

긴급조치 시기 ‘공륜’의 제도*

李承姬**

I. 법정-민간기구의 모순	IV. 심의의 절차와 기준
II. 법제와 심급	V. ‘공륜’, 제도로서의 딜레마
III. 조직의 구조와 사람들	

• 국문초록

이 연구는 긴급조치 시기에 탄생한 ‘공륜’의 제도적 실재를 검토하고 이를 토대로 그 권능과 임계를 가늠하고자 한 것이다. 자율심의기구였던 ‘예륜’을 해체하고 ‘공륜’을 재발족하면서, 박정희 정부는 이 심의기구를 긴급조치 시기에 필요한 관제품으로 만든다. 정부는 공연예술 심의를 민간에 할당하되 이를 법률로 정해 통제력을 강화하고, 이를 통해 검열의 정치적·경제적 비용을 줄이는 방법을 택한다. 이것이 ‘공륜’이 법정-민간기구가 되어야 하는 필요이며, 그 목표는 ‘공륜’을 박정희 정부 검열체제의 하위구조로 편입시켜 유신체제 유지를 위한 지배 도구로 삼는 것이다. 그리하여 「공연법」과 행정입법을 근거로 한 조직구성을 비롯해 사업·인선·재정 등 모든 면에서 주무관청인 문화공보부의 감독과 통제를 받는다. 게다가 위원회 테이블에는 문공부 예술국장이 당연직으로 참여하며, 전문심의회에도 관계관 심의위원이 비/공식적으로 간여한다. 이들은 ‘공륜’에 존재하는 또 하나의 검열기관으로서 민간 윤리위원과 심의위원의 자기검열을 강제하는 외부자다. 이처럼 관제의 성격이 뚜렷하지만, 이것이 전부는 아니다. 제도로서의 ‘공륜’에는 예술통제 또는 검열의 정당성을 선전하고 설득하는 성실함과 친절함이 있다. 이는 폭력적이고 억압적인 통치행위와 함께 권력의 획

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5B5A16083508).

** 성균관대학교 동아시아학술원 연구교수

득·유지를 위한 정당화 전략이 중요한 권위주의체제의 성격을 나타낸다. 『공연윤리』라는 ‘친절한’ 미디어를 통해 검열의 정당성과 합법성을 선전하고 설득하지만, 바로 그 덕분에 제한적이거나 검열의 공론장이 개방되고 피검열자의 비/반동일화 영역이 생성된다. 검열 당국의 디자인에 의도치 않은 왜곡이 일어나는 셈인데, 이것이 바로 ‘공론’의 제도로서의 딜레마다. 이 딜레마에 주목할 때 제도의 폐쇄성에 갇히지 않고 그 생산성을 객관화할 수 있을 것이다.

주제어 : 공연검열, 심의, 민간기구, 공연법, ‘공론’(공연윤리위원회), 공연윤리, 긴급 조치, 유신체제, 권위주의

I. 법정-민간기구의 모순

「공연법」 3차 개정(1975.12.31)은 실로 오랜만에 취해진 것이다. 2차 개정이 1966년이고 문화공보부 출범이 1968년이니 용어 변경을 위해서라도 한 번쯤 손질할 법도 한데, 시행령과 시행규칙만 여러 번 개정했을 뿐이다. 이는 한편으로 법률 개정의 보수성으로 해석할 여지가 있지만, 2차 개정 내용이 그만큼 정세 변화를 감당할 수준에 있었다는 뜻이기도 하다. 1960년대 중반 한일 협정을 둘러싼 격동의 시간에, 정부는 사회역량의 무력화를 피하는 정치적 공세를 취하는 한편 격화된 반정부 기류와 대중의 민족적 반감이라는 정권 위기를 반전시키기 위해 캠페인을 전개하는데, 「공연법」 2차 개정이 그 결과이고 이로써 ‘공연’의 외연을 확장하고 사상검열과 풍속검열의 위상학적 동일성을 띠는 검열체제를 구축한 것이다.¹⁾ 이후 필요한 세부는 행정입법의 개정으로 보완하고 한국예술문화윤리위원회(이하 ‘예륜’)의 심의기능을 강화해 그 효능감을 높인다.

그러나 대통령 중신제를 기조로 한 유신헌법이 공포되고 박정희가 제8대 대통령으로 취임하면서, 현행 법제만으로는 충분치 않은 시대가 시작된다. 유신 선포 직후만 해도 ‘예륜’ 간담회(1972.11.20) 등을 통해 10.17 비상계엄조치에 상응하는 정도에서 검열강화를 조치하지만,²⁾ 안보 위기론을 내세워 유신헌법을 정당화하고 정권 유지를 피하기 위한 지배이념의 선전과 제도화에 착수하는바, 그 정책적 수단으로 이른바 긴급조치 시대가 열리고 이에 따라 검열체제가 재편된다.³⁾ 특히 긴급조치 제9호(1975.5.13)를 계기로 “제도적 차원의 텍스트 생산-유통-수용의 메커니즘 전반이 검열의 수중”에 갇히는데,⁴⁾ 바로 그때 「공연법」 개정도 이뤄진다.

공연자등록 취소요건 및 처벌 규정을 강화한 점이 눈에 띄기는 하지만, 아무래도 가장 중요한 내용은 공연윤리위원회(이하 ‘공륜’) 설치 규정(제25조의3)이다. ‘예륜’은 임의단체일 뿐이어서 제대로 영향력을 행사하지 못하니 이를 법정 기구로

1) 이승희, 「제3공화국의 ‘공연법’과 연극검열」, 『한국극예술연구』 75, 한국극예술학회, 2022.

2) 「“민족예술발전에 앞장”-예륜 간담회 심사규정도 강화」, 『경향신문』, 1972.11.22.

3) 이에 관한 자세한 내용은 총력안보-프로파간다-검열체제의 역학을 통해 유신체제의 검열을 밀도 있게 살핀 이봉변, 「유신체제와 검열, 검열체제 재편성의 동력과 민간자율기구의 존재방식」, 『한국학연구』 64, 인하대 한국학연구소, 2022 참조.

4) 위의 논문, 374면.

재조직해 그간의 문제점을 보완한다는 취지다.⁵⁾ 이에 따라 자율심의기구로 10년간 존속한 ‘예륜’은 해체되고, 1976년 5월 12일 새롭게 ‘공륜’이 출범한다. 당시를 회고하는 예술인들은 많은 경우에 양자를 거의 구별하지 않은 채 ‘공륜’을 검열기구의 대표 명사로 사용하곤 하지만, ‘예륜’에서 ‘공륜’으로의 전환은 그 이상의 의미를 함축한다.

주지하듯 냉전 검열이 식민지검열과 구별되는 주요 지표는 자율심의기구의 존재에 있고, 예술사에서 15개 회원단체로 조직된 ‘예륜’의 등장은 특기할 만하다. 물론 자율심의기구로서 그 기능을 제대로 했는지는 의문이다. 예총 산하 10개 단체를 비롯해 전국극장연합회·한국영화제작자협회·한국연예단장협회·한국음반협회·한국음악저작권협회 등을 망라했지만, 이는 단체들의 자발성보다는 공보부의 기획이 주도한 결과였고, 심의 대상도 무대각본·음반·시나리오에 제한되어 있었다. 게다가 1963년 「공연법」 1차 개정에서 이미 사전심의를 명문화한 마당에, 이 자율심의기구는 처음부터 명분이 없었다. 공연예술 관계자들이 유일하게 내세운 이 심의기구의 명분은 사이비 예술의 규제와 공연물의 정화이지만, 대체로 이 심의기구의 필요를 긍정하지는 않았다. 시간이 흐를수록 ‘예륜’은 자율성보다는 종속적인 성격이 강화되고 마침내 발전적 해체를 통해 ‘공륜’으로 재조직된다. 이렇게 보면 ‘예륜’은 “자율심의의 ‘기운’을 박정희 체제의 ‘권력’으로 흡수하는 것, 즉 검열의 부분적 필요성을 긍정한 민간의 여론을 국가권력이 사회통제 시스템의 일부로 흡수하는 통로”였을 따름이다.⁶⁾

그러니 공연예술 심의기구를 국가 관리 대상으로 공식화한 이 과정은 하나도 이상하지 않다. ‘예술문화’에서 ‘공연’으로 달라진 명칭도 명실상부하다. ‘한국예술문화윤리위원회’가 15개 단체를 염두에 둔 광범위하고 포괄적인 명칭이지만 실제로는 공연·대중예술에 한정해온 만큼 심의 실태와는 부합하지 않는 이름이다. 반면 ‘공연윤리위원회’는 그러한 심의 대상에 부합한다. 게다가 이 심의기구를 정한 법률이 「공연법」이라는 점에서, 또한 이 법률에서 정하는 ‘공연’의 범위가 탄력적이라는 점에서⁷⁾

5) 「예륜 해체 …… 공륜발족의 의의·공연질서 확립 새 전기로」, 『경향신문』, 1976.5.3; 「공연윤리위 발족」, 『매일경제』, 1976.5.13.

6) 이승희, 「예륜의 역사적 추이와 제도적 임계」, 『민족문화사연구』 63, 민족문화사학회, 2017 참조. 직접 인용한 부분은 321면.

7) 「공연법」에서 ‘공연’의 정의는 다음과 같다. “영화, 연극, 음악, 무용 기타 예술적 또는 오락적 관람물

이 명칭은 규제의 효율성까지 기할 수 있는 이점이 있다.

이름까지 교체하면서 새롭게 출범한 ‘공륜’은, 그러면 정부 기관인가. 당시에, 후대 연구에서도 이 기관의 성격을 그렇게 판단한 경우는 없다. 오히려 그 반대다. 십수 년 사무국장에 재임한 양성일은 처음부터 ‘공륜’을 민간기구로 간주한다.⁸⁾ 심의 기구 연구를 본격화한 배수경 역시 민간기구이되 ‘반관반민의 위상’을 지닌다고 본다.⁹⁾ 1970년대 연극검열을 다룬 정현경은 “태생적으로 문화공보부에 부속된 법적 위원회 혹은 친체제적인 기구로서의 성격”을 지닌다고 보지만,¹⁰⁾ ‘공륜’을 정부 기관으로 간주하는 건 아니다. 유신시대 검열체제의 재편 양상을 연구한 이봉범은, 법정 기구가 된 방송윤리위원회(이하 ‘방륜’)와 ‘공륜’ 그리고 여타 기구까지를 포괄하여 여전히 ‘민간자율기구’라고 통칭한다.¹¹⁾ 이처럼 정도 차이는 있더라도 1960년대 속속들이 발족한 자율심의기구가 1970년대 들어 상당히 달라지고 ‘공륜’처럼 타율성이 증대된 경우에도, 이를 일반적으로 민간기구로 인식하는 데는 차이가 없다.

의아한 일이다. 우선, ‘공륜’은 긴급조치 시기에 발족한 법정 기구로서 더 이상—명목뿐일지라도—‘예륜’과 같은 자율심의기구라고 말할 수 없다. 그러면 자율성을 거의 상실한 심의기구를 과연 민간기구로 부를 순 있을까. 이런 질문을 던져 보자. ‘공륜’의 심의는 국가 검열인가, 아니면 민간 검열인가. 이에 답하기 쉽지 않다. 다분히 절충적인 성격 규정이기도 하나 배수경의 표현대로 “반관반민”이 최선의 정의일지 모른다. ‘공륜’이 정부 기관인지 아니면 민간기구인지 선뜻 판단할 수 없는, 이 복잡 미묘한 혼란은 역설적으로 이 심의기구의 정체성을 드러낸다. 그렇다면 이 정체성은 심증이 아니라 구체적인 근거로써 확인해야 한다. 독재 시대의 그렇고 그런 현상의 하나로 당연하게 전제할 것이 아니라, 그 자연화된 실태를 이상한 것으로 재독해야 한다.

(운동이나 경기를 제외한다)을 공중의 관람 또는 청문(방송 또는 유사한 행위에 의한 청문을 포함한다)에 공하는 행위를 말한다.”(제2조) 이는 2차 개정(1966) 시에 수정된 것이다. 오락 방송을 공연에 포함하고 비공연자 공연을 자세히 특정하여 그 외연을 넓힌다. 이에 관해서는 이승희, 앞의 2022 논문, 137~148면 참조.

8) 양성일, 「지킬 것은 지킨다는 정의관념-제공연물 사후확인 기능에 대하여」, 『공연윤리』 2, 1976.10.15, 3면.

9) 배수경, 「한국 영화검열제도의 변천에 관한 연구-정권별 특징과 심의기구의 변화를 중심으로」, 중앙대 석사학위논문, 2004, 45·71·74면.

10) 정현경, 「1970년대 연극 검열 양상 연구」, 충남대 박사학위논문, 2015, 60면.

11) 이봉범, 앞의 논문, 388~399면.

그래서 이 연구의 일차적인 목표는 유신체제의 절정기에 탄생한 ‘공륜’의 제도적 실체를 밝히는 데 있다.

조직된 이래 20여 년 동안¹²⁾ ‘공륜’은 검열기구로서 공연예술사에 변수로 작용했음은 주지의 사실이지만, 그에 관한 관심은 저조하다. 앞서 언급한 배수경·이봉범의 연구 정도가 있을 뿐, 의외로 이 심의기구에 관한 연구는 거의 없다. 문화정책 또는 법제의 추이는 검열체제의 변동을 이해하도록 돕지만, 공연예술의 생산에 실질적으로 개입한 메커니즘을 이해하자면 ‘공륜’의 검토는 필수다. 더욱이 ‘공륜’의 기관 성격을 단언하기 어렵다고 할 때, 검열에 의한 공연예술사 역시 간단치 않으리라는 점에서 판단의 준거를 세우기 위한 실증의 과정을 거쳐야 한다. 다행히—‘예륜’과 달리—‘공륜’의 경우는 실재를 구성해볼 수 있는 재료가 남아 있다. 기관지 『공연윤리』는 공연검열에 관한 거의 유일한 공론장으로서 여러 면에서 분석할 가치가 있다. 여전히 채워야 할 곳이 적지 않지만, ‘공륜’과 공연예술사의 관계를 탐구하기 위해서는 사실관계의 정리에서부터 시작할 필요가 있다. 이것이 ‘공륜’의 관계 법령과 규정, 조직과 인적 구성, 심의의 절차와 기준을 살피는 이유다. 그랬을 때, ‘공륜’을 거점으로 한 공연예술 통제 시스템을 이해할 수 있다.

