http://doi.org/10.34227/tjocc.2023..29.107

문화정책의 '지연된 민주화'
- 문화부의 독립과 검열 폐지의 정치학을 중심으로 -

박소현*

국문초록

이 논문은 한국의 문화정책사에 관한 공식 서사, 즉 87년 민주화운동의 역동이 문화정책 차원에서 제도화되는 기점을 노태우 정부의 문화부 독립(1990)에서 찾아온 클리셰를 비판적으로 성찰하고자 한 것이다. 87년 민주화 당시 문화정책의 민주화 과정에서 최대 쟁점은 문화부 독립뿐만이 아니라 검열 폐지였음에도 불구하고, 이후의 문화정책사 서술은 문화부 독립이라는 사건만을 제도적 민주화의 성취로 평가해 왔다. 이에 본 논문은 문화정책의 민주화가 '문화부 독립'과 '검열제도 폐지' 사이의 상호보완적 관계가 아니라 양자 사이의 긴장과 갈등이 발생할 수밖에 없는 정치적 맥락 속에서 전개되어 온 과정을, 해방 후 대한민국 정부 수립 이후부터 제15대 대통령 선거에서 김대중이 당선되는 시기까지를 대상으로 살펴보았다. 특히 김대중의 네 번의 대선 출마는 문화정책의 민주화와 검열 폐지를 국민적 차원의 정책 공약으로 부상시키는 중요한 정치적 계기가 되었고, 네 번의 공약 내용은 거의 일관된 내용을 유지했던 만큼, 본 논문은 김대중의 대선 공약을 문화정책사와 교차시켜 검토했다.

이러한 접근을 통해 본 논문은 첫째, 국가 문화정책에 대한 숙원과 문화정책의 민주화에 대한 열망은 정부 수립 이래로 거듭 표출되었고, 이러한 열망이 87년 민주화를 계기로 다시 한번 거세게 분출되었음을 확인할 수 있었다. 둘째, 대통령 직선제를 부활시킨 민주주의의 제도화가 신군부 정권의 재창출로 이어지면서, 문화정책의 민주화가 문화부 독립이라는 행정조직의 개편만으로 환원·굴절되고, 정부의 검열은 오히려 강화되는 상황이 전개되었음을 알 수 있다. 구체적으로는, 제13대 대통령선거에서 노태우는 검열 폐지는 제외하고 문화부 독립만을 대선 공약으로 추진하는 분열적 조치를 취했고, 문화부 설립을 추진하는 과정(1988-1990)에서도 문화부 독립이 내포하고 있던 핵심 정책의제인 검열 폐지는 도외시하고 이와 무

* 서울과학기술대학교 교수(Associate Professor, Seoul National University of Science and Technology)

접수일(2023년 11월 3일), 수정일(2023년 12월 20일), 게재 확정일(2023년 12월 21일)

관한 문화부의 역할과 방향을 새롭게 설정했다. 심지어 노태우 정부는 이전 군사정권의 검열체제를 강화하는 조치들을 추진하기까지 했다. 그럼으로써 문화부 독립은 더 이상 검열 폐지와 표현의 자유를 보장하는 민주화의 수단이 아니라, 기존의 검열체제를 온존시키고 은폐하고 정당화하는 반민주적 조치로 변질되었다. 이러한 선택적이고 위장된 전략은 오랜 민주화 열망(문화부 독립)이 또 다른 민주화 열망(검열 폐지)을 유보하고 좌절시키는 수단이 되는 역설적 사태, 즉 '문화부 독립'의 역습을 초래했다. 셋째, 문화부 독립과 검열 폐지가 분열 · 상충하는 사태는 제15대 대선(1997)에서 문화부 독립(및 공보처 폐지)과 검열 폐지를 종합적으로 공약한 김대중의 대통령 당선에 이르러서야 비로소 해소되었다. 그런 의미에서 문화정책의 '지연된 민주화'는 87년 민주화 이후 10년, 김대중의 첫 대선 공약을 통해 국가정책의 과제로 정식화된 1971년 이후 26년, 나아가 제헌헌법에 예술의 자유와 문화예술인의 권리 보장을 새기고자 한 시점 이후 거의 50년이 되는 복합적인 시간 층위들을 아우르게 된다. 이러한 다층적 검토를 바탕으로 본 논문은 문화부 독립(1990)이 87년 민주화 이후 한국 문화정책사의 민주적 전환 기조에 역행하여, 당시 문화정책의 민주화에서 핵심과제로 간주된 검열 폐지를 주변화하고 지연시키는 역설적 기제로 작동했음을 규명하였다.

주제어: 검열, 김대중, 예술통제, 예술표현의 자유, '지원하되 간섭하지 않는다'(팔길이 원칙), 문화의 민주화

I. 들어가며

87년 민주화 이후, 한국의 문화정책은 권위주의적인 국가의 공보정책과 각종 검열로 대변되는 통제적 문화행정에서 벗어나 새로운 전기(轉機)를 마련해온 것으로 평가되었다.[1] 이러한 한국 문화정책사의 서사는 일반적으로 민주화 이후 변화한 문화정책의 기점을 문화부의 출범과 '문화발전 10개년 계획'에서 찾는다.[2] 그 역사적 서사를 개괄하면 다음과 같다. 1980년대 후반의 민주화 열기 속에서 문화정책의 민주화 또한 거스를 수 없는 시대적 요구가 되어, 제6공화국 노태우 정부가 문화예술통제의 구심 역할을 한 문화공보부를 해체하고 새롭게 문화부를 출범시키

---

1) 이러한 평가에 기초가 되는 논의는 초창기 문화정책연구기관인 한국문화예술진흥원 문화발전연구소(현재, 한국문화관광연구원)가 발간한 『문화정책논총』의 다음과 같은 글들에서 확인할 수 있는데, 문화의 민주화가 이후 문화정책의 방향을 결정짓는 전환적 과제였음을 보여준다. (김여수, 「문화정책의 이념과 방향」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1998, 19-32쪽.; 박종국, 「문화정책의 기조와 과제」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 33-63쪽.; 구상, 「전환기의 한국 문화예술: 문학」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 269-274쪽.; 이상만, 「전환기의 한국 문화예술: 음악」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 282-285쪽.; 이중한, 「전환기의 한국 문화예술: 문화일반」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 312-318쪽.; 여석기 외, 「전환기의 한국 문화예술: 토론」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 319-331쪽.)

2) 문화정책 분야에서 널리 공유되고 있는 이러한 역사인식은 87년 민주화 직후 문화의 민주화라는 정책적 전환의 한 축으로서 문화부 독립 논의가 주요하게 이루어진 점과 직결되어 있다. 이와 관련된 대표적 논의로는 '문화부의 기능과 조직에 관한 토론회'(1988)의 다음과 같은 자료를 참조할 수 있다. (이종인, 「문화부의 기능과 조직에 관한 토론회를 개최하면서」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 169-171쪽.; 여석기 외, 「문화부의 기능과 조직: 토론」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 222-266쪽.). 이후, 정부간행물이나 정부의 중장기계획, 각종 정책연구에서 문화부 독립이 한국 문화정책의 전환점으로 반복해 거론되었으나, 87년 민주화 이후 문화정책의 민주화라는 시대적 전환의 기점이라는 역사적 기억은 암묵적 전제로서 공유되거나 때로는 정부 행정조직 변화라는 틀 내에서 주변화되었다. 최근 문재인 정부의 문화정책 장기계획인 『문화비전2030 사람이 있는 문화』에서도 문화부 독립이 언급되었으나, 문화정책의 민주화와 문화부 독립의 관계가 명시되지 않았고, 이는 문화부 독립을 둘러싼 역사적 기억이 현재에 다루어지는 방식을 반영하고 있다. (새문화정책준비단·문화체육관광부, 「문화비전2030 사람이 있는 문화」, 문화체육관광부, 2018, 20-28쪽.)

는 정부조직 개편을 단행하고 '문화발전 10개년 계획'을 공표해, 관리나 규제보다 참여와 진흥에 초점을 둔 '독립된' 문화정책이 처음 출현했다고 보는 것이다.

연구자들의 다양한 입장과 문제의식에도 불구하고 1990년의 문화부 탄생을 하나의 단절점이자 기점으로 삼는 서사에 대한 동의는 광범위하다. 가령, 이병량은 문화정책연구의 과학적 이론화 작업을 목표로 정부의 문화예산 분석을 통해 정부가 어떻게 문화 영역에 정책을 통해 개입하는지를 살펴보았다. 그는 문화예산을 중앙정부의 문화담당부처 예산으로 규정함으로써 한국 문화예산의 변화를 문화공보부 예산이 편성되는 1969년을 출발점으로 삼아, 문화공보부 시대(1969-1990), 문화부와 문화체육부 시대(1991-1997), 문화관광부 시대(1998-2002)로 구분해 접근했다.[3] 김형수는 문화정책의 목표와 기능의 변천 과정을 문화행정 주무부처의 시기별 변화에 따라 분석했다. 그는 '문교와 공보 부처 중심의 이원체제(1945년 정부수립기-1967년)', '문화공보부 체제(1968-1989)', '문화부 일원체제(1990-1993)', '문화·관광·체육의 통합체제(1993년 이후-참여정부)'로 시기를 구분하고, 이를 통해 정부 부처의 통합화 경향이나 인위적 융합이 문화정책의 본질 기능을 훼손할 우려가 있음을 경고했다.[4]

원향미는 아예 한국 문화정책의 패러다임 변화를 '정부수립 이후부터 문화부 설립 이전까지', '문화부 설립 이후부터 국민의 정부까지', '참여정부', '이명박 정부 및 박근혜 정부'와 같은 시대구분을 통해 서술했다. 그에 따르면, 문화부 설립 이전과 이후는 첫째, 문화정책의 중심이 생산자 위주 정책에서 수용자 국민의 문화향수 중심 정책(문화복지정책)으로 전환했고, 둘째, 문화예술에 대한 국가통제에서 벗어나 참여·진흥에 중

---

3) 이병량, 「한국 문화정책의 변화 추이와 내용에 관한 분석: 문화예산을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』 제8권(제3호), 한국정책과학학회, 2004, 99-125쪽.

4) 김형수, 「한국 정부의 문화정책에 대한 비교 고찰: 정책목표와 기능을 중심으로」, 『서석사회과학논총』 제3권(제1호), 조선대학교 사회과학연구원, 2010, 157-189쪽.

점을 두고 '지원하되 간섭하지 않는다'는 문화정책 기조를 채택했으며, 셋째, 문화예술의 산업적 가치에 집중해 고부가가치산업으로 육성하려 했다는 점에서 구별된다.[5] 한국 문화정책에서 '문화' 개념의 변화를 추적한 염찬희의 경우, 문화를 경제발전의 하위 부문으로 설정한 이전과 달리 1990년의 문화부 신설과 '문화발전 10개년 계획'은 문화를 별도의 독립적 부문으로 설정해 명실공히 '문화정책'을 시행한 기점이라 보았다.[6] 이러한 관점을 토대로 배관표·이민아는 문화전담 부처인 문화부를 발족시킨 노태우 정부 출범(1988)을 기점으로 한국의 문화정책 관련 법률을 분석했다.[7]

그러나 이와 같은 문화정책 연구의 오랜 관행, 주로 정부 행정조직의 변화를 축으로 한 문화정책의 연대기적 서술, 또는 정권 단위의 정책분석이나 정권별 비교연구의 방법이라는 틀(framework)은 민주화로 인한 질적 차이를 무화시키고 균질화하는 힘을 발휘해왔다.[8] 그러다 보니 문

---

5) 원향미, 「한국 문화정책의 패러다임 변화와 문화의 사회적 역할 연구-문화적 도시재생을 중심으로」, 『민족미학』 제13권(제2호), 민족미학회, 2014, 183-206쪽.

6) 염찬희, 「1990년대 이후 한국 문화정책의 '문화' 이해 변화 과정」, 『민주사회와 정책연구』 제16호, 민주사회정책연구원, 2009, 212-242쪽.

7) 배관표·이민아, 「한국 문화정책의 대상과 전략의 변화 1988-2012」, 『한국정책학회보』 제22권(제1호), 한국정책학회, 2013, 137-169쪽.

8) 문화정책 연구가 본격적으로 이루어지기 시작해 하나의 학문분야로 자리잡게 되는 1990년대 이후 이러한 틀은 다수의 연구자에 의해 채택되고 반복·변용되어왔다. (김정수, 『문화행정론』, 서울: 집문당, 2010.; 박광무, 『한국문화정책론』, 서울: 김영사, 2010.; 박광국·이종열·주효진, 「문화행정조직의 개편과정 분석: 비전-목표-하위목표를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』 제7권(제1호), 한국정책과학학회, 2003, 233-253쪽.; 오양열, 「한국의 문화행정체계 50년: 구조 및 기능의 변천과정과 그 과제」, 『문화정책논총』 제7호, 한국문화관광연구원, 1995, 29-74쪽.; 정갑영, 「우리나라 문화정책의 이념에 관한 연구」, 『문화정책논총』 제5호, 한국문화관광연구원, 1993, 84-124쪽.; 채원호·허만용, 「지방정부의 문화정책과 문화행정조직의 역사적 변천」, 『한국사회와 행정연구』 제15권(제1호), 서울행정학회, 2004, 167-190쪽.; 황설화, 「김영삼 정부 이후 한국의 문화정책 이념에 관한 연구: 문화적 민주주의인가, 문화의 민주화인가?」, 『한국정책연구』 제19권(제1호), 경인행정학회, 2019, 69-98쪽.; 구광모, 「우리나라 문화정책의 목표와 특성-80년대와 90년대를 중심으로」, 『국가정책연구』 제12권, 중앙대학교 국가정책연구소, 1998, 1-17쪽.)

화부의 독립을 중요한 단절점으로 보는 분석들도 "그간 문화정책에 대한 역사적 고찰은 대부분 국가, 특히 중앙정부의 관점에서 발표된 혹은 실행된 정책들을 연대기 순으로 충실히 기술하는 방식으로 이루어졌다."[9]는 비판을 피해가기 어렵다. 그런 점에서 "과연 우리나라 문화정책을 국가(정부)의 활동과 그 결과만으로 파악하는 것이 온당한 것인가? 혹은 그것만으로 우리 문화정책의 전모를 다 설명할 수 있을까?"라는 질문 아래, 문화정책의 역사를 "공공부문과 민간영역 간 문화정책의 공공성을 담보하기 위한 치열한 담론 투쟁의 관점"에서 재정립하고자 한 김규원·지금종·염신규·양혜원의 연구는 기존의 연구 관행을 문제화하는 대안적 접근이라 할 수 있다.[10] 이러한 연구는 문화부의 독립을 추동한 역사적 계기인 한국의 민주화 과정을 문화정책사 연구의 관점 및 방법 차원에서 활성화하려는 접근들과 상통한다.[11]

이 논문 또한 기존의 '국가 문화정책의 연대기적 서사'에 대한 질문을 출발점으로 삼아, 그로부터 주변화되거나 누락된 역사적 장면들을 복원함으로써 문화정책의 민주화를 비판적으로 재고하려는 데 목적이 있다. 문화부의 독립을 한국 문화정책의 역사적 전환점으로 삼는 것은 민주화운동의 제도화가 문화정책사를 규정하는 중요한 기축임을 인정하는 것이다. 하지만 국가 행정조직 개편이라는 사건만으로 민주화운동의 제도화 및 문화정책의 민주화가 성취되었다는 해석은 지나친 단순화의 혐의를 피하기 어렵다. 게다가 1987년에 민주화의 역동이 고조되고 그로 인해

---

9) 김규원·지금종·염신규·양혜원, 「담론 논쟁의 동학(dynamics)으로 바라본 문화정책 73년」, 『문화정책논총』 제32집(제2호), 한국문화관광연구원, 2018, 6쪽.

10) 같은 글.

11) Sohyun Park & Hang Kim, "Democratization and museum policy in South Korea," *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 25, No. 1, Routledge, 2019, pp. 93-109.; 박소현, 「문화올림픽과 미술의 민주화: 1980년대 미술운동의 제도비판과 올림픽문화정책체제의 규정적 권력에 관한 고찰」, 『한국근현대미술사학』 제36집, 한국근현대미술사학회, 2018, 145-181쪽.; 이선향, 「한국의 민주화와 문화정책의 변화에 대한 비판적 검토」, 『담론 201』 제16권(제3호), 한국사회역사학회, 2013, 119-143쪽.

기존의 문화정책에 대한 비판과 성찰, 국가 문화정책의 변동이 격심했던 그 사이의 시간(1987-1990)을 살피지 않고 문화부라는 행정조직의 탄생에만 주목하는 것 역시 지나친 결과론적 서사라 할 것이다. 이봉범의 지적대로, 그 사이의 시간 동안 "절차적 민주화의 차원이든 실질적 민주화를 위해서든 이 시기의 최대 쟁점은 검열제도의 폐지"[12]였다면, 민주화 이후 문화정책사의 기점이 검열 폐지가 아니라 문화부 독립으로 갈음되는 것은 납득하기 어렵다. 더구나 노태우 정부의 출범과 문화부 설립 시점에도 검열제도 폐지 및 관련 문화악법의 철폐는 미완의 과제였으나 '문화발전 10개년 계획'에 담기지도 않았고, 이후 문화부 독립을 중요한 역사적 전환으로 다룬 대부분의 문화정책사에서 검열 폐지의 정책들은 논외이거나 주변적·보충적인 사건으로 위치지어졌다.

이러한 사태는 87년 민주화 이후 문화정책의 민주화가 '문화부 독립'과 '검열제도 폐지' 사이의 상호보완적이고 생산적인 관계가 아니라, 양자 사이의 긴장과 갈등이 발생할 수밖에 없는 정치적 맥락 속에서 전개되었음을 짐작케 한다. 그렇다면 왜 1990년에 이루어진 문화부의 독립은 검열제도 폐지라는 정책을 명시적으로 수반하지 않았는가? 또한 왜 김대중(1924-2009)은 문화부 독립 이후 10년이 지난 제15대 대통령선거(1997)에서까지 여전히 검열 폐지를 공약하고, 이미 성취된 것으로 간주된 문화부의 독립도 재차 공약했는가? 실제로 이 1997년이 검열제도의 폐지

12) 이봉범, 「1980년대 검열과 제도적 민주화」, 『구보학보』 제20호, 구보학회, 2018, 184-185쪽. 이러한 논의는 당시의 시대적 요구로서 여러 장르에서 표출되었는데, 특히 국가검열의 강력한 근거 중 하나였던 「공연법」의 영향을 직접 받아온 연극계의 경우, 1987-88년 시기에 수차례 논의를 통해 「공연법」의 개정을 통한 검열제도의 전면폐지, 예술표현의 자유 보장을 강력하게 주장했다. 이와 관련해 서울대 미학과 교수 김문환은 문화의 민주화라는 전환을 위해 권위주의 청산을 강조했는데, 그에게 권위주의는 "자유로운 의사소통을 차단하고, 표현의 자유를 말살하는 국가주의와 밀접한 것"이었다. 따라서 검열제도 폐지를 통한 표현의 자유 확대가 곧 권위주의의 청산으로 간주되었다. 이러한 논의를 거쳐 '지원하되 간섭하지 않는다'는 원칙이 문화정책의 개선 방향에 대한 집약된 요구로서 제안되었다. (이태주, 「전환기의 한국 문화예술: 연극」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988, 286-293쪽.)

