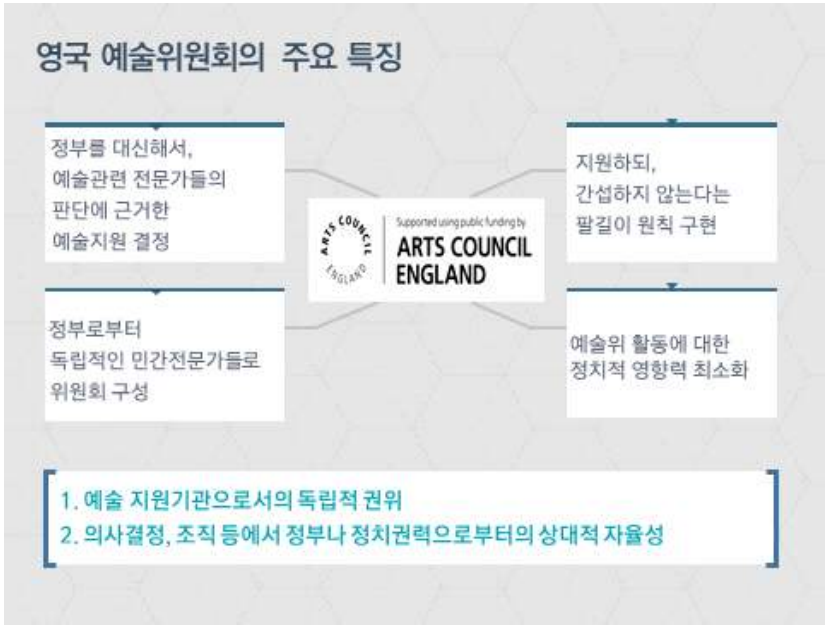
〈 훈련결과보고서 요약서〉

성 명	김 동 은	직 급	서기관
훈 련 국	영 국	훈련기간	2018. 7. 3 ~ 202. 6.21
훈련기관	요크대학교 (University of York)	보고서매수	86매
훈련과제	예술의 자생력 제고를 위한 거버넌스 재구축 방안 연구		
보고서제목	예술의 자생력 제고를 위한 거버넌스 정립방안 연구 : 문화예술위원회로의 정책이전에 대한 고찰을 바탕으로		
내용요약	□ 연구배경 ○ 블랙리스트, 코드인사 논란 등으로 예술정책의 신뢰도 타격 - 문화예술위원회의 특정 예술가 지원 배제 의혹 확산으로 예술지원의 공정성 논란 가열 ○ 정부는 문화계 블랙리스트 청산·문화예술 지원기관의 자율성 보장·문화예술 지원심사의 투명성 확대·현장 문화예술인의 지원정책 결정 참여 확대 등을 문화 분야 대표 공약으로 설정하였으며, - 이를 위해 ▲ 객관적이고 투명한 심의절차, ▲ 공명정대한 인사, ▲ 예술지원의 공정성 강화를 위한 제도 개선에 대한 요구가 거센 상황 - 특히, 우리나라 예술지원정책을 대표하는 기관인 한국문화예술위원회를 다각도로 분석하는 것은 예술정책 수립 및 집행에 많은 시사점을 제공 가능		

	□ **중점 연구과제** ㅇ (문헌조사) 행정학에서 정책변동을 설명하는 주요 접근 방법 중 하나인 정책이전 (Policy transfer) 모형에 대한 분석 선행 - 영국 문화예술위원회 (지금은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 문화예술위원회로 분리) 모형을 수입한 한국 문화예술위원회가 왜 의도한 결과를 이끌어내지 못했는지에 대한 분석틀로 기능 ㅇ (사례 적용 분석) 정책이전(Policy Transfer) 모형을 토대로 한국문화예술위원회 도입 및 주요운영사례 적용 - 정책이전의 hard한 측면 : 제도, 법률 등 - 정책이전의 soft한 측면 : 의사소통, 폭넓은 이해 등 - 정책집행 : 정책집행과정에서 왜곡 유무 ㅇ (정책 제언) 상기 분석을 토대로 시사점 도출, 이를 바탕으로 미래 정책방향 제시 및 제안 □ **예술위원회 모델** ㅇ (의미) 파시즘, 공산주의로부터 예술을 보호하기 위해 영국에서 도입된 것으로, 예술에 대한 공적 지원은 정부나 권력의 간섭에서 벗어나, 별도의 기준에 따라 이루어져야 함을 강조 - 정치권력이 예술 지원에 간섭하면 안된다는 '팔길이 원칙'으로 발전 - 이러한 '팔길이 원칙'을 실현, 집행하는 기관으로 예술위원회 모델이 채택



