

연구논문

공공예술조직의 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성: 1957년 창단 이후 2016년까지 서울시립교향악단의 변화를 사례로

박 통 희*

I. 서론

II. 공공예술조직의 예술성·공공성·효율성과 자율성·책임성

III. 공공예술조직의 지배·운영구조와 서비스전달체계의 유형

IV. 서울시향의 서비스전달체계 변천과 예술성·공공성·효율성

V. 결론

〈요약〉

공공예술조직의 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성은 밀접하게 연계되어 있다. 양자의 관계에 대하여 이론적으로 논의하고 서울시립교향악단을 사례로 분석했다. 이를 통해 공공예술조직의 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성 간의 관계에 대한 심층적 이해의 토대를 제공하는 것이 이 연구의 목적이다. 지난 60년 동안 서울시향 서비스전달체계의 변화과정에서 나타난 예술성·공공성·효율성의 변화는 다음과 같다. 첫째, 서울시향의 예술성은 2005년 공공기관형 서비스전달체계로 전환되면서 대폭 향상되었다. 둘째, 서울시향의 공공성 개념은 시민정서의 함양, 예술의 창달, 예술복지의 증진, 나아가 서울시 브랜드 제고 등의 공익으로 확장되었다. 셋째, 서울시향의 효율성을 확보하기 위한 책임체계는 사전통제체계에서 사후통제체제로 전환되었다. 그러나 이러한 사후통제체계에 의한 성과효율성의 확보는 미지수다. 또한 이원적 지배·운영구조를 토대로 한 서비스전달체계는 지속가능한 발전에 있어서 한계를 드러내고 있다. 이러한 분석에서 도출된 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공공예술조직에서 예술성의 핵심성과 이의 필요조건적 토대인 자율성은 서비스전달체계의 혁신과정에서 최우선적으로 그리고 가장 비중 있게 고려되어야 한다. 둘째, 공공예술조직 서비스전달체계의 혁신과정에서 책임성은 공공성과 연계하여 성과효율성으로 개념화되어야 한다. 셋째, 자율성과 책임성은 정부와의 관계에서 공공예술조직의 독립성과 깊은 관련이 있다. 독립성이 높아지면 자율성은 강화되는 반면에 책임성이 약화되면서 공공성을 위협할 수 있다. 그러므로 공공예술조직의 서비스전달체계 혁신의 핵심은 자율성을 살리면서 책임성을 강화할 수 있는 방안을 탐구하는 것이다.

[주제어: 공공예술조직, 예술성, 공공성, 효율성, 서울시립교향악단, 서비스전달체계]

* 이화여자대학교 사회과학대학 행정학과 교수(park@ewha.ac.kr)

I. 서론

우리나라에서는 1990년대에 들어 경제성장의 과실이 가시화됨과 동시에 민주화·지방화·세계화가 본격화되면서 문화예술적 재화에 대한 욕구가 분출하였다(이재희, 2009; 소병희, 2012). 그런데 20세기 후반까지 우리나라의 주요 예술단체들은 대부분 정부에 소속되어 있었고(박정훈 2010), 그 결과 공공예술조직들에서도 관료제적 병폐가 심각했다(이혁주 외. 1994; 강준혁, 2002). 첫째, 공공예술조직들이 예술의 발전에 제대로 기여하지 못했고, 둘째, 공공예술조직들의 비효율성이 심화되었다(장미진, 2000; 한상완, 2004: 643; 전병태, 2006). 이러한 문제의 원인에 대한 충분한 검토도 없이 1997년 외환위기의 발생과 함께 신자유주의적 혁신이 시도되었다.

이러한 맥락에서 정부에 소속되어 있던 공공예술조직들의 혁신을 위한 민영화 방안으로 특수 또는 재단 법인화가 추진되었으며(박정훈, 2010), 그 취지는 *예술성* (artistic merit)과 *효율성*의 증진이였다. 공공예술조직들의 법인화가 추진될 때마다 예술성에 미칠 영향을 둘러싸고 찬반 의견이 팽팽하게 대립하였다(문화정책논총 편집위원회, 1998; 조선령, 2010; 한승준, 2011).¹⁾ 예술단체가 추구해야 하는 본질적 가치는 공·사립을 막론하고 예술성임은 의문의 여지가 없다(Tobias, 2004; Turbide & Laurin, 2009). 반대 의견에서 주목해야 할 점은 법인화가 예술성은 물론 공공성을 훼손할 우려가 있다는 주장이다(조선령, 2010). 이러한 주장은 공공예술조직의 예술활동에서 공공성은 예술성 못지않게 중요하다는 인식을 전제로 하고 있다.

21세기에는 대의민주제적 민주화의 진전과 국민소득 3만 달러 시대의 도래로 문화예술 복지의 확장과 고급화의 요구가 점점 더 강해질 것이다. 공공예술조직들의 예술성과 공공성을 효율적으로 증진시킬 수 있는 서비스전달체계는 어떤 것인가? 공공예술조직의 예술성·공공성·효율성의 가장 중요한 선행요인은 서비스전달체계다(Glynn, 2006). 그러므로 공공예술조직의 혁신과정에서 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성의 관계에 주목해야 한다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 논의는 시론적 수

1) 법인화에 대한 논쟁의 이면에는 예술단체 직원들의 고용관계에 미치는 영향에 대한 상반된 관심과 이해관계도 있다(이용관, 2009; 박정훈, 2009). 서울시향의 직원 및 세종문화회관 노동조합은 서울시의 독단적인 법인 전환 계획과 집단 정리해고와 다름없는 전원 오디션을 반대했다(프레시안.2005.3.31). KBS 교향악단의 경우 직원들의 대다수가 신분의 불안정을 우려하면서 법인화를 반대하여 KBS는 2005, 2009년에도 교향악단 법인화를 추진했으나 무산됐다(문화일보. 2012.5.31).

준에 머물러 있다.

공공예술조직의 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성의 관계에 대한 심층적 이해를 위해 예술적 전형성이 높고 사회적 인지도가 높은 공공예술조직에 대한 사례 연구를 시도한다. 서울시립교향악단(이하 서울시향)은 국내에서 가장 오래된 전통과 명성을 가지고 있는 전형적인 그리고 널리 알려진 공공예술조직이다. 서비스전달체계의 면에서 서울시향은 지난 60년 동안 다른 공공예술조직들이 겪고 있는 다양한 변화를 골고루 거쳤다.²⁾ 이 과정에서 서울시향은 비효율성으로 인한 경영부진(최광균, 1998)과 공연의 품질이 정체되고 있다는 비판(세종문화회관 전사 편집위원회, 2002:207; 노무라 종합연구소, 2004)에 직면하기도 했다. 그러나 2005년 비영리 단독 재단법인화에 의한 공공기관화 이후 예술성의 측면에서 긍정적인 평가를 받았다(한겨레, 2007; 한정호, 2014). 한편 2014년 말부터 경영부문과 예술부문 간에 심각한 갈등이 발생하여 대표이사과 예술감독이 모두 사임하는 어려움을 겪고 있다(한겨레, 2014.12.08; 서울경제, 2014.12.08; 미디어오늘, 2014.12.08.).

본 연구는 서비스전달체계의 면에서 서울시향의 변화와 그 결과에 주목한다. 특히, 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성에 나타났던 실제 변화를 토대로 양자의 관계를 규명한다. 이러한 시행착오적 과정에 대한 논의는 향후 공공예술조직, 특히 수많은 다른 공공교향악단들의 서비스전달체계 혁신에 중요한 참고자료가 될 것이다. II장에서는 공공예술조직의 예술성·공공성의 특성 및 이를 달성하기 위해 요구되는 서비스전달체계의 자율성과 이와 관련된 책임성 및 효율성에 대하여 논의한다. III장에서는 자율성과 책임성의 관점에서 공공예술조직 서비스전달체계의 다양한 유형에 대하여 논의한다. IV장에서는 1957년 창단 이후 2016년까지 서울시향의 제도적 변천을 사례로 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성의 실태를 분석한다. 이를 위해 서울시 조례 그리고 서울시향의 정관, 직제, 운영규칙 등을 중심으로 각종 문헌자료를 활용한다.

2) 서울시향은 ① 1957년에 서울시 소속기관으로 출발하여 ② 1978년에 서울시 소속 세종문화회관의 전속단체로 그리고 ③ 1999년에 서울시의 출연기관인 재단법인으로 전환된 세종문화회관의 전속단체를 거쳐 ④ 2005년에 서울시의 출연기관인 단독 재단법인으로 전환되었다.

II. 공공예술조직의 예술성·공공성·효율성과 자율성·책임성

1. 공공예술조직의 예술성과 자율성

1) 공공예술조직의 예술성

예술성은 19세기 말까지도 자연, 우주, 역사, 신앙, 삶의 교훈 등을 충실하게 담아내는 표현행위의 역량을 의미했다. 이러한 예술성의 의미는 과학기술의 발전 및 삶의 생태적 변화에 따라 바뀌어 왔다. 이러한 변화에도 불구하고 예술성의 개념적 핵심에는 기능적 또는 물리적 체험과 대비되는 심미적인 감성적 체험이 자리 잡고 있다(Beardsley, et al., 1982; Lopes, 2011). 예술을 통한 감성적 체험은 주관적이지만 잠재적 보편성을 토대로 긍정적인 감정만이 아니라 부정적인 감정 즉, 유쾌함과 불쾌함의 체험이다(Hume, 1757; Kant, 1907; Goldman, 2001).

그러나 예술작품이 가지고 있는 고유한 예술적 가치는 심미적인 것만이 아니라 인지적, 도덕적 체험 등에서도 발생한다(Stecker, 1997, 2009). 이와 같이 예술성의 구성 요소에는 비심미적인 역량도 있기 때문에 예술성을 심미적 체험을 가능하게 하는 역량과 동일시해서는 안 된다. 예술작품을 통한 다양한 체험의 핵심은 감성적이다. 인지적, 도덕적 체험도 결국은 감성적 체험과 연결되기 때문에 예술성은 결국 잠재적 보편성을 가진 감성적 체험을 통한 성찰을 이끌어 내는데 기여하는 역량이다.

한편 보편성 또는 대중성을 가진 익숙한 생각과 느낌을 전달하는 예술활동은 친숙하여 쉽게 체험할 수는 있지만 깊은 감동과 이를 바탕으로 한 성찰로 이어지는데 있어서 한계가 있다. 대중예술의 예술성이 낮다고 하는 이유는 친숙한 체험으로 재미와 즐거움은 줄 수 있지만 성찰적인 심미적 감동 또는 카타르시스를 주기는 어렵기 때문이다. 관객에게 대중 예술작품은 편안함, 친숙함, 재미있음, 이해하기 쉬움으로 인식되는 반면에 고급 예술작품은 참신함(생소함/독특함), 난해함(어려움, 애매함, 불투명함), 고급스러움, 그리고 감동적 메시지가 있음 등으로 인식된다(송은아, 2015). 전자를 예술작품의 대중성 그리고 후자를 예술성이라고 개념화하여 실증적으로 분석한 결과에 의하면 양자는 상호 독립적일 개연성을 보이고 있다(송은아, 2015:70-71). 이에 더하여 대중성을 재미 또는 흥미로 정의하고 예술성은 감동을 토대로 한 심미성으로 개념화하면서 (문화)예술활동에서는 양자의 조화를 추구해야 한다는 주장도 있다(이

성자, 2012). 그러나 양자에 있어서 예술성은 정도의 차이에 불과하다. 왜냐하면 상징적 경계로서 사회적 “구별짓기”에 의해 낮은 예술성을 가진 예술활동은 대중예술로, 높은 예술성을 가진 예술활동은 순수(또는 고급)예술로 인식되어 지고 있기 때문이다(권혜원·최셋별, 2011). 모든 예술가는 잠재적인 보편성을 가진 심미적 생각 또는 느낌을 예술활동을 통해 표현한다. 그리고 관객은 예술작품을 통해 그 생각과 느낌을 감성적으로 체험함으로써 감동과 카타르시스를 맞본다. 그러므로 예술성이란 “예술행위를 통해 표현된 잠재적 보편성을 가진 생각과 느낌을 감성적으로 체험하여 감동 또는 카타르시스를 맞보게 해주는 심미적 역량”으로 정의할 수 있다. 그리고 예술성은 모든 예술적 서비스의 가치재(merit goods)적 토대다.

공공예술조직으로서 서울시향의 이러한 예술성은 첫째, 오랜 교육·훈련에 의해 개발·축적되는 장인적 전문성을 기반으로 하며, 둘째, 단원들의 협력이 필요하고, 셋째, 음악예술적 리더십에 의해 집합적으로 발현되는 창의성을 통해 성취된다. 다시 말해 개인적 차원에서 기술성·숙련성·노동집약성 그리고 집합적 차원에서 협력과 창의성이 요구된다. 단원을 개개인이 피나는 훈련과 노력에 의해 배양된 예술성을 토대로 지휘자가 리더십을 발휘하여 협력과 창의성을 이끌어 냄으로써 예술성을 증진시킬 수 있다.

2) 공공예술조직의 예술성과 자율성

공공예술조직의 예술성은 본질적으로 충분한 지원과 함께 창작에 있어서 자유의 토대인 자율성이 주어질 때 성취될 수 있다. 그러나 공적 지원은 책임을 동반하고, 이러한 책임을 확보하기 위한 지원기관의 개입이 예술활동의 자율성을 제약하곤 했다.

그러므로 정부는 문화예술단체에 대하여 “지원은 하되 간섭해서는 안 된다”는 ‘팔길이 원칙’(arm’s length principle)이 예술활동에 대한 공적 지원에서 원론적으로 수용되고 있다(Chartrand & McCaughey, 1989). 그러나 ‘팔길이 원칙’의 개념적 추상성과 모호성으로 인하여 구체적 내용에 대해 이견이 많음은 물론 실제에서 다양하면서 혼란스러운 양태로 나타나고 있다(Madden, 2009). 결과적으로 공공예술조직의 운영과정에서 자율성을 어떻게 얼마나 보장하여야 하는지는 여전히 중요한 쟁점이다.

