

ISSUE & FOCUS

문화기본법과 문화정책의 방향

조희문 인하대학교 연극영화학과 교수



※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

₩2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

문화기본법과 문화정책의 방향

조희문 인하대 연극영화학과 교수

우리사회에 문화가 넘치게 하려는 노력을 여러 분야에서 볼 수 있다. 지난해 12월 10일 ‘문화기본법’이 국회 본회의를 통과했다. 전문 13조와 부칙으로 구성된 문화기본법은 문화의 개념과 문화 진흥을 위한 정부의 역할을 의무화하고 있다.

문화기본법의 취지는 ‘문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본 이념으로 한다’고 제2조에 나타나 있다. 문화의 정의에 대해서는 ‘문화란 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치체계, 전통 및 신념을 포함하는 사회나 사회구성원의 고유한 정신적·물질적·지적 감성적 특성의 총체를 말한다’(제3조)고 명시하고 있다.

이 법은 문화의 개념을 정의하는 것을 넘어 모든 국민은 자유로운 문화를 향유할 권리가 있다고 규정한다. ‘모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화표현과 활동에서 차별받지 않고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다’(제4조)며 문화권을 국민의 권리로 규정하고 있다.

문화의 개념과 정의를 규정하는 것은 물론 문화권을 국민적 권리로 확정하고 있다는 점에서 문화에 대한 기본 개념을 획기적으로 바꾸었다고 할 수 있다. 문화기본법은 국민적 권리인 문화권을 실현하기 위해 국가와 지방자치단체는 필요한 책무를 담당해야 한다는 것도 명시하고 있다. 이 법은 오는 4월부터 시행하게 되며, 시행령에 담길 구체적 내용에 대해 관심이 쏠리고 있다.

이외에도 대중문화의 공정한 영업질서와 예술인의 권익보호를 위한 ‘대중문화예술산업발전법’, 지역문화예술단체 또는 동호회 활동 및 생활문화시설 확충을 지원하는 ‘지역문화진흥법’, 후원하는 단체의 인증과 지원으로 후원단체도 육성하고 활성화 되도록 하겠다는 ‘문화예술후원 활성화 법률’, 예술창작활동과 관련된 계약사항에 불공정한 행위가 없도록 하기 위한 ‘예술인복지법’ 개정 등이 뒤따르고 있다. 7월부터는 이들 모든 법이 시행단계에 들어간다.

문화의 개념과 문화기본법

‘문화’란 용어는 일상에서 자주 등장한다. ‘현대문화’, ‘전통문화’, ‘디지털문화’, ‘교통문화’, ‘음식문화’, ‘신세대문화’, ‘민족문화’ 등 어느 분야를 가리키더라도 ‘-문화’로 연결하는 것이 가능하다. 그만큼 범위가 넓고 다양하다. 여러 연구자들이 내린 정의도 조금씩 다르지만 공통적으로 종합할 수 있는 문화의 개념은 ‘자연 상태의 사물에 인간의 작용을 가하여 그것을 변화시키거나 새롭게 창조해낸 것’을 가리킨다. 가시적으로 구분할 수 있는 대상뿐만 아니라 무형의 관습이나 제도 같은 것들도 모두 포함한다. 시대와 지역을 망라하여 각각의 시공

간에서 이루어졌거나 현재 진행되고 있는 양태와 양식의 누적, 전승을 포괄한다. 문화는 특정한 공동체 속에서 유지되는 생활양식과 의미, 가치를 습득되거나 관습 또는 교육 등의 형태로 다음세대로 전승된다. 이를 통해 독특한 문화를 가진 공동체가 형성되고, 개인은 공동체를 이루는 중요한 구성원이 된다.

유네스코는 2001년 프랑스 파리에서 열린 제31차 유네스코 총회에서 ‘세계문화다양성 선언’을 채택했다. 선언은 문화를 사회나 특정한 사회 집단이 독특하게 지닌 정신적·물질적·지적·정서적 특성이 담겨 있는 집합체로 인정해야 한다는 점을 밝혔다. 문화는 예술과 문학뿐만 아니라 생활양식, 공동생활 방식, 가치 체계, 전통, 신념 등을 포함한다고 정의했다. 또 문화가 정체성, 사회적 통합, 지식 기반 경제의 발전에 관한 최근의 쟁점 중에서 핵심적 사안으로 떠오르고 있다는 점을 주목하면서 문화다양성에 관한 12조 사항을 정리했다. ‘문화는 시공간을 통해 다양한 형태로 모습을 드러내는데, 그 같은 다양성은 인류를 구성하고 있는 집단과 사회의 독특하고도 다원적 정체성으로 구성된다. 따라서 문화다양성은 인류의 공동유산일 뿐만 아니라 현재 세대와 미래 세대를 위해 인정되고 보장되어야 한다’고 선언 제1조를 통해 문화다양성의 의미와 가치를 강조했다.

