

# 문화지표의 현황과 개선방향

조 현 성\* · 서 우 석\*\*

## 1. 머리말

우리나라에서 문화지표(Cultural Indicator)는 1986년 유네스코한국위원회와 한국문화예술진흥원이 작성한 「문화통계 및 지표체계연구」에서 처음 본격적으로 제시되었다. 이후 문화지표는 문화통계의 작성기준으로서 문화정책의 중요한 일익을 담당해왔다. 「문화향수실태조사」, 「문화예술인실태조사」, 「문화예술단체실태조사」 등의 조사항목 선정이나 「문화예술통계」의 체계나 항목 선정에서 문화지표 체계가 기본 지침으로서의 역할을 수행해 왔다. 문화지표 체계는 1995년 한 차례 개정되었으며, 2005년부터 개정작업이 다시 진행되어 왔다. 본 연구는 2005년도에서부터 진행되어온 개정작업에서 제시된 개선안을 소개하고자 한다.

문화지표가 문화정책과 국가통계생산에서 중요한 비중을 차지함에도 불구하고 그동안 문화지표에 대한 학계의 논의는 활성화되지 못하였다. 여기에는 문화지표가 사회지표(Social Indicator)에 비해 상대적으로 짧은 역사를 가지고 있다는 사실도 작용했을 것으로 추정된다. 하지만 보다 근본적으로는 문화지표가 가지고 있는 많은 쟁점들이 충분히 인식되지 못한 채 문화정책부문의 자료 제공을 위한 중립적인 기술 도구로서 간주되어 온 인식이 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

우선 문화지표의 정의와 범위에서부터 다양한 견해들이 존재한다. 우리나라의 문화지표체계에 대한 선행논의에 따르면 문화지표는 “한 사회의 문화현상과 문화수준 및 이를 둘러싼 문화환경을 객관적으로 판별할 수 있는 통계, 통계계열 및 그 외의 모든 형태의 증거”라고 할 수 있다(한국문화정책연구원, 1995). 여기에서 ‘문화’가 무엇이며, ‘문화’의 범위를 어떻게 규정할 것인가의 문제가 제기되는데, 이는 무엇보다 정부의 ‘문화정책’이 포괄하는 범위와 밀접한 연관을

\*한국문화관광정책연구원

\*\*서울시립대 도시사회학과

가지게 된다. 그리고 자료(data) 및 통계(statistics)와 지표는 어떻게 구별되는지의 문제 역시 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 지표는 정책과의 연관성 속에서 규정되며 규범적 성격을 가진다는 점에서 자료나 통계와 구별되지만, 실제 지표의 작성에서 이러한 정책 연관성이 얼마나 명료하게 구현되는지는 별도의 문제라 할 수 있다. 예컨대 문화지표의 기능을 문화현상에 대한 총체적이고 체계적인 이해를 가능하게 해주는 정보를 제공해 주는 것으로 규정할 때(한국 문화정책연구원, 1995), 문화지표를 통한 ‘객관적 재현’의 측면이 강조되어 자칫 정책과의 연관성이 소홀하게 다루어질 수 있다.

문화지표가 정책의 목표에 대한 고려와 이를 수행하는 과정의 평가를 위해서 생산해야 될 통계의 방향과 내용을 제시해야 한다는 점에서 정책지향성 혹은 정책부합성이야말로 문화지표의 중요한 차원이라 할 수 있다. 하지만 이러한 문화지표의 정책지향성은 통계작성의 현실적 편의성과 갈등관계에 놓일 수 있다. 문화지표가 현실적으로 생산 가능한 통계들로 구성되지 않으면 문화지표의 의의가 공허해지는 반면, 이미 생산되어진 혹은 생산 가능성만을 염두에 두고 문화지표를 작성하면 편의성에 치우쳐 중요한 정책적 쟁점들을 놓칠 수 있다. 오히려 현실적으로 아직 생산되지 않았거나 현재의 통계 작성 체계에서 생산되기 힘든 통계라 하더라도 정책적으로 필요한 항목을 지표로 만들 경우 정책의 발전 방향을 제시하게 된다.

이러한 점에서는 바람직한 지표 체계의 작성을 위해서 문화지표가 수행하는 다양한 기능들을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다(IFACCA, 2005). 문화지표는 모니터링과 평가를 위해 사용되며 이를 통해 문화정책 수행의 필요성과 정당성을 옹호할 수 있다. 뿐만 아니라 평가의 과정을 통해 집단적인 학습 효과를 가져 올 수 있고, 참여 주체들의 행위와 태도에 영향을 미침으로써 전략적 효과(strategic effects)를 불러 올 수 있다. 문화지표의 기능들을 종합적으로 고려해야 하기 때문에 문화지표의 설정 작업은 다양한 차원에서의 검토를 필요로 하게 된다.

이외에도 문화지표의 다양한 기능에 따라 어떠한 기능을 중요시해야 할지에 따라 쟁점이 부각된다. 그리고 문화지표의 형태(type)가 다양하기 때문에 많은 문화지표에 대한 세분화된 구분이 가능한데, 특히 지표의 수준이 거시적인지, 혹은 미시적인지에 따라 지표들 자체가 위계적으로 구분될 수 있다. 그렇다면 지표체계를 구성할 때 이러한 위계적 성격을 어떻게 고려하여 구조화할지에 대한 쟁점이 부각된다.

문화지표 체계를 전반적으로 검토하고 개선안을 마련하는 과정은 이러한 문화지표의 관련 쟁점들을 다시 고려해 보는 계기가 되었다. 하지만 이러한 쟁점들은 일회적인 작업을 통해서 해결될 수 있는 것이 아니라 다양한 관점에서의 논의가 축적되는 것을 필요로 한다. 본 연구는 이러한 논의의 필요성을 부각시키는 계기가 되고자 한다. 이를 위해 아래에서는 해외의 문화지표 작성 현황을 검토한 후(2장), 국내의 문화지표 작업이 발전되어 온 과정을 제시하며(3장), 2005년 문화지표 개선안의 주요 개선 방향을 소개하고(4장), 앞으로의 문화지표 발전을 위한

제언을 제시하고 한다(6장).