공공예술조직의 자율성 유형은 크게 정치적 자율성과 행정적 자율성으로 나누어 볼 수 있다(Gilardi, 2002; Maggetti, 2007; Verhoest et. al., 2004; 서성아, 2011). 첫째,

공공예술조직의 정치적 자율성은 정부와 공공예술조직 간의 이해관계의 차이로 인하여 요구된다. 정부의 정치적 이해관계가 공공예술조직의 예술성을 억압 또는 왜곡할 수 있다(Gilardi, 2002). 억압 또는 왜곡된 예술성은 긍정적 외부효과를 만들어 내기 어렵다. 그러므로 먼저 공공예술조직이 소신껏 예술적 전문성을 발휘할 수 있도록 정치적 자율성을 부여해야 한다.

둘째, 공공예술조직의 행정적 자율성은 단체 내부의 조직, 인사, 재정 등에 관한 관리기능의 수행에 있어서 자율성이다. 공공예술조직의 예술활동을 지원하기 위한 조직, 인사, 재정 등에 관한 관리에 대하여 외부(정부)의 간섭을 받지 않는 것을 의미한다. 대의민주제적 위임·대리의 관계에서 볼 때 공공예술조직에 대한 정부의 감독과 규제는 정당하다. 문제는 예술적 전문성에 있어서 비전문가인 정부(위임인)가 전문가 단체인 공공예술조직을 감독하는 경우에 예술성이 훼손될 수 있다는 것이다.

한편 예술활동의 자율성이란 본질적으로 사전에 주어질 때 효과가 있다. 그러므로 예술활동에 대한 책임성은 사후에 확보해야 한다. 책임성을 사전에 확보하기 위해 고안된 서비스전달체계인 정부관료제의 계서적 권위체계가 예술활동을 심각하게 위축시켰던 역사적 경험은 이미 충분하다. 이러한 문제를 개선하기 위해 사후통제의 성과관리체계로 전환이 요구되고 있다(OECD, 2002). 사후통제체계는 “선 자율성 후 책임성”의 체계다.

2. 공공예술조직의 공공성과 책임성

1) 공공예술조직의 공공성

예술단체에 대한 공적 지원은 공공성을 전제로 한다. 다시 말해 공공성은 공적 지원을 받기 위한 전제조건으로 인식되고 있으며, 공적 지원을 받은 경우에 공익을 구현해야 할 책임이 있다는 인식이 보편화되어 있다. 공공성의 개념에 대한 이론적 논의는 면면히 이어지고 있으나 여전히 복잡성, 다양성, 그리고 모호성에서 벗어나지 못하고 있다(이병량, 2011). 이와 같이 공공성의 개념은 이론적으로 수렴되기 어려움에도 불구하고, 사회적 삶을 구성하는 과정에서 중요한 인식의 틀로 작동하고 있다. 그 결과 실천적 영역에서 공공성은 ① 공동체성, ② 책무성, ③ 보편적 향유가능성, ④ 공공재성, ⑤ 사회정의(평등·형평) 등과 이러한 속성에서 발생하는 모든 이익을 포괄하는 공

익 개념을 연계하여 복합적으로 정의되고 있다(소영진, 2008; 김철, 2008; 김윤권, 2008; 임의영, 2010; 김세훈 외, 2008).

공공성의 다양한 구성요소들과 호환성을 가진 개념은 공익이다(소영진, 2003:8; 백완기, 2007:11). 공익은 공리주의적인 측면에 초점을 맞춘 개념으로 그 논거는 공공성에 대한 논거와 거의 유사하다. 대표적인 학설로는 규범설, 과정설, 합리설, 공동체 이익설, 공공재설 등이 있다(백완기, 2006: 419). 규범설은 최고의 윤리기준에 입각하여 추상적이지만 실체가 있는 공공선을 공익으로 본다. 과정설은 공익을 실체가 있는 것이 아니라 집단이나 개개인이 이익을 추구하는 정치적 과정에서 선택되는 것으로 본다. 합리설은 개인적 합리성을 토대로 한 집합적(공공) 선택을 공익으로 본다. 공동체 이익설은 국가 혹은 사회라는 공동체를 개인이나 집단들과 구별되는 독립된 별개의 인격체로 보고 공동체의 이익을 공익이라고 본다. 공공재설은 재화의 성격에서 공익을 찾으며 비배제성과 비경합성을 가진 재화를 공익으로 본다.

공공성에 기반하여 공공예술조직이 창출하는 공익은 본질적으로 예술성의 가치재적 속성에 기인한다. 가치재인 예술성은 그 자체로서 소비자에게 순수하게 개인적 만족을 주는 것을 넘어서 긍정적 외부효과를 만들어 내기 때문에 공익이다. 공공예술조직의 예술성이 창출하는 긍정적인 외부효과들은 ① 예술적 유산가치, ② 소속 국가 또는 지역에 대한 이미지 고양과 이에 따른 자부심·명예, ③ 경제활성화와 소속 국가 또는 지역의 경쟁력 강화, ④ 시민의 민주적 역량을 강화, ⑤ 집합적 차원에서 창의력 배양, ⑥ 교육 및 예술적 기호의 개발과 미래 예술수요의 창출, ⑦ 삶의 질 제고 등이다(고숙희, 1998; 박현 외, 2004:29). 이러한 긍정적 외부효과가 공동체성, 보편적 향유가능성, 공공재성 등을 더 많이 가질수록 공공성은 더욱 강화된다. 이에 더하여 민주주의가 성숙됨에 따라 (문화)예술재의 향수에 있어서 사회적 형평성이 요구되기 때문에 그 자체로 예술적 향수의 형평성은 규범설적 공익이다.

2) 공공예술조직의 공공성과 책임성

공공성의 관점에서 공공예술조직의 예술활동은 복지차원의 활동과 교육·훈련의 활동만이 아니라 심미적 창작 활동을 포괄한다. 심미적 창작활동에는 고도의 예술성이 필수적이다. 그리고 복지차원의 예술활동과 교육·훈련 활동에서도 심미적 감성체험이 기본적으로 요구되기 때문에 예술성은 기본적 요소다. 예술성이 부족

한 복지차원의 예술활동과 교육·훈련 활동은 실효성이 부족할 뿐만 아니라 정당화될 수도 없다. 즉, 공공예술조직 활동의 목적과 종류에 따라 요구되는 예술성에 있어서 다소간의 차이는 있을 수 있지만 필수적이다.

그런데 가치재인 예술성은 본질적인 가치에 비해 덜 소비되는 경향이 있다. 더구나 문화예술재는 보물효과로 인하여 시장에서 공급되기 어렵다(Baumol & Bowen, 1966). 그러므로 문화예술재의 공급에 대한 공적 지원이 필요하다(Musgrave: 1959). 실제로 대부분의 국가들이 가치재(merit goods)인 예술활동을 재정적으로 지원한다(Wahl-Zieger, 1978).

어떤 예술을 어떻게 공적으로 지원할 것인가? 어떤 예술재를 얼마나 어떻게 공급할 것인가? 대의민주제 국가에서는 공공선택(public or collective choice)을 통해 구체화된다. 즉, 현실에서 공공예술조직의 공공성은 헌법을 위시한 법규에 의거한 정책과정을 통해 선택되며 관련된 법규를 통해 공식화된다. 이러한 과정을 통해 공공예술조직의 공공성은 구체화되어 공식적인 목적으로 전환되며 정치사회적 환경의 변화에 따라 끊임없이 바뀐다. 즉, 공공예술조직의 목적은 맥락 의존적이다. 다양한 공공성의 개념들 중에서 맥락적 요구에 부합하는 개념이 대의민주제적 과정을 통해 집합적으로 선택되어 공적 지원을 받게 되는 것이다.

그리고 공적 지원을 받음과 동시에 공공예술조직은 공공선택으로서 공익을 창출할 책임을 져야한다. 이와 같이 공적 지원의 전제조건인 공공예술조직의 공공성은 대의민주제적 과정을 통해 선택된 공공예술조직의 목적인 공익을 구현해야 할 책임으로 전환된다. 공공예술조직의 공공성은 공적 지원을, 공적 지원은 책임을, 책임은 정부의 개입을, 그리고 정부의 개입은 자율성의 위축을 가져 올 수 있다. 자율성의 위축은 공공예술조직의 예술성을 저해할 개연성이 있고, 낮아진 예술성은 공공예술조직의 공공성에 부정적인 영향을 미친다. 이와 같이 공공예술조직의 공공성과 예술성은 자율성과 책임성을 둘러싸고 상충적으로 연계되어 있다. 그러므로 이미 논의했듯이 공공예술조직의 책임성을 확보하기 위해서는 사후책임체계가 바람직하다. 그리고 이러한 사후책임체제는 ‘팔길이 원칙’에도 부합한다.

3. 공공예술조직의 예술성·공공성·효율성의 관계

공공예술조직이 목적으로 추구해야 하는 가치는 예술조직 본연의 미션인 예술성

과 공공조직으로서 존재적 의의인 공공성이다. 예술단체가 배양해 나가야 할 심미적 역량인 예술성은 잠재적 공익인 공공성과 상충적으로 연계되어 있다. 아울러 공공예술조직은 공적 재원에 의해 운영되기 때문에 예술성과 공공성을 추구하는 과정에서 효율성이 당위적으로 추구되어야 한다. 그러므로 공공예술조직의 효율성은 공공성은 물론 예술성과 연계될 수밖에 없다.

20세기 말까지 공공예술조직의 관료제적 병폐의 하나로 비효율성이 끊임없이 지적되었다(박정훈, 2010). 비효율성을 개선하기 위한 공공예술조직의 재단법인화가 추진될 때마다 공공성을 약화시킬 우려가 있음은 물론 예술성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음이 지적되었다(손정우, 2008; 조선령, 2010; 동아일보, 2010.05.13.). 그런데 20세기 후반까지 공공예술조직의 효율성은 주로 재정적 차원에서 논의되었다. 20세기 말부터 효율성이 성과관리차원에서 효과성(Effectiveness), 능률성(Efficiency), 경제성(Economy)으로 구성된 복합적 개념으로 인식되기 시작했다(OECD, 2002). 성과목표의 달성도(효과성), 투입 대비 산출(능률성), 그리고 재정자립도의 개선도(경제성)가 효율성의 핵심적인 구성요소로 채택된 것이다. 이와 같이 공공예술조직은 공적지원을 받아 예술성과 공공성의 증진을 추구하고, 결과의 차원에서 성과효율성으로 책임을 져야 하는 것으로 인식되기 시작했다.

첫째, 공공예술조직의 공공성과 효율성의 관계는 기본적으로 목표와 수단의 관계다. 그러나 20세기 후반까지는 재정적 차원에만 단순히 주목하면서 예술재에 대한 공적 지원이 논란의 대상이 되었다. 공공성을 가진 예술활동은 대부분 무료이므로 수입이 발생하기 어려움은 물론 후원금의 모금에도 크게 기여하기 어렵기 때문이다. 그러나 공공예술조직의 공공성은 무형의 재화로 계량적으로 가늠하기 어렵지만 시민정서·공동체의식·사회통합·삶의 질 그리고 국가나 도시의 브랜드 가치와 경쟁력의 제고와 같은 잠재적 공익으로 구성된다. 공공예술조직이 만들어 내는 (공동체적, 규범적, 공공재적) 공익의 관점에서 효율성은 본질적으로 수단적 합리성의 문제다. 특히 성과효율성의 개념은 효율성을 공공성과 상충적인 현상이 아니라 공공성을 구현하기 위해 해결해야 할 과제로 인식하는 계기를 제공하였다.

둘째, 공공예술조직의 예술성은 효율성 특히 성과효율성의 필요조건적 요소로 작용한다. 공공예술조직의 서비스는 가치재이며 제한된 경합적 시장환경에서 공급해야 하기 때문에 경쟁력의 기반은 예술성이다(Grace, et. al, 2007: 31; 박용성, 2010:18). 예술성과 효율성의 관계는 예술재와 예술시장의 특성과 관련이 있다. 세계화와 정보통

신기술의 발달로 인하여 공간적 장벽이 약화되면서 국내·외의 유사 예술단체들 간에 경쟁이 심화되고 있다. 또한 예술적 재화는 일종의 사치재이기 때문에 어느 수준 이상의 품질이 확보되지 않으면 애호가는 소비를 철회하거나 비용을 더 지불하더라도 대체재를 찾을 것이다. 한 마디로 공공예술조직이 만들어 내는 재화의 시장은 제한적으로 시장경합적이다. 시장경합적인 환경에서 고품격의 예술적 재화나 서비스로 명성을 얻은 공공예술조직은 독·과점적 경쟁의 지위를 누릴 수 있다(이재희, 2009; 소병희, 2012). 명성을 얻게 되면 유료 관객과 기부금·후원금이 증대되고, 이는 예술성을 더욱 높일 수 있는 투자를 가능하게 하면서 선순환의 구조를 형성할 수 있다. 그러나 예술성은 공공예술조직은 성과를 높이기 위해 반드시 필요하지만 예술성이 갖추어져 있다고 해서 성과효율성이 저절로 높아지지 않는 필요조건적 특성을 가진다.

마지막으로 공공예술조직의 예술성은 공공성의 충분조건적 요소로 또는 필요조건적 요소로 작용한다. 먼저 경제성장과 함께 문화예술의 향수기회 확대만이 아니라 수준 높은 예술적 서비스가 요구되고 있다. 예술적 서비스가 공익을 창출하려면 제공 자체만으로는 어렵고 예술성을 갖추어야만 하는 상황이 도래한 것이다. 1988년 서울올림픽 개최 이후에 본격적으로 나타난 문화예술 향수기회의 확대에서 한 발 더 나아간 질적 향상의 요구는 공공예술조직의 예술성을 공공성의 충분조건적 요소로 만들었다. 이어서 국민소득이 2만 달러를 넘어 서면서 공공예술조직이 소속한 국가나 도시의 품격과 브랜드 가치의 제고에 기여할 것을 요구받게 되었다. 이러한 공공재적 공익을 창출하기 위해 공공예술조직의 예술성은 필요조건적 요소로 작용한다. 공공예술조직이 브랜드를 인정받기 위해 고도의 예술성이 필요하지만 고도의 예술성을 갖추었다고 해서 모두 브랜드를 인정받는 것은 아니기 때문이다. 별도의 기획·홍보적 노력이 필요한 이유다.

