

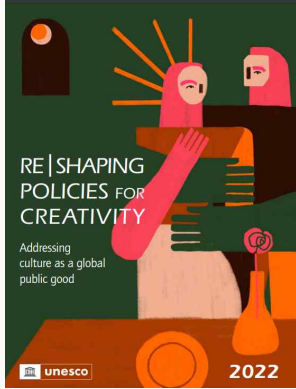
2022년 11월호 (2022.11.16.)

문화정책의 미래 어젠다들

_ 2/2. 국제 문화기구 발간 정책보고서에서 요약되는

작성자 : 김해보 (정책협력실 전문위원, sea@sfac.or.kr)

전 세계 문화정책 전문가들이 공통적으로 강조하는 미래 문화정책 키워드는 무엇일까요? 문화정책의 미래는 어떻게 그려야 할까요? 유네스코(UNESCO), 세계도시문화포럼(WCCF) 등 주요 국제 문화정책기구들이 최근에 발간한 정책보고서들을 살펴보았습니다.



유네스코 발간 미래 문화정책 보고서
"Re-Shaping Policies for Creativity" (2022)

문화정책이슈페이퍼 [문화+정책]은 문화예술 뿐만 아니라 사회, 기술 등 다양한 분야에서의 이슈들을 시토틀랜드 이해 차원에서 재미있게, 문화정책과 관계 지어서 깊이 있게 짚어 봅니다. 매일 서울문화재단 블로그와 뉴스레터를 통해 만나보실 수 있습니다.

서울문화재단

서울문화재단

Policy Issue Paper _ 문화+정책

2022년 11월호 _ 문화정책의 미래 어젠다들

[목 차]

1/2. 아부다비 컬처 서밋 2022 현장에서 발견하는...(2022.11.09. 발간)

- (1) 사막과 바다 ... natural & cultural cross-road
- (2) 문화정책 어젠다의 스펙트럼 ... 진주잡이 노동으로부터 휴머니오드의 인간성 토론까지
- (3) 이를 펼쳐 보여줄 수 있는 프리즘 ... 왕권의 리더십?
- (4) 글로벌라이제이션 ... 맥락을 소통하는 문화적 대화

☞ 알아두면 쓸모 있는 정보
- 중동지역 문화정책 관련 정보원

2/2. 국제 문화기구 발간 정책보고서에서 요약되는... (2022.11.16. 발간)

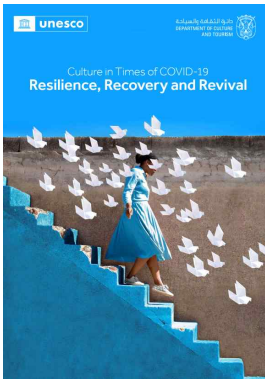
- (1) UNESCO (유네스코)
- (2) OECD (경제협력개발기구)
- (3) WCCF (세계도시문화포럼)

2/2. 국제 문화기구 발간 정책보고서에서 요약되는...

(1) UNESCO (유네스코)

유네스코에서는 지난 2월에 문화정책 보고서 “Re|Shaping Policies for Creativity (창조성을 위한 정책 - 새로 구성하기)”를 발간했습니다. 이 보고서에서는 “문화는 글로벌 공공재”(culture as a global public good)임을 주장하였습니다.(유네스코, 2022¹⁾) 이 보고서는 2005년에 발표된 “문화적 표현의 다양성 보호 및 증진에 관한 협약”(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)의 실천상황을 점검하고 미래 문화정책의 방향을 제시해 온 시리즈 출판물로서, 올해 3번째 버전이 출간된 것입니다.

이 보고서에 이어서 지난 10월 아부다비 컬처 서밋(Abu Dhabi Culture Summit 2022)에 맞추어 유네스코가 아부다비 문화관광부와 공동으로 정책보고서 『Culture in Times of COVID-19 _ Resilience, Recovery and Revival』(코로나-19 시기의 문화 _ 회복탄력성, 복구, 재활성화)를 발간하였습니다. 발간사에서 “문화정책 관련 대화, 성찰 및 의사 결정 과정에 필요한 정보를 제공하고, 문화정책 관련자들이 다양성과 회복탄력성 높고 융성한 문화 생태계에 필요한 조건들을 만들어내는데 영감을 주기 위한 것”이라고 발간의 목적을 밝히고 있습니다.

