

1960-70년대의 문화정책과 민족문화담론**

오명석*

1. 들어가는 글

4.19 직후 짧은 민주화시기를 겪고 나서, 5.16 군사쿠데타로 집권한 박정희 정권은 개발독재의 시기로 특징지워질 수 있다. 경제개발이 최우선정책으로 채택되며, 정치적으로는 유신체제라는 권위주의체제가 확립되는 시기이기도 하다. 이 시기의 문화정책의 성격이 무엇인가를 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다. 즉, 본 연구는 60-70년대 한국문화의 성격 전반을 다루는 것이 아니며, 문화정책에 초점을 맞추므로써 국가가 주도적으로 형성하고자 하였던 문화적 기반과 문화이념의 성격을 규명하고자 하는데 국한되어 있다. 따라서 이 시기에 성장하였던 대중문화나 반체제지식인들의 민족·민중문화운동은 논의에

*서울대학교 인류학과 교수

**이 글은 서울대 비교문화연구소가 교육부 인문·사회과학분야 중점 영역연구 1차년도 지원과제로써 수행한 "문화다원화와 한국문화 정체성 확립을 위한 연구"의 일부로 작성된 것이다.

서 제외될 것이다. 문화생산의 중요한 주체인 시장, 시민사회, 국가 중에서 국가를 중심으로 다룬다고 할 수 있다. 물론 이들은 상호 고립된 활동 주체는 아니며, 서로간에 영향을 주고 받을 것이며, 국가의 문화정책은 대중문화나 민족-민중문화운동에 대한 대립항으로서, 또는 상호침투하는 영역으로 파악하는 것이 정당할 것이다. 하지만, 이에 대한 본격적인 논의는 여기서 제기하지 않는다.

60-70년대의 문화정책에 대한 평가는 다양하며 상반된 것이기도 하다. 정부에서 편찬한 간행물들은 이 시기를 문화정책의 개발기, 기반조성기 등으로 평가하며(한국문화예술진흥원 1988:90-94), 해방 이후 50년대 문화정책이 부재하고 혼란했던 상황으로부터 문화정책의 체계와 방향이 정립되는 획기적인 전환기로 인식하고 있다. 반면, 정부의 문화정책에 비판적인 지식인들의 문화운동단체에서는 이 시기를 박제화된 관제문화와 퇴폐적인 상업적 대중문화가 확산되는 시기로 인식하고 있다(정이담 1985:19; 채회완·임진택 1985:104). 필자는 정부측의 자체 평가에 동조하는 것은 아니지만, 비판적 문화운동 단체의 평가도 크게 미흡한 것이라고 생각한다. '박제화된 관제문화'라는 평가는 일면 타당한 것이지만, 그것만으로는 이 시기의 문화정책이 갖는 의미와 성격을 제대로 파악할 수 없기 때문이다.

60-70년대의 문화정책은 단순히 전시 행정의 표본 수준에 머무는 것이 아니며, 정권의 체제유지와 긴밀한 연관을 갖는 정치적 이데올로기의 표현방식의 중요한 부분을 차지하고, 국민들의 의식과 정서에 의식적, 무의식적으로 상당한 영향을 끼쳤던 것으로 인식할 필요가 있다. 국가의 막강한 권력과 재정적 지원을 기반으로 관료와 지식인을 동원하여 계획되고 실행됨으로써, 이 시기의 문화정책의 결과는 당시 한국의 문화적 현실의 중요한 한 부분을 이루게 되었음을 — 정부간행물은 그것이 마치 문화현실의 전부인양 과장하는 경향이 있지만 — 부인할 수는 없다. 한국인의 일상적 생활문화와는 괴리된 과거 문화의 복원이란 점에서 '박제화된 관제문화'라고 평가할 수 있지만,

그 박제성 역시 당시 현실적인 문화인식에 어떤 식으로 영향을 미치고 있는 것이며, 그 의미는 그렇게 단순하고 간과해버릴 수 있는 성질의 것이 아니다. 60-70년대 문화정책의 이념과 표상물들은 교육기관, 마스크를 통해서 지속적으로 전파되었으며, 그 이후의 문화정책의 성격에도 지대한 영향을 미쳤다. 즉, 80년대 이후 문화정책의 기초에서 문화민주주의, 문화복지, 지방문화육성 등 이전의 문화정책으로부터 전환을 꾀하는 이념들이 채택되고 있지만, 여전히 60-70년대 관주도의 민족문화 담론은 이념적으로나 실천적으로나 그 중심에 남아 있다고 할 수 있다. 우리가 여행이나 관광을 통해 방문하는 장소들의 대부분이 70-80년대 새롭게 복원된 문화유산이며, 이를 통해 민족과 역사를 구체적으로 상상하게 되는 측면을 가볍게 볼 수만은 없을 것이다.

이 연구는 60-70년대의 문화정책이 정권유지와 대중동원을 위한 목적으로 활용한 홍보와 교육의 중요한 수단이었다는 문제의식으로부터 출발하고 있다. 여기에 활용되고 있는 이념들의 성격은 무엇이며, 이는 어떤 내용들의 선택적인 구성으로 이루어져 있는가를 살펴보고자 한다. 특히, 당시의 문화정책이 자신의 영역으로 설정했던 문예(예술)과 문화재를 중심으로 국가, 민족, 역사가 어떤 방식으로 상상되고 기억되게끔 구조화되어 있는가를 분석하고자 한다. 60-70년대, 특히 유신체제가 들어선 70년대 초엽 이후의 시기는 국가주의의 이데올로기가 극성을 부렸던 시기이다. 국가주의는 '민족'이라는 원초적 정서를 불러일으키는 담론을 통해 매개되었으며, 국가는 '민족적'인 것의 성격과 내용을 정의하고 규정하는 주도적인 입장을 차지하고자 하였다. 국가주의와 민족문화담론은 교육, 마스크, 예술정책과 문화재정책에 퍼져 있으며, 이들을 통해 생산되고 홍보되어 지배적 이데올로기가 되어 갔다.

이 시기의 문화정책 — 또한 80년대에도 지속되는 중요한 측면이지만 — 의 핵심적인 측면의 하나가 민족적 감정과 정서를 동원하기 위하여 '역사의 활용'이 적극적으로 시도되고 있다는 것이다. 이는 국가가

정권의 체제유지와 강화를 위한 이데올로기적인 수단으로서 ‘공적인 기억’ 즉 ‘지배적 기억’을 만들어가는 과정이라고도 할 수 있다. 이 과정은 이러한 기억을 만들어가는 — 역사를 재구성해가는 — 주체와 제도적 장치에 대한 측면과 이들 기억들을 구성하는 내용들에 대한 분석이라는 두가지 방식으로 접근할 필요가 있다. 본 연구에서는 문화재정책과 문예정책을 중심으로 이러한 양상을 살펴보도록 하겠다.

2. 문화재정책

1) 문화재관리국과 문화재보호법

해방 이후 한국의 문화재정책의 법적, 제도적 장치가 마련된 것은 1961년 문화재관리국이 설치되고, 1962년 문화재보호법이 제정된 것에서 찾을 수 있다. 문화재관리국은 고궁을 비롯한 왕실의 재산을 관리하던 舊皇室재산사무총국¹⁾의 조직과 문교부 문화재보존과의 기능을 통합하여 문교부 소속의 外局으로 — 1968년 이후에는 문화공보부의 外局으로 이전됨 — 발족하였다(문화공보부 1979:280). 문화재보호법의 전거가 된 것은 조선총독부가 1933년에 일본의 국보보존법과 사적명승천연기념물보호법을 절충하여 제정한 조선보물고적명승천연기념물보존령이다. 이 법령은 建造物, 典籍, 書籍, 회화, 조각, 공예품 기타 물건에 대하여 역사의 證徵, 혹은 미술의 모범이 되고, 패총, 고분, 寺址, 城址, 窯址, 기타 유적, 景勝, 동물, 식물, 지질, 광물 등

1) 일제시대에 고궁과 왕실의 재산관리는 李王職에서 관장하였으며, 1945년 미군정법령에 의거 구왕궁사무청으로 명칭이 변경되고, 다시 1955년에 구왕실재산사무총국이 되었다(문화공보부 1979:279). 여기에는 창경원사무소, 덕수궁사무소, 경복궁사무소, 종묘사무소 등이 설치되었는데, 이 기구는 문화재관리국의 직제에도 그대로 반영되었다.

