

예술지원의 원칙과 기준에 관한 연구

한국문화관광정책연구원
Korea Culture & Tourism Policy Institute

서 문

우리 예술 지원은 크게 2가지 방식으로 이루어져 왔습니다. 문화예술진흥위원회 (구 문예진흥원)를 통한 민간 영역 지원과 정부에 의한 공공 및 민간 영역 국고 지원으로 나눌 수 있습니다.

1972년 문예진흥원법의 제정되고, 이 법에 의거하여 문예진흥기금의 모금이 시작되었으며 그리고 한국문화예술진흥원이 설립되면서 각종 예술지원 사업과 활동, 지원에 대한 근거와 기초가 어느 정도 마련되었다. 기금 모금이 폐지된 2004년까지 수 천 억원의 문예진흥기금이 조성되어 우리의 척박했던 예술 토양을 일구어 주었던 단비의 구실을 하였다. 정부 역시 최근 매년 수천 억 원을 예술 지원 예산으로 책정하여 국립극장 등과 같은 국공립예술기관 그리고 공연예술 분야 국고지원 사업 등 민간 영역에도 지원해 오고 있습니다.

이렇듯 우리 예술 지원의 전통이 30년을 훌쩍 넘어섰고, 지원금의 규모도 빠른 속도로 증가해 왔음에도 불구하고, 지금까지의 예술 지원에 있어서 문제점이 없었던 것은 아닙니다. 예술 지원을 복지국가 구현의 하나로 인식해온 서구와는 달리 복지국가적 예술 정책 설정이 부족했습니다. 그리고 정부에 의한 직접 지원은 관료주의적 비전문성을, 문예진흥기금에 의한 민간 지원은 소위 소액다건식의 나눠먹기라는 바람직하지 못한 관례를 낳기도 하였습니다. 무엇보다도 문예진흥원 지원 사업에 정부가 빈번히 개입함으로써 진흥원이 자율성과 독립성을 확보하기가 쉽지 않았습니다.

이번 연구는 지금까지 우리 예술 지원의 문제점을 살펴보고 앞으로의 예술 지원에 있어서 바람직한 방향을 제시하고자 시작되었습니다. 예술 지원에 있어서의 정부/국가의 역할에 관한 원칙 확립, 그리고 2005년 설립된 민간 위원회의 자율적/독립적 운영 방식 등을 제시하고자 합니다. 특히 위원회의 운영과 관련해서는 세계 최초로 국가 지원 체계를 구축한 영국예술위원회의 운영 지침 등을 부록에 첨부하여 참조하도록 하였습니다. 끝으로 이번 연구를 바탕으로 우리 문화부와 위원회가 보다 원칙적이고 체계적인 예술지원 체계를 만들어 나갈 수 있게 되기를 기대해 봅니다.

2005년 12월

한국문화관광정책연구원

원장 이 영 욱

연구요약

2000년 우리 문화예술 부분 세출예산이 최초로 정부 전체 예산의 1%를 넘어섰으며, 2001년에는 문화예술 부분 국가 예산 총액이 1조원을 넘어서게 되었다. 최근 10년 간 문화부 예산이 증가됨에 따라 예술 지원금의 전체 규모도 늘어나게 되었다. 중앙/지방 정부의 국공립/민간 영역에 대한 직접 지원금, 한국문화예술진흥원에서 2005년 전환된 한국문화예술위원회에 의한 문예진흥기금과 복권기금에 의한 민간 예술 영역 지원금의 규모도 상대적으로 증가하고 있는 실정이다. 본 연구는 이와 같이 우리 예술 지원금의 규모가 증가함에 따라 앞으로 우리 예술 지원에 있어서 보다 투명하고 객관적이며 민주적인 원칙과 기준을 제시하고자 하는 의도를 가지고 있다.

예술 지원의 가장 큰 원칙과 기준에 대한 이해는 예술을 왜 지원하는가에 대한 역사적 배경과 담론의 이해가 선행되어야 한다고 생각된다. 특히 우리가 봉건적 식민 사회를 해체하면서 서구에서 발전된 민주적 자본주의 제도를 받아들여 사회를 지금까지 발전시켜 왔다면 서구에서 진행된 예술 지원의 역사적 발전 과정과 담론을 이해하는 것이 선행되어야 할 것이다.

서구에서의 예술 지원은 크게 복지국가(welfare state) 국가 경영 이전과 그 이후로 구별되고 있다. 르네상스 이후 왕조 시대 및 근대 국민국가 시대에서 복지국가 이념이 본격적으로 시행되기 이전인 2차 세계대전 이전까지는 예술 지원에 있어서 어떤 확고한 원칙과 기준이 있었던 게 아니었다. 다만 국왕, 귀족, 돈 많은 개인 혹은 가문을 중심으로 ‘예술을 후원하는 사람’이라는 뜻의 패이트론(patron)이 있었는데, 지원이 패이트론의 의지, 의도 혹은 취향에 따라 주로 결정되었기 때문에 여기서 어떤 원칙과 기준을 찾을 수는 없었다.

2차 세계대전 이후 서구는 국가가 적극적으로 개입하여 사회경제적 재화의 저렴한 공급, 사회복지를 위한 높은 수준의 세금과 이에 상응하는 정부 지출 등을 통한 사회민주주의적 휴머니즘적 가치를 추구하는 복지국가 정책을 사회적 합의로 마련하였다. 자본주의 시장 경제의 가장 큰 문제점이었던 사회적 불평등을 개선하기 위해 국가가 개입하는 다양한 종류의 정치, 사회, 경제적 활동을 의미하는 복지국가 정책은 다수의 사회, 경제적 약자들을 위해 보건, 주택, 교육 등을 사회적 필수 재화인 공공재로 묶어두고 이 재화의 사용가격을 대폭 낮춤으로써 대중들이 이 사회적

필수 재화에 보다 저렴하게 접근할 수 있게끔 하였다.

예술 지원정책 역시 복지국가 이념 구현을 위한 사회적 의제의 하나로 등장하게 된다. 국가가 개입해 예술 지원을 한다는 것은 예술이라는 재화를 사회적 (준)공공재의 하나로 인식했다는 것을 의미하며, 또한 이는 복지국가 이전에 예술로의 접근이 주로 경제적 중상류층 이상에 국한되었던 것을 복지국가 이후 국가의 예술 지원 정책을 통해 재화의 소비 가격을 낮춤으로써 경제적 약자 계층의 예술 재화에 대한 접근성을 열어줌으로써 재화의 민주적 균형 분배에 초점을 맞추었다는 것을 의미한다.

물론 복지국가 이념에 바탕을 둔 국가에 의한 예술 지원은 각 나라마다 역사와 전통에 따라 그 유형을 달리해 왔다. 자유주의적 전통이 강한 미국, 사회민주주의적 전통이 강한 스웨덴 등 예술 지원의 전통도 자유주의와 사회민주주의 중심으로 발전해 왔다. 스웨덴, 미국 외에도 본 연구에서는 독일, 영국, 프랑스의 예술 지원 역사의 사례를 제시하고 있다. 이들 국가의 예술 지원의 공통적 특징은 아래와 같이 요약될 수 있다.

- 복지국가적 지원체계 및 문화민주주의
- 예술지원 재원의 다원화
- 지역분권화
- 문화다양성의 추구
- 지원금 분배에 있어서 정부 간섭의 최소화
- 1980년대 이후 복지국가 재정 위기로 인한 건축재정과 예술 지원금 규모의 축소

국가에 의한 우리 예술 지원의 역사는 크게 3가지로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫째, 권위주의 정권하에서의 예술 지원, 둘째, 문화예술진흥원의 설립과 함께한 복지국가 지원 담론의 시작, 셋째, 민간 위원회 제도의 시작으로 구분해 볼 수 있다. 1990년대 초반까지 30년 이상 지속된 군사 권위주의 시대에 국가는 예술을 정통성이 약한 정권 혹은 분단 체제의 홍보 수단으로 하나로 주로 인식하였다. 물론 국립극장, 예술의 전당 등 대형 공연장 건립 등이 없었던 것은 아니었지만 서구와 같이 복지국가이념에 바탕을 둔 예술 지원이 이루어졌다고는 볼 수 없었다. 즉, 사회 전 분야에 대한 권위적 규제가 예술 지원에 있어서도 마찬가지로 권위적 규제의 형태를 보여 왔다. 대표적인 것이 본 연구에서 사례로 들고 있는 공연법으로 1999년 전면

개정되기 전까지 우리 공연예술을 활성화시킨다는 목적보다는 규제와 통제가 주 목적이었다.

우리 예술 지원이 복지국가적 관점에서 논의되기 시작한 것은 1972년 문화예술진흥법의 제정과 더불어 일 것이다. 이 법에 의거하여 문예진흥 기금의 모금이 시작되었다. 또한 한국문화예술진흥원이 설립되었고 이로써 각종 예술지원 사업과 활동, 지원에 대한 근거와 기초가 마련되었다. 기금 모금이 폐지된 2004년까지 수 천억원의 문예진흥기금이 조성되어 우리의 척박했던 예술 토양을 일구어 주었던 단비의 구실을 하였다. 그러나 문예진흥원을 통한 예술지원 체계에는 상당한 문제점이 있었다. 이 문제점은 관 주도형 지원 체계와 밀접하게 연관되어 있다.

예술 지원에 있어서의 문제점으로 짧은 시민사회의 전통과 경제 중심의 사회적 분위기에 의한 복지국가적 예술 정책 설정의 미비가 한 축이라면, 관료주의와 비전문성으로 대표되어 왔던 정부 주도형 예술 지원이 다른 한 축을 구성하고 있다. 정부 주도형 지원의 문제점은 복지국가적 관점에서 시작된 문예진흥원의 지원금 배분에 개입/간섭하는 것으로도 드러나고 있다. 진흥원 체계 하에서 명확한 지원의 원칙과 기준 하에서 지원하기 보다는 나눠주기 식의 소위 소액다건 위주로 지원해 왔는데, 이는 지원금이라는 시혜를 통한 문화예술계 길들이기라는 성격으로 비쳐지기도 했다. 또한 진흥원 원장이 존재했지만 지원금 분배의 주요 부분들이 진흥원에 상주해 왔던 문화부 관료들의 관점에서 대부분 이루어졌다. 이와 같은 관료적 개입은 소위 문화부가 직접 지원해야 하는 정책적 사업의 성격이 농후한 부분에도 분배됨으로써 지원금 규모가 절대적으로 부족한 민간 예술 단체들은 경제적 어려움에서 좀처럼 벗어나기가 어려웠다.

정부 주도형 예술 지원의 대안으로 2005년 민간 지원 체계인 문화예술위원회가 출범하였다. 위원회의 출범은 예술 지원과 관련하여 국가주도의 한계를 인정하고 시민사회의 정신과 전통에 입각하여 실천적 의미에서의 복지국가형 민간주도 지원체계를 확립하는 첫 발걸음을 옮겨놓았다는 점에서 가장 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.

민간 위원회가 출범해서 예술 지원에 있어서 국가로부터의 독립성과 전문성을 강화할 수 있는 계기를 마련하였지만 우리 예술 지원금 규모 면에서 본다면 아직도 국가(중앙/지방 정부)에 의한 직접 지원금이 위원회의 기금 지원금 규모 보다 훨씬 많은 편이다. 예술적 수월성에 입각해서인지 혹은 국가 문화예술의 정체성 측면에 입각해서인지 간에 소위 소수의 국공립예술기관에 국가가 직접 지원하는 지원금 규

모는 수천 개의 민간 예술 단체/개인에 지원되는 기금의 규모를 압도하고 있는 실정이다. 문제는 이들 국공립예술기관의 운영이 상당히 부실하다는 점이다. 본 연구에서 국립극장의 예술단체의 사례에서 분석했듯이 우리 국공립예술기관의 대부분은 고비용 저효율의 늪에 오랫동안 빠져있어 왔다. 이와 같은 국공립과 민간 예술 영역 사이의 지원금 분배의 불균형은 예술 다양성의 결핍으로 이어지게 되었다.

앞에서 언급했듯이 우리 사회가 서구의 민주적 자본주의 사회를 기본 모델로 발전해 온 것을 받아들인다면, 본 연구는 우리 예술 지원의 원칙과 기준으로 크게 복지국가적 담론인 문화민주주의에 입각한 서구의 지원 전통과는 다른 우리의 문제점을 파악하고 이 문제점에 대한 대안을 제시하는 것으로 구성되어 있다. 한편으로는 프랑스와 같이 국가 주도형 예술 지원이 우리의 지원 전통의 하나로 인정하면서 국가 주도형 지원을 계속해 나갈 경우의 지원 원칙과 기준, 다른 한편으로는 장기적인 관점에서 영국이나 스웨덴의 사례와 같이 민간 위원회 지원 체계로 바꾸어 나갈 경우의 지원 원칙과 기준을 나누어서 제시하였다. 아래는 이 두 지원 유형의 전제를 요약한 것이다.

예술 지원의 국가주도형, 민간 위원회 주도형의 전제

국가주도형의 전제	민간 위원회 주도형의 전제
1. 관료적 비전문성의 배제 ○ 전문성, 투명성 강화 2. 국공립 예술기관의 자율성/독립성 강화 ○ 단기적 관점: 책임운영기관으로의 전환 ○ 책임운영기관으로 전환의 전제 - 재정 안정성 확보 및 단계적 전환 - 전문 직제 마련 및 전문 인력 확보 ○ 중장기적 관점: 비영리 예술 법인으로의 전환 ○ 법인화의 전제 - 자율성/독립성 확립 - 법인 운영 전문인력 양성 및 확보 - 경영 효율성 제고: 적정한 재정자립도 마련 - 재정기반의 다양화 - 예술의 질적 수준 향상을 위한 평가 제도 확립 및 고용 불안 해소	1. 위원회와 정부와의 관계 설정 ○ 자원 분배에 있어서 위원회의 자율성/독립성 확보 ○ 불간섭주의원칙(arm's length principle) ○ 정부와 위원회의 관계 설정 및 역할분담 2. 초기 단계인 위원회의 원칙 마련 ○ 자원 확보 - 문예진흥기금 - 대체 자원: 복권기금 등 - 자체 수입 증대 ○ 위원회와 문화재단의 관계 설정 3. 전략적 프로그램 마련 ○ 문화 다양성, 청소년 예술교육, 소외계층 지원 프로그램 등 - 외국인 노동자 지원 프로그램 - 도시 재개발(urban regeneration) 프로그램 등

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 기대효과	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
1. 본 연구에서의 ‘지원’의 의미 및 범위	2
2. 본 연구에서의 ‘예술’의 의미: 비영리예술	3
3. 연구 방법/방향 및 한계	9
제2장 국가는 왜 예술을 지원해 왔는가?	13
제1절 국가 지원의 동기 및 정당성	13
제2절 복지국가 이전의 예술지원	16
제3절 복지국가 이후의 예술 지원	18
1. 복지국가의 이념	18
2. 복지국가 이념 구현을 위한 사회적 의제로서의 예술 정책	18
3. 복지국가형 예술지원의 유형	23
제4절 예술의 가치	44
1. 예술 본래의 미적 가치: 심미적, 정신적 가치	44
2. 예술의 경제적 가치: 영국의 사례	45
3. 창조적 산업(Creative Industry): 문화예술을 통한 유무형의 국부창출	50
제3장 우리 예술 지원의 역사 및 문제점	63
제1절 예술지원의 역사	63
1. 권위주의 정권 하의 예술	63
2. 복지국가 예술지원 담론 (문화예술진흥원 - 위원회 전환 전)	66
3. 민간 위원회 제도의 시작 및 그 의의	66

제2절 예술 지원의 문제점	67
1. 복지국가적 예술정책 설정의 미비	67
2. 정부 주도형 예술 지원	70
제4장 우리 예술 지원의 원칙과 기준	85
제1절 예술 지원에 있어서의 국가/정부의 역할에 관한 원칙 확립	85
1. 국가 주도형의 전제	85
2. 민간 주도 위원회형의 전제	104
제2절 현재 초기 단계인 문화예술위원회의 원칙 마련: 재원확보 및 문화재단과의 관계	125
1. 문화예술위원회의 재원확보 방안	126
2. 위원회와 문화재단과의 관계	135
제3절 사회적/시대적 요청에 입각한 전략적 지원 프로그램 마련	140
1. 문화 다양성 (Cultural Diversity) 지원 프로그램	140
2. 청소년 예술교육 프로그램	143
3. 소외계층을 위한 프로그램	145
부 록 I	149
부록 I-1. 영국 예술위원회 중앙 위원 운영지침	150
1. 머리말(Introduction)	150
2. 공공 영역 가치들(Public sector values)	150
3. 문화부와의 관계(Relationship with the Department for Culture, Media and Sport)	151
4. 위원장의 역할(Role of the Chair)	151
5. 중앙위원회 위원들의 공동책임(Corporate responsibilities for National Council members)	152
6. 전략적 계획과 감독(Strategic planning and control)	153
7. 개별 위원들의 책임(Responsibilities of individual members)	154
8. 중앙 위원회 위원들에게 주어지는 혜택(Benefit to National Council members)	155

9. 이권, 선물 그리고 접대의 등록과 신고(Registration and declaration of interests, gifts and hospitality)	156
10. 위원들의 개인적 책임(Personal liability of members)	156
11. 개방성과 신속한 반응(Openness and responsiveness)	157
12. 공공기금에 대한 책임(Accountability for public funds)	157
13. 연례 보고와 회계((Annual report and accounting)	158
부록 I-2. 영국 예술위원회 지역 위원 운영지침	159
1. 머리말	159
2. 공공 영역 가치들: 중앙 위원 운영지침과 동일	159
3. 문화부와의 관계: 중앙 위원 운영지침과 동일	159
4. 중앙 위원회 위원장의 역할: 중앙 위원 운영지침과 동일	159
5. 중앙 위원회의 역할과 책임: : 중앙 위원 운영지침과 동일	159
6 지역 위원회의 역할과 책임	159
7. 중앙 위원회와 지역 위원회 사이의 관계	160
8. 각 지역 위원회 위원들의 책임	161
9. 중앙 및 지역 위원회 위원에게 주어지는 혜택: 중앙 위원 운영지침과 동일	162
10. 이권, 선물 그리고 접대의 등록과 신고: 중앙 위원 운영지침과 동일	162
11. 개방성과 신속한 반응: 중앙 위원 운영지침과 동일	162
12. 공공기금에 대한 책임: 중앙 위원 운영지침과 동일	162
부 록 II	163
부록 II-1. 영국 예술위원회(Arts Council England)	164
1. 법적 성격 규모	164
2. 역할	164
3. 왕실헌장에 기록된 설립 목적	164
4. 내부조직	164
5. 위원회와 기획집행위원장의 책임	165
6. 정부(문화부)와의 관계	166
7. 영국 중앙예술위원회와 지역예술위원회	168
부록 II-2. 영국 예술위원회 의사록: 사례	172

1. 일시: 2004, 1월 27일 13:30	172
2. 장소: 위원장의 방	172
3. 사무국장 보고서	172
부록 II-3. 지원금 신청/지원	174
1. 지원자격	174
2. 지원신청서의 자격요건	174
3. 정부지원금 신청서 작성방법	175
4. 예술 활동 수입	184
5. 예술 활동 지출	185
부록 II-4. 예술지원금 신청에 대한 평가 기준 및 방식	191
1. 평가기준을 점수로 환산하기	191
2. 다섯 가지 평가기준	191
3. 예술의 질을 평가하는 기준	192
4. 지원자의 예술 활동의 관리능력을 평가하는 기준	192
5. 지원한 예술 활동에 대해 재정적인 측면에서 실현가능성을 평가하는 기준	193
6. 공익적 관점에서의 평가 기준	194
7. 예술 활동과 정부지원금의 목표와의 부합성을 평가하는 기준	194
8. 예술위원회가 지원금 부족으로 인해 지원 자격자 모두를 지원할 수 없을 때	194
부록 II-5. 새로운 세기를 향한 영국예술(Ambitions for the Arts)	196
1. 예술위원회와 ‘예술’	196
2. 예술가들을 사회의 중심으로	197
3. 예술위원회와 예술단체들과의 관계	197
4. 문화다양성	198
5. 예술과 청소년	199
6. 예술 자원의 증가	199
7. 현대적이고 역동적인 예술위원회	200
8. 예술위원회의 수행 결과 평가	201

참고 문헌	203
Abstract	208

표 목차

<표-1> 문예진흥기금 조성현황(단위: 억 원)	66
<표-2> 국공립 5대 주요 예술기관 예산 비교(예산 내역 및 출처)	80
<표-3> 2002년 국립극장 정기공연	81
<표-4> Royal Shakespeare Company 2001 - 2002 시즌 정기공연	82
<표-5> 국립국악원 연도 별 재정자립도	93
<표-6> 국고사업과 기금사업 간 현행 역할분담 기준	120
<표-7> 국고사업과 기금사업 간 새로운 역할분담 기준	122
<표-8> 2004년 지원 목표별 지원 사업 규모	127
<표-9> 문예진흥법 기존 법률과 입법예고안의 재원 비교	129
<표-10> 문예진흥기금 모금 및 운용수입 추이	130
<표-11> 재원 부족에 따른 향후 적립기금 인출 전망	130
<표-12> 기부금 종류 및 기부액	133
<표-13> 경륜경정 수익금 배분구조	134
<표-14> 기초자치단체 문화재단 현황	136
<표-15> 광역자치단체 설립 문화재단 현황 비교	137

그림 목차

<그림-1> 창조적 산업의 선순환 구조	62
<그림-2> 예술지원의 선순환 구조	113

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 목적

최근 우리 문화예술에 대한 재정 지원은 그 규모가 늘어나고, 재원(source)도 국고 및 기금 등 다양해지고 있으며, 지원 주체 역시 중앙 정부, 지자체, 민간 위원회, 재단에서 이루어져 다변화되고 있다. 이에 지원에 대한 명확한 원칙과 기준이 요구되고 있으나, 현재의 지원은 이에 대한 이념과 철학적 뒷받침에 의한 객관적이고 합리적인 원칙과 기준 보다는 제한적 영역의 불명확한 소위 '순수문화예술'이라는 과거의 기준으로 이루어지고 있다. 이에 이해관계가 명확하게 드러나는 문화예술 지원금, 즉 재정 분배의 문제와 관련한 명확한 기준과 원칙에 관한 본 연구는 열린사회를 지향하는 21세기에 보다 객관적이고 전문적이며 투명한 문화예술행정을 구현하는데 일조할 목적을 가지고 있다.

2. 연구의 기대효과

- 국고 및 기금 등에 관한 지원 원칙과 기준이 명확하게 마련된다면 지원금분배가 보다 효율적이고 투명하게 운용될 수 있을 것이다.
- 문화부의 문화예술에 대한 지원의 당위성을 찾는 문제에 있어 지원 정책 방향 수립에 하나의 실마리를 제공해 줄 수 있을 것이다.
- 예술지원과 관련된 정부(문화부)와 민간 예술 영역의 지원주체인 문화예술위원회의 관계 설정 및 위원회와 현장 문화 예술계의 이견을 조정하는데 이론적 근거를 마련해 줄 수 있을 것이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 본 연구에서의 ‘지원’의 의미 및 범위

가. 복지국가 정책의 하나로서 국가 지원 영역

예술 지원에는 크게 국가에 의한 지원과 민간부분에 의한 예술 지원이 있다. 국가에 의한 예술 지원은 제2차 세계대전 이후 서구에서 복지국가 정책이라는 큰 틀 속에서 운용되어 오면서 복지국가 이념 실현을 위한 방안의 하나로 인식되고 있다. 그러나 1980년대부터 후기 산업사회로 접어들자 스웨덴 등 서구에서는 정부의 씬씀이가 큰 복지 국가적 재정 운용이 어려움을 겪게 되면서 국가의 주된 책임 하에 예술지원을 담당하기 어렵게 되자 민간 영역으로부터의 재원확보를 적극적으로 모색하기 시작한다.

민간 영역으로부터의 재원확보는 세제혜택 등의 정책을 만들어 효과를 볼 수도 있겠지만 근본적으로는 후원주체의 자발적인 지원 의지, 즉 문화예술을 사랑하고, 이해하고 그래서 지원의 의미를 실천하려는 의지와 밀접한 연관을 가지고 있다. 서구에서 민간으로부터의 지원이 활발히 이루어지고 있는 이유는 왕조 시대와 근현대 시민사회를 거치면서 예술에 대해 관심과 애정을 가졌던 국왕, 귀족, 재력가, 신흥 부르주아(bourgeois) 재력가 등에 의한 자발적 지원 전통을 유지해 온 때문이다. 물론 여기에 오늘날 세제 혜택 등 정부 정책이 어우러지면서 보다 활성화 되어 있다. 우리나라에서 민간 기부가 활성화되어 있지 않은 주된 이유는 세제문제 등 정부 정책은 이미 나와 있지만 서구에 비해 민간 기부 전통이 미약하여 예술 지원 실천 의지가 아직까지 영글지 못했기 때문일 것이다.

이와 같은 주관적 실천 의지를 연구대상으로는 삼을 수는 없는 노릇이며, 그리고 대중들의 문화예술적 향유와 욕구가 높아지는 것과 더불어 이 실천 의지도 높아질 것이라 기대해 본다. 따라서 스웨덴 등 대부분의 국가에서 예술 지원에 관련된 정책과 토론 그리고 논쟁의 핵심이 개인이나 기업으로부터의 민간 지원 부분이라기 보다는 국가에 의한 지원에 초점이 맞추어져 있듯이 본 연구의 범위도 국가의 지원 영역으로 그 범위를 한정하였다.

나. 국가에 의한 재정 지원

국가에 의한 예술 지원은 크게 정책(정책목표 및 정책안 수립) 지원, 정책을 구체화할 법률 및 제도 지원, 그리고 예술지원금(subsidy)에 의한 지원 등이 있다. 그런데 정책적 지원은 재정적 지원이 뒷받침되지 못하면 그 실효성이 의문시되며, 법률 및 제도적 지원은 재정적 지원을 뒷받침해 주는 근거가 되고 있다. 재정적 지원만이 전적으로 예술 진흥을 이끌어간다고 단언 할 수는 없지만 지원금의 성격, 지원금의 규모, 지원금 분배의 주체 그리고 분배의 방식 등은 한 나라의 예술적 토향과 지형, 그 내용을 결정짓는 가장 중요한 요소라는 점에서 그 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 지원이란 의미를 정부에 의한 재정 지원이란 의미로 한정하였다. 또한 여기서 지원금이란 국민의 세금으로 조성된 공적자금이란 의미로 정의한다.

2. 본 연구에서의 ‘예술’의 의미: 비영리예술

가. 비영리단체

비영리단체(Non-Profit Organisation: NPO)란 영리단체에 대비되는 개념으로서 비정부단체이며, 비영리를 추구하는 단체로서의 제도적 형식성을 가지고 있다. 비영리 단체가 공급하는 재화와 서비스는 준공공재이거나 가치재라는 특성을 가지고 있으며, 따라서 비영리단체는 이타적인 서비스를 무료 혹은 비용 이하의 저렴한 가격으로 공급하고 있다.

비영리단체에 대한 관심은 최근 10년간에 걸쳐 세계적으로 급속히 높아졌다. 존스 홉킨스 대학의 ‘시민사회연구센터’의 레스터 샬러몬(Lester M. Salamon)은 선진국, 개발도상국을 불문하고 최근 10년간 엄청난 수의 협회, 재단 등 민간 비영리단체들이 결성되어 다양한 활동을 전개하고 있다고 밝혔다. 또한, 미국의 저명한 경제학자 피터 드러커(Peter Drucker)는 그의 저서 ‘자본주의 이후의 사회’에서 “미국은 거의 100만개 정도의 비영리 조직이 사회부문에서 활동하고 있다. 이들이 다루는 것을 돈으로 계산하면 미국 GNP의 10분의 1과 맞먹는다. 비영리 조직은 미국의 최대 고용자가 되었다. 미국의 성인 두 사람 중 하나는(약 9천만 명) 적어도 1주일

에 3시간씩 무보수 스태프로 비영리단체에 일한다.”¹⁾고 밝히고 있다.

이렇듯 비영리단체가 미국 뿐 아니라 서구 선진국에서 사회의 중심 역할을 맡으면서 급격히 성장한 배경으로는 무엇보다도 현대 복지국가의 위기를 들 수 있다. 오늘날 전 세계적인 추세인 ‘작은 정부’라는 용어에서도 알 수 있듯이, 복지국가적 운영 형태인 국가가 중심이 되어 대중을 위한 서비스를 제공해야 한다는 주장은 예전과 같은 힘을 발휘하지 못하고 있다. 즉 사회의 대부분을 정부가 주도하면서 개입하는 것보다는 다원화된 수요를 민간에서 해결하려는 방식이 중요하게 대두되기 시작하였다. 이와 같이 사회를 유지하고 발전시키는 동력을 더 이상 정부의 일방적인 힘에 의지할 수 없는 시대가 되면서, 사회를 유지하고 발전시키는 데 비영리기관의 활동이 중요한 의미를 갖게 되었던 것이다. 셀러몬에 따르면 이러한 비영리단체의 대두는 세계적인 움직임이며 그 배경에는 ‘복지국가의 위기’, 나아가서는 근대 사회의 근저를 이루는 국민 국가 시스템의 위기의 하나로 인식되고 있다고 한다.

나. 비영리 예술 및 예술단체

문화예술진흥법의 제1장, 제2조, 제1항은 문화예술을 ‘문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판’을 말한다.’라고 정의하고 있다. 법의 성격이 말해주듯 문화와 예술이 혼재되어 있으며, 문예진흥원은 이 법에 따라 문화 예술 진흥 기금관리와 기금 지원 업무를 담당해 왔다. 1972년 제정된 이 법에 의한 문화예술의 범위에 관한 정의는 30여 년 동안 계속 통용되어 왔다. 그러나 예술의 관점에서만 보더라도 기존의 예술장르가 해체되고 장르간의 혼합이 이루어지면서 새로운 예술 장르가 쉼 없이 출현하고 있는 오늘날, 예술의 범위에 대한 새로운 정립 필요성이 현장 예술인과 예술 전문가들 사이에서 지금까지 줄기차게 주장되어 왔다. 그러면 예술의 범위를 어떻게 정할 것인가? 본 연구에서 논하는 예술이란 문화라는 큰 범주에는 포함되지만, ‘모든 문화가 예술이 될 수 없다’는 사실에서 출발한다.

앞에서 본 연구의 지원의 범위로 제한된 정부에 의한 재정 지원과 연관된 예술의 범위를 논하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 다만 정부 지원을 받을 필요가 있는 예술의 범위를 정하는 데 있어서 나라마다 차이는 있겠지만 서구 각국이 공통으로 인

1) 드러커, F. 피터, 자본주의 이후의 사회, 이재규 역, 한국경제신문사, 2002.

용하고 있는 하나의 원칙은 자본주의 시장경제에서 경쟁력이 떨어져 지원이 없으면 시들어 사라져버리기 쉬운 예술로 한정하고 있다는 점이다. 우리는 이를 주로 '순수 예술'로 부르고 있다. 그런데 시장경제에서 자생력이 없는 예술 범위를 규정하는 것 또한 쉬운 일이 아니다. 그러나 이를 위해 인용할 가치가 있는 또 하나의 원칙이 있다. 대부분의 나라에서 시장경제에서 자생력이 떨어지는 예술을 비영리 체계로 만들어 지원하고 있는 것이다.

비영리 예술단체에 대한 논의를 하자면 당연히 비영리단체에 관한 개념정리가 먼저 선행되어야 할 것이다. 피터 드러커는 그의 저서 '비영리 단체의 경영 (Managing the Non-profit Organization: Practices and Principles)'에서 '비영리 법인'을 '학술, 종교, 자선, 기술 등 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 법인'이라고 정의하고 있다. 또한 그는 비영리 사업은 개개 구성원의 이익을 목적으로 하지 않는 사업을 말하지만 반드시 공익을 목적으로 할 필요는 없으며 비영리사업과 아울러 영리사업을 하더라도 비영리사업의 목적을 달성하기 위하여 필요한 한도 내에서 그 본질에 반하지 않는 정도의 영리행위는 상관없다고 하였다. 그는 영리행위의 수익은 언제나 사업목적의 수행에 충당되어야 하며 어떠한 형식으로든지 구성원에게 분배되어서는 안 된다는 점을 분명히 하였다.²⁾ 이 점은 우리 정부의 비영리 민간단체 지원법에도 분명히 표시되어 있는데, 비영리 민간단체는 사업의 수혜자가 불특정 다수이며 구성원 상호간에 이익을 분배하지 않아야 한다는 것을 그 핵심 요건으로 명시하고 있다.

다. 비영리예술단체(Non-Profit Arts Organisation)의 특징

- 국가로부터 정기적 예술 지원금(arts subsidy)을 받음
- 인건비지급: 매달 단체 구성원들에게 고용계약서에 명시된 소득 (income) 지급
- 이익이 발생하면 다음 해로 이월하여 주로 작품제작비 등 창작력 향상을 위해 사용
- 당해 손실이 발생하면 역시 다음 해로 이월
- 기업 수준의 엄격한 회계

2) Ibid.,

- 적자가 발생하면 정부의 지원 요청: 장기간 적자가 계속 누적되면 이사회 교체 혹은 지원 철회 등의 조치 단행
- 총 수입: 정부지원금, 티켓 판매 혹은 스스로의 경영 등으로부터 자체 충당금 그리고 기업, 민간으로부터의 기부금으로 대부분 구성됨
- 레파토리 방식의 비장기 공연: 비영리 예술단체 운영의 대표적인 원칙

위에서 열거한 것 외에도 비영리예술단체를 규정할 수 있는 특징적인 것들이 있지만 대표적인 특징이 위에 열거한 것들이다. 대부분의 특징들은 이해가 충분히 될 수 있으나, 마지막에 언급된 레파토리 방식의 비장기 공연에 대해서는 약간의 설명이 필요하다고 본다. 영국 예술단체의 예를 들어보기로 하겠다.

영국에서 예술위원회로부터 지원 받는 공연예술 단체들은 1달 이상의 장기 공연을 거의 하지 않는다. 그 이유는 장기공연을 영리가 주목적인 상업영역에서 수익 창출의 주요 수단으로 간주하고 있기 때문이다. 장기공연의 대표적인 것이 뮤지컬이라 볼 수 있다. 지원을 받는 비상업적 공연예술단체들은 부단한 창작활동을 통해 공연 프로그램을 수시로 바꾸면서 관객들에게 새로운 작품을 감상할 기회를 끊임없이 제공해 주는 것을 하나의 의무로 간주해 오고 있다. 물론 이렇게 프로그램을 수시로 바꾸는 것이 공연 제작비 상승으로 인해 비용부담이 증가하는 것은 사실³⁾이지만 이와 같은 새로운 창작행위의 활성화를 위해 정부의 예술 지원금이 존재하는 것이며, 이런 의미에서 정부 지원금의 공공적 성격이 규정되어지고, 그 쓰임 또한 정당성을 가지게 되는 것이다.

예술이라는 재화는 자유경쟁시장에서 이윤 추구가 어렵다는 특수성 때문에 비영리 예술단체가 이 재화를 떠맡는 경우가 많은 편이다. 우리나라 역시 비영리 예술단체들이 많은 편이다. 우리나라에서 비영리 예술분야는 시장에서 영리분야와 경쟁하기도 한다. 일례로서 비영리특별법인인 예술의 전당에서 브로드웨이식의 뮤지컬을 제작하는 경우를 들 수 있다. 문제점은 이들 단체가 비영리단체 운영의 핵심인 '이익을 구성원에게 배분하지 않는 것'을 명확히 인지하고 현실에 적용하고 있는가 하

3) 레파토리 시스템에서 한 작품의 상연기간에 대한 일반적 합의는 없다. 원칙론자들은 1-2주일 단위로 새로운 작품을 상연해야 한다고 하지만 사실 이는 국가의 전폭적인 지원 없이는 작품 제작비 부담으로 거의 불가능한 실정이다. 영국 국립극장은 보통 한 작품 당 한달 정도의 상연기간을 유지하고 있으며, 이 작품이 대중들의 호응을 받는다면 순회공연을 통하여 상연기간을 연장하면서 타 지역의 대중들의 예술 향유권을 높여나가고 있다.

는 점이다. 구성된 상호간에 이익을 분배하지 않는 비영리단체의 특징은 비영리 예술단체에도 분명히 적용되어야 할 것이며 이 점에 관해서는 더욱 분명한 기준이 마련되어 수입금의 사용에 관한 엄격한 사후관리가 이루어져야 한다고 생각된다.

아직 우리나라에 모든 비영리예술단체를 포괄하는 제도는 없다. 따라서 앞으로 예술단체에 대한 지원을 비영리 단체로 한정하고 단체의 목표와 향후 사업계획 또한 수입금의 사용처 등에 관한 구체적인 명확한 의무를 지을 필요가 있다.

비영리 예술단체의 운영 체계를 영국 비영리 공연예술단체인 왕립 셰익스피어 극단의 사례를 통해 이해해 보기로 하자.

라. 비영리 예술단체로서의 영국 왕립 셰익스피어 극단(Royal Shakespeare Company: RSC, 이하 RSC로 지칭)

RSC는 단체의 설립목적은 첫째 셰익스피어의 연극 유산을 보존, 발전, 전파하고, 둘째 세계 연극의 발전과 향상에 일익을 담당하며, 셋째 예술교육을 활성화하는 것으로 밝혀두고 있다. RSC가 제작한 작품들은 스트라트포드와 런던의 극장, 그리고 영국 전역과 전 세계 순회공연을 통하여 제공되며, 또한 이 작품들은 지역사회, 대학교, 초/중/고등학교와 연계된 프로그램으로 제공되어 교육의 수단으로써 활용되기도 한다.

① 정부지원금(arts subsidy, grants): 약 1300만 파운드(약 260억원)

RSC는 영국예술위원회로부터 직접 지원을 받는 영국의 4개 국립공연예술단체 중 하나이다. 예술위원회를 통해 받는 정부 지원금으로 2001~2002 시즌의 경우 1,200만 파운드 이상을 받았다.

② 재원 조달(fund-raising): 600만 파운드(약 120억원) 이상

박스오피스 수입과 정부지원금을 가지고 RSC의 예산을 모두 충당하기는 어렵다. 개인과 기업, 대학의 파트너십을 통한 기금(funding)으로부터 얻어지는 수입은 매우 중요하다. 멤버십이나 개인 기부, RSC프로젝트의 스폰서와 회원사의 운용 등 RSC는 다양한 재원조달 프로그램을 통해 연간 600만 파운드 이상의 재원을 자체 조달하고 있다.

③ 재정자립도(self-generated fund): 60% 이상

RSC는 티켓수입과 위에서 언급한 펀드레이징 그리고 상업적인 활동으로 연간 수입의 60% 이상을 자체적으로 생산해 내고 있다. 즉 60% 이상의 재정자립도를 보이고 있다.

마. 영리예술단체: 앤드류 로이드 웨버와 뮤지컬 공연 단체 리얼리 유즈풀 컴퍼니(Really Useful Company)

영리예술단체의 특징

- 공연예술을 투자의 대상으로 삼음
- 공연 경비를 제외한 이익금은 투자 지분에 따라 분배
- 공연 초기 대중의 호응이 없으면 일주일 만에도 공연을 중단하지만 반대로 대중의 호응을 얻을 때는 장기공연 체계로 운영
- 대부분 정부의 지원은 없으며, 대중의 호응을 받게 되면 기업 등으로부터의 후원금 및 티켓판매와 자체 경영을 통한 이윤 창출
- 작품의 대부분이 오락성(entertainment)이 짙은 뮤지컬로 구성

위의 영리단체 특징들 대부분은 충분히 이해가 가는 부분이다. 다만 여기서 뮤지컬의 대가인 앤드류 로이드 웨버(Andrew Lloyd Webber)와 그의 뮤지컬에 대해 간략히 살펴보면서 비영리 예술과 대비되는 뮤지컬의 상업적/물질주의적 특성을 좀 더 깊이 있게 알아보고 예술분야의 영리단체에 대한 이해를 좀 더 넓혀보기로 하자.

뮤지컬은 공연예술 분야에서 상업주의/물질주의를 대변해 왔다. 이런 의미에서 뮤지컬 제작자이자 뮤지컬 음악 작곡가인 앤드류 로이드 웨버는 상업주의 승리의 완벽한 상징이라 할 수 있다. 그는 '노을이 지는 거리(Sunset Boulevard)'에 사용된 고딕양식의 계단처럼 화려로운 무대장치나, '오페라의 유령(The Phantom of Opera)'에서의 화려한 의상 혹은 눈부신 샹들리에처럼 장대한 규모의 작품들에 엄청난 돈을 투자하여 엄청난 이익을 창출해 내면서 뮤지컬 역사를 만들어 나가고 있다.

그는 1991년 뮤지컬의 본고장인 런던 웨스트엔드(West End)에서 6개의 뮤지컬

들을 동시에 공연하였고, 1993년 7월 ‘노을이 지는 거리’는 4백만 좌석이 이미 예매된 채로 공연을 시작하였다. ‘캐츠(Cats)’는 1996년 1월말에 이르러 21개국에서 42,000번 이상이 공연된 세계 최장기 뮤지컬 공연으로 기록되었으며, 이 당시까지 통계상 약 800만 런던 시민 중 총 700만 명이 ‘캐츠’를 관람하였으며 1998년에 이르러서는 세계적으로 약 20억 파운드(약 4조 원)를 벌어들였다.

1986년 ‘캐츠’의 성공 이후 그의 제작사인 ‘리얼리 유즈풀 컴퍼니’는 런던 주식 시장에 상장되자마자 3,500만 파운드의 가치를 가지게 되었다. 그는 1991년 ‘오페라의 유령’, ‘노래와 춤(Song & Dance)’, 그리고 ‘사랑의 단면(Aspect of Love)’ 등 세 작품을 더 만들었으며 ‘폴리그램 주식회사(Polygram Corporation)’는 웨버의 회사 지분 단지 30%를 소유하기 위해 1억 파운드(약 2000억 원)를 제안하기도 하였다. 1994년 11월 말에 이르러서는 미국에서의 영국 공연물 극장 수입 중 40% 이상이 로이드 웨버의 뮤지컬이 벌어들였으며 이런 공로로 그의 제작사인 ‘리얼리 유즈풀 컴퍼니’는 영국 여왕으로부터 두 번이나 상을 받게 된다. 1996년에 이르러 그는 뮤지컬을 통해 벌어들인 수입으로 영국에서 열 손가락 안에 꼽히는 부유한 사람이 되었다. 예술 비평가인 셰리단 몰리(Sheridan Morley)는 이번 세기에 영국의 다른 모든 무대 음악 작곡가들이 평생 벌어들인 수입을 다 합쳐도 로이즈 웨버가 지금 가지고 있는 자산의 절반에도 미치지 못할 것이라고 하였다.

3. 연구 방법/방향 및 한계

가. 연구방법/방향

본 연구는 국가적 차원에서 비영리 예술단체/예술인에게 지원하는 제도는 기본적으로 복지국가 구현의 하나라는 관점에서 출발한다. 복지국가는 국가간 정도의 차이는 있지만 제 2차 세계대전 이후 미국을 포함한 서구 사회를 발전시켜온 수정 자본주의 국가 운영 시스템의 핵심 개념이다. 물론 서구사회의 사회역사 발전 과정을 우리가 답습할 필요는 없겠지만 현재 우리의 국가 운영 시스템이 서구가 발전시켜온 자본주의에 바탕을 둔 것이라면 우리의 예술지원 역시 우선적으로 복지국가적 관점에서 이해되어야 한다고 생각된다.

따라서 본 연구는 우선적으로 미국, 스웨덴, 독일, 영국 등 서구 국가의 복지국

가적 관점에서 예술지원의 발전과정과 특성, 예술지원의 이유 등을 살펴볼 것이다. 둘째, 우리 예술지원의 역사는 서구의 발전 과정과 어떤 차이점이 있으며, 이는 우리에게 어떤 문제점을 던져주었고 이 문제점의 극복 방안이 무엇이지에 대해 구체적으로 파악해 보고자 한다. 이를 위해 우리 예술지원의 한 축을 담당해왔던 문예진흥원과 핵심 지원대상의 하나인 국립극장이 사례로 인용될 것이다. 그리고 이에 대한 대안의 하나로 등장한 현재의 민간 문화예술위원회 출범의 의의를 살펴보고자 한다. 셋째, 우리 예술 지원의 원칙과 기준을 현재 서구에서 크게 구별하고 있는 국가 주도형 지원과 민간 위원회형 지원의 두 관점에서 제시될 것이다. 현재 국공립예술기관 등 국고나 지방비로 우리 문화부서(중앙, 지역)가 직접 지원하고 있는 국가 주도형을 프랑스와 같이 앞으로도 계속 유지하기 위한 전제로서 정부⁴⁾와 예술기관들의 관계 정립에 대해 논의할 것이며, 이를 위해 국가로부터의 독립성과 자율성 확보라는 관점에서 국립국악원 및 세종문화회관의 사례가 인용될 것이다. 예술 지원을 위원회가 전적으로 담당하는 위원회형은 현재 우리의 실정에서 단기간에 도입하기에는 많은 문제점을 내포하고 있기 때문에 장기적이고 거시적인 관점에서 다루어질 것이다. 그리고 이의 도입에 대한 전제인 위원회의 자율성과 독립성의 확보의 문제가 정부와 위원회와의 바람직한 관계 정립 측면에서 제시될 것이다.

다만 2005년 11월 현재 초기 운영 단계인 위원회가 앞으로의 존재와 운영 발전에 가장 큰 문제로 등장할 수 있는 재원 부족을 해소할 방안, 그리고 위원회가 보다 체계적이고 협력적인 지원체계를 구축하기 위한 방안의 하나로 지역 문화재단과의 협력관계 방안이 제시될 것이다. 마지막으로 현재의 위원회가 앞으로 보다 폭 넓은 지원 활동을 하는데 도움이 될 수 있는 사회적 지원 프로그램을 현재 이와 같은 활동을 활발히 하고 있는 영국 예술위원회의 사례를 인용하면서 제시하고자 한다.

본 연구가 예술지원에 관한 원칙과 기준에 대한 연구여서 현재 첫 발걸음을 내디딘 우리 문화예술위원회의 앞으로의 진행에 도움이 될 것이라 생각할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구는 위원회 운영의 대원칙, 예를 들어 정부와 위원회의 관계 설정, 위원회의 자율성 및 독립성 확보 및 유지 방안 등에 관한 거시적인 부분을 다룰 것이며, 현재 논의되고 있는 세부 사항, 예를 들어 소위원회 구성 방안 등은 연구

4) 여기서의 정부는 한 국가의 행정을 담당하는 주체를 의미하며, 따라서 국가라는 개념과 거의 동일한 개념으로 인용되고 있다. 다만 보다 명확한 의미 전달을 위해서 어떤 부분에는 국가(예를 들어 '국가 주도형'), 다른 부분에서는 정부(예를 들어 여기서 인용한 예술기관과의 관계로서의 '정부')라는 개념을 선택하였다.

대상에 포함시키지 않기로 하였다.

위원회 세부적인 체계를 마련하는 것은 위원회에 전적으로 맡겨두는 것이 필요하다고 생각한다. 왜냐하면 이제 막 발걸음을 내딛으면서 상당히 중요한 세부 운영 체계를 만드는데 있어서 초기 단계에서부터 위원회와 직접 연관되어 있지 않은 타 기관이 이에 대해 이러 저러해야 한다고 의견을 개진하는 것은 위원회의 자율성과 독립성을 떨어뜨리는 행위라 생각하기 때문이다. 위원회 스스로가 문제점이 최소화 될 수 있는 세부 운영 체계를 마련하여 운영하는 것이 우선이며, 그럼에도 불구하고 앞으로 문제점이 생겨난다면 외부 전문가들과의 토론과 연구 등을 통해 개선해나갈 수 있을 것이다. 다만 초기단계의 세부 운영 체계 마련에 있어서 참고와 도움이 될 수 있는 외국의 세부 규정 사례를 예시할 수는 있다고 생각되기에 영국 예술위원회의 위원의 공인으로서의 역할, 책임, 공적 의무 등을 규정한 위원회 운영 지침, 위원회 의사록, 지원금 지원절차 및 평가기준 등을 부록에 수록해 두어 참조가 되도록 하였다.

나. 연구의 한계

본 연구에서 각국의 예술지원의 유형을 자세히 다루고 있다. 미국 연방예술지원 기금(NEA) 체계 및 지원방식, 스웨덴의 1970년대 새로운 문화정책(New Cultural Policy)과 문화 민주주의에 바탕을 둔 예술지원 정책과 한계, 독일의 분권형 지원체계, 근대 국가 이후 국가가 개입하여 예술을 체계적으로 지원한 최초의 사례로 인용되고 있는 영국 예술위원회의 지원 방식, 프랑스의 중앙집권적 국가주도형 예술지원 방식 등을 예시하고 있다. 예술지원 방식에 있어서 이와 같은 다양한 예시에도 불구하고 구체적인 사례에 대해 거의 영국에 국한되어 있다는 점이 이 연구의 한계라 생각된다. 물론 여기에 대해 나름의 이유가 없는 것은 아니지만, 앞으로 연구와 관련된 경제적인 부분이 좀 더 개선된다면 구체적인 해외 사례의 인용이 보다 풍부해질 수 있을 것이라 기대해 본다.

그러나 이 한계에도 불구하고 본 연구에서 인용된 영국의 원칙, 즉 예술지원금 분배에 있어서의 정부 간섭의 최소화라는 원칙은 정도의 차이는 있지만 다른 대부분의 국가들이 공통으로 실행하고 있는 일반적 현상이라는 점에서 영국 사례 중심의 인용의 한계 부분이 상당히 희석되어 있다고 생각한다. 그리고 본 연구에서 인용

된 영국 사례의 경우 종래의 우리 예술 지원 정책 연구에서 언급되지 않았던 새롭고 깊이 있는 부분이고, 특히 우리 민간 영역의 지원을 총괄하고 있는 한국문화예술위원회가 영국 예술위원회의 운영체계를 많이 차용했다는 점에서 영국 사례는 인용할 만한 가치가 충분하다고 생각된다.

제2장 국가는 왜 예술을 지원해 왔는가?

제1절 국가 지원의 동기 및 정당성

□ 티트머스(Titmuss, R) 모델⁵⁾

국가가 예술을 지원하는 동기는 다양하다. 지금까지 많은 이론가들이 국가의 예술 지원 동기에 대해 설명해 왔다. 본 연구에서는 이 중 설득력이 높다고 생각되는 티트머스의 설명을 살펴보기로 하겠다.

□ 황금시기 모델(The Glory Model)

지배자와 국가는 그들이 통치했던 시절이 국민국가의 전성기나 황금시대였으며 통치 시기가 문명화되었다고 기억되길 바라는 희망을 현실화시키는 방법의 하나로 예술 지원을 한다. 프랑스 미테랑 대통령 정부에 의한 새로운 바스티유 오페라 하우스(Bastille Opera House) 건립과 같은 것이 이 모델에 속한다고 할 수 있다.

□ 위안 제공 모델(The Palacebo Model)

국가는 고난의 시기 국민들이 겪은 어려움과 분노를 달래기 위해 예술을 지원하여 국민들에게 기쁨과 즐거움을 제공해 주고자 한다. 대공황 시기에 시작된 미국의 연방 차원에서 계획된 고통 받는 '대중들을 위한 예술(Art for the Millions)' 지원 프로그램이 이 모델에 포함된다고 할 수 있다.

□ 국민 교육 모델(The Education Model)

대중들의 행동과 생각을 교화하기 위한 교육용으로 예술에 대한 지원이 이루어진다. 독일의 히틀러 치하와 소련의 스탈린 치하에서 정부가 사상적, 이념적, 정치적으로 허용하는 예술을 장려했던 경우가 이 모델에 포함되고 있다. 그러나 전후 교육

5) Titmuss, R. *Commitment to Welfare*, 1970, *Social Policy*, 1974

모델 중 소련과 독일 등에서의 바람직하지 못한 부분에 대한 비판이 가해지고 또한 복지국가형 예술 지원이 만들어지면서 한 국가의 예술의 질적 향상 측면에서나 문화산업 측면에서 예술교육의 중요성이 강조되고 있다.

□ 보상 모델(The Reward Model)

어떤 예술 단체가 국민에 대한 봉사로 대가를 받을만하다고 여겨질 때 국가가 그 단체의 예술 활동을 장려하고 지원해 준다. 영국 정부가 제2차 세계대전 중 드라마와 음악 등으로 어려움에 처한 국민들을 위해 위문공연을 한 '국가오락/연예서비스협회(ENSA: Entertainment National Services Association)'를 후원한 경우가 이에 속한다고 할 수 있다. 이 협회는 전쟁 후 예술에 대한 최초의 국가 지원 모델이라 인정되고 있는 영국 예술 위원회로 발전하게 된다.

□ 공공서비스 모델(The Service Model)

국가가 예술 자원을 공공재로 인식하고 대중들이 이를 널리 이용 가능하도록 공공 서비스 차원에서 예술을 지원해 주는 제도이다. 이는 서구 대부분의 국가에서 예술에 대한 국가 지원의 주된 근거가 되고 있다.

□ 정부 대체 모델(The Compensatory Model)

민간에 의해 운영되고 있던 주요 문화예술 시설과 기관의 운영/경영 체계가 붕괴되었을 때 국가가 지원하여 운영 시스템을 대신 맡는 모델이다. 독일 자치정부가 과거 민간 소유였던 오페라하우스의 경영을 대신한 것이 하나의 예이다.

□ 상업적 모델(The Commercial Model)

문화예술 자산이 유무형의 상업적 이득을 올릴 수 있는 상품으로 간주되면서 상품 판매량을 높이기 위해 정부가 지원하는 유형이다. 예를 들어 영국 정부는 로얄 셰익스피어 극장을 명소로 홍보하고, 지원하면서 유무형의 국부를 창출해 내고 있다.

국가의 예술 지원의 근거는 위의 것 중 한 가지 이유만으로 지원하는 경우는 거의 없다. 오늘날 국가가 예술을 지원하는 주된 이유는 위의 티트머스의 모델을 근

거로 사회경제적 측면에서 예술의 긍정적 가치를 인정하고 이 가치의 사회적 확산을 위해서라고 볼 수 있다. 이 가치는 예술의 심미성을 창조하고 향수할 기회를 가지는 가치, 미래 세대에 전수될 유물로서의 예술의 가치, 국가적 동질성을 확보하고 사회적 결속을 이끌어 내는 예술의 가치, 예술의 교육적 가치 및 예술의 사회경제적 가치 등으로 요약될 수 있다. 국가에 의한 예술지원의 이유와 당위론을 보웬과 보몰의 주장을 통해 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

□ 국가의 예술 지원의 당위성: 보웬과 보몰

예술은 그 자체의 순수한 경쟁력만으로는 시장 경쟁에서 살아남을 수 어렵기 때문에 체제와 이념의 차이에도 불구하고 모든 국가에서 여러 경로를 통해 지원을 해왔다. 특히 순수예술 분야는 노동집약적인 부문임에도 불구하고 기술의 진보를 통한 노동력 절감 혜택이나 생산성 향상 효과를 다른 분야만큼 얻을 수가 없다. 즉, 경제적인 면에서는 만성적인 적자에 허덕일 수밖에 없는 근본적인 한계를 지니고 있다. 보몰(Baumol)과 보웰(Bowen)은 공연예술 분야를 연구하며 이런 현상을 '비용 질환(Cost disease)'이란 용어로 규정하였다.

보몰과 보웰은 예술가와 예술단체에 대한 공공지원의 이론적 근거를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 공연예술단체는 필연적으로 적자가 발생할 구조를 지니고 있다는 점이다. 공연예술분야는 근본적으로 비(非)경제적인 특성을 가지고 있다. 이는 기술혁신을 통한 생산성 향상이 어렵고, 노동집약적 성격이 강해 높은 인건비의 부담이 불가피하기 때문이다. 또한 실연예술 이외에 대인 직접서비스 영역에서도 적자현상이 광범위하게 일어날 수 있는데 보몰은 이러한 현상을 위에서 언급한 '비용 질환' 이론으로 설명하고 있다.

둘째, 공연예술을 비롯한 예술·문화가 긍정적 외부성 (사회적 편익)을 창출한다는 점이다. 예술과 문화이 직접적인 향수대상일 뿐만 아니라 지역사회나 사회전체에 긍정적인 사회적 편익을 가져다주기 때문에 준공공재의 성격이 강하다고 주장한다. 보몰과 보웰은 예술·문화의 외부성에 대한 논점으로 공연예술이 국가에 부여하는 위신 (Prestige), 문화활동의 확산이 주변의 비즈니스에 미치는 긍정적 효과, 미래세대를 위한 활동, 지역사회에 가져다주는 교육적 공헌 등을 들고 있다.

세 번째는, 공연예술의 주요 관객이 사회구성원의 상위 20%가 차지한다는 분석

에서 근거한다. 공연예술 관객의 특성을 조사한 결과에 따르면 1960년대 미국 공연예술의 주요 관객은 고소득, 고학력, 전문직이었다고 한다. 민주 시민사회의 문화예술 재화의 재분배라는 문화향유권과 균등권의 원칙이라는 측면에서 이 조사 결과는 공연예술에 대한 공공지원의 당위성을 역설하고 있다. 보몰과 보웬은 공연예술단체는 필연적 적자발생이 불가피하다는 점, 예술의 긍정적 외부성, 예술 재화의 균등성에 입각한 재분배 등의 관점은 공적지원의 이론적 기초를 제공하고 있다.

보웬과 보몰이 시장의 실패에 대처하기 위해 내놓은 방안은 '정부의 개입과 예술 취향의 형성'이다. 이들은 대중이 예술의 여러 본래적, 내재적 가치에도 불구하고 이를 즐기지 못하는 것은 예술적 활동을 향유할 수 있는 기회가 제한적이어서 이를 즐길만한 취향(taste)형성이 되지 못했기 때문이라고 지적하였다. 예술에 대한 선호는 어린 시절의 경험을 통해 상당부분 형성된다는 사실을 고려하면 경제적, 사회적, 교육적 이유로 예술 향유로부터 소외된 계층에게 기회를 주어야 하며 이를 위해서 소외계층에게 문화활동 비용을 지원하고 문화적으로 소외된 지역에 각종 예술 기반 시설을 증설하며 공교육과 연계된 예술교육의 강화를 역설하고 있다고 유추해 볼 수 있다.

제2절 복지국가 이전의 예술지원

인간의 역사가 시작된 이래로 예술(art)은 언제나 인간과 함께 해왔다고 할 수 있으나 중세 시대까지 예술 활동은 예술 그 자체가 목적은 아니었다. 예술은 이집트나 로마, 또는 중세시대에 신앙심의 표현이자 지배 권력을 옹호하는 선전물로 이용되기도 하였다. 중세의 암흑기를 거쳐 르네상스 시대에 이르러 기능공에 불과하였던 화가나 조각가들은 '예술가'로 재탄생되는 계기가 마련된다. 예술의 개념이 현대적인 의미로 정의되고 분류되기 시작한 것은 18세기에 이르러서였으며 그때까지 예술은 주로 기술(skill)과 혼용되는 의미로 이해되었다. 이는 예술가 개인의 재능과 역량이 사회에서 주목받고 받아들여지게 되었다는 의미이며, 또한 패이트론(Patron)이 예술가의 능력을 높이 평가하여 활동의 터전을 마련해 주었기에 가능한 일이었다.

패이트론은 '후원을 하는 사람'이라는 뜻으로 라틴어의 '아버지'를 뜻하는 단어

에서 유래하였다. 옥스포드 영어 사전에서는 패이트론을 '다양한 조직과 활동을 물질적 또는 정신적으로(또는 그 양면을) 원조하고 보호하는 개인이나 단체'로 정의하고 있다. 오늘날 후원 주체의 종류는 다양하다. 개인이나 단체 혹은 기업, 더 나아가 국가를 아우르고 있다. 오늘날과 같은 의미로서의 예술가가 등장하기 시작하는 르네상스 시대부터 현대에 이르기까지, 한편으로는 후원자의 주문과 취향에 따라, 예술의 양식과 표현방법들이 달라져 왔다.

패이트론의 역사는 15세기 전반 피렌체의 동업자 조합에서 시작되었는데 이후 여러 집안이 예술가의 활동을 여러 가지 형태로 원조하면서 메디치家 등의 재력 있는 개인 후원자들이 등장하였다. 지원 대상은 대부분이 교회당 장식이나 제단화 제작 등의 종교예술이었으며, 이들의 예술지원도 순수한 예술 애호라는 동기보다는 신앙심, 자기과시 등의 이유가 복합되어 있었다. 이 당시 교회는 후원자로서 중요한 역할을 담당하였다. 미켈란젤로를 후원한 교황 율리우스 2세가 대표적이라고 할 수 있다. 바로크 시대에는 예수회 등의 교단이나 고위 성직자들이 예술을 보호하는데 적극적이었다. 또한 프랑스의 프랑수아 1세는 통일국가로 정착한 프랑스의 국왕들 가운데 예술을 체계적으로 후원한 최초의 국왕이기도 하였다.

상업과 무역이 발달하기 시작한 17세기 네덜란드에서는 경제적 신흥 부르조아 부유계층 생겨났고, 이들이 예술 후원을 담당하는 주체가 되기도 하였다. 예를 들면 이 당시 네덜란드에서는 전문적인 화상이 등장하여 일정기간 동안 화가를 고용하고 임금을 지불하면서 작품 활동을 지원하였다. 18세기 말 이후 시민혁명과 산업혁명을 겪으면서 네덜란드 뿐 아니라 프랑스, 영국 등에서 본격적으로 등장하기 시작한 부유한 신흥 시민계급이 이전의 왕이나 귀족들을 대신하여 예술의 새로운 후원자의 역할을 하게 되었다.

부유한 계급에 의한 예술지원이 르네상스 이후 예술이 정체되지 않고 스스로 새로운 발전 방향을 모색해 나가게 하는 데 있어서 도움을 주었지만, 20세기 들어 새로운 것들을 쉽 없이 추구하면서 비약적으로 증가한 예술가의 수 그리고 이들의 창조적 역량을 뒷받침하기에는 개인의 후원만으로는 한계를 드러내게 되었다. 특히 제2차 세계대전 이후 예술이 가지고 있는 여러 긍정적인 가치와 사회적 의미를 재해석하기 시작하면서 서구의 많은 나라에서 예술에 대한 국가의 개입, 즉 국가적 차원에서의 지원의 필요성을 인식하고 이에 대한 합의를 도출해내기 시작하였다.

제3절 복지국가 이후의 예술 지원

1. 복지국가의 이념

복지국가라는 용어는 사회적 불평등을 개선하기 위해 국가가 개입하는 다양한 종류의 정치, 사회, 경제적 활동을 의미한다. 서구사회는 다수의 사회, 경제적 약자들을 위해 보건, 주택, 교육 등을 사회적 필수 재화인 공공재로 정해두고 대중들을 위해 이 필수 재화의 서비스를 늘려나가면서 복지국가의 이념에 접근하려고 노력해왔다. 예를 들어 철도, 전기를 국영화하여 국가가 직접 노동자들을 고용함으로써 경쟁이 지배하는 시장에서 노동자들이 겪었던 고용과 임금 문제를 안정시키려고 노력하였으며, 또한 이 재화들을 공공재로 규정하여 사용가격을 대폭 낮춤으로써 대중들이 기초생활품을 보다 저렴하게 접근할 수 있게끔 하였다. 물론 나라마다 복지정책에 대한 차이는 있지만 복지국가 정책은 국가가 적극적으로 개입하여 국가 기간산업의 국영화 및 경제적 기초 재화의 저렴한 공급, 사회복지를 위한 높은 수준의 세금과 이에 상응하는 정부 지출, 노동조합과의 우호적 관계 유지 등을 통한 사회민주주의적 휴머니즘적 가치를 추구하자는 것이며 이 정책은 사회적 합의를 바탕으로 이루어지는 것을 의미한다.

2. 복지국가 이념 구현을 위한 사회적 의제로서의 예술 정책

예술이라는 재화가 대중들의 생활에 필수적 재화인 의료, 교육, 주택, 교통, 통신 등과 과연 그 중요성을 같이 할 수 있는가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있겠지만, 예술이 대중의 심적, 정신적 세계를 고양시킨다는 전통적 의미에서의 가치를 논하지 않더라도, 예술에 대해 정부가 어떻게 인식하고 지원하느냐 하는 것은 대중들의 삶의 질을 판단하는 기준이 되는 중요한 의미를 지니고 있다. 문화예술의 중요성은 유네스코(UNESCO)의 세계문화보고서(World Culture Report)에서는 '국가의 정책은 문화를 국민의 기본권의 하나로 인식해야 하며, 문화권의 신장을 정치적, 경제적 사회정의를 구현하기 위한 노력의 일부로 규정해야한다'라고 명시해 두면서

문화예술을 인간이 누려야 할 기본 권리로 규정하고 있으며 세계인권선언에는 보다 구체적으로 문화생활에 대한 권리를 명시하고 있다.