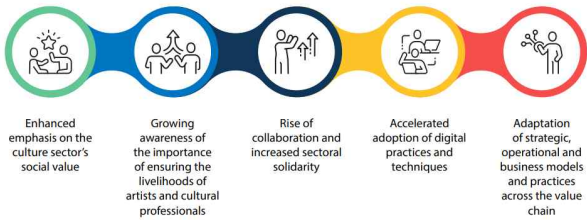


『Culture in Times of COVID-19 _ Resilience, Recovery and Revival』 (유네스코, 아부다비 문화관광부, 2022)

- 2 -

유네스코는 이 보고서에서 코로나19의 문화 분야에 대한 타격으로 2020년 한 해에만 약 1,000만 개의 일자리 소멸했다고 밝혔습니다. 일부 분야에서는 25%까지 수익이 감소하는 등, 전체 경제부문의 총 부가가치(GVA) 감소폭 보다 8배 이상의 피해가 있었다고 집계했습니다. 또한 코로나 19에 대한 대응과 문화부문의 재편 과정에서 나타난 5가지 주요 동향을 “①문화의 사회적 가치의 중요성 강조 ②문화예술 인력의 생계 보장의 중요성에 대한 인식 제고 ③협업과 부문별 연대 증대 ④빠른 디지털 전환 ⑤가치사슬(value chain)을 가로지르는 전략 및 실천”으로 요약했습니다.

Figure 6: Five trends in the culture sector's response to the COVID-19 pandemic



출처 : 『Culture in Times of COVID-19 _ Resilience, Recovery and Revival』 (유네스코, 아부다비 문화관광부, 2022)

끝으로 이 보고서는 포용적이고 지속가능하며 회복탄력성 높은 문화생태계를 만들어 낼 수 있도록, ①예술과 문화 분야 인력들의 사회경제적 지위 보장 ②문화 부문의 회복, 성장 및 장기 지속가능한 개발에 대한 기여를 위한 증거 기반 지원체계 구축 등, 다섯 가지 정책 과제를 제시하고 있습니다. 오히려 코로나 팬데믹을 계기로 문화에 기반 한 사회 및 경제 체제를 만들어 갈 수 있도록, 공동된 목표와 우선순위를 설정하여 함께 문화의 기초를 재건하자고 독려합니다.

“문화가 사치품이 아니라는 인식이 커졌습니다. 그 문화는 믿을 수 없을 정도로 어려운 시기에 실제적으로 생존에 필수적이었습니다. 사람들에게 새로운 각성이 있었고, 다른 많은 것들이 사라지고 있는 가운데 문화가 그들이 기릴 수 있는 것이라는 것을 이해하기 시작했습니다. 그래서 어려운 시기를 이겨내는데 음악, 영화, TV, 온라인 연극이 도움이 된다는 사실에 대한 인식이 높아졌다고 생각합니다.” (Bill Bragin, NYU 아부다비 예술센터 예술감독) (『Culture in Times of COVID-19 _ Resilience, Recovery and Revival』 (유네스코, 아부다비 문화관광부, 2022)²⁾)



출처 : 『Culture in Times of COVID-19 _ Resilience, Recovery and Revival』 (유네스코, 아부다비 문화관광부, 2022)

(2) OECD (경제협력개발기구)

OECD에서는 지난 6월에 『The Culture Fix: Creative People, Places and Industries』(문화는 Fix 한다 - 창조적인 사람, 장소, 산업을)라는 제목의 정책 보고서를 내놓았습니다. 주로 고용과 일자리 관점에서 연구하는 <지역경제 및 고용부(Local Economic and Employment Development (LEED))>가 OECD 회원 국가들의 각종 통계자료들을 분석하여 코로나 회복 과정에서 문화 및 창조 부문(CCS : Cultural and creative sectors, 비영리 분야도 포함하므로 창조산업이라고 한정하지 않음)의 역할의 중요성을 강조하기 위해 작성된 보고서입니다.

보고서에서 문화 및 창조 부문은 2018년 OECD 회원 국가들의 총 기업체 숫자 중 평균 7%, 생산된 총부가가치(GVA)의 2.2%를 차지하는 등, 강력한 성장 잠재력을 지닌, 중요 경제 원동력이 강조됩니다. 그리고 코로나 회복 과정에서는, 코로나로 큰 타격을 입은 이 부문을 "고치는(fix)" 것과 동시에, 여러 정책 분야 전반에 걸쳐 문화를 "핵심요소로 만들어으로써(main streaming)" 문화의 가치를 충분히 발휘하며 경제적, 사회적 혜택을 얻어 낼 수 있도록 해야 한다고 주장합니다(OECD, 20223).

