

한국형 문화예술 거버넌스 실천에 대한 비판적 검토*

- 서울문화재단 사례를 중심으로 -

한석진**

I. 들어가는 말	쟁점과 미래 방향
II. 문화 거버넌스 개념, 배경, 체계	V. 나가는 말
III. 서울문화재단의 거버넌스 수립 및 실천	참고문헌
IV. 한국형 문화예술 거버넌스의 주요	Abstract

I. 들어가는 말

정부에 대한 뿌리 깊은 불신은 민관 거버넌스의 유행을 불러일으켰으며, 이제 열풍을 지나서 거버넌스의 체계와 운영을 재점검하고 한계점에 대해 검토하는 단계로 들어서고 있다. 거버넌스가 과연 기존 공공 정책의 대안이 될 수 있는가, 협력적 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서 요구되는 메커니즘은 무엇인가에 대한 비판적 논의들이 이어지고 있다. 이명석(2016, p.7)은 결국 관료제 패러다임 내 계층제 중독이 극복되지 않는 한 거버넌스는 단점을 보완하는 수단에 머무르면서 “기각된 또 하나의 대안”으로 남을 수밖에 없다고 지적하기도 했다. 예술계 역시 거버넌스가 단순히 형식적, 또는 보조적 역할이 아닌 근본적으로 새로운 사회문제 해결 양식으로 인정받기 위해서 어떤 조건이 필요한지에 대한 논의의 필요성이 제기되었다. 그 예로서 2022년 7월부터 9월까지 3회 걸쳐 예술청은 “문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까?”라는 주제로 포럼을 개최하여 현재 한국형 문화 거버넌스의 현실과 미래에 대해 진단하기도 했다.

서울문화재단은 2013년부터 흥대 앞 문화예술생태계의 지속가능한 발전을 위해 예술인 중심 ‘공동운 영단’이 운영하는 서교예술실험센터를 시작으로 지난 10년간 거버넌스를 확장해왔다. 서울문화재단의 거버넌스 활성화 사례들은 예술가가 공적 수혜자로만 남는 것이 아닌 정책의 변화를 이끌 수 있는 목소 리로서 존재하게 된다는 점, 예술가들 간의 공론의 장과 네트워크를 통한 연대를 만들어 나간다는 점에 서 유의미한 결과를 만들어갔다. 하지만 예술청 공론장 아고라를 통해 “문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’ 은 기각되었을까?”라고 다소 회의적 질문을 제기했듯, 지난 거버넌스 실천을 되돌아보고 새로운 전략

* 본 논문은 한국무용예술학회 제27차 학술발표대회에서 발표한 내용을 수정 및 보완한 것임.

** 한국예술종합학교 무용원 이론과 조교수, coco0116@karts.ac.kr

모색이 필요하다는 여론이 형성되고 있다. 이러한 거버넌스 위기를 둘러싼 문제의식은 외부 정세의 흐름이 반영되었음을 부정할 수 없다(장석류, 2022). 보수정권 아래 거버넌스 열풍은 식어가고 있고 효율적으로 문제를 해결할 수 있는 하향식 구조를 선호하는 경향을 드러냈다. 또한 그동안의 거버넌스 실험을 통해 경험한 비효율과 피로도가 축적되었던 것도 요인으로 작동했을 것이다(위의 글, 2022). 예술인들은 결국은 관료적 패러다임 속에서 답은 정해져 있다는 현실에 답답함을 호소하고, 예술인이 권한을 주장하는 반면 책무는 온전히 행정가의 몫이 된다고 행정가들은 하소연한다. 이러한 서로 간 견해의 간극 속에서 거버넌스는 키가 없는 배처럼 방향을 잃어버리기 쉽다. 거버넌스가 한때의 신드롬에 머무르지 않기 위해서 지금은 거버넌스가 작동하는 메커니즘을 살펴보고 거버넌스를 가로막는 요인이 무엇이며 그것의 잠재력과 한계에 대해 논의가 필요한 시점이다.

따라서 본 연구는 서울문화재단의 지난 10년간의 거버넌스 실천 사례를 분석함으로써 각각의 거버넌스 체계, 운영 형태, 사업 내용을 살펴보고 한계점과 가능성을 진단하고자 한다. 연구문제는 크게 세 가지로 설정하였다. 첫째, 거버넌스의 개념과 한국형 문화 거버넌스의 등장 배경은 무엇인가? 둘째, 문화 거버넌스가 성공적으로 운영되기 위한 핵심 요소는 무엇인가? 셋째, 서울문화재단의 거버넌스는 어떻게 운영되고 있으며, 그 가능성과 한계점은 무엇인가?

연구방법에 있어서 기존의 문화 거버넌스 관련 문헌조사를 실시하였으며, 지난 예술청 아고라 포럼 “문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까?” 발제 내용을 참고하였다. 본 연구는 먼저 문화 거버넌스 개념 및 발생 배경을 살펴본 후, 한국형 문화 거버넌스 체계를 쉐리 아른슈타인(Sherry Arnstein)의 ‘참여의 사다리(Ladder of Citizen Participation)’ 이론을 바탕으로 분류화하여 설명할 것이다. 또한 문화 거버넌스를 활성화하는 핵심 척도를 나보리, 성연주 연구를 바탕으로 제시하고, 서울문화재단에서 운영하고 있는 거버넌스 사례들의 운영 형태를 분석함으로써 현재 거버넌스 전략의 문제점을 진단하고 미래 방향성을 제안하고자 한다.

II. 문화 거버넌스 개념, 배경, 체계

1. 문화 거버넌스의 개념 및 발생 배경

행정학에서 처음 사용된 ‘거버넌스(governance)’는 “공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들이 의견을 제시하고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차”라고 정의된다(이명석, 2002, p.322). 노벨경제학상 수상자이자 거버넌스 대가라고 불리는 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)은 자신의 저서 『공유의 비극을 넘어(Governing the Commons)』(1990)에서 개인의 합리적 선택이 공공의 이익에 악영향을 끼친다는 공유재의 딜레마를 해결하는 방안으로서 ‘지역공동체의 자치적 관리’를 제시한다. 그녀는 자발적 협력을 통한 사회적 문제 해결 구조인 거버넌스의 가능성과 조건을 발견하였다. 거버넌스는 관료제 패러다임의 근간이 되는 중앙집권적, 계층적 구조 속 통치에 대한 불신에서 비롯되었으며, 수직적 관계가 아닌 수평적 관계 속에서 공통의 문제를 조정하고 해결해나간다는 데에 의미가 있다.