한편, ‘공륜’에 대해 또 다른 질문을 던질 수 있다. ‘공륜’은 억압적이지만 한 심의 기구인가. 이 심의기구의 탄생이 긴급조치 9호의 발동과 직접적인 상관이 있는 만큼, 그 억압적 성격은 이론의 여지가 없다. 이미 문공부의 지휘 감독하에 있던 ‘예륜’을 해체하면서까지 또 다른 심의기구를 설치한 정책 의도도 충분히 짐작된다. 이는 ‘공륜’의 제도적 실체를 드러내는 과정에서 분명히 논증될 것이다. 그러나 그 효과까지 우리는 알지 못한다. 앞서 던진 질문은 ‘공륜’이 억압적이지 않다는 반문이 아니라, 법정 기구로의 전환이 불러온 효과가 무엇인지 묻는 것이다.

이 법정 기구가 어떻게 정부 기관에 가까워지는지, 또는 그 반대 방향으로 달아날지 아직 알 수 없다. 검열의 쓴맛을 본 현장 예술가들에게는 악명 높은 국가 검열기구일 도리밖에 없겠지만, ‘공륜’ 심의와 불화하지 않은 대다수 공연자의 존재는 어떻게 이해할 것인가. “제도권 안팎으로 추진된 피검열자의 사회적 기반을 붕괴시키는 것과 같은 공세적인 배제전략”¹³⁾이 이 시기 문화통제의 특징임은 분명한데, ‘공륜’이라는

12) 1976.5.12~1997.10.10. ‘공륜’은 후속 기관인 ‘한국공연예술진흥협의회’가 1997년 10월 11일 공식 출범함에 따라 해체된다.

제도의 효과는 균질적이지 않다. 물론 이 사실이 제도의 규정력을 切下할 이유가 되어서는 안 된다. 대신, 제도 자체가 생산한 예술사적 효과까지를 포함하는 근거로 삼아야 한다. 다시 말해 이 관심사는 '공륜'이 알리바이가 되거나 변곡점을 만들어내는 독립변수가 되었을 가능성을 배제하지 않는다. 그러나 이는 더 긴 호흡을 가지고 추적이 필요한 대상으로 이 글에서는 본격적으로 다루진 못한다. 다만, 제도적 실재를 그려가면서 '공륜' 시스템이 만들어냈을 효과를 잠정적이거나 제기하는 것으로 과제를 남겨두고자 한다.

II. 법제와 심급

〈표 1〉 긴급조치 시기 '공륜' 관계 법령 및 규정 목록

시행 일자	명칭
1975.12.31.	3차 개정 공연법(제25조의3)
1976.05.12.	공연윤리강령, 회칙 (이상 제정)
1976.07.01.	윤리규정, 보수규정, 심의작품처리규정 (이상 제정)
1977.02.01.	공연법시행령(제34~35조)
1977.02.18.	회칙(제정), 보수규정(개정)
1977.11.01.	심의작품처리규정(개정), 인사복무규정, 전문심의회규정, 심의작품처리규정, 공연물사후확인규정, 회계규정 (이상 제정)
1978.07.24.	보수규정(개정)
1979.04.02.	영화검열심의규정(제정)
1979.05.28.	회칙(개정)

출처 : 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>), 『공연윤리』

법정 기구가 된 민간기구라는 존재 형식은 '공륜'을 객관화하는 인식의 출발점이다. 먼저, '공륜'의 관계 법령과 규정을 개략적으로 살피면서 기구의 성격을 가늠해두고자 한다.

13) 이봉범, 위의 논문, 374~375면.

「공연법」 3차 개정에서 신설된 제25조의3에 따라 문공부 장관에게 위촉된 윤리위원들은 창립 당일 「공연윤리강령」 및 「회칙」 안을 통과시키고, 얼마 지나지 않아 「윤리규정」 「보수규정」 「심의작품처리규정」 등을 추가해 1976년 7월 1일부터 시행한다.¹⁴⁾ 그러나 조직과 운영에 관해 필요한 사항을 일러둔 시행령이 1977년 2월부터 시행되자, 「회칙」과 規程 정비에 들어간다. 먼저, 시행령 제34조에 따라 종전의 「회칙」을 폐기하고 새 「회칙」을 제정해 1977년 2월 18일부터 시행하고, 이때 「보수규정」도 손질한다.¹⁵⁾ 그러다가 그해 11월 1일 제·개정된 규정을 일제히 시행한다. 「심의작품처리규정」은 개정하고, 「인사복무규정」 「전문심의회규정」 「공연물사후확인규정」 「회계규정」 등은 신설하여 ‘공륜’의 업무와 운영 규정에 관한 기본 틀을 완성한다.¹⁶⁾ 이후 프린트 실사 검열까지 ‘공륜’에 넘어오면서 「영화검열심의규정」(1979.4.2)이 추가된다.

이 절차는 ‘공륜’의 심급을 나타낸다. 「공연법」과 행정입법(시행령)에서 일차 정해지면, 이를 근거로 「회칙」과 규정이 차례로 마련된다. 민간기구가 법정 기구가 된다는 것은 이처럼 「공연법」을 정점으로 하여 일정한 법의 질서를 따른다는 의미다.¹⁷⁾ 「회칙」의 시행 조건에서 그 점이 분명히 드러난다. 회칙안은 윤리위원회가 마련하지만, 그 시행은 문공부 장관의 승인을 거쳐야 한다. 「회칙」을 개정할 때도 마찬가지다. 여타의 규정은 대체로 그렇게 해서 통과된 「회칙」을 근거로 작성된 것이다. 「공연법」 3차 개정 이후의 시행규칙에는 ‘공륜’ 관련 조항이 없는데, 「회칙」과 규정이 이를 대신하는 셈이다.

‘공륜’의 인사·업무·재정 측면에서도 주무관청인 문화공보부의 감독과 관리를

14) 그중 「회칙」과 「보수규정」을 제외한 나머지는 전문이 남아 있다. 『공연윤리』 1~2, 1976.9~10, 2면. 「공연윤리강령」은 『공연윤리』 매호 게재했고, 「윤리규정」은 9월호에, 「심의작품처리규정」은 10월호에 실려 있다.

15) 「회칙개정·예산승인」, 『공연윤리』 6, 1977.2, 1면. 「회칙」 전문은 『공연윤리』 8, 1977.4, 6~7면.

16) 「인사, 복무 규정 등 제정: 5개 규정 11월 1일부로 발표」, 『공연윤리』 15, 1977.11, 1면. 이때 규정 전문은 수록하지 않고, 3면과 5면에서 원문 일부와 함께 주요 사항만 해설하고 있다.

17) 켈젠에 따르면, 법의 질서는 “단지 전제되었다고밖에 말할 수 없는 규범, 내용의 옳고 그름을 판단할 수도 없는 규범”인 “근본규범”을 정점으로 하여 아래쪽으로 뻗어가는 수권(授權)의 연쇄체계에 불과하다.” 스미요시 마사미는 ‘근본규범’의 변정을 일으키는 것은 혁명이나 전쟁 등의 거대한 폭력이며 이것이 모든 법률을 만들어내는 근원이라고 말한다. 스미요시 마사미(住吉雅美) 저, 책/사/소 역, 『위험한 법철학』, 들녘, 2020, 26~29면.

받아야 한다. 차례로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 인사 : 「공륜」의 인적 구성은 윤리위원 선임에서 시작한다. 「공연법」은 10~20인의 윤리위원을 문공부 장관이 위촉하도록 하며(제25조의3 제2항), 시행령은 그렇게 해서 선임된 윤리위원 중에서 위원장·부위원장을 호선하되 이 역시 문공부 장관의 승인을 받도록 정하고 있다(제34조 제1항). 「회칙」에서는 그 외 인선까지를 포괄한다. 정·부위원장과 마찬가지로 감사도 호선과 승인을 거치고(제9조), 심의위원은 문공부 장관의 승인을 받아 위원장이 위촉한다(제15조 제5항). 마지막으로 사무국장 역시 문공부 장관의 승인을 거친다(제19조 제2항). 요컨대 사무국 간사를 제외한 「공륜」의 모든 사람은 임원 여부를 막론하고 문공부 장관의 위촉 또는 승인이 필요하다.

(2) 업무 : 「공연법」에는 없는 조항이지만 시행령은 “공연 활동에 대한 윤리 심사” 사실을 문공부 장관에게 보고하도록 규정해 놓는다(제35조). 「회칙」에서는 더 나아가 운영계획(사업 및 예산)을 문공부 장관에게 승인받도록 하고 회계연도 종료 후에 결산서와 업무 현황을 제출하도록 한다(제27조). 그러니 정기적으로 문공부 기획관리실의 監査는 당연한 일이다.¹⁸⁾

(3) 재정 : 「공연법」에서는 “국가는 예산의 범위 안에서 위원회의 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있다.”(제25조의3 제6항)라고 했을 뿐이어서, 정부의 재정 보조는 의무가 아니다. 「회칙」은 위원회 재원으로 ‘보조금, 지원금, 회비, 심의료, 기타 수입금’을 꼽는다(제23조). 보조금과 지원금의 구분이 명확하지 않으나,¹⁹⁾ 실제로 문예진흥원과 서울시의 ‘보조’가 확인된다.²⁰⁾ 문공부는 당해 예산안을 승인하는 기관이니 말할 것도 없고 보조금을 받는 나머지 두 곳에서도 감사 또는 검사 명목으로 감독을 받았다. 회비의 경우는 불투명하다. ‘예륜’이 영화사와 음반사를 대상으로 회비를 받은 사례가 있긴 한데,²¹⁾ 과연 업계가 회비 부과를 받아들였을지 의문이다. 1986년

18) 「문공부 監査, 법정위원회로」, 『공연윤리』 5, 1977.1, 1면.

19) 보조금의 사전적 의미는 정부나 공공 단체가 기업이나 개인에게 교부하는 돈을 말한다. 보통 지원금과 혼용되기도 한다. 이를 엄밀히 구분할 경우, 보조금은 보통 애초에 지정된 곳에만 써야 하는 돈이고, 지원금은 수혜자가 비교적 자유로이 가용할 수 있는 돈이다. 「공륜」 「회칙」에서도 이런 용법이지 않았을까 추측된다.

20) 「올해 문예진흥기금 13억 원의 명세」, 『동아일보』, 1976.2.23. 5면; 「보조금 사용 檢査, 서울시」, 『공연윤리』 7, 1977.3, 1면.

개정된 「회칙」에서는 회비 항목이 사라지는데, 이를 참조하면 1977년에 이미 실효성이 없었을 가능성도 있다. 심의로 수입은 상당한 것으로 보이는데, ‘공륜’의 예산 부족을 채우기 위한 심의로 인상에 대한 업계의 불만이 적지 않았다.²²⁾

이상에서 보듯이, ‘공륜’은 더 이상 자율심의기구가 아니다. 「공연법」과 행정입법을 근거로 한 「회칙」과 규정의 제·개정은 주무관청의 통제하에 마련된다. ‘공륜’의 사람들 대부분도 문공부 장관의 위촉과 승인 과정을 거쳐 구성되고, 사업과 회계 역시 상급 기관에 報告와 被監의 의무를 지니며, 재정의 일정 부분도 정부 기관과 지자체의 보조금으로 충당된다. 요컨대 설치와 그 주요 사안은 법령으로 정하고 그 틀에서 나머지 세부가 위원회의 몫으로 넘겨지지만, ‘공륜’은 정부의 통제하에 자율성이 대폭 축소된 ‘官製’ 검열기관이다. 이러한 기관 성격은 ‘공륜’이 자율심의기구가 아님을 명백히 나타내고, 후일 ‘공륜’의 심의가 위헌이라는 헌법재판소 판결의 주요 근거이기도 하다. 헌법에서 “검열금지의 원칙”이란 검열이 “행정권”에 의해 행해지는 경우를 말하는바, ‘공륜’을 행정기관으로 볼 수 있는지가 판결의 관건이었던 셈인데, 현재는 “행정권이 주체가 되어 검열절차를 형성하고 검열기관의 구성에 지속적인 영향을 미칠 수 있는 경우”라는 점에서 ‘공륜’을 실질적인 행정기관이라고 본 것이다.²³⁾

그러나 검열의 헌법적 定義에서 ‘공륜’은 행정기관이지만, 이것이 민간기구가 아니라는 증거는 아니다. 첫째 조직구성에 정부가 깊이 간여하지만, 그 구성원은 어디까지나 특정한 자기 신분을 가진 민간인이다. 둘째 ‘공륜’의 심의는 절차상 심의 결과의 보고 의무에 따라 문공부 또는 서울시 또는 중앙정보부 등 관계기관에 의해 그 결과가

21) 「회비제 부활-예문 7월부터」, 『경향신문』, 1975.6.30, 4면.

22) 이성희, 「공륜운영과정 시정을」, 『공연윤리』 1, 1976.9, 6면; 「6개 관계협회장 참석, 공륜 제반운영 문제 등 토의」, 『공연윤리』 3, 1976.11, 1면.

23) 1996년 10월 4일, 헌법재판소가 「영화법 제12조 등에 대한 위헌제청」에 대한 법률 심판에서 ‘공륜’의 심의가 헌법에 위반된다고 결정한 이유다. 이는 이후 「음반 및 비디오물에 관한 법률 제16조 제1항 등 위헌제청」 판결에도 영향을 미쳤다. ‘공륜’ 심의의 위헌 결정 근거가 이 논문에서 ‘공륜’의 기관 성격을 밝히기 위해 제시한 인사·업무·재정 사항과 정확히 일치한다는 것은, 이 논문의 심사자 한 분의 조언으로 비로소 발견할 수 있었다. 그 일치의 공교로움은 한편으로는 ‘공륜’의 기관 성격에 골똥한 결과가 틀리지 않았다는 안도감을 들게 했지만, 다른 한편으로는 현재의 결정을 미처 참조할 생각을 하지 못한 부끄러움도 느끼게 했다. 귀한 조언을 해주신 무명의 심사위원께 감사를 드린다.

달라질 수 있지만, 바로 그 심급 덕분에 심의의 상대적 자율성을 지닌다. 셋째 정부 기관과 지자체에서 일정한 보조금이 교부되지만, 그것이 법률로 정해진 사항은 아니며 그 외 다른 경로로 재정을 충당해야 한다.