- 4 -



『The Culture Fix – creative people, place and industries,』 (OECD LEED, 2022)

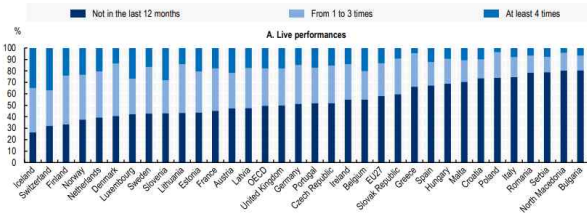
이 보고서는 통계 기반의 정책을 중시하면서 동시에 제 1장 "문화 및 창조 부문의 정의와 측정"(Defining and measuring cultural and creative sectors)에서부터 이 분야의 통계 작성의 어려움과 공동연구를 통한 공통 통계 프레임 개발의 필요성을 강조합니다. "문화 및 창조 부문(CCS)"에 대한 보편적인 정의도 없고, 용어 사용의 일관성도 없으며, 통계적 정의뿐만 아니라 측정 방식도 제각각인 것이 현실이라고 지적합니다. 유럽 수준에서 문화 및 창조부문 통계를 위한 공통 프레임 정의 작업은 유럽연합(EU) 문화 장관 위원회가 문화 및 경제 성장에 관한 통계 측정에 관한 첫 번째 결의안을 채택한 1995년에서야 시작되었습니다. 본 보고서에서는 문화 및 창조부문이 전체 경제에 미치는 영향과 잠재력을 이해하려면 OECD 국가들을 아울러 데이터 수집 및 데이터 표준 제정에 대한 공동의 노력이 필요함을 강조합니다.

이 보고서에서는 특히 "사회적, 경제적 가치창출 원동력으로서 시민의 문화 참여"(Cultural participation as a driver of social and economic impact)를 강조하는 점이 인상적입니다. 시민들의 문화참여가 중요한 이유를, 사회적 통합, 웰빙과 건강, 문화적이고 창의적인 기업이 정신, 사회적 문제 해결(예: 기후 변화, 이민자 통합), 문화 분야에 대한 지원의 근거 제공 등으로 나열하고 있습니다. 시민들의 문화참여는 그 방식의 다양성으로 인해 정의하기 어렵고, 능동적 및 수동적(active and passive) 형태를 모두 고려해야 한다고 밝히면서, 회원 국가들에서 제공된 통계자료를 비교분석하고 있습니다.

- 5 -

Figure 2.4. Frequency of passive cultural participation by cultural activity, 2015

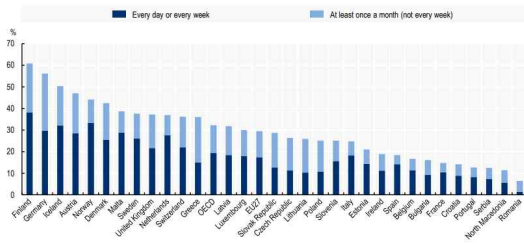
Share of persons aged 16 and over who participated in a cultural activity



OECD 국가 시민들의 수동적인(passive) 문화참여 빈도(2015년)
(16세 이상 인구 중 수동적인 문화활동에 참여한 인구의 빈도별 분포)

Figure 2.7. Frequency of practice of artistic activities, 2015

Share of persons 16 and over who participated in artistic activities



Note: Artistic activities are defined as practices of playing a musical instrument, composing music, singing, dancing, acting, photography, filmmaking, drawing, painting, sculpting or other visual arts, handicraft, writing poems/short stories/fiction, etc. Only activities performed as a hobby are included. It is not important if the activities are organised or not. If the respondent performs more than one activity, the time spent on all of them should be counted. All activities performed as the respondent's professional activity are excluded (EC, 2015[10]).
Source: Eurostat (2021[11]), Cultural Statistics - Cultural Participation, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/cultural-data/database>.

