SFAC Issue paper_Culture + Policy
서울문화재단 [문화 + 정책] 이슈페이퍼

Vol. 2024-10 (2024.10.17. 발간)

『문화지표에 나타난/낼 문화예술의 변화 _ #2/2』

서울문화재단
Seoul Foundation for Arts and Culture

Vol. 2024-10 (2024.10.17. 발간)

『문화지표에 나타난/낼 문화예술의 변화』

작성자 : 김해보(서울문화재단 정책협력실 전문위원)

1986년에 최초로 발표되었고, 2009년에 개정되었던 <유네스코 문화지표체계 : UNESCO Framework for Cultural Statistics(UNESCO FCS)>가 2025년 개편을 앞두고 지난 7월에 그 초안을 공개했습니다. 문화지표는 관심 대상인 문화 현상을 숫자로 표현하는 것입니다. 수집된 숫자에는 문화현장의 변화를 읽을 수 있는 단서가 들어있습니다. 특히 지표체계 개편을 시도하는 연구자들의 한발 앞선 고민에서 기술 변화로 하루가 다르게 변하는 문화예술 생태계를 어떻게 이해해야 하는지 힌트를 얻을 수 있습니다.

이번 달 이슈페이퍼는 『2025 UNESCO FCS』에 나타난 문화 현장의 변화와, 그런 변화를 포착해야 하는 문화지표 구축의 본질적 어려움에 대한 두 편의 시리즈 글로 준비했습니다.

1편에 이어 이번 편에서는 <문화지표의 본질적 한계를 극복하는, 제한적으로나마 합리적인 선택>을 주제로 『2025 UNESCO FCS(유네스코 문화지표체계)』 개편과 관련하여 함께 고려해야 할 이슈로서, 문화지표 강조 추세와 부작용, 그것의 본질적인 어려움 등을 정리해 봤습니다.

< 목 차 >

#1/2. "2025 유네스코 문화지표체계에 나타난 문화예술생태계의 변화"
1. 주목한 현상 : 『2025 UNESCO FCS(유네스코 문화지표체계)』 초안
2. 눈여겨볼 사항 : 『2025 UNESCO FCS』 초안에 반영된 문화생태계의 변화
#2/2. "문화지표의 본질적 한계를 극복하는, 제한적으로나마 합리적인 선택"
3. 관련된 이슈들 : 문화지표는 변화하는 문화 현장을 제대로 파악하고 비교할 수 있나?
4. 곱씹어 볼 시사점 : 제한적으로나마 합리적인 문화지표 체계 구축을 위한 선택

※ 본 이슈페이퍼는 『2025 UNESCO Framework For Cultural Statistics-Part 1 :Concepts and Definitions』(UNESCO, 2024)를 번역, 요약, 재구성한 것임. 번역 과정에서 개념어의 선택 등 한국적 상황에 맞춰 일부 편역한 부분이 있으므로, 정확한 표현은 원문을 확인하기 바람. 『2025 UNESCO FCS』 초안 원문 다운로드 ☞ 유네스코 홈페이지

서울문화재단 [문화+정책] 이슈페이퍼는
[이슈].[동향].[현장] 소식으로 매월 첫째주 수요일 서울문화재단 블로그에 연재됩니다.
https://blog.naver.com/i_sfac

『문화지표에 나타난/낼 문화예술의 변화』

#2/2. "문화지표의 본질적 한계를 극복하는, 제한적으로나마 합리적인 선택"

최근 문화의 사회적 역할을 강조하는 정책 기조와 "증거기반(Evidence-based) 문화정책"으로의 전환이 대세입니다. 공공행정에 대한 시민사회의 감시, 성과주의 기조에 2020년 6월에 제정된 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 등 제도적 압력까지 가세해서, 문화정책에서 통계구축을 강조하는 경향은 지속될 것으로 보입니다. 문화체육관광부는 문화통계포털 <문화셈터>에서 총 22종의 승인통계를 서비스하고 있습니다. 그런데 **중앙집중 관리형의 통계 체계 구축은 "강조할수록 형식화되는" 공공행정의 속성을 여실히 보여줍니다.** 사회변화를 나타내야 할 통계를 공공 정책의 성과와 연결 짓고, 종합 지수화와 경쟁 유발 순위 부여 방식의 통계 관리는, 통계의 중요성을 강조하면 할수록 오히려 그 신뢰를 떨어뜨리는 부작용을 초래합니다.

인간사회의 문화 현상을 문화지표로 표현하는 것의 어려움은 **단순히 <숫자와 측정의 문제>가 아니라 본질적으로 <언어와 개념의 문제>이며, <제도와 관행의 문제>입니다**. 독일의 문화경제학자 Arjo Klamer(2004)는 <경제학의 하이젠버그 원리>를 내세워 측정자의 가치 체계와 (특히 정책의) 의도가 개입될 수 밖에 없는, 사회적 측정의 본질적 한계를 지적합니다. **하이젠베르그의 원리를 조금만 더 깊이 파면, 서로 연결된 <전체>를 이해하기 보다는 특정한 <부분>만 강하게 측정할 때 생기는 정보의 손실과 오도된 해석을 경계할 필요성을 알게 됩니다.** 종합적인 이해를 위해서는 오히려 적절한 선에서 정량적 측정을 멈출 필요가 있습니다. 실제 비교에 필요한 데이터 축적 활동은 이를 생산하는 업무 현장에서의 영역 구분과 수행 방식, 기존의 관례 등 제도적 영향도 받게 됩니다. 특히 국가 승인통계의 경우 관련 법령에 명시된 정의와 이전 조사에 적용된 정의를 준수해야 하는 제도적 압력을 더 크게 받게 됩니다. 서로 다른 제도의 영향 아래에 있는 통계지표들이 개념적 보편성과 구조적 보편성을 확보하기 위해서는 보다 높은 제도적 권위가 가하는 <강압적 동형화 : coercive isomorphism>에 기대거나, 주체들 간의 교류와 합의를 통해 공통의 프로토콜을 만들어 가는 <규범적 동형화 : normative isomorphism>가 필요합니다. 그런데 뜻이 변해버린 말로 이어진 시계열 비교라는 부질없는 지식에 매달리는 것의 비효율성과 무의미함도 빨리 깨달아야 합니다. 등장 초기의 유튜브라는 말과 지금 유튜브라는 말의 의미가 다르듯이, **기술이 만드는 새로운 문화생활 패턴이 사람들의 인식과 표현을 바꾸고 심지어 문화생활의 개념 자체를 바꾸어 놓기도 하기 때문입니다.**