## 2. 해외의 문화지표 작성과정

세계 여러 나라들의 문화정책을 비교 연구한 Schuster(2002)는 근래 문화정책에 대한 자료와 정부 수집을 위한 각국의 투자가 폭발적으로 증가하고 있음을 지적하였다. 이러한 현황을 바탕으로 문화지표에 대한 논의가 오늘날 국제적인 차원에서 활발하게 진행되고 있으나, 정부의 차원에서 명시적으로 문화지표(cultural indicator)란 용어를 쓰는 나라는 한국을 제외하고는 드물다. 대부분의 나라들은 문화통계(cultural statistics)를 작성하거나 문화지도(cultural mapping)를 작성하고 있다. 이 장에서는 외국의 문화통계 작성이나 문화지표에 대한 논의에서 중요한 비중을 차지하는 국제기구의 문화통계 작성기준을 소개하고, 다른 나라들의 문화통계 작성 현황을 소개한다.

### 1. 국제기구의 문화통계 작성기준

#### (1) 유네스코의 Framework for Cultural Statistics(FCS)

유네스코가 1986년에 발표한 Framework for Cultural Statistics(FCS)는 문화 활동에 관한 포괄적인 정보 수집을 위한 최초의 체계적인 방법론 제시였다. 이 안은 우리나라의 1986년 문화지표 작성에 큰 영향을 미쳤고, 캐나다, 호주, 독일 등 일부 나라의 문화통계 작성에서도 기본안으로서 영향을 미쳤다. FCS는 1986년 발표되었지만, 최초의 논의는 1972년 핀란드 헬싱키에서 개최된 유럽 문화장관유네스코회의의 권고안(Recommendations of the UNESCO Conference of European Ministers of Culture)에서 비롯되었다.

FCS는 문화통계를 독특한 방식으로 작성하도록 규정하고 있다. 곧, 문화를 영역과 기능으로 나누고 이를 교차시켜서 개별 통계를 생산하고자 한다. 문화영역을 모두 열 가지이며, 기능은 다섯 가지다. 문화영역은 ④ 문화유산(cultural heritage), ① 출판물·문학(printed material and literature), ② 음악(music), ③ 공연예술(performing arts), ④ 회화·조형예술(pictorial and plastic arts), ⑤ 영화·사진(cinema and photography), ⑥ 라디오·텔레비전(radio and television), ⑦ 사회문화활동(socio-cultural activities), ⑧ 스포츠·게임(sports and games), ⑨ 자연·환경(nature and the environment) 등 열 가지다. 그러나 실제로는 ② 음악과 ③ 공연예술을 하나의 영역으로, ⑤ 영화·사진과 ⑥ 라디오·텔레비전을 하나의 영역으로 취급하고 있다. 기능은 ① 창작·생산(creation / production), ② 매개·분배

(transmission / dissemination), ③ 수용·소비(reception / consumption), ④ 보존·등록(preservation / registration), ⑤ 참여(participation) 등 다섯 가지다.

<표 1> Framework for Cultural Statistics 구성원리(UNESCO, 1986)

문화영역 \ 문화활동 기능	창작·생산	매개·분배	수용·소비	등록·보존	참여
0 문화유산					
1 출판물·문학					
2, 3 음악·공연예술					
4 조형예술					
5, 6 오디오·시청각매체					
7 사회문화활동					
8 스포츠·게임					
9 자연·환경					

FCS는 국제수준에서 문화통계의 생산기준(지표)을 만들어냈다는 점에서 가장 큰 의의를 지닌다. 국가 간 문화통계의 비교를 위해서는 통계작성의 범위와 항목이 먼저 표준화되어야 하기 때문이다. 이밖에도 FCS는 몇 가지 의미를 지닌다. 첫째, 영역과 기능의 교차를 통해 문화지표의 체계성을 높였다. 창작에서 참여에 이르는 일련의 과정을 통해 문화행위를 포괄적으로 파악하고, 각각의 기능별로 관련 지표를 생성함으로써 자족적인 구조를 형성하였다. 둘째, 문화영역을 구조화된 실체로 한정함으로써 문화통계의 범위를 확정하였다.

한편, FCS는 한계는 다음과 같다. 첫째, 국제적인 표준분류(UN 국제표준산업분류, ILO 국제표준직업분류)와 연결성을 지니지 못했다. 문화통계의 국제비교를 위해서는 국제적인 분류체계와 연계되어 있어야 함에도 그렇지 못했다. 이것은 문화인력과 문화의 산업적 접근에 관한 통계가 생산되지 않을 수도 있음을 의미한다. 둘째, 자원과 관련된 지표를 형성하지 못하였다. 문화계(文化界)를 종합적으로 포착하기 위해서는 관련 예산이 포함되어야 하는데 그렇지 못하였다. 바로 이점 때문에 1980년 유고슬라비아 베오그라드에서 개최된 제21회 유네스코 총회에서는 문화활동 관련 공공재정 통계의 국제표준화를 위한 권고안(Recommendation on the International Standardization of Statistics on the Public Financing of Cultural Activities)을 제시하였다. 셋째, 가장 중요한 문제로 국가별로 FCS에 따라 구체적인 통계가 생산되지 않았다는 점이다. 표준화된 문화통계의 생산기준을 제시하였지만, 이를 제도화하지 못했고, 관련 후속조치가 진행되지 않았다. 유네스코는 현재 LSE, Leeds 대학 등에 FCS의 개선작업을 위한 용역을 위탁한 상태이며 앞으로 2-3년내에 문화통계 작성을 위한 새로운 안을 제시할 예정이다

(UNESCO, 2006).

## (2) 유럽통계청

2000년 유럽통계청(Eurostat)에서는 「유럽연합 문화통계보고서」(Final Report of the LEG on Cultural Statistics in the EU)를 발간하였다. 이것은 1995년 이후 유럽연합(European Union, EU)에서 유럽 국가 간 문화통계의 표준화를 위해 시도한 작업의 완결이다. 유럽통계청은 FCS를 이용하여 영역과 기능을 교차하여 문화활동(cultural activities)을 확정하고, 이것을 토대로 문화고용(cultural employment), 문화지출·재정(cultural expenditure and financing), 문화참여(cultural participation)와 관련된 통계작성을 위한 작업을 진행하였다.