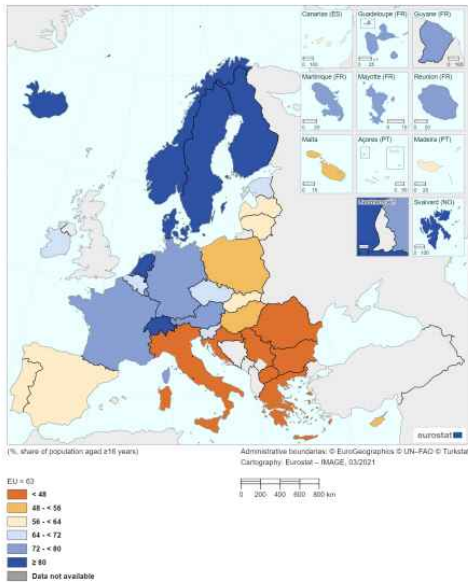
OECD 국가 시민들의 적극적인(active) 문화참여 빈도(2015년)
(16세 이상 인구 중 음악연주 등 적극적인 문화활동에 참여한 인구의 빈도별 분포)

통계 수치의 비교 결과, 국가별 사회 맥락과 정책적 접근 방식의 특성이 지역별로 나타나는 시민들의 문화참여 형태의 차이와 중요한 연관성이 있음을 시사합니다. 남부 유럽 국가들은 주로 엔터테인먼트 요소가 강한 활동(라이브 이벤트 및 영화)에 높은

참여율을 보이는 반면 북유럽 국가들은 박물관 및 도서관과 같은, 소위 "고급문화(high culture)"에 대한 참여율이 높게 나타납니다. 이는 이 지역의 높은 교육수준과 공공 지출 규모로 일부 설명된다고 합니다. 그런데, 교육 수준과 소득 수준이 높은 사람들 사이에서 문화참여가 더 높다는 사실은 문화국가의 사회적 통합 정책 차원에서의 또 다른 과제를 던져주기도 합니다.

Figure 2.2. Passive cultural participation across Europe, 2015

Share of population aged 16 and over who visited cinemas, live performances, and cultural sites at least once in the last year



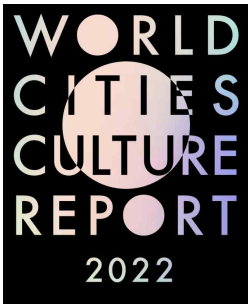
Note: EU estimate. Ireland and Poland: low reliability. Cultural attendance includes visits to cinemas, live performances, and cultural sites.
Source: Eurostat (2021[11]), Cultural Statistics - Cultural Participation, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/7994-Culture_statistics_-_cultural_participation/Cultural_participation.

유럽 시민들의 수동적인(passive) 문화참여 활동 (2015년)
(16세 이상 인구 중 작년 한해 동안 영화관, 공연장, 기타 문화시설 방문 경험자 비율)

그리고 이 보고서는 전통적으로 문화 참여의 정의를 “문화 소비”(cultural consumption) 형태에 초점을 맞추었다고 지적합니다. 앞으로 보다 광범위하고 포괄적인 문화 참여 활동의 정의를 통해 문화정책이 더 큰 사회적 경제적 효과를 기대할 수 있는 새롭고 다양한 형태의 문화활동을 진흥 또는 지원하는 데 도움이 될 것이라고 주장합니다. 앞서 지적한 <지역 및 국가 간 비교를 포함한 공통 통계 프레임워크 개발> 이외에도 <문화 참여가 다른 사회적 영향에 미치는 인과적 영향에 대한 연구 촉진>, <문화 기관과 비문화 기관 간의 새로운 협력 사업 시행>, <지방자치단체와 연구기관과 협력>을 정책과제로 제안하고 있습니다.

(3) WCCF (세계도시문화포럼)

서울, 런던, 도쿄, 뉴욕, 파리 등을 비롯한 전 세계 40여개 거대도시들 간의 문화정책 협력 네트워크인 세계도시문화포럼(WCCF : World Cities Culture Forum)은 지난 10월에 『WCCR(World Cities Culture Report) 2022』(세계도시문화리포트 2022)를 발간했습니다.



『World Cities Culture Report 2022』
(WCCF, 2022)

이 보고서는 전 세계 회원 도시들이 제공하는 통계자료들과 각 분야별 문화정책 사업 사례를 비교분석하여 발간하는 자료로서, 현상성이 높은 점이 장점입니다. 2015년 발간된 WCCR에서는 도시 정책의 모든 측면을 아우르는 '황금 실(golden thread)로서의 문화'를 강조했고, 2018년 WCCR에서는 문화 정책이 점점 더 '개방(open)'되고 있음을 제시한 바 있습니다. 이때 새로운 관객을 위해 새로운 공간에서 새로운 형태의 문화를 인식하고 재정의 하며 지원하는 세계도시들의 정책 사례들을 소개한 바 있습니다. 2022년 WCCR에서는 코로나 회복 과정 중 세계도시에서의 문화의 역할과 정책이 고려해야 할

새로운 접근법을 제시합니다. 코로나19 이후 도시의 지속가능성이 중요해진 가운데, 우리가 직면한 도전과제들의 복잡성과 규모를 고려할 때, 문화를 중심에 둔 “미션 기반(mission based)” 정책 접근법이 필요하다고 주장합니다.

