

문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서

블랙리스트 방지를 위한 제도개선 종합보고서

3



**문화예술계 블랙리스트
진상조사 및 제도개선위원회 백서**
블랙리스트 방지를 위한 제도개선 종합보고서

3



Contents

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

- 004 발간사
- 006 편집의 방향과 원칙
- 007 일러두기

- 010 제1장·서론

- 016 제2장·제도개선소위원회 활동 경과
- 016 제1절 제도개선소위원회 구성 현황
- 017 제2절 제도개선소위원회 활동 구조와 주요 내용
- 022 제3절 제도개선소위원회 주요 활동 경과

- 026 제3장·제도개선의 관점에서 본 블랙리스트 사태의 현황 및 문제점
- 026 제1절 블랙리스트 사태의 현황
- 026 1. 블랙리스트 실행을 위한 제도 정비 흐름
- 030 2. 블랙리스트 실행의 주요 특징
- 045 제2절 블랙리스트 사태의 문제점
- 045 1. 입헌민주주의 침해
- 046 2. 민주적 기본질서의 부정
- 046 3. 법치국가의 원리 침해
- 048 4. 평등원칙의 침해와 사회적 불평등 확대
- 048 5. 문화국가 및 사회국가의 원리 침해
- 049 6. 문화정책의 공공성과 투명성 훼손
- 050 7. 행정절차 및 행정법 관련 불법·부당 행위의 일상화
- 050 8. 이념과 이권에 기반 한 통치 계획 수립 및 추진
- 051 9. 정책을 가장한 국가 범죄
- 052 제3절 블랙리스트 사태의 제도적 원인
- 052 1. 문화국가원리를 구현할 법제도 장치 미비
- 052 2. 국가 주도 문화정책 수립의 한계와 폐해
- 053 3. 문화정책 전달 체계의 위계화
- 053 4. 문화정책을 둘러싼 불안정한, 퇴행한 협치 구조
- 054 5. 문화행정의 민주적 운영을 위한 공론장, 사회적 통제 장치 미비

- 058 제4장·블랙리스트 방지를 위한 제도개선의 원칙과 방향
- 058 제1절 블랙리스트 사태 이후 제도개선 원칙
- 060 1. 자율
- 060 2. 분권
- 061 3. 협치
- 062 제2절 블랙리스트 사태 이후 제도개선 방향
- 062 1. 제도개선 방향성
- 063 2. 제도개선 주요 과제



제 5 장

068 제5장·블랙리스트 방지를 위한 제도개선 권고

068 제1절 블랙리스트 방지를 위한 법제도 개선 권고

- 068 1. 추진배경
- 069 2. 제도현황 및 문제점
- 073 3. 개선방안
- 078 4. 조치사항

079 제2절 블랙리스트 방지를 위한 문화행정 개선 권고

- 079 1. 추진배경
- 080 2. 제도 현황 및 문제점
- 085 3. 개선방안
- 090 4. 조치사항

091 제3절 블랙리스트 방지를 위한 문화예술기관 개선 권고

- 091 1. 블랙리스트 방지를 위한 한국문화예술위원회 개선 권고
- 103 2. 블랙리스트 방지를 위한 한국예술인복지재단 개선 권고
- 112 3. 블랙리스트 방지를 위한 영화진흥위원회 개선 권고
- 123 4. 블랙리스트 방지를 위한 한국출판문화산업진흥원 개선 권고
- 134 5. 블랙리스트 방지를 위한 한국콘텐츠진흥원 개선 권고
- 140 6. 블랙리스트 방지를 위한 한국문화예술교육진흥원 개선 권고

154 제4절 블랙리스트 방지를 위한 후속조치 권고

- 154 1. 서론
- 155 2. 추진경과
- 157 3. 진상 규명 현황
- 161 4. 블랙리스트 실행의 문제
- 162 5. 개선 방안 및 후속 조치 권고안
- 167 6. 조치사항

제 6 장

170 제6장·별첨

171	심사제도 분석 - 영화진흥위원회를 중심으로	[고영재]
200	진흥에서 자율로 이행하는 문화재정의 과제	[김상철]
220	다시 블랙리스트와 검열언어를 돌아보며 - 〈검열언어의 정치학 시즌2 : 김돌돌의 비망록〉 창작노트	[김재엽]
249	문화정책 평가체계의 문제점과 개선방안	[김정수]
268	지역문화정책 협력체계의 문제점과 개선방안	[김종길]
285	지역 전달체계의 적폐와 협력체계에 의한 개혁	[김중휘]
315	문화정책의 구조전환을 위하여: 문화부 조직체계를 중심으로	[박소현]
345	예술 지원체계 개선의 방향과 과제	[박영정]
358	문화 전달체계, 어떻게 바꿀 것인가	[안태호]
372	문화국가의 헌법 이론과 원칙, 그리고 법제 검토	[오동석]
389	문화분야 재정 문제점과 개선방안	[윤소영]
404	예술 지원체계의 문제점과 개선방안	[이규석]
421	새로운 문화정책의 태도와 방향에 대하여	[이원재]
447	문예술정책의 주권자는 누구인가 - 블랙리스트와 예술정책	[임인재]
462	문화부와 정책체계의 재구성 : 방향과 전환 의제	[최도인]
475	심사제도 현황 분석 - 한국콘텐츠진흥원을 중심으로	[최승훈]
493	문화예술 거버넌스 활성화와 혁신을 위한 과제	[하장호]
516	문화행정체계 혁신을 위한 과제 - 문화정책에 대한 평가와 환류시스템 개선을 위한 제언	[홍기원]

발간사

문화예술계 블랙리스트 의혹이 제기된 지 3년이 지났습니다. 의혹이 사실로 확인되는 데 1년이 지나고, 결국 헌정 사상 처음으로 대통령이 임기 중 탄핵되고 정권이 바뀌었습니다.

문화체육관광부는 이 과정에서 국민과 문화예술인에게 큰 실망을 드렸습니다. 표현의 자유를 지키고 확대해야 하는 정부가 도리어 표현의 자유를 훼손했습니다. 공무원은 상명하복 할 수밖에 없다고 하지만, 국민의 자유와 평등이라는 기본권을 침해하는 행위까지 정당화될 수는 없을 것입니다.

기억하지 않는 역사는 되풀이된다고 합니다. 블랙리스트 사태는 다시는 반복되어서는 안 됩니다. 이러한 일들이 어떻게 가능했고, 어떤 방식으로 이루어졌으며, 어떠한 결과를 초래했는지에 대해 소상하게 밝히는 것이야말로 새로운 미래를 위한 토대를 튼튼히 다지는 일입니다.

‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’는 이러한 사명을 안고 출범하였습니다. 법령이 아닌 훈령에 근거한 자문위원회의 한계로 조사권 등에 제약이 있었지만 문화체육관광부와 공공기관의 자발적인 협조와 적극적인 조사활동을 통해 블랙리스트 사태 전반의 구조와 흐름 등을 통합적이고 체계적으로 밝혀냈습니다. 또한 진상 규명에 머물지 않고 다양한 전문가와 현장 문화예술인들의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 재발 방지를 위한 제도개선안도 적극적으로 도출하였습니다.

이 백서는 11개월간의 위원회 활동과 결과물을 정리한 역사적인 기록입니다. 문화체육관광부는 이 기록을 다시는 이런 일이 재발하지 않도록 하는 반성의 거울로 삼아 창작자들이 자유롭고 공정하게 창작 활동을 영위할 수 있는 환경을 조성하기 위해 특별법 제정 등 제도적 장치를 마련하고 정책을 실행하겠습니다.

예산과 활동 기간의 제약이 있는 상황에서도 역사적인 소명감을 가지고 적극적으로 활동해 주신 위원회 위원님들과 전문위원들, 그리고 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

국가가 국민과 문화예술인들에게 깊은 상처와 아픔을 남긴 것에 대해 정부를 대표하여 다시 한 번 진심으로 사과드립니다. 문화체육관광부는 이 백서를 파사현정(破邪顯正)의 촛불로 삼아 ‘사람이 있는, 사람을 위한 문화체육관광부’로 나아가기 위해 끊임없이 정진하겠습니다.

2019년 2월

문화체육관광부장관 **도종환**

■ 편집의 방향과 원칙 ■

『블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서』는 총 10권으로 구성되었다. 1권은 『위원회 활동 보고서』, 2권은 『블랙리스트 진상조사 종합보고서』, 3권은 『블랙리스트 방지를 위한 제도개선 종합보고서』, 4권은 『블랙리스트 사태의 총체적 조망』으로 구성되었다. 1권에서 3권까지는 기본적으로 ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’에 참여했던 민간위원들과 전문위원들이 집필을 담당하였다. 3권 말미의 별첨 부분에는 제도개선소위원회의 수많은 토론회에 참여했던 외부 전문가들의 옥고들이 참고 자료로 수록되었다. 4권에는 주로 외부 전문가들이 필진으로 참여하여 진상조사 결과를 바탕으로 좀 더 거시적이고 포괄적인 시각에서 블랙리스트 사태를 다각적으로 조망하였다. 외부 필진이 집필한 부분은 위원회의 공식 입장과 다를 수 있다.

2권 『블랙리스트 진상조사 종합보고서』의 부록으로 기관별, 분야별 진상조사결과보고서 전문이 총 6권으로 편집되었다. 부록 1권은 기관별, 부록 2권과 3권은 공연 분야, 부록 4권은 문학·출판 분야, 부록 5권은 영화 분야, 부록 6권은 시각예술 및 기타 분야 진상조사결과보고서이다. 직접 조사를 담당했던 전문위원(조사관)들이 방대한 양의 관련 문서들과 수많은 피해자 및 참고인들의 진술을 종합하여 보고서를 작성했고 전원위원회의 의결을 거쳤다. 신청 사건들은 주로 위원회에 접수된 피해자들의 조사 신청에 의해 다루어졌고, 직권 사건들은 조사 과정에서 개별 사건들의 범주화 또는 기관별 조사가 필요하다고 판단되는 경우에 위원회가 직권으로 사건명을 설정하였다.

이 백서에서 피해자들의 이름은 대부분 실명으로 표기되었으나 블랙리스트 실행에 연루된 공무원들은 개인정보 보호 등의 이유 때문에 비실명 처리를 원칙으로 하였다. 그러나 블랙리스트 실행 범죄의 책임이 막중하다고 판단되는 청와대 비서관급 이상과 장관, 차관 및 각 기관장들은 실명을 공개하였다. 문화체육관광부의 5급 사무관 이상은 직급과 성까지만 표기하였고, 6급 이하는 직급만 밝히고 완전히 비실명 처리하였다. 산하기관의 경우 본부장과 부장 또는 팀장까지는 직급과 성까지 표기하였고, 그 이하는 직급만 밝히고 완전히 비실명 처리하였다. 직급은 사건 발생 당시의 직위를 명시하였다.

문체부는 백서 1차 편집이 완료된 후 관련 당사자들에게 가편집본을 열람하도록 하여 이의 신청 절차를 진행하였다. 당사자로부터 문제 제기된 사항들에 대하여는 해당 사건 보고서를 작성하였던 전문위원 확인, 당사자 소명, 사실 재확인 과정을 거쳐 백서의 최종 수정 보완 작업을 마무리하였다.

한편, 문체부는 2018년 9월 13일에 ‘블랙리스트 책임규명 이행계획’을 발표했으나 문화예술계의 강력한 반발에 부딪히자 재검토 절차를 거쳐 2018년 12월 31일에 최종 이행 계획을 확정하였다.

이 역사적인 백서가 나오기까지 애써 주신 모든 분들께 감사드립니다.

블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회
백서발간 소위원회 위원장 **김 미 도**

일러두기

분류	원 명칭	약칭
위원회	문화예술계 블랙리스트 진상 조사 및 제도개선위원회	위원회, 블랙리스트 진상조사위
국정농단 사태 관련	박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 국정조사특별위원회	국조특위
국정농단 사태 관련	박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사	특별검사, 특검, 박영수특검
국정농단 사태 관련	박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률	특별검사법, 특검법
국정농단 사태 관련	박영수 특별검사의 기소 사건 중 피고인 김기춘, 조윤선 등에 대한 기소 사건 재판	블랙리스트 사태 관련 재판
법령	공공기관의 운영에 관한 법률	공공기관운영법, 공운법
법령	국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률	국회 증언·감정법
법령	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률	문화다양성 보호법
법령	문화예술진흥기금사업 지원심의 운영규정	문예진흥기금 운영규정
법령	문화예술진흥법	문예진흥법
법령	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	영화 및 비디오물 진흥법
법령	영화진흥사업 심사관리규정	영화진흥심사규정
청와대	청와대	BH
청와대	대통령비서실 실장	비서실장
청와대	정무수석비서관	정무수석
청와대	정무수석실 국민소통비서관	소통비서관
청와대	교육문화수석비서관	교문수석
청와대	교육문화수석비서관 산하 문화체육비서관	문체비서관
청와대	대통령 주재 수석비서관 회의	대수비
청와대	대통령비서실 실장 주재 수석비서관 회의	실수비
국회	국회 국정감사	국감
국회	국회 교육문화체육관광위원회	교문위
정부부처	기획재정부	기재부
정부부처	국가정보원	국정원
정부부처	문화체육관광부	문체부, 문화부, 문화관광부
정부부처	보건복지부	복지부
정부부처	행정안전부	행안부
정부부처	행정자치부	행자부
정부부처	문화예술정책실	예술정책실
유관기관	대한승마협회	승마협회
유관기관	영상물등급위원회	영등위
유관기관	영화진흥위원회	영진위
유관기관	예술경영지원센터	예경
유관기관	한국문화예술위원회	예술위, 문예위
유관기관	한국문화예술위원회 공연예술센터	공연예술센터, 한팩
유관기관	한국문화예술회관연합회	한문연
유관기관	한국예술인복지재단	예복
유관기관	한국예술종합학교	한예중
유관기관	한국출판문화산업진흥원	출판진흥원
유관기관	한국콘텐츠진흥원	콘진원
사업·기금	문화예술진흥기금	문예기금
사업·기금	세종도서 선정보급 사업	세종도서
사업·기금	영화발전기금	영화기금
기타	직권남용권리행사방해죄	직권남용
기타	비상대책위원회	비대위
기타	심의위원 후보단	심의위원 풀



문화예술계 블랙리스트
진상조사 및 제도개선위원회 백서

1

서론



1 서론

문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(이하 '위원회'라 한다)는 위원회의 명칭에서도 확인할 수 있듯이 '진상조사 활동'과 '제도개선 활동'을 큰 축으로 진행되었다. '진상조사 활동'이 블랙리스트 사태의 진실을 규명해 나가는 과정이라면, '제도개선 활동'은 블랙리스트 사태의 재발 방지를 위해 잘못된 제도를 개혁하고 대안을 마련하는 과정이다.

이를 위해 위원회는 제도개선소위원회를 설치하여 운영하였다. 제도개선소위원회는 '블랙리스트 사태가 발생하게 된 제도적 원인 규명', '블랙리스트 사태의 재발 방지를 위한 제도 개선방안 마련', '블랙리스트 사태와 직간접적으로 관련되어 있는 문화예술정책 구조의 혁신방안 마련' 등에 집중하였다. 그리고 위원회가 제도개선 권고안을 마련해가는 일련의 절차들이 개방적이고 협력적인 과정 속에서 진행될 수 있도록 자문 회의, 간담회, 워크숍, 공개 토론회, 연구작업 등을 다양하게 운용하였다. 조금 더 다양하고 많은 현장 문화예술인과 단체, 전문가와 이해당사자들이 참여하고 토론하는 과정을 보장하며 그 결과물로 제도개선 방안을 도출하고자 했다.

위원회는 이 과정들을 통해 블랙리스트 사태는 오랫동안 왜곡되고 축적된 우리 사회 문화정책과 문화행정 구조의 문제점들과 맞닿아 있다는 사실을 확인하였다. 블랙리스트 사태는 한편에서는 잘못된 정치권력과 행정권력에 기인하지만, 다른 한편에서는 문화와 예술의 자율성을 일상적으로 파괴하고 문화민주주의보다는 행정편의주의에 익숙해져 버린 문화정책 구조 전체와 깊게 관계되어 있다.

이는 위원회가 블랙리스트 사태를 “집권세력이 국가기관, 공공기관 등을 통해 법·제

도·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 위헌적이고 위법·부당한 행위를 하여 권력을 오·남용함으로써, 민주주의 원리를 파괴하고 예술표현의 자유와 문화예술인의 권리를 침해한 국가범죄다”라고 정의 내린 이유와 같다.

블랙리스트 사태는 단순히 지원 사업의 불공정성을 개혁해서 해결될 문제가 아니다. 블랙리스트 사태는 하나의 단일한 사건이 아닌 다양한 층위에서 벌어진 다양한 사건들의 총합이다. 그리고 그 과정에서 온갖 부당, 탈법, 불법, 위법 수단들이 동원되었다. 블랙리스트 사태의 본질적인 원인에는 오랫동안 반복되어 온 정부 문화예술정책의 빈곤한 철학과 원칙, 문화체육관광부(이하 문체부)를 비롯한 공공기관들의 시대착오적인 조직문화와 견고한 관료주의 등이 자리 잡고 있다. 결과적으로 블랙리스트 사태를 본질적으로 방지하기 위해서는 블랙리스트 범죄가 발생한 개별 사업이나 기관의 개혁을 넘어 문화예술 정책과 행정 구조 자체를 혁신하려는 노력에서부터 시작되어야 한다.

블랙리스트 사태의 제도개선에 있어 우리가 결코 놓치지 말아야 할 또 하나의 사실이 있다. 블랙리스트 사태라는 국가범죄는 ‘정책’이라는 합법적 제도를 통해 공식적으로, 공공 영역에서 진행되었다는 사실이다. 헌법이 표방하는 문화국가원리를 구현해야 할 정책과 제도가 차별과 배제의 도구, 표현의 자유와 예술의 자유를 억압하고 훼손하는 도구가 되었다. 블랙리스트 사태만이 아니다. 화이트리스트라 불리는 다수의 부패세력들은 이 명박·박근혜 정부에서 국가 문화정책을 도구로 막대한 사적 이익을 취했다.

우리 사회 구성원들의 삶에서 표현의 자유, 예술의 자유가 보장되고 “문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현”되기 위해 작동해야 할 정책과 제도는 왜 차별과 배제의 도구가 되었는가. 블랙리스트 사태는 청와대를 정점으로 국정원, 문체부, 산하 기관 그리고 개별 사업의 심사과정까지 사슬처럼 엮여 불법행위를 일상적으로 수행했다. 위법한 지시가 있었다고 하지만 공적 조직은 무력했고 정책과 제도는 불법을 합법으로 가장하는 도구가 되었다. 왜 우리의 공적 제도와 조직 그리고 구성원들은 블랙리스트 범죄에 대해 이토록 무기력했는가.

따라서 블랙리스트 사태에 대한 진상규명은 개개의 사건에 대한 사실 관계를 파악하는 것만이 아니라 문화와 예술에 대한 국가의 의무와 태도 그리고 국가의 의무를 수행하기 위한 경로로서 문화정책에 대한 근본적인 성찰의 과정이다. 마찬가지로 블랙리스트 재발 방지를 위한 제도개선 역시 이에 대한 성찰에서 시작된다.

제도개선소위원회는 블랙리스트 방지를 위한 제도개선안을 마련하기 위해 다음과 같은 점에 주목했다.

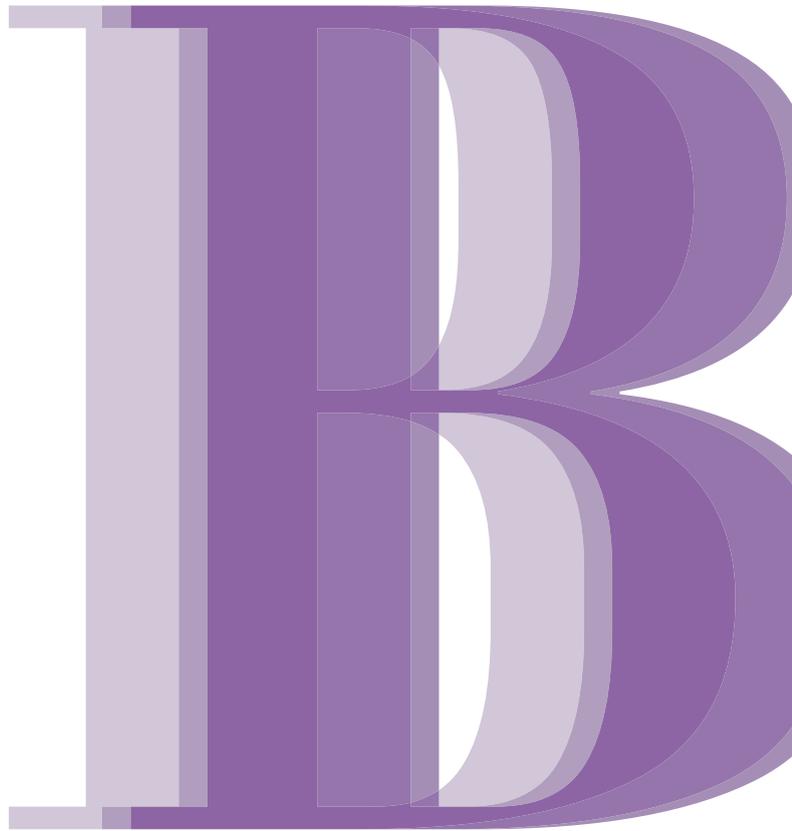
블랙리스트 실행 과정에서 훼손된 문화정책에 대한 분석과 제도의 합리성 회복, 문화정책이 수립되고 집행되는 과정에서의 독립성, 자율성 제고, 문화와 예술의 공공적 가치 회복 및 확산에 대한 국가의 의무 확립이다. 블랙리스트 방지 제도개선 권고안은 헌법 및 문화예술 관련 법 제·개정, 문체부 및 주요 블랙리스트 실행 기관들의 기관 개선안 등을 담고 있다.

제도개선권고안을 마련하는 데에는 진상조사소위원회의 조사 결과에 대한 분석과 더불어 현장 예술인들, 정책 전문가들의 의견을 광범위하게 청취하고 그 의견을 반영하고자 노력했다. 이는 블랙리스트 사태 재발방지를 위한 제도개선이 정책과 제도의 합리성을 제고하는 것이면서, 그 과정에서부터 훼손된 민주주의의 원칙과 절차를 회복하는 출발점이 되어야 하기 때문이다.

마지막으로 위원회가 블랙리스트 사태 방지를 위한 제도개선 권고안을 만드는 과정에서 많은 현장 문화예술인, 정책 전문가, 법률가 등이 늘 한 목소리로 강조했던 사실을 확인하고자 한다. “블랙리스트 사태 관계자들에 대한 엄중한 처벌이야말로 가장 명확한 제도개선 방안이자 적폐 청산의 출발점이다.”



문화예술계
블랙리스트
진상조사 및
제도개선위원회





문화예술계 블랙리스트
진상조사 및 제도개선위원회 백서

2

제도개선소위원회 활동 경과

- 제1절 제도개선소위원회 구성 현황
- 제2절 제도개선소위원회 활동 구조와 주요 내용
- 제3절 제도개선소위원회 주요 활동 경과



2

제도개선소위원회 활동 경과



제1절 | 제도개선소위원회 구성 현황

위원회는 2017년 7월 31일 제1차 전원위원회 회의를 개최하여 소위원회 구성 및 소위원장 선출을 진행하였다. 소위원회는 총 3개로 진상조사소위원회, 제도개선소위원회, 백서발간소위원회이다.

제도개선소위원회는 이원재 문화연대 문화정책센터 소장을 소위원장으로 선출하고, 총 11명의 민간위원으로 소위원회를 구성하였다. 제도개선소위원회 명단은 다음과 같다.

[표-2-1] 제도개선소위원회 명단(소위원장 이하 가나다 순)

이름	소속
이원재 (소위원장)	문화연대 문화정책센터 소장
고영재	한국독립영화협회 이사장
김윤규	안무가
류지호	대한출판문화협회 정책담당 상무이사
박희정	수도권풍물연석회의 대표
배인석	(사)한국민족예술단체총연합 사무총장
송경동	한국작가회의
이동연	한국예술종합학교 교수
장지연	문화문제대응모임 공동대표
최승훈	문화산업정책협의회 정책위원
하장호	예술인소셜유니온 위원장

제도개선소위원회는 민간위원과 전문위원을 중심으로 활동을 진행하였고, 필요에 따라 주제·분야별 전문가에게 요청하여 TF와 간담회를 조직·운영하였다.

민간위원은 비상근직으로 총 11명이 참여하였다. 민간위원은 제도개선소위원회 회의에서 주요 의제 및 사업 계획을 수립하고, 사업 검토와 의결을 수행하였다. 제도개선소위원회는 총 19차의 회의가 열렸으며, 간담회 및 워크숍 등을 진행하여 ‘블랙리스트 사태의 구조적 분석을 통한 재발방지대책 마련, 공정한 문화예술 지원정책 수립’ 등을 위한 제도개선안을 논의하였다. 제도개선소위원회 논의 과정에는 문체부의 당연직 위원(기조실장, 예술실장, 감사관) 이외에도 해당 정책·기관 담당자가 참여하였다.

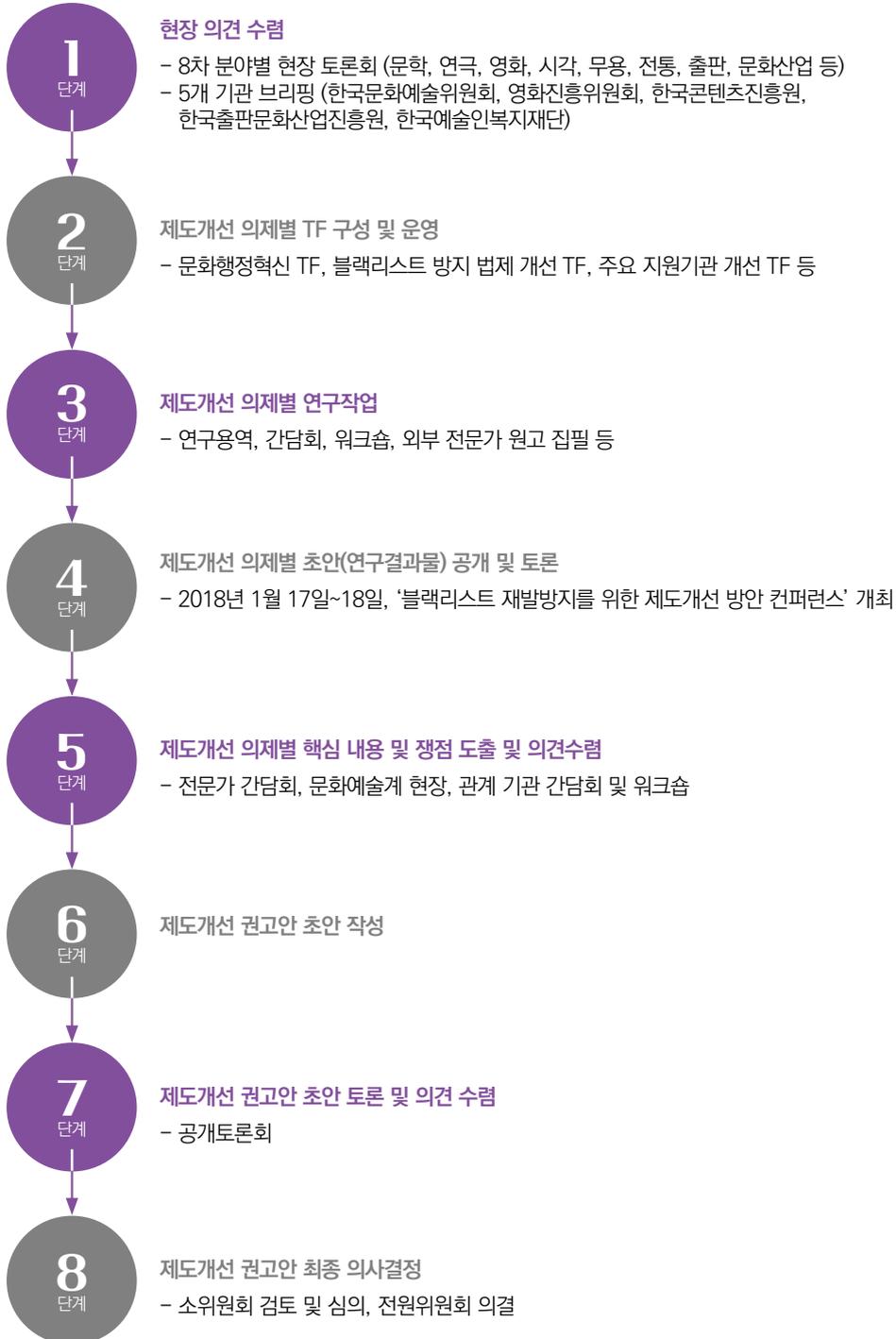
상근직인 전문위원은 제도개선팀 체계로 업무를 수행하였다. 전문위원은 총 3명으로 구성하였으나, 2018년 2월 1일부터 4월 30일까지는 2명의 전문위원이 제도개선소위원회 업무를 담당하였다. 전문위원은 제도개선소위원회 운영을 기본 업무로 하여 관련 사업을 기획·집행하는 역할을 담당하고, 제도개선 소위원장이 참여하여 정기적인 회의를 통해 업무를 추진하였다. 구체적으로는 제도개선소위원회 회의 운영, 전문가 간담회, 법제 및 제도개선 연구팀 운영, 컨퍼런스 및 토론회 개최 업무 총괄, 문화예술계 현장 및 주요 지원기관 간담회 개최, 제도개선 권고안 작성, 관련 기록물 편철 및 정리 등을 진행하였다.

제2절 | 제도개선소위원회 활동 구조와 주요 내용

제2절에서는 제도개선소위원회 활동 구조와 그에 따른 주요 활동 내용을 기술한다.

제도개선소위원회의 활동 구조는 크게 3가지로 나뉜다. 첫째 진상조사를 바탕으로 현안을 분석하고, 둘째 문화예술계 현장-전문가-기관 등과 주제별 토론 및 의견을 수렴하여, 셋째 「블랙리스트 방지를 위한 제도개선 권고」(이하 권고)를 마련하는 구조이다. 이를 위해 민간위원과 전문위원을 중심으로 활동을 진행하였고, 현안분석 및 제도개선 연구를 위해 3개의 TF/연구팀을 구성하여 주제별·분야별 논의를 심화하였다. 해당 활동의 절차는 8단계로 정리하였다.

[그림-2-1] 「블랙리스트 방지를 위한 제도개선 권고」 내용구성·심의·의결 절차



제도개선소위원회는 주요 지원기관 자체 진단 브리핑, 분야별 연속 토론회(분야: 문화재정, 문학, 연극, 영화, 시각예술, 출판, 무용 및 전통, 문화산업)를 통해 블랙리스트 사태의 제도적 원인과 현안을 분석하였다.

또한, ‘문화예술 기관 제도개선, 법제도, 문화행정 혁신’으로 주제를 나누고, 문화예술계 현장과 전문가가 참여하는 TF와 연구팀을 구성하였다. 주제별 간담회 및 워크숍을 기획·추진하여 논의를 심화하였다. TF와 연구팀(총3개)의 구체적인 내용은 다음과 같다.

문화예술 기관 제도개선의 경우, 연구 대상은 주요 지원기관인 ‘한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 영화진흥위원회, 한국출판문화산업진흥원, 한국콘텐츠진흥원’으로 하였으며, 연구팀을 구성하고 연구용역을 진행하여 결과물을 도출하였다. 문화예술 기관 제도개선 중, 한국문화예술교육진흥원의 경우 민간 전문가가 참여하는 한국문화예술교육진흥원 내부 ‘한국문화예술교육진흥원 블랙리스트 조사위원회’와 위원회가 협력 조사를 진행한 결과를 바탕으로 제도개선 권고를 마련하였다. 문화예술 기관 제도개선 연구팀의 구성원은 다음과 같다.

[표-2-2] 문화예술 기관 제도개선 연구팀

이름	직책 / 소속
신용목	책임연구원 / 시인
김민규	공동연구원 / 아주대학교 교수
김지현	공동연구원 / 영화프로듀서, 영화학 박사
염신규	공동연구원 / 한국문화정책연구소 소장
정원옥	공동연구원 / 대한출판문화협회 출판정책연구소 선임연구원
선우은실	보조연구원 / 문학평론가

문화예술 기관 제도개선 연구팀은 제도개선소위원회에서 공동 워크숍, 컨퍼런스 등의 논의 과정을 거쳐 2018년 1월 「블랙리스트 관련 문화예술 기관 제도개선 연구」 보고서를 발행하였다.

법제도 개선 방안의 경우도 법률 전문가를 중심으로 연구팀을 구성하고 연구용역을 진행하여 결과물을 도출하였다. 법제도 개선 연구팀은 연구를 통해 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 법률적 분석을 하고, 헌법적 차원에서의 대응방안을 중심으로 헌법 개정안에 관한 연구 등을 진행하여 2018년 1월 「블랙리스트 방지 법제 연구」 보고서를 발행하였다. 연구팀은 다음과 같이 구성하였다.

[표-2-3] 법제도 개선 연구팀

이름	직책 / 소속
한상희	책임연구원 / 건국대학교 교수
김상철	공동연구원 / 나라살림연구소 연구원
유승익	공동연구원 / 신경대학교 교수
황지영	보조연구원
황예준	보조연구원

연구보고서 발행 후, 2018년 1월 위원회 홈페이지와 페이스북 페이지에 연구보고서 주요 내용을 카드뉴스 형식으로 제작하여, 온라인에 공개하였다. 댓글과 메일 의견을 정리하여 2018년 1월에 열린 ‘블랙리스트 재발방지를 위한 제도개선 방안 컨퍼런스’에서 토론에 반영하였다.

문화행정혁신TF는 문화행정 및 문화부 조직개편, 예술 지원체계, 문화재정 등의 주제를 중심으로 문화정책 전문가가 참여하여 주제별 세미나 및 토론, 워크숍(평가와 환류, 문화재정) 등의 과정을 진행하였고, 그 결과물을 권고에 반영하였다. 문화행정혁신TF에 참여한 전문가는 다음과 같다.

[표-2-4] 문화행정혁신TF

이름	소속
박소현	서울과학기술대학교 교수
이규석	서울문화재단 예술창작본부장
최도인	메타컨설팅 본부장
홍기원	숙명여자대학교 교수

제도개선소위원회는 의견 수렴 및 토론의 과정을 거쳐 2018년 1월 17일~18일 ‘제도개선 방안 컨퍼런스’를 개최하고, 컨퍼런스에서 발표된 내용을 중심으로 현장 문화예술계 및 기관 간담회, 전문가 간담회를 진행하였다.

권고(안) 토론 및 심의 과정에서 나온 문화예술 행정혁신 및 지원체계, 법제도 개선의 쟁점을 중심으로 2018년 4월 18일 ‘제도개선 권고(안) 공개토론회’를 진행하였다.

권고안은 2018년 3월~4월까지 제도개선소위원회에서 검토, 심의, 의결 과정을 거쳐

전원위원회에 상정 및 의결(제31차, 제32차, 제34차)하였다.

이상의 활동을 거쳐 작성한 「블랙리스트 방지를 위한 제도개선 권고」는 문화행정, 법제도, 주요 지원기관 개선(한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 영화진흥위원회, 한국출판문화산업진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국문화예술교육진흥원), 후속조치로 구성하였다. 최종 의결한 제도개선 권고 목록은 다음과 같다.

[표-2-5] 최종 의결한 제도개선 권고

권고명
블랙리스트 방지를 위한 법제도 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 문화행정 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 한국문화예술위원회 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 한국예술인복지재단 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 영화진흥위원회 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 한국출판문화산업진흥원 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 한국콘텐츠진흥원 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 한국문화예술교육진흥원 개선 권고
블랙리스트 방지를 위한 후속조치 권고

제3절 | 제도개선소위원회 주요 활동 경과

제도개선소위원회 주요 활동 경과를 표로 정리하면 다음과 같다.

[표-2-6] 제도개선소위원회 주요 활동 경과

일자	주요 활동
2017. 8. ~ 2018. 4. 27.	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개선소위원회 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 총 19차 회의 개최 - 제도개선소위원회 사업 계획 수립 및 사업 검토 - 「블랙리스트 방지를 위한 제도개선 권고(안)」 토론·심의·의결
2017. 9.	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 지원기관 블랙리스트 현황 및 개선안 브리핑 <ul style="list-style-type: none"> - 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 한국출판문화산업진흥원, 한국콘텐츠진흥원 - 각 기관별 자체 블랙리스트 사태 현황 파악 내용, 제도 개선안 공유
2017. 9. 29.	<ul style="list-style-type: none"> • ‘문화계 블랙리스트 사태, 국회의 책무는 무엇인가’ 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 문화계 블랙리스트 사태에 대한 헌법적 진단 및 국회의 대응에 대한 공개토론회 참여
2017. 9. ~ 2017. 11.	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 현장토론회 <ul style="list-style-type: none"> - 2017. 9 ~ 11. - 문화재정, 문학, 연극, 영화, 시각예술, 무용, 전통, 출판, 문화산업(8회 개최) - 분야별 블랙리스트 사태 현황 파악, 정책 현안 수집, 제도개선안 청취
2017. 9 ~ 2018. 3.	<ul style="list-style-type: none"> • 블랙리스트진상조사위 제도개선소위원회 문화행정혁신TF 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 예술 지원체계, 문화부 조직 개편, 문화재정, 평가체계 등을 주제로 세미나, 토론, 워크숍 진행(7회 개최)
2017. 10 ~ 2018. 2.	<ul style="list-style-type: none"> • 현안 수집 및 분석, 제도개선 쟁점 토론을 위한 전문가 간담회 <ul style="list-style-type: none"> - 제도개선안 마련을 위한 분야별 주제별 전문가 간담회(14회 개최)
2017. 11~12.	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개선소위원회 주최 제도개선안 공동워크숍 <ul style="list-style-type: none"> - 분야별, 주제별 제도개선안에 대해 소위원회, 전문가, 연구진이 참여하는 공동워크숍(5회 개최)
2017. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 현안 분석 및 진단을 위한 주제별 전문가 원고 기획 <ul style="list-style-type: none"> - 제도개선소위 과제 실행 과정에서 도출된 세부 주제에 대한 전문가들의 분석과 제언 - 평가와 환류, 문화재정, 문화부 조직, 예술 지원체계, 문화에 대한 국가의 태도, 지원기관 심사제도, 지역문화정책, 문화정책 거버넌스, 블랙리스트 사태와 예술정책 등을 주제로 총 18건 원고 기획
2018. 1.	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개선 방안 주요 내용 온라인 공개 <ul style="list-style-type: none"> - 5개 지원기관 개선안 및 블랙리스트 방지 개선안 주요 내용 온라인 공개 (위원회 홈페이지 및 페이스북 페이지)

일자	주요 활동
2018. 1. 17.~18.	<ul style="list-style-type: none"> • 블랙리스트 재발방지를 위한 제도개선 방안 컨퍼런스 주최 <ul style="list-style-type: none"> - 문화행정, 법제, 5개 지원기관 개선안에 대한 공개토론회 개최
2018. 1.	<ul style="list-style-type: none"> • 「블랙리스트 관련 문화예술 기관 제도개선 연구」 발행 <ul style="list-style-type: none"> - 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 영화진흥위원회, 한국콘텐츠진흥원, 한국출판문화산업진흥원 등 5개 기관 개선안 연구
2018. 1.	<ul style="list-style-type: none"> • 「블랙리스트 방지 법제 연구」 발행 <ul style="list-style-type: none"> - 헌법의 관점에서 블랙리스트 사태 분석 및 개헌안 연구
2018. 1. 31.	<ul style="list-style-type: none"> • ‘문화예술계 e-나라도움 개선을 위한 공개 토론회’ 주최 <ul style="list-style-type: none"> - ‘e-나라도움’ 문제 현황 및 개선방안에 대한 발제와 토론
2018. 3. ~ 2018. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개선권고안 기관/현장 간담회 진행 <ul style="list-style-type: none"> - 주요 기관 관련 분야 현장 예술인과의 간담회(10회) - 제도개선 권고안에 대한 의견 청취
2018. 4. 18.	<ul style="list-style-type: none"> • ‘블랙리스트 진상조사위 제도개선 권고(안)에 대한 공개 토론회’ 주관 <ul style="list-style-type: none"> - 제도개선 권고안에 대한 사회적 공유 및 현장 의견 수렴



문화예술계 블랙리스트
진상조사 및 제도개선위원회 백서

3

제도개선의 관점에서 본 블랙리스트 사태의 현황 및 문제점

제1절 블랙리스트 사태의 현황

제2절 블랙리스트 사태의 문제점

제3절 블랙리스트 사태의 제도적 원인



3

제도개선의 관점에서 본 블랙리스트 사태의 현황 및 문제점



제1절 | 블랙리스트 사태의 현황¹⁾

1. 블랙리스트 실행을 위한 제도 정비 흐름

이명박·박근혜 정부의 블랙리스트 사태는 단순히 리스트 작성과 집행을 의미하는 것이 아니다. 이명박·박근혜 정부의 블랙리스트 사태는 국가 문화정책과 행정구조 전반에 대한 ‘블랙리스트 정책화’로 이해되어야 한다. 이명박·박근혜 정부는 블랙리스트 국가범죄와 화이트리스트 부패범죄가 일상적으로 집행될 수 있는 문화정책 환경 자체를 구조화하였다.

위원회는 이명박·박근혜 정부 블랙리스트 정책의 출발점을 이명박 정부 당시 작성되었던 「문화권력 균형화 전략」 문건으로 파악하였다. 「문화권력 균형화 전략」은 좌파 문화 세력 배제를 기조로 하여 블랙리스트 정책 추진을 위한 전략 보고서로서, 이 문건에 직접적으로 이름이 거론된 문화예술단체는 민예총, 문화연대 2곳이며, 명계남, 문성근, 이창동 등 3명의 문화예술인이 적시되었다. 이 문건은 구체적인 명단 형태의 블랙리스트는 아니었으나, 문건에서 제시한 ‘좌파 집단에 대한 인적 청산’ 전략에 따라 문체부 산하 기관장이 직권 면직 또는 해임된 경우가 최소 20건에 달하는 등 그 피해 규모가 작다고 할 수 없다²⁾.

1) 위원회가 규명한 이명박·박근혜 정부의 문화예술계 블랙리스트 세부 현황에 대해서는 백서 1권을, 개별 사건들의 현황과 조사결과에 대해서는 2권 부록을 참조.

이어 이명박 정부 국정원은 「문화·연예계 정부비판세력」 문건을 작성하였으며, 이 문건에서 확인되는 인원은 총 82명으로, 단체는 적시되어 있지 않고 ‘문화계/배우/영화감독/방송인/가수’로 구분하여 강성 성향 69명, 온건 성향 13명의 문화예술인이 적시되어 있다. 이는 이명박 정부가 국정원을 중심으로 「문화권력 균형화 전략」 수립 이후 블랙리스트 정책을 체계적으로 운영해 왔다는 증거다.

이명박 정부는 위의 문건 등을 통해 블랙리스트 정책 구조화를 위한 개념, 전략, 기본 방향 등을 수립하였다. 그리고 블랙리스트 정책을 정치적, 행정적으로 사업화하기 위한 다양한 사업들을 기획하고 추진하였다.

하지만 이명박 정부 블랙리스트 정책에서 가장 중요한 것은 이명박 정부 초기 유인촌 문체부 장관을 중심으로 소속기관들에 대한 조직 장악, 다시 말해 문화예술 분야 공공기관들의 자율성을 일상적으로 침해하고 관리·감독할 수 있는 정책 구조와 조직문화를 새롭게 확립했다는 사실이다. 당시 한국문화예술위원회 김정현 위원장 사퇴, 국립현대미술관의 김윤수 관장 사퇴 등에서 확인되었듯이, 이명박 정부는 향후 대한민국 법원에서 패소할 정도로 무리한 소속기관 길들이기와 블랙리스트 기관장 강제 사퇴를 불법적으로 강행했다. 그 결과 이명박 정부 문체부는 블랙리스트 정책 구조화를 위한 기초 환경을 조성하였다.

박근혜 정부는 이명박 정부가 마련한 블랙리스트 정책 환경 위에서 더욱더 구체적이고 일상적으로 블랙리스트 국가범죄를 정책화, 사업화했다. 박근혜 정부의 블랙리스트 정책 기초 입안 문건이라고 할 수 있는 「문화예술계 건전화로 문화융성 기반정비」 문건은 이명박 정부의 「문화권력 균형화 전략」을 모태로 삼고 있다. 더욱이 「문화예술계 건전화로 문화융성 기반정비」에는 ‘붙임’ 형식으로 ‘좌파 문화예술계 주요 현황’이 정리되어 있다. 이명박 정부 문건에도 포함된 문화연대, 민예총을 비롯하여 한국작가회의, 한국독립영화협회, 다음기획 등 단체 12곳, 문화예술인 17명 등 총 32건이 기재되었다.

또한 박근혜 정부 국정원이 작성한 「문예계내 좌성향 세력현황 및 고려사항」 BH보고서에는 ‘주요 좌성향 문화예술단체 현황’에 15개 단체, ‘문예계 주요 좌성향 인물 현황’에 문학/미술/연극/음악/영화/방송/기타 7개 분야로 구분하여 249명의 인물들의 특이 사항 및 등급(A·B·C)이 적시되었다.

이러한 문건들을 바탕으로 박근혜 정부는 국정원, 문체부, 소속기관 등이 블랙리스트 명단과 정책을 지속적으로 생산하였다. 그리고 민간단체보조금 전수조사, 지역문화재단

2) 국회의원 진선미 의원실, 「청와대 문건, ‘문화권력 균형화 전략’ 집행 결과 분석」 참조.

실태조사 등 좌성향으로 분류된 개인 및 단체에 대한 공적 지원 현황을 파악하고 이를 토대로 블랙리스트의 원활한 실행과 이른바 ‘건전세력 육성’을 위한 제도 개편을 적극적으로 추진했다.

위원회가 이명박·박근혜 정부의 블랙리스트 사태 주요 문건들을 분석하고 정리한 내용은 아래와 같다.

[표-3-1] ‘문화예술계 블랙리스트’ 문건 현황

문건 제목	작성 시기	작성 주체	내용
① 「문화권력 균형화 전략」 (이명박 정부)	2008.8.27	청와대 기획관리 비서관실	이명박 정부 출범 후 6개월 후인 2008년 8월 만들어진 문건으로 ‘문화권력’을 ‘이념지향적 정치세력’이라고 규정하며 좌파세력의 문화권력화 실태 분석. 좌파집단에 대한 인적청산, 건전 문화세력에 대한 전폭적 자금 지원과 좌파 자금줄 차단을 대책으로 보고
② 「문화·연예계 정부비판세력」 (이명박 정부)	2009. 2. ~ 2009. 7.	국정원	2009년 2월 취임한 원세훈 국정원장 시기에 만들어진 리스트. 이명박 정부는 국정원을 동원하여 여론을 주도하는 문화예술계 내 특정인물, 단체의 퇴출 및 반대 등 압박활동을 하도록 지시. 원세훈 국정원은 2009년 7월, 당시 김주성 기초실장 주도로 문화연예계 대응을 위해 ‘좌파 연예인 대응 T/F’를 구성해 정부 비판 연예인의 특정 프로그램 배제, 퇴출, 소속사 대상 세무조사, 프로그램 편성 관계자 인사조치 유도 등 전방위적인 압박을 가함 (국정원 개혁위 보도자료, 2017.9.11.)
③ 「문화예술계 건전화로 ‘문화융성’ 기반정비」 (박근혜 정부)	2013.3.10.	민정수석실 국정원	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 박근혜 정부 출범과 동시에 만들어진 문건으로 블랙리스트 진상조사위가 대통령 기록관에서 사본형태로 입수한 문건. 김기춘 비서실장 부임(2013. 8) 이후 ‘좌성향 문예계 인물들이 2014년 지방선거를 조직재건의 호기로 보고 세확대 시도, 면밀한 대처 필요’라고 BH에 보고 ▶ 문체부는 국정원과 별도로 김기춘 실장의 ‘특정 성향 예술지원 실태 및 대책마련 지시’에 대한 관련 대책(2013. 9)을 작성해 보고. 이어 문화예술정책 점검 T/F(2013. 9.9) 구성
④ 「문예계내 좌성향 세력현황 및 고려사항」 (박근혜 정부)	2014.3.19	국정원	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 박근혜 정부 국정원이 생산한 블랙리스트로 정치적 편향, 사회봉사 등을 이유로 들며, 주요 좌성향 문화예술단체 현황, 문예계 주요 좌성향 인물 현황 리스트를 첨부함. (국정원 개혁위 보고서, 2017.10.30.)

문건 제목	작성 시기	작성 주체	내용
⑤ 「국정원이 문체부에 선별·통보한 181명」 (박근혜 정부)	2014. 2 ~2016. 9	국정원 문체부	국정원이 문체부에 선별, 통보한 181명 명단으로 이름과 함께 소속 등을 기재. 동일인이 겹쳐서 총 163명으로 파악됨. (국정원 개혁위 보고서, 2017.10.30.)
⑥ 「문체부 예술정책과 관리리스트」 (박근혜 정부)	2014. 2 ~2016. 9	문체부	문체부 예술정책과에서 청와대로부터 지시를 받아 작성, 보고, 관리한 문건. 담당 공무원은 청와대에 이념편향 논란의 사업선정관련 대책방안(2014.3), 건전 문화예술 생태계 진흥 세부 실행계획 문건(2014.10), 2015년 문예진흥기금 공모사업 신청현황(2014.11~2016.1, 7여건), 건전콘텐츠 활성화 TF 주요 논의사항 문건(2015.3), BL(블랙리스트) 관련 경위 문건 등을 보고함.
⑦ 「문재단체 조치내역 및 관리방안」 (박근혜 정부)	2014.5	정무수석실	김기춘 등 3인의 1심 판결문에 따르면, 김기춘의 각 부처별 보조금 지원실태의 문제점을 점검하는 TF를 만들라고 지시, 민간단체보조금TF가 구성되고 박준우 정무수석과 신동철 소통비서관이 소통비서관실 박OO 행정관에게 민간단체 보조금 TF 활동 결과를 정리한 보고서를 작성케 했으며, 이 문서가 그것임.
⑧ 「청와대 정무리스트 113명」 (박근혜 정부)	2015. 7. 6.	정무수석실	특검이 문체부 예술정책과에서 압수한 문건. '2015.7.6. 받음'이라고 기재된 문건으로 113명단 기록. 동일인이 겹치는 부분을 제외하면 총 98명의 명단(※ 예술위가 2014. 10. '2015년도 아르코문학창작기금사업' 지원 신청 공고, 2014. 11. 중순경까지 총 959명이 지원신청)
⑨ 「9,473명 시국선언명단」 (박근혜 정부)	2015. 5. 6.	교문수석실	2015년 5월 김낙중 청와대 행정관이 '세월호 정부 시행령 폐기촉구선언', '문재인 후보 지지선언', '박원순 후보 지지선언' 등 카테고리 지정해서 문체부 예술정책과에 통보, 인터넷에서 명단을 확인하여 장관 및 교문수석실에 보고할 것을 지시. 문체부 예술정책과 오OO 사무관이 9,473명의 명단을 표로 작성해 보고

[그림-3-1] 박근혜 정부의 블랙리스트 정책 실행을 위한 제도 정비 흐름



2. 블랙리스트 실행의 주요 특징

이명박·박근혜 정부 블랙리스트 사태는 오랜 시간 동안 광범위한 대상에 대해, 다양한 형식으로 집행되었다. 위원회의 조사 결과를 바탕으로 이명박·박근혜 정부 블랙리스트 정책의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

가. 행정권 전반에 걸친 광범위한 블랙리스트 실행

블랙리스트 진상조사위 조사 결과에서 주목할 점은 블랙리스트 실행이 몇몇 기관에 한정된 사건이 아니라는 것이다. 이미 특검 조사, 김기춘 등 블랙리스트 1심 2심 재판, 감사원 감사 결과 블랙리스트 범죄사실은 공모사업에서의 지원 배제가 주를 이룬다. 블랙리스트 진상조사위 조사 결과에서도 그동안의 드러났던 지원 배제 사건들 외에 추가 리스트와 배제 사건을 확인했으며 예술경영지원센터, 한국문화번역원 등의 블랙리스트 배제 사실이 추가로 확인되었다.

‘청와대 및 국정원-문체부-예술위 등 산하기관’ 간 상명하복식 지시가 지속적으로 반복되면서, 좌파 배제의 국정기조가 블랙리스트 실행이라는 방식으로 문체부를 비롯한 산하기관에서 구조화 및 내재화 일상화된 방식으로 작동되었다. 블랙리스트 실행은 일상적 업무였으며 VIP 관심사항인 주요 업무였다.

한편 이번 조사 결과에서 확인된 바는 블랙리스트 실행이 예술가 단체 및 작품에 대한 지원 배제로만 한정되지 않으며, 전방위적으로 자행되었다는 사실이다.

문체부 예술위 영진위 한국벤처투자 등 공공기관, 국립극단 국립현대미술관 등 국립에

술단체, 광주비엔날레 부산국제영화제 등 문화예술행사, 한불 상호교류의 해 해외한국영화제 등 국제 교류 및 외교활동 등 행정권이 미치는 모든 기관, 단체, 사업에서, 지원 배제, 프로그래밍 배제, 투자 배제, 블랙리스트 작가 및 작품에 우호적인 인사 및 단체 배제, 작품 발표 기회 봉쇄, 블랙리스트 단체 배제를 위한 공공극장 폐쇄 등 정책과 사업의 공공성을 관리해야 할 행정권을 동원하여 블랙리스트 실행을 지시하고 관리하면서 불법, 탈법, 규정 위반 등을 조장하면서 공공연하게 이루어졌다.

이와 관련된 사례를 살펴보면 다음과 같다.

[사례1] 영화 <변호인>(2013) (투자사 투자조합 참여제한, 배급사 세무조사, 해외영화제 프로그램 배제)

- 2013.12.18. CJ에서 배급한 영화 <변호인>이 흥행에 성공하자 모철민 교문수석에게 위 영화의 엔딩 자막에 문체부가 투자했다고 나온 것 등을 질책하면서 'CJ에 대한 제재방안을 찾아보라'고 지시함
- 영화 <변호인>에 투자한 ㈜캐피탈원은 모태펀드가 출자하는 투자조합에서 제외되었다.(한국벤처투자)
- 영화 <변호인> 배급사 NEW에 대한 세무조사(국세청)
- 한-불 상호교류의해, 프랑스테이마주 상영작에서 <난장이가 쏘아올린 작은공> <상계동 올림픽> <아름다운청년 전태일> <그때 그 사람들>과 함께 프로그램 제외(해외문화홍보원)
- 2014~2016년까지 'LA 샌디에고 한국영화제(2014)'에서 한차례 상영을 제외하고 이후 해외 한국영화제에서 상영되지 못함. 정부가 바뀌고 나서야 2017년 10월 '파리 한국영화제'에서 상영됨(해외문화홍보원, 재외 한국문화원)

[사례2] <자가당착>(2012) <불안한 외출>(영화등급심의제를 악용한 상영금지 및 제재)

- <자가당착> 제한상영가 등급. 제작사가 '제한상영가등급분류결정처분취소' 소송. 1심에서 승소하였으나 영등위의 항소, 상고로 대법원 '기각' 판결 후 2015.9 청소년 관람불가 등급으로 개봉. 등급심의부터 대법원 판결까지 4년간 실질적인 상영금지 조치가 취해짐
- <불안한 외출>(2014) 소형영화 공동체 상영에 대해 영등위는 사후관리위원회는 등급심의 이전 대사를 받고 상영했다는 이유로 고발 조치. 이에 대해 서울서부지검은 등급심의 예외인 소형영화가며 공동체 상영으로 '혐의 없음' 불기소 결정

[사례3] 홍성담 <세월오월>(전시 취소, 작가 고발, 광주비엔날레 예산 삭감, 관련자 블랙리스트 등재)

- 2014 광주비엔날레 특별전 전시 예정이었던 <세월오월>은 '대통령 비하'를 이유로 비서실장 김기춘이 전시 금지 지시. 송광용 교문수석, 김희범과 김종 문체부 차관, 행안부 고위 관료 등이 광주시를 압박하고, 광주시 공무원이 직간접으로 개입하여 전시 취소
- 김기춘 비서실장 우병우 민정비서관에게 홍성담 고발하고 사찰하라 지시. 보수우익 단체가 홍성담을 명예훼손으로 고발

- 김기춘 비서실장 광주비엔날레에 대한 '국비지원 재고 또는 축소 경고' 지시
- 2018 광주비엔날레 행사 예산이 13억 원 삭감된 18억 원 배정(2016년 초 예산 심사)
- 홍성담이 활동 중인 광주민예총 지원, 홍성담 그림 옹호 등을 이유로 광주문화재단, 박영택 블랙리스트 등재

[사례4] 아르코예술극장 대극장 극장 폐쇄

- 2015년 아르코예술극장 대관심의에서 서울연극협회 등 리스트에 등재된 단체, 예술가를 배제하기 위해 심의 방법 등을 변경하여 배제
- 서울연극제 대관 탈락에 대해 주관단체인 서울연극협회를 비롯하여 연극인들이 강력하게 항의하자 아르코예술극장을 운영하는 예술위는 서울연극협회와 재대관을 합의하였으나 이에 대해 청와대의 강한 질책과 배제지시가 청와대→문체부 예술국→예술위로 다시 내려오자 2015년 4월 2일 해당 사안으로 권영빈 위원장이 김종덕 장관을 면담한 후 청와대 교문수석실과도 협의 거쳐 아르코예술극장을 폐쇄 조치함
- 당시 한달 간의 극장폐쇄로 서울연극제는 물론 한국현대춤협회 '제29회 2015 한국 현대 춤 작가 12인 전' 국립현대무용단 <별별천지>도 아르코예술극장 공연이 취소됨

[사례5] 국립극단 대본 검열, 포스터 검열

- 국립극단 <구름> 제작과정에서 특정 정치인을 풍자한 부분 등 특정 대사에 자를 대고 빨간 줄을 그은 수정사항이 연출자에게 전달됨
- 문체부 공연전통예술과에서 국립극단 측에 <조치원 해문이> 포스터에서 극단 그린피그, 윤한솔 삭제 요구, <망루의 햇빛> 포스터에서는 광화문 광장을 연상시킨다는 이유로 포스터 교체 지시. 국립극단은 보수단체 민원이 있다는 이유로 포스터 삭제 및 교체 부탁

나. 주무부서 및 사업기관 변경 등을 통한 정부 개입 강화

블랙리스트 실행 과정은 우리 사회의 문화정책이 입안되고 그것이 실행되는 체계가 청와대-문체부-산하기관으로 위계화되어 있다는 것을 그대로 보여준다. 예술위, 영진위 등은 민간위원들의 전체회의에 기관의 최고 의사결정권이 있지만 예산권 인사권을 가진 문체부의 지시를 추인하는 역할에 머물고 있다. 이러한 수직적 위계구조는 블랙리스트 실행 과정에서 더욱 강화된다. 블랙리스트 실행을 위해 주무부서를 변경하거나, 민간에서 운영하던 사업을 산하기관으로 사업자를 변경하는 등 정부 개입을 강화했다.

[사례1] 우수도서사업, 세종도서 통합 한국출판문화산업진흥원 이관

- 2011.11 문체부 유진룡 장관 지시로 우수문학도서 선정 기관 및 주무부서 변경 등 관리 강화
- 주무부서를 '도서 관련 이념 성향 스크린 노하우'가 있는 출판인쇄산업과로 변경. '책읽는사회문화재단'에서 진행하던 우수도서사업을 출판진흥원으로 이관하여 통합, 우수도서 명칭을 세종도서로 변경함

[사례2] 모태펀드 정부개입 강화를 위한 조직 및 제도 개편

- 모태펀드 운용에서 신규투자사업 관련 정부에서 예산을 직접 배정함에 따라 한국벤처투자의 조정권한이 약화
- 2014. 5 「문제단체 조치내역 및 관리방안」 중 '3. 모태펀드 관리대책 강구' 방안으로 '창투사에 실질적인 영향력을 행사하는 (주)한국벤처투자의 임원 교체를 통한 대책 강구' 지시에 따라 2014. 6 경 000이 감사로 임명되고, 2014.10. 000 대표이사 취임, 1실 4본부 1부 체계로 조직개편. 기존 투자운영본부장을 두고 투자관리본부장과 글로벌본부장, 엔젤투자 본부장을 새로 임명함
- 2015.1.12. 문화컨텐츠에만 해당하는 상근 전문위원 제도를 신설하고 운용사를 선정하는 출자심의위원회 성원을 4인에서 7인으로 늘리며, 외부전문가 풀 구성 및 영화 인센티브 제도 등을 추진함
- 전문위원을 통해 창투사에 직접 지원 및 배제지시가 이루어졌고, 한국벤처투자에서 영화계정 출자위원 성원 7인 중 6인을 정함에 따라 한국벤처투자의 운용사 선정 권한이 강화됨
- 운용사에서 영화작품 선정 시 구성되는 투자심의위원회에 옵저버로 참석하는 외부위원 전문가 풀 제도는 운용사의 투자 자율성 압박

다. 블랙리스트 합리화를 위한 사업 개편

블랙리스트라는 위헌, 위법, 불법 행위를 합법으로 가장하기 위해 정책 목표를 변경하고 그에 따른 사업 개편, 규정 변경 등이 이루어진다. 그 과정 또한 불법 지시에 따른 것으로 그 자체가 위법, 불법 행위이자 공적 영역의 공정성, 공공성을 심각하게 훼손하는 것이다. 게다가 갖는 사업 변경, 축소, 폐지, 신설 등으로 정책적 혼선으로 현장에 심각한 혼란을 초래한다.

[사례1] 문예진흥기금 공모사업 개편

- 「건전 문화예술 생태계 진흥 및 지원방안」, 「건전 문화예술 생태계 진흥 세부 실행계획」을 골자로 한 제도 정비 이후에도 블랙리스트실'신청건수 증가→심의 절차 지연→사업추진 지연→단체 불만 누적, 부정적 여론화 추세' 등은 물론 문학과 연극분야의 경우 특이 사항 증가로 지원사업 추진 자체가 곤란한 상황이 발생하면서 2016년 문예진흥기금 공모사업 개편을 추진

- 2015. 가을 ~ 2016. 1월 초 문체부 예술국과 예술위 사무처 간부들 간의 2016년 문예진흥기금 사업 개편을 위한 회의가 계속됨. 2015. 12.8 ~2016. 1.8에 걸쳐 2016년 예술위 문예기금사업 개편안이 최종 확정됨. 주요 내용은 ① (사업방식) 소액 다건식 단순 공모 축소, 기획공모사업 비중 강화, ② (심의제) 소수 예술전문가 중심 심의제 폐지하고 개방적 다원적 심의제를 도입하여 심의위원 풀제, 예술성뿐만 아니라 대중성, 해외진출 가능성 등 다원적 시각에서 심사, ③ (평가, 환류) 객관적 정량적 평가 도입으로 예술단체 공공성 책임성 확보 등

[사례2] '2015아르코문학창작기금', '2015우수문예지발간지원'사업 등 지원 규모 축소

- '아르코문학창작기금'은 역량 있는 문학인이 창작에 전념할 수 있도록 연간 1천만 원씩 100여 명에게 지원하는 10억 규모의 대표적인 '창작 지원 사업'으로 매년 약 1천여 명의 문인들이 신청하는 관심도가 높은 사업임
- '2015아르코문학창작기금' 사업은 청와대-문체부-예술위로 이어지는 블랙리스트의 집요한 실행 과정에서 심의위원들이 블랙리스트 배제를 거부하자 위원회 전체회의에서 102명의 선정자를 70명으로 축소하여 최종 선정자를 확정함. 잔여 예산으로 '주목할만한 작가상' 신설
- '우수문예지발간지원' 사업은 문학창작활동의 토대인 문예지 등 우수한 문학 분야 전문지 발간을 지원하여 문학 창작 및 비평 활동 활성화에 기여하는 것을 목적으로 한 사업임
- 블랙리스트 배제 지시가 하달된 11개 문예지 중 2건의 양해조치 이후 9건에 대한 배제 지시 실행을 위하여 선정종수를 축소 확정함
- 2013년 55건, 2014년 39건이 선정되었던 해당 사업은 2015년 12건에 대하여만 지원 결정함으로써 배정된 총 10억 원의 예산 중 30%만 사용함. 잔여 예산으로 '우수문예지 콘텐츠 아카이빙' 사업 신설

[사례3] 현장예술인교육지원사업, 우수 프로그램 문화원 순회사업 심의 후 폐지

- 한국예술인복지재단은 2014. 3. '현장예술인교육지원'사업 심사 결과 서울연극협회, 한국작가회의, 민족미술인협회, 우리만화연대 등 '좌성향' 단체들이 대거 선정되자 선정 결과 발표 계획을 중단하고 예술인들에 대한 생계 지원으로 사업을 전환하면서 '현장예술인교육지원' 사업을 폐지함
- 예술경영지원센터는 '2015년 문화원-예술단체 매칭 신규프로젝트 개발지원-기획안 공모(우수프로그램 문화원 순회 사업)'에서 문체부의 배제 지시를 심사위원 2명에게 전달하였으나 심사위원들이 이를 거부하자 담당 직원은 예술경영지원센터 대표, 문체부와 상의하여 '중복 지원 대상 문화원 제외'라는 원칙을 세워 사업을 폐지함으로써 최종 선정된 극단 마실을 배제함

[사례4] 예술영화전용관 지원 사업을 예술영화유통배급사업으로 변경

- 예술영화전용관의 이른바 '문체영화' 상영에 대한 대응책으로 문체부는 영진위에 사업 변경 등을 지시함
- 영진위는 2015. 2. 13. 문체부에 「영진위 주요현안 경과보고서」, 「영화상영등급분류 면제 추천 관련 개정 검토 내용」, 「예술영화전용관 사업개선안 경과」 등에서 문체부의 사업 개편 지시를 당장 추진하기 어렵다고 보고하였음에도 문체부는 강행을 지시, '예술영화전용관 지원' 사업을 '예술영화유통배급사업'

으로 변경함

- 이러한 사업 개편이 표현의 자유를 억압한다는 여론이 있자 영진위 직원은 문체부의 입장을 토대로 보도자료를 작성하여 영진위 위원장의 검토를 거쳐 문체부로 송부해 확인 요청하고 완성 배포함. 예술영화전용관이 '문제영화'를 상영한다는 이유로 사업을 개편하면서 '보도지침'까지 하달함

라. 블랙리스트 실행 과정으로서의 파행적인 심사제도 운영

공적 지원 과정에서는 그것이 공모방식이건 비공모방식이건 심사위원회를 구성한다. 사업의 정책적 목적과 그에 따른 절차나 방식은 운영 기관이나 관계 부처가 설계하고 그에 따라 세부 심사 기준을 정하는데, 이 모든 과정은 규정에 근거해야 한다. 사업의 진행 과정이 공정성, 투명성, 전문성을 갖추어야 하기 때문이다. 이 모든 과정이 규정에 근거하지만, 최종 선정은 심사위원의 책임과 권한이다.

블랙리스트 실행은 최종적으로 심사 과정에서 배제가 확정된다. 이 때문에 심사위원 구성에서부터 블랙리스트로 인한 배제가 이루어지고, 심사위원 구성 방식에서부터 정부와 기관의 개입이 용이하도록 규정을 변경한다든가 심사위원의 판단을 최소화하도록 심사 기준을 고안했다. 그러나 블랙리스트 배제라는 불법행위는 제도개편만으로는 실행될 수 없었기에 심사위원 구성에 직접 개입한다거나 심사위원에게 직접적으로 리스트 적용을 요구하는 등 심사개입이 이루어진다.

① 심사위원 블랙리스트 배제

[사례1] 한국문화예술위원회 책임심의위원 블랙리스트 배제

- 한국문화예술위원회는 2014년 책임심의위원 선정 과정에서 황현산 등 19건의 블랙리스트 배제가 실행됨

[사례2] 한국예술인복지재단 예술활동 증명 심의위원 블랙리스트 배제

- 예술활동 증명 심의위원 선정 과정에서 2015. 3. 오세곤 등이 배제되었음
- 이외에도 2015. 12. 2. 한상정, 정준모 등 8명이 추가 배제되었음

② 심사위원 구성 규정 위반

[사례1] 영화진흥위원회 무작위 추첨 위반

- 영진위는 심사위원 풀에서 '무작위 추첨'을 통해 후보자를 선정하는 규정을 위반하고 배제 의도가 관철되는 심사위원으로 심사위원 후보를 인위적으로 구성하여 운영

[사례2] 영진위 심사위원 후보자군 외에서 심사위원 구성

- '2015년 부산국제영화제' 지원금을 8억 원으로 삭감하라는 지시를 관철하기 위해 심사위원 후보자군에도 포함되어 있지 않은 이를 심사위원에 포함하는 등 심사위원을 구성. 2016년 글로벌 국제영화제 육성지원 사업에서도 전년도 지원금 축소로 인한 파장을 축소하고 논란을 방지하기 위하여 마찬가지로 '추첨' 등에 의하지 않고 심사위원을 위원장이 지정하여 심사를 진행함

③ 심사위원 구성 직접 개입, 심사 참여

[사례1] 모태펀드 투자심의위원회 구성 개입

- 「건전 문화예술 생태계 진흥 세부 실행계획」 중 '영화 투자 관련 개선방안'으로 '투심위 심사결과가 법령 규약 등에 위배될 경우, 운용사(투자심의위)에 대해 권고 또는 재심 요청'이 대응방안으로 제시됨
- 정부 비판적인 영화에 대한 대책으로 문체부 정책보좌관 박OO가 모태펀드 투자조합이 운영하는 투자심의위원회 '외부전문가 풀' 제도에 개입하여 친정부 성향의 인사들로 구성
- 2015.6. 경 문체부 작성 「모태펀드 영화계정 운용사 선정 관련」 보고서에는 모태펀드 영화계정 운용사 배제 및 지원을 결정하는데 청와대 경제수석이 직접 관여한 것으로 드러남

[사례2] 한국문화예술교육진흥원 문체부 주무관 심사 참여

- 한국문화예술교육진흥원 2016 문화파출소 운영 지원 사업에서 '군포문화재단'을 배제하기 위해 문체부 주무관이 면접심사에 참여하여 타 사업 중복지원 문제를제기하는 등 배제 조치 이행

④ 심사위원 제도 변경

[사례1] 한국문화예술위원회 책임심의위원회 폐지, 심사위원 풀제 변경

- 블랙리스트를 배제하고 책임심의위원회를 구성했으나 심의 과정에서 블랙리스트 적용에 대한 일부 심의위원들의 비판 등 문제가 불거지자 책임심의위원회를 폐지하고 심의위원 풀제로 전환. 책임심의위원회 폐지 및 심의위원 풀제 전환은 제167차 예술위 전체회의(2015.7.31.)에서 의결됨
- 심의위원 풀제 전환 이후 산하기관 임직원의 심의 참여 증가

⑤ 부당한 심사 기준 고안, 블랙리스트 단체들에 불리한 기준 적용

[사례1] '2015아르코문학창작기금'

- 블랙리스트 배제를 위해 시와 소설분야는 60% 축소 지원, 시조 등은 육성 차원에서 지원 후보 100% 결정 등 세부 분야별 형평성 안배를 감안하겠다는 선정 기준을 만들. 이는 단편소설 분야 박석근 작가를 반드시 배제해야 한다는 문체부 지시 때문임

[사례2] 예술위 '주목할만한 작가상'

- '2015우수문학창작기금'의 블랙리스트 실행에 따른 사업 축소 결과 잔여예산이 발생하자 '주목할만한 작가상' 신설
- 블랙리스트 배제를 위해 부당한 심사 기준 고안하여 심사 단계에서 비공식 가이드라인으로 제시됨
- 주요 문학상 수장자 배제 : 민간 부문 문학상의 경우, '주목할만한 작가상'과는 상금 등의 규모에서 전혀 비교도 되지 않는 영세한 상을 수상한 작가들도 수상자라는 이유로 해당 사업에서 배제
- '2015 아르코문학창작기금' 탈락자 배제 : '2015아르코문학창작기금' 사업은 블랙리스트 실행으로 파행된 대표적 사업으로 이미 한 차례 블랙리스트 실행으로 피해를 본 작가들을 다시 한 번 해당 사업에서 배제하는 기준으로 삼은 것. 블랙리스트 이중 실행
- 추천위원들의 추천에 따른 후보 작가군을 두고 블랙리스트 배제를 위한 심사 기준에 따라 어느 정도의 비율로 해당자들을 탈락시킬 수 있는지 엑셀자료로 작성하고 이를 문체부 해당 서기관에 보고함

[사례3] 예술위, 한국공연예술센터 정기대관 공모

- 대관 선정이 예상되는 단체들에 대하여 대관 신청서 미비, 과거 3년간 대관 후 실적 등 대관 배제 근거가 될 만한 사유를 심사과정에서 심사위원들에게 언급하는 방식으로 배제 조치

[사례4] 영진위 '글로벌 국제영화제 육성지원 사업'(부산국제영화제)

- 부산국제영화제가 2018년이 되면 10억 이상, 7년 이상 보조를 받은 단체에 포함되어 기재부 지침에 따른 국제행사 타당성 조사를 거쳐야 한다는 점을 제시하면서 자생성 강화 논리를 유도하고 사전에는 심사위원들에게 지원금 축소를 주문하여 실행하였음

⑥ 허위 정보 제공

[사례1] 한국연극인복지재단 2015 찾아가는 연극

- 최종 심사 당일 문체부 담당자는 한국연극인복지재단에 심사대상자 중 일부에 대해 '정산 불성실 이행 또는 횡령 사실'로 참가 자격이 없다고 유선통지. 심사 배제
- 조사 결과 블랙리스트 작동에 의해 6연극단체가 공정한 심사기회를 박탈 당한 채 부당하게 탈락

⑦ 심사방식 변경

[사례1] '2015 한국공연예술센터 정기대관 공모'

- 심사위원들이 심사항목 별로 점수를 매기고 이를 합산하여 선정하던 방식에서 블랙리스트 단체 배제를 용이하게 하기 위해 A, B, C, D 등 등급으로 1차 심사

[사례2] 예술위 '주목할만한 작가상'

- 아르코문학창작기금 잔여 예산으로 사업을 신설하면서 아르코문학창작기금 등에서 블랙리스트를 실행하면서 발생하였던 시행착오를 줄이고 배제지시의 수월한 이행을 위해 '추천위원 및 예비심사 제도'를 도입

[사례3] 한국출판문화산업진흥원 '세종도서'

- 도서 내용 검토를 위한 심사위원회와 이념 편향 등 결격사유 검증 중심의 선정위원회를 운영. 선정위원회가 최종 3차 심사 진행하여 선정작 확정함

⑧ 사전 협의, 블랙리스트 배제 요구, 심사결과 번복 요구

일부 심의위원들이 블랙리스트 실행에 반발했으나, 블랙리스트 실행에 공모한 사례도 많다. 심의에서 심의위원들에게 직접 리스트를 전달하거나, 심의를 주도할 심사위원과 사전에 리스트를 공유하고 해당 개인이나 단체가 배제될 수 있는 기준을 제안하거나, 또는 심사결과가 확정된 후 심사결과 번복을 요구하기도 했다.

[사례1] 2016 4분기 독립영화 후반 작업 기술지원 사업

- <강기훈 말고 강기타>, <밤섬해적단 습격의 시작>에 대해 영진위 직원 등이 심사위원들에게 배제를 요구하고 관철시킴

[사례2] 2015 창작산실 우수작품 제작 지원 <모든 군인은 불쌍하다>

- 2015년 4월 11일 극단 골목길 <모든 군인은 불쌍하다>를 포함한 8개 작품지원 선정
- 2015년 6월 18일 심사위원들을 재소집하여 사업이 폐지될 수 있다면서 극단 골목길 <모든 군인은 불쌍하다>를 선정작에서 제외할 것을 요구
- 심사위원들은 논의 끝에 심사 결과를 번복하지 않되 예술위 직원들이 <모든 군인은 불쌍하다>의 작가를 만나 스스로 작품을 포기할 수 있는지 물어보기로 하는 데 동의

⑨ 사업 포기 종용

[사례1] '2015 창작산실 우수작품 제작 지원' <모든 군인은 불쌍하다> 포기 각서

- 예술위 직원들이 <모든 군인은 불쌍하다> 작가를 찾아가 포기 의사를 받아내고, 권영빈 예술위 위원장의 지시로 다시 찾아가 포기 각서를 받음

⑩ 문서위조

[사례1] '2015 창작산실 우수작품 제작 지원' <모든 군인은 불쌍하다> 공연 포기 신청서 위조

- 예술위 직원들은 관리자 권한으로 행정시스템에 접속하여 극단이 자체적으로 공연 포기 신청서를 접수한 것처럼 문서를 위조함

[사례2] 한국출판문화산업진흥원 회의록 조작, 심사결과 조작

- '2016년 세종도서' 선정과정에서 배제 지시 도서들을 누락한 55종을 선정작으로 발표하면서, 심사위원회 회의록을 60종에서 55종 선정된 것으로 허위 작성(회의록 조작)
- '2016년 초록-샘플 번역 지원' 사업 심사에서 심사위원들에게 심사 결과 변경을 요청하였으나 거부당하자 담당자 임의로 '적격' 처리한 심사 결과를 '부적격'으로 조작함

[사례3] 영진위, 심사위원 구성 과정 '근거' 서류 조작

- 영진위는 배제 의도가 관철되는 심사위원 선정하기 위해 규정을 따르지 않고 심사위원을 구성하고 심사를 진행했으나 마치 심사위원 구성 및 심사 절차가 마치 공정하게 이루어진 것처럼 외양을 갖추기 위해 '근거' 서류를 조작함

⑪ 심사위원, 심사평, 선정작(선정단체) 비공개

공적 지원의 공정성, 투명성을 위해 심사 결과 발표 시 심사위원, 심사평, 심사 결과를 공개해야 한다. 이는 규정으로 정해져 있거나 별도 규정을 두지 않더라도 관행적으로 당연한 절차가 되어 왔다. 심사위원이 공정성과 전문성을 갖추어 구성되었는지, 심사평에서 세부 심의 기준은 공정하고 타당한지, 그에 따른 선정 결과는 합리적인지를 확인하게 하기 위해서이다.

블랙리스트 실행 과정에서 심사위원 비공개, 심사평 비공개는 물론 심사 결과를 선정자에 한해 개별 공개하는 등 공개주의 원칙이 지켜지지 않았다.

[사례1] 2015 문예진흥기금 공모 사업, 2015 한국공연예술센터 대관 공모 등 다수

⑫ 심의 및 결과 발표 지연

[사례1] 한문연 '2016년 방방곡곡 문화공간' 사업

- 1차 심의는 문체부 자체 리스트로 배제를 이행하고 2차 심의는 청와대와 국정원 회신이 늦어지자 청와대의 추가 배제 명단이 하달될 때까지 심의 일정이 연기됨

[사례2] '2015 아르크 창작기금' 사업

- 2015년 2월 발표 예정인 지원심의 결과가 블랙리스트 배제 이행을 위해 소위원회 심의 등이 추가되면서 블랙리스트가 배제된 지원심의 결과가 7월에 발표됨

마. 블랙리스트 실행과 관련하여 기관의 자체 리스트 활용 및 자체 검열

블랙리스트 하달이 지속되면서 청와대 국정원의 지시 없이도 기존 리스트를 활용해 배제가 실행되거나 '키워드'를 활용해 배제 리스트를 작성하거나 혹은 자체적인 검열을 실행한다. 문체부 및 산하기관에서 검열은 일상화 내면화되었다.

① 문체부 자체 리스트 적용

[사례1] 한국문화예술회관연합, '2016년 방방곡곡 문화공감' 사업

- 국정원의 배제 대상자 회신이 지연되어 심의에는 청와대 배제 명단만 반영됨. 문체부는 청와대와 국정원에 신청자 명단을 보내기 전 기존 지원배제 대상 명단에 있던 단체를 표시하여 보냈고 이에 따라 2015년 사업에서 배제된 22개 단체 중 2016년에도 재신청한 단체 13개가 전원 1차 심의에서 탈락함

[사례2] 문체부 출판인쇄과 자체 배제 리스트 작성 및 실행

- 2014년 10월 신임 000과장 부임시 김희범 차관, '이데올로기의 최전선'에 서 있으며 MB 때부터 이어져왔던 헌법 수호 노력의 성과를 보여야 한다는 방향 제시함. 출판인쇄과장 재직 기간 동안 박근혜 정부의 정책 기조에 부합하는 자의적인 기준을 적용함(국가 정체성이나 헌법원칙에 부담, 한국과 한민족의 역사적 정통성을 부정, 제주해군기지 건설, 밀양송전탑 건설 등 국가 주요 정책에 반대, 국내 유관사업 진흥 및 해외 진출 경쟁력 미흡, 타국과의 외교적 갈등 소지, 표절시비 또는 저작권 침범 연관, 민법과 형법을 위반하여 사회적 물의를 일으킨 사례, 세월호 시국선언 명단 등 활용)

- '2016년 우수출판콘텐츠 지원 사업' 2차 심사 결과에 대해 문체부 출판인쇄과 과장은 자의적인 판단 기준(북한, 자유주의 시장경제, 정부 정책, 역사관 등 정무적 판단 등)으로 배제 지시
- '한불 상호교류의 해 사업'에서 출판인쇄과 과장은 해외문화홍보원장의 지시를 실행하는 것만이 아니라 주도적으로 '프랑스 MEET 문예축제' 작가 파견, '2016 파리도서전 주빈국' 행사에 특정 문학인 배제를 지시하고, 한국문학번역원이 거부 의사를 밝히자 주요 본부장들을 세종시로 소환하여 겁박한 사실이 확인됨

② 산하기관의 자발적 검열

[사례1] 예술위 팝업씨어터 <이 아이> 공연방해 사건

- 팝업씨어터 참가작 <이 아이> 첫째 날 공연에서 '수학여행' '노스페이스' 등이 등장하자 예술위 문화사업부장이 공연예술센터장, 경영전략본부장에게 전화로 세월호를 연상시킨다고 보고
- 그날 밤 공연예술센터 간부들이 이튿날 공연을 취소시킬지 여부를 논의한 결과 카페 영업을 정상적으로 해야 한다는 명분으로, 카페 의자나 테이블을 못 움직이게 하는 등 사실상 공연 진행을 방해하기로 하고 실행함
- 예술위 공연예술센터 자체 기획 공연으로 청와대 문체부의 지시가 따로 없었으나 간부회의를 거쳐 공연방해를 실행함

[사례2] 국립국악원 <소월산천> 공연 취소 사건

- 2015. 11월 공연예정이었던 국악그룹 앙상블시나위가 공연을 2주 남겨둔 시점에서 공연을 기획한 국립국악원 측이 협업자인 연출자를 제외하고 단독 공연으로 진행하라는 요청을 받고 공연을 취소한 사건
- 조사과정에서 당시 국악원 기획운영단장이 국악원 직원들에게 박근형 연출가의 협업 사실을 문제 삼고 출연자 측에 공연 변경을 요청하라 지시한 정황이 확인됨
- 앙상블 시나위가 이에 반발 공연을 취소하고 검열 의혹이 제기되자 '공연 취소는 공연장 여건에 따른 것이고 특정 연출가 검열과는 무관하다'는 취지의 국악원 해명 또한 기획운영단장의 주도로 이루어짐
- 해당 공연에서 연출자 박근형 배제에 대한 청와대 문체부의 지시는 없었고 취소 후 문체부 보고만 이루어짐

[사례3] 예술위 자체 리스트 활용

- 2015년 12월 000 사무관이 예술위 심의위원 풀 명단을 청와대와 국정원에 보냈으나, 회신이 각각 2016. 2., 2016. 7.에 왔고 그 사이에 예술위가 자체적으로 보수 성향의 심의위원을 선정해 심의 진행

[사례4] 영진위 사전검열

- 영진위 각 부서에서는 주요 지원 사업에서 먼저 신청자와 시놉시스 등 작품 내용들을 검토하는 사전 검열

실행. 국정원이나 문체부로부터 하달된 '배제 키워드'를 활용함. '국가수반의 명예훼손' '4대강의 정부정책'이나 시책비판 '강정 해군기지 반대나 용산 철거민 투쟁' '노동자 투쟁 문제' '세월호 문제' '국정원 비판' '국가보안법 비판' '북한 관련(분단을 소재로 앞의 국가보안법을 비판하거나 정부를 비판하는 내용)' 등

[사례5] 대구아트스퀘어 청년미술프로젝트 특정 작가 및 작품 배제 사건

- 주최 주관 조직위원회 실무진 일부가 <100번째 촛불을 든 성주주민께> <망령> <바다 위로 밤이 걸어온다>에 대해 사드반대, 박정희 전 대통령에 대한 비판적 성향, 세월호 관련 작품을 이유로 해당 작가들에게 작품 교체, 제외, 수정 등을 각각 요구. 대구시 공무원이 행사 전 조직위 회의 및 실무진 회의에서 전시 내용과 관련된 발언을 하는 등 권한을 넘어서서 개입. 2017년 사건으로 박근혜 정부 이후에도 그 기초가 대구시 및 주최 측에 그대로 잔존하고 있음을 보여주는 사례

바. 블랙리스트 실행을 위한 민간(보수)단체 및 언론 활용

블랙리스트 실행을 위한 여론 조성, 블랙리스트 실행에 따른 여론 악화에 대응하기 위해 민간(보수)단체 및 언론을 활용하여 여론을 조작했다.

① 민간(보수)단체 활용

[사례1] 2015 하반기 다양성영화 개봉지원 사업 리스트 '의견 조화'

- 국정원 정보보고 문건에 '건전' 문화단체의 '의견조화' 사실이 게재. 이 단체는 2014.9. 경 정무수석실의 제시에 따라 <다이빙벨> 상영에 대한 반대 성명, <다이빙벨> 상업 반대 유튜브 동영상을 유포함. 영진위 블랙리스트 실행에 청와대, 국정원, 경찰, 문체부 등 핵심 권력 및 정보기관이 주도하면서 상호 교차 검열과 정보를 공유하였고, '건전영화단체'로 불린 보수(우파) 단체까지 개입

[사례2] 부산국제영화제 외압 사건

- 차세대문화인연대 관련자는 2014. 9. 4. '부산국제영화제의 <다이빙벨> 상영에 대한 자제를 요구한다' 제하의 성명서를 보내 확인을 거쳐 유포하고, 9.29. 허OO 국민소통비서관실 행정관에게 <다이빙벨> 관련 동영상 유포 자료 '부산영화제 초청작 <다이빙벨>을 저격하다!'를 보고, 확인을 거쳐 이를 유포. 이는 법원에서도 인정함
- 위 관련자는 2014. 10. 1. 청와대 허OO 행정관에게 '다이빙벨' 향후 대처계획'을 이메일로 보고하고, 10. 6. 하태경 의원실 보좌관 및 부산지역 대학생들과 합류하여 이 영화를 단체관람 후 보수적인 언론매체에 대한 '언론작업', '온라인감상평작업', '부산시민의 반대시위', '일반인 유가족의 맞대응 기자회견'을 추진할 것이라고 하였음

② 언론 동원

[사례1] 부산국제영화제 외압 사건

- 부산국제영화제에서 <다이빙벨> 상영 이후 독립영화전용관에서 같은 영화 상영이 확대되자 문체부는 국민소통실을 통해 언론사를 접촉, 기사 노출을 요구
- 2014. 10. 22. <뉴데일리>, <미디어펜>과 접촉한 결과 기사 노출을 약속받아 2014. 10. 23.자 <미디어펜>의 「세월호 참사 ‘다이빙벨’ 개봉…“사고 고통 이용한 상업 작품”」, 같은 해 10. 26. <뉴데일리>의 「세월호 가족 가슴 찡는 영화 다이빙벨」(이는 어버이연합 및 한겨레청년단 등의 시위 관련 기사)로 기사화
- 영진위 000 전 사무국장과 김세훈 위원장은 사전에 부산국제영화제에 대해 언론기고를 협의하고, 2015. 6. 2. 영진위 직원은 관련하여 기고문 초안을 000에게 이메일로 송부하고 다음날에는 수정초고를 위원장과 사무국장 그리고 문체부에 보냈으며, 2015. 6. 9. 문체부는 이 기고문의 수정본을 영진위로 전달하고, 2015.6. 16. 서울경제신문에 ‘부산국제영화제가 먼저 실천할 것들’ 제하의 기사가 실렸음

[사례2] 예술영화전용관 사업 개편

- 2015. 10. 16. 영진위 직원은 서울경제 발언대 수정 원고를 위원장에게 보내면서, 10. 21.원고마감으로 이때까지 문체부와의 조율 및 필자 섭외 등을 마쳐야 한다고 보고하고, 2015. 10. 17. 내부 검토라인을 거쳐 10. 19. 경 문체부로 송부한 후 10. 21. 발언대 원고를 서울경제 기자에게 보냈으며, 2015. 10. 22. 서울경제 발언대에 당시 영진위 위원 000의 ‘한국예술영화 상영 늘려야’ 제하의 기사가 실렸음

사. 이념 편향적인 정책 기조에 기반하여 ‘건전콘텐츠’ ‘건전 생태계’ 육성 모색

블랙리스트 실행을 위한 제도개편 과정에서 ‘건전세력 육성’ ‘건전생태계 육성’ 등이 빈번히 등장하고 있는데, 블랙리스트 사태는 소위 ‘좌파세력’에 대한 배제와 ‘보수 우파’ ‘건전 세력’에 대한 지원이 동시에 작동되는 사건이다.

[사례1] ‘건전콘텐츠 육성 사업 신설’

- 2014.3 경 문체부, ‘건전영화 육성방안’으로 전체 ‘12세 이상 관람가 영화에 70% 이상 투자하는 펀드’ 사업과 건전애국영화 제작지원 사업 추진
- 2014.8 경 문체부는 영진위에 건전애국영화 제작지원 사업으로 50억 규모 편성 지시, 영진위는 전체 관람가영화(가족영화)로 20억 편성. 2015.4. 영진위, 가족영화 제작지원 사업으로 24.7억 편성하여 최종 사업 공고

- 한국벤처투자 상근전문위원으로 임명된 000이 SH필름 대표 재직 중 저작권을 갖고 영화 제작을 추진하던 <통영의 딸>이 이후 제작자와 제목을 바꿔 <사선에서>로 제작됨. 이 영화는 모태펀드를 포함한 정부지원금이 영화 순제작비 45억 원을 상회하여 51억 7천만원에 이룸. 2016. 9. 경 크랭크 인 하고, 같은 해 12.경 크랭크 업했으나 2018. 5. 현재 미개봉 상태임

[사례2] 블랙리스트 실행에 따른 잔여 예산 전용

- 문체부 공연전통예술과는 ‘2015년도 공연예술 창작산실’ 연극 및 오페라 분야 잔여 예산 6억 원을 국립중앙극장 <향연> 제작 예산으로 전용할 것을 예술위에 지시하고 예술위는 그에 따라 민간에 지원되어야 할 예산 6억 원을 위원회 전체 회의 서면 결의를 통해 국립중앙극장에 지원함. 이 중 1억 원은 ‘2015년 공연예술창작산실 지원’ 사업의 박근혜 연출 배제로 인해 발생한 잔여예산임

[사례3] 한국연극협회 이사장 선거 개입

- 문체부가 서울연극협회 세력 확대를 우려하고 연극계의 정부 우호세력을 확보하려는 의도 하에 당시 예술위 위원이자 ‘보수진영’이었던 000의 선거를 돕고자, 특정단체 블랙리스트 양해 요청을 수용하고 청와대에 보고함

아. ‘대통령 모독’과 관련하여 집중적인 블랙리스트 실행 관리 및 감독

대통령 모독은 블랙리스트 배제 사유 중 ‘주요 관심 사항’으로 가장 철저히 관리되었다. 김기춘 비서실장은 실수비에서 구체적인 작가와 작품을 언급하며 배제를 지시하고 실행에 대해 보고받았다. 해당 작가와 단체, 관련자에 대한 광범위한 배제 지시(홍성담 <세월오월> 등), 정부 지원 배제는 물론 고소 고발 등 다양한 방식의 차별과 배제가 실행되었다. 블랙리스트 사태가 ‘좌파 척결’ ‘건전세력 육성’을 표방하지만, 권력을 사유화하고 그것을 불법적으로 실행한 사건임을 보여주는 사례다.

[사례1] 국립극단 기획공연 <개구리>

- <개구리>(2013.9.3. ~2013.9.15.) 개막후 9.6~9.7. 경 청와대에서 문체부로 문제제기가 있었고, 대책을 마련하라는 청와대 지시에 따라서 문체부가 국립극단 예술감독 면담 후, ‘그분(노무현 전 대통령)’과 ‘카멜레온(박정희 전 대통령)’의 대화를 통해 ‘그분’을 미화하고 ‘카멜레온’을 비하적으로 묘사한 점, 국정원 선거개입 사건을 ‘기말고사 컨닝’으로 풍자한 점 등에 대한 내용상 문제점을 지적하고 향후 조치 계획으로 2013년 국립극단 후속 작품에 정치적 소재의 내용은 배제토록 강력 조치하겠다고 보고하면서, 국립극단 예술감독을 교체 추진하겠다고 청와대에 보고한 사실이 확인됨

[사례2] (사)우리만화연대 <유신공주인형놀이>

- 2014.5. (사)우리만화연대가 발간하는 만화무크 『보고』에 <유신공주인형놀이>라는 만평 게재. 이 사실이 국정원 정보보고를 통해 청와대에 전달됨. 문체부 대중문화예술과 사무관은 청와대 문화체육비서관실이 (사)우리만화연대 관련 동향 보고를 지시한 바 있으며, 이후 동 단체를 차년도 사업에서 배제하라는 지시 하달 진술. (사)우리만화연대는 2015년 문예진흥기금 공모사업 중 '만화BOGO 토크콘서트'에서 심사 배제되고 콘텐츠진흥원의 '2015 연재만화 제작지원 사업'에서도 탈락하였음

[사례3] 대통령 풍자 전단지 배포

- 박근혜 대통령과 박근혜 정부를 비판하고 풍자하는 전단지를 배포한 사람들을 명예훼손으로 기소, 정치적 견해가 다른 사람들을 정부가 무리하게 수사하고 기소함
- 청와대는 전단지 배포자에 대해 엄중하게 대응. 김영한 전 청와대 민정수석 업무수첩, 비서실장 주재 수석비서관회의 자료에 청와대의 전단지에 대한 대응 적시. 경찰은 지침을 마련하여 일선 경찰서에 전단지 배포자를 발견했을 때의 행동요령 지시함
- 이하 작가의 경우, 건조물침입죄, 경범죄처벌법, 옥외광고물등관리법 위반으로 벌금 200만원 유죄 확정. 퍼포먼스 활동가 박성수는 집과 핸드폰, 통장 등을 압수수색 당했으며 8개월간 구속 수감. 2심 재판부는 무죄 선고

제2절 | 블랙리스트 사태의 문제점

이명박·박근혜 정부를 통해 자행된 블랙리스트 사태는 제도적인 관점에서 볼 때 입헌 민주주의의 침해, 민주주의 기본 질서 침해, 법치국가 원리의 침해, 평등원칙의 침해, 문화국가의 원리 침해, 문화정책의 공공성 및 투명성 훼손, 행정절차 및 행정법 관련 불법·부당 행위 등의 본질적이고 다양한 문제점들을 낳았다. 제도개선의 관점에서 블랙리스트 사태의 문제점을 분석하면 다음과 같다.

1. 입헌민주주의 침해

먼저 블랙리스트 사태는 우리 헌법이 명시하고 있는 입헌 민주주의를 심각하게 침해한다. 우리 사회의 근간이 되는 입헌 민주주의 체제는 “사회의 공적 자율성에 기한 정치의 의사결정을 추구하는 민주주의 원리와, 국가권력이나 다수의 정치적 의사로부터 개인의

권리, 즉 개인의 사적 자율성을 보호해 줄 수 있는 법치주의 원리라는 두 가지 주요한 원리에 따라 구성되고 운영된다.”³⁾

블랙리스트 사태는 사회의 공적 자율성을 정권의 의지에 따라 자의적으로 변형한다는 점에서 민주주의의 원리에 반할 뿐 아니라, 다수자의 권력으로써 문화예술인의 사적 자율성을 침해한다는 점에서 법치주의의 원리까지도 훼손한 심각한 범죄 행위이다.

2. 민주적 기본질서의 부정

우리 헌법상의 민주적 기본질서는 “개인의 자율적 이성을 신뢰하고 모든 정치적 견해들이 각각 상대적 진리성과 합리성을 지닌다고 전제하는 다원적 세계관에 입각한 것으로서, 모든 폭력적·자의적 지배를 배제하고, 다수를 존중하면서도 소수를 배려하는 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본 원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서”⁴⁾를 의미한다.

하지만 블랙리스트 사태는 시민사회에 획일적이고 일방적인 문화를 강요한다는 점에서 개인의 자율적 이성과 다원적 세계관의 형성을 가로막을 뿐 아니라 그러한 획일성으로 인하여 민주적 의사결정이 심각하게 훼손되게 한다. 이는 일정한 문화영역을 시민사회로부터 의도적이고 작위적으로 배제함으로써 자유와 평등이라는 민주주의의 기본적인 정치 원리조차도 부정하는 행위이다.

결과적으로 블랙리스트 사태는 특정한 정치적 견해들만이 통용되고 정권의 의지나 지향에 반하는 정치적 견해들은 인위적으로 도태시킴으로써 우리 헌법의 핵심으로 규정되는 민주적 기본질서를 부정하는 범죄행위다.

3. 법치국가의 원리 침해

블랙리스트 사태는 국가 운영의 전제라 할 수 있는 법치국가의 원리를 침해한다.

법치주의 혹은 법치국가의 원리는 합헌적이고 정당한 법에 의하여 국가권력이 통제되는 원리를 말한다. 법치국가의 원리는 기본적으로 국가 권력이나 다수의 정치적 의사로부터 개인의 권리, 즉 개인의 사적 자율성을 보호해 줄 수 있는 원리로서 그 토대에는 국민 또는 모든 사람의 기본권 보장이라는 헌법적 근거가 자리한다.

3) 헌법재판소 2014. 1. 19. 2013헌다1.

4) 헌법재판소 2014. 12. 15. 2013헌다1.

이런 맥락에서 블랙리스트 사태는 개인의 자유와 권리를 강조하는 자유주의 이념을 정면으로 부정하는 국가폭력 내지는 국가범죄다. 이에 대한 법제도적 근거를 제시하면 다음과 같다.

■ 표현의 자유에 대한 침해

- 우리 헌법 제21조제1항은 표현의 자유를 보장하고 제2항에서는 표현에 대한 검열제도와 허가제를 원천적으로 부정
- 블랙리스트 사태는 특정한 정치이념 혹은 일정한 정치적 행위를 이유로 문화예술인들을 그 창작·실연 활동에서 배제하거나 혹은 그 활동에 대한 지원을 배제함으로써 이들의 예술표현의 자유를 침해
- 이러한 침해행위는 표현행위 그 자체를 사전 금지하는 방식이 아니라 그러한 표현이 이루어질 수 없도록 문화예술 활동의 환경을 통제하는 방식을 사용. 즉 헌법재판소가 말하는 엄밀한 의미의 검열 행위가 아니라 지원 중단과 같은 간접적인 검열의 방식을 사용. 따라서 이는 검열로 규정하기보다는 1909년 일제의 출판법이나 18세기 초의 영국 앤 여왕 당시의 인쇄법 등에 비견할 수 있는 사실상의 허가제를 사용한 것이라고 할 수 있음
- 실제 이러한 검열 내지는 허가제는 표현의 자유를 본질적으로 침해할 뿐 아니라, 그러한 방식의 폭력이 야기하는 냉각 효과는 모든 문화예술인에 대하여 정부 정책에 순응하라는 강력한 신호로 작용하게 됨

■ 불법적인 민간사찰 : 개인정보권·사생활 침해

- 나아가 블랙리스트의 작성 과정 및 그 운용 과정에서 개인 정보에 대한 불법적, 편법적 수집이 광범위하게 이루어지고 이를 바탕으로 개인의 행위를 통제한다는 점에서 이는 민주 사회에서 금기로 되어 있는 국가의 민간인 사찰의 패악이 나타남
- 민간인 사찰은 국가가 개인의 가장 은밀하고 사적인 영역에까지 국가권력을 행사함으로써 개인의 사생활의 비밀을 침해할 뿐 아니라, 더 나아가 개인의 일상적 행동까지도 스스로 검열하게 만드는 한편 그의 행동과 일상 또는 그 결과로서의 사유방식이나 가치관까지도 변형하게끔 강요한다는 점에서 전체주의적 정치과정에서나 사용되는, 가장 극단적인 국가폭력의 한 형태
- 그러기에 우리 헌법은 보호관찰과 같은 교정적 행위조차도 법률과 적법한 절차에 의하도록 통제하고 있을 정도
- 그럼에도 블랙리스트 사태는 비밀리에 혹은 공공연하게 문화예술인의 사적 생활 영역에 침투하여 그의 정보를 수집하거나 혹은 그의 행위와 사고를 통제하고자 하였음. 그리고 바로 이 점에서 블랙리스트 사태는 헌법의 기본정신을 의도적이고 근본적으로 부정한 국가범죄

4. 평등원칙의 침해와 사회적 불평등 확대

블랙리스트 사태는 평등원칙을 침해하고 사회적 불평등을 구조화한다.

블랙리스트 사태는 일정한 문화예술인 그룹을 국가적 배제 내지는 통제의 대상으로 특정하고 이에 대한 차별적 처우를 한 것이라는 점에서 “문화적 생활의 영역에서 차별받지 아니한다”는 헌법상의 평등원칙을 침해한다.

문화예술의 물질적 토대가 현저하게 빈약한 우리의 현실에서 블랙리스트의 방식으로 문화정책적 지원의 대상에서 제외하는 것은 그들에 대한 단순한 차별에 그치는 것이 아니라 그들을 문화예술의 영역에서 사실상 배제하는 것을 의미하기 때문이다.

실제 블랙리스트와 같은 방식으로 국민을 통제하는 것은 일종의 비국민화 작업에 다름 아니다. 일제에 의하여 사용되었던 이 비국민화 전략은 체제 비판적인 시민들을 정치뿐 아니라 사회생활 일반에서 배제하고 경우에 따라서는 그들을 호모 사케르(homo sacer)로 만들어버림으로써 그의 존재 자체를 지워버리는 것이 된다.

이러한 차별행위는 그 대상자로 하여금 인간으로서의 존엄과 가치를 가지는 존재임을 부정하는 반인륜적인 것인 동시에 국민의 일부에 대하여 주권적 존재임을 부정하는 것이며, 국민주권의 원리 그 차제에 흠결을 만들어내는 범죄 행위다.

5. 문화국가 및 사회국가의 원리 침해

문화국가의 원리는 국가로부터 문화활동이 자유가 보장되어야 하고, 동시에 국가에 의하여 문화활동이 보호·지원·조정되어야 할 것을 요구한다. 그 의미에 대하여 헌법재판소는 “오늘날 문화국가에서의 문화정책은 그 초점이 문화 그 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는 데 두어야”⁵⁾한다고 선언하면서 국민 개개인은 문화향유권을 가짐을 확인한 바 있다.

더불어 사회국가의 원리는 국가가 그 국민에게 생활의 기본적인 수요를 충족시킴으로써 모든 사람들이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 즉, 사회적 정의와 사회적 안전, 그리고 사회적 평등을 이루어내어야 할 국가적 책무를 규정하고 있는 것이다. 이에 우리 헌법상의 문화국가와 사회국가의 원리는 다음과 같은 요청을 한다고 볼 수 있다.

5) 헌법재판소 2004. 5. 27. 2003헌가1.

- 문화향유권의 평등한 보장 : 국가는 문화예술에 대한 보편적 접근권을 확보함으로써 모든 국민들이 기본적인 문화생활을 향유할 수 있도록 하고 이를 바탕으로 '인간다운 생활'의 영위될 수 있도록 하여야 함
- 문화예술에 대한 물질적 토대의 형성 : 문화향유권은 문화생산의 측면에서 보자면 다양한 문화예술이 창작되고 또 실연될 수 있는 기본적 토대(특히 재정적·물질적 토대)가 조성되어야 함을 의미
- 문화복지와 문화적 격차 해소 : 주로 문화예술인에 대한 사회적 안전망에 대한 고려가 중심적인 정책사항이 될 것

이런 맥락에서 블랙리스트 사태는 이러한 문화정책의 기본 원리들을 정면으로 부정하는 행위다. 블랙리스트 사태는 문화의 자율성을 그 핵심에서부터 부정함으로써 시민사회의 공적 영역에서 구성되어야 할 영역을 국가의 한 하위개념으로 전락시키는 전체주의적 혹은 국가주의적 왜곡 현상을 발생시킨다. 다양한 의미와 상징들을 창조하는 '문화'가 획일화된 국가이념만을 재생산하는 '통치'로 전환하면서 문화는 그 본질적 실체를 상실해 버리게 되는 것이다.

따라서 블랙리스트 사태는 정부의 과도한 개입과 규제로 인하여 보편적 서비스의 체제로 보장되어야 할 국민의 문화 향유권과 문화적 평등을 침해한다. 그것은 문화를 정치에 종속시키면서 문화민주주의를 본질에서부터 부정하는 우를 범할 뿐 아니라, 문화의 주체를 시민·대중으로부터 통치권력으로 이전시켜 버림으로써 문화 그 자체를 말살시키는 과정에 다름 아니다. 나아가 문화예술인들의 생활의 터전을 제거해 버리거나 현저히 축소시킴으로써 그들의 생존까지도 위협하는 심각한 범죄 행위다.

6. 문화정책의 공공성과 투명성 훼손

블랙리스트 사태의 중요한 문제점 중 하나는 문화정책의 공공성과 투명성을 본질적으로 훼손한다는 점이다.

문화는 무한한 전·후방효과를 발생시킨다. 문화의 공공성은 이러한 내재적 특성에서 발현된다. 하지만 그에 대한 사회적 보상은 오직 시장 메커니즘에 의해 결정되는 경제적 가치만으로 결정되기 쉽다. 문화의 공공성이 사회적으로 보장되지 못하는 경우가 발생하는 것이다. 국가의 문화정책은 이러한 시장의 실패를 치유하고 문화예술의 다양한 기능(공공성)을 적극적으로 보상하는 수준에서 이루어져야 한다.

하지만 블랙리스트 사태는 이러한 문화정책의 틀을 왜곡하면서 문화적 지원에 대한 국

가적 의무를 문화예술 영역에 대한 국가의 시혜적 급부로 전환시키고 그것을 하나의 권력으로 치환하는 문제를 발생시켰다. 그 과정에서 문화를 국가 통치의 수단으로만 간주해 버리는 반문화적인 행태로까지 이어졌으며, 급기야 공무원의 국민에 대한 봉사자로서의 지위 및 정치적 중립의무 위반을 구조화하였다.

우리 헌법은 모든 국민에게 정치적 의견과 입장을 자유롭게 선택할 수 있는 기본적인 권리를 선언하고 있으며, 이를 이유로 차별하거나 어떠한 국가작용으로부터 배제하는 것을 금하고 있다. 그럼에도 불구하고 블랙리스트의 작성과 그 적용 사례들은 일정한 정치적 견해를 가진 사람들을 공적 급부 혹은 지원으로부터 배제함으로써 그 특정한 정치적 견해가 특별한 보호를 받도록 하였다. 공무원의 공직상의 권한을 특정한 정치적 견해에 편향적으로 투여함으로써 전체의 이익보다는 부분적, 분파적 이익을 우선한 것이다. 결과적으로 블랙리스트 사태는 특정한 정치적 견해를 편향적으로 대우함으로써 정치적 중립성에 정반대의 방향에서 그를 역행하는 행정과정을 야기한 것이다.

7. 행정절차 및 행정법 관련 불법·부당 행위의 일상화

블랙리스트를 작성하고 실행하는 것은 행정절차 및 행정법 관련 불법·부당 행위에 해당한다. 블랙리스트 사태는 행정과정에 필수적으로 요구되는 적법절차의 원칙에 대한 전면적 부정이라는 성격을 가진다. 블랙리스트 작성부터 실행에 이르는 모든 과정이 공정성 및 절차 합법성의 요청을 부인하고 있기 때문이다.

특히 블랙리스트의 작성 행위 자체가 그 기준이나 법적 근거가 애매모호한 만큼 자의적 재량 행사로서 재량의 범위를 유월한 위법한 행위다.

8. 이념과 이권에 기반 한 통치 계획 수립 및 추진

블랙리스트 사태는 이념 갈등을 조장하는 냉전적 통치 기획 및 실행 그리고 국민이 위임한 권력을 사적 이익을 취하는 데에 사용한 범죄행위다. 청와대 대수비, 실수비 등에서는 공공연하게 좌파 척결을 독려하고 국가기관은 이러한 이념 갈등, 이념 대결을 조장하는 정권의 지시를 국정기조로 이해하고 수행하였다.

블랙리스트 사태에서 정권이 가장 집요하게 억압, 배제, 차별한 경우는, 대통령 모독이었다. 대통령 모독은 곧 국가에 대한 모독으로 이해되고 그에 대한 집요한 억압, 배제, 차

별이 실행되었다. 대통령이 곧 국가라는 전근대적, 제왕적 통치를 실행했다.

문화정책은 이러한 이념 갈등, 이념대결의 도구가 되어 사회적 통제 장치이자 정치적 이익을 위한 수단이 되었다. 블랙리스트와 화이트리스트는 함께 작동한다. 박근혜 정부는 취임 직후 작성된 「문화예술계 건전화로 문화융성 기반정비」라는 문건에서 확인되듯이, ‘건전화’ ‘문화융성’에는 블랙리스트의 기획과 실행이 포함되며, 박근혜 정부의 ‘문화융성’은 최순실 국정 농단 사태가 보여주는 바와 같이 국가 문화 사업을 둘러싼 이권과 부패의 기반이었다.

9. 정책을 가장한 국가 범죄

이명박·박근혜 정부 문화예술계 블랙리스트 사태는 ‘검열 없는 시대 검열’이라는 특징으로 인해 정책의 외양을 띠고 전개된다. 이는 두 정권에서의 블랙리스트 사태의 공통점이고 유신 및 권위주의 정권 시대 검열과의 차이이다. 문화예술계 블랙리스트 사태는 특정한 정치적 견해를 통제하고 그에 따라 예술 활동을 제한한다는 점에서 검열에 해당하지만, 그 통제의 수단이 사법적 제재가 아닌 지원 사업 등에서의 배제다. 즉 국가의 문화정책을 배제와 차별의 수단으로 삼았다. 블랙리스트 범죄가 ‘정책’을 가장하는 이유다.

블랙리스트 범죄를 ‘정책’으로 가장하기 위해 이명박 박근혜 정부는 ‘균형화’ ‘건전세력’ ‘건전생태계’ 등의 용어를 사용한다. 이러한 용어들은 블랙리스트 범죄를 치우쳐 있는 것을 바로잡기(‘균형화’) 위해 특정 세력(‘건전’)을 보호하고 육성하는 통치행위인 양 호도한다. (김기춘 등 블랙리스트 1심 판결은 김기춘 등의 직권남용은 인정하면서 대통령에 대해서는 보수적 국민의 지지를 받고 당선된 대통령의 통치 행위로 무죄 판결한다. 그러나 2심 재판부는 박근혜 전 대통령에 대해 국정 최고 책임자인 대통령 자신의 직권을 남용한 행위이며 공모공동정범의 책임이 있다고 판결한다.)

헌법의 문화국가 원리에 따른 국가의 의무는 자율성, 다양성을 보호하는 것이다. 이때 국가의 의무는 국가가 자율성, 다양성의 내용을 특정하는 것이 아닌, 문화와 예술의 자율성 다양성이 보호될 수 있는 토양을 만드는 것이다. 문화정책은 그러한 국가의 의무를 수행하는 수단이다. 문화국가원리에 따른 국가의 의무가 문화에 대한 국가의 ‘통제’와 엄격하게 구분되어야 한다.

위헌, 위법, 불법, 부당 행위를 ‘정책’으로 가장하는 혹은 가장되는 이유는 국가 조직과 자원을 동원하기 때문이다. 블랙리스트는 청와대가 기획하고 국정원, 경찰 등 정보기관,

문체부 등 행정부 그리고 공적 자금이 투여되는 공공기관 등을 통해 실행되었다. 블랙리스트 실행체계는 그대로 정책이 입안되고 실행되는 체계와 겹치지며 그 수단 역시 그대로다.

제3절 | 블랙리스트 사태의 제도적 원인

1. 문화국가원리를 구현할 법제도 장치 미비

블랙리스트 사태의 가장 본질적인 성격은 이 사건이 헌법을 위반한 사건이라는 것이다. 그러나 김기춘 등 블랙리스트 재판에서 볼 수 있듯이 이에 대한 죄책은 ‘직권남용’이다. 헌법은 문화권과 표현의 자유 보장을 명시하고 있지만 이를 보호하고 구현할 법적 제도적 장치가 미비하다.

그간 표현의 자유는 이를 제한하는 법률적 제도적 장치를 제거하는 방향으로 이루어졌다면, 블랙리스트 사태에서 볼 수 있듯이 이를 침해한 범죄 행위에 대한 죄책의 법률적 근거 마련이 필요하다. 또한 『헌법』 제22조 예술가의 권리는 법률로써 보호한다고 명시하고 있지만 이에 대한 법률이 마련되어 있지 않다.

블랙리스트 사태는 명시적인 법적 원칙이나 조항, 법정계획의 위반뿐 아니라, 법률상 명확하게 규정되어 있지 않거나 법률적 통제 장치가 미비하여 행정적 재량을 발휘할 수 있는 법과 제도의 틈새에서 작동했다.

헌법이 명시한 문화국가원리를 구현하기 위한 관련 법제도 정비가 필요하다.

2. 국가 주도 문화정책 수립의 한계와 폐해

헌법은 국가의 의무로 문화의 창의성, 다양성, 자율성을 보장할 것을 명시함으로써 문화국가원리를 표방한다. 문화국가원리가 국가 문화정책을 통해 구현된다고 할 때, 문화정책의 수립 과정에서부터 문화의 창의성, 다양성, 자율성 보장을 위한 장치가 마련되어야 한다.

블랙리스트 사태에서 정치권력은 문화정책을 (정치적) 이익 추구의 수단으로 위헌, 위

법, 불법적으로 전용하였다. 그 과정은 ‘균형화’ ‘건전화’ ‘문화융성’ 등등을 국정기조로 하여 범죄 행위를 정책으로 가장하는 것이었다. 문화정책을 수단으로 한 국가범죄가 가능했던 것은, 문화정책 수립 과정이 창조성, 다양성, 자율성이라는 문화국가가 추구해야 할 가치를 포함하고 있지 못하기 때문이다.

블랙리스트 사태는 문화정책 수립의 과정에서부터 문화적 가치를 포함하지 않은 국가 주도 문화정책은 표방하는 비전이나 목표와 무관하게 이데올로기의 강제와 사익 추구의 수단이 된다는 것을 보여주고 있다.

3. 문화정책 전달 체계의 위계화

문화의 가치는 정책의 수립 과정은 물론 정책이 구현되는 행정에서도 포함되어야 한다. 그러나 국가 문화정책의 주무 부처인 문화체육관광부, 문화예술 공공기관보다는 청와대, 국정원, 기획재정부 등이 중요 정책과 사업에 대해 일방적으로 의사결정을 하는 기형적인 문화행정 구조가 반복되어 왔다. 이러한 기형적인 문화행정 구조는 ‘청와대-문체부-산하기관-현장 문화예술계’로 위계화된 전달 체계로 확대된다.

문화 환경의 변화에도 불구하고 중앙정부 중심의 문화행정으로 인해 공공기관, 지역 지원 기관, 현장 문화예술인 등에 대한 일방적인 공급 정책(사업)이 반복되는 것은 문화 예술정책의 수립과 전달 체계가 중앙 권력 중심으로 위계화되어 있기 때문이다.

블랙리스트 사태는 이러한 위계화된 전달 체계가 그대로 범죄에 행정과 공공기관이 손쉽게 동원되어 국가범죄를 수행하는 도구가 되었음을 그대로 보여준다. 블랙리스트 사태는 국가 권력에 의해 문화행정 자율성, 문화적 가치 훼손 등이 반복되고 일상화되어 발생한 국가조직범죄의 결과물이다.

4. 문화정책을 둘러싼 불안정한, 퇴행한 협치 구조

한국문화예술위원회, 영화진흥위원회 등 예술 지원 기관의 민간위원회 출범은 문화정책의 수립과 집행에서 국가 주도를 극복하고 사회적 참여를 확대하기 위한 것이다. 그러나 민간 자율 운영 원칙을 침해하는 법적 제도적 제약과 한계가 명확한 상황에서 민간위원회의 위상은 심각하게 훼손되었다.

『공공기관운영에관한법률』 등은 민간기관의 예산권, 인사권을 주무부처인 문체부 장

관의 권한으로 정하고 있다. 기관 평가 등에서도 예술행정 공공기관으로서의 전문성과 무관한 성과주의 지표로 기관의 운영을 강제한다. 문화예술 행정에 대한 참여, 평가 등 사회적 통제 구조를 마련할 법적 제도적 장치가 미비하다.

자율성을 보장하는 법적 제도적 장치의 미비로 참여와 협치를 위해 설립된 기관들조차 ‘칭와대-문체부-산하기관’이라는 위계적 구조에서 자유롭지 못하고 이러한 위계적 구조는 블랙리스트라는 위헌, 위법, 불법 지시를 그대로 집행하는 범죄의 도구가 되었다.

블랙리스트 사태는 이러한 불안정한 협치 구조를 토대로 하여 작동되고 위계화를 강화함으로써 협치 구조의 불안정성을 심화했다. 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 예술경영지원센터 등 대다수의 문화예술 지원 기관이 문화체육관광부에 대한 종속성이 심화되었다. 블랙리스트 사태가 본격화되면서 문화체육관광부, 산하기관은 지시 없이도 자체적인 검열을 수행했다.

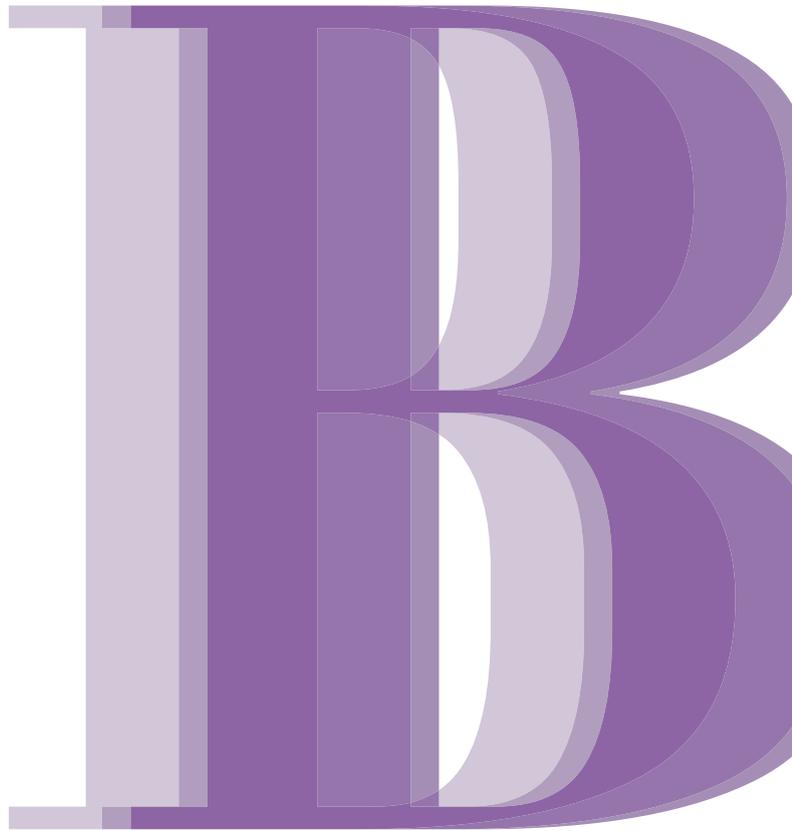
5. 문화행정의 민주적 운영을 위한 공론장, 사회적 통제 장치 미비

문화행정이 문화의 가치를 구현하기 위해서는 정책의 수립부터 행정의 과정에서 창의성, 다양성, 자율성이라는 문화의 가치를 포함해야 한다. 그러나 그동안 국가 주도, 중앙권력 주도, 중앙정부 주도의 공급 중심 정책, 위계적인 행정은 표방하는 비전이나 목표와 달리 문화적 가치를 구현하고 있지 못하다. 이러한 위계적인 문화예술정책과 행정이 반복되고 구조화된 것은 이를 견제할 공론장, 사회적 통제 장치가 협소했기 때문이다.

신뢰를 바탕으로 한 문화행정의 자율성, 전문성 구현, 현장의 참여와 협치는 법적 제도적 장치만으로 이루어지는 것은 아니다. 문화예술 현장의 공론장은 물론 사회적 통제가 필요하다. 국가 주도 공급 중심의 정책과 행정이 구조화되면서 문화예술계의 공론장과 사회적 통제가 협소화되어 있다.



문화예술계
블랙리스트
진상조사 및
제도개선위원회





문화예술계 블랙리스트
진상조사 및 제도개선위원회 백서

4

블랙리스트 방지를 위한 제도개선의 원칙과 방향

제1절 블랙리스트 사태 이후 제도개선 원칙

제2절 블랙리스트 사태 이후 제도개선 방향



4

블랙리스트 방지를 위한
제도개선의 원칙과 방향

제1절 | 블랙리스트 사태 이후 제도개선 원칙 : 제도개혁으로서 '자율, 분권, 협치'

세계적인 지식인 레베카 솔닛(Rebecca Solnit)은 자신의 저서 『이 폐허를 응시하라』에서 “오히려 재난 속에서 많은 이들이 강렬한 연대 의식을 경험하며, 그러한 경험은 재난이 일어나기 전 사회가 가지고 있던 문제와 약점을 역설적으로 드러낸다”고 말한다. 다시 말해 재난은 처참한 현실이지만 동시에 새로운 미래, 특히 과거의 문제들을 해결하는 새로운 출발점이 될 수 있다는 의미다.

현재 이명박 정부와 박근혜 정부가 초래한 문화정책의 폐허 앞에서 우리 사회가 주목해야 할 부분이다. 블랙리스트 사태를 비롯하여 문화정책의 파국 혹은 폐허에서 우리가 주목해야 하는 것은 ‘재난(블랙리스트 사태와 국정농단)이 일어나기 전 사회(문화정책)가 가지고 있던 문제와 약점’을 구체적으로 파악하고 원인을 분석하고 재발방지를 위한 철저한 개혁에 집중하는 것이다. 만약 과거와 같이 현재의 심각한 문제점들을 대충 덮고 지나간다면 우리는 또 다시 유사한 재난을 반복하게 될 것이다. 그리고 새로운 출발과 미래를 위한 디딤돌을 우리 스스로 차버리는 결과를 낳게 될 것이다.

이런 맥락에서 새로운 문화정책 혹은 ‘문화정책이 나가야 할 원칙과 방향’의 출발점은 바로 블랙리스트 사태를 비롯하여 과거 정부들의 문화정책을 둘러싼 국가범죄, 정책범죄의 진상과 원인을 철저하게 규명하는 것이다. 이는 정치적 보복도 아니고 이념적 대립도 아니며 과거에 집착하는 것은 더욱 더 아니다. 문화정책의 새로운 출발과 지속가능한

미래를 위한 최소한의 필요조건이다. 블랙리스트 방지를 위한 제도개선의 원칙과 방향의 설정이 중요한 이유가 여기에 있다.

또한 레베카 솔닛의 주장처럼 우리는 문화정책의 폐허에 대처하는 과정을 통해 ‘재난 속에서 피어나는, 더욱 강렬한 사랑과 연대’를 경험할 수 있어야 한다. 블랙리스트 사태의 진실과 정의를 되찾는 과정이 문화예술 생태계의 신뢰, 호혜, 협력의 가치를 다시 구성하는 전환점이 돼야 한다.

다음으로 새로운 문화정책의 수립보다 더욱 시급한 것은 부패한 관료주의, 다시 말해 블랙리스트를 가능하게 했던 문화행정의 환경 자체를 개혁하는 것이다.

지난 20여 년 동안 한국 사회의 문화정책은 질적, 양적으로 비약적인 팽창을 거듭했다. 과거 예술인 지원사업 정도로 이해되었던 문화정책은 도시재생, 사회혁신, 창조경제, 문화교육, 여가문화 등 현대 국가와 도시가 직면한 다양한 사회문제들을 해결하고 새로운 대안을 모색하는 영역이 되었다. 이 과정에서 국가 단위 문화정책의 주무 부처인 문체부를 비롯하여 정부 부처 전반에 걸쳐 문화사업의 규모가 크게 확대되었고, 지역문화재단을 비롯하여 다양한 문화 분야 전문기관들이 전국 곳곳에 설립되었다.

하지만 우리는 박근혜 정부의 국정농단 사태를 통해 대한민국 문화행정의 맨 얼굴과 마주하게 되었다. 역설적이게도 국가 문화정책의 핵심 사업들은 비선 실세들의 먹잇감에 불과했고, 국민의 문화권리를 지켜야 할 문체부를 비롯한 국가 관료와 공공기관 종사자들은 법제도를 유린하며 예술 검열을 일상적인 국가 정책으로 운용했다. 어떻게 이러한 일들이 21세기 민주공화국에서 아무렇지 않게 자행되었고 지속될 수 있었을까?

우리는 박근혜 정부 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 가장 중요한 문화정책 과제는 바로 ‘국가 문화행정의 전면적인 그리고 본질적인 재검토’다. 새로운 정부 앞에 수많은 개혁과제와 다양한 아이디어가 있겠지만 문화행정 내부에 뿌리 깊게 자리하고 있는 관료주의에 대한 철저한 개혁과 혁신이 없다면 과거의 악습을 반복할 것이다. 화려한 의전과 성과로 표류하는 문화사업들의 남발, 무늬만 그럴듯하지 국민들 삶과는 무관한 혁신 의제들, 문화예술인의 자율성과 창조성을 배제하고 박탈하는 행정 장치들의 재생산…

블랙리스트 사태로 촉발된 문화예술의 자율성 문제 역시 국가 문화행정에 대한 전면적

인 재검토에서부터 시작될 수 있다. 국가 문화행정이 몰락한 폐허에서조차 문화행정에 대한 전면적인 재검토가 불가능하다면 문화예술의 자율성 확보는 어쩌면 요원할 것이다. 블랙리스트 사태에서 확인했던 것처럼 성찰은 없고, 오직 사업의 아이디어와 실적만이 중요한 관료주의자들에게 문화예술 전문기관과 문화예술인들은 국가사업에 동원하고 통제해야 할 문화 ‘예비군’에 불과하기 때문이다. 지금 시점에서 국가 문화행정을 전면적으로 재검토하고 재구조화 하는 것이야말로 문화예술인의 자율성, 문화예술 전문기관의 독립성 등을 확보해 나가는 과정, 그 자체다.

새로운 시대의 정책 원리로 강조되고 있는 ‘자율, 분권, 협치’는 제도개혁이라는 토대 위에서만 실질적으로 작동할 것이다.

1. 자율

최근 문화정책은 물론 문재인 정부의 국가 운용 철학의 키워드 역시 ‘자율, 분권, 협치’다. 국가 권력과 소수의 엘리트들이 문화정책을 기획하고 공급하던 시대는 종말을 고한 지 오래되었다. 국민 개개인과 생활 커뮤니티들의 삶의 가치를 실질적으로 높여줄 수 있는 정책과 제도는 더 이상 공급자나 서비스 제공자가 아니라 주체 스스로의 경험과 힘에서 나온다. 시민이나 국민이 ‘고객’으로 오인돼서는 안 된다. 중앙 정부와 공공에서 공급하고 동원하는 정책사업이 아니라 국민 개개인의 자율성, 시민력, 창의성 등이 형성되고 축적될 수 있는 문화정책으로의 전환이 시급한 이유다.

2. 분권

분권 역시 다르지 않다. 국가 단위에서 자율성과 독립성이 작동하기 위해서는 분권이 추진돼야 한다. 새로 시작될 분권정책은 기존의 땅 따먹기 식으로 지역 곳곳에 정치적인 이권 때문에 추진하는 특별한 도시개발 사업이 아니라 삶의 자기결정권에 기반한 문화분권이여야 한다. 또한 국가의 모든 사업이 ‘기획재정부에서 결정해서 중앙 정부 부처, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 전문공공기관(중간지원조직) 그리고 주민’으로 공급되고 전달되는 낡고 위계적인 행정체계 자체를 혁신하지 않으면 어떠한 사업도 그 가치를 발휘하기 힘들다. 정책의 목표와 원리는 바뀌었는데 일하는 방식은 ‘하청계열화’ 그 대로니 사업이 제대로 될 리가 없다. 분권은 사업을 나누어주는 것이 아니라 권력을 이행

하는 것이다. 지역자치, 삶의 현장과 주민들에게 더 많은 권력을 주는 것이 필요한 때다. 전달체계 자체를 협력체계로 개혁하는 것이 그 어떤 사업 아이템보다도 중요하다.

3. 협치

분권이 중앙과 지역, 중앙정부와 지역정부의 협력 체계를 구축하는 것이라면 협치는 정부와 민간, 공무원과 시민 사이의 협력 체계를 구축하는 과정이다. 누구나 한국 문화정책의 핵심적인 문제점 중에 하나로 공공에 대한 높은 의존도를 지적한다. 매일같이, 지금 이 순간에도 ‘민간 자립’을 외치며 수많은 공공지원사업들이 추진되고 있지만 공무원도 문화예술인도 ‘이 사업은 실패할 것이라는 점을 잘 알면서도 어쩔 수 없이 진행해야 하는 것’이 현실이다. 실질적인 민간 혹은 시민 주체의 역량을 강화하고 축적하고 사회적으로 협력할 수 있는 제도나 환경이 전혀 준비되어 있지 않기 때문이다. 어느새 사회적 트렌드가 되어버린 ‘협치’지만 실제로 협치의 가치와 과정을 경험해 보거나, 신뢰하는 공무원이나 공공기관은 매우 드물다. 오히려 최근 들어 정부 기관을 비롯하여 대부분의 공공기관들은 시민과의 협치, 민간 전문가와의 협력보다는 사업 자체를 ‘외주화’(아웃소싱)하고 철저하게 발주처(클라이언트)의 위치에서 관리, 감독하는 제도에 익숙해져 왔다. ‘갑과 을’의 계약 관계를 합리적인 제도이자 행정의 투명성이라 이해하고 학습해 온 공무원 조직이 ‘시민 주도’, ‘문화민주주의’ 등에 기반한 협치 원리에 적응하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 협치는 그냥 사이 좋게 협력하는 것이 아니라 공무원과 공공이 독점하고 통치해 왔던 국가 권력과 재원을 시민들에게 적극적으로 이행하는 과정이기 때문이다.

따라서 자율, 분권, 협치에 기반한 문화정책이 구현되기 위해서는 각각의 사업화가 아니라 그 원리에 기반한 제도개혁이 우선돼야 한다. 현실에서 자율, 분권, 협치는 개인의 선의나 자연발생적으로 작동될 수 있는 것이 아니라 능동적이고 지속적인 제도개혁을 통해서만 실현될 수 있다.

블랙리스트 사태라는 폐허 속에서 새로운 문화정책의 길을 찾아내는 것은 많은 시간과 인내심을 필요로 한다. 본질적이고 혁신적으로 개혁 자체를 단기간에 할 수 있다는 비합리적인 인식과 관행 자체가 먼저 개혁돼야 한다. 최근 많은 사람들이 우리 사회의 가장 큰 적폐는 ‘시간’이라고 말한다. 다가올 문화정책, 블랙리스트 사태 이후의 제도개선은 ‘빨리 빨리’가 아니라 ‘제대로’ 된 적폐청산과 개혁을 통해 만들어져야 한다.

제2절 | 블랙리스트 사태 이후 제도개선 방향

1. 제도개선 방향성

지금까지 살펴 본 바와 같이 블랙리스트 사태는 이명박·박근혜 정부 기간 동안 문화예술 정책 및 행정을 둘러싸고 자행된 거대한 국가범죄다. 동시에 블랙리스트라는 불법적이고 부정적인 문화정책은 오랫동안 축적되었던 우리 사회 문화정책과 문화행정의 문제점들을 노골적으로 전면화하고 있다.

다시 말해 블랙리스트 사태 이후의 문화정책과 문화행정은 과거의 연속선상에서 변형된 형식으로 반복되어서는 안된다. 블랙리스트 사태 이후 제도개선의 방향은 “지금 우리에게 문화정책과 문화행정은 무엇인가?”라는 본질적인 물음에서부터 시작해야 하며, 앞서 언급한 ‘자율, 분권, 협치’의 원리들이 본질적으로 실현될 수 있는 사회변화를 동반한 제도개선이어야 한다.

이를 전제로 블랙리스트 사태 이후 제도개선의 방향성을 정리해서 제시해보면 다음과 같다.

- 본질적 목표의 전환 : ‘공익을 위한 예술 진흥’에서 ‘예술의 내재적·사회적 가치 지원’으로
- 예술의 개념과 가치 확장 : ‘문화예술계의 이권’에서 ‘삶·사회에서 예술적 가치가 창조되는 모든 과정’으로
- 주체성 형성 : ‘국가기관과 공공정책 중심의 공급’에서 ‘현장(지역) 예술생태계의 형성 지원’으로
- 협력체계 혁신 : ‘하청계열화된(청와대-기재부-문체부-공공기관-지역단체) 전달체계’에서 ‘시민·생활·지역 주체에게 우선적인 권한이 있는 협력체계’로 구조 개혁
- 일하는 방식의 혁신 : ‘새로운 의제 개발 및 사업화 중심’에서 ‘사회적 자원의 분배와 공유를 중심’으로 사업 과정 재구조화
- 시간 정책의 제도화 : ‘확정적인 성과와 결과만 있는 사업체계’에서 ‘불확실한 경과와 과정이 존중되는 사업체계’로 예술지원 행정체계 개혁
- 평가와 성찰이 있는 정책 : ‘형식화되고 비현실적인 평가사업 남발’에서 ‘성찰과 혁신이 실질적으로 작동하는 평가체계’로

2. 제도개선 주요 과제

앞서 언급한 문화정책의 새로운 방향성 혹은 패러다임의 전제 속에서 블랙리스트 사태의 재발방지를 위한 문화행정 혁신 과제를 제시해보면 다음과 같다.

■ 문화정책의 자율성과 독립성 확보

- 청와대, 국가정보원, 기획재정부 등의 정치권력, 행정권력 구조에서 발생하는 문화정책의 왜곡, 문화적 가치의 훼손 등에 대한 제도적 안전 장치 필요
- 법제도 정비 : 헌법 개정, 형법 제정, (가칭)'예술가 권리 보장을 위한 법률' 제정, 문화 관련 법제도(문화기본법, 문예진흥법, 지역문화진흥법 등) 개정 등
- 블랙리스트 사태 이후 (가칭)문화 권리와 표현의자유를 위한 선언

■ 문화체육관광부의 사회적 통제 및 기능 정상화를 위한 조직구조 개편

- 문화체육관광부의 파행적인 문화행정으로 인해 문화정책 협력체계가 위계적인 전달체계(하청계열화)로 구조화되었음
- 문화체육관광부에 대한 사회적 통제, 문화공공기관의 자율성 및 투명성 강화 등이 시급한 과제로 존재
- 문화체육관광부의 사회적 역할 재조정 : '개별 문화사업 관리 및 통제'에서 '국가 문화정책 기획조정 및 협치'로 역할 정상화. 문화예술지원사업은 전문기관으로 권한 이관하고 국가단위 문화정책 기획조정, 국정운영의 문화적 가치 확산, 부처간 협력, 전국 단위 지역문화정책 연계, 국제 교류, R&D 등을 주요 업무로 재구조화
- 문화체육관광부 장르별 예술지원과 해체하고 '예술정책' 통합 및 신규기능(국가 단위 및 부처 협력) 중심의 운영
- 문화예술교육과 등 외부 전문기관이 존재하는 부처들도 최소화하거나 기관내 파견하여 '갑질 행정'이 아닌 '현장 행정' 문화 구현

■ 문화예술지원기관의 자율성, 전문성, 협치 강화

- 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 예술경영지원센터 등 대다수의 문화예술지원기관이 문화체육관광부에 대한 종속성이 심화되었음
- 문화예술전문지원기관으로서의 자율성, 투명성, 협치 역량 등이 심각하게 퇴행된 상황
- 블랙리스트 사태 이전부터 문화예술지원체계에 대한 심각성은 지속적으로 제기되었으며, 블랙리스트 이후 제도개선안은 블랙리스트 사태만이 아니라 문화예술지원체계의 본질적인 개혁과 동시에 고려되어야 함
- (가칭)'국가예술위원회' 설치 : (가칭)'국가예술위원회'를 통해 예술정책의 위상 격상 및 역할 강화,

(가칭)‘국가예술위원회법’ 제정, 예술의 가치에 기반한 예술행정 구조 마련, 문화체육관광부 중심에서 독립 위원회로 예술정책 및 예술지원사업의 행정 권한 이관, 국가예술위원회로 예술정책 및 예술지원 공공기관 이관(한국예술인복지재단 예술경영지원센터, 국립예술단체 등)

■ 문화적 가치가 내재된 문화재정 정책 수립

- 문화예술정책의 특수성과 고유성이 고려되지 못한 채 위계적인 국가재정 전달체계 내에서 문화정책과 문화사업의 왜곡 현상이 심각하게 발생하고 있음
- 문화정책과 협치를 둘러싼 의사결정 구조가 예산집행을 둘러싼 관료주의, 경제환원주의 등을 통해 일방적으로 무력화되는 상황
- (가칭)‘문화인지예산’ 정책의 수립 및 계획 마련
- e나라도움을 비롯하여 예산집행구조 내에 문화적 특수성과 가치 반영
- 문화정책의 안정성과 지속가능성을 위한 중장기 문화재정 확보
- 문화예술 분야 참여예산제도 도입

■ 참여와 협치에 기반한 문화행정 평가 및 환류 체계 구축

- 블랙리스트 사태에서 확인할 수 있듯이 문화체육관광부와 문화예술지원기관들의 운영 과정에 있어 시민 참여나 협치는 부재한 상황
- 문화민주주의와 협치의 가치가 구현되는 평가체계의 실질화를 통해 문화행정에 대한 사회적 통제와 협치 기반 조성 필요
- 평가제도 운영의 투명성과 공개성 확보 : 시민추천시스템 도입, 평가위원 선정 과정의 공개, 전직 문화체육관광부 공무원 임명 지양 외
- 평가에 있어 국민참여 및 협치제도의 실질적인 도입 : 국민평가단 운영 및 실질적 배점 부여 외
- 문화행정 평가지표 및 평가체계 개혁

■ 지원사업 심사제도 개편

- 심사위원 풀 데이터베이스화(DB) 확대 : 장르별, 영역별, 분야별 심사위원 풀을 입체적으로 확대하여 DB화. 사업의 성격과 내용에 적합한 전문 심사위원을 확보. 심사위원 제적사유에 대한 기준을 확대 및 엄격하게 적용
- 예술지원 심사 제도개선위원회 구성 : 문화체육관광부 또는 한국문화예술위원회 내 한시적으로 심사제도개선위원회 구성. 지원체계, 심사위원 구성방식, 심사방법, 채점방법, 최종 선정 결과에 대한 매뉴얼 작성. 다면 심사와 클린심사를 위한 기본 원칙 마련
- 지원심사 옴부즈맨 제도의 실질적 활용 : 심사의 부절적인 결과에 대한 제보 및 이의신청에 대한 제도적 장치 마련. 지원 심사에 대한 이의신청이 있을 경우 내부 검토를 통해서 리뷰가 필요한 사업의 경우. 재심위원회 구성. 심사위원 중 부적절한 심사가 있었다고 확인될 경우 심사위원 풀에서 제외하는 장치 마

련. 부당하게 탈락한 심사에 대한 구제장치 마련

- 심사 결과 및 평가에 대한 사후 모니터링 : 평가의 환류를 강화하기 위한 DB 구축 및 심의-평가 연계 시스템 강화. 심사 내용에 대한 근거 자료 확보. 심사 과정에 대한 충분한 설명과 심사 결과에 대한 내실 있는 리뷰 게재. 일괄적인 모니터링 중심의 평가제도에서 우수 사업에 대한 리뷰와 비평 기능의 평가 강화



문화예술계 블랙리스트
진상조사 및 제도개선위원회 백서

5

블랙리스트 방지를 위한 제도개선 권고

- 제1절 블랙리스트 방지를 위한 법제도 개선 권고
- 제2절 블랙리스트 방지를 위한 문화행정 개선 권고
- 제3절 블랙리스트 방지를 위한 문화예술기관 개선 권고
- 제4절 블랙리스트 방지를 위한 후속조치 권고



5

블랙리스트 방지를 위한 제도개선 권고⁶⁾



제1절 | 블랙리스트 방지를 위한 법제도 개선 권고

1. 추진배경

■ 추진 근거 ■

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

- 대한민국 헌법은 문화·예술 영역의 보장을 위한 기본권으로 표현의 자유(『헌법』 제 21조)와 학문과 그 파생적 기본권으로서 예술의 자유 및 예술인 등의 권리(『헌법』 제22조)를 보장하고 있음
 - 『헌법』 21조에서 보장하는 표현의 자유는 정치뿐 아니라 문화영역에서도 상대주 의에 입각하여 문화적 다양성, 다원성을 보장한다는 의미
- 블랙리스트 사태는 ‘국가 권력이 스스로의 정치적, 경제적 이익을 위해서 자신들에게 비판적이거나 우호적이지 않은 국민(문화예술인)을 불법적으로 감시, 통제, 검열, 배제, 차별한 범죄 행위’

6) 5장 표기방식(예: 기관명 등)은 전원위원회에서 의결한 권고 그대로 반영.

※ 서울고등법원은 김기춘, 조윤선, 김종덕 등 블랙리스트 범죄자들에 대해 “이 사건에서 피고인들은 문화예술계의 특정 개인이나 단체가 정부에 반대하거나 비판적인 입장을 표명하였거나, 특정 이념적·정치적 성향을 가졌다는 이유로 그들에 대한 명단을 문체부를 거쳐 예술위, 영진위, 출판진흥원에 하달함으로써 정부 지원을 배제하도록 지시 하였음. 이러한 피고인들의 행위는 위와 같은 헌법과 관련 법률의 규정 등에 비추어 볼 때 위헌·위법·부당한 행위에 해당함”이라고 선고하였음 (2018.1. 23.선고 / 2017노2425 / 2017노2424(병합))

- 문화예술계 블랙리스트 사태의 후속조치로서 법률 제·개정 논의가 2017년 전반기 부터 지속됨
 - 『문화기본법』 개정을 통해 문화권 개념(제4조)에 ‘정치적 견해’에 따른 문화 표현 과 활동에서의 차별 금지 내용을 포함시킴(유은혜 의원 대표발의)
 - 문화체육관광부, ‘문화예술계 지원 배제 재발 방지를 위한 후속대책’으로 ‘(가칭) 예술가 권익 보장을 위한 법률’ 제정 계획을 발표(2017. 3.)
- ※ 예술가 권익 보장을 위한 법률 발의, 예술가 권익보장위 설치, 예술지원에서의 ‘공정성’ 훼손 및 예술의 자유 침해 사례 신고에 의한 형사처벌 등 포함(‘공정성’ 회복)
- 블랙리스트 사태 이후 표현의 자유 확대를 위한 법제도적 기반을 강화하고 이를 통해 표현의 자유 침해를 방지해야 함
 - 표현의 자유 범위에 대한 진상조사 및 책임자 처벌의 법적 근거를 강화하여 표현 의 자유 보호를 위한 실질적인 법제도 기반을 마련
 - 헌법 개정과 함께 문화기본법 등 문화 분야 법제도를 정비하고 관련 조항 마련
 - 예술가 권리 보호를 위한 상설화된 제도 마련 필요

2. 제도현황 및 문제점

(1) 「헌법」을 비롯하여 총체적인 법제도 위반

- 국가조직의 최상층에서 관료조직, 산하기관 및 단체에 이르기까지 조직적, 전방위적으로 벌어진 국가조직범죄
 - 직권남용 또는 업무방해와 같은 개인 차원의 일탈적 범죄행위를 넘어섬
- ※ 서울고등법원 선고결과 요약
(2018.1. 23.선고 / 2017노2425 / 2017노2424(병합))

순번	피고인	공소사실 순번	죄명	원심 판단	항소심 판단	선고 요약
1	김기춘	2	1급 공무원사직관련 직권남용, 강요	모두 무죄	직권남용 유죄, 강요 무죄	징역 4년
		3	예술위 책임심의위원 선정 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	
		4	문예기금 등 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		5	영화 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		6	도서 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	직권남용 전부 유죄, 강요 무죄	
		7	국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률위반	유죄	좌동	
		2	조윤선	4	문예기금 등 지원배제 관련 권력남용, 강요	
5	영화 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요			모두 무죄	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	
6	도서 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요			모두 무죄	직권남용 유죄, 강요 무죄	
8	각 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률위반			일부 유죄	전부 유죄	
3	김상률	1	노태강에 대한 사직요구 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	징역 1년 6월
		4	문예기금 등 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		5	영화 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	직권남용 전부 유죄, 강요 무죄	
		6	도서 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	
4	김소영	3	예술위 책임심의위원 선정 부당개입 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	징역 1년 6월, 집행유예 2년
		4	문예기금 등 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		5	영화 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	직권남용 전부 유죄, 강요 무죄	

순번	피고인	공소사실 순번	죄명	원심 판단	항소심 판단	선고 요약
5	김종덕	6	도서 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	징역 2년
		1	노태강에 대한 사직요구 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	
		2	1급공무원 사직 관련 직권남용, 강요	모두 무죄	직권남용 유죄, 강요 무죄	
		4	문예기금 등 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		5	영화 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		6	도서 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	
6	신동철	9	국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률위반	일부 유죄	좌동	징역 1년 6월
		3	예술위 책임심의위원 선정 관련 직권남용, 강요	직권남용 유죄, 강요 무죄	좌동	
		4	문예기금 등 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		5	영화 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	모두 무죄	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	
7	정관주	6	도서 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	모두 무죄	직권남용 전부 유죄, 강요 무죄	징역 1년 6월
		4	문예기금 등 지원배제 관련 직권남용, 강요	직권남용 일부 유죄, 강요 무죄	좌동	
		5	영화 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	모두 무죄	직권남용 전부 유죄, 강요 무죄	
		6	도서 관련 지원배제 관련 직권남용, 강요	모두 무죄	직권남용 전부 유죄, 강요 무죄	
		10	각 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률위반	모두 유죄	좌동	

□ 불법적인 국가조직범죄로 인해 총체적인 헌정 유린 및 국민의 기본권 침해 발생

- 국민기본권 침해 : 양심의 자유, 사상의 자유, 표현의 자유, 예술의 자유, 평등권, 개인의 정보보호, 문화권 등
- 헌법의 기본정신 훼손
 - 민주적 기본질서의 부정, '개인의 자율적 이성' 및 '다원적 세계관' 부정, 기본 원칙 훼손(민주주의, 법치주의, 문화국가원리, 평등원칙 등), 개별 법률 등 총체적·근본적인 위반

※ 서울고등법원 선고결과

(2018.1. 23.선고 / 2017노2425 / 2017노2424(병합))

- 이러한 헌법 및 관련 법령의 규정들을 종합하여 보면, 정부가 문화예술의 영역에서 어떠한 개인이나 단체가 정부에 반대한다거나 비판적인 입장을 표명하였다는 이유, 특정 이념적·정치적 성향을 가지고 있다는 이유, 또는 정부에 반대한다거나 비판적인 내용을 담고 있는 예술작품 또는 창작물을 창작, 전시, 상연, 상영하였다는 이유로 해당 개인이나 단체, 예술작품 또는 창작물 등을 일방적으로 정부의 지원 대상에서 배제하도록 하는 것은, 위와 같은 헌법상 문화국가의 원리 및 표현의 자유, 예술의 자유를 보장하고 있는 취지에 정면으로 반하고, 합리적 이유 없이 지원 여부에 차등을 두는 것이므로 평등의 원칙에 반할 뿐 아니라, 이러한 헌법상 원리들을 구체화한 문화기본법의 규정에도 어긋나는 것이므로, 타인의 명예나 선량한 풍속, 기타 사회질서 등 다른 우월한 헌법적 가치나 법익을 보호하여야 할 필요가 있다는 등의 특별한 사정이 없는 한 허용될 수 없음.
- 이 사건에서 피고인들은 문화예술계의 특정 개인이나 단체가 정부에 반대하거나 비판적인 입장을 표명하였거나, 특정 이념적·정치적 성향을 가졌다는 이유로 그들에 대한 명단을 문체부를 거쳐 예술위, 영진위, 출판진흥원에 하달함으로써 정부 지원을 배제하도록 지시하였음. 이러한 피고인들의 행위는 위와 같은 헌법과 관련 법률의 규정 등에 비추어 볼 때 위헌·위법·부당한 행위에 해당함.

(2) 표현의 자유 침해 범죄 처벌 및 재발방지를 위한 법제도 미비

- 불법적·위법적 방식: 명시적인 법적 원칙이나 조항, 법정계획의 위반 뿐 아니라, 법률상 명확하게 규정되어 있지 않거나 법률적 통제장치가 미비하여 행정적 재량을 발휘할 수 있는 법적 틈새에서 작동
- '국가조직범죄'로서 아래로는 문체부의 거의 모든 소속기관이 블랙리스트의 하위 실행기관으로서 동원됨(불법적인 행정적, 재정적 자원의 동원) : 이에 '문화예술'(문화예술진흥법)만이 아니라 '문화산업' 영역까지도 포괄하는 전방위적이고 광범위한 사태임
- 표현의 자유 침해와 관련하여 진상조사 및 책임자 처벌을 위한 법적 근거가 부재한 상황
 - 현행 법제도는 표현의 자유 중요성을 제시하고 있을 뿐 표현의 자유 침해 범죄에 대

한 진상조사 및 책임자 처벌의 법적 근거가 취약한 상황

- 최근 블랙리스트 범죄에서도 확인할 수 있듯이, 표현의 자유 침해에 대한 대규모 국가조직범죄에도 불구하고 진상조사의 법제도적 근거와 권한이 없어 문화체육관광부의 훈령에 의존하는 자문위원회 수준의 제한된 진상조사만이 진행되고 있음
- 특히 표현의 자유 범죄 특성상 블랙리스트 사태의 경우처럼 문화체육관광부의 권한을 벗어나는 경우가 일반적이기 때문에 이에 대한 법제도적 장치가 시급한 상황
- 최근 블랙리스트 범죄에 대한 서울고등법원의 판결 선고 사례처럼, 표현의 자유 관련 국가범죄에도 불구하고 처벌에 대한 법적 근거가 취약하여 ‘직권남용죄’만이 적용될 수밖에 없는 것이 현실

3. 개선방안

(1) 「헌법」 개정을 통한 표현의 자유 및 문화기본권 확대

□ 문화예술 관련 조항의 개정 필요성

- 현행 『헌법』은 문화예술에 관한 규정으로 제9조의 문화국가조항과 제22조제2항의 저작자·예술가 등에 대한 보호조항 등을 두고 있음
- 하지만 이 두 조항만으로는 실질적으로 국가의 문화정책을 통제하고 헌법적 가치에 부합하도록 향도하는 효력은 담아내지 못하고 있음
- 이에 최근 진행 중인 헌법 개정의 기회에 국가의 문화정책에 관한 기본적인 틀을 담아내는 헌법 조문 개정·신설 노력이 필요함

□ 문화예술 관련 정책 및 문화예술인 권리에 대한 헌법적 보장

- 문화국가조항의 국가의무조항으로의 전환을 통하여 문화예술에 대한 국가적 의무를 강화
- 문화예술인의 권리를 보다 구체적으로 규정함으로써 그 규범적 실효력을 강화

□ 현행 『헌법』 제9조 개정 : 문화의 자율성, 다양성, 지속가능성, 문화접근권(문화향유권) 보장 조항 신설

현행규정	개정안	비고
〈항 신설〉 제9조 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.	제00조 ① 모든 사람은 문화생활을 누릴 권리를 가진다. ② 국가는 전통문화의 계승·발전과 문화적 자율성과 다양성을 보장하고 문화의 창달과 육성을 위한 지원정책을 수립하고 집행하여야 한다.	인간다운 생활을 할 권리 다음에 조 신설

□ 현행 『헌법』 제22조 개정 : 학문과 예술의 자유 관련 권리보장의 확대, 예술인의 자조적 활동을 위한 헌법적 토대 마련

현행규정	개정안	비고
제22조 ① 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다. ② 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다. 〈신설〉	제22조 ① 모든 사람은 학문과 예술의 자유를 가지며 학문과 과학, 예술의 결과를 향유할 권리를 가진다. ② 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다. ③ 국가는 문화예술가의 생활안정을 위하여 노력하여야 하며, 그 자조조직을 지원·육성하여야 한다. 문화예술가의 자조조직의 자율적 활동과 발전은 법률로써 보장한다.	학술·예술의 결과 향유권 규정 국가의 지원·보장 의무 자조조직 지원·육성 의무

□ 현행 『헌법』 제21조 개정 : 표현의 자유 명문화

현행규정	개정안	비고
제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다. ③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다. ④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다. 언론·출판이 타	제25조 ① 모든 사람은 자유롭게 자신의 의사를 표현할 권리를 가지며, 이에 대한 허가나 검열은 금지된다. ② 언론매체의 자유와 다원성·다양성은 존중된다. ③ 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 배상 또는 정정을 청구할 수 있다.	

현행규정	개정안	비고
인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.		

□ 현행 『헌법』 제32조 개정 : 문화예술인의 노동자성 보장

현행규정	개정안	비고
제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. (이하 생략)	제32조 ① 모든 사람은 일할 권리를 가진다. (이하 생략)	근로 → 일
제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.	제33조 ① 모든 사람은 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.	

□ 현행 『헌법』 제19조 개정 : 정치적 이유에 의한 차별 및 배제 금지 조항 신설

현행규정	개정안	비고
제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다. (항 신설)	제19조 ① 모든 사람은 양심, 사상, 신념, 의견, 종교, 신앙의 자유를 가진다. ② 모든 사람은 정치적 이유로 인하여 법에 의해 부여되는 자격이나 능력, 권리가 제한되거나 박탈당하지 아니한다. 다만 정치적 중립성이 필수적으로 요구되는 경우에는 법률로써 달리 정할 수 있다.	정치적 이유에 의한 배제 금지

□ 현행 『헌법』 제58조 개정 : 기금운용체계의 헌법화 및 정비

현행규정	개정안	비고
제58조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. (항 신설)	제58조 ① 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. ② 기금은 중대한 공익의 실현을 위하여 특정한 자금을 신속적으로 운용하여야 할 특별한 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 그 운용 및 관리는 예산에 준한다.(혹은 그 수입과 지출은 예산(법률)에 의한다)	기금의 헌법적 근거 설치 및 운용·관리의 국회통제 강화 ※ 예산제도를 현재와 달리 예산법률주의 방식으로 개정할 때에는 '예산법률에 의한다'고 해야 함

(2) 표현의 자유 침해 범죄의 진상조사 및 책임자 처벌을 위한 법적 근거 마련

- 문화 관련 법제도 정비를 통해 표현의 자유 침해 범죄에 대한 처벌 근거 마련
 - 표현의 자유는 문화정책의 핵심적인 가치로 명시되고 강조되어 왔으나 이에 대한 실질적인 보호 장치는 거의 부재한 상황
 - 블랙리스트 사태 이후 문화기본법에 차별과 배제 금지 조항이 포함되었으나 아직도 표현의 자유 범죄에 대한 명확한 처벌 조항, 피해자 구제 및 보상제도 등에는 법제도가 취약한 상황

- 법제도 정비를 통해 문화예술 관련 표현의 자유 범죄에 대한 명확한 처벌 조항을 신설하고, 이와 관련하여 피해자 구제 및 보상 역시 법제도화 추진
 - 『문화기본법』 개정 또는 (가칭) ‘예술가 지위 및 권리 보호에 관한 법률’ 제정하여 법제도화 추진

- 표현의 자유 보장과 예술가 권리 보호를 위한 상설적인 협치 기구로서 대통령직속 (가칭) ‘문화예술인 표현의 자유 및 권리 보장 위원회’ 설치
 - * 이와 관련해서는 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회의 별도 권고안 「블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 후속조치 권고안」의 세부 내용 참조
 - 표현의 자유 관련 예술가들의 일상적인 권리 보장을 위해 대통령 직속 (가칭) ‘문화예술인 표현의 자유 및 권리 보장 위원회’를 법률로 설치 : 『문화기본법』 개정 또는 (가칭) ‘예술가 지위 및 권리 보호에 관한 법률’ 제정에 포함하여 법제도화
 - (가칭) ‘문화예술인 표현의 자유 및 예술가 권리 보장 위원회’는 표현의 자유, 예술가 권리 보장과 관련하여 일상적인 ‘신고 및 제보 센터 운영, 조사 활동, 피해자 보호 및 구제 활동, 제도개선 활동, 블랙리스트 사태 관련 후속 조치 활동, 표현의 자유 관련 권고 및 평가 활동’ 등을 진행
 - (가칭) ‘문화예술인 표현의 자유 및 예술가 권리 보장 위원회’는 형식화된 자문위원회가 아니라 행정지원을 받는 민간 주도의 협치형 위원회로 설치

- 『문화기본법』 개정 및 (가칭) ‘예술가 지위 및 권리 보호에 관한 법률’에 담겨야 할 주요 내용
 - 목적 : 문화예술 표현의 자유 보장과 예술가 권리 보호
 - 예술가의 권리 : 표현의 자유와 문화다양성 등 문화기본권, 예술 활동에 종사할 권

- 리, 예술을 사회적으로 표현하고 소통할 권리, 예술 활동과 권리 보호를 위해 단체를 구성하고 활동할 권리 외
- 국가 및 지방자치단체의 책무 : 문화예술 표현의 자유와 예술가 권리에 대한 적극적인 보장 의무, 계획과 정책 그리고 평가 등의 수립과 집행, 차별과 배제 금지, 문화예술 지원 기관 자율성과 독립성 보장 외
 - 문화예술 지원 기관의 책무 : ‘지원은 하되 간섭은 하지 않는다’는 원칙(팔길이 원칙) 강화, 개방성과 투명성 그리고 협치에 기초한 기관 운영 외
 - (가칭)‘문화예술인 표현의 자유 및 예술가 권리 보장 위원회’ 구성과 운영에 관한 내용
 - 문화예술 표현의 자유와 예술가 권리 보호를 위한 예술가권리보호책임자 제도 도입 : (가칭)예술가권리보호관’을 개방직으로 임명, 예술가권리보호 관련 업무의 전문성과 독립성 확보, (가칭)‘문화예술인 표현의 자유 및 예술가 권리 보장 위원회’ 지원 업무 총괄 외
 - 예술가 권리 침해행위 관련 내용 : 실태조사, 신고 및 직권 조사, 피해자 보호 및 구제, 시정 조치 외
 - 문화예술 표현의 자유 및 예술가 권리 침해 범죄에 대한 처벌 근거 : 벌칙, 과태료 외

(3) 『공공기관 운영에 관한 법률』의 대상 기관에서 문화예술 지원 기관 제외 추진

- 『공공기관 운영에 관한 법률』 제정(2007년) 및 적용 이후 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회 등 문화예술 지원 기관 운영의 민주주의와 협치 기반이 약화됨
 - 위원장 호선 제도 폐지, 위원장 직접 권한 확대(사무국장 선임, 심사위원회 선정 외) 등으로 인해 본래 위원회 조직의 취지보다는 위원장 개인 중심의 독임제 기관 방식으로 운영됨
- 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회 등 문화예술 분야 합의제(협치형) 위원회에 대한 『공공기관 운영에 관한 법률』 적용 예외 조치 검토 및 추진
 - 해당 법률은 주무부처(문화체육관광부)의 장이 해당 기관의 임원 임면을 하도록 하여 ‘민관협력 위원회의 자율적 운영을 저해하고, 경영실적 평가를 기획재정부가 평가하도록 하여 문화예술 지원 기관의 설립 목적 및 운영과는 동떨어져 있다’는 비판을 받아 왔음

- 문화예술분야 협치형 위원회들의 설립 목적과 역할을 고려하고, 블랙리스트 범죄의 작동 방식 등을 판단했을 때, 현행대로 운영될 경우 문화예술 관련 위원회들의 자율성과 창의성이 지속적으로 훼손될 우려가 높음
- 이와 관련하여 KBS, EBS는 해당 법률에서 예외 기관으로 적용된 사례 존재
 - 제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 ‘기관’이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.<개정 2008.2.29.>
 - ②제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.<개정 2007.12.14., 2008.2.29.>
 1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
 3. 『방송법』에 따른 한국방송공사와 『한국교육방송공사법』에 따른 한국교육방송공사
- 블랙리스트 사태와 관련하여 문화예술 지원 기관의 자율성, 독립성, 특수성을 강화하기 위해 『공공기관 운영에 관한 법률』의 대상 기관에서 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회 등을 예외 기관으로 적용하는 것을 추진

4. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
『헌법』 개정을 통한 표현의 자유 및 문화기본권 확대	• 『헌법』 각 조항 개정 및 신설	• 정부 • 문화체육관광부 • 법무부 + • 국회	2018. 12.
표현의 자유 침해 범죄의 진상조사 및 책임자 처벌을 위한 법적 근거 마련	• 법제도 정비(『문화기본법』 개정 또는 새로운 법 제정)을 통해 표현의 자유 침해 범죄에 대한 처벌 근거 마련 • 대통령직속(가칭) ‘문화예술 표현의 자유 및 권리 보장 위원회’ 설치	• 정부 • 문화체육관광부 • 법무부 + • 국회	2018. 12.

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
법 개정·제정을 통한 문화예술 표현의 자유 및 예술가 권리 보장	· 『문화기본법』 개정 또는 새로운 법 제정을 통해 법제도적 근거 마련	· 정부 · 문화체육관광부 · 법무부 + · 국회	2018. 12.
『공공기관운영법』 개정	· 『공공기관 운영에 관한 법률』의 대상 기관에서 문화예술 지원 기관(한국문화예술위원회, 영화진흥위원회 등) 제외 추진	· 정부 · 문화체육관광부 · 기획재정부 + · 국회	2019. 12.

제2절 | 블랙리스트 방지를 위한 문화행정 개선 권고

1. 추진배경

■ 추진 근거 ■

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(이하 ‘블랙리스트 진상조사위’)의 블랙리스트 사태 진상조사 결과(2017년 12월 기준), 약 11,000 여명의 블랙리스트 명단 데이터베이스(DB)가 작동된 것으로 밝혀짐

※ 현재까지 확인된 블랙리스트 사건 현황에 따르면 문화예술인 1,012명, 문화예술단체 320곳이 실제 구체적인 피해를 입었음이 확인됨. 피해건수로는 개인이 1,898건, 단체가 772건의 검열 및 지원배제, 사찰 등을 받은 것으로 확인 <블랙리스트진상조사위 보도자료>(2017. 12. 20.)