Ⅲ. 공공예술조직의 지배·운영구조와 서비스전달체계의 유형

1. 지배·운영구조와 공공서비스의 전달체계

공공서비스전달체계는 다양하고, 그 핵심은 자율성과 책임성이다. 공공서비스 전달체계의 자율성과 책임성의 다양성은 결국 지배·운영구조의 다양성에 기인한다. 정

부독점적 지배·운영구조를 한쪽 극단으로 하고 지배·운영이 전적으로 시장에 맡겨진 구조를 다른 한쪽의 극단으로 한 연속선 위에서 다양한 모습을 보여준다. 실제로 문화예술적 서비스전달체계의 지배·운영구조는 국가주의와 시장주의의 양극단 사이에서 다양하다.³⁾ 논의를 명확히 하기 위해, 지배·운영구조는 정부와 공공예술조직 간의 관계에 있어서 독립성의 측면에, 서비스전달체계는 주어진 독립성의 정도를 토대로 한 서비스 전달과정에서 공공예술조직의 자율성 및 책임성의 측면에 초점을 맞춘다.

공공서비스전달체계의 자율성은 지배·운영구조의 독립성과 밀접한 관련이 있다. 지배구조의 독립성은 궁극적으로 공공예술조직의 대표자를 선임할 수 있는 권한을 자체적으로 행사할 수 있는 정도를 의미한다. 즉 정부가 공공예술조직의 운영권자 선임을 지배할 수 있는 정도에 반비례한다. 그리고 운영구조의 독립성은 공공서비스 전달체계의 대표자가 서비스 전달방식을 자유롭게 선택할 수 있는 정도를 의미한다. 공공예술조직이 어떤 방식으로 공공서비스를 제공(전달)할 것인가에 정부가 영향력을 행사할 수 있는 정도에 반비례한다.

지배·운영구조의 독립성을 기준으로 공공서비스의 전달체계의 유형을 구분하면 다음과 같다. 첫째, 전통적인 정부관료제형이다. 정부가 공공예술조직의 지배·운영을 독점한 서비스전달체계다. 정부가 위임·대리의 계서적 권위구조를 토대로 직접 공공예술조직을 지배·운영하는 (단)독(책)임제적 공공서비스 전달체계로 공공예술조직의 대표자의 선임에 관한 권한을 비롯하여 조직·인사·재정권을 전적으로 정부가 소유한 것은 물론 이를 토대로 서비스의 전달방식에 대하여도 전적으로 영향력을 행사할 수 있는 체계다. 결과적으로 서비스 전달에 있어서 자율성이 극히 제한적이고 책임성을 확보하기 위해 사전통제체계를 채택한다.

둘째, 준정부관료제형이다. 기본적으로 정부관료제형과 같은 지배·운영구조를 유지하지만 관리적 혁신을 촉진하기 위하여 공공예술조직에 독립성을 제한적으로 부여하는 전달체계다. 공모하여 선임한 대표자에게 운영권을 이양하여 서비스 전달의 자율성을 강화한다. 예를 들면 정부의 직·부속 기관의 효율성을 향상시키기 위해 책임운영기관운영에 관한 법률에 따른 계약에 의해 임용된 기관장에게 서비스 전달의 자

3) 국가주의는 프랑스가 대표적이며 문화예술의 진흥에 국가의 개입을 당연한 것으로 여기며 대부분의 나라가 이러한 입장을 취하고 있다. 반면에 시장주의는 문화예술적 활동도 원칙적으로 시장의 자율에 맡기는 것이 타당하다는 입장을 취하며 미국이 대표적인 국가이다(정철현, 2008:9).

율성을 부여하고, 사후에 기관장의 실적을 고려하여 인사에 반영함으로써 책임성을 확보한다. 이에 더하여 책임운영기관은 정부기관이기 때문에 조직, 인력, 예산 등의 운영에서 기본적으로 정부조직법, 국가공무원법, 정부기업예산법 등의 적용을 받는다(이근주 외, 2010:5). 다른 하나는 공모에 의해 위탁계약자를 선정하여 특정 서비스⁴⁾ 전달에 있어서 자율권을 한시적으로 일괄 이양하고, 계약이행실태를 평가하여 재계약 여부를 결정함으로써 책임성을 확보하는 방식이다. 다만 민간위탁의 대상이 될 수 있는 업무는 공익과 관련되어 독자적인 재량적 판단이 필요하거나 국민의 권리·의무에 대하여 규제적인 효과를 가져 오는 사무가 아닌 사무로 한정하고 있다. 책임운영기관에 비해 민간위탁은 매우 제한된 기술적 사무에 한정되지만 위탁된 사무에 대한 운영에 있어서 자율성이 높아 민간(시장)기법을 적극적으로 활용할 수 있다.

셋째, 공공기기관형이다. 공모에 의해 선임된 대표의 임기 동안 지배·운영구조 차원에서 독립성을 부여하고, 서비스 전달의 자율성을 대폭 강화한 공공서비스 전달체계다. 공공기관 운영에 관한 법률, 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률, 지방공기업법 등에 입각한 공공기관, 지방자치단체의 출자·출연기관, 지방공기업 등이 이에 해당한다. 그러나 공공서비스를 자율적으로 전달하고 책임지는 독립적인 법인·단체 또는 기관이지만 당해 기관의 정책 결정에 국가 또는 지방자치단체가 궁극적 지배력을 가지는 체계다. 이러한 지배력은 대표자 인선 또는 재정적 지원을 통해 행사된다. 그러나 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 필요한 자율성과 ‘성과평가’에 의한 사후통제체제를 법령으로 정하여 보장한다.

넷째, 지배구조와 운영구조에 있어서 모두 완전하게 독립성을 부여하는 시장형 전달체계다. 공공서비스의 공급권에 대한 지배권과 전달방식인 운영권을 모두 민간에 이전하는 사유화가 이에 해당한다.⁵⁾ 사유화는 운영권은 물론 지배권까지도 완전히 민간에 이전하는 형태이다(Savas, 1997; 박용성, 2008; 이근주 외, 2010; 서민수, 2011). 정부의 직·부속기관들이 수행하는 기능의 공공성이 매우 약하거나 거의 없기 때문에

4) 정부는 조사, 검사, 검정, 관리 업무 등 단순한 사실행위와 민간의 전문 지식이나 기술을 활용할 필요가 있는 기술적 사무를 민간에 위탁할 수 있다(정부조직법 §6③; 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 §11).

5) 민영화(privatization)라는 개념은 과정적이고 포괄적이다. 광의로는 공공서비스의 생산과 분배에 민간이 참여하는 현상을 포괄적으로 지칭하기도 하고, 협의로는 공공서비스를 완전히 시장으로 회귀시키는 사유화 현상만을 표상한다. 광의로 책임운영기관화, 민간위탁, 공공기관화는 모두 민영화에 해당한다. 그러므로 이 논문에서는 소유권을 민간에 완전히 매각하여 시장에서 민간에 의해 자율적으로 운영되는 시스템에 대하여 “사유화”라는 개념을 사용한다.

민법과 상법을 토대로 시장원리에 의해 자율적으로 운영할 수 있도록 함으로써 민간 부문의 경영기법을 적극 활용하여 고객의 수요와 시장변화에 빠르게 반응할 수 있도록 하고, 책임성을 시장평가에 맡기는 것이다.

2. 공공예술조직과 공공기관형 서비스전달체계

긍정적 외부효과를 발생시키는 가치재적 속성을 가진 서비스들은 공공성에 비하여 수요가 적어 시장에 맡길 경우에 실패가 발생하기 때문에 정부가 공급을 증진시켜야 할 필요가 있다(Musgrave: 1959; Wahl-Zieger, 1978; 박현 외, 2004). 특히 연구·개발·창작이 핵심적 기능인 가치재적 서비스가 이에 해당한다. 이러한 가치재적 공공서비스라고 하더라도 서비스의 양과 질에 대한 사회적 요구 그리고 시장여건에 따라 최적의 서비스전달체계는 다르다.

서비스의 양과 질에 대한 사회적 요구가 높아질수록 그리고 정부에 비하여 민간의 역량이 강화될수록 정부관료제형 서비스전달체계의 적실성은 낮다. 그 이유는 관료제의 병리현상에 더하여 수준 높은 서비스를 제공하는 데에는 민간부문이 가지고 있는 고도의 전문성과 창의성이 필요하기 때문이다. 마찬가지로 준정부관료제형의 일종인 책임운영기관도 민간부문의 전문역량을 적극적으로 활용해야 하는 상황에서는 한계가 있다. 뿐만 아니라 연구·개발·창작은 민간위탁을 할 수 있는 단순한 기술적 사무도 아니다. 즉, 연구·개발·창작분야의 공공서비스에 대한 사회적 요구가 양과 특히 질의 면에서 높아질수록 그리고 서비스와 관련된 민간부문의 역량이 높아질수록 정부관료제형보다 준정부관료제형(책임운영기관형, 민간위탁형)이, 준정부관료제형보다 공공기관형이, 나아가 시장형의 서비스전달체계의 적합성이 높아질 개연성이 있다.

한편 연구·개발·창작의 가치재적 서비스가 직면한 문제는 시장실패를 보완하기 위해 정부가 투자, 출연 등을 통해 지원함과 동시에 고도의 전문성과 창의성의 기반인 자율성을 증진하기 위해 독립성을 부여해야 하는 점이다. 정부가 지원하면서 독립성을 부여할 때 당면하는 문제는 정부지원이 방만하게 오남용 또는 낭비될 가능성이다. 이에 대한 대안으로 시장실패를 막기 위해 정부가 먼저 투자·출연·지원하고 자율성을 강화하면서 동시에 책임성을 확보해야 한다. 이 방안으로 우리나라 정부는 1990년대 말부터 가치재적 속성을 가진 예술적 서비스를 제공하는 정부 직·부속 기관을 궁극적으로 정부가 지배권을 행사할 수 있는 비영리 법인의 공공기관으로 전환하는 방안을

채택하였다.⁶⁾ 그런데 수익추구가 중요한 공기업형 서비스전달체계는 고도의 전문성과 창의성을 요구하는 공공서비스의 전달체계로 한계가 있다. 그러므로 의료·연구·문화·예술 등의 분야를 중심으로 비영리 재단 또는 특수 법인화⁷⁾가 채택되었다(이근주 외, 2010: 12).

비영리 재단법인으로서 공공기관형 서비스전달체계는 궁극적으로 정부의 지배를 받지만 정부의 지원을 받을 수 있고, 민간부문에서 필요한 전문인재를 충원하기에 용이하여 전문성의 확보에 유리함은 물론 자율적 운영을 통해 창의성을 발휘할 수 있다. 더구나 설립목적의 범위 내에서 ① 후원금을 모금할 수 있고, ② 수익사업도 할 수 있으며, ③ 기금 적립을 통해 장기적인 발전을 도모할 수 있다. 즉, 서비스의 생산에 필요한 민간의 전문성을 적극 동원할 수 있음은 물론 서비스와 관련된 연구·개발·창작을 진흥하기 위해 다양한 재정 확충의 방안을 훨씬 더 자유롭게 활용할 수 있다.

전형적인 공공예술조직으로서 서울시향이 제공하는 예술재의 양과 질에 대한 정치·사회적 요구는 침체되어 있다가 1988년 서울올림픽을 분기점으로 크게 증가하였다. 그러나 실제 예술시장에서 수요로 나타나지는 않았다. 즉, 잠재적 수요는 존재했지만 실질적인 소비로 이어지지 않아 시장에서 공급하기 어려운 상황이 나타났다. 한편 교향악 공연의 시장경합성이 국내의 지방자치 발전, 국제적으로 세계화, 그리고 교

6) 전자정부법 제2조 3항에 의하면 "공공기관"이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

- 가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 법인·단체 또는 기관
- 나. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
- 다. 특별법에 따라 설립된 특수법인
- 라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교
- 마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인·단체 또는 기관

7) 특수법인의 개념은 다양한데 행정학적으로 주목할 필요가 있는 특수법인은 행정체계의 일부로 평가될 수 있는 경우이다. 특수법인은 '공사', '공단', '연구원', '협회', '공제회' 등으로 명명되고 있다. 의료의 영역에서는 병원 또는 의료원이라는 명칭을 사용한다. 국가 또는 지방자치단체가 수행하는 것이 적합한 사업 또는 업무 중에서 전문성 및 효율성을 증진하기 위해 법인을 설립하여 특정 사업 또는 업무를 수행하게 하는 것이므로 어느 정도의 독점적 지위를 인정한다. 특수법인은 i) 설립의 법적 근거가 「민법」이나 「상법」이 아닌 특별법에 의거해 국가에 의해 설립되며, ii) 국가나 지방자치단체의 재정적 지원을 받음과 아울러 감독을 받고, iii) 설립 목적의 달성을 위해 공적 사무의 수행 및 이를 위해 제한된 범위에서 공권력을 행사하며, iv) 법인의 존속이 국가나 지방자치단체에 의하여 결정되는 등의 특징을 가진다. 이러한 특수법인은 공기업적 성격을 갖는 유형과 재단법인의 특성을 갖는 유형으로 나뉘 볼 수 있다. 이와 같이 특수법인은 공기업화나 재단법인화로 충족시키기 어려운 특수한 상황 또는 고유한 목적이 있는 경우에 택하는 유사 공기업화 또는 재단법인화의 일종이라고 볼 수 있다.

통·정보·통신의 기술발전에 의해 점점 높아졌다. 이러한 환경적 변화에 대응하여 공공예술조직으로서 서울시향의 서비스전달체계는 지속적으로 바뀌어 왔다. 이러한 변화의 근저에는 어떤 전달체계가 서울시향이 추구하는 목적을 주어진 환경에서 가장 효율적으로 제공할 수 있는가라는 질문이 자리하고 있다.