WCCR 2022는 우선 회원 도시들이 제공한 통계자료 비교를 통해 코로나19의 영향을 숫자로 제시하고 있습니다. 영화관 숫자에서 미미한 상승 등, 상대적으로 타격이 적었던 문화공간 부문에 비해, 시민들의 문화참여는 취소된 문화행사와 방역조치로 인한 활동제한으로 심각한 타격을 받은 것으로 드러났습니다.



Back to the Big Screen
(런던 트라팔가 광장)
(사진 출처 : 런던시청,
WCCR 2022)

| WCCR 통계로 확인되는 COVID-19의 영향 (2019년~2021년 사이의 지표 변화) | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| <문화 참여> | <문화 생산> | <문화 공간> |
| 94% 감소 : 주요 축제 참가인원 | 51% 감소 : 연간 음악 공연 편수 | 8% 감소 : 공연장 숫자 |
| 72% 감소 : 국제 관광객 규모 | 50% 감소 : 모든 극장에서의 공연 편수 | 3.5% 감소 : 음악 공연장 숫자 |
| 64% 감소 : 영화관 입장객 수 | 41% 감소 : 영화관 상영 영화편수 (국가 단위) | 3% 증가 : 영화관 숫자 |
| 61% 감소 : 공연장 입장객 수 | | |
| 50% 감소 : 영화제 입장객 수 | | |
| 48% 감소 : 입장객 수 상위 5개 박물관 및 미술관 방문자 수 | | |
| 2019년 데이터가 없는 경우 다음으로 가장 가까운 팬데믹 이전 연도를 사용했음. 2021년 데이터가 없는 경우 2020년 자료 사용. 각 지표마다 다르지만 샘플 크기는 7개 이상임. 온라인 관련 활동은 미포함 (출처 : WCCR 2022(WCCF)) | | |

WCCR 2022는 코로나19는 기존의 불평등 문제를 더 강하게 드러냈고 악화시켰지만, 그 문제들은 팬데믹 이전부터 뿌리 깊게 존재했음을 지적합니다. 도시들은 이제 폭넓은 사회적, 경제적 도전과제에 직면했으며 환경적으로 지속가능한 도시로의 전환이 시급하다고 주장합니다(WCCF, 2022)⁴⁾ 현재까지의 방식으로는 더 이상 지속이 불가능하다고 진단하며, <사람, 장소, 지구(people, place, planet)> 전반에 걸친 새로운

접근 방식을 제시합니다. 새로운 시대에 필요한 새로운 사고방식으로 “미션 기반의 도시 정책”(mission based urban policy)을 주장합니다. 이는 시급히 해결해야 하고 그 연원이 깊은 특정 문제에 대한 해결책을 찾기 위해서는 모든 정책 스펙트럼의 관점에서의 전문 지식, 리소스 및 아이디어를 통합적으로 활용하는 것을 의미합니다. 이 보고서에서는 마지막까지 “영역을 아우르는 통합적 접근의 중요성”, 그리고 문화가 그런 통합적 접근의 매개 기제로 활용될 수 있음을 강조하고 있습니다.

| 세 영역에서의 행동 촉구 | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <사람들(people)> | <장소(place)> | <지구(planet)> |
| <p>- 팀 간 협업 : 부서와 영역을 넘는 협업만이 직면한 복잡한 문제 해결의 유일한 방법</p> <p>- 젊은 세대 참여와 경쟁 : 도시의 미래 세대들을 지원</p> <p>- 시민들의 정책 참여 제고 : 이해관계자인 모든 시민들과 진정한 높은 협업 필요</p> | <p>- 도시 공간에 대한 인식 재편 : 우리의 미래는 여전히 도시에 있지만 다른 양상이어야 함. 지역사회를 아우르는 정책을 위해 새로운 모델이 등장하고 있음. 예를 들어, 다극화 및 분산형 도심구조는 도시의 다양한 목소리가 반영될 수 있는 공간을 인식하고 만들어 냄</p> | <p>- 업무 전반에 친환경 조치 포함 : 환경 문제 해결 없이는 사회적 및 경제적 불평등 지속될 수 밖에 없음</p> <p>- 디지털 기술과 우수사례 적극 수용 : 이미 다양한 분야에서 우수 사례를 활용하고 영향평가 도구들이 존재하는데 이를 더 많이 사용하도록 장려</p> <p>- 문화를 통한 소통 : 문화는 소통하고 행동을 변화시키는 강력한 도구이므로 이를 적극 활용할 필요가 있음</p> |