- 문화예술계 블랙리스트 사태는 ‘집권세력이 국가기관, 공공기관 등을 통해 법·제도·정책·프로그램·행정 등의 공적(公的) 또는 비공식적 강요·회유 등의 수단을 동원하여, 정권에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인들을 사찰·검열·차별·배제하는 등 권력을 오·남용함으로써 민주주의 원리를 파괴하고, 예술표현의 자유와 문화예술인의 권리를 침해한 국가범죄이자 위헌적이고 위법, 부당한 행위’로

정의할 수 있음

※ 블랙리스트 사태는 특정 권력자, 정부기관, 사건, 피해자로 한정되어 진행된 것이 아니라 ‘대통령과 청와대’, ‘국가정보원과 경찰’ 그리고 ‘문화체육관광부와 대다수 문화공공기관’이 함께 조직적이고 체계적으로 기획해서 실행한 불법 정책인 동시에 국가 범죄로 확인됨

- 블랙리스트 사태는 권력기관 중심의 문화정책 이권화, 국민의 참여와 비판 차단 등 문화민주주의 훼손, 표현의 자유와 문화다양성 등 문화기본권 침해 등 심각하고 지속적인 문제점들이 문화행정 전반에 걸쳐 구조화되었음을 확인시켜 주었음
- 이에 문화행정 제도 전반에 대한 권력기관으로부터 문화정책의 자율성과 합리성 확보, 문화체육관광부를 비롯한 문화행정 체계의 정상화, 문화예술전문기관의 독립성과 기관 내 민주적 운영 체계 확보, 국민과 문화예술인의 참여 및 비판에 기초한 문화행정 민주화 등의 개혁 조치가 엄중하고 구체적으로 추진되어야 함

2. 제도 현황 및 문제점

(1) 청와대·국정원 등 국가권력의 문화행정 도구화

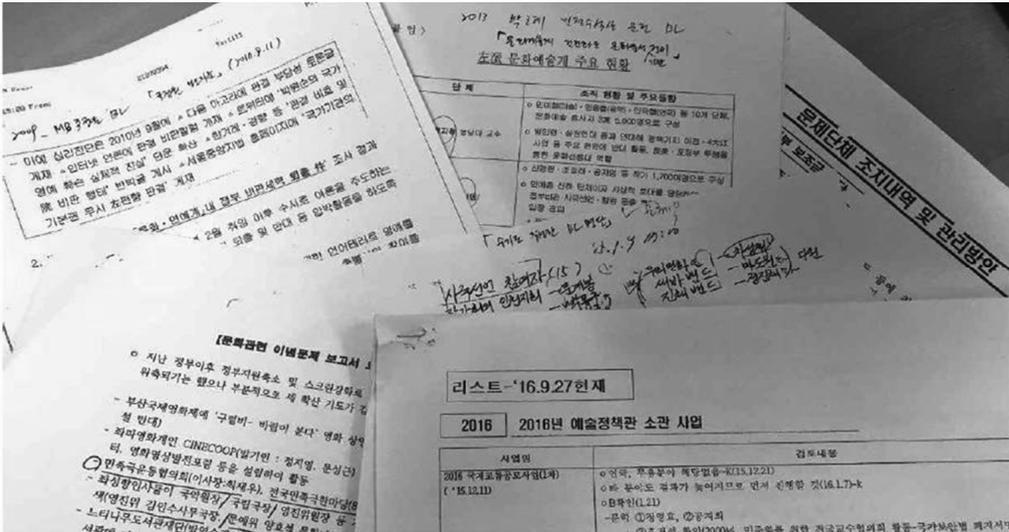
- 이명박 정부의 「문화권력 균형화 전략」(2008. 8.), 박근혜 정부의 「문화예술계 건전화로 ‘문화융성’ 기반 정비」(2013. 3.) 등 문화정책·행정에 대한 국가 권력 개입 및 통제 반복
 - 헌법, 문화기본법 등이 명시하고 있는 문화국가의 원리, 문화예술인의 권리 등에 대한 국가 권력의 일상적인 침해 구조가 존재

“대부분의 문화예술인은 정부와 기업의 지원금에 의존하는 점을 고려, 의도적으로 자금을 우파 쪽으로만 배정하고 체계적으로 관리하여 문화예술인 전반이 우파로 전향하도록 추진” 「문화권력 균형화 전략」

“민예총·문화연대 등 필수 左派조직들은 예술위·영진위 등의 정부지원 대상 선정시 철저 배제하는 등 점진적으로 격리 추진” 「문화예술계 건전화로 ‘문화융성’ 기반 정비」

- 문화체육관광부에 대한 외부 권력의 압력과 통제로 인해 문화적 가치와 원리를 벗어난 문화행정이 반복됨
 - 국가 문화정책의 주무 부처인 문화체육관광부, 문화예술 공공기관보다는 청와대, 국정원, 기획재정부 등이 중요 정책과 사업에 대해 일방적으로 의사결정을 할 수 있는 기형적인 문화행정 구조

- 블랙리스트 사태는 국가 권력에 의해 문화행정 자율성, 문화적 가치 훼손 등이 반복되고 일상화되어 발생한 국가조직 범죄의 결과물



- **진상조사위 입수 리스트 문건** : ① MB 문화균형화전략(2008년) ② MB국정원 블랙리스트(2009년) ③ 박근혜 문화융성기반 정비(2013년) ④ 박근혜 국정원 '좌성향' 블랙리스트(2014년) ⑤ 박근혜 국정원 문체부에 선별 통보한 블랙리스트(2014년) ⑥ 박근혜 청와대 문제단체 블랙리스트(2014년) ⑦ 박근혜 문체부 예술과 관리 블랙리스트(2014년~2016년) ⑧ 아르고 창작기금 블랙리스트(2014년) ⑨ 문체부 영상콘텐츠산업과 관리 블랙리스트(2015년) ⑩ 박근혜 정부 시국선언 명단(2015년) ⑪ 감사원 감사결과(2017년) ⑫ 서울중앙지법 1심 판결 범죄일람표(2017년)

(2) 문화체육관광부 소속기관과 문화예술지원체계 자율성 침해

- **현행 문화행정 체계는 '청와대-기획재정부-문화체육관광부-문화예술공공기관(소속기관)-지역문화예술기관-민간문화예술계'로 위계화, 서열화, 구조화되어 있다는 비판을 지속적으로 받아 왔음**
- 문화행정은 현장 문화예술생태계의 자율성과 다양성이 매우 중요한 분야. 하지만 현재의 문화행정은 문화적 가치가 아닌 권력 구조와 예산 권한에 따라 정책(사업)과 지원이 결정되는 구조

건전 문화예술 생태계 진흥 세부 실행계획		
분야/중점과제	종전	개선
1 문화예술		
1 문화예술위원회 -문예기금 일반공모사업	공모(신청 및 접수)→ 심사(책임심의위원)→ 의결(예술위 전체회의) →집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 관행적 지원 20~40% 축소 ○ 심사단계 1차 검증강화 <ul style="list-style-type: none"> - 정치편향 작품/단체/예술가 선정 배제 - 예술위 간부 간사 심사에 참여 <ul style="list-style-type: none"> · 비공식 내부가이드라인으로 관리, ○ 최종의결 전 재확인(문제발생시 최종의결에서 배제)
2 문화예술위원회 -문예기금 지역문화 예술지원사업	지역배분기준 수립→ 지원금 지역배분+지방비 매칭 → 지역 문화 재 단 재교부 및 공모	<ul style="list-style-type: none"> ○ '과도한 정치편향 프로그램' 지원 제한 <ul style="list-style-type: none"> · 지원요건에 명시 ○ 심사위 구성시 정치편향 인사 배제 <ul style="list-style-type: none"> - 타 시도 심의위원 비율 1/3 이상 포함, 예술위 지역문화 협력관/책임심의위원/추천위원 참여 의무화 (1인이상) ○ 서울지역에 대한 배분비중 점진 축소 ○ 관련지침 불이행시 차년도 배분액 삭감
3 비엔날레 지원사업 -광역지역발전특별회계 사도자율 편성사업	시·도 예산신청→ 문체부 검토의견 제출(적정/ 부적정)→기재부 예산 적정성 검토 · 국고 10억 이상, 기재부 국제 행사심사위원회 심사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문체부 사전검토 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획상 균형감 있는 인사가 예술감독(작가)로 선정될 수 있는 체계가 아닌 경우 부적정 의견 제시 (문체부→기재부) ○ 비엔날레 예산교부시 표준계약서 이행조건 명시 <ul style="list-style-type: none"> - 전시취지에 반하는 작품제작시 지원금 회수 및 전시 불가, 주최측에서 전기기간 중 전시권 보유 등 명시 ○ 비엔날레 평가결과를 예산반영과 연계
2 콘텐츠		
1 영화진흥위원회 -영화발전기금 영화 지원사업	공모→심사(소위원회)→ 의결(전체회의)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심사위원 인력 개편 및 선임절차 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 영진위 심사인력풀 개편(700명→400명) - 위원장 권한 강화 ○ 심사단계에서 정치편향 내용 배제 <ul style="list-style-type: none"> · 비공식 내부가이드라인으로 관리,
2 영화제 지원	공모→심사(예비심사위 원회)→의결(전체회의) →평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영화제 사후 평가시 정치 편향 작품 상영 여부를 반영하여 관리 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 문제 작품 상영 영화제는 차년도 예산 대폭 삭감 · 비공식 내부가이드라인으로 관리
3 정부출자펀드의 영화투자	'06년부터 모태펀드에 총 4,143억원 출자 →투자조합(투자심의위) 의사에 따라 투자 결정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전 모니터링 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 투자조합의 업무보고 정례화(투자조합→한국벤처투자) 등 수시 상황보고, 투자심의위 참석 및 의견제시 등 ○ 투자심의위 결과 법령·규약 위배시 권고/재심의 요청
3 미디어		
1 한국출판진흥원 -세종도서 선정사업	접수→심사위원 위촉 (75명)→심사위원회 구성 →심사 및 선정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심사와 선정을 분리 <ul style="list-style-type: none"> - 심사위원회는 내용상 우수성을 심사 - 선정위원회는 도서관장의 적합성 여부 심사 · 선정위원회는 심사위원 중 출판산업진흥원이 10명 내외로 별도 지정 ○ 심사위원 자격 기준 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 심사위원을 건전성을 갖춘 인사로 제한 ○ 심사기준 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 정치편향, 역사왜곡 등 국민 권장 부적합 도서 제외

- 블랙리스트 사태 이전부터 문화행정의 구조적 심각성은 지속적으로 제기되었으며, 블랙리스트 사태 이후의 문화행정 제도개선안은 블랙리스트 범죄만이 아니라 문화 행정(문화예술지원체계)의 체계적인 개혁을 동시에 고려해야 함

- 문화 환경 변화에도 불구하고 중앙정부 중심의 문화행정으로 인해 공공기관, 지역지원기관, 현장 문화예술인 등에 대한 일방적인 공급 정책(사업) 반복
- 문화체육관광부 담당부처에서 인사권 및 예산권을 바탕으로 소속기관을 일방적으로 관리하며 통제하기 수월한 행정구조. 문화예술지원 경로 전반에서 중앙 정부에 의해 협력 주체의 독립성과 자율성이 심각하게 침해되고 있음

순번	분류	관련기관	사건명
1	공연	한국문화예술위원회	예술위 지원사업에서 특정 극단 배제 사건 등 다수
2	공연	국립극단	국립극단 '작가의 방' 검열사건
3	공연	국립현대무용단	국립현대무용단 부당개입 사건
4	공연	한국연극인복지재단	한국연극인복지재단 '찾아가는 연극' 검열 배제 사건
5	공연	예술경영지원센터	'재외문화원현지특화 프로그램 지원'사업 배제 사건
6	공연	한국예술인복지재단	심사위원명단 제출거부에 따른 권고사직 강요 사건
7	공/문	한국예술인복지재단	'현장예술인교육지원'사업 폐지 사건
8	문학	한국문화예술위원회	집회·시위 불참 조건부 지원 확인서 강요 사건(이명박 정부)
9	문학	한국문학번역원	한국문학번역원 해외교류사업 지원배제 사건
10	문학	한국문화예술위원회	'아르코문학장작기금'사업 파행 사건
11	문학	한국문화예술위원회	'우수문예지발간지원'사업 및 심의위원 배제
12	문학	한국국학진흥원	'한국국학진흥원 공모'사업 배제 의혹 사건
13	시각	베를린문화원	베를린 한국문화원 '코리아안 방주' 전시 지원 취소 사건
14	시각	뉴욕문화원	뉴욕문화원 기획전시 '또 다른 한국전쟁' 취소 건
15	시각	예술경영지원센터	'작가미술장터지원'사업 선정배제 사건
16	시각	국립현대미술관	국립현대미술관 '시대정신'展 검열 사건
17	시각	광주비엔날레 등	광주비엔날레 특별전 등 특정 화가의 작품 배제 사건
18	시각	한국콘텐츠진흥원	세월호 만화 '연재만화제작지원'사업 지원 배제 사건 등
19	영화	영화진흥위원회	이명박 정부, 독립영화전용관, 영상미디어센터 사업자 배제 사건
20	영화	영진위/영상자료원	영진위 제작지원 심사위원 및 한국영상자료원 필진 배제
21	영화	영상물등급위원회	영화 <자가당착> <불안한 외출> 검열 및 상영 방해 사건
22	영화	영화진흥위원회	영진위 직영 독립영화전용관 인디플러스 특정영화 상영 검열
23	영화	영화진흥위원회	모태펀드 운용과정에서 국가기관의 부당한 대입의혹 사건
24	전통	국립국악원	국립국악원 풍류사랑방 기획공연 <소월산천> 공연취소 사건

순번	분류	관련기관	사건명
25	전통	한국문화예술위원회	(사)한국전통문화예술원 선정 배제 사건
26	출판	출판문화산업진흥원	출판진흥원 이사선임과정에서 정부기관의 부당개입 의혹
27	출판	출판문화산업진흥원	창비 등 '세종도서' 배제 사건
28	출판	출판문화산업진흥원	책읽는사회문화재단 사업주관단체 선정 배제 사건
29	기타	국가정보원	이명박 정부 청와대와 국정원 블랙리스트 사건
30	기타	검찰	정치풍자 예술행위에 대한 정부기관의 표현의 자유 침해
31	기타	문화재청	문화재청 위원 임명 취소 사건
32	기타	한국예술종합학교	한국예술종합학교 MB 블랙리스트 적용 사건
33	기타	지역문화재단	문화재단 내 블랙리스트 지원배제 및 좌파문화단체 차별강요
34	기타	아시아문화전당	전시 프로젝트 사전 검열 및 부당 인사 조치
35	기타	국악방송	국악방송 사장 임명 관련 의혹 사건

- 국가 문화행정 전반(정책의 수립, 집행, 평가 등)에 대한 협치(거버넌스) 구조가 부재. 블랙리스트 사태에서 확인되었듯이 문화행정에 대한 참여, 평가 등 사회적 통제 구조가 작동되지 않고 있음

(3) 참여와 협치가 부재한 문화행정 구조

- 문화체육관광부를 비롯하여 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단 등 대다수 문화행정 조직이 비민주적이고 폐쇄적으로 운영됨
 - 대다수의 국가 문화행정 기관에서 위원회, 이사회 등 민주적인 의사결정 구조가 작동하지 못한 채 형식화됨
 - 블랙리스트 범죄와 연계되며 더욱 더 심각하고 비민주적인 문화행정이 반복됨

“재단의 조직 체계에서 가장 중요한 영향을 미친 2014년 10월 이사회가 서면으로 진행, 특히 박계배 상임이사 취임 이후 2015년부터 이사회가 형식적인 이사회가 되었고, 2016년에는 상반기 두 차례를 제외하고는 이사회가 개최되지 않았으며, 2017년의 경우에는 한 차례의 이사회가 서면으로 진행됨에 따라 사실상 이사회가 한 차례도 개최되지 않음” 「블랙리스트 관련 문화예술 기관 제도개선 연구」(블랙리스트진상조사위, 2018. 1.)

□ 대다수 문화행정 기관에서 협치를 통한 사회적 통제가 부재. 이에 지원 정책, 심의, 집행 등에 있어 다양한 형태의 블랙리스트 범죄 작동

- 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 예술경영지원센터 등 대다수의 문화예술 지원 기관이 문화체육관광부에 대한 종속성이 심화되었음
- 일방적인 기관 운영에 따라 정책, 심의, 집행 등의 원칙과 절차가 무력화됨
- 지원 사업 폐기, 심의위원 풀 통제, 지원 절차 개입, 심사 결과 조작 등 다양한 형태의 불법 행위 자행
- 문화예술 전문 지원 기관으로서의 자율성, 투명성, 협치 역량 등이 심각하게 퇴행된 상황

〈 A 심사위원의 12차 ‘초록·샘플 번역지원’ 사업 심사결과표(원본) 〉

차남들의 세계사	이기호	문학/픽션/에세이	영어, 중국어	초록	이기호의 장편소설 『차남들의 세계사』. 2009년 가을부터 2010년 겨울까지 기간 《세계의 문학》에 연재되었던 수비의 할의 재국을 바둑 과변 역이다. 저자의 첫 번째 소설인 《사과는 달처럼》에 이은 최 3부작 가운데 두 번째 작품으로 저자 특유의 집중된 입체로 일일일어 부산 미군 문화원 방문사건에 영투되어 수화자 신세가 되고 만 나뉘만의 괴환한장한 인생을 이야기한다.	적격	『차남들의 세계사』는 번역됨에서 2015년말 영어 기원 번역으로 계약 및 출판사의 동의 하에 진행하고 번역중 작품임. 번역되어서는 초록을 제작하지 않았고 중국어 초록 신청이 함께 들어온 것이므로 원후 영어 초록의 경우에는 번역됨과 동등하다고 볼 수 있음.
삼살개가 독에 잠춘 것	정지형	10대/청소년	독일어, 영어	샘플	전쟁가 현대인을 기어에 배회하고 있음을 이야기하고 있습니다. 그왕이 나라에 삼살개 할 마리가 나타나 글자와 수호를 모두 독에 배회하면서 모든 그림이들이 노름에 허전하게 됩니다. 자축이 반드시 미덕이 아니라는 점을 이야기로 풀어내었으며 어린이들이 독기에 눈물 뜨는 계기가 되었으면 하는 바람으로 기록되었습니다.	적격	
텔레비전 나라의 푸푸	정지형	10대/청소년	독일어, 영어	샘플	텔레비전이 만들어 내는 반복적에 대해 이야기하고 있습니다. 텔레비전이 통장하면서 통근과 구경문으로 나뉘게 되며, 통근과 구경문 모두 삶의 행복에서 조금씩 떨어집니다.	적격	
					심사일자 : 2016.7.28.		
					심사위원 :		

〈 A 심사위원의 12차 ‘초록·샘플 번역지원’ 사업 심사결과표(위조본) 〉

차남들의 세계사	이기호	문학/픽션/에세이	영어, 중국어	초록	부적격	
삼살개가 독에 잠춘 것	정지형	10대/청소년	독일어, 영어	샘플	부적격	수출 경쟁력이 낮아 샘플 번역 지원이 부적절함.
텔레비전 나라의 푸푸	정지형	10대/청소년	독일어, 영어	샘플	부적격	수출 경쟁력이 낮아 샘플 번역 지원이 부적절함.
					심사일자	2016. 7. 28.
					심사위원	

3. 개선방안

(1) 국정운영 차원의 문화정책 정체성 확립

□ 국정운영 전반에 걸쳐 문화적 가치를 확산하고 국민의 문화기본권을 보장하기 위한 (가칭)

「문화국가의 원칙 확립 및 문화예술의 가치 확산을 위한 중장기 종합계획」 수립

- 문화국가 원리에 대한 청와대, 국가정보원, 기획재정부 등 주요 권력기관의 인식 제고 필요

- 특정 부처나 개별 사업이 아니라 국가운영 철학으로서 문화적 가치 확산과 국민 문화기본권 보장 그리고 문화예술에 대한 국가의 태도 재정립
 - 블랙리스트 사태에 대한 국가 권력의 성찰과 대안을 담은 (가칭) '문화국가의 원칙 확립 및 문화예술의 가치 확산을 위한 중장기 종합계획' 수립
 - 문화국가의 원리와 원칙 확립
 - '팔 길이 원칙'을 넘어 '자율, 분권, 협치'의 시대에 적합한 문화행정의 원칙 수립 : 문화와 예술에 대한 국가의 태도와 접근 방식 설정
 - 문화민주주의, 문화기본권 등에 기반 한 문화행정 혁신 방안 제시
 - 문화체육관광부나 문화정책의 차원이 아니라 국가 정책과 국정운영 차원에서 수립
- 블랙리스트 사태 이후 (가칭) '문화권리와 표현의 자유를 위한 선언'
- 블랙리스트 사태 관련 사회적 성찰 및 재발방지, 이와 관련된 새로운 가치와 방향, 문화적 가치 확산에 대한 의지를 담은 선언 발표
 - 정부의 일방적인 선언이 아니라 문화예술인, 국민 등이 함께 참여하여 실질적인 사회적 토론과 의지를 담아내는 선언 활동으로 기획
- 국가 문화정책의 정상화 및 자율성 확보를 위해 문화체육관광부의 사회적(정부 내) 역할 재조정 및 정체성 확립
- 문화체육관광부의 역할을 '개별 문화사업 관리 및 통제'에서 '국가 문화정책 기획조정 및 협치'로 정체성 확립
 - 청와대, 국가정보원 등 주요 권력기관에 의해 일상화되어 있는 문화정책/사업에 대한 일방적인 의사결정 구조 개혁. 이를 위해 문화 관련 국정운영 의제, 부처 간 협력 사업 등에 있어 문화정책 주무부처의 국정 참여와 권한 확대
 - 이를 위해 문화체육관광부 주요 역할을 국가단위 문화정책 기획조정, 국정운영의 문화적 가치 확산, 국가 단위 문화사업 관련 부처 간 협력, 전국 단위 지역문화 연계, 문화 관련 국제 교류, 문화 관련 R&D 등으로 확장하고 이를 집행하기 위한 조직으로 재구조화

(2) 국정 홍보기능 혁신 및 조직 분리 검토

- 문화체육관광부 조직에서 국정 홍보(공보)기능을 분리(또는 전면 혁신)하고, 국민의 정보 접근권과 협치 기반 마련 중심으로 국정홍보 정책(사업) 자체의 혁신 추진
 - 국정 홍보 정책(사업)의 패러다임 자체가 국가 기관의 일방적인 홍보구조를 극복하고 국민의 정보 접근권과 협치 권한을 확대하는 방식으로 혁신해야 함
 - 블랙리스트 범죄에서 확인된 바와 같이 낡은 국가주의 패러다임 구조에서 진행된 국정 홍보(공보) 조직은 국민소통보다는 정권의 일방적인 홍보, 홍보사업의 이권화 등을 반복해 왔음
 - 표현의 자유, 문화다양성 등을 핵심 가치로 운영해야 하는 문화정책 주무부처 내에 현재와 같은 국정 홍보 조직이 존재하는 것은 바람직하지 않음. 정부 차원에서 문화체육관광부와 국정 홍보기능을 조직구조 상에서 분리(또는 전면 혁신)
 - 문화체육관광부가 정부 입장을 일방적으로 홍보해야 하는 종속적 관계에서 벗어나 문화적 가치와 다양성을 보장할 수 있는 정체성 확립 필요
 - 문화체육관광부 조직에서 국민소통실 분리(또는 전면 혁신) 또는 폐지하고, 새로운 국정 홍보 조직은 국민의 정보 접근권과 협치 기반 마련 등을 중심으로 방향성 재정립하여 추진

(3) 문화체육관광부 조직 개혁을 통한 소속기관 자율성 및 전문성 확보

- 문화체육관광부 스스로 소속기관 운영 자율성 강화를 위한 행정구조 혁신 및 환경 조성을 적극 추진
 - 블랙리스트 사태의 핵심적인 원인으로 확인된 문화체육관광부와 소속기관 사이의 위계적이고 비효율적인 직렬 구조 전면 개혁
 - 문화체육관광부 담당 부처들이 소속기관을 통해서 단위별 사업을 지시하고 실행하고 통제하는 위계적인 행정 구조와 문화를 개혁하여 소속기관은 자율성과 독립성을 강화하고, 문화체육관광부는 지역 간, 부처 간, 국가 간 문화정책 기획조정 능력 활성화를 추진할 수 있는 조직 구조 모색
 - ‘지원하되 간섭하지 않는다’는 원칙 아래 지원 사업 및 심의기능은 소속기관에 통합적으로 일임하고, 문화체육관광부는 통합적 정책기능에 집중
 - 제도, 성과평가, 예술가 권익보호, 시장분석, 연구 등 정책기능을 강화하고, 예술계

주요 정책 이해관계자 간 협치 시스템 구축

- 예산편성에 따른 지원 사업의 집행은 한국문화예술위원회 및 유관기관·단체에서 주도하고, 문화체육관광부(예술정책관)는 장르별 특성에 따른 제도 개선 요구(예를 들어 세제, 재정확대, 금융, 법제도 체계 정비 등) 지원
- ‘문화체육관광부-한국문화예술위원회’ 및 ‘문화체육관광부- 현장’ 등 중층적 협치 구조 확보

□ 문화체육관광부 조직을 예술 환경 변화와 시대적 요구에 따른 ‘기능+장르’ 체계로 개편

- 현행 예술 장르별 담당과(공연전통예술과, 시각예술디자인과, 문화예술교육과 등)의 경우, 단기적으로는 사업 집행은 소속기관 등에 일임하고 제도개선 요구, 부처 간 협력 등으로 역할 및 업무 재조정
- 중장기적으로는 (가칭)‘국가예술위원회’ 설립 로드맵에 따라 조직 구조 개편(기초예술과 등으로 통합 후 개별 장르 담당과의 경우 폐지 등 검토)
- 현장 예술계 의견을 수렴하여 국공립 예술기관의 기능·역할을 조정하고, 자율·책임 운영 체계 확립

□ 중장기적으로 문화체육관광부의 예술정책 분야를 (가칭)‘국가예술위원회’ 등의 전문기관으로 독립하는 조직 개편 검토 및 추진

* 이와 관련된 세부 내용은 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회의 「블랙리스트 방지를 위한 한국문화예술위원회 개선 권고안」 참조

- 블랙리스트 재발 방지를 위한 예술 지원체계의 자율성·독립성 강화
- 중장기적이고 단계적으로 국가 단위 예술행정과 지원체계의 자율성·독립성을 법제도화 : (가칭)‘국가예술위원회’ 설립(한국문화예술위원회 + 주요 예술지원기관·전문단체)
 - (가칭)‘국가예술위원회’ 설립을 위한 이행 전략(과정) 속에서 현행 문화체육관광부-한국문화예술위원회 중심의 예술 지원체계 전면 혁신 : 한국문화예술위원회의 자율성·독립성을 대폭 강화하기 위한 제도적 방안 마련
 - ‘한국문화예술위원회+주요 예술 기관’으로 (가칭)‘국가예술위원회’ 설립
 - 문화체육관광부는 중·장기 정책 수립과 법·제도 개선에 집중하면서 문화행정 혁신 실행

- 성과협약 체결 및 목표달성에 관한 평가·환류를 통해 가치 지향적인 성과 체계 마련
 - 예술 지원의 성과를 무리하게 계량화하지 않고, 질적인 측면을 반영할 수 있는 예술 분야 평가지표 개발 등 별도의 성과 평가체계 구축

□ (가칭)‘문화예술 지원기관 협의회’ 구성 및 운영

- 문화체육관광부와 중앙 정부 소속의 주요 문화예술 지원 기관의 상설적인 협의 기능 필요
- 지역문화재단과 논의 테이블 마련 및 활성화

(4) 문화행정 협치 기반 조성 및 제도화

□ 문화체육관광부의 행정구조 개혁과 협치 기반 마련을 위한 중장기 계획 수립 및 실행

- 다양한 국민, 문화예술인, 전문가 등의 참여와 협치는 블랙리스트 사태와 같은 국가 조직범죄, 권력형 부패 등을 구조적으로 방지할 수 있는 최선의 행정 개혁임
- 현재의 폐쇄적이고 일방적인 국가 문화행정을 개혁하고, ‘자율, 분권, 협치’에 기반 한 문화행정을 펼치기 위해서는 적극적이고 종합적인 협치 정책의 수립과 제도화 필요
- 문화체육관광부의 협치 행정 기반 마련을 위한 중장기 계획 수립하여 실행

□ 문화행정 관련 ‘참여와 협치의 원칙’, ‘정보공개 책임’ 등을 『문화기본법』에 명시

- 블랙리스트 사태를 계기로 문화행정의 의무와 책임으로서 ‘문화행정에 대한 국민과 문화예술인의 참여와 협치 보장’을 『문화기본법』 개정하여 명시
- 협치의 출발점이라 할 수 있는 정보공개 책임 의무화
 - 정보공개에 관한 원칙과 범위 재설정 : 청구행위 이전에 사전 공개 원칙 명시

□ 국가 중장기 재정 수립, 정부 기관 평가 등에 문화 분야 전문가 참여 보장

- 국가 단위 정책 수립 과정에 문화적 가치가 보장될 수 있도록 문화 분야 전문가 참여 의무화

□ 참여와 협치에 기반 한 문화행정 평가 및 환류 체계 구축

- 평가제도 운영의 투명성과 공개성 확보 : 시민추천시스템 도입, 평가위원 선정 과정

공개 외

- 평가에 있어 국민 참여 및 협치 제도의 실질적인 도입 : 국민평가단 운영 및 실질적 배점 부여 외
- 문화행정 평가지표 및 평가체계 개혁

4. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
국정운영 차원의 문화정책 정체성 확립	<ul style="list-style-type: none"> • (가칭) '문화국가의 원칙 확립 및 문화예술의 가치 확산을 위한 중장기 종합계획' 수립 • (가칭) 「문화권리와 표현의 자유를 위한 선언」 • 문화체육관광부의 역할 재조정 및 정체성 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 • 문화체육관광부 	2018. 12.
국정 홍보기능 혁신 및 조직 분리 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 조직에서 국정홍보 기능 재정립 • 국정홍보 정책 및 사업 패러다임 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 • 문화체육관광부 	2019. 12.
문화체육관광부 조직 개혁을 통한 소속기관 자율성 및 전문성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 소속기관 등과 중층적 협치 구조 확보 • 문화체육관광부 조직 업무 재조정 및 '기능+장르' 체계로 개편 • (가칭) 「국가예술위원회」 설립 추진 및 예술정책 조직 개편 • 성과협약 체결 및 성과체계 마련 • (가칭) 「문화예술지원기관협의회」 구성 및 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 • 문화체육관광부 • 한국문화예술위원회 	2020. 12.
문화행정 협치 기반 조성 및 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 문화행정 협치 기반 마련을 위한 중장기 및 이행 계획 수립 • '참여와 협치의 원칙', '정보공개의 책임'을 『문화기본법』에 명시 • 국가 단위 정책 수립 과정에 문화 분야 전문가 참여 보장 • 참여와 협치에 기반 한 문화행정 평가 및 환류 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 • 정부 • 문화체육관광부 	2018. 12.

제3절 | 블랙리스트 방지를 위한 문화예술기관 개선 권고

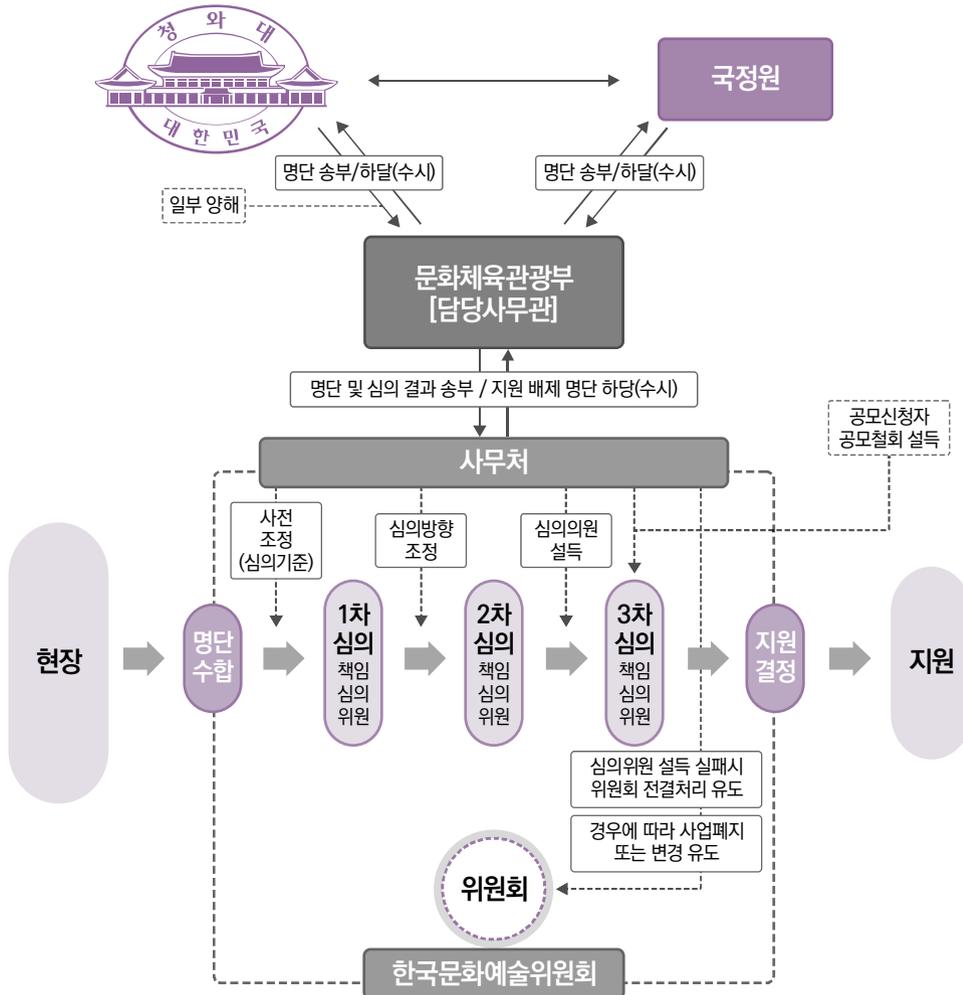
1. 블랙리스트 방지를 위한 한국문화예술위원회 개선 권고

가. 추진배경

- 한국문화예술위원회는 ‘문화예술 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위하여’(『문화예술진흥법』 제20조) 설립된 국가의 대표적인 문화예술 지원기관이자 합의제 민간기구임. 하지만 한국문화예술위원회는 이명박 정부, 박근혜 정부의 대표적인 블랙리스트 실행 기관으로 확인되었음
 - 블랙리스트 범죄 관련 1심·2심 판결문(344건 배제), 감사원 감사결과보고서(364건 배제) 등 참조
 - 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(이하 블랙리스트진상조사위)가 확인한 한국문화예술위원회의 블랙리스트 실행 사건은 총 650건(495명, 191개 단체, 2018년 1월 기준)
- 한국문화예술위원회는 블랙리스트 수행 과정에서 문화예술 지원기관으로서의 자율성과 전문성이 심각하게 훼손되었음
 - 청와대, 국가정보원, 문화체육관광부는 지속적으로 블랙리스트를 만들었으며 한국문화예술위원회를 통해 지원 사업 관련 검열, 차별, 배제를 실행
 - 한국문화예술위원회에서 시행된 블랙리스트 사건은 심의위원 배제, 사업지원 배제, 지원 사업 구조 변경, 공연 방해 행위 등 다양한 유형으로 작동됨
 - 아르코대극장 폐쇄, 팝업씨어터 공연 방해, 아르코미술관 전시 디스플레이 변경 등 블랙리스트 실행에 따른 사업 파행이 거듭됨
- 한국문화예술위원회는 지원 사업 선정과정에서 블랙리스트의 용이한 실행을 위해 정기공모에서 수시공모로, 공모사업에서 기획 사업으로 사업을 변경하는 것은 물론 기존 사업을 폐지하고 신규 사업을 신설하는 등 문화예술지원 정책 및 사업 자체를 왜곡시켜왔음
 - 예를 들어 ‘2015 주목할만한 작가상’의 경우, ‘2015 아르코문학창작기금 지원 사업’의 잔여 예산(블랙리스트 실행에 따른)으로 시행한 후속 사업. 아르코문학창작기금 등에서 블랙리스트를 실행하면서 발생하였던 시행착오를 줄이고 배제지시

- 의 수월한 이행을 위해 ‘추천위원 및 예비심사 제도’라는 시스템 운영
- 블랙리스트 사태로 심각하게 훼손된 국가 예술 정책 및 지원 사업 정상화가 시급함
 - 한국문화예술위원회의 자율성과 전문성 강화는 물론, 예술 지원체계 전반에 대한 본질적인 재구조화가 필요한 시기

[그림-5-1] 한국문화예술위원회 블랙리스트 작동 구조



나. 제도 현황 및 문제점

(1) 예술 지원을 위한 합의제 민간위원회의 위상 훼손

□ 합의제 민간위원회 지위와 위상 훼손

- 한국문화예술위원회는 한국문화예술진흥원의 독임제 체제를 합의제 민간위원회로 전환하면서 출범(2005년)

“한국문화예술위원회는 현장 문화예술인들로 구성된 10명의 위원들이 합의를 통해 문화예술정책을 이끌어내며, 민간이 공공영역의 의사결정에 참여하고 공공영역이 민간에 참여하는 동시적 구조를 가지고 있습니다.”

- 한국문화예술위원회 설립목적 중

- 청와대-문화체육관광부는 블랙리스트를 하달하고 실행을 지시하였으며, 한국문화예술위원회는 문화예술인과 단체를 대상으로 블랙리스트를 실행하여 위원회의 사회적 위상과 신뢰를 훼손

□ 한국문화예술위원회의 위원장, 위원, 사무처 등 주요 구성원이 블랙리스트 실행에 순응하고 동참

- 한국문화예술위원회는 청와대-문화체육관광부의 블랙리스트 범위를 행정적으로 집행하는 장치로 전략
- 한국문화예술위원회 구성원은 『문화예술진흥법』 등 법률이 정하고 있는 최소한의 의무조차 수행하지 못함

『문화예술진흥법』

제29조(위원의 직무상 독립 등) ①위원회의 위원은 임기 중 직무상 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

②위원회의 위원은 문화예술의 다양성과 균형적 발전을 위하여 성실하게 직무를 수행하여야 한다.

(2) 위원회의 자율성·전문성을 위협하는 행정구조

□ 한국문화예술위원회의 법적 지위 모호

- 한국문화예술위원회 설립은 『문화예술진흥법』에 근거를 두고 있으나 운영은 『공공기관운영에 관한 법률』이 정한 기금운용형 준정부공공기관

- 문화예술 정책 및 사업의 독립성, 전문성을 보장하는 법적 근거 취약
- 한국문화예술위원회 위원장과 위원 임면, 예산 편성, 조직 및 인력운영 등에서 문화체육관광부의 직접적인 지휘감독을 받는 구조적 한계
- 한국문화예술위원회의 위원 구성, 조직 개편 등을 문화체육관광부 지휘감독 아래 진행
 - 『문화예술진흥법』 제23조(위원회의 구성), 제24조(위원장 등), 『공공기관운영에 관한 법률』 제26조(준정부기관 임원의 임면), 제29조(임원추천위원회) 등 위원 구성, 위원장 임명이 문화체육관광부 장관의 권한으로 법 제도화되어 있음
 - 『공공기관운영에 관한 법률』 대상 기관으로 문화예술의 가치나 기준보다는 경영 평가, 성과평가 등에 의해 관리됨
 - 한국문화예술위원회 예산 편성권 역시 위원회가 기금운용계획안을 마련하더라도 『국가재정법』 및 『문화예술진흥법』에 따라 기획재정부와 문화체육관광부의 수직적 통제를 받음
- 한국문화예술위원회 위원의 경우 실질적으로 ‘사무처 사업계획의 추진’으로 권한이 제한된 상황
- 위원회 결정을 사무처가 집행한다기보다는 사무처 사업계획을 위원회가 추진하는 구조
 - 위원회 결정보다 주무부처인 문화체육관광부 지시가 실질적 권한을 가짐
 - 문화체육관광부 지시에 대한 사무처의 판단을 위원회가 수용하는 구조
 - 블랙리스트 사태 역시 이러한 문화체육관광부와 한국문화예술위원회의 수직적 관계 및 운영 구조에서 작동
- 문예진흥기금 고갈에 따른 불안정하고 의존적인 재정 구조
- 한국문화예술위원회의 실질적인 재원이라 할 수 있는 문예진흥기금의 경우 약 20여 년 동안 고갈 위기에서 벗어나지 못한 채 불안정한 재정구조를 반복
 - 2016년·2017년 예산 편성 시 『국가재정법』 제13조에 의해 관광 및 체육기금(각 500억 원) 전입을 통해 예산 편성
 - 2018년 예산은 국고(500억 원), 관광 및 체육기금(각 500억 원), 복권기금(812억

원)을 통해 전입

- 현재의 국고 출연 및 타 기금 전입은 임시적 재원으로 기금의 지속적, 안정적 확보가 불투명함
- 이에 한국문화예술위원회 운영과 사업 역시 불안정하고 의존적인 재정구조로 인해 자율성을 확보하기 힘든 상황

(3) 장르별 대의 구조의 한계 및 현장 소통 부재

- 한국문화예술위원회는 장르별, 원로 중심의 위원 선임 관행이 구조화되면서 ‘장르별 대의 구조의 한계, 현장과의 소통 부재, 협회 및 단체 안배 등 현장 민원 대응 수준의 위원회 구성’ 등 악순환 반복
 - 실질적인 문화예술 지원기관·전문기관으로서의 역할을 못하고 상징적 대표성만을 획득하는 기관으로 전락
 - 이미 예술 현장은 세대, 장르, 가치 등이 다양화되고 있음에도 이러한 변화를 담지 하지 못하는 대의 구조 반복
 - 예술 현장과의 소통, 위원 선임 및 위원회 구성 원칙과 기준, 민주주의 절차를 통한 위원 선출, 위원회 활동에 대한 객관화 된 평가 체계 등이 실종되고 문화체육관광부의 의사결정에 따라 위원회 구성 및 운영이 진행됨
 - 한국문화예술위원회 위원 구성에 대해서는 『문화예술진흥법』 제23조(위원회의 구성) ①항의 다음 규정 이외에 명문화된 규정이 없음. “위원회는 문화예술에 관하여 전문성과 경험이 풍부하고 덕망이 있는 자 중에서 문화체육관광부장관이 위촉하는 15명 이내(위원장 1명을 포함한다)의 위원으로 구성한다.”
- 예술 현장과의 소통 부재 등 폐쇄적인 위원회 운영 구조화
 - 다양한 문화예술인이 참여하고 함께 결정할 수 있는 공식적인 협치 기구 및 구조 부재
 - 위원의 현장의견 수렴 및 의사결정 기능 제한
 - 한국문화예술위원회 초기 이후 예술 현장이 참여하는 소위원회 운영 구조 폐지
 - 예술지원, 문화나눔, 예술확산, 기금운용계획 및 중장기 전략 등 현재 운영되고 있는 소위원회에는 위원만 참여하고 있음
 - 민관협력체계 구축 실패로 예술 현장의 변화와 요구에 대한 정책적 소통 및 대응 역

량 약화

- 숙의민주주의와 협치보다는 특정 장르, 단체의 이익을 대변하거나 위원회 내 갈등 회피를 위한 배분형(나눠주기식) 예산 편성

(4) 예술행정의 전문성 부족

□ 현장 변화를 수렴하지 못하는 경직된 지원방식

- 예술현장의 급격한 변화에도 불구하고 문화예술진흥원 설립 시부터 40년 이상 지속되어온 지원 방식
- 장기 비전 부재, 민간 예술생태계와 공공지원정책의 역할 검토와 합의가 부재한 채 건별 지원금 배분을 벗어나지 못함

□ 예술행정 전문성 확보를 위한 노력 미흡

- 예술 가치 중심의 예술행정 전문성 부재
- 일반 행정과 충돌하는 예술 가치 중심의 행정 설계가 필요하나 그에 대한 논의와 합의 부재
- 기관 설립 목적에 따른 예술행정의 전문성 부재로 예술 가치 중심의 성과 판단이 아닌 계량적 성과 판단에 따라 기관 운영이 좌우됨
- 예술행정에서 예술 가치에 대한 합의 구조가 방기되면서 예술 가치에 대한 자의적 판단 개입
 - 블랙리스트 작동도 이러한 자의성에 근거함

□ 예술정책의 통합적 연계성을 확보하지 못한 채 공급형 향유사업 중심의 사업구조

- 예술의 가치에 기반 한 정책과 행정 개발 부족
- 예술행정의 전문성 부족으로 인해 예술 외부의 평가와 요구만이 강조되어 사업에 반영됨
 - 효율성, 효과성을 지향하는 정책 및 제도설계가 예술의 가치 지향성 왜곡
 - 시장지향적 지원 체제 등 계량적 산출효과를 중심으로 한 정책 설계만이 강화됨
- 예술정책의 전문성과 중장기 전략에 기반 한 지원 사업 구조를 설계하지 못한 채 공급형 향유 사업만 확대되는 악순환 반복

다. 개선방안

(1) 예술 지원정책의 인식 전환과 원칙 수립

- ‘국가 주도의 진흥’에서 ‘예술가의 협치와 지원’으로
 - 예술 행정이 예술의 가치를 대상으로 하기 위해서는 행정적 목표로 결과물을 관리하는 것이 아니라 예술의 창작 과정에 조응해야 함
 - 진흥은 예술 그 자체의 가치가 아닌 행정 목표에 연동될 수밖에 없음
 - 국가 권력 주도의 진흥 패러다임에서 벗어나 자율, 분권, 협치에 기반 한 예술 지원 정책 수립

- ‘계량화된 기능’에서 ‘내재화된 가치’로
 - 계량화된 결과 요구와 환원성 검토 등 행정적 절차에 편승한 정책적 과정이 예술 현장의 왜곡 초래
 - 공익적 인식에 기반 한 예술정책이 경제 논리에 치우치거나 향유권 확대에 치우침
 - ‘공익’을 계량적 가치로 이해하면서 국민수요, 국민체감, 효율성 등 수요와 이용률 중심의 공학적 개념이 예술 정책의 토대가 됨
 - 예술의 사회적 가치는 예술 이외 가치의 환원성이 아닌, 예술 그 자체의 근원적 가치에 있음

- 새로운 예술 지원체계의 목표 및 방향 설정
 - 목표
 - 블랙리스트 재발 방지를 위한 예술 지원체계의 자율성·독립성 강화
 - 지속가능하고 다양한 예술생태계 조성을 위한 행정의 개방성·책임성 확보
 - 방향
 - 기본적으로는 ‘문화, 예술, 지역’의 세 가지 범주로 문화예술지원체계 재구성
 - 중장기적이고 단계적으로 국가 단위 예술행정과 지원체계의 자율성·독립성을 법제도화 : (가칭)‘국가예술위원회’ 설립(한국문화예술위원회 + 주요 예술지원기관·전문단체)
 - (가칭)‘국가예술위원회’ 설립을 위한 이행 전략(과정) 속에서 현행 문화체육관광부-한국문화예술위원회 중심의 예술 지원체계 전면 혁신 : 한국문화예술위원회

의 자율성·독립성을 대폭 강화하기 위한 제도적 방안 마련

- ‘한국문화예술위원회+주요예술기관’으로 (가칭)‘국가예술위원회’ 설립
- 문화체육관광부는 중·장기 정책 수립과 법·제도 개선에 집중하면서 문화행정 혁신 실행
- 예술 지원체계 전반에 걸쳐 협치 시스템 구축을 통해 정책수립-집행-평가 단계별 현장 소통 강화

(2) 한국문화예술위원회의 독립성 확보 및 운영 혁신

□ 독립적 예술 지원 조직으로서 위상과 역할 재정립

- 예술 지원 기관·전문 기관으로 기관명 변경
 - 한국문화예술위원회→한국예술위원회 (Arts Council Korea, 영문명 동일)
- 예술 지원 기관·전문 기관으로 성격 강화
 - 『공공기관의 운영에 관한 법률』상 공공기관 제외 추진
 - 공공기관 지정에 따른 의무로 예술현장 요구에 적극 대응하지 못하고 효율성 중심의 행정기관화 된 한국문화예술위원회의 자율성 확보
 - * 이와 관련해서는 블랙리스트 진상조사위의 「블랙리스트 방지를 위한 법제도 개선 권고안」 참조
- 위원회 구성의 자율성과 현장성 강화
 - 한국문화예술위원회 위원장의 호선제를 도입하고(법 개정), 문화체육관광부와 위원회 사이의 수평적인 협력 관계 구조를 새롭게 제도화
 - 장르별·기능별 균형적이고 다양성이 보장되는 위원회 구성
 - 위원추천위원회 구성 권한을 한국문화예술위원회로 이관 : 위원추천위원회의 자율적이고 실질적인 역할로 위원 선임절차 투명성·개방성·현장성 확보

□ 조직 운영 투명성 강화

- 위원회 및 소위원회 회의록 공개를 통해 위원회 회의 운영의 투명성을 높이고 위원회 연차보고서 발간
- 심의제도 개방성 및 전문성 강화
 - 지원심의 공정성 및 투명성 제고를 위해 예술계 현장 의견수렴 통해 심의제도 전면 개선 추진

- 일반 관객 등 참관인이 있는 공개심의제도 시범운영, 심의자료 심층검토제 시범 도입, 지원 외압 신고제 및 옴브즈만 제도 활성화 등

□ 재정 구조의 독립성과 안정성 강화

- 문예진흥기금 재원 안정화 및 재원 운용 협치 강화
- 복권기금, 체육진흥투표권 수익금의 안정적 전입을 위한 기관 협의 추진
- 기금운용심의회 별도 설치 및 심의회 구성 시 예술인 참여 제도화
- 예술지원사업의 재원으로 문화 분야 기금 통합 운용 추진

□ 사업 운영의 개방성과 전문성 확보

- 문화체육관광부의 단순 수탁형 사업을 정비하여 한국문화예술위원회 사업의 독립성과 자율성 보장
- 창작지원과 향유지원의 이원화를 지양하고, 창작지원을 우선시하되 창작지원과 향유지원이 유기적으로 연계되도록 지원 사업 체계·구조를 재설계
- 예술 현장 특성을 고려한 지원 사업 개편 및 사업 관련 공청회·토론회 정례화를 통한 현장 소통 강화
 - 다년도 지원, 단체지원, 예술인 경력단계별 지원 강화 외
 - 사업 간 통합성과 연계성 강화
- 블랙리스트로 인해 왜곡된 지원정책과 사업 개선
 - 블랙리스트 진상조사 결과 및 분석에 근거한 사업 구조 개편 및 혁신 추진
- 예술인·시민 등으로 구성된 사업 모니터링단 설치 및 운영

□ 사무처 혁신을 통한 위원회 개방성 및 전문성 강화

- 사무처의 역할 재정립
 - 위원회에 대한 행정 관리 부처에서 벗어나 위원회 협치 전반에 대한 지원과 연계 조직으로 역할 재정립
 - 위원회 전반, 위원회 안과 밖의 협치를 지원하는 역할 강화
- 사무처 직위 개방
 - 현장 참여 및 전문성 확보를 위하여 사무처 주요 직위(사무처장 외)를 예술 현장에 개방
 - 예술 현장과의 적극적인 소통과 협력 추진

□ 소위원회의 권한 강화를 통해 위원회의 현장성 및 민주주의 강화

- 협치형 플랫폼으로서 소위원회 운영 활성화
 - 다양한 장르별·기능별 현장 예술인 중심으로 구성하고 권한을 강화
 - 소위원회가 실질적인 상설 정책협의체 역할을 할 수 있도록 운영
 - 소위원회 활성화를 통해 현장 참여 확대
 - 장르, 세대, 성 등 현장 대의구조를 확보할 수 있는 위원 구성과 위원 선임 절차 운용
 - 소위원회 역할 강화를 위해 소위원회 지원과 협력 중심으로 사무처 구조와 기능 개편
- 참여형 사업 운영
 - 사업계획 수립-집행-평가 단계별 여러 형태의 공청회·워크숍 등을 진행하여 다양한 예술가의 협치 보장

(3) (가칭)‘국가예술위원회’ 설립을 통한 예술정책의 자율성·전문성 강화

□ (가칭)‘국가예술위원회’ 설립 검토 및 추진

- (가칭)‘국가예술위원회’를 통해 예술정책기관의 위상 격상 및 역할 강화
- 예술정책, 예술행정의 독립성을 강화하는 정책 방향 및 행정 구조 수립 : 중장기적이고 단계적으로 문화체육관광부 중심에서 독립 위원회로 예술정책 및 예술지원사업의 행정 권한 이양
- 국가권력 간섭 배제, 불합리한 요구에 대한 거부권 확보 등 예술정책, 예술행정의 자율성 확보
- 예술의 가치에 중심을 둔 정책 및 행정 구조 확보 : 국가주의가 아닌 독립적인 행정기관으로서 국가예술위원회 설립

* 국가인권위원회, 방송통신위원회 등의 사례 참조

- 국가인권위원회 : 인권전담 국가기관으로 업무 수행의 독립성 보장을 위해 입법, 사법, 행정 3부 어디에도 소속되지 않은 국가기구 설립
- 방송통신위원회 : 방송의 자유와 공공성, 공익성을 높이기 위해 대통령 직속 합의회 행정기구 설립

- (가칭)‘국가예술위원회’ 설립 추진단 구성하여 세부 추진과제 검토 및 단계별 사업 추진

- (가칭)‘국가예술위원회’ 설립과 연계하여 주요 예술지원기관, 국립예술단체 등을 유기적으로 이관하여 운영
 - 중장기적으로 (가칭)‘국가예술위원회’로 다음 예술지원기관, 국립예술단체 이관하여 운영
 - 한국예술인복지재단, 예술경영지원센터 등 예술지원기관 - 국립극장, 국립극단 등 국립예술단체

- 법적 지위와 위상을 확보한 실질적인 합의제 위원회 실현
 - 예술 관련 법 재정비를 통한 (가칭)‘국가예술위원회’ 법적 근거 마련
 - 검토안 : 『국가예술위원회 설치법』 제정, 『문화예술진흥법』 전면 개정을 통한 설치 외
 - * 현행 한국문화예술위원회는 민법상의 재단법인으로 법적 지위가 불안정
 - 사회적 합의에 바탕 한 예술 현장 중심의 합의제 위원회
 - 국가인권위원회 : 15명 위원 / 국회선출 4인(상임위원 2인 포함) / 대통령 지명 4인 / 대법원장 지명 3인 / 위원장의 경우 위원 중 대통령 임명 / 인권 관련 사안에 대한 항시적 판단을 위해 상임위원 3명을 둠
 - 방송통신위원회 : 위원장 1명 / 상임위원 4명(위원장 포함 2명 대통령 지명, 나머지 3명 중 2명은 야당, 1명은 여당 추천)

- 재정구조의 독립성 및 안정성 확보
 - 문예진흥기금 고갈에 따른 불안정한 재원에 대한 장기적 대책 마련
 - 검토안 : 문화 분야 기금 통합 운영을 통해 확보, 예술 가치에 대한 국가의 책무에 따른 국고 배정, 기금 통합 운영 + 국고 지원

- ‘자율, 협치, 분권’의 가치에 기반 한 책임 있는 운영 체제 구축
 - 국가예술위원회 위원을 16~20명 규모로 구성
 - 실질적인 현장 예술인의 참여 보장, 위원 구성에 있어 다양성(성별, 연령, 지역, 소수자 등)의 가치 반영 등
 - 문화예술계만이 아니라 재정, 법률 등의 다양한 사회적 전문가 참여
 - 소위원회 활성화를 통한 운영의 민주주의 확보

- 다층적 선정방식 도입으로 활발히 활동하는 현장 예술인 중심의 위원 구성
- 민관 협치와 숙의민주주의를 구현하는 플랫폼 기능
- 정책 결정과 심의 과정 전체 기록 및 공개(열람) 원칙
- 국가예술정책의 최종 협의체(예산 분배 등)이자 최종 결정 기구
 - 소위원회를 통해 상정된 정책의 최종 의결 기구
 - 소위원회 간 정책 조정과 예산 분배
 - 국립예술기관·단체 운영안 심의 및 평가 외
- ‘위원회-소위원회-예술현장-시민사회’의 긴밀성 확보
 - 국가예술정책의 독립된 최고 의결 기구 및 집행기구로서 정책 입안 및 평가에서 예술현장과 시민사회에 열린 구조 확보
 - 정책 결정과 심의 과정 전체 기록 및 공개(열람) 원칙 실행

라. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
예술 지원정책의 인식 전환과 원칙 수립	• 새로운 예술 지원체계의 목표 및 방향 설정	• 문화체육관광부 • 한국문화예술위원회	2018.12.
한국문화예술위원회의 독립성 확보 및 운영 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 위상과 역할 재정립 : 기관명 변경, 『공공기관운영법』 제외, 호선제 도입, 위원추천위원회 구성 권한 이관 외 • 조직운영의 투명성 강화 : 회의 운영 공개, 연차보고서 발간, 심의제도 혁신 외 • 재정 구조의 독립성과 안정성 강화 • 사업 운영의 개방성과 전문성 확보 : 사업구조 개편, 사업모니터링단 운영 외 • 예술 현장과의 협치 기반 마련 : 사무처 직위 개방, 소위원회 활성화, 참여형 사업 운영 외 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국문화예술위원회 • 기획재정부 • 국회 	2019.12.
(가칭) 국가예술위원회 설립	<ul style="list-style-type: none"> • 국가예술위원회 설립 검토 및 추진 : 국가예술위원회 설립 추진단 구성 및 단계별 사업 추진 외 • 국가예술위원회 설립을 위한 법제도 정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국문화예술위원회 • 국회 	2020.12.

2. 블랙리스트 방지를 위한 한국예술인복지재단 개선 권고

가. 추진배경

■ 추진 근거 ■

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

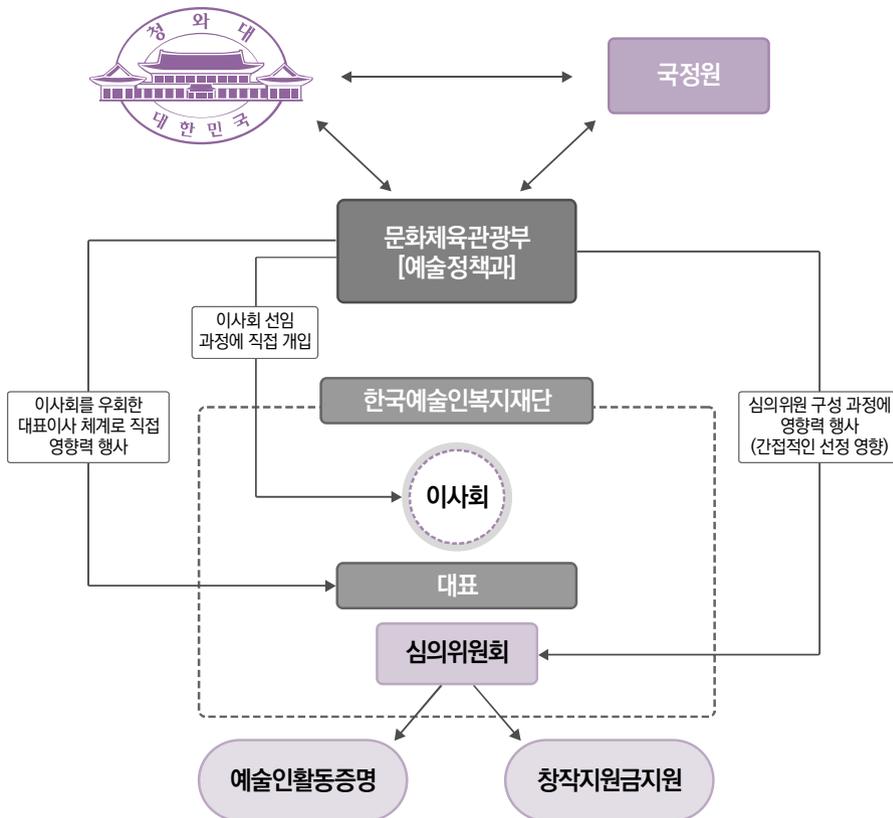
- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(이하 블랙리스트 진상조사위)의 조사결과 한국예술인복지재단을 통해 다음과 같이 블랙리스트가 작동된 것으로 밝혀짐

[표-5-1] 한국예술인복지재단 블랙리스트 현황

일시	사업	내용	출처
2014년 5월 2015년 12월	예술활동증명 심의위원 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 선정배제 • 14년 2명, 15명 8명 	문화체육관광부 기관운영감사
2015년 3월	예술인 맞춤형 교육 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 심의과정 지연(한달) • 선정단체 축소(45개-)34개) • 국정원 지원자 명단 사전 검토 정황 	〈노컷뉴스〉 보도 (2017년 1월 8일) “국정원, ‘블랙리스트’예산삭 감에 직접 개입”
2014년 2월	현장예술인 교육 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> • ‘세 모녀 사망사건’ 이후 찾아가는 복지사업 확대에 따른 청와대 외압 • 사업 폐지와 예술인긴급복지지원기금 증액 • 사업 폐지로 한국작가회의 등 선정단체 피해 	블랙리스트진상조사 위 중간결과 브리핑 (2017년 12월 20일)
2013년 9월	예술인복지재 단 대표 사임	<ul style="list-style-type: none"> • 2013년 9월 문화부 문화정책과장이 예술인 지원 심사위원 명단(대외비) 요구. 담당직원이 이를 제출하지 않자 ‘찍어서 자르겠다’ 위협 • ‘고위층’, ‘정보기관’ 등에서 명단 요구한 것 이라 말함 • 이후 재단 직원이 권고사직을 당하고, 재단 대표에 대해서는 감사를 통해서 압력을 가함 • 9월 심재찬 당시 예술인복지재단 대표는 임기가 2년이나 남은 상태에서 사임 • 이후 7개월 여 동안 예술인복지재단 대표가 공석인 채 파행운영 	〈뉴스타파〉 보도 (2013년 11월 5일)

- 블랙리스트 사태는 문화예술지원체계의 정책적 취약성과 이명박·박근혜 정부를 거치며 자율성과 독립성이 약화된 지원기관들의 취약한 운영구조 내에서 작동됨
- 2011년 『예술인복지법』 제정을 통해 2012년 설립된 한국예술인복지재단은 설립 초기부터 조직의 미션과 정책적 방향성이 제대로 설정되지 못한 채 사업과 운영상의 다양한 문제점을 노출해 왔음
- 이러한 정책적, 조직적 한계는 블랙리스트라는 범죄가 작동할 수 있는 좋은 토양이 되었고, 그 결과 예술인의 곁에서 가장 예술인의 편이 되어야 할 한국예술인복지재단이 예술인들에게 심각한 피해와 불신을 남김
- 이에 블랙리스트와 사태의 반복을 방지하고 신뢰를 회복하기 위해서는 한국예술인복지재단의 정체성과 정책적 방향을 명확히 하고 자율성과 독립성을 강화하기 위한 제도적 개선이 필요

[그림-5-2] 한국예술인복지재단 블랙리스트 실행 구조도



나. 제도 현황 및 문제점

(1) 기관 독립성과 자율성의 부재

□ 기관 독립성과 자율성의 부재

- 한국예술인복지재단은 문화체육관광부 소관 부서로부터 직렬화된 구조로 운영되어 기관 독립성에 심각한 문제가 있음. 이는 한국예술인복지재단의 블랙리스트 작동구조에서도 확인됨
 - 한국예술인복지재단은 2014년 정관 개정 이후, 재단으로서 독립성은 약화되고 문화체육관광부의 사업수행기관 성격이 강해짐

1차 정관개정 (2014년 10월)	<ul style="list-style-type: none"> • 수익사업에 대한 장관승인절차 명시(제5조) • 문화부 예술정책과장을 당연직 이사로 임면(제8조) • 사무처장 직제 삭제 및 상임이사가 '재단을 대표하고 재단업무를 총괄'하도록 함(제9조)
2차 정관개정 (2014년 12월)	<ul style="list-style-type: none"> • 운영본부 설치(제39조)

- 사실상 문화체육관광부가 한국예술인복지재단을 수직적으로 통제하는 구조를 보임. 사무처장 직제를 삭제하거나 비임원인 운영본부장 중심의 운영본부가 사무처 역할 대신 수행하는 등 문화부-상임이사의 지배구조가 강화된 것이 그 근거임
 - 예술인복지와 관련한 사업과 정책은 현장 예술인의 삶에 대응할 수 있는 자율성과 독립성 확보가 필요함. 그러나 현재 한국예술인복지재단 조직 구조는 예술현장의 다양한 변화에 탄력적으로 대응하기보다는 문화체육관광부에서 결정한 사업을 집행하고 수행하는 기구로서 최적화 됨

□ 이사회의 형식적이고 비민주적인 운영

- 한국예술인복지재단의 사업방향과 운영 전반을 책임져야 할 이사회가 형식적이고 비민주적으로 운영되면서 문화체육관광부에 대한 종속성 심화됨
 - 현재 한국예술인복지재단 이사회는 13인의 이사 중 문화체육관광부 장관이 임명하는 상임이사를 비롯해 문화체육관광부 예술정책과장을 포함한 3인의 문화부 관련 인사가 당연직 이사로 구성되어 있음

■ 한국예술인복지재단 정관 ■

*제8조(임원의 선임) ⑤ 다음 각호의 자는 당연직 이사가 된다.

1. 문화체육관광부 예술정책과장<개정 2014.10.22.>
2. 한국문화예술위원회 사무처장
3. 영화진흥위원회 부위원장

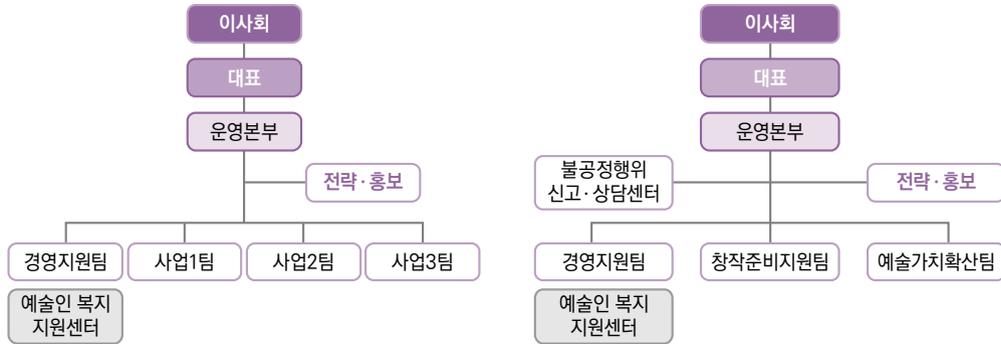
- 또한, 2012년 한국예술인복지재단 창립 이후 2017년 상반기까지 이사회가 13회 밖에 개최되지 않았고, 2014년의 정관개정 이사회의 경우 서면결의로 진행됨. 사실상 사업계획과 결산 승인 외에는 이사회가 아무런 역할을 하지 않음
- 이사 구성과 전문성의 측면에서도 이사회의 책임 있는 역할을 기대하기 힘든 구조임. 이사 구성의 경우, 장르별 특수성을 고려했다고 하지만 예술현장을 대표한다고 보기 힘든 형식적인 구성이며, 대부분의 이사가 예술인복지에 관한 전문성이 부족함

(2) 불투명한 사업관리와 조직운영 체계

□ 통합적이고 투명한 사업관리가 어려운 직제구조

- 현재 한국예술인복지재단은 통합적이고 투명한 사업관리가 어려운 직제구조임. 이로 인해 정책적 일관성을 가지고 사업을 추진하기 어렵고, 블랙리스트와 같은 사태에 대한 조직의 안전장치가 부재함
 - 2014년 박계배 대표 취임 이후, 조직구조를 사업의 특징과 업무를 알 수 없는 구조로 개편(예. 사업1팀, 사업2팀, 사업3팀)
 - 이 구조에서는 통합적이고 종합적인 사업관리가 어렵고, 정책 방향과 사업이 일치하여 추진되고 있는지 감시, 견제하기 어려움
 - 2018년 조직구조 개편을 통해 기존의 1~3팀 구조를 ‘창작준비지원팀’, ‘예술가치확산팀’, ‘불공정행위신고·상담센터’의 구조로 개편함. 그러나 여전히 단위사업 중심의 조직구조(예. 창작 준비금 지원 사업, 예술인 파견 지원 사업)라는 한계를 보여, 단위사업 간 칸막이 구조로 인한 문제점은 남아 있음

[그림-5-3] 2018년 조직개편 전후 조직도



- 비정상적인 고용구조로 인해 조직 내 건전성 저하와 사업에 대한 책임과 권한이 불분명함
- ‘공공기관 경영정보 공개시스템’의 공개 현황을 살펴보면, 2017년 1/4분기 기준, 정규직 정원 34명에 정규직 전일제 21명, 비정규직 2명이며, 정원 외 인력 총22명(파견직 21명, 용역직 1명)으로 정원 외 인력이 높은 비중을 차지 (<표-5-2> 참조)

[표-5-2] 한국예술인복지재단 임직원수 현황(2017년 1/4분기 기준)

구분			인원
임원	기관장	상임(A)	1
		정원(B)	34
정규직		전일제(C)	21
	비정규직	기간제	2
소속외인력		전일제(D)	2
		파견(E)	21
		용역(F)	1
임직원 정원(A+B)			35
임직원 현원(A+C)			22
총인력 수(A+C+D+E)			46

- 정규직과 비정규직 그리고 파견 직원의 위상을 고려하면, 이 조직 구조는 책임 있는 사업집행을 어렵게 할 뿐만 아니라 사업 수행과정에서 블랙리스트 사태와 같이 비정상적이고 불법적인 사업관리가 이루어져도 내부적으로 이를 확인하고 견제하기 어려움

(3) 예술 현장과의 협치 구조 부재

□ 현장 예술인과 소통, 협력할 수 있는 협치 구조의 부재

- 예술인복지는 정책 특성상 예술현장에 대한 높은 이해와 예술인의 삶에 대응하기 위한 상시적인 협력 관계 구축이 필요
- 한국예술인복지재단의 경우, 관리 차원에서 재단 지원 단위사업 참여자 네트워크 외에 별도의 협치 구조가 부재하며, 문화체육관광부 사업을 전달받아 수행하는 역할만 수행
- 이 과정에서 예술인에 대한 대상화와 예술인복지 사업의 서비스화로 인해 현장과 괴리가 발생

□ 예술인복지재단에 대한 사회적 통제 부재와 블랙리스트 작동

- 한국예술인복지재단에 대한 사회적 감시와 견제가 협치 구조의 부재로 인해 제대로 이뤄지지 못했고, 이는 블랙리스트 사태와 같은 최악의 결과로 이어짐
- 사업 수립과 집행, 심의 과정이 투명하게 공개되지 않고 일방적으로 진행되면서 예술인 없는 예술인복지 정책과 사업이 반복됨
- 이로 인해 예술인복지재단의 위상과 역할 자체가 모호해지고 관련 사업의 경우 정책적 방향 없이 단순 지원 사업화 됨

다. 개선방안

(1) (가칭)‘예술인복지위원회’ 설치와 예술인복지재단 정체성 확립

□ 예술인복지 정책의 통합적 수립과 관리를 위한 (가칭)‘예술인복지위원회’ 설치

- 예술인복지정책의 새로운 방향 설정과 통합적 운영을 위해서는 예술인복지정책 전반을 논의 할 수 있는 현장 예술가 및 전문가 중심의 협치 체계가 필요함
- 문화체육관광부를 비롯해 고용노동부, 보건복지부, 기획재정부, 교육부 등 예술인복지와 관련된 정부 부처는 물론이고 현장예술인, 민간전문가 등이 함께 참여하여 예술인복지와 관련된 의제를 설정하고 통합적 관리, 실행을 위한 협력구조를 마련해야 함
- (가칭)‘예술인복지위원회’를 문화체육관광부 소속 위원회로 설치하고, 문화체육관

광부 장관과 민간 위원을 공동위원장으로 하여 정부의 예술인복지 정책 중장기 계획과 운영, 정부 부처 및 다양한 관련 주체간의 정책적 조율 등을 수행할 것을 제안함. 한국예술인복지재단 상임이사 당연직 위원으로 참여

- (가칭)‘예술인복지위원회’는 예술노동에 대한 정의, 예술인에 대한 사회보험 적용의 범위와 기준, 예술인복지 실행을 위한 부처 간 협력, 예술현장의 불공정 문제 대응에 대한 조율 등 주요 예술인복지 의제에 대한 포괄적 논의와 조율 역할 수행

□ 중장기적이고 통합적인 예술인복지 정책 수립

- 단위 사업화 되어 있는 예술인복지 정책을 통합적인 국가 정책으로 재설계하고 중장기 계획을 수립
- 이를 바탕으로 주요 문화예술지원기관, 지방자치단체, 민간단체 등을 포괄하는 지원체제와 구조 설계
 - 한국예술인복지재단의 위상과 역할, 중장기적 비전 등을 새롭게 설정하고, 필요할 경우 이에 기반을 둔 예술인복지법의 정비, 한국예술인복지재단의 기관 구조 개편 등을 진행

(2) 예술인의 참여에 기반을 둔 개방적 구조 마련

□ 한국예술인복지재단 이사회 구조 개혁 및 활성화

- 개방적인 절차를 통해 ‘임원추천위원회’를 구성하여 이사진 공개 추천과 선정을 진행하고, 상임이사 선임 방식을 개선하여 현장예술인의 이사회 참여를 확대
- 이사 및 이사장 선임 과정의 공개 절차와 개방성 확대 : 인물 중심의 선임에서 벗어나 정책과 전문성에 기초한 선임 정책 및 제도 전면화
- 이사진 구성 시 당연직 비중을 낮추고, 장르와 정책의제를 고려한 이사진 구성
- 개별 이사가 참여하는 의제별 소위원회 구성

□ 민간 전문가, 예술인이 참여할 수 있는 개방형 직위 확대 도입

- 임기제 개방형 직위를 도입하여 예술현장과 밀착한 새로운 기관운영의 구조 마련
 - 아래 ‘3. 정책역량 강화와 사업구조 및 운영방식 개편’에서 제안한 (가칭)‘정책기획팀 팀장’을 개방형 직위로 채용하고, 향후 한국예술인복지재단의 조직 확장과

업무에 따라 개방형 직위를 확대 적용

- 예술현장에 대한 이해가 필요한 직무(예. 예술인복지지원 등에 대한 상담, 경력관리, 불공정 신고 대응 등)에 예술인을 상담 전담 비정규 인력으로 고용하여 해당 업무의 신뢰도를 높이고 예술인 일자리 확대에도 기여

(3) 정책역량 강화와 사업구조 및 운영방식 개편

□ 정책역량 강화와 통합적 사업관리를 위한 조직구조 개편

- 한국예술인복지재단이 단순한 예산지원과 사업관리 기구가 아닌 예술인복지제도를 책임지고 수행하는 기관으로서 자리매김하기 위해서는 정책 역량과 통합적 사업관리 역량을 강화해야 함
- 현재 한국예술인복지재단 업무분장을 살펴보면, ‘전략·홍보’팀에서 경영전략수립을 위한 조사와 연구 업무를 수행하고 있으나, 정책개발 관련 연구는 부족한 상황
- 한국예술인복지재단의 정책 역량 강화를 위해 정책개발과 사업설계, 의제 발굴, 예술현장에 기반을 둔 평가체계 마련 등의 업무를 추가하여 상임이사 직속으로 (가칭) ‘정책기획팀’ 신설

□ 예술인의 삶과 사회적 가치 보고서 제작

- 예술의 사회적 가치를 기본으로 하는 예술인복지 사회화 전략 구축
- 현재의 파견예술인사업의 결과보고 형태가 아닌 기본적인 통계/조사에 기초한 정책 보고서 형태로 제작
- 연구용역 위탁 방식이 아니라 (가칭) ‘정책기획팀’ 또는 재단 자체 연구 방식으로 진행

□ 예술인복지 정책 사업에 대한 공개 제안 제도 도입

- 예술현장과 예술인의 삶에 대응하는 정책 수립을 위해 ‘정책 제안 제도’ 도입
- 기존의 단순 청원 형태가 아닌 정책을 설계-집행-평가하는 과정 자체를 현장 예술인과 함께 만들어 가는 구조로 설계

□ 투명하고 개방적 운영을 위한 제도적 장치 마련

- 한국예술인복지재단의 운영 현황과 사업, 지원, 조직 등의 정보를 공유하고 소통하

기 위한 전담 인력 확보와 공유 플랫폼 구축이 필요

- 블랙리스트가 작동했던 한국예술인복지재단의 심의 시스템의 경우 해당 사업 담당 부서에서 심의위원을 임의로 지정하는 방식으로 운영해옴
- 지원사업의 투명한 관리를 위한 심사위원 풀 제(pool system)를 도입하고 별도의 심사시스템 관리 팀을 구성하여 운영할 것을 제안

(4) 예술 현장에 기반을 둔 협치 구조 확대

□ 예술인복지정책 평가회 개최

- 한국예술인복지재단의 정책, 사업, 운영 등을 공유하고 평가하는 정기적인 평가회 개최 필요
- 평가회를 통해 제기된 의견들을 한국예술인복지재단의 정책과 사업에 적극 반영하여 예술현장에 기반을 둔 평가와 환류 구조 마련
- 이를 바탕으로 예술인복지 관련 민관 협치 체계 구축

□ 지역 기반의 예술인복지 지원체계 구축을 위한 (가칭)‘예술인복지 지역협력위원회’ 구성

- 현행 『예술인복지법』 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등)에서는 중앙정부와 지방정부의 역할을 포괄적으로 다루고 있으나 국가와 지방자치단체의 역할을 보다 구체적으로 설정할 필요가 있음
- 중앙정부는 예술인복지와 관련한 제도 설계와 정책 목표를 설정하는 역할을 수행하고, 예술인 지원과 실행은 지방자치단체와 지역문화재단이 실행하는 방식에서의 역할 전환이 필요함. 이를 위해 한국예술인복지재단, 지역문화재단, 지방자치단체 예술인복지 관련 부처가 참여하는 (가칭)‘예술인복지 지역협력위원회’ 구성
 - 예술활동증명, 창작준비금지원 등 현장 밀착형 지원사업을 중심으로 사업의 지역 이관 및 실행체계 구축, 관련 기관 및 부처 간의 협력 방안 등을 논의
 - 단순히 예산을 지역으로 내리는 방식이 아닌 사업의 운영 전반을 함께 논의하고 결정하여 투명한 운영이 될 수 있도록 구성

□ 협치 주체 발굴과 강화를 위한 민간 지원 확대

- 다양한 민간 주체 발굴과 협치 역량 강화를 위한 지원을 마련하여 예술인복지 협치

구조를 확대하고 강화

- 장기적으로는 민간 주체의 역량을 강화하여 현장 지원사업의 경우 민간단체나 주체가 직접 실행하는 방식으로 집행 할 수 있도록 유도 : 프랑스의 ‘예술가의 집’ 사례 참조

라. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
(가칭)예술인 복지위원회 설치와 예술인복지재단 정체성 확립	<ul style="list-style-type: none"> • (가칭)‘예술인복지위원회’ 설치 • 예술인복지 중장기 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 관련 부처 • 문화체육관광부 기획조정실 	2019. 12.
예술인의 참여에 기반을 둔 개방적 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 이사 추천과 선임을 위한 공개적이고 투명한 임원 추천위 구성 • 이사회 당연직 비율 축소, 의제별 이사 배분 • 이사가 참여하는 의제별 소위원회 구성 • 개방형 직위 도입 • 상담, 경력관리, 불공정신고대응을 위한 예술인 고용 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 관련 부처 • 문화체육관광부 예술정책과 • 한국예술인복지재단 	2019. 12.
정책역량 강화와 사업구조 및 운영방식 개편	<ul style="list-style-type: none"> • (가칭)정책기획팀 신설 • 예술인의 삶과 사회적 가치 보고서 제작 • 예술인복지정책 공개 제안 제도 도입 • 심사위원 풀제 도입과 별도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 예술정책과 • 한국예술인복지재단 	2019. 12.
예술현장에 기반을 둔 협치 구조 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 예술인복지정책 평가회 정기 개최 • (가칭)예술인복지 지역협력위원회 구성 • 협치 주체 발굴과 역량 강화를 위한 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 예술정책과 • 한국예술인복지재단 • 지역문화재단 	2018. 12.

3. 블랙리스트 방지를 위한 영화진흥위원회 개선 권고

가. 추진배경

Ⅰ 추진 근거 Ⅰ

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(이하 '블랙리스트 진상조사위')의 영화진흥위원회와 관련된 조사 사건은 다음과 같음

[표-5-3] 영화·영화진흥위원회 관련 조사위 대상 사건

사건명(사건번호)	사건개요	쟁점
부산국제영화제 외압 사건 (2017직영1)	2014년 BIFF에서 <다이빙벨> 상영으로 인한 지원축소·감사·수사 등 일련의 외압의혹	<ul style="list-style-type: none"> • 2015년 BIFF 지원축소 관련 BH·문체부 등의 관여 • '우파' 단체 동원, 개입 의혹
모태펀드 운용과정에서 국가기관의 부당한 개입 의혹 사건(2017직특1)	영화 <변호인>, <부러진 화살> 등에 투자된 모태펀드(영화계정) 투자심사과정에서 개입하여 특정영화 배제 또는 특혜의혹	<ul style="list-style-type: none"> • 국가정보원 및 정부기관의 모태펀드 투자 심사 과정 개입 • 특정 영화 제작 및 상영 과정에서 국가기관의 개입
해외한국영화제 특정영화 배제사건(2017직영2)	런던문화원 등 재외 한국문화원 주최 '한국영화제'에서 특정 영화상영 취소·배제한 의혹	<ul style="list-style-type: none"> • 상영취소 및 배제 과정에서 BH, 문체부, 영진위 등 기관의 개입
독립영화전용관 인디스페이스 지원배제 등 사건 (2017영1)	2015년 3월 독립영화전용관 지원배제 및 같은 해 5월 인디플러스 극장 프로그램 및 홍보위탁 계약 해지	<ul style="list-style-type: none"> • 인디플러스 프로그램 위탁운영 부당 배제 • 인디스페이스 운영지원 배제
영화 <불안한 외출>에 대한 부당한 압력 및 개입 사건 (2017영2)	2014년 BIFF 상영 이후 영화제 상영 배제, 영진위 다양성영화 개봉지원 및 현물지원 배제, 영등위의 고발 조치 등으로 인한 피해	<ul style="list-style-type: none"> • 영화 <불안한 외출> 관련 청와대·문체부 등의 외압 • 영진위의 지원신청 및 배제 • 영등위의 고발 및 피해
맹OO의 영진위 독립영화 사전제작 심사위원 배제 등 사건(2017영3)	한국영상자료원 독립영화 칼럼 등에 MB문화정책 비판으로 KTV <날아라 독립영화> 퇴출, 영진위 독립영화 사전 제작지원 심사위원 등에서 배제	<ul style="list-style-type: none"> • 맹OO의 블랙리스트 등재 경위 • KTV 프로그램 퇴출 경위 • 독립영화 사전 제작지원 심사위원 배제
미디어트 영상미디어센터 사업운영자 배제사건 (2017영4)	2010년 영상미디어센터 운영을 공모 사업으로 전환, 미디어트를 배제한 의혹	<ul style="list-style-type: none"> • 공모 전환과 2009, 2010 센터 사업 공모 불공정 심사 • 블랙리스트 등재로 인한 피해
유OO의 영진위 '다양성투자조합 출자' 사업 배제 사건(2017영9)	2009년 영진위 다양성투자조합 출자 사업에서 (주)캐피탈 원 운영사의 부결 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년 중형투자조합 출자사업 및 다양성영화전문 투자조합 출자사업 심사 과정
'자가당착' 검열 및 상영방해사건(2017영7)	2015년 영진위의 영화상영등급분류 면제추천 관련 등	<ul style="list-style-type: none"> • 영화상영등급분류 면제 추천 철회 등과 관련한 검열 및 배제 의혹 등
영화 '천안함 프로젝트' 상영 방해 사건(201영10)	2013년 영화 <천안함 프로젝트>의 상영 축소 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 영화 <천안함 프로젝트>의 메가박스 상영 및 부가판권 유통 중단 과정 전반에 실제적 외압 등
'시네마달' 블랙리스트 실행사건 (2017영14)	(주)시네마달이 제작 배급한 작품 관련 각종 지원 배제 및 외압	<ul style="list-style-type: none"> • 시네마달의 블랙리스트 등재경위 • 시네마달 작품의 지원배제 의혹 등

[표-5-4] 감사원, 영진위 지원사업 부당배제 현황⁷⁾

연번	사업연도	지원배제 확정일시	지원사업명	지원배제대상	지원배제내용
1	2014	2014. 8. 25.	전용관 운영지원사업	대구 동성아트홀	지원금 지원배제
2		2014. 11. 10.		독립영화전용관 확대를 위한 시민모임	
3	2015	2015. 4. 29.	전용관 운영지원사업	인디스페이스	지원금 지원배제
4				아리랑씨네센터	
5				국제영화제 육성지원사업	

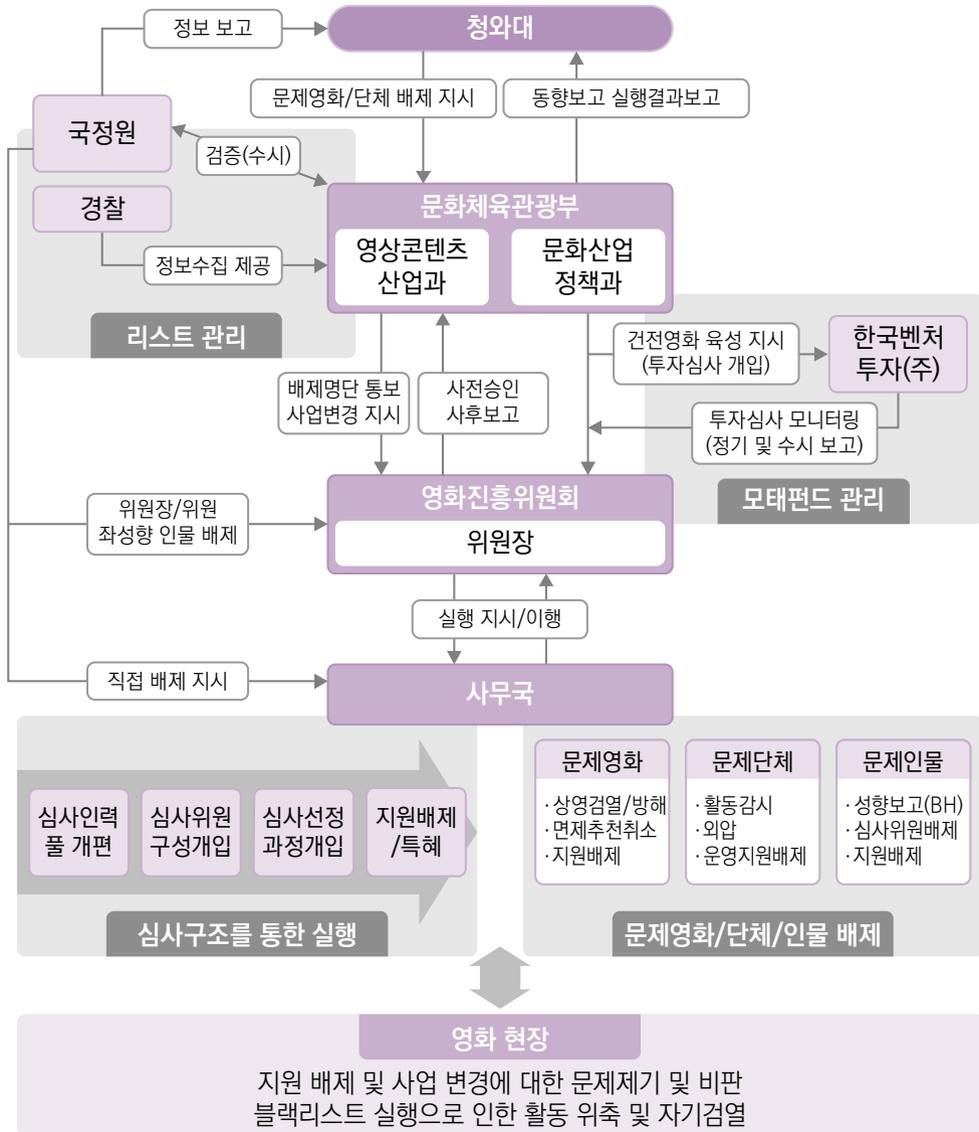
- 영화진흥위원회는 감사원의 「문화체육관광부 기관운영감사보고서」(2017. 6.)에 적시된 5건의 지원배제사업 이외에도, 독립영화제작지원, 다양성영화개봉지원 사업 등에서 지원배제가 이루어졌음이 진상조사위 조사결과 밝혀짐
- 김기춘, 조윤선, 김종덕 등 7인의 ‘직권남용권리행사방해 등’ 관련 판결(2018. 1. 23.)을 통해 청와대와 문화체육관광부가 국정원의 업무협조를 받아 리스트를 관리하고, 이를 영화진흥위원회를 통해 실행하였음이 드러남
- 영화진흥위원회 위원장과 위원들 중 일부는 김종덕 전 문화체육관광부 장관을 비롯하여 부처 실무자로부터 지원배제를 지시받았고, 국정원은 영화진흥위원회의 담당 실무자와 긴밀하게 협의하는 등 지원배제 실행에 적극 가담하였음을 확인함
- 이러한 배제를 실행하기 위하여 주로 심사 제도를 활용하였는데, 사전에 심사위원회 구성에 개입하고 심사과정에서 심사위원 일부에게 문제영화의 키워드를 전달하거나 혹은 특정 영화, 단체 등을 지목하여 배제시키는 방법 등으로 블랙리스트를 실행함. 대표적인 블랙리스트 사례인 부산국제영화제의 지원축소의 경우, 심사제도 및 9인 위원회를 통해 이루어짐
- 또한, 사업 및 정책 변경을 통한 배제 실행도 이루어졌는데, 독립영화전용관·예술영화전용관 지원사업 등에서는 특정 영화관이 사업지원을 받지 못하도록 사업 내용을 변경하는 방식을 활용하였음
- 이에 블랙리스트와 같은 사태의 반복을 막기 위해서는 영화진흥위원회의 자율성과 독립성을 강화하는 것과 아울러 영화진흥위원회 운영 전반의 투명성과 공정성 제고

7) 출처: 감사원(2017. 6.). 「문화체육관광부 기관운영감사보고서」

및 민주적 행정 체계 개편을 위한 제도적 개선이 필요함

- 영화진흥위원회 블랙리스트의 실행구조도는 다음과 같음

[그림-5-4] 영화진흥위원회 블랙리스트 실행 구조도



나. 제도 현황 및 문제점

(1) 영화진흥위원회의 자율성과 독립성 부재

□ 중앙부처에 종속적인 공공기관으로서의 제한된 위상

- 영화진흥위원회는 기구 구성 및 운영, 정책수립의 모든 측면(예. 임원임면, 예산 승인, 사업성과 및 경영실적 평가, 기본계획 수립, 정관 작성과 변경 등)에서 문화체육관광부와 기획재정부 등 중앙 부처에 종속되어 있음

* 현재 『영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률』 제4조는 문화체육관광부 산하에 영화진흥위원회 설치를 명시하고 있으며, 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조에 의거하여 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정함.

- 위원회 구성 및 그 절차에서 단체 추천 의무화 등 현장 의견수렴이 제도화되어 있지 못하여 문화체육관광부 장관의 자의적 판단에 의존하거나 특정 정치적 영향에 따른 위원회 구성이 반복적으로 이루어지는 등 그 폐해가 누적되어 있음

□ ‘합의제’ 위원회 구조의 훼손

- 영화진흥위원회는 설립 당시 ‘합의제’ 기구로서 출범하였으나, 문화체육관광부 장관이 임명하는 독임제 형식의 위원장 중심 체제로 전환됨. 이는 위원장의 관료주의적 전횡을 견제하지 못하고, ‘합의제 자율행정기구’로서의 위원회의 역할을 훼손한 결과를 초래함

제13조(위원의 직무상 독립과 신분보장) ① 영화진흥위원회 위원은 임기 중 직무상 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

- 위원장에게 사무국장 선임, 심사위원회 선정 등의 권한이 집중되어, 위원장이 일부 내부 직원과 소수 외부 심사위원 등만 통제하면 특정 심사결과를 도출하는 것이 가능하며, 이에 대한 견제장치가 내부에서 작동하기 어려움

(2) 장기적 비전과 철학 없는 단기 정책의 나열

□ 영화 정책 비전(Vision)의 부재

- 10년 전에 세워진 사업 구조의 기본체계를 고수하며, 세부 진흥사업들을 단기적 목표 하에 임의로 추가 또는 변경, 폐지하는 방식으로 사업을 집행해 옴. 이는 중장기 발전계획수립에 대한 책임 방기, 사업 추진에 대한 밀실 행정, 형식적인 의견 수렴

등의 문제를 양산함

- 산업적 측면, 문화적 측면 모두에서 증장기 비전의 부재로 변화하는 영화 환경 속에서 영화진흥위원회의 위상을 재정립하지 못하고 직영사업의 배치를 우선시함으로써, ‘위원회를 위한 위원회’로 전략함
- 진흥사업의 종류가 지나치게 파편화되고 세분화되어 있어 블랙리스트 사업과 화이트리스트 사업이 쉽게 추가 가능한 구조임. ‘독립영화관, 예술영화관’ 사업 정책, ‘가족영화제작지원’ 사업이 대표적인 예임
- 세부사업 차원의 변경 또는 조율이 아니라 기구 전체의 거시적 철학과 주요 원칙에 따라 사업과 직제의 변화를 통합, 조율해 나갈 필요가 있음

□ 문화적, 산업적 가치지표가 없는 성과위주의 사업

- 독립영화전용관 사업의 예처럼, 정책의 근거(자율성·분권·창조성 등)와 이에 따른 가치지표 없이 ‘00년 안에 00개 개관’이라는 식의 성과목표만을 내거는 사업을 실시함
- 이는 특정한 단체(개인)을 배제하고, 사업수행이 용이한 공공기관 중심으로 사업을 재편하는 결과를 초래함
- 이른바 특혜 지원 사업(예. 렌더팜 사업, 모태펀드를 통한 투자특혜)을 양산할 수 있는 단초를 제공해 옴

(3) 비민주적이고 폐쇄적인 영화행정의 구조화

□ 최소한의 절차적 민주주의 무시 : 위원회의 불투명한 운영

- 영화진흥위원회 회의(9인 위원회 회의)의 속기록 부재
- 심사위원 명단의 미공개, 심사위원 선임과정의 불공정
- 지시만 있고, 논의는 없는 위원회 사무국의 의사결정과정
- 단체추천 과정 없는 위원 선임 및 소위원회 위원 선임
- 증장기 계획안에 대한 최소한의 의견수렴 구조인 토론회와 공청회 생략

□ 협치 구조의 무력화 : 칸막이 협치 구조의 한계

- 사업 전반에 대한 총체적인 논의는 생략된 채, 개별 사업을 대상으로 파편화된 단체

(개인)만을 제한적으로 참여시키는 칸막이 협치 구조의 문제

- 정부 또는 정책에 비판적인 단체는 인위적으로 심사위원 추천, 정보제공 및 사업 논의의 장에서 배제함으로써, 영화계 내부의 정보의 격차 야기 및 현장의 반목을 조장함

□ 수직적 관료주의로의 조직 성격 변화

- 기구의 구성 및 기능, 운영의 모든 측면이 영화계 현장과의 소통을 통한 협치(거버넌스) 체계의 확인, 또는 현장에 대한 책무성이라는 실질적, 본질적 가치보다는 경영 혁신을 통한 효과적 기금사업 운영 및 행정적 성과 관리라는 형식적, 관료주의적 가치 중심으로 바뀜
- 기구의 구성 및 운영에 있어서, 영화계 현장과의 소통을 통한 협치 체계 확립 또는 공공기관으로서의 현장에 대한 책무성과 같은 ‘본질적, 실질적 가치’보다는 효율적 기금 사업 운영 및 행정적 성과 관리라는 ‘형식적이고 관료주의적 가치’ 중심으로 조직 성격 변모
- 영화진흥 관련 본래 목적 사업보다는 조직 자체의 운영 관련 행정인력 또는 영화진흥위원회 직접 운영 시설에 더 많은 인력이 배치되는 결과를 초래
 - * 영화진흥위원회 직접운영사업에는 시나리오마켓운영, 공동제작 투자유치행사, 한국영화아카데미 운영, 종합촬영소 운영, 영상미디어센터 운영, 영화관입장권통합전산망 운영 등이며 전체 예산 사업의 약 32%를 차지함
- 장기적인 정책비전의 부재와 맞물리면서, 위원회 관리운영비가 기금운영에서 차지하는 비율이 지속적으로 상승

(4) 권한 없는 위원회의 한계

□ 권한의 한계, 경영평가위주의 사업 및 직제 양산

- 위원의 직무상 독립과 신분을 보장한 법률적 근거에도 불구하고 위원장과 위원들 스스로 자신들에게 주어진 권한을 훼손하면서 문화체육관광부의 일방적인 지시를 충실히 이행한 측면은 사회적으로 비판받아야 하며, 법적 책임도 따르는 부당한 행위임
- 그러나 예산 편성 및 사업 평가 권한이 실질적으로 문화체육관광부와 기획재정부에 있는 현실에서 보여진 결과만을 근거로 영화진흥위원회의 개선 방향을 논하는 것은 한계가 있음
 - * 부산국제영화제를 포함하여 사업 축소 및 지원배제의 근거로 기획재정부의 평가를 제시
- 모태펀드 관리, 불공정 관행 등에 대한 조사권이나 권한이 부재한 영화진흥위원회

의 구조적 상황은 블랙리스트 실행 요인 중 하나로 분석됨

다. 개선방안

(1) 영화진흥위원회의 자율성과 독립성 확보

□ 위원장 호선제 복원

- 위원장 호선제는 위원회 설립부터 시행되었던 제도임
- 영화인들의 민의와 합의로 운영되는 자율적 행정 자치기구로서의 위상 확립을 위해 위원장 호선제 복원
 - * 영진위는 현행 『공공기관의 운영에 관한 법률』(2007년 4월 제정) 제5조(공공기관의 구분)에서 정한 기금관리형 준정부기관임. 이 법률에 의거 경영 공시가 의무화 되는 등 긍정적인 측면이 있지만, 임원의 임면을 주무기관의 장이 임명하도록 하여 자율적 운영을 저해하고, 경영실적 평가를 기획재정부가 평가하도록 하여 문화예술 지원 기관의 자율성이 저해됨. 설립 취지에 맞게 운영될 수 있도록 영진위를 해당 법률의 대상 기관에서 제외
 - * 이와 관련하여 세부 내용은 블랙리스트진상조사위의 「블랙리스트 방지를 위한 법제도 개선 권고안」 참조
- 형식적인 제도 도입에 그치지 않고 호선제가 기관의 자율성과 독립성 확보라는 제도 취지에 부합하기 위해서는 위원 선임에 대한 혁신 필요

□ 위원 선임 절차 혁신

- 임원추천위원회를 통한 2배수 위원 추천권 보장하며, 문화체육관광부 장관이 최종 임명(인사검증시스템의 필요성은 인정)
- 단 현재 법률상 존재하는 위원회 구성 모호성(전문성과 경험, 성(性)과 연령의 균형)을 개선하지 않고서는 자의적 판단에 따라 추천권과 임명권이 남용될 우려가 있음
- 특정 성비가 60%를 넘지 않도록 하고, 의제(문화다양성/분권/공정환경 등)와 분야(영상산업/영상문화/노동복지 등) 등으로 구체화된 구성 요건을 갖추고, 현장의 추천을 의무화할 것을 제안함

(2) 영화‘진흥’에서 영화‘가치확산’으로 정책혁신

□ ‘영화진흥위원회’에서 ‘영화위원회’로 전환

- ‘진흥’(일으켜 세움)이 목표가 되고, 계량화된 수치로 행정의 결과물을 판단하는 시대는 지남

- 인위적 ‘진흥’이라는 목표는 시장에서 행정역할에 대한 과신이며, 산업적 성과에 정책 목표를 두는 것임. 이는 (영화진흥위원회의) 행정역할에 대한 비현실적인 이해를 그대로 보여주며, 이는 결과적으로 행정을 도구화함
 - 영화 분야 비전을 구축하고 영화의 가치를 확산하는 기구로 위상 재정립
- 자율성, 다양성, 창조성에 기반을 둔 가치 중심 지원
- 경제적 결과와 효율성만이 강조되는 산업 중심 지원 정책 탈피
 - 익숙함이 아니라 ‘다름’에 주목하고, 산업에서의 취약성에 대한 지원이 아니라 산업이 시도하지 못하는 새로운 가치와 영역에 대한 지원
- 이해의 조정 및 미래를 준비하는 정책역량 강화
- 이해관계 중심의 정책 구조를 극복하고 가치 지향성, 전문성 등에 기반을 둔 정책 구조 확립
 - 현장의 문제제기에 제도적 권한을 가지고 능동적으로 대응하는 정책 역량 강화
 - 중장기 비전을 제시할 수 있는 정책역량 강화
- * 새로운 영화진흥위원회 활동 이후 블랙리스트진상조사위의 ‘영화진흥위원회 정책역량 강화를 위한 조직개편’ 관련 기존 권고 내용이 이미 반영되었으며, 이에 본 권고안에서는 세부 내용을 생략함
- 중장기 의제(agenda)를 중심으로 전문성을 강화한 조직 개편(예. 영상문화, 영상산업, 노동복지)

(3) 영화 행정의 민주화와 투명성을 위한 실질적 전환

- 개방형 직위제 실시
- 센터 및 직영사업 등의 주요직에 현장 영화인이 참여할 수 있는 개방형 직위제 도입
 - 공정한경조성센터, 정책센터 등 우선 실시
- ※ 영화진흥위원회는 블랙리스트 진상조사위와 기 진행된 논의를 통해 공정 환경, 정책과 관련된 센터의 경우 개방형 공모로 전환하기로 결정함
- 소위원회 확대
- 위원회 주요 업무에 연관 소위원회 배치

- 자발적 참여 풀(pool) 접수 및 전문성에 따른 위원선정
- 모든 소위원회는 호선제 방식으로 위원장 선출

□ 영화행정의 민주화

- ‘위원회-사무국-소위원회-개방형직위제’ 등 현장의견 수렴을 위한 다층적 구조와 논의 프로세스 확립
- 정책실명제를 통해 책임성 보완
- 참여예산제를 통한 현장의견 반영 보완
- 기금관리위원회의 구성에 각 주체 참여 및 심의
- 중장기 발전계획안 공청회 의무화
- 사업평가 결과 공개 의무화

※ 본 권고(안)을 심의하는 2018년 4월 현재, 영화진흥위원회는 심사방식 개선에 관한 영화계 의견 수렴을 진행 중이며, 블랙리스트 실행과정의 문제점 개선(심사위원 풀(pool) 제도 개선, 선정의 투명성 개선 등)이 기 실시되고 있어 본 권고(안)에서는 별도 기술하지 않음

(4) 위원회 권한 및 책임 강화

□ 모태펀드 직접 관리

- 영화발전기금이 상당부분 출자되고 있는 영상전문투자조합(일명 모태펀드) 결성 사업을 중소기업청이 운영
- 관리주체의 책임성이 불분명 함
- 외부의 입김으로부터 독립성 확보를 못함
- 수익성 위주의 배치로 다양성의 확보 방안 불투명
- 영진위 직접 관리 및 공정성과 다양성을 확보할 수 있는 제도 보완

□ 예산 실링제 도입으로 기금 운영 자율성 확보

- 기금운영의 자율성이 획득되지 않으면 권한 없는 책임만 따르게 됨
- 현장의 의견이 예산에 반영되지 못하고 시의성이 떨어지는 사업을 반복하게 됨
- 정량적 평가위주의 평가지표로는 가치적인 측면의 사업추진이 어려움
- 실링제 도입으로 부분 자율편성권을 주되 예산 집행의 적절성은 추후에 평가
- 점진적으로 실링제 확대

□ 불공정 행위 등을 조사할 수 있는 법적 권한(조사권) 확보

- 자발적인 조사협조가 없는 상태에서 현장의 불공정 행위 등의 파악에 한계 존재함
- 정확한 현황 파악 없이는 제도개선도 이루어질 수 없음
- 공정거래위원회가 신고 및 판결을 담당하더라도, 조사 권한은 위원회로 이관

라. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
위원회의 자율성과 독립성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장 호선제를 위한 영비법개정 • 위원의 단체추천 의무화 • 위원 구성 시 특정 성비의 최대비율 명문화 • 의제와 분야에 따른 위원구성 명문화 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 관련 부처 • 문화체육관광부 • 영상콘텐츠산업과 • 기획재정부 	2019. 12.
영화 '진흥'에서 영화 '가치 확산'으로 정책혁신	<ul style="list-style-type: none"> • '영화위원회'로 명칭 변경 • 자율성, 다양성, 창조성에 기반을 둔 가치 중심 지원 • 위원회 정책역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 관련 부처 • 문화체육관광부 • 영상콘텐츠산업과 • 영화진흥위원회 	2018. 12.
영화행정의 민주화와 투명성을 위한 실질적 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 직위제 실시 • 모든 주요업무에 소위원회 신설 • 소위원장 호선제 실시 • 참여예산제 실시 • 정책실명제 실시 • 기금관리위원회 구성 개선 • 중장기 발전계획안 공청회 의무화 • 사업평가 결과 공개 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 영상콘텐츠산업과 • 영화진흥위원회 	2019. 12.
위원회 권한 및 책임 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 모태펀드 영화계정 직접관리 • 영화발전기금 중 영화진흥위원회 자율적 집행 실링제 도입 • 불공정 위 조사권 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 관련 부처 • 문화체육관광부 • 영상콘텐츠산업과 • 영화진흥위원회 • 공정거래위원회 • 기획재정부 • 중소기업청 	2018. 12.

4. 블랙리스트 방지를 위한 한국출판문화산업진흥원 개선 권고

Ⅰ 추진 근거 Ⅰ

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

가. 추진배경

- 박근혜 정부는 출판, 도서 분야에서도 블랙리스트 범위를 시행했으며, 구체적으로 문화체육관광부의 출판인쇄독서진흥과와 한국출판문화산업진흥원을 중심으로 지원 배제 등이 작동된 것으로 확인 됨
- 한국출판문화산업진흥원의 경우 ‘김기춘 외 3인 1심, 2심 형사판결문’과 ‘2017년 6월 문체부 기관운영감사’를 통해 ‘세종도서-교양 및 문학부문 선정·보급 사업’에서 2014년 9종, 2015년 13종이 선정 배제되었음이 확인 됨
- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(이하 블랙리스트 진상조사위)의 조사 결과, 한국출판문화산업진흥원은 세종도서 선정사업뿐만 아니라 ‘찾아가는 중국도서전’, ‘초록·샘플 번역 지원 사업’ 등에서도 블랙리스트를 적용한 것으로 밝혀졌음

[표-5-5] 한국출판문화산업진흥원 주요 블랙리스트 사업 개요

사업명	사업 개요	발생연도	배제 건수
‘세종도서’ 선정보급사업	양서출판 의욕 진작 및 국민 독서문화 향상 도모를 목적으로 학술·교양, 문학 분야의 우수도서를 선정·보급	2014	9
		2015	13
‘찾아가는 중국도서전’	진흥원이 공모를 통해 60~100종 범위의 위탁도서를 선정, 중국 현지에서 저작권 거래를 할 수 있도록 돕는 사업	2016	5
‘초록·샘플 번역 지원’ 사업	저작권 수출을 위해 초록을 번역하고, 책의 일부를 샘플로 번역하는 비용을 지원하는 사업	2016	4

[그림-5-5] 12차 초록·샘플 번역 지원 사업 심사표 조작 내용

〈 A 심사위원의 12차 ‘초록·샘플 번역지원’ 사업 심사결과표(원본) 〉

자남들의 세계사	이기호	문학/픽션/에세이	영어 중국어	초록	이기호의 장편소설 『자남들의 세계사』. 2009년 가을부터 2010년 겨울까지 기간 《세계의 문학》에 연재했던 수백의 편의 제목을 바꿔 고안 했었다. 저자의 첫 번째 소설인 《아름은 달레오》에 이은 걸작작가 수준의 두 번째 작품으로 저자 특유의 절절한 인당으로 일일결어 부산 신문 문화원 발행사건에 연루되어 수배자 신세가 되고 한 나루만의 고한장한 인생을 이야기한다.	적격	《자남들의 세계사》는 번역원에서 2015년 말 영어 기획 번역으로 저자 및 출판사의 동의 하에 진행하던 번역을 진행함. 번역원에서는 초록을 작성하지 않았고 중국어 초록 신청이 함께 들어온 것이므로 원본과 영어 초록의 경우에는 번역되고 중국어라면 출품 것 없음
살실개가 록에 감춘 것	정지형	10대/청소년	독일어 영어	샘플	외래가 현대인을 기어아 배드라고 인물을 이야기하고 있습니다. 그랑이 나란에 살실개 한 아리가 나란나 공화국 순환을 모두 죽여 배드리면서 모든 그랑이들이 조롱에 허락하게 됩니다. 저술이 반드시 의의가 아니라는 것을 이야기로 풀어내었으며 어린이들이 용기어 눈물 도는 계기가 되었으면 하는 바람으로 기획되었습니다.	적격	
텔레비전 나라의 루루	정지형	10대/청소년	독일어 영어	샘플	텔레비전 이 만들어 내는 반복작에 대해 이야기하고 있습니다. 텔레비전이 용장하면서 용공과 구경꾼으로 바뀌게 되어 용공과 구경꾼으로 남고 텔레비전에서 조롱받게 됩니다.	적격	

심사일차 : 2016.7.28.
심사위원 : _____

〈 A 심사위원의 12차 ‘초록·샘플 번역지원’ 사업 심사결과표(위조본) 〉

자남들의 세계사	이기호	문학/픽션/에세이	영어, 중국어	초록	부적격	
살실개가 록에 감춘 것	정지형	10대/청소년	독일어, 영어	샘플	부적격	수출 경쟁력이 낮아 샘플 번역 지원이 부적절함.
텔레비전 나라의 루루	정지형	10대/청소년	독일어, 영어	샘플	부적격	수출 경쟁력이 낮아 샘플 번역 지원이 부적절함.

심사일차 : 2016. 7. 28.
심사위원 : _____

- 한국출판문화산업진흥원의 블랙리스트 실행 과정에서 블랙리스트 명단 배제 적용, 적용을 위한 명분 발굴, 심사과정에 대한 모니터링 및 수시보고, 심사위원 등에 대한 직간접적인 배제 요청, 심사표 조작, 심사위원 회의록 허위 작성 등이 이루어짐
 - * ‘초록샘플 번역지원 사업’(2016년) : 심사표에 기재된 내용을 ‘적격→부적격’으로 바꾸는 등 문서 조작
 - * ‘찾아가는 중국도서전’(2016년) : 심사위원회 회의록 허위 작성
- 문화체육관광부는 북스타트, 독서동아리지원, 문화나눔 등 민간에서 수행하던 사업을 한국출판문화산업진흥원에 이관하는 등의 과정에서 일방적인 정책 결정 및 잦은 사업 변경으로 출판 및 독서 관련 정책에 혼란을 초래했으며, 이 과정에서 문화체육관광부와 한국출판문화산업진흥원의 수직적 지시전달체계가 심화됨. 이러한 위계적이고 수직적인 사업 추진구조가 블랙리스트 범위를 실행하는 체계로 활용됨
- 한국출판문화산업진흥원은 “출판문화산업의 진흥, 발전을 효율적으로 지원, 육성하고 출판문화산업을 종합적이고 체계적으로 진흥함으로써 국가 지식 경쟁력 강화에 기여함을 목적”(한국출판문화산업진흥원 정관 제1장 총칙, 제3조 목적)으로 설립된 법인. 이에 블랙리스트 범죄 이후 한국출판문화산업진흥원의 정상화, 자율성 확보 등을 위한 조직 개혁과 제도 개선이 시급한 상황

나. 제도 현황 및 문제점

(1) 문화체육관광부의 권한 독점과 수직적 관계

- 문화체육관광부의 일방적인 결정과 지시를 한국출판문화산업진흥원이 사업으로 수행해야 하는 수직적·위계적 구조
 - 출판 관련 정책 입안, 사업 수립, 예산 편성에 대한 권한은 문화체육관광부의 권한이며, 한국출판문화산업진흥원은 문화체육관광부의 요구에 따라 수립된 사업을 수행하는 수직적 관계
 - 문화체육관광부와 한국출판문화산업진흥원 사이의 위계적이고 수직적인 관계가 블랙리스트 범죄 실행의 효율적인 작동체계로 활용됨
 - 한국출판문화산업진흥원은 공모사업 심사결과조차 문화체육관광부의 사전 검토를 받는 것이 익숙해질 정도로 자율성과 전문성을 상실함

■ 블랙리스트진상조사위 조사 관련 한국출판문화산업진흥원 직원들의 진술 내용 ■

- “다른 본부 사업들은 모르겠지만, (출판산업)진흥본부의 사업들은 거의 대부분의 사업들이 검토를 받은 이후에 공표하는 절차를 거치지 않았을까 싶습니다.”
- “입사하면서부터 사업에 관련한 모든 것들을 문체부에 보고하는 것으로 배웠습니다. 산하기관으로 보고하는 것이 당연하다고 여겼습니다.”
- “대부분의 사업들이 문체부의 컨펌이 나아만, 이후 사업을 진행시킬 수 있는 구조였습니다.”
- “출판과장의 의견 하나에 진흥원에서 결정된 사업이 전면 수정되었습니다. 그만큼 출판담당 과장의 영향력은 출판진흥원 사업에 절대적이라 할 수 있을 정도입니다.”

- 소속기관에 대한 위계적이고 권위적인 태도와 인식을 구조화, 일상화 해 온 문화체육관광부의 조직 문화
 - 한국출판문화산업진흥원의 블랙리스트 범죄를 지시하고 강요했던 당시 문화체육관광부 관료들은 소속기관에 대한 문화체육관광부의 업무 행태를 정당한 행정행위라 주장
 - 소속기관의 권한, 자율성 등에 대한 기초적인 인식과 태도가 부재할 정도로 문화체육관광부 구성원들의 소속기관에 대한 일방적이고 위계적인 행정문화가 구조화되어 있음

■ 블랙리스트진상조사위 조사 관련 문화체육관광부 담당자의 진술 내용들 ■

- “공공기관을 설립한 취지가 과에서 담당할 업무를 소화하기 위해 만들었다고 생각하고, 해당 공공기관의 업무는 담당과에서 협의하고, 진행을 하는 것이 당연하다고 생각합니다.”
- “구체적인 부분까지 제가 지시를 못했지만, 제가 이를 따르라고 지시했던 것입니다. 출판과장이 이러저러한 이유 때문에 탈락시키라는 내용을 적시하라는 의견도 전달은 했습니다.”
- “제가 진행했던 사업들에 대한 지시는 정부지원의 예산으로 정부 차원에서 운영되는 사업에 적용한 것입니다. 또한 대부분의 사업들이 지급되는 도서의 대상기관이 공공도서관이고, 지원되는 콘텐츠의 목적이 해외시장 진출 등으로 국가 정체성 등의 사안이 반드시 고려되어야 할 사업들이었습니다.”

(2) 출판문화 전문기관으로서의 정체성과 전문성 부족

- 한국출판문화산업진흥원은 간행물윤리위원회를 개편하여 설립되었으며, ‘한국출판문화산업진흥’을 위한 기관으로서의 정체성과 체계를 확립하지 못함
 - 한국출판문화산업진흥원은 ‘간행물윤리위원회라는 과거 규제 기구의 존속’과 ‘출판문화산업진흥이라는 새로운 기구의 역할’에 대해 충분한 검토와 준비 없이 출범하여 태생적, 구조적 한계 존재
 - 한국출판문화 전반에 대한 전문기관, 지원기관 등으로서의 정체성과 위상 그리고 사업체계 등이 심도 깊게 고민되고 수립되지 못한 채 개별 사업의 수행 기관으로 운영됨
- 한국출판문화산업진흥원 설립 당시 간행물윤리위원회의 인력을 승계함으로써, 규제 업무를 담당하던 실무자들이 진흥 업무에 배치됨
 - 한국출판문화산업진흥을 위한 기구로서의 정체성과 전문성에 대한 비판이 반복되었으나 이에 대한 적극적인 대안 마련과 수용 절차 부재
- 한국출판문화산업진흥원 내의 간행물윤리위원회 존속
 - 간행물 규제에 대한 사회적 인식 및 제도 변화, 실질적인 효과와 기능의 약화에도 불구하고 간행물윤리위원회가 한국출판문화산업진흥원 내에 존속하고 있음
 - 현행 간행물윤리위원회의 경우, 청소년보호법에 따른 청소년유해간행물 심의 지정과 관련된 최소 업무 외에는 사회적 역할이 소멸된 상황
 - 한국출판문화산업진흥원 업무와의 연계성이 없고, 오히려 표현의 자유를 침해할 소

지가 높은 규제기구로서 존속해야 할 이유도 없는 상황

- 출판물 둘러싼 사회문화적 환경 변화, 표현물에 대한 규제와 등급서비스 정책 및 제도의 혁신 등을 고려하여 간행물윤리위원회 운영 제도에 대한 검토 필요

(3) 기관 운영의 민주주의와 협치 부재

□ 한국출판문화산업진흥원 원장 및 이사 선정의 자격기준, 임면 방식 모호

- 원장과 이사의 자격, 출판인의 비율, 임면 방식 등에 대한 세부조항이 법과 정관에 구체적으로 명시되어 있지 않음

* 출판진흥법 제16조의3(진흥원의 임원)에서는 '원장 1명을 포함한 9명 이내의 이사와 감사를 두고' '원장은 문화체육관광부장관이 임명한다' 외 원장과 이사의 자격기준 없음

- 임원 임면의 제도적 근거가 모호한 채로 출판 경력이 없거나 전문성이 결여된 임원 인사가 계속됨

□ 한국출판문화산업진흥원 이사회 구성 및 운영의 파행 반복

- 2016년부터 2017년까지 이사 결원이 발생하였는데도 진흥원은 2017년 4/4분기가 끝나갈 때까지 보선하지 않음

* 정관 제9조제3항에서는 '임원의 보선은 결원이 발생한 날로부터 2월 이내에 하여야 하며, 임기 만료 시에는 임기만료 전까지 임원을 선임하여야 한다'라고 명시하고 있지만, 이러한 규정이 지켜지지 않더라도 제재할 수 있는 방법이 없음

* 2016년 8월부터 12월까지 위원장과 문체부 당연직 이사 2명만 존재. 사업계획 관련 의결을 할 수가 없어 2017년 1월 19일 제1차 임시이사회 개최. 정관에 따르면, '제18조 (소집) ③ 원장은 이사회를 소집하고자 할 때에는 회의 개최 7일전까지 회의안건, 일시 및 장소 등을 명시하여 문서로 이사 및 감사에게 통지하여야 한다.'라고 정하고 있으나 전일인 18일 100쪽이 넘는 회의 자료를 메일링하고 이사회 개최

(4) 고유사업 부재, 세종도서 선정사업 편중 등 왜곡된 사업구조

□ 한국출판문화산업진흥기구로서 설립 목적에 부합하는 고유사업 개발이 없고 단순 사업예산의 분배와 집행을 반복

- 『출판문화산업진흥법』 제16조의4(진흥원의 직무)에서 정한 직무를 수행할 자체 사업 개발 예산은 부족한 반면 문화체육관광부 위탁 사업 예산 비중이 지나치게 높음
- 한국출판문화산업진흥원의 예산은 약 450억 원 규모, 위탁사업 예산이 자체 예산의 3배로 기형적인 사업 구조

- 본예산에서도 인건비와 운영비를 제외하면 한국출판문화산업진흥원이 자율적으로 쓸 수 있는 사업 예산은 65억 원에 불과함. 한국출판문화산업 전문기관으로서 정책 및 제도 연구·조사·기획, 유통선진화, 통계정보시스템 구축과 같은 중장기과제를 독자적으로 추진하는 것이 사실상 불가능한 사업 및 예산 구조임
- 한국출판문화산업진흥원 사업 및 예산 구조 내에서 ‘세종도서 선정 지원’ 사업이 차지하는 비중이 지나치게 높음
- 2018년 현재에도 한국출판문화산업진흥원 전체 예산에서 ‘세종도서 선정 지원’ 사업의 예산이 차지하는 비중이 32.6%에 이를 정도임
 - 2014년의 경우, 55.4% 였음
 - 한국출판문화산업진흥원은 ‘세종도서 선정 지원’ 사업을 위해 존재하는 기관이라고 평가해도 이상하지 않을 정도로 왜곡된 사업 구조를 보임

[표-5-6] 예산 대비 ‘세종도서 선정지원’ 사업 비중

(단위: 백만 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체	17,181	32,655	41,188	38,806	39,212	43,539
세종도서사업	5,004	15,204	14,204	14,204	14,204	14,204
비중(%)	36.8	55.4	34.4	36.6	36.2	32.6

- 신규 위탁 사업 시행 시 기존 사업과 연계 통합 등을 통한 정책목표 설정 등 정책적 역량 및 재량권 부족
- 문화체육관광부의 결정과 지시에 따라 단순 위탁된 사업만을 수행하는 사업 기관으로 구조화됨

다. 개선방안

(1) 기관 위상 및 이사회 권한 정립

- 한국출판문화산업진흥원의 위상 재정립
- 블랙리스트 사태를 극복하고, 한국출판문화산업진흥원을 정상화하기 위해서는 위

상 재정립과 자율적 권한 보장이 우선 과제

- 한국출판문화산업진흥원을 문화체육관광부의 사업 수행 단위가 아니라 국가의 ‘출판문화 관련 국가 정책 수립·집행을 위한 민관 협치 및 지원기관’으로 위상 확립

□ 정부의 출판문화 정책 수립 및 집행을 위한 민관 협치 체계 활성화

- 현재 문화체육관광부와 출판계 사이에는 전자출판, 유통, 국제교류, 독서진흥 등 분야별로 민관협의체가 구성되어 운영되고 있음
 - 향후 문화체육관광부와 출판단체가 참여하고 협력하는 분야별·사안별 민관협의체 운영의 확대 및 상설화가 요구됨
- 한국출판문화산업진흥원은 민관협의체 활성화 지원을 통해 문화체육관광부와 출판 현장을 잇는 출판문화 관련 협치형 지원기관으로서의 공공성, 개방성, 전문성 등을 확보

□ 한국출판문화산업진흥원의 임원 구성 및 이사회 권한 재정립

- 한국출판문화산업진흥원 정관에 임원추천위원회 구성을 명시하여 임원 구성의 자율성과 독립성 강화
- 한국출판문화산업진흥원 정관에 임원의 자격 및 이사회 구성 명시하여 임원 구성 과정의 개방성, 전문성 등 확보
- 한국출판문화산업진흥원 이사회의 속기록 작성 및 공개 의무를 이행하고, 이사회 외에도 주요 회의들에 대한 회의록 공개 추진
- 한국출판문화산업진흥원 이사회 개최를 정상화, 정례화 하여 기관 운영의 전문성, 책임성, 투명성 등 강화
 - 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회의 경우 매월 1회 정기이사회 개최를 정관으로 규정하고 있음

※ 2018년 4월 현재, 한국출판문화산업진흥원은 블랙리스트진상조사위 등의 사전 권고 내용에 따라 정관일부 개정

(2) 출판문화 지원기관으로서의 운영 혁신 및 전문성 강화

□ 한국출판문화산업진흥원의 개방성, 전문성 확보를 위한 개방형 직위 제도 도입 및 활성화

- 인적 쇄신, 기관 전문성 제고, 현장 친화적 사업 집행을 위한 개방형 직위 제도의 도입 및 확대

- 기획재정부의 개방형 직위 5% 권고사항 시행
 - 이와 관련하여 예산 집행, 정관 개정 등 실행
 - 사무처장에 대한 개방형 직위 제도 적용
 - 인사규정에 사무처장의 자격과 임명 방식 명시
 - 사무처장은 일정 기간 이상 출판 관련 종사한 자로서 지식과 경험이 풍부한 인물을 개방형 직위로 선임
 - 개방형 직위와 관련하여 정관에 문화체육관광부 퇴직 관료 임명 방지 조항 명시
- 한국출판문화산업진흥원 내 (가칭)‘출판문화연구센터’ 설립
- 출판문화와 관련된 정책, 지원 사업, 제도개선 등을 중장기적이고 일상적으로 연구하고 기획할 수 있는 연구센터 설립
 - 한국출판문화산업진흥원의 전문성을 축적하고 강화하기 위한 다양한 연구 활동, 실태조사, 빅데이터 구축, 중장기 정책 및 제도개선 방안 마련 등을 실행
 - 중장기 출판문화산업 지원정책 연구, 출판현장에서 다양하게 제기되는 현안 연구과제 수행
 - 현장 전문가들의 다양한 참여와 협력에 기반 한 연구센터 설립 및 운영
- 한국출판문화산업진흥원의 운영 및 평가 관련 정보 공개
- 사업계획 수립과 예산 배정, 사업성과와 결산을 출판계와 국민들이 알기 쉽도록 사업성과 관리시스템 및 대내외 평가시스템을 마련 및 공개
 - 공시 항목 중 현재 비공개로 처리하고 있는 대내외 평가(국회지적사항, 감사원/주무부처 지적사항, 경영실적 평가결과, 경영평가 지적사항, 고객만족도 조사결과, 감사직무실적 평가결과, 이사회 회의록, 내부 감사결과) 내용을 공개 대상으로 전환
 - 정보공개에 책임 의무화
 - 정보공개에 관한 원칙과 범위 재설정 : 청구행위 이전에 사전 공개의 원칙 명시
- 한국출판문화산업진흥원의 각종 지원 사업 선정결과 목록을 공표 전에 문화체육관광부에 발송하여 검토 및 승인받는 과정 폐기
- 업무 협의 차원이라는 명목으로 진행된 이 과정으로 인해 블랙리스트 범죄 발생은 물론 한국출판문화산업진흥원의 자율성과 전문성이 크게 훼손됨

□ 심사 및 선정 과정의 투명성 강화

- 심사위원의 확인 서명을 별지에 따로 받는 것이 아니라 회의록 작성 후 본문에 확인 서명하는 방법으로 변경
 - 심사위원회 회의록 임의 수정 및 허위 작성 방지
- 초록·샘플 번역 지원 사업의 경우, 온라인으로 진행되는 특성을 감안하여 심사 결과를 심사위원에게 통보하는 것을 제도화. 또한, 심사위원에게 심사표를 문서 변형이 어려운 형태의 파일로 제출할 것을 요청

(3) 표현의 자유 확대와 간행물윤리위원회 폐지

□ 간행물윤리위원회 필요성 미미

- 현재 간행물윤리위원회 심의는 『청소년보호법』에 따른 청소년유해간행물 심의에 집중되어 있음

[표-5-7] 2017년 심의 결정 현황(12월말)

심의권수	결정권수		
	유해간행물	청소년유해간행물	계
18,982	23	3,478	3,501

- 청소년유해매체에 대한 청소년보호법 규정에 따라 청소년유해간행물로 결정한 간행물에 대해서는 ‘그 사실을 지체 없이 여성가족부에 통보’하도록 규정(『출판문화산업진흥법』 제19조제2항). 이에 대한 최소한의 업무만이 수행되고 있음

□ 간행물윤리위원회 폐지

- 표현의 자유 확대의 필요성에 따라 표현물에 대한 국가 기관의 검열 등을 방지하기 위해 대부분의 심의기관이 등급서비스 중심으로 폐지 또는 전환되었음
- 청소년보호법과 청소년유해매체 관련해서도 표현의 자유 침해를 둘러싼 사회적 갈등이 반복되어 왔음
- 이에 표현의 자유 확대, 한국출판문화산업진흥원의 기관 정체성 재정립 등을 위해 간행물윤리위원회 폐지 추진

- 간행물윤리위원회 폐지에 따른 제도 보완, 법제도적 공백 등과 관련해서는 별도의 추진체계 마련하여 검토 및 집행
 - 간행물윤리위원회 폐지를 집행하기 위한 구체적인 단계와 제도보완에 대해서는 문화체육관광부 내에 (가칭)‘간행물윤리위원회 폐지를 위한 TF’ 구성하여 추진
 - 표현의 자유 확대 맥락에서 간행물윤리위원회 폐지에 따른 후속 조치, 제도적 보완 추진

(4) 사업구조 혁신 및 ‘세종도서 선정사업’ 민간위탁

- 한국출판문화산업진흥원의 정체성과 핵심 과제를 중심으로 사업 구조 전면 혁신
 - 한국출판문화산업진흥원의 정체성, 위상, 사회적 역할 등을 고려한 사업 구조 재설계 필요. 이를 통해 문화체육관광부의 위탁사업 수행기관이라는 제한적 역할과 한계 극복
 - 출판계 등에서 지속적으로 요구해 온 출판문화 정책의 핵심 과제는 ‘출판 수요 창출 및 출판유통 선진화, 출판문화산업 인프라 구축, 미래산업으로서의 출판문화 생태계 형성’ 등
 - 한국출판문화산업진흥원은 기관의 정체성과 사회적 요구에 따라 민간이 수행하기 어려운 ‘출판통계정보시스템 구축, 유통선진화를 위한 인프라 구축’ 등의 사업에 집중할 필요가 있음
- 민간영역에서 경험과 전문성을 구축한 사업과 분야는 민간기관, 민간위탁 등을 통해 민관 협치 실현
 - 한국출판문화산업진흥원은 ‘서울북인스티튜트’의 경우처럼, 민간 영역 활동과 경쟁하고 중복투자로 예산을 낭비하기보다는 민간 영역의 자생적 활동을 지원하는 것이 바람직함
 - ‘서울북인스티튜트’는 출판인들이 자체적으로 건립한 건물에서 이미 10년 동안 매년 30여 개의 과정을 개설하여 신규출판인양성교육, 재직자 및 신규창업자 교육을 성공적으로 운영해오고 있음
- (가칭)‘세종도서 선정사업 개선 TF’ 운영을 통해 민간위탁 과정 진행

- 세종도서는 국가권력을 이용하여 한국출판문화산업진흥원의 심의 권한을 침해한 블랙리스트 실행의 대표적 사업
 - 문화체육관광부와 한국출판문화산업진흥원의 수직적 관계에서 소속기관이 독립적으로 사업을 운영하는 데에는 한계가 있는 것으로 확인됨
- 도서의 우수성을 심의하는 사업을 국가 기관이 주도한다는 것 자체가 근본적 문제(행정력을 동원한 선택과 배제의 위험성 상시 존재)
- ‘세종도서 선정사업’에 대한 정책 평가 및 개선 방안 필요
 - ‘세종도서’는 교양, 학술 분야 우수도서 선정 보급 사업과 문학나눔 사업을 통합하여 브랜드화 한 사업
 - 문학나눔 사업은 수요자 중심의 향수 사업으로 진흥원에서 운영하던 우수도서 선정 보급 사업과는 정책 목표가 다름
 - 저자 및 출판사 지원, 소외지역 향수권 지원, 도서관 지원 등 복합적인 정책 목표가 도리어 사업 운영의 비효율성을 낳고 있다는 비판
 - * ‘세종도서 문학나눔 사업’은 「제1차 문학진흥 기본계획」(2017.12.19. 발표)에 따라, 2018년부터 한국문화예술회관위원회로 사업 이관
- 국가가 우수도서를 선정하여 보급하는 사업에 대한 근본적 문제제기, 문화체육관광부와 한국출판문화산업진흥원의 위계적인 권력구조 및 이에 대한 신뢰 저하로 민간 위탁 요구 높음
- 민간이 참여하는(가칭)‘세종도서 선정사업 개선 TF’를 설치하고 사업 평가 및 개선안 마련, 민간위탁 등 진행
 - 현재 사업 내용에 대한 정책적 평가 및 개선 방안 수립 필요
 - 협치형 TF 활동을 통해 민간 위탁 타당성, 추진방안 등 협의

라. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
기관 위상 및 이사회 권한 정립	<ul style="list-style-type: none"> • 한국출판문화진흥원 위상 재정립, 민간 협치 체계 활성화 • 한국출판문화진흥원 임원 구성 및 이사회 권한 재정립 : 임원추천위원회, 임원의 구성 요건, 이사회 개최 정례화 등을 정관 개정을 통해 명시 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국출판문화산업진흥원 	2018. 9.

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
출판문화 지원기관으로서의 운영 혁신 및 전문성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 직위 제도 도입 • (가칭)출판문화연구센터 설립 • 운영 및 평가 관련 정보 공개 • 사업선정 결과 문체부 보고 방식 폐기, 심사 및 선정 과정의 투명성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국출판문화산업진흥원 	2018. 12.
표현의 자유 확대와 간행물윤리위원회 폐지	<ul style="list-style-type: none"> • (가칭)간행물윤리위원회 폐지를 위한 TF' 구성 및 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국출판문화산업진흥원 	2018. 9.
사업구조 혁신 및 '세종도서 선정사업' 민간위탁	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 과제 도출 및 사업 구조 전면 혁신 • (가칭)'세종도서 선정사업 개선 TF' 구성 및 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국출판문화산업진흥원 	2018. 12.

5. 블랙리스트 방지를 위한 한국콘텐츠진흥원 개선 권고

가. 추진배경

Ⅰ 추진 근거 Ⅰ

『문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정』 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

- 블랙리스트 진상조사위는 한국콘텐츠진흥원 관련 블랙리스트 문제에 대한 의혹을 가지고 조사함
 - 블랙리스트 진상조사위는 진술 및 문서를 통해 블랙리스트 등재자가 심사 평가 과정의 인위적 작용에 의해 지원 배제되었다는 의혹에 대해 조사 했으며, 그 과정에서 문화체육관광부의 배제 지시 여부에 대해서도 조사함
 - 이 밖에 심사 과정 공정성을 훼손하는 일부 규정 개정 및 위반 사례를 확인하고자 조사함
- 이와 관련하여 블랙리스트의 실행 반복을 막고, 문화산업 지원기관으로서 공공성을 회복하기 위한 제도적 개선이 필요. 이는 한국콘텐츠진흥원의 정체성과 정책 방향을 명확히 하고, 문화산업 지원체계의 자율성과 독립성을 강화하는 방향으로 설계해야 함

나. 제도 현황 및 문제점

(1) 중앙부처에 종속된 위탁수행기관의 한계

□ 위탁형 준정부기관의 조직적 한계

- 한국콘텐츠진흥원은 원장 및 임원 임면, 예산 편성, 조직 구성 및 운영 전반에 걸쳐 중앙부처의 지휘감독을 받아 자율성·독립성의 한계가 뚜렷함
- 중앙부처와 위계적 관계는 상급부처의 비전문적 관여를 수용할 수밖에 없는 구조를 만들어 문화산업 지원체제 전반의 독립성과 공공성을 훼손할 우려가 있음
- 조직 구성에서 비롯된 한국콘텐츠진흥원의 전문성 부족은 주무부처인 문화체육관광부의 부당한 개입을 강화하였음

□ 문화산업 현장과의 대의적 관계 부족

- 한국콘텐츠진흥원과 문화산업 현장의 관계를 살펴보면, 일방통행식 행정이나 불통 등 대의 구조 취약성에서 비롯된 한계가 뚜렷하게 나타남
- 중앙부처와의 위계적 관계에서 비롯된 자율성·독립성 한계를 보완할 대안의 추진도 마땅치 않은 것이 사실임

(2) 기능통합형 조직구성 문제 : 전문성 부족

□ 무리한 기관통합에서 비롯된 태생적 한계

- ‘기능통합형 거대기구’인 한국콘텐츠진흥원은 특정 장르를 기반으로 독립 생태계를 구성하는 문화산업의 특성을 반영하지 못함. 이처럼 한국콘텐츠진흥원은 무리한 기관 통합이라는 태생적 한계로 인해 전문성이 약화되고, 정체성 위기가 심화됨

□ 임직원의 비전문성 문제

- 장기간에 걸친 비장르·기능적 업무 수행과 순환보직 결과, 임직원의 전문 역량 부족 문제가 더욱 심각해지는 양상을 보임. 특히 장기근속자의 비전문성 문제는 개선하기 어려운 상황으로 판단됨

□ 조직 구성 문제가 확대 재생산

- 조직 구성에서 비롯된 문제는 구성원과 업무의 전문성 부족에만 그치지 않음. 한국콘텐츠진흥원이 가지고 있는 문제 전반의 주요 원인으로 작용 (예. 잦은 조직개편으로 인한 조직 불안정성, 현장과 소통 부족, 심사평가제도 문제 등)

(3) 심사평가제도의 불공정성·비전문성 문제

□ 문화체육관광부의 문화예술계 블랙리스트 기획·실행과 관련하여 심사 평가 제도의 공공성이 훼손

- 한국콘텐츠진흥원의 심의지침은 두 차례(2015년 5월, 2016년 2월)에 걸쳐 개정되었음
 - 2015년 5월 심의지침 : 한국콘텐츠진흥원 임직원이 평가위원 구성의 실질적 권한을 가질 수 있도록 조치
 - 2016년 2월 심의지침 : 평가위원 구성에 한국콘텐츠진흥원이 개입할 수 있는 권한을 확대. 특히 ‘불법시위를 주최 또는 주도한 단체의 배제 조항’등 블랙리스트 실행을 뒷받침하는 제도적 근거 마련
 - 이 두 차례의 심의지침 개정을 통해 블랙리스트 실행에 필요한 제도적 조건들이 확보되었다고 추정됨
 - 또한 친정부, 우호세력의 심사위원 배치가 용이해졌으며, 한국콘텐츠진흥원 임직원이 심사 결과에 자의적인 영향을 미칠 수 있는 심의지침 근거와 제도적 장치가 확보되었다고 판단됨
- 한국콘텐츠진흥원은 2017년~2018년 총 세 차례에 걸쳐 훼손된 심사 평가 제도를 복구 혹은 개선하는 조치를 취한 바 있음

□ 심사 제도의 불공정성과 비전문성

- 한국콘텐츠진흥원 심사 제도는 불공정성과 비전문성(효율성) 측면에서 문제가 있음. 이는 심사평가제도 문제가 모순적이면서 복잡한 상황에 직면해 있음을 보여줌
 - 제도적 측면에서 공정성과 전문성은 상치되는 성질이 있음. 즉 적정 수준의 강도를 넘는 공정성은 전문성을 훼손하고, 지나친 전문성 추구는 공정성을 훼손하게 됨

(4) 문화산업 행정의 비제도화 및 불합리성

□ 문화산업 정책 기획 및 심의 과정의 비제도화

- 문화산업 정책 기획 및 심의 과정 전반이 비제도화 되어 있어, 문화산업 정책과 행정 이 적절한 절차와 과정 속에서 이루어지지 못하고 있음
- 문화산업 정책의 기획·심의 제반 과정이 제도가 아니라 사람에게 전적으로 맡겨져 있어, 정책과 사업이 ‘비제도화 된 정책 커뮤니티’(예. 비공개TF, 임시적인 협의체 등) 내에서 이루어지고 있음

□ 선별지원 위주 지원 사업 방식의 문제

- 정책 자원을 산업 현장에 다양한 방법으로 분배하지 못하고, 다수를 배제하고 소수를 선별하여 직접 지원하는 지원 방식을 고수

□ 문화산업 정책과 산업 현장의 괴리

- 가치와 감성, 창의성이 중요한 문화산업 분야에 기술 중심·시장지상주의적 정책 비전과 행정공학에 입각한 계량적 성과 지표를 장기간 운용해 온 결과, 정책과 사업이 현장 변화와 정책 요구를 반영하지 못하고 걸도는 상황임

다. 개선방안

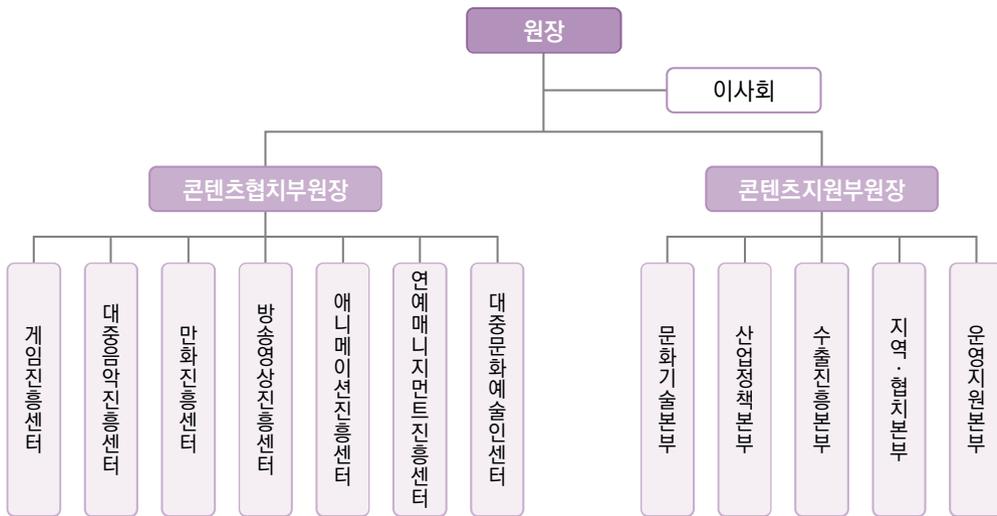
(1) 장르 중심의 조직 개편으로 전문성 있는 문화산업 지원기관으로 재탄생

□ 장르별 개방형 센터 중심체제로 사업 조직 재편

- 사업 부서를 콘텐츠 장르 생태계 구성에 맞도록 ‘방송영상, 대중음악, 게임, 애니메이션, 만화, 연예매니지먼트, 대중문화예술인’ 등 7개 지원센터로 재편
- 센터장은 개방직으로 공모하고, 센터사업의 기획, 관리, 평가를 위해 외부 위원으로 구성되는 운영위원회 구성 및 운영

□ 본부 체제의 병행을 통해 부분적 기능 강화

- 이슈별 기능통합이 필요한 부문은 ‘문화기술본부’, ‘산업정책본부’, ‘수출진흥본부’, ‘지역·협치본부’, ‘운영지원본부’ 등 직할본부를 둬



□ 장르별 센터체제의 중·장기 운영 성과를 평가하여, 한국콘텐츠진흥원 체제의 유지 또는 해체 여부를 결정

- 현행 한국콘텐츠진흥원 체제를 해체한다면, 그 대안으로는 복수의 장르별 진흥원으로 분화, 합의제 진흥기구(문화산업진흥위원회)로의 전환 등을 고려할 수 있음
- 문화산업 지원체제의 기능 역량 강화를 위해 정책·R&D, 수출지원 관련 본부를 독립적 진흥기구로 분리 추진하는 (안)을 검토

(2) 심사평가제도의 공정성 및 전문성 강화

□ 심사평가 과정의 투명성을 높여 공정성과 전문성의 균형적 개선을 도모

- 심사위원 추천 과정의 행정적 투명성 제고 (예. 추천 상황 영상 기록 의무화 등)
- 심사평가 과정의 모니터링, 리뷰, 개선방안 도출을 위한 옴부즈맨제도 도입
- 심사위원 풀(pool)의 사전공개, 심사위원 사전공개제도 도입 (예. 일부 사업, 사전 공개 선택제 등)

□ ‘선별지원에서 보편적 지원’, ‘직접지원에서 간접지원’으로 지원 사업 방식 다양화

- 현재와 같이 심사를 통해 소수를 선별하여 직접 지원하는 방식을 계속 유지한다면, 심사 평가 제도에 가중되는 부담은 근본적으로 해소하기 어려움

- 직접 지원 중심(예. 제작 지원 등)에서 일정 조건을 갖추면 지원하는 간접 지원·인프라 지원(예. 인프라 구축, 용자·마케팅·행사 지원 등) 방식으로 지원 사업 방식 전환
- 지원 사업의 총량 중 일부를 쿼터 방식으로 집행하는 방안도 추진하여 문화산업 종 다양성을 확산하고, 창의성을 강화(예. 인디 쿼터, 창의성 쿼터, 신사업 쿼터, 미래 쿼터 등을 일정 비율로 배정하는 방식)

(3) 협치 기반의 정책 심의 및 지원체제 구축

□ ‘문화산업전략위원회’ 설립

- ‘문화산업전략위원회’를 설립하여 『문화산업진흥기본법』상의 합의제 행정기구 위상을 부여. 해당 위원회는 문화산업 중·장기 기본 계획 수립을 포함한 문화산업 전반의 정책 심의를 담당하여, 문화행정의 비제도성 극복
- 공동위원장은 문화체육관광부 차관과 민간전문가가 맡고, 당연직 위원은 문화체육관광부 콘텐츠 국장, 한국콘텐츠진흥원 원장, 장르별 민간단체 추천위원 등 15명 이내로 구성
- 장르별 소위원회를 구성하여 해당 정책 심의를 진행하고, 위원회 규정에 따른 장르별 소위원회 위원 위촉 등으로 자율성 제고

□ ‘협치 체제’ 구축으로 대의 구조 한계 극복

- 장르별 센터체제와 센터 운영위원회 구성 및 운영을 통해 현장 기반의 대의 구조를 구축하고 협치 체제의 기반으로 활용
- 산업 현장 및 민간 영역과의 실질적인 협치 운영을 위해 한국콘텐츠진흥원 직영 사업 중 가능한 부분은 민간 위탁을 추진(예. 분야별 백서, 교육 프로그램, 인프라, 시설 등)

□ 한국콘텐츠진흥원 내에 ‘문화콘텐츠협치지원센터’ 설립 및 운영

- 민간의 협치 역량 강화가 이뤄지지 않은 협치 행정은 새로운 방식의 민간 동원에 그칠 수 있음. 교육, 연대, 위탁 등 민간 협치 역량 제고에 필요한 사업을 추진할 ‘문화콘텐츠협치지원센터’를 한국콘텐츠진흥원 내에 설립
- ‘문화콘텐츠협치지원센터’는 기업협회, 대중문화예술인 조합, 단체, 기구, 대학, 소비자 단체, 모임 등을 대상으로 사업을 공모하고, 센터 운영도 민간에 위탁

라. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
한국콘텐츠진흥원 조직 개편	<ul style="list-style-type: none"> 한국콘텐츠진흥원 조직혁신위원회 운영 한국콘텐츠진흥원조직혁신(안)도출 문화산업기본법 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 문화체육관광부 문화산업정책과 한국콘텐츠진흥원 	2018. 6. (법개정 제외 일정)
한국콘텐츠진흥원 심사 평가 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 한국콘텐츠진흥원 평가제도개선위원회 운영 한국콘텐츠진흥원평가제도개선(안) 도출 한국콘텐츠진흥원 심사 평가 지침 개정 ‘심사평가 옴부즈맨제도’ 등 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 문화체육관광부 문화산업정책과 한국콘텐츠진흥원 	2018. 8.
‘문화산업전략위원회’ 설립	<ul style="list-style-type: none"> 『문화산업기본법』 개정 <연내> 문화산업전략위원회 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 문화체육관광부 문화산업정책과 한국콘텐츠진흥원 	2019. 4.
협치 지원 시스템 구축 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> 민간 협치형 사업 공모 문화콘텐츠협치지원센터 운영 공모 	<ul style="list-style-type: none"> 문화체육관광부 문화산업정책과 한국콘텐츠진흥원 	2019. 3.

6. 블랙리스트 방지를 위한 한국문화예술교육진흥원 개선 권고

가. 추진배경

Ⅰ 추진 근거 Ⅰ

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(이하 블랙리스트 진상조사위)의 문화체육관광부 조사결과, 한국문화예술교육진흥원에서도 블랙리스트 문제가 발생한 것으로 확인
 - 이를 계기로 한국문화예술교육진흥원은 민간 전문가들이 참여하는 내부 ‘한국문화예술교육진흥원 블랙리스트 조사위원회’(이하 한국문화예술교육진흥원 진상조사TF)를 구성하고 블랙리스트 진상조사위와 협력 조사를 진행함
- 블랙리스트 진상조사위와 한국문화예술교육진흥원 진상조사TF의 조사결과에 따르면 한국문화예술교육진흥원의 블랙리스트 사태와 관련하여 ‘청와대 및 국가정보

원의 문화체육관광부에 대한 배제지시 하달, 문화체육관광부의 한국문화예술교육진흥원에 대한 개입 및 작동 등이 인정될 수 있음

- 이와 관련하여 '시민 문화예술교육활동 지원 사업 '시시콜콜' 공모사업'(2016년), '2016 문화파출소 조성·운영'사업, '2016 문화예술 명예교사' 사업, '특별한 하루' 등에서 블랙리스트가 작동된 것은 인정 됨
- 블랙리스트진상조사위의 조사 과정에서 확인된 문화체육관광부 예술정책과 「리스트-」16. 9. 27.현재」 중 '2016년 예술정책관 소관 사업'에서 해당사업 블랙리스트 배제지시 및 실행, 보고사실 확인
- 블랙리스트 진상조사위와 한국문화예술교육진흥원 진상조사TF의 조사과정에서 취합한 진술 등을 통해 블랙리스트 작동 확인

[그림-5-6] 문화체육관광부 예술정책과 「리스트-」16. 9. 27.현재」의 '2016년 예술정책관 소관 사업' 중 한국문화예술교육진흥원 해당사업 배제지시 확인 자료

사회예술강사(복지기관) 선발 ('15.12월중순)	- 원안쪽 : 제외받았 ○K-1인원과다로 확인불가(1월초) ○B 송부(면접자 721명/1.21) → 자체확인 및 12명 제외조치 완료 보고(B/ 2.3)
'시시콜콜' 공모사업(6.10/6.21)교 육과	○(사)성장파나눔시민협의회(오준성, 유태명, 이용진)-정치인, 부적합(K/6.10) ○B(6.29)-문아트컴퍼니(김문희) ○K(7.11)-남동희땅콩기(유병희), 햇살나무도서관(조차리), 구로생활연극공작단 연상연희(송지현)
문화파출소 운영사업(7.21)	○군포문화재단(군포시장 김윤주)-(B/7.22) ○ K(8.22) - 서강석
문화예술 명예교사(6.21)	○B(6.29)-류승완(감독), 이기호(소설), 정희성(시인), 장형운(애니메이션감독), 변용필(서양화가), 임진택(연극연출, 국악인) ○K(7.11)-장형운(애니메이션감독), 정희성(시인), 오동진(영화평론가), 임진택(연극연출, 국악인), 장강명(소설), 류승완(감독), 이기호(소설), 박영택(미술평론가, 교수)
문화예술 명예교사 추가(8.8)	○ B(8.12)-김경주(시인) ○K(9.5)-김광보, 한만수(반이정), 김병곤

- 한국문화예술교육진흥원과 관련된 블랙리스트 사건의 경우, ‘청와대 및 국정원-문화체육관광부-소속기관(한국문화예술교육진흥원)’으로 이어지는 전형적인 블랙리스트 실행구조에 따라 행해진 블랙리스트 유형으로 구분할 수 있음
- 한국문화예술교육진흥원 블랙리스트 사태에서 주목해야 할 점은 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원의 위계적이고 수직적인 관계와 구조로 인하여 문화체육관광부 담당 공무원이 직접 심사에 참여하여 부정적 의견을 제시하고, 후보자 명단을 수정하여 발송하는 등 문화체육관광부의 직접적 개입과 활동이 상당 부분을 차지하고 있음
- 한국문화예술교육진흥원은 ‘문화예술교육을 통한 국민의 삶의 질 향상’을 미션으로 ‘향유와 공감, 소통과 협력, 지속과 성장’을 핵심 가치로 표방하고 있음. 하지만 이번 블랙리스트 사태에서 확인된 바와 같이 본래 설립 취지와 미션을 수행하기 위해서는 기관 운영의 자율성, 전문성, 개방성 등 확립을 위해 적극적인 제도개선이 필요한 상황. 또한, 한국문화예술교육진흥원 블랙리스트 사태의 원인에는 문화체육관광부(문화예술교육과)가 자리하고 있기 때문에 이에 대한 행정 개혁과 제도 개선이 시급함

나. 제도 현황 및 문제점

(1) 문화체육관광부의 과도한 개입과 수직적인 관리체계

- 한국문화예술교육진흥원은 지난 2005년 설립 이후 가파른 조직 및 사업 확장을 해왔으며, 이 과정에서 문화체육관광부의 적극적인 개입과 조직·사업 관리가 자연스럽게 구조화되었음
 - 한국문화예술교육진흥원은 신생 기관으로서 설립 초기부터 문화체육관광부의 사업 구조 선정에 따라 해당 사업을 수행하는 기관으로 운영되어 왔음
 - 이에 한국문화예술교육진흥원 조직 구조 자체가 문화체육관광부의 사업 구조와 일치될 정도로 위계적·수직적 관계가 구조화된 기관
 - 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원의 수직적으로 직렬화 된 구조는 블랙리스트 범위가 손쉽게 작동될 수 있는 환경으로 활용됨
- 문화체육관광부 주무 부처(문화예술교육과)와의 수직화 된 구조에 따라 부적절한 사례가 발생

- 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원의 수직적인 구조로 인하여, 문화체육관광부의 담당 공무원이 직접 심사에 참여하고, 심사 과정과 결과에 영향을 미치고, 심지어 후보자 명단을 수정하여 발송하는 등 부당하고 부적절한 행위가 구조화되어 있음
 - 문화체육관광부 주무부서 사무관, 주무관의 업무 분장에 따라 부서별, 사업별로 세분화하여 관리·승인하는 구조로 운영
 - 논의과정의 효율성과 일관성이 저하될 뿐 아니라 독립성과 자율성을 확보하기 어려운 구조
- 한국문화예술교육진흥원 기관 전체가 아닌 문화체육관광부에 의해 사업별로 예산이 교부되는 구조로 인해 개별 사업은 물론 기관 운영 전반에 걸쳐 종속성이 심화되어 왔음
- 기관 운영비와 문화예술교육 활성화 사업의 세부 사업 단위별로 사업계획을 승인하고, 예산을 교부하는 구조
 - 한국문화예술교육진흥원 이사회를 통해 전체 사업계획을 승인받는 구조이기는 하나, 세부 사업별 예산은 담당 사무관·주무관과 진흥원 담당부서 간 협의를 통해 승인하는 사업체제로 구조화됨
- 불필요한 상임이사직 신설로 인해 기관 자율성 침해, 낙하산 재취업 의혹 등이 제기됨
- 불필요한 상임이사직 신설로 기관 자율성 침해 우려
 - 상임이사직 자체가 ‘퇴직 공무원의 산하 공공기관 낙하산 재취업’ 자리로 마련된 것으로 추정됨
 - 현재의 상임이사직 구조는 부처 지시를 이행하기 위한 내부 통제장치로 기관 자율성 침해 우려

(2) 기관 운영의 정체성 상실과 협치 구조 부재

- 한국문화예술교육진흥원은 이명박 정부의 일자리 창출 정책 수립 이후 문화예술교육의 가치보다는 일자리의 양적 창출(문화예술교육 사업의 도구화)을 강요받아 왔음
- 문화예술교육의 사회적 가치나 의미는 실종되고, 국가 정책의 층위에서 교육정책과 문화정책이 연계하고 통섭하며 자립적인 주체를 형성하는 교육적 가치는 사라진 채 왜곡된 일자리 사업을 반복함

- 문화예술계 일자리 창출의 주요 사업으로 문화예술교육 사업이 도구화되면서, 노동 환경을 무시한 예술강사 사업 확대, 무리한 문화예술교육사 자격증 제도 도입 등 정책 왜곡과 혼란이 심화됨
 - 문화체육관광부의 주도로 문화예술교육 정책 및 사업의 파행, 도구화 등이 심화되면서 한국문화예술교육진흥원의 정체성 역시 혼란을 반복
 - 이 과정에서 한국문화예술교육진흥원의 사회적 협력 구조는 약화되고 문화체육관광부에 대한 종속성은 심화됨
- 한국문화예술교육진흥원은 설립 이후 문화체육관광부의 사업 수행 기관으로 구조화된면서, 문화예술교육 현장 등과의 협치 기반 마련을 위한 노력 부족
- 한국문화예술교육진흥원은 기관 미션 및 사업 구조의 특성상 예술강사, 지역문화예술교육기관 등과의 일상적인 관계성과 파트너십 형성이 중요
 - 한국문화예술교육진흥원은 최근까지 조직구조 자체가 문화체육관광부의 사업별 수행구조를 그대로 적용했을 정도로 조직의 정체성과 조직운영의 자율성이 부족했음
 - 더욱이 예술강사, 지역문화예술교육기관 등과의 협치형 조직구조는 물론 최소한의 협의 테이블, 상설적인 소통 체계조차 마련하지 않아 지속적으로 비판을 받아 왔음
- 다양한 사회 구성원의 참여 배제, 주요 협력 주체와의 협치 기반 부재 등은 한국문화예술교육진흥원을 민주적 운영과 사회적 통제에 취약한 기관으로 구조화
- 블랙리스트 사태가 진행된 이명박 정부, 박근혜 정부의 기간 동안 한국문화예술교육진흥원의 폐쇄적인 운영, 문화체육관광부에 의한 과도한 사업 지시와 개입 등이 심화되었음

(3) 심사 제도의 개방성과 투명성 부족

- 높은 비율의 지원 사업 구조에 비해 심사 제도의 전문성과 투명성 취약
- 한국문화예술교육진흥원의 사업 구조는 대다수가 민간경상보조를 통한 지원 사업(전체 사업의 약 80%) 구조
 - 민간경상보조를 통한 지원 사업의 높은 비중에도 불구하고, 사업별로 각기 상이한 심사 절차나 방식으로 인해 한국문화예술교육진흥원 차원에서도 심사 체계 개선에 대한 필요성이 지속적으로 제기 및 검토된 바 있음

- 지원 사업 심사 체계에 대한 개방성과 투명성이 적극적으로 확보되지 못하면서, 문화체육관광부를 비롯한 외부의 개입과 압력이 수월해지고, 이러한 구조에 기반 하여 블랙리스트 사건이 작동
- 심사위원 풀(pool) 제도의 전문적이고 합리적인 운영 체계 미흡
- 현재 심사위원 구성과 위촉이 해당 부서별로 추진되고 있음
 - 한국문화예술교육진흥원의 정관 및 제 규정(위원회 운영규정)상 사업별로 담당 팀장 제청에 의해 원장이 임명하는 심사위원회가 있으며, 위원 선발은 최종 선정 위원수의 1.5배수 이상을 1차 선정 후 객관성과 공정성, 전문성 등을 검토하여 최종 선정하도록 되어있으나 해당 내용이 실질적으로 업무에 적용되고 있지 않음
 - 한국문화예술교육진흥원 사업 구조 상 다수의 자문 및 심사가 사업별로 운영되고 있음에도 불구하고 자문 및 심사에 참여하는 전문가 풀은 매우 제한적으로 운영되어옴
 - 소수 인원이 다수 사업의 자문 및 심사에 중복적으로 참여하는 형태 반복
- 문화체육관광부 직원, 한국문화예술교육진흥원 직원 등의 과도한 심사 참여 관행
- 심사위원 구성은 규정 상 내·외부 인력으로 구성할 수 있으며 과반 이상이 외부위원으로 위촉되도록 되어있음. 이에 따라 일부 사업은 심사위원으로 문화체육관광부 문화예술교육과와 한국문화예술교육진흥원의 사업 담당 관리자급이 참여
 - 한국문화예술교육진흥원 블랙리스트 작동 과정에서 확인되듯이, 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원 직원의 일상적인 심사 참여 구조는 지원 사업 선정에 있어 부당한 개입과 부적절한 결과를 발생시키는 중요한 원인
- 심사제도 관련 기관 규정 대내·외 공표 및 제도화 미흡
- 한국문화예술교육진흥원에서 문화예술인 또는 단체를 지원하는 다수의 지원 사업이 진행되어왔음에도 불구하고 관련한 제도나 지침에 대해 대외적으로 공표하는 부분이 미흡
 - 심사 과정과 결과 전반에 대한 공개성이 부족하여 블랙리스트 사태를 비롯한 부적절한 심사 개입 및 부정행위에 취약한 환경이 마련됨

다. 개선방안

(1) 기관 위상 재정립과 문화체육관광부의 수직적인 사업 구조 개혁

□ 한국문화예술교육진흥원의 자율성과 전문성을 강화하기 위한 문화체육관광부 역할 재정립 필요

- 한국문화예술교육진흥원 운영과 관련하여 문화체육관광부의 부적절하고 과도한 개입, 위계적이고 수직적인 권한 등은 지속적인 비판을 받아 왔음

□ 한국문화예술교육진흥원의 설립 취지와 미션, 가치 등에 부합하는 자율적이고 전문적인 문화예술교육기관으로 위상 재정립

- 문화체육관광부 문화예술교육과의 수행 기관이 아니라 독립적이고 자율적인 민관 협치형 문화예술교육전문기관으로 위상 재정립
- 국민, 문화예술계, 문화예술교육 관계자의 민주적이고 협력적인 협치 플랫폼이자 지원기관으로 재설계하고 조직 구조 개편
- 일자리 사업 등 정부 정책의 도구적 사업을 수행하는 기관이 아니라 『문화예술교육 지원법』이 규정하고 있는 문화예술교육을 지원하는 기관으로 운영 정상화

* 『문화예술교육 지원법』 제10조(한국문화예술교육진흥원 설립 등)

④ 진흥원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 학교, 교육시설 및 교육단체 간의 상호 연계 협력망의 구축·운영
2. 문화예술교육의 지원을 위한 학술 연구 및 조사
3. 교육시설 및 교육단체에 대한 지원 평가
4. 교원의 연수지원
5. 문화예술교육사의 양성 및 연수
6. 문화예술교육에 필요한 시설·장비의 확충 및 정비
7. 문화예술 원격교육시스템의 구축 및 관리
8. 문화예술교육의 지원을 위한 국제협력 및 관련 사업
9. 그 밖에 진흥원의 설립목적 달성에 필요한 사업

□ 문화체육관광부 문화예술교육과를 포함하여 문화예술교육 활성화 제고를 위해 기관 간 역할 재정립

- 지역 및 수요자 중심, 기관별 자율성과 전문성 강화 등을 핵심 방향으로 역할 재정립
- 지역중심으로 국민의 수요, 지역 내 환경과 특성을 고려하여 문화예술교육을 수행할 수 있도록 중앙-지역 및 한국문화예술교육진흥원의 역할 재정립

- 문화체육관광부는 문화예술교육 활성화를 위한 기본적 정책 방향을 제시하고 물적, 인적, 제도적 인프라 조성 지원
- 한국문화예술교육진흥원은 지원 사업 총괄, 연구 및 조사, 전문 인력 양성 등을 중심으로 전국 협력체계 강화를 통한 자율적 협치·전문 기관화 추진

문화체육관광부	한국문화예술교육진흥원	광역센터
<ul style="list-style-type: none"> • 종합계획 수립 • 예산 지원, 사업지침 및 사업 평가 • 법제도 정비 • 부처 간 협력 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 사업 총괄 • 전국 단위 협력망 구축·운영 • 정책연구 및 조사, 통계 • 전문 인력 양성 및 문화예술교육사 • 국제 협력 • 선도 프로그램 개발·운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 종합 및 시행계획 수립·추진 • 광역 내, 시·군·구 단위 협력망 구축·운영 • 지역 자원 및 수요 연구 및 조사 • 기획 및 프로그램 개발, 사업운영 • 매개인력 양성·배치 및 재교육 • 지역문화예술교육 자원·정보 관리체계 구축 • 중앙 사업 및 자체 사업 운영

□ 한국문화예술교육진흥원 운영지원 예산 구조 개편을 통해 자율성과 전문성 강화

- 개편방향
 - 한국문화예술교육진흥원 운영지원 예산에 연구개발, 연수 등 기반 조성 사업 및 선도 프로그램 개발·운영 관련 예산을 편성하여, 사업 운영의 독립성과 자율성을 보장할 수 있도록 개편
 - 현재 기관 운영비는 인건비와 경상운영비 외에 경상사업비가 약 12% 수준에 불과함
 - 연구개발 및 연수, 국제교류 사업 등은 문화예술교육 활성화의 세부 사업별로 소액씩 분산 편성되어 개별로 문화체육관광부 승인·통제를 받는 구조임
- 세부 개편내용
 - 문화예술교육 활성화에 분산 편성된 기반 조성 및 모델 개발 사업 예산을 한국문화예술교육진흥원 운영 예산으로 통합 편성
 - 문화예술교육 활성화의 지원 사업 예산은 특수계층 사업 등 중앙 위탁사업 일부를 제외하고는 단계별 분권화를 통해 지역별로 운용할 수 있도록 개편
- 보조금이 총 예산의 80%에 이르는 한국문화예술교육진흥원 재정구조 상 『보조금관리법』에 따른 최소한의 관리·감독을 유지하되, 공공기관 예산 조기교부 및 소액단위 집행의 자율성 보장, 기관운영 보조금의 경우 인건비, 경상운영비, 경상사업비 통합 지원, 보조사업 심사제도 개선을 통한 보조사업의 공정성·투명성 확보 등을 적극

적으로 추진하여 예산 구조의 자율성과 전문성 강화

□ 한국문화예술교육진흥원 상임이사직 폐지 또는 상임감사제도로 변경

- 기관 자율성 침해, 공공기관 낙하산 재취업 의혹 등을 해결하기 위해 상임이사직 폐지
- 상임감사제도로 변경하여 운용할 경우 감사 자격요건 강화하여 회전문 인사, 낙하산 인사 방지 제도화

(2) 문화예술교육 지원기관으로서의 협치 기반 마련

□ 한국문화예술교육진흥원의 의사결정기구(이사회) 운영 정상화

- 한국문화예술교육진흥원 의사결정기구인 이사회를 재정, 법률 등 영역별로 전문성 있는 인력으로 구성하고, 조직 운영과 사업 추진에 대한 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 해야 함
 - 특히 외압으로부터의 독립성을 확보하고, 내부감시 등의 역할이 강화되어야 할 것임

□ 한국문화예술교육진흥원 조직 구조 자체에 협치 관련 상설조직 설치

- 한국문화예술교육진흥원의 민주적인 운영, 다양한 주체의 참여 보장, 협치 기반 마련 등을 중심으로 하는 조직 개혁 추진
- 한국문화예술교육진흥원의 중요한 협치 대상인 예술강사(학교문화예술교육), 지역 문화예술지원기관(지역 및 사회문화예술교육) 등과의 상설적이고 능동적인 협치 기반 마련
- 이와 관련하여 한국문화예술교육진흥원 조직 구조 자체에 협치 관련 상설조직 설치. 이를 통해 조직 운영의 개방성, 투명성, 전문성 등 강화
- 현장 중심의 토론과 정책을 생산해내고 이를 통해 외압으로부터 견제함으로써 현장 의견에 힘을 보태고, 기관의 정책과 사업운영 방향성을 유지해야 함

□ 한국문화예술교육진흥원의 사업 구조 내에 참여예산제도 기반 지원 사업 구조 마련

- 최근 정부가 권고하고 있는 참여예산제도 실시와 관련하여 한국문화예술교육진흥원의 사업 구조 내에 참여예산제도 기반형 공모사업 제도화

- 문화예술교육 지원 사업 구조 자체에 참여형, 협치형 구조 활성화하는 전환점 마련

□ 지역문화예술교육지원센터의 위상 재정립 및 역할 강화

- 문화예술교육정책이 제도화된 지난 10여 년간, 문화예술교육정책은 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원이 선도적인 역할을 자임하며 강력한 중앙중심체제로 운영되어 왔음
- 중앙정부 주도의 규격화된 정책 사업을 지역별로 균등하게 할당하는 공급자 중심의 정책관점으로는 지역·계층별로 다변화되고 있는 문화예술교육 정책수요를 섬세하게 담아낼 수 없는 상황
- 정책 도입기를 경유, 문화예술교육에 대한 사회적 인식과 수요가 질적 전환기를 맞이함에 따라 지역분권·자율형 문화예술교육 추진체계의로의 전환이 필요한 시점임
- 자율적 협업 관점에서의 지역 중심 추진체계 개편

* 이와 관련하여 세부내용은 '문화예술교육 종합계획(2018~2022)' 참조

- 중앙-지역 간 역할 재정립 : 지역 중심 문화예술교육 기능 및 역할 강화 방향으로 중앙-지역 간 역할 재정립과 한국문화예술교육진흥원의 역할 재설정

중앙	지역
<p>▶ 지역의 자율적 문화예술교육생태계 형성을 위한 기본적인 방향 제시 및 기반(물적, 인적, 제도적 인프라) 조성 지원</p>	<p>▶ 지역주민의 필요와 요구에 부응하여 지역 내의 문화예술교육 관련 자원을 활용, 지역사회 기반 생애주기별 문화예술교육 추진</p>

- 지역별 문화예술교육 육성기반 체계화 : 지역별 종합계획 수립, 문화예술교육 지원 조례 제정, 지역별 협의회 등 육성 기반 체계화
- 광역센터 역할 강화 및 기초단위까지 추진체계 구축 : 광역센터를 지역 문화예술교육의 거점기관으로 역할을 강화하고, 지역 밀착형 추진이 가능하도록 기초단위 문화예술교육지원센터 지정 가능 구조 마련
- 예산운용 자율성 제고 : 광역센터의 자율적 기획이 가능하도록 단계별로 지역 문화예술교육 관련 예산의 통합 지원 및 성과관리체계 구축

- 협치 기반 마련을 통해 국가 문화예술교육 정책을 공교육 내에 활성화·제도화하고, 문화예술교육 관련 지속가능한 노동환경 조성 추진

(3) 지원 사업과 심사 제도의 투명성·전문성 강화

- 문화예술교육사업 지원 사업 구조 혁신 : 사업성과 중심에서 주체형성 중심으로, 개별·단년 지원 사업 중심에서 협력/다년 지원 사업 중심으로, (가칭)‘중기 문화예술교육재정 협약’도입 등
 - 2010년 이후 문화예술교육 지원 사업이 점진적으로 중앙에서 지역으로 이관되고 있으나, 지원 방식은 예술강사 파견지원, 프로젝트 중심의 공모지원 일변도로 추진되고 있음
 - 1년 단위의 프로젝트형 공모지원 사업은 문화예술교육 사업추진 과정, 교육효과 측면의 분절성을 심화시키는 한편, 사업성과가 지역사회에 축적되지 못하고 있는 상황
 - 기존 단년도 프로젝트 사업을 다년간 지원방식으로 확대하여 중기적 관점에서 지역 문화예술교육 사업실행의 일관성을 유지할 수 있도록 하고 이를 통해 인적·물적 자원의 재생산 구조를 뒷받침해줄 필요 있음
 - 중기적 관점의 다년간 지원제도가 실행되기 위해서는 한국문화예술교육진흥원과 지역문화예술교육지원센터가 3년 혹은 5년 단위의 (가칭)‘중기 문화예술교육재정 협약’을 근간으로 당해년도 실행예산의 다소간 편차가 발생하더라도 중기적 관점에서 사업 및 예산운영 자율성과 연속성을 보장해줄 수 있는 제도를 도입해야 함
 - 중기적 관점의 다년간 지원제도가 신규 사업의 진입 장벽으로 작동하지 않도록 평가 체계 전문화
- 한국문화예술교육진흥원 규정·조직·행정체계 개선을 통한 투명성 강화
 - 청탁 대응을 위한 전담 부서 지정
 - 한국문화예술교육진흥원의 외부 청탁 작동구조를 살펴보았을 때, 일반적으로 외부 청탁이 사업별 담당부서의 부서장이나 직원에게 일차적으로 접수되고, 담당부서의 상급자에게 보고되는 구조였으나, 향후 청탁 대응을 위한 전담 부서를 지정하여 공식적이고 시스템적인 관리 체계 마련
 - 청탁 및 행동강령 등 지침 보완 및 안내 강화

- 외부 청탁 및 부당한 지시에 대해 공식적으로 정당하게 대응할 수 있도록 한국문화예술교육진흥원의 관련 규정을 정비하고, 해당 내용에 대한 직원 교육과 안내를 강화하여 내용을 충분히 숙지할 수 있도록 해야 함
- 특히 심사·선정 과정에서 이권 개입 등의 문제가 발생했을 경우, 내부 신고 및 처리 절차 등 규정·서식 뿐 아니라 직원의 업무프로세스(가이드라인)를 마련하고 관련 교육을 통해 안내해야 할 것임
- 문제제기 또는 신고를 했을 때 직원이 보호받을 수 있는 구조와 제도 안에서 본인의 의견과 입장을 자유롭게 표명할 수 있는 내부 분위기가 조성되어야 함

□ 외부 신고체계 개설

- 청탁, 부당지시 관련 외부 신고체계 설치 검토
 - 청탁 및 부당지시와 관련하여 그동안 진흥원 내부적으로 상부 보고가 진행되었음에도 불구하고 문제가 지속되었음. 이를 볼 때, 한국문화예술교육진흥원에 신고와 감시체계가 설치된다고 해도 문제를 통제할 수 있는 권한이나 실효성이 제한적일 수밖에 없음
 - 한국문화예술교육진흥원 뿐 아니라, 17개 시·도 지역문화예술교육지원센터 및 타 공공기관 등에도 블랙리스트와 같은 청탁과 부당지시가 작동될 수 있으므로, 해당 기관에서도 신고할 수 있는 공식적인 체계가 필요함. 즉, 다층적 차원에서 경각심 제고가 요구됨
 - 따라서 외부 청탁과 부정 지시를 공식적으로 문제제기할 수 있는 신고시스템이 외부에 설치되는 것이 실효성을 높일 수 있는 방안임
 - 구체적으로는 블랙리스트 진상조사위의 「블랙리스트 방지를 위한 법제도 권고안」의 (가칭)‘문화예술인 표현의 자유 및 예술가 권리 위원회’의 신고센터 기능과 연계하거나 한국문화예술교육진흥원 내부에 민간위원으로 구성된 독립기구(위원회) 설치

□ 심사 제도 개선을 통한 투명성·전문성 확보

* 이와 관련된 세부 내용은 한국문화예술교육진흥원 진상조사TF의 「블랙리스트 재발방지를 위한 제도개선안」 참조

- 전문가 풀(pool) 구성 및 활용
 - 현행 : 심사위원 섭외 시 부서·사업별 본부장 또는 기관장 승인을 통해 선임하고

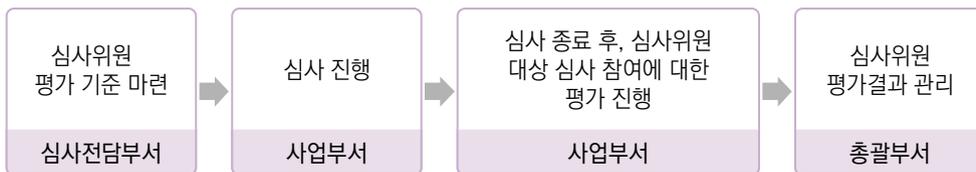
있으며, 기간이나 횟수 제한 없이 지속적으로 참여 가능한 구조

- 개선방향

- 전문가 풀 DB 구축 및 전문성 제고(부서별 전문가 풀 취합, 유관기관 추천, 공개 모집 등)
- 내부 인력 참여 제의를 통한 공정성 확보 및 신규 전문가 유입 구조 마련(심사위원 인아웃(in-out)제, 심사위원 평가제 등)
- 전문가 풀의 일정 비율을 외부 공개모집을 통해 구성
- 전문가 풀의 체계적 관리 및 운영을 위해 전담부서 지정
- 문화체육관광부, 한국문화예술교육진흥원의 내부 인력 참여 제외 제도화 검토
 - 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원의 인력이 심사 참여 시 특정 발언이 심사에 영향을 줄 수 있으므로, 심사위원 참여나 심사 참관을 제한하고 심사 실무 운영을 위한 한국문화예술교육진흥원 담당자의 참관만 허용하는 방안 검토 필요
 - 심사 참관을 허용하는 한국문화예술교육진흥원 담당자의 범위를 검토하여 설정할 필요가 있음
 - 이와 관련하여 문화체육관광부의 훈령(민간단체 보조금의 관리에 관한 규정) 및 「국고보조금 통합관리지침」에 대한 개선 검토

□ 심사위원 평가제도 도입 및 운영

- 보다 공정하고 객관적인 심사위원 관리를 위해 심사위원에 대한 평가 등 전문가 풀 관리체계를 마련할 필요가 있음
- 심사위원 평가는 다음과 같이 진행되어야 할 것임



- 심사위원 평가 결과는 차기년도 전문가 풀 구성 시 반영

□ 심사 옴부즈만(시민감사관) 제도 운영

- 심사결과에 대해 이의신청 건이 접수될 경우 외부 전문가로 구성된 옴부즈만이 사안

을 직접 조사하고 처리하여, 투명하고 합리적인 심사가 추진될 수 있는 제도를 도입할 필요가 있음

※ 옴부즈만 제도 : 위법부당한 행정행위로 인하여 국민의 권리나 이익이 침해되었을 때 정부나 의회에 의해 임명된 대리인이 국민을 대신하여 이를 신속히 조사하여 시정케 함으로써 민원을 해결하여 주는 제도

- 제도의 타당성과 실효성을 고려하여 사업 유형별, 단계별로 적용하는 방안을 검토해야 할 것임

라. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
기관 위상 재정립과 문화체육관광부의 수직적인 사업 구조 해체	<ul style="list-style-type: none"> • 한국문화예술교육진흥원 위상과 역할 재정립 • 문화예술교육 활성화 제고를 위해 기관 간 역할 재정립 • 한국문화예술교육진흥원 운영지원 예산 구조 개편을 통해 자율성과 전문성 강화 • 한국문화예술교육진흥원 상임이사직 폐지 또는 상임감사제도로 변경 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국문화예술교육진흥원 	2019. 3.
문화예술교육 지원기관으로서의 협치 기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 한국문화예술교육진흥원의 의사결정기구(이사회) 운영 정상화 • 한국문화예술교육진흥원 내에 예술강사, 지역문화예술지원기관 관련 상설적인 협치 조직 설치 • 한국문화예술교육진흥원의 사업 구조 내에 참여예산제도 기반 지원 사업 구조 마련 • 지역문화예술교육지원센터의 위상 재정립 및 역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국문화예술교육진흥원 • 국회 	2019. 12.
지원 사업과 심사 제도의 투명성·전문성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술교육사업 지원 사업 구조 혁신 : 다년지원제도 확대, (가칭)중기 문화예술교육재정 협약 도입 등 • 한국문화예술교육진흥원 규정·조직·행정 체계 개선을 통한 투명성 강화 • 외부 신고체계 개설 • 심사제도 개선을 통한 투명성·전문성 확보 • 심사위원 평가제도 도입 및 운영 • 심사 옴부즈만(시민감사관) 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 • 한국문화예술교육진흥원 	2018. 12. [지원사업 구조개편의 경우 2019. 12.]

