



이달의 이슈2

## 일본 문화예술정책의 중장기적 방향과 전망

정정숙  
한국문화기획평가연구소 소장

처음 > 이달의 이슈2 > 일본 문화예술정책의 중장기적 방향과 전망

글: 정정숙 한국문화기획평가연구소 소장

### 1. 일본 문화예술정책에 대한 관심이 필요한 이유

일본이 우리나라와의 관계에 있어서 현대사에 대해 보여주는 자기중심적 해석이나 우리나라의 대중문화를 폄하하는 혐한운동을 전개하는 것 등에 생각이 미치면 일본이라는 국가 존재 자체에 거부감이 올라온다. 또한 우리나라를 방문한 일본 학자들이 '한국은 <세계에서 몇 등>하는 것을 중시하는 나라 아닌가요?'라거나 '현대의 한국 사회는 무척 발전한 것 같지만, 여전히 고대의 봉건적 문화가 같이 존재하고 있는 것 같습니다.'라는 등의 대외과시형 국가, 억압당하는 계층과 가부장제를 목격한 경험에 근거하여 우리나라에 대한 나름의 품평을 하면, 성찰적 수용보다는 반론의 잦을 날리고 싶어지기도 한다.

특히, 1910~1945년 사이에 우리의 말과 글과 전통문화를 없애고 일본화하고자 수행한 문화정책의 폐해에는 눈 감고, 자국이 현재 얼마나 자신들의 전통문화를 잘 보존하고 있는지를 홍보하기 위해 지사케, 가부키, 교겐, 노오, 쓰모, 샤미센, 하이쿠 등을 동원하면 일방적인 강요의 분위기가 감지되면서, 그들의 의도가 순수하게 즐겨지지 않을 때도 있다.<sup>1)</sup>

하지만 이러한 과거의 맥락들을 잊지 않으면서도 우리의 현재와 미래를 설계하기 위해서 그들이 지니고 있는 현재의 강점에 대한 고찰은 의미 있다는 것에 반대할 사람은 없을 것이다. 그들이 애써 가꾼 문화예술과 생활문화를 세계에 전파하여 일본의 것을 고급스러운 것으로 세계인들이 인식하고, 즐기게 된 과정과 일본 시민들이 향유하고 있는 문화적 삶의 원동력이 무엇인지를 밝힐 수 있다면, 우리의 문화예술정책을 중장기적으로 디자인하는데 있어서 현실적합성을 높일 수 있는 아이디어를 얻을 수 있지 않을까?

사진 1 체코에서 일본 문화교류사가 교겐 공연 후 사진 촬영



출처: 일본 문화청 누리집

### 2. 일본 문화예술정책에 중장기적 방향은 있는가?

일본의 문화정책을 수립하고 집행하는 문화청의 누리집에서 문화행정의 키워드를 소개하는 부문을 표시하는 아이콘이 종이학 사진이다. 일본의 종이접기(折り紙, 오리가미)는 아동들의 단순한 놀이가 아니라 오리가미스트

사진 2 일본 문화청의 문화행정자료 소개란 아이콘

(Origamist)라는 전통예술가로서의 고유명사가 있을 만큼 예술작품으로 인정되고 있다. 외국의 일본 연구자들이 일본에 장기연수를 하게 되면 참여가 권장되는 일본의 전통문화 체험 프로그램 중에 하나이기도 하다. 우리나라에서 전파된 것으로 유추되는 종이접기인데, 소원을 이루는 '천 마리의 학' 개념이나 '종이접기 학습교본'을 지금의 세계 시민들에게 전파하는데 일본이 주요한 역할을 한 것이다. 선(禪), 인삼(人蔘), 두부(豆腐)가 젠, 진생, 도후로 세계인들에게 인식된 것과 동일한 맥락이다.



출처: 일본 문화청 누리집

일본의 문화예술정책은 민간의 자율적이고 주도적인 움직임과 국가가 계획을 수립하여 선도해 온 역사가 계속 얹치락뒤치락하며 반복되거나 양자가 적절한 균형을 이루기도 하는 통합적인 면모와 경향성을 보여준다.