Ⅳ. 서울시향의 서비스전달체계 변천과 예술성·공공성·효율성

1. 서울시향의 서비스전달체계 변천

공공예술조직인 서울시향의 서비스전달체계의 변천은 예술성과 공공성을 효율적으로 증진하기 위한 시행착오의 과정으로 볼 수 있다. 그 핵심은 지배·운영구조적 독립성에 있어서 변화다. 서비스전달체계의 자율성과 책임성의 원천인 서울시로부터 서울시향의 독립성은 서울시향의 예술성·공공성·효율성에 영향을 주는 중요한 요소이기 때문이다. 한편 서울시향이 추구해야 하는 목적인 예술성·공공성·효율성의 구체적인 내용은 정치·경제·사회적 요구에 따라 변해 왔다. 그리고 정치적 관점에서 거시적으로 볼 때 이렇게 변하는 예술성·공공성·효율성의 내용을 달성하는데 적합한 지배·운영구조를 전략적으로 모색하여 왔다. 그리고 서울시는 이에 부합하는 서울시향의 서비스전달체계를 설계하여 활용해 오면서 시행착오를 겪었다.

서울시향이 1957년에 발족된 이후 서비스전달체계와 관련된 핵심적인 변화는 재단법인화를 통해 비영리 공공기관으로 전환된 것이다. 서울시향의 서비스전달체계는 크게 서울시 소속기관이었던 제1기와 비영리 공공기관으로 전환된 제2기로 나뉘 볼 수 있다. 제1기는 서울시 소속의 “정부관료제형 서비스전달체계”의 시기로 서울시가 직접 서울시향을 운영하던 시기다. 제1기는 고려교향악단, 서울교향악단, 그리고 해군교향악단을 거쳐 서울시 직속 예술단체인 “서울특별시립교향악단”으로 발족한 1957년부터 1978년 7월 9일까지의 약 21년의 기간과 동 교향악단이 서울시 부속 세종문화회관의 전속단체로 편입되어 활동하던 시기인 1978년 7월 10일 부터 1999년 3월 19일까지의 약 21년의 시기로 나뉘 볼 수 있다. 전자를 제1-1기, 후자를 제1-2기로 명명한다.

제2기는 서울시 출연기관인 재단법인으로 전환되어 운영의 자율성이 보장된 그리고 사후에 성과효율성으로 책임성을 평가받아야 하는 ‘공공기관형 서비스전달체계’의

시기다. 제2기는 재단법인 세종문화회관의 전속단체로서 “서울시 교향악단”이 활동하던 1999년 3월 20일 부터 2005년 5월 30일까지의 약 6년여의 시기와 “서울시립교향악단”이 단독 재단법인으로 출범한 2005년 6월 1일 이후 현재까지의 약 10여년의 시기로 구분해 볼 수 있다. 전자를 제2-1기, 후자를 제2-2기로 명명한다.

이와 같이 구분되는 지난 60여 년 간 서비스전달체계에 있어서 서울시향의 변화 그리고 이러한 제도적 변화와 관련될 수밖에 없었을 예술성·공공성·효율성의 변화를 서술적으로 그러나 심층적으로 분석한다.

2. 제1-1기: (준)정부관료제형 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성

제1-1기 서울시향의 목적은 서울특별시립교향악단설치조례(1957.8.1) 제1조에서 “시민정서생활의 향상과 민족문화의 정화를 도모하기 위하여” 그리고 이를 위해 제3조(제정 1957.8.1, 개정 1974.06.11)에서 교향악단은 가요보급, 교향악의 보급, 그리고 음악연주에 관한 사항을 관장한다고 규정하였다. 이와 같이 제1-1기에는 당시의 여건이 반영되어 서울시향의 활동을 가요 또는 교향악의 보급과 음악연주⁸⁾로 명시하고 시민정서의 함양과 민족문화의 정화에 기여를 목적으로 채택하였다. 즉, 공공성의 차원에서 기본적인 수준의 공동체적 공익을 서울시향의 목적으로 선택하였다. 이러한 목적의 달성에 필요한 예술성은 기초적인 수준으로 고도의 기량과 창의성을 요구하지 않는다.

그럼에도 불구하고 음악적 전문성을 고려하여 제1-1기 서울시향의 “단장은 그 사계의 명망이 있는 인사(음악예술권위자)로서 보한다(서울시립교향악단 설치 조례 §4②. 1957.8.1, 괄호안의 내용은 필자에 의해 추가됨)” 그리고 “단장은 시장의 명을 받아 단무를 장리하며 소속단원을 지휘감독한다(서울시립교향악단 설치 조례 §4③. 1957.8.1.)”고 규정했다. 설립 당시에는 서울시장이 서울시향을 총괄 지휘하는 단장의 임명권을 가진다는 점을 명시적으로 규정하지 않고 단지 음악계의 권위자로 보한다고 규정한 점에 주목할 필요가 있다. 음악예술성을 중시하여 서울시향 지배·운영구조의 독립성을 암묵적으로 다소 감안했던 것으로 보인다.⁹⁾ 그러나 창단된 지 4년 뒤에 단장

8) 국가나 지방자치단체의 각종 공식적 의전과 행사에서의 음악연주를 의미한다. 실제로는 비 공식적으로 개최된 고위층 주관 행사에도 자주 동원된 것으로 관계자들은 증언하고 있다. 이와 같이 비공식적 행사에 동원된 음악연주는 공익을 창출하지 않는다.

9) 조례의 시행에 필요한 사항은 서울시장이 따로 이를 정하도록 되어 있으나 정보청구에 의해

과 전임지휘자를 분리하여 “교향악단에 단장과 전임지휘자를 둔다(서울시립교향악단 설치 조례 §4①. 개정 1961.02.11.)”고 개정하면서 단장을 서울특별시부시장이 겸직하고, 서울시장이 임명하는 전임지휘자는 단장의 명을 받아 음악에 관한 사항을 분장하고 음악연주를 지휘하는 체제로 전환했다(서울시립교향악단 설치 조례 §4②③⑤. 신설 1961.02.11.). 결과적으로 서울시향의 독립성이 약화되고, 그 결과 서비스전달체계의 자율성이 약화되었다(세종문화회관전사편집위원회, 2002). 당시 지휘자였던 김생려(세종문화회관전사편집위원회, 2002: 187)는 “... 내 의사나 대안은 모두 무시된 채 시의회를 거쳐 시향의 단장은 부시장으로 결정이 나버렸다. 그때부터 시향은 완전히 관의 지배 아래 들어갔고 따라서 관의 테두리 안에서 창의 없는 활동을 하게 되었다”라고 증언하고 있다.

이어서 5.16 군사정변 후에는 한 걸음 더 나아가 부단장을 신설하여 서울시의 공보실장이 겸직하여 관리하였다(서울특별시립교향악단 설치 조례 §4④. 개정 1964.5.26). “서울시장→서울시향 단장(음악예술권위자)”에서 “서울시장→단장(서울특별시 제일부시장)→부단장(서울시 공보실장)→전임 지휘자(음악예술권위자)”로 바뀐 것이다. 음악 예술 권위자는 서울시장에게 직접 서울시향의 전반에 대하여 책임(responsibility)지던 지배·운영구조에서 서울시 공보실장에게 위임받은 한정된 직무에 대한 책임을 지는 책무성(accountability)의 구조로 전환된 것이다. 이러한 변화는 효율성을 제고하기 위해 관료제적 통제체계를 더욱 강화한 것이다. 초기에 단장으로 “음악계의 명망 높은 인사”는 일반 행정관료인 공보실장의 관리 하에서 전임지휘자로서 음악에 관한 사항만을 담당하고 지휘하게 되었기 때문이다. 한편 이와 같은 자율성 약화로 인한 예술성의 측면에서 취약점을 보완하기 위해 전문가들로 구성된 서울특별시립교향악단운영위원회(위원장은 시장, 부위원장은 부시장과 위원 중 선임함)를 설치하여 자문할 수 있도록 했다(서울특별시립교향악단설치조례§4의2, 신설 1964.5.26.). 그러나 이마저도 유신헌법의 등장에 이어 1974년에 폐지되었다(서울특별시립교향악단설치조례§4의2 삭제. 1974.6.21.).

종합하건데 제1-1기 서울시향은 초기의 준정부관료제형 서비스전달체계가 후기에 는 전형적인 정부관료제형으로 바뀌었다. 그 결과 서울시향의 예술성과 공공성은 기초

운영규칙을 검토하고자 하였으나 서울시의 주무부서도 이와 관련된 자료를 가지고 있지 않다. 당시의 정치행정적 여건을 고려할 때 자료가 소실되었거나 아예 운영규칙을 제정하지 않았을 수도 있다.

적이고 기본적인 수준에서 거의 향상되지 못했다(세종문화회관전사편집위원회, 2002). 서울시향의 독립성과 자율성을 위축시킨 정부관료제형 서비스전달체계는 이 시기의 군사권위주의와 관료권위주의의 정치·행정적 환경에서 경제개발을 제일로 추구하는 정부의 정책이념과도 관련이 있을 것이다. 결과적으로 서울시향은 관료권위주의적 통제에 의하여 시민정서의 함양과 민족문화의 정화라는 공익을 제대로 구현하지 못했다. 이러한 서울시향의 예술성과 공공성의 위축이 정책의제로 부각되지 않은 이유는 당시 한국의 열악한 사회경제적 여건에서 서울시향이 예술성을 추구하는 것은 사치스러운 것이며 사회적 형평성에 반한다는 정치사회적 인식도 작용한 것으로 보인다.

“72년도 겨울의 불길에 만든 초토 위에 ... 홀연히 화려하게 치솟은 세종문화회관을 보신 분은 무언가를 느꼈을 것이다. 혹시 귀족문화의 시대가 오는 것이 아닌가 하고. 그럴 법도 하리라. 거기서 공연되는 큰 프로그램의 입장료가 일반미 한말에서 반가마니 값의 적지 않은 돈인 것을 보면. 그것도 4천2백석에 관객이 꽉꽉 찬다. 혹자는 말하더라! 그 값비싼 입장료를 두고, 누구를 위한 문화시설이냐고. 그러니깐 혹자는 또 대답하더라! 비싼 문화비를 지불하는 국민아라야 문화국민이라고. 어쨌거나 동양 최대의 예술전당이며 세계적으로 몇째가 된다는 이 거대하고 화려한 문화회관이 대한민국의 수도 서울에 서 있다는 사실은 그래서 우리에게 여러 모로 깊은 의미를 주게 되는 것이다.”(동아일보, 1978.05.11.)

3. 제1-2기: 정부관료제형 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성

제1-1기에는 서울시향만이 아니라 대부분의 공연예술단체들이 연습 및 공연의 전용 공간 부족으로 어려움을 겪고 있었다(세종문화회관전사편집위원회, 2002: 116). 1972년 서울시민회관이 화재로 소실되면서 1977년에 드디어 문화예술계의 숙원이었던 세종문화회관이 완공되었다. 이를 계기로 서울시는 전시와 공연의 전용공간을 건축하여 부속기관으로 세종문화회관을 설치하였다. 그리고 서울시향은 물론 서울시 직속 주요 예술단체들이 세종문화회관의 전속예술단체로 편입되었다.

제1-2기 서울시향이 추구하는 목적가치는 서울특별시립 예술단체 설치 조례와 세종문화회관의 설치조례에 천명된 목적에서 유추해 볼 수 있다. 서울특별시립 예술단체 설치 조례(1993.4.10) 제1조에서 “지방자치법 제9조 제2항 제5호의 규정에 의하여 지방문화·예술단체의 육성과 공연예술의 창달을 위하여” 서울시는 시립예술단체를

설치한다. 그리고 세종문화회관설치조례(1978.3.17) 제1조는 소속된 예술단체의 목적을 “... 시민예술의 발전 ... 에 기여”로 공식화했다. 서울시향의 목적이 “시민정서 함양을 위한 교향악의 보급과 음악연주”라는 공동체적 공익에서 긍정적 외부효과를 가진 시민예술의 발전, 예술단체의 육성, 그리고 공연예술의 창달이라는 준공공재적 공익으로 확장되었다. 한편 세종문화회관의 개관에 대하여 당시 여론은 예술성의 향상과 함께 공공성의 차원에서 규범적 공익 즉, 예술재의 향유에 있어서 사회적 형평성을 제고해 줄 것을 요구하고 있다.

“세종문화회관은 건물의 규모나 시설에 비해 이 값비싼 공간을 유효적절하게 활용하기 위해서도 공연되는 작품의 양과 질이 앞으로 큰 과제가 아닐 수 없다 ... 국민의 세금으로 세워진 회관은 일부 특정한 지적 엘리트들이 보고 즐기는 고급 예술만의 공연장이 되어서는 안 되겠다. 모든 국민이 함께 보고 즐길 수 있는 진정한 민족문화예술의 공연장이 되어야겠다.”(경향신문, 1978.04.14.)

세종문화회관 설치 조례는 개정을 통하여 예술적 서비스의 전달체계로 제1-1기의 정부관료제형을 제1-2기에 더욱 체계화하였다. 제1-1기에는 단장을 서울시 부시장이 겸하였었는데 제1-2기에는 1~2 직급 아래인 지방이사관 또는 지방부이사관으로 세종문화회관의 관장을 보임하고(§3. 1978.3.17),¹⁰⁾ 사무국장(지방부이사관 또는 3급상당 별정직 지방공무원)의 지휘를 받는 무대공연담당관(3급갑류 상당 <나중에 4급 상당으로 바뀜> 별정직 지방공무원)¹¹⁾이 예술단체를 관리했다(서울특별시 세종문화회관 설치 조례 §5②. 1978.12.29.; §3의2. 1987.08.27). 즉, 서울시향은 “서울시장→세종문화회관장(지방 이사관 또는 부이사관)→사무국장(지방 부이사관 또는 서기관)→무대공연담당관(지방 3급갑 또는 4급 별정직 공무원)→서울시향 단장”으로 이어지는 다단계 계층적 구조 속에 편입되었다. 그 결과 서울시향의 단장은 서울시 정책결정계층과 의사소

10) 서울시 순환보직제계에서 세종문화회관장은 구청장으로 나가기 전에 잠시 거쳐 가는 자리로 매김되었다.

11) 무대공연담당관의 분장사항을 다음과 같았다(서울특별시세종문화회관설치조례§5⑤):

1. 공연계획 수립 및 실시(개정 1978.12.29.)
2. 공연장 대관계획 및 대관업무(개정 1978.12.29.)
3. 외자관리(개정 1978.12.29.)
4. 무대 및 공연부속실 운영(개정 1978.12.29.)
5. 시립 예술단체 운영(개정 1978.12.29)

통하는 것이 매우 어렵게 되었다. 그리고 서울시향의 단장은 중간관리계층 직업공무원들의 지휘·명령을 받아 서울시향을 운영하는 단순 실무계층의 책임자가 되었다.

