

문화예술지원 거버넌스 체계에 관한 비교 연구: 영국, 프랑스, 한국 사례를 중심으로*

한 승 준**

박 치 성***

정 창 호****

..... <目	次>
I. 서론	IV. 분석결과
II. 이론적 배경	V. 결론 및 정책적 함의
III. 연구설계	

<요 약>

본 연구의 목적은 영국, 프랑스, 한국의 문화예술지원 거버넌스 체계를 비교함으로써 한국의 문화예술지원 거버넌스의 시사점을 도출하는데 있다. 이를 위해 네트워크 관리 측면에서 3개국의 다양한 행위자들 간 복잡한 상호관계가 어떻게 조정, 관리되어 나가는지 비교분석하였다. O'Toole과 Montjoy(1984)가 제시한 조직 간 정책집행의 세 가지 구조 유형에 따라 살펴본 결과, 영국은 예술위원회와 A&B 간의 역할은 구분되어 있으나 전체 네트워크 관리가 통합적으로 구성되어 있다는 측면에서 조직 간 순차적, 호혜적 상호의존성을 나타냈고, 프랑스는 정부 주도로 문화통신부의 상공업메세나협의회 지원, 레지옹문화사무국(DRAC)의 중앙정부와 지방정부의 가교역할 등을 통해 긴밀한 협력관계를 맺고 있다는 점에서 순차적, 호혜적, 연합적 상호의존성이 있는 것으로 나타났다. 반면에 한국의 문화예술지원체계는 영국과 달리 한국예술위원회와 한국메세나협의회 간 협력체계가 구축되지 않은 통합성이 약한 상대적 이원적 체계로 프랑스와 같이 중앙정부의 관리집중 정도가 상대적으로 높게 나타났으며 조직 간 관계가 호혜적이라기보다는 순차적, 연합적 상호의존성이 높은 것으로 분석되었다.

【주제어: 문화예술지원체계, 네트워크 거버넌스, 한국예술위원회, 한국메세나협의회】

* 이 논문은 2012년도 서울여자대학교 교내학술특별연구비의 지원을 받았음.

** 서울여자대학교 행정학과 교수(hsj524@swu.ac.kr)

*** 교신저자, 중앙대학교 공공인재학부 부교수(csp7111@gmail.com)

**** 중앙대학교 대학원 행정학과 박사과정(chcu0314@hanmail.net)

논문접수일(2012.5.4), 수정일(2012.6.18), 게재확정일(2012.6.18)

I. 서론

1960년대부터 미국을 중심으로 본격적 논의가 시작된 문화경제학(cultural economics)의 발전¹⁾은 오늘날 정책결정자, 지방정부, 민간부문, 시민사회가 왜 경제적 발전에 대한 기여 요소로서 다양한 형태의 문화에 대해 보다 많은 관심을 기울여야 하는지에 대한 물음에 단초를 제시해 주었다. 이러한 인식을 바탕으로 문화의 경제적 성과와 사회 혁신에 대한 문화의 효과를 입증하기 위한 다양한 노력이 이루어지고 있으며 그 영역도 구체화되고 있다²⁾. 이는 지역, 국가, 국제적 차원에서 문화가 비즈니스 유치, 일자리 창출, 소득증대, 투자에 있어 높은 잠재력을 지니고 있다는 것을 의미한다(UNESCO, 2009).

이에 대부분의 국가에서 문화정책³⁾의 중요성이 강조되고 있으며, 문화정책의 의의와 효과에 대한 학술적, 정책적 연구들도 지속적으로 수행되고 있다(Jowell, 2004, McGuigan, 2004: 38-39). 우리나라에서도 국민의 소득수준 향상과 삶의 질에 대한 관심 증대, 문화의 사회경제적 파급력, 국가경쟁력 제고의 핵심요소라는 인식의 확산 등으로 인해 문화에 대한 사회적·정책적 관심이 날로 증가하고 있다(양혜원, 2011: 3). 그런데, 일반적인 공공정책과는 다르게 문화정책의 경우 문화와 예술에 대한 지원이 중앙정부와 지방정부뿐만 아니라 민간재단, 상업적 스폰서십, 개인의 기부로 이루어지는 경향이 있다(Atlas, 2001: 65-66). 또한 만약 문화정책을 “예술적 생산물을 지원하는 조정체계(a system of arrangements)”로 본다면(Alderson, 1993: 1), 문화지원정책에 영향을 주는 다양한 행위자들 간의 조정체계를 살펴보는 것은 한 국가의 문화정책 거버넌스의 특성을 파악하는데 있어 유용한 시도가 될 수 있다.

오늘날 대부분의 국가에서 문화예술 분야에 대한 지원정책이 포변화되고 있으며(박광순, 2008: 224-226), 한국의 경우에도 한국문화예술위원회를 중심으로 문화예술지원정책이 활발히 추진되고 있다. 우리나라 문화예술지원체계는 2005년에 문화예술진흥법 제23조에 근거하여 설립된 한국문화예술위원회가 주축이 되고 있다. 문화예술위원회의 설립 취지는 이전의 원장 중심의 독임제 체제가 다양한 예술 현장의 목소리를 반영하기 어려우므로, 자율·분권·참여의 정신을 예술정책에 구현하기 위해서는 다양한 현장예술인이 참여하는 위원회를 통해 예술지원

1) 본격적인 문화산업에 대한 경제적 분석은 1960년대 초 인적자본론의 출현과 함께 1966년 Baumol과 Bowen의 「무대예술-예술과 경제의 딜레마(Performing Arts: The Economic Dilemma)」라고 할 수 있다. 그리고 1970년대 미국에서 설립된 문화경제학회(Association for Cultural Economics)를 중심으로 활발한 논의가 이루어져 문화경제학 발전에 토대를 마련했다(박광순, 2008: 74-75).

2) 국내 문화경제학 연구에 대한 동향은 소병화·김동욱(2009)을 참조하시오.

3) 포괄적 의미의 문화정책은 “예술과 문화와 관련한 활동들을 관리하는 공공 정책결정 영역”(Wikipedia)으로 정의될 수 있으며, 구체적 의미의 문화정책은 “문학과 예술을 포함하여 국민의 정서적 욕구를 충족시키기 위한 활동을 지원하고 문화전통을 승계하기 위한 행정”(정홍익, 1989)으로 정의될 수 있다.

정책의 방향 및 기금배분이 이루어지도록 하기 위함이었다. 그럼에도 불구하고 현재의 문화예술지원체계는 문화정책예산의 부족,⁴⁾ 한국문화예술위원회의 지원방식에 대한 문화예술단체들의 불만,⁵⁾ 기업과 개인의 문화예술지원 한계⁶⁾ 등의 문제점이 노정되고 있는 실정이다.

또한 기존연구에서 문화예술지원 거버넌스에 대한 국제비교연구는 상당히 진행되어왔으나(박혜자, 1998; 양혜원, 2011; 홍기원, 2006 등), 본 연구는 단순한 제도 또는 정부정책의 비교에서 한 단계 더 나아가 네트워크 관리자의 역할에 초점을 맞추어 분석을 실시하고 이에 따라 정책적 시사점을 제공하는 점에서 기존의 연구와 차별성이 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 영국과 프랑스의 문화예술지원 네트워크 거버넌스 체계와 우리나라의 체계 간 유사성과 차이점을 네트워크 관리(자)의 측면에서 비교분석을 실시한다. 구체적으로 네트워크 거버넌스의 관리자간 상호관계 및 유형을 비교·분석함으로써 우리나라 문화예술지원 거버넌스의 시사점을 도출하고자 한다⁷⁾.

영국과 프랑스를 비교분석대상으로 한 것은 본 연구에서 보려는 두 개의 관리자인 한국 문화예술위원회와 한국메세나협회의가 이들 국가로부터 많은 제도적 영향을 받았기 때문이다. 한국문화예술위원회 설립 당시 영국의 사례를 바탕으로 팔길이 원칙(*arm's length principle*)이 강조되었으며 문화관광부와 한국문화예술위원회의 관계정립, 운영방안에 대해 영국이 주요한 벤치마킹 대상이었다는 측면에서(대통령자문 정책기획위원회, 2008: 24) 2005년에 위원회 체제로 전환된 한국의 문화예술지원체제와 유사하다.

프랑스 문화정책의 경우 전통적으로 공공문화적 경향이 강하며, 국가의 직접적 역할이 높은 정부주도형 문화예술지원 국가이다(Mulcahy, 2000). 우리나라 역시 문화정책에 있어 정부주도형 국가로 문화체육관광부 주도로 문화정책이 수립되며 지원정책이 집행된다(박광순,

4) 정부의 문화재정투자 규모는 문화체육관광부의 예산을 기준으로 2011년 현재 정부 전체 재정의 1.12% 수준으로 OECD 회원국 20개국의 문화예산 평균 2.2%에 크게 못 미치고 있는 실정이다(국회 예산정책처, 2011; 양혜원, 2011: 3).

5) 한국문화예술위원회는 기획재정부의 공공기관 고객만족도 조사에서 2009년부터 2011년까지 3년 연속 '미흡' 평가를 받았다(출처: 기획재정부 2009년, 2010년, 2011년 고객만족도 조사결과 보도자료).

6) 2009년 발의된 메세나법과 조세특례제한법 개정안과 2011년에 제발의된 수정개정안은 현재까지 국회에 계류중이다(김은형, 2011).

7) 문화예술 지원체계는 일종의 정책집행 체계로서 문화예술과 관련된 다양한 정책이해관계자들이 공통의 목표를 달성하기 위해서 상호관계를 맺고 있는 네트워크 거버넌스로 파악될 수 있다. 문화예술지원원은 크게 물적·경영지원 두 가지 측면이 중요하며, 이러한 지원을 위한 자원의 배분 및 조율을 담당하는 관리기관의 역할이 중요하다. 또한 대부분의 문화예술 지원체계에 있어 단일의 지원관리 조직이 활동하기보다는 다수의 관리조직들이 각 지원영역에 따라 공존하는 경우가 많다. 이러한 측면에서 본 연구는 네트워크 거버넌스 관리자들 간의 상호관계에 초점을 맞추어 문화예술 지원과 관련된 네트워크 거버넌스 체계를 분석하고자 한다.

2008)는 측면에서 그 유사성이 있다. 또한 연방제 체제인 영국이나 미국과 달리 중앙집권체 제국가라는 측면에서 유사하다. 특히, 메세나협회의 경우 비록 미국, 영국보다 늦게 설립되었지만 세계에서 유일하게 메세나법을 제정함으로써 국가차원에서 메세나 활동을 적극 장려하고 있고, 최근 국내에서도 메세나 관련법을 적극적으로 추진하면서 프랑스의 메세나협 의회가 모범 사례로 제시되고 있다.

이에 영국과 프랑스의 문화지원체계를 한국과 비교함으로써 한국의 문화지원 네트워크 거버넌스의 정책적 발전에 함의를 줄 것이라고 판단된다⁸⁾. 즉 국가 간 지원체계를 비교함으로써 국가별 네트워크 거버넌스 내에서의 관리자의 역할 및 협력체계를 종합적으로 파악할 수 있다는 점에서 연구의 의미를 찾을 수 있다. 이를 통해 현재 한국의 문화예술지원 네트워크 거버넌스의 문제점이 무엇이고 향후 이러한 문제점을 보정하기 위해 핵심적 관리자로서 문화예술위원회와 메세나협의회가 어떻게 역할을 분담하고 관계를 조정해 나가야 할 것인가에 대한 큰 틀의 방향성을 제시해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 문화예술 지원과 문화거버넌스 관련 논의

문화예술지원의 목표는 개별 국가의 역사적·정치적 배경, 법·제도적 요인, 사회·경제적 요인 등에 따라 상이할 수 있다. 그러나 문화의 중요성이 높아짐에 따라 문화정책의 범위는 협의에서 광의, 규제에서 지원, 중앙정부에서 지방정부, 문화소비에서 문화자원, 문화생산자에서 문화수요자 중심으로 변화하고 있다(김복수 외, 2003: 12). 그 결과 문화정책의 주체 역시 다양화, 복잡화되고 있는데, 이는 현대 사회의 특징인 다양성, 역동성, 복잡성과 일맥상통한다. 따라서 현대사회와 문화정책의 이러한 특징에 대처하기 위한 상호작용에 주목하는 ‘사회-정치적 거버넌스(social-political governance)’의 중요성이 부각되고 있다(Kooiman, 2003). 뿐만 아니라 문화예술지원 영역에서 국가의 역할을 보완할 주체로서 다양한 민간부문이 등장하였기 때문에 문화거버넌스에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다(Bazin & Malet, 2005).

Schmitt(2011: 41-51)는 문화와 거버넌스에 관한 다양한 학문 분야의 논리들을 검토함으로써

8) 다른 측면에서 보면 본 연구는 사회문화적 전통이 상이한 유럽국가들의 문화지원정책과 아시아권인 한국의 문화지원정책을 비교하였다는 점에서 한계가 있다. 따라서 향후 연구에서는 같은 아시아권인 일본과 중국같은 국가의 문화지원 거버넌스 비교연구가 있어야 할 것이다. 특히 일본의 문화정책은 전통적으로 중앙집권 유형을 유지하고 있으나, 최근 우리나라와 같이 지역문화 발전을 위한 지방분권의 경향이 있기 때문에(정정숙, 2006: 110-113) 비교연구시 그 의의가 클 것으로 기대된다.

써 문화거버넌스 연구의 개념적 틀을 제시하고 있다. 그에 따르면 협의적 의미에서의 문화 거버넌스는 “직접적으로 문화적 목표를 가지는 협상, 행동, 실행의 체계, 제도와 규칙”으로 정의된다. 그런데 Schmitt는 문화적 목표가 그 자체로서 직접적으로 문화적 목표를 지니지는 않는 다른 형태의 거버넌스, 규칙 및 정치적 목적에 영향을 받기 때문에 문화거버넌스를 광의적 의미로 볼 필요가 있음을 지적하고 있다. 따라서 문화거버넌스의 주체로는 예술가, 작가 등과 같은 ‘문화적 행위자(생산자)’, 유네스코 세계문화유산위원회, 문화부 등과 같은 협의적 의미에서의 ‘사회적 행위자와 제도’ 뿐만 아니라 도시계획국, 민간기업과 같은 경쟁적 분야에서의 ‘행위자와 제도’도 포함된다.