이명석(2016, p.1)은 거버넌스가 “정부 또는 공공부문에 대한 뿌리 깊은 불신에서 출발한 새롭고 개혁적인 무엇인가에 대한 열렬한 지지”이지만 그 실체가 모호하고 원인이 불분명, 단일하지 않다는 점을 바탕으로 ‘거버넌스 신드롬’을 설명한 바 있다. 거버넌스 신드롬은 문화예술 영역에서도 나타났다. 문화 거버넌스의 등장은 문화정책 패러다임의 변화에 따른 것이었다. 국가 주도 문화정책은 다원화된 문화 예술의 사회적 가치를 반영하지 못하는 한계를 드러냈다. 문화정책 패러다임은 중앙집권에서 지방분권으로, 시설이나 공급자 중심에서 활동 및 수요자 중심으로, 문화생산자 중심에서 문화수요자 중심으로, 단순한 소비에서 능동적 향유로 전환되었다(한국문화예술위원회, 2020, pp.20-25). 특히 2014년 ‘지역문화진흥법’이 제정됨에 따라 전국에 지역문화재단이 설립되고 지역문화 활성화가 추진되면서 상향식 방식의 운영체계가 강조되었다. 이는 민관의 수평적 참여와 협력을 기반으로 한 문화 거버넌스 체계의 도입으로 이어졌으며, 거버넌스를 통해 정책 공공성과 민간 자율성의 균형을 세우고자 했다. 2014년 이후 포착된 문화정책, 그리고 거버넌스 체계의 제도화는 이념적으로 ‘문화 민주주의(Cultural Democracy)’를 근간으로 한다(성연주, 2021, p.13). 문화 민주주의는 예술의 엘리트 예술의 하향식 보편화에 반하여, 모든 사람의 문화를 강조하는 이념이다. 대중예술, 지역 예술, 소수자문화 등의 가치를 조명하면서 문화 다양성을 존중하고 자발적으로 참여하고 생성하는 상향식의 문화 활동을 문화 민주주의의 특성으로 설명할 수 있다.

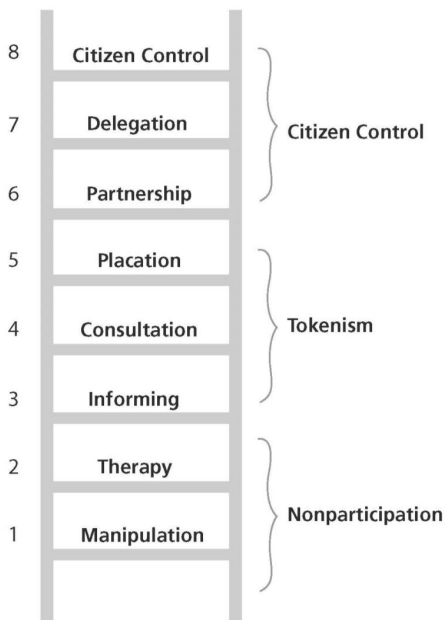
문화 민주주의의 영향 아래 등장한 문화 거버넌스는 정부(중앙정부 또는 지방정부), 시민/예술가, 사회, 기업 등 참여 주체들 간의 상호 호혜적이고 수평적이며 협력적인 네트워크 체제로 이해될 수 있다. 다양한 방식으로 정의되고 있는 문화 거버넌스(김홍수, 2004; 조황식, 2007; 공용택, 2012)는 “대체로 정부 영역이 주도성을 독점하고 시혜의 관점에서 행사하던 문화예술정책의 입안과 시행 전반을 예술계와 시장, 시민사회의 다원적 주체들과 역할 분담하는 협력적 네트워크 방식으로 풀어가는 일련의 과정”으로 인식되고 있다(한국문화예술위원회, 2020).

문화 거버넌스의 효과적 구성 및 운영을 위해 무엇보다도 강조되는 것은 당사자성이다. 한국의 예술생태계에서 ‘민’과 ‘관’은 깊은 상호의존성을 가지며 불가분의 관계를 맺고 있다. 공공의 지원 없이 예술 분야의 성장이 어려우며 동시에 창작작 부분을 책임지는 생산자로서 예술가의 참여가 요구되기 때문이다. 이러한 상황 속에서 예술인의 권익 의식이 신장하면서 공유재나 공공재를 생산, 창작하는 예술인들의 목소리가 높아지고 주체적 예술가상이 강조됨에 따라 문화 거버넌스 구축이 요구되었다(성연주, 2022). 하지만 오정은(2021)에 의하면 주체적 예술가는 협치를 내세운 거버넌스에 의해 발명된 개념이다. 자유 의지로 개인의 삶과 공동체의 의사결정에 참여하는 주체로서 시민은 선형적으로 주어진 것이 아닌 일련의 통치 실천을 통해 구성된 것이기에 시민 주체는 ‘발명’된다고 말한 바바라 크루셴크(Barbara Cruikshank)의 주장을 인용하면서, 오정은은 “거버넌스가 정의하는 주체적 예술가상은 당사자주의와 공동체 참여가 강조된 문화 민주주의 정책과 이를 경유하는 정치 프로파간다에서 필요에 따라 발굴되고 호명된다”라고 지적한다. 또한 거버넌스를 통해 발명된 대상으로 주체적 예술가가 지지는 태생적 한계점에 대한 인식과 비판적 검토를 바탕으로 예술인의 역할과 권리 범위 확대에 대한 논의가 요구된다고 말한다. 이러한 관점에서 볼 때, 2022년 9월 25일자로 시행된 ‘예술인권리보장법’ 제3조 5항에 명시된 ‘예술인은 국가기관 등의 예술 정책에 관한 정보를 받고 정책 결정 과정에 참여할 수 있다’는 내용은 창작활동으로써 사회에 이바지하는 자 또는 지원정책으로부터 수혜를 받는 자를 넘어서 정책 참

여와 개입을 통해 주체적 목소리를 내는 자로서의 예술인의 위치와 역할이 온전히 인정받게 되었다고 할 수 있다(황유택, 2022).