으로서 학술연구의 자료가 될만한 것은 보물, 고적, 명승 또는 천연 기념물로 영구히 보존하기 위한 것이었다(한국문화예술진흥원 1992a:62). 문화재보호법은 1933년 이래 보물, 고적, 명승 등으로 불리워왔던 문화재의 명칭을 국보, 보물 또는 사적 등으로 그 명칭을 새롭게 바꾸었으며, 무형문화재와 민속자료를 지정문화재에 포함시키는 변화를 꾀하였다. 문화재보호법 제2조에 문화재는 다음과 같이 정의되어 있다: 1. 건조물, 전적, 서적, 고문서, 회화, 조각, 공예품 기타의 유형의 문화적 所産으로 우리나라의 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것과 이에 준하는 考古자료(이하 유형문화재라 한다). 2. 연극, 음악, 무용, 공예기술 기타의 무형의 문화적 소산으로서 우리나라의 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것(이하 무형문화재라 한다). 3. 패총, 고분, 성지, 궁지, 요지, 유물포함층 기타 사적지와 경승지, 동물, 식물, 광물로서 우리나라의 역사상, 예술상, 학술상 또는 觀賞上 가치가 큰 것(이하 기념물이라 한다). 4. 의식주, 생업, 신앙, 년중행사 등에 관한 풍속관습과 이에 사용되는 의복, 기구, 가옥 기타의 물건으로서 국민생활의 추이를 이해함에 불가결한 것(이하 민속자료라 한다).

문화재보호법은 특정한 유형, 무형의 문화적 유산, 지리적 공간(역사적, 자연적 경관), 동식물 등의 자연을 국가 또는 지방정부의 문화재로 지정하고, 이의 보존과 관리에 대해서 국가가 개입하고 관장하는 특별법의 성격을 갖는다. 문화재의 지정과 해제에 관해서 정부가 위촉한 위원들로 구성된 문화재위원회와 문화재관리들에게 절대적인 권한이 부여되었다. 지정문화재의 소유자—또는 소유자가 불명할 때 문화공보부장관이 관리 위탁한 지방공공단체나 기타 법인—는 자유로운 매매, 사용, 변경, 처분의 권한이 제약되며, 국가의 관리 감독하에 놓여진다(문화재보호법 3장 2절). 즉, 문화재에 대해서 사적소유권을 제약하는 공적 소유개념이 적용되고 있는 것이다. 여기서 문화재의 공적 소유개념은 전통적인 공동체적 공유의 개념이나 왕의 소유권과는 구분되는 근대적 의미를 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다.

공적인 권한을 행사하는 주체는 국가로 설정되어 있는데, 이는 근대적 국민국가의 형성을 전제로 하며, 공적영역이 국가기구에 의해 규정되는 측면을 반영하고 있다. 국가적 문화유산을 지정하는 권한이 전적으로 국가에 주어졌을 뿐 아니라, 특정한 문화재의 중요성을 판단하는 척도도 그것이 어느 정도 국가적 의미를 갖느냐에 의해 규정되었다. 즉, 문화재보호법은 이미 “상상된 정치공동체”로서의 국가를 전제로 한 것이다.

일제시대의 조선보물고적명승천연기념물 보존령이나 제3공화국의 문화재보호법의 제정 과정에서 국가의 행정부는 거의 절대적인 권한을 행사하였다. 이는 영국에서 국가적 유산(National Heritage)에 관한 법령제정에 대해서 의회가 오랜기간 유보적 태도를 보였으며 오히려 민간주도의 보존단체가 적극적인 영향력을 행사했던 것과는 대조된다(Bommes & Wright 1982:269-276). 한국에서의 국가적 문화유산의 제정은 시민사회가 아닌 국가가 주도하였으며, 문화재지정이 야기하는 사적소유권의 침해 문제는 정치적인 쟁점으로 부각되지도 못하였다. 이는 1930년대에 있어서나 1960년대에 있어서나 시민사회에 대해 국가가 지배적인 위치를 차지하고 있음을 보여준다.

2) 문화재에 담겨진 문화적 표상

문화재보호법에서 문화재로 지정되는 것은 크게 우리나라의 ‘과거’를 기억케 하는 것(유형문화재, 무형문화재, 역사기념물, 민속자료)과 우리나라의 ‘자연’(천연기념물, 자연경관)을 대표하는 것으로 구분되어 있다. 여기서 “우리나라”라는 표현은 민족과 국가를 동시에 의미하는 것이며, 민족적인 것과 국가적인 것이 일치하는 민족국가의 존재를 전제하고 있다.²⁾ 하지만, 문화재의 지정은 이미 존재하는 민

2) 이는 일제시대의 조선보물고적명승천연기념물보존령에서 조선적인 것은 민족을 의미하지만, 민족국가를 뜻하지 않았던 것과 구분되는 점이다.

족국가가 보유하는 재산을 보호한다는 소극적 의미만이 아니고, 민족적 정서를 불러 일으키고 민족이란 “상상된 공동체”를 구체적으로 연상시키는 매개체로서의 적극적 의미를 갖는 것이기도 하다. 스미스는 근대적 국민국가(nation-state)의 형성과정에서 ‘민족(ethnic)’이 새로운 국가의 고유한 정체성과 공동체적 유대감 형성의 핵심에 자리잡고 있으며, “공간과 시간 속에 그들의 커뮤니티를 위치시키고, 시적 공간(poetic space)을 아름답게 재창조하고, 황금시대를 재구성하는 것에 의해서” 민족적 정체성을 그들 자신만의 것으로 만드는 노력을 경주하고 있음에 주목하고 있다(Smith 1985:209). 역사와 자연경관은 민족의식을 부활하는데 교육적 효과를 갖는 매체로서 적극적으로 활용되는데, 유물과 유적은 사라진 과거를 물질적 직접성(physical immediacy)을 띄고 감각적으로 느낄 수 있는 역사적 실체로 재현하며, 자연경관과 동식물은 민족의 고향으로서의 지리적 공간과 자연을 상징한다(Smith 1985:181). 문화재가 갖는 이러한 의미는 정부의 공식문서에서도 잘 나타나고 있다.

문화재 보호는 박물관 운영이나 관광자원개발과 같은 단기적인 문화정책에 그치는 것이 아니라 거시적으로 새로운 민족문화 창조, 새로운 국토개발의 비전과 직결된 국토의 미래상과 인간다운 생활환경의 창조문제가 되기도 한다(문화공보부 문화재관리국 1970:7)

문화재가 역사의 유산인 동시에 실체이며, 따라서 역사의식을 체득하고 민족적인 자아를 발견하는데 있어서 최선의 교재가 되고 그 방법이 되기 때문이다 ... 따라서 모든 문화재의 보수, 정화가 새로운 민족사를 창조해 나가는 국민의 정신적 지주로서의 국민교육의 기능을 발휘하도록 하는 기초 위에서 추진되기 시작한 것이다. 이러한 관점에서의 문화재 보수는 자연히 국난극복의 역사적 유산과 민족사상을 정립시킨 선현유적, 그리고 전통문화의 보존 계승을 위한 유적의 세가지 대상에 중점이 주어지게 된다(문화공보부 1978:4).

60-70년대의 문화재보호는 새로운 민족문화를 창조하고 민족적 자아를 발견하기 위한 “역사현장의 교육도장화”로서의 의미를 부여받고 있다(문화예술진흥원 1985:132). 문화원형의 복원은 단지 과거지향적이고 박제화된 문화의 재생산에 그치는 것이 아니라 현재와 미래의 민족문화 창조에 역사가 적극적으로 활용되며, 과거에 대한 공적 기억(public memory)을 구성하는 하나의 수단으로 동원되고 있는 것이다. 이러한 작업은 필연적으로 선택적인 역사재구성 과정을 수반하는 것으로, 우리의 관심은 바로 이러한 과정에 주목하여야 할 필요가 있다.

