

文化行政 究研**

鄭 弘 翼*

.....〈目 次〉.....

I. 序論：行政民主化와 文化行政	V. 文化行政의 課題
II. 文化의 概念	VI. 文化行政의 機能
III. 文化行政의 領域	VII. 行政의 文化化
IV. 政府支援의 必要性	

〈要 著〉

이 논문은 文化行政에 대한 體系的研究의 기초를 다지기 위한 개념적인 시도이다. 먼저 文化行政의 개념과 영역이 변모되어 온 과정과 배경을 고찰한다. 文化行政은 전통적으로 純粹藝術的視角에서 규정되어 있으나 社會藝術的認識이 대두함에 따라 개념과 영역에 상당한 변화가 일어났다. 예술에 대한 국가개입에 대한 논의는 文化行政의 성격규정과 밀접한 관계에 있다. 정부개입의 필요성이 여러가지 근거에서 제기되고 있으나 아직 부정론과 회의론이 종식된 것은 아니다. 文化行政의 課題는 전통적으로 전통문화의 보존, 문화예술의 발전, 文化享受의 증진, 지역문화의 육성으로 구별된다. 機能面에서 보면 기획, 부문관리, 예술경영, 평가의 네 분야로 文化行政을 분류할 수 있다. 끝으로 다루는 주제는 行政의 文化化이다. 行政의 文化化는 새로운 文化行政의 理念을 구현하기 위하여 필요한, 행정전반에 걸친 自己革新의 過程을 말한다.

I. 序論：行政民主化와 文化行政

文化行政의 중요성이 근래에 와서 점차로 크게 부각되고 있다. 이것은 경제 수준의 상승에 따른 여가생활의 확장이 가져 온 文化需要에서 起因한 것이다, 다른 要因들도 이에 뜻지 않게 중요하게 작용하였다. 그 要因 중에서 손꼽지 않을 수 없는 것은 사회의 전반적인 民主化的潮流와 그에 따른 行政民主화이다.

전적으로 文化行政은 예술의 創造的, 審美的側面을 중시하는 純粹藝術的行政이었으나, 오늘날에는 예술의 사회적 기능을 우선시하는 藝術社會論的視

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 이 論文은 韓國學術振興財團의 研究費 지원에 의해 作成되었음.

場에서의 행정이 점차로 중시되고 있다. 文化的 權利의 大衆的 擴大가 이 변화의 중요한 動因이었음은 말할 것도 없다. 여기에 따라 과거에 문화적으로 소외되었던 계층을 비롯하여 모든 시민에게 文化享受의 기회를 균등하게 보장하는 것은 오늘날 文化行政의 주요한 과제가 되고 있다.

文化行政을 규정하는 文化와 藝術의 概念도 동시에 크게 변하고 있다. 전통적 純粹藝術에 民俗藝術과 藝能이 포함되었고 大衆的, 商業的 藝術의 가치도 인정되고 있다. 여기에서 더욱 나아가, 文化의 生活化뿐만 아니라 生活의 文化화가 文化行政의 새로운 목표로 등장하고 있으며 이 영향으로 行政 전반에 걸친 自己革新을 위하여 行政의 文化화가 필요하다는 소리가 높아지고 있다. 文化行政의 이와 같은 변모와 발전은 行政民主化의 대표적 과정이다.

이 논문은 이러한 관점에서 지금까지 상대적으로 연구가 미흡하였던 文化行政의 體系的 研究의 기초를 다지기 위한 개념적 시도이다.

Ⅱ. 文化의 概念

文化行政의 성격을 규명하기 위해서 먼저 文化의 概念을 파악할 필요가 있다. 文化는 일상적인 말 뿐만 아니라 학술적인 용어로도 널리 그리고 여러 가지 뜻으로 사용되고 있기 때문에 자칫하면 혼동되기 쉽다.

사회과학 용어로 사용되는 문화는 人類學에서 사용하는 概念과 社會學에서 사용하는 概念 두 가지가 있다. 양자는 기본적인 내용은 동일하나 강조하는 측면에 차이가 있다. 오늘날과 같이 보편적인 사회과학 용어로 文化가 활용되게 된 것은 人類學者들에 의한 것이다. Tylor는 그러한 대표적인 人類學者인데 그는 “지식, 믿음, 도덕, 법, 관습을 포함하여 사회성원으로서 사람이 습득하는 모든 능력과 습관의 총체”가 文化라고 규정하고 있다.¹⁾ 다른 말로 하면 사회성원들이 사회생활의 과정을 통하여 배우고 공유하는 모든 것이 文化이며, 한 사회의 생활양식의 총체가 文化인 것이다. 이러한 포괄적인 概念에는 철학, 문학 예술, 언어, 종교, 과학과 같은 非비물질적인 요소 뿐만 아니라 기구, 건물, 도로, 교통수단 등 물질적인 요소도 포함되며 사회제도, 집단, 조직과 같은 사회조직도 포함된다.

社會學에서도 한동안 人類學의 이러한 포괄적인 概念을 사용하여 왔으나 나

) Edward Tylor, *Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, Vol. 1 (London: John Murray Publishers, 1871).

