

한국 문화정책의 논리에 관한 비판적 연구: 평가준거의 구성과 시론적 평가*

이 병 량**

〈目 次〉

- I. 들어가며
- II. 문화와 문화정책: 평가의 준거
- III. 한국의 문화정책 논리: 분석과 평가
- IV. 정책의 귀결: 문화향수기반의 붕괴
- V. 마치며

〈요약〉

1990년대 중반 이후 한국에서 문화정책은 이전과 다른 위상을 부여받았다. 그 결과는 문화예산 1%로 상징되는 문화정책의 양적인 확대와 그에 수반한 정책의 내용변화였다. 이 연구는 현재 한국의 문화정책이 어떠한 정책 논리에 의해 추진되고 있는지를 비판적으로 분석함으로써 문화정책이 직면하고 있는 한계를 보여주고자 하였다. 연구의 결과 한국의 문화정책은 문화의 소비자(향유자) 보다는 생산자 지향적인 성격을 지닌 동시에 문화적 활동의 최종적 산물과 그 축적물을 비롯하여, 이를 향유할 수 있는 물적 조건과 기반에 대해서는 많은 투자를 하지만, 실체로서 물질적인 대상을 창조하고, 소비하기 위해 전제되어야 하는 무형적인 기술이나 과정에는 정책의 우선순위를 그다지 높이 부여하고 있지 않은 실체지향적인 특징을 보이고 있음을 확인하였다. 이는 생산과 소비, 실체와 과정의 통일이라는 문화의 속성을 도외시한 결과라고 할 수 있다. 그 때문에 문화에 대한 지원규모의 양적 확대와 문화의 중요성에 대한 화려한 수사에도 불구하고 국민들은 문화적인 삶에서 오히려 더 멀어진 것으로 평가되고 있다.

【주제어: 문화정책, 문화예산, 문화향수】

* 이 논문은 2005년 순천대학교 학술연구비 공모과제로 연구되었음.

** 순천대학교 법정학부 행정학과 조교수.

I. 들어가며

1990년대 초반까지만 해도 한국에서 문화정책은 방송 등을 통한 정부의 정책 홍보나 문화재의 보존, 관리를 의미하는 것이었다. 그리고 보다 부정적인 의미에서는 권위주의적인 정치·사회질서의 유지에 반하는 창작물에 대한 규제를 문화정책으로 이해하는 수준을 벗어나지 못하고 있었다. 그러나 이러한 관점은 1990년대 중반에 들어서면서 급격한 전환을 겪게 되었다. 정치적 민주주의와 경제적 성장과 더불어 증폭된 “누리고 사는 삶”에 대한 국민들의 욕구와 함께 이루어진 문화가 지니고 있는 새로운 가치의 발견은 문화정책의 외연을 넓히고, 내포를 심화시키는 결정적인 전환점이 되었다.

이러한 변화는 21세기가 이전의 세기와는 달리 인간의 창의력이 중요한 사회 경제적 자원이 되며, 때문에 문화가 그 국가의 경쟁력이자 생존의 조건이 되는 시대가 될 것이라는 전망에 의해 강력히 뒷받침을 받는 것처럼 보이기도 했다. 비록 수사적인 표현이기는 하지만, 문화를 “21세기 기간산업” 혹은 “부의 보고”라고 지칭하거나, 다가오는 시대를 ‘문화의 세기’라고 명명하는 것이 과장으로 만 받아들여지지 않았다.

문화에 대한 이러한 인식의 전환은 정부의 예산편성을 통해 극적으로 반영되었다. 1990년대 초반에만 해도 전체예산 대비 0.3-4%선에 머물러 있던 문화예산의 비중은 이 시기부터 급증하여 1998년에 전체 예산의 1%를 처음으로 초과한 이후 큰 부침없이 비슷한 수준을 유지하고 있다(이병량, 2004: 114-116). 정부의 문화진흥 의지를 표명하기 위한 상징적인 지표인 문화예산 1%는 문화국가를 자부하고 있는 프랑스와 같은 국가 정도에서만 근접하고 있는 목표치일 뿐 서구 선진국에서도 거의 볼 수 없다는 점에서 문화에 대한 한국 정부의 관심과 지원이 어느 정도인지를 확인할 수 있다).

이처럼 문화정책이 양적인 측면에서 확대되고, 또 그에 상응하여 내용적인 전환을 경험한지도 10년에 가까운 시간이 흘렀다. 이 연구는 이러한 시점에서 지난 1990년대 중반 이후 변화하고 있는 한국의 문화정책의 근본 논리를 비판적으로 분석함으로써 현재의 문화정책이 지니고 있는 현실적·이념적 기초가 어디에 있는지, 또 이러한 변화의 논리가 지니고 있는 한계가 어디에 있는지를 밝히고자 한다. 이러한 분석을 통해 한국의 문화정책이 현재 한국의 문화적 현실

1) 문화예산 1%는 사실은 1981년 프랑스의 사회당 정부가 문화진흥의 의지를 표명하기 위해 상징적으로 제시한 공약이었다(최재승, 2001: 191-193). 그러나 2003년의 통계치를 살펴보면, 프랑스의 문화예산은 중앙정부 문화부처 예산 기준으로 0.91%, 체육, 청소년 부문을 제외한 문화관련 정부중앙부처 예산 기준으로 0.94%에 머무르고 있다. 그 외 주요국가의 중앙문화부처의 예산 비중을 살펴보면, 영국이 0.33%, 독일이 0.37%, 일본이 0.12% 정도의 수준이다(www.kctpi.re.kr/statistics_db.htm).

과 얼마만큼 밀착하고 있는지를 추찰해 보는 한편, 더 나아가서는 한국의 정부가 문화정책을 통해 개입하고 있는 “문화”의 핵심이 어디에 있는지도 밝혀내볼 수 있을 것으로 기대한다.

II. 문화와 문화정책: 평가의 준거

이 연구는 지난 10여년간의 한국 문화정책을 분석·평가하여, 그 기저에서 흐르고 있는 정책논리를 비판적으로 평가하려는 목표를 지니고 있다. 이를 위해서는 평가를 위한 준거가 필요하다. 문화에 대한 관심, 문화정책의 우선순위 제고 등의 변화와 더불어 1990년대 이후 행정학과 정책학에서는 이 분야에 관한 연구가 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 하지만 대부분의 연구는 특정 문화정책에 대한 사례연구를 중심으로 이루어지거나, 또 초기적 연구의 한 형태로서 문화정책의 방향에 대한 정책제안 등이 중심이 되고 있는 것으로 보인다. 따라서 문화정책을 비판적으로 분석하기 위한 이론적 준거에 대한 모색은 본격화되지 않은 것으로 판단된다. 이 연구는 문화의 개념과 속성에 관한 기존의 논의들을 바탕으로 문화정책을 비판적으로 평가하기 위한 하나의 틀을 마련해보고자 한다. 이는 향후 이 분야에서 이루어질 논쟁의 한 단서를 제공할 것으로 기대한다.

1. 문화: 정책의 대상으로서 문화

문화정책연구가 부딪히는 가장 큰 문제점의 하나는 “문화”라는 정책의 대상을 정의하기가 간단하지 않다는 점이다. 문화가 지니고 있는 개념적 다의성과 복잡성은 레이먼드 윌리엄스가 지적하고 있듯이 문화의 사회적 의미를 규명하는 학문분과인 문화사회학의 난점으로 작용하고 있을 정도이다²⁾(Williams[설준규·송승철], 1984: 8). 문화개념의 다의성에 기인한 곤란은 문화정책 혹은 문화행정분야에서도 그대로 드러나서, 대개의 연구들에서 문화개념이 본격적으로 다루어지지는 않고 있다. 그 때문에 문화의 개념은 그 다양성이나 곤란성을 전제로 다소 추상적이거나 포괄적으로 다루어지고 있으며³⁾, 그에 상응하여 문화정

2) 윌리엄스는 ‘문화’가 영어권에서 가장 정의하기 어려운 용어라고까지 한다. 그 이유는 문화가 너무 많은 학문의 영역에서 다루어지고 있을 뿐 아니라, 이데올로기적 차이에 의해서 그 정의가 너무 달라지기도 하기 때문이라는 것이다(원용진, 『대중문화의 패러다임』, 한나래, 1996: 152).

3) 가령 이대희는 문화를 “정의하기 쉽지 않은 상황에서 아주 광범위하게 표현하면”이

책의 개념도 서로 다르게 규정되고 있는 상황이다.