문화활동에 한정해서 보자면, 유럽통계청은 FCS에 기초하여 영역과 기능을 교차시켜 문화지표를 설정하였다. 문화영역은 여덟 가지—① 문화유산(cultural heritage), ② 기록보관소(archives), ③ 도서관(libraries), ④ 도서·출판(books and press), ⑤ 조형예술(plastic arts), ⑥ 건축(architecture), ⑦ 공연예술(performing arts), ⑧ 시청각·멀티미디어(audio-visual or multimedia)—로 구성된다. 또한 문화기능을 여섯 가지—① 보존(preservation), ② 창작(creation), ③ 제작(production), ④ 분배(dissemination), ⑤ 판매(trade and sales), ⑥ 교육(education)—로 설정하였다.

유럽통계청의 문화지표는 FCS 기본체계를 보완·유지하면서, 인력, 재정, 그리고 참여와 관련된 별도의 지표를 생성하였다. 유럽통계청이 FCS에 비하여 인력과 재정에 대한 지표를 구체적으로 구성한 것은 장점이자 단점이다. 인력과 재정은 비단 문화영역뿐 아니라 모든 분야에서 가장 기본적으로 파악해야 할 요소라는 점에서 인력, 재정에 대한 요소를 추가하였다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 유럽통계청의 문화지표는 문화인력을 고용과 직업으로, 문화재정을 정부, 관련기관, 개인지출로 구분하여 비교적 상세히 파악하고자 하였다. 그러나 이것은 지표의 체계성이란 측면에서 보면 문제가 된다. 문화활동 내에서 인력, 재정, 그리고 참여를 포괄하는 형식이 문화계(文化界)를 일목요연하게 파악하는 데 효과적이기 때문이다. 다른 측면에서 보면, 유럽통계청의 문화지표는 문화영역의 지표설정이 매우 지난하다는 것을 보여준다. 이외에도 세계 여러 나라의 예술평의회, 예술진흥기관들의 네트워크인 국제예술평의회연맹(International Federation of Arts Councils and Culture Agencies)에서는 문화지표가 가지고 있는 여러 쟁점들을 다루는 연구과제들을 수행하고 있다.

## 2. 외국의 문화통계 작성기준

미국, 프랑스, 독일, 영국, 일본 등 문화정책의 나라들은 예술과 관련된 다양한 통계들을 생산하고 있으나 명시적인 문화통계나 문화지표의 기준을 사용하지 않는 경우들이 많다. 문화통계

의 기본틀을 명시적으로 제시한 경우로는 캐나다와 호주, 영국 등의 사례를 볼 수 있다.

캐나다 통계청(Statistics Canada)에서는 문화통계 전담부서인 문화통계팀(Culture Statistics Program; CSP)이 캐나다의 문화통계 생산기준(Canadian Framework for Cultural Statistics; CFCS)을 2004년 8월 발표하였다. 이것은 FCS를 차용한 것인데, 유네스코의 문화개념 규정이 지나치게 광범위하기 때문에 개념을 한정하려는 문제의식에서 비롯되었다. 곧, 문화에 대한 광범위한 관심이 타당하지만 문화영역이 배타성을 지녀야 한다고 판단하여 환경, 스포츠, 레크리에이션 등을 제외하였다. CFCS는 지표라고 명명(命名)되지는 않았지만, 캐나다 판(版) 문화지표라고 할만한데, FCS와 마찬가지로 문화영역과 기능의 교차를 통하여 구체적인 항목을 설정하였다.

#### <표 2> CFCS 문화영역

저작과 출판, 영화와 비디오, 방송, 음반, 공연예술, 시각예술, 건축, 사진, 디자인, 광고, 축제, 문화유산, 기타
--

문화의 기능을 CFCS에서는 창조적 사슬(creative chain)이란 개념을 이용하여 규정하고 있다. 곧 문화상품(서비스가) 창작, 제작 생산, 유통과정을 통해 소비에 이르는 제 과정을 창조적 가치사슬이라고 명명하고 있다. 문화영역과 창조적 사슬(여기에 지원서비스 포함)을 교차하여 통계생산 기준을 작성하였다. 교차를 통한 개별 통계생산 항목은 북미표준산업분류(North America Industry Classification System; NAICS)의 항목과 일치시키고 있다. 하지만 이것이 구체적인 통계작성으로 이어지지는 않고 있다.

호주에서 문화통계를 담당하는 통계청 국립문화여가통계센터(National Centre for Culture and Recreation Statistics; NCCRS)는 2001년 문화/여가분류(Australian Culture and Leisure Classifications; ACLC)를 작성하였는데, 이것이 현재 호주의 문화통계 관련 표준기준이다. ACLC는 세 가지 표준분류(산업, 생산, 직업)와 연계되어 있다. 곧 ACLC는 호주뉴질랜드표준산업분류(Australian and New Zealand Standard Industrial Classification; ANZSIC), 표준생산분류(Australian and New Zealand Standard Product Classification; ANZSPC), 표준직업분류(Australian Standard Classification of Occupations; ASCO)에서 문화/여가관련 항목을 추출한 특수분류체계라고 할 수 있다. 캐나다와 마찬가지로 호주에서도 ACLC를 기준으로 통계를 생산하지는 않지만, 문화산업조사에서 ANZSIC에 따라 몇 가지 조사를 실시하고 있다.

캐나다와 호주에서도 문화지표란 용어는 명시적으로 사용하고 있지 않으며, 다만 문화통계의 항목을 표준분류체계와 연계하려고 하고 있을 뿐이다. 두 국가가 문화통계 선진국으로 꼽히는 것은 그나마 이러한 분류체계조차 다른 국가에서는 특별히 언급하고 있지 않기 때문이다.

### 3. 국내의 문화지표 작성과정

우리나라에서 문화지표는 문화관광부(유관기관)와 통계청에서 생성하였다. 문화관광부(유관기관)가 문화정책의 계획과 실행을 위해 문화지표체계를 개발한다면, 통계청은 사회지표의 하위범주로 문화와 여가부문의 지표를 생성한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 「문화통계 및 지표체계 연구」(1986)

1986년 유네스코한국위원회와 한국문화예술진흥위원회에서는 다수의 연구진(연구원 5명 [주학중, 이문웅, 김문환, 오택섭, 신형균], 자문위원 36명, 주관기관 참여인사 8명)을 구성하여, 문화지표와 관련된 최초의 보고서, 「문화통계 및 지표체계 연구」를 간행하였다. 1986년 보고서는 문화지표와 관련된 최초의 연구 성과이면서 현재까지 문화통계 생산의 기준으로 활용되고 있다.