중에 ^는 보다 한정적인 용어로 文化를 규정하게 되었다.²⁾ 초기에는 人類學에서와 같이 社會學에서도 사회생활의 행태적, 사회적, 상징적 현상을 모두 지칭하는 概念으로 文化를 사용하였고 따라서 사회조직이나 사회질서와 文化가 거의 같은 既念으로 통용되었다. 그러나 文化와 인접개념들을 구별할 필요가 지적되면서 보다 제한된 概念으로 文化를 보게 되었다. 사회학적 文化概念에서는 우선 文化에서 社會的인 要素가 분리되고 있다. 이러한 제한은 文化가 어디까지나 觀念體系인 데 대해서 社會는 기본적으로 行爲體系라는 구별때문에 하게 된 것이다. 文化 속에 집단생활에 대한 규정이 포함되어 있고 사회조직에서 집단生活에 대한 觀念이 생기므로 兩者는 표리의 관계에 있으나, 논리적으로 동일한 현상은 아니며 실질적으로도 각각 분리되어 독자적으로 존재할 수 있기 때문에 사회조직의 유형에 대한 규정은 文化에 포함되나 사회조직 자체는 文化가 아닌 것이다. 社會學의 文化概念의 다른 하나의 특성은 規範性이다. Tylor의 정의에 나타났듯이 人類學에서는 과학, 예술, 종교, 철학등 사회생활에서 얻어지는 모든 概念을 文化에 포함시키고 있으나 社會學에서는 사회생활의 질서에 관련된 行政規範으로서의 文化에 초점을 두고 있다. 人類學에서는 정신생활과 물질생활을 포함하여 사회생활 전반에 걸쳐서 공동생활의 유형을 분석하고 있으나, 社會學의 주된 관심은 사회질서이기 때문에 규범적인 측면에 文化에 대한 분석을 집중시키고 있다. 따라서 社會學의 文化concept은 예술, 과학, 기술 ^는 비규범적 요소들을 포함하지 않고 범규, 제도, 原規(mores), 民習(folkway)으로 구성된 規範體系을 뜻하게 된다.³⁾

일상생활에서 쓰이는 文化의 뜻은 사회과학의 개념과 크게 다르다. 일상생활에서 ^는 “文化生活”, “文化市民”, “文化民族” 등이 文化가 사용되는 대표적인 맥락 ^다. 먼저 文化民族이라고 할 때는 문화수준이 높은 민족을 뜻한다고 보겠는 ^해, 이 때 文化는 시와 소설, 희곡등 문학과 미술, 음악·무용등 예술활동을 지칭하고 있으며 文化民族이라는 말 속에는 또 이러한 분야를 포함해서 전반 ^{으로} 물질이 아닌 정신적인 문화가 우수한 민족이라는 뜻이 내포되어 있다고 하겠다. 우리나라에서 가끔 사용되고 있는 “精神文化”는 학술적 용어라고 하기는 어렵고 대개 이러한 일상적 용법과 일치한다고 하겠다. 文化市民이라는 말도 文化民族과 같은 맥락으로 사용되고 있는데, 문학이나 예술을 즐

2) Marvin, E. Olson, *The Process of Social Organization* (N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1968) pp.54-57 참조,

3) Paul B. Horton and Chester L. Hunt, *Sociology* (N.Y.: McGraw-Hill, 1968), pp.49-53.

그 고 아낄줄 아는 시민이라는 의미도 있으나, 그 보다는 예절이 바르고 교양 있는 세련된 시민이라는 뜻을 더 많이 내포하고 있다. 文化民族이나 文化市民은 다 같이 수준이 높고 낮음에 따라 차별적으로 평가될 수 있는 것으로 文化를 사용하고 있는 데, 이 점은 각 사회의 고유한 生活樣式이나 規範體系이기 때문에 文化는 우열을 가릴 수 없는 것이라는 사회과학적 용어와는 반대된다. 文化生活에서 뜻하는 文化의 의미는 文化民族이나 文化市民의 경우와는 약간 다르다. 여기서 文化는 비생산적, 여가활동이라는 의미가 강조되고 있다. 따라서 文化生活에는 정신활동이거나 육체활동이거나 생계를 마련하거나 돈을 벌기 위한 노동은 포함되지 않는다. 대신에 음악을 듣는다던지 연극이나 영화를 관람하고 독서를 하는 등 예술이나 문학을 향수하는 것만 아니고 등산을 한다던지 여행을 한다던지 또는 우표를 수집한다던지 하는 취미, 오락활동 등도 文化生活에 포함된다. 뿐만아니라 화초를 가꾸는 일, 집안을 장식하는 일도 文化生活에 포함되고 취향에 맞게 옷을 입는 것이나 차를 마시는 따위도 文化生活에 속하는 활동이라 할 수 있다. 이러한 활동에 공통된 점은 경제적인 욕구를 충족하기 위한 생산이나 소비활동이 아니고 개인의 情緒的欲求를 위한 활동이라는 점이다.

이상에서 文化의 다양한 개념을 간략하게 나마 살펴 보았는데, 그러면 文化行政의 대상으로서 文化는 이 중 어떤 개념일까? 사회과학 용어로서 文化는 사:의 총체적 생활양식이나 규범체계를 뜻하고 있는데 文化行政의 대상은 이것보다는 훨씬 범위가 좁고 실질적이고 구체적이다. 文化民族・文化市民・文化生活 등 일상생활에서 사용되는 文化에 공통된 의미가 있다고 하였는데, 이것이 오히려 文化行政의 대상으로서의 文化的概念이 된다고 하겠다. 문학, 음악, 미술, 무용, 연극, 영화를 비롯하여 기타 人間의 情緒的欲求에 관련된 활동 등 총체적으로 文化라고 부르고 있는데 이것이 文化行政의 대상인 文化的概念라고 하겠다. 현행 우리나라의 法規에서는, 文化公報部의 관장업무중 문화에 관한 업무로 公演, 文化保護, 文化藝術振興, 映畫, 音盤, 文化財, 博物館에 관한 사항을 들고 있어서 역시 문학과 예술의 개념으로 文化가 규정되고 있음을 알 수 있다. 따라서 文化行政은 文學과 藝術을 포함하여 국민의 情緒的欲求를 충족시키기 위한 활동을 지원하고 文化傳統을 承繼하기 위한 行政이라고 일차적으로 정의할 수 있다.

III. 文化行政의 領域

1. 傳統的 領域

다.는 행정분야와 마찬가지로 文化行政도 그동안 영역이 상당히 확장되고 변모하였다. 文化行政은 전통적으로 문학과 예술로 대표되는 文化的 발전을 진작시키는 일과 文化財를 중심으로 한 국가의 文化的 遺產을 보존하는 것이 가장 중요하니 관심사이었다.