60-70년대의 문화재 보수사업은 특히 호국선현과 국방유적의 정화에 중점이 주어졌다(문화공보부 1979:284-285). 이는 민족의 위대성과 자긍심을 키우기 위한 교육적 효과가 큰 것으로 인식되었다. 66년에 시작된 현충사 종합정화사업은 이후의 대규모 문화재정화사업의 효시를 이루는 것으로, 충의정신의 귀감인 충무공 이순신 장군의 사당을 성역화한 것이다. 현충사는 당시 중고등학교 학생들이 수학여행 등을 통해 반드시 방문해야 하는 새로운 순례지이며 성지와 같은 의미를 부여받았다. 국난극복의 역사적 유산으로 이 시기에 보수정화된 문화재는 삼국통일의 위업을 기념하는 경주의 통일전, 강감찬 장군의 출생지인 서울 낙성대, 임지왜란시 왜군과 싸우다 순절한 의사의 유해를 모신 금산의 七百義塚, 충무공의 본영이었던 통영의 제승당, 부산의 충렬사, 강화 戰蹟地, 제주 抗蒙殉義碑, 진주성, 남한산성, 행주산성 등으로 이들은 모두 국민의 자주국방 정신을 고취하기 위한 것이다(문화공보부 1979:287-288). 73년부터 지정한 선현영정의 순위 10번내에 이순신(1), 강감찬(5), 을지문덕(6), 조종봉(8), 김유신(10)과 같이 외적을 무찌르거나 통일에 기여한 무신 5명이 포함되어 있다(문화공보부 1979:236). 이순신 장군은 박정희 정권때 한국의 역사에서 가장 위대한 역사적 영웅으로 추모되고, 위기의 상황에 놓인 민족과 국가를 구한 애국충정의 군인으로서 암시적으로 박정희의 역사적 모델로 상징되었다고 할 수 있다. 유홍준(1993:164)이 지적한

군사영웅신화는 이 시기의 문화재보수와 복원사업에 분명하게 표현되어 있는 것이다. 흥미있는 사실은 민족과 국가의 위기로 보아서는 일본의 식민지배만큼 심각한 시대가 없었지만, 이에 대한 독립운동의 유적은 소홀히 다루어졌다는 점이다. 이는 북한이 주체적 민족사관의 역사 현장으로서 항일혁명전적 — 김일성 가계 중심으로 김일성 위상화작업과 관련된 것이지만 — 이 크게 강조되었던 것과는 대조가 된다(이우영 1994:51-52). 박정희 정권도 민족주체사관이라는 유사한 이념을 표방하였지만, 그것의 역사적 표본은 삼국통일이나 임진왜란 등 보다 먼 과거에서 찾아졌다. 이는 박정희가 일본의 만주군관학교 출신이라는 정권의 태생적 한계 때문에 이루어진 불가피한 선택이었다고 보여진다.³⁾

70년대의 문화재보수정화사업에서 가장 비중있게 다루어진 것은 慶州古都개발사업이다. 1971년 “신라고도를 웅대, 현란, 정교, 활달, 진취, 여유, 우아, 幽玄의 감이 살아날 수 있도록 재개발하라”는 박대통령의 지시에 따라 착수된 경주종합개발은 모두 약 125억원이 투입된 우리나라 문화재관리 역사상 가장 규모가 큰 사업이었다(문화공보부 1979:285-286). 신라의 문화는 민족문화의 정수로 간주되고, 통일신라시기는 한국 역사의 황금시대(golden age)로 상상된 것이다.⁴⁾ 경주의 보수정화사업은 현재 남아있는 상태로의 유물과 유적의 보존보다는 과거 원형의 복원이라는 취지로 시행되었지만, 실제로는 불국사,

3) 박정희 서거 후 전두환 정권시기에 대규모의 독립기념관이 세워지고 항일유적 복원사업이 활발하게 이루어지게 된다(한국문화예술진흥원 1985:113-121, 133-134).

4) 한국 역사의 황금시대로 평가된 또다른 시기는 세종시대이다. 세종은 한글 창제와 더불어 과학기술의 발전 등 한국의 자주적인 문화를 발전시킨 선현으로 간주되었다. 세종대왕기념관의 설립은 이러한 인식을 반영하고 있다. 북한에서 세종은 봉건적 지배군주라는 이유로 역사시간에 전혀 교육되지 않은 것과 대조를 이룬다(정유선 1998:39).

대오를, 안압지의 개발에서 볼 수 있는 것처럼 과거의 화려하고 웅대한 모습을 강조하는데 비중이 두어졌다. 경주의 개발은 이 시기의 국민윤리에서 화랑도가 민족의 얼로 부각되고, 화랑도의 국가에 대한 충의 관념이 삼국통일의 정신적 토대가 되었음을 강조한 것과 일맥상통하는 것이다. 또한 한국 역사의 황금시대를 북한이 고구려에서 찾고자 했던 것과 비교할 때, 경주개발은 남한 정부가 역사적 정통성을 어디에서 찾고자 하였는가를 보여준다. 박정희 정권은 신라문화권을 특히 중요시 하였으며, 80년대에 들어서서야 백제문화권과 중원문화권의 개발을 통해 이러한 지역적 편향을 극복하고자 하는 시도가 행해진다.

이 시기의 고고학적 발굴은 그것의 순수학문적 성과에도 불구하고 문화재보수정화사업과 마찬가지로 당시의 지배적인 민족문화담론에 기여하는 측면도 갖고 있었다. 그동안 땅속에 감추어져 있던 과거의 화려한 문명의 발굴과 복원은 매스컴의 요란한 선전을 통해 '역사의 황금시대'를 재현하는 열광적인 드라마를 연출하기도 하였다. 천마총과 황남대총의 발굴은 센세이셔널한 사건이었으며, 문무대왕수증릉의 발견은 사실과 다른 역사의 날조였다는 의혹을 남겼다.⁵⁾

민중의 생활문화와 깊은 관련이 있는 무형문화재의 일부와 민속자료가 이 시기에 처음으로 법적, 재정적인 보호의 대상이 되었다는 것은 그 자체로는 큰 의의를 갖는 것이다. 하지만, 70년대 대학의 탈춤운동 등 민중지향의 지식인들의 문화운동이 전통민간예술의 현대적 재창조에서 민족 — 민중문화의 부흥을 꾀하였던 것에 비하면(채희완·임진택 1980), 무형문화재와 민속자료는 정부의 문화재정책에서 주변적인 위치를 차지하였고, 그것도 사라져가는 전통문화를 구제한

5) 67년 문무대왕수증릉(대왕암)의 발굴은 당시 신문에서 대서특필한 사건이었는데, 이 발굴을 담당한 조사단은 학술발굴조사단이 아니고 신문사의 '상품적 기획'에 이용당한 측면이 크고, 수증릉 논쟁의 핵심인 대왕암의 인공여부와 납골장치는 확인되지 않았다(유홍준 1993:160-165).

다는 문자 그대로의 보호정책의 수준에 머무는 것이었다. 이는 정부와 문화운동가들이 모두 민족문화의 이념을 표방하지만, 무엇이 민족문화의 중심적인 내용을 구성하느냐에 대해서 매우 상반된 견해를 갖고 있음을 반영하는 것이다.

70년대의 제1차문예진흥5개년계획(1974-78)에서 문화재관리 예산이 가장 큰 비중을 차지하고 있음은⁶⁾ 정부의 문화정책에서 문화재관리가 주체적 민족사관의 정립이라는 정책적 이념에 가장 효과적이고 적합한 것으로 인식되고 있음을 보여준다. 막대한 문화재관리예산은 그 중에서도 일부의 대규모 문화재 보수정화사업에 집중적으로 투자되었으며, 이는 역사적 영웅과 민족문화의 황금시대를 상징적으로 부각시키는데 집중되었다. 문인보다는 무신, 지역적으로는 경상도, 현대사와 밀접한 연관이 있는 근대시기보다는 더 오래 된 과거, 민중문화보다는 지배계급의 문화, 지방문화재보다는 국가적 문화재가 강조되고 있는 것이 이 시기 문화재정책이 갖고 있는 특징들이다. 70년대 정부가 표방하는 민족문화의 성격은 이러한 선택적인 역사재구성에 의해 표상되었다고 할 수 있다.

3. 문예정책

60-70년대 국가의 문화정책은 좁은 의미에서 예술정책이었다고 할

6) 이 시기 문화정책에서 문화재관리가 매우 큰 비중을 차지하였음은 제1차문예진흥5개년계획(1974-78)의 부문별 예산사용의 내역에 분명하게 드러나고 있다. 문화재는 국학, 전통예술과 함께 민족사관정립분야에 포함되어 있는데, 문화재관리 예산은 5년간 총경비 485억원 중에서 63.1%를 차지하였다(문화공보부 1979:228). 문화재관리예산이 70년대의 정부 총예산에서 차지하는 비율은 0.2-0.3% 수준에 머물고 있지만, 절대액은 69년의 15억원에서 79년의 115억원으로 늘어났다.

수 있다. 1972년에 제정된 문화예술진흥법의 2조는 “이 법에서 [문화 예술]이라 함은 문학, 미술, 음악, 연예 및 출판에 관한 사항을 말한다”고 정의함으로써, 문화=예술이라는 판단을 은연 중에 가정하고 있다. 이는 북한에서의 문화정책이 보다 명시적으로 ‘문학예술’을 의미하는 것(송도영 1997:120)과 별 차이가 없는 것이다. 민중문화운동권에서 문화운동이라고 하는 것 역시 연행예술(연극, 음악, 무용)과 표현예술(문학, 미술)을 포함하는 예술활동에 초점을 맞추고 있기 때문에 이들의 활동 역시 “문예운동 또는 간단히 예술운동이라고 부르는 것이 더 적절할 것이다”(김광익 1989:55).⁷⁾ 즉, 당시 남한 정부, 북한 정부, 그리고 남한의 비판적 지식인들에게 있어서 문화정책 또는 문화운동의 영역을 ‘예술’의 범주에 국한시켜 인식했다는 공통점을 보이고 있다. ‘예술’에 대한 강조는 이후 문화예술진흥원의 사업 내역이나, 문예진흥선언, 1차문예진흥계획에서도 계속적으로 반영되어 있다. 여기서는 문화재정책과 구분하여 예술에 대한 문화정책을 문예정책으로 부르고자 한다.