2. 한국형 문화 거버넌스의 형태 및 핵심 척도

거버넌스는 참여 주체자들 간의 관계에 있어서 다양한 형태로 추진되어 거버넌스는 무엇인가에 대해 질문이 끊임없이 제기되었다. 황유택(2022)은 아른슈타인의 ‘참여의 사다리’ 구조를 바탕으로 하여, 예술가 주체의 참여 측면에서 한국형 문화 거버넌스의 형태를 설명한 바 있다. 아른슈타인(Arnstein, 1969, pp.216-224)은 도시 행정의 시민 참여를 ‘조작’, ‘처방’, ‘정보 제공’, ‘협의’, ‘회유’, ‘파트너십’, ‘권한 위임’, ‘시민 통제’까지 8단계로 분류하여 설명한다. ‘비참여’ 단계에는 ‘조작’과 ‘처방’에 포함되며, ‘조작’은 행정가의 일반적인 교육과 설득, ‘처방’은 사회적 약자에 대한 처방이라는 성격을 가진다. ‘명목’ 단계인 ‘정보 제공’, ‘협의’, ‘회유’의 경우, ‘정보 제공’은 환류와 협상의 기회가 미흡한 채 정보만 제공하고, ‘협의’는 형식적 공청회와 집회 형식으로 아이디어 반영 후 다음 과정에 소홀한 형태, ‘회유’는 참여자가 의견을 제시하나 낮은 수준으로 행정에 반영되는 형태를 지칭한다. ‘시민 통제’ 단계는 ‘파트너십’, ‘권한위임’, ‘시민 통제’에 해당하며, ‘파트너십’은 최종결정권을 행정기관이 가지고 있지만, 시민이 최종결정권에 대해 영향력을 행사할 수 있는 상태, ‘권한 위임’은 계획 수립 및 실시에 있어서 시민이 지배적 결정권을 가진 상태, ‘시민 통제’는 입안, 결정, 집행, 평가 단계까지 시민이 통제하는 상태를 말한다.



Arnstein's Ladder (1969)
Degrees of Citizen Participation

〈그림 1〉 아른슈타인의 ‘참여의 사다리’

황유택(2022)은 이러한 아른슈타인의 분류를 서울의 문화 거버넌스 실천 사례에 적용하여 설명한다. 서울문화재단 홈페이지를 통한 ‘정보 제공’, 참고용 또는 형식적으로 아이디어 또는 의견을 모으는 성격의 공청회, 공론장과 같은 ‘협의’, 시민청 운영자문위원회와 같은 자문격 수준의 권한인 ‘회유’, 최종결정권과 예산편성 권한이 없는 상태로 공동 운영되는 ‘서교예술실험센터’, ‘삼일로창고극장’, ‘예술청’과 같은 ‘파트너십’이 추진되고 있다. 반면 예산편성 권한을 포함한 ‘권한위임’, ‘시민 통제’ 수준에서의 예술가의 정책 참여 및 개입은 이루어지지 않았다고 분석하였다.

하지만 문화 거버넌스는 단순히 구조로만 작동되지 않으며, 시민/예술가의 권한 강화로 활성화되지 않음은 여러 연구(이원재, 2020; 오은비 외, 2019; 강경화 외, 2017)에 의해 논의되어왔다. 나보리와 성연주(2022, pp.10-12)는 지역문화 거버넌스의 핵심 구성요소로서 거버넌스라는 ‘조직 구조 및 체계’, 거버넌스에 참여하는 다양한 이해관계자가 공유하는 ‘공동의 목표’, ‘참여 및 커뮤니케

이션’, ‘지역문화 생태계에 대한 이해 및 참여 주체의 역량’을 제안한다. ‘조직 구조 및 체계’는 거버넌스가 형식적인 기구가 아니라 실질적으로 거버넌스의 독립성, 민관의 수평적 관계, 의사결정의 개방성 등을 가능하게 하는 구조인가에 대한 문제와 연결된다. 그 예시로 한국문화예술위원회의 위원회와 지자체 산하 문화정책위원회는 명목상 기구로 존재해왔음을 지적한다. ‘공동의 목표’는 참여 주체들이 공유하고 합의된 공동의 목표이며 이는 활발한 커뮤니케이션을 통해 가능하다. ‘조직 구조 및 체계’와 ‘공동의 목표’는 거버넌스가 작동하기 위한 기본적 토대라면 ‘참여와 커뮤니케이션’은 거버넌스가 활성화되기 위한 운영 조건이라고 할 수 있다. 정보 공유와 참여 과정이 수평적, 개방적, 민주적일 때 많은 참여자를 유입시키고 거버넌스의 입지를 확고히 다질 수 있다. 마지막 핵심 요소는 ‘지역문화 생태계에 대한 이해 및 참여 주체의 역량’이다. 거버넌스 주체들은 자신이 속한 생태계를 이해하고 전문성과 지식이 갖춰졌을 때 거버넌스가 보다 현장 밀착형으로 사업을 추진하고 그에 대한 피드백을 줄 수 있다고 말한다.

III. 서울문화재단의 거버넌스 수립 및 실천

본 논문의 연구 대상인 서울문화재단의 거버넌스 실천 사례를 살펴보기 전에 서울의 문화 거버넌스가 확산할 수 있었던 배경에 관해 크게 세 가지 측면에서 설명하려고 한다. 첫째, 2011년부터 약 10년간 서울시를 이끈 박원순 전 서울시장은 “시민이 시장이고 시장이 시민이다”라는 취임사 문구처럼 서울시정의 비전을 시민으로 설정하였고 거버넌스는 이러한 비전을 달성하는 주요 추진 전략이었다.