1986년 연구 이전에 문화지표라는 용어가 전혀 쓰이지 않은 것은 아니었다. 1984년 한국정신문화연구원에서는 「國民文化指標研究」라는 보고서를 간행한 바 있는데, 이것이 문자적(文字的)으로는 문화지표라는 용어를 처음으로 공식화한 것이다. 이때의 문화지표는 현재 사용되는 문화지표와는 다르다. 곧, 문화지표를 상부구조로 보고, 경제지표를 하부구조를 설정한 다음, 각기 사회지표를 질적인 차원과 양적인 차원에서 보완하는 것으로 문화지표를 개념화한 것이다. 또한 문화를 국민문화로 이해함으로써, 개인(지표), 가족(지표), 사회(지표), 그리고 국가(지표)로 형상화하고 있다. 결국, 1984년 보고서의 문화지표는 개인, 가족, 사회, 국가에 대한 의식구조를 5점 척도로 측정하려는 시도였다. 모든 지표가 주관적이고 질적인 지표로 구성된 1984년 연구는 엄격한 의미의 문화지표라고 보기는 힘들고, 국민 의식구조의 수량적 측정을 위한 시론(試論)으로 보는 게 타당하다.

1986년 연구는 이와 달리 문화지표에 대해서 종합적이고 객관적인 시각을 견지하였는데, 다시 말해서 문화영역을 확정하고 관련된 구체적인 지표와 생성방법을 산출하였다. 1986년 문화지표는 형식적으로는 4단계(분야, 세부분야, 관심영역, 세부항목)로 구성되어 있다. 첫째, 문화지표 체계의 대상인 문화를 ① 문화유산, ② 문학과 예술, ③ 대중매체, ④ 사회문화활동, ⑤ 여가활동, ⑥ 국제문화교류 등 6개 분야로 나누었다. 둘째, 6개 분야를 13개의 세부분야(① 문화유산, ② 문학, ③ 조형예술, ④ 디자인, ⑤ 음악, ⑥ 무용, ⑦ 연극, ⑧ 영화, ⑨ 연예, ⑩ 대중매체, ⑪ 사회문화활동, ⑫ 여가활동, ⑬ 국제문화교류)로 나누었다. 셋째, 13개 세부분야를 다시 관심영역으로 구분하였다. 넷째, 관심영역에서 구체적인 지표(세부항목) 333개를 산출하였다.

<표 3> 1986년 문화지표 모형(문학부문)

분야 및 세부분야	세부분야 및 부문	관심영역	지 표
문학 및 예술	문학	문인현황	문인 수 등 3개
		문인단체	문인단체 수 등 3개
		문학작품 도서출판	국내작품 발간 총수 및 부수 등 3개
		시상제도	시상 수 등 2개

1986년 연구는 유네스코에서 1986년 발표한 FCS를 한국 실정에 맞추어 변형한 것으로 볼 수 있다. 몇 가지 차이가 있다면, FCS가 문화영역(분야)과 기능(창작, 매개, 수용, 등록, 참여)의 교차를 통하여 개별지표를 설정한 것이라면, 1986년 지표는 <표 4>에서 보듯이 영역을 세분화하여 지표를 구성하였다. FCS의 문화영역 구분을 참조하였지만 문화영역을 기능별로 배분하지 않은 것이다. 문화선진국과 달리 우리나라의 경우에 수용, 참여 등에 대한 구체적인 통계치를 구하기가 어려운 데서 기인한 것으로 보인다. 또한, 1986년 체계는 FCS와 문화영역의 설정에서도 차이가 있는데, 이것은 문화에 대한 인식과 실제 한국의 문화적 상황을 반영한 결과다.

<표 4> 1986년 문화지표와 FCS 영역비교

한국 문화지표(1986)	FCS(1986)
문화유산	문화유산
문학	인쇄물·문학
조형예술	시각예술
디자인	
음악	음악과 공연예술
무용	
연극	
영화	
연예	
대중매체	오디오·시청각매체
사회문화활동	사회문화활동
여가활동	스포츠·게임
국제문화교류	
	자연·환경

1986년 지표작성의 의미는 세 가지—① 최초의 종합지표 구성, ② 문화환경과 정책 고려, ③ 문화의 유형화—인데, 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.



첫째, 1986년 지표는 최초의 종합지표다. 현재까지 이것에 기초하여 “문화향수실태조사”, “문화예술인실태조사”같은 통계청 승인의 문화예술 관련 조사가 진행되고, 「문화예술통계」 등의 통계책자가 발행되고 있다. 문화통계(조사)는 1980년대 후반부터 비로소 작성되기 시작하였는데 이것은 지표체계의 형성으로 가능한 것이었다.

둘째, 시대상황과 문화정책을 고려하여 지표체계를 형성하고자 하였다. 시대상황이란 문화와 삶의 질에 대한 초보적인 관심, 그리고 아시안게임의 개최 등에 따라 국제화의 필요성 등이다. 당시 문화정책은 이전 정권보다 문화의 중요성을 강조하였으며, 이것이 어느 정도 삶의 질과 연관되어 있었다. 1986년 지표는 이러한 시대적 흐름과 정책을 반영하고자 하였다.

셋째, 문화개념을 어느 정도 유형화하였다. 이전까지 문화를 의식이나 생활방식으로 광범위하게 파악하였다면, 1986년 지표에서는 제도화된 실체로서 문화를 규정하였다. 앞서 살펴본 대로 문화를 구성원의 의식으로 보는 관점을 탈피한 것이다. 나아가 실체를 지닌 문화를 유형화된 영역으로 한정하였다. 문화를 실체로서 인식한다고 하더라도 생활방식으로 환원하면 대상영역이 매우 넓어진다. 의식주생활에서부터 공유된 행위 자체를 문화로 인식할 경우 구성원의 행위 대부분이 문화에 포함된다. 하지만 1986년 체계에서는 문화개념을 유형화된 것으로 한정하였다. 나아가 유형화된 문화 가운데 비교적 제도화된 영역으로 한정하였는데, 이것은 문화정책과의 연관성을 고려한 결과로 보인다.

