문예진흥법 개정안의 태동과 폐기, 그리고 그 이후

오세곤 · 순천향대학교 예술학부 교수 | 본지 편집위원

문예진흥법 개정안 상정과 그에 따른 잡음들

2003년 상반기에 시작하여 일 년 내내 진통을 겪다 연말에야 어렵사리 국회에 상정되었던 문예진흥법 개정안이 결국 폐기되고 말았다. 물론 아직 16대 국회가 완전히 끝난 것은 아니지만 대통령의 탄핵을 가결할 정도로 이성이 마비된 국회에는 아예 기대를 안 하는 편이 나을 것이다. 아마 4월 15일 총선을 거쳐 새 국회가 구성되고 대통령이 제 자리로 돌아와 정부가 정상화되었을 때 좀더 내실을 기해 다시 시도하는 게 옳을 듯하다.

사실 문예진흥원을 위원회로 전환하자는 주장은 꽤 오래 전부터 있어 왔다. 특히 국민의 정부 초기 영화진흥공사가 영화진흥위원회로 전환된 후부터는 비슷한 형태의 위원회 설립이 곧 모든 문화예술분야로 확대될 것이라는 기대에 부풀었었다. 그러나 초기 영화진흥위원회 내부의 갈등을 핑계로 더 이상 논의되지 않았다. 아마도 많은 예산과 업무를 이관해야 하는 문화관광부나 근본적인 변화를 수용해야 하는 문예진흥원으로서는 공론화가 반갑지 않았을 것이다.

그러나 위원회 전환에 대한 논의는 민예총 등 개혁적 예술인들을 중심으로 끊임없이 이어졌고, 연극계의 정책 생산 주도 그룹인 대학로 포럼에서도 아예 7대 실천 강령 중 하나로 공식 선언하고 지속적인 토론회를 개최하였다. 물론 대학로 포럼은 공연예술진흥위원회를 비롯한 서너 개 범주의 위원회 설립을 기본 안으로 주장했지만, 이번 개정안과 흡사한 형태, 즉 문화예술진흥위원회를 설립하고 그 안에 몇 개의 소위원회를 두는 형태를 차선책으로 제안하기도 하였다.

그러던 중 문화예술계의 뜨거운 염원과 마침 들어선 참여 정부의 개혁 의지가 결합되면서 늦게나마 문예진흥법 개정의 결단이 내려졌고 문광부와 문예진흥원 스스로 적극적인 홍보까지 하게 되었다. 그러나 내부 설득 작업이 쉽지 않았던 때문인지 또는 문화예술인들에게 혜택을 베푸는 일인데 설마 반대가 있을까 하는 안이함과 오만함 때문인지 홍보의 시작이 상당히 늦어졌다. 그 결과 뒤늦게 서둘러 몰아대는 것으로 비춰지면서, 심지어 어떤 저의나 음모가 있는 것이 아니냐는 일부의 의심을 사게 되었고, 결국은 반대자들에게 빌미를 주고 말았다.

반대하는 이들은 크게 두 부류이다. 우선 기득권자들로서 모든 것이 투명한 합의제로 운

문예진흥법 개정안의 핵심은 문화예술 정책이 관 주도에서 민간 주도로 바뀐다는 것이다. 이에 대해 어떤 이들은 문화예술인에게 과연 그럴 만한 역량이 있는지 의심스럽다며, 아무래도 자신의 이권이나 청탁 등에 흔들리기 쉬울 것이라며 우려를 표시한다. 그러나 그렇게 걱정만 하다 보면 민간 자율은 영원히 시기상조일 것이다. 민간의 역량이 부족하다면 관이 도와야 한다. 민간의 장점인 현장 경험을 토대로 올바른 정책 수립과 운영이 가능하도록 난관에 부닥칠 때마다 적절하게 방법을 제공해야 한다. 여기에 있어 필요한 도움만 주는 것이지 참견이나 개입은 절대 금물이다.

영될 경우 자신들이 그동안 만들어 놓은 사적인 네트워크의 활용이 불가능해질 것을 우려하는 실질적 반대자들이 있고, 충분한 설명이 없는 정책에 무조건 찬성할 수 없다는 이성적 반대자들이 있다. 이성적인 반대자들은 정확한 설명으로 납득시킬 수 있지만, 변화의 흐름을 주시하며 숨죽이고 있다 기회만 오면 무슨 수를 써서라도 가로막는 실질적 반대자들은 정부의 정책이나 사회 분위기에 민감하기 때문에 전혀 차원이 다른 대세의 흐름으로 굴복시키는 길 밖에는 방법이 없다.