둘째, 한국의 문화예술 메카로서 서울은 모든 장르의 예술 활동이 가장 활발하게 일어나고 있으며, 공적 지원이 집중되어 있다. 상향식 구조를 유입하는 정세 흐름에 따라, 지원사업의 수혜자이자 예술 활동을 통한 사회적 기여자로서 서울 예술가들의 목소리가 직접 반영되는 정책 수립 및 추진이 요구되었다(성연주, 2022).

셋째, ‘서울예술인플랜’ 정책 수립과 운영이다. 서울시는 2016년 ‘서울예술인플랜’ 5개년 추진정책을 발표하였는데, 이는 서울에서 활동하는 예술인의 열악한 창작 및 생활환경 문제를 해결하기 위한 것이었다. 당시 일본 모리재단 도시전략연구소의 도시경쟁력 측정 결과에서 서울이 종합 6위를 차지했는데, ‘예술인 활동’ 부문에서 세계 40개 도시 중 35위라는 낮은 점수를 받았던 것이 ‘서울예술인플랜’ 수립의 직접적 계기가 되었다. 2030년까지 5년 단위로 운영되는 ‘서울예술인플랜’은 예술인의 삶을 둘러싼 창작과 활동, 일자리와 노동, 생활과 환경 개선을 목표로 계획되었으며, 사업 중 하나가 지속가능한 예술 환경을 위한 예술청 조성이었다. 서울연구원의 백선혜(2022)에 따르면, 2016년 ‘서울예술인플랜’에서는 서울 예술인의 교류를 위한 자유로운 활동 공간, 예술인의 장기적 발전을 위한 사회적지원서비스 시스템 구축, 지원정책 전반에 대한 구심점 역할 수행을 위한 거버넌스의 기반이자 공간적 거점을 조성하는 데에 집중하였다. 제2차 서울예술인플랜(2021-2025) 구상연구에서는 1차 서울예술인플랜에서 미흡했다고 본 예술인 중심 거버넌스 체계 구축 및 운영에 집중하는 비전을 제시했다고 밝혔다. 이는 서울의 문화 거버넌스는 여전히 형성되어가는 중이며, 서울이 예술인들이 활동하기 좋은 도시가 되기 위해서는 당사자인 예술인의 정책 참여와 개입이 가능한 제도적 기반이 마련되어야 함을 시사한다.

서울의 문화 거버넌스는 2013년 이래로 예술인 중심 ‘공동운영단’에 의해 운영되는 서교예술실험센

터를 시작으로 하여, 성북지역의 문화생태계 조성을 위한 공유성북 원탁회의를 거쳐, 서울시 자치구 문화재단에서 지역문화 거버넌스를 구축하면서 25개 자치구로 확산하였다. 서울문화재단은 서울시민청의 시민기획단, 서울문화재단의 청년예술청 공동운영단, 서울문화재단의 예술청 기획단을 구성하여 운영하면서 공간 거버넌스의 새로운 모델을 제시하고 있다. 지역 또는 공간 중심으로 활성화된 서울시의 문화 거버넌스는 참여 주체, 작동 방식, 목표 설정에 있어서 다소 광범위하다는 점에서, 본 발표에서는 서울문화재단에서 운영하는 거버넌스 중 민간 주체가 예술인인 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 현재 서울문화재단 내 예술인 주도 민관 거버넌스가 운영되는 실천으로는 서교예술실험센터, 삼일로창고극장, 청년예술청, 예술청이 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 서울문화재단 내 민관 거버넌스 권한 및 역할 비교(황유택, 2022)*

서교예술실험센터	공동운영단 2013~	‘공동운영단 사업’과 관련한 사업구성, 예산편성, 실행
삼일로창고극장	공동운영단 2017~	극장 운영 사업기획 및 운영 예산 수립
청년예술청	라운드 SAPY 2020~	‘공동운영단 사업’과 관련한 사업구성, 예산편성, 실행
	서울청년예술인회의 2019~	현장중심 담론 형성, 프로그램 운영, 웹진 발행, 포럼 진행
	성평등탈위계 문화조성 플랫폼 2021~	사업기획 운영 및 실행
예술청	공동운영단 (준비 2017~2020) 2021~	청장 - 운영전략, 운영 방향 수립, 예술청 관련 사업 전반 총괄, 외부 협력, 세부 사업, 공동 기획
		운영위원 - 운영 방향 수립 및 실행, 외부 협력, 세부 사업, 공동 기획

* 명시된 권한 및 역할은 운영수칙, 공고문 참고

서울문화재단의 첫 거버넌스 운영 사례인 **서교예술실험센터**는 2009년 서교동사무소를 리모델링한 공간이다. 2013년부터 매년 공모를 통해 선정된 문화예술인 6인과 서울문화재단 사업담당자인 매니저가 공간을 공동 운영 중이다. 현재 공동운영단의 활동을 살펴보면, 과정 중심, 네트워크 및 협업형, 장르 또는 탈장르형 예술창작을 지원하는 〈공성장 형 창작지원사업 링크(LINK)〉, 인디음악 생태계 구성의 다양한 활동(기획, 공연, 페스티벌)을 지원하는 〈서울라이브〉 등의 프로그램이 기획, 실행되고 있다. 2021년에는 서교예술실험센터의 거버넌스 운영 현황을 점검하고 방향성을 제안하는 〈서교예술실험센터 운영모델 개발 연구〉 사업을 추진하는 등 예술 거버넌스 체제를 발전시키기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

삼일로창고극장은 1975년 개관한 이래로 공연예술계 소극장 운동을 이끈 역사적 장소성을 가진 공간이다. 2013년 서울시 미래유산으로 지정되고 2018년 극장이 재개관하면서 민관 협치로 운영되고 있다. 예술인 5인과 극장 매니저 1인으로 구성된 공동운영단은 매년 진행되는 축제형 〈창고개방〉을 포함한 연극계의 동시대적 문제의식을 담은 다양한 사업을 추진하고 있다.