1) 문예정책의 제도화와 문예진흥계획

문화예술행정에 대한 제도적, 법적 장치는 1960년대에 들어 주요한 변화를 겪고 체계화되었다. 먼저 문화입법에 있어서 50년대에 제정된 것은 국립극장설치법(1950년), 문화보호법(1952년, 학술원, 예술원 설치법), 저작권법(1957년) 정도이며, 60-70년대에 현행 문화예술관계

7) 민중문화운동권에서는 예술의 영역이 부르조아 집단에 의해 독점적으로 향유되는 특수한 범주를 가리킨다고 보아 자신들의 활동을 예술운동이라기 보다는 ‘문화운동’으로 부르기를 강조하였다. 하지만 당시 이들의 관심과 활동영역이 여전히 ‘예술’의 영역에 국한되었으며, 일상적 문화와 대중문화를 포괄하는 광의의 문화운동으로 발전하지 못하였음을 최근의 비판적 문화운동이론가들이 지적하고 있다(문화과학 1994:14-21).

법률의 대부분이 제정되었는데 공연법(1961년), 문화재보호법(1962년), 불교재산관리법(1962년), 향교재산법(1962년), 신문, 통신등의 등록에 관한 법률(1963년), 방송법(1963년), 지방문화사업조성법(1965년), 영화법(1966년), 음반에 관한 법률(1967년), 문화예술진흥법(1972년)이 그것이다(한국문화예술진흥원 1992b:66-67). 이 중 문화예술진흥법은 예술분야에 국가가 적극적으로 개입하고 주도적 영향력을 행사하는 방향으로 정책 전환을 시도하는 시점에서 제정되었다.

문화예술행정에 대한 제도적 측면의 변화로는 1950년대에 문교부의 관할 하에 있던 문예행정이 공보부로 통합된 것이다. 1961년 공보부가 발족되면서 문교부 관장의 영화, 공연, 연예업무가 공보부로 이관되었으며, 1968년에 문화공보부가 발족하면서 문교부 소관에 있던 문화재관리국, 국립박물관과 예술(문학, 미술, 음악 등), 출판, 종교행정이 문화공보부로 이관되어 “비로서 문화예술행정의 통합”이 이루어졌다(한국문화예술진흥원 1985:20). 문화예술행정의 주무 부처가 문화공보부가 되었음은 60-70년대 정부의 문화정책에 대한 인식과 실천이 공보행정의 연장선 상에 놓여있었음을 반영하는 것이다. 이러한 인식은 문화공보부가 편찬한 『문화공보30년』에서 70년대 홍보정책의 기조인 자주, 자립, 자위정신의 선양과 안정 총화체제의 구축을 달성하기 위해 문화정책이 연관추진되었음을 지적하고 있는 데에서도 드러난다(문화공보부 1979:92-94).⁸⁾

72년 문화예술진흥법의 제정이 박정권의 문화정책 전환의 중요한

8) 독립 이후 문화행정은 독자적인 영역으로 인정받지 못하고 당시 정부의 성격에 따라 다른 행정기구와 통합 운영되어 왔다. 문화행정이 처음으로 독립적인 기반을 확보한 것은 90년 노태우 정권하에서 문화부가 독립행정부서로 설치된 것이다. 하지만, 현 김대중 정권하에서 문화부는 폐지되고 문화행정과 관광행정이 통합되어 문화관광부라는 새로운 부처가 만들어졌다. 현 정권의 문화정책에서 문화의 상품화, 문화의 관광화와 같이 문화에 대한 시장 논리가 강조되고 있는 것과 맥을 같이 하는 변화이다.

법적 장치를 구성한다면, 이 법에 근거하여 73년에 설립된 한국문화예술진흥원은 이를 실행하는 제도적 기구로 설치되었다. 한국문화예술진흥원(문예진흥원)은 “민족문화의 계승발전과 문화예술의 연구, 창작, 보급활동을 지원함으로써 문화예술진흥을 이룩함을 목적으로” (한국문화예술진흥원 정관 3조) 설치되었으며, 문예중흥5개년계획사업 기간 중에 문화재개발사업과 영화진흥사업을 제외한 한국학, 전통예능, 문학, 미술, 음악, 무용, 출판, 국제문화예술교류 사업을 추진하였다(한국문화예술진흥원 1976:8).

70년대 초에 수립된 문예중흥5개년계획은 60년대 이후 정부가 경제활동을 종합적으로 계획하고 개입하는 계기가 된 경제개발계획과 동일한 기조와 정책을 문화예술분야에도 적용한 것으로 볼 수 있다 (한국문화예술진흥원 1992b:19). 제1차문예진흥5개년계획(1974:1978)의 부문별 예산사용의 내역과 자금조달의 방식은 이 시기 문화정책의 성격을 살펴보는 데 하나의 시금석이 될 수 있을 것이다. 문예진흥계획은 크게 기반조성, 민족사관정립(국학, 전통예술, 문화재), 예술진흥(문학, 미술, 음악, 연극, 무용), 대중문화창달(영화, 출판)의 4부문으로 구성되어 있다. 5년간 총경비 485억 중 민족사관정립분야에 대한 투자는 70.2%로 예술진흥분야의 12.2%, 대중문화분야의 8.9%에 비하여 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 민족사관정립분야에 포함된 문화재관리예산이 전체 예산의 63.1%를 차지하고 있다(문화공보부 1979:228). 집중적인 정부의 지원을 받은 문화재부문은 정부의 일반 및 특별회계에서 예산배정을 받은 반면, 예술분야의 진흥사업은 한국문화예술진흥원에서 담당하며, 그 재원은 주로 문예진흥기금에서 충당되었다. 1차문예중흥5개년계획에서 문예진흥기금은 민간자본으로 분류되어 있고, 5년간 약 67억원이 조성되어 전체 예산의 13.9%를 차지하고 있다. 문예진흥기금은 1972년 공포된 문화예술진흥법에 근거하여 한국문화예술진흥원이 조성, 관리하고 운영하는 기금이다. 문예진흥기금의 재원은 공연장, 고궁, 박물관 기타 고적 및

사적지 관람객에 대한 모금수입과 개인이나 법인에 의한 기부금으로 구성되는데(한국문화예술진흥원 1988:142-144), 83년부터 한국방송 광고공사법의 개정에 의하여 언론공익자금의 일부가 문예진흥원의 기금으로 유입되기 이전까지는 공연장에서의 모금 — 그 중 극장에서 의 모금이 95% 이상을 차지 — 이 전체 문예진흥기금의 90% 이상을 차지하였다(한국문화예술진흥원 1988:144-151).⁹⁾

2) 문예정책에 표출된 이념

문예중흥선언(1973. 10. 20)

우리는 민족중흥의 역사적 전환기에 처하여 새로운 문화창조의 사명을 절감한다. 한 거래의 운명을 결정짓는 근원적 힘은 그 민족의 예술적 문화적 창의력이다. 예술이 창조력을 잃었을 때 거래는 침체되고 문화가 자주성을 찾았을 때 나라는 흥한다. 신라통일의 위대한 업적과 세종시대의 문화창조는 이를 증명한다. 우리는 길이 남을 유산을 개발하고 민족적 정통성을 이어 받아 오늘의 새문화를 창조한다. 맹목적인 복고경향을 경계하고 분별없는 모방행위를 배척하며 천박한 퇴폐사조를 일소하여 우리 예술을 확고한 전통 속에 꽃 피우고 우리 문화를 튼튼한 주체성에 뿌리박게 한다(문화공보부 1979:450).

70년대 문예정책의 이념적 기초를 담고 있는 문예중흥선언은 문화재정책에서 표현되었던 국가주의와 민족문화담론을 마찬가지로 반영하고 있다. 이러한 이념이 예술분야에 어떻게 적용되었는가를 한국문화예술진흥원의 예술진흥계획에 포함된 사업추진내용을 중심으로 살펴보자. 예술진흥계획은 문학, 미술, 음악, 연극, 무용, 영화, 출판 분

9) 언론공익자금의 유입 이후 문예진흥기금의 재원구조는 크게 바뀌기 시작하여, 1987년의 경우 언론공익자금이 전체의 56.9%를, 모금수입이 35.7%를 차지하였다(한국문화예술진흥원, 1988:151-152).