개정안에 대해 우려하는 목소리는 최초 연극계에서 터져 나왔다. '100인 선언' 으로 발표된 그 내용은 크게 두 가지이다. 하나는 국악계 등에서 불거진 이른바 코드 인사에 대한 항의성 지적이고, 다른 하나는 그런 맥락에서 오용될 우려가 있으니 문화예술위원회 설립 추진에 신중을 기하라는 것이었다. 이후 연극계를 필두로 찬반 논의가 뜨겁게 벌어졌고 다행히 그 과정에서 인사의 투명성과 공정성에 대한 감시는 계속해야겠지만, 문화예술위원회 자체는 예술인들에게 유리한 개혁적 제도라는 사실이 설득력 있게 부각되었다.

그래서 '100인 선언' 참여자 중 상당수가 "인사 문제에 초점을 맞춘 선언이 예술위원회 설립 반대로 왜곡된 것은 유감"이라는 선언을 하게 되었다. 이에 힘입어 '연극학과 교수들 44인의 지지 성명' 과 '3000 예술인 지지 성명' 이 나왔고, 그와 함께 각종 설명회와 공청회 및 토론회 등도 활발히 열렸다. 그 결과 드디어 작년 11월 25일에는 대학로 바탕골소극장에서 예총, 민예총 등 보수 · 진보를 망라한 29개 문화예술단체들의 합동기자회견이 열리게 되었고, 그로써 시끄럽던 문화예술계도 조용해졌다. 이후로 차관회의, 국무회의, 국회 상정 등 필요한 과정이 순조롭게 이어졌다.

그러나 문제는 그것으로 끝나지 않았다. 이 정도면 문화예술계의 통일된 의견이 분명히 공표되었고 그러니 국회에서 법안이 통과되는 것은 틀림없다며 안심하고 있던 문화예술계에 2월 초쯤 느닷없이 법안 통과가 불투명하다는 사실이 알려졌다. 그래 당황한 예총, 민예총 대표를 비롯한 문화예술계 인사들이 여러 차례 국회로, 각 정당으로 뛰어다니며 한 목소리로 애타게 호소했지만 별 소용이 없었다.

법 개정안이 국회를 통과하려면 꽤 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 우선 3당의 상임위 간사로 이루어진 소위원회를 거쳐 상임위에 정식으로 올라야 하고, 그래서 상임위를 통과하면 법사

위를 거쳐서 비로소 본 회의에 상정되는 것이다. 그런데 문예진흥법 개정안은 소위에서부터 삐걱댔다. 그 이유에 대해서는 한나라당이 방송법과 연계시켜 모든 법안을 볼모로 잡았기 때문이라는 설이 지배적이었지만, 설령 그렇지 않더라도 한나라당 중심의 야당이 반대했으리라는 추측도 많았다.

어쨌든 2월 19일 어렵게 열린 소위에서 그냥 폐기하려는 것을 간신히 설득하여 2월 23일 재차 공청회 형식의 소위원회가 열렸다. 하지만 문예진흥원 노조 위원장과 '100인 선언'의 발의자 등을 포함시켜 놓고, 또한 그들이 이미 수차례 발표한 반대 논리를 근거로, 문화예술계 내부 합의조차 안 된 개정안을 어떻게 상정하느냐며 부정적으로 나오는 국회의원들을 보면서 예술인들은 냉가슴을 앓을 수밖에 없었다. 그래서 2월 27일 세실 레스토랑에서 다시 한 번 앞서의 29개 단체를 포함한 40여 개 예술단체들이 모여 합동 기자회견을 하였는데, 그 중심 내용은 법 개정안 통과의 촉구와 가장 부정적인 한나라당 두 의원에 대한 낙선 운동 선언이었다.

기자회견 후에는 국회 방문이 숨가쁘게 이어졌다. 2월 27일과 28일 이틀 동안 한나라당 정책위 의장, 3당의 문광위 간사, 문광위 위원장, 3당 원내대표실 등을 돌아가며 성명서를 전달하고 통과를 촉구하였다. 그래선지 거의 불가능해 보이던 분위기가 다소 돌아서는 듯했다. 3월 2일이 국회 마지막 날인데 3당이 합의하면 그 날 하루 동안에 소위부터 상임위 법사위 본회의를 모두 통과시키는 것도 가능하고, 또 국회의장이 직권으로 본 회의에 상정하여 통과시키는 방법도 있다는 것이었다.