이런 난점에도 불구하고 문화의 개념에 대해서는 대별되는 두 가지의 경향을 발견할 수 있다. 우선 문화를 삶의 방식으로 정의하고 있는 광의의 개념이 있는데, 여기서 문화는 “사회와 사회집단을 특징짓는 뚜렷한 정신적, 물질적, 지적, 정서적 특성의 총체(임학순, 2003: 54)”라거나, “사회의 구성원들이 공유하는 가치관·태도·관습의 총합이며 한 공동체가 표현하고 표상하는 전반적 삶의 양식(김정수, 2002: 31)” 등으로 정의되고 있다. 그런데 이런 문화를 이처럼 광의로 정의하는 경우에는 이로부터 문화정책의 개념을 도출하는데 상당한 곤란에 부딪히고 만다. 물론 국가가 다양한 방식을 통해 국민들의 가치관이나 태도, 생활 양식에 개입하려고 하고 있지만, 정책을 통해 공식적이고 직접적으로 삶의 방식이라는 사적인 영역에 침투하려는 시도는 적어도 바람직하지 않고, 또 가능하지도 않다는 관념이 일반적이기 때문이다⁴⁾.

이에 비해 협의의 개념으로서 문화는 보다 구체적인 대상을 지칭하고 있다. 이런 관점에서 문화는 “내부 감정 및 관념의 미적 표현(김정수, 2002: 31)”으로서 현실적으로 예술과 동일한 것으로 정의된다(구광모, 1997: 43). 여기서 중요한 문제는 어떤 영역을 예술이라고 보아야 하는 것일텐데, 이에 대해서는 최근 음악, 미술, 공연과 같은 순수예술의 영역 뿐만 아니라 “광의의 문화적 틀 내에서 예술과 관련된 활동(임학순, 2003: 54)”으로서 대중문화의 제반영역과 문화유산의 발굴과 보존, 전승을 포함한 영역으로 해석되고 있는 경향이 있다. 이처럼 문화를 협의 개념으로 이해하는 경우에는 문화라는 영역이 비교와 분석이 가능한 실체로 보다 구체화된다⁵⁾.

란 전제 하에 정의하고 있으며, 박광국 등도 “문화의 의미가 다양하고 쓰는 사람에 따라 문화의 개념이 다르므로 통일된 정의를 규정하기 어려운 것이 사실”이라고 하면서 “총체적 개념으로서 문화는 동적이고 유기적인 것으로서, 과거·현재·미래를 동시에 담고 있으며 이러한 문화를 기반으로 한 문화정책에 대해 학자들마다 다양한 개념을 제시하고 있다”는 것으로 문화에 대한 정의를 대신하고 있기도 하다(이대희, 『문화산업론』, 2001, 대영문화사: 8; 박광국·최상일·주효진, 「지역문화정책 집행과정에 영향을 미치는 요인에 관한 인식도 평가: 대구 광역시를 중심으로」, 『행정논총』, 2002, 38[2]: 135).

4) 고토 카즈코(後藤和子) 등은 이와 비슷한 관점에서 “사상과 신조까지 포함한 무형의 문화를 무형의 문화를 문화정책의 대상으로 할 경우, 정책이란 국가 및 자치단체가 위로부터 행하는 것이라는 점에서 국가에 의한 문화통제를 우려하는 의견이 제기될 수 있다는 점을 지적한다(고토 카즈코 외[임상오 역], 2004: 22). 그러나 비판적인 논자들은 비단 문화정책에서 뿐만 아니라 국가권력이 국민들의 “마음”에 개입하려는 의지는 일상적인 것이라는 점을 지적하기도 한다. 이에 대해서는 Toby Miller & George Yúdice(2002)를 참고하라.

5) 가령 1986년 유네스코는 문화정책 비교지표 항목을 문화유산(역사적 기념물, 고고학, 박물관, 기록보존), 인쇄물 및 문학(책, 리뷰, 잡지, 저널, 도서관), 공연예술(음악, 연

그러나 문화의 개념을 보다 구체적인 실체로서 정의하는 경우에도 여전히 한계는 존재한다. 이러한 한계는 생활방식이나 예술의 한 양식 가운데 어떤 것으로도 분류하기 곤란한 체육이나 관광과 같은 영역을 문화의 개념에 포함시킬 수 있느냐 하는 질문을 통해서 드러난다. 결국 문화의 개념은 국가나 시대에 따라 매우 상황의존적이라는 점을 다시 한번 상기할 수 밖에 없을 것이다⁶⁾.

결국 이 연구에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 정책의 대상으로서 보다 구체화할 수 있는 협의의 개념으로서의 문화의 영역에 기초하여, 최근 한국에서 중요한 문화정책의 대상으로 자리잡고 있는 관광과 체육을 포함한 문화 영역에 대한 정부정책을 분석의 대상으로 삼고자 한다. 이러한 분석의 전략은 문화를 정책의 대상으로만 국한시킬 수 있는 한계를 지닐 수 있으나, 현실적인 문화정책을 평가하기 위한 선택으로서 불가피한 것이라고 판단된다.

2. 정책의 대상으로서 문화의 속성

문화는 어떤 속성을 가지고 있을까? 오만석(2003: 194-199)에 따르면 문화에 대한 다양한 개념정의에도 불구하고 문화의 속성에 대해서는 일치된 견해를 찾을 수 있다고 한다. 연구자들 사이에서 공통적으로 발견되고 있는 문화의 속성은 공유성, 학습성과 누적성, 통합성, 문화존재의 보편성과 문화내용의 고유성과 상대성, 탈유기체성⁷⁾, 가변성 등이라는 것이다. 이런 견해와 비슷하게 정철현(2004: 25-34) 역시 문화의 특징을 공유성, 학습성, 축적성, 통합성, 변동성, 객관성, 생활성 등으로 규정하고 있다.

그러나 이같은 문화의 속성에 대한 정의는 대체로 문화를 광의의 개념인 생활양식으로 이해하는데서 출발하고 있다. 이 연구는 문화를 구체적인 정책의 대상 영역으로 이해하고 있는 만큼, 문화의 속성 역시 이러한 관점에서 파악하고자 한다. 먼저 이 연구는 문화의 속성을 생산과 소비가, 혹은 창작과 향유가 완결적으로 이루어져하는 과정이라는 점에서 이해하고자 한다. 그리고 이 과정은

극, 베라이어티, 무용), 시각예술(미술, 조각, 그래픽아트, 사진 등), 영상예술(Audiovisual, 영화와 비디오) 등의 영역으로 구분하고 있다(임학순, 2003: 57).

6) 미국 주 정부의 문화정책을 분석한 Schuster 등(2003: 19)에 따르면, 주 정부의 문화정책 역시 문화를 구성하는 것의 범위, 문화의 창달을 위한 정부의 역할, 그리고 문화정책의 구체적인 목표에 대한 이념의 차이를 반영하여 다양하게 나타나게 된다고 한다.

7) 오만석(2003: 198)은 문화에서 생활양식이란 사회화된 집단의 생활양식이지, 개인이 임의로 선택할 수 있는 것이라고 한다. 이런 의미에서 문화는 개인에 의해서 담지되지만, 탈개인적이며, 탈유기체적이라는 것이다. 이는 마치 언어가 개인의 생사와 관계 없이 존속·변화되는 것과 마찬가지이다. 오만석은 이를 문화의 탈유기체성이라고 정의한다.

생산자(창작자)와 소비자(향유자)를 통해 구체화된다. 그런데 이와 같은 생산과 소비는 모두가 일정한 전제의 총족을 통해서만 정상적으로 이루어질 수 있게 된다.

문화의 생산에 필요한 전제 조건에는 문화 생산자의 창의성, 기술적 능력과 같은 개인적인 조건 뿐만이 아니라, 이러한 창작을 제약하는 다양한 한계들의 완화 내지는 부재가 필수적이다. 창작을 제약하는 조건은 우선 생산자들의 창의성을 억누르는 규제가 있다. 검열과 같은 제도로 구체화되는 이러한 규제는 통용될 수 있는 표현의 한계를 권위적으로 규정함으로써 문화생산 자체를 억누를 수 있을 뿐더러, 장기적으로 문화생산의 필수적인 조건이 되는 사회적 다양성을 위축시키는 역할을 하게 된다. 다른 측면에서 창작을 제약하는 조건은 문화생산의 비용과 관련되어 있다. 문화생산은 많은 경우 대량생산이나 표준화가 불가능한 노동집약적·수공업적 특성을 지니고 있기 때문에 생산성의 증대를 기대하기 어렵다. 이처럼 생산에서 노동의 비중이 줄어들지 않는 가운데 인건비가 계속 올라간다면 결국 비용이 증대할 수밖에 없다는 것이다. 그 때문에 손익분기점에 도달하는 기간이 지속적으로 늘어나는 경향을 보이고 있으며, 따라서 문화에 대한 투자의욕이 감소하게 된다⁸⁾. 결국 이러한 제약조건을 완화하기 위해서는 문화생산에 대한 지원과 투자가 요구되는 것이다.