이 두가지 분야는 각각 文化傳統의 保存 및 繼承과 文化發展 分野로서 지금까지 文化行政의 기초적인 영역이 되고 있다.

文化傳統의 保存과 繼承은 과거에는 국가의 문화적 우월성과 정통성을 주장하기 위한 방편으로 흔히 추구되었고 극단적일 때는 文化帝國主義로 나타났다. 그러나 2차 대전 후에는 신생독립국들이 國家的, 民族的 自意識을 주장하는 기반으로 중요시되기도 하였다. 文化的 傳統에는 물질적인 요소와 비물질적인 요소가 모두 포함되며 유적, 건축, 역사적 기록, 전통예술품, 생활유품, 생활관습, 전통예술과 기능을 발굴 지정하고 복원 또는 보존하고 발전시키는 일을하게 된다. 또 시민들이 傳統文化를 향수할 수 있는 기회를 확대하는 기능도 있으나 주된 목적은 시민의 인식을 제고하여 文化的 遺產을 보다 효과적으로 보존하는 것이다.

文化發展 또는 문학을 포함한 넓은 의미의 藝術을 발전시키기 위한 文化行政은 크게 네가지 업무분야로 나눌 수 있다. 첫째는 예술인의 양성과 훈련에 관한 분야로서, 국민학교에서부터 대학까지를 망라해서 학교교육과정이나 전문훈련기·의 설립이 나운영을 지원하고 조정하여 예술가의 양성을 촉진하는 것이다. 둘째는 예술활동에 지원분야이다. 여러가지 방법으로 예술가들의 창작활동을 돋게 되는데, 저작권의 보호, 예술가를 위한 사회보협의 설립, 창작활동에 따른 소득에 대한 조세상의 혜택등은 간접적인 지원방식이다. 직접적인 지원방안에 정부나 공공기관등이 예술작품 또는 공연을 직접 의뢰하는 것도 있고 예술·사를 주최하는 것도 있으며 경연대회등을 통하여 상금을 제공하거나 또는 공연비, 인쇄비, 보조비를 직접 제공하는 방법도 있다. 셋째는 예술보급에 관한 분야이다. 공연예술인 경우에는 공공시설을 직접 운영할 수도 있고 또 민간이 운영하고 있는 영리 또는 비영리 공연시설에 대한 보조를 통하여 공연활동을 용이하게 한다. 비공연 예술인 경우에는 전시공간을 제공하거나 작품이 발

될 수 있는 출판물에 대한 지원을 하게 된다. 끝으로 시민 단체의 문화활동이 대한 지원 분야가 있다. 지역 혹은 직장단위의 동호인 단체의 문화, 예술활동을 지원한다던지, 시민들을 위한 교양강좌를 시행한다던지 비전문가들 대상으로 사진대회, 글짓기 대회를 하는 등이 여기에 속한다. 성인들만 대상이 되는 것이 아니고 청소년들의 문화예술활동에 대한 지원도 상당히 큰 비중을 차지하고 있다.

2. 새로운 領域

정도의 차이는 있으나 지금까지 文化行政은 대부분 위의 두가지 분야에 한정되어 왔으나, 최근에는 文化行政의 영역을 보다 넓게 보아야 한다는 움직임이 여러 나라에서 일어나고 있다. 이러한 운동이 일어나게 된 배경은 여러 가지가 있으나 가장 기본적인 요인은 文化에 대한 認識의 변화라고 하겠다.

文化 또는 藝術에 대한 전통적인 認識은 藝術은 그 自體로서 價值를 지닌다는 것이 지배적인 見解였고 과거의 文化行政은 그러한 認識에 기반을 둔 行政이었다. 따라서 藝術의 순수성이 중요한 평가의 기준이 되었고 그만큼 예술활동은 다른 사회부문에서 유리되어 존재하였고 많은 사람들의 생활현실에 연계되지 못하였다. 순수예술의 이러한 문제때문에 藝術은 그 자체로서 가치가 있다는 藝術至上主義에 대한 반발이 일어났고, 社會的 價值에 의해서 藝術이 평가되어야 한다는 社會藝術論이 새롭게 등장하였다.

社會藝術論의 관점에서 보면 藝術은 사회의 기반없이는 존재할 수 없는 것이기 때문에 그 價值도 심미적인 것이 아니고 궁극적으로 社會에 대한 기여도에 의해서 결정된다. 藝術에 대한 이러한 認識의 변화는 종래의 文化行政의 영역이나 성격에 많은 수정을 가하고 있다. 첫째로는 종래의 예술가 중심의 행정으로부터 소비자인 시민중심의 행정으로의 전환이다. 프로그램의 작성, 지원의 범위, 정책집행에 까지 시민의 문화수요가 가장 중요한 결정요인이어야 한다고 주장되고 있으며, 藝術의 사회적 효과에 있어서 質에 놓지 않게 量的인 고려가 증가되고 있다. 둘째는 藝術領域의 확대이다. 종래의 고전 예술과 순수예술 위주로 行政에서 벗어나 民間, 民俗 藝術의 중요성이 인식되고 있으며 대중예술 그리고 상업예술도 文化行政의 중요한 대상이 되고 있다. 藝術의 領域이 확대되면서 생활속에서 일어나는 각종 情緒表出行爲까지를 포함하여 人類學的 概念의 文化로 文化行政의 概念이 확대되는 경향이 있다. 이 결과로 일어난 가장 중요한 변화는 文化行政의 주요대상으로 市民文化活動이 부각되고 있는 것이다. 과

거의 文化行政에서는 市民의 文化活動이라고 하면 주로 동호인들끼리의 취미활동으로 보고, 文化行政의 대상으로서는 부차적인 것으로 치부하는 것이 보통이었다. 나 文化行政의 영역이 확대되면서 전문예술가들의 활동 못지 않게 중요한 藝術 또는 文化活動으로 인식이 변하게 되었다. 이것은 文化行政이 藝術家 중심에서 소비자인 市民 중심으로 전환되는 것에서도 기인되는 데, 그와 더불어 시민·시민의 藝術 또는 文化的 소비형태가 연극을 관람한다던지 연주회에 참석한다던지 하는 수동적인 형태에서 스스로 도자기를 만든다던지 꽃꽂이를 한다던지 또는 그림을 그린다던지 하는 능동적인 형태로 옮겨가고 있는 것에도 중요한 원인 있다.