역사를 좀 거슬러 올라가 보면, 1868년 메이지유신을 통해 근대의 정치 및 경제발전을 도모하는데 있어 '기러기 국가'라는 별명이 있는 국가답게 일본은 국가가 앞서서 독일, 영국을 비롯한 유럽 쪽의 문명을 전적으로 수용하고 학습하였다. 유럽 모방형 국가로 근대사를 출범한 것이다. 이때 일방적인 학습이 아니라 상호 영향을 미쳤던 유일한 부분이 있다면, 바로 일본의 예술이었다. 에도시기에 발달한 서민층의 회화인 우키요에(浮世繪)가 유럽의 인상파 화가인 고흐와 모네에게 영향을 끼친 점은 이미 검증된 사실이다.

1945년 이후에는 선전포고 없이 전쟁을 시작한 전범국가로서, 일본이 미국에게 7년간 점령통치 혹은 점령교화를 당했다. 이때 미국의 철학과 문명을 수용하여, 승전국인 미국이 중시하던 민간 자율성의 이념을 교육과 산업과 생활문화에 접목시켰다. 따라서 정신적이고 정서적인 창작의 진흥과 관련된 문화예술정책은 최대한 정부의 개입을 자제하고, 민간의 자율성을 중시하는 미국 방식을 추종해온 것이 일본의 입장이었다고 할 수 있다.

그 결과 일본의 문화정책을 담당하는 문화부서는 장관급의 문화성(우리나라의 문화체육관광부)이 아닌 청장급의 문화청으로 설계되고, 소극적인 차원의 문화행정 지원기구로 위상을 정립했다. 우리나라 문화체육관광부의 종무실이 국가가 종무정책을 만들어 종교에 개입하는 것이 아니라, 종교 관계자들 스스로 적극적인 종교 활동을 하고, 국가는 단지 그들의 필요를 채워주고 지원해 주는 종무행정에 초점을 두고 있는 것과 동일한 맥락이다. 따라서 대외적인 문화예술 활동도 국가 지원을 중심으로 이루어지기보다는 민간 부문의 상인그룹들이 주도했고, 국가는 일본 고유의 문화정체성과 관련된 유무형의 문화유산 보호에 집중했던 것이다.

그러나 일본이 미국의 점령통치로부터 벗어나고 고도경제성장을 통해 전쟁 전의 상태로 복귀하면서, 다시 국가의 개입이 모든 부분에서 적극화되었다. 하지만 2000년대 이후에도 조직적인 차원에서는 국민들의 정신적인 측면에 대한 자율성을 존중한다는 입장에서 여전히 문화성이 아닌 문화청이라는 하위단위 기구로서 위치를 유지하고 있다. 일본의 재군국화를 방지하기 위해 하위단위 기구로 설치되었던 방위청이 2007년에 방위성(우리나라의 국방부)으로 승격하여 일본이 대외적인 군사관련 전략을 강화하게 되는 우경화 노선을 공식화한 것에 비하면 매우 신중한 편이다.

따라서 현재, 문화예술정책의 전담 조직은 문화청이라는 하위단위로서, 문화정책의 중장기 방향을 결정하기도 하지만, 형식적으로는 민간 문화예술계의 필요를 지원하는 문화행정적 모양새를 유지하고 있다. 그러나 제도로서의 '문화예술진흥기본법'이 2001년에 통과되었고, 이 법적 토대 위에 '1차 문화예술진흥에 관한 기본 방침'이 2002년에 처음으로 각의에서 결정되고 매 5년마다 기본 방침을 수립하게 되었다. 그리고 매년 문화예술진흥에 관한 기본 방침에 의거하여 문화청에서 수행한 문화예술진흥을 위한 정책들은 문부과학백서에 정리되고 있다. 즉 법제도적인 토대 위에 문화예술에 대한 정책도 보다 적극적으로 정부의 개입이 이루어지도록 변화하고 있다. 게다가 정령(우리나라의 훈령)에 의해 문화 부문의 심의회, 분과회의, 부회 등이 설치되어 중요한 문화예술계의 정책적 이슈에 대해

검토회의와 답신을 제출하고 있기도 하다. 따라서 매 5년마다 새로운 중기정책의 판도라가 열리는 것을 감안할 때 일본의 문화예술정책의 중장기 방향이 '있다'라고 답할 수 있겠다.