문화거버넌스에 관한 국내외의 대표적인 연구들을 살펴보면 다음과 같다. Moon(2001)은 미국 3개 지역의 문화거버넌스에 대한 비교 연구를 수행하였는데, 문화 거버넌스가 지역의 문화활동을 지원하는 혁신적이고 효율적인 제도적·재정적 합의로 인해 발생하였음을 보여주었다. 또한 문화 거버넌스의 성공적 수행은 문화 분야 이해관계자들의 전략적 제휴, 건전한 지역 파트너십, 안정적인 재정 확보기제에 달려있다고 제안하였다. 김홍수(2005)는 문화 축제 사례연구에서 네트워크와 민관 파트너십 측면에 주목하면서, 국가, 시장, 시민사회가 공동으로 사업을 추진하거나 문화 관련 단체 등을 통해 서로 영향을 주고받음을 보여주었다. 이종열(2007)은 한류를 통한 문화교류 거버넌스를 분석하였는데, 공공부문, 민간부문과 더불어 문화재단, 국제조직이 네트워크를 통해 문화를 상호 교류하는 거버넌스를 제시하였다. 이들 연구들은 공통적으로 문화거버넌스의 주체를 국가, 시장, 시민사회의 관계로 분석하였다. 서순복·함영진(2008)은 영국 버밍엄 문화영역 사례에서 지역문화네트워크의 배경, 참여자, 성과를 분석하였다. 이를 통해서 무엇보다 시정부가 조종자로서 시민들의 참여를 유도하고 여러 참여기관들의 협력을 증진시키며 나아가 보다 나은 공공서비스를 제공하여 지방정부에 대한 신뢰감을 형성해야 할 필요가 있음을 강조하였다. 즉, 지역의 문화거버넌스에 있어 지방정부의 역할을 강조하였다는 점에서 선행연구들과 차별화된다.

문화거버넌스에 관한 선행연구들은 특정 사례 분석을 통해 문화거버넌스의 체계를 밝힌 연구들(김홍수, 2005; 이종열, 2007)과 문화거버넌스의 성공요인에 관한 해외사례를 제시한 연구들(Moon, 2001; 서순복·함영진, 2008)이 주류를 이루고 있다. 따라서 현 시점에서 우리나라 문화거버넌스에 관한 논의는 사례 중심에서 제도 중심의 연구로, 우리나라 중심에서 해외 국가와의 비교연구로 그 지평을 확장함으로써 이론의 일반화 범위를 확대할 필요가 제기되고 있다. 또한 거버넌스 이론의 적용에 있어서는 차별화된 거버넌스 이론의 적용이 요구된다. 이에 본 연구의 차별성은 다음의 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 기존연구들은 네트워크 관리라는 측면에서 문화예술 지원 거버넌스의 구체적인 분석을 시도한 연구가 적었다. 따라서 본 연구는 기존연구들에서 시도한 국가, 시장, 시민사회

라는 이론들의 접근보다는 네트워크 거버넌스의 관리라는 측면에서 3개국의 문화예술 지원 네트워크 거버넌스를 분석하고자 한다. 둘째, 거시적인 측면에서 국가주도형 문화거버넌스로 구분되는 한국, 영국, 프랑스 3개 국가 간 문화예술 지원 거버넌스의 비교분석을 통하여 구체적인 공통점과 차이점을 도출하고자 한다는 점에서 본 연구의 시도는 의미있는 작업이라 판단된다.

2. 네트워크 거버넌스 관련 논의

1) 네트워크 거버넌스

네트워크 거버넌스는 전통적인 계층제 중심의 정부(government)모형과 자유경쟁에 기반을 둔 시장의 경쟁적 규제모형에 대한 대안으로서 행정학뿐만 아니라, 사회학(Uzzi, 1996), 경영학(Jones, Hesterly & Bogartti, 1997), 정치학(Fung & Wright, 2001; Keohane, 2001) 등 다양한 사회과학 분야에서 논의되고 있는 현상이다. 네트워크 거버넌스는 행위자들 간 상호의존적 관계의 관리이며, 이러한 관계는 시장의 자율적인 조정능력과 계층제의 의식적인 목표추구 활동의 결합으로써 효과를 발휘할 수 있으며(Mayntz, 1993), 동시에 이러한 관계는 법적인 구속에 의하여 이루어지는 것이 아니라 상호필요에 의하여 사회적 계약(social contract)의 형태로 이루어진다는 것이다(Jones, Hesterly & Bogartti, 1997: 914). 이러한 자율적이며 상호의존적인 관계에 의한 네트워크 거버넌스가 지속적으로 이루어지면, 궁극적으로 민주주의와 네트워크 거버넌스 정당성 확보에 이르게 된다(Pierre, 2000).

정책학에 있어서 거버넌스는 정책네트워크와 연관된 정책 참여자들에 의한 민주적인 정책수립 및 집행이라는 측면에서(Klijin, Koppenjan & Termeer, 1995), 그리고 공공관리의 측면에서는 네트워크 관리라는 측면에서 그 중요성이 높아져가고 있다(Goldsmith & Eggers, 2004; Powell, 1990; Provan & Kenis, 2007). 특히 공공-비영리-민간기업 영역 간 전통적인 경계가 모호해지면서 이들 간 네트워크를 통한 거버넌스의 필요성이 높아져가고 있다(Kjaer, 2004; Park, 2008; Rod & Paliwoda, 2003). 문화예술지원 거버넌스에 있어서도 특정 영역의 독자적인 힘으로만 제대로 된 거버넌스 체계가 구축되기 힘들기 때문에 정부-비영리-민간을 아우르는 네트워크 거버넌스 체계의 구축 및 이의 관리가 필수적이라고 볼 수 있다. 이러한 측면 중 본 연구는 네트워크 관리에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

네트워크 거버넌스 관리에 있어 핵심사항은 다양한 행위자들간 복잡한 상호관계가 어떻게 조정 또는 관리되는가의 문제이다. 네트워크 역시 전통적인 조직과 마찬가지로(그러나 전통조직관리와는 다른 방식인) 특성에 맞는 정확한 관리가 있어야만 참여하는 행위자들의 상호의존관계가 시너지 효과를 발휘할 수 있는 것이며(Agranoff & McGuire, 2003), 이러한

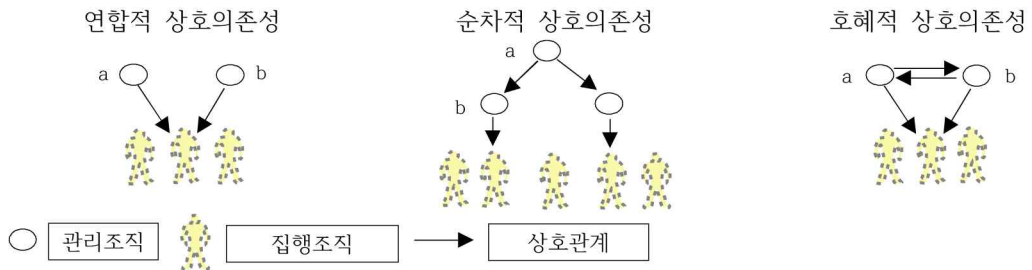
효과의 총합으로 네트워크 거버넌스의 효과성이 증대될 수 있다. 따라서 네트워크 거버넌스에 있어 네트워크 관리자의 역할 특히 조정 역할이 중요하다고 할 수 있다⁹⁾.

2) 네트워크 거버넌스 관리 유형

본 연구의 목적은 세 국가의 문화예술지원 정책집행¹⁰⁾에서 나타나는 네트워크 거버넌스를 관리자의 측면에서 비교분석하는 것이다. 이를 위한 분석틀로 정책집행(지원)과정에서 행위자들 간, 특히 관리역할을 하는 행위자들 간의 상호관계를 O'Toole과 Montjoy(1984)가 제시한 조직간 정책집행의 세 가지 구조 유형을 논의하고, 각 유형에서 관리역할을 하는 행위자들의 특성에 따라 네트워크 관리자 유형(Provan & Kenis, 2007; Bryson, Crosby & Stone, 2006)을 살펴본다.

O'Toole과 Montjoy(1984)는 Thomson(1967: 54-56)의 상호의존 및 조정 구조를 조직간 상호의존관계로 확장 발전시켜, 조직간 정책집행 구조를 연합적 상호의존성(pooled interdependence), 순차적 상호의존성(sequential interdependence), 호혜적 상호의존성(reciprocal interdependence)으로 구분하였으며 시각화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 관리 조직간 상호의존관계에 따른 세 가지 정책집행 구조



자료: O'Toole & Monjoy (1984: 493) 수정 재구성

9) 다수 조직이 참여하는 정책집행 과정에서 조직간 관계는 조정(coordination)을 통하여 관리되며, 조직간 관계의 조정은 “자발적인 조정에서부터 체계적인 통제(voluntary adjustment to systemic control)”라는 스펙트럼을 가진다(Alexander, 1995: 21). 복잡한 상호의존적 관계들을 조정하고 관리하는 것을 거버넌스라고 보았을 때(Jessop, 2003: 1) 상호의존적이지만 공식적으로는 독립적인 기관들이 어떻게 자기형성적 네트워크(self-organizing network)를 만들어 가는가(Rhodes, 1996), 2) 특정 이해관계를 가지는 사회 행위자들이 공동생산을 통한 목적달성을 위하여(Provan & Kenis, 2007), 또는 복잡한 환경에 대응하는 유연한 인위적 설계(Simon, 1969)로서 네트워크 거버넌스를 어떻게 관리하는가 등이 네트워크 거버넌스 관리에 있어 주요한 논리라 할 수 있다.

10) 본 연구의 분석대상인 문화예술지원체계는 정책과정의 측면에서 살펴보았을 때, 정책형성이나 결정 단계가 아닌 정책집행에 해당한다. 따라서 문화예술지원 정책의 집행에 있어 다양한 행위자들이 어떻게 상호작용을 하는가를 살펴봄으로써 네트워크 거버넌스의 구조를 파악할 수 있는 것이다.

첫째, 연합적 상호의존성은 공통된 목표를 위해 두 개 이상의 조직이 업무를 진행하고 있지만, 상호협조(cooperation)를 하여야 하는 어떠한 의무가 없기에 조직 간 조정에 대한 필요요건이 존재하지 않게 된다(O'Toole & Montjoy, 1984: 493). 이러한 경우 가장 바람직한 조정방식은 권위있는 조직이 업무절차의 표준화를 제시하는 것이다(Thomson, 1967: 56). 연합적 상호의존성 집행구조에서 주도적인 역할을 하는 행위자는 직접 지원을 하는 a와 b로 볼 수 있다. 이러한 지원 기관들은 직접 집행을 하는 조직들에게 후원자(sponsor)로서, 상당한 위신(prestige)이나 권위를 가지고 희소한 자원에 대한 접근성이 높은 행위자로서, 일상적인 업무조정보다는 집행기관이 필요한 자원의 후원역할을 한다고 할 수 있다(Bryson, Crosby & Stone, 2006). 두 개 이상의 지원조직이 상호조율 없이 지원을 할 때, 각 조직이 지원하는 자원의 성격이 상이한 경우, 집행체계에 있어 큰 문제가 없겠지만, 만약 비슷한 지원을 하는 경우, 자원의 낭비 그리고 지원을 받는 집행조직의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다.

둘째, 순차적 상호의존성의 경우 위의 그림에서 나타나듯이, 정책집행시 앞 조직의 산출물이 다음 조직의 투입이 되는 과정이 순차적으로 나타나는 경우이다. 조직내, 특히 물건을 생산하는 공장라인에서는 이러한 상호의존성이 극명하게 나타난다. 다수의 조직이 관련되는 집행단계에 있어 이러한 상호의존성은 단일의 기관과 다수의 잠재적 보조금 수혜자들과의 관계에서 나타난다. O'Toole과 Montjoy(1984)는 이러한 구조를 순차적/경쟁적 상호의존성이라고 하였으며, 이러한 상호의존성아래에서 보조금 수여기관은 모든 잠재적 수혜기관과 관계를 맺을 필요가 없고, 보조금 수여와 관련된 조건을 걸어 이에 상응하는 조직과만 관계를 맺는 경향이 있다. 이러한 상호의존성은 일방향적인 경향이 있기 때문에, 앞 단계에 해당되는 조직에서 지연이 발생되면 상당히 큰 문제가 발생할 가능성이 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위한 조정방식으로는 계획에 의한 조정(coordination by plan)-예를 들면 상호의존적인 조직들 간 명확한 스케줄 확정-이 가장 적당하다(Thomson, 1967: 56).

이러한 상호의존관계에 따른 집행체계에서는 a보다는 b수준에 있는 조직들이 실질적인 관리 역할을 하는 조직으로 볼 수 있다. 왜냐하면 a조직은 정책지원 과정에서 가장 중요한 자원만을 책임지고, 실질적인 거버넌스에서 조정역할을 전담하는 관리자(그림에서 b)를 도입하여 이들로 하여금 중범위 측면에서의 자원배분 및 업무역할의 조정 등을 수행하게 한다. 여기서 b조직들은 Provan과 Kenis(2007)가 논의한 NAO(network administrative organization)의 성격을 가진다. 즉 외부에서 도입되어 네트워크 내 자원의 흐름에 있어서 조정·관리역할을 하며, 이를 통하여 네트워크 거버넌스의 원활한 작동을 위한 후원역할을 한다고 볼 수 있다(Bryson, Crosby & Stone, 2006).

마지막으로 호혜적 상호의존성은 두 개 이상의 조직이 정책집행 시작단계부터 실제 집행 방식에 대하여 상호 협상(bargaining)을 한 뒤, 이들 간 상호조정(mutual adjustment)이라는 조

정방식에 의하여 정책이 집행되는 것을 의미한다(O'Toole & Montjoy, 1984; Thomson, 1967). 앞의 두 상호의존관계에 따른 지원구조와 비교하여 호혜적 상호의존성에 따른 지원체계는 관리를 담당하는 기관들(a와 b)간 실제 지원을 하는데 있어서 조정을 하기 때문에 실질적 지원에 가장 효과적인 지원관리역할을 할 것이다.