제4절 | 블랙리스트 방지를 위한 후속조치 권고

1. 서론

■ 추진 근거 ■

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조의2 문화예술계 블랙리스트 사건 재발방지 대책의 수립, 제3조의3 공정한 문화·예술 지원정책의 수립

□ 추진배경

- 문화예술계 블랙리스트의 진상 규명 및 책임자 처벌, 재발방지를 위한 제도개선은 전체 사회와 1만 여명에 이르는 블랙리스트 문화예술인의 요구이자, 문재인 대통령의 100대 국정과제 중 주요 적폐청산 1호 과제로 약속됨
- 도종환 문화체육관광부 장관의 대국민 약속과 자문 요청에 의해 민관 합동으로 ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’(이하 블랙리스트 진상조사위)가 2017년 7월 31일 설립됨
- 블랙리스트 진상조사위는 2018년 4월 현재까지 진상조사 및 제도개선 활동을 통해 밝혀진 사실관계와 문제점, 이후 과제 등을 토대로 다음과 같이 블랙리스트 재발방지를 위한 후속 조치 권고안을 제출함

□ 후속 조치 권고사항

- 첫째, 국가의 사과 및 책임규명을 통한 정의의 실현
- 둘째, 피해 문화예술인에 대한 명예 회복과 피해 보상, 치유에 관한 사항
- 셋째, 진상 규명 및 권리 보장을 위한 (가칭)‘문화예술인 표현의 자유 및 권리 보장 위원회’ 설립
- 넷째, 권고 이행을 위한 ‘이행협치추진단’ 설치

□ 권고 이행 및 과제

- 블랙리스트 진상조사위는 위 후속 조치를 대통령과 문화체육관광부 장관, 국가·공공기관의 장이 정책에 적극적으로 반영하고, 관련 권고 내용을 조속하게 실행함으로써 훼손된 헌정 질서 및 민주·인권·정의가 바로잡힐 것을 기대함

- 권고 이행은 감시·검열·차별·배제로 피해 입은 전체 문화예술인의 치유와 공정하고 다양한 문화예술 생태계로의 복원을 위해서 시급한 과제임
- 이에 각종 권고의 이행 점검, 지속적인 국가 행정에 대한 감시와 견제, 참여와 협치 등을 통한 진상 규명, 정의 실현을 위해 기능하는 재발방지 기구로 (가칭)‘문화예술인 표현의 자유와 권리 보장 위원회’를 신속하게 설치할 것을 최우선 과제로 권고함
- 한편, 위원회 설립 전까지 이행 실무를 담당할 민관합동의 ‘이행협치추진단’ 등의 구성이 필요함

2. 추진경과

(1) 문화예술계의 진상 규명 활동

- 2015년 9월~10월 : 국회 국정감사를 통해 검열 의혹 제기(도종환 의원실)
- 2016년 10월 10일 : 국회 국정감사에서 블랙리스트 의혹 제기
- 2016년 10월 중순 : 블랙리스트 문화예술계 대응 모임 발족(100여 개 문화예술단체)
- 2016년 11월 4일 : 7,200인(220개 문화단체 연명) 문화예술인 시국선언 및 ‘박근혜 퇴진 광화문 캠프촌’ 농성 돌입
- 2016년 11월 : ‘박근혜 퇴진 예술행동위원회’ 산하에 문화예술계와 법률전문가로 구성된 블랙리스트 법률대응 모임 결성
 - * 2016년 12월 12일 / 특검고소고발(박근혜 김기춘 조윤선 김종덕 등)
 - * 2017년 1월 16일 / 국가 손해배상청구 소송(500여명) 및 기자회견
 - * 2017년 3월 7일 / 국가정보원 검찰 고발 및 기자회견
 - * 2017년 4월 19일 / 표현의 자유 침해 헌법소원 및 기자회견
- 2017년 1월 11일~12일 : 김기춘, 조윤선 측각 구속 촉구 1박 2일 블랙리스트 버스(세종시 문화체육관광부 청사)
- 2017년 4월 26일 : 주요 정당과 대통령 선거 정책 협약식 진행
 - * 철저한 진상 규명과 (가칭)문화혁신비전위원회 협약
- 2017년 6월 20일 : 감사원 문화체육관광부 감사결과 규탄 기자회견
- 2017년 6월 30일 : 대통령직 인수위원회와 문화혁신포럼 공동주최
- 2017년 6월 : 문화체육관광부 도종환 장관 취임 후 ‘블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 구성을 위한 TF’ 민관 합동으로 구성
- 2017년 7월 31일 : 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 출범

(2) 대통령과 정부의 약속

□ 대통령의 약속

- 문재인 대통령, ‘청사진’ 100대 국정과제 발표 (2017. 7. 19.)

국정기획위는 다시 100대 국정과제로 들어가 1번 과제로 ‘적폐청산’을 선정했다. 적폐청산의 주요 내용은 부처별로 전담조직(TF)을 만들어 국정농단 실태를 분석하고, 기소된 사건의 공소유지를 철저히 하겠다는 것이다. (...) 이와 함께 ‘문화계 블랙리스트’의 경우, 문화행정의 혁신을 주도하는 민관 협의체를 구성해 기록을 남기기 위한 백서 발간과 재발 방지책 마련 등을 진행한다.

□ 문화체육관광부 장관의 약속

- 도종환 장관 (2017. 7. 3.)

도 장관은 문체부가 문화예술계와 함께 추진 중인 블랙리스트 진상조사위원회를 중심으로 철저한 진상 규명과 재발 방지 대책을 수립하고, 문화예술계에 대한 지원책도 마련하겠다고 약속했다. **도 장관은 “진상 조사를 철저히 해서 책임질 사람을 책임지고 다시 이런 일이 일어나지 않도록 필요하면 관련 법을 만들고 제도를 개선하겠다”(...)**고 말했다.

- 도종환 장관 (2017. 7. 31.)

도 장관은 “재판부의 판결을 존중하지만 예술인들이나 국민들은 특검의 구형과는 차이가 많이 나는 형량을 선고한 재판 결과에 불만이 많이 있는 걸로 안다. 저도 예술인으로서 불만에 공감한다”면서 “2심 재판이 진행되는 동안 진상조사위도 활동하기 때문에 새로운 것들이 드러날 수도 있다. 앞으로의 활동을 지켜봐달라”고 말했다. ... 이에 따라 **진상조사위는 헌법의 가치인 표현의 자유를 침해했을 때 처벌할 수 있는 법률, 또한 피해자 구제에 관한 제도 등을 검토해나갈 예정이다.**

(3) 블랙리스트 진상조사위 활동 경과

- 2017년 7월 31일 : 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 출범 (공동위원장 : 도종환, 신학철)
- 블랙리스트 조사현황 : 총 144건 (신청사건-112건, 직권사건-32건 등)
- 블랙리스트 진상조사위 제도개선소위원회 개최
 - 2017. 8 ~ 2018. 4 (제19차 제도개선소위원회 개최)
 - 제도개선소위원회 사업 계획 수립 및 사업 검토

- 법제도 개선, 선행 후속 조치를 위한 법률 자문회의 진행

- * 법률 자문가

- 이재승 (건국대 법학전문대학원 교수 등)
 - 오동석 (아주대 법학전문대학원 교수, 본 위원회 위원)
 - 이상희 (변호사, 참여연대 공익법률센터 소장 등)
 - 한상희 (건국대 법학전문대학원 교수 등)
 - 조영선(변호사, 국가인권위원회 사무총장 등)

- 블랙리스트 재발방지를 위한 국회토론회

- 2018. 4. 26. 국회 의원회관 제2세미나실
 - 공동주최 : 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회, 국회 교육문화체육관광위원회 소속 국회의원(유성엽 위원장, 김한정, 노웅래, 박경미, 오영훈, 장정숙, 조승래)

3. 진상 규명 현황

(1) 위헌·위법·부당한 국가범죄

□ 블랙리스트 사건의 정의

- 문화예술계 블랙리스트 사건은 집권세력이 국가기관, 공공기관 등을 통해 법·제도·정책·프로그램·행정 등의 공적(公的) 또는 비공식적 강요·회유 등의 수단을 동원하여, 정권에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인들을 사찰·검열·차별·배제하는 등 권력을 오·남용함으로써 민주주의 원리를 파괴하고, 예술표현의 자유와 문화예술인의 권리를 침해한 국가범죄이자 위헌적이고 위법, 부당한 행위임

□ 서울고등법원 블랙리스트 사건 선고문

- “피고인들은 문화예술계의 특정 개인이나 단체가 정부에 반대하거나 비판적인 입장을 표명하였거나, 특정 이념적·정치적 성향을 가졌다는 이유로 그들에 대한 명단을 문체부를 거쳐 예술위, 영진위, 출판진흥원에 하달함으로써 정부 지원을 배제하도록 지시하였음. 이러한 피고인들의 행위는 위와 같은 헌법과 관련 법률의 규정 등에 비추어 볼 때 위헌·위법·부당한 행위에 해당함”

* 2018.1. 23. 선고/2017노2425/2017노2424(병합)

(2) 문화예술계 블랙리스트 현황

- 2014년 5월경 청와대 정무수석실에서 작성한 「문제단체 조치내역 및 관리방안 보고서」에 따르면, 문화체육관광부를 포함해서 전 부처를 대상으로 문제단체 및 좌편향인사에 대한 데이터베이스(이하 DB)를 구축하고, 지속 보완할 것을 조치방안으로 제시. 당시 DB 규모는 '3천개의 문제단체(좌파단체, 불법시위 참여 등)와 8천 명의 좌편향인사(문재인, 舊민노당지지 등)' 등 1만 1천여 명단에 달함

「문제단체 조치내역 및 관리방안」(청와대 정무수석실, 2014. 5.)

□ 조치결과

- [문제예산차단] 총 130건, 139억원의 문제예산 확인·조치 (첨부#1)
 - [조치 미흡한 분야] 국가인권위는 부처에서 조치불가 입장 표명
언론사지원 단계축소(홍보기획), 민주노총지원 단계축소(고용노동)

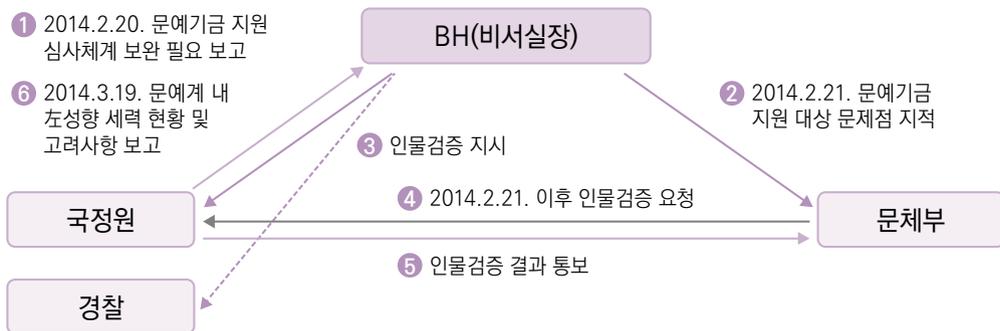
〈문제예산 확인·조치 결과(2013~2014.4)〉

구분	계	노동	공정위	교육	통일	농림	문화	복지	환경	인권위
문제예산(건)	130	20	3	1	3	2	93	4	1	3
금액(백만원)	13,924	3,640	120	150	55	102	8,063	1,743	28	23

* 2013~2014 회계연도에 연속하여 선정된 건은 각각 1건으로 집계

- [DB운영으로 지속감시] 3천개의 문제단체(좌파단체, 불법시위참여 등)와 8천명의 좌편향인사(문재인·舊민노당지지 등) DB 구축, 지속 보완

- 국가정보원은 2014년 2월부터 2016년 9월까지 문화체육관광부로부터 약 8,500여명의 인물검증 요청을 받아, 이중 민주당·舊 통진당 당원, 정부비판·시국선언 참여, 국가보안법 위반 전력자 등 348명을 '문제인물'로 선별·통보함



〈국정원 적폐청산TF 조사보고서〉(2017.10. 30.)

☞ BH(김기춘 실장)는 문체부 장관에게 “문체부 예산과 기금이 좌파세력에게 흘러들어 가고 있고, 지원 대상을 선정하는 심사위원회에도 문제가 있는 만큼 국정원과 협의해 정체성을 검증하라”고 지시(2014.2.24 ‘문체부, 문예진흥기금 지원사업 심사체계 개선 방안 마련’ 제하 보고서 내용)

○ 이에, 「문체부」는 2014.2.22 국정원에 문예진흥기금 지원사업과 관련하여 이념편향성 인물에 대한 검증을 요청하였고, 이를 계기로 국정원에 지속 검증을 요청

☞ 「문체부」 장관은 “前科 여부는 경찰, 이적단체 가입 등 정체성 검증은 국정원에 의존할 수 밖에 없다”며 인물검증을 요청

- 이와 별도로 국가정보원은 민예총, 문화연대, 영화인회의, 한국작가회의, 민족미술인협회 등 「주요 좌성향 문화예술단체 현황(15개)」과 백낙청, 신경림, 현기영, 도종환, 공지영, 강요배, 신학철, 이철수, 임옥상, 남요원, 임진택, 박근형, 윤도현, 이은미, 전인권, 정태춘, 권해효, 문성근, 명계남, 봉준호, 이창동, 김제동 등 「문예계 주요 좌성향 인물 현황(249명)」도 관리해 왔음이 확인됨
- 블랙리스트 진상조사위가 확보한 12개 주요 리스트 문건 분석을 통해 사찰·검열을 받은 문화예술인 총 1만 1천여 명 명단과 구체적인 사업에서 차별·배제까지 확인된 문화예술인 1,012명, 문화예술단체 320곳의 명단을 확인함(2017.12.20.)

[표-5-8] '블랙리스트 검열 및 배제 피해 현황' (2017.12.20 현재)

구분	피해자수	피해건수
전체 피해자(사찰·검열 등)	11,000	상당
문화예술인(차별·배제)	1,012	1,898
문화예술단체(차별·배제)	320	772
합계	1,332	2,670

- 블랙리스트 진상조사위는 기존에 알려진 '세월호 시국선언' 등 9,473명 명단 외에도 '이명박 정부 비판, 6.9 작가 선언' 등 박근혜 정부 이전의 시국선언 명단도 각종 블랙리스트 문건에서 검열 및 지원배제의 사유로 포함되었음을 확인함
- 지방자치단체(이하 지자체)가 블랙리스트 대상으로 기재되어 있는 경우도 확인함. 이와 관련, 박근혜 정부는 지역 문화재단에 대해 대외비 문건 「시·도 문화재단의 좌편향·일탈 행태 시정 필요」(2013. 9. 26. 限 파기)를 통해서도 대책으로 '보조금 삭감·불탈법 행위 의법 조치 등 정상화 견인', '건전언론·단체와 협조, 이념 편향 예산 낭비 및 과도한 제 몫 챙기기 행태를 알려 국민 공분(公憤) 조성' 등을 제언한 것으로 나타남
- 이는 이명박 정부 당시 국가정보원의 「야권 지자체장의 국정운영 저해 실태 및 고려 사항」과 맥을 같이하고 있으며, 특정 지자체에 대한 블랙리스트 검열 및 배제가 이명박·박근혜 정부를 관통하고 있음을 보여줌
- 또한, 이명박·박근혜 정부 당시 야권 정치인 지지선언 인사와 야권 정치활동에 참여했던 인물도 대거 블랙리스트에 등재되었으며, 정부 정책 반대 및 비판 활동, 노동자 및 사회적 소수자와 연대하는 공동체적 문화 활동도 주요 블랙리스트의 대상이었음이 확인됨

(3) 미진한 진상 규명

- 블랙리스트 진상조사위는 문화체육관광부 장관 훈령에 의한 자문기구 성격으로 광범위한 조사 영역에 비해 부족한 권한, 촉박한 조사기간, 기관 협조 등의 한계로 충분한 조사 수행의 어려움을 겪음
- 국가기록원에 이관된 박근혜 정부 시기 청와대 핵심 자료(일명 '캐비닛 문건' 등) 미

확보, 블랙리스트 재판 자료 미확보

- * 현재 박근혜 전 대통령 2심 공소장에 블랙리스트 혐의 추가, 이명박 전 대통령 구속 당시 증거자료 3,000여 건 중 블랙리스트 관련 자료 다수 확인됨. 이후 재판 과정의 조사 내용이 확보되어야 총체적인 진상 규명이 가능함
- 현재까지 블랙리스트 진상조사위는 11,000여명에 이르는 사찰·검열 피해자, 차별·배제 2,670건, 실제 차별배제 피해자(단체 포함) 1,332명 명단을 확보하였으나 조사 기간, 조사 인력 등의 한계로 전수 조사 어려움
- 위에 기술한 한계 등으로 충분한 진상 규명이 되지 못한 채 블랙리스트 진상조사위가 종료될 시, 문화예술계를 비롯하여 사회적인 비판 우려. 따라서 미진한 조사 및 피해자(단체) 구제 조치, 재발 방지 등을 위한 구체적인 대책 마련 필요

4. 블랙리스트 실행의 문제

(1) 헌정 질서의 유린

- ‘문화예술계 블랙리스트’ 사건은 헌법 전문의 “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고”라는 규정을 위배함으로써 국민 기본권인 평등의 원칙을 훼손하고, 개별성·고유성·다양성으로 표현되는 문화국가의 원리를 위법한 사찰·검열·차별·배제를 통해 훼손한 국가범죄
- 국가권력을 사유화, 특권화한 대통령과 위법한 비선실세, 집권세력 등이 정권 또는 지배체제에 비판적이거나 우호적이지 않다는 이유로 문화예술인과 국민 일반의 기본권인 헌법 제19조의 양심의 자유, 제21조제1항 언론·출판의 자유, 제22조 예술의 자유 등을 총체적으로 유린한 심각한 헌정 농단
- 『문화기본법』 제4조 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리를 가진다”와 『문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률』 제3조제3항 “국가와 지방자치단체는 국적·민족·인종·종교·언어·지역·성별·세대 등에 따른 문화적 차이를 이유로 문화적 표현과 문화예술 활동의 지원이나 참여에 대한 차별을 하여서는 아니 된다”는 점을 위반한 중대한 위법 행위

(2) 국가 행정 시스템의 붕괴

- 블랙리스트의 위법·부당함을 알면서도 대통령과 집권세력의 부당한 지시에 부역한 관료, 공직사회에 의해 문화예술인과 국민의 권리가 침해당하고 국가행정 시스템이 사유화된 국정 농단 사건
- 국가정보원, 기획재정부, 문화체육관광부 등 국가기관과 이들의 지시를 실행한 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회, 한국출판문화산업진흥원 등 공공기관이 공모·결탁하여 법·제도·정책·프로그램·행정 등의 공적 또는 비공식적 강요·회유를 비롯한 가능한 모든 수단을 동원해 국가와 행정 준법 및 공공 시스템을 무너뜨린 정책범죄 사건

(3) 국민의 참여, 견제 장치 무력화

- 문화예술계 블랙리스트 사태는 문화예술의 사회적 가치와 역할을 부정하고, 사찰·검열·통제·배제를 통해 문화예술인을 대상화시키며, 국정원 등 국가기구 전체를 불법 동원한 반사회·반문화적 사건
- 표현의 자유 침해와 관련하여 책임자 처벌을 위한 법 규정 및 제도적 장치 부재. 헌법에 보장된 권리인 표현의 자유 침해 범죄에 대한 진상조사 및 책임자 처벌의 법적 근거 마련을 통한 재발방지 필요

5. 개선 방안 및 후속 조치 권고안

(1) 국가의 사과와 정의의 실현

□ 국가의 책임 인정과 사과

- 문화예술계 블랙리스트 국가범죄에 대해 대통령과 문화체육관광부장관 및 관련 공공기관의 장은 위헌·위법·부당한 행위로 인하여 헌정 질서가 유린되고, 국민과 문화예술인의 기본권이 침해된 것을 공식적으로 사과하고, 책임자 처벌 및 재발방지책을 마련하여 공표할 것을 권고함
- 국가는 블랙리스트 재발방지를 위하여 『문화기본법』을 비롯하여 문화예술 관련 법제도를 정비하고, 관련 형법 정비 등을 통해 표현의 자유 침해 범죄에 대한 처벌 근거 마련 및 피해자 구제, 보상을 위한 법률의 제·개정에 적극 나설 것을 권고함

□ 책임자 및 가해자 처벌

- ‘정의의 실현’은 공권력을 오·남용한 국가기관과 블랙리스트 실행 지시 및 집행 계통에 있었던 공무원 그리고 공조 또는 가담한 자의 죄책행위에 대한 책임 추궁과 처벌을 통해 가능함. 이에 블랙리스트 진상조사위는 블랙리스트 실행 관련 책임자에 대한 ‘책임규명 권고안’을 후속 조치와 별도로 문화체육관광부 장관에게 권고함

* 책임자 및 가해자에 대한 수사의뢰 및 징계는 「책임규명 권고안」 참조

□ 블랙리스트 사태 재발 방지를 위한 교육 이수

- 블랙리스트 사태의 재발을 막고, 공직자 및 문화예술행정 종사자들의 책임의식을 높이기 위하여 블랙리스트 사태의 인권적·헌법적 의미와 재발방지책 등 일련의 블랙리스트 사태 관련 내용의 교육을 일정 시간 이상 이수하도록 권고함

(2) 피해자 명예 회복 및 피해 보상

□ 피해자 명예 회복과 피해 보상

- 국가는 공권력의 오·남용 결과로 피해를 입은 문화예술인(단체)의 명예 회복과 배·보상 그리고 치유를 위한 구체적인 방안 마련과 이의 실행을 위한 조치에 조속히 나설 것을 권고함
- 문화예술계 블랙리스트의 사건 피해자는 그 피해를 입증하기 어렵다고 할지라도 직·간접의 배제 효과에 따라 차별 당한 문화예술인을 광범위하게 포함하여야 함
- 『국가재정법』 제96조에 따라, 국가에 대한 손해배상은 불법행위가 있는 날로부터 5년 이내에 제기하지 않으면 소멸시효가 완성됨. 그러나 국가범죄인 문화예술계 블랙리스트 사건의 특성상, 국가기관이 피해 자체를 알 수 없도록 블랙리스트를 실행하여 은폐하였던 것이므로, 단지 시효가 지났다는 이유로 손해배상을 청구할 수 없도록 하는 것은 피해 문화예술인들의 권리행사 기회를 차단하는 것으로 볼 수 있음. 이에 이명박 정부 시기 블랙리스트와 같이 5년 이상이 지난 사건에 대해서도 국가 손해배상이 가능하여야 함

【‘국가범죄’에는 소멸시효를 인정하지 않는다는 판례】

- ☞ 한국전쟁 기간에 발생한 소위 ‘울산지역 보도연맹 사건’에 대해 대법원은 소멸시효를 적용하지 않고 국가가 배상하도록 판결하였는데, 국가기관이 적법한 절차에 의하지 않고 조직적으로 가해행위를 하고 은폐했음에도 소멸시효완성 주장을 하는 것은 부당하다고 판결하였음
- ☞ ‘미군기지촌 여성 사건’ 관련 재판에서는 국가기관에 의한 집단적 불법 수용 등 가혹행위는 위법행위일 뿐 아니라 중대한 인권침해에 해당하고, 이에 대해 국민은 손해배상청구권을 가짐에도 그 권리행사 기회를 국가에 의하여 사실상 차단당한 채 장기간 시일이 경과, 소멸시효로 인하여 피해회복의 길을 봉쇄하는 것은 타당하지 않다고 판결함

□ 사회적 기억을 위한 사업

- 블랙리스트 사태가 되풀이되지 않기 위해서는 이를 망각하지 않고 기억하는 것이 중요함. 이를 위해 후속 조치를 이행하는 기구에서 블랙리스트 사건의 교훈을 사회적으로 기억·기록·보존·전승하는 사업 및 활동에 적극 나설 것을 권고함

(3) 진상 규명 및 권리 보장을 위한 기구 설립

□ 후속 진상 규명과 권리 침해 방지 기구 설립의 필요성

- 블랙리스트 진상조사위의 활동의 종결은 ‘문화예술계 블랙리스트’ 진상 규명 활동의 종결을 의미하는 것이 아님. 따라서 블랙리스트 진상조사위의 권한 한계, 기관 협조 부족, 촉박한 조사기간 등으로 충분하게 조사를 수행하지 못한 부분에 대한 추가 조사 및 아직 드러나지 않은 국가범죄의 실상과 이를 야기한 구조적 문제 전반을 아우르는 후속 진상 규명이 반드시 필요함
- 블랙리스트 사태는 장기간에 걸쳐 국가기관과 공무원, 민간인이 동원되어 다양한 기제를 통해 문화예술 표현의 자유와 문화예술인의 권리가 침해될 수 있음을 실증한 사례이므로, 향후 발생할 수 있는 문화예술인의 권리 침해를 방지하는 신고, 조사, 피해구제, 처벌 등을 포함한 시스템 마련이 시급함
- 이에 계속적인 진상 규명과 문화예술인의 권리 침해를 방지할 수 있는 기구로서 (가칭)‘문화예술인 표현의 자유와 권리 보장 위원회’(이하 ‘표현의 자유 위원회’)의 설립을 권고함

□ (가칭)‘문화예술인 표현의 자유와 권리 보장 위원회’ 설립

- ‘표현의 자유 위원회’는 법령에 근거한 기구로 설립되어야 하며, 이를 위하여 『문화기본법』의 개정 또는 ‘문화예술표현의 자유와 예술인 권리 보호에 관한 법률’과 같은 법령 신설을 권고함
- ‘표현의 자유 위원회’는 형식화 된 자문위원회가 아니라 기구의 목적달성과 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행할 수 있는 민관 협치형 행정위원회로 설치하여야 함

☞【관련 근거】『정부조직법』 제5조(합의제행정기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다.
 ※ 「2018년 행정기관 소속 위원회 설치·운영 지침」 ‘행정위원회는 업무수행에 필요한 사무기구 설치가 가능하다’

□ 기구의 구성 및 역할(안)

표현의 자유 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 구성 : 상임위원 및 비상임위원으로 구성 (위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원) • 경력 및 자격 : 문화예술 분야 및 권리보호 분야에서 추천 (구체적인 인원 구성 등은 법률에 근거를 둠)
기능과 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 블랙리스트 진상 규명을 위한 조사 활동 * 자료 접근 및 수집, 관련자 소환 등을 실행할 충분한 조사권한 확보 • 블랙리스트 사태 관련 후속 조치 활동 • 표현의 자유와 문화예술인 권리 침해행위에 대한 ‘신고 및 제보센터’ 운영 • 권리침해행위 신고 및 제보사건에 대한 조사 활동 • 권리 침해 피해자 보호 및 구제 활동 • 문화예술인 권리 침해 재발방지를 위한 감시활동 • 문화예술 표현의 자유 및 예술인 권리 증진 사업 • 문화예술 행정 및 정책에 대한 문화예술인 참여 및 협치 활동 • 문화예술 표현의 자유와 권리 연간 정기보고서 작성 및 공표 • 문화예술의 다양성과 자율성 신장을 위해 필요한 사업

(4) 권고 이행을 위한 '이행협치추진단' 설치

□ '이행협치추진단' 설치 및 운영

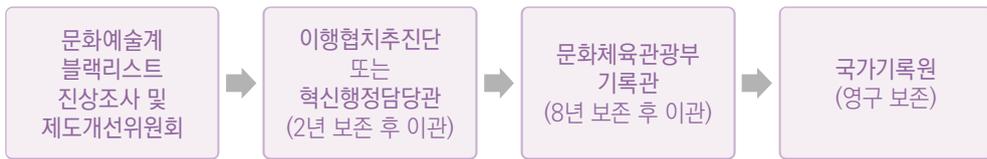
- 블랙리스트 진상조사위가 약 9개월 동안 진행한 진상조사와 제도개선 활동이 일과성으로 그치지 않고, 권고사항 이행 추진 및 이행 여부의 확실한 점검을 위해 문화예술인과 사회 각계가 참여하는 '블랙리스트 재발방지 이행협치추진단'(이하 '추진단')을 문화체육관광부 산하에 설치할 것을 권고함
- '추진단'의 구성, 운영기간, 업무내용(안)은 다음과 같음

추진단 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부와 민간 공동으로 구성
운영기간	<ul style="list-style-type: none"> • 블랙리스트 진상조사위 활동 종료 후 설치함 • (가칭)'문화예술인 표현의 자유와 권리 보장 위원회' 설립 시, '추진단' 운영은 종료하고 필수 업무 이관
업무내용	<ul style="list-style-type: none"> • 진상조사위 기록물 이관 및 정보의 공개 <ul style="list-style-type: none"> - 진상조사위 기록물 보존(2년) 및 이관 - 공공의 이익을 위해 필요한 자료의 공개 - 아카이브 홈페이지(www.blacklist-free.kr)의 운영(계속) • 권고사항 이행 및 처리 <ul style="list-style-type: none"> - 후속 기구 설치 및 재발방지를 위한 관련 법제도 정비 - 책임규명 권고의 이행 점검 - 문화체육관광부 관련 제도개선 권고 이행 - 소속 공공기관의 제도개선 권고 이행 여부 확인 점검 - 블랙리스트 진상조사위에서 결정한 권고사항 이행과 관련된 기타 업무 • '표현의 자유 위원회' 설립 전까지 필요한 표현의 자유 및 예술인 권리 보장 관련 활동

□ 기록물 이관

- 블랙리스트 진상조사위가 입수·분석·생산한 문서 및 자료의 원본 또는 사본 일체를 이관하여 영구 보존하도록 해야 하며, 관련 법령에 근거하여 '추진단'에서 2년간 보존 후 문화체육관광부 기록관으로 이관하도록 함

* '추진단' 설치 시 위원회 기록물 이관 절차



☞ 【관련 근거】 『공공기록물 관리에 관한 법률』 제25조(폐지기관의 기록물관리) ② 공공기관이 폐지된 경우에 그 사무를 승계하는 기관이 있을 때에는 폐지되는 기관의 장과 그 사무를 승계하는 기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기록물 인수인계가 원활하게 이루어질 수 있도록 조치하여야 한다.

- ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’ 기록물 보존기간 : 영구
- 보존기간 30년 이상의 기록물 이관 과정 : 처리과(2년 보관) → 기관의 기록관(8년 보관) → 국가기록원

6. 조치사항

과제구분	세부과제	관련부처	조치기한
국가의 사과와 정의의 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령, 문화체육관광부장관, 관련 기관장 사과 • 책임자 및 가해자의 처벌 • 재발방지를 위한 교육 이수 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 • 문화체육관광부 • 관련 기관 + • 국회 	2018. 12.
피해자 명예 회복 및 피해 보상	<ul style="list-style-type: none"> • 피해자 명예 회복과 피해 보상 • 사회적 기억을 위한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 • 문화체육관광부 • 법무부 + • 국회 	2019. 12.
진상 규명 및 권리보장을 위한 기구 설립	<ul style="list-style-type: none"> • ‘문화예술인 표현의 자유 및 권리 보장 위원회’ 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 • 문화체육관광부 + • 국회 	2019. 12.
이행협치추진단 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 이행협치추진단 설치 및 운영 • 기록물 이관 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 	2018. 7.



문화예술계 블랙리스트
진상조사 및 제도개선위원회 백서

6

별첨



6

별첨

전문가 주제별 원고

연번	저자명	원고 제목	쪽번호
01	고영재	심사제도 분석 - 영화진흥위원회를 중심으로	171
02	김상철	진흥에서 자율로 이행하는 문화재정의 과제	200
03	김재엽	다시 블랙리스트와 검열언어를 돌아보며 - <검열언어의 정치학 시즌2 : 김폴몰의 비망록> 창작노트	220
04	김정수	문화정책 평가체계의 문제점과 개선방안	249
05	김종길	지역문화정책 협력체계의 문제점과 개선방안	268
06	김중휘	지역 전달체계의 적폐와 협력체계에 의한 개혁	285
07	박소현	문화정책의 구조전환을 위하여: 문화부 조직체계를 중심으로	315
08	박영정	예술 지원체계 개선의 방향과 과제	345
09	안태호	문화 전달체계, 어떻게 바꿀 것인가	358
10	오동석	문화국가의 헌법 이론과 원칙, 그리고 법적 검토	372
11	윤소영	문화분야 재정 문제점과 개선방안	389
12	이규석	예술 지원체계의 문제점과 개선방안	404
13	이원재	새로운 문화정책의 태도와 방향에 대하여	421
14	임인자	문예술정책의 주권자는 누구인가 - 블랙리스트와 예술정책	447
15	최도인	문화부와 정책체계의 재구성 : 방향과 전환 의제	462
16	최승훈	심사제도 현황 분석 - 한국콘텐츠진흥원을 중심으로	475
17	하장호	문화예술 거버넌스 활성화와 혁신을 위한 과제	493
18	홍기원	문화행정체계 혁신을 위한 과제 - 문화정책에 대한 평가와 환류시스템 개선을 위한 제언	516

01

심사제도 분석 - 영화진흥위원회를 중심으로

고영재*

| 목 차 |

제1절 서론

제2절 본론

1. 심사제도 개편의 지시 체계 및 시기 분석
 - 가. 문화체육관광부 입수 자료 분석
 - 나. 특검 진술 조서 분석
 - 다. 소결
2. 심사제도 변경의 실행
 - 가. 1차 개정
 - 나. 2차 개정
 - 다. 소결
3. 심사제도 변경을 통한 심사위원 참여 현황분석
 - 가. 2013년-2014년 비교 분석(심사규정 변경이전)
 - 나. 2013년-2014년과 2015년-2016년 비교 분석(심사규정 변경 이후)
 - 다. 소결
4. 심사프로세스의 문제점 분석
 - 가. 심사규정위반
 - 나. 심사후보 선출 프로세스의 행정 미비
 - 다. 후보추첨의 근거부족

제3절 결론 - 개선방안을 중심으로

1. 총평
2. 개선방안
 - 가. 관련규정 및 법제도적 측면
 - 나. 지원제도 자체의 개선
 - 다. 영화진흥위원회의 구조개혁과 행정혁신

* (사)한국독립영화협회 이사장, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 위원

제1절 | 서론

문화예술 및 영화가 검열의 대상이었다가 지원의 대상으로 바뀐 것 자체가 그리 오래 전 일이 아니다. 위원회 구조를 갖춘 민간자율기구로서 재탄생한 것도, 문화예술위원회는 2005년, 영화진흥위원회는 1999년이니, 채 20여년도 되지 않은 시간이다.

민간자율기구로 탈바꿈한 이후 여러 지원 사업들이 생겨나고, 지원사업의 목적에 맞춘 다양한 형태의 지원 프로세스 등이 생겨났으며, 그 가운데 심사제도가 핵심적인 역할을 할 수 밖에 없는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

기본적으로 심사제도라는 것은 독립성, 공정성, 객관성 등의 원칙을 그 근간으로 한다.

독립성이라는 것은 심사위원이 외부의 입김으로부터 독립적이어야 한다는 의미와 더불어 심사위원의 선정과정 역시, 특정한 세력에 의해 좌우되어서는 안된다는 의미를 동시에 지니고 있다. 아울러 그 심사과정은 공정하게 진행되어야 하며, 그 심사의 결과가 객관적이었다는 평가를 얻어내는 것이 가장 중요한 부분이다.

이명박·박근혜 정부의 블랙리스트 사태와는 무관하게 여러 지원기관들은 문화예술인들의 다양한 요구를 받아드려서 독립적이고, 공정하며, 다수가 공감할 만한 객관적인 결과를 심사제도를 통해서 실현해야 하는 의무가 있다. 사업에 대한 평가와 더불어 심사제도 자체에 대한 평가를 지속적으로 벌이고 개선점을 만들어 내야 하는 것이다. 그런데 이 심사제도가 이명박·박근혜 정부의 블랙리스트 작성 및 지원배제문제가 불거진 이후 재조명받고 있다. 사업목적에 맞는 문화예술작품과 단체, 개인의 지원을 모색해야 할 기관에서, 특정한 단체, 개인, 작품에 대해서 지원배제 목적의 리스트(청와대, 국정원, 문체부의 합작품)을 하달 받고, 혹은 자체적으로 점검대상들에 대한 보고서를 문체부, 국정원을 통해 지속적으로 올린 것이다.

지원배제의 방법 역시 다양한데, 크게는 사업의 변경 및 취소를 통해 지원 대상 자체를 바꿔 버리는 방법부터, 심사제도 및 심사프로세스 자체를 철저하게 지원배제에 최적화된 방식으로 변형하는 방법까지 동원되었다. 물론 지원철회각서와 같은 회유 및 협박(당사자의 관점으로 바라보자면)이 이루어진 것부터, 아예 대관공간자체를 폐쇄하는 어이없는 방법까지 동원되기도 했다.

박근혜 정부 문화체육관광부의 경우 ‘건전콘텐츠 TF’(2014년부터)를 운용하여 블랙리스트의 점검이 이루어졌는데, 이 조직 자체가 문화예술정책국의 주도로 이루어진 관계로, 심사제도의 악용방식에 대한 문건은 문화예술정책쪽이 상대적으로 많고, 치밀하다.

오히려 콘텐츠(그 중 영화가 가장 핵심적으로 언급)와 관련된 부분에 대한 논의, 산하기관인 영화진흥위원회와 관련된 심사관련 문서의 양은 상대적으로 적다. 특검, 감사원의 조사결과만 보더라도, 배제사건 자체 중 문화예술이 차지하는 비율이 압도적으로 많다. 이는 이명박 정부 블랙리스트, 국정원 블랙리스트 등 이미 언론에 보도된 리스트에서 영화가 차지하는 비중에 비해 굉장히 적은 수치이다. 왜 이런 결과가 나왔을까?

두 가지 추론이 가능하다.

첫째, 실제 블랙리스트 지원배제 사건자체가 특검과 감사원의 조사결과 이외엔 없는 경우이다. 하지만 이 가능성은 거의 없다. 현장의 인식도 이를 뒷받침한다.

둘째, 겉으로 드러나지 않는 교묘하고 세련된 방식으로 행정역량을 펼치는 경우이다. 민간자율기구로서 20년 가까운 역사를 가지고 있기에 그 속에서 일하고 있는 관료들의 경우 영화계의 인식, 정서, 성향을 누구보다도 잘 파악하고 있다. 관료들의 주위에 자신만의 네트워크도 충분히 구축했을 것이다. 아울러 문화체육관광부 장관의 측근들이 과반수 이상 영화진흥위원회 위원을 맡았다면 의결구조를 이용하기도 상당히 용이했을 것이다.

본 보고서의 목적은 능숙한 관료와 의결구조가 자신에 입맛에 맞춘 배제를 이루기 위해 소위 말하는 합법적 방식을 얼마나 능수능란하게 동원했는지를 살펴보는 데 있다. 이를 위해서 심사제도의 활용에 대한 지시체계, 지시 방식을 우선 살펴볼 것이다. 또한 위원회의 의결구조에 따라 어떻게 여러 심사제도가 재편되었는지, 심사세칙 및 심사프로세스를 살펴볼 것이다.

아울러 심사제도의 변화에 따라 심사위원들이 어떻게 재편되었는지에 대해 구체적인 수치를 통해 살펴볼 것이며, 결과적으로 어떤 방식으로 배제가 이루어져 있는지 살펴볼 것이다.

위와 같은 현황분석을 통해 문제점들을 도출할 수 있을 것이며, 개선방안 역시 추론할 수 있을 것이다.

제도의 개선보다 훨씬 중요한 것은 사람의 변화이다. 20년이 넘는 민간자율기구가 스스로의 역량을 이용하여, 심사제도를 악용했다면, 내부의 치열한 혁신 없이 근본적인 개선은 어려울 수밖에 없다.

제2절 | 본론

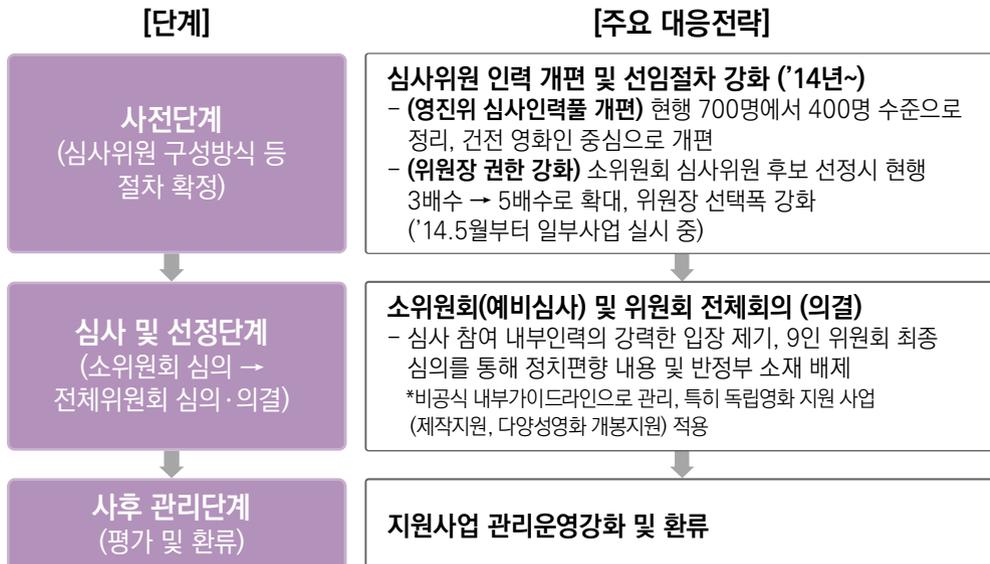
1. 심사제도 개편의 지시 체계 및 시기 분석

가. 문화체육관광부 입수 자료 분석

지금까지 밝혀진 박근혜 정부의 블랙리스트 관련 문건 중 가장 오래된 문서는 「문화 예술계 건전화로 '문화융성'기반정비」(2013. 3.)라는 민정수석실에서 발견된 보고서이다. 그 후 좀더 조직적으로 체계를 갖추어서 블랙리스트를 관리하기 위해 이른바 '건전컨텐츠 TF'가 문체부 산하에 구성되는데, 2014년 10월 경으로 추정 된다.

블랙리스트 지원배제를 위해 심사와 관련된 구체적인 계획이 지시된 문건은 「문창 1_141022 건전생태계 진흥방안(수정)(대외비)」 문건인데, 그 중 영화지원사업개선방안엔 아래와 같은 도표가 실려 있다.

[그림-1] 문창1_141022 건전생태계 진흥방안(수정)(대외비) 중에서 영화지원사업개선방안 도표



좀더 체계화된 방식으로 블랙리스트를 점검하고, 구체적인 심사제도 변경과 관련된 지침이 완성된 시기는 2014년 10월 경이라는 것이다. 하지만 이것은 좀더 체계화된 방식으로 변경을 요청할 시기 일본 심사과정에 구체적으로 개입한 시기는 좀더 빠르다.

영상콘텐츠 산업과는 위 문서 이전에 「140313 독립다큐멘터리 특별전관련」이라는 문건을 작성해서 청와대에 보고하게 되는데, 2014.3월경 한국일보에 보도된 영화 ‘천안함프로젝트’의 대구동성아트홀 상영이 영화진흥위원회의 후원으로 열린다는 취지의 기사 때문에 청와대의 신OO 행정관으로부터 관련된 보고 지시를 받았기 때문이다.

Ⅰ 예술영화전용관 지원 관련 상황 보고 Ⅰ

2014. 9. 19., 영상콘텐츠산업과

□ 14년 사업 추진시 특이사항

- 제공모 실시
 - 1차 공모에서 예비심사를 마쳤으나(19개 상영관 25개 스크린), 영진위 전체회의에서 보류(4.23.)
 - 전용관 지원사업 성과 검토 후 사업 재공고(6.24.) 및 선정(8.25.)
- 제공모 결과 : 18개 상영관 20개 스크린('14.9.1. 발표)
 - 1차보다 5개 스크린 감소
 - * 서울 10, 경기 1, 인천 2, 광주 1, 충북 1, 전북 1, 강원 1, 부산 2, 경북 1
 - 대기업 예술영화관 6개관 포함(롯데시네마 5개, KT&G 1개)
 - 1차에서 선정되었으나 떨어진 상영관 9개
 - * 대구 동성아트홀, 대전아트시네마, 부산 아트시어터씨앤씨, 안동 중앙시네마, 거제아트시네마, 영화 공간 주안 1개, KU시네마트랩, 롯데시네마 부평
 - 재공모에서 새로 선정된 상영관 4개
 - * 미림극장, 롯데시네마 예술영화관 3관(건대입구, 대구, 센텀시티)

즉 정상적으로 수행된 1차 심사(2014. 4.)의 결과를 뒤집고, 새롭게 사업공모를 실시하여 대구동성아트홀 등이 탈락 할 수 밖에 없는 심사를 수행한 것이다.

적어도 9인 위원회가 정상적인 심사를 뒤집었다는 측면에서 심사제도를 활용한 지원 사업의 변경이 시도된 시기는 문서상으로는 2014년 초라고 보는 것이 맞다.

나. 특검 진술 조서 분석

(1) 유진룡 전 장관 진술서 분석

(요약) “2013년 8월 김기춘 비서실장 취임 이후 정권 비판적인 작품들에 대한 배제지시가 노골화되었다. 자신의 임기 동안 오히려 블랙리스트의 집행을 막았다. 이에 밍보여

2014년 7월에 해임되었다”고 주장함.

(2) 김종덕 전 장관 진술서 분석

1차 진술에서 건전컨텐츠 TF존재 인지 부정. 2차 진술부터 청와대의 구체적인 지시사항, 문체부의 지시 체계 인정

(3) 이OO 사무관 진술서 분석

〈천안함 프로젝트〉가 문제가 되어서 예술영화전용관 지원사업 개입시작함. 다이빙벨, 자가당착, 불안한 외출 등의 작품으로 인해 부산국제영화제, 등급분류심의면제추천, 독립영화전용관사업에 대한 개편을 요구했음. 신OO 행정관의 지속적인 지시에 의해 보고 문서를 생산했고, 이를 영진위를 통해 지시했음을 인정

(4) 신OO 행정관 진술서 분석

위 이OO 사무관의 진술을 대부분 인정

(5) 김OO 영진위 기반조성본부장 진술서 분석

국정원을 통해 문제영화를 보고했고, 지시를 받아 배제를 문OO에게 지시했음을 인정. 시기를 특정하지 않음. 단 불온한 당신, 자백 등의 작품 등 만이 기억나고, 나머지는 기억나지 않는다고 진술

(6) 문OO 영진위 국내진흥부장 진술서 분석

2013년부터 김OO으로부터 문제영화배제 지시 받았음 인정. 주로 독립영화제작지원, 다양성영화마케팅지원을 통해 배제이루어 졌음. 관련된 자세한 내역 추후 제출하겠다고 진술

다. 소결

입수자료와 진술 중 일치하는 부분은 청와대-국정원-문체부로 이어지는 배제명단 및 스

크리닝 작업이 이루어졌다는 것은 일치한다. 다만 심사제도와 관련된 구체적인 지시는 청와대에 보고한 이후 문체부가 각 산하 공공기관에 하달하였고, 2013년부터 이미 특정 단체, 개인, 작품에 대해 심사제도를 활용한 배제가 이루어진 것이 사실이나, 심사제도 전반을 개선하여 본격적으로 이루어진 것은 2015년부터 집행되었다고 보는 것이 타당하다.

2. 심사제도 변경의 실행

가. 1차 개정

영화진흥위원회는 영화진흥사업 심사관리규정을 두고 있다. 2008년 1월 20일 첫 규정 이후 2012년 6월 17일까지 총 4차례 개정되었는데, 김종덕 장관이 임명한 김세훈 위원장 시절 총 3차례의 개정이 이루어진다. 우선 2015년 10월 29일에 이루어진 개정의 내용이다. 참고로 영화진흥위원회는 규정의 개정을 미리 예고하고, 개정의 사유와 신규 대조표를 공시하는 데, 유독 2015년 10월 29일 개정의 경우 그 개정사유와 대조표만이 누락되어 있다. 본 대조표는 두 규정안을 비교해 자체적으로 작성한 것이다.

2012년 6월 17일 안	2015년 10월 29일 개정안	비고
<p>제3조(심사의 기본원칙) ① 위원회는 영화진흥사업의 대상을 선정하기 위하여 심사가 필요한 경우에는 이 규정에 따른 심사위원회를 구성·운영하여야 한다.</p> <p>② 심사위원회는 한국영화산업과 영상문화의 진흥을 도모할 수 있도록 공정하고 투명하게 심사하여야 한다.</p> <p>③ 위원회는 사업의 성격에 따라 단일 또는 1차와 2차로 나누어 복수의 심사를 진행할 수 있으며, 1차 심사에 참여했던 심사위원은 2차 심사에 참여할 수 없다.</p>	<p>제3조(심사의 기본원칙) ① 위원회는 영화진흥사업의 대상을 선정하기 위하여 심사가 필요한 경우에는 이 규정에 따른 심사위원회를 구성·운영하여야 한다.</p> <p>② 심사위원회는 한국영화산업과 영상문화의 진흥을 도모할 수 있도록 공정하고 투명하게 심사하여야 한다.</p> <p>③ 위원회는 사업의 성격에 따라 단일심사 또는 1차와 2차로 나누어 복수의 심사를 진행할 수 있으며, 1차 심사에 참여했던 심사위원은 2차 심사위원으로 참여할 수 없다. 다만 심사의 성격상 1차 심사와의 계속성과 연관성 등의 특별한 사유가 존재할 경우에는 1차 심사위원 중에서 2차 심사위원을 구성할 수 있다.</p>	블랙리스트 배제 동의 할 수 있는 심사위원을 연속적으로 확보할 수 있는 방안
<p>제5조(심사위원회의 구성) ① 위원회 위원장은 제6조에 따른 심사위원 후보자군 중에서 심사위원을 선정하되, 대상사업</p>	<p>제5조(심사위원회의 구성) ① 위원회 위원장은 제6조에 따른 심사위원 후보자들 중에서 심사위원을 선정하되, 대상사업</p>	3명 이상의 3배수는 15명임에 반해, 5명 이상 3배

2012년 6월 17일 안	2015년 10월 29일 개정안	비고
<p>특성에 따라 직군별 비중을 고려하여 추첨을 통해 심사위원의 3 배수 이상으로 후보자를 선정한다.</p> <p>② 추첨된 심사위원 후보자 중에서, 위원장이 정한 섭외순서에 따라 섭외하여 심사위원을 최종 확정한다.</p> <p>③ 심사위원회 심사위원은 최소 3인 이상, 외부전문가 비율 50%이상, 여성 비율 30%이상으로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 단, 여성 위원 비율에 한해서는 별표 1에 의하되 전문분야별 특성 상 여성 심사위원 구성이 어렵다고 위원장이 인정하는 경우는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 심사위원회 위원장(이하 '심사위원장'이라 한다)은 심사위원들 중에서 호선했을 원칙으로 한다.</p>	<p>특성에 따라 직군별 비중을 고려하여 추첨을 통해 심사위원 총인원의 3배수 이상으로 후보자를 선정 한다.</p> <p>② 추첨된 심사위원 후보자 중에서, 위원장이 정한 섭외순서에 따라 섭외하여 심사위원을 최종확정한다.</p> <p>③ 심사위원회 심사위원은 5명 이상 외부전문가 비율 50%이상, 여성 비율 30%이상으로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 단, 여성 위원 비율에 한해서는 "별표 1"에 따르되 전문 분야별 특성 상 여성 심사위원 구성이 어렵다고 위원장이 인정하는 경우는 여성 비율을 준수하지 않아도 된다.</p> <p>④ 심사위원회 위원장(이하 "심사위원장"이라 한다)은 심사위원들 중에서 호선했을 원칙으로 한다.</p>	<p>수는 15명 이상이 추첨대상으로 가능하다는 인식하에 개정</p>
<p>제6조(심사위원 후보자군) ① 위원장은 공정하고 유능한 심사위원회 구성을 위해 제5조제3항을 준용하여 심사위원 후보자군을 확보·유지하여야 한다.</p> <p>② 위원회의 모든 심사위원회는 심사위원 후보자군 내부인원으로 구성하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p>③ 심사위원 후보자군 확보·유지·인원 조정은 년 /1 회로 개선하며 이와 관련한 세부사항은 별도로 정한다.</p>	<p>제6조(심사위원 후보자군) ① 위원장은 공정하고 유능한 심사위원회 구성을 위해 제5조제3항을 준용하여 심사위원 후보자집단을 확보·유지하여야 한다.</p> <p>② 위원회의 모든 심사위원회는 심사위원 후보자 안에서 구성하는 것을 원칙으로 한다. 다만 사업의 성격상 필요한 경우에는 일부를 위원회 위원 및 내부직원 중에서 구성할 수 있다.</p> <p>③ 심사위원 후보자군 확보·유지·인원 조정은 등 세부사항은 별도로 정한다.</p>	<p>위원회 위원과 직원을 심사에 개입 시킬 수 있는 개정. 블랙리스트 배제 적용 가능성을 높이는 방안, 언제든지 심사 풀을 조절하는 장치 마련</p>
	<p>제10조의2(심사업무지원) 위원장은 심사업무의 신속하고 원활한 진행을 위해 심사지원팀을 두며, 해당팀은 위원회 각 부서의 심사업무를 지원한다.(신설)</p>	<p>각 사업팀의 심사에 대한 영향력을 축소</p>

나. 2차 개정

2015년 10월 29일 심사규정 개정안 이후 불과 5개월 만에 다시 한 번 심사규정을 개정한다.

2015년 10월 29일안	2016년 3월 31일 개정안	비고
<p>제5조(심사위원회의 구성) ① 위원회 위원장은 제6조에 따른 심사위원 후보자들 중에서 심사위원을 선정하되, 대상사업 특성에 따라 직군별 비중을 고려하여 추첨을 통해 심사위원 총인원의 3배수 이상으로 후보자를 선정 한다.</p> <p>② 추천된 심사위원 후보자 중에서, 위원장이 정한 섭외순서에 따라 섭외하여 심사위원을 최종 확정한다.</p> <p>③ 심사위원회 심사위원은 5명 이상 외부 전문가 비율 50%이상, 여성 비율 30% 이상으로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 단, 여성 위원 비율에 한해서는 “별표 1”에 따르되 전문 분야별 특성상 여성 심사위원 구성이 어렵다고 위원장이 인정하는 경우는 여성 비율을 준수하지 않아도 된다.</p> <p>④ 심사위원회 위원장(이하 “심사위원장”이라 한다)은 심사위원들 중에서 호선함을 원칙으로 한다.</p>	<p>제5조(심사위원회의 구성) ① 위원회 위원장은 제6조에 따른 심사위원 후보자들 중에서 심사위원을 선정하되, 대상사업 특성에 따라 직군별 비중을 고려하여 추첨을 통해 심사위원 총인원의 3 배수 이상으로 후보자를 선정 한다.</p> <p>② 심사지원팀이 정한 섭외 순서에 따라 해당팀은 심사위원을 섭외하여 심사위원을 최종 확정 한다.</p> <p>③ 심사위원회 심사위원은 5명 이상 외부 전문가 비율 50% 이상, 여성 비율 30% 이상으로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 단, 심사의 특성을 고려하여 5인 이상의 심사위원 구성이 과도하다고 위원장이 인정하는 경우에는 심사위원 수를 조정할수 있으며, 여성 위원 비율에 한해서는 “별표 1”에 따르되 전문 분야별 특성 상 여성 심사위원 구성이 어렵다고 위원장이 인정하는 경우는 여성 비율을 준수하지 않아도 된다.</p> <p>④ 심사위원회 위원장(이하 “ 심사위원장”이라 한다)은 심사위원들 중에서 호선함을 원칙으로 한다.</p>	<p>- 추첨과 섭외 절차 구체화</p> <p>- 심사대상 사업의 특성을 고려하여 심사 위원 구성인원에 대한 조정 보완</p>
<p>제6조(심사위원 후보자군) ① 위원장은 공정하고 유능한 심사위원회 구성을 위해 제5조제3항을 준용하여 심사위원 후보자 집단을 확보·유지하여야 한다.</p> <p>② 위원회의 모든 심사위원회는 심사위원 후보자 안에서 구성하는 것을 원칙으로 한다. 다만 사업의 성격상 필요한 경우에는 일부를 위원회 위원 및 내부직원 중에서 구성할 수 있다.</p> <p>③ 심사위원 후보자군 확보·유지·인원조정은 등 세부사항은 별도로 정한다.</p>	<p>제6조(심사위원 후보자군) ① 위원장은 공정하고 유능한 심사위원회 구성을 위해 심사위원 후보자군을 확보·유지하여야 한다.</p> <p>② 위원회의 모든 심사위원회는 심사위원 후보자 안에서 구성하는 것을 원칙으로 한다. 다만 사업의 성격상 필요한 경우에는 일부를 위원회 위원 및 내부직원 중에서 구성할 수 있다.</p> <p>③ 심사위원 후보자군 확보·유지·인원조정은 등 심사위원 후보 온라인 등록시스템에서 관리한다.</p>	<p>- 불일치조항삭제</p> <p>- 용어통일:후보자 군</p> <p>- 온라인 등록시스템 명시</p>
<p>제10조의2(심사업무지원) 위원장은 심사업무의 신속하고 원활한 진행을 위해 심사지원팀을 두며, 해당팀은 위원회 각 부서의 심사업무를 지원한다.</p>	<p>제10조의2(심사업무지원) 위원장은 심사업무의 신속하고 원활한 진행을 위해 심사지원팀을 두며, 심사지원팀은 위원회 각 부서의 심사업무를 지원한다.</p>	<p>- 해당 팀 구체적 명시</p>

다. 소결

1차, 2차 심사규정개정안을 통해 다음과 같은 블랙리스트 배제 실행을 위한 조건들이 확보되었다.

첫째. 우호 세력의 심사위원배치의 용이성 확보이다.

영화진흥위원회의 위원, 영화진흥위원회의 직원들이 심사에 참여할 수 있는 길이 열렸으며, 소위원회 위원의 경우 해당 작품과의 연관성과는 상관없이 심사에 참여할 수 있도록 했다.

둘째. 심사위원의 선정과정에서 개별사업 단위의 현장과의 소통이 전면적으로 차단되고, 심사지원팀이라는 별도의 사업팀이 심사위원 후보군 선정, 우선 순위 선정 등으로 단일화함으로써 겉으로는 위원장의 개입여지를 줄인 것처럼 보이나, 실제로는 직할이 가능하도록 변경되었다.

셋째. 기존 단체위주로 심사위원을 추천받았던 전례를 폐기하고, 온라인 심사풀제로 변경한 것이다. 이는 심사위원의 자격에 대한 규정을 제대로 갖추지 못한 상태에서 온라인 심사풀제로 변경한 것은 실제로 심사풀 자체의 급격한 변화를 초래한다. 뒤에 서술하겠지만, 700명 수준에서 300명 수준으로 심사풀을 교체하라는 문체부의 지시가 이 제도가 생긴 이후 어느 정도 성과를 거두게 된다.

3. 심사제도 변경을 통한 심사위원 참여 현황분석

가. 2013년-2014년 비교 분석(심사규정 변경이전)

- 심사위원 풀에 대한 차이점은 거의 없음.
- 다만 2014년도 하반기부터 특정 심사에서 기존의 심사풀제와는 다르게 블랙리스트에 올랐던 영화인들의 심사참여가 하락하기 시작. 이와 관련된 부분은 다음 장에서 후술하겠음.

나. 2013년-2014년과 2015년-2016년 비교 분석(심사규정 변경 이후)

- 심사위원풀의 조정이 실시됨.
- 2015년의 경우 특정학회, 특정분야의 인력들이 대거 유입됨. 영화진흥위원회의 회

의 록을 분석한 결과 이에 대한 근거가 없음.

- 2015년 영화진흥사업 심사위원 풀 856명 중 신규로 추가된 명단은 모두 161명 이 중 애니메이션 부분은 24명, 학계 및 평론계는 8명 등임.
- 영화진흥위 부위원장 김종국, 연평해전 감독 김학순, 차세대문화인연대 최공재, 한국 영화평론가협회 김병재 등이 눈에 뜨임.
- 영화진흥위원회의 위원, 소위원회 위원, 영화진흥위원회 내부 직원의 심사참여 활발. 단 그 과정에서 규정 변경 이전에도 참여한 사실이 밝혀짐.

① 2015년도 심사풀에 신규 추가된 명단

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
1	감독	노덕	〈연애의 온도〉, 〈저널리스트〉 감독		
2	미술감독	신보경	현 영화진흥위원회 위원, 영화 〈접속〉, 〈미술관 옆 동물원〉 등 미술감독, 〈태극기 휘날리며〉, 〈식객〉, 〈동창생〉 등 프로덕션디자인		
3	감독	강형철	〈과속스캔들〉, 〈써니〉, 〈타짜-신의손〉 각본, 연출		
4	감독	권성국	〈원탁의 천사〉 연출, 각본, 〈카운트다운〉, 〈피아노타는 대통령〉 등 조감독		
5	감독	김성훈	〈끝까지 간다〉, 〈애정결핍이 두 남자에게 미치는 영향〉 감독		
6	감독	김영준	〈아테나:전쟁의 여신〉, 〈마지막 선물〉, 〈무영검〉, 〈비천무〉 연출		
7	감독	김종국	현 영화진흥위원회 부위원장, 〈조용필 애창곡〉, 〈카사블랑카〉, 〈주자가 고독할때〉 등 연출		
8	감독	김지훈	〈타워〉, 〈7광구〉, 〈화려한 휴가〉, 〈목포는 항구다〉 감독		
9	감독	김학순	〈연평해전〉 각본, 연출, 제작, 전 영진위 영상전문인력양성지원 소위원회 위원, 영상기술학회 회장		
10	감독	나홍진	〈추격자〉, 〈황해〉 연출, 각본		
11	촬영감독	박종우	사진작가		
12	촬영감독	손원호	〈순수의 시대〉 〈블라인드〉 〈오싹한 연애〉 〈소녀〉 등 촬영		

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
13	감독	유장하	〈순정만화〉, 〈꽃피는 봄이 오면〉 연출, 각본, 〈봄날은 간다〉 각본		
14	감독	이석훈	〈해적:바다로 간 산적〉, 〈댄싱퀸〉, 〈방과후 옥상〉 등 각본, 연출, 〈두 얼굴의 여친〉 연출		
15	감독	이세민	〈장미와 도박사〉 등 감독		
16	감독	이용주	〈불신지옥〉, 〈건축학 개론〉		
17	감독	이원석	〈상의원〉, 〈남자사용설명서〉 감독		
18	감독	이한	〈우아한 거짓말〉, 〈완득이〉, 〈내 사랑〉, 〈청춘만화〉, 〈연애소설〉 등 감독		
19	감독	이해준	〈나의 독재자〉, 〈김씨표류기〉, 〈천하장사 마돈다〉 감독, 〈남극일기〉, 〈풍행제로〉 각본 등		
20	감독	정초신	몽정기1, 2, 남남북녀, 미스체인지, 모범생 등 연출		
21	감독	조금환	〈풀잎사랑〉, 〈있잖아요 비밀이에요〉, 〈비 개인 오후를 좋아하세요〉 등 감독, 제6기 영상물등급위원회 부위원장		
22	감독	조범구	〈신의 한수〉, 〈퀵〉, 〈뚝방전설〉 감독		
23	감독	조성희	〈명탐정 홍길동〉 〈늑대소년〉 각본, 감독, 〈사사건건〉 감독		
24	감독	조재홍	〈노래로 태양을 쏘다〉 연출		예술독립
25	감독	최공재	전 한국다양성영화발전협의회 이사장, 차세대문화인연대 대표		예술독립
26	감독	황동혁	〈수상한 그녀〉, 〈도가니〉 등 감독		
27	감독	황인호	〈오싹한 연애〉, 〈몬스터〉 각본, 연출, 〈두 얼굴의 여친〉, 〈도마뱀〉 등 각본, 〈마이웨이〉 각색		
28	제작	김지연	〈도희야〉, 〈남영동1985〉, 〈부러진화살〉 PD		
29	제작	김지혜	〈코리아〉, 〈스카우트〉 프로듀서		제작
30	제작	김효정	〈태양을 쏘라〉, 〈숙희〉, 〈도쿄택시〉 프로듀서		제작
31	극장	나유경	메가박스 프로그래밍 팀장		상영
32	제작	엄주영	〈레드카펫〉, 〈마마〉 기획, 제작, 〈핸드폰〉, 〈파랑주의보〉 기획, PD, 〈아이들〉 PD		
33	제작	유은정	〈만추〉, 〈물줍주소〉 프로듀서		제작
34	홍보마케팅	임상희	〈결혼전야〉 〈남자사용설명서〉 〈돈크라이 마미〉 〈돈의 맛〉 등 마케팅 총괄		

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
35	제작	임지우	〈다세포소녀〉, 〈마린보이〉PD	김영 프로듀서	
36	제작	김민국	쿠키픽처스 대표, 전 화인웍스 이사, 〈7번방의 선물〉 〈순수의 시대〉 〈챔프〉 등 프로듀서		
37	제작	김민성	〈바람과 함께 사라지다〉, 〈말하는 건축가〉 제작, 〈미확인동영상〉 PD		
38	투자배급	김요환	ACTI 기획개발전문투자조합 대표펀드매니저, 〈오늘〉 〈나의 결혼원정기〉 등 프로듀서, 전 PGK 국제위원회 부위원장 등		
39	제작	김영대	현 영화진흥위원회 위원, (주)크리스마스 엔터테인먼트 대표, 영화 〈여선생 VS 여제자〉, 〈소년, 천국에 가다〉, 〈괴물〉 등 제작, 투자		
40	투자배급	문성주	CJ E&M 해외영업팀 부장		투자배급, 해외
41	제작	민진수	수필름 대표, 〈내 아내의 모든 것〉, 〈내 생애 가장 아름다운 일주일〉, 〈김종욱찾기〉, 〈서양골동품과자점 앤티크〉, 〈결혼전야〉 등 제작		
42	투자배급	박경필	전)영화진흥위원회위원, 평화은행기획부/벤처투자팀근무, 영상투자협의회회장, 한국수출보험공사문화수출보험(영화)심사위원회의위원, 영화진흥위원회산업합리화소위원회위원, 이벤처투자(주)상무이사역임		
43	투자배급	박근진	대성창투 상무이사		
44	투자배급	서정원	(주)액티비스 엔터테인먼트, 〈죄없는 병사들〉 기획		
45	투자배급	신현욱	굿펀딩(클라우드펀딩), 〈연평해전〉, 〈또 하나의가족〉, 〈노리개〉 등 클라우드펀딩		투자 (클라우드펀딩)
46	제작/홍보마케팅	심현우	〈경성학교: 사라진 소녀들〉, 〈혜화동〉 제작, 〈질투는 나의 힘〉, 〈울드미스다이어리〉, 〈분홍신〉홍보마케팅		
47	투자배급	이동준	HQ 인베스트먼트 투자본부 이사, 전 튜브픽처스, 〈귀여워〉 〈가족〉 〈튜브〉 〈집으로〉 〈파이란〉등		
48	투자배급	이정석	타임와이즈인베스트먼트 책임심사역, 〈심장이 뛰다〉 등 메인투자, 전 삼성영상사업단		

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
			영화사업부, 전 일신창투 영화팀, 전 태원엔터 투자관리팀장, 전 쇼이스트(주) 영화사업부장, 전 코리아픽처스(주) 영화사업부장 등		
49	투자배급	이정세	메가박스 영화투자팀 부장		투자, 배급
50	투자배급	임명균	CJ E&M 해외영업팀 부장		투자배급, 해외
51	투자배급	장경익	NEW 영화사업부 대표		투자, 배급
52	제작	최용기	영화사커리지대표, <해바라기> <올학교 선생이티>제작		
53	투자배급	최윤호	CJ E&M 해외영업팀 과장, <11시> 등 공동프로듀서		투자배급, 해외
54	작가	이숙연	<우아한 거짓말>, <불꽃처럼 나비처럼>, <행복> <봄날은 간다> 각본, <그해 여름>, <외출> 각색		
55	작가	하명미	<로망스>, <위험한상견례>, <Peacocking> 각본, <슈퍼맨이었던 사나이>, <음치클리닉> 각색		
56	작가	홍윤정	<수상한 그녀>, <블랙 가스펠> 각본, <반창꼬>, <최강로맨스> 각색		
57	작가	박수진	<국제시장>, <쓰리 썸머 나잇>, <스파이>, <퀵> <뚝방전설> 각본, <댄싱퀸> 각색		
58	작가	신동익	<수상한 그녀>, <식객1,2>, <마음이> 등 각본, 각색		
59	작가	유성현	<신의 한수>, <수상한 고객들>, <1번가의 기적>, <내 생애 가장 아름다운 일주일> 각본, <해운대> 각색		
60	학계/평론	고현욱	청주대 영화학과 학과장		
61	학계/평론	김병재	한국영화평론가협회 총무이사, 동국대 겸임교수		
62	학계/평론	김정환	동국대 영상대학원장, 상문화콘텐츠연구원장		
63	학계/평론	김종완	동국대 영화영상학과 교수		
64	학계/평론	심상민	성신여대문화커뮤니케이션학부교수, 전) 위원회부위원장, 삼성경제연구소경영 전략실수석연구원, 한국문화콘텐츠진흥원비상임이사, 문화체육관광부지역문화 산업클러스터정책협의회위원역임		

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
65	학계/평론	안태근	호남대 교수, 전 EBS다큐PD		
66	학계/평론	정용탁	전 한양대 영화과 교수, 전 문화미래포럼 대표		
67	학계/평론	진승현	호서대학교 교수		
68	애니메이션	고병희	예원예술대학교 만화게임영상학부 교수	(사)한국애니메이션학회	
69	애니메이션	김경수	평택대 신학전문대학원 교수	(사)한국애니메이션학회	
70	애니메이션	김경호	가톨릭대학교 미디어기술콘텐츠학과 교수	(사)한국애니메이션학회	
71	애니메이션	김윤	한서대 영상애니메이션학과 교수	(사)한국애니메이션학회	
72	애니메이션	김종익	(사)한국만화애니메이션학회 부회장, 강릉대학교 교수	(사)한국애니메이션학회	
73	애니메이션	김탁훈	중앙대학교 첨단영상대학원 교수	(사)한국애니메이션학회	
74	애니메이션	김호권	경일대학교 사진영상학부 3D 애니메이션 교수	(사)한국애니메이션학회	
75	애니메이션	김효용	한성대 애니메이션과 교수		
76	애니메이션	민재웅	계원예술대학교 2D컴퓨터 애니메이션 강익전담교수	(사)한국애니메이션학회	
77	애니메이션	박석원	성균관대학교 교수	(사)한국애니메이션학회	
78	애니메이션	박재우	경희대 국제캠퍼스 디지털콘텐츠학부 겸임교수, (주)모티브알앤씨 대표, 장편애니메이션 영화 <다이노타임>, 애니메이션시리즈 <놀이터구조대 보잉>, 브리트니 스피어스 뮤직비디오 <Break the Ice> 애니메이션 등 PD		
79	애니메이션	신지호	건국대학교 교수	(사)한국애니메이션학회	
80	애니메이션	이상원	한서대 영상애니메이션학과 교수	(사)한국애니메이션학회	
81	애니메이션	이영하	백석대학교 디자인영상학부 교수	(사)한국애니메이션학회	
82	애니메이션	이중한	(사)한국만화애니메이션학회 부회장, 호서대학교 교수	(사)한국애니메이션학회	

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
83	애니메이션	전완식	한성대 미디어콘텐츠학부 교수	(사)한국애니메이션학회	
84	애니메이션	정극포	애니메이션 진흥협회 회장, 지앤지엔터테인먼트		
85	애니메이션	차양훈	예원예술대학교 교수	(사)한국애니메이션학회	
86	애니메이션	최성규	경서대학교 디지털애니메이션 교수	(사)한국애니메이션학회	
87	애니메이션	하회진	(주)레드로버 대표, 넷잡 총괄프로듀서 및 제작		
88	애니메이션	한창완	세종대학교 만화애니메이션학과 교수	(사)한국애니메이션학회	
89	애니메이션	홍성욱	(주)그래피직스 대표	(사)한국애니메이션학회	
90	애니메이션	홍순구	순천향대 애니메이션전공 교수	(사)한국애니메이션학회	
91	애니메이션	황선길	홍익대 겸임교수, <머털도사> 시리즈 기획		
92	디지털온라인	김보경	다우기술 콘텐츠배급팀 팀장		
93	디지털온라인	김강록	캔들미디어 미디어사업본부 차장		
94	디지털온라인	김범상	컨텐츠로드 대표		
95	디지털온라인	김재민	NEW 배급본부장, 콘텐츠판다 대표		투자, 배급, 디지털
96	디지털온라인	김정석	인디플러그 대표		
97	디지털온라인	김준성	전 KTH 콘텐츠 유통부문 차장, (주)미디어포털 이사		
98	디지털온라인	박동수	KT IPTV 사업부 상무, 2014 KOFIC 인더스프리 포럼 패널, 前 비디오소위원회		온라인플 랫폼
99	디지털온라인	박진철	더콘텐츠온(TCO) 부사장		디지털온 라인
100	디지털온라인	박민균	예당컴퍼니콘텐츠사업본부팀장, 전공TV영화 서비스부문본부장, 가시장활성화점검TFT위원		
101	디지털온라인	서진호	엠바로 팀장(온라인유통사업자, CJ-NHN 자회사)		
102	디지털온라인	송승록	롯데엔터테인먼트 콘텐츠사업팀 부가판권담당		

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
103	디지털온라인	양기석	KTH 콘텐츠 유통관리팀 PD		
104	디지털온라인	원석희	CJ E&M 콘텐츠판매전략팀 과장		
105	디지털온라인	이성춘	KT 경제경영연구소 상무		온라인 플랫폼
106	디지털온라인	이승환	다우기술 과장		
107	디지털온라인	임준식	CJ E&M 판매전략팀 팀장		
108	디지털온라인	정원조	MBC + 미디어		온라인 플랫폼
109	디지털온라인	조시연	엔텔스 부장, 전 씨네21 부장		
110	디지털온라인	지준수	KTH 콘텐츠유통 플랫폼팀 팀장		
111	디지털온라인	하승범	다우기술 상무		
112	디지털온라인	한상욱	더콘텐츠온(TCO) 이사		디지털 온라인
113	IT	정애리	중앙대학교 예술대학원 객원교수		
114	IT	강재식	(주)포덱스 대표이사		
115	IT	강호갑	DRM 인사이드 소장		
116	IT	권혁수	원가평가원 부사장		
117	IT	권형진	한국정보화진흥원 국가DB사업부		
118	IT	김규호	앱센터지원본부 정책기획실장, 공공온라인유통망 운영 참여		
119	IT	김남철	저작권위원회 기획홍보 선임		
120	IT	김종원	상명대학교지적재산권학과교수, (주)마크애니부설연구소장 상명대학교디지털저작권보호연구소 책임연구원/연구교수		
121	IT	김재수	(주)씨에이에스대표컨설턴트, 공공온라인유통망 고도화 구축 사업 총괄감리		
122	IT	김진영	로아그룹대표, 공공온라인유통망 구축 설계 및 로드맵 수립 컨설팅		
123	IT	나홍석	고려사이버대학교 컴퓨터정보통신학과 교수		
124	IT	박명순	고려대학교 정보통신대학 교수		
125	IT	박재홍	경희대 경영대학 경영학부(MIS) 교수		
126	IT	성통열	한국광고공사 공익광고협의회 위원		

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
127	IT	손석찬	미디어로그 미디어사업부 담당		
128	IT	신태영	월소프트 대표		
129	IT	여원동	(주)마이미디어DS		
130	IT	오상훈	미래콘텐츠전략연구소 연구소장		
131	IT	이용신	CJ E&M 배급팀 팀장		
132	IT	이정재	송실사이버대학교교수, 전자저작권위원회 유통진흥팀장, 부가시장유통관리시스템 구축TFT참여 저작권거래소구축		
133	IT	이종관	미디어미래연구소		
134	IT	이종혁	(주)한국IT감리컨설팅 수석감리원, 통합재무회계시스템		
135	IT	이현중	한국전산원 지식정보기술단 정보화표준부 선임연구원		
136	IT	임호준	대우정보통신부장, 입장권통합전산망 고도화 PM		
137	IT	장기윤	한국프라임테크놀로지대표, 영화입장권 통합전산망기술표준위원, 위원회영화인 력정보시스템기술심사위원, 부가시장유 통관리시스템기술자문		
138	IT	장병희	성균관대 신문방송학과 교수		
139	IT	정석철	저작권위원회 침해정보심의팀장		
140	IT	정재동	정보화진흥원		
141	IT	조현진	웹접근성 연구소 기술자문위원, 위원회 국문홈페이지 구축		
142	IT	조화건	금융결제원 IC금융업무팀 실장, 영화입장권통합전산망기술표준위원 자문위원		
143	IT	차태원	저작권위원회기술연구소장, 기술사, 서울과학기술대학교전산학박사		
144	IT	최준호	연세대학교 정보대학원 교수		
145	IT	최혁	서울시립대학교 컴퓨터과학부 교수		
146	IT	황성운	홍익대학교 컴퓨터정보통신공학과 교수, 공공온라인유통망 구축 참여		
147	특수분야	박정림	저작권위원회 교육연수팀 팀장		저작권
148	특수분야	김의수	한국영상산업협회 팀장		저작권

연번	분야	성명	작품경력/소속 등	추천	비고1
149	특수분야	권정욱	KT Service Delivery 차장, 공공온라인유통망 고도화 및 운영 PM		저작권
150	특수분야	신익호	창의컨설팅 대표, 전 기술과 가치 이사, 영화진흥사업 중장기 계획 수립		저작권
151	특수분야	강익모	서울디지털대학교 엔터테인먼트 경영학부 교수		저작권
152	특수분야	송준한	IT감리사, 기술사		저작권
153	특수분야	신한성	영상물보호위원회 위원장, 워너브라더스 저작권보호 담당이사		저작권
154	특수분야	김영태	KMP홀딩스 실장		저작권
155	특수분야	최광호	음악콘텐츠산업협회 사무국장		저작권
156	기타	김현미	법무법인 정률, 시나리오마켓 고문변호사, 시나리오표준계약서 개발 참여		
157	기타	이보희	현 영화진흥위원회 위원, 배우		
158	기타	김지한	셋트, 로케이션		
159	기타	김형준	법률사무소 지후		
160	기타	박일연	프로덕션 디자이너		
161	기타	설기환	전 게임물관리위원회 위원장, 충남문화산업진흥원 원장, 전동우애니메이션 부사장, 지앤지엔터테인먼트 대표이사, 영화진흥공사, 콘텐츠진흥원 근무		

② 2016년도 심사품(온라인 심사품)

- 2015년까지 856명이 영화진흥위원회 심사품에 등록되어 있었음.
- 2016년 온라인 심사품로 변경한 이후 기존 심사품에서는 209명만이 온라인 심사품에 등록(856명→209명 약 76% 등록하지 않음)
- 2016년 온라인 심사품 등록인원 511명 중 302명이 신규(약 59%)

2016년 온라인 심사품(총 511명)

기존 심사품 중 참여자 (총 209명)

강기명 강원숙 강해정 계윤식 고영준
 고윤희 고정운 곽동현 곽영진 곽용수
 권영락 권은선 권철인 권혁수 권형진
 김경수 김경욱 김도수 김동현 김동현
 김두호 김명화 김문성 김미례 김미희
 김병재 김봉석 김선엽 김성수 김성진
 김성환 김소영 김수정 김수진 김시무
 김 영 김영남 김영대 김영일 김우리
 김 윤 김은영 김은주 김재민 김재수
 김재하 김정석 김지연 김지영 김지혜
 김지훈 김진엽 김창유 김택훈 김태식
 김학순 김현우 김현철 김현정 김현택
 김현호 김형구 김형완 김형준 김홍백
 김화범 김효용 김효정 김희철 나경찬
 노종윤 류 훈 맹수진 문수봉 민경조
 민진수 박경필 박규태 박대희 박명순
 박성경 박재우 박재홍 박찬욱 박현철
 박혜미 배영란 백승재 변성찬 변영주
 변 혁 부지영 서영주 서우식 소재영
 손민영 송낙원 송아름 송준환 신강호
 신승수 신준호 신지호 신창환 신 철
 신혜연 심광진 심상민 안영진 어일선
 엄용훈 엄주영 여한구 연상호 오기환
 오성윤 오성일 오은실 오은영 원동연
 유상곤 유순일 유은정 유진희 육정학
 윤용아 윤인호 윤진호 윤창업 이동식
 이동준 이 란 이문주 이미정 이민우
 이민호 이상기 이상욱 이상원 이성강
 이소영 이수정 이승환 이재혁 이정석
 이정욱 이정호 이정환 이종관 이종한
 이지연 이진성 이한나 이현중 이해원
 이해원 임지우 임찬상 임춘근 장건재
 장길수 장형윤 전영문 전윤찬 정극포
 정대성 정병각 정상민 정원조 정의목
 정재은 정재형 정중훈 정현일 정현조
 정 현 조경훈 조동우 조세영 조은성
 조창호 조철현 조희운 주필호 주현숙
 지상학 진승현 채윤경 최두영 최용기
 최용배 최유진 최재원 최중현 최태영
 최해철 추해진 편장완 하명미 한 결
 한수련 한지수 한창완 허 경 허수영

신규 참여자 (총 302명)

강내영 강민주 강상균 강상우 강유가람
 강윤극 강이관 강홍열 경희령 곽미현
 권경민 권양현 권중목 김계원 김광집
 김광희 김남희 김동빈 김명숙 김민정
 김민철 김병정 김병현 김삼력 김상만
 김상민 김상오 김선령 김성균 김성민
 김성범 김성철 김세연 김소연 김소영
 김수완 김아란 김아론 김아미 김양식
 김영갑 김영노 김영만 김영빈 김영수
 김영수 김영철 김용관 김원규 김윤미
 김윤정 김 은 김재호 김정욱 김정호
 김정희 김종욱 김준철 김철용 김치용
 김치호 김태경 김한재 김현경 김현정
 김형준 김형택 김혜경 김혜성 김혜정
 김호준 김홍중 김훈광 김희권 김희정
 나호원 남진아 노영우 노철환 노혜진
 라준택 라희찬 류수환 류채형 리주영
 문 석 민성훈 민준일 박경목 박곡지
 박규환 박기수 박기용 박기주 박노찬
 박란주 박미정 박민욱 박민철 박범수
 박상욱 박상천 박소현 박수영 박승창
 박시환 박용집 박정식 박종영 박준영
 박준우 박지홍 박진호 박혜은 박홍민
 방광훈 배기원 배두레 배덕성 배상준
 배수현 배영철 백대현 백승국 백승현
 백지원 변원미 변장호 변해원 서곡숙
 서명수 서상일 서용덕 서의석 성재현
 성종무 손동혁 손승현 손영덕 송시형
 송윤형 송진열 송필순 신범수 안병천
 안선영 안성은 안수원 안종창 안진용
 양경미 양기석 양성영 양영철 양찬석
 양호섭 엄성환 엄진섭 여선민 염준영
 오동일 오인천 오택연 오피진 오희제
 유 미 유승완 유인택 유정주 유정훈
 유주현 윤광훈 윤재구 윤정원 윤지영
 윤혜숙 이경의 이경화 이공희 이관수
 이광훈 이군선 이대희 이도균 이동엽
 이동진 이두만 이마리오 이민수 이민아
 이배실 이병화 이보익 이상우 이석문
 이성재 이소현 이승무 이승용 이 영
 이영숙 이영진 이용호 이원식 이재원

2016년 온라인 심사풀(총 511명)	
기존 심사풀 중 참여자 (총 209명)	신규 참여자 (총 302명)
홍기선 홍성욱 홍성호 홍승기	이재호 이정하 이제희 이종열 이주현 이준상 이준수 이준휘 이지강 이찬복 이창재 이채문 이태구 이택동 이하영 이한대 이해란 이호선 이흥주 이효원 이효행 이후경 이희승 임만식 임소영 임영성 임정향 임혜영 장광훈 장병원 장순호 장영욱 장영철 장우진 장준영 전진수 전하영 정경욱 정동희 정락길 정 미 정민화 정상현 정성희 정원식 정윤성 정재승 정종섭 정현희 조광희 조남용 조능연 조동관 조상범 조성원 조윤정 조정성 조현미 조희영 주기환 차운옥 채일진 최경희 최 목 최성원 최성은 최승원 최양현 최유진 최윤진 최은영 최종한 최주영 표영일 한범승 한상대 한상범 한상정 한선희 한소율 한승이 한승태 한영우 한용희 한재호 한지혜 함주리 허원희 현윤태 홍교훈 홍난지 홍서울 홍소인 홍영일 황우현 황정렬 Darcy Paquet

앞서 지적했듯이 문체부와 영진위가 원했던 방향으로 심사풀이 재편되었다.

기존 심사풀이 완전히 뒤바뀐 것이다.

문제는 신규 심사풀에 참여한 사람들에게 대해서 어떤 검증 작업도, 어떤 자격요건도 제대로 제시하지 못했다는 점이고, 아울러 그나마 있었던 심사위원풀 자체보다 인원이 줄어들었기에, 동일사업에 대해 연속적으로 참여하는 심사위원들을 증가시킬 수 있는 토대를 마련한 것이다.

위와 같은 심사풀을 토대로 영상기술학회 이사진, 영진위 위원, 영진위 직원들이 문체부가 지정한 문제사업(독립영화제작지원, 다양성영화마케팅지원 등)에 대한 심사참여가 두드러지게 나타났다.

아울러 영진위 사업 자체에 대해서 부정적이었던 블랙리스트 영화인은 온라인 심사풀 자체에 대한 등록을 상당수가 거부했고, 심사참여의 빈도가 급속도로 하락하였다.

다. 소결

한마디로 문체부의 의도대로 심사위원풀이 정비되었으며, 심사에 있어서 소위 말하는 문제 영화인들의 배제를 실현 시킬 수 있는 토대를 마련했다고 볼 수 밖에 없다.

4. 심사프로세스의 문제점 분석

가. 심사규정위반

영화진흥위원, 소위원회 위원, 영진위 직원들의 심사참여는 심사규정이 바뀌기 이전에 이미 실시되었다. 나중에 문제가 될 것을 우려해서 그 이후 개정절차를 밟았다.

아울러 심사위원 풀제의 변경을 1년에 한 번씩 실시한다는 규정 자체를 위반하였다. 실제 2015년도 영진위 전원위원회 회의록 어디에도 심사위원 풀을 확정한다는 의결기록이 없다.

나. 심사후보 선출 프로세스의 행정 미비

각 사업단위별 심사후보 추천 결과 서류가 대단히 미비하다. 결재 프로세스 역시 중구난방인데, 위원장의 결재사인이 있는 경우도 있고, 없는 경우도 있으며, 아울러 담당 실무자의 사인이 없는 경우도 있다. 행정 편의상 내부망을 이용해서 서류만 주고 받는 형태로 진행된 경우가 많다.

다. 후보추첨의 근거부족

후보추첨 자체의 근거 역시 취약하다. 추천과정 자체를 녹화하지 않았으며, 심사지원팀 직원의 경우 자신의 휴대폰을 이용하여 로또 추천 어플을 다운받아서 사용했다고 강변한다. 심사위원을 뽑는 프로세스에 개인의 휴대폰을 활용한다는 것 자체가 용납할 수 없으며, 아울러 그 어떠한 로그기록도 남기지 않았다. 과연 이런 상황에서 누가 그 결과에 대해서 공신력을 부여할 수 있을까? 지금 현재까지도 영진위는 공식 추천방식을 제시하지 못하고 있는 상황이다.

제3절 | 결론 - 개선방안을 중심으로

1. 총평

민간자율기구로서의 위원회 구조의 정점에는 위원장을 비롯한 9인 위원들이 있다. 영진위의 모든 정보에 대한 접근권한을 가지고 있으며, 사무국을 견제할 수 있는 힘을 위원 한 명 한 명이 가지고 있다. 가장 우선적으로 문체부와 국정원, 영진위 위원장 및 사업본부장들의 연결고리를 차치하고서라도 영화진흥위원회 위원들이 심사에 참여하여 배제에 동원되었으며, 그 결과에 대해서도 묵인, 방조했다는 점은 참으로 개탄스러운 바이다.

그러하기에 개별 심사제도의 개선점을 논하기 앞서 현장을 대표하지 못하고, 전문성을 갖춘 상황이 아닌 가운데 문체부장관의 입맛에 따라 위원이 선임되는 구조 자체의 혁신이 필요하다는 점을 가장 먼저 지적할 수밖에 없다. 청와대, 문체부, 국정원으로부터 영진위의 자율성과 독립성을 지킬 수 있는 방도를 마련하는 것이 가장 우선적으로 필요한 과제이다.

아울러 20여 년 가까이 경험이 쌓인 민간자율기관의 관료가 그 역량을 편법적인 방식으로 발휘하여 세련(?)된 방식(최대한 증거를 남기지 않는 방식)으로 블랙리스트를 실행했다는 점을 지적하고 싶다. 개별 심사위원들의 성향은 단순하게 국정원으로부터 하달받은 것이 아니라, 그 동안의 행정경험이 쌓인 결과이다. ‘이 사람을 심사위원 시키면 이런 저런 작품들을 탈락시킬 수 있다’는 것이 핵심이다.

그 결과가 영진위의 칸막이 행정이고, 그 중 한 부분이 심사의 파행인 것이다. 20년 재직관료는 그 네트워크와 친분관계를 이용하여, 개별 사업에 대한 근거를 칸막이 행정으로 만들고, 그 각각이 쌓인 결과를 마치 영화계 전체의 의견인양 강변한다. 사실 심사제도는 그 행정파행의 일부인 것이다.

방향성과 총론이 없이 칸막이 행정으로 여론 조성을 무력화시키고, 아래로부터 모이는 조직적인 논의를 근본적으로 차단할 수 있도록 조직을 정비하고, 위원장 직할의 직제개편을 통해 블랙리스트 실행의 구조를 확보한 것이다.

한마디로 구조화되고 체계화된 블랙리스트 실행체계 구축의 정점에 9인 위원회, 20년 이상의 관료가 있었고, 현장의 영화인, 특히 진보적인 의제를 다룬 다큐멘터리 감독이 철저하게 배제된 것이다.

2. 개선방안

가. 관련규정 및 법제도적 측면

- 심사의 공정성 확보 및 위반했을 경우 처벌조항 등 법적, 제도적 장치 마련
- 객관적인 기준과 원칙에 맞추어 심사풀제를 개선하고, 최종적으로 9인 위원회의 책 임성을 명확히 해야 함.
- 온라인 심사풀제의 미비점을 보완하는 심사위원 오프라인 추천제와 같은 형식의 보 강 필요
- 심사위원의 추첨을 공식적으로 기록하고, 그 자료와 근거를 보존할 것

나. 지원제도 자체의 개선

- 일정한 자격요건과 구비서류가 존재한다면 보편적으로 지원할 수 있는 제도 마련 (선별적 지원의 축소)
- 추상적인 심사기준이 아닌, 구체적인 심사기준을 개발하여, 심사위원의 개인성향에 따라 심사결과가 좌우되는 것을 최소화
- 입시제도와 유사한 경쟁방식이 아니라, 상시 지원할 수 있는 방안 모색(제작지원센 터체계를 제고할 필요 있음)

다. 영화진흥위원회의 구조개혁과 행정혁신

- 위원회 구성 및 위원장 선출방식 변경 모색
- 현장의 행정 참여 방안 모색
- 사업단 혹은 소위원회 장의 현장 공모 및 위원 참여 모색

Ⅰ 참고 자료 Ⅰ

- 특검 1차 소송 자료 일체(진술서, 압수수색자료 포함)
- 감사원 문체부 감사보고서 일체

1. 문화체육관광부 자료

- 문1_대외비 문화예술분야 지원사업관련 현안
- 문창1_141022 건전생태계 진흥방안(수정)(대외비)
- 문창2-1_150205 건전콘텐츠 TF 회의결과
- 문창2-2_150316 건전콘텐츠TF 회의 결과
- 문창2-3_150420 건전콘텐츠TF 회의 결과
- 문2_문체부 운영지원과 사건관련징계기록(김혜선등)
- 문영1-1_다이빙벨 관련
- 문영1-2_다이빙벨 상영관 관련 현안보고
- 문영1-3_다이빙벨 상영관 관련 현안보고
- 문영1-4_다이빙벨 상영관 관련 현안보고
- 문영1-5_다이빙벨 상영관 관련 현안보고
- 문영1-6_다이빙벨 상영관 관련 현안보고
- 문영1-7_다이빙벨 상영관 관련 현안보고
- 문영1-8_상영현황 및 문제점
- 문영1-9_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-10_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-11_다이빙벨 상영 현황
- 문영1-12_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-13_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-14_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-15_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-16_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-17_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-18_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)

- 문영1-19_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-20_다이빙벨 상영관 현황(지원액 포함)
- 문영1-21_다이빙벨 등급분류 현황
- 문영2-1_독립영화 전용관 지원사업 개요
- 문영2-2_독립영화지원 현황(bh)
- 문영2-3_예술영화전용관 지원 관련
- 문영2-4_예술영화전용관 사업 개편안(참고)
- 문영2-5_인디스페이스 공문(다이빙벨)
- 문영2-6_다이빙벨 상영 요청 건에 대한 회신(영진위)
- 문영2-7_인디스페이스 기획전 관련
- 문영3-1_영화 자가당착 등급분류 취소소송 보고
- 문영3-2_영화 자가당착 재등급 분류 관련 보고
- 문영3-3_영화 자가당착 개봉현황 보고
- 문영5-3_150303 영화지원제도 개선 참고자료(대외주의)
- 문영5-4_150216 다이빙벨 경과보고(문체부)
- 문영5-6_130912 영화 천안함 프로젝트 관련 현황
- 문영5-7_140313 대구 동성아트홀 독립다큐멘터리 상영 관련
- 문영5-8_150107 부산국제영화제 예산 지원 관련 문건(대외주의)
- 문영5-9_국내개최 국제영화제 지원 계획(대외주의)

2. 영화진흥위원회 자료

- 영화진흥사업심사관리규정(2015년 개정안)
- 영화진흥사업심사관리규정(2016년 개정안)
- 영화진흥위원회 2013년도 1차~16차 회의록
- 영화진흥위원회 2014년도 1차~14차 회의록
- 영화진흥위원회 2015년도 1차~16차 회의록
- 영화진흥위원회 2016년도 1차~16차 회의록
- 연도별 국내지원사업 심사위원풀(영화진흥위원회 제출자료)
- 연도별 국제공동제작 활성화사업 심사위원풀(영화진흥위원회 제출자료)

- 연도별 해외마케팅지원사업 심사위원풀(영화진흥위원회 제출자료)
- 심사위원 후보 온라인 등록시스템 운영계획(안) 수립 및 시행(20160115)
- 영화진흥위원회 심사위원풀 온라인 등록시스템 등록안내(20160215)
- 영화진흥사업 심사관리규정 개정(안) 보고20160324
- 영화진흥사업 심사관리규정 개정에 따른 업무처리 통보20160401
- 영화진흥위원회 심사위원 등록현황(전체)(영화진흥위원회 제출자료)
- 첨단영화기술육성사업 심사위원풀(2016년 이전)(영화진흥위원회 제출자료)
- 2016년 온라인심사위원풀 현황(영화진흥위원회 제출자료)
- 2013~2016년 심사위원별 심사참여현황(영화진흥위원회 제출자료)
- 2015년 가족영화제작지원 심사결과 의결주문
- 2015년 가족영화제작지원 사업신청결과
- 2015년 가족영화제작지원 심사평가총괄표
- 2016년 가족영화제작지원 심사결과 의결주문
- 2016년 가족영화제작지원 사업신청결과
- 2016년 가족영화제작지원 심사평가총괄표
- 2016년 국내영화제육성사업 접수결과_심사결과
- 2016년 국내영화제육성사업 심사표
- 2013년 상반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과
- 2013년 상반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2013년 상반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2013년 하반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과
- 2013년 하반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2013년 하반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2014년 상반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과
- 2014년 상반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2014년 상반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2014년 하반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과
- 2014년 하반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2014년 하반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2015년 상반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과

- 2015년 상반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2015년 상반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2015년 하반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과
- 2015년 하반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2015년 하반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2016년 상반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과
- 2016년 상반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2016년 상반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2016년 하반기 다양성영화개봉지원 사업 심사결과
- 2016년 하반기 다양성영화개봉지원 접수현황
- 2016년 하반기 다양성영화개봉지원 심사평가표
- 2016년 지역독립영화전용관설립지원 접수결과_심사결과
- 2016년 지역독립영화전용관설립지원 심사표
- 2013년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과 의결주문
- 2013년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과 의결주문
- 2013년도 독립영화제작지원 상반기 사업신청결과
- 2013년도 독립영화제작지원 하반기 사업신청결과
- 2013년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과총괄표
- 2013년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과총괄표
- 2014년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과 의결주문
- 2014년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과 의결주문
- 2014년도 독립영화제작지원 상반기 사업신청결과
- 2014년도 독립영화제작지원 하반기 사업신청결과
- 2014년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과총괄표
- 2014년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과총괄표
- 2015년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과 의결주문
- 2015년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과 의결주문
- 2015년도 독립영화제작지원 상반기 사업신청결과
- 2015년도 독립영화제작지원 하반기 사업신청결과
- 2015년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과총괄표

- 2015년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과총괄표
- 2016년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과 의결주문
- 2016년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과 의결주문
- 2016년도 독립영화제작지원 상반기 사업신청결과
- 2016년도 독립영화제작지원 하반기 사업신청결과
- 2016년도 독립영화제작지원 상반기 심사결과총괄표
- 2016년도 독립영화제작지원 하반기 심사결과총괄표
- 2015년도 예술영화제작지원 심사결과 의결주문
- 2015년도 예술영화제작지원 사업신청결과
- 2015년도 예술영화제작지원 심사평가총괄표
- 2016년도 예술영화제작지원 심사결과 의결주문
- 2016년도 예술영화제작지원 사업신청결과
- 2016년도 예술영화제작지원 심사평가총괄표
- 영화진흥위원회 전국 예술영화전용관 지원현황(최근 5개년)
- 독립영화전용관 지원사업 요강
- 2014년 예술영화전용관 사업요강(신청서 포함)
- 2014년 예술영화전용관 심사세칙
- [재공고]2014년 예술영화전용관 사업요강(신청서 포함)
- [재공고]2014년 예술영화전용관 운영지원사업 심사세칙 ver최종
- 2014년 독립영화전용관 수행평가 자료
- 2015년 영화진흥위원회 지역 독립영화전용관 운영계획(안)
- 2015 글로벌국제영화제 육성지원 공모 결과 공지

02 진흥에서 자율로 이행하는 문화재정의 과제

김상철*

Ⅰ 목 차 Ⅰ

제1절 문화재정의 구조

1. 일반회계
2. 특별회계
3. 기금

제2절 문화재정의 특징

1. 재원구조의 측면
2. 민간경상보조금의 증가

제3절 블랙리스트 방지를 위한 개선 방향

하나의 재정구조는 독특한 정치과정을 가진다(IMF 2017). 또한 재정 자체는 조세구조와도 밀접하게 연관을 갖게 된다. 이런 특징은 2008년 세계경제위기 이후 주요한 국가들의 다양한 재정정책을 통해서 드러났고, 각 국의 정치적 환경 및 기존 제도의 경로의존성, 그리고 내부 시민사회의 동학에 따라서 다양한 재정제도의 변화들이 진단된 바 있다. 하지만 재정이 하나의 중요한 정치과정 자체라는 인식은 그리 새로운 관점은 아니다. 재정과정의 정치적 특징은 간단한 사고실험을 통해서도 금세 확인된다. 재정이 무한정이면 상관없이 없겠으나 이는 한정된 재화다. 그러면 필연적으로 한정된 재화를 나누는 문제가 발생한다. 이 과정에서 가장 익숙한 접근은 공리주의적 접근, 최소의 비용으로 최대의 효과를 내는 방식의 분배일 것이다(이준구, 2016). 하지만 사회의 동학은 상당히 복잡하기 때문에 재정사업의 효과를 그 자체로 증명하고 확인하는 것은 어렵다. 필연적으로 특정한 정책 사업 간에 취사선택이 행해진다. 이 과정이 재정의 민주주의적 정당성과 직결된

* 예술인소셜유니온 운영위원, 나라살림연구소 책임연구위원

다는 것을 떠올리는 것은 그리 어려운 일이 아니다.

익숙하게 접하는 보조금이나 교부금이나 공모사업이니 하는 것들은 모두 궁극적으로 이런 재정의 민주주의적 정당성 문제에 비껴설 수 없다. 우리 사회가 오래 동안 통념처럼 가지고 있던 전근대적인 인식 “권력을 가지고 있는 사람이 마음대로 돈을 쓸 수 있다”는 인식은 그 자체로 민주적 관점이 아니다. 선출을 통해서 선발되었다 해도 그 권력이 재정에 대하여 가지고 있는 권한은 ‘우선 분배’할 수 있는 권한이지 어떤 방식으로든 상관 없다는 것은 아니다. 그럼에도 우리 사회는 여전히 재정을 권력의 쌈짓돈으로 여기는 경향이 크고, 미비한 민주주의적 정당화 문제를 ‘눈먼 돈’으로 취급하면서 못 챙기면 바보라는 인식이 크다.

사실 한국사회를 떠들썩하게 했던 일련의 국정농단 사태가 재정을 둘러싸고 발생했다는 것은 시사하는 바가 크다. 특히 과거 군부정권의 비리가 대체로 노골적인 착복을 통해서 이루어졌다는 점과 비교하면 이명박 정부를 거치면서 정부의 대형 정책사업을 통해서 사익을 추구하는 재정의 ‘도구화’가 두드러지게 발생한다. 이런 재정의 ‘도구화’가 가지고 있는 맹점은 실질적으로 그 행위가 재정의 원칙, 민주주의의 가치를 훼손한 것이 분명함에도 불구하고 법제도적으로는 문제를 특정하거나 혹은 법적 처벌의 대상으로 만들기 힘들다는 데 있다. 이를테면 현재까지도 논란이 되고 있는 창조경제를 둘러싼 각종 시책 사업이나 혹은 갑자기 시행 중인 가상현실(VR)사업의 경우, 태권도 진흥에 대한 사업들은 모두 법률적 과정을 통해서 사업이 반영된 사례다.

가상현실 사업은 『국가재정법』에 의해 차년도 예산수립과정에서 반드시 작성해야 하는 국가재정운용계획 상의 주요한 정책사업으로 반영되었다. 이 과정에서 민간의 전문가들 뿐만 아니라 기획재정부, 문화체육관광부들의 관료가 참여했다. 타 부서라 하더라도 개별 사업 수준의 사업명이 국가재정운용계획에 직접 하나의 범주로 반영되는 일은 드문 일이다. 이렇게 장기재정계획 상에 반영된 이후 단년도 예산서에 반영되었다. 그리고 사업을 위탁하거나 혹은 사업에 대한 지원 과정에서 국정농단 세력에 의한 사업수탁이 진행되었다. 알다시피 가상현실 사업이나 태권도 진흥사업은 그 자체로 크게 문제가 있는 사업은 아니다. 문제는 그 사업이 국정농단의 도구가 되었다는 것이며, 이런 사익 추구가 쉽게 개입할 수 있는 문화 재정의 구조 자체다.

따라서 블랙리스트 이후의 과제를 논의하는 시기에 문화재정의 구조를 살펴본다는 것은 다음과 같은 세 가지 측면의 전제가 필요하다고 생각한다.

- ① 기존 문화재정의 패러다임을 전환하는 관점에서 접근 한다: 한국의 문화정책은 여전히 6~70년대 군부정권 시대의 일방적인 훈육과 진흥 과정에서 벗어나 있지 못하다. 대표적으로 한국의 대표적인 문화단체들 상당수가 오래되면 오래될수록 관치의 의혹에서 자유롭지 못하다는 것이 이를 보여준다. 이 과정은 검열과 탄압이라는 직접적인 통제라는 방식뿐만 아니라 특정한 장르나 단체에 대한 선택적인 지원을 통해서 이루어졌다. 하지만 21세기 이후 한국의 문화예술생태계는 기존의 문화행정이 가지고 있는 배제와 선택이라는 과정에 어울리지 않을 정도로 다양화되었고 기존 협단체 등 기구들의 정당성 약화되었다. 이런 과정에서 기존의 진흥체계 만으로는 새로운 문화재정 구조를 만들 수 없다. 따라서 문화재정 구조의 변화는 기존 문화정책 패러다임의 전환을 전제로 해야 한다.
- ② 다양한 이해관계자의 참여를 보장하는 민주적 과정을 중심에 놓는다: 특정사업을 앞세워 기존의 사업을 대체하는 것은 재정 구조의 관점에서 보았을 때 자리바꿈에 불과하지 재정혁신이라고 보기 힘들다. 특히 과정의 투명성과 민주성이 제대로 보장되지 않으면 그 자체가 또 다른 논란의 빌미가 된다. 대표적으로 참여정부에서 이명박 정부로 전환하는 과정에서 논란이 된 문화예술위원회 공모지원사업의 투명성 문제가 그렇다. 물론 이명박 정부 스스로가 내세웠던 투명성의 원칙을 이후에 다시 부정하긴 했으나 이처럼 과정의 정당성 문제를 간과하는 위험은 크다. 특히 현재 문화정책 환경처럼 다양한 이해관계자들이 존재하고 무엇보다 지역문화재단의 출범 등에서 볼 수 있듯이 실질적인 문화행정의 분권이 일어나고 있는 현실을 고려한다면, 문화 재정과정의 민주주의적 정당화는 기존의 과정을 보완하는 수준을 넘어서 새롭게 설정해야 하는 과제로 접근하는 것이 타당하다.
- ③ 단기적 과제뿐만 아니라 중장기 과제도 고민한다: 재정구조는 다른 사회 제도보다 상대적으로 견고하다. 일례로 1998년부터 본격화된 국가사무의 지방이양사업은 현재까지 당초 정권별 목표를 달성하지 못했으며, 참여정부에서 추진한 사무 중에서 현재까지 완료되지 못한 것이 있으며 이명박 정부의 추진 과제 중 67%가 여전히 이양되지 못했다(지방자치발전위원회, 2017). 또한 원래 국가재정 혁신으로 시행된 재정계획에 따른 총액배분 자율편성제도 역시 실질화되고 있지 못하고, 이에 따라 전략적 재정배분의 핵심적인 계획인 국가재정운용계획이 각년도 예산수립과정에서 주요한 역할을 하고 있지 못하다는 현실을 볼 필요가 있다. 따라서 문화체육관광부의 재정구조를 개선한다는 것은 단기적으로 공모·보조사업에서 발생한 내부구조를

개선하는 것을 의미하면서도 증장기적으로 변화된 문화예술생태계와 정책환경에
조응하는 재정구조로의 장기적 변화를 지향할 수밖에 없다.

이런 전제 하에서 현재 문화재정이 가지고 있는 구조적인 특징을 짚어보고, 이로 인해
파생되는 구조적 문제점을 진단해보고자 한다. 그리고 이를 개선하기 위해 단기적으로,
증장기적으로 도입할 수 있는 재정혁신의 과제를 제안해보고자 한다.

제1절 | 문화재정의 구조

한국의 문화재정은 총량적으로 지속적으로 확장되었다. 이는 국가재정의 증가와 마찬가지로 순증의 경향을 보인다. 하지만 이를 중앙정부의 재정과 지방정부의 재정으로 구분하여 살펴볼 때 문화재정의 특징이 드러난다. 전체 예산의 세입과 지출은 중앙정부와 지방정부는 7:3과 4:6의 구조를 가지고 있다. 즉 세입은 중앙정부에 집중되지만 실제 집행은 지방정부가 더욱 크다는 것으로, 그만큼 지방재정의 종속성이 크다는 주장의 근거가 된다¹⁾.

중앙정부의 문화재정으로 초점을 바꿔서 보면, 재정구조 자체의 특징이 나타난다. 무엇보다 가장 중요한 특징은 세입구조에서 보인다. 통상적으로 국가 재정은 세금으로 조성된 재원을 포괄적으로 분배함으로써 형성된다. 즉 조세수입이 재정의 재원이 되는 것으로, 이것이 일반적인 재정운영의 흐름이다. 여기에 좀 더 특별한 목적을 위한 회계적 장치로 특별회계를 설치하거나 기금 등의 별도 재원 구조를 마련한다. 즉 어디까지나 특별회계나 기금은 일반회계를 통한 재정활동의 보충적인 성격을 띠는 것이 일반적이다.

1) 2000년 이후 문화예산은 지방정부의 지출규모가 중앙정부의 지출규모를 압도하는 경향을 보이고 있다. 이는 그만큼 지방정부의 문화사업에 대한 관심이 커졌음을 보여준다.
“2004년 중앙정부의 문화예산은 1조 5천억원 규모이지만 지방정부의 문화예산은 3조 6천억원 규모였다. 이러던 것이 점차 늘어나 2012년에는 중앙정부가 2조 8천억원, 지방정부가 5조 8천억원 규모까지 커졌다. 이는 한국의 문화재정이 총량적으로만 놓고 볼 때 상당 수준으로 지방화되었다는 것을 뜻한다. 물론 이것이 권한의 분배인지, 책임의 전가인지를 법적 책임과 권한의 분배, 사무 분권의 수준을 통해서 확인해야 한다.”(김상철, 「문화재정구조의 현황과 한계, 공정하고 지속가능한 문화재정을 위하여」, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회, 2017. 9. 19.)

■ 각 회계의 주요한 특징 ■

(1) 일반회계:

- 조세 등 일반세입으로 일반지출을 수행하는 국가운영의 기본회계:국방, 교육, 복지, SOC, 교부금, 인건비 등 다양한 사업 수행
- 국세(소득세·법인세·부가가치세 등)를 주된 재원으로 하고, 수수료, 벌금, 등 세외수입과 국채를 추가적인 재원으로 함

(2) 특별회계

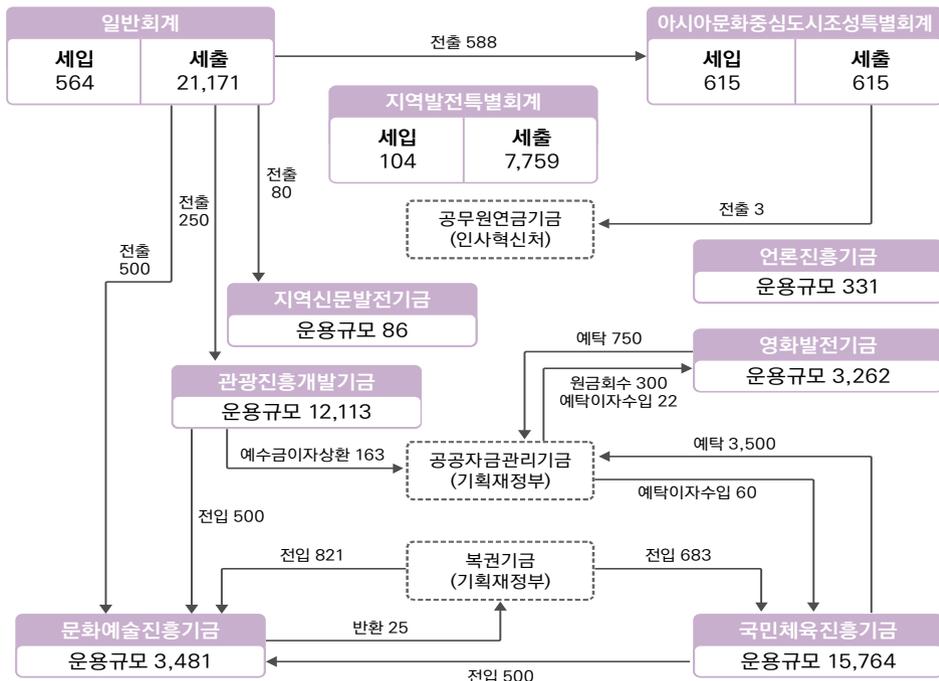
- 특별회계는 예산회계법 제9조 2항에 의거 1) 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 2) 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 3) 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때 설치
- 사업수입, 목적세·수수료·부담금 등을 주된 수입으로 함

(3) 기금

- 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 별도로 조성하여 운영
- 출연금, 부담금 등 다양한 재원으로 조성되며, 특별회계와 큰 차이는 없으나, 운영상 자율성이 다소 높음(지출금액의 30% 범위 내에서는 변경 가능)

[그림-1] 2018년도 문화체육관광부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황

(단위: 억원)



* 총계 기준, 문화체육관광부(2017), 2018 예산 실명자료.

문화체육관광부는 지난 12월 7일 2018년 예산규모에 대한 보도자료를 통해서 5조 2,578억원 규모를 편성했으며 이는 전년대비 7.7%가 줄어들었다고 밝혔다. 각 분야별로 보면 문화예술분야의 경우에는 2.4%가 늘었으나 콘텐츠, 관광, 체육분야는 모두 2017년 대비 감액된 규모다. 하지만 이런 보도자료로는 문화체육관광부가 가지고 있는 재정구조의 특징을 보여주는데 한계가 있다. 일단, 일반회계를 놓고 보았을 때 세입은 564억원이고 세출은 2조 1,171억원이다. 이 차액은 국가의 일반재원을 통해서 분배된 규모인데, 그렇다고 하더라도 전체 지출규모인 5조원에 비하면 절반도 되지 않는다. 해당 재원은 모두 문화체육관광부가 소관하고 있는 각종 기금의 지출로 채워진다. 이를테면 관광진흥기금의 경우에는 운용규모가 1조 2천억원 규모인데 이 중 500억원을 문화예술진흥기금으로 전입하고 운용자금으로 남겨둔 재원을 제외하고는 기금사업으로 사용한다. 이는 다른 기금도 마찬가지다. 그러다보니 일반회계의 세출보다 기금의 세출규모가 훨씬 큰 재정구조를 가지고 있다. 이 경우에 발생 할 수 있는 일반적인 특징은,

- ① 사업의 신설과 일몰사업이 자의적이다(일반회계의 경우에는 다양한 사전절차 과정이 있지만 기금의 경우에는 상대적으로 적다)
- ② 예산의 심사 과정에서 국회의 통제가 상대적으로 어렵다(기금의 세부사업 심사는 상대적으로 부실하다)
- ③ 정부 관료들의 예산운용 자율성이 상대적으로 높아, 관료 예산의 경향성이 크다(회계의 경우에는 추경을 통해서 계획을 변경해야 하나, 기금은 30% 범위 내에서 수시 변경이 가능하다)

즉 이와 같은 재정구조는 구조적으로 국회 등의 통제보다는 문화부 관료 기구에 의한 주도권이 더욱 강한 형태를 띠게 된다. 특히 최근의 경향상 기금 지원 사업의 경우에는 보조사업, 지원사업 등의 상이한 법령에 의한 예산집행 방식을 유사하거나 동일한 사업방식에 혼용해서 사용함으로써 재정통제를 강화하는 행태가 보이고 있다. 즉, 구조적으로 중앙정부 예산을 통한 수직적 재정통제가 문화부 관료조직에 의해 강화될 개연성이 크다.

1. 일반회계

문화체육관광부의 일반예산 중 일반회계는 2012년 1조 5천억원 규모에서 2016년 2조원을 넘어서서 일반회계 규모로 2조원을 넘어섰다.

[표-1] 문화체육관광부 세출현황

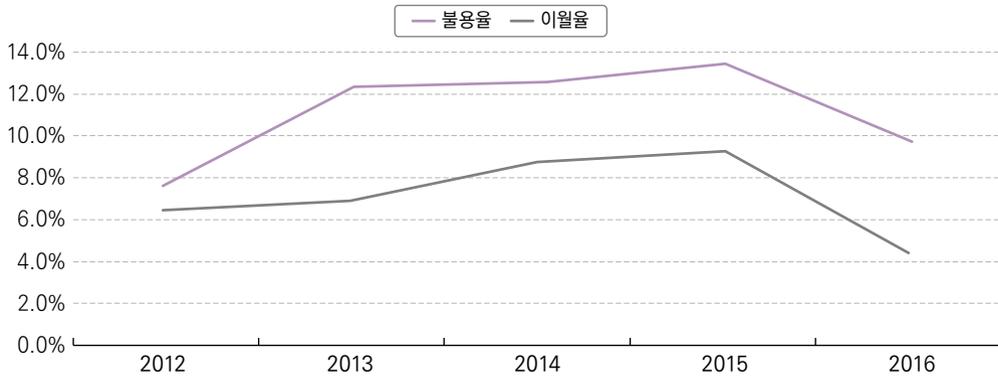
(단위: 백만 원)

	구분	예산액	예산현액	지출액
2012	합계	2,243,859	2,316,077	2,142,797
	일반회계	1,541,935	1,611,344	1,502,047
	특별회계	701,924	704,733	640,751
2013	합계	2,511,316	2,622,295	2,316,023
	일반회계	1,717,625	1,768,860	1,652,058
	특별회계	793,691	853,435	663,964
2014	합계	2,506,899	2,682,267	2,365,691
	일반회계	1,658,883	1,667,899	1,582,487
	특별회계	848,016	1,014,368	783,204
2015	합계	2,718,295	2,944,580	2,582,230
	일반회계	1,898,258	1,922,746	1,815,091
	특별회계	820,037	1,021,834	767,139
2016	합계	2,918,036	3,171,146	2,887,688
	일반회계	2,025,235	2,050,757	1,896,435
	특별회계	892,801	1,120,389	991,254

* 각년도 결산 기준.

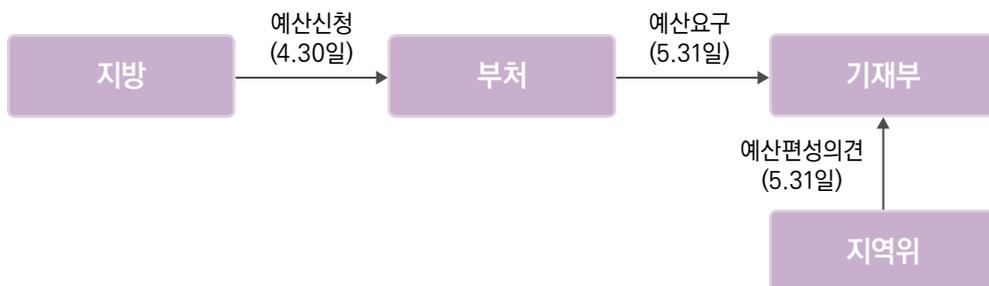
재정운용의 건전성을 살피는 기준 중 하나인 전체 예산 중 불용액 비율과 이월액 비율은 2012년 이후 지속적으로 높아지다가 2016년에 낮아졌는데, 특히 2013년에서 2015년까지 불용률이 10%를 넘어섰다. 이는 전체 사업비 중에서 10%가 사용하지 않은 재원이라는 것이어서 사실상 재정운용에 계획성이 크게 낮았다고 볼 수 있다. 또한 회계연도 내에 사업을 집행하지 못해 차년도로 이월한 예산도 2015년에는 거의 10%에 육박하는 것으로 나타났다.

[그림-2] 불용액 및 이월액 규모



2. 특별회계

문화체육관광부가 관리하는 특별회계는 2가지로 아시아문화중심도시조성특별회계와 지역발전특별회계(이하 지특회계로 약칭한다)를 설치 운영 중이다. 이 중 아시아문화중심도시조성특별회계는 『아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법』에 의해 설치된 특별회계로 광주광역시의 특수목적 사업에 대한 중앙정부의 지원사업을 총괄한다. 해당 특별회계 역시 사용 내용과 타당성에 대한 비판적인 평가가 많지만 주되게 평가할 특별회계는 지특회계다. 사실 지특회계는 『국가균형발전특별법』에 따라 설치된 특별회계로서 기존의 광역지역발전특별회계가 전환된 회계다. 해당 회계는 생활기반계정, 경제발전계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정 등 4개의 세부 계정으로 구분되는데, 통상적으로 지방정부가 각 부처별로 나열된 개별 사업에 사업신청을 하고 이것이 국가 수준의 지역발전특별회계 상의 사업으로 편성되면서 집행되는 구조다.



현행 지특회계 중 생활기반계정 사업으로 나열된 문화체육관광부의 사업은 32개이고 경제발전계정 사업으로 나열된 사업은 7개에 해당된다. 해당 사업이 지방정부 신청 후 부처 선정과정으로 진행되는 만큼 해당 부처의 사업 타당성 검토가 중요한 역할을 갖는다.

[표-2] 지역발전특별회계 중 문화부 사업현황

구분	소관	사업명	비고
[생활기반계정]			
□ 시·도자율편성사업			
시도가 지출한도 내에서 31개 포괄보조사업 중 선택하여 재원 배분	문체부	2. 지방문화산업기반조성 (1. 작은영화관 건립지원) (2. 지방문화산업기반조성) 3. 문화시설확충및운영 (1. 공공도서관건립지원) (2. 공립미술관건립지원) (3. 공립박물관건립지원) (4. 문예회관건립지원) (5. 문화예술인기념시설조성) (6. 문화특화지역조성사업) (7. 민자사업정부지급금(BTL)) (8. 비엔날레지원) (9. 생활문화센터조성) (10. 역사전통문화도시조성) (11. 작은도서관조성) (12. 전통문화진흥지원) (13. 전통사찰보수정비) (14. 지방문화원시설비지원) (15. 지역특화문화행사지원) (16. 지역문화예술특성화 지원) 4. 산업단지, 폐산업시설 문화재생사업 (1. 산업단지, 폐산업시설 문화재생사업) 5. 관광자원개발 (1. 관광안내체계구축) (2. 관광지개발) (3. 광역권관광자원개발) (4. 국민여가캠핑장조성) (5. 문화관광자원개발) (6. 생태녹색관광자원개발) (7. 생태녹색탐방로안내체계구축) (8. 전통한옥체험숙박시설운영지원)	

구분	소관	사업명	비고
		6. 체육진흥시설지원 (1. 생활체육공원조성지원) (2. 노인건강체육시설지원) (3. 지방체육시설지원) (4. 운동장생활체육시설지원) (5. 레저스포츠키 시설지원)	
[경제발전계정]			
□ 부처직접편성			
	문체부	30. 지역문화 컨설팅 지원 31. 3대문화권 생태관광기반 조성 32. 중부내륙권 관광개발 33. 한반도생태평화벨트 조성 34. 서부내륙권 광역관광개발 35. 기업도시 진입도로 지원 36. 레고랜드코리아 기반시설 조성	

* 기획재정부(2017)

하지만 대부분 지역개발사업이 문화사업으로 요청되는 상황으로 지방문화산업기반 조성 사업의 세부사업만 봐도 대구디자인패션산업육성, 광고경기문화창조허브 설립운영, 광주공예문화산업 육성, 경북문화콘텐츠 기반구축, 대구출판사업지원센터 건립 등 특정 지역으로 지정된 사업에 50%의 정률 지원이 되는 구조로, 사실상 사업의 선정과정과 집행의 평가 과정이 해당 부처 내 재정과정으로 한정된다. 연간 6천억원에서 8천억원에 달하는 예산이 지역균형발전이라는 명목으로 지원되는 데 이중 절대액이 지방정부가 편성해 중앙부처로 요청하는 생활기반계정으로 짜여져 있다. 이는 지방정부가 중앙정부의 각종 문화정책 시행으로부터 자유롭지 못한 재정적 요인이 된다.

[표-3] 지특회계 현황

(단위: 백만 원)

구분	2014결산	2015결산	2016결산	2017예산
총계	632,405	654,709	914,443	821,417
생활기반계정 (지역개발계정)	500,968	410,323	646,033	558,665
경제발전계정 (광역발전계정)	117,187	231,351	255,585	242,055

구분	2014결산	2015결산	2016결산	2017예산
제주특별자치도계정	14,250	11,886	9,564	16,903
세종특별자치시계정	-	1,150	3,261	3,794
1100 종교문화지원	-	80	-	-
1200 콘텐츠산업육성	11,780	12,600	21,390	9,710
1500 창의적문화정책구현	163,648	105,961	164,068	179,656
1600 예술의 진흥 및 생활화, 산업화	-	9,945	11,130	10,116
4100 관광진흥기반확충	335,612	391,640	501,665	454,170
4500 관광레저도시육성	4,992	29,920	26,547	37,076
5100 생활체육육성	116,373	109,064	189,643	130,689

특히 2017년부터 기존에 문화예술진흥기금으로부터 지원되던 지역문화예술특성화 지원사업이 지특회계로 전환되어 논란이 되었다. 지특회계의 특징상 지역 문화단체에 대한 지원보다는 인프라 투자에 집중된 경향이 보이며 지방정부마다 문화정책에 대한 정책 방향이 상이해서 지역별 예술창작지원사업이 불안정해질 것이라는 우려가 지속적으로 발생하고 있다.

3. 기금

문화체육관광부의 기금은 6개로 구성되어 있는데, 이중 국민체육진흥기금과 관광진흥기금이 각각 1조 4천억원, 1조 6천억원에 달해 절대 다수를 차지하고 있으며 그 밖에 문화예술진흥기금과 영화발전기금이 3천억원 이상으로 구성되어 있다.

[표-4] 기금 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2016년 결산	2015년 결산	전년대비 증감율
관광진흥개발기금	1,505,927	1,421,552	5.9
국민체육진흥기금	1,659,333	1,476,460	12.4
문화예술진흥기금	390,857	335,021	16.7
영화발전기금	292,402	318,950	-8.3
지역신문발전기금	10,917	13,444	-18.8

이중 자체 재원이 고갈된 문화예술진흥기금의 경우에는 구조적인 한계에 놓여 있으며 특히 2018년 예산편성시기에 2018년 말 고갈 예정으로 전망이 제출되기도 했다. 특히 문화예술진흥기금의 경우에는 해당 재원이었던 부담금이 위헌판결을 받음으로서 폐지된 2003년부터 대책마련이 필요하다는 주문이 있었으나 구조적인 해결책을 찾지 못하고 있는 상황이다.

[표-5] 문화예술진흥기금 적립금 현황 및 전망

(단위: 억원)

구분	'12년 말	'13년 말	'14년 말	'15년 말	'16년 말	'17년 말 (전망)	'18년 말 (전망)
수입(A)	1,167	1,381	1,195	1,685	2,153	1,916	916
지출(B)	1,359	1,409	2,012	2,091	2,285	2,307	2,307
수지차(A-B)	△192	△28	△817	△406	△132	△391	△1,391
기말적립금	2,523	2,395	1,547	1,110	813	422	△969

* 문화부, 2018년 예산 및 기금운용계획 설명자료 1권, 2017. 7.

2016년 결산자료에 따르면, 현재 문화예술진흥기금은 대부분 정부내지원금으로 구성되며 세부적으로는 복권기금전입금 371억원, 체육기금전입금 500억원 및 관광기금전입금 500억원 등이다.

[표-6] 문화예술진흥기금의 지출현황

(단위: 백만 원, %)

구분	계	인건비	물건비	이전지출	자산취득	상환지출	전출금 등	예비비 및 기타	여유자금 운용
2016	390,857	9,191	12,525	203,955	403	-	2,385	-	162,399
2015	335,021	8,872	14,142	179,987	2,199	-	3,886	-	125,936
증감율	16.7	3.6	-11.4	13.3	-81.7	-	-38.6	-	29.0

이전지출은 예술창작역량강화 사업 등의 민간경상 및 자치단체보조비로 구성되어있다. 다른 기금도 마찬가지로이지만 문화예술진흥기금 역시 대부분의 사업이 직접사업보다는 이전지출을 통해서 지출되고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 기금의 특징이기도 한데, 그렇기 때문에 기금지원 혹은 공모사업을 통해서 블랙리스트 등 지원과정에서 공정성의 문제가 쉽게 제기될 수 있는 구조라고 할 수 있다.

제2절 | 문화재정의 특징

재정의 개선은 크게 세입과 지출이라는 두 가지의 맥락에서 구분할 수 있다. 우선 세입 구조와 관련해서는 현재 과도화된 기금 의존구조의 개선이 장기적으로 모색될 필요가 있다. 이것은 애초 기금설치 시기와는 다른 환경을 고려하지 않고 존속됨으로서 특정 분야의 과잉 투자를 불러오는 한편, 각종 쪽지 예산의 온상이 된다. 무엇보다 경정, 경륜, 스포츠 토토와 같은 재원이 일반적인 문화재원으로 활용되지 않는다는 문제를 낳는다. 이는 관광기금 역시 마찬가지다. 관광지의 매력에 있어 한 국가의 문화자산이 중요한 역할을 할 텐데도 해당 수입과 지출 구조가 일반적인 문화재정과 동떨어져 있다.

1. 재원구조의 측면

현재 문화체육관광부 재정구조의 가장 중요한 특징이라고 한다면, 지나치게 높은 기금 의존구조라고 할 수 있다. 일반회계와 다르게 기금 중심의 재정운용 구조는 지나치게 기

금 간 칸막이 높아 효과적인 문화재정의 총량적 접근을 어렵게 하고 무엇보다 특정한 사업영역에 관행적인 지출을 지속하는 내부 유인이 된다. 대표적으로 국민체육진흥기금과 관광진흥기금이 그렇다. 두 가지 사업 모두 재원 자체는 모든 국민들이 지불하나 지출구조는 지나치게 협소한 영역으로 제한되어 있다. 실제로 해당 부담금을 납부하는 국민들이 이런 제한적인 지출구조를 이해하거나 혹은 납득한다고 보기 힘들다. 따라서 보편적인 국민이 부담하는 재원구조에 맞춰서 기금의 응익성 구조를 새롭게 마련할 필요가 있다.

[표-7] 문화체육관광부 기금 현황

기금명	기금관리주체	기관의 역할(기능)	조성재원
문화예술킨흥기금	한국문화예술위원회	문화예술 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위한 기본계획 등의 수립·변경 및 집행에 관한 사항 문화예술진흥기금의 관리·운용에 관한 사항 문화예술 지원 사업의 효과적 수행을 위한 조사·연구·교육·연수에 관한 사항 등	<input type="checkbox"/> 수입개요 <ul style="list-style-type: none"> • 복권기금사업, 문화예술진흥기금사업 추진 등을 위해 복권기금, 국민체육진흥기금, 관광진흥개발기금 등 타 기금으로부터의 전입금 수입 • 경륜·경정 사업에서 발생하는 수익금 중 법정비율에 따른 문예진흥기금으로의 전입금 <input type="checkbox"/> 주요 수입내역(2017년 기준) <ul style="list-style-type: none"> • 기타영업외잡수익 : 13,251,000(천원) • 기금전입금 : 137,199,000(천원)
영화발전기금	영화진흥위원회	영화진흥기본계획 등의 수립·변경에 관한 의견제시 영화발전기금의 관리·운영 한국영화진흥 및 영화산업 육성을 위한 조사·연구·교육·연수 등	<input type="checkbox"/> 세입개요 <ul style="list-style-type: none"> • 영화진흥법 상 부담금 <input type="checkbox"/> 주요 세입내역(2017년 기준) <ul style="list-style-type: none"> • 기타경상이전수입 <ol style="list-style-type: none"> 1. 법정부담금 수입 49,946,000(천원) 2. 보조금 반환금 1,000,000(천원)
지역신문발전기금	문화체육관광부 (지역신문발전위원회 심의) (한국언론진흥재단 위탁)	지역신문발전위원회 지역신문의 발전지원계획 수립 자문 지역신문발전기금 조성과 운용 기본계획 심의 지역신문발전기금 지원대상 선정 및 지원기준 심의 지역신문 발전을 위한 교육·연구·조사 등	<input type="checkbox"/> 세입개요 <ul style="list-style-type: none"> • 정부내부수입 <input type="checkbox"/> 주요 세입내역(2017년 기준) <ul style="list-style-type: none"> • 일반회계전입금 8,222,000천원
언론진흥기금	한국언론진흥재단	언론산업 진흥에 필요한 사업 언론매체의 해외진출 및 국제 교류 지원 언론진흥기금의 조성관리 언론산업 진흥 등을 위한 조사·연구·교육·연수	<input type="checkbox"/> 세입개요 <ul style="list-style-type: none"> • 한국언론진흥재단 법인출연금 <input type="checkbox"/> 주요 세입내역(2017년 기준) <ul style="list-style-type: none"> • 법인출연금 15,000,000

기금명	기금관리주체	기관의 역할(기능)	조성재원
		정부광고대행업무(위탁) 지역신문발전기금 관리·운영(위탁) 등	
관광 진흥 개발 기금	문화체육 관광부 (관광정책관)	관광정책관 관광진흥장기발전계획 및 연차별계획 수립 관광관련법규의 연구 및 정비 관광진흥사업 및 기금 용자 지원(추가) 관광진흥개발기금의 조성 및 운용 등	□ 세입개요 1. 출국납부금 및 카지노사업자납부금 2. 전년도 보조금 집행잔액 반납금 등 □ 주요 세입내역(2017년 기준) 1. 법정부담금 591,486,000(천원) 2. 기타경상이전수입 26,859,000(천원)
국민 체육 진흥 기금	국민체육진흥 공단	국민체육진흥기금 조성·운용 - 경륜·경정, 체육진흥투표권 사업 및 회원제골프장 부가금 등 국민체육진흥 및 체육단체 지원 스포츠과학 연구·보급 및 스포츠산업 육성 서울올림픽기념 시설물 관리·운영	□ 세입개요 • 국민체육진흥법 제20조(기금의조성)에 의한 회원제골프장 입장료에 대한 부가금 • 경륜·경정·투표권 전입금 □ 주요 세입내역(2017년 기준) 1. 투표권전입금 : 1,165,894백만 원 2. 경륜전입금 : 30,239백만 원 3. 경정전입금 : 5,853백만 원 4. 골프장부가금 : 37,222백만 원

* 문화부 자료 재구성.

특히 보편적인 국민을 대상으로 징수되는 부담금을 통해서 조성된 국민체육진흥기금과 관광진흥기금, 그리고 문화예술진흥기금은 통합 운영하는 것이 적절하다. 지금과 같이 기금간 전출로 유지되는 과정은 안정성에서도 한계가 있다.

- 문화예술, 관광, 생활체육이 통합적인 정책으로 융복합되고 있는 상황에서 기존의 기계적인 기금 운용 방식은 문화부의 해당 사업부서별 칸막이 효과를 강화하는 요인이 되고 있음.

2. 민간경상보조금의 증가

지출구조의 측면에서는 결국 예산의 합의구조 부재 문제가 가장 크다. 실제로 국가 재정전략회의-재정운용계획-부처별 예산수립-예산안 확정 과정에서 실제 문화예술현장의 의견을 수렴하는 절차가 전무하다. 기본적으로 연간 문화재정운용의 방향을 수립하는 과정에서, 각 사업부서마다 필요예산의 제안을 받는 과정에서 개방된 공론의 장이 필요하다. 이는 한정된 문화재정을 모두 다 충분히 사용할 수 없다고 할 때 결국 해당 영역 내의 내부적 합의가 재정의 절차적 정당성을 가질 수 있기 때문이다. 이상의 부분이 거시

적 측면에서의 변화라면, 미시적으로는 좀 더 문화행정권한의 분권화가 필요하다. 현재 문화부 혹은 국가문화기구로 수직계열화된 지원·공모·보조사업 구조는 지나치게 경직되어 있으며 전반적으로 지역 문화재정의 규모가 더욱 큰 상황에도 맞지 않는다. 따라서 문화부의 기능은 전국민의 문화향유와 전통문화의 보호와 육성 등 지방정부에 맡길 수 없는 포괄적인 문화진흥 업무를 수행하는 한편, 문화영향평가 등을 통해서 포괄적인 사전 규제를 담당하는 것이 적절하다. 또한 문화예술지원과 문화산업진흥 정책을 이원화하기 보다는 이를 통합적으로 운용할 수 있는 방안이 필요한데, 일차적으로는 전체 산업의 규모보다는 문화예술인들에 대한 고용이나 간접 지원효과가 있는 산업군에 대해 우선적으로 지원하는 것이 적절할 것이다.

실제로 각 연도별 민간경상보조 사업비의 지출규모는 점차 커지고 있는 것으로 나타났다. 2010년에 8천억원 규모였던 민간경상보조 사업비의 규모가 1조6천억원까지 커졌는데 이는 전체 문화부 예산 5조원의 규모에서 1/3이 민간경상보조사업으로 지출되고 있다는 것을 뜻한다.

[표-8] 각 연도 민간경상보조 사업비 현황

(단위: 백만 원)

10년 결산	11년 결산	12년 결산	13년 결산	14년 결산	15년 결산	16년 결산
802,131.8	788,780.8	909,189.9	1,033,610	1,339,331	1,678,972	1,683,557

* 각년도 결산서 재구성.

이를 회계별로 구분해서 보면, 일반회계 및 두 개의 문화예술관련 기금에서 공통적으로 민간경상보조 사업의 규모가 커지고 있다는 것을 확인할 수 있다.

[표-9] 각 연도 회계별 민간경상보조 사업비 현황

(단위: 백만 원)

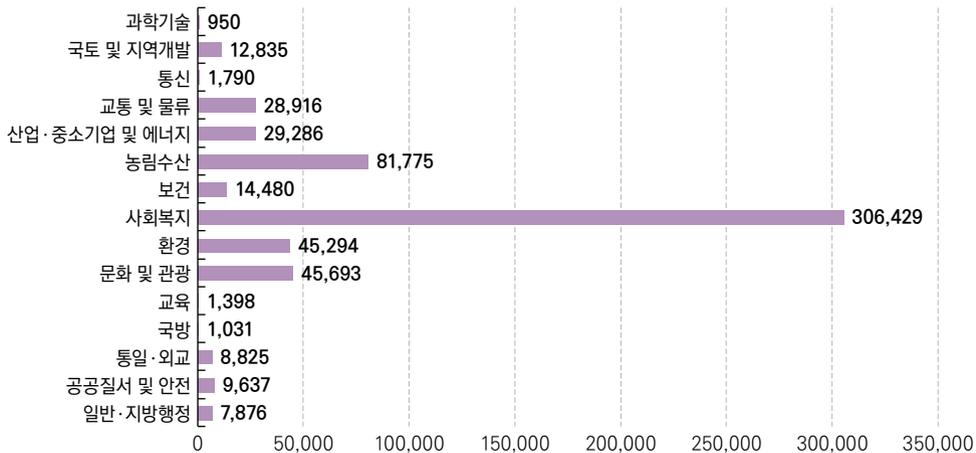
회계명	10년 결산	11년 결산	12년 결산	13년 결산	14년 결산	15년 결산	16년 결산
일반회계	335,182.7	337,642.3	411,919	434,790.9	502,566	617,353	717,377
아특회계	9,562	1,333	2,298	12,128	62,857	75,555	31,910
문예기금	59,990	60,039	55,342	56,279	95,656	101,184	109,628
영발기금	7,922	11,892	15,671	14,667	17,155	22,552	19,957

이런 특징은 중앙정부가 특정 목적의 사업을 통해서 개별 민간영역 주체들을 지원사업을 통해서 일대일로 접촉하는 면이 크다는 것을 의미한다. 즉, 개별적인 지원정책의 공모 구조를 통해서 특정한 정치적 입장이나 비공식적인 특혜 구조가 개입할 수 있는 여지가 크다는 뜻이다.

중앙정부는 자신의 국정방향을 정책으로 관철하기 위한 다양한 수단을 가지고 있는데 특히 국고보조금 사업은 이런 방식으로 특화된 사업구조라고 할 수 있다. 보조금은 특정 보조금과 일반보조금으로 구분되는데, 우리가 통상 말하는 보조금은 특정 보조금으로 분류된다. 이 보조금은 “국가가 요구하는 특정의 활동을 이행하는 것을 조건으로 지급하는 기능적 보조금”의 성격을 띤다. 즉, 보조사업은 기본적으로 보조사업을 시행하는 측의 의도를 관철하기 위한 재정수단이다. 이를테면 국가 수준의 최저생활보장을 위해서 시행하는 복지사업은 전형적인 보조사업에 속한다. 그래서 2017년 기준으로 30조 원이 넘는 재정이 사회복지 분야의 보조금으로 사용된다. 직불금 제도가 시행되는 농림수산 분야가 뒤를 잇고 다음으로 문화 및 관광분야가 4조 5천 억원 규모의 보조사업이 있어 분야별로 3번째 순위를 보이고 있다. 그만큼 문화부의 재정지출 유형 중 보조사업 방식의 사업이 많다는 것을 알 수 있으며, 이런 구조가 문화예술생태계를 문화부의 지원사업에 종속시키는 요인이 되고 있다.

[그림-3] 국고보조사업 현황: 부처별 액수

(단위: 억 원)

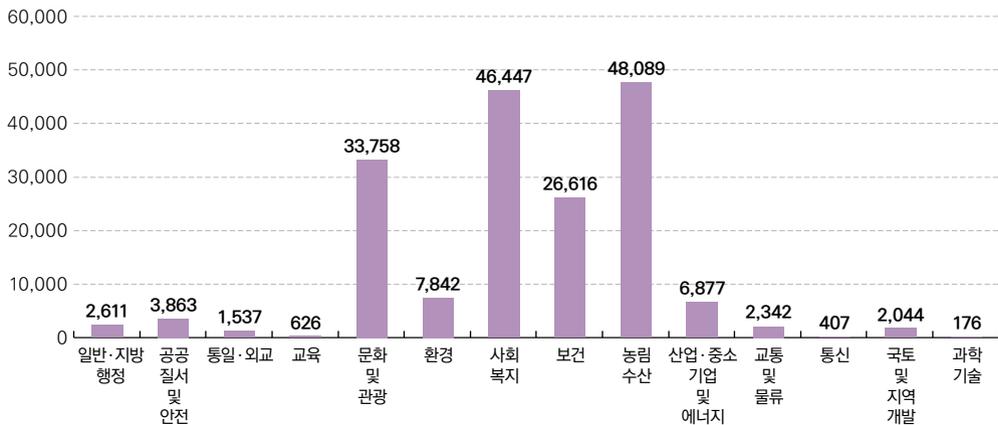


* 국가보조금관리시스템 재구성.

이는 그만큼 문화사업이 국가의 목적을 달성하기 위한 목적으로 시행되는 사업의 성격 을 보이고 있다는 것을 뜻한다. 이는 보조사업자의 숫자를 보더라도 눈에 띄는 규모다. 농림수산물과 사회복지 다음으로 많다.

[그림-4] 국고보조사업 현황: 보조사업자 규모

(단위: 건수)



* 국가보조금관리시스템 재구성.

이는 왜 문화정책의 영역에서 국가수준의 블랙리스트와 같은 일탈행위가 이질감 없이 이루어질 수 있는지를 보여준다. 단적으로 현재 문화재정의 구조가 ‘그것을 가능하게 하기 때문’이라고 할 수 있다. 특히 전체 보조사업자의 유형 중에서 문화부 보조사업자의 비중이 높은 유형이 개인사업자라는 데에 주목할 필요가 있다.

[표-10] 보조사업 수급자 특징: 문화부/중앙정부

(단위: 건수)

수급자유형	문화부	중앙정부	문화부비율
내국인	2,122	18,769	11.3%
외국인	1	6	16.7%
법인	2,730	11,087	24.6%
개인사업자	3,402	6,299	54.0%
지방자치단체	5,905	92,721	6.4%
공공기관/학교	6,123	28,960	21.1%
비영리법인	10,568	24,684	42.8%

* 국가보조금관리시스템 재구성.

정부 전체 보조사업의 보조사업자 중 개인사업자는 6천 명 수준인데 이 중 절반이 문화부 보조사업자로 나타났다. 또한 비영리법인의 비중 역시 42%로 높다. 이는 문화부의 보조사업이 민간에 미치는 영향, 기업이 아니라 문화예술인 개인에게 미치는 영향이 특히 높다는 것을 보여주며 이런 구조적인 특징이 지원배제를 특징으로 하는 블랙리스트를 작동시킬 수 있는 근거가 되었다.

- 전반적으로 보조사업의 비중이 높다는 것은, 현재 문화정책 중 문화예술진흥정책이 개별 문화예술인(단체)에게 직접적으로 지원하는 방식이 크다는 것을 뜻함.
- 이는 국민의 정부 이후 팔길이 원칙에 의거해 지원하되 간섭하지 않는다는 재정원칙에 관철되기 어려운 조건임을 뜻함.

제3절 | 블랙리스트 방지를 위한 개선 방향

현재 문화재정이 가지고 있는 한계를 정리하면 다음과 같다.

- 1) 6~70년대 도입된 국가에 의한 문화예술진흥정책의 틀이 그대로 현재의 재정구조에 남아 있어, 정책환경의 변화에도 불구하고 구태의 지원정책 한계를 고스란히 드러내고 있다.
- 2) 특히 압도적인 기금구조가 보여주는 것과 같이, 재정구조가 경직되었다는 것은 각 사업별로 고정된 이해관계자들이 존재한다는 것을 의미하는 것으로 이를 각 사업부서별로 직렬화하는 비공식적인 관계로는 종속성을 피할 수 없다.

문화체육관광부 재정구조의 개선 방향은 문화체육관광부 등 정부 부처에 의해 직접적으로 지원하는 구조를 간접지원 방식으로 전환하는데, 우선 지방정부 및 지역문화재단을 통한 재정분권의 방식을 통해서 진행하는 것이 필요하다. 또한 문화재정은 언제나 공론의 장에서 논의되어야 하고, 특히 문화예술생태계 내에서 문제시되어야 하기 때문에 현재와 같이 장르별, 영역별로 칸막이가 쳐져 사실상 서로 불간섭의 영역으로 고정되는 것

은 효율적인 재정운용의 원칙에도 위반된다. 따라서 다양한 이해당사자 참여제도를 도입하고, 문화예술인이 직접 참여하는 사업의 성과평가 지표를 마련할 필요가 있다.

이런 개선안을 위해 우선, 현재의 문화예술진흥기금, 관광진흥기금, 체육진흥기금, 영화발전기금을 통합하여 문화기금으로 구성하고, 여기에 별도의 계정을 설치해 자원을 통합적으로 관리할 필요가 있다. 또한 기존의 보조사업 구조를 전면적으로 혁신하여 문화예술 당사자가 자율적인 문화활동을 할 수 있는 제도 개선방안을 도입하는 것이 필요하다. 중장기적으로는 문화재정에 걸맞는 거버넌스·협치 구조를 만들고 이를 통해서 문화재정 운용에 있어 폭넓은 합의 구조를 마련할 필요가 있다. 이는 일차적으로 문화예술위원회 등 문화기구로의 수평적 분권과 더불어 지방정부와 지역문화재단으로의 수직적 분권으로 고려할 수 있는데 각각의 실현을 위해 ‘문화재정 혁신을 위한 중장기 계획’을 수립하여 집행한다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 기획재정부(2017), 「지역발전특별회계예산안편성지침」.
- 김상철(2017a), 「박근혜국정농단을 계기로 본 문화재정 구조와 운영의 문제점」, 문화예술계 블랙리스트진상조사 및 제도개선위원회.
- 김상철(2017b), 「‘자치’와 ‘분권’에 기반한 중앙정부의 권력개편과 이양사업」, 모두와 함께하는 문화정책 서울포럼.
- 지방자치발전위원회(2017), 국가 사무의 지방 이양 추진현황.
- 문화체육관광부(각년도), 예산안.
- 문화체육관광부(2017), 2016회계연도 결산보고서.
- 국회예산정책처(2017a), 2016회계연도 결산 위원회별 분석(교육문화체육관광위원회).
- (2017b), 2018회계연도 예산안 위원회별 분석(교육문화체육관광위원회).
- 이준구(2016), 재정학, 문우사.
- IMF(2017), Fiscal Politics.
- 문화체육관광부 누리집.

03

다시 블랙리스트와 검열언어를 돌아보며

- 〈검열언어의 정치학 시즌2 : 김똥똥의 비망록〉 창작노트

김재엽*

| 목 차 |

1. 헌법에 명시된 국민의 기본권을 침해한 블랙리스트와 예술검열
2. 유신 검열의 근간을 이룬 ‘반공국가주의’의 재등장
3. 대통령은 탄핵이 되어도 공무원은 탄핵되지 않는다 - 검열의 수행들자, 협력자들
4. 2016년 겨울 연극계의 『검열백서』, 그리고 그 이후
첨부. 김기춘 외 6인 법정 최고형 촉구 성명서

2016년 11월 4일 문화예술계 블랙리스트 시국선언과 함께 동시대 예술가들은 각자의 영역에서 하던 예술 활동을 멈추고, 동시대를 함께 살고 있는 시민들을 직접 만나면서 예술과 삶을 일치시키려는 몸부림을 지속해왔다. 그러나 현재의 시점에서 지난 촛불혁명의 저항을 다시 돌아본다면, 우리는 무슨 생각을 나눌 수 있을까? 개인적으로 창작연극 〈검열언어의 정치학 시즌2: 김똥똥의 비망록〉을 준비하면서 다시 한 번 ‘정치검열’과 ‘예술검열’의 본질에 대해서 숙고해보는 기회를 갖게 되었다. 이 작품의 프롤로그에서는 현재적인 관점에서 블랙리스트와 검열언어를 다시 돌아보기 위해서 배우들과 함께 토론을 전개했다.

운철	드림플레이 테제21은 지난 해, 그러니까, 2016년 6월 지난 박근혜 정부 하에 벌어진 ‘예술검열’과 ‘정치검열’에 저항하는 연극페스티벌 〈권리장전-검열각하〉의 첫 번째 작품으로 〈검열언어의 정치학 : 두 개의 국민〉을 상연하였습니다.
민영	2016년 6월 혜화동 연우소극장에서 초연을 올린 뒤 7월 오프 대학로에 위치한 나온 씨어

* 연극연출가, 세종대학교 교수

터에서 재공연을 하였고, 검열에 관한 담론을 확장하는 의미에서 정치인, 법률가, 사회학자, 기자, 평론가, 영화감독, 연극연출가, 공공예술기획자, 방송인 등의 초대 손님을 초청하여 관객들과 함께 토크프로그램을 진행하였습니다.

- 우성** 2016년 11월에는 도쿄 우에노 스토어 하우스 극장의 초청으로 한국 사회의 현실을 알리는 해외공연을 다녀 왔으며, 2017년 1월에는 광화문 광장의 블랙텐트 야외극장에서 공연을 진행하였습니다.
- 유미** 뜨거웠던 촛불혁명의 열기와 함께 마지막으로 막을 내린 이 작품을 다시 꺼내드는 것은 아직 <검열언어의 정치학>에 대한 본질을 여전히 파악하고 있지 못한게 아닐까 라는 자기 반성과 저희들 스스로 던지는 질문에서 비롯되었습니다.
- 정식** 그 동안 일련의 블랙리스트 사태에 대한 특별 감사의 수사가 진행되어 지난 7월에는 1심 판결이 이루어졌고, 대다수 피고인들의 항소로 인해 현재 2심 재판이 진행 중입니다. 또한 블랙리스트 조사위원회와 제도개선위원회의 활동으로 공적 제도의 공간에서 합법적인 조사가 진행 중입니다.
- 세환** 현재 검열언어는 정치적인 이해관계에 얽혀 있던 당사자들, 특히, 피해자와 피의자로 구성된 법적 책임의 당사자들 사이에는 치열한 공방이 오고 가고 있습니다. 특별감사에 의해서 구성된 법적 공방은 청와대와 문체부, 그리고 문체부 산하 기관들의 담당자들이 서로 피해자와 피의자 역할을 맡고 있는 법적 공방에서 저희 예술가들은 여전히 방청객의 자리만 주어질 따름입니다.
- 원정** 그러나 민주주의 사회에서 합법적 제도 안에서 벌어지는 일들은 흔히 전문가의 영역에 속하므로 안타깝지만 일반 대다수의 시민들의 관심으로부터는 멀어지게 마련입니다. 특히 억압받던 지난 시절에 대한 피로감과 아직 도래하지 않은 새로운 시대에 대한 기대감이 오고 가는 현재 그러한 법적 공방은 많은 사람들의 관심에서 멀어져 있습니다.
- 진성** 분명 법률과 행정의 언어로 블랙리스트 사태를 정확히 진단해내고, 책임을 묻는 것은 반드시 필요한 절차일 것입니다. 거기에 덧붙여 우리들은 예술가의 시선으로 '예술검열'과 '정치검열'에 대한 우리들의 언어를 발전시켜 나가보려 합니다.
- 운철** 비트겐슈타인은 '논리철학논고'에서 "나의 언어의 한계는 나의 세계의 한계"라고 말합니다.
- 유미** 비트겐슈타인의 주장처럼, 사람은 누구나 '말할 수 있는 것은 분명하게 말해질 수 있어야 하고 말할 수 없는 것에 대해서는 침묵을 지킬 수밖에 없을 것'입니다.
- 정식** 지금 예술가들이 침묵을 지킬 수밖에 없다면, 그건 아마도 우리가 우리의 세계의 한계를 인정할 수밖에 없기 때문일 것입니다.
- 민영** 그러기에 드림플레이 테제21의 연극예술가들은 다시 극장에서 검열언어를 말하려고 합니다.

세환	극장은 우리들의 세계입니다. 극장을 넘어 광장으로까지 뜨겁게 발화되었던 지난 일련의 과정들을 돌아볼 때, 다시 우리는 우리 세계의 한계를 겸허하게 되돌아볼 필요가 있을 것 입니다.
진성	극장과 광장은 자신의 한계를 넘어서려는 사람들에게 함께 머리를 맞대고 새롭게 고민을 시작할 수 있는 소통의 마당을 만들어줄 것입니다.
원정	지금까지 연습실에서 연습은 하지 않고, 오늘 이 연극이 2017년 12월, 지금 도대체 무슨 의미가 있는지 토론만 하고 있는 드림플레이 테제21이었습니다.

여전히 현재진행형으로 재판이 지속되고 있지만, 법정의 언어는 인간의 언어라기보다는 법률적 관계에 입각한 언어로써 그 의미가 제한적일 수밖에 없다. 우리는 이 시점에서 박근혜 정부의 블랙리스트와 예술 검열 사건의 실체에 대하여 몇 가지 논점으로 다시 정리해 보아야 할 필요성을 느꼈다.

1. 헌법에 명시된 국민의 기본권을 침해한 블랙리스트와 예술검열

『헌법』은 ‘표현의 자유(제21조)’와 ‘예술의 자유(제22조)’를 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 『대한민국의 헌법』에서 ‘표현의 자유’와 ‘예술의 자유’와 관련된 규정은 아래와 같다.

『헌법』 제21조

- (1) 모든 국민은 언론, 출판의 자유와 집회, 결사의 자유를 가진다.
- (2) 언론, 출판에 대한 허가나 검열과 집회, 결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.
- (3) 통신, 방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

『헌법』 제22조

- (1) 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.
- (2) 저작자, 발명가, 과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.

『문화기본법』 제4조

모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등

에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리를 가진다.

이처럼 박근혜 정부의 블랙리스트와 예술검열은 헌법에 명시된 국민의 기본권을 침해한 반헌법적 범죄이다. 그런데 블랙리스트 작성을 사주한 김기춘이 오래 전 영장실질심사에서 담당부장 판사에게 그것이 범죄인 줄 몰랐다고 진술했다고 한다. 그런 황당한 진술을 전해 듣고서 처음엔 너무나 어처구니가 없었지만, 어쩌면 조운선, 송수근을 비롯한 문체부 공무원 가운데 상당수가 같은 생각을 하고 있었던 것은 아닐까 의문이 들기 시작했다. 헌법 위에 군림하는 유신체제적 검열을 통해서 예술과 표현의 자유 뿐만 아니라, 국민 전체를 대상으로 블랙리스트를 만들었던 독재정권의 얼룩진 역사가 또 다시 반복되고 있었다. 예술 검열 사건은 예술가를 검열하여 국민 전체의 표현의 자유를 억압한 국가범죄임을 직시해야 할 것이다. 따라서 이 문제는 예술가들에게 국한된 문제로 취급되어서는 안 될 것이다.