### 3. 일본 문화예술정책 초점의 변화

2001년의 문화예술진흥기본법 제정은 일본 정부가 문화란 정신적인 측면의 생산물이며 향유물이기 때문에 국민이 자유롭게 접근해야 한다는 관점으로 만일 국가가 적극 개입한다면 비선진국과 동일한 처지로 전락할 것이라는 불명예가 두려워 유보해오던 법률 제정이라는 의사결정을 실천에 옮김으로써, 문화예술의 발전에 국가가 적극 개입하겠다는 의지를 표명하고 법제도로 그 의지를 공식화한 상징적인 사건이었다. 문화예술진흥을 위한 국가 개입을 망설이던 일본문화행정의 마지노선이 무너진 것이다.

1980년대 이후, 문화생활에 대한 국민 설문조사, 그리고 문화정책에 대한 조사연구 등도 꾸준히 해오고 있었으며, 매년 일본의 문화정책에 대한 연차보고서도 발간하고 있다. 이렇듯 조사 작업과 보고서 발간이 이루어지는 것은 매년 단기적으로 문화정책의 성과를 정리하면서 새로운 계획을 수립하기 위한 기초자료를 축적하는 일이기도 하며, 더 나아가서는 일본 문화예술정책의 중장기 방향인 '문화예술진흥에 관한 기본 방침'에 매년 부합하고 있는가를 진단하는 일이기도 하다. 다시 압축한다면, 2001년 문화예술진흥기본법이 통과된 이후 일본의 문화정책은 좀 더 적극적으로 문화계 예술가들과 시민들에게 다가가고 있다고 할 수 있다.

일본 문화청은 2001년 '문화예술진흥기본법' 통과에 따라 2002년에 '1차 문화예술진흥에 관한 기본방침(이하 기본방침으로 약칭)'을 의결한 후, 2007년과 2011년, 그리고 2015년에 제2차, 3차, 4차 문화예술진흥에 관한 기본방침을 각의(우리나라의 국무회의)에서 결정하였다. 현재의 2015년 4차 기본방침은 2020년의 도쿄올림픽에 대응하여 6년 동안 해당되는 정책의 중장기 기본 틀이라는 점에서 특별히 주목된다.

2000년대 초반에는 '아트플랜(Arts Plan)'이 등장하여 예술의 종합적인 지원 계획이 만들어지면서 예술제가 활성화되었고, 특히 최첨단 기술을 활용할 수 있는 '미디어 예술'에 정책적 관심이 집중되었었다. 2000년대 중반에는 중앙이 아닌 각 지역의 문화적 힘이 국력에 중요한 영향을 미친다는 점을 인식하여 지역의 '문화력(文化力)'개념이 등장했고, 이어서 일본은 지역의 문화력이 살아 있는 '문화예술입국(文化藝術立國)'을 달성해야 한다는 비전도 탄생했다.

최근의 문화예술정책에서 이제는 시설의 건립과 같은 시민들의 문화권 접근을 위한 정책은 새삼스럽게 강조되고 있지 않고, 오히려 2012년의 문화청의 조사연구와 같이 시설들의 안정적인 운영을 위한 자체 수입증대 방안으로서 홍보 전략이 모색되고 있다. 프로그램과 관련해서는 생활문화 프로그램과 지역문화진흥에 초점이 모여지고 있다.

**표 1** 일본 문화청의 연도별 문화정책 조사연구 주제 리스트

연도	조사연구 주제
2008년	문화예술창조도시에 관한 조사연구
2009년	문화발신전략에 관한 조사연구
2010년	생활문화의 실태 및 진흥에 관한 조사연구
2011년	문화정책의 평가방법에 대한 조사연구
2012년	문화예술활동에 대한 기금조성에 관한 조사연구
	국립문화시설의 홍보에 관한 조사연구
2013년	문화정책에 총당하는 재원에 관한 조사연구

연도	조사연구 주제
2014년	사회문제 해결에 기여하는 문화예술사례 조사연구
	관계기관을 횡단하는 문화정책 전략 수립에 관한 연구
	문화재의 발신과 활용에 관한 조사연구
2015년	문화산업의 경제규모와 경제파급효과에 대한 조사연구
	해외의 저작권 제도 및 관련 정책에 관한 조사연구
	문화기획에 의한 지역진흥에 관한 조사연구