이렇게 보면 지금 용어로, '공륜'은 일종의 公職有關團體다. 이것은 제5공화국 출범 후 제정된 「공직자윤리법」(1981.12.31)에서부터 사용된 범주로, 간단히 말해 정부와 지방자치단체가 재정을 보조하고 정부가 임원 선임에 간여하는 기관이나 단체를 말한다.²⁴⁾ '공륜'은 그 두 가지 요건을 갖춘 셈인데, 어떤 일인지 이를 법으로 정한 제5공화국 시기 해당 목록(「공직자윤리법시행령」, 1983.1.1)에는 빠져 있다. 이는 그에 걸맞은 요건을 '공륜'이 갖추지 못했거나 갖출 필요가 없거나 하는 이유의 결과일 텐데, 후자일 확률이 높다. 실질적으로는 행정권의 행사가 이뤄지면서도 기관의 공적 성격을 낮추는 제도적 선택의 가능성이다. 이를 유신시대로부터 자연스럽게 승계한 것이라고 짐작되지만, 이 가설이 지나치다면, 박정희 정부가 자율심의기구를 법정기구로 전환하면서도 여전히 민간기구 성격을 유지하도록 한 이유를 생각해 볼 수 있다.

공륜 예산은 원래 정부예산으로 충당되어야 하므로 심의료란 단어의 존재 그 자체가 모순이라고 생각된다. 그러므로 공륜의 예산 집행상 심의료의 엄청난 인상이 부득이하다는 것은 만족한 답변이 될 수가 없다. 혹시 정부예산 보조가 부족하면 관련 업계로 하여금 찬조금을 받아서 보태면 긍정적으로 받아들여지만, 공륜 전체 예산의 일부를 심의료로 보충한다면 많은 문제점이 있다. 역설로 제작자의 심의 건수가 없다고 가정할 때 공륜의 부족한 예산은 어디에서 보충할 것인지 궁금하다.²⁵⁾

1966년 시행령 이래 10년간 심의 수수료는 500원이었고, 1977년 2월 개정 시행령

24) 제정 「공직자윤리법」 제3조 제1항 제10호는 그 범위를 다음과 같이 정하고 있다. ① 정부투자기관 및 정부의 출연·보조를 받는 기관·단체 기타 정부업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체. ② 지방공기업법에 의한 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출연·보조를 받는 기관·단체 기타 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체. ③ 임원의 선임에 있어서 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인 등을 요하거나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임하는 기관·단체.

25) 이성희, 앞의 글, 6면.

이후에는 심의받을 곳이 문공부일 때는 1,000원, 서울시 등일 때는 해당 기관의 규칙으로 정한다고 변경된다. ‘공륜’의 각본 심의가 서울시의 심의업무 일부를 위탁받은 것이기는 하나, 「회칙」에서 재원의 하나로 밝혔듯이 별도의 심의료를 정한 것으로 보인다. ‘예륜’의 심의료에 비해 과중하게 책정되었다고 공연계의 비난을 샀고²⁶⁾ 연극 각본 심사 시 幕數에 따라 심의료가 달랐다는 것을 보면,²⁷⁾ 심의료를 ‘공륜’의 안정적인 재원으로 삼은 듯하다. 말하자면 위 인용문은 시행령 개정을 앞둔 시점에 쓰인 것인데, 이미 ‘공륜’의 심의료 인상을 현실화한 것일 수 있다. 3차 개정 「공연법」 시행 이후 반년이나 지났고 ‘공륜’의 심의료는 법에서 정해진 바 없기 때문이다. 이런 상황에서 한국음반협회 이사장 이성희는 ‘공륜’ 예산은 응당 정부예산으로 충당되어야 한다고 주장하고, 심의 건수가 없다면 부족한 예산을 어디서 보충할지 궁금하다고 날 선 비판을 가한다. 이를 달리 말하면, ‘공륜’의 재원이 당연히 정부예산에서 나와야 한다고 생각할 만큼 ‘공륜’에 대한 국가의 지휘·감독 정도가 높았지만, 실제로는 심의 수수료 수입 의존도가 높았다는 사실이다.

그러나 박정희 정부는 ‘공륜’에 국가재정을 낭비할 계획이 없었다. 검열체제의 재편을 통해 사회 전반을 통제하는 데 주력했는지라도 국가의 제한된 예산의 배분에서 실질적으로 문화 부문에는 매우 작은 몫만 남겨진다. ‘문예중흥 5개년계획’(1974~1978)이란 명분에도 불구하고 문예진흥을 위한 정부투자자와 문예진흥기금 중 70% 이상이 전통문화 부문에 배정되는 반면, 문학·미술·음악·연극·무용 등의 예술 부문은 12.2%, 영화와 출판 등 대중문화 부문은 8.9%에 지나지 않는다.²⁸⁾ 이 심한 불균형은 ‘문예중흥’의 방향이 동시대 문화에 있지 않음을 드러낸다. 주지하듯 그 “정책의 기초는 국가 시정 목표인 자립경제, 자주국방을 뒷받침하는 자주적 민족문화의 창달에 두고, 주로 문화유산의 보존계승과 전통문화의 계발을 통한 민족주체성의 확립”에 두었을 뿐이다.²⁹⁾ 대신 동시대의 예술 또는 문화는 유신이념에

26) 「6개 관계협회장 참석, 공륜 제반운영 문제 등 토의」, 『공연윤리』 3, 1976.11, 1면.

27) 이는 행정입법에는 없는 규정이다. 이 문제를 제기한 한국연극협회 이사장 이진순은 막수가 아닌, 단막·장막으로 수정해야 한다고 주장한다. 「간담회: 심의기준 완화를, 외래·외국어의 국어화는 점진적으로」, 『공연윤리』 12, 1977.8, 5면.

28) 정갑영, 「우리나라 문화정책의 이념에 관한 연구」, 『문화정책논총』 5, 한국문화정책개발원, 1993, 95면.

29) 오양열, 「한국의 문화행정체계 50년-구조 및 기능의 변천과정과 그 과제」, 『문화정책논총』 7(1),

복속되어야 하는, 국가의 통제 대상이 된다.

말하자면 ‘공륜’은 문공부, 더 나아가 긴급조치 시기 검열체제의 하위구조로 묶여 있으면서도, 여기에 드는 비용을 최소화하는 ‘민간기구’임을 의미한다. 긴급조치 시기 전방위적인 검열의 강화가 “곧 검열 대상의 폭증과 검열사무의 과부화”를 초래할 수밖에 없는 상태에서,³⁰⁾ 심의기구를 국가가 전일적으로 관리·운영한다면 그 비용은 상당하겠지만, 이를 민간에 할당한다면 이득이 된다. 해당 부문 관계자와 사회의 양식 있는 인사의 참여로 건전한 공연예술을 관리·육성한다는 명분을 취하면서도, 통제 비용을 낮추는 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 마침 긴급조치 시기의 박정희 정부 곁에는 10여 년 지속해온 자율심의의 관행이 있었으니 번거로울 일도 없었다. 오히려 국가 검열에 대한 부정적 인식을 민간기구의 심의에 투사하도록 하는 부대 효과를 얻을 수 있었다. ‘공륜’에 대한 공연계의 敵意³¹⁾는 다름 아닌 피검열자 내부의 분열이자 검열 최종심급의 은폐를 의미한다.

결국 정부는 공연예술 심의를 ‘민간’에 할당하되 이를 법률로 정하여 통제력을 강화하고, 이를 통해 검열의 정치적·경제적 비용을 줄이는 효과를 얻을 수 있다. 사실, 국가의 정점에서 통제사항이 확정되면 민간기구를 매개로 각 개인까지를 규율하는 시스템의 가동은 일제 말 전시기에 시작된 검열 기술이지만,³²⁾ 이를 법정 기구화한 것은 처음이다. 그렇다면 그 두 가지에 하나를 더 추가할 수 있다. 법적 근거를 가진 민간기구의 활용은 예술통제의 법적 정당화를 도모한다는 점이다. 이미 국민의 기본권까지 박탈한 시대에 예술통제가 예삿일이 되었으면서도 왜 그렇게까지 해야 했을까. 아마도 이는 그 두 가지 이유를 은폐하면서 유신정권의 정당성을 홍보하고 설득하는 데 효과가 있기 때문일 것이다. 이 실행을 위해서는 절차의 중요성이 증대된다. ‘공륜’이 좀 더 체계적이라는 인상도 바로 거기서 나온다.

한국문화정책개발원, 1995, 48면.

30) 이봉범, 앞의 논문, 381면.

31) 이명원, 「샌드위치의 고민: 공연계에서는 보다 넓은 시야를」, 『공연윤리』 16, 1977.12, 5면.

32) 이승희, 「전시체제기 연극통제시스템의 동원정치와 효과」, 『상허학보』 41, 상허학회, 2014; 이승희, 앞의 2017 논문 참조.

Ⅲ. 조직의 구조와 사람들

‘예륜’은 15개 단체를 망라한 심의기구였지만 정작 심의 대상이 제한적이라는 모순을 고스란히 반영하는 조직적 특성이 있었다. 임원에 위원장·부위원장·감사가 있고, 상임위원회·윤리위원회·심의위원회 그리고 사무국으로 구성된다. 여기서 상임위는 주요 사안에 관해 심의를 진행하는 반면 윤리위는 (문공부 당연직을 포함해) 분야별 약간 명으로 구성된 거대 위원회다.³³⁾ 1974년 말부터 상임위는 폐지된다. 심의위는—명칭상의 변화는 있었지만—무대예술과 음악으로 시작해 나중에 시나리오 및 외국팝송 등의 분과로 구성된다.³⁴⁾ 기타, 특별심의위원회라 하여 일상적인 심의 외에 문학·미술·사진 등 문제가 된 작품을 심의하는 위원을 상임위에서 선출해 운영하기도 한다.³⁵⁾

반면, ‘공륜’은—‘예륜’의 체계를 이어받지만—처음부터 ‘공연예술’에 제한을 둔 심의기구로 출발한 만큼, 심의 현실에 부합하는 운영의 합리성에 따라 조직을 재편한다. ‘예륜’의 이원화된 상임위와 윤리위를 폐지하고 상임위가 수행한 업무를 윤리위로 일원화한다. 이 체제에서는 불필요한 특별심의위 역시 폐지한다. 전문심의회는—‘예륜’과 유사하게—영화각본·무대공연물·가요음반 세 분과로 시작해, 프린트 실사 검열 업무가 문공부에서 이양될 때 영화검열 분과가 신설된다. 이제 명실상부한 조직이 된다. 대신 분야별 소위원회를 설치하는데, 전문심의회에서 해결하지 못한 안전이나 기타 중요 안전을 처리하기 위한 것으로 3인 이상 5인 이내로 각각 구성한다(「회칙」 제14조). ‘공륜’의 조직도를 그려보면 <표 2>와 같다. 이 장에서는 윤리위원회(정·부위원장, 감사 포함)·전문심의회·사무국을 차례로 살펴보기로 한다.

33) 처음부터 근 20명이었으나 1969년부터 인원이 증가하고, 1970년 시나리오 심의를 시작할 때는 무려 37명으로 개편된다. 이때 상임위 역시 10명으로 늘어난다. 「예륜」 기구를 보강, 시나리오 심의 대비, 『매일경제』, 1969.12.20.

34) 「역대임원 및 윤리위원 명단」, 『공연윤리』 244, 1997.9, 11~14면 참조.

35) 「예륜」 기구를 보강, 시나리오 심의 대비, 『매일경제』, 1969.12.20.

〈표 2〉 '공륜' 조직도, 1976.5~1979



윤리위원회

1976년부터 1997년까지 윤리위원은 총 10기에 이른다.³⁶⁾ 임기는 대체로 3년이지만 '공륜'의 기능이 현저히 떨어지는 1994년부터 단축된다. 8기는 2년, 9~10기는 각각 1년이다. 긴급조치 시기 윤리위원은 그중 1·2기에 해당하며, 각각 16명이 위촉된다.

36) 1997년 '공륜' 해체를 앞두고 역대 임원명단을 정리한 『공연윤리』(1997.9, 13~14면)에는 총 9기로 나와 있고, 배수경 역시 이를 근거로 한다(배수경, 앞의 논문, 71면). 그러나 조사한 바에 의하면, 제6대 최창봉 위원장 체제가 임기를 못 마치면서 윤리위원도 대폭 바뀐다. 이 논문에서는 이를 두 기수로 셈한다.

〈표 3〉 ‘공륜’ 윤리위원 명단, 1976.5~1982

기수	기간	윤리위원	출처: 『공연윤리』
1기	1976.05.12~ 1979.05.11. (총 16명)	고황경(서울여대 학장), 김광섭(언론인), 김성태(서울대 음대 교수), 김윤덕(국회의원), 김형석(연세대 교수), 박현서(KBS방송 심사위원), 여석기(고려대 교수), 오종식(언론인), 유승범(언론인), 이근삼(서강대 교수), 이숙중(국회의원), 이진섭(KBS방송 심사위원), 정범모(서울대 교수), 조경희(예총 부회장), 조선출(대한기독교서회 총무, 목사) / 윤치오(문공부 예술국장) * 보강 : 1977. 오종식(사망) → 이봉래 * 교체 : 1978.11.21. 윤치호 → 박호준(문공부 예술국장)	1976.09, 1977.04, 1978.12.
2기	1979.05.24~ 1982.05.11. (총 16명)	김광섭, 김성태(전 서울대 음대 학장), 김형석, 나영균(신임, 이대 교수), 박현서(국회의원), 여석기, 유승범(합동통신 상무), 윤석중(신임, 방륜위원장), 이근삼, 이봉래(예총 회장), 이세중(신임, 변호사), 이진섭, 조선출, 최영희(신임, 국사편찬위원회), 최창봉(신임, 전 문예진흥원 사무총장) / 유운소(문공부 예술국장),	1979.06.

앞서 말했듯 ‘공륜’의 조직 구성은 윤리위원의 인선에서 시작한다. 「공연법」에서 말하는 위원 자격은 “예술·언론·방송·출판·공연·교육 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자”로서 문공부 장관이 위촉한다. 이는 「회칙」에도 명시되어 있다(제7조). 얼핏 봐도 공연예술 이외 분야가 다수를 차지한다. 이는 ‘예륜’과 다른 점이지만 1974년부터 시작된 일이기도 하다. ‘예륜’은 그때 예술문화계 인사로 구성돼 있던 위원회에 언론·방송·교육·법조계 인사를 포함하도록 「회칙」을 개정한 것이다.³⁷⁾ 몇 가지 특이사항을 언급해두기로 한다.

(1) 예술계 윤리위원회에는 한국예총 회장이 당연직처럼 위촉된다. 1기에 부회장 조경희가 선임되나, 오종식의 유고로 회장 이봉래가 보강된 이후 2기에서는 조경희가 빠진다. 이 관례는 1988년 5월까지 유지된다. 3기에는 신영균, 4~5기에는 조경희가 윤리위원으로 참여한다.

37) 「문화단신: 예륜개편」, 『동아일보』, 1974.2.11, 5면.