가 문화부의 독립과 더불어 국가 차원의 정책과제로서 정식화되는 계기라 한다면, 한국 문화정책의 민주화는 87년 민주화로부터 10년이나 때늦은 '지연된 민주화'라 보아야 할 것이다. 게다가 김대중의 정치 이력으로 시야를 확장하면 그 시차는 더욱 커진다. 김대중은 6선의 국회의원이었고, 3번의 대통령 후보 출마(1971년 제7대 대통령선거 신민당 후보, 1987년 제13대 대통령선거 평화민주당 후보, 1992년 제14대 대통령선거 민주당 후보)를 거쳐, 네 번째 입후보(1997년 새정치국민회의 후보)에서 15대 대한민국 대통령(1998-2003)이 되었다. 그리고 김대중은 첫 대통령선거 출마 때부터 민주주의의 필수요건으로 언론의 자유(자유로운 의사 표시의 자유)와 자유로운 창조 활동의 보장, 그리고 검열제도의 폐지를 줄곧 공약했다. 네 번에 걸친 김대중의 대통령선거 공약은 이 첫 선거 공약에 기초해서 발전해온 것으로 상당한 일관성을 가질 뿐 아니라, 자유로운 창조활동 보장과 검열 폐지는 매번 포함된 공약이었다. 이렇게 볼 때, 그의 첫 대통령선거의 문화 공약은 26년이 지난 뒤 대통령에 당선됨으로써 실현된 것이 되므로, 문화정책의 '지연된 민주화'는 더욱 확장된 시간적 범위를 포괄하게 된다.

이에 본 논문은 문화정책의 역사와 김대중의 대통령선거 이력을 교차시켜 살펴봄으로써, 문화정책의 민주화가 노태우 정부의 문화부 독립이 아닌 그보다 지연된 시점에서 시행되었음을 밝히고 그 역사적 의미를 논하고자 한다. 이때 본 연구는 김대중의 정치 이력, 특히 네 번의 대통령선거 경험을 개인의 이력이나 성취가 아닌, 문화정책의 복합적이고도 상충하는 역사적 맥락을 구성해온 동인(動因)이자 계기로 간주한다. 김대중은 초기부터 정책정당, 정책선거를 신조로 삼아 끊임없이 노력했고, 그에게 정책이란 국민과 시대에 앞서가지 않는 것이 정치인의 태도라는 입장과 일맥상통하는 것으로 볼 수 있다.[13] 김대중이 설정한 정치인의

13) 김대중, 『김대중 자서전 1』, 서울: 삼인, 2010, 217-225, 492-500쪽.; 김대중, 『김대중 자서전 2』, 서울: 삼인, 2010, 546-547쪽.

위치는 복잡하고 다양한 입장과 이해관계들이 경합, 긴장, 갈등, 충돌, 협상 등을 끊임없이 벌이면서 특정한 '시대'를 형성하는 사회적 관계망의 한가운데였다. 따라서 그가 정당정치의 틀 속에서 제시한 선거공약들은 정치인 김대중을 통해서 발화되고 공론화된 시대적 요청이자 첨예한 정치적 협상의 소산이었고, 그런 까닭에 장기간의 군사독재 권력에도 긴장된 자극과 영향력을 행사하며 문화정책의 갱신을 추동한 동인이었다고 볼 수 있다.

그리고 이러한 접근을 통해 본 연구가 목표하는 바는 '문화정책의 민주화'의 두 축인 문화부 독립과 검열제도 폐지가 시대적 과제로 부상하고 변용되는 경로와, 그 상관관계의 변화를 축으로 삼아 문화정책사를 재검토하는 것이다. 문화정책의 민주화를 박정희 정권에서 확립되어 이후까지 장기지속된 권위주의적·통제적 문화정책을 일소하려는 의지와 실천으로 정의한다면, 문화공보부라는 행정조직의 해체와 문화부의 독립, 그리고 국가 검열제도의 철폐는 어느 한쪽만을 선택적으로 시행할 수 없는 불가분한 조치였기 때문이다. 또한 이러한 역사적 역동은 특정한 이론적 틀을 선험적으로 적용함으로써 규명하기 어렵다. 따라서 본 논문은 '문화정책의 민주화'를 기존 이론이나 개념을 통해 규정하는 대신, 오히려 그러한 논의로부터 누락되거나 배제된 역사적 자료들을 수집하고 이를 토대로 기존의 문화정책사 논의를 비판적으로 재구성하고자 했다. 미셸-롤프 트루요는 원자료(sources)의 생산, 사실의 취합(archives), 서사(narratives)의 구성 등의 역사생산 과정에 권력이 개입함으로써 역사의 침묵이 발생한다고 지적했다.[14] 이러한 관점에서 볼 때 한국의 문화정책사가 주로 정부 생산 자료들을 토대로 서술되어 온 것은 성찰을 요하는 지점이라 할 수 있다. 따라서 본 논문은 공식역사(official history)에서 취하지 않은 기록들, 특히 국가권력과 길항하며 생산된 각종 신문기사나

14) 미셸-롤프 트루요, 『과거 침묵시키기: 권력과 역사의 생산』, 김명혜 옮김, 서울: 그린비, 2019, 24-72쪽.

기고문을 새롭게 발굴하고 연결하고 재배치함으로써 기존의 '국가 문화 정책의 연대기적 서사'를 비판적으로 재해석하고자 한다.

II. 문화부 독립의 염원과 문화공보부의 탄생: 예술(가)의 지위 향상과 예술통제의 길항

문화부의 독립적 설치는 대한민국 정부 수립 당시로 거슬러 올라가는 문화예술계의 오래된 염원이었다.[15] 1948년, 유진오에 의한 헌법 초안이 발표되자,[16] 문화예술 분야 27개 단체로 구성된 전국문화단체총연합회(이하, 문총)[17]는 헌법 제14조를 "모든 국민은 학문과 예술의 자유를 갖는다. 저작자, 발명가, 예술가 및 해당 단체의 권리 또는 그 사업은 법률로써 보호하여 정부가 이를 장려 혹은 국영(國營)으로 한다."로 확장하여 재규정하고, "「정부조직법」에 문화부를 설치할 것"이라는 조항을 반영하도록 국회에 건의했다.[18] 하지만 제14조는 "모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다. 저작자, 발명가와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다."로 최종 반영되고, 문화부 설치 조항은 기각되었다. 이에 「정부조직법」 제정 시점에 문총은 "민족문화 부흥을 위한 독립행정기관인 문화

---

15) 「문화부 설치 文聯서 국회에 건의」, 『동아일보』, 1948년 7월 9일자.; 「문화정책의 재고려 文總서 국회에 건의」, 『조선일보』, 1948년 7월 9일자.

16) 헌법 초안의 제14조에서는 "모든 인민은 학문과 예술의 자유를 갖는다. 저작자, 발명가와 미술가의 권리는 법률로써 보호된다"고 정했다. (「헌법초안 유씨안 원문(일)」, 『조선일보』, 1948년 6월 12일자.)

17) 전국문화단체총연합회는 1947년에 "온세계 약소민족의 자존을 북돋우며 우리 문화유산의 권위와 문화인의 독자성을 옹호하려는 입장에서 우리 문화의 노예화를 경계·방지하며 민족의 피를 기울여 추진되는 지성의 문화를 건설"하기 위해 민주주의 노선을 지향하며 결성되었다. 결성 당시 강령은 다음과 같다. "일, 광복 도상의 모든 장벽을 철폐하고 완전 자주독립을 촉성하자. 일, 세계문화의 이념에서 민족문화를 창조하야 전세계 약소민족의 자존을 고양하자. 일, 문화유산의 권위와 문화인의 독자성을 옹호하자." (「전국문화총련 발족」, 『동아일보』, 1947년 2월 9일자.)

18) 「문화정책의 재고려 문총서 국회에 건의」, 『조선일보』, 1948년 7월 9일자.; 「문총 건의 정부에 문화부 설치하라」, 『경향신문』, 1948년 7월 10일자.

부를 설치"하고, 그 조직구성을 총무부, 문예국(문학, 미술, 공예, 건축), 연예국(음악, 연극, 무용, 극장), 생활문화국(의례, 풍아, 가정), 영화국(제작, 기술, 검열, 선전), 도서국(출판, 심사, 통계, 사서)으로 할 것을 다시 국회에 건의했다.[19]

문화부의 독립적 설치는 국가 차원에서 문화예술의 중요성 및 독자성을 인정받고, 문화행정이 실질적으로 작동할 수 있는 기반이 된다는 이유에서 절실한 과제로 인식되었다. 현실적으로 문화행정 업무가 문교부나 공보처 등으로 분산되어 국가정책 전반에서 주변화되고 등한시되다 보니 예술 및 예술인이 국가적으로 천대를 당하는 상황을 몸소 체험할 수밖에 없었고, 이에 문화행정을 일원화한 강력한 문화부의 설치가 그 해법으로 제창된 것이다.[20] 요컨대, 문화부라는 독립된 정부 행정기구의 설치는 문화예술과 예술인의 지위 향상을 위한 필수불가결한 조치, 나아가 문화예술(인)이 정당한 국가의 일원으로 인정받는 길로서 간주되고 욕망되었다. 하지만 이는 어느 법령에도 반영되지 못했다.

당시 이 갈급한 열망은 문화예술에 대한 자유주의적 인식과 달리, 일제강점기의 전쟁과 미군정을 거치면서 가동된 군사주의적 안보 차원의 예술통제를 수용하는 것이었다. 정부 수립기에 문총이 제안한 문화부 조

---

19) 「文化團體總聯서 문화정책을 건의」, 『조선일보』, 1948년 7월 10일자.

20) 가령, 소설가 박종화는 문화부 설치가 국회에서 통과되지 못하자, "정부에서 문화에 대한 중요성을 박약하게 생각하고 있다는 것을 통절히 느꼈"다고 토로하며, "앞으로 사업을 해야겠는데 문교부에서 문화부 같은 것을 가지고 있는 것보다 독립된 문화부를 설치하여 가지고 문화사업을 추진해 가야 할 것이다. 예를 들면 사회부에 예속되었던 보건부가 독립한 것과 같이 문화정책상 문화부가 독립되어야 한다."고 주장했다. (박종화, 「내가 느낀 광복 1년의 민심과 희망」, 『경향신문』, 1949년 8월 14일자.) 조각가 윤효중은 "대한민국 수립 이후의 행정부나 국회의 문화정책은 영점(零點)에 가깝다"고 비판했는데, 이는 "학자나 예술가가 박대와 천대를 받고 무존재, 무가치한 점에 있어서는 어느 야만국에서도 볼 수 없는 정도"라는 이유에서였다. 따라서 그는 예술가의 지위 향상과 이에 수반되는 각종 제도의 정비가 '문화민족'으로서 국민의 생활수준을 향상시키고 국제적인 일류 문화국가가 되는 길임을 역설했다. 또한 이를 위해서는 "당면한 긴급한 일로서 정부에 문화부를 설치하여 문교부 문화국과 공보처 선전국 등 기타 각 관청의 문화부를 일괄하여 강력한 문화행정을 세워야" 한다고 주장했다. (「등록령의 모순」, 『경향신문』, 1954년 4월 18일자.)

직안은 '선전'과 '검열'을 문화부의 고유 업무로 설정하고 있었다. 양차 세계대전과 일제의 총력전 체제에 대한 경험과 기억은 문화창조력을 길러 타국의 선전전에 효과적으로 대응하는 일이 곧 국가의 유지 및 국력의 신장이라는 인식을 낳았다.[21] 이에 1950년대에도 국가 문화정책의 필요성은 '국방'에의 기여라는 차원에서 거론되면서,[22] 문교행정(문교부)과 공보행정(공보실) 사이를 오가는 양상을 보였다.[23]

4·19혁명 이후에는 문화정책이란 민주주의와 동의어이며, "민주주의적이란 말은 문화정책을 세워 그 국가사회로 하여금 고도의 문화건설을 이룩하는 것을 목적으로 하는 것"이라는 주장이 등장했다. 이는 이승만 정권의 문화정책이 문화인을 "위정자의 노예로 사용"하고 "심지어는 '반공'이라는 미명 아래에 문화인들을 동원하여 '깡패'의 앞잡이로 사용"할 정도로 천대했다는 비판과 결부되어 있었다.[24] 박정희가 5·16쿠데타 직후에 정부조직 개편을 통해 공보부를 발족하는 과정은 이와 같은 이전 정권의 문화정책에 대한 비판과 새로운 문화정책에 대한 기대 위에서였다. 하지만 박정희는 "[5·16]혁명정신을 반영"해 "진정한 민족문화를 육성"한다는 기조 아래 문화인들의 자유만이라도 보장해 달라는 요망도 거슬

---

21) 「국력과 문화」, 『경향신문』, 1948년 7월 15일자.

22) 이와 관련해, 1954년의 한 신문지상 대담에서 영화감독 이규환은 "대포나 기관포만 가지고 국방이 완전한 토대 위에 섰다고는 할 수 없으므로 우리나라의 문화를 높여 외국과의 빈번한 교류를 촉진하고 또 자국의 것을 외국으로 끌고 나가서 선전하는 것도 국방상 대단히 시급하지 않은가"라고 언급했다. (「갑오년 문화계의 회고(上)」, 『경향신문』, 1954년 12월 16일자.)

23) 「문교부에 이관 공연단체 등록사무」, 『조선일보』, 1957년 6월 1일자.

24) 「이러한 문화정책을 문화는 마음, 정치는 행동」, 『경향신문』, 1960년 8월 7일자. 소설가 안수길 또한 "이 나라 정치인들처럼 문화인을 천시하는 사람들은 없을 것"이라 단언하며, 문화인을 "정치에 이용하기 일쑤"인 정권의 행태는 "참된 문화정책이 수립되어 있지 않다는 반증"이자 "정치에 앞서 문화가 중요하다는 것을 인식 못"한 결과라 비판했다. (「자신있는 문화정책을」, 『동아일보』, 1960년 8월 27일자.) 연극연출가 이원경은 과거 "제2공화국의 정당들의 정강정책 속에 문화정책에 관한 것은 돋보기로 들여다보아야 겨우 보일 정도의 마지못해 삽입한 막연하기 짝이 없는 문구에 지나지 않"는 '성의 없는' 문화정책이었다고 질타하며, 박정희 정권에 '성의 있는' 문화행정을 요구했다. (「성의있는 문화행정을」, 『조선일보』, 1961년 10월 14일자.)

러, 더욱 강력하고 조직화된 방식으로 문화예술인을 통제하고 집단적으로 동원하는 체제를 구축했다.[25)]

5·16쿠데타(1961) 직후 국가재건최고회의는 대대적인 행정개혁(정부조직개편)을 통해 '혁명내각'을 구성하면서 공보부를 신설했다.[26)] 신임 공보부장으로 임명된 육군소장 심흥선은 "국군은 이 나라 사회의 모든 부패와 구악을 일소하여 국민 도의와 민족정기를 바로잡고 언론의 창달과 정화를 기하여 진정한 민주언론의 토대를 확립하고저 난립된 사이비 언론기관과 이에 따른 사회악을 일소함과 아울러 간접침략을 분쇄함으로써 혁명과업 완수에 매진"하겠다는 담화를 발표했다.[27)] 곧이어 발표된 공보부 직제에 따르면, 공보부는 법령과 조약의 공포, 보도, 정보, 정기간행물, 대내외선전, 영화, 방송에 관한 사무를 관장하는 기구로서, 문화선전국(선전과, 문화과, 출판과)과 공보국(보도과, 영화과, 등록과)을 두었다.

여기에서 그치지 않고 박정희 정권은 1962년부터 '신행정체제'를 표방하며 대대적인 '정부 행정개혁'에 착수했다.[28)] 최종적으로 「정부조직법」을 비롯한 총 82건의 법령이 제·개정된 대규모 조직개편의 와중에, 문교부가 관장하던 연예 및 영화 검열 사무와 외무부의 대외선전 업무가 공보부로 이관되었다. 이 조직개편에 대한 정부 측 담화에 따르면, 이는 '혁명과업 완수'를 위한 행정기구의 불합리성 제거, 최소한의 인력 및 예산에 의한 행정기능의 합리화, 효율적이고 신속·정확한 국가행정 사무의 처리 등을 목표로 삼아, "행정의 분산관리로 인하여 발생하였던 중복과

---

25) 정한숙, 「자유의 보장만을」, 『경향신문』, 1961년 9월 1일자.; 「〈최선의 방법으로〉 혁명정신 반영」, 『조선일보』, 1961년 6월 28일자.

26) 「혁명내각 구성」, 『조선일보』, 1961년 5월 21일자.

27) 「공보부장 담화」, 『동아일보』, 1961년 5월 24일자.

28) 이 행정개혁을 주도한 내각사무처는 행정업무의 부처간 중복에 따른 인력책정의 비합리성과 인건비의 과도한 지출, 부처간 공문서 양식의 상이함으로 인한 예산 낭비, 공무원의 직급별 책임한계의 모호성과 신분보장의 부재, 정실주의 및 정치적 압력에 의한 임명·승진과 그로 인한 비능률화, 행정간소화에 대한 관심 부족에 따른 과도한 예산지출 등을 문제점으로 지적하면서, 기구조직의 개편을 비롯한 종합적인 개혁안을 제출했다. (「10월까지 행정개혁완료」, 『경향신문』, 1961년 8월 27일자.)

비능률성을 지양하고 동일적인 사무를 통합"한 결과였다.[29] 당시 공보부 장관 오재경은 이로써 "종전에 각 기관에 분산 관리되어 오던 문화예술 업무를 일원적으로 관장"하게 되었음을 명확히 하고, 대내적으로는 문화예술을 보호·육성하고 대외적으로는 국제문화교류의 실효를 거두겠다고 밝혔다. 특히 연극문화의 재건, 영화예술의 진흥, 민족 고유의 국악과 민족예술의 유지·발전 등이 정부의 뒷받침으로 현실화될 것임을 전망했다.[30] 또한 공보부 신임 기획조정관 김기완은 기존 문교부 소관 영화검열이 절차의 복잡성, 기준의 가혹함, 관료주의적 성격 등으로 인해 불만이 컸음을 언급하면서, 프랑스의 영화검열을 모델로 영화계의 자율적 기구에 의한 검열방법을 도입해 검열을 완화하겠다고 공언했다.[31]

문화예술계의 반응은 긍정적이지 않았다. 당시 중앙대 문리대학장이었던 문학평론가 백철은 1961년에 문교부의 문화정책자문기관인 문화정책위원회 위원에 내정된 직후 "문화정책이란 대상이 교육이든 문화예술이든 간에 그것들을 보호하는 데 목적이 있"고, "그들의 독립·독자성을 존중"해야 하므로, "정책이 아무리 강행군을 할 때도 문화·학문의 독자적인 영토의 경계선을 넘을 수 없다"고 지적했다. 따라서 그는 정부의 문화정책이 과거의 부정부패를 극복하는 수준에서 문화예술에 대한 '윤리성'을 제시하는 데 만족하고, 그 구체적인 실행은 문화예술 분야의 자발적 의사와 실천에 맡겨야 하며, 오히려 문화예술의 육성을 위한 조건 없는 경제적 지원에 힘쓸 것을 요청했다.[32] 극작가 유치진은 연극과 국립극장 업무가 문교부에서 공보부로 이관됨으로써 예산집행 면에서 기대할 바도 있겠으나, 공보부가 "국립극장을 선전도구로서나 쓰"거나 "선전만을 서둘러서 예술을 망치는 어리석은 짓"을 하지 않기를 당부했다.[33] 음

29) 「정부기구 대규모 개편 단행」, 『조선일보』, 1961년 10월 2일자.

30) 「문화예술 향상에 최선」, 『조선일보』, 1961년 10월 13일자.; 「'문화예술' 管掌에 吳 공보부장관 담화」, 『동아일보』, 1961년 10월 13일자.

31) 「정원 안 밝힌 정부 새 직제」, 『동아일보』, 1961년 10월 3일자.

32) 「문화정책에 요망 있다」, 『조선일보』, 1961년 10월 17일자.