이 글에서는 공공행정이 제한적이나마 좀 더 합리적인 문화지표 체계를 구축하도록, <정책기반 증거 : police-based evidence>가 아니라 문화의 변화를 나타낼 문화지표>, <알고자 하는 것을 분명하게 해서 제대로 알기>, <좁게 조사하고 넓게 이해하기>를 제안합니다. 정책의 정당성을 옹호하기 위해 만들어지는 <정책기반 증거 : policy-based evidence>는 통계뿐만 아니라 정책 자체에 대한 신뢰를 갉아 먹습니다. **문화지표는 숫자로 현장을 보여주는 데 그칠 것이 아니라, 파악된 변화를 다시 문화지표 체계에 반영하며 정책의 인식 체계와 추진 방향 변화를 인도하는, 좀 더 적극적인 역할을 해야 합니다.** 메타버스에서 콘서트를 보고 생성형 인공지능으로 영화와 게임을 직접 만드는 지금, 여전히 고전적 장르로 구분된 설문지로 예술 관람과 문화 참여를 얼마나 하고 있는지 물어서 얻은

숫자의 유효성이 그리 크지 않습니다. 시민들의 문화생활 실태가 어떤지 파악하고 싶다면, **지금 시민들은 무엇을 문화생활이라고 생각하는지를 먼저 묻고, 그것을 얼마나 하고 있는지 객관적으로 파악해야 합니다.** 문화가 <사회적 공공재 : Culture as public goods>(IFACCA, 2024)로 인식되는 추세 속에서, 사회활동 전반으로 넓게 연결되는 문화생활을 폭넓게 이해해야 합니다. 하지만 삶의 모든 모습을 폭넓고 면밀히 조사하는 전략보다는, **직접 만드는 숫자는 좁고 깊게 파고, 이미 존재하는 숫자들까지 모아서 전체를 폭넓게 제대로 이해하는 전략을 추천합니다.**

문화는 본질적으로 변화하는 것이며, 기술은 그것을 촉진하고, 정책은 그것을 진흥 또는 규제합니다. 변하지 않는 어떤 참값이 있다는 기계론적 세계관에 기댄 "강한 측정"으로 기어이 참값을 찾지만 그것으로 부분의 단면도 겨우 파악하기 어렵습니다. 서로 연결되어 있는 것들에 대한 "약한 측정"(김윤호, 2024)을 통해 전체를 이해하는 것이 우리의 앎에 더 도움이 될 수도 있다는 것이, 지금 시대에 좀 더 진보한 과학이 설명하는 역설적인 사실입니다. **지표로 문화 현장을 파악할 때 우리가 집중해야 하는 것은 "부분"을 정확하게 포착한 "숫자" 자체가 아니라, "전체"를 이해할 수 있는 "관계"와 "변화"임을 곱씹을 필요가 있습니다.**

▶ #1/2. "2025 유네스코 문화지표체계에 나타난 문화예술생태계의 변화" 다시 보기
1. 주목한 현상 : 『2025 유네스코 문화지표체계(2025 UNESCO FCS)』 초안 2. 눈여겨볼 사항 : 『2025 UNESCO FCS』 초안에 반영된 문화생태계의 변화

Related Issues

3. 관련된 이슈들

문화지표는 변화하는 문화 현장을 제대로 파악하고 비교할 수 있나?

□ 문화지표로 문화 현장을 제대로 파악하려는 노력과 그 부작용

○ 문화지표란?

- <지표 : 指標, indicator>는 "복합적이고 추상적인 사회현상을 쉽게 설명하기 위해 관련되는 지수나 척도로 개념화한 것이며, 특정 주제 또는 현상을 다차원적으로 측정하여 요약적으로 보여줄 수 있도록 각종 상황과 핵심지표를 분류·선정한 것이 <지표체계>임(통계청, 2024)[1)]
- 지표는 관심 대상이 되는 추상적인 사회경제적 현상/개념을 측정가능한 형태의 구체적인 수치로 바꾸어 주는 것(변준석 외, 2017, 연수현 외, 2019[2)] 재인용)이므로, 문화지표란 문화 관련 사회현상을 파악하는 지표임.

<지표, 지수, 통계의 관계>

출처 : 연수현 외, 2019

○ 한국의 문화지표 체계 개발

- 1978년에 '한국의 사회지표'의 교육문화지표 중 일부 항목으로 문화지표 존재
- 유네스코한국위원회는 UNESCO의 문화지표체계권고안(1981)을 바탕으로 1983년에 아태지역 문화통계 및 지표 전문가 회의를 개최, 문화지표체계 수립을 본격화했음
- 1985년부터 '한국의 사회지표'에 '문화·여가부문' 별도 작성

---

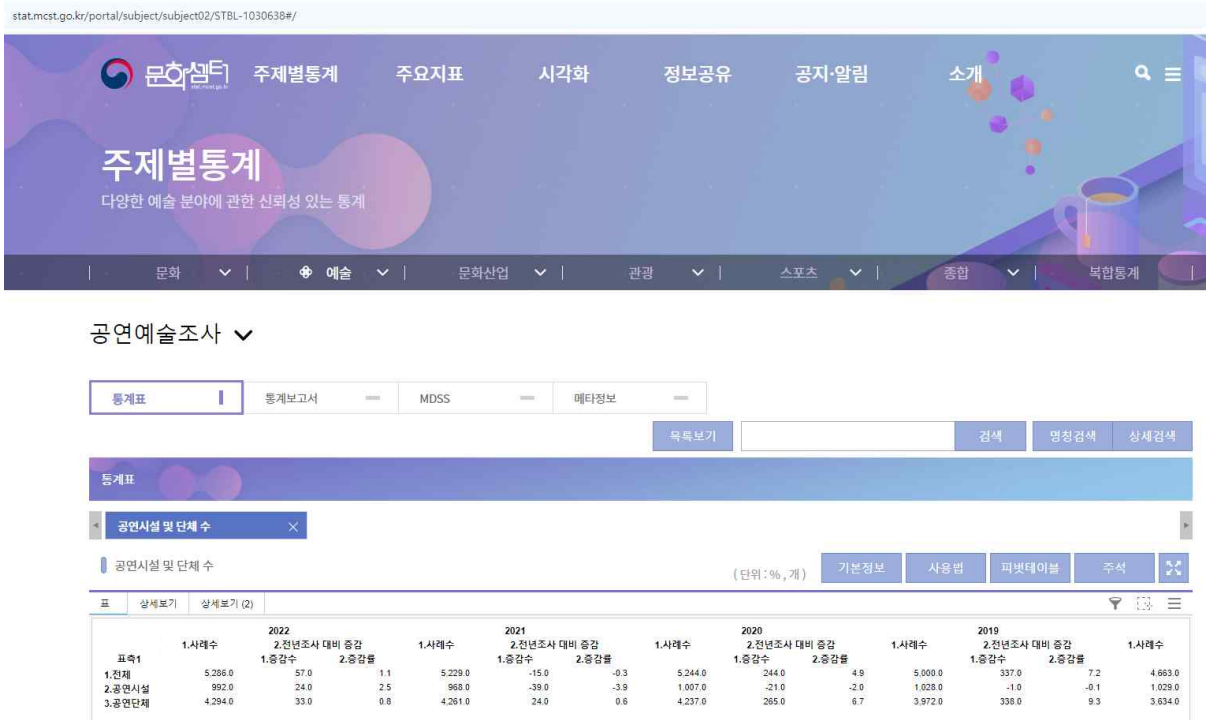
1) 통계청 (2024), 지표누리 소개, 지표누리 웹사이트(2024.10.9.)
2) 『국제비교를 통한 문화지표 분석』(연수현 외, 한국문화관광연구원, 2019)