호혜적 상호의존성을 가지는 관리기관들의 경우, 실제 집행역할을 하지 않는 관리기관일 수도 있으며, 반면 실제 집행역할을 하는 조직들 중 리더역할을 하는 소수의 기관들이 이러한 역할을 할 수도 있다(주도기관, lead organization-governed, Provan & Kenis, 2007). 이러한 관리역할을 하는 기관들은 영역 간 협력 관리자로서 선수(champion)의 역할과 유사하다. 선수는 실제 네트워크에서 협력이 원활히 이루어지도록 미시적인 수준에서 이들 간 실질적인 조정역할을 하는 역할을 의미한다(Bryson, Crosby & Stone, 2006: 47).

마지막으로 네트워크 관리역할을 하는 이론적인 유형인 NAO와 주도기관은 내부와 외부 관리자 유형으로 구분될 수 있다. 주도기관의 경우에는 네트워크 내에서 상호관계를 가지는 여러 조직들 중 하나가 리더역할을 한다는 측면에서 내부 관리자로 볼 수 있는 반면, NAO의 경우에는 집행을 맡고 있는 조직들 중 하나가 아니라, 외부에서 네트워크 관리만을 전담하는 역할을 하는 경우이다. 구체적으로 특정 문화예술단체가 직접 문화예술 활동을 하면서 동시에 다른 문화예술단체간의 조정역할을 하는 경우에는 문화예술단체들 내부에서 나타난 조정기관이라고 볼 수 있는 반면, 직접적인 문화예술활동은 행하지 않고 다른 문화예술단체들에게 다양한 지원 및 조정역할만을 하는 단체들의 경우 외부관리자로 볼 수 있다. 특히 대부분의 관리활동에 집중을 하는 조직들은 문화예술단체들이 자신들의 필요에 의해 직접 설립하지 않고 외부(정부 등)의 기관에 의하여 설립된 경우이다.

III. 연구설계

1. 연구방법

본 연구는 사례비교 연구를 진행한다. 사례연구의 가장 큰 장점은 특정 정책현상을 실제 상황에 근거하여 질적으로 분석하는 과정을 통하여 새로운 지식을 발견하는데 있다(남궁근, 2006: 321). 본 연구는 한국, 영국, 프랑스 3국가의 문화지원체계의 비교분석을 위하여, 이론에 근거한 비교분석틀을 제시하고(그림 2), 이러한 이론적 준거틀에 근거한 사례비교, 즉 분석적 일반화(analytic generalization, Yin, 2003)를 시도하는 연구이다. 분석에 사용하는 자료는 각 국가의 관련 기관 홈페이지에 제시된 여러 종류의 문서 및 연차 보고서, 정부보고서, 기

존 연구 등을 광범위하게 이용한다.

2. 사례선정

사례연구에 있어서 비교 사례들의 선정은 중요하다. 즉 차이법에 의하여 다른 배경을 가지고 있는 사례에서 유사한 특징을 도출하는가, 아니면 유사한 배경을 가지는 사례들에서 서로 다른 특성이 나타나는가를 분석하는 것이 중요하기 때문이다(Yin, 2003). 본 연구의 경우, 다음과 같은 이유를 근거로 3개 국가의 문화지원체계의 비교가능성이 충분하다고 판단하였다.

문화정책 영역에서 나라마다 추진주체를 기준으로 주도적 경향이 다르게 나타나는데, Cummings와 Schuster(1989: 54-55)는 팔길이 원칙을 바탕으로 문화분야에 대한 국가 개입의 정도를 구분하였다. 그들에 의하면 영국은 '후원자(patron)' 모델로, 프랑스는 '설계자(architect)' 모델로 유형화된다. 반면, 이흥재(2007)에 의하면 문화거버넌스에서 프랑스와 영국, 우리나라는 모두 국가 주도형에 속한다. 즉 각 국가별 문화정책 연구는 분류의 기준에 따라 유형화의 결과가 다르게 나타나기도 한다. 홍기원(2006: 170)은 프랑스 영국, 미국의 문화정책 유형화 작업을 통해서 3개국의 문화정책 경향성 변화는 공통적인 환경변화에 대응하기 위한 혹은 내부적인 행정환경의 변화에 대응하기 위한 노력의 결과로 어느 정도 수렴화 현상이 존재한다고 지적하였다. 일반적으로 국가(정부)의 문화지원체계에 있어 프랑스는 국가주도형의 가장 대표적인 사례이며, 영국의 경우에는 중도형¹¹⁾이다. 한국의 경우, 정부주도적인 문화지원체계를 유지하다가, 중도형인 영국의 모형을 상당히 도입하였다는 측면에서 이 두 국가의 사례를 비교하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

또한, 프랑스의 경우 문화예술지원에 대한 국민적 수요가 증가함에 따라 국가예산의 지출 증가를 최소화하기 위해서 기업의 메세나 활동이 장려되었으며, 현재 메세나는 문화예술지원체계에서 중요한 역할을 담당한다. 본래 메세나 운동은 미국과 영국에서 먼저 시작되었지만 공동체 차원의 메세나 운동은 1979년 상공업메세나진흥조합의 설립과 1987년에 「메세나 진흥에 관한 법률」 제정 등으로 프랑스에서 제도화되었으며, 이후 세계로 확산되었다. 따라서 메세나가 가장 먼저 제도화되었으며, 활용이 잘되는 것으로 알려진 프랑스의 체계를 비교분석하는 것은 매우 중요하다. 또한 영국의 경우에도 프랑스의 메세나를 참조하여 아트 앤 비즈니스(Art & Business, 이하 A&B)를 만들었다(Bazin & Malet, 2005). 이러한 이유로 인하여 세 개의 사례의 비교분석은 의미있는 결과를 내놓을 것으로 기대된다.

11) 국가의 문화예술지원에 있어 프랑스가 국가주도형의 대표적 국가라면, 미국이 시장주도형의 대표적 국가로 대척점에 있다. 그리고 그 중간에 영국이 팔길이 원칙에 의거하여 중도형으로 존재한다.

3. 분석방법

문화예술 지원 네트워크 거버넌스 관리구조의 파악을 위해서는 지원체계에 있어 주요행위자 파악 및 이들의 특성(각 국가적 특성 또는 맥락에 따른)을 바탕으로 한 상호 지원체계 관계를 도출하는 것이 중요하다. 이러한 국가적 맥락에 있어서의 차이를 파악하기 위해서는 각 국가의 정책원칙, 그리고 구성 및 집행도구로서 법체계 등을 다각도로 살펴봄으로써 국가별로 상호구분되는 행위자들 간 거버넌스 체계를 파악할 수 있다. 본 연구는 사례분석의 시작점으로서 각 국가의 거버넌스 체계의 현황을 파악하기 위해서 1) 지원정책에 있어서 원칙 및 법체계, 2) 정부의 역할, 3) 비정부 기구들의 역할 및 국가별 특성을 기술한다. 구체적으로 첫째, 각 국의 문화 지원 원칙의 특징을 검토한다. 문화지원 원칙의 특징에 따라 국가 주도적, 국가 독립적 또는 중도형 등 다양한 운영 체계가 나타난다.

둘째, 문화지원과 관련된 근거법을 살펴본다. 이는 성문법 국가와 불문법 국가에 따라 차이가 있을 수 있으며, 총괄적인 법규정이 있는지 아니면 개별 영역별로 규정되어 있는 지에 따라 서로 다른 입법체제로 나타날 수 있다.

셋째, 어떠한 형식으로 지원이 되는지 지원금의 성격을 살펴본다. 지원금의 성격에 따라 관련법 규정에 의한 경우, 근거법 없이 보조금 형식으로 지급되는 경우, 양자가 혼합되는 경우 등이 있을 수 있다.

넷째, 소관 중앙부처 및 지방정부와의 관계를 살펴본다. 중앙정부의 어떤 부처가 문화지원 업무를 담당하고 있으며 지방정부(연방정부의 경우 각국 정부)와의 역할이 어떻게 분담되는지 그리고 그 협력관계에 대해 검토한다.

다섯째, 문화예술 지원을 전담하는 기구(위원회)의 존재여부를 살펴본다. 이 기구가 문화예술 전반을 통합적으로 관장하는지, 아니면 영역별로 별도로 관장하는지에 따라 나타나는 문화지원체계의 특징을 비교할 수 있다.

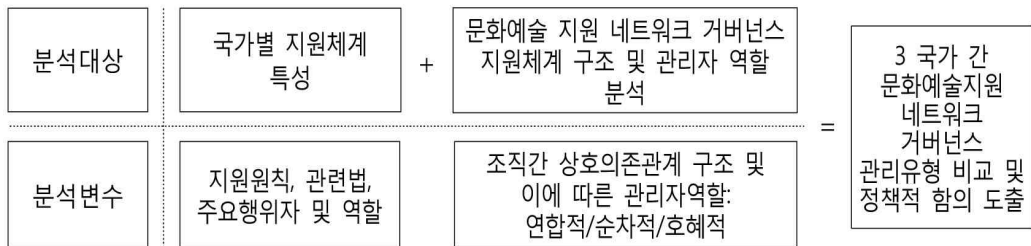
여섯째, 메세나 기구의 존재여부 및 존재할 경우 근거법과 역할을 살펴본다. 메세나 기구의 역할에 따른 민간 부문과 예술 부문의 협력 수준을 파악함으로써 문화지원 거버넌스가 어떻게 운영되는지 전체적인 흐름을 이해할 수 있다.

이러한 분석을 바탕으로 지원체계에 있어 관리역할을 하는 주요 기관들을 파악하고, 세 국가의 네트워크 거버넌스 지원체계를 시각화한다. 네트워크는 행위자와 이들 간의 관계로 구성된다. 네트워크 거버넌스에 참여하게 되는 행위자들은 문화예술지원에 있어서 이해관계가 명확하게 있는 정부, 민간, 비영리 행위자들로 구성되고, 이들 행위자들 간 관계는 선으로 표시되며, 예산지원 관계, 경영지원 관계, 정보교환 관계라는 세 가지의 관계가 네트워크 거버넌스에 존재하게 된다.

이어서, 각 네트워크의 관리기관의 역할 및 이들 간 상호관계를 분석하기 위하여, 관리기관 간의 상호관계, 그리고 이들과 지원을 받는 기관들 간의 관계를 분석한다. 즉 관리기관들 간의 관계가 연합적, 순차적, 호혜적인지, 그리고 이러한 상호관계에 따라 각 국가의 네트워크 관리기관의 역할이 어떠한지-후원자, 선수, NAO 등-를 분석한다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구의 분석틀을 제시하면 아래의 그림과 같다.

〈그림 2〉 연구분석틀



IV. 분석결과

1. 지원원칙, 관련법, 주요행위자 및 역할에 따른 각 국의 문화지원체계 소개 및 비교

1) 지원원칙

첫째, 영국의 문화정책은 연방국가적 성격 때문에 복잡성, 다양성을 특징으로 한다. 이는 문화정책이 하나의 규범화된 전통 속에서 형성된 것이 아니라 국가별로 오랜 세월동안 관습을 통해 이루어졌기 때문이다(Fisher & Figueira, 2011). 영국에서 문화에 대한 정부지원체계가 구축된 것은 1940년대이다. 그 당시 자유롭고 민주적인 사회의 표현으로서 정부가 예술에 대한 지원을 해야 할 역할이 있는가에 대한 논쟁이 있었다(Fisher & Figueira, 2011). 이러한 인식하에 1940년 영국에서 처음으로 예술을 지원하는 국가기구로 음악예술진흥위원회(Committee for Encouragement of Music and the Arts, CEMA)가 설립되었다.¹²⁾ 본 위원회의 초대회장을 맡은 케인즈(Keynes, John Maynard)는 문화예술 분야에 공적자금을 지원하는데 있어 정치권으로부터 간섭을 받지 않는 소위 팔길이 원칙(arm's-length principle)을 기본 원칙으로 삼았으며 지

12) CEMA는 1946년 대영예술위원회(the Arts Council of Great Britain)로 발전하게 된다. 자세한 영국 예술위원회의 연혁은 <http://www.artscouncil.org.uk/about-us/history-arts-council/>를 참조.

금까지 이 원칙은 영국의 문화예술 지원체계를 유지하는 근간이 되고 있다.¹³⁾

둘째, 프랑스의 문화정책은 오랜 역사, 국가 주도성, 관련 부처의 지속적 존재라는 측면에서 여타 국가들과 확연히 구분된다(Rigaud, 1996: 45-48). Djian(2005: 9)은 문화정책의 개념 자체가 국가 지상주의의 이름으로 예술적 자산을 독점하고자 하는 권력의 지속적 관심에 의해 탄생한 프랑스의 창조물이라 주장한다.

프랑스에서 문화예술에 대한 국가의 지원체계는 예술가에 대한 ‘후원자’와 예술품의 생산과 분배에 대한 ‘규제자’의 역할을 수행한 절대왕정 시대로부터 형성되었다. 이후 1930년대 말에 좌파 성향의 인민전선정부(Front populaire, 1936-1938) 시기에 문화정책에 관한 근대적 개념이 나타나 문화에 대한 국가 주도적 정책의제가 설정되기 시작하였다. 1959년에는 세계 최초로 문화부를 창설하고, 앙드레 말로(André Malraux)가 초대 장관으로 임명되어 국가 주도적인 문화정책의 기반을 마련하였다(Biet & Malraux, 1987: 113-114). 이후에도 프랑스 문화예술 지원의 기본원칙은 좌·우파 정부를 불문하고 국가 주도적 공공서비스 제공으로 특징지을 수 있다(Mulcahy, 2000).

셋째, 한국의 문화정책은 해방 이후의 정치, 경제적 제약 요인에도 불구하고 지속적으로 정부의 관심을 받아왔고 그 비중이 높아지고 있다. 문화적 가치의 중요성에 관한 관심은 역대 정부에서 지속적으로 이루어져 왔는데, 이는 정신적 가치를 중요시하는 우리나라의 전통 문화인 유교와 밀접한 관련성을 지닌다(Yim, 2002: 40).