셋째는 일상생활의 환경이 文化行政의 중요한 대상이 되고 있다는 것이다. 시민의 주거환경 즉 주택, 거리, 동네, 도시를 美化하고 審美的 觀點에서 기획하고 가꾸어 나가는 것이 文化行政의 과제가 되어야 한다는 것이 대표적인 예이다. 위에서 언급한 바와 같이 시민들의 文化 또는 藝術의 소비형태가 수동적인 면에서 능동적인 것으로 옮겨감에 따라 이러한 현상이 생겨나게 된 것이라고 볼 수 있는 데, 전자를 文化的 生活화라고 한다면 이것은 일상생활의 환경을 예술적으로 문화적으로 가꾸는 것이기 때문에 生活의 文化화라고 하겠다. 文化的 生活화는 되도록 많은 문화활동에 시민이 참여하는 것임에 대하여 生活의 文化는 생활자체를 文化화하는 것이며 그러한 과정은 곧 藝術의 創作的 過程이 된다고 할 수 있다.

끝으로 상기한 변화에 수반되어 意思決定의 分權화와 市民參與가 확대되고 있다. 기획에서 집행, 평가에 이르기까지 文化行政에서 중앙집권적인 방식은 지역중심적이고 시민중심적으로 전환되어가는 현상인데 이것은 현대 행정 전반에 걸쳐 일어나는 공통현상이기는 하나 특히 文化行政에서는 불가피하다고 주장되고 있다. 文化 또는 藝術은 본질적으로 主觀的인 活動이기 때문에 관료제적 효율성을 적용하기 어렵다. 따라서 文化行政은 될 수 있는 대로 작은 지역 단위에서 수준에서 담당하는 것이 타당하며 소비자인 시민이 행정과정에 직접 참여하도록 것이 행정의 효과성을 위해서 필요하다는 것이다. 情緒的 欲求를 표현하는 방법은 개인마다 그리고 지역마다 다양하기 때문에 지역화되는 것이 文化行政의 필요하고 각각의 고유한 전통이나 생활양식이 보존되고 계발되면 文化的 多樣性이 증진되게 된다.

이 곳과 같이 진행되고 있는 변화에 따라 오늘날 文化行政은 그 내용이 양과 질에 풍부하고 복합적으로 변모하고 있으며 그만큼 行政課題도 많고 복잡해

즉 뿐만 아니라 새로운 變身을 요구받고 있다.

IV. 政府支援의 必要性

文藝部門중에서도 문화전통의 보호나 문화교육과 같은 분야에 대해서는 정부의 지원이나 개입이 필요하다는 것이 당연시되고 있으나, 상업예술뿐 아니라 기타 예술분야에 대해서 정부가 지원내지 개입하는 것이 과연 필요한 것인가 하는 데에는 논란이 있다.

전통적으로 여기에 대해서는 정부개입을 반대하는 純粹藝術論 또는 藝術至上主義가 있고 반대로 정부가 개입하는 것을 당연한 것으로 보는 社會藝術論 내지는 藝術社會主義가 있다. 前者は 주로 자유주의 전통의 자본주의 국가의 지배적인 文化行政觀인 데 대해서 後者は 사회주의 국가의 일반적인 文化行政觀이라고 하겠다. 그러나 현대산업사회에서는 국가의 개입이 이념에 관계없이 불가피하다는 주장이 강하게 제기되고 있으며 실제로 대부분의 국가가 직접 간접으로 개입하고 있는 것이 사실이다. 국가지원의 필요성은 여러가지 이유에서 역설되고 있는 데 이들은 대개 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 藝術享受權의 保障

·¹적인 보조가 없이는 상당수의 국민들이 예술에 접할 수 있는 기회가 없게 된다. 첫째로 공간적 장애가 지적되고 있는 데, 공연장이나 전시장이 대개 대도시에 있기 때문에, 농촌이나 산간지역 주민들이 이를 이용할 수 있는 기회가 제야 된다는 것이다 둘째는 입장권, 관람료, 판매가격을 지불해야 하기 때문에 저소득 계층이 예술에 접할 기회가 한정된다는 것이다. 셋째로 예술가가 되기 위해서는 값비싼 훈련, 교육과정을 겪어야 하고 또 일단 수련기간이 끝난 후에도 적어도 한동안은 수입이 많지 않기 때문에, 부유한 가정의 자녀가 아니면 재능이 있어도 예술가가 되기 어렵다는 것이다.

·²특불평등에 대한 불만이 높아지고 평등사상이 보편화됨에 따라 여러 나라에서 정부문예예산의 상당부분을 예술향수권의 기회를 골고루 보장하기 위해서 할당 해오고 있다.

2. 市場機能의 補完

자본주의 체제 아래서는 시장기능에만 방치하면 예술이 바람직한 발전을 할

수 없기 때문에 정부가 개입해야 한다는 주장이다.⁴⁾ 市場失敗論의 원리는 생산자나 소비자나 시장에서 거래를 할 때는 자신의 비용과 수익만을 생각할 뿐 남이나 사회전체에 미치는 영향을 고려하지 않고 행동한다는 것이다. 이와 같은 원리를 예술분야에 적용하면 우선 시장에만 의존해서는 시장성이 높은 상업예술내지는 대중예술만 번창하게 되고 純粹藝術은 쇠락하게 될 위험이 있다. 그리고 새로운 예술세계를 개척하려는 노력은 항상 위험부담을 안고 있기 때문에 외적인 지원없이는 시장내에서 일어나기 어렵다.