- 1986년에 유네스코한국위원회와 한국문화예술진흥원이 공동으로 『문화통계 및 지표체계에 관한 연구』를, 1995, 2003, 2005년에 후속 개선 연구를 시행했음 (연수현 외, 2019)
- 한국문화관광연구원에서 『국제비교를 통한 문화지표 분석』(연수현 외, 2019), 『증거기반 정책제도 연구 : 문화-관광 분야 통계지표 활용 중심으로』(김지학.김동현, 2020) 등의 연구를 통해 국가 문화지표체계 구성과 문화통계 개선 방향을 제시하였음

○ **문화체육관광부의 문화통계포털 <문화셈터(https://stat.mcst.go.kr)> 등 운영 중**

- 문체부에서 생산되는 총 22종 승인 통계의 종합서비스 포털
  . 통계 구분 : 조사통계 18종, 보고통계 4종
  . 주제별 통계 : 문화 9종, 예술 2종, 문화산업 2종, 관광 4종, 스포츠 4종, 종합 1종
- 기타 문화관련 통계 및 지표 서비스 웹사이트
  . 문체부 운영 <문화 공공데이터 광장> (https://www.culture.go.kr/data/>
  . 한국문화정보원 운영 <문화빅데이터 플랫폼> (https://www.bigdata-culture.kr/)
- 각 지자체별로도 문화지표조사, 시민 문화향유실태조사, 예술인실태조사 등이 시행 중

<문체부 운영 문화통계포털 '문화셈터'>



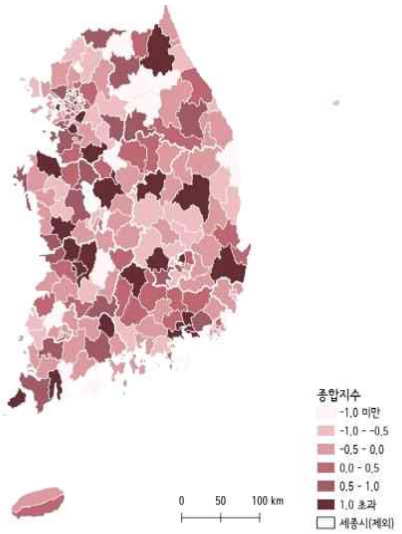
출처: 문화셈터(https://stat.mcst.go.kr)

○ **“강조할수록 형식화”되는 공공행정의 속성을 여실히 보여주는 중앙관리형 통계 체계**

- 영국의 <창조산업정책 및 증거 연구센터 : Creative Industries Policy and Evidence Centre(Creative PEC)> 운영 등, 객관적 통계를 중시하는 세계적 흐름과 문화의 사회적 역할을 강조하는 정책 기조가 맞물려 “증거기반(Evidence-based) 문화정책”으로의 전환이 대세임.
- 이런 국내외 문화정책 트렌드와 공공행정에 대한 시민사회의 감시 강화, 성과주의 공공행정 기조로 인해 문화지표체계와 통계 구축의 중요성이 갈수록 강조됨
- 최근 제정된 문화 관련 법률들이 대부분 그 정책 대상의 현황 파악 실태조사를 중시하며 그것을 위한 정기조사를 국가나 지자체의 책무로 규정하는 조항을 포함함
- 특히 2020년 6월에 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(약칭: 데이터기반행정법)이 제정되어 공공 정책 전 영역에서 통계 구축을 요구하는 제도적 압박도 커짐
- 그런데, 사회변화를 파악한 통계를 정책의 성과와 연결 짓고, 관리의 편의를 위한 종합지수화, 경쟁유발 순위 부여 중심의 통계 관리가 오히려 통계의 신뢰를 떨어뜨리는 부작용을 초래함
- <증거기반 정책 : evidence-based policy> 기조 확대로 오히려 <정책기반 증거 : policy-based evidence>가 남발되는 현상에 대한 우려가 있음. <정책기반 증거 : policy-based evidence>는 기 결정된 정책을 정당화하기 위하여 증거를 제시하는 일종의 목표-수단 전도 현상(김지학·김동현, 2020)으로서, 경계해야 할 공공행정의 형식주의임
- 특히 중앙에서 관리하는 통계사이트에 접속하여 지방의 행정가들이 직접 입력하는 방식의 행정통계 관리 시스템이 구축되는데, 이때 사용된 개념에 대한 정확한 이해 부족과 맥락의 불일치에 따른 오류뿐만 아니라, 순위 경쟁에 따른 고의적인 데이터 조작도 배제할 수 없음. 이에 따라 통계를 강조할수록 통계의 신뢰도와 활용도를 보장할 수 없게 됨

<참고 기사: 충청권 지역문화종합지수 ‘낮은 성적표’에 지역문화계 ‘갸웃’>

- 문체부·한문연, '2021 지역문화실태조사' 발표
- 충청권은 대전·충남 부여만 10위권 內
- "양적 요소만으로 지역문화 정의할 수 있나"



출처: 이태민(2022), 대전일보, 2022.02.16. 일자

□ 문화지표 생산과 비교의 본질적인 어려움

○ 숫자와 측정의 문제

- 공공자원의 집행과 관련된 사실들을 계량적으로 표현하는 것은 공공행정의 일상적인 소통을 위해서 불가피한 선택임. 공공정책 연구의 객관성이나 정책 자체의 보편적 소통가능성 제고를 위해 가장 선호되는 것이 계량화, 즉 숫자의 활용임[3)]

  "대부분의 사회경제적 현상은 추상적인 개념인데 이를 분석의 대상으로 삼기 위해서는 지표를 통해 구체적으로 관찰 가능한 수치로 전환 필요" (연수현 외, 2019)

- 문화 현상을 숫자로 표현하는 것은 기술적 어려움뿐만 아니라 본질적 모순을 내포한 난제임

- 정확한 과학적 측정 행위는 아래 세 가지 사항을 전제해야 가능하지만, 늘 변화하며 관계 속에서 인식되어야 하는 문화-사회적 현상은 본질적으로 이에 적절하지 않은 대상임

  "정량화가 가능한 물리량에는 쉽사리 변하지 않는 참값이 실재한다. 인간은 측정을 통해서 이 참값에 접근할 수 있다. 그렇지만 모든 개별 측정들이 반드시 참값을 올바르게 대표하지는 않는다." (최형순, 2022)[4)]

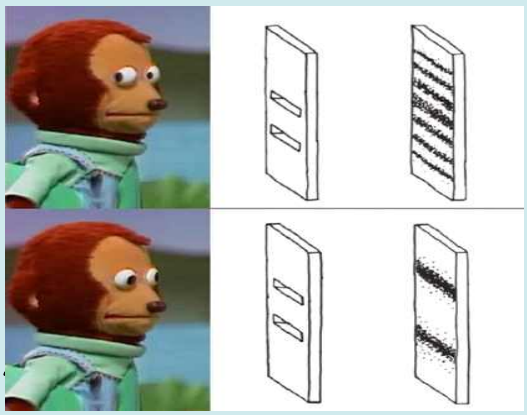
- 문화 현상을 측량하기 위해서는 그것을 이해하는 인식 체계 정립이 우선 되어야 하는데, 이에 기반한 측정은 그 가치체계와 (특히 정책의) 의도를 반영하기 때문에 완전히 객관적인 측정이 불가능함