반면 문화의 소비를 위한 전제조건은 문화의 일반적 속성으로서의 학습성에 근거하고 있다. 문화는 태어날 때부터 알고 있는 것이 아니라 후천적 학습을 통해 배우는 것이다(端信行, 2001: 75-77; 정철현, 2004: 26). 즉 문화의 소비와 향유를 위해서는 일정한 수준의 소양(혹은 취향)을 갖추어야 하고, 이를 위해서는 일정한 수준의 교육이 필요하다는 것이다. 물론 이러한 교육은 기본적으로 가족을 비롯한 동료집단과의 생활을 통해서 이루어지기도 하지만, 현대와 같은 사회에서는 학교교육을 비롯한 공식적 과정에 더 무게가 주어진다⁹⁾(오만석, 2003: 195). 그러나 문화의 소비를 위한 조건은 일정한 수준의 소양에만 그치지 않는다. 여기에는 문화 소비가 이루어질 수 있는 기반과 환경의 결합이 뒤따라야 할 것이다.

구체적인 정책 대상 영역으로서 문화가 지니는 속성으로서 주목할 수 있는

8) 이러한 현상을 소위 보몰과 보웬(Baumol & Bowen)의 비용질병(cost disease)이라고 한다(소병희, 2001: 176-177).

9) 이는 문화경제학의 사상적 원류로 평가되고 있는 러스킨(Ruskin)의 “향수능력(acceptant capacity)” 개념과도 일맥상통한다. 러스킨은 재화들이 지니고 있는 “고유 가치”가 유효한 것이 되기 위해서는 그것을 받아들이는 사람이 지니는 일정한 상태가 중요하다고 보았다. 그는 이러한 상태를 바로 향수능력이라고 보았다. 러스킨의 논의는 향수능력을 증진시키는데 있어 교육시스템이 지니고 있는 중요성을 강조하고 있다는 점에서도 이 연구의 논리를 뒷받침하고 있다(임상오, 1997: 42-45).

것은 과정(flow)과 실체(stock)의 통합¹⁰⁾, 혹은 무형성과 유형성의 통합으로서의 문화이다. 많은 경우 문화는 물질성을 지닌 구체적인 대상으로서 이해된다. 이 같은 실체(stock)로서의 문화는 문화적 활동의 최종적 산물과 그 축적물을 비롯하여, 이를 향유할 수 있는 물적 조건과 기반을 포함하고 있는 것으로 이해된다. 그렇다면 실체로서의 문화는 문화 생산의 지향점인 동시에 문화 소비의 대상이자 조건이 된다고 할 수 있을 것이다. 그러나 문화는 문화의 생산과 소비에서 결여되어서는 안되는 부분은 실체로서 물질적인 대상을 창조하고, 소비하기 위해 전제되어야 하는 무형적인 기술이나 과정(flow)이다. 이러한 과정은 실체로서 축적되지는 않지만, 문화의 생산과 소비를 가능하게 하는 기술과 소양을 온 축하는 한편 생산과 소비의 과정을 연결해주는 역할도 한다는 점에서 문화의 전 과정을 완결시키는 중요한 요소가 된다.

3. 평가의 준거

위의 이론적인 논의는 한국의 문화정책을 분석하고, 평가할 수 있는 준거를 제공해주고 있다. 이는 정책의 대상으로서 문화가 지니고 있는 속성에 근거하여 다음과 같은 형태로 도출할 수 있다.

〈표 1〉 문화정책 평가의 준거

	생산자	↔	소비자 차원
실체(stock) ↓ 과정(flow) 차원	생산자-실체 지향정책		소비자-실체 지향정책
		생산자-과정 지향정책	소비자-과정 지향정책

표에서 보는 바와 같이 문화의 속성을 기준으로 문화정책 평가의 준거를 구

10) flow와 stock이라는 용어는 과정과 축적물이라고 일반적으로 번역할 수 있다. 여기서 stock을 실체라고 번역한 이유는 축적물이라는 용어가 문화유산을 비롯한 과거의 문화산물을 의미하는 것으로 축소해석이 될 우려가 있다고 보았기 때문이다. 이 용어는 문화자본에 관한 스로스비(Throsby)의 논의에서 차용한 것이다. 스로스비의 경우는 문화자본을 문화적 가치를 축적하고, 공급하는 것으로 정의하면서, 이를 다시 유형의 문화자본과 무형의 문화자본으로 구분한다. 그는 이 가운데 음악, 문학, 언어 등을 무형자본으로 분류하면서, 이 경우 스톡(stock)으로서의 문화적 가치는 플로(flow)가 되어야만 경제적 가치를 냉는다는 논지를 전개하고 있다(고토 카즈코 외[임상오 역], 2004: 102-103). 여기서는 이러한 논지의 기본 아이디어와 용어는 차용했으나, 이와는 좀 다른 의미에서 문화의 실체적 측면과 과정적 측면을 정리하였다.

성하면 문화정책을 네가지 지향으로 분류할 수 있다. 우선 생산자-실체 지향정책을 문화정책의 한 유형으로 들 수 있다. 이런 정책지향은 문화생산 혹은 생산자의 입장에서 문화생산을 위한 투자와 지원을 확대하는 정책으로서, 정책의 대상은 구체적 문화실체를 향하게 된다. 이와 대척점에 서 있는 정책지향은 소비자-과정 지향정책이 될 것이다. 여기서는 소비자의 입장에서 문화의 향수가 가능하도록 하는 소양을 배양할 수 있도록 하는 정책과 문화 생산물이 소비자에게 전달되는 과정을 구축하는 정책이 중요할 것이다. 문화 생산(자)의 측면을 지원하면서도, 구체적인 실체에 대한 지원 보다는 문화 생산이 가능한 기술과 능력을 보완적으로 제공하는 정책 지향은 생산자-과정 지향정책이라고 할 수 있다. 반면 문화 소비자의 문화 향수를 도울 수 있는 구체적인 실체로서 물적 조건과 기반을 제공하는 정책지향을 소비자-실체 지향정책으로 정의할 수 있을 것이다.

III. 한국의 문화정책 논리: 분석과 평가

최근 문화정책연구에서 나타나고 있는 새로운 관점은 문화정책을 정부의 행동 뿐만 아니라 문화에 대한 민간부문의 개입이나 지원으로 확대하여 이해하기도 한다(임학순, 2003: 54). 그러나 이 연구는 문화정책을 기본적으로 중앙정부와 지방정부, 그리고 공공기관을 통해 결정·집행되는 것이라고 전제한다. 그렇다면 지방자치제 실시 이후 문화정책의 우선순위를 끌어올려, 투자의 비중을 높이고 있는 지방자치단체의 문화정책 역시 중요한 분석의 대상이 되어야 할 것이다. 시론적 연구의 한계상 이 연구는 지방자치단체의 문화정책을 포함한 한국 문화정책의 전체상을 분석하지 않고, 중앙정부의 문화정책을 정부 자료 등을 중심으로 분석할 것이다.

1. 1990년대 이후 한국 문화정책의 전개

한국의 문화정책은 정부 정책에 대한 홍보 업무와 이를 물적으로 뒷받침하기 위한 핵심수단이었던 방송을 근간으로 출발하였다. 1990년까지 중앙정부의 문화 전담부처의 명칭이 문화공보부였다는 사실은 이같은 현실의 반영이었다. 그러나 경제적 성장과 함께 정치적 민주주의의 진전으로 분출되기 시작한 시민들의 “누릴 수 있는 삶”에 대한 요구는 문화정책의 기조에도 큰 변화를 가져왔다. 1990년 문화부의 출범과 함께 제기된 소위 “문화주의”라는 정책 이념은 이러한 변화를 대변하였다. 미미한 수준에 머무르고 있던 정부의 문화부문에 대한 재정

투자를 전체예산의 1% 수준으로 끌어올리겠다는 정책 목표도 함께 제시되었다 (이병량, 2004: 117-121).

“문화주의” 등으로 표현된 문화정책의 새로운 기조가 구체적으로 정책 현실에 반영되는데는 얼마간의 시간이 소요되었다. 화려한 수사를 뒷받침해줄 구체적인 정책적 수단의 결여 상황에 돌파구가 된 계기는 문화의 경제적 가치에 대해 재인식이었다¹¹⁾. 문화의 경제적 가치에 대한 재인식이 이루어지면서 중앙정부의 문화에 대한 투자도 급격하게 확대되었다. 당연히 이는 문화를 통해 부가 가치를 생산하고자 하는 관점에서 문화산업을 핵심적인 정책 영역으로 자리잡게 하는 계기가 되었다. 더불어 취임사를 통하여 문화를 21세기의 “기간산업”으로, “부의 보고”로 규정한 김대중정부 시절에는 문화산업과 더불어 관광진흥이 문화정책의 주축이 되는 현상으로 이어졌다.

이러한 정책기조는 노무현정부에서도 외견적으로 큰 변화없이 유지되고 있는 것으로 보인다. 중앙-지방간의 균형발전과 이를 통한 분권을 국정의 최우선 과제로 제시한 노무현정부는 취임사 등을 통해 정부의 문화정책 방향에 대한 특별한 언급을 하지 않았다. 또한 부문별로 제시된 12대 국정과제에서도 문화 부문은 교육과 연결되어 다루어졌다. 이 때문에 정부의 문화예산 가운데 상당 부분이 균형발전특별회계로 편입되어, 문화에도 지역균형발전의 관점이 강조되고 있다.