(2) 교육계는 비중이 높고 영화계는 극소하며 대중음악계는 전무하다. 당시 '공륜' 측이 밝힌 윤리위원의 신분을 일별하면 각 분야가 골고루 배분된 듯이 보이지만, 그중 교육계 비중이 상대적으로 높은 편이다. 김성태·여석기·이근삼 등은 공연계와 교육계 모두에 속하는 인사인데, 그 자체로는 문제 될 것은 없다. 문제는 있어야 할 분야가 적거나 없다는 점이다. 이봉래는 1기 중간에 참여한 자로서, 예술계에 속하면서 공연계 내 영화 쪽 지분을 가진 유일한 인사다. 심의 대상 상당 부분을 차지하는 대중음악계 쪽 인사는 하나도 없다. '공연예술'에 관한 윤리위원회이면서도 정작 공연계 지분은 클래식 음악과 연극 분야로 제한되고 이나마 교육계와 공유하는 형편이다. 대중예술에 관한 정부 당국의 관점이 어떤지 이처럼 잘 보여주기도 힘들다. 즉 대중-공연예술은 심의의 대상이지 주체일 수 없는 것이다.

(3) 「회칙」상에는 명시되지 않은 분야가 포함되는데, 종교인과 정치인이 실질적으로 중용된다. 조선출은 대한기독교서회 총무로서 출판계 인사라고 할 수 있지만, 그는 동시에 목사로서 종교인이다. 1기부터 5기까지(1976.5.12~1988.5.12) 무려 12년 동안 '공륜'의 중요시기를 함께한 윤리위원이며, 그중 4기까지 감사를 지낸다. 국회의원 한두 명씩 포함된 것도 이 시기의 특성이다. 1기 윤리위원 김운덕은 제2대 부위원장이기도 하다.

(4) 「공연법」에는 없지만 「회칙」에는 별도의 보장된 자리가 있다. 당연직으로서 문공부 예술국장이 참여한다. 법률에 없는 당연직 위원들의 배정은 '예륜' 때 이미 관행이 된바, 민간 심의기구를 관리·감독하는 정부의 통로로서 「회칙」에 규정해 놓은 것이다. 긴급조치 시기에 윤치오, 박호준, 유운소 등이 차례로 윤리위원을 지냈다. 이 규정은 문화체육부 예술진흥국장이 당연직으로 참여하는 윤리위원 8기(1994~1996)까지 존속한다.

한편, 정·부위원장과 감사는 윤리위원회에서 호선되고 임기는 3년이다. 제1대 위원장은 吳宗植, 부위원장은 金光涉이 창립총회일에 선출된다.³⁸⁾ 호선의 형식을 취하기는 했지만, 사전에 내정되었을 가능성이 있다. 두 사람 모두 20년 넘게 언론계에 종사한 인사다. 그런데 오종식이 숙환으로 불과 몇 개월 만에 별세하자, 김광섭이 위원장 직무대리를 거쳐 제2대 위원장에, 국회의원 김운덕이 부위원장에 취임한다. 감사에는 창립 직후인 5월 21일 당연직으로 최훈(영화인협회 이사장)과 황영빈(영화

38) 「공연윤리위 발족-위원장에 吳宗植 씨」, 『매일경제』, 1976.5.13, 7면.

제작자협회 회장)을 선임하지만,³⁹⁾ 1977년 2월 「회칙」에 따라 윤리위원 중 한 사람인 조선출로 교체된다.⁴⁰⁾ 그 이후로도 오랫동안 감사에 재임했음은 앞서 언급한 바와 같다.

〈표 4〉 ‘공륜’ 역대 정·부위원장

	위원장	부위원장	기간
제1대	오종식	김광섭	1976.05.12~10.26.
(직무대행)	김광섭		1976.10.29~11.16.
제2대	김광섭	김윤덕	1976.11.16~1979.05.24.
제3대	김광섭	최창봉	1979.05.24~1980.08.19.
제4대	최창봉	여석기	1980.08.20~1982.05.11.
제5대	최창봉	여석기	1982.05.17~1985.05.11.
제6대	최창봉	여석기	1985.05.23~12.16.
제7대	이영희	최영희	1985.12.17~1988.05.11.
제8대	곽종원	박종국	1988.05.12~1991.05.12.
제9대	곽종원	박종국	1991.05.13~1993.03.17.
제10대	김동호	신봉승	1993.03.18~1995.03.21.
제11대	윤상철		1995.03.22~1997.01.15.
제12대	김상식		1997.01.21~05.12.
제13대	김상식		1997.05.12~1997.10.10.

출처 : 『공연윤리』 및 신문 기사

이처럼 윤리위원 면면과 특징을 참조하면 ‘공륜’은 공연예술(담당자)을 상대로 하는 훈육 기관과 같은 인상을 준다. 방송심의위원·교육자·언론인·종교인·국회의원 그리고 문공부 예술국장이 협력하는 위원회 테이블에, 정작 공연예술 당사자의 자리는 극소하다. 이는 공연예술 현장의 소리를 전하고 의사 결정에 참여해야 할 당사자의 부재와 다름없다. 이 그림은 물론 검열 당국의 디자인이다. ‘공륜’의 중요한

39) 「공륜위 첫 회의」, 『경향신문』, 1976.5.22, 8면.

40) 「회칙개정, 예산승인」, 『공연윤리』 6, 1977.2, 1면.

사안에 관계하는⁴¹⁾ 윤리위원회에, 검열 당국이 기대하는 바다. 창립 직후의 감사 교체 건은 이를 단적으로 드러낸다. 1976년 5월 감사에 영화계 인사를 선임한 것은 당시의 「회칙」에서 정한 대로 실행한 결과였을 것이다. 이는 공연예술 당사자가 ‘공론’을 감사한다는 점에서, ‘관제’ 민간기구의 한계를 조금이나마 보완할 수 있는 제도로써 긍정적인 신호일 수 있었으나, 이듬해 새로운 「회칙」의 시행(2.18)을 앞두고 윤리위원 중에서 감사를 선출하는 것으로 변경한 것이다. 윤리위원회의 이와 같은 구성은 문공부 또는 관계기관의 요구와 기대를 벗어나기 쉽지 않아 보인다.

전문심의회

1977년 2월 「회칙」이 새로 제정되면서 명칭이 정리된다. ‘소윤리위원회’를 ‘분야별 소위원회’로, ‘심의위원회’를 ‘전문심의회’로 개칭한다. 후자의 경우, ‘위원회’에 또 위원회를 둘 수 없다는 정부의 유권해석에 따른 것이다.⁴²⁾ 그리하여 영화각본·무대공연물·가요음반 등 분야별 전문심의회를 두고, 해당 분야별로 3~5인의 심의위원을 둘 수 있도록 한다. 1979년 4월 프린트 실사 검열을 문공부로부터 넘겨받으면서 영화검열전문심의회를 신설하는데, 위촉된 심의위원의 수는 다른 분야에 비해 월등히 많다. 심의위원 역시 문공부 장관의 승인을 받아 위원장이 위촉하는데, 「회칙」에는 임기 관련 조항이 없다. 대신, 그해 11월부터 시행된 「전문심의회 규정」에서 임기는 1년, 연임할 수 있도록 정한다. 그래서 1기 심의위원들은 근 2년간 재직했지만, 이후로는 1년 임기가 준수된다.

전문심의회 심의위원에는 해당 분야별로 전문지식을 가진 3~5인을 위촉된다. 그런 만큼 윤리위원회의 구성과는 다른 양상을 띤다. 그러나 문자 그대로 ‘해당 분야의 전문성’을 가진 자들로 구성되었다고 보기는 어렵다. 특히 1979년에 신설된 영화검열 심의위원은 전혀 그렇지 않다. 각 분야의 특징을 차례로 살펴기로 한다.

41) 윤리위에 부의되는 사항은 다음과 같다. 1. 회칙 제정 및 개정, 2. 제규정의 제정 및 개정, 3. 정부위원장 및 감사 선출, 4. 사업계획 및 예산결산 심의, 5. 회비 및 심의료의 결정, 6. 심의위원 위촉인준에 관한 사항, 7. 분야별 소위원회에서 상정한 사항, 8. 전문심의회에서 상정한 사항, 9. 기타 위원장이 부의하는 사항. (「회칙」 제13조)

42) 「회칙개정으로 회의 명칭 변경」, 『공연윤리』 7, 1977.3, 1면.

〈표 5〉 ‘공륜’ 심의위원 명단, 1976.5~1980.4.

기간	심의 부문	심의위원	출처: 『공연윤리』
1976.05 ~1978.02.	무대공연물	고명식(언론인, 동양통신 문화부장), 유민영(연극평론가, 한양대 교수), 이명원(영화평론가, 문공부 방송심의위원)	1976.09.
	영화각본	원형갑(문학평론가, 예총 기획실장), 이인석(시인, 문협 상임이사), 임영(영화평론가, 1976.7.20. 위촉), 호현찬(영화평론가, KBS방송 심의위원) * 보강 : 이덕진(시인, 1977.3.29)	(1977.4)
	가요·음반	김희조(국립가무단장), 서병후(음악평론가), 신동운(음악평론가), 이해성(음악평론가), 황문평(작곡가)	
1978.03 ~1979.02.	무대공연물	유민영, 이명원, 이중한(신임, 출판평론가)	1978.03.
	영화각본	김규동(신임, 시인), 김석민(신임, 전국공연단체협회장), 임영, 호현찬 * 서리(미승인) : 김원태(시인, 1978.5.4 위촉) ↔ 호현찬(?)	(동아일보, 1978.8.5)
	가요·음반	김희조, 서병후, 이상만(신임, 음악평론가), 이해성, 황문평 * 서리(미승인) : 이덕진(1978.5.26. 별세), 박화목 보강	1978.06. 1978.07.
1979.03 ~1980.02.	무대공연물	안병섭(신임, 영화평론가, 서울예전 교수), 유민영, 이중한	1979.03,
	영화각본	김규동, 김석민, 여수중(신임, 시나리오작가), 조궁하(신임, 영화감독)	1980.03.
	가요·음반	김희조, 서병후, 이해성, 하중희(신임, 작사가, 방송작가, 정화추진위원회), 황문평	
1979.04 ~1980.04.	영화검열	[영화계] 유현목(감독), 한형모(감독), 호현찬(평론가) [문화예술계] 윤석중(새싹회 회장), 최창봉(전 문예진흥원 사무총장) [언론계] 예용해(한국일보 논설위원), 손세일(동아일보 논설위원), 최종률(중앙일보사 이사) [교육계] 여석기(고려대 교수), 최영희(국사편찬위원회 위원장), 나영균(이대 교수), 최정호(연세대 교수) [여성계] 이범준(전 국회의원), 박명진(서울대 강사) [법조계] 이세중(변호사), 안명기(변호사) [공연윤리위원회] 김광섭	1979.04.

(1) 무대공연물 심의위원 : 무대 공연물의 종류에는 연극·음악회·무용·유형업소·국악·쇼 등이 있다. 심의 건수가 상대적으로 적다고 해도 이 모든 것을 심의위원 인원이 가장 적은 3인이 담당한다. 무대공연 전문가는 유민영이 유일한데, 그는 1~3기 동안 재임한 유일한 심의위원이기도 하여 심의회에서 중심 역할을 했다고 봐도 무방하다. 나머지 심의위원은 사실상 무대공연 분야와 긴밀하진 않다. 그런데 『공연윤리』에 기록된 명단과는 달리, 당시 언론에는 고명식이 없고 무용평론가 조동화가 있는데,⁴³⁾ 고명식이 심의위원으로 활동한 이력이 있어⁴⁴⁾ 확인이 더 필요하다. 그는 공화당 창당발기인으로 한때 정치에 간여한 언론인이다. 이후 대한민국연극제 심사자로, 극단 가교의 자문위원으로 공연계에 관계하지만, 이는 위축이 있고 난 다음에 있었던 일이다. '공륜' 창립 직후에 조동화가 심의위원으로 위촉되었다가 이내 고명식으로 교체되었을 가능성이 있다. '예륜' 후기(1974.3~1976.5)에 시나리오 심의를 담당했던 영화평론가 이명원은 당시 방송 쪽에 더 많이 관여했다. 당시 문공부 방송 심의위원이었고 이듬해에는 방송윤리위원회 자문위원으로 활동한다. 이처럼 심의위원의 자격과 적절성 기준이 반드시 전문성에 있다고 보기는 어렵다. 이질적인 무대 공연물들을 통합해 놓은 만큼 심의위원의 그러한 조합이 최선이라고 생각했을지도 모르겠다.

(2) 영화각본 심의위원 : 4~5인 체제다. 1~2기에는 영화평론가가 위촉되고, 2~3기의 김규동·김석민도 영화계와 관련이 있으며, 영화검열이 신설되면서 일부 심의위원이 자리를 옮기는 대신 그 자리에 작가·감독이 위촉되어, 무대공연물 쪽보다는 그나마 전문성이 있는 편이다. 다만, 이 역시 언론에 보도된 명단과 약간의 차이가 있는데, 2기에 호현찬 대신 김원태가 있다.⁴⁵⁾ 즉 김규동, 김석민, 임영, 김원태 등이다. 이 명단은 상당히 신뢰할 만한데, '일관성 없는 편견에 의한 심의'를 비판하면서 이름들

43) 「공륜위 첫 회의」, 『경향신문』, 1976.5.22, 8면.

44) 창립 초기에 '무대심의위원'임을 명시한 고명식의 글이 실려 있다(高明植(본위원회 무대심의위원), 「觀劇管見-국외자로서 관객감소를 생각함」, 『공연윤리』 3, 1976.11, 3면). 또한 1977년 한국문예진흥원 주최 제1회 대한민국연극제 참가작 심사에서 통과된 〈난조유사〉가 '공륜' 심의에서 반려 처분된 일이 벌어져 잠시 소란해진 적이 있다. 이때 참가작 심사위원과 '공륜' 심의위원 중에 일치하는 인물이 있어 일각에서 비난했는데, 고명식이 유일하다. 「제1회 대한민국연극제 개막」, 『동아일보』, 1977.9.9, 5면; 이병원, 「당신들은 아는가 방황하는 심정들」, 『동아일보』, 1977.11.28, 5면.

45) 「시나리오 사전심의 편견이 너무 심하다, 영협서 교체 주장」, 『동아일보』, 1978.8.5, 5면.