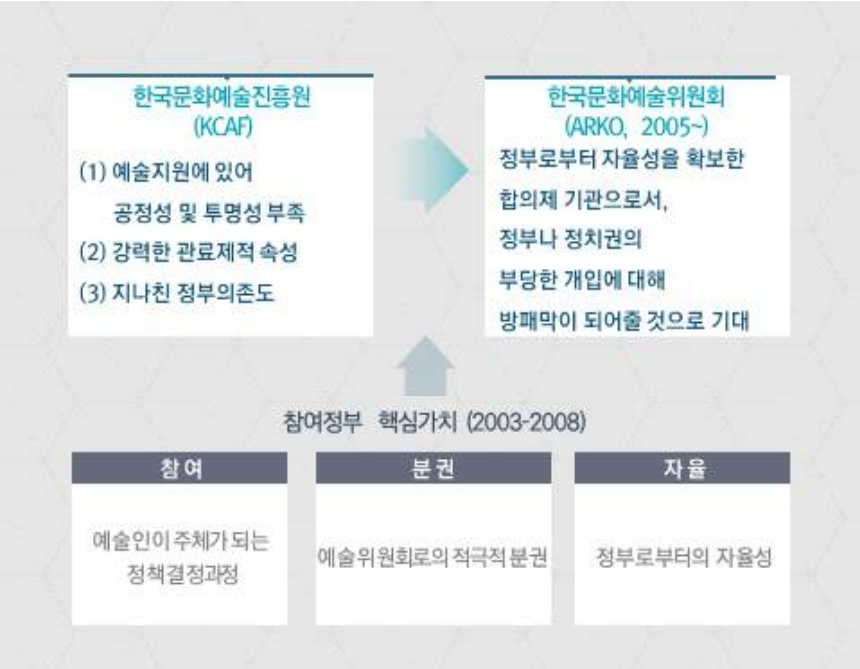
○ (영국적 전통) 영국 예술위원회는 영국의 자유주의적 정치 전통, 사회경제적 상황을 반영하여 도입 및 운영

- 자유주의 정치전통에 따라 예술에 대한 자유방임적 접근이 확립
- 중산층의 예술후원 전통에 따라 예술과 정치 분리
- 예술위를 구성하는 예술 관련 전문가들이 각자의 장르를 대표하기 보다는 그들의 전문성을 바탕으로 공공의 이익을 추구할 것이라는 믿음
- 이러한 믿음은 갈등보다는 합의 우선의 의사결정을 유도하여, 정치권력의 간섭에 대해 방어막으로 작용
- 1980년대 신공공관리론적 행정개혁으로 인해 예술 지원 규모 축소 및 지원방식에 대한 논란에도 불구, 정부로부터의 상대적 자율성에 기반한 조직 운영 및 의사결정원리는 계속 유지

	□ 정책이전 (Policy transfer) ㅇ (정의) 한 정치 체제(과거 또는 현재)의 정책, 행정 체계, 제도 및 아이디어에 대한 지식이 다른 정치 체제에서의 정책, 행정 체계, 제도 및 아이디어의 개발에 이용되는 과정 (Dolowitz, 2000) ㅇ (누가 어디로부터 이전하는지) 수출국/ 수입국의 특성, 관료/ 정치인/ 정책자문집단/ 이익집단/ 다국적기구 - 동일한 제도라도 수출국/ 수입국의 사회경제적 특성, 정치역사적 맥락에 따라 큰 차이를 유발 ㅇ (이전 원인) 자발적 도입/ 강제적 도입 - 강대국이나 국제기구의 압력에 의해 강제적으로 제도를 도입하는 경우 - 관료나 정치인은 정책문제해결을 위해 해외사례로 눈을 돌려, 정확한 분석 없이 도입하여 문제해결노력 자체만을 강조하는 경우가 많음 (Bennett, 1991) - 여기에 시간적 압박이 더해질 경우, 정책이전의 왜곡 및 실패 유발 가능성 높아짐 ㅇ (내용과 범위) copying, emulation, combinations and inspiration 등 다양한 논의가 있음 - 국가별 사회경제적 환경, 정치역사적 맥락이 상이하므로 100% 동일한 제도를 도입, 운영하는 것은 어려움 - 이러한 선택적 도입(selective borrowing)은 뒤에서 검토할 정책이전의 성공과 실패를 좌우하는데 큰 영향을 미침