2. 문화정책과 문화예산: 평가의 대상

개별 문화정책이 아닌 문화정책 전반을 평가하여, 그 기저에 흐르는 정책의 논리를 발견하기 위해서 어디서 출발하는 것이 옳은 선택일까? 정부의 정책은 일반적으로 정부가 제출하는 계획이나 사업안을 통해 구체화된다. 문화정책과 관련해서도 정부가 수립하여 제출한 다양한 계획 및 사업안이 있다. 그 가운데 이번 정부의 문화정책의 근간을 이루는 계획안으로서 2004년 6월 8일 발표된 『창의한국(21세기 새로운 문화의 비전)』, 문화산업과 관련된 정책 방향을 제시한 『참여정부 문화산업 정책비전(문화산업진흥 5개년계획)』(2003년 12월 17일 발표), 순수예술분야에 있어 문화정책의 청사진을 보여주고 있는 『새예술정책』(2004년 6월 8일 발표) 등은 한국 문화정책의 현재와 미래를 조망할 수 있는 주요한 정책보고서라고 할 수 있다.

11) 그 구체적 계기가 된 것은 1993년의 <쥬라기공원> 사건이다. 한편의 영화가 발생시키는 부가가치가 자동차 산업과 같은 핵심 제조업의 부가가치 보다 클 수 있다는 사실이 대통령으로부터 직접 언급되면서, 문화의 경제적 가치에 대한 인식은 급격히 제고되었다. 이는 김종업(1997)에 의해 <쥬라기공원>이 한국의 국책에 영향을 준 영화라고까지 평가되도록 하는 이유가 되었다.

그러나 이런 정책안을 통해 한국 문화정책을 분석·평가하여 그 논리를 발견하려는 시도는 미궁에 빠질 수 있다. 이러한 정책안들은 구체적인 실천안이 뒷받침되지 않은 상태에서 특정한 정책목표를 부각할 수도 있고, 또 추상적인 목표들이 나열되어 있는 경우도 있기 때문이다. 따라서 이 연구는 정책분석을 위한 가장 객관적인 정책보고서인 예산을 중심으로 문화정책을 분석하려고 한다¹²⁾. 문화관광부가 제출하는 다양한 정책보고서는 문화예산을 통한 문화정책 평가를 보완하는 수준에서 검토할 것이다.

이를 위해 여기서는 문화예산의 범위를 중앙정부의 일반회계예산 가운데 문화담당부처의 예산을 문화예산으로 규정하고 이를 분석의 대상으로 삼는다¹³⁾. 이미 언급한 바 있듯이 정부의 문화예산은 1990년대에 들어서면서 급격하게 팽창하여, 1998년에는 전체 정부예산의 1%를 초과하게 된다.

12) 정부의 의사결정은 구체적으로 특정사업에 대해 자금을 배분하고, 특정사업에는 자금을 배분하지 않는다는 예산의사결정을 통해 이루어진다. 이런 의사결정은 바로 정책 대안에 대한 선호의 우선순위를 결정하는 과정을 의미한다. 이런 의미에서 예산은 정책문서인 동시에 정책우선순위에 대한 선언서라고 할 수 있는 것이다(윤성식, 2003: 101).

13) 문화예산을 어디까지로 보아야 하는가에 대해서는 논란이 존재한다. 현재 정부는 공식적으로 문화예산을 “문화예술, 문화산업, 관광, 소속기관 및 문화재청 예산을 합한 규모로 문화관광부와 문화재청 예산에서 체육 부문을 제외한 나머지 전체 예산”으로 정의하고 있다(문화관광부, 2006: 55). 그러나 이와 같은 정의의 방식은 한국의 현재 적 관점을 기준으로 문화예산을 이해하는 방식으로 문화정책의 국가간의 비교나 시대적 변화를 파악하는데는 한계를 지니고 있다(이병량, 2004: 113). 다만 여기서 문제 가 되는 것은 2005년부터 국가균형발전특별회계가 생기면서, 기존 문화관광부의 일반회계 예산 가운데 지방문화지원예산이 국가균형발전특별회계로 전환되었다는 점이다. 그렇지만 국가균형발전특별회계가 제도의 특정상 국가균형발전위원회와 기획예산처 가 재원배분 과정에 직접적으로 참여하는 형태를 갖추고 있다는 점과 이로 인한 예산배분 과정에서의 기획예산처의 통제 강화라는 결과를 낳고 있다는 점에서 여기서는 일단 이를 문화부처 예산에서 제외하기로 한다(이재원, 2005: 340; 이병량, 2006: 232-233).

<표 2> 1990년대 이후 정부 문화예산의 전체규모 변화 추이

연도	정부예산 (억원: A)	중앙문화부처예산			비고
		문화예산 (억원: B)	전년대비 증감률(%)	점유율 (B/A)	
1991	269,797	1,074.9	2.5	0.40	문화부
1992	332,000	1,436.9	33.7	0.43	
1993	380,500	1,576.1	9.7	0.41	문화체육부
1994	432,500	2,711.7	72.1	0.63	
1995	499,879	3,227.6	18.8	0.64	
1996	579,621	4,205.9	30.3	0.72	
1997	675,786	6,450.9	53.4	0.95	문화관광부
1998	702,635	7,990.2	23.9	1.14	
1999	801,378	7,784.8	0.4	0.97	
2000	887,363	11,555.6	48.4	1.30	
2001	941,246	12,377.4	7.1	1.31	
2002	1,058,767	13,384.7	8.1	1.26	
2003	1,114,831	14,784.0	10.5	1.32	
2004	1,201,394	15,239.5	3.1	1.27	

* 정부예산과 문화예산은 중앙정부예산 중 추경예산을 제외한 일반회계예산을 근거로 산출함¹⁴⁾

그런데 중앙정부의 문화예산은 2005년부터 중요한 구조적 변화를 겪게 된다. 우선 중앙정부의 문화담당부처인 문화관광부와 문화재청의 2005년과 2006년의 예산은 각각 8382.6억원, 2,806.2억원과 9,622.2억원, 3,196.6억원으로 상당히 축소되고 있다. 결국 정부의 문화예산도 2005년에 1조 1,188.8억원, 2006년에는 1조 2,818.8억원 규모로 2004년에 비해 축소된 것으로 나타난다.

14) 정부의 예산총액에는 추경예산이 포함되는 것이지만, 이 연구에서는 예산을 정부가 미래에 하려는 일의 우선순위를 결정하는 정책보고서라는 관점에서 예산의 집행과정에서 나타나는 변경의 필요성에 의하여 편성되는 추경예산은 제외하였다. 다만 이 예산추이 분석이 기초자료로 의미를 지니도록 하기 위해서 자료 출처의 일관성을 유지하도록 하였다. 예산에 관한 자료는 모두 국회 홈페이지의 예결산정보시스템에서 제공하는 예산자료에 근거하였다(<http://search.assembly.go.kr/budget>). 이 표는 이병량 (2004)의 연구결과를 수정보완한 것이다.

〈표 3〉 문화예산의 구성

(단위: 억원)

	문화관광부						문화재청			
	문화예술			관광 진흥	청소년육성및체육	문화예술				
	문화 행정	문예 진흥	문화예술 기관			문화재 행정	문화재관 리	문화재 기관		
2005년	344.7	3,952.9	3,130.8	173.6	23.4	115.6	641.6	225.6	2,197.0	383.5
2006년	385.7	5,213.3	2,991.6	180.1	47.6	-	803.9	270.3	2,438.2	488.1

* 2005년, 2006년 『세입 세출 예산사항별 설명서』를 정리함.

여기서 주목할만한 사실은 우선 관광진흥 예산의 비중이 상당히 미미하다는 점일 것이다. 관광진흥 예산은 2004년의 경우만 해도 1,992.5억원으로 문화예산 전체에서 상당한 비중을 차지하고 있었으나, 그 대부분이 2005년부터 편성된 국가균형발전특별회계에 편입됨으로써 비중이 급격히 감소하였다. 또한 청소년육성 예산 역시 2005년 4월 27일부터 문화관광부 산하의 청소년국이 청소년위원회로 넘어가면서 이체되었다. 따라서 이 논문에서 분석의 대상으로 삼을 문화예산의 범위는 문화관광부의 문화예술 예산과 체육진흥 예산, 그리고 문화재청의 예산으로 한정할 수 있다. 그런데 문화예술 예산 가운데 문화행정 예산과 문화재청 예산 중의 문화재행정 예산은 모두 인건비를 포함한 기관운영비로서 사업 예산이 아니므로, 이 부분 역시 문화정책 논리를 분석하기 위한 대상으로 적합하지 않다고 할 수 있다. 타회계전출금 역시 사업예산이 아니라는 점에서 분석의 대상에서 제외가 된다. 결국 분석의 대상으로 최종적으로 남는 문화예산은 문화관광부 예산 가운데 문예진흥, 문화예술기관 예산, 그리고 체육진흥 예산, 문화재청 예산 중의 문화재관리, 문화재기관 예산으로 정리가 된다. 이 연구에서는 이러한 영역에 초점을 맞추어 2006년 예산을 중심으로 한국의 문화정책을 평가할 것이다.