그러나 지난 2017년 7월 27일 서울 중앙지법 블랙리스트 1심 판결문에는 대통령의 범죄행위에 대한 해괴한 논리를 펼쳤다.

앵커	지난 7월 27일에 있었던 1심 판결 당시 대통령의 범죄 행위에 대하여 쟁점이 되었던 1심 판결문의 일부를 다시 들어 보겠습니다.
판사	문화예술계 지원배제 범행 과정에서 배제의 잣대로 사용된 ‘좌파’, ‘야당지지’, ‘세월호 시국선언’ 등은 국가안전보장이나 질서유지 등 자율적 심사 과정에서 적용되어야 할 기준과도 무관한 것으로 그 합리성 또한 인정될 수 없다. 예술가들의 예술 창작 활동에 국가가 지원금을 지급하는 이유는 창작자들에게는 실질적인 창작의 기회를 제공하고 수요자들에게는 다양한 문화 향유의 기회를 제공하는데 있다. 문화예술계 지원 배제 범행은 정치권력의 기호에 따라 지원금 지급을 차별화함으로써 결과적으로 헌법과 문화기본법이 보장하고 있는 문화 표현과 활동에서 차별받지 않을 권리를 심각하게 침해하였다.
앵커	여기까지는 누구나 이해할 수 있는 판결문이었습니다.
판사	대통령은 보수주의를 표방하고 당선 되었기에 보수주의를 지지하는 국민들을 그 지지기반으로 하고 있는데, 문화예술계 지원사업과 관련하여 ‘좌파에 대한 지원 축소와 우파에 대한 지원확대’를 표방한 것 자체가 헌법이나 법령에 위반한다고 볼 수는 없다. 따라서 그러한 국정기조를 강조하고 그에 따른 정책 입안과 실행을 지시한 것을 두고 특정 문화예술계 지원배제 범행을 지시하거나 이에 관한 기능적 행위지배 의사를 표현한 것으로 볼 수는 없다.
앵커	이게 도대체 무슨 말일까요?

기자1	대통령은 특정한 정치기반, 즉 보수주의를 기반으로 하고 있기 때문에 그러한 정치기반이 아닌 '좌파' 즉 진보주의에 대한 지원 축소를 표방한 것 자체가 헌법을 위반한 것은 아니라는 논리입니다.
기자2	아니, 그렇다면, 보수주의를 기반으로 하는 정권은 보수적인 국민들의 세금으로만 국정을 운영한다는 뜻인가요? 혹시 박근혜 정부 시절에는 박근혜 대통령에게 투표한 사람들만 세금을 낸 건가요?
앵커	우리가 이런 민주주의를 위해서 쫓붙을 든 거였군요.

“대통령의 정치 기반이 보수주의이므로 좌파에 대한 지원 축소를 지시할 수 있다”는 판결문은 민주주의와 헌법의 근간을 흔들고 있다. 대통령은 국회의원과 마찬가지로 정치적 ‘대표’이며 따라서 전체 국민을 대표한다. 우리나라 『헌법』 제7조 제1항에서 ‘공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.’고 명시되어 있다. 그렇다면, 서울중앙지법은 1심에서 헌법에 위배되는 판결을 했다고도 볼 수 있다. 대통령 선거 과정에서 특정 정치기반의 지지를 받는다 치더라도 대통령으로 당선된 이후에는 특정 이념을 지지하는 국민에만 기반을 둘 수 없다. 모든 국민의 대표인 것이다. 또한 자의적이고 상대적인 개념인 좌파·우파를 기준으로 배제와 지원을 지시하는 것은 명백한 위헌이자, 차별행위이다. 보수주의에 기반을 둔 정권은 보수적 국민들의 지지를 받으므로 우파를 지원하고 진보주의에 기반을 둔 정권은 진보적 국민들의 지지를 받으므로 좌파를 지원한다? 과연 이게 민주주의 헌법이고 민주주의 국가일까? 이러한 법원의 판결은 대통령의 자의적인 차별의 길을 열어 주고 있다. 국가범죄를 묵인하고 있는 셈이다. 대통령은 차별적 지시를 내려도 위법하지 않는데, 대통령의 지시를 받아 차별적 배제를 실행한 공무원들은 위법하다는 이상한 논리를 펴고 있다. 1심 판결문이 이런 수준이라면, 앞으로의 판결문에는 또 어떤 해괴한 논리가 나올지 두려워진다.

2. 유신 검열의 근간을 이룬 ‘반공국가주의’의 재등장

2016년 12월 7일 국회의사당 회의실에서 열린 ‘박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹사건 진상 규명을 위한 국정조사 청문회(제2차)’에서 김기춘 전 대통령 비서실장은 처음 공식적인 증언을 시작한다.

도종환 위원	2014년 8월 8일 고(故) 김영한 수석의 비망록에 따르면 '홍성담 배제 노력, 제재 조치 강구', 10월 2일에는 '문화예술계 좌파 책동에 투쟁적으로 대응할 것' 이런 지시를 내렸다고 하는데, 이런 지시를 내린 적 있습니까?
김기춘 증인	그런 기억이 없고요. 문화계라는 것은 우리 교육문화수석 소관입니다. 그것을 민정수석에게 제가 그런 지시를 한 것 같지 않고요.
도종환 위원	이런 지시가 있는 뒤부터 블랙리스트가 김기춘 실장으로부터 시작되어서 그 다음에 정무수석을 거쳐서 문화부로 내려왔다는 것이 문화부 전직 공무원의 증언인데, 사실입니까?
김기춘 증인	저희들 블랙리스트 만든 일 없습니다.
도종환 위원	유진룡 전 장관도 내려온 블랙리스트를 보고 시행을 할까 어쩔까 하다가 그냥 그만두고 말았다는 이야기를 들은 적 있는데, 모르시는 일입니까?
김기춘 증인	예, 저는 유진룡 장관에게 그런 것을 드린 일 없습니다.
도종환 위원	권영빈 전 문화예술위원회 위원장이 2015년 5월 29일 예술위원회 회의에서 이런 말을 한 바가 있어요. '예술위원들이 추천을 해서 책임심의위원들을 선정하면서 해당 기관에서 그분들에 대한 신상 파악 등을 해서 된다, 안 된다는 얘기가 나오고 있다. 여러 가지 문제 중에 지원해 줄 수 없도록 판단되는 리스트가 있는데 거기에 대해서 아무도 책임을 안 진다. 심의를 우리 마음대로 할 수가 없다. 자율적인 심의가 원만하지 않다'고 회의에서 발언한 적 있는데, 다른 회의록에 보면 그게 '청와대'라고 나오니까. 알고 계십니까?
김기춘 증인	저는 알고 있지 않습니다. 문화계 일이면 우리 교육문화수석실의 소관이기 때문에 실장이 다 아는 것은 아닙니다.
도종환 위원	청와대에서 작성한 블랙리스트가 문화부를 거쳐서 산하기관으로 내려온 것을 본 직원이 많고요. 이것을 가지고 또 지역에 있는 기관으로 가서 전달할 문화부 직원들도 있습니다. 이름을 대라면 낼 수 있고요. 심사위원들의 녹취록에 의하면 실제로 예술인들에게 불이익을 준 사례들이 2015년 국정감사와 2016년 국정감사에서도 확인이 됐거든요. 거기 증언 또는 녹취에 보면 '위', '그분' 이런 얘기가 나와요. '위, 그분의 지시' 증인이 아니면 누굽니까? 대통령입니까?
김기춘 증인	저희가 블랙리스트를 만든 일은 없습니다.

청문회장에서 '모릅니다'와 '없습니다'를 반복했던 김기춘의 증언은 특검수사와 1심 재판을 통해서 명백한 거짓으로 드러난다. 김기춘은 박근혜 정부가 출범한 2013년, 8월 5일에 대통령 비서실장으로 임명, 청와대로 들어간 뒤, 대통령 비서실장 주재 대통령 수석비서관 회의(실수비)에서 박준우 정무수석, 조윤선 정무수석, 모철민 교문수석, 정관주 소통비서관, 신동철 소통비서관 등 관료들과 함께 이러한 지시 사항을 전달한다.

앵커 김기춘 비서실장은 자신이 주재하고 대통령 수석비서관들이 참여하는 회의 즉, '실.수.비.'에서 (대통령 수석비서관들을 향해) 주옥 같은 검열의 언어들을 '조탁'해내기 시작합니다. 비서실장으로 임명된 2주일이 지난 8월 21일, 실수비에서-.

김기춘 실장 중복세력이 문화계를 15년간 장악했습니다. CJ와 현대백화점 같은 재벌들도 줄을 서고 있어요. 정권 초기에 사정을 서둘러야 합니다. 이것은 '비정상의 정상화'를 위해 무엇보다 중요한 국정과제입니다.

앵커 2013년 9월 9일 실수비에서-.

김기춘 실장 영화 <천안함 프로젝트>가 메가박스에서 상영되는 것은 중복세력이 의도하는 것입니다. 국립극단에서 공연한 연극 <개구리>도 용서가 안 됩니다.

앵커 2013년 12월 18일 실수비에서-.

김기춘 실장 반국가적, 반체제적 단체에 대한 영향력 없는 대책이 문제입니다. 문화계 권력을 좌파가 잡고 있습니다. 영화 <변호인>이 그렇죠. (말투를 바꾸어) 하나 하나 잡아 나가자. 모두 함께 고민하고 분발하라.

앵커 2013년 12월 20일 실수비에서-.

김기춘 실장 반정부, 반국가적인 성향의 단체들이 좌파들의 온상이 되어서 중복세력을 지원하고 있어요. 그러한 성향의 단체들에게 현 정부가 지원하는 실태를 전수조사하고, 그에 대한 조치를 마련하세요.

앵커 해가 바뀐, 2014년 1월 4일 실수비에서-.

김기춘 실장 대통령께서 국회의원 시절부터 국가 개조에 대한 강한 의지를 가지고 계셨습니다. 지금 형국은 우파가 좌파 위에 떠 있는 섬과 같습니다. 좌파정권 10년에 이명박 정부 5년까지 총 15년 동안 내려진 좌파의 부리가 깊습니다. 모두가 전투모드를 갖추고 불퇴전의 각오로 투지를 갖고 좌파세력과 싸워 나가야 합니다. 지금은 대통령 혼자 뛰고 계시는데, 내각은 '비정상의 정상화'에 대한 지시가 잘 먹히지 않습니다. 좌파 척결의 진도가 잘 안 나갑니다.

앵커 2014년 2월 어느 날, 모철민 교문문화수석을 따로 불러서-.

김기춘 실장 상반기 문예기금 지원 대상자 선정 결과 좌파단체, 좌성향 작가들 포함되어 있습니다. 아마도 심의위원 가운데 좌성향 인물들이 포함되었기 때문이겠지요. 심의위원 임명할 때, 과거 활동경력도 물론 이념 편향 여부에 대한 철저한 검증이 필요합니다. 이걸 참고하세요.

모철민 교문수석 이게 뭔가요?

김기춘 실장 꼼꼼하게 읽으시고, 문체부 장관에게 개선 방안을 마련하라.

모철민 교문수석 (놀라며) 아! 국정원 정보보고 문건!

앵커	2014년 3월 14일 실수비에서-
김기춘 실장	좌파 활동 단체에 대한 지원은 곤란합니다. 좌파에 대한 지원은 많은데, 우파에 대한 지원은 너무 없어요. 중앙정부라도 나서서 지원해야 합니다. 정권이 바뀌었는데도 좌파들은 잘 먹고 잘 사는데 비해 우파는 배가 고파요. (태도를 바꾸어) 잘 해보라.
앵커	2014년 10월 김종덕 문체부 장관에게-
김기춘 실장	이념편향적인 것, 너무 정치적인 사업에 국민 세금이 지원되는 것은 바람직하지 않습니다. 문체부 사업 중에서 그런 것이 있는지 살펴보세요. 청와대에서 지시한 사항들이 문체부에서 제대로 처리되지 않고 있습니다.
앵커	2014년 10월 2일 실수비에서-
김기춘 실장	예술을 가장한 이념과 정치성향은 지양되어야 한다. <다이빙벨>을 비롯한 문화예술계의 좌파 책동에 투쟁적으로 대응하라!

김기춘의 발언들은 유신 검열의 근간을 이룬 반공국가주의의 재등장을 명확히 보여준다. 이 연극을 준비하던 2017년 12월 서울고등법원에서는 블랙리스트 2심 재판이 진행중이었다. 김기춘 전 대통령 비서실장 또한 피고인 신분으로 법정에 여러 번 등장했지만, 블랙리스트 작성의 위법성을 전혀 인정하지 않았다. 김기춘은 청문회장과 법정에서 자신이 살아온 일생에 대하여 망각하려는 듯한 발언을 자주 내놓았다.

김기춘 실장	기억이 안 납니다. 3-4년 전 문서는 전혀 기억이…… 이제 팔십 노인이 다 되어서… 3-4일 전 모임에서도 무슨 얘길 했는지 기억이 안 납니다.
--------	---

그래서 이번 작품을 준비하면서 예술검열, 정치검열의 콘트롤 타워였던 김기춘의 일생에 대해서 돌아볼 필요성을 인식했다. 팔십 노인이 다 되어서 기억이 가물가물해지셨다고 고백하신 김기춘은 과연 어떤 인생의 발자취를 남기신 분인지 기억이 가물가물해지기 전에 하나 씩 기억해보기로 했다.

기자1	지난 촛불혁명 당시 박근혜와 최순실 다음으로 전 국민적 공분을 산 두 세력이 있습니다.
기자2	박정희 시대부터 한번도 권력의 중심에서 내려온 적 없고, 수많은 범죄를 저지르고도 한번

도 죄값을 받지 않고 오늘날 훨씬 더 강력해진 불패의 신화, 바로 재벌 삼성과 정치 검찰입니다.

- 기자1 그 대표적인 얼굴이 삼성 이재용과 바로 김기춘 할아버지입니다.
- 기자2 현대사의 어두운 질곡마다 등장하는 이름, 김기춘, 그는
- 김기춘 5.16장학회(이후 정수장학회)
- 기자1 출신으로 25살에
- 김기춘 검사
- 기자2 가 된 후 박정희 독재의 '사형집행자' 역할을 하며, 이후
- 김기춘 검찰총장, 법무부 장관, 3선 국회의원
- 기자1 으로 승승장구합니다. 그리고 박근혜 정부에서 74세
- 김기춘 최고령 대통령 비서실장
- 기자2 으로 임명됩니다.
- 기자1 박정희 대통령에게는 그 능력을 인정받아, 특별한 애칭을 얻었습니다. .
- 김기춘 김꿀꿀입니다.
- 기자2 박근혜 정부에서는 청와대의 권력 실세로 군림합니다.
- 김기춘 기춘대원군입니다.
- 기자1 그러나 많은 사람들은 그를 비적, 즉 사람들을 해치는 무장한 도둑 무리들 중에서도 가장 악랄한 '범비'라 불렀습니다.
- 기자2 법을 앞세워 무고한 목숨을 앗아간 그는 한번도 법의 심판을 받지 않았습니다.
- 기자1 그렇게 잘라내지 못한 악의 뿌리에서 김기춘의 적자와도 같은 우병우가 커나왔습니다. 일명 '우병우 사단'은 검찰과 국정원등에 암처럼 퍼져 국가 기구를 타락시켜왔습니다. 수사 대상이 된 이후에도 검찰 수뇌부와 2천여 건의 문자와 전화를 주고받은 우병우의 구속영장은 두 번이나 기각되었습니다.
- 김기춘 우... 병우? 나는 그 친구 잘 모릅니다.
- 기자2 촛불시민의 분노가 '검찰 개혁'의 함성으로 치솟은 2017년 1월 21일, 특검은 김기춘을 구속했습니다. 그가 박정희의 유신헌법을 설계한 이래 무려 45년 만의 일입니다.

앵커	그러나 지난 7월 블랙리스트 1심 재판에서 선고된 김기춘의 1심 형량은 불과 3년에 불과합니다. 박정희, 박근혜 2대에 걸쳐 그가 저질러온 범죄의 형량은 과연 얼마일까요?
영상 화면 영상 자막	박정희 정권 유신헌법 영상 이미지. 1972년 10월 유신헌법
기자1	1972년 10월, 박정희 대통령은 장기집권을 위해 국회 해산 및 비상계엄을 내리며 ‘유신헌법’을 선언합니다. 국민의 투표권을 제한하고, 언제든지 준계엄령을 내릴 수 있는 이 헌법의 설계자가 바로 33살의-.
김기춘	김똥똥입니다.
영상 화면 영상 자막	박정희 정권 민청학련, 인혁당 사건 영상 이미지 1974년 4월 민청학련, 2차 인혁당 사건
기자2	당시 신직수 중앙정보부장의 법률보좌관으로 발탁된 이듬해인 1974년 4월 중앙정보부는 야권의 배후에 북한이 있다며 1,024명을 조사, 고문해 203명을 구속했습니다. ‘민청학련’과 ‘2차인혁당’ 사건이었습니다. 당시 1심 재판에서는 사형 9명, 무기징역 21명 등 민청학련 피고인에게 도합 1,650년의 형량을 선고했습니다.
기자1	이어 1975년 4월, 대법원이 인혁당 관계자 8명의 사형을 확정짓자 박정희 정부는 단 18시간만에 형을 집행했고 고문을 은폐하기 위해 시신을 탈취해 화장했습니다.
앵커	고인들은 30년이 지난 2007년에야 무죄판결을 받습니다. 무고한 사람들을 중복좌파로 조작한 블랙리스트는 이렇게 시작되었던 것입니다.
영상 화면 영상 자막	박정희 정권 학원 침투 간첩단 사건 영상 이미지 1975년 11월 22일 학원 침투 간첩단 사건
기자1	대공수사국장으로 승진한 김기춘은 1975년 11월22일, 재일동포 유학생 17명을 포함해 21명의 간첩을 검거했다고 발표합니다. 이들은 고문 끝에 ‘간첩 자백’을 강요받았고 대부분 사형, 무기, 10년 이상의 징역 후 일본으로 추방됩니다.
기자2	일명 ‘학원 침투 간첩단 사건.’ 김기춘이 총지휘를 맡았습니다.
김기춘	김똥똥입니다.
영상 화면 영상 자막	전두환 정부 5공화국 영상 이미지 1981년 전두환 제5공화국 출범
기자1	박정희의 죽음으로 더 이상 김똥똥으로 불리지 못하게 된 김기춘은 전두환 정부의 출범으로 인적청산의 위기를 맞게 됩니다. 그러나 5공화국 정권의 실세에게 줄을 대서 장문의 편지를 전합니다.
김기춘	구구절절 충성 맹세.

영상 화면	노태우 정부 문익환 목사 방북 사건
영상 자막	1989년 4월 문익환 목사 방북 사건
기자2	그렇게 살아남은 김기춘은 노태우 정부 시절 첫 임기제 검찰총장에 취임합니다. 김기춘은 1989년 4월, '문익환 목사 방북사건'을 빌미로 공안합동수사본부를 설치, 77일간 317명을 구속하며 공안정국을 조성합니다.
기자1	검경의 진압 과정에서 의문사가 잇따랐고 김기춘은 사상 최대의 구속자를 낸 임기제 검찰 총장으로 기록됩니다. 반면, 5공화국의 비리 주역 47명 중 4명을 제외하고는 모두 1년도 안 돼 석방을 시킵니다.
영상 화면	1991년 4월 대학생 강경대 사건 영상 이미지
영상 자막	1991년 4월 강경대 타살 사건
기자2	1991년 4월, 대학생 강경대 씨가 시위 도중 '백골단'에 맞아 숨진 사건으로 분신이 잇따르면서 노태우 정부 최대 위기가 찾아옵니다. 당시 법무부 장관이었던 김기춘은-
김기춘	'위기'가 바로 '기회'인 거라. 김똥똥입니다.
기자1	분신한 김기철 씨의 친구 강기훈 씨가 유서를 대필, 자살을 기획했다고 조작하였고, 이를 계기로 정부여당은 광역의회선거에서 압승합니다.
앵커	당시 3년 형을 산 강기훈 씨는 20여년이 지난 2015년에야 무죄 판결을 받았고, 현재에는 암투병을 하고 있습니다. 블랙리스트는 한 개인의 인생을 돌이킬 수 없을 만큼 무참히 짓밟아놓았습니다.
영상 화면	1992년 김영삼 대통령 후보 선거 당시 '초원복집 사건' 영상 이미지
영상 자막	1992년 12월 11일 부산 '초원복집 사건'
기자1	14대 대선 일주일 전인 1992년 12월 11일, 김기춘은 부산의 유명 식당 초원복집에 부산 시장, 검사장, 안기부 지부장 등을 불러
김기춘	우리가 남이가-
기자2	-라는 그 유명한 말로 지역 감정을 조장, 부정선거를 모의합니다. 이 녹취가 정주영 후보 측의 도청으로 밝혀지자 김기춘은 사건의 프레임을-
김기춘	'부정선거' 아닙니다. 이거는 '불법 도청' 사건이에요.
기자1	뒤바뀌 버립니다. 계획대로 보수 언론은 도청을 집중 보도했고, 결국 '부산 출신' 김영삼 대통령이 당선, 김기춘은 신한국당 국회의원에 당선됩니다.
김기춘	(친밀하게) 우리가 남이가-
앵커	우리는 남이다-

영상 화면	2004년 노무현 대통령 탄핵 영상 이미지
영상 자막	2004년 노무현 대통령 탄핵
기자1	2004년, 한나라당 의원 김기춘은 국회 탄핵소추위원단장으로 노무현 대통령 탄핵에 앞장 섭니다.
김기춘	대통령이 감정 조절 못하고 휘하를 감독하지 못해 국법을 위반하거나 불성실하게 직무를 수행하면 마땅히 탄핵해야 합니다. 헌법재판소에 불출석하는 건 탄핵 사유를 인정하는 것입니다.
기자2	이 말은 그대로 박근혜 대통령에게 되돌아갔습니다.
김기춘	기억이 안 납니다.
기자1	2012년 18대 대선 당시, 문재인 후보를 비난하고 박근혜 후보를 옹호하는 수십만 개의 글을 퍼뜨린 국정원의 불법 대선 개입,
기자2	2013년 문화계 종북 세력 블랙리스트 작성,
기자1	2014년 세월호 참사 여론 조작,
기자2	2015년 '정윤희 문건' 관계자에 대한 면죄부 수사와 '성완종 정치 자금 스캔들'까지,
앵커	김똥똥 시절에서부터 기춘대원군에 이르는 일대기를 들여다볼 때, 피고인 김기춘의 검열 언어들은 예술가에 대한 단순한 지원 배제가 아닌 우리 현대사를 관통하는 역사적인 의미를 지니고 있습니다.
김기춘	반정부, 반국가적인 성향의 단체들이 좌파들의 온상이 되어서 종북 세력을 지원하고 있습니다. 모두가 전투모드를 갖추고 불퇴전의 각오로 투지를 갖고 좌파 세력과 싸워나가야 합니다.
기자1	김기춘의 지시로 검열을 수행했다고 밝힌 수많은 공무원들은 김기춘이 종북 좌파로 몰고 간 수많은 블랙리스트들의 죽음을 생각해보아야 할 것입니다.
기자2	피고인 김기춘의 검열언어들은 한 사람의 언어의 한계가 그 사람이 속한 세계의 한계라는 사실을 여실히 보여줍니다.
앵커	블랙리스트를 작성하고 실행하는데 한 평생을 바친 김기춘은 결코 자신의 죄를 인정하지 않을지도 모릅니다. 그것은 바로 자신의 한 평생을 부정해야하기 때문일 테니까요.
김기춘	저는 죄가 없습니다. 저는 그저 망한 왕조의 도승지입니다. 사약을 받으라면 마시고 끝내고 싶습니다.

부산국제영화제의 <다이빙벨> 상영을 방해하고, 광주비엔날레의 <세월오월> 전시를 막았던 검열과 블랙리스트의 그림자가 한국문화예술위원회의 예술지원사업을 통해 조직적으로 가동되었던 지난 2015년 검열정국의 한 가운데에서 JTBC 뉴스보도와 국회 교육문화체육관광위원회의 국정감사를 통해서 검열에 대한 공식적인 문제제기가 처음 시작되었다. 2013년 국립극단에서 상연된 박근형 연출의 <개구리>에 나타난 대통령 풍자를 문제 삼아 2015년 창작산실 지원작품으로 선정된 <모든 군인은 불쌍하다> 포기 종용은 연극계 전반에 적잖은 충격을 주었고, 검열과 블랙리스트의 실체에 대한 구체적인 정황을 확인하게 만들었다.

그러한 검열 사건에 대한 국정감사에서 검열을 정당화하려는 새누리당 박대출 교문위원의 질문에 박명진 문화예술위원장은 긍정하는 답변을 내놓는다. 오래된 이야기처럼 들리겠지만, 그럴수록 여기에서부터 모든 것이 출발한다는 생각에 다시 한 번 기억을 들춰본다.

박대출 위원 나랏돈으로 지원해서는 안 되는 작품의 세 가지 기준을 세워 보았습니다. 첫째, 국격을 손상시키는 작품. 이런 작품에 국가 세금을 지원해서 되겠습니까? 두 번째, 국가기관에 대한 명예훼손, 국가기관이라 하면 대통령도 해당이 될 것입니다. 그리고 세 번째, 전선을 지키는 군인들에 대한 모멸감을 주거나 비하하는 그런 내용. 그런 부분에 대해서 주어서 되겠습니까? 기본적인 국가관은 있어야 되겠지요?

박명진 위원장 예.

박대출 위원 예술위원회 직원이 그 부분에 대해서 지적한 것 아닙니까, 문제가 될 수 있는 작품에 대해서? 응당 그 직원은 해야 될 것을 한 것입니다, 제가 볼 때에는. 그 직원은 오히려 칭찬을 하고 격려해 주어야 될 대상입니다.

박명진 위원장 예.

20세기 이후의 예술에 ‘국가관’을 요구하는 나라는 나치 시대의 독일, 스탈린 시대의 소련, 그리고 북한같은 나라들 뿐이다. 일단 무지함과 창피함은 둘째치고, 새누리당 의원들 입에서 검열을 정당화하는 논리로 ‘국가의 돈으로 국가를 비판하는 예술을 만들어서는 안 된다’는 황당한 주장이 나왔다. 과연, 국민의 세금으로 부정한 권력을 비판하는 것이 공공성에 위배되는 것일까? 제대로 된 민주주의 국가라면, 그러한 비판을 수용하여 정책과 시스템에 반영하는 것이 가장 공적인 행위라는 것을 이해할 것이다. 실제로 68혁명

이후의 유럽 선진국들이 공공극장에서 활성화시킨 공연의 형태들은 동시대 문제를 부각시키고 비판하며 공적인 담론을 통해 실제 정책에 반영하는 것을 문화예술 정책의 중요한 공적인 의무로 생각하고 있다. 국가의 돈으로 국가를 적극적으로 비판하여 더 나은 국가의 모습으로 변화시켜 나가는 것이 공공예술의 중요한 역할이라고 생각하는 것이다.

그러나 위에서 본 것처럼 당시의 새누리당 국회의원들 - 지금도 여전히 제1야당 소속으로 국회의원 뺏지를 달고 있다. - 과 구속 중인 김종덕 장관, 뒤늦게 자리를 떠난 박명진 문화예술위원장의 질문과 답변은 군사독재정권의 무단통치를 지탱해온 국가주의를 떠올리게 만들었다. 한 국가의 문화의 수준은 그 국가가 국민들과 얼마나 소통할 수 있는가를 보여주는 척도일 것이다. 정치와 행정과 법률과 제도가 미치지 못하는 사회의 구석 구석까지 파고 들어 공적 시스템에서조차 소외된 사람들의 작은 목소리까지 소통해 내려는 것이 바로 문화예술이 존재하는 이유일 것이다. 그러나 박근혜 정부는 문화예술을 소통의 방식이 아니라, 자신들의 불법을 은폐하는 수단으로 삼았다.

3. 대통령은 탄핵이 되어도 공무원은 탄핵되지 않는다 - 검열의 수행들자, 협력자들

지난 겨울 탄핵정국을 전후로 문체부 공무원들이 내뱉은 ‘셀프 면책’의 일방적인 사과문 발표나 자격을 상실한 이들이 ‘법적 책임, 정치적 책임, 도의적 책임’을 지지 않은 채 일방적으로 대책안을 발표 등의 커뮤니케이션 방식에서 여전히 근본적인 성찰이 결여된 모습을 보여주었다. 정권은 교체되었지만, 그 시절의 언어는 여전히 기록되어 있다. 그리고 새로운 언어는 아직 공감되지 않았다.

영상 화면 영상 자막	송수근 문화부 제1차관의 대국민 사과문 발표 영상 이미지 2017년 1월 23일 블랙리스트 사건에 대한 대국민 사과문 발표
앵커	지난 2017년 1월 블랙리스트 사건으로 문체부는 전현직 장관과 차관이 구속되는 초유의 사태가 발생합니다. 당시 송수근 제1차관은 장관 직무대행의 자격으로 1월 23일 대국민 사과문을 발표합니다.
송수근 차관	죄송합니다. 저희들은 현재 진행되고 있는 감사원의 감사와 특검의 수사에 적극 협조할 것입니다. 덧붙여 저희들은 단순한 지시를 하달받아 일한 과장급 이하 직원들에게까지 책임을 묻는 것은 옳지 않으며 책임질 일이 있으면 국장급에서 책임을 지는 것으로 방침을 정했습니다. 이번 사태로 처진 내부 직원들의 사기를 끌어올리기 위해 과장급 이하 직원들이 흔들리지 않고 업무에 전념할 수 있도록 최선을 다할 것입니다.

앵커	당시에도 논란이 되었던 문체부의 셀프 면책 선언은 블랙리스트 작성, 실행 관련 공무원들 가운데 과연 어디까지 책임을 물을 수 있을 것인지 논쟁을 불러 왔습니다. 단순한 지시를 하달받아 일한 직원들의 목소리를 들어보겠습니다.
영상 자막	“2015년 10월 7일 국회 교육문화체육관광위원회” 국정감사 마지막 날이 진행된다.
윤관석 위원	한국문화예술위원회 장OO 부장께 질의하겠습니다. 창작산실 심사위원의 증언에 따르면 국립극단의 연극 <개구리>의 박근형 작가를 만나 포기를 요구하고 포기에 대한 답변을 받아왔는데 위원회에 보고하니 박근형 작가를 어떻게 만나, 포기 각서를 미리 받아 놓으라고 했다는데, 사실입니까?
장OO	조금은 사실과 다릅니다.
윤관석 위원	포기 각서는 받았어요, 안 받았어요.
장OO	포기 각서가 아니었고요. 그분이 포기를 하시겠다는 의향을 적어주신 겁니다.
윤관석 위원	그게 그거지요. 포기 각서를 받아 놓으라고 지시한 사람은 누구니까?
장OO	특별히 지시하지 않았습니다.
윤관석 위원	본인이 알아서 했어요?
장OO	저랑 당시에 이OO 본부장이 함께 업무 협의를 하고 있었기 때문에 저희……
윤관석 위원	2015년 6월 22일 오후 4시 40분에 한성대 역 근처 카페베네에서 박근형 작가를 만난 일이 있습니까?
장OO	예, 그렇습니다.
윤관석 위원	그 자리에서 각서를 받아야 결과를 발표할 수 있다면서 6월 22일 날, 7월 15일자로 적힌 포기 각서를 미리 준비하고 거기 서명 받으신 적 있습니까?
장OO	각서는 아니고요, 저희가 절차상 NCAS라고 등록하게 되어 있는데……
윤관석 위원	그러니까 거기서 7월 15일자 날짜로 적힌 서류에 서명 받았어요?
장OO	예, 그렇습니다.
윤관석 위원	알았습니다. 그 다음에 작가는 박근형이지만, 지원 신청, 이력 신청하는 건 극단이지요? 그렇지요?
장OO	예, 그렇습니다.
윤관석 위원	제출한 자료에 따르면 극단에서 8월 4일 포기신청서를 접수했고, '단체 사정으로 포기했

다', 이렇게 제출했는데 극단에서 제출한 서류가 맞습니까?

장OO 저것은 극단이 제출한 것은 아니구요.

윤관석 위원 그럼 저 서류를 누가 썼어요? 누가 만들었어요?

장OO 저것은 서류가 아니라 시스템 속에서 입력하게 되어 있는 건데요.

윤관석 위원 누가 입력했어요?

장OO 직원이 입력했습니다.

윤관석 위원 어떤 직원이 했어요?

앵커 실제로 문서 위조를 실행한 문예위 직원은 출근한지 2주일 밖에 안된 신입 직원이었다고 합니다. 장부장님은 왜 직접 하시지 않았던 걸까요?

윤관석 극단 대표가 시스템에 접속해서 포기 신청을 하지 않았다고 하는데, 저게 어떻게 된 거예요?

장OO 가장 맞기로는 단체가 직접 하는 게 맞습니다마는 보통 시스템에 익숙하지 않은 연로하신 분들이나 그 다음에 장애인들 또……

윤관석 위원 이 극단 대표가 장애인이거나 노인이에요?

장OO 아니요, 그렇지 않습니다.

윤관석 위원 지금 이거 그냥 임의로 만든 거지요?

장OO 박근형 선생님께서 이미 포기 의사를 밝혀 주셨기 때문에……

윤관석 위원 작가는 포기했어요. 포기 안하면 나머지 일곱 극단도 다 지원 안한다고 하니까, 할 수 없이 포기를 했어요. 그런데 이 포기 신청서는 예술위가 작성한 거잖아요. 이 포기 신청서는 명백한 문서 위조이고, 범죄 행위예요! 형법 232조 2에 저촉되는 '사전자기록위작죄'와 '위작전자기록행사죄'에 해당하는 명백한 범죄 행위를 저지르신 거예요. 또한 '국가공무원 복무규정 제4조 2항'의 "공무원은 직무를 수행할 때 종교 등에 따른 차별이 없어야 한다"는 규정도 위반했어요. 이렇게 하라고 누가 지시 했어요?

찰칵거리는 소리.

장OO(배우) 지난 일 년간 장OO 부장의 역할을 연기하면서 과연 관객들에게 어떻게 보여지는 것이 옳은지 매번 고민할 수밖에 없었습니다. 예술가들을 직접 만나 블랙리스트를 적용하고 실행한 가해자라는 사실은 분명했습니다. 그러나 문체부의 셀프 면책 이후, 특검 수사로 법정 에 출두하면서 청와대, 문체부, 문예위로 내려오는 일방적인 지시를 거부할 수 없었던 피해자로서 자신을 적극적으로 보호하고 있었습니다.

찰칵거리는 소리.

앵커 2017년 5월 12일 서울중앙지법에서 장OO 부장은 증인 신문의 마지막에 미리 써온 A4 용지 2쪽 분량의 글을 읽습니다.

장OO 2015년 청와대에서, 문체부에서 내려왔던 지원배제 리스트는 도저히 온전한 이성으로는 이해하기 힘든 부조리한 명령으로, 민심에 반하는 명령이었습니다. 당연히 그 명령은 실행하기가 너무 너무 힘들었고, 큰 고통이었습니다. 한국문화예술위원회의 창작지원부장의 자리는 예술인들을 가장 잘 도울 수 있는 자리로 저의 기쁨이자 자랑이었습니다. 하지만 2015년 배제 리스트가 시작된 이후 제 자리는 고통이자 슬픔의 자리로 변했습니다. 새 정부에서는 대한민국을 살리는 명령을 내려주시길 부탁드립니다. 배제 리스트가 한창일 때, 근 1년간 제가 받은 유일한 지시는 '어떻게 배제할 것인가'였습니다. 이제 어둠이 지났으니 훌륭한 정부가 되어 모든 공정하지 못한 지시는 막아주시고 대한민국을 살리는, 평화를 만드는 지시를 내려주시기 바랍니다.

앵커 장 부장은 법정에서 피고인 김기춘을 향해서 이렇게 말합니다.

장OO 오래 전부터 많이 뵈고 싶었지만 제가 뵈고 싶었던 때는 오늘 이 자리 법정이 아니라, 2015년 배제 리스트가 한창일 때였습니다. 도저히 말도 안되는 여처구니가 없는 상황 속에서 지시를 내린 사람을 직접 만나 왜 이것이 말이 안되는지 조목조목 설명하고 싶었지만 아쉽게도 그럴 기회를 얻지 못했습니다. 남북 분단과 6.25전쟁, 오랜 군사독재 시절이 없었더라면, 한국 현대사의 아픔이 없었다면 실장님도 보통의 대한민국 국민으로, 박근혜와 이윤택, 고선웅, 한강을 즐길 수 있었을 것입니다. 언제고 좋은 날에 이들의 작품을 편견 없이 보실 수 있는 날이 오기를 기대합니다.

김기춘 누구시더라……

앵커 어느 시인은 장OO 부장의 글을 참으로 정직한 참회록이라며, 장OO 부장은 '섬세한 영혼의 소유자'로 불리게 됩니다.

장OO(배우) 제가 맡은 장OO 부장의 역할은 점점 난해해지기 시작했습니다. 대통령 비서실장의 '단순한 지시'를 이행하기 위해서 카페베네에서 연출가를 불러내어 포기 각서를 받아내고 부하 직원에게 문서 위조를 지시하는 섬세한 영혼의 소유자를 연기한다는 것은 정말 힘든 일이었습니다. 저는 이 대사를 연습하기 위해서 한성대 입구 역의 카페베네를 찾았습니다.

영상 화면 장OO 역할을 맡은 배우가 카페베네를 찾는다.

장OO(배우) 그런데 저는 깜짝 놀라고 말았습니다. 카페베네가 사라진 것이었습니다. 카페베네와 함께 한 시대가 저물고 있었습니다. 그 자리엔 아무 것도 모르는 투썸플레이스가 자리잡고 있었습니다. 저는 보다 섬세한 영혼으로 대사를 읽어 나갔습니다. (대사를 읽으며) 김기춘 비서실장님, 오래 전부터 많이 뵈고 싶었지만, 제가 뵈고 싶었던 때는 오늘 이 자리 법정이 아니라, 2015년 배제 리스트가 한창일 때였습니다…… 잠깐. 섬세하게 읽어나가자마자, 의문이 생겼습니다. 2015년 배제 리스트가 한창일 때, 장OO 부장은 김기춘 비서실장의 지시라는 사실을 알고 있었다는 점입니다. 단순한 지시를 받았을 뿐인데, 어떻게 알고 있

있던 것일까요? (다시 읽으며) 그저 남북 분단과 6.25전쟁, 오랜 군사독재 시절이 없었더라면, 한국 현대사의 아픔이 없었다면, 실장님 또한 편견 없이 작품을 즐길 수 있었을 것입니다…… 그렇다면, 한국현대사의 아픔 때문에 김기춘 비서실장은 블랙리스트를 만들었다는 뜻인가요? 그렇다면, 블랙리스트의 범인은 한국 현대사인가요? 아무래도 장OO 부장은 김기춘 비서실장이 한국 현대사를 어떻게 아프게 했는지 잘 모르시는 것 같습니다. 그래서 저도 섬세하게 고민해본 결과, 제 사비를 털어서 장OO 부장님께 『한국현대사』 한 권을 보내드리기로 했습니다.

장OO 부장이 예술가를 불러내서 포기 각서를 받았던 카페베네가 사라진 것처럼 김기춘의 지시 사항을 묵묵히 수행한 사람들이 저지른 일들도 기억 속에서 사라질 것이다. 특히, 과장급 이하 셀프 면책 이후, 예술가들을 실제로 만나서 가해자의 역할을 담당했음에도 힘과 용기없는 말단 직원이라는 자기 연민과 상부에서 내려온 부당한 지시의 피해자 코스프레까지 겹쳐지면서 이들에 대한 기억은 카페베네처럼 사라질 것이다. 그리고 언젠가 아무 일도 없었다는 듯이 문체부 언저리의 어느 공간에서 문화예술 운운하면서 국가의 녹을 받고 있을 것이다.

집결의 수행자들 가운데 박명진 전 문화예술위원장은 2심에서 2년의 구형에도 불구하고, 판결에서는 집행유예를 받은 상태이다. 박명진은 재임 기간 중 총 255건의 지원 배제를 실행하였다.

- | | |
|------------------------------|--|
| 유은혜 위원(배우) | 그러나 2015년 국정감사에서 발언한 박명진 위원장의 증언은 2017년 특검의 블랙리스트 사태에 대한 1심 재판과정에서 명백한 거짓으로 판명됩니다. |
| 박명진 위원장 | 안 돼, 그렇지 않아! |
| 윤관석 위원(배우) | 저희들이 지금까지 밝혀진 사실 관계를 보완하여 다시 한 번 재구성해보겠습니다. |
| 박명진 위원장 | 안 돼, 재구성하지마! |
| 윤관석 위원(배우) | 2015년 9월 국정감사가 있기 전인 2015년 6월 25일 전남 나주시 한국문화예술위원회 3층 회의실, 박명진 위원장 취임 후 처음 열린 예술위 회의에서는 이런 대화가 오갑니다. |
| 찰칵거리는 소리. | |
| 이때, 문예위 직원과 예술위원 1, 2가 들어온다. | |

예술위원1	저 위원장님, 연극부문을 보시면 무용이나 음악, 전통예술에 비해서 지원 선정 단체 수나 지원 인원 수가 현저하게 적습니다. 정부와의 협의 과정에서 제외되는 단체들이 다른 분야에 비해서 많기 때문이지요.
박명진 위원장	이건 회의록에 기록하지 마세요. 기록할 수 없는 이야기니까요.
문예위 직원	네. 알겠습니다. 일단 정부 기록물이라 기록은 해두고 나중에 수정하겠습니다.
예술위원2	아니, 기록할 수 없는 이유로 배제된 단체들이 너무 많아요. 지원 심의를 할 때마다 정부 지시에 매번 이렇게 무방비 상태로 예술위가 존재해도 되는 겁니까? 위원장님, 어떻게 생각하십니까?
박명진 위원장	저도 최근에 보고를 받았습시다. 제가 전체적으로 검토해보고, 이 문제를 어떻게 수습할 것인지 고민해보겠습니다.
예술위원1	아니, 이건 시스템의 문제입니다. 자꾸 청와대니 문체부니 개입을 하게 만들면 예술위는 뭐하러 존재하는 겁니까?
예술위원2	위에서 시키는 대로 할 거면 저희같은 문화예술위원은 왜 있는 거예요? 모여서 회의할 게 없잖아요?
박명진 위원장	자자, 기록할 수 없는 이야기는 그만하시고요... 이상으로 회의를 마치겠습니다.
문예위 직원	안녕히 가세요. 회의비는 곧바로 송금하도록 하겠습니다.
투덜거리지만, 계좌 번호를 말하고 사인하고 나가는 예술위원 1, 2.	
문예위 직원	위원장님, 문체부로부터 지시가 내려왔습니다. 이 사람, 저 사람, 이 단체, 저 단체를 배제하라는데요. 그런데, 심사위원들이 말을 듣지 않아 심의가 중단된 상태입니다. 어떻게 할까요?
박명진 위원장	음... 권영빈 전임위원장 때는 어떻게 했나요?
문예위 직원	잘... 했습니다.
박명진 위원장	그래요. 우리도 잘... 해봅시다. 사업이 지연되면 민원이 많아지니까, 웬만하면 빨리 빨리 처리하세요. 자, 내 사인...
박명진 위원장, 서류에 사인을 하기 시작한다.	
윤관석 위원(배우)	박명진 위원장은 재임 기간인 2015년 6월부터 2016년 9월까지, 예술위 심의위원으로 선정된 후보자를 배제하거나, 지원사업에서 특정 문화예술인, 단체의 지원을 배제하는 등 총 255건을 배제하였습니다.
유은혜 위원(배우)	한때 한국언론학계의 좌장으로서 많은 존경을 받던 지식인의 어처구니 없는 몰락은

전문가로 불리는 지식인들이 얼마나 공적인 책임감에 무감각한지 보여주고 있습니다.

윤관석 위원(배우) 저희 공연에서 자주 불려 나오신 김종덕 장관과 박명진 위원장같은 교수 출신의 관료들은 어디선가 여러분들의 제자들이 여러분들을 지켜보고 있다는 사실을 잊지 마시기 바랍니다.

얼마 전까지도 박근혜-김기춘의 지시로 블랙리스트 작성과 수행에 일임을 담당하고 있던 공무원들은 프랑스 대사로, 국립국악원 검열 사건을 일으킨 공무원은 런던 문화원장으로, 문화예술위원회의 검열 사건을 수행한 공무원은 평창올림픽TF팀으로 가 있다. 그리고 구속된 장관들을 뒷받침하며, '건전콘텐츠TF 팀장을 맡아 검열을 수행한 송수근 당시 문체부 기획조정실장이 과장 이하 셀프 면책을 선언했던 공무원들은 어느 새 피해자가 되어 법정에서 자신들을 적극 보호하는 증언을 내놓는다. 만약 이런 상황이 그저 무마되면서 지속된다면, 공무원 사회에서는 언제라도 헌법적 가치보다는 현재의 국가권력에 충실하는 것이 훨씬 가치있는 판단이라고 생각할 것입니다. 이제 대통령은 탄핵의 대상이 될 수 있는 시대가 왔다고 하더라도 여전히 관료주의의 안전 장치는 아직 풀리지 않고 있습니다.

『국가공무원 복무규정』 제4조 제2항

공무원은 직무를 수행할 때 종교 등에 따른 차별 없이 공정하게 업무를 처리하여야 한다.

일제강점기에 모두가 친일 행위를 한 것이 아니었듯이 박근혜 정부 하에 모두가 평범함을 가장한 악당들은 아니었다. 내부고발자가 되어 자신의 자리를 박차고 나온 사람들도 있고, 부당한 징계나 처벌로 곤혹스런 시간을 견뎌야 했던 사람들도 있다. 그렇기에 어쩔 수 없었다는 동정과 연민만으로는 근본적인 문제를 해결할 수 없다.

영상 화면	정관용의 시사자키 영상 이미지
영상 자막	2015년 10월 18일 팝업씨어터 공연 방해 사건
앵커	청와대로부터 내려온 블랙리스트는 문체부와 예술위 전체를 병들게 만들었으며, 이를 시행한 공무원들의 끊임없는 변명으로 되돌아 왔습니다. 그러나 유사 이래 최고의 위기를 맞은 문체부와 예술위 직원들 가운데에서 잊을 수 없는 진실한 고백이 나오기도 했습니다. 2015년 10월 18일 팝업 씨어터 공연 방해 사건에 대해 용감하게 내부고발에 나선 한 국공연예술센터 직원 〇〇〇 씨를 기억해야 할 것입니다.

정관용 그런데 그 〇〇〇 씨의 상사들이 한 행동들을 지금 언론에, 어찌 보면 양심 선언 비슷하게 하시는 거네요?

〇〇〇 우선은 저에게 내려왔던 일들 그리고 이런 지시와 그 공연 방해 자체가 부당한 행동이라고 생각이 되었습니다. 저는 공연예술센터에서 공공기관에서 일을 하는 사람이고 제가 이 일을 하면서 해야 되는 일은 아티스트와 관객이 만나는 일을 도와주는 역할이라고 생각을 했는데요. 실은 현장에서 제가 이번 사태를 겪으면서 제가 그런 일을 하지 않고 오히려 공연을 관객들하고 만나지 못하게 하는, 방해하는 그런 죄를 짓고 있다는 생각을 했습니다. 그래서 이 일을 이렇게 알리고 이렇게 말해야 한다고 생각했습니다. 그래야 제가 일을 잘 하고 있는 거라고 생각을 했습니다.

정관용 그런 행동이 벌어진 후에 징계를 받거나 하지 않았습니까?

〇〇〇 아직까지는 징계가 없었고 제가 어제 그 일이 일어난 연출가들의 민원 같은 것이 노출되면서 저한테 확인하시고 각각 본부장님과 문화사업부장님께서 저한테 해명을 하셨습니다. 그런데 문화사업부장님께서 저한테 해명을 하셨습니다. 그런데 문화사업부장님께서 올리신 사과문의 글조차 진실이 아니고 거짓말입니다. 물론 거기에 느끼는 미안함과 괴로움은 저도 진심이라고 생각하지만 그 전후 사정은 다 거짓말이고 저한테 해명하신 본부장님조차 대책 회의를 하지 않았다는 거짓말을 하셨습니다. 아직까지는 제가 그런 징계를 구체적으로 받은 것은 없고 어제 이런 사건 개요에 대해서 위원장님께 메일을 드렸습니다.

정관용 그나저나 〇〇〇 씨는 지금 한국공연예술센터 직원이죠.

〇〇〇 네, 한국문화예술위원회 공연예술센터 직원입니다.

정관용 네. 연극계 요즘의 동향 말씀 들어봤습니다. 특히 우리 〇〇〇 씨, 신분상에 변화가 생길 것처럼 보이네요. 안그래요?

〇〇〇 너무 무섭고 두렵습니다.

조명, 서서히 어두워진다.

영상 자막 결국 〇〇〇 씨는 한국공연예술센터를 그만두었다고 한다.

〇〇〇 씨가 무슨 일을 하고 있는지는 알지 못한다.

황현산 예술위원장을 새롭게 맞이한 한국문화예술위원회는 블랙리스트 집행기관으로 전락한 예술위를 바로 세운다고 한다.

그 가운데 가장 먼저 할 일은 〇〇〇 씨를 찾는 것이 아닐까?

〇〇〇 씨의 고백은 지난 시절 오명으로 얼룩진 예술위의 유일한 양심일 것이다.

무엇보다 박근혜 정부의 난제를 풀기 위해서는 인적 청산이 급선무이다. 그것은 부패한 정치권력의 맨폭대기에서부터 스스로 소박한 공무 수행자라고 자신을 합리화시키는 준공무원에 이르기까지 마찬가지이다. 공인으로서의 권력은 유지하면서 책임으로부터는 자유로운 문화예술계 공무원들의 인적 청산이 필요하다. 국정감사장에서는 위증을 일삼고, 검열의 수행자로서 거짓된 해명을 하고, 끊임없이 사실과 다른 인터뷰를 늘어놓는 관료들을 보는 부끄러움을 더 이상 인내할 수 없다. 문화권력의 이너서클 안에서 작동하고 있는 검열과 블랙리스트는 결국, 인재이다. 공공기관이 정부로부터 법적, 제도적인 독립성이 보장되어 있지 않다면, 전문가를 자처하는 누군가가 현장예술가들의 아무런 견제도 받지 않은 채, 질문을 받지 않는 지도자처럼 독단과 독선을 일삼을 수 있게 될 것이다.

4. 2016년 겨울 연극계의 『검열백서』, 그리고 그 이후

연극계 또한 이러한 문제에서 자유로울 수 없다. 박근혜 정부를 출범시킨 선거 캠프에서 맹활약한 연극계의 선배들은 이후에 공공기관의 주요한 수장이 되거나 연극계의 대표성을 띄는 위원 등을 역임하며 공적인 역할을 담당해 왔다. 심지어 민선의 한국연극협회 선거에 국정원이 개입되었다는 증거들은 연극계 전체를 공황 상태에 빠뜨리고 있다. 정권의 정당성이 상실된 현실에서 여전히 자리를 보전하고 있는 선배들의 모습을 보면, 이 정권의 특징이 그랬듯이 책임을 통감하는 누구의 양심적인 목소리도 들을 수가 없다. 덧붙여 정치적 운명 공동체라기보다는 이익집단에 불과했기에 그분들의 공적인 목소리는 들을 수가 없다. 공인으로서의 권력은 유지하면서 책임으로부터는 자유로운 연극계의 선배들에게 많은 후배들이 그들에 대한 존경을 거두고 있다는 사실을 꼭 알려드리고 싶다.

영상 화면	〈검열언어의 정치학: 두 개의 국민〉과 〈검열언어의 정치학: 김똥똥의 비망록〉 공연 포스터가 뜬다.
원정	이 장면은 저희들이 이번 공연을 준비하면서 가장 고민스러웠던 장면입니다. 사실 박근혜, 김기춘, 조윤선, 김종덕, 박명진 등등의 이름을 이 무대에서 부르는 것은 그렇게 어려운 일이 아니었습니다. 왜냐하면 개인적으로 만난 적도 없으며, 앞으로 개인적으로 만난 일이 없을 테니까요.
운철	그러나 15년 째 '드림플레이'라는 이름으로 연극을 하고 있는 저희들은 오래도록 수많은 연극인들을 만나 왔으며, 또 앞으로도 수많은 연극인들을 만나게 될 것입니다.

민영	2015년부터 시작된 연극인들의 블랙리스트에 대한 저항은 3년이 지난 현재에도 지속되고 있습니다. 그러나 모든 연극인들의 궁극적인 관심은 청와대나 문체부가 아니라, 어디까지나 연극하는 현장에 있을 것입니다.
정식	블랙리스트 1심 재판과 2심 재판, 그리고 블랙리스트 조사위원회의 조사 과정에서 속속들이 드러나고 있는 것은 바로 현장 연극인들 가운데 블랙리스트의 실행자들이 존재한다는 사실입니다. 혜화동과 대학로 거리에서, 공공극장의 로비에서, 카페나 호프집에서 언제든지 만나볼 수 있는 분들입니다.
유미	그 분들 가운데 누군가는 여전히 지원 사업의 서류들을 검토하고, 인터뷰 심사를 하고, 공공극장에서 제작 및 연출에 참여하고, 연극인들의 공식적인 협회를 이끌기도 하고, 공연에 관한 비평의 글을 쓰고, 학생들을 가르치기도 합니다.
진성	차라리 모르는 것이 낫겠다는 생각도 해 보았습니다. 어차피 블랙리스트를 실행할 만한 위치에 있는 분들이라면, 그분들이 사는 연극계의 주류는 나중에도 결코 바뀌지 않을 거라고 생각했으니까요.
우성	이 작품을 하면서 즐거웠던 적도 많았지만, 가장 괴로웠던 점은 자꾸 누군가를 미워할 수밖에 없다는 사실이었습니다. 제 안에서 저도 모르게 알 수 없는 불신감이 자리 잡았으며, 연극인, 연극계, 연극판, 연극 동네 같은 말들에 제 자신을 포함시키고 싶지 않기도 했습니다.
세환	저희들이 이 공연을 한다고 해서 세상이 엄청나게 바뀔 거라고 기대하지도 않지만, 저희들이 외면한다고 해서 그 사실이 없었던 것처럼 사라지는 것도 아닐 것입니다.
원정	그래서 저희들은 연극계 전반에서 밝혀지고 있는 사실들을 몇 가지 지적하기로 했습니다.
운철	정OO 한국연극협회 이사장님, 당시에 한국문화예술위원회 예술위원이셨죠. 2015년 5월 29일에 최초로 블랙리스트를 인지하셨다고 하셨는데, 실상 2014년 3월 28일 개최되었던 예술위 전체회의에서 블랙리스트를 전달받았다는 사실을 확인했습니다.
민영	연극 분야를 대표하는 예술위원은 바로 정OO 선생님 한 분이겠습니까. 과연 연극계를 대표하시는 분이 맞습니까?
유미	고(故) 최고은 작가의 죽음에 계기가 되어서 설립된 한국예술인복지재단에서도 블랙리스트가 적용되었다는 사실이 확인되었습니다. 가난한 예술가의 죽음으로 설립된 기관인 한국예술인복지재단이 예술인들을 블랙리스트로 배제했다는 점에서 특별히 심각한 문제가 아닐 수 없습니다.
정식	박계배 전 예술인복지재단대표는 예술인복지재단사업 이외에도 문체부 블랙리스트 동향 보고에도 가담한 혐의를 받고 있습니다. 연극인들에게 부끄럽지 않습니까?
진성	한국문화예술위원회가 2015년 10월27일 ‘공연예술발표공간 지원사업’ 등에서 친정부 성향의 심사위원과 블랙리스트 명단을 사전 공유하고 블랙리스트 배제 방법까지 협의한 뒤 심사 과정을 주도하면서 배제까지 했음이 확인되었습니다.

우성	이 사업은 000 전 국립극장장과 000 전 한국공연프로듀서협회 회장이 심사위원으로 참여했습니다. 연극 동료들을 배제하면서까지 그런 자리를 유지하실 수 있는 비결은 무엇일까요?
세환	제가 경험한 연극계는 무엇보다 선배와 후배, 스승과 제자라는 인간적인 관계에서 자유롭지 못하고, 언제나 위,아래를 알아봐야 하는 분위기가 지배적이었습니다. 그러나 이번 블랙리스트 사건은 그런 인식의 전환을 가져왔습니다. 공인으로서의 권력은 유지하면서 책임으로부터 자유로운 연극계의 선배들에게 많은 후배들이 그들에 대한 존경을 거두고 있다는 사실을 꼭 알려드리고 싶습니다.
원정	지금까지, 위아래를 몰라보기 시작한 드림플레이 테제21이었습니다.

이러한 문제의식에 공감하고 있는 연극인들을 중심으로 『검열백서』는 박근혜 정부의 문화 부역자들과 그 활약상을 팩트를 중심으로 기록해 왔다. 2016년 12월 26일 검열백서준비위원회의 발족 포럼을 시작으로 예술 검열과 블랙리스트 사건에 본질과 협력자들에 대한 비판적 관점에 관한 논의를 시작해 왔다. 정권이 바뀌어도 연극계 기득권 동맹은 바뀌지 않고, 뒷선을 핑계로 고위 관료부터 말단 직원에 이르기까지 아무도 책임지지 않는 현실에서 적어도 실제 자행된 사실 만큼은 정리하여 역사적인 기록으로 남길 것이다. 기록이 이루어져야만 잊혀지지 않을 것이고, 똑같은 어리석음을 범하지 않을 것이며, 훗날에도 책임을 물을 수 있을 것이다.

현재 문재인 정부의 적폐청산의 실천으로 블랙리스트 조사위원회와 제도개선위원회가 활발하게 움직이고 있다. 최근에 현재의 상황에 대한 국민보고회와 다양한 토론회를 개최하여 현장과의 소통에 노력하는 것을 응원하고 있다. 그러나 구체적인 대안들을 연구하는 과정에서 행여나 사건의 본질적인 의미를 잊지 말아야 할 것이다.

문체부·문예위가 청와대의 지시를 받아서 검열을 수행한 것은 예술가를 통제하여 궁극적으로 전국민의 표현·양심의 자유를 억압하려는 목적이었다. 문체부·문예위가 수행한 것은 전국민의 기본권을 침해한 반헌법적 행위였음이 본질이다. 그러나 그들이 그랬듯이 정책적인 대안들은 예술가들을 구제하려 하거나 위로하려고 대책을 세운다.

우리가 문체부와 소통하면서 궁극적으로 던져야 할 질문은 예술가의 권익을 보호하는 법률 이전에 헌법을 위반하는 공무 수행자를 처벌하는 법률적 책임, 그리고 정치적 책임, 도의적 책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 과연 문체부·문예위에 적용되고 있는지, 국민의 이름으로 물어야 할 것이다. 지난 검열 정국에서 보았듯이 문체부가 서둘러 이번 사태

에 대한 수습책으로 내놓은 법률과 정책 대안에서 과연 자신들의 관료주의의 문제에 대한 책임있는 자세와 개선의 가능성을 찾을 수 있을까? 검열과 블랙리스트의 수행이 법률의 미비와 정책적인 오류 때문에 빚어진 사건이라고 호도했던 것을 잊어서는 안 될 것이다.

모든 일에는 순서가 있다. 지난 겨울 예술검열과 블랙리스트 문제에 저항하면서 우리는 공무원들의 무책임한 관료주의에서 인격과 영혼을 발견할 수 없었다. 서둘러 자신들의 잘못을 뉘고, 다음 정치 권력과 협의를 통해 관료주의를 유지하려는 행보 때문에 『검열백서』를 통해서 차근차근 제동을 걸었던 것이다. 그들의 대안과 사과는 민간차원의 『검열백서』의 필요성을 불러 일으켰다. 무엇이 어느 부분에서 어떻게 잘못되었고, 그때마다 공적인 언어로 얼마나 많은 거짓을 말했으며, 그러한 책임이 누구에게까지 있었는지 정밀한 탐색을 지속할 것이다. 왜냐하면 우리는 국민을 관객으로 맞이하는 예술가이기 때문이다.

우리 눈 앞에 벌어지고 있는 거짓과 부정의 상황들에 눈감으면서, 진실을 추구하는 무대를 꿈꾸는 것처럼 극장에서 관객들을 맞이할 수는 없을 것이다. 우리의 예술이 우리 스스로를 속이는 그런 박제로 전락하기 전에 우리는 예술공동체의 공적 질서를 회복하는 양심적인 소통을 지속해 나갈 것이다.

Ⅰ 첨부 Ⅰ 김기춘 외 6인 법정 최고형 촉구 성명서

수신

서울고등법원 형사3부(부장판사 조영철)

(김기춘 외 6인 ‘2017노2425 직권남용권리행사방해 등’ 담당 재판부)

발신

문화예술인 선언 참여 문화예술인들,

대학로X포럼, 문화연대, 무용인 희망연대 오롯,

적폐청산과 문화민주주의를 위한 문화예술대책위원회 등 문화예술네트워크 및 단체

블랙리스트 국가범죄 2심 판결(2018. 1. 23.)에 앞서 현장 예술가들은 재판부의 판결에 대한 심각한 우려와 함께, 보다 현명한 판결을 촉구한다.

그 동안 일련의 블랙리스트 국가범죄 사건에 대한 특별 검사의 수사가 진행되어 2017년 7월에는 1심 판결이 이루어졌고, 대다수 피고인들의 항소로 인해 2017년 12월에는 2심 재판이 진행되었으며, 2018년 1월 23일에는 2심 판결이 예정되어 있다. 그러나 특별검사에 의해서 구성된 법적 공방은 청와대와 문체부, 문체부 산하기관 담당자들이 서로 피해자와 피의자 역할을 맡고 있으며, 우리 예술가들은 여전히 방청객의 자리만 주어질 따름이다.

지난 연말에 진행된 블랙리스트 국가범죄사건 2심 재판에서 피의자 박근혜는 여전히 출석하지 않았고, 김기춘은 블랙리스트의 위법성을 전혀 인정하지 않았으며, 조윤선은 일체의 혐의를 부인하였고, 블랙리스트 피의자로 기소조차 되지 않은 박명진은 문예위 회의록 조작으로 범죄사실이 밝혀졌음에도 결국 집행유예를 선고 받았다. 또한 문체부와 산하기관의 공무원들은 상급기관의 지시를 그저 따를 수밖에 없었던 피해자 행세로 연일 책임을 회피하기에 급급했다.

지난 2017년 7월에 있었던 1심 판결 당시 재판부는 “대통령은 보수주의를 표방하고 당선되었기에 보수주의를 지지하는 국민들을 그 지지 기반으로 하고 있는데, 문화예술계 지원사업과 관련하여 ‘좌파에 대한 지원 축소와 우파에 대한 지원 확대’를 표방한 것 자체가 헌법이나 법령에 위반한다고 볼 수 없다”는 판결을 내렸다. 이는 “대통령을 비롯한 국가공무원들은 국민 전체를 대표한다”는 『헌법』 제7조 제1항을 무시한 반헌법적인 판결이었다.

또한 피의자 김기춘의 양형 사유로 박정희 유신정권 시절 훈장을 받은 것과 국가유공자 지정을 받은 것을 참작한다는 판결, 피의자 조운선의 범죄 행위를 인정하면서도 집행유예를 선고하는 등 어처구니없는 위헌적인 판결을 목격했다. 이러한 무책임한 판결의 양상은 영혼없는 공무원들의 피해자 행세를 부추기면서 현장 예술가들의 불신을 가중시켰다.

지난 1심 판결과 2심 재판과정을 돌이켜 볼 때, 1월23일에 예정된 2심 판결에 대해 심각한 우려를 금할 수 없다. 이에 현장 예술가들은 2심 판결을 앞둔 재판부가 국가범죄로서의 블랙리스트 사건에 대한 명확한 인식과 더불어, 보다 현명한 판결을 내릴 것을 촉구한다.

(동의하시는 분들의 서명을 받습니다. 리플을 부탁드립니다.)

강대영 강미선 강보름 강선영 강윤주
 강정일 강주미 강현우 강훈구 고연옥
 공재민 공하성 곽유평 곽혜은 구자윤
 권금상 권남희 권민영 권병길 권석린
 권윤애 권은비 권정훈 권주영 김경미
 김경욱 김경익 김국호 김남진 김도형
 김동완 김로사 김명집 김명화 김묘진
 김미도 김미란 김미량 김미현 김민서
 김민승 김민정 김본이 김봉건 김사빈
 김상철 김상훈 김서령 김성환 김석주
 김선화 김세환 김선기 김선이 김성수
 김성윤 김소담 김소연 김소형 김수정
 김수희 김숙현 김신록 김신혜 김여래
 김연민 김연재 김예림 김우성 김원정
 김유미 김유진 김유정 김윤규 김윤진
 김윤희 김은실 김일호 김장언 김재상
 김재엽 김 정 김정민 김정아 김종태
 김주영 김지성 김지수 김지영 김지윤
 김지은 김진만 김진성 김청순 김추월
 김태웅 김태형 김평수 김 향 김 현
 김혜연 김효진 나희경 남기현 남명렬

남성주 남인우 노현우 류주연 맹봉학
 목 소 문경태 문상희 문선주 문희정
 민경현 박근하 박근형 박기원 박기춘
 박상봉 박상준 박상현 박새라 박선영
 박성연 박성혜 박세연 박소산 박소정
 박소현 박수빈 박수정 박아름 박연숙
 박연술 박용수 박유밀 박윤희 박장렬
 박정민 박정희 박종태 박주희 박지일
 박진아 박찬국 박창순 박창호 박하늘
 박현지 박효진 박희은 박희정 방영미
 방혜영 배진만 백석현 백소희 백순원
 백승무 백운철 백익남 변우균 변정주
 부새롬 서미경 서민균 서유덕 서정식
 서지영 서 철 성기웅 성노진 성수정
 손미란 손상규 손진호 손혜정 송경화
 송수연 송 윤 송윤정 송이원 송정안
 송주원 신문성 신운섭 신유아 신은경
 신창주 신태환 신헌종 심영민 심재욱
 안성민 안성현 양동탁 양은주 양종욱
 양진호 엄현희 오민정 오세곤 오수현
 오주원 오준석 오호진 우수진 우미화
 우정국 원규리 원용진 원지영 유성진
 유수미 유승일 유인수 유종연 유준원
 유재현 유정숙 윤기현 윤성은 윤수련
 윤안나 윤정환 윤한솔 윤혜숙 이강호
 이경미 이경성 이광석 이기문 이기쁨
 이금구 이다영 이다혜 이대택 이동민
 이동선 이동연 이동영 이동욱 이두찬
 이래은 이 리 이명행 이명희 이미라
 이미혜 이보람 이상혁 이상홍 이새롬

이성원 이소영 이 송 이승구 이승훈
 이시은 이연정 이연주 이영숙 이영진
 이우천 이원재 이원재 이윤재 이은주
 이은준 이재상 이재영 이재은 이정은
 이종무 이종승 이종임 이주영 이준영
 이지수 이지해 이지현 이지현 이지혜
 이진아 이창훈 이한희 이현호 이해성
 이효립 임선아 임승태 임영준 임예지
 임인자 임정희 임정희 임형진 장병욱
 장봉태 장성익 장소익 장순향 장용철
 장우재 장은정 정용철 정의철 장지아
 장찬호 장항석 장혜전 장 호 장희재
 전강희 전국향 전성현 전인철 전정옥
 전정훈 전진모 정대용 정범철 정상영
 정성호 정승길 정안나 정양아 정영두
 정원옥 정유미 정진새 정진혁 정환희
 정혜미 정혜진 조광화 조남수 조시현
 조인형 조영규 조재현 조정근 조정민
 조진희 조충만 조하나 주혜원 지춘성
 차재성 채승훈 추연창 추은경 최문경
 최문석 최서은 최 원 최정우 최정환
 최준영 최준호 최지연 최지현 최현정
 최혜리 하연화 하재성 하형주 한갑수
 한상완 한수정 한우리 한재권 한정국
 허경미 황미영 황윤동 황이선 황지인
 허부영 현은영 홍기원 홍서정 홍성춘
 홍예련 홍예원 홍은아 홍재범 홍주영
 홍철희 ZenoKi

(2018년 1월19일 밤 12:30 현재 392명)

04

문화정책 평가체계의 문제점과 개선방안

김정수*

| 목 차 |

제1절 정책평가에 관한 개념적 고찰

1. 정책평가의 당위성
2. 정책평가의 목적
3. 정책평가의 한계: 오류 가능성

제2절 현행 문화정책 평가제도 개괄

제3절 총론적 차원의 문제점들

1. 신자유주의에 경도된 평가체계
2. 문화 및 문화정책의 특성 무시

제4절 각론적 차원의 문제점들

1. 상벌 위주의 평가결과 활용
2. 평가항목 및 지표체계 구성의 부적절성
3. 간접적 채점방식(서면심사)의 한계
4. 평가위원회의 전문성 및 일관성 부족
5. 평가등급의 강제배분
6. 산출 위주의 단기 평가

제5절 개선 방안

1. 정책평가체계에 문화와 문화정책의 특성 반영
2. 평가결과에 대한 인식의 전환
3. 학습이 가능한 정책평가로의 전환
4. 채점방식의 개선
5. 평가위원회의 구성 및 운영방식의 개선
6. 평가 주기의 개선
7. 기초평가와 집중평가의 이원화

* 한양대학교 행정학과 교수, 공공기관경영평가 및 문체부 자체평가위원

이 글의 목적은 우리나라의 문화정책 평가체계의 현황 및 문제점을 검토하고 개선방안을 모색하는 데 있다. 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하기 위해서는 현재 상황에 대한 진단이 필요하다. 그런데 체계적인 진단이 이루어지려면 먼저 분석의 기준이 될 개념적인 잣대가 제시되어야 한다. 따라서 먼저 정책평가에 관해 개념적으로 고찰한 후에 현행 문화정책 평가체계에 대해 간략히 기술한다. 그리고 총론적 차원과 각론적 차원에서 어떠한 문제점들이 있는지 살펴보고 마지막으로 개선 방안들에 대해 논의한다.

제1절 | 정책평가에 관한 개념적 고찰

1. 정책평가의 당위성

정책평가란 정책을 수립하고 집행한 후 어떠한 성과가 있었는지 검토해보는 작업이다. 정책은 특정한 목표를 달성하기 위한 대책이므로 정책을 시행한 후에는 당초 목표했던 바를 충실히 달성했는지 확인해볼 필요가 있다. 또한 만약 문제가 제대로 해결되지 않았다면 그 원인은 무엇인지 그리고 필요한 수정조치는 무엇인지 살펴봐야 한다.

가. 정책의 가설적 지위

정책이란 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 국가(정부)기관이 공식적으로 결정한 기본방침”이라고 정의할 수 있다(정정길, 2010: 35). 정책수단의 결정은 특정한 인과관계를 전제로 이루어진다. 만약 정책결정의 전제가 되는 인과관계지식이 잘못된 것이라면 정책수단의 선택 역시 잘못될 수밖에 없다. 그런데 인간의 지식과 추론은 불완전하기 마련이다. 정책담당자가 아무리 노력한다고 해도 항상 완벽한 지식으로 완벽한 결정을 내린다는 것은 불가능하다. 더구나 미래는 불확실하기 때문에 선택의 결과가 어떻게 될지 미리 정확하게 알 수는 없다.

이러한 맥락에서 정책은 마치 가설(hypothesis)과도 같다고 할 수 있다(Landau, 1977: 425). 정책결정의 정오(正誤) 여부를 미리 알 수 없기 때문이다. 과학연구에서는

참(true)일 것 같았던 가설이 나중에 거짓(false)으로 기각되는 경우가 드물지 않다. 마찬가지로 ‘정답’일 것이라 믿고 결정했던 정책이 목표달성에 실패한 ‘오답’일 가능성도 얼마든지 있다. 따라서 정책결정은 마치 가설수립과도 같다. 결정 당시에는 아무리 그럴듯해 보이는 정책이라도 실제로 집행한 후 정책오류(policy error)였다고 판명될 수 있다. 요컨대 모든 정책은 틀릴 가능성, 즉 ‘오류가능성(error-proneness)’을 항상 내포하고 있는 것이다.

정책의 평가 및 환류가 필요한 것은 바로 이 정책의 오류가능성에서 비롯된다. 오류 여부를 확인하는 것은 정책평가, 그리고 오류를 수정하는 것은 정책환류라고 할 수 있다. 정책을 평가한다는 것은 문제를 해결하기 위해 시행된 정책이 실제로 목표를 잘 달성했는지 여부를 확인하는 것이다. 즉, 정책을 집행한 결과 혹시 오류가 발생했는지, 오류가 있었다면 어떤 오류가 왜 발생했는지 등을 검토하는 것이다. 만약 목표달성에 실패했다면 그때 필요한 작업은 발견된 오류를 수정하는 것이다. 즉, 정책의 잘못되었던 부분을 찾아서 수정함으로써 미해결된 문제를 다시 해결한다는 것이다. 그래서 정책환류란 오류 수정 작업이라 할 수 있다.

나. 정책과 공적 자원

정책이란 공공의 문제를 해결하기 위한 정부의 의도적인 노력이다. 문제해결을 위해서는 필연적으로 각종 자원(돈, 시간, 지식, 인력 등)이 소요된다. 그런데 정부가 쓸 수 있는 가용자원(available resources)은 무한정 동원될 수 있는 것이 아니라 제한되어 있다. 따라서 가급적 최소한의 투입으로 최대한의 성과를 거둘 것이 요청된다. 특히 중요한 것은 정책에 투입되는 자원은 국민들로부터 추렴되어 위탁된 공적 자원이라는 사실이다. 이 때문에 정책에 투입된 자원이 효율적으로 활용되었는지 혹은 낭비되었는지 확인할 필요가 있다.

이런 측면에서 보면 정책평가란 공적 자원이 제대로 사용되었는지 검토하는 작업이다. 만약 당초의 목표가 달성되지 않고 문제가 제대로 해결되지 않았다면 그 정책에 투입된 공적 자원은 결국 낭비되었음을 뜻한다. 그런데 평가가 없다면 자원배분의 효율성 여부를 확인하는 것 자체가 불가능하다. 정책의 오류, 실수, 실패를 그냥 방치해둔다면 문제도 해결되지 않고 한정된 자원도 계속 낭비되는 것이 필연적이다. 하지만 정책평가를 통해 무엇이 얼마만큼 왜 잘못되었는지 파악할 수 있다면 그러한 정보를 이용해서 정책을 수정하는 일이 가능해진다. 따라서 정책평가와 환류는 제한된 공적 자원을 보다 효율적

으로 활용함으로써 더 많은 사회문제를 잘 해결하기 위해 꼭 필요한 작업이라 할 수 있다 (박홍윤, 2012).

다만 여기서 말하는 효율성이란 반드시 경제적 척도로 계산된 비용과 효과의 비율을 의미하는 것만은 아니다. 공공정책에서 사용되는 자원 및 추구하는 성과에는 돈으로 환산할 수 없는 소중한 사회적 가치들도 포함되기 때문이다(김정수, 2016: 41). 기계적인 효율성에 집착하다보면 자칫 그러한 비금전적·비물질적 가치들이 훼손될 우려도 있다. 따라서 정책에 투입된 공적 자원이 허투루 낭비되지 않도록 조심해야 하지만 그렇다고 효율성이라는 잣대를 무비판적으로 휘두르는 우를 범하지 않도록 유의해야 한다.

2. 정책평가의 목적

가. 관리 개선

정책평가의 가장 중요한 목적은 관리 개선(management improvement)에 있다(김정수, 2016: 332~333). 잘잘못을 따져서 벌을 주는 것보다는 무엇이 왜 어떻게 잘못되었는지를 파악하는 것이야말로 정책평가의 근본적인 목적이 되어야 한다. 평가를 통해 도출된 정보를 활용하여 조직 관리의 부족한 부분을 개선시킴으로써 앞으로는 정책을 좀 더 잘 운용할 수 있도록 하는 것이 핵심이라는 것이다. 정책평가의 핵심은 그 동안 잘못된 부분은 무엇이고 또 잘한 부분은 무엇인지, 잘못된 부분이 있다면 어떤 것이고 왜 무엇이 어떻게 잘못됐는지를 파악하는 데 있다. 그리고 이러한 정보를 바탕으로 해서 앞으로는 비슷한 실수를 되풀이하지 않고 좀 더 나은 정책을 결정하고 잘 집행할 수 있도록 개선해 보자는 것이다.

나. 학습

이러한 관리개선이 이뤄지기 위해 필요한 정보를 얻을 수 있다는 면에서 정책평가의 두 번째 중요한 목적은 학습(learning)이라고 할 수 있다. 평가 과정에서 인과관계를 검증하고 새로운 지식이 축적되면 효율적인 정책집행과 정책의 수정·보완·종결에 필요한 유용한 판단자료를 얻게 된다. 학습은 성공 사례를 통해서만 이루어지는 것이 결코 아니다. 평가 결과, 실령 당초 결정된 정책에 오류가 있었다고 밝혀진다고 해도 여전히 학습은 이루어진다. 최소한 그러한 결정은 문제해결에 별 도움이 되지 않는다는 새로운 지식

을 얻게 되기 때문이다. 결국 정책평가는 정책문제와 정책에 관한 우리의 부족한 지식을 향상시켜주는 학습의 기회가 되는 것이다.

다. 책임성 확보

그리고 여기에 더해서 책임성(accountability, 책무성) 확보 역시 정책평가의 중요한 목적이 될 수 있다. 정책 담당자들로 하여금 국민에 대한 책임감을 무겁게 느끼고 정책과정에서 최선을 다하도록 독려하기 위한 유용한 수단 하나가 바로 상벌제도이다. 하지만 잘잘못을 꼬치꼬치 따져서 책임을 묻고 상벌을 주는 것이 평가의 궁극적인 목적은 아니다. 유사한 실수를 되풀이하지 않고 좀 더 나은 정책을 만들고 집행할 수 있도록 도와주는 것이 정책평가의 가장 근본적이고 중요한 목적이다.

3. 정책평가의 한계: 오류 가능성

정책결정과정에서 오류가 발생할 수 있듯이 정책평가 역시 오류가 발생할 수 있다. 정책평가는 두 가지 핵심적인 판정으로 구성된다. 하나는 정책성과의 성공·실패 여부이며, 다른 하나는 정책과 성과 사이의 인과관계에 관한 것이다.

가. 정책성과의 성패 판정상의 오류 가능성

정책평가를 할 때 가장 우선적인 작업은 정책을 시행한 이후의 결과가 성공인지 아니면 실패인지에 대해 판단하는 것이다. 원론적으로 말한다면 당초의 목표를 충실하게 달성한 정책은 성공, 그렇지 못했다면 실패라는 판정을 내려야 할 것이다. 정책의 성패 여부에 대해 평가하는 상황을 다음 그림과 같이 구분해 볼 수 있다(김정수, 2016: 345).

[표-1] 정책 성패판정의 유형

실제성과	평가판정	
	성공	실패
성공	정확한 판정	제2종 오류
실패	제1종 오류	정확한 판정

정책의 실제 성과가 본질적으로 성공인가 실패인가, 그리고 정책결과에 대하여 성공이라 판정하는가 아니면 실패라고 판정하는가에 따라 구분해 보면 네 가지 가능한 상황이 나오게 된다. 실제로 성공한 정책을 성공작이라고 평가하거나 혹은 실패한 정책을 실패작이라고 평가했다면 그러한 판정은 정확한 판단이다. 나머지 두 개 상황은 정책의 성패 판정에 오류가 있는 경우이다. 본질적으로는 형편없는 실패인데 그럼에도 불구하고 평가자가 성공이라고 판정했다면 그러한 판단은 잘못된 판단이다. 이러한 경우를 제1종 오류(Type I Error)라고 한다. 반대로 실제로는 대단히 성공적인 정책임에도 불구하고 평가하는 사람이 실패라고 판정했다면 이 역시 잘못된 판단이다. 이러한 경우를 제2종 오류(Type II Error)라고 한다. 한편 문제의 정의 자체가 잘못되었다면 또 다른 오류가 발생하게 된다. 즉, 설정된 목표가 문제의 본질에서 벗어나거나 혹은 성과를 측정하는 지표가 원래의 정책목표를 제대로 반영하지 못하는 경우 정책의 성패를 따지는 것 자체가 무의미해질 수 있다. 이러한 경우를 제3종 오류(Type III Error)라고 한다.

정책의 성패판정에서 오류가 발생하는 이유에 대해서는 크게 두 가지 원천을 생각해볼 수 있다. 첫 번째는 정책평가를 담당하는 사람들이 전문가가 아닌 경우이다. 이 경우를 다시 두 가지로 구분해볼 수 있다. 하나는 각 정책사안에 대한 전문가가 아닌 사람들이 정책을 평가하는 경우이다. 예를 들어서 문화정책의 경우, 문화와 예술이라는 사안에 대한 정통한 지식을 가지고 있는 전문가들이 참여할 때 좀 더 정확한 평가를 할 수 있을 것이다. 다른 하나는 문화예술에 대해서는 전문가라고 하더라도 정책평가에 관해서는 충분한 전문지식이 없는 사람들이 정책을 평가하는 경우이다. 정책평가의 기본 논리나 방법론 등에 대해 제대로 훈련받지 못하고 이해가 부족하다면 잘못된 평가를 할 수 있다는 것이다. 두 번째는 평가과정에서 의도적인 편향이나 왜곡이 개입되는 경우이다. 실제로 정책을 평가할 때에는 여러가지 기준과 수치들이 사용되기 마련이다. 똑같은 정책결과라고 해도 평가과정에서 어떤 기준과 지표를 사용하고 어떻게 가중치를 부여하느냐 등에 따라서 완전히 다른 평가결과가 나올 수 있다. 또한 평가대상이 단기적인 산출(output)이 아니면 장기적인 영향(impact)이냐에 따라서도 평가판정은 달라질 수 있다. 보다 근본적으로는 평가체계를 구성하는 일 자체가 가치지향적 행위이기 때문에 완전히 객관적인 정책평가란 불가능하다. 그렇기 때문에 정책성과의 성패판정에 있어서 의도적인 왜곡이 얼마든지 있을 수 있는 것이다.

나. 정책과 성과 사이의 인과관계 판정상의 오류 가능성

정책을 평가할 때 또 하나 중요한 것은 정책과 그 성과 사이의 인과관계(causal relationship)를 확인하는 작업이다. 그런데 이는 결코 쉽지 않은 일이다. 과학적 연구방법론 관점에서 본다면 타당성 있는 인과관계 추정을 위해서는 실험적 설계(experimental design)가 필요하다. 즉, 실험집단(experimental group)과 통제집단(control group)이 있어야 하고, 각 집단에 대한 정책 시행 전의 측정값(pre-test score)과 시행 후의 측정값(post-test score)이 있어야 한다. 보다 엄정한 진실험(true experiment)이 되려면 실험집단과 통제집단의 동질성이 확보되어야 한다. 하지만 현실의 정책평가 과정에서는 비용 등의 이유로 인해 이렇게 엄격한 조건을 갖추는 것은 거의 불가능하다. 이러한 조건이 갖추어지지 않은 비실험적 설계(non-experimental design)의 경우에는 성숙효과 혹은 선정효과로 인해 인과관계 추정에 오류가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라 허위관계, 혼란변수, 크리밍효과, 호오돈효과 등 인과관계 추정의 타당성을 저해하는 여러 가지 장애요인들이 존재한다.

정책과 성과 사이의 인과관계가 명확히 확인되지 않는다면 정책의 성과를 평가하는 것 자체가 무의미해질 수 있다. 어떤 정책이 성공적이었다는 것은 그 정책으로 인하여 문제 상황이 잘 해결되었음을 의미한다. 그런데 정책이 집행된 후에 관측되는 상황이 반드시 정책 때문에 야기된 결과라는 보장은 없다. 정책은 아무런 영향을 미치지 못했는데 무언가 다른 요인 때문에 상황이 변화되었을 수도 있기 때문이다. 만약 정책집행 후의 성과(로 보이는 상황)가 정책이 아닌 다른 원인에 의해 야기된 것이라면 이를 두고 정책의 성공이라고 평가할 수는 없다. 따라서 정책과 성과 사이의 인과관계 판정에 만약 오류가 있다면 정책성과에 대한 성패판정 자체가 완전히 타당성을 잃게 되는 것이다.

제2절 | 현행 문화정책 평가제도 개괄

현재 우리나라의 정부 및 공공기관의 업무평가는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 정부업무평가기본법에 의한 중앙행정기관 및 지방자치단체 평가이다. 중앙행정기관에 대한 평가는 다시 특정평가와 자체평가로 나누어진다. 특정평가는 국무총리실 주관

으로 43개 중앙행정기관(장관급 23개, 차관급 20개)을 대상으로 시행되는 평가이다. 평가항목으로는 국정과제, 일자리 창출, 규제개혁, 정책소통, 국민만족도를 비롯하여 9개가 있다. 자체평가는 중앙행정기관장의 책임 하에 소관 정책 등을 자체평가위원회를 구성하여 평가하는 것이다. 2017년도 문화체육관광부의 성과관리 시행계획에 의하면 총 67개의 관리과제가 평가대상으로 선정되었고 이를 평가하기 총 157개의 성과지표가 제시되었다.

두 번째는 공공기관에 대한 경영실적 평가가 있는데 이는 다시 두 가지로 나누어진다. 하나는 공공기관 운영에 관한 법률에 의거하여 기획재정부가 주관하는 공기업 및 준정부기관에 대한 경영실적 평가이다. 이 중 문화와 관련된 기관으로는 국제방송교류재단, 영화진흥위원회, 문화예술위원회, 콘텐츠진흥원, 아시아문화원 등이 있다. 다른 하나는 문화체육관광부 주관으로 산하 공공기관 및 단체들을 대상으로 경영실적을 평가하는 것이다. 2017년의 경우, 예술인복지재단을 비롯하여 총 24개의 공공기관과 국립오페라단을 비롯한 총 10개의 주요단체가 평가의 대상이다.

제3절 | 총론적 차원의 문제점들

정책평가에 있어서 근본적인 이슈는 평가체계 자체의 적합성이다. 즉 평가체계가 과연 해당 정책사안의 본질적인 속성을 얼마나 잘 간파하느냐 하는 것이다. 정책사안의 본질을 제대로 반영하지 못하는 평가체계는 마치 사이즈가 맞지 않는 등산화를 신는 것과도 같다. 평가자와 피평가자 모두를 불편하게 만들 뿐 아니라 더 나아가 피평가자의 행태를 바람직하지 않은 방향으로 왜곡시킬 위험까지 있기 때문이다.

1. 신자유주의에 경도된 평가체계

현재 우리나라 문화정책 평가시스템의 가장 심각한 문제점은 신자유주의 이데올로기에 심하게 경도되어 있다는 사실이다. 정부 및 공공기관의 업무평가 과정에서 공식적으로 사용되는 용어들을 보면 민간기업들이 경영현장에서 흔히 쓰는 용어들이 그대로 사용되고 있다. 예를 들어 ‘경영전략’, ‘경영실적’, ‘경영효율성’, ‘경영관리’, ‘성과관리’, ‘관

리역량' 등은 전통적으로 사기업을 경영할 때 흔히 사용되는 용어들이다. 이러한 기업 비즈니스 용어들이 정부의 업무평가에도 그대로 사용되고 있는 것은 시장과 기업의 우위를 당연시하는 신자유주의적 마인드가 공공행정에도 깊이 침투해있음을 단적으로 보여준다. 즉 기업을 평가하는 데 쓰는 잣대를 정부·공공기관의 평가에 그대로 적용시킨다는 것이다.

1980년대 후반 미국에서부터 확산되기 시작한 신자유주의 사조는 1990년대 들어와 소위 '기업가적 정부'를 강조하는 신공공관리론으로 구체화되었다. 우리나라에서 신공공관리론이 행정의 지배적 이념으로 자리잡게 된 데에는 1997년의 IMF 외환위기가 크게 작용했다. 김대중 정부는 당시의 국가적 위기를 극복하기 위해 신공공관리론에 입각한 정부혁신 작업을 강력히 추진했기 때문이다. 신공공관리론의 핵심은 정부의 '성과'를 향상시키기 위해 민간기업의 관리기법을 정부 관료제에 이식한다는 데 있다(이중수, 2013: 112). 전통적인 관료제의 병폐들을 시정하고 행정개혁을 이루기 위해서는 경영학에서 발전되어온 성과관리 기법들을 행정에 적용시켜야 한다고 주장한다. 성과에 기초한 관리, 인센티브 메커니즘, 고객만족 경영, 마케팅 기법 등 기업의 경영원리와 관리기법들을 행정에 도입해서 정부의 성과 향상과 효율성 제고를 도모해야 한다는 것이다(이중수 외, 2014: 88).

이러한 신공공관리론이 오늘날 행정의 지배적 이데올로기로 고착됨으로 인해 긍정적인 측면도 있지만 심각한 부작용도 있음을 부인할 수 없다. 사실 행정과 경영은 서로 유사점도 있기 때문에 정부 조직관리 및 업무성과에 있어서 경영기법의 도움을 받을 여지도 없지는 않다. 하지만 기업이 활동하는 시장이라는 사적 영역과 정부가 활동하는 공공부문은 여러 면에서 본질적으로 다른 것이 사실이다. 기업과는 달리 정부는 국익과 공익에 대한 책임을 져야 하는 존재이다. 공익이라는 것은 단순히 비용절감이나 효율성과 같이 경영에서 중시되는 가치 이상의 사회적 가치들의 총합이다. 정부 및 공공기관이 수행하는 업무들은 대개 그 성과를 정확히 측정하기도 어렵고 화폐가치로 환산하기도 불가능하다. 더구나 정의롭고 공정한 사회를 만들어가는 일은 비용이 많이 든다고 해서 혹은 효율성이 떨어진다고 해서 포기해야 할 일이 결코 아니다. 정부는 단순한 비용이나 효율성의 문제를 넘어서 정의, 형평성, 공정성 등과 같은 비물질적·비금전적 가치도 추구해야만 한다(한인섭, 2004).

평가체제는 필연적으로 피평가자들의 행태를 크게 좌우한다. 피평가자들은 평가체제에서 강조되는(즉 배점 혹은 가중치가 높은) 항목에 더 민감하고 신경을 많이 쓰기 마련

이다. 반대로 가중치가 낮거나 혹은 평가지표에 아예 포함되지 않은 항목에 대해서는 자연히 무관심해진다. 피평가자 입장에서는 자신이 속한 부서의 본래 사명과 목적 보다는 평가체계를 구성하는 지표들이 실질적인 행동강령으로 작용하게 된다. 그렇기 때문에 이윤극대화를 목표로 하는 기업을 평가하는 데 쓰이는 잣대를 공익을 추구하는 정부를 평가하는 데 그대로 쓰는 것은 매우 위험한 일이 될 수 있다. 경영평가 점수는 좋게 받은 정부부서·공공기관이 정작 공익추구라는 그 본연의 임무수행은 소홀히 할 가능성이 얼마든지 있기 때문이다.

공공부문의 본질에 적합하지 않은 평가체계를 억지로 적용시킨다면 자칫 극도로 형식적이고 의례적인 평가로 그칠 위험이 크다. 심하게 말하자면 정책의 실제 효과는 제대로 파악하지도 못한 채 그저 서류상 점수놀이에 그칠 수 있다는 것이다. 어떤 기관의 평가보고서가 겉으로 보기에 번지르르하게 작성되었다고 해서 혹은 형식적으로 모든 지표상의 요구사항들을 충족시켰다고 해서 반드시 성공적인 정책이 이루어졌다고 장담할 수는 없다. 평가지표에 따라 계산된 점수와 기관·정책의 실제 성적 사이에 상당한 괴리가 생길 가능성이 크기 때문이다. 이러한 괴리가 일상화되면 그 평가결과에 승복하고 귀를 기울일 사람은 아무도 없게 된다. 그러한 평가는 정책평가 본래의 목적과는 거리가 먼, 그저 무익하고 번거롭기만 한 또 하나의 형식적 의례에 불과한 것이다.

2. 문화 및 문화정책의 특성 무시

문화정책의 평가라는 측면에서 볼 때 현행 평가체계의 또 다른 문제는 문화 및 문화정책의 고유한 속성이 거의 무시되고 있다는 점이다. 사실 규정이나 기준의 획일적 적용은 행정의 특성 중 하나이다. 그렇지만 정책사안들의 성격이 판이하게 다름에도 불구하고 동일한 평가체계를 적용시키는 것은 개별 정책평가의 타당성과 적절성을 심각하게 훼손시킬 수 있다.

문화·예술의 세계는 불규칙성과 불확실성으로 가득 찬 ‘요지경 세상’이다. 문화와 예술은 기본적으로 사람의 마음에 부딪혀 호소하는 것이며 감정의 공명이 발생할 때 비로소 의미를 갖게 된다. 그런데 사람의 마음은 참으로 변덕스럽기 이를 데 없어서 언제 어떻게 바뀔지 알 수 없다. 무언가 일정한 법칙이 존재하고 예측이 가능하려면 반드시 논리성이 있어야 한다. 하지만 인간의 감정은 논리적으로 설명될 수가 없는 경우가 대부분이다. 또한 문화·예술의 생산(창작)에 있어서도 일반화된 법칙은 찾기 어렵다. 탁월한 예술적

대가 혹은 역사에 길이 남을 명작을 탄생시키는 특정한 공식 같은 것은 존재하지 않는다(Throsby, 2001). 문화는 예상효과가 극히 불명확하다는 점에서 마치 예측불가능한 모험과도 같다(김문조, 1998: 28). 논리와 이성이 아닌 감정과 마음이 지배하는 문화 영역을 타겟으로 하는 문화정책 역시 필연적으로 불규칙성과 불확실성이 가득한 ‘이상한 나라’이다.

문화행정에 있어서 객관적인 정책평가는 타 분야에 비해 특히 더 어려울 수밖에 없다. 왜냐하면 무엇보다도 문화와 예술 자체가 엄밀한 측정·비교가 어려운 주관적 가치판단의 세계이기 때문이다. 통상적인 경영평가에 활용되는 비용편익분석과 같은 평가는 문화예술의 영역에서 쓰기에는 부적합하다. 예컨대 예술단체에 대한 재정지원의 경우 비용이나 인원 등의 수치는 정확하게 보고될 수 있다. 그러나 그 결과로 문화예술이 과연 얼마나 발전했는지를 객관적으로 측정한다는 것은 거의 불가능하다. 예술의 세계에 있어서 양적인 발전이 곧 질적인 발전이라고 할 수는 없다. 아무리 전문가들이라고 해도 그 지원이 과연 효과적인 도움이었는지 아니면 낭비에 불과하였는지에 대해 모두가 동의하는 객관적인 평점을 내놓기는 매우 어렵다. 뿐만 아니라 문화·예술의 회임기간이 상당히 길고 불확실하다(소병희, 2001)는 사실은 문화정책의 정확한 성과평가를 어렵게 만드는 또 다른 요인이다. 새로운 문화예술의 창조와 성숙한 문화향수 능력의 개발은 오랜 시간동안 문화적 자본(cultural capital)이 축적되어야만 비로소 가능한 일이다. 다양한 문화와 예술을 경험하는 회임기간 동안에는 비록 내적으로 숙성되는 중이라고 해도 밖으로는 아무런 징조도 보이지 않을 수 있다. 또한 도대체 언제 어떤 식으로 가시적인 성과가 나타날지도 예측하기 어렵다. 따라서 문화정책을 평가할 때 너무 근시안적으로 단기성과에 연연하다 보면 불후의 명작이나 거장을 유산시켜버릴 수도 있는 것이다.

문화·예술세계의 불규칙성과 불확실성을 고려하면 문화정책은 본질적으로 ‘벤처투자’와도 같다고 할 수 있다(김정수, 2017: 600). 경제개발5개년계획과 같은 방식의 접근은 근본적으로 문화정책에는 적합하지 않다. 문화정책 담당자들은 철저한 분석과 기획을 통해 세상을 통제할 수 있으리라는 기계론적 세계관을 포기해야 한다. 정부가 문화·예술의 발전을 ‘기획’(plan)할 수 있다거나 혹은 예산을 많이 지원하고 좋은 정책을 잘 집행하면 성공적인 결과가 나올 것이라는 생각은 기껏해야 신화에 불과하다(Frey, 1999; 정홍익, 2001: 4). 모든 벤처투자가 그러하듯 수많은 정책시도들이 별다른 성과도 없이 허망하게 수포로 돌아갈 수 있다. 하지만 그 수많은 시도 중 어떤 한 사업에 의해 혹은 여러 사업들의 융합작용으로 인해 그동안의 모든 실패를 만회하고도 남을 정도의 엄청난 대박

성공이 터질 수도 있다. 형편없는 실패작이라 여겨졌던 정책시도가 훗날 생각지도 못했던 성공의 밑거름이 될 수도 있다. 문화정책이야말로 새옹지마(塞翁之馬)라는 고사성어가 가장 잘 어울리는 영역이다. 이런 관점에서 보면 문화정책의 세계에서는 어쩌면 정책 실패(policy failure)란 있을 수 없다고도 할 수 있다(김정수, 2017: 600). 모든 문화정책 하나하나는, 그 단기적 효과가 무엇이든, 그 나름대로 다 의미 있는 ‘nice try’로 이해될 수 있다. 비록 특정한 정책 혹은 지원이 어떤 구체적인 성과를 거두지 못하였다고 해도 그 과정에서 예술가 개인 혹은 커뮤니티 속에 귀중한 문화자본(cultural capital)이 축적되기 때문이다. 다만 어떤 정책시도가 언제 어떻게 어떤 성과로 이어질지 미리 예측하기 어려울 뿐이다. 문화와 문화정책의 이러한 독특한 속성을 고려하지 않는 획일적인 정책 평가는 그 결과의 적실성에 많은 의문이 남을 수밖에 없는 것이다.

제4절 | 각론적 차원의 문제점들

1. 상벌 위주의 평가결과 활용

현재의 문화정책 평가체계는 정책평가의 가장 중요한 목적을 거의 도외시하고 있다. 현행 제도 하에서 문화정책 평가결과는 주로 상벌 위주로 활용되고 있기 때문이다. 물론 정책담당자의 책임성을 확보하는 것은 정책평가의 중요한 목적 중의 하나이기도 하다. 하지만 정책평가의 가장 근본적인 목적은 학습을 통한 관리개선에 있다. 평가가 단순히 잘못을 지적하는 데만 집중해서는 안 된다. 그보다는 무엇이 어떻게 왜 잘못되었는지를 파악해서 다음번에는 보다 개선된 정책을 수립·시행하는 것이 무엇보다 중요하다. 조직의 학습이 이루어지기 위해서는 정책평가의 결과(긍정적이든 부정적이든)가 계속 축적되고 공유되어야 한다.

2. 평가항목 및 지표체계 구성의 부적절성

현재의 평가체계는 정책에 대한 평가와 조직·부서에 대한 평가가 혼합되어 있다. 문화체육관광부의 자체평가는 세부적인 정책과제별로 집행, 효과, 환류를 평가항목으로 구성하고 있다는 점에서 정책평가라고 할 수 있다. 그러나 중앙행정기관 특정평가와 공공

기관 경영실적 평가는 정책성과(실적) 이외에 조직 운영에 관한 항목들이 절반 이상을 차지한다. 두 가지 다른 성격의 항목들에 대한 평가점수를 합산한 총점으로 각 기관의 순위가 발표되면 일반 시민들로서는 정책성과에 관한 충분한 정보를 알기 어렵게 된다.

보다 심각한 문제는 정책평가를 위한 지표체계의 구성에 있다. 현재 자체평가 및 경영실적평가의 경우, 평가의 대상이 되는 정책사업의 수는 각 기관·부서별로 2~3개 정도로 매우 제한되어 있다. 실제 각 기관·부서가 담당하고 있는 많은 정책사업들 중에서 단 몇 개 정도만 공식적인 정책평가의 대상이 되는 것이다. 뿐만 아니라 평가받을 정책사업의 선정은 물론 평가측정을 위한 지표의 선택과 각 지표별 목표치 설정 등은 모두 해당 기관·부서에서 결정한다. 바람직한 평가지표체계는 당초 정책의 목표달성 정도를 충실하게 반영할 수 있어야 한다. 하지만 피평가자가 스스로 지표들을 선정하게 되면 자기 기관·부서에 유리한 방향으로 지표체계가 만들어질 가능성이 크다. 지표체계 자체가 처음부터 편향되어 있다면 객관적이고 엄정한 정책평가는 불가능할 수밖에 없는 것이다.

3. 간접적 채점방식(서면심사)의 한계

현행 제도 하에서는 평가점수 채점에 있어서도 그 적절성에 의문이 들 수 있다. 물론 평가점수를 부여하는 것은 외부인사 위주로 구성된 평가단·평가위원회에서 수행한다. 그러나 대부분 피평가 기관·부서가 스스로 작성·제출한 보고서를 기본으로 하고 때로 현장 실사가 추가되는 정도로 평가작업이 이루어진다. 이러한 간접 방식에 의한 정책평가는 한계가 있을 수밖에 없다. 왜냐하면 근본적으로 정보 비대칭(information asymmetry)으로 인한 전형적인 주인-대리인(principal-agent) 관계가 성립되기 때문이다. 평가의 공정성을 위해 외부 평가위원회를 구성한다고 해도 서면심사로 평가가 이루어지게 되면 형식적인 요식행위에 그칠 우려가 크다. 특히 외부 평가위원들이 피평가 기관·부서의 정책내용에 대해 잘 모르고 있는 경우에는 정확한 평가가 이루어지지 않을 위험이 더욱 커진다. 평가위원들이 정보 부족으로 인해 독자적인 판정을 내리지 못하고 대신 정책담당자들의 보고와 설명에 크게 좌우될 가능성이 있기 때문이다. 극단적으로는 피평가자가 내린 결론을 외부 평가위원회가 그저 추인해주고 정당화시켜주는 꼴이 될 수도 있는 것이다.

4. 평가위원회의 전문성 및 일관성 부족

현재 대부분의 평가위원회는 상설조직이 아니라 단기간 한시적으로 활동하는 임시조직의 성격이다. 상당수의 외부 평가위원들이 매년 교체되다보니 평가작업에 있어서 전문성 축적이 어려울 뿐 아니라 평가의 일관성을 유지하는 것 자체가 사실상 불가능하다. 또한 평가위원회를 구성할 때 문화와 예술의 전문가들 보다는 대체로 경영학이나 행정학 분야의 교수들이 더 많은 비중을 차지한다. 문화·예술의 고유한 특성에 대한 이해가 부족하면 문화정책의 평가에 있어 타당성이 떨어지기 쉽다. 평가위원회의 전문성과 일관성 부족은 결국 피평가 기관·부서의 혼선과 불만을 야기할 가능성이 큰 것이다.

5. 평가등급의 강제배분

현행 평가제도는 기본적으로 상대평가 방식이다. 몇 개 구간의 평가등급을 정해두고 피평가 기관·부서 혹은 정책과제를 미리 정해진 비율에 맞춰 강제로 배분하기 때문이다. 이러한 상대평가 제도는 순위를 정하는 측면에서는 매우 편리한 방식이다. 하지만 그러다 보면 실질적으로는 그다지 나쁘지 않은 성과를 거두었음에도 불구하고 ‘부진’ 또는 ‘하위’ 등급을 부여받게 되는 경우도 생기게 된다. 또한 객관적인 채점이 곤란하다 보면 때로는 정책의 성과 자체와는 별 관계없는 소위 ‘정무적 판단’에 의해 등급 배분이 이루어지는 경우도 있다. 이러한 경우 ‘부진’ 판정을 받은 기관·담당자 입장에서는 평가결과를 수긍하기 어렵다. 그리되면 조직 구성원들의 사기에도 부정적 영향을 미칠 뿐 아니라 정책평가의 궁극적 목적인 학습을 통한 관리개선도 기대할 수 없는 것이다.

6. 산출 위주의 단기 평가

현행 평가제도에 의하면 기본적으로 매년 평가작업이 시행된다. 조직 구성원들의 근무 태도나 자원 관리 등과 같은 것은 매년 시행하는 단기 평가도 의미가 있다. 그러나 문화정책의 성과를 1년 주기로 평가한다는 것은 다분히 형식적이고 평가를 위한 평가로 그치게 될 가능성이 크다. 앞서서도 지적했듯이 문화·예술에 대한 투자는 회임기간이 길어서 언제 어떤 열매를 맺을지 불확실하다. 정책사업을 진행하고 1년 뒤에 별다른 가시적 성과가 없다고 해서 반드시 실패작이라 낙인찍을 필요는 없다. 수 년 뒤에 대단히 큰 성과로 이어질 가능성이 문화·예술의 세계에서는 얼마든지 있기 때문이다. 하지만 1년 단위로

평가를 하는 경우 즉각적인 산출(output)에 초점을 맞출 수밖에 없다. 중장기적인 영향(impact)에 대한 평가는 하지 못하고, 또 한다고 해도 그저 추정하는 정도에 그치게 된다. 그렇게 단기적 지표의 달성도 위주로 이루어지는 정책평가는 기껏해야 아주 근시안적인 정보만 제공해줄 뿐이다.

제5절 | 개선 방안

1. 정책평가체계에 문화와 문화정책의 특성 반영

큰 틀에서 볼 때 가장 근본적인 개선책은 현재의 문화정책 평가시스템에서 신자유주의적 색채를 줄이는 일이다. 이를 위해서는 먼저 ‘경영’이라는 단어가 들어간 용어들의 사용을 중지할 필요가 있다. 문화체육관광부가 주관하는 산하 기관 및 단체에 대한 평가에서는 지금 당장이라도 ‘경영’ 대신 ‘관리’와 같은 단어로 교체되어야 한다. 그리고 현행 ‘경영실적 평가’는 정책에 대한 평가와 관리에 대한 평가로 나누어 구분해서 시행할 필요가 있다. 나아가 국무총리실 주관의 중앙행정기관 특정평가 및 기획재정부 주관의 공공기관 경영평가에 있어서도 문화정책의 특성이 반영될 수 있도록 지속적인 홍보와 설득 노력이 이어져야 한다. 이는 문화체육관광부가 대외적으로 수행해야 할 매우 중요한 과업이다.

2. 평가결과에 대한 인식의 전환

방법론적 차원에서 현실의 정책평가는 교과서처럼 완벽한 조건을 갖추고 시행되기 어렵다. 더구나 문화·예술에 대한 완벽한 질적 평가는 불가능하다. 그렇기 때문에 문화정책에 대한 평가결과를 마치 객관적으로 완전한 진실치인 것처럼 다루어서는 안 된다. 평가자들이 아무런 사심 없이 열심히 평가에 임한다고 해도 그 판정결과가 현실에 대한 진실된 정보라는 보장은 없다. 평가점수는 결국 특정한 시각, 특정한 지표체계를 전제로 도출된 결과치이다. 즉, 그저 이러한 시각에서 보면 이 정도로 볼 수 있겠다는 정도의 제한된 정보인 것이다. 따라서 최종 점수만 강조할 것이 아니라 평가과정에서 어떤 관점에 입

각한 어떤 지표들이 실제로 사용되었는지도 분명하게 인식하고 있어야 한다.

이처럼 여러 모로 불완전하고 한계가 있는 평가 자료를 지나치게 과신하거나 집착하는 것은 위험할 수 있다. 세상 모든 일이 그렇듯이 불가능한 일을 억지로 하려다 보면 무리가 생기고 결과적으로 누구도 원치 않는 엉뚱한 상황이 초래될 수 있다. 겉으로는 객관성을 띄는 것처럼 보이는 정책평가가 실상은 정치적 흥정이나 조작된 결과에 불과한 것일 수도 있다. 혹은 문화·예술의 진흥이라는 본질과는 별 관련이 없어도 계량화가 가능한 부분이나 혹은 법규 준수 여부와 같은 지엽적인 사안에만 초점이 맞추어질 수도 있다. 이러한 정책평가는 아무 쓸모없는, 오히려 목표 달성에 방해가 되는 왜곡된 정보만 제공할 뿐이다.

3. 학습이 가능한 정책평가로의 전환

정책평가의 가장 중요한 목적은 학습을 통한 관리개선에 있다. 이를 위해서는 문화정책의 평가가 단지 점수를 매기고 순위를 정하는 데 그쳐서는 곤란하다. 정책평가의 결과는 상벌 보다는 정책의 개선을 위해 필요한 자문을 위해 활용되어야 한다. 이를 위해서는 어떤 부분이 왜 어떻게 부족한지 혹은 잘되었는지에 대한 충실한 정보가 평가를 통해 제시될 수 있어야 한다. 물론 정책평가 결과로 도출되는 정보는 결코 완벽한 진리가 아니다. 다만 보다 나은 정책수립을 위해 활용할 수 있는 유용한 정보의 하나로서의 가치는 충분히 가지고 있다. 아울러 현재와 같은 상대평가 대신 절대평가 방식으로 전환될 필요가 있다. 상벌용 순위를 매기는 데는 상대평가가 적합한 방식일 수 있어도 학습과 개선을 위해서는 절대평가가 더 바람직하기 때문이다.

4. 채점방식의 개선

외부 평가위원들이 평가점수를 부여하는 현행 제도를 보완하기 위한 방안으로 두 가지를 생각해볼 수 있다. 하나는 해당 정책사안의 민간 전문가들의 직관적인 평가를 점수화해서 일정 비율로 반영하는 것이다. 현재와 같이 평가항목별로 세부지표들을 구성하고 각 지표에 대한 점수를 합산하여 총점을 구하는 방식으로는 전체적인 큰 그림을 제대로 보지 못할 수도 있다. 그런데 그 분야의 현장에서 오랜 경험이 있는 전문가들에 의한 직관적인 판정은 정책의 효과에 대해 더 적실한 평가가 될 수 있다. 이러한 방식은 특히 공식적인 평가결과와 실제로 체감된 성과 사이에 상당한 괴리가 있는 경우에 매우 유용한 보

완책이 될 수 있다.

다른 하나는 내부 구성원들에 의한 상호 교차평가를 시행하는 방안이다. 즉, 각자 자신이 담당한 정책 이외의 다른 정책들에 대해 상호평가하도록 하는 것이다. 아무래도 외부 평가위원들보다는 내부 구성원들이 그 기관의 제반 사정에 대해서 더 많은 정보를 가지고 있기 마련이다. 물론 같은 기관에 소속되어 있다고 해도 다른 부서의 정책에 대해서 그 부서원만큼 잘 알지는 못할 것이다. 하지만 외부 인사들보다는 그래도 더 친숙하고 잘 알 것이라 할 수 있다. 혹시 있을 수 있는 고의적 왜곡을 방지하기 위해서는, 예컨대, 최대치와 최소치는 제외하고 나머지 점수들의 평균값을 적용하는 방안도 가능할 것이다.

5. 평가위원회의 구성 및 운영방식의 개선

외부 인사들로 평가위원회를 구성할 때 필요한 몇 가지 개선방안은 다음과 같다. 먼저 평가위원회 구성의 전문성, 공정성, 투명성을 확보하기 위해 전문가 풀(pool)제의 도입이 필요하다. 먼저 각 정책사안별로 충분한 식견과 경험을 갖춘 전문가들을 예비 위원으로 해서 풀을 준비한다. 그리고 공식적인 평가위원회를 구성할 때는 공정성 차원에서 무작위 추첨으로 위원들을 선정한다. 구성된 평가위원회의 명단은 투명성 차원에서 공개한다. 다만 부당한 청탁이나 압력을 배제하기 위해서는 평가작업이 끝나고 사후적으로 공개하는 것이 바람직할 것이다.

또한 평가위원의 임기는 3년 정도로 하는 것이 바람직하다. 1년 임기의 경우, 매년 새로 선정된 위원들에게 복잡한 평가작업 자체에 관한 설명을 매년 반복해주어야 하기 때문이다. 선후임 위원들 사이에 원만한 정보전달이 이루어지도록 하려면 평가위원의 임기는 3년 정도로 하되 위원들의 임기가 서로 오버래핑되도록 할 필요가 있을 것이다. 아울러 평가위원들에게는 평소에 관련 정책의 진행상황에 관해 해당 기관·부서에서 정기적으로 보고하도록 의무화할 필요가 있다. 그래야 충분한 사전 정보를 가지고 평가작업에 임할 수 있기 때문이다.

6. 평가 주기의 개선

벤처투자자와도 같은 문화정책의 특성을 감안하면 1년 단위로 매년 정책평가를 실시하는 것은 적절하지 않다고 할 수 있다. 그러나 법적으로 정부기관의 예산은 1년 단위로 편

성·집행되고 결산되어야 한다. 따라서 공금이 투입된 정책사업에 대해 아무런 평가도 하지 않고 해를 넘기는 것은 행정의 기본 원칙에도 어긋난다. 이러한 딜레마를 해결하는 방안의 하나는 1년 단위의 단기적 정책평가와 3~5년 정도의 중기적 정책평가를 병행하는 것이다.

7. 기초평가와 집중평가의 이원화

현재와 같이 단지 2~3개의 관리과제 혹은 성과지표를 골라 살펴보는 정도로는 결코 문화정책의 성과와 영향을 충실하게 평가할 수 없다. 그렇다고 평가대상이 되는 관리과제를 더 확대하거나 혹은 평가항목 및 성과지표의 수를 더 많이 늘리는 것은 비용이나 시간의 제약으로 인해 쉽지 않다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는 기초평가와 집중평가로 이원화하는 방안을 생각해볼 수 있다. 기초평가는 몇 가지 최소한의 객관적 요건을 충족했는지 여부만을 검토하는 정도로 단순명료하게 이루어져야 한다. 평가를 받기 위한 준비작업은 최소한의 노력으로 가능할 정도로 수월해야 한다. 반면 집중평가는 해당 정책의 전모를 샅샅이 훑는 식으로 꼼꼼하게 평가가 시행되어야 한다. 물론 이를 위해서는 막대한 비용과 시간이 소요될 것이다. 따라서 현실적으로 대부분의 정책과제는 기초평가의 대상이 될 것이며 집중평가의 대상은 아주 소수가 될 것이다. 다만 기초평가 대상이 되는 기관·부서의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 집중평가 대상의 선정에 관해서는 보안유지가 필요하다. 그리고 보안과 공정성 차원에서 가장 바람직한 선정방식은 임의적 추첨이라고 할 수 있다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 김문조(1998), 「문민정부의 문화정책 평가와 새로운 문화정책방향의 모색」, 문화정책학회 1998춘계세미나 발표논문.
- 김정수(2016), 『정책학입문』, 서울: 문우사.
- 김정수(2017), 『문화행정론: 이론적 기반과 정책적 과제』(개정2판), 서울: 집문당.
- 박홍윤(2012), 『정책평가론』, 서울: 대영문화사.
- 소병희(2001), 「예술에 대한 지원: 논리적 근거와 현황」, 한국문화경제학회, 『문화 경제학 만나기』, 서울: 김영사.
- 이종수 외(2014), 『새행정학 2.0』, 서울: 대영문화사.
- 이종수(2013), 『새행정개혁론』, 서울: 대영문화사.
- 정정길(2010), 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.
- 정홍익(2001), 「문화정책의 정치경제학과 자가성찰적 비판: 정부와 문화예술의 관계」, 『문화예술』, 8월호.
- Frey, Bruno S. (1999). "State Support and Creativity in the Arts: Some New Consideration". *Journal of Cultural Economics*. 23(1).
- Landau, Martin. (1977). "The Proper Domain of Policy Analysis". *American Journal of Political Science*. 21(2).
- Throsby, David. (2001). *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.

05 지역문화정책 협력체계의 문제점과 개선방안

김종길*

Ⅰ 목 차 Ⅰ

1. 서론
2. 배경 및 목적
3. 지역문화정책 협력체계의 문제점과 개선방안
4. 결론

1. 서론

- 촛불시민혁명은 국민 개개인이 문화주권자로 자리매김 되는 순간들이었으며, 그것은 이전과는 다른, 문화의 생산자이자 소비자로서의 ‘창조적 개인(국민)’이 기적처럼 드러나는 사건들이기도 했음. 그 사건들에 의해 ‘문화민주주의’가 정책보다 먼저 현장에서 발현되는 과정들을 보여주었음. 문화민주주의는 중앙중심이 아닌 지방분권에 의해 완성될 것임.
- 촛불시민혁명에 의해 탄생한 문재인 정부의 시대정신은 ‘지방분권’에 있음을 강조해 왔음. 또한 자치분권 로드맵으로 중앙권한 지방 이양, 자치단체 역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 지방분권형 개선 지원 등을 설정했음.¹⁾
- 자치분권 로드맵에 따라 지역문화정책의 협력체계도 동일한 방식으로 고민할 필요가 있으며, 그에 따른 구체적인 대안을 마련해야 함. 문화예술을 정치적 도구로 활용했던 박정희 정권의 통치전략과 그것을 모방한 1980년대 신군부의 문화정책 전달체계는 ‘상의하달식’(Top-down)이었고, 그 이후로 크게 바뀐 적이 없음.
- 사실상 문화체육관광부(문화부)는 2005년의 『창의한국』 이후, ‘문화국가’의 상을

* 미술평론가, 경기도미술관 수석 큐레이터

1) 「‘지방정부’ 신설 개헌 제주특별자치도 지위확보 가능」, <연합뉴스>, 2017.12.26. 참조.

제대로 제시한 바 없음.²⁾ 문화국가의 상이 부재하였으므로 문화정책 또한 부재하였고, 문화정책이 부재하였으므로 문화부는 정책이 아닌 문화사업만을 위한 문화기획을 주도하고, 그것을 산하기관이나 지역문화기관과 단체 등에 ‘택배사업’으로 내리는 오류를 범함.³⁾

- 최근 제정된 『지역문화진흥법』(2014), 『문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률』(2014), 『문화기본법』(2014) 등은 그 기본 취지가 이미 새로운 문화국가의 시대를 예고하고 있음.
- 문화부는 『문화예술진흥법』(1972)을 비롯해 위의 문화관련 법들의 취지를 확산하기 위한 협력체계 거버넌스를 구축할 필요가 있음. 생활권역을 담당하는 기초(자치단체·문화재단)와 문화권역을 커버하는 광역(자치단체·문화재단)과의 거버넌스를 통해 문화생태계의 선순환적 문화정책을 공동으로 수립해야 하는 것임. 지역문화정책의 협력체계는 그런 정책의 수립 과정에서 이미 시작되는 것이며, 수립이 완료된 뒤에는 정부-광역-기초 간의 역할에 따라, 그러니까 지방분권의 큰 틀에서 ‘문화자치’의 역할에 따라 자율적으로 수행되어야 함.
- 지역문화정책의 협력체계는 정부의 문화정책을 완성하기 위한 상의하달식 수행체계가 결코 아닌 것임. 상의하달식(Top-down) 전달체계의 문제점을 인식하고, 하의상달식(Bottom-up) 협력체계(전달체계)로 혁신하고자 하는 것이 이 글의 목적임.

2. 배경 및 목적

□ 촛불시민혁명으로 ‘문화민주주의’ 시대의 도래

- 2016년 겨울에서 2017년 봄으로의 ‘촛불시민혁명’은 그 자체로 문화민주주의가 실현된 순간들을 보여주었음. 과거 민주화투쟁은 ‘민중’이라는 거대한 공동체성이 독재에 맞서는 투쟁적 저항의 방식이었으나, 촛불시민혁명은 위대한 ‘개인(시민)’들의 창조성이 광장의 수천만 촛불로 솟구쳐 어둠을 밀어내는 축제의 방식이었음.
- 그 과정에서 촛불은, 촛불을 든 모든 국민 개개인들의 문화였고, 그 문화가 응결된 한마당의 큰 축제였으며, 새로운 문화혁명의 시대를 요청하는 순간들이었음.

2) ‘문화국가’는 사회·문화 발전을 적극적으로 장려하는 것을 이념으로 하는 국가를 말함. 문화국가의 이념은 독일에서 경찰국가·법치국가 등의 이념에 대립하여 주장된 것임.

3) 문화기관과 단체에 종사하는 실무자들은 자조 섞인 목소리로 “우리는 문화부의 택배사업을 한다”고 종종 이야기하곤 함.

- 2017년 4월 4일 「촛불시민혁명대헌장」 제정 범국민협의회가 제시한 「촛불시민혁명대헌장」의 제1조(국민직접 참정권의 강화)의 요구에는 “헌법전문에 촛불시민혁명의 정신을 삽입한다. 국민이 헌법 및 법률안에 대해 발의를 하고 고위선출직 공직자에 대해 소환을 할 수 있는 국민발안권, 국민소환권, 그리고 국민투표권 조항을 헌법에 삽입한다. 또한 주권자인 국민이 직접 참여하는 ‘시민의회’ 제도화를 추진한다”고 밝히고 있음.⁴⁾
- 대헌장의 정신은 국민 한 사람 한 사람이 문화주권자임을 표방하는 것임. 이에 국민으로부터 발의된 문화정책을 수립하고⁵⁾ 그에 따른 협력체계를 구축해야 함. 이는 촛불시민혁명이 우리 시대에 요구하는 ‘시대정신’임.

□ 국민이 시작하고, 숙의하여 결정하며, 함께 펼치는 문화정책으로

- 새로운 시대의 문화정책은 국민이 시작해야 함. 국민이 국민 스스로의 문화를 상상하고, 그것의 실현을 위한 정책 아이디어를 제안하며, 또한 그것을 숙의하고 결정해야 함. 미국 시카고 시의 ‘시카고 문화플랜’(Culture Plan 2012)은 4,700명 이상의 시민이 직접 참여해 타운홀 미팅 8회, 지역별 대화 20회, 전문가 집중회의 10회, 글로벌 포럼 2회 등의 과정을 만들어 냈음. 그에 따라 36개의 권고사항, 10개의 정책 우선순위, 4개의 범주와 그것을 실현하기 위한 ‘문화적 계획’을 직접 수립함.
- 『지역문화진흥법』(2014. 1. 28. 공포)은 제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등)에서 기본계획의 수립(문화체육관광부)과 시행계획의 수립(지방자치단체) 시 문화체육관광부장관은 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 ‘미리 협의’하도록 하고 있음.
- 그러나, 촛불시민혁명은 분권과 자치의 시대를 요구하고 있음. 그러므로 중앙정부의 기본계획수립이 먼저가 아니라, 기초에서 광역으로, 다시 광역에서 중앙정부로

4) 2017년 4월에 「촛불시민혁명대헌장」 제정 범국민협의회가 「촛불시민혁명대헌장」 초안을 발표했고, 6월에는 6.10항쟁에 맞춰 「국민주권 대헌장」 초안이 낭독되었음.

5) 국민이 문화주권자임을 이미 문화기본법 명시하고 있음. 제2조(기본이념)은 “이 법은 문화가 민주 국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다”고 밝히고 있으며, 제4조(국민의 권리)는 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다(개정 2017.11.28.)”고 적시하고 있음.

이어지는, ‘아래로부터의 개혁’이 실천되어야 함. ‘아래로부터의 개혁’은 지역문화 정책 협력체계의 구조를 완전히 새롭게 재구성해야 함을 역설하는 것임.

[그림-1] 시카고 문화플랜 2012



3. 지역문화정책 협력체계의 문제점과 개선방안

□ 거버넌스 없는 거버넌스 구조의 문제

- 그동안 문화정책의 거버넌스 구조는 한국문화예술위원회(문예위)가 매우 중요한 역할을 담당해 왔음. 문화부는 문예위를 통해 문화정책을 생산하고, 지역 문화재단 및 문화예술단체, 예술가의 요구를 수렴해 온 것임. 그러나 문화부와 문예위는 변화하는 문화 환경에 적응하지 못했을 뿐만 아니라, 문예위 스스로 ‘문화계 블랙리스트’를 집행하는 적폐의 진원지가 되었음.
- 최근 기초와 광역 단위 문화재단의 설립이 급격하게 증가하였고⁶⁾, 그에 따른 한국 광역문화재단협의회(한광협), 전국지역문화재단연합회(전지협)의 출범은 문예위의 위상이 더 이상 예전과 같은 상황이 될 수 없으리라는 것을 보여줌. 문화부는 문화부대로, 문예위는 문예위대로, 한광협은 한광협대로, 전지협은 전지협대로, 그 외 문화원, 문화의 집, 문화예술회관 등도 각자의 길만 모색할 뿐 협력체계를 위한 거버넌스는 요원한 상태임.

6) 2018년 1월 현재 문화재단 수는, 전국 17개 광역지자체 중 16개, 기초지자체는 70여 개에 이룸.

☞ 문화정책 협력체계를 위한 거버넌스를 ‘협치’의 철학에서 구상해야 함

- ‘파트너십 그리고 새로운 거버넌스’를 슬로건으로 민관 파트너십의 확대와 한국적 거버넌스의 창출을 통해 더 나은 미래를 만들기 위해 노력해왔던 ‘민관협력포럼’이 창립 10년을 맞아 펴낸 『거버넌스 국가를 위하여』(휴머니즘, 2014)에서는, 21세기 국가발전전략이자 민주주의 진화 모델로서 ‘거버넌스 국가’를 구현해야 함을 역설함. 거버넌스 국가는 중앙집중화된 권력구조를 분권화된 권력구조로 바꾸는 것이기도 함. 그런 관점에서 문화정책 협력체계의 거버넌스를 구상해야 함.
- 문화부는 문화부대로 사업을 하고, 광역(자치단체·문화재단)은 광역대로 사업을 하고, 기초(자치단체·문화재단)는 기초대로 사업을 하는 현재의 구도를 탈피해야 함. 정책의 수립은 많은 국민(시민)이 참여하는 타운홀 미팅을 통해 이니셔티브를 찾아 내고, 그 이니셔티브에서 권고사항을 정책화하는 과정으로 정책을 수립해야 함. 수립된 문화정책의 성공적 실천을 위해 문화부는 법제 정비, 규제 철폐 또는 완화와 같은 일들을 수행해야 하고, 광역은 ‘문화권(역)’으로서의 기본계획을 수립해야 함. 반면, 기초는 ‘생활권(역)’으로서의 구체적인 실행계획을 준비해야 할 것임. 즉, 문화부와 광역단위 문화재단들이 기초 문화재단이 해야 할 일을 해서는 안 되는 것이며, 각각의 역할에 맞는 일을 수행해야 함.
- 일부 지역에서는 광역과 기초에서 각각 수행하는 사업들이 서로 충돌하거나, 광역이 기초의 사업을 가져가는 현상이 나타나기도 함. 현장에서는 운영주체가 다르거나 바뀌어도 사업 간 차별성을 느끼지 못하는 것을 악용하는 것임. 현행 사업 구분은 문화부에서 성과를 내기 위해 설정한 ‘칸막이’에 불과하다는 의견도 있음. 사업목적이 달라도 사업내용은 구분되지 않는 것임.⁷⁾ 그러므로 문화부, 문예위, 한광협, 전지협 등이 공동으로 참여하는 ‘문화정책 협력체계 거버넌스’를 구축해야 하고, 그 안에서 각각의 역할과 사업내용을 공유할 필요가 있는 것임.
- 현재로선, 다소 과도기적 상황임으로 ‘정책협력형’, ‘문제해결형’, ‘자치분권형’ 등에 초점을 둔 거버넌스를 운영하면서 점진적으로는 ‘거버넌스 국가’ 모델을 정착시켜야 함. 즉, 드러낼 문제들은 드러내고, 해결해야 할 것들은 대안을 제시하면서 새로운 협력체계의 관계설정을 만들어 나가야 하는 것임.
- 예컨대, 문화부의 위·수탁 사업들, 자치단체의 위·수탁 사업들의 비중이 큰 상황에서 문화재단들의 운영 안정성을 확보하기 위한 정책적 대안은 무엇인지, 수직적 의

7) 새 예술정책 수립 TF 예술지원체계분과, 「전문가 라운드테이블’ 5차 회의록」 2017.12.6. 참조.

사결정구조에서 수평적 지역 자율성을 찾기 위한 대안은 무엇인지 등을 구체적으로 논의를 시작해야 하는 것임.⁸⁾

“분권형 정치구조의 장점을 우리는 이미 선진국에서 충분히 경험한 바 있다. 분권화된 권력구조를 가진 대부분 나라들의 정부 효율성은 높았다. 그리고 이들 나라는 장기적으로 예측 가능한 정부서비스를 제공하고 있다. 지방분권 방식은 중앙정부의 독주와 폐해를 줄이고 삶의 현장에 바탕을 둔 정부운영을 가능하게 한다.”⁹⁾

□ 문화정책과 예술정책의 혼선

- 1972년 8월 제정된 『문화예술진흥법』은 ‘문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하여 우리의 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화의 창달에 이바지하기 위하여 제정된 법률’임. 2014년 『지역문화진흥법』이 제정되기까지 문화정책과 예술정책을 구분하지 않고 정책을 생산함으로써 늘 한계를 가지고 있었음.
- 한국문화예술진흥원이 문예위로 이름과 체계를 바꾸었을 때 온전히 ‘예술위’로 전환되었어야 했으나, 그때까지도 ‘문화예술’을 고수함으로써 ‘문화민주화’의 정책기조를 부분적으로만 수행하는 결과를 가져옴. 이제, 『지역문화진흥법』이 제정되었으므로 문화정책과 예술정책을 구분해서 섬세하게 정책을 수립해야 함. 즉, 문화정책은 ‘문화민주주의’에 입각해서 수립해야 하고, 예술정책은 ‘문화민주화’의 기조를 다시 검토할 필요가 있는 것임.¹⁰⁾

☞ 문화정책과 예술정책의 새로운 방향설정

- 협력체계에서의 문화정책은 자치분권 차원에서 핵심적인 전략이라 할 수 있음. 정확하게는 기초 단위의 풀뿌리 문화를 위해 반드시 문화정책의 권한을 기초에게 이양해야 함. 그러나 현 기초문화재단은 설립 초기 단계인 경우가 많아 조직 역량이 아직 낮은 편임. 그러므로 광역과 함께 고민하면서 단계적으로 추진할 필요가 있음. 경기

8) 위 새 예술정책 수립 TF 참조.

9) 최승노(자유경제원 부원장), 「지금은 국가 거버넌스를 분권형으로 혁신할 때」, 『조선pub』, 2016.11.18.

10) 문화정책과 구분되는 예술정책에 대한 연구는 한국문화관광연구원이 펴낸 『예술정책의 성과와 과제』(정광렬, 2010)가 있으나, 사실상 ‘문화예술정책’이라고 볼 수 있으며, 또한 이미 8년 전의 것이어서 새로운 예술정책 연구 및 수립이 필요한 시점임.

도의 경우, 광역과 기초가 ‘경기도문화재단협의회’를 구성하여 정책연대를 실행하고 있으며, 공동사업에 대한 구체적인 제안도 이뤄지고 있음.

- 광역·기초 간 문화정책 협력체계는 ‘문화자치’의 과정에서 재설정 되어야 함. 민의를 수렴하는 방식을 통해 ‘지역문화장관제도’(가칭)를 운영할 필요가 있음. 이를 위해서는 예산이 필수적인데, ‘지방교육세’를 ‘지방교육문화세’(90%:10%)로 개정해서 예산을 확보할 수 있을 것임(투기성 사업에서 기금을 확보하는 것은 ‘문화’의 정체성을 생각할 때 다소 문제가 있다고 봄).
- 반면, 예술정책은 다른 문제임. 예술정책은 사실상 지역화가 불가능하다고 보아야 함. 그런 맥락에서 예술정책의 핵심은 정부에 있고 그래서 현재의 ‘문예위’가 직접 추진해야 한다고 생각함. ‘문예위’의 이름을 ‘예술위’로 바꾸는 것을 제안함. 또한 제한적으로 광역문화재단도 예술정책을 추진할 수 있을 것임. 큰 틀에서 예술창작진흥에 목적을 두되, 한 편으로는 사회적 혁신기제로서의 예술정책을 수립해야 함.¹¹⁾
- ‘새 예술정책 수립 TF’에서는 ‘정책고객’에 대한 명확한 설정이 필요하다는 의견이 제시됨. 즉 (‘분권화’ 관련 지원체계를 판단하기 위한 기준설정을 위해서는) 명확한 ‘정책 고객’ 설정이 전제되어야 하는데, 현재는 정책 고객 구분이 없어 문화와 예술 간 정책영역 구분이 잘 되고 있지 않다는 것임. 가령, 문화정책 정책고객은 ‘문화시민’으로, 예술정책 정책고객은 ‘예술가’로 이해할 수 있음. (그렇다면) 예술정책의 성과 역시 정책고객인 예술가와 관련하여 ‘예술가들이 지원을 받아서 성장할 수 있는지’의 관점에서 고민되어야 한다는 것임.¹²⁾
- 예술위-(광역)문화재단이 수행하게 될 예술정책과 예술지원의 큰 틀은 국가-지방(지역)의 역할 구분을 얼마나 정치하게 배려하고 수렴할 것인가에 있을 것임. 직접지원, 간접지원은 물론이요, 새로운 예술정책을 위한 쉽 없는 토론, 지원 선정된 사업의 후속지원(기획자 요청 시 자문·컨설팅·협찬 등등), 결과 공유 워크숍, 평론, 확장을 위한 번역... 예술위는 지원기구에서 예술의 수월성 제고를 위한 창조적 플랫폼으로 전환되어야 함.

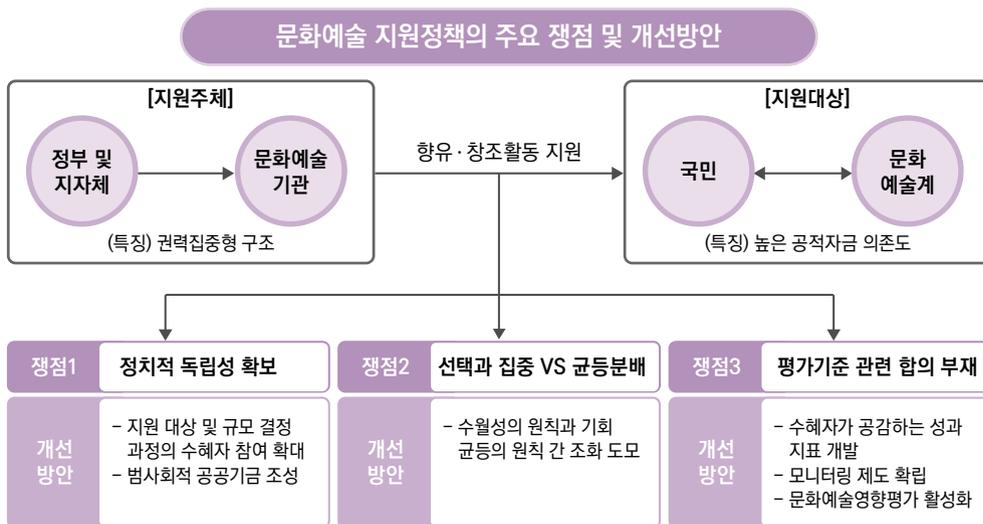
11) 서울문화재단은 2017년 한 해 동안 「예술의 다변화와 사회적 실천에 관한 보고서」 연구를 추진하였으며, 이를 바탕으로 2018년부터 일명 ‘사회적 실천으로서의 예술’을 지원하고자 준비 중임.

12) 위 새 예술정책 수립 TF 참조.

문화체육관광부는 2003년 9월부터 예술국이 중심이 되어 예술정책 담당자와 장르별 현장예술가, 한국문화관광연구원, 문예진흥원 등과 공동으로 국가의 총체적 예술정책을 수립하기 위한 작업을 추진하기 시작함. 이 작업의 결실은 2004년 6월 8일, ‘창의성’을 핵심 키워드로 삼아 수립한 21세기의 문화비전 『창의한국』과 문광부가 발표한 「새로운 한국의 예술정책」(약칭 <새예술정책>)이란 예술진흥을 위한 중장기계획으로 빛을 보게 됨. 이 계획서는 우리 정부가 예술정책에 대한 종합적이고 체계적인 인식을 확보하려는 노력을 보여준 최초의 시도로 기록될 것임. 우리 예술행정의 역량이 도달할 수 있는 최상의 인식수준을 담보하고 있다고 평가받기도 함.

- 지원주체와 지원대상에 따른 지원정책의 쟁점과 개선방안이 2015년에 한국문화관광연구원의 연구보고서에서 제시된 바 있음.¹³⁾

[그림-2] 문화예술지원정책의 주요쟁점 및 개선방안(2015)



- 위의 표에서도 문화와 예술은 구분되지 않고 있음. 쟁점은 노무현, 이명박 정부 이후 신자유주의 관점에서 ‘선택과 집중’ 정책의 기초가 있었고, 특히 복권기금 난입으로 향유정책 예산규모가 급증하면서 전체 지원규모는 늘었으나, 예술가 지원이 상대적으로 축소되는 변화를 겪었다는 것임.¹⁴⁾ 문화가 아닌 예술정책 수립을 위한 정부의

13) 류정아, 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립」, 특별연구 2015-3, 한국문화관광연구원. 이하 각 국가별 지원체계 도표는 이 연구보고서에서 인용함.

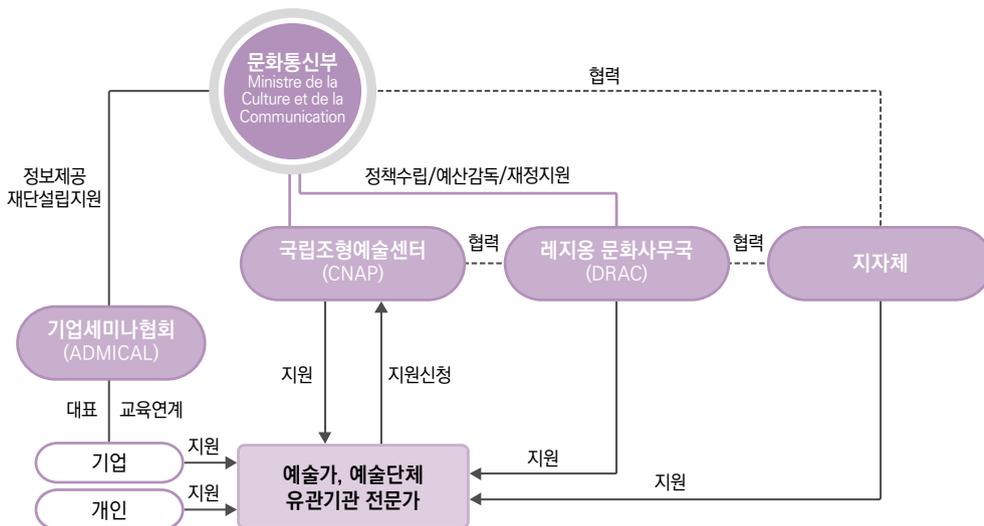
14) 위 새 예술정책 수립 TF 참조.

인식 전환이 요구되는 지점임. ‘생애주기형’ 문화정책과 달리 예술정책은 ‘성장주기형’이라 할 수 있을 것이며, 이에 대해서는 국가가 전면에서 나서야 함.

□ 비대한 문화부, 문화부의 산하기관들

- 문화부 누리집에서 확인할 수 있는 소속기관은 18개임. 관련 기관은 40개임. 최근 생활문화진흥원에서 이름 바꾼 지역문화진흥원이나 한국장애인문화예술원은 누리집에 나타나 있지 않으니 관련 기관은 더 많을 것임. 국립 박물관, 미술관, 도서관, 극장, 학교 등은 그렇다 치더라도 그 많은 기관들이 수행하는 것이 과연 국가가 직접 수행해야 할 업무들인지에 대해 숙고할 필요가 있음. 자치분권에 따른 지방 이양을 과감히 해야 한다고 생각함. 특히 그중에서 문화부가 문화부의 정책사업을 수행하기 위해 설립한 기관들은 과감하게 폐지하거나 그 역할을 지역으로 이관해야 함.
- 문화부 산하기관들과 업무적으로 연계 있는 지역 문화재단들은 사실상 위·수탁 사업을 수행하는 일종의 다단계형 구조로 되어 있을 뿐만 아니라, 사업의 자율성조차 없는 ‘대리용역(택배사업)’을 수행하고 있는 실정임. 가장 큰 문제는 문화부 사업을 수행하는 지역 문화재단들의 직원들은 정규직이 아닌 ‘프로젝트 계약직’으로 신분상의 모순도 모순이지만, 해마다 사업방향과 예산이 바뀌에 따라 정규인력조차 편성하기 어려운 구조를 양산하고 있다는 사실임.

[그림-3] 프랑스 문화지원체계 : 중앙과 지방의 협력적 지원



- 정부 이벤트를 위한 사업들, 문어발식 확장형 문화부 사업들, 문화부를 위한 실적 쌓기용 사업들은 결코 문화적 임팩트는 물론, 사회적 성과조차 만들어 낼 수 없음. 지역 문화재단을 문화부의 중간 전달자로 전락시켜서는 안 될 것임. 예컨대 문화사업의 먹이 사슬구조를 완전히 걷어내지 않으면 문화정책의 협력체계도 구상할 수 없음.

☞ 문화부 사업의 과감한 지방 이양과 협치 환경을 조성해야

- 이미 표준화된 사업들은 털어 내거나 지방으로 과감히 이양해야 함. 한국예술인복지재단과 예술경영지원센터, 문예위(‘예술위’로의 전환을 전제하고)의 중복적 업무 기능은 통폐합하고, 문화예술교육의 문화예술교육사 제도에서 학교문화예술교육은 교육청에, 사회문화예술교육은 문화재단에 이관하는 것을 검토해야 함. 광역과 기초 단위 문화재단이 전국화 되는 양상에서 지역문화진흥원의 필요성은 재검토되어야 함. 지역문화진흥원이 존속되기 위해서는 직접 사업을 수행하는 형태가 아닌 정책 거버넌스 형태여야 함.
- ‘새 예술정책 수립 TF’에서는 생활문화진흥원의 지역문화진흥원으로의 확대 개편이 불필요한 위계를 만들어 내는 것에 대한 우려를 표명한 바 있음. 즉 지역문화진흥원으로 인해 지역 문화재단들이 ‘위계적 전달체계’로 활용될 가능성이 있다고 보는 것임. 기초 문화재단 입장에서는 지역문화진흥원에 의해 광역과 기초 간의 관계가 정리되었으면 하는 기대도 있음. 어쨌든 지역문화진흥원이 제 스스로의 역할을 ‘협치’의 철학에서 찾지 못한다면 언제든 문제가 될 소지가 있는 것임.
- 협치 환경의 조성은 문화부와 모든 문화재단, 문화예술단체들 간의 다단계형 사업 수행구조, 대리용역 구조, 택배 사업구조 등을 완전히 폐기처분 해야만 가능함. 국가 주위에 복무하도록 강요하는 문화부의 문화사업은 촛불시민혁명으로 탄생한 문재인 정부가 결코 해서는 안 되는 것임.
- 문화바우처 사업, 생활문화(예술) 사업 등도 문화부가 직접 수행할 필요가 없음. 이 사업들은 지방에 이양하는 것이 정책고객 입장에서도 가장 편리할 것임. 사실 그 사업들은 광역단위도 아닌 기초단위에서 수행해야 할 사업들임. 기초가 튼실하게 사업을 수행할 수 있는 제도적, 법적 장치를 마련해 주는 것이 문화부가 해야 할 역할임.
- 협치 환경은 단지 정부와 지방의 공공기관들만의 문제는 아님. 오히려 민관 협치가 더 많이 일어날 수 있는 환경이 조성되어야 함. 이미 현장에서는 자발적 시민들에 의한 문화기획의 실험이 광범위하게 확산되고 있는 현실임. 정부가 과도하게 펼치는

시민들을 위한 문화공간 조성(그것이 도시재생이든 유희공간 활성화 사업이든)은 과잉 공급된 측면이 있음. 시민들 스스로가 공간을 만들고 운영할 수 있도록 지원하는 ‘간접지원’ 형태가 필요한 상태임. 또한 그런 경험을 가진 주체들이 협치를 통해 공공 공간들을 운영할 수 있도록 하는 보완적 지원 장치가 필요함.

- 오히려 전문예술인들을 위한 활동 공간이 부족하기 때문에 이를 위한 정부정책이 어느 때보다 절실한 상황임.

□ 하향식 예산 매칭의 문제

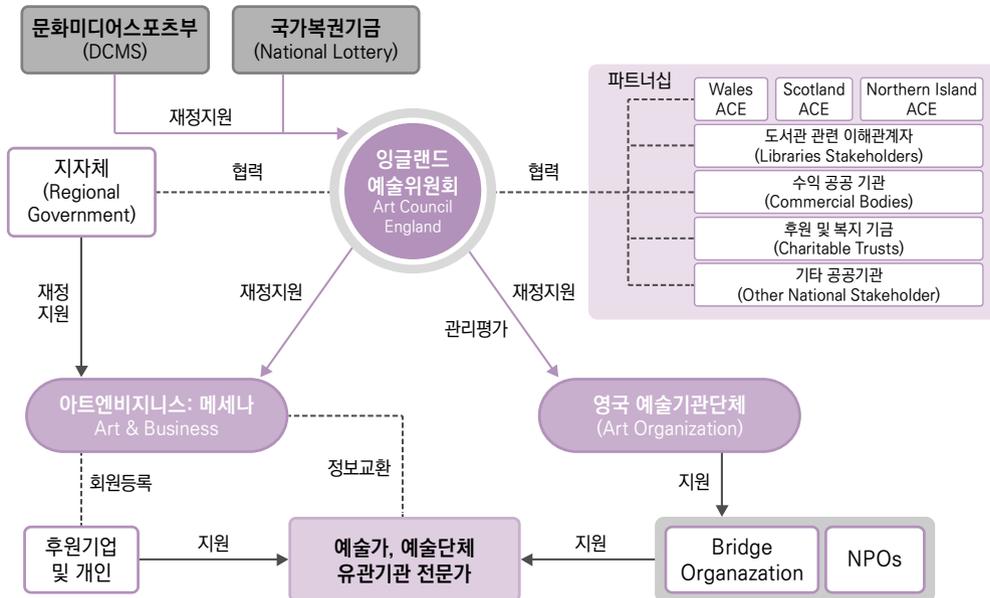
- 현재 예산 매칭의 구조는 자치단체가 사업계획을 수립하고 예산을 중앙정부에 요청해서 편성된 것에 매칭하거나, 자치단체의 사업계획과 무관하게 중앙정부가 내리는 사업에 매칭하는 방식임. 핵심은 중앙정부가 예산을 편성하지 않으면 매칭이 이뤄지지 않는다는 것임.
- 문화민주주의 정책구조인 ‘아래로부터의 개혁’이 완성되기 위해서는 예산을 ‘역매칭’하는 구조를 만들어 내야 함. 중앙에서 지역으로 전달하는 문화정책 구조나 예산 체계가 무조건 나쁜 것이라 판단하는 것은 아님. 다만, 하의상달식 문화정책을 구상한다면 기초단위가 문화정책을 구상하고 예산을 편성해서 올리면, 광역과 정부가 예산을 매칭해주는 ‘역매칭’을 깊게 고민할 필요가 있음.

☞ 지역문화진흥 시행계획은 역매칭 구조에서 활성화 될 수 있음

- 문화부가 지역문화기본계획을 수립한 뒤, 각 광역 자치단체에 시행계획 수립을 요청했고, 광역은 지역문화진흥법에 적시된 대로 기초 시군으로부터 내용을 받아 시행계획을 준비했어야 함. 그러나 많은 광역 자치단체는 산하 연구기관에 용역을 내서 문화부 ‘제출용’ 시행계획을 수립함.
- 경기도의 경우, 시행계획 수립지침에 따라 시군 공무원 워크숍, 기초 문화재단 담당자 워크숍 등을 통해 시행계획을 1년 가까이 준비했으나, 담당자들의 질문은 “우리가 계획한 것을 문화부가 지원해 주는가?”였음. 기초에서 내용을 올리고, 광역이 그것을 종합해 시행계획으로 수립한다고 할지라고 예산이 편성되지 않으면 결코 실행될 수 없을 것임.
- 지역문화진흥을 활성화하는 최적의 방안은 기초가 스스로 시행계획의 내용을 올리면서 자발적으로 예산을 편성하도록 유도하는 것임. 기초의 의지를 판단하여 광역

과 정부가 예산을 매칭할 수 있다면, 기초는 빠르게 지역문화진흥의 구체적인 모델들을 만들어 낼 것임.

[그림-4] 영국 문화예술지원체계 : 잉글랜드 예술위원회 중심



□ ‘팔길이 원칙’은 정당인가?

- ‘팔길이 원칙’은 재정 지원주체인 정부(중앙·광역·기초)와 해당 재원을 활용한 사업을 추진하는 시행기관 및 단체 사이에 ‘일정한 거리’를 유지해야 한다는 정책기조임. 2차 세계대전 이후 영국의 미술운영기관이 아트 카운슬 재편 시기에 시작됨. 한국의 경우, 참여정부 출범 후 ‘팔길이 원칙’에 대한 논의 시작.¹⁵⁾
- 공공재원을 활용하여 정부가 국민의 문화예술 향유 및 창조활동을 지원하고 지원받는 것은 당연한 의무와 권리이기도 하지만, 항상 재원은 한정되어 있다는 것과, 지원을 하는 쪽에서는 지원의 효과를 확인하고자 한다는 것, 그리고 지나치게 지원에 의존하게 되면 자생력을 잃어버려서 결국은 건강한 문화예술생태계 구성에 저해요인이 될 수 있다는 것 등에 대해서 동의하고 있는 것은 사실임. 그러나 각각의 과정과 단계에서 이해관계가 얽히면서 나타나는 갈등은 많은 관심을 받지 못한 채 무관심

15) 팔길이 원칙에 대해서도 위 류정아 논문, 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립」을 참조함.

속에 방치 되고 있음. 이 문제들에 대한 본격적인 관심이 필요한 때임.

- ‘팔길이 원칙’의 이론적 의미는 정치계급, 엘리트, 문화예술계의 특정 이해관계의 간섭이나 영향을 받지 않으면서 정부로부터 지속적인 지원을 받는 것을 말함. ‘팔길이 원칙’의 목적은 여·야당의 정치적 이해관계와 문화예술 엘리트들로부터 운영주체를 분리하여, 특정 정책이나 결정권에 보다 견고한 타당성을 부여하기 위한 것임. 또한 ‘팔길이 원칙’은 문화예술계에서 인정된 업적과 실적을 기반 한 전문인력이 각각의 상황에 따라 다양한 차원에서 가장 공정하고 민주적인 방법으로 정책과 민간의 문화·예술 활동을 매개해야 한다는 점을 전제하고 있음.
- 문민정부 이전, 1972년 유신 체제 하에 문화예술진흥법이 제정되었고 ‘문예중흥 5개년 계획’을 수립하여 문화예술지원정책의 토대를 마련하였음. 문화예술진흥법을 토대로 ‘한국문화예술진흥원’을 설립하였고, 이에 문화예술 지원사업과 활동 및 지원에 대한 초석이 마련되었으나, 국가의 간섭과 통제를 피할 수 없는 국가 주도적 방식으로 운영되었음.

[표-1] 학자별 ‘팔길이 원칙’의 개념 정의

연구자	년도	정의
Sweeting	1982	예술활동, 기관 및 경영에 정부의 직접적인 개입을 막는 것
Chartrand and McCaughey	1989	다원민주주의에서 과도한 권력의 집중과 이해의 대립을 막기 위해 필요하다고 여겨지는 ‘검토와 균형(check and balance)’의 기본적인 시스템
Hewison	1995	국가와 국가가 설립하여 지원하는 기관과의 관계이며, 비록 팔길이 원칙이 1970년대까지 문화정책과 연관되어 성문화되지는 않았지만 오랫동안 정치가들과 공무원들을 그들이 증진시키고자하는 활동들로부터 거리를 두게 하는 현실적인 수단으로 역할함
Quinn	1997	예술위원회가 중앙 정부로부터 상대적 자율성을 가지고 존재·운영되어야 한다는 생각에 기반한 원칙임. 예술위원회의 활동에 대한 정치적 영향력은 최소화되어야 하며, 이 거리는 예술위원회가 정치적 압력에 의한 과도한 영향과 간섭으로부터 벗어나 스스로 기능할 수 있게 함
Madden	2009	1) 독립적인 지원 기관과 2) 동료평가(peer review)에 기반한 의사결정 수립과정의 두 가지 요소의 조합

자료 : Marco Antonio Chávez Aguayo(2012), “An arts council: what for? An historical and bibliographic review of the arm's length principle for current and future international implementation”, Knowledge Politics and Intercultural Dynamics, United Nations University, 169-178

- 참여정부의 시작으로 정치 환경의 변화에 따라 문화민주주의가 대두되었으며, 문화 지원 분야에 정부의 개입이 최소화되고 지원 방식에 ‘팔길이 원칙’이 본격적으로 대두되었음. 문화민주주의는 문화예술 지원의 균등한 배분을 강조하며, 문화예술분야의 다양성을 추구하였음. 그러나 정권이 교체되고, 국내 경제 악화, 다문화 사회로의 진입 등 여러 가지 사회적·경제적 변수를 거치면서, 지원정책의 변화가 일어나게 되고 ‘팔길이 원칙’이 가지는 근본적인 가치와 의미에 대한 논의가 다시 일어나고 있는 상황임.¹⁶⁾

☞ 사례기사

Ⅰ [뉴스와 현장] ‘팔길이 원칙’인가? Ⅰ

— 김희국, 국제신문, 2014.1.19

(…) 우선 지역문화진흥법 제정을 들 수 있다. 지난 10년 이상 지역의 문화예술인들이 ‘노래’를 불렀던 숙원 중 하나가 지역문화진흥법 제정이었다. 그렇게 원했던 법이 마침내 국회를 통과해 지역 문화예술인들은 기뻐했는데 정작 지원해야 할 공무원들은 전혀 몰랐다. 기자가 시의 반응과 앞으로의 계획 등을 취재하기 위해 시에 문의했을 때 되돌아온 것은 “몰랐다. 빨리 알아보겠다”는 대답이었다. 부산문화재단이 다른 지역의 문화재단과 힘을 합쳐 법 제정에 상당한 기여를 했다. 그런 상황에서 시가 눈치조차 채지 못했다는 사실은 이해하기 어렵다. 부산문화재단은 시의 출연기관으로 예산지원을 받기 때문에 관리감독 권한을 시가 가지고 있다. 그렇다면 시는 부산문화재단에 지원만 하고 간섭은 철저히 하지 않았다는 말인가. 또 하나. 최근 부산 문화계를 뒤흔든 부산문화회관 사건이다. 이 자리에서는 누가 옳았는지 따지지 않겠다. 문제는 한 기관의 내부에서 6개월 동안 심한 갈등이 있었는데 정작 시는 몰랐다는 부분이다. 부산문화회관은 부산시 문화체육관광국의 산하기관이다. 당연히 시가 관리감독할 권한이 있다. 사건이 터지고 나서야 시는 진상

파악을 하고 관계자들을 불러 경고를 했다. 팔길이 원칙은 지나친 간섭을 배제하자는 뜻에서 이뤄진다. 하지만 이런 의미가 방치로 변질해서는 안 된다. 그것은 적당한 긴장관계를 늘 유지해야 한다는 말이다. 일련의 사태로 인해 시가 앞으로 간섭하라고 요구하는 것은 아니다. 다만 부산 문화의 중추 기관으로 지역 문화를 이끌어가려면 문화계에서 어떤 일이 벌어지는지, 각 기관이 제대로 운영되고 있는지 정도는 파악해 달라는 것이다.

☞ 간섭이 아닌 파트너십, 그리고 시민주도의 문화생산 체계로의 변화

- ‘팔길이 원칙’은 문화민주주의의 정책적 관점에서는 반드시 필요한 개념임. 그러나 문화민주주의의 보편성과 시민주도의 문화생산을 위해서는 다른 관점에서 바라 볼 필

16) 류정아, 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립」, 특별연구 2015-3, 한국문화관광연구원.

요가 있음. 예컨대 ‘팔길이 원칙’을 ‘지원하되 간섭하지 않는다’의 지원과 간섭이라는 이중 잣대로만 본다면, ‘팔길이 원칙’은 지켜져야 할 원칙이지만, 앞서 이야기했듯이 ‘아래로부터의 개혁’은 문화주권자인 시민(국민)을 위해 ‘지원도 하고 파트너십으로서 간섭도 한다’는 인식전환이 필요함.

- 시가 문화재단에 예산을 주고 간섭하지 않는다는 것이 중요한 것이 아니라, 시와 문화재단이 얼마나 좋은 파트너십을 형성할 수 있을 것이냐에 방점을 찍어야 하고, 문화재단이 단체나 예술가에 지원하고 간섭하지 않는 게 아니라, 그 사업의 혹은 창작을 위한 지원(직접지원)과 컨설팅, 자문 등(간접지원)을 어떻게 할 수 있을까를 고민해야 한다는 것임. 지금까지 지원은 직접지원으로서의 예산지원이었으나, 그 외의 간접지원을 고민함으로써 시와 문화재단, 문화재단과 지원 대상 간의 파트너십이 훨씬 강화될 수 있으며, 지원의 성과도 더 크게 일어날 것임.
- 간섭은 그야말로 간섭이 될 때는 독이지만, 그들이 필요로 하는 것을 찾아 줄 때는 간섭도 약이 될 수 있음. 즉, 시민주도의 문화생산 체계로의 변화를 위해서 ‘팔길이 원칙’의 개념을 다른 방향에서 검토해야 함.

4. 결론

□ 문화부는 무엇을 할 것인가?

- 문화부는 대한민국의 미래를 위한 ‘문화국가’ 수립을 위한 철학을 고민해야 함. 기초나 광역이 해야 할 사업구상이나 반짝이는 정책 아이템 따위는 내려놓고, 진정으로 국가가 수행해야 할 문화국가의 상을 제시해야 하는 것임. 철학이 없었기에 ‘블랙리스트’에 쉽게 휘둘릴 수밖에 없었던 것임.
- 문화기본법과 문화다양성 법률, 지역문화진흥법을 탄생시킨 근간이 곧 문화국가를 위한 철학일 것임. 왜 문화주권이 필요하며, 왜 문화다양성이어야 하는지, 그리고 왜 중앙문화가 아닌 지역문화여야 하는지를 문화부는 성찰하고 그것을 깊게 살펴야 함. 단순히 법의 문제가 아니라 그것은 시대의 요청이고, 또 모든 국민들이 바라는 문화민주주의의 실현태이기 때문임.
- ‘블랙리스트’의 문제가 아니더라도 충분히 지역은 소외되고 있었음. 특히 기초는 지원체계에서 배제되었을 뿐만 아니라 협력체계(전달체계)조차 구축되지 않아서 정책의 가장자리에 밀려나 있었음. 이제 문화민주주의를 위한 지역문화정책 협력체계가

이제는 제대로 작동되어야 함. 그러기 위해서는 무엇보다 문화부가 ‘문화권력’을 내려놓지 않으면 안 됨. 문화부는 문화부 본연의 역할이 무엇인지를 찾아야 함.

- 촛불시민혁명의 문재인 정부는 5년 대계의 문화정책이 아닌, 미래 대한민국의 새로운 문화혁명을 위한 ‘협력체계’를 구상하고 실천해야 함. 그 정답은 이미 밝혔듯이 ‘자치분권 로드맵’에 있다고 할 것임. 문화도 그 로드맵에 따라 과감하게 지역을 중심화 하는 방향으로 나아가야 함.

□ 문화자치가 답이다!

- 문화부가 ‘문화권력’을 내려놓을 때 자치분권에 따른 ‘문화자치’는 하나의 해답으로 제시될 수 있음. 지금까지의 광역문화재단들이 가졌던 ‘문화권력’도 분산시켜야 함. 문화자치는 기초에서, 그리고 광역에서 완전히 새 판을 짜듯이 ‘자치분권’과 함께 시작되어야 함.
- 문화자치를 위한 중앙-광역-기초의 협력체계를 제안함. 더 다양한 주체들이 모일 수 있다면, 더 큰 판의 협력체계를 임시 가동해서 문화자치를 위한 가능태를 그려 볼 필요가 있음. 그런 과정에서 문화재단 이사회의 구조도 협치와 자치를 위한 주체들로 채워질 것이며, 민관 협력의 수평적이고 자율적인 관계들이 형성될 수 있을 것임.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 새 예술정책 수립 TF [예술지원체계분과] ‘전문가 라운드 테이블’ 5차 회의록
- 주최 문화체육관광부, 주관 새 예술정책 TF, 「새 정부 예술정책 수립을 위한 예술지원체계 혁신 방향 토론회」, 2017
- 정광렬, 「예술정책의 성과와 과제」, 한국문화관광연구원, 2010
- 김세훈, 「문화예술정책과 타 정책영역간 협력방안」, 한국문화관광연구원, 2012
- 전병태, 「지역 문화관광 활성화를 위한 융합형 레지던스 공간 설립 및 운영방안연구」, 한국문화관광연구원, 2013
- 양혜원, 「지역밀착형 복합문화 커뮤니티센터 조성 및 운영방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2013
- 김규원, 「지역 문화매개인력 현황조사」, 한국문화관광연구원, 2014
- 류정아, 「문화예술 지원정책의 진단과 방향정립 : ‘팔길이 원칙’의 개념을 중심으로」, 한국문화관광연구원, 2015
- 최보연, 「주요국 문화예술정책 최근 동향과 행정체계 분석연구」, 한국문화관광연구원, 2016
- 정정숙 외, 「OECD 주요 국가의 문화경쟁력 분석」, 한국문화관광연구원, 2016
- 연수현, 「문화예술활동 활성화를 위한 문화생활비 세제 지원 연구」, 한국문화관광연구원, 2017
- 경기도·경기문화재단, 「경기도 지역문화진흥 시행계획」, 2016
- 경기문화재단, 「경기지역 문화재생 실행을 위한 전략연구」, 2016
- 경기문화재단, 「경기문화재단 생활문화 정책연구」, 2016

06

지역 전달체계의 적폐와 협력체계에 의한 개혁

김종휘*

| 목 차 |

- | | |
|------------------|------------------|
| 1. '지역문화진흥원' 사건 | 6. 공모 없는 기초문화재단 |
| 2. 중앙 중심 관료주의 적폐 | 7. 민주주의와 문화다양성 |
| 3. 분권은 수단 아닌 가치 | 8. 하방운동과 사회복무제 |
| 4. 보충성 원칙이 분권이다 | 9. 지역문화'들'의 협력부터 |
| 5. 상향식 협력체계가 개혁 | |

1. '지역문화진흥원' 사건

이 글을 쓰는 지금은 작년 한겨울 세밑의 광장과 얼마나 달라진 세상일까. 늦가을부터 성탄절과 제야의 종, 설을 지나 봄을 맞기까지 약 24주에 걸쳐 1,700만 명의 시민들이 촛불집회 드라마를 집단 연출했던 그때가 벌써 한 해 전이다. “촛불집회를 일주일 단위로 쪼개서 무엇이 핵심 이슈였는지 담론분석”을 한 장덕진 서울대 사회학 교수는 “24주를 관통한 핵심단어는 딱 두 개, ‘분노’와 ‘탄핵’이었다”고 말했다. (<경향신문>, 2017.11.20.) “촛불의 힘으로 구시대의 적폐를 조금이나마 빨리 끝내고 등장한 문재인 정부”라고 쓴 것을 보면 ‘분노’의 대상이자 ‘탄핵’의 초점은 “구시대의 적폐”가 틀림없지만 새로운 시대는 아직 안개 속에 있다.

새 정부가 출범하고 중앙 차원부터 곳곳의 적폐를 드러내는 작업이 한창이다. 빨강계 표기된 ‘12월 20일 대통령 선거’일에 가슴을 쓸어내리며 출근하게 된 것을 다행으로 여겼던 이들이 떠올렸던 악몽은 같았다. 한겨울을 견디며 24주의 밤을 밝힌 촛불이 없었다면 ‘구시대의 적폐’는 한층 극성이었을 것이고 대통령 선거 결과는 지금과 달랐을지 몰라 서다. 블랙리스트는 한층 광범위하고 깊숙하게 가동되었을 것이고 진상 조사와 제도개선

* 서울문화재단 대표, 전 성북문화재단 대표

을 위한 민간위원회 활동은 꿈도 꿀 수 없었는지 몰라서다.

‘국민이 촛불을 밝혀 드러내고 싶은 진실’을 ‘적폐’로 규정한 임의영 강원대 행정학 교수는 적폐의 특징을 이렇게 일별했다. (월간 『공공정책』, 2017.11.) “그것은 대부분이 관행화된다는 것이다. 관행은 오래전부터 해오던 대로 하는 것이다. 관행화된 적폐는 익숙하게 되고 당연한 것이 된다. 다시 말해서 누적된 폐해들이 정상적인 것처럼 보이게 된다. 정상적인 것이 비정상적인 것이 되고, 비정상적인 것이 정상적인 것이 된다. 따라서 박근혜 정부 초기에 나왔던 ‘비정상의 정상화’라는 말의 의미가 선명하게 드러난다. 그 말의 본뜻은 ‘정상의 비정상화’이다.”

결론적으로 “문제의 요체는 우리 안에 그리고 내 안에 정상의 가면을 쓰고 있는 비정상들을 드러내는 것”이라며 “가장 무서운 적은 습관”이라고 단언했다. “아이히만이 빠졌던 무사유의 늪에서 벗어날 수 없게” 하는 ‘습관’의 “당연함에 대해 질문을 던지는 것”이 우리가 다시 들어야 할 촛불이자 “지속가능한 민주주의”로 가는 길이라고 말이다. 장덕진 교수는 위의 칼럼에서 ‘구시대의 적폐’를 끝내고 “대의제 민주주의, 직접 민주주의, 속의 민주주의라는 세 개의 민주주의가 서로 조화롭게 소통하고 공생하는” 시대를 만드는 것을 새 정부의 사명으로 제시했다.