한국에서 문화에 대한 정부지원체계가 구축된 것은 1972년에 문화예술진흥법이 제정된 이후이다. 이 법에서는 문화예술 진흥 시책과 필요 자원 마련에 관한 국가와 지방자치단체의 의무를 명시하고 있다(문화예술진흥법 제3조1항). 또한 1990년에는 문화부가 발족되어 문화예술 관련 정책을 관장하고 있다. 따라서 우리나라의 경우 문화예술지원법과 문화예술주관 부처가 존재한다는 측면에서 문화예술 지원이 국가주도적인 특성을 갖는 것으로 볼 수 있다. 홍기원(2006: 30-34) 역시 국가가 문화예술분야에 적극적으로 개입하는가의 여부를 근거로 우리나라 문화정책은 국가 주도적인 경향이 강한 편이라고 분석하였다. 다만 문화예술 지원 원칙은 2005년 한국문화예술위원회의 설립을 기점으로 국가주도적 특성이 약화되고 영국식 ‘팔길이 원칙’을 지향하고 있다.

2) 관련법

첫째, 영국은 불문법 국가로 명문화된 정부조직법이 없다. 내각구성과 각 중앙부처의 소

13) 사실, 케인즈는 예술위원회가 2차 세계대전의 후유증이 사라지고 국민의 문화적 삶이 일정수준에 오를 때까지만 일시적으로 존재해야 한다고 믿었다. 그러나 이로 인해 문화예술을 지원하는데 있어서 정부의 역할이 필요하다는 암묵적인 인식이 생기게 되었다(Fisher & Figueira, 2011).

관업무를 정하는 일은 궁극적으로 수상의 권한이며, 각 부처 내에서 내부 조직을 변경하는 권한은 원칙적으로 해당부처에 있다(서헌제·정병윤, 2006). 예술위원회의 설립 근거 및 정부의 지배구조 역시 마찬가지로 왕실헌장(Royal Charter)에 포괄적으로 명시된 사항 이외에는 없다.¹⁴⁾ 재정지원에 대해서는 문화매체체육부 장관과 예술위원회 위원장 간 지원협약서(Funding Agreement)를 체결하여 구체적 권한과 위임정도를 규정한다(양효석, 2003).

둘째, 프랑스는 성문법 국가로 한국과 마찬가지로 정부조직법(Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoire de la République)에 의거해 문화통신부가 설립되어 있다. 그리고 문화 분야에 관한 중앙정부와 지자체의 권한에 관해서도 지방분권화 관련법¹⁵⁾에서 기본 원칙을 제시하고 있다. 다만 문화예술 지원에 관해서는 하나의 대표적인 법률이 존재하는 것이 아니라 영역별로 개별법이 존재한다.¹⁶⁾

셋째, 한국은 프랑스와 같이 성문법 국가로서, 문화예술지원 관련법으로 문화예술진흥법과 복권 및 복권기금법이 있다. 문화예술진흥법은 1972년에 제정되었으며 문예진흥의 추진 주체가 될 한국문화예술진흥원의 설립근거와 공연장 등을 통한 문화예술진흥기금의 모금을 할 수 있도록 근거를 마련하였다. 복권 및 복권기금법은 복권수입금의 합리적 배분과 투명한 사용을 위하여 2004년도에 제정되었다. 한국의 문화 관련 법령의 주요 목적은 문화예술인들의 창의성을 최대한 존중하고 각종 문화예술 시설과 프로그램의 확충을 통해 문화예술 창작을 활성화하며 국민의 문화예술 향수권을 신장하는 데 있다.

3) 문화예술 관련 기금

첫째, 영국의 경우 지원금은 보조금(Grant-in-aid)과 국민복권(National Lottery) 중 일부로 구성된다. 특히, 1993년 국민복권법에 제정됨에 따라 1994년부터 예술위원회의 예산을 거의 상회하는 대규모의 국민복권 기금이 문화예술 부문에 투입되었고 이에 예술정책의 비중이 높아지기 시작했다(이혜경, 2001). 문화부문에서 국민복권은 주된 신규 수입원이 됨으로써

14) 문화예술에 관한 정책의 입안과 입법에 있어서도 4개의 지역별로 다르다. 현재 영국정부의 문화 예술 정책을 총괄하는 부서는 문화매체체육부(DCMS)이지만, 스코틀랜드 청, 웨일즈 청, 북아일랜드 청은 각 지역의 문화예술정책을 관장하고 있다.

15) 프랑스의 지방분권정책은 1982년 3월 2일자 ‘코뮌, 데парта트망, 레지옹의 자유와 권리에 관한 법’과 1983년 1월 7일자 ‘코뮌, 데парта트망, 레지옹 그리고 국가 간의 기능배분에 관한 법’에 의해 실현되었다. 프랑스는 지방자치제는 기본적으로 광역자치단체인 레지옹(Région), 중간자치단체인 데парта트망(Département), 기초자치단체인 코뮌(Commune)의 3층 구조를 지닌다.

16) 대표적인 영역별 규정들을 열거하면 다음과 같다. 고문서: 1979년 1월 3일자 법률 79-18; 조형예술: 2000년 11월 27일자 부령은 국가, 지자체 및 예술기관들의 문화창작 및 분권화에 대한 역할을 명시함; 시청각: 1986년 9월 30일자 법률 86-1067; 영화: 1946년 10월 25일자 법률, 1992년 7월 13일자 법률 92-651; 무용: 1989년 7월 10일자 법률 89-468.

중대한 역할을 하게 되었다.

둘째, 프랑스의 문화예술분야 지원재원은 대부분 중앙정부와 지방정부의 예산에 기초하고 있다. 국가주도적인 문화정책모델인 프랑스는 지원에 있어서도 관주도적 경향을 보이고 있다. 최근의 추이를 보면 정부 전체 예산에서 문화 관련 예산이 차지하는 비중은 2000년 1.48%에서 2009년 2.29%로 점차 높아지고 있으며(양혜원, 2011: 131-135), 지자체의 예산에서도 문화 관련 예산의 비중 역시 2000년 8.6%에서 2009년 10.1%로 점진적으로 증가하고 있다(Direction Generale des Collectivites Locales, 2011). 또한 문화예술 지원 예산에서 중앙정부의 비중은 낮아지는 반면 지방자치단체의 비중이 높아지는 경향을 보이고 있다.¹⁷⁾

셋째, 한국의 문화예술 지원금은 문화예술진흥기금 및 복권기금 일부로 구성된다. 문화예술진흥기금은 문화예술진흥법에 의해 설치근거가 마련되어 있으며 한국문화예술위원회가 관리하고 독립된 회계로 따로 관리하여야 한다고 규정하고 있다(문화예술진흥법 제 16조). 복권기금의 경우 일부에 대해 문화예술 진흥사업에 사용하는 근거규정을 마련하고 있다. 그러나 본 법은 복권기금의 배분 및 용도에 있어 제시된 각 설치 기금 외에 나머지 금액에서만 일정부분 문화예술 진흥사업을 지원하는 것으로 규정하고 있다.(복권 및 복권기금법 제 23조 제3항 4호).

4) 중앙정부의 역할

첫째, 영국의 경우 2차 대전 후 약 20여 년간 예술위원회의 교부금을 책임지고 있었던 정부부처는 재무부였으나 1965년, 주관부서가 교육과학부로 이관되었다(Fisher & Figueira, 2011). 1990년대는 문화예술 부문에서 큰 변화가 일어난 시기로 문화업무를 담당하는 중앙부처의 신설과 함께 문화지원업무의 분권화로 특징 지워진다. 1992년 문화유산부(the Department of National Heritage)를 설립하여 처음으로 예술, 박물관, 도서관, 유산, 매체, 스포츠, 관광을 통합하였으며 1997년에는 문화, 미디어, 체육을 포괄하는 문화매체체육부(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)로 확대 개편된다. 또한 1994년 대영예술위원회의 책임과 기능이 신설된 세 기구-잉글랜드 예술위원회, 스코틀랜드 예술위원회, 웨일즈 예술위원회-로 위임되면서 각 국은 예술지원과 관련하여 자신들의 독자적인 업무를 추진하게 되었다(Fisher & Figueira, 2011).

둘째, 프랑스는 1959년 세계 최초로 중앙정부 조직에 문화부를 창설한 이래 현재까지 문

17) 1994년, 2007년 중앙정부와 지방자치단체 간 문화예술 지원예산 비율을 보면 다음과 같다.

	국가	레지옹	데парта망	꼬뮌	기타
1994년	36.6%	15.6%	8.7%	21.1%	18%
2007년	25.9%	22.3%	9.2%	26.3%	16.3%

출처: MCC/DAP/DEPS

화통신부(Ministère de la culture et de la communication)에서 문화정책을 관장하고 있다. 전통적으로 국가 주도로 이루어진 문화예술 정책은 1982-1983년에 지방분권화 개혁 이후 일부 권한이 지방자치단체로 이양되었다. 1983년 7월 2일자 지방분권법에 의하면, 지방자치단체는 박물관과 도서관을 운영하고 재정적 지원을 하는데, 음악·무용·드라마·조형예술·공공교육기관 운영은 국가의 권한에 속하거나 상위교육에 해당하는 것을 제외하고는 지자체의 책임 하에 시행한다고 명시하고 있다. 예술창작과 관련하여 프랑스에서 지자체의 역할이 점차 확대되고 있음에도 불구하고 국가는 여전히 문화예술분야에서 결정적 역할을 수행하고 있다(Saez, 2005). 왜냐하면 지방자치제 실시 이후에도 프랑스는 문화통신부 소속의 특별지방행정기관인 레지옹 문화사무국(Direction Regional Des Affaires Culturelle: DRAC)을 통해서 지역의 문화예술지원 정책에 관여¹⁸⁾하고 있기 때문이다.

셋째, 한국의 문화예술 관련 소관 중앙부처는 문화체육관광부이다. 문화체육관광부는 1948년 공보처, 문교부의 문화국을 모태로 하며, 1990년 문화부로 공식출범하였다. 이후 1993년 문화체육부, 1998년 문화관광부로 개편되었다가 2008년 문화체육관광부로 변경되어 오늘에 이르고 있다. 문화체육관광부 문화예술국은 예술진흥정책의 수립, 예술창작지원, 각종 문화예술 프로그램 개발·보급, 문화예술자원 확보 등의 업무를 관장하는 예술정책관을 보좌기관으로 두고 있으며 하부조직으로는 예술정책과, 공연전통예술과, 디자인공간문화과가 있다. 또한, 지역에서의 문화예술 발전을 담당하는 주체로 활동하고 있는 공공문화재단은 광역단위에 11개, 기초단위에 23개가 있다(문화체육관광부, 2011).

5) 문화예술지원체계에 있어 주요 기구

본 연구의 대상인 세 국가 모두 두 가지 유형의 문화예술지원 관련 주요기구가 있다. 하나는 재정지원을 주로 담당하고 또 다른 하나는 경영지원 내지 파트너십 고취관련 지원을 담당하고 있다.

첫째, 영국 예술지원의 주요기구로 잉글랜드 예술위원회(Arts Council England)가 있다.¹⁹⁾ 문화매체체육부 산하에는 42개의 비정부기구가 있으며 이들은 박물관, 미술, 도서관, 예술, 건축 및 환경, 관광, 창조산업, 스포츠, 올림픽 등의 분야를 주관하고 있다. 이 중에서 예술

18) 지방분권화 이후 정부는 문화통신부의 직접적인 개입보다는 지역의 특별지방행정기관들을 통해서 지방자치단체들과 계약을 체결하도록 유도하고 있다. 지자체들은 문화예술분야에 대한 중앙의 보조금과 기술적 자문을 얻기 위해서 계약을 체결하고 있다. 계약의 유형으로는 구체적 협력(Coopération ponctuelle), 공동자금조달(Cofinancement organisé), 기관공동경영(Cogestion d'institutions), 계약정책(Politiques contractuelles) 등의 형식이 있다.

19) 영국(The United Kingdom)은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 4개국으로 이루어져 있으며 각각 예술위원회를 가지고 있다. 본 연구에서는 잉글랜드 예술위원회를 중심으로 살펴본다.

분야는 잉글랜드 예술위원회가 담당한다.²⁰⁾ 잉글랜드 예술위원회는 문화매체체육부로부터 지원받는 예산으로 일정 조건의 충족여부에 대한 심사과정을 거쳐 예술단체, 예술가, 창조 문화교육 사업 등 예술과 관련된 다양한 분야를 지원하고 있다. 최근에 예술위원회는 2009년~2010년 동안 약 880개 예술단체에 지원을 하였다(ACE, 2010).

영국의 또 다른 문화예술지원에 있어 주요기구로서 프랑스와 한국의 메세나 역할을 하는 A&B가 있다. A&B는 영국 기업 및 개인 투자자와 문화예술 영역 간 협력체계 구축을 지원하기 위해 설립된 민간 기관으로 우리나라의 메세나협회와 유사한 기관이다. 1976년 미국의 록펠러에 의해 발전된 모델을 벤치마킹하여 예술 기업후원협회(Association for Business Sponsorship of the Arts)를 설립하였다.²¹⁾ A&B는 기업과 예술 간 협업을 위해 대화를 가능하게 하는 중재자로서 특히, 최근 경기침체와 더불어 기업의 일방적 지원이 아닌 상호 윈-윈 할 수 있는 기업과 문화예술 관계의 재정립을 위한 다양한 프로그램-컨설팅, 컨퍼런스, 기업과 예술을 이해할 수 있는 교육과정, 출판, 멘토링, 경영개발, 연구, 이벤트 등-을 운영하고 있다. 현재 500여개의 기업회원 및 1,200개 이상의 예술단체 회원이 있다(A&B, 2010).

둘째, 프랑스의 경우 문화예술 지원의 주요기구는 하나의 통합적 기구 형태가 아닌 조형 예술 그리고 음악무용-연극 등 분야별로 별도 운영되고 있다²²⁾. 문화예술의 대표 분야라 할 수 있는 조형예술에 대한 지원은 문화체육부 산하의 책임운영기관인 국립조형예술센터(CNAP: Centre national des arts plastiques)가 담당하고 있다. 국립조형예술센터는 1982년의 정부령(Décret n° 82-883 du 15 octobre 1982 portant création du Centre national des arts plastiques)에 의해 설립되었으며 조형예술 창작을 진흥하고 지원하는 기능을 가지고 있다.