이 거론되었기 때문이다. 영협 시나리오 분과가 “일부 심의위원을 바꿔달라”고 주장하고 나선 것이다. 업계 쪽에서 보자면 누구라도 만족할 만한 심의위원은 아니었을 것 같은데,⁴⁶⁾ 이듬해 2기 심의위원 임기가 만료되어 새 심의회를 구성할 때 ‘일부’ 심의위원, 즉 이명원·임영·김원태가 ‘경질’됨으로써 그 궁금증이 해소된다. 윤리위원회가 밝힌 심의위원 교체 원칙은 다음과 같다. ① 장기간 재임한 위원, ② 전문인사의 영입, ③ 오랫동안 서리로 있으면서 문화공보부 장관의 위촉 승인의 절차가 안 된 위원 등이다. 1978년 영화각본 심의위원 논란의 당사자는 임영·김원태였으며, 김원태는 2기 때 추가로 서리로 위촉되었으나 문공부 장관의 승인이 없어서 결국 해촉된 경우다.⁴⁷⁾ 처음엔 호현찬이 위촉되었으나 김원태가 서리로 위촉되었을 때 교체된 것으로 보인다.

(3) 가요·음반 심의위원 : 심의 물량의 폭증으로 때로는 문인을 서리로 위촉하기도 하지만, 기본적으로 5인 체제다. 모두 전문가라 할 수 있는 인사다. ‘공륜’의 인사 원칙에서 이 분야에 관한 입장은 명확하다. “전문성”이다.⁴⁸⁾ 즉 다른 분과에서는 전문성이 부족한 자도 심의위원이 될 수 있다고 보지만, 가요·음반 분야에서만큼은 안 된다는 것이다. 이것이 4인이 1~3기 동안 재임하여 여타 심의회보다 안정적인 체제를 구축한 배경이다. 게다가 이들은 ‘예륜’ 때 심의위원을 맡아 서로 호흡을 맞춘 바 있다. 김희조는 1969~1976년, 황문평은 1968·1973~1976년 동안 음악 분과에서, 서병후와 이해성은 1975~1976년 긴급 설치된 외국팝송 분과에서 심의위원으로 재임했다. 이제 ‘공륜’에 와서 이 네 사람이 한데 모인 것이다. ‘예륜’에서 ‘공륜’으로의 연속성 그리고 불연속적인 지점을 함께 검토하기 좋은 사례가 아닐까 한다.

(4) 영화검열 심의위원 : 「영화검열심의규정」에 규정된 심의위원 수는 20인 이내이고, ‘공륜’의 첫 영화검열(프린트 실사 검열) 심의위원은 모두 17인이다. 인원수도

46) 김원태는 물론이려니와 김규동이 오래전부터 영화 평론을 해왔어도 시인이 본래의 자리라고 생각할 것이고, 기자 출신 평론가 임영은 이미 표절 담론으로 업계와 갈등을 빚은 바 있다. 김석민은 무대와 영화에서 두루 활동해온 인사이지만 반공 및 연예 단체를 조직해 활동한 이력에 정부 보조금 횡령 사건에도 연루된 바 있어 역시 그리 탐탁한 인물이 아니다. 그런데도 그가 ‘예륜’ 시절 상임위원으로 재임한 데 이어 ‘공륜’ 심의위원에 위촉된 것은 그에 대한 박정희 정부의 쓰임새와 상관있을 것이다.

47) 「전문심의위원 일부 경질 구성」, 『공연윤리』 31, 1979.3, 1면.

48) 위의 글.

많고, 인적 구성도 다채롭다. 그중 영화계 인사는 3인뿐이고 그 나머지는 문화예술계·언론계·교육계·여성계·법조계·'공륜' 측 인사가 골고루 분포되어 있다. 이는 마치 윤리위원회 구성과 같은 패턴이고, 실제로 당시 윤리위원 다수가 속해 있다. 최창봉·여석기·최영희·나영균·최정호·이세중·김광섭 등 7명이나 된다. 프린트 실사 검열이 문공부에서 '공륜'으로 이관된 것을 두고 "영화예술의 발전을 위한 진보적인 조치로 받아들이는 한편 지금까지의 검열기준이 크게 완화될 것으로 상당한 기대를 걸고 있는 것으로" 알려졌다⁴⁹⁾ 심의위원 상당수가 '관계' 민간기구의 '윤리'를 관철해온 인사라는 점에서 이 변화를 그리 낙관적으로만 볼 수는 없는 형편이다. 다만, 이관 시점이 유신 말기라는 점에서, 긍정적인 신호이든 비관적 전망이든 그 효과를 단정적으로 논하기는 어려울 것 같다.

지금까지 분야별 심의회의 개요를 차례로 살폈지만, 여기에 한 가지를 덧붙이고자 한다. 이상에서 거론된 심의위원이 전부가 아니라는 점이다. 영화검열 심의위원 17인 외에, 규정된 20인의 나머지는 관계관 심의위원을 위한 몫이다.⁵⁰⁾ 「회칙」에 당연직 윤리위원은 명시되어 있으나 당연직(관계관) 심의위원 규정은 없다. 「영화검열심의 규정」 전문이 전하지 않아 확인할 수 없지만, 당연직 심의위원은 존재했다. 그것이 새로 위촉된 영화검열 심의위원을 소개하면서 "(관계부처 케이스 제외)"라고 일러둔 이유인데,⁵¹⁾ 이때 '관계부처'란 주무관청인 문공부 외에 중앙정보부·내무부·국방부·치안본부 등의 정부 기관을 일컫는다. 관계관 심의위원이 구체적으로 어떤 구성 방식으로 심의에 참여했는지 알려진 바 없지만, 영화의 소재 등 사안에 따라 탄력적으로 투입되었으리라는 것은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 당연직 심의위원의 배치는 정부가 프린트 실사 검열을 '공륜'에 이관하면서 혹시 있을지 모르는 '부작용'을 차단하고자 한 나름의 보완책이다. 물론 관계부처의 비상시적인 간여는 다른 심의회에도 종종 있는 일이지만,⁵²⁾ 다른 전문심의회에는 없는 당연직 제도는 정부가 그만큼 영화

49) 「사실: 영화검열의 민간 이양」, 『경향신문』, 1979.3.24, 3면.

50) 2기 영화검열 심의위원 위촉 시 밝힌 1기의 인원수는 좀 다르다. 민간 16명, 관계기관에서 파견된 당연직 4명, 총 20명이었다고 한다(「영화검열위원 교체-민간인사 9명, 문공부장관 위촉」, 『공연윤리』 44, 1980.4, 1면). '공륜' 측 지분 김광섭을 제외한 인원수일 수도 있다.

51) 「영화의 검열 심의업무 '공륜' 민간기구로 이관-심의위원은 각계 명사 17인으로」, 『공연윤리』 32, 1979.4, 1면.

52) '예륜' 시절 연극 심의 대본상에 심의위원 외의 낯선 날인이 있기도 한데, 예를 들어 1975년 심의에

검열에 예민했음을 방증한다.

사무국

사무국은 ‘공륜’을 지탱하는 중요한 기구이지만, 그림자와 같아서 알려진 바가 많지 않다. 사무국장 1인과 간사 수명으로 구성되며, 이에 관해서는 「회칙」에서 정하고 있다. 사무국장은 문공부 장관의 승인을 받아 임명되는데, 위원장의 명을 받아 위원회의 전반적인 업무를 관장하고 위원회의 각종 회의에 출석해 발언할 수 있다. 간사는 각 분야 전문심의회 심의업무를 담당하는데, 회의에 참석하여 제반 보고·기록·심의 서류 작성의 책임을 진다(이상 제19~20조).

사무국장은 역대 단 두 사람뿐이다. 제1대(창립~1990.10)는 양성일, 제2대(1990.11~1997.10)는 간사 출신 허관이다. 말하자면 양성일은 ‘공륜’이 설치될 때부터 위세가 꺾일 때까지 그 영락을 함께한 인물이다. 확인된 이전의 활동 기록은 두 가지 정도다. 1962년 12월 창간호를 낸 종합지 『동아춘추』의 편집장으로 재직할 것과,⁵³⁾ ‘예륜’ 후기에 사무국장을 지낸 사실이다.⁵⁴⁾ 1972년 11월에는 작가 오학영이 사무국장에 재임하고 있었으니,⁵⁵⁾ 양성일은 그 이후에 온 것인데 사무국장의 교체는 조직의 쇄신과도 상관이 있을 듯하다. 여하하든 법정 기구가 된 ‘공륜’에서 양성일의 역할은 중요하지 않을 수 없다. 그를 거치지 않고 이뤄지는 일이란 없고, ‘공륜’의 가장 중요한 업무는 심의인바 그 모든 절차를 관장하고 일정한 권한도 가진다. 이는 「심의작품처리규정」(1976.7)에 명시되어 있다. 심의 서류의 접수결재를 전결하고 심의의견서에 정·부위원장과 함께 결재하는 위치에 있었다. ‘공륜’의 주인 의식을 가질 법도 하다. 그 때문인지 1978년에는 『공연윤리』에 글을 게재한 필자의 글을 거칠게 공박해 공연예술계 인사들과 마찰을 빚기도 했다.⁵⁶⁾

서 반려된 (어느 조각가와 탐정)에는 심의위원 3인의 것이 아닌, ‘김기홍’의 날인이 있다. ‘공륜’ 시절에는 그런 비공식적 개입이 없어졌다고 상상하기 어렵고, 논란이 생긴 경우 거기에는 외부의 입김이 반드시 노출되었다.

53) 「쏟아져 나온 종합지의 갈 길은」, 『경향신문』, 1962.11.13, 3면.

54) 「관광업소 나이트 클럽 일본노래가 판친다」, 『경향신문』, 1975.3.26, 4면.

55) 「“뒹어놓고 웃자”가 쇼-예륜, 각종 작품 심의 통계」, 『매일경제』, 1972.11.23, 6면.

56) 정진수, 「월단: 탈피해야 할 과제-연극 분야 관련 공륜에 바란다」, 『공연윤리』 26, 1978.10, 2~3면; 양성일, 「광장: 연극인이 탈피해야 할 과제 : 정진수 씨의 제언에 답함」, 『공연윤리』 27, 1978.11,

창립 직후 간사는 임현영(영화각본), 조영래(무대공연물), 김동준(가요·음반) 등 분야별로 한 사람씩, 총 3명으로 출발한다. 그런데 얼마 지나지 않은 1978년 초 조영래가 그만두면서 분야별 담당에 변동이 있었고, 영화검열이 시작된 1979년 상반기에 전원 교체된다. 이연호(영화각본), 현경석(영화검열), 유걸호(무대공연물), 이경호(가요·음반)가 그들이다. 간사는 사무국장 지휘 아래 심의와 관련된 실무뿐 아니라 『공연윤리』 편집 실무도 담당해 업무량이 상당했다. 초기에는 각 분야 심의분석 내용을 『공연윤리』에 분기별로 게재할 만큼 간사들의 역할이 작지 않았지만, 1978년 2분기 이후 이를 심의위원이 떠맡는다. 규정상 간사의 권한이랄 것이 없지만 실질적으로는 '공륜' 업무의 지속성과 일관성을 위해 비공식적으로 수행한 업무 범위가 상당했다. 위원회에서조차 직무의 성격이 전문기술 기능직에 속한다고 인정하고, 간사의 이직으로 업무 진행에 차질이 생기는 것을 막기 위해 「보수규정」을 개정하기도 한다.⁵⁷⁾

이상에서 살펴본 바에 따르면 '공륜'의 조직과 인적 구성은 통상적으로 이해되는 민간기구로서의 자율성과는 거리가 있다. 정·부위원장을 포함한 윤리위원회를 꼭짓점으로 하여 전문심의회와 사무국을 그 아래 두고 있는 이 구조는, 문공부를 비롯한 관계기관의 법적 개입을 정당화하는 방식으로 성립된 것이기 때문이다. 인적 구성은 문공부 장관의 통제 아래 있으며, 당연직 윤리위원과 관계관 심의위원은 민간기구 내에 존재하는 또 하나의 검열기관으로서 민간 윤리위원과 심의위원의 자기검열을 강제하는 외부자라고 할 수 있다. 더욱이 구성원의 면면은 공연예술의 진작과는 정반대 방향으로 '공연윤리'를 강요할 가능성을 높인다. 정·부위원장이 언론인과 정치인인 점은 우연이 아니다. 과연 '공륜'이 독립변수가 될 가능성은 있거나 한 것일까. 이제 마지막으로 '공륜'의 주요 기능인 심의가 제도상 여하한지 검토하기로 한다.

8면; 「공연윤리」지 요청한 제언, “견해 다르다” 오히려 반박, 『동아일보』, 1978.12.2, 5면.
57) 「제3차 윤리위원회 개최, 보수규정 중점토의 개정안 통과」, 『공연윤리』 24, 1978.8, 1면.

IV. 심의의 절차와 기준

한 편의 공연을 무대에 올리기 위해서는 반드시 각본 심사를 받아야 한다. 3차 개정 「공연법」은 이를 문공부 장관으로 일원화한다. 실질적으로는 문공부 장관의 권한은 서울특별시장·부산시장·도지사에게 위임되고, 각본 심사는 해당 관청에서 행해진다. 여기서 심사에 통과하면 ‘각본등심사합격증’을 받고, 다시 서류를 갖춰 공연 신고를 할 수 있다.

‘공륜’의 심의는 바로 그 각본 심사 절차를 밟기 전 단계에 해당한다. ‘공륜’은 서울에만 소재한 까닭에 서울과 2개 道 이상에서 공연하는 경우에만 심의를 담당했으며, 그 밖의 경우는 각 시도 관할 지역에서 처리하도록 했다. 다시 말해 ‘공륜’의 심의에 통과해도 곧장 공연 신고 절차를 밟을 수 있는 것이 아니다. 공연자는 다시 구비서류를 갖춰 서울시 공보실에 각본심사신청을 접수해야 하는데, 이때 ‘공륜’의 심의의견서를 첨부한다.⁵⁸⁾ 즉 제도적 절차상 각본 심의는 ‘공륜’을 거쳐 ‘서울시 공보실’에서 최종 확정되는 이중 검열이다. 물론 서울시의 심사는 구비서류의 하자 여부를 검토하는 정도에서 접수일로부터 3일 이내 처리되지만, 이는 검열 실무의 상당 부분을 민간기구에 위임하되 그 비용을 줄이면서 궁극의 검열 권력이 정부 당국에 있음을 제도화한 것이다. 뿐만이 아니라 이는 실질적으로 ‘공륜’ 심의를 재심 의할 수 있는 제도적 장치이기도 하다. 이것이 바로 법정-민간기구인 ‘공륜’의 위치다.