가. 문화생활에 관한 권리: 세계인권선언(제 27조)

- 모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하고, 예술을 감상하며... 그 혜택을 향유할 권리를 가진다.
- 모든 사람은 자신이 창조한 모든... 문학적, 예술적 창작물에서 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다.⁶⁾

문화권이라는 개념은 전후 유네스코를 중심으로 연구되었다. 유네스코는 '문화적 필요'의 내용을 회의, 보고, 선언, 권고 등을 통해 점진적이고 지속적으로 밝히면서 문화적 기본권에 대한 인식을 강조해 왔다. 1966년 파리에서 개최된 유네스코 제 14차 총회에서의 '국제문화협력의 원칙에 관한 선언'을 계기로 문화권에 대한 논의가 활성화 되었으며, 1968년 '인권으로서의 문화권' 회의에서는 '인권으로서의 문화권에 관한 성명서'가 공포되었다. 이 성명서의 의의는 당시까지 대중의 노력으로 획득되어 보장된 노동권, 여가권, 사회보장권 등에 이어 문화권(cultural rights)의 개념을 도입해야 한다는 것이었다.

1970년 베네치아에서 열린 '문화정책의 제도, 행정 및 재정에 관한 정부간 회의'에서는 문화발전이 사회진보에 필수불가결한 것이기 때문에 정부가 문화발전을 위해 일정한 역할을 수행해야 한다는 것을 분명히 했다. 1976년 나이로비에서 개최된 유네스코 제 19차 총회에서는 '대중의 문화생활 참가와 기여의 촉진에 대한 권고'가 채택되었는데, 이 권고는 '모든 개인이 사회진보의 요구에 부응하여 문화적 창조와 그 혜택에 자유롭게 그리고 충분히 참가할 수 있도록 가맹국 당국이 문화활동의 방법과 수단을 민주화 한다'라고 명시하고 있다. 이 권고는 세계인권선언에서 표명된 '문화권'이 법으로서의 제도화라는 새로운 단계로 접어들었다는 것을 의미하고 있다.

1980년 '예술가의 지위에 관한 권고'를 통해 당시 대부분의 국가에서 열악한 사회경제적 환경에서 활동하고 있던 예술가들의 지위를 향상시키고 이들이 문화예술 발전에 보다 적극적으로 공헌할 수 있도록 배려할 것을 주문했다. 1982년 멕시코에

6) <http://www.un.org/overview/rights.html>

서 개최된 세계문화정책회의는 그 규모와 내용에서 60, 70년대의 문화권에 대한 논의의 집약이라 할 수 있다. 이 회의에서는 한 국가가 문화정책을 추진할 때 고려해야 할 사항을 아래의 몇 가지로 요약해 놓고 있다.

- 문화적 정체성의 존중
- 문화정책 수립과 결정에서의 민주성과 참여의 중요성 확인
- 문화발전을 사회발전의 목적 자체로 인식
- 문화와 교육의 상호관계 강조
- 문화와 평화의 관계 파악 등

유네스코의 권고 노력으로 서구 대부분의 나라에서는 문화권을 실현하기 위해 구체적인 정책, 법 그리고 제도를 마련하고 있다. 예를 들어 프랑스의 '문화법 교과서'에는 문화권이 새로운 권리개념으로 등장한다. 프랑스에서 문화적 권리 개념의 근거는 1946년 제정된 프랑스 제4공화국 헌법 전문이며, 이 권리는 각종 법령으로 구성된 '문화법'으로 구체화되어 있다. 여기서 '문화권'이란, 대중이 문화를 향유할 권리, 문화를 창조할 권리, 문화활동에 참가할 권리 등을 포함하고 있다.

나. 우리나라의 문화현장

우리의 경우에도 1987년 6.10 민주화 운동 이후 꾸준히 진행되어 온 시민사회의 민주화 더불어 문화 부분에 대한 발전이 차곡차곡 진행되어 오고 있다. 특히 1990년대 말 이후 상대적으로 진보 진영의 지원을 받은 정권이 2차례 탄생하면서부터 이 진행의 발걸음이 빨라졌다. 최근에는 시민사회의 요청에 의해 시민의 문화적 권리를 보장하는 것을 문화정책의 기본원리화 하기 위해 문화현장 제정에 나서고 있다. 시민사회의 다양한 의견을 수렴하여 이를 현장에 반영하기 위해 문화관련 주요 단체, 문화관련 전문가, 정부인사 등으로 구성된 문화현장제정위원회가 2004년 8월 25일 출범하였다. 제정위원회는 국가와 시민사회의 협치(Governance) 실현을 위원회 운영 원칙으로 삼는다고 공표하고 있다. 출범 이후 문화현장의 제정 원칙과 방향 수립을 위해 수차례에 걸친 회의, 사회원로 및 전문가를 초빙한 간담회, 시민사회의 다양한 의견을 수렴을 위한 지역 순회공청회를 통해 문화현장 초안을 작성하기에 이른다.

아래는 2005년 8월 31일 부산광역시에서 열린 문화헌장 제정 공청회에서 채택된 문화 헌장 초안의 전문이다.

- 문화헌장 초안 전문 -

문화는 이 땅에 살아온 사람들의 오랜 경험과 지혜를 축적하고 시민의 다양한 가치와 염원들이 발현되게 하며 공동체를 결속시키는 공감과 정체성의 바탕을 제공한다. 사람이 사람답게 살 수 있는 사회를 만드는 것이 사회의 존립 이유이다. 문화는 인간다운 삶을 위해 사회가 추구해야 할 가치, 의미, 아름다움의 궁극적 공급자이다. 빠른 변화의 시대를 맞아 우리가 성찰과 희망, 지성과 감성의 조화로운 결합으로 사람의 사회를 열어갈 창조적 동력의 원천은 문화이며, 모든 시민이 자기 삶의 목표를 실현해나갈 자유롭고 다양한 활동의 터전도 문화이다. 사람을 위하는 넉넉하고 아름다운 사회를 만들기 위해서는 모든 시민이 누려야 할 문화적 권리들을 확인하고, 공동체의 삶을 안내할 문화적 가치들을 찾아내며, 활기찬 문화 환경을 조성하여 시민 생활의 질과 품위를 높이는 일이 필요하다. 보전과 계승, 창조와 활용은 문화의 역동성이다. 과거와 현재와 미래가 만나는 이 역동성의 문법 위에서 우리는 모든 가능성을 향한 열린사회의 문화를 일구어 의미 있는 삶의 토대를 다지고자 광복 60주년이 되는 해에 이 헌장을 제정한다.⁷⁾

그러면 한국, 유네스코, 프랑스 등에서 헌장이나 법을 만들어 문화권을 강조하는 이유는 무엇인가? 문화예술이 시민의 기본 권리이자 사회적으로 유용하다면 이 권리를 누리면 되지 않는가? 그러나 문제는 앞에서 잠시 언급했듯이 누리고 싶어도 누리기 어려운 계층이 있다는 사실이다. 사실 어떤 면에서는 국가의 정책적 개입이 없이는 문화예술을 향유할 권리는 왕조 시대의 왕족, 귀족 등이 그랬듯이 누릴 여유가 있는 사람들에게 한정되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 국가가 개입하는 것은 사회적으로 유용한 재화인 문화예술의 민주적 균형 분배와 밀접하게 연관되어 있다.

다. 사회적 (준)공공재로서의 예술: 수요자에 대한 민주적 균형 분배

예술이 개인적 소비능력으로 구매를 결정하기 어려운 의료, 교육 등과 같이 사

7) 문화헌장 제정 공청회 자료집, 2005.

회적 (준)공공재의 특성을 가지기 있다는 점을 앞서 보물과 보웬의 주장을 통해 살펴보았다. 이들은 사회적, 경제적, 교육적인 이유로 예술 향유에 상대적으로 소외된 계층에 대한 균등 분배의 차원에서 예술에 대한 국가의 지원이 필요하다고 역설하고 있다.⁸⁾

사실 지식/정보화 사회라고 불리는 오늘날 문화예술은 토지, 노동, 자본에 이은 제 4의 생산요소이자 모든 산업의 질적 수준을 향상시킬 수 있는 촉매제로서 창의적 아이디어의 원천으로 간주되면서 예술에 대한 대중의 참여에 대한 필요성이 점점 더 강조되고 있다. 그러나 예술을 즐기고 향유하는 계층은 실제로 제한적이라는 통계는 과거에 비해 상당히 개선되었다고는 하나 현재에도 여전히 유효하다. 대부분의 통계조사들이 상대적으로 높은 수입과 직업적인 지위, 그리고 교육수준을 가진 계층이 예술 활동에 더 많이 참여한다는 것을 지적하고 있기 때문이다.

미국연방예술지원기금(NEA, National Endowment for the Arts)의 1980년 시행된 조사에 따르면 미국 국민 중에서 5만 달러 이상의 수입을 가진 계층은 5천에서 만 달러까지의 수입을 가진 계층에 비해 거의 4배나 많이 클래식 음악 행사에 참여한 것을 알 수 있다. 특히 전문직계층은 노동자 계층에 비해 5배나 많이 클래식 음악 활동에 참여하고 있다고 지적하고 있다.⁹⁾ 이와 같이 수입과 교육 수준, 그리고 사회적 지위가 높을수록 예술 행사에 참여하는 비율이 높은 형태는 연극과 미술관 관람 패턴에서도 그대로 드러나고 있다. 이런 상황을 타개하기 위해서 서구에서는 예술 재화의 민주적 균형 분배를 국가의 예술 정책의 핵심 의제의 하나로 설정해 두고 국가적 차원에서 노력하고 있다. 즉, 예술이라는 재화를 사회적 (준)공공재로 인정하면서 복지정책의 주요한 부분으로 인식하고 있으며, 그리고 이 정책은 예술 재화의 민주적 균형 분배, 다시 말해서, 사회적 형평성에 초점이 맞추어져 있다. 예를 들어 정부를 대신하여 예술지원을 총괄하고 있는 영국 예술위원회도 ‘대중들의 예술에 대한 접근을 높이기 위해서’라는 설립이념을 왕실헌장에 명확히 해 두고 있다.

8) 많은 이론가들이 예술을 사회적 (준)공공재의 하나로 인식하고 수요자에 대한 민주적 균형 분배를 주장하고 있다. 하일브룬과 그레이(Heilbrun and Grey) 역시 예술에 대한 기호는 선천적인 것이라기보다는 습득되는 것이라 주장하면서, 대중들의 예술 향수에는 소득 격차 및 지리적인 차이로 인해 경험부족이 존재하기 때문에 균등주의와 재분배의 관점에서 정부보조가 필요하다고 역설하고 있다.[Heilbrun, James, and Charles M. Gray. *The Economics of Art and Culture: An American Perspective*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1993]

9) 고토 가즈코 저, 임상오 옮김, 문화정책학, 시유사, 2004

3. 복지국가형 예술지원의 유형

국가에 의한 예술 지원은 각 나라마다 역사와 전통에 따라 그 유형을 달리해 왔다. 자유주의적 전통이 강한 미국, 사회민주주의적 전통이 강한 스웨덴, 중앙집권 관료주의적 전통이 강한 프랑스 등은 예술 지원의 전통도 자유주의와 사회민주주의 그리고 중앙집권적 관료주의 중심으로 발전해 왔다. 역사적 전통에 의해 발전된 각 국가의 복지국가의 유형을 바탕으로 정부의 예술 지원 유형을 살펴보기로 하겠다.¹⁰⁾

가. 자유주의에 근거한 제한된 복지국가 모델: 미국

19세기에 출현한 자유주의적 모델은 국가 사회주의 전통이 없거나 미약한 국가에서 주로 발견된다. 재화와 서비스의 생산, 유통, 소비의 과정이 '보이지 않는 손'에 의한 자유시장 자체의 힘에 맡기는 것을 최선으로 간주하는 자유주의 이론은 공공 복지 영역의 서비스 공급 범위가 제한적이고 선택적이다. 이 모델에서는 노동운동과 사회운동의 힘이 미약하며 반대로 정부의 개입이 억제된 시장지상주의에 입각한 고전적 자본주의 자유경제 이론이 득세하여 포괄적인 사회 보장 제도가 형성되기 힘들다. 따라서 여기서는 자발적인 기부와 민간 보험 계약에 바탕을 둔 민간 부분의 공급이 복지의 대부분을 이루고 있다. 이 모델의 대표적인 나라로 미국을 꼽을 수 있다.

1) 지원의 역사 및 미국연방예술지원기금(National Endowment for the Arts: NEA, 이하 NEA라 지칭)의 탄생

1965년 NEA가 생기기 전까지 미국에서 예술에 대한 공적 지원은 예술 기관들에 대한 세금 감면이나 개인적으로 돈을 기부하는 후원자들에 대한 세금 공제가 거의 전부였다. 이는 귀족들이 예술을 후원했던 유럽과는 달리 봉건시대의 귀족 정치의 전통이 존재하지 않았고, 예술을 불필요한 사치로 간주하는 청교도적인 강한 믿음과 그리고 신대륙을 개척해 나가는 과정에서 개인의 자유 보장을 최대 덕목으로

10) 여기서 살펴보는 각국의 지원 유형의 많은 부분은 Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States[*The Journal of Arts Management, Law and Society*, Vol. 26, No. 3, 1996, pp. 167-193]에서 인용된 것이다.

인정해온 전통에서 유래한 정부의 개입을 최소화한 작은 정부를 지향하고자 하는 강한 신념 때문이다.

미국에서 예술에 대한 지원은 공적인 의무라기보다는 민간부분의 책임이라고 여겨지기 때문에 문화예술 행사는 상업적이거나 혹은 비영리로 진행되고 있다. 상업적으로 영리를 추구하는 회사에 의해 주로 오락과 연예 위주의 문화산업이 운영되고, 비영리 단체들은 주로 고급예술을 주도하고 있다. 고급예술을 주도하는 비영리 단체들에 대한 지원 비중이 높은 이유는 1800년대 후반 상류사회 부유한 인사들에 의해 후원되는 예술 단체들이 설립되기 시작한 전통 때문이다. 이런 전통은 1950년대 까지 계속되어 예술 지원은 주로 개인의 후원이나 기부의 영역으로 남아 있었다.

1957년 포드재단(Ford Foundation)이 예술 기금을 마련한 것은 미국 예술 지원의 역사에서 하나의 큰 이정표가 되고 있다. 포드재단이 예술 지원과 정책을 돕는 포괄적인 프로그램을 만든 이후 이와 유사한 민간 재단들이 생겨나기 시작했다. 포드재단 프로그램은 미국에서 예술 단체들이 급격히 생겨난 이후 이들이 제공하는 예술 서비스의 특성, 즉 시장에서의 실패라는 예술 상품의 특성 때문에 예술이 민간분야의 후원만으로는 자생할 수 없다는 인식에서 출발하고 있다. 이와 같은 인식이 미국의 예술 지원에서 복지국가적 요소가 강한 NEA, 즉 미국연방예술기금을 1965년 탄생시키는 계기가 되었다.

2) NEA의 목표

NEA는 그 설립 주요 목표를 다음과 같이 설정해 두고 있다.

- 예술적으로 우수한 작품의 양산을 위한 지원
- 대중들의 예술로의 접근성 향상
- 공공 지원 체계의 지방 확산 .

NEA는 한마디로 예술적 가치를 대중들에게 확산시키는 것에 초점을 맞추고 있는데, 이는 가능한 한 문화적으로 모두가 공평한 권리를 누릴 수 있도록 하지는 예술적 기회에 대한 민주적 접근으로 이해될 수 있다.

3) NEA의 체계

NEA는 미국 문화부 소속은 아니다. NEA는 연방정부가 설립한 독립적인 연방 예술 지원 대행 기관이다. 행정체계상 정부로부터의 독립적인 지위는 대체로 뉴욕주 예술위원회(New York State Council for the Arts)와 영국예술위원회(Arts Council of Great Britain; 2005년 현재 Arts Council England)의 독립적 성격을 본떠 만들었다. 의장과 위원회는 대통령이 지명하고 상원의 승인을 받아야 법적 활동을 할 수 있다. 의장은 대통령과 의회에 책임을 지며 예산은 의회의 심사를 받아야만 한다. 예술단체에서 선출된 전문가들이 지원에 관해 자문을 하며 관습적으로 의장은 이들의 자문에 따라왔다.

4) NEA의 지원 방식

NEA는 지원의 법적 의무를 지고 지원을 하거나 기관 운영비를 지원하지는 않는다. 또한 지원 대상 프로젝트나 프로그램은 매칭펀드(matching-fund) 등을 통해 일부분만 지원되고 있다. 가장 규모가 큰 지원금은 주 예술지원 대행 기관(State Arts Agencies: SAAs, 이하 SAAs라 지칭)에 주어지고 있다. 예를 들어 1993년 NEA 지원금 중 27.5%를 SAAs에 할당했다. NEA의 지원체계 중에서 가장 중요한 것이 '임프리티머(imprimatur)'라는 것으로, 이는 한 예술단체에 대한 NEA로부터의 지원이 이 단체의 예술의 질적 수준을 인정한다는 것을 의미하며, 이와 같은 인 증은 다시 이 단체가 다른 민간 재단, 기업, 개인으로부터 후원 받는 것을 용이하게 해주고 있다.

주 정부 예술 프로그램을 통한 NEA 연방 기금의 활용은 미국 모든 주의 SAAs의 설립에 촉매제가 되었다. 이는 다시 분권화되면서 주나 지방 정부에서의 부가적인 공공 예술 지원 체계를 만들어 내는 계기가 되었다. 예를 들어 1995년도 지방 정부의 총 예술 지원 할당금 6억 5000만 달러, 주 정부의 총 2억 6560만 달러는 같은 해 연방정부 NEA의 총 지원 예산인 1억 6200만 달러를 훨씬 능가하고 있다. 그러나 80년대 이후 주, 지방 정부의 예술 지원 예산은 해마다 상당 비율로 증가했음에도 불구하고 연방, 주 정부의 예술 지원금은 예술계 전체 총 지원금의 15% 정도에 불과하였다. 이는 결과적으로 예술 지원을 위해 설립된 개인적이고, 독립적인 지역 재단에 의한 지원이 공적 지원을 능가하고 있다는 것을 나타내준다.

NEA의 경우에는, 1970년대 지원 총 예산의 급격한 상승이 있었지만 80년대 들어서는 정체되었고 90년대 들어서는 NEA 예산이 축소되었다. 1996년 '예술과 인문학'이라는 대통령 직속 위원회의 조사는 예술 지원에 있어서 공적 자원의 감소가 개인이나 기업 혹은 민간 재단으로부터 기부금 수입으로 메워질 가능성이 별로 없다고 지적하고 있다. 이런 상황 하에서 예술 단체들은 제 3의, 최후의, 그러나 가장 주요한 형태의 재원 조달 방식인 스스로 벌어들이는 방법을 강요받게 되었다. 사실 예술 마케팅과 관련한 테크닉 혹은 수입을 창출하는 다양한 방법에 관한 예술 기관들의 관심은 1980년대 중반 이후 상당히 증가해 왔다.

나. 사회민주주의에 근거한 적극적 복지국가 모델: 스웨덴

사회민주주의적 복지국가 모델은 제도적으로 잘 정비된 노동자 계층과 강력한 사회민주주의당의 현존, 그리고 노동자와 중간계층의 연대를 바탕으로 계층별 사회적 지위와 수입의 차이를 좁히기 위해 적극적인 사회 복지정책을 시행하는 국가에서 발견된다. 이 모델은 모두에게 보다 보편적이고 공평한 기회를 제공하여 재화나 서비스의 시장의존성을 줄이며, 개인의 사회적 권리들을 높이고 제도화하는 것을 목표로 삼고 있다. 평등주의적 접근이라는 점에서 개인의 능력에 따라 생존해 나가는 자유주의적 모델과는 구별되는 이 모델은 '보편주의'를 최우선 원칙으로 삼아 시민의 지위, 이익, 그리고 책임을 균등하게 규정하려고 힘쓰고 있다. 2차 세계대전 전후 사회민주주의 노동자 운동이 성공한 스칸디나비아 국가들, 특히 스웨덴이 이 모델을 대표하는 국가들 중의 하나이다.

1) 스웨덴의 새로운 문화 정책(New Cultural Policy)

스웨덴은 전후 사회민주주의적 보편적이고 평등적인 문화정책을 바탕으로 고급, 대중, 민속 문화를 포함한 모든 종류의 문화예술 활동을 적극 지원해 왔다.

① 예술 지원 역사: 1960년대 이전까지

미국과 비교해서 스웨덴은 상대적으로 문화예술 지원에 관해 긴 역사를 가지고 있다. 이미 17세기부터 정부가 고문서 정리 작업과 문화 기념사업을 해오고 있었다. 18세기 국왕은 세련되고 귀족적인 취향을 고양시키기 위해 오페라하우스(1771), 국

립박물관 (1792) 등을 설립하였다.

19세기 후반 당시 대중들의 관심을 끌었던 노동운동, 금욕운동, 기존 질서 배경 운동 등이 노래와 음악 등 문화예술 활동과 접목되면서 스스로의 문화적 전통을 발전시켜나갔다. 이 외에도 성인교육기관, 아마추어 극단, 전통 민속 음악 및 댄스 그룹 등의 자발적인 예술 단체들이 생겨나기 시작했다. 이들 자발적인 단체들은 주로 고급예술을 표방하는 연방 정부 예술기관과는 반대의 입장을 취하면서 사회민주주의 정당 그리고 노동조합과는 긴밀한 유대를 형성하였다. 이들 단체들 중 일부분, 특히 아마추어 극단은 사회악과 부정의에 맞서 임금 투쟁 등을 전개하면서 스스로의 정치적 목적을 달성하기 위해 예술을 정치 투쟁의 도구로 활용하기도 하였지만, 대부분의 자발적인 이들 예술단체들은 지방과 소규모 커뮤니티에서 문화예술을 주도하면서 공적 예술 지원 자금을 지원받게 되었다. 이와 같이 고급문화와 대중문화가 동시에 정부의 지원을 받은 것은 명확한 국가주도의 정책에 의해서라기보다는 스웨덴의 오랜 역사에서 비롯된 하나의 특징이었다.

1930년대까지는 문화정책이 구체적으로 정립되지는 않았지만 국립극장(Riksteatern)이 1930년대에 설립되어 전국 순회공연을 하게 되었고, 연이은 사회민주당 정권이 주도권을 쥐고 문화정책을 마련하고자 했으나 2차 세계대전으로 무산되고 말았다. 1950년 사회민주주의자들에 의해 문화와 예술이 정치적 의제의 하나로 다시 등장하게 되었지만 이 의제가 특별한 의미를 내포하고 있었던 것은 아니었다. 전후 사회민주주의를 표방하는 정부가 사회복지정책 프로그램을 도입하기 시작하면서 문화예술 정책에 관한 새로운 방향, 즉 복지정책에 근거한 방향이 정해졌지만 당시 문화예술을 위한 정부 지원 재정은 보잘 것 없었기 때문이었다.

② 1960년대 이후: 문화 민주주의에 입각한 새로운 예술 정책

그러나 1960년대 들어서면서 상황이 바뀌기 시작했다. 예술인 노동조합이 예술인에 대한 정부의 미흡한 사회보장과 낮은 수입에 불만을 품고 로비 활동을 펴 성공을 거두기 시작하였다. 이 로비 활동은 예술 창조와 제작을 위한 상황 개선에 집중하면서, 이를 통해 예술가들을 위해서도 스웨덴의 다른 노동계층과 같은 정도의 사회경제적 생활이 보장될 수 있는 방안이 적극적으로 모색되기 시작하였다. 이에 사회민주주의 정부는 당시 교육문화부 장관인 오르프 팜(Olof Palme)이 이끄는 위

원회를 구성하여 당시의 문화예술 현황 조사를 실시하였다. 조사 결과 위원회는 예술의 공공지원을 높이는 방안에 대해 정부에 보고서 형식으로 권고문을 올리게 된다. 새로운 예술 정책(Ny kulturpolitik: New Cultural Policy: NCP, 이하 NCP로 지칭)으로 명명된 이 위원회 보고서는 1974년 의회에서 모든 정당의 동의 하에 결의되었다.

NCP는 그 목적이 구체적으로 개념화되어 있다기보다는 넓은 의미에서 예술의 보편적 가치의 확산과 그리고 이를 위한 정부의 야심찬 계획이 담겨져 있는 정책 보고서의 성격이 강하다. 구체적 내용으로 NCP는 우선적으로:

- 대중들이 그들 스스로의 창조적 활동에 참여할 기회를 보장해 주며
- 상업주의 문화의 부정적 영향에 물들지 않게 스스로 이에 저항할 기회를 주며
- 문화적으로 소외된 그룹들의 문화적 참여 욕구 충족과 더불어 이들에게 문화적 경험을 보다 많이 허용해 주며
- 문화예술 활동과 문화 정책 결정의 지방 분권의 촉진을 담고 있다.

1974년 결의안의 의의는 문화적인 생활에 보다 많은 사람들이 접근 가능하도록 만든 것이라고 할 수 있다. 스웨덴 문화부는 이 결의안의 의의에 대해 아래와 같이 밝히고 있다.

스웨덴에서 대중들의 보다 윤택한 문화생활을 제공하기 위한 문화예술 정책은 (NCP) 이들에게 동등한 기회의 제공과 사회 경제적 평등을 지향하는 사회 변혁적 복지국가적 사회 경제적 정책의 이념과 같이 하고 있다는 것을 천명하는 출발점이었다.¹¹⁾

1974년 결의안으로 문화예술에의 동등한 접근권은 사회 경제적 평등권과 같은 정도의 중요한 시민적 권리로 인정되었다고 볼 수 있다. 스웨덴 문화부 장관은 1974년 결의안의 의의를 문화민주주의적 관점에서 아래와 같이 말하고 있다.

이 결의안의 궁극적인 목적은 개별 그리고 모든 사람들이 스스로의 표현력과

11) Kleberg, Carl-Johann. *Cultural Policy in Sweden*, 1987, p. 179.

창의성을 발전시키고 운택한 생활을 경험할 기회가 보장되는 사회를 창조하려는 데 있다. 이는 문화 민주주의를 의미하며, 이 문화 민주주의는 사회적 정의를 함의한다는 것뿐만 아니라 인간의 잠재된 가능성을 해방시킴으로써 보다 활력이 넘치는 사회의 창조에 기여한다는 점에서 그 중요성이 있는 것이다.¹²⁾

③ 스웨덴 문화위원회

NCP의 목표를 실행하기 위해 스웨덴문화위원회(National Cultural Council: NCC, 이하 NCC로 지칭)가 설립되었다. NCC는 정부의 교육문화부(Ministry of Education and Cultural Affairs)와 밀접하게 연결된 부속기관으로 아래의 두 가지 기능을 가지고 있다.

- 첫째, 문화부의 홍보
- 둘째, 연극, 무용, 음악, 문학, 공공도서관, 시각예술, 박물관, 전시회 그리고 성인 교육 프로그램에 재정적 지원 담당

위원회는 12명의 위원과 1명의 의장에 의해 운영되고 있다. 위원들은 정부에 의해 임명되는데, 이들은 정당, 시/군 행정기관(municipalities), 문화계 종사자, 그리고 특히 '스웨덴노동조합연합'(Swedish Trade Union Confederation)과 '스웨덴사용자중앙기관'(Swedish Central Organisation of Salaried Employees)을 비례 대표하는 정치 시스템 하에서 이들 이해 집단을 비례적으로 대표하고 있다. 의회의 문화 분과 위원회 구성원들 또한 NCC 위원으로도 봉사할 수 있기 때문에, NCC는 재정과 회계 등에 관해 전반적인 책임을 지고 있는 정부, 의회 등과 밀접한 연결고리를 형성하고 있다.

④ 문화예술 지원 형태

공공지원은 고급 문화예술에만 국한되어 있지 않다. 모든 문화예술 활동은 원칙적으로 정부지원금을 받을 자격을 가진다. 예를 들어 1974년 결의서에 자발적인 민속(folk), 대중문화(popular culture) 기관들의 기능을 '소외 계층 사람들에게 문화활

12) Swedish Ministry of Education and Cultural Affairs. *Swedish State Cultural Policy: Policy, Objectives, Measures, and Results*, A National Report. Stockholm: Allmänna, 1990, p.77.

동을 즐길 수 있는 기회를 보다 많이 주고 있다'고 명시해 두었기 때문에, 이 결의서에 의거하여 연방/지방 정부는 이 역할을 적극적으로 담당하고 있는 아마추어 단체들에게도 재정을 지원하는 것이 일반화 되어 왔다.

앞에서 언급했듯이 일반적으로 이들 아마추어 단체들은 노동조합, 정당 등 어떤 특정한 집단의 이해를 대변하는 사회적 분위기를 만들어 오고 있다.¹³⁾ 1980년대에는 사회문화적으로 새로운 영역을 형성한 많은 신진 그룹들이 생겨났다. 전통적으로 고급문화 기관들과 비교할 때 이들 그룹들은 비용 면에서 훨씬 더 효율적이고 또한 예술적인 면에서 훨씬 더 새로운 것을 추구하였다.

스웨덴 공공 예술 지원 자금의 재원은 세 곳으로, 시/군 행정기관이 58.1%, 주 정부가 9.5%, NCC가 연방정부를 대변해서 32.4%를 담당하고 있다.¹⁴⁾ 스웨덴의 오랜 지방 자치의 전통으로 인해 각 지방 정부는 문화예술 정책 입안에 아주 적극적인 입장을 견지해 오고 있다. 1970년대 초에 중앙 정부와 지방 정부의 예술 지원금 분담 비율이 반반 정도로 비슷하였다면, 1980년대는 시/군의 지방 정부가 문화예술의 주된 지원금 공급처가 되었다. 이와 같이 지방 정부의 적극적인 지원은 1974년 결의서에 명시된 문화예술의 지방분권화라는 정책적 목표가 상당히 성공적이었다는 하나의 증거로 인용되고 있다.

문화예술 지원금의 가장 많은 분량인 75%가 소위 기본지원금으로 명명되면서 개별 예술단체에 정기적으로 할당된다. 이와 같은 체계 하에서 지원금을 받을 자격이 있는 예술기관은 기관 운영비의 약 55%를 지원받고 있다. 나머지 45%의 운영비는 지방 정부가 지원해주는데, 이와 같은 중앙과 지방의 2원적 체계를 통하여 예술 지원의 지방분권화 체계를 구축하고 있다. 기본지원금의 규모는 각 예술기관 운영과 관련된 직원 수에 따라 달라지며, 이 기관에서 활동하는 예술가들에게 스스로의 예술 활동의 대가로 소득을 확보해 준다는 측면에서 안정적이며 장기적인 관점에서의 지원이라 볼 수 있다. 1974년 결의안 이후 예술지원금은 급속히 증가하였다. 1970년대에는 매년 10%씩 문화예술 지원금이 증가하였고 1980년대 들어 증가의 폭은 줄었지만 매년 1.5%정도씩 증가하였다.

13) Myerscough, John. *National Cultural Policy in Sweden*, Strasbourg: Council of Europe, 1990, p. 23

14) Swedish National Council for Cultural Affairs. *Swedish Cultural Policy*, 1994.

⑤ 복지국가의 위기와 새로운 지원체계에 대한 논의

NCC는 연간 지원금의 분배 규모나 대상을 바꿀 수 있는 권한을 가지고 있지만, 지금까지 이 권한을 행사한 적은 거의 없다. 문제는 1990년대 이후 정부의 높은 재정 지출에 의존해 왔던 복지국가적 국가 운영 과정에서 재정 위기가 도래하자 정부는 정기적인 지원을 받는 예술 기관들을 과거와 같이 더 이상 관대하게 지원하기가 어렵게 되자 1990년대 중반 NCC 할당액이 급감하기 시작했다. 물론 지방정부가 부족분을 대신 공급해 주고 있지만, 1990년대 재정 위기에 봉착하면서 공공지원금의 규모와 예술 정책에 대한 논의가 시대에 부흥할 수 있게끔 새로이 진행되고 있다. 현재 스웨덴에서도 예술 지원금은 더 이상 법적, 제도적으로 보장된 공적자금으로 간주되지 않고 있으며, 예술 기관들을 위한 장기적, 안정적 지원과 더불어 단기적, 일회적 프로젝트 지원도 많이 이루어지고 있다. 의회 문화 위원회는 “문화예산은 재편될 필요가 있으며 몇몇 예산들은 줄여야만 한다. 다양한 예술의 형식과 활동을 위해 지금까지의 예산 분배는 재평가되어야 한다”고 하였다.¹⁵⁾ 사회민주주의적 복지국가 이념이 강한 스웨덴도 1990년대 이후 전 세계적 신자유주의 경제 현상인 공공자금의 활용에 있어서 효율성(efficiency)의 추구, 돈의 가치(value for money) 등에서 자유로울 수는 없게 되었지만, 예술 지원에 대한 새로운 논의 역시 복지국가적 예술 지원이라는 틀을 크게 벗어나는 것은 아니었다.

다. 분권주의에 근거한 복지국가 모델: 독일

1) 독일 예술 지원의 역사: 1970년 이전까지

전통적으로 독일은 지방분권형 정부형태의 대표적 국가로 불리고 있다. 19세기 후반 통일 이전 독일은 수백 개의 왕국, 도시 국가들이 느슨하게 결합되어 있는 연합형 국가였다. 이 당시 경제적 여유계층인 귀족들 그리고 신흥 부르조아 계층들이 각 지역에서 고급예술을 지원하면서 이들의 유산을 20세기까지 지속시켰다. 통일 이후에도 지방분권의 전통은 여전히 강력해 중앙 정부는 국가적으로 중요하다고 생각되는 예술 기관의 유지 등과 같은 것을 제외하고는 예술지원에 거의 무관심하였다. 따라서 1970년대까지 예술지원과 정책을 책임지는 중앙 기관도 거의 없었다.

15) Parliamentary Cultural Committee. *The Direction of Cultural Policy*(Report of the Parliamentary Cultural Committee), Stockholm(mimeograph), 1995, p. 623

1950년대 문화예술 정책과 지원은 주로 전쟁 중에 파괴되었던 각 지방 자치도시의 극장, 박물관, 콘서트 홀 등을 재건하는 프로그램에 집중되었다. 이런 문화 기반시설의 재건은 주로 지방 정부에 의해 이루어졌다. 이러한 재건 사업이 성공적으로 이루어진 이후 1960년대 문화예술정책은 고급문화 기관들을 집중적으로 후원하는 형태가 유지되었다.

2) 문화민주주의(1970년대)와 문화산업(1980년대)

그러나 고급문화 중심의 문화정책은 1970년대 초, 지금까지의 예술 지원이 사회 전 분야의 민주화라는 광범위한 목표를 이행하지 못하고 있었다는 강한 비판에 직면하게 되었다. 이 비판은 고급문화를 주도하는 기관들에 대부분 제공된 지원금이 주로 경제적으로 여유가 있는 중산층에 의해 이용되면서 전통문화, 대안/대중문화는 별 지원을 받지 못했다는 것이 주 내용이었다. 이에 따라 새로운 문화 정책에 관한 집중적인 논의는 1970년대 초 사회 민주주의 행정가 중 하나인 브란트 총리(Chancellor Willy Brandt)가 '보다 나은 민주주의를 위한 도전(Dare More Democracy)'이라는 슬로건 아래 주도한 '개혁의 시대'와 밀접하게 연관되어 있었다.

중앙정부가 각 기관의 민주적 개혁을 추진하는 동안 지방 정부의 시민활동가들은 문화민주화(cultural democracy)를 달성하기 위한 방안을 진지하게 모색하기 시작했다. 이들은 '모두를 위한 문화예술(culture for all)'과 '문화예술은 모든 시민이 즐길 수 있는 권리(culture as a citizen's right)'라는 슬로건 아래 '시민의 문화적 권리(civil right to culture)'를 요구하기 시작하였다.¹⁶⁾ 이들이 주장한 문화민주화의 요점은 모든 시민은 문화예술의 창작과 소비를 자유로이 할 수 있어야 하며 문화 기관들은 소수를 위해서가 아니라 보다 많은 시민들이 이를 향유할 수 있는 프로그램을 만들어야 한다는 것이었다.¹⁷⁾ 이런 사회민주주의적 개혁의 배경 하에서 독일의 새로운 문화정책(new cultural policy)은 대안/대중문화, 전통문화, 지역문화 등을 광의의 의미에서 문화예술 영역을 구성하는 요소로 포함시켰다.

문화예술에 대한 이러한 개혁의 바람은 프랑크푸르트와 뉴렘버그 등의 지방도시에서 문화를 담당하는 공무원들에 의해 주도되었다. 문화 담당 공무원들은 잡지에

16) Glaser, Hermann. *Kulturgeschichte der Bundesrepublik Deutschland-Zwischen Protest und Anpassung*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1989, p. 148

17) Hoffmann, Hilmar. *Kultur für Alle-Perspektiven und Modelle*, Frankfurt, Fischer, 1981, p. 29

기고하거나 책의 발간을 통하여 새로운 문화 정책의 개념을 소개하고 발전시켰으며, 또한 새로운 문화 정책에 부합하는 공공예술 지원의 틀을 재구성하였다. 예를 들어 뉴렘버그에서는, 문화 향수권과 창작권을 거주지인 이웃(neighbourhoods) 단위로 보다 세분화시키면서 지역적 분화를 단행했는데, 이웃 단위 정도로 세분화된 곳에 '사회문화 지역 센터(sociocultral community centres)를 만들어 이 센터들이 공공 지원을 받을 수 있도록 했다.¹⁸⁾ 그리고 프랑크푸르트에서는 더 많은 시민들이 접근하여 즐길 수 있도록 박물관 관람료가 폐지되었고, 대안/대중문화와 전통문화가 공공 지원금으로 인해 장려되었다.

사회 민주주의 도시 위원회(city council)에 의해 행정이 관리되던 많은 큰 도시들이 뉴렘버그와 프랑크푸르트의 예를 따르기 시작했다. 이러한 문화 민주화를 향한 발걸음은 독일지역정부연합(German Federation of Cities)의 지원을 얻게 되면서 힘을 얻기 시작하였다. 독일지역정부연합은 도시의 주변지를 낙후된 지역 재건 계획(urban regeneration plan)이라는 큰 범주 내에서 지역의 경제적 발전과 낙후된 도심지 지역의 재건 사업을 문화예술과 접목해서 시도하려는 새로운 문화 정책을 적극적으로 옹호하는 구심체였다.¹⁹⁾

그러나 문화예술 정책에 대한 중요성이 1970년대 점차적으로 힘을 얻기 시작했다 해도, 새로운 문화 정책을 실행할 구체적 세부 사업은 1980년대 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상의 등장 이후가 되어서야 전국적인 규모로 활성화되기 시작했으며, 이에 지방 그리고 연방 차원에서 새로운 관심을 가지면서 본격화되기 시작했다. 1980년대에 예술지원금이가 꾸준히 늘어났고 문화정책의 주된 목표가 사회적 것에서 경제 정책의 영역으로 옮겨갔다. 이는 1970년대에는 문화의 민주화가 그 목표였지만 1980년대에는 문화가 경제적 상황에 미치는 효과가 중요시 되었다는 의미였다. 특히 국가적 차원에서 예술 공공 지원이 경제와 사회의 현대화를 위한 효과적인 도구의 하나로 간주되었는데, 이는 미국, 스웨덴, 영국 등 전 세계적으로 문화의 산업적 측면의 중요성이 부각되는 시기와 궤를 같이하고 있다.

18) 1970년대 독일, 영국, 스웨덴 등 서유럽 국가들에서의 각 지역 문화예술 센터의 설립 붐은 소위 '지역주의 예술(community arts)'의 부흥을 이끌면서 이 분야에 대한 논의와 담론을 발전시켜왔다. 이 지역주의 예술의 발전 과정은 70년대 이후 (준)공공재로 인식되어 왔던 예술 재화의 사회적 균등 분배라는 문화민주주의적 가치가 사회 저변에 뿌리내려 가는 과정과 그 궤를 같이하고 있다고 할 수 있다.

19) Frank, Rainer. *Kultur auf dem Prüfstand. Ein Streifzug Vierzig Jahre Kommunalen Kulturpolitik*, Munich, Minerva, 1990, pp. 60-73

3) 지원금 출처

전통적으로 독일 연방 공화국은 문화예술을 장려해 왔고 유럽 연합의 회원국 중에서도 국민 일인당 문화예술에 사용되는 공적 비용이 가장 높은 나라 중의 하나이다. 공공 예술 지원 중 가장 많은 부분이 지방정부로부터 나오는데, 보통 47%에서 58%정도이고 주 정부는 40% 정도이다. 연방 차원에서는 단지 2%에서 13%정도만이 지원해 왔다.²⁰⁾ 1980년대에 문화예산은 상당히 늘었는데, 특히 지방 정부에서는 90% 이상 늘어났다.

4) 복지국가 재정의 위기

1980년대의 문화예술 지원금의 증가는 관료주의적 행정을 초래하기도 하였다. 독일의 오페라, 오케스트라 등 고급예술을 주도하던 예술 기관들은 대부분 정부산하 기관들로서 정부(중앙, 주, 지방)의 전폭적인 지원을 받고 있었다. 반면에 사회문화 단체들은 독립적이고 비영리 기관일지라도 법적으로 공적 지원을 받을 수 있는 자격이 주어지지 않았다. 이와 같은 이분법적 지원 체계의 주된 이유는 지원금의 분배가 공공 행정의 한 분야인 문화 행정기관(cultural administration)의 손에 의해 집행되었기 때문이었다. 이런 관료적 발상의 이분법적 지원 구조는 1980년대 이후 복지국가적 국가 재정의 서서히 나타나기 시작하자 사회적 비판에 직면하게 되었다.

1980년대 지방 정부의 지원금이 상당히 증가했음에도 불구하고 인플레이션에 따른 인건비 상승, 그리고 공공 예술 기관의 증가, 그리고 무엇보다도 그동안의 복지정책의 확대에 따른 과도한 재정 지출 등으로 인해 지방 정부는 재정 압박에 직면하게 되었다. 이에 공공 문화예술기관들은 자신들을 지원해 주는 후견인 격인 지방정부로부터 스스로 벌어들일 수 있는 수입원을 늘리고 민간 자본을 유치하라는 압력을 받기 시작하였다. 이는 스스로 돈벌이가 될만한 수단을 모색하라 것을 의미하며, 이는 다시 문화예술 기관 운영에 있어서는 경영과 마케팅의 중요성이 부각되고 있다는 것을 의미하며, 궁극적으로는 공공 예술 기관들도 시장 원리에 점차 내몰리기 시작했다는 것을 의미하였다. 문화 행정관리들이 긴축경영을 고려하는 중에도 박물관과 극장 등 전통적 문화 기관들의 경영 마인드는 한참 뒤떨어져, 공공 지원이

20) Toepler, Stefan. *Kulturfinanzierung-Ein Vergleich USA-Deutschland*, Wiesbaden: Gabler, 1991, p. 27

줄어들자 간신히 직원들의 인적 비용만 해결할 뿐 소장품을 늘린다든지 전시회를 개최하는 것 등과 관련해서는 자체 기획도 하기 어려울 정도로 재정적 상황이 악화되었다.

민간 자본을 적극적으로 활용하라는 압박과 요청에 직면했어도, 당시 문화예술 기관들은 지방정부의 이런 요청을 받아들이기가 쉽지 않았다. 독일에는 문화예술 후원금에 대한 세금 감면제도가 있었지만 공공 문화예술 기관에 대한 민간부분의 지원은 1%정도 밖에 되지 않았기 때문이었다. 또한 공공 문화 기관이 입장 수입 등이 포함된 상업적으로 벌어들이는 돈의 비중 또한 상당히 낮았다. 1980년대 이후 정도의 차이는 있겠지만 스웨덴과 마찬가지로 독일도 예술지원 정책에 있어서 공공지원과 시장원리 사이에서 접점을 모색하고 있는 상황이라 할 수 있다.

라. 복지국가형 예술 지원 모델 변천의 전형: 영국

전후 영국의 국가 경영은 스웨덴 등 유럽의 다른 나라와 마찬가지로 복지국가 사회의 지향이라는 큰 틀에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이 틀은 1980년대 보수당 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 정부 이전과 이후로 상당한 차이를 보이고 있다. 대처 정부 이후 60, 70년대의 복지국가적 이념에 입각한 국가 경영은 크게 후퇴하게 되며, 이에 따라 예술에 대한 정부의 지원 형태도 변하게 된다.

1) 영국 예술위원회(Arts Council England, ACE)

복지국가적 관점에서 영국의 예술 지원 시스템의 기원은 1940년대로 거슬러 올라간다. 당시의 영국에서는 자유와 민주사회의 표현 방식의 하나로서 예술지원과 관련한 정부의 인식과 역할에 대한 논의가 활발했다. 이러한 인식과 논의로부터 2차 세계대전 중 ‘예술 및 음악촉진위원회(the Council for the Encouragement of Music and the Arts: CEMA)’가 창설되었다. 현대 복지국가형 경제학의 기초를 제공했던 경제학자인 케인즈(Keynes)가 CEMA의 의장이 되었다는 것은 영국의 예술 지원 정책이 전후 복지국가적 주요 담론의 하나로 진행되었다는 것을 보여준 상징이라 할 수 있다. 예술 진흥을 위한 국가지원에 대해 케인즈의 의지는 1946년 CEMA가 예술을 지원한 세계 최초의 국가 기관으로 간주되고 있는 영국예술위원회(Arts Council of Great Britain)로 발전하는데 크게 공헌하였다.

영국 예술위원회는 정부의 예술지원금의 지원을 받아 분배를 책임지고 담당하는 독립적이고 비정치적인 기관이다. 우리에게도 번역되어 ‘팔길이 원칙’이라고 알려져 있는 소위 ‘불간섭주의 원칙(Arm’s Length Principle)’을 유지하면서 위원회는 정부로부터 독립성과 자율성을 확보해 오고 있다. 이 불간섭주의 원칙의 의미와 실제에 대해서는 나중에 자세히 설명하겠다. 영국 예술위원회는 왕실 헌장에 의해 설립되고 의장과 이사들은 문화부(Department for Culture, Media and Sport: 정확한 명칭은 문화 매체 체육부, 이하 영국 문화부 혹은 DCMS로 지칭)에 의해 지명된다. 예술위원회는 의회에 활동과 예술 지원금의 지출에 대한 책임을 지고 있다.

예술위원회 설립의 기초가 된 왕실헌장(Royal Charter)이 1946년 최초로 제정되었고, 1967년 아래 (c)항이 첨가된 새 왕실 헌장에서의 영국 예술 위원회의 설립이념을 다음과 같이 부여하고 있다. 예술위원회는,

- 예술에 관한 이해와 지식, 그리고 예술적 행위를 발전시키고
- 대중들의 예술에 대한 접근을 높이고
- 위의 (a), (b)의 목적들을 위해 중앙 정부와 지방 정부의 부처, 그리고 관련된 기관들과 협력하고 서로 조언하기 위하여 설립되었다.

재정과 경제 규모가 작았던 1950년대는 예술 지원금의 전체적 규모도 미약한 편이었다. 그럼에도 불구하고 정부의 예술위원회에 대한 지원금은 1945/46년에 £235,000에서 10년 후 £820,000(1955/56)로 상당히 늘어났다. 이 당시 예술위원회는 지원금을 예술단체들과 예술가들을 위한 배분과 예술 활동에 대한 조언과 격려 등을 제공하는 일을 담당하였다.

진정한 의미에서의 지원금의 증가는 영국 경제가 호황을 누리면서 대중들의 생활이 안정기에 접어든 1960년대부터 이루어지기 시작했다. 특히 60년대 중반 해롤드 윌슨(Harold Wilson) 노동당 정부는 최초로 예술부 장관(Arts Minister)이라는 직책을 둬으로써 보다 더 적극적인 예술 정책을 추구하였다. 최초의 예술부 장관인 제니 리(Jenny Lee)는 그녀가 작성한 「예술정책 - 첫 번째 발걸음(A Policy for the Arts - The First Steps)」이라는 정부 문서에서 예술이 대중의 ‘일상적 생활’에 스며들어야 한다고 주장하면서 문명사회에서의 예술의 중요성을 아래와 같이 역설하였다.

문명사회에서 예술은.... 사회의 중심적 위치에서.... 대중들의 일상적 생활에 스며들어야 한다. 왜냐하면 학교에서, 마을에서, 직장에서, 대중들이 생활하는 어디에서나 예술은 이들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 엄청난 역량이 있기 때문이다.²¹⁾

제니 리의 예술에 대한 위의 관점은 스웨덴, 독일 등 사회민주주의 국가들에서 1960대와 70년대 복지국가적 새로운 문화 정책에 관한 담론을 발전시켜나간 것과 그 궤를 같이하고 있다. 제니 리 문서의 즉각적인 효과는 예술지원금의 실질적인 증가를 가져왔고, 이 증가는 60년대 중반부터 70년대 말 보수당의 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 정부가 들어서기 전까지 계속되었다. 1966년 3.9백만 파운드, 1967년 5.7백만 파운드, 1970년 8.2백만 파운드, 1971년 9.3백만 파운드, 1976년 28.8백만 파운드, 1977년 37.1백만 파운드, 1979년 51.8백만 파운드의 폭발적 증가가 있었다.

이 당시 영국 정부의 관대한 예술 지원 정책은 다양성으로 상징되는 70년대 영국 예술의 활발한 활동을 가능케 한 원동력이 되었다. 예를 들어 수많은 연극 단체들이 정부의 적극적인 재정 지원에 힘입어 이 당시 설립되었으며, 설립된 이후에도 정부의 재정적 후원 하에 그들이 추구하고자 하는 다양한 연극 양식, 예를 들자면, 정치연극(Political Theatre), 지역주의연극(Community Theatre), 신체중심연극(Physical Theatre), 여성주의연극(Feminist Theatre), 동성애자연극(Theatre for the Homo-sexual), 교육연극(Educational Theatre) 등을 자유롭게 실험, 발전시켜 나갈 수 있었다.

1970년대의 이와 같은 다양한 예술 활동은 지원금 분배에 관한 활발한 논의가 있었기 때문에 가능했다. 1960년대까지 예술위원회는 국립극장, 왕립 셰익스피어 극단 등 대형공연장이나 예술단체 지원 중심의 체계를 유지해 왔다. 즉, 지원금의 대부분이 소위 주류(mainstream)라 분류되는 고급예술에 할당되었다. 이와 같은 전통적 지원 방식을 옹호하는 쪽에서는 예술적 우월성/수월성(artistic excellence)을 지원의 주요 원칙과 기준이라고 인식하였다면, 반면에 위에서 언급한 정치연극, 여성주의연극 등 문화민주주의적 관점에서 대안(alternative) 문화운동을 주창하는 쪽에서는 예술적 수월성에 입각하여 주류예술 중심으로 지원하는 예술위원회의 기준을 열

21) Jenny Lee, *A policy for the Arts-The First Steps*, HMSO, London, Cmnd 2601, para 14, 1965

리트주의(elitism)라고 비난 하였다.

예술적 우월성의 원칙 하의 주류 고급예술을 중점 지원하는 예술위원회의 전통적 지원 방식은 70년대 들면서 조금씩 바뀌기 시작했다. 70년대 문화민주주의에 관한 열띤 사회적 논의를 어느 정도 수용하여 예술위원회는 주류 고급예술에 대한 지원은 계속하되, 늘어난 지원금으로 새로운 대안 문화예술에 대해서도 지원하기 시작했다. 이는 예술위원회가 당시 진보적 사회주의 이념을 표방하며 정치 운동을 연극에 접목시킨 정치연극 단체를 대하는 태도에서 잘 드러나 있다.

70년대 예술 위원회의 위원장 굤맨(Goodman) 경은 이들의 대안적 연극적 행위를 '이들에게 재정적으로 지원해 주는 바로 그 정부의 체제를 끊임없이 물어뜯는 것'으로 간주하고, '자본주의적 정부 체제를 바꾸려고 작업하는 이들에게 재정을 지원하는 게 정부의 의무인지' 계속해서 의문을 표시하곤 했다²²⁾. 그러나 이러한 의문에도 불구하고 정부가 계속해서, 그것도 매년 증가된 지원금을 이들에게 지원해 주었다는 사실은 문화 다양성의 중요성을 이해하고, 이것의 유지를 위해 노력한 당시 영국 정부의 예술친화적인 역할을 이해하는 척도가 된다. 1970년대 문화민주주의 관한 치열한 논쟁을 거친 영국에서는 현재도 위에서 언급된 다양한 대안 예술이 각 지역을 중심으로 활발히 전개되고 있다.

1980년대는 복지국가의 위기로 인한 경제적인 압박이 급등했던 시대로 영국 사회의 전 부분에서의 경제적 효율성 제고를 위한 변화가 단행되었다. 이러한 변화는 국영 기업의 민영화 등과 더불어 예술과 문화에 대한 정부 지원의 근본적인 수정을 불러왔다. 영국 정부의 예술에 대한 관대한 지원 정책은 1979년 보수당 대치 정부의 등장과 함께 달라지기 시작했다. 1980년 정권을 잡자마자 대처정부는 바로 전 노동당 정부가 약속한 예술 지원금 중 1.1백만 파운드를 삭감해 버렸다. 경제적 효율성을 강조하면서 긴축재정을 유지하고자 했던 대처 정부는 예술기관들에게 정부에만 의존하지 말고 민간 혹은 기업체 등 '다양한 곳에서 재원(plural funding)'을 확보하라고 압박하기 시작했다.

대처 정부가 예술 지원금을 억제한 이유는 예술 단체들이 정부로부터 지원을 받는 '의존적 문화(dependent culture)'의 타파와 경제적 홀로서기를 강조하는 '기업가적 문화(enterprise culture)'의 확산을 위해서였다. 1987년 예술부 장관인 리차드

22) Secretary General's Report, *the Arts Council of Great Britain, Annual Reports and Accounts*, 1978-79, p.9

루스(Richard Luce)가 지역예술협의회에서 행한 아래의 연설문에는 보수당 대처 정부 예술 정책의 내용이 압축되어 있는데, 그 핵심은 전통적인 복지국가적 이념에 입각한 예술 지원에 대한 보수당의 공격이었다.

지난 8년간 우리 보수당 정부의 경제 정책들은 사회의 전 부분을 위대한 번영으로 이끌었다... 공공 지출 비용의 억제 정책은 이 성공과 번영을 위한 열쇠이다. 우리의 목표는 이 억제 정책을 국민들에게 확신시켜 주는 것이다. 예술계도 지난 7년간 일어났던 정치, 경제적 변화로부터 예외가 될 수 없다. 만일 내가 정부 조직에 있는 나의 동료들에게 예술은 어떤 특별한 것이기 때문에 재정적으로 정부에 의지할 필요가 있다고 말한다면 나는 그들로부터 비웃음을 받을 것이다. 그러나 예술계에는 아직도 복지국가적 심적상태(welfare state mentality)를 끊지 못하는 사람들이 많이 있다... 이들은 60년대 70년대의 이와 같은 심적상태는 이미 시대에 뒤떨어져 있다는 사실을 알지 못하는 것 같다.²³⁾

예술위원회가 1985년 발행한 '예술 정원의 광영(The Glory of the Garden)'은 대처정부가 주도한 의존하는 문화에서 기업가 문화로의 변화에 발맞추면서 전후 영국 예술의 지형을 바꾼 중요한 문서로 남아있다. 이 문서에는 종래에는 볼 수 없었던 예술단체들을 위한 각 단체들의 기업 경영적 운영 평가 지표들이 등장하게 된다. 이 지표들은 대처주의적 기업가 문화를 상징하는 말을 그대로 담고 있다. 예를 들어 종래에 예술위원회의 문서에서는 등장하지 않았던 돈의 가치(value for money), 티켓판매를 통한 이윤(box office and attendance return', 정부 이외의 다양한 수입원 확보(plural funding', 경영의 효율성(efficiency) 등이 강조되어 있다.

1990년 대처가 수상에서 물러난 이후 1990년대 중후반까지의 존 메이저(John Major) 보수당 정부도 대처 정부가 마련해 놓은 정책 의제를 거의 그대로 수용했다. 특히 1990년대의 경제적 침체는 정부의 긴축 재정을 요구하면서 영국 예술 지원금 역시 심각한 타격을 받게 되었다. 1992년에서 1999년까지 정부의 예술 지원금은 185백만 파운드에서 전혀 인상되지 않았는데, 이는 예술단체의 증가, 인플레이션에 따른 물가 상승, 다른 부분과 비해 상대적으로 상승폭이 높은 예술계의 제작비 등을 고려하면 영국 예술 단체들에게는 동결된 정부 지원금은 실제로 지원금 삭감과

23) Luce, Richard. London: Office of Arts and Libraries press release, London: Office of Arts and Libraries, 1987

마찬가지로 이해될 수 있다. 18년 동안의 보수당 정권이 막을 내리고 1997년 토니 블레어(Tony Blair)를 수상으로 한 노동당 정권이 들어서면서 영국 경제가 회복기에 접어들자 예술 지원금도 이에 비례하여 상승하기 시작했다. 2003년 블레어 정부는 존 메이저 보수당 정권이 정해 놓은 185백만 파운드의 거의 두 배에 가까운 336백만 파운드를 예술지원금으로 책정하게 된다.

2) 국고 지원방식

영국에서 국고는 예술 창작과 관련된 활동에 주로 지원된다. 이 국고를 가지고 예술위원회는 장기적으로 소위 '3년간 지출 계획(Three-Year Spending Plan)'을 세운다. 지원금의 대부분은 정기적으로 지원받는 공연단체들에게 분배된다. 이를 '정기적 지원(Regular Funding)'이라 부르며, 영국 예술위원회의 국고 지원의 대부분(2003년 현재 76%)을 '정기적으로 지원 받는 예술단체들(Regularly Funded Organisations)'이 차지하고 있다. 물론 단기적 관점에서 소액으로 그때그때의 필요에 따라 지원해주는 프로젝트형 지원도 있지만 그 규모는 얼마 되지 않는다. 한마디로 영국은 장기적 안목에서 프로젝트가 아닌 예술단체 단위의 지원, 즉 앞서 밝혔듯이 개별 단체들의 1년 총 지출의 약 40-50%를 지원하는 것을 원칙으로 한다.

3) 복권기금(National Lottery Fund) 지원

영국의 예술 지원제도에서 주목할 점은 1990년대 중반의 예술 분야에 대규모 기금을 지원하게 된 국가 복권 제도의 도입이다. 영국의 예술위원회의 예술지원금은 크게 정부지원금(arts subsidy)과 복권 기금(lottery funding)으로 충당되고 있다. 복권으로 충당된 예술지원금은 예술회관, 공연장, 박물관, 미술관 개/보수, 신축, 혹은 예술단체들의 차량이나 컴퓨터 구입 등 공연예술 하드웨어(Hardware) 구축에 주로 사용되고 있다. 영국에서는 이를 '캐피탈 프로젝트(capital project)'라 부르고 있다. 최근에는 좀 더 다양한 방법으로, 예를 들어 소규모의 단기성 프로젝트 등에 복권 기금이 분배되고 있다.

영국에서는 국고의 쓰임과 복권 사업의 이익금으로 충당된 기금의 쓰임을 엄격히 구분하고 있는데, 그 이유는 대중들의 도박 심리를 부추기는 복권 사업은 기금 모금의 수단으로 바람직하지 않고, 그래서 복권으로 인한 도박 심리가 심각한 사회

적 문제가 될 경우 복권 사업이 폐지될 수 있는 불안정한 재원이어서, 예술 창작에 필요한 지원금은 언제 폐지될지 모르는 불안정한 기금이 아닌 국고로 충당해야 한다는 것을 정부와 예술위원회가 인식하고 있기 때문이다.

마. 예술지원에 있어서의 각국의 공통점

1) 복지국가적 지원체계 및 문화민주주의

위에서 논의된 각 국가의 예술정책은 1960년대 중반을 시작으로 하여 비슷한 시기에 나타났으며, 또한 독립된 정책분야로서의 예술정책은 이들 국가에서 복지 국가로서의 정부기능이 최고점에 달했을 때 나오기 시작하였다. 이런 공통점으로 미루어 그 당시의 예술정책은 1960년대 나타난 점진적이고 민주적인 사회개혁 운동인 사회민주주의 운동과 궤를 같이 하고 있다고 생각해도 틀린 것은 아닐 것이다. 즉 사회 민주주의자들은 개인주의에 바탕을 둔 민주주의가 주목하기 힘든 균등 분배 등을 점진적인 복지정책 시행으로 달성하려 하였는데 이 시점에서 예술정책이 복지정책의 영역으로 통합되며 나타난 것으로 보인다.

정부의 개입이 미미한 미국의 경우에도 복지국가적 요소가 강하게 묻어있는 NEA에 의한 지원 체계가 1965년 탄생하였다. 스웨덴의 경우 1950년대 사회민주주의자들에 의해 문화예술이 복지국가의 사회적 의제의 하나로 채택되었으며 60년대의 사회 이익집단들 사이의 치열한 논의를 거쳐 1974년 복지국가적 사회, 경제적 이념과 궤를 같이한다고 천명한 '새로운 문화 정책'을 채택하게 된다. 영국도 1960년대 중반 최초의 예술부 장관인 제니 리의 「예술정책 - 첫 번째 발걸음」이라는 정부 문서 발표 이후 복지국가적 예술 지원금의 증가가 있었으며 이는 1970년대 문화민주주의 담론을 이끌어 나가는 주요 계기가 되었다.

2) 복지국가의 위기로 인한 긴축재정과 예술 지원금 규모의 축소

정부의 관대한 재정 지출이 선행되었던 복지국가 정책이 전 세계적으로 재정 위기로 인해 난관에 봉착하기 시작하자 1980년대부터 예술 지원금이 축소되기 시작하였다. 미국 NEA의 예산이 80년대 이후에는 70년대의 상승과는 달리 정체되었으며 90년대에는 예산의 축소가 단행되었고, 90년대 이후에도 지속적인 예산 축소가 진행 되었다. 스웨덴은 1974년 '새 문화 정책'이 채택된 이후 예술지원금을 70년대

매년 약 10%씩, 80년대 약 1.5%씩 증가시켜 왔다. 그러나 90년대 이후 복지국가적 재정 운용에 위기가 도래하여 관대한 예술 지원 정책을 더 이상 유지하기 어렵게 되자 중앙 정부의 예술지원금이 감소하기 시작했다. 독일도 마찬가지였으며, 영국도 대처 정부의 긴축 재정으로 실질적인 의미에서 지원금의 축소를 경험해야 했다.

3) 예술지원 재원의 다원화

정부의 예술 지원금 규모가 축소되자 예술단체들은 재원의 다원화를 추구해야만 했다. 미국에서는 NEA가 생기기 이전 민간부분의 지원 전통이 강해 예술단체들은 정부 뿐 아니라 개인이나 기업으로부터의 재원을 확보하는 재원의 다원화를 이미 시행하고 있었다. 앞에서 언급했듯이 미국은 축소된 NEA의 지원금이 민간 부분의 기부금으로 메워질 가능성이 낮기 때문에 효율적인 경영을 통해 스스로 벌어들이는 방법을 강요받고 있는 실정이다. 스웨덴 역시 90년대 재정 위기가 시작되면서 70년대 이후 관대한 지원 정책의 변경이 불가피 하게 되자 예술단체들은 정부 지원금 이외의 다양한 재원, 예를 들어 민간 기부금 등에 의존하기 시작했다. 영국에서도 대처 정부 이후 예술 단체들은 다양한 재원의 확보가 예술단체의 생존에 주요한 변수로 등장했다. 앞에서 언급된 영국 왕립 세익스피어 극단의 경우 70년대 정부의 관대한 지원이 가능했을 당시에는 자체 재원조달 노력의 필요성을 크게 느끼지 않았다면, 대처 정부가 들어선 1980년 이후에는 이 노력에 따른 자체 재원 조달 금액의 규모가 극단의 운영 혹은 존립에 중요한 요소가 되고 있다. 2000년대 초반 이 극단의 국고 지원금이 제외된 재정자립도가 60% 이상이라는 사실은 이를 반영한 것이라 볼 수 있다. 물론 대처 정부 이후 부과된 재정자립도 향상 노력은 예술 단체들에게는 하나의 압박으로 작용하면서 상당한 부작용을 낳기도 하였다. 이 부작용에 대해서는 제4장 '우리 예술지원의 원칙과 기준' 부분에서 국립국악원과 세종문화회관의 재정자립도와 연계하여 자세히 살펴보기로 하겠다.