- 독일의 문화경제학자 Arjo Klamer는 <경제학의 하이젠버그 원리>를 내세우며 이를 경계함

  "재화의 가치를 측정하기 위한 그 어떤 시도도 그 가치에 영향을 미치므로 측정방법의 채택에 유의를 기해야한다"(Arjo Klamer, 2004)[5)]

"an attempt to measure the value of a good will affect that value." (Arjo Klamer, 2004)

<양자역학 관점에서 측정의 한계를 재미있게 보여주는 카툰>



이미지 출처: 구글 이미지(Image creator unknown)

3) 김해보·장원호(2020), "문화정책의 소통가능성 제고를 위한 비판적 실재론(Critical Realism) 적용 방안에 대한 시론적 연구", 문화정책논총 제34집 제2호, 한국문화관광연구원
4) 최형순(2022), "측정이란 무엇인가", 호라이즌 2022.1.10.일자, 고등과학원
5) Arjo Klamer(2004), "Social, cultural and economic values of cultural goods, Cultural Economics", Japanese Association for Cultural Economics (3)

- 불변의 고유성과 닫힌 체계(closed system)를 전제해야만 가능한 측정을 문화생태계에 적용하는 것도 문제임

  "문화와 관광 분야 정책의 경우 비정형적 특성이 상존하고, 외부변수에 의해서 정책의 성패가 결정되는 양상이 여타 정책에 비해 높다" (김지학·김동현, 2020)

- 서로 연결된 <전체>를 이해하기 보다는 특정한 <부분>만 강하게 측정할 때 생기는 정보의 손실과 오도된 해석을 경계하며, 보다 종합적인 이해를 위해 오히려 적절한 선에서 정량적 측정을 멈춰야 함.

  "Klamer 교수가 힌트를 얻은 양자역학의 "불확정성 원리"는 우리가 측정방법 채택에 유의해야 함과 동시에, 아무리 객관적으로 측정해도 그 대상의 본질 전체를 파악할 수 없고 우리가 보고 싶은 것을 "부분적으로만" 보게 된다는 것을 깨우쳐 줍니다. 즉 "어떤 면을 측정함으로써 그 측정 의도 바깥에 원래부터 존재하는 다른 본질에 관한 많은 정보를 잃어버린다"고 해석할 수 있습니다. 우리는 문화의 가치 측정에 앞서 그것이 숫자로 표현되지 않거나 보이지 않는 본질에 대한 정보를 잃어버리게 하는 측정은 아닌지 잘 생각해 봐야 합니다." (김해보, 2023[6])

$$\Delta x \Delta p \geq \hbar/2$$

"We lose the other essential information about what we're measuring."

○ **언어와 개념의 문제**

- 지표의 개념 규정은 언어로 표현되는 데, 보편적 비교를 위해서는 서로 소통할 수 있는 공용어를 선택해서 개념을 번역해야 함

문화예술 / Culture and Art / Culture et Art / Kulttuuri ja Taide
文化与艺术 / 文化と芸術 / Kultur und Kunst / Cultura y Arte
Văn hóa và Nghệ thuật / Cultura e Arte / Культура и искусство

- 그것을 어떤 언어로 표현하느냐의 문제뿐만 아니라, 그 개념이 이해되는 사회적 관계망 위에 얹힌 맥락이 다르기 때문에, 모든 곳에서 통용되는 보편적 개념 정의는 결코 존재할 수 없음

  "There is no universal definition of cultural and creative sectors(CCS). There is no consistency in terminology relating to CCS. Conceptualising CCS is non-trivial. National definitions of CCS also vary in scope." (OECD, 2022[7])

- 통계자료 수집의 범위를 결정하는 산업 구분도 단순히 말의 뜻으로 비교될 수 없고, 해당 산업이 각 사회의 제도와 정치적 맥락 속에서 어떻게 존재하는지를 고려해야 정확한 데이터 확보와 비교가 가능함. 예를 들어, 건축, 패션, 디자인에 대한 예술적-산업적 인식은 나라마다 다름을 고려해서 데이터를 사용해야 함.

---

6) 김해보(2023), "문화의 탈화폐화 지대(DMZ) 안에서의 감정경제학; 문화경제(cultural economy)를 넘어 문화경세제민(Cultural 經世濟民)으로 나아가기", 2023 World Conference on Cultural Cities, Chengdu
7) OECD (2022), 『The Culture Fix: Creative People, Places and Industries』

- 아래는 OECD(2022)가 문화 및 창조산업 영역(CCS)에 해당하는 산업 구분의 나라별 차이를 확인한 몇 가지 사례임[8)]

<문화 및 창조산업 영역(CCS)에 해당하는 산업 구분 사례 중 일부>

. 핀란드 (출처 : 핀란드 통계청(Statistics Finland), 2019) : Artistic, theatre and concert activities; Libraries, archives, museums, etc.; Production and distribution of books; Art and antique shops; Newspapers, periodicals and news agencies; Production and distribution of motion pictures and videos; Manufacture and sale of musical instruments; Sound recordings; Radio and television; Printing and related activities; Advertising; Architectural and industrial design; Photography; Amusement parks, games and other entertainment and recreation; Manufacture and sale of entertainment electronics; Organisation of cultural events and related activity; Education and cultural administration
. 프랑스 (출처 : 프랑스 문화부(Ministère de la Culture), 2021) : Advertising; Architecture; Artistic crafts; Books and press; Audiovisual and multimedia (including computer games publishing, film and cinema, television, radio and parts of music); Cultural education; Heritage (including libraries, museums and historic sites); Visual arts (including design, photography and visual arts)
. 미 국 (출처 : 미국 경제분석국(BEA : Bureau of Economic Analysis), 2022) : Core arts and cultural production (including Arts education; Design services; Performing arts; Museums); Supporting arts and cultural production (including Arts support services; Construction; Information services; Manufacturing; Retail; Wholesale and transportation;)

(출처 : OECD, 2022)