야를 나누어 사업의 방향이 제시되어 있는데 그 내용은 거의 천편일률적이다(한국문화예술진흥원 1976:24-30). 문학의 경우 위대한 역사를 창조해 온 민족의 저력이나, 경제개발, 새마을운동 등 현대사를 창조해나가는 새 한국인상이 담겨진 신차원의 「한국문학」을 민족문학의 방향으로 설정하고 있다. 미술에서는 국난극복의 사실을 중심으로 하는 民族史畵와 새마을운동과 경제개발성과의 기록화 제작을 추진하여 민족의식을 제고시켜 나간다. 음악에서는 민족음악 또는 민속음악의 창작 및 공연활동의 지원과 함께, 민족의 단합과 조국애를 고취시키는 건전가요를 보급한다. 연극에서는 국민총화, 민족번영을 이끄는 민족연극운동을 전개하고 이 분야에서의 창작극 공연을 집중 지원한다. 무용에서는 민속무용의 현대화를 추진해 나가며, 전통성에 입각한 무용기법을 개발해 나간다. 영화에서는 국난극복, 민족의 위대성, 오늘의 새 한국인상을 소재로 한 민족영화를 영화진흥공사가 직접 제작하며, 국민교육영화를 개발한다.

70년대 예술활동에 대한 각종의 시상내역은 정부가 예술을 정치적 목적에 적극적으로 활용하고 있음을 보여준다. 경제건설, 민족의 위대성 등 민족중흥의 기치를 내건 — 즉, 정부의 이념에 동조하고 부응하는 — 예술작품들이 중요한 수상작으로 선정되었다. 예를 들어 미술 분야 수상작품의 제목을 보면, 국전 17회(1968년) 대통령상 서예 “애국시,” 건축사진전 1회(1971년) 대상 “민족통일의 광장,” 국전 22(1973년) 국회의장상 서양화 “한민족의 저력,” 국전 23회(1974년) 대통령상 서양화 “부활,” 사진 “새아침,” 국회의장상 조각 “의지,” 건축 “역사광장계획안” 등이 포함되어 있다(문화공보부 1979:457-460).¹⁰⁾ 문학작품에 대한 정부의 시상제도로 1976년 반공문학상,

10) 국전은 68년 이후 문화공보부에서 주최하였으며, 수상 명칭이 대통령상, 국무총리상, 국회의장상과 같이 관주도의 성격을 짙게 갖는 것이었다. 국전의 주최는 80년에 문예진흥원으로 이관되었으며(86년에 한국미술협회로 다시 이관), 이때부터 정부상을 폐지하고 부문별 대상제를 채택하였다.

1977년 흙의 문학상, 79년 아동문학상이 제정되었는데 - 1980년부터 대한민국문학상으로 통합됨 - 반공문학상은 자유문제를 다룬 작품을 대상으로, 흙의 문학상은 우리 사회의 자조 협동정신을 드높일 수 있는 작품, 즉 새마을운동의 이념에 부합한 작품을 대상으로 하였다(한국문화예술진흥원 1988:170-171). 영화부문은 정부의 정책을 홍보하는데 효과가 매우 큰 분야로 인식하여, 정부가 직접 민족기록영화를 제작하여 보급하였으며, 지방문화원 등을 통해 순회상연을 하였다. 국립영화제작소에서 60-70년대에 제작한 '문화영화'는 대통령의 동정과 영도력을 부각한 것, 경제발전의 선전, 민족중흥의 의지를 표현한 것, 호국선현의 업적을 기리는 것에 집중되어 있다(문화공보부 1979:97-98). 또한 70년대 정부의 국산 우수영화선정 방침의 규정에 따르면 10월유신을 구현하는 내용을 첫번째로 하여, 민족주체성 고양, 새마을 운동(인간상륙수), 조국근대화를 위한 산업전사소제, 국난극복과 국민총화 강조, 수출증대, 헌신적 공무원상, 미풍양속과 문화재 애호정신, 고유문화 계승과 민족예술선양 등이 포함되어 있다(영화진흥공사 『73년도 영화시책』, 정재완 1986:297-98에서 재인용).

예술진흥계획의 사업내용과 예술작품 시상내역은 정부가 민족예술의 성격을 어떻게 규정하고 있는지를 분명하게 보여주고 있다. 그것은 단순히 전통예술의 계승이나 보존이 아니며 - 그러한 측면도 부분적으로 존재하지만 - 국가에 봉사하는 민족의식을 표현하고 고취시키는 방향으로 재창조된 민족예술이다. 여기에서 민족적인 것은 국가적인 것과 등치되거나 후자에 봉사하는 것으로 인식되고 있다. 70-80년대 민중문화운동에서 민중적인 것이 민족적인 것으로 상상된 것과 대조적으로, 문예정책에서 민족적인 것은 국가적인 것으로 상상되고 있다. 전자는 민족문화의 원형을 민중문화 속에서 찾고자 하며 전통의 현대적 재창조는 민중의 현실을 반영하여야 한다는 입장을 취하고 있는데 반하여 (채희완·임진택 1985), 후자는 대체로 전통의 보존 또는 국가발전과 국민총화를 위한 전통의 재창조를 강조하고 있다. 과

거와 현재에 대한 예술적 재현은 그 대상과 방법의 선택에 있어서 얼마나 '민족적' 이냐의 기준에 따라 평가받는데, 정부의 입장에서 그 기준은 국가발전과 국민총화와 밀접히 연관되는 것이다. 민족적이란 의미가 결국 현 정치체제의 정당성과 관련되며, 여기서 예술이 지배 이데올로기의 도구화되는 현상을 초래하게 된다. 즉 70년대의 문예정책은 비정치적인 순수예술을 지향한 것이 아니며, 예술의 정치화가 국가에 의해서 주도되었다고 할 수 있다.¹¹⁾

3) 지방문화정책

60-70년대의 문화정책에 중앙과 지방이라는 구분을 적용시켜 파악한다면 중앙 중심의 문화정책이었다고 평가할 수 있을 것이다. 이 시기 문화정책이념의 핵을 이루는 민족문화는 국가라는 정치적 공동체를 통해 상상되는 것이며, 지역적, 계급적, 성적 차별성은 배제되거나 더 큰 민족문화의 하위범주 정도로 인식되고 있다. 문화정책의 입안과 실천의 주체가 중앙정부였다는 점에서 문화행정이 중앙중심적이었다고 볼 수 있을 뿐 아니라, 정책적인 지원대상이 되는 문화활동은 그것의 국가적, 민족적인 가치에 의해 평가되었다는 점에서 중앙중심적이다. 이러한 인식 속에서 국가적 가치가 있는 것과 지방적 가치가 있는 것이 구별되며, 전자는 민족문화의 핵심으로 부각되고, 후자는 민족문화의 하위분야로서 지방문화라고 설정되었다. 한편 민족문화라고 설정된 것에 대립적 또는 대항적 성격을 갖는 문화는 철저히 배제되거나 소외됨으로서 지방문화라는 위치 자체도 부여받기 어려웠다.¹²⁾

11) 민중문화운동론은 순수예술을 비판하며 혁명적 의식을 고양한다는 의미에서 예술의 정치화를 주창하였는데, 정부의 문예정책과 그 목표와 방향은 다르지만 예술의 정치화라는 측면에서는 서로 닮은 면도 존재한다.

하지만 60-70년대에 지방문화에 대한 정책이 완전히 부재하였던 것은 아니다. 조직과 재정규모에 있어서 80년대에 비교하여 매우 빈약한 편이지만, 지방문화에 대한 정부의 정책은 지방문화원과 지방문화제를 통해서 시행되었다. 지방문화원의 발단은 50년대 초 전국 각지 시군의 지방유지들에 의해 만들어지고 운영되던 시설 문화원이다. 초기문화원들은 향토문화계발 뿐 아니라 반공의 선무공작과 농촌 인간상록수 운동을 전개한 민간운동단체였다(한국문화원연합회 1974: 86). 이들 문화원들은 5.16 혁명정부에 의해서 비로서 그 존립의의와 역할이 인정되었고 이때부터 정부의 보호와 지원을 받게 되었다. 1962년 사단법인 한국문화원연합회가 창립되어 문화원은 정부에 의해 공인된 단체가 되었고, 1965년 지방문화사업조성법이 시행되어 문화원에 대한 운영비보조와 시설지원 — 공공건물의 무상대여 포함 — 이 이루어졌다(한국문화원연합회 1974:101). 정부가 문화원에 대한 공식적인 지원을 하게 된 것은 국가와 지방자치단체의 시책과 업적을 지방수준에서 홍보하는데 유효한 관변단체로서의 기능을 인정하였기 때문이다. 60-70년대 문화원의 활동은 향토문화계발보다는 홍보업무에 더 큰 비중을 두어, 정부 선전물의 배부와 전시, 홍보필름의 상영, 정부주관의 집회의 대행 등이 중요한 사업내용이었다. 10월유신 이후 문화원은 유신이념과 새마을운동 이념을 계도하고 선전하는 역할을 담당하여, 새마을사업 캠페인, 새마을지도자훈련, 새생활지도사업 등 새마을사업 관련 업무가 가장 중요하게 간주되었다. 1차문예진흥5개년계획에서 시군의 문화원은 지방의 문예진흥을 담당하는 기구로 인정받아 문예진흥기금의 일부를 지원받게 되었는데, 정부관료나 문화

-
- 12) 60-70년대의 문화정책이 지나치게 국가 = 중앙중심적이었다는 것은 정부 자체에서도 인정되어, 80년대 이후 지방문화의 육성과 활성화가 강조되기 시작하는데, 이를 정부의 공식문건들은 문화정책의 큰 전환으로 평가하고 있다(한국문화예술진흥원 1985:95). 84년에는 지방문화예술 활성화 종합계획이 수립되고 지방문예진흥기금이 조성되었다.