프랑스의 두 번째 주요기구로서 메세나를 들 수 있다. 프랑스는 전통적으로 문화예술 지원에 대한 책임이 민간보다는 정부에 있다고 보았기 때문에 민간의 역할은 국가의 지원을 보조하는 수준에 머물렀다. 그럼에도 불구하고 프랑스에서는 1979년에 상공업메세나협의회(ADMICAL: Association pour le Developpement du Mecenat Industriel et Commercial)가 발족되면서 공동체 차원의 메세나 논의가 전 세계로 확산되었다. 프랑스에서는 1987년에 「메세나 진

20) 문화매체체육부 홈페이지를 참조하시오<http://www.culture.gov.uk/about_us/our_sponsored_bodies/default.aspx>. 한편, 2002년 the Arts Council of England는 10개의 지역예술위원회(Regional Arts Boards)와 대대적인 합병을 함으로써 잉글랜드 예술위원회(Arts Council England)라는 새로운 하나의 예술 지원과 발전 기구로 일원화하게 되었다. 잉글랜드 예술위원회 연혁은 홈페이지를 참조하시오<<http://www.artscouncil.org.uk/about-us/history-arts-council/>>.

21) Art & Business 홈페이지 참조<<http://www.artsandbusiness.org.uk/About/Our-history.aspx>>

22) 본 연구는 모든 지원기구를 모두 살펴보지 않고, 국립조형예술센터에 한정하여 논의한다. 왜냐하면 첫째, 다른 분야별 기관들 역시 다른 주요 거버넌스 행위자들과의 상호관계가 유사하며, 둘째, 다른 분야보다 국립조형예술센터가 현재 가장 활발한 지원활동을 하고 있기 때문이다.

흥에 관한 법률(*la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat*)이 제정되었으며, 이 법을 토대로 2003년 8월「메세나, 협회, 재단에 관한 법률(*Loi du 1er août 2003 relative aux mécénat, aux associations et aux fondations*)」이 제정되었다. 이 법은 개인 및 법인의 기부금에 대한 세제 개선, 공익재단의 세금감면, 공익재단의 설립 절차 완화 등을 주요 골자로 한다. 또한 기부제공자에 대한 보상을 인정하고, 문화예술 분야 기부 활성화를 위한 세제를 보완하였다(ADMICAL, 2010). 본 협의회는 단순히 기업과 문화예술단체의 중개를 담당하는 역할만 수행하는 것이 아니라, 기업에 대한 메세나 교육·홍보와 관련 법률·제도 연구 조사, 제도 개선안 마련 등의 역할도 수행한다. 프랑스의 메세나는 다음과 같은 두 가지 점에서 여타 국가들의 메세나와 차별화된다. 첫째, 메세나의 영역은 문화·예술 분야 뿐 아니라 사회복지·의료 보건의료·교육 등의 분야도 포함한다. 둘째, 2003년 메세나 법률에 의거하여 문화통신부 내 메세나 전담부서가 설치되어 있다. 현재 문화통신부 ‘미디어 및 문화산업국’과 ‘예술창작국’이 메세나 관련 업무를 담당하고 있다(www.culturecommunication.gouv.fr).

셋째, 한국의 경우 문화예술 지원의 주요기구로 1973년에 설립된 한국문화예술진흥원을 전신으로 2005년 9월 설립된 한국문화예술위원회가 있다. 한국문화예술위원회체제로의 전환은 정부와 민간 그리고 예술현장간의 긴밀한 연계와 참여가 이루어질 수 있다는 점에서 그 설립의 의의가 크다(문화관광부, 2005). 한국문화예술위원회는 문화예술 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하는 것이 목적이며, 법인으로 하되, 이 법에 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단 법인에 관한 규정을 준용한다(문화예술진흥법 제 20조). 실제 조직운영에 있어서는 민간단체 보조금 관리에 관한 규정(문화체육관광부 훈령 제118호)에 의하여 운영된다.

한국의 또 다른 문화예술지원 관련 주요기구로써 한국메세나협의회는 문화예술지원을 통한 사회공헌에 뜻을 같이 하는 기업들을 회원사로 둔 비영리사단법인으로 1994년에 설립되었다. 설립당시에는 한국기업메세나협의회였으나 2004년에 한국메세나협의회로 명칭을 변경하였다.²³⁾ 주요 사업으로는 기업과 문화예술의 협력 알선, 문화예술 계몽 및 보급활동, 기업의 문화예술 지원활동 여건조성 등이 있다. 대기업 결연현황은 2006-2010년까지 51건이 있으며 중소기업은 2007-2010년까지 총 105건이다.

이상 논의된 3개국의 문화예술 지원체계를 비교 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

23) 한국메세나협의회 홈페이지<http://www.mecenat.or.kr/mecenat/about_mecenat.jsp>

〈표 1〉 한영불 문화예술 지원체계 비교

	영국	프랑스	한국
지원원칙	팔길이 원칙	국가주도적 공공서비스 원칙	국가주도적→팔길이 원칙
관련법	직접적 근거가 되는 법률 없음/정부와 예술위원회 간 지원협약서(funding agreement), 국민복권법	지방분권법 영역별 개별법	문예진흥법 국민복권법
기금명	국고보조금, 복권기금일부	국가예산	문예진흥기금
중앙정부	문화매체체육부	문화통신부	문화체육관광부
지방정부 (연방정부)	4개 (잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드)	레지옹, 데빠르트망, 꼬뮌	11개 + 23개 공공문화재단
주요기구	잉글랜드 예술위원회	책임운영기관 형태의 영역별 센터	한국문화예술위원회
메세나	Art & Business	상공업메세나협의회	한국메세나협의회
메세나 관련법	없음	있음: 메세나, 협회, 재단에 관한 법률	없음
메세나 역할	중개 외에 예술과 기업교육, 출판, 컨설팅, 세미나, 연구, 이벤트 등 활성화	문화·예술 분야의 교육·홍보/ 관련 법률과 제도 연구/ 사회복지·의료보건 등 포함	주로 기업과 문화예술단체의 중개

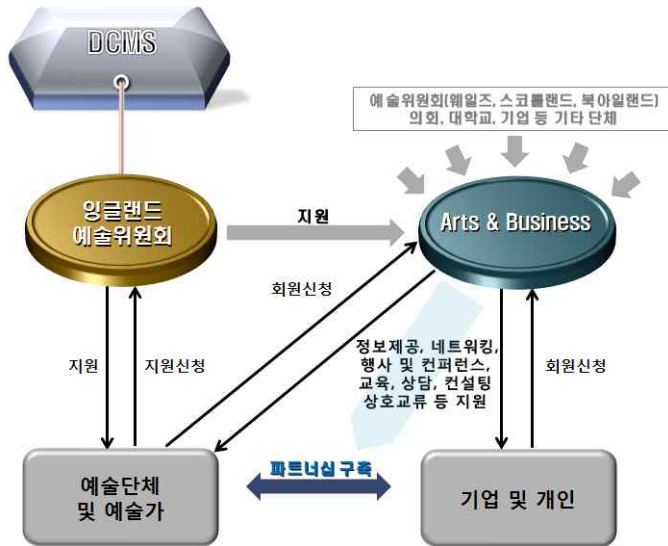
2. 네트워크 거버넌스 비교분석

1) 영국의 문화예술지원 네트워크 거버넌스 구조

영국의 경우, 팔길이 원칙을 근본 원칙으로 정부의 직접적인 개입보다는 독립위원회와 A&B의 후원 역할을 중심으로 하는 문화예술지원 체계이다. 즉 문화매체체육부는 잉글랜드 예술위원회에게 보조금으로서 예산지원만 할뿐, 직접적으로 예술지원업무를 담당하지는 않는다. 따라서 잉글랜드 예술위원회가 전 문화예술분야 기금지원에 있어 통합적인 직접지원 관리라는 네트워크 관리자의 역할을 하고 있다(<그림 3> 참조). 즉 이 위원회는 연방정부로부터 예산을 받아 이를 다양한 예술분야 사업 및 조직에 지원하고 있다.

A&B의 경우, 문화예술지원에 한정되는 민간 비영리기관으로서 잉글랜드 및 다른 정부들로부터 예산지원을 받으면서 기업과 예술단체 및 개인과의 협력체계를 가능하게 하는 다양한 활동을 한다는 측면에서 또 다른 네트워크 관리자 역할을 하고 있다. 따라서 영국은 아래 <그림 3>과 같이 예술위원회와 A&B가 문화예술 전 영역에 있어 지원조율을 하는 구조로 파악할 수 있다.

〈그림 3〉 영국의 문화지원 거버넌스 체계



이상 두 네트워크 관리자의 역할을 중심으로 거버넌스 구조를 살펴보면, 첫째, 문화매체 체육부와 잉글랜드 예술위원회와의 관계는 예산지원 및 관리감독의 관계이다. 그러나 여기서 관리감독은 전통적인 계층제에 있어서의 관리감독이 아니라, 집행된 내용에 대한 보고의 정도를 의미한다.

둘째, 위 그림에서 잉글랜드 예술위원회와 예술단체 및 예술가의 관계를 하나로만 단순화하여 제시하였지만 실제로는 매우 많은 예술단체 및 예술가(2010년 기준 880개)와 지원관계를 맺고 있다. 수많은 예술단체와 예술가들이 기금지원을 신청하고, 지원을 받는 관계이지만, 실제로 예술위원회의 이들 간의 관계는 전통적인 성과에 대한 관리감독의 관계라기보다, 자율적인 창작활동을 위한 지원에 한정되는 경향이 크다. 특히 노동당 정부 시절 전 국민의 문화예술 향유권 확대라는 정책을 펼치면서(이남국, 2011; 임학순, 2003), 예술위원회는 지원 받은 예술단체들이 자율적인 운영 및 국민의 참여를 촉진할 수 있는 문화활동으로 발전할 수 있도록 자체평가 도구 개발에 초점을 맞추고 있다(ACE, 2010). 또한 잉글랜드 예술위원회는 왕실헌장에 의해 설립되었다. 즉 영국정부의 문화예술지원 정책 집행의 최전선에서 정부를 대표하여 지원관리 역할을 한다는 점에서 후원자의 역할을 한다고 볼 수 있다.

셋째, A&B의 경우에도 마찬가지로 그림 상 단순화를 위해 하나의 관계로 표시되었지만 1200개 이상의 예술단체 및 예술가, 그리고 500여개의 기업회원들과 관계를 가지고 있다(Arts & Business, 2010). 따라서 지원체계에 있어 잉글랜드 예술위원회와 더불어 A&B도 관리자 역

할을 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 예술위원회와는 달리 A&B는 법적 근거에 의해 설립된 기관이 아니기에 문화예술지원에 있어 내부관리자로 보일 수 있다. 즉 설립자체가 정부와 같은 외부 정책결정자의 필요에 의해 설립되었다기보다, 필요에 의하여 설립된 비영리기관이라는 측면에서 내부관리자로 볼 수 있는 것이다. 또한 역할로 보았을 때, 서로 성격이 다른 두 종류의 기관(민간기업과 예술가집단)간의 협력을 도모하는 중재역할의 집중이 있음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 A&B는 네트워크 관리자 유형 중 후원자 유형으로 파악된다.

이렇듯 예술위원회와 A&B 간의 역할은 구분되어 있으나, 전체 네트워크 관리의 측면에서는 통합적 또는 유기적으로 구성되어 있는 것이 영국 문화지원체계 거버넌스의 특징이다. 직접적인 기금지원 및 관리는 예술위원회가, 민간과 예술가 간의 전략적 파트너십 구축 지원은 A&B가 각각 수행하고 있으나 이 두 기관 간에 예산지원 관계²⁴⁾ 및 정책관계²⁵⁾는 긴밀히 연결되어 있다. 즉 영국의 A&B의 특징은, 정부가 해야 될 민간-예술가 간 파트너십 구축을 대신한다는 측면에서 잉글랜드 위원회 및 다른 주정부 산하 예술위원회로부터 직접적인 예산지원을 받고 있다는 점이다(Arts & Business, 2010). 특히 한국의 지방정부의 의미를 가지는 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 정부는 각각 산하에 독립적인 예술위원회를 가지고 있고, 이 예술위원회들은 연방정부와 직접적인 관계를 가지기보다는 독립적으로 운영되며, A&B에게 민간-예술가 간 파트너십 구축이라는 업무만을 위탁하는 성격이다.

따라서 기금지원은 각 지방정부별로 자신들의 특성에 맞게 독립적으로 이루어지고 있으나, 민간-예술가 파트너십 구축은 전국적인 차원에서 A&B가 업무를 수행하는 구조이다. 이러한 측면에서 볼 때, A&B는 기관자체의 성격은 민간비영리이지만, 기관의 운영은 권한이양 정책(devolution)의 일환으로 정부조직과 밀접한 관계를 가지는, 통합적인 지원관리 체계라는 점에서 영국의 문화예술지원체계의 특징이 나타난다.

영국의 문화예술지원 네트워크 구조를 파악하기 위해서 <그림 3>을 앞서 논의하였던 <그림 1>의 모형에 의거하여 살펴보면, 영국의 경우 순차적 및 호혜적 상호의존성이 복합적으로 섞여있는 것을 알 수 있다. 순차적 구조로서, 첫째 지원금의 경우, 'DCMS→예술위원회→예술단체', 둘째, 협력적 파트너십 고취의 경우, 'DCMS→예술위원회→A&B→예술단체 및 기업'로 파악된다. 다음으로 호혜적 구조의 경우 네트워크 관리자 역할을 하는 두 개의 기관인 예술위원회와 A&B의 상호조율 관계로 규정될 수 있다.

24) 2009/10년 기준 A&B의 전체예산 중 61%(404만 8천 파운드)가 잉글랜드 예술위원회로부터 지원되고 있다. 이외 A&B의 수입원으로서, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 예술위원회와 벨페스트시 의회, 버밍햄시 의회, 서리대학교, 학습기술위원회, 유럽사회기금 등에서 보조금을 지원받고 있으며, 유료 회원제 등의 자체수입원이 있다(A&B, 2010).