악가 이유선도 "우리나라와 같은 문화적 후진성에서는 정부의 과감한 문화정책의 힘을 빌지 않고서 민간문화사업이 이루어질 수 없다"고 지적하면서도, 공보부가 예술을 문화선전에만 이용하지 말고 과감한 보조로 예술의 질적 향상을 도모할 것을 주문했다.[34] 영화감독 유현목은 과거 정권에서 영화문화의 자유로운 신장이 저해되어왔음을 비판하고, 영화문화의 육성·보호를 문화정책의 최우선 목표로 삼아 부당한 세율 개정, 국책영화의 기본적인 보호책 마련, 협량적인 검열의 지양 등을 요구했다.[35]

게다가 문화행정의 일원화는 불완전했던 탓에 책임 있는 문화행정을 기대하기 어렵다는 불만이 속출했고, 그로 인한 조직개편의 불씨는 여전히 남아있었다. 당시 「정부조직법」에 따르면, 문교부는 교육, 과학, 체육, 출판저작권, 기타 문화예술에 관한 사무를 관장하도록 되어 있어, 법률상 문화예술의 주무부처는 문교부였다. 그러나 동법에서 공보부는 영화, 연예, 방송 등의 사무를 관장하도록 정해, 이 세 분야가 법률상 일반적인 문화예술 범주에 포함되지 않는 것인 양 구별되었다. 게다가 이러한 법률상의 구별로 인해 한국예술문화단체총연합회(이하, 예총) 산하 10개 협회 중 영화, 연예, 출판, 음악, 국악, 무용, 사진 등 7개의 '동적'인 분야는 공보부에, 건축, 문학, 미술 등 3개의 '정적'인 분야는 문교부에 속한다는 인식이 일상화되었다. 출판의 경우, 세부적으로는 정기간행물은 공보부 출판과가, 비정기간행물은 문교부 발행과가 소관하는 식이었다. 문화재도, 유형문화재는 문교부 산하 국립박물관과 그 외국인 문화재관리국이 관리하고, 무형문화재(국악)는 공보부가 관리하는 것으로 분리되어 있었다.[36]

1965년, 문교부는 의무교육의 정상화로 인해 증가하는 교육 관련 업무를 정상적으로 수행하기 어렵다고 보고, 과학, 문화 등의 업무를 타 부처

---

33) 「선전에 이용 말라 예술을 망치지 않도록」, 『동아일보』, 1961년 10월 24일자.

34) 「자양소 되도록 범국민운동 일으키라」, 『동아일보』, 1961년 10월 24일자.

35) 「정신문화 재건을 심기일전의 아량 갖자」, 『동아일보』, 1961년 10월 24일자.

36) 「문화행정 일원화돼야 한다」, 『조선일보』, 1968년 2월 18일자.

로 이관하고 교육 업무만 전담하는 교육부로의 개편을 추진했다. 이를 위해 문교부는 두 가지 방안을 검토했는데, 하나는 교육 외 업무를 타 관계부처에 이관하는 것이었고, 다른 하나는 공보부가 관장하는 예술 관련 업무를 포함해 일체의 문화 업무를 취급할 독립 부처를 신설하는 것이었다.[37] 이에 예총은 1965년과 1966년 총회에서 문화부 신설을 결의해 정부에 건의했고, 정부 행정개혁을 주관하는 행정개혁조사위원회는 단일화된 문화행정을 위한 정부조직 개편을 정식으로 안건화했다.

1967년 말, 예총은 '문화부 독립은 불가능한가?'라는 주제로 세미나를 개최해, 문화부 신설이 시급하고, 신설 문화부는 문화활동을 통제·이용하는 것이 아니라 권장·창달하는 기구여야 함을 강조했다. 세미나 발표자 중 문교부 차관을 역임한 법학자 이항녕은 「정부조직법」에 따라 외무부에 정보문화국, 문교부에 문예체육국, 공보부에 문화선전국 등이 있으나, 모두 창조활동을 지원하는 행정기구는 아니므로, 이 조직들을 통합하는 방식이 아니라 문화창조를 뒷받침할 새로운 태도의 문화부를 신설하는 것이 타당하다고 주장했다. 문학평론가 조연현 또한 분리되어 있는 조직들을 단일화하는 것만으로는 문화활동을 권장·창달할 수 없으므로, 문화창조를 창달·지원할 문화부 독립 신설이 긴급하다고 역설했다. 극작가 이근삼은 문화행정기구의 탄생에 원칙적으로는 찬성하나, 문화예술이 관(官)과 손잡을 때 생겨나는 폐단을 지적하고 정부의 간섭에서 자유로운 것이 문화부 신설의 기본조건이어야 함을 강조했다.[38]

1968년 초, 박정희 대통령이 문교부 순시를 통해 문화행정의 분리를 검토하라고 지시하면서 이 논의는 더욱 본격화되었고, 문교부의 '문화청'안, 예총의 '문화부'안, 행정개혁조사위원회의 '문화공보부'안, 문화재관리국의 '문화청'안이 경합하는 구도가 되었다. 예총의 '문화부'안을 제외하면 모두 행정조직 내에서 발의된 것으로, 발의주체 또는 기존 조직의

37) 「문교부 개편안 검토」, 『경향신문』, 1965년 2월 3일자.

38) 「문화부 독립은 불가능한가? 예총 세미나」, 『동아일보』, 1967년 12월 21일자.

위상과 규모를 존립·확대하는 성격을 띠고 있었다. 첫째, 문교부의 '문화청'안은 문화행정의 일원화보다는 문교부의 교육행정과 문화행정을 분리하되, 문교부 장관 직속으로 문화청을 신설해 문화재관리국, 국립박물관, 대한민국예술원, 문교부의 사회교육과, 예술과, 국제교육과, 발행과를 흡수통합하자는 안이었다. 둘째, 문화재관리국의 '문화청'안은 문화재 관리를 위한 행정기구 일원화로, 문화재관리국, 국립박물관, 공보부 산하 국립국악원을 통합하고, 그 외 기념물, 민속자료 등의 관리보존 기능을 추가해 문화청을 신설하자는 안이었다. 셋째, 행정개혁조사위원회의 '문화공보부'안은 문교부의 문화예술 관련 조직, 즉 문화재관리국, 국립박물관, 대한민국예술원 등을 분리해 공보부에 통합함으로써, 문교부는 교육부로, 공보부는 문화공보부로 하자는 안이었다. 이 '문화공보부'안에 대해 문교부는 "문화가 교육에 가까우냐, 선전에 가까우냐, 문화가 선전의 시녀로 타락할 가능성은 없겠느냐"라는 반론을 제기하면서, 차라리 문화부를 신설해 공보부를 흡수통합하자는 제안을 하기도 했다.[39]

결국 박정희 대통령이 문교부로부터 문화행정(문화, 예술, 출판, 저작, 문화재관리, 종교, 국제문화교류 업무)을 분리해 공보부로 통합하여 문화행정을 일원화하라는 지시를 내렸고, 이를 통해 공보부를 '문화부' 또는 '문화공보부'로 개칭하는 것을 포함한 「정부조직법」 개정이 진행되었다.[40] 최종적으로는 문교부의 문화예술 관련 조직을 공보부에 흡수시키고 공보부를 '문화공보부'로 확대개편하는 안이 국무회의에서 가결되었다. 문화공보부는 문화국, 예술국, 공보국, 방송관리국, 문화재관리국

39) 「문화행정 일원화돼야 한다」, 『조선일보』, 1968년 2월 18일자.; 「체통, 초조, 野望苦 겹친 신민」, 『경향신문』, 1968년 5월 15일자.

40) 대신 공보부는 국영중앙방송국, KBS 텔레비전방송국, 국제방송국을 통합 개편하여, 문화부 또는 문화공보부의 외청으로 방송 업무를 독립적으로 관장하는 방송청을 신설하고, 공보부 조사국의 대공(對共) 관련 업무는 신설 예정인 국토통일연구원으로 이관하기로 했다. 그러나 이는 실행되지 않았다. (「공보부를 문화부로」, 『동아일보』, 1968년 5월 13일자.; 「공보부를 문화부로」, 『경향신문』, 1968년 5월 13일자.; 「공보부를 문화부로」, 『조선일보』, 1968년 5월 14일자.)

등 5국으로 편성되며, 국정교과서를 제외한 출판물의 저작권 업무, 국립박물관과 대한민국예술원 업무도 문화공보부 소관으로 하는 개정안이 만들어졌다.[41] 이에 대한 언론의 반응은 비판적이었다. 한편으로는 문화재 업무 전반을 문화공보부 소관의 일개 조직이 담당하는 데 대한 문제제기가 빗발쳤고,[42] 다른 한편으로는 아래와 같이 전체주의적인 국가통제나 '통제위주의 문화행정'을 경계하며, 신설 문화공보부가 '조장적(助長的)' 기능 즉 '지원'에 충실해야 함을 역설했다.

> 공보부는 문화공보부라는 이름에서 비대해진 권한에 도취하지 않기를 당부한다. 권한이 커지면 커질수록 자존망대하고 부패하기 쉬운 것이 행정권력이다. 전체주의 국가가 아닌 우리나라에서는 엄격히 말해서 국민사상의 내용을 '지도'한다든가, 종교단체를 '감독'한다든가, 또는 예술활동을 '지배'할 하등의 통제적 기능도 행정관청에 주어질 수 없는 것이다. 따라서 문화공보부가 이 면에서 할 수 있고, 해야 할 일은 조장적 기능에 불과하다. 우리는 우선 문화공보부가 자기 직무의 본질을 철저히 인식하는 데서부터 모든 일을 시작할 것을 역설코자 한다.[43]

---

41) 「문화공보부 설치」, 『경향신문』, 1968년 6월 22일자.

42) 「문화 및 예술행정 일원화」, 『경향신문』, 1968년 6월 26일자.; 「문화청의 필요성」, 『동아일보』, 1968년 6월 24일자.

43) 「문교-공보부의 개편안」, 『조선일보』, 1968년 6월 23일자.; 「만물상」, 『조선일보』, 1968년 7월 23일자. 당시 『조선일보』는 문화예술행정에 의한 국가의 예술통제를 거듭 경계했는데, 다음 사설에서도 잘 드러난다. "공보부가 문화공보부로 확대개편된다는 것은 지금까지 문교-공보 양부로 문화예술행정이 이원화되어 있었던 것을 일원화한다는 단순한 행정기술적인 면보다도 오히려 민족문화예술의 중흥을 뒷받침하는 기치를 높이 들었다는 데에 우리는 더욱 가치를 인정하고자 한다. 그것은 기탄없이 말해서 지금까지 문화와 예술에 관한 정부시책은 그때그때의 '처리'는 있었고 '이용'은 있었으나 문화와 예술을 진실로 이해하는 거시적 안목으로서의 문화정책·예술정책이 있은 것 같지는 않기 때문이다. 문화와 예술은 정부권력의 핵심인 구속적 기능으로 다룰 대상은 극히 소부분에 지나지 않는다. 대부분이 보육, 조장의 기능을 필요로 하는 것이고, 더욱 황무지와 다름없는 오늘의 한국 문화계의 실태를 전제로 할 때 문화공보부가 할 일은, 부질없는 관권의 지도의식에서가 아니라 저절로 솟구쳐 오르고, 스스로 물줄기를 형성발전하는 민족문화, 대중문화의 건전한 영양소와 그리고 튼튼한 하상과 제방을 만들어 제공해 주는 역할일 것이다." (「정부기구의 개편에 앞서」, 『조선일보』, 1968

그러나 이러한 우려와 비판에도 불구하고, 정부는 문교부 업무를 이관해 문화공보부를 확대 개편했으며, 애초에 상정되었던 개편안보다 더 비대해진 1실 4국(외청7) 13과 32계의 거대조직이 되었다.[44] 박정희 대통령은 친필 현판을 하달하고, 문화공보부 개청식에서 "문화행정이 통일된 체계 아래서 행정상의 비능률을 극복하게 된 것은 민족문화예술의 발전을 위해 획기적인 일"이라고 치하했다. 이때 박정희는 경제자립 및 자주국방과 더불어서 "정신적 지주로서의 문화예술의 창달"을 힘써야 할 일로 강조하고, 문화공보부가 문화예술의 개발·육성을 통해 국가발전에 기여하는 중추적 역할을 담당해야 한다고 당부했다. 그리고 "정부가 문화예술·공보에 관한 훌륭한 정책을 수립·구현하려고 해도 문화예술인들의 참여 없이는 소기의 성과를 거두기 어렵다"면서 적극적인 협조를 촉구했다.[45] 이러한 대통령의 연설은 문화예술 창달에 있어서 국가와 문화예술인의 관계설정을 적나라하게 드러내 주었다. 즉, 문화예술 창달의 진정한 주체(중추)는 어디까지나 국가, 즉 문화공보부라는 행정기관이며, 문화예술인들은 이 국가 주도의 문화예술 창달을 충실히 실행하고 보조하는 위치가 된 것이다.

이러한 취지에 입각해 홍종철 신임 문화공보부 장관은 "새로운 정신문화를 개발하고 주체성 있는 한국문화의 새로운 가치체제와 예술창작의 전진적 좌표를 정립"하는 것이 문공부의 과제임을 밝혔다.[46] 그리고 문화공보부는 첫 업무로 "시중에 범람하고 있는 불량서적과 '덤핑' 출판업자에 대한 일대 소탕전"을 추진했다. '출판문화의 정화(淨化)'를 위한 '불량 출판물' 단속을 위해 새로 출판윤리위원회를 구성하고, 소설, 비소설,

---

년 7월 23일자.)

44) 「문화공보부 출범」, 『경향신문』, 1968년 7월 24일자.

45) 「문화공보부 개청」, 『매일경제』, 1968년 7월 25일자.; 「국가발전의 새 동력 박대통령 치사」, 『동아일보』, 1968년 7월 25일.; 「문화인 권익옹호」, 『경향신문』, 1968년 7월 25일자.

46) 「오늘 문공부 발족」, 『경향신문』, 1968년 7월 25일자.

만화 등을 분야별로 '자율규제'하며, 종전에 문교부 소관이었던 단행본 발행허가 업무가 고발 형식에만 그쳤던 것을 강력한 단속으로 전환하는 것 등이었다.[47] 이후 문화공보부는 선전에 주력하는 양상을 보였고, 공보부 설립과 함께 시작된, 'OO윤리위원회'라는 이름의 각종 민간검열기구를 통한 '자율적 검열'을 더욱 촘촘한 형태로 강화해 전방위적인 검열 행정을 완성해 나아갔다.[48]

따라서 박정희 정권기에 거대 행정조직인 문화공보부의 탄생으로 일단락되는 문화행정의 일원화는 문화예술(인)의 지위 향상 및 자율성 보장에 대한 열망을 좌절시키고, 오히려 그 열망을 이용해 문화예술을 국가통제에 수렴시키는 반동적 제도화의 소산이었다. 국가가 문화예술의 나아갈 방향과 실천 양태를 지도·단속하고 문화예술인들은 이에 따라야 함을 정언명령으로 삼아 탄생한 문화공보부가 그 시작부터 단속과 검열에 주력한 것은 필연이었던 셈이다.

III. 문화예술단체 통폐합과 김대중의 대선 공약(1971): 예술통제에 저항하는 '검열 폐지'의 정치

1960년대에 거듭된 행정조직 개편 과정에서 문화행정을 국가의 선전(공보)정책 아래로 일괄 통합시킨 데에는 군사쿠데타로 집권한 박정희의 정상권력화 과정, 즉 일련의 대통령선거가 중요했던 것으로 보인다. 박정희는 쿠데타 직후 자신들의 과업 성취 후 민간 정치인들에게 정권을 이양하고 본연의 임무로 돌아가겠다는 뜻을 밝혔으나, 실제로는 민정에서도 지속적으로 권력을 유지하고자 비밀리에 민주공화당을 창당해 대통령

---

47) 「불량서적 단속」, 『매일경제』, 1968년 7월 19일자.; 「불량출판업자 단속 관계 법규 개정키로」, 『동아일보』, 1968년 7월 20일자.; 「각종 출판물 단속 강화」, 『동아일보』, 1968년 7월 25일자.

48) 이봉범, 「1960년대 검열체제와 민간검열기구」, 『대동문화연구』 제75호, 성균관대학교 대동문화연구원, 2011, 413-478쪽.

선거에 나섰다.[49] 박정희는 제5대 대통령 선거(1963), 제6대 대통령 선거(1967), 3선 개헌(1969) 후 제7대 대통령 선거(1971)에 연이어 당선되었다. 1972년에는 유신쿠데타를 통해 유신헌법 개정안을 국민투표에 붙여 통과시키고, 통일주체국민회의 대의원 선거에 단독 입후보해 제8대 대통령에 선출되었으며(제8대), 1975년에 2차 유신헌법 찬반 재신임 투표를 통해 재신임을 받아 집권을 연장했다(제9대).

공보부의 설립(1961)과 문화공보부로의 확대개편(1968)은 이러한 영구집권에의 행보와 연동하는 것이었다. 특히 박정희는 제6대 대통령선거에서 당선된 직후부터 다음 대통령선거 출마를 도모했고, 이를 위한 3선 개헌을 시도함으로써 야당의 저지투쟁과 학생들의 시위가 전국적으로 격렬하게 전개되었다. 정부는 대학조기방학령, 학원사찰, 학생구속 및 퇴학 조치, 데모학생 징집 등으로 대응했고, 신민당 국회의원이었던 김대중에 대해서는 한 강연회에서 박정희를 독재자라 칭했다는 이유로 검찰 수사(명예훼손 혐의)가 진행되었다.[50] 그 와중에 예총은 "조그만 편견과 아집으로 국가의 발전을 중단할 수는 없다"면서 3선 개헌 지지 성명을 발표했다.[51] 이러한 예총의 성명은 박정희 정권이 기존의 문화예술단체들을 해산하고 새롭게 통폐합함으로써 문화예술을 국가권력에 동원할 수 있는 체제로 재편한 결과였다.

대한민국 정부 수립 이후 일정한 행정조직이나 법령 없이 문화예술에 대한 검열과 통제가 이루어진 데 반해, 1960년대는 전담조직과 법령을 제정하는 등 행정체계를 확립해 본격적인 검열이 이루어진 것으로 평가된다. 5·16 직후인 1961년 5월 21일, '문화예술행사 및 흥행에 관한 사항 준수'(계엄사령부 포고 제5호)와 '영화검열업무실시'(계엄사령부 공고 제4호)를 통해 공연과 영화에 대한 통제가 시작되었다. 이튿날에는 '국가

---

49) 이병준, 「1963년 5대 대통령 선거에 나타난 특성과 그 원인」, 『사림』 제36호, 성균관대학교 동아시아역사연구소, 2010, 211쪽.

50) 「김대중 의원 입건 대통령 명예훼손」, 『경향신문』, 1969년 9월 4일자.

51) 「예총, 개헌지지」, 『경향신문』, 1969년 8월 25일자.

재건최고회의 포고 제6호'를 공포해 기존의 모든 사회문화단체를 해산하고, 문화예술계를 총망라한 새로운 조직을 만드는 통폐합 작업에 돌입했다.[52] 1961년 6월, 국가재건최고회의의 문교부는 문화단체 대표자회의를 열어 '혁명과업 완수'에 적극 협조할 것을 당부하며 문화예술인에 대한 7개 항의 요망 사항을 제시했는데, 핵심은 기존 문화예술단체의 통폐합과 국가지시의 절대 엄수를 강요하는 것이었다.[53]

하지만 단체 통폐합에 대해 문화예술인들의 의견은 분분했고,[54] "정치 운동의 꼭두각시놀음"을 위한 "어용단체"를 만든다는 의혹의 눈길도 컸다.[55] 국악계, 음악계, 영화계, 무용계 등을 제외한 문화예술 분야 단체들은 "혁명정부의 문화정책 쇄신"[56]으로 칭송된 통폐합 작업에 순순히 따르지 않았다. 그러자 공보부가 최후통첩 형태로 통폐합을 종용해, 1961년 말까지는 분야별 통폐합을 완수하고 이 단체들의 연합체인 예총을 창립하는 일정계획이 강제되었고, 언론은 이를 압박하듯 연일 분야별

---

52) 문옥배, 『한국공연예술통제사』, 서울: 예솔, 2013, 227쪽.