2017년 11월 23일이었다고 한다. 박근혜 정부 때 문화체육관광부 주도로 설립한 생활문화진흥원 이사회가 명칭 변경을 의결했다. 기관 명칭이 생활문화진흥원에서 ‘지역문화진흥원’으로 바뀐 것이다. 동시에 생활문화진흥원의 이사장 포함 11명 이사와 1명 감사가 ‘지역문화진흥원’의 이사장, 이사, 감사가 됐다. 11월 29일 세종시 정부청사에선 문화체육관광부 지역문화정책관이 ‘지역문화진흥 자문회의’를 개최했다. 이 자리에서 「지역문화발전 연속포럼 주요내용 및 추진과제(안)」란 자료가 배포됐다. 자료의 마지막에 ‘법제 정비 및 인력지원 확대’라는 소제목이 있다.

그 첫째 항목이 ‘지역문화진흥원’이다. 설명글은 “지역문화진흥 관련 사업을 총괄관리하며 지역(지자체·문화기관)을 지원하는 지역문화 전담기관 설립 추진”이라 써놓고 ‘지역문화 전담기관 기능(안)’을 표로 제시했다. 둘째 항목은 ‘법제 정비’인데 “문화의 집(100개)과 생활문화센터(17년까지 128개)를 ‘(가칭)생활문화의 집’으로 통합 개편 및 근거 마련 검토”라고 썼다. 셋째 항목은 “지역문화전문인력”인데 “(‘17년 35명→’22년 100명)”으로 적혀 있다. 그리곤 위 세 개 항목을 표로 정리했고 표 우측 하단에는 다시금 ‘지역문화 전담기관 설립(지정) 추진’이라고 적었다.

‘2017. 12. 8. 지역문화진흥원장 배상’으로 인쇄돼 있다. “지역문화가 더 울창한 숲을

이룰 수 있도록 함께 가꾸어 나가겠습니다”는 제하의 인사말 겸 안내문이다. 민간 비영리 재단법인 형태라 명칭변경 건은 생활문화진흥원 이사회의가 의결했으나, 그에 따라 개정된 정관의 승인은 문화체육관광부 권한이다. 문화체육관광부의 이해나 의지 혹은 주도에 대한 책임이 가장 크다고 할 수 있다. ‘지역문화진흥원장 배상’ 일자인 12월 8일에 문화체육관광부의 개정 정관 승인이 있었다고 한다.

이렇게 해서 똑딱 모습을 드러낸 지역문화진흥원 출범의 인사말은 “정부의 ‘지역분권과 균형발전’을 위한 문화 분야 국정과제”로 말문을 열고는 “생활문화진흥원 설립 이후 (중략) 그러나 생활문화가 지역문화 발전의 핵심적 요소임에도 종합으로 지역문화진흥을 포괄하기에는 어렵다는 지적이 지속적으로 제기되어” 왔다면서 일련의 포부를 밝힌 뒤에 ‘개편’ 소식을 전달한다. “이에 (중략, 아래 인용) 생활문화진흥원을 지역문화진흥원으로 개편하였습니다.”

문화체육관광부 승인과 ‘지역문화진흥원장’ 인사말 작성 뒤 12월 11일 문화체육관광부 주최, ‘지역문화진흥원’ 주관 ‘2017 생활문화센터 성과공유포럼’이 열렸다. 여기서 ‘지역문화진흥원’ 로고가 박힌 자료집, 탁상달력, 스티커, 종이가방이 배포됐다. 이후 생활문화진흥원 직원들은 ‘지역문화진흥원’ 팀장과 대리로 소개된다. 생활문화진흥원 홈페이지 팝업을 통해 ‘지역문화진흥원’ 홈페이지에 들어가게 해냈고 KTX 방송에는 ‘지역문화진흥원’ 이름의 광고를 내보내고 있다. 일사천리다.

이 사실이 뒤늦게 알려지자 문화체육관광부 장관 위촉으로 활동 중인 새문화정책준비단 회의에서 강하게 문제를 제기했다. 한국광역문화재단연합회도 문제 제기를 했다. 그러자 문화체육관광부 지역문화정책관 과장은 12월 19일 문자 메시지로 이렇게 설명했다. “모든 일은 ‘문화가 있는 날’ 사업의 수행주체 변경과정에서 시작됩니다. 즉 ‘문화가 있는 날’ 사업을 한국문화예술위원회가 추진하는 게 적합하지 않다는 외부 지적에 따라 내년 사업부터 생활문화진흥원이 추진하는 것으로 변경했는데… 이에 대해 국회 및 기재부의 다양한 지적으로 부득이 생활문화진흥원 명칭을 변경해야 했습니다.”

‘국회 및 기재부의 다양한 지적’ 때문에 ‘부득이’하게 명칭 변경을 해야 했다는 대목은 국회와 기재부의 당사자로부터 그 ‘다양한 지적’의 내용과 ‘부득이’를 강제한 힘의 실체에 대해 사실을 확인해야 할 중대한 사안이다. 여기서는 문자에 나오는 ‘사과’의 사유에 주목하자. “이러한 비영리 민간 재단법인의 명칭 변경은 새로운 문화정책이나 특히 지역문화정책 수립과는 전혀 연관이 없는 일이라는 것 자신 있게 말씀드리고요. 다만 그 과정에서 지역이라는 명칭이 갖고 있는 상징성을 제가 간과한 것에 대해서는 사과드립니다.”

문자 그대로 받아들이면 두 가지 문제가 발생한다. 하나, 생활문화진흥원 이사회는 ‘문화가 있는 날’ 사업을 추가 수행하고자 명칭 변경을 의결해 ‘지역문화진흥원’이 되었다는 주장이 된다. 생활문화진흥원 이사회의 명칭 변경 의결 뒤에 문화체육관광부 지역문화국의 ‘지역문화진흥 자문회의’ 자료에 나오는 “지역문화 전담기관 설립(지정) 추진”이라는 미래의 그 기관은 현재 ‘지역문화진흥원’이라고 말하는 이 기관이 아니라는 소리가 된다.

다른 하나, ‘지역문화진흥원장’이 인사말에서 밝힌 내용은 허위가 된다. 먼저 “생활문화진흥원 설립 이후 ‘국민의 생활 속 문화 확산’을 위한 다양한 사업 추진을 통해 지역민의 자발적 문화 참여를 유도하고, 지역의 문화적 역량 증진 및 지역 간 문화격차 해소를 위한 기능을 담당해 왔습니다.”라고 자부하는 글을 앞에 배치한 전 생활문화원장의 소회는 단지 ‘문화가 있는 날’ 사업을 추가 수행하고자 명칭 변경을 한 것이 아니라고 읽어야 타당하다.

요컨대 “지역분권과 자치, 협업이 강조되는 현 시대 흐름에 맞추어 지역문화가 균형적 발전을 이룰 수 있도록 협력 체계를 마련하고자 생활문화진흥원을 지역문화진흥원으로 개편”했다는 ‘지역문화진흥원장’의 ‘개편’ 취지 발언은 문화체육관광부 지역문화정책관 과장의 설명과 상반된다. 만약 생활문화진흥원이 “문화가 있는 날” 사업을 추가 수행하고자 ‘지역문화진흥원’으로 ‘부득이’하게 명칭만 변경했을 뿐이고, 새 기관명은 “새로운 문화정책이나 특히 지역문화정책 수립과는 전혀 연관이 없다”고 ‘자신있게’ 한 해명이 사실이라면 ‘지역문화진흥원장’은 거짓말을 한 것이다.

2. 중앙 중심 관료주의 적폐

‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회’의 활동을 통해 드러나고 있는 문화체육관광부의 적폐는 따로 열거하지 않겠다. 대신 예술 지원체계 혁신방향 토론회(2017. 12. 7. 문화체육관광부 주최)에서 이원재 문화연대 문화정책센터 소장이 발표한 글을 참조하길 바란다. 발표문은 ‘블랙리스트의 현재성’과 ‘문화정책의 관점에서 본 블랙리스트 사태의 의미’로 시작해 제도 개선과 예술지원 혁신 방향을 제시한다. 여기서는 무엇이 적폐의 온상인지 또 무엇을 개선하고 혁신할 것인지를 발표문이 여러 표현으로 거듭 강조하는 다음 인용문들에 주목하자.

“문화예술에 대한 ‘국가 동원 체제 구조’의 해체와 전환”, “현장 문화예술생태계의 다양한 의견을 수용하고 참여를 보장하는 과정으로서의 제도개선 추진”, “‘자율, 분권, 협

치'의 원리에 기반한 문화정책 제도개선 방안 마련”, “‘하청계열화(청와대-기재부-문체부-공공기관-지역단체)된 체계'에서 '시민·생활·지역 주체에게 우선적인 권한이 있는 협력체계'로 구조 개혁”, “‘새로운 의제 개발 및 사업화 중심'에서 '사회적 자원의 분배와 공유를 중심'으로 사업 프로세스 재구조화”, “‘확정적인, 성과와 결과만 있는 사업체계'에서 '불확실한, 경과와 과정이 존중되는 사업체계'로의 개혁” 등.

동원 체제로 작동하는 문화예술 공공정책, 국가기관 중심의 공급주의, 하청계열화된 전달체계, 의제 개발주의와 사업 중심주의, 성과와 결과만 중시하는 평가체계가 바로 블랙리스트를 가능하게 했던 문화체육관광부의 '관행'이자 '습관'이었으며 이것이 적폐의 온상이 아니면 무엇인가. 그 적폐를 정리하고 재발을 방지하기 위해 제도 개선과 혁신의 방향 및 과제를 제시한 발표문의 주문에 비춰 볼 때, 2주 만에 '지역문화진흥원'을 승인하고 의결했던 문화체육관광부와 생활문화진흥원의 일하는 방식은 적폐의 관성이 아니면 무엇인가.

박근혜 정부 때 문화체육관광부는 지역과 현장의 의견을 구하지도 않고 법적 근거도 없는 상태에서 일방적 결정으로 민간 재단법인 형태의 생활문화진흥원을 출범시킨 바 있다. 지역과 현장에서 다양하게 일어나야 할 생활문화를 중앙집권적으로 '진흥' 시키겠다는 그 발상과 방식에 놀랐던 기억이 생생하다. 그렇게 생겨난 생활문화진흥원 이사회가 명칭 변경을 의결하고 문화체육관광부가 개정 정관을 승인함으로써 '지역문화진흥원'으로 새 간판을 바꿔 단 이 사건은 무엇을 뜻하는가. 생활문화진흥원을 출범시켰던 같은 방식으로 관 주도의 일방적 결정을 강행하는, 즉 정상적인 것과 비정상적인 것을 분간하지 못한 채, '관행'과 '습관'대로 일하고 있는 문화체육관광부의 '적폐'라는 방식 혹은 그 본질을 드러낸 것이 아니라면 무엇인가.

공교롭게도 '지역문화진흥원장' 인사말이 작성된 그날은 '사람이 있는 문화'를 표방하며 새문화정책준비단과 장관이 문화체육관광부의 '문화비전 2030' 정책 기조를 발표한 다음 날이었다. '지역문화진흥원'의 출범을 알린 '지역문화진흥원장'의 인사말은 바로 전날 발표된 정책 기조는 물론 정책수립 원칙을 고스란히 거스르는 것이어서 '구시대의 적폐'와 '관행화된 적폐'의 방식대로 일하겠다는 선언이나 다름없다. 같은 문화체육관광부인데 장관이 밝힌 정책기조와 정책수립의 원칙을 바로 다음 날 '아무 것도 달라질 것은 없다'라고 웅변이라도 하듯 '지역문화진흥원'의 기습 같은 출범을 알리며 '지역문화진흥원장' 인사말이 나온 것이다.

장관이 직접 낭독한 '문화비전 2030, 수립원칙'은 이렇다. “지금부터 모두가 협력하여

함께 만듭니다. 문화비전 수립을 위한 협치가 혁신으로 이어지도록 하겠습니다. 완성된 것이 아닌, 계속 진화하는 개방형, 진행형 문화비전을 수립하겠습니다.” 이어 재차 표명한다. “문화의 미래를 만들어갈 사람을 위해, 공개성 원칙을 실천하며 신뢰를 바탕으로, 모두 협력하여 함께 만들어가는 비전”이라고 말이다. 이러한 과정을 거쳐 2018년 3월에 보다 구체적인 계획안을 발표하겠노라 약속했다. ‘지역문화진흥원’명칭 변경과 승인 과정을 보건대 문화체육관광부의 일하는 방식에서 장관의 약속과 단 한 개라도 부합하는 것을 찾을 수 있겠는가.

결국 일하는 방식의 문제이다. 그러나 핵심은 그렇게 일하는 방식을 방치하거나 존치하는 문화체육관광부 내부의 조직문화에 있다. 여기에 파리를 틀고 있는 적폐의 뿌리를 직시하고 개혁하지 않는다면 표면적인 사과와 실무적인 변화가 수없이 뒤따른다 해도 그것은 적폐 너머의 새로운 세상이 아니라 적폐의 이쪽 끝이거나 저쪽 끝을 오가는 부산함에 불과할 수밖에 없다. 적폐가 가동됐던 체계는 그대로인데 사업의 부피만 들쭉날쭉 변모하는 생색내기에 그칠 수밖에 없다.

우리가 논하는 문화체육관광부의 지역문화정책이 중앙집권주의에 의한 일방향식 지방개발정책이길 그치고 지역으로의 분권에 의한 지역의 자발적인 문화정책을 지원하고 평가하는 정책 수립과 집행의 체계로 바꾸는 개혁이라면, 그것은 촛불집회가 ‘분노’하고 ‘탄핵’한 ‘구시대의 적폐’와 ‘관행화된 적폐’를 정리해야 비로소 가능하다. ‘지속가능한 민주주의’와 ‘세 개의 민주주의가 서로 조화롭게 소통하고 공생’하기 위해서는 중앙정부의 관행이자 습관으로 자리 잡은 일하는 방식, 즉 중앙 중심의 관료주의라는 적폐를 반드시 해소하는 과제를 선행하거나 동반해야 한다. 이 길을 나중에 가도 된다고 미루거나 우회해서 간다면 그 어떤 선의와 새로운 사업이라도 중앙 중심의 관료주의라는 회로 안으로 다시 수렴될 수밖에 없다.

그만큼 중앙 중심의 관료주의는 건국 이래 긴 세월을 걸쳐 형성된 강력한 체질이자 동시에 엘리트들의 우수한 두뇌로 끊임없이 개량하면서 뛰어난 적응력으로 단련해온 검증된 방식이기 때문이다. 그 힘으로 ‘한강의 기적’을 일으켰다 해도 그 방식과 체질은 최소한 이제는 적폐다. ‘30년대 출생, 80대 바라보는 나이, 60년대 청년기’를 줄여 신386이라 불리는 김기춘 전 청와대 비서실장부터, 이제는 50대가 된 구386 세대 우병우 전 청와대 정무수석까지 그렇게 일하는 방식(밀실, 졸속, 일방 결정과 추진)은 이미 오래 전부터 적폐였다.

중앙 중심 관료주의의 일하는 방식이 적폐가 된 이유를 10가지로 열거하면 이렇다. 이 10가지 작문은 한국에서 25년째 선교활동을 하고 있는 독일인 말테 리노(한국명 이말테)

루터대 실천신학과 교수가 쓴 “한국교회의 위기 : 진단과 제안”(2017.10.10.)에서 빌려온 것이다. 그는 현재의 한국교회가 종교개혁이 일어났던 16세기 카톨릭 교회의 타락상과 10가지 부정적 공통점을 보인다고 하며 이를 본질의 문제이자 정체성의 위기라고 진단했다. 아울러 ‘돈을 거의 신’으로 보는 한국교회는 종교개혁 500주년 때 축제를 할 것이 아니라 교파주의, 배타주의 등을 버리고 교파와 교단을 떠난 대화를 통해 체질과 방식을 일신해야 한다고 충고했다.

① 교조주의적 법제 이해, ② 재정으로 문화융성을 할 수 있다는 생각, ③ 행정의 선의와 공정성에 대한 착각, ④ 지원 배제에 대한 문화예술인의 두려움 악용, ⑤ 행정 우선주의, ⑥ 산하 공공기관의 낙하산 인사, ⑦ 관료들의 권위에 대한 맹신과 잘못된 사용, ⑧ 행정 권한을 관료의 개인적 소유로 착각, ⑨ 관료들의 도덕적 타락, ⑩ 관료들의 낮은 현장 이해 수준, 이상 10가지다.

비단 문화체육관광부만의 문제는 아닐 수 있으나, ‘국가폭력 및 국가범죄로서의 블랙리스트 정책 집행’을 일으킨 당사자로서 누구보다 먼저 문화체육관광부가 직시해야 할 적폐 10가지일 수 있다. 이 10가지는 ‘문화정책의 관점에서 본 블랙리스트 사태의 의미’로 ‘문화정책의 이념화, 예술검열의 정책화, 문화사업의 사유화, 지원정책의 통치화, 문화국가의 무력화’를 제시한 이원재 소장의 발표문과 다르지 않다. ‘지역문화진흥원’ 명칭 변경과 승인 사건은 위의 10가지 적폐가 아직도 그대로 작동되는 가운데 일어난 한 가지 사례일 뿐이다.

3. 분권은 수단 아닌 가치

이점에서 월간 『공공정책』 11월호의 기획특집 제목이 ‘문화, 적폐의 중심에서 도약의 중심으로’인 것은 아직까지는 희망 사항이다. 그러나 적폐 때문에 분권의 정당성이 설득력 있게 도출될 수 있다는 점에서 시의적절한 표현이다. “적어도 문화 행정과 맥락에서 보면, 문화 분권은 블랙리스트의 재발 방지책이라는 맥락과 함께 현재 문화재정의 구조상 지출하는 쪽의 권한 강화가 효율성을 높일 것이라는 맥락에서 정당화된다.” 김상철 나라살림연구소 연구위원의 제안발제 3 중 일부다. (2017.11.7. 한국문화관광연구원 주최 문화정책 서울포럼, 「자치분권과 균형발전의 시대 문화분권 실현을 위한 제언」)

적폐와 분권의 상관성에 대해 김상철 연구위원은 이어 말한다. “하지만 질문은 좀 더 진행된다. 현재 지역의 문화거버넌스는 유사 블랙리스트들로부터 자유로운가. 지역문화

재단과 지방정부는 사실상 지역에서 중앙정부의 행태를 반복하지 않는가라는 질문을 해 보자. 결국 지방분권이 행정분권을 넘어 주민자치로 나아가야 하듯이 문화분권 역시 지역분권을 넘어서 예술인들의 독립성과 자율성의 고양으로 나아가 한다는 기초적인 합의가 필요하다. 현재의 분권을 지방정부를 위한 분권으로만 한정할 경우, 호랑이를 피하기 위해 다수의 늑대를 마주해야 하는 역설에 놓일 수 있다.”

요컨대 블랙리스트 문제가 ‘문화행정의 중앙집권’ 아래 ‘문화예술지원체계 내의 관점에서 보자면 크게 이질감 없이 작동’되었기 때문에 이 적폐를 방지하려면 중앙정부의 권력과 예산이 지방정부로 분권되는 것이 정당하고 효율적이라는 것이다. 그런데 지방정부나 지역문화재단이 ‘중앙정부의 행태’를 반복한다면 호랑이 한 마리를 상대하던 일이 다수의 늑대를 상대하는 일로 문제가 커진다는 논리다. 따라서 문화분권은 ‘지방정부의 문화행정 자체를 동시에 개혁해야 하는 이중적 목적’을 갖는다고 결론을 맺고 있다. 나는 김상철 연구위원의 진단에 개괄적으로 동의한다.

그러나 ‘역설’이라는 논리에 대해서 생각이 다르다. 중앙 및 지방정부의 동시 개혁은 이상적인 사실들의 조합이지만, 현실에서는 분권을 당위로 거론한들 권력과 예산을 놓지 않으려는 중앙정부와 그것을 가져오려는 지방정부가 치열하게 경쟁한다. 이 광경 앞에 시민-주민은 언론의 양비론 프레임과 탈정치적 무심함으로 지켜보는 자리 혹은 개별적 이해관계를 취하는 자리에 놓이게 된다. 이 지점에서 시민-주민은 결과적으로 택일을 한다. 주로 이해관계의 호불호로 택일하지만 제3자적 비평의 시각에서는 ‘최악과 차악의 택일’일 뿐으로 둘 다 악이다.

나는 그것이 ‘최악과 차악의 택일’이 아니라 ‘최악 그리고 중첩된 차악·차선 사이의 불가피한 선택이자 경로’라고 생각한다. 호랑이 한 마리의 중앙정부와 늑대 다수의 지방정부라는 선택지라면 늑대 다수를 상대해야 한다고 생각한다. 호랑이-늑대 비유를 바꿔 ‘중앙에 있는 1명의 거대한 최순실과 지방에 있는 작은 100명의 최순실’이라 할 때, 시민-주민의 민주주의 역량은 광장에서 ‘1명의 거대한 최순실과 대통령’을 상대했던 거대한 촛불 집결을 넘어 ‘100명의 작은 최순실과 대통령’을 상대하는 동네의 작은 촛불들을 경험할 때 한층 구체적으로 단련되며 성숙될 것이라고 보아서다.

더욱이 정부의 일하는 방식에 대한 시민의 참여와 통치의 문제라면, 시민-주민은 지역에서 ‘100명의 작은 최순실’에 ‘분노’할 줄 알고 ‘100명의 작은 대통령’을 ‘탄핵’할 줄 알게 될 때 그만큼 민주주의 역량을 기르게 될 것이다. 촛불집회가 ‘미완의 시민혁명’으로 불리는 까닭은 광장의 시민들이 돌아갈 일상시간과 생활공간에 아직 그 무엇이 없어서

다. 일상시간과 생활공간에 ‘아직 없는 그 무엇’의 첫 번째 열쇠 말이 분권이다. 분권은 중앙정부의 권력과 예산을 지역들로 이양·이관해서 분산하는 중앙정부의 개혁이다. 중앙정부의 개혁이 곧 분권의 출발점이라는 사실이 중요하다.

만약 평택의 미군기지, 밀양의 송전탑, 강정의 해군기지, 경주와 포항의 지진과 원전 등의 현안에 지방정부가 최소한 중앙정부와 대등한 권한을 갖는 분권형 연방제 국가였다면 지역의 시민-주민은 훨씬 큰 자치력을 발휘했을 것이다. 지방정부의 ‘작은 최순실과 작은 대통령’을 향해 즉각 행동을 취했을 것이다. 이러한 직접 민주주의의 활성화는 기존 대의제 민주주의와 더불어 월성 신고리 5·6호기 원전의 공론화위원회와 시민배심원제 같은 속의 민주주의를 만나 ‘세 개의 민주주의가 서로 조화롭게 소통하고 공생하는’ 지역 사회를 만들어볼 기회를 가졌을 것이다.

요컨대 ‘분권이 없는 국가’와 ‘분권이 있는 국가’의 차이가 ‘국적 개념의 국민만 있는 나라’와 ‘시민-주민이라는 주인이 있는 나라’의 차이를 만든다. 이점에서 분권은 자치로 가는 수단이나 경로를 넘어 그 자체로 가치에 해당한다. 이 가치의 선택에 따라 우리나라는 ‘중앙집권형 자유민주공화국’이 될지 ‘자치분권형 자유민주공화국’이 될지 정해진다. 둘 다 ‘자유민주공화국’을 쓰지만 자유주의와 민주주의와 공화주의라는 이 복잡한 상호관계의 구조체를 두고 ‘중앙집권형’과 ‘자치분권형’의 차이는 수단의 선택이 아니라 가치의 선택이다.

획득한 줄 알았던 정치적 자유가 만인이 아니라 있는 자들만 사용할 수 있는 자유주의가 되어, 승자독식형 선거제도 아래 정당경쟁에 의한 대표의 구성이 국민 투표의 의사와 비례하지 못하는 고장 난 대의제 민주주의와 결합해서, 선출된 공직자들이 관료제 기득권과 함께 특정 계층의 이익을 대변하고 사익을 추구해도 광장의 촛불 외엔 막을 길이 없었던 공화주의가 우리의 현실이었다. 이것이 촛불집회가 ‘분노’하고 ‘탄핵’했던 ‘구시대 의 적폐’이자 ‘관행화된 적폐’의 본질이다.

대한민국의 국가 정체성에 대해 던진 ‘이게 나라냐?’는 근본적 질문에 새 정부는 ‘나라다운 나라’로 답하고 있다. 대통령은 그 정체성의 헌법적-공화적 정립을 위해 국민권 확장(만인의 자유주의)과 분권형 정부(연방제 국가)라는 두 가지를 헌법 개정안의 마지노선으로 제시했다. 아쉬운 점은 촛불집회를 통해 ‘분노’하고 ‘탄핵’했으나 그 힘이 정권교체를 넘어 국민권 확장과 분권형 정부라는 제도적 대안의 선택으로 나아가기엔 미약했다는 사실이다. 분권을 ‘나라다운 나라’의 새로운 정체성이자 가치로 인식하고 공유하는 데로 우리가 아직 충분히 나가지 못한 것이다.

하여 분권은 주민자치로 가기 위한 수단이자 경로로서 이해되기 쉬었고, 호랑이 한 마리와 싸우는 것보다 다수의 늑대가 출연하게 되는 것을 더 두려워하는 경향이 짝뿔다. “이런 이유 때문에 국가 수준의 일시에 진행되는 개혁을 좀 더 용이한 방법으로 생각하게”(김상철) 되는 우리나라의 역사적 경험과 그 과정에서 우리에게 내면화된 ‘중앙 주도의 개혁에 대한 갈망과 선호’를 나 역시 공감하는 면이 있다.

그러나 인구절벽, 지방소멸, 일자리, 저성장 등의 복합적 문제와 초연결 사회의 조건에서 ‘국가 수준의 일시에 진행되는 개혁’은 ‘나라다운 나라’의 망가진 입구를 ‘정상화’하는데는 적합해도 미래로 나아가는 다양성과 창의성의 출구들을 만드는 데는 부적합하다. 나는 그 출구가 분권의 가치 선택에 달려 있다고 생각한다. 분권형 정부를 명시하는 헌법 개정을 통해 ‘나의 삶을 바꾸는’ 분권으로 한 걸음 내딛는 일은 1987년 헌법체제의 지난 30년을 종료하고 새로운 나라를 만들어가는 역사적 전환점이 될 수밖에 없는 국가 개혁의 정점이다.

4. 보충성 원칙이 분권이다

분권을 가치로서 인식할 때 가장 먼저 견지해야 할 원칙이 보충성 원칙이다. 보충성 원칙은 복수의 정부간 권한을 배분하고 상호 관계를 정하는 원칙이다. 우리의 경우라면 기초자치단체→광역자치단체→중앙정부로 양도하는 상향식 권한 배분의 원칙이다. 기초정부가 광역정부에 양도하지 않는 한 주권적으로 모든 권한을 행사하며 광역정부 역시 연방정부에 대해 같은 원칙으로 권한을 행사하는 것이다. 즉 기초 및 광역정부는 자신이 할 수 있는 모든 권한을 실행하며 이를 중앙정부가 광역정부에 보장하고 광역정부는 기초정부에 보장하는 책임을 헌법과 조례로 정하는 것이다.

국방, 무역, 외교 등의 사무를 뺀 재정, 입법, 조직, 행정권 등에서 폭넓은 권한을 가진 분권형 다중심 체제의 정부들로 운영되는 나라는 대표적으로 독일과 스위스다. 이들 나라는 대부분 연방제 국가이며 강력한 보충성 원칙을 견지하는 연방 헌법을 가지고 있다. 이런 추세는 연방제 국가가 아닌 나라에서도 확산되고 있다. 영국은 『지방정부법2000』을 제정해 주민이 지방정부 구성과 형태를 결정할 수 있게 했고, 강력한 대통령중심제 프랑스도 2003년 헌법 개정으로 분권에 의한 지방정부 권한을 시작했다. 일본은 1999년 『지방분권일괄법』 시행 이후 사회 변화에 맞추어 2006년엔 『지방분권개혁추진법』을 제정해 분권 추진을 가속화하고 있다.

반면 우리나라는 1949년 법률 제32호로 『지방자치법』을 제정·공포했으나 줄곧 파행을 겪다가 1961년 5.16 군사 쿠데타로 집권한 박정희 독재정권에 의해 장기간 중단되었다. 그 후 1987년 민주화운동으로 1988년 『지방자치법』을 전면 개정하고 1991년 지방 의회를 선거로 구성했다. 이때 1992년 6월 30일까지 법정화해 둔 지방자치단체장 선거는 노태우 정부의 무기한 연기에 흐지부지되다가 김대중의 단식 투쟁과 국민적 저항으로 1994년 공직선거 및 선거부정방지법을 제정하고 1995년 6월 27일이 되어서야 최초로 지방자치단체장 및 지방의회의원 선거를 동시에 치를 수 있었다.

이렇듯 부활되는 과정도 우여곡절이 많았던 데다가 부활된 제도가 재정, 입법, 조직, 행정권 등에서 중앙 중심의 관료주의에 의해 여러 한계를 지닌 채 그때그때 사안별로 추진된 탓에 한국의 지방자치는 분권의 가치로 볼 때 반쪽짜리는 평가를 받아왔다. 이렇게 재개된 지방자치 역사에서 눈여겨볼 것은 2003년 노무현 정부 때 보충성 원칙이 지방분권 3대 원칙의 하나로 제시되며 지방분권특별법이 제정됐고, 2013년 5월에는 지방분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법이 제정되면서 제9조 ‘사무배분의 원칙’에 느슨한 표현으로나마 보충성 원칙이 들어갔다는 점이다.

“① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구라 한다”)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”

그러나 우리의 지방자치는 여전히 보충성 원칙과 상당히 멀다. 위 특별법에 명기된 보충성 원칙은 그것과 상반된 조항들의 지방자치법과 행정안전부 규정 그리고 관선지방자치 시대의 여전한 온갖 관행들에 가로막혀 계속 파행 중이다. 새 대통령이 ‘연방제에 버금가는 지방분권’을 거듭 천명한 가운데 중앙정부에 권한 이양을 앞다퉀 주장하는 광역 지방자치단체들이 정작 기초 지방자치단체로 권한을 먼저 이양하는 일은 발생하지 않고 있다. 이러한 표리부동은 보충성 원칙에 입각한 분권에 대해 중앙정부는 물론 광역 지방자치단체도 자신이 갖고 있는 권력과 예산을 나누려고 하지 않는다는 사실을 반증하고 있다.

이렇듯 파행과 모순으로 점철된 역사적 과정을 두고 정순관 순천대 행정학 교수(대통

령소속 지방자치발전위원회 위원장)는 이렇게 평가한다. “이러한 배경은 지방자치를 위한 제도적 개혁에 공헌했지만, 우리나라 지방자치의 특징을 형식적 자치, 갈등적 자치, 획일적 자치, 의존적 자치 등으로 자리 잡게 하는 원인이 되었다.” “이는 향후 지방분권추진의 방향이 헌법에서부터 시행령과 조례 제정에 이르는 체계적인 제도의 틀을 검토하고, 사안별 평가와 추진에서 국정관리체계의 전체적인 틀 속에서 판단하고 추진하는 노력이 필요하다는 점을 시사하고 있다.” (2017.7.25. 국회의원 유은혜·진선미 주최 국회 토론회, ‘지역문화가 열쇠다!’)

헌법에 분권의 가치를 상당한 비중으로 담아내는 과제가 얼마나 시급한지는 세계 주요 국가의 헌법이 보장하는 분권화 정도에 대한 산술적 점수를 봐도 알 수 있다. 독일 96 > 이탈리아 81 > 스페인 75 > 대만 72 > 프랑스 67 > 스위스 53 > 일본 35 > 한국 28점이다. (2010, 경기개발연구원, 지방분권형 헌법(안) 연구) 헌법의 분권화 정도가 이렇게 미흡한 반면 국민은 분권의 필요성을 점차 높게 인식하고 있다. 최근 경기도민 설문조사 결과 ‘헌법 개정’ 찬성 60.9%에 ‘지방분권 확대’ 찬성 72.6%다. ‘개헌 시 주민자치조직 구성 및 운영 명시’ 찬성은 무려 73%다. (2017.12.3.~4, 한국사회여론연구소, 경기도민 19세 이상 성인 남녀 1,035명, 유선전화 22.1%, 무선전화 77.9% 전화 면접조사, 표본오차 95% 신뢰수준에서 ±3.1%)

중앙단일중심형 정부의 무능과 분권다중심형 정부의 효능에 대한 비교 사례는 많다. 2009년 뉴욕 허드슨강에 불시착한 여객기 승객을 23분 만에 전원 구조한 ‘허드슨 강의 기적’은 구조 권한이 연방정부가 아닌 뉴욕시에 있었기 때문이라는 사실은 잘 알려져 있다. 반면 우리는 2014년 4월 16일 세월호 침몰이 중앙정부의 지시를 기다리고 대통령의 심기 보호에 치중하느라 골든타임을 허비하며 중앙의 중앙만 쳐다본 관료주의의 결과이기도 했다는 사실을 지켜봤다. 2015년 메르스 사태 때는 감염 환자가 여러 병원을 다니며 확진 판정을 받은 사실을 몰랐던 중앙정부의 비공개·무대책과 달리 지방정부들은 정보를 실시간 공개하며 발 빠르게 대응했던 사실도 기억한다.

요컨대 보충성 원칙은 중앙정부의 권위나 전문가의 자격보다 시민들의 집단 지성에 대한 신뢰에 뿌리를 두고 있다. 평범한 시민들이 함께 잠재력을 발휘할 때 수많은 난제를 합의하고 공동 책임질 수 있는 생각이 보충성 원칙이다. 이런 믿음을 바탕으로 최종적인 권한을 시민-주민이 일상과 생활에서 행사하고, 다음에는 기초정부로, 다음에는 광역과 중앙정부로 유보하는 것을 순리로 여기는 발상이다. 이렇게 광역정부는 기초정부로부터 양도받은 권한에 한해서 기초정부를 보충하고 기초정부 역시 주민자치의 권한을 보충할 목

적으로만 양도받은 권한을 행사한다는 약속이다.

이 믿음에 대한 약속이 사회적 상식으로 견고해질 때까지 크고 작은 시행착오가 있을 때마다 나타날 중앙단일체제로의 유혹과 회귀를 제어하고 관리할 수 있는 힘은 오직 분권에 있다. 분권의 가치를 헌법적 가치로 채택한 국민들이 자신의 지역에서 지방정부의 분권과 주민자치의 분권을 행사하고 있을 때, 그것 역시 시행착오의 과정일지라도 그 과정을 경험하며 감각하고 있을 때, 권력이 작아져서 아래로 내려와 있는 현실 속에서 시민-주민은 여러 문제를 책임지는 분권적 존재가 되어 비로소 중앙과 국가를 새롭게 정의하는 존재가 될 수 있다.

5. 상향식 협력체계가 개혁

앞서 언급한 ‘지역문화가 열쇠다!’ 국회토론회에서 도종환 문화체육관광부 장관은 기조연설을 통해 분명하게 밝힌 바 있다. “문재인 정부의 핵심 국정목표 중 하나가 지방분권입니다. 지방자치제가 시행된 지 20년이 넘었지만 지역에 주어진 권한은 매우 제한적입니다. (중략) 이 또한 우리 사회의 적폐이자 극복해야 할 과제입니다. 이제 실질적인 ‘지방분권’을 이뤄내 자율과 자치로 생동하는 지역을 만들고, 지역이 소외되지 않는 나라를 만들어야 합니다.”

분권의 제약을 적폐라고 규정한 장관은 ‘실질적인’ 분권을 이뤄낼 때가 지금이라고 강조했다. 이점에서 보충성 원칙을 포함한 분권 3대 원칙을 상기할 필요가 있다. 보충성 원칙에 따라 중앙정부는 지방정부 스스로 처리하고자 하는 사무를 지방정부에 이양하면서 그에 따른 재원과 인력도 동시에 이양하는 것을 포괄성 원칙이라고 한다. 이렇게 보충성 원칙과 포괄성 원칙에 따라 이양된 권한을 행사하는 지방정부는 자율과 참여에 의한 주민자치가 실현되도록 하고 주민 스스로 책임지도록 해야 할 의무가 있다. 이것이 자율·참여·책임 원칙이다.

장관이 “이제 문화분권은 ‘가치’를 체감하는 ‘실천’이 되어야 하고 ‘관념’에서 벗어나 ‘현실’이 되어야 합니다”라고 힘주어 말할 때 그 ‘실천’과 ‘현실’은 문화분권에서도 보충성 원칙, 포괄성 원칙, 자율·참여·책임 원칙이 한꺼번에 실행되어야 효력이 발생한다. 문화체육관광부와 중앙 공공기관이 광역으로, 기초로, 예술인과 주민에게로 권력과 예산을 이양·이관하여 분산하는 것, 자율·참여·책임 원칙에 의한 주민과 예술인의 ‘실천’을 보충적인 역할로서 포괄적으로 지원하는 중앙→광역→기초정부 순서대로 그 본분을 보

여야 한다. 다음과 같이 밝힌 장관의 인식에 따르자면 이렇게 하지 못하거나 미뤄야 할 이유 없다.

“~ 우리 문화의 형성과 발전은 ‘지역’에서 시작한다고 할 수 있습니다. 즉 ‘지역문화’는 ‘문화’의 한 부분이 아니라 ‘전부’입니다. 저는 지역문화를 진흥해야 하는 더욱 구체적인 이유를 오늘날 새롭게 시대정신이 될 ‘민주주의 구현’과 ‘다양성 보호’에서 찾고자 합니다. (중략) 지역을 기반으로 ‘문화민주주의’를 실현하는 것, (중략) ‘블랙리스트’라는 엄중한 사건도 이 다양성과 정체성을 존중하지 않는 것에서 비롯되었습니다. (중략) 그리고 그 해법을 ‘지역’과 ‘국민 삶의 현장’에서 찾겠습니다. (중략) 지역문화 진흥과 문화분권을 위한 구체적인 정책방안은 전문가와 지역의 문화활동가, 지자체 관계자들의 의견을 충분히 듣고, 숙고해 정책에 반영하겠습니다.”

더할 나위 없이 핵심을 고루 담았다고 생각한다. 이에 따라 적폐를 직면하고 바뀌나가면 된다. 무엇이 적폐에 해당하는 문제일까. 앞서 살펴본 문화정책 서울포럼에서 제안발제 1을 맡은 라도삼 서울연구원 선임연구원은 현행 지역문화진흥법을 낱알이 해부하면서 “지역을 단위로 지역의 관점에서 취해져야” 하는 지역문화정책이 “철저히 중앙정부 목표체계 하에 놓”여 “국가주의 성향을 그대로 담고” 있는 현실을 꼬집는다. 선임연구원이 조목조목 짚은 대목들을 관행, 지침, 규칙, 시행령, 법 개정 등 여러 수준에서 당장 할 수 있는 것부터 바뀌나가면 되는 것이다.

- ① 지역문화진흥계획의 수립을 규정하는 법조항의 문제다. 현행대로라면 중앙정부가 먼저 기본계획을 세우고, 광역지자체는 그 기본계획에 맞춰 실행계획을 세우며, 기초지자체는 다시 광역지자체의 실행계획에 맞춰 시·군·구 실행계획을 세워야 한다. “철저히 중앙정부의 의도대로 광역에서 기초에 이르는 각 지자체가 위계적 구조 하에 계획을 수립하도록 한 것”이다. 선임연구원의 개선 방안대로 기본계획과 실행계획의 위계를 두지 말고 기초부터 광역으로 올라오면서 계획을 자율적으로 수립하고 중앙정부와 사전 협의를 하도록 규정하면 된다.
- ② 생활문화진흥을 다루면서 정책의 주체를 ‘국가’와 ‘지자체’로 규정한 문제와 생활문화시설 및 지역문화인력 양성을 다룬 법조항의 문제다. 이에 대해 선임연구원은 “국가와 지자체가 서로 경쟁하여 사업하라는 ‘법의 명령’”이라고 비판했다. “생활문화 지원 사업이라는 게 ‘국가의 사무’”여야 하는지 강한 의문을 제기하면서 “생활문화 지원과 같이 구체적인 지역을 대상으로 이루어지는 ‘주민사업’은 지자체의 몫으로

두고, 그 지자체를 지원하는 것”으로 바꾸면 된다. “그랬다면 (중략) 지자체와 지역 문화재단, 특히 기초문화재단들이 자기 할 일을 할 수” 있었을 것이고 “중앙정부가 가진 리더십은 늘어났을 것이고, 문화체육관광부가 다른 부처와 협의할 수 있는 의제는 더 다양해졌을 것”이라고 말이다.

- ③ 문화도시를 지정하는 규정의 법조항 문제다. 문화도시 지정 조건이 “지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등”으로 포괄적인데 반해 지정된 문화도시의 운영과 관리를 정하는 ‘문화지구 지정관리’는 과거의 문화예술진흥법 조항을 그대로 가져온 것이라서 위계가 맞지 않다는 지적이다. 또한 문화도시의 운영과 관리에 필수적인 소프트웨어와 휴먼웨어 규정이 없어 “현행 법에 따르면 문화도시는 하나의 이벤트 또는 문화체육관광부가 행하는 사업에 불과”하다는 것이다. 이런 상태에서 문화체육관광부가 문화도시 30개 지정을 발표하고 예전 방식대로 추진하는 것은 심각한 문제다. 공론화와 숙의 과정을 먼저 거치고 그 다음에 추진해야 한다. “구체적인 정책방안은 전문가와 지역의 문화활동가, 지자체 관계자들의 의견을 충분히 듣고, 숙고해 정책에 반영”하겠다고 장관의 약속은 무엇인가.
- ④ 지역문화재단에 대한 법조항의 문제다. 설립, 지원, 재정확충, 기금조성 등으로 이뤄져 있는 조항들 중 가장 중요한 재정 충당 부분을 보면 지자체에게는 의무로 해놓고 중앙정부에게는 권고로 해둔 무책임함을 간과할 수 없다. 선임연구원의 지적대로 지역문화재단 설립과 재정 확충이 지자체의 의무가 되려면 “지방재정법에 관련 조항을 삽입시켜 최소한 지방정부가 스스로 재정을 충원할 수 있는 기반을 마련해 주어야” 한다. 아울러 “이 조항 때문인지 지금까지 문화체육관광부가 지역문화진흥 재정확충에 기여한 바는 없다”는 이 낮 뜨거운 현실부터 먼저 바꿔야 한다. 지역문화를 정책으로 “진흥”하겠다고 중앙정부가 재정 지원 계획이 없다면, 종전처럼 중앙은 공모사업을 하고 광역과 기초는 각각 줄서서 받아가라는 것인가.

라도삼 선임연구원의 결론은 이렇다. “정부의 다양한 영역에서 광역과 기초를 넘어 주민자치로 넘어가는 지금 우리는 언제까지 중앙정부적인 사고와 법률을 갖고 있을 것인가? 이 답답함을 해결하지 않는 한, 문화분권과 자치는 생겨날 수 없을 것이다. 더불어 그에 따른 지역문화도 없다.” 요컨대 당면한 지역문화정책의 첫 번째 열쇠 말은 분권, 문화정책의 분권이어야 한다. 문화분권은 중앙 중심의 하향식 관점과 방식을 반대로 뒤집어 지역 기반의 상향식 관점과 방식으로 바꾸는 일이다. 분권의 제약을 적폐라고 한 장관의

연설이 있는데도 하지 않는다면 이건 적폐가 아닌가.

6. 공모 없는 기초문화재단

문화체육관광부의 하향식 전달체계 자체가 적폐라고 하는 자각과 그에 따른 변화가 선행하지 않는다면 상향식 협력체계라고 하는 개혁은 공염불이다. 전달체계와 협력체계를 섞어 단계별로 진도를 나가면 차차 나아지는 문제가 아니다. 앞서 보았듯 지역을 향했던 모든 지역문화정책의 목적과 구조가 중앙단일중심 체제였기 때문에 이 질서를 바꾸지 않는 한 일부 사업을 선별해서 협력체계로 운영해본다 한들 ‘실질적인 지방분권’은 일어나지 않는다. 이런 상태에서 지역을 지원하는 사업과 예산이 증가한다면 계층의 덩치만 커질 뿐이다. 중앙정부의 권력과 예산을 지역들로 이양·이관하여 분산하는 일을 선행하는 것이 개혁의 첫 단추라는 점이 매우 중요하다.

이 출발점을 분명히 하면서 동시에 광역 및 기초 단위에서는 지역문화정책의 수립과 수행에 참여하는 모든 주체가 사회적 상상력과 예술적 기량을 한껏 발휘해야 한다. 분권에 의해 지역에서 자율·참여·책임 원칙대로 실행했을 때 지역문화가 어떻게 어디까지 달라질 수 있는지를 토론하고 복수의 시나리오로 만들어두어야 한다. 이 집단 작업은 중앙정부의 분권이 실행되고 나서 혹은 헌법에 분권의 가치가 명기되고 나서 할 일이 아니라, 선행돼야 할 조치들이 뜬을 드리는 동안에 퇴행의 조짐마저 보이는 바로 지금부터 진행해야 좋다. 분권에 따라 “내 삶을 바꾸는” 정권교체 그 이상의 “교체”가 무엇인지 우리는 아직 충분히 공론화하지 못했다.

이점에서 공유성북원탁회의와 함께 성북문화재단이 지난 5년 간 시도했던 몇 가지 정책 사례를 공유했으면 한다. 성북문화재단은 서울시 성북구의 도서관, 영화관, 미술관, 극장, 회관 등 24개의 문화시설을 포괄하고 있다. 그만큼 직원과 예산이 커 보인다. 또한 운영하는 문화시설들이 성북구 20개 동에 분산되어 있다. 그러나 인구 대비로 볼 때 타 지역에서 공급하는 문화예산 및 시설 총량으로 보면, 특히 서울시 자치구들은 대동소이하다. 관건은 투입되는 공적 자원을 어찌 편성하고 운영하느냐이다. 지방자치단체장, 지방의회, 지역문화재단의 구상과 판단이 통해야 하겠지만 해보자고 공감하고 추진한다면 못할 일은 전혀 아니라고 생각한다.

- ① 성북문화재단은 이제까지 공모사업을 해 본 적이 없다. 거의 모든 사업을 공유성북원탁회의의 동 단위별로 운영되는 개방적 워킹 그룹과 같이 의논해서 결정하고 공

등으로 집행한다. 현재 공유성북 원탁회의에는 단체 150개, 참여자 289명이 참여하고 있다. 매년 25명 안팎의 운영위원을 자천, 타천으로 구성한다. 여기에서 한 명은 투표로 또 한 명은 사다리타기로 공동운영위원장을 뽑는다. 운영위원회는 주 1회, 공유성북원탁회의 모임은 월 1회를 하며 2018년이면 4기가 운영된다. 공유성북원탁회의는 물론이고 동 단위별 워킹 그룹도 개방적 운영을 원리로 삼고 새로운 단체와 개인을 의식적으로 발굴하고 초대하는 문화를 갖고 있다.

- ② 공유성북원탁회의를 시작했을 때 초기 모임의 특징은 두 가지였다. 하나는 성북문화재단의 대표 사업들의 예산 내역을 공개하고 사업의 목적부터 수행 방법, 주도자와 참여자까지 함께 결정하자고 제안한 것이다. 다른 하나는 참여자가 100명을 넘었던 첫 모임까지 참여자 전원이 돌아가며 자기소개로 시작했다는 점이다. 자기소개는 30여명이 모이면 1시간이 걸리고 100여명을 넘겼을 때엔 2시간이 넘게 걸렸다. 사업논의는 그런 다음 남는 시간을 써서 했고 부족하면 다음 모임으로 넘겼다. 이 과정에서 공유성북원탁회의는 그 누구도 익명으로 남지 않으며 그 누구도 선부르게 대표하지 않는다는 문화를 만들기 시작했다.
- ③ 100명이 넘은 뒤부터 자기소개는 앞선 이들은 영상소개로 대신하고 새로 온 사람들만 소개하는 것으로 바꿨다. 이 문화는 공유성북원탁회의 참여자들이 9개 동 단위별로 예술마을만들기 친구들 모임을 결성하고 여기에서 8개의 다중이해 협동조합을 만들어 운영하는 지금까지 민주주의에 의한 협치의 효과성을 한층 구체화하는 수준으로 발전했다. 동 단위별 모임에서는 현안에 대해 모두가 발언한다. 그럼 쟁점이 초기에 드러나기 쉽다. 그 다음에 합의를 보는 과정에서 서로가 알게 된다. 누가 더 헌신하려고 하는지, 누가 더 잘할 수 있는지, 누가 주도해야 개별 이익이 아닌 공동의 이해를 추구하게 될지를 공유하게 된다. 주도자 혹은 주도그룹은 이렇게 결정된다. 이 과정에 전 공동운영위원장들과 재단 팀장들은 매개자가 된다.
- ④ 이 경험을 살려 2016년 하반기부터 성북문화재단의 11개 도서관에 동행원탁회의라는 모임을 추진하기 시작했다. 도서관이 소재한 동 단위에 팀장과 직원들이 민·관·학 단체와 주민모임을 찾아가 심층 인터뷰를 하고 기록을 남기면서 해당 도서관의 운영과 해당 동의 현안을 모아내고 각 주체를 연결하는 허브가 된 것이다. 특히 2개 도서관은 이 과정을 개관 6~8개월 전부터 먼저 시작한 결과 도서관 특별별로 다수의 주민모임을 발굴 조직하게 되고 이들이 도서관 운영에 공동 주체가 되는 방식을 통해 개관했다. 나머지 9개 도서관은 주민참여를 확대하면서 주민자치적 운영

질서로 재편하는 과정을 한창 진행하고 있는 중이다. 이렇게 도서관은 마을의 민주주의 전당으로 변화하고 있고 그 파급은 생각보다 커지고 있다.

- ⑤ 2017년에는 두 가지 전환의 계기가 추가되었다. 하나는 하반기부터 적용된 서울시 뉴딜 일자리를 통해 36명의 지역 청년과 주민이 성북문화재단에 결합해 3년 전망을 설계하며 지역문화의 매개자이자 민관의 중간 기획자로서 활동하기 시작한 점이다. 이들 대부분은 일부러 주민모임과 친화적인 영역에서 활동하게 했고 동시에 이들끼리 전체 모임을 통해 성북구 현황과 이슈는 물론 공유성북원탁회의와 성북문화재단의 전체 정보와 핵심 정보를 공유하고 토론할 수 있게 했다. 다른 하나는 성북구의 7개 종합대학교 중 4개 대학교에서 평균 3학점의 지역 동 단위 연계 수업을 개설해 2017년 두 학기를 진행했다는 점이다. 이중 동덕여자대학교는 매 학기 1억5천만원 정도의 지역연계활동 장학금을 지역과 공동 심사해 집행하기 시작했다.
- ⑥ 2017년 여름 현재 예술마을만들기 동별 친구들 모임과 도서관 동행원탁회의를 합친 결과 총 13개 동에서 111개의 모임이 운영 중이다. 월 1회 이상의 참여자는 총 1,330명이고 주 1회 참여자는 388명이다. 이중 모임을 이끄는 리더는 68명이다. 이들 중 다수는 공유성북원탁회의에 참여하거나 성북문화재단과의 공동사업에 참여하고 있다. 동시에 정책 분야별로 보면 지역문화는 물론, 사회적 경제, 도시재생, 찾아가는 동주민센터, 혁신교육지구, 청년 1인 창조기업 등에 중복적이고 중첩적으로 참여하는 특징을 보인다. 그 결과 2개 동에서 시범사업으로 시작한 주민자치회 모집에 다수가 응모했고 또 그들 중 적잖은 이들이 주민자치회 위원으로 선정되어 활동하게 되었다. 이들의 존재 때문에 주민자치회는 처음부터 여러 분야가 연계된 종합적 그림을 펼칠 수 있게 될 것이다.

단언할 수는 없으나 이들은 분권에 따라 ‘내 삶을 바꾸는’ 정권교체 그 이상의 ‘교체’가 무엇인지를 실감하기 시작했을 것이라고 생각한다. 헌법과 중앙정부의 분권 보장이 미정인 지금 이 순간에도 이들은 분권적 삶, 그 연계된 상향식 결정, 생활근린→기초정부→광역정부→중앙정부로 나아가고 다시 돌아오는 ‘주권적 삶과 정부의 보충적 역할’에 대한 감각을 키우고 있을 것이다. 만약 중앙→광역→기초→주민과 예술인으로 하향식 공모사업이 진행됐다면 성북구의 주민과 예술인은 자신의 잠재력을 드러내지 않았을 것이며 지금처럼 협력 체계를 만들지도 않았을 것이다.

7. 민주주의와 문화다양성

성북의 사례는 특별한 예외가 아니라 어쩌면 단순한 것이었을 수 있다. 문제를 그대로 둔 채 새로운 정답을 찾는 대신에 질문을 바꾼 것이다. 새로운 해결책을 도입하는 것이 아니라 문제를 재정의한 것이다. 맨 위에서부터 권력과 예산을 분산하는 일이 시작되지 않았다고 해서 맨 아래 현장에서는 그 어떤 상향식도 해볼 수 없는 것일까, 이렇게 질문을 바꾼 것이다. 중앙정부에 가장 큰 문제가 있지만 우리들 안에도 큰 문제가 있는데 저들을 바꾸는 일과 우리가 먼저 변화하는 것 중에 선후가 있을까, 이렇게 우리의 문제부터 재정의한 것이다.

이렇게 질문을 바꾸고 문제를 재정의하는 순간부터 시야가 확장되고 경계선이 재조정되며 무게중심의 차원이 달라진 것 같다. 우리가 문화정책 혹은 문화예술계라 부르며 율타리치고 그 안에서 사용했던 방언 대신에 타 영역의 주체들과 어울리며 다양한 번역이 활성화된 것 같다. 동시에 중앙 중심의 관료주의가 하향식으로 획일화시키고 칸막이로 관리해온 탓에 현장에서는 결코 건널 수 없었던 그 모든 율타리의 경계를 넘어 자율·참여·책임의 넓은 지평을 확보하게 된 것 같다. 이 경험이 비록 작은 것이라 해도 분권을 통해 우리나라의 문화정책이 개변된다고 할 때 예상되는 그 경험과 질적으로 차이가 없을 것이라고 생각한다.

개혁된 문화정책과 개변된 지역문화의 삶 속에서 우리가 지역문화정책을 달리 불러야 한다면, 나는 그것을 민주주의와 문화다양성 두 가지라고 주장하고 싶다. 문화체육관광부 장관의 국회연설문에 있듯 지금 여기에서 “실질적인 지방분권”을 이루어 “지역문화를 진흥해야 할 이유”인즉슨 “새롭게 시대정신이 될 ‘민주주의 구현’과 ‘다양성 보호’에” 있기 때문이다. 장관은 이 두 가지를 “지역을 기반으로 한 문화민주주의를 실현하는 것”과 “개인뿐 아니라 국가 간, 지역 간 문화적 정체성과 다양성을 보호하는 것”으로 풀이했지만, 그 이하와 그 이상에는 상당한 수준으로 “내 삶을 바꾸는” 상당량의 코드가 내장돼 있다.

단적으로 이제까지 우리가 배우고 익힌 민주주의는 정치에서는 다수결 독식이고 경제에서는 결과적 승자 독식이며 학교와 취업에서는 시험 상위점수 독식이었다. 그러나 분권의 가치로 헌법적-공화적 정체성을 새로 만들고자 하는 이에게, 즉 스스로 유보하거나 양도하지 않는 한 최종적인 권한을 행사해야 마땅한 주체에게, 민주주의는 다른 것일 수 밖에 없다. 그 민주주의는 다수든 소수든 만인이 최종적으로 소수자라는 전제 아래 협의하고 협업하며 협치하는 민주주의다. 공유성북원탁회의와 성북문화재단이 겪고 있는 초

기 상태의 경험도 바로 이 민주주의에 속하는 것이다.

공모를 하고 심사를 하고 당락과 순위를 정하는 민주주의라면 그것은 다수가 선택한 공모 절차와 심사 기준에 따르는 일이고, 결과적으로 전문가 그룹에게 심사를 맡기는 일이며, 상위점수를 받은 이들을 뺀 나머지 사람들 전부에게 탈락이나 실패를 제 탓으로 여기게 만드는 일이다. 공모하고 심사하고 당락과 순위를 정하는 방식을 금과옥조로 떠받드는 대신에 관심이 있거나 이해관계자 누구나 참여해서 토론하고 숙의해서 합의로 결정하는 것이, 나아가 그 합의로 인해 손해나 피해를 보게 될 이들을 배려하는 정책을 같이 결정하는 것이 무슨 이유로 불합리하거나 비효과적이라 단정할 수 있을까. 단지 우리가 그렇게 배우고 익혔을 뿐이다.

도리어 우리 사회의 현실은 그 반대 사례를 많이 갖고 있다. 소수라도 격렬하게 반대하면 다수가 지지했다 해도 실행하기가 쉽지 않고 심지어 좌절되기도 한다. 또한 힘을 가진 극소수의 무리가 다수의 의견을 빙자해서 자신과 다른 의견을 가진 이들을 ‘비정상’으로 몰아 배제하고 탄압했던 것이 얼마 전까지 우리나라의 현실이었다. 내가 옳다고 믿고 우리 집단이 옳다고 믿고 나면 그 나머지는 전부 틀린 것이 된다. 여기에 다수결의 원리를 적용해 민주주의라고 부르며 경직된다면, 그 민주주의는 가진 자의 자유주의와 기득권의 공화주의와 결합해 ‘구시대의 적폐’이자 ‘관행화된 적폐’를 ‘정상’으로 둔갑시켜도 마땅히 제어할 장치가 없다.

무려 37년 전에 쓰였고 국내에도 출간돼 널리 알려진 『제3의 물결』에서 앨빈 토플러가 다수결의 원리를 시대에 뒤떨어진 것으로 평가하며 ‘소수세력의 원리’를 대안으로 강조했던 당시의 제 사회문제는 지금 우리가 직면한 사회문제의 성격 및 환경과 많이 다르다. 하지만 소수파, 소수자에 대한 새로운 관점과 접근 방식을 제안했던 책의 문제의식 중 일부는 여전히 유효하다. 그중 하나는 다수가 아닌 소수의견이기 때문에 채택될 수 없다는 도식에서 벗어나 그 소수도 받아들일 수 있는 다양성의 관점에서 새로운 의사결정의 제도를 도입하라는 주장이다.

지구촌의 곳곳에서 분권을 강화·확대하며 ‘세 개의 민주주의’를 여러 방식의 조합으로 실험하고 있는 뿌리에는 사람에 대한 이해, 공동체에 대한 이해, 지역에 대한 이해, 국가에 대한 이해를 문화다양성의 관점에서 전환시킨 현재 진행형의 과정이 있다. 마침 새문화정책준비단이 ‘사람이 있는 문화’를 슬로건으로 3대 가치, 3대 방향, 8대 정책의제를 제안하며 근거로 문화기본법을 제시했다. 문화기본법에 근거한 가치, 방향, 의제는 앞으로 전면 개정해야 할 지역문화진흥법이라는 몸통을 관통해서 문화 다양성법의 전면적 실

현으로 나가는 추진 전략을 갖게 될 것이다.

문화다양성 개념의 정의에 대해서는 알다시피 유네스코를 비롯한 국내외 관련법과 여러 활동 사례를 통해 다양한 주장이 있지만, 여기에서는 박소현 서울과학기술대 디지털 문화정책 교수가 제안한 다음 내용을 토대로 삼고자 한다. (2017.11.17. 「문화정책 2030의 가치를 위한 질문들 & 제안들」, 새문화정책준비단) 이 자료에서 박소현 교수는 문화다양성의 개념을 우리 사회가 당면한 복합적인 문제들과 대면시키면서 다음 세 가지로 구체화할 것을 제안하고 있다. ‘나이·세대 다양성’, ‘젠더 다양성’ 그리고 ‘지역 다양성’이다.

“노인인구의 소외와 분노, 정치적 집단화와 극단적인 자기표현 등으로 심화되고 있는 세대 간 갈등은 ‘나이 다양성’을 결여하고 있는 문화다양성 정책 인식”에 있지 않은지 질문하면서 “사회적, 정치적 의사결정에서, 기업이나 조직의 의사결정에서 다양한 연령대나 세대의 관심, 입장, 의견을 포괄할 수 있는 ‘나이 다양성’ 혹은 ‘세대 다양성’ 개념”을 도입할 것을 제안한다. “폐쇄적, 배타적 나이 커뮤니티”를 경험하기는 청년인구 역시 마찬가지인데 “고령화사회에 대한 인정과 그 긍정적 가치들에 대해 고려하지 않는 사회에서 미래설계가 가능한가”라는 질문은 청년인구의 문제를 외면해온 기존의 문화다양성 정책에 대해서도 변화를 요구하는 것이다.

“사회의 모든 영역이 균질하게 발전하지 않는 점, 4차 산업혁명을 통해 미래를 전망하고 이미 미래에 와있는 듯한 논의들이 전개되고 있으나, 노인빈곤, 나홀로청소년 빈곤 심지어 예술가빈곤 등과 같은 전근대적인 사회문제가 여전히 심각하고 확대되는(중략) 이러한 문제군에 여성혐오나 성범죄, 양성평등 문제가 포함(중략) 결국 현재 상황을 본다면 정책실패가 심각하다(중략) ‘양성평등’ 개념을 보다 확장적이고 포용적인 ‘젠더 다양성’ 개념을 통해 문화다양성을 구성”하자고 제안한다. 이는 “여성혐오와 양성평등, 성폭력·성범죄, 이성애·동성애를 넘어선 n개의 성’을 문화다양성의 중요한 개념의 한 축으로 받아들일 때 가능하다.

끝으로 “‘지역 특성화’의 ‘지역 정체성’ 개념은 구체적으로 무엇을 지칭하는가”를 물은 박소현 교수는 이렇게 진단한다. “전통적인 마을들이 쇠퇴하거나 소실되는 방식으로 지속되어온 국토개발, 이에 따른 도시로의 인구집중과 표준화된 아파트문화의 전국화, 직업과 교육이라는 이유로 인구이동이 빈번하게 있음을 보여주는 인구통계”가 우리의 엄연한 현실인데, “정주민을 기반으로 한 전통적인 ‘지역 정체성’ 개념”만 추구할 수 있겠는가 하는 문제 제기다. 기실 ‘지역다양성’은 각 지역의 현장에서 현황을 아래로부터 모아

내기만 해도 금세 감을 잡을 수 있는 사안이다.

통계청 발표에 의하면 1980년 이후 매년 인구이동자 규모가 평균 약 800만 명으로 “매년 전체 인구의 약 5분의 1이 주거지를 옮기고” 이중에서 “20~30대 젊은 인구의 이동규모가 압도적으로 높”게 나타난다. “국토개발계획에 따른 ‘지역 특화(특성화)’ 개념의 한계를 명확히 하고, 이에 대한 ‘지역 다양성’을 이미 주어진 문화정체성의 유지나 계승이 아닌, 현 인구이동 실정에 맞도록 보다 실행적, 수행적, 구성적인 방향으로 전환”해야 비로소 현실과 맞는 정책이 된다. 이는 “전통적 의미의 농촌을 기반으로 한 민속생활문화의 보존 및 전승이 위기”임과 동시에 “도시를 거점으로 한 새로운 민속생활문화의 생성(도시형 마을공동체의 형성과 그에 따른 도시 민속생활문화의 출현), 그리고 그 보존과 전승의 필요성을 의미”한다.

이렇게 보면 문화다양성은 선언적 의미나 다문화 가족 지원을 넘어 이미 ‘나이/세대 다양성’과 ‘젠더 다양성’의 장소이자 현상으로서 ‘지역 다양성’의 여러 문제와 가능성으로 우리의 현실에 대량 내재되어 있다. 그것을 3개 혹은 그 이상의 다양성 개념으로 구체화해서 우리 사회의 문화다양성으로 바라보며 질문을 바꾸고 문제를 재 정의하는 일이 시급하다. 다르게 질문하고 재정의하지 않는다면 우리 시대의 ‘실질적인 지방분권’과 ‘지역 문화’의 진흥은 헌집을 주고 다시 헌집을 구하는 기회 상실과 더불어 지금보다 더 나쁜 위기를 잉태할 수 있다.

8. 하방운동과 사회복무제

블랙리스트 적폐를 주제로 삼을 때와 마찬가지로 민주주의와 문화다양성을 핵심어로 삼을 때도 지역문화정책을 상향식 협력체계로 개혁하는 것이 첫 번째 열쇠 말이 된다. 그러나 ‘기회 상실’과 ‘더 나쁜 위기’를 예방하기 위해서는 제도 개선 및 정책혁신을 위한 노력과 함께 ‘주체의 전환’이 동반되어야 한다. ‘주체의 전환’은 시민과 예술인 스스로 ‘삶의 전환’을 시도하는 과정을 뜻한다. 광장에서 촛불을 들었던 시민들과 예술인들이 자신의 일상시간과 생활공간에서 이웃 및 동료들과 둘러 앉아 ‘전환의 주체’가 되어가는 과정은 지역과 마을을 재정의하며 지금 여기의 우리에게로 질문의 방향을 바꾸는 과정이기도 할 것이다.

이점에서 최근 새로운 하방운동(下方運動)을 주장하거나 청년의 사회복무제를 검토하는 제안들에 주목하고자 한다. 하방운동은 한·중·일 근현대사에서 각기 중요한 전환

점이었기에 짧게나마 검토하고자 한다. 먼저 상산하향운동(上山下鄉運動)으로 불린 중국의 하방운동은 지식인들에 의해 1950년대 말부터 시작돼 문화혁명 시기에 국가정책으로 절정에 달했다. 통상 중국의 하방운동을 말할 때엔 사회주의 혁명 이후 양산된 당원과 문화혁명 때 진학과 취업을 못한 도시의 청년 지식인을 농산어촌의 노동력으로 보낸 국가 주도의 정책 사업이라는 성격에 주목한다. 이 과정에서 서구의 미디어는 도시의 지식인 청년들에게 ‘빈한 중농으로부터 재교육’을 받게 한 모택동의 반지식인 성향과 폐해에 대한 고발에 초점을 맞췄다.

하지만 당시 중국의 정치, 경제, 사회의 문제를 일거에 풀고자 했던 국가적 차원의 해법으로서 도시와 지역의 격차, 지식인 청년 등 엘리트 역량의 균형적 지역 안배에 기여했다는 현재적 평가도 많다. 시진핑 국가 주석은 2014년 인민군 당 간부들에게 하방령을 내린 바 있다. 중국 교육부는 초·중등학교 교육과정에 노동교육 시행과 농업-공업-사회 서비스-가사노동 참여를 시행한다. 이를 두고 부유층 2세 푸얼다이(富二代)의 구태를 국가가 해결하겠다고 의지를 표방한 것으로 바라보는 시각도 있고 중국의 현재 사회상과 어울리지 않는 국가 주도의 일방적 행동규범으로 보는 시각도 있다. 하나 지식인 사회에서는 새로운 하방운동을 실천하는 흐름도 계속 이어지고 있어 중국의 하방운동 역사는 복합적인 현재 진행형이라 할 수 있다.

반면 일본의 하방운동은 1960년대 말 전공투(全學共闘會議) 세대가 1970~80년대에 자발적으로 지방에 내려간 지식인 청년운동의 일환이었다. 이들 하방운동에 힘입어 지역 주민운동이 발전하며 전국적 시민운동 연합체들이 결성되는 발판이 마련되었다. 현재 일본의 대표적인 생활협동조합은 하방운동의 영향을 받아 성장했고 한때는 시민을 대변하는 정치인 당선을 내걸고 ‘대리인운동’이라는 정치참여운동도 전개했다. 우리에게 유명한 요코하마 창조도시를 이끌었던 주역인 현재의 원로들은 당시 하방운동을 통해 타지인 요코하마에 정착했던 수도권 지식인 청년들이었다.

일본 하방운동을 비판할 때는 당시 정당에 종속됐던 당파 학생운동에서 갈라져 나온 무당파 학생운동이 전공투를 만들었고 이들이 하방운동의 주역이 되었다는 점에서 근거를 찾곤 한다. 하방운동 세력은 정당정치와는 거리를 두며 국가 개조를 방기했다고 비판받거나 기층 노동운동이나 농민운동과 연대하지 않은 채 중산층 시민의 네거티브 운동에만 치중했다고 비판받는다. 하나 초식화, 퇴행화, 우경화의 양상을 보이는 현 청년 세대와 비교하며 일본 사회를 건강하게 유지하는 힘이 당시 하방운동으로 기반을 쌓고 ‘고령화’된 일본 시민운동과 주민운동에 있다는 입장도 여전히 많다.

중국 및 일본과 비교할 때 우리의 유사 경험은 대략 10년 주기로 대단히 빠르게 변모하는 과정을 거쳤다. 1970년대 산업화, 도시화의 급격한 전개 속에서 당시 지식인 청년들은 노동운동, 농민운동, 빈민운동, 여성운동의 모습으로 지역 현장에 투신하는 것을 시대 정신으로 삼았다. 그러나 대학 총학생회가 부활한 1980년대 중반 이후부터 대중적 학생운동이 주류가 되었고 지역 현장에 투신하는 선택은 비주류 소수파로 받아들였다. 이 과정에서 소위 386 세대가 등장했다. 이들이 30~40대를 거치며 제도 정치를 비롯해 공공정책과 시장경제 영역에 대거 진출했고 지금까지 주류의 영향력을 행사하고 있다.

이상을 요약하면 중국의 하방운동은 국가 주도의 정책 사업과 자발적 지식인 운동으로 청년 세대를 재차 호명하고 있는 형국이다. 반면 일본의 하방운동은 전공투를 주도했고 현재 일본 인구의 다수를 차지하는 단카이 세대(團塊世代)의 청년기 하방이 지역 주민운동 및 시민운동으로 정착돼 ‘고령화’되었고 현재의 청년 세대와는 단절된 형국이다. 우리는 중국처럼 국가가 하방을 정책으로 추진한 적이 없다. 또한 1970년대 청년운동과 달리 하방의 경험이 없는 386 세대가 학생운동의 다수가 되고 사회주류가 되었다. 이제 50대가 된 386 세대는 일본의 단카이 세대처럼 현재의 청년 세대와 단절된 채 여전히 국가, 경제, 사회, 지역의 중심에 있다.

1970~80년대 지역문화운동의 한 당사자였던 김기봉 한국문화예술위원회 위원은 “지역문화운동은 이제 형체를 찾아보기 힘들어졌다”면서 과거 지역문화운동의 주체들이 “제도 개선과 정책 참여운동”으로 “대부분 제도권 내에서 활동하고 있어서”라고 말했다. (2017.12.15. 부산광역시 주최 부산문화재단 주관, ‘문재인 정부 문화정책과 생활문화 대토론회’ 발제 1) 일본의 주니어 단카이 세대가 1995년 한신 대지진 이후 시민입법으로 제정된 신 NPO법 아래 상당수의 비영리단체(우리의 사회적 경제조직과 유사한)를 결성하며 새로 등장했던 것처럼, 우리의 경우도 현재 사회적 경제나 마을공동체운동 또는 각종 창업의 형태로 지역과 만나고 있는 청년들은 앞선 세대의 흐름과 다른 이유에서 등장했다고 할 수 있다.

일본의 신NPO 활동을 전개하는 20~30대 청년들이 다수파가 아니듯 우리 청년들 역시 다수파로 지역 기반의 활동을 하는 것은 아니다. 양국의 청년들은 앞선 세대가 반정부 투쟁과 사회 주류화로 극적인 생애 주기를 그렸던 길과 다르게 자족적이며 소규모로 활동하는 경향이 많다. 또한 영리와 비영리, 자립과 의존의 경계 없이 정부의 지원을 받거나 위탁 사업을 하면서도 그 목적에 구애받지 않고 다양한 네트워크 활동에 많은 시간을 사용한다. 하지만 이들 청년은 그들 세대에서도 소수파이고 비주류의 길을 가고 있다는

사회적 평판에서 자유롭지 못하다는 점에서 공통점을 갖고 있다.

이점에서 남녀(청년)가 국방의무를 똑같이 져야 한다며 봄을 이뤘던 청와대 국민청원과 한국여성정책연구원 권인숙 원장이 국방의무제 논의에 여성이 관심을 갖고 적극 참여해야 한다고 말했던 것을 상기할 필요가 있다. 우리 시대의 국방이라는 개념은 과연 무엇이어야 하는지, 청년의 국방의무와 양성평등은 어떻게 상호 번역되어야 하는지, 공기업의 정규직-비정규직 공정성 논란에서 보듯 무엇을 공정성으로 바라봐야 하는지 하는 여러 현안을 한꺼번에 건드린 사안이었기 때문이다.

이에 대해 소설가 장정일은 「여성 징병을 적극 환영한다」는 제하의 칼럼에서 군 가산점 제도를 위헌으로 결정한 1999년 헌법재판소에 최초로 소원을 제기한 사람은 장애인 남성이었고 이후 4명의 여성과 3명의 장애인이 청구인으로 추가되었다는 사실을 환기했다. (2017.9.27., <한국일보>) “헌법재판소 판결문은 장애인 남성과 여성을 헌법소원 당사자로 명시하고 있다. 하지만 언론이 이 판결에서 남녀 대결에 초점을 맞추으로써 장애인의 절규는 사라져버렸고, 위헌 판결에 대한 일부 남성의 반발은 장애인에 대한 국가기관의 차별이 정당했다고 강변하는 셈”이라고 강하게 비판했다.

이어 “남북 휴전체제가 평화협정과 군축으로 이어지지 않는 한편 저출산이 계속된다면, 마땅히 여성 징병에 대비해야 한다”면서 군사 장비의 경량화와 첨단화, 여군 사관학교 설립 등의 여군 간부화 사업, 여군 장성의 육성과 국방부 장관의 남녀 교대제 등을 언급했다. 소설가 장정일의 주장은 다음 글을 볼 때 남성성의 법제적 근거인 군대를 변화시키자는 제안이다. “남자는 병역을 통해 남성성을 획득했고 여성을 지배하는 남성 권력의 원천도 병역에 나왔다. 남성들의 여성 징병제 청원운동은 자신의 팔루스(Palus: 남성의 상징적 권력)를 스스로 거세한다는 점에서 희비극적이다.”

이 논리를 연장한다면 남녀 청년의 국방의무제에 그칠 것이 아니라 스위스처럼 전 국민이 충기를 소지하고 정기적인 사격 훈련을 하면서 국방 의무를 모두가 공유하는 방안도 검토하지 못할 이유가 없다. 전 국민의 국방의무제를 시행하면서 기본소득을 도입하면 된다. 같은 계기에 대해 조한혜정 연세대 명예교수는 “남녀 국방의무제가 아니라 남녀 사회복무제를!”을 제안했다. (2017.9.26., <한겨레신문>) 여기에서 조한혜정 교수는 “남녀 청년들이 ‘하방’하는 사회복무제도”를 해법으로 이야기한다.

“열다섯 나이에 1년, 스무살에 1년이어도 좋을 것이다. 함께 숙식을 하지 않아도 좋다. 입시 지옥에서 벗어나 식량주권을 확보하는 노동을 익히고 텅없이 부족한 영유아부터 노인까지 돌봄 영역에서 헌신하며 돌봄 능력을 키워가는 것, 크고 작은 재난과 전쟁의 위험

이 도사리고 있는 시대에 필요한 용맹함과 민첩함을 익히는 것, 이런 활동을 하면서 지속 가능한 삶의 환경을 만들어가는 청년들의 ‘분투’의 장이 열려야 할 때이다.” “군대는 무엇으로 나라를 지키는가? 십대 소녀가 초등학생의 생명을 앗아가는 폭력 사회를 어떻게 할 것인가? 지금은 이런 근본적인 질문을 하며 탁월한 제도를 만들기 위해 숙고할 때다.”

칼럼은 절반 정도의 분량을 원테전 중국인민대 경제학 교수의 생애와 주장을 소개하는데 할애하고 있다. “문화혁명기의 ‘하방운동’(대도시에서 사는 당원과 공무원, 대학 졸업생 등 엘리트들로 하여금 변방 지역에 체류하면서 노동을 익히게 하여 도농 간의 거리를 좁혀간 정책) 때 베이징 소년이었던 그는 가족과 ‘하방’하여 농촌에서 11년을 보냈다. 서른네 살에는 오토바이를 타고 무일푼으로 1달간 1만 킬로미터가 넘는 황허 연안의 서북부를 여행하였다. 그때 그는 장엄하고 변화무쌍한 자연에 경이로움을 느꼈으며 아주 힘든 극기의 과정을 거치면서 인간이 얼마나 작은 존재인지, 또 얼마나 많은 일을 할 수 있는지를 경험했고 그 체험이 평생 살아가는 힘과 지혜의 원천이 되었다고 했다.”

원테전 교수의 운동은 “식량주권을 지키고, 산업·문화·교육이 결합된 농업을 육성하는 신중농주의다. 그는 ‘향촌 건설 운동’으로 이 복안을 구체적으로 실현해내고 있다. 그는 중국이나 한국처럼 아직 손으로 농사를 지을 줄 아는 농민들이 남아 있는 ‘원주민 국가’는 희망이 있다고 말한다. 이런 농촌으로 도시적 삶에서 답을 찾을 수 없음을 알아차린 청년들이 유입될 때 그는 후기 근대적 농촌 재건이 가능해진다고 한다. 이때 그가 말하는 농업은 ‘6차 산업’이다. 농업을 ‘생산’으로만 바라보는 것이 아니라 가공, 유통 등 2~3차 산업, 더 나아가 도가적 실천을 통해 서로를 돌보고 가르치며 병든 문명을 치유하면서 호혜의 경제를 만들어내는 초통합적 활동으로 바라본다. 그래서 그는 지금 중국의 청년 인구를 이동시키고 있다.”

한편 일본 정부는 과거 지식인 청년들의 자발적 ‘하방운동’에 착안한 것인지는 모르겠으나 2009년부터 청년들의 ‘하방운동’을 유도하는 정책을 확대 추진하고 있다. 지역부흥대원사업으로 불리는 이 정책은 중앙 총무성에서 공모하고 지방자치단체들이 참여해 20~40대 청년들을 모집하고 지원한다. 2009년 89명으로 시작돼 2017년에는 5,000명으로 확대됐다. 참여 지자체는 1,000개를 넘겼다. 3년의 지원이 끝난 뒤 지역에 정착하는 청년은 참여자의 60%에 달한다. 주 4일을 일하고 3일은 쉬거나 다른 활동을 한다. 이들 청년은 지자체가 제공하는 주택에서 거주하며 인건비와 활동비 그리고 창업 지원금은 중앙정부의 특별교부세로 받는다.

이들은 마을기업, 자원봉사센터, 지역재단, 마을공동체 등에 취업해서 특산물 사업, 상

점가 활성화, 도농교류, 복지·컨설팅 등 도시의 지식인 청년들이 갖는 장점을 살려 지역 문제를 해결하는 시도로서 국내외의 주목을 받고 있다. 한 마디로 도시 지식인 청년의 지역 이주를 이끌기 위해 주거, 일자리, 문화, 교육 등을 패키지로 묶어 제시하고 도시 청년들의 라이프 스타일과 장점을 살리는 방식에 주안점을 둔 것이다. 국가 정책으로 청년들의 하방운동을 뒷받침하면서 철저히 지역 현장 중심으로 접근하고 있는 것이다. 반면 우리는 어떠한가.

2015년 현재 전체 인구의 91.8%가 도시에 살고 이들 도시 인구 중 48.4%가 7대 대도시에 몰려 산다. 나머지 51.8% 중 절반은 50만 명 이상의 도시에 살고 10만 명 미만 도시에는 2% 남짓 인구가 산다. 농산어촌에 사는 인구는 다 합해도 전체 인구의 8.2%이다. 이렇듯 대도시 중심으로 몰려있는 지식인 청년들은 공시족 폐인의 대열에 몰리거나 100명 중 95명이 실패하는 창업의 외길에 있다. 그런데도 청년 정책은 파편처럼 작게 나뉘어 제각기 펼쳐진다. 청년의 도시적 현재 삶의 문제와 미래를 지역 “부흥”과 연결하며 지역 중심의 통합적인 정책 다발을 중앙정부가 기획하거나 추진하지 못하고 있어 일본의 정책과 대비된다.

알다시피 우리의 지방 중소도시는 신도심, 구도심, 주변 농산어촌의 위계 구조다. 지방 중소도시의 특성에 맞게 집중할 곳에는 집중하며 일터와 거주지 및 상점가의 공간을 재배치하는 ‘농산어촌 청년 실리콘 벨리’ 같은 발상을 떠올려야 한다. IoT 기술기반의 혁신도시 시즌2의 큰 그림을 제시하면서, 대도시의 지식인 청년들을 하방운동의 대열에 참여할 수 있게 각종 청년 지원정책을 지역 중심으로 묶어내는 일이 시급하다. 그 출발점의 하나가 남녀 사회복무제일 수 있다. 사회복무제는 기본소득과 국방의무제, 청년갭이어와 도시·농촌 뉴딜을 연계할 수 있는 종합 방안이다. 소득, 시간, 경험의 3대 빈곤이라는 악순환의 고리들을 동시에 바꿔낼 수 있는 통합적 청년 보장정책을 마련할 수 있는 발상의 전환이다.

2018년부터 국토교통부의 ‘도시재생 뉴딜사업’, 행정안전부의 ‘혁신읍면동 사업’과 ‘사회혁신사업’, 산업통상자원부의 ‘혁신도시 시즌2 사업’, 농림수산부식품부의 ‘청년농업인 육성사업’ 등이 경쟁하듯 지역에 쏟아질 예정이다. 그러나 역대 중앙부처별 대표 정책들은 지역 관점에서 지역에 의해 통합 추진된 적이 없어서 중앙 부처의 성과로는 남을지 몰라도 지역의 역량으로 축적된 적이 없었다. 이점에서 지역문화정책이 먼저 상향식 협력체계라는 개혁을 통해 지역 중심으로 각종 부처 정책들을 연결하는 문화적 매개이자 촉매를 자임했으면 좋겠다. 새로운 하방운동과 청년의 사회복무제 같이 ‘주체의 전환’을

도모할 수 있는 민관 모델은 상향식 협력체계로 추진되는 지역 중심의 정책을 만날 때 활성화될 수 있다.

9. 지역문화‘들’의 협력부터

개인도 단체도 지역도 마지막에 외치는 구호가 있다. 또는 어차피 안 될 것이라고 미리 판단하고 처음부터 외치는 구호이기도 하다. “이제는 대통령이 직접 나서야 한다!”는 구호다. 이 구호가 뒤집어지면 “대통령은 물러나라!”가 된다. 우리는 평화적인 촛불집회를 통해 헌법의 질서 안에서 대통령을 탄핵한 경험이 생겼다. 그 결과의 하나로 출범한 새 정부를 지지하고 감시하는 일이 중요한 만큼 이제는 다른 일의 중요성으로 관심을 나눠야 할 때다. 그것은 모든 문제 해결을 대통령과 청와대로 수렴하는 방식과 거리를 두는 연습에 착수하는 일이다.

대통령과 청와대에 맡겨선 안 되는, 도리어 중앙의 중앙과 거리를 두고 우리가 먼저 해야 하는 연습은 한 마디로 지역‘사회’를 만들어보는 경험을 쌓아가는 것이다. 지역의 사회적 재구성, 지역의 사회적 다시 세우기, 지역을 지역답게 만드는 스스로의 노력이다. 건국 이래 줄곧 국가와 시장이 방치했었고 정치와 경제행위의 사각지대에 놓여 있었으며 정당과 기업 모두 상상하지 못했던 사회적 삶의 부문을 지역에서 불러내는 이 연습은 낯설겠지만 대통령 탄핵과 새 정부의 출범 이상으로 중요하다. 지역 주민 모두의 사회적이고 문화적인 공적 무대를 만들어내는 것은 ‘나의 삶을 바꾸는’ 진정한 ‘정권교체’ 즉 지역의 사회를 권력의 원천으로 세우는 일이다.

“국민경제의 많은 것들이 소소한 일상으로부터 나온다. 찌질해보이고 때로는 남루해 보이기도 하지만 그런 사람들의 일상성이 거시경제를 만든다. (중략) 우리는 일상성을 너무 무시하고 경제를 판타지처럼 생각했다. 그러다보니 사회적인 것도 ‘비경제적인 것’, 솔직한 마음으로는 찌질한 것이라고 무시하고 지냈다. (중략) 새로운 흐름은 일시적 트렌드에 그치지 않고 새로운 경제의 구조적 요소가 될 가능성이 크다. (중략) 한국은 대기업과 정부, 이렇게 두 개만 가지고 어떻게 해 보려고 했는데, 이제는 도저히 버틸 수 없는 한계상황까지 왔다. (중략) ‘순실의 시대’, 경제적으로는 ‘손실의 시대’로 박근혜 통치기를 이해할 수 있다. 이 상황에서 사회적 경제에 대한 틀을 먼저 움직인 것은 이번에는 중앙정부가 아니라 지방정부였다. (중략) 걸으로는 드러나지 않았지만 ‘순실의 시대’에 사회적 경제의 절박함이 깊어졌다.”

경제학자 우석훈이 쓴 『사회적 경제는 좌우를 넘는다』(2017, 문예출판사)에 나오는 구절들이다. 주제가 사회적 경제이지만 상통하는 요지는 그 사회성을 되살려 지역에서 사회를 창조하자는 것이다. 국민경제와 거시경제가 실은 ‘사람들의 일상성’, ‘소소한 일상성으로부터’ 나오는 것이기에 그 일상성을 사회성의 밑천으로 삼아 지역 ‘사회’를 만들자는 것이다. 사회적 경제는 그 지역 ‘사회’의 경제적 표현이다. 마찬가지로 지역 ‘사회’의 정치적 표현, 문화적 표현, 예술적 표현이 있을 것이다. 그것들을 불러내고 연결해서 지역 ‘사회’가 세워져야 한다. 지역 ‘사회’를 세우게 될 토대를 쌓는 일은 대통령과 청와대가 해결할 수 있는 일이 아니다.

레베카 솔닛은 『걷기의 인문학』(2017, 반비)에서 그 토대에 대해 이렇게 말했다. “시민이 되려면 모르는 이들과 함께한다는 인식이 있어야 한다. 민주주의의 토대는 모르는 이들에 대한 신뢰이잖은가. 공공장소란 바로 모르는 이들과 차별 없이 함께하는 장소다. 공공성이라는 추상적 개념이 구체적 현실이 되는 것은 바로 이런 공동체적 행사들을 통해서이다.” 영국 런던의 ‘거리를 되찾자’(Reclaim the Streets)라는 단체의 팸플레 문구를 인용하며 “공간의 사유화와 경제의 글로벌화가 우리를 서로 소외시키고 현지 문화로부터 소외시키는 두 힘이라면, 공적 공간을 되찾아 공적 생활과 축제를 되살리는 것이 거기에 저항하는 한 가지 방법”이라고 소개했다.

공적 공간을 되찾고 공적 생활과 공동체적 행사들의 하나인 축제를 되살리는 일이 바로 지역 ‘사회’를 세울 수 있는 토대다. 이점에서 지역문화정책의 최초 발신지이자 최후의 도착지는 바로 지역의 공적 공간, 공적 생활, 축제의 장이다. 시민-주민의 이 힘들이 쌓이고 옆으로 연결되면서 커지고 다시 위를 향해 올라갈 때 대통령과 국회가 독점한 권한인 헌법 개정 발의안을 국민이 직접 주도할 수 있는 길이 열린다. 즉 국민이 원하는 국민권 확장과 분권형 정부의 연방제 국가를 만들기 위해 헌법 개정안을 발의할 권한을 대통령, 국회와 더불어 국민이 가질 수 있게 된다.

“헌법 프로그램의 추진력은 인간의 마음을 공평하게 다루려는, 즉 두려워하거나 수치스러워할 필요가 없는 방식으로 위대함에 대한 은폐되고 손상된 열망을 채우고, 인간의 마음을 경멸로부터 자유롭게 하려는 소망이다. 이 목적을 위해, 역량강화의 경험은 대리 만족이 아니라 실제적이어야 한다. 그것은 일반인들의 일상적인 필요나 애착과 조화를 이뤄야 한다. 또한 역량강화의 경험은 지도자 및 폭력에 대한 숭배와 결탁되는 타락으로부터 해방되어야 한다.” (로베르트 M. 웅거, 『정치, 운명을 거스르는 힘』, 2015, 창비)

헌법 개정을 위한 추진력과 성패는 결국 지역 ‘사회’의 힘, 지역 ‘사회들’의 연대에 달려

있다. 나아가 그 사회의 힘과 사회들의 연대를 쌓아올릴 토대는 지역문화‘들’의 협력에 의해 만들어지고 단단해진다. 공적 공간, 공적 생활, 축제의 장을 통해 지역문화‘들’이 상호 협력하는 일이 소중한 이유다. 이 협력은 권한이 부족하거나 예산이 부족해서 못할 일이 아니다. 지역문화재단이든 문화의 집이든 공유성북원탁회의 같은 민간의 개방적 네트워크든 어디서든 먼저 시작될 수 있고 그 소식을 타 지역으로 발신하며 협력에 협력을 더하는 일은 당장 실천 가능하다. 이 협력이 가동되고 있어야 우리는 비로소 국가의 지역문화정책을 아래로부터 개혁하는 과제를 민관 협업의 방식으로 공동 운영하는 책임을 가질 수 있다고 생각한다.

중앙정부 주도의 ‘지역문화진흥원’ 명칭 변경을 취소할 것, 중앙정부 주도의 생활문화진흥원을 해체하고 그 기능을 타 기관으로 이관할 것, 한국문화예술위원회-한국문화예술교육진흥원-한국콘텐츠진흥원의 3대 중앙 기관은 자체적으로 또 연대해서 분권에 의한 지역문화 정책을 수립하고 상향식 협력체계를 제시할 것, 『지역문화진흥법』 시행령에 있는 지역문화협력위원회를 제대로 구성·운영하며 위 3대 중앙 기관의 분권과 지역화를 조율할 것, 이상의 조치들을 선행하거나 병행하면서 문화비전2030 ‘사람이 먼저다’에서 밝힌 대로 (가칭)‘국가문화비전위원회’와 (가칭)‘사람이 있는 문화 100인 테이블’을 시작할 것에 대한 요청은 바로 지역문화‘들’의 협력 범위와 수준에 비례해서 실현될 수 있을 것이다.

앞서 말한 ‘전환의 주체’ 역시 지역문화‘들’의 협력 과정에서 등장할 것이라고 생각한다. ‘전환의 주체’는 ‘공간의 사유화’와 ‘경제의 글로벌화’라는 소외의 힘에서 벗어났으나 여전히 ‘찌질해 보이고 남루해 보이’는 ‘일상의 소소함’을 믿는 시민-주민일 것이다. 또한 “지도자 및 폭력에 대한 숭배와 결탁되는 타락으로부터 해방”되는 “역량강화의 경험”은 “일반인들의 일상적인 필요나 애착과 조화”를 이루는 과제가 무엇보다 소중한다는 것을 믿고 행동할 때 발생할 수 있을 것이다. 이런 지역문화‘들’의 협력을 지역의 그 많은 기관, 시설, 장소, 공간, 행사, 주체들로부터 개시하지 못할 이유가 있을까.

한 해 전의 겨울나기는 가을에서 시작해 새 봄에 이르러 일단락되었다. 그 24주를 지역문화‘들’의 협력을 바탕으로 새롭게 펼쳐가야 할 때다. 24주가 아니라 24개월, 24년 이상을 이어가야 할 이 협력의 토대 쌓기를 지금 여기 각자 참여하고 있는 지역문화‘들’로 조직하면 좋겠다. 그래야 2018년 6월 13일의 헌법 개정 국민투표가 우여곡절을 겪더라도 의미를 가질 수 있고 분권형 정부들의 초기 시행착오도 겪어볼만한 의미가 될 수 있다. 분권형 정부들로 구성된 연방제 국가의 길이라는 대한민국이 아직 가보지 않은 역사적 갈림길을 앞에 두고 2017년 한 해가 저물고 있다.

07

문화정책의 구조전환을 위하여: 문화부 조직체계를 중심으로

박 소 현*

| 목 차 |

1. 들어가며: 왜 문체부 조직체계가 문제인가
2. '문화부' 독립의 역사적 가치 복원을 위해: 공보행정으로부터 문화행정의 독립
3. 블랙리스트라는 '문화정책'을 넘어: 신자유주의적 공보행정에 의한 문화행정의 규정 해제
4. 나오며

1. 들어가며: 왜 문체부 조직체계가 문제인가

문화체육관광부(이하 '문체부')의 조직체계가 한국 문화정책 구조의 상징적 표현이자 실질적으로 작동하고 영향력을 행사하는 핵심적 실체라 할 수 있다. 일반적으로 정권교체와 함께 이루어지는 조직개편은 새로운 정부의 수장(대통령)이 자신의 국정운영 철학을 원활히 수행하기 위해 정부조직을 자신의 주요정책의 완성도구로 재편성하는 의미가 있다. 이는 정부조직 개편을 수사(rhetoric)의 영역 내지 정치적 목적 달성을 위한 상징적 행위로 보는 관점과 맞닿아 있다.¹⁾ 이렇게 봤을 때, 이번 정부의 문화정책 관련 '상징적' 조직개편은 아직까지는 문체부 조직 외부에서 확인되는 정도라고 할 수 있다. 문화계 블랙리스트 사태가 청와대-문체부-지원기관 간의 위계적인 상명하달 구조에서 발생한 만큼, 이번 정부의 청와대는 2017년 5월 대통령비서실 직제를 정책 아젠다 중심으로 개편하면서 문화 관련 수석비서관을 별도로 두지 않았다(교문수석 폐지). 즉 블랙리스트의 상위 전달체계를 구성하는 민정수석-교문수석-문체부 간의 중간고리를 아예 삭제해 버린 셈이다. 대신, 국회의원 재임기간 중 문화계 블랙리스트 사태를 주도적으로 공문화해 온 도종환 의원을 장관으로 임명하는 상징적 인사를 단행함으로써 문체부의 자기혁신을

* 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 디지털문화정책전공 교수

1) 황혜신, 「노무현 정부와 이명박 정부의 정부조직개혁 분석」, 사회과학연구 24(3), 2013.7, 334쪽.

주문했다고 볼 수 있다.

이후 문체부는 7월에 ‘블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’(이하 ‘블랙리스트 조사위’)를 설치했고, 문체부 본부조직의 개편(2017.8.), 한국문화예술위원회의 위원장 및 위원 임명(2017.11.) 등이 이루어졌다. 2017년 8월 29일 국무회의 의결을 통해 개편된 현재의 문체부 본부 조직은 2차관 4실 5국 11관의 체제이며, 개편의 주요 골자는 (1) 신속한 의사결정체계 마련 및 책임행정 기반 강화(국 중심 체제로의 전환), (2) 지역문화 균형발전(지역문화정책관 신설), (3) 평창올림픽의 성공 개최 등 정책과제의 효과적 추진(평창올림픽지원단 신설 등)이었다.²⁾ 이러한 조직개편의 목적만 본다면, 상징적인 의미보다는 일을 더 잘 하게 하려는 조직정비 차원의 실용적 목적이 강조되어 있음을 알 수 있고,³⁾ 새 정부의 상징적 의미가 강한 ‘블랙리스트 조사위’의 실질적인 활동 결과에 따라 후속의 조직개편이 이루어질 가능성이 있다고 짐작할 수 있다. 문체부 관계자가 “증원 없이 기존 인력을 활용한 재배치를 추진해 인력 효율화를 도모했다”⁴⁾고 밝힌 것처럼, 이는 조직의 기능이나 행정혁신에 관한 요구를 담았다기보다는 다분히 현상유지적인 측면이 두드러지기 때문이다. 이에 반해 블랙리스트 위원회와 관련한 각종 토론회에서 거듭 지적된 것처럼 블랙리스트 사태는 “국가시스템이 전면적으로 조직적 개입”한 범죄였고, “한꺼번에 무너져 버린 시스템” 내지 “근본적으로 망가진 시스템”의 문제였기 때문이다.⁵⁾

- 2) 보다 자세한 내용은 다음과 같다. 첫째, 현재의 실 중심의 문체부 조직 체계가 의사 결정 지연과 책임 소재 불명확을 초래한다는 내·외부 의견을 반영해 문화콘텐츠산업실, 체육정책실, 관광정책실 등 3개의 실은 국 체제로 전환해 실장급(고위공무원 가급) 3개 직위를 감축했다. 둘째, 문화기반정책관을 지역문화정책관으로 재편하고, 생활문화와 지역문화의 균형 발전을 위한 정책을 좀 더 조직적으로 추진한다는 것이다. 이에 아시아문화중심도시추진단도 문화콘텐츠산업실에서 지역문화정책관으로 이관해 지역문화정책과 아시아문화중심도시 추진 사업의 연계성을 강화한다고 밝혔다. 셋째, 평창 동계올림픽·패럴림픽의 성공적 개최 준비를 위해 평창올림픽지원과를 평창올림픽지원단으로 격상하고 조직을 강화하며, 제2차관이 평창대회 준비에 전념할 수 있도록 올림픽이 끝날 때까지 제2차관은 국민소통실과 체육국만 관장하도록 했다고 한다. 이밖에 해외문화홍보원 원장의 직무등급을 상향 조정(고위 공무원 나→가)해 위상을 높이고, 주요 통상 협상에서 문화·체육·관광 분야 전문성 함양을 위해 문화통상협력과를 설치했으며, 4차 산업혁명, 일자리, 고령화 등의 행정환경에서 문화적 대안을 찾는 등 부내 통합 조정 역할을 하는 미래문화전략팀도 설치했다. (문체부 보도자료, 2017.8.29.)
- 3) 이론상 정부조직 개편의 목적을 (1) 정부가 더 일을 잘 하게 하려는 목적, (2) 중복기능 축소를 통한 재정절약, (3) 권력강화, (4) 사회문제의 공론화(문제적 사안에 관한 정부부처의 신설 등)로 구분하기도 한다. (황혜신, 앞의 논문, 334쪽.)
- 4) 문체부 보도자료, 2017.8.29.
- 5) 김준현, 「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회의 과제」, ‘문화계 블랙리스트 사태, 국회의 책무는 무엇인가?’, 오영훈 의원실, 2017.9.27., 25쪽; 서영인, 「블랙리스트를 딛고 어디로 갈 것인가」, 제2차 블랙리스트 재발방지 및 공정한 문화예술정책 수립을 위한 분야별 현장토론회:

[그림-1] 문화체육관광부 조직개편 개요(2017.8.29.)



개편 전(2차관 1차관보 7실 16관 51과)

개편 후(2차관 1차관보 4실 5국 11관 51과 1팀)

* 자료원: '문체부, 조직 개편 대규모 시행', 문화체육관광부 보도자료, 2017.8.29.

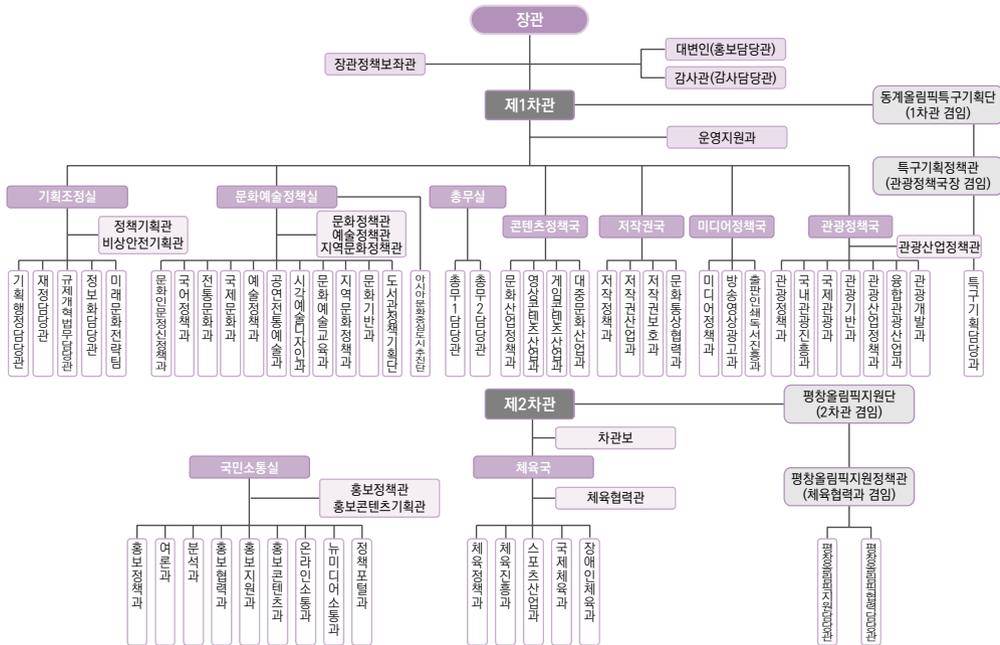
위와 같은 상황에 더해서, 문체부가 현상유지적 조직개편을 넘어선 근본적인 시스템 개혁을 요하는 이유는 그 기능상의 광범위성과 영향력에 있을 것이다. 현재의 문체부 본부 조직도만 보더라도 문체부는 문화예술, 콘텐츠, 미디어, 관광, 체육, 종무, 국민소통(홍보) 등의 광범위한 분야별 기능의 집합체를 이루고 있다. 문화행정 조직을 문화정책의 실체적 범위 및 기능과 동일시하는 견해들이 있는 데에서 알 수 있듯이, 이 조직도에 나타난 '문화정책'의 대상 범위는 이질적인 영역들을 상당히 광범위하게 포괄하고 있으며, 이를 실행하는 산하기관의 수도 만만치 않다. 또한 그간의 중앙 중심의 위계적 문화행정이 라는 특성으로 인해 문체부 본부의 조직체계는 산하기관뿐 아니라 지방자치단체의 문화 정책 대상 범위 및 실행 방식을 결정하고 변화시키는 데에도 커다란 영향력을 행사해 왔 음은 주지의 사실이다. 게다가 『문화기본법』의 '문화'에 대한 정의에 따르면 그 정책 범 위는 문화부의 조직체계를 넘어 범정부적 차원에 이르는 확장성을 중요한 정책방향으로 설정하고 있다.⁶⁾ 따라서 새로운 정부수립의 직접적 계기가 되었던 문화예술계 블랙리스

문학, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회, 2017.9.21., 47쪽.

6) 『문화기본법』 제3조(정의)에 따르면, '문화'는 "문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체 계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체"를 말한다. 이러한 정의를 기초로 동법 제5조(국가와 지방자치단체의 책무) 제4항에서는 "국

트 사태는 이러한 문체부 조직체계의 확장적인 행정적 영향력을 기반으로 정부의 수직적 전달체계를 통해 수월하게 조직적인 작동이 이루어졌던 셈이다.

[그림-2] 문화체육관광부 본부 기구도(2017.9.4. 기준)



* 자료원: 문화체육관광부 홈페이지.

그런 의미에서 문체부 본부조직의 막강한 영향력과 문화정책의 조직체계가 정치적으로 도구화한 블랙리스트 사태를 계기로, 근본적인 행정혁신의 필요성이 거듭 제기되고 이에 따른 문화부 조직체계, 중앙과 지방의 (정책)전달체계, 국가와 시민사회 간의 민주적인 거버넌스 재정립 등이 중요한 과제로 논의되고 있는 현재의 상황은 지극히 자연스런 귀결이라 할 것이다. 즉, 최근에 문화정책 현장에서 벌어진 사태들은 직접적으로 블랙리스트의 책임자들을 처벌하는 수준을 넘어서, 문화정책을 정권에 따라 정치적으로 쉽게 전용하면서도, 이를 ‘정치적 중립’이라는 모호한 중립성의 가치를 표방함으로써 봉합하거나 단죄하는 방식의 악순환으로부터 벗어날 근본적 전환을 요청하고 있다. 그렇다면

가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(문화영향평가)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.”고 정하고 있다.

이러한 논의들을 실효화하기 위한 행정혁신의 방향은 어떻게 설정되어야 할 것인가. 이를 위해서는 우선적으로 문체부라는 정부부처의 조직적 정체성을 그 역사적 변천을 통해 규명하는 일이 우선되어야 할 것이다.

2. ‘문화부’ 독립의 역사적 가치 복원을 위해: 공보행정으로부터 문화행정의 독립

[표-1] 문화행정조직 변천 연혁(1)

일자	내용
'48. 11. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 공보처 신설(1실 4국) • 문교부 신설(1실 5국) : 문화국(교도과, 예술과)에서 문화행정업무 담당
'56. 2. 9.	<ul style="list-style-type: none"> • 공보처 폐지, 대통령 소속 공보실 설치
'61. 6. 22.	<ul style="list-style-type: none"> • 공보부 신설(4국)
'61. 10. 2.	<ul style="list-style-type: none"> • 문교부 : 문화국을 체육국과 문예국으로 개편
'63. 12. 16.	<ul style="list-style-type: none"> • 문교부 : 체육국과 문예국을 문예체육국으로 통합
'68. 7. 24.	<ul style="list-style-type: none"> • 공보부를 문화공보부(1실 4국)로 개편, 문교부의 예술에 관한 사무 이관
'90. 1. 3.	<ul style="list-style-type: none"> • 문화공보부를 문화부와 공보처로 분리 개편
'93. 3. 6.	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육부 신설(문화부와 체육청소년부 통합)
'94. 12. 23.	<ul style="list-style-type: none"> • 교통부의 관광국을 문화체육부로 이관
'98. 2. 28.	<ul style="list-style-type: none"> • 공보처 폐지, 국무총리 소속으로 공보실 신설 • 문화체육부를 문화관광부로 개편 • 공보처 소속 기관인 해외공보관, 국립영상제작소, 정부간행물제작소를 문화관광부로 이관
'99. 5. 24.	<ul style="list-style-type: none"> • 공보실을 국정홍보처로 확대 개편 • 문화관광부의 해외문화홍보원, 국립영상제작소, 정부간행물제작소 이관 • 문화관광부의 현충사관리소, 세종대왕유적관리소, 칠백의총관리소를 신설되는 문화재청으로 이관
'05. 4. 27.	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년보호위원회를 청소년위원회로 확대 개편 • 문화부의 청소년국을 청소년위원회로 이관
'08. 2. 29.	<ul style="list-style-type: none"> • 국정홍보처폐지, 문화체육관광부로 기능 통합 • 2차관 신설
'14. 10. 23.	<ul style="list-style-type: none"> • ‘실’체제 중심으로 개편
'15. 3. 23.	<ul style="list-style-type: none"> • 국정홍보 업무 담당 차관보 신설

* 자료원: 김진 외, 「문화예술정책 현황진단 연구」, 한국문화예술위원회, 2017.5, 21쪽.

[표-2] 문화행정조직 변천 연혁(2)

정부(시기)	문화부 조직체계 변천 및 평가
제1~2공화국 (1948.8~60.6/ 60.6~61.5)	<p>(1) 정부수립 당시(1948): 문교부(1실 5국 22과)+공보처(국무총리 직속, 1실 4국 24과)</p> <p>(2) <문화보호법> 제정(1952): 학술원 및 예술원 개원(1954)</p> <p>(3) 국무총리제를 대통령중심제로 개헌(1952)+정부조직법 개정(1955): 공보처가 공보실로 축소(대통령 직속, 3국 8과), 공보처의 문화행정업무 문교부로 이관(선전영화 제작 제외), 문화행정업무의 일원화, 문화국 내 교도과를 문화보존과로 개편(예술, 출판, 저작권, 영화검열 등 일체 관장)</p> <p>[특징 및 평가] '반공'을 국시로 한 전 국민의 체계적 의식화(정감영), 문화정책 생성기 내지 혼란기, '무위방입시기'([「문화공보 30년」])</p>
제3공화국 (1961.5~72.10)	<p>(1) 정부조직법 개정(1961): 공보부(장관) 발족(문화선전국의 문화과 및 출판과, 공보국의 영화과와 등록과 등), 동적 예술부문(영화, 연극, 무용, 음악, 연예, 정기간행물, 국립극장, 국립국악원, 국립영화제작소 등)을 문교부에서 공보부로 이관, 문화행정의 이원화(문학, 미술, 문화재, 도서(단행본), 박물관, 종무행정 등 문교부 관장), 문화재 관리국 신설 및 「문화재 보호법」 제정</p> <p>(2) 한국예술문화단체총연합회 발족(1962): 문교부와 공보부 후원, 10개 단위협회로 구성, 공보부의 지도감독</p> <p>(3) 문화계 및 행정개혁위원회의 건의(1968): 문화공보부 발족(1실 4국 13과 1외국 및 산하기관), 문화행정의 재통합</p> <p>[특징 및 평가]</p> <p>(1) 전통문화사업 본격화, 각종 문화행사 및 계몽사업 전개, 국제문화교류사업 추진</p> <p>(2) 제4공화국 탄생 이전까지 십 수차례의 직제개편(문화행정의 전문화): 담당 부서 신설 또는 세분화, 담당관 및 전문직제도 도입, 일반직의 별정 직화 등(특정 점직자 승진을 위한 편법적 상위 직급 신설, 단위부서장 간 파워 게임에 의한 정원조정, 행정환경 변화추세에 대한 오판으로 인한 시행착오 등 부정적 측면 포함)</p> <p>(3) 공연예술분야를 이관 받은 공보부의 정원 증가, 정규직 중 별정직 비율 증가</p> <p>(4) 공보행정 절대 우위의 예산편성: 일반회계 공보부문(홍보. 방송관리) vs 문화부문(문화예술, 문화재) 평균 예산비율=81.5% vs 18.5%(문화를 홍보의 목적 가치가 아닌 수단가치로 간주한 정책기조와 사회적 분위기에 기인)</p> <p>(5) 법체계의 확립과 규제 위주의 문화행정: 조국 근대화, 민족주의, 반공주의가 지배적인 국가이념, 일제하의 법들을 답습하면서, 행정절차법 위주로 규제, 통제하는 데 치중, 통제 위주의 법체계 확립에 따라 자유로운 문예활동에 대한 정부 규제 강화(한국예술문화윤리위원회 설립(1966)으로 연극, 영화, 무대예술, 문학, 음반, 음악, 미술 등 사전 심사, <음반법> 제정(1967) 후 가사, 악보 등 일체 사전 승인 후 음반 제작, 영화대본 사전심사제도 실시(1970) 등)</p>
제4공화국 (1972.10~81.3)	<p>(1) 문화공보부 직제 개편(1973.3): KBS의 공사화, 한국문화예술진흥원, 영화진흥공사의 발족 등 민간문화단체로의 개편 및 신설, 문화공보부 발족 당시 직제로 복귀하는 특징(담당관제 부활 등)+문화행정의 전문화</p> <p>(2) 문화공보부 직제 개편(1979.4): 종무기능 및 국제교류기능 확대(종무과의 종무국 승격, 문화국과 예술국의 통합으로 문화예술국으로 축소, 문화를 내용으로 한 대외홍보</p>

정부(시기)

문화부 조직체계 변천 및 평가

및 교류 필요성으로 국제교류국 신설, 해외 공보관에 문화부 신설)

- (3) **담당관 제도**: 1970년 정부조직법 및 각 부처 직제 개정으로 각 부처에 거의 예외 없이 채택, 국영기업체에까지 보급, 오늘날까지 존속. (1970년 당시, 문화국장 밑에 문화진흥담당관, 예술국장 밑에 예술진흥담당관 설치) 행정조직론에서의 참모 혹은 막료 기관으로, 경직되기 쉬운 행정조직의 계층제적 구조에 인간적 요소를 부여해 조직의 융통성 즉 행정 환경에의 적응성을 높이는 한편 전문성과 창의성이 풍부한 인재를 활용하여 행정의 전문화와 정책수립의 질적 향상에 이바지하려는 목적. <정부조직법> 및 <행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙>에 의해, 담당관을 두는 목적은 장차관, 실국장의 직접 보좌로, “전문적 지식을 활용하여 정책의 기획, 계획의 입안, 조사연구, 심사평가 및 홍보와 행정개선 등의 수행”으로 규정. 1년 이내 존속을 원칙으로 하는 한시적 담당관제(한시조직) 설치가 필요한 경우에는 “긴급히 발생하는 행정수요에 기동성 있게 대처하기 위해 필요하거나, 기존 보조기관인과 담당관으로는 그 목적을 달성하기 곤란한 중요한 업무가 발생한 때”로 한정. (이 제도의 효용성에 관해서는 행정학자들 사이에서 비판적 시각이 다수)

[특징 및 평가]

- (1) **문화부문 예산 비중의 증가**: 공보부문 vs 문화부문의 평균 예산 비율=54.5% vs 45.5%. 문화부문 예산의 절대액 증가 및 KBS의 공영화, 고도 경제성장에 따른 문화육구 증대 및 문화발전에 대한 인식 제고 등에 기인
- (2) **「문화예술진흥법」 제정(1972) 이후 문예진흥의 각종 제도 전격 실시**: 문진기금 모금 시작(공연전시장, 고적사적지 입장료), 한국문화예술진흥원 설립, 문예진흥정책 심의기관인 문화예술진흥위원회(위원장=국무총리) 구성, 문예활동 수입 및 문예진흥원에 대한 면세, 문예진흥 기부금에 대한 조세감면 등(그 외 문예진흥사업, 시설 등에 대한 국고보조, 학교 및 직장 내 문예단체 구성 권장, 문화예술용품 생산 장려, 건축물 미술장식 권장 등의 근거 마련)
- (3) 신장된 국력을 바탕으로 **정신문화 영역에까지 정책적 관심**을 기울이기 시작한 시기(오양열). **유신체제의 확립과 ‘문예중흥 5개년계획’ 발표**.
- (4) **전통문화의 계승과 민족문화의 창조**: 문예중흥의 정책기조. 국가시정 목표인 자립경제, 자주국방을 뒷받침하는 자주적 민족문화 창달로, 주로 문화유산의 보존 및 계승, 전통문화의 계발을 통한 민족주체성 확립에 초점.
- (5) **강권적인 정부의 감독과 통제가 심하여 문화의 자율적 성장을 기대할 수 없는 상황에서 문예중흥계획이 추진되었다는 점에서 계획 자체가 이율배반적(오양열)**: 그 결과, 문진기금은 실질적으로 정치성 문화사업과 대국민홍보용 문화사업 등 정부가 시행하기로 결정한 사업에 대한 돈창구 역할을 충실히 수행했다는 비판+많은 부작용과 시행착오+문화정책 자체에 대한 불신과 공공성 퇴조 수반

제5공화국
(1981.3~88.2)

- (1) **문화예술국의 분리, 통합, 재분리**: 국제교류국의 폐지, 문화국과 예술국의 분리(1979). 매체국의 신설(출판과 흡수), 문화예술국으로 통합(1980). 매체국에서 출판과 분리, 문화국과 예술국으로 재분리(1987)
- (2) **업무량의 증가와 전문화로 인한 정원 증가 및 전문직화 경향**: KBS 공영화 이전 수준으로 정원 회복, 별정직의 증가 및 복수직의 신설, 고용직의 증가
- (3) **「국가공무원법」 개정(1981)과 주요 직위의 복수직화**: 본부 문화예술 진흥관, 심의관, 공보국장, 각급 산하기관장과 간부, 문화재관리국과 국립중앙박물관의 학예연구

정부(시기)

문화부 조직체계 변천 및 평가

직, 문화재보수과장직 등의 복수직화. 직급간 복수직화는 ‘1개 직위 1개 직급’ 원칙에 정면으로 위배되나, 『행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙』에 따라 “업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우”에 예외적으로 인정. 인사에 숨통을 틔우는 계기, 일정 업무에 대해 상대우위에 있는 조직 성원을 적재적소에 배치할 수 있어 조직운영에 융통성을 부여해 주는 장점. 단, 「통칙」은 “시험, 연구, 조사, 교육, 전산, 통계, 총무, 홍보, 비서에 관한 직위 등” 주로 전문적 직능이 필요한 직위 외에는 불가능한 것으로 규정. 조직 외부로부터 해당 분야 전문가를 영입, 활용할 수 있고 전문가집단 등 문화행정 환경과의 잠재적 알력과 갈등 소지를 감소시킬 수 있는 유용한 제도로 제대로 활용되기만 하면 불필요하게 잦은 조직개편까지 억제하는 역할 가능. 그러나 직책 전문화의 명분으로 ‘끄나풀 인사’ 등 권력자와 연줄이 있는 외부인사 영입 목적으로 악용될 수 있음. 권위주의적, 강압적 정권 하에서 파행적 인사수단이 되었을 가능성 높음

[특징 및 평가]

- (1) 문화부문 예산의 대폭 증가: 이전 정부 대비 3-4배 증가, 정부세출예산의 0.3% 상회. 주로 대규모 문화시설 건립에 집중투자, 문화향수 수요 증가 및 단기간에 대규모의 가시적 성과를 중요시한 집권자 성향에 부응한 데 기인
- (2) 문화정책 수립의 본격화 및 문화의 국가발전 동력화: ‘80년대 새문화 정책’(1981), ‘제5차 경제사회발전 5개년 수정계획’(1983)에 문화부문 포함(문화정책이 국가사회발전 전략으로 인정), ‘지방문화진흥 5개년계획’(1984), ‘문화발전장기정책구상(1986-2000)’(1985), ‘제6차 경제사회발전 5개년계획(1987-91)’ 문화부분에 ‘80년대 새문화정책’ 반영(1986) 등 문화분야 중장기계획 수립 및 중장기 국가발전계획에 문화부문 포함: 민족문화의 주체성, 문화시설의 확충의 강조, 문화매체산업 육성, 문화의국제화 등 언급
- (3) 국가의 문화창달 의무의 헌법조항화: 제5공화국 『헌법』에 “국가는 전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”고 규정. 국정지도이념으로 ‘선진조국의 창조’, 4대 국정지표 중 하나로 ‘교육혁신과 문화창달’ 제시. 문화분야에서는 규제와 통제 지향에서 지원과 조장 위주로 정책 변화 가시화.
- (4) 문화적 민주주의와 지방문화 육성의 강조: 정치, 경제, 사회적으로는 사용할 수 없었던 ‘민주주의’라는 용어가 유독 문화분야에서 즐겨 사용됨(문화적 민주주의, 문화 민주화). 정책 주요대상을 창조계층인 문화예술인에서 향수계층인 국민 전체로 확대시킨다는 의미의 ‘문화적 민주주의’를 지방문화의 육성, 진흥을 통해 달성하고자 함.

- (1) 문화분야 전담 독립행정부처의 발족: 1987년 대선 공약사항으로 언급된 문화부 창설의 실현. 정부 내 장관서열도 7위로 격상. 2실 4국 11담당관 18과 9소속기관, 정원 1,759명. 문화정책국+생활문화국+예술진흥국 등의 편제, ‘문화주의’ 표방.
- (2) 공보처 정원의 분리 및 정원의 대폭 증가

제6공화국
(1988.2~93.2)

[특징 및 평가]

- (1) 문화부문 예산의 지속적 증가
- (2) 장기 문화발전계획의 수립: ‘문화발전 10개년계획(1990-99)’, ‘모든 국민에게 문화’를 모토로 ‘문화주의’를 표방, 관리, 통제, 규제보다 참여, 진흥, 조장에 역점. 90년대를 중심으로 수용자인 모든 국민 대상으로 정책 방향 전환. 상당 부분은 말의 성찬으로 끝나고 만 한계.

정부(시기)	문화부 조직체계 변천 및 평가
	<p>(3) 생활문화와 통일문화의 강조: 전국적인 대규모 문화시설 조성 및 지방문화 육성이라는 5공화국의 기반을 바탕으로 문화의 생활화에 초점. 생활문화국 설치. 통일을 위한 문화적 동질성 회복을 기본방향으로 설정</p> <p>(4) 문화창조력 신장을 위한 간접지원방식 도입</p> <p>(5) 국제문화교류의 양적 확대와 다변화: 미수교국 예술작품 국내 개방 지침 발표(88.6.), 남·월북 작가 해방전 문학작품 출판 허용(88.7.), 북한 및 공산권자료 공개 확대(88.9.), 남·월북예술가의 음악·미술작품 해제(88.10.), 북한 미술품 및 서적 수입(89.1.) 등.</p>
<p>김영삼 정부 (1993.3~98.2)</p>	<p>(1) 문화체육부의 발족: '세계화를 향한 작지만 강한 정부' 지향, 문화부와 체육청소년부를 통합하여 문화체육부 신설(1993). 체육청소년부를 흡수통합한 형식이었으나 전체 정원은 문화부 발족 시기와 비슷한 수준, 1차관보 3실 7국 12담당관 34과로 출발. 3년 2개월만에 독립부처인 문화부 시대 마감.</p> <p>(2) 문화산업국 신설(1994.5.), 생활문화국 통폐합, 관광국 이관(1994.12.): 어문출판국 폐지, 생활문화국을 문화정책국에 통폐합(1994.12.). 문화산업국은 어문출판국의 출판진흥과, 예술진흥국의 영화진흥과, 영상음악과를 이관받아 신설. 관광국은 교통부로부터 이관.</p>

* 자료원: 오양열, 한국의 문화행정체계 50년: 구조 및 기능의 변천과정과 그 과제, 문화정책논총 7, 한국문화관광연구원, 1995.12, 29-74쪽 재구성.

위의 두 표에서 볼 수 있듯이, 우리나라 문화행정조직의 변천사는 대한민국 정부수립 이후 문화행정과 공보행정 사이의 길항관계를 중심축으로 전개되어 왔다. 특히나 1968년에 문화공보부가 발족한 이후 정부조직상 문화행정과 공보행정은 오랫동안 일체를 이루어 왔다가, 1988년에 이를 분리시킴으로써 비로소 '문화부'라는 명칭의 행정조직이 등장하였다. 따라서 일반적으로 칭해지는 역사적인 문화부의 독립이란 공보행정으로부터 문화행정의 독립을 뜻하는 사건이다. 민주화의 열망을 담은 87년 체제하에서 문화를 공보라는 이데올로기적 선전도구의 지위로부터 해방시킨 행정조치라는 점에서 문화부의 독립은 그 역사적 의미를 갖는 혁신적 사건이었던 것이다.⁷⁾

문화부 독립과 함께 공보처가 신설되고, 이후 국무총리 소속 공보실(1998), 국정홍보처 신설(1999) 및 문화부 해외문화홍보원, 국립영상제작소, 정부간행물제작소의 국정홍보처 이관(1999) 등으로 이어지면서 문화행정과 공보행정의 분립이 문화관광부 시절까

7) 이와 관련해 박광국 등은 '문화부'의 설립을 통해 "문화행정조직이 정부권력 홍보의 굴레에서 벗어나 비로소 선진국 수준의 문화행정을 펼칠 수 있게 되었다. 이것이 계기가 되어 우리나라는 이후 문화와 체육의 통합, 문화와 관광의 통합에 기초한 시너지 효과를 통해 문화정책이 다른 정부정책을 선도할 수 있는 위치를 점할 수 있게 되었다."고 평가했다. (박광국·이석환·장지호·주효진·박석희, 문화관광부 조직개편에 대한 연구, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2008, 41쪽.)

지 유지되었다.⁸⁾

이명박 정부는 2008년 초 “관제 홍보 시대는 끝났다”면서 국정홍보처를 전격 해체했고, “(이명박 정부에선) 자발적이고 자율적인 민간의 창의와 협조 속에서 홍보가 구현될 것”(김형오 대통령직 인수위 부위원장)이라고 말했다. 그러나 2008년 초, 광우병 촛불집회는 이러한 입장을 철회하고 공보기능을 강화하는 계기가 되었다.⁹⁾ 2008년 2월 29일, ‘작지만 경쟁력 있는 정부’를 구현하고 새로운 행정환경에 적합한 국정운영 시스템을 마련한다는 목적 하에 정부조직법이 개정되어, 국정홍보처의 국정에 대한 홍보 및 정부발표 등의 업무와 정보통신부의 디지털콘텐츠 업무가 신설 문화체육관광부로 이관되었다. 이와 함께 복수차관제 도입으로 2차관이 신설되어 총무실, 체육국, 홍보지원국, 아시아문화중심도시추진단 등의 업무를 소관하게 되었고, 폐지된 국정홍보처 소속기관인 해외문화홍보원 및 한국정책방송원(KTV)이 문체부로 이관되었다.¹⁰⁾

즉 이명박 정부는 ‘작은 정부’로의 행정개혁이라는 정부 기조 하에 문화행정과 공보행정의 재통합을 추진했던 것이다. 국정홍보처라는 독립 행정조직을 해체하긴 했으며, 실질

8) 그 사이 2005년 3월에 문화관광부의 정책홍보 기능을 강화하기 위해 정책관리기능을 수행하는 기획관리실과 홍보기능을 수행하는 공보관을 통합하여 정책홍보관리실을 신설하고, 실장 밑에 홍보 업무를 전담하는 홍보관리관 및 정책홍보팀을 설치했다(관련 인원 3인 증원). 당시 홍보업무 관련 추가된 정책홍보관리실의 업무는 주요정책에 관한 대국민 홍보계획의 수립조정, 문화관광정책과 관련된 각종 정보 및 상황관리, 보도내용의 확인 등에 관한 사항이었다.

9) 「‘국민소통실’로 부활한 국정홍보처」, <경향신문>, 2012.2.5.

10) 이러한 조직개편은 당시 행정학이나 조직론 전공 학자들을 중심으로 제기되었던 다양한 논의들을 참조하고 선택한 결과였다. 당시 조직개편 방향 논의는 크게 세 갈래로 정리되는데, 대부처주의 관점에서 문화관광부, 정보통신부, 방송위원회 등 다수의 부처를 하나로 통합하는 안, 소통합주의 관점에서 2개 부처 간 통합을 제시하는 안, 그리고 부서 차원의 통폐합을 통한 기능조정안 등이다. 소통합주의의 경우, 문화관광부와 국정홍보처, 문화관광부와 정보통신부, 문화관광부와 교육인적자원부, 문화관광부와 청소년위원회의 통합 등이 제시되었으며, 기능조정 관점에서는 콘텐츠산업본부 신설, 국제교류담당국 신설, 관광레저도시추진기획단, 아시아문화중심도시추진단, 도서관정보정책기획단 등의 통폐합이 제안되었다. 결과적으로는 문화관광부와 국정홍보처를 통폐합하는 소통합주의에 정통부의 기능 일부를 이관하는 절충적 방식을 취했다고 할 수 있다. 흥미로운 점은 당시 논의 내에서 국정홍보처 폐지, 문화관광부와 국정홍보처의 통합이 ‘작은 정부’, ‘작지만 강력한 정부’ 지향의 정부조직 운영의 효율성 차원에서 빈번히 제기되었던 것이다. 교육인적자원부와 국정홍보처를 문광부와 통합해 문화생활부로 개편하는 안(한국정책과학학회), 국정홍보처 폐지(김광웅), 국정홍보처와 청소년위원회의 문화부로의 통폐합(김동욱), 문광부가 국정홍보처 기능을 국정홍보실로 흡수통합(이창원/이종열), 국가이미지위원회 중심으로 국정홍보처 개편(이종열), 국정홍보처 폐지 후 국내홍보기능은 총리실에, 해외홍보 기능은 문광부에 전담 부서 신설(이종열), 국정홍보처 폐지 후 해외홍보기능처럼 문화홍보기능과 통합 필요한 기능을 문광부에 이관(행정개혁시민연합) 등이 그러하다. (박광국·이석환·장지호·주효진·박석희, 문화관광부 조직개편에 대한 연구, 42-48쪽.)

적으로는 국정홍보처의 정원을 축소하면서 그 기능 및 업무를 고스란히 문체부로 이관, 존속시킨 셈이었다.¹¹⁾ 이 때 증대된 조직에 따라 문체부에는 제2차관이 신설되었고 이관된 국정홍보처의 업무 및 기능은 홍보지원국으로 반영되었다. [표-3]에서 볼 수 있듯이 이 시기에 문체부의 홍보기능은 조직구성상 이원화되었음을 알 수 있는데, 문체부 자체의 정책홍보는 대변인이, 정부 전체의 국정홍보기능은 홍보지원국이 담당하는 형식이었다. 블랙리스트 사태와 관련해서 본다면, 문재인 정부가 대통령비서실 직제에서 교육문화수석을 폐지해 청와대의 개입을 차단하려는 의지를 보였음에도 불구하고, 이 시기에 도입된 국정홍보기능이라는 또 다른 연결고리, 즉 문화정책 주무부처에 대한 외부로부터의 개입 통로는 여전히 남아있다고 할 수 있다. 블랙리스트 사태와 관련하여 대통령(비서실/정무수석)-장관-제2차관-국민소통실로 이어지는 또 하나의 실행축의 원형은 이 시기의 조직 개편으로 거슬러 올라가는데, 그 체제가 여전히 현재도 존속하고 있기 때문이다.

[표-3] 문체부 신설과 그에 따른 공보기능 관련 주요 사항(2008.2.29.)

문화체육관광부와 그 소속기관 직제(2008.2.29. 신설)

제3조(직무) 문화체육관광부는 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광에 관한 사무와 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장한다.

제4조(하부조직) ① 문화체육관광부의 정책 및 기획을 조정하고, 기획재정·창의혁신·규제개혁 및 법무·정보화에 관한 업무를 관장하기 위하여 기획조정실을 둔다.

② 문화체육관광부에 인사과·운영지원과·종무실·문화콘텐츠산업실·문화정책국·예술국·관광산업국·체육국·홍보지원국·아시아문화중심도시추진단·도서관정보정책기획단을 둔다.

③ 장관 밑에 대변인 1명, 감사관 1명 및 장관정책보좌관 2명을 둔다.

제5조(복수차관의 운영) ① 문화체육관광부에 제1차관 및 제2차관을 두며, 장관이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 제1차관, 제2차관 순으로 그 직무를 대행한다.

② 제1차관은 인사과·운영지원과·기획조정실·문화콘텐츠산업실·문화정책국·예술국·관광산업국·도서관정보정책기획단의 소관업무에 관하여 장관을 보조한다.

③ 제2차관은 종무실·체육국·홍보지원국·아시아문화중심도시추진단의 소관업무에 관하여 장관을 보조한다.

*밑줄 필자

11) 해체 직전 국정홍보처는 정무직 1(처장 1), 별정직 31(고위공무원단 1, 5급 상당 이하 30), 일반직 및 기능직 162(고위공무원단 3, 고위공무원단에 속하는 일반직 또는 별정직 2, 3급 또는 4급 이하 및 기능직 157) 등 총 194명의 정원을 갖는 행정조직이었다(소속기관 55명 제외). 문화체육관광부로 개편 직전 문화관광부 정원은 516명이었고, 개편 직후 정원은 621명으로 총 105명이 증원되었다(소속기관 제외).

제6조(대변인) ① 대변인은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

② 대변인은 다음 사항에 관하여 장관을 보좌한다.

1. 주요 정책에 관한 대국민 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원
2. 정책 홍보와 관련된 각종 정보 및 상황관리
3. 보도내용의 확인 등에 관한 사항
4. 부내 업무의 대외 정책 발표사항 관리
5. 언론취재 지원 및 브리핑에 관한 사항
6. 전자 홍보의 종합·조정·지원에 관한 사항
7. 문화체육관광부 이미지 관리에 관한 사항
8. 홍보물 관리에 관한 사항
9. 정책고객관리 및 서비스에 관한 사항
10. 정책홍보교육에 관한 사항
11. 주요정책에 대한 여론조사 및 모니터링에 관한 사항
12. 홍보통계 관리에 관한 사항

제18조(홍보지원국) ① 홍보지원국에 국장 1명을 두고, 국장 밑에 홍보정책관·홍보콘텐츠 기획관 각 1명을 둔다.

② 홍보지원국장 및 홍보정책관·홍보콘텐츠기획관은 각각 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

③ 홍보지원국장은 다음 사항을 분장한다.

1. 국내외 국정홍보지원 총괄
2. 정부행사 취재·보도활동의 지원
3. 정부발표 브리핑에 관한 사항
4. 국민의식 및 국내외 여론조사 등 여론수렴에 관한 사항
5. 국정현안에 대한 장단기 홍보 종합계획 수립·시행
6. 국정기록사진의 촬영 및 보관
7. 홍보·보도사진의 촬영·제작 및 배포
8. 국책사업·국가행사 및 국정과제 홍보에 관한 사항
9. 국책사업·국가행사의 현장홍보 지원
10. 국내외 뉴스의 수집·분석
11. 정책보도 분석자료의 데이터베이스시스템 운영
12. 합동브리핑센터 운영·관리
13. 언론취재 및 각 부처 브리핑 지원
14. 전자브리핑시스템 운영·관리
15. 매체활용 홍보종합계획 수립 및 미디어 트렌드 조사 지원
16. IPTV 등 신매체 활용방안 연구 보급
17. 멀티미디어 정책 콘텐츠 기획 및 제작
18. 정책홍보지원시스템(ePR) 등 다수 부처 활용 홍보시스템 관리
19. 정책메일시스템(PIMS)의 운영 및 사용부처에 대한 지원
20. 각 부처 홍보전문성 교육 지원
21. 다수부처 정책현안에 대한 홍보메시지 개발
22. 국정현안 및 부처 정책발표 홍보 콘텐츠 개발·지원
23. 매체별·계층별 맞춤형 정책홍보 콘텐츠 개발·지원
24. 정책홍보 콘텐츠 데이터베이스의 구축·관리

25. 각 부처 정책광고의 지원
 26. 정책현안에 대한 홍보메시지 개발
 27. 국정에 관한 홍보간행물의 기획·편집 및 제작
 28. 국정현안 정기간행물의 기획·편집 및 제작
 29. 대통령 및 국무총리와 관련된 홍보간행물의 기획·편집 및 제작
 30. 중앙행정기관이 의뢰하는 홍보간행물의 기획·편집 및 제작
 31. 국민생활정보 및 공공정책관련 홍보간행물의 기획·편집 및 제작
 32. 홍보자료의 데이터베이스 구축 및 전자적 서비스에 관한 사항
 33. 정책홍보 관련 데이터베이스의 구축·관리
 34. 국내외 홍보 관련 자료의 수집·분석 및 제공
 35. 국정과제 홍보자료의 데이터베이스의 구축·운영
 36. 정책포털 및 콘텐츠의 기획·운영
 37. 부처 뉴스사이트의 운영 지원
 38. 한국정책방송원과 관련된 업무
- ④ 홍보정책관은 제3항 제1호부터 제14호까지의 사항과 그 밖에 국장이 명하는 사항에 관하여 국장을 보좌한다.
- ⑤ 홍보콘텐츠기획관은 제3항 제15호부터 제38호까지의 사항과 그 밖에 국장이 명하는 사항에 관하여 국장을 보좌한다.

* 자료원: 법제처 국가법령정보센터 홈페이지.

이러한 체제를 유지하면서 2009년 12월 29일에는 각 부처에 흩어진 국정홍보의 조정·조율이 필요하다는 이유로 총리실에 정책홍보 기능이 신설되었다. 국무총리실 국정운영1실장의 업무에 홍보정책 총괄 조정 및 평가규정 신설로 문체부 인력 2명을 국무총리실로 이관했다. 따라서 문체부에 국정홍보기능을 담당하는 홍보지원국의 업무가 존치된 상황에서 국무총리실이 직접 홍보정책을 총괄 조정하는 이중의 지휘체계가 외부에 만들어졌던 것이라 하겠다. 2011년 10월에는 정부 차원에서 소셜 미디어의 중요성이 커짐에 따라 온라인을 통한 정부의 국민소통 및 홍보 기능을 강화하기 위해 40개 중앙행정기관 등의 직제를 일괄 개정해 온라인 대변인의 지정 및 운영의 근거를 마련했고, 이에 따라 「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」 제6조(대변인)에 “온라인 대변인 지정·운영 등 소셜 미디어 정책소통 총괄 점검 및 평가” 업무와 제7조(장관정책보좌관)에 “장관의 소셜 미디어 메시지 기획·운영” 업무가 추가되었다.

그리고 정권 말기인 2012년 2월 1일에 이명박 정부는 “국정홍보업무의 효율성을 높이기 위하여 국무총리실에서 수행하는 홍보기획 및 홍보정책의 총괄·조정 기능을 문화체육관광부로 일원화하여 국민소통실을 신설하고, 해외문화홍보원에서 수행하는 국제문화교류 총괄·조정 기능을 문화예술국으로 이관하여 효율적 업무수행 체계를 구축하며, (...) 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는”¹²⁾ 목적으로

「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」를 다시 개정했다. 이로써 정부 각 부처의 정책과 국정 전반에 관한 홍보기능을 문체부로 통합·강화하는 조치가 ‘국정홍보업무의 효율성’을 높인다는 이유로 국민소통실을 신설해 일원화하는 방식으로 이루어졌던 것이다(홍보지원국 폐지). 신설된 국민소통실은 국정홍보를 맡았던 총리실 기존 인력과 증원 인력을 포함해 1실 2관 9과에 103명이 근무하는 거대 부서조직으로 탄생했고, 언론에서는 문체부 내에 ‘작은 국정홍보처’가 부활했다는 평을 받았다. 당시 정부 관계자는 “이번 개정안은 청와대의 전반적 정부 기능을 강화해야 한다는 공감대 속에서 이뤄진 것으로, 정부 대변인 역할을 하고 있는 문체부로 정책홍보 기능을 일원화하기 위한 조치”라고 전했다.¹³⁾

[표-4] 국민소통실 신설 당시 직제 및 업무분장(2012.2.8.)

「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」 시행규칙 일부개정(2012.2.8.) [국민소통실 직제 및 업무분장]	
국민소통실장	고위공무원단에 속하는 일반직 또는 별정직 공무원(가등급)
홍보정책관	고위공무원단에 속하는 일반직 공무원(나등급) 홍보정책과·정책여론과·분석과·홍보협력과·매체협력과의 소관사무에 관하여 국민소통실장 보좌
홍보정책과장	1. 국정홍보 업무 총괄기획 2. 민간전문기관을 활용한 주요 국정현안 홍보 컨설팅 및 활용 지원 3. 홍보 담당자 대상 홍보 전문교육 등 각 중앙행정기관 정책홍보 역량강화 지원 4. 한국정책방송원과 관련된 업무 5. 그 밖에 실내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
정책여론과장	1. 국민의식조사, 정책여론조사 등 여론수렴 및 그 결과를 활용한 국정홍보 2. 정책 현안에 대한 홍보메시지 개발 및 활용 3. 국정현안 자료집 등 발간 및 배포 4. 국정현안별 이슈 관리 및 홍보 5. 정책홍보 환경 분석 및 홍보기법 연구개발 및 보급 6. 정책 관련 전문가 의견조사의 계획 수립 및 시행
분석과장	1. 일간신문 및 정기간행물 보도·논평의 수집 및 분석 2. 지상파방송 보도·논평의 수집 및 분석 3. 종합편성 채널 등 유선방송, 그 밖의 방송매체 및 인터넷신문 보도, 논평의 수집 및 분석 4. 통신보도의 논평 수집 및 분석 5. 내외신 뉴스 종합 분석 6. 정책보도 분석 자료의 데이터베이스시스템 운영 및 활용

12) 「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」 제·개정 이유, 2012.2.1., 법제처 국가법령정보센터 홈페이지.

13) 「국민소통실」로 부활한 국정홍보처, 〈경향신문〉, 2012.2.5.; 「정책·국정 홍보 문체부 산하 ‘국민소통실’로 일원화», 〈더피알뉴스〉, 2012.1.25.

「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」 시행규칙 일부개정(2012.2.8.) [국민소통실 직제 및 업무분장]

홍보협력과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 각 중앙행정기관의 정책홍보 협의·조정 및 협력 2. 각 중앙행정기관의 정책홍보 실적 관리 및 효과 분석 3. 정책홍보 우수사례 발굴 및 포상 4. 중앙행정기관 대변인협의회 운영 5. 정책 분야별 홍보협의회 구성·운영 6. 중앙행정기관 및 지방자치단체와의 홍보 협력에 관한 사항
매체협력과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 신문방송 등 미디어와의 국정홍보 협력 2. 언론 관련 단체와의 국정홍보 협력 3. 정부의 주요정책 광고, 공익광고 및 각 중앙행정기관 정책광고의 협의지원 4. 국정홍보 관련 옥외 전광판 및 간행물 등의 활용을 위한 지방자치단체 등 관련 기관과의 협력 5. 정부발표 브리핑 지원 6. 정부행사 취재 및 보도활동 지원
홍보콘텐츠기획관	<p>고위공무원단에 속하는 일반직 공무원(나등급) 홍보콘텐츠과·국민홍보과·정책포털과·온라인소통과의 소관사무에 관하여 국민소통실장을 보좌</p>
홍보콘텐츠과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국정홍보 콘텐츠 기획·개발 및 성과 분석 2. 국정에 관한 정책홍보 간행물 기획·편집 및 제작·배포 3. 국정에 관한 정책홍보 영상물 기획·제작 및 보급 4. 중앙행정기관 및 공공기관 보유 홍보매체에 대한 홍보 콘텐츠 지원, 협조에 관한 사항 5. 국정사진 촬영 및 보존 6. 국정홍보 보도 사진 촬영·제작 및 배포
국민홍보과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정책홍보 관련 세대별·계층별 소통을 위한 행사 기획 및 개최 2. 정책홍보 관련 국민제안 및 의견 수렴 3. 정책 이해도 제고를 위한 행사 기획 및 개최 4. 국정과제 관련 심포지엄·설명회 개최 5. 사회 각 부문별 단체와의 교류·협력을 통한 정책홍보 6. 전문가 및 오피니언 그룹과의 교류·협력을 통한 정책홍보 7. 정책 관련 민간 부문 행사를 활용한 정책홍보
정책포털과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정책정보포털 관리시스템 및 국정사진 관리시스템 운영 2. 중앙행정기관 정책정보사이트의 홍보콘텐츠 지원 3. 중앙행정기관 뉴스사이트 운영 지원 4. 정책정보 통합 데이터베이스 구축·관리 및 활용 5. 정책 홍보 관련 온라인 캠페인 기획 및 시행 6. 공직자통합메일 운영·관리 7. 민간 포털과의 정책홍보 협력

「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」 시행규칙 일부개정(2012.2.8.) [국민소통실 직제 및 업무분장]

온라인소통과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 온라인 홍보 전략 및 시행계획 수립 2. 주요 정책현안에 대한 온라인 홍보 3. 소셜 미디어 등 온라인 매체 운영 4. 각 중앙행정기관의 온라인홍보 협의·조정 및 협력 5. 중앙행정기관 온라인대변인 회의 운영 6. 정책 이슈 관련 온라인 모니터링, 분석 및 대응 7. 정책홍보지원시스템 및 정책메일시스템 운영, 관리
---------	---

‘관제홍보 시대’의 종언을 고하며 국정홍보처를 폐지한 점만 본다면, 이명박 정부는 어느 정부보다도 급진적이고 민주적인 문화행정의 역사를 쓴 것으로 기억되었을지 모른다. 그러나 실제 정부조직 개편 내용을 살펴보면 국정홍보처를 문체부로 통폐합하여 문체부 조직 내에서 공보기능을 전담하는 행정조직을 일원화하고 점진적으로 확대시켜 실질적인 ‘작은 국정홍보처’로서의 모양새를 갖추게 되었다. 이 과정에서 문체부가 ‘정부대변인 역할’을 하는 공보기능의 핵심부처로 인식되고 있었던 점은 주목할만하다. 이로써 이명박 정부는 문화를 공보행정의 수단이자 규제 대상으로 간주한 공보부 시기로의 역사적 퇴행은 물론, 그로부터 문화행정을 독립시켰던 ‘문화부’ 신설의 역사적 의의를 훼손하는 21세기적 전환점을 마련한 셈이 되었다.

한편, 2008년의 국정홍보처 통폐합 이래로 홍보지원국-국민소통실은 국내홍보업무를 주로 전담하고 해외홍보업무는 문화정책국 내지 문화예술국 산하 국제문화(협력)과 소관업무로 분할되어 이관되었다. 2008년, 폐지된 국정홍보처의 해외홍보원 업무였던 해외홍보정책(국가 브랜드 제고 등)이 국제문화협력과 업무가 되면서 같은 해 11월에는 소속기관으로 해외문화홍보원을 신설했다(홍보기획과, 해외홍보과, 홍보콘텐츠지원과, 외신홍보과, 정원 55명). 2010년 7월에는 문화예술국 국제문화과의 기능과 정원을 해외문화홍보원으로 이관해 해외문화홍보원에 국제문화과가 신설되었다가(정원 65명), 2012년 2월에 국민소통실을 신설하면서 국제문화과가 다시 문화예술국으로 이관되었던 것이다. 이렇게 국내홍보업무와 해외홍보업무가 분할되어 각기 다른 부서에서 담당하는 상태가 ‘국내홍보와 해외홍보 접점기능 강화’라는 목적 하에 국민소통실로 통합되는 것은 박근혜 정부 시기인 2014년 10월에 「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」를 개정하면서였다. 이로써 국민소통실은 비로소 실질적인 문체부 내 ‘작은 국정홍보처’라는 이름에 부합할 정도로 그 업무영역을 복원하고 강화했다고 볼 수 있다. 또한 이때 (1) 국민

소통실의 뉴미디어홍보지원과가 신설되면서 빅데이터 기반 온라인 여론 분석 및 대응, 정책 이슈 관련 온라인 모니터링, 뉴미디어 플랫폼 협력사업 등이 새로운 업무로 추가된 점, (2) 정책발표 사전협의 및 온라인정책홍보 평가시스템 운영 등과 같이 범부처적 영향력을 강화하는 업무가 신설되고, 국정홍보 관련 협력 및 지원 범위가 확장된 점 역시 중요한 변화라고 할 수 있다.

[표-5] 문체부 국민소통실 직제 및 업무분장(2014.10.14.)

「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」 시행규칙 일부개정안(2014.10.14.) [국민소통실 직제 및 업무분장]	
국민소통실장	고위공무원단에 속하는 일반직 공무원(가등급)
홍보정책관	고위공무원단에 속하는 일반직 공무원(나등급) 홍보정책과·여론과·분석과·홍보협력과 및 국민홍보지원과 사무에 관하여 국민소통실장을 보좌
홍보정책과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국정홍보 총괄기획 2. 민간전문기관을 활용한 주요 국정현안 홍보 컨설팅 및 활용 지원 3. 홍보 담당자 대상 홍보 전문교육 등 각 중앙행정기관 정책홍보 역량강화 지원 4. 한국정책방송원과 관련된 업무 5. 재외 문화원 및 문화홍보관에 관한 지원계획의 수립, 조정, 평가 6. 재외 문화원 및 문화홍보관 운영에 대한 지원 7. 재외 문화원 신설, 확충사업의 집행 및 특화사업, 브랜드화사업의 기획 8. 해외문화홍보원에 관련된 업무 9. 그 밖에 실내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
여론과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의식조사, 정책여론조사 등 여론수렴 및 그 결과를 활용한 국정홍보 2. 정책 관련 전문가 의견 조사의 계획 수립 및 시행 3. 정부의 주요정책 광고, 공익광고 및 각 중앙행정기관 정책광고의 협의·지원 4. 국정홍보 관련 옥외 전광판 및 간행물 등의 활용을 위한 지방자치단체 등 관련 기관과의 협력 5. 국정에 관한 정책홍보 영상물 기획·제작 및 보급 6. 중앙행정기관 및 공공기관 보유 홍보매체에 대한 홍보콘텐츠 지원에 관한 사항 7. 정책홍보 관련 국민제안 및 의견 수렴 8. 정책 이해도 제고를 위한 주요 행사 기획 및 시행 9. 정책전문가 및 민간단체와의 교류·협력을 통한 정책홍보 시행
분석과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일간신문 및 정기간행물 보도·논평의 수집 및 분석 2. 공중파 방송매체 보도·논평의 수집 및 분석 3. 종합편성 채널 등 케이블방송 및 인터넷 매체 보도·논평의 수집 및 분석 4. 통신보도 논평 수집 및 분석 5. 내외신 뉴스 종합 분석 6. 정책보도 분석 자료의 데이터베이스시스템 운영 및 활용 7. 정책 이슈 관련 온라인 모니터링·분석 및 대응

* 밑줄 필자

「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」 시행규칙 일부개정안(2014.10.14.) [국민소통실 직제 및 업무분장]

홍보협력과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 각 중앙행정기관의 정책홍보 협의·조정 및 협력 2. 각 중앙행정기관의 정책홍보 종합실적 관리 및 효과 분석 3. 정책홍보 우수사례 발굴 및 포상 4. 중앙행정기관 대변인협의회 운영 5. 정책 분야별 홍보협의회 구성·운영 6. 중앙행정기관 및 지방자치단체와의 홍보 협력에 관한 사항 7. 신문·방송 등 미디어와의 국정홍보 협력 8. 언론 관련 단체와의 국정홍보 협력 9. 정부발표 브리핑 지원 10. 정부행사 취재 및 보도활동 지원
국민홍보지원과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정책발표 사전협의에 관한 사항 총괄 2. 국정현안별 이슈 관리 및 홍보 3. 정책홍보 환경 분석, 홍보기법 연구·개발 및 보급 4. 정책현안에 대한 홍보 메시지 개발 및 활용
홍보콘텐츠기획관	고위공무원단에 속하는 일반직 공무원(나등급) 홍보콘텐츠과·온라인소통과·뉴미디어홍보지원과 및 정책포털과 사무에 관하여 국민소통실장을 보좌
홍보콘텐츠과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국정홍보 콘텐츠 기획·개발 및 성과 분석 2. 국정에 관한 정책홍보 간행물 기획·편집 및 제작·배포 3. 국정현안 홍보자료집 기획 및 제작 4. 국정정보 사진 촬영·제작 및 배포 5. 국정기록사진 관리 및 보존
온라인소통과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정부 온라인 홍보 전략 및 시행계획 수립 2. 주요 정책현안에 대한 온라인 홍보 기획 및 집행 3. 소셜 미디어 등 온라인 매체 운영 4. 각 중앙행정기관의 온라인홍보 협의·조정 및 협력 5. 중앙행정기관 온라인대변인 회의 및 정책홍보협의체 운영 6. 온라인정책홍보 평가시스템 운영
뉴미디어홍보지원과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 온라인여론수렴시스템 구축 및 운영 2. 빅데이터[초(超) 대용량의 정형 또는 비정형의 데이터셋을 말한다]에 기반한 온라인 여론 분석 및 대응 3. 뉴미디어 플랫폼 협력사업 4. 정책홍보지원시스템 및 정책메일시스템 운영·관리
정책포털과장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정책정보포털 관리시스템 및 국정사진 관리시스템 운영 2. 중앙행정기관 정책정보사이트의 홍보콘텐츠 지원 3. 중앙행정기관 뉴스사이트 운영 지원 4. 정책정보 통합 데이터베이스 구축·관리 및 활용 5. 정책 홍보 관련 온라인 캠페인 기획 및 시행 6. 공직자통합메일 운영·관리

* 자료원: 문화체육관광부 홈페이지. (일출 부분은 2012년 개편 대비 신설, 추가된 것)

* 일출 필자

그런데 2008년에 국제문화과 업무로 새롭게 포함되었던 ‘국가브랜드 제고를 위한 문화 분야 전략 수립 및 조정’은 해외문화홍보원의 조직적 위상 변화나 국민소통실의 통합·강화 과정을 거치면서도 그대로 국제문화과의 주요 업무로 남았다. 게다가 국가 브랜드를 강조했던 이명박 정부는 「국가브랜드 가치 제고에 관한 규정」을 제정하고(2009.1.30.) 대통령 직속의 국가브랜드위원회(기획재정부장관·교육과학기술부장관·외교통상부장관·법무부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·지식경제부장관·국토해양부장관·국무총리실장·방송통신위원회위원장·서울특별시장, 대통령실 국가브랜드 담당기획관(간사) 등을 포함하는 50명 이내의 위원으로 구성)를 설치하는 등 적극적인 국가 브랜드정책을 펼쳤다. 그러나 박근혜 정부는 이 위원회를 폐지했다. 대신 2014년 8월에 문체부 장관으로 임명된 김종덕 장관이 문체부 예규로 「국가브랜드 및 상징체계 개발 추진 체계 운영에 관한 규정」(2015.2.)을 제정하고, 관련 정부협의체, 추진 자문위원회, 추진단 등을 운영했는데, 국가브랜드 개발 추진단은 국제문화과가, 국가상징체계 개발 추진단은 시각예술디자인과가 구성하도록 했다.¹⁴⁾

이러한 진행과정이 시사하는 중요한 점은 공보기능이 국민소통실이라는 일개 부서의 확대 및 강화에만 국한되지 않고 문체부의 고유 업무영역인 문화·예술정책에까지 삼투·확장하여 주요 업무로 뿌리를 내렸다는 사실일 것이다. 심지어 디자인행정으로 변질된 이 사업들은 표절 논란(및 그로 인한 예산낭비)은 물론 국정농단의 대표 사업 중 하나로 까지 지목되었다. 요컨대, 공보행정이 문화행정 조직에 통폐합되어 지속적으로 그 조직적 위상을 강화해오므로써, 문재인 정부가 역사적 정통성을 찾는 민주화 및 그 소산인 문화부 신설과는 역행하는, 문화공보부 시기로의 역사적 퇴행을 초래한 점이 심각하게 인식되어야 할 것이다. 이때 ‘문화공보부 시기로의 역사적 퇴행’이란 문화행정과 공보행정이 문체부 조직 내에 병존한다는 의미 이상으로, 공보행정이 문화행정 분야까지 그 영역과 영향력을 확장시킴으로써 문화행정이 공보행정으로 변질 또는 종속되는 사태를 초래했음을 뜻한다. 그리고 블랙리스트 사태의 본질의 일단은 이러한 문체부 조직개편의 역사적 의미 속에서 보다 명료하게 드러나는 것이라 하겠다.

14) 추진단의 기능은 ‘1. 국가브랜드 및 국가상징체계 개발 기본방향 설정, 2. 국가브랜드 및 국가상징체계 개발 관련 연구 및 조사, 3. 국가브랜드 및 국가상징체계 디자인 등 도출, 4. 국가브랜드 및 국가상징체계 홍보 및 국내외 공감대 형성, 5. 그 밖에 국가브랜드 및 국가상징체계 개발을 위하여 문화체육관광부 장관이 필요하다고 인정하는 사항’ 등이었고, 추진단장은 민관 공동으로 2명씩 두되 국가브랜드 개발 추진단장은 문화정책관이, 국가상징체계 개발 추진단장은 예술정책관이 맡도록 하였으며, 민간 분야 추진단장은 위촉한 자 중에서 문체부 장관이 정하는 것으로 하였다(「국가브랜드 및 상징체계 개발 추진체계 운영에 관한 규정」, 2015.2.).

3. 블랙리스트라는 ‘문화정책’을 넘어: 신자유주의적 공보행정에 의한 문화행정의 규정 해제

블랙리스트 사태에 관한 상당수의 평가는 블랙리스트 사태가 나치 독일과 같은 전체주의 정권을 연상시킨다는 것이다.¹⁵⁾ 이러한 인식은 블랙리스트 사태의 본질을 꿰뚫는 것이다. 역대 전체주의 정권은 문화예술을 철저히 ‘대국민 선전도구’로 간주했던만큼 그 내용적 지침의 강제와 검열, 통제는 매우 폭력적인 방식을 취했다. 이명박 정부가 국정홍보처를 폐지하고 문체부에 2차관 및 홍보지원국을 신설해 공보행정과 문화행정의 재통합을 단행한 약 6개월 뒤인 2008년 8월, 청와대 기획관리비서관실은 예술활동을 선전·선동의 수단으로 활용하는 좌파문화권력 청산을 위한 ‘문화권력 균형화 전략’ 보고서를 작성했다. 이른바 좌파문화권력이 정부의 무능을 비판하는 내용을 대중적인 예술장르를 통해 전파하면서 ‘국민의식의 좌경화’를 추진하고 있다는 현실인식은 박근혜 정부에 이르기까지 일관된 것이었다. 그러므로 블랙리스트 사태라는 국가범죄의 특징을 “국가권력에 의한 사회 전반에 걸친 사상과 표현에 대한 검열과 규제, 이를 통한 사회 여론의 일방향적 조성을 기도한 전체주의적 발상, 이념정책의 현실화”, “블랙리스트를 통한 특정세력 배제 및 친정부세력 육성, 그리고 이를 통한 사실상 국민의식, 사회문화적 인식 변화를 꾀하는” 것으로 규정한 것은 타당하다.¹⁶⁾ 이러한 성격상 ‘문화예술계 블랙리스트’라는 국가 범죄는 ‘사회 여론의 일방향적 조성’과 ‘국민의식의 변화’를 기도한 전체주의적 선전활동(propaganda) 또는 역-선전활동(counter-propaganda)¹⁷⁾이었다고 규정할 수 있다. 여기에서 문화예술은 어디까지나 ‘대국민 선전도구’ 그 이상은 아니며, 문화정책 역시 그러한 선전정책 또는 의식화정책, 여론조작 및 관리정책이라는 의미에서 문화

15) 가령, 김재엽은 “헌법 위에 군림하는 유신체제적 검열을 통해서 예술과 표현의 자유뿐만 아니라 국민 전체를 대상으로 블랙리스트를 만들었던 독재정권의 얼룩진 역사가 또 다시 반복되고 있습니다. (...) 20세기 이후의 예술에 ‘국가관’을 요구하는 나라는 나치 시대의 독일, 스탈린 시대의 소련, 그리고 북한 같은 나라들뿐”이라며 블랙리스트 사태를 비판했다(김재엽, 「예술의 공공성과 민주주의-토론회의 원칙에 대하여: ‘블랙리스트’ 범죄에 대한 철지난 보고서’, ‘블랙리스트 사태, 국회의 책무는 무엇인가?’ 토론회 자료집, 52-53쪽.).

16) 김준현, 「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회의 과제」, 24-25쪽.

17) ‘역-선전활동’이라고 한 것은 이명박 정부와 박근혜 정부가 문화예술계의 일부 내지 거의 대부분을 ‘좌파문화세력’으로 규정하고, 이 좌파문화세력이 ‘국민의식의 좌경화’를 위한 선전·선동을 일삼고 있다고 보고, 이를 저지하기 위한 대응방안으로 ‘문화예술계 블랙리스트’라는 국가 차원의 조직적 범죄를 고안, 실행했다는 의미에서이다. 즉 ‘좌파문화세력’의 선전·선동에 대한 정부 차원의 대항적인 선전활동이라는 뜻을 담고 있다.

공보부 시절의 공보행정 및 그에 종속되어 있던 문화행정을 답습한 것이었다고 볼 수 있다. 이렇게 본다면, 문체부로 국정홍보처를 통폐합하는 방식으로 문화행정과 공보행정의 재통합을 추진한 것과, 문화예술계 전반에 대한 블랙리스트를 작성해 중앙정부의 산하기관은 물론 지방자치단체에까지 이를 적용하고자 한 것은 별개 문제가 아니라 매우 일관된 조치였던 것이다.

특히 이 양자는 인사면에서 매우 긴밀하게 연계된다. 광고인이자 디자인 전문가인 김종덕 장관의 임명이 문체부의 국정홍보 기능 강화라는 차원에서 해석되었음은 잘 알려져 있다. 대통령이 강조한 국정과제나 대통령이 관심을 보인 정책 관련 언론보도에 민감하게 대응해온 박근혜 정부에서 청와대 홍보수석실과 국민소통실은 대통령 관련 비판 보도를 확인한 후, 비판 대상이 된 정책과 관련된 일선 부처 담당자에게 대응을 지시했다. 블랙리스트 작성이 조운선 정무수석 및 정무수석실 산하 정관주 국민소통비서관에 의해 작성되었고, 이들이 다시 문체부의 장·차관으로 자리를 옮긴 점 역시 국정홍보와 블랙리스트의 관련성을 단적으로 보여준다.¹⁸⁾ 블랙리스트 위원회가 발표한 문화예술계 블랙리스트 문건들은 기본적으로 ‘정부비판적인 여론관리’라는 유일한 목적을 위해 청와대, 국정원, 각 정부부처, 산하기관 등까지를 아우르는 광범위한 행·재정적 자원이 불법적으로 동원되었음을 여실히 보여준다. 그런 의미에서 대통령 이하 전 정부시스템이 마치 하나의 공보행정조직과 같이 유기적으로 작동한 점에 주목할 필요가 있다.

그 중에서도 국민과의 일상적 접촉면이 넓고 다양한 매체나 장르를 통해서 여론형성 효과가 크다고 판단된 문화 부문은 집중적 관리대상이자 주요한 여론관리 수단이 되었다. ‘작은 정부’ 내지 ‘작지만 강력한 정부’라는 기조 하에 정부조직을 통폐합하는 과정에서 문체부에 공보(국정홍보)기능을 통합시켰던 인식의 근저에는 ‘문체부=정부의 대변인’이라는 발상이 있었다. 이것이 정부에 대한 비판여론의 관리 기능을 내포하면서 문체부의 고유한 업무영역이었던 문화예술지원 전반의 업무까지도 이 ‘정부 대변인’ 역할에 의해 재규정되었던 셈이다. 그런 의미에서 공보기능과 분리된 ‘문화부’의 독립에서부터 ‘팔길이 원칙’을 표방한 한국문화예술위원회의 설치에 이르는 기본적인 문화예술정책의 방향은, 문체부를 국정홍보 전담기관으로 재편하는 과정 속에서 이미 부정되었던 것이다. 그 결과, 예술지원 및 국민의 문화향유를 본연의 업무로 하는 문체부가 예술가들을

18) 「유진룡 “블랙리스트 봤다…배후는 김기춘·조운선”」, 〈YTN〉, 2016.12.27.; 「김경진 의원 “현직 장관이 문화계 탄압한 의혹 핵심 관계자…조운선 즉각 사퇴”」, 〈서울경제〉, 2017.1.9.; 「특검, ‘블랙리스트 주도’ 김기춘·조운선 구속」, 〈뉴스토마토〉, 2017.1.21.

통제, 관리함으로써 정부비판적인 국민여론의 형성을 감시하고 통제하는 여론경찰 역할을 수행하기에 이르렀다. 그렇다면, 문체부의 고유기능을 역전시키고 무력화하는 방식으로 공보(국정홍보)기능이 문체부 조직 내에 뿌리를 내리고 비대해진 점, 그럼으로써 정권의 전체적인 비판여론 관리를 전담하는 실행조직으로 문체부의 성격이 재규정된 점은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

문체부의 성격이 위와 같이 재규정된 측면에서 볼 때, 블랙리스트 사태는 전체주의적인 선전활동 내지 역-선전활동과 신자유주의적인 행정기법의 도입에 의한 정책행위의 변질이 복합적으로 작동하면서 그 실체가 더욱 복잡해졌다고 할 수 있다. 이명박 정부 시기에 ‘문화권력 균형화 전략’으로 명명되어 출발한 블랙리스트 범죄는 박근혜 정부 들어 ‘건전 콘텐츠 활성화’와 ‘건전 문화예술 생태계 진흥’이라는 이름으로 진행되었다. 블랙리스트 범죄에 대한 이러한 명명은 단순히 범죄행위를 은폐하기 위한 완곡한 표현이라기 보다는 앞서 지적한 것과 같이 문화정책을 국정홍보정책으로 간주하는 발상의 소산이라 할 수 있다. 정부비판적이지 않은 ‘건전 콘텐츠’만을 국민에게 공급하기 위하여 민간보조금 운영에 적극적으로 개입하여 ‘건전 문화예술 생태계 진흥’을 도모한다는 의식에서 추진된 것이 블랙리스트 사태의 논리구조였다. 그런 점에서 국민을 대상으로 하는 국정홍보에서 채택될 수 없는 ‘건전하지 않은’ 콘텐츠는 지원사업(즉 국정홍보와 동일시된 문화정책 예산의 집행) 대상에서 배제되었다.

이명박 정부 이후 정부 비판으로 정치적 논란을 야기한다고 간주되는 문화예술에 대한 지원 배제 근거로 국민 세금에 대한 책임(공공성)이 거듭 강조되었던 점은 국민의 문화향유 기회나 활동을 정부의 일방적인 국정홍보의 장으로 간주하고 향유자=국민을 정권의 홍보대상으로만 간주했기 때문이다. 여기에서 뼈아픈 지점은 문화부 신설 이후 문화정책 패러다임을 창작자 중심에서 향유자(수요자) 중심으로 전환했던 문화민주주의의 행보가 왜곡된 사실이다. 수요자 중심 문화정책의 원칙 및 업무, 조직의 확대, 이에 의한 예술정책의 규정성은 이를 공보나 국정홍보에까지 동원하려는 유혹 또는 공보·문화정책의 구별을 무시하고 동원하는 사태를 초래해 왔다고 볼 수 있다. 동시에 신공공관리론과 같은 신자유주의적 행정기법의 도입과 함께, 정부운영이 기업운영과 같이 브랜딩이나 마케팅에 주력하는 흐름이 조성됨으로써, 시대착오적인 국정홍보정책이 효율성을 강조하는 21세기의 신자유주의적 국가브랜딩과 마케팅, 관객개발이라는 차원에서 부활하여 힘을 얻었다. 그로써 향유자=국민은 이러한 홍보정책의 고객이자 타겟으로 재규정되었다고 할 수 있다.

이명박 정부는 ‘창조적 실용주의’를 내세워 ‘공공성의 원칙’과 ‘효율적 운영’을 문화정책의 방향으로 강조했고, 이때 공공성의 원칙은 국민 세금에 대한 책임이라는 의미로 평면화되었고 지원배제의 근거로서 박근혜 정부 때까지 뿌리를 내리게 되었다. 동시에 이명박 정부는 세계적으로 신보수주의적인 신자유주의 정부들이 공통되게 추진했던 무료관람정책을 대표적인 문화정책으로 추진했는데, 이는 국공립 문화기관이나 단체, 지원기관의 운영원리를 급진적인 접근성 정책으로 전환하는 조치였다. 이 급진적인 접근성 정책은 한편으로는 문화의 생산, 참여, 전파, 향유라는 복합적인 국민의 문화활동을 좁은 의미의 향유(소비) 활동으로 규정하고, 이를 위한 정책상품인 문화를 공급하는 주체로 국가를 설정함으로써, 결과적으로는 ‘공급자=국가’와 ‘소비자=국민’이라는 이자적 관계로 문화정책을 평면화시켰다. 그러다보니 다양한 성격의 주체들이 참여해 문화의 생산-유통-소비라는 가치사슬이 작동하는 ‘문화생태계’ 개념은 이 평면화된 이자적 관계를 보조하는 방식으로 재구조화될 수밖에 없었다.