2008년에는 2004년부터 유네스코가 세계적으로 창조도시 네트워크 시스템을 가동시킨 것과 연동하여 일본 자체적으로 문화예술창조도시 시스템을 만들기 시작했다. 좋은 아이디어가 발견되면 곧이어 수용하여 모방하는 문화예술정책의 모습을 엿볼 수 있는 대목이기도 하다. 문화청에서는 이 연구 결과를 활용하여 2008년부터 국내에서 문화예술로 도시의 발전을 모색한 우수 문화예술창조도시를 선정하여 수상하는 수상제도를 만들어 매년 3-5개의 도시를 선정하여 수상하고 있다.

2011년에는 문화행정적 지원을 하던 입장을 벗어나 2001년의 문화예술진흥기본법에 의거한 문화예술진흥에 대한 기본방침에 따라 다양한 문화정책을 개발하고 수행한 결과에 대해 평가와 점검의 수요가 발생했고, 그에 따라 평가방법에 대한 조사연구가 이루어졌다.

2014년에는 문화가 가진 다양한 가치와 파워에 대한 연구를 수행하였다. 사회문제의 해결에도 기여하는 문화예술, 그리고 문화청 외에 타 부처에서도 문화프로그램을 운영하기 때문에 관계기관을 횡단하는 협력적 문화정책의 확산을 도모하기 위한 연구도 하게 되었다. 또한 국내의 문화예술 향유에 대한 과제 못지않게 문화발신, 문화재 발신 등 대외적으로 일본의 고유문화와 문화재를 전파하고 이해시키기 위한 효과적이고 효율적인 전략을 조사연구를 통해 모색하였다. 2010년 이후의 이러한 조사연구의 제목은 <표 1>과 같다.<sup>2)</sup>

이러한 조사연구들은 결국 일본의 문화예술정책에서 가장 중시되는 이슈를 반영하고 있고, 이러한 연구결과를 반영하여 중장기적 방향을 설계하거나 현재 정책의 개선방향을 모색하게 된다.

최근에는 일본 국내에서의 연구를 넘어서서 적극적으로 타 국가와의 비교연구를 통해 정책입안을 위한 논리를 만들어내고 있다. 즉 2012년에 이루어진 '외국의 문화정책에 관한 조사'에서는 6개 국가-영국, 미국, 독일, 프랑스, 한국, 중국- 와 일본의 문화예산을 비교하는 등 일본이 문화정책에 대한 국가의 투자가 적다는 점을 강조하고 있다. 이 자료에 근거하여 예산은 최근에도 업데이트를 했는데 2016년 기준 전체 문화부문의 예산은 일본이 가장 적고, 정부 전체예산에서 문화부문 예산이 차지하는 비율은 일본이 가장 최하위로부터 두 번째를 차지하고 있다는 비판적인 연구결과를 공개했다. 일본 예산 전담부처로 하여금 문화청 예산의 국제적인 수준이 얼마나 낮은지를 이해시키고, 문화예술입국이 되기 위해서 필요한 지원 예산의 증대를 요청하기 위한 설득자료로 활용될 것으로 예상된다.

일본의 문화계는 문화예술은 정량적으로 평가되기 어려운 창조성과 감성을 기반으로 하는 작업이라는 정통적인 사고방식을 반영하여 정량적인 지표들이 성과기획 단계에서 별로 구상되지 않은 편이었다. 그러나 2015년의 제4차 문화예술진흥에 관한 기본방침에서는 2020년에 달성해야 할 성과목표를 구체적인 수치로서 제시하고 있다는 점에서 일본 문화예술 중장기 방향에 혁신적인 변화가 나타났다고 볼 수 있다.