그러나 3월 2일 좋은 소식을 기대하고 국회로 향한 문화예술인들은 또다시 참담한 좌절을 맛보고 말았다. 각 당의 의원 총회는 모두 선거를 앞둔 시점에서 거의 전쟁을 방불케 하는 살벌한 분위기였고, 그러니 소위고 상임위고 전혀 열릴 상황이 아니었다. 게다가 다급하게 찾아간 국회의장실에서는 직권상정이 되려면 3당 총무의 합의가 필요하다는 것이었다. 물에 빠져 지푸라기라도 잡는 심정으로 각 당 원내대표실과 의원 총회장을 쫓아다녔다. 그렇게 이리저리 휘둘리다 결국 포기하고 돌아선 예술인들 뒤통수에 더욱 황당한 소식이 전해졌다. 뒤늦게 긴급히 소위를 열어 상임위에 올리기로 했다는. 정말 어이가 없는 소식이었다. 상임위고 본회의고 이미 국회가 끝나버려 소용이 없는 판에 소위 통과라니 정말 면피용이 아니고 뭐란 말인가?

문화예술계 – 내부적 반성과 새로운 대안제시

그 뒤에도 문화예술계가 한 번 더 우롱 당하는 일이 있었다. 다시 임시국회가 열린 것이다. 이미 결판이 나 전 국민적 분노를 폭발시킨 바로 문제의 대통령 탄핵안 처리를 위해서. 그래 결과를 뻔히 예측하면서도 마지막까지 최선을 다해야겠기에, 또는 예술인들은 적극성이 없어 국회가

열렸음에도 포기해 버렸다는 억지 비난을 방지하느라, 3월 8일 다시 몇 명의 예술인들이 울며 겨자 먹기로 국회를 방문하는 수고를 하였고, 그것으로 길고 지루한 구걸 행각을 끝냈다.

그러나 절대 이것으로 끝낼 수는 없다. 이제 국회에서 천덕꾸러기가 됐던, 그래서 만신창이가 되어 버린 개정안을 면밀히 살펴 가장 합리적인 법안으로 다시 만들어야 한다. 이에 있어 정부 입법이건 의원 입법이건 주체는 당연히 문화예술계가 되어야 한다. 사실 이번 일에 대하여 문광부도 반성할 점이 많다. 우선 입안 단계에서 문화예술계와 진지하게 상의하지 않은 일, 의도든 실수든 홍보 태만으로 반대의 빌미를 주고 결국 일을 그르친 일, 국회 통과에 대해 철저하게 올바른 방법을 모색하지 못한 일, 정확한 상황 판단을 못하여 문화예술인들로 하여금 여기저기 기웃거리며 우왕좌왕하게 한 일 등등.

그래 오로지 문광부 장관 한 사람만 원한 개정안이었고 정작 문광부는 소극적이었다는 항간의 소문에서 자유로워지려면, 문광부 전체가 이에 대해 적극적인 자세를 취해야 한다. 그것은 무엇보다도 현재 마련한 새 예술정책 중 예술위원회 설립 정신에 맞는 부분만이라도 조기 실천해서 개혁 의지를 증명해 보이는 것이다.

그 첫 번째는 문광부 국고 지원 사업 중 문화예술 부분을 문화예술위원회로 이관하려던 계획이다. 물론 법안이 통과되지 않았으므로 완전한 이행은 어려울 것이다. 그러나 실질적인 변화는 모색할 수 있다. 즉 문광부 내 여러 부서가 독자적으로 운영하고 있는 문화예술 관련 사업들을 총체적으로 점검하여 합리적으로 조정해야 하는데, 이에 있어 가장 중요한 사항은 국고 지원 대상 결정 과정의 투명성과 공정성 확보이다.

사실 문예진흥원은 수십 년 간 문화예술계 전체가 들여다 보는 가운데 지원 사업을 펼쳐왔고, 따라서 최소한 비난과 잡음을 피하기 위해서라도 계속 세부적인 보완 작업을 할 수밖에 없었다. 그러나 문광부는 상대적으로 민간의 감시로부터 멀리 떨어져 있었고, 그러기에 문화예술계 현장에서는 전혀 모르는 가운데 엉뚱한 단체나 작품이 국고 지원을 받아 외국 순회를 한다는 등의 부정적인 소문이 끊이지 않았다.