53) 이 요망 사항은 ①외국문화를 민족문화를 창조하기 위한 양식으로 소화할 것, ②사대주의적 태도를 버리고 전통과 역사를 자랑하는 민족문화의 선양에 힘쓸 것, ③문화단체의 정치성을 배격하고 유사한 단체의 폐지와 통합으로 단체 간의 분규를 없애는 방향으로 문화기구를 재편할 것, ④관광·영리 목적을 버린 민족문화 선전을 위한 국제문화교류에 힘쓸 것, ⑤창조성과 계획성을 발휘할 것, ⑥모략, 중상, 기만, 파벌을 버리고 정당하며 합리적인 진정·청원을 할 것, ⑦당국의 행정상 지시를 절대 엄수하고 구악을 일소하는 새로운 관념과 행동을 구현할 것 등이었다. (「민족문화를 선양」, 『조선일보』, 1961년 6월 7일자.; 「문화단체의 정치성 배격」, 『경향신문』, 1961년 6월 7일자.)

54) 가령, 당시 국전 심사위원장이었던 화가 김인승은 "내가 알기엔 문교부가 주동이 되어 전 미술단체를 무조건 하나로 묶어버리려는 것 같은데요… 물론 국가나 민족을 대표하는 권익단체로서의 통일이나 통합은 찬성합니다만 한국 화단의 향상 발전을 위해서 그룹 또는 동인단체의 개별적 활동은 필요해요. 그래야 선의의 경쟁도 있을 수 있고 서로의 의욕을 발휘할 수 있지 않겠어요… 미술은 개인 대 개인이라야 합니다. 일반 사회에서는 화단의 알력이나 파벌이 아주 굉장한 것처럼 생각하지만 실상은 그렇지도 않습니다."라고 입장을 밝혔다. (「금년에도 역작 드물어」, 『조선일보』, 1961년 10월 29일자.; 이만갑·여석기·김환기, 「문화계는 전환기에 섰다 문화인 정담」, 『동아일보』, 1962년 1월 1일자.)

55) 「여성 인기 끌면 일류 외교관」, 『조선일보』, 1961년 12월 19일자.

56) 「1961년 연예계 20대 뉴스」, 『경향신문』, 1961년 12월 10일자.

통폐합 현황을 보도했다.[57] 마침내 1962년 초에 10개 분야의 단체 통폐합이 완료되고 1월 5일에는 예총 창립총회가 개최되었다.[58] 나아가 공보부는 1962년도 중요사업계획으로 도·시·군에서도 "문화예술단체의 자율적 통합"(예총의 지방조직 결성)을 기하고 직장별 문화서클 운동을 장려할 것이라 발표하고, 이를 위한 예산 편성을 약속했다.[59] 그리고 1962년 말, 박정희 정권은 헌법을 전부 개정해 언론·출판의 자유 및 집회·결사의 자유 보장에 관한 조항에 "공중도덕과 사회윤리를 위해서는 영화나 연예에 대한 검열을 할 수 있다"는 조항을 새로 덧붙여, 문화예술 검열의 근거를 헌법에 각인했다.[60] 이처럼 문화예술단체의 통폐합과 검열의 합헌화를 통해 문화예술을 완전히 군사정권의 통제 아래 두는 조치가 신속하게 처리된 것이다.

그러나 통제가 대대적인 지원을 대가로 제공하지는 않았다. 예총이 자체 유지비, 10개 회원단체 및 지방단체 운영비 등으로 정부에 5천만원을 신청한 데 비해 공보부의 보조금은 70만원에 불과했다. 이러한 "무예산

---

57) 「통합기운 도는 국악계」, 『경향신문』, 1961년 8월 1일자.; 「악단은 통합되었다 좌담회」, 『경향신문』, 1961년 10월 13일자.; 「음악단체 통합」, 『조선일보』, 1961년 10월 13일자.; 「문화단체통합 막바지에」, 『동아일보』, 1961년 12월 13일자.; 「한국예술문화단체총연합회 연내로 결성」, 『경향신문』, 1961년 12월 20일자.; 「29일 '예총' 창립대회 7개 분야 이미 개편완료」, 『동아일보』, 1961년 12월 21일자.; 「성숙한 예술문화단체 통합」, 『조선일보』, 1961년 12월 28일자.; 「부질없는 반목을 지양」, 『조선일보』, 1962년 1월 5일자. 당시 공보부는 문화단체 대표들에게 이미 포고령 6호에 의해 모든 문화단체는 해산되었고 신규로 인정된 문화단체는 하나도 없음을 천명했다. 이로 인해 기존 단체들은 정부가 요구하는 방식으로 새롭게 문화단체를 조직하지 않을 수 없었고, 명칭 또한 정부가 요구하는 '한국oo협회'로 통일해야 했다. (「문화단체통합 막바지에」, 『동아일보』, 1961년 12월 13일자.)

58) 문학, 미술, 음악, 영화, 연극, 국악, 무용, 연예, 사진, 건축 등 10개 분야에서 3명씩의 이사가 선출되었고, 이사장에 유치진, 부이사장에 윤봉춘, 김환기, 김유선이 선출되었다. (「문예단체 새 출발」, 『동아일보』, 1962년 1월 6일자.; 「분파 지양한 예총의 통합」, 『조선일보』, 1962년 1월 7일자.)

59) 「신문용지 관세인하토록 주선」, 『경향신문』, 1962년 2월 7일자.; 「활기띠울 '예총'」, 『조선일보』, 1962년 2월 13일자.

60) 문옥배, 앞의 책, 228-229쪽.

상태"로 인해 예총은 "개점휴업 상태"에 처했다.[61] 이듬해에도 예총은 의욕적으로 7천만원에 달하는 사업계획을 세웠으나 정부 보조금은 180만원에 그쳤고, 공보부가 모든 정부 주최 문화행사를 예총에 이관하겠다는 약속도 지켜지지 않았다.[62] 이에 정권의 문화정책에 대한 비판의 목소리가 거세졌다. 처음부터 예총이 관의 종용으로 탄생했더라도 문화예술인들 위에 군림하여 지휘·감독하거나 구속력을 행사하지 말고, 자율적으로 문화예술인의 권익 보장 및 복지증진, 자유로운 창작활동 및 발표에 대한 적극 지원, 문화예술의 국제교류 및 해외 선양에 충실해야 한다는 주장은 거듭 제기되었다.[63] 예총 결성 이후 "타율적인 관제력이 앞섰기 때문에 문화인들이 극단적으로 피동화되어버린 나머지 실질적인 문화향상보다는 형식적인 겉치레의 행사성 문화"가 부상하고, "문화창조를 위한 개성적이며 능동적인 특수성이 극도로 약화되고, 득실이 희박한 동원예술"에 빠졌다는 비판도 높았다.[64]

백철은 이러한 사태를 "5·16 후의 문화시책은 너무 관료적"이라 "예총이 정부의 어용단체와 같은 인상"을 주고 "문화정책의 정당성을 얻지 못한 것"이라 질타했다.[65] 특히 그는 박정희 정권이 군정에서 민정으로 전환하는 '탈피기'인 만큼 군정하 문화정책에 대한 엄정한 비판이 요청된다고 보았다. 그는 영국 예술위원회의 '지원하되 간섭하지 않는다'는 팔길이 원칙(arm's length principle)을 참조하여 국가가 문화예술에 대한 재정적 지원을 하더라도 행정적 간섭을 하지 않아야 함을 역설하는 한

---

61) 「예산 없어 허덕이는 '예총'」, 『조선일보』, 1962년 7월 5일자.

62) 「'일하는 예총'의 구호는 좋으나」, 『조선일보』, 1963년 2월 1일자.

63) 「문화예술 단체의 연합체 형성」, 『조선일보』, 1962년 1월 6일자.; 이봉상, 「62년 화단에 바란다」, 『동아일보』, 1962년 1월 6일자.; 「예술문화단체의 통합을 보고」, 『동아일보』, 1962년 1월 8일자.; 이성삼, 「첫 과제는 국제음협 가입」, 『조선일보』, 1962년 1월 10일자.; 「혁명 1년의 시정비판 (완) 문화」, 『경향신문』, 1962년 5월 14일자.; 이헌구, 「혁명 제2년의 과제 각계의 제언」, 『조선일보』, 1962년 5월 16일자.

64) 「혁명2년의 문화백서」, 『조선일보』, 1963년 5월 16일자.

65) 백철, 「교육문화면의 군정2년 혁명은 어느 만큼」, 『경향신문』, 1963년 5월 16일자.

편,[66] 그에 역행하는 군사정권의 "기계적 간섭주의"에 의한 문화예술단체의 통폐합과 노골적인 감시·검열을 문화예술의 독자성과 발전을 위협하는 "실책"으로 질타하고 경고했다. 하지만 최근의 문화예술계 블랙리스트 사태를 연상시키는 "하나의 자유민주적인 의사표시에 대해서도 마치 '코뮤니즘'과 통하는 것 같은, 또는 하나의 인도주의 행동도 반혁명의 행위로 보고 그것을 '체크'하고 명단을 만들고 감시를 계속하는 일"은 더욱 강력하게 추진되었다.[67]

특히 5·16군사쿠데타 직후부터 의욕적으로 경제건설을 구상한 박정희 정권은 6·3항쟁(1964)으로 비롯된 격렬한 한일회담 반대운동에도 불구하고 한·일 국교정상화를 추진했고, 이를 성사시키기 위해 비상계엄을 선포했으며, 언론통제를 위한 「언론윤리위원회법」(1964)을 제정했다.[68] 1965년에는 언론통제의 범위를 확대해 문화예술까지 '매스콤'의 범주에 포함시켜, 당시 「언론윤리위원회법」에 반대한 예총도 고육지책으로 문화예술의 자율통제를 공약하는 '매스콤 윤리선언'에 동원되었다.[69]

---

66) 백철은 1956년 런던에서 개최된 제28회 국제PEN클럽 세계작가회의에 이헌구, 이하윤, 이무영 등과 함께 참석했고, 여기에서 논의된 신비평을 한국 문단에 소개했다고 알려져 있다. (박연희, 「1950년대 한국 팬클럽과 아시아재단의 문화원조-세계작가회의 참관기를 중심으로」, 『한국학연구』 제40집, 2016, 117쪽.) 뿐만아니라, 백철은 이 대회에서 제2차 세계대전 중 영국 교육부 장관으로서 영국 예술위원회의 전신인 CEMA (the wartime Council for the Encouragement of Music and the Arts)를 설립한 정치인 R.A. 버틀러(R.A. Butler)의 연설을 들었다. 이 연설에서 버틀러는 영국의 문화예술정책에 관해 이야기했다. 백철은 이 이야기를 매우 인상적으로 기억하며, 현대 영국에서 국가와 정부가 문화예술에 대해 "될 수 있는 대로 많은 보조금을 내도록 힘쓰지만 거기에 대한 일절의 간섭을 하지 않는다"는 점, 즉 "영국의 대학이나 문화예술분야에선 아무런 정부의 간섭도 받지 않고 자기의 독립된 독자적인 활동에서 자유스럽게 국가의 보조금을 쓸 수 있다"는 점을 언론을 통해 역설했다. (「문화정책에 요망 있다」, 『조선일보』, 1961년 10월 17일자.) 그리고 이는 백철에게 한국의 문화정책을 사유하는 데에 중요한 참조점이 되었다. 이후 백철은 박정희 정권에 언론 표현의 자유와 문화예술단체에 대한 간섭 없는 원조·육성을 공개적으로 요구했다. (「혁명정부에 대한 200자 제언」, 『조선일보』, 1962년 1월 1일자.)

67) 「군정의 문화정책 비판」, 『동아일보』, 1963년 12월 16일자.

68) 「6·3항쟁」, 『한국민족문화대백과사전』, https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0042107 (검색일 2023년 10월 10일).

그 직후 정일권 국무총리가 국교정상화에 따른 민족 주체의식의 확립을 역설하면서 '행정공약실천요강'을 공표해 언론 및 문화예술에 대한 통제를 더욱 강화하는 법적·행정적 조치를 예고했다.[70] 그 결과 예총도 공보부의 위탁으로 10개의 산하단체에 한국연예단장협회, 레코드제작가협회, 한국음악저작권협회, 전국극장연합회 등 4개 단체를 추가해, 1966년에 "예술문화의 윤리성에 입각하여 예술활동의 질서를 자율적으로 규제함을 목적으로 하는 한국예술문화윤리위원회(이하, 예륜)를 결성함으로써 문화예술단체 통폐합을 더욱 확대하고 공고화했다.[71] 실상 '자율규제'는 4·19혁명의 여파로 국가에 의한 모든 검열제도 및 예술활동의 자유를 구속하는 모든 규제의 철폐와 함께 주창된 '민주화' 방안이었다.[72] 그러나 이제 자율규제는 예륜과 같은 각종 윤리위원회를 "국가의 대리기구"[73]로 삼아 "언론과 예술의 자유를 간섭하는 데 악용"함으로써 "민주

69) 「매스콤 윤리선언」, 『경향신문』, 1965년 5월 7일자. 이봉범은 이 '매스콤 윤리선언'을 정치권력과 문화주체들 간의 타협과 공모가 본격화된 계기로 평가했다. (이봉범, 「검열국가 대한민국과 표현의 자유」, 『내일을 여는 역사』 제79호, 재단법인 역사와 책임, 2020, 125-141쪽.)

70) 「비준 뒤에 오는 것(2) 주체성 확립」, 『동아일보』, 1965년 8월 17일자. 이 요강에는 퇴폐적 외래풍조 방지 차원에서 불법적인 외국작품의 표절·모방·개작행위 근절, 민족주체의식과 미풍양속을 저해하는 외국간행물 및 저속한 외국음반의 강력 단속, 음반에 관한 법률의 제정, 저속한 선전광고물의 단속 강화, 퇴폐적인 접객업소 공연 및 방송공연 규제를 위한 공연법의 개정, 민족문화 선양을 위한 예술활동의 적극지원, 방송·연예·가요의 순화를 통한 국민정서의 건전화 등이 포함되었다. (「행정공약실천요강 내용」, 『조선일보』, 1965년 8월 7일자.)

71) 「예총문화윤리위 26일 발기대회 개최」, 『동아일보』, 1965년 11월 27일자.; 「준비위원 47명 선정 '예술문화윤리위'」, 『경향신문』, 1965년 11월 27일자.; 「예술문화윤리위 발족」, 『조선일보』, 1965년 11월 28일자.; 「위원장에 박종화씨 예술문화윤위 발족」, 『동아일보』, 1966년 1월 29일자. 당시 공보부는 예총으로 하여금 "흥행예술을 위한 윤리심의기구안을 공보부에 제출"하도록 했고, 「언론윤리위원회법」으로 가시화된 국가에 의한 윤리위원회 설립·운영에 대한 반발 속에서 일종의 타협책으로 예륜이 발족했다. (이승희, 「예륜의 역사적 추이와 제도적 임계」, 『민족문학사연구』 제63호, 민족문학사연구소, 2017, 292-296쪽.)

72) 「방송연예계도 민주화돼야 한다 각계인사의 새로운 구상도」, 『동아일보』, 1960년 5월 12일자.

사회로의 문이 닫혀질" 것이라는 우려를 현실화하는 교각살우의 수단이 되었다.[74] 이러한 흐름 속에서 예총은 문화부의 독립을 절박하게 요구했으나 좌절되고, 박정희가 제6대 대통령으로 당선된 직후 영구집권을 획책하는 과정에서 더욱 강력한 문화예술 통제와 선전을 위한 문화공보부가 출범한 것이다.

그리고 박정희 대통령이 3선 개헌에서 성공하면서, 87년 민주화 이전에 마지막으로 대통령 직선제에 의한 제7대 대통령선거가 1971년에 치러졌다. 예상치 못한 여야 후보간 치열한 경쟁 속에서 전례 없는 활발한 정책대결을 선보인 이 대선은 김대중이 35일의 공식 선거운동 기간 중 무려 103회의 유세집회를 개최하고, 많게는 50만 명의 군중을 집결시킬 정도의 인기몰이를 하면서 전개되었다.[75] 신민당은 이 선거를 "반공이라는 이름 아래 국민을 억압"하고 "3선 개헌을 감행한 만큼 이를 환원시켜야" 할 중대한 기회이자(김대중), "위장 민주주의에 대한 진실한 민주주의의, 관권에 대한 민권의 모든 것을 빼앗아간 자에 대한 잃은 자의 싸움"(김영삼)으로 규정했다.[76] 나아가 김대중은 과거 야당이 집권세력의 안보논리에 맞서 민주주의의 중요성을 강조하는 수준을 넘어, 당시로서는 참신하고 혁신적인 정책공약을 내세움으로써, 박정희 대통령의 '조용한 선거' 전략에 맞서 대중의 정치적 관심을 끌어냈다.[77] 그 결과 대선은 유신체제 직전에 국가의 문화예술 통제 및 검열제도 폐지에 대한 염원이 집약적으로 표출되는 정치적 장이 되었고, 김대중은 이 '검열 폐지'의 정치에서 구심 역할을 했다. 김대중은 1950년대의 "암흑전제(專制) 시대"와 1960

---

73) 정현경, 「1970년대 연극 검열 양상 연구」, 충남대학교 박사학위논문, 2015, 21쪽.

74) 「교각살우가 되지 않도록-행정공약 실천요강을 보고」, 『경향신문』, 1965년 8월 9일자.

75) 홍석률, 「1971년 대통령선거의 양상-근대화 정치의 가능성과 위험성」, 『역사비평』제87호, 역사비평사, 2009, 461-473쪽.

76) 「김대중 후보 인천·광주 유세 "균형발전 위해 세법 개정"」, 『동아일보』, 1970년 11월 2일자.

77) 홍석률, 「1971년의 선거와 민주화운동 세력의 대응」, 『역사비평』 제98호, 역사비평사, 2012, 121-151쪽.

년대의 “개발을 빙자한 독재시대”를 넘어 “희망에 찬 대중의 시대”를 실현하겠다는 구호 아래 국민총화, 대중경제, 사회개혁, 민족외교, 정예국방 등의 5개 국정원칙을 제시하고, 이를 토대로 선거공약과 정책을 수립할 것임을 밝혔다.[78] 이 중 국민총화 원칙은 다음과 같은 내용을 담았다.

> 우리의 현실은 언론, 학원, 문화, 그리고 경제계와 노동단체 등 모든 부문이 정치권력에 농단되어 그 독자적 기능을 상실하고 있다. 신민당이 집권하면 지식인, 문화인과 언론을 권력으로부터 해방한다. 기업과 금융, 노동단체를 위시한 모든 부문을 정치권력의 예속에서 자유화[하고], 제2의 해방을 단행한다.[79]

김대중은 ‘정치권력의 예속에서 자유화’라는 ‘제2의 해방’을 첫 번째 정책기조로 제시하면서, 문화를 그 해방의 역점 대상으로 포함시켰다. 당시 신민당은 정책심의회와 선거대책기구 기획실이 협력해 약 250개의 공약을 정리한 후, 이를 보고받은 후보와 당수가 운영위원회를 거쳐 약 60개 항목의 공약을 선정해 발표하고, 향후 선거전략 상 중요한 공약은 후보가 유세를 통해 추가 발표하는 방식을 취했다. 그 과정에서 김대중 후보 및 유진산 당수에게 보고된 공약 중 사회문화 분야 공약에 ①헌법에 보장된 언론, 종교 및 결사의 자유를 구현, ②사회보장제도 확충, ③여성 지위향상위 설치, ④지역간 발전격차 해소, ⑤문화예술인들의 창의활동 보장 등이 포함되었다.[80]

경쟁적인 대통령선거 국면에서 이러한 신민당의 공약은 공화당의 공약에도 영향을 미쳐, 공화당은 “모든 문화예술인의 창조 의욕을 북돋아

---

78) 「김대중 신민당 대통령 후보 회견 요지」, 『조선일보』, 1970년 10월 17일자.