원 담당자들이 인식하는 문예진흥의 의미란 새마을운동의 이념을 실현하는 것이었고 문화원의 지방문예진흥에서의 역할도 이런 점에서 규정되었다:

문화원이 새마을운동에 있어서 담당하여야 할 역할은 이 중대한 정신혁명의 직접 당사자가 되는 것입니다. 지금 추진하고 있는 사업에 더욱 박차를 가하고 지방자치단체의 협조가 있건 없건 간에 문예진흥을 위하여 총력을 경주하고 이를 통해 국민의 새마을정신 혁명이 이룩되도록 문화원의 모든 슬기를 모아 지역주민을 이끌어야 할 것입니다.(정종택 청와대 비서관, 74. 9. 14[전국 문화원장 세미나] 강연, 한국문화원연합회, 1974:57쪽에서 재인용)

60년대부터 이미 지방문화원의 존립의의가 정부 홍보활동의 차원에서 규정되었지만, 이러한 역할은 유신 이후 보다 강화되었다. 지방문화활동의 중요한 역할을 담당하는 공식적 기구로서의 지방문화원이 결국 철저하게 중앙정부의 이념적, 재정적 통제 하에 놓여 있음을 알 수 있다. '지방'은 그 고유한 존재성을 인정받기보다는 '중앙'에 의해 통제되고 계도되어야 할 대상으로 규정되어 있는 것이다.

지방문화와 민속문화는 전통문화의 보존이란 차원에서 정부 문화정책의 대상이 되어왔다. 64년부터 중요무형문화재에 지방의 향토문화들이 포함되었으며, 74년 이후부터는 한국문화예술진흥원이 전국 민속예술경연대회와 지방문화제를 지역의 향토전래 고유문화를 보존, 전승한다는 목적에서 지원하기 시작하였다.¹³⁾ 지원대상이 된 지방문화제는 해가 거듭될수록 그 숫자가 증가하고 대상이 조금씩 바뀌었지만, 선정의 기준이 크게 달라진 것은 아니었다. 첫 해인 1974년

13) 83년부터는 지방문화제 중 각 시도별로 대표적인 축제를 향토축제로 선정하여 집중지원하고, 지방종합예술제 특장부문에 대한 지원을 시작하였다(한국문화예술진흥원 1988:258-260).

에 21개의 지방문화제가 선정되었는데, 여기에는 신라문화제, 한라문화제, 3.1 민속문화제, 개천예술제, 춘향제, 영월단종제, 대현 이율곡 선생제, 밀양아리랑제, 한산대첩제, 행주대첩제, 유관순추모제, 의암논개제, 벽골문화제, 갑오동학문화제, 지리산약수제, 세종큰문화제, 한글기념제, 충북예술제, 백제문화제, 전라예술제, 남도문화제가 포함된다(한국문화예술진흥원 1988:255). 이 중에는 전통적인 향토문화제라고 볼 수 있는 것들도 있지만, 국난극복의 역사와 민족문화의 우수성을 과시한다는 차원에서 선정된 문화제들도 다수 포함되어 있다. 지방문화제가 정부의 재정적 지원에 크게 의존하고 있을 뿐 아니라, 이를 추진하는 주관이 중앙정부의 영향력 아래에 있던 문화원이나 예총(문화예술단체총연합회)이었다는 점은 이들 지방문화제가 향토 고유의 문화를 보존하고 계승한다는 목적을 벗어나서 당시의 정부의 정책적 이념을 반영하는 역할도 수행하게 되는 것과 무관하지 않다. 예를 들어 한라문화제의 개최¹⁴⁾ 취지문은 제주설화 속의 인물인 설봉대할망을 통해 구현된 제주도 정신을 조국 남단을 지키는 의연한 기상과 시련을 극복하는 강인한 정신과 동일시하고 있는데, 이는 민속과 향토성이 국가권력의 이념적 지배에 봉사하고 있음을 보여준(김창민 1995:93-94). 조선시대의 유배지이며, 무수한 민란과 4.3 항쟁 등 중앙에 대한 반역과 저항의 역사를 가진 제주도의 이미지가 역전되어 나타나고 있는 것이다. 한라문화제는 행사의 진행방식, 경비의 지원, 인원동원 등에 있어서 관주도의 성격이 강하게 나타났으며, 또한 행사의 내용에 있어서도 제주도민의 생활과 밀착된 제주 특유의 것이 부족하며 진정한 제주도민의 행사가 되지 못하였다. 한라문화제

14) 1958년에 문총(전국문화단체총연합회) 주관으로 처음 시작된 제주문화제는 3회로 중단되고, 1962년에 새로 결성된 예총 제주도 지부에 의해 제주예술제가 혁명기념사업으로 시행되기 시작하여, 4회부터는 한라문화제로 개칭되었다.

에서 '공연' 되는 민속들은 대부분 민속학자들이나 민속을 주관하는 공무원들에 의해 '발굴' 된 것으로, 이들 민속과 전통문화는 "주민들의 일상적인 삶으로부터 탈맥락화" 된 것이었다(김창민 1995:100-101).

4) 대중문화정책

60-70년대의 문화정책에 대해 비판적인 지식인들은 이 시기의 문화정책이 한편으로는 박제화된 관제 전통문화를 창출하고, 다른 한편으로는 대중의 탈정치화에 이용하기 위하여 퇴폐적인 상업적 대중문화를 양성하는 이중성을 갖고 있다고 지적하였다. 전자의 비판이 불충분한 것임을 지금까지 논의하여 왔는데, 대중문화정책에 대한 비판도 다른 각도에서 분석될 필요가 있다.

박정희 정권의 문화적 취향은 일종의 엄숙주의적, 금욕주의적, 실용주의적 특징을 갖고 있다.¹⁵⁾ 박정희는 소위 퇴폐적, 향락적 문화에 대해서는 대단히 부정적인 입장을 갖고 지나치리만큼 가혹한 처벌을 내리곤 하였는데, 혁명정부기간에 댄스광(?)인 유부녀에 대해 실험선고를 내리고, 부랑아, 갯패 등을 국민재건단에 동원하여 강제노역을 시킨다거나, 70년대 초 장발과 통기타 단속 — 이를 퇴폐적인 히피문화의 모방이라고 봄 —, 대마초 단속, 도박 단속, 야간통행금지의 유지 등 일상적 문화에 정부가 규율과 처벌을 강제하였다. 대중문화(영화, 라디오·텔레비전 드라마, 음반, 출판)에 대한 정책에 있어서도 반정부, 반국가적 행동과 사상에 대한 검열 뿐 아니라, 폭력, 선정, 허영과 낭비조장 등 비윤리적이라고 판단되는 행위에 대해 엄격한 통제를 가하였다.¹⁶⁾ 건전함, 진취성, 근면, 단합과 총화, 질서와

15) 이러한 문화적 취향과 일본의 군국주의적 문화간에 연관성을 살펴볼 수 있을 것이다.

규율, 실용성, 그리고 애국애족심과 국가에 대한 충성심 등이 이 시기 문화정책에서 적극적으로 조장되었던 가치규범이다. 이러한 규범은 군사쿠테타 초기의 국가재건 국민운동, 제2경제운동에서 일찍부터 표현되었으며, 동일한 내용과 이념이 국민교육헌장에서, 가정의례준칙에서, 유신이념에서, 새마을운동에서 반복되어 나타나고 있다.