2020년 개관한 **청년예술청**은 청년예술인의 지속가능한 창작활동을 위해 당사자 중심으로 운영되고

있다. 청년예술청은 기존의 행정 정책에서 ‘청년예술인’을 특정 연령대로 제한하여 규명하는 방식에서 벗어나 개방적인 태도로 실험적인 실천을 추구하는 문화예술인을 ‘청년예술인’이라고 통칭한다. 청년예술청의 공동운영단 ‘라운드 SAPY’는 6인의 예술인으로 구성되어 있으며, 청년예술청에 필요한 사업의 기획부터 예산 편성, 사업 실행을 수행한다. 2020-2021년 간 라운드 SAPY의 활동을 살펴보면, 창작과정을 지원하는 <스페이스 랩: 아직>과 이를 도록으로 아카이빙하는 <YET>, 연습실 현장을 즉흥적 실험을 송출하고 관객과의 접점을 탐색하는 프로젝트 <공명효과>, 2020년 <청년예술청 미디어·영상작품 구매사업>을 통해 선정한 작품을 선보이는 소장품 <SAPY Collection 26> 등이 있다.

청년예술청에는 해당 공간의 공동운영단인 라운드 SAPY 외에 두 개의 독립적 예술인 중심 거버넌스 플랫폼 ‘서울청년예술인회의’와 ‘성평등·탈위계 문화조성 플랫폼’이 운영되고 있다. 일반적으로 문화 거버넌스는 지역이나 공간을 중심으로 진행된다. 이는 특정 장소를 이용하거나 운영하는 행위자의 범위가 쉽게 파악되며, 다수의 일반시민을 포함하기에 예술계의 한정된 이해관계자뿐 아니라 다층적 행위자들로 구성될 수 있기 때문이다. 또한 지역이나 공간이라는 장소특정적 명확한 목표 설정이 가능하기에 프로그램, 행사, 공간 기획 및 운영에 있어서 성과를 도출하는 식의 순환구조가 가능하다. 반면 지역과 공간이 특징지어지지 않은 단위의 거버넌스는 이러한 순환적 구조의 부재로 인해 생산적이지 않은 논의에 그치는 경우가 많았다(성연주, 2022). 서울청년예술인회의와 성평등·탈위계 문화조성 플랫폼은 특정 지역과 공간으로 특징지어지지 않음에도 불구하고, 참여자 중심의 네트워크를 형성하는 등 거버넌스의 구조를 유연하게 변화시키며 새로운 거버넌스 체계의 가능성을 보여준다는 측면에서 의미가 있다.

서울청년예술인회의는 서울시 청년예술가의 예술 활동 환경을 개선하여 더 나은 예술생태계를 만들기 위해 2019년에 구성되어 운영되고 있는 서울문화재단의 거버넌스이다. 현장 중심의 담론 형성을 위해 주제별 스터디 그룹(포스트예술대학, 현장인터뷰, 타격감, 미래를 여는 예술문, 연구릴레이)과 주제에 대한 자유로운 토론과 비평을 시간을 갖는 미니살롱 운영, 웹진 <숨은 참조>와 결과자료집 발행, 활동 공유회 개최 등의 활동에 주력하고 있다.

성평등·탈위계 문화조성 플랫폼은 2020년 청년자율예산제를 통해 사업이 추진되어 2021년 첫 번째 걸음을 댄 거버넌스로서 문화예술계 내 성평등하고 탈위계적 환경을 마련하기 위한 활동을 진행하고 있다. 11명의 공동운영단은 성평등, 탈위계 문화조성을 위한 창작 활동을 지원하는 <NONE:년>, 함께 모여 문화예술계 현실을 진단하고 대안을 논의하는 릴레이 토론회 <확성기>, 예비/현장 예술가들의 안 전망 마련을 위한 워크숍 등을 진행했다. 2022년에는 공동운영단이 직접 기획하지 않아도 이미 프로젝트 선정자들의 기획력이 충분하다고 판단하여 실질적인 진행과 운영을 담당하는 운영단은 4인으로 최소화하고 대신 30명의 확장된 커뮤니티 체제의 거버넌스로 재정비했다. 이 안에서 네 개의 그룹을 형성하고 그룹별로 소모임을 통해 기획을 짜고 예산분배 토론회를 거쳐 기획에 맞는 예산을 지원하는 식의 새로운 사업을 추진하고 있다.

2021년 개관한 **예술청**은 서울예술인플랜에 따라 예술가의 네트워킹, 권익, 창작환경, 연구, 공론화를 위한 공간적 거점이자 예술인 주도 거버넌스 체제로 운영되는 공간이다. 현재 공동예술청장 3명, 운영위원 9명, 서울문화재단 예술청팀 8명, 총 20명으로 예술청 공동운영단이 구성되어 있다. 예술 현장 담론 형성 및 정책 수립을 위한 공론장 <예술청 아고라>, 예술인들 간의, 예술인과 향유자 간의 유무형

예술콘텐츠를 교환, 판매, 나눔하는 새로운 아트마켓 플랫폼 <예술거래소>, 예술인들 간의 네트워크, 예술향유자와의 매개를 위한 <예술청 살롱>, 예술 현장에 필요한 역량 강화 및 인식 개선을 위한 <문화 예술 안전망 학교-마주 서는 예술>, 예술인 당사자 중심의 창작활동 기획 및 공모 <예술청 창작소>, 예술인 복지, 거버넌스 체계 및 평가를 위한 <예술청 연구소>, 예술인 권익 보호와 심리적 고충 해소를 위한 <예술인통합상담지원센터>가 운영되고 있다.

IV. 한국형 문화예술 거버넌스의 주요 쟁점과 미래 방향

앞서 나보리와 성연주(2022)가 제시한 지역문화 거버넌스의 활성화 척도인 거버넌스 ‘조직 구조 및 체계’, 민관의 ‘공동의 목표’, ‘참여 및 커뮤니케이션’, ‘지역문화 생태계에 대한 이해 및 참여 주체의 역량’을 바탕으로 서울문화재단의 거버넌스 메커니즘 작동 방식을 살펴보고 그 잠재력과 한계를 논의해보고자 한다.

