

공공 문화예술 조직 운영 자율성에 관한 제도론적 분석* - 국립극단 사례를 중심으로 -

정용성**, 장웅조***

국문초록

문화콘텐츠 창제작을 비롯한 핵심사업을 추진하기 위해서는 민간 조직의 장점을 반영하여 법인화된 조직의 자율성을 확보하고 유지하는 것이 매우 중요하다. 이러한 자율성 제고에 따른 예술성과 운영효율성의 확보를 위해 공공 문화예술 기관의 상당수가 법인화되었으나, 그 효과를 명확히 확인하기는 힘들다. 이러한 상황을 돌아보기 위한 사례연구로서 본 논문에서는 기존의 제도분석 연구에서 주목한 정책, 법률 등 외부적 제도뿐만 아니라 사회학적 신제도론 관점에서 조직 내부의 규범과 문화 인지적 제도를 분석의 주요 대상에 포함하여 조직의 자율성이 어떻게 확보되고 있는지 고찰하였다. 연구분석 결과, 설립 초기부터 법인화된 현재까지 지속적인 자율성의 확보 노력에도 불구하고, 국립극단은 여전히 운영 전반의 자율성을 충분히 확보하지 못하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 조직 평가 측면에서 재원 확보 등 조직의 장기적인 자율성 확보를 유도하기보다는 단기적 성과와 실적 중심의 평가가 문화예술 기관의 자율성을 침해하는 주요한 요인으로 분석되어 이에 대한 개선이 시급함을 확인하였다.

주제어: 공공 문화예술 조직, 제도론, 자율성, 재단법인, 국립극단

* 본 연구는 정용성의 박사학위 논문 일부를 수정·보완하여 재구성한 것임

** 국립극단 작품개발팀장(Director of Contents Lab, National Theater Company of Korea)

*** 홍익대학교 문화예술경영학과 부교수(Associate Professor, Department of Arts and Cultural Management, Hongik University)

접수일(2023년 3월 30일), 수정일(2023년 4월 26일), 게재 확정일(2023년 4월 26일)

I. 서론

한국의 공공 문화예술 조직은 문화예술 정책에 따라 다양한 변화를 거듭해 왔다. 특히 문화콘텐츠 창제작과 운영의 자율성 확보의 차원에서 많은 공공 문화예술기관이 국가가 직접 운영하는 정부조직에서 민간 조직의 특성을 가진 비영리법인들로 전환되었다. 그러나 오늘날 이들의 자율성은 여전히 위협받고 있다. 일례로 2016년 국정농단 사건을 계기로 알려진 문화예술계 블랙리스트는 문화예술계뿐만 아니라 사회 전체에 커다란 충격을 안겨주었다. 정부는 공공 문화예술 조직을 통해 문화예술인들을 검열 및 배제하는 등 예술 표현의 자유와 권리를 침해하는 부당한 행위를 저질렀다(진상조사위, 2019). 뿐만 아니라 자율성과 독립성이 보장되어야 하는 공공 문화예술 조직을 권력 남용이라는 위법한 행위를 통해 통제하였다. 이는 특정 시점에 국한되지 않고 언제든지 조직을 통제할 수 있다는 가능성을 확인한 사건이기도 하다. 이러한 배경에서 공공 문화예술 조직 운영 전반의 자율성을 이론적으로 탐색하는 연구가 요구된다.

본 연구는 공공 문화예술 조직의 자율성에 영향을 미치는 제도가 어떠한 제도론적 맥락 속에서 움직이고 있는지 탐색하는 것을 연구목적으로 설정하고, 재단법인 국립극단을 제도론 관점에서 분석하여 조직 운영 전반의 자율성을 살펴보았다. 연구문제로는 공공 문화예술 조직에 작용하는 제도는 무엇이며, 그것이 공공 문화예술 조직의 자율성에 어떠한 영향을 미치는지 탐색하는 것으로 설정하였다. 이를 위해 기존의 제도 분석 연구에서 관심을 가졌던 문화 정책, 법률 등 조직을 둘러싼 외부적 제도뿐만 아니라 사회학적 신제도론 관점에서 조직 내부의 규범과 문화 인지적 요소까지 제도로 포함하여 연구하고자 한다. 본 연구에서 제도 분석을 위한 연구대상으로 국립극단을 선정한 이유는 첫째, 1950년 한국에서 최초로 설립된 예술단체로 조직의 역사가 가장 오래되어 조직 내에 장기간 누적된 제도 논리를 파악하기에 용이할 것으로 판단되었기 때문이다. 둘째, 2010년까지 책임운영기관인 국립극장의 전속단체였다가 재단

법인으로 새롭게 출발하였고, 2015년 기타 공공 기관인 재단법인 명동예술극장과 통합하는 등 역동적인 조직의 변화를 겪어 왔다는 점 때문에 국립극단의 사례가 곧 한국 공공 문화예술 조직의 대표적 사례로 제시할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 이를 위해 본 연구에서는 특정 사례에 대해 집중적으로 연구하는 사례연구 방법을 활용한다.

II. 문헌연구

1. 공공 문화예술조직의 자율성

90년대 후반 외환위기 이후로 한국의 공공 문화예술 조직은 법인화 또는 민영화의 대상으로 인식되었다(박정훈, 2010). 이와 함께 ‘효율적인 작은 정부’를 구현하기 위해 1980년대 이후 추진된 시장지향적 정부 개혁 이론인 신공공관리론(new public management)의 영향으로 공공부문에 대한 구조 개혁 요구가 하나의 흐름으로 자리잡았고, 정부 조직이었던 공공 문화예술 조직들을 독립시켜야 한다는 사회적 공감대가 조성되었다(한국문화정책개발원, 1997). 이러한 맥락에서 정부는 1999년에 책임운영기관에 관한 법률을 도입하면서 실질적으로 신공공관리론 패러다임에 의해 정부 구조를 개혁하기 시작한다. 그 결과 2000년 이후 국립극장이 책임운영기관으로 지정되었고, 예술의전당은 특별법인으로 변화하였으며 국립발레단, 국립오페라단, 그리고 국립합창단이 재단법인으로 전환되었다. 또한 서울시립교향악단은 2005년에 재단법인으로 전환되었으며, 2010년 이후에는 국립현대무용단과 국립극단이 재단법인으로 전환되었다(곽성희 & 박통희, 2016).

이러한 공공 문화예술 조직의 법인화는 정책을 수행하는 조직의 자율성을 제고하기 위한 목적으로 추진되어 왔다(Chang & Lee, 2019; Christensen & Laegreid, 2006; Verhoest et al., 2010). 그렇다면 조직의 자율성이란 무엇을 의미하고 있을까. 조직의 자율성(organizational

autonomy)은 조직에 관한 중요한 사안에 대하여 그 조직 자체에서 스스로 의사결정권을 행사할 수 있는 정도를 말한다(전영한, 2014). 아울러 공공조직의 법인화는 신공공관리 지지자들이 주장하고 있는 자율성 효과 논리에 기초하고 있으며, 이는 조직에 대한 사전적 통제를 사후적 통제로 대체하고, 조직관리자의 재량적 권한을 확대하면 조직의 효율성과 책무성이 동시에 향상된다는 주장이다(전영한, 2014). 그렇기 때문에 민간 조직의 장점을 반영하여 법인화된 조직의 자율성을 확보하고 유지하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. Verhoest et al.(2010)의 연구에 따르면 조직 관리의 자율성은 조직의 목표와 생산 수단의 결정에 대한 자율성인 ‘정책적 자율성’과 자원의 활용에 관한 자율성인 ‘관리적 자율성’으로 구분된다. 그 중 정책적 자율성을 공공 문화예술 조직에 적용한다면 핵심 사업인 문화콘텐츠 창작 및 제작 등 관련 사업을 둘러싼 ‘예술적 자율성’이라고 볼 수 있다. 아울러 조직을 운영하는 인사, 예산 관리 등의 영역인 관리적 자율성도 중요하다. 다만 공공 자금이 투입되는 공공 문화예술 조직은 관리적 요소와 예술적 의사결정이 유기적으로 연계되어 있으므로 예술적 자율성과 관리적 자율성을 명확히 구분하기 어려울 수 있다. 따라서 본 논문에서는 예술적 자율성과 관리적 자율성의 의미를 통합하여 자율성으로 지칭한다.

또한 문화예술 분야에서의 자율성 개념 중 가장 대표적으로 알려진 것은 ‘팔길이 원칙(arm's length principle)’이다. 팔길이 원칙이란 정부가 문화예술을 지원하지만 지원금의 집행에는 관여하지 않는다는 개념으로 문화예술 조직의 전문성 및 독립성을 보장하는 원칙을 말한다(Lee, 2018). 하지만 이러한 팔길이 원칙의 실현 가능성은 의문시되고 있는 것이 현실이다. 팔길이 원칙을 강조하고 있는 영국에서도 그것이 단순히 ‘뻔한 소설’에 불과하다는 지적도 제기되고 있는 상황이다(Sheffield, 2001). 이는 예술에 대한 공공기금 지원 정책을 정치로부터 완전히 격리시키는 것은 기본적으로 불가능하다는 이유 때문이다(Wyszomirski, 1995). 심지어 팔길이 원칙은 이미 무용지물이며 정부의 개입이 지속적으로 예술의 창의성을 억압하고 있다는 비난도 제기되고 있다(West & Smith,

2006). 이상의 주장들을 통해 팔길이 원칙의 이상과는 다르게 공공 문화 예술 조직을 지원하는 정부가 필요에 따라 개입할 수 있다는 위험성을 경고하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 자율성의 핵심이라고 할 수 있는 재정적 자율성의 문제 역시 심각한 수준이다. 특히 공익적 사업을 수행하는 비영리 조직인 예술단체 전반의 자생적인 재정 기반은 매우 취약한 상황이다. 팬데믹 이전인 2018년 기준으로 미국의 경우 예술단체의 자체수입 비중이 60%에 달하고 기부는 31%의 비중을 차지하며 공공지원은 7% 수준에 그치는 데 비하여 공연예술 분야가 77.7%로 대다수를 차지하고 있는 한국의 전문예술법인·단체의 경우 공공과 민간을 합쳐 공공지원금의 비율이 81.3%로 가장 높고, 자체수입은 16.2%, 기부금은 2.4% 수준에 불과하다(예술경영지원센터, 2021).

2. 재단법인 국립극단

국립극단은 민법 제32조 및 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제4조를 설립근거로 하는 공익유관단체이자 국립예술단체이다. 국립극단 정관에 따르면 설립 목적은 “연극 작품의 창작과 인재양성을 통하여 연극예술의 발전을 선도하고, 보다 많은 국민이 연극작품을 향유할 수 있도록 하여 민족문화 창달에 기여함”이다.

대한민국을 대표하는 유일한 국립 연극단체로 1950년 아시아 최초로 설립된 국립극장의 전속단체로 창단되었으며, 2010년 6월에 재단법인으로 새롭게 출범하였고, 2015년 4월에 명동예술극장과 통합하였다. 현재는 백성희장민호극장, 소극장 판을 포함하여 세 곳의 전용 극장을 운영하고 있다. 또한 극단 내 부서 조직인 어린이청소년극연구소를 통해 관련 연구와 작품 개발을 수행하고 있다. 주요 사업으로는 연극작품의 창작과 공연, 연극예술의 발전을 위한 교육사업 및 조사연구, 연극작품의 보급 및 관객개발, 연극예술의 국내외 교류사업 등을 수행하고 있다(김방옥, 2021).

조직은 <그림 1>과 같이 이사회와 1단장 겸 예술감독, 1국, 5팀, 1연구소로 구성되어 있으며, 팀과 연구소로는 경영관리팀, 작품개발팀, 홍보 마케팅팀, 무대기술팀, 공연기획, 어린이청소년극연구소가 있다. 인력 규모는 2022년 현재 예술감독을 포함하여 현재 총 60명의 직원과 1년 단위의 계약을 통해 운영 중인 시즌단원 22명이 있다.