이옥경(1984)은 70년대 한국사회의 관료적 권위주의와 상업주의적 대중문화간에 존재하는 긴장관계에 주목하고 있다. 70년대의 대중문화는 상업주의와 외래문화(미국문화와 일본문화)의 영향 아래 소비적, 향락적, 오락 지향적인 성격을 지니면서, 한편으로 전통적이고 복종적인 가치를 강조하는 이중적 성격을 갖고 있는데, 이옥경은 이를 대중문화의 한 규정요소인 상업주의에 대해 관료적 권위주의가 갖는 긴장관계의 표현으로 인식한다(1984:278-279). 대중문화의 현실도피적이고 탈정치적인 성격이 관료적 권위주의의 유지에 도움이 되지만, 마비적, 탐닉적 성격의 대중문화의 만연은 관료적 권위주의가 요구하는 총력동원체제에 역기능으로 작용하는 것으로 정부가 인식하였다는 것이다.

탈정치적, 탈의식화이면서 동시에 '총화단결'을 위한 비향락적, 복종적 인간상의 요구가 관료적 권위주의가 요구하는 가치였을 것이며, 이는 두가지 차원에서 추진되었다. 즉 하나는 상업주의 요구에 따른 대중문화의 퇴폐성 내지 지나친 오락성에 대한 간헐적인 제동이며, 또 하나는 대중문화의 역기능을 보완하기 위한 노력으로 보수적 가치를 강조하는

-
- 16) 대중매체와 대중문화에 관한 일련의 법률이 1960년대에 제정되었다. 즉, 공연법(1961), 영화법(1966), 음반에 관한 법률(1967), 방송법(1963), 신문·통신 등의 등록에 관한 법률(1963), 출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률(1961)이 제정되었고, 5.16 직후 신문윤리위원회가 구성되었고, 64년 한일회담 반대데모 이후 신문윤리위원회의 언론규제를 강화하기 위해 언론윤리위원회법이 통과되었다.

전통문화를 보호, 확산하려 한 것이다(이옥경 1984:279).

이러한 대중문화정책은 10월유신 이후 본격적으로 시행되었다. 1973년 방송법을 재개정하여 TV의 광고량 및 시간을 단축하고 각 방송국의 방송내용 사전심의제를 실시하였다. 방송편성지침으로 일일 연속극의 감축, 연예오락프로에서 저속 퇴폐적 요소의 배제, 교양프로(새마을 프로 포함)의 증가 등이 요구되었다. 76년 이른바 '대마초' 파동으로 다수의 연예인이 구속되고 출연금지 조치가 취해진 것은 소위 퇴폐적 요소에 대한 처벌의 본보기로 행해진 것이다. 문공부의 종용에 의해 76년부터 TV 3국은 프로그램 시간대 변경을 동시에 행하였는데, 오후 6시대에는 어린이 시간, 7시대에는 연예인이 출연하지 않는 프로그램, 8시대에는 민족사관 정립을 위한 교양프로그램, 9시대에는 뉴스가 배정되었다. 연예, 오락 프로그램의 방영은 심야로 물러나고 방송시간도 줄어들었으며, 어린이 프로와 사회교양내지 정부시책프로가 황금시간대에서 전체 방영시간의 65%를 차지하였다(이옥경 1984:279-280). 또한 77년에 내려진 방송윤리위원회의 드라마 정화기준을 보면 1) 남녀간 애정의 지나친 묘사 2) 혼인제도와 가정생활을 해칠 우려가 있는 내용 3) 지역, 계층간의 감정 유발내용 4) 어린이, 청소년의 정서를 해치는 내용 5) 호사스러운 생활묘사 등을 금지시키는 것이었다. 사치, 미풍양속을 해치는 불건전하고 퇴폐적인 외래풍조를 추방 대상의 부조리로 선언하고, 충효사상을 바탕으로 한 전통적 가치관이 대중문화의 내용 속에 구체적으로 표현될 것을 요구하였다. 보수적인 충효관념, 자조와 협동정신, 국난극복의 주체적 민족정신 등이 계승되어야 할 전통문화로 선택되고, 실용성, 진취성, 창조성 등이 새로운 가치관으로 강조되었는데, 여기에는 국가주의적, 군국주의적 엄숙주의와 도덕적 금욕주의, 성(sex)에 대한 억압적 태도 등이 반영되어 있다.

70-80년대 문화운동가들은 대중문화의 상업성과 퇴폐성을 비판하

며, 대중문화가 지배 이데올로기의 재생산에 기여하는 것으로 파악하는데, 이는 박정희 정권이 대중문화에 대해 취했던 정책에 대한 정확한 진단이라고는 할 수 없다. 대중문화의 성장과 국가의 민족문화이념 사이에는 갈등이 존재하며, 정부는 규제와 검열의 방식을 통하여 대중문화를 통제하고자 하였다. 상업적 대중문화에 대한 비판적 태도와 이념적(정치적) 문화운동의 엄숙성을 강조하는 점에서는 정부의 문화정책과 문화운동가 사이에 유사한 성격을 갖는 측면도 존재한다. 이 시기 문화운동가들이 “대중문화와 민중문화를 철저히 대립적인 이분론으로 구분”하여 평가하는 대중문화 인식의 한계를 드러내었다면(김창남 1995:18), 정부 역시 대중문화와 공식적 민족문화간의 대립을 전제하고 있었다고 할 수 있다.

4. 문화정책에서의 국가주의와 민족문화담론

60-70년대 박정희 정권의 통치이념이며 공보정책의 기초는 반공, 부국강병으로 대변되는 민족주의(국가주의), 조국근대화이었다(문화공보부 1979:36). 국가는 민족의 고향으로서, 오랜 역사적 운명공동체로 상상됨으로서 민족적 정서를 불러일으키는 대상이기도 하였다. 박정권의 초기에는 경제개발로 대변되는 근대화가 강조되었던 반면, 60년대 후반 이후에는 민족중흥이 강조되며, 이는 민족주의적 이념을 기반으로 한 정신근대화운동이라고 선전되었다. 정신근대화운동은 자조, 자립, 자주의 3자정신을 진작하는 것을 의미하며(문화공보부 1979:81), 민족적 자아(민족정기)의 재발견, 주체적 민족사관의 정립, 새로운 한국인상(새마을시민상)의 정립은 민족중흥운동이 정신혁명임을 강조하는 표현들이다.¹⁷⁾ 국민교육헌장과 가정의례준칙 등

17) 중흥의 의미는 과거에 존재하였으나 현재는 상실된 무엇을 오늘에 되살리고

에서 표현된 이러한 이념은 70년대 초 유신이념과 새마을운동정신으로 정형화되었으며, 이 시기의 문화정책을 지배하는 이념이기도 하였다.

박정희 정권의 문화정책은 당시의 정치적, 사회적 현실로부터 분리해서 생각할 수 없으며, 그것은 정치적 담론과 이데올로기적 성향을 뚜렷이 갖는 것이다. 이 시기 문화정책의 성격과 지향성은 분단체제에서의 북한정권과의 대립, 그리고 정권유지를 위한 내부적 동기의 양면성에서 찾아야 할 것이다. 우선 주목되는 것은 본격적인 문화정책들 — 예를 들어 문예진흥법의 입법, 한국문화예술진흥원의 창설, 문예진흥5개년계획의 수립, 대규모 문화재보수정화사업의 착수 등 — 이 70년대 초에 수립되고 실천되기 시작하였다는 점이다. 이는 60년대의 '선건설' 경제개발정책이 어느 정도 실효를 거두어 문화부문에의 투자가 가능해졌다는 식으로 설명될 수도 있다. 하지만 보다 중요한 것은 이들 문화정책이 72년의 10월유신 전후에 쏟아져 나왔다는 것으로 이는 단지 우연의 일치만으로 볼 수는 없다. 70년대의 문화정책은 유신체제와 매우 긴밀한 이념적 유사성을 보이고 있으며, 유신체제를 정당화하는 주요한 이념적 수단으로 동원되었다고 할 수 있다. 유신체제에 대한 불만과 비판은 검열과 무력적 수단에 의해 탄압되는 한편, 문화정책은 국민의 자발적 동의를 끌어낼 수 있는 대중동원체제의 부드러운 수단으로 간주되었다(한승조 1977:367). 국가는 스스로를 민족중흥의 역사적 소명을 담당하는 주체로 자임하고 나서게 되고 이를 통해 정권의 역사적 정당성을 국민들에게 선전하고자 하였다. 나아가 민족문화(정신)의 중흥은 국력의 신장과 동일한 의미

활성화한다는 것이다. 이는 과거의 '원형적'인 상태로의 복귀를 의미할 수도 있으며, 또는 과거의 본래의 정신을 오늘의 상황에 맞게 재창조하고 발명하는 것을 의미할 수도 있다. 민족중흥이란 구호 속에는 상황과 사항에 따라 이러한 두가지 의미가 혼용되어 나타나고 있다.

를 부여받았다. 60년대의 경제개발정책에서 강조된 것이 국력이었다면, 민족문화의 중흥은 경제개발의 정신적 원동력이 된다는 식으로 해석되고, 실용주의적인 경제개발과 이념적인 민족문화중흥은 국력의 신장과 조국근대화를 위한 쌍두마차로 평가되었다.