79) 「3선폐지 헌법개정-김대중 신민당 후보 첫 회견」, 『동아일보』, 1970년 10월 16일자.; 「고루 잘사는 자유경제로」, 『조선일보』, 1970년 10월 17일자.

80) 「양당 선거정책·쟁점 대비책 마련」, 『동아일보』, 1971년 3월 19일자.; 「신민 공약 20일 발표」, 『동아일보』, 1971년 3월 16일자.

주고 그들의 권익을 보장해 주는 정책을 밀고 나가겠다. 또 종교와 언론에 있어서도 자유와 자율성을 최대한으로 신장하여 국민이 자기의 신앙과 양심에 따라 자유로이 행동 의사를 발표할 수 있는 자유민주사회의 기본적 바탕을 더욱 공고히 하"겠다고 발표했다.[81] 그러나 언론은 "그동안 자유당, 민주당, 군사정권, 공화당 치하에서 겪어보았지만 그래도 완전한 언론자유가 보장되었던 시절은 역시 단명이지만 민주당 치하가 아닌가 싶고 그 밖의 정권 특히 공화당 정권은 이 언론자유를 속박하는 데 갖은 수법을 다 쓴다"고 지적하며 강한 불신을 드러냈다. 반면 "신민당은 언론자유가 민주주의의 필수 기본요건이라고 보고 국민의 언론자유를 최대한 보장"한다고 평가했다. 따라서 신민당이 집권하면 권력에 의한 언론의 자유 침해로부터 보호받고, 집권 정당에 대한 자유롭고 건실한 비판이 허용되며, 정권의 과잉선전과 대중매체 독점도 사라질 것이라 기대했다.[82]

언론의 자유 보장이라는 공약은 신민당의 문화분야 공약까지 관통하는 것이었다. 1971년 3월 24일에 최종 확정한 7개 부문 151개 항의 공약에서 신민당은 "질식과 압박에서 자유를 창조하는 것"을 교육문화정책의 기본으로 삼고, ①전통에 입각하고 세계시대를 지향하는 민족문화의 창조, ②어용화된 예총 등의 순수 문화단체로의 전환, ③문화인의 자유로운 창조활동 보장, ④문화예술인에 대한 물질적 뒷받침을 위한 부문별 기금제도(작가기금, 연극기금 등) 창설, ⑤문화재와 자연자원 등 관광자

81) 이에 따라 공화당은 문화예술인의 권익 보호·신장 및 자발적이고 자유로운 창작활동 지원, 문화예술활동을 위한 시설 정비(국립극장, 국립국악원, 국립종합박물관, 국립세종대왕기념관, 학술원, 국사편찬위원회, 국립현대미술관 등), 문화예술 활동에 대한 재정적 지원 및 예술단체 지원, 출판기금(5억 규모) 및 영화기금(10억 규모)의 창설, 유·무형 문화재의 보존 및 가치 확산, 중요문화재 집중지역의 종합적·다목적 개발 및 문화재 중점 보수, 국외 전문가 초빙 및 국내 전문가 해외파견으로 문화재 관리의 과학화, 고전문헌의 현대어 국역 출판, 국악의 전승발전, 대표 문헌 및 예술의 외국어 번역으로 우리 문화의 해외 선양 등을 주요 공약으로 제시했다. (「여야 선거공약 대결 〈5〉 교육·문화·언론 (끝)」, 『동아일보』, 1971년 4월 22일자.)

82) 같은 기사.

원의 전면적 보호 및 개발을 통한 관광한국 실현(동해안의 세계적 관광지화 포함), ⑥협동정신 및 민족단결 향상을 위한 각종 사회운동과 단체적 체육활동 육성, ⑦한글전용의 법제화 등을 공약으로 발표했다.[83]

치열한 접전 속에서 선거일이 다가올수록 결과를 예측하기 어렵게 되자 박정희 대통령은 장기집권의 의구심을 해소하고자 마지막 대통령 출마임을 공언했고, 김대중에 대해 94만여 표의 차로 승리했다. 한편 1971년에는 대선과 나란히 예총 선거도 전개되면서 산하 단체들 사이의 내분이 드러나는 사태마저 벌어졌다. 장기간 예총 이사장(회장)을 역임하고 다음 선거엔 출마하지 않겠다고 약속한 이해랑이 국회의원(공화당 비례대표) 진출을 위해 예총 이사장이라는 직함이 필요하다는 이유로 정관을 개정해 임기를 연장하고 5번째 연임을 도모함으로써 '예총의 정치도구화 논쟁'이 격발했기 때문이다.[84] 이를 통해 예총의 3선 개헌 지지가 예총 이사장에게 비례대표 국회의원을 약속하는 정치적 포섭·동원과 무관하지 않음이 드러나, 대선 국면에서 예총의 존재의의에 대한 재인식을 촉구하는 비판에 부딪혔다.[85] 결국 이해랑은 5대째 예총 이사장에 재선출되어 공화당의 중앙위원에 선임되고 전국구 후보로 내정되었으며, 이해랑에 반대한 예륜 상임위원들을 배제하는 인사개편까지 단행했다.[86]

당시 공화당이 직능단체 대표들을 전국구 후보로 공천한다는 방침 속에서 예총의 이해랑도 포함된 것이었는데, 이와 같은 직능단체 대표의 공천이 각 직능단체 구성원들의 다양한 정치적 입장을 대표할 수 없었던 만큼

---

83) 같은 기사.; 김대중, 「김대중 대통령 후보의 선거공약(1971년 3월 24일)」, 『김대중 행동하는 양심으로(원제: 독재와 나의 투쟁)』, 서울: 금문당, 1985/2009, 218-229쪽.

84) 「문협, 불미스런 장선거에 해명 "예총구조에 모순있다"」, 『동아일보』, 1971년 2월 15일자.; 「예총의 정풍」, 『동아일보』, 1971년 2월 16일자.; 「위기의 예총」, 『경향신문』, 1971년 2월 17일자.; 「갈림길 예총」, 『조선일보』, 1971년 2월 20일자.

85) 「예총의 존재의의를 재인식하라」, 『조선일보』, 1971년 2월 18일자.

86) 「예총회장 이해랑씨」, 『매일경제』, 1971년 2월 19일자.; 「예총 총회 이해랑씨 오선」, 『동아일보』, 1971년 2월 19일자.; 「공화 중앙위원 발표」, 『조선일보』, 1971년 2월 20일자.; 「이사 모두 바꾼 예륜 총회 임원개선 문제가 체질개선으로 클로스업」, 『경향신문』, 1971년 3월 6일자.; 「공화 전국구 40명선」, 『경향신문』, 1971년 4월 30일자.

단체별로 분규가 격심했다.[87] 결국 이 공천은 각 직능단체들이 정치를 감시·견제하는 위치를 상실하고, "정치적으로는 무색(無色)하되 당명(黨命)엔 충실할 수 있는 인사들"[88]이라는 모순어법에서와 같이 박정희가 '친정체제'를 구축하기 위해 공화당 총재로서 직접 인선한 직능단체 대표들을 포진한 결과였다. 즉 "'발표가 당선'인 이들 전국구 후보는 사실상 박 총재에 의해 영광의 국회의원으로 만들어진 것"이었던 바, "이른바 친정체제를 도와야 할 짐을 졌고 또 질 수 있는 사람들만을 고른 것"이었다.[89] 게다가 이해랑은 국회의원 임기가 시작되었음에도 예총 이사장을 사임하지 않고 겸직함으로써,[90] 박정희의 '친정체제'와 장기집권에 문화예술 분야를 직접 연결하고 동원하는 안정적 가교가 되었다. 이러한 방식으로 문화예술단체를 조직적으로 장악·통제함으로써, 검열이 아무리 민간에 의한 자율심의 형식을 띠어도 국가의 정치적·행정적 구속에 더욱 결박되는 상황이 연출된 것이다. '어용화된 예총의 순수 문화단체로 전환'이라는 김대중의 대선 공약은 이러한 국가통제 방식을 해소하려는 의지의 표명이었다.

1972년 10월 17일, 박정희가 국가비상사태를 선언하며 유신체제로 본격 돌입하자, 예총과 예륜을 비롯한 직능단체들은 일제히 전폭적인 지지성명을 발표했다.[91] 그리고 예총 창립 10주년을 기념한 전국예술인대회는 전국 24개 예총지부 회원 및 문화예술인 3,500여 명이 참석해 "10월 유신을 계기로 보다 밝고 힘찬 내일을 향하는 예술인들의 각오를 널리 선양"하는 계기가 되었다. 이때 채택된 '문예중흥 선언문'은 "예술문화는 민족의 영혼이며 영원한 생명"이므로 "지난날 일제 때의 패배주의나 사

87) 「전국구 후보의 공천에 관한 우리의 견해」, 『조선일보』, 1971년 5월 2일자.

88) 「친정(親政)으로 다룬 '정치색 배제' 공화 전국구 인선의 저변」, 『동아일보』, 1971년 5월 6일자.

89) 「공화당 총재 의중의 '친정포석'」, 『조선일보』, 1971년 5월 7일자.

90) 「"예총회장 사퇴않겠다"」, 『동아일보』, 1971년 7월 2일자.

91) 「'10·17' 선언 지지 각 단체 성명 발표」, 『동아일보』, 1972년 10월 20일자.; 「10.17지지성명」, 『경향신문』, 1972년 10월 25일자.

대주의를 지양하고 경조부박한 외래풍조에의 감염을 깡그리 불살라야 한다"고 강조하면서, "모든 문화예술인들은 국민의 역량을 총집결하여 10월유신의 궁극적 목적을 달성하고 새마을 건설의 선도자가 되기를 맹세한다"고 밝혔다.[92] 이에 김종필 국무총리는 "10월유신의 성공적인 결실은 국민 성신을 계도하고 문화예술을 창조하는 문화예술인이 적극적으로 앞장설 때 더욱 알차게 달성될 수 있다"고 화답했다.[93] 연이어 예륜은 '예술과 새 가치관'을 주제로 한 세미나를 개최해, "문화예술의 저변에 애수와 비극, 퇴폐, 고민, 염세가 주류"임을 비판하고 "시대적 사명감이나 조국애의 발로로 변모"하는 노력이 필요함을(곽종원), 또 "외국 노래의 영향으로 저속화"되는 음악의 "정화를 위한 가치관의 새로운 확립"을(조상현) 주창했다.[94] 이렇게 '자발적' 형태로 강제된 통제지침은 곧 "문화유신 및 민족예술 중흥을 효율적으로 수행하고 예술활동 및 대중예술의 질적 향상을 위해" 예륜의 심의규정을 추가 신설해 심사기준을 대폭 강화하는 것으로 이어졌다.[95] 이 유신체제에서 개정된 「공연법」(1975)은 민간자율심의기구인 예륜을 해체하고 민간위원으로 구성된 법정위원회인 공연윤리위원회(이하, 공륜)를 신설하는 근거가 되었다. 그리고 1997년에 해체될 때까지 공륜은 막강한 검열권을 행사함으로써, 국가에 의한 직접적·합법적인 문화예술 통제를 실현했다.[96]

---

92) 「예총창립 10주년 전국예술인대회」, 『경향신문』, 1972년 11월 14일자.; 「문화예술인대회 문예중흥선언문 채택」, 『매일경제』, 1972년 11월 17일자.; 「전국 문화예술인대회」, 『조선일보』, 1972년 11월 17일자.

93) 「김총리 치사 재질 키워 국력신장」, 『매일경제』, 1972년 11월 17일자.

94) 「예술과 새 가치관 '예륜' 제1회 토론에서」, 『조선일보』, 1972년 6월 21일자.

95) 「심의규정 대폭 강화키로 예술문화윤위 간담회」, 『경향신문』, 1972년 11월 20일자.

96) 문옥배, 앞의 책, 307-313쪽.

IV. '문화부 독립'과 '검열 폐지'의 분할: 노태우 정권의 '절반의/위장된' 민주화 또는 '문화부 독립'의 역습

1979년 10월의 부마항쟁과 10·26사태로 유신체제가 무너지자, 문화부 독립과 검열 폐지의 목소리는 다시금 출현했다. 1980년 초, 최규하 대통령 순시에서 이규현 문화공보부 장관이 관 주도적이고 획일화된 문화예술정책의 지양을 발표하자, '정부시책 평가교수단'[97]은 규제 위주의 문화예술 관련 법령의 개정, 문화의 민주화, 문화예술 분야의 정부예산 확대 등을 촉구했다. 평가교수단의 일원인 여석기 고려대 교수는 "공연법 가운데 연극대본의 사전심사 등 비현실적 규제조항은 공연예술 진작에 역효과를 가져왔고 영화법은 방화 제작의 활성화를 저해하는 요인이 됐다"고 비판하면서 "제3공화국이 강화한 창작예술활동에 대한 행정규제를 철회"하라고 지적했다. 나아가 평가교수단은 문화부가 독립돼 일관된 정책을 펴게 하고, 문화행정의 자율성 및 이에 대한 비판적 풍토를 조성할 것을 당부했다.[98] 시인 구상도 문공부가 정부 홍보에 치중하는 부서로서 문화예술의 정책이나 그 집행 임무와는 상치되므로, 문화예술의 획기적 창달을 위해 문화예술의 전담부서가 반드시 독립되어야 함을 주장했다.[99]

동시에 「영화법」과 「공연법」을 개정해야 한다는 목소리도 높았으나, 검열의 전적인 폐지가 아닌 완화로 표출되었다. 가령, 「영화법」 개정과 관련해서는 "아무리 민간기구에서 검열업무를 맡아 한다고 하더라도 문공부 장관이 검열자로 되어있는 영화법을 개정하지 않는 한 검열의 최종 책임은 정부가 맡고 있는 셈"이며, "공륜은 각본검열과 필름검열의 이중

97) 박정희 대통령이 대학교수들을 정부 정책의 수립과 평가에 적극적으로 참여시키기 위해 조직화한 일종의 정책 씽크탱크로 최대 90명까지 확대되기도 했다.

98) 「평가교수단의 문화정책종합분석을 알아본다 문화행정의 자율화 시급」, 『경향신문』, 1980년 3월 10일자.

99) 구상, 「문화부의 독립」, 『경향신문』, 1981년 8월 21일자.

검열을 하고" 있어 "국민의 기본권인 표현의 자유를 지나치게 제한"한다는 문제제기가 이어졌다.[100] 하지만 그 대안은 전면적인 검열 폐지가 아니라, 공륜에 의한 검열 중지, 사전심의 폐지, 각본검열을 필름검열로 일원화하는 검열 완화였다.[101] 연극 분야에서도 「공연법」에 명시된 검열 조항을 개정해 희곡의 사전심의를 폐지하기는 하더라도, 국가안보 및 사회질서, 개인의 명예훼손 등과 관련해서는 예술의 표현의 자유를 제한할 수 있다는 검열 완화의 입장이었다.[102] 이는 상업주의에 따른 질적 저하에 대한 고민과도 결부되어 있었다. 그 결과, 이 시기에 문공부는 '우수영화' 심사와 검열제도를 통합하는 방식으로 검열을 단일화하였고,[103] 개헌 논의에서도 영화 및 연예에 대한 검열 조항은 모든 정당에서 존치시키는 입장을 취했다.[104]

하지만 이러한 움직임조차 신군부의 집권으로 장기간 억제되었고, 87년 민주화운동을 기해서 다시금 분출되었다.[105] 1987년, 여당인 민주정의당(이하, 민정당) 대통령 후보 노태우가 국민들의 민주화와 직선제 개헌 요구를 수용해 6·29민주화선언을 발표하자, 문화예술 분야에서는 민주화를 위한 다양한 방안과 실천이 여러 형태로 더욱 활발하게 나타났다. 예총만 하더라도 구속 중인 문인들의 조속한 석방, 납북작가 작품의 해금, 공연예술 분야(연극, 영화 등)의 창작행위에 대한 심의 완화, 금지곡의 해금 등을 정부에 건의했다. 그 외에도 출판, 연극, 영화, 미술, 가요,

---

100) 「영화법 개정을 종용한다」, 『동아일보』, 1980년 1월 12일자.

101) 「현행 영화법 개정해야 한다」, 『조선일보』, 1980년 1월 19일자.; 안병섭, 「한국영화 이대로 좋은가」, 『경향신문』, 1980년 1월 25일자.

102) 「극작가 오학영씨가 진단해본 문제점 한국연극 어디까지 왔나」, 『경향신문』, 1980년 5월 24일자.

103) 「문공부, 공륜검열 심의위서 선정 우수영화 심사제도 폐지」, 『조선일보』, 1980년 2월 22일자.

104) 「신민당안 요지」, 『경향신문』, 1980년 2월 11일자.

105) 강인구, 「고쳐야 할 것들」, 『조선일보』, 1987년 7월 16일자.; 이상우, 「예술과 가위」, 『동아일보』, 1987년 7월 3일자.

방송 등에서 광범위한 국가통제 및 간섭을 배제할 구체적인 대안들이 제출되었다. 이에 문화공보부도 각 분야의 자율성을 최대한 보장하는 방향에서 규제보다는 지원 위주로 문화정책을 전환하겠다고 공표하고, 민정당과 민주당은 개헌과정에서 창작의 자율성을 명문화기로 했다.[106]

1987년 8월 8일, 민정당은 6·29선언에 따라 금지가요의 대폭 해제, 공연물 심의기준의 합리적 완화, 음반제작사 등록 자율화, 판금(販禁) 도서의 대폭 해제, 출판사 등록제도의 개방 등을 골자로 하는 '문화예술자율화대책'을 발표하고 당·정 협의를 거쳐 확정했다.[107] 이에 따라 금지가요 해제, 출판활성화 조치 등이 차례로 추진되었고, 노태우 대통령의 취임 직후 1988년에 발표된 7·7선언(민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언)을 계기로 월북작가 및 공산권 작가의 예술작품, 사법의뢰된 단행본 등도 점차 해금되었다.[108] 이처럼 1987년에 우선적으로 시행되어야 했던 민주화의 조치는 국가의 간섭을 배제하고 검열을 ·완화하는 '문화예술자율화대책'이었다.

무엇보다도 검열 폐지는 대통령 직선제에 의한 제13대 대통령선거 국면에서 후보들의 선거공약을 통해 시대적 화두로 증폭되었다. 이미 1987년 4월에 김영삼과 김대중이 창설한 통일민주당은 그 정강정책에 출판문화와 예술창작의 자유를 보장할 것을 명기했고,[109] 그 후 김대중이 창당한 평민당도 사전검열제도와 관련한 언론관계법 개폐와 자유정보법 제정을 정강정책으로 채택했다.[110] 김영삼과 김대중의 후보 단일화가 불발되어 1노 3김의 대선구도가 연출된 상황에서도 후보자들은 "예술의 자유야

106) 「"규제 最少化…文化활동 領域 넓혀야"」, 『조선일보』, 1987년 7월 11일자.

107) 「禁止가요 千여곡 再審査 體制비판 販禁書도 완화」, 『동아일보』, 1987년 8월 8일자.; 「禁書 이달중 대폭 解禁」, 『조선일보』, 1987년 8월 9일자.

108) 이봉범, 「1980년대 검열과 제도적 민주화」, 『구보학보』 제20호, 구보학회, 2018, 188-190쪽.

109) 「통일민주당 정강정책 〈요지〉」, 『동아일보』, 1987년 4월 29일자.

110) 「평민당 정강정책 요지」, 『매일경제』, 1987년 11월 11일자.

