

기초연구 2018-04

## 문화 분야 법제 정비를 위한 기초 연구



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute





연구책임 정 광 렬(한국문화관광연구원 선임연구위원)

공동연구 조 현 성(한국문화관광연구원 연구위원)

연 수 현(한국문화관광연구원 연구원)

임 학 순(가톨릭대학교 문화콘텐츠학과 교수)

강 문 수(한국법제연구원 선임연구위원)



## 서 문

법률은 다양한 이해관계자의 최대한 합의를 도출하고, 정책목표 달성을 위한 가장 효과적이고 제도적인 정책수단을 확보하기 위한 것입니다. 문화 분야는 정책영역의 다양성에 따라 법률의 수가 많고, 지속적으로 제·개정이 추진되어 왔습니다. 정책환경 변화 및 새로운 정책목표 달성을 위해서 법률을 제·개정해야 하는 것은 당연합니다. 그러나 전체적인 문화관련 법제의 체계에 대한 기준과 방향성이 정립되지 않은 여건에서 개별적으로 법률이 제·개정되다 보니 법률의 체계성에 대한 문제가 제기되어 왔습니다.

또한 정부의 출범, 과학기술 및 매체환경의 변화, 지방분권, 복용합화 및 문화 분야 창작/생산·유통·소비의 혁신, 사람과 수요자 중심의 문화정책 추진, 문화다양성과 문화권의 확산, 창작의 자유와 권리 보장 등 문화 관련 정책환경의 변화는 문화 관련 법제의 정비 필요성을 높이고 있습니다.

이러한 배경에서 이 연구는 헌법 규범 및 사회문화·정책환경 변화에 대응한 문화 분야 법률의 목적·가치·체계를 정립하고, 복용합화되는 사회문화환경에 대응한 문화 분야 법률의 체계와, 법제의 통일성 제안을 통한 문화정책의 효율성을 제고하기 위하여 추진되었습니다. 문화 분야 법률은 방대하므로 한 연구로 모든 것을 다룰 수는 없어 기초연구로 추진되었습니다.

연구과정에서 어려운 델파이 조사에 응답하여 주신 전문가들에게 특히 감사드립니다. 이 연구가 문화 분야 법률의 체계 정비와 주요 문화 분야 법률 개정과 정책의 방향성을 제시하여 향후 문화정책의 효율성 제고 및 문화 관련 법률의 정비에 기여하는 디딤돌이 되기를 바랍니다.

2018년 11월  
한국문화관광연구원  
원장 김 정 만



## 연구개요 ●●







## 1. 연구의 배경, 목적 및 방법

본 연구는 문화 분야 법률의 세분화 추세 및 법률의 체계성 미흡하다는 문제인식에서 체계적인 규범적 지향가치 및 정책수단 확보를 통하여 사회 변화에 대응한 체계적인 법체계 정비로 문화정책의 효율성을 제고하기 위하여 추진되었다. 연구범위는 문화예술 및 문화산업 분야 법률 36개 중 사법 성격이 강한 저작권법을 제외한 35개 법률을 대상으로 하였다. 다만, 체계 분석에서는 문화재청 소관 주요 법률도 대상으로 하였다. 문화 분야 법률을 대상으로 법률의 구성체계 및 주요 규정의 문제점 분석, 국내외 사례조사 등을 실시하고, 법률의 체계 정비방향, 주요법률의 개정방향 등을 제시하였다. 이를 위하여 연구진 워크숍, 자문회의, 델파이 조사 등을 실시하였다.

## 2. 문화 분야 법률의 분류 및 체계

### 가. 법률의 제정 기준

문화 분야 법률은 총괄기본법-영역별 기본법-영역별 집행법-세부영역 집행법 등 4가지 층위로 구성되어 있다. 총괄 기본법은 문화기본법이다. 영역별 기본법은 문화예술진흥법(문화예술), 문화산업진흥기본법(문화산업), 문화재보호법(문화유산) 등이다. 정책영역(장르별) 법률은 공연법, 문학진흥법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 서예진흥법, 게임산업진흥법, 공예문화산업진흥법, 대중문화예술산업발전법, 공공디자인, 만화, 음악산업진흥법 등이다. 대상별 법률은 예술인복지법, 예술원법 등이다. 정책기능(목표)별 법률은 문화예술교육지원법(문화예술교육), 국민여가활성화기본법(여가), 국제문화교류진흥법(국제문화교류), 지역문화진흥법(지역문화), 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률(다양성) 등을 예로 들 수 있다.

이렇게 4가지 제정기준을 가지다 보니 법률과 영역간의 명확한 원칙 없이 필요에 따라 제개정, 정책영역 보다는 조직단위 법률 제정되기도 한다. 또한 정책기능-대상 법률의 중복에 따른 법률간 체계성 미흡, 원칙/가치 정립 이전에 정책수단이 규정되기도 하는 문제점이 발생하고 있다.

#### 나. 법률의 유형 및 특성 분석

법률의 유형을 분석하여 보면, 35개 법률중 진흥법 21개(52.5%), 규제법 14개(47.5%)로 분류하여 볼 수 있다. 이 중에서 진흥규정 비율이 낮은 진흥법 7개를 제외한 순수 진흥법은 14개로 40% 수준이다. 또한 진흥법의 내용중 상당수는 선언적(프로그램적) 규정이다.

법률의 주요항목을 기본이념, 원칙, 기본계획, 국가책무, 진흥조직, 시설, 인력양성, 복지, 조사연구, 재정지원, 벌칙/과태료 등으로 유형화하여 주요 규정 유무 분석하고 실제 내용을 분석하였다. 향교재산법을 제외한 모든 법률에 재정지원 항목이 포함되어 문화정책은 지원정책이라는 특성이 잘 나타나 있다. 국가책무는 30개, 기본계획 29개, 인력양성 28개, 진흥조직 18개, 기본이념 6개, 원칙 6개, 복지 9개 등으로 구성되어 있다.

그러나 예술진흥은 자율성 보장을 위해서 규제조항을 최소화하고 순수 진흥법 유형으로 개정할 필요가 있다. 문화산업은 산업진흥/소비자 보호를 위해서 규제가 필요하지만, 자율성과 혁신을 저해하지 않도록 정비할 필요가 있다. 문화유산은 보존/활용을 위한 지원 강화 및 규제의 양면성이 필요하지만, 수익자-부담자간 균형 유지가 필요하다. 문화정책의 지향가치, 체계성 제고를 위한 이념 및 기본원칙, 포용국가를 위한 복지 강화가 필요하다.

법률간 유사 규정을 비교 분석하고, 유사 규정간의 연계성 강화를 위한 대안을 제시하였다. 특히 인력양성, 기본계획, 공정상생, 재정지원 등에 초점을 두었는데, 이러한 문제인식은 전문가 델파이 조사에서도 유사하게 나타났다.

### 3. 문화 분야 수요 분석

본 연구에서는 문화 분야 법률의 환경 변화에 대한 분석을 위하여 연구진 분석을 거쳐 전문가 델파이 조사를 실시하였다. 또한 문화비전 2030 및 새예술정책의 정책과제를 분석하여 대응방안을 모색하였다.

델파이 조사의 설문은 ① 문화 분야 법률의 공통 지향가치, ② 법률의 체계성 관련 개정 필요성이 높은 법률, ③ 법률의 제·개정에 영향을 미치는 요인, ④ 미래환경 변화 관련 개정 필요성이 높은 법률, ⑤ 법률의 주요 항목 및 정책수단 중 법률간 연계 필요성이 높은 규정, ⑥ 기타 법률의 제·개정 의견(개방형) 등 6개의 항목으로 구성되었다. 각 질문항목은 중요도 및 시급성을 7점 척도로 응답하도록 구성하였다.

조사결과 지향가치는 전반적으로 중요도에서는 전통적인 문화의 지향가치가 높게 나타난 반면에 시급성은 문화격차 해소, 다양성 증진, 문화복지, 삶과 일의 균형 등 우리 사회의 현안 문제가 우선순위로 제시되고 있다. 수요자 중심의 문화정책, 실제 문화정책의 현안 문제 해결을 위해서는 중요도 못지 않게 시급성에 대한 강조가 필요하다는 것을 보여준다. 미래환경 변화요인에서는 문화다양성, 시민참여 확대, 예술가의 권리 보장, 양극화 등의 요인 제시되었다. 법률의 개정 필요성은 높은 법률은 문화예술진흥법, 문화기본법, 지역문화진흥법, 예술인복지법 등이 제시되었다.

### 4. 문화 분야 법률의 체계 정비 방향

본 연구에서는 문화 분야 법률의 체계성이 미흡한 여건에서 문화예술 및 문화콘텐츠 분야 전반에 대해서 법률의 체계를 분석하고, 법률의 체계성 제고를 위한 정비방안을 제시하였다. 본 연구에서 다른 문화 분야 법률은 35개로(36개 중 사법 성격이 강한 저작권법 제외) 법률이 방대하여 기초 연구로 다루기에는 범위가 너무 방대하였다. 따라서 모든 법률을

세부적으로 다루기에는 연구의 특성상 불가능하였다. 따라서 본 연구의 과제명을 문화 분야 법률 정비를 위한 기초연구라고 명명한 것이다.

문화 분야 법률의 주요 항목 및 정책수단을 유형화하여 각 법률의 해당 항목 유무 및 규정의 특성, 정책수단의 실효성 등을 분석하였다. 이러한 분석들은 본 연구에서 최초로 다룬 것이다. 문화 분야 법률은 진흥법으로서 원칙 및 지향가치가 명확하여야 함에도 상당수의 법률은 이러한 지향가치를 제대로 반영하지 못하고 있었다. 따라서 본 연구에서는 문화 분야 법률의 목적과 연계한 지향가치의 체계화를 위한 분석과 개정방안을 제시하였다.

주요항목간의 연계성 및 정책수단의 실효성 강화를 위한 방안에 특히 많은 분석과 제안을 하였다. 문화 분야 법률이 많다 보니, 중복과 연계성에 대한 논란과 필요성이 높기 때문이다.

그리고 정책수요 및 사회문화 환경변화 요인을 분석하고, 문화 분야 법률이 사회문화환경에 대응하기 위한 방안도 제시하였다.

본 연구에서는 분석결과를 토대로 문화분야 법제 정비방향의 원칙으로 ① 체계화, ② 미래대응, ③ 구체화 등 3가지를 설정하였다. 구체적인 법제정비를 위한 방향성으로는 ① 문화기본법의 총괄 기본계획-집행법률의 기본계획 연계, ② 기본법-집행법률의 원칙-목적-정책수단 체계 정비, ③ 세부 장르별 법률의 통합 또는 상위 영역별 통합 정비 추진, ④ 규제의 원칙을 재검토하고 정비, ⑤ 미래환경변화에 대응한 법체계 정비, ⑥ 실효성 있는 진흥규정 정비 등 6가지를 설정하고, 주요 법률의 개정방향을 제시하였다.

**연구개요****제1장 서론 ..... 1****제1절 연구배경 및 목적 ..... 3**

## 1. 연구 배경 ..... 3

## 2. 연구 목적 ..... 7

**제2절 연구범위 및 방법 ..... 9**

## 1. 연구범위 ..... 9

## 2. 연구방법 ..... 10

**제2장 문화 분야 법률의 체계와 문화정책의 관계 분석 ..... 15****제1절 법률의 이론 및 문화정책 ..... 17**

## 1. 입법 이론 ..... 17

## 2. 진흥 및 규제법제 입법체계 개관 ..... 24

**제2절 법률의 체계 정비 사례 분석 ..... 30**

## 1. 입법체계 정비 기준 ..... 30

## 2. 우리나라의 법제 정비 사례 ..... 32

## 3. 외국 문화법제의 체계와 문화정책의 관계 분석 ..... 38

**제3장 문화분야 법률의 체계와 규정 분석 ..... 71****제1절 문화분야 법률의 체계와 유형 분석 ..... 73**

## 1. 문화분야 법률의 체계 분석 총괄 ..... 73

## 2. 문화 분야 법률의 특성 분석 총괄 ..... 87

**제2절 문화 분야 법률의 체계와 특성 분석 ..... 98**

## 1. 문화예술 분야 법률의 체계와 특성 분석 ..... 98

## 2. 문화산업 분야 법률의 체계와 특성 분석 ..... 125

## 3. 문화유산 분야 법률의 체계와 특성 분석 ..... 139

**제3절 문화 분야 법률의 목적 및 가치·원칙 분석 ..... 153**

## 1. 문화예술 분야 법률의 목적 및 가치·원칙 분석 ..... 153

## 2. 문화산업 분야 법률의 목적 및 가치·원칙 분석 ..... 175

**제4장 문화 분야 법제 정비의 수요와 필요성 ..... 183**

제1절 문화정책 및 사회변화와 문화 분야 법률의 대응체계 .....	185
1. 정부 정책 변화에 대응한 문화 분야 법률의 정책 수요 .....	185
2. 문화정책 관련 환경 변화 및 지향 가치 수요 .....	191
제2절 델파이 조사 결과 분석 .....	194
1. 델파이 조사 개요 .....	194
2. 델파이 조사결과 분석 .....	197

**제5장 문화 분야 법제 정비의 방향 ..... 207**

제1절 문화분야 법률의 체계 구성 방향 .....	209
1. 문화 분야 법률의 체계 구성 방향 .....	209
2. 문화콘텐츠 산업 분야 법률의 체계 개선방향 .....	211
제2절 주요 문화 분야 법률의 개정방향 .....	230
1. 문화예술 분야 법률의 개정방향 .....	230
2. 문화산업 분야 법률의 개정방향 .....	254

**제6장 결론 및 제언 ..... 261**

**참고문헌 ..... 266**

**부 록 : 문화 분야 법제 정비 수요에 관한 전문가 델파이 설문조사 ... 273**

## 표 목차

〈표 1-1〉 연구진 워크숍 주제(안) .....	11
〈표 2-1〉 진흥법제의 입법 체계 .....	29
〈표 2-2〉 입법체계 검토 기준 .....	30
〈표 2-3〉 지방세법 분법 개요 .....	34
〈표 2-4〉 캐나다의 문화 관련 법률 및 주요 내용 .....	44
〈표 2-5〉 독일 문화 행정조직의 관계 .....	51
〈표 2-6〉 독일 문화행정 조직 형태 .....	51
〈표 2-7〉 독일 문화 관련 법률 및 주요내용 .....	55
〈표 2-8〉 러시아 연방 법률체계(연방정부) .....	61
〈표 2-9〉 러시아 연방 법률체계(지방) .....	62
〈표 2-10〉 러시아의 문화관련 법률 및 주요 내용 .....	63
〈표 3-1〉 문화 관련 법률의 영역별 분류 .....	76
〈표 3-2〉 부서별 · 기능별 소관 법률 현황 .....	78
〈표 3-3〉 문화 분야 법률의 기본 구성체계 및 법률 유형 .....	81
〈표 3-4〉 문화 분야 법률의 주요 규정 유무 비교 .....	84
〈표 3-5〉 문화 분야 법률의 목적 유형 .....	92
〈표 3-6〉 문화산업 분야 법률 체계도 .....	94
〈표 3-7〉 문화산업 분야 법률의 특성 .....	95
〈표 3-8〉 문화산업 분야 법률 목적 .....	97
〈표 3-9〉 문화다양성 보호와 증진에 관한 조례 제정 현황(2017년) .....	117
〈표 4-1〉 전문가 델파이 조사 대상자 특성 .....	195
〈표 5-1〉 콘텐츠진흥법과 문화산업진흥기본법의 유사 · 중복 조문 비교 .....	212
〈표 5-2〉 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법, 영상진흥기본법 비교 .....	212
〈표 5-3〉 문화산업 관련 기본법 입법평가 결과 .....	214
〈표 5-4〉 문화산업진흥기본법상의 문화산업 범주 변화 추이 .....	215
〈표 5-5〉 문화산업분야 관련 용어의 법적 정의 비교 .....	216
〈표 5-6〉 문화산업 분야 개별 산업법률의 진흥 규정 체계 .....	217
〈표 5-7〉 문화산업진흥기본법, 콘텐츠산업진흥법의 계획 수립 비교 .....	219
〈표 5-8〉 문화산업 법률의 계획 비교 .....	220
〈표 5-9〉 문화산업분야 법률의 국가와 지방자치단체의 책무 규정 .....	222
〈표 5-10〉 문화산업분야 공정상생 관련 법률 .....	227

## 그림 목차

[그림 3-1] 문화분야 법률의 체계와 현황 .....	74
[그림 4-1] 문화 분야 법률 지향 가치(1/2) .....	198
[그림 4-2] 문화 분야 법률 지향 가치(2/2) .....	198
[그림 4-3] 문화 분야 개정 필요 법률 - 법률의 체계성(1/3) .....	200
[그림 4-4] 문화 분야 개정 필요 법률 - 법률의 체계성(2/3) .....	200
[그림 4-5] 문화 분야 개정 필요 법률 - 법률의 체계성(3/3) .....	201
[그림 4-6] 문화 분야 법률 제·개정 영향 요인(1/2) .....	202
[그림 4-7] 문화 분야 법률 제·개정 영향 요인(2/2) .....	202
[그림 4-8] 문화 분야 개정 필요 법률 - 미래 환경 변화 대응(1/3) .....	203
[그림 4-9] 문화 분야 개정 필요 법률 - 미래 환경 변화 대응(3/3) .....	204
[그림 4-10] 문화 분야 개정 필요 법률 - 미래 환경 변화 대응(3/3) .....	204
[그림 4-11] 문화 분야 법률 간 연계 필요 정책(1/2) .....	205
[그림 4-12] 문화 분야 법률 간 연계 필요 정책(2/2) .....	206



제1장 ●●

## 서론





## 제1절

## 연구배경 및 목적

## 1. 연구 배경

## □ 문화 분야 법률의 세분화 추세에 대한 논란

문화체육관광부 소관 법률 62개중 문화 분야 법률은 48개에 달하며, 지속적으로 증가하고 있다. 1998년 문화체육관광부 소관법률은 16개였으나, 2018년 11월 30일 현재 62개로 20년 만에 48개가 증가하였다(2개는 이후 폐지).<sup>1)</sup> 박근혜 정부에서도 문화기본법, 지역문화진흥법, 문화예술후원활성화법, 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률, 국민여가활성화 기본법, 공공디자인 진흥에 관한 법률 등 6개 법률이 제정되었고, 문재인 정부에서도 국제문화교류진흥법 및 서예진흥에 관한 법률이 제정되었다.

사회와 정책은 복용합화하고 있으나 법률의 측면에서 보면 문화 분야는 세분화되고 있어 추세에 맞지 않으며, 법학계에서도 논란의 대상이 되고 있다. 새로운 정책영역이나 정책의 필요성에 따라 법률 제정이 필요하지만, 방향성 및 체계 없이 지나치게 세분화되고 있다는 비판이 제기되고 있다.

## □ 문화 분야 법률의 체계성 미흡 및 갈등

첫째, 문화 분야 법률의 증가에 따라 법률 간의 관계와 체계가 미흡하고, 각 법률 규정상의 상충 등으로 효율적인 정책추진에 장애가 발생하고 있다. 이러한 문제는 정책수요에 따라 법률체계의 정비와 검토가 제대로 이루어지지 않은 채 이루어지거나, 문화체육관광부의 조직부서 체계에 따라 제정된 것에 기인한다. 이러한 흐름에는 정책대상이 되는 문화계의

1) 서예진흥에 관한 법률은 2018.11.23.일 국회에서 통과되었으나, 2019년 6월 시행되므로 제외

영역이기주의나 헤게모니 다툼도 존재하며, 이러한 흐름에 문화체육관광부의 조직이기주의가 관련되어 있다. 또한 각 법률 제정 이후 개정을 반복하면서, 개별 법률의 체계가 미흡한 법률이 존재하고 있다.

둘째, 정책기능에 대한 법률과 정책대상에 대한 법률이 별도로 존재하다 보니 관련 규정상 중복 또는 충돌 문제가 발생하기도 한다. 예를 들어 문화 분야에 대한 영역별 법률이 존재하지만, 대상인 예술인복지법이 별도로 존재하여 공정상생 및 지원 등에서 관련 규정간 일부 중복문제가 발생하기도 한다.

셋째, 원칙과 수준의 미흡으로 법규정 수준의 차이가 존재하여 체계성 및 형평성 미흡한 사례가 발생하기도 한다. 예를 들어 문화기본법 제10조에 포괄적으로 문화인력 양성 규정이 있지만, 개별 법률에 예술인 육성에 관한 규정은 전무하다. 반면에 기획 및 매개인력에 관한 규정은 각 법률에 대부분 존재하고 있다. 법률과 시행령에 규정될 원칙이 명확하지 않아, 법률에 시행령에 규정될 내용이 포함되거나, 반대로 법률에 지나치게 포괄적인 규정을 하고 시행령에 위임하는 경우도 있다.

넷째, 문화체육관광부 소관에 기본법 명칭 또는 기본법 성격을 가진 법률이 문화기본법, 국민여가활성화기본법, 문화산업진흥기본법, 영상진흥기본법, 국어기본법, 문화예술진흥법, 문화재보호법 등 7개가 존재하지만, 기본법과 관련 법률간의 체계는 명확하지 않다. 원래 법률 간에는 상-하위 관계가 존재하지 않으며, 기본법은 관련 법률(개별법/집행법) 해석의 규범성(해석적 통제기능), 체계형성, 보충적 법형성(개별법 미흡 사항 해석), 분법화된 법률의 통합법률 등의 기능을 하지만, 기본법이 많고 관계가 명확하지 않다 보니 기본법이 이러한 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 서구에서는 기본법이라는 개념이 없으며(독일에서의 기본법(Grundgesetz)은 헌법이다), 우리나라와 일본에서만 기본법이라는 명칭을 사용하고 있다. 특히, 문화기본법-문화예술진흥법/문화산업진흥기본법과의 체계가 명확하지 않다.

#### □ 문화정책을 위한 체계적인 규범적 지향가치 및 정책수단 확보

헌법의 문화국가 실현을 위한 지향가치가 각 법률에 제대로 반영되지 않은 경우가 많다. 법률의 목적이 문화국가 실현, 민족문화창달, 삶의 질 제고, 국민경제 발전, 해당 산업 발전, 해당 분야 필요한 사항 규정 등으로 다양하게 규정되고 있다. 이런 여건에서 법률이나 법규정의 지향가치가 시대변화에 부응하지 못하고 있다.

문화 분야 법률은 특성상 명칭 및 성격에서 대부분 진흥법의 특성을 가지고 있으나, 진흥법이 갖추어야 할 실질적인 규정이나 체계가 미흡한 경우가 많다. 우리나라 문화정책의 역사적 흐름과 연계하여 법률 명칭에 상관 없이 법률 제정 초기에는 대부분 규제법이나 조직법/절차법 등의 성격이 가지고 있었으며, 이러한 성격이나 법조문이 현재에도 상당수 유지되고 있다. 진흥에 관한 규정도 상당수는 선언적인 프로그램 규정에 불과하고, 실질적인 정책수단에 관한 규정은 미흡한 법률이 다수 존재한다.

정부의 새로운 문화정책을 실현하기 위한 법률의 제·개정 작업이 추진되고 있으나, 전체적인 법체계의 고려는 부족한 실정이다. 정부의 규제개혁, 특히 블랙리스트 사태에서 비롯된 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 문화 분야 법률의 지향 및 규정을 획기적으로 규제를 축소하고, 실질적인 진흥과 자율성을 보장하는 내용으로 제·개정 필요하다. 대부분의 법률 규정이 문화정책이 지향하여야 할 원칙, 지향가치 등을 명확히 규정하지 않은 채, 정책수단만을 규정하고 있다. 시대적 과제인 공정 상생 등에 관련된 문화정책 세부분야별 법률 제·개정이 추진되고 있으나, 전체적인 체계 및 다른 법률과의 관계 등에 대한 고려는 부족한 실정이다. 정부의 교체에도 불구하고 지속가능하고 자율적인 문화정책의 원칙을 정립할 필요가 있다.

#### □ 사회변화에 대응한 체계적인 법체계 정비

시대변화에 따라 관련 정책이나 조직의 관점이 변화되고 있는데, 이를

제대로 반영하지 못하고 있는 경우가 있다. 법률은 해당 시기의 정책수요, 환경 및 정책목표 등을 반영하고 있지만, 급속히 변화하는 흐름에 대응하지 못하는 경우가 많기 때문이다. 문화 분야도 복합화, 새로운 활동 및 체계, 전달체계 등의 환경변화와 수요가 발생하고 있지만, 이에 대응한 체계적인 법제 정비에 대한 연구와 검토는 상대적으로 미흡한 채 세분화된 법률 제·개정이 이루어지고 있다.

법률에서 규정하는 정책대상, 정책방향, 조직체계, 전달체계, 거버넌스 등은 실제 문화정책에서 핵심적인 사항이므로 문화정책의 효율성 제고를 위해서는 법조문 만이 아니라 문화정책의 영역, 정책방향 및 체계 등과 연계하여 접근할 필요가 있다.

#### □ 헌법 규정 실현을 위한 문화 분야 법률의 개정

2018년에 헌법 개정이 추진되었고, 문화비전 2030이 발표되었다. 새로운 문화 비전의 지향가와 과제 및 헌법규범에 따른 문화 분야 법률 체계의 정비 및 법률의 지향가치 개정을 체계적으로 연구할 필요가 있다. 헌법개정은 불발되었지만, 헌법 개정과정에서 문화정책과 관련된 총칙 및 기본권 분야는 상당부분 합의가 이루어졌다. 헌법개정과정에서 합의된 내용이 현 시대 문화정책의 규범이므로 이를 반영할 필요하다. 또한 중장기적인 문화비전을 지향가와 과제가 제도적으로 반영되도록 법체계를 검토할 필요가 있다.

#### □ 기초연구 형식 추진의 필요성

문화 분야의 세부영역 및 대상별로 법률의 분법화와 갈등, 문화체육관광부 각 부서의 조직이기주의가 존재하는 여건에서 거시적인 법제정비의 연구는 문화체육관광부의 직접적 개입이 없이 추진할 필요가 있다.

법제연구를 위한 체계적 접근방법의 모델 정립이 필요하다. 법제 연구는 특별히 과학적인 연구방법이나 모델이 존재하는 것은 아니다. 법제

연구에서 이해관계자의 의견을 충분히 반영하고, 정책환경 분석을 통해 정책목표 달성을 위한 타당하고 합리적인 분석과 대안을 제시하는 것이다. 본 연구에서는 앞에서 제시된 문화 분야 법률의 한계와 미래지향적인 문화 분야 법제 정비를 위한 보다 체계적인 연구방법을 모색해 보았다.

마지막으로 기초연구의 협업 연구의 틀을 모색하였다. 연구자별로 분야별 법률 분담을 지정하고, 연구초기에 검토 및 분석주제를 결정하고, 주제별 워크샵에서 각 담당 법률에 대한 내용을 토론하고 전체적인 틀, 법률간 연계성/비교 및 방향 정립을 하여 연구를 추진하였다.

## 2. 연구 목적

### 가. 연구목적

본 연구는 문화정책 환경의 변화에 부응하지 못하고 있고, 지나치게 세분화되어 체계성 및 지향가치에 한계가 있는 문화 분야 법률의 체계적인 분석과 법제 정비를 위한 기본적인 방향을 제시하여 효율적·체계적·문화국가 실현을 위한 문화정책 추진에 기여하는 목적으로 추진되었다. 세부적으로는 헌법규범 및 사회문화·정책환경 변화에 대응한 문화분야 법률의 목적, 가치, 체계를 정립하고, 복용합화되는 사회문화환경에 대응한 문화분야 법률의 체계를 제시하고, 진흥과 자율성 강화 중심의 문화분야 법률의 체계와 방향을 제시하고, 문화 분야 법률의 체계와 각 법률의 관계 통일성 제안을 통한 문화정책의 효율성을 제고하고, 주요 문화 분야 법률의 개정방향 제시로 향후 각 법률과 정책의 방향성을 제시하며, 문화비전 2030 추진을 위한 법률 제·개정 방향을 제시하고자 한다.

### 나. 연구 기대효과

본 연구를 통하여 달성하고자 하는 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 문화 분야 법률의 체계 정비를 통한 문화정책의 효율성을 제고

한다. 둘째, 헌법 개정에 따른 문화관련 법률의 정비 및 규정 개정의 방향을 제시한다. 셋째, 시대적 가치 및 현실에 적합하지 않은 문화관련 법률의 정비를 통한 문화정책 방향을 정립한다. 넷째, 정부의 문화정책 패러다임 변화를 실현하기 위한 효율적인 문화 관련 법률의 방향을 제시한다. 다섯째, 문화 분야 법률의 연구를 위한 분석 방법을 제시한다.



## 제2절

## 연구범위 및 방법

## 1. 연구범위

## 가. 대상적 범위

본 연구는 문화체육관광부 소관 법률 중 문화예술 및 문화산업 분야 법률 36개를 대상으로 한다.<sup>2)</sup> 전체 문화체육관광부 소관 중 관광 및 체육 분야 법률은 제외한다. 문화 분야에서도 언론 및 정기간행물 등 매체 분야 법률은 제외한다. 문화재청 소관 법률은 제외하되, 전통문화 분야 법률과의 전체적인 연계성은 다룬다.

## 나. 내용적 범위

이 연구는 문화 분야 법제의 정비방안을 도출하기 위하여 다음과 같은 내용을 다루었다. 첫째, 문화 분야 법률 구성체계를 살펴보았다. 법률이 가져야 할 주요 항목을 비교분석하고, 진흥법과 규제법의 특성과 내용을 분석하며, 문화 분야 정책영역 및 부서별 기능별 법률 체계를 살펴보았다. 둘째, 각 법률의 목적, 원칙, 지향가치, 범위, 유형의 분석과 문제점을 살펴보았다. 셋째, 국내 타 분야 법률의 체계정비 사례를 살펴보고, 외국의 문화 분야 법률체계를 살펴보았다. 넷째, 문화 분야 법률의 제·개정 수요를 도출하기 위하여 헌법개정방향, 정책의 변화와 대응, 문화비전 2030의 법률 제·개정 수요 및 델파이 조사를 실시하였다. 다섯째, 이러한 분석을 통하여 문화 분야 법률의 정비 방향을 제시하였다. 법률의 정비 및 개정방향은 전체적인 법률의 체계, 새로운 법률의 제정 수요, 각 법률

2) 이 중에서 저작권법은 사법적인 규정이 많아서 다른 법률과 차이가 있어 세부적인 분석 및 비교분석에서는 제외하였다. 서예진흥에 관한 법률은 2018.11.23일 국회에서 통과되었으나, 2019년 6월 시행으로 제외하였다.

의 개정방향 등을 제시하였다. 각 법률의 분석과 개정방향은 36개 법률중 저작권법을 제외한 35개 법률을 모두 다루었지만, 문화기본법, 문화예술진흥법, 예술인복지법, 독서문화진흥법, 지역문화진흥법 주요 법률은 세부적으로 다루었고, 다른 법률은 전체적인 방향만을 제시하였다. 다만, 기초연구이므로 구체적인 법조문 대안을 제시하지 않으며, 체계와 방향성을 위주로 다루되 핵심적인 사항은 예시 형식으로 대안을 제시하였다. 여섯째, 문화 분야 법률의 정비를 위한 추진방안을 제시하였다.

## 2. 연구방법

### 가. 연구수행방법

법률연구이므로 문화 분야 법제에 관한 다양한 문헌을 조사 분석하였다. 문화 분야 법률 관련 연구보고서, 단행본, 논문, 국회 및 문화체육관광부의 법률 제·개정 관련 자료, 타 부처 사례 관련 보고서, 논문 및 법제·개정 관련 자료, 외국 사례 관련 보고서, 홈페이지, 법제처(세계법령정보사이트) 및 국회 입법조사처 관련 자료, 정책환경 변화, 정책수요 등과 관련된 문헌자료 등 폭 넓은 문헌을 조사 분석하였다.

다음으로 문화 분야 법률의 체계적 분석을 하였다. 연구진 워크숍을 통하여 분석틀을 구성한 다음 각 연구원별로 담당 법률을 분석하고 토론하는 방식으로 진행하였다. 법률의 체계 분석은 첫째, 진흥법과 규제법 등 문화 분야 법률의 형식적 유형분석, 둘째, 문화 분야 진흥법의 조문 유형분석으로 실질적 진흥/조성 관련 규정의 비율, 구체적 규정/프로그램적(선언적) 규정 분석, 셋째, 헌법과 법률의 지향가치와 목적 대응 규정 분석, 넷째, 법률의 목적과 정의(범위)와 법 규정내용의 일치성 분석, 다섯째, 각 법률간 정책대상/영역, 정책수단, 조직, 전달체계 등의 연계성 분석 등을 실시하였다.

문화분야 법률의 체계, 지향, 새로운 정책수요(법제·개정 수요) 등 기본방향에 대한 전문가 델파이 조사를 실시하였다. 조사대상은 문화 분야 각 영역별 전문가, 문화행정·기관·연구자 등으로 60명을 2차로 나누어 조사하였다. 델파이 조사는 설계 및 최종 분석은 연구원에서 담당하고, 조사는 외부업체인 (주)글로벌리서치에 의뢰하여 진행하였다. 이러한 연구 결과는 전문가 자문을 통하여 의견을 반영하였다.

연구과정에서 문화체육관광부와 담당 부서와 협의하였다. 문화비전 2030의 실현을 위한 법 제개정 수요, 새로운 문화관련 법률의 제·개정 작업 추진방향 및 진행현황 등에 대한 검토를 하였다.

기초연구이므로 정기적인 연구진 워크숍을 통하여 분석틀, 법률의 분석방향, 분석결과의 토론 및 방향 설정 등에 대해 토론하였다. 연구진 워크숍은 법제 정비와 관련된 주제를 선정하여 해당 주제와 관련된 각 법률의 현황분석, 문제점 및 방향 등을 담당(영역)별 연구진들이 발표하고 토론하는 방식으로 진행하였으며, 각 회차별 주제는 다음의 <표 1-1>과 같다.

〈표 1-1〉 연구진 워크숍 주제(안)

회 차	주 제	세부 검토사항
1회	법체계 현황 및 환경변화	· 문화관련 법률의 전체 체계 및 특성 · 정책 및 환경변화에 따른 법률의 제·개정 수요 및 전망
2회	법률의 체계	· 각 법률의 구성체계 및 특성, 문제점, 개선방향 · 각 법률의 형식적·실질적 유형분석(진흥법, 규제법, 조직법) · 각 법률의 특성별 조문비율 및 실질적 규정내용 분석 (구체적 규정, 프로그램 규정 등) · 각 법률의 핵심내용의 조문비율 및 구체성 · 법률과 시행령간의 규정 적절성(타 분야 사례 포함)
3회	법률의 목적·가치·원칙	· 헌법 및 기본법의 지향가치에 대응한 법률의 목적 · 법률의 지향가치 및 원칙의 유무와 적절성 · 정책환경 변화에 대응한 목적 및 지향가치 개정방향
4회	법률의 대상 및 영역	· 법률의 목적과 규정대상의 정의(개념)과 개별 규정의 영역과의 부합성 및 적절성 · 다른 법률과의 규정 대상 관계 및 중첩, 해결 방향

회 차	주 제	세부 검토사항
		· 문화정책 변화에 대응한 새로운 대상 및 영역 발굴(기존 법률 개정 또는 필요시 새로운 법률 제정 포함)
5회	정책수단, 추진체계, 규제개혁	· 정책수단의 적절성 · 명확성 · 실현가능성 · 조직 및 추진체계, 조직법의 규정 수준 비교 · 분권 · 자율 · 다양성 등의 가치 실현을 위한 추진체계의 적절성 · 법률 규정의 문화정책 실질적 문제해결 수단 및 능력 · 정부의 규제개혁에 패러다임 변화에 대응한 제개혁 방향
6회	법률체계 정비 방향	· 정책영역/대상/수단별 법률 체계 구성안 및 관계 · 타 법률과의 관계 조정, 법률의 통합 · 조정 · 법률의 제 · 개정 방향, 법률의 체계/방향, 주요 조문의 내용 · 대안 종합 검토

## 나. 연구방향

문화체육관광부에서는 법률의 체계 정비, 정책환경 변화 및 새정부의 정책 방향에 부응하는 법제 정비 연구의 중요성을 인식하고, 중점적으로 검토하겠다는 관점을 가지고 있다. 국회에서도 문화관련 법률의 체계 정비의 필요성을 인식하고 있다. 기초연구이므로 원칙적으로 문화체육관광부의 개입이나 검토 없이 추진되어야 하지만, 문화체육관광부에서 법률의 제·개정 작업을 추진하고 있고, 후속 연구 또는 구체적인 법률의 제·개정 작업을 위해서는 문화체육관광부의 협력이 필수적이다. 기초연구의 취지를 살려 문화체육관광부의 정책흐름 및 내용, 의견을 충분히 반영하면서도 실제 연구의 대안은 자율적으로 추진하는 조화를 모색하는 것이 중요하다.

문화정책은 지원사업이 중심을 이루고 있어, 구체적인 법률적 근거가 없어도 정책을 추진하는 것에 특별히 장애가 있거나 추진이 불가능한 것은 아니지만, 문화 분야 법제 정비를 통한 문화정책의 방향 정립이 필요한 시기이다. 그러나 문화정책의 목적, 이념, 지향가치, 원칙 등이 법적으로 체계화되어 있지 않다 보니, 정부 및 장관의 교체 등에 따라 문화정책이 지속성·일관성을 담보하지 못하고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 거시적

인 문화정책의 방향 보다는 지원사업 위주의 정책 특성에 따라 세분화된 법률에 따라 정책의 연계성 및 효율성이 낮다는 비판이 제기되어 왔다. 법률 연구는 특별한 연구방법론이 체계화되어 있지 않으며, 법률의 가치는 규범성을 고려하여 다양한 이해관계자가 참여하는 공론화와 법률이 지향하는 기본적 가치를 명확히 설정할 필요가 있다. 연구에서 가장 어려움이 예상되는 사항은 정책기능과 영역, 조직, 정책집행, 법률의 연혁, 미래전망 등을 고려한 법률의 체계를 구성하는 것이며, 이와 관련된 관련 부서의 이해관계이다.



제2장 ●●

문화 분야 법률의 체계와  
문화정책의 관계 분석







## 제1절

## 법률의 이론 및 문화정책

## 1. 입법 이론

## 가. 법률의 유형

## 1) 자연법과 실정법

자연법은 그 내용인 자연을 시대에 따라서 혹은 논자에 따라서 우주, 자연, 신, 이성 혹은 사물의 본성과 같이 각각 다르게 이해하지만, 시간과 공간을넘어 변화하는 것이 아니라 보편적으로 타당한 법이라고 불리고, 형태는 당연히 불문법이다. 실정법이란 국가기관에 의해서 정립 또는 인정되고 사회에서 현실적으로 사회생활의 규범으로서 효력을 가지는 법이다(김형만외, 2014).

## 2) 국내법과 국제법

국내법은 한 국가를 전제로 하여 국가와 국민 또는 국민 상호간의 권라 의무관계를 정하는 법임에 반해, 국제법은 국제사회에 있어서 국가, 국제기구 등 국제사회의 구성원 사이에 적용되는 법으로서 조약 국제관습 등을 그 예로 들 수 있다(국회법제실, 21016).

## 3) 공법과 사법, 사회법

공법은 주로 국가 등 공법인과 국민 사이의 권력적 법률관계를, 사법은 사적자치를 기반으로 사인 상호간의 수평적 법률관계를 규율하는 법률로 설명할 수 있다. 자본주의의 고도화로 인한 사회적 병폐의 등장으로 사적 자치의 원리에 수정이 가해져 복지국가원리, 공공복리 등의 가치를

반영한 사회법이 등장하였다(국회법제실, 2016).

#### 4) 실체법과 절차법

실체법과 절차법은 해당 법률이 직접 권리·의무의 종류-변동-효과-내용 등을 다루고 있는가에 따라 구별된다. 실체법은 법적인 효과를 야기하는 권리·의무에 관한 직접적인 내용을 다루는 반면, 절차법은 실체법에서 정하는 권리·의무의 행사방법·절차 등을 다루는 점에서 차이가 있다(국회법제실, 2016).

#### 5) 행정법

행정법은 국가 행정권의 조직과 작용 및 그 작용에 의하여 발생한 공권력에 의하여 국민의 권리가 침해된 때에 그 권리구제의 내용과 방법에 대하여 규정하고 있는 법체계이다. 행정법은 민법, 형법 등 단행법과는 다르게 단일한 법률로써 규정되어 있지 않고, 여러 개의 개별 법률로 규정되어 있는 것이 특징이다.

### 나. 법령의 구조와 위계

우리나라의 법령체계는 최고 규범인 헌법과 그 헌법이념을 구현하기 위한 법률, 그 법률의 효과적인 시행을 위한 대통령령, 총리령, 부령 등의 행정입법으로 체계화 되어 있다. 이들 법령들은 일정한 위계를 형성하기 때문에 상위법령의 위임에 의하여 제정되거나 상위법령의 집행을 위하여 제정되는 하위법령은 상위법령에 저촉되는 내용을 담을 수 없다. 만약 상위법령에 대한 저촉여부를 판단해야 할 경우, 법률의 위반여부는 헌법재판소에서, 명령, 규칙에 의한 처분의 위반여부는 대법원에서 각각 심사할 권한을 갖는다(한국법제연구원 홈페이지).

그러나 기본법과 집행법과의 관계에서는 동일한 법률의 위상을 가지

므로, 기본법 보다 집행법이 높은 위계를 가지는 것은 아님. 같은 법률의 경우 일반법 대비 특별법 우선의 원칙, 구법 대비 신법 우선의 원칙에 따라 오히려 기본법 보다 집행법의 규정이 우선시될 수도 있다.

#### 다. 체계정당성의 원칙

체계정당성의 원칙(Prinzip der Systemgerechtigkeit oder Systemgemäßheit)이란 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 원칙을 말한다. 법령 상호간에 체계정당성을 요구하는 이유는 입법자의 자의를 금지하여 규범의 명확성과 예측가능성, 규범에 대한 신뢰와 법적안정성을 확보하기 위해 헌법이 일정한 법체계를 구성하도록 한 결과에 따른 것이다(법제처, 2017). 이는 국가 공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는 것이라 할 수 있다. 개별 법률규정이나 개별법은 다른 법률규정 및 법률과의 관계에서 모순이 발생하지 않도록 입법되어야 한다. 즉, 개별 법률규정이나 개별법은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 다른 법령과 상호 유기적으로 결부하여 전체적인 법제도와 법령의 체계를 구성하는 것이며 이들 규정 사이에는 조화의 관계내지는 균형의 관계가 존재하여야 한다(홍완식, 2014).

입법에 있어서 체계성의 원리는 두 가지로 구분할 수 있다(박영도, 2008). 즉, 법적 규율은 한편으로 전체 법질서의 체계에 올바르게 편입될 수 있어야 하며, 그 자체 또는 규율 상호간에 모순되지 말아야 한다(내부 체계성). 다른 한편 법적 규율은 그 내용파악이 가능하고 정당하게 이해될 수 있게 또한 그 상호관계가 해명될 수 있도록 편제되어야 한다(외부체계성).

## 라. 입법상 적용되는 헌법원칙

### 1) 평등의 원칙

헌법 제11조는 “모든 국민은 법 앞에 평등하다”라고 규정함으로써 ‘법 앞의 평등’이 법해석·적용에서 지켜야 할 원칙이자 부당한 차별을 받지 않을 국민의 기본권임을 명확하게 하고 있다. 입법 상 평등의 원칙은 민주주의적 헌법의 내용을 규제하는 초 실정법적 법원칙을 의미하므로 행정, 사법은 물론 입법까지를 구속하는 입법의 평등으로 파악되며, 그렇게 함으로써 그 평등의 관념이 형식적인 것에서 실질적인 것으로의 확대가 가능하게 되는 것이다(박영도, 2008).

평등의 원칙은 추상적이고 불명확한 개념이므로 확립된 기준을 마련하여 적용하기는 어려우나, 구체적인 규율대상을 종합적으로 검토하여, 입법자는 법령의 규정을 구성하면서 본질적으로 같은 것을 다르게 취급하고 있지는 않은지와 본질적으로 다른 것을 같게 취급하고 있지는 않은지를 판단하여야 한다. 이를 위해서는 해당 법령 조항의 의미와 목적을 고려하여 적절한 비교기준이나 공통의 상위개념을 마련하는 작업이 선행되어야 한다(법제처, 2017).

### 2) 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)

헌법 제37조제2항에서는, “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”라고 규정하고 있다. 이는 국민의 기본권을 제한하는 입법은 반드시 법률의 형식으로 정해야 한다는 수권규정이자 법률로 국민의 기본권을 제한하더라도 국가가 반드시 준수해야 할 한계를 선언한 것이다(법제처, 2017).

권리를 제한하거나 의무를 부과하는 입법권의 행사와 관련하여 과잉금지의 원칙은 입법자의 형성의 자유를 제한하는 원칙으로서 중요한 의미

를 지닌다. 과잉금지의 원칙은 입법자의 형성의 자유 또는 입법재량을 지속하는 중요한 원칙인 것이다. 과잉금지원칙은 헌법재판소의 위헌사례 중 가장 빈번한 위헌심사기준으로 제시되는 원칙이기 때문에, 입법자는 입법을 함에 있어서 과잉금지원칙에의 위반여부를 신중히 판단하여야 한다(홍완식, 2014).

헌법재판소에서는 이 원칙의 내용을 “국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 가능한 한 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교衡量할 때 보호되는 공익이 더 커야한다(법익의 균형성)”고 하고 있다.<sup>3)</sup>

### 3) 과소보호금지의 원칙(최소보장의 원칙)

과소보호금지(Untermaßverbot)의 원칙이란 기본권을 보호하기 위한 입법을 함에 있어서 기본권보호를 위한 최소한의 요구는 충족시켜야 한다는 것을 의미한다(홍완식, 2014).

이 원칙은 헌법재판소가 주로 사회적 기본권 침해 여부에 대한 기준으로 삼고 있는 것이나, 입법자에 대해서는 위헌으로 판단되는 수준을 최소한으로 하여 광범위한 입법재량을 가질 수 있다는 의미를 가진다(국회법제실, 2016).

### 4) 신뢰보호의 원칙

신뢰보호의 원칙은 법률, 행정청의 결정 기타 공권력행사의 지속적 존속에 대해 국민이 가지고 있던 보호가치 있는 신뢰를 국가가 어느 정도

3) 한재 1992.12.24 92헌가 8.

보호해야 한다는 사상에 그 이론적 기초를 두고 있다. 신뢰보호의 원칙은 오늘날 개인의 법률문제와 전체적 법구성과 관련한 이론으로서 공사법을 포함한 모든 분야에서 학설·판례를 통하여 정착되고 있으며, 이 원칙은 입법작용, 행정작용 및 사법작용을 포함한 모든 국가작용을 구속하며 개별법의 구체적인 해석에 있어서도 중요한 기준이 되는 헌법상의 기본원칙으로 발전하였다(박영도, 2008).

입법의 통제기준으로서 신뢰보호의 원칙은 법률의 제 개정 시 구법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 제 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면 그러한 입법은 허용될 수 없다는 원칙을 말한다(국회법제실, 2016).

위헌심사기준으로서 신뢰보호의 원칙이란 법률 적용의 문제가 아니라, 법령의 제정 개정과 관련하여 구법 상태의 존속을 신뢰한 국민에 대한 보호의 문제로서 소급효를 가지는 법률에 관한 문제이고, 이는 소급 입법의 내용이 침해적인지 아니면 수익적인지에 따라 그 내용이 다르다(법제처, 2017).

## 5) 적법절차의 원칙

적법절차의 원칙은 미국헌법사에 있어서 인권보장을 위한 가장 중요한 헌법적 도구로서 사용되어 왔으며, 그 목표는 국가권력의 자의적인 행사로부터 개인의 자유와 권리를 보장하려는데 있다(박영도, 2008). 일반적으로 적법절차란 입법·사법·행정 등 모든 국가작용은 정당한 법률을 근거로 해야 하고 정당한 절차에 따라 발동되어야 한다는 헌법원칙을 말한다.

헌법 제12조제1항은, “법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.”라고 그리고 제3항에서는, “체포·구금·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에

의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.”고 규정하고 있다. 아울러 이 원칙은 형식적인 절차뿐만 아니라 법률의 실체적인 내용이 합리성과 정당성을 갖추어야 한다는 실질적 의미를 포함하며, 신체의 자유에 대해서만 적용되는 것이 아니라 신체적·정신적 그리고 재산상 불이익이 되는 모든 제재에 대하여 적용된다(국회법제실, 2016).