문제는 이러한 재구조화 속에서 정작 문화를 생산하고 관객과 직접적인 접점을 만들어 가는 예술가들의 정책적 위상은 격하되었다는 점이다. 국가가 문화예술의 거의 독점적인 공급자나 공급의 조정자 역할을 자처함으로써 창작자=예술가의 정책적 존재의미는 드러나지 않거나 증발해 버리는 기이한 정책적 착시현상이 초래되었다. 전체주의적 국가들이 자행했던 것처럼 국가가 예술생산을 통제하고 그 공급권을 직간접적으로 독점하는 것은 예술의 민주주의적인 생산, 유통, 전파, 향유 등에 역행하는 사태로, 국가에 의한 일방적인 국정홍보와 다르지 않은 접근방식이라 할 것이다. 게다가 창작지원사업에 참여한 민간보조사업자인 예술가들은 행정효율화의 기치 아래 외주화된 행정부담까지 떠안을 수밖에 없었고, ‘공급자-수요자’라는 이자적 관계구조를 전면화하고 수요자(향유자)만을 정책고객으로 간주하는 정책적 착시현상의 고착화로 공급자=국가를 위한 하청업체와 같은 지위로 전락했다 해도 과언이 아니다. 박근혜 정부의 ‘문화융성’의 대표사업이었던 ‘문화가 있는 날’ 역시 이러한 문화정책의 변질이라는 토대 위에서 작동했다고 봐야 할 것이다. 따라서 블랙리스트 사태는 국가가 예술가 국민을 대신해 문화예술의 공급자를 자처하면서, ‘건전 콘텐츠 활성화’라는 명분으로 공급해야 할 문화의 생산주체와 그 내용을 선별하고 통제한 대국민 선전활동이며, 이를 ‘문화정책’의 본령으로 규정함으로써 문화정책 시스템 전반을 심각하게 훼손시킨 문제인 것이다.

따라서 블랙리스트 사태의 재발 방지는 다음과 같은 근본적인 행정혁신을 통해 이루어져야 할 것이다.

(1) 민주적이고 탈중앙집권적인 정부를 선언한 새 정부의 정부조직 개편을 통해 근본적으로 정부에 대한 비판적인 여론을 억압하거나 배제하려는 일체의 행위를 ‘국정홍보’나 ‘정책홍보’라는 이름으로 유지시키거나 용인하는 일을 근절하는 것이 우선되어야 할 것이다. 민주주의와 법치주의의 원칙에 비추어 ‘통합적인 정책홍보 기능’의 필요성과 그 업무 범위를 근본적으로 다시 묻고 강력하게 제한할 필요가 있다.

(2) 또한 정부 전체의 ‘통합적인 정책홍보 기능’을 문체부로 일괄 통폐합시킨 조치의 부적절성을 근본적으로 성찰하고, 이명박 정부 시기에 ‘작은 정부’를 표방하며 신자유주의적 ‘효율성’의 기조에 따라 폐지한 국정홍보처의 기능이 실질적으로는 문체부 내에 홍보지원국의 형태로 이식되어 이후 국민소통실로 부서 위상이 격상되면서 박근혜 정부 시기에 이르러 국정홍보처의 기능을 대부분 회복하고 강화된 점에 대한 조치가 이루어져야 할 것이다. ‘효율성’을 무소불이의 조직운영 원칙으로 삼음으로써 문화정책을 정부비판적 여론관리정책으로 자의적으로 규정하고, 문화부문 전반을 이러한 여론관리에 동원하거나 통제할 점은 단순히 문화정책에 대한 이해의 부족으로만 치부할 수 없다.

국민소통실의 문체부 내 조직의 비대성, 업무 성격의 비적절성을 개선해야 할 것이다. 전 정부부처의 국정홍보업무 총괄기획을 담당하는 부서가 문체부 내에 상존하는 것은 문화공보부 체제로의 회귀이며, 문체부의 독립과 수요자 중심 문화정책의 본격화라는 역사성 및 본질에 반하는 조직구조에 다름 아니다. 블랙리스트 사태의 재발방지는 블랙리스트 사태를 낳았던 이 근본적인 조직개편의 역사적 오류를 바로잡지 않는 한 장담하기 어렵다고 봐야 할 것이다. 이미 법률로 규정된 ‘문화다양성’의 원칙이나 ‘정치적 견해에 따른 차별 금지’(『문화기본법』)의 원칙과 역행하는 이 ‘통합적 정책홍보 기능’을 문체부로부터 분리하여 문체부를 ‘정부의 대변인’으로 간주하는 일이 없도록 해야 할 것이다. 이에 따라 제1차관과 제2차관의 소관영역을 문화예술 및 문화산업 관련 업무(제1차관)와, 관광 및 체육 관련 업무(제2차관)로 분담하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

(3) 수요자 중심 문화정책이 국정홍보정책의 일환으로 간주되는 행정구조의 전환이 필요하다. 국민은 문화를 창조하고, 문화활동에 참여하며, 유통, 전파, 향유하는 주체(문화권)이지 국가권력을 쥔 특정 정치인이나 관료들의 정치적 이해관계를 위한 공보나 국정홍보 대상이 아니다. 진정한 참여민주주의를 위해서는 정책의 기획 및 실행과 관련된 행정정보를 국민들이 충분히 알 수 있도록 공개하는 일이 우선되어야 할 것이다. 이러한

정보공개는 ‘홍보’를 위해 재가공된 정보가 아니라, 가공되지 않은 상태로, 사후적인 청구행위가 아닌 정책적 의사결정과정에서 실시간으로 공개되는 정보여야 합당하다. 그리고 이를 위해서는 부처별 행정정보 공개 및 정책의사결정 과정에서의 국민참여 보장을 실효화하는 방식으로 조직의 운영방식을 전환하는 것이 필요하다.

따라서 필요한 것은 통합적인 국정홍보 및 대정부 여론동향 분석을 위한 국민소통실이 아니라, 문체부의 정책정보를 최대한 투명하게 공개하고, 이에 대한 직접적인, 사안별 국민의견 개진이 이루어질 수 있는 상시적 창구를 마련하고, 이를 통해서 홍보 담당자가 아닌 실제 정책 담당자가 실질적으로 의견을 청취하고 문제를 해결하는 방식의 정책소통 기능을 강화하는 것이다. 국민의 정책정보의 알권리 충족, 정책 의사결정 참여를 보장한다는 원칙하에, 국민의 청구행위라는 절차 없이도 계획-실행-평가의 전 과정에 대해서 상시적으로 정책정보를 공개하고 그 공개범위 또한 최대한 확대하여 상시로 의견을 청취하고 응답하는 체제로의 전환이 필요하다.

(4) 우리 사회에서 수요자 중심 문화정책은 예술의 사회적 가치 실현이라는 차원에서 존립해 왔다. 국민 문화향유 확대 및 삶의 질 향상을 위한 문화정책에서 정책수단은 광의의 예술이었다. 그러나 국가가 문화의 공급자를 자처하는 방식의 정책설계는 이와 같이 예술이 사회적 가치를 실현해온 구체적, 실질적인 방식을 부정하거나 은폐하는 것이라 할 수 있다. 지원사업마다 예술가들에게 예술의 사회적 가치를 입증할 것을 요구하는 방식은 그 단적인 방증이라 하겠다. 따라서 첫째, 예술의 활성화와 국민의 문화향유라는 정책적 연관관계를 명확하게 인지하고 국민들이 문화정책을 통해서 예술의 사회적 가치를 자연스럽게 인식할 수 있도록 하는 것이 문체부의 핵심 역할이어야 할 것이다.

이를 위해서는 위로부터의 기획사업을 하달하는 방식의 조직운영은 한계를 지닐 수 밖에 없다. 따라서 첫째, 다양한 문화예술 현장의 구성원들이 자신들의 저작권, 노동권 등의 기본적 권리와 사회적 가치를 위한 활동을 자유롭게 수행할 자조적 단체의 자발적 결성 여건을 조성하고, 이러한 단체들과의 실질적인 민·관 정책협의체를 운영함으로써 정책 관련 의사결정은 물론 정책감시가 이루어지도록 해야 할 것이다. 정책을 정부기관의 일로만 한정하는 것은 권위주의적이고 행정편의적인 관점이라 할 수 있다. 현재 활발하게 논의되고 있는 협치는 정부기관 외부의 시민사회의 자발적인 활력을 증대시키지 않고는 성립할 수 없다.

둘째, 문화의 생산자=예술가와 향유자=국민을 행정조직이 매개하는 방식의 구조를 탈피하기 위해서, 아래로부터의 문화생산자-향유자 간의 정책적 접점을 조성하기 위한 노력이 필요하다. 이는 지역의 문화재단 및 문화기반시설 등을 실질적인 문화민주주의의 출발점으로 삼아, 아래로부터 정책사업의 기획 및 실행이 이루어질 수 있는 구조를 만드는 것을 포함한다. 지금까지 문화정책은 수직적 전달체계를 근간으로 시행되어 왔으나, 이 전달체계를 거슬러 올라가는 정책의 기획이나 실행은 전무하다시피 했다. 실질적으로 국민들이 스스로의 삶에 필요한 문화정책을 위해 정책적 의사결정과정에 참여하고 타인과 협력하여 실행하는 과정을 경험할 기회를 갖지 못하는 이상, 여전히 문화정책은 정부의 일이고, 문화향유는 소비활동일 뿐이며, 문화생산은 기존의 지원사업 틀에서 벗어나지 못할 것이다. 따라서 문화정책의 말단 실행기관으로 간주되어 왔던 기구들이 책임 있는 정책적 의사결정과 실행 기능을 수행할 수 있도록 권한을 부여할 필요가 있으며, 이러한 과정에서 발생하는 행정적 문제의 해결이나 타부처와의 조정 역할이 중앙정부기관의 소임으로 설정되어야 할 것이다.

셋째, 이와 같은 행정체계의 구조전환을 위해서는 문체부 본부와 산하기관 사이의 위계적 관계를 각 산하기관의 독립성 및 자율성을 보장하는 쪽으로 개편해야 할 것이다. 산하기관들을 단순히 결정된 정책의 하위 집행기구로 간주하여 행정적 통제 및 상명하달식의 명령체제로 구속하는 것은 블랙리스트 사태를 광범위한 영역에서 가능케 했던 기반이었다. 따라서 한국문화예술위원회에 정책의사결정 권한을 부여하는 방향으로의 전환을 검토할 필요가 있다. 더불어 예술경영지원센터, 한국예술인복지재단 등의 예술(지원)정책 관련 집행기구들 간의 정책조정 및 협력 지원, 예술을 정책수단으로 하는 문화정책 집행기구들(문화예술교육진흥원 외 모든 관련 산하기관)에 관한 정책심의 참여주체로서의 지위 역시 함께 부여되어야 할 것이다. 여기에는 각 산하기관들의 규정 제·개정에 관한 심의 기능이 포함되어야 할 것이다. 실질적으로 블랙리스트 사태는 블랙리스트 실행을 위해서 심사제도나 지원제도 관련 규정을 자의적으로 제·개정하는 방식으로 추진되었고, 이에 관한 정책감시나 제재가 전혀 이루어지지 못했다.

이러한 조치들을 통해 예술위를 예술지원 관련 정책결정 권한을 갖는 기구로 정립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 예술지원의 일관된 가치와 원칙을 정립하고, 성과를 알리고, 피드백을 통해 환류시키는 기능을 강화함으로써, 예술의 정책적, 사회적 가치 인식 제고 기능이 필수적이다. 여기에는 예술지원정책의 국가 차원의 방향, 원칙, 가이드라인의 설정 및 관리라는 책무가 포함되어야 한다. 또한 지역문화재단의 자율성과 책임성, 협

치 및 협력을 제고할 방안을 마련하고, 기존의 문화 관련 지역발전 특별회계 계정항목을 기반시설 설립에만 국한시키지 않고 다변화하여 근본적인 문화행정 혁신을 위한 지역 내 활동과 협치가 활성화될 수 있도록 지원할 필요가 있을 듯하다. 이와 같은 예술위의 위상 및 권한 조정을 위해서는 본부의 정책기능을 ‘정책지원’ 기능으로 조정하는 일이 함께 검토되어야 할 것이다.

넷째, 문체부 소속기관의 개방적 거버넌스 구조를 새롭게 정비할 필요가 있다. 기관장 이하의 폐쇄적인 운영구조를 가진 형태를 유지하는 한 상명하달식의 수직적인 정책집행 기구의 위상을 벗어나기는 어렵다. 문화분야의 지원기구, 국공립 문화기관 및 단체 운영에서 행정관료와 문화 전문인력 간의 조직적 위계를 재정립하고, 문화정책에서 중앙정부 및 공무원의 지위 및 역할, 조직간 인사이동 및 직위 제한 등을 명확하게 해야 할 것이다. 소속기관의 독립성 및 자율성을 보장하기 위해서는 무엇보다도 정책적 의사결정이 각 소속기관의 거버넌스 구조를 통해서 이루어지고 실행될 수 있도록 그 권한과 책임을 부여하는 것이 필요하다. 영미식의 이사회를 설치하고 이사회에 문화예술 현장의 다양한 인사들이 참여하고 민관 정책협의체가 관여할 수 있는 구조를 만드는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

다섯째, 행정효율성을 제1원칙으로 삼음으로써 비효율이 극대화되고, 본연의 정책목표를 훼손하는 한계를 방지할 수 있는 조치가 필요하다. 현재 국민청원까지 진행되고 있는 국고보조금 통합관리시스템 등 정부 예산집행 및 관리의 일원화, 통합화가 문화정책에 부합하는가에 관한 구체적인 검토와 부처간 협의가 조속히 진행될 필요가 있다. 그런 점에서 문체부가 타 정부부처와의 정책조정 기능을 활성화하는 방안을 마련하고 실행에 옮기는 일이 시급하다. 동시에 예술가(단체)를 보조사업자로 설정함으로써 초래되는 행정적 부담의 문제를 경감시키는 방안을 고민할 필요가 있다. 예술창작과 사업을 위한 행정행위가 상호 주객전도되는 방식으로 운영되어, 창조적 활동의 위축과 획일화, 행정화를 초래하는 것은 정책목표 자체를 위협하는 중대한 문제라 할 것이다.

행정효율화가 현재와 같은 문화정책의 행정적 칸막이 하에서 진행되는 점에 대해서 재고해 볼 필요가 있다. 이는 무조건적인 융합이나 통폐합을 의미하는 것이 아니라, 문화예술과 문화산업이라는 정책적, 조직적 구분이 행정편의적인 측면에 영향을 받고 있는 것은 아닌지 살펴보고 만약 그러하다면 시정해야 한다는 것이다. 특히 문화부분에 대한 R&D예산의 도입과 활용은 단순히 문화정책이나 문화행정의 틀 내에서 검토해서는 한계가 크다. 이는 과학기술기본법에 근거한 국가연구개발정책 전반에 관한 구체적인 검토

와, 문화분야 R&D 분야 및 예산 관련된 분류체계의 한계 등을 체계적으로 정비하는 과정을 필요로 한다. 이는 곧 대학교육체제 내에서의 문화예술 관련 학과의 편제나 분류체계와 연동하는 문제이기도 하다. 즉 문화행정의 혁신이나 문화예산의 재정비를 위한 기초적인 작업에 반드시 포함되어야 할 것이 바로 이 국가 연구개발 정책과 관련된 부분이며, 이 부분이 근본적으로 재정비되어야만 문화정책의 범정부적, 국가적 위상 역시 재정립될 수 있다. 이러한 재검토 및 정비를 통해서 현안으로 논의되어온 예술위 사업(문진기금 등)의 재정적 한계 역시 해소될 가능성을 찾을 수 있다. 즉 R&D예산을 통한 예술지원의 정당성 확보 및 확대를 검토함으로써, 4차 산업혁명 시대를 위한 예술지원의 재정립이 전략적으로 이루어져야 할 것이다.

4. 나오며

예술(가)에 대한 공적 지원은 재정적 지원만이 아니라 예술(가)의 정책적(국가적) 위상을 정립하는 측면을 포괄(지원 정당성의 확보)한다. 즉, 전반적, 총체적으로 예술가의 정책적 위상 회복 시급하다. 예술가정책과 문화정책의 균형 및 선순환 구조를 회복하여야 할 것이다. 문화정책의 존립은 예술생태계의 존재에 의해서만 지속가능성을 가질 수 있다. 예술의 사회적 가치는 문체부 및 전 정부부처의 예술의존적인 정책사업들을 통해서도 바로 확인된다. 이러한 정책영역에서의 활용을 도외시하고 그 외부에서 예술의 사회적 가치를 새롭게 구축하려는 시도는 애초부터 잘못된 접근이라 할 수 있다. 오히려 예술의 정책적 기능, 즉 국가적 용도가 확대, 다변화되고 있음에도 불구하고, 이에 대한 명확한 정책적 접근이나 규정이 부재하는 점, 지원의 정당성을 외부에서 찾으려 하는 시도에 대해 문제제기가 문화행정 혁신에서 고민되어야 하지않을까. 이번 정부에서 공언한 유네스코의 「예술가의 지위에 관한 권고」를 어떻게 반영, 활용할 것인가라는 숙제는 이러한 차원에서 심사숙고되어야 할 것이다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 김여수, 「문화정책의 이념과 방향」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 박종국, 「문화정책의 기조와 과제」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 김문환, 「예술, 문화축매, 청소년문화, 인문과학」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 강현두, 「매스미디어와 문화정책」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 강현두, 「문화매체와 매체산업」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 강현두, 「미래사회의 여가생활과 문화향수」, 『문화정책논총 4』, 1992.12.
- 이중환, 「문화향수, 지역문화, 문화재관리, 국제교류」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- ‘문화부의 기능과 조직에 관한 토론회」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 임희섭, 「사회변동과 문화정책」, 『한국사회개발연구 19』, 1987.12.
- ‘전환기의 한국 문화예술」 토론회(미술, 연극, 문학, 음악, 무용, 전통예술, 문화일반), 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 오연천, 「지방문화예술 재정」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 신찬균, 「지방문예 활동의 활성화」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 정홍익, 「지방문예 행정제도의 개편방안」, 『문화정책논총 1』, 1988.12.
- 정홍익, 「문화정책의 가치론적 접근」, 『문화정책논총 5』, 1993.12.
- 정갑영, 「우리나라 문화정책의 이념에 관한 연구」, 『문화정책논총 5』, 1993.12.
- 심광현, 「문민정부의 개혁과 90년대 문화정책의 기본과제」, 『문화정책논총 5』, 1993.12.
- 한태선, 「신한국 문화정책의 목표-시민문화의 창달」, 『문화정책논총 5』, 1993.12.
- 김문환, 「활력 있는 문화생활: 신한국 문화창달을 위한 문화발전의 이념 및 기본방향」, 『문화정책논총 5』, 1993.12.
- 염무용, 「통일에 대비하는 문화적 동질성 확립을 위하여」, 『문화정책논총 5』, 1993.12.
- 박명진, 「통일 이후 동질성 회복을 위한 문화오락의 역할」, 한국언론학회 심포지움 및 세미나, 1995.9.
- 박소현, 「권위주의적 예술행정에 대한 근본적 전환이 필요하다」, 『미술세계』 vol. 54, 2017.3.
- 박소현, 「박근혜 정부 문화융성정책의 실제와 문제점」, 『문화과학』 vol. 89, 2017.3.
- 박소현, 「문화정책의 인구정치학적 전환과 예술가의 정책적 위상」, 『민족문화사연구』 vol. 63, 2017.

‘문화계 블랙리스트 사태, 국회의 책무는 무엇인가?’ 토론회 자료집, 오영훈 의원실,
2017.9.26.

「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 보도자료」, 문화체육관광부,
2017.12.20.

오양열, 「한국의 문화행정체계 50년: 구조 및 기능의 변천과정과 그 과제」, 『문화정책논
총』 7집, 1995.12.

08

예술 지원체계 개선의 방향과 과제

박영정*

| 목 차 |

1. 예술 분야 블랙리스트 사태의 원인 진단
2. 예술 분야 블랙리스트 사태 해결의 방향
3. 예술 지원의 원칙과 방향
4. 예술 지원체계 개선방향
5. 예술 지원체계 개선과제

1. 예술 분야 블랙리스트 사태의 원인 진단

- 지난 정부에서 발생한 블랙리스트 사태¹⁾는 문화 정책의 현장에서, 그것도 문화행정을 담당하는 정부기구들에서 발생, 작동되었다는 점에서 문제의 심각성이 있음.
- 직접적 원인은 이 일을 도모하고, 획책한 특정 그룹에 의한 것이지만, 좀더 멀리서 우리나라 문화정책(특히 예술정책)의 자기방향성(철학, 가치) 부재에서 찾을 수 있음.
 - 그동안 예술 정책은 공공 재원을 통한 예술 지원이라는 협의의 개념 안에 갇혀 있었음.
- 지금은 블랙리스트 사태의 직접적 원인을 찾고 단기적인 처방을 통해 상황을 수습하여 새로운 방향 전환을 위한 토대를 마련하는 일에 집중해야 함.
 - 원인 진단 → 신뢰 회복 → 재출발
 - 각자의 관여 정도를 떠나 일단 우리나라 문화정책의 파탄 상황을 수습해야 할 상황

* 한국문화관광연구원 문화연구본부장, 문학박사

1) 블랙리스트로 상징되고 대표되는 문화정책 파탄 상황을 말함.

- 사태의 수습은 무엇보다 진상의 규명에서 시작되어야 함
 - 블랙리스트로 대표되는 현 사태 관련 '사실들' 수집, 정리, 분석
 - 선 진상 규명 후 문제 해결
 - '블랙리스트 진상조사위'의 활동을 통해 2018년 상반기 안에는 진상규명이 일단락되어야 할 것임.

- 지난 정부에서 블랙리스트 사태가 발생한 주요 원인이 되는 요소를 찾아보면 다음과 같으나, 진상 규명 후 좀더 본격적 체계적 분석 필요
 - ① 인적 요소 : 시스템이나 프로그램보다 그 운영자들이 야기한 문제. 정치권력이 정부기구를 “접수”하여 작동. 방어기제(워치 독-시민감시) 부재. 시민단체, 언론, 내부고발 등이 전혀 작동하지 않았음.
 - ② 조직 요소 : 문화체육관광부와 공공지원기관 등에 상명하복의 조직문화(사실상 1970년대 식) 만연. 특히 한국문화예술위원회 등 예술 지원을 담당하는 기관·기구들의 독립성과 자율성이 부재하였고, 내외부에 수평적 논의 구조도 부재하였음. 2010년 분리하였던 시설 운영이 2014년 한국문화예술위원회에 재통합되면서 효율성을 중시하는 문화가 고착하였고, 지역 이전으로 예술 현장과의 소통도 취약해 짐.
 - * 문체부-예술계의 ‘불온한 욕망’의 결합 : 보다 많은 예산(문화예산 2%), 실세 장관/리더의 선호, 정부를 넘어 지속되는 문화정책에 숨어있는, ‘문화’로 포장된 불온한 욕망(숙원사업)이 문화에서 관료주의의 권력화를 키운 보이지 않는 토대
 - ③ 가치 요소 : 공공성 부재. 공공성을 공적인 분야, 관료 체계의 한 부분으로 축소. 시민성의 취약. 예술의 가치 인식 취약. 예술을 ‘진흥’이나 ‘지원’의 대상으로 규정하고, 예술 생태계의 존재 방식에 대한 고려가 부족하였음.
 - * '정부=정권=국가'를 동일시하여 '팔길이 원칙' 훼손에 동의하는 문화 관료 늘어남
 - * 예술에 대한 지원의 규모에만 주목하고, 지원 체계가 예술(생태계)에 미치는 영향에 대해 간과함. 블랙리스트 사태는 예술에 대한 공적 지원이 예술에 대한 압력과 검열의 도구가 될 수 있다는 것을 보여 주었음.
 - ④ 제도 요소 : 민주화 이후 제도적 합리성 추구로 법제도에 대한 과잉 의존 현상 심화. 새로운 예술 지원 프로그램을 개발하는데 중점. 그 운영을 통한 지속에는 무관심. 사람(주체)에 의한 해결 대신 제도에 의한 해결에 집중. 제도는 넘치는데 사람(주체)은 부재. 그동안의 예술 정책은 다양한 지원 제도의 개발과 운영에 함몰되어 있었다고 볼 수 있음.

⑤ 사업(지원 프로그램) : 지원 사업(프로그램)의 작동 방식이 만들어낸 문제. 예술 지원 사업의 프로세스 문제. 심의 절차의 공정성과 투명성 훼손. 지원 기관의 독립성 강화와 동전의 양면과 같음.

- FreeMuse 2016년 보고서(21~22쪽)에서 정부 재정 지원이 예술 검열로 연결되는 우리나라 사례가 “FUNDING AS A TOOL OF REPRESSION AND CENSORSHIP”라는 제목으로 이스라엘, 러시아 사례와 함께 소개됨.

Ⅰ FUNDING AS A TOOL OF REPRESSION AND CENSORSHIP Ⅰ

Lack of, or placing bans on, funding of oppositional and critical artists constitutes a severe threat to artistic freedom of expression and the protection of the diversity of cultural expression. In 2016, the suspension and banning of funding were particularly significant in South Korea, Israel and Russia.

South Korea, during the second half of 2016, plunged into a political scandal, which included a vote in December to impeach President Park Geun-hye. Artists and cultural workers had for a long time protested against the government's abuse of power and corruption. In an attempt to silence critics, the South Korean government in October blacklisted 9,473 artists from receiving state support, including financial support, due to their political activity of either being critical of the current government or backing opposition politicians. The blacklist is one element in the corruption and power abuse case against President Park.

On 12 January 2017, three of Ms. Park's former aides, including one of her former culture ministers, Kim Jong-deok, were arrested on charges of blacklisting cultural figures deemed unfriendly and barring them from government-controlled support programmes.

- 블랙리스트 진상조사위원회에서는 우리나라 예술 지원 체계에서 공적 지원을 활용한 예술 억압과 검열이 어떠한 방식으로 작동되었는지 분석해야 할 것임.
- 이러한 분석을 토대로 예술 지원 체계에 대한 근본적 혁신(안)을 마련해야 할 것임.

2. 예술 분야 블랙리스트 사태 해결의 방향

- ‘원점’에서 다시 시작하자고 생각해 볼 수 있으나 그 경우 ‘원점’이란 무엇을 의미하는가는 다시 논의가 필요
 - 원점1 : 1990년 문화부 창설
 - 원점2 : 2005년 한국문화예술위원회 출범(2004 창의한국)
 - 원점3 : 2013년 문화기본법 제정

- 내용적인 원점
 - 국가와 문화, 문화와 정치의 관계 재정립
 - 문화의 본원적(내재적) 가치, 경제적 가치, 사회적 가치에 대한 재인식
 - 팔길이 원칙(지원은 하되 간섭은 하지 않는다)의 재정립
 - 창작의 자유 보호, 문화 다양성의 증진, 기본권으로서 문화권의 구현, 문화 분권의 실현
 - ‘보는 문화’에서 ‘하는 문화’로의 전환

- 예술지원기관의 정부로부터의 자율성 독립성 강화
 - 문체부 등 정부 부처의 탈 주체화=관료제적 욕망의 해체, 행정의 문화화, 예술행정의 민주화 등
 - 2005년 한국문화예술위원회 전환의 취지를 되살리되 2020년대를 바라보며 재정비
 - * 위원회의 구성, 심의 절차의 재정비, 문체부는 협약·평가를 통한 관리
 - 예산·사업 편성권, 인사권, 지원 심의 운영 등에서의 자율성 확보
 - 관리 효율성을 중시하는 기관 통폐합이 자율성을 보장해 주지는 않음.
 - 여러 개의 작은 조직으로 분산되는 구조가 바람직하나 각각 조직이 추구하는 미션을 분명하게 설정해야 할 것임.
 - 특히 한국문화예술위원회의 자율성 강화를 위해서는 문예진흥기금 안정성 확보가 중요 : 정부예산과 복권기금의 출연(영국 모델 참조)
 - * 『복권 및 복권기금법』 제23조 (복권기금의 배분 및 용도) 제3항 제4호 ‘문화·예술진흥 및 문화유산보존 사업’
 - * 일반회계에서 전입하여 기금을 조성하되 적립하지 않고 당해연도 소진하는 방식으로 운영하는 남북협력기금 모델도 참조

- 표현의 자유 보호를 위한 제반 조치 마련
 - 창작의 자유, 표현의 자유란 ‘억압’만 ‘금지’하면 되는 것이 기본 속성(자유권의 성격)
 - 따라서 대체로 헌법 규정으로 충분하며, 별도 입법은 필요 없음.
 - 그러나 권력이 작동하는 현실에서는 언론을 포함하여 예술 표현의 자유가 심각하게 제약을 받고 있음
 - 예술적 표현의 자유에 대한 침해 요인은 매우 다양 : 정치적 비판, 성적 표현, 풍속, 종교, 모욕, 명예훼손, 국가상징 모욕, 국가안보, 공공질서, 프라이버시 등
 - 현행 법률에서 표현의 자유 제약 요소는 『형법』(명예훼손죄), 『선거법』, 『국가보안법』 등
 - 공무원의 정치적 중립 위반에 대한 엄격한 해석 필요 : 개인의 의사 표현 보호
 - 문체부에서 검토중인 “표현의 자유 침해 행위에 대한 별도 처벌 규정” 입법화는 현단계에서는 필요한 조치라 할 수 있음.

* 프랑스의 『창작의 자유, 건축 및 문화재에 관한 2016년 7월 7일 법률』 제2016-925호 : 프랑스 정부는 2015년 1월 종교적 극단주의자들에 대한 만평을 신던 풍자 주간지 ‘샤를리 에브도’에 대한 테러 후 표현의 자유가 위축되는 것을 막기 위해 1년간의 논의 끝에 2016년 7월 이 법을 공포. 이 법에서는 예술 창작 및 전파의 자유를 방해하는 행위에 대해 1년의 징역형이나 1만5천유로(한화 1천870만원)의 벌금형에 처하도록 규정하고 있음.

- 『문화기본법』, 『문화예술진흥법』, 『예술인복지법』, 『형법』 등 검토

『문화기본법』 제2조 (기본이념) 이 법은 문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

- 문화의 민주화, 문화 민주주의를 통한 문화권 실현
 - 『문화기본법』 제4조에서는 국민의 기본권으로서 ‘문화권’에 대해 규정

『문화기본법』 제4조 (국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다.

- 이제 우리나라 문화정책은 법·제도의 남설보다는 실행의 문제가 중요한 때
- 제도를 기반으로 실행 차원에서 문화를 만들어갈 수 있는 ‘주체’의 형성, ‘주체들’ 간의 관계 형성이 중요

- 문화예술 정책을 개발하는 단계에서부터 다양한 주체의 참여 방식을 마련하는 것이 중요
- 문화분권의 구체적 로드맵 마련 필요
 - 예술창작 지원, 예술인 복지 지원, 문화예술교육 지원, 문화향유 지원 등 문화예술 지원정책의 여러 분야에서 정부와 지자체 문화행정 단위 사이의 갈등이 노출되고 있는데, 이는 문화분권으로 가는 과도기적 양태
 - 문화분권 로드맵을 준비하여 안정적으로 이행할 수 있도록 해야 함
 - 만성적 위기 상황에 놓여 있는 지방재정에 대한 대안 마련 병행
 - 일상에서 문화는 지역단위에서만 실행 가능
 - 권력의 개입을 막는 구조적 장치로서 분권의 의미도 있음
- 2018년 발표 예정인 ‘문화비전 2030-사람이 있는 문화’에 앞서 블랙리스트 진상위 조사 발표가 선행되는 것이 중요함.
 - 단기적으로는 ‘제도 개선’ ‘제도적 장치’를 통해 문제 해결하되, 중장기적으로는 제도를 넘어선 새로운 문화정책(사람이 있는 문화 정책)의 구현 지향
 - ‘국민’의 호명이나 ‘민간 이양’, ‘기구 해체나 통합’, ‘법 제정’ 등 선부른 제도적 대안은 경계
 - 새로운 문화정책의 방향을 예술 현장과 함께 찾아나가야 함

3. 예술 지원의 원칙과 방향

- 문화국가란 국민의 문화적 권리가 보호되고 증진될 수 있도록 운영되는 국가를 말함.
 - 문화국가론은 문화에 대한 국가의 지원(개입·관여)을 전제로 한다는 점에서 복지 국가 모형과 유사
 - * 문화복지
 - 이 때 문화적 권리는 인권으로서 기본권의 하나이며, 그 내용에 있어서는 자유권, 평등권, 환경권 등이 모두 포함됨.
 - 모든 국민이 문화적 권리를 구현할 자유와 차별 없이 문화를 향유할 권리를 가지며, 국가는 국민의 문화적 권리 증진을 위한 사회적 문화적 환경을 조성할 의무를 지님.

- 문화에 대한 권리(문화 소유권, 즉 저작권 등)도 이미 헌법에 의해 보호되고 있는 중요 권리의 하나
- 예술과 국가의 관계
 - 예술에 대한 국가 지원(개입)에 대해서는 자유방임적 관점과 개입적 관점이 부딪히고 있는 상황
 - 자유방임적 관점 : 예술이라는 재화의 생산과 소비에 국가는 개입해서는 안 된다는 것, 따라서 시장 질서에 따라 성장과 소멸을 거둬들이면서 자기 발전할 것이라는 시각
 - 개입적 관점 : 예술이라는 재화의 공급이 시장에서 이루어져야 하지만(이것이 시장경제), 예술 산업의 취약성(비용질병 등) 때문에 시장에서의 공급이 원활하지 못한다면 (이것이 시장실패) 이에 대해서는 국가가 지원하여 '예술의 시장에서의 퇴출'을 막고 공급의 지속성을 확보하자는 시각
 - '문화국가'로의 발전을 위해서는 예술의 자생력을 강화하는 것이 기본 방향이나 시장경제하에서 경쟁력이 취약한 예술분야에 대해서는 일정한 수준의 공적 지원 체계 마련이 필수 요건
 - 예술에 대한 공적 지원 과정에서 국가 '개입'이 발생하며, 그 과정에서 정치 권력이나 관료집단의 과도한 관여가 발생하기도 함
 - 여기에서 예술 지원에 대한 철학적 원칙을 바로 세우지 않는 경우 '권력에 의한 지원 배제 등'이 상시적으로 발생할 위험성이 있음.
- 예술인과 국가의 관계
 - 예술인도 일반 국민에 해당하므로 국민과 동일한 수준의 권리를 보호 받아야 함.
 - 예술인의 '창작권'이란 예술인의 직업 활동(예술 활동)의 특성을 고려한 권리로서 예술 창작의 자유(표현의 자유의 일종인 자유권) 보장, 예술인이 한 사회에서 직업인으로서 살아가는 데 장애나 억압이 없도록 하는 경제적 환경(사회권, 예술인 복지)의 조성 등을 말하며, 이의 실현을 위해서는 국가의 지원(개입)이 필요함.
 - 더욱이 시장경제 사회에서는 국가에 의한 개입이 없으면 자본으로부터의 권리 제한이나 침해가 상존할 위험성이 있음.
 - 예술의 사회적 공급을 담당하는 예술인에 대한 국가의 지원이 필요하며, 그것은

자유권의 침해 방지를 위한 국가의 개입과 예술인의 직업활동을 보호하기 위한 사회, 경제적 개입으로 나누어 볼 수 있음.

- 문제는 국가의 예술인에 대한 지원과 개입의 방식에 있음.

• 국가와 관료제 정부

- 근대국가체제는 합리성, 합리주의를 토대로 형성된 제도적 민주주의 국가
- 근대국가를 작동시키는 운영체제는 한마디로 관료제라 할 수 있음.
- 법치주의, 3권 분립 등의 제도 체계 위에 각종 ‘국가 기구’가 운용되고 있음.
- 문제는 관료제가 교과서(또는 진공 상태)대로 작동되는 ‘합리적 기계’일 수 없다는 점에 있음.
- 관료제의 성공을 위해서는 제도의 합리적 정비만이 아니라 제도를 구성하고 운영하는 행위자들의 합리적 행위, 상호 신뢰라는 사회적 자산이 필수적임.
- 문제는 관료제의 안팎에는 항상 권력이 존재하고, 그 권력이 관료제의 주인 행세를 한다는 점
- 이 권력에 대한 견제 장치로서의 분권화 노력조차 단순히 권력의 크기를 쪼개기 하는 ‘임시방편’일 수 있음.

• 예술분야 블랙리스트 사태와 예술 지원 체계의 파탄

- 예술분야 블랙리스트 사태의 본질은 특정 권력 집단이 국가기구를 접수하고, 관료제를 활용하여 예술 지원 체계의 합리적 작동을 뒤흔들어버린 것
- 그 경우 농단 세력을 걷어내고(탄핵과 정권 교체), 예술 지원 체계를 정상화(2005년 체계의 회복)하는 것이 우선적으로 고려할 방향
- 그러나 ‘합리적 예술 지원 체계’가 가능한 것인지, 예술에 대한 지원(개입)에는 항상 권력의 불온한 개입이 작동할 수밖에 없는 것은 아닌지 고민과 경계 필요
- 여기에서 중요한 것은 권력의 민주화를 위한 제도적 장치(분권화 등) 마련과 민주화된 권력에 의한 민주주의의 구현 노력이라 할 수 있음.
- 예술 지원 체계의 합리적 운용과 민주주의의 성숙 정도는 상호 연계되어 있음.
- 87헌법에 기반한 6공화국은 제도적 합리적 민주주의 체제로서 매우 성공적이라 할 수 있음. 탄핵의 성공이 결과론적으로 이를 증명함. 87체제의 가장 큰 특징은 권력의 시간적 분절, 즉 5년 단임제에 있음. 민주주의의 성숙 정도에 따라 중임제

개헌이 가능하나 만약 ‘그 성숙 정도’가 낮다면 현체제의 유효성이 역으로 높아진다고 볼 수 있음.

- 민주주의의 성숙에서 가장 중요한 요소는 제도가 아니라 제도를 넘어서는 높은 시민 의식을 가진 성숙한 시민, 구성원 사이의 신뢰가 넘치는 성숙한 사회라 할 수 있음.
 - 예술 지원 체계의 재정비에서 일단계는 합리성에 기반한 민주적 제도를 설계하는 일이며, 분권화의 원리가 가장 중요할 것임.
 - 분권화는 권한을 나누고 상호 견제하게 하여 특정한 권력의 성장과 발호를 막는 소극적 민주주의의 방식
- 예술에 대한 공적 지원의 원칙
 - 예술에 대한 공적 지원이 필요하다고 해서 예술 활동 자체에 대한 국가나 권력의 개입을 정당화해서는 안 됨
 - 공적 지원 체계의 공정성과 투명성을 통해 ‘권력’에 의한 선택과 배제를 막아야 함.
 - 이른바 ‘팔길이 원칙’과 같은 지원의 원칙과 방향을 정립한 후 지원이 실행되어야 함.
 - 2005년 문화예술위원회 전환은 그러한 원칙을 정립하여 제도화한 것이나 이후 운영 과정에서 심각한 왜곡과 훼손이 발생한 것임.

4. 예술 지원체계 개선방향

- 문예진흥원의 문화예술위원회로의 개편의 의미와 한계
 - 2005년 한국문화예술위원회로의 개편은 정부가 담당할 예술 지원 사업의 대행기관으로서 한국문화예술진흥원의 의사결정 구조를 개편하여 예술계의 자율성을 증대시켰다는 점에 있음.
 - 그것은 ‘공적 기금’에 의한 지원 사업의 운명인데, 정부(기재부)와 국회에 의한 예산 편성이라는 울타리 안에서의 제한적 자율성이었음.
 - 본질적으로는 위원회 구성에서 예술계 대표성이 어떻게 가능한지, 그 절차(투표로 뽑을 수 있는 것도 아니고)나 결과에서 의문이 제기될 수밖에 없는 구조임.
 - * 임명직 위원회와 선출직 평의원회
 - 또한 예술계는 지원을 받는 대상(수혜자)인데 예술계만으로 구성되는 운영체제(예술 권력의 사적 작동 구조?)가 합당한 것인지, 예술 지원이나 예술 지원 체계의 공공성 구현에 효과적인 구조인지 등등 의문이 제기된 바 있음.

- 예술은 비록 예술가에 의해 탄생했으나 예술가의 사적 소유물이 아닌 공공의 가치를 지니고 있기 때문에 사회적 지원, 국가에 의한 지원이 필요한 것임.
 - 예술 지원 체계의 기본 구조는 예술인, 예술계만이 아니라 사회적 구조체로서 작동되어야 함.
 - 그런데 문화 기구 내부의 민주화만으로 그 외부에 있는 진짜 권력의 개입을 막을 수 있는가는 의문임. 사실 블랙리스트 사태에서와 같이 '외부의 진짜 권력'이 달려드는 경우 문화 기구 내부의 제도적 장치만으로는 막을 방법이 없음. 그것은 관료제의 취약성과 상통하는데, 제도 밖의 주권자, 시민의 '감시'에 의한 보완 체계가 반드시 필요함.
- 예술 지원체계 개선의 시작은 문화예술위원회 재건에서
 - 국가의 예술에 대한 지원은 필연적이지만 그 방식에서는 섬세한 접근이 요구됨.
 - 예술 지원 체계의 자율성, 독립성은 필요한 조건이긴 하지만 충분한 조건은 아님.
 - 궁극적으로 요구되는 것은 예술(활동)의 자율성, 독립성을 보장하는 것임.
 - 지원 프로그램의 설계, 운영, 관리 등에서 문화체육관광부로부터 독립적 지위를 갖는 것이 중요
 - * 한국문화예술위원회에 대한 평가제도 개선
 - 위원회의 기능, 권한, 구성, 선임 절차 등 하나하나 목적에 맞게 재설계해야 함.
 - * 『공공기관운영법』에서 제외하는 방안을 일차로 검토
 - * 독립행정기구로서의 국가위원회 방식은 이 점에서 유효
 - 위원회의 의사 결정 방식 재설계
 - * 위원장 선출 및 임면 방식의 민주적 개편
 - 사무국의 기능 재편
 - * 임무, 사업 방식
 - 산하 사업기관의 분리, 재편
 - * 2010체제 검토
- 예술 지원체계 구조의 재편
 - 문화예술진흥(문화복지 포함) + 문화예술교육진흥 + 생활문화진흥 + 예술인복지지원 + 예술경영지원 + 영화진흥 + 콘텐츠산업진흥 + 출판산업진흥 등의 구조 개편 필요

- 이와는 별개의 예술사업 기관으로 국공립 공연장, 공연단체, 미술관, 문학관, 문학 번역기관 등의 운영 방식, 관리 감독 기능의 배치 등도 분명한 방향 제시가 필요함.
 - 기능별, 대상·장르별 점검과 재편
 - ‘한국예술위원회’로 개칭하면서 ‘예술 지원 기구’로서의 성격을 명확화
 - * 예술 지원, 예술가 지원, 문화예술교육 지원 등의 관계는 별도로 논의
 - 예술위는 예술 생태계 구조를 고려한 지원 기관으로 기능 재편
 - 예) 문화이용권 등의 사업은 다른 기관으로 이전
- 예술지원사업의 지역 이관
 - 광역과 기초 단위에서 지역문화재단 설립이 증가하고 있음.
 - 그러나 광역 지역문화재단의 위수탁 업무 폭증
 - * 깔때기 구조
 - 기초 지역문화재단은 문예회관 등 시설 운영에 묶여 있음.
 - 창작 지원, 문화예술교육, 생활문화 등은 지역 단위에 중점을 두어 진행하는 것이 바람직함.
 - 예술인 복지, 예술경영 등은 중앙 구조로 하되, 지역사업을 확대 강화하는 방향으로 추진
- 장르 지원 체계에 대한 검토
 - 예술 지원이 예술 현장, 예술인의 곁에 가까이 다가가는 것은 바람직한 방향
 - 예술인이 피부로 느끼는 예술 지원 사업을 만들자는 것은 당연한 방향
 - 그러나 예술 지원체계를 장르별로 분리하는 것은 바람직하지 않음.
 - 장르 예술가, 장르 협회에 ‘예술 지원’을 일임하는 구조가 될 위험성이 있음.
 - 예술에 대한 공적 지원이 예술가를 배제하고 이루어져서는 안 되지만 직접적으로 예술가만을 위한 것은 아니라는 점에 유의
 - 지원 프로그램의 운영 과정이나 방식에서 혁신이 필요한 부분
 - 예술가의 예술 활동을 중심에 놓고 전방위, 전주기별 지원 체계 마련 필요
- 예술지원 심의 체계의 혁신
 - 심사의 공정성 확보 : 심사위원 풀을 대폭 확대하고, 지원 사업의 내용을 고려한

심사위원 풀 적용, 심사위원의 제척사유에 대한 명확한 기준 마련

- 심사의 투명성 제고 : 심사의 전 과정에 대한 정보를 가능한 최대한 공개하는 원칙, 심사의 과정에 대한 비밀유지 원칙을 지키되 이의 신청에 대비해서 증거자료 확보 차원에서 녹음과 녹화 추진
- 심사의 객관적 기준 마련 : 심사의 시간을 최대한 확보, 심사 자료들에 대한 충분한 검토 기회 보장, 심사의 세부항목에 대한 객관적 설정과 세부항목에 따른 채점 방식 제도를 엄격하게 운영
- 심사의 독립성 보장 : 심사위원들의 독립적 권한과 책임을 부여, 심사위원들의 심사 채점결과 및 의견에 대한 지원기관의 개입 배제

5. 예술 지원체계 개선과제

- 예술 지원체계의 개선은 예술지원기구의 개편만으로 완전한 실현을 기대하기 어려움
- 예술계가 포함된 공론화 과정을 거쳐 예술지원 체계 개선의 방향을 정하고, 구체적인 방법을 결정해야 할 것임.
 - 현재의 한국문화예술위원회의 독립성과 자율성을 강화하는 방향으로 개선할 것인지, 아니면 가칭 ‘국가예술위원회’와 같은 독립적인 행정기구로 개편할 것인지는 예술계의 의견수렴과 공론화 과정을 거쳐 결정해야 할 것임.
 - 블랙리스트진상조사위, 한국문화예술위에서의 예술 지원체계 혁신 논의와 문화체육관광부의 새예술정책 수립 TF(예술지원체계분과) 등과 연합 공청회도 고려
- 문화예술분야 법제 정비를 통한 제도적 장치 마련
 - 『문화기본법』, 『문화예술진흥법』(예술진흥법으로의 개정), 공연법 등 예술 지원 관련 법체계를 일괄 정비 필요. 필요한 경우 예술지원 체계 개선을 위한 별도의 입법 과정도 고려
 - 예술지원기관 운영에서 자율성과 독립성 강화를 위해서는 『공공기관 운영에 관한 법률』 등에 저촉 받지 않고 운영할 수 있는 제도적 환경 마련 필요
 - 가칭 ‘국가예술위원회’와 같은 독립행정기구화는 예술지원 체계의 독립성 강화를 위해서는 최적의 모델이 될 수 있음.
 - 국가예술위원회 구조의 경우 별도의 입법 절차를 거쳐야 하므로 어느 정도 기간을

경과해야 하므로 중기적 과제가 된다고 할 수 있음.

- 또한 ‘국가기구화’한다는 점에서 또 다른 맥락에서 ‘관료주의화’의 위험이 있으며, 예술현장과의 소통 구조 마련을 통해 그 위험을 최소화해 나가는 노력 필요
- 문화행정의 혁신과 병행
 - 구조 개편, 제도 설계 못지않게 중요한 것이 실제 운영하는 부분
 - 제도는 최소한의 장치, 환경에 불과, 나머지는 행위자들이 채워 나가야 함
 - 제도 설계에서부터 운영에 이르기까지 각종 지원 프로그램 운영에서 ‘명실상부’의 원칙을 적용해야 함. 각 프로그램마다 구체화된 목적의 기술, 내용에 부합하는 사업명의 명명 등이 필요함.

Ⅱ 참고문헌 Ⅱ

- 박영정, 「문화예술 지원정책의 혁신을 위한 과제와 대안」, 『문화연대 토론회 자료집』, 2017.
- 박영정 외, 『예술의 미래-예술정책 중기 비전과 전략 연구』, 한국문화관광연구원, 2013.
- 최보연 외, 『예술정책 미래 비전과 전략 연구』, 문화체육관광부, 2017.
- 『새 정부 예술정책 수립을 위한 예술 지원체계 혁신 방향 토론회 자료집』, 문화체육관광부, 2017.
- FREEMUSE, ART UNDER THREAT IN 2016 : FREEMUSE ANNUAL STATISTICS ON CENSORSHIP AND ATTACKS ON ARTISTIC FREEDOM IN 2016, 2017.*

09 문화 전달체계, 어떻게 바꿀 것인가

안 태 호*

Ⅰ 목 차 Ⅰ

1. 들어가며
2. 문화 전달체계, 무엇이 문제인가
3. 문화 전달체계, 어떻게 바꿀 것인가

1. 들어가며

지역문화에 대한 논의는 다양하게 이루어져 왔다. 시기별로 지역문화에 대한 중요성을 강조하는 내용도 조금씩 달라져왔는데, 전통문화에 방점을 두고 국가정체성을 확립하는 수단으로 사용했던 시기가 있는가 하면, 지역 사이에 존재하는 커다란 문화격차를 해소하기 위해 지역의 문화를 진흥할 필요가 있다는 균등발전 측면의 논의가 진전된 시기도 있었다. 한편으로는 지역문화진흥을 지역발전과 개발의 한 방편으로 인식하는 시각도 여전하다. 한국문화를 결국, 지역문화의 총합이라고 볼 때 정책을 통해 진행되는 자원의 배분이 어떻게 지역으로 전달되고 있는가는 중요한 문제일 수 밖에 없다.

지역문화진흥을 위한 노력들 역시 다방면으로 진행되었다. 가장 최근인 문재인 정부 들어서는 문화체육관광부(이하 문화부) 안에 지역문화정책관이 생겼다. 이는 적어도 이번 정부에서 지역문화가 제도 차원에서 핵심적인 정책과제로 자리잡은 증거라고 할 수 있다. 물론, 정부 기구가 생긴 것만으로 지역문화 의제에 대한 접근이 바람직해졌다고 보기는 어려운 부분이 있다. 단적으로 2017년 말 발생한 생활문화진흥원의 지역문화진흥원 전환 문제가 그렇다.¹⁾

* 한국문화정책연구소 이사, 예술과 도시사회연구소 협동조합 이사

1) 2017년 12월 8일 생활문화진흥원이 지역문화진흥원으로 명칭을 변경했다. 형식상으로 생활문화진흥원은 민간법인이다. 따라서 이사회를 통해 명칭을 변경하는 것이 그리 큰 일이 아닐 수 있다. 그

지역문화와 관련한 많은 노력들은 법 제정에도 연결이 되었다. 1964년 『지방문화원진흥법』에서 출발해 2013년 『지역문화진흥법』이 제정되었다. 문화원이 전통문화의 계승과 향토사 연구를 목적으로 하고 있다면, 『지역문화진흥법』은 전통적으로 예술활동지원 중심으로 묶여있던 문화정책의 영역에 생활문화라는 새 정책영역을 본격적으로 산입시키는 계기가 되었다. 물론 이전에도 생활권역 문화공간을 표방한 문화의 집 정책이 도입되었고 경기문화재단이나 서울문화재단 등에서 시민문화활동이나 아마추어 문화예술 지원 등의 제도를 운영해 왔으나, 중앙정부 차원에서 이를 폭넓게 확산시킨 것은 역시 『지역문화진흥법』 이후라고 봐야 한다. 이미 2000년대 초반부터 프로슈머(prosumer)나 생비자(生費者) 등의 용어들이 유통되며 문화예술활동의 수용자를 넘어선 생산자로서의 시민을 주목하기 시작했던 것을 생각하면 오히려 뒤늦은 바가 있다고 하겠으나, 일단 법안이 만들어진 이후에는 놀라울 정도로 생활문화영역이 그 몸집을 불려나가고 있다. 지역문화진흥법은 참여정부 시절부터 법안 도입이 논의되었으나 지역의 문화예술을 지원하는 근거가 이미 문예진흥법상에 존재하는 상황에서 유사성이 두드러지는 것으로 판단하여 국회가 법안의 통과를 머뭇거렸던 것을 생각하면, 생활문화 영역을 새롭게 발굴하고 포진시키는 것을 통해 지역문화의 폭을 더 넓혔다고 볼 수도 있을 것이다.²⁾

더불어 지역별로도 문화예술 전문 기관들이 생겨났다. 지역문화재단은 이전까지 공무원들이 진행해 오던 문화예술사업들을 전문인력과 조직을 통해 효율을 높이기 위한 방안으로 도입되었다. 문화재단은 광역지자체 문화재단(이하 광역문화재단)과 기초지자체 문화재단(이하 기초문화재단)으로 나뉜다. 광역문화재단은 1997년 경기문화재단이 출범한 이후로 16개가, 기초문화재단은 2001년 부천문화재단이 발족한 이후 70여 개가 설립 운영중이다. 사실 문화재단의 설립 자체가 전달체계와 밀접한 관련이 있다. 정부가 문화예술 사업의 파트너를 문화재단으로 삼아 운영하는 비중이 점차 늘어나고 있기 때문이다. 예술지원사업과 문화예술교육사업, 문화복지 사업의 많은 부분이 광역문화재단을 통해 진행되고 있고, 일부 공모사업들은 문화재단만이 참여대상으로 공지된다. 광역문

려나 지역문화 현장의 반응은 격렬했다. 지역문화라는 상징성과 대표성을 갖는 말의 무게와 의미를 가늠하지 못한 채 문화부가 지역문화를 관리하기 위해 새로운 조직을 만드는 게 아닌가 하는 의구심이 곳곳에서 터져나왔다. 문화부가 지역문화국 사업을 대행할 기관으로 지역문화진흥원을 운영하려는 것이 아닌가 하는 의심이다. 이는 마치 지역문화를 하나의 예술 장르처럼 대하는 태도처럼 보인다. 사실, 이는 어제 오늘의 일이 아니다. 종종 문화부 공무원들에게 지역이란 수단이거나 면피를 위한 알리바이에 지나지 않는 게 아닐까 싶은 의구심을 지우기 어려울 때가 있다.

2) 「지역문화진흥과 문화서비스 전달체계 구축방안」, 2014 지역문화진흥 공동학술대회, 김세훈, 23쪽.

화재단은 경북을 제외하고 모든 지자체에 설립되어 있다. 한 동안 기초문화재단의 설립도 꾸준히 이어질 것으로 보인다. 문화예술을 활용한 지역활성화 정책은 이미 보편적으로 활용하는 수단이 되었고, 자연스럽게 지자체의 문화예술에 대한 관심도 점차 증대되고 있다. 기초지자체 차원에서도 문화예술과 관련한 사업영역이 확대되며 전문기관의 필요성이 높아지고 있다. 이는 최근 마을만들기나 도시재생과 같은 사업영역들과 맞물리면서 더 가속화되는 경향이다.

문화예술과 관련한 정부 산하 혹은 유관기관들도 전달체계에서 빼놓을 수 없는 부분이다. 2004년 문예진흥원의 위원회 전환은 문화예술 정책 변화의 신호탄과 같았다. 2000년도 지역문화의 해를 통해 여러 의제가 논의되고 지역문화의 가치를 환기시키는 과정이 있었지만 진흥원의 위원회 전환 전까지 문화예술정책이 예술지원과 문화산업 육성으로 대별되었다면, 이후로는 문화예술 정책이 세분화되며 여러 기관들이 출범하게 되었다.³⁾ 문화예술교육의 질적인 전환이 요구되며 문화예술교육진흥원이 2005년에 설립된 후, 예술유통 활성화와 자생력 강화를 위한 예술경영지원센터, 예술인복지를 담당하는 한국 예술인복지재단, 생활문화 활성화를 위한 생활문화진흥원 등이 뒤를 이어 차례로 설립되었다. 개별 기관들의 등장은 문화예술정책이 세분화되고 전문화되며 양적으로 확대되는데 기여하기도 했지만, 다른 한편으로 기관간 업무 중복이나 전달체계의 혼선을 가져왔다는 평가를 받기도 한다. 이는 이전까지 문예진흥원으로 일원화되어 있던 시스템이 여러 기관으로 옮겨가며 재편된데서 비롯되었다. 문화정책의 다양한 영역을 하나의 맥락으로 엮어내고 정리하기 보다는 개별 기관들의 사업 위주 운영이 계속되며 발생한 문제로 파악된다. 지역문화재단들 역시 국가 차원에서 전달체계의 작동을 고려했다기 보다는 지역의 필요에 의해 설립, 운영되다보니 기관간 연계지점들이 확보되기보다는 각개약진의 시스템이 만들어지게 되는 결과를 낳았다. 특히 문화재단의 경우 축제 운영이나 문예회관 등 시설 운영에 치우쳐 있다보니 이런 경향이 심화될 수 밖에 없는 조건이었다. 기초지자체문화재단들은 여전히 많은 수가 지자체에서 위탁받은 사업들 위주로 운영되고 있는 것이 현실이기도 하다.

이렇듯 지역문화 진흥을 위한 다양한 법, 제도, 기구, 정책 등의 노력에도 지역문화 현장은 더욱 어려워지고 지역 간 문화향유 격차는 쉽게 좁혀지지 않고 있다. 물론 이는 문화향유를 관라파 동일시하는 입장에서 비롯된 바가 크다. 대도시 중심의 문화인프라는 공연이나 전시 등의 행사에서 지역단위의 향유 기반을 상대적 박탈감으로 밀어넣는다. 수

3) 「예술지원 협치체계 재구성 방향」, 예술지원정책 혁신방향 토론회, 이규석, 45쪽, 2017.12.7.

도권-지역이라는 보편적인 차이보다 지역 대도시-소도시, 혹은 농어촌간의 간격이 더 큰 것처럼 보이는 것도 여기에 근거한다. 그러나 관람을 제외하고도 예술인이나 단체 분포는 물론, 활동을 위한 전반적인 인프라 차이는 여전하다. 지역 문화활동의 자생력을 확보하고 문화예술 향유 환경을 개선하는 일을 시스템적 차원에서 뒷받침하는 것은 어떻게 가능할까. 이 글은 전달체계라는 부분에서 문화향유와 활동을 어떻게 활성화할 수 있을지에 대해 고민한 결과물이다.

2. 문화 전달체계, 무엇이 문제인가

사실 문화예술계 관계자들도 전달체계라는 말 자체가 낯설게 느껴지는 경우가 많을 것이다. 그 동안 개별 사업의 운영과 정책방향에 대한 논의는 많았지만, 문화전달 체계에 대한 구체적인 논의가 많지 않았기 때문이다. 이와는 달리 사회복지 영역에서는 전달체계에 대한 논의가 활성화되어 있다. 사회복지 영역의 전달체계 원칙을 상기해보는 것은 그런 점에서 의미가 있다.

[표-1] 전달체계 구성요소 및 영향요인과 내용

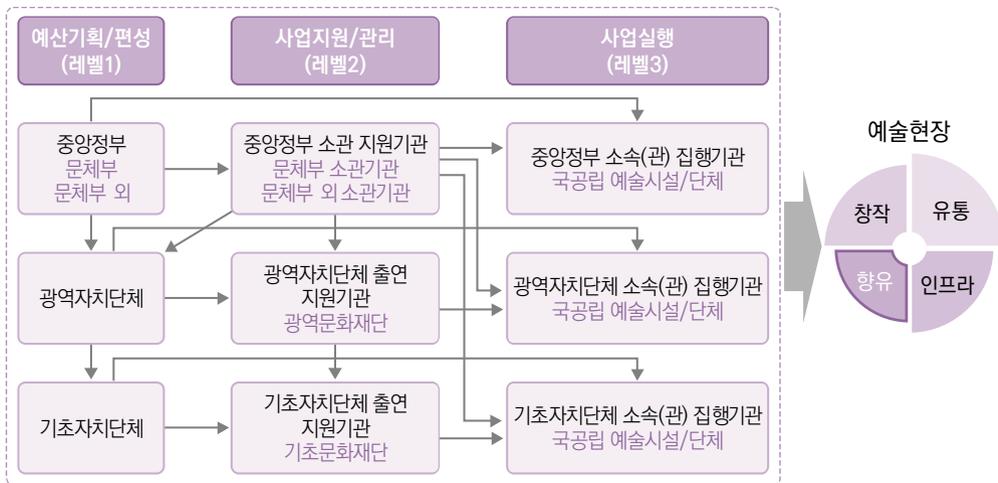
전달체계 구성요소 및 영향요인	내용
통합성 (통일성, 포괄성)	서비스에 대한 욕구가 다양함에 따라 서비스 제공이 통합적, 포괄적으로 이루어져야 함
접근성 (접근 용이성, 접근 가능성)	서비스 정보 습득, 지리적·심리적 거리, 경제적 문제 등의 부분에 있어 수혜자의 서비스에 대한 접근이 쉬워야 함
지속성 (계속성, 연속성)	수혜자에게 서비스의 제공이 지속적으로 이루어질 수 있어야 함
책임성 (보증성, 신뢰성)	양질의 서비스를 제공, 수혜자와의 소통이 원활해야 함
적절성(적합성)	수혜자가 서비스를 제공받을 수 있는 시간대·공간·서비스 종류 등에 적합하고, 서비스 제공처의 제반요건·비전 등에 부합해야 함
전문성	서비스 제공 업무에 있어 핵심적인 사안의 경우 전문가가 담당해야 함
체계성	담당 기관의 역할 및 협력기관의 기능을 명확히 하여 서비스의 제공이 체계적으로 이루어져야 함

출처: 부천 생활문화복지서비스 전달체계 현실화 방안

위 표는 사회복지 영역 서비스 전달 체계의 주요 구성요소를 추출해 만든 내용으로 전

달체계의 요건들을 살펴보는 원칙으로 활용할 만 하다. 정책단위에서 제공하는 서비스 내용이 산발적이지 않고 일관성을 갖고 통일적으로 집행되어야 하며(통합성), 서비스 이용자들의 이용이 활성화되기 위해서는 정보접근과 실제 활용이 쉬워야 하고(접근성), 서비스 전달이 단속적이어서는 효과를 제대로 발휘할 수 없으므로 지속적으로 제공되어야 하며(지속성), 양질의 서비스를 위해 제공 단위가 실제 제공되는 서비스 내용을 보증할 수 있어야 하고(책임성), 실제와 동떨어진 서비스가 제공되면 오히려 역효과가 날 수 있으므로 서비스를 제공받는 이나 제공하는 곳의 실제 상황에 부합하는 요건을 갖추어야 하며(적절성), 서비스 제공에 있어 전문적인 역량이 투입되어야 하고(전문성), 제공처와 협력단위들의 역할이 분명하고 체계화되어야 한다(체계성).

[그림-1] 공공부문 문화예술 지원 전달 흐름



출처: 2014 공공·민간 예술지원 실태조사

위 그림은 예술지원 측면에서 구조화시킨 전달체계의 형태다. 문화예술교육의 경우 광역문화재단이 광역 문화예술교육지원센터 등으로 변경되어야 하고 사업 실행 단위에 학교 등이 포함되어야 하지만 대체적인 흐름은 공유하고 있는 것으로 보인다. 즉 중앙정부-중앙정부 소관기관-광역(지사체, 문화재단)-기초(지사체, 문화재단)-실행기관 및 단체 등으로 연결되는 구조를 가지고 있는 것이다. 물론 일부 사업의 경우 중앙정부 유관기관이나 광역문화재단, 기초문화재단이 직접 실행하기도 한다. 이 구조를 염두에 두고 기존에 제기된 문제들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫 번째는 문화전달체계가 통합적 관점에서 일관되게 구축되어 있지 않다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 다양한 기관들이 각자의 사업에 골몰하고 지역문화재단들 역시 전체적인 관점에서 사업을 운영하기보다는 해마다 할당된 사업을 시행하기에 급급한 구조는 문제가 있다. 이는 필연적으로 추진 주체의 불명확한 역할 분담을 불러온다. 특히 지원 주체 간 정책목표에 따른 역할분담이 아니라 단위사업에 따른 역할분담을 하게 되면서 이 구조는 더욱 고착화될 수밖에 없다.⁴⁾ 이 혼선이 가져오는 일차적인 문제점은 유사사업의 중복으로 인한 낭비와 혼란이다.⁵⁾ 전달체계 내에 자리잡은 기관사업들의 연계, 조율이 일어나지 않으면 유사한 사업들이 여러 파트에서 진행되는 것을 조정하기 어렵다. 국가적 차원에서 보자면, 문화부가 관장하는 사업영역과 타 부처에서 진행하는 사업들이 심심치 않게 겹치는 것을 확인할 수 있다. 마을만들기 사업의 명목으로 다양한 부처에서 진행하는 사업들이 대표적이라 할 것이다. 한동안 다문화사업의 참여자들이 ‘프로그램 쇼핑’을 한다는 이야기가 심심찮게 들렸던 것도 마찬가지 맥락이다. 당연하게도 문화부에서도 유사사업들에 대한 문제제기가 오랫동안 진행되어 왔지만, 전체 조율이 제대로 이루어지지 않는 상황이 지속되었다. 물론 사랑티켓과 통합문화이용권 등 일부 사업의 경우는 조정이 이루어지기도 했다.

두 번째는 주체들 간의 협의구조가 부재하다는 것이다. 다시 말하자면 문화전달 체계가 중앙-광역-기초로 위계화되어 있다고 할 수 있다. 하향식 구조로부터 비롯되는 문제들 역시 산적해 있다. 지역의 현실을 제대로 반영하지 못하는 사업구조는 정책의 효과를 반감시킨다. 각종 지역협력형 사업들은 지역에서 매칭예산을 사용함에도 불구하고 중앙 정부의 지침을 오롯이 따라야 하는 경우가 많다. 사업에 따라, 현실에 따라 유연하게 예산과 사업구조를 만드는 가능성이 애초부터 막혀있는 것이다. 최근 한 기초문화재단에서 몇 해전 관여했던 사업의 인건비 환수조치가 내려졌다는 상의를 요청하는 연락을 받았다. 문화부 사업은 아니었지만, 해당 부처의 가이드라인에 따라 인건비를 사용할 수 없다는 유권해석을 내린 것이다. 그 사업은 국비 교부가 늦어져 지역 매칭 예산만으로 1년차 사업을 진행했던 사업이었다. 지자체 지침에 따라 인건비 활용이 가능한 선에서 인력을 운용했는데, 2년차에 지급된 국비를 근거로 해당 인건비 환수를 요구해 온 것이다. 예외적인 사례일 수 있지만, 실제 정부 지침으로 인해 사업운용에 제한을 겪는 경우는 비일비재하다. 통합문화이용권의 경우, 지역별로 문화인프라의 차이가 커서 농산어촌 지역은

4) 이규석, 앞의 글, 49쪽.

5) 김세훈, 앞의 글, 31쪽.

문화관람에 사용되기 어려운 상황이 있다. 이를 개선하기 위해 지역별 기획사업을 한 동안 운영했는데, 기획사업이 사라지며 해당 지역의 담당자들은 카드 사용액을 늘리기 위해 발을 동동 구르는 일이 반복되고 있다. 어떤 사업이든 해당 지역의 현실에 맞춘 가이드라인이 필요하기 마련이다. 이를 위해 유연한 정책협의 과정이 필수적인데, 현재 전달체계 구조는 협력과는 거리가 멀다.

세 번째는 지속성의 문제이다. 예산시스템에 기반한 일년 단위 사업구조는 지역의 많은 주체들이 참여자들과 장기적인 전망과 비전을 가지고 사업을 운영하는 기반을 마련할 수 없도록 만들고 있다. 얼마 전 예술위원회의 신나는 예술여행 관련 회의에 참석했을 때, 동석했던 예술단체 대표는 단년 사업에 대한 아쉬움을 표하며 최소 3년 이상의 사업이 보장되지 않으면 단체 뿐 아니라 참여 주민들 역시 일회성 활동으로 끝나버릴 수밖에 없다고 이야기했다. 장기사업 구조를 갖게 되면 지역에 대해 연구하고, 지역특성과 참여자들의 니즈에 맞춘 사업을 구상하고 마련할 근거가 생긴다. 그러나 1회성 사업으로 마무리될 일에 그만큼 시간과 에너지를 쏟을 수 있는 예술단체는 거의 없다고 봐야 한다. 그러다보니 취약계층 문화서비스의 스테레오타입화 현상도 심각하다. 몇 해 전 한 재단의 찾아가는 공연 심사에서 한 심사위원이 농반진반으로 불평하던 말이 기억난다. 음악단체의 레파토리를 두고 한 이야기였는데, 소외계층은 왜 맨날 리베로탱고만 들어야 하느냐는 거였다. 문화적 소양을 갖춘 이들의 기준으로 시혜적 성격만 강조하는 것은 당장 먹을 것이 급한 나라에 고급브랜드의 옷을 쏟아붓는 것과 마찬가지로 일이 될 수 있다. 당사자들의 필요를 제대로 읽어내려면 만나고 이해하기 위한 시간이 필요하다.

지속성이라는 차원에서 한 가지 더 짚어야 할 것은 특히 지역문화재단에서 반복되고 있는 인력운용의 불안정성이다. 연말이 되면 광역은 물론 기초문화재단에서도 많은 숫자의 계약만료자가 쏟아진다. 사업의 특성상 단기 계약직의 고용으로 안정적인 사업구조를 만들기가 불가능하다. 행정의 큰 미덕중 하나는 예측가능성이다. 그러나 해마다 담당자가 바뀌는 현실에서 장기적인 계획과 전망을 갖기는 현실적으로 어렵다. 이는 필연적으로 전문성의 문제와도 연동되는 부분이다.

네 번째는 문화전달 체계라는 명명에 내포된 모순이다. 정책은 참여자들이 많아질수록 단단해진다. 정보는 공유할수록 더 풍성해지고 시스템을 살지운다. 현재 전달체계라는 명명은 국가단위 정책을 아래로 밀어넣는다는 인상이 강하다. 현장의 참여구조, 시민들의 자발성을 만들어내는 그릇이 되지 못하고 있는 것이 현실이다.

3. 문화 전달체계, 어떻게 바꿀 것인가

앞서 전달체계 문제가 문화예술계에서 낯선 이슈라고 전제했다. 하지만 문재인 정부가 출범한 이후 최근 1년만큼 전달체계와 관련된 논의가 활성화된 경우가 없던 것으로 기억한다. 각종 토론회⁶⁾와 청책포럼에서 나온 전달체계와 관련 논의의 요지는 다음과 같다.

[표-2] 문화전달 체계 관련 토론회 의견

정부 건의사항 중심	제안 및 토론요지
<ul style="list-style-type: none"> • 문화정책 관련 중앙과 지역의 역할 재설계. 중앙의 직접적인 사업 수행의 최소화 • 지역의 문화예술생태계 구축을 위한 가이드라인 제공 및 모델 개발과 기반 조성에 집중 • 광역도시로서의 지역별 자생력과 거점형 도시 육성의 필요성 제기. 정책의 계획·실행·평가의 단계에서 중앙은 거시적 방향을 제시하고, 지방은 지역밀착형 정책개발 및 집행에 초점을 맞추어야 함 • 공모사업의 선정 확정을 앞당겨(기존 6월 이후를 3월 내로) 원활한 예산 편성과 사업 내실 도모 • 경북문화재단 설립 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부는 과제의 방향성과 타 부처와의 유사기능에 관한 조율 담당. 중앙정부 문화기관(아르떼 등)은 정책개발, 연구, 평가, 국제교류와 같은 큰 틀의 사업담당. 지역은 세부추진과제, 사업의 설계, 예산권 등의 역할을 담당하게 하여 단기적으로 지역문화재원을 유지할 수 있도록 하는 방법 제시 • 지역문화정책의 특성상 기획재정부(예산), 행정안전부(기획) 등 협의와 통제가 필요한 타 부처와의 연계한 사업이 많아 타 부처와의 관계 극복의 중요성 대두 • 향후 지역문화의 정책 과제의 대안 제시할 때 문화부는 단기사업, 타 부처 연계사업은 법 개정을 통한 중기사업으로, 사회적 합의와 국민적 동의가 요구되는 사업은 장기사업으로 지역에서 제시하여 지역의 의견과 주장이 반영될 수 있도록 노력해야 함 • 중앙 → 광역 → 기초로 이어지는 수직체계에서 수평적인 거버넌스로의 변화. 역할분담과 권한 위임 등의 중요성을 중심으로 신뢰 바탕의 협력체계 필요 • 평가를 통한 조직 개선, 재단 운영의 책임성을 높여 협력 거버넌스의 강화 제시·중앙정부의 정책과 제도를 중심으로 한 정책전달체계 재편, 지역정부의 서비스전달체계 재구성

출처: <문재인 정부 문화정책과 생활문화 대토론회> 세션1 '새 정부의 문화정책과 지역문화'(김기봉) 발제에서 재구성

요약하자면, 중앙정부 및 문화부 산하의 기관들은 직접 사업을 최소화하고 광역지자체 문화재단을 중심으로 예산과 권한을 대폭 이양하는 것이 필요하다는 것이다. 문화부는 타 부처와의 조율을 담당하고 문화부 산하기관들은 정책을 개발하고 연구, 평가 국제교

6) 지역문화네트워크 대전포럼 '새 정부와 지역문화정책'(2017년 6월 30일), 전북민예총 문화대토론회 '분권의 시대는 오는가? 지역문화정책을 말한다!'(2017.9.15), 2017 지역문화네트워크 포럼(2017.11.11)

류 중심으로 사업의 틀을 새로 짜야한다. 현재 사업실행의 하부단위로 고착되어 가는 광역문화재단으로 대표되는 지역에 실제 집행과 사업설계, 예산 등의 권한을 부여해 실질적인 지역문화 활성화가 가능하도록 재편해야 한다. 이를 위해 중앙-광역-기초로 수직 계열화된 전달체계를 뚜렷한 역할분담과 수평적인 거버넌스 구조로 협력체계를 바꿔내야 한다는 주장이다.

일단 한국문화예술위원회, 한국문화예술교육진흥원, 한국예술인복지재단, 예술경영지원센터, 지역문화진흥원 등 문화부 산하/유관기관의 기능조정 문제가 대두된다. 현재 진행되고 있는 문예진흥기금지원사업과 예술강사 사업을 지역으로 이관한다면 당장 기관의 업무영역 문제가 불거질 것이다. 한국예술인복지재단과 지역문화진흥원이 운영하는 사업들 역시 마찬가지다. 지역으로 이관될 사업, 기관간의 기능과 역할 조정이 필요한 사업에 대해서는 기관 간의 정밀한 논의과정이 뒤따라야 할 것이다.

광역문화재단 중심으로 구조를 재편한다는 데 많은 이들이 동의하고 있다. 현재의 구조에서 전달체계의 많은 부분을 차지하고 있고, 지역의 현황을 가장 종합적으로 파악하고 운영할 수 있는 단위는 단연 광역문화재단이다. 그러나 광역문화재단 역시 현재의 조건만으로는 전달체계 재편에 따른 역할을 모두 감당하기에는 역부족이다. 광역문화재단 사업 이관과 기초문화재단 등과의 거버넌스 구조 마련을 위한 인력/예산/조직적 차원의 보완이 필연적이다.

광역문화재단 중심으로 지역문화 전달체계를 재편한다 해도 역시 문제는 남는다. 광역문화재단은 지역에서 또 다른 중심으로 작동하고 있다. 지역문화의 중추적 역할을 담당하며 활동 전반을 조율하는 핵심적인 주체라는 의미의 중심이 아니다. 광역지자체 문화재단 역시 위계화되고 권력화되어 있다는 비판을 받고 있는 곳이 많다. 게다가 지역은 선출직 지자체장의 성향에 따라 기관 자체의 운영이 좌지우지 되는 경우도 비일비재하다. 중앙에서 검열과 통제를 통한 행정이 이루어졌다면, 지역 역시 작은 권력들이 작동하는 구조를 갖추고 있다는 것이다. 심지어 지방자치제 자체를 부정하는 의견이 제시되기도 한다. 작은 패권주의, 지역의 토호세력들, 개발주의로 점철된 인식 등을 두고 지역 의회, 특히 기초의회를 폐지해야 한다는 주장을 하는 목소리도 있다. 그러나 부작용이 무서워 민주주의 자체를 포기하느니 어렵더라도 경험을 축적하는 편이 낫다. 분권을 넘어 자치를 일구려면 임상경험이 쌓여야 한다. 지금과 같은 토양에서는 권한의 이양이 오히려 지역의 혼란만 가중시킬 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 실험을 하고, 가치중심의 행보를 걸어야 한다. 실용의 열매는 달콤하지만 그 달콤함은 앞날을 보장해주지 못하는 경

우가 많다.

다음으로 고민해봐야 할 것이 광역-기초간 협력체계다. 광역지자체 문화재단과 기초지자체 문화재단 사이의 협력도 많지 않은 편이다. 최근 몇 년간 이 관계는 좀 더 진전을 보이고 있다. 광역문화재단은 지역에 따라 편차가 있지만, 전 지역을 커버하기에는 인력과 예산을 비롯해 여러 가지로 어려움이 많다. 기초지자체 문화재단만 봐도 해당 지역의 문화활동을 모두 담아내는 게 벅차 보이는 상황에서 이는 당연한 일이다. 따라서 광역-기초재단을 연결하는 거버넌스를 어떻게 구성하느냐가 중요하다. 이는 주로 광역-기초 문화재단 협의체를 통해 이슈를 공유하고 사업들을 논의하는 형태로 이루어지고 있다.

가장 많은 기초지자체 문화재단이 설립되어 있는 경기문화재단의 사례는 그래서 참조할 만하다. 경기도는 전국에서 가장 많은 31개 시군이 있다. 기초문화재단 설립도 그만큼 빨랐고, 활동도 활발한 편이다. 경기문화재단과 기초지자체 문화재단 사이의 협력에 대한 필요도 많이 제기되었고, 공동사업의 경험도 축적되었다. 특히 지역협력형 사업과 지역특성화 문화예술교육 지원사업을 기초지자체 문화재단과 만들어낸 과정은 복기할 만하다. 경기문화재단은 문예진흥기금의 지역협력형 사업을 기초문화재단이 있는 지역의 경우 기초지자체의 매칭을 통해 진행해 왔다. 특히 2012년부터 진행한 ‘우리동네 예술프로젝트’는 커뮤니티아트를 전면화시키며 경기문화재단과 기초지자체 문화재단간에 사업성격 논의를 활성화시켰다. 이후 기초재단들과의 논의를 통해 지역별 사업은 사업명칭과 성격을 지역에 맞춰 운용할 수 있도록 조정되었다. 2014년에는 지역특성화 문화예술교육사업을 진행하며 고양, 부천, 안양문화재단과 권역별 모니터링/컨설팅을 함께 진행했다. 사업주관처의 역할을 예산운용 등의 상황으로 기초재단으로 미룬 것이 아닌가 하는 비판이 없지 않았지만, 기초 재단이 해당 권역의 예술단체들을 깊이 읽어내고 협업할 수 있는 경험을 제공한 것은 분명한 성과로 남았다. 우리가 익숙하게 알고 있다고 생각하는 것들은 실제로는 그렇게 작동하지 않는 경우가 많다. 광역-기초문화재단의 관계가 그렇다. 동종업계라고 하지만, 실제 운영되는 과정과 맞닥뜨리는 이슈나 의제들은 상이한 경우가 많다. 광역문화재단과 권역내 기초문화재단은 더 자주 만나야 하고, 더 많은 모색과 시도들을 해 봐야 한다. 그 과정에서 쌓이는 경험들은 지역문화 활성화를 위한 소중한 기반이 될 것이다.

기초지자체 내에서는 또 다른 협력방식이 요청된다. 기초지자체 단위에서는 문화재단이 존재하는 경우에 문화재단, (민)예총, 문화원 등이 문화 관련 분야를 균점하고 있는 경우가 많이 발견된다. 시설과 지원사업은 문화재단이, 각종 축제 등은 (민)예총이, 전통문

화와 관련된 활동은 문화원이 담당하는 식이다. 그러나 문화활동은 예술영역을 넘어 삶의 전 분야로 확대되고 있다. 따라서 예술단체나 기관만이 아니라 복지기관, 도서관, 주민자치센터, 학교 등과의 연계를 통해 지역의 삶 전체를 포괄할 수 있는 지원-협력 체계를 구축해 나갈 필요가 있다. 지역문화재단은 대체로 문화예술단체나 기관, 예술가들과의 네트워크를 확보하는 데는 유능한 편이지만, 이 영역을 벗어나 지역사회 전반과의 연결에는 서툰 경우가 많다. 사회복지 영역은 물론이고 주민자치와도 협의하고 분야를 확장해나갈 필요가 있다. 지역 내에 상시 테이블을 구성해 논의할 수 있으면 좋겠지만, 현실적으로 모든 주체들과 만나 회의체를 꾸리는 게 어렵다면 우선은 가능한 선에서 기관/단체 실무자간의 학습공동체(COP)를 꾸리고 공동의 의제를 논의하는 방안도 고려해볼 만하다. 이는 문화예술이 그 특성상 대부분의 영역에 통용될 수 있는 방법론을 보유하고 있기 때문에 가능한 일이다. 지역상황에 맞는 공동사업을 개발하고, 해답을 찾아나가는 과정에서 지역의 문화활동을 자연스럽게 활성화하는 방법을 확보할 수 있을 것이다.

이는 특히 생활권 단위에서 문화활동을 활성화하기 위해서 더 절실하다. 생활문화센터와 문화의집을 생활문화의집으로 통합운영한다는 정책방향은 주목할 만하다. 이는 생활권 영역에서 시민들의 문화활동을 활성화하기 위한 거점이 되어줄 것이다. 처음 문화의집 정책을 도입할 때 생활권역 문화활동 활성화를 목표로 내걸었던 것을 생각하면, 문화부가 문화의집을 거의 포기하다시피 하면서 너무 오랜 시간을 빙빙 돌아온 것이다. 늦었지만, 이제라도 문화의집의 활용도를 높이는 방향으로 정책설계가 필요하다. 실제 생활문화센터와 문화의집은 기능이 다르지 않으며 인프라의 격차만 존재할 뿐이다. 그럼에도 불구하고 생활문화센터나 문화의집을 넘어 더 세분화된 생활권을 생각해 볼 수 있다. 기초자치체 단위에 1, 2개씩 존재하는 이 시설들만으로 생활권을 감당할 수는 없는 게 현실이기 때문이다. 그런 측면에서 주목해 볼만한 사업이 한국문화예술교육진흥원이 경찰청과 함께 추진하고 있는 문화 파출소 사업이다. 치안 기능의 재편에 따라 파출소 3-4개의 기능을 묶어 지구대를 만들면서 경찰관 1, 2명이 근무하게 된 치안센터의 공간활용이 필요하게 되었다. 이를 활용하여 한국문화예술교육진흥원은 문화파출소 10개소를 운영하고 있는데, 전국적으로 치안센터는 1,000여개에 이른다. 생활권역 내에 다른 종류의 인프라를 추가로 구축하는 것이 아니라 이미 생활권 깊숙이 들어와 있는 공공의 공간들을 어떻게 활용하는 지에 따라 생활권 문화 활성화를 가름지을 수 있을 것이다. 이는 꼭 치안센터만의 문제는 아니다. 활동을 위해서는 공간이 필요하다. 지역에서 어떤 모임을 진행해도 간절히 원하는 것은 공간이다. 편하게 놓고 무언가를 도모할 수 있는 비밀 언덕이 필요하다

고 입을 모은다. 도시의 경우 이 문제는 오히려 간단할 수 있다. 활용할 수 있는 공간이 많은 편이기 때문이다. 물론 이 경우에는 상업적 공간을 넘어선 공유공간을 어떻게 조직하느냐가 문제가 된다. 공간은 새마을도서관이 됐든, 아파트 관리사무소가 됐든, 마을회관이 됐든 크게 문제가 되지 않는다. 활용할 수 있는 인프라의 수준에 맞춰 활동을 조율해 내기도 하고 활용도를 높이기 위해 공간을 수선할 수도 있을 것이다. 전달체계라는 측면에서 행정시스템의 문제를 논의하는 것은 중요하다. 그러나 그것이 대동맥이라면 싹틔줄을 어떻게 조직하고 활성화하느냐는 더 중요한 문제다. 실제 문화활동이 벌어지고 일어나는 곳이 지역의 개별 공간들이기 때문이다. 그런 점에서 작은 공간들을 어떻게 활성화시킬 수 있느냐가 관건이다. 생활문화센터 모델은 동호회들의 활동을 집적시켜 내고 활동을 진작한다는 면에서 분명 의미가 있다. 그러나 지역단위에서 보자면 그것은 여전히 큰 단위의 시설이다. 더 작은 단위로 쪼개어지는 활동들이 생성되는 것이 중요하다. 공간-활동을 어떻게 진작시킬지에 대한 논의와 모색이 더 필요한 이유다.

연장선상에서 활동의 자생성을 어떻게 강화할지에 대한 모색도 병행해야 한다. 생활문화 영역을 중심으로 주민들이 직접 강사가 되고 활동가가 되는 구조를 마련하는 것이 필요하다. 몇 해 전, 기초문화재단에서 지역의 한 단체와 생활문화공동체사업을 진행하며 주민들이 문화활동가로 성장하는 과정을 곁에서 거둔 적이 있다. 기관들은 사업을 직접 수행하는 것보다 지역의 주체들이 성장하는 과정을 설계하고 지원하는 일이 더 중요하다는 것을 그 때 알게 됐다.

요는 생활권역에서 문화활동에 필요한, 활용가능한 구조들을 만들어내는 것이다. 기초지자체 문화재단이 있는 경우에는 문화재단을 중심으로 구조들을 만들어내고 지원하고 운용하는 틀을 짜되, 재단이 없는 경우 문화원이나 역량있는 예술단체들이 이 역할을 담당하게 하는 것이 필요하다. 금수예술인마을의 경우 드물게 광역지자체 차원에서 전달체계의 중요고리를 문화예술단체가 맡고 있는 사례다. 경북에는 문화재단이 설립되지 않은 상황에서 금수예술인마을은 광역문화예술교육센터와 통합문화이용권 사업의 주관처로 활동해 오고 있다.

한편으로 전달체계라는 말은 중앙정부의 정책방향이 국민 개개인에게까지 내리꽂히는 방식을 부르는 것처럼 보인다. 국가라는 시스템을 부정할 수는 없다. 그러나 국가의 필요에 의한 정책설계라는 것은 어디까지 유효한 걸까라는 의문도 지울 수 없다. 국민들이 정책설계에 참여할 수 있는 방안을 폭넓게 개방하는 것이 필요한 이유다. 그 방법 중의 하나로 주민참여예산제를 들 수 있다. 현재 지자체 차원에서 운영하고 있는 주민참여예

산제를 문화 분야에 적용하는 것을 통해 지역문화 활성화를 꾀하는 것은 문화전달체계에 새로운 전기를 가져오는 방안이 될 것이다. 한편으로 이 역시 우려의 대상이 될 수 있다. 참여예산제 운영이 지금껏 공무원들이 원하는 사업의 우회로가 되거나 지역 토호들의 손아귀에서 좌우된다는 비판이 없지 않았다. 문화분야 참여예산제 역시 그럴 공산이 적지 않다. 그러나 이 역시 경험이 필요한 일이다. 참여예산제는 앞서 언급한 부작용이 없지 않았으나, 주민들이 직접 예산편성과정에 참여하며 민주주의를 심화시켰다는 긍정평가가 더 많다. 자기 지역의 문제를 자신들이 스스로 결정하고 집행할 수 있는 것이 곧 자치라고 할 때, 분권과 자치의 한 꼭지점을 이루는 것이 참여예산제라고 해도 좋을 것이다.

몇 해 전 한국예술인복지재단의 정희섭 대표가 한 토론회에서 한 말이 기억난다. 지역문화를 지원하고 진흥한다는 이야기들이 많은데 7,80년대에 처음 지역문화운동을 시작했을 때는 지역문화에 대한 생각이 판이했다는 것이다. 그 때는 서울로 대표되는 ‘중앙’의 문화가 도저히 손 쓸 수 없을 만큼 망가졌다는 생각에 지역의 문화에서 새로운 동력을 찾아내기 위해 시작한 것이 지역문화 운동이었다는 것이다. 지금은 마치 지역문화를 살려내야 하고, 지역문화의 열악함을 어떻게든 어필해서 지원금을 더 받아내야 하는 것처럼 논의 구도가 짜여있는 게 불편하다는 이야기였다. 문화행정에 관계하는 모든 이들은 권력이 어디서부터 비롯되는지 뚜렷하게 인지하는 한편으로, 지역을 수동적인 정책의 대상으로 바라보지 않는 인식을 갖추는 것이 필요하다. 이는 위계와 상하관계로 착종되어 있는 문화행정의 제자리를 찾는 첫 걸음이 될 것이다. 지역문화를 논할 때, 중앙의 자원과 정책을 지역에 전달하는 것이 아니라 지역의 문화를 어떻게 생성할 수 있을지, 아니 그 기반을 어떻게 마련할 수 있을 지에 대해 논의해야 한다. 전달이 아니라 생성이다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 안국찬(2000), 「행정서비스 전달체계의 개선방향에 관한 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 제11권 제2호.
- 조정윤(2014), 「지역문화재정과 지역문화재단의 자율성 확대 방안」, 문화예술경영학회, 『시도문화재단 대표자회의 공동학술대회 자료집』.
- 김세훈(2014), 「지역문화진흥과 문화서비스 전달체계 구축방안」, 문화예술경영학회, 『시도문화재단 대표자회의 공동학술대회 자료집』
- 김세훈(2013), 「문화예술서비스 전달체계 구축방안 연구」, 문화체육관광부.
- 장원호(2011), 「문화예술교육정책 전달체계 분석」, 한국문화관광연구원.
- 이철순(2010), 「공공 문화예술서비스의 효율적 전달체계 연구」, 『정부학연구』 제16권 제2호(2010): 271~305.
- 김기봉(2017), 『문재인 정부 문화정책과 생활문화 대토론회 자료집』
- 이규석(2017), 「예술지원 협치체계 재구성 방향」, 『예술지원정책 혁신방향 토론회 자료집』
- 정광렬(2015), 「맞춤형 문화복지 정책 및 서비스 전달체계 구축방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 추계예술대학교산학협력단(2016), 「2014 공공·민간 예술지원 실태조사」, 문화체육관광부.
- 손경년 외(2014), 「부천 생활문화복지서비스 전달체계 현실화 방안」, 부천문화재단.

10

문화국가의 헌법 이론과 원칙, 그리고 법제 검토

오동석*

| 목 차 |

제1절 문화국가의 개념정의

제2절 문화국가의 헌법이론

1. 문화국가의 유형
2. 문화국가의 역사적 배경
3. 문화법제의 연혁

제3절 문화국가의 헌법원칙

1. 문화국가 개념의 역사적 배경
2. 문화생활 보장의 헌법원칙
3. 문화적 기본권의 보호범위

제4절 현행 문화법제의 구조

1. 문화정책 현황 분석
2. 문화정책의 현황 평가

제5절 문화법제의 개혁방안

1. 문화법제 개혁의 수순
2. 문화법제의 재구조화
3. 문화정책에서 참여와 속의 민주주의 확장

* 아주대학교 법학전문대학원 교수, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 위원

제1절 | 문화국가의 개념정의

문화는 넓은 의미에서 ‘인간의 생활양식 전체’ 또는 ‘자연에 대립하는 인간의 행동과 그 모든 결과’로 이해할 수 있다. 넓은 의미의 문화 개념에 따라 문화와 국가의 관계를 논하는 것은 적절치 않다. 넓은 의미의 문화 개념은 통상적인 정치·경제·사회·문화의 구분을 무의미하게 만들기 때문이다. 흔히 문화국가를 말할 때 문화는 일정한 범위의 영역으로 한정할 수밖에 없다.

좁은 의미의 문화 개념은 정치·경제·사회의 영역과 구별하여 “인간의 정신적·창조적 활동의 영역에 대한 합의 또는 집합 개념”(Steiner, 1984: 42; 김수갑, 2007: 10-11 참조)이다. 전통적인 문화 영역은 학문·예술·종교 등의 분야다. 문화 활동의 소산을 보존하고 활용하는 파생적 문화 분야는 문화재보호, 지식(재산)권, 교육, 문화 표현의 자유(언론·출판·집회·결사 등 매체) 등의 분야다.

문화와 국가의 관계를 표상하는 개념으로서 문화국가(Kulturstaat)는 ‘좁은 의미의 문화 영역, 즉 인간의 정신적·창조적 활동인 학문·예술·종교 등의 분야에서 헌법이 부여한 일정한 임무와 책임을 다하는 국가’로 정의할 수 있다(Steiner, 1984: 8, 42; 김수갑, 2007: 11 참조).

제2절 | 문화국가의 헌법이론

1. 문화국가의 유형

디터 그림(Grimm, 1984: 60 아래)은 문화와 국가의 관계를 네 가지로 분류한다. 첫째, 문화와 국가가 절연한 ‘이원주의 모델’(dualistisches Modell)이다. 미국의 초기 역사에서 예를 찾을 수 있다. 그러나 오늘날 문화와 국가를 완전하게 분리하는 것은 생각하기 어렵다.

둘째, 국가가 문화 자체를 목표로 하지 않고 다른 목표를 위해 문화를 조성하는 ‘공리주의 모델’(utilitaristisches Modell)이다. 계몽절대주의 또는 자유주의에서 예를 찾을 수 있다.

셋째, 국가가 정치적 기준에 따라 문화를 조종하는 ‘지도적 모델’(dirigistisches Modell)이다. 나치스 독일에서 예를 찾을 수 있다. 문화가 전적으로 국가에 종속한다.

넷째, 국가가 문화의 목적 자체를 위해 문화를 조성하는 구실을 하는 ‘문화국가 모델’(kulturstaatliches Modell)이다. 프로이센의 개혁 시대에서 예를 찾을 수 있다. 국가가 문화 목적 자체를 지향하는 점에서 바람직하지만, 현실의 프로이센은 민주공화국 체제가 아니었기 때문에 보수주의·권력국가·반자유주의·반계몽주의 경향이 강했다.

네 가지 모델 중 문화국가 모델이 바람직하지만, 문화와 국가의 관계에서 어떤 헌법 원칙에 따라 국가의 구실을 자리매김할 것인지 그리고 문화법제의 구조를 어떻게 구축할 것인지는 오늘날 한국 사회에서 문화와 국가 관계의 헌법 현실을 비판적으로 성찰함으로써 밑그림을 그릴 수 있다.

2. 문화국가의 역사적 배경

문화국가에 대한 해석은 문화와 국가의 관계를 어떻게 설정할 것인가와 밀접한 관련이 있는 중요한 문제다. 사실 헌법상 문화국가의 개념은 독일의 국가 전통에 속하는 독일적인 개념이다. 그 의미는 “문화에 대하여 적극적·주도적인 역할을 부과하는 국가, 적어도 문화가 활동하는 일정한 틀을 만들어 주고 혹은 일정한 방향으로 이끌어주며 혹은 지켜주는 역할을 당연히 기대하고 혹은 부과하는 전통이 내포되어 있는 국가 개념”(최대권, 2003: 13)이다.

독일에서 문화국가 개념을 시민혁명의 실패로 인한 역사적 맥락의 산물로서 혹은 정치문화적 및 지적 전통과 지성적 작업의 산물로서 자리매김할 수 있다고 하더라도, 이러한 문화국가 개념을 우리 헌법의 명시적 규정을 찬찬히 들여다보지도 않고 털썩 끌어들이는 것은 다양한 시민적 문화 대신에 국가에 의한 획일적 ‘관제문화(官製文化)’ 강요가 초래하는 위험성을 간과한 잘못이 있다. 신군부 총칼의 시퍼런 서슬 아래 개정된 1980년 헌법에서 헌법 제9조가 처음 등장했음을 고려하면, 독일식 문화국가 개념을 더욱 경계해야 한다.

3. 문화법제의 연혁

문화에 대한 입법례로는 1948년 「세계인권선언」 제22조와 제27조가 있다. 제22조는

문화적 권리의 일반적 근거 규정이다. 즉, “모든 인간은 … 국가적 노력과 국제적 협력을 통해서 그리고 각국의 구조와 자원에 따라서, 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위해 불가결한 경제, 사회, 문화적 권리들을 실현할 권리를 갖는다.”고 규정하고 있다. 제 27조는 문화적 권리의 구체적 근거 규정이다. 즉, “모든 인간은 자유롭게 공동체의 문화 생활에 참여하고 예술을 감상하며 과학의 진전과 그 혜택을 나눠 가질 권리”(제1항)와 “자신이 창조한 모든 과학적, 문학적, 예술적 산물에서 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리”(제2항)를 보장한다.

1966년 12월 16일 발효한 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제15조는 「세계인권선언」을 더 구체적으로 확인한다. 문화의 권리는 “(a) 문화생활에 참여할 권리 (b) 과학의 진보와 응용에서 이익을 향유할 권리, (c) 자신이 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품에서 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호에서 이익을 받을 권리”(제1항)다. 국가는 문화의 권리를 완전하게 실현할 수 있도록 과학과 문화의 보존, 발전과 보급에 필요한 제반 조치를 취해야 하고(동조제2항), 과학적 연구와 창조적 활동에 필수불가결한 자유를 존중해야 하며(동조제3항), 국제적 교류의 장려와 발전 그리고 과학과 문화 분야에서 협력을 장려해야 함(동조제4항)을 확인하고 있다. 문화 권리 개념은 1976년에 유엔에서 채택한 「시민적 및 정치적 권리를 위한 국제규약」과 1981년에 채택한 「인간과 인민 권리를 위한 아프리카헌장」에서도 나타난다.

유네스코는 문화 권리의 확인에 주도적으로 기여했다. 1966년 파리에서 개최한 유네스코 제14차 총회는 「국제문화협력의 원칙에 관한 선언」을 발표했다. 1968년에 개최한 ‘인권으로서의 문화적 권리’에 관한 전문가 회의는 ‘인권으로서의 문화적 권리에 관한 성명’을 발표했다. 1968년 성명은 노동권, 여가권, 사회보장권에 이어 문화적 권리가 인류가 반드시 획득해야 하는 권리임을 분명히 했다. 2001년 「문화다양성선언」(Universal Declaration on Cultural Diversity)에서는 문화적 권리가 인권을 구성하는 핵심적 개념임을 지적하면서 ‘세계인권선언’과 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’에서 제기한 문화적 권리의 기본정신을 수용했다.

한국에서는 2006년 5월 21일 공포한 「문화헌장」¹⁾을 주목할 만하다. 문화헌장의 의미는 국가가 만들어 국민에게 ‘내리는’ 국가주의 ‘지침’이 아니라 시민사회가 제안하고 정부가 수용하는 형식의 아래로부터의 헌장이기 때문이다. 즉 시민의 문화적 권리와 국가

1) 2004년 출범한 문화헌장제정위원회(위원장: 도정일)가 수차례에 걸친 공청회와 토론회, 전문가간담회등을 통해 의견을 수렴하여 초안을 작성하여 2006년 5월 21일 공포했다(노명우, 2006: 220).

의 책무를 주 내용으로 한 시민문화 권리 헌장이자 시민사회의 요구를 국가가 수용하는 협약이기 때문이다(노명우, 2006: 227 참조).

제3절 | 문화국가의 헌법원칙

1. 문화국가 개념의 역사적 배경

문화국가는 국가가 문화 활동 자유를 존중·보장하고 문화를 보호·지원·조정하는 국가다. 문화국가의 개념적 징표는 ① 문화의 국가적 자유, ② 문화에 대한 국가적 기여, ③ 국가의 문화 형성력, ④ 문화의 국가 형성력, ⑤ 문화적 산물로서의 국가 등을 들 수 있다.²⁾

문화와 국가의 관계에 대하여 문화영역은 기본적으로 개인의 자율영역인 사회에 속하는 것이고, 국가는 개인적 자율의 틀을 만들고 개인의 자율에 맡기기 곤란한 일이나 개인의 자율적 활동에서 비롯되는 문제들을 해소하는 보충적 역할을 하는 것으로 이해하는 것이 적절할 것이다.

문화와 국가의 관계에서 우선 국가는 문화의 자율성을 보장해야 한다. 다음으로 국가는 문화에 대한 보호 정책을 시행해야 한다. 그 배경은 첫째, 경제에 대한 문화의 종속 및 불건전한 상업적 문화의 폐해다. 둘째, 문화적 불평등, 즉 문화비용의 양등과 문화 향유의 불평등이다. 셋째, 제국주의적 문화종속 현상이다. 이것은 문화식민주의의 폐해다.

2000. 12. 21. 「문화의 다양성과 문화유산에 관한 동경선언」은 “다양한 문화유산을 인식하고 풍부히 하며 전승함에 공헌하는 것과 교육·대화·창조성·해석·증개·이해력의 구축, 지식의 공유에 의해 능력과 수단을 발달시키는 것은 모든 정부조직·비정부조직·공동체·문화적집단과 개인의 책임”임을 담고 있다.³⁾

2) E. R. Huber, Zur Problematik des Kulturstaates, 1958, 3-30; 권영성, 2010: 143 재인용.

3) <http://www.tobunken.go.jp/~kokusen/japanese/SYMPOSIUM/symp0012.html>, 최근검색일: 2004. 5. 28. 영어 원문을 일본어로 옮긴 것을 다시 한국어로 번역함.

2. 문화생활 보장의 헌법원칙

가. 기본적 인권과 문화제도 보장

기본적 인권으로서 문화권에 대한 정의는 다양하다(이동연, 2006: 19). 문화권은 인간의 보편적 가치를 담고 있는 권리이면서 인권의 구체적인 실천영역이다(Halina Niec). 문화권은 문화유산이나 구체적인 사람들의 문화정체성, 문화발전을 보존하는 데 사용되는 것만이 아니라 어떤 상황에서는 대중들의 권리로 간주된다(Lyndel Prott). 문화권은 문화적 발전을 요구할 권리. 집단성의 권리다(Rodolfo Stavenhagen). 문화권은 집단성의 권리라기보다는 개인적인 권리다(Elizabeth Evatt). 문화권은 보편성에 대한 욕망이라기보다는 다양성에 대한 욕망이다(Alice Tay).

문화생활의 향유는 인간으로서의 존엄성 존중에 상응하는 인간다운 생활의 필요조건이다. 헌법재판소는 ‘문화에의 손쉬운 접근 가능성’은 중요한 기본권으로서의 의미가 있으며, 아동에게도 자유롭게 문화를 향유할 권리가 있다고 인정했다.⁴⁾

문화생활을 보장하기 위해서는 정신적 기본권으로서의 사상·양심의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유 그리고 학문과 예술의 자유를 보장해야 한다. 또한 문화생활 보장의 기초로서 교육을 받을 권리와 교육제도의 보장을 뒷받침해야 한다.

헌법재판소는 “오늘날 영화 및 공연을 중심으로 하는 문화산업은 높은 부가가치를 실현하는 첨단산업으로서의 의미를 가지고 있다.”고 산업적 측면 또한 고려하고 있다.⁵⁾

나. 국가목표규정으로 헌법 제9조

문화국가원리의 헌법적 근거는 직접적으로는 『헌법』 제9조 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”는 조항에서 찾을 수 있다. 그 밖에도 간접적으로는 헌법 전문(前文) 중 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 ... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며”의 표현, 대통령의 취임선서를 담은 『헌법』 제69조 중 “나는 ... 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것은 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”의 표현 등에서도 문화국가원리의 헌법적 근거를 찾을 수 있다.

4) 헌재 2004. 5. 27. 2003헌가1.

5) 헌재 2004. 5. 27. 2003헌가1.

『헌법』 제9조는 국가에 대하여 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 할 책무를 지우고 있는 ‘국가목표규정’⁶⁾으로 해석할 수 있다.⁷⁾ 국가목표규정은 “상위의 헌법 원리에 의하여 지도되기 때문에 단순한 선언적인 것에 그치는 것이 아니고, 헌법을 실현하기 위하여 국가에 대하여 일정한 방향성을 부여하고 국가로 하여금 그에 따라 행위 할 것을 법적으로 강제할 수 있는 성질을 가지는 것이다”(정종섭, 2003: 41). 다만 그 구체화는 입법자에게 맡겨져 있다.

입법자는 문화의 보호와 조성의 국가적 책무를 구체화함에 있어 일정한 헌법적 제한을 받는다. 먼저 문화의 보호와 조성에서 주도권은 시민사회—지방자치단체—국가의 순인 점에서 헌법적인 보충성 원칙이 적용된다. 국가가 개입하는 경우에도 국가의 역할은 기본적으로 재원의 마련에 있으며, 그 보호와 조성활동은 원칙적으로 시민사회 혹은 지방자치단체에게 맡기고 국가는 보충적으로 관여해야 한다(오동석 외, 2003: 62 참조).⁸⁾ 이것을 다른 측면에서 보면, 문화재보호 정책의 비중, 법제의 구비와 예산 배정과 효율적 운용, 문화재보호 정신의 함양과 문화재 전문가 양성 등 문화재보호 교육의 문제 등에서 시민의 역할이 중요하다는 것이다.⁹⁾ 그것이 사회의 영역을 덮어버리는 전체 국가적 경향으로부터 벗어나 있는 진정한 의미의 ‘문화국가’가 지향하는 목표다.

6) 김수갑(2000: 56)과 정종섭(2003: 42)은 ‘국가목적규정’으로 표현하고 있는데, 문화영역에 대한 국가의 관여는 국가에 내재한 목적이 아니라 헌법에 의해 국가에 부여된 미래지향적 목표라는 점에서 ‘국가목표’라는 용어를 사용하고자 한다. 참고로 최대권(2003: 14)도 ‘국가목표’라고 표현하고 있다.

7) 최대권(2003: 14)은 문화재보호에 대한 국가의 책무를 『헌법』 제9조 이외에 『헌법』 제69조, 『헌법』 전문의 인류공영에 이바지한다는 국가목표 조항 등으로부터 이끌어내고 있다.

8) 한편 참여정부의 지방분권 정책에 따라 각종 문화정책이 지방으로 이양됐지만 이는 오히려 문화민주주의의 퇴보를 가져왔다는 주장도 있다. 박종관 한국문화예술위원회 위원은 “‘뛰는 중앙정부 밑에 기는 지방정부’라는 말이 나오고 있다”며 “시설, 인력, 자원 등 이른바 ‘3불 현상’의 핏계 뒤에 숨기 바쁜 지방정부의 자율에만 맡겨서는 결과가 뻔하다”고 지적했다. 그에 따라 지방으로 이양한 정책을 사후 점검하는 치밀한 프로그램이 필요하다(〈한겨레〉 2006. 5. 1).

9) 최대권(2003: 15 아래)의 “문화재보호와 시민의 역할” 참조.

3. 문화적 기본권의 보호범위¹⁰⁾

가. 문화적 권리

문화적 권리(cultural right)의 표현은 1948년 「세계인권선언」 제22조, 1966년 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(1996년 효력 발생) 등에서 발견할 수 있다. 그렇지만 그 개념과 법적 효력은 지금까지도 불명확한 상태에서 벗어나지 못했다.

비교적 최근에 문화적 권리의 내용을 구체화하려는 노력이 있었는데, 그것은 1998년 유네스코 총회에 제출하기 위해 마련된 문화적 권리에 대한 초안이다. 여기에서는 그 내용으로서 문화 정체성과 문화유산에 대한 권리, 문화적 공동체의 일원이 되는 권리, 문화적 생활에 참여할 권리, 교육과 훈련에 관한 권리, 정보에 관한 권리, 문화정책에 참여하고 협력할 권리의 여섯 가지 권리를 꼽았다. 이 역시 기본권론의 관점에서 볼 때 명확하지도 않고 체계적이지도 않다는 비판을 면하지는 못한다(정종섭, 2003: 37).

이동연(2006: 19, 20)은 두 가지 차원에서 문화권을 정의한다.

첫째는 ‘차이’로서의 문화권이다. 문화권은 문화를 향유하고 있는 사람들의 다양한 차이들을 보호하고, 문화가 다양한 영역으로 발전하고 표현될 수 있도록 하는 권리다. 차이로서의 문화권은 구체적인 다수의 삶의 양식과 문화적 취향을 차별하지 않는다는 점에서 감성적 차원에서의 권리를 강하게 주장할 수 있다. 가령 성적 소수자들의 문화적 욕망이나 창작자들의 표현의 자유, 소수종족들의 언어와 일상생활양식에서의 자기표현 등이 차이로서의 권리를 의미한다고 볼 수 있다.

둘째는 접근과 참여로서의 문화권이다. 문화권은 표현의 자유를 확대하는 감성의 자유를 의미하는 것만이 아니라 생산수단을 확보하는 물질적 실천을 의미하기도 한다. 문화권은 시민들이 문화향수를 위해 필요한 각종 문화적 생산수단을 공적으로 확보하고, 문화적 활동에 쉽게 접근할 수 있는 환경을 요구하는 것이다. ‘접근’과 ‘참여’로서의 문화권은 문화적 평등과 관련된다. 모든 사람들이 계급과 연령과 성과 지역적인 불평등으로 인하여 차별받지 않고 평등하게 문화생산물에 접근하고 문화 활동에 참여할 수 있는 권리가 이에 해당된다.

10) 상세한 것은 김수갑, 2007: 23-24 참조. 한편 문화권의 범주를 문화자유권, 문화평등권, 문화참여권, 문화환경권으로 범주화한 것은 이동연 외, 2004: 60-157.

나. 문화재향유권

문화재를 향유하는 국민의 권리인 문화재향유권을 논하는 견해가 있다. 즉 문화재향유권을 “민족(나아가 인류)의 정신과 혼이 깃든 공유재산으로서의 문화재를 보존하고 활용하여 그 생활이익으로 삼을 수 있는 권리”(김수갑, 2002: 232)로 정의한다. 문화재 보호 법제와 문화재보호 정책의 강력한 규범적 근거를 마련하기 위해 ‘생성 중에 있는 권리’를 넘어 국민의 기본권으로 정립되어야 한다는 것이다.

그러나 우리 헌법의 해석상 인간의 존엄성을 보장한 헌법 제10조와 헌법에 열거되지 아니한 권리를 보장한 헌법 제37조 제1항에서 문화적 권리 혹은 문화재향유권을 도출하려는 노력을 할 수는 있지만, 실효성 있는 기본권의 자격을 인정하기에는 너무 이르다.

다. 역사환경권

환경권을 확대하여 역사환경권으로부터 문화유산 보호의 근거를 찾는 견해가 있다(남궁승태, 2000: 13). 이에 따르면, 역사환경을 향유할 권리로서 역사환경권은 “지역적으로 널리 퍼져있는 유구(遺構), 사적, 단체(單體)의 아름다운 건조물과 이것을 둘러싼 환경, 지역으로서 역사적인 경관을 형성하는 거리의 집 등, 오랜 세월이 걸려 문화적 활동에 의해 만들어진 환경인 역사환경을 향유할 권리”다(남궁승태, 2000: 17). 구체적 내용으로는 역사환경침해배제청구권(역사환경복구청구권), 역사환경보전청구권, 쾌적하고 문화적인 주거생활을 유지하기 위한 역사환경조성청구권, 역사환경에 관련된 조망권과 (자연)경관권 등을 포함한다고 설명한다(남궁승태, 2000: 17-18).

그런데 역사환경권을 주장하는 견해는 역사환경권까지 포함하는 환경권 수비 범위의 확대 계기를 규범 외적 요소에서 찾는다.¹¹⁾

라. 소결

비록 헌법 해석이 법률해석과 달리 현실적 계기를 고려하는 측면이 강하다고 하여도

11) 1980년 헌법에서 환경권을 처음으로 규정했지만, 그 당시의 환경권은 역사 환경까지 포함하는 개념이 아니었다. 1980년대 3저 호황을 토대로 급격한 경제발전을 통한 산업구조의 변화와 노동시간의 단축을 가져오면서 물질적 풍요를 넘어 정신적인 문화생활에 관심을 기울이면서 전통문화유산인 문화재를 포함하는 역사 환경이 현행 헌법 제35조의 환경권 대상으로 확장했다(남궁승태, 2000: 16).

제일차적으로는 문리해석에 충실해야 한다. 헌법 문언이 그대로 있는데 사회 현실과 사회의식의 변화가 기본권의 보호 범위를 확대했다는 주장은 자의적인 해석이다. 헌정사적 현실이 입법기관인 국회에 대한 불신을 증폭시켜 왔음을 감안할 수는 있지만, 헌법 조문의 간결성·추상성을 이용하여 그때그때 필요에 의해 기본권을 도출하거나 구체적 입법 의무를 이끌어내고자 하는 시도는 부작용이 더 크다. 즉 기본권의 수비 범위를 모호하게 하거나 수비 범위의 확장으로 인한 효력의 약화를 초래함으로써 오히려 헌법규범 자체를 약화시키기 때문이다.¹²⁾

제4절 | 현행 문화법제의 구조

1. 문화정책 현황 분석

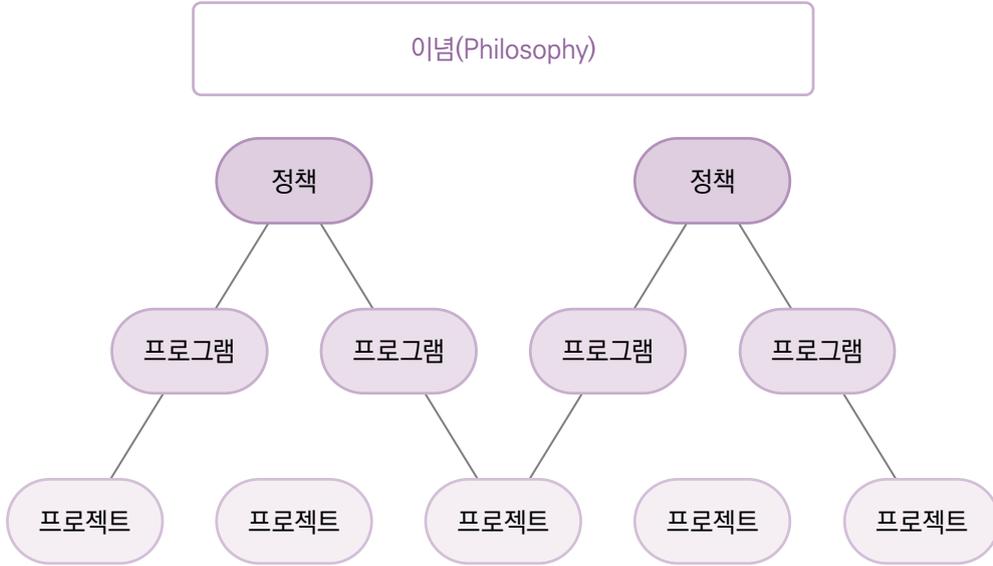
정책은 정부가 택하는 (또는 택해야 하는) 개인의 영역을 뛰어넘은 사회적 목표, 그리고 그것을 달성하기 위한 기본 절차다. 많은 경우 법률 형태로 드러난다.¹³⁾ 문화정책이 문화와 관계있는 공공정책이라는 사실은 분명하지만, ‘문화’를 어떻게 정의하는가에 따라 문화정책의 정책목표와 정책수단은 결정적으로 달라진다. 문화의 개념은 매우 다양하기 때문에 문화 개념이 포괄하는 영역 역시 문화에 대한 정의에 따라 매우 다르다. 협의의 문화 개념에 따르면 문화는 장르적 의미로 해석된다. 이 경우 문화와 관련 있는 집단은 직업적 범주로서의 문화예술인에 한정된다(노명우, 2006: 223-224).

노명우(2006: 227)는 ‘문화정책의 서열’이라는 제목으로 [그림-1]과 같이 문화정책의 체계도를 제시한다.

12) 환경권으로부터의 접근에 대해 신중한 입장은 정종섭, 2003: 42.

13) 後藤和子(고토 카즈코), 임상오 옮김, 시유시, 2004, 111: 노명우, 2006: 229 재인용.

[그림-1] 문화정책의 체계



[표-1] 문화 관련 주요 법률

분야	법률
문화예술	문화예술진흥법 문화예술교육 지원법(약칭: 문화예술교육법) 국어기본법 공연법
문화시설	도서관법 박물관 및 미술관 진흥법(약칭: 박물관미술관법)
문화산업	문화예술진흥법 인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률(약칭: 인문학법) 대중문화예술산업발전법(약칭: 대중문화산업법) 문화산업진흥 기본법(약칭: 문화산업법) 공예문화산업 진흥법 문학진흥법 영상진흥기본법 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률(약칭: 영화비디오법) 음악산업진흥에 관한 법률(약칭: 음악산업법) 인쇄문화산업 진흥법(약칭: 인쇄문화법) 출판문화산업 진흥법(약칭: 출판법) 문화예술후원 활성화에 관한 법률(약칭: 문화예술후원법)

분야	법률
문화미디어	신문 등의 진흥에 관한 법률(약칭: 신문법) 지역신문발전지원 특별법(약칭: 지역신문법) 뉴스통신 진흥에 관한 법률(약칭: 뉴스통신법) 인터넷 멀티미디어 방송사업법(약칭: 인터넷방송법) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(약칭: 언론중재법)
관광	관광기본법 관광진흥법 한국관광공사법
체육	국민체육진흥법 생활체육진흥법 학교체육 진흥법 체육시설의 설치·이용에 관한 법률(약칭: 체육시설법)
문화재	문화재보호법 무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률(약칭: 무형문화재법) 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률(약칭: 매장문화재법) 고도 보존 및 육성에 관한 특별법(약칭: 고도육성법)

문화정책의 기본법은 『문화예술진흥법』¹⁴⁾이다. 동법 제2조제1항은 기본 개념을 규정하고 있다. 먼저 문화예술은 “문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판 및 만화”로 범주화했다. 문화산업은 “문화예술의 창작물 또는 문화예술 용품을 산업 수단에 의하여 기획·제작·공연·전시·판매하는 것을 업(業)으로 하는 것”으로 정의한다.

문화시설은 “문화예술 활동에 지속적으로 이용되는” 시설로서 『공연법』상의 공연시설, 『박물관 및 미술관 진흥법』상의 전시시설, 『도서관법』상의 도서시설, 문화예술회관 등 공연시설과 다른 문화시설이 복합된 종합시설, 예술인이 창작활동을 영위하기 위한 창작공간으로서 다중이용에 제공되는 시설 또는 예술인의 창작물을 공연·전시 등을 하기 위하여 조성된 시설, 그리고 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설이다. 시행령은 지역 문화복지시설, 문화 보급·전수시설, 그 밖에 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설로서 문화체육관광부 장관이 정하여 고시하는 시설을 포함하고 있다.

14) 2016년 12월 20일 제14429호로 일부 개정하여 2017년 6월 21일부터 시행하고 있다.

2. 문화정책의 현황 평가

첫째, 문화정책 결정에는 국민·주민의 의사를 폭넓게 반영하되 세대 간의 평등을 보장하기 위한 원칙이 필요하다(김수갑, 2007: 26-27).

둘째, 문화정책 결정과정에는 국민·주민의 의사와 이익을 충분히 반영할 수 있는 시민 대표성과 전문성을 가진 위원이 참여하고, 그 의견을 존중해야 한다(김수갑, 2007:27).

셋째, 문화정책을 규율하는 법적 근거가 법률보다는 시행령, 시행규칙 또는 행정상 내규 또는 관행에 의존하고 있다(김수갑, 2007: 27 참조). 법률 차원의 규율이 쉽지는 않겠지만, 민주성·객관성·공정성을 담보하기 위해 법률 차원에서 주요 원칙과 제도를 규정하는 것이 필요하다.

넷째, 문화행정은 규제보다는 보호, 조성, 보존의 성격이 강하다(김수갑, 2007: 27). 따라서 그에 걸맞은 행정체제와 법체제를 구축하는 일이 중요하다.

제5절 | 문화법제의 개혁방안

1. 문화법제 개혁의 수순

한국 사회는 이명박·박근혜 정부의 ‘블랙리스트’ 작성을 경험하면서 문화에 대한 정치·경제 권력의 간섭과 활용의 헌법적 문제점을 절감했다. 전체주의국가에서 불 법한 국가범죄가 버젓이 저질러졌다. 죄의 문제에 대해 우리가 어떻게 답변하는지가 현재 우리의 존재의식과 자의식을 결정한다(Jaspers, 2014: 77).

무엇보다도 블랙리스트 작성의 명령과 집행 계통에 있었던 자들에 대해 단호하게 법적 책임을 물어야 한다.¹⁵⁾ “중대한 인권침해 행위로서 범죄임에도 불구하고 국가범죄성을 부인하거나 희석시키기 위하여 그 사건에 대한 법적 책임을 회피하고 막연히 도덕적인 죄나 형이상학적 죄를 거론하는 것은 죄와 책임의 문법을 파괴하는 언동이다. 행위의 중대성에서 보자면 법적인 죄(책임)가 다른 어떤 죄(책임)보다 논리적 우선성을 갖는다.” (이재승, 2014: 228). 법적 책임의 주춧돌이 바로 놓여야 민주 사회의 시민들은 비로소

15) 형사범죄는 명확한 법률을 위반한 객관적으로 증명 가능한 행위다(Jaspers, 2014: 85).

개인적으로는 도덕적 죄책을 감당하고,¹⁶⁾ 정치적으로는 사상과 표현의 통제에 대한 죄책을 인정하면서¹⁷⁾ 통제에 맞서 민주적인 ‘정치적 권력’을 구성하며, 인류의 일원으로서 형이상학적 죄책을 부담하며 역사에 복무할 수 있을 것이다.¹⁸⁾

한편 국가범죄에 대응하는 시민적·정치적 책임은 국가범죄가 재발하지 않도록 사회개혁을 요청한다. 첫째, 문화예술인이 권력에 휘둘리지 않고 맞설 수 있는 삶의 안정성을 확보하는 일이 중요하다. 예를 들면, 문화예술인들에게 ‘문화예술인 수당’을 보장하는 것이다. 다만, 그것은 국민 모두에게 기본소득을 인정하는 것으로 해소하는 것이 더 바람직하다. 그 인간다운 생활을 보장하는 바탕 위에서 문화예술인에 대한 사회복지정책을 수립하는 것이다.

둘째, 문화예술진흥정책에서 국가주의에서 탈피한 ‘시민사회의 공공성’을 확보하는 일이다. 예를 들면, ‘차별금지법’을 제정함과 아울러 문화예술 지원에서 차별 금지와 예방 그리고 차별 행위자를 처벌하는 법제를 마련하는 일이다. 또 다른 예를 들면, 예술의 다양성과 공공성을 확보하기 위해 가칭 ‘문화예술시설의 공공 관리·운영에 관한 법률’을 제정하여 문화예술인들이 관련 시설에 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 보장하는 일이다.

셋째, 헌법 차원에서 접근하는 방안도 있다. 현재 언론·출판의 자유 조항에만 있는 검열 금지 조항을 학문·예술 자유 조항에도 명시하여 확인하는 일이다. 이때 검열의 개념을 확장하여 국가가 문화예술의 비판성과 다양성을 훼손하는 범주로 확장해야 할 것이다.

마지막으로 문화국가의 민주공화적 좌표를 바로잡는 일에서 가장 중요한 것은 헌법의 문언(文言)에 머무르지 않고 인권의 주체이자 주권자의 헌법 실천으로 문화예술의 자유와 다양성을 일상적으로 확인하는 것이다. 즉 정치·경제·사회·문화 권력의 횡포를 고발하고, 시민불복종과 저항권을 행사하며, 문화예술의 창의성과 다양성을 옹호하는 것을 생활화하는 것이다.

16) 이유를 불문하고, 내가 개인으로서 이행한 모든 행위에 대해, 정치적 행위와 군사적 행위를 포함한 모든 행위에 대해 도덕적인 책임을 진다. 도덕적 죄의 심급은 자신의 양심이고, 친구, 친한 이웃, 내 영혼에 관심을 가진 애정 어린 동료 인간과의 소통이다(Jaspers, 2014: 86).

17) 정치적 죄는 정치인의 행위와 국민 지위에 존재한다. 내가 국민이라는 이유로 국가 행위의 결과를 감당해야 하고, 내가 국가권력에 복종하고 국가 질서를 통해 나의 생존을 유지하고 있다면 정치적 죄는 바로 국민이라는 지위에 있다. 죄라기보다는 정치적 책임(Haftung)이다. 우리가 어떻게 통치를 받고 있는지도 공동책임이다(Jaspers, 2014: 85-86).

18) 세계의 모든 불법과 불의에 대해, 특히 자신의 면전에서 또는 자신이 알고 있는 가운데 발생한 범죄에 대한 인간 각자의 공동책임을 인정하는 근거가 바로 이 연대이다. 내가 범죄를 방지하기 위해 할 수 있는 바를 행하지 않았다면, 나도 그 범죄에 대해 공동의 책임을 진다(Jaspers, 2014: 87).

2. 문화법제의 재구조화

문화 전반을 아우르는 가치 ‘문화기본법’ 아래에 개별 문화 관련 법률을 재배치하는 일이 필요하다. 기본법은 “정책입법·프로그램법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법 형식, 즉 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형”(박영도, 2008: 127; 황승흠, 2010: 245)이다.

박영도(2008: 129-132)는 기본법의 기능을 세 가지로 정리한다. 첫째, 당해 정책의 이념이나 기본 사항을 정함으로써 그에 의하여 시책을 추진하거나 제도를 정비하게 하는 것이다. 둘째, 제도·정책의 전체상을 제시함으로써 종합화·체계화를 도모한다. 셋째, 현실의 정책을 장기적·종합적인 시야·전망에 입각하여 방향을 제시한다.

그러나 기본법은 법으로서 일정한 한계를 지니고 있다. 추상적인 선언이나 프로그램 규정을 담는 경우가 많아 법적인 실효성이 떨어진다는 비판이 있다. 당해 정책을 추진하기 위하여 조직법적 내용을 담는 것이 보통이지만, 과연 그 조직이 기본법이 추구하는 이념과 방향을 제대로 구현할 것인가는 미지수라는 점이다. 그럼에도 불구하고 기본법 체제가 “입법의 체계화화 용이한 이해를 위한 입법유형의 하나”인 점에서 기본법의 제정은 의미가 있다.

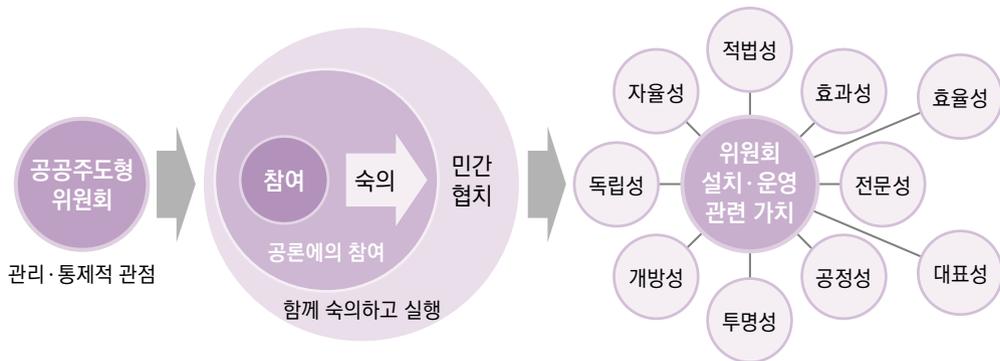
3. 문화정책에서 참여와 속의 민주주의 확장

경쟁 사회에서 공모 방식은 거짓 공정성의 전형적인 방식이 되기 십상이다. 때로는 노골적으로 때로는 밀실에서 권력의 뜻을 관철하는 알리바이 구실을 한다. 당사자든 국외자든 저항하지 않고 실력이나 운 탓으로 돌리기 일쑤다. 알게 모르게 순응의 기제가 만들어진다. 한국 사회에서 필요한 것은 경쟁과 평가가 아니라 참여와 속의다.

오늘날 참여와 속의는 민주주의의 핵심요소다. 참여와 공동 결정은 기본적 인권의 영역이기도 하다. 참여와 속의의 확대 속에 행정체제도 ‘개방형 플랫폼 행정(정부)’(government as a open platform)로 전환을 모색하는 중이다. 즉 정보플랫폼/참여플랫폼/비즈니스플랫폼 지원 등을 근간으로 하는 플랫폼 행정체계를 중심으로 다양한 정보, 행위 주체, 사업들의 접근과 연계, 융합이 확대·심화되는 추세다(Tim O'Reilly). 위원회 제도는 개방형 플랫폼 행정에 존재하는 네트워크의 허브(hub) 내지 행정 영역과 민간영역 결절점(node)에 해당한다. 행정환경의 다변화와 정부의 운영 양식 발전에 맞물

려 행정 영역 내 위원회 제도 또한 패러다임 전환(paradigm shift)이 존재한다. 전통적인 관리·통제적 접근의 위원회제에서 탈피해 다양한 정책가치를 수용하는 ‘다가치기반 통합적 접근’이 필요하다(서울연구원 협치연구센터, 2017: 2-3).

[그림-2] 민간 주도 위원회 제도(서울연구원 협치연구센터, 2017: 3)



참여와 숙의는 제도의 신설만으로 만들어지지 않는다. 참여와 숙의는 정보의 평등한 접근과 공개 그리고 공유를 전제로 하여 평화적인 토론 과정을 통해 의견과 의견을 더하고 조정하여 함께 결정하는 생태계를 조성해야 한다. 문화예술계 블랙리스트 사태는 문화 생태계의 치명적인 훼손이었다. 진실 규명과 죄책에 대한 엄중한 문책 그리고 재발방지책을 마련할 때 문화 생태계의 치유를 통해 참여와 숙의의 길이 열릴 수 있다. 문화국가는 국가가 문화를 주도하는 것이 문화가 국가를 이끄는 헌법 원칙이자 국가목표다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 권영성(2010), 『헌법학원론』, 법문사.
- 김수갑(2000), 「문화재보호법의 체계」, 『법과 사회』 19, 47-79.
- 김수갑(2002), 「문화재향유권의 법리에 관한 고찰: 일본에서의 논의와 한국헌법상의 법리구성을 중심으로」, 『법과 사회』 23, 227-260.
- 남궁승태(2000), 「역사적 문화환경권과 고도보존의 문제」, 『법과 사회』 19, 9-45.
- 박영도(2006), 「기본법의 입법모델연구」, 한국법제연구원.
- 오동석 외(동국대학교 지역정책연구소)(2003), 「지속가능발전을 위한 ‘경주국제문화도시특별법(안)’ 연구보고서」, 경주시, 2003. 8.
- 유네스코(2015), 「2005 협약 글로벌 리포트」, UNESCO, 2016. 10.
- 이동연(2006), 「한국사회 문화다양성의 현실과 대안적 문화정책 구상」, ‘문화다양성과 문화권: 한국사회의 현주소와 정책적 과제’(유네스코 문화다양성 포럼), 유네스코한국위원회, 2006. 5. 19, 7-24.
- 이동연 외(문화사회연구소)(2004), 「문화권 NAP 수립을 위한 기초현황 실태조사와 정책연계방안」, 2004년 국가인권위원회 연구용역보고서, 국가인권위원회.
- 이재승(2014), 「국가범죄와 야스퍼스의 책임론」, Jaspers, Karl(야스퍼스, 칼)(2014), 『죄의 문제: 시민의 정치적 책임』, 엘피, 2014. 11. 219-270.
- 정종섭(2003), 「국가의 문화유산보호의무와 고도의 보존」, 『법학』 44(3), 서울대학교 법학연구소, 28-66.
- 최대권(2003), 「문화재보호와 헌법」, 『법학』 44(3), 서울대학교 법학연구소, 1-27.
- 황승흠(2010), 기본법체제에 대한 법학적 이해, 『공법학연구』 11(1), 243-270.
- Grimm, Dieter(1984), Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42, 60-.
- Jaspers, Karl(야스퍼스, 카를)(2014), 이재승 옮김, 『죄의 문제: 시민의 정치적 책임』, 엘피, 2014. 11.
- Steiner, Udo(1984), Kulturauftrag im staatliche.

11

문화분야 재정 문제점과 개선방안

윤 소 영*

| 목 차 |

1. 문화체육관광부 예산구조 현황 및 특징
2. 문제점
 - 가. 사업의 효과성(성과) 측면
 - 나. 재정의 건전성(관리) 측면
3. 개선방안
 - 가. 전략적 사업설계
 - 나. 예산 과목구조 재구조화
 - 다. 사업실행 단계의 효율성과 책임성 강화
4. 고려사항

1. 문화체육관광부 예산구조 현황 및 특징

□ 17년 기준 정부 총지출 대비 1.72% 수준

- 2017년도 문화체육관광부 소관 총지출은 5조 1,730억 원으로 정부 총지출 대비 1.42%로 소규모 재정이나, 연평균 8.21% 증가로 빠른 성장세를 나타냄
- 정부 재정은 과거 안전, 경제 등 먹고사는 것이 삶의 우선순위일 때 세출은 대부분 국방과 경제 분야에 집중되었다가, 경제수준과 삶의 질이 높아지면서 문화, 사회 복지, 교육 등 사회분야로 정부의 기능과 역할이 확대되는 변화를 겪음

※ 2018년 문화체육관광부 예산은 5조 2,578억원으로 감축됨

* 한국문화관광연구원 연구위원, 문학박사

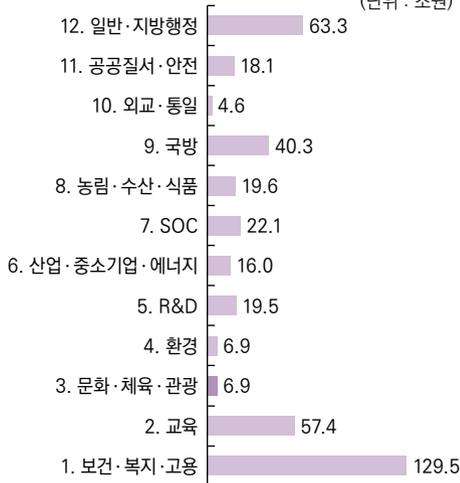
[표-1] 정부 재정과 문화재정 규모(2013~2017)

(단위: 억원, %)

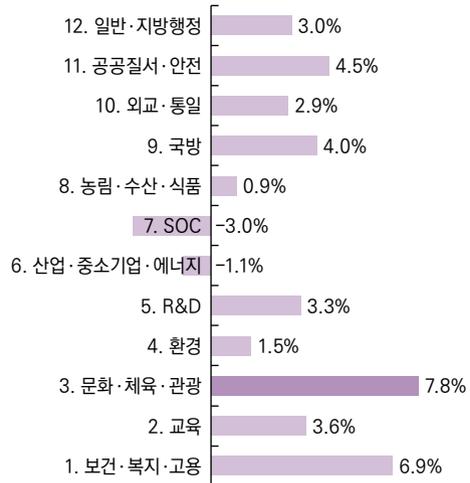
구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	연평균 증가율
정부 재정	3,425,060	3,558,051	3,754,000	3,864,000	4,005,459	3.99
문화체육관광부 재정	41,048	44,224	49,959	54,948	56,971	8.54
문화재청 재정	5,848	6,199	6,887	7,311	7,891	7.78
미래부·방통위 문화부문*	3,380	3,707	4,335	4,038	4,071	4.76
문화재정 합계	50,276	54,130	61,181	66,297	68,933	8.21
(정부재정 대비 문화재정 비율)	1.20%	1.24%	1.33%	1.42%	1.42%	
(정부재정 대비 문화재정 비율)	1.47%	1.52%	1.63%	1.72%	1.72%	

분야별 지출 구성비(2017년)

(단위: 조원)



분야별 지출 평균 증감률(2013~2017년)

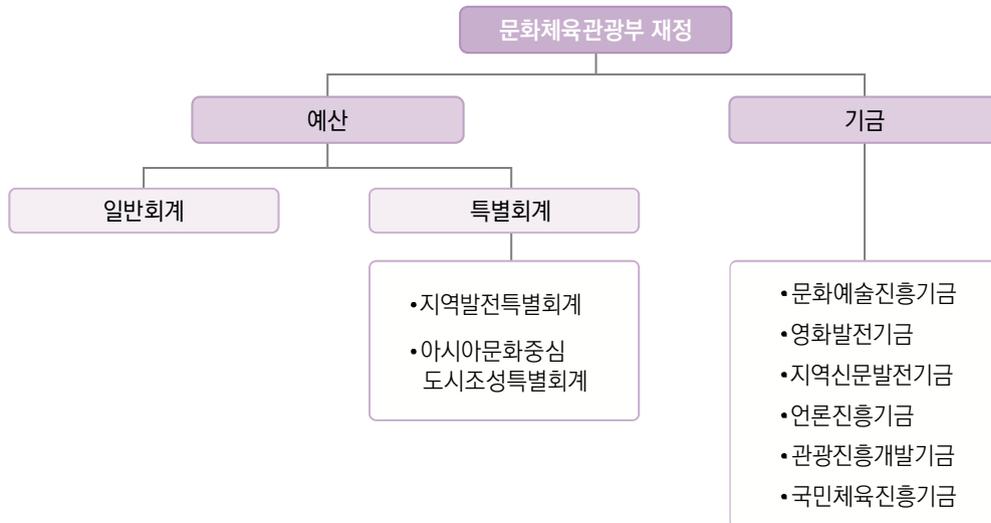


□ 복잡한 회계구조, 일반회계 이외 2개 특별회계, 6개 기금 운용

- 문화체육관광부 재정은 국세 등 일반 세입으로 일반적 지출을 충당하는 일반회계, 이외에 2개의 특별회계, 6개의 기금으로 구성
- 소규모 재정에 비해 다소 복잡한 회계구조를 지니고 있음¹⁾

1) 국가재정은 일반회계, 특별회계, 기금으로 구성되어 있으며 현재 일반회계, 18개 특별회계, 65개 기금이 설치·운영되고 있음

[그림-1] 문화체육관광부 재정 구조(세입구조)



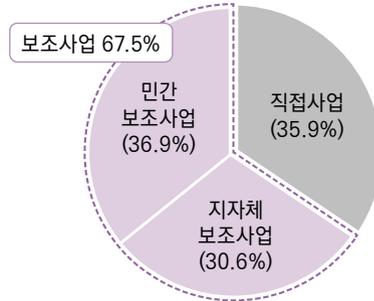
□ 소액다건형 사업편성, 18년 기준 세부사업 379개

- 18년 기준 문화체육관광부 총 지출액 5조 2,578억원의 사업분류는 프로그램 41개, 단위사업 144개, 세부사업 379개, 내역사업 1,075개로 세부사업 수가 과다하게 분류되는 경향
 - 세출예산은 정책적 일관성을 고려하여 분야(부문), 프로그램, 단위사업, 세부사업 등 기능별로 구분되며 세부사업은 다시 지출용도에 따라 내역사업으로 분류되어 관리하고 있음.
- 타 부처에 비하여 예산규모는 적고 세부사업 건수는 많은 소액다건형 사업편성 특징을 나타냄
 - 보조사업이 많은 부처인 농림부, 환경부와 비교할 때 문화체육관광부 예산규모는 3배 이상 적지만 보조사업 개수는 비슷하거나 더 많음

□ 보조사업 위주의 사업추진, 67.5%를 지방자치단체 및 민간보조 방식 추진

- 2016년 기준 문화체육관광부는 전체의 67.5%를 보조사업(지방자치단체보조 30.6% (1조 6,822억원), 민간보조 36.9%(2조 299억원)) 방식으로 추진
- 전체의 2/3을 지방자치단체 또는 민간을 통해 사업을 추진하는 보조사업 위주의 사업추진 방식을 나타냄

[그림-2] 문화체육관광부 재정사업 추진 방식(2016년 기준)



□ 다수의 소속 및 산하기관 운영, 13개 소속기관, 33개 산하기관

- 문화체육관광부는 국립문화예술단체인 13개 소속기관을 지원하고, 산하기관(문화체육관광부 소속 공공기관) 33개를 소관하고 있음
- 산하기관은 정책을 사업 서비스로 제공하는 역할을 수행하며, 정책방향에 맞춰 직접사업 시행하거나 공모를 통해 사업 시행자 및 수혜자를 선정, 또는 지역 민간기관(문화재단, 전문단체, 센터 등)을 통해 사업을 추진함

[표-2] 문화체육관광부 소속 및 산하기관(2017년 기준)

구분	기관명
준시장형 공기업(2)	그랜드코리아레저(주), 한국관광공사
기금관리형 준정부기관(4)	국민체육진흥공단, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단
위탁집행형 준정부기관(3)	국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원, 아시아문화원
기타공공기관 (24)	(재)국악방송, (재)예술경영지원센터, (재)예술의전당, (재)정동극장, (재)한국문화정보원, 게임물관리위원회, 국립박물관문화재단, 대한장애인체육회, 대한체육회, 세종학당재단, 영상물등급위원회, 태권도진흥재단, 한국공예디자인문화진흥원, 한국도박문제관리센터, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥(주), 한국영상자료원, 한국예술인복지재단, 한국저작권보호원, 한국저작권위원회, 한국체육산업개발(주), 한국출판문화산업진흥원

2. 문제점

가. 사업의 효과성(성과) 측면

□ 유사·중복사업 발생 우려

- 문화체육관광부는 예산규모에 비해 세부사업 수가 과다하게 편성되고 있으며, 사업이 진흥적, 조장적 특성을 띄고 있기 때문에 필연적으로 지방자치단체나 민간을 통한 간접수행(보조사업) 비율이 높은 실정임
- 소액다건형 보조사업은 세분화된 사업 건건이 사업대상 선정, 집행, 성과관리 및 평가 등의 절차를 진행해야 하므로 실제 추진되는 사업비 보다 간접비용이 더 필요로 하는 등의 비효율성이 존재함
 - 많은 사업 수를 관리감독하기 위해 발생하는 간접비용(보조금 신청, 교부결정, 예산계산, 정산 등)이 증가
- 복잡다기하게 추진되는 사업은 실·국에 소관된 사업이 비슷하게 추진되어 유사사업 가능성이 높아지고, 사업 지원자 입장에서는 소규모 지원 금액으로 인해 동일한 아이템으로 다른 회계(기금)를 통해 중복 지원 신청을 야기
 - * 예컨대 지역에서 공연, 전시 등 문화육성 사업을 추진하기 위해서는 '지역문화예술지원-지역문화예술지원', '공연예술활용 관광자원화-공연예술활용 관광자원화', '관광레저기반 구축-관광자원화 지원' 등 유사한 아이템으로 다양한 창구에서 추진 가능한 구조임

□ 소규모 사업에 대한 평가, 성과관리 미흡

- 사업규모가 작아 엄정한 성과확인이 어렵고 관리감독의 한계는 평가없이 답습되는 연례적 지원방식을 야기하여, 창작역량이 감소하는 등의 사업 생산성을 저하시키고 실효성 높은 사업 성과를 기대하기 어려움
- 더불어 문화적 가치 즉 작품의 질이나 탁월성, 창조적 역량에 대한 판단은 전문가들 사이에서도 상이한 경우가 상당하게 나타나기 때문에 태생적으로 사전 혹은 사후 성과판단에 적지 않은 어려움이 있음

나. 재정의 건전성(관리) 측면

□ 보조사업 지원 기준의 불분명

- 문화분야는 공공기관부터 소규모 민간단체까지 다양한 형태의 민간조직이 있어 체

계적인 관리가 어렵고 보조사업 지원 기준 및 방법(공모/지정)에 기준이 불명확하여 사업지원 투명성을 저해

- 지정사업 추진에 대해 관련 법률*에서 예외적 경우를 명시하고 있으나 결정권한이 각 사업별 담당자에게 부여되어 있어 담당자의 판단에 따라 사업이 추진되고 있음
 - * 「보조금 관리에 관한 법률」 제16조제2항: 사업을 수행하려는 자의 신청에 의해 예산에 반영된 사업 중 그 신청자가 수행하지 아니하고는 사업 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우
- 국회, 감사원지적, 재정운용 평가 등에서 보조방식에 대한 외부지적이 지속적으로 제기되는 상황

* '전통문화 진흥' 보조사업자 선정 시 지정이 아닌 공모로 진행할 필요가 있음(2014년 국회 교문위 결산 지적사항)

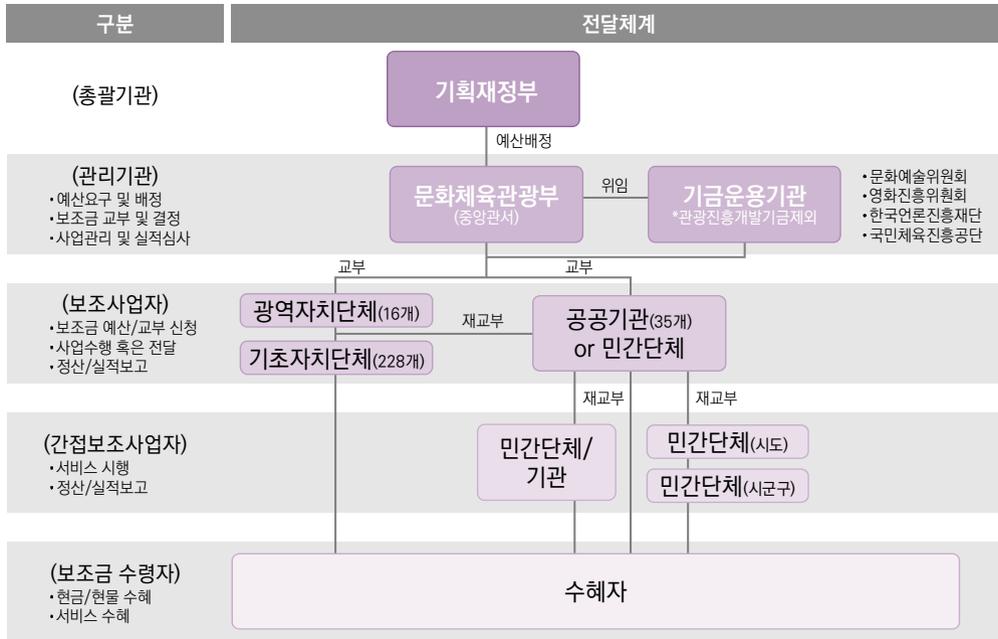
** '예술창작지원사업' 공모사업 선정 관련, 제도적·절차적 공정성을 확보할 수 있도록 개선책을 마련할 것(2015년 국정감사)

*** '광고산업활성화' 보조금 관리에 관한 법률 상 공모 예외사유에 해당되지 않는 경우 공모절차 없이 보조사업자를 지정하는 일이 없도록 할 것(2017년 감사원 기관운영감사)

□ 지방자치단체, 민간의 복잡한 전달체계

- 블랙리스트 사태에서도 드러났듯이 문화체육관광부와 산하기관 간의 예산 수립과 집행 과정의 문제점을 개선할 필요 제기
 - 문화사업은 간접보조사업(재교부)*이 다수 발생하는 복잡한 전달체계를 나타내고 있으며, 사업 수행주체 결정을 개별 사업마다 상황에 맞춰 지방자치단체나 민간(공공기관, 민간단체) 등으로 결정하고 있음
 - 전달경로를 살펴보면 지방자치단체를 통한 보조사업은 광역시·도가 지방비를 매칭(Matching)하고 시도의 여건에 따라 기초자치단체나 민간단체에 재교부함
 - 민간을 통한 보조사업은 사업에 따라 공공기관이 사업을 직접 수행하거나 적합한 민간단체로 재교부하여, 공공기관은 행정체계이자 집행체계의 역할을 하고 있음
- * 전달체계의 구조·기능적 분류에 따르면 1차 교부는 행정체계, 재교부는 집행체계로 볼 수 있으며, 『보조금 관리에 관한 법률』에서 보조사업이 1차 교부기관에서 다시 재교부하는 경우를 간접보조사업으로 정의함

[그림-3] 문화정책서비스 전달체계 흐름도



3. 개선방안

가. 전략적 사업설계

□ 선택과 집중형, 소액다건형 사업분류

- 재정 운용적 측면에서는 국가 전략적인 분야에 집중 투자하는 것이 타당하나, 문화체육관광부 사업의 특성상 진흥적 성격에 의해 소액다건 지원이 불가피한 구조
- 중장기적 시각에서 사업 특성을 분석하고 정책목표에 따라 사업우선순위를 설정하는 전략적인 사업설계를 통해 사업의 성과달성 및 효과성을 강조하는 배분구조 마련 필요
- 선택·집중이 필요한 분야(탁월성, 전문성)와 소액다건 지원이 필요한 분야(다양성, 보편성)등의 지원사업 대상을 분류하고, 이에 기반하여 중앙과 지방자치단체, 민간의 역할을 구분하고 사업의 전달(보조사업자) 원칙 마련
 - 국가가 전략적으로 육성하고자 하는 뛰어난 예술가나 단체, 관광 대상지 혹은 상품, 전문체육인 등은 대상이 제한되기에 단순한 개발 및 활성화 목적이 아닌, 전문

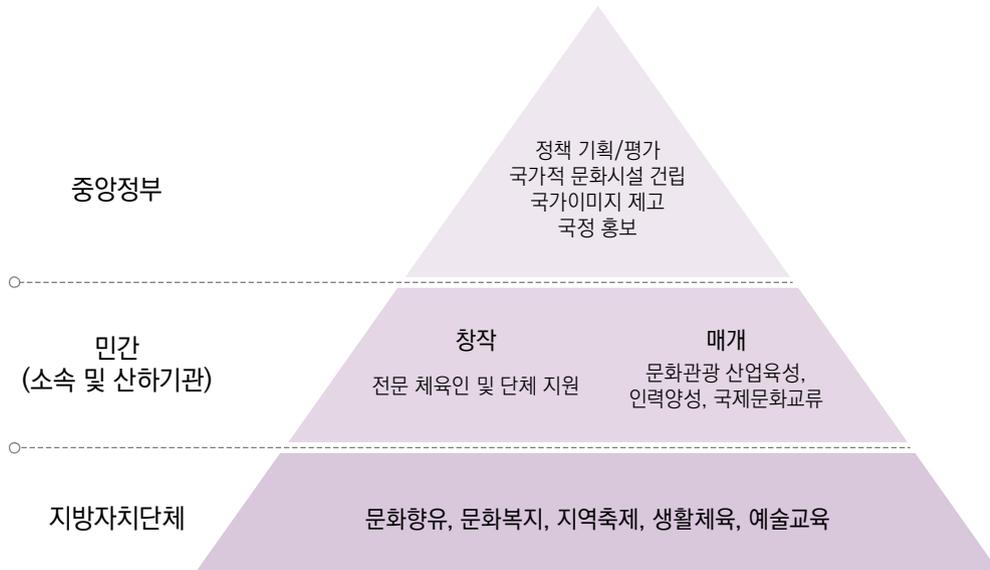
적 무대화나 국내외 진출·활동 등에 집중 지원 필요

- 많은 국민이 체감하고 향유하고자 하는 목적의 문화복지 프로그램, 다양한 작품 개발 및 보급, 전국민 여가편의 증진 등을 위해서는 다수를 대상으로 한 소액다건형 지원이 필요

□ 사업분류에 따른 전달 원칙 마련

- 사업수행 방식은 선택·집중이 필요한 분야(탁월성, 전문성)는 세부사업으로 중앙이 직접 추진하고, 소액다건 지원이 필요한 분야(다양성, 보편성)는 포괄적 규모로 보조사업을 편성하고 전달기관에서 실행, 분배함
- 사업의 특성을 구별할 수 있는 지표(기준)를 통해 사업을 분류하고, 기준에 따라 적합한 사업전달 방식을 구분·적용함으로써 사업지원의 일관성과 투명성을 확보(사업추진 주체에 대한 예측, 관리 가능)

[그림-4] 문화재정의 사업추진 주체에 따른 사업분류 체계(안)



나. 예산 과목구조 재구조화

□ 세부사업에 대해 중분류 체계로 포괄 편성 필요

- 문화체육관광부 예산서는 성과관리의 최소단위인 세부사업이 지나치게 세분화되어 유사사업이 편성되는 경우가 있으며, 세부사업 단위간의 예산규모 격차가 상당히 하여 위계수준이 부적절한 실정

* 18년 기준 문화체육관광부 예산서를 살펴보면 소속기관 운영경비, 시설확충사업을 제외한 일반회계 세부사업은 최소 450백만 원(남한강예술특구조성)에서 최대 130,721백만 원(대중문화콘텐츠산업육성)으로 예산규모의 폭이 상당함

- 또한 예산과목은 프로그램-단위사업-세부사업 간 연계성 및 포괄성이 떨어지고 위계구조가 빈약하여, 내역사업 수준이 세부사업으로 편성되거나 유사명칭으로 세세한 사업이 편성되는 등의 지출구조 복잡성을 나타냄
 - 이는 세부사업 단위의 사업구성에 대한 공통의 기준이 부재함을 반증하는 것으로, 예산서 내에서 최하위 분류체계를 일정 규모의 중분류 체계로 단순화하고 예산규모의 위계 조정이 필요
- 사업관리의 효율성(사업관리 행정비용 절감, 정책수립 및 성과확산 업무 집중), 예산분석 및 통제관리 기능을 강화하기 위해서는 예산서 내에서 최하위 분류체계를 일정 규모의 중분류 체계로 단순화하는 것이 효과적
 - 재정운용 측면에서 기능중첩 배제, 정책결정에 소요되는 시간 및 비용 축소, 세출규모 감축, 지출관리 효율성 제고 등을 위해 여러 형태로 분포되어 있는 예산집행 경로를(세부사업 단계) 축소시키는 것이 유리함
 - 이는 부서 간 거래비용 감소에 따른 생산적 능률성, 감독 및 통제 증진에 따른 정치적 책임성 증진, 정책공급의 안정성 증진, 정책조정 증진 등의 장점을 기대할 수 있음
- 세부사업의 정의와 범위, 특징 및 재편기준을 마련하고, 상위계획과 부합한 수준에서 유사·연계 사업은 통합하는 등 예산과목 구조 상 사업의 연계성과 체계성에 대한 전면 검토가 필요

□ 프로그램 예산체계 원칙과 개편 방향

- 문화체육관광부 예산 과목구조 개편의 기본방향은 중복 및 유사한 세출예산은 통합하고, 분류가 모호한 경우 합리적인 기준 및 범위에 따라 세부 및 내역사업 재배치,

용어정리(사업내용과 충분히 연계되는 적절한 용어) 필요

- 성과관리를 위한 프로그램 예산체계 원칙에 따라 단위사업은 상호 배타적이고 차별화된 명칭으로 특성을 명확하게 설정해야 하며, 문화체육관광부의 예산과목 개편 설계 기준(안)은 다음과 같이 제시할 수 있음

[표-3] 예산과목 개편 설계 기준(안)

구분	내용
프로그램 (program)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 기능과 해당 부문에 대한 정책 우선순위를 반영 • 향유, 창작, 산업, 기반, 교류 등의 구분 원칙/ 분야 및 부문별 특성 고려
단위사업 (activity)	<ul style="list-style-type: none"> • 단위사업은 구체적이고 명확한 예산집행 활동의 형태, 상호배타적 특성 • 1개 프로그램 내에 통상 4~5개가 적당하고 최대 10개 이내로 통합 조정
세부사업 (task)	<ul style="list-style-type: none"> • 예산서 내에서 통제목적의 분류체계는 일정 규모의 중분류 체계로 단순화 • 예산분석 및 통계관리의 기능은 강화

- 사업의 재분류는 단위사업 수준에서 기반조성, 육성(창작, 향유, 매개) 등의 구분으로 단순화하고, 세부사업에서는 사업의 질(quality, 수월성)과 양(quantity, 접근성) 차원에서 세분화된 구분을 기준으로 둘 수 있음

■ 예산과목 개편(사업 재분류) 예시 ■

단위사업	세부사업
기반조성	국가 대표 문화시설 조성
	지역민 생활문화시설 조성
문화육성	문화복지 프로그램(바우처 등)
	전국민 여가편의 증진 등을 위한 사업
	예술인력 보호 및 창조활동 지원 사업

- 기반 조성은 예술가나 문화예술단체가 활동할 수 있는 인프라를 구축하는 것으로 공연장, 전시장 등이 있는데, 국가의 명예와 자부심(national glory)을 느끼게 만드는 국가 대표적 문화시설, 지역민(시민)의 편의와 문화향유를 위한 문화시설로 구분
- 육성은 정부가 문화정책을 펼치는 생산자의 역할을 직접 담당하는 경우(향유권)와 인력 양성 및 보호하는 경우(창작권) 2가지로 구분할 수 있는데, 전자는 많은 국민이 체감하고 향유하고자 하는 목적의 문화복지 프로그램, 전국민 여가편의 증진 등을 위한 사업, 후자는 예술인력 보호 및 창조활동 지원 사업으로 구분

다. 사업실행 단계의 효율성과 책임성 강화

□ 지방자치단체와 민간단체에 대한 사업지원 기준 마련

- 현행 전달체계 상으로는 지방자치단체와 민간단체에 이원화되어 유사한 보조사업이 각각 전달되기도 하여 서비스 형태나 기능, 내용, 수혜 대상이 중복될 여지와 정책 파급효과에 대한 측정이 어려운 한계점을 내포하고 있음
 - 지방자치단체를 경유한 민간단체는 지역문화 및 전통문화 진흥, 문화예술 창작 지원 등의 사업을 수행하고 문화시설에서는 문화향유권 확보를 위한 사업을 수행하고 있는데, 공공기관을 경유한 민간단체와 문화시설에서도 유사한 사업을 수행하고 있음

[표-4] 보조사업의 유형별 전달체계 및 주요사업(예시)

구분	전달체계		주요 사업
직접	중앙정부	→	- 정책기획/소속기관 운영 - 국가단위 문화시설건립 - 국정홍보 및 소통
	중앙정부	→ 지방자치단체 →	- 시설확충/재생/정비 - 관광기반/자원개발 - 컨설팅, 축제, 국제대회
지방자치 단체 보조	중앙정부	→ 지방자치단체 →	민간단체(사업자) - 문화진흥(지역/전통) - 창작, 해외진출
	중앙정부	→ 지방자치단체 →	지역 주관처(읍면동) 지역 문화시설 학교 - 통합문화이용권(복지) - 문화 향유권 - 교육(강사파견)
민간보조	중앙정부	→	민간단체(사업자) - 종교문화활동 - 기타 문화진흥/육성
	중앙정부	→ 공공기관 →	- 연구개발, 국제교류 - 복지, 공간운영, 저작권 - 인력양성, 산업육성
	중앙정부	→ 공공기관 →	민간단체(사업자) - 예술창작/향유 활동 - 예술교육, 산업육성 - 문화진흥, 관광 활성화
	중앙정부	→ 공공/민간기관 (중앙) →	공공/민간기관(지부) 지역 문화시설 - 문화 향유권 - 생활체육 활동 - 전문체육(인) 육성

- 지방자치단체에서는 지역적 범위 내로 사업을 한정하고 있지만 공공기관은 전국적인 범위로 사업자를 선정하기 때문에 최종 사업실행자가 두 개의 행정체계에 속하여 유사·중복 사업을 수행할 수 있는 구조임
- 재정운용 관리 측면에서는 행정체계 일원화가 효과적일 것이나, 문화분야 공공기관 들은 분야별, 장르별 필요에 의해 운영되는 것임을 고려할 때, 지방자치단체와 민간단체, 민간단체 상호간의 소관사업 범위를 명료히 할 필요

□ 중앙과 지자체단체, 민간의 기능과 역할분담에 원칙

- 문화사업의 특성상 다양성, 전문성을 요구하는 영역으로 여러 소속 및 산하기관을 운영(13개 소속기관, 33개 산하기관)하고 있으나, 중앙부처에서 소액 보조사업까지 직접 교부하거나 소규모 민간단체를 지정, 관여
- 중앙정부에서 보조사업 건건이 관리하는 행태는 정책결정에 소요되는 시간 및 비용에 비효율성을 일으키므로, 포괄적 예산을 소속 및 산하기관(공공기관)이나 지방자치단체에 교부하여야 할 필요(예산과목 재구조화와 연계)
- 중앙부처에서 소액 보조사업까지 직접 교부하거나 소규모 민간단체를 지정, 관여하는 현재의 행태는 본연의 업무인 정책결정 및 사업평가·관리에 능률이 낮아지고 보조사업자의 사업추진에도 과도한 간섭으로 역효과
- 중앙정부(문화체육관광부)는 정책 수립, 평가, 조정, 제도개선 등 정책적 지원을 담당하고, 보조사업에 대한 예산집행 및 사업관리 등 실제 사업의 추진단위는 관련 지방자치단체나 산하기관에 이관하되 사후 성과평가를 통해 책임을 묻는 성과관리체제로 전환할 필요
 - 문화체육관광부는 건건이 사업을 지원하는 역할이 아닌 수요자 욕구를 종합적으로 다루고 대상별, 지역별 사업 전체를 계획 및 공급할 수 있는 정책 수립 및 평가 기능에 집중
 - 지방자치단체 혹은 소속 및 산하기관에 포괄적으로 전달하여 자체적인 기획과 계획에 의해 배분되도록 하고 문화체육관광부는 중분류 규모의 사업 관리감독으로 일하는 방식 재편
 - 관련 지방자치단체 및 산하기관은 사업 전달체계로서 자율성을 보장하고 세부사업의 직접적인 추진주체로서의 위상과 역할을 제고시키는 동시에 엄정한 평가 제도를 마련하여 결과에 대한 책임을 강화

- 중분류로 교부된 예산범위 내에서 지방자치단체, 산하기관이 환경과 여건에 맞춰 주도적으로 추진하는 것이 사업 효과성 제고에도 바람직하며, 실질적인 팔길이 원칙(arm's length principle)의 실현을 기대할 수 있음

□ 문화체육관광부 자체 평가제도를 통해 환류체계 마련

- 재정전달 기관이 복잡하게 구성될수록 관료화주의 행태로 인한 사업(서비스)의 경직성 및 획일화 가능성이 높아지므로 다수의 소속 및 산하기관 운영에 대한 전반적인 기능 검토와 평가 강화가 필요
- 또한 타 부처에 비해 보조사업 수가 많은 문화체육관광부는 사전심사 강화, 성과평가 시행 등 재정사업에 대한 평가 및 모니터링 체제 강화가 요구되므로 내부적으로 재정사업평가 체제의 정비 필요
 - 성과지표, 목표치 수준 등은 가장 기초적인 정보로서 실제 의사결정에 활용되기 위해서는 추가적인 분석이 필요하므로 사업평가가 중요
 - 사업자 선정, 지원 집행 후 성과평가 등 사업지원 효과를 점검하고, 평가 결과를 다음 회계년도 예산 편성에 반영하여 강도 높은 사업관리를 통해 환류체계 마련
- 지방자치단체 및 산하기관에 포괄 예산을 편성하여 사업추진 및 집행에 대한 자율성을 부여하되 사업추진 및 집행권한을 위임받은 기관에 대해 책임행정이 이뤄질 수 있도록 자체적인 사업성과 평가 및 컨설팅 기능 확대 필요
 - 문화사업의 성과를 나타낼 수 있는 성과측정 방안 개발 및 활용, 부처 내 정례적 사업평가 및 모니터링 강화 등 보조사업이 많은 부처의 특성을 고려하여 주기적인 평가를 중요한 부처 업무로 인식할 필요

4. 고려사항

- 문화체육관광부는 소액다건형 지원체계에 따른 유사중복사업 추진, 중앙부처 행정 인력 낭비 등의 지적을 받아왔고, 이를 개선하기 위해 회계간 사업 구조조정, 유사사업 통폐합 등을 추진해 왔음
- 그러나 이는 사업의 기능 및 내용에 대한 통폐합 이관 등 사업관리의 행정적 특성에 개편내용이 집중되어 있다 보니 단기적인 효과에 그쳤으며 다시 자연발생적으로 사업 수가 늘어나는 한계를 나타냄

- 문화체육관광부는 부처가 직접 단체 등 사업 공급자 건진이 지원하는 경향을 나타내 사업실행 단체 수에 따라 세부사업 수가 늘어나는 경향을 나타냄
- 특히나 예산과목 조정은 실국, 과와 사업간 유사한 세세항 사업을 세부사업으로 조정하는 등 조직과 연계되어 설정되므로 조직의 역할변화가 수반되는 작업임을 고려해야 함
 - * 프로그램 예산체제는 성과관리를 위해 프로그램-단위사업-세부사업이 각각 중앙부처의 실-국-과 조직과 연계
- 지방자치단체 및 민간 뿐만 아니라, 중앙부처의 정책에 대한 독립성과 자율성 강화를 위해서는 사업추진에 대한 표준화된 원칙과 중분류된 사업구조 필요하며, 이는 부처 내 조직문화 개선(문화, 체육, 관광 분야별 운용 탈피, 화학적 융합 조직)을 요구됨
- 사업 건진이 담당자의 재량과 판단이 개입하게 되면 예산부처로부터 재정건전성에 대한 지적과 사업의 적정성 확보가 어렵고, 세세한 사업단위는 사업의 당위성에 대한 설명이 길어지는 문제

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 국회예산정책처(2017), 『대한민국재정 2017』.
 _____(각 연도), 『결산 부처별 분석』(교육문화체육관광위원회 소관)
 _____(각 연도), 『예산안 위원회별 분석』(교육문화체육관광위원회 소관)
 _____(2010), 『프로그램 예산사업 편람』(상)
 _____(2010), 『프로그램 예산사업 편람』(하)
- 기획재정부(각 연도), 『나라살림 예산개요』.
 대한민국정부(각 연도), 『국가재정운용계획』.
 문화체육관광부(2017), 『2018년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료』.
 _____(각 연도), 『예산·기금운용 계획』.
- 윤소영, 정보람(2015), 「문화융성시대의 문화재정 운용 효율화 방안에 관한 연구-세출
 을 중심으로」, 『문화정책논총』, 29집1호, pp4-26.
- 윤소영(2013), 「문화융성시대의 문화예산 세출구조개혁 연구」, 문화체육관광부.
- Baumol, W.J. & Bowen, W.G.(1966), *Performing Arts-The Economic Dilemma*,
 The MIT Press.
- Cameron, S.(1991), *The Socio-economic Effect of the Arts-National Arts and
 Media Strategy Discussion Document*, London: Arts Council of Great Britain.
- Diamond, Jack,(2003). “From Program to Performance Budgeting: The
 Challenge for Emerging Market Economies,” IMF World Bank Paper,
 WP/03/169 pp. 3~22
- Schuster, J.M.D.(1987), *Making Compromises to Make Comparisons in
 Cross-National Arts Policy Research*, Journal of Cultural Economics, 11,
 pp. 1-36.