말로 그 사회 민주화의 척도"인 만큼 "문화예술계 활동은 자율에 맡겨져야 하며 정부 차원의 규제는 폐지되어야" 함을 경쟁적으로 표명했다.[111]

주목할 점은 당시 공륜의 필요성에 관해 김영삼(민주당), 김대중(평민당), 김종필(공화당)이 모두 강경폐지론을 주창한 반면, 노태우(민정당)만은 '전향적 검토'라는 유보적 입장을 밝힌 것이다.[112] 대신 민정당은 문화공보부 폐지 및 문화부 별도 신설을 주요 대선 공약으로 설정했다.[113] 이에 발맞춰 문공부는 문화부 독립의 사전 준비 형태로 문화예술 업무 비중을 확대하는 직제개편에 돌입했다.[114] 이에 대해 문화예술계는 그간의 숙원인 문화부의 독립을 환영하면서도, "단순한 정부기구 개편에 그쳐서는 안 되며 문화정책의 전반적인 재평가를 수반해야 한다"고 주장했다. 특히 문화공보부가 공보업무를 위주로 삼아 문화행정은 규제와 감독으로 일관한 점을 지적하며, "모든 예술활동의 허가 및 등록 절차를 없애고 사회윤리 보호상 필요한 것은 민간심의기구에 맡겨 자율성을 보장" 하는 식으로 "규제위주 행정에서 벗어나 문예활동의 여건 조성에 행정력을 집중"하라고 역설했다.[115]

이러한 문화예술계의 비판적 반응은 '문화예술자율화대책'의 미흡함, 보다 근본적으로 이 대책이 문화예술의 민주화를 위한 실질적 검열 폐지 조치인지, '자율화'를 명목으로 한 또 다른 검열 강화책인지를 의심할 수 밖에 없는 측면에 기인했다. 구체적으로는 문화예술계의 초미의 관심사

---

111) 「대권 4후보, "공륜 폐지하겠다"」, 『조선일보』, 1987년 11월 28일자.

112) 「대권 4후보, 공륜(公倫) 필요없다」, 『매일경제』, 1987년 11월 30일자.

113) 「민정당 선거공약 마련」, 『경향신문』, 1987년 9월 4일. 민정당은 "지금까지 기능상 전혀 연관성이 없는 문화분야와 공보분야를 같은 부처에서 다루어온 것 자체가 모순"이고 "특히 문공부의 정책이나 예산 등 대부분의 업무가 정부공보 분야에 치중돼 문화발전에 큰 장애요소"였음을 인정했다. (「문공부, 문화부로 개편」, 『경향신문』, 1987년 10월 10일자.)

114) 「'문화부' 독립 사전 포석 문공부, 15일 문화예술국 분리 개편」, 『조선일보』, 1987년 12월 13일자.

115) 「"명실상부한 문예활동 지원기구 돼야"」, 『조선일보』, 1987년 11월 26일자.

인 '해금의 폭'과 관련해 애초의 취지가 굴절되었다는 우려와 비판이 제기되었다. 가령, 출판사 등록 자유화는 '자유시장 원리에 맡긴다'는 원칙만 있을 뿐 시행되지 않았고, 출판물 사전심의를 폐지하는 대신 사후심의를 강화하고 사법적 대응을 하기로 했다. 판금도서 해제와 관련해서도 해제 방침만 있을 뿐 심사위원회 구성은 미정이라 의혹을 샀으며, 관련 법률 개정은 전혀 고려되지 않았다. 또한 「공연법」에 따른 사전·사후의 이중심의제도를 유지한 채 심의기준만 '공산주의 고무선동과 폭력혁명 선동내용 및 퇴폐·외설 내용'을 제외한 모든 것을 자유롭게 제작하도록 '신축성을 부여'한다는 식이었다.[116]

문화예술인들은 심의기구의 철폐, 전면 자율화, 사전검열 완전 폐지, 표절 외 금지곡 폐지, 건전가요 폐지, 언론과 동일한 차원에서 표현의 자유 보장 등과 같이 전면적이고도 완전한 형태의 국가통제와 검열의 폐지를 요구하는 목소리를 높였다.[117] 또한 국가검열의 문제는 문화예술인만의 문제가 아니라 문화이용자인 국민 전체에 대한 통제이자 권리침해라는 문제제기도 새롭게 등장했다. 한국연극협회가 개최한 '표현의 자유, 그 이상과 한계'라는 심포지엄에서 헌법학자인 서울대 권영성 교수는 "헌법상 언론 및 예술의 자유가 보장되어 있으므로 현재 이루어지고 있는 공연예술 검열은 헌법 위반"이며 "공권력에 의한 사전검열은 한 작품이 공연도 되기 전에 제재를 받는다는" 점에서 불합리하다고 주장했다. 또한 "국민이 관람하여도 무방한 것과 관람해서는 안되는 것을 정부 당국이 선별한다는 것은 작품제작 당사자뿐 아니라 국민에 대해서도 모욕이 된다"고 지적했다. 마찬가지로 사회학자인 서강대 유재천 교수도 "예술표현의 자유를 제한하는 것은 문화이용자의 문화선택의 자유를 제한하는 것"임을 강조하고, "문화이용자들이 자유롭게 문화를 선택하게 하는 것이 곧 문화의 민주화"이므로 "사전심의 등 검열보다는 문화수용의 규제를 사회

116) 「문화예술 궁금한 '해금의 폭'」, 『동아일보』, 1987년 8월 10일자.

117) 「"검열보다 사회 자율기능에 맡겨야"」, 『조선일보』, 1987년 8월 11일자.

적 관리기능에 맡기는 것"이 바람직하다고 주장했다.[118]

하지만 이 민주화와 검열 폐지에 대한 열망은 노태우가 대선 사상 가장 낮은 득표율인 36.64%로 당선됨으로써 재차 지연되었다.[119] 대선 직후 새 정부가 "표현의 자유와 다원적이고 개방적인 문화행정"을 실행하는 일은 "시대적 필연"이 되었다.[120] 문화예술인들은 노태우의 선거공약인 '문민정치'와 문화부 독립에 기대를 걸고, '문화입국'을 위한 근본 과제로 문화행정이 권위주의·관료주의를 청산하고 표현의 자유를 보장해야 함을 거듭 강조했다.[121] 그러나 노태우 정부는 문화부 독립의 첫 단계로 '문화헌장' 제정에 착수해 박정희 시대의 '국민교육헌장'을 환기시키며, "필요 없는 분야에서 왜 굳이 헌장을 만들겠다는 것인가. 그 발상은 관이 문화를 주도하고 지도해야 한다는 데서 비롯된 것"이라는 비판에 직면했다.[122] 경희대 도정일 교수도 "국민의 문화활동을 사사건건 통제하고 옭아매고 간섭·검열하고 위축시키는 것이 자유민주주의 체제하의 문화정책이 아니"라고 단언했다. 그는 자유민주주의 체제에서 문화활동은 헌장을 필요로 하지 않으며, 그보다 시급한 일은 자유로운 문화활동의 보장과 문화향유 기회의 확대, 표현 욕구의 보장이므로, 문화활동에 가해온 모든 형태의 정부 간섭과 검열제도를 일시에 폐지하고, 문화단체와 기구들에 완전한 자율성을 주어야 한다고 역설했다.[123]

---

118) 「"공연예술 민간서 사후심의해야"」, 『동아일보』, 1987년 8월 21일자.

119) 최영진, 「민주화 이후 한국의 대통령 선거: 역사와 경쟁의 원리」, 『한국정치외교사논총』 제45집(제1호), 한국정치외교사학회, 2023, 9쪽.

120) 「탈관급문화와 자율성」, 『경향신문』, 1988년 1월 21일자.

121) 서울대 교수 한만영은 "권위주의·관료주의·획일주의의 지양과 표현의 자유 및 예술활동의 불간섭 지원 정책은 자연히 권위주의에서 민주화, 획일성에서 다원화, 추종적이기보다는 자주성을 꽃피우게 할 것이다. 이러한 문화정책은 반정부·반체제운동의 의견도 수용함으로써 국민적 총화에 기여할 수 있을 것"이라고 문화부 독립에 표현의 자유 보장이 반드시 수반되어야 함을 지적했다. (「이제는 문화입국을… 문화의 전환기를 맞아」, 『조선일보』, 1988년 1월 9일자.; 「'문화'라는 나무」, 『조선일보』, 1988년 1월 27일자.)

122) 「문화헌장과 겉치레」, 『조선일보』, 1988년 2월 2일자.

이러한 분위기에서 애초에 정부는 대선 공약인 문화부 독립을 1988년 가을까지 완료할 계획이었다.[124] 그러나 실제로는 신설 문화부의 조직구성을 둘러싼 갈등과 타협으로 상당한 시간이 지체되어 정부의 추진의지를 의심하게 했다.[125] 당초 대선 공약은 문화행정과 공보행정의 분리 방침만 있었으나, 막상 조직개편 논의가 진행되면서 각 부처에 산재한 문화행정 관련 기능들을 신설 문화부에 통합해 확대해야 한다는 의견이 증가해 조직 비대화라는 비판이 나올 정도였다.[126] 게다가 이러한 논의가 좀처럼 정리되지 않자 노태우 대통령이 '작은 정부' 구상을 실현하고자 설치한 행정개혁위원회에 문화부 조직개편 주도권이 이전되고,[127] 행정개혁위원회는 이를 기회로 '작은 정부'를 실현할 부처 통폐합 방안으로 '문화체육부' 설립을 제안했다. 하지만 이에 대한 비판과 반발이 거세지자, 결국 민정당의 제안으로 당·정 협의가 이루어져 원래의 문화부 독립안으로 회귀했던 것이다.[128]

이 과정에서 알 수 있듯이, 노태우의 정부조직 개편은 전두환과 레이건의 '작은 정부' 모델의 계승을 우선했으며, 역사적으로 오래된 문화부

---

123) 「문화부와 문화헌장」, 『조선일보』, 1988년 2월 5일자.

124) 「문화부, 폭넓은 사회교육 기능을. 창설 앞두고 오가는 의견들」, 『조선일보』, 1988년 2월 10일자.; 「문화부 독립되면 무슨일 해야하나」, 『동아일보』, 1988년 2월 10일자.

125) 「6공 1년(5) 규제해제 늘어 예술영역 확대」, 『조선일보』, 1989년 2월 26일자.

126) 「각부처 문화기능 통합해야」, 『경향신문』, 1988년 2월 4일자.; 「"문화재관리국 기구 확대"」, 『경향신문』, 1988년 2월 11일자.; 「어문·출판·국제문화교류 등 총괄 정부홍보 배제 새 미디어 정책 펴야」, 『동아일보』, 1988년 5월 20일자.; 「문화·예술 수혜층 확대 중점 수용자 입장서 정책 세워야」, 『매일경제』, 1988년 5월 21일자.; 「"미술행정은 전문가에게 맡겨야"」, 『경향신문』, 1989년 3월 11일자.; 「경계해야 할 조직 비대화」, 『매일경제』, 1989년 5월 8일자.

127) 「"문화부, 내년 6월 분리·신설"」, 『조선일보』, 1988년 6월 14일자.

128) 「문화부 체육업무 관장 '문제' 많다」, 『동아일보』, 1989년 7월 10일자.; 「'문화체육부' 어떻게 되나」, 『동아일보』, 1989년 7월 13일자.; 이방원, 「빗나간 구상 '문화체육부'」, 『경향신문』, 1989년 7월 19일자.; 「당정, 문화부 신설 합의」, 『매일경제』, 1989년 9월 7일자.; 「체육부 당분간 존속 문화-공보부만 분리 당정방침」, 『조선일보』, 1989년 9월 8일자.; 「문화예술진흥 계기 기대」, 『동아일보』, 1989년 9월 11일자.; 「6국 3실…도서관 업무도 전담」, 『한겨레』, 1989년 11월 19일자.

독립의 열망을 실현하는 일에 대한 관심은 부차적이었다. 이러한 조직개편 과정에서 나타난 보다 중요한 특징은 검열 폐지와 표현의 자유 보장, 예술활동에 대한 불간섭 원칙 등의 민주화 의제들이 실종되고, 문화정책이 창조적 측면 중심에서 문화의 수용자 중심으로 전환되어야 한다는 새로운 방향성이 지배적 담론으로 부상한 것이다.[129] 이는 당시의 불만처럼 문화예술인들이 문화부 독립과 관련한 정책토론이나 의사결정 과정에서 배제되고, 특정 문화정책 엘리트들의 목소리가 비중 있게 반영된 결과이기도 했다.[130] 문화정책의 민주화라는 역사적인 숙원의 맥락에서 본다면, 이러한 방식의 문화부 독립은 상당히 반동적이다. 첫째, 제13대 대통령선거에서 노태우가 당선됨으로써 검열 폐지를 동반하지 않는 문화부 독립의 대선 공약이 추진되는 분열적 사태가 발생하고, 둘째, 문화부 설립을 추진하는 과정(1988-1990)에서 문화부 독립이 내포하고 있던 핵심 정책의제인 검열 폐지를 주변화하고 새로운 문화부의 역할과 방향이 그 자리를 대신 자치했기 때문이다. 셋째, 그럼으로써 문화부 독립은 더 이상 검열 폐지와 표현의 자유를 보장하는 민주화의 수단이 아니라, 기존의 검열체제를 온존시키고 은폐하고 정당화하는 반민주적 조치로 변질되었다.

실제로 문화부의 독립이 추진되는 와중에 문공부는 1989년도 업무보고에서 ①민족자존의 '문화입국' 구현, ②자유민주주의체제의 수호·발전, ③정부시책 홍보의 쇄신을 정책목표로 발표했다. 문화입국 구현과 관련해서는 문화부 독립이 중심 과제였는데, 이는 민주화나 검열 폐지와는 무관하게 "분산되어 있는 문화행정기능의 통합수용을 목적으로" 하는 것으로 명기되었다. '자유민주주의체제의 수호·발전'은 자유민주주의체제의 우월성에 대한 국민적 인식과 공감대 확산, 자유민주주의체제를 부

129) 「문화·예술 수혜층 확대 중점 수용자 입장서 정책 세워야」, 『매일경제』, 1988년 5월 21일자.; 「문화부 원년 '새집짓기' 한창」, 『경향신문』, 1990년 1월 9일자.

130) 「'신설방향' 토론요지 "문화부에 문예인 참여해야"」, 『경향신문』, 1989년 7월 10일자.; 「'문화부 신설 쟁점과 방향' 대화모임」, 『한겨레』, 1989년 7월 11일자.

정하는 출판·문화예술활동의 방지 및 이에 대한 대처, 체제부정에 대한 민주도의 자생적 대응능력 배양 지원, 북한 실상의 올바른 소개 및 이해 확산, 자유민주체제 바탕 위의 통일정책 및 북방정책 지원을 위한 문화예술교류와 홍보활동 강화 등을 방침으로 삼았다. 이를 시행하기 위해서 문공부는 공산권 자료개방과 불온이념 출판물 발행에 대한 명확한 한계를 설정하고 문제출판물에 대해서는 엄격하게 사법처리할 것을 밝혔으며, 문화예술계 일부에서의 체제부정 활동을 방지하기 위해 기존의 문화예술단체의 조직·운영방안을 개선하고, 이른바 '민족·민중예술운동단체'가 만들어내는 '체제부정의 문제성 예술작품'에 대해서 강경책을 구사함으로써 사회적 확산을 저지한다는 입장이었다. 심지어는 한국반공연맹을 '자유민주주의체제 수호단체'로 체질 개선하는 작업까지 추진한다고 했다.[131]

그 연장선에서 문화부는 출범 직후 정부입법으로 「영화법」 개정안을 국회에 제출했다. 국회에는 이미 1988년 12월 8일에 민주당과 평민당이 공동제출한 「영화법」 폐지 및 「영화진흥법」 제정안이 상정되어 있었다. 이 법안은 외국 영화사의 직배 철회, 검열 철폐, 영화제작과 상영의 민주화, 한국영화에 대한 지원, 독립영화(비상업영화)의 활성화를 위한 제작·상영 지원, 영화진흥공사의 민간자율기구화 등을 골자로 하는 것이었다. 반면 뒤늦게 발의된 문화부의 정부입법안은 공륜을 통한 검열, 미국영화의 직배, 영화진흥공사의 역할 등을 담아 영화계가 비판해온 제도와 장치를 계속 가동시키는 것이었다. 이처럼 민주화에 역행하는 정부입법안은 문화부 출범 직전인 1990년 1월 22일에 민정당, 민주당, 공화당의 3당 합당이 성사되어 거대 여당인 민주자유당이 탄생함으로써 실질적인 추동력을 얻었다.[132] 이는 「음반 및 비디오물에 관한 법률」안에서도 마찬가지였다.[133] 이로써 신생 문화부는 문화공보부와의 단절이 아닌 그

131) 「'대외개방·내부통제' 이원성 뚜렷」, 『한겨레』, 1989년 1월 26일자.

132) 「영화악법 개폐 "3당합당으로 실종 위기"」, 『한겨레』, 1990년 3월 16일자.

연장이자 위장된 민주화의 기구임이 명백히 드러나게 되었다.

또한 문화부 독립과 함께 발표된 문화부의 사업계획인 '문화발전 10개년 계획'에 관한 논의의 중심축은 국민의 문화예술 향수권 확대 및 문화재정의 증대 방안, 통일문화 형성을 위한 남북대결 의식의 극복, 지방문화 육성, 전통문화의 활성화 등으로 옮겨갔다.[134] 이 계획에서 검열제도 폐지와 문화악법의 제·개정에 대한 기록이나 평가, 그로부터 도출되는 향후 과제에 대한 언급은 일절 찾아볼 수 없다. 즉 민주화 이후 문화정책의 핵심사안인 검열제도의 폐지는 독립된 '문화부'의 장기계획에서 흔적도 없이 삭제된 것이다. 이는 "2000년대를 지향하는 문화정책의 청사진"[135]이라는 야망을 담은 이 계획이 문화공보부에 의해 준비되고 숙성된 결과였다. 애초에 이 계획 수립과 관련해 노태우 대통령은 "문화예술인의 참여감(參與感)을 충분히 줄 수 있도록 공청회 등을 거쳐 의견을 수렴"할 것을 지시했고, 이에 따라 장관을 비롯한 관료들은 문화예술계 인사들을 직접 만나 자유토론 방식의 의견수렴을 수십 차례 진행하는 한편, 대대적인 설문조사와 지역별 현안 과제들을 수집하는 방식을 취했다.[136] 그러나 정책수립 과정에 문화예술인의 참여를 형식적·절차적으로 도입했으되, 이러한 과정을 통해 성안된 내용에서 '민주화'는 모호하고도 주변적인 언급들 속으로 빠르게 자취를 감췄다. 계획 발표 1주일 전, 이 계획의 기본방향은 "1. 문화욕구 확대에 부응하는 문화복지국가의 실현, 2. 아세아 태평양시대를 주도하는 문화창출, 3. 후기산업시대를 맞는 미래문화의 기획, 4. 통일과 민주화 환경에 부응하는 문화 기획"이었다.[137]

---

133) 「음반법 정부안 시장개방 가속 우려」, 『한겨레』, 1990년 6월 26일자.

134) 「"90년대를 우리문화 르네상스기로"」, 『조선일보』, 1989년 10월 28일자.; 「통일 지향 '문화 탄력성' 확보를」, 『한겨레』, 1989년 10월 31일자.; 「문화정책과 문화부」, 『동아일보』, 1989년 12월 25일자.

135) 문화부, 『文化發展10個年計劃 報告』, 1990년 6월 21일, 2쪽.

136) 위의 글, 2-4쪽.

137) 같은 글.

최종 발표 시에는 ①마음의 풍요를 지향하는 복지문화의 틀, ②갈등구조를 푸는 조화문화의 틀, ③환태평양시대를 주도하는 민족문화의 틀, ④후기산업시대에 적응하는 개방문화의 틀, ⑤남북한 협력시대를 준비하는 통일문화의 틀로 수정되었다.[138] 이렇게 '민주화'는 문화정책에 대한 근본적 성찰과 재구조화의 계기가 되지 못하고 기존 문화정책 틀에 일개 항목으로 삽입되었다가 그마저도 종국에는 삭제되고 말았다.