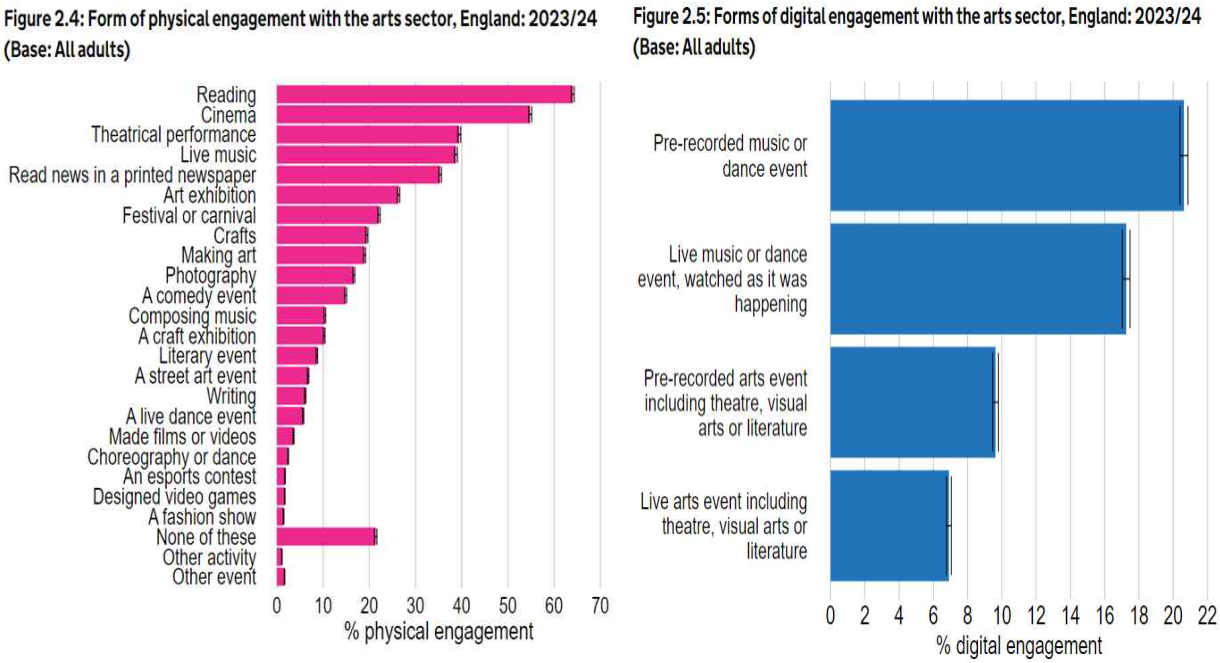
- 특히 <창조적>, <순수>와 같이, 영역 구분뿐만 아니라 가치 판단까지 개입된 개념의 경우는 그 말을 해석하는 사람마다 다르게 경계를 설정하므로, 보편적 개념 합의가 더욱 어려움.
- 이와 같은 논쟁의 소지가 있는 경우, 공공 정책은 근거 법 등 관련 제도를 통해 공식화된 정의를 따르려는 속성을 보이며, 정책의 목적에 맞춰(진흥-넓게, 규제-좁게) 개념을 조작적으로 정의함

  "창의적-문화적 논쟁 : 많은 국가에서 이러한 산업을 설명하기 위해 '창의적'이라는 용어를 사용해 왔지만 창의적 '분야'에 속하는 많은 산업은 창의적이지 않을 수 있다. 창의성의 정의와 측정은 그 자체로 많은 논쟁의 대상이 되고 있다. 창조 산업은 일반적으로 전통적인 예술 분야보다 더 넓은 범위를 포함하며, 예를 들어 모든 ICT 산업이나 연구 개발을 포함한다. 2009 UNESCO FCS는 일부 특정 창조산업(디자인 및 광고)을 별도의 영역으로 포함할 수 있도록 허용함으로써 이 문제를 해결한다" (UNESCO, 2009[9)])

8) 개념과 표현의 차이를 확인하기 위해 원 보고서의 영어를 한글로 번역하지 않고 그대로 옮김. OECD보고서가 인용한 원 데이터의 원래 언어 표현이 어떠했는지, 그것의 영어 번역은 적절한지도 확인이 필요함

- 개념의 보편성 부재 문제는 지역 간 비교뿐만 아니라 시계열 비교에서도 나타남. 시대와 주체의 변화에 따라서 말과 그것으로 표현되는 개념, 그것을 받아들이는 인식도 달라짐.
- 특히 새로운 기술이 만드는 문화생활 패턴이 사람들의 인식과 표현을 바꾸고 심지어 문화생활의 개념 자체를 바꾸어 놓기도 함. 예를 들어 유튜브가 인터넷 서비스 중 하나로 등장했던 초기 시절에 비해 지금은 하나의 개념어가 되어버린 상황에서 사람들의 "유튜브"라는 말에 담긴 뜻과 유튜브 시청 행위를 문화생활로 인식하는 정도는 완전히 다름.
- 그럼에도 불구하고, 시계열 비교가 중요한 문화향유실태조사는 예전의 관습적 영역 구분과 고정된 언어 표현을 고수하며 현장의 변화를 담아내지 못하는 한계를 보임
- 영국 DCMS의 문화참여실태조사[10]에서는 기술 변화를 고려하여 게임 제작을 오프라인 예술참여 활동 중 하나로 제시하고 있고, 디지털 매체를 통한 문화참여 실태를 설문하면서도[11], 여전히 <연극, 시각 예술 또는 문학을 포함한 예술행사의 실황 중계 시청> 등 전통적인 장르구분으로 표현되는 문화예술 행사 중심으로만 질문하는 한계를 보임

<현장 및 디지털 문화참여 활동 여부를 물어본 DCMS의 조사 결과 중 일부>



출처 : DCMS, 2024

9) UNESCO(2009), "2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics"
10) DCMS(2024), "Main report for the Participation Survey (May 2023 to March 2024)", 영국정부 웹사이트 (https://www.gov.uk/government/statistics/participation-survey-2023-24-annual-publication). 2024.10.3. 최종 업데이트
. 영국 성인(16세 이상) 대상 디지털, 문화, 미디어 및 라이브 스포츠 부문의 참여도를 파악하는 연례 조사
. 조사 기간 : 2023.5~2024.3월
. 응답자 수 : 171,748명(온라인 149,273명(87%), 오프라인 21,975명(13%))
11) 예술활동 참여(engagement) 경험있는 성인의 91% 중 55%는 오로지 현장 참여(Physical participation)만, 35%는 현장 참여와 디지털로 참여(Digital engagement) 모두 경험, 1%만 디지털로만 참여

○ **제도와 관행의 문제**

- 합의 또는 궁여지책으로 선택된 언어 표현과 개념에 기반한 데이터 축적 활동은 이를 생산하는 실제 현장에서의 업무 영역 구분과 수행 방식, 기존의 관례 등 제도에 영향을 받게 됨
- 배관표 등(2021)[12]이 OECD 회원국들의 문화행정체계를 비교하면서, "문화행정 관련 기능들이 문화, 예술, 문화재, 문화산업, 관광, 체육, 미디어, 공보로 나뉜다"고 정리했는데, 이는 우리나라 문화정책의 제도적 관행을 기준으로 외국의 사례를 분석한 것임