	○ (성공과 실패를 좌우하는 요인) 대부분 문헌연구는 북미 유럽 내부의 정책 이전에 초점을 맞추고 있어서, 정치적·역사적 맥락 차이를 감안하여 분석이 가능하도록 아래 세 가지 측면의 기준으로 다각적 분석 필요 - 정책이전의 hard한 측면 : 'incomplete (핵심적인 제도 요소의 불충분한 도입)', 'uninformed (수입국에서 해당 제도의 본질에 대한 이해 부족)', 'inappropriate (국가 간 정치·역사적 맥락이 상이해서 의도한 결과를 도출 곤란)' (Dolowitz and Marsh, 2000) - 정책이전의 soft한 측면 : 수입된 제도 및 그 맥락에 대해 정책담당자와 이해관계자 간의 소통 부족으로 인해 해석이 상이하거나, 완전한 공감대를 획득하지 못하여 문제를 해결하지 못하거나, 갈등 증폭 - 정책집행 : 정책이전의 양 측면이 성공적으로 적용된다고 하더라도, 그 정책이 의도한 대로 집행되는지 (순응, 필요한 자원, 상호의존성, 정치적 의지 등)에 따라서 성공 여부가 달라짐 □ **사례 분석** ○ (한국 문화예술위원회의 도입) 1973년 설립된 한국문화예술진흥원이 정치적 편향성·위계성·불투명성 등으로 계속된 비판을 받아옴 - 참여정부 수립 후, 영국 예술위 모형을 참고하여 2005년 한국문화예술위원회로 전환

- 예술위 도입 15년이 지났지만, 정부로부터의 자율성과 합의에 기반을 둔 의사결정이라는 목표를 달성했다고 보기는 곤란



○ (정책이전의 주체) 예술위 전환에 대한 예술계의 요구가 계속 있어왔지만, 새정부 출범 후 관료들의 필요에 의해 예술위로의 전환 작업이 속도를 냄

- 강력한 정부와 이념, 정치적 성향에 따라 분리되고 허약한 예술계의 비대칭적 구조
- 이러한 한국의 정치사회적 맥락은 예술계의 목소리를 부차적이고, 형식적인 것으로 약화시켜 정책이전과정 자체는 물론, 집행과정에서도 부정적 영향을 초래

○ (이전 원인) 자발적 도입이었지만, 세부내용에 대해 국회 논의과정이 지연되면서 시간적 압박이 상당함

- 정치적 타협에 따라 당초 도입하고자 했던 핵심적 내용에 대한 변경이 수반

	ㅇ (내용과 범위) 위원회 조직 및 위원들이 중심이 되는 의사결정방식 형식적 도입 - 위원임명방식을 영국과 달리 장르별 대표성을 강조하여 추천위원회를 통한 임명이라는 절충안 도입 - 이러한 장르별 대표성이 향후 합의제 기구 내의 의사결정과정에서도 영향을 미침 - 영국과 달리 공적자금 배분에 대한 명확한 성과지표가 설정되지 않음 - 한국 문화예술위원회가 국회·감사원·기재부·문체부 등으로부터 중복적인 감사를 받도록 하여 위원회 도입의 핵심가치인 자율성을 침식 □ **정책이전 (Policy transfer)의 실패 원인 분석** ㅇ (정책이전의 hard한 측면, Dolowitz and Marsh) ① 핵심적인 제도 요소의 불충분한 도입 (incomplete) - 위원자격요건을 언론인, 기업인 등으로 점차 완화하여 위원회의 자율성 침해 - 기금지원결정 등 주요의사결정에서 위원의 전문성을 신뢰하여 합의에 의해 결정이 이루어지도록 한 영국과 달리 복잡한 절차를 규정, 이에 장르 간 갈등이 더해지면서 의사결정 지체 및 신뢰성 저하 - 비정부기관인 영국과 달리, 준정부기관인 기타공공기관으로 지정하여 정부의 간섭을 제도화 ☞ 자율성과 합의에 따른 의사결정을 제도화한 영국 제도의 형식적 요건마저도 불완전하게 도입