하지만 1986년 지표체계는 몇 가지 문제를 지니고 있다. 1986년 문화지표 연구의 후속연구라고 할만한 연구인 「문화지표체계 개선」(한국문화정책개발원, 1995)에서는 1986년 체계의 문제점으로 네 가지—① 지역문화지표 부족, ② 문화산업관련 지표 부족, ③ 주관적 지표의 부족, ④ 지표수준의 차이—를 제시하였다. 1995년 연구에서 지적되지 않았지만, 1986년 지표는 두 가지의 근본적인 한계를 지니고 있다. 하나는 문화지표 작성과 활용의 목적이 불분명하다는 점이고, 다른 하나는 문화의 범위가 지나치게 광범위하다는 점이다. 전자는 문화정책이 구체적인 목표를 제시하지 못한 데서 기인한다. 예를 들어 삶의 질을 강조한다고 했지만, 이것이 문화(정책)영역에서 구체적으로 드러나지 않아서 사회(문화)관련 교육에서도 공공기관의 문화프로그램이 무엇인지에 대한 개념규정을 하지 못하였다. 후자는 문화영역을 과도하게 폭넓게 적용한 결과다. FCS와 달리 서신미디어, 유선계미디어, 학술, 종교, 여가활동 등을 모두 문화지표로 파악하고자 한 것은 최초의 문화지표를 생성한 데서 오는 문화영역의 지나친 확장으로 보인다.

## 2. 「문화지표체계 개선」(1995)

1995년 문화지표는 한국문화정책개발원에서 1986년 문화지표를 개선한 것이다. 사회 문화환경이 급속히 변화하고, 문화활용 영역이 확대됨에 따라 지표체계를 개선하고자 하였다. 1995년

연구에서는 명시적으로 이 같은 변화의 내용으로 문화산업의 활성화, 그리고 새로운 매체에 따라 예술 창조와 향수의 증대를 들고 있다. 따라서 문화산업은 별도의 지표를 생성하고, 새로운 매체인 무선통신(이동통신, 위성이동통신, 위성방송)관련 지표를 대폭 추가하였다. 이처럼 1995년 체계는 1986년 지표를 새로운 매체를 중심으로 보완하려는 의도에서 비롯되었다.

1995년 지표는 형식적으로는 5단계(분야, 부문, 관심영역, 세부관심영역, 개별지표)로 구성되어 있는데 이를 구체적으로 보면 다음과 같다. 첫째, 문화분야를 ① 문화유산, ② 문학과 예술, ③ 대중매체, ④ 사회문화활동, ⑤ 여가활동, ⑥ 국제문화교류 등 6개로 구분하였다. 둘째, 6개 분야를 33개의 부문으로 나누었다. 셋째, 33개의 부문별로 관심영역을 설정하였다. 넷째, 관심영역을 다시 세부관심영역으로 분류하였다. 다섯째, 세부관심영역에서 구체적인 지표 517개를 산출하였다.

1995년 문화지표를 1986년 지표와 비교하여 살펴보면 다음과 같은 특성이 있다.

첫째, 1995년 문화지표는 문화영역(분야)과 기능의 교차를 염두에 두고 구성되었다. 예를 들어, 예술분야의 부문인 무용과 연극은 여섯 가지 관심영역—창작자, 작품, 유통자, 행사, 향수자, 향수실태—으로 설정되어 있다. 이 같은 관심영역은 FCS의 기능분류와 유사하다(표 3 참조). 둘째, 1995년 문화지표는 개별지표에 코드(번호)를 부여하고, 분야별로 동일한 관심영역 설정을 통해 코드(번호)의 통일성을 유지했다. 도서관(30)과 사회교육(31) 부문을 비교해 보면, 사회교육에서 셋째자리 2에 해당하는 행사관련 지표가 없지만 수용자에 번호 2가 아니라 3을 부여했다(표 5 참조). 이 같은 코드번호 부여와 분야별 통일성 유지는 문화지표의 체계를 정립하는 데 도움을 주고 있다.

<표 5> 1995년 문화지표 코드부여 방식

분야	1 예술	1 예술	3 사회문화활동	3 사회문화활동
부문	14 무용	15 연극	30 도서관	31 사회교육
관심 영역	140 무용인	150 연극인	300 인력예산	310 인력
	141 무용작품	151 연극작품	301 도서관	311 시설
	142 유통자	152 유통자	302 행사	
	143 행사	153 행사	303 수용자	313 수용자
	144 향수자	154 향수자	304 수용실태	314 수용실태
	145 향수실태	155 향수실태		

셋째, 문화의 영역구분은 1986년 지표와 동일하다. 곧, 여섯 가지의 문화분야—① 문화유산, ② 문학과 예술, ③ 대중매체, ④ 사회문화활동, ⑤ 여가활동, ⑥ 국제문화교류—는 변화가 없다.

이처럼 1995년 지표는 사회환경 변화에 따라 1986년 지표를 기초로 몇 가지를 보완·수정한 것으로서 1986년 지표와 질적인 차별성을 뚜렷하게 갖는 것으로 보기는 힘들다. 1995년 지표는 따라서 1986년 지표의 문제, 곧 지표작성(활용) 목적의 불명확성과 광범위한 문화범위 설정을 근본적으로 넘어서지 못했다.

### 3. 문화와 여가부문 지표(통계청, 2004)

통계청에서 사회지표를 생성하기 시작한 것은 1978년이다. 통계청에서는 사회통계 체계화에 대한 UN 통계위원회의 권고(1972)를 수용하여, 국제연합인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA)의 재정지원을 통해 한국개발연구원(KDI)과 공동으로 1975년 관련연구를 수행하였다. 이것이 구체화되어 1978년 350개의 사회지표를 산출하였다. 사회지표에는 인구, 가족, 노동, 보건, 주거·교통, 환경 등이 하위영역으로 설정되어 있는데, 문화·여가부문이 사회지표 내에 포함된 것은 1985년이다.