4) 지원금 분배에 있어서 정부 간섭의 최소화

미국 연방정부가 NEA를 설립하고 예술 지원 기금을 지원하고 있지만, NEA는 연방정부의 문화부에 소속되어 있지 않고 독립적인 권한을 유지하면서 지원금 분배를 대행하고 있다. NEA가 영국 예술위원회의 독립적 성격 즉, 정부와 위원회와의 관계를 정해놓은 '불간섭주의 원칙'인 정부는 지원은 하지만 분배에서는 간섭하지

않고 위원회가 결정한다는 정부의 최소 개입 원칙을 고수하는 독립적 성격을 본받았다는 점에서도 지원금 분배에 있어서 NEA의 독립성과 정부의 최소 개입 원칙을 짐작할 수 있다. 스웨덴의 경우 1974년 채택된 '새로운 문화 정책'의 목표를 실행하는 기관으로 스웨덴 문화위원회가 설립되어 정부가 예술 재원을 직접 지원하지 않고 위원회가 이 역할을 대행하고 있다.

5) 지역분권화

예술 지원에 있어서 지역분권화는 위에서 논의한 국가에서는 일반적인 현상이다. 미국의 경우 연방 차원의 NEA가 출범한 이후 지역의 주 예술지원 대행 기관인 주 예술지원 대행 기관(SAAs)이 설립되었다. 이미 언급했듯이 1993년 NEA 기금 중 27.5%가 SAAs를 통해 지역의 예술인/예술단체에 지원되고 있다. 지역의 예술 지원금 규모도 중앙 기금을 훨씬 상회하고 있다. 1995년 중앙 정부의 예술지원금, 즉 NEA 기금 총액은 1억 6000만 달러를 약간 초과한 반면 지역 정부의 총액은 9억 달러를 상회하고 있다. 오랜 지방 자치의 전통을 가지고 있는 스웨덴의 경우 예술 지원에서도 역시 지역 분권화가 하나의 특징으로 자리 잡고 있다. '문화예술 활동과 정책 결정의 지역분권화'를 1974년 채택된 '새로운 문화 정책' 목표의 하나로 새겨 두고 있다. 1994년 연방 정부의 지원금 분담 비율은 32.4%인 반면 지방 정부의 총 분담 비율은 67.6%에 이르고 있다. 독일도 행정체계의 가장 큰 특징인 지방분권에 따라 예술지원 역시 분권 체계가 강조되어 있다. 영국도 오래 전부터 이미 지역예술 위원회를 두어 예술 지원과 관련해서는 지역 자치 정부와 지역예술위원회 사이의 긴밀한 협조관계를 유지해오고 있다.

6) 문화 다양성의 추구

복지국가적 예술 지원을 해 온 대부분의 국가들은 문화 다양성 가치를 인정하고 이에 대한 지원을 지속적으로 해왔다. 문화 다양성의 중요성은 유네스코 문화다양성 선언에 잘 드러나 있다. 이 선언은 정체성과 다양성, 다양성과 인권, 다양성과 창의성 등 총 12개 조항으로 구성되어 있는데, 주된 내용은 문화다양성이 사회, 국가, 인류 발전을 이끄는 핵심이라는 것이다.²⁴⁾ 스웨덴에서는 이미 오래 전부터 예술

24) 유네스코 한국위원회. '모두 다르게, 모두 소중하게', 유네스코와 옥스팜 국제 청소년 의회 프로젝트,

지원의 원칙에 관한 합의를 도출할 때 다양한 정치, 경제, 사회 집단들이 자신들의 가치와 이익에 부합하는 예술 형태에 지원을 하도록 명문화함으로써 문화 다양성의 가치를 인정하고 이를 발전시켜나갔다.

문화다양성에 관한 논의는 1970년대 문화민주주의에 대한 논의와 더불어 새로운 전환기를 맞게 된다. 문화예술의 창조와 향수에 대한 접근성과 형평성의 문제가 핵심인 문화민주화(cultural democracy)는 당연히 소수인종 그리고 여성, 노인, 장애인, 동성애자, 그리고 실업자 등의 사회 소수 계층들의 문화적 권리의 균등한 보장을 지향하고 있다. 영국의 1970년대 지역주의예술(community arts), 소수인종예술(ethnic minority arts), 여성주의예술(feminist arts) 등 다양한 예술의 출현과 발전은 문화다양성의 가치를 인정한 예술위원회의 이들에 대한 관대한 지원에 바탕을 두고 있다. 현재 영국예술위원회는 다양한 사회적 계층의 욕구를 대변한 '문화다양성'이란 목적의 달성을 위원회 예술 지원의 전략적 목표의 하나로 뚜렷이 각인시켜 두고 있다. 2005년 영국 예술위원회는 '예술을 위한 부푼 꿈(Ambitions for Arts)'을 발간해서 위원회 미래의 방향을 설명하고 있는데, 여기에 예술을 지원하는 5개의 주요 기준 중의 하나가 영국의 정체성과 밀접한 연관을 가지고 있는 문화 다양성을 위한 투자(investment)라고 명시해 두고 있다.

제4절 예술의 가치

1. 예술 본래의 미적 가치: 심미적, 정신적 가치

예술에 해당하는 그리스어 '테크네(technē)', 라틴어 '아르스(ars)', 영어 '아트(art)', 독일어 '쿤스트(Kunst)', 프랑스어 '아르(art)' 등은 일반적으로 일정한 작업을 해낼 수 있는 숙련된 능력 또는 활동으로서의 '기술'을 의미하였던 말로서, 오늘날 미적(美的) 의미에서의 예술이라는 뜻과 함께 '수공(手工)' 또는 '효용적 기술'의 의미를 포괄한 말이었다. 이러한 기술로서의 예술의 의미가 예술활동의 특수성 때문에 미적 의미로 한정되어 기술일반과 예술을 구별해서 '미적 기술(fine art)'라는 뜻을

지니게 된 것은 18세기 서양에서부터이며 미술, 음악, 무용은 바로 이 범주에 드는 고전적인 개념의 순수예술 분야이다.

어떤 대상에 대한 가치 판단은 기준이나 규범을 전제로 한다. 예술작품에 대한 가치 판단도 이 기준과 규범을 따르게 되는데, 지금까지 예술 작품에 대한 가치판단의 기준은 예술이 언제나 아름다움, 즉 미와 연관되어 있다는 명제로 시작된다. 다시 말해서 예술성은 아름다움, 그리고 예술적 가치는 미적 가치와 대체로 동일시되고 있다. 따라서 예술작품 고유의 가치를 미적 가치로 동일시하는 것이 인정되고 있다. 따라서 예술을 미적 차원에서 정의되고 미적 가치에 의해서 평가하는 것은 자연스러운 것이라 하겠다.

대부분의 사람들이 꽃을 보고 아름답다고 느끼는 사실에서 알 수 있듯이 미적 가치는 사람들에게 생생하게 호소하는 현실성을 지닌다. 어떤 미적 현상도 사람들의 생생한 감각을 통하지 않으면 발생하기 어려운 것이다. 이런 의미에서 미적 가치는 인간의 심미적 경험을 통해 나타나는 하나의 의미 현상이며, 인간의 본질적인 능력이 대상화 한 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾

예술이 본래적으로 인간의 심미적, 정신적 가치의 고양으로 이끌어 준다는 명제는 서구의 많은 나라에서 예술 지원의 가장 주요한 기준의 하나로 받아들이는 근거가 되고 있다. 다만 복지국가적 예술 지원 초기에는 정통 셰익스피어 연극, 모차르트, 쇼팽을 다루는 오케스트라, 발레와 오페라 등의 엘리트주의적 주류(mainstream) 고급 예술에 집중적인 지원이 이루어 졌다면 서구의 68혁명 이후 문화민주주의에 대한 논의가 본격화된 이후에는 고급예술 뿐 아니라 대안예술이 우리의 심미적, 정신적 세계에 미치는 영향을 인정하여 이에 대해서도 관대한 지원이 이루어지게 되었다.

2. 예술의 경제적 가치: 영국의 사례

예술의 경제적 가치에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 최근의 일이다. 특

25) 미적 가치의 판단의 문제는 개인적 기호에 따른 주관적인 평가가 아니라 객관성의 관점에서 논의되어야 하는데, 이와 같은 판단, 예를 들어 어떤 예술이 좋은 것이고 육성되어야 하는가에 대해서는 예술성을 역사적, 철학적 관점에서 논의되어야 하는 방대한 부분이고, 이에 대해서는 미학이라는 영역으로 지금까지 수 없이 논의되었고 수많은 책과 자료의 이용이 가능하기에 본 연구에서는 다루지 않도록 하겠다.

히 복지국가적 '큰 정부'의 관대한 재정 지출이 위기에 직면하게 되면서 예술의 경제적 가치 측면이 상대적으로 부각되기 시작했다.

2차 세계대전이 끝난 뒤 서구 대부분의 사회민주주의 국가들은 근본적으로는 자유 시장 질서에 바탕을 둔 자본주의적 경제적 질서를 유지하면서도 시장의 자유 경쟁 논리로 담담하기 어려운 부분을 휴머니즘적 가치에 깃든 복지 정책들에 담아 도입했다. 대중들의 삶에 필수불가결한 상품인 전기 등의 산업이 국영화 되었으며, 교육과 의료는 무상으로 공급되었고, 실직자들에 대한 생계비가 지급되었으며, 무주택자에게는 주택이 저렴한 가격으로 제공되었다. 앞에서 살펴본 예술에 대한 정부의 지원도 예술을 사회적으로 중요한 재화의 하나로 인식한 정부가 복지정책의 일환으로 도입된 것으로 볼 수 있다.

그런데 복지국가 정책을 계속 유지하기 위해서는 지속적인 경제적 안정이 뒷받침되어야 하는 게 필수적이다. 하지만 자본주의 사회는 본질적으로 내재된 자본 축적 과정의 모순으로 인해 경제적 침체가 발생하게 된다. 서구의 각국은 1960년대부터 1970년대 중반까지는 정도의 차이는 있겠지만 대체적으로 경제적 호황기가 지속되어 복지국가 정책을 유지시켜나갈 수 있을 정도로 정부 지출 정책을 마련할 수 있었다. 그러나 70년대 초 중반 중동전쟁에 의한 기름 값 상승 등으로 세계적인 경제 침체가 시작되자 서구의 각 정부들은 지금까지 복지국가 이념에 입각한 '큰 정부'식 재정 운용에 어려움을 겪게 된다. 이와 더불어 경제가 침체되자 복지국가적 사회민주주의의 비능률과 비효율적인 측면들이 전면으로 부각되어 자유시장주의자들의 공격을 받기 시작했다. 이러한 공격의 주도 세력을 주로, 새로운 보수파(Neo-Conservative) 혹은 새로운 우파(New Right)라 부르고 있다. 영국의 예를 들어 보기로 하자.

영국에서의 새로운 우파들은 60년대 말 70년대 초부터 사회민주주의 비능률과 비효율을 공격하면서 등장하여 70년대 영국의 사회적, 경제적 혼돈을 거치면서 그 힘과 세력을 확대해 나가기 시작했다. 사회민주주의자들의 이념적 배경이 케인즈의 국가 개입의 복지국가론 이었다면 새로운 우파의 이념적 배경은 프리드리히 하이에크(Friedrich Hayek)의 자유주의적 시장경제론을 기본으로 하고 있다. 1975년 마가렛 대처가 보수당 당수가 되면서 시장경제를 신봉하는 새로운 우파들은 정치적으로 강력한 힘을 발휘하기 시작했다.

영국의 1970년대 불안정한 사회경제적 상황은 이들이 힘을 발휘할 수 있었던

축매제가 되었다. 강력한 노동조합의 힘은 정치권이 통제 할 수 없을 정도여서 파업이 거의 일상화 되어 있었다. 무상의료, 국영화, 고용안정화 정책 등의 사회복지를 위한 비용 지출로 정부 재정의 비효율성과, 이로 인한 심각한 인플레이션 등으로 인해 다수의 대중들은 사회 구조의 새로운 변화를 내심 기대하고 있었다. 대처를 포함한 새로운 우파들은 70년대의 이와 같은 경제의 비효율과 무기력, 사회적 불안정의 원인을 사회민주주의적 요소에 내포된 사회주의적 가치에 있다고 믿고, 이 사회주의적 가치를 영국병의 근원이라 주장하며, 이 사회주의적 가치를 옹호하는 복지국가주의자들을 공격하기 시작했다. 새로운 우파는 1979년 총선거에서 보수당의 압승을 이끌면서 대처를 수상으로 다우닝가 10번지(수상 관저)로 입성시킨 뒤 복지국가적 사회를 보다 자본주의적 사회로 변화 꾀하기 시작했다.

새로운 변화는 문화예술 분야에서도 예외는 아니었다. 복지국가 정책이 시행되어 정부의 관대한 지원이 가능했던 시기에는 예술의 산업적 측면, 즉 상품으로서의 예술이라는 측면이 크게 부각되지 않았다. 이때 예술은 인간의 정신세계를 고양시키는 전통적인 측면에서의 예술 그 자체로 대체로 인식되었다. 그러나 작은 정부를 표방하면서 재정 규모를 축소하면서 예술을 보는 시각이 변하기 시작했다. 산업적인 측면에서 예술을 인식하기 시작했다.

1980년대 중반에 이르러 문화예술이 국가경제의 중요한 한 부분을 차지한다는 인식이 확산되기 시작하였다. ‘영국에서 예술의 경제적인 중요성(The Economic Importance of the Arts in Britain)’이란 제목의 저서를 출판한 존 마이어스코프(John Myerscough)는 1988년 “서비스 산업이 점점 중요해지고 있는 오늘날, 후기 산업사회에서 살고 있는 우리는 이런 현실과 예술의 역할을 연계시킴으로써 예술 정책과 관련해서 더 진전된 논의를 해나가고 있다”고 주장하면서 아래와 같이 예술의 산업적 측면을 역설하고 있다.

1980년대의 일시적인 소강상태 이후, 대부분의 예술 분야는 과거 10년간 예술이 보급되고 보편화된 것을 넘어서 1980년대 중반 이후 더 고차원적인 수준으로 올라섰다. 1985/86년 예술 행사와 이벤트 등에 소비한 금액은 약 433,000,000파운드였고 이중 256,000,000파운드가 극장과 콘서트 관람에 쓰였다.

영국 예술위원회의 지원금을 받는 극장들은 1982/82년 시즌에서 1985/86년

시즌까지 관람률이 12%나 올랐다. 과거에는 관람객이 점점 감소하는 추세였다. 는 점을 고려해 본다면 1980년대 중반 정부의 보조를 받는 극장들의 관람객 유치는 기록적인 것이었다. 이제 논의의 초점은 예술이 경제적인 가치를 가지고 있는가에 관한 것이 아니라 오히려 예술이 할 수 있는 특징적인 경제적 공헌이 무엇인가에 관한 것이다. 어떻게 예술의 경제적 공헌을 가장 적절하게 활용하며 좀 더 광범위한 경제적 목표와 연결시켜 줄 관련정책은 무엇인지에 관한 문제이다.

그는 미래의 논의는 예술의 경제적 가치를 제대로 인식하는 것에서부터 시작해야 한다고 주장하며 다음과 같은 경제적 중요성을 강조하였다. 예술은 그 자체로서,

- 경제의 주요한 한 분야이며
- 고부가가치 분야이고
- 주요 수출 분야이며
- 주요한 직접 고용 효과를 창출하고
- 간접적인 고용효과 또한 탁월하다

마이어스코프는 1980년대 말 영국에서 예술의 경제적인 중요성이 국가경제에서 차지하는 비율이 자동차, 에너지, 그리고 발전 분야만큼이나 커졌다는 점을 통계로 제시하였다. 그가 1988년 통계로부터 찾아낸 것에 의하면 영국에서 예술은 총 거래액이 100억 파운드(약 20조 원)에 이르렀고 40억 파운드에 이르는 부가 가치를 창출하였다. 예술은 약 40억 파운드의 외화를 벌어들여 4번째의 외화 수입 산업이 되었다. 게다가 예술은 영국 관광업이 벌어들인 총 외화 중 25%(31억 파운드)에 공헌하였으며, 1981에서 1986년 사이에 관광업의 총 고용을 26%나 증가시키며 거의 500,000명의 고용효과를 가져왔다. 동시에 다른 사업 분야와 연계된 예술의 경제적 가치와 예술소비자들의 소비는 전국적으로 또 다른 175,000개의 직업을 창출하였다.²⁶⁾

영국에서 예술의 경제적 측면이 중요하게 부각된 데에는 앞에서 언급한 대처

26) Myerscough, John. *The Economic Importance of the Arts in Britain*, (London: Policy Studies Institute, 1988), pp. 2, 17, 33.

정부 하의 새로운 우파들에 의해 단행된 사회경제적 변혁과 이 변혁에 발맞추어 '돈의 가치', '티켓판매를 통한 이윤', '정부 이외의 다양한 수입원 확보', '경영의 효율성' 등이 강조되면서 1985년 발표된 '예술 정원의 광영'에서 구현된 예술위원회의 변화된 지원 정책도 한 몫을 하였다. 예를 들어 스트라트포드 지역에 위치한 영국 왕립 세익스피어 극장(RSC)은 스스로의 공연예술의 산업적 측면을 2002-2003년 연간 보고서에 아래와 같이 요약하고 있다.

- 매년 RSC를 방문하는 방문객들이 RSC 주변 또는 관련 산업에 소비하는 돈은 매년 12,800,000 파운드에서 14,700,000 파운드이다.
- RSC 스트라트포드는 자체수입 11,800,000 파운드를 포함하여 스트라트포드 지역 내에 18,000,000파운드 상당의 직접 수입을 가져오고 있다.
- RSC는 세금으로 예술지원금의 81%를 반환하고 있다. (Annually the RSC returns 81% of its public funding in taxation.)²⁷⁾

국내에서도 1990년대 중반 이후 예술의 산업적 측면이 강조되고 있으며 이에 대한 체계적인 연구도 진행되고 있다. 문화예술지원의 경제적 효과 분석을 위해 2002년 한국문화정책개발원은 연구 결과물인 '문예진흥기금의 지원효과 분석'에서 공급자인 예술가 혹은 예술단체에 지원되는 문예진흥기금은 일종의 연구개발(R&D) 자금과 같은 효과가 있어 2001년 기준으로 볼 때 문예진흥기금이 약 10억원 증가하면 약 2년간에 걸쳐 국내 총생산(GDP)을 3,500억 원 정도 증가시키는 효과가 있다는 '경제적 파급효과'를 강조하고 있다.

이와 같은 예술이 창출해 내는 경제적 가치를 인정하고, 이 인정을 바탕으로 오늘날 우리를 포함한 많은 국가들이 예술 지원에 대한 당위성을 새로이 확립해나가고 있다. 예술의 경제적 가치에 입각한 지원의 당위성은 1990년대 말 창의적 산업(creative industry)라는 새로운 영역으로 확대되기 시작했다.

27) 영국 왕립 세익스피어 극단, *Annual Report 2002-2003*, 2003

3. 창조적 산업(Creative Industry): 문화예술을 통한 유무형의 국부창출

가. 창조적 산업의 의미

예술의 산업적 측면이 강조되고 있는 오늘날 창조적 산업이라는 용어가 흔히 사용되고 있다. 창의 미국(Creative America), 창의 영국(Creative Britain), 창의 유럽(Creative Europe), 창의 한국(Creative Korea) 등 많은 국가 혹은 지역 연합에서 이 용어를 사용하고 있다. 그런데 여기서의 '창조적 산업'은 무엇을 의미하는 것일까?

창조적 산업이라는 용어는 1998년 영국 문화부(DCMS)가 최초로 도입한 개념으로 알려져 있다. 영국에서 이 용어를 도입한 주된 배경은 영국에서 석탄, 조선 등 전통적 산업의 사양화와 밀접하게 연관되어 있다. 종래의 노동 집약적 산업으로는 국가를 운영해 나가기 힘들었던 영국으로서는 새로운 국가 성장 동력을 찾아 나서지 않을 수 없었으며 대처 정부에서 주창된 '문화산업(cultural industry)'이 90년대 말 토니 블레어 정부에서 '창조적 산업'으로 발전하게 된다. 블레어 정부 하의 DCMS는 창조적 산업을 신경계의 최전방에 배치해 놓고 지식/정보(knowledge/information) 서비스를 적극적으로 활용한 개인의 창조성과 지적재산권을 강조했다. 여기서의 창조성은 정통 문화산업의 개념을 초월하여 보다 광범위한 개념으로서 '혁신(innovation)', '직관(intuition)', '틀을 깨는 사고(out of the box thinking)', '규칙 위반(rule breaking)', 심지어 기존의 방식을 거역하는 '반항(rebellion)' 등을 구성요소로 포함하고 있다.

1998년 영국 정부와 런던 시장은 '창조적 산업체'를 증진시키는 정책을 발표하였다. 이 정책은 1998년 영국 문화부에서 발간된 '창조적 산업의 영역 구분 문서(Creative Industries Mapping Document)'에 구체적으로 열거되어 있는데, 이 문서에서 창조적 산업을 아래와 같이 정의하고 있다.

우리는 창조적 산업의 최초의 용어로 "개인의 창의성, 기술, 재능과 본질적으로 연관된 산업 그리고 지적 재산의 적극적인 활용과 생산을 통한 고용과 부를 창출해 낼 수 있는 잠재력을 가진 산업"으로 받아들여 왔다.

... we have retained the original definition of the creative industries as "those industries which have their origin in individual creativity, skill and talent and which have a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property".²⁸⁾

이 문서는 창조적 산업에 포함되는 13개의 분야로 광고, 건축, 공예, 디자인, 패션, 영화산업, 미술품 및 고미술, 게임 소프트웨어, 음악, 행위예술, 출판업, 소프트웨어, 텔레비전과 라디오 산업을 선정되었다. 위의 산업들은 2000년 영국에서 1,200억 파운드(약 240조 원)의 가치를 창출했고, 1,320,000명의 고용을 달성했으며, 런던에서만 금융보험업 다음으로 GDP 2위를 기록했으며, 3번째로 많은 일자리를 제공했다. 영국에서와 마찬가지로 창조적 산업은 한 국가의 미래 성장 동력으로서 인정받고 집중적으로 육성되어지고 있는 것이 오늘날의 경향이다.

그런데 여기서 말하는 창조적 산업이 직접적인 돈벌이를 위한 의미로서의 산업만을 뜻하는 것인가? 돈벌이의 수단으로서의 산업이라는 측면을 부인할 수는 없지만 시장 원리가 전적으로 적용되는 산업적 의미만은 뜻하는 것은 아니다. 시장에서의 투자는 거의 전적으로 돈벌이, 즉 수익을 창출해 내기 위한 것이지만 예술과 관련된 창의적 산업의 의미는 다른 의미도 함께 내포하고 있다. 특히 예술, 즉 정부의 지원을 받는 예술(subsidised arts)의 경우에는 다른 의미를 강하게 내포하고 있다.

영국 등 서구에서 예술지원금이란 용어 외에 예술 투자(investment in the arts)라는 용어를 현재 거의 같은 의미로 사용하고 있다. 이와 같이 예술에 대한 투자라는 관점은 60-70년대의 문화민주주의적 관점에서 논의되었던 예술의 접근성 및 평등권 확보라는 점과는 차이가 있다. 사실 예술 투자라는 용어는 80년대 들어서면서 주로 사용되기 시작했는데, 이는 80년대 이후의 시대적 배경과 밀접한 연관을 가지고 있다. 앞에서 얘기했듯이 1980년대에 접어들자 영국 등은 복지국가적 관점에서의 재정 운용에 어려움 겪게 되자 종래의 복지국가적 예술지원금 지원 원칙을 수정을 하게 된다. 즉 지원(투자)이 중요하다면 이 지원의 결과물로서의 어떤 가치 창출 역시 중요성을 띄면서 강조되었다. 이 가치 창출은 다양한 측면에서 분석이 가능하지만 크게 보아 아래의 3측면이 강조되고 있다.

28) Department of Culture, Media and Sport, *Creative Industries Mapping Document*, <http://www.culture.uk>, 1998

- 첫째, 한 국가의 국민경제 활성화의 한 축을 담당한다. 앞에서 언급한 왕립세익스피어 극단 등에 지원(투자)함으로써 이 극단이 가져다주는 직접적, 간접적 고용효과 및 관광수지를 통한 주변 경제의 활성화를 꾀할 수 있다. 물론 지원한 돈을 세금의 형식으로 정부에 되돌려 주어 정부 재정 운용에도 도움을 주게 된다.
- 둘째, 청소년들의 예술교육에 대한 지원(투자)으로 이들의 창의력 역량을 높여 주며, 장기적인 관점에서 궁극적으로 이들이 창의적 역량의 향상이 창의적 산업의 활성화로 이끌어 국가 경쟁력 제고를 이끌 수 있다.
- 셋째, 사회적으로 유용하다고 인정되는 예술 활동을 지원(투자)함으로써 사회적 비용 절감을 가져오며, 또한 사회적 갈등을 완화시켜주기도 한다.

창조적 산업의 진정한 의미와 그 취지를 알아보기 위해서는 위의 세 가지 측면에서 예술 지원(투자)이 이루어지는 메커니즘을 살펴볼 필요가 있다.

나. 창조적 산업의 활성화를 위한 공공 지원 메커니즘

1) 창조성 역량의 제고: 장기적, 지속적 지원 프로그램

창조적 산업을 위한 지원 메커니즘은 위의 3가지 측면에서 창조적 산업이 만들어내는 가치 창출과 연결되어 있다. 위에서 언급된 첫 번째인 ‘한 국가의 국민 경제 활성화의 한 축을 담당할 수 있다는 측면’에서 예술 지원은 어떤 메커니즘으로 이루어지는가? 이와 같은 지원 메커니즘의 핵심은 장기적인 관점에서 꾸준히 정기적으로 지원하면서 한 국가의 문화예술 역량을 키워나가는 정책과 밀접하게 연결되어 있다.

장기적인 관점에서의 지원 정책은 문화예술 역량의 제고로 이어지며, 이는 국내적으로 꾸준히 예술적 수요 창출을 유발시키고, 이는 다시 예술 단체나 예술인들의 창작 의욕을 이끌어 선순환 구조로 다시 문화예술 역량의 고양으로 이어지게 된다. 바꾸어 말하면 한 국가의 문화예술역량의 제고는 장기적인 관점에서 일관되고 꾸준한 지원 정책이 아니면 달성하기 어려운 목표이다.²⁹⁾

29) 장기적인 관점에서의 지속적인 예술 지원을 위해서는 정교한 정책이 우선적으로 마련되어야 한다. 이 정교한 정책은 소위 ‘복지병’의 극복과 밀접하게 연결되어 있다. 우리나라에서도 장기적이고 지속적으로 지원되는 국공립예술단체가 존재하고 있다. 그러나 지원의 결과인 성과와 관계없이 이들 단체의 대부분에게 지금까지 지원이 계속 되어 왔다는 것이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 이는 예술 기관

2) 창조성의 뿌리: 비주류 대안예술에 대한 지원금 분배의 형평성

70년대 이전 문화민주주의적 관점에서 정책 논의가 본격적으로 이루어지기 전의 대다수 서구 국가들은 예술의 전통적인 역할, 즉 심미적이고 정신적인 역할을 중심으로 지원하여 왔다. 이 당시 정부의 지원을 받는 예술 단체들은 이윤 추구가 목적인 상업단체에서 경제성이 없어 상연하기 어렵고 상업예술에 비해 대중들의 접근성이 상대적으로 떨어지는 순수예술, 실험예술, 예술성 높은 신진작가의 작품 등에 중점적으로 지원함으로써 대중들의 심미적, 정신적 측면의 고양을 이끌면서 국가의 전반적인 문화예술역량을 높여나가려고 노력하였다.

그러나 60년대 후반, 특히 유럽을 휩쓸었던 68혁명 이후 대안예술운동(alternative arts movement)이 본격적으로 전개되기 시작하자, 기존의 주류 예술 중심의 예술지원금 분배가 이제는 주류 뿐 아니라 비주류 대안예술에도 적극적으로 이루어지기 시작하였다. 영국의 대안연극을 사례의 하나로 살펴보기로 하자.

영국에서 1970년대 주요한 대안예술의 하나로 정치연극(political theatre)을 꼽을 수 있는데, 이 시기 정치연극이란 사회주의 이념과 가치를 신봉하며 지방 순회공연을 주로 행한 소규모 극단(small-scale socialist touring company)들을 지칭한다. 이 중 7:84 극단의 사회주의적 이념성은 이 극단의 이름인 7:84에 잘 나타나 있는데, 이는 영국에서 인구의 7%가 국가의 부를 84%를 차지하고 있다는 70년대 당시의 영국 자본주의 사회의 불평등성을 꼬집는 것이었다. 앞에서 언급했듯이 영국 예술위원회는 자본주의 국가의 체제를 바꾸려고 시도하는 이들에게도 관대한 지원을 했는데, 이는 문화적 다양성의 측면에서 7:84와 같은 극단의 활동 가치를 인정했다는 것을 의미하며, 이는 다시 비주류 대안 예술에 대한 문화예술 자원의 민주적 균형분배라는 측면에서 영국 예술위원회의 노력으로도 이해될 수 있다.

이렇듯 다양한 형태의 대안예술 운동은 한 국가의 전반적인 예술성 고양에 기

들에게 지원금에 의존하는 경향을 고착화시켜, 기관 운영의 부실로 연결되기가 쉽다. 서구의 각국도 1980년대 재정운용의 어려움으로 예술기관들에게 어느 정도까지 홀로서기를 강요했지만, 이 배경에는 예술기관의 '복지병'을 극복하려는 노력이 담겨져 있었다. 따라서 장기적이고 지속적인 지원은 이루어지되 지원금 규모, 예술기관의 경제적/경영적 노력 등에 관한 논의와 서구의 사례 분석 등을 통해 예술 지원과 연계된 '복지병'의 치유 방안을 찾는 노력이 반드시 필요하다. 물론 예술기관의 경제적/경영적 측면의 지나친 강조는 앞에서 언급했듯이 예술의 상업화, 보수화 등의 문제를 초래한다. 그럼에도 불구하고 예술 지원에 의한 '문화복지'와 '예술기관 운영의 활성화' 사이의 접점을 찾는 노력은 계속되어야 한다고 생각된다. 이에 대해서는 본 연구의 제 4장인 '우리 예술 지원의 원칙과 기준'에서 국립극악원과 세종문화회관의 사례에서 보다 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

본적인 바탕이 된다. 다시 말해서, 공연예술 분야에서 대안예술을 주도했던 소극장들은 신진 극작가를 소개하고, 이들의 작품이 무대에서 시험받을 기회를 제공한다. 여기서 지원이 중요한 이유는 상업예술계에서는 지명도가 낮은 신진극작가의 작품들을 경제적 성공이 보장되기 어려운 '안정적이지 못한 상품'으로 취급하면서 외면하기 때문이다. 즉, 정부의 지원을 받는 소극장들은 상업예술계와는 달리 새로운 작가를 발굴하려고 노력하고, 이에 관객과 비평가의 지속적인 호응을 받는 작가가 등장하게 되고, 이들은 다시 예술위원회의 정기적이고 집중적인 지원으로 자신의 작가적 능력을 계속 발전시켜나갈 수 있게 된다. 시간이 흘러 이들은 지역의 대형공연장이나 혹은 중앙의 국립극장 등에서 중견 극작가로서 활동하면서 공연예술의 질적 발전을 이끌어내게 된다. 예를 들어 70년대의 교육연극, 정치연극, 여성주의연극 등 대안예술 활동을 통해 등장한 신진극작가들은 80년대, 90년대 중견작가로 적극적으로 활동하면서 영국 공연예술의 질적인 향상을 이끌어내었던 것이다. 물론 이들이 중견 작가로 계속 발전해 나가는 동안에도 새로운 신진극작가의 활동은 소극장에서 꾸준히 계속되는 것이다.

이와 같이 신진예술가를 발굴하고 육성하려는 지원 정책은 한 국가의 예술의 질적 수준을 결정짓는 주요한 수단이 된다. 왜냐하면, 셰익스피어 등 과거의 예술을 보존 혹은 재창조하는 것도 중요하지만 예술의 질적 수준은 기본적으로 아무도 밟지 않은 새로운 것, 즉 창의성을 바탕으로 미래의 길을 개척해 나가는 역량에 달려 있기 때문이다. 영국의 국립극장 혹은 국립예술단 들이 자주 언급하는 '진정한 국립(truly national)'이란 예술성이 담보된 '예술적 우월성의 본거지(Centres of Excellence)'라는 자부심을 의미하며, 이와 같은 국립극장의 예술적 자부심은 단기간의 지원, 혹은 국립극장 자체의 노력으로만 이루어지는 것이 아니라 비주류 소극장에서의 다양하고 활기찬 활동을 통한 재능있는 예술가 지원을 끊임없이 공급받을 때 더욱 힘을 받게 된다. 비주류 예술활동에 대한 지원의 중요성의 하나가 여기에 있다고 하겠다.

물론 활기찬 비주류 예술 활동도 그냥 생겨나는 것이 아니며, 하늘에서 재능을 부여받은 축복된 극소수의 천재들에 의해서는 더더욱 아니다. 비주류 예술 활동은 아래의 예술교육과 밀접한 연관을 가지고 있다.

3) 예술교육: 창조적 산업의 핵심

장기적이고 지속적인 지원이 선행되어야 하는 유아나 청소년 대상의 예술교육은 다양한 사회적 경제적 긍정적 효과를 가져다준다. 예술교육은 개인들에게 인생 초기에 예술에 접촉할 수 있게 하여 예술적 가치를 인식하게 하고 또한 스스로의 예술적 감수성과 재능을 높여나갈 기회를 제공하여 미래에 이들이 잠재적 예술 관객 혹은 현장 예술 전문가로 발전해 나가는 원동력으로 인식되고 있다.

예술교육을 통한 잠재적 관객 개발은 예술 시장의 수요를 증대시켜 시장의 내수를 탄탄하게 함으로써 한 국가의 예술 시장 경제의 전반적인 활성화를 유도한다. 또한 어려서부터 습득된 예술적 감수성과 재능은 성인이 되어서 전문적인 현장예술가 혹은 예술과 연관된 일, 예를 들어 전문 예술경영인으로 활동할 기회로 발전되어 한 국가의 전반적인 예술의 질적 발전을 이끌어 줄 수 있다. 그리고 이와 같이 예술교육을 통한 잠재관객 개발, 예술 시장의 활성화, 고급인력 양성을 통한 예술의 질적 발전은 궁극적으로 창조적 산업으로 발전하여 외국 관광객 유치, 예술 상품의 수출 및 해외 소개 등을 통해 국가 경쟁력 제고 및 국가 이미지의 고양에 도움을 주게 된다.

영국의 작가 조앤 롤링(J. K Rowling)이 '해리포터(Harry Potter)'라는 단일 아이টে를 통해 창출해 낸 경제적 공헌도나 국가 이미지 제고는 상상을 초월할 정도이다. 이와 같은 성공은 물론 롤링 개인의 타고난 탁월한 창조적 재능에 바탕을 두고 있지만, 미래에 롤링과 같은 작가의 등장은 어려서부터 예술에의 접근성을 자유로이 허용되어 창의적인 상상력을 북돋워주고 키워주는 예술교육의 활성화 없이는 기대하기가 어렵다.

4) 사회적 비용 절감으로서의 창조적 산업

예술 지원(투자)에 의한 창조적 산업의 육성은 사회적 비용을 절감할 수 있다. 이 사회적 비용 절감은 직접적이기 보다는 간접적으로 한 국가가 지불해야 할 비용을 절감해 줄 수 있다는 것을 의미한다. 이는 대중들로 하여금 우리 건강을 심각히 위협하는 술, 담배의 사용을 억제해 국가가 부담하는 의료재정을 간접적으로 줄여나가고자 하는 방식과 유사하다고 볼 수 있다. 비용 절감 메커니즘이 어떤 식으로 이루어지는지 영국의 예를 들어 살펴보기로 하겠다.

영국에는 청소년들을 위한 예술단체의 활동이 활발한데, 붉은 사다리 극단(Red Ladder Theatre Company)도 이 중의 하나이다. 유럽에서 변화의 열기가 가득했던 1968년 사회주의 정치 연극을 표방하며 탄생한 이 극단은 80년대 대처 정부의 보수화 정책으로 인해 진보적 사회주의 정치 이념을 버리면서 80년대 중반 이후 지금까지 청소년들을 위한 극단으로 활동하고 있다. 붉은 사다리 극단은 주로 경제적으로 하층계급의 거주지인 소위 '문화적 불모지(cultural desert)'에 가까운 지역을 찾다니면서 이 지역 청소년들과 함께 이들의 고민과 문제를 소재로 삼아 연극 작업을 하고 있다.

영국 정부도 이들 지역의 청소년 문제를 다루는데 있어서 어려움을 겪고 있듯이 이들 지역은 다른 지역에 비해 청소년들의 성, 폭력, 약물 등의 문제가 훨씬 심각하다. 1980년대 중반 이후 이들이 초래하는 문제에 대해 사회가 지불해야 하는 비용은 정부 재정 운용에 큰 짐이 되어 왔다. 가령 한 중학생이 임신과 출산에 이르게 된다면 병원비와 양육비 등의 비용이 국민의 세금으로 마련된 정부의 복지 예산으로 충당된다. 이 학생이 임신과 출산에 이르지 않았더라면 긍정적인 측면에서 사회 복지의 다른 부분에 쓰일 수 있는 돈이 꼭 쓰이지 않아도 될 수 있었던 이 부분에 유용되는 것이다. 사회적 비용 절감을 위해서라도 교육을 통한 10대 문제를 해결해 보려는 것이 현재 영국 노동당 정부의 주요한 정책 전략 중의 하나라는 것을 이해할 수 있는 대목이다.

예술 창조행위 과정은 그 자체로 우리 청소년들에게 협동심, 기획력, 성취감, 시민의식 등을 고양시켜 미래 공동체 사회의 구성원으로서의 품성을 갖추게 하는데 중요한 역할을 한다. 이런 의미에서 영국에서의 붉은 사다리 극단의 예술적 행위는 그 자체로 사회적 유용성을 담보하고 있다고 볼 수 있다. 물론 이 극단은 사회적 유용성에 입각한 예술 도구주의적 관점 만으로서의 연극적 행위를 담당하지는 않는다. 청소년들의 연극과의 접촉을 통한 창작과 관극의 즐거움, 이들의 창의성, 감수성 등의 고양을 목표로 하는 청소년 극단으로서의 예술성 역시 중요시 하고 있다. 이런 예술적 관점으로서의 청소년에 대한 접근은 이들의 상상력, 창의성, 감수성 등을 자극하고 고양시켜 이들을 미래의 잠재 관객 뿐 아니라 예술 인재로 유도하여 영국의 창조적 산업을 이끌어 나가는 초석이 되고 있다.

5) 창조적 산업: 사회적 수용을 통한(social inclusion) 갈등 완화 및 낙후지역 재개발(urban regeneration) 테제로서

① 사회적 갈등 완화

위의 붉은 사다리 극단의 예술 교육 활동에서 살펴본 것과 같이 창조적 산업은 사회적 문제 완화에 한 몫을 담당케 함으로써 사회적 유용성(social efficacy)의 측면에서 이점을 생산해내는 것을 의미하기도 한다. 서구에서 예술의 사회적 유용성은 1980년대 이후의 복지정책의 후퇴, 신자유주의적 정책, 세계화의 물결 등이 야기한 경제적 문제로 인해 사회적 갈등이 증폭되기 시작한 1980년대 후반부터 그 중요성이 심도 있게 인식되기 시작했다. 특히 영국의 경우는 하나의 전형을 보여주고 있다.

1980년대 대처 정부 하의 영국에서의 사회, 경제 불평등의 확산은 신뢰할 수 있는 통계 수치로도 증명되고 있다. 1981년에서 1987년 사이 유럽연합(European Union)이 정한 빈곤을 가늠하는 측정 수치인 국가 평균 수입의 50% 이하로 살아가는 인구가 900백만에서 1900만으로 배 이상 증가하였다. 정부의 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)의 통계는 대처정부의 “복지지원금 축소와 세금의 감소로 발생한 경제적 이익의 반 정도가 인구의 10% 정도인 가장 부유한 사람에게 돌아갔다”라고 밝히고 있다. 통계분석 1979-1988/89(A Statistical Analysis 1979-1988/89)는 1979년(대처 보수당 정권이 출범한 해) 최고 봉급을 받는 인구의 20%가 39%의 국민 총소득을 향유했는데, 1988년(대처 보수당 정권 10년 집권의 해)에는 79년 보다 높은 44%를 향유하고 있다. 반면에 총인구 중 가장 가난한 20%는 79년 국민 총 소득의 9.5%를 점유하고 있었지만 1988년에는 단지 6.9% 밖에 유지하지 못하고 있다. 이는 케이크가 생산은 되었지만, 대부분이 부유한 사람의 수중에 들어간 것을 의미하며, 앞에서 말한 불평등의 심화를 단적으로 보여주고 있는 것이다. 대처 정부 이후 현재까지 영국에서의 심화된 사회 양극화는 심각한 사회적 문제들을 초래해 왔다. 영국의 정치사회학자인 마틴 푸(Martin Pugh)는 1994년 대처정부의 보수적 사회 변화의 결과를 아래와 같이 말하고 있다.

1980년대에 영국의 많은 도시에서 걸인들이 다시 등장하기 시작하였고 빅토리아, 에드워드 시대(19세기 후반에서 20세기 초반 경)의 사회경제적 현상인 거

리에서 잠자는 사람의 숫자가 증가하기 시작했다. 대처 정부의 정책적 결과로 주거지가 없는(homeless) 가정이 1979년(대처 집권 직후) 56,000 가구에서 1989년 말(대처정부 말) 128,000 가구로 증가하였다. 이중 370,000명이 잠잘 주거지가 없는 사람으로 정부에 의해 공식적으로 분류되고 있다. 주류 사회에서 소외된 하류계층의 광범위한 등장은 많은 도시, 예를 들어 1985년의 브릭스톤(Brixton)과 1991년의 뉴카슬(Newcastle) 등에서 폭동의 발생을 초래하였다. 대처 정부의 인두세의 도입 시도는 인두세를 낼 여력이 없는 백 만 여명의 유권자들에게 선거유권자로서의 등록을 스스로 철회하게끔 만들었다. 왜냐하면 유권자 미등록자는 인두세 납부 대상자에서 제외되기 때문이다. 이는 가장 가난한 사회 계층의 사람들에게 스스로의 정치적 영향력을 간접적으로 박탈당하게 만드는데, 이에 궁극적으로 이들의 빈곤의 악순환이 계속되는 것이다.³⁰⁾

그런데 이와 같은 문제점들의 치유 방안의 하나로 영국은 문화예술적 접근법을 활용해 오고 있다. 이와 같은 접근법은 사회의 전 부분에서 효용성을 강조해 왔던 대처 정부의 1985년의 '예술정원의 광영'에 처음으로 가시적으로 등장하고 있다. 이 보고서에는 예술 단체들의 지원금 수령 평가 기준으로 3가지 측면, 첫째 전통적인 심미적/예술적 측면, 둘째 경영의 효율적 측면, 셋째 교육과 사회기능적(사회참여적)(Utilitarian Social Purpose) 측면을 설정해 놓고 있다. 80년대 이후 사회기능적 측면을 포함한 이 3가지 평가 기준은 지금도 여전히 강조되고 있다. 따라서 영국 국립극장의 하나인 왕립세익스피어극단(RSC)도 사회참여 프로그램이 활성화를 위해 노력해 오고 있는데 '페리클레스'는 이와 같은 프로그램의 하나이다.

RSC는 2003년 7월 22일부터 2003년 8월 10일까지 런던의 창고를 개조한 극장에서 영국 유일의 홈리스(homeless)를 위한 전문극단인 카드보드³¹⁾시티즌(Cardboard Citizen)과 함께 세익스피어의 '페리클레스'를 공연하기 위하여 영국에서는 처음으로 공동 작업을 했다. 이와 같은 특별한 교류작업은 2년 전 RSC의 교육부분 감독이었던 클레어 베너블즈(Clare Venables)와 카드보드시티즌의 예술감독이었던 에이드리언 잭슨(Aderian Jackson)에 의해 2년 전에 시작되었다.

'페리클레스'는 추방, 상실, 재건 등의 문제들을 다루고 있는데 2003년 봄 짧게

30) Pugh, Martin. *State and Society: British Political and Social History, 1870-1992*, (London: Edward Arnold), 1994, p. 314

31) 카드보드(cardboard)는 두꺼운 종이로 번역되는데, 영국의 역 등에서 생활하는 노숙자들이 사용하는 두꺼운 종이라는 의미로 극단의 이름 자체가 노숙자와 난민을 대변한다는 것을 알 수 있다.

각색된 이 작품의 리허설이 피난처를 찾는 사람들을 주 대상으로 런던에서 공연되었다. 이라크, 코소보, 알바니아, 쿠르드, 투르크, 콜롬비아, 이란과 아프리카의 여러 나라에서 영국으로 피난처를 찾아 온 많은 사람들이 관객으로 참관 했다. ‘페리클레스’ 공연 내용에 편집해 넣기 위해 공연 전 리허설에서 이들은 스스로가 겪은 극단적 상황에서 생존한 이야기, 극심한 고통에 대한 이야기, 인내와 희망에 대한 이야기 등을 상세히 설명했다. ‘페리클레스’ 같은 작품으로 사회적 약자나 소외계층의 문제에 대해 예술적으로 접근하여 사회적으로 공론화 하면서 이들이 보다 나은 삶을 영위해 나가도록 도와주는 영국 국립극장의 노력은 예술에 대한 정부의 지원을 공공성의 의미를 되새기게 할 뿐 아니라 사회적 조화와 화합이라는 무형의 사회적 이점을 생산해내는 창조적 산업과 밀접하게 연결되어 있다고 볼 수 있다.

② 낙후지역 재개발 프로그램(Urban Regeneration)

예술이 사회적 조화와 화합을 이끌면서 사회적으로 유용한 가치를 창출할 수 있다는 것은 위의 ‘페리클레스’ 같은 예술단체의 프로그램을 통한 활동 뿐 아니라 낙후된 도시 내부 지역을 부흥시키려는 프로그램 통해서도 가능하다. 대다수의 서구 대도시들의 중심부에서 일어나는 쇠락은 각 국의 정부에게 던져진 가장 큰 도전 과제 중의 하나이다.

2차대전 직후 영국 노동당 정부는 전쟁 중 폭격으로 황폐화된 도시를 재건하고 새로운 도시를 건설할 때 예술가들이 이 작업을 할 수 있도록 길을 마련했다. 예술을 활용한 창조적 도시 설계 프로그램은 60/70년대에도 지속되었다. 1977년 당시의 노동당 정부는 ‘낙후된 도시 내부를 위한 정책(Policy for the Inner Cities)’이라는 제목의 보고서를 발간하게 된다. 이 보고서는 1978년 발간된 보고서 ‘낙후지역을 위한 법안(Inner Urban Areas Act)’의 입안으로 이어졌다. 이 법은 도시 내부의 쇠락을 심각한 사회 문제로 인식한 최초의 포괄적인 법안이었다.

이 법안을 기초로 1977년 노동당 정부는 예술이 공동체 의식을 발전시키는데 도움을 준다는 내용을 골자로 한 ‘예술과 사람(The Arts and the People, 1977)’이라는 제목의 보고서를 만들었다. 이 보고서를 만든 주된 목적은 재건이 필요한 특정한 도시와 도시 내의 특정한 지역을 주된 대상으로 삼아 이 지역의 높은 실업률 해소 및 생활환경과 공공서비스의 질이 떨어지는 것을 막아 보자는 것이었다. 다른 말로

는 주민들을 공동체 사회의 일원으로 결속하고 경제적으로 낙후된 지역의 소외감과 박탈감을 극복하여 궁극적으로 이 지역의 높은 범죄와 반달리즘(Vandalism: 의도적인 공공재산 파괴)을 극복하자는 것이었다.

1979년 마가렛 대처의 보수당 정부는 집권 이후 치솟는 실업률(1979년 110만에서 1986년 300만 이상으로 늘어났음)과 1980년대의 폭동을 야기한 도시내부의 심각한 문제들과 맞닥뜨리게 되는데, 보수당정부 역시 경제적 소외지역에 과감히 투자하면서 노동당 정부로부터 이어져오는 도시 재개발정책을 이어나갔다.³²⁾

1980년대 도시의 소외지역을 위한 정부투자는 예술 발전의 기회를 동시에 제공하였다. 지역사회 예술(Community arts) 프로젝트의 발전은 도시의 재단장 계획과 관련된 커뮤니티의 발달을 보완하며 함께 일어났다. 이 프로젝트를 통해 예술가들은 지역사회에 활기를 불어넣는 역할을 맡았다. 또한 이 프로젝트는 예술가들에게 자신들이 사회 안에서 분명한 자리를 차지한 장인들이라는 것을 보여줄 수 있는 훌륭한 기회를 제공해 주었다. 이는 대중들과 예술가들 사이에 존재하는 벽을 허무는 것으로 연결되기도 하였다. 아래의 글은 예술과 지역 사회의 발전과의 상관관계에 대해 명확히 설명해 주고 있다.

예술은 경제적인 성장과 발달을 촉진하는 문화적, 환경적 그리고 오락적인 즐거움의 결합물을 창조해내는데 필수적인 요소이다. 예술은 관광객들을 끌어들이고 고용을 창출해내는 힘이 있다. 여기서 가장 중요한 점은 예술이 한 지역의 전면적인 재건에 기여한다는 점이다. 더불어 예술이 분리와 갈등이 생겨날지도 모르는 지역사회를 하나로 묶어 준다는 것도 매우 중요하다. 예술은 낙관주의를 이끌어낸다. 즉, 무엇을 '할 수 있다'는 적극적 태도는 정부가 사회 경제적 소외지역을 위해 문화사업을 발전시키는데 필수적이다. 낙후된 도시 내부 경제는 악순환을 되풀이하고 있다. 실패는 실패를 부르고 사람들은 성공할 수 있다는 자신감을 잃고 노력하지 않는다. 예술은 이런 악순환을 깨뜨리고 사람들이 스스로와 지역사회를 다시 신뢰하도록 도와준다.³³⁾

32) 보수당의 도시정책은 실질적으로 노동당의 것과 달라, 사회적인 성격을 띠기보다는 경제와 밀접하게 관련되어 있다. 이는 사회전체보다는 개인의 필요를 대변하였으며 도시 재건이라는 개념이 전제하는 것은 정부자금보다는 민간분야의 주도를 기대한 것이다. 즉, 정부는 여러 가지 계획을 고안해 민간분야의 투자나 파트너들을 끌어들이려 하였다.

33) Wilmott, Peter and Hutchison, Roberts, (eds), *Urban Trends 1, A report on Britain's Deprived Areas*, Policy Studies Institute, 1992

주민들에게 보다 나은 생활환경을 제공하여 새로운 희망과 새로운 고용을 창출할 기회를 제공해 줄 수 있는 예술을 통한 도시 재개발 사업의 핵심 중의 하나가 아트센터(art centre)의 건립이다. 아트센터의 건립은 센터 주변 지역에 활력을 되찾게 해 경제적 활성을 유발시킬 뿐 아니라 예술을 통한 지역민들의 정신세계의 고양을 이끌어 도시 이미지 제고를 이끄는 원동력이 될 수 있다. 이와 같은 도시 재개발 프로그램의 성공사례로 스코틀랜드의 글라스고우(Glasgow)가 많이 언급되고 있으며, 잉글랜드 버밍햄(Birmingham) 시의 심포니 오케스트라, 버밍햄 로얄 발레단도 도시의 이미지 제고에 공헌해 왔다고 자주 인용되고 있다.

영국 예술위원회는 새로운 세기 위원회(The Millennium Commission)와 공동으로 1500백만 파운드(약 300억 원)의 복금기금을 활용하여 2004-05년 영국 전역의 도시나 마을 대상으로 19개 도시 문화 프로그램을 지원하고 있다. 최소지원액은 50만 파운드(약 10억 원)이며, 지원금은 프로그램 소요경비의 50% 이상을 넘지 않는다. 나머지 경비는 예술위원회가 아닌 다른 곳에서 받든지 혹은 자체 충당해야만 한다. 2004-2006년 이 프로그램 기금 지원대상은 아래와 같다.

- 문화와 예술이 그 지역을 다시 활성화시키면서, 지역의 삶에 중심역할을 하는 축제, 행사, 전시회 등과 같은 문화프로그램들
- 모든 거주민과 방문객 대상의 우수프로그램
- 아래와 같은 목적이 1개 이상 명확히 정의된 문화예술 프로그램:
 - 문화다양성 프로그램
 - 공동체 연대 프로그램
 - 청년층과 공동체 그룹들을 위한 기회 제공 프로그램
 - 창조적 배움과 발전: 개인과 공동체에게 새로운 기회 제공 프로그램
 - 국제 협력: 지역의 문화적 특징을 유럽에 소개하는 프로그램
 - 환경 보존과 유지 등 공공 이익을 지니는 문화프로그램 등³⁴⁾

현재 영국전역에 걸쳐 19개 프로그램에게 보조금이 지원되었으며, 그 중 14개가

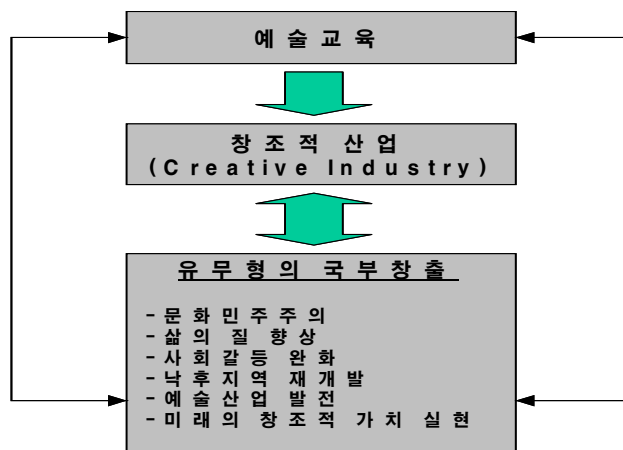
34) 영국 예술위원회 인터넷 홈페이지(www.artscouncil.org.uk/funding), *Urban Cultural Programme*, 1995

잉글랜드 지역이다. 대부분의 유럽 국가들도 영국의 도시 문화 프로그램(Urban Cultural Programme)과 같은 유형의 프로그램을 가지고 있다. 예를 들어 유럽의 도시문화(European City of Culture, 1990) 행사 기간 동안 세계적인 공연 연출가 피터 브룩(Peter Brook)이 1985년 프랑스 아비뇽(Avignon)에서 조직한 9시간 대형 야외공연인 마하바라타(Mahabharata)같은 이벤트는 도시의 이미지 개선에 상당한 기여를 했다. 예술을 통한 이와 같은 도시 재개발 프로그램은 앞에서 지적했듯이 지역민의 삶의 의욕을 북돋우며, 도시의 이미지를 개선시키고 궁극적으로 경제적 파급효과를 유발시키며, 무엇보다도 지역민들의 문화예술을 향한 접근성을 향상시켜 미래 창의적 산업 발전의 초석이 된다.

6) 창조적 산업의 선순환 구조

예술과 연관된 창조적 산업은 예술을 단순히 상업적 영역에서 돈벌이의 수단만을 의미하는 것이 아니다. 창조적 산업이란 장기적인 예술 지원을 통한 예술 창조력 제고 노력 및 예술교육의 활성화, 예술을 통한 사회적 갈등 치유 및 도시 재개발 등과 서로 맞물려 있다. 즉, 이와 같은 여러 부분에 장기적이고 지속적이며 그리고 정교한 예술 지원 정책을 구상하고 집행할 때 예술과 산업이 선순환으로 연결되어 사회경제적으로 그리고 국내외적으로 다양한 이점과 이익의 생산이 높아질 수 있는 것이다.

<그림-1> 창조적 산업(성장기반과 사회적 효과)



제3장 우리 예술 지원의 역사 및 문제점

제1절 예술지원의 역사

1. 권위주의 정권 하의 예술

한 국가의 문화정책을 검토하기 위해서는 기본적으로 그 국가의 문화부 정책방향을 살펴보는 것이 필요하다. 우리나라 정부조직에 문화부가 독립적으로 설립된 것은 1990년도였다. 그 이전 50년대에는 문교부가, 60년대 이후에는 문화공보부가 그 역할을 맡아왔다. 그 후 1993년 김영삼 정권의 출범 이후 문화부는 체육·청소년부와 통합되어 문화체육부가 되었다. 그리고 1998년 김대중 정권의 출범 때에는 그 명칭이 문화관광부로 바뀌었다.

우리 문화예술 행정은 해방 이후 미 군정청에 의해 예술과, 문화시설과, 교도과로 구성된 교화국이 설치됨으로써 시작되었다. 1948년 대한민국 정부가 수립되었지만 정부가 예술 문제에 집중할 사회적 여건이 마련되지 않았다. 해방 직후 좌우 대립, 6.25전쟁으로 인한 정치/사회적 혼란, 그리고 전쟁 이후 경제적 궁핍으로 인해 예술 지원에 관한 문제는 정부 내에서 주요 논의의 대상이 될 수가 없었다. 1950년대 이승만 정부는 예술을 반공주의 이념을 강화하거나, 북한과의 체제 우위 경쟁을 위한 선전도구 정도로 인식하고 있었기에, 이 당시는 문화예술 지원이라는 개념조차 부재하던 시기였다고 볼 수 있다.

1961년 민간 정부가 군부에 의해 와해되고 뒤이어 1979년까지 18년간 지속된 박정희 군사정권 시기 역시 정부의 예술에 대한 시각은 반공주의 이념 강화나 정통성이 부족한 군사정권의 홍보를 위한 수단에서 크게 벗어나지 않았다. 1960년대 공연법(1961), 영화법(1966), 음반에 관한 법률(1967) 등이 입법되면서 문화예술에 대한 법적 지위가 부여되었지만, 이는 문화예술 활동의 자율성을 보장해 주기 위한 것이라기 보다는 군사 정권의 정치적 목적을 달성하기 위해 예술의 자유를 규제하고 통제하기 수단으로 주로 활용되었다. 1961년 제정된 공연법 중 아래의 주요 내용은 정부의 예술에 대한 규제 정도가 얼마나 심각했는지 예시해 주고 있다.

- 공연하고자 할 때는 공연지를 관할하는 서울특별시장이나 군수에게 신고토록 함
- 공연의 중지, 재개, 종료를 신고토록 함
- 일정한 사유에 해당하는 경우 관계관청은 그 공연을 정지시킬 수 있음
- 공연장 설치예정지를 관할하는 시, 도의 허가를 받도록 함
- 일정한 사유의 경우 허가관청은 허가를 취소하거나 3월 이하의 기간을 정하여 영업정지 시킬 수 있음
- 공연관람료는 그 금액에 관하여 그 공연지를 관할하는 시장, 도지사의 인가를 받도록 함
- 관계행정관청 소속 공무원들이 공연장소를 임검할 수 있게 함
- 시장, 도지사는 공연장 및 공연장 경영자에게 필요한 명령을 발하거나, 소속공무원이 검열하도록 할 수 있음
- 외국의 국내공연은 공보부장관의 허가를 받도록 함³⁵⁾

전두환 정권은 이러한 박정희식 문화통치 전략을 답습하려 하였으나 12.12 군사 쿠데타와 광주민주화 운동의 물리적 진압으로 말미암은 정권의 정통성부재로 인해 상당히 유희적 제스처를 취하기도 하였다. 그러나 이와 같은 제스처 역시 관 주도의 정권 홍보 위주에서 크게 벗어나지 않았다. '국풍81'에 이은 관 주도의 지역축제 개최, 예술의 전당 및 지역 공연장 건립 확대 등이 예술지원정책의 일환으로 진행되었다.

노태우 정권이 문화부를 출범시킨 것은 87년 6월 항쟁의 열기를 문화적으로 수용하기 위해 선진국의 문화정책을 수용했다는 측면에서 해석될 수 있다. 문예지원 정책 논리를 수립하여, 이후 김영삼 정권에서 '문화복지국가'를 국정지표로 내세울 근거를 제시했다는 점에서 상당한 진전을 이루었다고 볼 수 있다. 문화부 출범과 함께 '문화발전 10개년 계획'(1990-1999)을 수립하였다. 이 10개년 계획은 '복지문화', '화합문화', '민족화합', '개방문화', '통일문화' 등의 틀을 목표로 하면서 단계적 추진 전략을 설정하고 있다. 서구사회에서 설정하였던 '복지문화'의 개념은 문화를 통한 대중들의 인간적인 삶에 대해 보다 적극적이고 충실히 하자는 의미를 담고 있으며, '화합문화'는 갈수록 첨예화되고 있는 계층·계급간의 갈등을 일상적 삶의 영역에서 문화적으로 해소하자는 것이었다. 서구사회에서 논의된 기조를 모방하였다고 하더라도

35) 대한민국 국회, 인터넷 홈페이지(<http://search.assembly.go.kr>), 2005

도 이 목표들은 문화정책의 기본계획으로서의 그 방향성이 사회의 민주적 발전 방향과 궤를 같이하는 것으로 바람직한 것으로 인식되고 있다. 그러나 '문화복지'의 의미가 선언적 수준에 머물러 있었고 실천적 의미에서의 진정한 문화복지는 여전히 대중들과 상당한 거리를 두고 있었다.

권위주의 정권이 물러나고 김영삼 문민정권은 체육과 청소년부분을 포함하여 '문화창달 5개년 계획'을 발표했는데 '문화복지국가'를 보다 강조했을 뿐 기본 기조는 앞서 10개년 계획을 계승하고 있었다. 그러나 이 계획들 역시 선언적 의미가 주조를 이루었으며, 실천적 의미로 구체화되지 못하고, 주로 성과 과시용 이벤트성 사업들의 기획이 대부분이었다. 또한 이전의 지원 관행을 그대로 답습하면서 문화예술 지원 행정의 전문성을 찾아보기도 힘들었다.

87년 6월 항쟁의 결실인 사회의 민주화가 서서히 진행되면서 실천적 의미에서의 문화복지도 하나하나 진행되기 시작했다. 대표적인 사례로 문화예술에 대한 규제 완화 및 폐지를 들 수 있다. 예술에 대한 규제는 점차 사회 발전을 저해하는 전근대적인 요소로서 비난을 받게 되면서 김대중 국민의 정부는 예술에 대한 국가의 규제와 검열을 실질적으로 완화, 폐지하기 시작했다. 1999년 2월 8일 전면 개정되면서 규제가 완화된 공연법의 주요 내용은 아래와 같다.

- 공연 각본에 대한 사전 심의제 폐지
- 민원인의 불편과 행정력 낭비를 초래하였던 공연자 등록제 폐지
- 공연장 설치 허가제 폐지, 공연장 등록제로 전환
- 무대공연 신고제 폐지
- 공연장 설치 사전 허가제를 사후 등록제로 전환
- 외국인 국내공연 허가제 폐지하고 영상물등급위원회 추천제로 전환³⁶⁾

또한 김대중 국민의 정부 당시인 2000년 문화예술 부문 세출예산이 최초로 정부 전체 예산의 1%를 넘어섰으며, 2001년에는 문화예술 부문 예산 총액이 1조원을 넘어섰다. 국민의 정부는 '창의적 문화복지 국가 건설'을 국정 목표의 하나로 설정하였으며, 이 목표는 정권 초기 1998년에 발간된 '새 문화관광 정책'에 잘 나타나 있다.

36) Ibid.

2 복지국가 예술지원 담론 (문화예술진흥원 - 위원회 전환 전)

서구의 사례에서 살펴보았듯이 예술 지원이 복지국가적 관점에서 논의 발전되었다고 한다면 우리 복지국가적 예술 지원 역사에서 가장 큰 사건은 1972년 문예진흥원법의 제정일 것이다. 이 법에 의거하여 문예진흥 기금의 모금이 시작되었으며 또한 한국문화예술진흥원(이하 진흥원으로 지칭)이 설립되었고 이로써 각종 예술지원 사업과 활동, 지원에 대한 근거와 기초가 마련되었다. 기금 모금이 폐지된 2004년까지 수 천 억원의 문예진흥기금이 조성되어 우리의 척박했던 예술 토양을 일구어 주었던 단비의 구실을 하였다.