더욱이 문광부 내 여러 부서에서 제각각 시행하는 문화예술 관련 지원 사업은 정보 제공 면에서 적극성이 부족할 뿐 아니라, 내용상으로 별 차별성이 없는 것들을 형식적으로만 쓸데없이 복잡하게 만들어 놓아 일반적으로 정보 수집에 소극적이고 행정에도 취약한 예술인들의 접근을 원천적으로 어렵게 하고 있다.

이에 있어 최초 지원을 위해서건 지원 계속 여부 판단을 위해서건 평가를 전문적으로 연구하고 담당할 기관이 있어야 한다. 애초 문화예술위원회 설립 안에는 정책실에 이 기능을 맡기려 한 것 같았는데 최근에는 전문평가기관 설립 이야기도 꽤 자주 나오고 있다. 어쨌든 현재처럼 문

광부와 문예진흥원으로 이원화된 상태에서건, 문화예술위원회가 설립되어 일원화된 상태에서건 모든 지원과 관련된 평가는 동일한 원칙과 방법으로 이루어져야 할 것이며, 그것을 위해 평가 방법 및 지표 등을 연구하고 모든 개인과 단체의 평가결과를 축적시켜 평가에 활용할 수 있도록 하는 일 또한 반드시 이루어져야 할 것이다.

다음으로 필요한 예산 확보에 대한 노력이다. 일 년에 겨우 이백 몇 십억 원이란 문예진흥원 예산을 가지고는 아무리 공정을 기한다 하더라도 소액다건의 결과밖에는 나오지 않는다. 거기에 대고 '선택과 집중' 이라는 구호를 외쳐대 봤자 공허한 메아리만 남을 것은 당연하다. 문예진흥기금을 모아 최소한의 안정성을 확보하고 그 이자로 지원 사업을 펼치겠다는 것은 70년대에는 합당했을지 모르나 21세기 대한민국과는 너무도 동떨어진 시대착오적 정책이다.

정부예산이 됐건 복권사업 잉여금이 됐건 기업 메세나가 됐건 문화예술 지원은 당연히 국가와 사회가 책임져야 할 부분이다. 극빈생활을 감내하는 예술인들의 희생적 예술혼으로 국가의 기초를 유지하려는 생각을 이제는 확실히 버려야 한다. 그래서 결국 미친 사람과 무능한 사람만 예술계에 남는다는 이 참담하고 끔찍한 상황을 벗어나도록 해야 한다.

그러기 위해서는 전문성도 없으면서 문화예술 사업 예산을 멋대로 재단하는 것과 같은, 그래서 매년 그 결과에 따라 어떤 부분은 죽고 어떤 부분은 살게 되는 기획예산처를 비롯한 정부의 무지하고 오만한 자세부터 사라져야 한다. 또한 문화예술이 죽으면 국가가 죽는다는 절박한 인식이 전국가적 공감대를 형성해야 하고, 그러한 인식을 바탕으로 현재 5,000억에 이르는 문예진흥기금을 헐어서라도 절명 위기에 처한 기초예술을 회생시키려는 특단의 조치가 나와야 한다.

문예진흥법 개정안의 핵심과 문화예술계의 각성

잘 알려진 대로 이번에 폐기된 문예진흥법 개정안의 골자는 원장 독임제의 현 문예진흥원을 전문 문화예술인 중심의 위원들이 합의제로 운영하는 문화예술위원회로 바꾸는 것이었다. 그러니까 이 개정안의 상정이야말로 유신독재 시절 설립되어 30년간 존속해 온 문예진흥원이 드디어 새 옷으로 거듭나게 되는 중요한 사건이었던 셈이다.

물론 체제만 바꾼다고 문화예술의 환경이 순식간에 개선될 수는 없다. 더욱이 문예진흥원도 시대에 따라 꾸준히 노력하며 변화해 왔다. 특히 최근 몇 년 동안은 관료 출신의 사무총장 중심 체제를 문화예술인 출신의 원장 중심 체제로 바꾸는 등 상당히 적극적인 변화를 꾀한 것도 사실이다. 굳이 제도를 바꾸지 않고도 잘 운영될 수 있다는 주장은 여기에 근거할 것이다. 그러나 원장에 따라 또는 실무자의 능력과 사명감에 따라 상대적으로 나아질 수는 있지만, 역시 근본적인 개선에 있어 지금의 체제로는 한계가 있다.