‘공륜’의 심의는 기본적으로 「공연법」과 행정입법이 정한 것에 따른다. 「회칙」에서는 이를 간략하게 규정하고, 접수·처리·심의의견서 작성 등 세부 행정적 절차와 규칙은 「심의작품처리규정」(1976.7.1)에 따른다.⁵⁹⁾ 이 규정은 이후 한 차례 개정되는데(1977.11.1), 심의 처리 기간을 최대 15일에서 12일로 단축하는 내용 외에 달라진 것은 없다.⁶⁰⁾ 「전문심의회규정」(1977.11.1)은 제1장 총칙, 제2장 심의위원 위촉, 제3장 심의위원 해촉, 제4장 회의, 제5장 심의 기준, 제6장 부칙 등으로 구성되는데

58) 「공연자를 위한 계도자료: 시 공연물 신고절차 해설—접수로부터 최소한 3일간 소요」, 『공연윤리』 10, 1977.6, 4면.

59) 「심의작품처리규정」 전문은 『공연윤리』 2호(1976.10) 2면과 6면.

60) 『공연윤리』 15, 1977.11, 5면. 종전에는 기본기일 10일에 연장기일 5일을 더해 15일이 상한선이었으나, 이를 기본기일 7일에 연장기일 5일을 더해 12일이 상한선이 되었다. 이는 민원 처리 기간에 맞추려고 한 것이다.

제4장과 제5장이 이 장의 관심사이지만, 일부 내용만 알려졌을 뿐이다. 또 한 가지는 「공연물사후확인규정」(1977.11.1)이다. '공륜'은 사전심의만이 아니라 사후확인이라는 또 하나의 심의를 초기부터 시행하고 있어서 이를 효율적으로 수행하기 위한 규정을 마련한 것이다.

먼저, 사전심의를 살피도록 한다. 사전심의를 '서류 제출→접수→심의→통보'의 과정을 거치며, 재심은 심의결정일로부터 7일 이내 신청할 수 있고 위원회는 이를 접수한 날로부터 10일 이내에 처리해야 한다. 제출 서류는 분야별로 조금씩 다른데 (<표 6>),⁶¹⁾ 시나리오와 무대공연물의 대본과 줄거리 제출 부수가 심의위원 인원수를 초과한 점이 눈에 띈다. 이는 분야별 소위원회 개최와 관계기관 심의위원 위촉 시를 염두에 둔 게 아닌가 짐작된다.

〈표 6〉 '공륜' 심의 제출 서류

시나리오	무대공연물	가요·음반
1. 심의신청서 1통	1. 심의신청서 1통	1. 심의신청서 1통
2. 대본 10권	2. 대본 9권	2. 악보 1부
3. 줄거리 10부	3. 줄거리 9부	3. 가사 5부
4. 작가의 영화제작 승낙서 2통	4. 작가의 공연 승낙서 2통 (각색자, 번역자 포함)	4. 음반 수록 내역 1통
	5. 작가 및 작품 소개 2통	5. 라이선스 음반은 原가사와 譯詞 같이 제출
	6. 순수음악회, 대중음악회의 곡목, 악단용 곡목, 전시물 등은 심의신청서 1통, 프로그램 4부 / 외국 곡목이 포함된 경우 詞악보를 첨부 / 저작권 관계문서는 필요할 때 제출	6. 사후심의용 음반 2매
		7. 가사와 악보에는 저작권자의 날인이 있어야 하고 기타 필요할 때 저작권 관계 문서를 제출

출처 : 「심의작품처리규정」(1976) 제2조

심의신청서가 접수되면 심사위원은 심사에 착수하고, 심의회에서는 해당 심의물에

61) 1979년 4월 영화검열이 이관되었으므로 여기에 제출 서류를 함께 소개하면 좋았을 텐데, 그에 관한 자료를 아직 찾지 못했다. 이는 추후 보완하기로 한다.

대한 심의 결정을 내린다. 「회칙」에서는 “사전심의 과정에서 수정, 개작, 반려 등의 결정을 취할 수 있”다고 밝힌바 여기에 전제된 ‘통과’까지를 감안하면, 심의 결정의 등급(종류)은 모두 4가지다. 그러나 『공연윤리』에 수록된 심의통계표의 것은 이보다 더 가짓수가 많다. 초기에는 ‘무수정통과·수정통과·조건부통과·개작·전면개작·반려’ 등의 6가지가 있다. 이외에 ‘개제·자진취하’ 사례가 있긴 한데, 개제 사항은 대부분 수정통과나 조건부통과에 포함되고 자진취하 경우는 드물게 발견된다. 이와 같은 세분화한 심의 결정은 전문심의회 내부 규정에 따른 것이다.⁶²⁾ 수정통과와 조건부통과, 개작과 전면개작 등이 각각 어떻게 구별되는지 정확히 명시된 문헌은 없다. 다만, 사례로 그 차이를 추정해볼 수는 있다. 초기에 다양한 심의 결정을 보여준 연극의 사례를 참고하면 다음과 같다.

‘수정통과’는 대사의 일부를 삭제하거나 교체하면 통과 결정을 내릴 수 있는 경우다. 예를 들어 비속어, 잔인하거나 과격한 대사, 외국어·외래어, 공산당·천리마에 관한 대사, 의미가 모호한 대사, 대마초 효과에 관한 대사, 국가·민족에 대한 부적절한 대사 등이 있다. 그중 외국어·외래어 사용으로 수정지시를 받은 사례가 압도적으로 많다. ‘조건부통과’는 개제 조건도 있지만, 주로 연출과정에서 우려되는 요소가 있을 때 實演審査를 조건으로 내건 경우다. 원래 실연심사는 대사가 없는 무용과 연주 음악 등에 대해 필요하다고 인정할 때 하는 것인데, 「공연법」 2차 개정(1966.4.27) 이후 시행되어왔다. 이를 연극에 적용한 것이다.

‘개작’과 ‘전면개작’은 대사나 장면 일부를 잘라내거나 바꾸는 것으로는 해결되지 않는 경우로 수정 범위가 넓다는 것을 의미한다. 이 결정을 받으면 재심의 대상이 된다. 그리고 다시 그 수정 범위의 정도에 따라 개작과 전면개작으로 구분된다. 이를 테면 비속어나 외래어의 양이 지나칠 정도로 많다면 보통 개작 결정을 내린다.⁶³⁾ 그런 사례는 많다. 다만, 전면개작은 심의물의 주제와 좀 더 깊은 연관성을 드러낸다. 몇 가지의 예를 들어보자. <김일성을 고발한다>(이유집 작, 스타, 1976)는 “필요 이상

62) 「전문심의회규정」은 1977년 11월 1일부터 시행되지만, 심의 결정 6가지는 그 이전부터 있었다. 『공연윤리』에 수록된 심의 결정 내용도 이를 말해주거니와, 무대공연물 심의회에서 작성한 글에도 이를 명시한 바 있다. 「무대대본: 상상력에 제도도 걸고 윤리관과 국가이익옹호」, 『공연윤리』 5, 1977.1, 2면.

63) 1977년 3월 4일 이후로는 그 개수가 많을 경우, ‘개작’·‘재심’ 결정을 내렸다. 조영래, 「창작극 고갈현상 고작-1/4분기 무대공연물 심의분석」, 『공연윤리』 8, 1977.4, 3면.

의 공산주의 이론의 부각과 반미적인 대사”를 근거로 전면개작 결정이 내려진다.⁶⁴⁾ 〈뼈꾸기 등지 위로 날아간 사람〉(켄 키지 작, 사계, 1976)은 “작품의 전체적인 방향을 체제비판에서 인간상실로” 전면개작할 것을 요구한다.⁶⁵⁾ 〈회가로의 이혼〉(외덴 폰 호르바트 작, 자유극장, 1977)은 “사회불안을 자극할 우려가 있는 부분”을 전면개작 하라고 결정한다.⁶⁶⁾ 즉 전면개작은 ‘다른’ 작품을 쓰라는 것이다. 반공물이라 해도 공산주의의 공개는 안 되며, 우방 국가인 미국은 비판해서도 안 되고, 정치적·혁명적 메시지는 지워야 한다. 다시 말해 전면개작 결정은 주로 사상통제의 필요성에서 취해진 것이다.

〈표 7〉 '공론'의 연극 심의통계, 1976.5~1979.

일자	심의 건수	무수정 통과	수정 통과	조건부 통과	개작	전면 개작	반려	개제	자진 취하
1976.5-12	140	69	58	3	2	3	5		
1977	179	120	45	3	1	1	8	1	
1978	197	180			5		11		1
1979	213	198			7		8		

출처: 『공연윤리』 1~41, 1976.9~1980.1.

‘공론’ 초기, 심의 결정의 세분화는 심의제도의 체계화를 꾀한 전문심의회의의 고심처럼 보이지만, 그 실효성은 사실상 정부 당국이 추진하던 국어순화운동과 보조를 맞춘 데 한정되어 있다. 〈표 7〉에서 드러나듯, 6가지 심의 결정의 활용은 오래가지 않는다. 분야마다 다소 차이가 있긴 하지만, 다양한 심의 결정을 보여주던 연극 분야에서는 ‘통과·개작·반려’로 수렴되어가는 양상을 띤다. 변화는 1977년 7월 심의에서 수정통과는 줄고 무수정통과가 급격히 늘어나면서 시작한다. 이는 심의 결정 사유 대부분인 비속어와 외래어·외국어 대사의 감소 덕분이다. 그해 10월부터는 수정통과를 받은 심의물이 아예 사라진다. 반려 건수의 증가세는 없는 대신 개작 건수는

64) 「6월 무대공연물 심의통계표」, 『공연윤리』 1, 1976.9, 9면.

65) 「6월 무대공연물 심의통계표」, 『공연윤리』 1, 1976.9, 9면.

66) 「6월 중 무대공연물 심의통계표」, 『공연윤리』 11, 1977.7, 7면.

좀 늘어나서, 심의통계는 검열 저축 건수가 대폭 감소한 착시 현상을 불러일으킨다. 그러나 이 추이가 어떤 주요한 변화를 가리키는 것은 아니다.⁶⁷⁾

한편, 사후확인은 ‘공륜’이 설치된 이후 처음 시행한 것이다. 공연장에서의 검열은 식민지시기부터 臨檢 경관이 항시 해왔지만, 공연장의 치안과 공연물의 검열을 포괄적으로 수행해온 이 제도의 효용성은 점차 낮아지고 있었다.⁶⁸⁾ 사후확인이 임검과 다른 점은, 심의 대상을 미리 特定하여 문공부(또는 관계관)와 ‘공륜’(사무국, 심의위원) 측에서 나온 이들이 한 조가 되어 현장 실사를 나간다는 점이다. 지방으로 나갈 때는 각 시도 측에서 나온 공무원이 그에 합류한다. 사무국장 양성일이 밝힌 사후확인의 취지는 이렇다. 사전심의를 수속 절차에 불과한 것으로 여기거나 아예 사전심의를 받지 않는 일이 있고 심사 때와는 전혀 다른 작품을 공연하는 예가 왕왕 있으니, 공연물의 건전화와 공연 질서의 확립을 꾀한다는 것이다.⁶⁹⁾

‘공륜’ 측에서 제시한 사후확인의 법적 근거는 3차 개정 「공연법」 제25조의3 제4항이다—“위원회는 공연활동에 있어서 다음 각호의 사항을 심의하여 이를 저해한 때에는 공연자·공연장경영자에게 공연의 금지 기타의 필요한 시정 요구를 할 수 있다.”⁷⁰⁾ 그리고 이에 의거해 「회칙」 제17조에서도 사후확인 심의를 명시한다. 그러나 관계관 심의위원과 사무국 직원으로 편성된 첫 사후확인(1976.9.9~10.15)⁷¹⁾ 이후, 시행과정에서 문제점이 발견되자 「공연물사후확인규정」(1977.11.1)을 제정·시행한다. 전문 9조로 되어 있다고 하나,⁷²⁾ 구체적인 내용은 확인되지 않는다.

사후확인의 종류는 크게 보면 두 가지다. 하나는 실제 공연에서 문제점이 발생할 가능성이 있거나 조건부로 통과시킨 수정 대목을 확인하기 위해 사전심의 단계에서 미리 선별하는 경우이고, 다른 하나는 임의로 선정된 공연장과 음반판매장 등을 방문하여 여러 불법 사항을 적발하고 계도하는 경우다. 전자가 빈도수가 적어도 상시적이

67) 심의 건수 대비 반려 편수의 유지도 ‘공륜’ 심의가 비교적 안정적으로 가동되고 있음을 보여주지만, 그 통계만으로 그 이상의 유의미한 해석은 어렵다.

68) 임검 규정이 철폐된 것은 5차 개정 「공연법」(1981.12.31. 개정, 1982.3.1. 시행)에서다.

69) 양성일, 「지킬 것은 지킨다는 정의관념-제공연물 사후확인 기능에 대하여」, 『공연윤리』 2, 1976.10, 3면.

70) 양성일, 위의 글.

71) 「질서확립 위한 공연물 사후확인」, 『공연윤리』 2, 1976.10, 1면.

72) 「공연물사후확인규정」, 『공연윤리』 15, 1977.11, 5면.

라면, 후자는 1976년과 1977년에 집중되어 있다. 『공연윤리』에 기록되지 않은 사후 확인 시행이 있을 수 있지만, 후자의 업무를 수행하는 데는 어려움이 적지 않았다. 사후확인 실시 1년이 되는 시점에, 처음으로 전국 9개 도시에 공연과 음반을 아우른 사후확인을 마치고 나서 몇 가지 문제점을 보고했다. 사후확인을 수행할 인원이 절대적으로 부족하고, 현지 직원의 경우 이 업무에 관한 사전지식이 미흡해 조사과정에 애로가 많다는 것이다.⁷³⁾ 여기에 예산 문제도 있었다.⁷⁴⁾ 이런 환경이라면 후자는 '공륜'이 계속해서 감당할 수 없는 업무다. 더욱이 이 사후확인 심의는 지도·계몽이 목적이었다고 해도 사실상 법률 위반 행위를 단속하는 정부 당국의 일일뿐더러, 심의 대상은 그런 식으로는 개선될 수 없는 산업적 구조와 관행을 가지고 있었다. 예를 들어 1977년 8월 2주간 실시한 사후확인에서 지적된 건수가 공연장은 총 18건이지만 음반은 10,842건으로 그 대부분이 불법 복사, 무상호 테이프 등 부정 음반 제작과 관련된 것이다.⁷⁵⁾ 주지하듯 부정 음반의 문제는 이후로도 오랫동안 해결되지 않았다. 결과적으로 이 사후확인은 공연 질서를 바로잡겠다는 캠페인에 소모적으로 동원된 셈이다.