<그림 1> 국립극단 조직도

출처: 국립극단 홈페이지, www.ntck.or.kr, (2023.04.01)

법인화 이후 국립극단에 대한 연구도 활발히 전개되고 있다. 최윤우(2011)는 2010년 국립극단 법인화 과정을 분석하였으며, 김미도(2011)는 법인화 이후의 과제와 법인화 과정에서 발생한 불통과 오해에 대해 탐색하였다. 이후 재단법인 국립극단의 조직 운영과 리더십 관련 연구로 김소연(2017)과 노이정(2019)은 국립극단이 국가주의를 극복하고, 공공성을 확보하기 위한 다양한 방안을 제시하였고, 박상현(2017)은 재단법인이라는 독립적인 조직 체계를 갖고 있지만 그에 따른 독립성과 자율성

을 확보하지 못한 국립극단의 상황을 지적하였다. 최근에는 문화예술계 블랙리스트에 국립극단이 깊이 관여한 것으로 밝혀지면서 이에 대한 연구가 진행되었다. 김미도(2022)는 블랙리스트 실행의 원인이 국립극단이 재단법인이기는 하나 문체부 산하기관으로 자율성과 독립성을 확보하지 못하였으며, 근본적인 재발 방지를 위해 현재의 행정조직과 체계를 과감히 개선해야 한다고 주장하였다.

3. 제도론

제도(制度, Institution)는 결혼, 재판, 복지, 종교와 같은문화의 기본적인 관습이나 행동유형(서강훈, 2019)을 의미한다. 이러한 관습 또는 행동유형은 기본적으로 사람과 사람 사이의 상호관계이며, 이를 규정하기 위한 방법으로 만들어진 제도는 역사적으로 생성과 소멸을 반복해왔다. 이와 함께 제도 변화의 원인에 대한 의문은 제도 연구의 중심적인 이슈로 자리 잡았다(Immergut, 1998).

제도론은 행태론이 우세했던 1950년대와 60년대를 전후로 신제도론과 구제도론으로 구분하고 있으며 제도론의 근간은 통치제도의 본질에 관한논의에서 시작한 것으로 볼 수 있다. 즉 개인의 행동과 조직의 집합적인 목적을 조율하기 위해 통치제도를 하나의 정치적 제도로 발전시킨 것이다. 제도 연구자들의 관심은 경제학, 정치학, 사회학 등 각 분야의 이론과 사상으로 정립되어 왔으며 제도에 대한 관점 또한 시간이 지남에 따라 변화해 왔다.

그중 신 제도론은 제도의 사회적, 규범적 또는 합리적 성격을 강조한다. 흔히 신 제도론을 언급하는 경우에는 정치학과 사회학에서의 역사적 제도론, 그리고 조직이론에서 유래를 찾을 수 있는 사회학적 제도론, 정치학에서 출발한 합리적 선택 제도론 등이 거론된다(Scott, 2001; Lowndes, 2002; March & Olsen, 1983; Hall & Taylor, 1996). 제도를 이론적 관점에서 다루고 있는 제도론에서는 경제학, 역사학, 사회학적 관점에 따

라 제도에 대한 개념이 차이가 있다. 경제학적 관점에서는 거래비용을 절약하고 협력에 의한 편익을 증진시키는 구조에 관한 약속으로 본다(Shepsle, 1986). 역사학적 관점에서는 정치 및 경제 부문에서 개인 간의 관계를 구조화하는 공식적인 규칙 또는 절차로 정의하고 있다(Immergut, 1998). 그리고 사회학적 관점에서 Scott(1994)는 행위자와 정당한 활동 패턴을 정의할 수 있는 표현적, 구성적, 규범적 규칙과 함께 규제 메커니즘을 포함하는 상징 및 행위 체계로 제도를 정의한 바 있다. 본 연구에서는 신 제도론의 분과인 사회학적 관점에서의 제도의 개념을 중심으로 살펴볼 것이다.

사회학적 제도론의 출발은 조직론에서 비롯되었으며, 이러한 이유로 다수의 연구가 조직론과 관련되어 있다. Scott(2001)의 연구를 통해 조직 연구에서의 신 제도론의 등장한 배경을 살펴보면 기존에는 조직이 개별적인 과업을 효율적으로 처리하기 위해 조직구조를 설계했다면 제각각 다른 조직 구조가 나타나야 함에도, 전 세계적으로 거의 모든 조직이 비슷한 구조와 형태를 보이는 현상을 발견한 것이다. 이러한 현상에 대해 연구자들은 조직에 대한 문화적·사회적 환경의 근본적인 영향력에 주목하게 되었으며, 조직의 구조를 결정하기 위해 당연시해온 가정이나 상징이 중대한 영향 요인이라는 사실을 발견하게 되었다. 이에 따라 조직 환경에 대한 인지적(cognitive) 영향력에 주목하게 된 것이다. 사회학적 신제도론에서는 사회에 대한 개인의 인식과 개인 간의 상호작용을 기초로 하여 의미 또는 상징체계의 영향력으로 인한 제도화 과정에 관심을 갖는다. 그렇기 때문에 신제도론에서는 사회현상의 사회적 문화적 영향력에 개인에게 미치는 영향에 주목하고, 제도의 안정성과 지속성을 강조한다(Powell & DiMaggio, 1991; Grendstad & Selle, 1995).

DiMaggio와 Powell(1983)은 이러한 보편화 현상을 동형화(isomorphism)라고 표현하고 있다. 동형화와의 과정은 단순히 조직의 효율성 제고를 위한 목적이 아닌 조직이 사회적으로 적절하다고 인정받을 수 있는 구조를 갖춤으로써 정당성을 높이고 생존 가능성 또한 확보할 수 있기 때문이라는 것이다.

본 연구에서는 제도 분석을 위한 지표로 Scott(2001)의 제도 인식 유형을 도입하여 제도를 문화 인지적 제도, 규제적 제도, 규범적 제도로 구분하여 분석을 시도한다. 이는 전통적 의미에서 제도로 인식되어온 규칙 이외에 제도의 개념을 확장하여 비공식적이고 문화적인 성격의 제도를 함께 분석하기 위함이다.

첫째, 문화 인지적 제도는 사회적으로 구성된 문화 인지적 환경(Meyer & Rowan, 1977)에서 형성되며 일반적으로 당연시되는 가치관, 내재화된 생각을 의미한다. 예를 들어 배우, 스태프, 평론가 등의 연극인과 문화예술인들이 가진 국립극단과 한국 연극에 대한 기대를 파악하고 이를 제도 유형 중 ‘문화 인지적 제도’로 구분할 수 있다. 이를 위해 본 연구에서는 국립극단이 창단된 1950년부터 최근 시점인 박근혜 정부 때까지 나타난 문화 정책 이념, 국립극단 단원들의 구술 자료, 언론 보도 등 문헌을 통해 나타난 연극들의 국립극단에 대한 기대와 열망을 살펴보았다. 둘째, 규제적 제도는 조직에 직접 영향을 끼치는 법률, 정책, 그리고 정관 등으로 구성된 강제적 환경에서 형성된다. 이를 위해 본 연구에서는 시기별로 정부에서 수립한 문화예술 관련 정책과 법률 등을 통해 국립극단을 둘러싼 강제적 환경을 살펴보았다. 셋째, 규범적 제도는 조직이 사회적 윤리에 부합하는가를 판단할 수 있는 적합성 등으로 구성된 윤리적 환경에서 형성된다. 이를 위해 본 연구에서는 국립극단의 내부 운영방침, 조직 및 리더십의 변화, 경영 실적 평가 등의 환경을 살펴보았다. 이상으로 살펴본 제도 분석 지표는 아래 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 제도분석 지표

제도	문화 인지적 제도	규제적 제도	규범적 제도
특성	문화 인지적 환경	강제적 환경	윤리적 환경
제도 분석 지표	문화 정책 이념, 국립극단 단원 구술 자료, 언론 보도 등	시기별 문화예술 관련 정책과 법률 등	국립극단 운영방침, 조직 및 리더십의 변화, 경영 실적 평가 등

출처 : Scott(2001), Meyer & Rowan(1977) 저자 재구성

또한 이미 형성된 제도를 분석한다는 것은 특정 제도가 사회적으로 공유하고 있는 가치들과 얼마나 부합하는지를 파악하는 것을 의미한다. 즉 제도를 개인 또는 조직의 가치와 행동과 관련된 문화, 신념, 규율체계와 연계하여 파악하는 것이 중요하며 제도론 연구자들은 이것을 제도적 논리로 개념화하였다. 제도적 논리는 Alford & Friedland(1985)가 현대 서구 사회 제도에 내재되어 있는 모순되는 관행과 신념을 설명하기 위해 처음으로 제시하였다. 이후 Thornton & Ocasio(1999)는 제도적 논리를 개인들이 생산과 조직화를 위해 의미를 부여하는 과정에서 사용하는 사회적으로 구성되고 역사성을 갖는 관행, 신념, 규칙 등의 패턴으로 정의한다. 또한 제도적 논리의 변화를 설명하는 요인으로 Thornton & Ocasio(1999)는 사건의 주기(event sequencing)를 제시하였다.

4. 문화예술 분야의 제도론 연구 양상

문화예술 분야에서도 제도론 관점의 연구가 활발하다는 것을 확인할 수 있다. Amans & Villesèque(2015)는 신제도론을 활용하여 공연예술 단체의 예산 책정을 연구하여 제도에 영향을 미치는 다양한 상황적 요인에 의한 논리가 조직의 예산 집행 방식에 영향을 미친다는 점을 밝히고 있다. Alexander(2018)는 예술 정책을 포함한 정부 주도의 다양한 제도들이 공공자금 지원을 대가로 예술가들에게 신자유주의적 이데올로기를 확산시키려는 압력으로 작동했다는 것을 제도론적 관점에서 입증하고 있다.

Zan & Gordon(2007)은 기존에 정부 주도로 이루어져 왔던 문화유산에 대한 관리가 민영화, 아웃소싱(outsourcing) 등으로 인해 중요한 변화를 맞이하고 있다는 점에 주목한다. 그리고 이를 토대로 제도론 관점에서 기술적인 중앙 집중화와 조직적 중앙 집중화를 구분하여야 한다는 프레임워크를 제안하고 있다. 또한 분산된 조직 운영을 통해 긍정적인 효과를 기대할 수 있지만 수 세기 동안 진행되어온 중앙집중식 통제의 장점의 긍정적 가치 또한 고려되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한

Zolberg(2000)는 제도론적 시각에서 유럽과 라틴 아메리카 국가들이 미국의 문화예술 분야에서 매력처럼 느껴왔던 민영화에 관심을 갖고 있다는 점에 주목한다. 특히 국가의 한정된 예산 제약을 극복할 수 있고, 세계 혜택 등을 제공하면서 개인 후원을 장려하여 국가의 역할을 일부 위임할 수 있다는 점도 민영화를 경제적인 선택 중 하나로 생각할 수 있다고 보았다. 하지만 실질적으로 자선적인 활동이 미국의 문화예술 지원의 전부는 아니며 민영화가 모든 문제의 해답이 될 수는 없다는 사실을 이해해야 한다고 제안한다.

Mangset & Røyseng (2012)은 노르웨이의 공연예술 제도 측면에서 예술가들의 작업에 대해 관심을 가졌으며, 많은 학자들이 북유럽의 공연예술 제도를 ‘관료적 감옥’ 내지는 예술적 창의성이 결여된 느리고 무거운 ‘예술 공장’으로 묘사하고 있다는 사실에 주목한다. 이들은 제도론적 관점에서 현재의 공연예술을 연구하는데 국가의 통제와 예술 작품 사이의 관계가 관련이 있는지 검토한다. 다양한 인터뷰를 통해 예술가들의 주장을 기반으로 수립한 가설을 강력하게 뒷받침하지 못하지만 장르의 특성에 따른 차이가 존재한다는 점을 확인하였다. 예컨대 오케스트라에 소속된 음악가들은 어느 정도 유연한 관료 조직에 의해 상대적 자유와 민주적 힘을 누리는 반면, 극장에 소속된 배우들은 관료에 의한 통제 이전에 조직 내부의 카리스마적 리더십에 갇혀 있는 것처럼 보인다는 것이다.