25) A&B는 영국정부의 문화정책에 있어 정부의 주요 파트너로서 역할을 하고 있으며, 실제로 2010년 총선거에서 예술을 위한 민간부문 정책으로 A&B의 역할이 매우 부각되었다(A&B, 2010).

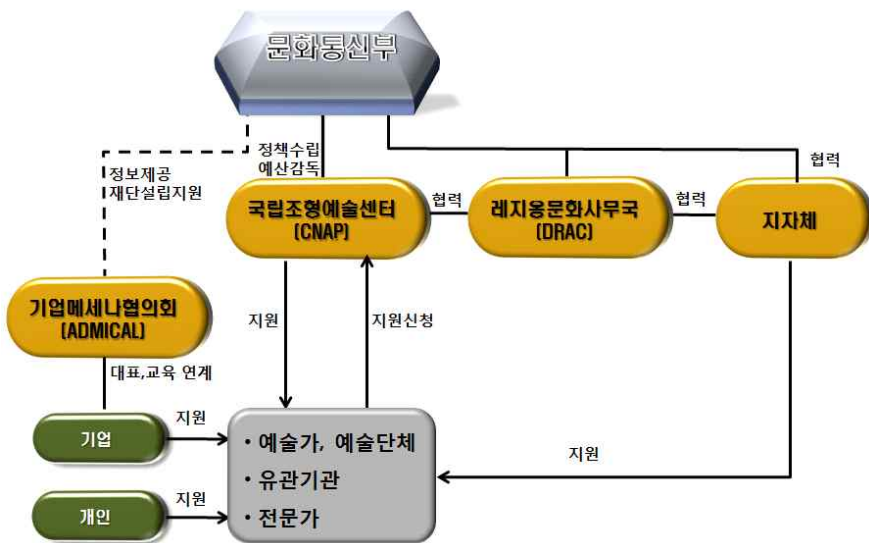
요약하면, 영국의 경우, 두 개의 네트워크 관리자는 두 개의 후원자(예술위원회와 A&B) 조직으로 구분된다. 전체적인 지원체계에 있어서는 이 두 관리기관이 지원업무에 있어 역할 분담을 하고 있으며, 이러한 역할분담이 상호협력적 또는 상호의존적으로 이루어진다는 측면에서 NAO 네트워크 거버넌스와 호혜적 상호의존 유형의 혼합이라고 볼 수 있다.

2) 프랑스의 문화예술지원 네트워크 거버넌스 구조

프랑스는 국가주도적 공공서비스 원칙에 의거하여 중앙정부가 주도적으로 문화예술을 지원하는 체계이다. 즉 프랑스는 문화예술을 국가가 제공해야 할 중요한 공공서비스의 하나로 인식하기 때문에, 문화예술 진흥을 위한 정부의 직접지원(국가 예산)을 당연한 것으로 여기고 있다. 문화예술 지원은 문화통신부가 총괄하고 있으며, 조형예술, 음악, 무용, 연극 등 분야별로 문화지원조직이 분화되어 있는 특색을 지닌다. 문화예술 지원 법률 역시 하나의 법률이 존재하는 것이 아니라, 오랜 기간에 걸쳐 다양한 지원 관련 법률들이 축적되어 왔다.

프랑스 문화예술지원체계의 주요 행위자로는 아래 <그림 4>에서와 같이 중앙부처(문화통신부), 지자체(레지옹, 데парта망, 꼬뮌), 특별지방행정기관(문화통신부 산하의 레지옹문화사무국), 메세나단체(상공업메세나협의회)가 있다. 이들 간의 지원체계 구조 및 관리자의 역할을 검토함으로써 프랑스 문화지원체계의 네트워크 거버넌스의 특성을 파악할 수 있다. 프랑스의 경우 문화통신부 내부와 외부로 나누어 지원체계 구조를 분석할 수 있다.

<그림 4> 프랑스의 문화예술지원 거버넌스 체계: 조형예술 분야 사례



먼저 위 그림은 문화통신부 내부의 네트워크 관리체계를 국립조형예술센터를 중심으로 단순화하여 제시하고 있다. 국립조형예술센터는 영국의 예술위원회의 경우와 마찬가지로 조형예술 분야에서 많은 예술단체 및 예술가들에게 기금, 정보, 자문을 제공하고 있다. 다만 영국과는 달리 예술분야별로 다수의 지원기관들이 존재하고 있다. 즉, 위 그림에서는 국립조형예술분야만을 제시하였으나, 문화통신부 산하에는 분야별로 국립서적센터, 국립영화센터 등 다수의 행정형 책임운영기관(établissement public à caractère administratif)들이 존재한다. 이들 지원기관들은 문화예술 영역별로 중요한 자원을 책임지는 실질적 관리 기능을 수행한다는 점에서 관리역할의 분산이 있다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 보았을 때, 프랑스의 문화통신부는 문화예술지원 정책의 방향을 제시하고 예산을 마련하는 등 가장 중요한 기능을 책임지고 있으며, 조형예술센터, 국립서적센터, 국립영화센터 등은 NAO의 역할을 하고 있는 것으로 파악된다.

다음으로 문화통신부와 문화통신부 외부의 지원주체들 간의 상호의존관계를 살펴볼 수 있다. 첫째, 지자체와 문화통신부와 상호의존관계를 살펴보면 1982년 지방분권화 이후에 지자체의 문화예술분야에 대한 위상이 강화되어 문화통신부와 관계가 과거의 일방적 지시·감독 관계에서 점차 협력적 관계²⁶⁾로 변모하고 있다(Saez, 2005). 프랑스의 경우 중앙정부와 지자체간의 관계 형성에 있어 특별지방행정기관인 레지옹문화사무국(DRAC)의 역할이 매우 중요하다. 문화통신부의 산하기관인 레지옹문화사무국은 문화통신부를 대신하여 지자체에 대한 자문과 평가 기능을 수행한다(www.culturecommunication.gouv.fr). 반면 지자체는 레지옹문화사무국을 통해 중앙의 재정적 지원과 기술적 자문을 획득할 수 있다. 즉, 문화통신부와 지자체는 레지옹문화사무국을 매개로 문화예술지원에 있어 상호의존적 관계를 형성하고 있으며, 지방정부와 중앙정부간의 협력관계가 상당히 견고하게 구축되어 있다.

둘째, 문화예술지원체계에 있어 또 다른 주요 행위자인 메세나의 경우 문화통신부내에 이에 대한 전담부서가 있으며, 법에 의해 문화예술분야 기부문화 활성화를 위한 활동을 규정받고 있다. 메세나 활동과 관련하여 문화통신부는 메세나의 발전 촉진, 중앙부처간 활동의 조정 및 평가, 관련 정보제공, 재단 설립 촉진 등의 기능을 수행함으로써 상공업메세나협의회를 간접적으로 지원하고 있다. 이는 국가가 예술 지원을 전적으로 책임지던 문화예술에 대한 프랑스의 전통적인 지원 정책의 방향이 국가와 민간이 함께 노력하는 것으로 전환되었음을 의미한다. 반면 상공업메세나협의회와 지자체간에는 상호의존관계가 발생하지 않는 것으로 나타났다.

프랑스의 문화예술지원 네트워크 거버넌스 구조를 <그림 2>의 모형에 의거하여 살펴보면 연합적, 순차적, 호혜적 성격이 모두 복합적으로 혼재되어 있는 것이 특징이다. 첫째, 순차

26) 앞에서 살펴본 1982년과 1983년의 지방분권화 관련 법률들은 문화예술분야에서의 지자체의 권한과 중앙정부와 지자체의 협력적 동반자 관계를 명시하였다. 또한 양자는 계약 등의 방식을 통해서 예산, 정보, 사업의 협력을 수행하고 있다.

적 구조는 <그림 4>에 나타나듯이 문화통신부 내부의 네트워크 거버넌스에서 주로 발생한다. 즉, 프랑스의 문화예술 지원 네트워크는 기본적으로 문화통신부를 중심으로 ‘중앙정부→예술센터→예술단체’의 단계로 순차적으로 수행되고 있으며, 문화통신부가 수립한 계획에 의거하여 예술영역별 센터가 일사불란하게 집행을 담당한다.

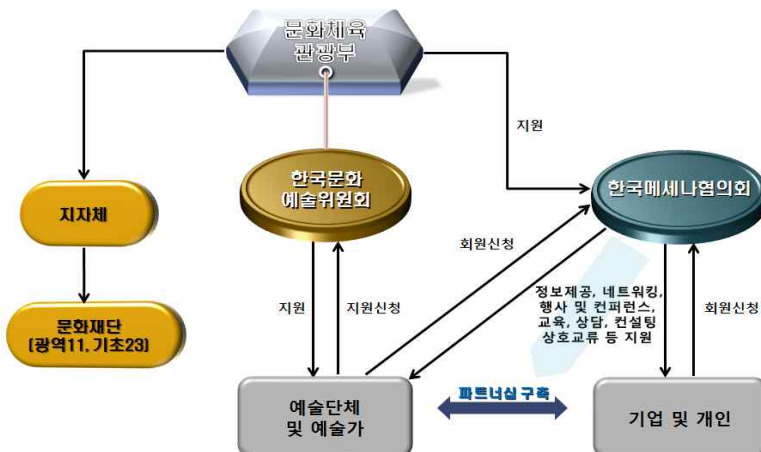
둘째, 호혜적 거버넌스 구조는 문화통신부 외부의 네트워크 거버넌스에서 주로 나타난다. 문화통신부는 상공업메세나협의회, 지자체 등 외부의 지원기관들과 긴밀한 협력관계를 맺고 있다. 즉, 문화통신부는 지자체와는 예산지원, 경영지원, 정보교환이, 상공업메세나협의회와는 경영지원 및 정보교환이 이루어지는 호혜적 상호의존성 관계를 구축하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 프랑스에서는 특별지방행정기관인 레지옹문화사무국(DRAC)이 문화통신부와 지자체 사이에서 양자 간의 원활한 협력이 이루어질 수 있도록 한다는 점에서 ‘선수(champion)’의 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 주요 네트워크 관리자인 기업메세나협의회는 다른 예술센터나 레지옹사무국, 지자체와 직접적인 업무협력 및 조정 관계가 없다는 측면에서 연합적 구조의 모습을 나타내고 있다.

3) 한국의 문화예술지원 네트워크 거버넌스 구조

한국은 공공성과 효율성이라는 국가지원 원칙에 따라 지원체계가 구성된다. 한국의 경우 문화예술지원체계에 있어 주요 행위자로서 중앙부처인 문화체육관광부, 한국문화예술위원회, 한국메세나협의회, 지자체 등이 있으며, 영국과 비슷한 지원체계를 나타내고 있다. 즉 한국은 아래 <그림 5>와 같이 중앙부처의 직접적인 지원 대신, 문화예술위원회와 메세나가 문화예술 전 영역의 지원체계에 있어 실질적인 네트워크 관리의 역할을 하고 있다.

<그림 5> 한국의 문화지원 거버넌스 체계



한국문화예술위원회는 전 예술분야에 대하여 통합적인 지원관리를 하고 있는데, 영국이나 프랑스와 달리 문화체육관광부로부터의 직접적인 예산이나 보조금 지원없이 문화예술진흥 기금을 통한 지원을 하고 있는 것이 특징이다. 그러나 기금법 자체가 중앙정부부처의 예산에 편성되어 있기 때문에 실질적으로는 중앙정부로부터 재원지원을 받는 것으로 해석할 수 있다.

한국문화예술위원회는 그 설립자체가 문화예술진흥법에 의한 것이고, 실제 조직관리는 민간단체 보조금 관리에 관한 규정(문화체육관광부 훈령 제118호)에 의하여 운영되고 있다. 따라서 네트워크 거버넌스에 있어 외부관리자로 볼 수 있다. 그러나 영국과 마찬가지로 위원회에는 문화예술 분야 현장 인사들이 직접적으로 참여한다는 측면에서 내부관리자의 측면이 있다고 할 수 있으나, 위원회의 설립 자체가 외부, 즉 정부의 정책의지에 따른 정책설계이지, 내부 행위자, 즉 문화예술 현장 인사들이 스스로 조직한 기관이 아니라는 점에서 외부 관리자로 보는 것이 타당하다. 한국문화예술위원회는 또한 수많은 예술가 및 단체에게 지원을 하고 있기 때문에 기금지원 관리역할의 집중이 있다고 할 수 있다. 따라서 한국문화예술위원회의 네트워크 관리자의 유형은 네트워크 통합자 또는 후원자로 규정될 수 있다.

한국메세나협회의 경우, 정부의 직접적인 입김에서 상대적으로 자율적이다. 설립자체가 정부와 관계없이 민간기업들이 발의를 하여 만든 비영리 기관으로서, 그 역할은 영국의 A&B와 비슷하게 주로 기업과 문화예술 단체의 중개역할을 하는 것이다. 비록 정부의 법에 의해 설립이 된 것은 아니지만, 한국메세나협회는 예술가/단체가 자신들의 필요에 의해 자발적으로 설립한 관리기관이 아니라, 기업이라는 외부행위자에 의해 설립되었다는 점에서 외부관리자로 볼 수 있다²⁷⁾. 또한 네트워크 거버넌스에 있어 이 기관은 다수의 예술가/단체와 다수의 기업들과 관계를 가지면서, 이들의 관계조정이 집중되는 기관이기 때문에 네트워크 후원자로서 관리역할이 규정될 수 있다.

일견 한국의 문화예술지원체계는 영국의 그것과 비슷하여 보이지만, 한국예술위원회와 한국메세나와의 협력관계에서 큰 차이점이 나타난다. 즉 양자 간 정책적 연계가 구축되어 있지 않기 때문에 영국과 달리 전반적인 지원체계에서 통합성이 상대적으로 약한 이원적 체계라는 것이다. 아래 그림에서 나타나듯이 한국문화예술위원회는 한국메세나 협의회와 직접적인 협력관계가 구축되어 있지 않고, 다만 문화체육관광부로부터 최근 정부보조금 지원을 받기 시작하였다²⁸⁾. 실제로 한국문화예술위원회가 문화체육관광부의 입김에 크게 좌우

27) 기업의 입장에서 한국메세나협회는 내부관리자 유형이 될 것이지만, 문화예술지원체계의 직접적인 수혜자인 문화예술을 직접 담당하는 단체의 입장에서 보았을 때는 외부관리자가 되는 것이다.