3. 한국 문화정책의 논리: 분석과 평가

이 연구가 제시한 평가의 준거를 통해 문화예산을 분석한 결과 드러난 가장 큰 특징은 한국의 문화정책은 소비자 보다는 생산자를 중심으로 하는, 그리고 과정 보다는 실체에 투자하는 정책 지향이 두드러진다는 점이다. 이러한 결과는 생산자-소비자 차원의 평가 준거와 실체-과정 차원의 평가 준거에 대한 각각의 분석을 통해 드러나고 있다.

1) 생산자 중심 문화정책: 생산자-소비자 차원 분석

이 연구는 우선 한국의 문화정책이 문화생산자의 문화생산(창작)을 지원하는 방향을 우위에 두고 있는지, 문화소비자의 문화향유를 중심에 두고 이를 위한 능력의 배양이나 기반의 확충에 두고 있는지에 따라 분석해 보았다. 문화관광부의 2006년 예산에 반영된 사업 가운데 문화생산자를 지향하는 정책들로 가장 두드러져 보이는 것은 문화산업의 진흥과 관련된 대부분의 사업들이다. 문예진흥 항의 문화산업국 세항 예산으로 편성된 문화산업과 관련된 예산을 살펴보면, 영상산업 육성에 경비에 대부분을 지출하는 영상산업진흥 예산(65.3억원), 게임산업기반 구축을 목표로 하는 게임산업육성 예산(107.6억원), 문화산업기관지원 예산(264.6억원), 음악산업육성 예산(30억원), 콘텐츠산업육성 예산(68.6억원), 그리고 문화콘텐츠진흥 예산(364.7억원), 문화산업인프라 구축 예산(84.0억원), 문화생산자의 권리 보호를 목표로 하고 있는 저작권보호와 이용활성화 사업예산(64.0억원) 등이 문화생산자 지향정책으로 구분될 수 있다. 문예진흥 항 예산 가운데 이같이 분류할 수 있는 예산은 문화미디어국 세항 예산에서 다시 발견된다. 첨단방송시설 구축을 사업 내용으로 하고 있는 문화미디어산업 기반구축 예산(9.6억원), 뉴미디어산업 지원 등을 목표로 하는 미디어산업 육성예산(57.5억원), 방송영상콘텐츠산업 육성예산(78.0억원), 출판산업 육성예산(105.1억원) 등이 그러한 예라고 할 수 있을 것이다.

이 보다는 덜 두드러지지만, 예술국 세항의 예산 가운데서도 생산자지향의 문화정책이 상당히 발견된다. 가령 문화예술단체 지원 관련 예산(278.2억원)이나, 예술산업육성 예산(15.2억원) 등이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 생산자지향의 문화정책의 기조가 두드러지는 또 하나의 사업은 노무현정부가 강력한 정책 의지를 가지고 추진하고 있는 문화중심도시 추진사업이다. 문예진흥 항의 문화중심도시추진기획단 세항으로 편성된 이 부문의 예산을 살펴보면, 책정된 예산(2,099.9억원)의 대부분(1,926.8억원)이 국립아시아문화전당의 건립경비로 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

반면 문화소비자의 문화향수 능력과 조건을 제공하기 위한 소비자지향 정책이 차지하는 비중은 상대적으로 미미한 수준에 머무르고 있는 것으로 확인된다. 문화관광부의 문화예술 관의 예산 가운데 소비자 지향정책적인 성격이 확연한 예산으로는 예술국의 문화예술교육 예산(133.9억원), 문화예술향유 기회확대 예산(81.9억원), 예술기반시설 확충 예산(50억원) 등을 찾아볼 수 있다.

이런 특징은 체육예산에서도 그대로 반영되어 나타나고 있다. 체육예산 가운데서 생산자지향 정책으로 구분될 수 있는 것으로는 국가대표 관리를 핵심으로 하는 전문체육육성예산(311.5억원), 국가대표 훈련장 건립 등을 사업내용으로 하고 있는 전문체육시설 확충 예산(226.4억원)과 고부가가치 산업인 스포츠산업의

육성을 목표로 하고 있는 스포츠산업 육성 예산(179.2억원) 등이 있다. 반면 체육예산 가운데 소비자 지향정책의 내용이 확연히 발견되는 예산은 국민건강과 여가증진을 위해 편성된 생활체육활성화 예산(15.1억원)정도이다.

〈표 4〉 문화정책 평가: 생산자-소비자 지향 차원¹⁵⁾

	생산자 지향 정책	소비자 지향 정책
문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> -영상산업진흥(65.3억원) -게임산업육성(107.6억원) -문화산업기관지원(264.6억원) -음악산업육성(30억원) -콘텐츠산업육성(68.6억원) -문화콘텐츠진흥(364.7억원) -문화산업인프라구축(84.0억원) -저작권보호 및 이용활성화(64.0억원) -문화미디어산업 기반구축(9.6억원) -미디어산업 육성(57.5억원) -방송영상콘텐츠산업육성(78.0억원) -출판산업육성(105.1억원) -문화예술단체 지원(278.2억원) -예술산업육성(15.2억원) -아시아문화전당건립(1,926.8억원) -전문체육육성(311.5억원) -전문체육시설 확충(226.4억원) -스포츠산업 육성(179.2억원) 	<ul style="list-style-type: none"> -문화예술교육(133.9억원) -문화예술향유 기회확대(81.9억원) -예술기반시설 확충(50억원) -생활체육활성화(15.1억원)
	소계: 4,236.3억원	소계: 280.9억원
문화재청		<ul style="list-style-type: none"> -문화유산방문 교육지원(10억원) -문화재행정정보화구현(31.2억원) -궁능편의시설개선(14.2억원)
합계	4,236.3억원	336.3억원

문화재청의 예산을 통해 문화재와 관련된 문화정책을 분석하는 경우, 문화생산자와 문화소비자 지향 정책의 차원에서 정책을 분류하기는 쉽지 않아 보인다. 그것은 기관 운영비 등을 제외한 문화재청의 예산의 대부분이 문화유산의 보존

15) 〈표 4〉와 〈표 5〉는 문화관광부의 『2006년도 세입세출예산사항별설명서』를 근거로 하였다.

과 관리의 차원에서 편성되어 있기 때문이다. 다만 문화재청 예산 가운데 문화유산방문 교육지원 사업예산(10억원)이나 문화재지리정보체계의 구축이나 문화재정보통합서비스 환경 구축 사업을 내용으로 하는 문화재행정정보화구현 사업 예산(31.2억원), 그리고 궁능편의시설개선 사업예산(14.2억원)과 같은 경우는 문화소비자(향유자)의 소양이나 문화소비를 위한 조건 및 환경을 구축한다는 측면에서 소비자 지향정책으로 분류할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 실체지향적 문화정책: 실체-과정 차원 분석

이처럼 정부의 문화정책에 있어 생산자 지향 정책 비중은 소비자 지향 정책의 비중에 비해 압도적인 것으로 나타나고 있다. 이와 함께 한국의 문화정책은 실체 지향적의 투자가 이루어지는 특징도 나타나고 있다. 즉 한국의 문화정책은 문화적 활동의 최종적 산물과 그 축적물을 비롯하여, 이를 향유할 수 있는 물적 조건과 기반에 대해서는 많은 투자를 하지만, 실체로서 물질적인 대상을 창조하고, 소비하기 위해 전제되어야 하는 무형적인 기술이나 과정에는 정책의 우선순위를 그다지 높이 부여하고 있지 않다는 것이다.

문화예산에서 발견할 수 있는 실체지향적 문화정책들이 가장 두드러지게 나타나는 부분은 문화재청의 예산이다. 문화재청의 예산은 문화재청의 인건비를 비롯한 운영비와 문화재기관들의 운영·유지비를 제외한 대부분의 예산이 문화재관리에 집중되고 있다. 그 가운데 실체지향적 예산투자의 성격이 뚜렷한 예산으로는 총액예산으로 편성된 문화재보수사업 예산(1,659.1억원), 궁능관리세항에 포함된 경복궁종합정비 예산(90억원), 궁능원보수예산(85.0억원), 사적명승국 예산 가운데 기념물보존관리 예산(17.5억원), 매장문화재 보존 및 보호 예산(23.1억원), 문화예산국의 고궁박물관 조성·운영 예산(87.0억원) 등을 들 수 있다. 반면 이러한 유산들의 보존과 향유가 가능하도록 하는 무형적인 기술과 과정에 대한 예산으로 분류할 수 있는 항목으로는 문화유산방문 교육지원 사업(10억원)과 문화재지리정보체계의 구축이나 문화재정보통합서비스 환경 구축 사업을 내용으로 하는 문화재행정정보화구현 사업(31.2억원), 건조물문화재보존연구 사업(8.4억원), 문화재기록보존 사업(20.0억원), 문화재 과학적 보존기법개발연구 사업(43.8억원) 등을 들 수 있다.