한국 문화예술 분야에서 제도론 관점의 연구를 살펴보면 주로 문화예술정책을 역사적 제도론 관점에서 분석한 연구에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 역사적 제도론은 제도 자체를 역사적 산물로 파악하며, 제도변화의 요인으로서 외적인 충격을 강조한 것이 특징이다. 역사적 제도론에서는 특정한 시기에 만들어진 제도가 지속되어 그 이후의 사회현상에 계속 영향을 미치는 것으로 본다. 따라서 역사적 제도론에서는 사회현상을 설명하는 데 있어 기존 제도가 새로운 제도가 취할 모습을 제약한다는 ‘경로의존’과 의도하지 않았던 결과를 중시한다(Hall & Taylor,

1996).

박광무(2009)는 역사적 제도론의 관점에서 한국의 문화 정책을 대상으로 정책 변화의 경로 의존성을 탐색하고, 정책변동이론을 적용하여 분석하였으며, 금성희 & 남재걸(2017), 그리고 금성희(2018)는 역사적 제도론 관점에서 공연법이 제정된 1961년부터 시기별 예술 정책에 대한 정부의 아이디어와 민간예술단체의 요구가 어떻게 제도 변화에 반영되었는지를 분석하였다. 전미애(2020)는 한국의 문화예술진흥정책에서 무용정책의 상응성을 분석하기 위해 신제도론의 관점에서 경로 의존성에 따른 제도 변화를 설명하였고, 전미애 & 신미애(2021)는 역사적 제도론의 경로 의존성 개념을 통해 예술인복지의 법률 제정과정을 분석하였으며, 홍승민(2022)은 역사적 신제도론의 변화 관점에서 노인 대상 문화예술 교육 정책의 특징을 분석하여 정책의 개선점과 정책 방향을 제시하였다. 이밖에도 김해보(2017), 김해보 & 장원호(2015, 2017)는 지역문화진흥법의 제정과정을 대상으로 신규 입법 형태로 정책이 정착되는 과정을 형식적 제도 변화, 제도적 디커플링 등의 신제도론을 적용하여 분석하고, 사회학적 신제도론의 동형화 이론을 적용하여 공공 문화 정책 집행의 주요 주체로 자리잡은 지역문화재단들의 활동과 운영원리가 특정한 형태로 수렴해가는 현상을 분석한 바 있다.

이외에도 현광일(2002)은 신제도론의 역사적 제도론과 사회학적 제도론 관점으로 프랑스, 독일, 영국의 문화예술 공공지원 제도의 기원 및 형성 과정과 정착 과정을 탐색하고, 제도의 확산과정으로 한국의 문화예술 지원 제도의 제도화 과정을 고찰하였고, 나보리(2022)는 신제도론 동형화 이론과 자원의존이론에 근거하여 지역문화재단 사업에서의 동형화 원인에 따라 책임성 확보가 달라질 수 있다는 점을 통해 Dimaggio & Powell (1983)의 논의를 지지한바 있다. 또한 박혜린 & 장웅조(2018)는 제도론, 예술 제도론, 전문직업화의 선행연구를 통해 도출한 제도화 과정을 분석틀로 삼아 대한민국 타투계의 제도화 과정의 의미를 고찰하였다.

본 연구의 제도 분석 과정은 연구 대상인 재단법인 국립극단에 영향을

미친 제도가 과거부터 현재까지 변화해온 양상을 파악하기 위해 시간의 흐름에 따른 주요한 시기에 따라 제도의 유형, 즉 문화 인지적 제도, 규제적 제도, 규범적 제도의 관점으로 각 제도를 파악한다. 특정한 시기를 구분하는 이유는 제도가 항상 동일하게 유지되는 것이 아니라 계속 변화하는 것이며 이를 탐색하기 위해서는 주요한 변화의 시점을 설정하는 것이 제도 변화를 파악하는데 용이하기 때문이다. Thornton & Ocasio(1999)는 주요한 사건의 시기를 제도 변화를 설명할 수 있는 효과적인 요인으로 제시한 바 있다. 또한, 공공 문화예술 조직은 정부의 문화예술정책에 의해 많은 영향을 받고, 정권의 이념 변화, 정부조직 개편 등에 따른 조직의 주요 변화는 정권 교체 시점에 발생하므로 이를 기준으로 제도 변화를 설명하고 파악하는 것이 효과적일 것으로 판단하였다.

다만 <표 2>의 연구자별 문화 정책의 시기 구분 비교에서 알 수 있듯이 문화예술정책 연구자들의 관점에 따라 정책 시기 구분이 상이함을 알 수 있는데 임학순(2003)은 문화예술 정책의 성장 추세에 초점을 맞추고 정책 전개 과정을 다섯 개의 시기로 구분하고 있으며, 박광무(2009)는 해당 부처의 관점에서 입법, 조직 등의 제도 변화에 초점을 맞추어 정권의 변화에 따라 여덟 개의 시기로 구분하고 있다.

Lee(2018)는 시기별로 문화예술정책에 영향을 크게 끼친 이슈들과 연계하여 정책 전개 과정을 구분하고 있으며 미 군정과 민족문화 담론의 시기, 국가 현대화 및 문화 국유화 시기, 민주화 운동과 문화의 비국유화 시기, 민주화 이후 문화 정책 위기의 시기로 나누어 연구한 바 있다.

본 연구에서는 문화예술 정책 변동에 주요한 영향을 끼치는 정치 권력과 이념의 변화를 중심으로 정책의 시기를 연구한 Lee(2018)의 시기 구분을 적용하여 연구대상인 국립극단이 창단된 1950년을 기점으로 현재까지 정부 변화 시점을 기준으로 제도를 분석하고, 시기별로 제도 논리를 파악할 것이다. 다만 2022년까지 집권한 문재인 정부의 경우 문화예술정책 등에 대한 객관적인 평가가 본격적으로 이루어지지 않았다는 점을 고려하여 본 연구에서는 제외하였다.

〈표 2〉 연구자별 문화정책의 시기 구분 비교

역대 정부	임학순(2003)	박광무(2009)	Lee(2018)
이승만 (1948~1960)	문화정책의 생성기 (1948~1972)	초기의 국가 문화기반 형성기 (1948~1960)	미군정과 민족문화 담론의 시기 (1950~1960)
윤보선 (1960~1962)		문예진흥 입법과 민족문화 증흥기 (1961~1979)	국가 현대화 및 문화 국유화 시기 (1960~1980)
박정희 (1963~1979)			
최규하 (1979~1980)	문화정책의 제도화 시기 (1973~1980)		
전두환 (1980~1988)	예술정책의 확대 시기 (1981~1989)	문화기반시설 확충기 (1980~1987)	
노태우 (1988~1993)	성장기 (지역문화정책) (1990~1997)	문화부 발족과 문화발전 준비기 (1988~1992)	민주화 운동과 문화의 비국유화 시기 (1980후~2000후)
김영삼 (1993~1998)		문화산업 태동과 문화복지 증진기 (1993~1997)	
김대중 (1998~2003)	성장기 (문화산업정책) (1998~)	문화산업 진흥기 (1998~2002)	
노무현 (2003~2008)		창의문화 계획수립 및 문화도시 조성기 (2003~2007)	
이명박 (2008~2013)		선진 문화국가 구현기 (2008~)	민주화 이후 문화정책 위기의 시기 (2000후~2010후)
박근혜 (2013~2017)			

III. 연구방법론

1. 사례연구

사례연구는 실제 생활에서 나타나는 현상에 대해 심층적으로 조사하는 실증적인 연구방법이다(Yin, 2021). 이러한 방법은 개인 및 집단, 그

리고 조직과 사회의 다양한 현상에 대한 이해와 지식을 제공하는데 사용되고 있으며 다양한 학문에서 보편적인 연구방법으로 사용된다. 특히 현상과 그에 따른 맥락 사이의 상호작용은 사례 연구를 통해 가장 잘 이해될 수 있다. Yin(2021)은 사례연구가 질적 연구를 수행하는 과정에서 ‘어떻게’ 혹은 ‘왜’라는 질문이 생겼을 때 적합한 연구라는 점을 강조하면서 특히 현상과 맥락 간의 경계가 모호한 상황에서의 현상을 연구하는 경험적인 연구로 정의한 바 있다.

그렇다면 어떠한 경우에 사례연구방법을 사용해야 할까. Platt(1992)는 상황이나 조건과 관계없이 관념적으로 따라야 하는 것이 아니라, 상황과 연구문제가 서로 부합할 때 수행될 수 있는 연구방법으로 사례연구방법이 적절하다고 보았다. 또한 다른 연구자들은 어떠한 현상을 깊이 이해하기 위해서 현상과 관련된 주요 정황에 대해 이해가 요구된다면 사례연구방법을 사용하는 것이 바람직하다고 보았다(Yin & Davis, 2007). Yin(2021)에 따르면 연구방법의 결정은 연구문제와 관련되어 있다고 보았다. 즉 연구문제가 실제 현상을 설명하기 위하여 설정된 경우 사례연구를 수행하는 것이 적절하다는 것이다. 그래서 사례연구의 연구 결과는 정책 또는 권고의 형태를 취하는 경우가 많다(Denzin, 1989).

사례연구의 유형에는 단일사례(single-case)연구와 다중사례(multiple-case)연구가 있으며 그중 단일사례(single-case)연구는 하나의 사례에 대해 집중적으로 연구하는 조사방법이다. 이러한 방법은 장기간에 걸쳐 면밀한 탐색이 가능하다는 장점이 있다. 단일사례 연구가 정당화되기 위하여 Yin(2021)은 다섯 가지의 경우를 제시한 바 있다.

첫째, 이미 알려진 이론을 검증하는 차원에서 의미 있고 중요한 단일한 사례가 있는 경우이다. 이러한 경우는 이론이 명확하고 구체적인 명제를 가지고 있을 때를 의미한다. 둘째, 해당 사례가 독특하거나 극단적인 상황으로 이론상 일상에서 흔히 관찰하기 어려운 경우이다. 이러한 상황은 흔히 임상심리학 분야에서 보편적으로 나타나며 환자의 사례가 매우 특이하여 단일사례에 대한 분석과 결과 보고로 가치있는 경우를 말한다. 셋째,

연구하고자 하는 하나의 사례가 일반적이고 평이하야 여러 사례를 대표하거나 전형적인 특징을 가지는 경우이다. 이러한 경우의 연구목적은 일상적인 생활이나 평범한 상황에서의 환경 등을 파악하는 데 있다. 넷째, 기존에 알 수 없었던 연구 대상으로 사례연구가 불가능한 상황이었으나 수행이 가능한 여건이 조성되어 관찰과 분석이 가능해진 경우이다. 예컨대 그동안 알려지지 않았던 폐쇄적인 소수민족과 연구자 간의 유대가 생기면서 연구가 가능해진 경우를 말한다. 마지막 다섯째로는 같은 사례에 대해 두 개 이상의 시점에서 조사하는 종단적 사례연구의 경우이다. 이러한 경우의 이론적 초점은 특정 조건의 변화 양상을 시간에 따라 추적하는 것이 될 것이다.

본 연구는 공공 문화예술 조직의 자율성에 관한 제도론적 양상을 탐색하기 위해 단일 사례연구 방법을 채택하였으며, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 단순히 가설 검증의 방법이 아닌 사례의 맥락을 이해하고, 그것의 이면을 파악하는 질적 연구로 접근하여 체계를 이해하고 분석할 수 있다. 따라서 과정과 맥락, 그리고 발견을 중시하는 질적 사례연구가 본 연구에 적합하다고 판단하였다.