## 6) 법률상 명확성의 원칙

법률의 명확성의 원칙이란 입법자가 법률을 제정함에 있어 포섭되는 것이 무엇인지 그 의미내용을 명확히 하여 일반인의 관점에서 볼 때 실정법이 규율하고자 하는 내용이 다의적으로 해석·적용되지 않도록 명확하게 만들어야 한다는 헌법원칙을 말한다(이상경, 2015). 즉 행정부가 법률에 근거하여 국민의 자유와 재산을 침해하는 경우 법률이 수권의 범위를 명확하게 확정해야 하고, 법원이 공권력행사의 적법성을 심사할 때에는 법률이 그 심사의 기준으로서 충분히 명확해야 한다는 것을 뜻한다(홍완식, 2014).

이 원칙은 규율내용의 성격이나 기본권 제한의 정도에 따라 다른 기준이 적용되는데, 특히 형사법, 조세법, 침익적 성격의 법령을 입안 심사할 때에는 보다 엄격한 기준이 적용된다(법제처, 2017).

## 7) 포괄위임금지의 원칙

법률에서 행정입법으로 위임할 사항을 구체적으로 정하지 않고 포괄적으로 위임하게 되면 법률의 수범자인 국민은 행정부가 어떠한 사항을 행정입법으로 규정할지를 예측하기 어렵게 된다. 따라서 법률에서 행정입법으로 위임할 때에는 누구라도 행정입법으로 규정될 사항을 예견할 수 있을 정도로 구체적으로 위임대상을 명확하게 특정할 것이 요구된다(국회법제실, 2016). 때문에 포괄위임금지의 원칙이란, 법률이 위임하는 사항과 범위를 구체적으로 한정하지 않고, 특정 행정기관에 입법권을 일반적 포괄

적으로 위임하는 것은 금지된다는 원칙을 말한다(법제처, 2017).

## 2. 진흥 및 규제법제 입법체계 개관

### 가. 기본법 및 진흥법

기본법은 프로그램법적인 성격 등 공통된 성격, 특징적인 형식을 가지는 것으로 되어 있으나, 다른 한편으로 그러한 프로그램법적인 성격을 가지는 것은 “기본법”이라는 명칭을 가지는 것에 한하지 않는다. 예를 들어 현행법제상 그 제명에 각종 “진흥법(과학교육진흥법, 기초과학연구진흥법, 낙농진흥법, 문화예술진흥법 등)”, “육성법(과학관육성법, 국제회의산업육성예관한법률, 생명공학육성법 등)”, “조성법(무역거래기반조성예관한법률, 산업기술기반조성예관한법률 등)”, “촉진법(고령자고용촉진법, 나노기술개발촉진법, 뇌연구촉진법 등)” 등에서도 기본법상의 공통된 특징을 가지는 법령이 다수 존재한다.

일반적으로 기본법은 국정의 중요 분야에 있어서 지도법적·지침법적인 성격을 가지는 것으로 위치되고 있으나, 최근의 기본법의 경향을 보면 반드시 그렇다고 보기 어려운 것도 나타나고 있다. 다수의 기본법의 경우에는 그 구성과 규정에 관하여 일정한 유형이 있으며, 대개의 경우에 그 유형을 유지하고 있으나, 위의 각종 진흥법·조성법·육성법·촉진법 등에서도 기본법과 거의 같은 규정을 두어 기본법과 유사한 성격을 지니는 것도 있다. 따라서 이들 법제는 그 성격, 내용면에서 볼 때 기본법과 별다른 차이가 없다고 볼 수 있다.

법률의 제명에 “기본법” 또는 이와 유사한 성격 내지 내용을 가지는 진흥법·조성법·육성법·촉진법 등이라는 용어를 사용하는데 있어서 어떠한 결정된 기준이 있는 것도 아니고 입안자의 주관적인 판단으로 결정되는 면이 있음은 부정할 수 없다.<sup>4)</sup> 실제로 현행 법제상 그 제명에 기본법이

4) 일반적으로 법령에서 “조성”이라 함은 어떠한 활동을 지원, 촉진하기 위하여 그에 필요한 시설·여건



사용되는 법령과 진흥법·조성법·육성법·촉진법 등을 사용하고 있는 법령을 비교하는 경우 어느 것도 국가의 주요정책과제로 되어 있는 사안에 관하여 일정한 시책을 추진하는 것으로서, 그 구성과 내용적인 면에서도 거의 변함이 없고, “기본법”이라는 명칭을 사용한 법령과 그렇지 아니한 법령 간의 차이를 합리적으로 설명하는 것은 매우 곤란하다.

## 나. 집행법(개별법) 및 특별법

일반적으로 기본법이라는 용어가 사용되고 있고, ‘기본법’이라는 명칭을 가진 법률이 제정되고 있으나, 기본법의 법이론적 의미에 대해서는 명확한 이론 및 합의는 존재하지 않으며, 논란이 있다. 일반적으로 기본법이라고 할 경우의 기본법은 자연법적인 관점에서의 기본법 - 예를 들어 독일의 헌법인 기본법(Grundgesetz) - 이 아닌 “특정 행정영역에 서의 국가행정상 기본적 이념·정책·방침을 밝히기 위하여 제정된 법률을 말하며, 관계법령에 대해서 일정한 지도성 및 방향성을 가지지만, 반드시 기본법이라는 이름을 가지는 것만을 말하는 것은 아니며, 별도 규정이 없는 다른 법률과의 관계에서 상위개념을 가지지는 않는 법률”이다.

엄격히 말하면 기본법은 법학적인 개념이라기보다는 법제실무적인 개념으로 사용되고 있다. 기본법은 개별 정책대상을 규율하는 개별법과는 상위법적 위상을 가지지는 않으며, 반드시 기본법이라는 명칭을 가지고 있어야만 기본법의 성격을 가지지 않고, 명칭에 상관없이 국가정책의 기본적 이념·정책·방침을 위하여 제정된 법률을 모두 총칭한다.

집행법(개별법)은 기본법의 체계통일성 및 해석적 통제기능의 규범에 따라 각 정책대상 및 영역 등에 대해 규정하고 있는 법률을 말한다. 집행

---

정보·인력 등을 장기적이고 체계적으로 구축·정비·보강함으로써 당해 활동의 확산을 촉진하는 것을 의미한다. 조성과 유사한 관념으로서 “진흥”이라는 용어를 사용하기도 하나, 일반적으로 현행 관광진흥법 제조에서 “이 법은 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성함으로써 관광진흥에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하는 것처럼 진흥의 의미는 조성·개발·육성을 포괄하는 상위개념으로 널리 사용하고 있다.

법은 절대적인 것이 아니라 상대적일 수 있다. 예를 들어 문화관련 법률의 경우 문화예술진흥법이나 문화산업진흥기본법은 문화기본법에 대해서는 집행법이지만, 해당 영역의 세부 법률에 대해서는 기본법의 위상을 가진다.

집행법은 기본법에 대해서는 특별법 형식이라고 할 수 있다. 특별법이 반드시 “특별법”이라는 명칭을 가져야 하는 것이 아니라, 진흥법제의 경우 특별법 형식으로 입법되는 법률이 다수이다. 일반법을 두고, 특례 및 특별 규정이 필요한 경우 특별법 형식을 통해 입법하게 된다, 일반적으로 특례 및 지원에 관한 사항을 담고 있는 경우가 많아 특별법 형식으로 입법되는 진흥법제가 다수 존재한다.

#### 다. 규제법

규제란 “어떤 사항을 규율하고 통제하는 것”을 의미하는 용어로, 실정법상 「행정규제기본법」에서는 규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”<sup>5)</sup>이라고 정의한다. 이를 바탕으로 규제법이란 어떤 사항을 규율하고 통제하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용을 담은 법을 의미한다. 실질적 의미의 규제법이란 이러한 내용을 담고 있는 모든 법률을 의미한다.

어떤 사항을 규율하고 통제하기 위하여 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 침익적 사항을 주로 담고 있는 규제법제와 공공복리를 위한 정책적 필요성에 따라 어떠한 산업, 기업, 사람, 계층, 지역, 사안을 진흥(지원, 육성, 촉진, 조성)하기 위해 급부 제공에 관한 사항을 담고 있는 진흥법제는 정반대의 성격이다.

그러나 현행 법제상 진흥법제에서도 진흥이라는 정책 목적을 달성하기 위하여 행정 제재 등 규제적인 사항을 포함하고 있는 경우가 대부분이

5) 「행정규제기본법」 제2조 제호

다, 규제법제에서도 규제 유인을 위한 각종 인센티브 부여에 관한 사항을 다수 규정하는 추세이기 때문에 이를 일률적으로 구분하기는 어렵다. 진흥법제의 취지를 달성하기 위해 필요한 부수적 형태의 규제 사항이 포함되는 진흥법제는 당연히 허용된다.

다만 일정 부분 진흥법제에서 규제에 관한 사항을 포함하고 있더라도 법률의 입법 목적이 ‘진흥’을 주목적으로 한다면 진흥법제로, 반대라면 규제법제로 분류하는 것이 타당할 것이다. 법률의 제명에 있어서도 본질적인 입법 목적에 맞게 구분하여 사용하는 것이 바람직하다.

## 라. 조직법

조직법은 행정조직에 관한 설립과 운영에 관한 절차를 규정한 법률이다. 예를들어 대한민국예술원법, 한국전통문화대학교 설치법 등이며, 개별 법률에도 조직관련 규정이 다수 있다.

문화관련 법률의 경우 진흥법의 성격을 가지고 있으면서도 실제 규정의 상당수가 조직의 운영절차를 규정하고 있는 조직법의 비중이 너무 큰 법률이 많다. 예를들어 문화예술진흥법은 16개가 문화예술위원회 관련 규정이다. 영화및비디오물의 진흥에 관한 법률(영화진흥위원회), 예술인 복지법(예술인복지재단) 등의 법률도 전체 법률에서 조직관련 규정의 비중이 너무 큰 법률이다.

조직의 설립 목적인 진흥 또는 규제에 따라서 성격이 달라지기도 하지만, 대부분 조직의 운영 절차에 관하여 규정하고 있으며, 해당 규정은 원칙적으로 규제에 속한다. 조직법을 진흥법이나 규제법과 다른 제3의 유형으로 분류하기도 하지만, 본 연구에서는 별도로 분류하지 않았다.

## 바. 진흥법제 사례

### 1) 진흥법의 목적 및 특성

진흥법은 공공복리를 위한 정책적 필요성에 따라 어떠한 산업, 기업, 사람, 계층, 지역, 사안을 진흥(지원, 육성, 촉진, 조성)하기 위해 급부 제공에 관한 사항을 담고 있는 법제를 의미한다. 즉, 진흥법은 ① 국가정책의 실질적 구현, ② 산업 및 기업 육성 등을 통한 경제 발전 기여, ③ 사회적 약자의 지원을 통해 복리의 증진 등을 목적으로 한다고 할 수 있다.

### 2) 진흥법의 유형 및 현황

우리나라의 입법경향 중 하나로서, 특정 산업·기업·계층·문화 등을 진흥·조성·육성·촉진·지원하기 위한 입법(이하 “진흥법제”라 함)이 크게 증가하고 있다. 실제 법률의 제명에 “OO 진흥법”, “OO 진흥에 관한 법률” 등의 명칭을 사용하고 있는 진흥법이 약 70여개가 있으며, “진흥”과 유사한 의미로 조성, 육성, 촉진, 지원 등의 명칭을 법 제명에 사용하고 있는 법률도 많이 존재(2016. 1. 1일 기준 286개) 하고 있다. 법률의 제명에 진흥·조성·육성·촉진·지원의 명칭을 사용하고 있지는 않으나, 대부분의 법률에 이에 관한 사항을 부분적으로 담고 있는 현실을 감안한다면, 거의 모든 법률이 진흥법제에 속한다고도 할 수 있을 것이다(손현, 2016).

### 3) 진흥법의 체계

진흥법제는 개별 진흥법제의 성격에 따라 다양한 내용으로 구성되어 있지만, 가장 일반적인 구성이 총칙→기본계획 및 시행계획→지원·육성에 관한 사항→개발 및 사업→(보칙→별칙)의 형태이다. 기본법, 특별법 등 다른 입법 형식에 비해 진흥법제의 경우 지원육성의 대상, 수단, 방법 등이 필수적인 요소로 볼 수 있다(손현, 2016). 이중에서 재정은 진흥법의 가장 핵심적인 내용이라고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 진흥법제의 입법 체계

구 성	주요 내용
제1장 총칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적</li> <li>- 정의</li> <li>- 국가와 지방자치단체의 임무</li> <li>- 다른 법률과의 관계 등</li> </ul>
제2장 기본계획의 수립(추진체계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본계획</li> <li>- 시행계획</li> <li>- 전담 조직의 설립운영</li> </ul>
제3장 지원육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원대상의 선정(지정인증 제도 등)</li> <li>- 재정지원에 대한 규정(보조금 지급, 금융채 지원, 국유재산 특례, 기금의 설치 등)</li> <li>- 기타 진흥 제도(국제협력, 전문인력 양성, 교육홍보 등)</li> <li>- 그 외 진흥정책의 추진에 관한 사항</li> </ul>
제4장 개발 및 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단지 조성</li> <li>- 개발 계획 수립</li> </ul>
제5장 보칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수수료</li> <li>- 보고·검사</li> <li>- 청문</li> <li>- 벌칙, 과태료 등</li> </ul>

## 제2절

## 법률의 체계 정비 사례 분석

## 1. 입법체계 정비 기준

## 가. 법령의 체계성 검토 기준

일반적으로 법체계의 통일성 확보를 의미하는 “체계성”과 법규내용이 되도록이면 활용에 편리하고 간편하고 명료하다는 “실용성”에 있어서는 통일법(단일법)체계가 우수하고, 제도의 변경에 관하여 즉각적으로 대체할 수 있는 “즉응성 또는 적응성”에 있어서는 개별법 체계(분법화)가 우수하다고 일반적으로 평가 받고 있다. 그러나 이러한 장단점은 절대적인 것이 아니라 상대적인 것에 지나지 아니한다(이세정 외, 2013).

〈표 2-2〉 입법체계 검토 기준

기 준	검토항목	입법체계유형	
		단일법 체계	분법 체계
적용 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•입법취지와 목적의 실현에 적합하게 법률의 내용이 사인적합성과 행정적 합성에 따라 집약화, 세분화되어 일관성있는 법률 집행이 가능하다.</li> <li>•법집행을 위해 필요한 업무를 담당하는 기관(부서)의 통일성과 집행과 관련한 사항에 있어서 해석상의 일관성을 도모할 수 있다.</li> </ul>	우수	미약
친숙성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•법적용자와 일정한 수법자가 적절하게 이해할 수 있고 적용할 수 있다.</li> <li>•개념적 명확성 명백한 관련요소의 설정과 논리적 구조를 통한 경제적이고 합리적인 적용가능성과 활용가능성이 있다.</li> <li>•법적용자 및 수법자가 필요로 하고 사용하기 편리한 법정보를 제시할 수 있다.</li> </ul>	미약	우수
효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•법률목적의 달성가능성과 법적용자에게 간설적이고 동기부여적인 사고를 제시하여 탄력적인 행위가능성이 부여된다.</li> <li>•집행에 있어서의 공정성과 객관성 있는 운용이 가능하다.</li> <li>•변화된 환경에 적응하고 바람직한 집행을 위한 체계적인 입법관리가 용이하고, 입법비용도 절감된다.</li> </ul>	미약	우수

기 준	검토항목	입법체계유형	
		단일법 체계	분법 체계
부수 효과	•실제의 집행단계에서 재량이 부여된 곳에서의 재량확정 또는 불확정법개념에 대한 해석의 운용에 대한 판단능력이 제고된다.	미약	우수

출처 : 이세정의(2013). 관세법 분법연구, 한국법제연구원

## 나. 법령의 통폐합 및 분법 기준

### 1) 법률의 통폐합 기준

입법당시에는 법령마다 나름대로 그 필요성이 있었지만 환경이 변화함에 따라 기존의 법령이 반드시 필요한 것인지에 대한 지속적인 사후관리가 필요하다. 즉 불필요하거나 환경변화에 맞지 않는 법령에 대해서는 지속적으로 정비가 필요하고, 이와 같은 정비가 제대로 이루어지지 않을 경우 법령은 국민과 기업을 옥아매는 불합리한 규제로 작용하는 경우도 많다. 따라서 법령의 수요자인 국민의 입장에서 법령을 통폐합하여 법령수를 줄임으로써 복잡한 법체계를 간소화하고, 법령 간의 관계를 명확히 하여 법령의 체계적 정합성을 높이는 것이 필요하다(법제처, 2017).

- 유사한 분야를 여러 법령으로 나누어 따로 규정한 경우
- 하나의 법률에 다수의 하위법령을 유지하는 경우
- 유사한 내용을 지역별내지 분야별로 따로 규정한 경우
- 기관 설치 시 마다 법령을 따로 제정하는 경우
- 내용상 연관성이 높고 같은 부처부서 소관인데 따로 규정한 경우
- 내용 연관성이 높고 통합 대상 법령의 조문수가 적는데 따로 규정한 경우
- 일반법이 있는데 그에 관한 별도의 기금법을 둔 경우
- 같은 분야인데 세부내용을 별도의 법령으로 정한 경우
- 상호 밀접한 분야를 기관별내용별로 따로 규정한 경우
- 같은 대상자에 대해 내용별로 따로 규정하고 있는 경우

출처 : 법제처(2017). 법령입안심사기준 참고 재구성

## 2) 법령의 분법 기준

하나의 법령에 지나치게 방대한 규정을 두고 있으면 내용이 복잡하여 오히려 이해를 어렵게 할 수 있다. 하나의 분야라도 내용이나 성질이 다른 데 하나의 법령으로 규정한다면 오히려 일관된 법체계를 유지하는 것이 어려울 수 있다. 이와 같은 경우에는 기본의 법령을 분법 하여 새로운 다수의 법령을 제정하는 것이 법령의 이해도를 높이고, 법 집행의 효율성을 높일 수 있는 방법이 된다(법제처, 2017).

- 단일법령의 내용이 너무 복잡하여 법이해가 어려운 경우
- 상이한 분야가 단일법률로 규정되어 법체계의 일관성 확보가 어려운 경우
- 특정 분야의 법체계와 내용을 알기 쉽도록 세부분야별로 분법하는 경우
- 특정 산업을 집중 육성하기 위하여 제도적 지원육성 규정을 두는 경우
- 특정 분야의 중요성이 강조됨에 따라 이를 해결하기 위한 제도 마련 시

출처 : 법제처(2017), 법령입안심사기준 참고 재구성

## 2. 우리나라의 법제 정비 사례

### 가. 다른 분야 법제 정비 사례

법제 정비는 사회 환경의 변화에 따라 법률의 통폐합 또는 분법화의 방식으로 이루어진다. 법률을 무조건 통합하는 것이 바람직한 것은 아니다. 기존 법률이 지나치게 규제 위주로 구성되어 있어 진흥을 위하여 별도의 진흥법률의 제정이 필요로 하기도 한다. 진흥법을 통하여 정책목적을 명확히 하고, 정책대상자들의 이해와 법률에 대한 수용도를 제고할 수 있기 때문이다. 중요한 것은 개별 법률이 아니라 분야별 법률을 전체적인 차원에서 체계적으로 검토하고 정비방안을 연구한 다음 정비를 추진한 것이다.



### 1) 산림법 정비 사례

산림청은 1961년 제정된 규제 위주의 산림법으로는 산림자원화, 임업의 산업화 추진에 미흡하다는 여론에 따라 1996년 산림법 분법을 추진하였다(법무법인(유한)태평양, 2012). 즉 처음에는 1961년 제정된 산림법만이 존재하였으나, 체계적인 정비를 통하여 산림기본법을 중심으로 전체 7개의 법률로 정비하였다. 산림기본법(2001), 임업촉진기본법(1997), 수목원 조성 및 진흥에 관한 법률(2001), 산지관리법(2002), 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(2005), 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률, 산림문화·휴양에 관한 법률 등으로 정비를 하였다.

산림기본법은 치산 녹화 중심의 산림자원 조성 및 보호를 위한 규제 위주의 법률에서 지속가능한 산림경영을 위한 산림관리의 기본방향 설정을 위하여 제정되었다. 이러한 산림기본법을 중심으로 규제 측면인 산지관리법, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 등이 제정되었다. 진흥의 관점에 강화된 임업촉진진흥법, 수목원조성 및 진흥에 관한 법률, 산림문화·휴양에 관한 법률 등이 제정되었다.

### 2) 지방세법 정비 사례

지방세법은 1961년 전부 개정된 이후 잦은 일부 개정을 거쳐 2009년 5장 328개조의 방대한 형태에 이르게 되었으나, 법 체계가 지나치게 복잡하고 난해하여 국민들의 접근성이 떨어지고 지방세제 운용의 효율성이 저하되고 있다는 지적이 제기되었다(법무법인(유한)태평양, 2012). 국세는 국세기본법을 중심으로 20여개의 법률이 있지만, 지방세법은 단일 법률로 지나치게 다양한 내용을 포괄하고 있어 체계성이 낮고 개정수요가 많다는 지적도 있었다. 이에 따라 정책 담당자와 국민들의 이해도 제고를 위하여 2010년 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법하는 정비가 이루어졌다.

〈표 2-3〉 지방세법 분법 개요

분법 전(1개법)			분법 후(3개법)
지방 세법	제1장(총칙)	➡	지방세기본법
	제2장(도세)		
	제3장(시군세)	➡	지방세법
	제4장(목적세)		
	제5장(과세면제 및 경감)	➡	지방세특례제한법

출처 : 법무법인(유한) 태평양(2012), 관세법 체계 정비방안 관세청

### 3) 교육법 정비 사례

교육기본법(1997)은 정부수립후 제정된 단일 교육법 체계를 계속 유지하여 오다가, 교육환경의 변화 등으로 이에 대응하기 어렵게 되자 새롭게 교육기본법을 제정하게 된 것이다(정광렬, 2004). 기존의 단일 교육법에서 교육기본법을 중심으로 초등교육법, 고등교육법 등 개별 대상을 별도 법률로 분리 제정하게 되었으며, 교육기본법-학교교육법-사회교육법 등 교육3법 체계로 정비하게 되었다. 교육기본법은 단순히 사회변화에 따른 법체계를 정비한 것에 그치지 않고, 학습권, 평생학습 등 새로운 교육 관련 패러다임을 정립하고, 모든 교육관련 정책을 교육부가 총괄할 수 있는 명확한 근거를 마련하여 우리나라 교육의 체계성을 제고하면서도 교육부가 교육총괄부처로서 발전할 수 있는 법적 기반을 마련하는 등 실효적인 측면에서도 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

### 4) 국토관리 관련 법률

국토관리에 관한 법률은 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등 국토 3법 이외에도 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 도시개발법 등 다양한 법률이 존재하였다. 환경과 보전에 대한 국민욕구 증대로 국토이용관리에 관한 새로운 패러다임 정립 필요하게 되었다. 또한 난개발 방지와 지속적인 국토개발이 가능하도록, 환경과

개발의 통합 실현을 위한 선계획-후개발의 원칙 정립이 필요하게 되었다.

이를 위하여 국토의 난개발을 방지하고, 준농림지역관리 강화, 도시지역의 과도한 고밀도 개발 억제하며, 중장기적으로 토지이용체계 일원화를 통한 국토이용체계 개편을 위한 국토관련 법률의 정비를 추진하였다. 이에 따라 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등 국토 3법이 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 국토 2법으로 정비되었다. 정부에서는 이를 위한 국토정비기획단을 구성하고, 전문가, 지자체, 시민단체 등과의 20여차례의 토의 및 공청회를 거쳐 도시관리계획과 관련 법률을 정비하였다.

국토관련 법률은 다른 분야 법률이 환경 변화에 대응하고, 규제와 진흥의 목적을 명확하게 하기 위하여 분법화 중심으로 추진된 것에 반하여 국토의 지속가능한 개발을 위하여 오히려 법률을 통합한 것이 특징이다.

## 나. 문화 분야 법제 정비 및 연구 사례

### 1) 문화재 분야

문화재보호법은 단일법 체계에 따라 다양하고 특성이 다른 문화재 유형이 하나의 법률 체계로 구성되어 있고, 문화재보호법의 특성상 지나치게 규제 위주의 조항이 많으며, 단일법 체계에 따라 개정수요가 많아져 전체 법체계성이 저하되고 있다는 문제가 제기되었다. 문화재보호법의 정비를 위하여 연구를 통하여 문화재 관련 법제 정비를 추진하였다. 한국 법제연구원에서는 문화재보호법을 분법화하여 1단계로 문화재보호기본법, 무형문화재보호법, 문화재 수리등에 관한 법률, 매장문화재보호법, 문화재등록에 관한 법률, 문화재보존기금법 등 6개 법률로 분법화하여 정비하는 방안을 제안하였다(이준우, 2004).

그러나 실제로 1차로 2009년과 2010년에 걸쳐 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률(2010년), 문화재수리 등에 관한 법률(2010년), 문화재

보호기금법(2009년) 등 문화재보호법 이외에 3개 법률이 분법화되었다. 이후 무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률은 2015년에 국회를 통과하여 2016년에 시행되었다. 이후 문화재청에서는 문화재보호법이 기본법과 집행법의 성격을 모두 가지고 있는 한계를 극복하고, 전체 문화재 법률의 체계성과 지향가치를 명확히 하기 위하여 문화재보호법의 원칙과 가치 등의 내용을 분리하여 문화재기본법을 제정하려는 시도를 하고 있다(이준우, 2014).

문화재 관련 법률의 정비는 문화재 관련 법률의 제정 요구 증가로 각 부문별 개별 법률의 제정이 지속적으로 시도되어 법률의 체계성 강화가 필요하였기 때문이다. 이러한 배경은 문화 관련 법률과 아주 유사하다. 실제로 한국법제연구원의 연구에서는 1단계 법률 정비 이외에 영역별로 17개의 개별 법률의 필요성을 제안하고 있다.<sup>6)</sup>

문화재 관련 법률의 정비의 시도는 아주 오래 전에 이루어졌지만, 실제 구체적인 성과가 나타난 것은 5년이 소요되었으며, 아직도 진행 중이다. 그만큼 법제 정비가 어렵다는 것을 말해 준다. 아마 2008년 승례문화재로 문화재에 대한 국민적 관심사가 증가되지 않았다면, 그리고 유네스코에서 우리나라 무형문화재들이 지속적으로 세계문화유산으로 등록하는 성과를 거두지 않았다면, 문화재 관련 법률 정비 추진은 어려웠을 수도 있었을 것이다.

## 2) 문화기본법 사례

문화기본법은 문화정책 영역의 확대, 문화적 가치의 확산, 규제 위주의 문화관련 법률의 진흥 중심 개편 등 문화정책과 문화 관련 법률의 패러다임 전환을 위하여 추진된 것이다. 문화정책의 이념과 원칙을 법제화하고, 문화행정 영역 및 법률간의 연계성을 강화하고 체계적인 정책수단을

6) 한국법제연구원에서는 1단계 6개 법률의 정비와 함께 2단계 및 3단계로 총 17개의 문화재 영역별 법률의 제정 필요성을 제안하고 있다.

확보하기 위하여 문화기본법 제정의 필요성이 제기되었다. 또한 기존의 문화 관련 법률의 기본법적 성격을 가지고 있던 문화예술진흥법의 한계로 문화콘텐츠, 문화복지, 지역문화 등 다양한 문화영역을 포괄하는 법체계 성의 필요성이 제기되었다. 문화기본법 제정은 참여정부 출범 이후 「창의한국」과 「문화헌장」 제정 등에서 필요성이 제기되고 연구와 법률 제정을 시도하였다.

그러나 실제 문화기본법에 제정된 것은 역설적이게 박근혜 정부가 국정과제 중의 하나로 문화기본법 제정을 설정하면서 2013년에서야 이루어졌다.

문화기본법의 제정은 문화 관련 다른 법률에 영향을 미치게 된다. 그러나 문화기본법 제정 이후에 실제로 문화기본법의 법체계 및 규정을 반영하여 문화관련 법률을 정비하지 못하였다. 단지 문화기본법 조항과 중복된 문화예술진흥법 관련 규정이 삭제된 것이 유일한 사례이다. 이러한 측면에서 다른 분야와 달리 문화기본법 제정 사례는 많이 아쉬움이 남으며, 국정과제 실현을 위하여 시한에 쫓기다 보니 문화 분야 영역별 지향 가치 등이 제대로 반영되지 못한 것이 문제점으로 지적되고 있다. 그러나 보니 문화기본법은 안정성이 유지되어야 함에도 현재에도 여전히 개정 필요성이 강하게 제기되고 있는 법률이다. 그럼에도 불구하고 문화기본법의 문화정책의 원칙 설정, 문화권의 규정, 문화영향평가의 도입 등을 통하여 문화정책의 지속가능성을 제고한 것은 높이 평가하여야 한다.

### 3) 문화 분야 법제 정비방향 연구(2007)

본 연구와 유사한 문제인식으로 2007년 한국문화관광연구원에서 문화 분야 법제 정비방향 연구를 추진하였다. 당시에는 문화기본법 제정 및 관련 법률의 정비방안 연구와 논의가 진행 중이었던 상황이었다. 그러나 이 연구에서는 문제인식과는 달리 다양한 문화 관련 법률을 다루지 못하고 주로 문화기본법과 문화예술진흥법을 중심으로 연구를 추진하였

다. 연구결과는 문화기본법의 제정여부에 따라 문화기본법을 제정하거나, 문화예술진흥법을 개정하는 방향으로 나누어 검토하였다. 또한 전면적 법률의 정비라 아닌 개별 법률의 체계 정비를 추진하는 방안도 검토하였다. 구체적으로 문화기본법의 체계, 문화예술진흥법의 개정, 문화예술 및 문화시설의 용어의 체계성 강화 등이 제시되었다. 또한 새로운 법률의 제정 수요로 복지 및 교육, 문화산업, 국제교류 등 3가지를 제시하였다.

이 연구는 문화 분야 법률의 정비방향 연구로는 최초의 연구로서 의의가 있다. 그러나 연구결과는 앞에서 언급한 것처럼 문제인식과는 달리 문화 분야 법률 전반을 다루지 못하고, 문화기본법과 문화예술진흥법 중심으로 논의가 진행되었다. 따라서 실제 연구내용도 기존에 수행한 연구 결과에서 크게 벗어나지 못하고 기존 연구를 종합하고 약간 발전한 수준에 그치고 있다. 문화 관련 법률의 전체적인 체계성 분석, 지향가치 및 목적 분석, 법률의 수요 분석 및 전반적인 법체계 정비 방안을 다루지 못하고 있다.

이러한 한계에서 문화 분야 법제 정비를 위한 기초 연구는 의의와 차별성이 있으며, 실제로 문화 분야 법제 정비에 관한 실질적인 최초의 연구라고 할 수 있다.

### 3. 외국 문화법제의 체계와 문화정책의 관계 분석

#### 가. 캐나다

##### 1) 개요

캐나다는 문학(몽고메리의 빨간머리앤 등), 몬트리올 축제, 전통문화 소재 관광산업, 국제 스포츠 등 세계적으로 손꼽히는 문화강국이다. 캐나다는 역사적·지리적으로 독자적인 문화예술 산업이 발전하기 어려운 구조의 나라이다. 역사적으로는 프랑스와 영국의 문화가 공존하지 못하고

오히려 사회통합에 방해가 되어 왔으며, 지리적으로는 세계에서 가장 상업 문화예술이 발전되어 있는 나라인 미국과 인접하고 있어 미국의 문화 영향권에서 벗어나기 어려운 지역이다. 캐나다는 1970년대 미국문화로부터 독립된 문화체계를 마련하고자, 다양한 문화예술 장려 법제를 제정하고 적극적으로 행·재정적 지원을 하였다.

캐나다는 예술인 권익, 계약 등의 측면에서 우리나라 문화 법제에 많은 시사점을 제공해 준다. 캐나다의 문화진흥 법제의 제정 과정에 대한 역사적·행정 조직적 맥락을 살펴보고, 관련 법률의 현황을 살펴보는 과정은 우리 문화예술 법제의 체계화에 큰 도움이 될 것이다. 특히, 문화예술 행정 조직의 소관 법률 정비에 매우 의미 있는 시사점을 전달해 줄 수 있을 것이다.

## 2) 캐나다 문화정책과 행정조직

### (1) 캐나다의 역사 및 정부구조

#### □ 역사적 맥락

캐나다는 영어와 불어 사용권 사이의 이원화 구조가 역사, 정치, 문화 등 각 분야에 기본적인 구조로 자리 잡고 있다. 역사적으로 캐나다는 1604년부터 퀘백 지방(뉴프랑스)을 중심으로 프랑스의 지배 아래 있었으나, 비슷한 시기에 영국도 뉴잉글랜드라는 명칭으로 소유권을 주장하였다. 영국과 프랑스는 캐나다의 소유권을 두고 1713년부터 총 네 번의 전쟁을 치렀고, 1763년 영국이 퀘백 지방을 함락시키며 승리하였으며 19세기 초에는 미국이 캐나다를 공격해 왔으나 캐나다는 영국의 도움으로 승리하였고, 1867년 캐나다 연방을 선포하였다.

이처럼 캐나다는 영국 문화권에 속한 나라가 되었다고 할 수 있으나, 퀘백을 중심으로 프랑스계 캐나다인들은 여전히 불어권 문화를 유지하고 있다. 또한 1774년 제정된 퀘백법(Quebec Act)에 따라 언어, 종교 및

시민법 등과 관련된 다양한 권리가 퀘벡주를 중심으로 한 불어권 구성원들에게 주어지고 있으며 1791년부터 1841년까지, 온타리오와 퀘벡은 각각 “Upper Canada”와 “Lower Canada”라는 이름으로 지배되었던 바 있고, 1840년 제정된 통합법(Act of Union)에 따라, 캐나다 주(州)로 통합하였다.

브리티시 노스 아메리카법(British North America Act)은 1867년 제정 헌법으로 명명되었으나, 지금도 “BNA Act”라고 흔히 불리고 있다. 브리티시 노스 아메리카법은 캐나다의 근간을 놓은 최초의 헌법이라고 할 수 있으나, 캐나다가 외교와 관련한 독자적인 권한을 보유하게 된 것은 1931년 웨스트민스터 법(Statute of Westminster, 1931) 제정 이후이며, 실질적인 주권 국가로서 최초의 헌법 공포는 1982년에서야 이루어졌다.

#### □ 정부구조

캐나다 헌법상 연방 정부와 주 정부 간의 권력분산의 개념은 다소 복잡하기는 하나, 일반적으로 연방 정부는 국가 또는 국제적으로 중대한 문제에 대한 관할권을 행사한다. 주 정부는 각 주에 특유한 문제에 대한 관할권을 행사하고 있는데 예컨대, 연방 정부는 무역과 상업, 형법, 지식 재산에 대한 관할권을 가지고 있고, 주정부는 재산권과 일반적으로 말하는 계약 관계에 대한 관할권을 가지는 것이다.

주 정부의 관할권인 재산권 및 계약 관련 문제에 대하여 특유한 사항은 퀘벡을 제외한 캐나다의 모든 주(州)가 영국의 보통법(common law)에 근거한 법제도를 보유하고 있다. 보통법을 채택하고 있는 대부분의 주들은 미국 보다는 영국의 판례법에 보다 많은 중요성을 부여해 왔는데, 최근에는 미국 판례법들이 점차적으로 법원과 입법기관에 많은 영향을 미치고 있는 경향을 보이고 있다. 다만, 퀘벡 주(州)는 여전히 시민법(civil law)에 근거한 법제도를 보유하고 있다.



## (2) 문화정책의 방향, 행정조직 현황<sup>7)</sup>

### □ 문화정책의 방향

캐나다가 세계적인 문화예술 강국으로 자리매김하게 된 사유는 다음과 같은 역사적·지리적 맥락을 통해 찾아 볼 수 있다.

첫째, 자국의 문화적 정체성을 지켜야 한다는 의무감이다. 캐나다는 이웃 국가인 미국의 강력한 상업적 문화에 의해 독자적인 문화산업을 발전시켜 나가기 어려운 상황이었고 이에 1970년대 캐나다는 문화예술을 장려하는 다양한 법률을 제정하여 적극적으로 지원하였다.

둘째, 늘어나는 이민자들을 융합해서 캐나다 고유의 문화를 만들어가야 한다는 부담감이다. 캐나다는 20세기 초 적극적으로 유럽 여러 나라의 이민자들을 받아 들여 이들의 연합으로 세워진 나라이기 때문이다.

셋째, 다양한 색깔을 가진 국민들을 문화예술을 통해 하나로 연결해야 한다는 책임감이다. 다양한 디지털 기술을 활용하여 거대한 국토 전체에 흩어져 있는 국민들의 문화예술을 빠르게 한 곳으로 모으고 연결하고자 하는 시도가 이루어지고 있다.

### □ 행정조직 현황

캐나다 문화부(Canadian Heritage)는 산하에 캐나다 예술위원회(Canada Council for the Arts), 캐나다 방송공사(Canadian Broadcasting Corporation), 캐나다 역사박물관(Canadian Museum of History), 캐나다 인권박물관(Canadian Museum for Human Rights), 캐나다 이민 박물관(Canadian Museum of Immigration at Pier21), 캐나다 자연박물관(Canadian Museum of Nature), 캐나다 인종화합재단(Canadian

7) Council of Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe -Country Profile : Canada-, 12th edition, 2011, pp.4-10. 및 주 캐나다 한국문화원, 주재국 문화행정 조직 및 정책 현황 조사, 2017을 참고.

Race Relations Foundation), 국립 아트센터 공사(National Arts Centre Corporation), 국립 미술관(National Gallery of Canada), 국립 과학기술박물관(National Museum of Science and Technology), 캐나다 영상위원회(Telefilm Canada) 등 11개의 문화관련 공사(Crown Corporations)를 두고 이들을 통해 저작권법 및 방송 관련 법률 관리, 문화, 스포츠 및 장애인 이슈 관리, 여성의 지위 분야 등의 법률 관리, 정부간행물 제작, 문화관련 연구조사 및 통계 관리, 범 캐나다 공식 언어 현황에 관한 자문, 예술 프로그램을 제외한 청소년 및 기타 문화 프로그램에 대한 지원금 운영, 2017년 캐나다 건국 150주년을 기념한 다양한 문화 행사 총괄, 국가의 대표적인 기념사업 주관 등의 문화예술 정책을 펴 나가고 있다.

캐나다 예술위원회(Canada Council for the Arts)는 연방정부 문화부 직속 예술기금 지원 기구로, 1957년 영국 예술위원회(Arts Council of Great Britain)를 모델로 전 세계에서 2번째로 설립된 조직이다. 캐나다 예술위원회는 정부 간섭에 영향을 받지 않고 예술가들과 예술기구의 전폭적인 지지를 받으며 독자적으로 예술정책을 개발하고 예술기금, Art Bank 등을 운영해오며 전 세계 예술위원회의 모델이 되고 있다. 위에 언급된 거의 모든 Crown Corporations 공사들은 연방정부의 기금을 받아 자체적인 정책을 펴 나가는 반면, 캐나다 예술위원회는 캐나다 전국의 비영리 독립예술가 및 단체들의 연구 및 창작활동을 돕기 위한 지원 사업을 주 업무로 한다.

시 정부 문화부(Municipal Governments' Cultural Departments)는 주정부 산하 각 시 정부들은 각자의 문화부서 내에 문화지원 프로그램을 두고 각 시의 사정에 맞는 다양한 지역 문화예술 정책을 개발하고 집행한다. 특히 토론토 시와 몬트리올 시는 시 정부 산하에 별도의 예술위원회를 두고 시가 당면한 고유한 문제들을 문화예술을 통해 해결해 나갈 수 있는 문화예술정책 및 기금 운영을 담당하게 하고 있다. 캐나다 수도 오타와 시의 경우, 다른 시 정부들과 달리, 동 행정구역에 국립미술관, 국립아트

센터, 주요 국립박물관들이 소재해 있고, 200여개가 넘는 각국의 대사관들이 각국의 다양한 문화를 소개하는 곳으로 활용되고 있다. 그 때문에 오타와 시에서 자생적으로 성장한 소규모의 고유한 지역예술은 도외시될 뿐만 아니라 국립단체와의 경쟁에서 뒤처지고 있으며, 문화기금 지원 경쟁 및 자원봉사 유치, 장소대관, 언론의 관심 등에서 오히려 역차별을 받고 있다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 지역예술의 질적 향상이 답보상태에 머물고 있다는 비판이 제기되고 있다. 오타와 시는 2003년 시 위원회 주도로 ‘오타와20/20 예술과 문화유산 계획 (Ottawa 20/20 Arts and Heritage Plan)’을 수립하고 향후 20년 동안 오타와 문화예술의 미래를 이끌어갈 청사진으로 5개년 개발계획 수립하고 매 5년마다 정책 재점검하고 있다.

이외에도 캐나다 연방정부 외교통상부(Global Affairs)와 연방 및 주 정부 단위 예술 서비스 기구(National Arts Service Organizations: NASOs/Provincial Arts Service Organizations/PASOs) 등이 문화예술 정책의 수립 및 활용에 기여하고 있다.

### 3) 캐나다의 문화 관련 법률체계

#### (1) 캐나다 법률체계의 특징

캐나다의 경우, 연방제 국가인 관계로 정책실현의 통일성을 기하고 연방과 주 정부 간의 권한 분배를 확실하게 하기 위해 문화정책을 법적으로 뒷받침할 문화법제가 잘 정비되어 있는 것으로 알려져 있다(서현제·정병윤, 2006).

그러나 캐나다는 기본적으로 불문법주의와 자유방임 정책을 기조로 하기 때문에 우리나라의 법체제와 다른 부분이 있다. 예컨대, 캐나다는 우리나라의 문화산업진흥기본법과 같은 문화정책 또는 문화산업을 총괄하는 법은 따로 제정해 놓고 있지 않고, 세부 분야별 장르 법제를 다수

제정해 놓고 있다(서현제·정재곤, 2006b).

## (2) 캐나다의 문화법률 및 주요 내용

다음의 표는 캐나다 문화부 소관 법률을 전수조사한 것이다. 법률의 주요 내용은 유럽 평의회(Council of Europe) 유럽 비교문화연구협회(ERICarts)에서 발간하는 캐나다 문화정책 동향 및 개요를 토대로 보완하였다. 캐나다의 문화법률 및 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 2-4〉 캐나다의 문화 관련 법률 및 주요 내용

구분	법률명		내용
기본법	Department of Canadian Heritage Act	캐나다 문화부법	캐나다 문화부를 설립하고 특정 기타 법령을 개정하고 폐지하는 법
기본법	An Act to Incorporate the Jules et Paul-Émile Léger Foundation	Jules et Paul-Émile Léger 재단설립법	캐나다 총독 인 Jules Léger와 몬트리올 대주교 Paul-Émile Léger의 이름을 따서 비영리 법인을 설립하고 운영하는 법
규제법	Broadcasting Act	방송법	방송을 존중하고 전파 통신과 관련하여 특정 법률을 개정하는 법
진흥법	Canada Council for the Arts Act	캐나다예술 협의회법	예술 장려를 위한 캐나다 협의회 설립을 위한 법
규제법	Canada Travelling Exhibitions Indemnification Act	캐나다여행 전시회배상법	여행 전시회를 위한 면책 프로그램을 설립하는 법
기본법 (헌법)	Canadian Charter of Rights and Freedoms	캐나다의권리와 자유헌장	캐나다의 권리와 자유 헌장은 자유롭고 민주적인 사회에서 명백하게 정당화 될 수 있는 법으로 규정된 합리적인 제한에 따라 그 안에 명시된 권리와 자유를 보장한다고 하는 규정
기본법	Canadian Multiculturalism Act	캐나다 다문화주의법	인종, 민족 또는 민족 출신, 색채 및 종교에 관한 캐나다인의 다양성을 캐나다 사회의 근본적인 특징으로 인식하고 캐나다인의 다문화 유산을 보호하고 보존하기 위해 고안된 캐나다의 경제적 사회적 문화적 및 정치적 삶에서 모든 캐나다인의 평등을 달성하는 것을 목적으로 하는 다문화주의 정책에 대한 캐나다 다문화주의 보전 및 증진을 위한 법
규제법	Canadian Radio-television & Telecommunications Commission Act	캐나다라디오 텔레비전 및 통신위원회법	캐나다 라디오 텔레비전 및 통신위원회 설립에 관한 법

(표 계속)

구분	법률명		내용
규제법	Copyright Act (formulation of cultural policy)	저작권법 (문화정책수립)	저작권에 대한 정의 및 침해, 구제 등과 기관 및 관리 등에 대한 전반적 규정 법
		이 법에 따라 만들어진 규정	도서 수입 규정 동등한 저작권 보호 고지를 부여한 국가의 인증 영화 제작 작품 (보상 청구권) 규정 저작권 규정, 광고 수익, 규정, "소형 케이블 전송 시스템" 규정, "소형 재전송 시스템" 규정의 정의 "무선 전송 시스템" 규정의 정의 지역 신호 및 원거리 신호 규정의 정의 교육 프로그램, 취업 및 기타 주제 기록 관리 규정 교육 기관, 도서관, 기록관 및 박물관 규정의 예외 MicroSD 카드 제외 규정 (저작권법) 집단 사회가 대표하지 않는 저작권 소유자가 재전송 사용료를 청구 할 수 있는 기간 집합적 사회가 대표하지 않는 적격 출연자, 적격 출연 자 및 적격 제조사가 개인 복사 보상을 청구 할 수 있는 기간 처방 네트워크 (저작권법), 프로그래밍 사업 규칙 재전송 로열티 기준 규정, 특정 로마 협약 또는 WPPT 국가의 공평한 보수에 대한 권리 제한 선언문
		이 법에 의거 한 규정의 철회	특정 로마 협약 당사국의 공평한 보수에 대한 권리의 제한 [진술]
규제법	Cultural Property Export and Import Act	문화재수출입법	외국에서 불법적으로 수출 된 문화재에 대한 캐나다 의 문화재 수입 및 캐나다로의 수입에 대한 법
진흥법	Fitness and Amateur Sport Act	피트니스및아마 추어스포츠법	피트니스와 아마추어 스포츠를 장려하는 법
규제법	Foreign Publishers Advertising Services Act	외국출판사광고 서비스법	외국 정기출판사가 제공하는 광고서비스에 관한 법
기본법	Holidays Act	휴일법	캐나다데이, 현충일, 빅토리아데이에 대한 법
규제법	Income Tax Act (Tax credits, National Arts, Service Organizations and cultural property)	소득세법 (세액공제, 전국 예술, 서비스조직 및 문화재)	캐나다에 거주하는 모든 사람의 과세 연도 당 과세 연도에 납부해야 할 세금에 대한 법

(표 계속)

구분	법률명		내용
규제법	Investment Canada Act (Cultural Foreign Investment)	캐나다투자법 (문화외국인 투자)	증가된 자본 및 기술로 캐나다에 이익이 되고 국가 안보를 보호하는 중요성을 인식하고 특히 비캐나다인에게 투자, 경제 성장 및 고용 기회를 장려하는 방식으로 캐나다에 대한 중요한 투자를 할 수 있도록 하는 법
진흥법	Laurier House Act (for certain powers)	로리에하우스법 (특정권한용)	William Lyon Mackenzie King의 유언에 따라 기증된 로리에하우스 및 재산에 대한 관리에 관한 법
규제법	Lieutenant-Governors Superannuation Act (in part)	부지사고령화법 (부분적으로)	부지사에 대한 연금 급여 지급을 위한 법
진흥법	Library and Archives of Canada Act	도서관 및 캐나다의문서보관법	캐나다의 도서관 및 기록 보관소를 설립하고, 저작권법을 개정하며, 결과적으로 특정 법률을 개정하는 법
진흥법	Museums Act	박물관법	캐나다와 모든 국민의 유산은 세계 유산의 중요한 부분이며 현 세대와 미래 세대를 위해 보존되어야 함을 인식하여 이 법에 의해 설립 된 각 박물관의 설립 및 운영에 관한 법
기본법	National Anthem Act	애국가법	캐나다의 국가에 관한 법
진흥법	National Arts Centre Act	국립예술센터법	국립예술의전당 운영 법인 설립에 관한 법
진흥법	National Battlefields at Quebec Act	퀘벡의 국립전장법	캐나다의 공익을 위해 퀘벡 주에 있는 위대한 역사적인 전장을 확보하고 유지하기 위하여 그 주요 특징을 복원하여 캐나다 국립 공원으로 만들기 위한 법
진흥법	National Film Act	국립영화법	국립 영화위원회의 설립 및 운영에 관한 법
진흥법	National Horse of Canada Act	캐나다 국립말법	캐나다 역사상 캐나다 말의 독특한 위치를 인정하는 법
진흥법	National Sports of Canada Act	캐나다 국립스포츠법	하키와 리크로스를 캐나다의 국가 스포츠로 인정하는 법
기본법	National Symbol of Canada Act	캐나다 국가기호법	비버 (Castor canadensis)는 캐나다의 주권을 상징하며 이를 국가 기호로 선언한 법
기본법	Official Languages Act (Part VII)	공식언어법 (파트VII)	캐나다 공식 언어의 지위 및 사용에 관한 법률 (영어 및 불어 항상)

(표 계 속)

구분	법률명		내용
규제법	Parliamentary Employment and Staff Relations Act	의회고용 및 직원관계법	상원, 하원, 의회 도서관, 상원 윤리 담당관, 이해 상충 담당 실장 의회 보호 서비스 및 국회 예산 담당관 사무실에서의 고용 및 고용주와 직원 관계에 관한 법
진흥법	Physical Activity and Sport Act (in respect of sport)	신체활동 및 스포츠법 (스포츠존중)	캐나다에서 신체 활동과 스포츠를 격려하고 증진하며 발전시키는 것을 목적으로 하는 정책의 수립 및 이행에 관한 법
규제법	Public Servants Disclosure Protection Act	공무원공개 보호법	공무원의 업무 및 전문직 수행에 지침을 제공하여 가치를 규정하는 공공 서비스 가치 헌장의 제정을 목표로 하여 범죄 행위를 공개하는 효과적인 절차를 수립하고 범죄를 공개하는 공무원을 보호하고 공공 부문을 위한 행동 강령을 수립하는 법
규제법	Public Service Employment Act (Report to Parliament)	공공서비스고용법(국회에 보고)	언어 이중성을 구현하고 공정하고 투명한 고용 관행, 직원 존중, 효과적인 대화 및 약속 문제 해결을 위한 약자가 특징인 공공 서비스에 전념하고자 하는 공무원 임용에 관한 법
규제법	Public Service Labour Relations Act	공무원 노사 관계법	고용 조건과 관련하여 발생하는 문제에 대해 공정하고 신뢰할 수 있으며 효율적인 해결을 위한 연방 공공 부문의 노사 관계 운영에 대한 법
규제법	Salaries Act (Lieutenant-Governors)	연봉법 (부지사)	부지사의 급여에 관한 법
기본법	Sir John A. Macdonald Day and the Sir Wilfrid Laurier Day Act	John A. Macdonald 경의 날 및 Wilfrid Laurier 경의 날 법	John A. Macdonald 경의 날 및 Wilfrid Laurier 경의 날 제정 법
진흥법	Status of the Artist Act (Part I)	예술가지위법 (1부)	예술가의 자유와 캐나다의 예술가와 생산자 간의 전문직 관계에 대한 법
진흥법	Telefilm Canada Act	Telefilm Canada Act	Telefilm Canada 설립 법
규제법	Trade-marks Act (Use of National Symbols)	상표법 (국가기호의 사용)	상표 및 불공정 경쟁에 관한 법

### 3) 캐나다의 문화 법률체계 분석

캐나다 문화법률 전수조사 결과, 문화 관련 법률은 총 37개이며, 기본 법 9개, 규제 관련 법 15개, 진흥 관련 법 13개이다. 본 조사 결과는 캐나다 문화부에서 소관 법률 및 관련 법률로 지정해 놓은 사항만을 조사한 것이므로 캐나다의 모든 문화 관련 법률을 조사한 결과로 볼 수 없다. 또 직접적으로 문화 정책만을 규율하기 위해 제정된 법률만 조사 대상에 포함된 것도 아니다.