	② 해당 제도의 본질에 대한 이해 부족 (uninformed) - 영국의 경우, 위원 개개인이 장르가 아닌 공동의 이익을 추구할 것이라는 믿음에 근거하여 문화부 장관 (the Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport)이 예술위 위원을 임명 - 우리의 경우, 장르 대표성을 포기하지 못하여 절충안인 추천위원회를 통한 위원임명방식 채택 - 합의에 의한 의사결정을 핵심으로 하는 위원회 방식은 장르 대표성과 조화되기 어려움 ☞ 위원회 방식의 기본 원리에 대한 이해 부족이 합의에 의한 의사결정을 방해하고, 오히려 장르 간, 이념 간 갈등을 심화 ③ 상이한 정치·역사적 맥락 (inappropriate) - 오래된 자유주의적 정치 전통, 중산층의 예술후원으로 인한 예술과 정치의 분리 등은 영국 예술위원회가 자율성과 합의에 기반한 의사결정을 가능하도록 기능 - 그러나, 한국은 권위주의 정권의 집권 및 분단국가 특성으로 인해 강력한 정부라는 속성을 보유 - 예술계의 낮은 자율성과 장르, 이념 간 뿌리 깊은 갈등은 예술계와 정부 간의 수평적 관계 구축에 큰 장애물로 기능 ☞ 국가 간 상이한 정치·역사적 맥락이 예술위원회 모델이 추구하는 수평적이고 자율적인 관계 구축에 부정적 영향을 끼침

	○ (정책이전의 soft한 측면, Stone) ① 수입한 제도에 대한 충분한 공감대와 이해가 부족하여 우리나라 현실에 뿌리내리지 못함 - '팔길이 원칙'에 대한 예술계/ 정부 간 상이한 이해 - 예술계 내부에서도 보수/ 진보예술계 간 제도를 다르게 받아들임 - 상이한 이해와 첨예한 갈등·불신은 예술위원회의 핵심적인 의사결정과정에 대한 복잡하고 형식적인 절차를 불러옴 - 시간과 자원의 낭비 초래, 합의보다는 갈등 증폭 ② 공감대 형성을 위한 적극적인 의사소통 부족 - 제도도입과정 등에 있어서, 본질에 대한 의사소통보다는 정치적 이해관계에 따라 갈등 지속 - 강한 정부라는 정치적·역사적 맥락에 따라 수평적인 토론이 아닌 일방적 설득 위주로 논의 진행 - 영국 예술위원회 제도의 핵심적인 사안들이 논의과정에서 수정·변형되어 도입 - 이러한 일방향적 의사소통과 불완전한 정책이전은 향후 정책집행과정에도 부정적 영향을 끼침 ○ (정책 집행 측면) 불충분한 자원, 높은 상호의존성, 정책집행과정에서의 왜곡, 유능하지 못한 집행인력 ① 불충분한 자원 및 이에 따른 대외 의존 심화 - 기타 공공기관 지정 (2007), 문예기금 관련 헌재 판결 (2003) 등으로 재원의 외부 의존성 심화

② 정책집행과정에서의 왜곡

- 예술과 정치 간의 모호한 관계 설정으로 인해 끊임없는 정치적 간섭 초래
- 예술지원방식 및 결과가 정권에 따라 급격한 변동

③ 유능하지 못한 집행인력

- 정권의 압력에 저항하지 못하고, 수동적으로 복종하고 동참한 문체부 관료 및 예술위원회

□ **시사점**

○ 한국 문화예술위원회의 도입 및 운영과정은 정책이전이 성공하기 위한 어떠한 조건도 갖추지 못했고, 허약한 정책집행으로 실패가 불가피했음

○ 정책이전의 hard한 측면·정책이전의 soft한 측면·정책집행역량 부족이 상호 영향을 미치면서, 예술위 도입이라는 정책이전의 실패를 초래

	□ **정책제언** ○ (초당적 거버넌스 체계 구축) 예술지원에 대한 다양한 의견이 공론화될 수 있도록 사회적 협의체 마련 - 정권에 따라 논의과정에 참여하는 집단이 차이가 나지 않도록 단기/중장기별 구성 - 정부 내, 민간 영역 내, 국가 간 차원까지 포괄하여 다각적으로 구축 필요 - 실질적 소통 정례화를 통하여 신뢰성 회복 및 사각지대 해소 ○ (팔길이 원칙에 대한 합의) 예술정책·예술위원회 개혁 논의에 앞서 기본원칙이면서도 여전히 애매모호한 개념인 팔길이 원칙에 대한 합의가 선행될 필요 - 예술지원의 큰 목표인 예술가 창작 지원 및 국민의 문화향유권 확대에 대한 명확한 방향성 설정 - 역사·정치적 맥락의 상이성을 감안하여, 우리나라 실정에 맞고 뿌리내릴 수 있는 원칙 정립 - 정치권과 예술계 간의 합의 이후 국민적 공감대 확보 노력 ○ (예술위 등 예술지원기관의 위상 재정립) 팔길이 원칙에 대한 구체적인 합의를 바탕으로 예술지원기관의 인사·경영·예산·심사 등 제도개선과제 도출 - 기관장 선임 절차 등 조직 구성 및 운영방식 - 주요 심의의 공정성·투명성 확보 노력