둘째, 질적 사례연구의 장점은 ‘어떻게’ 혹은 ‘왜’라는 종류의 연구 질문에 대해 수행하게 되는 연구라는 점이다. 본 연구는 공공 문화예술 조직의 자율성에 영향을 미치는 제도가 어떠한 맥락에서 움직이고 있는지에 대한 분석을 목표로 하고 있다. 이러한 사례연구는 ‘현상과 맥락 간의 경계가 명백하지 않은 실제 생활 맥락(real-life context) 내에서 그 당시의 현상을 연구(Yin, 2021)’ 하는 경험적 연구이기에 본 연구의 목적을 달성할 수 있다.

IV. 분석 및 논의

국립극단의 초기 역사는 국립극장의 역사와 상당 부분 공유하고 있다. 김미도(2021)는 이러한 근거로 첫째, 1950년 국립극장의 창설은 곧 실질적으로 국립극단의 창설이라고 보았다. 1960년대 초반 오페라단, 무용

단 등이 창단되기 전까지 국립극장 전속단체는 극단뿐이었기에 초기 국립극장의 역사는 곧 국립극단의 역사로 볼 수 있다는 것이다. 둘째, 국립극장 창단 당시 설치 목적 제1조는 “민족예술의 발전과 연극 문화의 향상을 도모하여 국제 문화의 교류를 촉진하기 위함”이었기 때문에 국립극장은 연극 장르를 가장 중요시하면서 출범했다고 볼 수 있다. 따라서 1950년 국립극장 창설부터 1962년에 국립극단이 전속단원 체제를 갖추기까지 국립극‘장’의 역사는 곧 국립극‘단’의 역사이며, 이에 시기별 사례연구에서는 1960년대까지 ‘국립극장(국립극단)’으로 함께 표기한다.

1. 이승만 정부 시기(1948~1960)

1) 문화 인지적 제도

1945년 해방 이후 좌익과 우익으로 양분된 이념 갈등이 존재하였으나 문화 분야에서는 식민지 지배를 극복하는 차원에서 민족문화를 중심으로 모든 정당이 핵심 정책에서 문화예술 관련 이슈를 언급하였다(Lee, 2018). <표 3>에 나타났듯이 1947년 당시 우익과 좌익이 미·소 공동 위원회에 제시한 문화예술 관련 제안을 살펴보면 공통적으로 국립극장(국립극단) 설립의 필요성을 강조하고 있음을 알 수 있다. 즉 이념을 초월하여 국립극장(국립극단)의 필요성에 대해 공감하고 있는 것이다.

<표 3> 해방 이후 이념 집단별 문화예술 관련 제안

	임시정부 수립대책협의회 (우익)	민주주의 민족전선 (좌익)
실행 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 계몽을 위한 조직화, 청소년/여성 조직화 - 도서관, 박물관 및 문화유산 단체 강화 - 국립문화센터(미술관, 문학관, 공연장 등) 설립 - 국립영화사 및 예술상 제정 	<ul style="list-style-type: none"> - 탈식민지화 정책 수립 - 전통문화(문화유산, 음악, 예술, 연극) 연구 및 보급 정책 수립 - 출판물 번역 기구 설치 - 예술원, 국립극장 설립 - 국가 수준의 예술상 제정 등

출처 : Lee(2018) p.30 저자 재구성

특히 이데올로기의 격변 속에서 좌우 진영은 민족주의적 문화관을 공유하였으며 국립극장(국립극단) 또한, 설립 시점부터 식민지 잔재 극복을 위해 민족예술을 강조해왔다. 해방 직후 우리의 문화 담론은 식민지 시대를 극복하기 위한 민족문화에서 출발하였으며, 이를 국가의 필수조건으로 보았다. 그것은 하나의 국가로 생존하기 위한 필수조건이었기 때문에 이에 대한 인식은 이데올로기의 차이와 별개로 예술계 전반에 널리 보급되었다(Lee, 2018).

국립극장(국립극단) 설립 즈음인 1947년에 서울 시내 곳곳에 특정 사상을 소재로 하는 연극 작품의 공연을 금지한다는 고시문이 부착되었다. 이는 당시의 공연법이라 할 수 있는 ‘홍행취제고시’를 근거로 수도청장 명의로 고시한 것인데 이에 항의하기 위하여 개최된 ‘남조선 문화 옹호 문화인 총궐기 대회’ 직후 김기림, 이병남 등의 연극인들은 수도청장을 항의 방문하고, 그 주요 내용이 언론을 통해 보도되었다(조선일보, 1947). 이처럼 당시 예술인들은 식민지 시대를 거치며 예술적 자유와 창작의 자유에 대한 열망이 높았으며 이를 보장받기 위해 물리적인 행동도 주저하지 않았다. 또한, 국립극장(국립극단)이 만들어진다는 소식이 전해지자 예술인들은 처음으로 맞이하는 국립극장(국립극단) 시대를 앞두고 연극에 대한 열정과 예술가적 양심을 지키겠다는 다짐을 드러냈다.

“연극다운 연극을 한번 해보고 죽고 싶다. 잃어버렸던 연극의 매력을 국립극장의 무대에서 도로 찾을 수 있도록 정부는 한국문화사를 위해서 책임을 지리라 믿는다” - 극작가 김영수(경향신문, 1950).

2) 규제적 제도

1945년 우리 민족은 해방을 맞이하였지만, 식민지 시기의 잔재는 우리 사회 여기저기에 그대로 남아있었으며 이를 기반으로 만들어지는 문화 정책은 우리가 경험하고 익숙한 유일한 현대적 문화 정책이었다. 이러한 한계 때문에 우리는 기존의 법과 제도, 관행 등을 넘어서서 생각하

고 적극적으로 대안을 모색하는 것에 한계를 드러냈다.

1950년 4월 26일 국회 본회의(제82차)에서 국립극장 설치법과 국립극장 특별 회계법이 통과되면서 현재의 국립극장(국립극단)이 만들어졌다(김미도, 2021). 김방옥(2021)은 해방 직후 정치적 혼란 속에서 미 군정과 우리 정부가 국립극장을 신속하게 허가해 주었던 근거로 첫째, 해방 후 극도로 혼란하고 부패했던 연극계와 극장 문화의 정비하기 위함이며, 둘째, 해방 직후 좌익 연극의 영향력이 남아있는 상태에서 우익 연극인들에 대한 지원이 필요했다는 점을 제시했다. 또한, 셋째로 근대 유럽극장 문화의 영향을 받은 연극인과 지식인들이 노력한 결과라는 것을 지적했다. 이를 통해 국립극장(국립극단)의 창단은 미 군정과 정부의 필요에 따라 제정된 법 제도를 통해 신속히 추진 및 운영되었다는 것을 알 수 있다.

또한, 이 당시의 연극 분야에 영향을 끼친 공연법은 일제 말 총독부가 한국의 무대예술을 통제하기 위해 만들었던 조선총행물 취체규칙을 토대로 제정되어 사전에 대본 검열을 통과하지 못하면 상연할 수 없도록 규정되었다(제25조). 기자이자 연극평론가로 활동한 구히서의 구술을 통해 식민지 시대의 제도에 의존한 통제와 검열이 지속되었다는 것을 확인할 수 있다.

“70년대까지도 일본 사람들이 만들어 놓은 공연취체법이라는 것이, 취체만 빼고 그대로 다 들어가 있었어요. 거의, 그러니까 일본이라는 색채만 몇 개 단어만 빼고. 나머지는 그냥 그대로.” 연극평론가 구히서 구술(김수미, 2014)

3) 규범적 제도

설립 초기 식민지 잔재와 미 군정의 주도로 인해 의존적이고 관료적인 분위기와 달리 국립극장(국립극단) 조직 내부에서는 운영방침을 통해 예술적 자율성과 관리적 자율성 모두를 강조하였다. 초대 극장장인 유치진은 6개항의 운영방침을 정했는데 첫째, 신극협의회라는 조직을 신설하여

극장을 운영하고, 자체 극단이 아닌 전속 극단으로 실험과 극협을 두기로 하였다(김미도, 2021). 이에 대해 김의경, 유인경(2010)은 두 개의 극단과 개별적으로 계약을 맺어 서로 경쟁하여 좋은 작품을 낼 수 있으리라고 보았고, 또한 전속배우가 공무원이 될 경우 관료화될 가능성을 미연에 방지할 수 있을 것이라고 보았다. 둘째, 연중무휴 공연 체제를 시도하였다. 이는 당시 소위 신극운동을 하던 유치진이 ‘연극의 대중화’를 위해 공연 수준의 내실화를 다지고, 연극문화를 대중 속에 친밀하게 뿌리내림으로써 연극의 르네상스를 이루려는 구상으로 볼 수 있다(국립극단, 2013). 셋째, 창작극을 중심으로 하여, 번역극, 신인 발굴, 소설가 참여를 유도하고, 원고료는 입장료 수입의 5%를 지불하기로 한 것이다. 또한 넷째로는 공연제작비는 극장의 비용으로 충당하여 초기부터 재정적 자립을 강조하였다. 다섯째로는 연출에 대한 전권은 전속단체에 일임하여 예술적 자율성을 중요시했다. 마지막으로 배우들의 출연료는 입장수입 중 제작비를 공제한 잔액의 30%를 전속극단이 갖고, 70%를 극장에 귀속시킴으로써 전속단체의 구성원들이 생계를 이어갈 수 있는 체계를 마련하였다. 이러한 조항들은 극단 조직의 관료화를 경계하고 장기적으로 자율적인 재정적 기반 마련하고자 하는 의도로 파악할 수 있다.

하지만 이러한 의욕에도 불구하고 국립극장(국립극단)이 출범한 지 2개월이 막 지난 시점에 6.25 전쟁이 발발하였고, 이 시기의 국립극장(국립극단)은 자연스럽게 운영이 중단된다. 유민영(2022)에 따르면 전쟁 기간 중 징병을 면제받는 조건으로 배우들이 군 위문 조직인 문총(文總) 구국대로 활동하였고, 이 시기에 미군 공보원을 통해 희곡을 의뢰받아 ‘전유화(戰有花)’ 등 전쟁 홍보용 작품을 공연하기도 하였다. 국립극단 단원으로 오랜 기간 활동한 배우 백성희의 구술을 통해서 전쟁으로 인해 창작 활동이 위축됨은 물론 예술적 자유까지 제한되었다는 것을 알 수 있다.

“(국립극장 창설 직후) 군정 때 묘한 공연이 하나 있었는데요. 농림부에서 쌀에 대한 무슨 홍보를 하는 연극이었어요. 그걸 인제 미군정청에서 스파 싸

(sponser)가 되가지고 맨들어서, 지방을 순회다니는데 연극은 뭐 3~40분짜리 단막을 하고, 바라이어티(variety) 쇼를 했어요.” 국립극단 단원 배우 백성희 구술(박영정, 2006)

2. 박정희~전두환 정부 시기(1963~1988)

1) 문화 인지적 제도

6·25 이후 제대로 된 공연장을 마련하지 못한 국립극장(국립극단)이 1962년 당시 시공관(현재 명동예술극장) 건물을 인수하여 개보수하게 된다. 국립극장(국립극단)을 위한 새로운 공간이 마련되면서 이러한 바람은 구체적인 대안 모색으로 발전하였으며, 연극계를 중심으로 국립극장(국립극단) 조직 내부의 각성과 체계적인 계획을 통해 조직이 운영되어야 한다는 주장이 적극적으로 제기되었다. 연극 <국물 있습니다>를 집필한 극작가 이근삼은 동아일보 칼럼(1960)을 통해 “국립극장(국립극단)이 보다 조직적인 계획만 있으면 침체에 빠져있던 극계보다는 좀 나은 결과를 자아내리라는 것이 현재의 공통적인 의견”이라고 밝혔다. 이러한 내용을 볼 때 1960년대 초반은 연극인들을 중심으로 국립극장(국립극단)에 대한 제작 여건 개선 및 체계적인 조직 운영에 대한 구체적인 계획과 실행에 대한 요구가 이어졌다는 것을 알 수 있다.