더구나 단원위촉 등 운영에 관한 권한을 서울시장으로부터 위임받은 세종문화회관장(직업관료)이 서울시향의 단원만이 아니라 단장도 전형(실기 또는 서류심사와 면접)을 거쳐 채용했다(서울특별시립 예술단체 설치 조례 §7. 1993.4.10.; 서울특별시립 예술단체 운영규칙 §3. 1993.6.30). 다시 말해 서울시향 단장 또는 전임지휘자에게 단원을 채용할 수 있는 권한이 없었을 뿐만 아니라 단장 자신도 서울시장이 아니라 직업공무원인 세종문화회관장에 의해 채용되었다.

그 결과 서울시향의 독립성은 극도로 위축되었다. 서울시의 중간관리계층의 행정관료가 서울시향을 직접 관리하는 구조로 전환되었음은 물론 관료제적 표준운영절차에 의해 지배될 수밖에 없었다.¹²⁾ 이와 같이 제1-2기에 서울시향은 관료제화가 심화되면서 서비스 전달에 있어서 자율성이 제1-1기 보다 오히려 더 약화되었고, 책임성은 계서제를 토대로 한 위임·대리적 관계에서 관료제적 책무성으로 전환되었다. 한마디로 제1-2기의 서울시향은 전형적인 정부관료제형 서비스전달체계가 되면서 수단과 목적의 전위현상, 형식주의, 비전문성 등의 문제가 발생하면서 예술성을 위협하게 되었다.

“예술이라는 섬세하고도 특수한 조직에 있어서 업무를 추진하는 조직 자체가 일반 공무 행정적인 체계로 조직되어 있기 때문에 예술이라는 특수성에 대한 배려가 전혀 무시당한 채 일반 행정 조직화되어 있는 극장 구조로 인하여 예술 행정이 제대로 수행되지 못하고 있기 때문이다. 상업단체와는 달리 관에서 운영하는 시립예술단체는 공연 횟수나 작품의 규모, 이에 따른 예산의 규모 등을 독립적으로 수립하지 못하고 관의 개입으로 계산된 공연만을 할 뿐이다”(최광균, 1998)

“세종문화회관에 대한 비판과 문화계의 요구가 중요 이슈가 되면서 밖으로부터 본격적인 개선논의가 일어나기도 했다 ... 음악평론가 탁계석은 세종문화회관이 문을 연 후 16년 동안 관장이 17명이나 거쳐 간 것은 공연장행정의 무계획성과 낙후성을 단적으로 보여주는 사례라면서 예술행정 비전문인력인 서울시 공무원들

12) 무대공연담당관은 별정직이므로 예술분야의 인사를 임용할 수 있는 여지를 열어 놓았다. 그러나 중간관리계층의 별정직 직업공무원이 8종류의 전속 예술단체들(교향악단, 국악관현악단, 합창단, 소년소녀합창단, 소년소녀교향악단, 가무단, 무용단<1978.12.29.>; 오페라단<1985.02.05. 추가>))의 예술성에 대한 전문성을 두루 갖추는 데는 한계가 있어 결국 통제 위주로 운영될 수밖에 없었다.

이 공연기획과 대관심사 등 예술행정 일부를 담당하는 현실에 문제를 제기했다.”

(세종문화회관전사편집위원회, 2002: 142)

더구나 직업관료제에 편입된 세종문화회관의 직원과 예술단체들의 단원에 대한 인사행정에 지방공무원법이 준용되었다. 서울시향의 단원을 1년 기간으로 위촉하지만 단장과 지휘자를 제외한 단원들에 대하여 위촉기간이 만료된 경우에 특별한 사정이 없는 한 전형을 생략하고 재위촉하는 것으로 규정하였으며 일반 공무원과 마찬가지로 별정직 공무원인 단원들에게 공무원법에 준하여 정년제를 도입하였다(서울특별시립 예술단체 운영규칙 §4, §⑤. 1979.3.10). 그 결과 제1-2기에는 “... 서울시향의 연주력이 기대에 미치지 못하는데도 단원들은 별 탈 없이 정년을 보장받았다(연합뉴스. 2005. 4.4).” 그 결과 서울시향에 직업공무원제를 토대로 한 정부관료제에서 나타나는 전형적인 병폐인 무사안일과 도덕적 해이가 유발되면서 예술성은 최악의 수준으로 하락했다(연합뉴스. 2005. 4.4).

“20년 역사를 자랑하는 세종문화회관의 현재 모습은 아사직전의 공룡을 보는 것 같다. 연간 1백83억원(97년도)라는 거대한 예산을 갖다 쓰면서도 내놓을만한 ‘자체 제작한 상품’이 없고 재정자립은 10%에 불과하다. 국제통화기금(IMF)체제를 맞아 세종문화회관 운영을 획기적으로 개선해야한다는 비판의 소리가 내부에서부터 강하게 ...” (문화일보. 1998.02.04.)

아울러 서울시의 부속기관인 세종문화회관의 전속기관으로서 서울시향을 포함한 예술단체들은 정부기관이므로 외부출연 등을 통해 얻은 수익금을 세입 조치할 수밖에 없었다(서울특별시립 예술단체 운영규칙 §16. 1993.6.30). 이는 서울시향 단원의 외부 공연활동에 참여동기를 약화시키면서 다양한 연주 경험이 구조적으로 위축되어 예술성의 개발에 부정적 영향을 미쳤다. 이러한 제도들은 예술단원들의 예술적 성취동기를 극도로 약화시킬 수밖에 없었다. 결국 예술성의 부족으로 인한 공연품질의 저하는 서울시향 공연의 유료관객비율을 저하시켜 재정에도 부정적인 영향을 줬다. 아울러 관료제의 병리현상으로 악화된 예술성은 물론 시민들의 요구였던 예술적 서비스의 향수에 있어서 사회적 형평성에 어떤 영향을 미쳤을까? 예술성의 하락이라는 근본적인 문제가 발생하면서 공공성으로서 사회적 형평성에 대한 문제가 공공의제로 채택조차 되지 않은 것으로 해석할 수 있다. 이러한 현상은 공공예술조직의 서비스전달체계적 특

성이 예술성을 중심으로 공공성 및 재정적 효율성과 유기적으로 연계되어 있음을 보여주는 것이다.

4. 제2-1기: 정부관료제적 공공기관형 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성

1997년 외환위기를 극복하기 위하여 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받는 과정에서 공공부문에 신자유주의적 개혁의 바람이 본격적으로 불었다. 세종문화회관의 문화예술적 서비스의 품질에 대한 불만에 더하여 재정적 비효율성이 정책의제로 부각되면서 세종문화회관의 재단법인화가 공공부문의 효율화를 위한 민영화의 선도 사례로 추진되었다.

서울시는 1999년 3월 15일 서울특별시 세종문화회관 설치조례를 통해 세종문화회관을 민법 제32조에 의거한 비영리 재단법인으로 전환하였다. 그 결과 다른 전속 예술단체들과 함께 서울시향도 재단법인 세종문화회관의 전속단체로 편입되었다. 서울시는 재단법인 세종문화회관의 기본재산 및 설립·시설·운영 및 사업에 필요한 경비 등을 예산의 범위 안에서 출연하고 세종문화회관을 서울시에서 분리하여 사장(총감독)을 중심으로 한 자율·책임의 경영체제로 전환한 것이다(재단법인 세종문화회관 설립·운영조례 §1, 3, 5. 1999.3.20.).

제2-1기 서울시향이 추구하는 목적가치는 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례(1999.3.20.) 제1조와 재단법인 세종문화회관 정관(1999.6.30) 제2조에서 규정한 세종문화회관의 목적에서 유추해 볼 수 있다. 재단법인 세종문화회관은 “문화예술진흥”을 위하여 시민의 문화향수 기회를 확대하고 문화창달에 기여할 수 있는 문화예술 공간의 조성 및 운영 등을 통해 서울시 시민문화복지 구현에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 이를 토대로 유추된 서울시향의 목적은 예술성을 향상시키고, 공공성의 관점에서 향상된 예술성을 토대로 문화향수의 기회를 확대하여 규범적 공익인 시민문화복지를 구현하는데 기여하는 것이다. 제1-2기의 “시민예술의 발전” 및 “예술의 발전과 공연예술의 창달”에서 공공성에 대한 인식의 지평을 “시민문화복지”로 확장하였다. 이러한 공익을 구현하기 위한 실천적 대안으로 지역순회공연과 무료 공연이 명시적으로 도입되었다.¹³⁾

13) 공공성을 실질적으로 구현하기 위해 공연의 종류를 명시하고 일부 공연을 무료로 하는 제도를 도입했다. 서울특별시립 예술단체 설치 조례 제2조를 1998년에 개정하면서 도입했던

재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례(1999.03.20.)에 의해 비영리 재단법인으로 전환되면서 세종문화회관의 독립성이 처음으로 도입되었으나 지배구조의 면에서는 물론 운영구조에 있어서도 제한적이었다. 첫째, 지배구조의 면에서 서울시장이 재단법인 세종문화회관의 이사장 임명권, 이사장이 추천한 선임직 이사의 임명권, 이사회가 추천한 사장(총감독) 임명권을 포함하여 임원의 거의 대부분에 대한 임명권을 행사하기 때문이다(재단법인 세종문화회관 설립·운영조례 §7, 1999.3.20.; 재단법인 세종문화회관 정관 제2장, 1999.6.30). 둘째, 운영구조의 면에서 서울시장이 세종문화회관의 사무를 총괄하는 사무처장에 직업관료인 공무원을 보임하는 체계였기 때문이다. 재단법인 세종문화회관의 이러한 지배·운영구조를 토대로 한 제2-1기 서울시향의 서비스전달체계는 다음과 같다: “서울시장→세종문화회관 총감독(대표이사)→사무처장(서울시 2 또는 3급 공무원 파견)→공연사업(본)부장→서울시향 단장.” 비영리 재단법인화를 통해 자율적 경영체제를 지향하였지만 사업계획서에 대한 서울시장의 승인(재단법인 세종문화회관 정관 §13, 1999.6.30), 결산의 보고(재단법인 세종문화회관 정관 §14, 1999.6.30) 등에 더하여 서울시장에 대한 책임성을 사전에 확보하기 위하여 사무처장에 서울시 공무원을 파견하여 사무를 직접 통제하였다. 비영리 재단법인이라는 공공기관형 서비스전달체제를 도입하면서 사후통제에 대한 신뢰가 부족했기 때문에 공무원을 파견하여 실질적인 운영을 관장하도록 한 것이다. 이러한 사전통제구조에서 서울시향의 자율성은 제약받을 수밖에 없기 때문에 창작의 자유가 발휘될 수 없었고 궁극적으로 예술성을 향상시키지 못했다.

세종문화회관의 재단법인화를 통해 가장 뚜렷하게 달라진 점은 서울시향 단원의 신분제에 관한 제도에 있어서 변화다. 예술단원의 정년제로 인한 폐해를 막기 위한 직권면직제도가 도입되었다(재단법인 세종문화회관 직제규정 §14, 1999.7.1.; 재단법인 세종문화회관 예술단 운영내규 §14, 1999.7.1). 예술단체의 해단·분리·통합·직책과 정원의 개폐 등으로 인한 폐직 또는 감원시 인사위원회의 의결 없이 사장이 직권으로 면직할 수 있는 규정이 도입되었다. 재단법인화로 인하여 지방공무원법이 적용되지 않기 때문에 도입될 수 있게 된 조항이다. 단원의 정년제를 사실상 철폐하고 내부 경쟁을

공연의 종류와 무료 공연의 개최 제도를 이어 받아 정기공연, 기획공연, 토요상설무대, 분수대광장축제, 지역순회공연(구민회관공연, 야외무대), 기타공연(국외공연, 외부출연공연) 중에서 분수대광장축제와 지역순회공연은 무료로 할 수 있다고 규정했다(재단법인 세종문화회관 예술단 운영내규 §20).

통하여 예술성을 증진시키기 위함이었다. 일반단원의 경우 재워축의 조건으로 예능도 평가에서 일정 점수(75점) 이상을 얻어야 한다는 절대평가제도도 도입되었다(재단법인 세종문화회관 예술단 운영내규 §46. 1999.7.1). 이를 위해 오디션을 도입했으며, 오디션 결과를 토대로 직권면직 또는 재워축을 결정하고자 하였으며, 급여에 있어서도 연공서열제를 대체하여 연봉제를 도입했다. 이러한 제도를 토대로 초대 사장을 맡은 이종덕 감독은 세종문화회관의 구조조정을 단행하여 산하예술단체에 오디션을 실시하고자 했다. 그러나 오디션에 반대하는 노동조합의 파업 사태가 발생하여 실제로 있어서는 제대로 시행하지 못했다(매일노동뉴스, 1999.12.22.; 세종문화회관전사편집위원회, 2002: 207; 중앙일보, 2002.02.25).¹⁴⁾ 구조조정이 실패로 끝나면서 사문화되어 제1-2기와 마찬가지로 예술단원들에게 정년제가 지속되었다(허난영, 2010). 그 결과 제2-1기의 서울시향에는 신분보장에 따른 무사안일의 폐해에 더하여 공공기관형의 혁신에 대한 노동조합의 저항으로 인해 공연 일정에 차질이 발생하기도 했다(연합뉴스, 2005.03.25.).

한마디로 제2-1기 서울시향은 서비스전달에 있어서 자율성이 공무원인 사무처장에 의해 제도적으로 제약되었을 뿐만 아니라 공식적으로 도입된 직권면직제도, 예능평가제도, 연봉제가 사문화되면서 정부관료제형 서비스전달체계의 관행에 여전히 지배되고 있었다. 즉, 제2-1기의 서울시향에는 관행적으로는 정부관료제형이면서 공식적으로는 비영리 공공기관형인 하이브리드적인 '정부관료제적 비영리 공공기관형'의 서비스 전달체계라는 시행착오적 현상이 나타났다.