그러면 '공륜'의 심의 기준은 어땠을까. 「전문심의회규정」을 제정하면서 위원회는, 과거 '예륜' 시기에 세칙을 마련해 심의한 결과 오히려 혼란을 초래해 심의 규정을 단순화한 적이 있다고 하면서, '공륜'도 그러한 방향에서 정한다고 밝힌다. 즉 「공연윤리강령」, 「윤리규정」, 기타 「공연법」·시행령·시행규칙의 관계 규정 등을 심의 기준으로 삼되, 「사회양식의 집약」으로서 모든 것을 해결하겠다는 것이다.⁷⁶⁾ '공륜'이 마련한 「공연윤리강령」과 「윤리규정」도 공연 법제와 다르지 않다. '공륜' 창립 당일 통과되고 『공연윤리』 매호 1면 하단에 실린 「공연윤리강령」은 마치 어느 결사 단체의 선언문 같다. 전문을 옮겨본다.

73) 「공연물 및 음반 사후확인을 마치고-지방도시 합동 확인 업무 개요 보고」, 『공연윤리』 13, 1977.9, 2면.

74) 「공연물사후확인규정」, 『공연윤리』 15, 1977.11, 5면. “유홍업소공연장의 경우 시행에 애로가 많았었다. 원칙적으로 손님 입장에서 확인업무를 진행하기 때문에 인원도 있어야 하고 酒肴비용도 지급하였다.” 따라서 이 규정에는 예산 지원 항목이 포함되었으리라 짐작할 수 있다.

75) 「공연물 및 음반 사후확인을 마치고-지방도시 합동 확인 업무 개요 보고」, 『공연윤리』 13, 1977.9, 2면.

76) 「전문심의회규정」, 『공연윤리』 15, 1977.11, 3면.

공연윤리강령

1. 공연인은 헌정질서를 준수하고 예술문화 활동을 통하여 민족의 자주성을 확립하고 국위 선양에 이바지한다.
2. 전통적인 민족문화 예술을 계승 발전시켜 고유한 문화예술의 창달을 기한다.
3. 민족의 자주성과 민족정기를 저해할 이질적인 또는 퇴폐적인 일체의 외래 풍조를 철저히 배격한다.
4. 공연활동의 순화를 기하여 건전한 국민의 정서생활을 이룩한다.
5. 사회정의와 미풍양속을 존중하며 국민의 복지증진에 이바지한다.
6. 인간의 존엄성을 존중하며 명량한 국민생활을 이룩하도록 노력한다.
7. 공연활동의 교류를 통하여 국제간의 우의를 돈독히 하며 국제평화에 이바지한다.

「공연윤리강령」을 마음에 새기면 사실상 별도의 심의 기준이 필요치 않을 정도지만, 각본 심사 시 직접적으로 참조할 수 있는 것은 「윤리규정」이다. 제1장 총칙(8개 조)과 제2장 유의사항(16개 항) 그리고 부칙으로 된 이것은, 공연 법제의 것과 대동소이하다. 차이가 있다면 공연 법제에 명시되어 있진 않으나 「공연윤리강령」에 담긴 정치적 메시지를 분명한 언어로 보완한 것이다(제1장 제3·5조, 제2장 제6·10·14항).

윤리규정

제1장 총칙

제3조 개인의 기본적 인권과 품격 및 명예를 존중한다.

제5조 전통문화예술을 발전시켜 민족문화예술의 주체성을 확립한다.

제2장 유의사항

6. 반국가적 행동을 묘사하여 대중을 선동할 우려가 있는 내용 및 표현.

10. 전통적인 민족예술문화에 악영향을 끼칠 퇴폐적 외래적인 내용 및 표현.

14. 지나친 출세주의 및 염세주의, 지나치게 몰지각하다고 판단되는 내용 및 표현.

즉 「윤리규정」은 1966~1967년에 걸쳐 정비된 각본 심사기준을 토대로 한 것이되, 명문화되어 있지는 않아도 이미 행정공약 실천요강(1965)에서 밝힌 ① 민족주체성의 확립, ② 퇴폐적인 외래 풍조의 방지, ③ 민족고유문화의 창달 등이 반영되어 있다.⁷⁷⁾

77) 이승희, 앞의 2022 논문, 137~148면 참조.

이 기조는 긴급조치 9호 발동 직후에 문공부가 발표한 각종 공연활동 정화방안에까지 이어진다. 이 정화방안이 겨냥한 대상은 ① 국가의 안전수호와 공공질서확립에 반하는 공연물, ② 국력배양과 건전한 국민경제발전을 해치는 공연물, ③ 사회질서를 문란케 하는 공연물, ④ 사회기강과 윤리를 해치는 퇴폐적인 공연물 등이다.⁷⁸⁾ 말하자면, 공연 법제에는 없는 「윤리규정」의 일부는 이를 명문화한 것이다. 제3조는 새로 워 보이지만, 이때의 '개인'이란 물론 공연자가 아니다. 헌정질서의 유지와 국가의 권위를 위해 종사하는, 국가가 보호하는 자 또는 특정 신분의 개인을 의미한다. '그들'은 제2장 항목에 나와 있다. “국가원수”(1), “법의 집행자”(5), “특정인, 특정 직업, 특정 종교의 신앙자, 특정 계층, 특정 지방민”(9) 등이다.

이미 1960년대 중반부터 박정희 정부가 강조해온 것이, '공륜'의 심의 기준으로 명문화되면서 과연 어떤 실질적 효과가 있었는지는 자세히 따져봐야 할 과제다. 다만, 한 가지는 짐작할 수 있다. '공륜' 측 또는 심의위원 측이—국어순화운동 차원에서—내린 수정통과 결정은 「공연윤리강령」에 호응하는 효능감을 주었을 테지만, 그 이상은 장담할 수 없다는 점이다. 그 효능감은 곧 밑바닥을 보일 수밖에 없는 시한부였을 뿐만 아니라, '공륜'의 심의는 공연계의 發信에서 시작하는 것인데 그 발신이 윤리강령에서 온 것은 아니기 때문이다. 여전히 중요한 심의 기준은 각본 심사 시행 이후 거의 변개가 없는, 시행령과 시행규칙에서 정한 것들이다.⁷⁹⁾

요컨대 심의 기준은 효능감을 주기보다 종종 논란이 될 수밖에 없었다. '공륜' 외부에서 발신한 심의물은 법령의 규정 조항만으로 모두 포괄할 수 없을뿐더러 판단 자체가 엇갈릴 수 있기 때문이다. '공륜' 측에서 1977~1978년 규제를 받은 심의 결정 가운데 규정에 명시되지 않은 사례를 일일이 거론하면서, 심의 기준을 한마디로 “건전한 상식” 또는 “사회적 양식”이라고 요약할 수밖에 없는 사정이기도 하다.⁸⁰⁾ '공륜' 심의에 대한 공연계의 불만이 아무리 비등해도, 위원장이 답할 수 있는 것은 이뿐이다—“심의 기준은 저희들 임의로 강화, 완화할 수 있는 성질의 것이 아니라

78) 「대중가요·음반·영화·연극·쇼 등 각종 공연 대폭 규제-문공부서 정화 방안」, 『경향신문』, 1975.6.5, 7면; 「정화바람에 날아갈 '퇴폐공연물」, 『동아일보』, 1975.6.7, 5면.

79) '공륜' 창립 3주년 되는 시점에서 제시한 심의 기준은 관계 법령에서 가져온 것이다. 「공연물·영화 등 심의기준」, 『공연윤리』 32, 1979.4, 4면.

80) 「〈규정에 명시되지 않은〉 심의 결정 사례(77~78년) : 79년 심의 기본방향도 겸하여」, 『공연윤리』 30, 1979.2, 6면.

앞으로 정책적으로 결정되어야 할 문제인 줄로 알고 있습니다.”⁸¹⁾ 이렇게 보면, 심의 영역이 기구의 제도적 폐쇄성에 갇히지 않는, ‘공륜’의 독립변수 가능성을 점칠 수 있는, 거의 유일한 ‘방법’일지 모른다. 이에 관해서는 지금까지 논의해온 ‘공륜’의 제도적 실재를 토대로 다음 장에서 제시하고, 이를 하나의 가설로 삼아 ‘공륜’과 공연예술사의 관계를 상상하는 근거로 삼고자 한다.

V. ‘공륜’, 제도로서의 딜레마

검열은 정치다. 권력을 획득하고 행사하고 유지하기 위한 제도로 탄생한 것이며, 정치적 필요에 따라 유동적인 자의성을 본질로 한다. 제도로서의 검열은 피검열자가 속한 공동체의 이익과 안녕을 약속하지만, 이는 본질적으로 검열자를 위한 것이다. 피검열자가 검열자와 긴장을 형성할 수 있지만, 이는 대체로 검열자에게 유리한 전투다. 제도를 그렇게 조직할 뿐만 아니라, 非可視 영역에서는 권력을 유감없이 폭력적으로 사용할 수 있기 때문이다. 유신체제-권위주의체제는 이를 극단으로 보여준다. 이 연구는 긴급조치 시기에 탄생한 ‘공륜’에 대하여 그 제도적 실재를 검토하고 이를 토대로 그 권능과 임계를 공연예술사와의 관계에서 가늠하고자 한 것이다.

이미 자율심의 기능을 상당히 상실한 상태였지만 명색이 자율심의기구였던 ‘예륜’을 해체하고 ‘공륜’을 재발족하면서, 박정희 정부는 이 심의기구를 긴급조치 시기에 필요한 官製品으로 만든다. 법정 기구가 된다는 것은 곧 ‘공륜’을 박정희 정부 검열체제의 하위구조로 편입시켜 예술통제를 강화한다는 의미다. 「공연법」과 행정입법을 근거로 한 「회칙」과 規程은 문공부의 통제하에 마련되고, 사업과 회계도 상급 기관에 보고와 피감의 의무를 지니며, 재정의 일정 부분도 정부 기관과 지자체의 보조금으로 충당된다. 여기에 ‘공륜’의 사람들은 문공부 장관의 위촉과 승인을 받은 선택된 자들이다. 게다가 인적 구성 내용은 ‘공륜’의 성격을 단적으로 드러낸다. 먼저, 공연예술 현장의 소리를 전하고 의사 결정에 참여해야 할 당사자가 매우 적다. 윤리위원회는

81) 「간담회: 심의기준 완화를, 외래·외국어의 국어화는 점진적으로」, 『공연윤리』 12, 1977.8.15, 4면.

말할 것도 없고 전문심의회는 사정이 조금 낫다고 해도 그나마 교육계 인사와 평론가가 자리를 차지한다. 게다가 위원회 테이블에는 문공부 예술국장이 당연직으로 참여하고, 전문심의회에도 관계관 심의위원이 비/공식적으로 간여한다. 이들은 '공륜'에 존재하는 또 하나의 검열기관으로서 민간 윤리위원과 심의위원의 자기검열을 강제하는 외부자다.

바로 이 모든 것이 '공륜'을 법정 기구로 설치한다는 것의 의미다. 무대 공연물, 영화, 가요·음반 등 그야말로 광범위한 공중을 상대로 하는 공연예술을 그와 같이 조직해서 통제한다면, 유신체제 유지에 일정한 기여를 기대할 수 있을 것이다. 임의단체인 '예륜'의 한계는 이미 유신 선언 이후 수년의 경험으로 확인했을 테니 말이다. 다만, 민간 심의기구의 사용법은 폐기하지 않는다. 각본 사전심의회에서 이미 '예륜'의 활용을 경험했으니, '자율'을 제거한 이 민간기구를 주무관청인 문공부의 감독과 관리를 받도록 하면 될 일이다. 심의기구를 국가가 전일적으로 관리·운영한다면 그 비용은 상당하겠지만, 이를 민간에 할당하면 여러 면에서 이득이 된다. 해당 부문 관계자와 사회의 양식 있는 인사의 참여로 건전한 공연예술을 관리·육성한다는 명분을 취하면서도 통제 비용을 낮추는 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

여기서 법정-민간기구 '공륜'의 존재가 예술통제의 법적 정당화라는 것을 이해할 수 있다. 국민의 기본권까지 박탈한 유신시대에 이미 예술통제는 예삿일이 되었지만, '공륜'은 얼마간 '친절한 표정'을 보여준다. 그 미디어로 활용한 것이 월보 『공연윤리』다. 지금 이 연구를 가능케 한 것도 이 덕분이다. '공륜'과 그 주변에서 일어나는 일들을 기록한 기사를 비롯해 여러 종류의 자료(공지·법령·규정·심의통계표·제도자료 등), '공륜'의 육성이 담긴 시론과 분석 등이 총 8면의 지면에 수록되어 있다. 창간호는 '공륜'의 미디어적 성격이 바로 검열의 정당화에 있음을 잘 드러낸다.⁸²⁾ 『공연윤리』는 정부 당국과 공연계를 매개하는 중요한 역할을 하는 셈인데, 인상적인 두 가지를 꼽자면 이런 것이다.

첫째, 심의 기준과 절차 등을 제도하고 심의 결정을 정당화하는 노력이다. 「공연윤리강령」을 매호 신는 것은 물론이려니와, 적절한 때에 심의 기준이 되는 관계 법령을

82) 김의경(극작가), 「역사적 판단에로의 접근」, 『공연윤리』 1, 1976.9, 3면; 유민영(한양대 교수, 공륜 심의위원), 「국가와 예술—무대예술심의회 자세」, 『공연윤리』 1, 1976.9, 3·5면; 변장호(영협감독 위원장), 「대화를 통해 슬기로운 해결의 가능성을」, 『공연윤리』 1, 1976.9, 4면.

계재해 공연자가 참고하도록 한다. 또한 매호 심의통계표를 수록해 심의물의 심의 결정 사항과 간단한 사유를 확인할 수 있도록 하고, 분기별로는 각 분야에 대한 심의 분석을 신는다. 즉 검열 통계와 현황의 계시를 통해 검열 표준을 널리 선전하고 ‘건전 문화’ 창출을 위한 메시지를 전달하는 데 주력한다.

둘째, 공연계의 의견을 청취하려는 노력이다. 창립 초기 ‘공륜’이 분야별 또는 주제별로 관련 업계의 의견을 청취하기 위해 간담회를 개최한다.⁸³⁾ 간담회마다 온도가 다르긴 하지만, 지면의 상당 부분을 공연 관계자의 소리로 채운 것은 ‘공륜’에 대한 우려를 불식시키기 위한 나름의 노력이다. 투고의 독려도 그 일환이다. 일찍부터 (1976.11) ‘투고 환영’이란 알림을 게시하고, 심의 사항과 관련해 심의 대상의 투고를 받기 시작한다. 제22호(1978.6)부터 시작해 다음 호부터 아예 ‘광장’이란 고정란을 마련한다.