당시 이 계획에 대해 언론은 다각도로 비판했다. "권위주의적인 정권일수록 문예중흥을 강조하고 웅장한 문화건조물들을 다투어 세우게 마련"이며,[139] 문화를 정부가 의도한 '문화의 틀'에 넣어 마음대로 재단하려 한다고 보고, "문화는 결코 계획으로 발전하는 것이 아니"므로 "국민의 참여 속에 자발성의 토양이 조성"되어야 한다고 조언했다. 10년간 총 3조 8,568억원의 예산을 투입하겠다는 계획에 대해서는 "막대한 국민들의 세금을 쓰면서 정작 국민이 납득할 수 있는 민족문화의 현재와 미래에 대한 적절한 투자가 되지 않고 단지 6공화국 정부의 문화 치적을 장식하는 번거로운 전시 행정의 표본"이자 "토대부터 허구적이고 가공적인 그림"이라고 비판했다.[140] 게다가 영화법이나 음반법 같이 "문화발전을 저해하는 법령 정비를 사업 첫해의 과제로 내세운 문화부가 창작 자유의 보장보다는 문예지원 방안에 먼저 관심을 쏟"은 점은, "문화와 예술을 획일적 공급과 선택적 지원을 통해 통치 이데올로기를 장식하는 도구로 동원"하려는 의도의 방증이라고 지적했다.[141] 당시 문화정책 세미나로 한국을 찾은 프랑스의 문화관계자들은 이 계획이 유네스코의 '세계문화발전 10개년계획'을 참고했다는 여석기 한국문화예술진흥원장의 자화자찬격 언급에 대해, '국가가 예술을 지배해서는 안 되며 단지 봉사해야 한다'는 앙

138) 「복지, 조화, 민족, 개방, 통일 5대 '문화의 틀' 지속적 추구」, 『조선일보』, 1990년 6월 26일자.

139) 「문화는 '홍보'가 아니다」, 『경향신문』, 1990년 6월 27일자.

140) 「官과 숫자와 문화」, 『조선일보』, 1990년 6월 27일자.

141) 「정부주도 문화발전 못박아」, 『한겨레』, 1990년 6월 28일자.

드레 말로의 말을 언급하며, 문화정책에 있어 정부가 어떤 식의 규제도 하면 안 된다고 강조했다.[142] 이러한 당시의 비판들은 문화부 독립과 '문화발전 10개년 계획'이 문화정책의 민주화로부터 얼마나 일탈해 있었는지를 짐작케 한다. 그러나 이러한 비판의 목소리들은 문화정책사에 담기지 못했다. 대신 문화부의 독립이라는 분열적이고 반민주적인 조치만 문화정책의 민주화 또는 민주적 전환을 상징하는 기점으로 문화정책사에 뿌리 깊게 각인되었다.

V. 나오며: 김대중의 제15대 대선 공약(1997)의 역사적 의미

문화부의 독립이 문화정책의 민주화를 구성해온 또 다른 축인 '검열 폐지'를 문화부의 독립과 분할하고 배제하는, '절반의' 심지어 '위장된' 민주화 조치로서 실행되었다면, 문화정책의 민주화는 문화부의 독립뿐 아니라 검열 폐지가 공식적으로 제도화되는 시점에서 찾아야 합당할 것이다. 그 시점은 제15대 대통령선거에서 찾을 수 있다.

김대중은 대선 출마 때마다 검열 폐지라는 공약을 일관되게 유지했다. 제14대 대선을 앞두고 김대중 민주당 대표는 국회연설에서 "민주주의만이 살 길"이라며 "문화예술인을 지원하되 간섭은 하지 않음으로써, 사상과 표현의 자유를 최대한 보장"하겠다고 역설했다.[143] 대통령선거 공약으로는 '문화복지국가 건설'이라는 대목표 아래 '시민문화시대의 발전'이라는 세부목표를 설정하고 문화부문 공약을 집대성했다. 구체적으로는 '지원은 하되 간섭하지 않는' 문화예술정책 실현, 문화예산을 전체 예산의 1%선까지 확충, 문예진흥기금(3천억원) 조기 확충, 공공문화예술기관의 자율성 신장, 문화부로부터 문예진흥원 독립, 영화진흥공사를 민간

142) 「한국의 문화정책 방향-본보 창간 70주년 기념 '문화, 기업과 외교전략' 한불세미나 제2분과 '문화와 기업」, 『동아일보』, 1990년 12월 5일자.

143) 「국가보안법 '민주제도수호법'으로 개정, 지자제 전면실시…노동자단체 활동 보장」, 『조선일보』, 1992년 10월 15일자.

주도의 영화진흥원으로 개편, 문화예술에 대한 검열제도 폐지, 공연윤리위원회 폐지, 지방자치단체의 문화예산 확충, 문화예술의 향유권 신장 지향, 공보처 폐지 등을 중심으로 광범위한 문화정책의 민주화 현안들을 아울렀다.[144]

제15대 대선에서도 김대중은 기존 공약의 기조를 유지하면서 '세계 속의 한국문화 창출과 21세기 문화대국 건설'이라는 대목표 아래 ①문화예술에 대한 검열 폐지와 자율적인 문화예술환경 조성, ②문화부 독립과 정부예산 1% 이상의 문화예산 확보, ③문화의 지방화시대 실현과 국민의 문화향유권 확보, ④전통문화의 체계적 보존과 우리문화의 세계화, ⑤문화산업의 진흥을 통한 21세기 국가기간산업화, ⑥한국영화 진흥을 통한 영상산업의 대외경쟁력 강화, ⑦관광산업의 21세기 국가전략산업화, ⑧6대 문화권의 세계적인 관광단지화와 남북관광교류 추진, ⑨관광소외계층의 관광기회 확대와 선진적인 관광환경 조성, ⑩생활체육 진흥과 국민체력관리시스템 확립, ⑪2002년 월드컵대회의 성공적 개최, ⑫공보처 폐지와 자율적인 방송·언론문화의 창달, ⑬종교활동의 자유 보장과 종교재산의 차별 없는 보호를 공약했다.[145]

주목할 점은 제15대 대통령선거에서 김대중은 역사상 처음으로 문화정책의 민주화를 향한 오랜 염원, 즉 문화부의 독립과 공보처 폐지,[146] 문화예술에 대한 검열 폐지라는 두 가지 숙원을 온전히 명시적인 형태로 공약했고, '지원은 하되 간섭하지 않는다'는 문화정책의 원칙을 최우선으

---

144) 「민주당 대통령선거 세부 공약」, 『한겨레』, 1992년 11월 8일자.; 「민주당 대선 1백대 공약」, 『조선일보』, 1992년 11월 3일자.; 「3당 후보 "지역개발" 공약」, 『경향신문』, 1992년 11월 3일자.

145) 구광모, 「대통령선거 문화정책공약 분석: 90년대를 중심으로」, 『중앙행정논집』 제14권(제1호), 중앙대학교 국가정책연구소, 2000, 144-145쪽.

146) 김영삼 정부는 노태우 정부 시절 행정개혁위원회의 '문화체육부' 통합안을 계승해 현실화했고, 노태우 정부가 문화부를 독립하면서 공보처를 신설한 체제 역시 유지되었다. 15대 대선에서 문화부 독립과 공보처 폐지가 함께 공약된 것은 그에 대한 개혁 방안이었다고 할 수 있다.

로 삼았다는 데 있다. 그리고 마침내 김대중은 대통령에 당선되었다. 87년 민주화 이후 노태우 대통령이 검열 폐지를 문화정책에서 배제한 채 문화부 독립만을 공약하고 실행한 '절반의/위장된' 민주화를 거쳐 10년 만에, 대한민국 정부 수립 이래 독재정치의 틈새마다 터져 나온 문화예술계의 민주화 숙원이 분열되지 않은 형태로 국가 문화정책의 언어로 표명된 것이다. 이에 언론과 문화예술계는 정부 문화정책이 "뼈대에서부터 획기적으로 바뀔 것"이고 "문화예술계에 큰 변화의 바람이 불어올 전망"이라며 크게 환영했고,[147] "이번만은 약속한 문화 관계 공약이 꼭 실현될 것으로 기대"했다.[148]

이 논문은 한국의 문화정책사에 관한 공식화된 서사, 즉 87년 민주화 운동의 역동이 문화정책 차원에서 제도화되는 기점을 노태우 정부의 문화부 독립(1990)에서 찾아온 클리셰를 비판적으로 성찰하고자 한 것이다. 이는 "1987년 민주화와 헌법화/제도화는 단절되고 괴리되었다"[149]는 비판적 관점을 통해 기존 한국문화정책사의 서사를 대한민국 정부 수립 이후부터의 확장된 시간적 범위 속에서 재검토한 것이라 할 수 있다. 그 결과, 먼저 국가 문화정책에 대한 숙원과 문화정책의 민주화에 대한 열망은 특정한 역사적 시기로 국한될 수 없는 것이었으며, 이러한 열망이 87년 민주화라는 계기를 통해 다시 한번 거세게 표출되었음을 확인할 수 있다. 둘째, 대통령 직선제를 부활시킨 민주주의의 제도화가 신군부 정권의 재창출로 이어지면서, 문화정책의 민주화는 문화부 독립이라는 행정조직의 개편만으로 환원·굴절되었고, 이러한 선택적이고 위장된 전략은 민주화 조치(문화부 독립)가 또 다른 민주화 조치(검열 폐지)를 유

147) 「차기정부 아래 문화정책 어떻게 바뀔까 창작자유·문화부 독립 '변화 바람'」, 『한겨레』, 1997년 12월 22일자.

148) 「'지원은 하되 간섭은 않는다' 대선공약을 통해 본 새정부 문화정책」, 『경향신문』, 1997년 12월 23일자.

149) 조현연, 「'87년 체제'의 정치적 등장 배경과 한국 민주주의 연구-'87년 9차 개헌과 13대 대통령 선거를 중심으로」, 『기억과 전망』 제16권, 민주화운동기념사업회, 2007, 225쪽.

보하고 좌절시키는 역설적인 사태, 즉 '문화부 독립'의 역습을 초래했다. 셋째, 이러한 '문화정책의 민주화'의 지연된 시간은 제15대 대선에서 문화부 독립(및 공보처 폐지)과 검열 폐지를 종합적으로 공약한 김대중의 대통령 당선을 계기로 한시적이나마 해소되었다.

이렇게 볼 때, 문화정책의 '지연된 민주화'는 다층적으로 조망될 수 있다. 87년 민주화를 기준으로 삼는다면 그 지연된 시간은 10년이지만, 김대중의 대선 공약을 통해 전국민적 차원의 국가정책 과제로 정식화된 시간으로 본다면 1971년으로부터 26년이 지난 후라 할 수 있다. 나아가 제헌헌법에 예술의 자유와 문화예술인의 권리 보장을 새기고자 한 시점으로 거슬러 올라가면 거의 반세기에 달하는 시간이 된다. 그런 의미에서 이 '지연된 민주화'의 시간적 무게는 결코 가벼울 수 없다. '지원은 하되 간섭하지 않는다'는 문화정책의 원칙이 정립되어 현재까지 존립하게 된 역사적 의미가 중요하게 기억되어야 할 이유이자, 문화부 독립(1990)을 한국 문화정책사에서 과도하게 의미화해 온 관행을 비판적으로 성찰하고 재정립해야 할 이유다.

다만, 함께 기억해야 할 점은 1997년에 이르러 맞이한 '문화정책의 민주화'는 IMF 경제위기라는 질적으로 상이한 시대적 조건 아래 가동되었다는 사실이다. 경제위기 타개는 국가 전반의 강력한 구조개혁, 특히 신설한 「행정규제기본법」에 따른 광범위한 행정규제 철폐 즉 '규제개혁'을 통해 추진되었고, 부처간의 경쟁적인 규제개혁 와중에 문화부는 가장 높은 실적을 기록했다. 이는 검열 폐지를 실현하는 강력한 동인이 되었으나, 동시에 문화예술에 대한 검열과 통제가 민주화의 문제를 넘어 '기업하기 좋고, 생활하기 편한 나라'에 장애가 되는 '규제'로서 재정의되는 또 하나의 전환이었다.[150] 이에 관한 심도 있는 논의는 후속 연구를 요하는 것이나, '문화정책의 민주화'가 '지연'됨으로써 초래된 명백한 결과 중 하나는 문화부 독립과 검열 폐지라는 민주화의 과제들이 IMF 경제위기 극

150) 규제개혁위원회, 『1998년도 규제개혁백서』, 1999.

복이라는 이질적인 역사적 국면 속에서 문화의 산업화 및 시장화라는 또 다른 문화정책의 전환과 접속되었다는 사실일 것이다.

참고문헌

구광모, 「대통령선거 문화정책공약 분석: 90년대를 중심으로」, 『중앙행정논집』 제14권 제1호, 중앙대학교 국가정책연구소, 2000.

구광모, 「우리나라 문화정책의 목표와 특성-80년대와 90년대를 중심으로」, 『국가정책연구』 제12권, 중앙대학교 국가정책연구소, 1998.

구상, 「전환기의 한국 문화예술: 문학」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.

규제개혁위원회, 1998년도 규제개혁백서, 1999.

김규원·지금종·염신규·양혜원, 「담론 논쟁의 동학(dynamics)으로 바라본 문화정책 73년」, 『문화정책논총』 제32집 제2호, 한국문화관광연구원, 2018.

김대중, 『김대중 자서전 1~2』, 서울: 삼인, 2010.

김대중, 『김대중 행동하는 양심으로(원제: 독재와 나의 투쟁)』, 서울: 금문당, 1985/2009.

김여수, 「문화정책의 이념과 방향」, 『문화정책논총』 제1집, 한국문화관광연구원, 1998.

김정수, 『문화행정론』, 서울: 집문당, 2010.

김형수, 「한국 정부의 문화정책에 대한 비교 고찰: 정책목표와 기능을 중심으로」, 『서석사회과학논총』 제3권 제1호, 조선대학교 사회과학연구원, 2010.

문옥배, 『한국공연예술통제사』, 서울: 예솔, 2013.

문화부, 「文化發展10個年計劃 報告」, 1990.

미셸-롤프 트루요, 『과거 침묵시키기: 권력과 역사의 생산』, 김명혜 옮김, 서울: 그린비, 2019.

박광국·이종열·주효진, 「문화행정조직의 개편과정 분석: 비전-목표-하위목표를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』 제7권 제1호, 한국정책과

학학회, 2003.
박광무, 『한국문화정책론』, 서울: 김영사, 2010.
박소현, 「문화올림픽과 미술의 민주화: 1980년대 미술운동의 제도비판과 올림픽문화정책체제의 규정적 권력에 관한 고찰」, 『한국근현대미술사학』 제36집, 한국근현대미술사학회, 2018.
박연희, 「1950년대 한국 팬클럽과 아시아재단의 문화원조-세계작가회의 참관기를 중심으로」, 『한국학연구』 제40집, 2016.
박종국, 「문화정책의 기조와 과제」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.
배관표·이민아, 「한국 문화정책의 대상과 전략의 변화 1988-2012」, 『한국정책학회보』 제22권(제1호), 한국정책학회, 2013.
새문화정책준비단·문화체육관광부, 「문화비전2030 사람이 있는 문화」, 2018.
여석기 외, 「문화부의 기능과 조직: 토론」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.
여석기 외, 「전환기의 한국 문화예술: 토론」, 『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.
염찬희, 「1990년대 이후 한국 문화정책의 '문화' 이해 변화 과정」, 『민주사회와 정책연구』 제16호, 민주사회정책연구원, 2009.
오양열, 「한국의 문화행정체계 50년: 구조 및 기능의 변천과정과 그 과제」, 『문화정책논총』 제7호, 한국문화관광연구원, 1995.
원향미, 「한국 문화정책의 패러다임 변화와 문화의 사회적 역할 연구-문화적 도시재생을 중심으로」, 『민족미학』 제13권 제2호, 민족미학회, 2014.
이병량, 「한국 문화정책의 변화 추이와 내용에 관한 분석: 문화예산을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』 제8권 제3호, 한국정책과학학회, 2004.
이병준, 「1963년 5대 대통령 선거에 나타난 특성과 그 원인」, 『사림』 제36호, 성균관대학교 동아시아역사연구소, 2010.
이봉범, 「1960년대 검열체제와 민간검열기구」, 『대동문화연구』 제75호, 성

균관대학교 대동문화연구원, 2011.
이봉범,「1980년대 검열과 제도적 민주화」,『구보학보』제20호, 구보학회, 2018.
이봉범,「검열국가 대한민국과 표현의 자유」,『내일을 여는 역사』제79호, 재단법인 역사와 책임, 2020.
이상만,「전환기의 한국 문화예술: 음악」,『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.
이선향,「한국의 민주화와 문화정책의 변화에 대한 비판적 검토」,『담론 201』제16권 제3호, 한국사회역사학회, 2013.
이승희,「예륜의 역사적 추이와 제도적 임계」,『민족문학사연구』제63호, 민족문학사연구소, 2017.
이종인,「문화부의 기능과 조직에 관한 토론회를 개최하면서」,『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.
이중한,「전환기의 한국 문화예술: 문화일반」,『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.
이태주,「전환기의 한국 문화예술: 연극」,『문화정책논총』제1집, 한국문화관광연구원, 1988.
정갑영,「우리나라 문화정책의 이념에 관한 연구」,『문화정책논총』제5호, 한국문화관광연구원, 1993.
정현경,「1970년대 연극 검열 양상 연구」, 충남대학교 박사학위논문.
조현연,「'87년 체제'의 정치적 등장 배경과 한국 민주주의 연구–'87년 9차 개헌과 13대 대통령 선거를 중심으로」,『기억과 전망』제16권, 민주화운동기념사업회, 2007,
채원호·허만용,「지방정부의 문화정책과 문화행정조직의 역사적 변천」,『한국사회와 행정연구』제15권(제1호), 서울행정학회, 2004.
최영진,「민주화 이후 한국의 대통령 선거: 역사와 경쟁의 원리」,『한국정치외교사논총』제45집(제1호), 한국정치외교사학회, 2023.
홍석률,「1971년 대통령선거의 양상–근대화 정치의 가능성과 위험성」,『역

사비평』제87호, 역사비평사, 2009.
홍석률, 「1971년의 선거와 민주화운동 세력의 대응」, 『역사비평』 제98호, 역사비평사, 2012.
황설화, 「김영삼 정부 이후 한국의 문화정책 이념에 관한 연구: 문화적 민주주의인가, 문화의 민주화인가?」, 『한국정책연구』 제19권 제1호, 경인행정학회, 2019.
Sohyun Park & Hang Kim, "Democratization and museum policy in South Korea," International Journal of Cultural Policy, Vol. 25, No. 1, Routledge, 2019.
「각부처 문화기능 통합해야」, 『경향신문』, 1988년 2월 4일자.
「각종 출판물 단속 강화」, 『동아일보』, 1968년 7월 25일자.
「갈림길 예총」, 『조선일보』, 1971년 2월 20일자.
「갑오년 문화계의 회고(上)」, 『경향신문』, 1954년 12월 16일자.
강인구, 「고쳐야 할 것들」, 『조선일보』, 1987년 7월 16일자.
「"검열보다 사회 자율기능에 맡겨야"」, 『조선일보』, 1987년 8월 11일자.
「경계해야 할 조직 비대화」, 『매일경제』, 1989년 5월 8일자.
「고루 잘사는 자유경제로」, 『조선일보』, 1970년 10월 17일자.
「공보부를 문화부로」, 『동아일보』, 1968년 5월 13일자.
「공보부를 문화부로」, 『경향신문』, 1968년 5월 13일자.
「공보부를 문화부로」, 『조선일보』, 1968년 5월 14일자.
「공보부장 담화」, 『동아일보』, 1961년 5월 24일자.
「"공연예술 민간서 사후심의해야"」, 『동아일보』, 1987년 8월 21일자.
「공화당 총재 의중의 '친정포석'」, 『조선일보』, 1971년 5월 7일자.
「공화 전국구 40명선」, 『경향신문』, 1971년 4월 30일자.
「공화 중앙위원 발표」, 『조선일보』, 1971년 2월 20일자.
「官과 숫자와 문화」, 『조선일보』, 1990년 6월 27일자.
「교각살우가 되지 않도록—행정공약 실천요강을 보고」, 『경향신문』, 1965년

8월 9일자.
「문화부의 독립」, 『경향신문』, 1981년 8월 21일자.
「"90년대를 우리문화 르네상스기로"」, 『조선일보』, 1989년 10월 28일자.
구상, 「문화부의 독립」, 『경향신문』, 1981년 8월 21일자.
「국가발전의 새 동력 박대통령 치사」, 『동아일보』, 1968년 7월 25일자.
「국가보안법 '민주제도수호법'으로 개정, 지자제 전면실시…노동자단체 활동 보장」, 『조선일보』, 1992년 10월 15일자.
「국력과 문화」, 『경향신문』, 1948년 7월 15일자.
「군정의 문화정책 비판」, 『동아일보』, 1963년 12월 16일자.
「"규제 最少化…文化활동 領域 넓혀야"」, 『조선일보』, 1987년 7월 11일자.
「극작가 오학영씨가 진단해본 문제점 한국연극 어디까지 왔나」, 『경향신문』, 1980년 5월 24일자.
「금년에도 역작 드물어」, 『조선일보』, 1961년 10월 29일자.
「禁書 이달중 대폭 解禁」, 『조선일보』, 1987년 8월 9일자.
「禁止가요 千여곡 再審査 體制비판 販禁書도 완화」, 『동아일보』, 1987년 8월 8일자.
「김대중 의원 입건 대통령 명예훼손」, 『경향신문』, 1969년 9월 4일자.
「김대중 후보 인찬광주 유세 "균형발전 위해 세법 개정"」, 『동아일보』, 1970년 11월 2일자.
「김대중 신민당 대통령 후보 회견 요지」, 『조선일보』, 1970년 10월 17일자.
「김총리 치사 재질 키워 국력신장」, 『매일경제』, 1972년 11월 17일자.
「당정, 문화부 신설 합의」, 『매일경제』, 1989년 9월 7일자.
「대권 4후보, "공륜 폐지하겠다"」, 『조선일보』, 1987년 11월 28일자.
「대권 4후보, 공륜(公倫) 필요없다」, 『매일경제』, 1987년 11월 30일자.
「'대외개방·내부통제' 이원성 뚜렷」, 『한겨레』, 1989년 1월 26일자.
「등록령의 모순」, 『경향신문』, 1954년 4월 18일자.
「만물상」, 『조선일보』, 1968년 7월 23일자.