문화관광부의 예산 가운데 실체지향적 정책으로서의 성격을 뚜렷하게 드러내는 예산으로는 일단 대부분의 문화산업관련 예산을 들 수 있을 것이다. 그러나 문화관광부의 예산설명서를 통해서 실체지향적 지원의 성격을 명확히 확인할 수 있는 예산을 살펴보면, 문화콘텐츠진흥 예산 가운데 문화콘텐츠 창작기반 조성 경비(70억원), 애니메이션제작소와 CT 대학원 설립에 전액을 투자하는 문화산업인프라 구축예산(84.0억원) 등을 발견할 수 있다. 문화관광부의 예산에서 실

체지향적 투자의 성격이 가장 확연히 드러나는 예산은 역시 문화중심도시추진 기획단의 국립아시아문화전당 건립예산(1,926.8억원)이다. 그 외에도 문화관광부 예산 중에서 실체지향적 정책이라고 구분할 수 있는 것으로는 종무실의 종교문화기반구축 사업(121.9억원), 예술국의 예술기반시설 확충지원사업(50억원), 국립중앙도서관의 국립디지털도서관 건립사업(86.0억원), 체육부문의 전문체육시설 확충사업(226.4억원), 태권도공원 조성사업(50억원) 등을 들 수 있다.

이에 반해 문화의 생산과 소비를 가능하게 하는 무형적 기술이나 과정 지향적 정책접근으로 들 수 있는 것으로는 국립중앙박물관을 포함한 국립박물관들의 운영 경비(619.1억원)가 있다. 그 외에 과정 지향적 성격이 뚜렷이 드러나는 문화예산을 찾아보면, 종무실의 종교문화활동 지원사업(41.3억원), 예술국의 문화예술교육사업(133.9억원), 문화예술향유기획 확대 지원사업(81.9억원), 문화콘텐츠진흥 예산 가운데 문화콘텐츠 전문인력 양성사업(85.0억원), 문화콘텐츠 기술개발사업(113.7억원), 문화미디어국의 방송영상콘텐츠산업 육성 예산 중의 방송영상산업인력육성 사업(362.6억원) 정도가 있다.

〈표 5〉 문화정책 평가: 실체-과정 지향 차원

	실체 지향 정책	과정 지향 정책
문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> -문화콘텐츠 창작기반조성(70억원) -문화산업인프라 구축(84.0억원) -아시아문화전당건립(1,926.8억원) -종교문화기반구축(121.9억원) -예술기반시설 확충지원(50억원) -국립디지털도서관 건립(86.0억원) -전문체육시설 확충(226.4억원) -태권도공원 조성(50억원) 	<ul style="list-style-type: none"> -국립박물관 운영(619.1억원) -종교문화활동 지원(41.3억원) -문화예술교육(133.9억원) -문화예술향유기획 확대(81.9억원) -문화콘텐츠전문인력양성(85.0억원) -문화콘텐츠 기술개발(113.7억원) -방송영상산업인력육성(362.6억원)
문화재청	<ul style="list-style-type: none"> -문화재보수사업(1,659.1억원) -경복궁종합정비(90억원) -궁능원보수(85.0억원) -기념물보존관리(17.5억원) -매장문화재 보존및보호(23.1억원) -고궁박물관 조성·운영(87.0억원) 	<ul style="list-style-type: none"> -문화유산방문 교육지원(10억원) -문화재행정정보화구현(31.2억원) -건조물문화재보존연구(8.4억원) -문화재기록보존(20.0억원) -문화재보존기법연구개발(43.8억원)
합계	소계: 2,615.1억원	소계: 1,437.5억원
	소계: 1,961.7억원	소계: 113.4억원
	4,576.8억원	1,550.9억원

이와 같은 분석의 결과를 보았을 때, 한국의 문화정책은 생산자 중심의 실체지향적인 성격을 지닌 것으로 평가할 수 있다. 분석의 결과에서도 드러나듯이 생산자·소비자 차원에서 보다는 실체·과정 차원에서의 편중은 상대적으로 양호한 수준이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 전반적으로 각각의 차원에서 정책지향의 편중은 매우 심각하다고 할 수 밖에 없을 것이다. 그리고 국가균형발전특별회계로 편입된 지방문화지원 예산을 분석의 대상에 포함시킨다면, 이러한 편중은 더욱 심각해질 것으로 추정된다.

3) 문화정책의 논리의 지속성

1990년 3월 소위 “문화주의”를 표방하면서 문화부가 출범하면서, 한국의 문화정책은 문화를 통한 주체적 민족문화창달과 국민통합을 목표로 하는 계몽의 수단의 위치에서 탈피하였다. 이러한 과정에서 국민의 문화 향수권과 참여권 확대는 문화정책이 지향해야 할 궁극적인 목표로 설정되었다. 새로운 문화정책의 지향은 “문화발전 10개년계획(1990-1999)”을 통해 구체화되었는데, 이 계획에서는 관리와 통제, 규제 위주의 문화정책이 아닌 참여와 진흥, 조장에 초점을 둔 문화정책들이 제안되었고, 특히 문화수용자인 국민의 문화향수권 확대를 강조하는 등 정책의 방향을 완전히 전환하겠다는 의지를 담고 있었다(윤용중·소병희, 1998: 122; 박광국·이종열·주효진, 2003: 244-245; 이병량, 2004).

이러한 정책기조의 변화는 소위 김영삼정부의 문화정책에서 보다 진전된 형태를 띠게 되었다. 문화복지의 향상이라는 가치를 새로이 제시한 김영삼정부는 기존의 문화발전계획을 대체한 “신한국문화창달 5개년 계획”을 수립한다. 이를 통해 제안된 새로운 문화정책의 지향 역시 1) 규제에서 자율로, 2) 중앙에서 지역으로, 3) 창조에서 향수로, 4) 분단에서 통일로, 5) 국내에서 보다 넓은 세계로 전환되었다(김문조·박수호, 1998: 304).

그러나 노태우정부와 김영삼정부에서 이루어진 문화정책의 변화는 추상적인 차원에서 명분상의 변화를 추구했거나 정책의 대상영역을 확장하는 정도에 그치고 있을 뿐 실질적인 차원에서는 시설·공급자·감독·통제 중심의 문화정책으로서의 한계를 답습하고 있는 것으로 평가되었다. 이런 의미에서 문화복지 역시 문화적 권리를 사회 전반에 보편적으로 확대하는 문화민주주의의 과정이기 보다는 국가권력이 국민을 대상화하여 시혜를 베푸는 형식적인 수준에 머무르고 있을 뿐이었다는 비판을 받게 된다(문화연대, 2002: 24). 이러한 인식은 문화대통령을 자임하면서 집권에 성공한 김대중정부의 상황 인식에도 그대로 반영되었다. 이는 김대중정부가 1998년에 발표한 문화정책 계획안이 <새문화정책>을 자임하고 있는 점에도 나타난다. 김대중정부는 수요자 중심의 행정가치에 입각한 새로운 문화정책의 틀을 구성함으로써 과거의 시설·공급자·감독·통제 중심

의 문화정책과의 단절을 이루어내려 했던 것이다(한국문화정책개발원, 1998). 이러한 정책적 자향은 소위 “창의적 문화국가”라는 슬로건으로 집약되었다.

그럼에도 불구하고 김대중정부의 문화정책은 새로움을 보여주지 못하고 있는 것으로 평가되어야 할 것으로 보인다. 이는 김대중정부의 문화예산에 반영된 문화정책의 내용을 통해 확인할 수 있다.

〈표 6〉 김대중정부의 문화정책 평가(2001): 생산자-소비자 차원¹⁶⁾

	생산자 지향 정책	소비자 지향 정책
문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> -예술단체지원(58.5억원) -문화예술창작여건개선(110.0억원) -국제적예술인양성(4.0억원) -국립예술단체운영지원(57.7억원) -예술의전당교향악단지원(10.0억원) -문화산업창업보육센터(20.0억원) -방송프로그램독립제작사지원(15.0억원) -문화산업진흥기금지원(500.0억원) -출판산업육성(89.1억원) -영상산업육성(548.9억원) -영상만화산업육성(23.9억원) -게임음반산업육성(90.6억원) -문화상품개발육성(89.4억원) -방송광고산업육성(71.0억원) -관광자원육성개발(576.5억원) -유교문화권관광개발(223.4억원) -관광산업육성(72.0억원) -우수선수육성지원(347.3억원) -스포츠산업지원(5.0억원) 	<ul style="list-style-type: none"> -문화시설내장애인시설설치(4.0억원) -국민문화지수개발(1.5억원) -찾아가는문화활동지원(10.0억원) -초중고국악강사풀제운영(10.0억원) -생활체육공원조성(60.0억원) -생활체육육성(32.7억원)
문화재청	소계: 3,064.8억원	소계: 118.2억원
합계	3,064.8원	127.2억원

위의 표에서도 확인할 수 있듯이 김대중정부의 문화정책이 완전히 궤도에 오

16) 〈표 6〉과 〈표 7〉은 대한민국정부의 『2001년도 세입세출예산사항별설명서(문화관광·농림해양수산)』를 근거로 하였다.