통계청에서는 사회지표에 관련하여 세 차례 대규모 개편작업(1987년, 1995년, 2004년)을 수행하였다. 2004년 개정된 사회지표는 13개 부문(① 인구, ② 가구·가족, ③ 소득·소비, ④ 노동, ⑤ 교육, ⑥ 정부·보건, ⑦ 주거·교통, ⑧ 정보·통신, ⑨ 환경, ⑩ 복지, ⑪ 문화·여가, ⑫ 안전, ⑬ 사회참여)으로 분류되며, 특수지표로 여성부문이 포함되어 있다. 2004년 문화와 여가부문의 지표체계는 6개 관심영역(① 문화유산, ② 문화예술, ③ 대중문화, ④ 사회문화활동, ⑤ 여가활동, ⑥ 문화의식), 16개의 세부관심영역, 그리고 45개의 개별지표로 구성되어 있다. 구체적인 개별지표는 <표 6>과 같다.

<표 6> 2004 문화와 여가부문 지표 (통계청)

관심영역	세부관심영역	개별지표
문화유산	문화재	국가지정 문화재 수
		시·도 지정 문화재 수
문화예술	문화시설	문화시설 수
		도서관 수
		도서관 장서 수
		도서관 좌석 수
		영화관 수
		영화 스크린 수
		영화관 좌석 수
문화시설 이용률		

문화예술	예술행사	예술행사 수
		영화상영편수
	예술관람	예술행사 관람률
	문화예술교육	문화예술 교육참여율
대중문화	도서·출판	도서발행 종수
		도서발행 부수
		독서인구 비율
	신문	신문구독률
		신문 관심부문
		신문구독 만족도
	텔레비전	텔레비전 시청률
		텔레비전 선호프로그램
		텔레비전 시청 만족도
	음반·비디오·게임	비디오 시청률
		음악 청취율
		선호하는 음악장르
		게임물 이용률
	문화예술과 인터넷	문화관련 인터넷사이트 이용률
사회문화활동	사회문화활동	문화자원봉사활동 참여율
		문화단체 참여율
여가활동	여가활동 및 조건	여가활동 방법
		여가활동 만족도
		여가활동의 어려운 점
		평균 여가시간
		가구 여가활동 비용
	시간배분	국민의 생활시간 배분
		생활시간에 대한 태도
	관광여행	국내 관광여행 비율
		국내 관광여행 지역
		휴양시설 이용률
		해외여행 비율
	체육활동	시·도별 체육시설
		생활체육 참여율
스포츠경기 관람률		
문화의식	문화의식	전통문화에 대한 태도

2004년 문화와 여가부문의 지표의 가장 큰 특성은 문화관광부(유관기관)에서 작성하는 문화 지표와의 수렴현상이다. 곧, 관심영역을 문화유산, 문화예술, 대중문화, 사회문화활동, 여가활동 등으로 구분하여 지표를 작성하게 된 것은 1986년 지표설정 이후 문화관광부(유관기관)에서 지속적으로 유지하는 분류체계다.

통계청 문화와 여가지표의 단점은 두 가지다. 첫째, 관심영역 간 지표의 수와 수준이 다르다. 예를 들어, 도서관 지표는 4개, 신문 지표는 3개인데 반하여 공연예술 관련 지표는 1개이다. 예술영역 지표보다 오히려 오래된 대중매체 관련지표에 치중하고 있는 것이다. 이것은 기존지표와의 시계열 유지를 위한 데서 기인한 현상이다. 하지만 시계열유지보다는 문화와 여가에 대한 정확한 개념규정에서부터 지표를 설정하는 일이 필요하다고 판단된다.

둘째, 통계청에서 제시하는 표준분류체계와 문화와 여가부문 지표가 어떤 연관성도 맺지 못하고 있다는 점이다. 다섯자리 코드로 이루어진 표준직업분류에서 문화와 예술관련 인력은 세 분류(넷째자리, 예를 들어 1833 음악가 및 관련 전문가)와 세세분류(다섯째 자리, 예를 들어 18331 작곡가)를 통해 파악할 수 있다. 하지만 통계청 자료는 소분류(셋째자리, 예를 들어 183 창작과 공연예술가)까지만 제시되어 문화지표에서 실제 사용할 수 없다. 또한 표준산업분류에 따른 조사는 세세분류까지 정보를 제공하지만, 조사대상업체의 수(數)가 문화계에서 파악하는 것의 10% 정도에 머물고 있다(예를 들어, 문화관광부에서 수행한 「공연예술실태조사」에서 조사한 공연단체 수가 1,908개인데 반하여 통계청의 「도소매업 및 서비스업 총조사」에서는 불과 182개에 불과하다 2001년 기준). 결국, 통계청의 표준분류체계가 문화관광부(유관기관)에서 파악하는 것과 매우 큰 차이를 보이고 있기 때문에 수용할 수 없었던 것이다.

#### 4. 2005년 문화지표 개선안과 기본 개선 방향

2005년에 문화지표의 개선안을 마련하는 과정에서 고려한 사항은 ① 문화환경 조응, ② 수용자 중심 확보, ③ 문화정책과의 연결, ④ 문화영역의 확정이었다. 또한 2005년의 개선안에서는 기본적으로 문화영역과 기능을 교차하여 생성하고자 하였다. 이것은 문화의 창작에서 소비까지를 일련(一連)의 과정, 곧 흐름(flux)로 인식해야 문화계(文化界)를 총괄적으로 파악할 수 있다고 판단했기 때문이다.

지표체계 기본영역은 ⑥ 문화유산, ① 문학, ② 공연예술, ③ 시각예술, ④ 문화공간, ⑤ 대중문화다. 기존지표와의 연계성 확보를 위하여 여가활동을, 그리고 문화계를 전체를 조망하기 위하여 문화재정을 추가지표로 설정하였다. 문화재정의 경우 당장 해당하는 통계를 생산하기 쉽지 않으나 정책지향성을 보여 주는 지표 항목이라 할 수 있다. 기존지표와 비교해보면, 문학·예술

영역의 통합 또는 세분화, 문화공간의 신설, 대중매체를 대중문화로 변경, 사회문화활동, 여가활동, 국제문화교류가 조정·삭제되었다.