유네스코 문화다양성 선언이나 문화기본법에서 드러나고 있는 것처럼 문화의 개념과 대상은 지극히 포괄적이다. 하지만 현실에서는 정치, 경제, 사회 등 특정한 영역과 구분되는 정신적·창조적 가치를 다루는 영역으로 한정하여 대상화하려는 경향이 강하다. 문화 예술인들의 활동으로 만들어내는 구체적인 성과, 그것을 유통하고 소비하는 과정을 문화영역으로 이해하려는 것도 마찬가지다.

하지만 이같은 개념 정의에도 불구하고 문화부가 실현하려는 문화융성의 대상과 구체적 실천 대상이 무엇인지는 애매하다. 문화부와 문화융성위원회는 올해 1월부터 매월 마지막 수요일을 ‘문화가 있는 날’로 지정하고 이날에는 전국 주요 문화시설에 대해 무료, 할인관람, 야간 개방 등의 프로그램을 운영하기로 했다. 국·공립 박물관 및 미술관의 상설전시와 자체 특별전에 대하여는 무료관람을 추진하고, 고궁(경복궁, 창덕궁, 덕수궁, 창경궁)과 종묘, 조선왕릉도 무료관람이 가능하도록 했다. 또한 국립 공연시설과 국립예술단체의 자체 기획공연에 대해서도 무료 또는 할인 가격으로 관람할 수 있도록 한다는 내용도 포함하고 있다. 민간 영역 부문에서는 CGV, 롯데시네마, 메가박스 같은 주요 극장체인과 협의하여 저녁시간대 1회 상영분에 대하여 특별할인을 해준다는 내용도 포함하고 있다. 문화융성의 정책적 시행이 ‘문화가 있는 날’로 구체화하고 있는 것이지만 큰 명분에 비해 실행의 내용은 빈약한 이벤트로 변질하는 수준이다.

문화융성인가? 문화부 융성인가?

문화기본법 제정은 문화의 개념과 국민적 권리로서의 문화권을 명문화하고, 정부와 지방자치단체의 지원, 육성을 의무로 명시하고 있다. 법률로만 본다면 모든 국민은 문화를 향유할 권리를 보장받을 수 있다. 그러나 그것이 어떤 문화인지, 향유의 대상과 범위는 어디까지인지, 권리를 보장받지 못할 때 어느 수준까지 무엇을 요구할 수 있는지 등 구체적인 문제에 이르기까지 논란을 벌이자면 한이 없을 정도다.

문화권이 선언적 수준의 대상이라면 모를까 구체적 실천대상으로 확정되는 대목에서는 차별 없는 공급과 분배, 이용자의 만족이라는 문제가 제기될 수밖에 없다. 흔히 서울과 지방의 문화격차가 심하다고 하지만, 격차는 실제로 무엇을 가리키는가? 시설과 공간이 똑같지

않다는 것인가? 시설은 있는데 콘텐츠가 없다는 것인가? 시설과 공간, 콘텐츠는 있지만 품질이 다르다는 것인가? 이용하는데 드는 시간과 비용이 다르다는 것인가? 그렇다면 서울은 문화 환경이 동일한가? 부족한 곳에 모자라는 것을 채워주는 것이 대책인가? 그보다는 문화가 있는 곳에 사람들이 접근할 수 있도록 이동을 지원하는 것이 더 효과적인가? 법과 제도가 그 모든 것을 감당할 수 있는가? 문화기본법의 등장을 계기로 예상할 수 있는 문제들은 여러 가지다.

첫째, 문화행정의 비대화와 공급 중심의 문화정책을 피하기 어렵다는 점이다. 의도하든 그렇지 않든 문화기본법의 제정으로 인해 문화는 그 내용과 대상을 무엇으로 한정하는가에 상관없이 정부와 지방자치단체가 전적으로 책임져야 하는 대상으로 확정될 수밖에 없다. 결국 문화부가 모든 문제를 감당해야하는 중심이 되고, 문화의 각 영역은 정책 대상에 포함 되는가 아닌가에 따라 경중이 달라질 수 있다.

문화부는 정책과 현장에서 제기되는 여러 문제들의 공급자이자 중개자이며 해결사 역할을 해야 한다. 어느 분야에 얼마나 비용이 들지 가능하기조차 어려운 예산 수립과 집행도 문화부의 권한에 포함된다. 문화는 사회 각 분야에서 자연스럽게 이루어지는 문화적 활동으로 이루어지는 것이 아니라 공공이 개발하고 공급하는 형태로 구조화된다. 문화기본법이 문화융성을 위한 법이 아니라 문화부 융성을 보장하는 법이란 평가가 나오는 이유다.