한편, 70년대 문화정책의 이념 형성은 북한정권과의 역사적 정통성에 대한 체제경쟁의 논리에서 진행되었다. 북한 정권이 일찍부터 민족주체성을 강조하며, 이의 강조를 통해 정권의 정통성을 내외부에 선전하며, 남한 정권은 미제국주의자의 하수인 또는 괴뢰라고 평가하는 것에 대한(심재권 1997:156) 대응으로서 박정권은 남한 정부가 자주적인 민족적 정권임을 주체적 민족문화에 대한 관심과 부양을 통해 보이고자 하였다. '민족'은 남한과 북한 정권 모두에게서 자기 정권의 역사적 정통성을 내세우고, 상대방의 정통성을 부인하기 위한 수단으로 동원되었다. 남북한은 단일민족국가로 그 내부에 다민족국가에서와 같은 민족문제를 갖고 있지 않지만 분단체제라는 독특한 역사적 상황으로 인해 '민족'은 새롭게 구성해내야 할 중요한 대상으로 부각된 것이다. 남북한 정권 모두 한국인은 공통된 역사와 문화, 전통을 가진 단일민족이라는 것을 강조하면서도, 실제에 있어서는 고유한 민족문화의 내용을 서로 달리 규정하면서, 자신들이 '진짜' 민족문화의 담지자이고 상대방은 왜곡된 '가짜' 민족문화를 표방하고 있다고 비난하였다. 북한 정권이 민족문화의 본질을 근대적인 사회주의 문화의 표시라고 본 민중문화에서 배타적으로 찾으며, 지배계급의 문화를 민족문화의 내용에서 배제시키려 한 반면, 남한 정권의 민족문화에서는 왕실, 관료, 지식인의 '고급문화'가 강조되고, 민중의 문화는 민속문화의 구체차원에서 인식되고 주변적인 위치를 차지하였다.¹⁸⁾ 민족문화에 대한 집착과 그것의 정치적 이용이란 점에서는 남

18) 이 점이 70-80년대 남한의 민중문화운동가들이 관주도 민족문화라고 본 국가의 문화정책에 대해 비판을 가하고 있는 부분이다.

북한 정권이 서로 닳고 모방하고 있으면서도, 그것의 구체적인 내용 구성에 있어서는 서로간의 차별을 심화시켜 나가는 경향이 나타났다.

60-70년대의 문화정책은 단지 박제화된 관제문화를 만들거나 탈정치화된 대중을 창출하는 소극적 수단이 아니고, 국가주의와 민족문화 담론을 지배적 이데올로기로 자리잡게 하기 위해 국가가 문화영역에 적극적으로 개입하는 수단이었다.¹⁹⁾ 정갑영(1993:96)은 이 시기의 문화정책이 전통문화에 대한 강조를 민족문화육성의 기본방향으로 설정했던 반면에 비판세력은 민족문화를 '반외세'와 '반봉건'의 이념에 토대를 둬으로써, 같은 단어로 민족문화를 말하지만 그 내용은 매우 다른 것임을 지적하고 있다. 이러한 지적은 일면 정당한 것이지만, 박정권이 전통문화를 그대로 민족문화의 전형으로 삼은 것은 아니다. 전통문화에 속한다고 새롭게 해석한 국가주의, 충의 관념이 과다하게 강조되고 미화된 반면, '전통적' 관습과 태도에 대해서는 상당히 부정적인 입장을 취하였다. 문화재와 문예정책에서 민족의 영화와 주체성과 자주정신(국난극복의 강인한 민족정기)을 강조하는 방향으로 역사와 민족문화를 선택적으로 재구성하고 있는 반면에, 가정의례준칙과 새마을운동 등에서 보여지듯이 전통적 관습은 '구습'으로 정화의 대상으로 인식되고 있기도 하다. 전통문화의 어떤 측면은 민족문화의 지위를 차지하고 상징적, 이념적, 영적 측면에서 극적으로 미화되고 있으며, 다른 측면들은 실생활의 수단적 측면에서 폄하되고 개선되어야 할 대상으로 간주되고 있다.

60-70년대의 문화정책은 앤더슨이 지적한 '관주도 민족주의'

19) 김여수(1988)는 문화정책의 유형을 자유주의적 유형과 구성주의적 유형으로 구분하고, 자유주의적 문화정책은 문화현상 자체의 자율적이고 자생적인 형성과정을 보호하는 것이고, 구성주의적 문화정책은 중앙권력에 의해 문화활동의 목표가 설정되고, 이를 달성하기 위한 수단이 제공되는 것이라고 보았다. 그에 의하면 70년대의 문화정책은 전형적인 구성주의적 문화정책이었다 (김여수 1988: 27).

(official nationalism)의 성격을 짙게 갖는 것이다(Anderson 1983). '민족'은 무엇보다 '국가'와 밀접하게 상상되고 있으며, 이러한 상상을 재현하고 구체화하는 작업은 국가에 의해서 주도되었다. 이는 당시 한국사회에서 국가가 시민사회를 압도하고 우위에 서있는 상황을 반영하는 것이기도 하다. 문화를 생산하는 주체로서 국가, 시민사회(민중), 시장의 관계는 국가가 지배적 위치를 차지하고, 이에 대해 지식인의 저항적 문화운동이 전개되고, 시장은 국가와의 타협과 통제 아래서 그 나름대로의 고유한 영역을 확장시켜 나갔다. 이들간에는 조화와 균형보다는 대립, 배제, 소외, 억압, 대항의 다양한 양상이 전개되었지만, 민족문화담론은 그 성격과 내용의 규정을 둘러싸고 국가와 문화운동가가 경합하는 공동의 틀이 되었다는 의미에서 문화에 대한 지배적 담론으로 남아 있었다.

참고문헌

김광억

- 1989 「정치적 담론기제로서의 민중문화운동 — 사회극으로서의 마당극」, 『한국문화인류학』 21집.

김여수

- 1988 「문화정책의 이념과 방향」, 『문화예술논총』 1집, 한국문화예술진흥원: 문화발전연구소.

김창남

- 1995 『대중문화와 문화실천』, 서울: 한울아카데미.

김창민

- 1995 「문화의 지배와 지배의 문화화 - 한라문화제의 사례」, 『문화과학』 7호.

문화공보부

- 1978 『호국선현의 유적』.

- 1979 『문화공보30년』.

문화공보부 문화재관리국

- 1970 『우리나라의 문화재』.

문화과학

- 1994 좌담 「새로운 문화적 실천을 위하여」(도정일, 강내희, 심광현, 이성욱, 김소영, 이동연), 『문화과학』 6호.

송도영

- 1997 「북한 문화 정책에서의 탈식민담론과 전형성」, 『한국문화인류학』 30집 2호.

심재권

1996 『한반도 평화를 위하여 - 비핵화와 대안적 안보체제』, 서울: 한울.

유홍준

1993 『나의 문화유산답사기』, 서울: 창작과 비평사.

이옥경

1984 「70년대 대중문화의 성격」, 『한국사회변동연구』, 역사와 기독교 10집, 서울: 민중사.

이우영

1994 「남북한 문화정책 비교 연구」, 민족통일연구원 연구보고서 94-28.

정갑영

1993 「우리나라 문화정책의 이념에 관한 연구」, 『문화예술논총』 5집, 한국문화예술진흥원: 문화발전연구소.

정유선

1998 「'귀순자'의 남한사회 적응과정과 일상에서의 실천방식에 관한 연구」, 서울대학교 인류학과 석사논문.

정이담

1985 「문화운동서론」, 정이담 외, 『문화운동론』, 공동체 4, 서울: 공동체.

정재완

1986 「한국의 문화정책」, 김정환 외, 『문화운동론 2』, 공동체 10, 서울: 공동체

채희완 · 임진택

1985 「마당극에서 마당굿으로」, 정이담 외, 『문화운동론』, 공동체 4, 서울: 공동체.

한국문화원연합회

152 오명석

1974 『한국의 문화원』.

한국문화예술진흥원

1976 『한국문화예술진흥원안내』.

1985 『문화예술진흥백서 1981-1985』.

1988 『한국문화예술진흥원 15년사』.

1992a 「문화재 및 전통문화 관리기능 강화방안 연구」, 문화발전연구소.

1992b 『한국의 문화정책』, 문화발전연구소.

한승조

1977 『한국정치의 지도이념』, 서울: 향조각.

Anderson, Benedict

1983 *Imagined Communities*, London: Verso.

Bommes, Michael & Patrick Wright

1982 “‘Charms of Residence’: the Public and the Past,” in Richard Johnson et al.(eds.), *Making Histories*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Smith, Anthony D.

1986 *The Ethnic Origin of Nations*, Oxford: Blackwell.