70년대에 들어서도 연극계를 대표하는 국립극단이 정체성을 확립하는데 필요한 역할을 해야 한다는 여론이 높아졌다. 1974년 남산 국립극장 개관을 앞두고 극작가 김의경은 당시 지배 이념인 민족주의를 예술에 이식하는 것에 대한 우회적인 비판과 함께 연극예술의 확고한 정체성이 필요하다는 점을 강조하고, 국립극단이 이를 주도해 나갈 것을 요구하였다.

“이제 우리 연극의 실상(實像)이 오늘날처럼 강력히 요구되는 시기는 다시 없게 되었다. (중략) 현실적으로 가장 시급한 문제는 새 국립극장(국립극단)의 바람직한 운영이다.” 극작가 김의경(경향신문, 1973)

특히 국립극단이 제대로 된 역할을 수행하지 못하는 문제에 대한 비판으로는 행정적 의사결정과 예술적 의사결정이 제대로 구분되지 못했다는 점이 지적되었다. 또한, 작품의 질이나 성과 측면에서도 누구도 예술적 책임을 지지 않는 환경에 대한 비판이 제기되었다.

“각 단체는 월급 받고 주어진 역할을 할 뿐 국립극장이나 예술의 진로와는 무관한 것이 현실이다. 손님 격인 운영위원들은 의견을 말했을 뿐이고 극장은 행정책임자로서 결정은 내렸지만 그렇게 해서 막이 오른 공연에 예술적인 책임을 질 사람은 아무도 없는 것이다.”(지영선, 1980).

이러한 체계적인 조직 운영에 대한 기대와 비판과 함께 창작의 자유와 예술적 자율성에 대한 지적이 꾸준히 제기되었다. 극작가 차범석은 조선일보 지면을 통해 “연극을 영화나 쇼와 함께 규정한 현행 공연법이 개정되지 않는 한 연극예술의 향상은 현실적으로 무망하다”라고 지적하면서 창작활동의 자유를 보장할 것을 요구하였다(이주혁, 1970). 이러한 요구 속에서 1981년 개정된 공연법은 연극 활성화에 주요 요인으로 작용하였다. 특히 소극장 등 공연장 범위가 확대되고, 누구나 자유롭게 연극 창작이 가능해지면서 소극장 운동의 활성화, 창작의 자유 확대, 공연 작품의 다양화, 지방의 공연예술 확산 등에 대한 기대가 높아졌다.

2) 규제적 제도

5.16 군사 정변 이후 1961년 정부조직법이 개정되면서 국립극장(국립극단)은 문교부 산하에서 공보부 산하로 이관되었다(김미도, 2021). 특히 공보부는 ‘문화선전국’에서 문화예술을 담당토록 하였으며 이는 당시 정부가 문화예술을 정권홍보의 수단으로 인식한 것으로 볼 수 있다.

또한, 범국민운동인 새마을운동을 계기로 문화 정책은 다양한 정책 선전 노력을 기울여야 했고, 정부의 의제를 공공 문화예술 조직과 예술가들을 통해서 전달하였다(Lee, 2018). 심지어 문예진흥원의 창작극 공연

지원을 받는 서울 극단은 의무적으로 국립극단과 함께 새마을 연극으로 전국지방 순회공연을 실시하도록 하였다(김미도, 2021).

아울러 이 시기의 문화 정책은 유산, 역사, 전통의 중요성을 강조하면서 조상들의 애국적인 노력과 관련된 문화유산, 특히 외세의 침략에 맞선 위인을 중요시하였다. 이러한 흐름 속에서 1973년 국립극장 개관 공연은 국립극단이 〈성웅 이순신〉을 올렸고, 이후에도 김의경 작, 이진순 연출의 〈남한산성〉 등 초대형 역사극이 제작·상연되었다. 이처럼 당시의 문화예술은 대중을 계몽하고 교화시키는 교훈적 도구로 인식되었으며 국립극단이 선보이는 작품도 정권홍보의 수단으로 변질되었다.

이처럼 문화예술을 독립적으로 인정하기보다는 하나의 도구로 인식한 문화 정책은 문화 분야에 대한 정부의 엄격한 규제와 통제를 수반하였다. 특히 공연법(1961년), 영화법(1962년), 음반법(1967년) 등 새로 만들어진 관련 법률은 문화 진흥보다는 문화 통제의 목적이 더 강했다. 1966년 한국예술문화윤리위원회(이하 예륜)가 발족하면서 극영화 시나리오와 공연 대본에 대한 사전심의가 체계적으로 시행되었다. 제작자는 제작 전 활동 보고, 대본 사전 검열, 인쇄물 검열의 세 가지 검열 과정을 거쳐야 했다(Yuk, 2019).

정부의 무대예술 통제는 75년 말 공연법 개정안에서 절정에 달했다. 개정안은 퇴폐적 공연 행위를 강력히 규제하고 공연실적이 없는 공연자를 바로잡는다는 명분으로 공연등록기관을 문공부 장관으로 일원화하고, 정부에서 언제든 공연 등록을 취소할 수 있도록 등록증의 기간 제한을 폐지하는 것을 주요 내용으로 하였다. 1972년 국립극단에 입단한 권성덕 배우의 구술을 통제 기관을 통한 공식적 검열을 확인할 수 있다.

“어...(헛기침) 반공이 국시고... 해서, 또 군사정부에서는 그걸 상당히 따졌죠. 그래서 작품 검열을 했어요. 그 검열이 통과돼야 이제 연습이 들어가고 그랬었죠” 국립극단 전 단원 배우 권성덕 (서지영, 2010)

전두환 정부 시기 역시 80년대 초반의 새 문화 정책, 그리고 80년대 중반의 문화발전 장기 정책구상 등의 단계를 거치면서 정책의 실질적 운영은 예술적 자율성을 침식하는 체제홍보를 겨냥한 통제와 견제가 주류를 이루었다(김여수, 1988).

“5공화국 때가…음…전두환 대통령 땀가요? 초기에는 우리가 공연을 하려면 희곡을 정보부에서 심사하고 다 그랬어요. 그래서 우리가 일하기가 많이 제약을 받았다고 할 수가 있겠네요” 국립극단 전 단원 배우 권성덕 (서지영, 2010)

3) 규범적 제도

1962년에 국립극장과 국립극단이 각각의 명칭으로 분리되고, 국립발레단, 국립오페라단 신설되면서 국립극단은 연극 분야의 전문 예술단체로 자리매김하였다. 또한, 공보부에서는 운영위원인 유치진, 여석기 등 연극인들과의 합의를 통해 연극 분야의 예술성을 제고하기 위한 국립극장 운영 지침안을 새롭게 발표하였다. 또한, 연극 분야 중기 발전을 위해 ‘연극의 5개년 발전계획’을 수립하여 발표하였는데 세부 내용은 1962년부터 작품 연구를 활성화하고, 1963년부터는 관객의 확장을 도모하기로 하였다. 또한, 1964년에는 대극장 무대에 진출하고, 1965년과 66년에는 지역 연극을 활성화하기로 계획을 수립하였다. 이러한 계획은 모두 국립극단의 정체성을 강화하면서 한국 연극을 성장시키기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

그러나 당시 국립극장(국립극단)은 잦은 극장장 교체로 인해 장기적인 관점에서 극장을 운영하는 것은 거의 불가능할 정도였다. 1962년부터 1963년 사이 2년 동안 총 여섯 명의 공무원이 극장장으로 취임한 사실만 보더라도 리더십이 부재한 상황에서 관리적 자율성을 확보하지 못하고 장기적 목표 없이 운영이 이루어졌음을 짐작할 수 있다(2013, 국립극단). 이는 국립극장(국립극단)이 문교부에서 공보부 산하로 이관되면서 국립극장장을 공보부 소속 공무원이 맡게 된 것에 따른 변화였다.

3. 노태우~노무현 정부 시기(1988~2008)

1) 문화 인지적 제도

1987년 민주화 이후 문화예술기관과 단체 운영에 대한 민주화 요구가 이어졌다. 언론에서는 민주화를 맞이하는 문화예술계 각 분야 인사들의 요구를 소개하였다(김영철, 1988). 연극 분야의 핵심적인 요구사항은 창작의 자유가 보장되어야 한다는 것이었다. 세부적으로는 소재의 자유가 필요하다고 주장하였다. 당시 예술가들의 제주 4.3사건이나 분단, 노동, 군대를 소재로 창작하는데 제한을 받아왔다. 또한, 당시에는 해외 공산권 국가 작가의 작품을 소개하는 것도 금기시됐다. 그리고 시대착오적인 대본 사전 심의제도를 철폐하고, 연극계 내부의 자율적인 기구로 위임할 것을 요구하였다.

하지만 이러한 요구에도 불구하고 문화부 관료들의 권위주의적인 태도는 쉽게 변하지 않았다. 1991년 ‘연극영화의 해’를 위해 문화부가 작성한 사업계획이 연극인들이 요구한 중장기 계획이 반영되지 않고, 단발성 행사와 공연만으로 이루어진 것에 대해 연극협회를 중심으로 하는 연극계는 크게 실망하였다. 급기야 ‘연극영화의 해’ 사업에 불참하겠다고 결의하는 사건이 벌어졌다. 이에 대해 연출가 김우옥은 “주요사업을 준비하기 위해서는 치밀한 계획과 준비단계가 필요함에도 불구하고 관 주도의 행사를 치르는 것에 익숙한 문화부의 권위주의적인 태도 변화가 필요하다”라고 지적하였다(유민영, 2022). 이러한 사실을 통해 민주화 이후 제기된 연극계의 요구가 검열, 심의 등 제도적인 규제뿐만 아니라 관료주의적인 정책 수립과 집행에 대한 것이라는 점을 알 수 있다.

2) 규제적 제도

민주화 이후 문화예술 분야의 가시적인 제도 변화는 비민주적인 통제 수단이었던 사전심사가 속속 폐지되었다는 점이다. 1988년 1월에 공연 예술 분야의 대본 사전심사제도가 완전히 폐지되었고, 1995년 음반 사전

심의 또한 폐지되었다. 비록 대본의 사전심사제도 폐지가 기존 공연윤리위원회의 폐지까지 바로 연결된 것은 아니었으나 이후 연극계에서 현실을 고발하는 작품, 정치를 풍자하는 작품 등을 제작할 수 있게 되었다(유민영, 2022).

김대중 정부 시기에는 문화산업의 국제경쟁력과 문화 정체성 확립을 중요한 정책목표로 제시하면서 국립극장을 비롯한 문화예술기관을 책임운영기관으로 대거 전환하였다. 전 세계적으로 신자유주의가 확대되면서 나타난 이러한 변화는 전문성 있는 인사를 극장장으로 공개 채용하고, 보장된 임기에 따라 소신껏 일할 수 있게 되었다는 점에서 예술기관으로서의 예술적·관리적 자율성 확대 측면에서 긍정적이었으나 경영 효율성 제고의 측면에서 목표 관리제를 통해 사업성과를 평가해야 하는 책임도 갖게 되었다(한국문화관광정책연구원, 2003). 또한, 신자유주의적 논의가 활발했던 당시의 분위기에 편승하여 수익을 내기 쉽지 않은 공연예술기관임에도 불구하고, 재정자립도의 향상을 독려하기 위해 면밀한 검토 없이 책임운영기관으로 지정하였다는 비판도 제기되었다(윤용준, 2012).

3) 규범적 제도

국립극단이 소속된 국립극장이 정부조직에서 책임운영기관으로 전환되면서 극단 운영 또한, 제도적으로 민간예술가에게 예술적 자율성을 부여하는 방향으로 변화되었다. 김대중 정부가 들어선 이후 국립극단은 예술감독제를 도입하여 우수 공연물의 지방공연 및 외부지원 공연의 활성화, 기획·제작 공연의 확대, 우수 작품의 레퍼토리화 등의 성과를 남겼다(국립극단, 2013). 예술감독제가 도입된 초기에는 개성이 강한 연출가들이 예술감독을 맡아 자신의 작품과 취향 위주로 극단을 끌고 간다는 비판도 있었으나, 국립극단이 새로운 활기를 얻고 명작 레퍼토리 구축과 신작 창작극 개발, 참신한 실험 등을 조화시켜 나간 시기로 평가되고 있다(김미도, 2021).