<표-1> 문예진흥기금 조성현황(단위: 억 원)

구분	'73-'94	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	계
국 고	747	300	200	0	0	0	0	0	0	0	0	1,247
공익자금	600	50	0	0	0	20	30	0	0	0	0	700
올림픽잉여금	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
자체적립	593	30	106	123	76	306	452	271	356	698	214	3,225
계	2,040	380	306	123	76	326	482	271	356	698	214	5,272

그러나 문예진흥원을 통한 예술지원 체계에는 상당한 문제점이 있었다. 이 문제점은 관 주도형 지원 체계와 밀접하게 연관되어 있으며, 이것에 대해서는 구체적으로 조금 뒤에 살펴보기로 하겠다.

예술 일반에 관한 정부의 규제와 간섭, 즉 관 주도형 예술 행정의 변화는 노무현 참여 정부 들면서 새로운 방식으로 전개된다. 이는 관 주도형 예술 지원 단체인 문예진흥원이 민간 자율 기구인 문화예술위원회의 전환으로 나타나게 된다.

3. 민간 위원회 제도의 시작 및 그 의의

관 주도형 지원체계를 민간 전문가 중심으로 바꾸자는 요구가 참여정부 이후 더욱 활발히 논의되기 시작했다. 그러나 문예진흥원이 위원회 구조로의 전환이 불투명해지자 2003년 예총, 민예총을 포함한 29개 문화예술단체들은 문화예술위원회 전

환을 골자로 한 문예진흥법 개정안을 조속히 의결을 주장하면서 아래와 같은 연합 성명서를 발표하기에 이른다.

그동안 문예진흥원은 현장예술인에 대한 지원보다는 국가 시책의 뒷바라지에 더욱 많은 관심을 쏟아왔다. 문화예술위원회는 '문화관광부에서 임명한 원장 및 사무총장이 문예진흥원 운영 및 문예진흥기금 배분에 대한 전권을 갖고 있는 일인 지배의 수직적 의사 결정 제도인 독임제'를 '다수의 민간예술인들이 수평적인 관계 속에서 민주적이고 자율적인 원칙으로 정책을 결정하는 민간인 위주의 제도'로 전환하자는 취지로 제안된 것이다 이제 독임제 구조의 문예진흥원 틀 아래서 급변하는 문화환경에 대응하는 것은 한계점에 다다랐다. 관 주도의 문예진흥원이 민간 주도의 문화예술위원회로 전환하는 것은, 단순한 법 개정 차원을 넘어 새로운 예술정책을 정립하는 원동력이 될 것임에 분명하다.³⁷⁾

많은 진통 끝에 문화예술위원회는 2005년 마침내 출범하였다. 위원회의 출범은 예술 지원과 관련하여 국가주도의 한계를 인정하고 시민사회의 정신과 전통에 입각하여 실천적 의미에서의 복지국가형 민간주도 지원체계를 확립하는 첫 발걸음을 옮겨놓았다는 점에서 가장 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.

제2절 예술 지원의 문제점

1. 복지국가적 예술정책 설정의 미비

가. 짧은 시민사회(Civic Society)의 전통

프랑스 등 서구 사회는 근대적 사회 혁명을 겪으면서 시민사회의 전통을 발전시켜 왔다. 특히 제2차 세계대전 이후 복지국가적 전통에 입각한 예술 지원의 큰 원칙을 수립한 것도 시민사회의 전통의 연장선상에서 이해 될 수 있다. 앞에서 살펴본

37) 민예총 인터넷 홈페이지(<http://www.kpaf.org>), 범문화예술계연합성명서, 2003. 11. 25,

스웨덴, 영국, 독일 등에서 알 수 있듯이 예술이 인간 사회에 미치는 긍정적 영향을 인정하여 사회적 (준)공공재의 하나라는 사회적 합의를 거쳐 복지국가형 지원 시스템의 틀을 발전시켜 나갔다.

그러나 우리는 서구와는 달리 시민사회의 전통이 미미하다. 일제 식민지를 겪고 난 뒤 전쟁의 폐허를 경험하면서 예술의 가치를 생각할 겨를이 없을 만큼 경제적 생활 조건이 열악하였다. 이와 같이 열악한 경제 조건 속에서 복지국가적 예술 지원의 담론을 이끌어낼 여유가 없었다. 게다가 수 십 년간의 권위주의 정권은 문화 민주주의의 실현을 향한 예술 지원 담론을 외면해 왔다. 예술에 대한 규제와 통제가 앞섰으며, 예술이 체제 홍보를 통한 정권 유지의 수단이 되기도 하였다. 이 시기는 문화 예술은 정부의 정책 의제의 가장 가장자리에 놓여있었다고 해도 과언이 아니었다.

물론 우리 사회도 4.19시민혁명 등 시민 사회의 전통을 세워나갈 기회가 없었던 것은 아니었지만 시민사회의 싹을 피우는 데는 상당한 시간이 필요했다. 1987년의 민주화운동 이후 조금씩 민주 시민사회의 전통을 세워나가기 시작했다. 또한 경제의 비약적 발전과 더불어 시민사회가 문화예술 가치의 중요성을 인정하기 시작하면서 선언적 수준의 '문화복지'를 거쳐 실질적 의미의 '문화복지'를 향해 나아가기 시작하였다. 문화예술위원회의 출범은 시민사회 전통의 초석을 마련한 상징적 의미를 가지고 있다. 이 초석을 바탕으로 지금껏 산적되어 왔던 시민사회의 가치에 반하는 문화 예술의 담론을 꾸준히 바꾸어 나간다면 우리의 짧은 시민사회의 전통에도 불구하고 소위 '문화민주주의'의 가치에 서서히 접근해 나갈 수 있을 것이라 생각된다.

나. 문화예술의 경제 중심 논리

앞에서 간략히 살펴보았듯이 1970년대 이후 서구에서는 높은 실업률, 인플레이, 경기 침체라는 전반적인 경제적인 악조건에 직면하게 되자 사회민주주의의 복지국가 모델의 '과도한 국가개입정책'에 대한 반성과 비판이 본격적으로 일어나기 시작했다. 이와 같은 반성과 비판은 영국과 미국을 중심으로 신자유주의(Neo-liberalism)적 사회경제정책의 등장으로 이어졌다.

영국에서 1979년 보수당의 대처 내각이 들어서고, 미국에서 1981년 레이건 행정부가 등장하면서 신자유주의적 국가정책은 앵글로 색슨의 양 국가에서 중점적으로 추진되기에 이른다. 이 후 전 세계적으로 신자유주의 정책과 더불어 자유 시장경제

체제는 보다 공고해져 갔다. 복지국가의 가치를 완전히 땅에 묻어버리지는 않았지만 신자유주의는 작고 효율적인 정부를 지향하면서 국가의 규제 완화 및 축소, 국영기업의 민영화, 세금 감축, 노동시장 유연화, 복지정책/지출의 축소 등과 같이 자유주의 경제논리에 바탕을 두고 있다.

국내의 경우, 경제개발이 국가 경영의 최고 의제로 결정되어 수 십 년간 이 의제에 몰두하여 경제적 논리로 사물과 현상을 인식하는 것이 보편화 되었다고 해도 과언이 아니다. 특히 1997년 국가 경제 위기로 인한 국제통화기금(IMF)의 구제금융 체제 이후 경제적 논리는 대중의 의식구조와 일상사에 더욱 더 확고히 자리매김 하게 되었다.

경제 논리³⁸⁾가 지배하는 사회에서는 예술 역시 경제의 논리로 이해되기 쉽다. 순수예술의 소비자가 제한되어 있다는 점을 인정한다면, 대다수의 대중들은 순수예술을 왜 지원해야 하는가에 대해 심각한 의문을 품을 수도 있다. 소위 돈도 되지 않는 곳에 왜 평평 물 쓰듯 지원하는가에 대한 의문의 표출인 것이다. 경제 논리가 지배하는 사회에서의 대중들은 앞에서 언급한 예술의 가치에 대해 잘 이해하지 못하거나, 이해하고 있다 하더라도 이 가치를 무시하기 십상이다.

한편으로 다행인 것은 우리 문화부의 예산이 증가하고 있다는 사실이다. 그러나 다른 한편으로는, 이 증가분 중 많은 부분이 최근의 문화산업의 붐을 타고 이 부분에 집중된 측면을 부인하기 어렵다. 국가적 차원에서 문화산업 진흥의 한 축을 담당하고 있는 문화콘텐츠 진흥원 등에 대한 대량 집중 지원은 이의 한 단면을 보여 주고 있다. 신자유주의 노선을 따른다는 지적을 많이 받아 왔던 김대중 국민의 정부와 노무현 참여정부의 문화예술 정책의 특징 중 하나는 문화적 조건과 환경을 주로 경제적 관점에서 발전시키고자 한다는 점이다.

경제적 측면이 강조되는 이러한 환경에서는 문화예술이 삶의 질을 개선하는 기본적인 동력으로 적극적으로 활용되기는 어려우며, 이는 문화적 다양성의 추구의 어려움으로 연결되기 쉽다. 왜냐하면 다양한 문화예술 분야 간의 조화로운 발전을 지향하기보다는 이윤을 창출할 수 있는 특정 분야로 지원이 편중되는 양상이 전개되기 쉽기 때문이다.

사실 문화산업의 근간은 '창조적 산업(Creative Industry)'에 있다. 창조적 산업

38) 경제 논리라는 의미는 많은 것을 내포하고 있다. 본 연구에서는 자본의 투자에 대한 적절한 이익이 산출되어야 한다는 기업이 정신에 입각한 논리로서의 경제 논리로 한정하고자 한다.

은 앞에서 언급했듯이 직접적인 부의 창출 외에, 사회구성원의 인간가치를 창조력을 통한 문화가치로 극대화함으로써 보다 나은 사회를 지향하고자 하는 문화 민주주의적 관점으로 접근하여야 한다. 이는 신자유주의적 가치가 지배하는 현 상황에서도 문화예술이 사회전반의 양극화 현상에 따른 계층 간 갈등의 문제를 완화시키면서 우리 삶의 질의 향상으로 이끌 수 있는 테제로서의 역할을 담당할 수 있다는 것을 의미한다. 문화예술이 경제 중심 논리에서 이해되고 있는 현 상황에서도 우리가 놓을 수 없는 끈이 바로 여기에 있다고 하겠다.

2. 정부 주도형 예술 지원

가. 관료주의와 비전문성

우리 문화예술 행정의 비전문성은 정통성이 취약한 권위주의 정권들에 의한 정권 및 체제 홍보 수단으로서 문화예술을 활용해오면서, 이와 같은 활용을 용이하게 하기 위해 문화예술 분야에 비전문가인 관료가 중심이 된 지원 체계에서 비롯되었다고 해도 과언이 아니다. 중앙보다는 지역에서 보다 심각했던 이 관료적 비전문성의 메카니즘을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

1995년 지자체 단체장 주민 직접 선거 전까지의 지자체 문화행사는 중앙정부로부터 파견된 임명직 단체장의 시각과 관점에서 주로 이루어졌다. 행사가 단체장의 의도에 충실히 따르면 되었기에 근본적으로 상명하복식의 권위주의적이었고, 예술인들의 적극적 행사 참여는 소위 시혜적 지원을 받을 수 있는 주요 근거가 되었기 때문에 예술단체들의 대부분도 이른바 ‘관변조직’ 비슷하게 운영되고 있었다. 각종 행사의 주무부서로서의 역할을 담당해야하는 문화부는 행사를 실수 없이 무사히 끝내는 것을 다행으로 여기며 행사에 임했으며, 또한 지역의 문화권력으로 인식되었던 관행적으로 지원받던 예술조직을 소홀하게 다루었다가는 단체장에게 ‘정치적 압박’이 가해지기도 했다.

대부분의 지자체 문화부 과장은 비인기 보직으로 인식되었고, 문화지원행정을 위한 전문성 확보 노력보다는 다음 인사이동 때까지 ‘조용히’ 지내다가 떠나려는 분위기가 지배적이었다. 공무원 순환보직제로 인해 짧은 기간 전문성을 높여나가기 어렵고, 비전문가라는 입장이 해당업무의 계획과 진행에 있어 스스로를 복지부동으

로 이끌기도 했다. 중앙(문화부, 서울시)의 공무원들도 국립중앙극장장이나 세종문화회관관장 등으로 순환근무를 왔을 때 마찬가지로 새로운 일을 의욕적으로 기획하기 보다는 기존의 사업을 관행대로 집행하려는 경향을 보였다.

하위직의 경우 승진 전보발령도 못 받은 채, 그 직위에 붙잡혀있으면서 어느 정도 전문성을 확보하는 경우도 있었다. 예를 들면 어떤 지역축제를 새로이 기획해서 단체장이 흡족하도록 치러내었을 경우, 다음 해의 행사를 위해 이 담당자를 그 자리에 두고 확실하게 맡긴다. 그러나 하위직의 이 담당자가 제대로 능력을 발휘하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 하위직은 모든 결재과정의 기안자에 불과하여 결정권이 없기 때문이다. 나름대로 좋은 안을 기안하여 직속 상급자에게 결재를 부탁하면 상급자는 스스로 판단할 능력이 부족해 자신의 상급자에게 결정을 미루기도 한다. 이렇게 미루다 보면 사소한 포스터 디자인 하나 조차도 최고결정권자에게로 결재가 올라가는 사례조차 생기기도 한다. 이런 과정에 의해 최고결정권자는 의례적으로, 비전문적으로 결정을 내리는 경우가 많이 생기게 된다. 하위직의 최초 기안자는 이러한 관료조직의 속성을 잘 알고 있기 때문에 자신의 의견을 적극적으로 드러내놓기를 더욱 꺼리게 되는 것이다. 그렇지 않으면 옷 벗고 나와 문화기획자가 되어야하는데, 문화기획자가 되기에는 그 역시 아직은 비전문가일 따름이다.

관료조직의 비전문성은 지원예산 규모 산출 등에서도 잘 드러나고 있다. 예를 들어 무형의 가치가 강조되는 예술의 지원과 평가에서도 어떻게든 계량적 지표를 선호하여 마련하려고 하는 것 등이다. 이러한 지원예산 문제는 중앙부처에서도 마찬가지로 발생한다. 특히 문화부 내에서 자체적으로 전체 예산을 조정하는 것이 아니라, 기획예산처 담당부서에서 사업별로 심의, 재심의하기 때문에 지원정책의 방향성에 따라서라기보다는 예산부처의 선호도에 따라서 사업 지원금 여부가 결정되는 일이 일어나기도 한다. 이 결과 문화부는 예산총액을 늘리기 위해 문화기반시설을 '건설부처 방식'대로 운영계획도 구체적으로 마련하지 않은 채 설립하기도 했다.

1995년 주민에 의한 단체장 직접 선거 이후 문화예술 행정에 상당한 변화가 일어나게 된다. 단체장들에게는 문화예술 행사참여 주민의 숫자는 직접적인 표와 연결되는 것으로 인식되어 담당 공무원들은 주민 참여 계획 혹은 참여 독려가 마련되기도 하였다. 이 무렵 지역축제가 양적으로 확대되었는데, 지자체 단체장들이 내세우는 주된 명분은 지역주민의 단합과 지역경제 활성화였다. 새로운 명분은 새로운 행정 패러다임을 요구했으며, 이로 인해 지원행정의 전문성에 대한 문제가 본격적으로

제기되기 시작하였다. 관료조직 내에서 팀제 도입으로 결재단계가 줄고, 하위직 기안자의 전문성을 성과로 인정해주는 사례가 나타나기도 하였다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 지금도 관료주의적 비전문성의 특성이 사라진 것은 아니다. 이는 지역에서의 문화예술 정책 결정과정을 자세히 살펴보면 명확해진다.

지역에서의 문화예술 정책 결정은 대체로 다음과 같은 구조로 결정되고 있다.³⁹⁾ 첫째, 이미 중앙정부나 광역 지자체에서 정책이 집행된 사업에 공모하거나 지원을 받기 위한 형태로, 행정공문에 의해 사업의 내용이 전달되면, 지자체에서 준비하여 진행시키는 구조이다. 지자체 스스로 정책상 결정한 사업이 아니라 상위 행정단위의 사업에 대응하는 소극적 정책 집행이다.

둘째, 사전에 충분히 여러 사항을 치밀하게 고려하기 보다는 지자체 단체장의 의지에 의해 사업이 기획되어 예산을 확보해서 집행하는 정책이 있다. 자체조사나 문화예술인/단체들의 의견을 청취해서 정책의 결정과 집행이 이루어지기보다는, 단체장의 시각과 관점에 의해 가령 '이런 문화시설 하나 만들자' 혹은 '이런 축제 한 번 준비해봐라'라는 말 한마디에 근거하여 사업이 준비되고 정책이 집행되는 경우이다.

셋째, 전년도 사업을 관행대로 집행하는 경우이다. 지역 문화 사업 집행의 대부분이 여기에 속한다고 볼 수 있다. 관행에 따라 매년 반복하다 보니 그저 '올해도 무사히'가 관행이 되고 있는 것이 현실이다. 그리고 사업의 효과나 효율성에 대한 평가가 거의 이루어지지 않고 사업의 결산 정산만 깨끗이 잘 되어 있다면 별 문제 없이 다음해에도 연속 사업의 하나로 대부분 넘어가게 된다. 그래서 과거 권위주의 시절부터 내려왔던 사업들이 여전히 계승되고 있는 경우도 많이 있다. 이와 같은 관행은 지역의 문화, 관광 부서가 기피 대상이라는 것과도 연관되어 있다. 대부분 행사 때문에 퇴근 시간 이후나 주말에도 근무를 해야 하는 경우가 많으며, 부서의 업무가 인사고과평가에서도 높은 평가를 받지 못하는 지역이 대부분이기 때문이다.

넷째, 중장기 발전전략이나 지역문화예술발전 토론회 등을 개최해서 지역문화예술인이나, 단체의 의견을 받아들여 정책을 결정하고 집행하는 방식이 있다. 이와 같은 형식이 대부분이어야 함에도 불구하고 아주 드물어 오히려 이례적인 것으로 취급되어온 게 현실이다. 대부분 정책이 신규사업의 형태로 결정되어야 하는데, 문제는 지역에서 신규사업을 만드는 것은 쉬운 일이 아니라는 점이다. 그래서 자치단체

39) 여기서 지역이라 함은 기초자치단체 또는 광역자치단체를 의미한다. 광역이라는 말을 사용하지 않을 때는 기초자치단체의 의미로 사용된다.

장이나 실무 국장, 과장 등이 제기하는 사업 등, 그리고 지자체 의원들이 민원차원에서 요청하는 사업이 집행되는 경우가 대부분이다.

지금까지 살펴본 이러한 관료적 비전문성의 경향은 행정적 차원에서의 바람직한 예술지원의 담론 형성을 지금까지 방해해 왔다고 볼 수 있다. 물론 현재 이와 같은 관료적 비전문성을 일반적인 현상으로 볼 수는 없다. 이는 대부분이 지역에 국한된 현상이며, 특히 우리 사회가 문화예술정책 수립의 민주적 투명성을 높여나가는 과정에서 중앙정부 차원에서는 전문가 단체, 문화예술 시민단체와 함께 정책 결정을 만들어나가면서 공무원들의 전문성이 상당히 높아졌다고 생각된다.

나. 대중 조직의 가능성

문화예술은 그 특성상 대중들의 정서나 사고, 가치 체계에 상당한 영향력을 미칠 수 있다. 한편으로는 정서적, 심미적 가치, 교육적 가치 등 긍정적 측면에서 영향력을 미칠 수 있지만, 다른 한편으로는 대중 조작(manipulation) 등 부정적 측면에서 영향력을 미칠 수도 있다. 소련의 스탈린 치하에서 정권의 체제 강화를 예술 통제와 예술가 탄압, 그리고 히틀러 치하, 독일 나찌 정권의 문화예술에 대한 재정 지원과 개입이 대중을 정치적으로 선전/선동(propaganda)하여 전체주의적 파시즘 획일주의로 몰고 갔던 역사적 전철이 궁극적으로는 세계사의 불행이었던 제 2차 세계 대전으로 연결되었다. 우리도 정부 주도형 예술 행정이 체제 유지를 위한 홍보와 대중 조작을 했던 아픈 역사적 경험을 가지고 있다. 앞에서 지적했듯이 이승만, 박정희 정부 하에서 예술을 정권홍보, 체제의 홍보 수단, 선전도구로 활용하고, 정권의 정치적 목적을 위해 예술의 자유를 규제하고 통제하기도 하였다. 영국 등 많은 나라에서는 이와 같은 부정적 측면을 제어하기 위해 예술 지원금 분배에 있어서 정부의 개입을 자제하고 있다. 앞에서 말했듯이 이를 불간섭주의원칙이라 하는데 이에 대한 구체적 의미와 작동원리는 조금 뒤 살펴보기로 하겠다.

다. 정부 주도형 문제점의 사례

1) 문예진흥원에 대한 정부의 간섭

관 주도형 지원의 문제점은 과거 민간부분 우리 문화예술에 대한 지원을 담당했던 진흥원의 조직 운용에서 여실히 드러나고 있다. 진흥원 임원들의 중 상당수가

문화부 퇴직관리들로 채워져, 조직체계가 예술인 출신의 원장 중심으로 되지 못하고, 관료인 부원장 중심으로 운영되었다. 당시 우리 사회경제적 환경에서 관주도형 지원은 결코 바람직한 것이 아니었다. 예를 들어 당시 전체 정부 예산의 1%도 되지 않는 문화부 예산으로 정책을 펴나가다 보니 예산이 부족하여 결국 산하단체인 진흥원 기금 지원금의 상당액이 문화부 정책사업의 예산으로 자주 사용되기도 하였다.⁴⁰⁾

물론 2000년대 이후에는 상당히 완화되었지만 이와 같은 관행은 문예진흥원 본래의 목적인 문화예술의 연구, 창작, 보급 활동 지원기관으로서의 그 역할과 기능을 수행한다는 진흥원의 독자성과 자율성을 심각하게 침해하는 부정적인 것으로 인식되어 왔다. 현장 예술가로 오랫동안 활동해온 민예총의 기획실장 박인배는 보다 구체적으로 과거 진흥원 체제의 문제점을 아래와 같이 지적하고 있다.

30년 전 권위주의 군사정권이 문예진흥원을 출범시킬 당시의 필요는 시혜를 통한 문화예술계 길들이기라는 성격이 농후하였다. 기금이 확충됨에 따라 문화(공보)부 보조금고와 같은 역할이 많아졌다. 이와 같은 왜곡된 지원 정책이 누적되다보니 문화예술계 구조도 관행적 지원을 받는 부분과 그리고 ‘소액다건식 나눠주기’에 ‘신청서나 내어보는’ 부분으로 나뉘어져 있었다. 90년대 중반 이후 이러한 지원정책의 문제점이 집중 제기되자 지원 형식은 정교해지기 시작하였지만, 지원 정책의 방향은 여전히 시대의 흐름을 쫓아가지 못하는 한계를 드러내고 있다.⁴¹⁾

40) 2002년도 문예진흥기금사업 지원심의 종합보고서에 문예진흥원은 진흥사업 부문 예산 내역에서 2001년도에 사업 예산으로 지급된 문화의집 지원 사업(18억 원), 한국문학번역 지원 사업(20억 원) 등을 삭제했다. 예산 규모 면에서 굵직굵직한 이와 같은 사업은 문화부에서 국고로 시행해야할 정책성 사업의 성격이 짙다. 사실 지금까지 진흥원의 기금 사업에 국고로 지원되어야할 사업이 편성되어 기금이 운용되어 온 것은 하나의 관례였다. 1998년의 예를 살펴보기로 하자. 98년 문예진흥기금 지원 예산에 편입된 사업 중 대규모 정책성 사업은 2억 원이 지원된 충무공기념 사업, 10억 원이 지원된 문화비전 2000 사업, 5억 원이 지원된 지역문화시설보강 사업, 14억 원이 지원된 문화의집조성 사업, 3억 원이 지원된 주요계기문화예술교류 사업, 23.3억 원이 지원된 기간문예단체활동 사업, 3억 원이 지원된 문화복지정보지원사업, 5억 원이 지원된 문화학교 사업, 3억 원이 지원된 어문단체활동 사업, 11억 원이 지원된 사진/영상의해 사업 등이다. 민간공연예술계 전체에 지원되는 예산의 1.2배에 이르는 88.3억 원의 예산이 정책성 지원사업이라는 명목으로 집행되었던 것이다. 2001년도의 국정감사에서 진흥원 사업 계획과 예산 승인 과정에서 정부 주무 부처는 “자체 예산 획득에 실패한 사업이나 선심성 사업들에 기금을 유용하여 사용하고 있다”고 지적하면서 진흥원의 “독립성/자율성 확보를 위한 개선 방안을 수립할 것”을 주문하였다.

41) 박인배, 한국문화예술위원회의 나아갈 길, (사)한국민족예술인총연합, 2005, p. 145

진흥원 체계는 이미 사라졌지만 하나의 사례로 시사해주는 바가 크다고 하겠다. 그리고 앞에서 지적했듯이 진흥원의 문제점을 극복할 대안으로서의 위원회의 출범은 민간 지원 부분에서나마 보다 자율성, 독립성 그리고 전문성을 가지고 새로운 지원 담론을 구체화할 수 있는 발걸음을 내디뎠다는 점에서 우리 예술 지원의 역사에 있어서 새로운 이정표를 마련한 획기적인 사건으로 간주될 수 있을 것이다.

2) 국립극장의 사례

우리나라 국립극장은 55년의 역사를 가지고 있다. 48년 대한민국정부 수립 직후부터 설립에 대한 논의가 시작되어 마침내 1950년 4월 국립극장설치법이 국회에서 통과되면서 부민관(현재의 서울시의회건물)을 전용극장으로, 신협과 극협을 전속단체로 두면서 출범하였다. 그러나 국립극장은 해방 이후 우리 현대사의 절곡과 궤를 같이하면서 많은 부침과 굴곡을 경험하면서 지금까지 이르게 된다. 여러 차례 장소를 옮긴 것, 극장장의 반복적인 교체, 많은 전속 예술단체의 설립과 이관, 그리고 무엇보다도 재정과 인사에 대한 관 주도적 결정 등은 안정적 운영체계가 자리 잡기에는 비전문적 요소가 많이 개입할 수밖에 없는 과정이었다.

공연장으로서의 국립극장은 4번에 걸쳐서 이전을 하였다. 처음 설립 장소였던 부민관은 6.25전쟁으로 말미암아 국립극장으로서의 기능이 중지되어 바로 폐쇄되었다. 직원들은 뿔뿔이 피난을 떠났고, 초대 극장장이었던 유치진은 부산에 있던 문교부와 재개관을 협의하였지만 그 결과가 여의치 않자 사표를 내고 말았다. 1952년 12월 15일 피난지 대구 문화극장에 국립극장이 자리를 잡았고, 2대 극장장으로 서항석이 임명되었다. 그러나 예산상의 문제로 전속단원은 한 명도 둘 수 없었으며, 어느 정도 흥행을 감안한 공연을 할 수밖에 없었다. 비록 53년에 휴전이 되었다고는 하나 전쟁의 상처는 지속되었고, 대구의 국립극장은 그 활동이 겨우 명맥을 이어가는 정도로 미미한 수준이었다.

국립극장이 서울시공관을 서울시와 공동사용하기로 하고, 다시 서울로 돌아온 것은 1957년이였다. 이전에 활동하던 연극인들로 다시 규합된 '국립극단'이 구성되었으나 초대 극장장이었던 유치진과 서항석의 갈등으로 활동이 흔들리게 되었다. 유치진의 친일작품이 사건의 발단이었으나 오히려 서항석의 국립극단 운영에 대한 문제 제기가 불거지면서 국립극장폐지론까지 주장되기도 하였다. 이 갈등은 국립극장에

신탁과 민국 두 단체를 전속단체로 두기로 함으로써 일단락되었다. 전속단체 단원들의 급여는 책임자 몇 명을 제외하고는 대부분 무급이었고, 극장운영은 극장장 1명을 제외하고는 모두가 문교부의 일반직 공무원들로 채워져 있었다.

4.19혁명 직후 국립극장의 안이한 운영태도에 대한 비판이 높아져 갔다. “국립극장은 연극인에게 맡겨라”는 주장에서부터 다양한 국립극장 재편론이 제기되었지만 5.16 군사쿠데타로 정권을 장악한 국가재건최고회의에 의해 무력화되면서 국립극장은 문교부에서 공보부로 이관되었다. 이때 서울시민회관(현재의 세종문화회관 자리)에 있었음)이 개관함으로써 국립극장은 서울시공관에서 4년여의 더부살이를 면하게 되었다.

그러나 극장장은 공보부의 일반직 공무원으로 채워졌으며, 62년부터 장충동 이전이 확정된 70년까지 재임기간이 3달이 채 안 되는 극장장을 포함하여 11번의 극장장의 교체가 있었다. 이와 같이 국립극장 운영에 대한 식견이 없는 일반직 공무원들이 몇 달씩 거쳐 가는 임시직 자리가 되다보니 극장운영은 전적으로 공보부의 필요, 즉 국정홍보에 초점이 맞추어질 수밖에 없었다.

이 당시 국립극장에 대한 지원 논의는 4.19공간에서 국립극장 재편론으로 제기되었던 민간연극인 중심의 운영, 아카데미기능의 확대, 작품선정위원회의 강화 등에 관한 것이 아니라 국극단, 무용단, 오페라단 등의 산하단체를 확대하는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 이렇게 덩치를 치웠음에도 불구하고 이에 따른 예산확보는 제대로 이루어지지 않았다. 오히려 1966년도 예산안은 국회에서 절반 가까이 삭감되었다. 이 결과 산하단체들은 공연제작횟수를 줄여야했고, 국립극장은 대관극장으로 전략하는 길을 걷기 시작하였다.

장충동 국립극장은 이런 어려운 와중에서 기획되었다. 북한과의 체제경쟁의식을 정권안보 차원으로 몰아가던 박정희 군사정권은 평양에 만수대 예술극장 등 시설이 우수한 극장들이 있다는 정보를 입수하고, 북한을 능가하는 민족문화센터를 짓기로 결정한 것이었다. 그러나 건립 자금 부족 문제가 불거지자, 상대적으로 땅값이 비싼 명동의 국립극장을 매각하여, 국유지인 남산 중턱에 건립하기로 하였다. 67년에 착공하여 69년에 완공할 예정이었으나 명동 국립극장의 매각은 쉽지 않았다. 민족문화센터로서의 계획은 축소되었고, 완공예정일은 계속 늦추어졌다. 정부의 관심은 이미 명동을 떠나 장충동으로 가 있었기 때문에 당시의 명동 국립극장의 운영에는 별 관심을 두지 않았다. 신축 대형극장이 완공되었을 경우에 대비하여 전속단체의 확대

논의가 진행되면서 국립교향악단, 가무단, 합창단 등이 이 당시 탄생하게 된다.

마침내 국립극장은 1973년 8월 대관위주로 운영되던 명동 국립극장을 떠나서 장충동으로 이전하게 된다. 자체 제작공연을 활성화시켜 극장을 발전시켜보겠다는 야심찬 포부를 가지고 총 직원 180명에, 전속단원 350명까지를 합하여 베를린 국립극장 정도 규모의 대식구를 거느리게 되었다. 당시 극장장이었던 김창구는 일반 행정적이었지만 음악대학 출신이었다. 그래서 60년대의 잦은 교체기에도 2번이나 몇 달씩 국립극장장을 맡은 바 있었고, 장충동 이전업무를 전담하면서 1970년부터 76년까지 극장장으로 장기간 근무하게 된다.

그러나 체제홍보용으로 지어진 국립극장은 개관 초기부터 운영의 한계를 보이기 시작했다. 개관공연에서부터 당시 유신체제의 정당성을 선전하는 내용들로 채워졌다. 지금의 역사적 관점에서 보자면 유신헌법은 박정희의 종신집권을 위해 체제 비판세력을 억압하기 위한 것이었지만 당시는 국가기관들이 “국난 극복을 위한 선택이었다”는 점을 부각시키기 위한 홍보 및 대중조작이 절대적으로 필요했던 시기였다. ‘성웅 이순신’(이재현 작, 허규 연출), ‘남한산성’(김의경 작, 이진순 연출), ‘징비록’(노경식 작, 이해랑 연출), ‘광야’(김기팔 작, 이해랑 연출) 등 국난을 당하였을 때를 소재로 하는 대하역사극들은 문화예술이 정권 유지의 수단으로 전락하고 있었던 이런 시대적 상황을 단적으로 보여주는 작품들이라 볼 수 있다.

이와 같은 정치적 목적극들이 자주 공연되고 교통도 불편하였던 탓에 국립극장을 찾는 관객들의 발길이 줄어들게 되었다. 또한 상대적으로 오랫동안 재임하였던 김창구 극장장이 1976년에 그만두게 되자 극장운영은 다시 비틀거리기 시작했다. 극장장 자리는 다시 몇 달씩 거쳐 가는 자리가 되었고, 구심점이 미약한 국립극장은 자연스럽게 침체되었다. 특히 1978년 동양 최대 규모라는 세종문화회관이 개관함에 따라 국립극장의 위축은 상대적으로 심화되었다. 예를 들어 국립가무단을 서울시립가무단으로 이관하여야 했다.

당시의 통계를 보면 1년 동안 전속단체들의 대극장 총 공연일수는 70일, 소극장은 50일 정도에 그쳤다. 그 외의 날은 극장을 놀리거나 대관공연을 하였다. 그러나 당시의 국립극장은 대관공연장으로 별로 매력 있는 곳은 아니었다. 국립극장을 독립기구로 격상시켜야한다는 주장이 나오기도 하였지만, 이를 추진할 정부 관리나 정치인들은 아무도 없었다. 당시는 문화예술계를 포함해 모두가 숨죽이고 살아야했던 유신정권 말기였기 때문이었다.

1979년 12.12 군사쿠데타로 정권을 장악한 신군부세력은 광주민주화 운동의 무력진압을 바탕으로 제 5공화국을 수립한 뒤, 정권의 정통성부재를 상쇄하기 위한 방편으로 문화예술에 대해 박정희 정권보다 상대적으로 관대한 정책을 단행하기도 했다. 예술의 전당 건립계획을 발표하는가 하면, 국립극장을 예술인이 운영해야 한다면서 민간전문가로서 81년부터 약 7년간 허규를 극장장으로 기용하였다. 허규는 적은 예산 내에서 효율성을 얻고 극장을 활성화시켜보려고 여러 가지 조치를 취하였다. 한편으로는 과비용의 대극장 공연을 축소하는 대신, 실험무대와 세미나 등으로 내실을 기해나갔으며, 다른 한편으로는 출연단원의 나태를 방지하기 위해 오디션제도도 시행하였고, 마당극과 인형극 등이 가능한 야외놀이 마당을 개설하기도 하였다. 그러나 당시는 86아시안게임과 88올림픽을 앞두고 있는 시점이어서 문화올림픽을 치르기 위해 국립극장이 매우 분주하게 가동되던 시기여서 자체 창작역량 강화에 목적을 둔 프로그램보다는 이벤트성 행사를 뒷받침하는 방향으로 프로그램의 초점이 맞추어졌다. 88올림픽 이후 허규 극장장은 물러나게 된다.

1990년 문화부 출범을 전후하여 다시 일반 행정직 극장장 시대가 되었다. 90년대 초반 관 주도 운영에 따른 폐해는 점차 심각해졌고, 민간전문가 극장장의 필요성에 대한 주장이 다시 대두되기 시작하였다. 그러나 문화부 입장에서는 전문민간인 극장장을 통한 국립극장 운영의 전문성 강화라는 조건을 받아들이기가 쉽지 않았다. 고위직 한 자리를 민간에 내어주는 결단이 필요한 것이기 때문이었다. 이에 허규 극장장의 성과를 평가 절하하면서 민간전문가 극장장의 한계를 지적하는 의견도 대두되기도 했다.

이후 90년대 말까지 문화부는 예술감독으로서의 단장 선임 등과 같이 소극적 변화가 추진되었을 뿐 관료체제의 수렁에서 빠져나와 국립극장 본래의 위상을 되찾으려는 노력을 거의 보이지 않았다. 한편 대학로의 소극장들을 비롯하여 민간공연장들이 활성화됨에 따라 관객들은 관객들대로 상대적으로 멀게 느껴지는 국립극장에 발걸음을 하지 않게 되고, 공연장이 침체되면서 내부 예술단 구성원들도 소위 '국립'이라는 단원으로서의 자부심을 점차 잃어가자, 민간예술단체들은 이들을 자리에만 안주하는 소위 '철밥통' 정도로까지 간주하게 되자 민간예술단체와 국립극장의 상호 교류를 통한 활성화는 점차 힘들게 되었다.

80년대 이후 지방의 광역시와 도청 소재 시급 도시에는 문화예술회관 건립이 이어졌는데, 그 규모가 서울 예술의 전당에 버금갈 정도였다. 이런 대형 공연장을

채우기 위한 공립예술단체도 주로 서울의 국립예술단체를 모델로 하여 설립되었다. 그 결과 국립극장과 마찬가지로 대부분의 공연장들이 예술단체 설립 이후 부실운영에 허덕이는 양상을 보이고 있다.

1997년 말 IMF 관리체제로 들어가게 되자 국공립공연장과 전속단체의 비효율적 운영에 대해 민영화의 논란이 제기되었다. 민영화는 국영회사를 민간에 매각하여 시장의 원리가 작동하는 운영체계를 구축하여 회사의 효율적 운영을 꾀할 목적으로 주로 이루어진다. 그러나 우리 국공립공연장의 경우 시장경쟁력을 거의 상실하였으므로 사회적 공공재로서 관대한 지원을 계속할 필요가 있다는 것이 지금까지의 일반적인 논의였다. 따라서 국공립공연장의 운영에서 민영화는 국가가 운영비의 상당부분 지원하면서 운영주체가 나머지 부분을 직접 충당하는 민간위탁경영을 의미하는 것으로 이해되었다. 세종문화회관이 재단법인으로, 지자체의 공립극장들의 상당수가 시설관리공단 체제로 전환되었듯이, 국립극장도 과거의 침체된 극장으로서의 이미지에서 벗어나려고 2000년 민간 극장장의 자율적 책임 운영체제인 책임운영기관으로 전환되었다.

책임운영기관 이후 국립극장 관료적 비전문적 운영이 상당히 개선되었지만 책임운영기관 이전까지의 국립극장 부침의 역사는 해방 이후 권위주의 정치적 논리에 좌우되었던 우리 문화예술과 관 주도의 비전문성을 예시해주는 하나의 사례로서 시사해주는 바가 크다고 하겠다.

라. 국공립 예술단체의 고비용 저효율 초래

국립극장과 같이 민간 전문극장장 체제의 도입 등으로 과거 침체된 국공립공연장들의 활동이 상당히 개선되었다고는 하나 아직도 대부분이 관 주도형으로 운영되면서 여전히 침체되어 있는 상태이다. 이는 2003년 감사원 보고에서도 잘 드러나고 있다. 감사원의 2003년 보고서는 문화관광부가 각 지방의 문화예술회관 건립비 지원 대상 선정 시 회관 부지와 지방비 확보 계획 심사에만 치중하여, 건립 후 회관을 운영할 전문 인력이나 공연 프로그램이 없거나 시설 활용이 극히 부진한 문제점이 있다고 지적하고 있다.⁴²⁾ 즉, 공연장 건립에만 치중하고 공연, 전시 등 운영에는 부실하다는 지적이었다.

42) 감사원, 「2003 감사결산보고서」 제35절, 문화관광부, 2003

공연장 부실 운영에 많은 원인이 있겠지만 이들 공연장이 운영하는 예술단체의 고비용 저효율의 문제 역시 가장 큰 이유 중의 하나일 것이다. 국공립공연장들이 연간 정부로부터 직접 국고로 지원받는 지원금의 총 규모는 수백 억 원에 이른다. 예를 들어 2002년 기준으로 순수 국고로만 운영되는 국립극장과 국립국악원은 각각 200억 원을 초과하고 있고, 정동극장은 총 수입 43억 원 중 22억 9천만 원을 국고 지원금으로 문광부로부터 직접 지원받고 있다. 아래는 2004년 총 1600억 원 이상 국고/지방비로 지원되고 있는 5대 국공립예술기관의 예산 규모를 각각 보여주고 있다.

<표-2> 국공립 5대 주요 예술기관 예산 비교(예산 내역 및 출처)

(2004년 기준)

(단위: 천원)

기관명	예산
국립국악원	26,895,000
국립극장	31,596,195
국립현대미술관	21,300,000
세종문화회관	45,036,000
예술의 전당	41,000,000

광역시 단위의 부산, 대구, 울산 등의 문예/시민회관, 경기도의 대규모 예술기관인, 안산 문화예술의 전당, 과천, 안양, 군포, 성남 문예/시민회관, 도청소재지 급의 전주 소리문화의 전당 등은 차이는 있지만 수십 억 원씩에서 일 백억 원 이상까지 지방비의 지원을 받고 있다. 여기에 기초 자치단체의 문화예술기관까지 합친다면 매년 국공립예술기관에 지원되는 총 지원규모는 수천 억 원에 이를 것으로 추정된다.

문제는 이들 기관들이 과연 엄청나게 투입된 재원에 어울리는 바람직한 결과를 예술 활동을 통해 산출해 놓았는가 하는 점이다. 국공립예술기관을 대변한다고 할 수 있는 국립극장 전속단체의 예술 활동 사례를 살펴보기로 하자.

한 공연장 전속단체의 공연을 보통 정기공연이라 부르고 있는데, 일반적으로 정기공연은 새로운 공연 창작물로서 전속단체의 활동상을 측정하는 지표일 뿐 아니라, 이 공연장의 예술적 지향점과 창조력을 평가하는 기준이 되고 있다. 국내 국공립공연장 전속단체들의 정기공연 활동은 각 공연장 마다 차이가 있다. 가령, 2003년 전국 문화기반시설평가 부분의 문예회관 평가에서 최우수를 수상한 부산문화회관은 최하위를 기록한 울산문예회관에 비해 정기공연 활동이 상대적으로 나은 편이다.

그러나 우리 국공립공연장에서의 전속단체들의 정기공연 활동을 외국 예술단체의 활동과 비교해 본다면, 국내 단체들의 활동이 상대적으로 상당히 미미한 편이다. 아래의 표는 국립극장의 전속단체들의 정기공연 활동과 영국 스트라트포드 어폰 에이븐(Stratford upon Avon) 지역에서 국립극장으로 활동하고 있는 왕립 셰익스피어 극단의 정기공연 활동을 비교해서 보여주고 있다.

<표-3> 2002년 국립극장 정기공연

단체	공연명	공연회수
극단	프레스토'마르고 닳도록'	10
	기생비생 '춘향전'	13
	길위의 가족	7
	집	7
	어머니가 가르쳐 준 노래	14
	줄리어스 시저	10
	소계	61
창극단	완판 창극 '성춘향'	10
	다섯비탕던	7
	소계	17
무용단	춤. 춘향	4
	마지막 바다	4
	소계	8
국악 관현악단	2002 겨레의 노래던	3
	한국음악의 향기와 바람	2
	관현악 시편	1
	소계	6
합계	13편	92

(출처 : 국립극장 연보2002)⁴³⁾

<표-4> Royal Shakespeare Company 2001 - 2002 시즌 정기공연

단체	공연명	공연회수
왕립 셰익스피어 극단 (Royal Shakespeare Company)	존왕 (KING JOHN)	139
	숲속의 러시아인 (A RUSSIAN IN THE WOODS)	96
	햄릿 (HAMLET)	130
	이니쉬모어의 형사 (THE LIEUTENANT OF INISHMORE)	95
	숲속의 사랑 (LOVE IN A WOOD)	96
	12야 (TWELFTH NIGHT)	90
	수감자의 딜레마 (THE PRISONER'S DILEMMA)	86
	축하연 (JUBILEE)	55
	줄리어스 시저 (JULIUS CAESAR)	92
	브릭스톤 이야기 (BRIXTON STORIES)	48
	베니스의 상인 (THE MERCHANT OF VENICE)	208
	이상한 나라의 알리스 (ALICE IN WONDERLAND)	116
	흙버거의 왕자 (THE PRINCE OF HOMBURG)	64
	한여름 밤의 꿈 (A MIDSUMMER NIGHT'S DREAM)	126
사자와 마녀 그리고 의상 (THE LION, THE WITCH AND THE WARDROBE)	61	
총 15 편		1,502

(출처: 왕립셰익스피어극단 2002-2003 연간보고서)⁴⁴⁾

연간 제작된 정기공연의 총 수에 있어서는 각각 13편, 15편으로 큰 차이는 없다. 그러나 공연회수를 살펴보면 국내 국립극장의 92회는 영국 국립극장의 1,502회에 비교해 볼 때 턱 없이 부족하다. 특히 영국은 왕립 셰익스피어 극단 하나의 총 공연 횟수이고 국내 국립극장의 경우 극단, 창극단, 무용단, 국악 관현악단의 4개 전속단체들의 총 공연 횟수를 합한 것이라는 점에서 더욱 더 그러하다.⁴⁵⁾

물론 영국의 국립극장과 국내의 국립극장의 활동을 서로 직접적으로 비교하기

43) 국립중앙극장, 『국립극장 연보 2002』, 2003

44) Royal Shakespeare Company, *Annual Report 2002-2003*, 2003

45) 참고로 2002년 우리 국립극장의 1년 국고 지원 예산은 200억 원 정도이고 영국 왕립 셰익스피어 극단이 복권 기금 23억을 제외한 약 250억 원(1240만 파운드)으로 정부 지원금 규모면에서는 큰 차이가 없다.

는 어렵다. 왜냐하면 영국의 공연 시장 규모, 다양하고 두터운 관객층, 예술 단체의 높은 질적 예술적 성취도 등에 비해, 상대적으로 취약한 국내의 시장규모 및 얇은 관객층 등을 고려해야만 하기 때문이다. 그러나 이러한 고려에도 불구하고 연간 공연회수가 92회 밖에 되지 않는다는 현 상황은 국립극장 소속 전속단체들의 활동이 그 자체적으로 침체되어 있다고 볼 수밖에 없다.⁴⁶⁾

고비용 저효율로 요약될 수 있는 국공립예술단체 부실한 활동에 대해 지금까지 수많은 세미나와 포럼 등에서 제기되었으며, 여기서 제시되었던 부실의 이유는 크게 아래의 3가지로 요약될 수 있을 것 같다.

첫째, 공무원의 경직된 조직을 지적할 수 있다. 현재까지 전국에 100여 개 문예회관이 건립되었는데 이중 약 70%가 자치단체가 직접 운영하고 있으며, 직영체제의 대부분 문예회관의 관장은 대체로 사무관급의 지방행정직 공무원들이다.

둘째, 전문적인 인적자원의 부족으로 인한 운영의 비전문성을 지적할 수 있다. 대부분의 공연장이 기획, 홍보, 관객 유치, 마케팅 등을 담당할 전문 인력이 부족한 실정인데, 이는 시, 군, 구 기초자치단체의 공연장일수록 더 심각한 편이다.

셋째, 대부분의 공연장은 전체 예산 중 시설유지와 인건비가 대부분을 차지하여 공연사업비에 투입되는 비율이 저조한 편이다. 그리고 자치단체나 자치단체장들의 축제성, 일회성, 혹은 전시성 프로그램에 많은 예산을 배정하는 소위 포퓰리즘(populism)적 예산 운용 역시 공연장 부실화의 한 원인이 되고 있다.

물론 예술단체 및 공연장 운영이 부실한 이유로 단체 설립 취지와 목적의 모호함 혹은 부재, 중심지에서 벗어난 외곽에 건립되어 있어 대중들의 접근의 어려움, 세입/세출을 분리하는 정부예산회계법에 의한 경직된 예산 운용 등도 공연장 비활성화의 원인으로 제기되고 있지만 주된 이유는 앞에서 지적했던 국립극장의 역사적 사례와 마찬가지로 정치적 논리와 비전문적 관료주의에 의해 주로 운영되어 온 것이 가장 큰 원인일 것이다.

마. 지원금 분배의 불균형 → 예술 다양성의 결핍 초래

문제는 수 십 여개 남짓한 국공립예술단체를 위해 매년 수천 억 원에 달하는 정부(중앙, 지방) 지원금은 전국적으로 수 천 개의 민간예술단체들의 지원금과는 비

46) 물론 2000년대 이후 민간 예술 전문 경영인이 국립극장 극장장으로 임명되어 새로운 운영의 전기를 마련해 나가고 있다. 국립극장의 책임운영기관화에 대해서는 조금 뒤 자세히 살펴보기로 하겠다.

교가 되지 않을 정도로 그 규모가 크다는 점이다.⁴⁷⁾ 물론 프랑스, 영국 등에서도 문화예술의 우수한 질적 수준을 유지, 발전시키기 위해서 국가가 국립극장, 국립오페라, 국립무용단 등에 상대적으로 많은 자금을 지원해 오고 있다. 그러나 이들 나라에서도 대형 국공립예술단체들에게 엄청난 자금을 지원하는 것이 문화 엘리트주의(cultural elitism)적 발상이라 비판해 오면서 지원금 규모의 형평성 문제를 끊임없이 제기해 왔다. 영국의 경우 1970년대 이전에는 예술위원회의 지원금 대부분이 소수의 국립예술단체인 왕립국립극장(Royal National Theatre), 왕립셰익스피어극단(Royal Shakespeare Company), 영국국립오페라(English National Opera), 왕립오페라(Royal Opera), 버밍햄왕립오페라(Birmingham Royal Opera), 왕립발레(Royal Ballet) 등 중앙과 지역의 대형 예술단체에 분배되었지만 1970년대 문화민주주의적 관점에서의 예술 지원금 균등 분배의 논의가 활기차게 진행된 이후 소규모 예술단체들을 위해서도 지원금의 상당 부분이 분배되기 시작했다. 오늘날 영국은 소수의 국립 및 중앙과 지역의 대형 예술단체에 지원되는 지원금 규모와 다수의 소규모 예술단체에 지원되는 규모가 엇비슷한 편이다.

여기서 문화민주화와 엘리트주의 문화 사이에 어떤 것을 지향해야 하느냐에 대해서 논의하지는 않겠지만, 우리가 앞으로 문화선진국으로 발돋움하기 위해서는 지원금 분배의 형평성의 문제는 짚고 넘어가야 할 중요한 사항일 것이라 생각된다. 현재 국공립예술기관들의 창조 결과물들이 진정 국공립이라는 의미에 걸맞는 예술적 수월성을 대변하고 있는가라는 의문을 제기하는 것은 차치하고라도, 현재 해마다 1000 개 이상의 민간 예술 단체들의 지원을 책임지고 있는 문화예술위원회가 문예진흥기금의 폐지 이후 지원 재원 확보가 어려운 현 상황에서 앞으로도 재원 확보가 여의치 않다면 앞에서 지적한 창조적 산업의 뿌리이자 청소년, 지역사회, 소외계층과 연결된 비주류 대안예술에 대해 위원회가 전략적/집중적으로 지원하는 것은 당분간은 불가능할 것으로 보이며, 이는 우리 예술의 다양성의 결핍으로 이어지게 될 수 있다는 점이다.

47) 2005년 민간 부분에 할당된 문예/복권 기금 지원금의 총액은 약 1000억 원 정도이며 여기에 지방자치단체의 문화재단 기금 지원금을 합치면 민간 부분의 지원금은 1000억 원을 조금 상회하고 있다.

제4장 우리 예술 지원의 원칙과 기준

예술지원의 주체: 국가주도형 vs 민간 주도 위원회형

지금까지 우리 예술지원은 국가주도형 체계로 이루어져 오다가 2005년 현재 예술위원회가 설립되면서 정부주도형과 민간주도형 두 체계로 나누어져 있다. 정부는 국공립예술기관 그리고 공연예술분야국고지원사업 등 직접 지원이 필요하다고 생각하는 부분을, 문화예술위원회는 민간 예술 영역의 지원을 담당하고 있다.⁴⁸⁾

점점 다원화되어 사회에서 사회의 다양한 요구에 정부의 대응에는 한계가 있고, 국민들의 삶의 질을 개선시키려고 노력하면서도 정부의 개입을 점점 줄여나가려는 전 세계적인 경향을 고려해 본다면 위원회형 지원체제로 옮겨가는 것이 바람직하다고 생각되지만 지금까지 바람직했는지 그렇지 않았는지 간에 우리의 국가주도형 지원 형식을 유지해왔기에 이에 대한 급격한 변화는 오히려 더 큰 현실적인 문제를 잉태할 수 있다고 판단되어 이 두 체계를 중심으로 우리 예술 지원의 원칙과 기준에 관해 살펴보기로 하겠다.

제1절 예술 지원에 있어서의 국가/정부의 역할에 관한 원칙 확립

1. 국가 주도형의 전제

가. 관료적 비전문성 배제

2005년 민간 중심의 문화예술위원회 체계가 설립되기 전까지 국내 예술 지원의

48) 앞에서 지적했듯이 민간에서의 기부금 형태로 지원이 이루어지고 있지만 액수도 미미하고 활성화되어 있지 않다. 그리고 본 연구가 공공 영역에서의 예술지원에 초점을 맞추었기 때문에 민간 영역에서의 지원은 여기서 다루지 않을 것이다.

특징은 국가 주도형이었다. 앞에서 지적하였듯이, 우리 관 주도형 예술지원의 가장 큰 문제점은 예술지원을 복지국가 구현 방안의 하나로 인정한 서구의 전통과는 달리 군사 권위주의 시대에서부터 이어져온 예술 지원에 대한 관점이 계속 유지되었다는 점이다. 그리고 이는 예술 지원에서의 관료적 비전문성으로 이어져 왔다.

현재 정부는 민간 부분의 지원은 위원회에 넘겨주고 국공립예술기관, 공연예술, 축제 분야 등에 직접 지원을 담당하고 있다. 앞으로 국가가 계속해서 국공립예술기관 등에 직접 지원을 담당하기를 원한다면 이와 같은 지원에 있어서 관료적 비전문성은 가장 먼저 극복되어야 할 부분일 것이다.

1) 프랑스의 사례: 중앙집권적 관료형 지원의 시사점

앞에서 간략하게 살펴보았지만, 국가 주도형 지원의 원칙을 고수하면서 문화를 꽃피우고 있는 프랑스의 사례는 우리에게 시사해 주는 바가 크다고 생각된다.

① 프랑스 예술지원의 관료제 전통

프랑스의 국가 주도형 예술 지원정책은 문화부 설립 이전부터 초기의 군주제, 그리고 근/현대의 관료제 중심의 오랜 역사를 가지고 있다. 프랑스 지원정책에 있어서의 군주제 전통은 이원적 보완역할로 인식 될 수 있다. 첫째, 예술가 개인과 기관에 직접적인 지원을 하는 후원자(patron)로서의 역할이고, 둘째는 예술작품의 생산과 배급에 엄격한 통제를 가하는 검열자(censor)로서의 역할이다. 이러한 이원적 역할의 기초는 절대왕정 시기에 마련되었다.

중앙권력이 문화기관 설립에 관심을 갖기 시작한 것은 생루이 시대인 1257년의 소르본 대학 설립을 들 수 있다. 구체제에서 프랑스 르네상스의 꽃을 피웠던 프랑스와 1세 때(1530)는 '콜레주 드 프랑스(Collège de France)'의 전신인 왕립학술원을 세워 예술가, 학자들이 이곳에서 창작에 전념할 수 있도록 했으며, 1537년에는 왕립도서관에 모든 출판물 1부씩을 의무적으로 제출토록 하는 칙령을 통해 후에 국립도서관으로의 면모를 갖추는 계기가 되었다. 군주로서는 드물게 공화주의적 색채를 띤 그는 예술의 아버지로 불렸으며, 르네상스를 대표하는 예술가들을 궁정으로 불러들였고, 이들을 통해 프랑스의 영광을 드높이고자 하였다. 대표적인 예술가가 레오나르도 다빈치와 첼리니였다.

이러한 지원사업은 절대왕정이 정점에 달하던 17세기에 더욱 활발히 전개되었다. 루이 13세가 재위 중이었던 1635년에 리슐리외는 '아카데미 프랑세즈'를 설립, 이를 '예술의 공식적인 개념(official conception)'을 대변하는 기관으로 만들었다. 이로써 왕국이 전국적인 지적, 문화적 운동의 지렛대 역할을 맡는 전기가 마련되었고, 아카데미 프랑세즈는 프랑스어가 국제어로 등장하는 데 커다란 공헌을 하였다.

루이 14세 시기에는 궁정이 예술가들을 위한 작업실로서의 기능을 하기도 했다. 이들은 궁정에 머물면서 왕정의 후견 하에 창작활동을 전개하였다. 또한 1680년, 루이 14세는 기존의 마레극단과 부르고뉴 극단을 합쳐 코메디 프랑세즈를 설립하여 국가의 공식연극단의 지위를 부여하였다. 그의 통치 기간 동안 프랑스의 최초 문화 부장관이라 칭할 수 있는 '건물, 미술, 공예의 총감(Surintendant des Bâtiments, Arts et Manufactures)'자리가 만들어졌고, 이 자리에 유명한 재상 콜베르가 임명되었다. 콜베르는 민족 문화생활의 국가적 관리를 기획했으며, 이는 발명가들과 기술자를 우대하는 정책으로 구체화 되었다. 콜베르의 문화정책에 대한 이러한 기조가 오늘날 프랑스 문화정책의 근간을 이루고 있다고 해도 과언은 아닐 것이다. 구체제에서 만들어진 예술, 문학, 문화재보호육성에 관한 전통이 혁명을 거치면서도 살아 남았고 오늘날 프랑스 문화정책의 기본 틀을 형성했던 것이다.

프랑스가 다른 왕조국가들과 구별되는 점은 유럽전역에서 예술가에 대한 국가의 후견이 보편적으로 행해졌지만, 프랑스에서 훨씬 제도화된 형태로 발전했고, 예술/예술가는 사회 속에서 특수한 지위를 부여받았다는 것이다. 그러나 구체제 하에서 예술은 왕조의 영광과 위대함을 기리는 역할을 하는 한에서만 후원을 받았고, 이런 점에서 예술가의 창작의 자유는 매우 제한적이었다고 보아야 할 것이다.

프랑스 혁명을 전후한 시기에 문화예술의 혜택이 귀족층의 점유물에서 서민층으로 확대되면서 문화예술에 대한 프랑스 정부개입이 보다 분명하게 자리 잡게 된다. 1793년 루브르가 유럽의 문화센터 역할을 하게 되었고, 나폴레옹의 원정전쟁 동안 수없이 많은 고대 유물들이 이곳으로 들어왔다. 주요 문화기관들이 이 시기를 전후하여 설립되었으며, 혁명 후 성립된 새로운 공화국은 대부분의 문화기관들을 책임지게 되었다.

프랑스의 중앙집권적 문화예술 정책은 1930년대 말 좌파성향의 정권이었던 인민전선 정부(1936-38) 하에서 눈에 띄게 진전되었다. 이는 당시 대중매체 및 대중문화의 출현에 대해 정부는 자유방임적 입장을 접고, 규제하기 시작하면서 중앙집권적

문화정책을 강화해 나갔기 때문이었다. 예를 들어, 라디오의 경우 1982년에 끝났지만 초기의 공영, 민영체제가 1939년 국유화로 통합되었다. 청소년을 대상으로 한 출판에 대해 도덕주의적이고 보호주의적인 규제를 행사했던 위원회가 1949년에 창설된 것도 중앙집권적 관료적 전통의 맥락에서 이해될 수 있다. 2차 대전 이후에도 문화와 예술에 대한 프랑스 정부의 개입은 계속되었다. 1959년 드골에 의해 설치된 문화부(Ministry of Culture)는 1981년 5월 좌파 정부가 집권하면서 그 규모가 한층 확대되었고, 명실상부한 문화정책의 산실로 자리매김을 했다.

② 프랑스 문화예술 정책의 특징

양상레짐(Ancien Rgime: 구체제)이래로, 문화예술 정책은 프랑스의 국가적 영광과 장엄함을 강조할 목적으로 주로 운영되어 왔다. 그러므로 문화예술이라는 용어의 사용은 프랑스를 상징하는 표현과 동의어처럼 쓰였다. 국가를 상징할 정도의 문화예술이라는 개념은 그 중요성 때문에 중앙 정부의 개입과 정책에 의해 보호, 육성되었다. 또한 프랑스의 영광과 장엄함을 상징하는 문화예술을 대변하기 위해 중앙 정부는 특히 고급문화예술의 생산에 있어서 중심 역할을 해왔고 이는 고급 예술과 문화에 대한 막대한 정부지원이라는 결과를 가져왔다. 이에 프랑스 문화부는 문화정책의 수립, 시행 뿐 아니라 정책일정의 수립 등에도 책임을 지는 강력한 관 주도형 문화행정을 수행하고 있다.

③ 프랑스의 관료적 전문성 및 투명성: 시사점

현재 문화예술 예산의 상당부분을 순수예술에 지원하는 프랑스 예술지원정책은 그 지원의 공정성에 대한 신뢰가 밑바탕이 되고 있다. 지원심의 결과에 대한 예술가들의 이의 제기가 거의 없는 것은 지원기관의 권위에 대한 신뢰가 뿌리내린 결과라 할 수 있을 것이다. 이러한 신뢰는 오랜 기간 계속된 지원기관의 제도적인 뒷받침과 노력, 그리고 예술인과 예술을 전공하지 않았지만 그 직업에 대한 열정으로 가득 찬 문화예술 행정가의 영역이 서로 존중되고 인정되는 풍토가 어우러진 결과라 볼 수 있다.

또한 무엇보다도 현재 국내의 문광부에 해당하는 문화커뮤니케이션부에는 위원회 형태의 자문기관이 100개 정도가 있다. 이는 어떤 결정도 공무원이 일방적으로

할 수 없다는 것을 의미하며, 이는 다시 예산을 집행하는 공무원들의 권력화를 방지하는 의미이기도 하다. 위원회는 각계의 전문가와 관련공무원으로 구성되어 있으며 정책 결정이 대부분 위원회의 자문내용과 같은 방향으로 결정이 된다. 따라서 문화 커뮤니케이션부가 직접 분배를 주도한다고는 하지만 정책 수립에서 예산 집행에 이르기까지 민주적이고 투명한 방식을 견지하고 있다. 즉, 관료적 권위주의, 비전문성에 의한 예산 낭비, 지원을 통한 정권 홍보 등을 찾아보기란 어렵다.

비록 정부 주도형 일지라도, 프랑스 정부의 예술지원에 대한 방식은 지금까지 역시 관 주도로 예술을 지원해 왔던 국내의 문제점을 인식하고 개선해 나가는 데, 시사해 주는 바가 크다고 하겠다. 앞으로도 우리 정부가 공공영역 예술 지원에 직접 개입하여 지원을 계속한다면, 이에 대한 전제는 프랑스와 같이 관료적 권력화 및 비전문성이 배제되어야 한다고 생각된다.

나. 국공립 예술기관의 자율성 및 독립성 강화

앞으로 우리가 프랑스와 같이 관 주도형 지원 체계를 계속 유지하려면 관료적 비전문성의 극복 뿐 아니라, 현재 정부(중앙과 지방)에서 직접 지원하는 국공립 예술기관의 활동을 활성화시킬 방안 마련이 시급하다. 지금까지 국공립 예술기관의 활동을 촉진시킬 수 있는 방안들이 공청회 등에서 수 없이 제안되었다. 지금까지 제안된 것들을 채택해서 운영에 적용하는 것도 중요하지만 이러한 제안을 단체들 스스로 채택할 수 있는 시스템을 만들어 주는 것이 우선적이라 생각된다. 즉, 예술단체들에게 운영의 자율성과 독립성을 우선적으로 보장해 주어야 한다는 것이다.

국립극장이 남산에 터를 잡고 많은 전속단체들을 소속단체로 두기 시작하였던 70년대와 지금을 비교해볼 때, 국내 공연예술계의 상황은 매우 달라져 있다. 국립극장이나 세종문화회관이 지어질 당시만 해도 이 건물들은 권위주의 정권의 과시형 사업의 하나로 인식되었다. 이 극장의 전속단체들은 큰 극장 규모에 맞는 대작을 공급하면서 권위주의 통치 이념 혹은 체제 홍보의 내용을 다루기도 하였다. 국립예술단체들은 권위주의 정부의 이와 같은 요구에 부응하면서, 전속단체로서 극장체계 속에 안주해갔다. 오랜 기간 동안 극장체계 내에서 안주하다보니 스스로 극장을 유지해 나갈 의지가 점점 상실되었으며, 국내 공연예술계 전반의 양적, 질적 발전에 따라 국립 예술단체로서의 선도적 위치도 흔들리게 되었다.