둘째, 행정의 속성상 가시적인 결과를 지향할 가능성이 높다는 점이다. 문화기본법은 문화의 품격을 넓히며 국민의 문화생활을 높이겠다는 쪽을 지향하지만 실제로는 가시적 결과를 측정할 수 있는 문화산업을 우선할 가능성이 높다. 지난해 유네스코는 우리나라의 김장문화를 인류무형문화 유산으로 지정했지만 국내에서는 ‘김치산업진흥법’ 제정을 통해 김치산업의 육성을 제도화하고 있는 중이다. ‘문화’를 산업적 대상으로 접근한다는 것을 구체화한 사례 중의 하나다. 지난 1999년에 제정된 문화산업진흥기본법은 몇 차례의 개정을 거치면서 문화산업 각 영역의 대상을 적시하고 있는데¹⁾, 이 법에서는 문화산업의 개념을 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스 산업으로 정리하고 있다. 김치와 관

1) 문화산업진흥기본법에서 규정하고 있는 문화산업 영역은 다음과 같다.

- 가. 영화·비디오물과 관련된 산업
- 나. 음악·게임과 관련된 산업
- 다. 출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업
- 라. 방송영상물과 관련된 산업
- 마. 문화제와 관련된 산업
- 바. 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업
- 사. 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업
- 아. 전통적인 소재와 기법을 활용하여 상품의 생산과 유통이 이루어지는 산업으로서 의상, 조형물, 장식용품, 소품 및 생활용품 등과 관련된 산업
- 자. 문화상품을 대상으로 하는 전시회·박람회·견본시장 및 축제 등과 관련된 산업. 다만, 「전시산업발전법」 제2조제2호의 전시회·박람회·견본시장과 관련된 산업은 제외한다.
- 차. 가목부터 자목까지의 규정에 해당하는 각 문화산업 중 둘 이상이 혼합된 산업

런된 김장문화는 유네스코 인류문화유산으로 지정되고, 김치는 주요 유통 상품으로 주목받고 있지만 문화산업진흥기본법이 지정하는 문화산업 대상에는 포함되지 않는다. 문화영역이 창의적 생산 활동으로 한정되고 산업적 유통과 성과가 강조될수록 오히려 문화다양성은 위축되고 각각의 문화 영역간의 계층화와 격차가 심화될 우려도 크다. 문화의 대상이 특정한 영역으로 한정될 가능성이 그만큼 크기 때문이다.

셋째, 관료 중심으로 짜인 문화행정의 구성이 창의성을 이끌 수 있는가에 대한 우려다. 문화의 다양성과 문화행정의 역동성을 아우르기 위해서는 운영 주체들 간의 균형도 중요하지만 지금 정부의 구조는 그 같은 기대에서 불안해 보인다.

문화행정의 중심은 문화부로, 대통령실 문화비서관은 문화 정책의 방향을 설정하고 관리한다. 민간 차원의 상징적 기구는 ‘문화융성위원회’다. 각각의 구성과 기능, 역할이 다르기 때문에 수평비교를 하기는 어렵지만 유기적인 상관관계에 있는 것은 분명하다.

하지만 주요 부서의 수장을 모두 문화부 출신의 관료로 배치하고 있는 상황은 이해하기 어렵다. 유진룡 문화부 장관, 모철민 문화비서관, 김동호 문화융성위원회 위원장은 모두 정통 문화부 관료 출신들이다. 장관은 문화부 공무원을 거쳐 장관까지 이르렀고, 문화비서관과 문화융성위원장은 차관까지 거쳤다가 산하기관장을 역임했다. 각 개인의 역량이나 경력에 대해서는 우열을 가리기 어렵지만 적정한 협력뿐만 아니라 다양성, 역동성을 아우르기 위해서는 다른 에너지와 역량을 가진 인물들을 배치하는 것이 필요하다. 서열과 위계를 중요하게 여기는 관료들, 더구나 같은 부처 내에서 선·후배로 자리바꿈했던 인물들을 문화정책의 일선에 나란히 배치한 모습은 일사분란을 실현할 수 있을지는 몰라도 다양성을 기대하기는 어렵게 만든다. 문화부 산하 각 기관의 운영은 독자적 전문성과 더불어 국정운영의 방향과도 밀접하게 연계되어 있다. 이런 구조에서 문화융성이 구체적인 실현으로 이어질 수 있을지 의문이다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)