「매스콤 윤리선언」, 『경향신문』, 1965년 5월 7일자.
「“명실상부한 문예활동 지원기구 돼야”」, 『조선일보』, 1987년 11월 26일자.
「문공부, 공륜검열 심의위서 선정 우수영화 심사제도 폐지」, 『조선일보』, 1980년 2월 22일자.
「문공부, 문화부로 개편」, 『경향신문』, 1987년 10월 10일자.
「문교-공보부의 개편안」, 『조선일보』, 1968년 6월 23일자.
「문교부 개편안 검토」, 『경향신문』, 1965년 2월 3일자.
「문교부에 이관 공연단체 등록사무」, 『조선일보』, 1957년 6월 1일자.
「문예단체 새 출발」, 『동아일보』, 1962년 1월 6일자.
「문총 건의 정부에 문화부 설치하라」, 『경향신문』, 1948년 7월 10일자.
「문협, 불미스런 장선거에 해명 “예총구조에 모순있다”」, 『동아일보』, 1971년 2월 15일자.
「문화·예술 수혜층 확대 중점 수용자 입장서 정책 세워야」, 『매일경제』, 1988년 5월 21일자.
「‘문화’라는 나무」, 『조선일보』, 1988년 1월 27일자.
「문화공보부 개청」, 『매일경제』, 1968년 7월 25일자.
「문화공보부 설치」, 『경향신문』, 1968년 6월 22일자.
「문화공보부 출범」, 『경향신문』, 1968년 7월 24일자.
「문화는 ‘홍보’가 아니다」, 『경향신문』, 1990년 6월 27일자.
「문화단체의 정치성 배격」, 『경향신문』, 1961년 6월 7일자.
「문화단체통합 막바지에」, 『동아일보』, 1961년 12월 13일자.
「文化團體總聯서 문화정책을 건의」, 『조선일보』, 1948년 7월 10일자.
「“문화부, 내년 6월 분리·신설”」, 『조선일보』, 1988년 6월 14일자.
「문화부 체육업무 관장 ‘문제’ 많다」, 『동아일보』, 1989년 7월 10일자.
「문화부, 폭넓은 사회교육 기능을. 창설 앞두고 오가는 의견들」, 『조선일보』, 1988년 2월 10일자.
「문화부 독립되면 무슨일 해야하나」, 『동아일보』, 1988년 2월 10일자.

「문화 및 예술행정 일원화」, 『경향신문』, 1968년 6월 26일자.
「문화부 독립은 불가능한가? 예총 세미나」, 『동아일보』, 1967년 12월 21일자.
「'문화부' 독립 사전 포석 문공부, 15일 문화예술국 분리 개편」, 『조선일보』, 1987년 12월 13일자.
「문화부 설치 文聯서 국회에 건의」, 『동아일보』, 1948년 7월 9일자.
「문화부 신설 쟁점과 방향' 대화모임」, 『한겨레』, 1989년 7월 11일자.
「문화부 원년 '새집짓기' 한창」, 『경향신문』, 1990년 1월 9일자.
「문화부와 문화헌장」, 『조선일보』, 1988년 2월 5일자.
「문화예술 궁금한 '해금의 폭'」, 『동아일보』, 1987년 8월 10일자.
「문화예술 단체의 연합체 형성」, 『조선일보』, 1962년 1월 6일자.
「문화·예술 수혜층 확대 중점 수용자 입장서 정책 세워야」, 『매일경제』, 1988년 5월 21일자.
「문화예술인대회 문예중흥선언문 채택」, 『매일경제』, 1972년 11월 17일자.
「문화예술진흥 계기 기대」, 『동아일보』, 1989년 9월 11일자.
「문화예술 향상에 최선」, 『조선일보』, 1961년 10월 13일자.
「'문화예술' 管掌에 吳 공보부장관 담화」, 『동아일보』, 1961년 10월 13일자.
「문화인 권익옹호」, 『경향신문』, 1968년 7월 25일자.
「"문화재관리국 기구 확대"」, 『경향신문』, 1988년 2월 11일자.
「문화정책과 문화부」, 『동아일보』, 1989년 12월 25일자.
「문화정책에 요망 있다」, 『조선일보』, 1961년 10월 17일자.
「문화정책의 재고려 문총서 국회에 건의」, 『조선일보』, 1948년 7월 9일자.
「문화청의 필요성」, 『동아일보』, 1968년 6월 24일자.
「'문화체육부' 어떻게 되나」, 『동아일보』, 1989년 7월 13일자.
「문화행정 일원화돼야 한다」, 『조선일보』, 1968년 2월 18일자.
「문화헌장과 겉치레」, 『조선일보』, 1988년 2월 2일자.
「"미술행정은 전문가에게 맡겨야"」, 『경향신문』, 1989년 3월 11일자.
「민정당 선거공약 마련」, 『경향신문』, 1987년 9월 4일.

「민족문화를 선양」, 『조선일보』, 1961년 6월 7일자.
「민주당 대통령선거 세부 공약」, 『한겨레』, 1992년 11월 8일자.
「민주당 대선 1백대 공약」, 『조선일보』, 1992년 11월 3일자.
박종화, 「내가 느낀 광복 1년의 민심과 희망」, 『경향신문』, 1949년 8월 14일자.
「방송연예계도 민주화돼야 한다 각계인사의 새로운 구상도」, 『동아일보』, 1960년 5월 12일자.
백철, 「교육문화면의 군정2년 혁명은 어느 만큼」, 『경향신문』, 1963년 5월 16일자.
「복지, 조화, 민족, 개방, 통일 5대 '문화의 틀' 지속적 추구」, 『조선일보』, 1990년 6월 26일자.
「부질없는 반목을 지양」, 『조선일보』, 1962년 1월 5일자.
「분파 지양한 예총의 통합」, 『조선일보』, 1962년 1월 7일자.
「불량서적 단속」, 『매일경제』, 1968년 7월 19일자.
「불량출판업자 단속 관계 법규 개정키로」, 『동아일보』, 1968년 7월 20일자.
「비준 뒤에 오는 것(2) 주체성 확립」, 『동아일보』, 1965년 8월 17일자.
「3당 후보 "지역개발" 공약」, 『경향신문』, 1992년 11월 3일자.
「3선폐지 헌법개정-김대중 신민당 후보 첫 회견」, 『동아일보』, 1970년 10월 16일자.
「선전에 이용 말라 예술을 망치지 않도록」, 『동아일보』, 1961년 10월 24일자.
「성숙한 예술문화단체 통합」, 『조선일보』, 1961년 12월 28일자.
「성의있는 문화행정을」, 『조선일보』, 1961년 10월 14일자.
「10월까지 행정개혁완료」, 『경향신문』, 1961년 8월 27일자.
「신문용지 관세인하토록 주선」, 『경향신문』, 1962년 2월 7일자.
「신민 공약 20일 발표」, 『동아일보』, 1971년 3월 16일자.
「신민당안 요지」, 『경향신문』, 1980년 2월 11일자.
「'신설방향' 토론요지 "문화부에 문예인 참여해야"」, 『경향신문』, 1989년 7월 10일자.

「심의규정 대폭 강화키로 예술문화윤위 간담회」, 『경향신문』, 1972년 11월 20일자.
「'10·17' 선언 지지 각 단체 성명 발표」, 『동아일보』, 1972년 10월 20일자.
「10.17지지성명」, 『경향신문』, 1972년 10월 25일자.
「악단은 통합되었다 좌담회」, 『경향신문』, 1961년 10월 13일자.
안병섭, 「한국영화 이대로 좋은가」, 『경향신문』, 1980년 1월 25일자.
「양당 선거정책·쟁점 대비책 마련」, 『동아일보』, 1971년 3월 19일자.
「어문·출판·국제문화교류 등 총괄 정부홍보 배제 새 미디어 정책 펴야」, 『동아일보』, 1988년 5월 20일자.
「여성 인기 끌면 일류 외교관」, 『조선일보』, 1961년 12월 19일자.
「여야 선거공약 대결 〈5〉 교육·문화·언론 (끝)」, 『동아일보』, 1971년 4월 22일자.
「영화법 개정을 종용한다」, 『동아일보』, 1980년 1월 12일자.
「영화악법 개폐 "3당합당으로 실종 위기"」, 『한겨레』, 1990년 3월 16일자.
「예산 없어 허덕이는 '예총'」, 『조선일보』, 1962년 7월 5일자.
「예술과 새 가치관 '예륜' 제1회 토론에서」, 『조선일보』, 1972년 6월 21일자.
「예술문화단체의 통합을 보고」, 『동아일보』, 1962년 1월 8일자.
「예술문화윤리위 발족」, 『조선일보』, 1965년 11월 28일자.
「예총, 개헌지지」, 『경향신문』, 1969년 8월 25일자.
「예총문화윤리위 26일 발기대회 개최」, 『동아일보』, 1965년 11월 27일자.
「예총의 정풍」, 『동아일보』, 1971년 2월 16일자.
「예총의 존재의의를 재인식하라」, 『조선일보』, 1971년 2월 18일자.
「예총창립 10주년 전국예술인대회」, 『경향신문』, 1972년 11월 14일자.
「예총회장 이해랑씨」, 『매일경제』, 1971년 2월 19일자.
「"예총회장 사퇴않겠다"」, 『동아일보』, 1971년 7월 2일자.
「예총 총회 이해랑씨 오선」, 『동아일보』, 1971년 2월 19일자.
「오늘 문공부 발족」, 『경향신문』, 1968년 7월 25일자.

「6공 1년(5) 규제해제 늘어 예술영역 확대」, 『조선일보』, 1989년 2월 26일자.
「6국 3실…도서관 업무도 전담」, 『한겨레』, 1989년 11월 19일자.
「위기의 예총」, 『경향신문』, 1971년 2월 17일자.
「위원장에 박종화씨 예술문화윤위 발족」, 『동아일보』, 1966년 1월 29일자.
「음반법 정부안 시장개방 가속 우려」, 『한겨레』, 1990년 6월 26일자.
「음악단체 통합」, 『조선일보』, 1961년 10월 13일자.
「이러한 문화정책을 문화는 마음, 정치는 행동」, 『경향신문』, 1960년 8월 7일자.
이만갑·여석기·김환기, 「문화계는 전환기에 섰다 문화인 정담」, 『동아일보』, 1962년 1월 1일자.
이방원, 「빗나간 구상 '문화체육부'」, 『경향신문』, 1989년 7월 19일자.
이봉상, 「62년 화단에 바란다」, 『동아일보』, 1962년 1월 6일자.
「이사 모두 바꾼 예륜 총회 임원개선 문제가 체질개선으로 클로스업」, 『경향신문』, 1971년 3월 6일자.
이상우, 「예술과 가위」, 『동아일보』, 1987년 7월 3일자.
「29일 '예총' 창립대회 7개 분야 이미 개편완료」, 『동아일보』, 1961년 12월 21일자.
이성삼, 「첫 과제는 국제음협 가입」, 『조선일보』, 1962년 1월 10일자.
「이제는 문화입국을… 문화의 전환기를 맞아」, 『조선일보』, 1988년 1월 9일자.
이헌구, 「혁명 제2년의 과제 각계의 제언」, 『조선일보』, 1962년 5월 16일자.
「'일하는 예총'의 구호는 좋으나」, 『조선일보』, 1963년 2월 1일자.
「자신있는 문화정책을」, 『동아일보』, 1960년 8월 27일자.
「자양소 되도록 범국민운동 일으키라」, 『동아일보』, 1961년 10월 24일자.
「전국구 후보의 공천에 관한 우리의 견해」, 『조선일보』, 1971년 5월 2일자.
「전국 문화예술인대회」, 『조선일보』, 1972년 11월 17일자.
「전국문화총련 발족」, 『동아일보』, 1947년 2월 9일자.
「정부기구 대규모 개편 단행」, 『조선일보』, 1961년 10월 2일자.

「정부기구의 개편에 앞서」, 『조선일보』, 1968년 7월 23일자.
「정부주도 문화발전 못박아」, 『한겨레』, 1990년 6월 28일자.
「정신문화 재건을 심기일전의 아량 갖자」, 『동아일보』, 1961년 10월 24일자.
「정원 안 밝힌 정부 새 직제」, 『동아일보』, 1961년 10월 3일자.
정한숙, 「자유의 보장만을」, 『경향신문』, 1961년 9월 1일자.
「준비위원 47명 선정 '예술문화윤리위'」, 『경향신문』, 1965년 11월 27일자.
「'지원은 하되 간섭은 않는다' 대선공약을 통해 본 새정부 문화정책」, 『경향신문』, 1997년 12월 23일자.
「차기정부 아래 문화정책 어떻게 바뀔까 창작자유·문화부 독립 '변화 바람'」, 『한겨레』, 1997년 12월 22일자.
「1961년 연예계 20대 뉴스」, 『경향신문』, 1961년 12월 10일자.
「체육부 당분간 존속 문화-공보부만 분리 당정방침」, 『조선일보』, 1989년 9월 8일자.
「체통, 초조, 野望苦 겹친 신민」, 『경향신문』, 1968년 5월 15일자.
「〈최선의 방법으로〉 혁명정신 반영」, 『조선일보』, 1961년 6월 28일자.
「친정(親政)으로 다룬 '정치색 배제' 공화 전국구 인선의 저변」, 『동아일보』, 1971년 5월 6일자.
「탈관급문화와 자율성」, 『경향신문』, 1988년 1월 21일자.
「통일민주당 정강정책 〈요지〉」, 『동아일보』, 1987년 4월 29일자.
「통일 지향 '문화 탄력성' 확보를」, 『한겨레』, 1989년 10월 31일자.
「통합기운 도는 국악계」, 『경향신문』, 1961년 8월 1일자.
「평가교수단의 문화정책종합분석을 알아본다 문화행정의 자율화 시급」, 『경향신문』, 1980년 3월 10일자.
「평민당 정강정책 요지」, 『매일경제』, 1987년 11월 11일자.
「한국예술문화단체총연합회 연내로 결성」, 『경향신문』, 1961년 12월 20일자.
「한국의 문화정책 방향-본보 창간 70주년 기념 '문화, 기업과 외교전략' 한불세미나 제2분과 '문화와 기업」, 『동아일보』, 1990년 12월 5일자.

「행정공약실천요강 내용」, 『조선일보』, 1965년 8월 7일자.
「헌법초안 유씨안 원문(일)」, 『조선일보』, 1948년 6월 12일자.
「혁명내각 구성」, 『조선일보』, 1961년 5월 21일자.
「혁명 1년의 시정비판 (완) 문화」, 『경향신문』, 1962년 5월 14일자.
「혁명2년의 문화백서」, 『조선일보』, 1963년 5월 16일자.
「혁명정부에 대한 200자 제언」, 『조선일보』, 1962년 1월 1일자.
「현행 영화법 개정해야 한다」, 『조선일보』, 1980년 1월 19일자.
「활기띠울 '예총'」, 『조선일보』, 1962년 2월 13일자.

〈ABSTRACT〉

The Delayed Democratization of Cultural Policy – Focusing on the Politics Surrounding the Independence of the Ministry of Culture and the Abolition of Censorship –

Park, Sohyun

This paper critically examines the official narrative of cultural policy in South Korea. Specifically, it challenges the cliché that the independence of the Ministry of Culture, established by the Roh Tae-woo government in 1990, represents the institutionalization of the 1987 democratization movement in cultural policy. In reality, during this period, the most significant issues in the democratization of cultural policy were both the independence of the Ministry of Culture and the abolition of censorship. Therefore, this study investigates the process of democratizing cultural policies within a political context during the period from the establishment of the South Korean government to the 15th presidential election, which saw Kim Dae-jung elected. Since Kim Dae-jung's four presidential campaigns provided a significant platform to democratize cultural policy and eliminate censorship as key national-level policy goals, this paper examines Kim Dae-jung's presidential campaigns as a constituent of the cultural policy history.

As a result, this paper demonstrates that, first, the longing for a national cultural policy and the desire for democratization of cultural policy have been repeatedly expressed since the establishment of the government, and

that these aspirations erupted once again with the democratization of 1987. Second, as the institutionalization of democracy through the revival of the direct presidential system paradoxically led to the re-creation of a neo-military regime, the democratization of cultural policy was reduced and refracted through the administrative reorganization of the Ministry of Culture, while intensifying government censorship. This strategy, which was both selective and deceptive, resulted in a paradoxical situation where one longstanding goal of democratization (the independence of the Ministry of Culture) reserved and frustrated another democratization aspiration (the abolition of censorship). Third, this 'delay' in the 'democratization of cultural policy' was resolved with the election of Kim Dae-jung as president in the 15th presidential election, who comprehensively pledged for the independence of the Ministry of Culture and the abolition of censorship. In this sense, the cliché of democratization of cultural policy starting with the independence of the Ministry of Culture (1990) should be reconsidered in light of the historical introduction of the arm's length principle in Korean cultural policy through the 15th presidential election.

Key Words : Censorship, Kim Dae-Joong, Suppression of Arts, Freedom of Artistic Expression, Arm's Length Principle, Democratization of Culture