먼저, 아른슈타인의 분류에 따라 ‘조직 구조 및 체계’를 살펴보면, 서울문화재단에서 운영하는 모든 민관 거버넌스는 사업의 규모 측면에서 차이가 날 뿐 예술인 참여 주체의 정책 개입도는 유사한 수준이다. 서교예술실험센터의 공동운영단, 삼일로창고극장의 공동운영단, 청년예술청의 라운드 SAPY, 서울청년예술인회의, 성평등탈위계 문화조성 플랫폼, 예술청 공동운영단에서의 예술인 주체는 모두 파트너십에 해당하는 참여 수준을 보였다. 최종결정권에 영향력을 행사할 수 있지만 예술 편성 권한이 없으며 최종결정권은 행정기관이 가지고 있다는 점에서 ‘권한위임’ 및 ‘시민 통제’ 수준의 참여는 이루어지지 않고 있다. 서울의 민관 거버넌스 형태에서 예산편성 권한을 일임한 사례로는 서울청년정책네트워크의 ‘청년자율예산제’가 있다. 2019년부터 청년시민들은 시장의 권한을 위임받아 매년 500억 원 규모의 예산편성에 참여하는데, 서울청년시민회의 또는 자치구 단위 개방 공론장을 거쳐 최종사업내용과 예산안이 결정된다. ‘청년자율예산제’는 서울의 문화예술계에서 역시 이러한 형태의 거버넌스 추진 가능성을 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다.

황유택(2022)은 지난 10년간의 서울문화재단의 거버넌스가 예술인 주도 공론화와 예술인 간의 네트워킹과 연대라는 소기의 성과를 달성하였으나, 예술인이 정책을 결정 또는 협상하거나 예산을 편성할 수 있는 권한이 주어지지 않았다는 한계점을 지적했다. 이러한 제한된 권한 때문에 거버넌스는 기획 단위 사업에 치중될 수밖에 없으며 장기적인 비전을 세우지 못하는 결과를 낳는다고 우려했다. 민관 거버넌스를 통해서 아무리 현장의 목소리를 발화한다고 해도 결국 정책에 반영되지 않는 현실이 반복된다면 참여주체자들은 무력함에 느끼고 추진할 동력을 잃기 쉽다. 하지만 동시에 권한이 강화되면 그에 대한 책무가 구속되어야 함을 인식할 필요가 있다. 일반 거버넌스가 다수 참여 주체자들의 수렴과 협의를 통해 기업 또는 기관의 효율적 운영을 도모하는 목표를 가진다면, 문화 거버넌스는 시민/예술인이 의사결정과정을 참여하는 것만으로도 민주적인 방식을 학습하는 기회로 인정되기에 그것 자체로 목표이자 성과라고 여겨지곤 한다(성연주, 2022). 문화 거버넌스의 성공적인 조직과 운영 자체만으로 의미가 있을 수도 있으나, 더 많은 자율성을 부여받고 나아가 정책결정권과 예산 권한까지 위임받는다면 그에 따른 강화된 책무가 따라야 함이 분명하다. 권한뿐 아니라 책임에 대한 범주를 이해하고 실행하는 것이 문화

거버넌스의 성공 조건임을 간과해서는 안 될 것이다(김진만, 2022).

두 번째는 서울문화재단이 진행하고 있는 거버넌스에서 민과 관이 ‘공동의 목표’를 설정하고 있는가이다. 예술가와 행정기관은 동질적인 집단이 아닌데다가 “형식”상이 되기 쉬운 민관 협치라는 목표 아래 서로 다른 목표, 가치 및 방향성을 가지기 쉽다. 실제로 문화 거버넌스를 둘러싼 “민관의 동상이몽” (성연주, 2022) 사례로 2022년 7월 18일에 이루어진 서울문화재단의 대대적인 조직개편과 인사이동을 들 수 있다. 극장운영단과 더불어 ‘단’으로 독립되어 있던 예술청운영단은 예술창작본부 산하 ‘팀’ 중 하나인 대학로센터팀으로 격하되었고 재단 소속 당연직 청장과 예술청팀 구성원 총 5인을 교체되었다. 민관 협치 거버넌스라는 예술청의 특수성을 고려했을 때 독립성 확보가 중요함에도 불구하고, 이번 조직개편은 예술인 참여주체에게 계층적 통제가 강화될 수 있다는 우려를 낳았다. 이러한 실례는 과연 행정기관이 진정한 민관 협력 방식을 추진하길 원하는지에 대한 의구심을 갖도록 한다. 어쩌면 태생적으로 다른 집단일 수 있는 예술인과 행정가가 만나서 거버넌스라는 협력적 조직을 만들어 나가기 위해서는 거버넌스의 필요성에 대한 공동의 이해와 목표 설정, 그리고 상호신뢰 구축이 반드시 선제되어야 할 것이다.

세 번째는 민주적이고 개방적 커뮤니케이션을 통해 참여를 이끌어내고 있는가이다. 여기에 해당하는 사례로 서울예술인회와의 성평등·탈위계 문화조성 플랫폼 사례에 주목해 볼 가치가 있다. 서울청년예술인회회는 2019년과 2020년에 공동운영진을 10명 내외로 구성하였는데, 2021년부터는 소수의 특정 인원에게만 권리와 책임을 부여하지 않고 더 많은 참여 주체에 의한 느슨한 네트워크 기반 체제로 전환하여 확장성과 유연성을 강화하였다. 31명으로 구성원을 확장한 커뮤니티 형의 새로운 체제는 공통 사업과 운영 주체별 사업인 스터디그룹(포스트예술대학, 현장인터뷰, 타격감, 예술문, 연구릴레이)을 운영하고 구성원이 자발적으로 자유롭게 드나들면서 참여할 수 있도록 했다. 늘어난 구성원과 유연한 참여 방식에 따라 어쩔 수 없이 형식적, 가시적 결과가 미비하더라도 성찰할 수 있는 자발적 네트워크를 만들어 나간다는 점에서 새로운 거버넌스 유형을 만들어냈다는 의미가 있다. 성평등·탈위계 문화조성 플랫폼 역시 위에서 언급했듯 소수의 예술인 구성원에 의해 기획된 사업을 운영하는 방식이 아닌 다수의 공동원이 참여와 협의를 통해 그들이 기획하고 예산까지 편성해나가는 체제로 전환했다. 이는 소수의 참여 주체에 의해 기획되고 운영되는 거버넌스 체제에서 다수의 참여 주체가 기획하고 운영하는 커뮤니티 체제로의 확장을 의미한다. 이러한 커뮤니티 체제는 민관 거버넌스와 민민 거버넌스 개념이 혼재된 형태라고도 볼 수 있다(배소현, 2022).