“재단법인의 도입 취지는 좋았으나 이를 운영하는 과정에서 전혀 그 근본 취지를 살리지 못했다는 것이다. 서울시의 간섭은 여전했으며, 재단법인 운영의 주체가 돼야 할 이사회는 유명무실한 '들러리' 기구로 전락했다. ... 고양문화재단 총감독으로 활동 중인 이상만 선생은 '재단법인은 재단법인답게 운영돼야 한다'며 '재단법인의 기본 요체는 이사회'라고 강조했다. ... '이는 근본적으로 재단법인이라는 제도를 악용한 것'이라고 말했다.”(연합뉴스, 2004. 5.4)

그리고 노무라 종합연구소(2004)의 서울시향·KBS교향악단·부천필하모닉오케스

14) 단원에 대한 오디션을 2003년에는 실시조차 못했고, 2004년에는 전원 우수라는 유명무실한 평가결과를 내놓았다.

트라에 대한 전문가들을 대상으로 한 조사에서 서울시향의 예술성은 가장 낮게 평가되었다.¹⁵⁾

“‘세종문화회관 음악단체들은 영원한 3류인가’ ... 청중들의 눈높이는 높아만 가고 있는데 그에 부응하는 연주회가 안 되는 것도 문제다. 이런 사람들은 시민의 녹을 먹을 자격이 없다. 이들은 시민들의 질 높은 음악예술을 향유할 수 있도록 충족시켜줄 책임이 있다. ... 이제라도 세종문화회관측은 예술단체들을 통해서 진짜 음악 상품을 만들어 내놓아야 한다.”(김규현, 2002)

이와 같이 제2-1기의 서울시향을 포함한 세종문화회관의 음악단체들의 예술성은 “영원한 3류”라는 표현이 암시하는 수준으로 추락했다. 예술성에 대한 시장평가의 핵심지표인 유료관객의 비율에 있어서도 재단법인으로 전환하기 전과 별 차이가 없는 상태라는 부정적인 평가가 나왔다.¹⁶⁾ 그리고 서울시 소속일 때와는 달리 재단법인화한 세종문화회관은 지방재정법, 지방자치단체 예산편성운용에 관한 규칙에서 벗어나 재원 마련의 통로가 다변화되었고, 수익사업을 할 수 있게 되었으며, 세종문화회관의 발전을 위한 사업의 준비금을 적립할 수 있게 되었음에도 불구하고 세종문화회관은 서울시의 출연기관에 대한 경영평가에서 매우 나쁜 평가를 받았다(서울시 투자·출연기관 경영평가단, 2003·2004). 2003년에 “마”등급(57.21점)으로 평가대상 5개 기관 중에서 최하위, 2004년에 “다” 등급(71.41점)인 4위로 평가되었다.¹⁷⁾ 이러한 결과는 서울시향의 서비스에 대한 높은 질적 요구에 부응하기 어려운 서비스전달체계는 공공성과 성과효율성은 고사하고 재정효율성조차 위협할 수 있음을 보여주는 것이다.

5. 제2-2기: 이원적 공공기관형 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성

제2-1기의 문제점을 해결하기 위해 서울시는 2005년 재단법인 세종문화회관에서

15) KBS 교향악단과 부천필하모닉오케스트라가 “예술성/단원의 기량”에 대해 5점 척도에서 “4.2/4.2”와 “4.0/4.0”을 받는데 비해 서울시향은 “2.4/3.0”을 받았다.

16) 세종문화회관이 서울시 직속으로 운영된 시기 중에 1990년대 후반의 유료관객 비율은 약 40%였다. 그리고 세종문화회관이 재단법인으로 전환된 이후 2000년부터 2004년까지 5년간 유료관객 비율도 역시 41.8%에 머물렀다.

17) 서울시는 2003년도부터 출연기관에 대한 경영(실적)평가를 실시했다. 평가의 결과는 “가(91점 이상), 나(81~90점), 다(71~80점), 라(61~70), 마(60점 이하)”의 5등급으로 분류했다.

서울시향을 분리하여 별도의 비영리 재단법인을 출범시켰다. 서울시향이 독립된 재단법인으로 출범하면서 “교향악단 활동을 통하여 서울특별시민을 위한 문화예술의 향수 기회를 확대하고, 문화도시로서 서울의 음악적인 수준과 역량을 국내외에 널리 알릴을 목적”으로 채택하였다(재단법인 서울시립교향악단 정관 §2. 2005.5.1). 처음으로 서울시 브랜드라는 공공재적 공익을 서울시향의 공공성으로 채택하였다.

첫째, 공공성의 차원에서 서울시향의 목적으로 채택된 “문화예술 향수기회의 확대”는 합리설적 공익에 해당한다. 한국은 경제성장과 함께 1990년대 이후 교육수준이 획기적으로 향상됨에¹⁸⁾ 따라 문화예술에 대한 사회적 욕구가 급격하게 증가하였다. 이러한 사회적 욕구를 토대로 문화예술 향수기회의 확대를 요구하는 정치·사회적 압력이 거세졌다. 이러한 압력은 1990년대 말에 외환위기로 인해 억눌려 있다가 2000년대 초반부터 본격적으로 분출되었고, 이에 대한 정치적 대응으로서 문화예술 향수의 기회 확대는 전형적인 합리적 공공선택(public choice)으로 볼 수 있다. 나아가 음악예술 향수기회의 확대에 있어서 사회적 형평성을 요구하는 규범적 공익도 경영평가에서 공공성의 지표로 채택되었다(서울특별시 투자·출연기관 경영평가단, 2014).¹⁹⁾

둘째, 서울시향이 “문화도시로서 서울의 음악적인 수준과 역량을 국내외에 널리 알릴”은 서울시의 브랜드 가치를 제고하는 것으로 공공재적 공익이다. 서울시는 세계 10대 도시²⁰⁾의 반열에 오른 만큼 이에 걸 맞는 교향악단을 육성하겠다는 의지를 표명했다(서울시정개발백서, 2000). 서울시의 브랜드 가치는 비배제적이며 비경합적인 공공재적 공익임과 동시에 공동체이익설의 관점에서도 공익이다. 서울시 브랜드 가치는

18) 대학진학율은 1980년 27.2%에서 1985년 36.4%, 1990년 33.2%, 1995년 51.4%, 2000년 68%, 2005년 82.1%, 2008년 83.8%, 2013년 70.7%로(<http://kess.kedi.re.kr>) 교육수준이 급격하게 높아졌다. 2014년 OECD 교육지표에 의하면 한국의 대학 진학률은 OECD 국가 중 1위인 것으로 나타났다(한국대학신문, 2014. 9.9).

19) 규범적 공익은 경영평가의 “공익사업(공익목적 공연, 공익목적 교육프로그램)”에 의해 평가되며, 그 비중은 12%로 설계되었다.

20) “서울이 세계 10대 대도시에 꼽혔다고 미국의 격월간 외교전문지 포린폴리시(FP) 최신호(9·10월 호)가 보도했다. FP는 미 경영 컨설팅회사 AT커니와 함께 인구 100만 명 이상인 세계 대도시 65곳을 대상으로 ‘2010 글로벌 도시 인덱스’를 발표했다. 순위는 자본시장 규모, 인력의 질, 기업의 활동성, 정치·문화적 환경 등을 종합 평가해 결정했다. 서울은 2008년 첫 조사(9위)보다 한 계단 떨어졌다. FP는 “서울은 홍콩·도쿄·상하이와 함께 아시아의 금융 허브로 지구촌을 아시아화(Asianization)하는 도시”라고 전했다. ... 1위는 미국 뉴욕이 차지했다. 아시아에선 도쿄(3위)와 홍콩(5위), 싱가포르(8위), 시드니(9위) 등이 꼽혔다. 유럽은 10위 내에 런던(2위), 파리(4위)가 포함됐다. (중앙일보, 2010.8.17.)

서울시민 나아가 대한민국의 국민 모두가 누릴 수 있는 그리고 비경합적인 공익이다. 아울러 공동체로서 서울시 자체의 이익이다. 서울시향에 대한 경영평가에서 “서울의 브랜드 가치 제고력”의 비중은 약8%를 차지하였다(서울특별시 투자·출연기관 경영평가단, 2014).

제1-1기에서는 시민정서생활의 향상과 민족문화의 정화를 도모하기 위한 가요보급과 음악연주와 같은 기본적인 수준의 공동체적 공익의 구현이, 제1-2기에서는 긍정적 외부효과를 가진 시민예술의 발전, 예술단체의 육성, 그리고 공연예술의 창달이라는 사회기반적인 준공공재적 공익의 구현이, 그리고 제2-1기에서는 문화향수의 기회를 확대하여 시민문화복지를 향상시키는 규범적 공익의 구현이 공공성의 차원에서 서울시향의 미션이었다. 이러한 공공성을 가진 미션이 경제성장과 민주화로 인하여 시민의 문화예술복지²¹⁾라는 공동체적이고 규범적인 공익으로 그리고 고도의 예술성을 요구하는 서울시의 브랜드 가치의 제고로 확장되었다.

제2-2기의 서울시향의 지배·운영구조는 기본적으로 정부가 출연하여 설립한 공공기관이라는 점에서는 같지만 제2-1기와 두 가지 면에서 다르다(서울특별시 출연예술단체 설립·운영 조례 §7②, 2005.3.17.; 재단법인 서울시립교향악단 정관 제3장, 2005.6.1). 첫째, 서울시향의 통제권이 크게 약화되었다. 제2-1기에는 서울시향의 단장이 “서울시장→세종문화회관 총감독→사무처장(파견 공무원)→공연사업(본)부장→서울시향 단장”의 4단계나 되는 상위계층의 그리고 서울시에서 파견된 공무원 사무처장의 지휘·감독을 받았지만 제2-2기에는 “서울시장→(경영) 서울시향 대표이사 / (교향악단) 예술감독”의 1단계로 줄어들었다. 관리과정에서 관료제적 레드테일을 비롯하여 경직성 그리고 정보왜곡 등 관료적 병리현상이 운영에 미치는 부정적 영향은 물론 교향악단의 의지와 아이디어에 대한 사전 통제가 감소했다. 나아가 2011년에는 정관을 개정하여 최고의사결정기구인 이사회를 구성함에 있어서 정치적 독립성을 강화하기 위해 문화예술계를 비롯하여 경영과 행정 등 관련 분야의 전문가를 임원으로 발굴하기 위해 임원추천회의를 설치하였다(재단법인 서울시립교향악단 정관 §9·11, 2011.12.28).²²⁾ 개정 이후에 임원

21) 제2-2기 서울시향의 찾아가는 음악회는 기초자치단체 또는 민간조직들의 신청에 의해 개최되는데 관심이 폭증하고 있고, 무료공연으로서 대규모의 야외공원 등에 대한 시민의 반응이 폭발적이며 문화도시로서 서울시의 품격을 제고함은 물론 시민의 정서, 문화예술복지에 있어서 사회적 형평성의 제고에도 과거와는 다른 차원의 모습을 보이고 있다.

22) 서울시향 정관 제11조에 의하면 재단의 임원 후보자를 추천하기 위하여 재단에 임원추천위원회를 두며, 서울시장이 추천하는 자 2인, 서울시의회가 추천하는 자 3인, 재단의 이사회가

추천회의가 실제로 정치적 독립성의 강화에 얼마나 기여했는지를 평가하는 것은 시기상조이다. 그러나 향후에는 이러한 제도의 도입취지가 서울시향의 독립성 증진을 위해 적극 활용되어야 한다.

둘째, 서울시향의 지배·운영구조가 이원화되었다. 정부관료제적 공공기관형이었던 제2-1기와 달리 제2-2기의 서울시향은 책임체제에서 대표이사와 예술감독을 분리한 이원적 지배·운영구조의 공공기관형 서비스전달체제를 채택했다. 대표이사는 공식적으로 서울시향을 대표하고 재단업무를 총괄하며 경영성과에 대하여 책임을 진다(재단법인서울시립교향악단정관§7, 9②. 2005.6.1). 그런데 경영조직과 교향악단을 분리하여 교향악단은 이사회의 추천을 받아 이사장이 제청하여 서울시장이 임명한 예술감독이 독립적으로 관장한다(재단법인 서울시립교향악단 정관 §11·12. 2005.6.1.; 재단법인 서울시립교향악단 정관 §11①. 2008.12.24). 재단업무를 총괄하는 대표이사가 예술감독을 지휘할 수 있는 공식적이고 구체적 권한은 규정되지 않았다.²³⁾ 전문 경영인인 대표이사는 경영부문을 그리고 예술감독은 예술부문을 담당하도록 분리한 것이다. 경영에 대하여는 대표이사가 그리고 예술부문(교향악단)에 대해서는 예술감독이 각각 독립적으로 서울시장에게 책임지는 것이다. 이는 경영부문에 예속되어 음악예술성이 위축되어 왔던 과거의 경험을 토대로 교향악단을 경영과 대등한 위치에서 자율적으로 운영할 수 있도록 하기 위한 조치다. 그러나 문제는 경영부문과 예술부문이 실제로 독립적으로 운영될 수 없음에도 불구하고 제도적으로 이원화한 것이다. 기존 연구는 예술부문이 경영부문에 비하여 강하면 공공예술조직의 재정상황이 악화되고, 반대의 경우에는 예술성이 위축됨을 보여주고 있다.²⁴⁾

추천하는 자 2인으로 구성한다. 그리고 서울시 공무원인 당연직 이사는 재단 이사회가 추천하는 임원추천위원회 위원에 대한 이사회의 의결에 참여할 수 없다. 임원추천위원회의 위원은 문화예술계 인사, 경영전문인, 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자, 재단의 고유목적사업 달성을 위해 필요한 경우 해당 분야의 전문가로 한다.

23) 대표이사가 실제로 예술감독의 임명과정에서 영향력을 행사하는 것은 거의 불가능하다. 그리고 교향악단의 단원에 대한 인사권이 공식적으로 대표이사에게 부여되어 있으나 단원의 채용, 오디션, 상벌, 근태 등에 대한 평가권이 예술감독에게 부여되어 있기 때문에 사실상 대표이사가 실질적인 의미에서 인사권을 행사하기 어렵다(재단법인 서울시립교향악단 정관 §12. 2005.3.1).