다만, 문화 정책에 관한 규정을 반드시 개별·특별 법률을 제정하여 규율하기 보다는 소관 부처를 달리하는 기존 법률을 활용하여 일부 특별 규정을 두는 캐나다의 문화 법률체계는 매우 의미 있는 시사점을 전달하고 있다. 즉, 기존 법률을 활용하는 방식으로 문화 정책과 관련한 사항을 포괄하는 입법방식 및 법률체계는 각각의 사안마다 개별·특별 법률을 두고 규율하는 것보다 입법 경제적 측면에서 합리적이라고 판단해 볼 수 있을 것이다.

한편, 입법목적의 헌법 정합성 및 다른 법률과의 체계 정합성 측면에서도 살펴볼 필요성이 있다. 먼저, 각 법률의 입법목적의 헌법 정합성 측면에서 살펴보면, 브리티시 노스 아메리카법(British North America Act) 기초 하에서 연방과 주 정부 간의 권한 분배를 확실하게 하기 위해 문화 관련 정책을 법적으로 뒷받침할 관련 법률을 제정하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 다른 법률과의 체계 정합성 측면에서 문화 관련 법률들을 살펴보면, 문화 관련 정책을 실현함에 있어 연방과 주정부 간의 권한 배분을 구체화하거나(입법대상 측면), 관련 의무를 명확히 규정하기 위한 규정 마련 또는 기본 법률에서 규정하고 있는 입법 대상을 달리 규정하기 위한 규정 마련(입법수단 측면) 등을 위해 진흥법 내지 규제법을 입법하고 있음을 알 수 있다. 즉, 각 법률들은 입법대상 및 입법수단 측면에서 법률



간의 체계 충돌 및 혼란을 초래하지 않고 있다.

## 나. 독 일

### 1) 개요

독일은 연방국가로서 문화 주권이 주 정부에 있기 때문에 문화 관련 법률체제도 지방분권적 형태를 취하고 있다.<sup>8)</sup> 독일은 1998년 슈뢰더(Gerhard Fritz Kurt Schröder)총리가 집권하기 전까지 문화담당 부서가 존재하지 않았는데, 연방 문화국이 조직된 이후에도 문화 관할은 원칙상 연방에서 주(州) 정부로, 주 정부에서 다시 기초지방자치단체로 위임되는 방식을 취하고 있다. 결국 독일의 문화 법정책에 관한 모든 결정권은 기초지방자치단체에 있다고 볼 수 있다. 다만, 기초지방자치단체의 능력을 넘어서거나, 국외적 효력이 발생하는 일부 사항에 대해서만 있어서만 주정부 또는 연방정부가 개입하는 체계를 갖추고 있다.

주독일 한국문화원의 독일 문화정책의 특징과 2018년 동향 보고서에 따르면, 2013년 독일은 문화 재정으로 총 99억 유로(한화 약 13조 원)를 지출하였다. 이는 독일 GDP의 0.35%로 독일 총 재정지출의 1.8%에 해당하며, 국민 1인당 122,48유로를 지출한 규모이다. 이 지출규모 면에서도 기초지방자치단체가 문화정책의 주체임을 알 수 있는데, 전체 문화재정 지출의 86.4%(주정부(41.0%), 기초지방자치단체(45.4%))를 지방에서 부담하고 있다. 연방정부는 전체 문화재정 지출의 13.6%만 부담하고 있다. 2018년 문화정책 관련 예산은 16억7000만 유로(약 2조1740억원)로 지난해보다 약 3억1200만유로(약 4061억7000만원) 증가하였다(곽민정, 2018).

8) 독일의 지방분권적 문화 관련 법정책의 역사는 17세기부터 등장한 것으로 알려져 있다. 예컨대, 1667년 드레스덴 궁정에 오페라하우스가 세워지자 뮌헨 빈, 볼펜부르크, 다름슈타트, 바이로이트 영주들이 경쟁적으로 인프라 구축하여 분권적인 모습에 기여하였다고 한다. 이후 1806년까지 독일의 큰 도시들은 경제적 풍요 속에 있었는데, 이를 통해 문화예술 분야에 대한 이른바, 지방자치적 관할권이 강화되어 온 것으로 알려져 있다.

## 2) 독일의 문화정책 및 행정조직

### (1) 독일 문화정책의 특징

독일의 문화정책 특징은 지방분권, 예술의 자유보장, 문화 민주주의 등이라고 할 수 있다. 첫째, 독일의 문화정책은 지방으로부터 발현되고 있다(곽정연, 2016). 통일된 국가 및 중앙정부의 역사가 짧은 독일의 특성상 독일의 문화에 대한 지원 및 결정 책임은 모두 지방자치단체(Kommunen)에 있다. 다만, 광역적인 과제는 주 정부가, 해외문화교류, 문화자산의 보호(저작권, 출판, 예술가의 사회적 보장, 영화후원 등), 국가문화기관의 운영 등의 사무는 연방정부가 관여한다.

둘째, 문화예술에 대한 기본권으로서 예술의 자유를 보장하고 있다. 독일은 어떠한 예술 작품이라고 할지라도 정부가 그 내용에 관여하지 않는다. 공권력뿐만 아니라 시장으로부터 독립을 보장하기 위하여 문화예술활동에 대한 지원은 간접지원을 원칙으로 하고 있다.

셋째, 독일의 문화예술은 시민의 자율권 보장을 위한 권력 투쟁의 역사와 함께 발전해 왔다. 즉, 지배 권력에 대항하기 위한 해방 의지를 적극적으로 문화예술을 통해 표현해 온 것이다. 이러한 시민참여의 역사는 사회 전반의 문화 인프라 구축·확장에 기여했다. 이러한 이념적 토대, 다시 말하자면 문화를 중심으로 한 사회형성과 발전의 역사를 문화 민주주의라고 정의하고 있으며, 문화 민주주의 핵심 이념은 민주화, 시민참여, 사회통합이다.<sup>9)</sup>

### (2) 행정조직의 형태

독일의 지방분권화적 문화 법정책의 특성을 반영하여 연방과 주, 기초

9) 독일의 문화 민주주의 이론은 20세기 후반 헤르만 그라저(Hermann Glaser), 힐마 호프만(Hilmar Hoffmann) 등에 의해 토대가 마련되었고, 시민들이 다양한 방법으로 문화활동에 참여할 수 있도록 하는 사회를 형성해 나가기 위해 여전히 변화·발전하고 있는 살아있는 이념이다(곽정연, 2016).

지방자치단체의 문화행정조직은 수평관계에서 업무를 처리한다. 다만, 지방 및 민간에 문화정책에 관한 최종 집행 및 결정 책임이 위임된 형태를 취하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2-5〉 독일 문화 행정조직의 관계

연방		주		기초
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방 정부</li> <li>· 연방 하원 문화 및 언론위원회</li> <li>· 문화위원회</li> <li>· 문화 및 미디어 담당 연방 위원</li> <li>· 연방 외무부</li> <li>· 연방 교육부</li> <li>· 기타 민간 연구 및 조직</li> </ul>	= (수평 관계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 16개 주 정부 및 주 의회</li> <li>· 주 의회 문화위원회</li> <li>· 주 교육부</li> <li>· 주 문화정책 담당 부서</li> </ul>	= (수평 관계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시 협의회</li> <li>· 시 문화위원회</li> <li>· 시 문화정책 담당부서</li> <li>· 민간 문화정책 사무소 또는 연구소</li> </ul>

자료 : Council Of Europe/Ericarts(2016), Compendium Of Cultural Policies And Trends In Europe -Country Profile : Germany-, 17Th Edition.

독일의 문화행정 조직 형태는 다음의 표와 같이 정리해 볼 수 있다.

〈표 2-6〉 독일 문화행정 조직 형태

구 분		역 할
공 공 기 관	국영기업 (Regiebetrieb)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체 행정 기관 내에 편입되어 있어 법적으로 행정 당국에 속해 있음.</li> <li>· 운영과 경제적인 면에서 비자립적임.</li> <li>· 지방행정을 통해 공동으로 관리되는 비독립적인 기업</li> <li>· 국립극장, 시립극장, 시민대학, 도서관, 박물관, 음악학교 등이 보통 국영으로 운영됨.</li> </ul>

(표 계속)

〈표 2-6〉 독일 문화행정 조직 형태

구 분	역 할
공 공 기 관	자가경영기업 (Eigenbetrieb) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적으로는 행정 당국에 속해 있지만 독자적인 예산편성과 회계가 기관의 권한에 속해 자율적으로 운영됨.</li> <li>· 국영기업과는 달리 운영진 Werkleitung은 인사권과 운영에 대한 권한과 책임을 가짐</li> <li>· 국영기업이 자립적인 운영능력을 인정받으면 좀 더 자율적으로 운영할 수 있는 자가경영기업으로 전환 가능함.</li> </ul>
	유한책임회사 (die Gesellschaft mit beschränkter Haftung(GmbH)) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적으로는 행정 당국에 속해 있지만 독자적인 예산편성과 회계가 기관의 권한에 속해 자율적으로 운영됨.</li> <li>· 국영기업과는 달리 운영진 Werkleitung은 인사권과 운영에 대한 권한과 책임을 가짐</li> <li>· 국영기업이 자립적인 운영능력을 인정받으면 좀 더 자율적으로 운영할 수 있는 자가경영기업으로 전환 가능함.</li> </ul>
민 간 기 관	비영리 사단법인 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 관할 지방법원 Amtsgericht의 사단등기부 Vereinregister에 등록함으로써 설립할 수 있음.</li> <li>· 최소 7명의 창립자가 필요하며 이들은 구성원총회 Mitgliederversammlung와 장 Vorstand으로 구성됨.</li> <li>· 보통 시민대학이나 음악학교가 이러한 법적형태를 취함.</li> </ul>
	유한책임회사 (공익적) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 비영리 사단법인 외 공익을 추구하기 위한 민간극장 대부분 유한책임회사 형태를 취함.</li> <li>· 대표적으로 그림스 극장의 경우, 감독기관을 따로 설치하지 않고 경영진이 집행하고 관리하는 기능을 모두 수행함.</li> <li>· 2008년 법 개정에 따라 1유로의 자본금만 가지고도 미니유한책임회사 Mini GmbH를 설립 가능하여 작은 예술기관도 설립이 쉬워짐.</li> <li>· 미니유한책임회사는 자본금이 25,000유로가 될 때까지 수입의 1/4은 저축해야 하며 자본금이 25,000유로에 달하면 보통 유한책임회사가 됨.</li> </ul>
	민법상 조합 (Gesellschaft bürgerlichen Rechts(GbR)) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 민법상 조합은 2인 이상이 서로 출자하여 공동의 사업을 경영하기로 약정함으로써 발생하는 단체적 성격을 가지고 있음.</li> <li>· 다만, 그 단체의 구성원인 개인은 여전히 독립적으로 존재하며 공동의 목표 달성에 필요한 한도 내에서 제약이 있을 뿐, 그 구성원의 개성이 표면적으로 강하게 나타남.</li> <li>· 조합은 개인 간의 재산공동체로서의 측면을 띠고 있으며, 그 조합이 직접 재산에 대한 권리를 갖는 것이 아니라 구성원의 권리가 합수(合手)적으로 모인 형태를 구성하게 됨.</li> <li>· 손쉬운 결성과 해산이 가능하여 개인의 자율성이 최대한 보장되는 기관의 형태임.</li> </ul>

(표 계 속)

〈표 2-6〉 독일 문화행정 조직 형태

구 분	역 할
민 간 기 관	<div data-bbox="302 479 423 643">(계속) 민법상 조합 (Gesellschaft bürgerlichen Rechts(GbR))</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화 민주주의의 흐름을 타고 70년대 많은 자유공연팀이 설립되었는데, 현재 약 2000여개의 팀이 주로 베를린, 뮌헨, 함부르크, 쾰른, 프랑크푸르트와 같은 대도시에서 형성됨. 이들의 주된 법적 형태가 민법상 조합임.</li> <li>· 이들은 기존의 전통적인 극장에 소속된 양상보다는 달리 자신의 극장에서 공연을 하는 것이 아니라 주로 다른 극장과 협연을 하거나 초청공연을 함.</li> <li>· 자유공연팀은 자율적으로 결정하고 평등한 관계 속에서 민주적으로 함께 일하는 조직 문화를 특징으로 하고, 기존의 연극주제를 넘어서 소외계층의 문제와 서민들의 일상을 연극의 주제로 다룸.</li> </ul>

자료 : Council Of Europe/Ericarts(2016), Compendium Of Cultural Policies And Trends In Europe -Country Profile : Germany-, 17Th Edition, 2016,  
곽정연(2016), 독일 문화정책과 예술경영의 현황, 독일어문학 제72집.

### 3) 독일의 문화 관련 법률 체계

#### (1) 독일 법률체계의 특징

독일은 독일연방공화국기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 이하 ‘기본법’으로 인용)을 통해 독일이 지향해야 할 목표와 기본과제를 국민적·국가적 통일을 유지하고 유럽연합의 일원으로서 세계평화에 공헌함을 선언하고 있다. 기본법에서 규정하고 있는 원칙과 국민의 권리의무를 기초로 의회에서 제정한 규범을 법률이라고 한다. 국제조약 등 국제법적 승인을 얻었다고 할지라도 국내에 법적 효력을 발생하게 하기 위해서는 의회의 동의를 얻어 법률로써 공포하여야만 하는 것이다. 다만, 1992년 유럽연합(Europ-äische Union) 설립에 관한 마스트리히트조약(Maastricht Vertrag)에 동의함에 따라 EU법의 경우 별도의 동의절차 및 공포가 없이도 국내법적 효력이 인정된다.

위임입법(법규명령, Rechtsverordnung)은 법률우위 및 법률유보의 원칙에 따라 의회가 법률을 통해 위임한 특정 사안에 관하여 중앙정부 또는 지방자치단체가 별도의 법률을 제정하는 것을 말한다. 기본법상 연

방정부, 연방장관 또는 주정부는 법률에 의하여 법규명령을 제정하는 권한을 위임받을 수 있다.<sup>10)</sup>

자치법규(조례)는 위임입법과 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 기본법상 독일은 연방국가임을 선언하고 있다.<sup>11)</sup> 이에 따라 독일은 기본적으로 연방과 주 이원구조라고 볼 수 있는데, 지방자치단체는 주의 내부조직으로서 행정의 집행 권한을 행사하는 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다. 다만, 기본법 제28조 2항에 따라 지방자치단체(Gemeinde)도 법률의 범위 안에서 자치권을 부여하고 있다. 독일에서 자치법규란, “법률의 하위 규범으로서 적법 절차에 의해 제정된 법규이며, 이 법규는 공법상의 법인(또는 입법권을 부여받은 공법상의 기관)에 의하여 그 자율권의 범위 내에서 일정한 지역에 대하여 또는 입법권의 주체에 소속하는 자에 대하여 실정 법적 효력이 있는 것”으로 이해되고 있다(한국법제연구원, 2005). 자치법규 제정의 범위에 관한 상세한 사항은 지방자치법(Gemeindeordnung, Kreisordnung)에 의해 규율하고 있다. 특별히, 지방자치법상 그 고유사무 처리에 관하여는 “법률이 별도로 정하고 있지 아니하는 한” 조례도 제정할 수 있다는 취지의 개괄조항(Generalklausel)을 두고 있어(한국법제연구원, 2005) 실질적으로 자치법규의 제정 권한 및 범위는 상당히 넓다고 할 수 있다.

## (2) 독일 문화법률 및 주요 내용

독일은 연방 차원에서 문화부를 두고 있지 않다. 독일의 연방정부는 14개 부처를 두고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 문화정책의 수립 및 집행은 모두 주 정부와 기초지방자치단체에 의해 이루어지고 있다. 더욱이 독일 연방 차원에서 관련 법률 현황을 집계해 놓은 단서를 발견할 수 없었다. 독일의 모든 기초지방자치단체 홈페이지를 전수 조사하는 것은 현실적으로 불가능하므로 우선 독일 법무부에서 문화 관련 법률을 전수 조사하였

10) 독일연방공화국기본법 제80조 제4항

11) 독일연방공화국기본법 제20조 제4항

다.<sup>12)</sup> 이와 함께 유럽 평의회(Council of Europe) 유럽 비교문화연구협회(ERICarts)에서 발간하는 독일 문화정책 동향 및 개요를 토대로 추가·보완하였다.<sup>13)</sup>

〈표 2-7〉 독일 문화 관련 법률 및 주요내용

구분	법률명		내용
기본법	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG	독일 연방 공화국 기본법	· "예술과 과학, 연구 및 교육은 자유이다." (제 5, 1G 조) · 창의적인 예술가가 국가 간섭으로부터 보호받을 권리를 규정 할뿐만 아니라 국가가 문화와 예술을 보존하고 증진하도록 명령
규제법	Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutschutzgesetz – KGSG)	문화재 보호법	· 연방은 문화재에 대한 연방의 임무를 규정 할 수 있는 주권 적 권한 외에도 그러한 기념물을 보존하고 이러한 목적을 위한 기금을 제공해야 하는 의무가 있음
규제법	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz – UrhG)	저작권법	· 1965년 오디오 장비만을 대상으로 시작하였으며 1985년에 오디오 및 비디오 레코딩 장비로 범위가 넓혀졌음. · 1972년에 공공대출권이 처음 선보임. · 2003년, 2007년, 2009년, 2012년과 2015년 개정을 통해 EU의 지침들을 따름.
규제법	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (KunstUrhG)	미술 및 사진의 작품에 저작권 대한 법률	· 초상권 보호와 공익이 우선 될 시에는 한계를 정함 · 초상권 보호를 위한 조치 범위와 방법을 정함
규제법	Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)	정보보호법	· 문화와 관련된 부분으로, 문화 시설 마케팅 활동 회사는 5 명 이상의 직원이 개인 데이터를 처리하거나 액세스하는 경우, 데이터 보안 담당자를 임명해야 함
진흥법	Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG)	독일영화 촉진에 관한 법	· 국립 영화 지원은 1968 년 발효 된 연방 영화 진흥법 (FFG : Federal Film Promotion Act)에 법적 기반 · 연방정부와 주정부 모두 영화에 대한 자원 제공 · FFG는 영화 진흥청 (FFA)의 법적 근거로서 영화 진흥청의 책임과 제도적 틀을 결정하고 요구 사항 및 자금 조달에 관한 규정을 포함하며 영화 지원 수수료의 법적 근거가 됨.

〈표 계 속〉

12) 독일 법무부, [https://www.bmfv.de/DE/Startseite/Startseite\\_node.html](https://www.bmfv.de/DE/Startseite/Startseite_node.html)

13) Council Of Europe/Ericarts(2016), Compendium Of Cultural Policies And Trends In Europe –Country Profile : Germany–, 17Th Edition, 다만, 독일의 문화 관련 법률체계를 정확히 살펴보기 위해서는 각 기초지방자치단체의 자치규범을 토대로 구체화해야 할 것이나, 자치규범 현황 조사를 진행하지 못한 한계가 여전히 존재한다.

구분	법 른 명		내 용
진흥법	Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungs gesetz – FFG)	독일영화 촉진에 관한 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· FFA는 "독일 영화의 홍보 및 독일 영화 산업의 구조 개선을위한 조치"를 제공하고 홍보 및 평가의 기초를 향상시키기 위해 영화 산업의 전반적인 경제적 이해를 지원하는 임무를 맡음.</li> <li>· 독일 내에서의 독일 영화 마케팅 및 다른 국가에서의 경제적 및 문화적 영향뿐만 아니라 국가 및 연방 주 차원에서의 영화 지원 조정을 촉진시킴.</li> <li>· FFA는 영화 활동에 관여하는 모든 산업 (영화관, 비디오 산업 및 방송 회사 (FFG 다음 66 행))으로부터 제기 된 "영화 부과금"을 통해 자금을 조달함.</li> <li>· FFA의 연간 예산은 영화, 영화관 및 비디오 상점의 제작, 대본, 대여 및 배포를 지원하기 위해 7,600 만 EUR (2012)에 달하며 사용됨.</li> </ul>
진흥법	Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten (Künstlersozialversicherungsgesetz – KSVG)	예술가 사회 보장법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예술가 사회 보험법 (KSVG)에 따라 자영업자 및 저널리스트/저자에 대한 특별 보호는 법정 건강 장기 또는 노인 간호 및 연금 보험을 포함</li> <li>· 직원과 마찬가지로 아티스트와 기자/저자는 사회 보험료의 절반 만 지불해야 함.</li> <li>· "고용주의 지분"이라고 표시 될 수 있는 것의 60 %는 예술가와 기자/작가의 작품을 정기적으로 이용하고 마케팅하는 회사가 지불함.</li> <li>· 기업은 연례 조정 대상인 모든 수수료 및 로열티에 대해 예술가의 사회 보험료 (Künstlersozialabgabe) 를 부과 받음.</li> <li>· 연방정부는 예술가의 사회보험금의 지출의 40 % 를 "근로자 지분"에 자금을 지원하는 보조금 제공</li> <li>· 2007 년 예술가의 사회 보장법 (Social Security Law) 개정안을 통해 자금의 재정적 기반은 예술가를 포함한 모든 공헌자에 대한 더 광범위한 적용 범위로 향상됨.</li> <li>· 2015년 예술가의 사회 보험 안정화 법 (Künstlersozialabgabenstabilisierungsgesetz) 이 발효됨.</li> </ul>
진흥법	Gesetz zur Errichtung der Akademie der Künste (AdKG)	예술 아카데미 설립법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 베를린에 위치한 국립 예술 아카데미 설립법</li> <li>· 1686년 프러시아 예술 아카데미를 계승</li> <li>· 예술을 홍보하고 사회에 예술 보급을 하는 독립적인 기관</li> </ul>
진흥법	Gesetz zur Errichtung einer "Bundesstiftung Baukultur" (BauStiftG)	건축 문화를 위한 연방 재단 설립 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설 산업의 효율성은 물론이거니와 건축 문화와 환경의 증진도 위함</li> <li>· 도시 계획, 기획 건설 및 주택 품질 표준에 대한 전국적 소통 플랫폼 역할을 함</li> <li>· 기부 및 기부금 모금도 가능하나 기본적으로 연방에서 25만 유로의 기초 자본을 제공받음</li> </ul>



### (3) 독일의 문화 법률체계 분석

독일 문화법률 전수조사 결과, 문화 관련 법률은 총 9개이며, 기본법 1개, 규제 관련 법 4개, 진흥 관련 법 4개이다. 본 조사 결과는 독일 법무부에서 직접적으로 문화 관련 사항을 다루고 있는 법률만을 추출한 것으로 독일의 모든 문화 관련 법률을 조사한 결과로 볼 수 없다. 또 앞서 언급한 바와 같이 독일의 문화정책은 지방분권적으로 설계되어 있기 때문에 각 기초지방자치단체의 자치법규를 조사하지 않은 독일의 문화 관련 법률 중 극히 일부분에 지나지 않는 결과이다.

하지만, 독일의 문화 관련 법률체계를 살펴보는 과정에서 다음과 같은 시사점을 발견해 볼 수 있다. 먼저, 독일은 독일 연방기본법 하에서 문화정책의 기초(예술의 자유, 문화 민주주의 등)를 공고히 하고 있다는 점이다.

둘째, 독일 연방기본법과 관련되어 철저히 지방분권적으로 문화 관련 법과 정책을 유지·발전시켜 나가고 있다는 점이다. 독일 연방기본법은 독일이 연방국가임을 선언하고 있으며, 주 정부 및 기초지방자치단체의 권한을 명확히 규정하고 있을 뿐만 아니라 자치법규의 제정 범위를 독일 지방자치법에 위임하고 있다. 이를 통해 매우 폭넓은 자치법규 제정이 가능하도록 하고 있다. 이러한 ‘실질적 자치법규의 제정 권한 및 범위’가 연방 차원의 문화 관련 법률이 극히 일부에 지나지 않더라도, 헌법상 보장 권한인 문화 민주주의를 실현할 수 있도록 한 주된 원인으로 파악해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 법률 체계의 정합성 및 입법 경제적 측면에서도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 독일의 문화 관련 법률에서도 캐나다에서와 같이 기존 법률을 활용하여 일부 특별 규정을 두는 문화 관련 법률을 발견할 수 있다. 예컨대, 건축 예술의 진흥을 위해 별도의 개별·특별 법률을 제정하지 않았다. 소관 부처를 달리하는 기존 법률인 건축법에 건축 예술의 진흥을 위한 조항을 별도로 규정하여 법률 중복·과다로 인한 법률체계의 혼란이 사전

에 방지되고 있다고 할 수 있다.

위와 같은 입법 방식은 법률체계 혼란을 방지하여 입법에 의한 행정 및 기타 사회 비용이 낭비되지 않도록 하는 입법 경제적 효율성이 증대될 수 있다. 뿐만 아니라 하나의 법률로 입법의 특정 대상만을 달리하도록 하는 보다 발전된 형태의 입법기술(Legislation Method)을 보유하고 있는 것으로 평가해 볼 수 있을 것이다. 하나의 법률로 다른 제도와의 모순이나 충돌 없이 법률체계의 통일성을 확보하면서 각각의 규율대상과 규율주체를 특정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다.

## 다. 러시아

### 1) 개요

오늘날 러시아는 국력의 크기나 국제적 위상으로 볼 때 소련의 해체와 무관하게 여전히 세계질서의 형성자로서 그 중요성을 인정하지 않을 수 없다. 실제로 소연방 해체이후 러시아가 과거와 같은 초강대국으로서의 위상과 면모가 한 단계 격하되었다 할지라도, 잠재적인 힘의 제요소 측면에서 볼 때 아직까지 지구상에서 미국과 함께 어깨를 나란히 할 수 있는 유일한 국가라는 점은 불문가지의 사실이라 할 것이다.<sup>14)</sup>

또한, 21세기 문화의 시대를 맞이하여 러시아의 진면목은 무엇보다도 세계 최고 수준의 예술과 높은 문화의식을 간직한 문화예술 강국이라 할 것이다. 다시 말해 오늘날 러시아의 문학, 미술, 음악, 무용, 연극, 영화 등 모든 장르의 수준은 세계 최정상급이라 할 수 있다. 모스크바의 볼쇼이 극장과 발레단, 스타니슬라프 극단, 상트페테르부르크의 마린스키극장과 모스크바 필하모니를 비롯하여, 세계 3대 박물관중의 하나인 에르미타주 박물관, 모스크바의 트레차코프 미술관 등에서 러시아 문화예술의 저력을 실감할 수 있다.<sup>15)</sup>

14) '황완석, 탈냉전시대 한국의 대러 정책에 관한 일 고찰 : 과정, 평가, 과제, 슬라브연구 Vol.18 No.1, 2002, 43-76면 참고.

러시아는 러시아 혁명 이후 소비에트 사회주의체제를 70년간 경험하였다. 정치와 경제뿐만 아니라 사회와 문화 등에 관한 모든 정책은 철저히 국가의 주도 하에서 이루어져 왔으며, 자본주의체제로의 전환 후부터 현재까지도 정책 수립 및 이행의 주체는 국가이다.<sup>16)</sup> 문화 정책 분야에 대한 국가 주도적 정책 수립 및 이행 프로세스는 소비에트 사회주의체제의 부산물이자 러시아의 특수한 역사적 경험을 기반으로 하고 있는 잔재라고 보아도 될 것이다.

특히, 사회주의체제 붕괴 후 러시아가 경험한 경제붕괴와 자본주의체제의 부작용에 대한 경험은 사회 전반에 막대한 영향을 끼치고 있다. 또 러시아는 연방체제의 다민족 국가이다. 러시아연방 (Russian Federation)이라는 공식 국가 명칭에서도 알 수 있듯이 러시아는 21개 공화국, 9개 지방 (krai), 46개 주(oblast), 1개 자치주 (abtonomnaya oblast), 4개 자치구 (okrug), 3개 시 (gorod)의 총 85개의 연방주체를 가지고 있다.<sup>17)</sup> 러시아 연방 내 총 21개 공화국은 각각의 지역별로 매우 다른 특성을 보이는데, 심지어 역사적·민족적으로도 다른 특성을 가지고 있다. 비록 전체 인구에 러시아 민족이 8할을 상회하지만 다민족 국가라는 점은 러시아를 이해하는데 중요한 요소 중에 하나이다.

## 2) 러시아의 문화정책과 행정조직

### (1) 문화정책의 방향

최근 러시아 문화는 상업적 상품논리에 의한 ‘문화산업’의 형태를 취하고 있는 것으로 평가되고 있는데, 러시아 문화의 철학적, 정신적 가치는 상대적으로 퇴보하는 현상이 나타나고 있으며, 문화의 상업화가 빠르게 진행되고 있는 것이다.<sup>18)</sup> 즉, 러시아인들이 문화를 순수예술이나 창작분

15) 홍완석, 한-러 문화교류 기초조사, 문화체육관광부-한국외국어대 러시아연구소, 2009, 3-12면 참고

16) 박은희, 문화예술교육으로서 무용교육 전문 인력양성을 위한 방안 연구, 대한무용학회논문집 63권 63호, 2010, 69면 이하 참고

17) 한국문화예술교육진흥원, 해외 문화예술교육 현황 조사 -러시아의 문화예술교육-, 2007, 211면 참고

야와 관련지어 바라보던 관습적 개념에서 벗어나, 시장경제의 일환으로서 문화에 대해 주목한 시점, 즉 러시아 내에서 ‘문화의 경제적 효과’에 대한 주목이 이루어진 시점은 대략 2000년대 중반 전후라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

이러한 관점에서 2014년 12월 24일, 러시아 정부에 의해 공식적으로 선포되었던 ‘문화의 해’가 저물어 갈 시점에 즈음하여 러시아 연방 대통령령 제808조에 따라 <국가문화정책 제 원칙(Основы государственной культурной политики)>이 승인되었는데, 이는 국가적 차원에서 실행되는 일련의 문화정책에 대한 원칙과 목적, 과제 등을 골자로 하고 있다.<sup>20)</sup>

<국가문화정책 제 원칙>이 발표된 이후 약 1년 이상의 시간이 흐른 2016년 2월 29일, 러시아연방정부 명령 제326-p조에 의해 <국가문화정책 전략 2030(Стратегия государственной культурной политики на период до 2030года)>이 승인되었다. <국가문화정책 전략 2030>은 앞서 러시아연방 대통령령에 의해 승인된 <국가문화정책 제 원칙>에 대한 후속조치의 일환으로, 문화영역에서의 목표와 과제를 실현할 보다 구체적인 방안과 지표, 작동 메커니즘 등을 제시하고 있다.<sup>21)</sup>

## (2) 러시아 연방 문화부의 구조 및 역할

러시아 연방 문화부 (Ministry of Russian Federation)는 문화 및 예술 문제를 다루는 권한을 부여받은 연방 집행 기관으로 교육부 규정에 따른 역할을 수행한다. 독립적으로 법규를 제정하고 문화, 예술, 영화 촬영, 저작권, 이웃 권리, 역사 문화유산, 관광활동, 국제 문화 및 정보 협력 등의 문제에 관한 규정을 개발하고 도입한다.

조직 내 박물관학과, 예술 및 민속 예술에 대한 국가 지원부서, 촬영과, 문화유산 보호국, 과학 교육학과, 경제 금융학과, 투자 및 부동산

18) 홍완석, 앞의 보고서, 72면 참고

19) 송정수, 러시아 문화산업 정책의 현황과 과제, 노어노문학 제29권 제호, 2017, 409면 참고

20) 송정수, 앞의 논문, 411면 참고

21) 송정수, 앞의 논문, 408면 참고

부서, 규제부서, 사례관리 부서, 통제 및 인사과, 지역개발 및 우선 프로젝트부서, 국제협력과, 정보 및 디지털 개발학과, 공무원 인사 및 수상 부서 등으로 나뉘어 업무를 진행하고 있다.

### 3) 러시아의 문화 관련 법률체계

#### (1) 러시아 법률체계의 특징

러시아의 법률 위계는 국가 구성주체의 특성에 따라 연방차원과 지방차원으로 이원화되어 나타난다.

#### □ 연방 차원의 법률체계

러시아 연방 차원의 법률체계는 다음과 같다.

〈표 2-8〉 러시아 연방 법률체계(연방정부)

구분	내용
연방헌법	최고법
연방 헌법 개정에 관한 법률	헌법에 준하는 위상의 법률, 헌법 제 3장~제8장의 개정 시 해당 조문을 명시하여 공포하는 형식의 법률
연방 헌법성법률	헌법에 명시된 주제, 범위에 따라 제정되는 법률. 헌법과 관련한 주제에 대한 구체적인 규정을 포함. 예) - 러시아 연방 신 구성주체 채택절차, 지위변경, 러시아 연방 국기, 표장, 국가의 지정 및 이의 공식적 이용 절차, 정부 운영절차, 헌법제정의회 소집절차, 러시아 연방 사법체계설정
국제조약 및 국제협정	연방법률에 우위
연방법률	지배적 법원
연방 대통령령	정령(연방정부 및 중앙부처장 임면, 시민의 권리, 정치적 파란처 허가, 국가포상 및 사면에 관한 사항 규율), 지시(대통령실의 기능, 조직구성, 인사 및 담당업무 규율)
연방 정부령	결정, 지시
연방 집행기관 명령	-

#### □ 지방차원의 법률체계

러시아 각 지방 차원의 법률체계는 다음과 같다.

〈표 2-9〉 러시아 연방 법률체계(지방)

구분	내 용
연방 구성주체 헌법(헌규)	최고법 공화국의 경우 헌법, 기타 구성주체(지방, 주, 연방시, 자치주, 자치구)의 경우 헌규로 칭함
연방 구성주체 법률	지배적법원, 지방의회가 입법권 소유
연방 구성주체 최고책임자 명령	연방 대통령령에 준하는 효력의 법령
연방구성주체 집행권력기관 명령	연방 정부령, 집행기관 명령에 준하는 효력의 법령
지방자치기관의 법률	-

러시아는 우리나라와 마찬가지로 대륙법계를 채택하고 있다. 이로 인해 러시아는 우리나라와 비슷한 법률체계로 법전이 구성되어 있다. 1993년 새로운 체제가 형성된 러시아는 신헌법 이후 기본법이라 할 수 있는 민법, 형법, 민사소송법, 형사소송법 또한 새로운 체제와 시대에 맞춰 전면 개정 되었다(법령관리정보원, 2016).

우리나라와 다른 점은 가족법이 따로 구성되어 있고 상법 규율내용이 모두 민법에 규정되어 있다는 점이다. 그리고 2008년 개정으로 지식재산 권도 민법에 포함되었다.

## (2) 러시아의 문화법률 및 주요 내용

다음은 러시아 문화부 소관 법률을 전수 조사한 것이다.<sup>22)</sup> 법률의 주요 내용은 유럽 평의회(Council of Europe) 유럽 비교문화연구협회(ERICarts)에서 발간하는 러시아 문화정책 동향 및 개요를 토대로 보완 하였다.<sup>23)</sup> 러시아의 문화법률 및 주요 내용은 다음과 같다.

22) 러시아 문화부, <https://www.mkrt.ru/>

23) Council of Europe/ERICarts(2013), Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe -Country Profile : Russian Federation-, 14th edition

〈표 2-10〉 러시아의 문화관련 법률 및 주요 내용

구분	법률명	내용
기본법	Конституция Российской Федерации	러시아 연방헌법
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모국어 사용의 권리, 종교의 자유 보장 언론의 자유, 창의력과 교육의 자유, 지적재산권 보호, 문화 생활과 문화 기관 이용에 참여할 권리, 역사적 문화적 유산을 보존하고 역사적 문화적 기념물을 보존할 의무 등의 기본권 보장</li> <li>· 러시아 연방내 러시아어 사용, 공화국 국가언어 수립 권 및 자국어 보존·연구 및 개발 권리 보장, 국기</li> <li>· 국장 및 성별·그 설명 및 공식 사용 절차 수립방법</li> <li>러시아 연방의 주, 경제, 환경, 사회, 문화 및 국가 발전 분야의 연방 정책 및 연방 프로그램의 기초 수립</li> <li>러시아 연방 수상 및 명예 훈장 등에 대한 권한</li> <li>· 러시아 연방 정부의 문화, 과학, 교육, 건강 관리, 사회 보장, 생태학 분야에서 통일 된 국가 정책의 시행 보장</li> </ul>
기본법	Основы законодательства Российской Федерации о культуре	문화의 기초에 관한 연방 법률
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 러시아 연방 시민의 문화 활동에 대한 헌법상의 권리 보장 및 보호</li> <li>· 시민 민족 및 러시아 연방의 다른 소수 민족 공동체의 협회의 자유로운 문화 활동에 대한 법적 보장의 창설</li> <li>· 문화 활동의 주체 관계의 원칙 및 법적 규범의 정의</li> <li>· 국가 문화 정책의 원칙 결정 문화에 대한 국가 지원의 법적 규범 및 창의적 과정에서 국가의 비 간섭에 대한 보장</li> </ul>
규제법	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)	러시아 연방 세법
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화재 및 역사적 유물의 보수, 문화재 관리, 재화나 용역의 무상 양도 등의 세금 정산 및 복원 사업에서 면제</li> <li>· 비과세 국가 또는 외국 보조금과 문화, 문학, 예술 및 대중 매체 상 리스트의 승인</li> <li>· 작업장으로 이용되고 있는 예술가나 민속 공예가들의 소유인 건축, 건물 및 부지에 대한 세금 면제를 공공 전시회, 도서관 등에 사용되는 건물의 일부분에 대해 전제</li> <li>· 저자 수수료를 받는 예술가나 작가들이 사용하는 재료와 소모품에 대한 특별 공제</li> </ul>
규제법	Трудовой кодекс Российской Федерации	러시아 연방 노동법
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가기관에 고용되거나 창조적조합에 유급회원으로 가입된 예술가나 문화노동자에 대한 규정</li> <li>· 극장이나 음악 회사의 감독들에게 편리한 고정된 고용 계약을 허용</li> <li>· 야간, 휴일 축제일에 예술가의 일뿐만 아니라 문화적인 일이나 미술작품의 사용에 대한 아이들의 참여를 규제</li> </ul>

〈표 계속〉

구분	법 률 명		내 용
규제법	О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности	노동조합의 권리 및 활동 보장에 관한 법률	특정 예술 분야에서의 그들의 전문적인 활동을 토대로 한 예술가의 창조적 조합 및 기타 공공기관의 지위를 규제
기본법	О Министерстве культуры Российской Федерации	러시아 연방 문화부 승인 결정	정부기관으로서 러시아 연방 문화부에 대한 규정 승인
기본법	Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 N 3-ФКЗ (ред. от 21.12.2013) "О Государственном гимне Российской Федерации"	애국가에 관한 헌법적 연방 법률	러시아 연방의 국기에 대한 설명 및 공식 사용 절차 규정
기본법	Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 N 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) "О Государственном флаге Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014)	국기에 관한 헌법적 연방 법률	러시아 연방의 국기에 대한 설명 및 공식 사용 절차 규정
기본법	О свободе совести и религиозных объединениях	양심과 종교 단체의 자유에 관한 연방 법률	러시아의 역사에서 정교회의 특별한 역할, 영성과 문화의 형성과 발전, 기독교, 이슬람교, 불교, 유대교 및 다른 종교를 존중하는 특별한 역할을 인정
규제법	Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 18.04.2018) "О средствах массовой информации"	언론매체에 관한 법률	· 대량 정보의 자유 · 대중 매체에 대한 정의 및 검열금지 · 대중정보의 자유 남용 금지 · 대중매체의 범위 및 등록
규제법	Постановление Правительства РФ от 26.01.2012 N 24 "О государственной информационной системе в области средств массовой информации"	언론매체부문 국가정보체계에 관한 정부령	대중 매체 분야의 국가 정보 시스템에 대한 러시아 연방정부의 결의

〈표 계 속〉



구분	법 른 명		내 용
규제법	Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 N 16 "О практике применения судами Закона РФ "О средствах массовой информации"	법원의 표현의 자유와 언론의 자유관련법령 정보적용에 관한 대법원 총회령	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 언론의 활동과 관련된 사안을 해결하기 위해 사법 관행의 통일성을 확보하기 위함</li> <li>· 인터넷상의 사이트를 대중 매체 (인터넷 미디어)로 등록</li> <li>· 대중 매체의 제작 및 보급에 관련된 인물의 구성을 결정</li> <li>· 법원의 활동에 관한 정보를 미디어에 제공</li> <li>· 정보 보급에 대한 책임을 수립</li> <li>· 표현의 자유와 언론의 자유에 대한 남용 구성</li> </ul>
기본법	О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом	해외 동포를 향한 러시아 연방의 국가 정책에 관한 법률	해외동포들에게 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 권리를 행사함에 있어 러시아 정체성을 유지하면서 러시아 연방의 지원에 의존할 권리 부여
기본법 규제법	ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ	민법 제4편	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지적재산권에 관한 권리 총칙</li> <li>· 자자의 권리에 관한 이전의 모든 법률 행위를 대체하고 위반에 대한 법적 책임을 확대</li> <li>· 작가의 권리와 주변 권리의 집단적 관리 체제도 강화</li> </ul>
규제법	Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) "Об электронной подписи"	전자서명에 관한 법률	민법 거래 수행 주 및 자법자치 서비스 제공, 주 및 자자체 기능 수행 다른 연방법에 의해 확립된 경우를 포함한 기타 법적 조치 수행시의 전자 서명 사용에 대한 관계 규정
규제법	Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О персональных данных"	개인정보에 관한 연방법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방 정부 기관 등 정부기관 또는 자법자치 단체 기타 사립 기관이 수행하는 개인 정보 처리와 관련된 관계 규정</li> <li>· 프라이버시, 개인 및 가족의 비밀에 대한 권리 보호와 개인 및 사민의 개인 정보 처리에 대한 권리와 자유의 보호를 보장</li> </ul>
규제법	Федеральный закон от 29.12.2010 N 436-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"	건강과 발달에 유해한 정보로부터 아동보호에 관한 연방 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아동의 보호와 관련하여 정보제품에 포함된 정보를 포함 건강 및 발달에 해로운 정보를 규제</li> <li>· 정보제품에 대한 정의 및 통일된 정책 시행 수립을 위한 규정</li> </ul>

〈표 계 속〉

구분	법 률 명		내 용
진흥법	Федеральный закон "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" от 26.05.1996 N 54-ФЗ (последняя редакция)	박물관기금과 박물관에 관한 연방 법률	러시아 연방 박물관 기금의 법적 자유의 특성과 러시아 연방 박물관의 설립 및 법적 지위의 특성 규정
규제법	Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-1 "О ввозе и вывозе культурных ценностей"	문화재의 반출과 반입에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화적 가치의 불법 수출입 방지, 불법 수출과 밀수된 문화재의 반환을 용이하게 하기 위한 국제 문화 협력, 다국적 러시아 사람들의 상호 지식과 서로의 문화적 가치개발 목표</li> <li>· 러시아 연방으로부터 유라시아 경제 연합의 회원국이 아닌 외국 국가들과 유라시아 경제 연합 회원국이 아닌 다른 국가의 러시아 연방에 대한 문화재 이전에 관한 관계를 규정 (유라시아 경제 연합 회원국 간의 문화재 이동 순서와 수출 허가 절차가 확립 된 문화재 목록은 유라시아 경제 연합의 법에 따라 결정)</li> </ul>
진흥법	О культуре в Российской Федерации	문화에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화 분야의 인문과 자유에 대한 국가의 보장을 보장하면서 헌법 권리와 문화 분야에서의 의무로 인한 문화 활동 의 이행에 대한 규정</li> <li>· 러시아 국민의 문화 유산에 대하여 러시아 연방의 문화 활동의 법적, 조직적, 경제적 기반 확립 및 문화 분야에서 러시아 연방의 주 정책의 기본 원칙, 문화 관계의 법적 지위, 문화 활동의 대상 및 법적 지위, 대상의 국가 보호 원칙을 결정</li> </ul>
규제법	Федеральный закон от 04.06.2018 N 149-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации"	관광업 기초에 관한 연방 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 러시아 연방에서 단일 관광 시장을 위한 법적 근거를 수립하는 것을 목표로 하는 국가 정책의 원칙을 규정하고 여행시 러시아 시민, 외국 시민 및 무국적자의 나머지 국가에 대한 권리 행사에서 발생하는 관계를 규제하며, 또한 러시아 연방 관광 자원의 합리적 사용 순서를 결정</li> </ul>

(표 계속)

구분	법 률 명	내 용
규제법	Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" от 27.07.2006 N 149-ФЗ (последняя редакция)	정보, 정보화, 정보보호에 관한 연방법률 · 정보 검색, 수신, 이전, 생산 및 배포할 수 있는 권리의 행사 · 정보 기술의 사용 및 정보 보호 보장
규제법	Об авторском праве и смежных правах (с изменениями от 19 июля 1995 г., 20 июля 2004 г.)	저작권과 인접권에 관한 법률 과학, 문학 및 예술 작품 (저작권)의 창작 및 사용 공연의 음반 공연 방송 또는 케이블 방송 (관련 권리) 조직의 방송과 관련하여 발생하는 관계를 규제
진흥법	Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" от 04.12.2007 N 329-ФЗ (последняя редакция)	체육과 스포츠에 관한 연방법률 러시아 연방의 물리적 문화 및 스포츠 분야의 활동을 위한 법적 조직적 경제적 및 사회적 기반을 수립하고 물리적 문화 및 스포츠에 관한 입법의 기본 원칙을 결정
기본법 진흥법	Опубликовать Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»	교육에 관한 연방법률 · 문화, 예술 교육에 관한 일반적 규정 · 문화부 권한 행사 규정
규제법	"Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 23.04.2018)	도시개발법 특수 사용 조건으로 문화유산의 개체 보호
규제법	Об архитектурной деятельности в Российской Федерации	러시아 연방의 건축활동에 관한 법률 안전하고 유리한 환경을 제공하고 건축예술의 발전을 지원하며 건설된 유산, 역사적 기념물, 자연경관을 보호하기 위해 전문활동 내에서의 관계를 규제

〈표 계 속〉

구분	법 른 명		내 용
진흥법	Об утверждении устава федерального казенного предприятия «Российская государственная цирковая компания»	'러시아국영 서커스 (Russian State Circus Company)'의 설립 승인 결정	연방 국영 기업인 '러시아국영 서커스 (Russian State Circus Company)'의 설립 승인

### (3) 러시아의 문화 법률체계 분석

러시아 문화법률 전수조사 결과, 문화 관련 법률은 총 30개이며, 기본법 9개, 규제 관련 법 16개, 진흥 관련 법 5개이다. 그리고 기본법이면서 규제 관련 사항을 규율하고 있는 법률과 기본법이면서 진흥 관련 사항을 규율하고 있는 법률이 각각 1개씩 조사되었다. 본 조사 결과는 러시아 문화부의 소관 법률 및 관련 법률로서 관리하고 있는 법률만을 대상으로 조사한 것이다. 즉, 소관 부처를 달리하거나, 문화부의 하위 조직에 의해 관리되고 있어서 러시아 연방 문화부에서는 집계되지 않는 법률들이 더 존재할 가능성이 여전히 존재한다. 즉, 캐나다, 독일 문화 관련 법률 조사 결과와 마찬가지로 모든 문화 관련 법률을 조사한 결과로 일반화해서는 안된다.