28) 한국메세나협회의 기업과 예술의 만남 사업에 있어, 2009년에는 정부보조금이 전체수입에 있어 0.1%에 불과하였으나, 2010년에는 12.6%로 급속히 증가하였다(한국메세나협의회, 2010; 2011).

될 수 있다는 점, 그리고 민간에 의해 자율적으로 설립된 한국메세나협회가 중앙정부부처로부터 직접적인 보조금 지원을 받기 시작하였다는 점에 있어서, 영국과는 달리 중앙정부의 관리집중 정도가 높은 것으로 볼 수 있다. 이는 프랑스의 지원체계와 유사한 측면이다.

마지막으로 지방정부들의 예술지원체계의 경우, 현재 11개의 광역단체들이 공공문화재단을 운영하고 있으나, 이들은 문화체육관광부로부터 직접적인 재원지원 등의 긴밀한 협력체계로 이루어졌다기보다는 영국의 경우와 마찬가지로 지역의 특성에 맞게 지방자치단체들이 독립적으로 운영하고 있는 형태이다²⁹⁾. 그러나 영국과 다른 점은 지방자치단체들이 메세나협회와 직접적인 협력관계를 구축하고 있지 않다는 점이다.

한국문화예술위원회와 지방자치단체 또는 지역문화재단 간 이루어지고 있는 협력사업은 다음과 같다. 문화예술위원회의 지원금은 크게 문화예술진흥기금과 복권기금으로 이루어져 있으며 서로 다른 법적 근거를 가지고 있는 이원적 구조이다(한국문화예술위원회, 2006). 복권기금은 문화예술진흥기금과 달리 사용 용도가 소외계층과 지역민의 문화향수를 증진시키는데 제한이 있으며 세부 사업으로는 복권기금 문화나눔 사업, 문화예술교육사업 등이 있다. 문화예술진흥기금의 상당부분은 지역의 문화예술 진흥을 위해 지방자치단체에 지원되고 있다. 대표적으로 무대공연작품제작 지원사업과 지역의 문예진흥지원사업이 있으며 이들 사업은 문화예술위원회와 지방자치단체 간 매칭펀드에 의해 운영되고 있다(한국예술위원회, 2008). 그러나 아직까지 지방자치단체 또는 지역문화재단의 행정체계가 실제로 지역 문화정책을 수립하고 지역특성에 맞는 사업을 전개하는 조직구조로서는 미비한 실정이다. 문화체육관광부, 문화예술위원회, 광역권 문화재단과 기초권 문화재단의 연계성이 필요하며 이를 위해서는 예술지원의 지역주도, 중복지원 방지, 지역특화사업을 고려한 차등 지원, 협력 프로그램 운영 등 우리 실정에 맞는 협력체계가 구축되어야 한다.³⁰⁾

한국의 문화예술지원 네트워크 거버넌스 구조를 <그림 5>에 의거하여 살펴보면 순차적과 연합적 상호의존성이 나타나고 있다. 먼저 순차적 구조는 ‘중앙정부→예술위원회→예술단

29) 광역단체 산하 문화재단(경기문화재단, 경남문화재단)의 경우 문화체육관광부로부터의 직접적인 재정지원 등이 없는 것으로 확인되었다(경기, 경남 문화재단 담당자와의 전화 인터뷰. 2011. 8. 23).

30) 복권기금 사용은 예술진흥정책의 측면에서 일부에 사용용도가 국한되어 있으므로 지역예술진흥을 위해 문예진흥기금의 목표와 통합하여 예술향유 뿐만 아니라 예술진흥활동에도 지원할 수 있는 법체계가 필요하다. 2010년 말부터 한국문화예술교육진흥원에서 지역문화재단으로 이관되기 시작한 문화예술교육사업은 지역문화재단의 운영규모 편차로 인해 운영주체가 다르기 때문에 통일성 확보가 시급하다. 지역 문화예술센터의 경우, 지역문화재단, 지방문화원, 지방교육청, 지역 관련기관 등이 운영하고 있다(한국문화예술위원회, 2011). 무대공연지원사업과 지역의 문예진흥사업의 경우, 양사업의 차별성이 상실되어 행정력 낭비이며, 심사의 공정성, 지역의 특성에 맞는 제도운영의 필요성에 대한 비판이 제기된다(한국예술위원회, 2008).

체’, ‘중앙정부→메세나협의회→예술단체 및 기업’, ‘중앙정부→지자체→문화재단→지역 예술 단체’, 이렇게 세 가지 지원체계가 나타나고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 중앙정부(문화체육관광부)가 궁극적으로 문화지원체계를 최종관리하고 있는 구조라는 것이다.

연합적 구조는 한국예술위원회와 메세나 협의회, 두 네트워크 관리기관의 관계로 파악될 수 있다. 두 개의 네트워크 관리자라고 할 수 있는 예술위원회와 메세나협의회는 서로 독립적으로 설립되어 운영되고 있다. 즉 예술위원회는 중앙정부에 의해서, 메세나협의회는 민간 기업 중심으로 설립 운영되는 상황에서 이들이 같은 대상에게 지원을 함에도 불구하고 상호조율에 의한 정책집행이 되지 않고 있는 것이다.

종합하면, 한국의 문화예술지원체계는 두 네트워크 관리자간 정책적 연계가 없기 때문에, 전체적인 네트워크 거버넌스 구조의 측면에서 볼 때 영국과 비슷한 형태이지만, 이들 간의 상호협력관계의 부재로 인하여 파편화 또는 이원화된 거버넌스 구조임을 알 수 있다. 그러나 문화체육관광부에 이 두 관리기관이 재정적인 측면에서 의존정도가 있는 점으로 미루어 보아, 한국의 문화지원체계는 중앙정부가 최종책임을 지는 구조임을 알 수 있다.

이상 논의된 세 국가 간 거버넌스 네트워크 특성 및 관리자 비교 정리를 하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 문화예술지원체계 거버넌스 특성 정리

	영국		프랑스			한국	
네트워크 관리자	잉글랜드 예술위원회	A&B	국립조형예술센터 등	기업메세나협의회	레시옹	한국문화예술위원회	한국메세나협의회
영역	공공	비영리: 공공정책에 포함됨	공공	공공/민간	공공	공공	비영리: 민간기업에 가까움
관리역할	후원자	후원자	NAO	후원자	선수	후원자	후원자
중앙-지방 정부 관계	직접적 협력관계 미비 A&B에 대한 연방·주정부들의 권한이양 정책		직접적 협력관계 레지옹문화사무국을 매개로 한 협력관계			직접적 협력관계 미비: 실질적으로 중앙정부로부터 직접적인 재정지원 없음 지방정부의 경우, 메세나와도 협력관계 없음	
관리체계 특징	공공-민간 협력체계: 관리자 간의 역할구분과 동시에 이들 간 긴밀한 상호보완 관계 구축을 통한 통합적 네트워크 관리체계 중앙정부의 역할이 한정적임		공공-민간 이원화: 공공관리자가 민간을 지원하는 수준의 관계체계 중앙정부의 역할이 매우 높음			공공-민간 이원화: 네트워크의 공공관리자와 민간관리자간 상호의존 내지 보완 관계 구축이 미비 중앙정부의 역할이 상당히 큼	
거버넌스 유형	순차적·호혜적 상호의존성 NAO와 참여자 중심 네트워크 거버넌스의 혼합형		순차적·연합적·호혜적 상호의존성 NAO와 선수 중심 네트워크 거버넌스의 혼합형			순차적·연합적 상호의존성 NAO	

이상의 분석결과에 기반하여 한국의 문화예술지원 거버넌스 체계에 대한 비판적 함의를 이끌어내기 위해서 영국과 프랑스의 문화예술지원체계를 비교하여 논의하면 다음과 같은 시사점이 도출된다.

첫째, 한국은 영국의 지원체계와 상당히 유사한 모습을 보이지만 동시에 중앙정부에의 집중이 높다는 점에서 프랑스의 지원체계와 유사한 측면도 보이고 있다.

둘째, 한국은 다른 두 국가와 비교하였을 때, 네트워크 관리기관간 호혜적 상호의존성이 나타나지 않았다. 영국과 비교하였을 때, 한국의 문화예술지원 거버넌스는 관리기관으로 볼 수 있는 두 개의 기관 간 관계가 호혜적 관계라기보다 상호조정체계가 미비한 연합적 관계로 나타났다.

셋째, 지방정부의 참여형태에 있어서도 영국의 경우 지방정부들이 A&B와 직접적인 관계를 가지는 네트워크 거버넌스인 반면, 한국의 경우 주요 네트워크 관리기관들과 연관관계를 가지지 못하고 중앙정부에만 의존하고 있는 형태로 나타났다.

넷째, 프랑스의 경우, 영국 및 한국과 달리 관리역할을 하는 기관이 세 개 존재하며, 이들은 네트워크 관리유형으로 볼 때 각각 다른 역할을 함으로써 역할별 분화가 이루어진 것으로 나타났다. 그러나 한국의 경우 두 개의 관리기관의 역할이 비슷한 것으로 나타났다. 이는 두 기관 간의 직접적인 조정관계 없이 독자적으로 후원역할에 집중을 하고 있기 때문이라고 해석된다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 한국, 영국, 프랑스의 문화지원거버넌스에 있어 주요 정부정책, 주요 행위자들의 역할 및 이들 간 상호관계를 분석하였다. 이러한 분석결과를 요약정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 문화예술 지원 거버넌스의 전반적인 체계는 영국의 형태(예술위원회와 민간 메세나가 각각 재정지원과 경영지원을 하는 관리기관)와 유사한 반면, 제도의 운영에 있어서는 국가중심적인 프랑스 체계(강력한 중앙정부와 공공 관리기관 간의 긴밀한 협조관계)와 유사성이 높은 것으로 나타났다. 이는 한국의 문화지원정책의 있어 영국의 ‘팔길이 원칙’과 프랑스의 ‘국가주도적 공공서비스 원칙’의 복합적 반영으로 나타나고 있다.

둘째, 본 연구의 분석틀에 의거하여 분석한 결과 영국, 프랑스 및 우리나라의 지원체계 네트워크 거버넌스는 하나의 유형으로 명확히 구분되기보다는 복수의 네트워크 관리유형이 동시에 발생하고 있는 것으로 나타났다. 복합적 네트워크 관리 유형이 발생하는 원인은 공

공부문과 민간부문의 관리유형이 다른 것에 있는 것으로 분석되었다. 이러한 측면에서 3 국가 간 네트워크 관리구조에 있어 가장 큰 차이를 나타내는 것은 재정지원과 경영지원의 관리주체가 되는 기관들 간의 상호관계이다. 영국의 경우 공공기관인 예술위원회와 민간기관인 A&B 간 조정관계가, 프랑스의 경우 공공기관인 국립예술센터와 레시옹 간에는 협력관계가 구축되어 있으나, 민간기관의 성격이 있는 메세나와는 체계적인 협력관계가 구축되어 있지 않는 것으로 나타났다. 한편 우리나라의 경우, 공공기관의 성격을 가지는 예술위원회와 민간기관인 메세나협의회 간 지원에 있어 조정관계가 없는 것으로 나타났다.

셋째, 그러나 동시에 3개국의 문화예술지원 거버넌스에 있어 일부 수렴화 경향이 발견되었다. 즉, 3개국의 문화예술지원체계는 지방정부와 민간부문의 역할이 점차 강화되면서 뚜렷한 분권화의 경향을 보이고 있다. 분권화는 주로 민간영역을 통해 이루어지고 있다. 영국과 프랑스는 문화예술지원체계에서 민간의 역할을 강화하기 위해서 유기적인 협력관계와 지원체계를 갖추고 있는 것으로 파악되었다.

또한 지원 구조 측면에서 살펴보았을 때 3개국의 네트워크 거버넌스는 공통적으로 순차적 상호의존성을 지니고 있다는 측면에서 유사성이 있었다. 이는 공공기금이나 예산을 민간에게 제공할 때, 정부가 직접적으로 네트워크를 관리하기보다는 제3의 기관을 거치도록 하는 것이 전문성과 공정성의 측면에서 더 유리하기 때문인 것으로 판단된다.

이러한 분석결과를 바탕으로 향후 한국의 문화지원예술 거버넌스 체계의 발전방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 문화예술지원체계는 문화예술위원회의 도입 등으로 인해 제도적으로는 영국의 거버넌스 체계와 유사한 특성을 지니고 있다. 그러나 체도의 운영에 있어서는 중앙정부 중심적인 프랑스의 거버넌스 체계와 유사성을 지닌다. 따라서 어느 한 국가의 체도와 운영노하우에 대한 포괄적 벤치마킹보다는 우리의 정치·행정 전통과 현황을 고려하는 부분적 벤치마킹이 필요하다.

둘째, 각 국은 문화예술지원체계에 있어 민간의 역할을 강화하기 위해서 노력하고 있다. 우리나라의 경우 아직 민간부문의 참여가 미미하며 제도적 기반도 갖추지 못하고 있는 실정이다. 따라서 프랑스의 사례처럼 메세나지원법을 하루 속히 제정하고, 문화체육관광부가 민간기업의 메세나활동을 지원하는 역할을 명시하는 방안을 검토할 수 있다. 이러한 지원체계는 전략적으로 접근하여야 한다. 먼저 정부는 법체계의 제정에 초점을 맞추고, 이후 제정된 법체계의 효과적 운영에 있어서는 민간의 참여를 활성화시킬 수 있도록 기반을 마련할 필요가 있다. 즉 중장기적으로 현존하는 한국메세나협의회와 정부 및 문화예술위원회 간 상호의존관계를 발전시켜 중국적으로 문화예술위원회와 메세나 간 긴밀한 파트너십으로 발전되어야 한다. 이를 위해서 정부는 단순한 메세나 지원의 차원을 넘어서 예술위원회와 메세

나간의 협력창구 또는 원활한 의사소통을 통한 협력관계가 필수적이다. 더 나아가 지원대상인 예술단체들도 단순한 지원의 대상이 아닌 문화예술지원 거버넌스의 파트너십을 가져야 한다.³¹⁾ 이를 위하여 단기적으로는 공공이 민간을 후원하는 방식(프랑스의 사례)에서 장기적으로는 양자 간의 상호보완 관계(영국의 사례)로 발전하는 것이 바람직하다고 판단된다.