24) 오케스트라 조직은 “대표이사-이사회 의장-음악감독”의 세 개 다리를 가진 의자에 종종 비유된다(Glynn, 2006). 어느 한쪽으로 힘이 쏠리지 않도록 균형을 잡아야 지속적인 발전이 가능할 것이다. Allmendinger, Hackman, Lehman(1996)에 의하면 이사회와 대표이사의 권한

이 외에도 예술성을 효율적으로 향상시키기 위해 재단법인 서울시립교향악단의 정관·직제·운영규정 등을 통해 예술감독의 지위와 권한을 강화했다. ① 재단 이사회의 추천을 받아 이사장이 제청하는 절차를 거쳐 서울시장이 예술감독을 임명하도록 하였다(재단법인 서울시립교향악단 정관 §11①. 2008.12.24). 비전문가인 서울시장의 임용권을 견제하기 위해 재단 이사회의 추천을 받게 한 것이다. 그리고 예술감독에게 이사회에 참석하여 발언할 수 있는 권한(재단법인 서울시립교향악단 정관 §12②. 2005.6.1) 및 이사회의 소집요청권(재단법인 서울시립교향악단 정관 §15①, 16①. 2005.6.1)을 부여하여 음악예술 권위자의 의견이 서울시향의 정책결정에 반영될 수 있는 통로를 제도화하였다. ② 교향악단의 음악예술성을 강화하기 위해 예술감독이 단원의 채용, 인사, 평가, 보상 등에 대하여 다양한 권한을 행사할 수 있도록 정관에 구체적으로 명시하였다(재단법인 서울시립교향악단 정관 §12①. 2005.6.1).²⁵⁾ 특히 교향악단원의 음악예술성을 강화하기 위해 채용을 위한 오디션을 확대 실시하고, 단원의 기량에 대한 오디션을 강화하여 상대평가제를 도입하고 그 결과를 재계약과 성과급에 반영할 수 있도록 했다.²⁶⁾

한편 경영의 효율성을 강화하기 위해 ① 예술경영의 전문인력을 채용할 수 있도록 경영본부장을 대내·외 공모직위 계약직으로 하고,²⁷⁾ ② 경영본부 직원에 대하여 인사고과를 상대평가제에 의해 실시하고, 그 결과를 재계약 여부와 연봉, 성과급, 승진 등에 활용하며(재단법인 서울시립교향악단 운영규정 제4절. 2005.7.21).²⁸⁾ ③ 수익사업이나 후원금의 모금을 통해 재정적 기반을 확충하고(재단법인 서울시립교향악단 정관

이 강하면 재정이 강화되고, 단원들이 오케스트라의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있거나 지휘자의 권한이 조직 전반으로 확장됐을 때 재정이 약화되었다.

25) 단원의 채용 및 평가, 보수, 상벌에 실질적으로 예술감독이 권한을 행사할 수 있게 되었다(재단법인 서울시립교향악단 운영규정 제3장. 2005.7.21.).

26) 우수한 교향악단원을 채용하기 위해 공개채용제와 전형위원회제를 도입하였고, 계약제로 임용하여 상시평가제, 상대평가제, 성과급제, 재계약제와 같이 우수한 기량을 유인할 수 있는 평가와 인센티브 제도를 도입했다(재단법인 서울시립교향악단 운영규정 제3장. 2005.7.21.; 보수규정 §4·10·11. 2005.7.21).

27) 최초에는 2년 기간으로 임용하고 성과에 따라 최대 5년 범위 내에서 계약을 연장할 수 있으며, 직원은 공개경쟁채용을 원칙으로 하고 계약기간은 2년으로 규정하였다(재단법인 서울시립교향악단 운영규정 §13. 2005.7.21).

28) 평가등급은 S, A, B, C, D 로 하며, 각 등급별로 5%, 20%, 60% 10%, 5%로 배분하고 2회 연속 D등급을 받은 직원은 근로계약을 갱신하지 않으며, 팀장은 이사회에서 결정한다(재단법인 서울시립교향악단 운영규정 §34. 2005.7.21).

§23·24. 2005.6.1), 기금의 설치를 통해 서울시향의 발전을 도모함과 동시에 교향악단의 활동을 재정적으로 안정되게 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다(재단법인 서울시립교향악단 정관 §36. 2011.12.28).

이와 같은 이원적 지배·운영구조를 토대로 제2-2기 서울시향의 독립성은 강화되었고 결과적으로 서비스전달체계의 자율성이 크게 높아졌다. 이러한 자율성에 대한 책임성을 높이기 위해 서울특별시 출연예술단체 설립·운영 조례 제13조와 제14조(2005.3.17.) 그리고 서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례(2011.9.29.)를 통해 서울시장은 필요할 때 예술단체의 경영상황 등을 보고하게 하거나 업무를 확인·검사할 수 있고, 예술단체의 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 소속공무원을 파견할 수 있다. 나아가 서울시향의 성과에 대한 경영평가제를 도입했다. 경영평가의 지표는 경영과 예술 부분에서 성과효율성을 중심으로 구성되었다. 경영효율성은 주로 공통지표에 반영되어 있고(서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례 §2·4·5·6. 2011.9.29.), 조직·인사·재무적 성과에 관한 세부지표로 구성되어 있다(서울특별시 투자·출연기관 경영평가단, 2014). 예술적 성과에 관한 평가는 공통지표와 사업지표에 산발적으로 그리고 간접적으로 반영되어 있지만, 서울시향의 음악예술적 성과를 제대로 평가하기에는 매우 미흡하다(한승준, 2011).

제2-2기 서울시향의 예술성은 전반적으로 크게 향상된 것으로 평가되었다(곽성희·박통희, 2016). 서울시향은 예술성을 향상시키기 위해 신공공관리론에 입각한 경쟁, 평가(오디션), 성과급, 고용에 있어서 계약임용제 등 시장원리를 도입했다. 그리고 평가 및 이와 관련된 인사권을 실질적으로 예술감독에게 일임했다. 그러므로 예술감독 중심의 교향악단 지배·운영구조가 제대로 작동하기 위해서는 예술감독의 예술적 탁월성과 리더십이 필수적이다. 이러한 구조에서 개발된 예술성은 예술감독에 종속되어 지속가능성이 위협받을 수밖에 없다(미디어오늘 2011.12.23.; 동아일보 2014. 9. 15). 즉, 배양된 예술성이 교향악단의 시스템에 체화되는 것이 아니라 예술감독의 개인역량과 거취에 좌우될 개연성이 크다. 이러한 관점에서 서울시향은 향상된 예술성의 지속가능성을 높일 수 있는 방안을 모색해야 한다. 예술성의 불안정성은 효율성만이 아니라 공공성을 위협하고, 공공예술조직으로서 서울시향의 존재적 정당성을 위협하기 때문이다.

그러나 서울시향의 경영성과는 그다지 개선되지 않았다. 서울시 경영평가의 결과에 의하면 경영효율성이 주로 반영된 공통지표에서 서울시향은 2006년 이후 평가대

상 기관 중 최하위권을 벗어나지 못하였다.²⁹⁾ 더구나 재정자립도에 있어서도 세종문화회관이 2006년부터 2013년까지 7년간 연평균 2% 향상된 것에 비하여 동기간에 서울시향은 유료관객의 비율이 획기적으로 증가했음에도 불구하고 연평균 1.53% 향상된 것으로 나타났다. 향상된 음악예술성을 토대로 유료관객의 비율이 획기적으로 증가하여 공연수입과 후원금이 절대액에 있어서는 증가하였지만 재정효율성은 여전히 답보상태다. 특히 서울시장과 예술감독 간의 이견으로 인해 2008년, 2012년 두 차례에 걸쳐 대표이사를 임명하지 못하고 거의 1년 동안 공백상태를 야기하면서 경영차원의 효율성에 대하여 매우 낮은 평가를 받았다(서울경제 2012.11.18.). 또한 경영을 책임지고 있는 대표이사과 예술성을 책임지고 있는 예술감독이 구조적 갈등에 빠졌다. 2014년 12월에는 대표이사의 “갑질” 관리행태에 대한 비방과 폭로가 예술감독의 부적절한 처신에 대한 공방으로 이어지면서 대표이사과 예술감독이 결국 동반 퇴진하는 사태가 발생했다(한겨레, 2014.12.08; 서울경제, 2014.12.08; 미디어오늘, 2014.12.08.; 미디어 오늘, 2014.12.16; 경향신문, 2015.12.29.).

서울시향의 예술성 향상에 이원적 지배·운영구조가 기여한 정도가 큰 것으로 보이지만 공공성의 측면에서 사회적 형평성을 제고하기 위한 공익활동이 성과를 거두기 위해 그리고 후원금의 모금과정에서 예술감독과 교향악단원의 협조는 절대적이다.³⁰⁾ 그러므로 현재와 같이 경영본부와 교향악단 간의 단절된 이원적 서비스전달체계가 유발하고 있는 구조적 갈등을 해소하고 경영본부와 교향악단의 시너지적 협업을 유도하기 위한 개선방안을 시급히 마련해야 한다.

V. 결론

예술성은 공공예술조직의 서비스전달체계 변화과정에서 최우선적으로 그리고 가

29) 공통지표에서 서울시향의 순위: 2006년 7위(8개 대상기관), 2007년 8위(9개 대상기관), 2008년 8위(9개 대상기관), 2009년 비공개, 2010년 8위(10개 대상기관), 2011년 8위(11개 대상기관), 2012년 11위(11개 대상기관), 2013년 10위(11개 대상기관).

30) 개인 및 법인의 후원은 교향악단의 공연 및 활동에 참여와 밀접한 관련이 있기 때문이다(ex. 후원금 1억원 이상일 경우 평생 연 2회 초대, 하우스 콘서트, 예술감독과 1:1 만찬, 리허설 관람, 해외 투어 시 동반 기회 부여-비용 본인 부담, 시향 연습실 무료 이용 등; 소액후원(써포터즈)의 경우 온라인 이용하여 후원 가능; 연주회 별로 기업 후원도 받고 있음).

장 비중 있게 고려되어야 한다(Grace and et. al., 2007: 31). 예술성은 본질적으로 창작의 자유를 토대로 배양되기 때문에 공공예술조직의 자율성은 중요하다. 이러한 자율성에 동반되어야 하는 책임성은 사전통제적 투입·산출적 효율성에서 사후통제적 성과차원의 효율성에 대한 책임으로 전환되어 왔다. 이러한 관점에서 서울시향을 사례로 서비스전달체계의 변화에 따른 자율성·책임성과 예술성·공공성·효율성의 변화를 서술적으로 해석했다.

서울시향의 서비스전달체계는 지난 60년 동안 제1-1기의 발족 당시에는 준정부관료제형 그러나 제1-1기의 대부분은 정부관료제형, 제1-2기는 정부관료제형, 제2-1기는 정부관료제적 공공기관형, 그리고 제2-2기는 이원적 공공기관형으로 변모해 왔다. 이러한 서울시향 서비스전달체계의 변화과정에서 나타난 예술성·공공성·효율성의 변화는 다음과 같다. 첫째, 서울시향의 예술성은 2005년 공공기관형 서비스전달체계로 전환되면서 강화된 자율성에 의해 대폭 향상되었다(곽성희·박통희, 2016). 둘째, 서울시향의 공공성 개념은 민주화의 영향으로 사회 복지와 정의 차원에서 예술재의 공정한 배분 및 예술복지에 대한 요구와 함께 문화도시 브랜드라는 공공재적 공익으로 확장되었다. 공공성의 구체적 내용은 맥락에 따라 가변적이었지만 공공예술조직의 존재적 정당성에 대한 본질적인 인식의 틀로 그리고 책임성의 준거로 작용했다. 셋째, 서울시향의 효율성을 확보하기 위한 책임체계는 정부관료제형의 계서적 사전통제체계에서 성과평가적 사후통제체계로 전환되었다. 그러나 성과효율성에 대한 평가를 통한 사후 책임성의 확보는 여전히 혼돈 상태이다. 한편 예술성이 획기적으로 향상된 제2-2기의 이원적 지배·운영구조를 토대로 한 공공기관형 서비스전달체계는 지속가능성에 있어서 한계를 드러내고 있다. 뿐만 아니라 재정효율성도 여전히 답보상태에 머물러 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 서울시향은 대표이사와 예술감독 간에 긴밀하면 서로 유기적인 협력을 유도할 수 있는 체계가 강구되어야 한다. 예술성의 강화를 위해 채택된 이원적 지배·운영구조가 오히려 대표이사와 예술감독 간의 갈등을 조장하면서 서울시장이 인사권을 통해 해결해야 하는 최악의 사태가 반복적으로 발생하였다(헤틀드경제, 2014.12.11.). 현행 시스템에서는 이사회가 양자 간의 관계를 조율하는 역할을 해야 함에도 불구하고, 이러한 역할에 대한 인식도 부족하고 실제에서 제도적으로 이러한 조정역할을 하기도 어렵다. 이사회의 이사장이 비상임이며, 일상적인 운영에 대한 이해와 정보가 부족하고, 오직 절차적인 차원에서 최종적인 의사결정을 행

식적으로 추진할 수밖에 없게 설계된 지배·운영구조 때문이다.

마지막으로 이러한 서술적 연구는 공공예술조직의 서비스전달체계와 예술성·공공성·효율성 간의 인과관계에 대한 연구로 발전되어야 한다. 그리고 이 연구는 인과관계에 대한 연구의 토대로 활용될 수 있을 것이다. 이를 위해 후속 연구에서는 다양한 실험설계의 방법을 도입할 필요가 있다. 또한 공공예술조직의 서비스전달체계로서 준정부관료제형과 공공기관형 간의 지배·운영구조 및 성과효율성의 차이에 대한 비교연구가 필요하다. 이런 비교연구는 공공예술조직의 지배·운영구조나 서비스전달체계의 이념형을 개발하기 위해 필수적이기 때문이다. 아울러 공공예술조직의 성과효율성을 타당성 높게 측정하기 위한 지표의 개발이 이론적으로는 물론 실천적인 차원에서라도 시급하다.