그럼에도 불구하고, 이번 러시아의 문화 관련 법률체계 조사를 통해서 몇 가지 중요한 시사점을 발견해 볼 수 있다. 우선, 러시아는 세계 최고 수준의 문화예술과 문화의식을 간직한 진정한 문화예술 강국이라고 할 수 있다. 러시아의 문화부는 연방 교육부 규정에 따라 운영이 되고 있는데, 문화부의 소관 사무가 매우 다양하다. 경제, 금융, 과학, 부동산에 관한 교육 및 관리에 관한 사무도 문화부가 담당하고 있음을 알 수 있다.

다음으로, 우리나라와 같은 대륙법계 국가임에도 불구하고, 의회의 성과주의에 의한 정치적 입법이나 여론 입법에 대한 통제가 비교적 잘 이루어지고 있다고 판단해 볼 수 있다. 예컨대, 지적재산권에 관한 규정마

저도 민법에 통합·일원화하고 있다. 러시아의 문화 예술 법률체계에서 규제법이 차지하는 비중이 매우 높는데, 이는 세계 최고 수준의 문화예술 자원을 이미 보유하고 있기 때문에 각 분야별 문화예술에 보호가 반드시 필요하기 때문일 것이다. 그러나 문화예술 보호의 가장 핵심적인 법적 장치인 지적재산권 보호에 관한 사항을 개별·특별법으로 구체화하지 아니하고, 민법을 통해 일반·포괄적으로 다루고 있다는 점은 보호주의적 문화 법률체계를 가지고 있는 러시아의 법률체계와 다소 대립되는 것으로 보인다. 하나의 법률로 행정적·재정적·사법적 통제의 수단을 각각의 입법 대상과 절차에 알맞게 규정하게 되면 입법기술이나 수단을 통해 특정할 수 없는 법적 흠결이 발생할 수 있다. 또 여러 소관 부처들 간의 다툼이 발생할 수도 있고, 부처 간 관할권 사이의 틈이 넓어질 수 있기 때문이다.

또 다른 한편으로 러시아의 통합·일원적 법률체계가 러시아 문화 정책의 통일을 유지하고, 오히려 문화 정책을 논리정연하게 배열하여 지속적으로 발전해 갈 수 있도록 하는 데에 이바지하고 있다고 평가해 볼 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 보면, 러시아의 문화법률 체계는 매우 정교하고 세련된 형식일 수 있다. 통합·일원적 법률을 최초 입법자의 의도대로 집행자가 정확히 의사결정을 하고, 그대로 작동시켜 나아가고 있다는 것은 그만큼 매우 정교한 법률체계를 구성하고 있다고 평가해 볼 수 있을 것이기 때문이다.



## 제3장 ●●

# 문화분야 법률의 체계와 규정 분석







## 제1절

## 문화분야 법률의 체계와 유형 분석

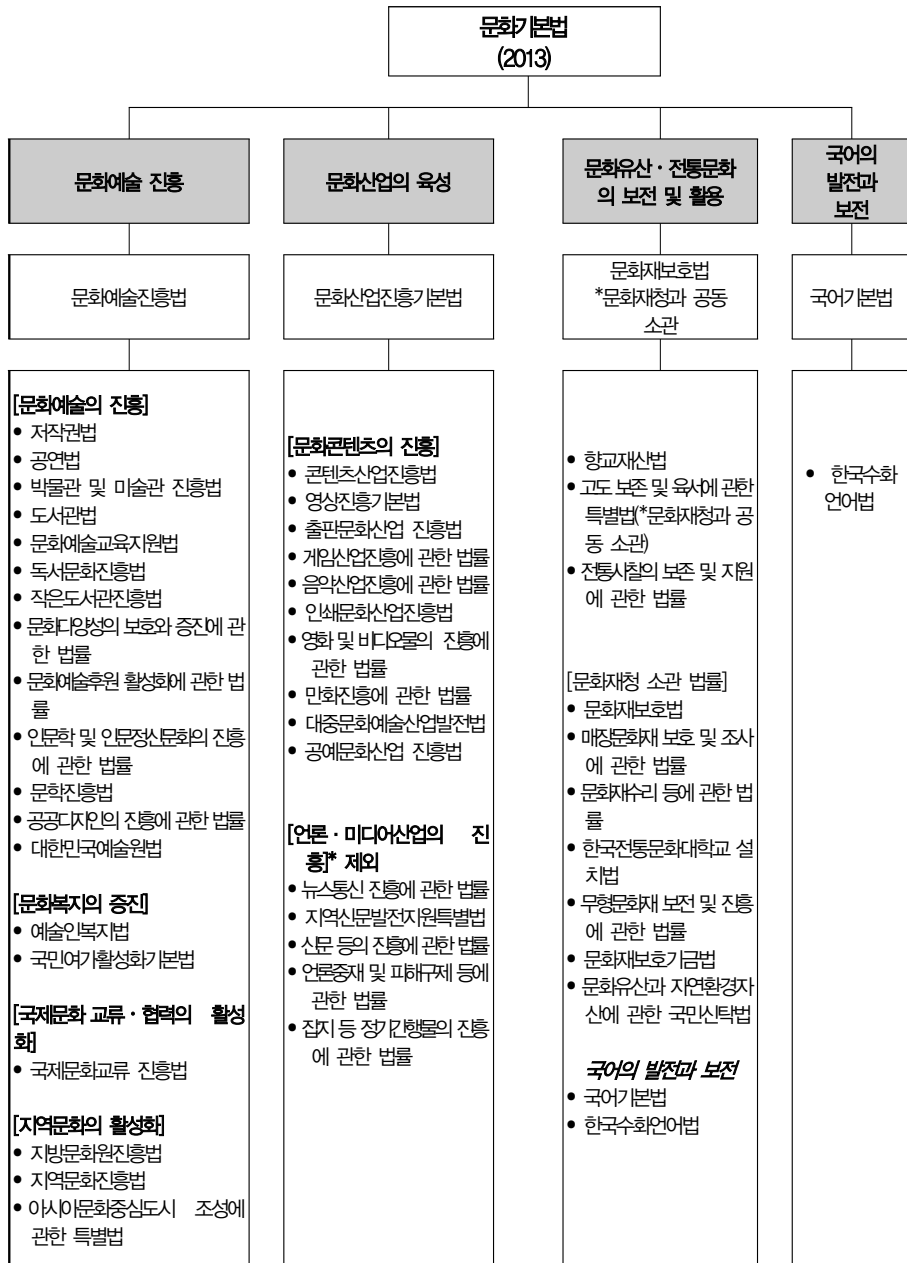
## 1. 문화분야 법률의 체계 분석 총괄

## 가. 문화분야 법률의 영역별 체계

## 1) 총괄기본법-분야별 기본법-집행법의 단순 체계

문화체육관광부 소관 법률은 62개이며, 문화 분야 법률은 48개이다. 이 중에서 문화 분야 법률은 36개이며, 문화재청 소관법률은 7개이다. 참고로 서론에서 제시한 대로 언론·미디어 관련 법률은 5개이며, 연구대상에서 제외하였다.

문화 분야 법률은 문화기본법을 기본법으로 하여 문화예술, 문화산업, 문화유산/전통문화, 국어 등 4개의 영역으로 구분할 수 있다. 각 세부 영역에는 문화예술진흥법(문화예술), 문화산업진흥기본법(문화산업), 문화재보호법(문화유산), 국어기본법(국어) 등 하위 기본법이 존재한다. 문화기본법은 실제로는 문화예술에 초점을 두고 있고, 문화산업 및 문화유산 분야에 대한 관점이 미흡하다. 문화예술진흥법은 문화예술 분야의 소관법률을 모두 총괄하지 못하고 있다. 문화산업진흥기본법은 언론·미디어 분야를 총괄하지 못하고 있으며, 이를 별도 영역으로 구분하여 검토가 필요하다. 문화재 보호법은 문화재만을 대상으로 하고 있어 전통문화 전반을 포괄하지 못하고 있다. 연구대안으로 최종보고서에는 현행 법률 체계의 유형 재분류, 새로운 법체계 대안 제시 등이 도출될 수 있을 것이다.



[그림 3-1] 문화분야 법률의 체계와 현황

## 2) 영역별 집행법-하위집행법, 대상별-정책기능(영역별) 분류

문화분야 법률은 다음과 같은 3가지 기준에 따라서 제정되었다고 할 수 있다. 첫째, 법률이 규율하는 문화 분야 장르로 문화예술이나 문화산업의 장르별 법률이 있다. 공연법, 문학진흥법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 게임산업진흥법, 공예문화산업진흥법, 대중문화예술산업진흥법, 공공디자인의 진흥에 관한 법률, 만화진흥에 관한 법률, 음악산업진흥에 관한 법률 등이다. 이러한 법률은 장르별로 제정되어 전체 법률구성체계가 유사한 측면면이 있기도 하지만, 법률의 목적 및 연혁에 따라 차이가 있다.

둘째, 법률이 법률이 규율하는 대상(사람 등)으로 예술원법, 예술인복지법 등이 있다. 예술인복지법은 예술인복지라는 정책기능의 관점에서 제정되었다고 할 수도 있지만, 예술인복지만을 대상으로 하다 보니 다른 장르별 또는 정책기능별 법률과 일부 중복되는 측면이 있다. 대표적인 것인 예술인 복지 및 권익 증진을 위한 공정거래에 관한 규정, 예술인 육성과 지원에 관한 사항이다.

셋째, 법률을 통하여 구현하고자 하는 정책기능(대상) 등이다. 문화예술교육지원법(문화예술교육), 국민여가활성화기본법(여가), 국제문화교류진흥법(국제문화교류), 지역문화진흥법(지역문화) 등이다.

이러한 분류기준은 총괄기본법-영역별 기본법-영역별 집행법-세부영역 집행법 등 4가지 층위를 가지고 있다. 예를들어 문화기본법-문화예술진흥법-도서관법-작은도서관진흥법이 전형적이다. 도서관에 대한 법률은 작은도서관이 도서관법에 규정되어 있고, 다른 유형의 도서관은 각 장으로 규정되어 있음에도 불구하고 별도 법률로 제정되어 있다.

〈표 3-1〉 문화 관련 법률의 영역별 분류

문화기본법(총괄기본법)						
분야별 기본법		영역별 집행법		하위 집행법(특별법)		비 고
분야	법률명	장르/ 대상	법률명	영역	법률명	
문화 예술	문화예술진흥법	공연	공연법			
		문학	문학진흥법			
		도서관	도서관법	작은 도서관	작은도서관 진흥법	
		박물관/미술관	박물관 및 미술관 진흥법			
		디자인	공공디자인의진흥에 관한 법률			
		인문학	인문학 및 인문정신문 화의진흥에 관한 법률			
		국어	국어기본법	수화	한국수화언어법	
		예술인	예술인복지법			
		원로예술인	대한민국예술원법			
문화 산업	문화산업진흥법	영상	영상진흥기본법			
		영상	영화및비디오물의진 흥에관한 법률			
		게임	게임산업진흥에관한 법률			
		만화	만화진흥에 관한법률			
		음악	음악산업진흥에 관한 법률			
		대중문화	대중문화산업진흥에 관한 법률			
		공예	공예문화산업진흥법			
		출판	출판문화산업진흥법			
		인쇄	인쇄문화산업진흥법			
문화 유산	문화재보호법	콘텐츠산업	콘텐츠산업진흥법			
		매장문화재	매장문화재보호 및 조 사에 관한 법률			
		무형문화재	무형문화재 보전 및 진 흥에 관한 법률			
		향교	향교재산법			
		전통사찰	전통사찰의 보존 및 지 원에 관한 법률			

문화기본법(총괄기본법)

분야별 기본법		영역별 집행법		하위 집행법		비고
분야	법률명	대상	법률명	영역	법률명	
문화 예술	문화예술 진흥법	문화예술 교육	문화예술교육지원법			
		여가	국민여가활성화기본 법			
		독서	독서문화진흥법			
		다양성	문화다양성의 진흥에 관한 법률			
		국제교류	국제문화교류진흥법			
		저작권	저작권법			예술인/ 저작자
		지역문화	지역문화진흥법	지방문 화원	지방문화원진흥법	
				문화도 시	아시아문화중심도시 조성에관한 특별법	
문화 유산	문화재보 호법	문화재수 리	문화재수리등에 관한 법률			
		재정	문화재보호기금법			
		인력양성	전통문화대학교설치 법			

## 나. 문화체육관광부 부서별/기능별 소관 법률

### 1) 문화체육관광부 부서별/기능별 소관 법률 현황

문화정책관 소관 법률 6개, 예술정책관 소관 법률 9개, 지역문화정책관 소관 법률 7개, 중무실 2개, 콘텐츠정책국 8개, 저작권국 1개, 미디어정책국 1개(언론 제외)로 구성되어 있다. 그러나 앞서 언급한 것처럼, 서예문화진흥법은 제정되었고, 공정상생에 관한 법률, 이야기산업진흥법 등 새로운 법률 제정 추진중이어서 이 숫자는 늘어날 것이다.

## 2) 부서별/기능별 소관 법률 특성

부서별로 세부 기능별로 세분화된 법률이 제정된 경우가 있고, 단일 법률 체계로 구성된 경우가 있다. 부서별로 차이가 있는데, 예를들어 전통 문화과는 소관법률이 없다. 저작권국은 4개과로 구성되어 있지만, 저작권법이 단일법률 체계로 구성되어 있다.

예술장르 중 문학은 별도 법률, 공연예술은 공연법 단일법률, 시각예술 및 전통예술은 없다. 문화기반시설은 박물관 및 미술관(박물관 및 미술관진흥법), 문화원(지방문화원진흥법)은 별도 법률이 제정되어 있으나, 공연, 영화관, 문화복지시설 등 다른 시설은 별도 법률이 없이 해당 장르의 법률에 포함되어 있다. 반면에 콘텐츠산업은 영상, 영화/비디오, 음악, 만화, 대중문화예술은 장르별로 법률이 제정되어 있지만, 캐릭터, 광고, 공연산업, 시각예술산업은 별도 법률이 없다. 종무는 유교(향교재산법), 불교(전통사찰의 보존 및 진흥에 관한 법률) 등은 주로 재산에 관하여 법률이 제정되어 있으나 다른 종교는 없으며, 재산관련 중심의 법률은 해당 종교에는 규제로, 다른 종교에는 특혜로 상반된 인식하고 있다.

〈표 3-2〉 부서별 · 기능별 소관 법률 현황

부서명	주요기능	관련법률	비고
문화예술정책실			
문화정책관			
문화인문정신정책과	문화정책 총괄	문화기본법	
	인문정신문화정책	인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률	
	문화복지/문화지표	-	
	문화다양성	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률	
국어정책과	국어정책	국어기본법 한국수화언어법	
전통문화과	전통문화/정신문화	-	
국제문화과	국제문화교류 재외문화원	국제문화교류진흥법	

부서명	주요기능	관련법률	비고
예술정책관			
예술정책과	예술정책 총괄	문화예술진흥법 문화예술 후원 활성화에 관한 법률	
	문학정책	문학진흥법	
	예술인 복지	예술인복지법 대한민국예술원법	
	예술인력 양성	-	
	장애인 문화예술	-	
공연전통예술과	공연예술 정책	공연법	
	전통예술 정책	-	
시각예술디자인과	시각예술 정책	-	
	문화환경/디자인	공공디자인의 진흥에 관한 법률	문화환경은 없음
	공예산업	공예문화산업진흥법	
문화예술교육과	문화예술교육정책	문화예술교육지원법	
지역문화정책관			
지역문화정책과	지역문화정책/문화도시	지역문화진흥법 지방문화원진흥법	
	문화여가	국민여가활성화기본법	
문화기반과	문화시설(박물관, 미술관 등)	박물관 및 미술관 진흥법	공연장은 공연법
도서관정책기획단	도서관정책	도서관법 작은도서관진흥법	
아시아문화중심도시추진단	아시아문화중심도시	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	
종무실			
종무1담당관	종무행정 총괄	-	
	불교문화	전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률	
종무2담당관	불교외 전통종교	향교재산법	
	개신교 등 외래종교	-	

부서명	주요기능	관련법률	비고
콘텐츠정책국			
문화산업 정책과	문화산업정책 총괄	문화산업진흥기본법 콘텐츠산업진흥법	
	지역콘텐츠 산업	-	
	콘텐츠 공정상생	-	
영상콘텐츠 산업과	영상콘텐츠산업	영상진흥기본법 영화및비디오물의 진흥에 관한 법률	
게임콘텐츠 산업과	게임콘텐츠산업	게임산업진흥에 관한 법률	
대중문화 산업과	음악산업	음악산업진흥에 관한 법률	
	만화산업	만화진흥에 관한 법률	
	대중문화산업	대중문화예술산업진흥법	
	패션산업	-	
	한류	-	
저작권국			
저작권정책과	저작권정책총괄	저작권법	
저작권산업과	저작권산업/유통/공정 거래	-	
저작권보호과	저작권보호/단속	-	
문화통상 협력과	저작권통상 협력	-	
미디어정책국			
출판인쇄독서 진흥과	출판산업	출판문화산업진흥법	
	인쇄산업	인쇄문화산업진흥법	
	독서진흥	독서문화진흥법	
합 계		36개	

## 다. 문화분야 법률의 기본 구성체계 및 법률 유형

문화정책은 진흥이 중심이므로 제2장에서 검토한 진흥법을 중심으로 법률유형을 분석하였다. 실제 법률의 명칭 여부와 상관 없이 각 법률을 규정의 실질적인 내용을 중심으로 분석하였다. 문화 관련 법률을 통하여 문화정책의 방향과 현황을 잘 나타내 주는 분석이라고 할 수 있다. 다만, 사법적인 성격이 강하여 분석이 어려운 저작권법을 제외한 35개 법률을



대상으로 하였다.

〈표 3-3〉 문화 분야 법률의 기본 구성체계 및 법률 유형

법률명	구성체계	법률 유형	진흥규정		규제규정		일반규정	
			조문 수	비율	조문 수	비율	조문 수	비율
문화기본법	15개조	진흥법	11	73.3	1	6.7	3	20.0
문화예술진흥법	6개장 44개조	*진흥법	19	47.5	4	10.0	17	42.5
문화예술후원활성화에 관 한 법률	15개조	규제법	4	26.7	7	46.7	4	26.7
공연법	7개장 37개조	규제법	6	16.2	28	75.7	3	8.1
문학진흥법	5개장 31개조	*진흥법	12	38.7	12	38.7	7	22.6
도서관법	10개장 48개 조	*진흥법	24	40.0	13	27.1	11	22.9
작은도서관진흥법	2개장 15개조	진흥법	11	73.3	—	—	4	26.7
박물관 및 미술관진흥법	9개장 39개조	규제법	16	41.0	17	43.6	6	15.4
공공디자인의진흥에 관한 법률	6개장 23개조	*진흥법	11	47.8	8	34.8	4	17.4
인문학 및 인문정신문화 의진흥에 관한 법률	19개조	*진흥법	11	57.9	4	21.1	4	21.1
문화예술교육지원법	5개장 38개조	진흥법	27	87.1	7	22.6	4	12.9
국민여가활성화기본법	17개조	진흥법	14	82.4	—	—	3	17.6
독서문화진흥법	4개장 14개조	진흥법	10	71.4	1	7.2	3	21.4
문화다양성의 진흥에 관 한 법률	15개조	진흥법	9	60.0	2	13.3	4	26.7
국제문화교류진흥법	16개조	진흥법	11	68.7	1	6.2	4	25.0
지역문화진흥법	7개장 24개조	진흥법	17	70.8	3	12.5	4	16.7
지방문화원진흥법	18개조	규제법	6	33.3	7	38.8	5	27.8
아시아문화중심도시조성 에관한 특별법	9개장 56개조	진흥법	40	71.4	13	23.2	3	5.4
예술인복지법	6개장 29개조	규제법	9	31.0	16	55.2	4	13.8
대한민국예술원법	3개장 17개조	규제법	4	23.6	10	58.9	3	17.5
국어기본법	5개장 28개조	*진흥법	16	57.1	6	21.4	6	21.4
한국수화언어법	4개장 20개조	진흥법	13	65.0	2	10.0	5	25.0
문화산업진흥기본법	5개장 66개조	진흥법	40	60.6	19	28.8	5	7.6
콘텐츠산업진흥법	8개장 53개조	*진흥법	26	49.1	24	45.3	3	5.7
영상진흥기본법	15개조	진흥법	12	80.0	—	—	3	20.0
영화및비디오물의진흥에 관한법률	6개장 114개 조	규제법	22	19.3	88	77.2	4	3.5
게임산업진흥에관한 법률	7개장 64개조	규제법	13	20.3	48	75.0	3	4.7
만화진흥에 관한법률	3개장 14개조	진흥법	10	71.4	1	7.1	3	21.5

법률명	구성체계	법률 유형	진흥규정		규제규정		일반규정	
			조문수	비율	조문수	비율	조문수	비율
음악산업진흥에 관한 법률	5개장 36개조	규제법	13	36.1	20	55.6	3	8.3
대중문화예술산업발전법	3개장 42개조	규제법	7	16.7	30	71.4	5	11.9
공예문화산업진흥법	22개조	진흥법	14	63.6	4	18.2	4	18.2
출판문화산업진흥법	6개장 31개조	규제법	6	19.4	21	67.7	5	16.1
인쇄문화산업진흥법	4개장 13개조	*진흥법	7	53.9	2	15.4	4	30.8
향교재산법	13개조	규제법	1	7.7	9	69.2	3	23.1
전통사찰의 보존 및 지원 에 관한 법률	23개조	규제법	3	13.0	17	74.0	3	13.0

주 : \* 표시는 순수 진흥법은 아니지만 진흥법의 성격이 강한 법률

## 1) 구성체계

대부분의 법률은 장 분류 체계를 가지고 있으나, 장 분류 체계가 없는 법률도 11개가 있다. 장 분류의 체계는 조문수에 의해서 이루어지는 것은 아니다. 예를 들어 만화진흥에 관한 법률은 14개조임에도 3개 장으로 구분되어 있지만, 지방문화원진흥법은 18개, 공예문화산업진흥법은 22개, 전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률은 23개, 인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률은 19개조임에도 장 분류가 없다.

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 등을 비롯한 일부 법률은 몇 개의 장 자체가 법률 개정에서 삭제되어 체계 정비의 필요성이 제기된다.

## 2) 법률의 유형

명칭에 상관 없이 실제 법률별 규정을 분류하여 진흥법 및 규제법으로 유형을 구분하였다. 일반적으로 진흥법은 전체 법률 규정중 70% 이상이 진흥 규정이어야 진흥법으로 인정을 받게 된다. 그러나 여기에서는 진흥 규정 보다 규제 규정이 더 많은 경우에 한하여 규제법으로 분류하였다.

전체적으로 진흥법은 21개, 규제법은 14개로 분류되어 진흥법은 52.5%를 차지하고 있다. 진흥법 중에서 진흥규정 비율이 낮은 진흥법은

7개로 이를 제외한 순수한 진흥법은 14개로 35개 법률의 40% 수준에 불과하다. 대개 최근에 제정된 법률은 순수 진흥법의 요건을 가지고 있으나, 실제 규정은 프로그램적(선언적) 규정이 많은 한계가 있다. 제정 연혁이 오래된 법률, 산업 관련 법률은 규제 관련 규정이 많거나, 진흥 규정이 거의 없는 법률도 있다. 예를들어 대중문화산업발전법은 규제 위주의 규정이지만, 규제를 통한 진흥의 목적을 가진 법률이다.

### 3) 유형 분류에 따라 법제 정비 방향

문화 분야 법률의 명칭은 대부분 .... 진흥법(진흥에 관한 법률, 활성화에 관한 법률, 발전법)으로 되어 있어 형식적으로는 진흥법으로 분류할 수 있다. 그러나, 법률의 제정목적과 규정의 내용은 진흥 보다는 규제 또는 관리에 치중한 법률이 많다. 진흥법 이론에서 살펴 보았듯이 진흥법에 반드시 진흥 관련 규정이 있어야 하는 것은 아니다. 소비자 및 약자 보호를 위한 규제를 통한 진흥도 필요하기 때문이다. 문화는 지원과 진흥 중심임으로 보호가 필요한 법률도 있지만, 진흥중심으로 정비가 필요한 것은 당연하다.

문화 관련 법률은 법제명은 “~ 진흥법”이라 할지라도, 문화기본법이 추구하는 위에서의와 같은 조성-지원-진흥에 대한 규정보다는 오히려 규제적 요소를 가진 조항들이 다수 포함되어 있어 “진흥” 이 라기 보다는 “규제”적 법규범으로 작용하고 있는 것은 아닌지, 또한 진흥적 규정이라 할 지라도 실무상의 현상과 정합하는지, 동일 업무범주 내 소관 법률 간 상호 중복내지 상충은 존재하지 않는지, 유사한 국가적 업무에 있어 다수의 법령이 존재하여 관계인의 혼란야기는 물론 행정집행의 신속성을 저해하고 있지는 않은지, 그리고 여타 타 행정 분야 기본법 등에 비하여 특히 문화기본법에서 명시적으로 강조되고 있는 입법 입안 심사기준 상 “평등의 원칙”내지 “체계정당성의 원칙”에 반하여 위헌적 우려를 띄고 있는 규정은 없는지 등에 대한 의문은 지속적으로 증대되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문화법제분야에서 논의되고 있는 문제점 등에 대하여 우선적으로 문화분야 법률 등이 나타내고 있는 법체계적 실태와 문제점을 검토하여 개선방향을 제시하고자 한다.

## 라. 법률의 주요 규정 유무 비교

문화 분야 법률은 기본적으로 진흥법을 지향하므로, 진흥법이 갖추어야 할 주요 항목을 설정하고, 이를 기준으로 문화관련 법률의 규정 유무를 비교 분석하여 보았다.

〈표 3-4〉 문화 분야 법률의 주요 규정 유무 비교

법률명	기본 이념	원칙	기본 계획	국가 책무	진흥 조직	시설	인력/ 교육	복지	조사 연구	재정 지원	벌칙/ 과태료
문화기본법	○	○	○	○			○		○	○	○
문화예술진흥법				○	○	○	○	○		○	
문화예술후원활성화 에 관한 법률				○						○	○
공연법			○	○		○	○			○	○
문화진흥법			○	○	○	○	○		○	○	
도서관법			○	○	○	○	○	○		○	○
작은도서관진흥법		○		○		○			○	○	
박물관 및 미술관 진흥법		△	○	○	○	○	○			○	
공공디자인의진흥에 관한 법률		○	○	○	○		○		○	○	
인문학 및 인문정신문 화의진흥에 관한 법률	○		○	○	○		○			○	
문화예술교육지원법		○	○	○	○		○	○		○	
국민여가활성화 기본법	○	○	○	○		○	○	○	○	○	
독서문화진흥법		△	○	○			△			○	
문화다양성의 진흥에 관한 법률		△	○	○	○		○		○	○	
국제문화교류진흥법			○	○	△		○		○	○	
지역문화진흥법		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지방문화원진흥법				○	○	○				○	○
아시아문화중심도시 조성에관한 특별법			○	○	○	○	○			○	○
예술인복지법		△		○	○			○	○	○	○
대한민국예술원법					○					○	

법률명	기본 이념	원칙	기본 계획	국가 책무	진흥 조직	시설	인력/ 교육	복지	조사 연구	재정 지원	벌칙/ 과태료
국어기본법	○		○	○	△		○		○	○	
한국수화언어법	○		○	○			○	●	○	○	
문화산업진흥기본법			○	○	○	○	○		○	○	○
콘텐츠산업진흥법	○		○		○		○		○	○	○
영상진흥기본법		△	○	○			○		○	○	
영화및비디오물의 진흥에관한법률			○		○	○	○	○		○	○
게임산업진흥에관한 법률			○		○		○		○	○	○
만화진흥에 관한법률			○	○			○		○	○	
음악산업진흥에 관한 법률			○			○	○		○	○	○
대중문화예술 산업발전법		△			△		○		△	○	○
공예문화산업진흥법			○	○	○		○		○	○	○
출판문화산업진흥법			○		○	○	○			△	○
인쇄문화산업진흥법			○	○		○	○			△	
향교재신법						○					○
전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률		△		○		○				○	○

### 1) 주요 규정 비교 분석 결과

진흥법을 기준으로 법률이 공통적으로 가질 필요가 있는 주요 규정을 법률별로 비교하여 보았다. 즉, 기본이념, 원칙, 기본계획, 국가책무, 진흥조직, 시설, 인력양성/교육, 복지, 조사연구, 재정/지원, 벌칙/과태료 등의 주요항목을 기준으로 비교하여 보았다. 문화산업은 산업의 진흥이므로 투자유치, 규제혁신 등 추후 특성화된 기준을 별도로 설정하여 분석할 필요가 있지만, 여기에서는 전체적인 비교를 위하여 공통기준으로 비교하여 보았다.

규제와 관련하여 문화 관련 법률의 특성을 이해할 필요가 있다. 예술 분야는 진흥을 목적으로 하고 자율성을 최대한 보장하여야 하므로 규제조항을 최소화하고 순수 진흥법의 체계를 갖추어야 할 필요가 있다. 문화산업 분야는 산업진흥과 함께 소비자를 보호하여야 하므로 산업에 대한 진흥과 함께 소비자 보호(안전 및 공정거래 등)를 위한 규제가 필요하지만,

지나치게 정부의 개입이 많고 자율성과 혁신을 저해하지 않도록 하여야 한다. 문화유산 분야는 문화유산 보존과 활용을 위한 지원이 강화되어야 하지만, 보전을 위한 규제가 필요하지만, 규제를 통하여 나타나는 수익자와 부담자 간의 균형을 유지하도록 할 필요가 있다. 세부적으로 예술 분야에서 예술인의 권익 보호를 위한 법률은 보호를 위한 규제가 강화되어야 하지만, 예술의 자율성, 창조성, 사회적 가치를 저해하지 않도록 하여야 한다.

진흥법의 유형으로서 가장 많은 유형은 재정지원으로 향교재산법을 제외하고 모든 법률이 재정지원 항목이 있다. 국가의 책무는 5개를 제외한 30개, 기본계획은 6개를 제외한 29개, 인력양성/교육은 7개를 제외한 28개 진흥조직은 18개 법률에 규정되어 있다. 진흥법의 성격이 강함에도 17개의 법률에 과태료와 벌칙 규정이 있다. 반면에 기본이념은 6개, 원칙은 6개, 복지는 9개 법률에만 규정되어 있다. 인력양성은 대부분의 법률에 규정되어 인력양성에 관한 체계성 강화가 필요하다. 이러한 실태는 전문가 델파이조사에서도 인력양성의 연계성 강화가 필요하다는 인식과 연계되어 있다.

## 2) 법률의 정비방향

문화 분야 법률이 대부분 대상별/정책 기능별로 제정되다 보니 해당 영역에 대한 당연한 국가의 책무, 정부의 입장에서의 기본계획, 진흥조직 등이 주된 효과를 나타내고 있다. 해당 영역에 대한 정책사업이나 범주를 제시하고 이를 위한 선언적인 정책지원 등 사업별 정책에 관한 법률의 특성을 가지고 있다. 이러한 법률은 변화하는 정책환경, 정책영역, 새로운 정책수단 등에 대한 효율적인 대응을 어렵게 하고, 필요에 따라 법률 규정이 삭제, 추가되어 전체적인 법체계의 저하를 가져오게 된다.

문화 분야 법률에서 보다 중요한 것은 관련 정책에 대한 이념과 원칙을 확립하여 이러한 지향가치가 각 정책의 추진에 지침과 방향을 제시하고

지속성과 일관성을 가지고, 정치적·외부의 부당한 압력으로부터 문화정책의 자율성을 확립하는 것이다. 주요 항목별 유사한 기능이 중첩되어 효율성에 손해가 되는 측면이 있으므로, 인력양성, 시설, 예술인 보호 등에 관한 장르별 법률이 아닌 통합적 법률 제정이 가능한지에 대한 검토해야 한다. 따라서 본 연구에서는 이러한 방향에서 문화 분야 법률의 정비 방안을 검토하였다.

## 2. 문화 분야 법률의 특성 분석 총괄

### 가. 문화 분야 법률체계의 특성과 문제점

#### 1) 법률과 영역간의 명확한 원칙 없이 필요에 따라 법률의 제·개정 추진

국어의 경우 오히려 문화유산/정체성에 더 가깝지만, 소속부서가 문화정책국 소관이라는 이유로 지향가치와 접근이 다른 문예진흥법에 포함되었다가 다시 삭제되기도 하였다.

도서관 및 독서진흥법 →도서관법, 독서문화진흥법으로 분법(2007)되었다. 이것은 독서진흥의 필요성에 따라 법률 제정이 이루어진 측면도 있지만, 문화체육관광부의 소관부서의 차이에 따른 문제를 해결하기 위한 배경도 강하다. 즉, 독서진흥은 여전히 도서관을 중심으로 추진되고 있다. 특히 지역에서는 여전히 도서관 및 독서진흥조례가 존재하는 곳도 많으며, 별도의 독서문화진흥조례가 제정된 경우도 소관은 도서관 부서에서 주로 담당하고 있다. 문화체육관광부 차원에서도 도서관-독서진흥-출판진흥에 각각 독서진흥계획이 포함되어 있기도 한다. 이러한 분법화는 관점에 따라서는 오히려 체계적인 독서진흥을 위한 거버넌스와 정책추진에 어려움을 가져오기도 한다.

## 2) 부처 영역과 조직 부서 개편에 따라 정책영역 보다는 조직단위의 법률 제개정

문화체육관광부의 문화산업정책이 영상정책이 중심이었을 때 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 외에 영상진흥기본법이 제정되었으나, 문화콘텐츠산업이 강조되면서 문화산업진흥기본법이, 이명박 정부 출범후 디지털콘텐츠가 문체부로 이관되면서, 새롭게 콘텐츠산업진흥법(초기에는 온라인디지털콘텐츠산업발전법)이 제정되었으나, 기존 법률과의 체계성은 미흡한 수준이다.

박물관 및 미술관 진흥법의 분법화가 추진되기도 한다. 박물관계 및 부서에서는 반대하지만(박물관이 다수), 미술관계 및 부서에서는 찬성하는 실정이다. 이것은 박물관 담당부서와 미술관 담당부서의 국이 다른 것도 이유가 되고 있다.

## 3) 정책기능 및 정책대상 법률의 규정 존재에 따른 중복 문제

문화 분야 법률은 기본법을 중심으로 정책영역(장르별), 정책대상, 정책기능(목표) 등 3가지 기준으로 법률이 제정되어 있다. 예를들어 정책영역(문화예술진흥법), 정책대상(지역문화진흥법, 예술인복지법) 등은 법률간 상호 중복 문제가 발생하고 있다. 문화시설에 관한 규정은 문예진흥법의 규정과 지역문화진흥법의 규정에 차이가 있음.

국가와 지자체의 정책진흥, 전문인력 양성, 문화시설 등의 규정은 실질적인 내용은 유사하지만, 형식적인 측면만을 달리하여 규정하고 있다.

공정거래(공정상생)에 관한 법률은 각 분야별로 다양한 법률에 규정되어 있다. 즉, 예술인복지법, 문화산업진흥기본법, 콘텐츠산업진흥법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 대중문화예술산업발전법 등 다양한 법률에 각각 규정되어 있다. 공정상생이 강조되면서 최근에 예술, 문화콘텐츠 등 세부 분야별로 공정상생에 관한 법률을 각각 제정하려는 흐름이 있다. 그러나 각 법률의 규제대상의 범위가 명확하지 않고, 각 법률의



지향가치, 규제체계 및 수준도 차이가 있다.

#### 4) 원칙 및 가치 확립 이전에 하위 정책영역·수단이 법률에 규정

문화복지가 중요정책으로 부각되면서, 문화복지에 대한 개념 및 원칙 없이 문화바우처 중심의 문화복지 규정이 문예진흥법에 신설되면서, 이전의 포괄적인 문화복지 흐름과는 달리 취약계층을 위한 문화복지로 국한하는 결과를 가져왔다.

예술인복지법의 경우 당초에는 열악한 예술인 복지를 위해 제정되었으나, 이후 예술인 권익, 이를 위한 공정거래 등에 대한 요구가 강화되면서 관련 규정이 추가되었으나 전체적인 법규정의 체계성이 미흡하다. 예술인복지법의 예술인은 복지대상으로서 활동경력이 있는 예술인이지만, 공정거래는 전체 예술인, 특히 복지대상의 사각지대인 신진예술인에 초점이기 때문이다. 이러한 결과 복지의 시혜대상으로서의 예술인과 헌법상 권리로서의 예술인 권익에 대한 법률의 취지와 접근은 차이가 발생하고 있다. 예술인 육성 규정은 없지만, 기획매개인력에 대한 규정은 대부분의 법률에 존재한다.

문화이용권 규정이 법률에 신설되기 전에 문화복지의 증진은 포괄적인 규정(문화강좌, 상품권, 문화산업, 장려금) 등이 포함되어 있었으나, 개념의 정의 없이 문화이용권 규정이 신설되면서 소외계층 대상의 정책으로 축소되었다.

문화콘텐츠산업 전문인력은 문화산업진흥기본법, 콘텐츠산업진흥법, 영상진흥기본법 등 3개 법률에 모두 존재하지만, 실질적 차이는 미흡하다.

작은 도서관 정책이 부각되면서 기존 도서관법이 있음에도 작은도서관진흥법이 제정(2012)되었는데, 대부분의 내용은 도서관법의 적용이 가능하다.

### 5) 법률 개정에 따른 법체계성 미흡

문화예술 분야 기본법 성격을 가진 문화예술진흥법은 문화기본법 제정 이전에 전체 문화 분야 기본법 위상(문화산업, 전통문화, 국어 등도 포함)을 가지고 있었으며, 현재에도 여전히 문화산업 등의 규정이 존재한다.

법률이나 법규정의 지향가치가 시대변화에 부응하지 못하고 있는 경우가 있다. 문화예술진흥법의 문화산업 규정(제14조)은 문화복지 증진(제3장)에 분류되어 있는데, 문화산업을 문화민주화를 위한 정책수단의 관점에서 보면 타당하지만, 실제 내용은 순수한 산업 진흥의 관점을 가지고 있다.

공연법의 경우 진흥에 관한 규정은 대부분 선언적 규정이며, 규제와 절차에 관한 규정이 다수를 차지하고 있는 등 진흥법의 경우에도 실질적 정책수단 미흡하다.

법률과 시행령에 규정될 원칙이 명확하지 않아, 법률에 시행령에 규정될 내용이 포함되거나, 반대로 법률에 지나치게 포괄적인 규정을 하고 시행령에 위임하는 경우도 있다. 한국문화예술위원회의 위원구성 및 운영에 관한 사항은 시행령에 규정될 사항이 법률에 포함된 경우이다(문예진흥법 중 16개조를 차지), 영화진흥위원회도 유사한데, 일부 법률규정은 시행령이 아닌 위원회 규정으로 시행령-규칙을 건너뛰어 위임되어 있다. 위원회 구성, 위원회의 직무상 독립과 기능 등은 법률에 규정될 필요가 있지만, 위원회의 소집 및 소위원회 등은 시행령에 규정하는 것이 바람직하다. 문화예술위원회를 제외한 다른 법정단체는 대부분 1개조 또는 3개조 내외로 구성되어 있다.

시대변화에 따라 관련 정책이나 조직의 관점이 변화되고 있는데, 이를 제대로 반영하지 못하고 있는 경우가 있다. 문예진흥법에서는 문예진흥기금→문화예술위원회 순으로 규정되어 있으나, 영화 및 비디오물의 진

흥에 관한 법률은 영화진흥위원회→영화발전기금 순으로 구성되어 있다. 문예진흥법의 구성체계에 따르면, 문화예술위원회는 문예진흥기금을 운용하기 위한 재정지원 기관 성격이 더 강하지만, 이것은 문예진흥법 제정 당시의 정책환경에 따른 것으로 예술지원의 자율성 강화 및 종합적인 예술지원의 조직으로 전환하기 위해서는 구성순서의 전환 필요하다는 의견이 제기되고 있다.

## 나. 문화 분야 법률의 목적 및 지향가치 총괄

### 1) 헌법의 문화 분야 목적

헌법에는 문화정책의 목적으로 민족문화창달이 직접적으로 규정되어 있다(제9조). 민족문화창달은 협소한 민족문화가 아닌 국가와 민족을 동일시하는 관습에서 비롯된 것으로 국가사회문화라고 해석하는 것이 다수설이다. 민족문화창달은 현 시대에 맞지 않는 낡은 개념으로 인식되어 문화진흥과 다양성 증진으로 개정하자는 것에 공감이가 형성되어 있다, 헌법 개정과정에서도 이에 대해서는 전문가, 여야간에 이견이 거의 없었다.

민족문화창달이 헌법에 반영된 경위를 살펴보면, 국민교육헌장(1968)에 민족문화증흥에 포함되어, 문예진흥법(1972)에 민족문화창달이 목적으로 규정되고, 5공화국 헌법(1980)에 반영된 것으로 추정된다. 그러나 헌법 이론 및 헌법재판소 결정에서는 헌법에 명시적 규정은 없지만, 문화국가를 국가목적규정으로 인정하고 있다.<sup>24)</sup>

### 2) 문화 분야 법률의 목적

문화 분야 법률의 목적은 다음의 <표 3-5>에서 보듯이 국가목적 규정, 삶의 질 제고, 해당 분야의 발전, 절차적 내용 목적 등 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 삶의 질의 경우는 문화적 삶의 질, 국민의 삶의 질, 지역

24) 이에 대한 자세한 내용은 정광렬(2017). 문화국가를 위한 헌법 연구 참조

주민의 삶의 질로 각각 다르게 나타난다.

〈표 3-5〉 문화 분야 법률의 목적 유형

목적	해당 법률	비 고
국가목적 규정 (민족문화창달)	· 문화국가 실현(지역문화진흥법) · 민족문화창달(문예진흥법, 국어기본법) · 국민의 문화생활 및 민족문화의 창달(영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률)	· 연혁이 오래된 법률 · 법률의 제정취지와 목적의 괴리 : 영화 및 비디오물은 다양성 가치가 중요한데 민족문화창달로 규정
삶의 질 제고	· 삶의 질 제고(문화예술교육지원법, 국민여가활성화 기본법) · 삶의 질 제고 및 문화의 역할 증대(문화기본법)	· 문화기본법의 목적이 소극적 규정 · 법률 취지에 맞는 보다 구체적 목적 설정 필요
해당 분야의 발전	· 문화생활 및 국민경제 발전(문화산업진흥기본법, 인쇄문화산업진흥법, 콘텐츠진흥법, 게임산업의 진흥에 관한 법률, 음악산업의 진흥에 관한 법률) · 문화 및 관련 산업의 발전(저작권법) · 예술발전 기여(예술인복지법), 문학발전(문학진흥법)	· 해당 분야 발전 이전에 기본적 지향을 목적으로 구체화 필요 · 저작권법은 헌법상 규정된 예술가의 권리 보호(보장)에 기반 · 예술인복지법은 예술인의 권익보호가 더 강조 필요
절차적 내용 목적	· 공연법(예술의 자유 보장 및 건전한 공연활동 사항 규정) · 출판문화산업진흥법(출판·출판문화산업의 지원과 육성간행물의 심의와 건전한 유통질서의 확립에 필요한 사항 규정)	· 해당 분야 발전 자유보장 등 이외에 규제법의 성격이 강조된 절차적 목적은 삭제 필요

\* 출처 : 정광렬(2017), 문화국가를 위한 헌법 연구 참조 재구성

### 3) 문화 분야 법률의 지향가치와 원칙

문화 분야 법률에서 이념, 원칙 또는 지향가치 등이 명시된 법률은 소수에 불과하다. 문화기본법, 지역문화진흥법, 콘텐츠산업진흥법, 문화재보호법 등이 대표적이다. 비교적 최근에 제정된 국민여가활성화기본법, 문학진흥법, 국제문화교류진흥법, 공공디자인진흥에 관한 법률 등에도 이러한 규정이 미흡하다.

이념, 원칙 또는 지향가치에 대한 규정이 있는 경우에도 부분적인 규정에 국한되어 있다. 문화재보호법의 경우 문화재 보존관리 및 활용의 원칙에 대한 원형유지의 원칙만 존재할 뿐, 활용과 보존 관리의 관계에서

발생하는 원칙, 문화재 보호를 위해 발생하는 비용부담의 원칙 등은 미흡하다.

지역문화진흥법의 경우 원칙으로(제3조) ① 지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화, ② 지역주민의 삶의 질 향상 추구, ③ 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성, ④ 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존 등 4가지를 제시하고 있다. 그러나 중앙정부와 지자체의 역할 및 전달체계, 지역문화정책의 고권, 생활문화의 원칙, 지역간 연대 및 지역의 문화단체 우선 육성, 주체성/자발성 등의 원칙은 미흡하다.

전체적인 원칙 등의 규정이 존재하는 경우에도 핵심 정책이나 정책수단에 대한 지향가치 및 원칙이 없이 단순히 “해당 정책을 하여야 한다”라는 방식으로 규정한 경우가 대부분이다. 이에 따라 정부 교체에 따라 정책방향이 완전히 달라지거나, 문화정책의 추진 원칙정립과 지속성이 미흡하게 되는 문제가 발생하기도 한다.

## 다. 문화산업분야 법률의 체계 분석

### 1) 문화산업 분야 법률 특성

문화산업 분야 법률은 기본법과 개별 산업 진흥 법률들로 구성되어 있다. 기본법으로는 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법을 들 수 있으며, 개별 산업 진흥 법률들은 게임산업, 영화산업, 비디오산업, 음악산업, 만화산업, 출판산업, 인쇄산업, 공예산업에 관한 것이다.

문화산업진흥기본법은 기본법으로서 문화산업의 창업, 제작, 유통, 기반조성 등 문화산업 진흥의 지원 방향을 제시하고 있지만, 다른 한편으로는 문화산업 육성에 필요한 구체적인 사항, 예컨대, 투자조합, 완성보증, 유통 전문회사, 가치평가기관 지정, 독립제작사 제작지원, 문화산업진흥시설, 문화산업단지, 문화산업전문회사 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 콘텐츠산업 지원기관인 한국콘텐츠진흥원의 설립근거를 규정하고 있다.

콘텐츠산업진흥법은 2002년에 제정된 온라인디지털콘텐츠산업발전법이 2010년에 콘텐츠산업진흥법으로 발전된 것으로, 콘텐츠산업 진흥에 관한 종합법이라고 할 수 있다. 또한 콘텐츠산업진흥법은 콘텐츠진흥과 관련하여 기본법으로서의 역할을 하는 조항과 개별적이고 구체적인 조문이 혼재되어 있다(조용순, 2013). 제 3조(기본이념)에는 콘텐츠 관련 정책의 기본 이념이 제시되어 있는데, 그 내용은 ① 콘텐츠제작자의 창의성이 충분히 발휘되고, 콘텐츠에 대한 지적재산권이 국내외에서 보호될 수 있도록 할 것 ② 콘텐츠의 원활한 유통을 통하여 이용자로 하여금 폭넓은 문화를 향유할 수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키고 복지를 증진시킬 수 있도록 할 것 ③ 다양한 콘텐츠 관련 사업을 창출하고, 이를 효율화·고도화함으로써 국제경쟁력을 강화하여 콘텐츠산업의 지속적인 발전이 이루어질 수 있도록 할 것 등이다.