그러나 90년대 이후 사회 각 영역으로 민주화가 확산되면서 국공립 예술단체에 대한 관 주도형 지원과 운영에 대한 문제제기가 시작되었다. 이는 민간자율의 확대 요구로 이어졌다. 90년대 말, 민간에 예술기관 및 공연장운영을 맡겨야 한다는 논의가 본격화되면서 국립극장은 책임운영기관으로, 세종문화회관은 재단법인으로 그 위상이 바뀌었다.

1) 책임운영기관으로의 전환: 단기적 관점

민간 예술 전문가에게 운영의 자율성, 독립성을 보장하고 그 결과를 평가하는 책임운영기관 제도는 국내의 정부 주도형 예술 지원의 문제점을 단기적인 관점에 풀어나갈 수 있는 대안이 될 수 있다.

책임운영기관 제도는 1999년 1월 29일, 법률 제5711호로 공포된 ‘책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률’에 의해 도입되어 2000년 1월 1일부터 시행되었다. 현재 국립극장을 비롯한 23개 기관이 책임운영기관으로 운영되고 있다.

책임운영기관 제도는 일반 행정기관의 비효율성을 극복하고자 마련한 제도이다. 이 제도의 가장 큰 특징은 정부가 수행하는 행정 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 기관에 대해 기관장에게 행정 및 재정상의 자율성을 어느 정도 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 한다는 것이다. 이 제도의 기본 골격은 기관장을 공개 채용하고 공채 기관장이 성과목표를 제시하여 장관과 계약한 후 이 목표의 수행 상황을 매년 평가 받는 것으로 되어 있다.

국립극장의 경우는 민간 후보가 극장 운영에 대한 비전을 제시하면서 극장장 공모에 응모하여 그 전문성을 심사받아 통과되면, 계약 때 사업목표를 부여받는다. 3년간의 극장 운영계획을 승인받고, 연도마다 사업계획과 성과 측정지표를 제시하고, 이에 따른 평가를 받는다. 성과목표는 크게 예술성, 공익성, 효율성 등 세 부분으로 구성되어 있다.

책임운영기관 제도는 성과목표 달성을 위해 기관장에게 기관 운영의 자율권을 상당 부분 인정해 주고 있다. 책임운영기관이 주무장관의 승인을 받으면 조직 및 정원 관리의 일정 부분을 기본운영규정에서 정하도록 하고 있다. 기관장은 4급 이하 공무원의 임용권도 가지게 되며, 회계도 특별회계 방식으로 초과 수입금에 대해 직/간접비용에 사용 가능토록 하는 등 일반 행정기관에는 볼 수 없는 다양한 자율적

방식이 활용되고 있다.

책임운영기관으로 전환되면 수익성에 치중하여 설립목적 달성을 소홀히 한다는 지적도 있지만, 책임운영기관 제도는 기관의 설립목적에 효율적으로 달성할 수 있는 방법 중의 하나가 될 수 있다. 이는 책임운영기관으로서의 현재 국립극장의 예술성, 공익성, 효율성이 과거 일반 행정기관 시절 때보다 나아졌다는 통계로 입증되고 있기 때문이다.

국립극장의 성과목표는 공통 영역 30%, 수익성 15%, 예술성 35%, 공익성 20%의 비율로 책정된다. 예술성에 대해 가장 많은 비율이 배정된 것에서도 알 수 있듯이 예술성 향상이 제1의 사업 목표인데, 예술성에 대한 평가결과를 100점 만점을 기준으로 살펴보면 2000년에는 90.3점, 2001년에는 91.9점, 2002년에는 93.1점, 2003년에는 98.2점으로 매년 향상되고 있다는 것을 알 수 있다.⁴⁹⁾

일반 행정기관 시절이었던 1999년과 책임운영기관으로 전환 후 최근 시점인 2003년을 비교한 몇몇 주요 통계 기록을 살펴보면, 우선 극장 가동률은 79.5%에서 91.7%로, 연간 공연실적은 405회에서 638회로, 대관 공연 포함 전체 관객 수는 445,221명에서 697,701명으로, 순수 공연 제작비 대비 수입률의 지표인 순수재정자립도는 8.06%에서 19.73%로, 자체 공연 제작비 회수율은 19%에서 47%로 신장되는 등 주요 분야에 있어서 향상되었음을 보여주고 있다. 물론 이와 같은 향상은 국민의 세금으로 운영되는 국립극장이 국민들을 위한 공공적 서비스의 향상으로 볼 수 있다.⁵⁰⁾

국공립예술기관의 자율성과 독립성 강화는 다양한 방법으로 가능하다. 가장 일반적인 방식이 기관의 법적 지위의 변화를 통하는 것이다. 법인으로의 전환도 주요한 방식의 하나이지만, 이는 현재 우리 상황에서 합의를 이끌어내기가 쉽지 않다는 점에서 오히려 국립극장과 같은 책임운영기관으로의 전환이 보다 바람직할 것으로 생각된다.⁵¹⁾ 특히 중앙과 지방 정부의 문화 재정을 상당 부분을 차지하고 있는 대형

49) 예술성에 대한 평가 결과를 신뢰할 수 없다는 주장도 있다. 그런데 이런 주장에 대한 구체적이고 객관적인 자료가 있느냐고 하면 확실한 대답을 못한다는 점이다. 똑같은 작품을 보고서도 성공작이니 실패작이니 하며 의견이 갈리는데, 많은 공연과 예술 창작 활동이 이루어지는 국립극장의 예술성을 한 가지 기준으로 설명한다는 것은 불가능하다고 생각된다.

50) 문화관광부, 2003년도 국립중앙극장 사업성과 평가보고서, 2003. 물론 책임운영기관 전환 후에도 여전 경상비 비율 높은 점, 그리고 상대적으로 창작지원비 낮은 점 등은 앞으로 개선해 나가야 할 사항이라 생각된다.

51) 2005년 현재 국립현대미술관 역시 운영의 자율성과 독립성의 문제가 화두로 등장하고 있으며, 이 문

예술 기관들의 책임운영기관화는 기관의 공익성을 높여나가기 위해서라도 필요하며, 현재로서도 전환이 가능하다고 생각된다. 국립국악원의 경우를 살펴보기로 하자.

① 국립국악원의 사례: 문제 제기

국립국악원의 존립 목적은 조선조(朝鮮朝) 아악의 전승을 통한 국악의 보존 및 발전과 민족음악 창출을 통한 세계적인 음악문화를 창출해야 함에 있다고 볼 수 있다. 이러한 목적을 가진 국립국악원은 우리 음악의 종가(宗家)로서 지금까지 국가의 전폭적 지원을 받아오면서 현재 국악정책, 국악연구, 그리고 국악보급 및 지원을 하고 있는 국악정책기관이자, 예악당, 우면당, 별맞이터, FM방송 및 박물관을 가지고 있는 대형 국악복합문화공간으로서 상당한 역할을 수행해 왔다.

그러나 다른 한편으로는, 지금까지 외래 음악의 범람 속에서 우리 음악을 굳건히 지켜왔던 국악원의 업적에도 불구하고 지금껏 민족 음악의 종가에 걸맞는 위상을 구현하지 못해왔다는 지적을 받아오기도 했다. 국립국악원에 대한 외부에서의 진지한 문제제기는 지난 1997년 한국문화정책개발원 이홍재, 장미진 연구원의 『국립극장, 국립국악원, 예술의 전당 조직 및 기능의 특성화 방안』에 대한 연구가 최초 일 것이다. 여기서 두 연구원은 국악원의 운영현황과 문제점에 대하여 다음과 같이 논하고 있다.

국립국악원의 경우 국악을 전문으로 하고, 국민에게 이를 널리 전파, 보존, 계승한다는 독자적인 영역을 어느 정도 확보하고 있지만, 민족문화의 내실화, 민족의 구심점, 세계성 있는 음악추구, 새문화창조 등 전면에 드러나는 목표의 차별화가 어렵다. 이는 곧바로 프로그램 기획에 연결되어 국립국악원 프로그램에는 참신함과 창의성을 발견하기가 어렵다.⁵²⁾

국악원의 위 문제점에 대한 주된 원인의 하나로 두 연구원은 정부의 국악원 직접경영방식을 지적하고 있다. 즉, 관 주도적 직접경영방식은 안정성은 보장되나 보수적이고 비창의적이므로 예술의 창의성을 충족하기에는 미흡하다며 아래와 같이 요약하고 있다.

제에 대해 책임운영기관 제도가 논의의 중심에 있다.

52) 이홍재, 장미진, ‘국립극장, 국립국악원, 예술의 전당 조직 및 기능의 특성화 방안’, 한국문화정책개발원, 1997. p. 8

첫째, 고답적인 관료주의적 성향이 갖는 병리현상을 해소하기 위해서는 창의성이 요구되는 업무분야는 전문 인력이 투입되어야 한다. 빈번한 인사이동으로 인해 사업의 지속 보장이 어렵고, 안정성이 유지되지 않기 때문이다. 둘째, 정부 소속으로 운영되어 예산배분상의 우선순위에서 밀리고, 적극적인 지원이 결여된다. 따라서 이 부분의 전문화가 어렵다는 점이다.⁵³⁾

한마디로 경영전문화를 통해 국악원의 운영개선을 꾀하자는 것을 제안하고 있다. 이흥재 연구원은 정부 경영의 장점과 민간전문성의 조화로운 활용을 통해 운영의 효율성을 높이기 위한 전문경영인체의 도입, 국악 상품의 경제적 가치를 극대화하기 위해서 '마케팅 기법의 도입', 자율 경영을 확산하기 위한 경영평가 시스템 도입을 주장하고 있다.

그러나 1997년 제안 이후, 국악원의 전문화와 운영 개선의 변화는 크게 눈에 띄지 않고 있다. 이는 국악원의 재정 운용의 문제에서 가장 잘 드러나고 있다.

② 국립국악원 재정자립도

<표-5> 국립국악원 연도 별 재정자립도

연도	재정자립도 (%)
1995	0.5
1996	0.9
1997	3.2
1998	2.0
1999	2.4
2000	3.7
평균	2.1

한 공연장의 재정자립도는 그 공연장의 운영의 척도를 나타내는 중요한 의미를 지니고 있다. 물론 국립공연장으로서 재정자립도가 너무 높으면 공공성의 측면에서 문제 제기를 할 수도 있다. 그러나 재정자립도가 너무 낮다면 경제적으로 혼자 힘으로 설 수 있는 능력의 부재를 말하며, 이는 효율성의 부재로 나타난다. 물론 앞에서

53) Ibid., p. 10

현재 우리 문화예술 지원에 있어서 경제 중심 논리의 문제점을 지적했지만, 이는 문화예술이 지나친 경제적 관점에서 이해되어지는 것에 대한 경계의 의미이지, 정부 지원을 받는 예술단체들의 경제적 효율성을 무시해도 된다는 의미는 아닌 것이다. 위의 표에서 나타나 있듯이 지난 몇 년간 국립국악원 평균 재정자립도가 2.1에 불과하다는 사실은 서양 음악의 득세와 이로 인한 국악의 위축과 왜소화라는 현실을 이해한다고 하더라도, 공공 공연장의 경영적 측면에서 이해하기 어려운 부분이다. 가령, 영국 공연예술의 전통의 보존, 유지, 발전시키는 사명을 부여받은 왕립 세익스피어 극단의 재정자립도가 3%에 미치지 못한다면 영국정부는 이 극단의 이사회에 대한 감사 및 청문회를 거쳐 이사회를 해체시키고 새로운 이사회를 구성을 요구할 것이며, 물론 더욱 심각하게는 재정지원을 중단도 고려할지도 모른다. 영국의 경우를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

한 예술기관의 재정자립도의 문제를 불러온 요인으로 불경기, 경영 마인드의 미비, 의존하는 문화, 조직의 비대화 및 관료화 등이 지적될 수 있을 것이다. 그런데 영국에서 한 예술기관의 재정자립도가 문제가 되는 이유는 재정자립도가 대중들을 예술기관에 끌어들이려는 이 예술기관 관계자들의 노력과 밀접하게 연관되어 있다고 인식하기 때문이다. 즉, 가령 재정자립도가 높다는 것은 이 예술기관이 예술성/대중성 높은 예술 창작물을 통해 관객/대중들을 끌어들이는 노력을 지속하여 이 기관의 위상을 높여 민간/기업으로부터의 기부금 모금의 활성화를 이끌게 되었다는 것을 의미한다. 다시 말해, 이는 수준 높은 예술 창작물을 가지고 재정자립도를 구성하는 주요 요소인 티켓판매 및 기부금 수입 등을 높여나갈 수 있었다는 것을 의미한다.

그러나 재정자립도가 낮다는 의미는 정 반대의 의미를 가진다. 즉, 한 예술기관의 재정자립도가 낮다는 것은 이 기관의 예술 창작물이 대중들의 호응을 받지 못하여 저조한 티켓판매율을 보이고 이는 기관의 위상을 떨어뜨려 개인이나 기업으로부터의 기부금 모금도 어려워진다는 것을 의미한다.

영국 예술지원금 분배를 책임지고 있는 영국 예술위원회는 지원을 받는 대부분의 예술 기관들에게 약 40-60% 정도의 재정자립도를 유지하도록 권고하고 있다. 이는 한 기관이 위원회에 3년 단위의 지원금 신청서를 제출할 때 연간 기관의 총 예산 중 40-60% 정도를 티켓판매 및 기부금 모집 등으로 자체 충당할 것을 거의 의무적으로 하고 있다는 것을 의미한다. 만일 이 기관이 자체 충당 예산을 확보하지 못

했다면 예술위원회는 그 이유를 면밀히 살펴볼 것이며, 납득하지 못할 이유일 경우, 즉 앞에서 언급한 경영마인드의 미비, 조직의 비대화/관료화 등이 드러나면 심각한 결정을 내릴 것이다.

특히 예술위원회는 티켓판매를 통한 관객점유율을 중요하게 인식하고 있는데 그 이유는 대중들이 찾지 않아 티켓판매가 부진한 것은 '대중들의 예술에 대한 접근성을 높이기 위하여'라는 예술위원회의 설립목적 중의 하나를 침해한다고 믿기 때문이다. 즉, 재정자립도의 미비를 예술에 대한 대중의 접근성을 높이려는 노력의 미비로 인식하고 있다는 것이다. 한 예술 기관의 재정자립도가 몇 년 동안 지속적으로 극히 낮을 경우 예술위원회는 이 기관의 이사회 교체를 요구하거나 극단적인 경우 지원금 지원을 중단해 버리기도 한다.⁵⁴⁾

현재 왕립 셰익스피어극단의 재정자립도는 60% 정도를 유지하고 있다. 그렇다고 상업성에 바탕을 둔 공연 프로그램을 운영하는 것은 아니며, 이는 최상의 기획력과 마케팅 전략을 항상 유지하고 있기 때문에 가능한 것이다. 물론, 문화예술의 발전 과정과 이에 대한 국민들의 인식의 차이로 인해 영국 왕립 셰익스피어극단과 우리 국립국악원을 단순 비교하기는 어려움이 있지만 우리 국립국악원의 재정자립도가 2% 대에 불과하다는 것은 아무리 국악 시장이 열악하고, 국악의 공공재적 측면을 강조하더라도 개선되어야 할 사항이라고 생각된다.⁵⁵⁾

그리나 재정자립도의 개선은 현재 세입, 세출을 분리하는 정부예산회계법에 따른 경직된 예산 체계로는 거의 불가능하다. 왜냐하면 전년도 재정자립도가 반영된 연간 총 예산이 국가에서 미리 정해져, 어떤 방식으로든 불용액 없이 집행된 예산을 모두 사용하는 것이 다음 해의 예산 신청에 오히려 바람직한 것으로 인식되는 구조에서는 국립국악원에서 재정자립도를 개선할 필요성을 그다지 느끼지 않을 수 있기 때문이다.⁵⁶⁾ 다시 얘기하자면 이와 같은 구조 하에서는 재정자립도의 향상과 밀접하

54) 물론 영국 예술위원회는 높은 재정자립도와 상업주의 예술의 상관관계 역시 우려하고 있다. 예를 들어 국립극장 등 대형 공연장에 상업주의와 밀접한 연관이 있는 뮤지컬의 연간 창작과 공연 횟수의 제한을 권고하고 있다.

55) 현재 국악원의 재정자립도, 유료관객 비율 등이 일반인들에게 배포되는 연간보고서에 빠져있는데, 수백 억 원의 지원금을 받는 국립기관으로서의 경영의 투명성을 위해서라도 이와 같은 통계가 공개되어야 한다고 생각된다.

56) 재정면에서 예산의 안정성은 갖고 있으나, 예산의 적립, 이월, 전용이 극히 제한되고 초과수입이 발생해도 자체적으로 사용할 수 없다는 점, 기부와 협찬 등에 제약이 큰 점 등이 문제로 지적되고 있다. 또한 주어진 예산에서 남길 필요도 없고 더 벌 이유도 없기 때문에 자원의 적절하고 유연한 운용을 통한 생산성 향상의 추구를 힘들게 만드는 요인으로 작용한다.

게 연관되어 있는 티켓판매 등에 큰 노력을 반드시 기울일 필요가 없다는 의미이며, 이는 결과적으로 보다 많은 관객 확보를 통한 국악의 대중화를 추구하고자 하는 국악원의 목표와도 상충된다는 것이다. 이와 같은 국가의 재정적 보호 우산(umbrella protection)이라는 불합리한 구조를 탈피하여 국악원의 활성화를 위해서 국악원의 법적 지위의 변화는 반드시 필요하다고 생각된다.⁵⁷⁾

③ 국립국악원의 책임운영기관제로의 전환⁵⁸⁾

국립국악원의 운영 개선을 위한 법적 지위의 변화는 앞으로 새로운 국악 예술의 양식화 및 창작 활성화를 통해 국악과 무용, 양악을 아우르는 국립민족음악센터로의 위상을 재정립해 나가는데 필수적이라 생각된다. 그리고 책임운영기관제로의 전환은 이러한 국립국악원의 운영 개선 방안의 적합한 형태의 하나라고 생각된다.

물론 이 제도를 국립국악원에 도입한다는 것에 대해 찬, 반의 논란이 많을 것이라 생각된다. 과거 국립극장의 책임운영기관 지정에 대해서도 우려의 목소리가 있었는데, 이는 과연 국공립 문화예술기관이 책임운영 대상기관으로 적합한가에 대한 문제 제기였다. 즉, 시장경제의 논리로 해결하기 어려운 문화예술의 보급, 저렴한 시설 이용 등 공익적 복지활동의 역할을 담당하고 있는 공공기관으로서 현실적으로 재정자립도를 높여나가는 것은 상업주의와 연결될 것이라는 우려였다.

그러나 행정자치부에서 실시된 책임운영기관 평가보고서는 책임운영기관의 성과수준이 전반적으로 향상되었고 민원처리절차의 간소화, 새로운 서비스 수단 개발 등을 통하여 대국민서비스의 질적 수준이 향상되었다는 결과를 보여주고 있다. 이는 앞에서 말한 국립극장의 사례에서도 입증되고 있다. 기관운영의 효율성이 높아졌지만 현재 국립극장 예술 프로그램이 지나치게 상업주의로 흐르고 있다는 조짐은 보이지 않고 있다.⁵⁹⁾

물론 국내 예술시장의 현 상황을 고려하지 않은 채 책임운영기관에게 무리한

57) 참고로 국가의 전폭적인 지원을 받는 프랑스 국립파리오페라의 경우에도 재정자립도는 전체 예산의 30% 내외이며, 코메디 프랑세스 등 기타 국공립공연기관도 20% 정도를 유지하고 있다.

58) 국립국악원은 지금까지 외국 음악이 득세하는 상황에서도 우리 민족 음악을 보존과 보호해 왔다는 사실 하나만으로도 그 성과가 인정되어야 하며 또한 국악원의 공공적 성격이 인정되어야 할 것이라 생각된다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 문제점을 제기하고 책임운영기관으로의 전환을 주장하는 이유는 국악원이 이제는 보존과 보호의 논리만 아니라 새로운 민족음악의 창조와 보급 그리고 세계화를 향한 미래의 방향을 설정해야 될 시점이라 판단되었기 때문이다.

59) 행정자치부, 2002년도 책임운영기관 종합평가보고서, 행정자치부, 2003.

성과목표를 요구할 수는 없다. 예를 들어, 국립극장에도 단기간에 급격한 재정자립도를 요구할 수 없었다면, 국악원의 경우 더욱 더 그러할 것이다. 서구화된 문화가 대부분 향유되고 있는 현 상황에서 국악 시장은 극히 제한적일 수밖에 없으며, 이에 국악원의 재정자립도를 단기간 내에 대폭 상향조정하라는 요구는 현실을 무시한 것이기 때문이다.

두 번째 우려는 책임운영기관화가 민영화로의 전환의 시작이며 이는 국가지원의 축소로 이어질 것이라는 점이다. 즉, 책임운영기관으로의 전환이 시장논리에 입각한 경제적 효율성의 강조 하에 책임운영의 성과를 중요시함으로써 점차 국가로부터의 재정의존도를 줄여나가고 국가의 제반 지원이 많이 줄어든 독립 법인화로 이어지게 될 것이라는 주장이다.⁶⁰⁾

책임운영기관이 민영화로 이어질 것이라는 의구심은 지금 논의의 대상이 될 수 없다고 본다. 왜냐하면 현재 재정적으로 걸음마를 떼기도 어려운 기관에게 뛰어 보라고 요구할 수는 없기 때문이다. 현재는 첫 걸음을 밟고 잘 걸어가도록 환경과 여건을 마련해 주는 것이 우선일 것이다. 독립 법인화와 관련해서는 국악원이 영국의 왕립 세익스피어극단 정도는 아니더라도 어느 정도 활동이 활성화되어 우리 음악을 선도해 나가는 국립민족음악센터로서 전 세계에 어느 정도 알려져, 국제적, 재정적 위상이 높아졌을 때, 이때 논의할 수도 있을 것이다. 이는 아주 장기적인 관점에서 논의가 이루어져야 한다는 것을 의미하며, 물론 이때라 해도 상황에 따라 독립 법인화로의 전환이 이루어지지 않을 수도 있다.⁶¹⁾

2) 책임운영기관으로 전환의 전제

예술 지원의 정부 주도형의 전제 중의 하나가 정부로부터 국공립 예술기관의 자율성과 독립성의 확보라면, 이 자율성과 독립성 확보를 위한 효과적인 방안의 하나가 책임운영기관으로 전환이라고 생각한다. 그러나 앞에서 지적했듯이 국공립 예술기관의 책임운영기관으로 전환은 쉬운 문제가 아니며, 이를 위해서는 선행되어야 할 전제가 필요하다. 국악원을 중심으로 이 전제를 살펴보기로 하자.

60) 장미진, 민예총 문화정책 포럼 <공공문예회관 민영화의 문제점과 개선방안>, pp. 24-26, 2001

61) 조금 뒤 독립법인화가 이루어진 뒤 어려움을 겪고 있는 세종문화회관의 사례에서 독립 법인화의 전제 조건을 다룰 것이다.

① 재정 안정을 위한 단계적 전환 및 재정 다원화 여건 마련

서구의 경우에도 국공립 예술기관들이 겪고 있는 가장 큰 어려움 중의 하나가 불안정한 재정 상황이다. 책임운영기관화에 대한 가장 큰 우려가 자체 수입 확대 요구와 이로 인해 생겨날지 모르는 상업화의 부작용에 있다면, 국가는 하나 뿐인 국립국악원에 대한 지원을 대폭 축소하여 돈벌이에 내몰 것이라는 의구심을 잠재울 구체적인 장치와 여건 마련이 필요하다.

자체 재원조성의 기반이 마련되지 않은 상황에서 대관료, 입장료 인상 등을 통해 수입을 확대하도록 국악원에 강요할 수는 없다. 그리고 현재와 같이 다른 재원이 거의 없는 상태에서 그동안 매년 받아왔던 예산 규모를 대폭 삭감할 수도 없다. 특히 서양 음악과 다른 국악의 특수성, 즉 열악한 국악 시장 규모를 감안해야 한다. 따라서 정부 재원의 삭감은 신중하게 이루어져야 한다.

단기적으로 초기 3년간은 현 수준의 예산 지원을 제도적으로 보장함으로써, 안정감과 연속성을 부여하는 것이 앞으로의 책임운영기관 제도의 정착을 위해 필수적인 조건이라 생각된다. 향후 3년간의 예산 지원을 보장하고, 그 이 후에는 그 간의 성과를 참고하여 예산을 조정하는 단계적 접근이 필요하다.

국악원 재정의 다원화도 중요하다. 장기적인 관점에서 국악의 보존, 전승, 재창조를 통한 세계화를 위해 민간 기부금을 적극적으로 유도할 수 있는 방안 등의 재원 다원화의 노력이 필요하다. 이를 위해 민간의 기부나 기증에 대한 세제혜택이 가능하도록 관련법을 개정하거나 협찬, 수익사업에 관련한 제도적 여건을 마련해 주어야 한다.

② 전문성 강화를 위한 직제 마련 및 전문 인력 양성, 확보

국립국악원의 구조적인 문제점 중의 하나는 앞에서 지적했듯이, 전문직의 부족과 공무원 중심의 비합리적인 조직/인력 구조이다. 전문 인력을 확보할 수 있는 직제개편과 인사 조정이 실질적인 수준에서 가능하지 않은 상태에서 책임운영을 요구하는 것은 체질이 개선되지 않은 상태에서 대중요법에만 매달리는 것과 같다. 특히 재정운용이나 재원조성, 홍보마케팅, 정보화, 서비스 업무에 대한 인사 지원이 강화될 필요가 있다.

책임운영기관화를 위한 전문성 강화는 특히 지역의 공립 예술기관을 위해서는

필수불가결한 요소다. 지역의 공립 문화예술기관들은 기관의 활성화를 위해서 책임 운영기관으로 전환하고 싶어도 대부분이 전문 인력의 부재로 실행에 옮기기가 거의 불가능하며, 설령 전환된다고 해도 전환 후의 부실화를 우려해야 하는 실정이다. 이런 의미에서 지역에서의 책임운영기관화는 중앙과는 달리 중장기적인 관점에서 전문 인력의 양성, 확보 이후에 이루어지는 것이 바람직하다고 생각된다.

3) 비영리 예술 법인으로의 전환: 중장기적 관점

서구 대부분의 나라는 국공립 예술단체를 법인의 형태로 운영하고 있다. 국가가 직접 예술을 지원하는 프랑스 역시 마찬가지다. 프랑스의 국공립 예술기관은 제작, 창조, 보급기능을 가지고 있으며, 법인 성격으로 재정운용의 측면에서 정부로부터 독립성을 유지하고 있다. 프랑스 문화커뮤니케이션부는 지원금 교부만 하고 예산집행은 기관장의 법적, 재정적 책임 하에 기관이 자율적으로 집행한다. 물론 의무적으로 집행내용을 정부에 보고해야 한다. 프랑스 뿐 아니라 영국 등 대부분의 국가에서도 이와 같은 법인(비영리)의 형태를 유지하고 있다.

그러면 국내 국공립 예술기관들의 독립 법인화가 가능한가? 물론 가능하다. 그러나 전환의 과정에서 심각한 문제점들 역시 드러날 것이다. 여기서 드러날 문제점들은 우리 관 주도형 예술 지원의 전통의 바람직하지 못한 결과의 하나로 볼 수 있다. 세종문화회관의 경우를 살펴보기로 하자.

① 세종문화회관의 사례

교향악단과 연극단 등 9개의 전속예술단을 갖춘 국내의 대표적인 공공 문화예술기관인 세종문화회관은 개관 직후부터 침체가 누적되어 왔고 방만한 운영으로 많은 문제점들을 드러내왔다. 법인화 이전 세종문화회관 사장이라는 직위가 시청 공무원들이 잠시 들렀다 가는 자리로 인식되다 보니 회관 운영에 적극적으로 책임을 사람도 거의 없었다. 이 결과 회관을 대표할 문화예술 프로그램도 거의 없었으며, 재정자립도 역시 10% 정도에 불과해 상당한 문제점을 내포하고 있었다.

이 문제를 해소할 방안으로 세종문화회관은 지난 1999년 7월 서울시의 산하기관 구조조정 계획에 따라 총감독과 이사들을 경영진으로 구성 재단법인으로 독립했다. 이는 당시까지 세종문화회관이 서울시 산하 체제에서 행정 관료에 의해 비전문

적으로 운영되면서 서울 시민의 대표적 문화공간의 역할을 수행하지 못했다는 비판 속에 전문가들을 운영에 참여시킴으로써 전문적인 경영 마인드를 도입하여 만성적인 적자를 해소해 보자는 취지였다. 그러나 독립법인화 이후에도 세종문화회관은 여전히 문제점을 드러내고 있다. 이는 크게 회관의 1) 자율성/독립성, 2) 경영의 효율성: 재정자립도, 3) 예술의 질적 수준 및 평가제도, 4) 고용 불안 문제와 밀접하게 연결되어 있다. 세종문화회관의 문제로 지적된 사례에서 알 수 있듯이 국공립 예술기관의 법인화는 장기적인 관점에서 이와 같은 문제들을 적절하게 해결해 나가면서 진행되어야 한다.

② 세종문화회관의 사례를 통한 법인화의 전제

□ 자율성/독립성의 확립

세종문화회관은 법적으로는 재단법인이기 때문에 운영의 자율성과 독립성을 갖고 있다. 그러나 문제는 예산이나 인사를 통해 지원 주체인 서울시로부터 운영상 간섭을 받을 수 있다는 것이다. 현재 세종문화회관이 서울시로부터 연간 약 300억 원 정도의 지원금을 받고 있다. 한편으로는 서울시는 회관 운영의 자율성과 독립성을 보장한다는 입장이다. 그러나 다른 한편으로는 인사나 예산을 통해서 조직이나 인사 문제를 실제로 간섭하고 있다는 비판을 받고 있다.

2005년 1월에 세종문화회관 설립운영 조례에 서울시 공무원을 파견할 수 있고 서울시장이 경영상의 조치를 취할 수 있도록 개정된 이후 이와 같은 간섭은 표면에 드러나게 되었다. 예를 들어 2005년 7월 세종문화회관 이사회에서 정책보좌관 형태로 파견되던 서울시 공무원을 사무처장으로 만들어 사장 바로 아래에서 결재권을 행사할 수 있는 형태로 만들었다. 세종문화회관 이사회 역시 문제로 지적되고 있는데, 이사들의 면면은 회관의 자율적/독립적 운영과는 상당히 거리가 있다는 것을 알 수 있다. 2004년 장충식 이사장이 개인적 비리문제 등으로 물러나면서 본래 10여명으로 구성되었던 이사진 중에서 선출직 이사들은 모두 물러나고 2005년 10월 현재 세종문화회관 사장, 서울시 공무원, 서울시 의원 등 당연직 이사 몇 명만이 남아 있다. 사장을 제외하고는 모두 서울시 관계자들로 구성된 이사회가 만들어지면서 서울시의 세종문화회관 운영에 대한 개입이 아주 손쉽게 이루어질 수 있는 여지를 남긴 것이다.

이에 관해 재단법인화의 근본 취지를 무색케 하는 관료적 산물이라는 비판이 일고 있다. 즉, 이사회 기능 활성화를 통한 자율 운영이 재단법인화의 진정한 의미임에도 불구하고 서울시가 과거 권위주의적인 감독 행태를 버리지 못하고 있다는 것이다. 전문 예술경영인에 의한 자율적 경영의 측면보다는 서울시의 통제와 개입이 심화되었고 이는 독립 법인화 이전의 사업소 시절로 돌아가려는 의심이 든다는 것이다. 국공립 예술기관의 재단법인화가 재정, 인사 등 운영 체계를 분리하여 민간의 전문성을 효율적으로 활용하고자 하는 취지라면 현재 서울시의 경우와는 다르게 민간 이사회가 운영의 중심이 되어 재단운영의 자율성과 독립성을 보장되어야만 한다.

□ 법인 운영 전문 인력 양성 및 확보

책임운영기관으로의 전환을 위해 전문 인력의 확보가 중요하듯이 법인화를 위해서도 마찬가지로 중요하다. 왜냐하면 이는 법인으로서의 자율성과 독립성이 확보한 이후 운영 부실화를 방지하면서 독자적 운영의 성공을 위한 핵심적인 요소이기 때문이다. 전문 인력 양성 및 확보의 중요성에 관해서는 지금까지 세미나, 포럼 등에서 심도 있게 논의되어 왔기 때문에 여기서 논하지는 않겠다.

다만 문화예술 전문 인력이 서울 중심의 중앙에 집중되어 있고, 반면에 지역에서는 인력 부족을 겪고 있는 실정에서 지역에서의 문화시설 운영 전문가, 문화예술 프로그램 기획자, 문화예술교육 전문가 등의 양성이 반드시 필요하며, 또한 지역 출신의 문화 전문 인력들이 중앙이나 대도시로 빠져나가는 것을 막기 위해 이들을 흡수할 여건을 마련하는 것 역시 중요하다고 생각된다.

□ 경영의 효율성 제고: 적절한 재정자립도 마련

독립성과 자율성의 확보와 동시에 운영의 효율성과 책임성에 관해 평가하는 방안도 마련해야 할 것이다. 세종문화회관은 그 동안 방만한 운영으로 많은 문제점을 드러내왔다. 적절한 재정자립도를 마련하여 독립된 예술기관으로서의 위상을 갖추어 나가야 한다. 이는 국민의 세금으로 조성되는 지원금의 무책임한 사용 및 운영자들의 도덕적 해이를 극복해나갈 수 있는 첫 발걸음으로서도 중요한 의미가 있다.

그렇다고 국공립공연장이 열악한 예술 시장에서 경제적 홀로서기를 하라는 것은 아니다. 앞에서 지적하였지만 비영리 예술 법인은 정부의 지원이 없으면 시장에서 홀로 살아남기가 불가능하다. 지금까지 국고 지원금 내에서 연간 사업을 계획하

던 것을, 이제는 정부 지원금과 더불어 자체 수익금, 후원금 등으로 스스로 운영을 꾸려나가는 것을 의미한다. 다시 말하자면 이는 연간 사업을 기획하고, 인건비 등을 포함한 사업에 필요한 총 비용을 산출하고, 이 총비용 중 티켓판매, 자체 수익금, 후원금 등으로 스스로 충당할 수 있는 재원을 명시한 후, 스스로 충당할 수 없는 나머지 부분을 예술 지원금으로 신청한다는 것이다. 이러한 과정을 투명하게 확립한다면 지원 주체는 공정하고 객관적인 기준으로 제출된 재정 운용 계획서를 보고 지원금 신청 규모의 적절성을 판단하여 지원할 규모를 결정할 수 있을 것이다

앞에서 언급했지만 재정자립도와 관련하여 지금까지의 논란은 높은 재정자립도의 요구는 공공성의 훼손으로 연결된다는 주장이다. 경영정상화란 명목으로 재정자립도를 높이기 위해 자체적인 창작 예술 프로그램 개발보다는 대관운영에 치중하여 상업성에 치우친 운영을 할 수 있다는 주장이다. 물론 이와 같은 재정자립도의 향상은 결코 바람직한 것이 아니다. 그러나 터무니없이 낮은 재정자립도를 높여보자는 노력이 공공성의 훼손을 의미하는 것만은 아니다. 지나치게 높은 재정자립도의 요구는 예술의 상업화와 밀접한 연관이 있겠지만, 너무 낮은 재정자립도는 스스로의 자립심을 꺾어 의존하는 문화를 만들고 이는 경영 마인드의 부재로 기관 운영의 부실로 연결되기 때문이다.

□ 재정기반의 다원화

재정기반의 다원화는 독립법인으로서의 자율성 확보의 관건이기도 하다. 우선 현 국고지원의 수준을 유지한다고 하더라도 사업의 확대에 따른 재정은 다른 영역에서 충당할 수 있어야 한다. 예를 들어 교육프로그램 개발과 운영에 따른 수익이나 고정 레파토리의 안정적 유지에 의한 공연료 수입의 증대, 이에 따른 후원 층의 확대 등을 재정기반의 다원화를 위해 장기적인 관점에서 고려할 수 있는 부분이다.

□ 예술의 질적 수준 향상을 위한 평가제도 마련 및 고용 불안의 해소

접근성이 좋은 세종문화회관에 지금까지 시민들의 발길이 뜸한 주요 이유 중의 하나는 예술단 자체 제작물들의 질적 완성도가 떨어지기 때문일 것이다. 질적 수월성을 확보하기 위한 방안의 하나로 객관적인 평가 제도가 반드시 필요하다. 그런데 문제는 평가 제도가 고용 문제와 밀접하게 연결되어 있기 때문에, 법인으로 전환된 이후 예술단원들의 고용 불안 해소가 선결되어야 한다.

세종문화회관의 경우 단원들의 고용불안 문제는 재계약 여부와 연결되어 있는 예능등급을 결정하는 연말 오디션제도와 밀접하게 연관되어 있다.⁶²⁾ 대부분의 단원들은 이 오디션제도에 대해 불만을 표시하고 있다. 연말 오디션제도는 대개 예능도와 근무태도를 7대3 정도의 비율로 포함되어 있는데, 불만의 내용들은 예능도 평가에서 객관적 기준을 정하기가 어렵다는 점, 그리고 앙상블을 중요시하는 예술단체에서 개인의 예능도 평가가 적절하지 않다는 점 등이며 근무태도 평가에서는 단장을 비롯한 몇 사람의 주관적 판단이 많이 작용할 수 있다는 것 등이었다. 어느 조직이나 신분상의 안정이 직원들의 가장 중요한 관심사일 것이다. 현재 신분이 안정된 전속단원들이 신분이 상대적으로 불안정한 사기업 성격의 법인의 상주단체의 단원으로 바뀌는 것을 바라지 않고 있다. 따라서 예술단체 단원 및 행정직들은 법인화 전환 후, 단체 운영에 있어서 경제적 위기감을 느끼는 것은 당연할 것이다.

국내 국공립 공연장의 전속단체들의 재정자립도는 굉장히 열악한 편인데, 많은 전속단체들이 법인으로 전환될 때 정부가 재정자립도를 높이라고 요구하면서 지원금의 규모를 점점 축소하지 않을까 우려하고 있는데, 이는 현재 열악한 우리 공연예술시장에서 전속 예술단체들이 법인이 된다고 했을 때 이들이 단체 운영에서 느끼는 경제적인 위기감의 반영이라고 볼 수 있다. 이 경제적인 위기감이 앞에서 지적한 예술단원들의 신분불안과 바로 연관되어 있는 것이다. 이런 이유로 대부분의 국공립

62) 물론 현재 평가 체계를 갖추고 있지만 노조와 서울시의 시각에는 많은 차이가 있다. 노조는 외부전문가가 참여하는 예능도 평가(오디션)가 병행된 상시평가 제도를 주장하는 반면 서울시는 일년에 한 번 연말에 받는 일시오디션을 원한다. 2004년 12월 노사간에 합의를 이루면서 단원평가제도에 대한 새로운 합의를 이뤘다. 이는 상시평가 제도를 골간으로 하고 있지만 필요시에는 오디션도 가능하게 하는 것이었다. 연습 중에 문제가 되는 단원이 있으면 경고를 주고, 경고가 2회 누적되면 두 차례에 걸친 오디션을 거쳐 해고까지 할 수 있다는 내용이 담긴 합의안이었다. 그러나 서울시는 상시평가 제도를 받아들이지를 거부해왔다. 서울시는 세종문화회관 단원들의 기량이 저하되는 것이 일시오디션을 받지 않고 있기 때문이라는 것으로 설명하고 있다. 1999년 회관 법인화 이후 2000년까지 일시오디션을 실시하고 그것을 근거로 단원들을 해고한 적이 있었다. 그런데 당시 일시오디션을 통해 실제로 해고까지 이루어졌던 단원들은 실제로 기량에 문제가 있었던 이들이라기 볼 수는 없었다. 왜냐하면 이들에 대해 지방노동위원회에서 복직판정을 내리고 실제로 복직까지 이루어졌기 때문이었다. 그 사건 이후 노조가 결성되고 부당한 해고에 대한 저항이 시작되었는데 그 과정에서 노사합의에 근거, 부당한 해고가 가능한 일시오디션 제도를 폐지하고 단원들의 기량을 상시적으로 평가할 수 있는 상시평가 제도가 도입되었다. 그런데 서울시나 경영진의 입장에서는 이 제도가 한번의 오디션을 통해 해고까지 시킬 수 있는 일시오디션 제도에 비해 과정이 길고 복잡해 받아들이지 않고 있다. 아마 일시오디션을 통해 단원들의 신분을 불안정하게 만드는 것이 단원들이나 노조를 통제하기 편하다고 보고 있는 듯 하다. 그래서 서울시와 경영진은 일시오디션의 재도입을 주장해 오고 있다. 그러나 상시오디션은 현재 많은 나라에서 채택되어 시행되고 있는 제도이다. 한 번의 오디션으로 예술인들의 고용을 불안하게 만들면서 예술단의 자율성을 침해해서는 안 된다는 논리에 근거하고 있다.

예술 단원들은 노동조합을 결성하고 있으며, 신분상의 불이익이 있을 경우 노동조합의 이름으로 단체행동권을 발동하여 스스로의 이익을 보호하고 있다.

예술 단체 단원들이 느끼는 이와 같은 지위불안과 경제적 위기감을 덜 수 있는 제도적 장치를 마련해 주어야 한다. 가장 중요한 장치가 국고 및 지방비 지원 규모 일 것이다. 우리 공연시장의 열악한 환경을 감안한다면 법인으로의 전환 이후에도 몇 년간 혹은 상당 기간 안정적인 국고 지원이 필요하다. 그러나 10년 이상의 장기적인 관점에서 본다면 앞에서 지적했듯이 재정자립도를 공익성이 훼손하지 않을 정도의 적절한 수준으로 끌어올릴 필요가 있는데, 이를 위해서는 일정 기간이 지난 이후 국고 및 지방비 지원을 조금씩 줄여나가고, 또한 단체들 스스로도 경영 마인드를 높여갈 수 있는 보다 전문화된 예술단체가 될 수 있도록 노력해야 하며 정부도 이들의 노력이 결실을 맺을 수 있도록 제도적으로 지원해 주어야 할 것이다.

2. 민간 주도 위원회형의 전제

2005년 현재 민간 위원회가 설립되어 민간 영역 예술 지원을 책임지고 있다. 그런데 위원회가 우리 예술 지원의 총본산이 되어 현재 정부가 직접 담당하고 있는 국공립예술기관 등에 대한 지원을 떠맡을 수도 있다. 그러나 위원회의 민간 영역만의 지원책임에 관해서 지금까지의 우려의 목소리를 고려해 본다면 이는 결코 쉬운 일이 아니다. 지금까지의 우려의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

- 진흥원의 독임제제도와는 달리, 합의제 구조는 의사결정과 집행의 신속성이 떨어진다.
- 영화진흥위원회 사례와 마찬가지로 문화예술위원회 구조의 합의제가 갈등을 유발시키고, 자칫 문화예술계의 주도권 다툼으로 번질 수 있다.
- 위원들의 책임이 불분명해 진행된 사업에 대한 책임 소재가 불투명해진다.
- 위원선임과 관련하여 예술계의 갈라먹기 식의 분란이 발생할 수 있다.
- 지원금 분배에 있어서도 종래의 갈라먹기 식의 소액다건식 지원이 재현될 것이다.

사실 짧은 시민사회 전통의 역사, 짧은 위원회 운영 체계의 역사 그리고 이에 따른 예술 분배의 전문가적, 민주적 식견이 풍부하지 않은 우리로서, 국가(중앙 및 지방)의 예술지원금 직접 지원 방식에서 민간 위원회 중심의 지원 체계 구축은 쉬운 일이 아니다.

그럼에도 불구하고 우리 사회도 민주화가 조금씩 진전됨에 따라 민주적 의사 진행 과정과 이에 따른 문제점과 갈등에 대한 진지한 논의, 타협, 합의 그리고 합의된 내용에 대한 준수 등 시민사회 정신이 점점 성숙되어 가고 있다. 이에 따라 예술 지원금 분배에 대한 전문가적, 민주적 식견도 높아져 보다 나은 분배 원칙과 체계를 만들어 낼 수 있을 것으로 기대된다. 물론 이와 같은 민주적 의사 결정의 발전은 어떤 면에서는 시행착오를 거치면서 체계적이고, 장기적이며, 정교한 과정을 요구한다. 즉, 장기적인 관점에서 심도 있는 논의와 연구가 필요하다.

따라서 단기간에 위원회가 민간 부분과 국공립 부분을 아우르는 지원의 총 본산이 되기보다는 현재 걸음마 단계인 위원회 운영을 성공적으로 활성화시킬 수 있는 방안을 마련하는 것이 우선이라 생각되며, 이런 연후 장기적인 관점에서 정부, 예술계, 시민사회단체 등의 논의와 연구 그리고 합의를 거쳐 위원회형의 지원 체계를 구축해 나갈 수 있을 것이라 생각된다. 이와 같은 논의와 연구는 본 연구를 바탕으로 앞으로 체계적으로 진행되기를 기대해 본다.

앞부분에서 본 연구는 민간 주도 위원회형의 예술 지원 원칙을 정부와 위원회의 관계, 위원회의 자율성 및 독립성 확보 및 유지 방안 등의 관한 거시적인 부분을 다루며, 소위원회 구성 방안 등과 같은 미시적인 세부 사항은 다루지 않을 것이라 명시한 바 있다. 왜냐하면 한국문화예술위원회 스스로가 세부 운영 체계를 세워나가는 것이 위원회 운영에 있어서 스스로의 자율성과 독자성을 유지해 나가는 효과적인 방안이 되기 때문이다. 물론 위원회의 활동에 대한 외부 감사, 평가 등은 반드시 필요하다. 다만 현재 위원회 운영의 초기단계에서 참고와 도움이 될 수 있는 영국 중앙/지방 예술위원회 위원 운영지침, 위원회 의사록 등을 번역하여 부록에 첨부하였다. 특히 영국 예술위원회 위원 운영 지침은 공인으로서의 위원들의 권한, 혜택, 역할, 책임, 연례보고 및 위원회와 문화부와의 관계, 중앙위원회와 지역위원회와의 관계 등을 명시해 놓아 우리 위원회의 운영 지침을 마련하는 데 있어서 시사해 주는 바가 많은 유용한 자료로 인용될 수 있을 것이라 생각된다.

가. 위원회와 정부와의 관계

영국 예술위원회(Arts Council England)는 1946년 세워질 때부터 정권이 바뀌더라도 매 시기 정권을 담당했던 보수당과 노동당 정부는 문화예술을 위해 정부가 재정 지원은 하지만 이 지원금이 누구에게 어떻게 분배되는가라는 지원금의 쓰임에 대해서는 간섭하지 않고 위원회에 전적으로 맡긴다는 묵시적인 정치적 합의를 하였고 지금도 이 합의는 존중되고 지켜지고 있다. 소위 '정부는 지원은 하되 위원회를 간섭하지 않는다는 원칙', 즉 불간섭주의원칙을 유지하고 있는 것이다. 영국 문화부는 이 원칙을 문화부 예술정책의 최우선인 1번으로 두면서 아래와 같이 정의하고 있다:

1) 불간섭주의 원칙(Arm's length principle)

영국예술위원회와 지역예술위원회는 개별적 예술형태나 예술기관을 위해 정부 지원금을 결정하는데 있어서 '정부로부터 일정한 거리를 유지하면서 정부로부터 간섭을 받지 않는다(arm's length principle)'는 원칙 하에서 운영한다. 이것은 어떤 특정한 예술가, 극장 혹은 음악단체에 주어져야할 지원금의 규모에 관한 결정들은 문화부 관료가 아니라 예술위원회의 전문가들에 의해서 이루어진다는 것을 의미한다. 지난 50년 동안 이 원칙은 영국 예술지원금 체계의 중요한 특징이 되어왔다.

Arts Council England and Regional Arts Councils operate "at arm's length" from Government in deciding funding for individual artforms and art organisations. This means that decisions on how much support should be given to a particular artist, theatre or music group are taken by experts in Arts Councils, and not by Ministers in the department. This principle has been a feature of the arts funding system in England for the last 50 year⁶³⁾

지난 50여 년 동안 영국 정부의 불간섭주의원칙 고수의 밑바탕에는 정부가 문화예술을 지원을 결정하는 기관에 간섭하고 개입했을 때의 문제, 예를 들어 제2차 세계대전 이전의 히틀러 치하의 국가주의 문화예술정책의 문제, 그리고 전후 냉전시

63) 영국 문화부 인터넷 홈페이지(www.culture.gov.uk), *Arts Policy*, 2005

대의 동/서방 양 진영에서의 문화예술을 통한 국가적 차원의 대중조작 등의 문제 등을 심각하게 인식하고 이와 같은 그릇된 전철을 다시 밟지 않겠다는 강한 의지가 담겨져 있다.

2) 불간섭주의 원칙의 침해: 영국 사례(위원회의 자율성과 독립성 확보와 관련하여 우리에게 주는 시사점)

영국의 불간섭주의 침해 사례는 앞으로 우리 문화예술위원회의 자율성과 독립성 확보에 시사해 주는 바가 많아 인용할 만한 가치가 있다고 생각된다. 영국에서 불간섭주의 원칙을 침해한 사례로 대처 정부와 위원회와의 관계가 자주 인용되고 있다. 그 이유는 대처 이전 정부들이 예술위원회의 독립성을 유지시키기 위하여 지켜왔던 '정부는 지원은 하되 간섭은 하지 않는다'는 원칙을 대처 정부는 무시하고 위원회의 인사문제에 정치적으로 간섭하여, 예술 지원에 대한 정부의 새로운 접근 방식을 옹호하는 사람들을 위원회의 위원장과 사무총장으로 임명함으로써 위원회를 대처 정부의 예술 지원 의도를 관철시키려고 활용했기 때문이다. 대처 정부의 불간섭주의 원칙의 침해 사례는 앞으로 우리가 예술 지원 체계를 위원회 체계로 발전시켜 나간다고 했을 때 불간섭주의 원칙 의미 파악에 도움이 될 것이라 생각된다.

대처 수상은 1982년 수상과 개인적 친분이 있으며 정치적으로 보수적인 윌리엄 리즈-목(Sir William Rees-Mogg) 경을 예술위원회의 위원장으로, 예술의 상업화에 오랫동안 활동해 왔던 루크 리터너(Luke Littener)를 1983년 사무총장으로 임명했는데, 1975년부터 1983년까지 위원회 사무총장으로 있었던 로이 쇼(Roy Shaw)경은 이와 같은 임명의 정치성을 아래와 같이 우려했다.

새로운 인물을 채택할 때 대처 여사는 '그 사람 우리 사람들 중 한명이나? (Is he one of us?)' 고 물어 보면서 인물 점검 테스트를 한다.... 새 위원장 윌리엄 리즈-목 경은 확실하게 이 시험을 통과했다.... 한때 보수당 위원이었던 루크 리터너도 대처 수상의 시험을 역시 통과했다. 예술위원회의 가장 중요한 두 직책인 위원장과 사무총장을 이와 같은 점검을 통해 임명한다는 것은 내가 사무총장으로 일했던 70년대에는 있을 수 없는 일로써, 이와 같은 임명은 앞으로 예술위원회가 대처 정부의 정치적 판단에 의해 이끌릴 것이라는 점을 시사해 주고 있다.⁶⁴⁾

로이 쇼 경은 대처의 유명한 문구였던 ‘그 사람 우리 사람들 중 한명이나?’에 관한 그의 간접적인 경험을 생생히 묘사하였다.

1980년의 어느 날, 케네스 로빈슨(Kenneth Robinson)과 나(로이 쇼 경)는 언제나 처럼 존 스테바스 경을 보러갔다.... 이날 우리는 예술위원회의 구성원에 관해 논의하였다.... 존 스테바스 경은 알리스트 맥알파인(Alistair McAlpine)의 이름을 거론하였는데 나는 그가 예술에 대한 공적 지원금에 의문을 표시한 점을 들어 그를 반대하였다.... 존 스테바스 경은 의미심장하게 웃고는 말하기를 “그의 지명은 유력한 사람이 얘기해 준거야”라고 하였는데, 이 말은 그가 지명될 것이란 뜻이었다. 여기서 유력한 사람은 ‘대처 수상’을 지칭한 말이었다.... 나는 그의 지명이 예술위원회에 정치적인 인물이 늘어나고 ‘불간섭주의’ 원칙이 무너지는 불길한 조짐이라 생각하였다.⁶⁵⁾

1981년에 보수당의 재무부장관인 알리스트 맥알파인은 대처 수상의 지명에 의해 예술위원회에 합류하였다. 그는 예술위원회에 오래 머물지 않았고 별로 이룩한 업적도 없었으나 그의 지명은 앞으로 닥칠 일들의 분명한 조짐이었다.

1982년 위원장으로 임명된 윌리엄 리즈-목 경은 보수적이고 상업적인 배경을 가지고 있었다. 그는 영국 사립학교에서 교육받고 옥스포드대학(Balliol College, Oxbridge)을 졸업하였다. 그리고 졸업 후 파이낸셜 타임즈(Financial Times)에서 일하였으며 1967년부터 1981년까지 보수적인 더 타임즈(The Times)의 편집장으로, 1981년 이후에는 영국 전기(General Electric Company)의 중역으로 재직하였다. 보수적이고 기업가적인 이런 배경을 고려해 볼 때 예술위원회를 위한 대처의 선택으로서 그는 완벽해 보였다. 그는 임명된 후 1981년 대처 정부의 예술 지원금 1.1백만 파운드 삭감을 ‘예술계를 위한 중요한 경제 환경의 변화’로 환영하며 받아들였으며, 위원회의 목표를 ‘예술계의 정부 지원금 의존도를 줄이는 것’에 두면서, 정부의 예술 지원금 부족으로 인해 극장 경영에 어려움을 겪고 있는 연극 단체들에게 재정을 정부에게만 의존하지 말고 다른 곳에서도 찾을 것을 주장하였다⁶⁶⁾

로이 쇼 경은 예술위원회가 대처 정부와 밀접하게 연결되어 있다며 새로운 의

64) Shaw, Roy, *The Arts and the People*, Jonathan Cape, 1987, pp. 42-3

65) Ibid.,

66) Chairman's Report, *the Arts Council of Great Britain, Annual Reports and Accounts*, 1981-82, p.5.
Chairman's Report, *the Arts Council of Great Britain, Annual Reports and Accounts*, 1987-88, p.4

장의 정책노선을 비판하였다. 사실 윌리엄 리즈-목 경은 대처 정부의 언어적 수사(rhetoric)를 사용하는데 능숙했다. 이는 예술위원회의 발간물 ‘예술정원의 광영(The Glory of the Garden, 부제: The Development of the Arts in England: A Strategy for a Decade)’에 명확하게 드러나고 있다. 예술 지원 정책과 관련해서 대처 정부 이전까지는 정부에 의한 명확한 정책 제안이 거의 없었는데, 이 발간물은 영국 예술계의 미래의 변화에 대해 정부의 의도가 반영된 예술위원회가 발간한 최초의 주요 보고서로서 대처 정권의 예술계에 대한 핵심을 대변하면서 전후 영국 예술의 지형을 바꾼 주요한 문서의 하나로 인식되고 있다. 이 문서에는 종래에는 볼 수 없었던 예술단체들을 위한 각 단체들의 기업 경영적 운영 평가 지표가 많은 등장하고 있다. 이 지표들은 대처주의를 상징하는 말을 그대로 담고 있다. 예를 들어 종래에 예술위원회의 문서에서는 등장하지 않았던 ‘돈의 가치(value for money)’, ‘티켓판매와 관객 증가를 통한 이윤(box office and attendance return)’, ‘정부 이외의 다양한 수입 자원 확보(plural funding)’, ‘경영의 효율성(efficiency)’ 등의 말이 강조되고 있다. 그리고 1987~88년 연례보고서에서 리즈-목 경은 대처 정부의 문화부 대변인으로부터 나올법한 말을 다음과 같이 언급 하였다. “나는 예술계가 정부의 지원금 의존도를 줄이고 예술기관 스스로 다양한 재원을 확보하여 홀로설 수 있는 여건을 마련하고자 하는 예술위원회의 설정한 목표를 지원한다.”⁶⁷⁾ 리즈-목 경은 대처에 의해 재임에 성공하고 대처 수상으로부터 직접 작위를 받았다.

1980년대 대처 정부에 의한 변화된 예술위원회는 복지국가 정책의 하나로 인식되었던 국가에 의한 예술지원이 1980년대 이후 재정운용에서 어려움을 겪게 되자 앞에서 언급했던 국영기업의 민영화 등 사회의 다른 공공 부분의 변혁과 더불어서 진행되었다. 대처 정부에 의한 이와 같은 변혁은 지금까지 찬사와 비난을 동시에 받아왔다. 즉, 한편으로는 이와 같은 변화로 소위 ‘영국병(English disease)’로 인식된 사회경제적 동맥경화를 완화하여 보다 활기찬 영국을 이끌었다는 찬사와 다른 한편으로는 사회민주주의에 입각한 복지정책의 후퇴로 불평등이 심화되어 사회의 경제적 양극화가 깊어졌다는 비난의 논란이 아직도 계속되고 있다.

67) Chairman's Report, *the Arts Council of Great Britain, Annual Reports and Accounts, 1987-88*, p.4

나. 지원금 합의문서(Funding Agreement): 국민, 정부, 문화부, 예술위원회, 예술 단체의 관계

1) 영국 문화부의 목표

불간섭주의 원칙을 고수한다고 해서 영국 정부가 모든 것을 예술위원회에 일임하고 수수방관하는 것은 아니다. 우리의 문화관광부에 해당하는 영국의 문화미디어 체육부는, 문화, 미디어, 스포츠 전반에 대한 문화부의 정책 목표를 세워 예술위원회와 이 목표의 달성을 위해 서로 논의, 협력하고 있다. 아래는 문화부가 지향하는 목표를 밝히고 있다.

영국 문화부의 목표

- 문화부는 문화·스포츠 활동을 통해 삶의 질을 향상시키고 창조적 산업을 강화하는 것을 목표로 삼는다.
- 문화부는 문화, 미디어, 그리고 스포츠 분야의 질을 높이고 최고의 탁월성을 유지하기 위해 노력할 것이다. 이는 단지 몇몇 계층에 국한되는 것이 아니라 가능한 많은 시민을 위한 것이다. 또한 문화적 교육과 훈련의 질을 높이고, 미래에 창조적 산업이 더 많은 고용을 창출하는 것을 돕는다.

2) 문화부와 예술위원회의 관계

영국 문화부와 예술위원회는 아래의 시행, 대화, 정책 그리고 특히 불간섭주의를 통해 서로의 관계를 정립해 두고 있다.

- 시행: 예술위원회는 비정부 공공기관(non-governmental organisation)으로서, 기관의 모든 사업 시행에 관해 문화부에 책임을 진다.
- 대화: 예술위원회는 필요한 경우 문화부와 다른 정부 부처(이런 경우 문화부에 통지한다)의 장관과 관리들에게 전문적인 조언을 제공한다. 문화부는 예술 분야에 영향을 미치는 정부 정책의 변화나 제안들을 예술위원회에 알리고 상의한다. 예술위원회는 위원회 내부 정책의 변화, 그리고 주요 성명서 등에 대해 문화부에

알리고 함께 논의한다.

- 정책: 예술위원회와 문화부는 문화 정책의 발전을 위해 함께 일한다. 문화부는 예술 발전을 위한 목표의 큰 틀을 제공하고 예술위원회는 이 목표에 맞춰 세부적인 사항의 목적들과 이의 실행을 계획한다.
- 불간섭주의 원칙: 예술위원회가 설정한 세부적인 사항의 목적들을 달성하기 위한 지원금의 분배는 예술위원회의 책임이며 문화부는 이러한 결정을 존중한다.⁶⁸⁾

영국 문화부는 예술 진흥을 위해 예술위원회와 대화하고, 정책적 협력을 하며, 예술 지원금을 매년 위원회에 할당해 주고, 지원금 분배에 있어서는 간섭 없이 위원회의 독자적 판단에 맡겨 둔다. 다시 말해서 문화부와 예술위원회는 서로 긴밀한 협의 하에 대화하고 정책을 조율해서 만들어내고, 위원회는 문화부로부터 지원금을 받아 문화부의 세부적인 정책 목적에 부합하게 독자적으로 분배를 하고 매년 위원회 사업과 이 사업에 집행된 예산에 대해 연간보고서 작성하여 보고함으로써 지원금 쓰임에 대해 문화부에 책임을 지고 있다.

영국의 문화부와 예술위원회의 관계를 맺어주는 주요 문서로는 재정각서(Financial Memorandum), 복권기금을 담고 있는 재정요건서(Statement of Financial Requirements) 그리고 가장 중요한 문화부 예술분과(Arts Division of DCMS)와 예술위원회 사업에 관련하여 위원회가 체결한 세부 협약 및 지원금 합의문서(Funding Agreement)가 있다. 이 4가지 문서 중 지원금 합의문서는 문화부와 예술위원회의 불간섭주의 원칙의 관계를 설명해 주고 있기 때문에 국내 문화예술위원회와 정부와의 관계 설정에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

다. 지원금 합의문서의 작동 원리

지원금 합의문서 작동의 기본은 위의 문화부와 예술위원회의 관계 중 3번째 정책 부분에 나타나 있듯이 문화부가 예술 발전을 위한 목표의 큰 틀을 제공하고 예술위원회는 문화부가 설정한 영국 예술의 목표에 따라 보다 구체화된 목표를 설정하여 여기에 맞게 지원금 분배를 한다는 것이다.

68) www.artscouncil.org.uk, *Funding Agreement Between Arts Council England and the Department for Culture, Media and Sport*, April 2003 - March 2006

1) 문화부가 설정한 예술의 목표

- 예술의 질적 수준을 유지 발전(excellence), 공연예술의 새로운 생각/방식의 유지 및 혁신(innovation), 창조적 산업과 관광산업을 발전시키는데 방해되는 것과 불필요한 규제를 제거함으로써 효율적이며 경쟁력 있는 공연예술 시장의 창조(creative industry and tourism)
- 모든 사람들에게 다양하고 풍부한 문화생활 영위의 확대(accessibility), 과거 문화유산(heritage)의 최상의 보존
- 교육적 잠재력의 발전(education), 예술교육과 훈련의 질적 향상(training), 창조적 산업(creative industry)과 관광산업의 육성을 위한 적절한 기술의 보급
- 모든 사람에게 예술적 재능을 발전시키고 질적인 완성을 도모할 수 있는 기회제공(opportunity)
- 사회적으로 소외된 지역에 문화적 접근을 통한 이들 지역의 재개발(outreach)⁶⁹⁾

2) 문화부와 합의된 지원금 합의문서에 기록된 예술위원회의 5가지 전략적 우선순위

예술위원회는 문화부와 합의문서에 의해 위의 문화부가 설정한 공연예술의 목표를 깊이 있게 고려해야 한다. 이에 따라 현재 예술위원회는 문화부가 설정한 목표에 부합하는 지원의 5가지 전략적 우선순위를 마련해 두고 있다.