마지막은 문화 거버넌스의 참여 주체자들이 예술생태계에 대해 충분한 이해를 하고 있는가, 전문성과 지식을 확보하고 있는가이다. 서울문화재단의 거버넌스 공동운영단 중 예술인 참여 주체는 일반적으로 공모를 통해 선정된다. 해당 공간 또는 커뮤니티의 목적과 방향성을 제시할 수 있는 전문성을 가졌는가로 판별한다. 여기서 주목할 만한 점은 예술청이 공동운영단 지원자의 판단과 선택을 존중하는 의미로 신청 자격과 활동 경력에 대해서 별도 기준 없이 스스로 결정해서 제출하도록 했다는 점이다. 이는 특정 장르 및 활동, 대상, 현안에 한정되지 않고 예술 현장의 다양한 목소리를 수렴하겠다는 예술청의 방향성을 드러낸다고 할 수 있다. 춘천문화재단 문화도시센터장 강승진(2022)은 문화 거버넌스가 작동하는 데 있어서 행정가는 지역 주체들이 자발적으로 설계해 나가는 문화도시를 만들도록 매개하고 유연한 태도로 지역 주체들과의 신뢰를 구축하는 것이 중요하다고 강조한다. 현재 서울문화재단

예술지원정책팀장이자 전 서교예술실험센터 및 청년예술청 매니저인 배소현(2022)은 거버넌스의 구성원으로서 행정가의 역할은 현장에 부합하는 새로운 유형의 거버넌스 사업을 잘 설계하고 실행하는 능력이 될 수도 있지만 예술인 주체들의 커뮤니티 구축과 운영을 위해 지원하고 조력하는 것일 수도 있음을 언급한 바 있다. 이렇듯 문화 거버넌스에 참여하는 행정가가 요구되는 역량과 태도가 있다면 이를 함양할 시간이 요구될 것이다. 그렇기에 예술청 개관 일 년이 채 못 되어서 당연직 청장을 포함한 직원 5명을 교체하는 서울문화재단 개편은 거버넌스 행정가의 전문성 역할 수행에 부정적 영향을 주는 것임은 분명하다.

V. 나가는 말

서울문화재단의 서교예술실험센터는 문화예술 거버넌스의 시발점이자 본보기가 되었다. 서교예술실험센터에서 구축한 공동운영단의 구성 및 선출 과정, 공간적 특수성을 반영한 기획 및 운영은 삼일로창고극장의 거버넌스로 이어졌다. 공간 기반이라는 성격은 서교예술실험센터와 삼일로창고극장과 유사하지만, 청년예술청은 청년예술인이라는 당사자적 특수성에 대한 이해를 바탕으로 운영되는 공간이라는 점에서 의미를 가진다. 서울청년예술인회의와 성평등·탈위계 문화조성 플랫폼은 공간 중심 거버넌스가 아닌 청년예술인이 지속가능한 예술생태계, 예술인의 안전한 창작 환경 조성이라는 각각의 문제의식을 바탕으로 구축된 거버넌스라는 점, 그리고 소수의 참여 주체에 의해 주도되는 방식에서 벗어나 다수의 참여 주체가 만들어가는 커뮤니티 형성과 네트워크에 초점을 맞추는 새로운 거버넌스 형태를 제안한다는 점에서 주목할 가치를 지닌다. 사실상 서울문화재단의 가장 큰 규모 거버넌스라고 볼 수 있는 예술청은 창작활동, 공론장, 네트워킹, 권익과 복지, 연구활동 등 현장 예술계에서 요구되는 전반적 현안을 적극적으로 다루고 있다. 이렇듯 지난 10년 간 서울문화재단의 예술인 중심 거버넌스는 그 형태를 다양화하면서 확장되어 나갔다.

물론 거기에는 한계도 존재한다. 민관의 공동 운영이라고 하지만 최종정책 결정권과 예산편성 권한은 공공기관의 것이기에 거버넌스 내 진행할 수 있는 사업이 기획 중심으로 될 수밖에 없는 한계점과 정세 흐름의 변화에 따라 좌지우지될 수 있다는 위험성을 드러낸다. 제대로 존중받지 못한 예술인들의 현장 목소리를 반영하고 그들이 주체적으로 행정 운영에 개입했을 때 가져오는 긍정적, 생산적 변화에 대해서 민과 관이 모두 동의하고 있는가, 즉 민관은 공동의 목표를 공유하고 있는지 재검토가 필요한 시점으로 보인다. 많은 참여 주체자들이 모여 커뮤니티를 형성하고 가시적 성과가 아닌 그들 간의 자발적 참여와 주체 의식 향상만으로도 거버넌스의 존재 의미가 될 수 있다는 점에 대해 합의도 필요할 것이다. 또한 공동위원 선출과 구성은 얼마나 타당하고 적절한지, 그리고 행정가는 거버넌스 내 자신의 역할에 대해 얼마나 이해하고 있는지에 대한 계속적인 성찰과 점검이 필요한 시기이다.