영상진흥기본법은 1995년에 최초 제정된 이후 현재까지 지속되고 있으나, 선언적 규정에 그치고 있으며, 내용면에서는 실효성을 가진 조항이 없다. 영화와 비디오산업의 진흥에 관한 사항들은 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률에 규정되어 있다. 이런 측면에서 영상진흥기본법은 기본법으로서의 역할을 수행하지 못하고 있어 사문화된 법률의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

〈표 3-6〉 문화산업 분야 법률 체계도

개별 진흥법	기본법 · 종합진흥법	규제 · 보호법
출판문화산업 진흥법(2003)	문화산업진흥기본법 (1999)	대중문화예술산업 발전법 (2014)
게임산업진흥에 관한 법률(2006)		
음악산업진흥에 관한 법률(2006)		
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률(2006)		
인쇄문화산업진흥법(2008)		
만화진흥에 관한 법률(2012)		
공예문화산업진흥법(2015)	영상진흥기본법(선언적) (1995)	

문화산업 분야 법률은 진흥법적 성격과 동시에 규제법적 성격과 보호법적 성격을 모두 내포하고 있다. 기본법인 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법 모두, 진흥에 관한 사항과 규제 및 보호에 관한 사항을 모두 갖고 있다. 문화산업진흥기본법은 진흥 기본법으로 진흥에 관한 규정을 주로 담고 있지만, 공정한 거래질서 구축, 소비자 보호 등 보호법적 성격을 갖고 있다. 콘텐츠산업진흥법은 콘텐츠산업 진흥의 기본법 및 종합법적 성격을 갖고 있지만, 지식재산권의 보호, 이용자의 권익보호, 공정한 유통환경 조성, 표준계약서, 분쟁조정 등 보호법적 성격을 갖고 있다.

개별 산업진흥법률 또한 진흥, 규제, 보호에 관한 사항을 모두 포함하고 있다. 대중문화예술산업발전법의 경우, 규제 및 보호에 관한 사항을 주로 규정하고 있음에도 국제협력 및 해외시장 진출과 같이 진흥법적 성격을 갖고 있다. 게임산업진흥에 관한 법률은 게임산업 진흥과 함께 게임문화, 등급분류, 영업질서에 관한 사항을 포함하고 있다.

〈표 3-7〉 문화산업 분야 법률의 특성

법률명	진흥법적 성격	규제 및 보호법적 성격
문화산업진흥기본법	창업 · 제작 · 유통 / 문화산업기반조성 / 문화산업전문회사	제 12조의2 공정한 거래질서 구축 제 30조의4 소비자보호
콘텐츠산업진흥법	콘텐츠제작의 활성화/ 콘텐츠산업의 기반조성/ 콘텐츠공제조합/ 콘텐츠유통 합리화	제 10조 지식재산권의 보호 제 5장 이용자의 권익보호 제 24조 공정한 유통환경 조성 제 25조 표준계약서 제 6장 분쟁조정
출판문화산업진흥법	제 2장 출판문화산업의 진흥	제 3장 출판사의 신고 제 6장 간행물의 유통
게임산업진흥에 관한 법률	제 2장 게임산업의 진흥	제 3장 게임문화의 진흥/ 제 4장 등급분류/ 제5장 영업질서 확립
인쇄문화산업진흥법	대부분 진흥 조문	제 12조 인쇄사의 신고
영화 및 비디오물	제 3조 영화진흥기본계획 및 시행계획	공정환경조성 / 영화업자의 신고/

법률명	진흥법적 성격	규제 및 보호법적 성격
의 진흥에 관한 법률	제 3절 영화발전기금 제 48조 비디오산업진흥사책의 수립시 행	상영등급 분류 및 광고 · 선전 제한/ 영화의 상영/ 비디오물 등급 분류/ 제 3장 비디오물 - 제 2절 등급분류 - 제 3절 영업의 신고 등록 운영
만화진흥에 관한 법률	제 2장 만화 창작 및 만화산업의 진흥	제 9조 유통질서의 확립 제 10조 지적재산권의 보호 제 12조 이용자의 권익보호
대중문화예술 산업발전법	제 5조 국제협력 및 해외시장 진출 지원	제 2장 대중문화산업의 영업질서 - 제 1절 공정한 영업질서의 조성 - 제 2절 청소년 대중문화예술인의 보호
음악산업진흥에 관한 법률	제 2장 음악산업의 진흥	제 3장 영업의 신고 등록 및 음반 등의 유통
공예문화산업 진흥법	대부분 진흥 조문	제 15조 우수공예품의 지정 취소

## 2) 문화산업 분야 법률의 목적 분석

“민의 문화적 삶의 질 향상”과 “국민경제의 발전”이 중요한 법 목적으로 규정되어 있으나, 법에 따라 “국민생활의 향상” “국민경제의 건전한 발전” “국민의 문화생활 향상” “민족문화의 창달” “건전한 대중문화” 등 다양한 형태로 규정되어 있다. 문화산업 발전과 관련하여 “문화산업의 발전 기반 조성 and 경쟁력 강화” “콘텐츠산업의 기반 조성 and 경쟁력 강화” 등을 제시하고 있으며, 게임 산업 진흥에 관한 법률에서는 게임 산업과 함께 게임문화 발전을 제시하고 있다.



〈표 3-8〉 문화산업 분야 법률 목적

법률명	목적
문화산업진흥 기본법	문화산업의 지원 및 육성에 필요한 사항을 정하여 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함.
콘텐츠산업 진흥법	콘텐츠산업의 진흥에 필요한 사항을 정함으로써 콘텐츠산업의 기반을 조성하고 그 경쟁력을 강화하여 국민생활의 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함.
영상진흥 기본법	영상문화의 창달과 영상산업의 진흥을 위한 사책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 국민의 문화생활을 향상시키고 영상산업의 경쟁력을 강화하는 데에 이바지함.
출판문화산업 진흥법	출판에 관한 사항 및 출판문화산업의 지원·육성과 간행물의 심의 및 간접한 유통질서의 확립에 필요한 사항을 규정함.
게임산업진흥에 관한 법률	게임산업의 기반을 조성하고 게임물의 이용에 관한 사항을 정하여 게임산업의 진흥 및 국민의 건전한 게임문화를 확립함으로써 국민경제의 발전과 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함.
음악산업진흥에 관한 법률	음악산업의 진흥에 필요한 사항을 정하여 관련 산업의 발전을 촉진함으로써 국민의 문화적 삶의 질을 높이고 국민경제의 발전에 이바지함.
인쇄문화산업 진흥법	인쇄에 관한 사항 및 인쇄문화산업의 지원·육성에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인쇄문화 발전과 이를 통한 국민경제의 발전에 이바지함.
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고 영상문화 및 영상산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 향상과 민족문화의 창달에 이바지함.
만화진흥에 관한 법률	만화 창작 및 만화산업 진흥에 관하여 필요한 사항을 정하여 만화 창작을 활성화하고 만화산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 향상과 국민경제의 발전에 이바지함.
대중문화예술 산업발전법	대중문화예술산업의 기반을 조성하고 관련 사업자, 대중문화예술인 등에 관한 사항을 정함으로써 건전한 대중문화를 확립하고 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함.
공예문화산업 진흥법	공예문화산업의 지원 및 육성에 필요한 사항을 규정함으로써 공예문화산업 발전의 기반을 조성하고, 이를 통하여 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함.

## 제2절

## 문화 분야 법률의 체계와 특성 분석

## 1. 문화예술 분야 법률의 체계와 특성 분석

## 1-1. 문화기본법

## 1) 구성체계

문화기본법은 장 구분 없이 장 구분 없이 15개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 주요 규정은 목적, 기본이념, 국민의 권리, 지방자치단체 책무, 문화정책 수립·시행상의 기본원칙, 문화진흥 기본계획 수립, 분야별 문화정책 추진, 전문인력 양성, 연구개발, 한국문화관광연구원 설립, 문화의날/행사, 재정지원 등으로 구성되어 있다. 문화기본법은 문화 분야의 기본법으로 2013년 제정되었으며, 전형적인 진흥법 특성을 가지고 있다.

## 2) 법률체계의 특성

문화기본법은 문화 분야의 기본법의 위상을 가지고 있으며, 다른 문화 관련 집행법(개별법)의 원칙과 규범적 통일성을 부여하고 있다. 즉, 문화기본법은 목적을 “문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 문화정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 삶의 질을 향상시키고 국가사회의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것”이라고 제시하고 있다. 문화기본법은 15개 조문 중 진흥 관련 규정이 11개로 전체의 73.3%를 차지하고 있으며, 규제 관련 규정은 1개에 불과한 전형적인 진흥법으로 분류된다.

문화기본법은 문화 분야의 기본법으로서 문화 분야 법률 중에서 국민

여가활성화기본법과 함께 기본이념과 원칙을 모두 규정하고 있다.

문화기본법의 15개조중 진흥 관련 규정은 11개(73.3%), 규제는 1개(6.7%), 일반공통 규정은 3개(20.0%)로 구성되어 형식 및 내용 측면에서 모두 진흥법의 특성을 잘 드러내고 있다. 기본법으로서 목적-이념-기본원칙-권리(문화권)-국가와 지자체의 책무-기본계획-진흥사업 등을 체계적으로 규정하고 있다. 특히 기본법으로 문화권을 규정한 것은 문화기본법의 중요한 성과라고 할 수 있다. 그러나 장 구분이 없으며, 진흥법에서 갖추어야 할 추진체계에 대한 규정이 없이 조사연구를 위한 연구기관 조직만 규정되어 있다.

### 3) 법률의 정책수단

문화기본법은 기본법으로서 구체적인 정책수단이 명시되어 있지 않다. 법률에는 문화영향평가, 조사연구, 인력양성, 재정지원 등의 제한적인 정책수단이 규정되어 있다. 문화권과 연계하여 중요한 정책수단이라고 할 수 있는 문화영향평가도 의무적인 규정이 아닌 권고적인 규정에 그치고 있다. 문화정책의 기본방향을 제시하기 위해서는 영역별·기능별 문화정책의 기본지향을 담을 필요가 있는데, 단순히 문화정책의 범주를 나열하고 있어 기본법으로서 다른 문화분야 법률의 규범적 해석과 지향가치의 기준을 제시하는데 한계가 있다.

## 1-2. 문화예술진흥법

### 1) 구성체계

문화예술진흥법은 1972년 8월 14일 제정되었고, 현재까지 28회 개정되었으며, 28회 개정 가운데 전부 개정은 2회이다(1995. 7. 6.; 2017. 4. 11). 현재 법률은 2018년 6월 12일 일부 개정된 법률 제15638호이다. 동 법률은 6개장, 본문 44개조, 부칙으로 구성되는데, 실제 삭제된 조가 4개에 달하여 실제로는 40개조로 구성된다. 이를 구체적으로 보면, 제1장

총칙, 제2장 문화예술공간의 설치, 제3장 문화예술복지의 증진, 제4장 문화예술진흥 기금, 제5장 문화예술진흥위원회 등, 제6장 보칙이다.

## 2) 법률체계의 특성

40개 조문의 형식적 구성체계는 진흥 관련 규정이 19개(47.5%), 규제 관련 4개(10.0%), 일반 17개(42.5%)이다. 「문화예술진흥법」이란 명칭에서 보듯이 규제보다 진흥관련 규정이 많다. 한편 진흥 관련 규정 못지않게 일반 규정이 많은 것은 ‘제5장 문화예술진흥위원회 등’에서 진흥원의 운영과 관련된 조문이 많기 때문이다.<sup>25)</sup>

진흥관련 조문은 시책과 권장(제1장 제3조), 문화예술공간 설치·인력 양성·전문예술법인 관련(제2장)의 문화예술공간 설치 권장, 전문인력 양성, 문화예술복지 증진(제3장), 문화예술교육진흥기금(제4장) 등으로 구성되어 있다. 이처럼 문화예술진흥법은 1972년 처음으로 시행된 문화예술 진흥을 위한 대표법률이란 성격을 지닌다. 하지만 문예진흥법은 문화예술진흥원 관련 조문이 16개에 달하여, 일반(절차)법의 성격이 강한 측면도 있으며, 문화예술 분야에서 가장 대표적인 규제 조문으로 꼽히는 제9조(건축물에 대한 미술작품의 설치 등)가 포함되어 있기도 하다.

## 3) 법률의 정책 수단

문화예술진흥법은 상당한 정도로 정책수단을 명시하고 있다. 문화공간 설치, 전문예술법인단체, 전문인력 양성, 장려금, 문화상품권, 학교/직장 문화예술지원, 문화강좌 설치, 문화산업 육성, 문화상품권, 장애인 문화예술지원, 문화소외계층 문화복지, 문화이용권, 문예진흥기금, 문예진흥조직, 재정지원 등이 그것이다. 하지만 이 같은 정책수단은 대부분 선언적이며 구체적이지 못하다.

25) 제5장은 19개 조문으로 구성되는데, 14개 조문이 문화예술진흥원 운영과 관련되며, 진흥관련 조문이 3개, 규제관련 조문이 1개이다.

다만 문예진흥기금의 구성과 용도, 그리고 문화예술위원회의 조직에 대해서는 비교적 자세한 항목이 포함되어 있다. 동법 제정 당시부터 문화예술 진흥 재원을 확보하고 조직을 형성한다는 측면이 있었기 때문이다. 또한 문화예술계의 대표적 규제와 관련된 법률 항목인 ‘건축물에 대한 미술작품의 설치’(9조)는 상당히 구체적인 특징을 지닌다.

### 1-3. 문학진흥법

#### 1) 구성체계

문학진흥법은 2016년 2월 3일 제정되어 8월 4일자로 시행되었다. 문학이 문화예술의 주요한 장르임에도 관련 법률이 없지만, 다른 문화영역에서는 별도의 법률(영화, 만화, 음악, 공예, 대중문화예술)이 있기에, 별도의 법률 제정 필요성을 제기된 것이다.

문학진흥법은 5개장, 본문 31개조, 부칙으로 구성되며, 5개장은 총칙(1장), 문학 진흥을 위한 조치(2장), 한국문학번역원(3장), 문학관(4장), 보칙(5장)으로 이뤄져 있다.

#### 2) 법률체계의 특성

31개조 중 진흥 관련 규정이 12개(38.7%), 규제 관련 12개(38.7%), 일반 7개(22.6%)로 구성된다. 유사 법률인 ‘박물관 및 미술관 진흥법’이 규제(58.1%), 진흥(28.2%)인 것과 비교하면 명칭대로 진흥법의 성격이 강하다. 문학진흥법은 2016년, 박물관 및 미술관 진흥법이 1991년에 제정된 데서 보듯이, 문화관련 시설(공간) 관련 법률이 규제에서 진흥을 중심으로 전환되는 것으로 이해할 수 있다.

진흥관련 조문은 제1장 총칙에서 일반적 의미에서 국가(지자체)의 책무(제3조), 진흥계획 및 실태조사(제 5조, 제6조), 관련 위원회 구성(제7조)로 구성된다. 국가의 책무는 일반적 수준에서 언급되며, 문학진흥기

계획은 내용이 구체적이지만, 실태조사와 문학진흥위원회 구성은 포괄적인 내용을 담고 있으며, 구체적 사항은 시행령에 포함된다.

문학진흥법의 주요한 특징은 제2장을 ‘문학진흥을 위한 조치’로 별도 규정하여 진흥법의 성격을 명확히 한 데 있다. 여기에는 법인(단체) 육성(제8조), 학술 및 문학교육 지원(제9조, 제10조), 해외진출 및 국제교류 지원(제11조), 전문인력 양성(제12조)이 포함되어 있다.

한편 규제와 관련된 규정은 대체로 문학관(제4장)과 관련되며, 등록에서부터 폐관신고까지의 제반 내용이 규제와 관련된다.

### 3) 법률의 정책 수단

문학진흥법의 정책수단은 실태조사, 문학단체육성, 학술활동지원, 문학교육지원, 해외/국제교류지원, 전문인력 양성, 문학번역원(3개조), 문학관 설립과 육성 등이다. ‘문학진흥을 위한 조치’(2장)은 명목상 구체적 내용을 담아야 하지만, 11조를 제외하고는 일반적 내용으로 구성되어 있다. 또한 시행령 등에 구체적 내용이 포함되지 않아서 문학진흥을 위한 구체적 내용이라고 보기 어렵다. 다만 3장 한국문학진흥원 관련 조항에는 사업 내용이 구체적으로 적시된 특성이 있다.

결국 문학진흥법, 특히 2장에서는 문학진흥을 위한 구체적 내용이 담겨야 실제 관련 사업을 원활히 진행할 수 있다.

## 1-4. 문화예술교육지원법

### 1) 구성체계

문화예술교육지원법은 2015년 12월 29일 제정되어, 현재까지 7회 개정되었다. 제정목적은 문화예술교육 지원을 통한 국민의 문화적 삶의 질 향상, 국가의 문화 역량 강화에 이바지하는 것이었다. 현재 법률은 2017년 3월 21일 일부 개정된 법률 제14630호이다.

동법은 5개장, 본문 38개조, 부칙으로 구성된다. 5개장은 총칙(제1장), 국가와 지방자치단체의 업무 등(제2장), 학교문화예술교육의 지원(제3장), 사회문화예술교육의 지원(제4장), 문화예술교육사(제5장)으로 이뤄져 있다.

## 2) 법률체계의 특성

38개조 중 진흥 관련 규정이 27개(87.1%), 규제 관련 7개(22.6%), 일반 4개(12.9%)로 구성된다. 「문화예술교육지원법」이란 명칭에서 보듯이 국가와 지자체의 문화예술교육에 대한 지원 사항과 관련된 규정이 많다. 다른 문화예술 관련 법률과 달리 ‘교육’ 관련 법률이므로 규제보다 국가와 지자체의 지원 곧 진흥에 대한 내용이 많을 수밖에 없다. 특히 학교 문화예술교육과 사회 문화예술교육에 각각에 대한 지원이 별개의 장으로 구성되고 조문이 많아서, 진흥관련 규정이 많다.

진흥관련 조문을 장별로 보면, 제1장 총칙에는 기본원칙(제3조; 문화예술 향유와 창조력 함양의 교육 및 차별없는 교육받을 권리), 일반적인 의미에서 국가(지자체)의 책무(제5조), 보호자의 권리와 책임(제4조)이 명시되어 있다. 제2장을 ‘국가와 지자체의 임무’로 설정하고 9개 조로 구성하는데, 7개가 진흥에 관한 내용이다. 3장과 4장은 각각 학교 문화예술교육과 사회 문화예술교육 진흥을 위한 지원과 관련된 규정으로 구성되며(국가 및 지자체 지원), 학교 및 사회의 문화예술행사 지원, 학교 및 지역사회 연계로 이뤄진다.

한편 5장은 문화예술교육의 전문인력이라 할 수 있는 문화예술교육사 관련 조문으로 구성되는데, 진흥과 규제가 혼재되어 나타난다. 진흥관련 규정은 문화예술교육사의 양성(27조), 자격부여(27조의 2), 교육사의 학교 문화예술교육 지원(32조)이며, 규제관련 규정은 부정행위자 자격 취소(27조의 3), 교육사의 교육기관(28조), 교육기관 지정취소(29조), 배치(31조), 청문(34조) 등이다.

이처럼 문화예술교육지원법은 국가와 지자체의 지원을 주로 다루고 있지만, 자격증 제도인 ‘문화예술교육사’(제5장)에서는 상당수의 규제 관련 규정이 있다.

### 3) 법률의 정책 수단

문화예술교육지원법의 정책수단은 매우 다양하다. 교육시설/교육단체 운영 재정지원, 진흥원/지역센터 지원, 학교문화예술교육지원(장비/시설, 프로그램), 학교행사/활동 지원, 학교-지역연계 지원, 교원연수, 학교교육 재정지원, 사회문화예술교육지원(시설, 장비, 프로그램), 민간 교육시설/단체 운영 지원, 행사지원, 취약계층 지원, 학교시설 이용, 재정 지원, 문화예술교육사 자격, 양성, 배치 등이다.

또한 규제와 관련된 정책수단 역시 교육시설 평가(제13조), 지역센터 평가/지정취소(제10조의2), 교육기관 지정취소 등으로 다양한 편이다.

## 1-5. 공연법

### 1) 구성체계

공연법은 1961년 12월 30일 제정되어, 현재까지 29회 개정되었으며, 전부 개정은 1회(1999. 2. 1)가 있었다. 현재 법률은 2017년 11월 28일 일부 개정되어, 2018년 3월 1일부터 시행된 법률 제15055호이다.

동법은 8개장, 본문 53개조, 부칙으로 구성되지만, 하지만 삭제된 조가 16개에 달하여 실제로는 37개조로 볼 수 있다. 공연법은 제1장 총칙, 제2장 공연, 제3장 공연장의 설치/운영 등, 제4장 무대예술 전문인력의 양성, 제5장 삭제, 제6장 공연장에 대한 지도/감독, 제7장 보칙, 제8장 벌칙으로 이뤄져 있다.



## 2) 법률체계의 특성

37개 조문 중 진흥 관련 규정이 6개(16.2%), 규제 관련 28개(75.7%), 일반 3개(8.1%)로 구성되어, 문화예술 관련 법률 가운데 전형적인 규제 법률이라고 볼 수 있다. 1961년 제정이유가 “제반공연에 있어서 예술의 자유를 보장하고 건전한 국민오락을 육성하기 위하여 공연에 관한 사항을 정하려는 것”이라고 하지만, 실제 주된 내용은 공연자 등록제, 공연장 설치/경영의 허가제, 공연 신고제, 공연 정지시킬 권리, 공연자(공연장 경영자) 감독과 같은 규제법의 성격이 강하다.

구체적으로 진흥관련 조문 6개는 관련계획 수립이 2개, 공연장 관련이 2개, 전문인력 관련이 2개이며, 규제관련 조문 28개는 공연(유해공연, 외국인 공연) 제한이 3개, 안전관리가 8개, 그리고 벌칙과 과태료가 4개, 그리고 다른 법률에서 보이는 등록 및 자격제도 등으로 구성된다. 공연법이 대표적인 규제법인 것은 공연제한뿐 아니라 8장(벌칙)에서 벌칙(40조), 벌칙(41조), 양벌규정(42조), 과태료(43조)의 분명한 제시에서 드러난다.

한편, 2011년부터 2015년에 걸쳐 신설된 공연장의 재해예방 및 안전관리 규정에 대한 8개 조문(11조부터 12조의 4까지 모두 8개) 역시 규제법의 성격이 있다. 하지만 공공 문화시설의 대국민 안전을 강조한다는 점에서 일반적 규제 조문과는 구별될 필요가 있다.

## 3) 법률의 정책 수단

공연법에서 진흥 관련 정책수단은 공연장/연습실 설치운영, 공연장/공연자 지원, 무대예술전문인력 양성 등이다. 반면에 규제와 관련된 정책수단은 매우 많은데, 연소자유해공연, 외국인 공연추천/제안, 공연장 등록, 재해예방조치, 안전관리(9개조), 무대예술전문인력 관리(7개조), 공연장 관리(6개조) 등이 대표적이다. 이처럼 공연의 정책수단은 진흥보다

규제에서 구체적이다. 이처럼 규제에 대한 구체적 규정 못지 않게, 진흥에 대한 규정에서 보다 적극적인 조문이 필요하다.

## 1-6. 문화예술후원 활성화에 관한 법률

### 1) 구성체계

문화예술후원 활성화에 관한 법률(문화예술후원법)은 2014년 1월 28일에 제정되었다. 한국문화메세나협회 등이 구성돼 있지만, 다른 국가에 비하여 기업의 문화예술후원이 활발하지 못한 상황을 타개하기 위해 후원 매개단체(기업)의 인증에 따른 조세감면, 육성지원을 위해 제정한 법률이다. 동법은 장구성이 없이, 본문 15개조, 부칙으로 구성된다. 15개조문 중 진흥 관련 규정이 4개(26.7%), 규제 관련 7개(46.7%), 일반 4개(26.7%)이다.

### 2) 법률체계의 특성

15개 조문 중 진흥 관련 규정이 4개(26.7%), 규제 관련 7개(46.7%), 일반 4개(26.7%)로 구성된다. 문화예술후원법임에도 불구하고 진흥 규정보다 규제 규정이 많은 것은 문화예술후원매개단체의 인증(4조, 5조, 6조, 7조, 15), 문화예술후원우수기관 인증(12조, 13조, 15조) 관련 조문이 많기 때문이다. 예술후원을 원화하게 하기 위해, 인증제를 실시한 것이 오히려 규제의 성격을 지니게 한다. 한편 진흥규정은 국가와 지자체의 책무(3조), 후원단체 육성/지원(8조), 조세 감면(9조), 예술후원자 포상(11조) 등이다.

### 3) 법률의 정책 수단

문화예술후원법의 정책수단은 문화예술후원 매개단체 인증, 육성지원, 조세감면, 우수후원자 포상, 후원우수기관 인증 등이다. 정부에서

관련 경비의 전부 또는 일부의 지원, 조세감면 등은 상당히 구체인 특성을 지닌다.

## 1-7. 국민여가활성화기본법

### 1) 구성체계

국민여가활성화기본법은 2015년 5월 18일 제정되었다. 현재 법률은 2017년 3월 21일부터 시행되는 법률 14425호이다. 첫 번째 개정법률로서, 여가활동 실태조사에서 휴가사용을 포함시키고, 이를 토대로 휴가 사용 대책을 수립/시행하기 위한 개정한 것이다.

동 법은 장구성이 없이, 본문 17개조, 부칙으로 구성된다. 17개 조문 중 목적(1조), 정의(3조), 타법률과 관계(6조)를 제외하고는 14개 조문이 진흥 규정(82.4%)이다.

### 2) 법률체계의 특성

여가관련 제반 진흥(국가 및 지자체 책무, 기본계획 수립, 조사 및 연구, 프로그램 개발 및 보급, 교육실시, 공간확충, 사회적 약자의 활동 지원, 민간단체 지원, 우수사례 발굴 및 시상, 여가산업 육성)이 망라돼 있다. 여가활성화를 위한 기본법이기는 하지만 내용이 소략하여, 제반 사항을 체계없이 포함시켰다는 비판이 있을 수도 있다.

### 3) 법률의 정책 수단

여가활성화기본법의 정책수단은 조사연구, 여가프로그램 개발/보급, 여가정보 수집/제공, 여가시설 및 공간의 확충, 여가전문인력의 양성, 사회적 약자의 여가활동 지원, 민간단체 재정지원, 우수사례 발굴/포상, 여가산업의 육성 등으로 다양하다.

## 1-8. 박물관 및 미술관 진흥법

### 1) 구성체계

9개장 본문 39개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 국립박물관과 국립미술관, 제3장 공립박물관과 공립미술관, 제4장 사립 박물관과 사립미술관, 제5장 대학박물관과 대학미술관, 제6장 등록, 제7장 관리와 운영·지원, 제8장 평가와 지도·감독, 제9장 운영자문·협력 등이다. 명칭은 진흥법이지만, 규제법으로 분류된다.

### 2) 법률체계의 특성

명칭이 진흥법으로 되어 있으나, 법률의 조문별 구성체계, 실질적 내용, 목적 등을 고려하면 규제법 또는 절차법 성격에 해당한다. 목적에는 “박물관과 미술관의 설립과 운영에 관한 사항을 규정하여 박물관과 미술관을 건전하게 육성함으로써 문화·예술·학문의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지함을 목적으로 한다(제1조 목적)”라고 규정하여 절차/운영에 관한 사항의 규정과 “건전한” 육성을 목적으로 제시하고 있다. 일반적으로 진흥법은 총칙-정책의 수립과 추진체계-분야별 정책-절차/조직 관리-보칙 등의 순서로 규정하는 것이 일반적이다. 그런데 박물관 및 미술관진흥법은 이러한 체계를 따르지 않고, 총칙-분야별 박물관 설립-등록 및 관리/평가/관리감독-협력체계/조직 등으로 순서로 구성되어 있다.

### 2) 법률체계의 특성

39개조 중 진흥 관련 규정은 16개(41.0%)에 불과하다. 규제 관련 규정은 17개(43.6%), 일반공통규정은 6개(15.4%)로 규제 조항이 진흥규정보다 더 많이 구성되어 진흥법의 형식을 가지고 있지만, 실제 법률의 내용은 규제법의 성격을 가지고 있다. 이러한 법률의 구성은 공연법, 영화

및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 도서관법 등 상당수의 법률에서도 유사하게 나타나고 있다.

개별 법률별로 살펴보면 필수 규정의 조문화 방식과 분량에 차이가 있어 전체적으로 체계 재구성 필요하다. 특성상 절차와 규제에 관한 규정이 필요하더라도 진흥법의 체계를 위하여 규제 조항을 최소화하고 진흥 위주의 조문이 많아지거나 강조되도록 구성할 필요가 있다.

### 3) 법률의 정책수단

진흥관련 규정이 11개에 해당하지만, 대부분 선언적인 규정이고, 실질적인 규정은 극소수에 불과하다. 실질적 규정은 제24조(경비보조 등)에 국한된다. 제5조(적용범위)는 박물관 자체로 국한하여야 하는데, 다른 법률관련 사항을 포함하여 제20조(다른 법률과의 관계)와 일부 중복된다. 제5조(적용범위)에서 다른 법률에 따라 등록된 시설은 박물관에서 제외하도록 되어 있는데, 문학진흥법에 따라 등록된 문학관은 박물관에서 제외하여야 한다. 그런데 기존 등록한 문학관에서 반발하고 있어 신규 등록한 문학관만 제외하는 방향으로 처리하는 등 법률간 충돌이 발생하고 있다. 박물관법에 따른 지원이 문학진흥법에 따른 지원보다 많기 때문이다.

학예사 규정(제6조)은 학예사에 관한 절차적 규정 위주이며, 학예사의 육성 및 배치에 따른 지원 등의 규정은 없다. 재산의 기부(제8조) 규정은 기부에 관한 절차 위주로 기부활성화를 위한 혜택 등의 규정은 없다. 예를 들어 상속세/증여세 등의 물납, 기부에 따른 세제혜택 등을 고려해 볼 수 있다.

진흥시책 수립(제9조) 규정은 선언적인 규정으로 다른 법률에 구체적인 5개년 계획 수립, 연차계획/시행계획의 수립과 보고/각 지자체 등의 준수 의무 등에 관한 규정이 구체적으로 규정된 것과 차이가 있다. 유희공간 활용(제19조) 제1항은 절차에 관한 선언적 규정, 제2항에는 유희부동산/폐교 등에 대한 유상/무상 대여절차에 관한 규정으로 활성화를 위한

용도변경 활용시의 특례조항 등의 규정은 미흡하며, 무상 대여의 기준을 보다 구체적으로 규정하여 무상 대여 활성화 등의 필요가 있다. 협력망(제33조)은 일반적인 협력망에 관한 선언적인 규정이며, 실질적인 협력체계, 통합정보시스템의 구체적인 구축과 지원 운영체계 등에 대한 규정은 미흡하다.

진흥법에 일반적으로 규정된 국가와 지자체의 책무, 자원조성, 인력양성, 취약계층을 위한 지원, 이용자 의무, 정보화, 연구개발 등에 관한 진흥규정이 없다. 이런 관점에서 보면 박물관 및 미술관진흥법이라기 보다는 박물관 및 미술관 설립과 운영에 관한 법률의 관점이 강하다. 사립박물관이 많고 지원을 해야 한다면 국가가 관리한다기 보다는 지원을 위한 규정을 강화하거나 별도로 사립박물관 진흥법을 제정하는 방향이 바람직하다.

## 1-9. 도서관법

### 1) 구성체계

10개장 39개조로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 도서관 정책의 수립 및 추진체계, 제3장 국립중앙도서관, 제4장 지역대표도서관, 제4장의2 공공도서관, 제5장 대학도서관, 제6장 학교도서관, 제7장 전문도서관, 제8장 지식정보격차의 해소, 제9장 보칙 순으로 구성되어 있다.

명칭은 진흥법으로 되어 있으나, 법률의 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 규제법으로 분류할 수 있다. 다른 법률은 대부분 ....진흥법으로 되어 있으나, 공연법과 함께 도서관법으로 되어 있으며, 도서관의 진흥에 대한 규정 보다는 도서관 시설의 관리에 초점을 두고 있다,

### 2) 법률체계의 특성

48개조 중 진흥관련 규정은 24개(40.0%), 규제 관련 규정은 13개

(27.1%), 일반공통규정은 11개(22.9%)로 진흥 관련 규정이 규제 관련 규정 보다 많기는 하지만, 진흥관련 규정이 전체 규정 중 절반 수준에 불과하다. 도서관의 역할에 관한 사항을 진흥규정으로 간주하더라도 진흥관련 규정은 30개로 62.5%로서 진흥법의 기준은 70%에 미달한다.

이러한 구성체계는 도서관법이 시설을 다루면서 도서관 시설의 진흥보다는 도서관의 시설 자체에 대한 규제와 일반 사항을 주로 다루는 조직법 성격을 가지고 있기 때문이다. 조직법적 성격은 제1조의 목적에 도서관의 사회적 책임(역할)과 역할 수행에 필요한 사항을 규정한다고 기술되어 있는 것에서 잘 나타난다.

## 2) 법률의 정책수단

진흥법으로서 기본적인 사항을 다루는 총칙, 정책의 수립과 추진체계, 정책 추진을 위한 조직/관리, 도서관 정책의 분야별 정책수단과 방향 등이 보다 체계적으로 구성되어 있어야 한다. 도서관 정책에 관한 규정이 총칙이 대부분 규정되어 있고, 나머지 규정은 도서관 유형별 관리 내용 중심으로 구성이 되어 있다.

추진체계로서 도서관정보정책위원회 업무를 지원하기 위한 기획단이 법률로 명시되어 있고, 시행령에 규정하도록 되어 있으나 시행령에 규정이 없고(삭제), 문화체육관광부 직제에 포함되어 과 단위 조직으로 기획단이 구성 운영되고 있다.

## 1-10. 작은도서관진흥법

### 1) 구성체계

3개장 본문 15개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 작은도서관의 육성 및 지원, 제3장 보칙으로 구성되어 있다. 법률의 조문은 규제 조항이 없이 대부분 진흥 규정으로 구성된 진흥법이다.

## 2) 법률체계의 특성

15개조중 진흥관련 규정은 11개(73.3%), 일반 공통 규정은 4개(26.7%), 규제 관련 규정은 없는 진흥법의 형식과 내용을 가지고 있다. 도서관법의 도서관 유형 중 작은도서관에 관한 세부사항을 규정한 특별법 형식이다.

규제 조항이 없는 진흥 규정 중심으로 되어 있으나, 구성체계 및 내용은 진흥법의 요건을 제대로 갖추지 못하고 있다. 진흥법의 체계를 진흥을 위한 추진체계, 국가와 지자체의 책무, 정책수단의 체계화가 중심이 되어야 하나, 제2장이 작은도서관의 육성 및 지원으로 법률명과 유사하다.

## 1-11. 독서문화진흥법

### 1) 구성체계

독서문화진흥법은 제1장 총칙, 제2장 독서문화진흥 기본계획 수립 등, 제4장 독서진흥, 제5장 보칙 등 총 5장 14개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 제3장은 독서문화진흥위원회 규정이 있었으나, 2009년 정부위원회 정비 당시 폐지되어 삭제되었다. 독서문화진흥법은 법률명의 형식 및 내용 측면에서 모두 진흥법으로 분류된다.

### 2) 법률체계의 특성

조문별 형식적 구성체계를 보면, 14개조 중 진흥관련 규정은 10개(71.4%), 일반 공통규정 3개(21.4%), 규제 관련 규정 1개(7.2%)로 형식적 측면 및 내용적 측면에서 모두 진흥법 성격을 가지고 있다. 독서문화진흥법의 주요 규정 및 체계는 국가 및 지자체 책무, 기본계획, 독서진흥사업 등을 규정하고 있다. 그러나 독서문화진흥을 위한 기본이념이나 원칙, 추진체계, 재정 등에 대한 사항이 누락되어 있어 진흥법으로서 한계가



있다. 추진체계 관련하여 제정 당시에는 국무총리 소속하에 독서진흥위원회(제3장)가 있었지만, 2009년에 정부의 위원회 정비 당시 폐지되어 삭제되었다.

### 3) 법률의 정책수단

독서문화진흥을 위한 독서문화진흥법의 정책수단은 ① 독서교육기회 제공노력, ② 지역의 독서진흥, ③ 학교의 독서진흥, ④ 직장의 독서진흥, ⑤ 독서의 달 행사, ⑥ 관련기관 협력, ⑦ 행·재정상의 조치 등 7가지로 구성되어 있다. 그러나 대부분 구체적이고 실효성 있는 정책수단이 규정되어 있지 않고 선언적인 규정에 그치고 있다.

실제 독서문화진흥에서 중요한 역할을 담당하고 있는 어린이집·유치원 등의 유아기 독서문화진흥, 병영독서, 교정시설 독서, 취약계층·복지시설 등의 독서 등은 구체적인 정책수단과 규정이 누락되어 있다.

## 1-12. 지역문화진흥법

### 1) 구성체계

지역문화진흥법은 제1장 총칙, 제2장 지역의 생활문화진흥, 제3장 지역의 문화진흥기반 구축, 제4장 문화도시·문화지구의 지정 및 지원, 제5장 지역문화재단의 설립 등, 제6장 보칙, 제7장 벌칙 등 총 7장 24개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 지역문화진흥법은 새롭게 제정된 다른 법률과 유사하게 명칭도 진흥법으로 명명되어 있고, 내용 측면에서도 진흥규정이 70%가 넘는 진흥법으로 분류할 수 있다.

### 2) 법률체계의 특성

지역문화진흥법의 조문별 형식적 구성체계를 보면, 24개조 중 진흥관련 규정은 17개(70.8%), 규제관련 규정은 3개(12.5%), 일반 규정은 4개

(16.7%)로 형식적·내용적 측면에서 진흥법의 성격을 가지고 있다. 진흥법으로서 법률의 구성은 기본원칙-국가 및 지자체 책무-기본계획-진흥사업 정책-연구개발-재정 등의 순서로 진흥법의 체계가 비교적 잘 구성되어 있다.

지역문화진흥법은 지역문화진흥의 기본원칙이 명시적으로 규정되어 있다. 즉, ① 지역문화균형(지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화), ② 주민의 삶의 질 우선(지역주민의 삶의 질 향상 추구), ③ 생활문화 활성화(생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성), ④ 지역문화 고유성 보존 우선(지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존) 등 4개의 원칙이 규정되어 있다. 그러나 이 중에서 지역주민의 삶의 질 우선은 법률의 목적 또는 지역문화정책의 목적이지만 원칙이 되기에는 한계가 있다. 또한 지역문화에서 중요한 지역간 교류와 지역의 자주성 원칙 등 지역문화의 기본적인 원칙이 누락되어 있다.

지역문화진흥법에서는 지역문화재단(위원회)을 규정하고 있지만, 지역문화진흥을 위한 추진체계, 국가-지자체-민간의 역할 관계 등에 대한 규정이 미흡하다. 지역문화 균형발전의 원칙이 규정되어 있지만, 문화격차 해소를 위해서는 국가의 보다 적극적인 역할이 강조되고 있는데, 문화분권을 위해서는 지자체의 역할이 강조되고, 지역문화의 고유성과 함께 자주성이 강조되어야 하는데, 지역문화의 자주성에 대한 규정이 미흡하다.

벌칙이 아닌 과태료 1개 조항을 별도로 제7장으로 독립하여 규정하고 있는데, 다른 법률처럼 보칙에 규정하는 것도 검토할 필요가 있다. 행정벌은 모두 행정상의 의무 위반에 대한 처벌이다. 과태료는 행정질서별로 분류되어 행정기관이 직접 행정벌을 부과하지만, 엄격한 의미의 벌칙(금고, 징역, 벌금 등)은 형법에 형명이 있는 행정형벌로 사법적인 절차를 거쳐 집행된다.

### 3) 법률의 정책수단

지역문화진흥법은 생활문화지원, 생활문화시설의 확충 및 지원, 문화환경 취약지역 우선 지원, 지역문화전문인력 양성, 실태조사, 협력활동지원, 문화도시/문화지구, 지역문화재단/지역문화진흥기금 등을 정책수단으로 규정하고 있다.

지역문화진흥법은 지역문화를 다루지만, 지역문화와는 약간 차이가 있는 생활문화를 함께 다루고 있는 것이 특징이다(제2장). 또한 문화도시·문화지구를 규정하고 있는데, 진흥의 성격과 함께 지정관리, 위반시에 과태료(제24조) 등 규제적인 규정을 동시에 가지고 있다. 지역문화 자체의 개념이 포괄적이기도 하지만, 이러한 다양한 영역을 다루고 있는 지역문화진흥법은 법률의 제정목적(지역주민의 삶의 질 및 문화국가 실현)을 위한 실효성 있는 정책수단이 명확하지 않다. 제4장의 문화도시·문화지구 규정은 문화예술진흥법에서 이관한 것이며, 제5장의 지역문화재단의 설립 등도 마찬가지로 문화예술진흥법의 규정을 기반으로 확대한 것이다. 지역문화진흥법 제정으로 신설된 규정은 생활문화 관련 규정(제2장)이며, 제3장의 지역문화진흥 기반 구축의 전문인력 양성, 실태조사 등은 법률 제정을 통하여 명확한 규정을 가지게 되었지만, 문화예술진흥법의 문화기획 전문인력 양성과 연계되어 있기 때문이다.

## 1-13. 예술인복지법

### 1) 구성체계

6개장 29개조로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 예술인의 지위와 권리, 제3장 사회보장, 제4장 한국예술인복지재단, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 순으로 구성되어 있다.

## 2) 법률체계의 특성

29개조 중 진흥관련 규정은 9개(31.0%), 규제 관련 규정은 16개(55.2%), 일반 규정은 4개(13.8%)로 진흥법의 형식을 가지고 있으나, 실제 법률의 내용은 규제법의 성격이 더 강하다.

불공정행위의 금지(제6조의2)는 형식적으로는 전형적인 규제 규정이지만, 규제의 대상이 정책의 보호 대상인 예술인이 아닌 사업자이므로 진흥 규정으로 분류하였하다. 이러한 경향은 대중문화예술산업 진흥에 관한 법률에서도 유사하게 나타난다. 예술인복지법이지만, 전체 29개조 중 한국예술인복지재단이라는 조직에 관한 규정이 13개로 44.9%를 차지하는 조직법의 성격을 가지고 있기 때문이다.

## 3) 법률의 정책수단

예술인복지법은 형식이 다른 진흥법이나 문화관련 법률과는 차이가 있다. 명칭은 복지법으로 진흥법의 목적을 가지고 있지만, 예술인 보호법의 성격도 가지고 있다. 대중문화예술산업발전법(대중문화예술인 보호를 목적으로 하는 법률)처럼 보호법은 규제조항이 많게 된다. 그러나 예술인복지법은 예술인보호 관련 규정 때문에 규제조항이 많은 것이 아니라 예술인복지재단의 규정이 13개나 되어 많은 것이다. 합의제 위원회의 경우 운영절차를 위한 법률규정이 필요하지만, 재단의 경우에는 시행령 또는 정관에 규정해도 되므로 예술인복지재단 규정을 대폭 축소 필요하다. 참고로 한국문화콘텐츠진흥원은 1개 조항으로 규정하고 세부사항은 시행령에 위임하고 있다.

# 1-14. 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률

## 1) 구성체계

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률은 별도의 장 구성이 없이 총

15개조, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률은 2014. 5. 28.에 제정되어 2014. 11. 29.에 시행되었다. 지금까지 개정이력은 없다. 제1조 국제연합 교육과학문화기구(이하 "유네스코"라 한다)의 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」 이행을 위하여 문화다양성의 보호 및 증진에 관한 정책수립 및 시행 등에 관한 기본사항을 규정함으로써 개인의 문화적 삶의 질을 향상시키고 문화다양성에 기초한 사회통합과 새로운 문화창조에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

하위법으로 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 시행령(시행 2017. 7. 26, 대통령령 제28211호)과 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 시행규칙(시행 2015. 9. 16, 문화체육관광부령 제219호)이 있다.

2017년 말 기준, 총 7개의 지방자치단체에서는 문화다양성의 보호와 증진에 관한 조례를 제정하였다. 조례제정 지자체는 다음과 같다.

〈표 3-9〉 문화다양성 보호와 증진에 관한 조례 제정 현황(2017년)

조례 제정 지자체	제정 일자
전라남도	2016.12.01.
광주광역시	2017.01.01.
경기도	2017.03.13.
부산광역시	2017.03.22.
서울특별시	2017.05.18.
제주특별자치도	2017.06.02.
충청북도	2017.11.10.

## 2) 법률체계의 특성

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률의 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 진흥법제로 분류할 수 있다.

조문별 형식적 구성체계를 보면, 15개조 중 진흥관련 규정은 9개(60.0%), 일반 공통규정 4개(26.7%), 규제 관련 규정 2개(13.3%)로 형식

적 측면 및 내용적 측면에서 모두 진흥법 성격을 가지고 있다.

제1조~5조는 총칙에 해당되는 사항으로 일반 공통으로 분류할 수 있으며, 그 중에서 제4조(사회구성원의 권리와 책무)는 타 진흥법제에서 흔하게 나타나지 않는 조항이다.

제6조~제10조에서 일정부분 연차보고, 국가보고서 작성 등에 대한 규제/의무 사항을 포함하고 있지만, 입법 목적이 진흥(증진)을 주목적으로 하고 있으므로 진흥법제로 분류할 수 있다고 판단된다.

### 3) 법률의 정책수단

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률의 정책수단은 ① 문화다양성 주간, ② 공예품의 품질향상, ③ 창작·제작에 필요한 기술에 관한 연구·개발 및 보급, ④ 공예품의 활용 촉진 및 유통 활성화, 투자 촉진(지역특화, 전통-현대공예 융합 연계), ⑤ 공예문화산업의 기반시설을 확보(단지 및 지구 등), ⑥ 전문인력 양성, ⑦ 국제교류 및 해외 진출등 7가지로 구성되어 있다. 그러나 대부분 구체적이고 실효성 있는 정책수단이 규정되어 있지 않고 선언적인 규정에 그치고 있다.

## 1-15. 인문학 및 인문정신 문화 진흥에 관한 법률

### 1) 구성체계

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률은 별도의 장 구성이 없이 총 19개조, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

인문학 및 인문정신 문화 진흥에 관한 법률은 2016.2.3.에 제정되어 2016.8.4.에 시행되었다. 지금까지 개정이력은 없다. 인문학 위기 타개를 위한 국가적 지원 방안을 담은 2013년 3건의 발의안에서 인문학 학술 지원에 중점을 둔 ‘인문학 진흥 및 인문강좌 등의 지원에 관한 법률안’(새정치민주연합 신계륜 의원 대표발의), ‘인문사회과학진흥법안’(새누리당

이명수 의원 대표발의)과 인문콘텐츠를 중심으로 대중화에 강조점을 둔 ‘인문정신문화진흥법안’(새누리당 김장실 의원 대표발의) 등이 하나의 법으로 탄생하였다.

동법은 과학기술분야가 다양한 법적 기반 하에 중장기 목표와 계획에 의한 국가적 지원을 받고 있으나, 인문학 진흥정책에 대한 법적근거가 부재하고 시민사회에서 급증하는 인문활동에 대응하여 시민 주도적 참여를 이끌어내고 인문정신문화 향유를 체계적인 뒷받침이 필요한 상황이므로 기초학문으로서의 인문학 진흥 및 국가 인문역량 확대를 위해 지속가능한 인문학 생태계 구축 및 발전을 위한 법적 근거 마련과 국민 행복도 제하, 사회문화적 병리현상에 대응하여 삶의 질을 개선하고 인간중심 사회로 전환을 위한 제도적 기반을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다.

하위법으로 인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률 시행령(시행 2017. 7. 26, 대통령령 제28211호)과 4개의 행정규칙이 있다. 행정규칙은 교육부의 인문학 및 인문정신문화 진흥 전담기관 지정신청서 서식 고시(시행 2016. 10. 20.)과 인문학 진흥 전담기관 지정 및 위탁업무 고시(시행 2017. 1. 25.), 문화체육관광부의 인문학 및 인문정신문화 진흥 전담기관 지정신청서 서식 고시(시행 2016. 10. 20.)와 인문정신문화 진흥 전담기관 지정 및 업무위탁 고시(시행 2017. 1. 25.) 등이 있다.