**표 2** 4차 문화예술진흥에 관한 기본 방침에서 제시한 성과 목표

성과항목	기준	목표년도	목표비율

성과항목	기준		목표년도	목표비율
일본의 자랑거리로 문화예술을 언급하는 국민의 비율	2014년 50.5%	⇒	2020년	약 60%
지역의 문화환경에 만족하는 비율	2009년 52.1%	⇒		약 60%
문화예술 관람 비율	2009년 62.8%	⇒		약 80%
문화예술 활동 비율	2009년 23.7%	⇒		약 40%

## 4. 일본 문화예술정책의 미래 전망

일본 문화청은 문화예술정책을 입안하는 데 있어서 문화예술계에 영향을 미치고, 문화예술계가 기여할 수 있는 외부의 환경을 민감하게 반영한다. 예컨대, 2004년에 유네스코의 창조도시 네트워크가 등장하자 4년 뒤에는 일본 문화청이 국내의 문화예술창조도시를 자체적으로 선정하여 수상을 하기도 하고, 2011년 지진과 해일의 재앙 이후에는 사회의 문제를 해결하는 데 기여하는 문화예술의 사례들을 조사하고, 2020년 도쿄 올림픽에서 일본지역들의 고유한 매력을 구현하려는 목표 아래 매 5년마다 수립하는 '문화예술진흥에 관한 기본 방침'을 1년 앞당겨 2015년에 4차 기본방침을 발표하기도 하였다. 따라서 어떠한 외부환경의 변화에 대해서도 철저히 준비하기 때문에 현실성이 높은 성과목표를 달성할 것으로 전망할 수 있다.

그리고 입안된 정책들은 큰 문제가 없는 한 지속되는 특징을 보여준다. 문화교류사 사업이 1년도 거르지 않고, 13회, 문화예술창조도시 수상도 9회 등 정권이나 문화청 지도자의 교체와 무관하게 중요 정책은 일관성이 보장되어 온 셈이다. 게다가 2015년 4차 기본방침부터는 수행하게 될 정책사업의 성과목표는 수치로 제시하고 있을 정도로 정책 목표를 구체화하여 목표 달성을 치밀하게 추구하는 관리 시스템을 작동시켜 나가고 있다.

시설보다는 문화프로그램의 전국화를 지향하고, 세계 보편적인 예술을 추구하면서도 고유하고 특수한 일본의 전통 문화를 보호하고 세계로 발신시키는 정책이 균형을 이루고 있으며, 아동부터 노인층에 이르기까지 전 국민의 전통 예술 경험의 기회를 확대하며, 예술 관람이라는 소극적인 문화예술 행위의 증진과 함께 예술 활동이라는 적극적인 문화예술 행위의 증진도 동시에 모색하고 있다. 세계 모든 권역으로 일본 고유문화 발신을 기획하면서도 한편으로는 아시아권역에서의 리더십을 고려한 공동의 문화사업-예컨대 동아시아문화도시-에도 적극적이다. 게다가 근린 국가인 우리나라나 중국의 문화정책에 대한 관심과 수용력도 높다.

따라서 일본은 타 선진 국가들의 문화예술정책의 장점을 벤치마킹하려는 노력을 기울인다는 점에서 우리나라와 동일한 태도를 지니고 있다고 볼 수 있고, 지금 이 시점에서는 4차 기본방침에 따라 2020 도쿄올림픽에서 일본의 문화적인 매력을 보여주기 위해 몇몇 우수 창작품 정도가 아닌 일본 전 지역의 문화력을 개발하고 발전시키는데 총력을 기울일 것으로 전망된다.

1) 일본 문화청은 일본 고유의 문화를 세계로 발신하기 위한 '문화교류사' 정책을 2004년부터 시행하여 2016년 현재에 이르기까지 총 13회 국외로 파견하였음. 2015년까지의 성과를 종합하면 전 세계 76개국에 일본의 문화교류사가 개인 122명, 2개의 그룹(5명), 26개의 단체가 파견되었음.

2) 일본 문화청 누리집, '문화행정조사자료'.

([http://www.bunka.go.jp/tokei\\_hakusho\\_shuppan/tokeichosa/bunka\\_gyosei/index.html](http://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/bunka_gyosei/index.html))

COPYRIGHT©2016 한국문화관광연구원 ALL RIGHTS RESERVED.

www.kctre.kr 웹진 문화관광 07511 서울시 강서구 금남화로 154 02)2669-9800

발행처:한국문화관광연구원 발행인:김정만 편집위원장:이상열 편집위원:권태일, 박찬욱, 조아라, 최보연 디자인:씨지