에바 소렌슨과 제이콥 토핑(Eva Sorensen & Jacob Torfing, 2005)은 1세대 거버넌스 이론이 거버넌스 현황을 보여주고 그 특징과 장점을 확인하는 것이었다면, 2세대 거버넌스 이론은 거버넌스가 실패하는 원인과 메커니즘을 분석하고 성공 조건을 파악하며, 거버넌스에 대한 정부의 조정 방법, 거버넌스의 잠재력과 민주적 한계점에 대해 논의되어야 한다고 지적한다. 이러한 심층적인 거버넌스 분석과

더불어, 전통적인 사회문제 해결방식에 대한 의존, 다시 말하면 결국 사회문제를 해결하는 최종 수단은 정부에 의한 통제라는 계층제 중독에서 벗어나는 것이 요구된다(이명석, 2016, p.15). 거버넌스가 계층적 행정 방식을 보완하기 위한 형식적 체제 또는 수단에 머무는 것이 아니라 행정 주도 방식에서 해결되기 어려운 예술계의 문제들을 해결할 수 있는 거버넌스로 작동하기 위해서는 그것의 구조, 권한, 책무에 대한 기존 행정학과 다른 관점에서의 접근이 필요할 것이다.

■ 참고문헌

- 엘리너 오스트롬(2010). *공유의 비극을 넘어 공유자원 관리를 위한 제도의 진화* (윤홍근, 안도경 공역). 랜덤하우스코리아. (원저출판 1990).
- 한국문화예술위원회(2020). *지역문화예술지원 거버넌스 체계 연구*. 한국문화예술위원회.
- 공용택(2012). 문화거버넌스 관점에서 본 도시와 기업의 민관협력 공공디자인모델 연구: 서울시-현대카드 아트셀터를 사례로. *기초조형학연구*, 13(2), 13-22.
- 김홍수(2004). *문화거버넌스 모형평가에 관한 연구: 한국문화축제정책사례 분석을 중심으로*. 박사학위논문. 세종대학교 대학원.
- 나보리, 성연주(2022). 지역문화거버넌스 활성화에 있어 관계적 지역문화자원의 역할: 서울시 자치구 문화 분권형 사업참여자 인식조사를 바탕으로. *문화정책논총*, 36(2), 5-31.
- 성연주(2021). 무엇이 지역문화 거버넌스를 활성화하는가? - '네트워크'의 역할을 중심으로 -. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. *한국행정학보*, 36(4), 321-338.
- 이명석(2016). 거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?. *국정관리연구*, 11(3), 1-25.
- 이원재(2020). *문화 커먼즈의 활성화 방안 연구: 공유성복원타회의 사례 분석을 중심으로*. 석사학위논문. 서울과학기술대학교 대학원.
- 조항식(2007). *지역문화거버넌스 형성에 관한 연구:대구광역시 서구, 안동시, 의성군을 중심으로*. 박사학위논문. 계명대학교.
- Arnstein, R.(1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Sorensen, E., & Torfing, J.(2005). Network Governance and Post-liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197-237.
- 강승진(2022). “다정한 생존, 조직을 문화롭게 - 서로가 함께 성장하는 조직문화를 위하여”. 2022년 [예술청 아고라] 첫 번째 주제: 문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까? 1회차 포럼: 거버넌스, 반 발자국의 진진. <https://youtu.be/PugX_OXSBS4, 2022. 10. 10.>.
- 김진만(2022). “시장은 확고합니다. 국가, 정부도 그렇습니다. 거버넌스는 그러합니까?”. 2022 [예술청 아고라] 첫 번째 주제: 문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까? 2회차 포럼: 민, 관의 시선으로 바라보는 서울의 거버넌스. <<https://youtu.be/8UUDUJ5LTmk>, 2022. 10. 10.>.
- 오정은(2021). “말한다. 제작일지. 청년 예술인 담론과 예술 거버넌스 다시 쓰는 주체로서의 예술가와 미래”. *서울청년예술인회의*. <<https://seoulartist.tistory.com>, 2022. 10. 15.>.
- 성연주(2022). “서울의 문화거버넌스와 민관의 동상이몽”. 2022 [예술청 아고라] 첫 번째 주제: 문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까? 2회차 포럼: 민, 관의 시선으로 바라보는 서울의 거버넌스. <<https://youtu.be/8UUDUJ5LTmk>, 2022. 10. 10.>.
- 배소현(2022). “내(우리)가 꿈꾸던 방향은 ‘민-관 거버넌스’와 필요충분조건인가?”. 2022 [예술청

아고라] 첫 번째 주제: 문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까? 2회차 포럼: 민, 관의 시선으로 바라보는 서울의 거버넌스. <<https://youtu.be/8UUDUJ5LTmk>, 2022. 10. 10.>.

백선혜(2022). “서울예술인플랜(2016, 2025)의 수립 과정과 주요 의제”. 2022 [예술청 아고라] 첫 번째 주제: 문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까? 3회차 포럼: 민관 거버넌스, 한 발자국을 위한 전진. <https://youtu.be/w7xYsijj8_k, 2022. 10. 10.>.

황유택(2022). “우리가 목소리를 가졌을 때 할 수 있는 것들 - 서울문화재단 내 민관거버넌스를 중심으로”. 2022 [예술청 아고라] 첫 번째 주제: 문화예술계의 ‘거버넌스 신드롬’은 기각되었을까? 2회차 포럼: 민, 관의 시선으로 바라보는 서울의 거버넌스. <<https://youtu.be/8UUDUJ5LTmk>, 2022. 10. 10.>.

논문투고일 2022. 11. 15.
심사일 2022. 11. 24.
심사완료일 2022. 12. 10.

Critical Remarks on Arts and Culture Governance in Korea

– Focusing on Seoul Foundation for Arts and Culture –

Han, Seok Jin

Professor, Korea National University of Arts

This paper investigated arts and culture governance cases administered by Seoul Foundation for Arts and Culture over the last decade in terms of the people, processes, and systems in order to identify the possibility and limitation of a Korean model of arts and culture governance. As a result, it discovered that its governance models co-operated by selected artists and administrators from the foundation has expanded, varying from a small number of delegators, the projected-centered, space-based to a large group of delegators, the networking-centered, agenda-based. However, it indicated that there has been problems within the governance cases to be resolved, including no authority to determine the budget, the fragility and risk to be easily affected by a political situation, the nonconsensual objectives among artist and administer groups, and the lack of professionalism of the delegators.

Keywords: Governance(거버넌스), Arts and culture(문화예술), Local governance(지역 거버넌스), Seoul foundation for arts and culture(서울문화재단), Artist(예술가)