<OECD 회원국들의 문화행정 관련 기능들 비교>

<표 4> 문화행정 주무부처 담당 기능

행정전통	국가	문화	예술	문화재	문화산업	관광	체육	미디어	공보
동아시아권	한국	○	○		○	○	○	○	○
	일본	○	○	○					
영미권	미국*								
	영국	○	○	○	○	○	○	○	
	아일랜드	○	○	○	○	○		○	
	캐나다****	○	○	○	○		○	○	
	오스트레일리아	○	○	○	○			○	
	뉴질랜드	○	○	○	○		○	○	
	이스라엘	○	○	○	○		○	○	
프랑스권	프랑스	○	○	○	○			○	
	이탈리아	○	○	○	○		○	○	
	벨기에**	○	○	○					
	네덜란드	○	○	○	○			○	
	룩셈부르크	○	○	○	○			○	
	스페인	○	○	○	○		○		
	포르투갈	○	○	○	○			○	
	그리스	○	○	○	○		○	○	
독일권	독일	○	○	○	○			○	
	오스트리아**	○	○	○	○			○	○
	스위스	○	○	○	○				
스칸디나비아권	스웨덴	○	○	○	○		○	○	
	덴마크	○	○	○	○		○	○	
	핀란드	○	○	○	○		○		
	노르웨이	○	○	○	○		○	○	
	아이슬란드	○	○	○	○		○	○	
중남미권	칠레	○	○	○	○			○	
	멕시코	○	○	○	○			○	
	콜롬비아	○	○	○	○		○	○	
동구권	라트비아	○	○	○	○			○	
	리투아니아	○	○	○	○			○	
	체코	○	○	○	○			○	
	슬로베니아	○	○	○	○			○	
	폴란드	○	○	○	○				
	에스토니아	○	○	○	○		○	○	
	헝가리***	○	○	○	○		○	○	
	슬로바키아	○	○	○	○			○	
이슬람권	터키	○	○	○	○	○		○	
평균값*****		0.97	0.97	0.97	0.92	0.11	0.43	0.78	0.05

* 미국은 전담부처가 없음. ** 벨기에는 연방과학정책청이 문화 기능을 담당하고 있음. *** 오스트리아는 총리부가 문화 기능을 담당하고 있음. **** 헝가리는 인간역량부가 대표 부처임. ***** 캐나다는 캐나다유산부가 대표 부처임. ****** 값은 해당 기능이 있는 국가의 수를 전체 국가의 수(37)로 나눈 값임.

출처 : 배관표 외, 2021

12) 배관표 외(2021), "OECD 회원국들의 문화행정체계 비교", 사회과학연구 제 32권 1호, 2021

- 공공정책 주체가 만드는 통계는 결국 공공의 정책적 개입 범위에 집중하게 됨. 통계를 통해 실제 세상의 현실을 모두 파악할 수 없는 통계적 한계도 결국 제도적 한계를 반영하는 것임
- 영국 DCMS의 문화참여실태조사에서도 협력 조사 기관 중 하나인 영국예술위원회(ACE)의 정책 범위 내(ACE's policy remit)에 속하는 문화예술 참여 수준을 따로 분석함
- 이 조사에서 오프라인 예술참여 경험을 묻는 질문에서는 공연, 전시, 영화 등 전통적인 예술관람 이외의 선택지로 "기타 국내에서 개최된 문화행사들"을 제시하는데, 이는 해외 관광지에서도 행해질 수 있는 실제 예술 참여가 아니라, 정책이 개입된 범위 안에서의 문화생활을 파악하는 인식과 제도적 한계를 내보이는 것임
- 특히 국가승인통계의 경우 관련 법령에 명시된 정의와 이전 조사에 적용된 정의를 준수해야 하는 제도적 압력을 더 크게 받게 됨
- "예술인 복지법"에 근거하여 시행되는 <예술인실태조사>에서는 "예술인이란 예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적,사회적,경제적,정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 자로서 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술 분야에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 창작,실연(實演), 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있는 자"라는 법적 정의를 따르면서도, 통계 시계열의 연속성 유지를 위하여 문화예술진흥법상의 12개 문화예술분야에 대중음악 등을 세분화한 14개 분야로 분류함(문화체육관광부, 2022)[13)]

<문화예술진흥법 (2022.9.27. 일부개정, 2023.3.28. 시행)**>**

제2조(정의) ①이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "문화예술"이란 문학, 미술 (응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문, 출판, 만화, 게임, 애니메이션 및 뮤지컬 등 지적, 정신적, 심미적 감상과 의미의 소통을 목적으로 개인이나 집단이 자신 또는 타인의 인상(印象), 견문, 경험 등을 바탕으로 수행한 창의적 표현활동과 그 결과물을 말한다.

- 반면 본 통계에서는 "국내 및 국제 적용 분류체계 미사용 사유로...한국표준직업분류를 토대로 예술인 관련 직업을 유추할 수 있으나, 해당 분류체계 적용 시 용어 및 분류상의 차이로 예술인 실태에 대한 정확한 파악이 어려움"을 서술하고 있음(문화체육관광부, 2022)
- 통계 작성은 기본적으로 통시적(通時的) 또는 공시적(共時的) 비교를 통한 실태 파악을 목적으로 하는데, 서로 다른 제도의 영향 아래에 있는 통계지표들 사이의 개념적 보편성과 구조적 보편성을 확보하기 위해서는 다른 정책영역의 주체들이 서로 닮아가는 변화가 필요함
- 이를 위해서는 높은 제도적 권위가 가하는 <강압적 동형화 : coercive isomorphism>에 기대거나, 주체들 간의 교류와 합의를 통해 공통의 프로토콜을 만들어 가는 <규범적 동형화 : normative isomorphism>가 필요함

13) 문화체육관광부(2022), 『2020 예술인실태조사 통계정보보고서』

Take-Aways

4. 곱씹어 볼 시사점

제한적으로나마 합리적인 문화지표 체계 구축을 위한 선택

□ 정책기반 증거(police-based evidence)가 아니라 문화의 변화를 나타내야할 문화지표

○ 지표에 나타나는, 나타내야 할, 정책을 인도해야 할 현장의 변화

- 지표는 현장의 실태와 변화 파악에 집중해야만 제한적이나마 <증거기반 정책 : evidence-based policy>의 본래 취지에 기여할 수 있음
- 정책의 성과 자랑하기와 순위 매기기에 부응하느라 변화하는 현장과 동떨어진 숫자 만들기에 급급한 지표체계는 통계 생산자뿐만 아니라 이용자도 피곤하게 할 뿐임
- 정책의 정당성을 옹호하기 위해 만들어지는 <정책기반 증거 : policy-based evidence>는 통계뿐만 아니라 정책 자체에 대한 신뢰를 갉아 먹음
- 문화지표는 숫자로 현장을 파악해서 보여주기만 할 것이 아니라, 파악된 변화를 다시 문화지표 체계에 반영함으로써 정책의 인식 체계와 추진 방향 변화를 인도하는, 좀 더 적극적인 역할을 해야 함