〈홈페이지〉

- 국회예산정책처 <http://www.nabo.go.kr>
 기획재정부 <http://www.mosf.go.kr>
 문화체육관광부 <http://www.mcst.go.kr/main.jsp>
 법제처 www.moleg.go.kr

12

예술 지원체계의 문제점과 개선방안

이 규 석*

| 목 차 |

1. 현황분석
 - 가. 예술의 사회적 확장, 지원제도와 예술시장 경색
 - 나. 예술정책과 지원체계의 난개발
2. 문제점
 - 가. 예술지원제도의 입시제도화
 - 나. 예술지원재정 위축과 왜곡
 - 다. 통합적 정책협의 채널 부재, 중앙정부 중심의 위계적 전달체계
 - 라. 지원체계의 복잡성과 지원주체간 불명확한 역할 분담
 - 마. 예술현장의 참여구조가 배제된 지원체계
3. 개선방안
 - 가. 예술 지원체계 정비
 - 나. 예술지원기관의 독립성 및 자율성 강화
 - 다. 예술지원제도 혁신
 - 라. 창작환경과 예술인 복지
 - 마. 문화예술 재정구조 개편

1. 현황분석

가. 예술의 사회적 확장, 지원제도와 예술시장 경색

- 장르별 예술활동 규모는 최근 5년간(2010-2014) 총량적으로 점증 추세 문화예술계 블랙리스트 사태 등에도 불구하고, 2015년 예술활동 총 건수는 2014년 36,807건 대비 42,968건으로 확대

* 전 예술경영지원센터 대표, 전 서울문화재단 창작지원본부장

[표-1] 최근 5년간 분야별 예술활동 건수

(단위: 건)

구분	문학	시각예술	국악	양악	연극	무용	계
2010년	7,727	13,002	1,632	6,653	2,706	1,205	32,925
2011년	7,333	13,881	2,199	7,421	3,514	1,286	35,634
2012년	8,142	13,631	2,100	7,505	3,552	1,471	36,401
2013년	8,743	13,235	1,660	7,529	3,288	1,490	35,945
2014년	8,639	13,248	1,601	8,164	4,018	1,155	36,807

자료: 문예연감 2015, 한국문화예술위원회

- 반면, 한국문화예술위원회 예술창작지원사업 예산액 및 지원사업 신청·선정건수를 살펴보면 지원예산은 2014년 670억원에서 2016년 457억원으로 점감 추세 - 2014년과 2015년 지원사업 비교시 신청건수는 5,798건에서 5,807건으로 늘어났으나 선정건수는 1,184건에서 981건으로 축소

[표-2] 한국문화예술위원회 예산 현황 : 예술창작역량강화

(단위: 억 원)

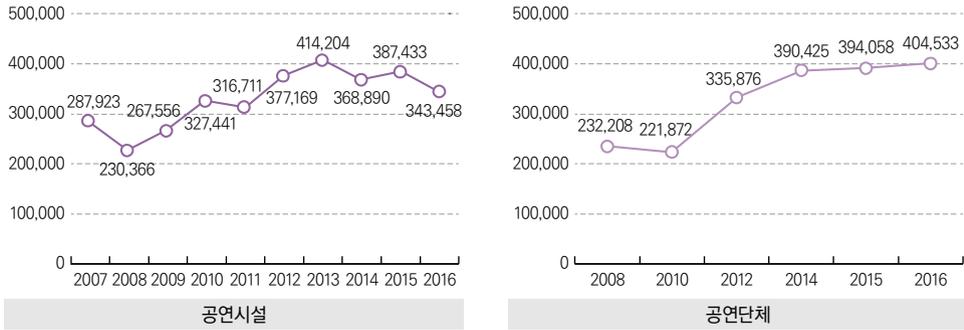
구분	'14 예산	'15예산(A)	'16 예산(B)	증감(B-A)	증감비율(%)
• 예술창작역량강화	670	464	457	△7	△1.4
- 예술창작지원	504	317	237	△44	△13.6
- 예술인력육성	80	81	125	44	55.1
- 국제예술교류지원	86	66	58	△8	△12.5

자료: 문화예술진흥기금 지원실태조사 연구, 2017

- 공연시장은 연간 매출액 기준 공연시설은 점감, 공연단체는 정체되고 있는 추세 민간 공연단체 재정자립도는 2014년 52.1%에서 2015년 48.7%로 악화됨

[그림-1] 공연시설 및 단체 매출액

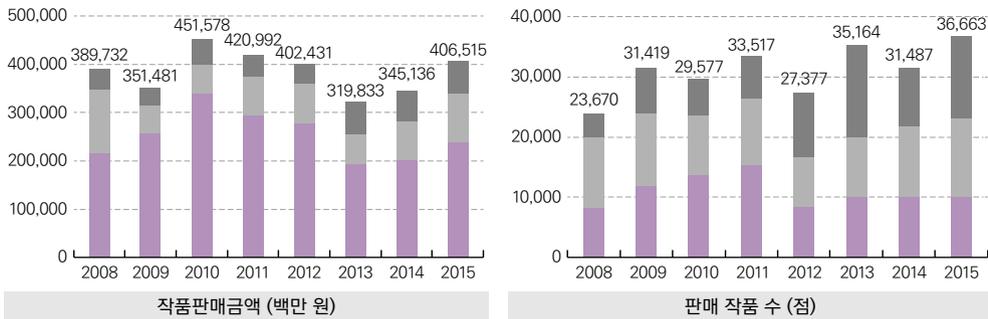
(단위: 백만 원)



자료: 2016 공연예술실태조사, 예술경영지원센터

- 미술시장의 경우에도 2013년 미술품 양도소득세제 도입 이후 전년대비 작품거래 규모 4,024억에서 3,198억으로 급감된 이후 점차 회복세를 보여주고 있으나 2015년도 시장규모는 2012년 규모를 하회하는 수준 유지

[그림-2] 미술품 판매금액 및 판매 작품수



자료: 2016 미술시장실태조사, 예술경영지원센터

- 문학 및 출판시장은 2003년 도서정가제 실시 이후 대형 온라인 서점 중심으로 시장 구조 재편되면서 오프라인 서점 3,500개에서 2,300여개로 급감, 중소기업 출판사 연쇄부도
 ⇒ 역설적이지만, 예술시장의 구조적 침체와 양극화 현상이 심화되고 공공부문 지원 사업의 불공정 운영 및 지원금 축소 등의 요인에도 불구하고 예술활동의 사회적

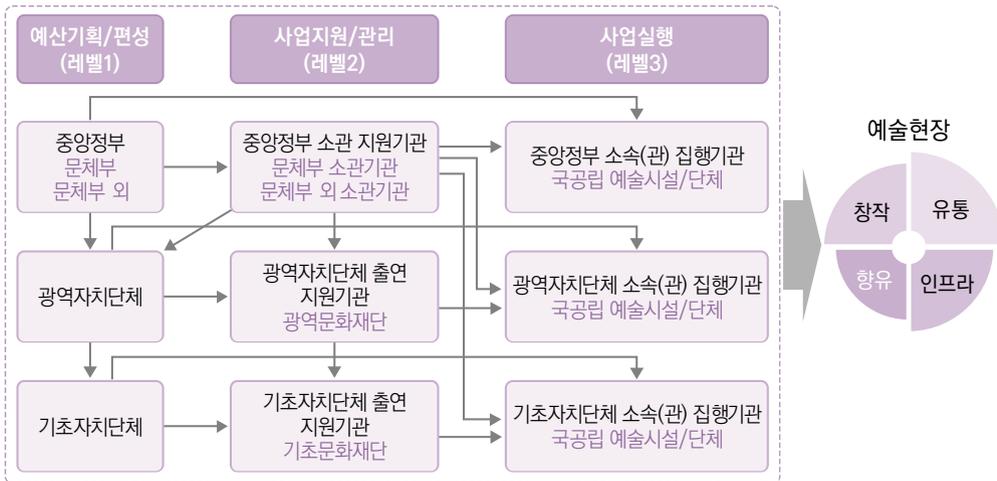
규모는 위축되지 않고 오히려 확대되고 있는 추세. 예술시장 및 지원제도 공정성 회복이 예술생태계 안정화의 최우선적 해결 과제중 하나임

나. 예술정책과 지원체계의 난개발

- 우리나라 예술정책은 국민의 정부 이후 내용적 세분화 및 양적 확대의 발전 경로를 거쳐, 2004년 한국문화예술위원회 출범을 계기로 본격적 팽창 전환기를 맞이하게 됨. 예술정책의 확장적 변화 추세는 예술 지원체계의 구조적 변화를 이끌어내는 주요한 동인으로 작용
 - 중앙정부의 경우, 문화부와 한국문화예술진흥원을 중심축으로 단선적이고 일원화된 체계로 운영되던 방식에서 예술위원회 출범을 전후로 장르 및 분야별 예술지원 기관이 불규칙하게 증설되며 점차 다중적 예술 지원체계의 형식을 갖추게 됨
 - 더불어 지방자치제도 도입과 맞물려 경기문화재단(1997)·부천문화재단(2001)이 각각 광역문화재단, 기초문화재단으로 출범한 이후 지자체별로 지역문화재단 설립이 본격화되어 2017년 현재 77개소의 광역·기초문화재단이 지역단위 예술 지원체계를 형성하고 있음
 - 출발 지점만을 놓고 본다면 중앙의 다변화된 예술 지원체계는 확장된 예술정책을 효율적으로 집행하기 위한 목적에서 비롯되었고, 지역문화재단은 문화시설 및 지역축제 운영을 목적으로 구성된 체계라는 점에서 연계적 체계라기보다 분절적 체계로 보아야 할 것임
- 중앙과 지역의 예술 지원체계가 교차되며 상호적 관계망으로 변화하게 된 주요 시점은,
 - 2005년 한국문화예술교육진흥원이 설립되며, 중앙의 한국문화예술교육진흥원을 거점으로 광역문화재단을 지역문화예술교육지원센터로 지정, 문화예술교육 지원사업을 국비·지방비 매칭형 사업으로 구조화시킨 것과
 - 2009년 한국문화예술위원회 문예진흥기금 사업의 일부를 ‘지역협력형사업’으로 분리, 광역문화재단으로 이관시키며 국비·지방비 매칭형 사업으로 변화시킨 이후로 볼 수 있음
 - 중앙과 지역의 교차된 예술 지원체계에 포함되는 사업과 지원기관의 숫자가 늘어나며, 지원체계의 전체적 구조는 복잡계 양상으로 변화되기 시작함

• 문예진흥기금 지역협력형사업 지원체계

- 문예진흥기금 지역협력형사업 지원체계는 문화부 → 한국문화예술위원회 → 지자체 → 광역문화재단 → 민간의 경로로 운영
- 예술위원회는 전년도 사업평가를 기초로 시도별 문예진흥기금 배분액 결정, 사업 운영 세부지침 및 지방비 매칭비율 등을 공시하여 지자체 교부
- 광역 지자체는 국비인 문예진흥기금에 지방비 매칭비율을 적용하여 예산 총액을 위탁사업 형태로 광역문화재단에 전달
- 광역문화재단 사업운영, 일부 광역문화재단의 경우 기초문화재단으로 재교부



자료: 2014 공공·민간 예술지원 실태조사, 문화체육관광부

• 문예진흥기금 지역협력형사업 운영을 위한 협의체계

- 예술위원회와 광역문화재단으로 구성된 한국지역문화지원협의회를 통해 사업운영, 예산배분 등의 협의를 하고 있으나, 자문 및 제안 기능 중심으로 의사결정 권한은 부여되지 않음
- 이와 별도로 권역별 지역협력관 제도를 통해 문예진흥기금 지역협력형사업을 포함 예술위원회 및 광역문화재단간 정책 협의 및 조정 역할을 담당

- 현행 체계는 정책 협의기능 보다는 사업 실행간 전달체계, 국비·지방비 매칭을 위한 예산분담 체계로서의 기능이 강조되고 있으며, 최상위 전달체계인 문화부 및 예술

위원회에 예산 배분 및 정책·사업 가이드라인 결정권한이 집중되어 중간 및 하위 전달체제로 갈수록 사업·예산 의존성이 심화되어 자율적 지원사업 운영을 제약하고 있음

- 예술정책 혁신의 출발점은 사회적 소통과 합의를 통한 정책 철학과 원형을 세우는 것. 더불어 중요한 것은 예술행정의 ‘전달체계’가 아닌 거버넌스형 예술행정 체계로의 전환

2. 문제점

가. 예술지원제도의 입시제도화

- 입시제도처럼 고착화된 지원사업 운영구조
 - 단년도 지원방식, 프로젝트(창작결과물) 중심 지원에 따른 예술활동의 규격화
 - 지원신청 서류·방식, 정산절차의 복잡화에 따라 지원사업 접근성 저하
 - 지원신청 사업에 대한 부분 지원 및 소액다건 지원방식
 - 예술활동의 불완전 공급 유발, 예술생태계의 공급-유통-수요 과정 전반에 대한 왜곡현상 심화, 창작 성과가 사회적으로 공유·축적되지 못하는 휘발성 지원체계
- 예술가·단체의 경력단계 및 생애주기를 고려하지 않은 단선적 지원방식
 - 예술생태계의 종다양성이 위축되는 한편 예술현장의 자생력을 확보해주지 못하고 지원제도 의존성을 탈피하지 못하고 있는 상황
- 지원사업 심사의 공정성, 객관성, 투명성
 - 심사과정 및 결과 비공개주의에 따른 지원제도 전반의 사회적 신뢰도 추락
 - 공적지원을 받는 예술활동의 사회적 책임을 빌미로 심사과정에서 선택적 배제
⇒ ‘공급과 보조’의 관점에서 ‘기반조성과 자생력 확보’를 위한 방향으로 예술 지원 체계 혁신 필요

나. 예술지원재정 위축과 왜곡

- 1973년 『문예진흥법』을 근거로 설치된 문예진흥기금이 2003년 기금 모금이 중단

된 이후 적립금을 인출하여 지원사업에 사용, 2018년 적립금 고갈 위기 직면

- 문예진흥기금 대체재원 마련에 대한 정책적 대안 부재
- 문화의 민주화에서 문화민주주의로 정책패러다임 전환에 따라, 예술창작지원 예산은 점차 축소되고 있는 반면 문화복지·생활예술 분야 예산 확대 편성 기조
 - 한국문화예술위원회 문예진흥기금 사업 예산 변화 추이
예술창작역량강화사업 670억(2014년) → 464억(2015년) → 457억(2016년)
생활속예술활성화사업 613억(2014년) → 936억(2015년) → 925억(2016년)
 - 문화예술 부문별 예산 불균형 심화, 예술창작 분야 지원 위축
예술창작 문예진흥기금 선정율 2011년 27%에서 2015년 18%로 급감
- 문예진흥기금 적립금 고갈 상황과 맞물려 문예진흥기금과 지방비를 매칭하여 지역별 예술창작활동을 지원해오던 ‘지역문화예술특성화지원사업’(160억 규모)의 재원을 2017년부터 지역발전특별회계로 전환시킴
 - 지역발전특별회계는 ‘특별회계’의 재원 특성상 예산 확보의 연속성을 담보할 수 없으며, 지방자치단체장의 정책결정에 따라 예산 배정의 우선 순위가 임의적으로 운영될 위험도 있음
 - 궁극적으로 지역별 예술지원재정 확보의 편차 및 불안정성을 초래하게 될 것임

다. 통합적 정책협의 채널 부재, 중앙정부 중심의 위계적 전달체계

- 공급자 관점, 중앙정부 주도 획일화된 사업·예산 운영 지침
 - 현행 예술 지원체계는 상위기관의 규정성이 강력하게 작동되는 체계로서, 정책협의의 기능은 매우 제한적이며 중앙과 지역간 재정분담 및 행정서비스 전달 통로로 구조화되어, 지역문화재단 등 중간지원기관의 사업운영 자율성을 위축시키고 예술현장, 시민 등의 수요자 정책반영이 불가능한 체계
- 지역 및 현장의 정책수요가 반영되지 못한 Top-down 방식 운영체계
 - 국비·지방비 매칭을 통한 지역협력형사업이 양적으로 확대되고 있는 상황임에도, 사업별 재원배분 기준의 정책적 일관성이 미흡함. 지역 및 사업영역별 정책수

요에 대한 분석과 이에 따른 정책적 자원배분 기준을 마련할 필요가 있으며, 현재와 같은 단년도, 단위사업별 재정운영 원칙을 중기적 관점에서 지역별 재정협약에 따른 포괄적 문화재정 교부방식으로 구조적 전환 필요

라. 지원체계의 복잡성과 지원주체간 불명확한 역할 분담

- 예술 지원체계의 복잡성은 추진주체의 다양성에서 비롯되는 것이라기보다 전달체계의 복잡성으로부터 발생하는 현상임
 - 문제는 최종 지원대상이 민간 부문임에도 불구하고 문화예술사업 추진체계의 복잡성이 가중될수록 정책지원·수혜 대상의 접근성이 악화될 수 있다는 것과,
 - 체계상 경로구분이 복잡하고 불명확해질수록 사업 추진을 위한 행정비용 등의 낭비요소가 증대되고, 사업추진 효율성이 저하될 수 밖에 없다는 것임
 - 결과적으로 정책과 행정의 전달체계가 복잡계로 수렴될수록 전달력이 떨어진다는 점을 감안한다면, 실질적 피해는 복잡화된 예술 지원체계로부터 구조적으로 소외된 현장의 예술인 및 예술단체에게 전가될 수 밖에 없음
- 지원 주체 간 정책목표에 따른 역할분담이 아닌 단위사업별 역할분담
 - 대규모 사업예산을 ‘중앙정부-광역문화재단’의 획일적 지원체계로 운영하는 기존 방식을 생활권역 지역성을 구현하기 위해 ‘중앙-광역-기초’로 확장되고 정교한 추진체계로 정비
 - 특히 문화예술교육 및 문화향유 사업의 경우, 기초문화재단의 역할과 지원기능을 강화시킬 수 있는 정책협력체계 구축이 필요함
 - 문화부와 예술위원회 등 중앙정부 지원체계는 정책형성 및 평가, 지역단위에서 시행하기 어려운 정책사업추진 중심으로 역할분담을 명확히 할 필요가 있음

마. 예술현장의 참여구조가 배제된 지원체계

- 공공부문 주도·공급자 중심 예술 지원체계에서 민간영역·예술현장은 구조적으로 배제
 - 수직적 관료제의 예술 지원 체계상 민간 및 예술현장 주체들은 협치와 거버넌스의 공식적 주체로 참여하지 못하고 지원사업의 수혜자, 문화향유자로서 호출되고 있

는 상황

- 문화민주주의 맥락에서 현장의 예술인, 시민들은 스스로에게 부여된 문화주권을 행사할 수 있는 권리를 보장받아야 하며, 지원체계의 책임있는 운영 주체로 참여할 수 있는 구조를 마련해주어야 함
- 특히 그렇게 하기 위해서는 정책결정, 지원사업 심사 과정에 적용되고 있는 전문가주의의 오류 및 한계를 극복하기 위한 참여적 문화거버넌스 체계에 대한 고민이 필요함

3. 개선방안

가. 예술 지원체계 정비

① 통합적 정책협의체계 마련 : 가칭 '문화거버넌스 위원회' 설치

- 예술 지원체계에 포함된 다양한 운영주체들이 참여하는 통합적 정책협의 기구로 가칭 '문화거버넌스 위원회'를 설치하여 상설적 정책협력 네트워크로 운영
 - 문화부 장관을 위원장으로 하는 문화부 직속 기구로 설치하고, 한국문화예술위원회, 한국문화예술교육진흥원, 광역문화재단, 기초문화재단, 예술 현장 등의 대표성을 기반으로 구성
 - 주된 역할은 정책집행 단계에 관여하기 보다 '정책계획의 수립' 및 '평가환류' 단계를 중심으로 통합적 조정, 의사결정 권한을 부여
 - 별도 기구로 설치하는 방안 이외에, 한국문화예술위원회에 역할을 부여하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것임

② 분권형 예술 지원체계

- 사업별 특성 및 정책수요에 따라 사업·예산 권한을 중앙→광역→기초로 이관·이양
 - 현행 예술 지원체계상 사업단위로 예산이 교부되는 독립적 운영방식을 실제 사업 운영주체인 광역 및 기초문화재단을 대상으로 포괄적 보조금으로 운영할 수 있게끔 개편하되,
 - 예술창작지원의 경우 중앙 지원기관과 광역문화재단간 정책적 역할 분담을 명확

히 하여 광역 단위 정책사무와 예산을 이관시키고, 생활권역 중심의 정책사업은 기초문화재단을 중심으로 개편

- “기초지자체 단위는 생활권의 일상에서 다양한 사회적 관계가 촉발되고 장려되도록 미시적 제도와 조직의 장을 마련하는 일에 전념해야 한다. 지역문화와 생활문화 정책의 일선이 맡아야 할 사명이다. 반면 광역과 중앙은 기초-생활권 단위에 기획 권한과 포괄적 예산 집행의 여건을 제공하면서, 기초 단위가 대처하기 어려운 예술장르 및 문화산업 지원을 뒷받침하고 이 또한 중단기적으로는 지역화와 협치의 원리로 재조직화하는 일을 맡아야 한다”¹⁾

③ 민관 거버넌스형 정책패널제도

- 당사자주의에 입각 현장 예술인들의 정책집행, 심사, 평가 참여제도 마련
 - 전문가주의의 위임 대표성 보완, 활동분야·성별·연령 등을 고려 비례대표성에 기초한 정책패널 구성
 - 예술현장 참여구조의 제도화 및 정책집행, 지원심의의 공정성·신뢰성 확보
 - 새정부 문화정책 수립 이후 정책집행 평가제도 운영, 공론화위원회 모델을 참고하여 주요 정책사안에 대한 워킹그룹을 구성하는 방식 등 검토

• 참고 : 세종시 시민배심원단²⁾

- 소수 전문가 위주의 행정참여를 개선하고 지역 문제를 가장 가까이에서 체감하고 있는 주민들의 참여와 심의를 보장/ 공약실천에 대한 평가 및 환류과정
- 인구비례에 의한 무작위 추첨을 통해 시민배심원단 구성
- 배심원단 심의결과 및 권고 전달 ⇒ 심의결과 공포·배심원단 권고의견 수용여부 공시
- 대상 : 세종시 거주 만 19세 이상 시민
- 인원 : 40명
- 구성방법 : 성·연령·지역을 고려한 무작위 선발
- 학습과 토론을 통한 신중한 의사결정과 선호변경이 가능한 공론조사 방식의 토의

1) 김종휘, 「지역문화와 생활문화 활성화를 위한 혁신과제」, 2017
 2) 세종특별자치시·한국매니페스토실천본부, 「세종특별자치시 시민배심원단 운영결과 보고서」, 2016에서 요약.

④ 문화예술 분야 참여예산제도 도입

• 참여예산제도³⁾

- “민주주의 사회에서 정치적 의사결정은 투표권자인 시민이 선출한 정치적 리더들이 선도하지만, 실제로 구체적인 수준의 정부정책(사업)에 대한 결정과 집행은 관료들에 의하여 이루어지는 경우가 많다. 예산의 경우도 최종 의사결정권자는 의회로 분류되나 행정조직의 예산 편성에 의하여 전체적인 골격이 정해지고 일부 예산에 대한 증감만 의회에서 이루어진다는 현실을 감안하면 사실상 관료의 영향력이 매우 크다고 할 수 있다. 참여예산제도는 주민이 예산편성과정과 예산배분내용의 결정 등에 직접 참여하여 재정을 투명하게 운영하고, 자원을 공정하게 배분하기 위하여 도입된 새로운 예산제도이다.”
- 장르 및 활동분야별 이해관계가 상충되지 않는 사업 중심으로 시범도입 후 확대
 - 생활문화 등 문화향유, 예술인복지, 지역거점 문화재생 사업 등

나. 예술지원기관의 독립성 및 자율성 강화

- 문화체육관광부와 한국문화예술위원회 간 관계설정, 위원회 구성 및 운영방식, 지원사업 운영 전략 등을 포함한 혁신방안 수립을 통해 기관 역할 및 위상 재정립
 - 문화체육관광부·한국문화예술위원회, 지방자치단체·지역문화재단 등 유관 기관 상호 간 사업 및 예산계획 실행을 위한 3년 단위 재정 및 사업협약 체결을 통해 지원기관의 독립성과 사업 운영 자율성 확대
- 문예진흥기금 대체재원 확보 및 지원체계 혁신
 - 문예진흥기금 고갈에 따른 부족분을 현재와 같이 일반회계, 관광기금, 체육기금 등의 다양한 재원을 부분적으로 활용하는 방식으로는 재정 안정성 및 기관 운영독립성을 확보하기 어려움
 - 기금간 전출·입 제도를 적극적으로 개편하여 문화예술 분야 6개 기금을 통합운영체제로 전환시켜 각 기금별 정책 및 예산수요에 따라 합리적으로 운영하는 방식이 거나
 - 문예진흥기금 대체재원을 일반회계로 일원화하여 3년~5년 단위로 중기재정 수

3) 손종필 외, 「예산과정에 있어서 참여민주주의의 한계와 발전과제」, 2017.

요를 예측, 문화부·한국문화예술위원회 협약 체결의 핵심조항으로 반영

- 문예진흥기금 중심 공공·민간 예술단체 통합지원체계
 - 문화체육관광부 일반회계에 포함된 국(공)립 예술단체 사업 및 예산을 한국문화예술위원회로 이관하여 문예진흥기금을 통해 민간 예술단체, 국(공)립 예술단체 지원 기능을 통합하는 방안
 - 총량적으로 문예진흥기금 운영 유연성을 확보하는 한편, 국(공)립 예술단체 재정 운영 효율성 및 민간 예술단체 지원재정 충분성을 동시에 제고
- 국·비·지방비 매칭을 통한 중앙·지역간 협력형 사업 추진방식 전면 개편
 - 재정 분담의 반대급부로 사업추진을 위한 세부지침의 구체성·종속성이 심화됨에 따라 지역별 여건에 따른 사업의 고유성, 차별성 확보 어려움
 - 정책목표 공유에 기반한 '재정분담 의무와 사업의 자율적 추진' 원칙 정립

다. 예술지원제도 혁신

① 예술지원제도 및 지원사업의 운영기조 재편

- 현재 예술지원사업은 단년도지원, 예술활동의 최종 결과물인 프로젝트 중심 부분지원, 소액다건 지원방식에 기초하여 운영되고 있음
 - 이러한 운영기조는 예술창작활동을 규격화시키고 예술 현장의 지원사업 의존도를 심화시켜 예술계의 자생력 확보를 구조적으로 어렵게 만들고 있음
 - '공급과 보조 관점의 분절적 예술지원제도'를 기반조성 및 자생력 확보를 목표로 한 '생애주기별 포괄적 지원제도' 방식으로 전환해야 함
- 예술지원사업 운영기조 재편 방향

~에서	~으로
• 단년도 지원	• 다년간 지원
• 창작결과물/작품 중심 지원	• 예술가/예술단체 대상 포괄적 지원
• 경력과 무관한 단일트랙 지원	• 경력단계 및 생애주기별 지원

- 예술단체의 창작활동은 일상적 단체운영, 작품구상 및 집필, 연습, 리허설, 발표 등의 통합적 활동으로 구성되지만 지원금 집행 및 지원대상은 '작품발표' 중심으

로 설계되어 지원효과가 매우 제한적. 예술단체의 자생력 확보를 어렵게 하는 악순환 반복

- ⇒ 예술단체의 종합적 예술활동 계획에 대해 3년 내외의 다년간 지원방식으로 전환
- 문학·미술 등 개인창작 예술 분야 역시 작품집 발간, 전시회 등의 결과물 중심지원이 이루어짐에 따라 창작과정상 작품 구상 및 취재, 재료구입, 아티스트 피 등이 예술가 개인의 책임 비용으로 전가됨
- ⇒ 개인 예술가의 창작활동에 대해서는 시상금 형태의 펠로우십 지원방식을 확대하여 재료구입, 작품취재 비용 등을 창작활동 필요경비로 인정하여 정산 절차 간소화

② 지원사업 심사제도의 공정성과 투명성 제고⁴⁾

- 심사위원 풀 데이터베이스화(DB) 확대
 - 장르별, 영역별, 분야별 심사위원 풀을 입체적으로 확대하여 DB화
 - 사업의 성격과 내용에 적합한 전문 심사위원을 확보
 - 심사위원 제척사유에 대한 기준을 확대 및 엄격하게 적용
- 예술지원 심사 제도개선위원회 구성
 - 지원체계, 심사위원 구성방식, 심사방법, 채점방법, 최종 선정 결과에 대한 매뉴얼 작성
 - 다면 심사와 클린심사를 위한 기본 원칙 마련
- 지원심사 옴부즈맨 제도의 실질적 활용
 - 심사의 부절적한 결과에 대한 제보 및 이의신청에 대한 제도적 장치 마련
 - 지원 심사에 대한 이의신청이 있을 경우 내부 검토를 통해서 리뷰가 필요한 사업의 경우 재심위원회 구성
 - 심사위원 중 부적절한 심사가 있었다고 확인될 경우 심사위원 풀에서 제외하는 장치 마련
 - 부당하게 탈락한 심사에 대한 구제장치 마련
- 심사 결과 및 평가에 대한 사후 모니터링
 - 평가의 환류를 강화하기 위한 DB 구축 및 심의-평가 연계 시스템 강화
 - 심사의 내용들에 대한 근거 자료 확보

4) 이동연, 「예술정책 미래전략」 (2017), 요약 및 재구성.

- 심사과정에 대한 충분한 설명과 심사 결과에 대한 내실 있는 리뷰 게재
- 일괄적인 모니터링 중심의 평가제도에서 우수 사업에 대한 리뷰와 비평 기능의 평가 강화

③ 지원사업 정산과 e나라도움

- 지원사업에 선정된 예술가·단체들에 대한 사회적 존중감, 배려가 결여된 관리와 통제 중심의 지원사업 정산 시스템
 - 지원금 규모에 따라 정산의 생략 및 간소화 방안 마련
 - 지원금 내용 중 예술창작활동 수행에 따른 필요경비 인정
 - 문화예술 분야의 특성을 고려한 「보조금 관리 규정」 개정
- e나라도움의 일방적 도입과 불안정한 시스템 운영에 따른 예술계 혼선 가중
 - 공급자, 행정중심적 시스템 구성에 따라 이용자 접근성 매우 취약
 - 보조금 집행, 정산 시스템이 구축 완료되지 않은 상태에서 사용 의무화
 - 보조사업 분야별 특성을 고려하지 않은 내용 설계, 기존 보조사업 시스템과 호환성 미흡
 - 문화예술 분야에 적합한 내용으로 사업신청, 예산집행, 교부, 정산 시스템 제공될 수 있도록 전면적 리뉴얼 필요

라. 창작환경과 예술인 복지

① 예술인복지제도의 완결성 및 보장성 확대

- 예술인 근로자의제 반영을 위한 법제도 개정
 - 『사회보험법』, 『근로기준법』, 『예술인복지법』 개정을 통해 예술인 근로자 지위 인정 근거 마련
- 선별적 복지지원사업으로부터 사회보험 중심의 보편적 예술인 복지제도로 전환
 - 개인 창작예술가 대상 사용자분 사회보험료에 대한 공적·사회적 분담체계
 - 근로계약 기반 예술가 고용보험 제도와 실업급여 도입
 - 사회보험법상 예술인 특례조항 마련 및 재원 조성을 위한 사회적 협의와 공감대 형성

- 일반 사회복지제도와 연계될 수 있는 정보 서비스 및 지원체계 운영
- ‘예술인복지기금’ 등 예술인 복지사업 추진을 위한 전담재원 조성

② 예술가의 창작권 보호를 위한 사회적 보상체계 법제화

- 공공대여권
 - 공공도서관에서 대여해주는 도서, 음반 등에 대해 저작권자에게 국가가 저작권료 지불
- 미술작품 추구권
 - 미술작품이 재판매될 때마다 발생하는 양도차익의 일정비율을 미술작가 혹은 상속권자에게 인세로 지급하는 제도
- 아티스트 피
 - 미술작가의 전시참여시 창작활동에 지급하는 작가보수·사례비

③ 예술가 작업실 및 민간창작공간 지원

- 예술가 작업실, 집필실, 연습실 등에 대한 운영 지원
 - 임대료 중심의 운영비 지원 방식
 - 보증금에 대한 저금리 대출 방식의 금융지원 방식
- 중장기 임대형 작업실 조성 및 지원
 - 공공부문 유휴시설 등을 활용하여 저렴한 비용으로 장기 임대사용할 수 있는 작업실 및 창작공간 조성, 지원
- 공유(公有)재산의 공유(共有)재산으로 문화적 이용을 위한 법제도 개정
 - 현행 『국(공)유재산 및 물품관리법』은 국(공)유재산의 이용자격 요건상 공기업 이상의 법적 주체에 대해서만 사용료 면제 등의 권한을 부여하고 있음
 - 문화예술 분야를 포함 민간 부문에서 국(공)유재산을 공익적 목적으로 이용할 수 있는 자격요건 및 이용 접근성을 완화시켜주는 방향으로 법개정 필요
 - 민간 주체가 유휴시설화 된 국(공)유재산을 활용하여 예술가 작업실, 창작공간 등 문화적 용도로 활용할 수 있도록 뒷받침

마. 문화예술 재정구조 개편

- 일반회계, 특별회계, 기금간 명확한 편성기준 마련
 - 재원 간 역할 분담이 불명확하여 유사·중복 사업이 재원간 교차 편성, 편성 재원과 사업 성격이 불일치하는 현상 발생
 - 지역대표 공연예술제 지원 (문예진흥기금), 비엔날레 등 지역문화행사 지원 (지특회계)
 - 지역별 문화예술 창작활동을 지원하는 ‘지역문화예술특성화지원사업’이 지특회계 문화시설 확충 및 운영(생활계정) 예산으로 편성

- 지역발전특별회계의 합리적 운영
 - 2018년 문화체육관광부 예산안 5조 1,730억원 중 지역발전특별회계는 7,759억원으로 14.9%의 비중을 차지하고 있으나,
 - 정치환경 변화에 따라 지역별 예산배분 편중 현상이 나타나는 한편, 사업 및 예산 편성 기준이 불투명하여 지역간 문화균형 발전이라는 본래 재원 취지가 훼손되고 있음

- 문화예술 분야 기금 운영체계 개선
 - 2018년 문화체육관광부 예산안 5조 1,730억원 중 6개 문화예술 분야 기금은 2조 3,606억원으로 45.6%의 비중을 차지하고 있음
 - 6개 기금은 부담금 수입, 공익사업 수익금 등 세입재원의 유무·성격에 따라 기금별 운영 규모, 안정성의 편차가 심하게 나타나고 있음. 기금별 규모와 정책·재정 수요의 불일치
 - 기금간 전출·입 제도를 활용하여 기금재정을 조정하고 있으나 단기적 처방이라는 한계. 문화재정 운영의 중장기적 합리성을 고려하여 문화예술 분야 기금 통합 운영체계에 대한 검토가 필요함

- 지역문화진흥재원
 - 2014년 제정된 지역문화진흥법을 근거로 본격적 문화분권 정책을 추진하기 위해서는 민간의 자율성을 보장하고 지역단위 문화예술 활동을 안정적으로 지원하기

위한 지역문화진흥재원 조성 필요

- 중앙정부, 지방자치단체의 재원을 협력적으로 활용·출연하여 지역문화진흥기금 설치

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 이규석 외, 『‘새 정부의 문화정책 방향’ 토론회 자료집』, 문화연대 정책센터 등, 2017.
- 이규석 외, 『공정하고 지속가능한 문화재정을 위하여 토론회 자료집』, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회, 2017.
- 이규석 외, 『‘새 정부 예술정책 수립을 위한 예술 지원체계 혁신 방향’ 토론회 자료집』, 문화체육관광부·새 예술정책 수립 TF 예술 지원체계 분과, 2017.
- 이동연 외, 『‘예술정책 거버넌스 재정립’ 토론회 자료집』, 문화체육관광부, 2017.
- 이동연, 『예술정책 미래전략』, 문화체육관광부, 2017.
- 손종필 외, 『예산과정에 있어서 참여민주주의의 한계와 발전과제』, 2017.
- 금성희 외, 『우리나라 예술정책의 변화과정에 관한 연구』, 2017.
- 최보연 외, 『주요국 문화예술정책 최근 동향과 행정체계 분석연구』, 한국문화관광연구원, 2016.
- 한국매니페스토실천본부 등, 『세종특별자치시 시민배심원단 운영결과 보고서』, 2016.
- 김정희, 『굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구』, 2015.
- 한승준 외, 『문화예술지원 거버넌스 체계에 관한 비교 연구』, 2012.

13

새로운 문화정책의 태도와 방향에 대하여

이 원 재*

| 목 차 |

1. 블랙리스트 사태와 문화정책의 파행
2. 문화정책의 추진 경과 및 환경 변화
3. 문화정책의 확장, 그리고 문화행정의 관료주의화
4. 관료주의 문화행정의 문제점과 한계들
5. 문화생산의 새로운 대안과 혁신거버넌스(협치)
6. 새로운 문화정책의 방향과 과제

1. 블랙리스트 사태와 문화정책의 파행

(1) 블랙리스트 사태라는 현재성

박근혜 전 대통령을 비롯하여 김기춘 전 청와대 비서실장, 김종덕·조윤선 두 명의 전·현직 문화체육관광부(이하 문화부) 장관이 문화정책을 둘러싼 국정농단으로 구속된 지 수 개월이 되었다. 하지만 지금도 문화예술계 블랙리스트 사태와 부패 스캔들(화이트리스트 사태)는 하루가 멀다 하고 언론의 헤드라인을 차지하고 있다.

심지어 지난 10월 30일 ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’(이하 블랙리스트 진상조사위)와 ‘국정원 적폐청산 TF’(이하 국정원 TF)는 같은 날 조사내용 일부를 발표하였는데, 그 동안 수많은 블랙리스트 사태 관련 진실들이 세상에 알려졌음에도 불구하고 더욱 더 충격적인 내용들이 계속해서 밝혀지고 있다.

블랙리스트 진상조사위와 국정원 TF의 자료에 따르면 청와대가 국정원, 문화부 등에 지시하여 문화예술인 약 8,500여명의 개인정보(정치적 견해 등 개인의 민감 정보를 취합하는 것 자체가 현행 개인정보보호법 위반이다)를 취합하고 검증하였으며 심지어 청와

* 문화연대 문화정책센터 소장, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 위원

대, 국정원, 문화부는 블랙리스트 문화예술인 8,500명 중에서 348명(야당 지지자, 정부 비판 및 시국선언 참가자 등)을 ‘문제인물’로 선별하여 집중 관리했다. 또한 청와대, 국정원, 문화부 뿐만이 아니라 박명진 전 한국문화예술위원장, 박계배 전 한국예술인복지재단 등 문화예술공공기관의 기관장들까지 현장 문화예술인들의 동향을 파악·보고하고 블랙리스트 운용에 깊게 공모해왔다는 사실이 밝혀졌다.

더 이상 무슨 말이 필요할까. 지난 이명박 정부와 박근혜 정부를 경유하면서 한국 정부의 문화정책은 처참하게 몰락했다. 그 과정을 구체적으로 하나, 하나 확인하고 있는 지금 우리 눈앞에 펼쳐진 진실들이 믿기지 않을 정도로 참혹하다 못해 비현실적인 상황이다. 우리는 지금 특별한 소수의 사람들, 특정 사업들만이 아니라 ‘국가 권력과 정부 부처 그리고 문화예술공공기관들이 담합하여 국가 정책과 행정제도를 통해 불법적인 문화예술인 사찰, 차별, 배제, 검열 등을 꾸준하게 작동시킨 거대한 국가범죄, 정책범죄’와 마주하고 있다. 길을 잃은, 아니 이 폐허의 현장 속에서 과연 우리 사회의 문화정책은 어떤 미래를 찾을 수 있을까.

(2) 블랙리스트 사태와 국정농단이라는 재난에 대처하기

세계적인 지식인 레베카 솔닛(Rebecca Solnit)은 자신의 저서 『이 폐허를 응시하라』에서 “오히려 재난 속에서 많은 이들이 강렬한 연대 의식을 경험하며, 그러한 경험은 재난이 일어나기 전 사회가 가지고 있던 문제와 약점을 역설적으로 드러낸다”고 말한다. 다시 말해 재난은 처참한 현실이지만 동시에 새로운 미래, 특히 과거의 문제들을 해결하는 새로운 출발점이 될 수 있다는 의미다.

현재 이명박 정부와 박근혜 정부가 초래한 문화정책의 폐허 앞에서 우리 사회가 주목해야 할 부분이다. 블랙리스트 사태를 비롯하여 문화정책의 파국 혹은 폐허에서 우리가 주목해야 하는 것은 ‘재난(블랙리스트 사태와 국정농단)이 일어나기 전 사회(문화정책)가 가지고 있던 문제와 약점’을 구체적으로 파악하고 원인을 분석하고 재발방지를 위한 철저한 개혁에 집중하는 것이다. 만약 과거와 같이 현재의 심각한 문제점들을 대충 덮고 지나간다면 우리는 또 다시 유사한 재난을 반복하게 될 것이다. 그리고 새로운 출발과 미래를 위한 디딤돌을 우리 스스로 차버리는 결과를 낳게 될 것이다.

이런 맥락에서 새로운 문화정책 혹은 ‘문화정책이 나가야 할 방향’의 첫 번째 과제는 블랙리스트 사태를 비롯하여 과거 정부들의 문화정책을 둘러싼 국가범죄, 정책범죄의

진상과 원인을 철저히 규명하는 것이다. 이는 정치적 보복도 아니고 이념적 대립도 아니며 과거에 집착하는 것은 더욱 더 아니다. 문화정책의 새로운 출발과 지속가능한 미래를 위한 최소한의 필요조건이다.

또한 레베카 솔닛의 주장처럼 우리는 문화정책의 폐허에 대처하는 과정을 통해 “재난 속에서 피어나는, 더욱 강렬한 사랑과 연대”를 경험할 수 있어야 한다. 블랙리스트 사태의 진실과 정의를 되찾는 과정이 문화예술 생태계의 신뢰, 호혜, 협력의 가치를 다시 구성하는 전환점이 돼야 한다.

(3) 새로운 문화비전보다 더욱 시급한 것은 부패한 관료주의에 대한 청산

지난 20여 년 동안 한국 사회의 문화정책은 질적, 양적으로 비약적인 팽창을 거듭했다. 과거 예술인 지원사업 정도로 이해되었던 문화정책은 도시재생, 사회혁신, 창조경제, 문화교육, 여가문화 등 현대 국가와 도시가 직면한 다양한 사회문제들을 해결하고 새로운 대안을 모색하는 영역이 되었다. 이 과정에서 국가 단위 문화정책의 주무 부처인 문화부를 비롯하여 정부 부처 전반에 걸쳐 문화사업의 규모가 크게 확대되었고, 지역문화재단을 비롯하여 다양한 문화 분야 전문기관들이 전국 곳곳에 설립되었다.

하지만 우리는 박근혜 정부의 국정농단 사태를 통해 대한민국 문화행정의 맨 얼굴과 마주하게 되었다. 역설적이게도 국가 문화정책의 핵심 사업들은 비선 실세들의 먹잇감에 불과했고, 국민의 문화권리를 지켜야 할 문화부를 비롯한 국가 관료와 공공기관 종사자들은 법제도를 유린하며 예술 검열을 일상적인 국가 정책으로 운용했다. 어떻게 이러한 일들이 21세기 민주공화국에서 아무렇지 않게 자행되었고 지속될 수 있었을까?

우리는 박근혜 정부 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 가장 중요한 문화정책 과제는 바로 ‘국가 문화행정의 전면적인 그리고 본질적인 재검토’다. 새 정부 앞에 수많은 개혁과제와 다양한 아이디어가 있겠지만 문화행정 내부에 뿌리 깊게 자리하고 있는 관료주의에 대한 철저한 개혁과 혁신이 없다면 과거의 악습을 반복할 것이다. 화려한 의전과 성과로 표류하는 문화사업들의 남발, 무늬만 그럴듯하지 국민들의 삶과는 무관한 혁신 의제들, 문화에

술인들의 자율성과 창조성을 배제하고 박탈하는 행정 장치들의 재생산……

문화예술의 자율성 역시 국가 문화행정에 대한 전면적인 재검토에서부터 시작될 수 있다. 국가 문화행정이 몰락한 폐허에서조차 문화행정에 대한 전면적인 재검토가 불가능하다면 문화의 자율성 확보는 어쩌면 요원할 것이다. 블랙리스트 사태에서 확인했던 것처럼 성찰 없는, 오직 사업의 아이디어와 실적만이 중요한 관료주의자들에게 문화예술전문기관과 문화예술인들은 국가사업에 동원하고 통제해야 할 문화 ‘예비군’에 불과하기 때문이다. 지금 시점에서 국가 문화행정을 전면적으로 재검토하고 재구조화 하는 것이야말로 문화예술인의 자율성, 문화예술전문기관의 독립성 등을 확보해 나가는 과정, 그 자체다.

(4) 제도개혁의 기반 위에서만 작동하는 ‘자율, 분권, 협치’

문화정책은 물론 문재인 정부의 국가 운용 철학의 키워드는 ‘자율, 분권, 협치’다. 필자 역시 이러한 사회적 흐름과 정책 방향에 동의한다. 국가 권력과 소수의 엘리트들이 문화정책을 기획하고 공급하던 시대는 종말을 고한지 오래되었다. 국민 개개인과 생활 커뮤니티들의 삶의 가치를 실질적으로 높여줄 수 있는 정책과 제도는 더 이상 공급자나 서비스제공자가 아니라 주체 스스로의 경험과 힘에서 나온다. 시민이나 국민이 ‘고객’으로 오인해서는 안 된다. 중앙 정부와 공공에서 공급하고 동원하는 정책사업이 아니라 국민 개개인의 자율성, 시민력, 창의성 등이 형성되고 축적될 수 있는 문화정책으로의 전환이 시급한 이유다.

분권 역시 다르지 않다. 국가 단위에서 자율성과 독립성이 작동하기 위해서는 분권이 추진되어야 한다. 새로 시작될 분권정책은 기존의 땅 따먹기 식, 지역 곳곳에 정치적인 이권 때문에 추진하는 특별한 도시개발 사업이 아니라 삶의 자기결정권에 기반한 문화분권이어야 한다. 또한 국가의 모든 사업이 ‘기획재정부에서 결정해서 중앙 정부 부처, 광역 지방자치단체, 기초지방자치단체, 전문공공기관(중간지원조직) 그리고 주민’으로 공급되고 전달되는 낡고 위계적인 행정체계 자체를 혁신하지 않으면 어떠한 사업도 그 가치를 발휘하기 힘들다. 정책의 목표와 원리는 바뀌었는데 일하는 방식은 ‘하청계열화’ 그대로니 사업이 제대로 될 리가 없다. 분권은 사업을 나누어 주는 것이 아니라 권력을 이행하는 것이다. 지역자치에 더 많은 권력을, 삶의 현장과 주민들에게 더 많은 권력을 주는 것이 필요한 때다. 전달체계 자체를 협력체계로 개혁하는 것이 그 어떤 사업 아이템보다도 중요한 시기다.

분권이 중앙과 지역, 중앙정부와 지역정부의 협력 체계를 구축하는 것이라면 협치는 정부와 민간, 공무원과 시민 사이의 협력 체계를 구축하는 과정이다. 누구나 한국 문화정책의 핵심적인 문제점 중에 하나로 공공에 대한 높은 의존도를 지적한다. 매일같이, 지금 이 순간에도 ‘민간 자립’을 외치며 수많은 공공지원사업들이 추진되고 있지만 공무원도, 문화예술인도 ‘이 사업은 실패할 것이라는 점을 잘 알면서도 어쩔 수 없이 진행해야 하는 것’이 현실이다. 실질적인 민간 혹은 시민 주체의 역량을 강화하고 축적하고 사회적으로 협력할 수 있는 제도나 환경이 전혀 준비되어 있지 않기 때문이다. 어느새 사회적 트렌드가 되어버린 ‘협치’지만 실제로 협치의 가치와 과정을 경험해 보거나 신뢰하는 공무원이나 공공기관은 매우 드물다. 오히려 최근 들어 정부 기관을 비롯하여 대부분의 공공기관들은 시민과의 협치, 민간 전문가와의 협력보다는 사업 자체를 ‘외주화’(아웃소싱)하고 철저하게 발주처(클라이언트)의 위치에서 관리, 감독하는 제도에 익숙해져 왔다. ‘갑과 을’의 계약 관계를 합리적인 제도이자 행정의 투명성이라 이해하고 학습해 온 공무원 조직이 ‘시민 주도’, ‘문화민주주의’ 등에 기반한 협치 원리에 적용하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 협치는 그냥 사이 좋게 협력하는 것이 아니라 공무원과 공공이 독점하고 통치해 왔던 국가 권력과 재원을 시민들에게 적극적으로 이행하는 과정이기 때문이다.

따라서 자율, 분권, 협치에 기반한 문화정책이 구현되기 위해서는 각각의 사업화가 아니라 그 원리에 기반한 제도개혁이 우선돼야 한다. 현실에서 자율, 분권, 협치는 개인의 선의나 자연발생적으로 작동될 수 있는 것이 아니라 능동적이고 지속적인 제도개혁을 통해서만 실현될 수 있기 때문이다.

폐허 속에서 새로운 문화정책의 길을 찾아내는 것은 많은 시간과 인내심을 필요로 한다. 본질적이고 혁신적으로 개혁 자체를 단기간에 할 수 있다는 비합리적인 인식과 관행 자체가 먼저 개혁돼야 한다. 최근 많은 사람들이 한국 사회의 가장 큰 적폐는 ‘시간’이라고 말한다. 다가올 문화정책은 ‘빨리 빨리’가 아니라 ‘제대로’된 제도개혁을 통해 만들어져야 한다.

2. 문화정책의 추진 경과 및 환경 변화

문화정책의 현재성을 분석하기 위해서는 지금까지 문화정책이 어떤 경로를 통해 형성되고 발전되어 왔는지 확인할 필요가 있다. 김영삼 정부 이후 박근혜 정부까지, 각 정부의 문화정책 기본방향과 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

■ 김영삼 정부 (문민정부)

- 1993년 출범한 김영삼 대통령의 문민정부는 문화발전을 국가발전의 두 축 중 하나로 인식하고, 문화창달을 통한 질적으로 풍요로운 신한국 건설을 새 정부의 목표로 설정
- 문민정부는 지역문화 활성화와 문화복지의 균점화에 역점을 두는 동시에 문화 불평등해소와 문화복지, 지역문화 활성화를 강조
- 이에 문민정부는 주민들의 적극적인 문화향유와 자발적인 참여를 저해하는 요소를 제거하는 동시에 기초생활권역에 문화시설 부족과 기존 문화시설의 비활성화를 개선하는 사업을 적극적으로 추진
- 대표적인 정책으로 ‘문화의 집’ 조성을 통한 문화복지영역의 확대를 추진
- 전문예술인을 중심으로 하는 엘리트문화에서 일반인을 중심으로 하는 생활문화 중심으로, 중심계층 중심에서 취약계층 중심으로, 정부주도에서 민간주도로 문화정책의 추진방향을 전환 했다는 점에 큰 의미를 부여

■ 김대중 정부 (국민의 정부)

- 국민의 정부는 1998년 발표된 새 문화 관광정책에서 ‘지원은 하되 간섭하지 않는다’는 팔길이 원칙을 문화정책의 새로운 기조로 확립
- 통제 위주의 정책에서 진흥위주의 정책으로의 전환을 천명한 국민의 정부는 지역문화진흥에 있어 더 이상 지역 주민들의 역할이 문화의 수용자에 국한되는 것이 아니라 지역문화의 생산과 진흥의 주체되어야 한다는 문화정책의 새로운 방향을 제시
- 이에 평생문화학습 환경 조성을 위한 문화기반시설 역할 확대, 문화복지 실현을 위한 새로운 기반 조성, 문화소외계층을 위한 각종 지원정책 추진, 문화자원봉사활동의 적극 육성, 문화예술교육과 문화프로그램 개발 등 다양한 문화정책 실천과제들을 제시
- 이는 지역문화의 진흥에 있어 지역 간 문화 불평등의 해소가 시급한 정책과제임을 반증 하는 것
- 2001년 ‘지역문화의 해’ 사업을 통해 발굴된 지역의 특색 있는 문화자원의 보존과 발전을 위해 지역문화진흥정책을 지속적으로 실시

■ 노무현 정부 (참여정부)

- 참여정부의 출범과 함께 ‘창의한국’이라는 새로운 문화비전을 제시하고, ‘자율, 참여, 분권’이라는 정부의 새로운 국정목표의 테두리 안에서 이전정부와 차별화된 문화정책을 실시
- 참여정부는 그간의 불균형성장전략으로 인한 경제, 사회, 문화의 불균형심화가 국가발전의 걸림돌이 되고 있는 것을 인식
- 이를 해결하기 위해 『지방균형발전특별법』, 『지방분권특별법』의 제정 및 시행으로 국가균형발전특별회계를 신설하고 정부보조금의 지방이양을 추진
- 이와 동시에 지역발전을 위해서는 지식과 문화가 중심이 되어야함을 인식하고 문화를 통한 ‘지역분권’과 ‘지역균형발전’을 위한 제도적 기반확립 및 시스템 구축을 추진
- 정부는 정책수립 및 지역 간 정책조정·협력기능을 강화한 전담부서인 ‘지역문화과’를 문화정책국에 설치하여 지역문화진흥의 핵심기반이라 할 수 있는 『지역문화진흥법』의 제정수립을 위한 노력을 기울였음
- 또한 지역문화 진흥을 위해서 지자체와 지역문화단체, 지역민의 역량강화와 적극적인 참여를 독려하고, 이들을 지역문화진흥의 주체로 성장시키기 위한 재원마련을 위해 통합복권기금, 관광진흥기금 등의 공공기금 투입과 지자체 예산 투입확대 유도, 기타 신규재원의 개발 등 다양한 방법을 실행

■ 이명박 정부

- 이명박 정부는 ‘품격있는 문화국가 대한민국’을 정책비전으로 하여 수요자 중심의 정책추진과 선택과 집중의 지원체계, 실용과 효율의 문화행정, 상생하는 콘텐츠산업, 문화를 통한 소통과 녹색성장 등을 문화정책 방향으로 설정
- 이명박 정부의 문화정책을 넓은 범위에서 볼 때 문화산업의 발전과 국민의 문화향유권의 확대에 이해 할 수 있는데 이전 참여정부와 큰 차별성이 없으며, 자체적인 문화정책 비전 수립에 실패하였음
- 국민의 삶의 질 향상을 위한 정부의 문화정책 추진은 크게 두 가지로 나뉘는데, 그 중 하나는 문화복지와 관련된 문화 인프라의 확대 및 구축이고, 다른 하나는 취약계층이나 지역에 대한 문화향유 기회를 늘리는 것
- 소외계층에 대한 문화복지 예산을 확대하는 한편, 상대적으로 취약한 지역문화에

대한 지원도 확대하여 지역문화역량 강화와 지역거점 문화도시 조성을 위한 사업을 지속적으로 추진하였으며 권역별 문화도시 및 문화거리 조성사업을 추진

■ 박근혜 정부

- 박근혜 정부는 ‘창조경제’, ‘국민행복’과 함께 ‘문화융성’을 새 정부 국정기조로 주창하였으나 국정농단 등 문화사업 관련 부정부패 사건, 블랙리스트를 비롯한 예술 검열 사태 등으로 오히려 문화행정의 파행을 낳았음
- 문화체육관광부는 2013년 2월 대통령 업무 보고에서 ‘문화융성’을 ‘문화가 융성한다는 의미’와 ‘문화를 통해 국가가 융성해진다’는 두 가지 의미로 정의. ‘문화융성’은 단순히 문화를 통해 국가를 발전시킨다는 것 뿐만 아니라, 문화를 통해 국민 행복을 추구한다는 의미이며, 문화의 가치를 복원하여 지역, 세대, 계층 간 격차 없이 모든 국민이 문화가 있는 삶을 누리고, 문화의 가치로 사회적 갈등이 치유되며 이를 통해 궁극적으로 국가발전으로 이어지게 한다는 의미라 주장
- ‘지역의 문화융성’을 위해 ‘지역별 특성을 반영한 문화정책 수립’과 ‘주민의 일상 속 문화향유 확대’를 새로운 정책목표로 설정
- 2008년 12월에 발표된 ‘지역문화발전방안’의 주요과제를 지속적으로 전개하여 지역문화의 창의성 진흥을 통해 특성화를 꾀하고, 지역문화의 자생력 강화에 힘쓰는 한편, 지역문화진흥법의 제정을 마무리하여 ‘지역문화진흥’과 ‘균형발전’을 위한 법 제도적 기반을 완성
- 본래 지역문화예술계, 시민사회 등이 제안했던 지역문화진흥법의 취지와는 많이 동떨어진 중앙 정부 주도의, 하향식 관리체계 중심의 법구조로 현장 문화예술계와 지역문화 전문가들로부터 비판을 받음
- 지역문화진흥 5개년 계획수립을 위해 지역문화전문가 및 관련기관이 참여하는 TF를 통해 지역문화 균형발전을 위한 법정 기본계획을 수립하여 발표하였으나 현장과 지역의 참여가 부재한 정부주도, 비민주적인 계획 수립 과정으로 인해 현장 문화예술계, 지역문화 전문가들에게 외면당함

[표-1] 연대별 지역문화 정책의 추진경과

구분		주요정책	문화정책 변화동향
연대	연도		
1960년대	1968년	- 문화공보부 발족	
		- 『문화예술진흥법』제정	
1970년대	1972년	- 문화예술기금설치 - 문화예술진흥원설	
	1973년	- 문예중흥선언발표	- 문화정책의 태동 - 문화정책의 법적기반 마련
	1974년	- 제1차 문예진흥 5개년계획 수립	
	1979년	- 제2차 문예진흥 5개년계획 수립	
	1981년	- 새 문화정책 발표	
1980년대	1983년	- 지방문화예술 활성화 종합계획 수립 - 제5차 경제사회발전 5개년계획 수립(1980년대 새 문화정책 흡수)	- 지역문화정책의 의식 - 지역간, 계층간 문화 격차 해소 기회
	1983년	- 지방문화중흥 5개년 계획 수립	
	1989년	- 문화발전 10개년계획 계획수립	
1990년대	1992년	- 제7차 경제사회발전5개년계획수립	- 문화와 지역의 연계
	1994년	- 문화부 내 문화산업국 설치	- 문화의 경제적 부가가치 창출 추구
	1996년	- 문화체육부 내 문화복지기획단 설치	- 문화복지정책의 심화발전
	1998년	- 새 문화관광정책 발표	
2000년대	2001년	- 지역문화의 해 지정(문화체육관광부)	
	2003년	- 문화환경 가꾸기 사업 - 마을 만들기 사업추진 - 문화비전 중장기 계획발표	- 지역균형발전과 문화정책의 연계
		2004년	- 국가균형발전 특별법 제정
2010년대	2008년	- 광역, 지역발전 특별회계 설치	- 취약계층 문화향유권확대
2013년 이후	2013년	- 문화융성위원회 설치, 『문화기본법』제정	
	2014년	- 『지역문화진흥법』제정	- 문화향유권 확보 추구

* 박태선·이미영·한우석(2014), 「지역간 문화격차와 해소방안연구」, 국토연구원.

[표-2] 역대 정부별 지역정책과 지역문화정책 추진경과 종합

	정부	박정희 정부	전두환 정부	노태우/김영삼 정부	
	정권이념	조국근대화	국가사회안정	사회개발	국가경쟁력강화
	권력구조	강한중앙집권	중앙집권	중앙집권	부분 지방분권
지역	이념	성장, 효율성	성장, 균형 동시추구	성장, 효율성	분권, 효율성
정책	목표	생산기반구축	수도권집중억제	지역경제권형성	개방적국도 지역경제기반
지역 종합 개발 정책	계획 기조	효율적인국도관리 사회간접자본확충	인구지방정책 개발가능성 전국확대 국도환경보전	인구지방정책 개발가능성 전국확대 국도환경보전	지방분산국도 자원절약적국도체계 통일대비기반조성
	국도 종합 전략	공업기지구축 인프라구축 부진지역개발	다핵적 국도재편성 국도공간통합 국도자원 체계적관리	지역경제권 개발전략	광역권개발 낙후지역개발 신산업공간조성
	관련 계획	경제개발5개년계획 특정지역계획 4개당 개발계획	수도권정비기본계획 도건설계획 정주권계획	동남권등 3개 권역계획	광역계획제도 신경제5개년계획
	조직	건설부설립 산업기지개발공사	-	-	지방이양추진위원회
제도 및 행정	회계 운용	차관도입	일반회계	일반회계	일반회계 특별회계 (개별항목별 특별회계) 지방양여금특별회계
	재정 연계	개발사업재정 집중투자	구체적 제정연계결여		민자유치부분국고지원 (균형개발법)
	조직	문화공보부	문화공보부 문화공보부	문화부	
문화 정책 및 지역 문화 정책	정책 기조	문화통제정책 전통문화계승 민족문화중흥	문화검열 및 문화통제정책 공보정책유지 전통문화계승 민족문화중흥		
	지역 문화	-	지방문화육성 필요성 인식		
	추진방향	문화시설확충 문화국제교류시작 문화예술진흥법공표	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법에 문화진흥의무 명기 - 문화정책의 대상의 확대 - 문화인프라확충 - 스포츠정책비중증대 - 엘리트문화집중육성 - 종합문예화관 및 지역별문화특장 전문시설구축 - 지방문화 육성지침 배포 		

* 조광호(2016), 「지역문화정책사업 효율화를 위한 기초연구」, 한국문화관광연구원.

		정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
		정권이념	남북교류강화	국가균형발전	글로벌경쟁력강화	주민행복추구
		권력구조	부분지방분권	부분지방분권	부분지방분권	부분지방분권
지역 정책	이념	분배, 형평성	분배, 형평성	성장, 경쟁력	형평성, 실질적행복제감	
	목표	국토통합실현	지역균형발전	글로벌녹색성장	지역주민 삶의 질향상	
계획 기초	계획 기초	균형국토/개방국토 통일국토/녹색국토	균형국토/개방국토 통일국토/복지국토	통합국토/친환경국토 매력국토/열린국토	환경과 조화되는 국토 국민이 행복한 국토	
	개발 전략	지방재도시산업별 수도화 환경투자증대 남북한교류협력 기반조성	자립형지역발전기반 구축 분권국토체계 네트워크형인프라 구축	광역경제권발전전략 선도, 전략산업개발	지역행복생활권 맞춤형패키지지원 지역주도 협력강화	
국토 종합 계획	관련 계획	10대 광역개발권개발	균형발전계획 지역혁신계획 7+1광역계획권육성	국가녹색성장5개년 계획 신발전지역계획	지역발전5개면계획	
	조직	국가인권위원회	국가균형발전위원회 지역혁신협의회 정부혁신지방분권위 원회	지역발전위원회 공역발전위원회	지역발전위원회	
제도 및 행정	회계 운용	일반회계 특별회계 (개별항목별 특별회계) 지방잉여금특별회계	일반회계 국가균형발전 특별회계	일반회계 광역/지역발전 특별회계	일반회계 지역발전특별회계	
	재정 연계	명목상제정연계 (국토기본법)	균형발전기금조성	균형발전기금확충	포괄보조금확대	
조직	문화	문화관광부 예술국	문화관광부 문화정책국	문화체육관광부 문화예술국	문화체육관광부 문화예술정책실	
	지역 문화	전통지역문화과	지역문화팀	지역민족문화과	지역전통문화과	
문화 정책 및 지역 문화 정책 기초	문화	문화복지를 통한 삶의 질 향상 문화시설기반확충 문화를 통한 사회통합 문화복지확대	창의한국 국가발전을 이끄는 문화 문화를 통한 지역균형 발전 모두가 함께 누리는 문화	공공성과 효율적인 운영 창조적 문화예술국가 콘텐츠산업강국 관광/스포츠산업육성	문화융성 전국민의 문화향유 문화를 통한 사회적갈등 치유 문화를 통한 국민행복추구	
	지역 문화	진흥위주의 정책으로 전환 지자체/지역사회역활 강조	문화를 통한 지역분권 및 지역균형발전	지역사회 및 취약지역 문화 향유기회확대	지역의 문화융성 주민의 일상속 문화향유확대	

정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
추진방향	- 지역문화의 해 지역	- 지역분권과 지역균형발전을 위한 제도적 기반확립과 시스템구축	- 지역문화발전방안 발표 문화도시 조성추진	- 지역 특성별 문화정책수립
	- 지역문화발굴을 위한 진흥	- 지역문화진흥을 위한 다양한 지원	- 지방문화원의 지역문화 거점화	- 지역문화 창의성 진흥
	- 정책추진	- 지역문화진흥을 위한 다양한 지원	- 지역문화전문인력 양성	- 법/제도적 기반마련
	- 전통문화도시, 전통문화 마을,	- 지역문화진흥을 위한 다양한 지원	- 지방대거점지역문 화컨설팅	- 지역문화균형발전 계획수립
	- 전통지역문화조성	- 지역문화진흥을 위한 다양한 지원	- 지역문화통계조사 실시	- 문화특화지역조성
	- 지역문화원육성 지원	- 지역문화진흥을 위한 다양한 지원	- 지역문화통계조사 실시	- 지역문화진흥을 위한 다양한 지원

3. 문화정책의 확장, 그리고 문화행정의 관료주의화

우리가 지금 마주하고 있는 블랙리스트 사태는 단지 박근혜 정부의 국정농단 때문만이 아니다. 블랙리스트 사태를 통해 문화정책의 비민주성과 후진성이 사회적으로 전면화 되었지만, 사실 이는 문화정책의 확장 과정에서 지속적으로 제기되었던 구조적 문제들과 연관되어 있다. 특히 문화정책의 빠른 성장에도 불구하고 더 빠르게 진행된 관료주의 체계는 블랙리스트 사태를 비롯하여 현 시대 문화정책과 문화행정의 후진적 구조에 있어 핵심적인 원인이기도 하다.

국가의 문화정책과 문화행정은 수동적이고 일방적인 국가권력의 행위가 아니라 '사회적 통제를 욕망하는 국가권력'과 '개인의 행복을 향한 욕망' 사이에서 존재하는 수많은 갈등과 충돌의 '장(field)'이라고 할 수 있다. 이에 국가의 문화생산을 주관하는 문화행정과 관료사회는 사회변동, 국가 권력의 변화, 사회적 합의 등에 따라 다양하게 변화, 발달해 왔다. 문화행정의 목적, 대상, 방법, 주체 등은 경험적이고 관성적으로 고착된 것이 아니라 사회변동과 권력의 요구에 따라 끊임없이 갈등하고 충돌하며 변화해 온 결과물들이다.

특히 한국 사회는 국가정책에 있어 문화의 정치적, 경제적 종속 현상이 심각한 사회다. 지금까지의 문화정책과 문화행정은 국정 운용에 있어 문화적 가치의 사회적 생산 및 소통보다는 정치적, 경제적 이해관계에 따른 수단 및 도구로 활용되어 왔다. 다시 말해 국가 권력의 교체와 변화에 따라 문화행정의 정체성과 목적 등은 일방적이며 단절적으로 해석되거나 재편되어 왔다.

이를 좀 더 역사적인 시각에서 살펴보자. 1945년 해방 이후 문화행정은 지속적으로 존

재했지만 실제로 문화의 사회적 중요성이 부각되고 문화행정이 본격적으로 작동된 것은 그리 오래되지 않았다. 1990년대 중반 들어 민주화 정부가 집권하고, 실질적인 문화부처가 형성될 때까지 문화행정은 오랜 시간 동안 문화적 관점이나 가치보다는 반공과 체제 유지의 도구이자 방패막이로 사용되었다. 한국의 문화행정을 시기별로 정리해보면 다음과 같다.

[표-3] 각 시기별 문화행정의 목표 비교분석

시기	목표	하위 목표
제1·2공화국	국민 계몽	문화기반 시설 마련
제3공화국	민족의식 함양	문화유산 보존
제4공화국	민족문화 증흥	전통문화 보존
제5공화국	국민정서 총족 및 가치관 계도	문화향수 기회확대 및 규범전파
제6공화국	예술 발전	창작 지원
문민정부	한국문화의 국제화	문화의 산업화, 문화의 정보화
국민의 정부	문화복지 국가 실현	문화산업 육성, 문화관광 육성
참여정부	창의한국의 구현	창의적인 문화시민, 다원적인 문화사회, 역동적인 문화국가
이명박 정부	문화 시장화	선택과 집중을 통한 경쟁력
박근혜 정부	문화융성	전국민의 문화향유

출처: 박광국(2008) 참조하여 재구성

제1·2 공화국에서부터 제6공화국 군부독재 시기까지 한국 사회의 문화행정은 반공과 체제 유지를 위한 도구이자 장치에 가까웠다. 국가는 문화행정을 통해 지배권력의 이해에 기반한 국민 정서를 형성하고, 이를 계몽하고 훈육하는 경로로 문화행정을 활용했다. 무엇보다 강력한 국가주의에 기반한 통치 체제를 구축하기 위해 국가주의를 위협할 수 있는 문화 다양성, 표현의 자유 등을 철저히 통제하고 억압하며 문화를 국가 통제의 주요한 대상으로 취급하였다.

한국 사회의 민주화와 더불어 본격적인 문화행정이 시작되고 문화관료가 형성되기 시작한 것은 국민의 정부 시기부터라고 볼 수 있다. 물론 이 전 시기들에서도 문화권력과 문화관료는 존재했지만 이는 일반적인 국가권력의 질서 속에서 차별화된 특성을 드러내지

않았다. 하지만 국민의 정부가 문화복지, 문화산업 등 문화행정의 새로운 패러다임을 도입하면서 국가 문화행정과 문화관료 사회는 본격적으로 형성되기 시작했다.

국민의 정부에서 시작하여 참여정부, 이명박 정부를 거치며 본격화된 문화행정과 문화관료 사회의 가장 큰 특징은 신자유주의, 생산력주의, 신성장동력 등의 경제적 가치에 기반한 문화정책의 재구조화 경향이다. 이는 후기자본주의의 사회변동, 경제위기 등과 밀접하게 연동되어 있는데, 무엇보다 후기자본주의 사회의 일상화된 경제위기 속에서 문화는 그 상대적 자율성마저 크게 상실되었다.

하지만 역설적이게도 후기자본주의 사회와 문화행정에서 문화를 둘러싼 사회적 경계는 외파되어 일상의 대부분이 ‘문화적’으로 인지되고 소비되는 구조를 생산·재생산하게 되었다. 그 결과 후기자본주의의 구조 속에서 문화와 경제의 융합화(문화경제)가 가속화되고, 이를 통해 문화자본의 형성 및 문화소비의 확대가 진행되었다. 문화와 경제의 경계가 소멸하고 탈분화(de-differentiation)되는 경향이 심화되는 ‘문화적 정치경제’(cultural political economy)가 형성되었고, 이를 둘러싼 국가권력과 지배권력의 이해관계를 적극적이고 능동적으로 집행하는 문화관료 사회가 작동되기 시작한 것이다.

이러한 과정을 경유하면서 한국의 문화행정과 문화관료 사회는 국가 단위 문화의 생산, 유통, 분배 등에 있어 적극적인 이해관계와 영향력을 형성하기 시작하였다.

문화관료들은 문화의 사회적 영향력을 통한 새로운 국가권력 및 문화권력의 탄생, 다양한 문화자본의 형성과 산업화, 문화적 형식을 차용한 대규모 국가 및 지방자치단체 단위의 개발사업, 문화행정과 제도에 기반한 사회적 이해집단 구성, 국가재정의 독점과 분배를 통한 문화생태계 서열화 등에 능동적으로 개입하기 시작했다.

이명박 정부와 박근혜 정부는 이러한 관료주의를 가장 적극적으로 동원하는 정책을 사용했다. 이명박 정부는 한국문화예술위원회, 국립현대미술관, 주요 방송사 등의 사례처럼 문화의 민주화에 역행하는 언론, 문화 분야 공공기관들에 대한 관료주의적 장악을 시도했고 성공했다. 박근혜 정부는 문화행정에 대한 관료주의적 장악과 통제의 토대 위에서 블랙리스트 정책이라는 좀 더 적극적이며 구체적인 지원사업 구조를 활용한 통치술을 실행했다. 문화정책과 문화행정을 과거의 이념과 이권 중심으로 회귀한 반헌법적, 불법적 통치행위인 블랙리스트 정책은 문화를 둘러싼 견고한 관료주의 체계가 존재했기 때문에 가능했다.

4. 관료주의 문화행정의 문제점과 한계들

지난 2000년대 이후 문화의 사회적 가치가 부상하고 문화를 매개로 하는 사업영역들이 양적으로 확장되면서 국가 단위 문화생산에 있어 문화관료들이 차지하는 권력과 영향력 역시 비약적으로 성장하였다. 중앙 정부 문화관료에서 시작하여 지방자치단체 공무원, 문화분야 전문기관과 중간조직 그리고 현장 문화예술인들로 흘러가는 국가 재정과 하달식 지원사업 구조는 어느새 한국 사회의 문화생태계를 ‘하청구조화’하였다. 국가 권력이 ‘갑’이 되고 현장 문화예술인과 주민이 ‘을’이 되는 불평등하고 일방적인 권력 관계가 형성되고, 이를 계기로 문화관료들은 자신의 이해를 서슴없이 요구하고 관철시키는 관료주의적 문화행정 체계를 수립하였다. 문화관료 중심의 문화행정이 가져온 문제점들을 확인해보면 다음과 같다.

먼저 문화관료 중심의 문화행정은 문화를 지배권력 중심의 정치적, 경제적 도구로 전락시켰다.

문화행정은 단순히 문화부가 담당하는 소관 정책이 아니라 국가의 문화적 층위를 기획하고 생성하는 과정이다. 다시 말해 문화는 정치, 경제와 더불어 국정운용을 관통하는 핵심적인 정책이자 운용원리에 맞닿아 있으며, 이는 국민의 삶의 질, 국가의 정체성 등에 대한 고민 속에서 추진되어야 한다.

하지만 문화행정에 대한 문화관료들의 권력지향적, 성과주의적 접근은 문화를 정치와 경제에 종속된 영역, 또는 하위 범주 정도로 이해하는 수준에 벗어나지 못하고 있다. 그 결과 문화행정은 정치적, 경제적 이벤트이거나 하나의 도구에 불과한 상황이다. 지난 세월 문화정책은 실제로 문화적 가치와 의미에 의해 사회적으로 논의되거나 소통된 경우가 거의 없으며, 정치 및 경제적 문제를 해결하기 위한 도구로 강요받아 왔고, 문화관료들을 중심으로 문화부는 이를 적극적으로 수용하는 문제를 반복했다. 통치권자의 주관적이고 정치적인 결정에 따라 국가의 문화정책이 일방적으로 추진되거나 귀속되는, 문화적 가치와 맥락이 전혀 고민되거나 검토되지 않는 정책 환경 속에서 문화행정은 배제와 왜곡을 반복해 왔다.

다음으로 문화관료 사회의 이권과 관성 속에서 문화정책 및 문화행정은 기본도 원칙도 없이 철저하게 사유화되었다.

문화행정을 둘러싼 기본과 원칙이 실종되고 심지어 사회적 참여와 통제조차 단절된 상황에서 문화행정은 자연스럽게 대통령 개인, 문화부 장관 개인, 문화관료 개인에게 철

저하게 사유화되었다. 대통령과 장관이 연예인처럼 언론에 나와 이야기하면 그것이 바로 정책이 되고 행정이 되는 기본도 원칙도 없는 문화행정이 최근 한국 사회 문화행정의 대표적인 특징이다. 블랙리스트 사태는 이러한 비상식적이고 비민주적인 관료주의 행정이 축적된 결과물이다.

마땅히 문화정책과 문화행정에 대한 구체적인 고민과 전문성도 없는 대통령과 장관의 말 한마디에 따라 문화예술 현장의 세부적인 정책들이 ‘왔다, 갔다’할 정도로 현재 한국 사회의 문화행정은 권력의 서열화와 충성 경쟁에 따른 행정의 사유화 및 관료화가 심각한 수준이다. 그 결과 지난 정부들의 문화정책은 비전, 정책목표, 추진 체계 등 정책 환경 전반이 형식화되어 버렸으며, 철저하게 권력자와 관료사회에 의해 사유화되었다.

셋째, 관료 중심의 문화행정은 소통보다 배제를, 화합보다 갈등을 조장하고 있다.

너무나 많은 사례가 존재할 정도로 이명박 정부와 박근혜 정부는 문화예술계, 시민사회 등을 오직 ‘좌우’, ‘이념’의 프레임으로 접근하고 해석했다. 블랙리스트 사태는 그 결과물이자 결정판이라고 할 수 있다. 이명박 정부의 유인촌 전 장관, 박근혜 정부의 김기춘 대통령 비서실장 등은 문화예술계의 배제, 갈등, 탄압 등을 주도하는 관료주의의 상징과 같았다.

절대 권력을 사유화하고 관료주의로 무장된 문화행정은 결국 문화의 사회적 기능을 포기한 채 전시행정, 충성행정, 갈등행정 등을 구조화한다. 자신의 이해관계와 권력유지를 위해 문화행정을 서열화하고 정치화하기 때문이다. 그 결과 사회적 소통과 화합에 기여해야 할 문화행정이 오히려 사회적 배제와 갈등의 구조를 조장하게 된다.

이는 관료화된 문화행정의 중요한 특징 중에 하나인데, 문화관료들이 국민과 사회를 위해 행정을 펼치는 것이 아니라 통치권자와 관료사회의 정치적 이익을 위해 복무하는 행위가 일반화되기 때문이다.

넷째, 문화관료 중심의 문화행정은 문화민주주의와 문화 공공성을 거부한다.

결과적으로 문화관료 중심의 문화행정 구조는 한국 사회의 문화민주주의, 문화 공공성 등을 후퇴시켰다. 각종 문화정책은 물론이고 사회 전반에 걸쳐 문화민주주의는 과도한 정치적 통제와 개입으로 인해 훼손되거나 위축되었다. 그리고 문화민주주의의 후퇴는 문화행정을 비롯하여 문화 공공성의 축소로 이어지고 있다.

관료화된 문화행정은 국가 문화정책이 가장 우선해야 할 사회적 공공성, 공공영역을 방기한 채 자신의 입맛에 맞는 고급문화, 상업문화, 주류문화 등에 대한 맹목적인 편향성을 드러낸다. 더욱이 경쟁력과 성과주의 그리고 전시행정에 눈이 먼 문화행정은 언제나

공공영역보다는 시장에, 사람보다는 상품이나 자본에, 지원을 필요로 하는 곳보다는 이미 결과가 검증된 곳에, 다수의 보편성보다는 소수의 성공사례에 집착함으로써 정부 스스로가 국가 정책의 존재 이유와 공공성 자체를 포기하게 된다. 그 결과 최근 한국의 문화행정은 문화적 공유지의 소멸, 사회적 소수자의 문화권리 배제, 문화 다양성의 파괴와 획일화, 문화 양극화 심화 등을 심각하게 증폭시키거나 방조하고 있다.

다섯째, 문화관료 중심의 문화행정은 문화적 가치를 통해 사회적 갈등이나 문제를 해결하기 위한 정책들에 무관심하다.

최근 일상화된 사회 위기 속에서 문화정책과 행정은 문화적 가치, 예술적 역능 등을 통해 사회적 문제를 해결하고 해체된 문화적 관계를 복원하는 역할을 요구 받아왔다. 따라서 문화행정의 사회적 수요 역시 많은 부분 문제 해결(솔루션)의 과정과 밀착되어 있다.

하지만 형식화되고 자신의 이해관계에 충실한 문화관료 중심의 문화행정은 현실과 유리된 채 과거지향적인 문화정책 구조와 내용을 반복한다. 진흥, 지원, 투자, 확대, 건립 등 국민을 대상화하는 시혜적이고 형식화된 문화예술진흥 패러다임에서 벗어나지 못하는 것이다.

마지막으로 문화관료 중심의 문화행정에서 우리가 반드시 주목해야 하는 지점은 지역 사회를 대상으로 진행되는 대규모 시혜성, 전시성 사업들이다.

지방자치제도의 확대 과정에서 문화행정은 철저하게 지방자치단체장과 지역 내 관료 사회의 이해를 위해 활용되었다. 대규모 문화이벤트, 문화적 외피를 차용한 토건사업, 정치적 관계를 고려한 이권형 지원구조 등 문화행정은 중앙 정부뿐만 아니라 지방자치단체의 영역에서도 철저하게 관료화, 이권화 되어 있다.

대통령, 지방자치단체장 등 대부분의 통치권자들은 선거 시기부터 노골적인 시혜사업, 이권사업으로 지역 문화정책을 활용하며, 이는 선거 이후 문화행정의 사유화와 이권화를 가속화시킨다. 그리고 이 과정에서 지역문화를 둘러싼 문화행정의 관료화가 반복된다.

5. 문화생산의 새로운 대안과 혁신거버넌스(협치)

이제는 한국 사회의 관료화된 문화행정, 문화관료 사회 중심의 이익 집단화된 문화생산 질서에서 벗어나 문화생산과 문화행정의 새로운 대안을 모색해야 할 때이다. 그리고 이러한 대안적인 문화생산의 출발점은 아마도 ‘정책’ 또는 ‘행정’을 지배권력, 중앙정부,

공공기관 등의 일방적인 업무로 규정하는 것이 아니라 개인들의 자율적인 삶의 영역을 다양하게 기획하고 구체화하는 과정, 그 자체라는 것을 이해하는 것에서 시작될 것이다.

문화정책과 행정은 국가기관에서부터 개인까지, 지구적인 네트워크에서 마을의 이웃까지, 예술가에서부터 주민들까지, 놀이에서 소비까지, 과거에서 미래까지 다양한 층위에서 작동한다. 이제 문화행정은 5년이라는 권력의 시간, 지배권력의 교체 사이클과 문화관료들의 이해관계 구조에서 벗어나 좀 더 본질적이고 지속적이며 다양한 시공간 속에서 형성되고 관계돼야 한다.

그렇다면 대안적인 문화생산을 위해 우리는 무엇을 해야 할까? 하루가 다르게 변화하고 있는 현대 사회 속에서, 노동 착취는 물론이고 감수성과 상상력까지도 상품화하고 거래하는 현대 자본주의에서 우리는 어떠한 문화를 상상하고, 만들어 갈 수 있을까? 그 모든 과정들이 지원정책이라는 이름 아래 공급되고 있는 정책구조 아래서, 철저하게 '하청 계열화' 되어 있는 전달체계에서 우리는 어떻게 벗어날 수 있을까?

아마도 이에 대한 정답을 가지고 있는 사람은 없을 것이다. 수많은 상상력과 실천 그리고 시행착오의 반복 속에서 우리는 새로운 문화정책과 행정을 상상하고, 공유하고, 실험하고, 공진화할 수 있기를 기대할 뿐이다. 대안적인 문화생산, 관료화된 문화행정의 혁신을 위한 몇 가지 출발점을 제안해 본다.

먼저 대안적인 문화생산은 허위적인 문화예술이나 문화관료들을 위한 전시행정이 아니라 삶을 둘러싼 생존의 영역에서부터 시작돼야 한다.

현대 사회, 구조화된 자본주의의 위기가 심화되면서 사람들은 생존의 문제를 전면화하고 있다. 한국 사회 역시 크게 다르지 않다. 박근혜 정부를 비롯하여 보수주의자들마저 복지정책에 목소리를 높였을 정도로 대다수의 국민들이 하루, 하루의 생존을 위해 싸우고 있다. 현대 자본주의 사회는 표면적으로는 성장하였으나 어린이에서부터 노인에 이르기까지 삶을 둘러싼 경제적, 문화적, 정치적 위기는 더욱 심화되었다. 그리고 그 위기의 강도만큼이나 사람들은 생존을 둘러싼 다양한 문제들을 강요받고 있다. 출산에서부터 시작하여 육아, 교육, 취업, 주거, 연애, 결혼, 건강, 노후 등에 이르기까지 생애주기를 둘러싼 불안한 생존 경쟁이 더욱 심화되었기 때문이다.

하지만 관료화된 문화행정은 삶의 위기와 지원의 필요성을 강조하면서도 실제로는 생존할 수 있는 방법, 자립할 수 있는 방법에 대해 말하지 않는다. 철학에서부터 인문학, 사회과학, 경제학 그리고 정신분석학에 이르기까지 현실 사회를 분석하고 비판하지만 정작 개별 주체가 생존하는 법에 대해서는 언제나 침묵한다. 대안적으로 생존하는 법을 모색

하지 않는데 대안적인 문화생산이 가능하다고 믿는 것은 참으로 비현실적인 이야기다. 대안적인 문화, 문화행정에 대한 고민은 바로 생존이라는 문제설정에서부터 시작돼야 한다.

둘째, 대안적인 문화생산은 자본주의의 ‘공급된 삶’을 경계하고 자율적인 문화의 형성을 모색해야 한다.

현대 자본주의는 인간의 삶을 둘러싼 모든 것이 상품의 형태로 공급될 수 있는 생활 체계를 지향해 왔다. 인류가 기술 발전과 산업화를 통해 먹고, 자고, 입는 것의 대량생산을 성취하였다면, 현대 자본주의는 이제 탄생의 순간에서부터 사랑, 우울증, 죽음, 기억에 이르기까지 삶의 모든 것을 상품으로 공급한다. 자본주의는 다양한 언어와 개념으로 설명될 수 있겠지만, 그 중 하나는 ‘공급형(공급받는) 삶의 구조를 일상적으로 강요하는 사회’다.

자본주의는 생활생산, 생활창작, 생활노동 등을 인간으로부터 꾸준하게 격리해왔으며 이를 끊임없이 상품으로 개발하고 공급해왔다. 여기서 공급형 삶의 구조는 단순히 상품화된 자본주의를 의미하는 것이 아니라 인간 삶의 존재와 구성 자체가 스스로의 필요나 욕망 그리고 의지가 아니라 이미 구조화된 공급체계에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 현대 자본주의는 발달된 기술을 통해 사람들로 하여금 공급형 삶의 구조를 편리함으로 오인하게 하지만, 실제로 공급형 삶의 구조는 개인의 삶은 물론 인간과 자연, 인간과 인간 사이의 관계를 재구성하거나 소멸시킨다. 인간은 공급된 삶의 구조에 익숙해질수록 자신의 삶의 질감이나 사회적 관계들로부터 멀어지게 된다. 그리고 자본주의는 과잉 공급체계를 통해 이러한 삶을 지속적으로 양산하고 반복시킨다. 과잉 공급은 공급형 삶의 구조에 있어 일시적인 현상이 아니라 일반적이고 보편적인 구조이다. 관료화된 문화행정 구조 역시 이러한 공급, 관료사회의 인식과 이해에 따른 일방적인 공급체계를 기초로 작동하고 있다.

기존의 문화행정은 많은 측면에서 자본주의의 공급형 삶의 구조를 답습해 온 것이 사실이다. 문화행정의 본질적인 역할과는 무관하게 사회적 문제에서부터 개인의 창작과 향유에 이르기까지, 중앙정부에서부터 마을 커뮤니티에 이르기까지 문화행정은 과잉공급의 질서를 구축하고, 공급형 삶을 재생산하는데 기여해 왔다. 대안적인 문화생산은 그 목적과 과정 자체가 공급된 삶이 아닌 자율적이고 자기 조직(자신의 일상을 자율적으로 조직)하는 원리 속에서 만들어져야 한다.

셋째, 대안적인 문화생산의 중요한 전략 중에 하나는 바로 프로그램 공급에서 벗어나 ‘자율시간의 확장’을 만들어가는 것이다.

자본주의의 공급된 삶으로부터 벗어나기 위해서는 자율시간을 확장하는 전략이 필요하다. 자율시간이 확장된다는 것은 임금노동 중심의 노동사회로부터 탈피하여 스스로의 시공간을 기획하고 조직하는 문화사회로의 이행을 의미한다. 대안적인 문화행정은 관료 사회의 지배구조에서 벗어나 자율시간의 확장을 통한 문화사회로의 이행을 도모하는 것이다. 수많은 문화 프로그램과 문화적 관계가 공급되고 있음에도 불구하고 언제나 시간이 없는, 과밀과 과잉의 노동 속에서 괴로워하고 있는 한국 사회에서 더 이상의 공급형 문화행정으로는 삶의 질을 바꿀 수가 없기 때문이다.

앞서 언급한 바와 같이 자본주의의 특징 중에 하나인 ‘공급받는 삶’은 일상의 대부분을 상품을 통한 공급체제로 유지하며, 개개인은 공급된 삶을 통해 확보된 시공간을 임금노동에 재투입하는 과정을 반복한다.²⁾ 결국 일상의 절대 시간은 가장 전문화되고 효율화된 공급형 노동(임금노동)에 집적돼야 하고, 잔여적인 일상들 역시 또 다른 공급(타인의 임금노동을 통한 공급)을 통해 유지되는 것일 뿐이다. 현대 도시인들이 취미, 놀이, 여가 등의 시공간조차 대량화, 표준화된 상품소비를 통해 유지할 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 궁극적으로 이러한 공급형 삶의 축적, 임금노동으로 꽉 채워진 일상은 현대 도시인으로부터 삶의 기본적인 행위들조차 제거하는(상품 서비스로 대체하는) 결과를 낳기 때문이다. 현대 도시인들이 ‘노는 법’, ‘요리하는 법’, ‘대화하는 법’, ‘연애하는 법’ 등 삶의 기초적인 구성 요소들과 방법들조차 상품화된 서비스를 통해 채워가야 하는 시대가 도래한 것은 바로 공급형 삶의 축적, 과잉된 노동사회(에 의한 삶의 파편화)의 결과물이다.

이런 맥락에서 자율시간을 확장하기 위한 실천은 단순히 개인적인 시간, 쉼 시간을 확보하는 차원의 문제가 아니다. 자율시간의 확장은 공급형 삶의 궤도에 적극적으로 균열을 내는 행위이며, 노동사회로부터 문화사회로 이행하는 소중한 첫 걸음이다. 이제 문화행정은 국가에서부터 개인에 이르기까지 공급되는 것이 아닌 자율적인 시간을 확장하고 자기 문화를 조직할 수 있는 방향으로 이동해야 한다.

넷째, 대안적인 문화생산은 ‘지역화’ 전략과 문화적 관계의 복원에 주목해야 한다.

문화에서 커뮤니티가 차지하는 비중은 매우 크다. 현재 우리가 직면하고 있는 사회적 위기는 결국 문화적 관계의 소멸, 일상의 문화적 질감의 실종 등과 연결되어 있다. 사회변동과 시대변화 속에서 커뮤니티의 구성과 운영을 둘러싼 많은 조건들, 가치들이 달라

2) 여기서 임금노동이 자본주의의 일상에서 중요한 구성 요소가 되는 원리는 크게 두 가지인데, 하나는 자신의 임금노동이 타인의 공급받는 삶을 유지하기 위한 상품생산(공급)에 투여된다는 점이고, 다른 하나는 임금노동이라는 가장 효율화(극대화)된 노동구조를 위해 임금노동이 아닌 대부분의 일상이 부차적으로 취급(가치 절하)되어 최소화된 공급만으로 삶이 유지된다는 사실이다.

졌으며, 커뮤니티의 지속적인 해체는 현대인으로부터 많은 것을 잃게 만들었다.

대안적인 문화생산과 행정을 기획하고, 이를 통해 새로운 커뮤니티를 활성화하는 과정에서 중요한 전략 중에 하나는 ‘지역화’다. 지역화에 기반한 문화행정들을 적극적으로 모색하는 것은 향후 다양한 사회적 커뮤니티를 형성하고 문화적 관계를 복원하는 데 중요한 출발점이 될 수 있다.

물론 여기서 말하고자 하는 ‘지역화’는 단순하게 물리적 공간을 의미하는 1차원적인 개념이 아니다. 전체가 아닌 부분으로서의 분절된, 파편화된 지역을 의미하는 것은 더욱 더 아니다. 지역화는 삶의 다양성을 존중하고, 서로 다른 생태계와 기후 및 문화를 보호하고, 문화적 관계를 통한 커뮤니티의 복원을 모색하며, 자기 실천적인 생활문화를 지향한다. 따라서 지역화의 원리에 기반한 커뮤니티 전략은 삶의 주체를 형성하고, 주제 사이의 문화적 관계를 복원하고, 이를 기반으로 다양한 커뮤니티를 구축하는 경로를 제시한다. 지역화와 커뮤니티에 기반한 문화행정은 공급형 삶, 공급형 문화와는 다르게 자신의 삶의 구체성에 기반한 정책, 관계, 질서 등을 상상하게 한다.

마지막으로 문화관료 중심의 구조화된 문화행정의 문제를 해결하고 새로운 문화생산의 대안을 모색하기 위해서는 ‘혁신적이고 창의적인 거버넌스’(협치)의 실험이 필요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 이제 문화정책과 행정의 중요한 목표는 ‘사회적 문제들에 대한 대안 또는 해결방안(솔루션)으로서의 문화’이며, 이는 새로운 패러다임의 문화행정을 필요로 한다. 문화정책은 더 이상 장르의 나열로, 특정 직업군을 위한 관리 사업으로, 시장이나 문화행정 관료들을 위한 이벤트에 머물 수 없다. 그러기에는 문화정책과 행정을 둘러싼 현실적 조건들이 너무나 다급하며 절박하다.

사회문제의 해결을 위한, 사회 혁신을 위한 문화행정은 문화, 정치, 경제의 고착화된 영역은 물론이고 삶의 궤적 전반에 대한 통섭적, 횡단적 사유를 필요로 한다. 이제 문화행정은 오래된 습관이 되어버린 ‘문화예술계의 생활’이나 ‘문화행정의 관리 사업’이 아니라 ‘일-경제적생존-사회적돌봄-좋은삶’이라는 삶의 순환을 기반으로 사회적 관계, 삶의 대안을 성찰하고, 모색하는 사회 전략으로 이해돼야 한다.

물론 이러한 사회 전략은 문화행정만의 과제가 아니다. 경제, 복지, 생태, 도시계획 등 수많은 사회 정책들 모두가 이러한 과제를 부여받고 있다. 이것은 일종의 객관화된 시대 정신이자 과제이다. 따라서 물리적, 평면적 관점에서의 정책 영역이나 행정 업무가 아니라 사회 구성을 둘러싼 원리로서의 정책과 행정이 중요하다. 문화적 가치와 원리에 근거한 사회적 개입이라는 출발점으로 되돌아가는 것, 문화를 둘러싼 삶의 본질을 소환하는

것이 바로 문화정책과 문화행정이 마주한 현실이다. 최소한의 변화나 혁신을 원한다면 말이다.

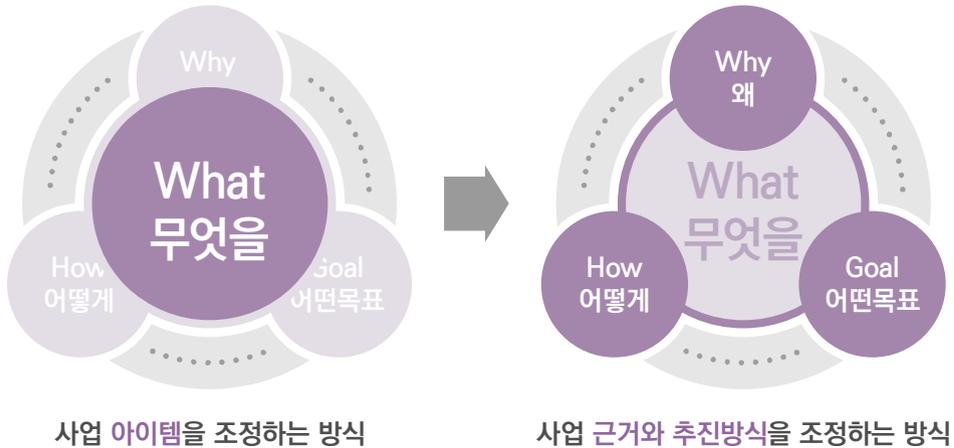
문화행정은 예술, 문화산업, 문화유산, 체육, 문화복지, 문화예술교육, 축제, 디자인, 관광 등의 행정 분류와 이해관계에 충실하다고 해결되는 것이 아니다. 통합성에 대한 강요에 의해 행정 부처를 이리 붙이고 저리 자른다고, 구조조정의 다른 방법에 불과한 조직 통폐합으로 해결되는 것이 아니다. 새로운 문화정책과 행정은 문화적인 관점과 방법을 통해 사회 문제·대안에 능동적으로 개입한다는 맥락에서 관계, 횡단, 통섭 등을 중요한 구성요소로 삼는다.

이런 맥락에서 새로운 문화행정, 협치는 매우 중요한 요소이다. 그것은 문화행정을 효율적으로 실행하기 위한 도구가 아니다. 문화행정의 부분적 전문성을 일시적으로 채워주고 행정구조의 알리바이가 되어 주기 위한 선심은 더욱 아니다.

사회문제의 해결을 위한, 사회 혁신을 위한 문화행정은 그 목적과 과정 그리고 결과 모두에서 협력체계라는 것을 내재하고 있다. 새로운 문화행정에서 협력체계는 출발점(전제 조건)인 동시에 목적이다. 새로운 문화행정에서는 문화행정의 수월성을 위해 협력체계가 존재하는 것이 아니라 협력체계를 위해 문화행정이 존재한다. 좁게는 문화예술생태계에서 넓게는 사회 구성체에 이르기까지 사회적 문제를 해결하고 대안을 만들어가는 협력체계를 반복적으로 공진화하며 구축하는 것이 문화행정의 주요한 목적 그 자체이다. 다만 협력체계에는 지원, 진흥, 규제, 거버넌스, 네트워크, 커뮤니티, 생태계 등의 다양한 명칭, 관계, 방법이 존재할 뿐이다.

하지만 이를 위해서는 너무 낡아서 가짜가 되어 버린 거버넌스에 대한 성찰이 필요하다. “말만 많은 위원회가 너무 많다”라는 행정 관료들의 비아냥거림이 되어 버린, 애초부터 협력의 의지는 없었고 적당한 완충장치로서의 기능만을 부여받은 (민간위원회 또는 시민위원회로 통칭되는) 낡은 거버넌스 틀에서 벗어나야 한다.

새로운 문화행정 패러다임에서, 혁신적이고 창의적인 협치는 ‘시사회에 초대된 불만 많은 관객’이 아니라 ‘함께 영화를 만드는 친구들’이다. 새로운 협력체계란 그런 맥락에서 유의미하다. 함께 문제를 해결하기 위한 협력, 협력의 주체들이 목적이 되는 협치말이다.

[그림-1] 새로운 거버넌스(협치)의 접근 방식³⁾

6. 새로운 문화정책의 방향과 과제

국가주의, 관료주의 등의 적폐를 극복하고 새로운 문화정책을 추진하기 위해서는 어떠한 과제들이 존재할까. 마지막으로 자율, 분권 그리고 협치에 기반한 새로운 국가정책의 구체적인 과제들을 제시해 본다.

(1) 무엇보다 '예술의 사회적 가치를 예술계 스스로 창작하고 의미화하고 담론화 하는 과정'을 지원정책의 출발점으로 삼아야 한다

정부와 권력에 비판적인 예술을 또 하나의 장르로 혹은 지원 대상으로 인식하고 지원 사업 구조를 마련하는 것이 가능할까? 혹은 적절할까? 아마도 비판적인 예술이 존중되고 지원돼야 한다면 그것은 예술의 사회적 가치를 확장하는 과정에서 그러할 것이다. 예술 행동에 내재된 공공성, 다양성, 실험성, 현장성, 저항성... 그러한 예술의 사회적 가치를 위해서는 무엇보다 예술의 사회적 자율성과 주체성이 형성될 수 있는 토양이 만들어져야 한다. 국가 문화정책의 중요한 과제는 이 부분과 맞닿아 있다. 권력과 관료주의의 입맛이 아니라 예술의 사회적 가치가 지원의 기준이 돼야 한다.

3) 조주연, 「시민창의공정을 통한 DDP 재 디자인 : '무엇을 할까'에서 '어떻게 할까'로」, 『서울시 DDP 정책워크숍 발표자료』, 서울특별시, 2012. 참조.

(2) '국가 동원 체제 속의 예술'이 가지는 한계와 그에 대한 대안으로서 '국가 동원 체제가 아닌 예술의 새로운 사회적 가치란 무엇인가'에 대한 고민이 시작되어야 한다

사실 한국 사회의 문화예술정책은 언제나 동원 담론이었고 통제의 수단이었다. 그러다가 소위 문민, 민주화가 되면서 국민을 위한 문화예술정책이 만들어지기 시작했지만 사실 그 시스템은 동원 체제 그대로다. 그 동원 체제가 여전히 살아있는 셈이다. 여전히 한국 사회의 예술 생태계에서 공공지원이 차지하는 비중은 막강하다. 하지만 사실 사회적 가치, 예술의 담론은 예술가와 예술집단 스스로 만들어야 하는 것이다. 이를 위해서는 예술의 가치를 언제나 경제적 환금성, 행정의 성과주의로 환원하는 사회 구조와 인식에서 벗어날 필요가 있다. 예술 스스로를 사회적으로 매력 있는 재화로 만들기 위한 것은 환금성에만 있는 건 아니다. 예술은 문화산업, 콘텐츠산업의 경제적 이익을 위한 전 단계나 재료가 아니다. 예술은 교육, 역사, 관계, 놀이 등 국가와 도시 그리고 일상 속에서 다양한 사회적 가치를 발산한다. 예술의 사회적 가치는 우리가 보지 못하는 영역에서, 자본과 행정이 배제해 온 삶의 영역에서 언제나 조금씩, 조금씩 실현되고 구현되어 왔다.

(3) 이를 위해서 예술의 '사회적 가치'를 집중적으로 고민하고 실험하는 창작활동 지원 및 플랫폼 형성이 필요하다

이는 '예술의 사회적 가치 자체를 드러내는 현장 기반형 창작활동 지원 활성화', '정책이나 행정에서 지원 가이드라인을 규정하는 것이 아니라 현장 제안형 기획 지원사업 방식으로 운영', '정책 공급을 통한 사회적 가치 생산에서 벗어나 현장 중심의 주체적, 자율적 사회적 가치 형성의 경로 및 환경 형성', '예술의 사회적 가치 지원사업을 결과들을 축적하여, 예술의 사회적 가치를 지속적으로 의미화하는 예술생태계 및 플랫폼 형성' 등을 통해 구현될 수 있다.

(4) 다양한 도시(지역) 운영과 통섭, 융합하는 예술 의제 발굴 및 사회적 프로젝트 추진이 필요하다

도시 안에서 다양한 공공 프로젝트들이 추진되고 있지만, 정작 예술의 가치와 시각에서 도시 자체를 다루는 스케일의 작업들은 점점 더 소멸된 채 도구화되고 개별화된 사업들만이 반복되고 있다. 도시 운영의 관점에서 예술의 사회적 역할 및 가치가 지나치게 개

별 사업화 되어 매우 작은 스케일에서만 기능적으로 활용되고 있는 셈이다. 이에 ‘도시 전반에 대한, 거시적인 시각에서의 예술적 가치가 이해되고 접속될 수 있는 층위와 경로 확보’, ‘이를 위해 도시계획, 역사문화, 생태공간, 건강, 문화산업(창조경제), 관광, 마을과 커뮤니티 등의 층위에서 예술의 사회적 가치를 능동적으로 드러내고 도시의 위기와 가능성에 접속하는 융합 프로젝트 기획 및 활성화’, ‘도시를 둘러싼 다양한 사회적 기능과 예술의 융복합, 통섭, 협력 등에 기반을 둔 의제 발굴 및 프로젝트화를 위한 시스템 마련(관련 분야 랩(Lab), 센터 등)’ 등이 필요하다.

(5) 사회적 이슈에 능동적으로 개입하는 예술(인)에 대한 지원을 활성화해야 한다

여기에는 ‘도시를 둘러싼 다양한 문제들과 관련하여 사회적 관계, 공동체성 등을 복원하는 예술(인) 지원 활성화’, ‘사회적 이슈에 대한 예술적 실천과 의미화를 지원할 수 있는 유연하고 능동적인 지원 시스템 마련’, ‘예술의 사회적 가치를 확장하는 다양한 현장 예술에 대한 의미화(아카이브, 비평, 담론의 장 등) 과정에 대한 지원 활성화’, ‘중장기적으로 가치와 권위를 획득할 수 있는 비평저널, 수상 제도(award) 등의 도입’ 등의 활동이 포함될 것이다.

(6) 사회적 차원에서 독립적이고 자율적인 운용이 가능한 별도 기금을 조성하고 운영할 필요가 있다

이는 ‘시민, 문화예술계 등의 후원, 모금을 통해 예술의 사회적 가치의 확장을 위한 별도의 재원(기금) 확보하여 지원사업 운영’, ‘기존 공모사업의 기계적 형평성이나 행정적 제약을 뛰어넘어 예술의 사회적 가치 확대를 목표로 하는 가치 지향적인, 적극적이고 전략적인 지원 시스템 확보’ 등을 의미한다.

(7) 예술의 ‘사회적 가치’를 확장하는 새로운 경로로서의 협치 체계의 구축이 시급하다

예술의 ‘사회적 가치’를 확장하는 과정이 또 다시 정책을 공급하는, 서울문화재단을 비롯하여 기존 공공기관들의 관습을 대리보충 해 주는 방식이 되어서는 안 된다. 이는 예술의 ‘사회적 가치’를 확장하는 과정이 공공기관 외부의 사회적 주체들의 자율화를 형성하는 새로운 프로세스이자 혁신적인 협치로 설계되고 실천돼야 한다. 이에 혁신적인 협치

구조를 통해 새로운 혹은 반복적으로 제기된 과제들을 실질적이고 구체적으로 실천, 집행할 수 있는 동력을 형성해야 한다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

Halina Niec ed(1998), Cultural Rights and Wrongs (Human Rights in Perspective S.),
Unesco.

이동연, 「문화융성의 사회적 가치 확산을 위한 문화정책의 구상」, 2013.

이원재, 「예술행동과 문화민주주의를 향한 공공정책의 과제들」, 2017.

캔 로빈슨(2007), 『내 안의 창의력을 깨우는 일곱 가지 법칙』, 한길아트.

프랑수아 베르나르(2005), 「‘문화다양성’ 개념의 재정립을 위하여」, 『세계화 시대의 문화논리』.

김창민 외 편역, 한울아카데미.

14

문예술정책의 주권자는 누구인가

- 블랙리스트와 예술정책

임인자*

| 목 차 |

제1절 무엇이 문제였나

1. 박근혜 정부는 이념 투쟁이라는 전쟁 논리 속에 예술을 가두었다
2. 그것이 '정책'이라면 '국가에 의한 예술가 학살 정책'으로 불려야 할 것이다
 - 가. 국가범죄 어떻게 일어 났는가 : 인신권을 동원한 국가범죄
 - 나. 국가범죄 어떻게 일어 났는가 : 예산권 강화를 통한 통제
 - 다. 국가범죄 어떻게 일어 났는가 : 심사 독립성과 자율성의 심각한 훼손
3. 그들이 배제한 세계는 다름 아닌 소수자, 사회적 약자들의 삶이었다

제2절 개선방안은 무엇인가

1. 파괴된 민주주의, 훼손된 공론의 장의 회복이 절실하다
2. 스스로를 피해자로 표현하는 관료 사회 속에서 예술가들의 상처와 고통은 회복 불가능하다.

제1절 무엇이 문제였나

1. 박근혜 정부는 이념 투쟁이라는 전쟁 논리 속에 예술을 가두었다

블랙리스트 사태가 일어나고 나서 주요 범죄자 김기춘, 조운선, 김상률, 김소영, 김종덕, 신동철, 정관주에 대한 문화계 블랙리스트 직권남용·강요·위증·업무방해 등에 관한 재판이 있었다. 1심에서 김기춘 징역 4년, 조운선 무죄, 김상률 징역 1년 6개월, 김소영 집행유예, 김종덕 징역 2년, 신동철 징역 1년 6개월, 정관주 징역 1년 6개월이 선고되었다. 1심의 결과는 참혹한 것이었는데, 직권남용에 대해서는 일부 인정하면서도 판결문에서 박근혜 전 대통령에 대해 대통령은 보수주의를 표방하고 당선되었기에 보수주의를 지지

* 전 서울변방연극제 예술감독, 전 광장극장 블랙텐트 운영위원

하는 국민들을 그 지지 기반으로 하고 있는데, 문화예술계 지원 사업과 관련하여 ‘좌파에 대한 지원 축소와 우파에 대한 지원 확대’를 표방한 것 자체가 헌법이나 법령에 위반한다고 볼 수 없다”라고 하면서, 보수 정부로 탄생한 정권에서 검열과 블랙리스트 적용이 무방하다는 반헌법적 판결이 내려졌다.

나는 언론을 통해 내가 블랙리스트에 올라있다는 사실을 접하고, 도대체 왜 어떤 이유로 블랙리스트가 작성되었으며 누가 작성하였는지 알고자 김기춘, 조운선, 김상률, 김소영에 대한 1심 재판을 몇 차례 방청하였다. 그리고 ‘검열백서위원회’ 소속 연극인들과 뜻에 동참하는 연극인들이 릴레이로 1심 재판을 모니터링하며 결과를 예의 주시하였다. 재판정에서 현출되는 수많은 증거 자료와 증언과 진술을 들으면서, 나는 블랙리스트 작성과 실행이 국가 인권과 정부 기관 전 시스템을 동원한 국가범죄임이 명확하다고 생각하였지만, 1심 재판 결과는 블랙리스트 사태의 본질을 정확히 진단하지 못하고, 김기춘과 변호인단이 1심에서 즐기치게 주장한 것과 같이 블랙리스트가 정책의 일부인 것처럼 언급한 것에 대해 매우 고통스러운 마음을 갖게 되었다. 이후 2심 항소심 재판은 처음부터 끝까지 방청하여 심리가 제대로 이루어지고 있는지 방청하고 재판정에서의 모든 진술과 증언을 기록해야 한다는 생각으로 거의 빠짐없이 참관하고 수기로 기록하였다.

블랙리스트 사태의 죄책으로 법정에서 선 김기춘은 2017년 12월 14일 항소심 재판정에서 “실수비 회의 결과 자료에 보시면 ‘반체제 세력들의 집요한 투쟁에 대해’ 이런 문장이 있는데 무슨 의미입니까”라는 특별검사의 질문에 “그것은 대한민국의 정체성이 자유민주주의의 시장경제”에 있고, “지금 남북은 끊임 없는 투쟁에 있지 않습니까. 무력 독재 속에 핵실험 미사일을 쏘고 있습니다. 교육, 학술, 문화, 예술, 역사의 이념 투쟁 속에서 자유민주주의의 공무원들은 강한 의지로 통일 전략 전선 강하게 대처해야한다”라는 일반적인 이야기입니다” 라고 답한다. 특검이 구체적인 사례를 묻자 “정부 바뀌고, 국정 철학 뿌리내리기 위한 “일반적인 사항”을 이야기한 것이라고 재차 답한다. 특검이 “청와대 회의 문서에 보면 책동, 투쟁 등 이런 용어가 기재되어 있는데, 누가 진술한 것입니까?” 묻자, “글쎄요. 저는 ‘투쟁적 대처’ 그런 용어 쓰지 않습니다. 북한 사람이 쓰는 듯한 그런 말 저는 잘 안 씁니다”라고 답한다.¹⁾

“북한 사람이 쓰는 듯한 ‘투쟁’이란 그런 용어 저는 잘 안 씁니다”라고 말하면서, 그 발언 수분 전 지금 남북은 끊임 없는 투쟁 상태에 있다고 말하는 김기춘. 그는 과연 누구인가. 재판정 방청석에 앉아 김기춘의 발언을 들으며 동시대 한국 현대사를 사는 그의 무의

1) 필자 자필 기록, 블랙리스트 사태 관련 재판, 2017. 12. 14. 공판 참관 기록.

식이 끝없이 궁극해졌다. 수의 번호 100을 가슴에 붙인 그의 모순된 실체가 항소심 마지막 피고인 신문에 담하고 있었다.

검열과 블랙리스트라는 반헌법적 범죄를 저지른 이 피고인들²⁾의 죄를 증언하러 온, 그러나 법정에 가해자로 서지 않은 또 다른 블랙리스트 집행자 예술위 직원 장○○이 말하듯, 예술을 이념적 투쟁의 장으로 끌어들이 장본인 김기춘은 분단이라는 한국 현대사의 피해자³⁾인가 아니면 북한이 쓰는 말은 쓰지 않는다면서도 무의식적으로 자신이 자주 쓰는 말에서 남과 북을 가르는 애국자⁴⁾인가.

1945년 해방, 1950년 한국전쟁, 1953년 휴전 이후 남북한 분단 상황 속에서도 대한민국 시민들은 자유민주주의 공화국의 헌법적 질서에 따라 저마다의 창작과 표현의 자유를 누리며 예술 행위를 통해 세계와 삶을 드러내고 표현해왔으나, ‘블랙리스트’라 낙인찍히고 배제되면서 많은 예술인들이 권리를 억압받고 빼앗겼다. 그러한 배제 행위가 지난 수 년에 걸쳐 조직적으로 일어난 일이라는 것이 최근에 드러났다.⁵⁾ 연극인들은 2014년 서울연극제의 대관 탈락 사태와 2015년 박근혜 작품 포기 강요 사건에 의하여 연극인들은 이념에 의해 갈라진 세계, 자유민주주의공화국 헌법에 반하는 범죄의 현장을 목도하고, 저항⁶⁾했고, 여전히 암흑의 고통 속에 빠져 있다.

- 2) 2개 사건으로 재판을 진행한 1심과 달리 항소심에서는 병합되어 김기춘, 조운선, 김상률, 김소영, 김종덕, 신동철, 정관주가 함께 재판을 받았다.
- 3) “어쩌면 김기춘 실장님도 피해자가 아닌가 하는 생각도 해봅니다. 남북 분단과 6.25 전쟁, 오랜 군사독재 시절이 없었더라면, 한국 현대사의 아픔이 없었다면, 실장님도 보통의 대한민국 국민으로, 박근혜와 이윤택, 고선웅, 한강을 즐길 수 있었을 텐데 그러지 못했으니 말입니다. 언제고 좋은 날에, 새로운 날에, ‘박근혜의 <청춘예찬>을, 이윤택의 <문제적 인간 연산>을, 고선웅의 <조씨 고아복수의 씨앗>을, 한강의 <소년이 온다>를 편견 없이 보실 수 있는 그 날이 오기를 기대해 봅니다.” [중앙일보 2017년 5월 12일] 문예위 부장 “저의 자리는 고통이자 슬픔의 자리”...블랙리스트 재판서 피해자 진술 <http://news.joins.com/article/21567876>
- 4) “저는 젊은 공무원 때부터 한반도에서 유일한 합법정부라는 대한민국의 정통성, 우리 대한민국의 자유민주주의 이념에 충실하면 애국자라고 생각하고 북한의 선전에 동조해서 우리나라에 여러가지 혼란을 초래한다든가 미군 철수, 국가보안법 반대 선전선동에 동조한다든가 온정적인 것이 애국이 아니라고 생각하는 등 기준이 확고”합니다.
「김기춘 재판에서 때아닌 ‘애국 논쟁’..박근혜 편은 애국자?」, <경향신문>, 2017. 4. 20, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?code=940100&artid=201704201547001#csidxe890d77162e3f8c80fcaa553bab50eb
- 5) 심지어 나 역시도 이명박 정부 말기에 검열 배제 사건의 가해자로 역할하였다는 것을 최근에서야 인식하게 되었음을 고백한다. (현재 진상 조사 중에 있다.)
- 6) 연극인들의 검열과 블랙리스트 배제 저항에 대한 역사는 따로 기록되어야 한다. 2015년 1월 6일 ‘대학로X 포럼’을 시작으로 연극계의 다양한 목소리의 발현이 시작되었고, 2015년 9월 9일 JTBC 정치 검열 의혹 사건 보도를 통해 논란이 확산되었다. 즉각 연극계에서는 성명서를 내고 연명을 시

법정에서 목도하는 세계는 처참하다. 애국이라는 이름으로 예술을 이념으로 재단한다. 예술가를 국론을 분열하는 적으로 간주하고, 적은 배제해도 된다는 논리와 그것은 국가 기조에 따른 정책이라는 주장이 펼쳐진다. 인간의 사상의 자유를 함부로 해도 된다는 주장을 분별 없이 하는 것이다. 그 속에서 예술가의 한 사람으로 처참한 심정으로 법정에 앉아 있었다. 이념으로 난도질 된 예술은 더 이상 회복이 불가능하다. 이념으로 찢긴 생각들이 다시 법정 밖으로 나가 회복될 수 있을까. 사법의 판단 이후에도 회복 불가능한 상처일 뿐이다.

작했다. “2015년 9월 9일 JTBC에서는 「지원자에 작품포기 종용…순수예술 ‘정치 검열’ 의혹」이 보도되었다. 박근형 작가의 지원 배제를 핵심으로 하는 연극창작산실에서 일어난 정치 검열에 관한 내부 고발이 이루어졌다. 대학로X포럼에서는 ‘긴급심야토론-예술위 검열 사태 무엇을 할 것인가’를 주제로 2015년 9월 17일 긴급 토론회가 혜화동1번지에서 진행되었다. 논의의 결과로 성명서 발표 등 입장 표명을하기로 결의하고, 2015년 9월 국정감사 모니터링 및 문체부 장관, 예술위 위원장, 새누리당 의원 등의 검열 옹호에 대한 비판을 이어갔다. 예술위 다원예술 분야에서 윤한솔 배제, 아르코문학창작기금에서의 이운택 배제 등이 이어폭로되었다. 2015년 10월, 979명의 연극인 성명 발표, 한국연극학회, 한국연극평론가협회 등을 포함한 단체들의 연대 성명 국회 전달, 대학로X포럼, 한국작가회의 등과 연대포럼으로 ‘검열과 파행’등을 개최하였다. 논의의 핵심은 헌법에서 금지한 검열을 행한 예술위 및 문체부에 대한 청문회 개최 및 기관장 사퇴를 요구하는 것이었다. 그러나 예술위에서는 보도자료를 통해 사회적 논란 예방을 운운하며 예술 지원 배제를 당연한 것으로 발표했다. 또한 국정감사에서 집권 여당인 새누리당은 ‘세금으로 지원되는 예술 지원의 배제가 당연하며 올바른 국가관을 가진 작품이 바람직하다’는 등의 반헌법적인 발언들이 이어졌다.

연극계의 강력한 항의에도 불구하고 이후 예술위 서울국제공연예술제 ‘팝업씨어터’에서 <아이>가 세월호를 연상시킨다는 이유로 유OO 센터장, 임OO 부장 등에 의해 공연 방해가 이루어졌고, 이후 대본 검열이 있었다. 이에 김정, 윤해숙, 송정안 연출이 공연 불참 의사를 밝히고 진상 규명과 사과를 촉구하는 활동을 전개하였다. 국립국악원 <소월산천> 공연에서 또 다시 박근형 연출가 배제 시도가 있었고, 이에 반발하여 정영두 안무가는 1인 시위를 통하여 박근형 연출가의 배제 사실을 알렸다. 연극의 언어로 말하기 위해, 또한 끝나지 않는 긴 싸움을 이어가기 위해 2016년 6월부터 10월까지 21개 극단 22개의 작품이 연대하여 ‘권리장전 2016-검열각하’를 연우소극장에서 상연하면서 검열에 대한 저항을 이어갔다. 연극인들은 많은 성명서와 기자회견 등을 통해 검열이 사상과 표현의 자유를 억압하는 헌법을 유린한 중 차대한 범죄라는 점, 그리고 이것은 비단 예술인 뿐 아니라 우리 시민 모두에 해당하는 일이라는 점을 강조하여 왔다. 2017년 9월~10월 미르재단에 대한 청와대 대기업 뇌물 공여 의혹이 이어지던 중 예술위 전 위원장 권영빈 위원장이 위에서 내려오는 ‘리스트’ 때문에 심사위원 마저도 마음대로 할 수 없는 상황이라고 한 것이 예술위 회의록을 통해 알려지게 되었다. 그리고 2017년 10월 한국일보를 통해 세월호 진상 규명 촉구, 문재인 지지, 박원순 지지 등에 참여했던 9743명의 예술가가 블랙리스트에 올라있다는 문건이 언론을 통해 보도되었다. 10월 16일에는 JTBC 보도를 통해 최순실 태블릿 PC의 존재가 알려졌고, 문화예술계 블랙리스트의 존재는 단지 의혹이 아닌 현실로 확증 되어 나갔다. 연극계에서는 2017년 11월 11일 ‘대학로X포럼, 현 시국에 관한 긴급 심야 토론’이 새벽까지 이어졌고, 이날 당시 최순실 특검법에 기재되지 않은 검열과 블랙리스트에 대한 소송 제기, 기자회견, 문화예술계 연대를 위한 광화문 캠페인 입촌 등을 결의하였다. 2017. 1. 7. 부터 3. 18. 까지 광장극장 블랙텐트를 운영하였다. (주 : 임인자, 「대학로X포럼에서 블랙텐트까지」, 『세월호 이후의 연극』, 연극과 인간, 2017년.)

예술과 사상의 통제는 일제강점기를 거쳐 이 땅에 뿌리내렸다. 일제가 조선 민중들을 통제하기 위해 시작한 예술 사전 검열 제도는 해방 직후인 1946년 미군정이 극장 및 흥행취체령을 제정하면서 이어지게 된다. 사전 검열과 통제는 영화 뿐 아니라 문학 등으로까지 확대됐다. 그리고 1948년 이승만 대통령에 의해 일제의 치안유지법을 본뜬 국가보안법이 제정되면서 각종 예술 작품과 서적에 대해 이적표현물이라는 낙인을 찍어 탄압할 수 있게 됐다. 이후 한국전쟁을 거치며 국가보안법에 분단 이데올로기가 더해지면서 검열 체제는 더욱 강화됐다. 아울러 유교 중심의 도덕적 보수주의가 지배하면서 미풍양속 지키고 공중도덕을 지켜야 한다는 논리로 각종 예술 작품을 향한 도덕적 검열이 자행됐다. 그리고 1961년 5월 16일 박정희에 의해 쿠데타가 일어나면서 검열은 더욱 강화됐고, 문화와 예술의 종말이라고 해도 과언이 아닌 시대가 펼쳐지게 된다. 그리고 박정희 대통령이 1972년 10월 유신헌법을 선포하면서 안보를 명분으로 전 국토는 거대한 병영으로 변했다. 개인의 자유의지는 억압되고 창의성과 다양성은 획일주의 아래 말살됐다. 유신 시대가 수립되며 국가 검열은 정점으로 치달았다.⁷⁾ 이명박, 박근혜 정부에서의 블랙리스트 작성 및 실행은 유신의 연장인가 아니면 그들이 주장하는 것처럼 정책의 일환인가. 청와대에서 ‘투쟁적’으로 이념에 따라 예술가를 적으로 간주하며, 이념 투쟁이라는 전쟁 논리 속에 예술을 가두었다. 이것은 민주주의의 후퇴이며, 시민의 기본권을 침해한 국가 범죄일 뿐이다.

2. 그것이 ‘정책’이라면 ‘국가에 의한 예술가 학살 정책’으로 불려야 할 것이다

피고 김기춘의 변호인은 언제나 변론에 앞서 이렇게 사건을 정의한다. “이 사건 지원 배제 정책은...” 사법부의 판단이 있기도 전에 이 사건을 그는 이렇게 부른다. ‘지원 배제 정책’. 김기춘의 논리는 한결같다. 헌법에서 사전 검열을 금지하고 예술 표현의 자유를 보장함에도 이것은 정책이고 국정 기조이므로 당연히 그렇게 할 수 있다, 뭐가 잘못되었느냐는 것이다. 심지어 또 다른 변호사 ○○○은 “오히려 잘한 일”이라고 이야기하며 김기춘을 치켜 세운다. 그러나 예술의 자유와 평등권 침해, 민주주의 파괴, 국가 수장의 위법적 인사권 동원, 청와대를 정점으로 한 기관 위계 질서에 따라 공모 및 순차 지시를 통하여 독립성을 보장받아야 할 예술 기관에 대한 직권 남용 및 권리 행사 방해와 강요 등

7) 「김기춘이 소환한 대한민국 문화예술 잔혹사 '검열의 추억」, 〈민중의 소리〉, 2017. 1. 30, <http://www.vop.co.kr/A00001117194.html>

그들이 말하는 ‘정책’은 명백한 국가범죄이다.

가. 국가범죄 어떻게 일어 났는가 : 인사권을 동원한 국가범죄

국가공무원법에 따라 신분 보장이 되는 공무원에게 사직을 강요⁸⁾했고, 부산국제영화제에서 <다이빙벨> 상영을 막지 못했다는 이유로 3명의 공무원에게 징계 조치를 내렸다. 이는 공무원 사회에서 공포로 작동했음이 분명하다. 고(故) 김영한 비망록에 남은 실수비회의 메모는 다음과 같다. ‘이념 대결 속에서 생활, 갈등 속에서 전사적 자세 지니도록(해야 한다). 시장과 경제의 가치중립적 타협, 화합은 없다. 회색 지대는 없다. 이념 대결의 장으로 (이해해야 한다). 정권·대통령에 도전에 두려움을 갖도록 (만들어야 한다). 강철 같은 의지로 대통령 대한민국 보위(해야 한다)’.⁹⁾ 김기춘은 어떠한 타협이나 한치의 어긋남 없이, 이른바 ‘정책’에 반하면 두려움을 갖도록 법적, 제도적 위해를 서슴치 않았다. 청와대의 공포 기조는 예술위에 고스란히 내려왔다. 블랙리스트를 적용하여 검열 배제 행위를 하면서도 그 기준이 무엇이나 물었을 때, ‘자신도 모른다. 시키는대로 하라. 이미 나의 손을 떠났다’라는 문체부 블랙리스트 집행 사무관의 대답만 들을 수 있었다는 예술위 담당자의 증언은 ‘누구인지 모르지만, 윗선’으로부터 ‘하달’되는 이러한 명령을 그저 시키는 대로 집행했다는 것이다.

나. 국가범죄 어떻게 일어 났는가 : 예산권 강화를 통한 통제

예술위가 시키는 대로 추진할 수밖에 없는 명목 중 하나로 지목되는 것은 기금 고갈 문제이다. 문화예술진흥법에 따라 모금되던 문예진흥기금은 2002년에 일몰제로 기금을 중단했다. 이후 헌법소원에 의해서도 무작위 기금 모금은 할 수 없게 되었다. 문예진흥기금이 거의 고갈되는 상태에 이르자 그것이 예술위에 심리적인 압력으로 작용했다는 것은 아르크문화기금사업 발표가 수 개월 지연되면서, 2015년 예술위 ‘사이버게시판’에 예술가들이 올린 항의글에 예술위 직원들이 답변한 ‘기금 고갈에 따른’이라는 공통된 문구들

8) 당시 체육국장 노태강에 대한 사직 요구 관련 직권 남용 및 강요

9) 고(故) 김영한 청와대 민정수석의 업무일지 첫 페이지 내, ‘장’이라고 쓰인 표시 아래 적힌 메모. 2014년 청와대 실수비에서 오간 말을 적은 글이다.

「‘조작왕’ 김기춘의 ‘악의 일대기’, 끄찍하다», <오마이뉴스>, 2017. 1. 15,

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002279862&CMPT_CD=Mrank1

에서 확인할 수 있다.

“문화예술진흥기금은 기초예술 진흥을 위해 마련된 유일한 재원임에도 불구하고 '03년말 모금 폐지 이후 고갈 위기에 처해 있습니다. 우리 위원회는 문예기금재원확보TF를 운영하며 예산 당국과의 지속적 협의를 통해 다양한 방안을 강구하고 있는 한편, 수년째 기금의 필요성 인식과 재원 확충에 대한 여론 환기 등을 위해 노력하고 있습니다.”¹⁰⁾ 라고 하였다. 물론 이것은 당시 예술위가 검열 및 블랙리스트 행위를 은폐하기 위한 이유로 제시되었을 수 있다. 그러나 문예진흥기금이 갖는 독립적 성격, 예술 지원이 팔길이 원칙 준용을 근간으로 하고 있는 점 등에 비추었을 때, 행정을 수행하는 예술위 직원들이 ‘국고’와 ‘기금’의 법적 성격에 따른 독립성 훼손 문제 그리고 기금을 운용하는 기관으로서 기관 존폐에 대한 위협을 느끼고 있었음은 분명하다. 예술위의 존립 근거인 문화예술진흥기금은 문화예술진흥법에 따른 법적 근거 및 국고와 다른 예술 지원이라는 자율성에 기반한 성격을 지니기에 문체부의 지시 체계와는 별개의 법적 근거를 지니고 있기 때문이다.

항소심 재판정에서 예술위 직원 중 한 명은 특검이 “지원 배제 지시를 이행 못 하면 어떻게 되나”라고 묻자 “담당자였던 오OO 문체부 서기관하고 많은 얘기를 했다. 그 분도 ‘괴롭다’, ‘내 손을 떠난 일’이라고 했다”면서 “오 서기관과 가깝게 지내왔는데 그 분 괴롭힐 이유가 없지 않나. ‘또 다른 분이 작동하는구나’라는 생각을 했다”고 증언했다. 그리고 “2015년이 제가 예술위 들어온 지 28년째 되는 해였다”며 “리스트를 정부에 보내주고 건건이 검토해서 지원 여부를 결정하는 건 전두환·노태우 정부 때도 있을 수 없는 일이었다”고 단언했다. 그러면서 “20억 원 규모의 중요한 사업이 있었는데 블랙리스트를 이행하지 않을 경우는 85~90%에 해당하는 단체가 지원을 못 받는다. 당시 제가 선택할 수 있는 건, 이행해서 나머지를 지원받도록 할 수 밖에 없는 상황이었다.”¹¹⁾라고 증언했다.

10) 예술위 홈페이지, 사이버 게시판, 2015. 10. 8. 답변

http://www.arko.or.kr/nation/page3_1_list.jsp?crud=S&searchTextType=&searchText=&searchDateType=&searchDateStart=&searchDateEnd=&thisPage=3&idx=476&metaTitle=1%EB%85%84%20EC%A7%B8%20EB%AC%B5%EB%AC%B5%EB%B6%80%EB%8B%B5%EC%9D%B8%20EC%95%84%EB%A5%B4%EC%BD%94

11) 「문예위 30년 직원 “블랙리스트, 전두환 때도 이러진 않아」, <중앙일보>, 2017. 12. 5.
<http://news.joins.com/article/22177622>

다. 국가범죄 어떻게 일어 났는가 : 심사 독립성과 자율성의 심각한 훼손

집행의 방식은 재판정에 나온 예술위 직원들의 증언에 따르면, ‘정권 기초를 알고 있는 심사위원 몇 명을 사전 접촉하여’, ‘심사표에 음영을 표시하여’, ‘정부로부터 이러한 방침을 받았다고 직접 이야기하며’, ‘차마 말할 수 없어서, 자격 탈락 조건을 새로 만들거나, 먼저 살펴봄으로써’ 이루어졌다. 차별적 위법 행위가 고스란히 이어졌다.

이 차별적 행위는 이른바 창작 행위에만 이어진 것이 아니었다. ‘인력 지원 사업’ 등 인적 지원에 대한 간접 지원 사업에도 검열과 블랙리스트가 작동되었다.

“이OO 증인은 (예술창작지원부에서 아르코인력개발원 (인력센터)로 이동한 이후인) 2016년에 이루어진 연수단원 모집, 기획 인력 사업, 무대기술 스태프 지원 사업에서 블랙리스트 작동했다고 증언했습니다. 그 사업에서 심사위원들에게 모두 블랙리스트 적용에 대해 말을 했고, 음영으로 블랙리스트 표시했다고 하였습니다. 거기에는 정산 미비, 전년도 평가 기록 등도 함께 넣었다고 합니다. 2015년 연극계에서 강한 저항이 있었기 때문에 2016년도까지 검열이 이어지고 있었다는게 너무 분노할 일입니다. 창작 지원에 대한 내용적 검열 이외에도 블랙리스트에 오르면 인력 지원 등 간접 지원마저도 모두 탈락되었던 사실을 확인할 수 있었습니다.”¹²⁾

예술위 직원들이 괴로워하면서도 기관 존폐, 기금 고갈, 그리고 다수를 위해 결국 소수를 배제해야 한다는 현실 앞에 무력하게 집행자로서 역할했다는 사실은 예술가에게 매우 고통스러운 일이다.

재판장에서 정무수석실 국민소통비서관과 문화체육관광부 차관을 역임했던 피고인 정관주는 범행을 부인하지 않으면서도, 자신은 이른바 양해 건에 대해 더욱 역할을 했다고 항변한다. 아우슈비츠의 죽음과 삶의 앞에 있었던 <쉰들러리스트>의 주인공이라고 말할 썬인가.

블랙리스트의 집행에 관여했던 직원들 뿐만 아니라, 우리는 예술위 위원의 역할에도 주목해야 한다. 문화예술진흥법에도 규정이 되어 있는 예술위 위원들의 독립적¹³⁾ 지위에도 불구하고, 어떤 위원도 저항하지 않았다는 점을 상기해본다. 오히려 위원들은 자신의 독립적 지위를 망각한 행위를 지속했다. 검열 시스템 작동에 가장 큰 체계중의 하나인

12) 임인자, 2017년 11월 30일, 김기춘 재판 방청기, 임인자 페이스북 <https://www.facebook.com/inza.lim>

13) 『문화예술진흥법』 제29조(위원의 직무상 독립 등) ①위원회의 위원은 임기 중 직무상 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다. ②위원회의 위원은 문화예술의 다양성과 균형적 발전을 위하여 성실하게 직무를 수행하여야 한다.

심의 체계에서 심의 제도를 책임심의위원으로 바꾸고, 책임심의위원의 임명에 청와대가 개입하도록 방임했다. 그리고 지원 사업에서 블랙리스트의 적용을 위해 예술위 전체 회의에서의 의결의 어려움을 미리 차단하기 위해, 미리 양해를 구해 소위원회를 개최하고, 전체 의결은 서면¹⁴⁾으로 결의한다.

예술위에서 ‘상부’에서 오는 ‘리스트’의 존재가 밝혀진 것은 2016년 10월 국정감사 기간 중 예술위 회의록이 삭제되었다는 것이 밝혀진 직후이다. ‘검열과 블랙리스트는 없다’는 기조로 일관했던 예술위는 삭제를 통해 범죄 은폐를 시도했다는 것이 밝혀졌다.

대통령과 비서실장의 지시, 국정원 IO 보고서와 정무수석실의 배제 리스트, 교문수석실과 문체부 자체 판단과 예술위의 집행까지 이어지는 동안, 소극적이거나 저항했던 인사들은 직위를 박탈당했고, 인사권의 남용과 공포 속에, 검열 시스템은 체계화 되었다. 국가의 공권력의 총동원 속에서 결국 블랙리스트 예술가들은 조용히 예술 현장에서 사라져야 했다.

예술위 직원 000의 증언처럼 ‘만일 예술가들이 이 사실에 대해 알고 저항하지 않았다면, 조용히’ 일은 처리되었을 것이다.

3. 그들이 배제한 세계는 다른 아닌 소수자, 사회적 약자들의 삶이었다

예술은 무엇인가. 예술가들은 공적인 공간에서 사라져 버린 목소리를 찾고자 했다. 지난 2017년 1월 7일 검열에 저항하는 연극인들은 광화문 캠프촌의 예술가들과 해고 노동자들과 함께 임시 공공극장 ‘광장극장 블랙텐트’¹⁵⁾를 설치했다. ‘광장극장 블랙텐트’는 박근혜 정부가 파괴한 민주주의, 훼손된 공공성을 살리기 위해서 광장 앞에 펼쳐졌다. ‘광장극장 블랙텐트’는 이렇게 선언¹⁶⁾했다.

14) 『밝혀진 사실, 은폐된 진실 : 검열백서 준비 2호』, 검열백서위원회, 2017년.

15) ‘광장극장 블랙텐트’는 2017년 1월 7일 새벽 6시 30분에 연극인 70여명과 쌍용차, 콜트콜텍, 기륭전자, 유성기업 해고 노동자 등이 참여하여 광화문 광장 이순신 동상 뒤에 설치 되었다. 여기에는 연극인 이해성, 김소연, 이양구, 임인자, 조재현, 홍예원, 나희경, 시인 송경동, 문화기획자 이사라 등이 참여하였고, ‘혜화동1번지’ 6기 동인 송김경화, 김수정, 전윤환, 백석현, 신재훈, 구자혜 연출이 무대감독으로 함께 참여하였고, 수많은 연극인들과 무용인들이 십시일반으로 함께 참여하여 극장을 운영하였다.

16) 「광장극장 블랙텐트 선언문」, 2017. 1. 7, 광장극장 블랙텐트.

이곳은 임시 공공극장입니다.

지금 여기 광화문 광장은 그 자체로 사회적 삶의 극장입니다. 시민들은 고통과 분노의 한복판에서 그것을 뚫고 새로운 세계에 대한 전망을 쏟아내며 이곳에 모여들고 있습니다. 바로 여기 사회적 삶의 극장 한복판에 연극인들이 예술가 동료들, 시민들과 함께 '광장극장 블랙텐트'를 세웁니다. 우리는 이 극장에서 연극의 공공성, 예술의 공공성, 극장의 공공성을 처음부터 다시 배우고자 합니다.

현재 우리의 공공극장은 공적 재원으로 운영될 뿐 연극과 극장이 동시대 국가와 사회 인간에 대해 묻지 않습니다. 우리는 어떤 세계에 놓여 있으며 우리의 삶은 어디를 향하고 있는지 묻지 않습니다. 박근혜 정부가 운영하는 공공극장에서 세월호 희생자, '위안부' 등 공동체가 함께 나눠야 할 이야기들은 지워지고 추방되었습니다.

우리는 이 광장에 극장을 세우고 지워진 목소리, 추방된 이야기를 불러들이고자 합니다. 억압받는 자들, 약한 자들의 작은 목소리에도 귀 기울일 것입니다. 차이와 다름을 존중하겠습니다. 이 극장에서는 대립과 갈등조차도 더 나은 미래로 달려가는 동력입니다.

우리는 답을 가지고 있지 않습니다. 그러나 우리는 박근혜 정부가 운영하는 공공극장이 묻지 않았던 극장의 공공성에 대해 새로운 세계를 열망하는 광장 한복판에서 끝없이 묻고 물어 답을 구하고자 노력할 것입니다.

연극인 여러분, 동료 예술가 여러분 그리고 시민 여러분 '광장극장 블랙텐트'에 함께 해주십시오.

하나. '광장극장 블랙텐트'는 박근혜 정부가 운영하는 국·공립극장들이 외면했던 세월호 참사, '위안부' 등 동시대 고통 받는 목소리들에 귀 기울이기 위해서 광화문 광장에 설치된 임시 공공극장입니다.

하나. '광장극장 블랙텐트'는 정리 해고 및 손해배상 가압류 등 노동 탄압으로 고통 받는 노동자들을 비롯하여, 세월호 참사 유가족, 형제복지원 피해 생존자 등 각종 국가범죄 피해자들과 동시대 시민이 만나는 시민극장입니다.

하나. '광장극장 블랙텐트'는 세월호 참사에서 박근혜·최순실 게이트에 이르기까지 지금 우리 앞에 드러난 한국 사회의 민낯을 직시하고 반성하며 새로운 국가·사회·인간에 대해 질문하는 공론장입니다.

하나. '광장극장 블랙텐트'는 예술가들이 광장의 시민들과 함께 연극의 미학적 과제에 대해 고민하고 실천하는 실험 극장입니다.

이러한 선언은 삭제되고 사라진 목소리를 되찾고자 하는 예술가들의 염원이었다. 실제로 2017년 7월 31일에 발족한 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회에 따르면, 예술가들이 블랙리스트에 오른 데에는 사회적 약자들의 목소리에 귀를 기울였기 때문이라는 중간 결과가 발표되었다.

“보통 지원 사업이 규모가 큰 게 있고 작은 게 있고 그런데, 2,670건이라면 거의 수백억 원대에 이르는 피해에 있습니다. 그리고 금액을 떠나서, 그게 예를 들어서 출판문화산업진흥원에서 책을 100종을 선정 배제시켰다는, 한 종당 1천여 권씩을 국가가 구매해서

전국의 도서관에 나누는 이런 사업들이거든요. 그러면 100명의 작가만 그렇게 배제 당해도 거의 10만 권의 책이 국민들에게 전달되지 않은 사건입니다. 어마어마한 거죠. 그래서 저희는 이걸 문화예술인들만 피해를 입은 사건이 아니고요. 헌법 22조와 23조에 있는 표현의 자유, 양심의 자유, 차별받지 않을 권리, 그리고 국민들이 모두가 누려야 하는 문화적 권리가 짓밟힌, 그런 시대의 헌법 유린 사건이라고 보고 있습니다. 모든 국민이 피해자인 거죠.”, “형제복지원 피해 생존자들과 함께하는 프로젝트라는 까닭. 또 어떤 연극 단체는 5·18 연극 제작 경험이 있다는 이유. 그리고 어떤 경우는 시대고발성 독립영화 제작·상영을 지원했는데 이게 ‘반정부활동’이라고 적시해서 배제한 건도 있었습니다. 이런 까닭들이 좌편향이라면 저희 국민의 많은 수가 좌편향으로 탄압돼야 하고요. 문화예술인 전체가 좌편향이 돼야 합니다.”¹⁷⁾

제2절 | 개선방안은 무엇인가

1. 파괴된 민주주의, 훼손된 공론의 장의 회복이 절실하다

박근혜와 김기춘을 위시로 한 국가는 배제 행위를 통해 ‘조용히’ 국가 스스로의 자율성을 최대화하고, 국가 기관의 자율성을 침해하고 독립성을 훼손하면 결국 시민들에 대한 통제 체제를 구축했다.

국가의 국가 기관에 대한 장악 이후에는 시민사회의 장악 시도마저 이어졌다. 김기춘 및 피고인들의 일명 블랙리스트 재판에서 현출된 증거 자료 중 문체부에서 작성한 문건에는 ‘지원 사업’과 ‘한국연극협회장 선거 연계’라는 단어가 똑똑히 기재되어 있었다. 국가가 스스로 통제 가능한 모든 체제를 시스템으로 구축한 이후에는 시민사회마저 장악하려고 했다. 이는 매우 심각한 민주주의 훼손이 아닐 수 없다.

그러나 국가의 정치 검열 사태가 알려진 이후, 실제로 저항의 주체로 참여했던 연극인들은 조직화된 집단의 구성원이 아니라, 자발적으로 결사에 모여든 개인¹⁸⁾들이었다.

17) <신율의출발새아침>, 「사회적 약자에 관심 가진 게 왜 좌편향인가」, <YTN>, 2017. 12. 21.
http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201712210951212599#share_btns

18) 사이트 준이치, 『민주적 공공성 : 하버마스과 아렌트를 넘어서』, 이음, 2009.

문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회에서 2017년 10월 발표한 예술 위가 작성한 「장관님 면담 참고자료」에 따르면, 한국예술인복지재단 박계배 대표이사¹⁹⁾가 개진한 현장 동향 내용에는 2015년 10월 연극계의 저항 움직임이 거세지자, “심사위원 탈퇴 혹은 수락 거부 움직임 가능성, 비밀리에 진행 불가능: 현재의 문제 폭넓게 구체적으로 알려져 있음, 주로 예술대 교수들이 앞장서 있으므로 학생들 동원 염려”²⁰⁾가 언급되어 있다. 이는 저항의 주체마저, 조직화된 행위로 이해하는 시민사회의 자율성을 사 고하지 않는 태도를 상기토록 한다.

지원금이라는 자본의 형태, 그리고 국가 기관을 총 동원한 권력의 압력 속에 결국 공공성을 조작 가능한 것으로, 배제의 공간으로 훼손하고 삭제해버린 것에 대해 역사는 그 책임을 묻고 있다.

“주권자는 예외 상태를 결정하는 자”라는 유명한 슈미트의 테제는 시민적 공공성을 부르짖었던 하버마스가 뒤집으려 했던 정치 이해의 핵심이다. 보호와 복종을 국가의 존재 이유로 이해한 홉스의 국가론을 염두에 둘 때, 그의 테제는 전쟁을 범례로 하여 국가와 정치를 이해한 결과물이라 할 수 있다.²¹⁾

하버마스는 홉스-슈미트-코젤렉으로 이어지는 정치 이해를 “이성적으로는 해소되지 않는 지배 의지”로 정치를 이해하는 것이라 비판한다. 따라서 하버마스에게 정치란 전쟁을 범례로 하는 지배 의지가 아니다. 슈미트와 코젤렉이 인류의 이름으로 도덕이 보편 리가 될 때 전쟁이 극단적인 적의 말살로 이어짐을 우려했다면, 하버마스는 인류라는 보편 이념이 공론장에서의 토론으로 매개되어 등장할 때 지배 의지의 탈지배화를 추동하여 전쟁 자체를 억제하는 정치의 합리화를 이뤄낼 수 있다고 본 것이다. 그런 의미에서 하버마스가 공공성의 이념을 통해 당대 서독의 현실에 개입한 것은 미국 주도의 냉전 이데올로기를 체현한 정상성이 아니라, 어디까지나 정상성을 도구로 하여 국가 기구의 지배가 관철되는 상황을 비판하기 위한 것이었다. 그가 볼 때 1950년대 서독의 상황은 자본주의와 미국 주도의 냉전적 자유민주주의의 원리로부터 벗어나는 모든 행위와 표현을 정상성의 이름으로 배제하는 체제를 만들어가고 있었다. 코젤렉은 이에 대한 비판으로서 슈미트가 비판한 정치의 도덕화 테제로 맞선 반면, 하버마스는 정상성의 이름으로 국가를 형해화

19) 위원회, 기자브리핑 자료, 2017. 10. 30., 6쪽

20) 「장관님 면담」 자료보니…블랙리스트 “비밀리 진행 불가능”, 〈노컷뉴스〉, 2017. 10. 31.
<http://www.nocutnews.co.kr/news/4868468>

21) 사이토 준이치, 『민주적 공공성 : 하버마스와 아렌트를 넘어서』, 이음, 2009.

하는 것에 반대하는 동시에 국가의 법치를 서독 시민의 공론에 기초 지음으로써 정치를 합리화하려 했던 것이다. 즉 미국이 조종하는 냉전 체제의 대리인으로서의 서독 국가가 아니라, 공공성의 기획을 통해 인류라는 보편 이념을 냉전의 이데올로기적 도구로부터 구출하여 지배로서의 정치를 탈정치화하는 정당성 근거로 삼으려 했던 셈이다²²⁾.

분단을 빌미로, 예술가들을 적으로 간주하면서, ‘보호와 복종’의 대상으로서 국민을 상정한 김기춘의 반헌법적인 범죄 행위에 우리가 질문하는 이유는 바로 여기에 있다. ‘비정상화의 정상화’, ‘이념의 투쟁’을 외치며, 국민을 배제하고 억압하는 행위를 통해 다양한 민주사회의 질서를 어지럽히고, 결국 우리 사회의 다양성을 말살하고, 존재의 존엄함을 해쳤던 지난 역사에 대한 반성 그리고 예술의 표현의 자유를 통해 누려야 할 인간으로서의 기본적 권리를 되찾기 위해서다.

그것은 국가에 의해 조직된 애국적 헌신성이 아닌 시민적 공공성²³⁾을 통해 이루어질 수 있다. 이러한 공공성 회복을 위해서는 문화예술기관들에 대한 독립성과 자율성 담보가 핵심이다. 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회의 제안과 같이 예술위의 국가문화예술위원회로의 독립적 성격의 기관으로 위상 재정립이 필요하다. 또한 한국 예술인복지재단의 경우 다양한 세대, 성별, 지역, 경력, 소득의 격차 없이 다양한 예술가들의 이사로의 참여를 보장해야 한다. 이러한 모든 시스템은 열리고 투명하게 운영되는 공론의 장의 회복을 통해 이루어질 수 있다. 예술가들은 삭제되거나, 조작되거나, 동원되거나, 혹은 정책의 대상으로서 타자화된 주체가 아닌 존엄함을 인정받는 주체로, 그리하여 자율적이고 독립적으로 민주 사회의 다양성을 담보하게 될 예술 정책의 주권자로 존재하길 희망한다.

2. 스스로를 피해자로 표현하는 관료 사회 속에서 예술가들의 상처와 고통은 회복 불가능하다.

예술가들은 여전히 고통스럽다. 블랙리스트라는 낙인과 배제의 경험은 평생 가지고 갈 두려움과 고통으로 다가온다. 국가라는 정부 기관 뿐만 아니라 예술 행위 중 일어난 낙인과 배제의 경험은 결코 회복하기 어려운 깊은 상처이다. 가해와 피해의 경험이 우리에게 주는 엄청난 트라우마는 회복이 불가능하다. 전쟁과 분단 상태이므로 이념 전쟁과 블랙

22) 김항, 「비판의 공공성, 전쟁의 정치: 하버마스와 슈미트 사이에서」, 『사회와 철학』, 제27집, 2014년 4월.

23) 조한혜정, 「시민적 공공성을 위한 교육의 전환」, 『민들레』, 103호, 2016년 2월.

리스트를 작성하고 실행한다는 논리로 인간의 사상을 위력적으로 짓밟는 이러한 기본권 침해와 민주주의 유린 그리고 시스템을 동원한 총체적 국가범죄는 다시는 결코 일어나서는 안된다.

여전히 가해자들은 웃고 있는 것 같다. 기억나지 않는다고 한다. 이제는 자신들도 고통스럽다고 말한다. 자신들이 피해자라고 말한다. 김기춘, 조윤선, 김상률, 김소영, 김종덕, 신동철, 정관주 등에 대한 대법원 판결이 여전히 남아있다. 블랙리스트 사태는 국가의 모든 시스템을 동원하여 국민의 기본권을 뒤흔든 국가범죄임에도 불구하고 그러한 근본적인 국가범죄의 재발을 막기 위한 구조적인 개선의 방향은 여전히 보이질 않고 암흑 상태로 느껴진다. 문체부를 비롯하여 국가기관은 여전히 자신들의 조직을 비호한다. 문재인 정권이 들어서서 제일 먼저 해소하겠다고는 문제로 적폐청산을 들고 있으나 블랙리스트 사태에 대한 근본적인 해결에 대한 실행의 움직임은 전무한 것으로 생각된다. 거기에는 뿌리 깊은 관료주의의 적폐 역시 도사리고 있다. 과연 블랙리스트 사태가 김기춘, 조윤선, 김상률, 김소영, 김종덕, 신동철, 정관주와 같은 청와대 및 문체부 장·차관만의 문제라고 말할 수 있는가. 블랙리스트 실행자와 집행자는 엄연히 문체부 직원들과 산하기관의 공공문화예술기관이 바로 그 주체이자 가해자였음에도 이들이 스스로 피해자라고 이야기 하는 현재의 상황은 또 다른 범죄 현장이라고 이야기해야 할 것이다. 시키는 대로 한다는 복종을 마치 관료주의의 미덕으로 여기며, 불법적이고 위법적인 블랙리스트 작성과 적용이라는 범죄를 방임한 복종을 또한 자신들에게는 아무런 권한과 책임도 없는 것처럼 생각하는 관료 사회라면 그들이 존재해야 하는 이유는 무엇인지 다시 한 번 묻지 않을 수 없다.

재판정에서 여전히 반성하지 못하는 박근혜 정부 시절 청와대 인사들과 자신들은 ‘윗선’의 지시에 따른 ‘복종’의 죄박에 없다는 문화예술공공기관을 포함한 관료 사회 모두 예술가들에게 또 다시 2차 가해를 하고 있다. 예술가들은 평생 찢지 못할 낙인과 배제의 경험으로 인한 상처와 고통에서 어떻게 헤어나올 수 있을까. 재판정에서 블랙리스트에 오른 수 많은 동료들의 이름과 재판정에서 나열되는 가해자들의 행위들을 목격한다. 그럼에도 가해자들은 언론에 공개되지 않는 이상 예술가들이 자신들의 행위를 알 수 없다고 생각하는 것인지, 그 반성 없는 태도에 분노와 고통을 느낀다. 시민들은 촛불을 들었고 예술가들은 광장에서 극장을 짓고 차가운 거리를 견디었지만, 예술가들은 여전히 암흑과 같은 시절을 경험하고 있다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

(1) 단행본 및 논문

- 검열백서위원회, 『밝혀진 사실, 은폐된 진실 : 검열백서 준비 2호』, 검열백서위원회, 2017.
- 김항, 「비판의 공공성, 전쟁의 정치 : 하버마스와 슈미트 사이에서」, 『사회와 철학』, 제27집, 2014년 4월.
- 사이토 준이치, 『민주적 공공성 : 하버마스와 아렌트를 넘어서』, 이음, 2009.
- 위르겐 하버마스, 한승완 옮김, 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』, 나남, 2001.
- 임인자, 「대학교X포럼에서 블랙텐트까지」, 한국연극평론가협회 편, 『세월호 이후의 연극』, 연극과 인간, 2017.
- 조한혜정, 「시민적 공공성을 위한 교육의 전환」, 『민들레』, 103호, 2016년 2월.

(2) 언론 보도

- 「김기춘 재판에서 태어난 ‘애국 논쟁’..박근혜 편은 애국자?」, <경향신문>, 2017. 4. 20.
- 「‘장관님 면담’ 자료보니…블랙리스트 “비밀리 진행 불가능”」, <노컷뉴스>, 2017. 10. 31.
- 「김기춘이 소환한 대한민국 문화예술 잔혹사 ‘검열의 추억」, <민중의 소리>, 2017. 1. 30.
- 「‘조작왕’ 김기춘의 ‘악의 일대기’, 끔찍하다」, <오마이뉴스>, 2017. 1. 15.
- 「문예위 부장 “저의 자리는 고통이자 슬픔의 자리”…블랙리스트 재판서 피해자 진술」, <중앙일보>, 2017. 5. 12.
- 「문예위 30년 직원 “블랙리스트, 전두환 때도 이려진 않아”」, <중앙일보>, 2017. 12. 5.
- 「[신울의 출발 새아침] “사회적 약자에 관심 가진 게 왜 좌편향인가”」, <YTN>, 2017. 12. 21.

(3) 인터넷 및 기타

- 광장극장 블랙텐트, 「광장극장 블랙텐트 선언문」, 2017. 1. 7. 광장극장 블랙텐트 페이스북.
- 예술위, ‘예술위 홈페이지 사이버 게시판 답변’ 2015. 10. 8.

15

문화부와 정책체계의 재구성 : 방향과 전환 의제

최도인*

* 본 원고는 2017년 12월 7일 문화체육관광부와 새예술정책TF가 준비한 [예술지원체계 혁신방향]과 관련하여 필자가 발제한 내용과 새예술정책TF 예술지원분과 논의를 토대로 발전시킨 글입니다.

| 목 차 |

1. 들어가며 - ‘문화행정’의 존재론적 부정, 문화계 블랙리스트
2. 문화부와 정책체계의 변화 - 우리가 서있는 자리
3. 문화부와 지원기관의 ‘전환’ 의제
 - [전환의제1] 문화행정 조직 내 민주주의, 시민성의 회복 - ‘거부할 권리’
 - [전환의제2] 문화예술 생태계 내 문화부와 지원기관의 역할 찾기 : 호랑이, 햇빛, 공기
 - [전환의제3] 문화부 조직체계의 문제 인식과 새 체제(‘18체제’) 준비
 - [전환의제4] ‘상수’가 되어야 하는 문화정책에서의 자치와 분권
4. 글을 나오며 - 결국은 문화부가 선택권을 쥐고 있다

1. 들어가며 - ‘문화행정’의 존재론적 부정, 문화계 블랙리스트

1,700만이 참여한 시민혁명에 의해 조기에 선거가 치러지고 새 정부가 들어섰지만, 정부의 각 부처가 어떠한 시대적 소명, 목표를 가지고 있는지 파악하기는 쉽지 않다. 적패청산이라는 엄중한 시대적 소명과 함께, 불확실한 미래 사회와 그 변동을 준비해야 하기 때문이다. 우리 사회에 필요한 변화의 여러 주제들에 대해 의미있는 논의, 공론의 장이 함께 만들어져야 하고 이를 위한 복합적이고 때로는 복잡한 과정을 진전시켜야 한다.

국가, 정부, 문화정책, 문화체육관광부(이하 문화부), 그 지원기관들 - 모두의 존재에 대해 질문하게 했던 그 시작을 알 수 없는, 현재까지도 조사가 이루어지고 있는 문화계 블랙리스트 사태! 문화예술인에 대한 검열과 배제, 그로 인한 시민들의 문화적 권리를 원천적으로 방해한 일들이 국가의 체계, 정부와 행정력의 동원, 특히 문화부와 그 산하기관이 참여하여 구체적으로 실행한 사실들을 우리는 목격하고 있다. 그 실체, 사실관계, 지시자

* 메타기획컨설팅 본부장, 새예술정책TF 예술지원체계분과 위원

와 실행자들에 대한 조사가 이루어지고 있는 과정에서 ‘청산 이후의 대안’을 얘기하는 것이 조금은 성급하다는 생각이 들기도 한다.

하지만 문화계 블랙리스트는 예외적인 사건이 아니라 우리 사회의 국가 주도 문화정책의 오래전 어두운 기억을 다시 소환한 ‘현상’일지도 모른다. 대한민국 문화부의 뿌리는 과거 정부(정권)의 홍보 역할을 자임한 ‘공보부’이고, 스스로 설정한 ‘건진 사회’라는 가이드라인을 넘지 못하도록 공연법과 간행물 윤리위원회 등 각종 법적, 제도적 장치를 활용했던 역사가 있다. 검열과 배제라는 야만적 프로세스에 정치권력과 행정권력이 동참한 실체적 기억이다. 문화부가 지난 박근혜 정부에 만들었다는 ‘건진 콘텐츠 TF’는 60, 70년대 문화부의 전신 공보부 DNA가 여전히 작동하고 있다는 것을 보여주는 또 하나의 ‘상징’이자 ‘현상’이다.

청와대, 문화부, 그 지원기관들이 동원된 사건, 예술행정이 실제적으로 관여한 사건, 그 간 정부와 행정이 주창해온 공공성, 공정성, 투명성을 배제하면서까지 - 행정의 존재론적 부정을 감수하고 일어난 사건, 예술인에 대한 검열과 배제, 그리고 그것이 야기한 시민들의 권리 침해 등, 과연 그 현상을 관통하는 ‘본질’은 무엇일까. 이 글은 그 ‘본질’을 문화부라는 조직과 정책체계가 형성되어온 역사적 흐름과 현재를 통해 들여다보고자 한다.

난맥상에 빠진 한국의 문화정책에 지금 필요한 것은 성급한 대안 제시가 아니라 문화정책과 그 구성, 실행주체들이 당면한 ‘문제와 질문’은 무엇인지, 그리고 그 문제와 질문을 어떻게 ‘전환의제’로 발전시키고, ‘공론화’ 과정을 통해 ‘정책과 전략’을 마련하고 ‘실천’으로 이어갈 것인지를 치밀하게 설계하는 것이다.

2. 문화부와 정책체계의 변화 - 우리가 서있는 자리

우선 간략히 문화부의 형성과정, 문화관련 국공립기관이 형성해 온 과정을 살펴보자. 근대 국가의 형성에서부터 정부 내 문화부의 역할은 기본적으로 ‘국가’라는 단위를 관리할 제도와 사회적 토대를 만들기 위해 국가와 국민의 ‘문화 정체성’을 강조했다. 대한민국 정부 수립 이후 국립도서관(1949), 국립극장(설치령 1949, 설치법 1950), 국립민족박물관 직제(1949), 국립국악원 직제(1950), 『문화보호법』 제정(1952, 학술원/예술원 설립) 등 대한민국이라는 국가의 토대 위에 가장 기본적인 ‘국립문화기관’들을 설립하기 시작했다. 근대 국가로서 대한민국 정부의 문화 정책은 여기에서 시작되었다. 현문화부의 모태라고 할 수 있는 ‘공보부’와 ‘문교부’가 정부 내에서 해당 정책을 다루었다.

1972년 『문화예술진흥법』 제정, 1973년 문예진흥원 설립은 정부가 직접 설립하고 관할하는 국립문화기관 중심의 문화정책에서 중앙과 지방, 정부와 민간을 아우르는 새로운 문화정책 체제(일명 '73체제')의 시작을 의미한다. 군사쿠데타에 의해 생성된 정부, 유신 헌법을 통해 영구집권 전략을 추진했던 정권이 문화예술진흥법을 발의하고 최초의 문화예술진흥 정책을 수립했다는 사실은 시대적 역설이다. '검열과 배제'가 일상화되었던 시기 - 김민기의 '아침이슬' 첫 번째 음반 압수(1971), 합법적/탈법적 검열과 배제, 민주주의의 취약한 토대 위에 놓인 문화예술진흥은 '선택적 자유'일 수밖에 없었다. 당시 '문화공보부'는 문화예술의 진흥과 검열 업무를 통상적으로, 동시에 다루었다.

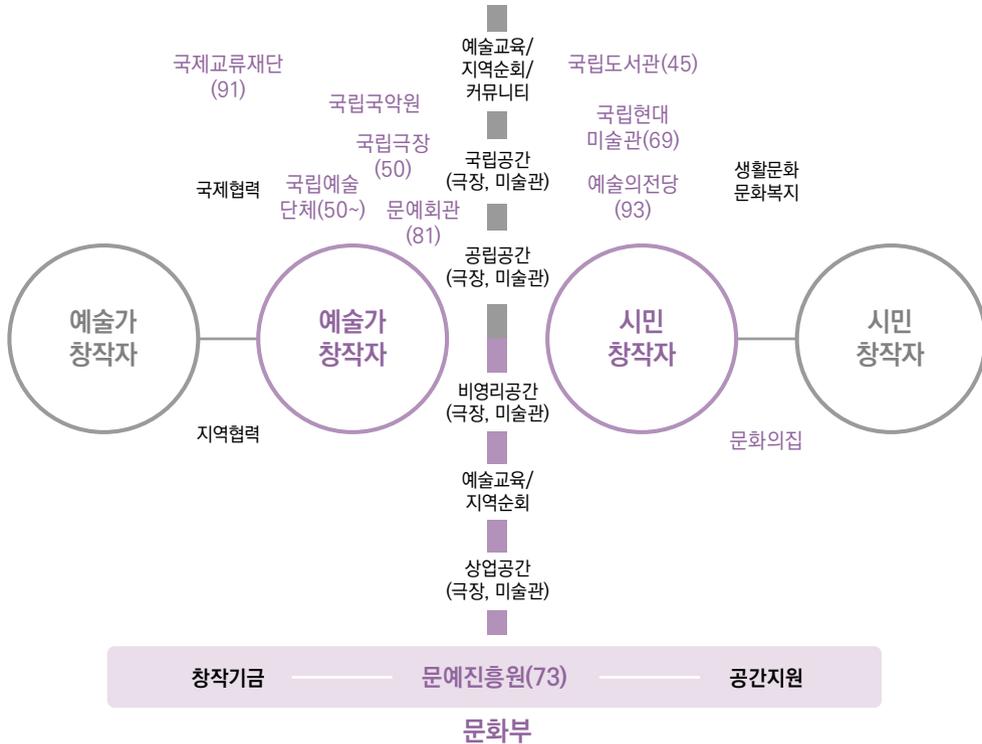
1980년 서울의 봄, 이후 군사정부가 다시 들어서고 문화정책은 중요한 국가 통합의 여젠다로 등장한다. 1981년 5월, '새 역사를 창조하는 것은 청년의 열과 의지와 힘이다'라는 캐치프레이즈를 걸고 '국풍81'이라는 관제 문화축제가 여의도에서 열린다. '86 아시안게임, '88 올림픽 등 국가적 이벤트를 유치하고, 아시아 최대 문화복합공간을 표방한 예술의전당 건립이 준비되었고(1988 콘서트홀 개관, 1993 전관 개관), 국립현대미술관(1986) 건립이 추진되었다. 당시 모든 대형 문화프로젝트는 '문화공보부'가 기획하고 주도한다.

1990년 노태우 정부, '문화공보부'는 '문화부'로 개칭한다. 부처의 명칭에서 공보를 삭제한다. 「문화부와 그 소속기관 직제」 전면개정(1991), 『박물관 및 미술관진흥법』 전면개정(1991)을 통해 민간의 박물관 및 미술관의 등록요건을 완화하고 지원제도를 강화한다. 하지만 공연 및 음반 사전검열 등의 법 개정에는 소극적인 태도를 보인다.