참고문헌

- 강준혁. (2002). 공공 문화기관 운영 전문화를 위한 '예술경영' 도입의 필요성과 그 의미. 문화정책 포럼, 문화정책 연구소.
- 경향신문. (1977) 음락한국 새이미지 심어. 5. 31
- 경향신문. (1978) 세종문화회관 개관. 4. 14
- 경향신문. (2015). 정명훈 서울시향 사퇴. 12. 29
- 고속희. (1998). 문화정책의 경제학적 근거. 「문화경제연구」, 1(1): 43-66.
- 곽성희·박통희. (2016). 서울시립교향악단의 재단법인화와 예술성. 「한국행정학보」, 50(2): 97-130.
- 권혜원·최섯별. (2011). 예술영화 취향의 구별짓기. 「한국사회」, 12(1): 27-64.
- 김규현. (2002). 세종문화회관의 음악단체들은 영원한 3류인가. 「음악저널」, 4월: 56-58.
- 김성일. (1993). 공연예술의 시장경제적 접근 방법 비교. 「문화예술」, 167호
- 김세훈·현진권·이준형·김정수·이기호·양현미. (2008). 「공공성」. 서울: 미메시스.
- 김윤권. (2008). 중국의 공공성: 행정학적 접근을 중심으로, 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 2008.
- 김철. (2008). 공공성 담론의 재정립 필요성: 이명박 정부의 정부조직 개편안을 중심으로. 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」.
- 노무라 종합연구소. (2004). 「세종문화회관 발전 전략 보고서」.
- 뉴시스. (2012). 서울시향 대표이사 선임 표류 6개월... 왜? 9. 4

- 동아일보. (1978). 서울요철 세종문화회관. 5. 11
- 동아일보. (2010). 국립극단 6월 법인화 앞두고 진통 3대 쟁점. 5. 13
- 동아일보. (2014). '제2의 정명훈 찾아라' 특별한 과외. 9. 15
- 매일노동뉴스. (1999). 세종문화회관 노사갈등 진정 국면. 12. 22
- 문화일보. (2012). KBS 교향악단 독립법인 새 출범. 5. 31
- 문화정책논총 편집위원회. (1998). 국·공립 공연예술단체의 운영 실태 조사: 수도권 사례를 중심으로. 「문화정책논총」, 10.
- 미디어 오늘. (2011b). 음악인 정명훈, 그리고 "세계적 지휘자" 12. 23
- 미디어 오늘. (2014). "음악밖에 모르는" 정명훈 감독의 사퇴를 권한다. 12. 16. <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=120655>
- 미디어 오늘. (2014). 서울 시향 민간 기업 출신에 대한 환상이 빛은 참극. 2014.12.08. <http://www.mediatoday.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=120472>
- 박석희. (2010). 정부기관 법인화의 행정책임성 문제: 농림수산분야 소속기관 사례. 「한국조직학회보」, 7(2):119-156.
- 박용성. (2008). 중앙행정기관의 법인화 가능성 모색: 가치검증제도를 활용한 부속기관 조직개편 기준에 관한 연구. 「한국조직학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 박정훈. (2009). 「국·공립예술단 법인화의 문제들-경기도립예술단 법인화 사례」. 사회공공 연구소.
- 박정훈. (2010). 「법인화 이후 국립공연예술기관, 어떻게 변했을까? 국립발레단, 국립오페라단, 국립합창단 사례 평가」. 사회공공연구소.
- 박현·유경준·김석영·곽승준. (2004). 「문화·과학시설의 가치추정 연구」. 한국개발원.
- 백완기. (2007). 한국행정과 공공성. 「한국사회와 행정연구」, 8(2): 1~22
- 백완기. (1981). 공익에 관한 제학설의 검토, 「법률행정논집」(고려대학교 법과대학), 19:243-69.
- 백완기. (2006). 「행정학」. 서울: 박영사
- 서민수. (2011). 문화예술 조직 비교 연구. 「문화정책논총」, 25(1):121-147.
- 서성아. (2011). 독립규제기관의 독립성이 조직성과에 미치는 영향: 공정거래위원회를 중심으로. 「한국행정학보」, 45(2): 241-267.
- 서울경제. (2012). 박원순 vs 정명훈... 서울시향 대표 놓고 9개월째 힘겨루기. 11. 18
- 서울경제. (2014). 막말 파문 서울시향 작년 경영평가 '꼴찌'. 2014.12.08. <http://economy.hankooki.com/lpage/society/201412/e20141207180812117980.htm>
- 서울특별시 투자·출연기관 경영평가단. (2003~2014). 「서울시 투자·출연기관 경영실적 평가보고서」. 서울특별시.
- 서울특별시 투자·출연기관 경영평가단. (2014). 「서울시투자출연기관평가편람」.

- 서울특별시. (2000). 「서울시정개력백서」.
- 서울특별시립 교향악단 설치 조례. (일부개정 1961.2.11. 서울특별시조례 제191호)
- 서울특별시립 교향악단 설치 조례. (일부개정 1974.6.11. 서울특별시조례 제857호)
- 서울특별시립 교향악단 설치 조례. (제정 1957.8.1. 서울특별시조례 제138호)
- 서울특별시립 예술단체 설치 조례. (제정. 1993.4.10. 서울특별시조례 2993호)
- 서울특별시립 예술단체 운영규칙. (일부개정. 1993.6.30. 서울특별시규칙 제2556호)
- 서울특별시립 예술단체 운영규칙. (제정. 1979.3.14. 서울특별시규칙 제1794호)
- 서울특별시 세종문화회관 설치 조례. (일부개정. 1978.12.29. 서울특별시조례 제 1297호)
- 서울특별시 세종문화회관 설치 조례. (일부개정. 1990.11.15. 서울특별시조례 제2667호)
- 서울특별시 세종문화회관 설치 조례. (타법폐지. 1999.3.15. 서울특별시조례 제3565호)
- 서울특별시 출연예술단체 설립·운영 조례. (제정. 2005.3.17. 서울특별시조례 제4265호)
- 서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례. (제정. 2011.9.29. 서울특별시조례 제5179호)
- 세종문화회관. (2002). 세종문화회관 단체 협약서.
- 세종문화회관. (2003). 「2003년도 사업계획서 및 예산(안)」.
- 세종문화회관백서발간위원회. (2002). 「개혁과 전진: 세종문화회관 재단법인 3년」. 서울: 세종문화회관.
- 세종문화회관전사편집위원회. (2002). 「세종문화회관전사」. 세종문화회관.
- 소병희. (2012). 「문화예술경제학」. 서울: 율곡출판사
- 소영진. (2003). 행정학의 위기와 공공성 문제. 「정부학연구」, 9: 5~24.
- 소영진. (2008). 공공성의 개념적 접근. 윤수재·이민호·채종현 편저(2008). 「새로운 시대의 공공성 연구」, 32-63. 서울: 법문사,
- 송은아. (2015). 예술성-대중성 측정을 위한 개념 탐색. 「한국엔터테인먼트산업학회논문지」, 9(1): 65-73.
- 신복용. (2012). 예술지원기관의 자율성에 관한 비교연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 연합뉴스. (2005). 서울시향 노조 파업 결의. 3. 25
- 연합뉴스. (2010). 공공 예술단체 오디션 어떻게 보고 있나. 3. 25
- 윤수재·이민호·채종현 편저. (2008). 「새로운 시대의 공공성 연구」. 서울: 법문사.
- 이근주·이창길·한승준·박용성. (2010). 법인화 성과 평가에 대한 사례 분석. 「2010년 한국행정학회 동계학술발표논문집」.
- 이명석. (2001). 신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁. 「사회과학」(구:~2001), 40(1):1-46.
- 이병량. (2011). 문화정책과 공공성. 「한국행정학회 추계학술발표논문집」.
- 이성자. (2012). 창작동화에서의 문학과 대중성. 「아동문학평론」, 37(1): 85-99.
- 이용관. (2009). 국내외 국공립문화시설의 운영주체 변화 추세와 시사점. 문화예술경영, 「이론

- 과 실제」, 2(2): 60~72.
- 이재희. (2009). 「공연예술경제학」. 서울: 삼영사
- 임의영. (2010). 공공성의 유형화. 「한국행정학보」, 44: 1~21.
- 장미진·이상복·홍영주·손혜정. (2000). 「공연예술단체의 상주단체화 방안을 위한 해외사례연구」, 한국문화정책개발원
- 재단법인 서울시립교향악단 운영규정. (제정. 2005.7.21.)
- 재단법인 서울시립교향악단 정관 (개정. 2008.12.24)
- 재단법인 서울시립교향악단 정관. (개정. 2011.12.28.)
- 재단법인 서울시립교향악단 정관. (제정. 2005.6.1)
- 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례. (제정. 1999.3.20. 서울특별시조례 제3578호)
- 재단법인 세종문화회관 예술단 운영내규. (제정 1999.7.1)
- 재단법인 세종문화회관 정관. (제정. 1999.6.30)
- 재단법인 세종문화회관 직제규정. (제정. 1999.12.31.)
- 전병태. (2006). 국공립공연장/예술단체 문제점 및 대안. <지역문화, 진보의 길을 묻다> 10차 포럼, 공립예술단과 지역공연예술정책. (일부개정 2015.12.22., 법률 제13593호)
- 정광호·권기현. (2003). 비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구: 문화예술단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 12(1): 127-150.
- 정부조직법. (일부개정 2015.12.22., 법률 제13593호)
- 정철현. (2008). 「문화정책과 예술경영」. 서울: 서울경제경영, 9-10.
- 조선령. (2010). 공공미술관 법인화를 둘러싼 정치학. 「문화비평」, 61: 237-246.
- 중앙일보. (2002). 세종문화회관 노조파업 1주일... 운영파행. 2. 25
- 중앙일보. (2010). 미국 포린폴리시 선정 ... 서울은 세계 10대 도시에. 8. 17. http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=4388267
- 최광균. (1998). 세종문화회관의 운영 실태에 관한 연구. 단국대학교 석사학위 논문.
- 프레스인. (2005). 서울시향, "일방적 전원 해고"에 항의 연주회. 5. 31
- 한겨레. (2007). '서울시향 비싼 티켓값' 음악계 불협화음 1. 4
- 한겨레. (2014). 박현정 대표가 물러나야 할 이유. 2014.12.08 <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/668026.html>
- 한국경제(2008). 서울시향 법인화 3년, 그 성과는. 7. 12
- 한국대학신문(2014). 대학 진학률은 세계 최고, 고용률은 OECD 평균 미달. 9. 19
- 한상완. (2004). 「인문과학과 예술의 핵심 지식정보원」, 서울: 연세대학교출판부
- 한승준. (2011). 예술 공공기관 법인화의 성과에 관한 시론적 연구: 세종문화회관 법인화 사례를 중심으로. 「행정논총」, 49(4):305-330

- 한정호. (2014). BBC 프롬 데뷔한 서울시향. 객석, 2014년 10월호.
- 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정. (타법개정 2014.8.12, 대통령령 제25548호)
- 허난영. (2010). 공공 공연장 법적 지위 전환에 관한 연구: 세종문화회관 법인제도 도입을 중심으로. 성균관 대학교 석사학위 논문.
- 헤롤드경제. (2014). 박원순 시장 ‘박현정 논란’ 보며 인사란테 어렵단 생각. 2014.12.11
- 황윤정·박정훈. (2009). 국·공립 예술기관 운영 평가 및 공공성 강화 방향. 사회공공연구소.
- Allmendinger, J., Hackman, J. R., & Lehman, E. V. (1996). Life and work in symphony orchestras. *The Musical Quarterly*, 80(2), 194-219.
- Baumol, William; William Bowen. (1966). *Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance*. New York: Twentieth Century Fund.
- Beardsley, Monroe C., Michael J. Wreen, Donald M. Callen. (eds.) (1982). *The Aesthetic Point of View: Selected Essays*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Chartrand, H. H. & McCaughey, C. (1989). The Arm's length principle and the arts: an international perspective - past, present, and future. in M.C. Cummings Jr & J. Mark Davidson Schuster (eds.), *Who's to Pay? for the Arts: The International Search for Models of Support*, American Council for the Arts, N.Y.C, 1989
- Gilardi, F. (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: a Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6):873-893.
- Glynn, M. A. (2006). Maestro or manager? Examining the role of the music director in a symphony orchestra. *The business of culture: Strategic perspectives on entertainment and media*, 57-70.
- Goldman, A. (2001). *Aesthetic Value*. Boulder, CO: Westview Press.
- Grace, C., Fletcher, K., Martin, S., & Botrill, I. (2007). Making and Managing Markets: Contestability, Competition and Improvement in Local Government. *Final Report to the Audit Commission, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University*, 91.
- Hume, D. (1757/1985). Of the Standard of Taste. In E.F. Miller (Ed.) *Essays, Moral, Political, Literary*. Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Kant, I. (1790/2001). *Critique of the Power of Judgement*. Edited by Guyer, P., translated by Guyer, P. and Matthews, E., Cambridge: Cambridge University Press.
- Lopes, Dominic McIver. (2011). The myth of (non-aesthetic) artistic value. *Philosophical Quarterly*, 61:518-536.

- Madden, Christopher. (2009). The independence of government arts funding: a review. *D'Art Topics in Arts Policy, No. 9*, International Federation of Arts Councils and Culture Agencies, Sydney, www.ifacca.org/themes.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4):271-294.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill
- OECD (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris: OECD.
- Stecker, R. (1997). *Artworks: Definition, Meaning, Value*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Stecker, R. (2009). *Aesthetic creation and artistic value*. Art and Philosophy (poland) 35: 68-82.
- Tobias, S. (2004). Quality in the performing arts: Aggregating and rationalizing expert opinion. *Journal of Cultural Economics*, 28(2), 109-124.
- Turbide, J., & Laurin, C. (2009). Performance measurement in the arts sector: The case of the performing arts. *International Journal of Arts Management*, 11(2):56-70.
- Verhoest, K., Guy, P., Greert, B., Bram, V. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24:101-18.
- Wahl-Zieger, Erica. (1979). The Performing Arts and the Market: Anglo-American and German Approaches to Theater and Orchestra in Market Economies. Paper presented at First International Conference on Arts and Economics, sponsored by the Association for Cultural Economics, held in Edinburgh, Scotland, August 8-10, 1979.
- Zdzinski, S., & Barnes, G. V. (2002). Development and validation of a string performance rating scale. *Journal of Research in Music Education*, 50: 245-255.