하지만 조직 내부에서는 단원들의 노동 여건 개선을 둘러싼 갈등도 이

어졌다. 언론 보도를 통해 권위주의적인 극단 운영에 반대하여 단원들은 공연 티켓 강매가 이루어졌다고 증언했다(이주현, 2002). 창작활동에 전념해야 할 단원과 단장이 티켓 판매에 나서는 현실을 비판한 것이다.

“공연 전에 단장이 사무실로 불러 티켓을 몇 장이나 팔 수 있느냐고 묻지요. 여성 단원들은 특히 그런 압력을 못 견디고, 팔라면 다 팔아야 하나 보면서 부모님 친구, 직장 인맥 다 동원해 150장, 300장까지 돌려요.” 전(前) 국립극단 단원(이주현, 2002)

또한, 이 시기 국립극단은 예술감독제 도입과 더불어 단원에 대한 실기평가와 오디션 제도를 시행했다. 연말에 모든 단원에 대한 실기평가를 시행해 기량이 못 미치는 단원들을 퇴출했고, 기량에 따라 1등급에서 5등급까지 나누어 월급을 차등 지급했다(김미도, 2021). 단원 노조에서는 이를 개선하기 위해 상시 평가제도를 제안하였지만 받아들여지지 않았다.

4. 이명박~박근혜 정부 시기(2008~2017)

1) 문화 인지적 제도

2009년 10월, 그동안 국립극장 소속 단체로 운영되었던 국립극단의 법인화 추진계획 발표된 이후 국립극단 단원 및 연극계를 중심으로 다양한 의견이 제기되었다. 이 과정에서 국립극단의 재단법인 전환을 앞둔 시점인 2010년 4월 24일 ‘국립극단 법인화 문제와 현 정부의 공연예술정책’을 주제로 한국연극평론가협회가 주최한 좌담회가 열렸다. 이 자리에서는 기존 국립극단의 문제점과 성과, 그리고 재단법인 이후의 변화와 그 방향에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 재단법인 이후 예술감독의 자율적·독립적인 권한이 보장되어야 한다는 점을 강조했다.

“예술감독이 좀 더 권한을 가져야 되요.(중략) 자율성, 독립성 하지만 장관

이 예술감독을 지배하면 관 주도 문화가 되기 쉽습니다.” 연극평론가 이태주 (김다정·목정원, 2010)

2) 규제적 제도

이명박 정부는 출범 직후부터 국립극단을 비롯한 공공 문화예술 조직을 대상으로 법인화 정책을 세밀하게 추진하였다. 2009년 문화체육관광부는 2009년 10월 ‘국립극단 법인화 추진계획’을 발표하였고, 언론을 통해서도 “고용 승계는 없다. 해체, 재구성할 계획이며 오디션을 통해 전원 재평가하겠다”라고 밝혔다(박돈규, 2010). 이후 법인화 추진은 신속하게 진행되었다. 2010년 1월에 기존 국립극단 단원들은 해고 통보를 받았고, 2월에는 국립극단 정리추진단이 구성되었다(박정훈, 2010). 이에 국립극단 노조가 성명을 발표하는 등 내부 반발도 감지되었다. 4월이 되자 ‘재단법인 국립극단 설립계획 설명회’를 개최했고, 6월에는 재단법인 국립극단 이사회가 구성되었으며 2010년 7월 명동예술극장에서 정식으로 재단법인 국립극단 출범식이 열렸다(박정훈, 2010).

신속하게 진행된 국립극단의 재단법인 전환 과정에 대해 민주적인 소통과 논의과정이 부족했다는 비판이 제기되었으며 박정훈(2010)은 첫째, 연극 현장과의 소통 없이 관료들의 일방적인 주도로 결정되었다는 점을 지적했다. 국립극단의 법인화가 확정되기 1년 전인 2009년 국립극장은 조직 내 법인화 방침을 확정하고 2010년도 예산계획을 수립하면서 국립극단 법인화 사업 예산을 책정하였다. 이는 이미 2008년에 행정안전부가 발주한 국립중앙극장 법인화 연구 용역을 근거로 진행되었다. 이를 통해 이명박 정부 출범 직후부터 국립극단 법인화를 추진해 왔다는 것을 알 수 있다.

재단법인으로 전환된 이후 국립극단은 법적으로 독립성이 보장된 조직이었지만 의사결정 구조는 여전히 정부에 의존적이었다. 국립극단 정관에 나타나듯이 예술감독은 문화체육관광부 장관이 임면토록 규정하고 있는데 이 과정에서 이사회의 역할이 전혀 없고, 후보군을 선별하기 위한 규정이나 절차가 마련되어 있지 않은 채 폐쇄적으로 진행되고 있다는

지적이다(김미도, 2022). 아울러 정관상 이사회 구성 중 문화체육관광부 예술정책관과 국립중앙극장장은 당연직 이사로 규정되어 있는 것은 정치적 상황에 따라 예술감독의 자율성과 독립성을 침해할 수 있는 직권남용 등의 가능성이 있다고 지적했다(김미도, 2022).

그뿐만 아니라 직제, 인사, 보수, 극단 운영 및 회계에 관한 사항에 대한 문체부 장관에 승인이 필요하다. 즉 이 또한 이사회 구성과 동일하게 정치적 상황에 따라 문체부가 국립극단 사업에 개입할 가능성을 제공하고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 국립극단이 운영하는 공연장 등 기본적인 자산을 소유하는 것부터 경제주체로 독립할 것을 강조하고 있다(김미도, 2022).

2015년 문화체육관광부는 기관들의 중복된 기능을 합치는 대신 사업 지원을 확대하겠다는 방침에 따라 명동예술극장과 국립극단을 통합한다. 2009년 명동예술극장 출범 시점에 새롭게 구성된 재단법인인 명동·정동극장에 속해있던 명동예술극장과 정동극장을 다시 분리시키면서 명동 예술극장은 국립극단과 통합된 것이다(국립극단70편찬위, 2021). 이처럼 성격이 다른 조직이 통합된 이후 조직 내 업무는 세분화·전문화되었지만 의도하지 않은 부작용 또한 발생했다. 특히 국립극단이 명동예술극장을 법적으로 승계한 것임에도 불구하고, 기존 국립극단에 소속되어 있었던 직원들은 기타 공공 기관이었던 기존 명동예술극장의 행정 업무 처리를 비롯하여 관료화된 업무 체계에 적응하는 데 많은 어려움을 겪었다. 통합 이전에 국립극단에 입사하여 통합 이후 퇴사한 직원의 인터뷰를 통해 기타 공공 기관인 명동예술극장의 관료적 업무처리 방식과 조직 문화가 국립극단으로 이식되었다는 것을 알 수 있다.

“그때(명동예술극장과의 통합 시점)는 엄청 혼란스러웠죠. 그전까지는 뭔가 자유로운 분위기가 있었다면 갑자기, 하루아침에 되게 엄격해졌어요. 뭐랄까, 일하는 방법이 달라지다 보니까 어떻게 일해야 할지 막막했었던 것 같아요.” (국립극단 전 직원 A 인터뷰, 2022.08.01.)

이명박 정부에 이어 2013년 출범한 박근혜 정부는 국정 기조로 제시한 문화융성을 추진하는 과정에서 중요한 걸림돌을 ‘좌파 문화예술인’으로 설정하고, 국가기구의 적으로 낙인을 찍어 정화하려 했다.

국립극단이 2013년 선보인 연극 〈개구리〉로부터 촉발된 것으로 밝혀진 문화예술계 블랙리스트 사건은 2016년 국정농단 사건을 계기로 외부로 알려졌으며 문화예술계뿐만 아니라 우리 사회에 커다란 충격을 안겨 주었다(정용성·현은정, 2021). ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’(이하 ‘블랙리스트 조사위’)에서는 직권으로 블랙리스트가 실행된 경위를 조사하였으며 이를 통해 과거의 검열과 통제가 부활하였고, 이것이 매우 체계적으로 이루어지고 있다는 것이 밝혀졌다. 문체부 공연전통예술과 과장이 2013년 9월 청와대에 보고한 「국립극단 기획공연 〈개구리〉 관련 현안 보고」 문건에서는 연극 〈개구리〉(아리스토파네스 원작/박근형 연출)에 대하여, ‘내용상 문제점’으로, ‘그분(노무현 전 대통령 상징)’과 ‘카멜레온(박정희 전 대통령)’의 대화를 통해 ‘그분’을 미화하고 ‘카멜레온’을 비하적으로 묘사한 것과 국정원 선거 개입 사건을 기말고사 커닝으로 풍자한 점 등을 지적하면서, ‘국립극단 예술감독 조치 사항’으로, 연출가에게 결말을 수정하도록 하고 과도한 정치적 풍자를 대폭 완화하도록 하는 등 문제의 소지를 최소화하도록 조치하였다고 보고하였다(김미도, 2022).

3) 규범적 제도

규범적 제도 측면에서 이 시기의 주요한 변화는 국립극단이 재단법인으로 전환되면서 조직의 경영성과에 대한 평가를 받게 되었다는 점이다. 기획재정부의 공공 기관의 경영평가제도와 맥락을 같이하는 문화체육관광부 소관 기타공공기관 등의 경영평가는 초기에 ‘문화체육관광부 소관 기타공공기관장·단체장 경영평가’라는 이름으로 공공기관의 운영에 관한 법률과 기타공공기관의 혁신에 관한 지침 그리고 문체부 소관 기타공공기관장·단체장 경영평가단 구성·운영 규정 등의 법률적 근거를 가지고

2010년부터 시작되었다.

공공 문화예술 조직 경영평가의 문제점으로는 문화예술 분야 조직에 대한 특수성을 고려하지 않고 단기적 성과와 실적 중심의 조직 평가가 이루어지고 있다는 점이다. 특히 구조적으로 예산 결정과 정책의 최종 결정이 문화체육관광부가 아닌 기획재정부의 공공 기관 운영방법론에 묶여 있으며, 수익성과 실적 위주로 평가되는 일반 공공 기관의 평가 기준과 동일하게 국정감사, 감사원 감사, 문화부 감사, 자체 및 기타 감사, 내부 평가, 외부평가가 진행되고 있는 것이다(강은경, 2021). 그렇기 때문에 조직 내에서 사업을 계획하고 추진하는 관점이 연간사업을 평가하는 경영평가에 초점이 맞춰지기 쉽고, 경영평가에서 미처 다루지 못하는 사안들, 예컨대 재정 자립을 포함하여 조직의 관리적 자율성 확보를 위한 장기적인 계획 및 추진 실적 등은 조직이 처리해야 할 업무에서 등한시될 수 있다는 것이다.

또한, 재단법인 전환 이전의 국립극단은 국립극장에 소속된 예술단체였기 때문에 독자적으로 자원 조성에 대한 필요성을 느끼지 못하였고, 또한 기부금품 모집 관련 법률에 따라 국가 또는 지방자치단체 및 소속기관과 공무원의 기부금품 모집을 금지하였기 때문에 책임운영기관인 국립극장과 국립극단은 자체적으로 기부금품을 모집할 수 있는 제도적 근거가 마련되지 못하였다. 2010년 재단법인 전환 이후에는 기부금 모금 등 관리적 자율성 확보를 위한 자원 조성을 위해 리더십과 이사회역의 역할이 요구되었지만, 초기부터 구조적인 문제점을 나타냈다.

첫째는 형식적인 재단법인 구조에 관한 것이다. 박상현(2017)은 기고를 통해 국립극단의 기본재산이 재단법인 전환 시점에 100만 원에 불과하였고, 2015년 4월 명동예술극장과의 통합 이후에도 3억원 수준에 머무는 것에 대해 외형적으로는 국립극단의 행정 체계가 재단법인으로 되어 있으나 실질적인 재정 상황은 국고 지원에 전적으로 의존하고 있다는 것을 지적하였다.