- 새로운 작품, 실험과 위험을 감수하는 작품, 개인적 예술가와 창조자들의 중심체
- 새로운 예술 양식의 창조와 협력 작업
- 인종, 신체적 결합, 경제적 계급을 나타내는 공연예술의 다양성과 이들 대중들의 참여
- 어린이, 청소년 그리고 일생동안의 공연예술 교육
- 찾아가는 공연예술과 정보의 배포⁷⁰⁾

69) Ibid.,

70) Ibid.,

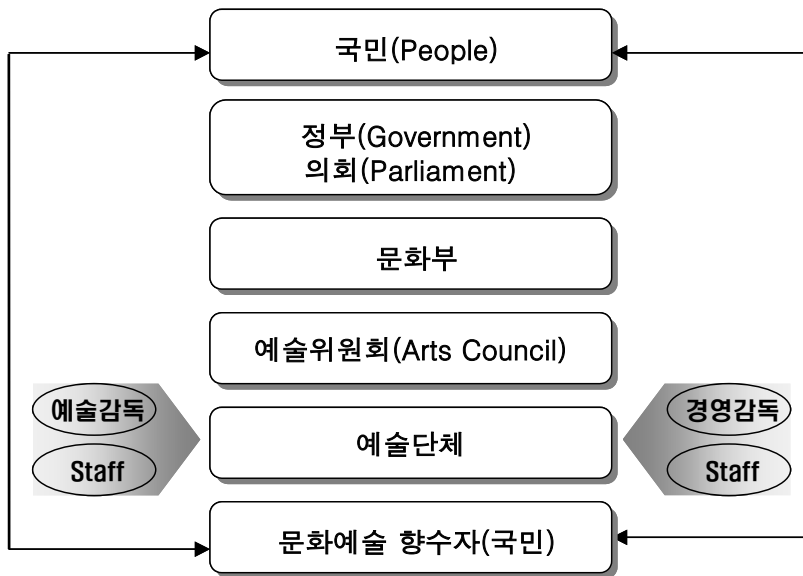
위의 문화부의 목표와 예술위원회의 5가지 전략적 우선순위는 두 기관의 연결 고리를 설명해준다. 즉, 문화부가 설정한 목표에 예술위원회가 전략적으로 따라가고 있다는 것을 알 수가 있다. 예를 들어 문화부에서 '기회 제공, 예술교육, 사회적으로 소외된 지역에 문화적 접근'을 목표로 정하자 예술위원회에서 '인종, 신체적, 경제적 계급을 나타내는 공연예술의 다양성, 공연예술 교육, 찾아가는 공연예술'의 형태로 문화부의 목표를 따라가고 있다.

문화부가 그 목표를 설정을 하고, 문화부의 하위 체계인 예술위원회에서 문화부가 설정한 틀에서 우선순위를 정하듯이, 예술위원회와 예술단체와의 관계도 마찬가지다.

3) 지원금 합의문서의 포괄적 작동 원리

궁극적으로 지원금 합의문서는 국민, 영국 정부/문화부, 예술위원회, 예술인/예술기관의 상호 관계 하에서 작동되고 있다. 아래의 예술지원의 선순환 구조 도표는 이들의 상호관계를 나타내고 있다.

<그림-2> 예술지원의 선순환 구조



국민, 정부, 예술위원회, 예술단체의 관계는 위의 도표에 나타나 있듯이 제일 윗 부분에 국민이 있고, 국민의 손에 의해 구성된 의회는 국민에게 책임을 지며 국민이

원하는 것을 정책으로 마련한다. 문화부는 정부와 의회에 책임지고 의회와 정부는 문화부를 정부 운용의 큰 틀에서 하부 조직의 하나로 협력, 관리, 감독한다. 즉, 지금까지 영국의 정권을 담당해 왔던 보수당과 노동당은 총 선거(general election)에서 집권을 가정한 정부의 주요 정책을 마련하여 국민의 심판을 받는다. 90년대와 2000년대 초반에 있었던 선거의 주요 정책적 이슈는 고용, 세금 제도, 의료 사업, 교육/청소년 문제 등이었다. 이러한 정책적 이슈와 관련하여 문화부의 정책도 제시되는데 1997년 선거 이후, 2005년 현재까지 집권하고 있는 토니 블레어 노동당 정부의 정책적 큰 틀에서 문화부는 전통적인 예술 창조력 및 접근성 향상, 창조적 산업 육성, 청소년 및 교육과 관련한 주요 의제들을 목표로 설정하여 강조하고 있다. 앞에서 지적했듯이 예술위원회는 문화부가 설정한 이 목표를 구현하기 위해 지원금 합의문서에 구체적 세부 정책을 마련하고 있다.

문화부와 예술위원회의 관계와 마찬가지로 예술위원회와 예술단체도 비슷한 상하관계로 연결되어 있다. 왕립오페라, 국립극장 등 예술 단체들은 예술위원회에서 정해놓은 전략적 우선순위에 맞추어 이와 연관된 프로그램을 활성화시키게 된다. 즉 문화부와 예술위원회의 지원금 합의문서와 마찬가지로 예술위원회와 예술단체/예술인 사이의 지원금 합의문서가 있어 이 합의문서로 인해 예술단체들은 상위 체계인 예술위원회를 따르는 형식적 강제성을 띄고 있다.

그런데 여기서 중요한 것은 예술위원회에 대한 문화부의 관리 감독이나 예술위원회의 형식적 강제성이 인적, 재정적 간섭과 통제의 의미가 아니라, 상위에서 어떠한 정책을 만들면 하위에서는 상위에서 입안한 정책의 내용을 반영하는 정책을 자율적/독자적으로 만들어 운용하고, 그 결과를 공식문서화 하여 감독(감사)을 받는 것을 의미한다.

상위에서 마련한 정책 방향을 하위에서 소홀히 했다면 하위는 그 책임을 지게 된다. 영국 예술위원회가 정한 예술의 지향점인 삶의 질 향상, 대중에의 접근성 향상, 평생 예술교육, 청소년 예술 감수성 배양, 사회적으로 소외된 지역의 문화적 재건 등이 정책적 우선순위로 설정되었는데, 국립극장 등 공연장이나 단체들은 예술위원회가 제시한 정책의 방향성에 맞추어 공연예술의 질적 향상, 찾아가는 공연예술, 청소년과 지역사회를 위한 공연 프로그램의 마련을 하고 관객확보를 위해 노력해야 한다. 만일 이와 같은 일을 소홀히 하면 예술위원회로부터 지원금을 삭감당하거나 최악의 경우 극장이나 단체의 문을 닫는 경우를 당하기도 한다.

예술단체의 운영방식도 거의 유사하다. 영국 국립극장의 예를 들어보기로 하자. 국립극장의 이사회는 극장 운영의 최종 책임을 지고 있다. 그렇다고 아래에 위치해 있는 예술감독을 간섭한다는 의미는 아니다. 이사회는 궁극적으로 극장이 상위 기관인 예술위원회가 정해놓은 예술정책과 지침을 극장이 잘 따르고 있는지 예술적 측면과 경영적 측면에서 감독한다. 예술감독 또한 이사회에 책임을 지지만 독자적으로 극장의 공연과 관련된 부분의 미션을 책임지고 운영해 나간다. 경영감독도 마찬가지로 극장의 재정과 경영과 관련된 부분을 자신의 책임 하에 독자적으로 운영하고 경영에 관해서 이사회와 지속적인 협의를 통해 정해진 목표를 향해 매진한다. 만일 경영감독이 예술위원회와 합의한 자체충당금, 즉 재정자립도를 달성하지 못해 빚이 몇 년간 계속해서 쌓인다면 이사회는 이 감독의 교체를 결정하기도 한다.

지원금 합의문서의 작동 원리는 문화부와 예술위원회, 예술위원회와 예술단체 사이의 불간섭주의 원칙을 이해하는 측도가 된다. 불간섭주의 원칙은 문화부가 예술 지원금을 위원회에 넘겨준 뒤 뒷짐 지고 방관하거나, 예술위원회도 예술단체들에게 지원금 분배 뒤 방관하는 것을 의미하는 것은 아니다. 문화부는 국민이 예술적으로 원하는 바에 귀를 기울여 정책적 목표를 만든다. 그리고 지원금을 위원회에 할당하면, 예술위원회는 지원금 합의문서에 의한 정책 우선순위를 설정해서 지원금 분배를 하고, 예술단체 역시 예술위원회와의 지원금 합의문서를 바탕으로 위원회가 우선순위로 정해놓은 정책적 목적에 따라 예술 프로그램을 마련하여 대중들과 대화와 소통을 한다.

엄밀히 말하자면, 이와 같은 선순환 과정은 서구가 발전시켜온 민주주의 체제와 궤를 같이한다고 볼 수 있다. 즉, 정부는 국민이 원하는 바를 청취하여 정책을 만들고 재정을 확보하여 예술위원회에 전달하고, 예술위원회는 자율적, 독자적으로 예술단체/예술인 등에게 지원금을 집행하면서 문화부의 정책을 따르며, 예술단체들 역시 위원회를 통해 분배된 지원금을 가지고 국민들을 위한 예술 프로그램을 만들어 나간다.

물론 시간이 걸리겠지만, 국내 문화예술위원회 운영도 선순환적 민주적 원칙이 위원회 체제의 제 1의 구성요소가 되는 게 바람직하다고 생각된다. 민주 시민사회의 전통이 미약한 우리 사회이지만 민주화의 발전이 차곡차곡 진행되면서 이제는 이와 같은 민주적 역량을 높여나가는 기반을 충분히 마련했다고 생각된다.

4) 영국 사례의 시사점: 문화부의 역할 및 문화부와 위원회와의 관계

민간 문화예술위원회의 출범은 우리 예술 지원 정책에 있어서 획기적인 진전이라 볼 수 있다. 그러나 현실은 위원회가 아직은 국가의 예술 지원 정책을 총괄할 수 있는 위상과 지위를 확보하지 못하고 있다는 점이다. 위원회가 문화부에서 독립되어 자율적으로 예술 지원 정책을 총괄해나갈 수 있겠는가에 대한 우려가 아직도 현장 예술계에 남아있기 때문이다. 문화부와의 효과적인 역할 분담과 유기적인 협력이 필요한 이유가 여기에 있다.

① 관계설정과 역할분담의 필요성

문화예술진흥기금의 관리주체인 한국문화예술위원회는 2005년 8월 26일 설립된 특수법인격을 갖는 민간법인으로, 1973년에 설립, 개원한 한국문화예술진흥원을 승계한 문화관광부의 산하단체 중 하나이다. 문예진흥원이 문화예술위원회로 전환한 것은 참여정부가 추구하는 기본가치인 '자율', '참여', '분권'의 개념과 맞물려 있다. 즉 더 이상 정해진 틀과 기준에 따라 시혜적 차원에서 일방적으로 결정, 지원하는 독임제 기구가 아니라, 현장 문화예술인의 이익을 대표하는 위원들이 진지한 토론을 거쳐 예술진흥을 위한 지원정책을 수립, 직접 정책을 결정하고 집행하는 합의제 기구로 전환한 것이다. 합의제의 전통이 약한 우리나라에서 위원회 제도가 성공적으로 정착되기 위해 가장 우선적으로 전제되어야 할 부분은 바로 정부와 위원회 간 올바른 관계의 정립이다.

가장 올바르게 바람직한 것은 정부가 예술위원회 자체로는 해결하기 힘든 재원의 확보에는 적극 도움을 주되, 예술가들의 전문성과 현장 중심성을 살려 위원회 운영의 자율성과 독립성을 최대한 보장해 주는 관계, 즉 정부는 재정적으로는 지원하되 운영에 대해서는 간섭하지 않는 이른바 불간섭주의 원칙에 입각한 관계가 적용되어야 한다는 것이다.

서구에서는 70년대 이후 경제성장률 둔화, 경상수지·공공부문 재정적자 심화 등의 상황과 관료제의 비효율성, 시장경제에 대한 과도한 정부개입으로 인한 부작용 등으로 정부의 역할에 대한 신뢰성에 의혹이 제기되기 시작하였다. 행정개혁 움직임은 90년대 후반 '신공공관리'(New Public Management, NPM)라는 새로운 방식을 도입하기에 이른다. 공공부문 행정에 시장중심적 경영방식을 도입하려는 NPM은 정

부의 기능과 역할을 민간기업(시장) 및 시민사회(NGOs)와 분담시키려는 신자유주의적 경제이론과 접목되어 '기업가적 작은 정부'를 지향하는 경향을 보이고 있다.⁷¹⁾ 또 이와 같이 달라진 기능을 수행하는 정부(Government)의 개념은 정치, 경제, 문화, 사회부문 주체 간 네트워크(연계관계)의 구성과 통치자가 아닌 조정자로서의 정부의 역할을 강조하는 거버넌스(Governance)라는 용어로 대변되기도 한다. 우리나라에서도 수년 전부터 거버넌스 개념이 행정학과 정책학을 중심으로 학문적 차원에서 소개되다가 참여정부 출범이후 보다 실질적인 차원에서 국정 전반에 적용이 시도되고 있는 추세이다. 문화부와 문화예술위원회의 관계설정과 역할분담 문제도 이와 같은 최근의 추세와 맞닿아 있는 것이다.

② 양자간 관계설정의 방향

문화부와 문화예술위원회의 전신인 문예진흥원 간의 관계는 일방적인 지도, 감독의 관계였다고 할 수 있다. 즉 문화부장관은 사업계획 승인, 사업실적 검토 등을 통해 문예진흥원의 업무를 지도, 감독하고 권한을 위임, 위탁하도록 되어 있었다. 지도, 감독의 구체적인 내용은 「한국문화예술진흥원 정관」에 규정되어 있었는데, 문화부장관 승인사항은 임원 선출, 재산 관리, 정관 및 운영규정의 변경, 기금지원심의위원회 구성, 기금의 관리·운용, 기금모금의 승인 및 취소 등 핵심적이고 광범위한 것이었다. 이와 같은 제도적 틀 속에서 지도·감독기관의 의사에 반하여 현장 예술인들의 자율적인 판단을 통해 각종 지원사업과 진흥활동을 전개해 나가는 것은 현실적으로 불가능한 일이었다. 문민정부와 국민의정부를 거치면서 조금씩 개선되기는 했지만 과거 권위주의적 정부 하에서 가장 문제가 되었던 폐단은, 앞에서 지적했듯이 실질적인 집행사무 총괄 책임자인 사무총장직에 관례적으로 문화부 퇴직관료를 임명했던 사실과 정책성 사업이라 하여 문화부가 국고를 확보하지 못한 수억 원 혹은 수십억 원대의 사업을 문예진흥기금사업으로 일방적으로 편입시킨 사실⁷²⁾ 등이다.

71) 신자유주의의 특징은 중앙집권 지양, 정부규제 철폐, 정부·기업 구조조정, 공기업 민영화, 공공지출 축소, 사회복지예산 삭감, 공공재 범위 축소, 자유경쟁 촉진(시장원리 준수), 자본의 효율성(이윤) 추구, 기업의 경쟁적 우위 확보, 노동시장의 유연성 촉진 등으로 나타나고 있다.

72) 2006년의 위원회의 집행계획을 살펴보면, 문화부 지원으로 인식되고 있는 몇몇 사업들이 위원회로 넘어와 있는 것이 눈에 띈다. 문제가 되는 것은 사업은 위원회로 넘어오면서 사업비의 직접 지원은 문화부에서 위원회로 넘어오지 않을 것이라는 의혹이다. 과거 진흥원 지원 체계에서 문화부가 국고로 담당해야 할 계기성 사업이 진흥원의 사업비로 담당할 경우가 많았다. 진흥원의 문화부 계기성 사업 지원은 감사원의 감사에서조차 바람직하지 않은 것으로 드러났듯이 위원회 지원 체계에서는 과거의 폐습

2005년 8월 26일 한국문화예술위원회가 출범하면서 문화관광부와의 관계는 불간섭주의 원칙에 조금 더 가까운 방향으로 조정되었다. 「문화예술진흥법」, 「문화예술진흥법시행령」, 「한국문화예술위원회 정관」, 「기금관리기본법」에 규정되어 있는 문화관광부장관이 문화예술위원회에 대해 관여할 수 있는 사항은 다음과 같다.

위원회 구성·운영 및 해산·청산

- 위원추천위원회 위원 및 한국문화예술위원회 위원 위촉권 (진흥법 제23조의4)
- 위원회 감사 임면권 (진흥법 제23조의15)
- 정원 및 보수에 관한 규정 제정·개정에 대한 사전 협의권 (정관 제31조)
- 정관 변경시의 인가권 (정관 제30조)
- 위원회를 해산하고자 할 때의 법 개정 건의 및 잔여재산 기증 승인권 (정관 제29조)

재산 관리 및 기금의 조성·관리·운용

- 기본재산 중 중요재산의 임대, 매도, 기타 사권(私權) 설정·처분시의 승인권(정관 제21조)
- 연간 기부금품의 종류별 가액 및 품명 보고 요구권 (진흥법 제18조, 시행령 제32조)
- 기금 재원 조성에 있어서 수입금의 범위 인정권 (시행령 제32조)
- 매 회계연도 예산편성의 기본방향과 규모에 대한 승인권 (정관 제24조), 차기연도 기금운용계획안 수립·제출 요구권 (기본법 제5조, 시행령 제31조)
- 차기연도 기금운용계획에 포함된 문화예술지원을 직접 목적으로 하는 사업계획 및 예산 외의 사업계획 및 예산의 제출 요구 및 승인권, 승인한 사업계획 및 예산에 대한 변경 승인권 (시행령 제44조)
- 기금의 결산보고서 제출 요구권 (기본법 제9조, 시행령 제31조, 시행령 제25조)
- 「기금관리기본법」에서 규정한 것 외에 필요한 사항에 대한 승인권(시행령 제31조)

위원회의 사업 및 활동에 대한 성과의 평가

- 기금지원의 성과 측정·평가 및 평가결과 위원회 통보권 (진흥법 제23조의16)
- 성과 측정·평가를 위한 관련 자료나 서류 요구권 (시행령 제43조의8)

의 하나로 사라져야 할 것으로 생각된다.

□ 성과의 평가결과에 따라 시정을 요하는 사항에 대한 시정 요구권 (진흥법 제23조의 16)

현재 문화부는 “지원은 하되 간섭하지 않는다. 그러나 ‘관리’는 한다”는 입장을 견지하려고 노력하고 있는 것으로 생각된다. 이는 영국 문화부와 예술위원회의 관계인 불간섭주의 원칙과 유사하게 우리 정부도 재정지원 결정과정에 직접적으로 간섭은 하지 않지만 공공재원의 책임성 및 효과성을 확보하기 위한 장치는 마련하려는 의도일 것이라 생각된다. 위의 규정들이 바로 문화부가 문화예술위원회에 대해 ‘관리’의 차원에서 공공재원의 책임성과 효과성을 확보하기 위해 도입한 장치들이라고 볼 수 있다.

그러나 과거보다 지도·감독기능이 완화되어 문화예술위원회의 자율성이 신장된 것은 사실이나 일단은 아직도 개선의 여지가 많이 남아있는 것으로 보인다. 또한 무엇보다 중요한 것은 실제적인 운영과정에서 과거의 관습에서 벗어나 위원회의 자율성을 확보하고 보장하기 위해 양측의 부단한 노력이 필요하다는 사실이다. 특히 2007년부터 문예진흥기금의 민간 자금화 계획이 확정되어 있는 만큼 불간섭주의 원칙에 의한 재정적 지원과 운영상의 자율성 보장을 위한 제도 개선 문제는 민간 자금화 이후 재론되어야 할 것이다.

③ 양자간 역할분담의 방향

과거 문예진흥원의 기금사업이 전통적인 장르를 중심으로 소액다건식의 관행적인 지원때문에 비난을 받았다면, 문화부의 국고사업은 뚜렷한 목적과 방향도 없이 문예진흥원이나 지역문화재단(지역문화예술위원회)이 지원해야 할 성격의 사업까지 광범위하게 지원하고 있다는 비난을 받아 왔다. 다시 말해 국고사업을 추진하는데 있어 지방자치단체나 산하단체인 문예진흥원과 역할분담을 하지 않고 서로 경쟁적인 관계에서 경합적으로 사업을 추진해 왔다는 비판이었다. 이러한 사업 주체 간 역할 미분할로 인한 폐해는 유사 프로그램의 과다로 인한 다양성 부족, 지원이 일부 단체에만 몰리는 빈익빈 부익부 현상, 새로운 장르와 신진예술가(신생단체)에 대한 배려 부족 등으로 나타났다. 이에 대한 우려가 점차 고조되면서 최근 몇 년 동안 국고와 기금 간 혹은 그 집행 주체인 문화부와 문예진흥원(위원회) 간의 역할분담에 관한 논의가 계속되어 왔고, 실제로 역할분담을 위한 업무조정도 얼마간 이루어져

왔다. 특히 2005년도 기금운용사업에는 과거 국고사업이었던 상당수의 사업이 예술위원회의 기금사업으로 이관되어 추진되고 있다.

a) 현행 역할분담 기준

이미 이루어졌거나 현재 이루어지고 있는 국고사업과 기금사업 간의 역할분담은 주로 아래의 기준에 의한 것으로서, 이 기준은 그 동안 문화부와 문예진흥원 사이의 몇 차례 협의를 거쳐 형성된 공통적인 인식을 바탕으로 한 것이다.

<표-6> 국고사업과 기금사업 간 현행 역할분담 기준

국 고 사 업	기 금 사 업
○ 국가 문화인프라 구축 및 여건조성	○ 일반문화예술단체 및 예술인 직·간접적 지원
○ 국가가 주최·주관하는 문화행사	○ 민간단체가 주최·주관하는 문화행사
○ 법정 민간단체 지원	○ 민간의 문화예술 진흥을 위한 창작·연구·보급·향수 기회 확대지원사업
○ 정부주도 국제교류사업	○ 민간주도 국제교류사업
○ 국가가 정책적으로 추진하는 사업	

그러나 이러한 기준들은 주최·대상 등 각 기준의 준거가 상이하여 편의적인 기준 적용으로 기준 간에 상호 충돌과 모순이 발생할 가능성이 높은 단점을 가지고 있다. 이후 이러한 현행 역할분담 기준을 개선하기 위한 노력이 한 두 차례 시도되었으나 현행 기준이 갖고 있는 단점을 크게 개선하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 사실들은 문화부와 문화예술위원회 간에 더 이상 논란의 소지가 없도록 보다 체계적이고 논리적인 역할분담 기준을 마련해야 할 필요가 있다는 것을 의미한다.

b) 역할분담 기준의 전제: 문화활동의 기능별 분류에 따른 문화정책 유형 분류

체계적이고 논리적인 역할분담 기준을 마련하기 위해서는 먼저 문화정책의 유형을 분류하는 작업부터 시작해야 할 것이다. 문화정책을 유형별로 세분화함으로써 유형별로 문화부와 문화예술위원회가 분담 추진해야 할 국고 및 기금 사업과 활동이 보다 명확하게 구체화될 수 있을 것이기 때문이다. 이 문제와 관련, UNESCO가 분류한 문화활동의 기능별 분류는 참고할만한 시사점을 제공해 준다. UNESCO는 문화활동을 다음과 같이 다섯 가지 기능으로 나누고 있다.⁷³⁾

- 창작(Creation), 생산(Production)
- 전달(Communication) 및 전파(Dissemination), 보급(Transmission) 및 확산(Diffusion)
- 수용(Reception), 소비(Consumption)
- 기록(Registration), 보존(Preservation) · 보호(Protection)
- 참여(Participation) 등이다.

여기서 창작은 개성적 소량창조를 의미하고, 생산은 물개성적 대량창조, 즉 문화산업을 의미한다. 또 전달·전파와 보급·확산은 공간적 전달 기능을, 기록, 보존·보호는 시간적 전달 기능을 의미한다. 그리고 수용과 소비는 소극적 수용 기능이고, 참여는 적극적 수용 기능이라고 할 수 있다. 결국 문화활동의 기능적 범주는 창조, 전달, 수용의 세 가지 기능이 핵심을 이루고 있다.

목표사슬의 하위차원에서 볼 때 문화예술 정책의 수단적 목표는 기본적으로 예술장르에서의 활동을 활성화하거나 바람직하지 못한 활동을 규제하거나 국가사회적 목적의 달성을 위해 그러한 활동을 동원하는데 있다고 할 수 있으므로, 창조(창작·생산)활동 진흥정책, 전달(계승·보급)활동 진흥정책, 수용(향수·참여)활동 진흥정책이 바로 문화정책의 기본유형이 된다고 볼 수 있다. 이러한 기본유형에 기반 및 여건을 조성하기 위한 부가적 유형의 정책을 추가할 수 있는데, 인적 기반 육성정책(전문 예술교육·예술 소양교육), 물적 기반 확충정책(문화시설 확충·문화재정 확충), 제도적 기반 조성정책(법적 기반 조성·정보화 기반 조성), 사회적 여건 조성정책(물리적 문화환경 조성·심리적 문화환경 조성) 등을 들 수 있다.

c) 새로운 역할분담 기준

「한국문화예술위원회 정관」 제2조(목적)는 예술위원회 설립 목적을 “훌륭한 예술이 우리 모두의 삶을 변화시키는 힘을 가지고 있다는 믿음으로 문화예술진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 모든 이가 창조의 기쁨을 공유하고 가치 있는 삶을 누리게 함을 목적으로 한다.”고 밝히고 있다. 이어서 제4조(사업)는 이러한 설립 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 사업을 한다고 규정하고 있다. ① 문화예술의 창

73) 유네스코한국위원회·한국문화예술진흥원, 「문화통계 및 지표체계 연구」, 1986 : 24, pp. 139-153

작, 매개, 향수와 관련된 사업이나 활동, ② 문화예술 진흥을 위한 정책연구·개발 및 교육·연수 사업이나 활동, ③ 민족전통문화의 보존·계승 및 발전을 위한 사업이나 활동, ④ 지역 문화예술의 진흥을 위한 사업이나 활동 및 지방문화예술위원회와 재단법인과의 협의·조정 등에 관한 사항, ⑤ 남북 및 국제 문화예술의 교류 사업이나 활동, ⑥ 문화예술 기반시설의 활성화를 위한 사업이나 활동, ⑦ 문화예술인의 창작환경개선 및 후생복지증진과 국제경쟁력 제고를 위한 사업이나 활동, ⑧ 문화예술 재원의 확충 및 조성을 위한 연구 및 사업이나 활동, ⑨ 기타 문화예술의 진흥을 위한 사업이나 활동 및 시설의 설치·운영 등이다.

문화부와 한국문화예술위원회 간의 역할분담에 관한 논의는 2005년 8월 26일 새로 출범한 문화예술위원회의 「정관」에서 규정한 사업의 범위와 실제로 예술위원회가 현재 시행하고 있는 사업을 인정하는 바탕에서 시작되어야 한다고 생각된다. 이와 같이 문화예술위원회의 사업과 활동 범위를 보다 광범위하게 인정하려고 하는 것은, 이것이 예술정책분야에 있어서 정부, 시민사회, 시장을 아우르는 거버넌스 시스템의 구축, '지원하되 간섭하지 않는다'는 불간섭주의 원칙, 종래 공급활동 진흥 중심의 예술정책 기조를 예술의 공급, 매개, 소비활동 간 균형 있는 진흥정책으로 전환해야 한다는 시대적인 요청에 부합하기 때문이다. 아래의 표는 양자 사이의 역할분담 내용을 정리한 것이다.

<표-7> 국고사업과 기금사업 간 새로운 역할분담 기준

문화정책 유형		국 고 사 업	기 금 사 업
창조 진흥	창작 진흥	○ 문화진흥을 위한 종합계획의 수립·시행	○ 예술진흥을 위한 지원정책의 수립·집행
	생산 진흥		
전달 진흥	계승 진흥	○ 지역·남북·국제문화교류 활성화 기반 마련	○ 지역 문화예술의 진흥을 위한 사업·활동
	보급 진흥		
수용 진흥	향수 진흥	○ 창작환경·후생복지·국제경쟁력 제고 기반 ○ 국·공립·법정 문화시설·단체의 운영 지원	○ 남북 및 국제 예술교류 활성화 사업·활동
	참여 진흥		

인적 기반	전문 교육	실기 위주의 도제식 종합 예술교육	실기 위주의 도제식 무대 예술교육
	소양 교육	정규·비정규과정에 대한 법제화 및 지원	비정규 소양교육 프로그램에 대한 지원
물적 기반	시설 확충	전국 문화시설 확충 및 전국 순회 지원	문화시설 활성화위한 개별사업·활동 지원
	재정 확충	재원확충을 위한 법적·제도적 기반 마련	재원확충을 위한 연구 및 사업·활동
제도적 기반	법적 기반	문화진흥을 위한 법적·제도적 기반 마련	예술진흥을 위한 정책의 연구·개발
	정보화 기반	전국 문화예술 기관·단체를 네트워크화	자체 정보화 사업 및 네트워크화 협조
사회적 여건	물리적 환경	지자체 등 전국적인 문화거리 조성 지원	대학로 일대 문화의 거리 조성
	심리적 환경	기부문화 활성화를 위한 전반적인 홍보	문화기부 유공자에 대한 홍보활동

먼저 문화예술정책의 핵심인 창조·전달·수용활동 진흥정책에 있어서는 한국 문화예술위원회가 예술진흥이라는 보다 제한적인 범위에서 지원정책을 수립하고 집행하는 역할을 담당한다면, 문화부는 예술분야가 포함된 보다 광범하고 포괄적인 문화분야 전반에 대한 종합계획을 수립하고 이를 추진해 나가는 역할을 담당해야 할 것이다. 다음으로 문화예술위원회가 지역 문화예술 진흥과 남북 및 국제 예술교류 활성화를 위한 사업과 활동을 지원하거나 직접 수행하는데 비해, 문화부는 이러한 사업과 활동이 원활하게 이루어지도록 사회문화적 기반을 조성해 주는 역할을 해야 하며, 정부주도의 지역·남북·국제 문화교류사업에 대해서는 이를 직접 추진하거나 지원해야 한다. 여기서 정부주도 혹은 정부주관이라는 것은 정부가 주최·주관하거나 지방자치단체 및 국·공립 문화시설과 관련된 사업, 주요 정책방향에 해당하는 국가정책사업 등을 말한다. 또한 지역문화예술위원회나 지역문화재단은 해당 지역의 고유한 문화전통이 창조적으로 계승되어 나갈 수 있도록 특색 있는 지역문화 사업 및 활동에 대한 지원에 중점을 두어야 할 것이다.

다음으로 문화예술 활성화를 통해 국민의 창의성을 계발하고 삶의 질을 개선하기 위한 인적·물적·제도적 기반 마련과 사회적 여건을 조성하는데 있어서는 국가기관인 문화관광부의 역할이 절대적이다. 반면에 문화예술위원회는 국가 문화예술 정책이라는 큰 틀 안에서 또 예술부문이라는 범위 내에서, 한정된 목표의 달성을 위해 나름대로 필요한 역할을 수행해 나가야 한다. 먼저 인적 기반 육성에서 전문인력

양성을 위해서는 문화부는 실기 위주의 도제식 종합 예술교육에, 예술위원회는 실기 위주의 도제식 무대 예술교육에 중점을 두는 것이 바람직하다고 생각된다. 여기서 '실기 위주의 도제식 교육'으로 방향을 잡은 것은 기존의 대학교육과 차별화하기 위한 것이다. 다음으로 학생이나 청소년, 그리고 일반성인을 대상으로 한 예술소양교육에 있어서는 예술위원회가 주로 일반성인 대상의 비정규 소양교육을 지원하거나 직접 담당하고, 문화부와 한국문화예술교육진흥원은 주로 초·중·고등학교를 대상으로 예술과목의 정규 커리큘럼화나 강사 풀제 지원, 그리고 전국의 청소년시설에서 시행하는 비정규 소양교육 프로그램에 대한 지원을 담당해야 한다고 생각된다. 다음으로 물적 기반의 확충에 있어서의 역할 구분은 문화기반시설에 대해서는 문화부는 지방자치단체의 신규 문화시설 확충에 대한 지원과 기존시설 활성화를 위한 국·공립 예술단체의 전국 순회공연 지원을 담당하고, 위원회는 문화시설 활성화를 위한 개별 사업 및 활동에 대한 지원을 담당해야 할 것이다.

재원 확충 문제는 문화부와 위원회, 그리고 정계(政界)와 예술계가 상호 유기적인 상시 협력체제를 구축하고 공동전선을 형성해 나가야 할 중요한 과제이다. 재원 확충을 위한 전략은 문화부와 예술위원회가 공동으로 연구·개발하되 법적·제도적 기반을 마련하는 문제는 문화부가 주도하고, 재원확충을 위한 실제의 사업과 활동의 추진은 예술위원회가 주관해야 할 것이다. 제도적 기반을 조성하는 데 있어서는 예술위원회가 예술진흥을 위한 정책의 연구·개발을 담당하고, 문화부는 이러한 연구·개발 결과를 바탕으로 좀 더 범위를 넓혀 문화진흥을 위한 법적·제도적 기반을 마련하는 데 노력을 기울여야 한다고 생각된다. 그리고 정보화 기반의 구축에 있어서는 문화부가 전국의 문화예술 기관·단체가 소장하고 있는 데이터베이스를 국민이 손쉽게 이용할 수 있도록 네트워크화 하는 역할을 담당해야 할 것이다.

현재의 문화예술 정책에 있어서 그 중요성이 크게 부각되지는 않고 있지만 문화예술 진흥에 필요한 사회문화적 여건을 조성하기 위한 정책의 수립과 시행은 우리 사회의 문화적 패러다임 전환을 위해 매우 중요한 과제 중 하나이다. 우리 사회에서 문화적 패러다임이 완전히 바뀌지 않고는 우리나라의 문화 선진화는 근본적인 한계에 봉착할 것이기 때문이다. 국가 발전에 있어 문화예술의 중요성에 대한 사회적 인식이 부족할 경우 대규모 문화사업에 투입되는 막대한 비용에 비해 얻을 수 있는 성과는 보잘 것 없게 될 것이다. 이러한 의미에서, 하나의 예가 되겠지만, 문화부는 지자체 등이 추진하는 '문화의 거리' 조성에 대한 지원을 대폭 강화하여 국민

들이 어디에서나 문화적인 환경과 시설, 그리고 예술적인 향취 속에서 일상생활이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 또한 우리 사회에서 미국이나 서유럽 등 선진 외국처럼 기부문화가 활성화될 수 있도록 다양한 방법으로 대국민 홍보 전략을 꾸준히 시행하여 기부문화에 대한 국민의 의식이 바뀌어 나갈 수 있도록 문화부 차원에서 홍보와 정책 마련이 필요하다. 물론 예술위원회는 예술위원회대로 우리나라의 대표적인 문화지구인 대학로 일대의 문화공간화에 더욱 노력하고, 한국메세나협의회와 협조하여 문화예술 기부에 대한 적극적인 대외 홍보를 통해 기부문화의 활성화에 이바지하도록 노력해 나가야 할 것이다.

제2절 현재 초기 단계인 문화예술위원회의 원칙 마련:

재원확보 및 문화재단과의 관계

확고한 독자성과 자율성이 확보된 위원회와 문화부의 역할 분담 이외에도 현재 걸음마 단계인 문화예술위원회의 앞으로의 바람직한 발전을 위해 마련해야 할 원칙들이 많이 있다. 공연예술, 시각예술, 예술교육 등 지원하는 영역을 마련해야 하고, 위원회의 위원장 및 위원들, 집행위원회/소위원회의 위원들의 선임, 임기, 역할, 책임 등에 관한 명확한 규정이 필요하며, 그리고 지원 대상 선정 시스템 및 평가 시스템 확립, 단기적 혹은 중장기적/정기적 관점에서의 지원 원칙 마련, 예술 다양성 제고를 위한 순수/고급, 전통적 예술과 대안 예술 지원금의 적절한 분배 등이 논의되어야 할 것이다. 이와 같은 원칙의 확립은 앞으로 위원회가 운영의 경험을 쌓아나가면서 자체적으로 만들어 나가야 한다고 생각된다. 물론 스스로 만들어나가는 과정에서 위원회 체제로 지원이 이루어지는 영국 등의 사례의 참조는 많은 도움이 될 것이라 생각되어 영국 예술위원회의 사례들은 부록에 수록해 두었다. 여기서는 앞으로 위원회의 활동에 핵심으로 생각되는 재원 확보와 위원회와 타 기관과의 협력 체계에 대해 살펴보기로 하겠다.

1. 문화예술위원회의 재원확보 방안

가. 문화예술진흥기금 현황

한국문화예술위원회의 사업과 활동 재원인 문화예술진흥기금(문예진흥기금)은 ‘문화예술진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여’(「문화예술진흥법」 제17조) 설치한 공공재원이다. 그 용도는 현행 「문화예술진흥법」 제20조가 다음 각 호의 사업 및 활동의 지원에 사용한다고 규정하고 있다. ① 문화예술의 창작과 보급, ② 민족전통문화의 보존·계승 및 발전, ③ 남북 문화예술교류, ④ 국제 문화예술교류, ⑤ 문화예술인의 후생복지 증진을 위한 사업, ⑥ 지방문화예술진흥기금에의 출연, ⑦ 한국문화예술위원회의 운영에 필요한 경비, ⑧ 기타 문화예술의 진흥을 목적으로 하는 사업이나 활동 등이다.

문예진흥기금은 1973년 7월, 전국의 627개 극장에서 일제히 모금을 시작한 이래 꾸준히 모금대상과 기타의 재원을 확대시켜 왔다. 그간의 기금조성 및 사업실적을 보면, 2004년 12월 말 현재까지 1조 4,481억원이 조성되어 이중 5,272억원(36.4%)이 적립되고 9,209억원(63.6%)은 문예진흥사업에 투자됨으로써, 기금의 설치목적 달성을 위해 노력해 왔다. 조성재원을 보면 이자수입(29.7%), 모금수입(28.9%), 공익자금(14.4%), 기타 잡수입(14.2%), 국고출연(12.8%) 등이다. 기금관리비와 자체사업 운영비를 제외한 최근의 순수기금사업비 총액을 보면, 2000년 44,558백만원, 2001년 38,110백만원, 2002년 28,242백만원, 2003년 28,167백만원으로 매년 감소되다가, 복권기금 전입과 기금의 증액 편성에 힘입어 2004년 81,480백만원(진흥기금 36,911, 복권기금 44,569), 2005년 121,562백만원(진흥기금 71,770, 복권기금 49,792), 2006년 111,236백만원(계획안, 진흥기금 60,616, 복권기금 50,620)으로 대폭 증가하였다.⁷⁴⁾ 아래는 2004년 지원 목표별 기금 지원 사업 규모를 나타내고 있다.

74) 참고로 기금관리비와 자체사업 운영비(계획안)는 2002년 15,625, 2003년 19,022, 2004년 14,879, 2005년 14,104, 2006년 11,858백만 원이다.

<표-8> 2004년 지원 목표별 지원 사업 규모

(단위:백만원)

지원목표 (총예산)	지원사업	예산	비중
예술창조 역량 강화 (16,988)	예술창작지원	3,780	22.3%
	창작공연활성화	6,511	
	다원적예술지원	620	
	신진예술가지원	940	
	전국규모예술행사지원	888	
	기획프로그램지원	1,168	
	기간문예단체지원 : 예총, 민예총	1,876	
	올해의 예술작품축제·시상	1,205	
문화예술 향수기회 확대 (50,745)	관객개발사업	3,398	66.3%
	찾아가는 예술활동지원	5,283	
	문화예술체험지원	1,000	
	문화예술참여지원	1,056	
	함께하는문화복지지원	13,322	
	지역문화활성화지원	26,686	
문화예술교류활성화 (2,320)	통일민족문화교류지원	250	3%
	문화예술국제교류지원	2,070	
예술의 보존과 계승 (6,418)	예술보존조사연구지원	1,368	8.4%
	예술자료정보화및보급지원	350	
	전통예술발표및전승보급지원	4,700	

* 자료 : 문화정책백서(문화관광부, 2004)/ (총예산: 764억7천2백만원/복권기금 포함)

나. 기금 수입의 위기

「한국문화예술위원회 정관」 제22조는 위원회 사업 수행 및 위원회 운영 경비에 충당하기 위해 문화예술진흥기금 및 기금운용 수익금, 「복권 및 복권기금법」에 의한 복권기금 등 기타 기금, 정부의 출연금 및 국고 보조금, 사업 수입금, 기부금품, 기타 수입 등을 수입금으로 한다고 규정하고 있다. 그러나 「기금관리기본법」에 의거 2004년에 실시한 문예진흥기금에 대한 기획예산처 기금운용평가단이 내린 '2003년도 기금존치평가'의 결론은 문예진흥기금을 폐지하고 이를 민간자금화 한다

는 것이었다. 기획예산처는 문예진흥기금이 '73년부터 문화예술부문 공공지원사업을 수행하는 등 공공적인 가치성으로 볼 때 기금설치 목적은 일단 유효한 것으로 평가하고 있다. 그러나 정부기금으로 유지할 필요성이 낮아 기금을 폐지하여 민간 자금화해야 한다고 결론짓고 그 구체적인 이유로 다음의 세 가지를 제시하고 있다.

- 첫째, 기존에 계획된 사업들이 그 규모나 사업성격이 그대로 유지되면서 지출되고 있어 예산과의 차별성이 없다는 것이다.
- 둘째, 기금재원의 탄력적 운용의 필요성이 낮아 기금의 형태를 유지해야 할 당위성이 없다는 것이다.
- 셋째, 자율적인 문화예술지원을 촉진하고 수요자들의 다양한 요구가 반영될 수 있도록 하기 위해 기금제도를 폐지할 필요가 있다는 것이다.

국회 보고, 정부혁신지방분권위원회에 업무 이관, 공청회 개최, 각 부처 의견 청취 등 관련 절차를 거쳐 2005년 5월 문예진흥기금의 민간 자금화가 확정되어 2007년부터 이에 적용받게 되었다. 따라서 2006년도 기금운용계획 편성까지는 기금관리기본법의 적용을 받아 기획예산처 및 국회의 심의를 받게 되나, 2007년 자금 편성부터는 문화부만의 심의로 확정되게 된다.

문예진흥기금이 공공기금에서 민간자금으로 전환된 후 가장 크게 우려되는 점은 예술위원회의 재원조달 방안이 불투명해진다는 점이다. 재원조달 문제에 대해 「기금존치평가보고서」는 “정부출연금과 함께 그동안 수입재원의 대부분을 차지하던 문화시설이용자부담금(문예진흥기금 모금)이 2004년부터 폐지되었으나, 복권법 제정에 따라 기금모금 폐지에 따른 대체재원으로 복권수익금이 연간 500억원씩 유입되어 재원의 안정성에는 큰 문제가 없을 것으로 판단”함으로서 매우 낙관적인 전망을 하고 있다. 물론 문예진흥기금의 민간자금화는 적립금으로 문화예술진흥사업의 자율적 운영을 보장받는다라는 점에서 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 기금 폐지 이후 재원조달 방안에 대한 고려 없이 성급히 민간 자금화를 결정했다는 점에 문제가 있다고 할 수 있다.

<표-9> 문예진흥법 기존 법률과 입법예고안의 자원 비교

기 존	개 정
1. 정부의 출연금	1. 삭제
2. 개인이나 법인으로부터의 기부금품	2. 좌동
3. 기금운용으로 생기는 수익금	3. 적립금운용으로 생기는 수익금
4. 기타 대통령령으로 정하는 수입금	4. 좌동

입법예고안에서 문예진흥법의 정부출연금 조항을 삭제하고자 하는 것은 예술 지원정책에 대한 재정적 뒷받침이 불투명한 상황에서 공공재로서의 예술에 대한 정부정책의 후퇴로 생각될 수 있다.⁷⁵⁾ 이는 위원회 수입재원 고갈로 이어질 위기를 내포하고 있는데, 이 위기는 다음의 세 가지 관점에서 예측해 볼 수 있다.

첫째, 민간자금화 됨으로써 가장 큰 세입재원인 복권기금의 지속적인 전입 자체가 불투명해 졌다는 점이다. 2004년 문예진흥기금 모금 폐지에 따라 대체재원으로 유입되고 있는 복권기금은 기금 진출 및 출연대상을 법에 “기금과 일반회계, 특별회계” 등으로 한정하고 있어 향후 지속적인 전입을 전혀 낙관할 수 없는 상황인 것이다. 현재 기획예산처도 문예진흥기금이 민간 자금화 하게 되면 「기금관리기본법」 적용대상에서 제외되어 위원회가 자신들의 통제범위를 벗어나게 되는 기관으로 바뀔에 따라, 위원회에 공적기금을 지원하기는 어렵다는 입장을 보이고 있다.

「복권및복권기금법」 제22조(복권기금의 운용 및 관리) : 복권위원회는 제23조제3항의 각 호의 사업에 복권기금의 일부를 다른 법률의 규정에 불구하고 예산회계법 제7조제1항의 규정에 의한 기금 또는 동법 제9조제1항의 규정에 의한 일반회계 및 특별회계에 진출·예탁 또는 출연할 수 있다.

둘째, 복권기금 외의 수입재원도 심각한 불안정성을 보이고 있다는 것이다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 1990년대 말 이후 지속적인 금리 하락으로 인한 이자 수입의 감소와 2004년부터의 문예진흥기금 모금 폐지로 인해 자체수입 재원이 현저하게 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

75) <뉴스통신진흥에관한법률>에서 민간자금 성격인 뉴스통신진흥자금의 조성재원 중 “정부·법인·단체 또는 개인의 출연재산”이 명기되어 있는 사례를 보더라도 문예진흥법 상의 정부출연금 조항은 그대로 유지되어야 할 것이다.

<표-10> 문예진흥기금 모금 및 운용수입 추이

(단위:억원)

연도 구분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
모금수입	288	383	484	536	791	4	2
정기예금금리	7.08%	5.46%	4.71%	4.15%	3.00%	-	-
기금운용수익	464	376	297	265	284	261	223

셋째, 기금수요의 폭증으로 기금 적립액이 감소됨에 따라 이자수입은 더욱 감소할 것으로 전망된다는 점이다. 금리 하락으로 인한 이자수입 감소와 기금수요의 확대로 인해 적립기금의 원금 인출 사용이 불가피해 짐에 따라, 향후 10년 이내에 적립기금이 완전히 고갈될 위기에 처해 있다. 한국문화예술진흥원(현 한국문화예술위원회)이 기획예산처 제출한 「2005-2009 문예진흥기금 중기사업계획」은 재원 부족에 따른 향후 적립기금 인출 전망을 다음과 같이 예상하고 있다.

<표-11> 재원 부족에 따른 향후 적립기금 인출 전망

(단위:억원)

구분	'04년 말	'05년 말	'06년 말	'07년 말	'08년 말	'09년 말
부족재원	-	414	327	333	359	598
적립기금잔액	5,272	4,858	4,531	4,198	3,839	3,241

문예진흥기금의 모금이 폐지된 이후 위원회 운영에 직접적이며, 심각한 당면 문제는 대체 재원의 확보 문제이다. 기부문화가 거의 형성되지 않은 현재의 국내 실정에서 지원제도를 튼튼하게 유지할 기초가 되는 재원 확보는 모금폐지 이후 절박한 실정이다. 특히 현재의 저금리 현상으로 적립된 기금 재원을 털어 재원으로 충당하는 실정에서 과연 기금이 고갈된 이후에는 어떻게 대처하여야 할 것인가? 그때 막연히 기부문화의 확대를 예측해 보거나, 기획예산처가 문화예술 진흥과 관련된 예산을 새로이 편성해 줄 것이라 막연히 기대해 보는 것으로는 현재의 불안한 상태가 해소되지는 않는다.

특히 국제통화기금 체계의 관리를 받은 1997년 이후, 경제성, 효율성이 국가 경영의 제 1순위가 되었다고 해도 과언이 아니다. 최근 문화부 예산이 상당히 증가했

지만 증가분의 상당부분이 문화산업 육성에 필요한 재원으로 확보된 측면이 있다. 기획예산처도 경제적 논리를 우선적으로 고려하고 있는 것이 현실이다. 문화예술지원의 중요성을 설명하면서 국가지원의 당위성을 역설하여도 기획예산처가 재원의 투입에 대한 경제적 산출을 우선적으로 생각한다면 문화예술진흥기금의 폐지 이후 안정적 재원의 확보는 힘들지도 모른다.

문화예술은 유무형의 국부를 생산해내는 주요 생산수단이며, 특히 공공영역에서는 가시적인 경제적 생산보다는 비가시적인 삶의 질의 개선 등에 주력한다고 볼 수 있다. 경제적/산업적 측면이 강조되면서 지원이 이루어진다면 문화예술의 물질화, 상업화, 보수화는 자명해진다. 특히, 공공영역에서의 문화예술은 토양이 메말라 시들어 버리게 될 것이다. 앞으로, 문화예술 위원회 발전을 위해 여러 부분이 필요하지만 재원확보는 위원회의 존재여부와 바로 연결된 중요한 문제이며, 이런 측면에서 우리의 삶의 질을 높여나가는 역할을 담당할 위원회를 위한 안정적 재원 마련은 반드시 필요하다.

다. 대체재원 조달방안

문예진흥기금 대체재원 조달방안은 그 동안 꾸준히 논의되어 왔던 것이 사실이다. 국고 출연, 문화진흥세 신설, 방송발전기금 전입, 마사회 및 경륜·경정사업 수입금 배분, 지적 복사권 보상, 기금모금 지속, 광고담사업, 실명제 기부금 등 기회 있을 때마다 다양한 방안이 제시되고, 또 일부 추진되기도 하였다. 그런데 새로운 대체재원을 논의하기 전에 먼저 대체재원이 기본적으로 갖추어야 할 조건을 살펴볼 필요가 있다.

우선 대체재원이 실현 가능한 대안이어야 한다는 것이다. 아무리 나머지 조건이 충족된다고 해도 실현이 불가능하다면 논의의 가치조차 없을 것이다. 둘째, 어느 정도 규모성을 갖추어야 할 것이다. 몇 억원, 몇 십 억원 규모의 신규재원은 부족재원을 보충할 수는 있어도 대체재원이 되기는 어렵기 때문이다. 셋째, 항구성과 안정성을 갖추어야 한다는 것이다. 간헐적이거나 일시적인 출연은 기금 적립에 일부 도움은 줄 수 있으나 대체재원으로는 적합하지 않다. 그리고 항구적인 대안이거나 소폭이라 할지라도 규모가 매년 증가되는 안정성을 갖추어야 할 것이다. 마지막으로 국민의 공감대를 획득할 수 있도록 재원조달 방식 자체가 윤리적인 정당성을 갖추어야 한다는 것이다. 불특정 다수의 국민들에게 부담을 안겨 주거나 역진성을 띠고 있

는 재원, 비윤리적인 기금증식 방안의 채택은 사회적으로 용납되기가 어려울 것이기 때문이다.

1) 복권기금의 지속적인 출연방안 강구⁷⁶⁾

문화예술진흥분야에 대한 복권기금 배분율이 확정되어 있지 못한 상황이고, 또한 로또 판매금액의 감소 가능성이 예상되고 있음에도 불구하고, 현 상황에서 복권기금으로부터의 출연은 결코 문화예술위원회가 놓쳐서는 안 될 항구적인 재원이다. 그런데 「복권및복권기금법」 제23조 제3항에 문화예술진흥 및 문화유산보존 분야에 대한 수익금 배분이 규정되어 있는 상황에서, 문화예술진흥기금이 민간자금화 된 이후 기금·일반회계·특별회계의 저축을 받지 않는다고 하여 기금 출연을 중단하는 것은 불합리하다. 즉, 민간 자금화 된 이후에도 복권기금이 계속 출연될 수 있도록 출연방법 보완 등의 제도적 방안이 강구되어야 한다. 지속적인 출연 혹은 보조를 가능하게 하는 방법으로는, 기금전출 이외에 단체 등에도 출연할 수 있도록 복권기금 출연관련 규정을 개정하는 방안이 있으며, 또한 문예진흥사업을 복권위원회의 자체 공익사업 형태(출연금이 아닌 보조금 형태)로 추진하도록 조정하는 방안이 있다. 현재 복지사업(보건복지부)과 문화유산보존사업(문화재청)이 두 번째 방식을 취하고 있다.

2) 법 개정을 통한 개인의 순수기부금 기부 활성화

현재 「문화예술진흥법」 제18조(기금의 조성) 제2항(개인 또는 법인으로부터의

76) 복권기금의 예술진흥 재원 활용에는 신중한 접근이 필요하다. 현재 복권기금을 통해 예술지원 사업이 시행하고 있는 영국의 사례는 이 신중한 접근이 왜 필요한지 예시하고 있다고 생각된다. 1995년 처음 복권기금 사업이 시행되기 이전 10여 년 동안 영국 의회에서 이 사업의 찬반에 대한 논쟁이 치열하게 전개되었다. 논쟁의 핵심은 대중들, 특히 저소득층의 도박 사행심을 부추겨 많은 사회적 문제점을 야기시키면서 마련된 복권기금이 대중의 정신세계의 고양을 이끄는 문화예술 사업에 과연 지속적이면서 안정적 재원이 될 수 있는가에 대한 것이었다. 영국에서 복권사업은 1569년 처음으로 시작되어 국가 재정 확보 수단으로 수백 년의 역사를 지니고 있지만 그 시행과 중단은 반복되었다. 왜냐하면 복권으로 인한 게으름, 방탕, 가난, 가정불화 등의 사회 문제들이 증가되자 복권 사업이 국가적 사업을 위한 재정 확보에 바람직한 방법이 아니라는 강한 반대가 있었기 때문이다.

이러한 복권사업의 불안정성 때문에 영국은 예술에서의 복권기금 사용을 엄격히 제한하고 있다. 예술진흥을 위한 예술가, 예술단체의 창작지원 등은 그 중요성으로 인해 안정적인 국고로 지원하고, 불안정한 복권기금은 극장 증개축 등 문화예술 인프라를 위해 사용하도록 규정해 두고 있다. 즉 예술진흥을 위해 영국은 복권기금이 국민의 세금으로 마련된 국고의 대체재가 될 수 없음을 인식, 실천하고 있는 것이다. 물론 정부로부터의 지원금 규모, 인프라 등 현재 우리의 상황은 영국과 다르다. 그럼에도 불구하고 영국의 복권기금에 접근하는 신중한 태도는 복권기금을 문예진흥 재원으로 활용하고자 하는 우리에게 시사해주는 바가 많다고 생각된다.

기부금품)에 근거해서 운영 중인 기부금은 조건부기부금(기업 또는 개인이 단체나 개인의 문화예술사업비에 대해 지정 기부), 실명제기부금(기부금을 종자금으로 하여 그 이식금을 예술위원회의 기금운용실적에 따라 매칭 펀드로 지원), 순수기부금(예술위원회의 고유사업 및 기금조성을 위해 기부) 등 세 가지이다. 2004년 8월 말을 기준으로 각 기부금 유치 실적은 아래와 같다

<표-12> 기부금 종류 및 기부액

(단위:천원)

년 도	실명제기부금		순수기부금		조건부기부금		계	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수
2002	250,000	3	1,968	1	5,428,512	365	5,680,480	369
2003	-	-	167,339	3	4,582,093	309	4,749,432	312
2004	-	-	328,540	1	2,499,092	788	2,827,632	789
계	250,000	3	169,307	5	10,010,605	674	10,429,912	681

우리나라의 경우 기부금에 대한 사회적인 전통이 워낙 미약한데다가 과거 관주도의 반 강제적인 기부금 모금과 투명하지 못한 운영이 「기부금품모집규제법」 등의 제정을 불러와, 현재 전문예술법인 등 특별한 경우를 제외하고는 단체·개인의 기부금 모금이 제한되어 있는 형편이다. 위의 표에서 나타나 있듯이 2002년부터 2004년까지 3년간 조건부 기부금의 비중이 전체 기부금의 94.4%에 이르는 상황에서, 문화예술에 대한 국민적 관심을 높이고 기부문화를 널리 확산시키기 위해서는 개인의 소액 순수기부금 기부의 활성화가 절대적으로 필요하다고 본다. 이를 위해 2004년부터 한시적으로 실시되고 있는 정치자금 기부금(1인당 10만원 한도)에 대한 세액 전액 공제제도를 문예진흥기금 순수기부금에도 도입하기 위해 소득세법 개정에 적극 나서야 한다고 생각된다.

3) 경륜·경정 수익금 배분에의 참여

우리나라에서 경륜은 1994년, 그리고 경정은 2002년에 처음 시작되었다. 사업주체는 문화부 산하단체인 서울올림픽기념 국민체육진흥공단으로 되어 있다. 경륜·경정사업의 수익금은 고객환급, 지방세(레저세), 교육세, 농어촌 특별세 등을 공제하고

남은 12% 중 경륜·경정 개최비용(인건비, 선수상금, 감가상각비 등)을 제외한 금액이다. 공단이 시행하는 경륜·경정 수익금은 2000년에 이미 1천억 대를 초과하여 2002년에 2,263억 7,700만원, 2003년에 1,354억 5,200만원, 2004년에 820억 7,500만원에 이르고 있다. 수익금은 「경륜·경정법」 및 동 시행령에 의해 국민체육진흥기금 등 5개 분야에 배분하도록 되어 있다. 「경륜·경정법」 제15조 및 동 시행령 제19조에 의한 경륜·경정 수익금 배분구조는 아래와 같다.

<표-13> 경륜·경정 수익금 배분구조

매출액 (100%)	고 객 환 급 금				70%	
	제 세 비 용		레저세 10%, 교육세 6%, 농특세 2%		18%	
	수익금 (100%)	경륜 개최 경비(인건비,선수상금,감가상각비,경주개최비 등)				12%
		분 배 기 준		공단시행	지자체시행	
		국민체육진흥기금		40.0 %	10.0 %	
		청소년 육성기금		30.0 %	10.0 %	
지방재정지원(기초)		10.0 %	60.0 %			
산업기반기금		17.5 %	17.5 %			
기타공익사업지원		2.5 %	2.5 %			

경륜·경정 수익금 배분에의 참여에 관해서는 여야 국회의원(27명)을 중심으로 2002년 11월 초부터 다음 해 4월 말까지 적극 추진되다가 당시 복권기금 일부가 문화예술진흥에 사용할 수 있게 될 전망을 보임에 따라 더 이상의 추진이 중단된 바 있다. 그러나 경륜·경정 수익금은 실현 가능성, 규모성, 항구성과 안정성 등에서 문화예술진흥 재원으로서 매력적인 것 중의 하나이고, 또 국민의 공감대 확보 문제에 있어서도 큰 어려움이 없다고 판단되기에 문화예술위원회가 계속 관심을 가져야 할 대체재원 중의 하나로 생각된다.

4) 대중골프장 또는 회원제 골프장 추가 건설 운영

골프가 더 이상 사치성 운동이 아닌 대중적인 운동으로서 생활체육화 되고 있다는 주장을 받아들일 수 있다면, 현재 문화예술위원회가 운영하고 있는 뉴서울골프장의 운영 노하우와 브랜드 가치를 적극 활용하여 기존 골프장 외에 추가로 대중골

프장이나 회원제 골프장을 건설하여 사업을 확장하는 것도 대체재원 확보 방안의 하나로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 골프장 추가 건설에는 몇 가지 고려가 뒤따라야 할 것이다. 골프장이 주변 생활환경에 미치는 악영향을 고려하여 지역 주민들 및 환경단체와의 사전 협의 및 합의가 필수적라고 생각된다. 그리고 합의가 되었다고 정부 규제에 따른 골프장 허가에 필요한 소요기간(통상 약 3년)과 대규모 투자 비용 문제를 고려한다면 중장기적 접근이 필요할 것이다. 골프장 사업의 확장은 기존 골프장 인수, 건설 중이거나 허가 받은 후 미착공 상태인 골프장 부지 인수, 매립지 등 건설이 용이한 부지 인수 또는 토지 임대를 통한 사업 진출 등 여러 가지 방안을 생각해 볼 수 있다.

5) 다양한 수익사업에의 진출 및 자체수입 증대 노력

대체재원 마련에서 무엇보다 중요한 것은 자체수입을 증대시키기 위한 예술위원회 자체의 노력이라고 할 수 있다. 왜냐하면 자체수입 증대를 위해 예술위원회가 대내외적으로 노력을 보임으로써 앞에서 언급한 여러 가지 대체재원의 확보 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 또한 아무런 자체 노력도 없이 외부로부터 과실만을 따오려고 할 때 기존 수혜단체들의 반발이 커질 수도 있다. 기금적립금 운용 활성화를 통해 이자 수입의 증대를 위해 노력해야 하는 것은 물론, 아르코예술극장, 아르코미술관, 아르코예술정보관, 아르코문화예술연수원 등 4관도 대관, 사회교육프로그램, 회원 회비, 연수사업 외에 새로운 수익사업을 창출하려는 노력이 필요하다. 특히 2007년 문예진흥기금이 민간자급화가 되면 예술위원회의 수익사업에의 진출에 대한 법적 절차도 한결 쉬워지는 만큼, 수익사업에 대해 보다 큰 관심을 가져야 할 것이라 생각된다.

2. 위원회와 문화재단과의 관계

가. 문화재단의 출범 배경 및 현황

2004년 문화예술진흥법이 개정되었다. 개정 전의 문화예술진흥법에서는 민간 문화예술지원 정책을 담당할 역할이 중앙정부는 한국문화예술진흥원을, 지역은 지역문

화예술진흥원을 통하여 이루어지도록 구분되어 있었다. 그러나 개정된 법 체제 아래에서 중앙정부는 한국문화예술위원회를, 지역은 지역문화예술위원회 또는 지역 문화재단 중 하나를 선택할 수 있도록 하였다. 사실 법 개정 이전부터 지역 문화재단은 지역의 문화예술 진흥을 담당해오고 있었다. 이와 같이 문화재단이 지원 정책을 담당할 주체로 하나로 등장하게 된 배경을 먼저 살펴보기로 하자.

지역 문화재단은 광역자치단체가 설립한 문화재단과 기초자치단체가 설립한 문화재단이 크게 구별된다. 기초자치단체가 설립한 문화재단은 강릉과 부천을 선두로 고양, 성남, 서울시 중구 문화재단 등이 있으며, 인천시 부평구가 문화재단 설립준비단을 출범시켰다.

<표-14> 기초자치단체 문화재단 현황

재단명	출범 시기	기금규모	평균 연간예산	이사장	조직규모	운영시설
부천문화재단	2001	4억	약50억	부천시장	44명	복사골 문화센터 시민회관, 오정아트홀, 판타스틱 스튜디오, 박물관
고양문화재단	2004	1천만원	약35억	고양시장	43명	덕양, 일산 문화회관
중구문화재단	2004	1천만원	약40억	서울시 중구청장	40명	충무아트홀
성남문화재단	2004	없음	약75억	성남시장	50명	성남시민회관, 성남아트센터

(2004년 기준, 강릉문화재단은 민간이 기금을 출연한 경우여서 대상에서 제외하였다)

이처럼 기초자치단체가 기금을 출연하거나 예산을 지원함으로써 문화재단을 설립하는 주된 이유는 대규모로 건립된 문화시설들의 효과적인 운영 때문이다. 많은 예산을 들여 시설은 지어놓았지만 운영 상 기초자치단체는 상당한 어려움을 겪어왔다. 우선 시설 유지와 운영에 투입되는 인력을 공무원의 정원 내에서 행정적으로 확보하기 힘들고, 설령 인력을 확보한다 하더라도 현재의 순환보직제 아래에서 문화시설 운영의 전문성을 확보하기 어려웠기 때문이었다. 이런 문제들을 해결하는 방안의 하나로 문화재단이 설립되었던 것이다. 공익법인 형태로 자치단체와는 별도의 독립적인 기구로 문화재단을 설립하면 인력 확보와 문화시설 운영의 전문성을 확보하기가 쉬웠던 것이다. 게다가 '문화도시'라는 지역의 문화 상징성이 상품처럼 자치 도시 경영의 주요한 요소로 떠오르면서 자치단체장들은 문화재단 설립이 주민들은 물

론 대외적으로도 도시 홍보의 주요 수단이 될 수 있다고 판단한 때문일 것이다.

광역자치단체가 기금을 출연하여 설립한 문화재단으로는 현재 서울, 강원, 경기, 인천, 제주가 있으며, 광주광역시가 광주문화예술위원회라는 이름으로 문화재단과 유사한 기구를 활용하고 있다. 광역자치단체의 문화재단은 아래의 표에서 나타나 있듯이 여러 가지 업무를 수행하고 있다. 문화예술진흥기금, 혹은 육성기금 등을 기반으로 해당 자치단체의 문화예술인에 대한 지원사업을 하는 것은 물론, 각 자치단체가 위탁하는 사업, 기타 포괄적으로 해당 지자체의 문화예술을 진흥하는 다양한 사업을 수행하고 있다.