## 2) 법률체계의 특성

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률의 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 진흥법제로 분류할 수 있다.

조문별 형식적 구성체계를 보면, 18개조 중 진흥관련 규정은 11개(57.9%), 일반 공통규정 4개(21.1%), 규제 관련 규정 4개(21.1%)로 형식적 측면 및 내용적 측면에서 진흥법 성격을 가지고 있다.

제1조~5조는 총칙에 해당되는 사항으로 일반 공통으로 분류할 수 있으며, 최근 제정된 진흥법제에서 누락되고 있는 사례가 많은 기본이념(제

2조)이 포함되어 있는 것이 특징이다.

제5조~제11조에서 일정부분 심의회 설치 및 운영 등 규제/의무 사항을 포함하고 있지만, 입법 목적이 진흥(증진)을 주목적으로 하고 있으므로 진흥법제로 분류할 수 있다고 판단할 수 있다.

### 3) 법률의 정책수단

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률의 정책수단은 ① 인문학 및 인문정신문화 연구, ② 인문교육, ③ 인문정신문화 향유 활동 및 환경, ④ 전문인력 양성 및 활용, ⑤ 유형·무형의 자산 발굴 및 연구·보존, ⑥ 인문 콘텐츠 및 프로그램 등의 개발·지원·관리, ⑦ 국내외 교류협력, ⑧ 중앙행정기관, 지방자치단체 및 기관·단체 간의 협력체계 구축 및 운영 등 8가지로 구성되어 있다.

## 1-16. 공공디자인의 진흥에 관한 법률

### 1) 구성체계

공공디자인의 진흥에 관한 법률은 제1장 총칙, 제2장 공공디자인 진흥 종합계획, 제3장 공공디자인 위원회, 제4장 공공디자인 사업의 추진, 제5장 공공디자인 진흥의 기반조성, 제6장 보칙 등 총 6장, 23개조, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

공공디자인의 진흥에 관한 법률은 2016.23.에 제정되어 2016.8.4.에 시행되었다. 지금까지 개정이력은 없다.

국내 디자인 분야는 산업 제품과 서비스의 지원, 수출경쟁력 증대를 목적으로 하는 ‘산업’ 측면의 디자인 정책을 추진함으로써 산업적·경제적·기능적 측면에서 괄목할 만한 발전을 이룩하였으나, 이로 인해 ‘디자인’을 산업경쟁력과 경제자본의 확충을 위한 ‘기예’로만 인식하는 경향이 확대됨으로써, 국민들의 일상적 삶과 직결된 다양한 문제를 탐색하고 소



통하며, 대안을 공감하는 ‘문화’로서의 가치는 간과하는 결과를 초래하였다. 이에 디자인을 이용한 경제적·기능적 가치 추구하고 병행하여, 디자인을 통해 사회공동체가 직면하는 각종 공공적 문제를 해결하고 공익을 증진시킬 수 있는 법제적 보완이 요구되는 상황에서 디자인의 문화적·사회적 가치와 공공의 책임을 확장하기 위한 정책의 개발과 공공디자인의 진흥과 발전을 위한 법적 기반 마련을 위해 동법을 제정하였다. 공공디자인의 문화적 공공성과 심미성 향상에 필요한 사항을 정함으로써 국가 및 지역 정체성과 품격을 제고하고 국민의 문화향유권을 증대하는 데 이바지함을 목적으로 하고 있다.

하위법으로 공공디자인의 진흥에 관한 법률 시행령(시행 2017. 7. 26, 대통령령 제28211호), 공공디자인의 진흥에 관한 법률 시행규칙(시행 2016. 8. 4, 문화체육관광부령 제263호)과 3개의 행정규칙이 있다. 행정규칙은 공공디자인 용역 대가 산정 기준(시행 2018. 1. 18.)과 공공디자인 용역의 제안서 보상의 기준 및 절차(시행 2018. 1. 18.)와 공공디자인 전문인력에 관한 기준(시행 2018. 1. 18.) 등이 있다. 공공디자인 진흥 조례가 지역별로 총 131개가 존재하며, 1개 조례를 제외하고 모두 공공디자인의 진흥에 관한 법률 제정 이후 시행하였다.

## 2) 법률체계의 특성

공공디자인의 진흥에 관한 법률의 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 진흥법제로 분류할 수 있으나 규제법적인 성격도 강하다.

조문별 형식적 구성체계를 보면, 23개조 중 진흥관련 규정은 11개(47.8%), 규제 관련 규정 8개(34.8%), 일반 공통규정 4개(17.4%)로 형식적 측면에서 진흥법 성격을 가지고 있으며, 규제적 규정이 많아 규제법적인 성격도 가지고 있다.

지역계획의 수립·시행, 제4항에 따른 지역계획 수립에 관한 안내 및 제안의 처리 등에 필요한 사항과 지역위원회의 구성 및 운영 등에 필요한

사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다는 등(제6조5항, 제9조3항)의 조례 위임 조항이 존재하는 것이 다른 문화관련 진흥법과의 차이점이다.

### 3) 법률의 정책수단

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률의 정책수단은 ① 창업 및 제작 지원, ② 공예품의 품질향상, ③ 창작·제작에 필요한 기술에 관한 연구·개발 및 보급, ④ 공예품의 활용 촉진 및 유통 활성화, 투자 촉진(지역특화, 전통-현대공예 융합 연계), ⑤ 공예문화산업의 기반시설을 확보(단지 및 지구 등), ⑥ 전문인력 양성, ⑦ 국제교류 및 해외 진출 등 7가지로 구성되어 있다. 동법은 정책수단의 계획과 추진을 위해 중앙부처 및 지자체, 그리고 민간협치의 거버넌스에 대한 의지를 나타내고 있다.

## 1-17. 국제문화교류 진흥법

### 1) 구성체계

국제문화교류 진흥법은 별도의 장구성이 없이 16개조, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

국제문화교류 진흥법은 2017.3.21.에 제정되어 2017.9.22.에 시행되었다. 지금까지 1차례의 개정이력이 있었다.

동법은 국제문화교류 진흥에 필요한 사항을 규정함으로써 국제문화교류를 위한 기반을 조성하여 국가 간 상호 문화에 대한 이해를 증진하고, 우리 문화의 다양성과 창의성을 높여 세계문화 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다. 박경미 의원 등 11인이 2018년 5월 동법 일부개정법률안을 발의하였다. 문화체육관광부 소관 법률을 문화, 예술, 관광 관련 분야로만 한정함으로써 실제로 국제문화교류에서 중요한 역할을 수행하고 있는 체육 분야가 전문인력 양성, 실태조사, 국제문화교류정보시스템 구축 등 국제문화교류 진흥에 관한 종합계획 수립을 통한 비전과 전략적 방향 확

립이라는 동 법 제정의 취지에서 소외되고 있어, 이에 「스포츠산업 진흥법」, 「국민체육진흥법」, 「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」을 국제문화교류 정의에 포함해야한다는 내용이다. 이 발의안은 원안가결되어 2019년 4월 27일부터 시행될 예정이다.

하위법으로 국제문화교류 진흥법 시행령(시행 2017. 9. 22, 대통령령 제28307호)과 국제문화교류 진흥법 시행규칙(시행 2017. 12. 1, 문화체육관광부령 제311호) 및 2개의 자치법규로서 지역조례가 있다. 지역조례는 경기도 국제문화교류 진흥 조례(시행 2018. 1. 11, 조례 제5799호)와 제주특별자치도 국제문화교류 진흥 조례(시행 2017. 12. 29, 조례 제1972호) 등이 있다.

## 2) 법률체계의 특성

국제문화교류 진흥법의 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 진흥법제로 분류할 수 있다.

조문별 형식적 구성체계를 보면, 16개조 중 진흥관련 규정은 11개(68.7%), 규제 관련 규정 1개(6.2%), 일반 공통규정 4개(25.0%)로 형식적, 내용적 측면에서 진흥법 성격을 가지고 있다.

## 3) 법률의 정책수단

국제문화교류 진흥법의 정책수단은 ① 전문인력의 양성, ② 국제문화교류정보시스템의 구축·운영, ③ 실태조사 등 통계 작성, ④ 지역국제문화교류협의회의 설치·운영 등 4가지로 구성되어 있다.

# 1-18. 지방문화원진흥법

## 1) 구성체계

장 구분 없이 18개조로 구성되어 있다. 형식은 진흥법이지만, 지방문

회원이라는 시설/조직을 관리하는 조직법 성격이다.

## 2) 법률체계의 특성

18개조 중 진흥관련 규정은 6개(33.3%)인데 반하여 규제 관련 규정은 7개(38.8%), 일반 공통규정은 5개(27.8%)로 규제 조항이 진흥 규정 보다 더 많이 구성되어 진흥법의 명칭을 가지고 있지만, 실제 법률의 내용은 규제법의 성격을 가지고 있다.

진흥법으로서 갖추어야 할 기본적인 형식적인 체계와 규정을 대부분 가지지 못하고, 주로 시설/조직으로서 지방문화원의 관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 특히 지방문화원을 진흥을 위한 조직과 기능 보다는 시설로서 접근하여 문화원의 시설 기준을 주로 다루고 있다(법 제6조 및 동법 시행령 제4조)

## 1-19. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법

### 1) 구성체계

9개장 56개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 문화도시에 관한 특별법으로서 지역문화예술 만이 아닌 문화산업 등 종합적인 법률의 특성을 가지고 있다.

### 2) 법률체계의 특성

56개조 중 진흥 관련 규정은 40개(71.4%), 규제 관련 규정은 13개(23.2%), 일반 규정은 3개(5.4%)로 진흥법의 성격을 가지고 있다.

조성위원회(제29조), 인·허가 등의 의제(제33조)는 형식적으로는 규제 규정이지만, 지역단위 사업을 효율적으로 추진하기 위한 추진체계, 규제혁신의 내용이므로 진흥 규정으로 분류하였다. 그러나 진흥 관련 규정은 대부분 선언적인 규정이다.

## 1-19. 대한민국예술원법

### 1) 구성체계

장 구분 없이 17개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 예술원 조직의 설치와 운영을 규정하는 전형적인 조직법이다.

### 2) 법률체계의 특성

17개조 중 진흥관련 규정은 4개(23.6%), 규제 관련 규정은 10개(58.9%), 일반 규정은 3개(17.5%)로서 예술원 조직을 다루는 조직법 성격이다. 일부 진흥 관련 규정도 있지만 선언적인 규정에 불과하다.

## 2. 문화산업 분야 법률의 체계와 특성 분석

### 2-1. 문화산업진흥기본법

#### 1) 구성 체계

현재 법률은 2012년 1월 17일에 일부 개정된 법률 제11167호에 바탕을 두고 있다. 3장, 본문 56개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 3장은 제 1장 총칙, 제 2장 창업·제작·유통, 제 3장 문화산업 기반조성 등으로 구성되어 있다.

문화산업진흥기본법은 1999년 2월 8일 제정되어, 2018년 현재까지 총 9회 개정되었다. 문화산업진흥기본법이 1999년에 제정된 이유는 “문화산업이 국가의 주요 전략산업으로 부각됨에 따라 문화산업의 지원 및 진흥에 관한 기본법을 제정하여 문화산업발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바

지하도록 하려는 것”이다. 이러한 문화산업진흥기본법은 문화산업 진흥에 관한 정부 정책이 강화된 초기 단계에 제정된 것으로 문화산업진흥에 관한 기본법으로서의 위상을 확보하고 있다.

문화산업진흥기본법은 2002년 1월 26일에 전부 개정(법률 제 6635호) 되는데, 주요 내용은 다음과 같다. ① 문화산업의 범위에 디지털문화콘텐츠와 관련된 산업을 추가함(법 제2조) ② 문화관광부장관은 문화상품의 품질확보 및 유통촉진을 위하여 문화상품에 대한 품질인증을 장려하고, 불법복제품의 유통을 방지하기 위하여 노력하여야 하며, 디지털콘텐츠에 식별자를 부착하도록 장려할 수 있는 근거규정을 마련함. ③ 종전에는 지방자치단체가 문화산업기반시설을 확충할 경우 정부는 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있었으나, 앞으로는 문화관광부장관이 문화산업진흥시설을 지정하고 예산을 지원할 수 있도록 하며, 문화관광부장관의 지정을 받은 문화산업진흥시설은 벤처기업육성에관한특별조치법에 의한 벤처기업 집적시설로 봄. ④ 문화산업단지를 조성함에 있어서 종전에는 건설교통부장관이 문화관광부장관과 협의하여 문화산업단지조성계획을 수립하였으나, 앞으로는 문화관광부장관이 문화산업단지조성계획을 수립하도록 함. ⑤ 문화산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위하여 디지털문화콘텐츠의 응용기술개발·지원에 관한 사업 등을 수행하는 한국문화콘텐츠진흥원의 설립근거를 마련함 등이다.

## 2) 법률체계의 특성

문화산업진흥기본법은 문화산업의 진흥을 위한 기본법으로 문화산업의 진흥을 위한 법적 기반을 구축하고 있으며, 공정한 거래 질서 구축을 위한 규제법적 특성 또한 갖추고 있다. 콘텐츠산업 진흥 기구인 한국콘텐츠진흥원의 설립 근거 또한 문화산업진흥기본법에 규정되어 있다. 총 56 개조 중 진흥 관련 규정이 36개(64.2%), 규제 관련 14개(25%), 일반 12개(21.4%)로 구성되어 있다.

## 2-2. 콘텐츠산업진흥법

### 1) 구성 체계

현행 법률은 2018년 6월 12일에 일부 개정된 법률 제15641호로 7장, 본문 50개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 콘텐츠산업진흥법은 제 1장 총칙, 제 2장 콘텐츠제작의 활성화, 제 3장 콘텐츠산업의 기반 조성, 제 3장의 2 콘텐츠공제조합, 제 4장 콘텐츠 유통 합리화, 제 5장 이용자의 권익 보호, 제 6장 분쟁조정, 제 7장 부칙으로 구성되어 있다.

콘텐츠산업진흥법은 2002년 1월 14일 제정된 「온라인 디지털콘텐츠 산업 발전법」을 2010년 6월 10일에는 전문 개정하면서 새로운 명칭으로 변경된 법이다. 2010년에 전문 개정된 이유는 “법정부적인 콘텐츠산업 발전 추진체계를 마련하여 콘텐츠산업 진흥에 관한 기본계획 등을 수립하도록 하고, 콘텐츠 산업의 발전을 위하여 필요한 각종 행정적·재정적 지원의 근거를 마련하는 한편, 콘텐츠 이용자의 이용편익과 유통의 활성화 및 투명성을 보장하기 위한 콘텐츠서비스 품질인증 제도 등을 정비하고, 콘텐츠를 둘러싼 분쟁을 조정하기 위하여 콘텐츠분쟁조정위원회를 설치하는 등 급변하는 콘텐츠산업 환경에 유연하게 대응할 수 있도록 하여 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지하려는 것”이다.

2010년 6월 10일에 전부 개정된 법률(제 10639호)의 주된 내용은 변화된 콘텐츠산업 환경에 따라 현행 「온라인 디지털콘텐츠산업 발전법」의 명칭을 「콘텐츠산업 진흥법」으로 변경하는 한편, 디지털콘텐츠를 포괄하는 콘텐츠의 개념과 융합콘텐츠 등 새롭게 등장한 분야를 포함하는 콘텐츠산업의 개념을 재정립하기 위한 것이었다.

### 2) 법률체계의 특성

콘텐츠진흥법은 기본적으로 콘텐츠산업의 진흥을 위한 법체계를 갖추

면서, 동시에 콘텐츠산업에 대한 규제 사항을 포괄하고 있다. 총 50개조 중 진흥 관련 규정이 20개(40%), 규제 관련 16개(32%), 일반 14개(28%)로 구성되어 있다. 콘텐츠산업에 대한 규제적 성격은 이용자의 권익 보호와 분쟁 조정에 관한 사항이 콘텐츠산업 정책에서 중요한 과제로 대두된 맥락과 연계되어 있다.

## 2-3. 대중문화예술산업발전법

### 1) 구성체계

현행 법률은 2018년 3월 13일에 일부 개정된 법률 제15437호이다. 총 3장, 4개의 절, 본문 38개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 제 1장 총칙, 제 2장 대중문화예술산업의 영업질서(제 1절 공정한 영업질서의 조성, 제 2절 청소년 대중문화예술인의 보호, 제 3절 대중문화예술기획업의 등록 및 운영, 제 4절 행정조치), 제 3장 보칙으로 구성되었다.

대중문화예술산업발전법은 2014년 1월 28일 제정되어, 그 동안 총 2회 개정되었다. 2014년에 대중문화예술산업발전법이 제정된 이유는 “우리나라 대중문화예술산업은 급격한 양적 성장은 이루었으나, 대중문화예술인의 전속계약 문제, 청소년 대중문화예술인의 인권 문제, 불공정 거래 문제 등이 상존하고 있어 공정한 영업질서를 확립하지 못하고 있는 바, 대중문화예술산업의 육성을 위한 국가 지원의 법적 근거와 청소년 대중문화예술인의 인권 보호를 위한 규정을 마련하고, 공정한 영업질서의 확립을 위한 규정을 도입하여 대중문화예술산업의 선진화된 시스템을 정착하고 질적인 성장을 도모하려는 것”이다.

대중문화예술산업발전법은 대중문화예술인들에 관한 사항을 중요하게 규정함으로써 대중문화예술인들의 공정 환경을 조성하는데 중요한 법적 기반으로 작용하고 있다. 대중문화예술산업발전법 제3조(신의성실의무 등) 2항은 “대중문화예술사업자 및 대중문화예술제작물 스태프는 대



중문화예술인의 사생활을 보호하고 명예가 훼손되지 아니하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.

대중문화예술산업발전법은 제 2장에서는 대중문화예술산업의 영업질서에 대해 규정하고 있다. 제 6조 1항은 “국가는 대중문화예술산업의 건전한 발전을 위하여 공정한 영업질서의 구성에 노력하여야 한다”고 규정하고, 제 6조 2항은 “대중문화예술사업자 또는 대중문화예술자와 대중문화예술제작물 제작공급계약을 체결하는 자는 그 지위를 이용하여 계약의 상대방에게 불공정한 계약의 체결을 강요하거나 부당한 이익을 취득하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 제 7조 1항은 “대중문화예술용역과 관련된 계약의 당사자는 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결하고, 신의에 따라 성실하게 계약을 이행하여야 한다”고 규정하고, 2항에서는 계약서에 명시할 사항까지 구체적으로 제시하고 있다.

또한 대중문화예술산업발전법은 제 2장의 대중문화예술산업의 영업질서와 관련하여 표준계약서의 제정 및 보급(제 8조), 대중문화예술제작물스태프의 계약(제9조), 사전설명의 의무(제 10조), 대중문화예술기획업과 대중문화예술제작업의 겸업특례(제11조), 도급 계약시 대중문화예술용역 보수에 대한 책임(제 12조), 영업승계시 대중문화예술인의 지위(제13조), 회계처리(제14조), 거짓 광고 등 금지(제 15조), 금지행위(제16조), 지원센터(제17조), 실태조사(제 18조) 등에 대해 규정하고 있다.

한편 제 2절에서는 청소년 대중문화예술인의 보호에 관한 사항을 규정하고 있다. 제 9조는 “국가, 문화예술사업자, 친권자, 또는 후견인은 청소년 대중문화예술인이 대중문화예술용역을 제공하는 경우, 그 권익이 침해되지 아니하도록 하며, 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 배려하여야 한다”고 청소년 보호 원칙을 규정하고 있다. 이와 관련하여 대중문화예술산업발전법은 청소년 관련 금지 행위(제 20조), 청소년의 대중문화예술용역 제공(제21조), 15세미만 청소년의 대중문화예술용역 제공(제22조), 15세이상 청소년의 대중문화예술용역 제공(제 23조), 청소년대중문화예술

용역 관련 시정 조치(제 24조), 청소년대중문화예술용역 보수의 청구(제 25조) 등에 대해 규정하고 있다.

## 2) 법률체계의 특성

대중문화예술산업발전법은 진흥 보다는 규제 차원에서 대중문화예술 산업의 발전을 접근하고 있다고 볼 수 있다. 공정한 영업질서의 조성, 청소년 문화예술인에 대한 보호, 표준계약서 등 대중문화예술산업발전의 공정 환경 조성에 관한 사항이 중요하게 규정되어 있다. 38개조 중 진흥 관련 규정이 4개(10.5%), 규제 관련 21개(55.2%), 일반 13개(34.2%)로 구성되어 있다.

## 2-4. 음악산업진흥에 관한 법률

### 1) 구성체계

현행 법률은 2018년 2월 21일에 일부 개정된 법률 제15379호이다. 음악산업진흥에 관한 법률은 총 3장(제 1장 총칙, 제 2장 음악산업의 진흥, 제 3장 영업의 신고·등록 및 음반등의 유통 등), 3개의 절(제 1절 영업의 신고·등록·운영, 제 2절 음반 등의 유통 및 표시, 제 3절 등록취소 등 행정조치), 본문 33개조 및 부칙으로 구성되어 있다.

음악산업진흥에 관한 법률은 2006년 4월 28일 제정되어, 그 동안 총 4회 개정되었다. 2006년에 음악산업진흥에 관한 법률이 제정된 이유는 “음악산업 진흥을 위한 기반조성, 기술개발, 인력양성, 표준화, 유통활성화 등에 관한 사항을 법률에 규정하고, 신규매체의 발달로 기존 음반중심의 산업에서 인터넷·모바일 등을 통한 음악파일 중심의 음악서비스산업으로 급속하게 변화하고 있는 음악산업 환경변화에 적극 대처하기 위하여 기존의 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」을 분법하여 독자적인 법률을 제정하고자 하는 것”이다.

## 2) 법률체계의 특성

음악산업진흥에 관한 법률은 진흥법과 규제법의 성격을 동시에 갖고 있다. 33개조 중 진흥 관련 규정이 12개(36.4%), 규제 관련 14개(42.4%), 일반 7개(21.2%)로 구성되어 있다. 진흥에 관한 규정은 창업 및 제작 등의 지원, 전문 인력의 양성, 기술개발의 추진, 협동개발 및 연구, 유통활성화, 국제협력 및 해외진출 지원 등 일반적인 콘텐츠산업 진흥에 관한 규정 외에도 음악산업 자료의 관리, 노래연습장업자의 교육, 음악공연의 활성화 등에 관한 사항에 대해 규정하고 있다. 규제에 관한 규정은 신고, 등록, 유통에 관한 사항에 관한 것이다.

## 2-5. 게임 산업 진흥에 관한 법률

### 1) 구성 체계

현행 법률은 2018년 2월 21일에 일부 개정된 법률 제15378호이다. 총 7개의 장과 3개의 절, 본문 65개조 및 부칙으로 구성되어 있다.

게임산업진흥에 관한 법률은 2006년 4월 28일 제정되었다. 2006년에 게임산업진흥에 관한 법률이 제정된 이유는 “게임산업은 차세대 핵심문화산업으로서 부가가치가 높은 산업이므로 변화하고 있는 게임산업 환경에 적극적으로 대처하고 게임산업의 진흥을 위한 다양하고 체계적인 정책을 추진할 수 있도록 기반을 조성하는 한편, 게임물이 음반, 비디오물과 함께 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」에 규정되어 있어 게임물만의 고유한 특성이 반영되지 못하고 게임이용문화가 제대로 정착되지 못하고 있으므로 게임물에 관한 법체계를 대폭적으로 개편하여 게임이용자의 권익향상과 건전한 게임문화를 확립하려는 것”이다.

## 2) 법률체계의 특성

게임산업진흥에 관한 법률은 진흥법적 성격과 규제법적 성격을 모두 갖고 있다. 진흥법적 성격에 관한 조항으로는 게임산업진흥종합계획의 수립 및 시행, 창업 등의 활성화, 전문인력의 양성, 기술개발의 추진, 협동개발 및 연구, 표준화, 유통질서의 확립, 국제협력 및 해외진출 지원, 게임문화의 진흥 등을 들 수 있다. 게임문화의 진흥에 관한 사항은 게임산업의 특성에 바탕을 둔 것이라고 할 수 있다. 다른한편으로 규제법적 성격에 관한 조항으로는 등급분류, 영업질서 확립, 게임물의 유통 및 표시 등을 들 수 있다. 65개조 중 진흥 관련 규정이 13개(20%), 규제 관련 22개(33.8%), 일반 25개(38.4%), 벌칙 관련 규정이 5개(7.6%)로 구성되어 있다.

## 2-6. 만화 진흥에 관한 법률

### 1) 구성 체계

현행 법률은 2012년 2월 17일에 제정된 법률 제11311호이다. 총 3개의 장과 본문 14개조 및 부칙으로 구성되어 있다.

만화 진흥에 관한 법률은 2012년 2월 17일 제정되어, 그 동안 개정된 적은 없다. 2002년에 만화 진흥에 관한 법률이 제정된 이유는 “만화는 영화, 드라마, 애니메이션, 게임, 연극, 뮤지컬, 캐릭터, 팬시산업과 같은 문화콘텐츠 산업 전반에 원작을 제공하는 뿌리 산업으로서 큰 역할을 하고 있으나, 빠른 속도로 진화하는 미디어 융합 환경에서 만화창작자 및 만화사업자들의 권리를 보호할 법적, 제도적 장치가 미흡하고 만화산업의 실질적인 진흥을 이루기에는 정부의 지원이 부족한 실정임을 고려하여, 만화 창작 및 만화산업 육성·지원을 위한 기본계획을 수립하고, 만화 관련 기술개발, 전문 인력 양성 및 해외시장 진출 등을 지원할 수 있도록

하며, 만화의 지적재산권 보호시책을 강구하도록 함으로써 만화 창작자의 권리 보호와 관련 산업의 확대를 통하여 만화가 미래 문화콘텐츠로서의 역할을 할 수 있도록 지원하려는 것”이다.

## 2) 법률체계의 특성

만화진흥에 관한 법률은 진흥법적 성격이 강하다. 14개조 중 진흥 관련 규정이 10개(71.4%), 일반 4개(28.5%)로 구성되어 있다.

## 2-7. 영상진흥기본법

### 1) 구성체계

현재 법률은 2007년 12월 21일에 일부 개정된 법률 제 8744호이다. 별도의 장 없이 본문 15개조 및 부칙으로 구성되어 있다.

영상진흥기본법은 1995년 1월 15일에 제정되어, 그 동안 1회 개정되었다. 1995년에 영상진흥기본법이 제정된 이유는 “21세기 뉴미디어영상시대의 본격적인 도래와 국내외 경제적·문화적 여건의 급속한 변화에 능동적으로 대응하기 위하여 문화적·산업적 가치가 큰 영상문화 및 영상산업을 국가적 차원에서 적극적으로 진흥하는데 필요한 기본적인 사항을 정하려는 것”이다.

### 2) 법률체계의 특성

영상진흥기본법은 기본법으로서의 성격과 진흥법으로서의 성격이 강하다. 15개조 중 진흥 관련 규정이 11개(73.3%), 일반 4개(26.6%)로 구성되어 있다.

### 3) 법률의 정책수단

영상진흥기본법은 1995년에 최초 제정된 이후 현재까지 지속되고 있

으나, 선언적 규정에 그치고 있으며, 내용면에서는 실효성을 가진 조항이 없다. 영화와 비디오회산업의 진흥에 관한 사항들을 영화 및 비디오회물의 진흥에 관한 법률에 규정되어 있다. 이런 측면에서 영상진흥기본법은 기본법으로서의 역할을 수행하지 못하고 있어 사문화된 법률의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

## 2-8. 출판문화산업진흥법

### 1) 구성체계

출판문화산업진흥법은 제1장 총칙, 제2장 출판문화산업의 진흥, 제3장 출판사의 신고, 제5장 한국출판문화산업진흥원, 제6장 간행물의 유통, 제7장 벌칙 등으로 총 7장과 31개조, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

출판문화산업진흥법은 2002년 8월 26일 「출판및인쇄진흥법」(법률 제6721호)으로 제정된 후, 2007년 7월 19일 「인쇄문화산업진흥법」과 분리·제정되면서 법명이 「출판문화산업진흥법」(이하 출판진흥법)으로 개정되었다. 2002년 8월 26일 최초 제정 이후, 총 9회의 개정과정을 거쳤다. 최초 제정시에는 출판사및인쇄소의등록에관한법률, 외국간행물구입배포에관한법률 등을 통합하여 출판의 자유를 신장하고 진흥시키고자 목적을 두었다. 2010년에 한국문화번역원의 소관을 「문화예술진흥법」에서 이 법으로 이관하고, 그 업무영역을 문학 분야에서 문학 및 출판 분야로 확대함과 동시에 한국문화번역원에 대하여 국고보조금을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 이후 2016년 문학진흥법이 제정되면서 체계적인 한국 문학작품 및 간행물의 번역·출판과 해외 홍보·교류 사업을 위하여 한국문화번역원의 소관을 이관하였다.

하위법으로 출판문화산업 진흥법 시행령(시행 2018. 1. 23, 대통령령 제28601호)과 출판문화산업 진흥법 시행규칙(시행 2016. 1. 22, 문화체육관광부령 제242호)이 있으며, 2개의 행정규칙 불법복제간행물 등의

수거폐기를 위한 협조 등에 관한 규정(시행 2017. 11. 15.)과 유해간행물 고시(시행 2018. 2. 19.)이 있다.

## 2) 법률체계의 특성

제명상으로는 진흥법이나, 법률의 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 진흥법제보다는 규제법에 가깝다고 볼 수 있다.

조문별 형식적 구성체계를 보면, 31개조 중 진흥관련 규정은 6개(19.3%), 규제 관련 규정 21개(67.7%), 일반 공통규정 5개(16.1%)로 형식적 측면 및 내용적 측면에서 진흥법보다 규제법에 가까운 성격을 가지고 있다.

제1조~3조는 총칙에 해당되는 사항으로 일반 공통으로 분류할 수 있으며, ‘국가 및 지방자치단체의 책무’, ‘다른법률과의 관계’ 등은 명시되어 있지 않고, 제3조 ‘적용범위’에서 일반적으로 다루고 있다.

제7장에서 총 3개의 별칙규정이 존재한다. 진흥법제의 기본원칙상 행정형벌이나 행정질서벌 등의 별칙 규정이 입법되어 시행되는 것은 적절한 입법내용이라고 볼 수 없다.

제16조2(진흥원의 정관), 제16조의3(진흥원의 임원)의 경우는 시행령에 위임해도 될 조항이 법률 조항으로 규정하고 있는 경우가 있다.

제17조~21조의2까지는 간행물 관리감독 위원회로서 제6장(간행물의 유통 등) 안에 속하는 것이 합리적으로 보인다. 한국출판문화산업진흥원 기관 내에 존속하고 있기 때문에 제5장에 포함되어 있을 것으로 판단된다.

## 3) 법률의 정책수단

공예문화산업을 위한 공예문화산업진흥법의 정책수단은 ① 전문인력 양성의 지원, ② 인쇄시설의 현대화 지원, ③ 국제교류·협력 및 수출시장 확대의 지원, ④ 인쇄물 및 인쇄기자재에 관한 연구사업의 지원, ⑤ 인쇄 협동화사업의 지원, ⑥ 인쇄물 품질향상에 관한 사업의 지원 등 6가

지로 구성되어 있다.

## 2-9. 인쇄문화산업진흥법

### 1) 구성체계

인쇄문화산업진흥법은 제1장 총칙, 제2장 인쇄문화산업의 진흥, 제3장 인쇄사의 신고, 제4장 보칙 등으로 총 4장과 13개조, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

인쇄문화산업진흥법은 2002년 8월 26일 「출판및인쇄진흥법」(법률 제6721호)으로 제정된 후, 2007년 7월 19일 「출판문화산업진흥법」과 분리되면서 「인쇄문화산업진흥법」이 제정되었다.(이하 출판진흥법)으로 개정되었다. 이후, 총 5회의 개정과정을 거쳤다. 동법 제정의 목적은 문화와 정보의 세기인 21세기를 맞이하여 인쇄문화산업진흥계획의 수립·시행, 인쇄문화산업단지의 조성, 인쇄문화산업진흥위원회의 설치, 인쇄사 신고제도 등 인쇄문화산업의 지원 및 육성에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 인쇄문화 발전의 기반을 조성하고 인쇄문화산업의 경쟁력을 강화하며, 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지하려는 것이다. 하위법으로 인쇄문화산업 진흥법 시행령(시행 2016. 8. 4. 대통령령 제27347호)이 있다.

### 2) 법률체계의 특성

인쇄문화산업진흥법은 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 진흥법제로 분류할 수 있다.

조문별 형식적 구성체계를 보면, 13개조 중 진흥관련 규정은 7개(53.9%), 일반 공통규정 4개(16.1%), 규제 관련 규정 2개(19.3%)로 형식적 측면 및 내용적 측면에서 모두 진흥법 성격을 가지고 있다. 제1조~4조는 총칙에 해당되는 사항으로 일반 공통으로 분류할 수 있으며, 기본이념



조항이 누락되어 있다.

제11조의 경우 2009년에 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 높이기 위하여 이 법에 따른 인쇄문화산업진흥위원회를 정부위원회 정비계획에 따라 폐지되었다.

제15조 과태료의 부과·징수는 「질서위반행위규제법」의 제정(법률 제8725호, 2008. 6. 22. 시행)으로 불필요하다 판단되어 삭제되었다.

다른 진흥법에서 다루고 있는 중장기 발전계획(종합계획) 수립을 5년마다 진행하는 것은 동일하나, 연단위 시행계획에 대해 따로 규정하고 있지 않고 있다는 점이 특이점이다.

2008년에 「출판및인쇄진흥법」에서 인쇄에 관한 사항을 분리하여 「인쇄문화산업진흥법」을 따로 제정함에 따라 비교적 간결하게 법률조항이 제시되어 있다고 판단된다.

### 3) 법률의 정책수단

공예문화산업을 위한 공예문화산업진흥법의 정책수단은 ① 전문인력 양성의 지원, ② 인쇄시설의 현대화 지원, ③ 국제교류·협력 및 수출시장 확대의 지원, ④ 인쇄물 및 인쇄기자재에 관한 연구사업의 지원, ⑤ 인쇄 협동화사업의 지원, ⑥ 인쇄물 품질향상에 관한 사업의 지원 등 6가지로 구성되어 있다.

## 2-10. 공예문화산업진흥법

### 1) 구성체계

공예문화산업진흥법은 별도의 장으로 구성되지 않고, 총 22조 및 부칙으로 구성되어 있다. 최근 제정된 법률로 개정이력은 없다.

공예문화산업진흥법은 2015년 5월 18일에 제정되어, 2015년 11월 18일에 시행되었다. 공예문화산업진흥법은 공예를 하나의 문화적 결정체이

자 총체적인 문화장르로서의 공예를 공예문화산업으로 발전시키고, 전통과 현대, 예술과 산업을 아우르는 공예문화산업에 대한 체계적 지원과 육성이 이루어지도록 하여, 문화선진국으로서 우리나라의 국가이미지를 제고하고 질적 가치를 중시하는 공예의 가치 확산을 통하여 품격 높은 일상문화를 창출함으로써 생활 속의 예술을 실현하는데 이바지하기 위하여 제정되었다.<sup>26)</sup>

하위법으로 공예문화산업 진흥법 시행령(시행 2015. 11. 19, 대통령령 제26644호)과 공예문화산업 진흥법 시행규칙(시행 2015. 11. 19, 문화체육관광부령 제225호), 그리고 1개의 행정규칙 공예문화산업 진흥 전담기관 지정(시행 2015. 12. 1.)이 있다. 현재 지방자치단체의 공예산업 조례는 54개, 시행규칙은 8개가 있다.

## 2) 법률체계의 특성

공예문화산업진흥법은 법률의 구성체계, 조문의 내용 및 목적을 고려하면 진흥법제로 분류할 수 있다.

조문별 형식적 구성체계를 보면, 22개조 중 진흥관련 규정은 14개(63.6%), 일반 공통규정 4개(18.2%), 규제 관련 규정 4개(18.2%)로 형식적 측면 및 내용적 측면에서 모두 진흥법 성격을 가지고 있다. 제1조~4조는 총칙에 해당되는 사항으로 일반 공통으로 분류할 수 있으며, 최근 제정된 진흥법제에서 많이 나타나고 있는 것처럼 기본이념 조항이 누락되어 있다. 제21조~22조는 벌칙에 관련한 내용으로 진흥법제에 있어 현실적으로 지원대상이 되기 위한 요건 등을 충족하는 과정에서 요구되는 행정절차에서 거짓 또는 부정으로 요건을 만족하게 되는 경우로서 적절한 제재규정 역할을 하고 있는 규정으로 볼 수 있다.

26) 국가법령정보센터 제정이유 참고 재구성

### 3) 법률의 정책수단

공예문화산업을 위한 공예문화산업진흥법의 정책수단은 ① 공예산업 분야 창업 및 제작 지원, ② 공예품의 품질향상, ③ 창작·제작에 필요한 기술에 관한 연구·개발 및 보급, ④ 공예품의 활용 촉진 및 유통 활성화, 투자 촉진(지역특화, 전통-현대공예 융합 연계), ⑤ 공예문화산업의 기반 시설을 확보(단지 및 지구 등), ⑥ 전문인력 양성, ⑦ 국제교류 및 해외 진출 등 7가지로 구성되어 있다. 그러나 대부분 구체적이고 실효성 있는 정책수단이 규정되어 있지 않고 선언적인 규정에 그치고 있다.

## 3. 문화유산 분야 법률의 체계와 특성 분석

### 3-1. 문화재보호법

#### 1) 법률의 체계

총 12개장 (제1장 총칙, 제2장 문화재 보호 정책의 수립 및 추진, 제3장 문화재 보호의 기반 조성, 제4장 국가지정문화재, 제5장 등록문화재, 제6장 일반동산문화재, 제7장 국유문화재에 관한 특례, 제8장 국외소재문화재, 제9장 시·도지정문화재, 제10장 문화재매매업 등, 제11장 보칙, 제12장 벌칙) 116개 조문으로 구성되어 있다.

2009년 「문화재보호법」 분법화 정책에 따라 3개 법률이 분리, 개별 법률로 제정되었다. 이와 함께 문화재 관련 법률의 제정 요구가 증가하고 있다.

입법목적에서 언급되고 있는 바와 같이, “문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을—”, 주된 규정내용은 문화

재의 보호와 보존에 중심을 두고 있다. 때문에 여타 문화분야 관련 법률 등에서 보여지는 바와 같은 입법규정형식으로서의 진흥법제라기 보다는 규제법적 요소를 주로 규정-운영되고 있는 것으로 고려되는 법률이다.

## 2) 법률의 특성과 정책수단

문화재보호법은 보호-보존 중심의 규정체계 및 재산권보호규정의 미비한 특성이 있다. 보호와 개발이라는 상충된 이해관계 속에 수많은 문화유산과 자연유산이 훼손되고 파괴되는 등 문화재를 둘러싼 대내외 환경이 끊임없이 변함에 따라 세계 각국은 문화재보호에 관한 규범을 강화하고 있다. 우리나라도 각종 문화재 관련 법규가 각각의 영역에서 상호 보완작용을 하며 유기적 체계를 구성하고 있다(이학춘, 2017).

구체적으로는 문화재보호법을 기본법으로 하여 각 분야별로 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률(약칭 매장문화재법), 고도 보존 및 육성에 관한 특별법(약칭 고도육성법), 무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률(약칭 무형문화재법) 등 특별법으로 구성되어 일관된 체계 속에서 효력과 적용범위를 달리하여 규정되고 있다.

문화재는 훼손 이후에는 원형회복이 불가능하므로 각종 개발행위가 이루어지기 전에 관계법령과 문화재 보존을 위한 대책이 필요하고, 사전 예방적 수단에 대한 제도적 마련이 문화재보호 행정 및 정책에 필수적이라 하겠다. 이런 점에서 문화재보호는 관계법령 상호간의 유기적인 협조가 필요하기에 문화재보호법은 「자연공원법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「민법」과의 관계를 규정(문화재보호법제87조)하고 있는 것이다.

다만, 현행법령상 문화재의 개념에 대한 입법자의 의사는 인위적 및 자연적 요소를 모두 포괄하고 있음에도 인위적 유산에 대한 규율에 비해 자연적 유산이 상대적으로 소외되고 있고, 보편적인 용례나 국제규범의 측면에서도 상위개념인 ‘문화재’ 그 자체가 이를 포섭하기에는 적합하지

못한 것으로 보이고, 이로 인해 규범체계의 상충 또는 불완전성을 야기한다는 평가는 상존하고 있다(이학춘, 2017). 이와 같은 현행 문화재보호법이 갖는 개념적 내용에 관하여 최근 김형섭 교수는 아래와 같은 문제점과 그 대안으로서의 소위 국가유산법체계를 제시하고 있어, 이를 소개해보고자 한다.

① 법령상 보호대상으로서 상위개념의 불완전성

「문화재보호법」이 보존과 계승 및 활용의 대상으로 단순히 ‘문화재’로 정의하는 것은, 오늘날 보호하고 보존해야 할 국가·민족·인류의 가치적 자산의 의미를 모두 담기에는 다소 부족. 문화재의 종류에 대해 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속문화재 등으로 나누고 있고, 기념물에 인위적 요소뿐만 아니라 자연적 요소를 포함하고 있으므로 ‘문화재’를 넓은 의미로 사용하고 있음이 분명. 그러나 문화재라는 표현은 전통적으로 재산상의 가치에 중점을 둔 결과 유형적 유물의 보존에는 기여하였지만, 오늘날 인류와 민족의 중요한 가치적 자산이라는 ‘유산적 가치’ 그 자체의 측면만을 강조하는 국제적 흐름에 부응하지 못하는 것은 아닌가라는 깊은 의구심. 이러한 관점에서 더욱 ‘가치’로 응축될 수 있고 국제적 규범과의 체계정합적인 발전이 고려될 수 있는 개념의 확립이 요청.

② 유형적 문화유산에 대한 지나친 편향

「문화재보호법」은 그 보호대상으로 인위적 유산(문화적 요소)과 자연적 유산(자연적 요소)을 포괄. 그러나 실제로 있어서 문화적 요소에 대한 국민적 인식에 비해 인간과 호응하는 자연적 요소에 대한 인식은 다소 미흡. 이는 「문화재보호법」 및 문화재청의 명칭이 상징적으로 이를 보여주는데, 자연적 유산은 문화적 유산에 비해 사실상 지금까지 상대적으로 소외. 실제 행정의 집행과정에서도 예산 및 인적 자원활용의 비중이 유형적 유산의 보호에 지나치게 편중. 가령 행정조직을 살펴보더라도 천연기념물이 자연유산의 중요한 축임에도 문화유산에 관한 행정에 비해 조직상 그렇게 비중 있게 다루어지지 않고 있다는 평가 가능.

③ 자연유산보호에 있어 개념적 모순과 규범체계의 미흡

「문화재보호법」은 제2조에서 사적, 명승, 천연기념물을 기념물로 정의하고 있으나, 이는 용어의 잘못된 이해에서 비롯. 기념물은 사적, 명승, 천연기념물을 포함하는 국가적 유산의 특성을 포괄하는 정확한 용어로 보기는 곤란. 문화재청의 설립 초기부터 ‘사적 및 명승’으로 분류하였고 실제에서도 명승을 사적과 함께 취급하는 경우가 많아 명승은 사적의 담당부서와 천연기념물의 담당부서의 관리 사각지대. 이러한 상황의 개선을 위하여 국가적 유산의 큰 축으로서의 ‘자연유산’에 대한 규범체계를 마련하고 이와 함께 행정적으로도 보다 광역화하고 비중 있게 다루는 방안에 대해 충분한 검토 필요.

출처 : 김형섭(2018), 국가유산법체계의 재정립 방안에 관한 연구, 『법학논총』 제30권제3호

아울러 이제까지 유형적 문화재를 중심으로 운영된 문화재보호의 규범체계와 이에 따른 편향된 행정운영으로 인해 국가적·민족적 유산보호에 관한 불균형적이고 비효율적인 행정현상과 보호규범체계의 모순이 발생하고 있다. 이에 국내외의 규범적 환경을 고려하여 ‘국가적·민족적 유산

을 보다 실효적으로 보호하기 위한 규율체계’(이른바 ‘국가유산법체계’)의 새로운 구축의 필요성이 인정된다.

#### 【국가유산보호법체계의 비교】 27)

법 체계적 관점에서는 재산적으로는 민법과의 관계에서 선의취득과 무주물 선점, 매장물 발견 및 유실물 습득과 관련하여 상호 보완적인 규정이 있고 환경적으로는 자연공원법과의 관계에서 해당 공원관리청과의 협력관계와 문화재보호를 위해 환경규제의 예외조항을 설정하고 있다. 또한 국토개발과 문화재보호와의 상충관계는 국토계획법을 보완하여 문화재보호법에 따라 지정문화재로 지정되거나 보호구역으로 지정·고시된 지역은 국토계획법에 따른 도시지역에 속하여도 개발이 금지되는 보존지구로 지정된 것으로 간주하고 등록문화재인 건축물이 있는 대지 안에서의 건폐율과 용적률은 국토계획법상의 건폐율과 용적률을 적용하지 않고 별도의 규정을 둠으로써 문화재 보호를 우선하고 건축문화재와 자연유산에 대한 공간적 배려를 고려하고 있다. 그러나 법 규정 내용에 있어 지속적으로 전개되고 있는 논의 사항은 관계자의 재산권 보장에 관한 문제라 할 것이다.

문화재의 보호에 중점을 두게 되면 필연적으로 국민의 재산권과 충돌하게 되는데 문화재보호를 이유로 재산권을 제한할 때는 보상규정도 함께 규율하는 것이 당연하지만 그러나 문화재보호법은 문화재보호를 위하여 광범위한 재산권제한 규정을 두고 있지만 손실보상에 관해서는 그 내용이나 방법, 기준 등에 있어서 미비한 실정이다(이학춘, 2017). 문화재로 지정되면 각종 제한이 가해져 소유자라도 허가 없이 처분할 수 없고 문화재보호구역으로 지정된 토지는 허가 없이 형질변경 등 개발을 할 수 없으므로 재산권에 대한 많은 제한이 따른다. 개인의 재산권을 구체적으로

27) 김형섭, 국가유산법체계의 재정립 방안에 관한 연구, 법학논총 제30권제3호, 국민대학교 법학연구소, 2018, 234면

제한하는 문화재현상변경허가 규정은 보상규정이 없어 이해관계자들의 많은 불만과 부작용을 발생시키기도 한다.

### 3-2. 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률

#### 1) 법률 구성체계

2010년 분법화에 따라 제정된 법률로 7개장 38개조 및 부칙으로 구성되어 있다.

동법은 총 7개장(제1장 총칙, 제2장 매장문화재 지표조사, 제3장 매장문화재의 발굴 및 조사, 제4장 발견신고된 매장문화재의 처리 등, 제5장 매장문화재 조사기관, 제6장 보칙, 제7장 벌칙) 38개 조문으로 구성되어 있다. 매장문화재법은 지표조사와 발굴조사절차 및 발견 이후 처리절차를 주된 내용으로 하고 그 외 문화재의 보존·관리 및 활용에 관하여는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「문화재보호법」에 따름으로써(문화재보호법 제5조) 문화재 발굴에 관하여는 문화재보호법에 관한 일종의 절차법적 지위를 갖는다.

#### 2) 법률의 특성 및 정책수단

지속가능한 문화재 보호수단으로 문화재보호법제가 제대로 보호기능을 수행하기 위해서는 문화재뿐만이 아니라 그 주변지역이 조화롭게 관리될 필요가 있다. 특히 중요한 것은 역사적 문화자산을 둘러싸고 있는 주변의 개발지역과 보전-보호구역 간의 상대적 자산가치 격차를 완화해 줌으로써 문화재 보호를 위한 각종 규제를 감내할 수 있는 제도를 만들어 주는 것이 요망된다(우성기, 2011).

2010년 전면 개정된 문화재보호법과 분법 하여 새로 제정된 동법은 매장 문화재 보존조치에 따른 토지매입제도를 신규도입하고, 국가에 의한 매장문화재 발굴에 따르는 손실보상절차를 마련하는 등 매장문화재

보존조치에 따른 국민의 재산권 보호를 강화했다. 그러나 매장문화재 보존조치에 따른 손실을 보전해주기 위한 제도로 토지매입제도를 도입하였으나, 토지소유자에게 매수청구권을 인정하지 않고 국가나 지방자치단체의 재정 상태에 맡기고 있어 그 실효성이 벌써 문화재 보존 현장에서 문제시 되고 있다(우성기, 2011).