“재단법인 국립극단의 재산이 100만 원으로 시작했고, 이제 3억 원을 조금 넘는 수준이라니. 그리고 그것이 늘지도 줄지도 않고 있다면, 국립극단은 주체적으로 경제행위를 하지 못했다는 것이다. (중략) 지금까지 무늬만 재단법인인 척해온 것이다.” (박상현, 2017)

둘째는 이사회가 재원 조성을 위한 주도적인 역할을 수행하기 어려운 환경에서 운영되었다는 것이다. 재단법인으로 전환되면서 가장 큰 변화는 극단 운영을 위해 이사회가 구성되었다는 점이다. 예산과 조직, 그리고 주요사업을 위한 의사결정뿐만 아니라 적극적인 기부금 모금을 위해서는 극단의 최고 의사결정 조직인 이사회에 주도적인 역할이 요구되었다. 하지만 재단법인 전환 이후 국립극단은 법적으로는 독립성이 보장된 조직이었지만 의사결정 구조는 독립적이지 못했다. 이사회 참여한 이사진 역시 1년에 몇 차례 개최되는 이사회에 참석하여 주요사업과 예결산 등 심의 역할 이외에 재원 조성을 위한 별도의 논의가 이루어지지 못했다. 최근 5년간의 이사회 회의록을 검토한 결과 자체 재원 구성에 대한 구체적인 논의가 이루어진 적은 없다.

V. 분석결과

지금까지 국립극단이 출범한 1950년부터 최근 시점인 2017년까지 시기별로 제도를 분석하고 제도 논리를 도출하였다. 국립극단은 창단 이후 다양한 성격의 정부를 거치면서 각 시기별로 생성된 문화인지적, 규제적, 규범적 제도의 영향을 받아왔으며 이러한 제도에 의한 시기별 제도 논리를 정리하면 <표 4>에서 알 수 있듯이 이승만 정부 시기에는 의존적 논리가 지배적이었으며 박정희~전두환 정부 시기에는 효율과 통제 논리가, 그리고 노태우~노무현 정부 시기에는 행정 체계의 자율성 논리, 또한 이명박~박근혜 정부 시기에는 효율과 통제 논리가 제도 논리로 작용하였다.

1950년대 극단 설립 초기 시점에는 조직 내부에서도 자체적인 운영원칙을 수립하는 등 자체적으로 자율적, 독립적인 운영을 지향하는 시도가 발견되었지만 창단 직후 발발한 한국전쟁을 겪으면서 이러한 시도가 좌절되었다. 이로 인해 식민지 시대의 법제도 체계 및 미군정의 통제에 의한 ‘의존적 논리’가 상당 기간 동안 영향을 끼쳤다.

또한 박정희~전두환 정부 시기와 이명박~박근혜 정부 시기에는 ‘효율과 통제 논리’가 제도 논리로 자리잡았다. 정부 수립 이후 실제로 문화예술 관련 정책이 수립된 시기가 박정희 정부임을 고려하였을 때 한국의 공공 문화예술 조직에 가장 오랜 기간 동안 작용한 제도 논리가 바로 효율성과 통제를 강조하는 것이었다. 앞서 시기별 제도 양상에서 살펴본 바와 같이 이러한 흐름은 권위주의적 민주주의 체계와 결합하여 개별 조직의 깊숙이 스며들었다. 특히 블랙리스트 사태 등 정부의 권위주의적 통제가 지속되면서 자율적인 조직 운영뿐만 아니라 기부금 모금 등 독립적인 재정적 기반을 마련할 수 있는 여건이 마련되지 못했다는 것을 알 수 있다.

노태우 정부부터 노무현 정부 시기에는 정치적 민주화라는 큰 변화를 이루어냈지만 공공 문화예술 조직에는 ‘행정 체계의 자율성’의 논리가 지배적이었다. 즉 정부가 공공 문화예술조직을 권위주의적으로 통제하는 상황이 근본적으로 개선되지 않은 상황에서 책임운영기관, 재단법인, 특별법인 등 행정 체계의 자율성만을 강조하여 실질적인 자율성에 도달하지 못하였고, 이로 인해 외형적으로는 조직이 자율성을 강조하는 것처럼 보이지만 조직 내의 업무는 여전히 효율과 통제적인 성격으로 모순된 상황에 놓인 것이다. 예컨대 조직 자체는 자발적인 기부금 모금이 가능한 행정 체계를 갖추고 있지만 권위주의적인 규제적, 규범적 제도 등의 압력이 여전히 존재하는 상황에서 실질적인 기부금 모금이 활성화되기 어려울 수 있다. 또한 이사회가 조직되어 있지만 정부가 공공 문화예술 조직의 주요 의사결정에 깊숙이 개입되어 있는 상황에서 주요 사업 및 예산을 심의하는 기능 이외에 이사회적 적극적인 역할을 기대하기 어려운 것

이다.

또한 연극의 순수성을 기반으로 예술적 자율성과 민주화, 그리고 독립성 등을 요구한 문화인 지적 제도와 달리 규제적 제도와 규범적 제도가 권위주의적이면서 관료적으로 적용되었다는 점 또한 확인할 수 있었다.

이러한 상황을 해결할 수 있는 제도적 대안은 명확하다. 앞서 국립극

〈표 4〉 국립극단 제도 분석결과 및 제도 논리

사건의 시기 (Lee, 2018)	제 도			제도 논리
	문화 인 지적 제도	규제적 제도	규범적 제도	
이승만 정부 (1948~1960)	<ul style="list-style-type: none"> - 이념을 초월한 국립극단 필요성 공감 - 식민지 잔재 극복을 위한 민족예술 강조 - 예술적 자유 및 창작의 자유에 대한 열망 	<ul style="list-style-type: none"> - 미 군정과 정부의 정치적 요구에 따른 법제도 신설 및 운영 - 식민지 시대의 제도에 의존한 통제와 검열 	<ul style="list-style-type: none"> - 관료화 경계 및 자율적인 재정적 기반 마련 - 전쟁으로 인한 창작활동 위축 및 예술적 자유 제한 	의존적 논리
박정희~전두환 정부 (1963~1988)	<ul style="list-style-type: none"> - 제작 여건 개선 및 체계적 조직 운영 요구 - 연극 분야 정체성 확립을 위한 국립극단의 주도적 역할 기대 - 예술적·관리적 자율성에 대한 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 정권홍보의 수단으로 변질된 연극 - 통제 기관을 통한 공식적·조직적 검열 	<ul style="list-style-type: none"> - 국립극단의 정체성 강화 - 리더십 부재 및 관리적 자율성 훼손 	효율과 통제
노태우~노무현 정부 (1988~2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 문화예술기관 및 단체 운영 민주화 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 비민주적 통제 제도 변화 - 신자유주의의 확대와 책임운영기관 전환 	<ul style="list-style-type: none"> - 예술적 자율성 부여(예술감독제) - 권위주의와의 갈등 	행정 체계의 자율성
이명박~박근혜 정부 (2008~2017)	<ul style="list-style-type: none"> - 재단법인 기점으로 자율성·독립성 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 일방적 의사결정에 의한 재단법인 전환 - 재단법인 조직의 통제적 의사결정 구조 - 관료적 업무수행 방식과 조직문화의 이식 - 검열과 통제의 부활 	<ul style="list-style-type: none"> - 단기적 성과 및 실적 중심의 평가 	효율과 통제

단 사례분석 중 여러 시기에 걸쳐 지적되었던 리더십 영역의 문제점에 초점을 맞추어 예술감독의 선임을 비롯한 극단 운영 전반을 책임지는 이사회 관리적 자율성과 독립성을 보장하고, 이와 함께 관계 부처인 문화체육관광부와와의 수직적인 관계에서 탈피하는 것이다.

VI. 결론

지금까지 국립극단이 출범한 1950년부터 최근까지 시기별로 제도를 분석하고 제도 논리를 도출하였으며, 극단 설립 초기부터 법인화된 현재까지 예술적·관리적 자율성을 적절히 확보하지 못하고 있다는 점을 제도적 관점에서 설명하였다. 특히 문화 인지적 제도의 측면에서 예술적 자유 및 창작의 자유에 대한 열망과 행정의 자율성에 대한 요구가 국립극단 출범 초기부터 대두되었고, 재단법인화를 전후하여 조직의 자율성 및 독립성에 대한 요구가 이어졌다. 그러나 문화예술계 블랙리스트 사건 등의 사례에서 알 수 있듯이 정부는 공공 문화예술 조직을 지속적으로 통제해 왔으며, 해마다 진행되는 경영평가에서도 재원 확보 등 조직의 장기적인 자율성 확보를 유도하기보다는 단기적 성과와 실적 중심의 평가가 이루어지고 있다는 점을 알 수 있었다.

본 연구의 의의는 우선 공공 문화예술 조직 운영의 자율성에 관한 분석적 연구가 미흡한 배경에서 제도론적 관점을 적용하여 사례를 분석한 연구라는 점이다. 또한 기존의 일반적인 문화 정책 차원의 연구에서 확장하여 기존의 정책, 법 제도적인 측면뿐만 아니라 조직 내부의 규범과 문화 인지적 요소까지 제도로 포함하여 탐색했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 아울러 공공 문화예술 조직의 자율성을 확보하고 유지하는 것이 문화콘텐츠의 창작 및 제작을 비롯한 조직 내 핵심적인 사업을 추진하기 위해 필수적으로 요구된다는 점을 환기하였다.

다만 본 연구가 이론적 분석과 함께 실질적인 제도 변화를 모색하는 데까지 이르지 못했다는 점과 국립극단이라는 하나의 연구대상만을 다룬

것은 한계로 지적할 수 있다. 또한 본 연구가 한국에서 현재까지 운영되고 있는 공공 문화예술 조직 중 가장 오랜 역사를 가진 국립극단의 사례를 다룬 만큼 국립극단과 유사한 제도적 환경에 영향을 받는 다른 공공 문화예술 조직에 본 연구의 이론과 관점을 적용하고 이를 통해 연구 결과 및 이론의 일반화를 시도해 가는 것이 중요하다. 아울러 제도적 관점으로 조직 내부의 다양한 측면을 탐색하는 후속연구의 필요성이 제기된다. 예컨대 이사회를 비롯한 조직체계, 또는 조직 내 주요사업을 계획하고 실행하는 과정 등에서 제도의 영향을 인식할 수 있을 것이다. 따라서 향후에는 본 연구에서 다루지 못한 다양한 현상들을 중심으로 제도가 조직에 미치는 영향을 고찰하고, 더 나아가 제도에서 기인한 문제를 인식하고 극복할 수 있는 전략에 관한 연구도 가능할 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강은경, 『문화예술과 국가의 관계 연구』, 서울 : 경인문화사, 2021.
- 「국립극장에 기대하는 것」, 『경향신문』, 1950년 01월 30일자.
- 「한국 연극의 장래」, 『경향신문』, 1973년 03월 10일자.
- 국립극단, 『국립극단 역사』, 서울 : 국립극단, 2013.
- 국립극단70편찬위·국립극단 작품개발실·수류산방, 『국립극단 70+ 아카이빙』, 서울 : 수류산방, 2021.
- 김성희·남재걸, 「우리나라 예술정책의 변화과정에 관한 연구: 역사적 제도의 관점에서」, 『한국거버넌스학회보』, 제24권(제1호), 한국거버넌스학회, 2017.
- 김성희, 「문화예술정책 제도변화에 관한 연구」, 단국대학교 대학원 박사학위 논문, 2018.
- 김다정·목정원, 「국립극단 법인화 문제와 현 정부의 공연예술정책」, 『연극평론』, 제57호, 한국연극평론가협회, 2010.
- 김미도, 「국립극단 법인화, 그 이후」, 『연극평론』, 제63호, 2011.
- 김미도, 「앞으로 써야 할 역사를 위하여—국립극단 70년:약사」, 국립극단70편찬위·국립극단 작품개발실·수류산방(편), 『국립극단 70+ 아카이빙』 서울 : 수류산방, 2021.
- 김미도, 「국립극단에서의 블랙리스트 실행에 관한 연구」, 『한국연극학』, 제1권(제80호), 한국연극학회, 2022.
- 김방옥, 「국립극단의 정체성을 다시 묻는다—국가, 민족, 전통」, 국립극단70편찬위·국립극단 작품개발실·수류산방(편), 『국립극단 70+ 아카이빙』, 서울 : 수류산방, 2021.
- 김성규, 『문화예술단체재원조성』, 서울 : 이음스토리1 2015.
- 김소연, 「국립극단 운영 분석 및 제언」, 『연극평론』, 제87권, 한국연극평론가협회, 2017.