<표-15> 광역자치단체 설립 문화재단 현황 비교

재단명	출범 시기	사업범위	기금 규모	연간 예산	이사장	조직규모
경기문화재단	1997	- 문화유산의 발굴 및 보존 - 문화예술의 창작 보급/지원/정책개발 - 문화관광 전략사업 개발 - 테마박물관 등 도 지정사업 지원 - 경기도지사 위탁사무 - 기타	약 1000억	약 172억	도지사	46명
강원문화재단	2000	- 문화예술의 창작, 보급 - 문화유산의 발굴, 보존 - 문화예술정책개발, 자문, 연구용역 - 문화예술행사 및 문화예술인 지원 - 도 지정사업 지원 - 도의 위임, 위탁사무의 수행 - 기타	약 91억	약 141억	도지사	41명
제주문화예술재단	2001	- 도민의문화적 삶의 질 향상 - 문화예술의 창작 보급 및 예술활동 지원 - 문화예술정책개발 - 문화유산의 발굴, 보존 등 - 문화재연구소, 조형연구소 운영	약 102억	약 30억	이사회추천	24명
광주문화예술위원회	2004	- 문예진흥기금지원사업 - 문화수도육성관련 국비 수탁사업 - 문화영상제 사업	약 45억	약 30억	민간위원장	6명
서울문화재단	2004	- 문화예술창작 기반조성 - 문화예술활동 지원사업 - 문화예술 네트워크의 허브기능강화 - 문화도시 서울 이미지 창조	약 800억	약 86억	시장 임명	39명

인천문화재단	2004	<ul style="list-style-type: none"> - 예술창작활동 지원 및 보급 - 시민문화향수 제고 사업전개 - 문화예술진흥 정책개발/자문 - 문화예술진흥기금 조성 및 운영 - 전통문예예술 전승과 보존 및 활용 - 문화예술교육 및 연구 - 문화예술분야 국내외교류사업 추진 - 기타 	약 400억	약 37억	시장	14명
--------	------	--	--------	-------	----	-----

(2005년 기준, 기금규모와 연간 예산은 개략적인 수치이다)

광역자치단체의 문화재단 설립은 문화예술 진흥기금을 효율적으로 운용하고 동시에 자체 문화사업들을 효과적으로 추진하려는 목적 하에서 이루어졌다. 대부분의 광역자치단체는 문예진흥기금의 이자와 한국문화예술위원회로부터 교부되는 지원액을 합하여, 매년 해당 자치단체의 문화예술인들에게 지원사업을 시행한다.⁷⁷⁾ 문화재단이 설립되기 이전에는 이런 사업들이 대부분 자치단체의 해당 부서 공무원들에 의해 시행되었다. 앞에서 지적했듯이, 행정능력은 갖추었으나 전문성이 부족한 공무원들에게 이런 사업을 맡기다 보니, 예술 지원과 관련하여 상당한 문제가 발생하였다. 또한 매년 이루어지는 자체 문화 사업에도 비슷한 문제가 생겨나게 되자, 공무원들이 적절한 사업 수행자나 기획사를 찾아 문화행사를 위탁하는 방식을 취하고 있다.

나. 위원회 등과의 협력체계

문화재단을 운영하고 있는 자치단체들의 대부분은 문화재단 고유의 사업을 위해 자체 사업비를 지원하고 있으며 재단은 이를 받아서 궁극적으로 지역 문화예술인, 나아가 주민들이 직접 혜택을 얻을 수 있는 여러 프로그램을 기획, 발굴, 보급하고 있다. 예를 들어 문화예술인에 대한 직접 지원 이외에도 주민들에 대한 문화예술 교육사업을 통해 문화를 향유할 수 있는 저변을 확대해 나가거나 특정한 프로젝트를 기획하여 지역 문화예술인들이 다양하게 참여할 수 있는 기회를 제공하기도 한다. 문화예술인들에 대한 재교육 사업에 대한 지원이나 지역 문화 예술 행사 등에 대한 홍보 지원, 관객 발굴을 위한 사랑 티켓 사업, 아트페어(art fair)나 공연 마켓의 개최 등의 사업도 마련하고 있다. 자체 사업 외에도 광역자치단체의 문화재단은 문예진흥기금 지원사업을 담당 할 수 있다.

77) 현재 이런 지원사업은 광역자치단체에게만 위임되어 있고 기초자치단체에게는 위임되어 있지 않다.

자체 지원 사업이든지, 혹은 문예진흥기금 지원사업이든지 문화재단의 출범은 지원의 효율성, 전문성 등의 여건을 어느 정도 마련했다는 의미로 해석될 수 있다. 이와 같은 전문성과 효율성은 중앙과 지방의 위원회, 다른 지역의 문화재단, 지역의 시민 문화 운동 단체 등과 밀접한 협력관계를 유지하면서 지원 사업이 진행된다면 지역 예술 진흥에 보다 나은 효과를 보게 될 것이다. 협력관계의 유지는 다양한 방안이 제시될 수 있을 것이다. 이는 앞으로 문화예술위원회와 지역 문화재단의 주도하에 논의되어야 할 것이다.⁷⁸⁾ 그리고 문화재단의 관점에서 이와 같은 협력체계에 논의가 본격화되기 위해서는 문화재단의 자율성과 독립성 확보가 우선적으로 마련되어야 한다.

다. 협력체계를 위한 재단의 자율성 및 독립성 확보: 이사회의 간섭 배제

문예진흥기금 지원사업, 혹은 자체 기금사업과 관련하여 재단의 독립성과 자율성의 확보 여부는 재단의 사업과 관련된 법, 제도 그리고 행정적 집행과 밀접하게 연결되어 있다. 각 지자체에서 제정한 조례, 재단 내부의 규정, 행정의 관행들 중에서 문화 예술의 특성과는 잘 맞지 않는 내용들이 있다. 특히 이런 문제들은 예산의 집행 문제와 밀접하게 연결되어 있어서 재단이 의욕을 갖고 일하는 데에 장애가 되는 경우도 있다. 국민이 내는 세금으로 구성된 지원금은 법의 테두리 내에서 원칙과 기준을 갖고서 집행되어야 한다. 그러나 원칙과 기준을 지킨다고 하더라도 관료적인 통제기제가 작동하는 부분들이 있다.

독립성과 자율성의 확보를 위해 우선적으로 해결해야 문제는 관료적 통제와 핵심인 재단 이사회의 내부 배치를 바로 잡는 일일 것이다. 예외도 있겠지만 대부분 지역문화재단의 경우 이사들은 지역 문화예술 단체장의 안배에 의해 임명되고 있는데, 문화재단이 지역 문화예술인들에 대한 지원 프로그램을 기획할 때 실질적인 최종 의사결정기구로서의 지금까지 이사회 구조는 심각한 문제를 보여 왔다. 이사회가 자칫 지역 문화예술단체들의 지원금이나 지원 프로그램을 적당히 나눠 갖는 구조가 될 수도 있다. 심각한 경우 이사들이 개인이나 단체의 대표로서 자신의 입장을 내세우게 되면 개인적 이권 다툼의 장이 될 수도 있다. 이렇게 된다면 재단 지원 사업이 심각한 위기에 직면하게 될 것이다.

78) 참고로 영국 예술위원회의 협력 체계(Work in Partnership) 부록II-1 영국예술위원회 부분에 첨부하였다.

따라서 지원하는 주체의 최고 결정권이 지원받는 대상과 곧바로 연결되는 이런 구조는 시급히 해결되어야 할 문제이다. 예를 들어, 문화예술 지원기구가 잘 발달되어 있는 영국의 경우, 이사 또는 위원으로 관련 단체의 장(長)이 임명될 수 없다는 사실을 상기해 볼 필요가 있다. 우리도 지원액이 지속적으로 늘어나는 추세에서 이런 제도적 장치 마련을 적극적으로 강구해야 할 것이다. 왜냐하면 이와 같은 장치는 지원 결정 과정의 객관성과 투명성을 확보하여 지원의 신뢰도를 높이기 위해서는 가장 기본이 되는 것이기 때문이다.

제3절 사회적/시대적 요청에 입각한 전략적 지원 프로그램 마련

1. 문화 다양성 (Cultural Diversity) 지원 프로그램

소수 인종의 문화적 가치를 인정하고 보호해야 한다는 문화다양성 협약이 2005년 전 세계 국가들의 압도적 지지로 체결되었다. 현재 우리사회의 소수 인종 구성은 방글라데시, 네팔 등에서 경제적 문제로 건너온 외국인 노동자들이 큰 부분을 차지하고 있다. 이들은 지난 수년간 우리 경제에 이바지 해 왔음에도 불구하고, 우리 사회의 가장자리에 머물면서 대한민국 국민들이 누리는 의료, 교육, 문화예술 등의 복지혜택에서 소외되어 왔다. 이들이 안고 있는 문제의 해결 방안이 현재 우리 사회의 주요 과제 중의 하나로 등장하고 있다. 우리 위원회도 이제는 이들의 문화적 다양성을 표출할 수 있는 프로그램 활동에 대한 지원이 필요하다고 생각된다. 본 연구는 외국인 노동자 문제를 다루지 않기 때문에, 지원의 필요성과 방법에 대해서만 간략히 제안하도록 하겠다.

가. 외국인 노동자 지원 프로그램

1) 외국인노동자에 대한 편견해소

정확한 통계는 없지만 외국인 노동자의 숫자는 현재 불법체류하고 있는 사람들

까지를 포함할 때 남한 전체인구의 약 1% 이상을 차지할 것으로 추산된다. 그리고 제조업 공장이 밀집되어 안산 등과 같은 곳에서는 그 지역 주민으로서 차지하는 비율이 이보다 훨씬 높을 것이다. 현재 대다수의 외국인 노동자들은 불법체류 신분이기 때문에 우선적으로 신분상의 제약에 대한 보호를 받을 수 있는 종교집회 등에 참석하는 경우가 많다. 여기서 간혹 불법체류문제를 합법화하기 위한 집회를 개최하면서, 집회의 흥을 돋우기 위하여 외국인 노동자 문화제를 개최하여 각 나라의 고유 문화에 바탕을 둔 자기표현을 선보이기도 한다.

이제 우리도 문화적 뿌리가 다른 이들의 삶의 질 향상을 위해 진지한 태도를 가져할 것이다. 그 이유는 전 지구적인 세계화의 추세 속에서 우리 민족만이 독자적으로 생존하기란 불가능하기 때문이다. 우리가 타국에서 인간다운 대우를 받을 권리가 있듯이, 국내의 외국인 노동자들도 인간다운 대우를 받을 권리가 있다. 이들과 함께 더불어 살아가야 한다는 것을 전제로 할 때, 비로소 외국인 노동자와 문화예술과의 관계가 긍정적으로 정립되어 나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는, 서로 다른 문화간의 교류에서 기본이 되어야 하는 상호 이해와 차이와 다름을 인정하는 태도가 기본적으로 필요하다.

2) 문화교류 창구로서의 외국인 노동자 문화센터

문화적 소수자인 외국인 노동자들이 문화적 권리를 가지고 다양한 자기 문화를 발현시킬 수 있는 장소로서 적합한 문화센터의 건립이 필요하다. 외국인 노동자들의 문화에 대한 이해가 차이와 다름에 대한 이해와 인정에서 출발한다고 했을 때, 문화센터는 지역주민들에게 외국문화, 특히 아시아문화를 이해시킬 수 있는 프로그램을 운영할 수 있다. 외국인 노동자들의 직접 발표도 있을 수 있고, 이들을 중재하여 자국의 예술단을 초청할 수도 있을 것이다. 혹은, 아시아 여러 나라의 예술인들을 초빙하여 공동워크숍을 개최하거나, 상주프로그램을 진행할 수도 있다. 항공료나 체제비 부담이 크지 않고, 언어소통 등과 관련해서도 국내 거주 외국인노동자들을 통해 도움을 받을 수 있다는 점에서 구미의 예술인들을 초청하는 것과는 다른 이점이 있을 것이다. 또한, 아시아 각국의 다양한 대중/민중문화 프로그램은 지역주민들에게도 새로운 문화체험의 기회를 제공하여 이들의 문화예술적 시야를 넓혀 줄 수도 있을 것이다.

또한 외국인 노동자들이 우리나라에서 살아가기 위해 우리의 문화를 배우고 이해하고자 하는 욕구들도 있다. 예를 들어 현재 외국인 노동자센터에서 제공하고 있는 한국어 교육은 이들에게 보다 폭 넓고 다양한 우리 문화의 이해를 위해 필수적인 프로그램이다. 이렇듯 문화센터는 외국인 노동자들의 문화적 필요에 부응할 수 있는 프로그램을 제공함으로써 이들이 문화적으로 생소한 타지에서 소외된 자기의 삶을 문화적으로 발현하여 현실의 어려움을 달래주며, 또한 지역 주민들과 어우러질 수 있는, 그리고 우리 문화를 이해 할 수 있는 기회를 제공하여 이들이 공동체 사회의 일원으로 생활하고 화합할 수 있는 길을 열어줄 수 있다.

나. 영국 문화다양성 지원 프로그램

1) 서탈 아시안 아츠(Surtal Asian Arts) 문화예술 프로그램⁷⁹⁾

서탈 아시안 아츠는 영국의 더비(Derby)지역에서 활동하는 문화예술 단체이다. 이 단체는 아시아 무용 및 음악 관련 워크숍, 문학강좌, 각종 전시회, 공연 및 축제 등의 활동을 펼치고 있다. 예를 들어 지역예술가와 지역주민과 함께 지역 공동체 축제인 '남아시아 예술 축제(South Asian Arts Festival)'를 개최하여 지역민들에게 다양한 문화적 다양성의 체험 기회와 그 중요성을 인식 시키는 기회를 제공하고 있다. 이 축제는 영국 예술위원회로부터 복권기금 36,409파운드(약 7천만 원)와 예술위원회 협력 기관으로부터 29,796파운드(약 6천만 원)을 지원받아 운영되고 있다.

2) 플리머스 문화다양성 예술 컨소시엄(Plymouth Cultural Diversity Arts Consortium)⁸⁰⁾

2003년 4월 플리머스(Plymouth)지역에 문화적 다양성을 개발하고 증진시킬 필요성을 역설한 '조건없는 (인간)존중(Unconditional Respect)'보고서의 제안에 따라, 지역 내의 연극단체인 시어터 로얄(Theatre Royal), 지역인종평등위원회(The Racial Equality Council)와 플리머스예술센터(Plymouth Arts Centre)가 참여하는 컨소시엄을 구성했다.

79) 영국 예술위원회 홈페이지(http://www.artscouncil.org.uk/aboutus/project_detail), *Surtal Asian Arts*, 2005

80) 영국 예술위원회 홈페이지(http://www.artscouncil.org.uk/aboutus/project_detail), *Plymouth Cultural Diversity Arts Consortium*, 2005

30,000파운드(약 6천만 원)의 예술위원회 기금이 지원된 이 컨소시엄은 다인종 사회에서의 교육활동, 공연, 전시회 등 공동체 문화예술 활동 등 다양한 프로그램을 운영하였다. 이러한 활동은 지역 내 소수인종의 예술 활동의 활성화, 인종 간 이해와 소통의 기회 제공, 갈등과 문제해결의 매개체로서 상당한 성과를 올린 것으로 평가받고 있다.

2. 청소년 예술교육 프로그램

가. 예술 접근성 제고를 위한 수요자 지원

문화의 세기로 불리는 21세기에 음악, 미술, 무용, 연극 등 예술은 청소년들에게 상상력, 창의력 등의 감성을 북돋워 주는 교육교과목으로서의 중요한 의미를 내포하고 있다. 또한 협동심과 공동체 의식이 필수적인 예술 창조행위 과정은 그 자체로 우리 청소년들에게 미래의 공동체사회의 일원으로 살아가는데 필요한 시민의식 등을 고양시켜 구성원으로서의 품성을 갖추게 하는 교육적 역할을 담당하기도 한다. 교육적 효과 뿐 아니라, 활성화된 예술교육은 창조적 산업의 부흥을 위한 핵심이다. 즉, 예술교육의 활성화는 청소년들의 예술적 감수성을 높여 이들을 미래의 잠재적 예술 소비자/관람객으로 편입케 함으로써 우리 예술시장 발전에 기여하는 하나의 장기적인 투자인 동시에 청소년들에 대한 창의력을 북돋워 미래의 고급 예술 전문인력 양성에 도움을 주면서 국가의 문화예술 경쟁력 제고에 일익을 담당할 것이다.

2005년 현재 문화부에서도 예술교육의 중요성을 인식하고 받아들여 문화부 내 예술교육과가 신설되어 예술교육 활성화를 위한 정책 개발을 하고 있는 중이다. 그런데 예술교육의 활성화를 제약하는 현실적/제도적 조건이 있다. 가장 큰 제약은 입시위주의 교육이다. 현재 진행되고 있는 엄청난 경쟁을 수반하는 입시 위주 교육은 아무리 좋은 예술 교육 정책이나 제도를 도입해도 그 효과를 거두기 어려운 실정이다. 최근 학교 현장에서 예술을 지도할 수 있는 '문화예술교육사' 자격 제도 도입이 문화부에 의해 검토되었지만, 의견 수렴 과정에서 철회되었다. 그 주된 이유 중의 하나가 입시 위주의 교육 정책으로 인해 그 실효성이 떨어진다는 판단 때문이었다. 이런 의미에서 예술 교육 지원 정책은 교육인적자원부 등 다른 정부 부서와의 협력하에 이루어져야 된다고 생각된다. 즉, 서로 협력하여 입시위주 교육의 폐단을 없앨 방안을 체계적으로 준비해 나가면서 예술 교육 지원 정책을 마련해야지 바람직한

실효성을 기대할 수 있을 것이다.

나. 영국 예술교육 지원 프로젝트

1) 빨강 노랑 파랑(Red Yellow Blue)⁸¹⁾

영국 레스터(Leicester)시의 전문예술대학인 조나산북부커뮤니티대학(Sir Jonathan North Community College)은 11~16세 사이의 초등학생과 중학생들을 대상으로 예술교육을 실시해오고 있다. 예술교육 사업의 하나로 2005년 예술위원회로부터 14,000파운드(약 2억 8천만 원)의 복권기금 지원금과 레스터시의 보조금 등으로 지역 내 일반 및 특수학교 학생들을 위한 연극 워크숍을 지원하고 있다. 워크숍 개최 전에 예술가 8명의 상주 활동을 지원하여 이들이 학교에서 선생님들과 학생들과의 공동작업을 할 수 있는 보다 안정되고 친밀한 환경 조성을 미리 마련하였다. 공연장, 학교 및 다양한 공간에서 워크숍에 1,280명이 참가하였으며 1,650명이 시범 공연을 관람하였다. 예술위원회 결과보고서에는 이 예술교육 활동이 아동 및 청소년들의 예술적 창의성 개발에 도움을 주었을 뿐 만 아니라 지역 공동체에 다시 활기를 불어넣는 긍정적 역할을 수행했다고 명기되어 있다.

2) 어린이집(Children's House)⁸²⁾

어린이집은 영국 잉글랜드 북서부 링컨셔(Lincolnshire) 지방의 유치원과 저학년 초등학생을 대상으로 이들의 창의성과 상상력, 그리고 호기심을 키울 수 있는 예술 프로그램을 운영할 목적으로 복권기금 5,000파운드(약 1천만 원)가 지원된 프로젝트이다. 상주 프로그램 방식으로 진행된 이 프로젝트는 유리공예 예술가가 3~5세 아동들과 함께 색, 명암, 그리고 빛의 반사 등을 탐구하면서 다양한 재질을 이용하여 작품을 만드는 과정과 워크숍으로 이루어졌다.

예술위원회 결과보고서는 이 프로젝트에 대한 아동들과 학부모들의 반응을 담고 있는데, 이 프로젝트를 통해 아동들이 그들의 아이디어를 적극적으로 표현하고 이를 타인들과 공유하며 구체적으로 실현하는 방법을 배울 수 있는 좋은 기회였다는 것이다. 또한 예술이 지니는 힘을 아동들이 직접 느낄 수 있었으며, 성취욕을 높

81) 영국 예술위원회 홈페이지(http://www.artscouncil.org.uk/aboutus/project_detail), Red Yellow Blue, 2005

82) 영국 예술위원회 홈페이지(http://www.artscouncil.org.uk/aboutus/project_detail), Children's House, 2005

일 수 있는 좋은 기회였다고 평가하고 있다.

3. 소외계층을 위한 프로그램

가. 소외계층 지원의 의의

오늘날 탈규제, 노동의 유연화, 돈의 가치, 효율성, 자본의 세계화 등 신자유주의(neo-liberalism)적 가치가 생활을 지배하며 우리 삶의 화두로 자리 잡고 있다. 이 신자유주의적 가치는 전통적인 삶의 양식을 해체시키면서 사회의 급격한 변화를 주도하고 있다. 그리고 이 변화로 인한 사회적 갈등이 증폭되고 있는 실정이다. 오늘날 소위 문화선진국이라 불리는 나라들은 신자유주의적 가치의 지배가 초래한 소외계층의 사회 문제들을 문화적·예술적으로 접근하여 치유하려는 것을 정부의 문화예술정책의 주요 목표 중의 하나로 인식하고 있다. 영국의 사례를 살펴보기로 하자.

1980년대, 영국의 보수당 대처 정부는 영국을 이전의 사회민주주의적 가치들이 지배하는 사회에서 대처주의적(Thatcherism) 신자유주의적 가치가 지배하는 사회로 변화시켰는데, 이 과정에서 많은 사회·경제적 문제점들이 드러나게 되었다. 앞에서 지적했듯이 계층간의 경제적 불균형은 심화되었고, 사회경제적 소외계층이 1980년대에 급증하게 되었다. 대처 정부는 1980년대 중반부터 신자유주의적 사회 구조조정 과정에서 생긴 문제점들을 치유하기 위한 방안의 하나로 문화 예술적 접근방법을 선택했다. 대처 정부 이후, 1990년대, 대처주의적 신자유주의의 가치를 물려받았던 보수당의 존 메이저 정부((1990~1997), 그리고 현재까지 이어지고 있는 노동당의 토니 블레어 정부(1997~), 이 두 정부도 역시 문화 예술적 접근 방식을 활용해 왔다. 1980년대 중반 이후 영국 정부가 문화 예술적 접근 방법을 선택한 주된 이유는 이 방식이 앞에서 언급된 사회적 비용 절감, 사회적 갈등완화 및 소외/낙후지역 재개발에 긍정적인 역할을 담당하면서 궁극적으로 문화예술산업, 특히 1990년대 후반에 등장하기 시작한 창조적 산업의 활성화로 이끌며 유무형의 국부를 창출해 내는 주요 수단이라는 것을 인식했기 때문이다.

오늘날 우리 사회에도 신자유주의적 가치가 지배 이데올로기로 자리 잡아 감에 따라, 자유무역협정, 구조조정, 성장우선 등의 신자유주의적 가치와 정책들은 중간계층의 위기, 고용불안, '빈익빈 부익부'에 따른 사회경제적 양극화 등 많은 사회적 문

제가 양산되고 있는 실정이다. 인구의 20%가 국부의 80%를 차지한다는 통계를 넘어, 이제는 10%가 90%를 차지하는 방향으로 흐르고 있다. 이와 같이 가속화되는 빈익빈 부익부의 경향으로 중산계층이 점점 붕괴되면서 빈곤 계층이 늘어나고 있는 실정이다. 지속적이고 강도 높은 구조조정으로 정규직이 감소하면서 임시직, 계약직이 늘어나 고용이 불안해지고, 반면에 노동강도는 더욱 세어지고 있다. 물론 우리의 이런 문제를 일차적으로 정치/경제적인 해법으로 풀어나가야 할 것이지만, 영국과 마찬가지로 이런 문제에 대한 문화예술적 접근방식 또한 필요하고 유효하다고 생각한다.

문화 예술 활동이 소외된 지역사회와 연계되기 위해서는 그 활동과 내용이 지역사회의 삶의 현실을 담아낼 그릇이 될 때 가능해진다. '찾아가는 문화예술활동'과 같은 공급형 문화복지 정책이 큰 실효를 거두지 못한 이유 중의 하나가 문화소외지역의 삶의 현장과 크게 관련이 없는 프로그램 내용으로 말미암아 지역주민들의 참여를 이끌어내기 힘들었기 때문이라면, 소외지역에 대한 문화예술적 접근은 지역주민의 주체적 참여와 함께 지역의 삶이 문화예술의 내용으로 수용될 수 있을 때 보다 나은 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

다행스럽게도 지역과 밀착하여 활동하는 예술인/단체가 늘어나고 있다는 사실이다. 자계예술촌, 금수문화예술마을, 바탕골소극장, 모두골 등이 폐교를 창작센터로 바꾸거나 새로운 문화예술센터를 설립하거나 창고를 개조해서 생활친화적 공연장을 세우면서 산골, 농촌지역인 영동, 성주, 원주 등의 지역에서 지역민과 밀착된 활동으로 지금까지 상당한 성과를 보이고 있다.

나. 영국의 소외계층 지원 프로그램

1) 영국 하이피크 지역예술단(High Peak Community Arts) 장애우 프로그램⁸³⁾

영국의 하이 피크 지역예술단은 문화예술을 접하기 어려운 장애우들에게 스스로의 표현을 통해 삶을 질을 높일 수 있는 능력을 개발하고 발전시키는 것을 목적으로 활동을 펼치고 있다. 영국 예술위원회는 이 단체의 성인 장애우들을 대상으로

83) 영국 예술위원회 홈페이지(http://www.artscouncil.org.uk/aboutus/project_detail), *High Peak Community Arts*, 2005

하는 프로그램에 3년간 복권기금 62,988파운드(약 1억 3천만 원)를 지원하였다. 영국 예술위원회의 결과보고서는 지원금이 잡지출간, 워크숍 운영뿐만 아니라, 프로그램 대상자인 장애우의 교통비 및 도우미 비용, 점자책과 오디오/카세트의 비치 등에 유용하게 사용되어 소수 계층의 욕구와 이해를 증진시켰다고 명기하고 있다.

2) 영국 공공의료 예술단⁸⁴⁾

3년간 40,000파운드(약 8천 만원)의 복권기금을 예술위원회로부터 지원받은 공공의료 예술단은 교육장애와 정신질환이 있는 성인 환자를 대상으로 음악인, 작가, 시각예술가, 그리고 비디오 영상제작자들이 참여하여 환자들의 질병치료와 장애극복에 도움을 주는 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램은 영국 잉글랜드 북서부 헐 지역의 공공의료(The Hull and East Riding Community Health NHS) 재단과의 협력체계 속에 진행되었다. 구체적인 활동은 프로젝트 참여 예술가들과 대상 환자들이 공동 작업을 통해 작품을 생산하고, 이를 영상으로 기록하는 것이었다. 결과보고서는 이 활동을 통해 프로젝트에 참여한 환자들이 자신감을 얻게 되었고, 미처 알지 못했던 내재적 능력을 발견하게 되었다는 평가를 내리고 있다. 이 프로젝트는 영국 국립 정신건강 연구소(The National Institute for Mental Health)가 수여하는 ‘바람직한 예술 활동상(the Positive Practice Award)’를 수상하기도 하였다.

3) 영국의 도시 재개발(Urban regeneration)프로젝트: 창조적 루이섬 (Creative Lewisham)⁸⁵⁾

영국 내 대표적인 낙후지역인 런던 동남부 루이섬(Lewisham)지역은 과거 경공업이 발달했던 지역이었으나, 산업체계의 변화 후 지역의 주력산업의 쇠퇴로 경제적 발전이 정체를 겪게 되었다. 또한 과거 식민지와 영연방 국가들로부터 유입된 이주민들이 정착하게 되고 런던 내 하층계급이 이 지역으로 이동하게 됨으로써, 계층간, 인종 간 갈등 등 여러 사회 문제가 증가하기 시작했다. 이 지역은 영국 내에서 문맹률, 강력사건 발생률, 청소년 임신율 등 사회문제 발생률이 가장 높은 지역의 하나

84) 영국 예술위원회 홈페이지(http://www.artscouncil.org.uk/aboutus/project_detail), *The Hull and East Riding Community Health NHS*, 2005

85) 영국 예술위원회 홈페이지(<http://www.artscouncil.org.uk>), *Creative Lewisham*, 2005

로 통계적으로 나타나고 있다. 지역 정부와 중앙정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 지역 내 창조적 인력과 기관 그리고 민간단체가 함께 참여하여 지역발전을 도모하기 위한 지역 재개발 사업인 창조적 루이섬을 2002년 계획하였다.

이 사업의 핵심은 지역 내 사회, 경제, 교육, 복지 문제를 문화예술 분야의 주도 하에 해결해 보자는 것이다. 주거환경개선, 창조적 교육여건의 조성, 교통문제, 창조 산업의 유치와 발전, 공동체 문화예술 인프라의 개선과 구축 등을 전략목표로 설정하여 지역 및 중앙정부 그리고 국립극장 등과 같은 각 문화예술 단체들의 지원 속에 현재 이 사업이 진행 중에 있다. 사업 추진단이 구성되었고 지역 내 대학, 문화 예술단체, 공동체 단체, 전문예술인 등이 네트워크를 구성하여 다양한 의견들을 수렴하고 이를 사업시행에 반영하고 있다. 영국 예술위원회는 창조적 루이섬 사업을 위해 2006년까지 복권기금 500,000파운드(약 10억 원)를 지원할 예정이다.

부 록 I

1. 영국 예술위원회 중앙 위원 운영지침
(Code of Practice for National Council Members)
2. 영국 예술위원회 지역 위원 운영지침
(Code of Practice for Regional Council Members)

부록 I-1. 영국 예술위원회 중앙 위원 운영지침⁸⁶⁾

1. 머리말(Introduction)

이 문서는 중앙위원회 위원들을 위한 운영지침을 개괄한다. 이는 ‘공공 생활 기준 위원회’의 권고 하에, 모든 비정부 공공기관들을 위한 ‘공공기관 위원들을 위한 운영지침(Committee on Standards in Public Life)에 관한 조안’에 포함된 1997년 1월 내각(Cabinet Office)의 제언을 따른다.

2. 공공 영역 가치들(Public sector values)

2-1 영국예술위원회는 다음을 목표로 한다:

- 공공기금 관리와 조직 운영에 관련한 공정성, 통합성, 그리고 객관성을 최대한 준수한다.
- 항상 임무 수행의 독립적인 정당성을 유지하면서, 가용 가능한 자원내에서 가장 효율적이고 경제적인 방법으로 임무를 수행함으로써 돈의 가치(value for money)를 극대화 한다.
- 의회, 업무 수행의 대상자, 개별 시민과 조직 활동을 위한 직원, 공공기금 관리, 그리고 주요 업무 대상 및 목적 달성에 책임을 진다.
- 열린 자세로 정부 정책에 따라, 시민헌장(Citizens' Charter)과 정부 정보에 접근에 관한 운영지침(Code of Practice on Access to Information)의 원칙을 철저히 준수하며, 정부의 정보에 접근의 자유라는 열린 방침에 따라 활동한다.

86) 영국 예술위원회 온라인 홈페이지(www.artscouncil.org.uk), Code of Practice for National Council Members.

3. 문화부와의 관계(Relationship with the Department for Culture, Media and Sport)

문화부 장관은 의회에 임무를 수행하는 범위 내의 재원사용과 정책 체계를 포함하여, 각 부서들이 지원하는 공공기관들의 정책과 업무수행에 관한 책임을 진다. 영국예술위원회는 왕립헌장(Royal Charter) 의해 관리되며, 재정 정관(Financial Memorandum), 지원금 합의문서(Funding Agreement) 그리고 복권운영과 관련해서는 문화부에서 내놓은 2개의 복권법령과 정책 및 재정 운용 방향(Lottery Acts and the Policy and Financial Directions)을 바탕으로 업무를 수행한다.

4. 위원장의 역할(Role of the Chair)

4.1 위원장은 다음과 같은 사안에 대해 효과적인 전략적 리더십을 이끌어야 하는 특별한 책임을 진다:

- 법령이 정한 의무를 수행하기 위해 예술위원회의 전략을 세운다.
- 최대한의 품위 있는 활동을 권장하고, 조직 전체에 걸쳐 직원과 재원의 효율적이고 효과적인 운용을 증진한다.
- 예술위원회는 의사결정에 있어 문화부 장관의 권고를 적절히 고려해야 한다.
- 일반 대중에게 예술위원회의 관점을 제시한다.
- 최고 집행위원장과 함께 직원들의 안녕을 증진한다.
- 수준 높은 업무 수행을 보장한다.
- 업무수행과 기금 분배에 있어 평등을 보장한다.
- 각 중앙위원회 위원들이 재임명될거나 혹은 다른 공공기관의 위원으로 임명 될 시 요청하는 바에 따라 각 위원들의 업무수행 평가서를 제공한다.

4.2 예술위원회의 중앙과 지역위원회, 그리고 문화부 장관과의 의사소통은 중앙위원회의 위원장을 통해서 이루어진다. 다만 개별 위원들의 활동이 위원회를 대표

한다는 것을 중앙위원회가 동의하는 업무에서는 개별 위원들을 통해서도 이루어질 수 있다. 그러나 중앙위원회의 개별 위원이 스스로의 의무와 관련하여 중요한 사안을 제기한다고 믿을 때는 개별적으로 장관과 협의할 권리를 가진다. 이럴 경우 일반적으로 나머지 중앙 위원회 위원들의 동의 절차를 거쳐야 한다.

4.3 일일 사안에 대한 예술위원회와 문화부 사이의 연락의 주된 담당은 집행위원장이 맡고 집행위원장은 선임 동료들로부터 적절한 지원을 받는다.

4.4 위원장(집행위원장과 지역 집행이사들과 함께)은 중앙 예술위원회 위원들과 지역예술위원회 위원들이 업무를 맡게 되었을 때 그들의 임명조건과, 권리, 임무, 책임들에 대해 철저하게 숙지할 수 있게 해야 한다. 위원들에게는 관련 운영지침(Code of Practice)에 관한 자료, 또한 종합계획서(Corporate Plan) 및 연례보고서와 회계보고서(Annual Report and Accounts)인 예술위원회 재정 정관, 비정부공공기관 회계 정관(NDPB Accounting Officer Memorandum), 예술위원회의 구조를 설명하고 있는 재무부 요약집인 규약과 예절/도덕(Regularity and Propriety), 다른 관련 협력 정책들과 예술위원회의 규정과 의사진행절차를 설명하는 자료들이 제공 될 것이다. 위원장은 위원들의 임무에 대한 연수나 책임과 관련한 적절한 형태의 교육에 참석하도록 위원들을 독려할 것이다.

4.5 위원장은 한 해 동안 예술위원회 중앙 위원회의 정기적인 회의를 가져야 한다. 그리고 회의 의사록은 최종결정사안들과 각 위원들의 의견들을 정확히 기록한다.

5. 중앙위원회 위원들의 공동책임(Corporate responsibilities for National Council members)

5.1 중앙위원회 위원들은 예술위원회가 공공 기금 사용에 대한 법적 또는 행정적 요구사항을 준수하도록 할 책임을 지닌다. 중앙위원회 위원들의 다른 중요한 책임들은 다음과 같다:

- 높은 수준의 공동 협치(corporate governance)를 항상 준수한다.
- 문화부 장관과 함께 동의한 정책과 실행수단의 체계 내에서 전체 조직의 전략 방향을 설정한다.
- 전략적 목적들과 목표들에 대한 이행을 점검(monitoring)함으로써 계획된 결과들의 성취여부를 감독(overseeing)한다.
- 예술위원회는 규정된 법적 권위의 범위 및 재정 정관에서 개괄한 위임된 권위 내에서 그리고 공공 기금의 사용과 관련된 조건들에 따라 활동한다.
- 예술위원회는 의사결정을 할 때 문화부에서 제시하는 지침을 참조한다.
- 모든 예술위원회의 업무에서 기회평등을 준수하고, 다양성을 증진시킨다.
- 공적인 정보요청에 대한 신속한 응답을 포함하여 '정보 접근에 대한 운영지침'을 이행하기 위한 전략을 세운다.
- 예술위원회는 1990년 백서인 공동의 유산(This Common Inheritance:Cm 1200)과 다른 관련 지침서에서 정하는 바에 따라 건강한 환경 정책을 시행한다.
- '중앙예술위원회 위원 운영지침'을 이행한다.

5.2 영국예술위원회는 왕립헌장을- 바탕으로 설립되며, 위법 행동을 포함한 모든 중앙위원회 위원들의 행동에 대한 책임을 진다. 이는 만일 예술위원회가 판결결과 확정된 채권/채무가 발생할 시, 일반적으로 모든 재정 정산은 각 개별 위원의 개인 자산이 아닌 예술위원회의 기금으로 이루어짐을 뜻한다.

6. 전략적 계획과 감독(Strategic planning and control)

6.1 예술위원회 중앙위원회의 주요 업무 중 하나는 각 해당 년도의 종합계획서(Corporate Plan)를 승인하는 것이다. 이 종합계획서는 예술위원회를 위한 정책과 재원을 개괄하며 주요 목적과 목표들을 정의한다. 그런 목적과 목표들은 보통 예술위원회의 재정 활동, 위원회 활동의 효율성과 효과, 그리고 위원회 업무의 질과 같은 영역을 포함해야 한다. 중앙위원회는 또한 3년 동안의 전체 예산 할당을 승인한다.

6.2 왕립헌장에 따라, 영국 예술중앙위원회는 지역위원회 또는 예술위원회 위원들에게 특별한 사안에 대한 책임을 위임할 것을 결정했다. 위임된 권한 하에 지역위원회 또는 예술위원회 위원들이 내리는 결정은 총괄적으로 예술위원회가 이용할 수 있는 형식으로 기록되어야 한다.

6.3 중앙위원회의 위원들은 법률상 자발적 참여라는 자격으로 봉사한다.

6.4 영국 예술위원회의 내부 위임을 위한 체계(Framework for Internal Delegation)에서 규정된 대로 명확히 이해된 전략적인 감독 체계 내에서 일일 운영사안들에 대한 책임을 직원들에게 위임할 수 있다.

7. 개별 위원들의 책임(Responsibilities of individual members)

7.1 각 위원들은 영국 예술위원회의 위원으로서 더 폭넓은 책임을 인식해야 한다. 공공업무를 하는 다른 사람들처럼, 공공 생활 기준에 관한 위원회(Committee on Standards in Public Life)에서 개괄하고 있는 공공생활의 7가지 원칙(Seven Principles of Public Life)을 따라야만 한다. 중앙위원회 위원들은 아래 사항을 반드시 준수해야 한다.

- 예술위원회가 적용하는 ‘예술위원회 중앙 위원 운영지침’과 공공 자금의 사용과 관련한 규정들을 항상 이행해야 할 의무를 진다.
- 영국 예술위원회를 위해 품위 있게 최선을 다해 행동한다.
- 개인의 이익이나 정치적 목적을 위해 공무수행 상에서 얻은 정보를 오용하지 않아야 하며, 사적인 이익, 관련된 인물, 회사, 사업 또는 다른 조직의 이익을 증진하기 위해 공무 수행의 기회를 사용하지 말아야 한다.
- 위원들은 예술위원회의 ‘이권, 선물 그리고 접대에 대한 등록 및 신고에 관한 정책’을 준수하여 한다.

7.2 영국 예술위원회의 중앙위원은 정당의 유급 직위를 갖지 못하며, 무급이라 할지라도 특별히 민감한 직위나 고위직에는 오를 수 없다. 만약 위원회 위원들이 전

체적인 공공적 책임감을 의식하고, 예술위원회의 업무와 관련하여 합당한 자유 재량권을 행사한다고 전제한다면 위원회 위원들은 정치적 활동에 자유롭게 참여할 수는 있다. 그러나 위원들은 업무에 직접적으로 영향을 미치는 사안에 관련해서는 정치적 발언을 하거나 정치적 활동에 참여하지 말아야 한다. 예술위원회 위원들은 모든 논란이 되는 정치적 활동을 금한다.

7.3 위 7.2에서의 제한 사항은 하원의원, 그리고 상원에서의 활동하는 지역 카운슬러 및 지역 시장 등에는 적용되지 않는다. 여기서의 시장의 지위는 비정부 공공기관 : 부서지침서(Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments) 부칙 D에서 언급되어 있는 사항에 준한다.

7.4 중앙 위원회 각 위원들의 임명에 관한 협정은 만약 재직 개별 위원들이 각자에 게 요구되는 수준의 임무를 다하지 못했을 때 해당 위원의 지위가 박탈될 수 있다.

8. 중앙 위원회 위원들에게 주어지는 혜택(Benefit to National Council members)

8.1 영국 예술위원회는 자선위원회 감독관(charity commissioners)이 승인할 경우, 그 역할과 관련하여 지역위원회 위원장의 임무를 수행하는 중앙 위원회 위원에게 보수를 지급할 수 있다.

8.2 예술위원회는 중앙 및 지역 위원회의 위원들, 그리고 자문단의 합법한 소요경비를 지불할 수 있다.

8.3 위의 8.1과 관련하여, 중앙위원회 위원들은 지역 위원회나 자문단이 권고한다할 지라도 중앙 예술위원회로부터 직접 상금, 장학금 그리고 급여를 받을 수 없다.

8.4 예술위원회는 현직 위원이나 위원의 파트너로 지역위원회 임무를 수행하는 예술가의 작품을 구입할 수 없다.

8.5 예술위원회 위원자격으로 수행한 업무에 대한 대가로 제 3자로부터 받은 모든 금품은 예술위원회에 귀속되어야 한다.

9. 이권, 선물 그리고 접대의 등록과 신고(Registration and declaration of interests, gifts and hospitality)

9.1 위원장과 중앙위원회 위원들은 예술위원회의 이권, 선물, 그리고 접대의 등록과 신고에 관한 정책(Arts Council's Policy on Registration and Declaration of Interests, Gifts and Hospitality)에 따라, 중앙 위원회 위원으로서의 책임과 상충될 수 있는 모든 사업 이권, 제공받은 선물과 접대에 대해 등록과 신고를 해야 한다.

9.2 영국 예술위원회는 위원회 위원이나 직원들이 조직과 관련한 업무를 그만둘 때, 이권 논쟁을 막고자 적절한 보호조항을 둔다.

10. 위원들의 개인적 책임(Personal liability of members)

10.1 비록 위원회 위원이 아닌 제 3자가 어떤 법적 소송을 영국 예술위원회에게 걸어온다 할지라도, 어떤 예외적인 경우에서는 이 법적 소송이 예술위원회의 중앙 위원회 위원장과 개별 위원들에게 걸려온 것으로 볼 수 있다. 위원회 위원이 만약 제 3자에게 손실을 줄 수 있는 기만적 혹은 불성실한 진술을 한다면, 개인적으로 책임을 져야 한다. 위원회 직위로서 얻는 정보를 오용하는 위원회 위원들은 일반법에 의해 기밀누설에 대한 위반 혹은 내부거래에 관한 법률에 의해 형사범죄를 범한 것으로 볼 수 있다.

10.2 정부는 정직하고 품위 있게 행동하는 중앙위원회의 각 위원들이, 중앙위원회 역할을 수행하거나 관련 업무를 수행하면서 발생하는 것에 대해 개인적인 이유로 (개인이 무모하게 행동하는 것은 제외) 민사적 책임을 지는 경우가 없도록 지시하고 있다.

10.3 보다 폭넓은 조언이 필요한 중앙 위원회 위원은 영국 예술위원회의 법률 자문가들과 상담을 해야 한다.

11. 개방성과 신속한 반응(Openness and responsiveness)

11.1 중앙위원회 위원은 대중과 열려있는 책임 있는 자세로 모든 업무를 수행해야 하며, 시민헌장과 예술위원회의 정보 접근에 관한 운영지침(Code of Practice on Access to Information)의 원칙을 철저히 따라야 한다. 위원은 공공생활 기준 위원회의 첫 보고서(First Report of the Committee of Standards in Public Life)에 있는 비정부공공기관과 국민건강보험 기관의 개방성에 관한 최고 실행 기준(Standard of Best Practice for Openness in Executive NDPBs and NHS Bodies)을 가능한 한 깊이 참조해야 한다. 예술위원회는 어디에서나 결정된 사안에 대한 기록에 대중들이 접근할 수 있도록 준비해야 하며, 결정 사안을 공표하여야 한다.

11.2 예술위원회는 재원을 적절하게 효과적으로 사용하고 있으며, 공공기금이 사적, 당파적 또는 정치적 의도로 사용된다는 비판이 제기되지 않도록 증명하여야 한다. 중앙 위원회는 예술위원회의 사업성격과 일관되게 행동하여야 한다. 또한 중앙위원회 위원은 정보제공을 하지 못한 것에 대한 민원을 조치할 때, 예술위원회의 불만 민원 처리 과정(Complaints Procedure)을 따라야만 한다.

12. 공공기금에 대한 책임(Accountability for public funds)

12.1 중앙위원회 위원들은 공공 기금을 보호할 수단을 강구할 임무를 가진다. 이를 위해 모든 종류의 비용의 영수증은 보관해야 한다. 그리고 공공적으로 지원된 자산의 적절한 관리를 해야 한다. 위원들은 관련 법적 규정과 정부 회계의 관련 지침에 관해 예술위원회가 가능한 한 경제적으로, 효율적으로 그리고 효과적으로 그 임무를 수행할 수 있는 적절한 방법을 항상 찾고 조치를 취해야 한다.

12.2 중앙위원회 위원들은 영국 예술위원회가 가지고 있는 권한이나 역할을 넘지 않도록 책임을 져야 한다. 중앙위원회는 집행위원장 또는 법률 자문가들로부터 이러한 사안들에 대해 자문을 받을 것이다.

13. 연례 보고와 회계(Annual report and accounting)

13.1 공공 기금을 관리할 책임의 일부로서, 영국 예술위원회는 연례보고서와 회계보고서에 재원의 사용에 대한 설명을 포함시켜야 한다. 이러한 설명은 문화부 장관이 명하는 회계지침서 혹은 비정부공공기관의 연례보고와 회계 지침서(Executive Non-Departmental Public Bodies: Annual Reports and Accounts Guidance)가 포함된 문화부와 재정부가 명하는 지침서에 따라 준비 되어야 한다.

13.2 현재 법적으로 규정되어 있듯이 모든 비정부공공기관들의 자체 회계 이사회는 단일 문서로 연례보고와 회계보고를 해야 하며, 이 문서는 출판물의 형태로 제공되어야만 한다. 만약 연례 보고가 개별적으로 출간되면, 일반적으로 적어도 연례 회계요약이 포함되어야 하며, 어떠한 경우라도 전체 회계가 어떻게 정립되었는가에 대한 자세한 방법이 명시되어야 한다. 연례보고에 대한 감사원 보고서는 이 보고서가 연례회계와 일관성을 가지고 있다는 것이 증명될 수 있게 요약되어 있어야 한다. 또한 이 경우 연례 회계에 대한 보고가 적절한 자격을 갖추었으며 회계의 세부사항이 제공되고 있는지에 대해서도 밝혀야 한다.

13.3 연례 보고는 예술위원회의 전체 활동을 철저히 설명해야 하며, 주요 전략 목적들의 범위와 합의된 재정적 그리고 다른 활동 목표들이 성취되었음을 밝혀야 한다. 그리고 현직의 중앙위원회와 지역위원회의 위원들, 그리고 고위직 직원들의 성명의 목록을 작성하고, 재정지침에 따라 중앙과 지역 위원회 위원들, 선임 직원 대한 자세한 임금 지급내용을 제공하여야 한다. 연례 보고는 위의 제 9항목에 따라 이권등록자의 재산증가에 대한 정보가 포함되어야 한다.

부록 I-2. 영국 예술위원회 지역 위원 운영지침⁸⁷⁾

1. 머리말

이 문서는 영국 예술위원회의 지역위원회 위원들을 위한 운영지침을 개괄한다. 이 지침은 내각(Cabinet Office)의 관련 제언을 근거로 하며 ‘공공 생활 기준 위원회’의 조언에 따른 것이다.

2. 공공 영역 가치들: 중앙 위원 운영지침과 동일

3. 문화부와의 관계: 중앙 위원 운영지침과 동일

4. 중앙 위원회 위원장의 역할: 중앙 위원 운영지침과 동일

5. 중앙 위원회의 역할과 책임: : 중앙 위원 운영지침과 동일

6 지역 위원회의 역할과 책임

6.1 지역 위원회 위원들은 각 지역 위원회와 사무소가 공공기금의 사용에 대한 법의 규정 또는 행정적인 요구에 따라야 하는 책임을 가진다. 지역 위원회의 다른 책들은 다음을 포함한다:

- 협치의 높은 기준을 항상 준수한다.
- 중앙위원회가 동의한 정책과 재원 체계 내에서 지역 사무소의 전략 방향을 설정한다.
- 전략적 목적과 목표들에 대한 실행을 감시함으로써, 계획한 결과들의 성취 여부를 조사한다.
- 지역위원회는 현장이 개괄하는 위임권한 내에서, 중앙위원회 규정, 예술위원회의

87) 영국 예술위원회 온라인 홈페이지(www.artscouncil.org.uk), Code of Practice for Regional Council Members

‘내부 위임을 위한 체계’, 그리고 공공 기금의 사용과 관련한 다른 조건들에 따라 활동한다.

- 지역위원회는 결정을 할 때, 집행위원장이나 지역 집행이사의 조언에 따라 문화 부에서 제시하는 지침을 고려한다.
- 지역위원회는 부정행위금지, 탄원, 기밀보고, 민원처리 그리고 ‘이권, 선물 그리고 접대 등록 및 신고’를 포함하는 예술위원회의 정책 내에서 업무를 수행한다.
- ‘지역위원회 위원 운영지침’을 이행한다.

6.2 중앙위원회의 위원들은 법률상 자발적 참여라는 자격으로 봉사한다. 일일 운영 사안들에 대한 책임을 직원들에게 위임하는 것은 예술위원회의 ‘내부 위임 체계’에서 정의한 대로 명확히 이해된 전략적 통제의 체계 내에서 이행한다.

7. 중앙 위원회와 지역 위원회 사이의 관계

7.1 왕립헌장에 따라, 영국 예술위원회의 중앙위원회는 지역위원회 또는 예술위원회에 특별한 사안에 대한 책임을 위임할 것을 결정한다. 위임된 책임의 세부사항은 중앙위원회의 규정과 예술위원회의 ‘내부위임 체계’에서 밝히고 있다. 위임된 권한 하에서 지역위원회나 예술위원회 위원들이 내리는 결정들은 총괄적으로 예술위원 회가 즉시 이용할 수 있도록 문서로 기록되어야 한다.

7.2 중앙과 지역 예술위원회 사이의 의사소통은 일반적으로 중앙의 위원장과 각 지역의 위원장을 통하여 이루어진다. 다만 중앙과 지역위원회에서 동의하는 경우에는 개별 위원들 각각이 위원회를 대표하여 의사소통을 할 수 있다.

7.3 일일 사안에 대한 예술위원회의 중앙 위원회와 지역 위원회 사이의 연락의 주된 담당은 집행위원장과 지역 집행부 이사가 맡고, 상위 동료로부터 적절한 지원을 받을 것이다.

7.4 지역 위원회 각 위원들은 예술위원회 지역위원으로써 임무와 관련한 중요한 사안에 대해 중앙위원회 위원장과 협의할 권리를 가진다.

8. 각 지역 위원회 위원들의 책임

8.1 각 위원들은 영국 예술위원회의 지역 위원회 위원으로써 폭넓은 책임들을 인식해야 한다. 공공 업무를 하는 다른 사람들처럼 '공공 생활 기준에 관한 위원회'에서 개괄하고 있는 공공 생활의 7가지 원칙을 따라야만 한다. 지역위원회 위원들은 아래 사항을 반드시 준수해야 한다:

- 예술위원회가 적용하는 '지역위원회 위원들 운영지침'과 공공 자금의 사용과 관련한 규정들을 항상 이행하여야 할 의무를 진다.
- 신념을 가지고 예술위원회에 최대한 이익이 될 수 있게 행동한다.
- 개인의 이익을 위해 공무수행 상에서 얻은 정보를 오용하지 않아야 하며, 사적 이익, 관련된 인물, 회사, 상업 또는 다른 조직의 이익을 증진하기 위해 공무수행의 기회를 사용하지 말아야 한다.
- 예술위원회의 '이권, 선물 그리고 접대에 대한 등록 및 신고에 관한 정책'을 준수하여야 한다.

8.2 영국 예술위원회의 지역위원은 정치 정당의 유급 직위를 갖지 못하며 무급이더라도 특별히 민감한 직위나 고위직에 오를 수 없다. 만약 위원회 위원들이 전체적인 공공적 책임감을 의식하고, 예술위원회의 업무와 관련하여 합당한 자유재량권을 행사한다고 전제한다면 위원회 위원들은 정치적 활동에 자유롭게 참여할 수는 있다. 그러나 위원들은 업무에 직접적으로 영향을 미치는 사안에 관련해서는 정치적 발언을 하거나 정치적 활동에 참여하지 말아야 한다. 예술위원회 위원들은 모든 논란이 되는 정치적 활동을 금한다.

8.3 위 8.2의 제한은 상원의회의 업무수행과 관련하여 하원의원(하원의원이 임명될 자격이 있는 경우), 시의회 의원 또는 상원의원에게는 적용하지 않는다. 이와 관련하여 상원의원의 지위는 '비정부 공공기관: 부서지침'에서 언급하고 있는 사항에 의해 적용된다.

8.4 지역 위원회 각 위원들의 임명에 대한 합의제는, 만약 재직 위원들이 요구되는 수준의 임무를 다하지 못했을 때 지위를 박탈하는 것을 가능케 한다.

9. 중앙 및 지역 위원회 위원에게 주어지는 혜택: 중앙 위원 운영지침과 동일
10. 이권, 선물 그리고 접대의 등록과 신고: 중앙 위원 운영지침과 동일
11. 개방성과 신속한 반응: 중앙 위원 운영지침과 동일
12. 공공기금에 대한 책임: 중앙 위원 운영지침과 동일

부 록 II

1. 영국 예술위원회(Arts Council England)
2. 영국 예술위원회 의사록
3. 지원금 신청/지원
4. 예술지원금 신청에 대한 평가 기준 및 방식
5. 새로운 세기를 향한 영국예술(Ambitions for the Arts)

부록 II-1. 영국 예술위원회(Arts Council England)⁸⁸⁾

1. 법적 성격 규모

- 왕실헌장(Royal Charter)에 의해 설립된 기부를 받을 수 있는 (Registered Charity) 비정부 공익단체(Non-Departmental Public Body).
- 2002년 4월 1일 10개의 지역예술지원협의회와 예술위원회가 하나의 새로운 큰 법률적 기구로 통합됨.
- 새롭게 탄생한 영국예술위원회는 현재 9개의 지역사무소(regional offices)와 런던에 1개의 중앙사무소를 가지고 있음.

2. 역할

- 문화부로부터 예술 지원을 위한 국고와 복권 사업체로부터 복권 기금을 건네받아 예술 단체에 분배하는 역할. 정부의 재정비망록(Financial Memorandum)에 의해 조정과 통제를 받음.

3. 왕실헌장에 기록된 설립 목적

- 예술에 관한 이해와 지식 그리고 예술적 행위를 발전시키기 위함
- 대중들에 대한 예술의 접근성 높이기 위함

4. 내부조직

가. 위원회(Board of members):

- 최고의결기구

⁸⁸⁾ 영국 예술위원회 온라인 홈페이지(www.artscouncil.org.uk/aboutus/index.php)

- 총 15명(14명의 위원과 1명의 위원장)
- 이 중 9명은 지역예술위원회의 의장을 맡고 있다.
- 위원장의 임기는 3년이며 재임될 수 있다.
- 크리스토퍼 프레이링(Sir Christopher Frayling) 경이 2005년 12월 현재 위원장을 맡고 있다.
- 위원의 임기는 4년이며 재임할 수 있다.
- 문화부 장관이 위원들을 임명한다.
- 주된 임무는 지원 사업을 실제 집행하는 집행위원회(Executive Board)의 작업을 청취, 검토, 감독한다.

나. 자문단(advisory panels):

- 각 예술의 장르를 대변하는 전문가들로서 사업 집행 권한 없이 이사회에 자문을 하는 역할 담당

다. 집행위원회(Executive Committee):

- 집행팀은 의장 1명과 예술(Arts), 의사교환(Communications), 재정/자원(Finance and Resources), 연구개발(R&B)을 책임지는 4명의 기획집행감독(Executive Director)으로 구성.
- 위원회에서 재청을 하여 문화부 장관의 승인하면 위원회 의장이 임명한다.
- 집행위원회 의장의 임기는 5년이다.
- 4명의 기획집행감독은 의장이 추천하여 이사회 동의로 임명된다.
- 기획집행위원회는 예술위원회의 실질적인 임무인 지원금 지원과 분배에 관련된 일을 책임진다.

5. 위원회와 기획집행위원장의 책임

- 문화부장관이 정해놓은 예산회계방향(Accounts Direction)의 준수

- 건전하고 합당한 기준에 의한 계산과 평가
- 예산회계의 기준을 따랐는지, 누락 된 것은 없는지, 재정보고서에 재정지출내역 명시
- 재정적으로 걱정되는 부분을 재정보고서에 기록

6. 정부(문화부)와의 관계

- 운영면: 비정부 공익 단체로서 예술위원회는 독립적이고 독자적인 운영이 가능한 반면 문화부와 지원금 합의 문서를 통해 문화부에 책임을 진다.
- 정책면: 문화부와 예술위원회는 문화정책개발을 함께 한다. 문화부는 예술의 목적에 관한 전체적 틀을 제공하면 예술위원회는 문화부가 제공한 틀에 맞는 구체적인 목표를 개발하고 이 목표를 이행한다.
- '지원은 하되 간섭은 하지 않는다(Arms Length Principle)'는 원칙: 위원회는 지원금 분배에 있어서 독자적인 권한을 갖는다.

가. 정부와의 관계를 규정한 문서:

- 복권 기금 쓰임을 담고 있는 재정요구서(Statement of Financial Requirements)
- 재정비망록(Financial Memorandum)
- 문화부 예술분과와 예술위원회 사업에 관련하여 위원회가 체결한 세부 협약 및 지원금 합의문서(Funding Agreement) 등

나. 세부협약에 따른 예술위원회의 준수사항

- 문화부의 예술위원회에 대한 지원금 지원의 반대급부로서 문화부가 설정해 놓은 공연예술의 목표에 기여하는 정책의 수행
- 공연평가측정계(Performance Indicators)에서 명시된 4개 사항의 수행
- 몇 가지 지정된 임무의 수행
 - 예술위원회의 재정 정보를 문화부에 보고
 - 직원들의 급여, 신규 직원채용 등과 관련하여 문화부의 요구사항을 충족시킬 것

다. 문화부가 설정한 공연예술의 목표

- 예술의 질적 수준을 유지 발전
- 창조적 산업과 관광산업을 발전시키는데 방해되는 것과 불필요한 규제를 제거함으로써 경쟁력 있는 공연예술 시장의 창조
- 모든 사람들이 다양하고 풍부한 문화적 생활 영위
- 과거 문화유산의 최상의 보존
- 교육적 잠재력의 고양
- 예술교육과 훈련의 질적 향상
- 창조적 산업과 관광산업의 육성을 위한 적절한 기술의 보급
- 모든 사람에게 예술적 재능을 발전시키고 질적인 완성을 도모할 수 있는 기회 제공
- 사회적으로 소외된 지역에 문화적 접근을 통한 이들 지역의 재개발

라. 문화부와의 지원금 합의문서에 기록된 예술위원회의 5가지 전략적 목표

- 새로운 작품, 실험과 위험을 감수하는 작품, 개인 예술가, 창조자들의 구심체
- 새로운 예술 양식과 협력 작업
- 인종, 신체적 결함, 경제적 계급을 나타내는 다양성과 이들 대중들의 참여
- 어린이, 청소년 그리고 일생동안의 공연예술 교육
- 찾아가는 공연예술과 정보의 배포

마. 4개의 공연측정계

- 공연예술과 교육(Education)의 창조적 연계(Creative Partnership)
- 공연예술의 질적 향상(Artistic Excellence)
- 공연예술의 대중을 향한 접근성 향상(Access: 찾아가는 공연 회수와 공연일수의 증가노력)
- 행정 비용의 절감을 통한 경영의 효율성(Efficiency) 추구

7. 영국 중앙예술위원회와 지역예술위원회

영국 중앙 예술위원회는 9개 지역 예술위원회의 의장을 맡고 있는 9명과 중앙 예술위원회 의장을 포함하여 모두 15명으로 구성되어 있다.

가. 중앙 예술위원회

영국예술위원회 위원들은 영국 정부의 문화/미디어/스포츠 부 장관에 의해 임명되어 진다. 위원들의 임기는 보통 4년이며 4년 중임이 한 번 허락된다. 위원회 소집은 대략 1년에 5번 정도이다.

각각의 위원회 위원들은 공공부문 혹은 민간 부문에서 실제적 운용 능력을 가지고 있는 현장에서 직접 활동하는 예술가, 예술행정가, 예술분야의 전문적인 식견과 경험을 가지고 있는 사람들로 임명된다. 위원들은 위원회의 목표로 왕실현장에 명기된 아래 사항을 달성하기 위해 책임을 지게 된다.

- 예술에 관한 이해와 지식 그리고 예술적 행위를 발전시키기 위함
- 대중들에 대한 예술의 접근성 높이기 위함

위원들이 위의 목표를 수행하기 위하여 정책수립과 정책의 우선순위를 결정하고, 또한 예술인과 예술단체를 위해 위원회가 직접 혹은 각 지역의 지역예술위원회 통해 재원을 투자(investing)한다. 정책의 우선순위는 위원회가 발간한 '예술을 위한 포부(Ambitions for the arts)'에 상세하게 나타나 있다.

“우리의 포부는 예술을 국민들 생활의 중심에 자리 잡게 하면서 영국이 문화적 다양성과 풍요로움이 넘쳐나는 국가가 되도록 만드는 것이다.”

나. 지역예술위원회

9개의 지역예술위원회는 15인의 위원으로 구성되어 있다. 각각의 위원회 구성원 중에 6명은 기초 지역자치정부나 지역자치정부(regional government)를 대표하는 사람들로 구성된다. (남동지역예술위원회는 20명으로 위원회를 구성하고 이 중 8명이 지역정부를 대표하고 있는데, 이는 이 지역의 인구수가 많은 것이 반영된 것이다)

□ 지역예술위원회의 책임

- 국가 예술정책 우선순위의 틀 안에서 지역 예술위원회 사업을 위한 전략과 계획, 우선순위에 대한 논의와 합의
- 지역예술위원회의 3년간의 투자 계획에 대한 승인
- 지역예술위원회의 연간예산 세부항목에 대한 합의(개인이나 예술단체에게 지원되는 25,000 파운드 이상 지원금 포함)

□ 영국의 9개 지역예술위원회: 동부, 북동부, 북서부, 남동부, 남서부, 미들랜드, 동부 미들랜드, 서부 미들랜드, 요크셔

다. 위원회의 협력체계(Work in Partnership)

예술위원회는 전국적, 지역적 그리고 지방의 기관·단체들과 효율적인 파트너십을 맺고 있다. 지방 관청들은 잉글랜드의 예술 발전을 후원하는 가장 주된 파트너로 활약하고 있으며, 예술위원회는 이들과 지역적이고 동시에 국가적인 차원의 매우 밀접한 협력관계 속에서 일하고 있다. 예술위원회는:

- 예술위원회의 모든 지역 사무소에 지방 정부의 대표를 늘린다.
- 지방 관청들과 예술위원회의 지역 사무소들 사이의 원활한 파트너 관계를 위한 국가적인 차원의 체제를 창조한다.
- 지방 정부와 예술에 대한 비전을 함께 발전시키기 위해 2002년 11월 전국대표자 회의(national summit)를 열었다.
- 지방 관청의 대국민 예술 서비스이행 체제를 발전시키기 위해 예술위원회의 파트너들과 함께 대규모 프로젝트를 시행한다.
- 예술정보협력위원회(Joint Arts Liaison Committee)를 통해 지역정부협의체(Local Government Association)와 굳건한 협력 관계를 발전시킨다.

예술위원회의 주된 파트너들은 아래와 같다:

- The Local Government Association - www.lga.gov.uk
- The National Association of Local Government Arts Officers
- The Chief Cultural and Leisure Officers Association - www.cloa.org.uk
- The Audit Commission-www.audit-commission.gov.uk
- The Department for Culture, Media and Sport's Local Government Unit - www.culture.gov.uk
- The Improvement and Development Agency - www.idea.gov.uk

이외 다른 파트너들은 아래와 같다:

- Regional Cultural Consortiums(RCCs)
- Regional Development Agencies(RDAs)
- Regional Assemblies

지역문화컨소시움(Regional Cultural Consortiums(RCCs)은 각 지역 문화의 미래를 위한 비전과 중점 발전 사항을 이끌어내기 위해 예술계, 문화유산, 관광산업, 도서관, 스포츠, 고문서, 창조적 산업 분야, 그리고 지방 정부의 대표자들이 모여서 설립한 것이다. 위원회와 협력체계를 구성하고 있는 컨소시움의 주요 구성원은 아래와 같다.