오늘날 문화에 대한 국민들의 관심과 욕구가 높아지는 것에 따라서 문화국가를 표방하고 있으나 최근에 국보 1호인 송례문의 소실과 복원과정에서 나타난 문화재보존 정책과 복원 정책의 부정합, 또한 대형 건설공사 현장에서 고대의 고분군 유적이 발견되자 토지소유자는 재산권의 행사에 지장을 받고 시공사는 공사를 제때에 하지 못할 지도 모른다는 이유로 이를 그대로 덮어 버리고 공사를 강행하다가 발각되는 등 우리의 문화재 보존 정책과 국민의 문화재보존 의식은 아직 선진국에 진입하였다고 하기에는 무리가 있다는 평가가 제시되고 있다(최철호, 2011). 즉 매장문화재 보호에 있어서 가장 큰 갈등요인으로 지목되는 보존과 개발의 가치충돌 문제가 발생할 경우 처벌규정의 실효성이 문제되는 것이다. 지금까지 개발사업 시행자로부터 용역을 의뢰받아 국가를 대신하여 매장문화재 조사활동을 하고 있는 조사기관과 조사인력에 대한 처벌기준만 강화되어 왔으며 실제 현장에서 매장문화재 훼손파괴의 원인을 제공하고 각종 행정명령을 이행해야 할 직접 의무가 있는 개발사업 시행자들에 대한 처벌규정은 엄격하지만 실제 처벌은 미약한 실정인 것이다. 이로 인하여 매장문화재 보호에 관한 개발사업 시행자의 의식이 부족할 뿐 아니라 매장문화재 파괴행위에 대한 억지력이 발휘되지 못하고 있는 게 현실이다(이학춘, 2017).

### 3-3. 문화재수리 등에 관한 법률

#### 1) 법률의 구성체계

총 7개장(제1장 총칙, 제2장 문화재 수리기술자 및 문화재 수리기능



자, 제3장 문화재수리업 등의 운영, 4장 전통건축수리기술진흥재단 등, 제5장 감독, 제6장 보칙, 제7장 벌칙) 65개 조문을 구성되고 있다. 동법의 경우 문화재수리를 국가적 책무로 인식, 이를 위한 문화재수리기술자의 자격취득에 관한 규정과 문화재수리업의 절차적 운영에 관한 사항을 규정하고 있다.

## 2) 법률의 특성 및 정책수단

등록문화재는 지정문화재와 성격이 다름에도 불구하고 근현대문화유산에 특화된 수리기술자가 육성되지 못하고 있는 실정이다. 현 문화재수리기술자 제도는 지정문화재 중심의 전통건축을 주 대상으로 하고 있으며, 관련 법률 상 등록문화재 건축 수리를 위한 기술·규정이 존재하지 않는다. 즉, 「문화재보호법」 또는 「문화재수리 등에 관한 법률」에서 등록문화재에 관해 별도의 수리 규정을 두지 않아 문제로 지적되어 왔기 때문에, 등록문화재의 재료, 제작기술, 수리기술 등에 관한 세부 지침을 고시할 수 있도록 근거 규정을 마련할 필요가 있다(정상우외 2018).

또한 소유자에게 지속적인 수리, 보수 등의 경비 부담이 발생함에도 불구하고 적극적인 지원 정책이 미비하다. 근현대문화유산은 현재 일반 시민들이 활용하고 있거나 활용할 수 있는 경우가 다수 있음에도, 건축법이나 안전 관련 법령의 적용으로 인해 적절한 활용에 한계가 있는 경우가 많아 오히려 등록문화재의 등록을 기피하게 하는 방향으로 작용하고 있다(정상우외 2018).

## 3-4. 무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률

### 1) 법률의 구성체계

총 10개장(제1장 총칙, 제2장 무형문화재 정책의 수립 및 추진, 제3장 국가무형문화재의 지정 등, 제4장 보유자 및 보유단체 등의 인정, 제5장

전수교육 및 공개, 제6장 시·도무형문화재, 제7장 무형문화재의 진흥, 제8장 유네스코 협약 이행, 제9장 보칙, 제10장 벌칙) 58개 조문으로 구성되어 있다. 동법은 2003년 10월 17일 유네스코 「무형문화유산 보호협약」의 제정에 대응함은 물론, 유형문화재 중심의 문화재 보전의 범주를 무형문화재에로까지 확대하여 운영하고자 한 국가 정책이 반영된 것이다. 때문에 법제 구성에서 보여지는 바와 같이 무형문화재보전 및 진흥을 위한 진흥법적 체계를 설정·유지하고 있다.

## 2) 법률의 특성 및 정책수단

문화재보호법이 지향하는 문화재의 보존·관리 및 활용은 문화재의 지정당시 원형보존과 현상동결을 원칙으로 하고 있기 때문에 무형문화유산 보호 협약(2003)이 지향하는 무형문화유산의 지속가능한 전승과 재창조, 문화적 다양성 및 인간의 창조성에 대한 존중하는 협약의 목적과 불합치한 면이 있어 왔다(최종호, 2016). 무형문화유산의 범주와 관련하여 「무형문화유산 보호 협약」의 경우 무형문화유산의 정의를 공동체, 집단 및 개인들이 그들의 문화유산의 일부분으로 인식하는 관습표출, 표현, 지식 및 기술뿐만 아니라 이와 관련된 전달도구, 사무, 공예품 및 문화공간 모두를 의미하는 것으로 규정하고 있으나, 「문화재보호법」은 「무형문화유산 보호 협약」에 명시된 다섯 가지 유형에 더해 의식주 등 전통적 생활관습과 전통적 놀이·축제 및 기예·무예 등을 추가함으로써 과거보다 무형문화재의 범위를 확대. 전통적 놀이·축제 및 기예·무예는 「무형문화유산 보호 협약」의 사회적 관습과 의식, 제전(祭典)과도 관련될 수 있으나, 이는 한국적 특색을 반영한 것으로서 「문화재보호법」은 「무형문화유산 보호 협약」을 수용하면서도 한국적 특색을 더하여 무형문화재의 정의와 범위를 대폭 확대하였고 이를 통해 무형문화재로 지정되는 전통문화가 지속적으로 늘어날 수 있는 근거가 마련되었다는 점에 의의가 있다(이학춘, 2017).

무형문화재는 전승자 발굴과 전수교육 및 전승활동에 특징이 있으며 소멸 위험에 처한 무형문화재는 긴급 보전을 위하여 국가긴급보호무형문화재로 지정할 수 있는 반면 국가무형문화재나 국가긴급보호무형문화재의 가치가 소멸하거나 전승의 단절·불가능, 소멸위험이 현저히 없어졌을 경우 등에는 지정을 해제할 수 있다(동법 제13조, 제16조)는 점에서 다른 법규의 지정해제 사유와 차이가 있다. 반면 매장문화재법은 민족문화의 원형(原形)을 유지·계승하기 위하여 매장문화재를 효율적으로 보호·조사 및 관리하는 것을 목적으로 하기 때문에 별도의 해제사유는 존재하고 있지 않다((이학춘, 2017).

동법의 경우 현행 무형문화재 제도는 지정제도만을 두고 있어 다양한 무형문화재들의 특성에 맞춘 효과적인 보전에는 한계가 있다. 무형문화재의 다양성에 비해 보전방법은 그에 따르지 못하고 있는 것이다. 지금까지 지정되어 보전해 온 무형문화재 대부분은 오늘날 자생력을 상실하여 살아있는 문화현상으로서 기능하기 어려운 것들이기에 전승보전할 보유자와 보유단체를 지원하는 등 적극적인 보전정책이 필요한 것이지만 우리 일상생활에서 지속되어 온 민속 문화 등은 별도의 보전정책이 없어도 자생적으로 유지·전승되고 있으므로 그런 측면에서 무형문화재로 지정할 당장의 필요성은 없지만 지정무형문화재의 지정요건에 비추어 보전 가치가 충분한 것들임에도 방치하는 것도 문제이다(이학춘, 2017).

### 3-5. 고도보존 및 육성에 관한 특별법

#### 1) 법률의 구성체계

총 5개장(제1장 총칙, 제2장 고도의 지정 등, 제3장 보존육성사업 등, 제4장 보칙, 제5장 벌칙) 39개 조항으로 구성되고 있다. 동법은 종래 문화재보호대상을 해당 문화재에 중점을 둔 단편적 사고에서 탈피, 이와 관련된 사회적-지역적 환경까지를 아울러 문화재 보전의 범주로 포섭하

고자 한 정책적 고려의 산물이라 할 수 있다. 때문에 동법의 경우, 고도의 지정에 따른 다양한 규제적 규정과 아울러 제3장에서의 경우와 같은 재산권 보장 등에 관한 규정을 두고 있는 것이다.

## 2) 법률의 특성 및 정책수단

문화재보호법과의 법체계성 미흡 및 주민의견 수렴절차의 실효성 미흡하다. 과거 문화재보호나 역사문화 환경의 조성에 있어 그 기반이 되는 토지전반을 관리하는 제도에 대한 고려가 거의 없었고, 도시계획이나 도시정책 또한 문화재보호나 역사문화 환경의 조성 등을 거의 고려하지 않은 바 있다. 문화재보호 및 지역의 역사문화 환경을 제대로 보호하고 조성하기 위해서는 그것의 근간이 되는 공간계획제도나 토지이용규제제도 등의 틀과 연계하여 법과 제도가 정비되어야 할 필요가 있는 것이다(손진상, 2010).

동법 관련 고도보존이 도시계획과 깊은 관계가 있음에도 문화재보호법개념으로 접근함에 따라 공간계획이 아닌 단위문화재보존 측면으로 설계되어 보존사업이나 행위규제내용이 문화재보호법과 중복되고 있다(손진상, 2010). 즉 동법에 따른 보존육성지구 및 특별보존지구와 「문화재보호법」에 따른 일반적인 지정문화재의 위치가 중복될 경우 동법 상 지정지구에서의 행위제한에 따른 허가규정(동법 제11조)과 문화재보호법상 허가규정 상호간 법규경합이 생기면 문화재보호법에 따르는 것을 원칙으로 하되(동법 11조의2 제1항) 반면 동법 상 지정지구와 문화재보호법 상 역사문화환경 보존지역(문화재보호법 제13조)의 위치가 중복될 경우 그 지역에서는 동법 상 허가규정이 문화재보호법에 우선하도록 하여(고도육성법 제11조의2제2항) 법규 상호간 우열이 교차하고 있는 것이다(이학춘, 2017).

또한 행위허가기준이 구체화되어 있지 않아 지역주민들이 미래예측을 할 수 없으며, 문화재보호법에 의한 규제지역과 겹치는 지역의 경우 유사

한 규제의 중복에 따른 주민불편이 불가피. 즉, 보존에 수반되는 규제부분이 불투명하고 규제에 상응하는 주민의 재산권보상체계가 미흡하여 고도 보존법의 핵심 이해당사자인 고도지역 주민으로부터 강한 불신을 받고 있는 실정이다(손진상, 2010).

### 3-6. 전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률

#### 1) 법률의 구성체계

동법은 27개조로 구성되어 있다. 동법의 목적은 “민족문화의 유산으로서 역사적 의의를 가진 전통사찰을 보존함”에 목적을 두고 있는 바, 보호대상으로서의 전통사찰 지정, 행위제한, 해위제한 관련 행위허가 등과 함께 주지의 재산권행사와 관련한 규정을 설정하고 있다.

#### 2) 법률의 특성 및 정책수단

전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률의 입법목적은, 민족문화의 유산으로서 역사적 의의를 가진 전통사찰을 보존함으로써 민족문화의 향상에 이바지하도록 하는 것으로서, 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다고 규정한 헌법 제9조에 근거하여 제정된 것이고, 관할 행정관청의 전통사찰 지정은 국가의 보존공물을 지정하는 것으로서, 헌법적 보호법익은 민족문화유산의 존속에 있다.

특히 전통사찰을 처분할 경우에 전통사찰의 주지는 부동산을 양도하려면 사찰이 속한 단체 대표자의 승인서를 첨부하여 문화체육부장관의 허가를 받아야 하고(제9조 제1항), 전통사찰의 주지는 부동산을 대여하거나 담보로 제공하려면 사찰이 속한 단체 대표자의 승인서를 첨부하여 시·도지사의 허가를 받아야 하며(제9조 제2항), 허가를 받지 않고 처분하거나 대여 또는 담보를 제공하는 경우에는 무효로 하도록(제9조 제3항)함으로써 허가가 효력발생 요건임을 명백히 규정하고 있다(김상영외, 2015).

### 3-7. 향교재산법

#### 1) 법률의 구성체계

동법은 장 구분 없이 13개조로 구성되어 있다. 법률의 목적은 “향교재산에 대한 기본적인 사항을 정하여 향교재산을 적절하게 관리하고 운용”을 입법 목적으로 설정, 재단의 설립, 재단의 목적, 수입의 사용, 허가사항 등을 규정하여, 보호대상으로서의 향교에 대한 재산권적 변동에 있어 일정 제한을 설정하고 있다.

#### 2) 법률의 특성 및 정책수단

향교재산에 대한 허가규정 적용을 통한 보호 실효성 제고하기 위한 것이 특징이다. 법률의 목적상 대부분이 향교재산의 관리에 관한 것이고, 진흥에 관한 규정이 미흡하다.

### 3-8. 국어기본법

#### 1) 법률의 구성체계

법률은 5개장 28개로 구성되어 있다. 국어분야의 기본법이면서, 진흥의 내용을 담고 있는 단일법 체계이다. 다만, 하위 법률로 한국수화언어법이 제정되어 있다.

#### 2) 법률의 특성 및 정책수단

법률 간 관계에 있어서도 우선 ‘초·중등 교육법’과 ‘재외동포법’은 교육부, ‘국어기본법’은 문화체육관광부, ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’은 노동부, 그리고 ‘다문화가족지원법’은 여성가족부 소관이다. 또한 각각은 그 대상이 다른 데, 초·중등 교육법의 대상은 국내 학습자 이외에 ‘귀국 아동 또는 학생’, ‘재외국민 아동 또는 학생’, ‘북한이탈주민 아동

또는 학생’, ‘외국인 아동 또는 학생’. ‘재외동포법’의 대상은 해외 거주 지역의 재외동포의 아동과 학생이며, 국어기본법의 대상은 한국어를 배우려는 외국인과 재외동포이다. 외국인근로자의 고용 등에 따른 법률은 외국인 근로자이고, 다문화가족지원법은 다문화가족 구성원(외국인 결혼 이주자 및 배우자, 결혼이민자 자녀)을 대상으로 하고 있다. 이는 곧 다문화 대상 한국어교육이 여러 부처에서 입안되었다는 점 자체도 문제가 있지만, 더 큰 문제는 그 대상의 중복에 있는 것이다(김영광, 2017).

외국인 학습자 전부를 대상으로 하기 때문에 교육과정이 구축될 법적 근거가 마련되어 있다고 주장할 수 있으나, 이는 다음과 같은 문제점 내재, 즉 ① ‘제19조 2’는 세종학당재단 설립 등에 관한 법률이며, ‘제19조 ②’는 세종학당재단의 사업의 범위를 의미. 곧 세종학당의 한국어 표준 교육과정 및 보급에 대한 언급은 세종학당재단에서 실제적으로 시행되고 있는 세종학당 학생(또는 교사)들에 대한 교육과정 의미. ② 한국어 표준 교육과정의 범위를 넓게 보더라도 이는 일반 외국인 학습자를 대상으로 하기 때문에 외국인 결혼 이주자나 배우자, 외국인 근로자만의 명세화된 교육과정으로 보기에는 부족 하다.

### 3-9. 한국수화언어법

#### 1) 법률의 구성체계

총 4개장(제1장 총칙, 제2장 기본계획의 수립 등, 제3장 한국수어의 발전 및 보급, 제4장 보칙) 20개 조항으로 구성되고 있다.

동법은, “한국수화언어가 국어와 동등한 자격을 가진 농인의 고유한 언어임을 밝히고, 한국수화언어의 발전 및 보전의 기반을 마련하여 농인과 한국수화언어사용자의 언어권과 삶의 질을 향상시키는 것”을 입법 목적으로 하고 있다.

## 2) 주요쟁점

동법의 주요 내용을 추진하는 중심 부처는 문화체육관광부이지만 일부 조항에 대해서는 교육부와 보건복지부, 지방자치단체 등과의 연계가 매우 중요(제11조, 제12조, 제16조)하다. 즉 청각 장애를 지닌 아동이 태어나거나 중도에 청각 장애가 발생했을 때에 가장 먼저 이를 인지하는 곳은 지방자치단체의 하위 조직인 동주민센터, 읍면사무소. 이곳에서 등급이 명시된 장애인증을 발급받기 때문이다(이운영, 2017).

또한 그 과정에서 병원의 진단서는 필수 서류이다. 따라서 제11조 제2항에 따라 농아동이나 중도 청각 장애인이 ‘장애 발생 초기부터 한국수어를 습득 할 수 있도록’ 하기 위해서는 지방자치단체나 병원(보건복지부 소관)에서 본인뿐 아니라 가족에게 이에 대한 정보를 제공하고, 이후 교육부나 문화체육관광부 등을 통해 한국수어 교육이 이루어져야 한다. 제12조에서 ‘농인들의 가족을 위한 한국수어 교육, 상담 및 관련 서비스 등 지원체계를 마련’해야 한다고 명시한 것도 바로 이러한 이유에서이다(이운영, 2017).



## 제3절

## 문화 분야 법률의 목적 및 가치 · 원칙 분석

## 1. 문화예술 분야 법률의 목적 및 가치 · 원칙 분석

## 1-1. 문화예술진흥법

## 1) 목적

「문화예술진흥법」의 목적은 “문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지”하는 데 있다. 하지만 문예진흥 사업 및 활동 지원 ⇒ 전통문화 계승, 새로운 문화창조 ⇒ 민족문화 창달의 논리는 이해하기 쉽지 않다. 문화예술 진흥사업이 전통문화예술의 계승과 새로운 문화 창조라는 점은 이해할 수 있지만, 이것이 민족문화와 어떻게 연결되는지에 대한 논리적 설명이 필요하다.

「문화예술진흥법」의 목적은 제정 당시(1972년)과 비교하여 민족문화 ‘중흥’이 민족문화 ‘창달’로 변경된 것을 제외하고는 동일한데, 1970년대 문화정책의 목표가 민족문화에 있었던 것으로 이해할 수 있다. 하지만 실제 문화예술의 정의를 예술에 한정하면서(어문, 출판, 만화 예외), 민족문화 중흥을 목표로 삼은 것이 바람직하지 않다. 다만 최근 문화예술 관련 법률에서 많이 언급되는 ‘(문화적) 삶의 질 제고’에 비하면 전통문화예술 계승과 새로운 문화의 창조는 구체성을 지닌다고 볼 수 있다.

## 2) 가치 및 원칙

「문화예술진흥법」은 명시적인 가치 및 원칙을 규정하지 않고 있다. 유추하면 문화예술진흥법의 기본 가치는 예술(창작)진흥과 국민의 향유

증진이다. 예술(창작) 진흥은 문화예술진흥법의 목적이므로 큰 문제는 없다. 다만 국민의 향유 증진과 관련해서는 문화기본법, 지역문화진흥법과의 관계 설정이 구체화될 필요가 있다.

### 3) 영역

정책 영역은 문화예술 전반뿐 아니라 문화산업, 문화시설(공연장, 박물관, 미술관, 도서관, 복합문화시설 등)을 포괄한다. 문화예술분야의 첫 번째 법률이기에 문화예술 전반을 포괄한 것이다. 다만 예술장르별 법률(문학, 영화, 만화, 음악, 공예, 대중문화예술)과 문예진흥법의 관계설정을 논의할 필요가 있다. 특히 문화산업진흥기본법이 1999년에 제정된 점을 감안하면 14조(문화산업의 육성/지원)와의 관계설정은 시급히 논의할 사항이다.

## 1-2. 문학진흥법

### 1) 목적

「문학진흥법」의 목적은 “문학 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하고, 문학 창작 및 향유와 관련한 국민의 활동을 증진함으로써 문학 발전에 이바지함”이다. 문학 진흥(사업 및 활동) 지원 ⇒ 문학 창작 및 향유 활동 증진 ⇒ 문학 발전이란 틀이 비교적 명확하다.

지원사업의 구체적인 내용은 제2장(문학 진흥을 위한 조치)에서 제시된 법인 및 단체 육성, 학술지원, 문학교육 지원, 해외진출 및 국제교류 지원, 전문인력 양성 및 지원 등이다. 하지만 한국문학번역원을 통한 해외진출 및 국제교류 지원(제11조)을 제외하고는 선언적 내용으로 구성되어 있다. 따라서 문학창작과 향유 활동이 어떻게 증진될 수 있는지에 대해서는 설명력이 높지 않다.

## 2) 가치 및 원칙

명시적인 가치 및 원칙이 규정되어 있지 않다. 법률에 제시된 목적 및 진흥조항에서 유추하면 창작활동 지원, 학술활동 지원, 매개 및 인프라 지원, 그리고 향유 지원으로 나뉘볼 수 있다. 창작활동 지원은 문학진흥과 관련 학술활동 지원목적으로 설립된 비영리법인 및 문학단체의 지원(제8조)에서 잘 드러난다. 학술활동 지원은 관계 기관, 학계, 관련 학회 지원(제9조)에서, 그리고 매개 및 인프라 지원은 전문인력 양성(12조), 한국문학번역원을 통한 세계화(11조, 13조)에서 나타난다. 하지만 창작 및 향유 지원이 구체적이지 못하다. 창작 지원 및 향유 지원이 다른 문화예술 지원 관련 법률에 포함되어 있어 중복성을 회피하려는 노력으로 보인다.

## 3) 영역

정책내용의 영역은 문학 전반이지만, 문학관 활성화에 집중된 측면이 있다. 개별 장르에 대한 지원법의 한계에 따라 개념의 불명확성(문학 발전의 의미), 시설(문학관) 지원 및 규제에 중점을 두고 있어, 문학 전체를 포괄한다고 보기는 어렵다.

# 1-3. 문화예술교육지원법

## 1) 목적

「문화예술교육지원법」의 목적은 “문화예술교육의 지원에 필요한 사항을 정함으로써 문화예술교육을 활성화하고, 나아가 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화 역량 강화에 이바지함”이다. 문화예술교육 지원 사항의 획정 ⇒ 문화예술교육 활성화 ⇒ 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화 역량 강화의 논리구조는 비교적 분명하다.

하지만 문화예술교육 활성화, 삶의 질 제고, 문화역량 강화 가운데

목적이 무엇인지에 대한 논의가 필요하다. 왜냐하면 교육관련 법률이 목적이 분명한 것과 차이가 있기 때문이다. 예를 들어 교육기본법의 목적은 “교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함”이다.

지원사업은 국가와 지자체의 업무(2장), 학교 문화예술교육 지원(3장), 사회 문화예술교육 지원(4장)에서 다뤄진다. 종합계획 수립, 문화예술교육지원위원회 설치, 지역문화예술교육지원협의회, 한국문화예술교육진흥원 등이 포함된 2장은 문화예술 관련 다른 법률에 비하여 내용이 구체적이다. 그런데 이 같은 노력을 통해 얻으려는 1차 목적인 문화예술교육의 활성화가 무엇을 의미하는지에 대한 논의가 필요하다.

## 2) 가치 및 원칙

3조에서 문화예술교육의 기본원칙을 분명하게 적시하는 데, 이것은 5조의 2-3항에서 다시 강조된다. 문화예술 향유와 창조력 함양을 위한 교육교육기회의 평등이 기본 원칙이며, 취약계층 교육기회 보장 역시 주요한 기준이다. 교육기회의 균등 및 취약계층 교육기회 보장은 교육관련 법률에서 주요한 원칙이므로 「문화예술교육지원법」에서도 자연스런 원칙이 될 수 있다.

## 3) 영역

정책내용의 영역은 문화예술교육 전반이다. 문화예술교육이 포괄하는 범위가 매우 광범위하지만, 실제 문체부가 시행하는 문화예술교육은 「문화예술진흥법」 내의 문화예술의 일부에 한정되는 경우가 많다. 예를 들어 문화예술진흥법 상의 문학, 건축, 어문, 출판 및 만화는 문화예술교육에서 다루지지 않거나 부수적으로 다뤄진다.

정책대상은 일반 시민은 물론 학교 교원, 문화시설 및 문화교육단체를 포괄한다. 시설 및 단체를 규정하는 다른 법률과의 관계설정이 어려울

수 있다. 따라서 문화예술교육지원법의 정책대상을 현실적으로 재조정할 필요가 제기되기도 한다.

#### 1-4. 공연법

##### 1) 목적

「공연법」의 목적은 “예술의 자유를 보장함과 아울러 건전한 공연활동의 진흥을 위하여 공연에 관한 사항을 규정함”이다. 이 같은 목적은 1961년 제정 목적과 어투가 다를 뿐 거의 동일하다. 공연법 목적은 최근 문화예술관련 법률의 일반적 형태(～함으로써 삶의 질 제고)보다 형식논리가 분명하다. 하지만 공연에 관한 사항을 규정하여 ⇒ “예술의 자유를 보장한다”, “건전한 공연활동 진흥”이란 논리는 적절하지 않다. 예술의 자유보장이 공연관련 사항규정으로 이뤄지지 않으며, “건전한”이 의미하는 바가 규제의 성격이 강하기 때문이다.

##### 2) 가치 및 원칙

명시적인 가치 및 원칙이 규정되어 있지 않다. 법률에 제시된 목적 및 진흥(규제)조항에서 유추하면, 공연법의 기본가치는 국민과 사회의 보호(청소년, 공공질서, 선량한 풍속, 공공의 질서, 국가이익, 안전관리)이다. 또한 공연장에 대한 다양한 규제(6장 공연장 등에 대한 지도/감독)는 국민보호의 측면이 있지만 다른 법률에 비하여 과도하다.

##### 3) 영역

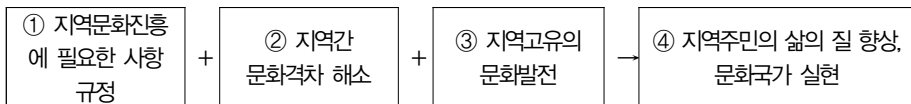
정책내용의 영역은 공연장의 안전관리, 공연의 사회성 확보, 전문인력 양성, 공연장 감독 및 벌칙 등으로 구성된다. 안전관리와 청소년 보호를 제외하고는 제정 당시(1961년)와 비교하여 시민의식 및 예술감수성이 성장했기에 보호란 이름의 규제조항은 완화될 필요가 있다.

정책대상은 공연자(예술인)이 아니라 공연장에 초점을 맞춘다. 공연장을 비롯한 다양한 문화시설(박물관, 미술관, 문학관) 관련 법률에서 보듯이 시설 관련 법률은 규제가 상대적으로 많다. 정책대상을 공연자(예술인)가 아니라 공연장에 초점을 맞추고 있는데, 문화시설이 아니라 공연과 공연관람 지원 관련 조항을 추가하는 게 필요하다.

### 1-5. 지역문화진흥법

#### 1) 목적

지역문화진흥법의 목적은 다음과 같이 구성해 볼 수 있다. 즉, 지역간 문화격차 해소와 지역고유의 문화발전을 통한 지역주민의 삶의 질 향상과 문화국가 실현이다. 그런데, 다른 법률에는 규정되지 않은 문화국가 실현을 궁극적인 목적으로 규정하고 있다.



지역문화진흥에 필요한 사항 규정은 절차법의 관점에서 규정한 것으로 진흥법의 관점을 강화하기 위하여 불필요한 사항이다. 문화도시 관련 절차 등이 필요하다고 하더라도 그러하다. 지역간 문화격차 해소는 중요한 목표이지만, 서울(수도권)과의 격차해소인지 전체 지역간 격차인지가 불명확하다. 지역문화격차 해소라는 과정적 목표보다는 지역문화균형발전이라는 보다 적극적 목표로 설정하는 것이 바람직하다.

지역고유문화발전은 중요한 목표이지만, 전통문화인지 지역내 문화의 생산과 공급인지가 명확하지 않다. 최종목표가 지역주민의 삶의 질 향상과 문화국가로 설정되어 있는데, 지역의 문화창조가 추가될 필요가 있고, 다른 법률에 없는 문화국가 실현은 너무 추상적이다. 목표는 매우 거시적이지만, 실제 정책영역 및 수단은 협소하여 괴리가 있다.

## 2) 가치 및 원칙

지역문화진흥법은 가치 및 원칙이 명확하게 규정되어 있다.(제3조 지역문화진흥의 기본원칙).

- ① 지역간 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화
- ② 지역주민의 삶의 질 향상 추구
- ③ 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성
- ④ 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존

그러나 가치와 원칙이 정책목표와 서로 혼재되어 있다. 균형발전(문화격차 해소)·다양성, 고유성(원형 보존) 등은 가치/원칙으로 볼 수 있다. 하지만, 삶의 질 제고, 생활문화 여건 조성 등은 가치/원칙이라고 보기 어려우며, 목표와 동의반복적 개념이다. 지역의 자주성(문화분권), 보충성, 지역간 연대와 교류, 보존과 활용의 조화 등의 원칙이 검토되지 않고 있다. 이와 연계하여 문화균형발전(문화격차해소)를 위해서는 중앙정부의 보다 적극적 개입이 필요하며, 지역의 고유성(문화분권)을 위해서는 지역의 자주성이 우선되어야 하는데, 균형발전과 문화분권은 서로 정책목표상에서 상충적인 관점이 있으므로 이를 조화시키는 관점도 필요하다.

## 3) 영역

정책대상 영역은 지역문화 전반을 다룬다.

### 제2조(정의)

1. "지역문화"란 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.

그러나 실제로는 문화산업, 전문예술, 도서관, 박물관 등을 제외한 생활문화, 문화도시, 문화재가 아닌 지역 고유(전통)문화를 대상으로 한다. 지역문화의 총화가 국가사회 문화인데, 지역문화는 문화(정책)영역

의 하위영역으로 접근하고 있다. 지역문화정책은 영역의 관점이 아닌 총괄적인 지역문화의 가치와 방향, 정책조정의 관점에서 접근하여야 한다. 이러한 문제는 지역문화진흥법 제정 초기부터 제기된 문제로서 문예진흥법, 지방문화원진흥법 등과의 중복 문제 등이 지적되고 있다.

정책내용상 영역은 ① 생활문화시설, ② 생활문화 동호회, ③ 지역문화(생활문화) 전문인력, ④ 문화도시 및 문화지구 등으로 구성되어 있다.

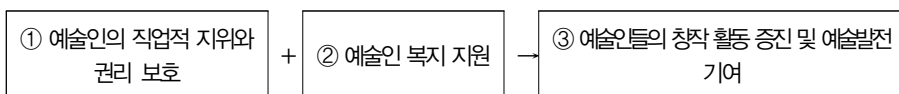
지역문화진흥법의 거시적인 목적 및 원칙에 비추어 실제 정책대상 및 영역은 매우 협소하다. 문화체육관광부 조직으로 보면, 문화정책관실 소관영역에 국한되어 있다. 생활문화의 개념이 너무 추상적이고 포괄적이어서 생활문화시설의 범주가 너무 커서 모든 문화시설이 생활문화시설로 간주되는 문제가 발생하고 있다. 즉, 동법 시행령 제2조에는 문예진흥법상의 문화시설 이외에 평생교육법에 의한 평생학습관/평생학습센터, 건축법 시행령에 따른 지역자치센터/마을회관, 기타 시설을 포함(고시)하고 있다. 따라서 생활문화시설 및 생활문화센터의 개념을 보다 명확히 설정하고, 단계적으로 확장할 필요가 있다.

문화향유 및 문화복지와의 모호한 차별성 해소, 생활문화정책의 명확성과 지향점 개선이 필요하다. 법률에 규정된 정책은 정책목표와 수단을 명확히 하여 정책추진의 혼선을 방지하고, 정책성과를 통하여 지속가능한 정책기반은 조성하기 위한 것이어야 한다.

## 1-6. 예술인복지법

### 1) 목적

예술인복지법의 목적은 다음과 같이 구성되어 있다.





예술인의 직업적 지위와 권리 보호에 초점을 두고, 이를 위한 정책수단으로서 공정거래, 산재보험, 복지 등의 수단 위주로 법률을 제정하여 예술인의 기본적 지위와 권리 보호가 미흡하다. 즉, 예술인의 기본적인 권리 자체가 아니라 복지대상이 될 수 있는(경력이 있는) 예술인의 복지 관점에서 다른 권리(불공정행위 금지)로 확대하다 보니 기본가치 및 정책 영역과의 관계에서 일부 문제가 발생하고 있다.

제3조에는 예술인의 창작활동 증진 및 예술발전 기여 보다 훨씬 광의적인 문화국가 실현 및 국민의 삶의 질 향상이라는 내용이 규정되어 있다. 예술인복지가 아닌 예술인의 권리 증진에 초점을 둔 법률 제정 필요하며, 이에 상응한 적극적 목적 규정이 필요하다.

## 2) 가치 및 원칙

예술인복지법에는 명시적인 가치 및 원칙이 규정되어 있지 않다. 따라서 제3조에 규정된 예술인의 지위와 권리를 통하여 가치 및 원칙을 ① 예술인의 사회적 공헌에 상응한 존중, ② 자유로운 예술활동 종사 및 성과에 대한 정당한 물질적·정신적 보상 권리, ③ 불공정 계약 강요 금지 등 3가지로 유추할 수 있다.

따라서 예술인의 기본적 권리 증진 차원에서 권리보장을 위한 기본적인 지향가치와 원칙 제시가 필요하다. 즉, 차별금지, 표현의 자유, 자율성, 예술정책 참여와 연대, 다양성, 블랙리스트 방지, 생존권 보장(고용보험), 예술과 예술가의 특수성 등을 위한 가치 반영이 필요하다.

## 3) 영역

정책내용상 영역은 예술인 사회복지와 예술인 활동 관련 복지, 예술인 공정계약 등 3가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 예술인 사회복지에는 산재보험으로, 고용보험은 제외되어 있으며, 문화비전 2030에서는 고용보험 도입을 과제로 제시하고 있다. 둘째,

예술인 활동 관련 복지는 원로예술인 생활안정 지원, 직업안정 및 고용창출 지원, 복지금고·공제사업 등이다. 세부적으로 창작준비금, 예술가파견제도 등이 있지만, 이것은 예술활동 지원과 일부 중복이 된다. 반면에 예술인에 관련된 포괄적 복지 는 미흡하다.

셋째, 예술인 공정계약은 표준계약서, 불공정 계약 금지 및 구제 등으로 구성되어 있다. 예술인의 권리로서 부당한 예술활동 및 표현에 대한 간섭과 규제, 다양성·자율성 보장 등은 미흡하다. 예술인의 권리 증진, 다양성·자율성 보장 등은 예술인의 권리 증진법률로 규정할지, 문예진흥법 등에 규정할지 등에 대한 검토가 필요하다.

정책대상 영역은 모든 예술인 및 예술활동 경력이 있는 예술인 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 모든 예술인(기획 인력 포함) 대상은 장르 중심이 아니므로 모든 분야를 포괄하고 있으며, 일부 영역은 다른 장르별 법률과 중복된다. 그런데 다른 법률에 규정이 있을 경우 다른 법률이 우선하게 된다. 불공정행위에 대한 조사·의견제시·분쟁 조정을 위해 설치한 문화예술공정위원회(법적 근거 없음)는 대중문화를 포함하고 있지만, 실제 순수예술에 국한하고 있으며, 창작준비금 등 지원도 순수예술 위주로 지원되고 있다.

둘째, 실제 예술활동의 경력이 있는 예술인(경력증명이 가능한 자)에 국한하는 것이다. 표준계약서, 불공정 행위 대상은 “예술인과 계약을 체결하려는 자”(제6조의2)로 되어 있어 경력이 없는 신진 예술인은 대상에서 제외될 수 있다. 다만, 법령에는 이에 대한 예외규정 없이 지침으로 모든 예술인으로 확대하고 있다.

## 1-7. 문화예술후원 활성화에 관한 법률

### 1) 목적

「문화예술후원법」의 목적은 “문화예술후원을 활성화하기 위하여 필

요한 지원 사항을 정함으로써 문화예술의 발전에 기여하고 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함”이다. 문화예술 후원 활성화를 위한 지원 ⇒ 문화예술 발전, 국민의 문화적 삶의 질 향상이란 논리는 형식상 문제가 없다. 하지만 지원의 대상이 되는 후원(사업)이 무엇인지가 분명하지 않고, 지원 사항에 조세감면(9조) 이외의 것이 무엇인지가 명확하지 않다.

## 2) 가치 및 원칙

명시적 가치 및 원칙이 규정되어 있지 않다. 법률에 제시된 목적 및 진흥조항에서 유추하면, 법률의 원칙은 기업문화재단의 문화예술후원을 활성화하기 위해 조세감면을 시도하는 데 있다. 기업 문화재단은 이미 다양한 형태의 지원을 받고 있음을 고려하면 이 같은 법률이 실제 국민의 문화적 삶의 질에 기여할 수 있을지는 논란이 될 수 있다. 또한 비영리기관(단체)의 후원은 이미 그 자체로서 홍보효과를 통한 일종의 마케팅으로도 볼 수 있는데 공공영역에서 별도의 지원을 해줄 필요가 있는지 역시 검토가 필요하다.

## 3) 영역

정책영역은 비영리단체(기관)의 예술후원단체 인증, 우수기관 인증, 그리고 이에 따른 조세감면이다. 정책대상자는 법률에서는 명확하게 드러나지 않지만, 제정이유에서 보듯이 기업(문화재단)으로 볼 수 있다.

# 1-8. 국민여가활성화기본법

## 1) 목적

「국민여가활성화기본법」의 목적은 “여가 활성화에 관한 정책의 수립 및 시행 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자유로운 여가활동 기반을 조성하고 국민들이 다양한 여가활동을 통하여 삶의 질을 향상시킬

수 있도록 하는 것”이다. 여가활성화 정책의 기본사항 규정 ⇒ 자유로운 여가활동 기반 조성, 국민의 다양한 여가활동 ⇒ 국민의 삶의 제고로 이뤄지는데, 형식상 타당하다. 최근 문화관련 법령의 일반적 틀(∼함으로써 삶의 질제고)을 따르고 있으며, 기본법임에도 불구하고 정책 수립 및 시행의 근거로서 법률을 제정한 듯한 측면이 있다.

## 2) 가치 및 원칙

제2조에서 기본이념을 “이 법은 여가의 중요성에 대한 인식을 고취시켜 일과 여가의 조화를 추구함으로써 국민들이 인간다운 생활을 보장받는 것”으로 규정한다. 일과 대비되는 개념으로서 여가를 개념화한 것은 적절하며, 최근 사회환경 및 시민의 욕구를 반영한다는 점에서 의미 있다.

## 3) 영역

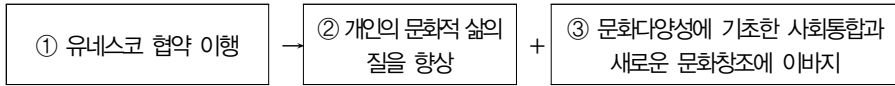
정책내용의 영역은 계획수립, 조사연구, 프로그램 개발 및 보급, 여가 교육, 여가시설 및 공간확충, 인력양성, 사회적 약자 여가활동 지원, 민간 단체 지원, 여가산업 육성, 우수사례 발굴 등이다. 즉, 여가관련 지원가능한 모든 것을 포괄한다. 모든 영역을 포괄한 것은 긍정적 측면도 있지만, 다른 법률과의 관계에서 세밀한 접근이 필요한 약점이 되기도 한다.

# 1-9. 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률

## 1) 목적

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률의 제정은 유네스코의 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」이 발효함에 따라, 문화다양성 보호와 증진에 관한 정책 수립 및 시행에 관한 기본사항을 규정함으로써 문화다양성에 대한 이해를 증진시키고 다양한 문화에 대한 수용성을

높여, 사회통합과 새로운 문화 창조가 이루어질 수 있도록 하려는 것이다. 동 법률의 목적을 도식으로 표현하면 다음과 같다.



여기에서 유네스코는 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」의 이행을 위하여 문화다양성의 보호 및 증진에 관한 정책수립 및 시행 등에 관한 기본사항을 규정함으로써 개인의 문화적 삶의 질을 향상시키고 문화다양성에 기초한 사회통합과 새로운 문화 창조에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

전 국민을 대상으로 소수자 및 하위문화 등 다양한 집단이 가진 문화다양성 인식과 사회적 통합을 높이고자 하는 목적으로 구체화 하는 방향을 고려해볼 수 있다. 또한 개인의 문화적 삶의 질을 향상으로 한정하기보다 개인의 생각이 자유로운 흐름으로 강화되고, 문화 간 지속적인 교류와 상호작용을 이끈다는 등으로 확대하여 법률의 제정 취지와 목적의 괴리를 줄이는 방안도 고려할 수 있다.

## 2) 가치 및 원칙

‘모든 구성원이 문화적 표현의 자유와 권리를 가지며, 다른 사회구성원의 다양한 문화적 표현을 존중하고 이해해야 한다(제4조-사회구성원의 권리와 책무)’ 조항에서 기본 가치 및 방향을 유추해볼 수 있으나, 법률 조항 안에서 기본원칙/이념을 명시한 조항을 찾아보기는 어렵다. 각 분야에서 특정목적 실현을 위해 제정된 각 분야의 기본법과 개별법이 일관성을 유지하면서도 체계적으로 운영될 수 있도록 하는 기본원칙이 반영이 필요해 보인다.

유네스코 협약에서는 인권 및 기본적 자유에 대한 존중 원칙, 모든 문화에 대한 동등한 존엄성 인정과 존중 원칙 등이 기존원칙으로 제시되고 있는 것을 참고해볼 수 있다.

또한 문화다양성의 보호에 대한 필요성이나 관련 문제 발생 시 보호에 대한 이행을 어떤 기준으로 할 수 있을지에 대한 명확하고 구체적인 실천 지침의 보완도 함께 이루어져야 할 것이다.

동법률은 문화다양성과 관련된 여러 개별법들을 통합적으로 규율하기 위하여 마련된 기본법으로서 작동해야 하며, 개별법의 통합적 규율을 위한 기본원칙과 기본전략 등 주요한 내용이 포함되어야 할 것이다.

### 3) 영역

정책대상 영역은 문화다양성 전반이며, 전통적 문화 표현을 포함한 언어의 다양성, 문화적 창조 활동(창작, 생산), 문화예술 활동 지원이나 참여(보급, 유통, 향유 방식) 등을 모두 포괄하고 있다. 이는 다음에서 제시하고 있는 제2조의 문화다양성 정의에서 유추해볼 수 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

“문화다양성”이란 집단과 사회의 문화가 집단과 사회 간 그리고 집단과 사회 내에 전하여지는 다양한 방식으로 표현되는 것을 말하며, 그 수단과 기법에 관계없이 인류의 문화유산이 표현, 진흥, 전달되는 데에 사용되는 방법의 다양성과 예술적 창작, 생산, 보급, 유통, 향유 방식 등에서의 다양성을 포함한다.

정책내용상 영역은 ‘문화적 표현’이라고 볼 수 있으며, 원론적이고 개념적인 법률이기 때문에 문화정책의 가치 및 원칙을 규정하는 법률이 헌법적 가치 및 원칙과 조응하는 동시에, 다른 문화 관련 법률들의 기본 방향 및 원칙을 규정하는 형태로 정비가 필요하다. 이는 동 법률이 협약의 내용적 범위 및 그 실행에 관한 정책적 수단을 충분히, 실효적으로 반영하지 못하고 있기 때문이다.

제2조(정의)

“문화적 표현”이란 개인, 집단, 사회의 창의성에서 비롯된 표현으로서 문화적 정체성에서 유래하거나 문화적 정체성을 표현하는 상징적 의미, 예술적 영역 및 문화적 가치를 지니는 것을 말한다.

문화적 표현의 보호와 증진의 차원에서 문화적 표현이 소멸할 위기에 있거나, 심각한 위험에 처해있을 경우의 보호 및 보존 조치에 대한 내용이

빠져있다고 판단된다. 다양한 사회집단과 여성의 특수한 상황, 국내외의 다양한 문화적 표현에의 접근, 특히 예술가 및 창작과정에 참여하는 사람들과 그들의 활동을 지원하는 기관들이 문화적 표현의 다양성을 육성하기 위한 중심적 역할 인식에 대한 정책 방향이 제시될 필요가 있다.

지원과 육성을 위한 재원마련과 관련하여 제 3조 국가 및 지방자치단체의 책무에서 문화다양성을 보호하고 증진하기 위하여 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다고 규정되어 있다. 그러나 지원 및 진흥 정책 조항에서 상응한 내용이 명시되어 있지 않다.

정책총괄부처로서의 위상과 기능과 관련하여 문체부가 정책의 목표 및 방향, 종합적인 실행계획의 수립 및 관리감독 권한 확보, 평가, 조사, 권고 등의 실질적인 행정수단을 갖도록 하고, 이를 위한 법적 근거 마련이 필요하다고 판단된다. 다양한 정부부처가 문화다양성 정책의 실행 기능을 분담하고, 총괄부처가 이러한 실행기능이 원활하게 이루어질 수 있도록 조정 및 협력 기능을 수행하도록 하는 권한 및 이행조항의 구체화하는 작업도 함께 이루어져야 할 것이다.

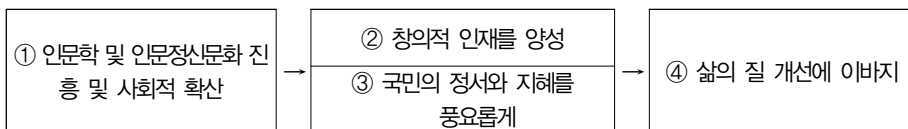
문화다양성위원회의 운영에서 문화다양성 정책의 의사결정을 위한 협의체와 문화다양성 정책의 실행을 위한 정부 간 협력체의 기능이 불명확하며, 심의기능을 포함하는 의사결정 협의체 내에 문화의 모든 가치사슬(창조/생산-전파/유통-접근/향유)과 관련된 이해당사자 및 시민사회의 참여에 대한 역할규정이 모호하다고 볼 수 있다.

## 1-10. 인문학 및 인문정신 문화 진흥에 관한 법률

### 1) 목적

인문학 및 인문정신 문화 진흥에 관한 법률의 제정 이유는 다음과 같다. 과학기술분야는 다양한 법적 기반 하에 중장기 목표와 계획에 의한 국가적 지원을 받고 있으나, 인문학 진흥정책에 대한 법적근거가 부재하

고 시민사회에서 급증하는 인문활동에 대응하여 시민 주도적 참여를 이끌어내고 인문정신문화 향유를 체계적인 뒷받침이 필요한 상황이므로 기초 학문으로서의 인문학 진흥 및 국가 인문역량 확대를 위해 지속가능한 인문학 생태계 구축 및 발전을 위한 법적 근거 마련과 국민 행복도 저하, 사회문화적 병리현상에 대응하여 삶의 질을 개선하고 인간중심 사회로 전환을 위한 제도적 기반을 마련하려는 것이다.



동법은 인문학 및 인문정신문화를 ‘진흥’해 ‘사회적으로 확산’하는 것이 정부의 책무라는 점을 밝히고 있으며, 이를 통해 ‘창의적 인재를 양성’하고, ‘국민의 정서와 지혜를 풍요롭게’ 만들어 공동체 구성원들의 ‘삶의 질을 개선’하는 것이 동법의 목적임을 선언하고 있다.

#### 제1조

이 법은 인문학 및 인문정신문화를 진흥하고 사회적으로 확산함으로써 창의적 인재를 양성하고 나아가 국민의 정서와 지혜를 풍요롭게 하며, 삶의 질을 개선하는 데 이바지함을 목적으로 함

인문학의 학술 지원과 인문정신문화 대중적 확산이라는 두 가지의 구체적인 목적을 유추해볼 수 있다. 이는 인문학의 토대 구축과 성과를 마련하기 위한 학문적 자유를 보장하고 신진 학자들의 지속적인 생산에 집중한다는 인문학의 학술 지원이라는 한 축과 기초학문으로서 인문학과 시민사회에서의 인문활동을 통한 인문정신문화 대중적 확산이라는 다른 한 축을 구분하여 제시할 수 있다고 판단된다.

인문학 위기 타개를 위한 국가적 지원 방안을 담은 2013년 3건의 발의 안에서 인문학 학술 지원에 중점을 둔 ‘인문학 진흥 및 인문강좌 등의 지원에 관한 법률안’(새정치민주연합 신계륜 의원 대표발의), ‘인문사회과학진흥법안’(새누리당 이명수 의원 대표발의)과 인문콘텐츠를 중심으로 대중화에 강조점을 둔 ‘인문정신문화진흥법안’(새누리당 김장실 의원



대표발의)이 있었다는 점을 참고할 수 있다.