3 地域經濟에 기여

정부 지원을 정당화하는 논리로서 예술에 대한 투자가 부수적으로 지역경제에 기여한다는 이유가 제시되기도 한다.⁵⁾ 예술관객이 집중하게 되면 이들의 소비가 지역경제에 도움이 된다는 측면이 있고 다른 한편으로는 좋은 문예공간이 발달하면 그만큼 주거지로서, 근무지로서 환경이 향상되기 때문에 인구가 모이게 되고 기업도 유치할 수 있고 상업지역도 팽창될 가능성이 크게 된다.

4. 藝術教育에 대한 投資

藝術 특히 純粹藝術에 대한 이해는 상당기간 藝術에 접촉한 결과로 생겨나게 된다. 시민들이 예술을 얼마나 이해하고 지원하는가 하는 것은 이전에 예술에 접할 기회를 얼마나 가지는가에 따라 결정되는 데, 이러한 기회를 제공하는 일은 정·밖에 할 수 없다. 이러한 활동은 藝術이 자라날 수 있는 토양을 배양하기 위한 投資인 데, 청소년에 대한 학교내외의 예술교육뿐만 아니라 대학생이나 성인들을 대상으로 한 교육강좌도 이러한 投資이다. 관객에 대하여 投資할 뿐만 아니라 공급측에 대해서도 동일한 목적을 위하여 투자할 수 있다. 예술가의 작품이나 공연 활동에 대한 지원이나 예술공간이나 매개체에 대한 지원 중에는 상당부분이 이와 같은 목적을 가지고 있다.

5. 公演藝術의 非經濟性

오페나, 발레, 연극과 같은 공연예술은 산업사회의 여타 생산부문과 시장에서 생존성 경쟁할 수 없는 구조적인 취약성을 갖고 있기 때문에 정부지원(기타 공익 외 수입 포함) 없이는 유지될 수 없다는 주장이다. 이 주장은 Baumol

4) E. Netzer, *The Subsidized Muse: Public Support for the Arts in the United States* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), pp. 159-160.

5) *Ibid.*, p. 161.

도·Bowen의 이론으로 유명한 것이다.⁶⁾

Baumol과 Bowen은 공연예술은 기계화나 노동의 조직화로 생산성을 향상시키는 것이 구조적으로 곤란한 노동집약적 서비스 산업이라는 특징을 지적했다. 이러한 산업은 공통적으로 지속적으로 생산성을 높이는 것이 불가능하기 때문에 생산비를 절감할 수 없고, 결과적으로 생산성이 계속 향상되는 다른 산업이나 상품보다 가격이 높아져서 시장에서 탈락하게 된다. 외적지원이 없는 상태에서 공연예술의 생산비가 높아지면 입장료를 인상할 수 밖에 없는데 관객은 공연예술에 대한 수요는 가격탄력적이기 때문에 관객이 감소되는 결과를 초래하게 된다. 추가로 고려할 수 있는 요인은 임금 또는 소득상승의 효과인데, 대개 可用個人所得의 上昇率보다 소득증가에 따른 공연예술에 대한 추가지출의 上昇率이 낮기 때문에 Baumol과 Bowen의 이론은 기본적으로 타당성이 유지된다. 물론 분야에 따라 생산성 향상이 가능한 공연도 있고 또 수요의 가격탄력성도 공연종류나 상황에 따라 상이하기 때문에 Baumol과 Bowen은 획일적인 논리를 폐고 있는 것은 아니고, 전반적으로 볼 때 公演藝術은 資本投資를 통하여 規模의 經濟性 效果를 통하여나 생산성 향상을 기대하기 어려운 특징을 입증하려고 하고 있다.

이상에서 예술에 대한 정부지원(공적지원과 개인적 지원도 포함된다)이 필요한 이유를 살펴 보았는 데, 여기에 대하여 정부지원을 반대하거나 그 성과에 대하여 의문을 제기하는 반론이 없는 것은 아니다. 그 중의 하나는 불필요한 데까지 정부지원의 혜택이 제공되는 경우가 많다는 것이다. 지원이 선별적이지 못한 경우에는 고소득 연주자나 관객들도 역시 혜택을 받기 때문에 재원이 낭비되는 경우가 여기 해당된다. 그밖에도 국민의 세금이 지원재원으로 총당되면서 예술부문에서는 통제나 효과측정이 곤란하기 때문에 행정의 책임성을 확보하기 어렵다는 점도 정부지원의 성과를 의문시하는 이유이다. 또 경우에 따라서는 정부지원에 지나치게 의존하면 예술계의 自己革新的 努力이 부족해진다는 비판도 있다.

그러나 정부지원을 부정적으로 보는 가장 큰 이유는 정부지원이 결국 예술에 대한 정부간섭으로 귀결된다고 보는 것이다. 지원대상을 선정하고, 재원을 분배하고 성과를 평가하는 과정에서 정부의 통제와 개입이 불가피하게 된다. 지원자의 자의성이 예술에 영향을 주는 것은 개인이 현금등으로 지원할 때도 마

6) William J. Baumol and William G. Bowen, *Performing Arts—The Economic Dilemma*(N.Y.: The Twentieth Century Fund, 1966).

찬가지이지만, 이런 개인은 숫자으로 많고 이해관계도 다양하기 때문에 전체적으로 이들이 예술계를 특정한 방향으로 왜곡시킬 위험은 많지 않다. 이러한 견해를 가지고 있는 사람들은 예술에 대한 정부의 지원은 정부개입의 영향이 최소화되는 수준으로 제한하는 것이 좋다고 생각하고 있다.