물론 이 ‘친절함’은 지속되지 않고 액면 그대로 신뢰하기도 어렵다. 심의통계표의 경우, 1978년 여름부터 친절한 정도가 점점 약해지다가 제26호(1978.10)부터 심의물 제목과 심의 결정 사유란이 사라지고 數値만 남는다. 이는 간사 사임 등으로 인한 사무국의 과중한 업무에서 빚어진 결과로 짐작되지만, 창립 초기의 의욕이 감퇴한 증거이기도 하다.⁸⁴⁾ 간담회의 경우는 형식적인 느낌을 지울 수 없다. ‘공륜’(또는 문공부)은 기탄없이 말해달라 청하고, 참석자는 당시 현안과 함께 고충을 토로하며 대안을 건의하기도 하지만, 주최 측은 적당히 답변하고 마무리한다. 업계의 의견을 청취하겠다는 겸손한 자세로 시작하지만, 실상은 아무것도 듣지 않는다. ‘광장’ 코너는 한동안 활성화되는 듯하지만, 이 역시 마찬가지다. ‘월단’에 실린 정진수의 제안에 대한 사무국장 양성일의 고압적인 훈육은,⁸⁵⁾ ‘광장’이 공연계의 불만에 대한 공식적인 진압에 활용됨을 명백하게 보여준다.

그럼에도 불구하고 ‘공륜’의 성실하고 친절한 포즈에서 읽어야 할 것은, 예술통제

83) 「시나리오작가 심의위원 좌담회」, 『공연윤리』 4, 1976.12, 2~6면; 「대중가요 간담회」, 『공연윤리』 5, 1977.2, 2~7면; 「간담회: 심의기준 완화를」, 『공연윤리』 12, 1977.8, 4~6면.

84) 제30호(1979.2)부터 통계표 아래 ‘심의물 해설’ 코너를 마련하지만, 이것은 그 이전의 심의통계표 코너의 자료적 가치가 없다.

85) 정진수, 「월단: 탈피해야 할 과제-연극 분야 관련 공륜에 바란다」, 『공연윤리』 26, 1978.10, 2~3면; 양성일, 「광장: 연극인이 탈피해야 할 과제 : 정진수 씨의 제안에 답함」, 『공연윤리』 27, 1978.11, 8면.

또는 심의의 정당성을 선전하고 이를 설득하는 ‘공론’(그리고 정부 당국)의 태도다. ‘공론’은 『공연윤리』 창간호부터 심의와 관련된 중요한 사항을 기록하고, 비대칭적이거나 검열의 공론장을 만들어 법정 기구로 재탄생한 존재의 정당성을 증명하고자 애쓴다. 유신체제의 유지가 강박적으로 요구되던 시기에 태어난 심의기구이지만, 그럴수록 더욱더 공연계의 동의를 얻으려고 하는 것처럼 보인다. 이는 1980년대 『공연윤리』와는 비교되는 대목이다. 제5공화국 시기에는 확실히 검열 담론이 줄고, 대신 세계 연예의 동향이나 고전의 소개와 같은 기사류가 증가한다. 생각해 보면, 법정 기구로서 일정한 법체계에 따라 조직을 구성하고 합리적으로 운영하며, 역시 법으로 정해진 심의의 절차와 기준을 피검열자가 준수하도록 하는 ‘공론’의 시스템은, 공연 검열을 정당화하는 하나의 방법이다. 즉 ‘공론’의 친절함이란 “공연의 공공성과 그 질서 및 품위를 유지하기 위하여”(「공연법」 제25조의3 제1항) 마땅히 거쳐야 하는 절차를 보여준 것이다. 요컨대, ‘공론’의 절차적 정당성은 바로 검열의 정치성·자의성을 은폐하고 근대적 합리성으로 가장하는 일종의 형식논리다.

이를 권위주의체제의 속성과 관련지어 생각해 볼 수 있다. 유신체제가 곧 권위주의 체제라는 것은 학계가 동의하는 바지만, 그 세부와 성격 규정은 연구자마다 다르다.⁸⁶⁾ 복잡한 논의를 여기서 논할 만한 소견을 가지고 있진 못하지만, 쟁점은 이 권위주의를 절대적이고 전형적인 ‘폐쇄적’ 정치체제로 볼 것인지, 아니면 여전히 어떤 ‘불확실성을 가진’ 정치체제로 볼 것인지에 있다. 물론 전형적인 권위주의체제로 간주한다고 해도 이것은 과거 전체주의와 구별된다. 사실, 유신체제의 권위주의는 박정희가 경험한 전체주의와의 관계에서 이해하면 좀 더 선명하게 다가온다. 박정희 정부의 권력 기술은 여러 면에서 식민지시기 전시 총동원체제의 통치 기술과 많이 닮았는데, 유신 시대의 정치체제를 전체주의로 환원할 수 없는 까닭은 제한적이거나 민주주의 제도의 도입이라는 비가역적 시간이 이미 시작되었기 때문이다. 그래서 제4공화국은 폭력적이고 억압적인 통치행위와 나란히 권력 획득과 유지를 위한 정당화 전략이 중요하게 떠오를 수밖에 없는 권위주의 시대라고 말할 수 있는 것이며, 바로 이런 체제의 성격에서 검열의 절차적 정당성이 중요해지는 맥락을 이해할 수 있다. 그리고 그

86) 제3공화국을 포함해 박정희 시대의 정치체제와 권위주의에 관한 논의는 다음 두 편의 연구를 참조했다. 오창현, 「제3공화국 정치체제의 유형에 관한 연구」, 『한국정치학회보』 38(1), 한국정치학회, 2004; 최광승, 「박정희 유신체제와 헤게모니 권위주의 정당성—성역화사업을 중심으로」, 성균관대 박사학위논문, 2020.

적임자는 정부 기관이 아닌, 민간기구여야 하는 것이다.

이제 그렇다면 마지막 질문을 던질 차례다. ‘공륜’의 심의가 정부 당국의 기대대로, 「공연윤리강령」이 선언하는 대로, ‘건전한 상식’을 가진 문화를 생산했을까. 이봉범은 검열 법제의 강화 추세에서 오히려 어떤 틈을 발견한다. 연극·영화·방송 등 검열이 합법화된 분야에서는 명시된 검열 절차의 준수가 중요해지는데, 바로 이것이 검열의 정당성 시비의 관건이 되는 요소로 부각한다는 것이다.⁸⁷⁾ 이 틈은 사실상 제도로서의 ‘공륜’ 그 자체의 딜레마다. 『공연윤리』라는 ‘친절한’ 미디어를 통해 검열의 정당성과 합법성을 선전하고 설득하지만, 바로 그 덕분에 제한적이거나 검열의 공론장이 개방되고 피검열자의 비/반동일화 영역이 생성되기 때문이다. 검열 당국의 디자인에 의도치 않은 왜곡이 일어나는 셈이다.

그 주요한 장소가 바로 심의 영역이다. 이를테면 창립 직후 1년여 동안은 긴급조치 9호 발동 직후 일련의 조치 속에서 탄생한 ‘공륜’의 소임이 가장 잘 드러나는 시기다. 사전심의에서는 수정통과의 비대중이, 사후확인에서는 현장 심의의 운동성이 발견된다. 이는 어느 정도의 효능감을 주는 초기적 상황이면서 ‘공륜’은 정부 시책에 호응하거나 동원된 관제 심의기구의 모습을 띤다. 그러나 그런 심의의 효능감이 더 이상 느껴지지 않고 제대로 기능할 수 없어질 때, 심의 기준의 객관성 또는 심의 결정의 정당성 문제가 더욱 무겁게 떠오른다.

무대 공연물 심의위원인 이명원은 ‘공륜’의 처지이자 자신의 처지이기도 그 상태를 ‘방패’이자 ‘감시자’인 이울배반의 이중고를 겪는 샌드위치라고 비유한다. 사회 각계 각층의 압력으로부터 공연계를 지키면서도, 사회와 세론을 대신해 감시해야 하는 위치라고 여긴다.⁸⁸⁾ 이런 토로는 심의위원 스스로 검열의 자의성을 고민하지 않을 수 없는 순간이 얼마나 많은가를 인정하는 것이기도 하다. “악법도 법인 만큼 지켜져야 하듯 심의에서 결정된 사항은 옳든 그르든 달갑든 못마땅하든 그것에 쫓아가야 한다.”⁸⁹⁾라고 단호하게 말하지만, ‘공륜’이 공연계를 위한 방패라고 인정할 사람이 과연 얼마나 될까.

87) 이봉범, 앞의 논문, 381면.

88) 이명원, 「방패와 감시의 이중고=무대공연물 심의 1년 소감」, 『공연윤리』 9, 1977.5, 5면; 이명원, 「샌드위치의 고민: 공연계에서는 보다 넓은 시야를」, 『공연윤리』 16, 1977.12, 5면.

89) 위의 글, 1977.12, 5면.

당연하지만 사전심의를 공연자가 심의를 신청해야만 시작할 수 있다. '공륜'은 심의 기준을 세우고 심의 사례를 들어 '표준'을 널리 알리지만, 그 표준은 심의물이 묘사하는 세계의 다양성에는 미치지 못한다. 공연자가 심의 결정에 선뜻 동의하기는 커녕 '건전한 대중문화 육성'에 합류하기가 쉽지 않다. 심의위원의 고민도 거기서 시작되고, 검열을 우회하는 크고 작은 기술은 쌓여가니, 심의의 표적은 더욱 넓어지고 공연계의 불만도 높아진다. 그러나 심의 저축 건수는—수정통과 건수의 감소분을 제외하면—항상성을 유지한다. 이 항상성이 과연 어디서 비롯하는지, 그 내용이 무엇 인지는 공연예술사 연구의 몫이다. 이때 '공륜'의 심의와 불화하지 않은 공연 대다수의 정체는, '공륜'의 심의와의 관계에서 고민해야 한다. 만약 「공연법」에서 검열을 합법적인 것으로 만들지 않았다면, 과연 공연예술사가 지금과 같을 것인가. 전혀 그렇지 않을 것이다. 그런 점에서 그와는 다른 경로에 있는 두 가지를 좀 더 적극적으로 탐구할 필요가 있다. 하나는 검열로 인해 비가시화된 것을 가시화하는 것이며, 다른 하나는 '공륜'이란 제도를 벗어났지만 바로 그 제도로 인해 생성된 공연을 나머지 것과 나란히 놓는 일이다. 이 두 가지는 제도가 반검열의 생산을 촉진하는 계기임을 이해할 수 있도록 도와줄 것이다. 그랬을 때 '공륜'의 제도적 폐쇄성에 갇히지 않으면서 그 제도의 생산성을 객관화할 수 있으리라 기대한다.

참고문헌

국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>)

『공연윤리』, 한국공연윤리위원회

『경향신문』, 『동아일보』, 『매일경제』, 『조선일보』, 『한겨레』

스미요시 마사미(住吉雅美), 『위험한 법철학』, 책/사/소 옮김, 들녘, 2020

배수경, 「한국 영화검열제도의 변천에 관한 연구—정권별 특징과 심의기구의 변화를 중심으로」, 중앙대 석사학위논문, 2004

오양열, 「한국의 문화행정체제 50년-구조 및 기능의 변천과정과 그 과제」, 『문화정책논총』 7(1), 한국문화정책개발원, 1995

오창현, 「제3공화국 정치체제의 유형에 관한 연구」, 『한국정치학회보』 38(1), 한국정치학회, 2004

이봉범, 「유신체제와 검열, 검열체제 재편성의 동력과 민간자율기구의 존재방식」, 『한국학연구』 64, 인하대 한국학연구소, 2022

이승희, 「전시체제기 연극통제시스템의 동원정치와 효과」, 『상허학보』 41, 상허학회, 2014

_____, 「‘예륜’의 역사적 추이와 제도적 임계」, 『민족문화사연구』 63, 민족문화사학회, 2017

_____, 「제3공화국의 ‘공연법’과 연극검열」, 『한국극예술연구』 75, 2022

정갑영, 「우리나라 문화정책의 이념에 관한 연구」, 『문화정책논총』 5, 한국문화정책개발원, 1993

정현경, 「1970년대 연극 검열 양상 연구」, 충남대 박사학위논문, 2015

최광승, 「박정희 유신체제와 헤게모니 권위주의 정당성—성역화사업을 중심으로」, 성균관대 박사학위논문, 2020

The System of 'Gong-ryun' in the Time of Emergency Measures

Lee, Seung-hee

The purpose of this study was to examine the institutional reality of 'Gong-ryun'(Performance Ethics Committee) created during the time of emergency measures and to assess its power and criticality based on this. By dismantling the 'Ye-ryun'(Korea Arts & Culture Ethics Committee) which was an autonomous deliberation institution and re-establishing 'Gong-ryun', the Park Chung-hee administration makes this deliberation institution a necessary government product in the time of emergency measures. The government allocates the performing arts deliberation to the private sector, but strengthens control by enacting it as a law, thereby reducing the political and economic costs of censorship. This is the need for 'Gong-ryun' to become a legal-private organization, and the goal is to incorporate 'Gong-ryun' into a sub-structure of the Park Chung-hee government's censorship system and use it as a tool for domination to maintain the Yushin Regim. Therefore, it is supervised and controlled by the Ministry of Culture and Public Information, which is the competent authority, in all aspects, including the organization composition based on the *Public Performance Act* and administrative legislation. In addition, the director of the Arts Bureau of the Ministry of Culture and Public Information participates as an ex officio in the committee table, and the relevant deliberation committee members informally/officially participate in the professional deliberation committee. They are another censorship agency that exists in the 'Gong-ryun' and are outsiders who force the self-examination of private ethics committee members and deliberation committee members. As such, the nature of the control private organization is clear, but this is not all. There is sincerity and kindness in 'Gong-ryun' as a system to promote and persuade the legitimacy of art control or censorship. This is in line with the nature of an authoritarian system in which a justification strategy for the acquisition and maintenance of power is important along with violent and oppressive governance. The justification and legitimacy of censorship are

promoted and persuaded through a ‘friendly’ media, *Ethics for Performing*, but thanks to that, the public sphere of censorship is opened to a limited extent and the area of non-reaction of censors is created. In other words, unintended distortion occurs in the design of the censorship authorities, which is a dilemma as a system of ‘Gong-ryun’. When paying attention to this dilemma, it will be possible to objectify its productivity without being trapped in the closure of the system.

Key Words : performance censorship, deliberation, private organization, *Public Performance Act*, ‘Gong-ryun’(Performance Ethics Committee), *Ethics for Performing Arts*, Emergency Measure, Yushin Regime, authoritarianism