른 시기라고 할 수 있는 2001년의 문화예산을 분석한 결과 김대중정부에서도 역시 문화의 소비자는 문화생산자에 비해 정책우선순위 측면에서 현격하게 뒤쳐지는 모습을 보이고 있다. 김대중정부의 문화정책이 과거의 틀에서 벗어나지 못하고 있다는 사실은 실체-과정지향적인 차원의 평가에서도 다시 확인되고 있다.

〈표 7〉 김대중정부의 문화정책 평가(2001): 실체-과정 차원

	실체 지향 정책	과정 지향 정책
문화관광부	<ul style="list-style-type: none"> -전통사찰정비사업지원(15.1억원) -공립문화기반시설건립지원(482.0억원) -문화기반시설조성(95.7억원) -천년의문건립지원(35.0억원) -전통문화인프라조성(36.3억원) -지방박물관건립(358.2억원) -국립중앙박물관건립(745.3억원) -제주종합관광센터건립지원(150.0억원) -지방체육시설(127.3억원) -태권도공원조성(6.7억원) 	<ul style="list-style-type: none"> -저작권심의조정위원회지원(12.2억원) -문화정책기반구축(15.4억원) -21세기세종계획(17.3억원) -초중고국악강사풀제(10.0억원) -스토리뱅크운영지원(5.0억원) -문화상품개발유통지원(31.4억원) -도서관정보화사업(149.3억원) -생활체육프로그램개발(32.7억원)
	소계: 2,051.6억원	소계: 273.3억원
문화재청	<ul style="list-style-type: none"> -궁능원정비(296.5억원) -문화재보수정비(1,615.3억원) -백제역사재현단지조성(55.0억원) -매장문화재보존및보호(19.0억원) -근대문화유산보존(2.7억원) 	<ul style="list-style-type: none"> -문화재실측및기술지도교육(14.6억원) -문화재조사연구(62.8억원)
	소계: 1,988.5억원	소계: 77.4억원
합계	4,040.1억원	350.7억원

〈표 7〉은 김대중정부에서의 문화정책은 실체-과정의 측면에서 분석해 볼 경우 역시 실체지향적인 특성을 뚜렷하게 보인다는 사실을 보여주고 있다. 이처럼 1990년대 이후 한국의 문화정책은 문화향수, 문화복지, 문화민주주의, 문화국가 등의 여러 수사적인 정책목표에도 불구하고, 문화의 생산자와 실체로서의 문화적 산물이나 문화기반에 대한 지원을 집중하는 특징을 지니고 있음을 확인할 수 있다. 이미 분석한 바 있듯이 이같은 생산자-실체 지향적인 문화정책의 특징은 노무현정부의 문화정책에도 그대로 반영되고 있다. 결국 한국의 문화정책은

여전히 시설·공급자·감독·통제 중심의 문화정책이라는 과거의 문화정책의 틀에서 완전히 벗어나지 못하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

IV. 정책의 귀결: 문화향수기반의 붕괴

1990년대 이후 한국의 문화정책이 경험한 성장은 대부분 문화생산자를 향한 것이었다. 그 가운데서 문화의 소비자(향유자)인 국민들은 정부의 문화정책에서 비껴 나 있었다. 또 생산자에게이건, 소비자에게이건 문화정책은 눈에 보이는 실체로서 문화의 생산물, 축적물, 환경이나 조건에 집중되었을 뿐, 창작과 향유가 제대로 이루어질 수 있는 기술이나 전달 과정 등에는 덜 관심을 기울이고 있었다. 이러한 편중된 문화정책의 지향과 논리는 문화정책이 궁극적인 지향해야 할 문화향수의 확대를 통해 국민들에게 문화적인 삶을 누리게 한다는 목표의 달성을 요원하게 하고 있다. 가장 최근에 실시된 문화향수 실태 조사는 몇몇 대중문화영역을 제외한 국민들의 문화향유 경험이 과거에 비해 오히려 줄어들고 있음을 보여주고 있다. 또한 이 조사는 학교교육 이외의 문화에 대한 교육의 경험도 과거에 비해 감소하고 있다는 사실도 확인시켜주고 있다(문화관광부·문화정책연구원, 2003).

〈표 8〉 문화향수 경험실태

	예술행사 관람율			
	2003년	2000년	1994년	1991년
문화행사	4.0%	5.1%	10.2%	8.3%
미술전시회	10.4%	11.6%	19.4%	17.7%
클래식음악회/오페라	6.3%	6.7%	10.5%	8.1%
전통예술공연	5.2%	7.7%	-	-
연극	11.1%	10.9%	18.8%	19.7%
무용	1.1%	2.0%	3.2%	3.9%
영화	53.3%	40.0%	44.7%	52.7%
대중가요콘서트/연예 ¹⁷⁾	10.3%	8.6%	11.3%	17.7%

*문화관광부·한국문화관광정책연구원(2003) 「문화향수실태조사」

*한국문화관광정책연구원, 문화통계DB(WWW.kctpi.re.kr/statistics_db.htm) 참고

17) 1994년과 1991년 조사에는 이 항목의 명칭이 연예쇼라고 되어 있다.

특히 조사의 내용에서 볼 수 있듯이 국민들의 문화향유 경험은 문화정책에 대한 정부의 관심이 높아지고, 재원의 투자가 대규모로 확대되기 이전인 1991년의 수준에도 미치지 못하고 있다. 이는 그간의 한국의 문화정책이 기대한 정책 효과를 달성했는지를 의심할 수 밖에 없도록 하는 결과라고 할 수 있을 것이다. 이런 상황에서 정부의 정책은 국민들의 문화예술 향수능력의 확대에 대한 관심도 더욱 제고되어야 할 수준이라는 점을 보여준다. <표 9>에서 볼 수 있듯이 국민들은 학교를 제외한 다른 곳에서 문화예술에 대한 교육의 경험을 거의 갖지 못하고 있으며, 그런 기회마저도 해를 거듭할수록 미미하게나마 줄어들고 있는 형편에 놓여 있는 것이다.

<표 9> 학교교육 이외의 문화예술교육 경험¹⁸⁾

	2003년	2000년	1994년
문학	1.5%	2.0%	-
미술	4.5%	5.4%	6.8%
서양음악	1.9%	2.0%	-
전통예술	2.2%	2.9%	-
무용	1.4%	0.9%	2.0%
연극	0.7%	0.7%	2.9%
영화	0.7%	0.9%	1.6%
가요/연예	1.7%	2.2%	-
만화	0.4%	0.6%	-
역사문화유산	1.0%	2.1%	-

*문화관광부·한국문화관광정책연구원(2003)『문화향수실태조사』

*한국문화관광정책연구원, 문화통계DB(www.kctpi.re.kr/statistics_db.htm) 참고

현재와 같은 한국의 문화정책의 기조가 지속된다면, 화려한 정책과 수사 아래에서 국민들의 문화적 향수 기반은 점차 잠식될 수 밖에 없을 것이라고 예측 할 수 있을 것이다. 문화향수의 기반이란 훌륭한 작품과 창작조건, 그리고 박물관과 문화유적과 공연장과 같은 물적 조건 뿐만이 아니라 국민들이 실제로 문화를 즐길 수 있는 능력과 여유이기 때문이다.

18) 1991년의 경우 문화예술교육 경험에 대한 조사의 대상항목이 지나치게 세분되어 있어, 적절한 비교가 가능하지 않았다. 따라서 여기서는 1991년 자료는 제외하였다.

V. 마치며

1990년 초반 이후 한국의 문화정책은 최소한 양적인 측면에서는 주목할만한 성장을 이룬 것으로 평가되고 있다. 그러나 문화에 대한 지원규모의 양적 확대와 문화의 중요성에 대한 화려한 수사가 국민들의 문화적인 삶으로 이어졌는지에 대해서는 의문의 여지가 있는 것으로 평가된다. 이는 한국의 문화정책이 문화의 속성에 대한 심도깊은 이해에 기반하지 않은 불가피한 결과로 보여진다. 문화는 문화적 창작물의 생산만으로 끝나는 것이 아니라 그것을 감상하고 즐길 수 있는 문화향유자의 소양을 전제로만 완결적인 과정으로 존재할 수 있는 것이다. 그리고 이를 위해서는 문화적 산물 자체나 그것을 전시하고, 보여줄 수 있는 기반으로서의 다양한 실체와 함께 그것을 창조하고, 전달하고 이해할 수 있는 능력과 기술, 과정이 수반되어야 한다. 문화 생산과 생산자의 측면과 문화의 최종 생산물이나 물적 환경과 같은 실체적 측면에 치중된 정책지향을 지닌 한국의 문화정책은 이런 점에서 태생적인 한계를 안고 있다고 평가할 수밖에 없을 것이다.