재언컨대 개정안의 핵심은 문화예술 정책이 관 주도에서 민간 주도로 바뀐다는 것이다. 이에 대해 어떤 이들은 문화예술인에게 과연 그럴 만한 역량이 있는지 의심스럽다며, 아무래도 자신의 이권이나 청탁 등에 흔들리기 쉬울 것이라며 우려를 표시한다. 그러나 그렇게 걱정만 하다

보면 민간 자율은 영원히 시기상조일 것이다. 민간의 역량이 부족하다면 관이 도와야 한다. 민간의 장점인 현장 경험을 토대로 올바른 정책 수립과 운영이 가능하도록 난관에 부닥칠 때마다 적절하게 방법을 제공해야 한다. 여기에 있어 필요한 도움만 주어야지 참견이나 개입은 절대 금물이다.

물론 문화예술계도 스스로 많은 노력이 필요하다. 그 첫 번째는 공인정신이고 두 번째는 참여정신이다. 적어도 공사가 불분명하고 참여의식도 희박하다는 오명만은 벗어야 한다. 그러기 위해서는 어떤 일이건 철저히 감시하고 조금이라도 원칙에 어긋나면 가차 없이 지적해야 한다. 공인정신은 그렇게 깊은 관심과 호된 비난을 받으며 견고해지는 것이다.

사실 이번 일로 문화예술계는 내부적으로 크게 성숙하였다. 무엇보다도 보수와 진보라는 낡은 틀에서 상당히 자유롭게 되었고, 장르를 뛰어넘어 의견을 교환하고 서로 협조할 수 있는 최소한의 통로도 마련하게 되었다. 아마 현재 진행되고 있는 '기초예술 살리기 문화예술인 연대(가칭)'의 결성 움직임이 그 최초의 결실이라 하겠는데, 이제 단순히 법안을 통과시키는 정도가 아니라 근본적으로 문화예술의 환경을 새로 조성하기 위한 커다란 발걸음이 될 것이라 확신한다.

그러나 그보다 더 큰 소득은 문화예술인들 스스로 자신과 관련되는 일에 제대로 눈을 뜨게 되었다는 것이다. 사실 성향에 따라 상대적으로 차이가 있기는 하지만 문화예술계는 전반적으로 행정이나 정책에 무관심하고 취약하다. 그러니 자신에게 무엇이 유리한지도 정확히 판단하지 못하고 급한 순간에 신중하자며 발목을 잡는 실수를 범하는 것이다. 또 정부와 국회가 우리가 부리는 일꾼이란 엄연한 사실을 잊고 그 앞에서 주눅이 들고 마는 것이다.

옛말에 사공이 많으면 배가 산으로 간다고 했다. 위원회 체제를 걱정하는 이들이 내세우는 또 하나의 근거이다. 즉 위원들이 합의를 이루지 못하고 매일 다투기만 하면 무슨 일이 되겠느냐는 것이다. 그러나 그것은 민주주의의 근간을 부정하는 위험한 생각이다. 그것을 비효율로 매도하는 것이야말로 독재 정권의 상투적 수법이었음을 상기할 필요가 있다.

여기서 다시 한번 정부와 새로 구성될 17대 국회에 충고할 것은 혹시 문화예술인들에게 어떤 혜택을 베푼다고 생각하면서, 구체적이고 자세한 설명이 아닌 막연하고 무성의한 설명으로 일관하고 조금 시끄러우면 역시 민간 자율은 어렵다며 포기하거나 하는 따위의 어리석음을 범하지 말라는 것이다. 또한 문화예술인들도 이것이 더 이상 찬성과 반대의 문제가 아니라 앞으로 어떻게 그 내용을 채우고 발전시켜 나가야 할지 고민하고 노력해야 할 우리의 문제라는 점을 좀더 확실히 인식해 달라는 것이다.

그렇게 모든 주체들이 성숙한 태도를 지니게 된다면 이번의 법안 통과 실패는 오히려 근본적인 개선으로 나아가는 전화위복의 기회가 될 것이고, 그래서 태어나지도 못하고 복중에서 사망하고 만 문예진흥법 개정안이 더욱 튼튼한 문예진흥의 씨앗이 되어 되돌아오는 계기가 될 것이라 확신한다.