V. 文化行政의 課題

이미 앞에서 언급한 바 있는 文化行政의 과제을 정리하면 일반적으로 文化傳統의 保存, 文化 또는 藝術의 발전, 文化享受의 촉진, 地域文化의 발전 네가지가 된다. 이 네가지 과제는 어느 하나라도 전통적으로 文化行政에서 소홀하게 다루어 질 수 없는 것이고 文化의 균형적인 발전을 위해서는 상호보완적으로 추구되는 것이 마땅하다. 그러나 실제 행정에 있어서는 가용재원이 한정되어 있기 때문에 이들의 관계는 상호보완적이기 보다는 갈등관계인 경우가 많다. 재원의 한계를 비롯하여 이 네가지 과제들을 유기적으로 연계시켜서 행정목적을 효율적으로 달성하는 것은 文化行政의 중요한 과제이다.

1. 文化傳統의 保存

文化遺產을 발굴하고 보호하고 다수의 시민들이 접할 기회를 제공하기 위해서는 막대한 비용을 필요로 한다. 傳統藝術을 보존한다는 것은 골동품을 보관하는 것 같은 단순한 보관에 그치는 것이 아니고 傳統藝術人을 양성하고 傳統藝術에 대한 수요를 지속시키는 것이다. 과거의 文化를 그대로 답습하기 위해서 文化傳統을 보존하는 것은 아니지만, 또 반대로 박물관에 遺品으로 보관하는 것에 친다면, 그것은 文化, 즉 精神이 결핍된 물건을 보관하는 것에 불과하기 때문이다.

2. 文化藝術의 발전

文化行政의 가장 기초적인 과제은 文化 또는 藝術 자체의 발전을 지원하는 것이라 하겠다. 이 분야에 대한 行政上의 큰 애로점은 다양한 분야를 어떻게 조정하나 지원하는가 하는 문제이다. 순수예술, 대중예술, 상업예술을 어떻게 구별하나 어떤 비율로 지원하는가 하는 문제에 대한 객관적인 해답은 없다. 상업성이 없기 때문에 순수예술을 우선적으로 지원해야 한다는 주장이 있는가 하면 가진 많은 시민들이 즐길 수 있도록 대중예술에 대한 지원이 우선 되어야

혹자는 주장도 있다. 文化行政家는 다양한 藝術人들의 이익과 시민의 이익을 동시에 고려하지 않으면 않되며 그 안에서 조화와 균형을 찾아야 한다.

3. 文化享受의 증진

문화소비자인 시민 위주의 文化行政에서 가장 중요한 행정의 과제는 文化 또는 예술에 대한 시민의 접근기회를 증진하는 것이다. 文化藝術을 享受할 수 있는 기회는 대중문화의 발달에 힘입은 바가 크지만 보다 더 중요하고 일반적인 계기는 매스 미디어의 발달이다. 특히 라디오와 텔레비전이 보편화 되면서 과거에는 소수의 상류층의 전유물이었던 文化藝術을 전국민이 즐기는 것이 가능하게 되었다. 매스 미디어의 발달에 따라 공연예술에 참여하는 관중의 수가 감소할 것이라는 우려도 있었고 大衆文化가 범람하여 전통적인 純粹藝術이 위축될 것이라는 우려도 있었으나 실제로는 文化需要를 자극하여 그와 반대로 공연 예술이나 純粹藝術이나 모두 더욱 발전하는 계기가 되고 있다. 보다 많은 시민들이 文化的享受權을 즐길 수 있게 하기 위해서 文化行政家는 예술활동 자체 뿐만 아니라 전달매체를 어떻게 활용할 것인가 하는 문제도 고려하여야 한다.

4. 地域文化의 育成

地域文化 또는 地方文化에 대한 관심은 문화의 민주화 과정의 하나로 근래에 와서 文化行政의 주요대상으로 등장하였다. 地域文化 育成의 필요성은 창작가의 입장과 시민의 입장에서 동시에 요구되고 있는데, 창작가의 편에서 보면 서울이나 대도시 무대에서 활동하는 藝術人們뿐만 아니라 지방무대에서 활동하는 藝術人的 활동도 중요하다는 점과 이를 통해서 지역별로 특색있는 藝術이 육성되어 多樣性있는 文化가 발전하게 된다는 것을 지적할 수 있다. 소비자인 시민의 입장에서는 地域文化가 발달하여야 文化藝術에 접할 수 있는 기회가 많아지고 이들 통해서 향토애가 증진될 수 있다는 점을 들 수 있다. 地域文化 育成에 대한 文化行政의 주요한 과제중의 하나는 中央政府와 地方自治團體 사이에 財源을 어떻게 분담하는가 하는 것이다. 특히 地域別로 발전이 불균형적일수록 中央政府가 각 지역을 어떻게 차등지원해야 할 것인가를 결정해야 하는 어려운 문제가 있다.

VII. 文化行政의 機能

文化行政家들의 책임은 文化政策의 성격이나 국가별로 行政體制의 성격에 따라서 구이하지만 일반적으로企劃, 分野管理, 藝術經營, 評價와 研究의 네 가지로 크게 분류할 수 있다.⁷⁾

1. 企劃, 프로그램의 작성, 目標設定

나리마다 文化行政의 企劃體制는 상이하지만 대개 몇 가지 유형으로 나눌 수는 있다.

소련을 위시한 사회주의 국가에는 잘 발달된 企劃體制가 文化行政에 있어서, 연도별로 각 지역에 대한 文化의 수요를 종류별로 책정하고 필요한 인력, 예산뿐만 아니라 공연횟수, 작품의 수 등 비교적 세세한 부분까지 사전에 프로그램을 작시하고 文化發展의 목표를 설정하려고 한다. 文化行政에 대한 企劃은 국가사회발전 계획의 중요한 일부로 간주되고 있으며 企劃要員들은 이분야의 전문가로 양성된다.