이 보고서에서는 코로나 기간 중 각 세계도시들의 대응 사례를 시민, 예술가, 문화계에 대한 지원 정책 분야로 나누어 소개하고 있습니다. 주제별로는, 젊은 세대를 위한 프로그램, 시민 참여, 문화예술계 지원, 도시 공간에 대한 새로운 접근, 영역 간 협업, 환경 관련 정책 사례들을 소개하고 있습니다. 또한, 코로나 기간 중 문화와 사람들 간의 관계가 어떻게 변화했는지를 살펴보면, <하이퍼 로컬>과 동시에 <하이퍼 글로벌>로 문화생활이 확장된 현실을 보여줍니다. 사람들은 헬싱키시의 “예술 선물(Gift of Art)”처럼 문 앞까지 배달된 문화프로그램과 디지털 앱으로 선물 받은 공연을 통해 <하이퍼 로컬>의 문화 참여를 경험했다고 합니다. 반면 DJ 플랫폼인 'United We Stream'을 통한 클럽 나이트의 가상 방문이나, 뉴욕 MetOpera가 'Nightly Met Opera Streams'를 통해 152개국에서 2120만 조회수를 기록한 현상은 <하이퍼 글로벌> 방식으로 문화를 즐기는 양상을 보여줍니다.

이와 같이 코로나를 통해 우리가 새롭게 배운 것을 토대로 도시와 문화의 역할의 미래를 제시합니다. 보고서는 먼저 “여전히 도시가 미래인가?”라는 질문을 던집니다. 도시는 사람, 자원, 인프라가 모여 있는 곳으로서 여전히 혁신의 공간이며, 다양한 사람들과 이들의 경험이 모여서 새로운 영감과 협력기회를 제공합니다. 하지만 도시 형태의 변화가 급격히 진행되고 있으며, 경제 및 문화 활동의 도심 의존성이 감소하고 있음을 감지합니다. 파리의 “15분 도시”, 청두의 “파크 시티”, 암스테르담의 “도넛 경제” 등, 탈중앙화 및 지역화된 공급망에 초점을 맞춘 “다핵 모델”(polycentric model)이 출현하고 있음을 보여주고 있습니다.



홍콩 디자인 지구 (Design district)
(사진 출처 : 홍콩 디자인 센터, WCCR 2022)

이런 변화에 대응하는 새로운 정책 태도로서, 앞서도 소개했던 “미션 기반”(mission based)의 접근법을 강조합니다. 세계도시들의 전환의 촉매로서 문화의 역할을 제대로 수행하기 위해 영역을 허무는 협업의 중요성 다시 한번 강조합니다.

“21세기에 해결된 난제가 있다면 그것은 다핵제간 접근법에 따른 것일 것이다. 복잡한 문제에 대응할 수 있는 단일 정부 부처는 없다.” (Bruce Katz, New Localism Associates 공동 창업자 및 Nowak Metro Finance Lab 대표)

이상 소개한 세 개의 국제문화정책 기구에서 발간한 코로나 이후 문화정책의 미래에 대한 전망과 제안을 살펴보면, 몇 가지 공통점을 발견할 수 있습니다. 현상에 대한 진단이나 문화의 가치에 대한 믿음은 당연히 비슷할 수밖에 없는 부분이 있습니다. 이를 차이한다면, 분야 간 경계를 허무는 협력을 통한 문제해결만이 당연한 거대 과제들을 해결할 수 있다는 공통된 주장에 주목할 필요가 있겠습니다. 경계 없음이 바로 미래입니다. 협력이 솔루션인 것입니다.

☞격일로 업데이트 되는 <문화정책 뉴스크랩> 텔레그램 채널
<https://t.me/+J08NK197t2Q3ZDdl> 을 구독하시면 더 다양한 정보를 받아 볼 수 있습니다.

<참고한 문헌과 기사들>

-
- 1) Launch of UNESCO's 2022 Global Report ReShaping Policies for Creativity (유네스코, 2022.2.8)
 - 2) 『Culture in Times of COVID-19 - Resilience, Recovery and Revival』 (유네스코, 아부다비 문화관광부, 2022)
 - 3) 『The Culture Fix - creative people, place and industries』 (OECD LEED, 2022)
 - 4) 『World Cities Culture Report 2022』 (WCCF, 2022)