1993년 김영삼 정부 '문화체육부'는 문화복지, 문화산업, 문화예술공간의 설치 장려, 문화복지의 증진, 문화산업 육성 조항 포함하는 『문화예술진흥법』 전문개정(1995), 21세기 전략산업으로서 영화산업 진흥, 행정 규제 완화 등을 포함한 『영화진흥법』 제정(1995), 지방문화원 재정지원 확대, 전국문화원연합회 특수법인화 등 『지방문화원진흥법』(1994)을 제정한다.

평화적 정권교체에 의해 등장한 김대중 정부(1998년)의 '문화관광부'는 '지원은 하되 간섭은 하지 않는다'는 문화정책의 대원칙을 선언한다. 이전 정부까지 이어온 공연, 음반, 영상, 출판물에 대한 정부(문화부와 관련 기관)의 검열 제도, 검열 관행과 단절하겠다는 의지를 밝힌다. 공연신고 및 허가제 삭제, 공연장 설치 지원 및 장려 등 『공연법』 전문개정(1999)이 이루어지고, 문화산업을 국가의 주요 전략 산업화, 문화산업발전의 기반 조성 등 『문화산업진흥기본법』 제정(1999), 영화업 규제 완화, 영화진흥공사를 영화진흥위원회로 개편하여 자율성 신장, 영화예술의 발전과 영화산업의 진흥 지원 등을 담은 『영화진흥법』 전문개정(1999)이 이루어진다.

[그림-1] 문화예술 생태계와 지원기관 : 2005년 한국문화예술위원회 출범 이전



2003년 노무현 정부 출범 이후, 새 문화정책의 토대를 만드는 작업(‘창의한국’)이 이루어지고 문화와 사회, 문화와 개인, 문화와 국가라는 폭넓은 범주의 문화정책 계획과 로드맵이 작성된다. 또한, 새 예술정책 수립을 통해 문화예술기금 지원 업무를 담당해온 문예진흥원이 2005년에 문화예술계 민간 위원들이 참여하는 합의제 의결기구인 한국문화예술위원회로 전환된다.

1기 문화예술위원 선임, 100명이 넘는 소위원회 위원 등이 참여, 활동하면서 문화예술계의 현장을 대변하는 기구로서 면모를 갖추게 된다. 하지만 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되면서 한국문화예술위원회는 정부의 준공공기관으로 편입된다. 이 과정에서 문화예술계의 대표성을 갖는 위원회 구성에 실패하였고, 합의제 의결기구라는 설립 취지가 퇴색되고 무력화된다.

특히 한국문화예술위원회가 출범한 2005년 이후부터 문화부는 다수의 문화예술 공공기관을 차례로 설립하거나 산하기관으로 편입한다. 문화부 산하기관의 추가 설립과 편입은 다원화된 문화예술 생태계를 반영하는 정책의 성격을 띠기도 하지만, 독립성과 자율

블랙리스트 진상조사위원회에서 밝힌 내용에 따르면 문화부를 비롯하여 문화예술위원회 등의 기관이 광범위하게 동원된 검열과 배제 행위는 박정희 정부의 통제적 국가관리체계 안에 있는 문화예술의 선택적 진흥(배제)이라는 지침과 연결된다.

2013년 『문화기본법』 제정 등 박근혜 정부 문화정책에서 일부의 성과가 있었다고 하는 일부 의견이 있지만, 국가권력이 동원되어 ‘검열과 배제’를 불법적으로 행한 정부의 문화정책에서 ‘공’을 말할 수 있을까. 박근혜 정부가 표방한 ‘문화융성’은 국정농단 세력의 의도적 언어로 보일만큼 시대착오적이다. 2005년 문화예술위원회 출범 이후 지난 60여 년 정부 주도의 문화예술 ‘진흥’이라는 패러다임이 ‘문화예술 생태계 지원’ 패러다임으로 느리게 전환되고 있는 시점에 국가주의 문화정책의 언어가 재등장한 것이다. ‘누가, 문화를 융성’하는가. 국가가? 정부가? 민주공화국 대한민국에서, 시민과 문화예술인 이외에.

3. 문화부와 지원기관의 ‘전환’ 의제

앞서 정부의 변화에 따른 문화정책의 큰 흐름과 문화부와 지원기관의 변화에 대해 간략히 살펴보았다. 문화정책의 계획, 집행기관을 자임한 문화부와 지원기관은 정치, 사회의 변동과 떨어뜨려 볼 수 없고, 문화부와 지원기관의 조직과 운용방식, 조직문화 또한 해당 정부가 표방하는 정책 기조와 연동되어 작동하고 있는 것을 알 수 있다.

우리 사회는 큰 변화를 겪고 있다. 한국의 시민들은 ‘촛불 시민혁명’을 통해 대의제 민주주의의 한계를 넘어서 직접 정치권력을 견제하고 견인하였다. 자신이 속한 조직, 생활 곳곳에서 더 나은 사회, 더 나은 조직을 위한 실천이 이루어지고 있다. 반면, 정부 기관은 경직된 관료주의와 권위주의 조직의 병리와 폐단이 깊이 스며있기에 변화가 더욱 어렵다. 정부와 공공기관의 조직과 조직문화에 대한 성찰과 자성이 필요하다.

빠르게 성장한 한국 경제의 규모에 비해, 행정 조직의 문화적 수준은 그에 미치지 못한다. 문화행정을 담당하는 문화부와 지원기관 또한 자유롭지 못하다.

더 나은 문화행정 체계를 만들어가기 위해서는 민주주의와 시민성의 토대가 튼튼해야 하고, 문화계 블랙리스트 사태를 통해 정부와 시민사회, 문화부와 문화예술현장과의 기본적인 신뢰관계가 무너진 상황에서 다시 기초와 원칙을 언급할 수밖에 없다. 전환의제, 혁신의제 또한 여기서 출발한다.

[전환의제1] 문화행정 조직 내 민주주의, 시민성의 회복 - '거부할 권리'

『대한민국 헌법』은 공무원의 정치적 중립을 보장하고 있다. 문화예술인에 대한 검열과 배제는 문화행정을 담당하는 공무원과 준 공무원으로서 헌법이 보장한 기본적인 권리와 의무를 망각하거나 직무유기한 사태이다. 물론 지시와 압박을 가한 부당한 정치권력은 단죄되어야 하고 현재 법정에서 있다.

문화행정 조직에서 더 이상 부당한 명령과 지시, 복종과 강요의 문화가 지배해서는 안 된다. 문화부와 지원기관의 구성원들이 부당함에 대해 '거부할 권리'가 보장되어야 한다. 그러기 위해서는 문화행정 기관(문화부와 지원기관)의 독립성과 자율성이 보장되어야 하고, 문화행정 기관의 대표자, 이사회 등이 독립성과 자율성을 실현할 의지가 분명한 사람들로 구성되어야 한다.

좋은 대표자, 이사회를 뽑기 위해서는 무엇을 하여야 하나. 공익성, 청렴성과 더불어 비전과 역량을 갖춘 대표자를 선임하기 위한 노력은 기본이다. 기관장 및 이사회 선임 시에 공개모집 제도를 보완하기 위해 본인 응모와 더불어 추천 응모제도 도입을 검토할 필요가 있으며, 1단계 심사로 추려진 대표 및 위원 후보자의 운영 비전을 공개하는 사회적 평가 장치를 마련하여야 한다.

'인물'과 더불어 '정책 비전'을 선임 과정에서 공개하는 방식을 적극적으로 검토해야 한다. 임원추천위원회, 심사선정위원회 등의 형식적 장치를 보완하기 위하여 심사 과정에서 정책 비전에 대한 공개, 공론의 장이 마련된다면 대표자, 위원의 선임 과정이 현장의 문화예술인과 관심이 있는 시민이 참여하는 축제의 장이 될 수 있을 것이다.

새 정부 출범 이후, 2017년 11월 발표된 한국문화예술위원회 위원 인선에 관련한 비판은 뼈아프다. 예술정책에 대한 성찰과 새로운 지향에 대한 공론화 과정이 미흡했던 상태였다는 점, 절차의 문제에서 새 위원 선임과 관련하여 예술현장과 협의나 공개된 토론 과정이 없었다는 점, 위원 구성 문제에서 성별·세대별 균형이 없는 등 문화계 블랙리스트 사태 이후 한국문화예술위원회의 진정한 반성과 혁신의지가 있는가 하는 점 등이 지적되었다.

공개성과 공론화의 원칙에 따라 선출된 대표자와 위원, 이사회일수록 조직의 자율성과 책임성은 높아질 것이며, 정치와 행정 권력으로부터 '거부할 권리'를 가질 수 있을 것이다.

[전환의제2] 문화예술 생태계 내 문화부와 지원기관의 역할 찾기 : 호랑이, 햇빛, 공기

역사적으로 정부의 문화정책이 ‘국립기관’ 위주에서 ‘생태계’ 중심으로 점진적 전환을 하게 된 배경에는 문화예술 분야에서 다양한 민간 주체(비영리단체, 문화예술기업, 사회적 기업 및 협동조합 등)와 지역 주체들이 등장하고 활발하게 활동하게 되었기 때문이다. 정부가 전적으로 지원하는 국공립 공연예술단체와 극장이 있지만 더 좋은 작품들이 민간 비영리극장과 민간 예술단체에 의해 제작되고 있는 것이 현실이다. 원칙적으로 국공립 예술단체와 민간 예술단체는 경쟁적 관계가 되는 것은 바람직하지 않다. 민간의 성장이 있는 영역에 대해서는 심층적인 생태계적 리서치가 필요하며, 정부와 공공의 역할이 면밀하게 재점검되어야 한다.

최근 더 복잡하고 다원화된 체계 내에서 문화부와 지원기관은 정책, 행정, 기획, 제작을 수직적으로 아우르는 ‘대기업-자회사 집단, 소위 재벌’의 형태를 띠고 있는 것처럼 보인다. 다원화된 문화예술 생태계 내 문화부와 지원기관의 역할은 종종 혼돈스럽다. 필자가 2014년 한 건축공간 잡지에 기고한 ‘서울이라는 생태계 속 DDP’라는 글에서 다른 ‘호랑이, 햇빛 또는 공기’의 비유를 통해 문화부의 역할에 대해 비판적 길 찾기를 해보고자 한다.

문화부는 생태계 내 포식자 ‘호랑이’가 되고자 하는가. 문화부는 실국과를 비롯해 다수의 소속기관과 산하단체를 두고 있다. 이 조직들이 어떠한 목표, 역할모델을 지향, 구성하느냐에 따라 문화예술 생태계는 큰 영향을 받을 수밖에 없다.

문화부와 공공기관의 주요 활동을 보면 - 예를 들어, ‘문화가 있는 날’, ‘방방곡곡 문화공감’, ‘꿈다락토요문화학교’ 등 - 문화부는 어느덧 ‘프로그램 공급자 또는 배급사’ 역할을 자처하고 있는 걸 보게 된다. 이런 종류의 프로그램 홍보물에는 ‘주최 : 문화체육관광부’가 표기된다. 국가(정부)가 공급한 문화를 국민이 수혜 받고 있는 체계가 강화되고 유지되고 있다. 흡사 영화산업의 제작-배급 독점구조와 비슷해 보이는 것은 왜일까.

정부(문화부)가 스스로 프로그램 공급자와 배급사 역할을 강화해갈 때 문화와 예술의 자율성과 다양성, 창의성은 모두 심각한 위협에 빠지게 된다. 정부의 공급과 배급망 독점은 제2의 문화계 블랙리스트 사태를 야기할 빌미를 제공한다.

문화부는 문화예술 생태계 내 ‘햇빛’인가, 없어서는 안 되는 ‘공기’인가? 국가 형성의 역사에서 문화부가 그 가치를 인정받기 시작한 지는 그리 오래되지 않았다. 문화부에 기대하는 사회적 공론화도 미흡한 수준이다. ‘국가 경쟁력으로서의 문화’, ‘삶의 질로서의

문화’ 등 문화의 사회적, 공익적 가치를 다루는 말들이 탄생하지만 ‘문화와 예술’은 본질적으로 국가, 정부와 상관없이 인류와 함께 존재해 온 것이다.

문화부는 생태계 내, 또는 생태계 밖에서 ‘어떤 역할’을 해야 할까? 토지, 흙, 비료, 온실, 바람, 농부, 유통, 판매상 등 그 역할에 대한 공론화가 필요하다. 기본적으로 대다수가 합의할 수 있는 수준에서 얘기하자면, 문화부는 ‘문화예술 생태계 현장에 주목(생태계 리서치, 통계, 변화의 추적, 변동의 예측 등)’해야 하고 ‘지원이 필요한 영역과 주체를 공론 속에서 계획(협치에 기반한 문화정책 계획, 문화행정 체계의 기획 등)’하는 문화예술 생태계 안과 밖의 ‘지지자이자 지원자’여야 한다.

문화부와 지원기관들은 더욱 엄정하게 문화예술 생태계를 고려하여 사업을 기획하고 실행하여야 한다. 예를 들어, 한국문화예술위원회의 창작지원 사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 ‘창작산실-공연예술’ 사업의 경우를 보면 한국문화예술위원회가 민간 예술단체의 공연제작과 유통에 직접 관여하는 성격으로 진행되고 있다. 민간 예술단체를 작품 경쟁화시키는 제작 프리젠테이션, 쇼케이스, 홍보 등 일련의 과정 설계, 더 본질적으로 창작에 개입하는 형태의 지원사업이 적정한지에 대해 전면 재검토가 필요하다. 지원과정을 통한 작품 개입은 예술단체 고유의 창작에 대한 간섭이며 궁극적으로 예술단체의 창의적, 자율적 토양을 무너뜨린다는 점에서 심각하다. 공교롭게도 ‘창작산실-공연예술’ 사업은 한국문화예술위원회가 자행한 검열과 배제의 대표 사례이다.

문화부와 공공기관이 ‘지원자’의 입장을 벗어나 ‘기획자, 제작자’가 되고자 할 때 정작 문화예술 생태계의 주인공인 다수의 예술가, 기획자는 위축될 수밖에 없다는 것을 명심하여야 한다.

[전환의제3] 문화부 조직체계의 문제 인식과 새 체제(‘18체제) 준비

문화부의 조직체계(예술정책을 중심으로)는 어떠한 시대적 변화를 반영하고 있는지 살펴보자. 최근 새 예술정책 TF 예술지원체계분과 내부 논의자료에 따르면, 문화부 조직(과단위)과 예술지원기관이 ‘장르적 지원체계’로 편재된 사실을 알 수 있다.

장르적 지원체계에 대해 문화부는 ‘문화예술 현장 대응체계’를 잘 갖추어오고 있었다고 자평할 수 있으나, 국가 정부의 예술정책 부서가 개별 예술장르에 대응하는 현재의 조직 구조가 문화예술 생태계 측면에서 바람직한가에 대해서는 문제제기가 필요하다. 예술 장르 및 산업분야를 관할하는 문화부의 각 부서, 그리고 각 부서가 관할하는 기관의 수직

적 작동 체계가 점차 광범위하게 구축되고 있으며, 문화부와 이들 소속/산하 기관의 기획된 프로그램에 의해 민간이 보조받는 구조가 강화되고 있다. 이러한 수직적 지원체계는 국가, 정부 주도의 문화행정을 다시 강화하는 기제로 작동될 가능성이 크다.

장르	담당부서	산하/관련 기관
문학	예술정책과	한국문화예술위원회/한국예술인복지재단
공연	공연전통예술과	한국문화예술회관연합회
시각	시각예술디자인과	한국공예디자인문화진흥원
전통	문화정책관 전통문화과, 예술정책관 공연전통예술과	전통공연예술진흥재단
국제교류	문화정책관 전통문화과, 예술정책관 공연전통예술과, 예술정책관 시각예술디자인과	예술경영지원센터
교육	문화예술교육과	한국문화예술교육진흥원

출처: 새 예술정책 TF / 예술지원체계 분과 내부 자료

문화부가 장르적 관리 체계가 강화시켜온 반면에, 핵심적으로 추진해야 할 과제를 후순위에 미뤄두고 있지는 않은지에 대한 종합적인 점검이 필요하다. 문화재정의 선진적 관리를 위한 고유한 노력(기획재정부 협력), 고용노동부와 예술인 복지 관련 공동정책, 문화예술교육 관련 교육부와의 상시적 협의채널 유지 등에 대해 책임 있는 역할을 하여야 한다. 더 본질적으로 문화예술인의 권익과 사회보장, 표현의 자유, 예술가/단체의 자생성지원에 관한 정책에 대해 문화부가 우선순위를 높여야 한다.

문화부가 장르 중심의 지원정책을 과감하게 한국문화예술위원회를 비롯하여, 각 지원기관의 목적 사업으로 이양하는 것을 적극적으로 검토하여야 한다. 그렇게 된다면 문화부의 역할과 책임(Role & Responsibility), 정책 우선순위에 대한 발전적 재구성이 가능할 것이다. 현장 문화예술인, 전문가, 시민과의 폭넓은 협치에 기초한 정책계획, 문화재정, 문화분권 등 문화부의 정책 수립과 집행 체계의 고도화가 필요하다.

새 예술정책 TF 예술지원체계 분과 민간위원을 중심으로 문화부 예술정책 관련 부서를 '장르 중심'에서 '생태계 중심'으로 전환하는 방향에 대해 연구하였다. 그 내용을 일부 소개하면 다음과 같다.

Ⅰ 예술생태 기반의 정책체계 형성 Ⅰ

‘예술정책 기획’, ‘예술인의 권익’, ‘시장의 보호’를 위한 제도/ 시스템 지원조직으로 재편

부서명(안)	주요업무
예술정책 (arts policy)	예술정책 기획, 관련 재정 확보, 국립예술단체 및 기관 행정지원 예술정책 관련 부처 간 협의(교육부, 노동부, 행사부, 기재부 등 협력)
예술인권익 (artists' rights)	표현의 자유, 예술의 다양성 등 예술의 권리보장 예술인 복지 및 생활권, 노동권, 예술인 성평등 등 예술인 권익보호
예술자생력지원 (arts resilience)	국제교류, 관객개발, 예술시장 실태조사 등 예술 자생성 제고

출처: 새예술정책TF 예술지원체계 분과 민간위원 내부토론 자료

예술정책 분야 이외에 문화부의 조직 개편과 조직 혁신에 대한 발전적 준비가 필요하며, 이에 대한 심층적인 연구는 새 문화정책 비전과의 연속선상에서 검토되고 진행되어야 할 것이다.

[전환의제4] ‘상수’가 되어야 하는 문화정책에서의 자치와 분권

문화정책, 문화행정 체계에서 문화부와 지역의 관계 재정립이 필요한 시점이다. 현재 중앙정부(문화부)와 지방정부(지역문화재단)의 관계는 ‘전달 체계 또는 공모 관계’로 작동한다. 중앙(문화부 또는 공공기관)이 기획한 사업의 구조가 지역(광역-기초자치단체 및 지역문화재단)에 하달되거나, 중앙이 기획한 사업구조에 지역이 ‘응모’하는 방식인 경우가 일반적이다.

중앙 행정부처로서 문화부가 전국단위에서 공통으로 관리해야 할 문화정책 영역과 과감히 지역으로 이양해야 할 문화정책 영역에 대한 종합적인 원칙 수립과 정리 작업이 필요하다. 정책 및 사업별 문화행정 체계에 대한 리서치와 제도, 재정 분석, 공론 과정을 통해 자치분권형 문화정책 추진 전략 및 로드맵이 조속히 마련되어야 한다. 자치 분권의 기초에 따른 문화정책과 문화행정 권한의 분산은 그간 구축되어온 중앙 중심 문화행정의 전면적 혁신에 기반하며, 최근 발표된 새 문화정책의 3대 핵심가치로 제시된 자율성, 다양성, 창의성 속에서 우리 문화행정의 체계를 다시 세우는 새 출발에 대한 선언이다.

하지만 현재 문화정책과 문화행정의 자치분권 담론과 공론 수준, 문화부의 내부 인식

수준은 매우 미약한 것으로 보인다. 자치분권의 주체인 지역재단, 지역의 문화생태계를 일구고 있는 주체들이 '정책 기획'의 프런트 라인에 더 적극적으로 발언할 필요가 있다. 문화부는 지역 주체, 전문가들과 함께 자치분권형 문화정책에 대한 의제 설정, 토론, 주요 의사결정이 가능할 정도 수준의 적극적 '협치' 구조를 마련하여야 할 것이다.

4. 글을 나오며 - 결국은 문화부가 선택권을 쥐고 있다

긴 시간의 흐름으로 보면 우리 문화예술 생태계는 정부, 기관 주도에서 지역, 현장, 민간 주도로 변화해 왔다. 2000년 이후 국가, 정부가 운영하는 극장보다 더 훌륭한 비영리 민간극장들이 출현하였고, 정부로부터 독립적인 예술가, 예술단체들이 다양한 활동을 펼치고 있다. 예술대학, 예술학교라는 학제의 울타리를 벗어나서 새로운 문화, 예술 활동이 생성되고, 현장에선 서울시의 청년수당이 자립적 예술활동의 씨앗이 되기도 한다.

「문화예술향유 실태조사」에서 오랫동안 여가부문 1등을 차지했던 TV가 추락했고, 스마트폰이 그 위치를 대신하게 되었으며, 1970년대 100만 명이 넘는 초등학교 입학생이 현재 40만 명 수준으로 줄어들었다. 인구구조의 변화에 따라 경제 생산인구의 감소는 세수 감소로 이어져 문화재정의 유지에도 심각한 위협이 될 것이다. 여기서 국가, 정부, 문화부, 지원기관은 무엇을 준비하여야 하는가?

문화부가 없어도, 문화를 매개로 일하는 사람들은 존재하고 생존할 것이다. 예술정책이 없어도 예술가들은 생존하고 자립할 것이다. 하지만 문화정책, 문화행정을 주관하는 문화부가 어떠한 선택을 하느냐에 따라 우리 문화예술 생태계는 퇴행하거나, 정체되거나, 느리거나 혹은 빠르게 진보할 것이다.

다원화된 문화예술 생태계 구조를 수용할 새로운 문화행정 시스템을 만들어야 하고 혁신적 문화행정 프로세스 구상에 문화부가 적극적으로 나서야 한다. 그러기 위해서는 역사적으로 문화정책의 기획자이자 입안자이자 실행자로서 절대 권한을 가진 문화부가 스스로의 자리를 내어주어야 한다. 더 나은 사회를 위해 힘과 지혜를 모으기에 주저하지 않았던 평화적 촛불혁명의 주역인 시민에게, 검열과 배제에 맞서 시민의 광장에서 정의로운 문화예술인에게, 현장의 지식과 경험을 축적해온 전문가에게, 변화하는 사회를 현실에서 맞이할 미래세대에게, 그 권한을 과감히 위임하여야 한다.

앞으로 문화정책의 각 영역에서, 지원의 새로운 체계를 치밀하게 계획하고 현장의 여러 주체들과 함께 새로운 체제를 형성해 나가야 한다. 협력의 새로운 틀을 구상하고 협치에

기초한 계획을 실천해야 한다. 절대 권력을 쥐 정책기획자, 입안자, 실행자로서의 문화부가 아닌 문화예술 생태계의 일원이자, 지원자로서 ‘겸손한’ 문화부가 절실한 시점이다.

수십 년 전 군사정부 시절부터 관성으로 이어오고 답습해온 한국 사회의 권위적 행정 문화, 수직적 문화 행정의 태도에 대해 우리 사회가 근본적 성찰과 전환을 하지 못한다면 현장의 시민과 문화예술인들은 ‘이게 나라냐, 이게 문화부냐’ 라고 다시 물을 것이다. 문화부가 문화행정의 변화와 혁신의 의지를 먼저 밝힐 때 신뢰 회복은 시작될 것이다. 그 선택 역시 ‘문화부’의 몫이다.

Ⅰ 참고자료 Ⅰ

1. 최도인, 「예술지원체계재구성 방향과 예술지원기관 혁신 의제 발제문」, 문화체육관광부 새예술정책TF, 『‘예술지원체계 혁신방향’ 토론회 공개 자료집』, 2017.
2. 「새예술정책TF 예술지원체계분과 라운드테이블 회의록」 (2017)
3. 『2017년도 한국문화예술위원회 사업설명자료』 (2017)
4. 최도인, 「한국 문화정책의 형성과정과 시사점」, 몽골문화예술대학교 초청 문화기획 특별강연, 몽골예술위원회, 2007.

16

심사제도 현황 분석

- 한국콘텐츠진흥원을 중심으로

최승훈*

| 목 차 |

제1절 서론

제2절 본론

1. 기관 개요
2. 심사제도 현황
3. 블랙리스트 실행을 위한 심사제도의 변경
4. 심사제도에 대한 감사원의 감사 결과
5. 심사제도의 문제점 분석

제3절 결론 - 개선방안을 중심으로

제1절 | 서론

- 한국콘텐츠진흥원(이하 콘진원)은 『문화산업진흥기본법』 제31조에 근거하여 2009년 5월에 설립된 문화산업 진흥기관으로, 영화를 제외한 모든 문화산업 장르의 진흥에 관한 정부사업을 집행하고 있음
 - 콘진원의 기관 특성은 정부 보조금에 의해 정책사업을 정부로부터 위탁받아 수행하는 기관, 즉 위탁집행형 준정부기관으로 정의할 수 있음
 - 문화산업은 별도의 기금이 없기 때문에 거의 모든 재원은 국가의 일반예산에 의존하고 있음

* 문화산업정책협의회 정책위원, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 위원

- 콘진원이 제출한 자료에 따르면 2016년 한 해 동안만 총 840회의 심사·평가가 진행되었음. 이는 콘진원 업무의 대부분이 심사 평가 업무라고 할 수 있을 정도의 비중임. 콘진원 업무에 심사가 차지하는 비중이 비정상적이라는 평가를 유보하더라도, 콘진원의 심사제도가 불공정하고 불투명하다는 안팎의 지적이 다수라는 점과 타 기관의 경우 블랙리스트 실행이 심사제도를 중심으로 이루어졌다는 점에서 콘진원의 심사제도 문제에 대한 평가와 개선 노력은 시급하게 요구되는 과제라 할 것임
- 그런데 콘진원은 다른 문화예술기관들과는 달리 블랙리스트 시행과 관련하여 박근혜·최순실 특검의 조사와 감사원의 감사를 받지 않았음. 따라서 콘진원의 심사제도가 블랙리스트의 실행에 동원되었는지의 여부는 아직 밝혀지지 않은 상태라 보아야 할 것임. 하지만 그것이 콘진원의 심사제도와 블랙리스트는 무관하다는 의미는 아닐 것임.
- 실제로 박근혜 정부 문화체육관광부(이하 문체부)의 경우 2014년부터 ‘건전콘텐츠 TF’를 운용하여 블랙리스트의 체계적 실행이 이루어졌는데, 이 과정이 문화예술정책실의 주도로 이루어졌음은 주지의 사실임. 심사제도를 블랙리스트 실행에 이용한 사례는 주로 문화예술 영역에 집중되어 있으며, 콘텐츠와 관련한 부분, 문화산업에 대한 블랙리스트 시행에 관련한 증거자료들은 상대적으로 적음. 특히 콘진원의 심사제도에 관한 직접적인 증거자료(특검 자료, 감사원 감사자료)는 문화산업의 중요한 진흥기관으로서 콘진원이 차지하고 있는 비중에 비하여 굉장히 적은 양에 불과함
- 이러한 제약은 콘진원 심사제도와 문화산업 분야의 블랙리스트 실행이 관계를 이 보고서에서 재구성하는데 근본적인 한계(현시점의 한계라고 할 수도 있는…)가 있음을 인정해야 함을 의미.
- 따라서 본 보고서는 콘진원 심사제도와 블랙리스트 실행의 구체적인 문제에 관해서는 ‘합리적인 추정’의 영역에서만 다루고자 함. 따라서 감사원 감사 자료와 콘진원이 제출한 심사제도 관련 자료들이 개별적인 블랙리스트 사건과 어떻게 연결되는지에 관한 문제는 다루지 않을 것임

- 대신, 콘진원 심사제도의 내용을 구성하는 ‘콘텐츠지원사업 평가 및 심의지침(이하 심의지침)’의 내용과 문제점을 분석하고, 그 개정 과정을 추적하여 심사제도가 어떻게 재편되었는지를 살펴보고, 특히 심각한 심사제도의 재편이 일어난 시점과 재편 내용을 제시·분석함으로써 결과적으로 어떤 방식의 배제가 가능했을 지를 유추해 보고자 함. 제도적 개선 방안 역시 그러한 접근을 통해 제시할 수 있을 것임

제2절 | 본론

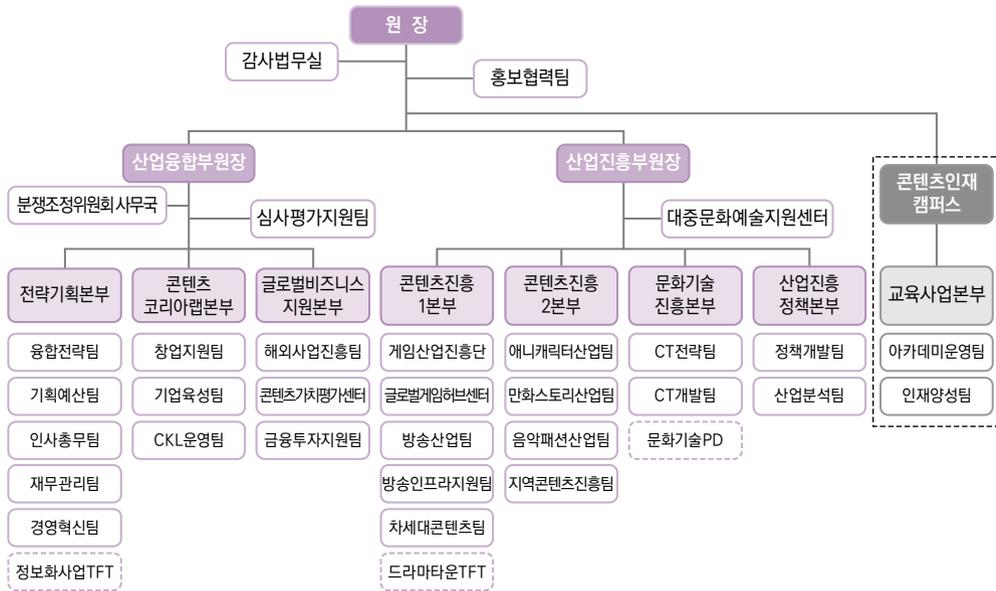
1. 기관 개요

- 설립 및 목적
 - 『문화산업진흥기본법』 제31조에 근거하여 설립 (2009년 5월)
 - 문화산업 장르별로 있던 기존의 기관을 통합(영화진흥위원회 제외)
 - 한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국게임산업진흥원 (문화체육관광부 산하)
 - 한국소프트웨어진흥원 중 디지털콘텐츠 부문 (지식경제부 산하)
 - 목적
 - 문화산업진흥을 위한 정책 및 제도의 연구·조사·기획
 - 문화산업 관련 전문인력 양성 지원 및 재교육 지원
 - 문화산업진흥에 필요한 기술개발기획, 개발기술 관리 및 표준화
 - 문화산업발전을 위한 제작·유통 활성화
 - 문화산업의 창업, 경영지원 및 해외진출 지원
 - 문화산업활성화를 위한 지원시설의 설치 등 기반조성
 - 방송영상물의 방송매체별 다단계 유통·활용·수출 지원
 - 방송영상 국제공동제작 및 현지어 재제작 지원
 - 게임 역기능 해소 및 건전한 게임문화 조성
 - e스포츠의 활성화 및 국제교류 증진 / 콘텐츠 이용자의 권익보호 등
 - 통합시 핵심 기초 : 정책 강화, 융복합

- 업무 범위 : 영화를 제외한 거의 모든 문화산업 분야를 포괄함

• 조직, 인력, 예산

- 조직 : 7본부 / 1실 / 1국 / 1단 / 26팀 / 1부설기구 (*17.8.31. 기준)



- 인원 : 정원 245명, 현원 235명

(*17.8.31. 기준, 단위: 명)

구분	정원	현원	비고
임원	3	2	
직원	242	233	별도정원(2명) 제외
합계	245	235	

※ 파견직, 계약직 제외

- 예산 규모 : 연간 약 3천억원 이상 (2017년 약 3,190억원)

- 이사회 : 콘진원 사업에 대한 최종 심의 의결. 문화산업 관련 전문가 15명 내로 구성됨

- 원장 : 임원추천위원회(콘진원 이사 + 외부 전문가) 구성, 공모를 통해 심사를 하고 문화체육관광부 장관이 임명

• 주요 사업

구분	사업명
문화콘텐츠산업 진흥 환경조성	문화산업정책개발 및 평가
	한류진흥
	문화콘텐츠 국제협력 및 수출기반조성
	문화콘텐츠 투자활성화
	콘텐츠코리아랩 운영
	지역콘텐츠산업 균형발전지원
문화콘텐츠산업 육성	문화창조융합벨트 구축
	대중문화콘텐츠산업 육성
	게임산업 육성
문화콘텐츠산업 기술지원	가상현실콘텐츠산업 육성
	CT 기반조성(R&D)
	국내외연계 융합형 창의인재양성(R&D)
방송영상콘텐츠산업 육성	문화기술 연구개발(R&D)
	방송영상콘텐츠 제작역량 강화
	방송영상콘텐츠 해외진출지원
	방송영상콘텐츠 제작인프라 지원
국어문화진흥	방송영상산업 인력양성
기초예술역량강화	한글의 가치 확산
	평창문화올림픽 지원

※ 2017년 사업기준

• 기관 특성

- 정부 보조금에 의해 정책 사업을 정부로부터 위탁받아 수행하는 기관(위탁집행형 준정부기관(공공기관의 운영에 관한 법률))
- 문화산업에 대한 별도의 기금이 없기 때문에 거의 모든 재원은 국가 예산(85% 이상)에 의존하고 있음 (영화발전기금은 영화진흥위원회에서, 방송발전기금은 방송통신위원회에서 운영)
- 영화를 제외한 문화산업 진흥을 위한 특수목적에 의해 설립된 공공에이전시 성격

2. 심사제도 현황

• 개요

- 콘진원은 「콘텐츠지원사업 평가 및 심의지침」(이하 심의지침) 제3조 규정에 따라 2009. 6. 24.부터 콘텐츠 지원사업 수행자를 선정하기 위하여 전문가 인력 풀(pool) 내부 시스템(이하 pool 시스템)을 운영해 왔음
- 19개 배제 항목에 저촉되지 않는 평가위원 및 심의위원을 선발하도록 하고 있음

• 주요 내용

- 평가위원 등은 pool 시스템에 등록된 인력 및 관련 협회·학회, 주무부처, 내부전문가 중에서 선발
- 사업의 특성 상 pool 시스템에서 사전등록이 어려운 경우에는 콘진원 원장에게 보고 후 pool 시스템에 사후 등록하도록 함
- 평가위원회는 위원장 1인을 포함한 7인 내외의 산·학·연 전문가 및 내부 전문가 등으로 구성(심의지침 제5조제1항)
- 당해 연도 동일 지원사업에 3회 연속 참여하는 자나 기타 평가(심의)의 공정성을 해할 우려가 있는 자 등은 평가위원회 위원 구성 및 해당 평가에서 제외하도록 하고 있음(심의지침 제10조)
- 보조사업 신청자가 콘진원 사업관리시스템을 통해 제출한 출신학교, 지원과제, 연구책임자의 출신학교 등 신청자 관련 자료와 pool 시스템에 등록된 전문가의 소속, 학력 등 신상 자료를 비교하여 배제항목에 해당하지 않는 평가위원을 3배수로 추천(심의지침 제5조)
- 평가위원 추출, 평가위원 섭외, 평가 진행보조를 각각 감사법무실, 심사평가부서, 사업부서가 나누어 집행하여 평가위원 선출 과정에서의 부정 개입을 방지
- 평가위원의 전문가 자격 기준
 - 산업계 : (콘텐츠 분야) 5년 이상 경력자, (기술 분야) 박사학위 소지자, 석사(학위) 소지자로 3년 이상 해당 기술 분야의 경력자, 연구개발 분야 실무 및 개별 경력 5년 이상인 자
 - 학계 : 2년제 대학이상 관련 학과의 전임강사 이상의 교수, 학사 이상의 과정을 이수한 자로 3년 이상의 강의 경력을 가진 자
 - 언론계 : 콘텐츠 언론 관련 전문 종사자로 3년 이상의 경력자

- 예산·재정 전문가
 - 기타 동등한 자격이 있다고 인정되는 자
- 심사제도의 개정
 - 심사제도의 근간을 이루는 심의지침은 2009년 제정되어 총 14차례 개정되었음
 - 지난 박근혜 정부 기간 동안 심의지침의 개정은 총 10차례에 걸쳐 이루어졌고, 각 개정에 대한 콘진원의 설명은 아래와 같음

개정일	비고
2013. 8. 14.	• 공정한 사업평가를 위해 평가자의 허위 이력 및 경력 확인자에 대한 참여제한 조항 신설
2013. 12. 31.	• 전문가 자격 요건 강화
2014. 2. 13.	• 평가위원 이해관계자 배제 및 철저한 자격 검증을 위해 섭외기간 연장 필요
2014. 4. 2.	• 지역(비수도권) 소재 콘텐츠 업체에 대한 가산점 부여 기준 등가산점 부여 기준의 명확화
2014. 10. 6.	• 평가위원 역량평가 체계 현실화 근거 마련
2015. 5. 6.	• 해당사업 평가위원회에 대한 담당부서 검증 강화 및 인원추천 등 선정전담부서와의 전문성에 대한 상호 보완체계 구축을 통해 평가체계 고도화 방안 마련
2016. 2. 19	• 문화부 훈령 개정에 따른 조항 보완
2017. 2. 2.	• 상위 법령(기재부, 국고보조금 운영관리 지침 제15조(보조사업자선정위원회))의 위임범위에 따른 내부규정 명확화 * 세부내용 해당파일 참조
2017. 4. 4.	• 우리원 시행 지원사업과 이해관계가 크지 않은 비상임 임원의 경우에까지 지원사업 수혜 대상에서 원천적으로 배제하는 것은 불합리하다는 지적 • 비상임이사의 전문성 활용을 위한 역할 확대 (ex. 선정평가위원 참여, 전략적 경영자문 등) 노력 및 성과 제고
2017. 6. 8.	• 국고보조금통합관리지침(이하“통합관리지침”) 제15조 반영 * 세부내용 해당파일 참조

- 송성각 원장의 재임 기간 중 총 두 번의 심의지침 개정이 이루어졌는데, 이때 블랙리스트의 작동을 위한 심사제도의 변경이 이루어진 것으로 추정할 수 있는 중요한 변화가 있었던 것으로 추정
 - 2015년 5월 6일 개정안을 통해 사업팀이 심사위원을 선정에 개입할 수 있는 제도적 장치 마련
 - 2016년 2월 19일 개정안을 통해 간접보조사업자의 선정 배제에 대한 절차 및 기준 도입. 특히 이 개정은 문체부의 훈령에 따른 것임

3. 블랙리스트 실행을 위한 심사제도의 변경

- 심사제도 변경의 지시 체계 및 변경 시기
 - 현재까지 밝혀진 박근혜 정부의 블랙리스트 관련 문건 중 가장 오래된 것은 「문화예술계 진전화로 ‘문화융성’ 기반정비」로 2013년 3월 작성된 문서임
 - 2014년 10월, 블랙리스트의 체계적 실행을 도모하기 위해 ‘건전콘텐츠 TF’가 문체부에 구성되었음
 - 블랙리스트 지원배제를 위해 심사제도를 변경하는 계획이 지시된 문건은 「건전생태계 진흥방안(수정)」인데, 따라서 구체적인 심사제도 변경과 관련된 지침이 완성되는 시기는 2014년 10월경으로 추정할 수 있음
 - 실제로 송성각이 콘진원 원장으로 임명되었던 2014년 12월 이후 콘진원은 2015년 5월, 2016년 2월 두 차례에 걸쳐 ‘심의지침’을 결정적으로 개정했는데, 이는 영진위가 2015년 10월, 2016년 3월 두 차례에 걸쳐 블랙리스트 실행을 위한 심의제도 변경을 추진했다는 사실과도 시기적으로 맞아 떨어짐

- 1차 개정 : 2015년 5월 6일
 - 개정 내용

현행	개정(안)
<p>제5조(평가위원회 구성 및 운영)</p> <p>③ 위원의 선발은 선정전담부서에서 최종선정 예정 위원 수의 3배수를 추천하고, 추천순위에 따라 3~5일 전(토, 일, 및 법정 공휴일 제외)통보하여 참석가능자 순으로 7명 내외를 심사평가담당부서에서 위촉하는 것을 원칙으로 하되, 특별한 경우에는 예외로 할 수 있다. <개정 2014.2.13.></p>	<p>제5조(평가위원회 구성 및 운영)</p> <p>③ 평가위원의 세부 구성 및 선발방법은 다음 각 호와 같다. <개정 2015.5.XX.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 평가위원의 세부구성은 해당사업담당부서에서 추천하는 위원 중에서 3명(내부전문가 포함), 선정전담부서에서 추천하는 위원 중에서 4명 내외를 합하여 제①항과 같이 총 7인 내외로 구성한다. 2. 해당사업담당부서와 선정전담부서는 각각 해당 외부 전문가 구성인원의 3배수를 추천한다. 3. 선정전담부서는 제2호 인원을 3~5일전(토, 일, 및 법정공휴일 제외) 심사평가담당부서에 통보하여야 하며, 심사평가담당부서는 통보받은 추천순위에 따라 참석 가능자 순으로 7인 내외의 위원을 위촉하는 것을 원칙으로 하되, 특별한 경우에는 예외로 할 수 있다.

- 콘진원은 개정의 사유로 “해당사업 평가위원회에 대한 담당부서 검증 강화 및 인원 추천 등 선정 전담부서와의 전문성에 대한 상호 보완체계 구축을 통해 평가체계 고도화 방안 마련”으로 밝히고 있지만, 사업담당부서가 내부인을 포함한 3명의 심사위원을 추천하도록 하는 조치를 심의제도의 고도화를 위한 것이라 이해하기는 어려움
- 실제로 콘진원은 이 개정을 통해 문체부 등 상부에서 하달되는 지시를 평가위원회에 반영하는데 필요한 평가위원 구성 권한을 가질 수 있게 된 것으로 평가
- 2차 개정 : 2016년 2월 19일
 - 콘진원은 1차 개정 후 7개월 만에 다시 한 번 심사규정을 개정하였음. 특히 이번 개정은 일부 개정이 아니라 전부개정안으로써, “국고보조금 부정수급 방지 및 문체부 훈령 개정에 따른 관련 내규 전부 개정”으로 배경을 설명하고 있음
 - 주요 개정 내용

현행	개정(안)
제5조(평가위원회 구성 및 운영) ① 선정평가, 중간평가, 결과평가 등 각 평가단계별 평가위원회를 둘 수 있으며, 평가위원회는 위원장 1인을 포함한 7인 내외의 산·학·연 전문가 및 내부전문가로 구성한다. <개정 2009.12.8.>	제5조(평가위원회 구성 및 운영) ① 선정평가, 중간평가, 결과평가 등 각 평가단계별 평가위원회를 둘 수 있으며, 평가위원회는 위원장 1인을 포함한 7인 내외의 산·학·연 전문가 및 내부전문가 등으로 구성한다. 다만, 선정평가를 위한 선정평가위원회는 위원장 1인을 포함하여 7인 내외(최소 5인 이상)의 위원으로 구성하되, 반드시 사업전문가 및 보조금 전문가 각 2인 이상을 포함하여야 한다. 선정평가위원회는 공모 관련 신청서 및 서류의 심의내용을 전담기관(보조사업자)의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2009.12.8.>, <개정 2016.2.XX.>
<신설>	제12조의2(주관기관·참여기관(간접보조사업자) 선정기준) ① 주관기관·참여기관(간접보조사업자)을 선정하고자 할 경우에는 「보조금법」 제17조제1항, 문화부 훈령 별표2, 콘텐츠지원사업평가및심의지침 별표3에 따라 당해 주관기관·참여기관(간접보조사업자)의 재무안정성, 사업능력, 사업관리체계의 적정성, 중복편중지원 여부, 지원사업·지원과제(간접보조사업)로 인하여 발생이 예상되는 수익금의 규모 및 집행 계획, ‘보조금 집행질서 문란행위자 명단’ 포함 여부 등을 면밀하게 검토하여야 한다. 다만, 전문기관(보조사업자)의 장은 콘텐츠산업의 특성을 반영하여 사업별로 선정기준을 추가할 수 있다. <신설 2016.2.XX.> ② 동일 주관기관·참여기관(간접보조사업자)에게 지원금(간접보조금)을 2회 이상 지원하는 경우 지원사업·지원과제(간접보조사업) 평가 결과, 해당 주관기관·참여기관(간접보조사업자)의 수행실적 평가 결

현행	개정(안)
	<p>과 및 지원사업·지원과제(간접보조사업)실적보고서 등을 검토하여 지원여부를 결정하되 최대 3회 까지만 지원하여야 한다. 다만, 해당지원사업·지원과제(간접보조사업) 또는 주관기관·참여기관(간접보조사업자)이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니할 수 있다. <신설 2016.2.XX.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령 등에 따라 주관기관·참여기관(간접보조사업자) 등이 결정된 사업인 경우 2. 일정한 요건을 갖추면 지원대상이 되는 경상보조 성격의 사업인 경우 3. 지속적 지원을 통해 정책적 육성이 필요한 분야로 공공기관이 주관기관·참여기관(간접보조사업자)인 경우 4. 주관기관·참여기관(간접보조사업자)이 3회 이상 모두 공모를 통하여 선정된 경우 5. 전문지식 또는 기술 등이 필요한 분야에 해당 지식 또는 기술을 보유한 사업자가 소수인 경우로, 예산집행심의위원회에서 해당 주관기관·참여기관(간접보조사업자)이 사업을 수행하는 것이 타당하다고 의결한 경우(5호의 예산집행심의위원회 의결사유로 예외 적용할 경우 전담기관(보조사업자)의 장은 문화체육관광부장관에게 보고하여야 한다.) <p>③ 주관기관·참여기관(간접보조사업자)이 다음 각 호에 해당하는 경우 지원사업·지원과제(간접보조사업) 선정에서 제외하여야 한다. 다만, 제3호의 경우에는 제외할 수 있다. <신설 2016.2.XX.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「보조금법」 제31조의2에 따라 보조사업/지원사업·지원과제(간접보조사업) 수행대상에서 배제되거나 보조금 또는 지원금(간접보조금)의 수급을 제한받은 경우 2. 기타 문화체육관광부장관 등 중앙행정관서의 장으로부터 선정 제외된 경우 3. 불법시위를 주최 또는 주도한 단체의 경우 4. 기타 해당 주관기관·참여기관(간접보조사업자)이 수행하고자 하는 지원사업·지원과제(간접보조사업)가 보조금법 제2조제1호에 따른 보조금의 취지에 부합하지 않는 경우
<p><신설></p>	<p>제12조의3(주관기관·참여기관(간접보조사업자) 공모) ① 2개 이상의 법인·단체 또는 개인이 수행할 수 있는 지원사업·지원과제(간접보조사업)의 주관기관·참여기관(간접보조사업자)을 선정할 경우 공모방식을 통해 주관기관·참여기관(간접보조사업자)을 선정하여야 한다. <신설 2016.2.XX.></p> <p>② 공모방식을 통해 주관기관·참여기관(간접보조사업자)을 선정하고자 할 경우, 홈페이지 또는 일간지 등을 통하여 다음 각 호의 내용을 포함한 사업자 선정 공고문을 게시하되 15일 이상의 접수기간을 부여하여야 한다. <신설 2016.2.XX.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업추진 기본방향 2. 지원대상 사업

현행	개정(안)
	3. 지원사업 대상기관 및 응모방법 4. 지원 및 선정절차 5. 수행 일정 6. 기타 전담기관(보조사업자)의 장이 계시가 필요하다고 인정한 사항 ③ 필요시 지원사업·지원과제(간접보조사업) 지원대상자 접수 마감 전에 사업설명회를 개최하여 사업 정보제공 및 홍보 활동을 수행할 수 있다. <신설 2016.2.XX.> ④ 제1항에도 불구하고 다음 각 호에 해당하는 경우에는 「보조금법」 제16조제2항에 따라 공모에 의하지 아니하고 지원사업·지원과제(간접보조사업)를 선정할 수 있다. 이 경우, 전담기관(보조사업자)의 장은 교부신청 사업계획서에 공모 예외 사유 및 주관기관·참여기관(간접보조사업자) 선정결과 명시하여 승인을 받거나 별도로 공모 예외 사유 및 주관기관·참여기관(간접보조사업자) 선정결과를 문화체육관광부장관에게 보고하여야 한다. <신설 2016.2.XX.> 1. 법령 등에 따라 공공기관 등이 지원사업·지원과제(간접보조사업)를 수행하는 경우 2. 지원사업·지원과제(간접보조사업)를 수행하려는 자의 신청에 의하여 예산에 반영된 사업 중 그 신청자가 수행하지 아니하고는 지원사업·지원과제(간접보조사업)의 목적을 달성할 수 없다고 전담기관(보조사업자)의 장이 인정하는 경우 3. 제1호 및 제2호에서 규정한 경우 외에 지원사업·지원과제(간접보조사업)의 특성을 고려하여 공모방식으로 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우

<신설>

<별표 3.> <신설 2016.2.XX.>

주관기관·참여기관(간접보조사업자) 선정기준(제12조의2 관련)

기준	검토사항
법령 및 예산 목적의 적합성 (보조금법 제17조제 항제1호)	법적 근거 및 예산 목적
지원과제(간접보조사업) 내용의 적정 여부(보조금법 제17조제1항제2호)	세부 내역과제(사업) 검토
금액 산정의 착오 유무(보조금법 제17조제1항제3호)	수행계획(사업계획) 예산 검토
재무적 안정성	사업자(주관기관·참여기관)의 자산과 부채

현행	개정(안)
기준	검토사항
	자기가 부담하여야 할 금액 및 부담능력 유무 (주) (보조금법 제17조제1항제4호)
사업능력	상근 구성원의 수 각종 의무사항을 성실히 준수할 수 있는 능력 전년도 사업성과(집행점검서 또는 보조사업· 지원과제(간접보조사업)실적보고서) (신규 사업자(주관기관·참여기관)의 경우, 유 사 실적)
사업관리체계의 적정성	부정수급방지대책 여부 보조금·지원금(간접보조금) 반납 및 환수 실적 사항
중복·편중지원 여부	최근 5년간의 보조사업·지원과제(간접보조사 업) 자원이력(보조사업명·지원과제(간접 보조 사업)명, 사업연도, 사업내용, 사업규모, 보조 금액·지원금액(간접보조금액), 주관기관)
수익금 규모 및 집행 계획의 적정성	지원과제(간접보조사업) 수행에 따라 발생하 는 예상 수익금의 규모 및 동 수익금의 반환 또 는 집행계획의 적정성
수급 제한 대상 여부	부정수급 등으로 인해 보조금·지원금(간접보 조금) 수급제한 대상으로 결정되거나, '보조금 집행질서 문란 행위자 명단'에 포함되어 있는 지 여부
주: 자금의 일부를 주관기관·참여기관(간접보조사업자)가 부담하는 경 우에만 해당	

- 제5조 : 평가위원회 구성에 제한을 두어 평가위원의 구성에 콘진원이 관여할 여지
를 더욱 넓힘
- 제12조의 2 : 지원사업의 배제 대상을 정함으로써 블랙리스트 대상 대중문화예술
인, 단체, 기업 등을 사전 배제할 수 있는 기준 마련
 - 불법시위를 주최 또는 주도한 단체의 배제 조항 등
- 제12조의 3: 간접보조사업자 공모의 예외를 규정함으로써 특정 대중문화예술인,
단체, 기업 등을 수의계약하여 특혜를 제공할 수 있는 제도적 장치 마련

- “지원사업·지원과제(간접보조사업)를 수행하려는 자의 신청에 의하여 예산에 반영된 사업 중 그 신청자가 수행하지 아니하고는 지원사업·지원과제(간접보조사업)의 목적을 달성할 수 없다고 전담기관(보조사업자)의 장이 인정하는 경우” 등 콘진원 원장이 자의적으로 수의계약을 할 수 있는 조항 신설
- 별표3 : 간접보조사업자의 선정 기준을 상세하게 정의
- “부정수급 등으로 인해 보조금·지원금(간접보조금) 수급제한 대상으로 결정되거나, ‘보조금 집행질서 문란 행위자 명단’에 포함되어 있는지 여부” 등 특정 대상을 용이하게 배제할 수 있는 조항 다수 포함
- 심의지침 개정의 결과
 - 1차, 2차 심의지침의 개정을 통해 블랙리스트 배제 또는 화이트리스트의 지원 실행을 위한 조건들이 확보되었을 것으로 판단
 - 친정부, 우호세력의 심사위원 배치가 용이해 졌음. 콘진원 임직원이 심사 결과에 영향을 미칠 수 있는 제도적 장치가 확보되었음
- 1,2차 심의지침 개정 내용의 반복
 - 2016년 박근혜·최순실의 국정농단 사건과 이에 조력한 송성각 원장의 법정구석 이후 콘진원은 특별한 설명 없이 관리지침의 문제 조항들 대부분을 수정·삭제하였음

개정일	비고
2017. 2. 2.	• 1차 개정을 반복하고, 사업부서를 평가위원 추천에서 배제하도록 수정
2017. 6. 8.	• 2차 개정을 반복하고, 간접보조사업자의 선정을 배제 또는 특혜지원 가능한 조항들을 삭제

4. 심사제도에 대한 감사원의 감사 결과 (감사기간 : 2017. 1. 19 ~ 3. 10.)

- pool 시스템이 지켜지지 않는 사례가 다수 발견되었음
- pool 시스템에 등록된 전문가 수의 부족을 이유로 임의로 정한 일부 배제항목만을 적용하여 평가위원 추천 제도를 운영

- 사전등록하지 않고 평가에 참여했던 평가위원 중 39명은 사후 등록도 하지 않은 채 2회 이상 평가에 참여

[표-1] 사전등록하지 않고 평가에 참여한 평가위원 사후 미등록 현황

구분	평가참여 평가위원 수						사전 미등록 평가위원 평가 참여 횟수			
	계		사전 등록		사전 미등록		계	1회	2회	3회 이상
	위원 수	평가횟수	위원 수	평가횟수	위원 수	평가횟수				
2015	451	585	390	509	61	76	61	48	11	2
2016	571	840	453	675	118	165	118	92	17	9
계	1,022	1,425	843	1,184	179	241	179	140	28	11

- 배제 항목을 지키지 않고 평가위원을 배정
 - 2015년 ~ 2016년까지 콘텐츠지원사업의 평가에 참여한 평가위원 1,022명 중 ‘3회 연속 동일 사업 평가에 참여했는지 여부’를 확인한 결과,
 - 6명의 평가위원이 많게는 5회, 적게는 3회 연속 평가위원으로 참여
 - 동기간 ‘보조사업 신청자와 해당 사업 평가위원이 동일 학교에 해당되는지 여부’를 확인한 결과,
 - 평가위원 47명이 보조사업자로 선정된 55개 기업의 대표자와 동일한 학교이거나 지원과제 연구책임자와 동일한 학교로 밝혀지는 등 심의지침이 준수되지 않고 있음
- 콘텐츠 지원사업 수행자를 선정하기 위한 평가과정에서 부정이 개입할 수 있어 평가의 공정성과 객관성이 훼손되었을 것으로 추정

5. 심사제도의 문제점 분석

- 심사제도 외부의 문제가 심사제도에 미치는 영향
 - 송성각 원장의 재임 기간 중에 이루어진 제1차, 제2차 개정에 의한 심의제도의 변경은 2016년 반복되었기에, 현행 콘진원 심사제도에서 심각한 제도적 문제점을 지적하기는 어려움

- 오히려 심사제도가 왜 제대로 작동하지 못하는지에 대한 질문과 이에 대한 해결 노력이 우선 되어야 한다는 점에서 심사제도가 제대로 작동하지 못하고 있다는 감사원 감사의 지적에 공감
- 콘진원이 제출한 자료에 따르면 2016년 한 해 동안 총 840회의 평가가 진행되었음. 이는 콘진원 업무의 대부분이 심사 평가 업무라고 할 수 있을 정도임. 콘진원 사업이 심사평가 업무 중심으로 돌아가는 이유는 콘진원 사업이 특정한 대상을 선별하여 직접 지원하는 방식 위주이기 때문이고, 콘진원 사업이 단순 직접 지원 위주인 이유는 콘진원이 복합적이고 체계적인 사업을 수행할 수 있는 전문성이 부족하기 때문이고, 콘진원이 전문성이 부족한 이유는 콘진원 조직이 장르별 전문성을 반영하지 못하고 있기 때문임. 콘진원이 심사 pool을 제대로 확보하지 못하여 '심지의침'을 위반한 사례가 많은 이유도 심사제도 자체의 문제라기보다는 콘진원의 문제에서 비롯된다고 할 것임
- 심사지침의 위반 문제
 - 감사원 감사 결과에 따르면, 심사위원 pool의 운영과 관련하여 상당히 많은 위반 사례가 발견되고 있음. 이에 대한 감사원의 평가는 심사위원 pool의 부족을 이유로 지목하고 있지만, 업무 수행에 불가피한 상황 또는 선의에 의한 규정위반으로 치부하기에는 위반 사례가 너무 많고 반복적이며, 그 양상은 심각함
 - 심사위원 pool이 실제로 어떻게 운영되었는지에 대해서는 아직 조사 중인 사항으로 조사결과에 따라 심사지침 위반의 동기, 과정, 결과 등 문제를 전체적으로 다시 따져볼 필요가 있을 것으로 사료됨
- 심사위원 pool로 심사평가위원회를 구성하는 과정의 행정적 미비
 - 각 사업별로 심사위원 후보 추천의 과정과 결과에 대한 문서적 증빙 미비. 관련한 결재 과정 및 증빙 서류 역시 미비로 인해 제도 운영의 투명성이 훼손되고 있음
 - 특히 추천에 사용되는 프로그램의 상세 내역과 프로그램의 사용에 대한 직접적 증빙 자료 등 제시 못하고 있음. 프로그램 상 불가능하면, 추천 과정을 녹화라도 해야 하는데, 이러한 행정 과정 자체가 없음

- 콘진원의 임직원에 대한 추천 과정의 독립성 확보를 위한 제도적 장치의 부족
 - 콘진원 직원이 평가위원회의 간사 역할을 할뿐 아니라 평가위원으로도 선정될 수 있는 구조인데, 평가위원회의 독립성을 보장할 수 있는 명확한 규정 및 행정 절차가 확보되지 못하고 있음
- 추천 과정의 투명성 확보를 위한 제도적 장치가 제한적
 - 평가위원의 공개, 추천 과정의 녹화, 녹취 등 심사 과정의 투명성을 높일 수 있는 제도적 장치가 전반적으로 미흡

제3절 | 결론 - 개선방안을 중심으로

- 기존의 콘진원 사업을 분야별 사업단위로 재배치하여 장르별 특성에 맞게 조정
 - 장르별로 구분되는 사업집행 단위에서 사업을 기획, 집행하는 구조로 콘진원 조직을 재구성하면 심사제도도 장르별로 독립적으로 운영 가능해 질 것인데, 그렇게 현장성이 높아지는 것 자체가 심사제도의 투명성과 공정성을 제고하는 결과로 작용할 것임
- 문화산업 지원 심사 제도개선위원회 구성
 - 문체부 콘텐츠정책국 내 한시적으로 심사 제도개선 위원회 구성
 - 지원체계, 심사위원 구성방식, 심사방법, 채점방법, 최종 선정 결과에 대한 매뉴얼 작성
 - 다면 심사와 클린심사를 위한 기본 원칙 마련
- 심사위원 풀 데이터베이스화(DB) 확대
 - 장르별, 영역별, 분야별 심사위원 풀을 입체적으로 확대하여 DB화
 - 사업의 성격과 내용에 적합한 전문 심사위원을 확보
 - 심사위원 제적사유에 대한 기준을 확대 및 엄격하게 적용

- 심사 과정의 투명성 제고
 - 평가위원회 위원에 대한 사전 공개 (어렵다면 사후에라도 공개)
 - 평가과정의 녹화, 녹취 및 평가보고서 공개

- 지원심사 옴부즈맨 제도의 실질적 활용
 - 심사의 부절적인 결과에 대한 제보 및 이의신청에 대한 제도적 장치 마련
 - 지원 심사에 대한 이의신청이 있을 경우 내부 검토를 통해서 리뷰가 필요한 사업의 경우 재심위원회 구성
 - 심사위원 중 부적절한 심사가 있었다고 확인될 경우 심사위원 풀에서 제외하는 장치 마련
 - 부당하게 탈락한 심사에 대한 구제장치 마련

- 심사 결과 및 평가에 대한 사후 모니터링
 - 평가의 환류를 강화하기 위한 DB 구축 및 심의-평가 연계 시스템 강화
 - 심사의 내용들에 대한 근거 자료 확보
 - 심사과정에 대한 충분한 설명과 심사 결과에 대한 내실 있는 리뷰 게재
 - 일괄적인 모니터링 중심의 평가제도에서 우수 사업에 대한 리뷰와 비평 기능의 평가 강화

Ⅰ [붙임] 참고 자료 Ⅰ

(1) 특검 및 감사원 자료

특검 1차 소송 자료 일체(진술서, 압수수색자료 포함)
감사원 문체부 감사보고서 일체

(2) 문화체육관광부 자료

「문1_대외비 문화예술분야 지원사업관련 현안」
「문창1_141022 건전생태계 진흥방안(수정)(대외비)」
「문창2-1_150205 건전콘텐츠 TF 회의결과」
「문창2-2_150316 건전콘텐츠TF 회의 결과」
「문창2-3_150420 건전콘텐츠TF 회의 결과」
「문2_문체부 운영지원과 사건관련징계기록(김혜선등)」

(3) 한국콘텐츠진흥원 자료

「콘텐츠지원사업 평가 및 심의지침」(콘진원 제출자료)
「콘텐츠지원사업 평가 및 심의지침 개정 현황 : 2013~2017」(콘진원제출자료)
「연도별 심사위원풀」(콘진원 제출자료)
「콘진원 현황」(콘진원제출자료)

17

문화예술 거버넌스 활성화와 혁신을 위한 과제

하장호*

| 목 차 |

제1절 들어가며

제2절 거버넌스의 개념과 문화예술 거버넌스

1. 거버넌스의 등장과 유형
2. 문화예술 거버넌스의 특징

제3절 문화예술정책 거버넌스 현황

1. 문화예술 정책의 특징과 거버넌스
2. 문화예술정책 거버넌스 현황

제4절 문화예술정책 거버넌스를 둘러싼 문제점

1. 협력적 문화예술 거버넌스에 대한 개념의 부재
2. 문화예술을 둘러싼 시간과 언어의 문제
3. 공론장의 부재
4. 거버넌스에 대한 제도적 지원체계 부족

제5절 문화예술정책 거버넌스 활성화를 위한 과제

1. 문화예술정책 거버넌스 지원체계 마련
2. 정보공유와 개방적 행정
3. 중앙정부와 지방정부 간 거버넌스 모델 개발
4. 통합적인 정책 수립과 실행 거버넌스 구축
5. 민간 거버넌스 주체 역량 강화

* 예술인소셜유니온 위원장, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 위원

제1절 | 들어가며

- 블랙리스트 사태 이후 한국의 문화예술정책과 문화행정 혁신을 위한 논의의 전과정에서 ‘거버넌스’ 구축이 핵심적 과제로 떠오르고 있음. 특히 블랙리스트가 구체적으로 작동한 문화예술 정책의 결정 과정과 지원 제도의 운영 과정의 근본적 변화를 위해서는 ‘거버넌스’ 구축을 통해 자율성과 독립성, 투명성을 확보해야 한다는 주장이 강력히 제기되고 있음
- 이러한 거버넌스에 대한 요구는 새로운 것은 아님. 이미 문화예술정책 영역 안에서도 이러한 주장은 꾸준히 이어지고 있었으며, 특히 지역문화재단의 등장과 지역문화진흥법의 제정 이후 중앙-지역 간의 거버넌스, 지역문화예술 생태계 안에서의 거버넌스 구축에 관한 논의가 활발히 진행되고 있는 상황
- 문화예술계 밖에서도 박원순 시장이 서울시장으로 당선된 이후 시정 원리로 거버넌스의 다양한 해석 중 하나인 ‘협치’를 전면에 내세우면서 주민참여예산, 마을만들기, 사회적경제 등의 다양한 영역에서 새로운 형태의 거버넌스에 대한 실험들이 이어지고 있음. 그리고 이러한 흐름들은 정치영역으로까지 이어져 여야 촛불혁명을 통해 탄생한 문재인 대통령까지도 여야 간의 협치를 이야기하면서 협치 또는 거버넌스는 2017년 가장 뜨거운 화두가 되었음
- 그러나 한국에서의 거버넌스에 관한 논의는 발화하는 주체에 따라 각기 다른 의미에서 사용되고 있으며, 그 정확한 개념에 대한 합의나 논의도 이루어지고 있지 못한 상황. 이는 거버넌스가 등장하게 된 역사적 맥락과 변화의 과정 자체가 특정한 형태로 고정되어 있지 않기 때문이기도 하지만, 거버넌스가 사회변동과 통치구조의 변화, 새로운 주체화 전략에서 논의되지 못하고 최소한의 제도적 보완 장치로서의 기능에만 초점이 맞춰져 논의되었기 때문
- 이에 거버넌스란 개념의 등장 배경과 적용의 맥락을 살펴보고 현재의 문화예술 현실에 맞는 거버넌스의 전략은 어떠해야 하는지, 그리고 문화예술정책 거버넌스의 활성화를 위한 과제는 어떤 것들이 있는지 살펴보고자 함

제2절 | 거버넌스의 개념과 문화예술 거버넌스

1. 거버넌스의 등장과 유형

- 거버넌스는 사회변동에 따라 일종의 발명된 개념이자 원리로 신자유주의의 등장과 그 궤를 같이함. 1980년대 대처 정부는 이전까지 국가주의 행정 구조를 시장중심의 작은 정부 원칙을 내세우며 대대적으로 개편. 이 과정에서 신공공관리론¹⁾에 기반한 시장중심의 거버넌스 개념이 등장
- 시장중심의 거버넌스는 시민을 ‘고객’으로 대상화하며 자원의 투입과 산출에서의 효율성을 중요시 여김. 이 과정에서 공공서비스를 민간기업에 이전해 ‘민영화’하거나 민간주체에게 ‘위탁’하는 방식을 취하게 되며, 공무원은 ‘공공기업가’로서의 이를 관리/감독하는 역할을 맡게 됨. 이는 형식적으로는 평등하고 투명하며, 효율적인 것으로 보일 수 있으나 실제 이 과정에서 관리자로서의 행정과 위탁받은 공공사무를 수행하는 민간 주체 간에 위계가 발생하고 불평등한 관계가 형성²⁾
- 신자유주의 시대의 국가와 자본의 새로운 통치전략으로서 제시된 거버넌스의 개념은 아이러니 하게도 신자유주의에 대항하는 다양한 시민주체들에게 있어 견고한 행정 중심의 지배 구조를 파고들 수 있는 영감을 제시. 대의제 민주주의의 위기와 엘리트 관료 중심의 지배 구조를 시민들의 직접 참여와 공공영역의 확장을 통해 극복하고자 하는 시도들이 이어져 시민사회 중심의 협력적 거버넌스가 제안되었고 시장 중심의 거버넌스로는 포괄되지 않는 다양한 정책영역에서 확대
- 최근 거버넌스와 관련된 논의는 국가 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스 등 다양한 형태로 분화되고 있으며 국가 행정의 영역 뿐만 아니라 민간 기업과 단체, 공동체 등 다양한 사회 주체들 간의 협력과 공동 활동의 원리로 제안되고 있음. 특히 시민사회 중심의 협력적 거버넌스는 한계 성장에 다다른 현대자본주의 사회의 대안적이고 창조적인 사회 운영의 전략을 제안할 수 있다는 점에서 서구사회를 비롯해 한국에서도 주목받고 있음

1) 신공공관리론(New Public Management: NPM)에서는 기업가적 정부를 지향하며, 정책결정의 과정에서 시장의 역할을 중요하게 생각한다.

2) 유창복, 『협치, 지속가능한 혁신을 위하여』, 2016.

[표-1] 신공공관리론과 협력적 거버넌스

구분	신공공관리론	협력적 거버넌스
철학기초	신자유주의	공동체주의, 참여주의
핵심가치	결과(효율성, 생산성)	과정(민주성)
시민관	고객	주인
원리	경쟁	협력
공공서비스	민영화, 민간위탁	공동생산자
공무원역할	공공기업가	조정자, 촉진자

출처: 유창복, 협치, 지속가능한 혁신을 위하여, 2016

- 구성 주체 간의 관계 측면에서 볼 때 거버넌스는 민-관 협력, 관-관 협력, 민-민 협력 거버넌스의 형태를 포함. 민관 협력 거버넌스는 최근의 거버넌스 논의에서 핵심을 이루는 것으로 관이 주도해온 행정의 구조를 변화시켜 민간 주체들이 직접 행정의 과정에 참여함으로써 창조적이고 혁신적인 공공정책의 수립과 추진을 목표로 함. 이 과정에서 기존의 행정 원리를 내재화한 행정주체와 거버넌스에 참여하는 민간 주체 간의 이해관계와 행동양식이 충돌하여 갈등이 발생하기도 함. 민관협력 거버넌스의 성패는 이 충돌과 갈등을 어떻게 호혜성에 기반한 신뢰관계로 재구축 하느냐가 관건
- 관-관 협력 거버넌스는 정부 부처 간 협력 거버넌스, 중앙 정부와 지방 정부 간의 협력 거버넌스의 형태로 드러남. 정부 부처 간의 협력 거버넌스는 부처 간의 칸막이와 이해관계로 인해 그 추진이 쉽지 않음. 특히 기재부, 행자부, 외교부 등 소위 메이저 부처와 노동부, 문화부, 환경부 등 마이너 부처 간의 사실상 위계관계가 존재하는 상황에서 참여 주체 간의 수평적 협력관계가 중요한 거버넌스가 작동하기는 어려운 상황. 통합적인 정책과제의 설정과 이에 기반한 일상적인 협력관계의 구축과 경험의 축적이 필요. 중앙 정부와 지방 정부 간의 협력 거버넌스는 지역문화진흥이 문화예술 주요 정책과제로 떠오르며 최근 그 중요성이 증가하고 있음. 현재는 지방정부 예산의 중앙 정부 의존도가 큰 현실과 중앙-지역 간의 수직적 위계 구조로 인해 거버넌스 구축이 쉽지 않은 상황
- 민-민 협력 거버넌스 구조를 만드는데 있어서도 민간 주체 간의 칸막이로 인한 어려움이 존재. 특히 전통적인 협단체 구조 안에서는 한정된 문화예술 재원을 두고 장르

간, 단체 간 상호 투쟁의 양상을 보이기도 하며 협력적 거버넌스 구축을 가로막기도 함. 민간 주체간의 거버넌스는 공동의 의제 발굴, 거버넌스 주체의 발굴, 민관 거버넌스 안에서의 주도성을 담보하기 위한 연대 구축 등 다양한 이유에서 매우 중요. 또한 이 과정에서 민간 주체들의 정책적 역량과 거버넌스 역량을 강화하고 이를 통해 시민 사회 영역의 건강함을 유지할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있음

- 이러한 다양한 유형의 거버넌스는 정책결정 과정에서 하나의 대응항으로만 존재하지 않음. 민-민, 민-관, 관-관 협력 거버넌스는 매우 복합적으로 얽혀 하나의 정책결정 과정을 만들어 내고 이를 통해 사회의 창조적 역량을 극대화 시킬 수 있음

2. 문화예술 거버넌스의 특징

- 거버넌스의 영역이 확대 되면서 문화예술 분야의 거버넌스도 자연스럽게 정책결정 과정에서 그 중요성이 강조되고 있음. 특히 최근 들어 문화정책의 범위가 창작지원과 문화향유의 단순한 구도에서 벗어나 생활문화, 지역문화, 지역재생, 문화복지, 예술인 노동권 등의 다양한 영역으로 확대되면서 이전과는 비교할 수 없을 정도로 수많은 이해당사자들 간의 논의와 협력이 중요해 지고 있음
- 또한 문화예술 분야의 경우 지원사업이 중심을 이루고 있기 때문에 정책결정에 따른 결과가 직접적으로 이해 당사자들에게 전달되는 구조를 갖게 되고, 이를 둘러싼 이해관계의 충돌과 국가의 개입이 수시로 이루어질 수밖에 없음. 박근혜 정부 하에서 이루어진 블랙리스트 사태는 이러한 충돌과 개입의 가장 극단적인 예로, 이 건이 아니라 하더라도 문화예술 정책과 지원사업을 통해 문화예술계를 통제하고자 했던 시도는 지속적으로 있어 왔음
- 그러나 문화예술 분야에서의 협력적 거버넌스 구축은 통상적인 거버넌스 체계의 구축보다 상대적으로 어려움을 드러내고 있음. 이는 문화예술 분야의 특성상 거버넌스에 참여하는 예술인들의 창조적 역량을 보호하기 위해 높은 수준의 자율성과 독립성이 요구되기 때문이며, 반면 민-관 협력이란 관계에서 예술인들의 행정체계와 구조에 대한 이해는 부족하기 때문. 이러한 어려움으로 인해 문화예술 분야에서의 거버넌스는 상당한 수준의 신뢰와 공감대가 형성을 필요로 하고 있으며 이를 위한 주체의 발굴, 자원의 효율적 운영, 신뢰성 있는 시스템의 구축 등이 함께 이루어질 필요가 있음

- 문화예술 거버넌스의 유형은 정책기획형, 프로젝트형, 창작지원형, 매개형 등으로 나누어 볼 수 있음. 정책기획형 거버넌스는 특별한 목표를 가지고 예술정책을 기획하는 과정에서 만들어 지는 것으로 관료, 예술가, 문화정책 전문가들이 함께 기획하여 내용을 완성하는 것이 중요. 프로젝트형 거버넌스는 국가 정책의 필요에 의해 임시적으로 이루어지는 것으로 프로젝트의 목표와 미션을 예술가들과 충분히 공유하고 그 역량을 신뢰하는 태도가 요구 됨. 창작지원형 거버넌스는 지원 사업의 과정에서 만들어지는 거버넌스로 지원과정, 지원선정, 사후관리에 있어서 필요한 공정성, 투명성 등이 중요. 매개형 거버넌스는 예술행정의 전달체계에서 발생하는 것으로 문화부에서 산하 기관으로, 그리고 개별 사업 수행 단체나 예술가에게 전달되는 과정에서 발행하는 위계성과 불공정 문제를 다루게 됨³⁾
- 문화예술 분야의 정책은 높은 수준의 자율성과 독립성을 요구하게 됨. 이 과정에서 정부의 정책적 목표와 사회적 효능, 예술가 특유의 정체성 등이 한데 어우러져 높은 긴장관계를 형성하게 됨. 그동안 행정은 이러한 긴장과 갈등을 지원체계의 기준을 통해서 조정하거나, 제도 외가의 별도의 보상체계를 통해 우회적으로 지원하는 방식으로 조정해 왔음. 그러나 이는 행정이 문화정책의 관리자임을 자임하게 하고, 관료 중심의 폐쇄적인 문화예술 정책결정 구조를 공고히 하고 결과적으로는 블랙리스트 사태와 같은 최악의 결과를 초래하게 하였음. 문화예술 거버넌스는 행정, 예술가, 시민들에게 문화예술 정책의 권한과 책임을 적절히 나눔으로서 이러한 문제를 극복할 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대

제3절 | 문화예술정책 거버넌스 현황

1. 문화예술 정책의 특징과 거버넌스

- 한국의 문화예술정책은 1972년 문화예술진흥법 제정 이후 사실상 그 형태를 갖추기 시작. 초기 문화예술정책의 중요 과제는 민족문화에 기반한 국민정체성의 확립

3) 이동연, 「새 정부 예술정책의 혁신에서 거버넌스의 의미와 실천」(새 정부 예술정책 3차 토론회 발제문), 문화체육관광부, 2017.

에 있었고, 이는 전통문화자원의 발굴과 계승, 민족성에 기반한 예술활동 지원과 같은 형태로 구체화 되어 드러남. 이러한 문화예술의 프로파간다적 성격에 대한 정책적 접근은 이후 80년대까지 이어지며 정부의 이러한 정책적 방향에 반하는 저항적 성격의 민간문화예술 활동이 형성되는 계기가 됨

- 1990년대에 들어서 문화복지의 개념이 등장하고 문화향유권의 확대가 문화예술 정책의 중요한 과제로 등장. 이와 함께 지역문화 정책의 수립과 지역문화재단이 등장, 문화산업 정책이 새롭게 정립되면서 문화예술정책을 둘러싼 주체들이 다양화 되기 시작

[표-2] 시기별 문화예술 정책의 변화

연도	특징	내용
1970년대	문화예술정책의 등장	<ul style="list-style-type: none"> - 1972년 『문화예술진흥법』 제정 - 문화예술진흥원 개원 - 문예중흥5개년계획 - 전통문화계승, 민족문화창달, 예술진흥
1980년대	문화예술정책의 양적 성장	<ul style="list-style-type: none"> - 1972년 『문화예술진흥법』 제정 - 문화예술진흥원 개원 - 문예중흥5개년계획 - 전통문화계승, 민족문화창달, 예술진흥
1990년대	문화복지와 세계화	<ul style="list-style-type: none"> - 문화발전 10개년 계획 수립 - 문화복지 개념의 등장과 문화향유권 확대 - 문화체육부 폐지와 문화관광부 신설 - 지역문화재단의 등장과 문화를 통한 지역 간 균형발전론
2000년대	문화비전 수립과 예술행정 체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 예산 중 문화부문 예산 1% 돌파 - 최초의 중장기 문화비전 ‘창의한국’ - 독임제 기구였던 한국문화예술진흥원을 합의제 기구인 한국문화예술위원회로 전환
2010년대	문화예술정책의 팽창과 퇴행	<ul style="list-style-type: none"> - 성장동력으로서 문화산업, 관광 분야에 대한 집중 투자 - 문화의 사회통합 기능 강화 - 문화바우처제도, 예술인복지제도 등 시행 - 국공립 예술단체 법인화와 시장원리의 적용 - 블랙리스트를 통한 지원배제와 검열의 제도화

- 이러한 정책환경의 변화는 2000년대에 들어서 최초의 거버넌스형 문화기구라 할 수 있는 한국문화예술위원회의 설립으로 이어지게 됨. 한국문화예술위원회는 설립

초기 위원 호선 형태로 선출된 위원장과 위원회, 각 분과위원회 등이 거버넌스 형태로 협력하며 지원사업의 설계와 실행, 창작지원 구조의 마련 등을 실행하고 논의하는 구조로 만들어 짐⁴⁾

- 2000년대 이후 문화예술정책은 창작지원과 문화향유권 확대의 두 개의 큰 축에서 벗어나 ICT, 문화예술교육, 도시재생 등 통합적인 정책영역까지 확장되고 있으며, 이에 따른 부처 간 협력도 점차 강조되고 있는 상황. 이러한 문화예술 정책 환경의 변화는 자연스럽게 다양한 형태의 문화예술 거버넌스에 대한 필요로 이어지고 있음

2. 문화예술정책 거버넌스 현황

가. 정부 내 거버넌스

- 문화예술 관련 정부 내 거버넌스의 형태는 크게 3가지로 나뉨. 첫 번째는 정부 부처 간의 거버넌스로 주요 정책사업들을 중심으로 관련 부처 간 협력체계를 구축하고 있으며, 주요 사업들의 경우는 별도의 업무협약을 맺기도 함. 두 번째는 중앙정부와 지방정부 간의 거버넌스로 주로 문화부문 예산의 전달체계 안에서 작동. 세 번째는 문화부 내 부서 간의 거버넌스로 이전까지는 부서 간 업무분장이 분명한 만큼 크게 협업이란 부분이 고려되지 않았으나 최근 문화예술 정책과 사업들이 복잡하고 다각화되면서 그 중요성이 강조되고 있음. 특히 블랙리스트 사태 이후 조직 내 감시와 견제의 기능이 강조되면서 문화부 내 거버넌스 구조에 대한 요구되어 짐
- 아래의 과거 박근혜 정부 당시 각 부처에서의 문화정책 추진 현황표를 통해 정부 부처 간 거버넌스의 몇 가지 특징을 살펴볼 수 있음
 - 대부분의 부처별 문화정책들이 통합적인 정책기획의 과정을 통해 나왔다가 보다는 기존의 개별 부처 정책에 문화의 역할을 추가한 형태로 짜여짐
 - 부처 간 협력 관계에서 문화부의 역할은 주로 프로그램, 콘텐츠, 인력의 제공 또는 업무적 조율의 수준에 머물러 있음
 - 이와 같은 방식의 협업은 거버넌스의 형태라기 보다는 업무적 협력과 조율 수준에 머물러 있는 것으로 보임

4) 현재는 『공공기관의 운영에 관한 법률』에서 한국문화예술위원회를 준정부기관으로 분류하면서 문화부장관이 위원장을 임명하도록 되어 있다.

[표-3] 문화부 부처 간 MOU의 목적별 분류

목적별 분류	MOU 명칭	협력 부처
프로그램 및 콘텐츠 제공	문화적 병영 환경 조성	국방부
	문화예술, 체육교육 활성화	교육과학기술부
	전통시장 활성화	중소기업청
	사회적 취약계층의 문화지원	법무부
인력양성 및 활용	농어촌 이모작 사업	농림수산식품부
공동이익의 추구	해양관광활성화	국토해양부
불필요 경쟁 지양, 협력 지향	문화콘텐츠 및 디지털콘텐츠 산업 발전	(전)정통부
	문화 분야 사회적 기업 활성화	노동부
타 부처 제도 및 인프라 활용 문화정책 활용	선진 출입국심사체계 구축(관광객유치)	법무부
	문화체육관광 분야 중소기업 육성	중소기업청
특정사업 추진	남한강 예술특구 관련	방송통신위원회

출처: 문화예술정책 중장기 발전방향, 문화관광연구원, 2012

- 예산 중심의 중앙정부-지방정부 간 협력 구조는 지방재정의 위기, 문화예술진흥기금의 고갈과 함께 위기의 상황에 놓인 것으로 보임. 특히 지방문화재정의 대부분을 차지하는 문화예술진흥기금의 고갈은 뚜렷한 대안이 없는 상황에서 재원을 둘러싼 소모적인 논쟁만을 야기하고 있음. 이러한 위기의 기저에는 중앙정부와 지방정부 간의 협력적 거버넌스 구조가 만들어지지 못한 채 수직적인 위계구조와 관리체계 하에서 쌓인 해묵은 갈등도 한 몫을 하고 있는 것으로 보임. 특히 지역문화재단의 양적 성장과 지역문화 생태계 안에서의 역할이 날로 커져가고 있는 상황에서 문화부와 지역문화재단 간의 협력 구조 자체의 부재는 지역문화진흥법 이후 지역문화 활성화를 위한 정책적 목표와 실행체계의 불일치로 인한 혼란을 가중시키고 있는 상황

나. 정부-민간주체 간 거버넌스

- 문화예술정책 또는 문화예술 현장에서 주로 거론되는 거버넌스는 정부-민간주체 간의 협력적 거버넌스를 말함. 이는 거버넌스의 등장 배경에서도 살펴본 바와 같이 공공행정과 민간주체 간의 관계 설정 과정에서 거버넌스란 개념이 형성되었기 때문이기도 하고 정부와 민간주체가 정책결정 과정에서 가장 먼 거리에서 수렴해가는 위

치에 있기 때문이기도 함

- 문화예술정책 초기의 거버넌스 또는 민간의 참여를 보장하기 위한 방법은 극히 제한적이었으며 정책 결정 권한을 갖지 못하는 자문기구를 통한 참여가 유일한 방법이었음. 그러나 문화예술진흥원의 한국문화예술위원회로의 전환 과정을 통해 제한적이거나 정책적인 결정 권한과 책임을 갖는 거버넌스형 기구들이 문화예술정책 결정 구조안에 등장하게 되었고 이와 같은 경험은 시민사회(예술계를 포함하는) 중심의 협력적 거버넌스의 중요성을 공감하는 계기가 됨
- 그러나 이러한 경험들에도 불구하고 기존의 행정위원회/자문위원회 중심의 민간 참여구조는 크게 변화하지 못하고 오히려 이명박 정부 이후 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 일괄적인 적용으로 인해 한국문화예술위원회의 거버넌스 구조마저 위기를 맞음

[표-4] 문화체육관광부 소관 위원회 현황

연번	소속	위원회	설치근거	위원수			회의개최 수
				계	당연	위촉	
1	대통령	도서관정보정책위원회	도서관법	27	11	16	10
2	"	아시아문화중심도시 조성위원회	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	(위촉중)	-	-	1
3	국무총리	2018평창동계 올림픽대회 및 장애인올림픽대회지원위원회	2018평창동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법	20	20	-	4
4	"	사행산업통합감독위원회	사행산업통합감독위원회법	15	4	11	20
5	"	콘텐츠산업진흥위원회	콘텐츠산업진흥법	(위촉중)	-	-	-
6	문체부	10·27법난피해자 명예회복심의위원회	10·27법난피해자의 명예회복 등에 관한 법률	10	3	7	2
7	"	관광진흥개발기금운용위원회	관광진흥개발기금법	10	3	7	3
8	"	국어심의회	국어기본법	45	13	32	-
9	"	국제경기대회유치심사위원회	국제경기대회 지원법 시행령	17	9	8	2

연번	소속	위원회	설치근거	위원수			회의개최 수
				계	당연	위촉	
10	"	도서관자료심의위원회	도서관법	15	3	12	6
11	"	박물관·미술관 학예사운영위원회	박물관 및 미술관 진흥법 시행령	10	-	10	5
12	"	여론집중도조사위원회	신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령	8	-	8	11
13	"	지역신문발전위원회	지역신문발전지원 특별법	9	-	9	14
14	"	콘텐츠분쟁조정위원회	콘텐츠산업진흥법	30	-	30	93
15	"	문화도시심의위원회	지역문화진흥법 (위촉중)	-	-	-	-
16	"	지역문화협력위원회	지역문화진흥법 시행령 (위촉중)	-	-	-	-
17	"	국가대표선수 보상심사위원회	국민체육진흥법	10	-	10	-
18	"	등록취소심의 위원회	뉴스통신 진흥에 관한 법률	9	1	8	-
19	"	정기간행물자문위원회	잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률	9	-	9	5
20	"	문화예술교육 지원위원회	문화예술교육지원법	20	2	18	3
21	"	문학진흥정책 위원회	문학진흥법	14	-	14	4
22	"	국립세계문자박물관 건립위원회	국립세계문자박물관 건립위원회 규정	24	7	17	1
23	"	국제경기대회지원 위원회	국제경기대회지원법	21	16	4	1
소 계 (*구성위원회 수 19)						226	184

출처: 문화체육관광부, 2017, <문화체육관광부 소관 행정기관위원회 현황 및 활동 내역서>

- 위의 표에서 볼 수 있듯 행정위원회와 자문위원회는 일부 심의나 감시·규제 역할을 하는 일부를 제외하고는 전원회의의 조차 일년에 2-3차례 하는 곳이 대부분이며, 아예 위원구성과 회의 자체가 이루어지지 않는 위원회도 존재
- 이는 위원회 구조 자체의 문제라기 보다는 현행 자문위원회의 구성과 운영원리 등이

협력형 거버넌스의 철학과 운영원리에 맞지 않기 때문. 거버넌스의 개방성과 확장성, 자율성, 독립성 등이 보장되고 실질적인 논의와 결정의 권한이 주어지지 않는 상황에서는 이와 같은 위원회 구조 만으로 민관 협력의 틀을 만들 수 없음

- 민관 협력형 거버넌스의 활성화를 위해서는 민과 관의 어느 정도의 지점에 어떠한 권한과 책임 하에서 어떠한 주체들이 참여하는 거버넌스를 만들 것인가가 중요한 과제

다. 민간 주체 간 거버넌스

- 한국의 문화예술정책 구조 안에서 민간 주체 간의 협력구조의 구축 문제는 가장 시급한 과제. 이는 민관 협력형 거버넌스 구축이란 과정에서 민간 주체의 범위와 성격을 어떻게 정의할지, 어떠한 의제를 중심으로 거버넌스를 만들지 등을 논의하기 위해서는 상호 신뢰와 협력적 관계에 기반한 민간 주체가 분명할 필요가 있기 때문
- 지금까지 문화예술계 안에서의 민간 문화예술 주체는 장르별 협단체 중심이거나 예총과 민예총과 중앙기구화 된 단체들이 중심을 이룸. 이러한 민간 주체들 간의 관계는 협력적이기 보다는 경쟁적인 경우가 더 많았으며, 의제 중심이기 보다는 기존의 장르 공동체 중심의 구조였음. 선거와 같은 특정시기에 한시적인 정책연대가 결성되기도 하였으나 지속성을 갖지 못하고 해당 시기가 지난 이후 이해관계에 따라 다시 흩어지길 반복
- 그러나 박근혜 정부 이후 적폐청산과 문화민주주의를 위한 문화예술대책위원회와 같이 기존의 장르 구조를 뛰어넘는 예술인들의 상시적인 연대가 시도되고 있으며, 문화예술노동연대와 같은 의제 중심의 연대 그룹도 만들어지고 있는 등 문화예술 주체들의 변화가 서서히 이루어지고 있는 상황. 이후 자조직 중심의 배타적이고 경쟁적인 관계를 넘어서 협력적 거버넌스를 통한 새로운 주체화를 이루어낼 수 있을지가 관건

제4절 | 문화예술정책 거버넌스를 둘러싼 문제점

1. 협력적 문화예술 거버넌스에 대한 개념의 부재

- 앞서 지적한 바와 같이 거버넌스란 개념은 광범위한 의미를 담고 있음. 때문에 지금 우리가 논의하는 거버넌스가 이러한 의미의 바다 속에서 어디에 위치해 있는지를 알 필요가 있음. 그러나 현재 거버넌스의 주요 주체라 할 수 있는 문화부 내에서도, 문화예술계 내에서도 이에 대한 충분한 논의와 고민이 이루어지고 있지 못한 상황
- 현재 수준에서의 거버넌스에 대한 논의는 참여와 협력의 방법론으로 귀결 될 가능성이 크며 거버넌스를 통해 만들어가야 할 공유와 공감의 가치, 신뢰의 구축, 호혜성에 기반한 개방적 태도 등 문화예술정책을 만들고 실행하는 구조 자체의 근본적 변화를 위한 과제를 놓치게 될 가능성이 높음

2. 문화예술을 둘러싼 시간과 언어의 문제

- 협력적 거버넌스는 지속적인 커뮤니케이션에 기반한 상호이해에 바탕을 두어야함. 이를 위해서는 거버넌스에 참여하고 있는 주체들 간의 소통의 방법에 대한 고민과 준비가 필요. 특히 문화예술 행정 안의 언어와 시간을 새롭게 조정하는 과정이 필요
- 문화예술계 안에서의 창작, 또는 시민들의 문화향유의 시간은 1년 단위로 구분되어 지지 않음. 그러나 문화예술행정의 시계는 예산 구조에 따라 1년 단위로 회전하고 이로 인한 현장의 갈등이 적지 않음. 특히 지원 사업의 구조 안에서 들여다 보면 창작활동을 통한 변화를 측정하기 위해서는 수년의 시간이 필요하기도 하고 또는 측정 자체가 불가능하기도 하지만 문화예술행정 안에서는 단위시간 안에 어떠한 결과물이 나올지를 측정하도록 요구. 이 과정에서 행정과 문화예술 현장의 틈은 점점 벌어질 수 밖에 없음
- 또한 문화예술행정 안에서의 언어, 형식, 절차 등이 문화예술현장의 그것과 심각하게 동떨어져 있는 것 또한 문제. 대개의 경우 문화예술행정 안에서의 언어와 형식은 창작의 결과물이나 창작자와는 동떨어진 행정 구조 안에서의 편이성에 기반한 경우가 대부분. 문제는 이러한 행정의 언어만으로는 문화예술현장의 소리가 온전히 담기기 힘들뿐만 아니라 때로는 극단적인 왜곡이 일어나기도 한다는 점

- 대화를 위해서는 서로의 눈높이를 맞추려 노력하는 것이 중요하며 이는 행정의 노력만큼 문화예술현장의 민간 주체들 역시 창작활동의 공공적 의미와 사회적 맥락, 비전과 목적에 대한 최소한의 이해가 필요하다는 것을 의미

3. 공론장의 부재

- 거버넌스는 특정한 대표성을 갖는 주체들의 참여만으로 구성될 경우 그 개방성과 자율성이 흔들릴 수 밖에 없으며 일반적인 대의적 기구와는 다른 구성의 원리를 가질 수 밖에 없음. 하지만 그것이 거버넌스의 참여하는 주체들이 개인으로서의 개별성만으로 자의적인 판단에 기대어 거버넌스에 참여한다는 것을 의미하지는 않음. 거버넌스의 개방성을 유지하면서도 다양한 주체들의 의견이 충분한 논의구조에 흘러들 수 있도록 하기 위해서는 거버넌스의 의제들이 충분히 논의될 수 있는 공론장의 형성이 필요
- 그러나 현재 문화예술계 안에서는 이러한 논의들이 이루어질 수 있는 공론장이 부족한 상황. 정권 교체기나 선거 시기와 같은 특정 시기에 만들어지는 청책 자리나 대규모 토론회를 제외하고는 일상적으로 예술현장에서 다양한 의제들을 살펴보고 논의할 수 있는 구조 자체가 부재. 이러한 특정 시기의 공론장 조차도 매우 형식적으로 열리거나 특정한 주체들에게만 폐쇄적으로 개방되기도 하면서 의제의 순환구조 자체가 만들어지지 않는 상황
- 이러한 공론장의 부재는 결국 거버넌스에 참여하는 주체들로 하여금 공적 이해에 기반하지 않은 사적인 이해에 바탕을 둔 판단을 하게 하거나 때때로 왜곡된 의견으로 거버넌스 자체를 위협하기도 함. 이는 결국 거버넌스에 참여하는 주체의 정당성에 대한 의문으로 확대될 수 있으며 종국에는 거버넌스 자체에 대한 부정으로 이어질 수 있음

4. 거버넌스에 대한 제도적 지원체계 부족

- 제도의 활성화를 위해서는 이를 지원하는 행정적 뒷받침이 늘 필요. 특히 거버넌스와 같은 협력체계의 경우 탄탄한 지원체계가 뒷받침 되지 않을 경우 거버넌스에 참여하는 주체들의 피로도만 높이고 실재 아무것도 변화시키지 못하고 무력화 될 가능성이

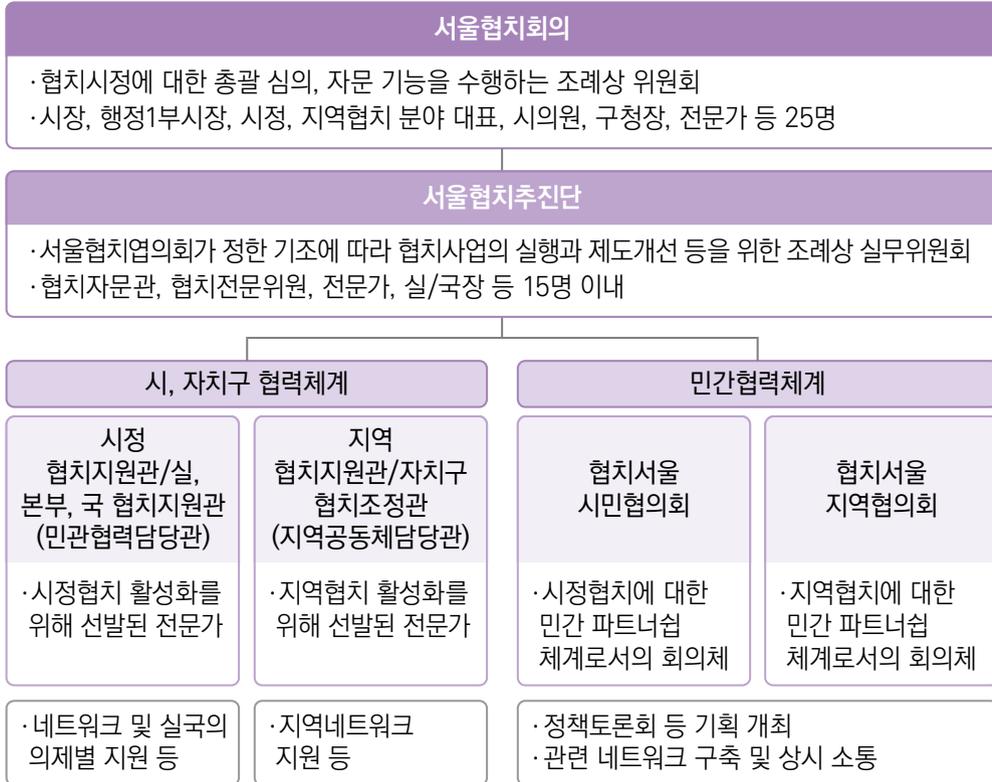
- 높음. 이미 수많은 자문위원회들이 이러한 실패의 과정을 밟고 있으며 이로 인한 위원회 무용론이 나오기도 하고 있음. 하지만 이는 정확히 말하자면 위원회 구조 자체의 문제라기 보다는 위원회를 무력화시키는 행정구조의 문제가 더 크다고 보여짐
- 현재 시행되고 있는 민관 거버넌스라고 할 수 있는 대부분의 위원회들은 ‘자문’으로서의 제한적인 역할만 부여받을 뿐 아무런 정책적 권한도 갖지 못하는 경우가 대부분. 또한 실질적인 구성과 운영을 행정 중심으로 진행하면서 민간위원 스스로의 자발적 활동을 촉진하기 보다는 행정의 필요에 따라 위원회를 운영하기도 함
 - 문화예술정책 안에서의 협력적 거버넌스의 활성화는 단지 좋은 뜻을 가진 개인들의 노력만으로는 이루어질 수 없음. 이를 위해서는 거버넌스 자체의 효능감을 참여주체들이 확인할 수 있도록 해야 하며 기존의 정책결정 구조를 뛰어넘는 힘과 가능성을 보여 줄 수 있어야 함. 이를 위해서는 거버넌스에 대한 행정 내에서의 다양한 지원체계가 마련 되어야 함

제5절 | 문화예술정책 거버넌스 활성화를 위한 과제

1. 문화예술정책 거버넌스 지원체계 마련

- 문화예술 분야의 다양한 거버넌스를 지원하고 촉진하기 위한 거버넌스 지원 부서, 또는 담당관 신설
 - 다양한 사회문제의 등장과 정책의제의 다변화로 인해 지금까지의 중앙집중적이고 계층적인 거버넌스가 아닌 협력적 네트워크 거버넌스로의 전환을 요구하고 있음. 그리고 이러한 협력적 네트워크 거버넌스는 다양한 이해당사자들 간의 갈등 조정과 관리의 전문성을 요구하게 되며 이를 지원하고 보조하기 위한 별도의 실행체계와 지원체계의 구축이 필요
 - 이미 서울시를 필두로 한 다수의 지자체에서는 시민참여형 거버넌스 체계 구축을 위해 관련 조례의 제정, 실행체계의 구축, 행정 내 전문 담당관제 신설, 민간협력 플랫폼 개발 등 다양한 모델을 시정에 적용하고 있으며 이는 중앙정부의 정책 결정과 집행구조 안에서 거버넌스 체계를 구축하는데 시사하는 바가 큼

[표-5] 서울시 협치추진체계도



출처: 서울시 홈페이지

- 특히 행정 내 협치지원관과 같이 행정혁신을 위한 거버넌스 과제를 발굴하고 부처 간의 협력 의제들을 조율하며, 민-관 협력을 위한 네트워크 구축 역할을 전문적으로 수행하는 전문인력의 역할이 점차 커지고 있음
 - 문화예술정책 분야의 거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 이러한 구체적인 거버넌스 추진체계의 구축과 이를 행정 내에서 지원해주는 전문 담당관 제도의 도입이 필요
- 『공공기관의 운영에 관한 법률』, 『행정기관 소속 위원회의 설치 운영에 관한 법률』 등 거버넌스의 실질적인 작동을 제한하고 있는 관련 법률 재정비
- 블랙리스트 사태 이후 문화부 산하 기관 운영 문제로 기관 지배구조의 폐쇄성과 독임제 구조가 지속적으로 지적되고 있음. 이는 이명박 정부 이후 공공기관의 운

영에 관한 법률의 개정 등을 통해 공공기관의 운영구조를 시장 중심 구조로 재편하는 과정에서 기관의 자율성과 전문성, 독립성 등이 무시된 채 경영 효율성만이 강조되면서 야기된 문제

- 『공공기관 운영에 관한 법률』에 따라 공공기관의 해당 부처 장관이 이사과 이사장에 대한 임명 권한을 독점하고 있는 구조에서는 문화부와 산하 기관 간의 수직적 위계구조가 필연적이며, 이는 거버넌스형 협력 구조를 만드는데 큰 걸림돌이 될 수 밖에 없음
 - 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단과 같이 예술 현장과의 협력 구조가 필수불가결한 문화부 산하기관들의 경우 협력적 거버넌스형 운영구조가 필요하며, 이를 위해 예외 규정의 적용과 기관의 성격에 따른 운영의 자율성을 확보 할 수 있는 법제도 개선이 시급
 - 또한 일부 심의 기능을 갖고 있는 위원회를 제외한 대부분의 위원회들이 자문기구로서의 지위밖에 갖지 못한 채 이름뿐인 위원회로 전락하고 있는 상황. 다양한 위원회 구조를 통한 거버넌스 확대를 위해서는 위원회에 집행 권한과 행정 조정의 역할을 부여 할 수 있는 행정기관 소속 위원회의 설치 운영에 관한 법률 개정도 필요
- **문화부 예산 중 거버넌스 관련 예산을 편성하여 참여예산제와 같은 방식의 새로운 예산 실행 방식 실험**
- 최초의 참여예산 실험이 브라질에서 실행된 이후 참여예산제는 행정의 혁신과 시민참여를 통한 거버넌스 실험의 핵심적 사업으로 자리매김 함. 참여예산제와 같은 예산 실험은 정부와 관료사회에 집중되어 온 행정권한을 분산시키고, 거버넌스에 참여하는 다양한 주체들로 하여금 정책적 효능감을 증진시킬 수 있다는 점에서 중요한 가치를 갖고 있음
 - 현재 문화부 예산은 전년도 정부예산 수립 과정에서 구체적인 사업 설계 및 예산 수립을 끝내고 국회의 편성을 거쳐 기재부의 예산 통제 하에서 집행되기 때문에 현장 예술인을 비롯한 다양한 관련 주체들의 예산 요구가 사실상 반영되기 힘든 구조
 - 거버넌스 확대를 통해 문화예술정책의 생산과 실행 구조를 바꾸기 위해서는 예산 제도에 대한 개입전략이 반드시 필요하며 이를 위해 한국문화예술위원회의 일부 지원사업을 참여예산제 방식으로 설계하여 예술인들의 정책참여를 높이고 거버넌스의 권한과 역할을 보다 확대할 수 있는 토대가 될 수 있도록 할 필요가 있음

- **문화부 평가제도 개선을 통해 거버넌스 참여와 지원, 활성화를 평가 지표화**
 - 정부의 중앙행정기관과 지자체 등은 정부의 주요 국정과제와 기관 역량, 성과관리, 국가위임 사무 등에 대한 업무평가를 해마다 진행하고 있으며 국무총리 산하 정부 업무평가위원회가 주요 평가 지표를 수립하고 각 행정기관별로 고유과제와 추가 지표를 반영한 평가계획을 수립. 이러한 평가계획은 해당 부처 및 기관의 운영 방향과 직결된다는 점에서 어떠한 지표들을 중심으로 평가계획을 수립하느냐가 중요
 - 그러나 현재 문화부를 비롯한 문화부 산하 기관들의 평가 지표 대부분이 정부의 국정과제 및 경영 성과 등에 초점이 맞춰져 있으며, 거버넌스 활성화를 위한 과제들은 평가 과제로 설정되어 있지 못한 상황
 - 이에 거버넌스 활성화를 위한 주요 과제와 목표를 문화부 및 산하기관들의 평가 지표화 하여 행정 내 변화를 촉진할 필요가 있음

2. 정보공유와 개방적 행정

- **예산, 사업 계획, 지원 사업 심의, 행정절차 등 문화부 행정 내의 정보 공개의 범위를 확대하고 자유롭게 정보에 접근할 수 있는 정보공개 플랫폼 개발**
 - 거버넌스 활성화를 위한 신뢰관계의 구축을 위해서는 상대적으로 많은 정보를 갖고 있는 행정에서 이를 얼마나 개방하고 공유하느냐가 중요. 또한 거버넌스를 통한 정책결정 과정에서 정보의 양은 얼마나 효과적인 정책을 수립할 수 있느냐와 직결되는 중요한 조건
 - 그러나 박근혜 정부 이후 문화부와 산하기관들의 경우 정보의 공유는 커녕 민원 증가를 이유로 지원 사업의 심사 결과조차도 공개하길 꺼려 하며 공분을 사기도 했음⁵⁾
 - 현재 문화부 관련 정책 및 사업 등에 관한 정보는 문화부 홈페이지, 국가문화예술 지원 시스템, 예술마루, 온-나라정책연구시스템(PRISM), 공공기관 경영정보 공개 시스템 등에 각기 나뉘져 공개되고 있으나 일부를 제외하고는 원하는 정보에 접근이 어려운 상황. 이에 이러한 정보들을 통합해 공유하고 확인할 수 있는 정보 공개 플랫폼의 개발과 정보 공유를 위한 문화부의 자체적 계획 수립이 필요

5) 한국문화예술위원회는 2015년 정기공모사업 당시 지원 사업 탈락자들의 민원을 이유로 선정 결과 발표 방식을 국가문화예술 지원 시스템(ncas)를 통한 지원자 개별 확인 방식으로 바꾼 바 있다.

- **문화예술행정 옴부즈맨 제도 도입으로 투명성과 개방성 확대**
 - 최근 예술 현장의 주요한 화두 중의 하나는 문화예술계 내의 불공정 관행의 개선으로 문화부에서 이를 중요한 정책과제로 삼고 있음. 그러나 블랙리스트 사태 이후 국가 또는 정부기관에 의한 지원 사업 배제와 같은 불공정 행위가 실재하고 이를 근본적으로 막을 수 있는 제도적 장치들에 대한 필요성이 적극 제기되고 있는 상황
 - 이를 위해 문화예술행정 내에 옴부즈맨 제도를 도입하여 투명성과 개방성을 확대하고 행정의 변화를 적극 도모할 필요가 있음. 이러한 제도적 장치들은 문화예술 행정에 대한 신뢰도를 높이고 나아가 거버넌스 구조의 확대와 활성화를 촉진할 수 있는 중요한 조건이 될 수 있음

3. 중앙정부와 지방정부 간 거버넌스 모델 개발

- **지역 문화 활성화와 지방문화재정 운영을 위한 문화부-지자체-지역문화재단 간 거버넌스 모델 개발**
 - 문화예술정책 구조 안에서의 거버넌스 확대를 위해서는 수직적 위계구조에 기반한 예산 전달체계로서의 중앙정부와 지방정부, 문화재단 간의 관계가 아니라 정책적 협력 체계 구축이 필요

[표-6] 문화체육관광부, 광역문화재단, 기초문화재단의 역할

문화체육관광부 역할	지방자치단체 역할
문화예술 특성에 맞는 지침, 법령 마련	기초-광역문화재단의 역할과 기능의 명시화
지역콘텐츠 자생력을 키울 수 있도록 지원	중앙부처와 재단 간의 조정 및 예산 지원
문화정책 기본방향 제시 및 문화정책의 역할 분담	지역문화정책의 수립 및 계획
광역문화재단의 역할	기초문화재단의 역할
문화예술진흥기금의 배분과 예술단체 지원	지역내 문화예술시설 운영 및 지역주민문화육구 충족
지역문화정책의 기본방향과 개선책 연구	지역예술가 및 예술인 단체와의 연대, 협력, 네트워크 구축
기초문화재단과의 교류, 소통 및 협력	지역주민에 대한 문화예술 교육과 소통의 확대

출처: 김호균 외, 정부 간 문화거버넌스 구축 방안에 관한 연구, 2013

- 『지역문화진흥법』 제정 이후 지역 문화에 기반한 문화예술정책의 수립이 중요한 과제로 떠오르고 있으나 지역 문화정책의 수립 과정에서 지역문화재단의 역할은 여전히 중앙정부로부터 전달되는 예산을 지역으로 뿌리는 단순한 역할에 여전히 머물러 있는 상황
- 이에 지역문화재단의 정책적 역할을 강화하고 기존의 문화부 중심의 관리체계가 아닌 협력형 거버넌스를 통한 통합적인 기획 조정과 실행 체계의 조정이 필요

4. 통합적인 정책 수립과 실행 거버넌스 구축

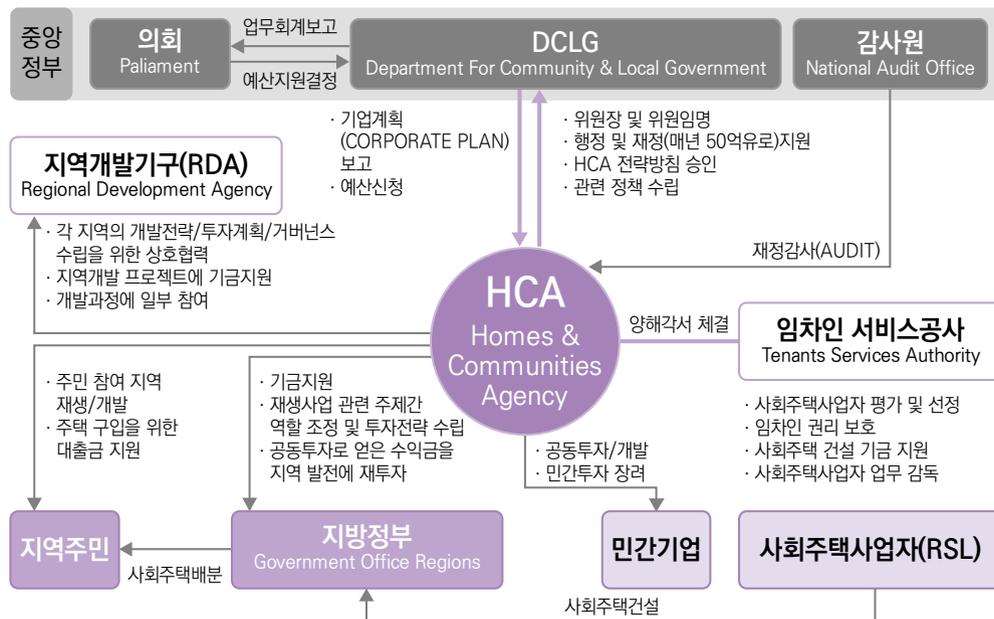
- 도시재생, 예술인 복지 등 부처 간 통합적인 정책 수립이 필요한 과제들을 설정하고 상시적인 실행 거버넌스 구축
 - 사회문제의 복잡성이 증가하고 다양한 형태의 사회문제들이 등장하게 되면서 이를 해결하기 위한 정책적인 과제 역시 확대되고 있으며 이를 위한 협력 체계의 구축이 필수불가결한 조건이 되고 있음. 특히 예술정책 내에서 도시재생이나 예술인 복지와 같은 정책 과제들은 다양한 정부 부처와 연관되어 있으며 문화예술행정 안의 논의만으로는 해결이 불가능한 상황
 - 앞서 살펴본 바와 같이 문화부는 다양한 부처와 업무적 협약 체계를 구축하고는 있으나 이는 단순 업무 협조나 기획조정 수준에만 머물러 있어 정책적 효율성도 떨어지며 사회문제 해결을 위한 대안을 제대로 제안하고 있지 못하고 있음

[표-7] 문화예술 기반의 도시재생 추진 현황

중앙정부			서울시
국토교통부	농림축산식품부	문화체육관광부	
<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생사업 • 국토환경디자인시범사업 • 경관사업 • 도시활력증진개발사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌마을종합개발사업 • 전원마을조성사업 • 일반농산어촌개발사업 • 농촌마을리모델링 시범사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화도시사업 • 공공미술사업 • 문화로행복한공간만들기사업 • 지역문화컨설팅지원사업 • 생활문화공동체만들기사업 • 생활문화센터 조성 지원사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 창작공간조성사업 • 도시게릴라 프로젝트 • 좋아서 예술동아리 • 복작복작예술로 프로젝트 등

- 이에 단순 사업 협력의 구조가 아닌 통합적인 정책 수립과 상시적인 거버넌스 체계의 구축을 통해 정책의 효율성을 높이고 사회문제에 효과적으로 대응하는 실행 구조를 마련할 필요가 있음
- **통합적인 정책 사업에 대해 통합예산제의 시범적 운영**
 - 통합적인 정책 거버넌스 구조의 구축을 위해서는 개별 부처별로 분산되어 있는 예산을 통합적으로 운영할 수 있는 예산 수립 및 집행체계도 필요
 - 영국의 경우 도시재생과 관련한 단일 도심재생기금(Single Regeneration Budget, SRB), 유럽 구조기금(European Structural Funds, ESF) 등의 지원기금을 통합하여 도시재생을 위한 협력 체계를 구축하여 운영하고 있음. 또한 이 구조 안에 주택 개발 뿐만 아니라, 안전, 교육, 복지, 문화 등 다양한 정책 영역의 관계 부처와 주체들이 참여하여 통합적인 정책 거버넌스 구조를 만들어내고 있음
 - 문화부의 경우도 부처 중심의 예산 구조의 틀에서 벗어나 정책과제에 대응하는 통합적인 예산 구조의 설계를 통해 정책과제에 대응하는 예산 설계가 필요

[그림-1] 영국 도시재생 추진 시스템



출처: 도시재생사업단, <도시재생 기반지식 구축 및 실용화 전략 최종보고서>, 2014

5. 민간 거버넌스 주체 역량 강화

• 협력적 거버넌스 활성화를 위한 매개자 양성

- 협력적 거버넌스 활성화를 위해서는 행정내부의 혁신도 중요하지만 민간 주체들의 거버넌스 역량도 중요한 변수이며 이를 강화하기 위한 구체적인 계획들이 필요
- 프랑스의 예술인 복지 정책의 경우 국가 주도형의 형태를 띠고 있지만 실행체계의 구축에 있어서는 민간 주체⁶⁾와의 협력적 거버넌스를 통해 정책적 효율성을 높이고 있음
- 한국의 경우 이러한 민간기구들이 활성화되어 있지 못한 상황에서 지역문화재단과 중간지원조직들이 이러한 역할을 대신하고 있는 상황이며, 이러한 기구들을 통한 거버넌스 활성화가 중요한 정책적 과제가 되고 있음
- 이를 위해서는 지역문화재단과 중간지원조직의 구성원들이 거버넌스 활성화와 민간 주체들의 역량이 강화될 수 있도록 촉진하는 매개자의 역할을 할 필요가 있으며 이러한 매개자들을 적극 양성하고 역량을 강화시키기 위한 계획이 필요

6) 프랑스의 예술인 사회보장 업무를 관리하고 있는 작가사회보장협회(AGESSA)는 민간기구적 성격을 갖고 있으며, 시각예술분야의 예술인 복지 지원 업무를 대행하고 있는 예술인의집(La Maison des Artistes)도 민간협회로 출범하여 정부의 업무를 대행하고 있다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 강원재, 「거버넌스에 기반한 문화정책의 혁신 전략」(문화정책의 대안모색을 위한 연속 토론회 발제문), 문화연대, 2017
- 김규원 외, 『문화예술정책 중장기 발전방향』, 문화체육관광부.
- 김석준 외, 『거버넌스의 이해』, 대영문화사, 2002.
- 김의영, 『거버넌스의 정치학』, 명인문화사, 2014.
- 김호균 외, 『정부간 문화거버넌스 구축 방안에 관한 연구』, 한국정책학회, 2013.
- 문화체육관광부, 『2015 문화예술정책백서』, 문화체육관광부, 2016.
- 문화체육관광부, 『문화체육관광부 소관 행정기관위원회 현황 및 활동내역서』, 문화체육관광부, 2017.
- 송하진, 「협치를 위한 혁신, 혁신을 완성하는 협치」, 『희망이슈』 제29호, 2017.
- 유창복, 『협치, 지속가능한 혁신을 위하여』, 2016.
- 윤태범 외, 『문화체육관광부 산하 공공기관 발전 방안 연구』, 문화체육관광부, 2016.
- 이동연, 「새 정부 예술정책의 혁신에서 거버넌스의 의미와 실천」(새 정부 예술정책 3차 토론회 발제문), 문화체육관광부, 2017.
- 이원재, 『도시재생, 지역거버넌스 그리고 시민주체 형성에 대하여』, 2016.
- 임학순 외, 『문화를 통한 국민행복 창출 및 발전방안: 협력적 거버넌스 구축을 중심으로』, 문화체육관광부, 2013.
- 한국문화관광연구원, 『지역문화진흥정책 수립방안 연구』, 2012.
- 한승준 외, 『문화예술정책 현황진단 연구』, 한국문화예술위원회, 2017.
- 한승준 외, 「문화예술지원 거버넌스 체계에 관한 비교 연구: 영국, 프랑스, 한국 사례를 중심으로」, 『행정논총』, 2012.

18

문화행정체계 혁신을 위한 과제

- 문화정책에 대한 평가와 환류시스템 개선을 위한 제언

홍기원*

| 목 차 |

1. 정부 업무 평가체계의 구조와 특징
 - 가. 특정평가의 특징과 내용
 - 나. 자체 평가의 특징과 내용
 - 다. 공공기관평가(기획재정부 주관)
2. 문화예술 분야 평가 및 환류시스템의 문제점
 - 가. 정부 업무평가(자체 평가)
 - 나. 기관운영평가 (기획재정부 주관 공공기관운영평가)
3. 개선을 위한 제언
 - 가. 평가 제도 운영의 투명성과 공개성 확보(자체, 공공기관 동일 적용)
 - 나. 평가에 있어서 국민 참여 및 협치 제도의 실질적인 도입
 - 다. 적실하고 타당한 평가체계 운영
 - 라. 공공기관 평가 평가위원의 전문성 제고
 - 마. 산하기관의 자율성 확보를 위한 조치

1. 정부 업무 평가체계의 구조와 특징

정부는 정책의 책임성, 효과성, 능률성 확보를 위해 조직이 수행하는 업무에 대한 다양한 측면에서의 평가를 실시한다. 정부 업무의 평가는 크게 중앙정부에 대한 평가와 지방정부에 대한 평가로 나누어 볼 수 있으며 비정부 부문에 대해서는 공공기관에 대한 평가를 시행한다. 국무총리실 평가 업무 위원회는 정부에 대한 평가를 총괄하고 있는데 특히 국정과제(정책과제)의 목표 달성에 관련된 중앙행정기관 평가와 지방자치 단체의 평가를 관장한다.

이에 비하여 공공기관에 대한 평가의 실무는 기획재정부가 주관한다. 중앙행정기관 평가는 특정평가와 자체 평가로 나뉘며 특정평가는 총리실 주관으로, 자체 평가는 각 중앙

* 숙명여자대학교 정책대학원 문화행정학과 교수

행정부처 주관으로 진행한다. 지방자치단체 평가는 국가위임사무에 대한 평가와 지방자치단체의 자체 평가로 구성된다. 공공기관 평가는 중앙행정기관의 장이나 평가 수행기관이 공공기관의 경영실적이나 연구 실적 등을 평가하도록 되어 있다.

[그림-1] 정부업무평가의 개요

평가대상	평가구분	대분류	근거법률	평가주체
중앙 행정 기관 평가	특정평가 (43개)	<ul style="list-style-type: none"> 국정과제 혁신관리 및 협업 일자리 창출 규제개혁 정책 소통 국민 만족도 기관공통사항 	정부업무평가 기본법	국조실
	자체평가 (44개, 43+ 국조실)	<ul style="list-style-type: none"> 주요 정책 통합재정사업 행정관리역량 	<ul style="list-style-type: none"> 정부업무평가기본법 국가재정법, 국가연구개발사업 등 성과평가법, 국가균형발전특별법 정부업무평가기본법 	
지방 자치 단체 평가 (17개 시·도)	부처평가	<ul style="list-style-type: none"> 합동평가 개별평가(50개) 	정부업무평가 기본법	<ul style="list-style-type: none"> 행안부 및 중앙행정기관장 중앙행정기관장
	자체평가	<ul style="list-style-type: none"> 중앙행정기관과 동일 	정부업무평가 기본법	지방자치단체장
공공 기관 평가 (604개)	<ul style="list-style-type: none"> 공기업(30개) 준정부기관(89개) 		공공기관 운영에 관한 법률	기재부 장관
	<ul style="list-style-type: none"> 기금(67개) 		국가재정법	기재부 장관
	<ul style="list-style-type: none"> 지방공기업(345개) 		지방공기업법	행안부 장관
	<ul style="list-style-type: none"> 과기정통부 산하 정부출연 연구기관(17개) 방위사업청 산하 정부출연 연구기관(1개) 원안위 산하 정부출연 연구기관(1개) 해양수산부 산하 정부출연 연구기관(3개) 국가과학기술연구회 소관 정부출연 연구기관(25개) 		<ul style="list-style-type: none"> 과학기술기본법 과학기술분야 정부출연 연구기관 설립·운영에 관한 법률 	
	<ul style="list-style-type: none"> 공기업(30개) 준정부기관(89개) 		정부출연 연구기관 설립·운영에 관한 법률	경제·인문사회 연구회

출처: 문화체육관광부

가. 특정평가의 특징과 내용

특정평가의 대표적인 내용은 국정과제 등 9개 항목에 대한 평가로 구성된다. 국정과제의 경우 중앙행정기관에 해당하는 국정과제의 정책 추진 노력, 성과 지표 달성도, 정책 효과 등을 평가하도록 되어 있다. 또한 국정과제의 수행에 있어 협업(협업체계 구성 및 운영, 협업 노력도)이나 혁신관리(혁신 준비와 혁신 실행)에 가감점을 부여하고 있다.

특정평가의 경우 주관기관에서 평가지원단(민간 전문가, 정책수요자 등의 참여)을 구성하여 평가항목에 따른 정성평가와 정량평가를 수행한다. 평가 결과는 국무회의에 보고하거나 평가보고회를 개최하여 공표한다. 평가 결과는 우수기관의 포상금, 업무유공자 포상에 활용되며 기관별 성과급 등급에 반영된다.

[그림-2] 특정평가의 종류와 내용

구분	국정과제(50) 혁신관리 및 협업 (기관별±2)	일자리창출 (20)	규제개혁 (10)	정책소통 (10)	국민만족도 (10)	기관공동 (가감점±10)
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> 정책추진노력(40) 성과지표 달성도(30) 정책효과(30) 	<ul style="list-style-type: none"> 일자리과제(70) 공통지표(30) 가점(±3) 	<ul style="list-style-type: none"> 규제개선(60) 규제심사(25) 체감도(15) 기타가점(±3) 	<ul style="list-style-type: none"> 활동(31) 성과(69) 사례(±3) 	<ul style="list-style-type: none"> 정책(5) 소통(5) 	<ul style="list-style-type: none"> 현안관리(±3) 갈등관리(±3) 인권개선(±2) 특정시책*(±2)

출처: 문화체육관광부

나. 자체 평가의 특징과 내용

(1) 평가 개요

중앙행정기관(부처)의 정책 수행에 대한 평가는 심사평가 제도에서 시작했는데 국무총리실 주관의 이러한 평가가 실제 정책의 성과에 대한 평가라기보다는 타중앙부처에 대한 통제의 성격이 있다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 2006년 『정부 업무평가 기본법』이 제정되면서 중앙부처에 대한 평가는 자체 평가 중심으로 전환되었다. 자체 평가는 해당 부처가 추진하는 정책과 사업에 대하여 스스로가 실시하는 평가로서 중앙부처가 소속 기관의 정책 전반을 포함하여 시행하되 평가의 객관성 및 공정성 확보를 위하여 평가 지표 및 매뉴얼 등은 정부 평가 업무 위원회가 평가 관련 기관의 협조를 통해 개발 보급한

것을 준용하도록 되어 있다.

중앙부처의 장은 정부 업무평가 시행계획을 기초로 하여 자체 평가의 대상이 되는 정책, 사업, 업무 등을 스스로 선정하도록 되어 있다, 해당 부처의 임무를 달성하기 위하여 기본적이고 필수적인 정책, 성과목표 달성을 위해 필요한 정책, 자체 평가 결과와 조직·예산 차원에서의 성과관리와의 연계가 필요한 정책 등을 모두 포함하여 평가 대상을 선정한다(출처: <http://www.evaluation.go.kr/psec>).

평가 운영에 있어서는 담당 조직 및 자체평가위원회를 구성하여 운영하며 자체 평가의 객관성과 공정성 확보를 위해 자체 평가 위원회의 2/3 이상을 외부 민간위원으로 구성하도록 되어 있다. 자체 평가 위원회에 참여하는 민간위원은 평가 또는 각 부처 소관 업무에 '전문적인 지식과 경험이 풍부한 자'를 선정하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 자체 평가 위원회의 운영에 필요한 사항은 '각 중앙행정기관의 장이 자율적으로 운영'한다. 중앙행정기관의 장은 총리실 정부 업무평가 시행계획에 기초하여 당해 기관의 자체 평가 대상 및 구체적인 평가 방법, 자체 평가 위원회의 구성 및 운영에 관한 사항 및 자체 평가 결과의 정책·예산·인사 등 활용방안에 관한 사항을 담은 자체 평가계획을 수립하고 매년 4월 말까지 정부 업무평가 위원회에 제출하여 총리실 정부 업무평가 위원회의 적정성 검토를 거쳐 필요시 보완 추가의 과정을 통해 확정된다. 각 기관은 자체 평가의 객관성 및 공정성 제고를 위해 자체 평가 위원을 대상으로 하는 정책설명회 개최, 정책 추진 현장에 대한 주기적인 점검 등을 실시할 것이 권장되며 자체 평가 위원회의 활성화와 자체 평가의 내실화 부문을 별도로 실시하여 제도의 정착을 유도하게끔 되어 있다.

자체 평가 초기에는 주요 정책, 재정사업, 조직, 인사, 정보화라는 다섯 개 분야로 운영되다가 현재는 주요 정책, 통합 재정사업(R&D 사업, 일반재정사업 등), 행정관리 역량(조직, 인사, 정보화)의 세 개 부문으로 운영되고 있다. 각 중앙행정기관은 전년도 정책 및 사업 등에 대한 자체 평가 결과를 매해 3월 말까지 정부 업무평가 위원회에 제출하여 평가의 객관성과 공정성에 대하여 확인·점검을 받도록 되어 있다. 재정사업 및 R&D 사업 평가의 경우 확인·점검 및 상위평가라는 명칭으로 2차 평가가 이루어지고 있으나, 주요 정책 및 행정관리 역량 부문의 경우 정부 업무평가 위원회의 확인·점검 대신 자체 평가 및 성과관리 운영 실태에 대한 점검이 실시되고 있다.

(2) 평가의 구성

특정평가가 국정과제 등 국정의 방향과 관련되어 유연성을 발휘하기 어려운 반면 자체

평가는 각 부처가 기관의 특성과 업무 특성을 반영할 수 있도록 관리과제의 선정, 평가 지표 설정, 배점, 측정 방법의 제시 등을 자율적으로 선정할 수 있도록 되어 있다. 또한 정량 평가와 함께 정성평가 지표를 통해 파악하기 어려운 정책의 파급효과, 문제점 및 원인 분석, 대안 제시 등 질적 측면을 서술하여 평가할 수 있도록 하고 있다.

[표-1] 자체평가의 특징과 내용

부문	평가대상과제	평가총괄
주요정책	2017년도 성과관리시행계획*의 관리과제(67개) 및 성과지표 (157개) * 중앙행정기관의 장이 매년 수립하는 업무계획으로서 당해 연도 소관 기관의 주요 정책·사업의 목표와 추진일정, 목표 달성도를 측정 할 수 있는 성과지표를 포함	국조실
행정관리 역량	조직, 인사, 정보화 등 분야별 우수사례 및 운영과 환류의 적절성 등	행안부 인사처

출처: 문화체육관광부

(3) 평가의 운영

자체 평가 시행계획 수립 부처는 시행계획에 따라 평가대상, 평가 방법, 세부평가일정 등이 포함된 자체 평가계획을 수립하여 운영한다. 평가위원회는 정책과제, 재정사업, 기관 역량 각각에 대한 전문가로 구성하며 위원장을 포함하여 10~30인까지 위촉 가능하다. 평가 위원은 자체 평가계획 심의, 추진실적 점검, 자체평가, 평가 보고서 작성의 과정을 수행한다. 또한 자체 평가 총괄 관련 기관에서 실태를 점검하고 정부 평가업무 위원회의 최종 심의 의결한다.

다. 공공기관평가(기획재정부 주관)

문화체육부관광부의 업무와 관련하여 또 하나의 중요한 평가는 소속 및 산하기관에 대한 평가이다. 문체부의 정책은 본부가 직접 수행하기도 하지만 다양한 소속 및 산하단체들을 통하여 이루어지고 있기 때문에 문체부 관련 공공기관들을 문화정책의 목표를 달성하는 데 있어 직접적인 관련이 있다. 일부 소속기관의 경우에는 문화부 본부의 자체 평가의 관리과제의 항목으로 평가받기도 하지만 법적 위상에 따라 행정안전부의 책임운영기관 평가나 기획재정부의 공공기관평가를 받기도 한다.

(1) 평가대상

전 정부에 걸쳐 공공기관의 운영에 관한 법률 등 7개의 법률에 근거하여 평가받게 되는 기관은 330개(2017년)이며 공기업, 준정부기관, 그리고 기타공공기관으로 분류되어 시행된다. 이들 중 그랜드코리아레저와 한국관광공사는 공기업 부문에서, 국민체육진흥공단은 한국언론진흥재단, 기금관리형에서, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회는 기금관리형 준정부기관 부문에서, 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원, 아시아문화원은 위탁집행형 준정부기관 부문에서 강소형 기관 부문에서 평가받는다. 그 외의 산하 공공기관은 소규모의 예산 혹은 소규모의 조직에 해당되어 기타공공기관으로 분류되어 평가를 받는다.

문체부 산하 기타공공기관과 주요 단체에 대한 평가는 경영실적 평가에 해당하는 것으로 각 기관·단체의 책임 경영체계 확립 및 경영효율성 향상, 이를 통한 대국민 서비스 개선에 목적을 두고 있다. 이들 기관에 대한 평가는 기재부에서 주관하지 않고 문체부가 자체적으로 평가단을 조직하여 보고서를 작성하는데 주로 용역과제로서 수행한다. (※ 관련 지침 및 규정 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」(2012.1.31. 기재부 지침), 「문화체육관광부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정」(2014.5.14. 문체부 훈령)

평가 결과는 성과급 차등 지급, 기관장 인사 조치, 경영개선 점검, 미흡 이하 기관에 대한 경상경비 조정에 활용된다. 평가결과는 평가등급에 따라 기관장 등의 성과급 차등 지급 하는 데에 활용하며 기재부가 정하는 준정부기관의 성과급 지급률에 따라 기관 예산 상황을 반영하고 주무부서 협의를 거쳐서 지급한다.

[표-2] 문화체육관광부 소관 공공기관 평가대상 기관

유형 구분	표준모형 적용 기관	약식모형 적용 기관
문화진흥, 기반 (12개)	한국출판문화산업진흥원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화관광연구원, 한국문학번역원, 한국공예디자인문화진흥원, 한국문화정보원, (재)예술경영지원센터, 한국영상자료원, 한국예술인복지재단	한국문화예술회관연합회, 세종학당재단, 전통공연예술진흥재단
	9개	3개
문화서비스 (11개)	(재)예술의전당, (재)정동극장, (재)국악방송, 국립박물관문화재단	국립현대무용단, 코리아심포니오케스트라, 국립오페라단, 국립발레단, 국립합창단, 서울예술단, 국립극단
	4개	7개

유형 구분	표준모형 적용 기관	약식모형 적용 기관
체육진흥 (3개)	대한체육회, 대한장애인체육회, 태권도진흥재단 3개	
심의검사 (6개)	한국저작권위원회, 게임물관리위원회, 영상물등급위원회, 한국저작권보호원, 한국도박문제관리센터 5개	한국도핑방지위원회 1개
자회사 (2개)	한국체육산업개발(주), 한국문화진흥(주),	
합계 (34개)	23개	11개

(2) 평가 방법 및 내용

평가단의 구성은 공기업, 위탁집행 준정부기관, 기금관리 준정부기관, 강소형 공공기관 등의 구분에 따른 경영 평가단을 운영하여 진행한다. 평가 지표는 경영관리, 주요업무 등 2개 범주 20여 개 지표로 구성된다. 문체부 산하 기타공공기관의 경우 ‘표준모형’과 ‘약식모형’의 두 유형에 따른 지표가 적용되며 경영실적 평가단에 의한 서면평가와 현장실사로 구성된다. 평가 내용은 리더십(리더십과 전략), 경영시스템(주요 사업활동, 재무예산, 조직, 인사, 노사관계, 보수, 성과관리체계 등), 경영 성과(사업성과, 고객만족, 경영효율화 등)의 세 부문으로 이루어진다.

※ 경영실적 평가단 : 경영·행정·경제학과 교수 및 문화·예술·체육 등 관련 분야 현장 전문가 등으로 구성된 경영 평가단(30명)을 구성, 평가 용역 계약 체결

2. 문화예술 분야 평가 및 환류시스템의 문제점

원론적인 차원에서 정책평가는 “정책이 추구하는 이념을 달성하기 위한 수단으로서의 정책의 당위성, 정책집행의 영향과 효과, 설정했던 목표의 성취 정도, 정책의 효율성 등을 검토하는 활동”(권기현, 2008)으로 정의될 수 있다. 관료제적 전통에서의 정책평가가 정책의제 설정에서부터 정책변동에 이르기까지의 정책 순환 주기 중에서 집행 과정과 집행의 결과에 대한 합법성과 책임성을 묻는 데 중점이 있었다면 현대의 정책환경에서는 거버넌스 패러다임을 중심에 두고 정책평가의 민주성과 투명성이 강조되는 추세이다. 그러나 이러한 현재의 추세를 감안할 때, 정부 업무평가는 다음과 같은 네 가지 점에서 한계

를 드러낼 수밖에 없다.

첫째, 평가 관련 법률들이 지향하고 있는 신공공관리론적 가치에 대한 증점으로 인하여 조직과 개인의 성과관리 및 성과목표 달성이라는 기능적인 과정에 대부분의 포커스가 맞추어져 있다는 점이다. 즉 현재의 법률에서는 정책의 효과성, 능률성, 그리고 책임성이라는 가치가 중심이 되어 있기 때문에 이를 기준으로 하여 업무를 수행하는 조직이나 사람에 대한 기계적인 성과측정에 초점이 맞추어져 있다. 둘째, 정책 추진의 큰 그림에서 해당 사업이 과연 적절한 것(형성 과정에 대한 평가)이었는지 개선을 위해서는 무엇이 필요한지(사업의 수정 혹은 종결까지를 고려한 평가)에 대한 실질적인 지식과 정보를 생성하지 못하는 평가가 되고 있다. 예를 들어 2013년까지의 평가지침에서는 그나마 정책형성 과정에 대한 평가를 통해 정책수요의 측정이 타당하고 적실했는지 등을 평가하는 항목이 있었으나 이후 정책형성 과정에 대한 항목이 제외되면서 정책의 투명성과 민주성을 평가할 수 있는 여지는 줄어들었고 이미 정해진 과정의 집행에 대한 효과성과 능률성 중심으로 평가를 강화시킨 측면이 없지 않다. 우연치 않게도 이러한 평가체계의 거시적 변화는 박근혜 정부의 사익추구적인 정책사업들이 어떠한 통제와 감시에서도 자유롭게 정부 사업으로 자리를 잡고 추진되는데 일조하였으며 정책 순환 주기 마지막 단계인 평가를 통해 정책의 정당성을 점검하는 과정마저 불가능 해졌다. 셋째, 자체 평가에 대한 평가총괄기관(총리실, 기재부 등)의 세세한 관리가 중앙행정기관의 특성을 반영한 자체 평가를 하는 데 있어 자율성 발휘 역량을 축소시키고 있다(행정연구원, 2017). 특히 문화예술 분야와 같이 성과의 가시화가 장기적이고 효과 측정에 있어서 질적 요소가 강한 경우에는 지표의 기계적 적용이 아닌 심층적인 평가를 통해 정책사업을 총체적으로 평가하고 개선 및 수정하는 것이 필요하다는 점에서 자율성의 발휘 여지가 적다는 점은 평가 결과에 대한 타당성과 신뢰성을 해치는 요소가 될 수 있다. 마지막으로, 공공기관운영 평가제도의 일률적 적용으로 인하여 문화예술조직으로서의 정체성 자체를 부정하도록 하거나 역할 기능을 왜곡하는 결과를 초래하였다. 문화예술 분야 공공기관은 의사결정기구로서의 미션을 지닌 기관부터 민간지원을 담당하는 중간 지원 기관 그리고 예술 서비스를 제공하는 일선기관까지 다양한 성격의 기관으로 구성되어 있는데, 투명성과 민주성이 중요한 의사결정기구나 중간지원조직을 경영 성과 측면에서 평가하는 것과 같은 경우가 이에 속한다(문화예술위원회의에 대한 평가).

정부에 공히 적용되는 평가체계의 한계가 문화예술 영역에서 발생시키는 문제점도 존재하지만 일반성과 특수성 양측면에서 문체부의 정책평가가 노정하고 있는 문제점은 여

전히 존재한다. 문체부의 정책평가의 방향성 및 운영과 관련된 문제점을 다음과 같다.

가. 정부 업무평가(자체 평가)

(1) 정책목표의 달성 여부를 알기 어려운 평가

정부업무평가기본법에 명시되어 있는 평가의 중요한 개념적 준거는 효과성, 능률성, 그리고 책임성이다. 이 세 개념은 특정한 정부 조직이 주어진 과제를 충실하게 수행하였는가를 평가하는 준거로서는 논쟁의 여지가 비교적 적은 개념들이다. 그러나 이 개념들은 정부 조직 내부적 관점에서 업무가 제대로 되고 있는가를 평가하는 기준 즉 업무의 성과를 측정하는데 기준이 되는 개념으로서 적합성이 있다. 정책 이해당사자 혹은 국민의 입장에서 특정 부처가 수행하는 정책의 정당성, 해당 분야의 정책을 통해 달성되기를 기대했던 일이 제대로 이루어지고 있는가를 외부자의 관점에서 평가해 주는 준거는 아니다. 그렇기 때문에 평가받는 과제가 무엇이고 어떤 기준으로 어떤 과정에 의해 평가받는가를 밝히는 것은 더욱 중요해진다. 정부가 수행하는 수많은 사업들 중에서 중요성이 높은 정책과제의 성취 수준과 성과가 무엇인가를 밝혀주는 것이야말로 공무원이 정책을 개선하거나 수정하고 또 지속하는 데 있어서 가장 근본적인 준거가 되어야 한다. 그러나 평가 제도의 운용에 있어서 이러한 점이 충실하게 반영되고 있다고 보기 어려운 점들이 존재한다.

① 관리과제 선정의 타당성과 적실성 부재

관리과제는 정책목표가 달성되고 있는가를 확인할 수 있는 대표성이 있어야 한다. 국정과제로서 지정되어 평가가되는 사업들이나 성과 달성의 부처 간 비교가 보다 일률적인 특정평가 과제들과는 달리, 관리과제는 해당 부처가 역점을 두고 추진하는 정책이 무엇인가를 가시화시켜주는 기능이 있다. 그러나 추상적인 정책목표를 반영하는 다수의 정책 과제들 중에서 주관적이고 상대적인 해석을 통하여 평가대상 과제를 선정하는 과정이 개입되기 때문에 관리과제가 해당 정책목표의 대표성을 갖는지에 대한 자의적인 해석이 이루어지기 쉽다. 또한 피평가기관으로서는 평가관리가 용이한 과제와 성과 지표가 있는 과제들을 평가대상으로 포함시켜 업무에 대한 평가를 받고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 게다가 정치적 끼워 넣기나 이익집단의 로비 등에 의하여 포함되는 사업들이 있는 경우에는 정책목표와의 연계성을 찾기가 어려움에도 불구하고 관리과제로 선정이 되는 경우조차 발생할 수 있다.

이런 점에서 관리과제가 선정되는 과정 즉 관리과제의 대표성과 우선순위를 결정하는 과정은 사실상 매우 중요함에도 불구하고 대개의 경우 평가 위원들을 그 과정에서 배제되어 있으며 기관이 내부적으로 결정한 관리과제를 사후 추인하는 방식으로 자체 평가가 개시되는 경우가 많다. 설혹 사전에 관리과제 목록이 제시가 되더라도 어떤 절차와 어떤 기준에 의해서 관리과제의 목록이 만들어졌는가에 대한 설명은 없다. 정책형성과 결정과정에서의 오류를 추적하고 평가대상 사업들이 기관이 표명한 정책목표를 적실하게 수행하고 있다는 점을 확인하기 위해서 관리과제의 선정 과정이 투명하고 합리적으로 운영되는 것은 전체 평가의 효용과 활용성을 높이는 데에 매우 중요함에도 불구하고 이런 절차가 투명하고 공개적이지 않다는 점은 개선이 필요하다.

② 성과목표와 관리과제의 연계성 미흡

성과목표와 선정된 관리과제가 논리적 연계성이 미흡하다는 것은 이미 오래전부터 지적되어 왔다(국회예산정책처, 2007). 원칙적으로 성과 지표는 정책결정자 및 이해관계자에게 핵심적이고 중요한 정보를 줄 수 있도록 피평가자의 핵심적인 활동에 있어 대표성을 갖는 과제로 선정되어야 한다. 그러나 [표-3]에서 볼 수 있는 바와 같이 아직까지도 성과목표와 관리과제의 연계성이 부재한 경우가 발견되며 이러한 오류를 수정하는 절차가 제대로 작동되고 있는가에 대한 정보는 공개되어 있지 않은 상황이다.

[표-3] 잘못된 관리과제 및 성과지표의 사례

성과목표 예시	관리과제 및 성과지표 예시	문제점
문화를 통한 지역의 균형발전	OO시 문화도시 조성 □□시 문화도시 조성	특정 지자체에 대한 지원으로서 균형발전이 이루어지고 있는가를 알 수 없는 과제
국민문화향유능력 신장	(과제) 국립문화시설 질적 수준 제고 (지표) 국립시설건설 공정률	시설의 공정률과 문화향유능력과는 관련성이 없음
장르별 발전전략 추진	(과제) 장르별 소속 및 상하기관의 운영 및 장르해당 시설의 건립	기준에 운영되고 있는 기관운영 관련 지표가 발전전략은 아님
생활 속 문화기반 조성	(과제) 우리말글 가치재정립과 확산 (지표) 세종학당 수강생 수	세종학당의 수강생은 외국거주 외국인 수강생임
문화예술교육 활성화	한예중 인재육성 국립국악중고 인재 육성 국립전통예술중고 인재 육성	전문예술교육기관은 문화예술지원법상의 정책대상이 아님

출처: 국회예산정책처, 「2007; 문화부 자체평가 시행계획」, 2016.

(2) 평가위원회 구성의 투명성과 타당성을 담보하지 못하는 평가

① 평가위원 선정의 공개성과 투명성 부재

평가위원 풀의 구성에 있어서 누구에 의한, 어떤 추천의 과정이나 절차를 거쳐서 직군별 리스트업이 관리되는가에 대한 원칙이 공개된 바 없으며 평가위원의 위촉에 있어서 평가위원의 전문분야(평가 분야의 업무실적 등)를 공개하지 않고 있어 평가위원으로서의 적정성에 대한 평가가 어렵다. 또한 평가위원의 이해충돌 회피를 위한 정보 역시 공개되지 않음으로써 윤리적 차원에서도 투명한 운영이 되고 있지 않다. 이렇게 불투명하고 국민의 참여 및 의사 개선의 기회가 배제된 평가 운영 시스템은 피평가기관에 우호적인 인사를 임명하여 평가의 객관성을 훼손하고 도덕적 해이를 유발할 가능성을 증가시킨다.

② 특정 직군의 과다 대표

특정 직군이 평가위원단의 구성에서 과다 대표되는 것은 문체부만의 문제는 아니다. 2015년 기준 정부의 자체 평가 위원회 구성 비율에 있어서 교수, 연구원, 언론인, 법조인, 시민단체 및 기타의 직군 중에서 교수의 비율이 압도적으로 높았는데 (행자부의 경우 18명 중 16명) 특정 직군의 평가자가 높을수록 다양한 시각에서의 객관적인 평가가 어렵다는 지적이 제기되기도 하였다(한국행정연구원, 2016). 문체부의 경우도 예외는 아니어서 2016년 경우 특정 직군이 60%를 초과하지 않도록 하는 법 조항을 교수 직군에서 지키지 못하고 있음을 보여준다. 문제는 평가 위원 소속과 경력이 협단체장으로 표기되어 있지만, 본직은 교수인 경우들이 있어 실제로는 교수직군이 서류상으로부터 더 과다 대표되는 경우도 존재했다는 점이다(최순실 사건에 연루된 OO대학교 교수인 평가위원의 경우 등). 내부위원의 경우에도 1명으로 표기되어 있지만 문체부의 전직 관료 출신인 평가 위원도 포함되어 있기 때문에 온정적인 평가의 가능성을 열어두고 있다는 점에서도 윤리적으로 문제가 될 수 있다. 시민단체 및 기타 직군의 경우 28%로서 높은 비중을 차지하는 것처럼 보이지만 실제 시민단체 출신의 평가위원이 포함되지 않기 때문에 국민참여적 기회는 대리적 방식으로도 보장되고 있지 않다고 보아야 한다. 오히려 협단체를 대표로서 평가위원에 참여하는 경우가 해당 직군에서 포함되어 계산됨으로써 이해충돌에 대한 확인과정이 없는 상황에서는 평가 결과의 객관성에 대한 논란을 생성할 수 있는 여지가 있다.

[표-4] 문화체육관광부 자체평가위원회 직군별 구성

분야별 전문가						내부위원
교수	연구원	언론인	법조인	시민단체 및 기타	소계	
19명	1명	-	1명	8명	29명	1명
(66%)	(3%)	(3%)		(28%)	100%	

출처: 문화체육관광부 자체평가 시행계획, 2016

③ 평가의 공정성을 확보할 수 있는 윤리지침의 부재

평가단의 운영에 있어서 평가 위원 구성에 있어서의 윤리지침 부재뿐만 아니라 피평가 기관 구성원들이 평가 위원에 대하여 견지해야 하는 태도에 관한 윤리 규정이 명확하지 않다. 평가위원의 평가 의견 개진에 대하여 맥락적 상황에 대한 설명과 불가피성의 소명에 대한 경계가 모호하여 자칫하면 선처를 바라는 태도로 해석될 위험성이 존재한다. 평가위원의 경우에도 사후적인 평가가 아닌 이미 완결된 과제에 대한 자문 혹은 지도의 연설 등 불필요한 의견 교환이 이루어짐으로써 평가의 본래 취지와 목표에 방해가 되는 경우도 존재한다.

(3) 평가 역량 개발의 부재

① 지표 개발에 대한 노력 부재

적실성 있는 지표 개발이 미흡하다. 목표와 연계성이 명확하지 않은 지표, 목표 달성이 용이한 지표들이 대표 지표로 선정되는 문제가 있다. 평가 지표에 대한 개발은 이미 정책 형성과 결정단계에서 무엇을 정책효과로 볼 것인가에 대한 논의와 동시에 진행되어야 함에도 불구하고 정책의 수행과 별도로 사후적으로 평가팀에 제출되는 형식을 따므로 연관성, 적실성, 타당성이 모두 떨어지는 지표가 제시된다.

동일한 정책과제에 대하여 어떤 지표로 평가받을지에 대한 결정은 사실상 해당 정책이 지향하는 가치를 반영하는 것이기 때문에 평가 지표는 단순히 성과를 측정하는 것에만 그치는 것이 아니라 해당 정책이 궁극적으로 무엇을 지향하는가를 표현하는 것이다. 예를 들어 문화예술교육 정책의 정책효과를 개인의 발전 측면으로 볼 것인지 공동체성의 개발로 볼 것인지는 문화예술교육의 목표를 특정 정부가 어떻게 정의하는가에 따라 달라질 수 있는 것이다. 즉 평가 지표를 통해 정부의 정책목표는 더욱 명확하게 드러나는 것

이며 공식화되는 것이기 때문에 정책의 개발 단계에서부터 동시적으로 개발되어야 논리적 일관성을 갖게 된다.

지표가 제시된 경우에도 측정의 세부 기준이 명확하지 않은 지표들이 나열되는 경우가 있어서 명목적인 평가가 될 가능성이 존재한다. 예를 들어 2014년 자체 평가의 정책집행 항목의 평가지표 ‘관련 기관 협업도’와 같은 경우 협업에서 실제로 평가되어야 하는 부분, 즉 누구와 누구의 협업인지 혹은 어떤 방식의 협업인지 등에 대하여 측정방법을 명확하게 제시하지 않아 단순한 회의 개최 수라든지 공개설명회와 같은 형식적이고 소극적인 방식이 모두 유효하게 작용하는 결과를 낳았다.

② 형식적인 만족도 조사 위주의 환류 운영

정책에 대한 수혜자 및 일반 대중의 환류가 가능한 경우는 만족도 설문에 응하는 경우가 유일하다. 정책과제 및 사업의 집행과정에서 정책이해관계자 및 관심 있는 국민의 심층적인 평가가 들어갈 수 있는 기회는 마련되어 있지 않으며 기계적인 만족도 조사를 통해 참여의 형식만 갖추고 있다.

(4) 조직 논리와 불합리한 조직구조의 영향에 취약한 평가

자체 평가의 경우, 평가 결과에 대한 순위를 결정하고 이에 따른 부서별 성과급 지급과 같은 인센티브에 연동이 되어 있으므로 평가받는 관리과제들 사이에서 직접 수행 정책과 소속 및 산하기관을 통해 수행되는 과제들 간의 서열적 요소가 작용할 여지가 있다. 즉 소속기관의 과제라 하더라도 각기 법적 지위에 따라 독립적으로 기관 평가의 대상이 되는 경우도 존재하므로(책임운영기관평가 혹은 공공기관평가) 본부 사업이 관리과제로 상정되는 경우도 발생한다 (혹은 온정적인 평가).

또한 현재 장르별로 업무가 구분되어 있는 조직구조상 관리과제들 사이의 경쟁은 장르별 과제의 경쟁을 의미하므로 장르적 이익추구성이 반영된 경쟁에 대하여 평가를 받게 되는 왜곡된 상황을 초래한다. 관리과제를 제출하는 부서단위들이 장르 체제로 조직되어 있는 한 정책의 평가는 장르적 이해관계를 떠난 기능적 혹은 공공적 차원에서의 정책과제에 대한 평가가 아니라 특정한 장르의 공급자나 특정한 장르의 수요자와 직접적으로 관계된 장르 특정한 사업끼리 서로 경쟁하는 평가로 왜곡되기 쉽다.

나. 기관운영평가 (기획재정부 주관 공공기관운영평가)

공공기관운영평가는 『정부투자관리기본법』이 지정하는 공기업 등의 시장형 정부기관들에 대한 경영실적관리에 그 연원을 두고 있다. 그러므로 공공기관 평가와 관련 법제도 및 운영방향의 변화는 기관 스스로가 운영의 자율성을 높임으로써 경영 성과를 제고하는 쪽으로 이루어져 왔다. 평가의 지향성도 주무부처의 사전 통제 방식에서 사후평가의 방향으로 변경하기 위한 노력을 보여주고 있다.

2003년에 『정부산하기관관리기본법』이 제정되어 정부 출연금 및 보조금 받거나 정부 업무를 위탁받아 수행하는 기관, 독점적 사업권 운영하는 산하기관을 체계적으로 관리하기는 근거가 되었다.

2007년 『공공기관 운영에 관한 법률』 제정하고 공공기관의 자율책임 경영 체제를 보장하고 경영합리화 및 투명성 제고를 위한 평가를 운영하는 것을 목적으로 하였다. 경영실적의 제고를 위한 일련의 변화들은 비계량지표는 축소되고 계량지표의 비중이 증가하는 결과를 낳았다. 또한 지배 구조의 설계 및 작동이 원활해지도록 하기 위하여 OECD 공공기관 지배 구조 가이드라인 준용하는 등 경영 성과 도출을 위한 요소들은 보강함으로써 전반적 평가의 구조는 시장형 공기업들에 대한 엄밀한 평가에 중점이 있는 평가체제로 굳어져 나갔다.

공공기관에 대한 평가가 기본적으로는 경영실적에 대한 평가이며 종합적인 성과에 대한 평가가 아니라는 점에서 경영실적 지표가 주를 이루는 평가는 문화예술 분야의 평가 결과를 왜곡하거나 실질적인 환류 역할을 하지 못하도록 하였다. 또한 국정목표 및 주무부처 정책목표와 연계되지 못하는 경영 평가의 한계에 지적이 존재하는 가운데(한국정책학회, 2010), 문화 분야에의 경우 산하기관의 운영 목적이나 운영의 타당성을 정책목표와 연계하여 평가하지 못하고 세부적인 경영실적 지표에만 집중함으로써 기관의 운영 개선 및 존폐 여부 등에 대한 논의가 왜곡될 수 우려를 낳고 있다.

미시적으로는 지표의 모호성(객관성 부재, 지표에 대한 정의 미흡), 과다한 세부 평가 기준의 나열을 통한 평가 요소의 혼동, 피평가 과제 선정의 기준으로 인한 자의성 증가 등을 문제로 제시할 수 있다. 또한 문화부 자체에서 산하기관들에 대한 분류의 적실한 기준을 제안하지 못하고 있는 것으로 보인다, 그 결과 영역별 특성에 따른 분류 기준에 따른 평가가 이루어지지 못하고 있으며 영역별 사업 특성을 반영하는 지표 차별화도 이루어지지 못하고 있다.

이러한 일반적인 문제점과 더불어 더욱 심각한 문제는 블랙리스트 사건과 관련하여 잘못된 정책 집행의 도구가 되었던 각종 산하기관들에서 평가를 통하여 이러한 이상 행태가 전혀 추적될 수 없었다는 점이다. 이러한 평가의 무용성이 문화 분야에 부적절한 평가 체계 혹은 분류체계의 일률적 적용과 무관하다고 말하기 어렵다. 근본적으로는 기관운영의 자율성을 보장하지 않는 주무부처와 경영 평가를 운영하는 데 있어서 철차적 민주주의를 결여한 운영의 후진성도 문제를 가중시켰다.

(1) 법령과 현실의 불일치에 대한 평가

『공공기관 운영에 관한 법률』은 기본적으로 경영실적의 관리가 중요하며 이를 위해 조직의 지배 구조 투명성 유지 및 자율성을 확보를 전제로 하고 있다. 그러나 문체부 산하 공공기관들의 경우 각 공공기관이 주무 부처 관련 부서의 집행을 대행하는 정도의 유착도가 있는 경우가 많아 기관장의 자율성이 낮은 경우가 많다. 특히 ‘중간 지원조직’의 역할 즉 민간보조금의 배분과 집행을 담당하는 성격의 기관의 경우 경영실적보다는 운영에 있어서의 민주성, 투명성, 형평성 등이 평가되어야 하는 가장 중요한 가치임에도 불구하고 평가 차원에서는 운신의 여지가 좁다.

[표-5] 공공기관 운영에 관한 법률에 따른 평가의 문제점

법조문	현실
제1조 (목적) “자율경영 및 책임경영체제의 확립에 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써...”	<ul style="list-style-type: none"> - 과 단위의 정책사업을 수행하기 위해 설립된 기관들로서 자율성이 적고 문체부의 결정에 전적으로 따라야 하는 구조이지만 주무부처의 결정이 잘못 되었을 때 그 책임을 온전히 기관이 져야 하는 상황 - 기관 규모가 영세한 경우가 많아 이사회 구성 등에 있어서 공식적 공개적인 절차가 미흡한 경우가 많고 주무부처에 의한 개입 여부 등을 판단할 수 있는 체계 미흡
제51조 ③ 주무기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대하여 공기업·준정부기관을 감독한다. 1. 법령에 따라 주무기관의 장이 공기업·준정부기관에 위탁한 사업이나 소관 업무와 직접 관련되는 사업의 적정한 수행에 관한 사항과 그 밖에 관계 법령에서 정하는 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 문화예술위원회의 경우 합의제에 의한 의사결정기구로서의 설립되었으나 공운법의 적용 대상이 되면서 ‘감독’의 대상으로 전락 - 기관의 목적과는 관련 없는 위탁사업들이 거부될 수 있는 구조가 아님

이렇게 왜곡된 법 적용 구조하에서의 평가는 필연적으로 기관의 성과를 왜곡하는 결과를 초래할 수밖에 없다. 예를 들어 2016년 문화예술위원회에 대한 경영 평가 보고서를 보면 사업수행 효율성 지표에서 4.924/5.0점으로 만점에 가까운 점수를 획득했는데 그 원인이 '신규 수탁사업 증가'로 분석되고 있어 문화예술위원회 기관 설립의 본래 목적인 지원금의 공정한 배분과 예술진흥이 아닌 주무 부처의 집행 도구화를 가속시키고 블랙리스트 집행에 종속적인 존재로 만드는 역할을 오히려 평가가 정당화시켜주는 역할을 하였다.

(2) 사업목표와 지표의 괴리로 인한 문제점

공공기관 평가 지표 중 자체사업의 지표는 주무부처와의 협의를 거쳐 확정되는 것임에도 불구하고 주무부처가 정책목표 및 관련 성과측정에 관한 이해도가 떨어지는 지표를 제시하여 기관의 사업이 제대로 평가되지 못하는 경우가 발생한다. 예를 들어 주요 사업이 '예술창작역량 강화사업'일 경우 성과목표는 '예술인의 창작지원'이 가장 핵심이 되어야 하고 이에 따라 얼마나 공정한 심의 절차에 따라 '어떤 지원이 이루어졌는지' 더 나아가 정책의 효과 차원에서 무엇이 관찰되는가를 설명하는 타당함에도 불구하고 '예술 지원 프로그램 국민 참여도'라는 수요자 측 측정지표가 평가 지표로 설정되어 있다.

평가 보고서의 내용 역시 문화예술 분야에 대한 이해도가 부족한 "예술인력사업을 확대하기 위해 담당 조직을 확대하고 예산과 인력을 집중한 결과 관람객이 증가할 수 있는 창작물 발표 횟수가 증가하였고 대규모 야외 예술축제 확대 및 온라인 사업 신규 개발 등 사업구조 개선 노력..." 등으로 창작역량 강화하는 창작지원 사업의 정책 목표를 이해하지 못하는 가운데 정책 성과가 어떻게 이해되어야 하는가에 대한 지식이 부재한 평가가 이루어지고 있다.

(3) 평가자의 전문성 결여 및 평가 운영의 불합리성

문체부가 자체적으로 용역 발주를 통해 수행하는 경영실적 평가도 공공기관 평가 틀에 따라 왜곡된 평가 결과를 발생시키고 적실성이 떨어지는 평가 분석이 이루어진다. 예를 들어 예술단체의 경우 예술단원들의 고용조건에 관하여 예술감독의 지향성과 해당 장르에서의 창작 관행의 합의 정도에 따라 모든 단원의 고용 형태를 정규직 제도로 하는 것이 적절하지 않은 경우에조차도 기계적인 적용을 할 경우 정규직 고용 비율을 지속적으로 높여나가야 하는 여타 공공서비스 부문에 비하여 낮은 평가점수를 획득할 수밖에 없다.

즉 예술생태계의 구조, 장르별 특징, 그 시대의 창작 경향 등 전문적인 지식이 요구됨에도 불구하고 용역이라는 형식을 통하여 평가를 수행하기 때문에 적절한 평가위원의 구성이 취약하거나 절차적 정당성을 확보하기 어렵게 만들고 있다.

3. 개선을 위한 제언

중앙부처 평가와 공공기관 평가는 평가대상의 상이성에도 불구하고 문화정책이라는 공통분모의 특성을 바탕으로 평가체계의 개선을 위한 제안을 다음과 같이 할 수 있다. 특히 블랙리스트 사태를 통해 문화영역에서 상상하기 어려운 부정과 비리가 발생했음에도 어느 작은 구석에서도 문제를 드러내지 못했다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

가. 평가 제도 운영의 투명성과 공개성 확보(자체, 공공기관 동일 적용)

- ① 평가 위원 추천에 시민 추천 시스템 도입, 평가 위원 선정 과정의 공개
- ② 교수 평가 위원 비율 축소, 현장 전문가 및 시민단체 출신 평가위원의 비율 확대
- ③ 평가위원의 전문분야 경력 및 이익충돌에 관한 정보 공시 의무화
- ④ 평가 위원단 운영 관련 윤리 규정 강화

※ 객관성을 위해 전직 문화체육관광부 공무원의 평가위원 임명 지양: 좋은 부처 평가를 받고자 하는 욕구와 맞물려 주무부처 장의 인맥이나 관료들의 조직 이익 추구를 대변할 수 있는 위원 선임으로 유명무실한 평가로 전락할 가능성을 축소

나. 평가에 있어서 국민 참여 및 협치 제도의 실질적인 도입

- ① 자체 평가에 정책 국민평가단 운영 및 실질적 배점 부여
- ② 산하기관 평가에도 국민 참여에 의한 평가 도입 방법 개발 및 적용

다. 적실하고 타당한 평가체계 운영

- ① 평가대상 관리과제 선정에서부터 평가단이 실질적인 참여 보장
- ② 적실하고 타당한 지표 개발을 위한 투자

※ 정책목표를 기준으로 평가의 준거(가치적 준거, 실질적 준거)를 명확하게 설정하고 이를 반영할 수 있는 평가 지표 연구에 투자, 형식적인 행정지표의 반복적 개발이 아닌 단위사업의 본질을 이해하는 전문가(예술교육, 예술인 복지, 창작지원의 미시적 거시적 효과 등)에 의한 지표 개발을 정책집행과 병행하여 수행

③ 추상적인 평가 기준에 대한 실질적인 평가 자료의 제공

※ '현장 의견 수렴 및 반영' 지표와 같은 경우 형식적인 간담회 횟수 등을 기준으로 하지 않고 간담회 녹취록을 첨부하여 실제 내용 확인을 통한 협치 노력과 성과의 실질적인 평가

라. 공공기관 평가 평가위원의 전문성 제고

- ① 경영실적 평가에 적절하지 않은 기관에 대한 유형 재분류 및 평가 방식 변경 협의(기재부)
- ② 공공기관 평가 위원회에 문화 분야 전문가 포함시켜 적실한 평가 결과 확보
- ③ 기타공공기관 평가의 평가 방식 변경(용역이 아닌 방법으로 변경)

마. 산하기관의 자율성 확보를 위한 조치

- ① 공공기관의 리더십 지표에 표현의 자유 보호를 위한 기관장의 노력을 평가하는 지표 공통 신설
- ② 산하기관에 운영 자율성 보장과 관련된 지표의 신설

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 국민권익위원회, 2016. 「2016년도 자체 평가 시행 계획」
- 국회예산정책처, 2007. 「2007년도 정부업무 성과관리 시행계획 평가」
- 문화체육관광부, 2009. 「2009년도 성과관리 시행계획」
- 문화체육관광부, 2014. 「2014년도 성과관리 시행계획」
- 문화체육관광부, 2016. 「2016년도 자체평가 시행계획」
- 문화체육관광부, 2016. 「2016년도 성과관리 시행계획」
- 문화체육관광부, 2017. 「2016년도 자체평가 결과보고서(주요정책부문)」
- 문화체육관광부, 2017. 「2017년도 성과관리 시행계획」
- 한국정책학회, 2011. 「문화체육관광부 소속 공공기관 평가모델 개발」
- 한국조세연구원, 2010. 「공공기관 경영평가제도 변천과정 연구」
- 한국행정연구원 사회조사센터, 2015. 「중앙행정기관 자체평가에 대한 인식조사」
- 한국행정연구원, 2016. 「부처 간 협업강화를 위한 평가제도 개선방안」
- 한국행정연구원, 2016. 「정부업무평가제도의 운영효과에 관한 연구」
- 한국행정연구원, 2017. “차기정부 혁신 어젠더(I): 평가·행정관리”, 이슈페이퍼 49.
- Arts council England., 2016. *Arts council England evaluation of catalyst year 3 full report.*
- Arts council England., *Performance and audit committee terms of reference.*
- Cécile Doustaly·Clive Gray., 2016. Labour and the arts:managing transformation. observatoire de la société britannique.
- Clive Gray., 2008. “Arts council England and public value: a critical review”. *International Journal of Cultural Policy*, 14(2), 209-214.
- Department for Culture Media & Sport(UK), 2017. *Tailored Review of Arts Council England.*
- National Audit Office(UK)., 2014. *The Performance of the Department for Culture, Media & Sport 2012-13.*
- Ontario Arts Council., 2015. *Ontario Arts Council Performance Measures.*

■ **기획·편집** ■ 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회

■ **집** **필** ■ 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 위원 및 전문위원
 백서 편집위원

문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서

발행일 2019년 2월

발행처 문화체육관광부

인 쇄 (주)케이에스센세이션

© 2019 문화체육관광부

※ 백서의 내용은 문화체육관광부 누리집(www.mcst.go.kr) 및 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 누리집(www.blacklist-free.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.



문화예술계
블랙리스트
진상조사 및
제도개선위원회



9 791163 570387

ISBN 979-11-6357-038-7

ISBN 979-11-6357-035-6 (세트)

비매품/무료
94300