반대로 대부분의 자본주의 국가에는 사회주의 국가에서와 같은 구체적인 企劃體制를 찾아보기가 어렵다. 企劃體制가 없는 것은 아니지만 수립된 계획은 확정된 文化發展 目標를 달성하기 위한 행동계획이 아니고 광범위한 행정의 지침이나 권고사항의 성격인 것이 보통이다. 따라서 人力, 財源, 設備와 같은 실제적인 자원을 사업별로 배당하는 내용을 담고 있지 않다. 이와 같이 企劃體制가 미흡된 것은 기본적으로 文化發展을 보는 시각이 사회주의와 다르기 때문이다. 사회주의 국가에서는 文化 내지 藝術을 社會藝術的 觀點에서 보는 반면에 자본주의 국가에서는 純粹藝術論의 視角에서 보는 전통이 있기 때문에 文化藝術의 치·조성을 강조하고 있다. 이 입장에서 보면 文化는 경제와 달리 計劃을 통하여 발전될 수 있는 것이 아니다. 이러한 체제아래서는 企劃뿐 만아니라 다른 기능도 文化行政에 대한 전문가보다는 일반 행정가가 정책책임자인 것이 보통이다 그러나 최근에 와서는 비사회주의 국가에서도 文化行政이 체계화되는 추세인 때, 이것은 文化藝術에 대한 국민의 수요가 증가하는 것과 정부지원이 늘어나는데 따른 필연적인 추세라 하겠다.

7) Pierre Moulinier, *The Training of Cultural Administrators* (Paris: Unesco, 1934), pp.26-29 참조.

2. 部門管理와 政策執行

文化行政의 部門은 보통 수직적으로 나누어 지는 테, 음악, 미술, 연극, 문학, 문화재, 영화나 공연예술 등이 중요한 부문이다. 중앙정부나 지방자치단체의 文化行政體系는 대개 이러한 부문별로 구성된다. 한편 수평적으로는 청소년, 부녀자, 성년등 대상인구나 학교교육, 전문가 양성등 목적별로 部門이 나누어지기도 한다.

3. 藝術經營과 機關管理

文化行政職은 政策職과 管理職으로 나눌 수 있다.企劃, 部門管理, 評價는 政策職에 속하고 管理職은 박물관이나, 문화회관등 일선 기관을 관리하는 임무이거나 文藝行事를 실제로 시행하는 임무를 맡게된다. 政策機能은 文化行政 (c iltural administration)이라고 부르는 데 대해서 이러한 管理機能은 藝術行政 (arts administration)이라고 부르기도 한다.⁸⁾

藝術行政의 업무를 수행하기 위해서는 일반 관리적 지식뿐만 아니라 藝術에 대한 이해와 지식이 특히 필요하게 된다. 藝術行政家는 관객인 시민과 창작자인 예술가를 연결하여 주는 고리라고 할 수 있다. 그 삼각관계 안에서 藝術行政家는 예술가와 관중을 맺어 주는 기능뿐만 아니라 문화예술에 대한 수요를 촉진하는 文化觸媒者의 기능도 해야 하고 지역사회의 문화역량을 증진시키는 교육적 기능도 하여야 한다. 공무원으로서 藝術行政家는 여기에 덧붙여 정부의 文化政策을 집행하는 임무도 지게 된다. 文藝行政의 성패는 상당한 정도까지 이낙한 多者間의 견해와 입장을 조화시키는 데 따라 좌우된다.

4. 評價와 調查研究

評價와 調查研究는 최근에 와서야 文化行政 부문에서 그 필요성이 인식되고 있다. 文藝部門에 대한 정부의 개입이 늘어나고 企劃活動이 늘어나면서 評價나 調查研究부문이 독자적인 행정업무로 인정받고 있다. 과거에는 文化財 업무와 관련된 기술적인 과제를 수행하기 위한 調查研究가 겨우 유일한 文化行政 부문의 연구활동이었으나 최근에 올수록 문예진흥을 위한 효율적인 자원의 배정, 문화수요의 측정, 문예환경의 미래 예측등을 위한 調查研究活動이 번번해지고 있다. 그러나 아직은 행정기관안에 전일제 전문인력을 확보하지 못하고 필요한

8) John Pick, *Arts Administration* (London: E.X. F.N. Spon, 1980) 참조.

때마다 대학등에 있는 전문인력을 이용하는 경우가 보통이다.

VII. 行政의 文化化

1. 概念

行政의 文化化란 文化行政의 개념을 지역사회 주민들의 生活의 文化化라고 발전시켰을 데, 이를 실현하기 위하여 필요한 行政課題 또는 추진방안이라고 할 수 있다. 즉 生活의 文化화란 새로운 文化行政을 추진하기 위해서 종래의 文化行政體制를 개혁하지 않으면 안되는 데 이 行政革新의 과정을 行政의 文化화라고 한다.⁹⁾

文化行政의 목적이 生活의 文化化라는 인식의 배경은 현대산업문명의 가치에 대한 관성에서 출발하였다. 산업화 과정에서 발전의 목표는 경제성, 효율성, 편리성과 같은 가치가 극대화 된 사회일 수 밖에 없었는데 이러한 工業社會 대신 文七社會가 발전의 목표이어야 한다는 주장이 일어나고 문화행정은 이 새로운 발전목표를 추구하는 선도적인 역할을 맡아야 한다고 보는 것이다. 이렇게 볼 때 文化行政은 이미 文化部나 文藝局과 같은 문화전담부서에 한정된 기능이 아니고 모든 행정부문이 참가하는 기능이 된다. 여기에서 行政을 文化的 시각에서 전반적으로 새롭게 접근하는 것이 필요하게 된다.

行政의 文化化가 필요한 단계에 이르면 文化行政의 초점은 시민의 문화활동이 된다. 시민의 문화활동이라고 하면 과거에는 교양, 취미활동이나 예술감상 정도였으나 이 단계에서는 종래의 개념보다 훨씬 다양화되고 폭넓은 활동이 포함된다.