<표 7> 지표영역비교: 1986년, 1995년, 2005년

1986	1995	2005
문화유산	문화유산	문화유산
문학·예술	문학·예술	문학
대중매체	대중매체	조형예술
사회문화적 활동	사회문화활동	공연예술
여가활동	여가활동	대중문화
국제문화활동	국제문화교류	문화공간 (여가활동) (문화재정)

문화지표체계에서 고려한 기능은 ⑥ 창작, ① 생산(보존), ② 매개(유통), ③ 소비, ④ 참여, ⑤ 교육이다. 선행지표가 창작-매개-향유의 구조를 상정하고 있는 것과 비교하여 상당히 세분화한 것이다. 곧, 창작을 창작과 생산(보존)으로, 향유를 소비와 참여로 분리하고, 교육을 추가한 결과다.

<표 8> 2005 문화지표체계 작성틀

	창작		2 매개(유통)	향유		5 교육
	0 창작	1 생산(보존)		3 소비	4 참여	
0 문화유산						
1 문학						
2 조형예술						
3 공연예술						
4 대중문화						
5 문화공간						

영역과 기능의 교차로 형성되는 문화지표에 다섯자리 코드를 부여하였다. 모든 자리에서 첫 번째 수치는 0이다. 다시 말해서 개별 자리는 0에서 9까지 존재할 수 있다. 첫 번째 자리는 영역 분류에 따른 것이다. 문화유산은 0, 문학 1, 조형예술 2, 공연예술 3, 대중문화 4, 문화공간 5로 첫 번째 자리를 구성하였다. 두 번째 자리는 하위영역에 따른 것이다. 세 번째 자리는 두 번째

자리와 기능을 교차한 것이다. 창작 0, 생산/보존 1, 매개/유통 2, 소비 3, 참여 4, 교육 5를 부여하였다. 네 번째 자리는 세 번째 자리를 재분류한 것이다. 다섯 번째 자리는 개별지표를 의미한다.

다섯자리 코드로 이루어진 개별지표별로 정의 및 내용, 분류기준, 산식, 그리고 자료원을 정리하였다. 정의 및 내용은 지표가 의미하는 바를 간략히 기술하고, 통계표를 작성할 때 가로 축에 포함되어야 할 것을 정리하였다. 분류기준은 통계표 작성 시 세로 축의 구성요소이다. 산식은 지표의 내용이 수식(數式)으로 산출될 경우의 표현방법이다. 자료원은 현재 구할 수 있는 통계자료와 신규조사를 통해서 밝혀야 할 자료를 구분하여 놓은 것이다. 예를 들어, 문화작품 구입비율(10301)은 다음과 같이 기술되어 있다.

<표 9> 2005 문화지표별 기술내용

<p>10301 문학작품 구입비율</p> <p>정의 및 내용: 연간 문학작품 구입자 비율. 장르별, 창작물/번역물, 온라인/오프라인 구분. 연평균 문학작품 구입권수 포함</p> <p>산식: 문학작품 구입비율=(연간 문학작품 구매자/표본조사 대상자)×100</p> <p>연평균 문학작품 구입권수=연간 총 문학작품 구입권수/표본조사 대상자</p> <p>도서구매자 연평균 문학작품 구입권수=연간 총 문학작품 구입권수/문학작품 구입자</p> <p>분류기준: 성, 연령, 학력, 직업, 소득</p> <p>자료: 「국민독서실태조사」(문화관광부·대한출판문화협회)</p>
---

정의 및 내용에서 보듯이 문학작품 구입자를 연(年)단위로 파악하며, 이것을 장르, 창작물/번역물, 온라인구입/오프라인 구입으로 구분하여 통계표를 작성해야 한다는 것을 의미한다. 산식에서는 구입비율과 구입권수를 측정하는 방법을 제시하고 있다. 또한 여기에서 통계수치의 산출이 표본조사를 통해 산출됨을 인식할 수 있다. 분류기준은 문학작품 구입자의 사회경제적 속성을 나타낸 것이다. 곧 성, 연령, 학력, 직업, 그리고 소득별로 구입비율을 파악해야 한다는 것이다. 자료원은 현재 이 같은 통계자료가 문화관광부와 대한출판문화협회에서 발행하는 「국민독서실태조사」에 수록되어 있음을 보여준다.

2005 문화지표가 선행지표와 비교하여 질적으로 달라진 점은 세 가지—영역과 기능의 교차에 따른 지표생성, 문화영역의 재조정, 기능의 재조정—이다. 2005 문화지표는 모두 381개로 구성되어 있다(부가지표인 여가활동, 문화재정 제외). 영역별로는 문화유산지표가 44개, 문학지표가 32개, 조형예술지표가 54개, 공연예술지표가 43개, 대중문화지표가 111개, 문화공간지표가 97개다. 대중문화가 포괄하는 범위가 크기 때문에 여전히 가장 많은 지표항목을 포함하고 있다.

기능별로는 창작지표가 31개, 생산/보존지표가 126개, 매개/유통지표가 56개, 소비지표가 63개, 참여지표가 48개, 그리고 교육지표가 57개다. 창작관련 지표가 가장 적은 것은 창작이 예술(문학, 조형예술, 공연예술)에 집중되고, 문화유산이나 문화공간에서는 지표를 생성하지 못한 데서 기인한다.

<표 10> 2005 문화지표의 수

구분	창작	생산/보존	매개/유통	소비	참여	교육	계
문화유산	0	26	5	4	5	4	44
문학	8	6	0	5	7	6	32
조형예술	8	2	22	6	6	10	54
공연예술	8	6	9	5	6	9	43
대중문화	7	31	18	21	18	16	111
문화공간	0	55	2	22	6	12	97
계	31	126	56	63	48	57	381

영역과 기능의 재설정과 이를 교차시킨 새로운 문화지표는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 첫째, 행렬구조를 통해서 지표를 생성하였지만 빈칸이 많이 존재한다. 둘째, 기능분류의 세련화가 필요하다. 창작, 생산/보존, 매개/유통, 소비, 참여, 교육에 대한 개념상의 정리가 요구된다. 대체로 개인을 의미하는 창작과 조직(기관)을 의미하는 생산의 구분이 다소 애매한 점이 있다. 생산과 보존을 하나의 범주로 설정한 것이 수용자 입장에서는 이해될 수 있지만, 분류의 체계성에서는 문제로 지적될 수 있다. 또한 소비, 참여, 수용자 교육이 중복될 수 있다는 점 등도 기능분류의 세련화를 통해 개선해야 할 점이다. 셋째, 인력과 재정과 관련된 지표를 자세하게 형성하지 못했다. 문화지표에서 가장 기초적인 자료는 문화활동이겠지만, 인력과 재정관련 지표는 문화계(文化界) 전체를 파악하는 데 매우 중요한 요소다. 이번 지표에서 인력은 주로 창작자에 초점을 맞추고 있어서, 창작자 이외에 문화관련 기술인력이나 행정인력을 파악하는 데 미흡한 점이 있다. 넷째, 문화지표가 통계청의 표준분류체계, 그리고 정책성과를 평가하는 성과지표와 연계되지 못했다.