- 김수미, 『한국근현대예술사 구술채록연구 시리즈 234: 구히서』, 서울 : 한국 문화예술위원회, 2014.
- 김의경·유인경, 『지촌 이진순 선집 1』, 연극과 인간, 2010.
- 김여수, 「문화정책의 이념과 방향」, 『문화정책논총』, 제1권, 문화정책논총, 1988.
- 김해보, 「지역문화진흥법의 형식주의적 제정과정에 대한 제도론적 이해」, 서울시립대학교 박사학위 논문, 2017.
- 김해보·장원호, 「신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래」, 『문화정책논총』, 제29권(제2호), 문화정책논총, 2015.
- 김해보·장원호, 「문화정책의 형식주의화에 대한 제도주의적 이해: 지역문화진흥법 사례를 중심으로」, 『문화정책논총』, 제31권(제2호), 문화정책논총 2017.
- 나보리, 「지역문화재단의 동형화와 책임성에 대한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 2022.
- 노이정, 「국가주의에서 공공성으로: 국립극단의 조직과 예술감독제」, 『연극평론』, 제95호, 한국연극평론가협회, 2019.
- 박광무, 「한국문화정책의 변동에 관한 연구: 정책기조와 핵심정책을 중심으로」, 성균관대학교 박사학위 논문, 2009.
- 「국립극단 ‘죽느냐 사느냐’ 고뇌는 끝났다」, 『조선일보』, 2010년 01월 14일자.
- 박상현, 「재단법인’ 국립극단에 대하여」, 『연극평론』, 제87호, 한국연극평론가협회, 2017.
- 박영정, 『한국근현대예술사 구술채록연구 시리즈 80: 백성희』, 한국문화예술위원회, 2006.
- 박정훈, 「국립극단 법인화 무엇이 문제인가」, 사회공공연구소, 2010.
- 박혜린·장용조, 「제도화 과정을 통해 본 한국의 타투계」, 『예술경영연구』, 제48권, 한국예술경영학회, 2018.
- 서강훈, 『사회복지용어사전』, 서울 : 창지사, 2019.

- 서지영, 『한국근현대예술사 구술채록연구 시리즈 196: 권성덕』, 한국문화예술위원회, 2010.
- 예술경영지원센터, 『2021 전문예술법인단체 백서』, 예술경영지원센터, 2021.
- 유민영, 『21세기에 돌아보는 한국 연극운동사』, 서울 : 푸른사상, 2022.
- 윤용준, 「한국 국립극장의 운영 활성화 방안 연구」, 세종대학교 대학원 박사학위 논문, 2012.
- 「새 전환점 맞은 한국연극」, 『조선일보』, 1970년 08월 21일자.
- 「어디보자…이번엔 누굴 자를까」, 『한겨레 신문』, 2002년 11월 14일자.
- 임영준·정달영, 「국내 공연예술기관의 민간 기부금 유치 방안연구: 영국·미국 공연예술기관과의 비교 중심으로」, 『이벤트컨벤션연구』, 제15권 제2호, 한국이벤트컨벤션학회, 2019.
- 임학순, 『창의적 문화사회와 문화정책』, 서울 : 진한도서, 2003.
- 전미애, 「한국 무용정책의 제도적 접근」, 단국대학교 대학원 박사학위 논문, 2020.
- 전미애·신미애, 「예술인복지 정책의 고찰: 공연예술 분야를 중심으로」, 『한국무용연구』, 제39권(제2호), 한국무용연구학회, 2021.
- 전영한, 「법인화에 따른 자율성효과의 불확실성: 서울대학교 사례」, 행정논총, 제52권(제4호), 서울대학교 한국행정연구소, 2014.
- 정용성·장웅조(2020), 「비대면 시대의 청소년 관객개발 - 국립극단 어린이 청소년극〈영지〉 실행연구」, 『예술경영연구』, 제56호, 2020.
- 정용성·현은정, 「세 번의 사과」, 『예술경영연구』, 제60호, 한국예술경영학회, 2021.
- 「말단 경관의 잘못」, 『조선일보』, 1947년 02월 16일자.
- 주성돈·김정인, 「문화복지 활성화 방안 연구 : 한국과 일본의 메세나 활동 비교를 중심으로」, 『한국행정논집』, 제27권(제1호), 한국정부학회, 2015.
- 「제도 모순안고 국립극장 30돌」, 『동아일보』, 1980년 05월 03일자.

- 진상조사위, 『문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서』, 문화체육관광부, 2019.
- 최윤우, 「국립극단은 어떻게 법인화되었나」, 『연극평론』, 제63권, 한국연극평론가협회, 2011
- 한국문화관광정책연구원, 『국립공연장(국립극장, 국립국악원)과 예술의전당 운영개선 방안』, 한국문화관광정책연구원, 2003.
- 현광일, 「신제도주의 이론에 의한 문화예술지원제도의 제도화에 관한 연구」, 홍익대학교 국제경영대학원 석사학위 논문, 2002.
- 홍승민, 「노인 문화예술교육 정책의 역사적 신제도주의적 접근」, 서강대학교 공공정책대학원 석사학위 논문, 2022.
- Alexander, V. D., “Heteronomy in the arts field: state funding and British arts organizations”, *Political Science* 69(1), *The British Journal of Sociology*, 2018.
- Alford, R. T., and R. Friedland., “Power of Theory: Capitalism, the State, and Democracy”, New York, Cambridge University Press, 1985.
- Almandoz, J., “Arriving at the starting line: The impact of community and financial logics on new banking ventures”, *The Academy of Management Journal* 55(6), *Academy of management Journal*, 2012.
- Almandoz, J., “Founding teams as carriers of competing logics: When institutional forces predict banks’ risk exposure”, *Sage Publications* 59(3), *Administrative Science Quarterly*, 2014.
- Amans, P., Mazars-Chapelon, A., and Villesèque-Dubus, F., “Budgeting in institutional complexity: The case of performing arts organizations”, *Management Accounting Research* 27, *Management Accounting Research*, 2015.
- Brooks, A. C., “Do public subsidies leverage private philanthropy for

- the arts? Empirical evidence on symphony orchestras”, *SAGE Publications Inc.* 28(1), Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 1999.
- Chang, W., and Lee, D., “The nonprofit arts organization concept and its transformation in Korea”, *Routledge* 25(1), International Journal of Cultural Policy, 2019.
- Christensen, T., and Laegreid, P., “Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state”, Edward Elgar Publishing, 2006.
- Denzin, N. K., “Interpretive biography”, 17, Sage, 1989.
- DiMaggio, P., “Can culture survive the marketplace?”, *Journal of arts management and law* 13(1), Journal of arts management and law, 1983.
- Grendstad, G., and Selle, P., “Cultural theory and the new institutionalism”. *Journal of theoretical politics*, 7(1), Journal of theoretical politics, 1995.
- Hall, P. A., and Taylor, R. C., “Political science and the three new institutionalisms”. *XLIV* 44(5), Political studies, 1996.
- Immergut, E. M., “The theoretical core of the new institutionalism”, *SAGE Publications Inc.* 26(1), Politics & society, 1998.
- Lee, H. K., *Cultural policy in South Korea: Making a new patron state.* Routledge, 2018.
- Lee, M. D. P., and Lounsbury, M., “Filtering institutional logics: Community logic variation and differential responses to the institutional complexity of toxic waste”. *The Management Sciences* 26(3), Organization Science, 2015.
- Lee, Y. J., and Shon, J., “What affects the strategic priority of fundraising? A longitudinal study of art, culture and humanity organizations’

- fundraising expenses in the USA", *Springer New York LLC* 29(5), International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2018.
- Lowndes, V., *Institutionalism. In Theories and methods in political science*. Palgrave, 2002.
- Mangset, P., Kleppe, B., and Røyseng, S., "Artists in an iron cage? Artists' work in performing arts institutions", *The journal of arts management, law, and society* 42(4), The journal of arts management, law, and society, 2012.
- March, J. G., and Olsen, J. P., "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *American political science review* 78(3), American political science review, 1983.
- Meyer, J. W., and Rowan, B., "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *UNIV CHICAGO PRESS* 83(2), American journal of sociology, 1977.
- Moore, J., "The Art of philanthropy? The formation and development of the Walker Art Gallery in Liverpool", 2(2), museum and society, 2004.
- Platt, J., "Case study" in American methodological thought", *Current sociology* 40(1), Current sociology, 1992.
- Powell, W., and DiMaggio, P., "The new institutionalism in organizational analysis". University of Chicago press, 1991.
- Robert K. Yin. (Case Study Research: Design and Methods), 신경식 외, 사례연구방법, 한경사, 2021.
- Scott, R. W., "Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis," In W. R. Scott, J. W. Meyer and Associates(Eds.), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1994.

- Scott, R. W., *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.
- Shepsle, K. A., “Institutional equilibrium and equilibrium institutions”. *Political science: The science of politics* 51, *Political science: The science of politics*, 1986.
- Song, S., and Yi, D. T., “The fundraising efficiency in US non-profit art organizations: an application of a Bayesian estimation approach using the stochastic frontier production model”, *Journal of Productivity Analysis* 35(2), *Journal of Productivity Analysis*, 2011.
- Thornton, P. H., and Ocasio, W., “Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry”, *University of Chicago Press* 105(3), *American journal of Sociology*, 1999.
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., and MacCarthaigh, M., *Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies*. Springer, 2010.
- Yin, R. K., and Davis, D., “Adding new dimensions to case study evaluations: The case of evaluating comprehensive reforms”, *New directions for evaluation* 2007(113), *New directions for evaluation*, 2007.
- York, J. G., Vedula, S., and Lenox, M. J., “It’s not easy building green: The impact of public policy, private actors, and regional logics on voluntary standards adoption”, *Academy of Management* 61(4), *Academy of Management Journal*, 2018.
- Yuk, J., “Cultural censorship in defective democracy: the South Korean blacklist case. International”, *Routledge* 25(1), *Journal of Cultural Policy*, 2019.
- Zan, L., Baraldi, S. B., and Gordon, C., “Cultural heritage between

centralisation and decentralisation: Insights from the Italian context”, *Routledge* 13(1), International Journal of Cultural Policy, 2007.

Zolberg, V., “Privatization: Threat or promise for the arts and humanities?”, *Routledge* 7(1), International Journal of Cultural Policy, 2000.

〈ABSTRACT〉

**An Institutional Analysis of
Public Arts Organization
– A Case of the National Theater Company
of Korea –**

Jung, Yong Sung · Chang, WoongJo

In the promotion of creative art production and cultural content creation, the autonomy of arts organizations is critical. Nevertheless, the autonomy of Korean art organizations is jeopardized by the impact of governmental control. This study examines the situation of the National Theater Company of Korea as a case study, utilizing a new institutional theory framework to analyze both external institutional factors such as policies and regulations, as well as internal norms and culture-cognitive institutions. The findings indicate that despite attempts to establish autonomy, the National Theater Company of Korea has not effectively secured full operational autonomy. In particular, the analysis reveals that short-term performance evaluation is a significant contributing factor in the infringement of autonomy in arts organizations.

Key Words : Public Arts Organization, Institutional Theory, Autonomy, Foundation, National Theater Company of Korea