- Living East - www.livingeast.org.uk
- Culture North West - www.culturenorthwest.org.uk
- Culture South West - www.culturesouthwest.org.uk
- West Midlands Life - www.westmidlandslife.org.uk

런던문화전략그룹(The Cultural Strategy Group for London)도 지역문화컨소시움(RCCs)과 유사한 역할을 수행하고 있다. 이 단체는 런던시법(Greater London Authority Act)에 따라 설립되어 그룹 구성원들은 켄 리빙스톤(Ken Livingstone) 시

장에 의해 임명되었다.

지역발전협의회(Regional Development Agencies: RDAs)는 1999년 4월 지역의 지속적인 경제 성장과 재건을 위해 설립되었다. 이 협의회 역시 지역의 발전을 위해 예술위원회와 협력체계를 구축하고 있는데 주요 구성원은 아래와 같다.

- One North East - www.onenortheast.co.uk
- North West Development Agency - www.nwda.co.uk
- Yorkshire Forward - www.yorkshire-forward.com
- Advantage West Midlands - www.advantagewm.co.uk
- East Midlands Development Agency - www.emda.org.uk
- East of England Development Agency - www.eeda.org.uk
- South West of England Regional Development Agency - www.southwestda.org.uk
- South East of England Development Agency - www.seeda.co.uk
- London Development Agency - www.lda.gov.uk

부록 II-2. 영국 예술위원회 의사록: 사례⁸⁹⁾

1. 일시: 2004, 1월 27일 13:30

2. 장소: 위원장의 방

3. 사무국장 보고서

■ 도시문화 프로그램

3. 3

위원회는 1회성 단기 프로그램으로 1500만 파운드를 배정하여 도시문화 프로그램을 운영하자는 제안을 받았다. 이는 유럽연합(EU)의 2003년의 유럽의 문화 중심도시 사업 계획의 일환으로 영국 내의 몇몇 도시들을 문화 중심 도시로 육성하고자 2004/2005, 2005/2006년 이 도시에 재원을 제공하고자 하는 일이다. 예술위원회는 새천년위원회와 함께 공동으로 협력을 하여 프로그램을 운영, 발전시키고 있다. 재원은 예술위원회가 복권기금에서 5백만 파운드를 새천년위원회가 천만 파운드를 조달하는 것이었다. 새천년위원회는 2월 11일에 그 제안을 심사하기로 했다.

3. 7

예술위원회는 프로그램 제안을 확고히 지지했고, 정부부처에 대해서 이 계획을 적용하기 위해 제안서를 발전시킬 것을 요구했다.

■ 지역정부

3. 8

예술위원회는 예술위원회, 문화부(DCMS), 그리고 부수상(Office of the Deputy Prime Minister) 사이에서 요크셔 지역, 북서부 지역, 북동부 지역의 문화 부문에 대한 지역정부의 역할과 의미에 관련하여 토론이 이루어지는 것에 대해 주목하게 되

89) 영국 예술위원회 온라인 홈페이지(www.artscouncil.org.uk)

었다. 만약 지역의 문화 예산을 관장하는 기관이 지역정부라고 할 때 지역중심의 문화예술과 지역 예술위원회는 밀접한 관계가 있으며 서로의 관계에 대해 논의된 지식과 정보를 계속 청취할 것이다.

■ 인원의 승인과 사임

3. 9

요크셔 예술위원회는 다음의 인사 후보자를 추천하였고 예술위원회는 이를 승인하였다: 제임스 프레스톤 (백인, 남성) 2년 임기. 프레스톤은 스카보로 시(市) 예술위원회 카운슬러로서 예술을 통한 지역 환경의 혁신적인 향상과 발전과 소수민족의 보호 차원에서 여러 민족 출신의 예술가를 등용하는 데에 특별한 관심을 보여왔다. 그는 우리의 마을, 우리 지역만의 특색을 가진 확실한 문화적 이미지들을 만드는 것을 촉진하고자 한다.

3. 10

예술위원회는 동부 미들랜드 예술위원회의 사임 사항을 확인했다. 2004년 1월 임기 만료로 인해 2002년 6월 18일에 승인된 카운슬러 어니 화이트 사임. 동부미들랜드는 곧 새로운 카운슬러에 대한 공고를 낼 것이다.

부록 II-3. 지원금 신청/지원⁹⁰⁾

1. 지원자격

정부지원금은 개인과 예술 단체들, 그리고 예술계에 종사하는 사람들을 위한 것이다. 지원금은 영국 국민에게 혜택을 돌리고 영국의 예술 종사자들과 예술가들의 작업을 돕는 활동 중 시간의 제약을 받는 활동들을 위한 것이다. 지원금을 신청한 지원자는 신청 활동이 영국에서 행해져야만 한다는 것을 명시해야만 한다. 만약 영국의 예술가들과 예술 단체들이 다른 국가에서 행해지는 활동들과 연관된 작업을 할 때에는 예외를 인정할 수도 있다.

2. 지원신청서의 자격요건

정부지원금 신청자의 신청서는 아래와 같은 요건을 갖추어야 할 것.

제출서류

- 안내서에 제시된 제목을 붙인 제안서
- 신청서: 모든 필요한 항목과 F 섹션의 예산란, 그리고 날짜와 서명란을 작성한 신청서(필요한 경우에는 별지에 더 자세한 예산항목을 첨부한다.)
- 예산서(지원자의 예상 지출과 수입은 반드시 일치하여야 하며 총 금액을 표기한다.)
- 자기소개서(만약 개인적으로 지원할 경우에 제출한다.)
- 찾아가는 공연 스케줄(찾아가는 공연 활동에 지원한 경우에만 제출)
- 예술위원회의 허가서(예술위원회로부터 정기적인 지원금을 받고 있는 경우, 예산 프로젝트에 지원한 경우, 그리고 이미 지원서가 심사중인 경우에 제출)

90) 영국 예술위원회 온라인 홈페이지(www.artscouncil.org.uk), Grant for individuals, organisations and national touring Application form

만약 필요한 구비서류가 모두 갖춰지지 않는 경우 신청자격은 주어지지 않는다. 지원자의 지원활동의 성격에 따라 추가서류가 요구되는 경우도 있으니 안내서를 확인해야 한다.

3. 정부지원금 신청서 작성방법

예술위원회는 지원금 신청에 대한 지원결정을 치우치지 않고 공정하게 하기 위해 노력한다. 예술위원회는 지원자의 제안서, 신청서, 그리고 다른 제출서류를 기준으로 신청서를 평가한다. 예술위원회는 심사진의 지식과 지방정부 등 외부에서의 조언 또한 고려한다.

예술위원회는 다음의 5가지 기준으로 각 신청자를 심사한다.

- 신청 활동의 예술적 질과 활동으로 야기되는 지속적인 효과(또는 두가지 모두)
- 예술 활동의 관리 능력과 지속효과
- 예술 활동이 재정적으로 실현가능성이 있는지와 미래에 예측되는 영향력
- 예술 활동으로 인해 대중이 받게 되는 혜택(단기적, 장기적 모두)
- 예술위원회의 목적과 목표에 부합되는 정도

가. 우선순위

정부지원금을 받기위한 경쟁은 상당히 치열하므로 때때로 예술위원회는 여러 신청서 중에서 우열을 가리기 힘든 상황에 놓인다.

예술위원회는 아래와 같은 기준으로 신청서들의 우열을 가린다.

- 신청한 개인이나 예술 단체가 이전에 정부지원금을 받을 적이 있는지의 여부
- 소외 계층(빈곤, 편견이나 고립으로 인해 사회 활동에 참여하지 못하는 계층)이나 소외지역(사회 경제적인 문제로 인해 소외된 지역)에 혜택이나 이득을 가져오

는지의 여부

- 문화 기반 시설이 취약한 지역에 혜택이 돌아가는지의 여부
- 지역적으로나 전국적으로(또는 둘 다) 예술의 발전에 공헌하는지의 여부

예술위원회가 비록 이런 기준을 적용하는 것은 사실이라 해도 이 기준은 지원자가 신청서를 작성할 때 따라야 할 사항은 아니다.

나. 어떻게 결정을 내리는가?

예술위원회는 매우 신중하지만 동시에 융통성 있게 정부지원금을 운영하고 있다. 따라서 정부지원금 신청은 연중 가능하며 지원자가 지원하는 시기에 따라 어떤 불이익도 받지 않도록 한다.

예술위원회는 여러 분야의 지원자를 고르게 후원하기를 바라기 때문에 신청서가 얼마나 예술위원회의 우선순위에 부합하는지를 고려한다. 이제까지의 지원내역과 미래의 신청수요 역시 예술위원회의 결정에 영향을 미친다.

다. 심사에 걸리는 기간

만약 지원자가 모든 관련서류를 제출했다면 심사에 걸리는 기간은 다음과 같다.

- 6주(£5,000이하의 신청서)
- 12주(£5,000이상의 신청서)

예술 활동을 위한 건물과 관련한 신청자(건물 구입, 개·보수)는 더 세밀한 심사과정을 필요로 하며 따라서 심사과정이 더 길어질 수도 있다. 예술위원회는 지원서가 적격이 아니라고 판단되는 즉시 지원자에게 이 사실을 통보한다.

라. 심사를 통과한 경우의 진행과정

지원자는 결과가 요약된 정부지원금 결정 편지를 받게 되며 이 편지에는 어떻게 지원금을 지급할 것인지에 대한 설명이 들어 있다. 예술위원회는 보통 단계별로 지원금을 지급하는데 지원금 지급의 일반적인 조건은 신청서에 첨부되어 있으니 참

부된 안내문을 보관한다. 지원자가 지원금을 받기를 원하지 않는 경우는 서면으로 예술위원회에 연락을 해야 한다.

마. 심사에서 탈락한 경우의 진행과정

예술위원회는 지원자가 왜 탈락했는지에 관한 간략한 설명과 문의사항이 있을 경우 연락할 담당자의 연락처가 명시된 편지를 보낸다. 지원자는 다시 신청할 수 있으나 신청 전에 왜 탈락했는지에 관한 세부적인 조언을 받기를 권한다.

바. 불만 신고

지원자가 심사 과정에 대해 불만이 있을 경우에는 예술위원회에 연락해 이에 관해 논의할 수 있다.

사. 정부지원금 신청서: 개인들, 예술 단체들, 순회단체

지원자는 신청서뿐만 아니라 정부지원금을 신청하는 예술 활동에 대해서도 지원서를 작성하여야 한다. 지원서는 지원 심사에서 매우 중요한 부분이며 안내서에 지원서 작성에 관한 세부사항과 주의점이 수록되어 있다. 예술위원회는 신청서를 통해 지원자의 예산과 계획을 알 수 있다. 예술위원회는 신청서와 지원서를 통해 심사를 한다. 이 신청서는 또한 예술위원회가 정부에 보고서를 낼 때 첨부되어 정부지원금의 사용을 감사하는데 사용된다.

이 신청서는 아래의 항목을 포함한다.

섹션 A-지원자에 관해

섹션 B-개인 신청자

섹션 C-단체 신청자

섹션 D-지원하는 예술 활동에 관해

섹션 E-그 외의 정보

섹션 F-예산

■ 섹션 A-지원자 관련

1. 이름(개인적으로 신청한다면 이름을 쓰고 아닌 경우에는 예술단체의 명을 쓰시오)

2. 주소

우편번호를 정확하게 기재하시고 전화번호에 지역번호를 표기하시오.

우편번호

전화번호

이메일 주소

웹사이트 주소

휴대폰 번호

팩스 번호

3. 예술 단체를 대표해서 지원한다면, 아래의 담당자 연락처를 작성하시오.

담당자의 이름

직위

주소

우편번호

전화번호

이메일 주소

휴대폰 번호

팩스 번호

4. 만약 담당자와 연락하는데 특정한 대화 수단이 필요하다면 표기하십시오.

5. 지원자의 지위에 적합한 곳에 표시하십시오

개인	<input type="checkbox"/>	지방 관청	<input type="checkbox"/>
company limited by	<input type="checkbox"/>	비법인 그룹	<input type="checkbox"/>
guarantee	<input type="checkbox"/>	기타	<input type="checkbox"/>
주식 회사	<input type="checkbox"/>		

만약 기타에 표시하였다면 지원자의 지위를 쓰시오.

6. 부가가치세 등록여부

예 아니요

7. 지원자의 직업(개인 신청자라면)이나 예술 단체의 업무에 관해 간략하게 쓰시오

■ 섹션 B-개인 신청자

8. 아래의 예 중 지원자에 알맞은 인종적 배경을 선택하십시오.

백인	<input type="checkbox"/>	중국인	<input type="checkbox"/>
백인-영국인	<input type="checkbox"/>	중국과 백인 혼혈	<input type="checkbox"/>
백인-아일랜드인	<input type="checkbox"/>	백인과 흑인 혼혈	<input type="checkbox"/>
아시아인 또는 영국계아시아인	<input type="checkbox"/>	카리브인과 백인 혼혈	<input type="checkbox"/>
방글라데시	<input type="checkbox"/>	기타 인종	<input type="checkbox"/>
인도	<input type="checkbox"/>	여러 인종이 섞인 경우	<input type="checkbox"/>
파키스탄	<input type="checkbox"/>	기타	<input type="checkbox"/>
다른 아시아인	<input type="checkbox"/>		
영국계 흑인	<input type="checkbox"/>		
아프리카계 흑인	<input type="checkbox"/>		
카리비안계 흑인	<input type="checkbox"/>		
다른 인종 배경의 흑인	<input type="checkbox"/>		

만약 기타에 표시했다면 자세히 설명하십시오.

9. 장애가 있습니까?

예

아니오

■ 섹션 C-단체 신청자

10. 지원 단체의 성격을 가장 잘 나타내는 범주에 표시하십시오.

예술단체-아마추어 또는
자원봉사
전문 예술단체
커뮤니티 또는 자원 단체
교육 기관

건강 그룹 또는 단체
지방 관청 또는 재단
청년 단체
기타

만약 기타에 표기하였다면 간략하게 지원자의 예술 단체에 대해 설명하십시오.

11. 지원 단체는 언제 설립되었습니까?

12. 등록된 자선단체입니까?

예

아니오

13. 작년 한 해 동안 지원단체의 총 수입은?

만약 새로 생긴 단체라면 첫 해의 수입을 쓰시오.

14. 지원하는 시점에서 지원 단체의 경영진은 몇 명인지 쓰시오.

아래의 항목에 해당하는 경영진이 몇 명인지 수를 적으시오.

경영진 중 신체적 결함이 있는 사람들의 수를 적으시오

■ 섹션 D-지원하는 예술 활동에 관해

15. 예술 활동의 이름(이름이나 작업의 이름을 쓰시오)

16. 예술 활동이 어떤 범주에 속하는지 선택하십시오. 만약 1개 이상의 범주와 연관된다면 3개 이상은 선택하지 말고 중요한 순서에 따라 1부터 3까지 번호를 매기시오.

혼합 예술 (카니발과 페스티벌 포함)	<input type="text"/>	문학	<input type="text"/>
댄스	<input type="text"/>	음악	<input type="text"/>
공연 및 드라마 (거리 예술과 서커스 포함)	<input type="text"/>	시각 예술	<input type="text"/>
		기타	<input type="text"/>

만약 기타를 선택했다면 자세한 사항을 쓰시오.

17. 지원금을 신청한 예술 활동에 대해 간략하게 쓰시오.

18. 날짜

지원자의 예술 활동이 시작하는 날짜는 지원심사에 걸리는 기간을 고려해야만 한다. 지원 심사는 보통 신청한 지원금 규모가 이하는 6주가 걸리고 이상은 12주가 소요된다.

시작 날짜 (일/월/년) 끝나는 날짜 (일/월/년)

예술위원회는 지원금 심사가 끝나기 전에 구입한 물품과 서비스에 대해서는 지급을 하지 않는다.

19. 예술 활동이 열리는 장소

만약에 지원자가 순회공연을 위한 지원금을 신청하였다면 지원자는 예비 순회 스케줄 양식을 작성해야만 한다.(양식은 웹사이트로부터 다운로드 받을 수 있다)

지원자의 예술 활동이 특정한 지역이나 지역들에 혜택을 주는지 표시하십시오.

예 아니요

만약 '예'라고 대답했다면 20번 질문에 답하고, '아니요'라고 하였다면 아래에 10 단어 이하로 세부사항을 기술하십시오. 예를 들어, 예술 활동이 인터넷에서 열린다. 그런 후 21번 질문에 대답하십시오.

20. 지원자의 예술 활동이 열리는 장소(혹은 장소들)의 주소와 우편번호를 쓰시오. 만약 우편번호를 모른다면 대신 지역을 쓰시오.

21. 얼마나 많은 시민이 지원자의 예술 활동으로부터 혜택을 받을 수 있는지 쓰시오. 대략의 숫자를 쓰고 만약 가능하다면 지원자의 활동으로 인해 지난 12개월 동안 혜택을 받은 사람의 숫자를 쓰시오. 만약 둘 다 적용 가능하지 않다면 '적용 안 됨'이라고 표기하십시오.

'참여자'는 활동에 실제로 참가했던 사람을 의미하고 '관객'은 전시회나 공연을 보러오는 사람과 그 외 인쇄물, 기록 또는 인터넷을 통해 전시에 접근할 수 있었던 사람을 의미한다.

22. 지원자의 예술 활동으로부터 혜택을 받는 사람들의 연령대를 표시하십시오.

23. 지원자의 예술 활동이 아래의 시민 그룹과 직접적으로 또는 특정하게 관계를 맺고 있는지 표시하십시오.

신체적 결함이 있는 시민	<input type="text"/>	중국인	<input type="text"/>
아시아인 또는 아시아계 영국인 (인도, 파키스탄, 방글라데시 또는 다른 국가의 아시아인 포함)	<input type="text"/>	아일랜드인	<input type="text"/>
흑인 또는 영국계 흑인 (카리브해와 아프리카 출신 포함)	<input type="text"/>	다른 인종의 시민	<input type="text"/>

24. 지원자의 예술 활동이 예술위원회가 알아야 할 특별한 관심 분야에 초점을 둔다면 (예를 들어, 병원이나 소년원 등), 이를 간략하게 적으시오.

25. 지원자의 예술 활동으로 예측되는 결과에 대해 적으시오.

■ 섹션 E-그 외의 정보

26. 지원자가 예술 활동에 관해 예술위원회의 직원과 논의를 하였다면 그 이름을 적으시오.(만약에 가능하다면 어떤 부서에서 일하는지도 적으시오)

27. 만약 지원자가 예술 활동이 열릴 지방 관청의 직원과 계약을 맺은 사실이 있다면 그 직원의 이름과 어떤 부서에서 일하는지 적으시오.

예술위원회는 지원자가 예술위원회에 신청서를 내기 전에 먼저 관련 지방 관청과 지원자의 예술 행사에 대해서 논의하기를 권장한다. 특별히 지원자의 행사가 어떤 지역의 주민들에게 이득을 가져오게 될 경우 혹은 지방 관청이 지원금을 일부라도 지원할 경우에는 반드시 사전 논의가 필요하다.

28. 과거에 중앙/지역 예술위원회로부터 지원금을 받은 적이 있는지 적으시오.

예 아니요

29. 지원자는 예술위원회에 지원한 예술 활동을 위해서 복권기금에서 나오는 다른 종류의 지원금을 한 적이 있는지 혹은 앞으로 신청할 의도가 있는지 쓰시오.

예 아니요

‘예’라고 썼다면 어떤 것인지 상세사항을 적으시오.

복권 기금의 종류	<input type="text"/>
접수 번호(만약 알고 있다면)	<input type="text"/>
신청 결과	<input type="text"/>

■ 섹션 F-예산

이 예산란은 지원자가 지원받길 원하는 예술 활동의 총비용을 적용하여야 한다.

- 예산란의 지출과 수입은 반드시 일치하여야 한다. 파운드 단위까지만 적용하고 페니잔돈은 적지 않도록 한다.(예 £1,100)
- 숫자를 주의 깊게 확인하여 잘못 적는 일이 없도록 한다.
- 이 항목은 지원자가 예산안을 작성할 수 있도록 돕고 있다. 예산안을 작성하게 전에 읽고 지원자와 관련이 있는 부분만을 작성하도록 한다.

만약 지원자가 예산안을 작성하는데 문제가 있다면 이 예산란에는 개요만을 적고 같은 제목을 붙인 다른 페이지를 사용하여 세부사항을 정리한다. 이는 여러 해에 걸쳐 계속되는 활동을 제안한 지원자들, 찾아가는 예술활동에 신청한 지원자들, 그리고 여러 장비와 부품이 필요한 건물 프로젝트와 관련된 지원자들에게 필요한 사항일 것이다.

만약 지원자가 개인을 위한 정부지원금을 신청한 경우에는 지원금에 대한 세금과 국가보험(National Insurance)에 대한 책임은 지원자에게 있다. 개인에게 지원되는 지원금에는 대부분 세금이 매겨지며, 즉 국세청(Inland Revenue)에 지원금 수입에 대한 신고를 해야 하며, 예술위원회가 세금에 대한 조언을 제공하지는 않으므로 문의 사항이 있을 경우에는 세금을 담당하는 관리에게 의문사항을 질문해야 한다.

4. 예술 활동 수입

예술 활동 수입을 아래에 있는 제목과 관련이 있는 항목으로 분류한다. 지원자는 수입 항목이 지원금 적용 항목인지 아니면 승인된 항목인지 분류하여 표시한다.

가. 벌어들인 수입(earned income)

지원자가 예술 활동으로 벌어들인 모든 수입을 포함한다(예를 들어, 티켓 판매나 워크샵 수입 또는 출판물 판매 등). 지원자는 지원자가 어떻게 수입을 계산하였는지 분류항목을 제출한다: 예를 들어, 600개의 좌석을 가진 공연이 4번 열렸고 70%의 좌석 점유율을 나타냈다면 이는 $420(\text{좌석}) \times 4(\text{번 공연}) \times \pounds 6(\text{입장료}) = \pounds 10,080$ 으로

계산하여 제출한다. 만약 티켓 판매나 입장료에 VAT(부가가치세)가 매겨진다면 이 세금은 수입에서 제외한다.

나. 지방 관청 지원금

지방관청으로부터 나온 모든 지원금을 포함하며 지방 관청의 이름과 그 액수도 명시한다.

다. 그 밖의 공공 지원금

모든 종류의 공공 기관에서 나온 모든 지원금을 포함한다. 예를 들어 유럽지역 개발기금(Europe Regional Development Fund)에서 나온 지원금 등이다. 지원 단체의 이름과 액수도 명시한다.

라. 개인적인 수입

모든 종류의 개인적인 재원에서 나온 수입, 예를 들어 지원자가 일하는 단체에서 나온 임금, 기부 또는 민간 재단으로부터의 지원금 등이 포함된다. 그 액수와 세부사항을 명시한다.

마. 그 밖의 지원

지원을 받지 않으면 지원자가 비용을 지불하고 구해야 하는 물품이나 서비스를 포함한 지원을 의미한다. 세부사항과 물품이나 서비스의 종류, 양등을 표기한다[예; 8일 동안 홀을 임대해 준 수입 $8(\text{일}) \times \pounds 100(\text{하루 임대료}) = \pounds 800$].

5. 예술 활동 지출

아래 주어진 각 항목을 제목으로 하여 예술 활동의 모든 부분에서 지원자가 예상하고 있는 지출의 세부사항을 명기한다. 지원자가 어떻게 계산하였는지 각 항목을 분류하여 제출한다.

만약 지원자가 부가가치세(VAT)를 지불하기로 등록이 되었다면 이는 다시 돌려 받을 수 있는 항목이므로 지출에서 제외하지만 VAT 지불 등록을 하지 않았다면 지출에 VAT를 포함한다. 예술위원회의 지원금은 VAT를 지불할 필요가 없는 비영리 기금이므로 이를 분명히 한다.

가. 예술적 지출

지원자의 예술 활동에 참여한 모든 예술가들은 적절한 임금을 지불받아야 한다. 예술위원회의 홈페이지(www.artscouncil.org.uk)에서 '예술가에게 어떻게 임금이 지불되는가?(How to pay artists)'라는 안내서를 찾아 참조한다.

배우들, 음악가들, 무용가들, 시각 예술가들, 무대 디자이너들, 감독들, 제작자들, 작곡가들, 작가들, 안무가들, 무대 매니저들, 조명 디자이너들, 큐레이터들, 그리고 워크샵 관리자 등의 임금을 모두 포함한다.

프로젝트, 이벤트, 위원회 모임, 조사, 그리고 제품 개발비 등을 모두 포함하며 이런 행사를 위해 쓰인 물품을 운송하기 위한 운송비도 여기에 포함된다.

또한 신체적 결함이 있는 예술가를 위한 기술적인 지원과 점자(맹인을 위해)나 오디오 CD 같은 관람객의 접근성을 높이기 위한 대안적인 전달 자재 등의 비용도 여기에 포함된다.

지원자는 또한 평가 비용도 여기에 포함시켜야 한다.

찾아가는 예술 활동의 경우에는 위에 열거된 모든 비용은 물론이고 활동을 준비하는 비용이 함께 포함되며 운송비, 숙박비, 생활비 등도 마찬가지이다.

나. 예술 단체 발전과 전문가 발달

예술 단체 발전 활동에 드는 비용은 사업계획, 예술가 발전, 재배치, 실현가능성 조사, 상담 비, 그리고 이자 등을 포함한다.

전문가로 발전하기 위한 장학금 등의 비용과 함께 필요한 훈련과 여행을 위한 지출도 포함한다.

다. 홍보

홍보비용, 예를 들어 디자인과 프린트 비용, 우편 비용, 웹사이트 디자인, 사진비, 언론비, 그 외 홍보 활동에 드는 비용을 모두 포함한다.

라. 간접비

예술위원회는 지원자가 예술위원회는 다른 지원금에 의해 후원을 받지 않는 간접비만을 지원할 수 있으며 지원자는 예술 활동과 직접적으로 관련되는 간접비만을 요청할 수 있다. 예를 들어, 고용 직원의 임금, 전화비, 우편비, 그리고 보험비용 등이다. 만약 타당한 이유가 있을 경우에는 계속 지출되는 간접비의 지원을 요청할 수도 있다. 지원자가 요청하는 간접비는 반드시 예술 활동에 쓰이는 시간과 직접 연관되어 있어야 하며 따라서 이에 대한 설명도 필요하다.

만약 지원자가 정기적으로 예술위원회의 지원금을 받는 개인이나 단체가 아니면서 £5,000이상의 지원금을 신청하였다면 지원자는 마지막 보고서의 일환으로 회계보고서를 제출해야 한다. 이 보고서는 자격을 갖춘 회계사로부터 감사를 받아야만 하며 이를 위한 비용 또한 예산안에 포함시켜야 한다.

마. 자본 지출

만약 지원자가 건물 등 자본(Capital) 지원금에 신청했다면 지원자는 비품구입과 운송수단, 관람객의 접근성 향상을 위한 준비비용, 건물의 재설비 비용, 공공예술품 구비비용, 부동산의 소유와 임대와 관련한 비용을 지출에 포함해야 한다.

지원자는 £5,000이상 가치가 나가는 각 자본 물품에 대한 견적서를 제출한다.

만약 지원자가 비품이 필요한 예술 활동을 지원받기 위해 신청했다면 비품 비용은 자본 지출이 아닌 예술 지출 비용에 포함된다.

바. 그 밖의 지원의 가치

이 항목은 예산안 수입항목과 동일하게 명시한다.

사. 그 밖의 지출

위의 항목에 포함되지 않는 지출을 적는다.

아. 총수입과 총지출

지원자의 총 수입과 총 지출은 반드시 일치해야 하므로 양쪽이 일치하도록 확인한다.

■ 예술 활동 수입

1. 벌어들인 수입

	₩
	₩
소계:	₩

2. 지방 관청 지원금

	신청	승인	₩
	₩	₩	₩
		소계:	₩

3. 그 밖의 공공 지원금

	신청	승인	₩
	₩	₩	₩
		소계:	₩

4. 개인적인 수입

	신청	승인	£
			£
소계:			£

5. 그 밖의 지원

	신청	승인	£
			£
소계:			£

6. 예술위원회에서 지원해주길 바라는 지원금의 액수

£

7. 총 수입

£

■ 예술 활동 지출

1. 예술적 지출

	£	
	£	
	£	
	£	
	£	
소계:		£

2. 예술 단체 발전과 전문가 발달

	£	
	£	
	£	
	£	
소계:		£

3. 홍보

소계:

₩
₩
₩
₩

4. 간접비

소계:

₩
₩
₩
₩

5. 자본 지출

소계:

₩
₩
₩
₩

6. 그 밖의 지원의 가치

소계:

₩
₩
₩
₩

7. 그 밖의 지출

소계:

₩
₩
₩
₩

8. 총 지출

₩

9. 지원자의 총수입과 총지출이 일치할 경우 여기에 표시하십시오.

₩

부록 II-4. 예술지원금 신청에 대한 평가 기준 및 방식⁹¹⁾

1. 평가기준을 점수로 환산하기

심사관은 각 항목 마다 그들의 전문지식으로 점수를 매긴다. 모든 신청자는 각 기준에 따라 단어로서 점수를 받게 된다. 각 단어 점수표는 아래와 같다.

- 뛰어난(4)- 신청서가 모든 평가기준을 완전히 만족시키며 독창적이고 뛰어난 질적 특징을 보인다.
- 훌륭함(3)- 신청서가 모든 평가기준에 적합하고 몇몇 특별한 장점이 있다.
- 적합(2)- 신청서가 평가기준에 적절하다.
- 가능성(1)- 신청서가 평가기준에 부합될 가능성이 보인다.
- 실패(0)- 신청서가 평가기준에 맞지 않는다.

심사관들에 의해 적합과, 훌륭함, 그리고 뛰어난 판정을 받은 신청서들은 지원을 받을 수 있는 자격이 부여된다.

그러나 정부지원금은 경쟁률이 매우 높아서 자격이 있는 신청서를 모두 지원하기에는 정부지원금이 충분하지 못한 경우가 있다. 이런 경우는 예술위원회는 주어진 예산 내에서 어떤 신청자를 지원해야 할 지 결정을 해야 한다.

가능성이 있다는 판정을 받은 신청서는 특별한 경우를 제외하고는 보통 지원금 지원 대상에서 탈락한다. 특별한 경우에는 지원금과 함께 몇몇 특정한 조건들이 주어진다.

실패 점수를 받은 신청서는 지원금을 받을 자격이 없다.

2. 다섯 가지 평가기준

예술위원회는 지원자의 지원서와 신청서를 평가함에 있어 아래의 다섯 가지 기

91) 영국 예술위원회 온라인 홈페이지(www.artscouncil.org.uk), Grants for the arts - understanding the assessment criteria

준을 사용한다.

- 예술 활동의 예술적인 질이나 작업의 지속적인 영향(또는 둘 항목 모두)
- 지원자의 예술 활동 관리 능력과 활동의 지속적인 영향
- 재정적인 실현 가능성과 미래의 영향
- 대중들이 단기적 또는 장기적으로 지원자의 활동으로부터 받을 긍정적인 영향
- 지원자의 활동과 정부지원금의 목표와의 부합성

3. 예술의 질을 평가하는 기준

- 지원자의 예술 활동이 명확하게 설명되어 있는가?
- 지원자의 예술 활동이 예술 발전을 이끌어 가는가?
- 지원자의 예술 활동이 이 분야의 예술적 범주에 적절하고 유기적으로 연관되어 있는가?
- 예술 활동의 이행을 훌륭하게 해 낼 수 있도록 제시되어 있는가?
- 지원자의 예술 활동이 명확한 예술적 이념을 견지하고 있는가?
- 관련된 사람들, 작업들, 내용들의 과거 내용이나 기록이 어떠한가?
- capital element가 목적에 부합하고, 잘 고안되었으며 그리고 적절한 조언을 받았는가?
- 지원자의 예술 활동이 창의적이고 혁신적인가?
- 순회 예술 활동이 공연 장소나 홍보하는 사람들과 적절하게 연관되어 있는가?

4. 지원자의 예술 활동의 관리능력을 평가하는 기준

- 예술 활동이 현실적이고 잘 계획되어 있는가?
- 지원자가 예술 활동을 성공적으로 완수할 능력이 있는가?

- 예술 활동의 완수를 위한 확고한 의지가 지원서에 잘 나타나 있는가?
- 신청자가 지금 지원하는 것과 비슷한 예술 계획을 완수한 바가 있는가?
- 신청한 예술활동에 대한 운영이 장기적인 관점에서 그 의미가 고려되어 있는가?
- 예술 단체의 경영이 확고한 상태이며, 이사회가 관련되어 있는가?
- 예술 활동의 계획이 완전히 짜여졌는가?: 예를 들어, 모든 가능한 선택사항이 고려되었는지, 모든 필요한 자원이 파악되었는지, 예술 활동이 결과가 어떨지, 또는 관리와 평가 계획은 어떠한지도 고려 되었는가?
- 순회 활동의 경우에 날짜와 장소가 확정되었는가?
- building 프로젝트의 경우에 모든 관련 법규에 따른 허가서를 받고 관련 규제를 이행하였는가?

5. 지원한 예술 활동에 대해 재정적인 측면에서 실현가능성을 평가하는 기준

- 수입과 지출이 균형을 유지하고 있는가?
- 예산이 계획된 예술 활동에 적절한가?
- 예술 활동에 필요한 예산의 최저 10%는 다른 재원으로부터 충당되었는가?
- 예술 활동으로부터 기대되는 부가 수입이 명시되어 있으며 이 수입의 실현이 가능한가?
- 예술 단체의 경우 재정적으로 안정되었는가, 그리고 예술 활동이 재정안정성이 증가하는가? (또는 두 경우 모두)
- 예산에 적절한 contingency이 포함되었는가?
- 예술 활동이 장기적인 관점에서 어떤 재정적인 효과를 가져오는가? 예를 들어, 인건비나 간접비, 감가상각비 등의 변화가 생기는가?
- 적절한 재정 관리가 명시되었는가?

6. 공익적 관점에서의 평가 기준

- 예술 활동이 지원자와 예술 활동에 관련된 사람들에게 현재와 미래에 어떤 이점을 가져다 주는가?
- 예술 활동이 예술가나 참가자 들을 포함하여 다양한 영역의 사람들과 관련되어 있는가?
- 예술 활동이 다양한 사람들이 활동에 쉽게 참여 할 수 있게 계획되고 관련 법규를 준수하였는가?
- 예술 활동의 목표 관람층을 활동에 참여시킬 수 있게 적절한 계획이 세워졌는가?
- 평가에 대한 적절한 비용이 고려되었는가?
- 예술 활동에 대해 수요가 있다는 것이 잘 예시 되어 있는가?
- 지원한 예술 활동에 지원금을 투자할 가치가 있는가?
- 예술 활동이 현재의 예술 역량을 높이거나 대중의 예술 참여를 증가시킬 수 있는가?

7. 예술 활동과 정부지원금의 목표와의 부합성을 평가하는 기준

- 예술 활동이 최소한 하나 이상의 정부지원금의 목표에 부합하는가?
- 예술 활동이 예술위원회와 협력하는 지역적인 또는 전국적인 단체·기관들의 목표 달성에 공헌하는가?

8. 예술위원회가 지원금 부족으로 인해 지원 자격자 모두를 지원할 수 없을 때

예술 위원회의 정부지원금은 원하는 지원자가 많으므로 적절하고 훌륭한 신청서에 모두 지원을 해주지 못할 경우도 있다. 그럴 경우 아래의 조건들은 지원금 수여자를 결정하는 심사의 기준이 된다.

- 지원한 개인이나 예술 단체가 이전에 정부지원금을 받을 적이 있는가? 있다면 2점, 없다면 0점을 준다.
- 소외 계층(빈곤, 편견이나 고립으로 인해 사회 활동에 참여하지 못하는 계층)이나 소외 지역(사회 경제적인 문제로 인해 소외된 지역)에 혜택이나 이득을 가져오는가? 그렇다면 2점, 부분적으로 그렇다면 1점, 아니라면 0점을 준다.
- 문화 기반 시설이 취약한 지역에 혜택이 돌아가는가? 이러한 지역에 폭넓게 이득이 돌아간다면 2점, 부분적으로 혜택을 돌린다면 1점, 아니라면 0점을 준다.
- 지역적으로나 전국적으로(또는 둘 다) 예술의 발전에 공헌하는가? 뛰어난 공헌을 할 수 있다면 2점, 눈에 띄는 기여를 한다면 1점, 만약 최소한의 공헌을 한다면 0점을 준다.

부록 II-5. 새로운 세기를 향한 영국예술(Ambitions for the Arts)⁹²⁾

2002년 여름의 급격한 구조 개편을 거친 후 영국 예술위원회가 재탄생하였다. 새로운 세기를 향한 영국 예술은 2003년부터 2006년까지의 기간을 위한 예술위원회의 성명서이다. 이 성명서는 국민 생활의 중심에 예술을 두려는 예술위원회의 포부가 담겨있다. 이 성명서는 영국에서 예술이 괄목할 만한 성장을 보인 새로운 시대의 출발점이라고 볼 수 있다. 2002년 예술에 대한 공공지원의 규모가 급성장하였다. 이제 예술위원회는 국가의 예술적 재능을 후원하고 더 많은 공공지원을 끌어들이므로써 이러한 정부지원을 구체화하려 한다.

예술위원회는 예술이 개인의 삶과 지역 사회의 미래를 바꾸고 국민에게 기회를 제공한다는 굳은 신념을 가지고 있다. 새로운 세기를 향한 영국 예술은 어떻게 예술위원회가 예술가들, 예술단체들 그리고 지역 사회의 삶을 변화시키는지 알려준다.

예술위원회의 계획, 2003년~ 2006년

- 개별 예술가들을 우선시한다.
- 지원을 받는 예술 단체들이 단지 생존하는 것뿐만이 아니라 발전하도록 돕는다.
- 문화의 다양성을 예술위원회 업무의 중심에 둔다.
- 청소년과 창조적 협력(Creative Partnership)을 우선순위에 둔다.
- 예술분야를 최대한 성장시킨다.

1. 예술위원회와 ‘예술’

예술위원회는 부상하는 현재의 추세를(종종 도전적이기까지 한) 받아들여 더 현

92) 영국 예술위원회 온라인 홈페이지(www.artscouncil.org.uk), Ambitions for the Arts

대적인 예술의 정의를 수용할 것이다. 이는 예술 작업, 예술과 기술발달, 그리고 예술 형태의 탈장르화를 반영하게 될 것이다.

예술위원회는 예술의 질적 수준을 최상으로 발전시킬 것이다. 이는 한 공동체에서 차례로 옮겨지는 가치 체계를 의미함이 아니라 달성할 수 있는 최고의 성취를 뜻한다.

예술위원회는 예술에 대한 동시대적이고 국제적인 접근 방식을 차용할 것이다. 즉 예술가들을 국제 시장에서 성장시키고 국제간 협력과 교류를 장려하며 국내의 예술 향수자들과 예술가들이 해외 예술의 진수를 경험할 수 있도록 최선을 다할 것이다.

예술위원회는 예술이 개인 삶의 여러 측면에서 지속가능하며 개혁적인 영향을 끼친다고 믿는다. 이는 비단 개인뿐만 아니라 이웃관계, 지역사회, 지역들 그리고 정체성과 삶의 목적이 예술을 통해 변화되는 것이 가능한 모든 세대를 의미한다.

예술위원회는 예술의 접근성이 예술적인 탁월성과 함께 차례로 전달된다고 생각한다. 예술에의 참여, 기여, 그리고 예술의 이행은 접근성과 탁월성을 잇는 다리와 같은 역할을 한다. 이 다리는 지속적인 변화를 겪고 있는 사회의 경우 더욱 중요하다.

2. 예술가들을 사회의 중심으로

예술가들은 우리 사회의 '삶의 원천'이다. 예술위원회는 과거에 주로 예술단체들을 지원해 왔으나 이제는 예술가들을 우선순위에 놓고 있다. 예술위원회는 예술가 지원을 훈련, 법제의 변화, 또는 예술가들을 위한 경기 부양 등을 통해 간접적으로 시행하고 있으나 그 외에도 더 많은 지원금과 일터 제공, 국제 교류를 위한 기회 제공 등의 방법으로 직접적인 지원 또한 잊지 않는다.

예술위원회는 예술가들이 실제로 결과물을 내놓지 않더라도 예술작업에 대한 많은 포부와 희망을 가져야 한다고 생각한다. 예술위원회는 새로운 예술적 재능을 발견할 방법을 찾을 것이며 그러한 재능을 도와줄 방법도 모색할 것이다. 예술위원회는 또한 실험적 예술 작업을 하도록 격려할 것이며 급진적 생각과 행동도 마다하지 않을 것이다. 이러한 예술위원회의 생각은 예술가들이 작업의 방향을 전환해 새로운 영감을 찾도록 도울 것이다.

3. 예술위원회와 예술단체들과의 관계

대부분의 정부지원금은 정기적으로 지원을 받는 예술 단체들에게 그대로 지급될 것이다. 예술위원회는 예술 단체들과 새롭고 더 성숙된 관계를 맺고자 한다. 이 관계는 의존이 아닌 신뢰에 바탕을 둔 것이다. 예술위원회는 서로 간에 개방적으로 포부, 영감, 그리고 문제점들을 논의하고자 하며 이 새롭게 정립된 관계가 앞으로의 예술 공공 지원에 근본적으로 중요해질 것이라 생각한다.

예술 단체들은 국가의 예술 기초를 제공하며 바로 이 때문에 예술 단체 스스로의 경영과 관리뿐 아니라 예술적 혁신과 실험에서 반드시 주도하는 역할을 담당해야 한다. 예술 단체들은 예술위원회의 문화 다양성에 관련된 목표 달성을 위해 매우 중요한 역할을 담당한다.

예술 단체들은 그들의 근본적인 목적과 포부에 일치하지 않는 예술위원회의 입장을 채택할 필요가 없고 예술위원회는 단지 그들의 짐을 덜어주길 바랄 뿐이다. 예술위원회는 성숙한 신뢰 위에서 예술 단체들과 관계를 맺기를 원하며 이를 위해 예술위원회가 변화하는 것처럼 예술 단체들도 변화를 받아들여야 한다.

예술위원회는 예술 단체들에게 공정하게 대할 것이다. 예술위원회는 예술 단체의 고용인들을 훈련하고 관리자를 양성하며 지도자를 길러내는 것을 도울 것이다. 또한 예술 단체들이 그들의 능력을 최대한 발휘하도록 후원하지만 단체의 재원이 허락하는 한도 밖의 것을 요구하지는 않을 것이다.

대신에 예술 단체들은 개방된 가운데 투명하게 경영을 하며 언제나 정부지원금을 잘 사용하여야 한다. 예술위원회는 예술단체들이 단지 존립자체만을 지탱해 나가는 것이 아니라 발전하길 원한다. 따라서 경영에 무능력함을 거듭해서 보이는 단체들에게는 지원을 중단할 권리가 있다.

4. 문화다양성

예술은 다양성을 탐구할 기회를 제공한다. 그 결과로서 더 나은 이해와 관용 또는 함께 기쁨을 나누고 다양한 문화정체성을 축하할 수 있다. 예술위원회는 예술위원회의 모든 프로그램과 관계를 통해 문화다양성이 중심 가치로 자리 잡기를 바란다.

문화다양성이란 용어는 여러 다양한 의미로 쓰일 수 있다. 예술위원회는 광의의 의미, 즉, 영국에 공존하는 모든 종류의 문화적 다양함을 채택할 것이며 특별히 인종과 민족적 배경에 관심을 가질 것이다.

예술위원회는 훌륭하게 수행된 사업을 파악하여 함께 공유하고 이런 실례를 들며 설득하는 과정을 통해 문화다양성을 성취해 갈 수 있다. 그러나 모든 다양한 문화에 공정한 기회를 제공하려면 생각을 실천에 옮겨야 한다. 예술위원회는 당연히 문화다양성을 위한 지원금을 늘리고 정부와 예술위원회 그리고 지원을 받는 예술단체들에서 인종과 민족적 배경에 따른 고용 차별을 없앨 것이다.

5. 예술과 청소년

예술위원회는 예술이 청소년들을 바꾸는 힘을 가지고 있음을 인식하고 예술과 교육 활동을 높이 평가하여 전국의 학교와 그 외의 교육단체에서 예술과 교육 활동이 지속되도록 할 것이다. 예술위원회는 창조적 협력(Creative Partnership)을 예술위원회가 과거에 시행했던 예술과 교육 작업의 매우 가치 있는 연장선상으로 보고 창조적 협력에 많은 기대를 가지고 있다.

창조적 협력은 예술과 교육 사이에 근본적인 변화를 가져올 수 있다. 예술위원회는 이 과제를 우선순위에 놓고 철저히 분석·평가하여 사회의 주류운동으로 바꾸도록 하겠다.

예술위원회는 다른 분야와 다른 연령대의 사람들에게 같은 원칙을 적용하기를 원한다. 즉, 사람들과 훌륭한 예술가 그리고 예술이 모두가 변화를 가져올 수 있는 예술 경험을 주기위해 함께 노력하는 것이다. 다음세대에 급격히 증가할 50세 이상의 연령대를 위해 예술위원회는 창조적 협력의 원칙을 시행할 것이다.

6. 예술 자원의 증가

예술위원회는 하나의 단체로서 단체의 성장에 관심을 가질 것이다. 예술위원회는 건강, 범죄, 교육, 그리고 소외의 문제에 관계하고 이들 영역을 포괄함으로써 예

술에 변화의 힘을 불러일으킬 것이다. 많은 예술가들이 이미 이들 영역에 관심을 가지고 있다.

예술이라는 궁극적 목적과 상치하지 않는 범위에서 예술위원회는 다양한 국가적, 지역적, 그리고 지방 단체들과 건전하고 능률적인 협력체계를 맺음으로써 성장할 것이다. 이런 협력체계는 국가적인 차원에서 보면 건강, 교육, 무역 및 산업, 그리고 내무부 등의 정부 부처와 또한 청소년 정의 위원회(Youth Justice Board)와 국립방송을 포함하며, 지역의 범위에서는 지역 발전 단체, 지역 전략 협력체, 재건 단체, 지방 관청을 포함한다. 예술위원회는 분명한 목표 설정과 함께 국가적이고 지역적인 차원에서 성장할 계획을 수립할 것이다.

예술위원회는 예술의 홍보와 커뮤니케이션에 많은 관심을 가질 것이다. 이 주제는 예술의 '변화하는 힘'에 대한 홍보(단지 예술위원회가 지원하는 예술뿐만이 아니라 모든 예술 분야)와 함께 더 세부적인 홍보, 예를 들어 예술을 지원하기 위한 가외의 자원을 늘리는 문제와 관련되어 있다.

7. 현대적이고 역동적인 예술위원회

예술위원회는 목표 달성을 위해서 더 역동적이고 효율적이 되어야 한다. 예술위원회는 직원의 도덕심과 조기 목표 달성, 직원이 새로운 일에 적응하는 것 등을 이루어나갈 것이다. 예술위원회는 성장, 추진력, 흥분과 성취의 기분을 창조한다. 이는 예술위원회의 조직 문화와 작업 방식, 그리고 무엇보다도 조직의 새로운 힘에 초점이 맞춰 진행될 것이다.

예술위원회는 분명한 목표와 헌신하는 직원들과 함께 새로운 프로그램들을 추진할 프로젝트 팀을 구성할 것이다. 전체적으로 예술위원회는 운영적인 측면과 책임감을 향상시킬 것이다. 요약하자면 새로운 예술위원회는 아래의 사항을 달성할 수 있다.

- 전국에 걸쳐 예술을 공식적으로 홍보함으로써 정부지원금이 미래에는 증액되도록 한다.
- 훨씬 저렴한 비용으로 예술 서비스의 향상을 가져오도록 운영면에서 변화를 가져온다.

- 과거보다 훨씬 더 광범위한 범위의 국가적·지역적 재원에서 예술을 위한 지원을 이끌어낸다.
- 하나의 계획 아래에서 실천과 정책이 함께 어우러지며 분명한 목표를 두고 이를 실행한다.

영국 예술위원회는 이러한 이점들을 최대한 살리기 위해서 분명한 목표를 설정하고 움직일 것이다. 대규모의 이익을 가져올 수 있다면 위험 부담을 감수하고 다른 예술 공동체들도 역시 위험을 감수하도록 격려한다.

과거에 예술위원회는 정책과 전략을 수립하였으나 이제는 선언서를 발표한다. 이는 예술위원회가 하기 원하는 것이 무엇인지를 명확하게 밝히고 다른 정책들을 대신한다. 이제는 실천을 해야 할 때이다.

8. 예술위원회의 수행 결과 평가

2003년 3월 발간된 예술위원회의 계획은 투자의 세부적인 사항과 예술위원회의 목표를 달성하기 위해 파트너와 함께 할 행보에 관한 것이다. 이 계획은 측정이 가능한 '성공 요인'(아래의 목록을 참고)의 실례들 또한 포함할 것이다.

- 예술이 그들의 삶에서 가치 있는 역할을 수행하고 있다고 더 많은 사람이 이야기 하는 것
- 민족적·문화적 소수 집단에 속한 사람들이 예술 활동에 더 많이 참여하는 것
- 대부분의 학생들이 전문적인 예술을 직접적으로 접하는 것
- 영국이 완성도 높은 예술로 세계의 예술 중심지로서의 명성을 떨치는 것
- 예술위원회의 지원을 받는 예술 단체들이 경영면에서 괄목할 발전을 보이는 것
- 예술위원회의 직접 지원을 받아오던 예술가들이 그들의 예술 작업으로부터 꾸준히 수입을 올리는 경우가 현저히 늘어나는 것
- 다양한 배경을 가진 사람들이 예술 단체·기관들에 공연자와 관객, 그리고 직원으로서 더 많이 활동하는 것

- 더 많은 수의 선생님들과 건강 전문가들, 보호 관찰관들, 젊은 노동자들, 사회사업가, 그리고 간호인들이 그들의 직업에서 예술의 가치를 높이 평가하는 것
- 예술 커뮤니티들이 예술위원회가 새롭게 부상하는 예술 형식으로 관심 영역을 넓히고 있다고 보고하는 것
- 예술 커뮤니티들이 예술위원회가 예술가들과 예술의 가치에 대해 좀 더 효과적으로 말하고 있다고 인식하는 것
- 예술위원회의 자체 평가가 창의적이고 가치 있는 작업결과를 보여 주는 것
- 성공적인 예술 마케팅과 예술의 변화시키는 힘에 대한 홍보의 결과로 2004년 정부의 예술 지원금이 뚜렷한 증가를 보여주는 것

참고 문헌

○ 국내 문헌

- 보고서, 자료집

- 국립국악원 (2003) 『2003년도 주요업무계획』
 _____, (2003) 『2002 회계년도 결산보고서』
 국립중앙극장 (2003) 『국립극장 연보 2002』
 _____, (2003) 『2003년도 국립중앙극장 평가보고서』
 문화관광부 (2005) 『문화현장 제정 공청회 자료집』
 감사원 (2003) 『2003 감사결산보고서』
 박인배, (2003) 『국립극장 중장기발전방안연구 토론회』 중 토론회 발제문, 『국립극장 전속단체 무엇을 어떻게 할 것인가?』
 _____, (2005) 「한국문화예술위원회의 나아갈 길」, (사)한국민족예술인총연합
 세종문화회관 (2004) '21세기 세종문화회관의 새로운 비전과 발전방향' 심포지움 자료집, 『21세기 세종문화회관의 새로운 비전과 발전방향』
 이원태 (2003) 『전국문화기반시설관리운영평가 개선방안 연구』, 한국문화관광정책연구원
 이흥재, 장미진 (1997) 『국립극장, 국립국악원, 예술의 전당 조직 및 기능의 특성화 방안』, 한국문화정책개발원
 유네스코 한국위원회 (2004) 『모두 다르게, 모두 소중하게』, 유네스코와 옥스팜 국제 청소년 의회 프로젝트
 장미진 (2001) 『공공문화회관 민영화의 문제점과 개선방안』, 민예총 문화정책 포럼
 한국공연예술매니지먼트협회 (1999) 99춘계세미나 보고서 『국·공립 공연장 운영의 새로운 접근』
 한국민족예술인총연합 (2001) 문화정책포럼자료집 『문화정책포럼; 공공문화회관 민영화의 문제점과 개선방안』
 한국민족예술인총연합 문화정책연구소 (2003) 『국립중앙극장 예술단원 상시평가제도연구』

한국문화정책개발원 (1999) 『세계의 문화정책 - 영국의 문화정책』
 _____, (1998) 『2002 회계년도 결산보고서』
 행정자치부 (2003) 『2002년도 책임운영기관 종합평가보고서』

- 단행본

유민영, 국립극장 (2000) 『국립극장 50년사; 국립극장 50년의 회고와 전망』
 드러커, F. 피터 저, 이재규 역 (2002) 『자본주의 이후의 사회』 한국경제신문사
 드러커, F. 피터 저, 현영하 역 (2000) 『비영리 단체의 경영』 한국경제신문사
 고토 가즈코 저, 임상오 역 (2004) 『문화정책학』 시유사

- 학술지

선재규 (2002) 『공연법제의 변천과 발전방안 연구』 성균관 대학원, 석사논문

○ 국외 문헌

- 단행본

Brown, Philip and Sparks. Richard, *Beyond Thatcherism: Social Policy, Politics and Society*, Milton Keynes, Open University Press, 1989
 D, Keith Peacock. *Thatcher's Theatre: British Theatre and Drama in the 1980s*, Greenwood Press, 1999
 Dominic Shellard. *British Theatre Since the War*, New Haven, Yale University Press, 1999 English Dictionary, Haper Collins, 1995
 Elson, John. *Post-war British Theatre*, London: Routledge & Kagan Paul, 1976
 Frank, Rainer. *kultur auf dem Prüfstand. Ein Streifzug Vierzig Jahre Kommunalen Kulturpolitik*, Munich, Minerva, 1990
 Glaser, Hermann. *Kultugeschichte der Bundesrepublik Deutschland-Zwischen Protest und Anpassung*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1989
 Heelas, Paul and Morris, Paul. *The Values of the Enterprise Culture*, London, Routledge, 1992

- Heilbrun, James, and Charles M. Gray. *The Economics of Art and Culture: An American Perspective*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1993
- Hoffmann, Hilmar. *kultur für Alle-Perspektiven und Modelle*, Frankfurt, Fischer, 1981
- Hutchison, Robert. *The Politics of the Arts Council*, London: Sinclair Browne, 1982
- Itzin, Catherine. *Stages in the Revolution: Political Theatre in Britain Since 1968*, London, Eyre Methuen, 1980
- Jessop, Bob. *Thatcherism: A Tale of Two Nations*, Cambridge, Polity Press, 1988
- London Art Board, *Artist in Residence - A Teacher's Handbook*, 2000
- Minihan, Janet. *The Nationalization of Culture: The development of state subsidies to the arts in Great Britain*, New York, New York University Press, 1977
- Myerscough, John. *The Economic Importance of the Arts in Britain*, London, Policy Studies Institute, 1988
- Kershaw, Baz. *The Radical in Performance*, London, Routledge 1999
- Pimolt, Ben. *The Future of the Left, Thatcherism*, London, Chatto & Windus, 1988
- Pugh, Martin. *State and Society: British Political and Social History, 1870-1992*, London, Edward Arnold, 1994
- Robert Hewison. *Culture and Consensus: England, Art and Politics Since 1940*, Methuen, 1995
- Selwood, Sara. *The Benefits of Public Art: The polemics of permanent art in public places*, London, Policy Studies Institute, 1995
- Sinclair, Andrew. *The History of the 50 Years of the Arts Council of Great Britain*, Sinclair-Stevenson, London, 1995
- Shaw, Roy. *The Arts and the People*, Jonathan Cape, 1987
- Titmuss, R. *Commitment to Welfare*, 1970, Social Policy, 1974
- Toepler, Stefan. *Kulturfinanzierung-Ein Vergleich USA-Deutschland*, Wiesbaden: Gabler, 1991
- Wilmott, Peter and Hutchison, Roberts, (eds). *Urban Trends 1, A report on Britain's Deprived Areas*, Policy Studies Institute, 1992

- 학술지/보고서 및 기타 (정부문서)

Department of Culture, Media and Sport, *Creative Industries Mapping Document*, <http://www.culture.uk>, 1998

Swedish Ministry of Education and Cultural Affairs. *Swedish State Cultural Policy: Policy, Objectives, Measures, and Results*, A National Report. Stockholm: Allmänna, 1990

Annual Report 2002-2003, Royal Shakespeare Company, 2003

The Arts Council of Great Britain, Chairman's Report, *Annual Reports and Accounts, 1987-88*

The Arts Council of Great Britain, Secretary General's Report, *Annual Reports and Accounts, 1978-79*

Jenny Lee. *A policy for the Arts-The First Steps*, HMSO, London, Cmnd 2601, para 14, 1965

Arts Council England, *Funding Agreement Between the Department for Culture, Media and Sport and the Arts Council of England*, 2003

Luce, Richard. London: Office of Arts and Libraries press release, London: Office of Arts and Libraries, 1987

Myerscough, John. *National Cultural Policy in Sweden*, Strasbourg: Council of Europe, 1990

Swedish National Council for Cultural Affairs, *Swedish Cultural Policy*, 1994.

Parliamentary Cultural Committee, *The Direction of Cultural Policy*, Report of the Parliamentary Cultural Committee, Stockholm(mimeograph), 1995

The Journal of Arts Management, Law and Society. Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States, Vol. 26, No. 3, 1996

○ 웹사이트

영국 문화부 인터넷 홈페이지(www.culture.gov.uk), Arts Policy, 2005

유엔본부(<http://www.un.org/Overview/rights.html>)

영국 예술위원회 인터넷 홈페이지(www.artscouncil.org.uk)

- Urban Cultural Programme
- Creative Lewisham
- Code of Practice for National Council Members
- Code of Practice for regional Council Members
- Grant for individuals, organisations and national touring Application form
- Grants for the arts - understanding the assessment criteria
- Ambitions for the Arts

대한민국 국회, 인터넷 홈페이지(<http://search.assembly.go.kr>)

민예총 인터넷 홈페이지(<http://www.kpaf.org>), 범문화예술계연합성명서, 2003. 11. 25

Abstract

In 2000, the estimated annual expenditure of the Korean government for arts & culture finally exceeded 1% of the total government expenditure. The total budget of the government for arts & cultural also exceeded one-trillion won in 2001. The total amount of arts subsidy has significantly expanded along with the budget increase of the Ministry of Culture & Tourism for the recent ten years. Accordingly, the arts subsidy from both central and local governments, the fund from 'Arts Council Korea' whose name was changed from 'the Korean Culture & Arts Foundation' in 2005, and the lottery fund for the arts has also increased. Under the circumstances, matters concerning arts subsidy and funds have become more and more important. For this reason, this research aims to try to explore rules and principles about how to support the arts.

In order to properly understand the rules and principles, the rationale of arts subsidy/fund should be understood beforehand. In particular, since we have developed our society from a democratic model of the western society, we need to comprehend how western society has developed the rationale.

The history of arts subsidy in western countries is normally divided into two with the term of the welfare state. Before the welfare state which is said to have begun after the World War II, there was no specific rule or principles. There was a term, 'patron', which means 'people who support the arts', chiefly consisting of royal families, the nobility, the rich people or families. However, as the support from them chiefly depended on their personal intention, purpose and taste, it was impossible to find any rule or principle of it.

After the Second World War, however, the western society has reached the social agreement of the welfare state. The welfare state is said to be a system in which the government, with its intervention, tries to provide social indispensable goods, closely related to health, education and housing, for the public at

affordable price in order to tackle the most serious problem of capitalism: inequality. It can be said, thus, that it pursues social democracy and humanistic values through imposing high taxes particularly on the rich. With the imposed money as a form of taxation the government tries to alleviate the social/economic inequality between the rich and the poor.

The arts subsidy has also been considered to be one of the policy categories of the welfare state, which means that the arts was recognised as a kind of public good. The history of the arts subsidy differs from country to country depending on its own tradition: America's liberal welfare regime, Sweden's social-democratic welfare model or Germany's conservative welfare regime. This research introduces the cases of Britain and France as well as Sweden, America and Germany. The common denominators of those countries in the arts subsidy can be summarized as below;

- establishing the system based on welfare state and cultural democracy
- various sources for the subsidy
- decentralisation
- cultural diversity
- minimal government's intervention
- cutting-down of arts subsidy since 1980s because of financial crisis in maintaining the welfare state

The discourse of arts subsidy in Korea can be examined with three aspects; firstly, the discourse of little importance under authoritarianism regime; secondly, the beginning of the discourse based on welfare state ideology with the establishment of 'the Korean Culture & Arts Foundation'; thirdly, the more advanced discourse after the establishment of 'Arts Council Korea'.

In Korea, the authoritarian regime had lasted for more than thirty years until the early 1990s. The military regime had a strong tendency to regard the arts as

a mean of the publicity to complement its lack of legitimacy. Although 'the National Theatre' and 'the Seoul Arts Center' were established during the regime, the discourse based on the welfare state ideology cannot be said to have been introduced. Rather, the authoritarianism regime tried to regulate the arts as it did other social areas such as politics. 'The Performing Arts Law' lasting in 1999 when it was desirably amended, which aimed to rather regulate than promote the performing arts in Korea, was one of the clear examples. The serious discourse based on the welfare state ideologic can be said to begin after the establishment of 'the Korean Culture & Arts Foundation'. With the enormous arts fund so far, the Foundation has played a significant role in promoting the arts in Korea until 2004. However, the supporting system by 'the Korean Culture & Arts Foundation' had some problems since the government often made serious interventions particularly in distributing the fund. This resulted in such undesirable problems as bureaucratism and the lack of specialty.

As the remedy to solve these problems, the 'Arts Council Korea' was established in 2005. The implication of the establishment is that the government finally acknowledged the limitation of the government-led support system, and it approved the council system as an alternative way. It can be said that it was the first genuine step towards the discourse based on the welfare state ideology.

Still, however, the direct government support for a few national arts institutes has always exceeded the fund made by 'the Art Council Korea' which is distributed to thousands private arts organisations. Such an imbalance of the distribution of money has led to the lack of diversity in arts.

Provided our Korean society has been developed with a model of the western democratic capitalism, as has been mentioned before, this research investigates what our problems are, and then tries to explore alternative solutions to them. For this, it suggests two things. Firstly, recognising the government-led funding system as a tradition of our own, it suggests the rules and principles of the government-led system. Secondly, some suggestions will be given in the

assumption that in the future the government-led system will be changing into the council-led system like the system in the UK and Sweden. Below are the summary of the preconditions both for the government-led and the council-led systems.

The preconditions for the government-led and the Council-led system

government-led system	council-led system
<ol style="list-style-type: none"> 1. Exclusion of bureaucratism and the lack of specialty 2. Reinforcing independence and autonomy in national/public arts institutes <ul style="list-style-type: none"> ○ Short-term strategy: introducing executive agency system ○ Preconditions for executive agency system <ul style="list-style-type: none"> - Securing financial stability - Securing to obtain specialists and professional staff ○ Mid/long-term strategy: introducing non-profit arts organisations ○ Precondition for non-profit arts organisations <ul style="list-style-type: none"> - Securing independence and autonomy from the government - improving administrative efficiency and financial independence - Relying on various financial sources - Establishing appraisal system for high quality in arts activities - Lowering job insecurity 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establishing the desirable relationship between the government and the Arts Council Korea <ul style="list-style-type: none"> ○ Securing independence and autonomy of Council about in distributing fund from the government ○ Arm's length principle 2. Tackling current urgent problems of the council <ul style="list-style-type: none"> ○ Securing fund shortage <ul style="list-style-type: none"> - Increasing fund - Finding alternative source: lottery fund, etc. - Improving self-earned income ○ Establishing the desirable/reasonable relationship between the council and the arts foundations 3. Promoting strategic programmes <ul style="list-style-type: none"> ○ Programms for cultural diversity, arts education for young people and alienated classes - Programms for workers from overseas - Urban regeneration programmes, etc

 저 자 약 력

전병태(연구책임자) 한국문화관광정책연구원 책임연구원

오양열(공동연구자) 한국문화예술위원회 아르코예술정보관장

 자 문 위 원

박인배 한국민족예술인 총연합 기획실장

김기봉 한국민족예술인 총연합 지역문화위원장

이현식 인천문화재단 사무처장

박종관 한국문화예술위원회 위원

양효석 한국문화예술위원회 정책실장

예술지원의 원칙과 기준에 관한 연구

발행인	이 영 옥
발행처	한국문화관광정책연구원 서울시 강서구 방화3동 827번지 전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880 http://www.kctpi.re.kr
인쇄일	2005년 12월 28일
발행일	2005년 12월 30일
인쇄인	크리홍보