○ AI 시대에 문화의 본질을 제대로 파악/반영하는 데 기여해야 할 문화지표

- 문화의 주체로서 취향과 정체성을 추구하는 개인의 중요성이 강조되지만, 특히 한국의 경우 공공정책 영역 안에서의 국가의 역할이 압도적으로 큼
- 국가는 우아한 통치의 의도를 “좋은 문화(Good Culture)”를 모든 국민들에게 문화복지 서비스로 전달한다는 정책 명분 뒤에 숨기고, 선택적으로 문화를 진흥하고 규제함
- 이제 생성형 AI, 디지털 플랫폼과 같은 기계가 더 강력한 문화주체로 등장한 상황인데, “문화를 인간의 경제활동으로 수행될 때만 국가 통계로서 가치 있게 고려한다”는 『2025 UNESCO FCS』의 관점이 인간 문화주체를 위해 적절하다고 보기 어려운 측면이 있음
- 국가와 기계(자본), 인간 개인은 서로 견제와 세력 균형을 이루어야 할 문화주체들임. 특히 국가나 기계(자본) 문화주체의 힘이 너무 셀 때 인간 개인의 문화는 억압되고 소외되기 십상임
- 국민에서 봉사하는 국가나 시장에서 이윤을 추구하는 기술이나 모두 인간중심주의를 강조함[14)]
- 인물과 사물과 제도가 함께 만든 문명세계에서 ‘인간적’이라는 것이 ‘인간에 의한’ 것인지, ‘인간을 위한’ 것인지 명확했던 적이 별로 없었다는 사실을 상기할 필요가 있음
- 인간중심주의를 강조하는 것이 실제로 인간을 이롭게 하지만은 않았다는 것이 역사에서 확인됨
- 오직 인간을 위한 문화가 되도록 계속 경계하고 고민하는 인간이 필요할 뿐임.

---

14) 김민우(2023), “CES 2023으로 살펴본 혁신 기술 트렌드: HUMAN for Human”, Trade Brief, 한국무역협회

○ **지금 시민들이 무엇을 문화생활로 인식하는지부터 파악해야**

- 문화는 본질적으로 변화하는 것이며, 기술은 그것을 촉진하고, 정책은 그것을 진흥 또는 규제함
- 해외 관광지에서 일부러 찾아가서 즐기는 <장소특정적 : site-specific> 또는 < 관객 몰입형 : immersive> 공연 참여가 예술 관람에 포함되지 않을 이유가 없음
- 메타버스 콘서트장에 입장하여 관람뿐만 아니라 버추얼 휴먼들과 채팅하고, SORA로 영상 만드는 것은 매우 적극적인 문화예술 참여 활동임
- 고전적 장르 구분에 기반한 문화예술 선택지로 예술 관람과 문화 참여를 얼마나 하고 있는지 물어서 얻는 숫자의 유효성이 더 이상 그리 크지 않음
- 정책이 유지하고 싶어 하는 고전적 개념과 고정된 언어 표현에 기댄 시계열 비교는 무의미함을 깨닫고 과감히 수정해야 함
- 변화하는 예술의 양상을 모두 말로 표현할 수 없다면, 지금 시민들은 무엇을 문화생활이라고 생각하는지를 먼저 묻고, 그것을 얼마나 하고 있는지 파악해야 함

<메타버스 뮤직 페스티벌 현장 모습>

출처: 윤영주(2022), AI타임스, “무료 좌석에서 이렇게나 가까이?…‘메타버스 뮤직 페스티벌’ 현장 속으로”, 2022.6.29.일자

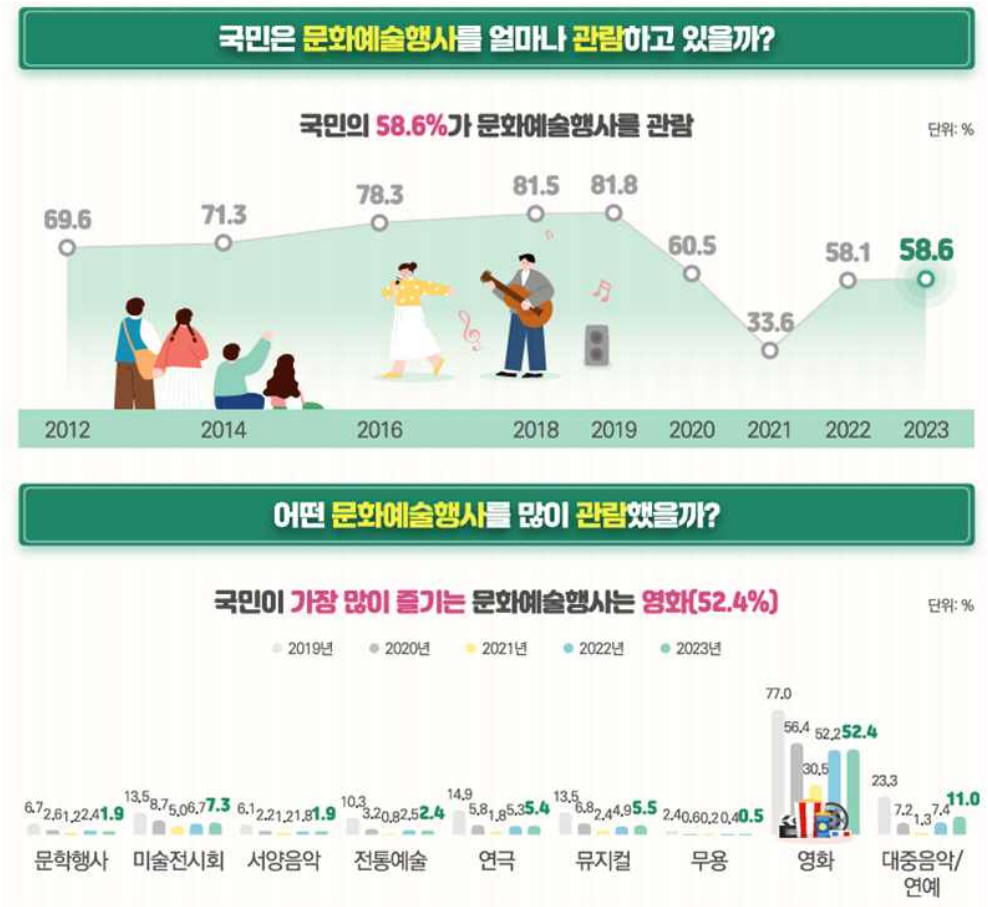
□ 알고자 하는 것을 분명하게 정해서 제대로 알기

○ **정책 목표에 따라 다양하게 선택되어야 할 문화지표 구성**

- 지표체계에는 이를 운영하는 정책의 지향점이 반영되며, 그것에 맞춰 조사 대상이 설정됨
- <OECD 문화지표>는 삶의 질을 파악하기 위해 여가. 문화 및 종교 부문에 대한 가계 및 정부 지출에 초점을 맞추고 있으며, 유럽연합의 <문화민주주의지표 : EU IFCD>는 문화와 민주주의를 두 축으로 하여 상호 간의 연계성을 측정하는 지표 체계임 (연수현 외, 2019)