예컨대 역사적 건물이나 거리를 복구하는 활동에 참여하고 그 과정에서 文化에 대한 소양을 높이고 의미를 찾는 것, 그리고 도시계획에 참여하여 예술공간을 확장하고 아름다운 거리나 공원을 조성하는 활동도 중요한 文化活動이 된다. 또 연못이나 강 등을 정화하는데 참여하여 모금활동을 하고 노동을 하는 것도 중요하고 지역의 축제를 개최하고 참여하는 것도 중요하다. 뿐만 아니라 지역의 사를 배우고 전통생활 양식이나 技藝를 익히고 보급시키는 활동도 빼놓을 수 없다. 이러한 활동을 통하여 궁극적으로 자랑스럽고, 아름답고, 정답고, 예술적인 환경을 고장에 창조하는 것이 시민문화활동의 목적이다. 文化行政의

9) 森啓, “市民文化と 文化行政”, 森啓(編著), 市民文化와 文化行政(東京學陽書房, 1988), pp. 225-250 참고.

첫째 과제는 이러한 시민들의 문화활동을 위한 물적, 제도적 조건을 마련하는 것인데, 여기에는 첫째로施設을 제공하는 것, 둘째로情報의 소통을 용이하게 하는 것 그리고交流의機會를 마련하는 세가지의 일이 있다.

施設은 먼저 아동회관, 노인회관, 복지회관, 시민회관 등 시민복지를 위한 전문시설을 충분히 확보하여 문화활동에 활용되도록 하고 다음에는 은행, 기업, 교회나 사찰, 그리고 행정관청의 회의실을 사용할 수 있도록 하되 이들을 넷트워크으로 묶어서 시민의 문화활동을 위한 집회, 연구, 교류의 체계로 개발하도록 한다.

다음에 필요한施設은 문예창작이나 감성을 위한 시설이다. 일정 인구 단위마다 다목적 문화회관을 건립하고 나아가서 분야별로 전문 예술관을 만들도록 한다. 이러한 공연, 창작시설망은 학교시설을 활용하면 예산을 크게 절감할 수 있다. 셋째로 문학예술 정보망은 종래와 같이 전문지, 교양지를 통해서 또 라디오나 텔레비전을 구성할 수도 있고, 최근에는 정보기술이 보급됨에 따라 지역내의 정보통신망을 이용하면 더욱 신속하게 문예정보를 공급할 수 있다.

2. 推進 課題¹⁰⁾

行政의 文化化는 원래 정확한 기술적인 용어는 아니기 때문에 이를 추진하기 위한 행정과제도 일정한 것으로 고정되어 있지 않다. 개인의 경우에도 文化行政에서는 個性이 존중되어야 하는 것과 같이行政의 文化化도 각 지역의 주체성과 독창성을 발전시키는 것을 기본적인 가치로 삼고 있기 때문에行政의 文化化를 위해서 보편적으로 필요한 과제가 어떤 것이라고 규정하기는 어렵다. 따라서 여기에서 논의하는 것은 하나의 예시에 불과하다.

行政의 文化化를 달성하기 위한 첫번째 과제는行政에 地域性을 심는 것이다. 이를 위한 구체적인 과업은 지역 또는 향토의 주체(identity)를 설정하고 이를 상징화 하는 것이 있고, 지역에 전승되어 오는 藝能, 技術, 民俗을 보호, 육성하는 것 등이다. 그리고 이러한 지역의 특성을行政에 반영시킴으로써行政行爲를 통하여 地域의 특성이 나타나도록 하는 것이다.

둘째 과제는 지역의 환경을美化하는 것이다. 구체적으로, 풍치지구를 보존개발하고 가로수를 가꾸고, 공해를 추방하는 것이 필요하다. 또 심미적 기준에서도 시계획을 수립하고 공공 건물등의 시설계획도 같은 관점에서 조정하는 것이

10). 田村明, 「文化行政と「まちづくり」」, 森啓, 田村明(編著), 文化行政とまちづくり(東京:時事通信社, 1983), pp.3-20 참고.

필요하다.

셋째는 行政에 시민의 참여를 촉진시키는 것이다. 시민 전체의 의견이 고르게 行政에 반영되어야 하며 특히 사회적 약자의 권익이 반영되도록 한다. 장애자가 생활하는 데 불편하지 않도록 도시계획을 수립하는 것이 대표적인 예라하겠다. 고객인 시민에 대한 봉사(client service)라는 입장에서 行政을 운영하는 것도 하나의 과제이다.

넷째는 經營管理的 接近方法에서 行政을 개선하는 것이다. 이것은 단순히 비용대 효용이라는 기업의 경영관리기법을 도입한다는 것이 아니고 行政 전반에 걸쳐서 경직성, 무사안일주의, 폐쇄성, 권위주의와 같은 관료적 폐단을 없애고 良質의 行政奉仕를 제공하는 창조적 보람 내지는 성취감을 구한다는 관점에서 行政의 質的 革新을 꾀하는 것이다.

다섯째는 行政의 科學性을 도모하는 것이다. 구체적으로는 기획주도형의 行政을 지향하여 지역의 실태와 시민의 수요에 대한 정확한 자료를 기반으로 하는 것이다. 객관적 자료에 근거한 행정운영을 원칙으로 하고 정보를 고도로 이용하노 그 효율성을 높이도록 하여야 한다. 행정효율성을 높이기 위해서 企劃, 研究開發 그리고 事業의 세분화가 유기적으로 연결되도록 한다.

여섯째는 地域性에 적합한 기술과 제도를 개발하는 것이다. 예컨대 지역의 정리·계획, 교통운수체계, 환경관리체계, 상공업 구조 형성 등을 추진함에 있어서 지역의 실정에 맞는 방법을 개발·활용하고 行政制度도 지역실정에 맞게 개선한다.