## 5. 문화지표 발전을 위한 제언

문화지표는 말 그대로 “개별 또는 통합적인 문화(현상)를 다른 것과 구별하고, 향후 문화를 예측 가능하도록 하는 통계생산의 기준”을 의미한다. 통계생산의 기준이 생성되었다면, 이를



구체적인 통계로 구현할 수 있어야 하는데, 2005년 기준으로 지표항목에 부합하여 생산되는 통계는 약 50% 수준이다. 결국, 현재 가장 시급한 일은 문화지표가 지시(指示)하는 통계를 생산하는 것이다.

<표 11> 2005 문화지표의 통계생산

	기존자료	신규자료	혼합	계
문화유산	34(77%)	10(23%)	0(0%)	44
문학	20(63%)	12(38%)	0(0%)	32
조형예술	25(46%)	29(54%)	0(0%)	54
공연예술	37(86%)	6(14%)	0(0%)	43
대중문화	42(38%)	58(52%)	11(10%)	111
문화공간	37(38%)	46(47%)	14(14%)	97
계	195(51%)	161(42%)	25(7%)	381

문화지표 체계에 걸맞게 통계를 생산하기 위해서는 다음과 같은 점을 개선해야 한다. 첫째는 문화통계 생산/관리/서비스를 위한 시스템을 구축해야 한다. 실제 문화관광부(유관기관)에서는 문화통계 생산 및 관리구조를 일원화하고자 노력하고 있으며, 빠르면 1-2년 내에 윤곽을 드러낼 것으로 보인다. 문화정책 담당부처가 비교적 문화환경과 문화활동을 수치(數值)로 파악하는 데에 대한 욕구를 내보였다면, 이제는 이를 구현하기 위한 예산과 조직을 정비할 계획을 수립 중이다.

둘째, 표준분류체계 내에서 관련 통계를 생산할 수 있는 환경을 마련해야 한다. 통계청에서는 표준산업분류에서 문화산업을 특수분류체계로 설정하고는 있지만, 이에 대한 적절한 자료를 생산하지 못하고 있다. 문화산업뿐 아니라 문화분야를 특수분류체계로 설정하고 이에 대한 별도의 통계를 생산해내는 방안을 고려할 시점에 이르렀다는 판단이다.

문화지표를 토대로 문화정책의 수립과 성과평가가 이루어기 위해서는 가장 중요한 일은 이제 구체적인 통계를 생산해 내는 일임에 틀림없다. 하지만 보다 근본적으로는 문화정책과 문화지표 사이의 관계가 명료화되어야 한다. 문화지표가 단순히 현실을 재현하는 기능만 가지는 것이 아니라 문화정책의 방향을 전제로 하는 규범적 성격을 내포하기 때문이다. 우리나라의 문화지표 체계는 지난 1986년 최초의 지표 체계 수립부터 지금까지 기술적인 성격의 문제들에만 치중해 온 감이 있으며, 규범적인 문제에 대한 논의가 전면에 등장하지 못하였다. 물론 문화지표체계의 정책지향성이 구체화되기 위해서는 문화정책 자체가 구체화되어야 하지만, 이와 함께 문화지표에 담아야 할 내용이 무엇인지에 대한 공론이 활성화되어야 한다.

또한 문화정책 및 관련 정책의 수립을 위하여 문화지표체계에 따라 수립된 자료가 활발히 사용될 수 있도록 정보 전달 체계와 활용 체계의 확립이 이루어져야 한다. 문화지표는 문화정책의 방향과 불가분의 관계에 있다. 문화지표의 결과를 문화정책에서 적극적으로 활용하는 것이 문화지표를 검증하는 최적의 방법이라 할 수 있다. 통계와 구체적인 자료에 입각한 문화정책의 수행 폭이 넓어질수록 문화지표의 발전을 위한 토대가 다져진다고 할 수 있다.

끝으로 문화지표 개발 사업에 참여하고 있는 다른 나라들과의 국제 교류가 활성화되어야 한다. 현재 우리나라 문화지표 개발 현황이 다른 나라들에 비해 크게 뒤쳐져 있는 상황이라고 하기는 어렵다. 따라서 외국의 경험과 교훈을 일방적으로 수용하는 것을 넘어서 우리의 경험과 시행착오를 외국의 관련 기관 및 학자들과 공유함으로써 세계화된 환경에서의 문화지표 개발에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 유네스코한국위원회/한국문화예술진흥원(1986), 「문화통계 및 지표체계 연구」
- 한국문화관광정책연구원(1995), 「문화지표체계개선」
- 한국문화관광정책연구원(2004), 「캐나다와 호주의 문화통계 생산체계 연구」
- 한국문화관광정책연구원(2004), 「문화지표개편방향 연구」
- 한국문화관광정책연구원(2006), 「2005 문화지표」
- 통계청(2004), 「한국의 사회지표체계 개선연구」
- 한국정신문화연구원(1984), 「國民文化指標研究」
- European Commission(2000), Cultrural Statistics in Euro, Final Report of the LEGE Eurostat Working papers
- IFACCA(2005), Statistical Indicators for Arts Policy.
- Schuster, J. Mark(2002), "Statistics in the Wake of Challenges Posed by Cultural Diversity in a Globalization Context." International Symposium on Cultural Statistics, Oct. 21, 2002, Montreal.
- UNESCO(2006), Understanding Creative Industries. Cultural Statistics for Public-Policy Making.