한국의 문화정책이 이렇게 편중된 정책논리에 의해 결정·집행되고 있는 현실은 문화에 대한 정책적 관심이 문화의 경제적 가치에 대한 발견에서 재출발하면서 오히려 더욱 풀기 힘든 숙제로 남겨지고 있는 듯 하다. 문화를 부가가치 창출의 수단으로, 부의 보고로, 첨단산업의 차원에서 주목하게 되면서, 눈에 보이는 성과를 낼 수 있는 생산과 실체를 중심으로 한 정책논리가 문화정책의 주류로 더욱 확고하게 자리잡게 된 것으로 보인다. 문화를 이해하는 방식에 변화가 없다면 현재와 같은 문화정책의 논리에도 큰 변화를 기대할 수 없을 것이다. 이같은 상황에 대한 문제의식의 일단은 정부에서도 발견되고 있다. 문화관광부가 소위 <새예술정책(2004. 6. 8.)>을 통하여 문화예산 1%의 시대가 문화산업에는 기회의 시대였지만, 예술에는 위기의 시대였다고 평가하면서, 향후 문화정책의 방향이 예술교육 등의 향유자 중심의 예술활동 강화를 역점에 두어야 한다는 점을 강조하고 있는 이유도 바로 이런 문제의식에서 출발하고 있는 것으로 평가할 수 있다(문화관광부, 2004a).

그러나 이러한 상황에 대한 문제의식이 구체적인 정책안으로 진전되지 않는다면 문화정책은 과거의 한계를 그대로 답습하게 될 것이다¹⁹⁾. 결국 문화정책이

19) 한국문화예술교육진흥원이 2005년 2월 출범된 것은 문화정책의 현재적 상황에서 중요한 진전이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 문화정책에 대한 종합적인 계획이라고 할 수 있는 <창의한국>을 통해서는 여전히 문화를 국가발전의 동력이라는 점을 강조하면서, 문화산업 5대강국이라는 구체적인 목표를 제시하고 있다(문화관광부, 2004b). 이런 점은 2006년 3월 27일 기획예산처의 주관하에 열린 문화·관광분야 중기 재정운영계획(2006-2010) 토론회의 자료와 토론내용을 통해서도 확인되고 있다. 비록

국민들로부터 문화를 유리시키는 결과를 낳는다면, 적어도 이러한 상황을 극복하기 위한 답을 찾아내지 못한다면, 이것은 그 자체로 이미 비극(悲劇)이다. 비극 역시 문화예술의 중요한 양식이라고 한다면, 이를 탄생시킨 한국의 문화정책은 비극적으로 문화적이다.

참고문헌

- 고토 카즈오 외(임상오 역, 2004)『문화정책학: 법·경제·매니지먼트』, 도서출판 시유시
- 구광모(1997)『문화/문화예술/문예: 정책적 개념차이 비교』, 『중앙행정논집』, 제11권
- 국가재정운용계획 문화·관광분야작업반(2006)『2006~2010년 국가재정운용계획 문화·관광분야』
- 김문조·박수호(1998)『한국의 문화정책: 회고와 전망』, 『아세아연구』, 제100호
- 김영평(2000)『국가를 위한 문화행정의 방향』, 『21세기 문화국가 실현을 위한 대토론회 발표논문집』, 문화관광정책연구협의회
- 김정수(1999)『스크린쿼터와 딴따라: 대중문화에 대한 정부개입과 문화산업경쟁력에 관한 시론』, 『한국행정학보』, 제33권 제3호, 1999년 가을
- _____ (2002)『'미녀와 야수': 문화행정의 새로운 패러다임 모색』, 『한국행정연구』, 제11권 제1호, 2002년 봄
- 김종업(1997)『<쥬라기공원>: 공룡의 계급성과 인종성』, 『리뷰』, 제12호
- 대한민국정부(2000)『2001년도 세입세출예산사항별설명서(문화관광·농림해양수산)』
- _____ (2004)『2005년도 세입세출예산사항별설명서(문화관광·농림해양수산)』
- 문화관광부(2004a)『21세기 새로운 예술정책: 예술의 힘, 미래를 창조합니다』
- _____ (2004b)『창의한국』
- _____ (2005)『2006년도 세입세출예산사항별설명서』
- _____ (2006)『2005 문화정책백서』
- 문화관광부·한국문화관광정책연구원(2003)『문화항수실태조사』
- 문화연대(2002)『'국민의 정부' 문화적 평가와 정책대안』

정부의 공식적인 입장은 아니지만, 향후 국가의 재정운용방향을 가늠할 수 있는 이 자료는 문화산업과 더불어 부가가치창출의 차원에서 관광산업에 대한 정책 우선 순위를 상향 조정해야 함을 강조하고 있다. 또한 토론회에 참여한 문화관광부의 한 관료는 문화부문 재정의 취약성을 지적하면서, 문화건설부가 될 정도로 문화와 관광분야에 투자가 집중되어야 한다고 주장하기도 했다(국가재정운용계획 문화·관광분야 작업반, 2006; 기획예산처 토론회 보도자료, 2006. 3. 28.).

- 문화재청(2005) 『2006년도 세입세출예산사항별설명서』
- 박광국·이종열·주효진(2003) 「문화행정조직의 개편과정 분석: 비전-목표-하위목표를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 제7권 제1호
- 박광국·최상일·주효진(2000) 「지역문화정책 집행과정에 영향을 미치는 요인에 관한 인식도 평가: 대구 광역시를 중심으로」, 『행정논총』, 2000년 12월, 38(2)
- 소병희(2001) 「예술에 대한 지원: 논리적 근거와 현황」, 『문화경제학 만나기』, 한국문화경제학회 저, 김영사
- 안병선(2000) 『21C 황금시장 문화산업』, 매일경제신문사
- 오만석(2003) 「21세기 한국 문화교육의 새 패러다임 탐색」, 『‘문화의 세기’ 한국의 문화정책』, 김복수 외 편, 보고사
- 원용진(1996) 『대중문화의 패러다임』, 도서출판 한나래
- 윤용중·소병희(1998) 「문화예술부문에 대한 공공지원의 현황 분석: 문예진흥기금을 중심으로」, 『문화경제연구』, 제1권 제1호
- 이대희(2001) 『문화산업론』, 대영문화사
- 이병량(2004) 「한국 문화정책의 변화 추이와 내용에 관한 분석: 문화예산을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 8(3)
- _____ (2006) 「노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계」, 『한국행정연구』, 14(4)
- 이재원(2005) 「참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 16(1)
- 임상오(1997) 「문화경제학의 사상적 원류: John Ruskin의 사상을 중심으로」, 『경제학연구』, 45(1)
- 임학순(2003) 『창의적 문화사회와 문화정책』, 진한도서
- 정철현(2004) 『문화정책론』, 도서출판 서울경제경영
- 지금종(2001) 「문화예산 30% 삭감?」, 『문화연대』, 2001년 8월호
- 최재승(2001) 『문화를 읽는다 미래를 본다: 21세기 한국 문화정책의 방향 모색』, 나무와 숲
- 한국문화정책개발원(1998) 『2000년대를 준비하는 국민의 정부 문화정책의 새로운 기본틀(시안)』
- 기획예산처 국가재정운용계획 문화·관광분야 토론회 보도자료
대한민국국회 예산자료, <http://search.assembly.go.kr/budget>
한국문화관광정책연구원, 문화통계DB(www.kctpi.re.kr/statistics_db.htm)
- 端信行(2001) 「文化開發の現代的視點」, 『文化政策入門』, 池上惇 外 編, 丸善株式會社

- Miller, Toby and George Yúdice(2002) *Cultural Policy*, SAGE Publications/London·Thousand Oaks·New Delhi
- Schuster, J. Mark et al.(2003) *Mapping State Cultural Policy: The State of Washington*, The university of Chicago, Cultural Policy Center
- Williams, Raymond(설준규·송승철, 1984) 『문화사회학(*The Sociology of Culture*)』, 도서출판 까치

Abstract

A Critical Study on the Reasoning of Korean Cultural Policies: Constructing an Evaluation Frame for a Tentative Assessment

Byung-Ryang Lee

After the mid-nineties, cultural policy entered a new phase in Korea. The quantitative expansion of the cultural policy, which "Cultural budget 1% (or One Percent)" symbolizes, and the accompanying changes of the contents of the policy were the results of the development. This study critically analyzes present cultural policy of Korea with the emphasis on its reasoning to show its innate limitation. The cultural policy of Korea showed two distinctive traits. The first is that the cultural policy of Korea is focusing on the producer of culture rather than the consumer of culture. And the second is that, the Korean government is investing mainly visible items like cultural facilities and final material products while neglecting to facilitate the invisible but prerequisite conditions for the cultural flourish such as the cultivation of cultural capacity and creative works. It is the result of the reasoning that disregards the characteristics of culture—the inalienability of the production and the consumption, and the result and the process. The criticism that a cultural life becomes remoter from an average citizen, albeit the quantitative expansion of the governmental support and the eloquent rhetoric of the importance of culture, seems to be a result of this reasoning.

【Key words: cultural policy, cultural budget, cultural life】