셋째, 영국과 프랑스의 경우 문화예술지원체계에서 지방정부의 권한이 강화되고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 국가에서 중앙정부와 지방정부의 협력관계는 직접적(프랑스)이든 간접적(영국)이든 공고하게 구축되어 있는 것으로 분석되었다. 반면 우리의 경우에는 양자간의 실질적인 협력관계가 미비한 것으로 나타났다. 따라서 예산지원 뿐만 아니라 정보 및 전문 지식 제공을 통해서 중앙정부는 지방정부의 신뢰와 역량을 강화해 나가야 할 것이다.

넷째, 우리나라는 영국의 제도를 도입하였지만, 영국과 달리 문화예술지원체계에서 관리기관 간의 호혜적 상호의존성이 발생하지 않았다. 각 관리기관은 물적자원 지원과 경영지원이라는 두 가지 지원을 각각 수행하는 기관이지만, 두 관리기관은 독립적인 방식으로 문화예술단체들에 대한 지원을 하고 있다. 여기서 발생가능한 자원의 중복지원 등의 문제를 해결하기 위해서는 다음의 두 가지 제도적 보완이 가능하다. 첫째, 두 기관 간 기존의 연합적 상호관계를 유지하는 경우에는 중앙정부에 의한 지원절차 또는 지원기관 선정에 있어서 통합적인 관리가 있어야 할 것이다. 둘째, 제도적으로 두 관리기관 간의 자율적인 상호조정을 할 수 있는 호혜적 관리체계가 구축되어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 공식적인 문서에 나타난 세 국가의 문화예술 지원체계를 네트워크 거버넌스의 시각으로 분석을 함으로써 정책적 함의를 이끌어 내었으나, 이는 이론적 논의이기 때문에, 본 연구에서 나타난 정책적 함의가 우리나라 문화예술 지원 거버넌스 체계에 실질적 실효성이 있는지에 대한 향후 논의가 필요할 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처. (2011). 한눈에 보는 대한민국 재정 2011. http://www.nabo.go.kr/korea/view/11_search/pop_report.jsp?funcSUB=view&bid=19&arg_id=3161#(검색일: 2011. 9. 20)
- 기획재정부. (2012). 2009년-2011년 공공기관 고객만족도 조사결과. 보도자료. http://www.mosf.go.kr/policy/policy01_total.jsp?actionType=list&skey=policy&hdnSubject=%EA%B3%B5%EA%

31) 콜린 트위디(Colin Tweedy) 영국 Arts & Business 사무총장은 문화예술의 잠재력을 한 단계 더 실현 시키려면 공적기금을 받는 것에 익숙한 예술단체들이 민간재원과 파트너십을 맺는 것에 관심을 가져야 한다고 강조하였다(한국메세나협의회, 2006).

- B3%B5%EA%B8%B0%EA%B4%80+%EA%B3%A0%EA%B0%9D%EB%A7%8C%EC%A1%B1%EB%8F%84+%EC%A1%B0%EC%82%AC&x=0&y=0(검색일: 2012. 2. 25)
- 김복수·강돈구·이장섭·전택수·오만석·박동준. (2003). 「문화의 세기」 한국의 문화정책. 서울: 보고사.
- 김은형. (2011). 메세나법, 문화예술 발전의 밑돌. 「한겨레 뉴스」, 10월 27일. javascript:;http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/502733.html(검색일: 2011. 12. 13)
- 김홍수. (2005). 「문화 거버넌스 모형 평가에 관한 연구 : 한국 문화축제 정책사례 분석을 중심으로」. 박사학위논문, 세종대학교 대학원.
- 남궁근. (2006). 「행정조사방법론」. 3판. 서울: 법문사.
- 문화관광부. (2005). 한국문화예술위원회 설립위원회 의원 11명 위촉. 보도자료. 8월 10일. http://www.mcst.go.kr/web/notifyCourt/press/mctPressView.jsp(검색일: 2011. 8. 19)
- 문화체육관광부. (2010). 2011년도 문화예술 10대 트렌드를 말한다. 보도자료. 12월 14일. http://www.mcst.go.kr/web/notifyCourt/press/mctPressView.jsp?pSeq=11057(검색일: 2011. 8. 17)
- 박광순. (2008). 「문화의 경제학」. 서울: 유풍출판사.
- 박혜자. (1998). 지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계모형연구. 「도시행정학보」, 11: 207-234.
- 서순복·함영진. (2008). 협력적 지역문화 거버넌스에 관한 연구-영국 버밍엄 문화영역 사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 241-267.
- 서헌재·정병윤. (2006). 「캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구」. 한국법제연구원 보고서.
- 소병희, 김동욱. (2009). 국내 문화경제학 연구 산출물에 대한 분석. 「문화정책논총」, 21: 63-87.
- 양효석. (2004). 영국의 예술지원정책, 그 성공을 해부하다. 「문화예술」, 9월호: 126-132.
- 양혜원. (2011). 「OECD 주요 국가의 문화예산 비교연구」. 한국문화관광연구원.
- 이남국. (2001). 「영국의 중앙정부조직」. 한국행정연구원 보고서.
- 이종열. (2007). 문화교류의 거버넌스 접근. 「한국사회와 행정연구」, 17(4): 123-144.
- 이혜경. (2001). 공공 예술지원과 예술의 공공성. 「문화정책논총」, 13: 255-278.
- 이흥재 역. (2007). 「문화재정책개론: 문화유산보호의 새로운 전개」. 기와무라 쓰네아키, 서울: 논형.
- 임학순. (2003). 「창의적 문화사회와 문화정책」. 서울: 진한도서
- 정정수. (2006). 「OECD 주요국가의 문화경쟁력 분석」. 한국문화관광연구원.
- 정홍익. (1989). 문화행정연구. 「행정논총」, 27(1): 235-251.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2008). 「한국문화예술위원회 설립-현장예술인, 예술정책의 중심에 서다」. 참여정부 정책보고서. www.knowhow.or.kr/oi/PDF/2-41.pdf(검색일: 2012. 6. 14)
- 한국문화예술위원회. (2006). 「복권기금 예술사업 중장기 전략수립 연구」. 한국문화예술위원회.
- _____. (2008). 「문예진흥기금 지역협력형 지원사업 운영방안 연구」. 한국문화예술위원회.
- _____. (2011). 「지역문화재단의 운영성과 분석 및 역할 재정립 방안 연구」. 한국문화예

술위원회.

- 한국메세나협의회. (2006). 「기업과 문화예술 교류의 뉴 패러다임」. 영국 Arts & Business 콜린 트위디 (Colin Tweedy) 초청 국제심포지엄 자료. 2. 15(금), 국립중앙박물관 대강당.
- 한국메세나협의회. (2010). 「2009년 연차보고서」. 한국메세나협의회
- _____ . (2011). 「2010년 연차보고서」. 한국메세나협의회
- 홍기원. (2006). 「문화정책의 유형화를 통한 비교연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- Arts & Business. (2010a). *Annual Review 2009/10*. London.
- _____ . (2010b) *A Private Sector Policy for the Arts*. Arts & Business.
- ACE. (2010). *Annual Review 2010*. Norwich, The Stationery Office(TSO). London.
- ADMICAL. (2010). *Le mécénat d'entreprise en France: Résultats de l'enquête Admical-CSA*.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Alexander, E.R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: Cordon and Breach Publishers.
- Alderson, E. (1993). *Reflections on Cultural Policy: Past, Present and Future*. ed. Evan Alderson, Robin Blaser, and Harold Coward, Calgary Institute for the Humanities.
- Atlas, C. (2001). 'Cultural Policy: What Is It, Who Makes It, Why Does It Matter?' *Culture Counts: Strategies for a More Vibrant Cultural Life for New York City*. New York Foundation for the Arts.
- Baumol, J.W. & Bowen, W.G. (1993). *Performing arts-The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music, and Dance*. New York: The Twentieth Century Fund. Inc, No.4.
- Bazin, C. & Malet, J. (2005). *La générosité des français*. Recherche & Solidarité.
- Biet, C. & Malraux, A. (1987). *La création d'un destin*, Paris: Découvertes Gallimard.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Stone, M.M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaboration: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, December(Special issue): 44-55.
- Cummings, M.C. & Schuster, J.M.D. (1989). *Who's to Pay for the Arts?: The International Search for Models of Arts Support*, New York: ACA Books.
- DCMS (2011). *DCMS Annual Report and Accounts 2010-11*. Norwich, The Stationery Office(TSO).
- Direction Générale des Collectivités Locales. (2011). Les collectivités locales en chiffres 2011. Available at http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2011/publication_globale/downloadFile/file/publication-globale.pdf?nocache=1302527601.79
- Djian, J.M. (2005). *La Politique culturelle, la fin d'un mythe*, Paris: Gallimard.
- Fisher, R. & Figueira, C. (2011). *Compendium: Cultural Policies and Trends in Europe: England*. 12th edition. Council of Europe/ERICarts,

- Fung, A & Wright, E.O. (2001). Deepening Democracy; Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1): 5-41.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Jessop, B. (2003). Governance and Meta-Governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony. In H. Bang(ed), *Governance as Social and Political Communication*, 101-116, Manchester University Press.
- Jones, C., Hesterly, W.S. & Borgatti, S.P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanism. *Academy of Management Journal*, 22(4): 911-945.
- Jowell, T. (2004). *Government and the Value of Culture*. Department of Culture, Media and Sport, London.
- Keohane, R.O. (2001). Governance in a Partially Globalized World: Presidential Address, American Political Science Association, 2000. *American Political Science Review*, 95(1): 1-13.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Malden, MA: Polity Press.
- Klijn, E., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks, *Public Administration*, 73(3): 437-454.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*, London: SAGE Publications.
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. *Knowledge & Policy*, 6(1): 3-16.
- McGuigan, J. (2004). *Rethinking Cultural Policy*. Open University Press, Maidenhead.
- Moon, M.J. (2001). Cultural Governance: A Comparative Study of Three Cultural Districts. *Administration & Society*. 33(4): 432-454.
- Mulcahy, K.V. (2000). Government and Cultural Patronage: A Comparative Analysis of Cultural Patronage in the United State, France, Norway and Canada, In J.M. Cherbo & M.J. Wyszomirski(eds), *The Public Life of the Arts in America*. Rutgers University Press.
- O'Toole, L.J. & Montjoy, R.S. (1984). Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6): 491-503.
- Park, C. (2008). Do the Boundaries between the Nonprofit, Public and Business Sector Blur?: Comparing 'Within the Nonprofit Sector Collaboration Network' and 'Inter-sector Collaboration Networks' in the Social Service Field in Pittsburgh, Pennsylvania. *International Review of Public Administration*, 13(2): 81-95.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W.W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In B. Staw & L.L. Cummings(eds.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.

- Rigaud, J. (1996). *Pour une refondation de la politique culturelle*, Paris: Documentation française.
- Rod, M.R.M. & Paliwoda, S.J. (2003). Multi-sector Collaboration: A Stakeholder Perspective on a Government, Industry and University Collaborative Venture. *Science and Public Policy*, 30(4): 273-284.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44: 652-667.
- Saez, G. (2005). La décentralisation culturelle. *Regards sur l'actualité*, Paris: La documentation française.
- Schmitt, T. (2011). *Cultural Governance as a Conceptual Framework*. Göttingen: mpimmg.
- Simon, H.A. (1969). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, MA: MIT Press.
- UNESCO. (2009). Culture and Development: A Response to the Challenges of the Future? Science Po, Paris, 10 October 2009.
- Thomson, J.D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-hill Book Company.
- Uzzi, B. (1996). The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect. *American Sociological Review*, 61(4): 674-698.
- Yim, H. (2002). Cultural Identity and Cultural Policy in South Korea. *The International Journal of Cultural Policy*, 8(1): 37-48.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications.

경기문화재단 <http://www.ggcf.or.kr/>(검색일: 2011. 8. 1)

경남문화재단 <http://www.gncf.or.kr/>(검색일: 2011. 8. 1)

영국 문화미디어체육부 <http://www.culture.gov.uk/>(검색일: 2011. 8. 1)

잉글랜드 예술위원회 <http://www.artscouncil.org.uk/>(검색일: 2011. 8. 20)

프랑스 문화통신부 <http://www.culture.gouv.fr/>(검색일: 2011. 12. 30)

프랑스 상공업메세나협의회 <http://www.admical.org/>(검색일: 2011. 12. 15)

Arts & Business <http://artsandbusiness.org.uk/>(검색일: 2011. 8. 16)

한국문화체육관광부 <http://www.mcst.go.kr/main.jsp>(검색일: 2011. 8. 16)

한국메세나협의회 http://www.mecenat.or.kr/mecenat/about_mecenat.jsp(검색일: 2011. 9. 10)

ABSTRACT

A Comparative Study of Culture and Art Support Governance Systems: The Cases of the UK, France, and Korea

Seung-jun Han, Chisung Park & Changho Chung

The purpose of this study is to provide policy implications for Korean network governance in culture and art support policy by comparing the UK, French, and Korean cases. Applying three structural modes of policy implementation, this study analyzes interdependent relationships between network managers as well as between network managers and other policy actors in the support system. The results can be summarized by country. In the UK governance system, two network managers are identified and their relationship is reciprocal. Financial support flows from the Department of Culture, Media and Sport to the Arts Council England, and then to cultural and art institutions, which indicates sequential interdependence among these policy actors. The role of the central government in France is important since network relations are relatively centralized. There are three network managers playing coordinating roles and the overall support system is structured as a combination of pooled, sequential, and reciprocal interdependence. Finally, like the UK, in the Korea, two network managers are identified, but they do not have a formal collaborative relationship for coordinating overall culture and art support governance. Thus, the relationship between the two network managers can be described as pooled interdependence. Another thing to note in Korea is that the managerial power of the central ministry is relatively high, similar to the case in France. The overall governance system can be described as pooled and sequential interdependence.

【Key Words: Culture and art support system, network governance, network managers】