○ **문화정책이 제공하는 서비스 향유 수준 파악 vs 시민들의 문화생활 실태 파악하기**

- 시민문화향유실태조사의 경우도 이를 통해 파악하려는 것이 무엇인지를 명확히 해야 함
- 문화정책이 제공하는 서비스 향유 수준 파악을 위해서라면 그에 대한 인지도/참여도/만족도 차원의 조사와 분석이 필요함
- 반면, 시민들의 문화생활 실태 파악이 목적이라면, 고전적인 문화활동 구분에 맞춰 문화시설 중심의 활동을 파악하기 보다는 디지털 플랫폼에서의 문화활동과 다양한 비공식적 문화공간에서의 문화활동을 보다 폭 넓게 파악하는 접근이 필요함



출처 : 2023 국민문화예술활동조사 (문화체육관광부, 2023)

○ **비교를 통해 알고 싶은 것이 보편성인가, 개별성인가?**

- 통시적(通時的) 비교와 공시적(共時的) 비교를 통해 파악하려는 것이 무엇인지에 따라 변하지 않는 기준점이 달라짐
- 알고자 하는 질문이 명확할 때 변하지 말아야 할 기준점이 명확해지고, 이에 근거한 비교도 정확해짐
- 명확한 자기 철학과 지향점 없이 막연히 해외 사례와 <비교하기>, <순위 매기기>로 줄 세우기, 우수 사례로 제시된 숫자 <따라 잡기>에 급급한 정책가들에게 숫자가 악용되기 십상임
- 나를 기준으로 남을 볼 것인가, 남의 기준으로 나를 볼 것인가? 어제의 개념으로 오늘을 파악할 것인가, 오늘의 현상으로 어제를 해석할 것인가? 적절한 선택과 균형이 필요함

□ 좁게 깊게 조사하고 폭넓게 이해하기

○ <Culture as public goods> 트렌드에 맞춰 문화를 폭넓게 해석해야 할 필요성

- 최근 강조되고 있는 <문화예술의 사회적 역할>이나 <사회적 공공재로서 문화 : Culture as public goods> 담론은 문화와 예술을 좀 더 폭넓게 파악할 필요성을 강조함
- IFACCA(2024)에서 발간한 『Culture as public goods』에서는 문화 개념을 좁게 해석할수록 문화의 상업화(commodify culture) 가능성이 더 커진다고 파악했음

  ”음악, 문학, 시각예술 등 대표적인 문화적 표현물은, 특히 경제적 가치에 집중할 때, 쉽게 상업화되어 글로벌 시장을 통해 관객에게 제공된다. 이런 상업화는 문화를 공공재가 아닌 클럽재(club goods), 즉 지불능력이 있는 자들만 배타적으로 즐길 수 있는 재화로 바꾸어 놓는다. 이는 문화공동체가 외부의 기대와 시장의 수요에 부응하는 방식으로 문화활동을 수정하게 함으로써 문화적 정체성을 동질화시킬(homogenise) 가능성도 내포한다“(Maru Mormina, 2024)[15]

출처 : IFACCA, 2024

○ 직접 폭넓게 통계 조사하기 보다는 이미 존재하는 숫자들을 모아서 폭넓게 이해하기

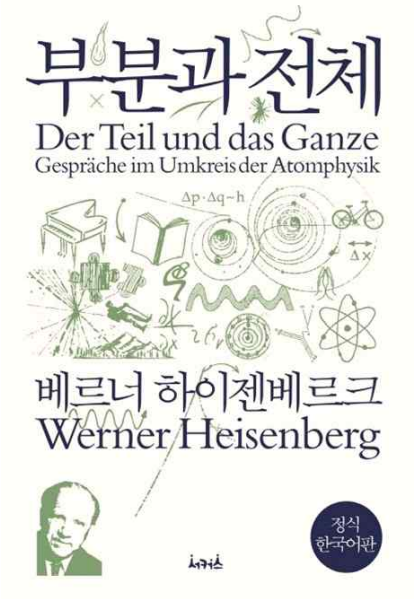
- 문화분야 통계는 타 사회조사 영역과 중첩되는 부분이 많은데, 불명확하고 공유되지 않는 개념 정의 때문에 오히려 다른 조사 결과와 비교 분석하지 못하는 문제가 큼
- 창작활동 외에 여가활동, 경제활동, 교육활동 등 사회활동 전반에 연결되는 문화생활의 넓은 범위를 모두 파악하는 통계를 만드는 것은 불가능하거나 신뢰도를 담보하기 어려움
- 문화지표체계는 UNESCO FCS의 전략과 같이 타 영역과 공유할 수 있는 통일된 개념을 정의하고, 타 지표체계들과의 연계를 통해 보다 문화 변화의 전체상을 파악할 수 있는 폭 넓게 데이터를 확보하는 것이 더 적절함

15) Maru Mormina(2024) “Culture as an irreducibly social good” in 『Culture as a Public Goods』, IFACCA

- 이때 신용카드 매출에 나타난 문화소비량, 내비게이션 목적지에서 파악된 문화나들이 등 민간에서 만들어지는 통계와 빅데이터를 활용하고, 정책의 영향 밖에 있는 문화현상 위에서 정책이 개입한 문화생활 양상을 파악할 필요가 있음
- 문화정책 주체가 직접 생산하는 문화지표는 문화창조 등 문화정책의 주요 관심 사항 중심으로 좁고 깊은 통계 구축에 집중하는 것이 더 적절함

○ **부분의 숫자보다 전체의 관계에 집중하기**

- 지표로 문화현장을 파악할 때 우리가 집중해야 하는 것은 "부분"의 특정 시점의 상태를 정확하게 포착한 "숫자" 자체가 아니라, "전체"를 이해할 수 있는 "관계"와 "변화"임
- 변하지 않는 어떤 참값이 있다는 기계론적 세계관에 기댄 "강한 측정"을 통해 기어이 그것을 찾아서 겨우 부분을 파악하는데 그치기 보다는, 서로 연결되어 있는 것들에 대한 "약한 측정"(김윤호, 2024)[16]을 통해 전체를 이해하는 것이 우리의 앎에 더 도움이 될 수도 있음
- 이것이 지금 시대의 좀 더 진보한 과학이 설명하는 역설적인 사실임



※ 이슈페이퍼 내용은 작성자의 견해일 뿐 기관의 공식 입장이 아님.

16) 김윤호(2024), "약한 양자측정의 이해와 응용", 호라이즌, 고등과학원

Vol. 2024-10 (2024.10.17. 발간)

『문화지표에 나타난/낼 문화예술의 변화 _ #2/2』

작성자 : 김해보(서울문화재단 정책협력실 전문위원)

발 행 일 : 2024.10.17.
발 행 인 : 이창기
발 행 처 : 서울문화재단(www.sfac.or.kr)

기획·집필 : 서울문화재단 정책협력실 김해보 전문위원
편　　집 : 서울문화재단 미래전략팀
디 자 인 : 서울문화재단 홍보마케팅팀

서울문화재단 [문화+정책] 이슈페이퍼는
[이슈].[동향].[현장] 소식으로 매월 첫째주 수요일 서울문화재단 블로그에 연재됩니다.
https://blog.naver.com/i_sfac