## 2) 가치 및 원칙

가치 및 원칙은 제2조(기본이념)에서 찾아볼 수 있다.

제2조(기본이념) 이 법은 인문학 및 인문정신문화의 진흥이 인간의 존엄을 바탕으로 사회적·문화적 가치와 조화를 이루고 경제·사회 발전의 원동력이 되도록 하며, 국민의 자율성과 창의성이 존중받도록 하고, 인문학이 자연과학 및 사회과학과 균형있게 발전하도록 함을 기본이념으로 한다.

목적 규정에서 그 법령의 제정 목적을 규정하고 있으므로 대부분의 법령은 목적 규정과 는 별도로 이념규정을 둘 필요가 없지만, 이 법령을 제정하는 이념이나 방침을 특히 강조하기위해 기본이념을 삽입한 것으로 판단된다.

## 3) 영역

법의 적용 대상을 인문학 및 관련 학문분야와 인문에 기반을 둔 활동 및 문화적 산물로 정의하고 있다. ‘인문학’이란 인문, 즉 인간의 조건, 즉 인간다움의 특징, 인간의 삶과 사고에 관해 탐구하는 학문이며, 인접 학문 분야까지 통섭적으로 아우르고 있다는 점에서 일견 매우 개방적이고 포괄적인 접근으로 볼 수 있다.

그러나 인문학의 정의는 학문적 성격을 가지면서도 인문학적 방법론 까지 수용해야 한다는 점에서 이 두 조건을 만족하는 학문 분야만으로 정의하고 있다는 한계가 있다. ‘인문정신문화’란 법률이 제시하고 있는 것처럼 인간의 사색적 활동과 그로 인해 출현하는 문화적 결과물을 총칭 하는 개념으로 확장될 수 있다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인문"이란 인간과 인간의 근원문제 및 인간의 사상과 문화를 말한다.
2. "인문학"이란 인문에 관하여 탐구하는 학문으로서 언어학·문학·역사학·철학·종교학 등의 학문과 직관·체험·표현·이해·해석 등 인문학적 방법론을 수용하는 제반 학문 및 이에 기반을 둔 융복합 학문 등 관련 학문분야를 말한다.
3. "인문정신문화"란 인문에 기반을 둔 정신적인 가치를 지향하는 활동 및 유형·무형의 문화적 산물을 말한다.

법률의 정의에서는 인문학과 인문정신문화를 구분하였지만, 인문학과 인문정신문화의 각각의 정책적 접근에 대한 부처의 역할과 부처 간 협업 내용이 명확하지 않은 것이 한계로 작용하고 있다.

정책내용상 영역은 ① 인문학 및 인문정신문화 연구, ② 인문교육, ③ 인문정신문화 향유 활동 및 환경, ④ 전문인력 양성 및 활용, ⑤ 유형·무형의 자산 발굴 및 연구·보존, ⑥ 인문 콘텐츠 및 프로그램 등의 개발·지원·관리, ⑦ 국내외 교류협력, ⑧ 중앙행정기관, 지방자치단체 및 기관·단체 간의 협력체계 구축 및 운영으로 나누어 살펴볼 수 있다.

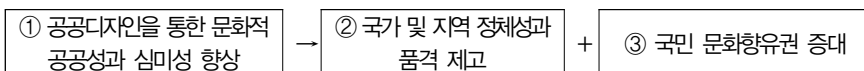
기본계획(2017-2021)의 경우, 문화체육관광부와 교육부가 각각 별도의 기본계획을 수립하였고, 정책내용에서의 역할분담 혹은 협업에 대한 내용이 부재하며, 인문학 및 인문정신문화 진흥 관련 업무를 효율적으로 추진하기 위한 전담기관 지정을 교육부장관과 문화체육관광부장관이 지정할 수 있다는 규정으로 부처의 명확한 역할 규정도 보완이 필요하다 판단된다.

또한 미국의 대통령 직속 기관인 ‘국립인문재단’, 영국의 ‘예술·인문연구회’ 과 같은 범정부 차원의 실질적인 인문학 진흥역할을 담당할 전담 기관의 지정(한국연구재단 등) 혹은 명시 규정이 없다. 학교체육진흥법의 경우는 문체부, 교육부 공동소관이나, 학교체육진흥원의 설립 규정을 교육부 장관 소속으로 하여 정체성을 확실히 구분하고 있음을 참고할 수 있다.

## 1-11. 공공디자인의 진흥에 관한 법률

### 1) 목적

공공디자인의 진흥에 관한 법률의 제정이유는 국내 디자인 분야는 산업 제품과 서비스의 지원, 수출경쟁력 증대를 목적으로 하는 ‘산업’ 측면의 디자인 정책을 추진함으로써 산업적·경제적·기능적 측면에서 괄목할 만한 발전을 이룩하는 것이다. 다만, 이로 인해 ‘디자인’을 산업경쟁력과 경제자본의 확충을 위한 ‘기예’로만 인식하는 경향이 확대됨으로써, 국민들의 일상적 삶과 직결된 다양한 문제를 탐색하고 소통하며, 대안을 공감하는 ‘문화’로서의 가치는 간과하는 결과를 가져올 수 있다는 우려가 함께 존재한다. 이에 디자인을 이용한 경제적·기능적 가치 추구하고 병행하여, 디자인을 통해 사회공동체가 직면하는 각종 공공적 문제를 해결하고 공익을 증진시킬 수 있는 법제적 보완이 요구되는 상황이다. 이러한 상황을 비추어볼 때, 디자인의 문화적·사회적 가치와 공공의 책임을 확장하기 위한 정책의 개발이 시급하며, 이러한 관점에서 특히 공공디자인의 진흥과 발전을 위한 법적 기반 마련이 필요하다.



법제처의 동법 제정 이유에서 “디자인을 통해 사회공동체가 직면하는 각종 공공적 문제를 해결”을 함으로써 공익을 증진하려는 목적을 가지고 있다고 이해할 수 있으며, 이에 목적규정에도 명확히 적시할 필요가 있다.

### 2) 가치 및 원칙

공공디자인 사업을 진행함에 있어 기본원칙을 세운 조항(제10조)을 통해 가치 및 원칙을 다음과 같이 찾아볼 수 있다.

- ① 공공의 이익과 안전을 최우선으로 고려하며, 아름답고 쾌적한

환경을 조성하도록 한다.

- ② 연령, 성별, 장애 여부, 국적 등에 관계없이 모든 사람들이 안전하고 쾌적하게 환경을 이용할 수 있는 디자인을 지향한다.
- ③ 국가·지역의 역사 및 정체성을 표현하고, 주변 환경과 조화·균형을 이루도록 한다.
- ④ 공공디자인에 관한 국민들의 의견을 적극적으로 수렴하며, 의사결정 과정에 국민들이 참여할 수 있는 다양한 방안을 마련한다.
- ⑤ 공공시설물 등을 관할하는 관계 기관과 적극적 협력체계를 통하여 통합적 관점의 공공디자인이 구현될 수 있도록 한다.

### 3) 영역

정책대상 영역은 공예문화산업 전반이며, 전통과 현대, 예술과 산업을 아우르는 공예문화산업 전반을 정책 대상으로 하고 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "공예문화산업"이란 공예 또는 공예품(공예를 이용하여 경제적 부가가치를 창출하는 유·무형의 재화·서비스 및 그의 복합체를 말한다. 이하 같다)의 개발·창작·제작·유통·전시·소비·활용 등과 이와 관련된 산업을 말한다.

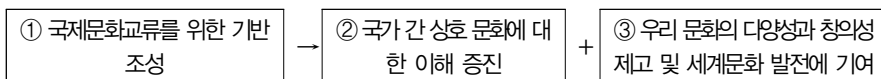
정책내용상 영역은 ① 창업 및 제작 지원, ② 공예품의 품질향상, ③ 창작·제작에 필요한 기술에 관한 연구·개발 및 보급, ④ 공예품의 활용 촉진 및 유통 활성화, 투자 촉진(지역특화, 전통-현대공예 융합 연계), ⑤ 공예문화산업의 기반시설을 확보(단지 및 지구 등), ⑥ 전문인력 양성, ⑦ 국제교류 및 해외 진출 등으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

## 1-12. 국제문화교류 진흥법

### 1) 목적

최근 한류의 확산과 관련하여 국가 간 국제문화교류의 활성화를 위한

체계적인 지원의 필요성이 대두됨에 따라, 국가와 지방자치단체의 국제문화교류 진흥을 위한 책무를 규정하고, 국제문화교류 진흥 종합계획의 수립·시행, 전문인력의 양성, 국제문화교류 진흥 업무 전담기관의 지정 및 경비의 지원 등에 관한 법적·제도적 근거를 마련함으로써 국가간 상호 문화에 대한 이해를 증진하고, 세계문화 발전에 기여하기 위한 토대를 구축하려는 것을 제정이유로 볼 수 있다.



## 2) 가치 및 원칙

각 분야에서 특정목적 실현을 위해 제정된 각 분야의 기본법과 개별법이 일관성을 유지하면서도 체계적으로 운영될 수 있도록 하는 기본원칙이 반영되어 있지 않다. 국제문화교류진흥법은 다양성법이 기본법으로서 작용할 수 있으므로 다양성법이 차용하고 있는 유네스코 문화다양성 협약의 기본원칙을 따르는 것이 적합할 것으로 판단된다.

제정의 이유와 유네스코 문화다양성 협약(2005) 내용에서의 원칙에서 동법의 가치 및 원칙은 다음과 같이 유추할 수 있다.

- ① 국제적 협력과 연대를 통한 국제문화교류는 지방 및 국가가 문화산업을 포함한 문화적 표현의 수단을 마련하고 강화하는데 목표를 둘 것
- ② 문화다양성이 생각의 자유로운 유통으로 강화되고 문화간 지속적인 교류와 상호작용을 통해 육성된다는 점을 인식할 것
- ③ 문화를 풍요롭게 하고 호혜적인 방식으로 자유롭게 상호작용할 수 있는 여건 형성할 수 있도록 노력할 것
- ④ 문화간 존중과 평화의 문화 추구를 목적으로 보다 광범위하고 균형 잡힌 문화교류를 위한 문화간 대화 장려할 것

- ⑤ 문화적 표현의 심각한 위협 상황인 지역 및 국가와의 국제협력 및 활동을 장려할 것

### 3) 영역

정책대상 영역은 문화, 예술, 관광 등의 관련 분야 전반이다. 19개의 개별 법률을 명시하고 있으나, 19개 이외의 법률에 대한 추가적인 명시도 필요하다고 판단된다. 예를 들어, 그 외 국가 간 상호 문화 이해 증진을 위한 국제적 협력 및 활동을 하는 문화 예술, 관광 등의 분야 관련 법률을 포함하는 것이다.

제2조(정의) 이 법에서 "국제문화교류"란 다음 각 호의 법률에 따른 문화, 예술, 관광 등의 관련 분야에서 국가 간 상호 문화(예술, 관광 등을 포함하는 넓은 의미의 문화를 말한다)에 대한 이해를 증진하기 위하여 수행하는 국제적 협력 및 활동을 말한다.

1. 「문화기본법」
2. 「문화산업진흥 기본법」
3. 「영상진흥기본법」
4. 「국어기본법」
5. 「문화예술진흥법」
6. 「콘텐츠산업 진흥법」
7. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」
8. 「출판문화산업 진흥법」
9. 「인쇄문화산업 진흥법」
10. 「공예문화산업 진흥법」
11. 「박물관 및 미술관 진흥법」
12. 「문학진흥법」
13. 「인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률」
14. 「관광진흥법」
15. 「대중문화예술산업발전법」
16. 「문화예술교육 지원법」
17. 「도서관법」
18. 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」
19. 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」

정책내용상 영역은 ① 전문인력의 양성, ② 국제문화교류정보시스템의 구축·운영, ③ 실태조사 등 통계 작성, ④ 지역국제문화교류협의회의

설치·운영, 유관협력기관 협력추진체계 구성 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 국제문화교류의 실행 주체인 국외의 재외문화원, 세종학당, 관광공사 해외지사 등과 국내의 유관·협력기관 들의 협력추진체계를 명확히 법률상에 명시하여 법률의 효과적인 목적 달성에 기여할 수 있도록 해야 하며, 전담기관인 한국국제문화교류진흥원의 유관협력기관 네트워크 구축 역할 확대도 필요한 정책 내용으로 포함될 수 있다.

## 2. 문화산업 분야 법률의 목적 및 가치·원칙 분석

### 2-1. 출판문화산업진흥법

#### 가. 출판문화산업진흥법

##### 1) 목적

출판문화산업진흥법의 최초 제정 이유는 다음과 같다. 21세기 지식정보화(知識情報化) 사회(社會)에서는 현행 출판관련 법률로는 출판(出版)의 자유(自由)를 신장하고 출판·인쇄문화산업(出版·印刷文化產業)을 종합적으로 진흥(振興)시키는데 미흡(未洽)하기 때문에 시대 변화에 맞추어 현행 출판사및인쇄소의등록에관한법률, 외국간행물수입배포에관한법률 등을 통합(統合)하여 미래지향적이고 종합적인 법체계(法體系)를 마련하려는 것이다.



동법은 ‘출판문화산업’의 지원과 육성이라는 진흥에의 목적과 간행물의 심의 및 건전한 유통질서 확립이라는 규제의 목적을 동시에 지니고 있다.

‘진흥법’에 맞는 목적이 설정되고, 법의 제정 기본이념을 담고 있다고 보기 어렵다. 이는 기본이념 조항이 별도로 포함되어 있지 않기 때문이다.

유사한 법률인 ‘잡지등정기간행물의진흥에 관한 법률’의 경우, 잡지 등 정기간행물의 발행과 육성에 관한 사항을 규정하여 ‘여론의 다양성’과 ‘정기간행물의 건전한 발전을 도모’하여 ‘국민의 문화생활 증진에 이바지’하고자 한다는 목적을 잘 명시하고 있다.

출판사및인쇄소의등록에관한법률(1961.12.30. 제정) 및 외국간행물수입배포에관한법률(1963.12.12.)의 법률을 통합하여 진흥의 의무를 추가한 법의 역사적 변화 과정 때문에 현행 법률이 온전히 실질적인 산업의 진흥으로서 그 목적을 달성할 수 있도록 역할을 하지 못하고 있다고 판단된다.

## 2) 가치 및 원칙

목적 규정에서 그 법령의 제정 목적을 규정하고 있으나 이념규정이 따로 설정되어있지 않다. 제정 이유에서는 미래지향적이고 종합적인 법체계를 마련하는 것으로 명시하였으나, 법제정의 기본 가치나 원칙으로 보기는 어렵다. 규제에서 진흥으로의 전환을 위해 출판및인쇄진흥법이 제정되고, 출판산업진흥법으로 개편·유지되어온만큼 출판산업의 다양성과 건전한 발전을 도모하여 국민의 문화적 삶의 질을 높일 수 있다는 기본 원칙 등이 수립되어야 할 것이다.

## 3) 영역

정책대상 영역은 출판문화산업 전반(모든 출판 및 간행물)이라고 볼 수 있다. 그러나 음반(음악산업진흥에관한법률), 비디오물(영화및비디오물의진흥에관한법률), 게임물(게임산업진흥에관한법률), 정기간행물(잡지등정기간행물의진흥에관한법률), 신문(신문등의진흥에관한법률)은 제외된다.



제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "출판"이란 저작물 등을 종이나 전자적 매체에 실어 편집·복제하여 간행물(전자적 매체를 이용하여 발행하는 경우에는 전자출판물만 해당한다)을 발행하는 행위를 말한다.
2. "출판사"란 출판을 업(業)으로 하는 인적·물적 시설을 말한다.
3. "간행물"이란 종이나 전자적 매체에 실어 읽거나 보거나 들을 수 있게 만든 것으로 저자, 발행인, 발행일, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기록 사항을 표시한 것을 말한다.

정책내용상 영역은 출판문화산업의 진흥과 관련하여 ① 전문인력 양성의 지원, ② 양서(良書) 출판의 장려·지원, ③ 국내외 우수저작물의 번역 지원, ④ 출판시설 및 간행물 유통의 현대화 지원, ⑤ 전자출판의 육성·지원, ⑥ 국제교류·협력 및 수출시장 확대의 지원, ⑦ 만화산업의 육성·지원, ⑧ 서점(書店) 및 제본업(製本業) 등의 지원, ⑨ 간행물의 유해성 여부 심의, ⑩ 간행물정가표시 및 판매, 유통질서 유지 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

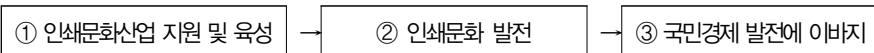
규제에서 진흥으로의 전환을 위해 출판및인쇄진흥법이 제정되어 지금까지 출판산업진흥법으로 유지되어왔다. 이에 한국출판문화산업진흥원을 설치하여 출판문화산업의 진흥과 발전을 효율적으로 지원할 수 있도록 하였으나 간행물윤리위원회의 개편을 통하여 진흥원을 설립한 것은 규제와 진흥이라는 이중의 정체성을 부여하고 있는 것이 현실이다.

진흥원내에 간행물윤리위원회가 존속하고 있기 때문에 출판에 대한 적극적인 진흥의 역할을 할 수 없다면, 간행물윤리위원회의 법적 소관을 이관하는 방법도 고려해보자는 의견이 있으며, 최초로 청소년보호법에 의해 설립된 기구이기 때문에 청소년 보호차원의 음란물을 심의하는 업무 부처인 여성가족부의 산하 청소년 보호위원회로 이관이 필요하다고 주장하는 의견도 존재한다.

## 2-2. 인쇄문화산업진흥법

### 1) 목적

인쇄문화산업진흥법의 제정이유는 문화와 정보의 세기인 21세기를 맞이하여 인쇄문화산업진흥계획의 수립·시행, 인쇄문화산업단지의 조성, 인쇄문화산업진흥위원회의 설치, 인쇄사 신고제도 등 인쇄문화산업의 지원 및 육성에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 인쇄문화 발전의 기반을 조성하고 인쇄문화산업의 경쟁력을 강화하며, 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지하려는 것이다.



동법은 ‘출판문화산업’의 지원과 육성이라는 진흥을 통하여 인쇄문화를 발전시키고, 국민경제 발전에 이바지하고자한다는 목적을 명시하고 있다.

### 2) 가치 및 원칙

가치 및 원칙을 나타내는 이념규정이 따로 설정되어있지 않으나, 제정 이유에서 기본 가치와 원칙을 유추한다면 다음과 같이 볼 수 있다.

- ① 인쇄문화발전의 기반 조성
- ② 인쇄문화산업의 경쟁력 강화
- ③ 국민의 문화적 삶의 질 향상
- ④ 국민경제의 발전에 이바지

### 3) 영역

정책대상 영역은 인쇄문화산업 전반(인쇄물, 인쇄사, 인쇄문화산업단지 등)이다. 제2조 정의에서 정책대상 영역을 찾아볼 수 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "인쇄"는 인쇄기 또는 컴퓨터 등 전자장치를 이용하여 문자·사진·그림 등의 정보를 종이·천·합성수지 또는 전자적 매체(유형물인 매체에 한한다) 등에 실어 복제·생산하는 것을 말한다.
2. "인쇄물"은 인쇄에 의하여 보고 읽을 수 있도록 복제·생산된 것을 말한다.
3. "인쇄사"는 인쇄를 업으로 하는 인적·물적 시설을 말한다.
4. "인쇄문화산업"은 인쇄산업 및 이와 밀접히 연관된 산업을 말한다.
5. "인쇄문화산업단지"는 인쇄사, 대학, 연구소, 단체, 개인 등이 공동으로 인쇄문화의 향상·발전을 위하여 인쇄물의 공동제작·정보교환·기술훈련 및 연구개발 등을 할 수 있도록 조성한 토지·건물·시설의 집합체로서 「문화산업진흥 기본법」 제24조에 따라 조성된 문화산업단지를 말한다.

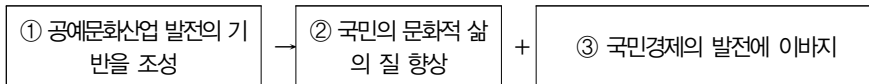
정책내용상 영역은 ① 전문인력 양성의 지원, ② 인쇄시설의 현대화 지원, ③ 국제교류·협력 및 수출시장 확대의 지원, ④ 인쇄물 및 인쇄기자재에 관한 연구사업의 지원, ⑤ 인쇄 협동화사업의 지원, ⑥ 인쇄물 품질 향상에 관한 사업의 지원 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

## 2-3. 공예문화산업진흥법

### 1) 목적

공예는 한 국가의 문화적 전통과 미적 가치에 근거한 활동으로서 민족의 정서와 지혜가 담겨 있으며, 이를 통하여 한 국가의 이미지와 문화적 수준을 상품에 반영할 수 있는 대표적인 문화산업이다. 특히 대량 생산체제에서 소량다품종 생산체제로 이행하는 시대적 경향에 부합하고, 관광·교육 등의 다른 산업분야와의 연계 범위도 넓어 향후 발전가능성이 매우 높은 미래 고부가가치산업의 대표 분야임에 틀림없다. 그러나 그동안 부분적이고 산발적인 공예진흥 정책과 더불어 공예문화산업을 지원하는 법적·제도적 장치가 미비하여, 전통과 현대가 어우러지고 공예의 다양한 측면들이 상호간 융합 효과를 내지 못하고 공예문화산업 전반이 정체상태에 머물러 있었으며, 생활 속의 예술이라는 공예의 가치를 실현하지 못하고 일상생활과 괴리되어 왔다. 또한 전통 공예는 전승과 보존 위주의 소극적

정책으로 대중화와 활성화에 한계를 드러내고 있으며, 문화산업 측면에서도 공예의 특수성을 반영하지 못한 일반적인 기업지원정책으로 일관하여 그 영세성을 면치 못하고 있다. 이에 하나의 문화적 결정체이자 총체적인 문화장르로서의 공예를 공예문화산업으로 발전시키고, 전통과 현대, 예술과 산업을 아우르는 공예문화산업에 대한 체계적 지원과 육성이 이루어지도록 하여, 문화선진국으로서 우리나라의 국가이미지를 제고하고 질적 가치를 중시하는 공예의 가치 확산을 통하여 품격 높은 일상문화를 창출함으로써 생활 속의 예술을 실현하는데 이바지하려는 것이 제정 이유이다.



개인의 문화적 삶의 질을 향상으로 한정하기보다 개인의 생각이 자유로운 흐름으로 강화되고, 문화 간 지속적인 교류와 상호작용을 이끈다는 등으로 확대하여 법률의 제정 취지와 목적의 괴리를 줄이는 노력이 필요하다.

## 2) 가치 및 원칙

각 분야에서 특정목적 실현을 위해 제정된 각 분야의 기본법과 개별법이 일관성을 유지하면서도 체계적으로 운영될 수 있도록 하는 기본원칙이 반영되어 있지 않다. 그러나 제정이유와 법률의 내용에서 유추할 수 있는 기본이념은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 전통적인 공예문화의 보호 전승 더불어 대중화를 이끌고, 예술적 공예산업 측면에서 창의성을 충분히 발휘하여, 문화적/경제적으로 발전시켜나갈 수 있도록 할 것
- ② 다른 산업과의 결합을 통한 새로운 부가가치 및 고용 창출을 위한 융합 원천산업으로 역할을 할 수 있도록 할 것
- ③ 다양한 공예 관련 사업을 창출하고, 이를 효율화·고도화함으로써 국제경쟁력을 강화하여 공예문화산업의 지속적인 발전이 이루어

질 수 있도록 할 것

공예문화산업의 기본법인 문화산업진흥기본법에도 기본원칙이나 이념이 정확히 드러나지 않기 때문에 개별법인 공예문화산업진흥법에서 기본가치나 원칙을 반영한 이념규정이 필요할 것으로 판단된다.

### 3) 영역

정책대상 영역은 전통과 현대, 예술과 산업을 아우르는 공예문화산업 전반을 정책 대상으로 하고 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "공예문화산업"이란 공예 또는 공예품(공예를 이용하여 경제적 부가 가치를 창출하는 유·무형의 재화·서비스 및 그의 복합체)을 말한다. 이하 같다)의 개발·창작·제작·유통·전시·소비·활용 등과 이와 관련된 산업을 말한다.

정책내용상 영역은 ① 창업 및 제작 지원, ② 공예품의 품질향상, ③ 창작·제작에 필요한 기술에 관한 연구·개발 및 보급, ④ 공예품의 활용 촉진 및 유통 활성화, 투자 촉진(지역특화, 전통-현대공예 융합 연계), ⑤ 공예문화산업의 기반시설을 확보(단지 및 지구 등), ⑥ 전문인력 양성, ⑦ 국제교류 및 해외 진출 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

그 밖에 공예문화산업 진흥의 전담기관인 한국공예디자인문화진흥원은 정부의 정책사업을 수행하는 조직으로서 민간공예업종단체 간의 협력 관계 구축은 공예산업계와 정책당국 간의 유기적인 협력의 구심점으로서의 역할 수행 조항 보완이 필요하다고 판단된다.



제4장 ●●

문화 분야 법제 정비의  
수요와 필요성







## 제1절

## 문화정책 및 사회변화와 문화 분야 법률의 대응체계

## 1. 정부 정책 변화에 대응한 문화 분야 법률의 정책 수요

문화체육관광부에서는 2018년 문화비전 2030을 발표하고, 문화정책에 대한 전반적인 혁신과 패러다임 전환을 발표하였다. 문화체육관광부에서는 문화비전 2030 추진의 제도화를 위하여 노력하고 있는데, 가장 중요한 것이 문화비전 2030 및 새예술정책에서 제시한 정책에 대한 법제화 방안이다. 본 연구에서는 문화비전 2030에서 제시한 정책을 분석하여 법제 정비 수요를 도출하였다.

## 가. 문화진흥위원회(가칭)

## 1) 문화비전 및 새예술정책의 내용

첫째, 문화 분야 공공기관 및 지원체계 혁신이다. 이를 위하여 문화비전위원회(진흥위원회) 신설하고자 한다.

둘째, 예술위원회 등 지원기관의 자율성 및 독립성 강화이다. 한국문화예술위원회의 한국예술위원회 변경하여 예술중심으로 개편한다. 이를 위하여 문화향유 등 정책사업은 이관을 중장기적으로 검토한다. 공공기관 운영법 개정하여 위원장 임명방식 호선제로 개편한다(예외규정). 문체부-예술위 협약 방식 개편 및 새로운 공적 책임(평가제도) 도입한다. (가칭) 예술정책협의체(문체부-예술지원기관-예술계-학계-지역대표), (가칭) 예술지원협의체(예술위-예술지원기관/단체-예술현장-지역문화재단) 운영한다.

## 2) 반영 방향

첫째, 문화기본법을 개정하여 문화진흥위원회 신설하는 방안을 검토한다. 2006년 문화기본법 최초 제정안에 문화진흥위원회 조항이 있었으며, 이를 기초로 보완하여 반영할 필요가 있다.

둘째, 예술위원회 관련사항은 공공기관 운영법 개정이 필요한 사항(위원장 호선제 예외규정)은 별도로 논의한다. 문예진흥법에 예술위 자율성 강화 위한 협약제 및 평가모델은 반영한다. 이를 위해서는 영국 문화매체 체육부(DCMS)와 예술위원회(ACE) 모델을 검토할 필요가 있다. 문화향유 및 수탁사업을 예술위원회 사업범위에서 제외하는 문제는 공론화할 필요가 있다. 예술정책협의체(지원협의체), 지역문화협력위원회, 지역콘텐츠정책협의체 등은 추진체계 등에서 반영을 검토할 필요가 있다.

## 나. 성평등

### 1) 문화비전 및 새예술정책의 내용

성적 자기결정권 보호, 침해 구제 등 법제화를 추진한다. 이를 위해 (가칭) 예술가의 지위 및 권리보호에 관한 법률 제정 또는 개별법 보완한다. 성차별 금지 및 성평등 실현하기 위해서는 성차별 및 성폭력 가해자에 대한 행정제재 및 징계, 공직 및 공적 지원에서의 배제, 피해자의 직업활동 및 사회활동 보장을 위한 보호·지원 등이 필요하다. 성폭력·성차별 실태조사 및 피해자 보호·지원센터 설치, 종합계획 수립, 평가 및 환류체계를 구축하고, 표준계약서에 성평등 계약지침 조항 반영한다. 성평등 교육 강화, 성평등 고용 및 지원을 강화한다.(성평등 쿼터제 등).

### 2) 반영 방향

성차별 금지 및 양성평등에 관한 사항은 해당 내용을 검토하여 기본방향 반영한다. 다만, 성차별 금지, 성폭력 등에 대한 내용을 별도 법률로

다루어야 하는 지, 전체적인 권력관계의 일부의 내용으로 다루어야 할 지에 대한 검토가 필요하다. 성적자기결정권 등의 보다 기본적 방향은 본 연구에서 다루지 않는다. 문화정책 차원이 아니라 인권위원회 등에서 확정되고, 사회적 공감대가 이루어진 이후에 후속조치로 추진하는 것이 바람직하기 때문이다. 오히려 전체 문화 분야 법제 정비의 추진동력을 저하시킬 수 있다.

## 다. 문화다양성 및 표현의 자유

### 1) 문화비전 및 새예술정책의 내용

첫째, 문화정체성의 다양한 표현을 보장한다. 이를 위하여 문화다양성 개념과 정책위상을 정립하고, 문화다양성 교육을 확대하며, 문화정체성에 기반한 다양한 예술지원을 확대한다(다양성 예술 지원 확대).

둘째, 언어문화의 다양성 실현한다. 이를 위해 지역어의 보전 및 진흥으로 언어문화 다양성을 증진하고, (특수언어)농인과 시각장애인을 위한 점자, 수어 진흥을 추진한다.

셋째, 문화다양성법을 문화기본법과 통합하거나 확대 개정하여 문화다양성의 기본가치를 법률체계로 강화한다. 이를 위하여 문화체육관광부의 총괄부처 명확화를 추진하고, 문화다양성 위원회 구성 운영에 시민 사회 참여를 확대한다.

### 2) 반영 방향

문화다양성에 관한 기본가치 및 방향을 문화기본법에 강화하며, 문화다양성법률의 기본 가치 및 내용을 대폭적으로 강화한다.

## 라. 블랙리스트 방지 및 예술표현의 자유

### 1) 문화비전 및 새예술정책의 내용

블랙리스트 방지를 위한 예술지원체계 혁신한다. 이를 위하여 예술표현의 자유 보장 및 침해 금지를 위한 법률 제정을 추진한다. 법률에는 예술표현의 자유 침해 금지, 예술지원에 대한 국가의 간섭 금지, 예술지원에서의 차별 및 공정성 침해 금지, 예술검열 및 예술지원의 수단화 금지, 예술지원 심사의 내용 및 결과의 조작 금지, 예술지원의 포기 강요 금지, 국공립 문화예술기관·예술지원기관의 자율성 보장, 예술가조합의 활동 방해 금지 등을 포함하여야 한다. 또한 예술가권리보장을 위한 기구 설치((가칭)예술가권리보호위원회, (가칭)예술보호관 및 신고센터 신설(예술보호관은 문체부내 개방형 직위) 등은 신설한다.

### 2) 반영 방향

해당 법률 제정은 별도로 추진되고 있으므로 본 연구에서는 본격적으로 다루지 않는다. 다만, 문예진흥법이나 예술인복지법(권익증진법) 등에서 다룰 수도 있다. 또한 예술가 권리 보호는 중요하지만, 문화비전에서 제시한 내용에서 검토사항이 있다. 행정법으로서 금지의 대상(객체)와 주체, 관리와 처벌의 관계를 명확히 설정하고 이를 고려한 법률 개정방향을 도출할 필요가 있다. 문체부 장관이 금지의 주체가 되는데, 시민단체에서는 문체부(공무원)들의 책임을 묻겠다는 것이다. 형법과는 달리 행정벌은 주체가 장관이므로 장관이 자신 또는 소관부처(위탁기관 포함)를 처벌하지 못하고, 처벌하려는 경향도 미흡하다. 행정벌은 폐쇄, 시정조치, 과태포, 행정형벌로 형법과는 다르다. 따라서 문화기본법에 기본방향을 규정하고(문체부 포함), 개별법에 특수사항(문체부 이외)을 규정하는 방향도 검토할 필요가 있다. 또한 정책수단으로서 평가조항, 정보공개 및 평가에 따른 차등지원/인센티브 등을 규정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

## 마. 첫걸음(New Step) 문화카드

### 1) 문화비전 및 새예술정책의 내용

첫걸음 문화카드는 초등학교에 입학하는 학생 및 보호자에게 문화카드를 제공하는 것이다.

### 2) 반영 방향

유치원-초등 저학년은 문화수요가 가장 많고, 활동과 접근이 많은 시기인데 별도의 지원이 필요한지 타당성과 수요에 대한 검토가 필요하다. 대상을 보편적으로 접근할지, 선택적으로 접근할지에 대한 검토가 필요하다. 이미 문화예술진흥법에 통합문화이용권에 통합할지, 별도의 바우처로 접근할지 검토가 필요하다. 그러나 기본적으로 첫걸음 문화카드는 문화바우처의 하위영역으로서 접근하는 것이 바람직하다.

## 바. 기타과제 : 문화비전에서 제시된 법률 제개정 수요

### 1) 개인의 문화권 확산

개인의 문화권을 확산하기 위해서는 문화기본법의 문화권 관련 규정을 강화할 필요가 있다. 이에 대해서는 이미 선행연구가 있다.<sup>28)</sup>

### 2) 지역분권 강화

지역중심 문화예술교육 행정체계 구축하는 것을 제시하고 있다. 이와 관련하여 기초문화예술교육센터 지정을 확대한다.

이를 위해서는 지역문화진흥법에 지역문화협력위원회 설치 근거를 마련할 필요가 있다. 중앙, 광역, 기초자치단체에 지역문화협력위원회를 설치하고, 위원회의 심의 기능을 확대·강화하는 것이다. 중앙과 지역,

28) 정광렬(2017). 문화국가를 위한 헌법 연구

지역간, 지역내 협력체계 구축한다. 즉, 정부-지방정부-중앙 공공기관-지역진흥원이 참여하는 지역콘텐츠 정책협의체 구축한다.

지역콘텐츠 육성에 대해서는 지역콘텐츠 육성 및 분권관련 법률 규정이 미흡한데, 분권을 위해서는 재정이 수반되어야 하며, 국가 전체적 차원의 분권정책/법률과 연계할 필요가 있다. 그러나 문화시설 운영 등의 사례에서 보듯이 구체적으로 소관이 명확하지 않고, 국고지원도 법률에 근거하지 않은 경우가 많다.

### 3) 지역문화진흥법상의 문화지구를 일자리 개념까지 확대

문화일자리 공간과 생활공간이 결합된 문화지대 조성, 예술가와 문화소상공인 유치를 제시하고 있다. 이를 위해서 공동체형, 미래 일자리 변화 대응 일자리 창출하고, 도시 재생에서 거버넌스 주도 문화재생 환경을 조성하는 것을 제시하고 있다. 문화 관련 법률에서는 공유경제 확산과 관련하여 전반적인 법률 개정, 문화지구의 관련 규정 개정 등이 필요하다.

### 4) 문화영향평가의 확대 및 실효성 강화(확대 및 구체화, 환류체계 마련)

생활문화, 참여적·주체적 문화활동 확산 추진을 제시하고 있다. 이를 위해서 자기주도적, 치유와 공동체, 사회통합, 인프라, 정보, 동아리, 인력 지원 등을 제시하고 있다. 이에 대응하기 위해서는 전반적으로 문화관련 법률의 참여확대, 주체적 문화활동을 강화하는 방안을 제시하였다.

### 5) 문화예술인의 인권 및 공정상생

문화예술인의 권리 강화, 복지 강화, 공정상생 등을 제시하고 있다. 이를 위해서는 (가칭)문화산업 공정환경 조성을 위한 법률, 미술품의 유통 및 감정에 관한 법률 등을 제정할 필요가 있다. 또한 한국형 예술인 고용보험 도입을 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여서는 별도로 연구역이 추진중임으로 본 연구에서는 세부적으로 다루지 않았다.

## 6) 예술 분야 법체계 정비

문예진흥법의 법체계성, 정합성 진단 및 정비의 필요을 제시하였다. 즉, 장르별, 기능별 지원법의 관계 재설정 및 시대변화와 현장요구에 부합하는 예술분야 법령의 실효성·체계성 확보, 공연법 등의 안전관리, 시설관리 위주의 법체계로 공연예술 활성화와 지원 중심으로 개편하는 방안을 제시하였다. 이러한 문제점 인식과 방향은 본 연구의 문제인식과 방향성과 공감을 형성하고 있으므로 본 연구에서 전반적으로 반영하였다.

## 2. 문화정책 관련 환경 변화 및 지향 가치 수요

### 가. 문화 분야 법률의 지향가치

본 연구에서는 문화 분야 법률에 공통적으로 반영할 지향가치를 기존 법률, 문헌분석, 연구진 워크숍 및 자문을 통하여 다음과 같이 도출하였다.

- ① 문화민주주의
- ② 문화권
- ③ 문화격차 해소
- ④ 문화복지
- ⑤ 공동체성
- ⑥ 정체성
- ⑦ 참여와 연대
- ⑧ 교류·협력
- ⑨ 문화역량 제고
- ⑩ 공공성
- ⑪ 쾌적성과 안전

## ⑫ 삶의 질 제고

## ⑬ 삶과 일의 조화/균형

이러한 지향가치가 모두 문화 분야 법률에 공통적 또는 선별하여 반영하기는 어렵다. 법률은 최소한도의 원칙에 따라 제정되기 때문이다. 그러나 문화 분야 법률의 원칙 및 지향가치가 전반적으로 미흡한 여건에서 원칙 및 지향가치를 체계화하는 것은 중요하다. 이 중에서 공통적으로 가치를 반영할 필요가 있는 항목은 전문가 조사를 통하여 도출하고 반영하였다. 그렇지만, 전문가 조사결과를 그대로 반영하기는 어려우며, 법률의 특성에 따라 달리 적용되어야 함은 당연하다.

## 나. 문화 분야 법률의 환경변화

본 연구에서는 문화 분야 법률에 공통적으로 검토하여야 할 환경변화를 기존 법률, 문헌분석, 연구진 워크숍 및 자문을 통하여 다음과 같이 도출하였다.

- ① 문화정책에서 시민참여 확대
- ② 문화창조/소비의 자유 보장
- ③ 지방분권
- ④ 남북한 화해 협력
- ⑤ 지역소멸
- ⑥ 저출산 고령화
- ⑦ 예술가의 권리 보장
- ⑧ 문화다양성/다문화
- ⑨ 양성 평등
- ⑩ 소득/문화소비 양극화 격차
- ⑪ 세대간 문화갈등



- ⑫ 창작/생산자-소비자 경계파괴
- ⑬ 생활문화 확산
- ⑭ 공유경제/사회적 경제
- ⑮ 공정·상생문화 확산
- ⑯ 정책정보 공개
- ⑰ 고용감소/일자리 창출
- ⑱ 문화환경과 도시재생
- ⑲ 4차산업혁명
- ⑳ 한류의 글로벌화
- ㉑ 문화상품유통 패러다임 변화
- ㉒ 문화공간/활동의 복용합화

환경변화는 너무 다양하고, 법률별로 각기 다른 환경변화 요인이 반영되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 공통적이고 우선적인 반영이 필요한 환경변화 요인이 있다. 이 중에서 공통적으로 반영할 필요가 있는 요인 전문가 조사를 통하여 도출하고 반영하였다. 그렇지만, 전문가 조사결과를 그대로 반영하기는 어려우며, 법률의 특성에 따라 달리 적용되어야 함은 당연하다.

## 제2절

## 델파이 조사 결과 분석

## 1. 델파이 조사 개요

## 가. 델파이 조사의 필요성 및 목적

법률은 다양한 이해관계자의 최대한 합의를 도출하고, 정책목표 달성을 위한 가장 효과적이고 제도적인 정책수단을 확보하기 위한 것이다. 따라서 문화 분야 법률의 지향가치, 법률의 제·개정 수요, 정책방향과 수단 등과 관련하여 문화정책 전문가들의 인식과 방향을 체계적으로 조사할 필요가 있다. 문화 관련 법률은 대상 법률이 너무 많고 전문영역이 다르므로 세부적인 정책수단 및 법률내용을 조사하는 것은 타당성에서 문제가 있다. 본 연구에서는 문화 관련 법률이 공통적으로 관련된 지향가치, 법률의 제·개정 수요, 영향 요인 등에 대한 델파이 조사를 실시하였다. 델파이 조사를 통하여 문화 분야 법제 관련 문화정책 변화 전망 및 이에 대응한 법제 정비 수요와 방향에 대한 전문가의 의견을 반영하였다.

## 나. 델파이 조사 방법

델파이 조사는 전문가들의 의견을 반복적으로 조사하여 전문가들의 합의된 내용을 도출하는 질적 연구방법이다. 특히 이슈나 대안의 수가 너무 많은 경우 일반적인 설문조사를 통하여 조사하기 어려운 내용을 반복적인 조사를 통하여 합의된 내용을 압축하거나 공감을 도출하는 조사방법이다. 반복적인 조사를 통하여 다른 전문가들의 의견을 공유하고 이를 바탕으로 자신의 의견을 다시 제시하도록 하여 합의와 공감을 이끌어내는 방법으로 유용하다.

문화 관련 법률 수가 많고, 관련 이슈가 많으므로 문화 관련 법률의 지향가치 및 수요 등을 조사하는데 델파이 조사는 유용한 방법이므로 본 연구에서는 델파이 조사 방법을 사용하였다.

델파이 조사는 문화 관련 전문가 및 법률 전문가들을 대상으로 2차례의 조사를 실시하였다. 조사대상자는 문화예술 및 문화콘텐츠 분야의 현업 전문가가 아니라 법률·정책 등에 전문성이 있는 전문가를 대상으로 선정하였다.

조사는 연구팀에서 설계 및 분석을 담당하고, (주)글로벌리서치에서 조사진행 및 기초분석을 담당하였다. 사전에 조사대상자와 접촉하여 조사에 응하겠다고 응답한 경우에 한하여 조사를 진행하였다. 1차 조사는 55명이 응답하였으며, 1차 조사에 응한 응답자를 대상으로 2차 조사를 실시하였다. 그러나 1차 조사대상자 중 5명이 응답을 하지 않아 2차 조사는 50명이 최종적으로 응답하였다. 응답자의 특성은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 전문가 델파이 조사 대상자 특성

구 분		1차조사	2차조사
전 체		55	50
주된 활동 분야	문화예술	7	6
	문화콘텐츠	17	17
	문화행정	24	20
	법률	3	3
	기타	2	2
	모름/ 무응답	2	2
성별	남성	50	45
	여성	5	5
연령대	39세 이하	4	4
	40~49세	30	24
	50~59세	18	19
	60세 이상	1	1
	모름/ 무응답	2	2

## 다 델파이 조사내용

델파이 조사의 설문은 ① 문화 분야 법률의 공통 지향가치, ② 법률의 체계성 관련 개정 필요성이 높은 법률, ③ 법률의 제·개정에 영향을 미치는 요인, ④ 미래환경 변화 관련 개정 필요성이 높은 법률, ⑤ 법률의 주요 항목 및 정책수단 중 법률간 연계 필요성이 높은 규정, ⑥ 기타 법률의 제·개정 의견(개방형) 등 6개의 항목으로 구성되었다. 각 질문항목은 중요도 및 시급성을 7점 척도로 응답하도록 구성하였다. 공통 지향가치, 미래 환경변화 요인은 자문 및 연구진 워크숍을 통해 도출된 요인을 정리하였다. 개정 대상 법률은 연구대상은 문화 분야 법률 36개 중 사법 성격으로서 다른 법률과 특성에서 차이가 있는 저작권법을 제외한 35개 법률을 대상으로 하였다. 법률의 주요 항목 및 정책수단은 본 연구에서 법률간 비교 분석을 위하여 도출한 주요 항목 중에서 연계 여부가 필요한 항목을 도출하였다.

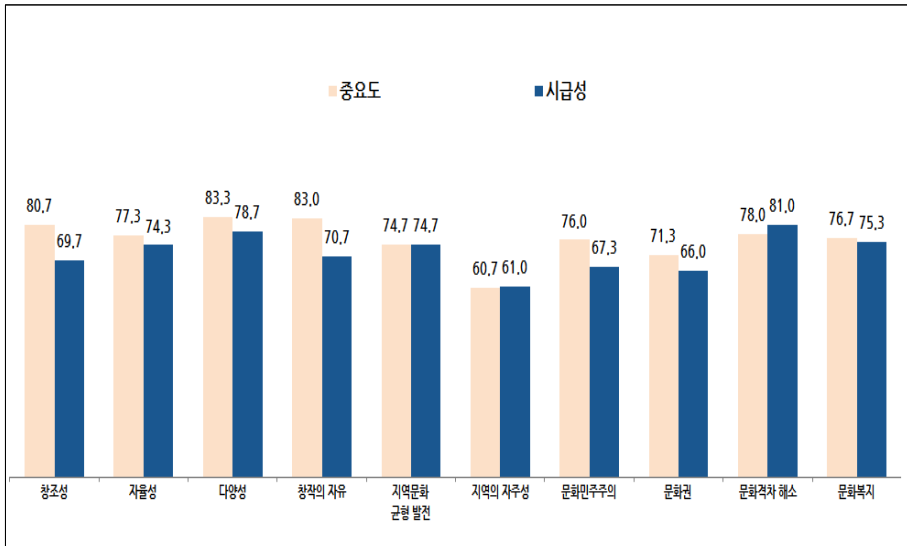
조사는 2차에 걸쳐 이루어졌다. 1차 조사결과를 응답자들에게 제시하고, 다른 응답자들의 결과를 반영하여 동일한 설문지로 조사를 실시하였다. 델파이 조사에서는 이러한 동일한 설문지를 사용할 경우, 다른 응답자와의 편차 및 요인에 대한 사유를 제시하는 질문을 2차 질문에 추가하기도 하는데, 본 설문은 특성상 그러한 방법을 사용할 수 없었다. 왜냐하면, 각 문항별로 요인들이 너무 많고, 각 요인별로 편차에 대한 응답을 요구할 경우 설문응답에 시간이 지나치게 소요되고, 설문 응답을 회피하거나 응답결과의 신뢰성을 담보할 수 없기 때문이다. 1차와 2차 조사결과를 비교하여 보면 전체적으로 큰 차이는 보이지 않았지만, 1차 조사 결과를 참고하여 2차 조사에 응답하므로, 1차 조사에서 상대적으로 순위가 높은 요인의 응답비율이 상승하는 추세가 나타났다.

## 2. 델파이 조사결과 분석

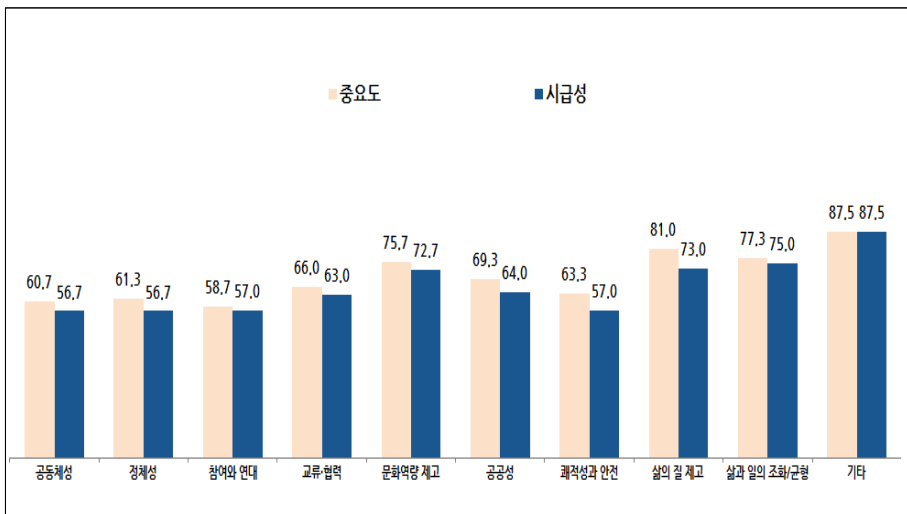
### 가. 문화분야 법률의 지향 가치

문화 분야 법률에서 공통적으로 지향하여야 할 가치나 원칙을 중요도와 시급성을 각각 구분하여 질문하였다. 조사결과 중요도와 시급성의 우선순위는 다르게 나타났다. 중요도는 다양성(83.3점) > 창작의 자유(83.0점) > 삶의 질 제고(81.0점) > 창조성(80.7점) 순으로 나타났다. 반면에 시급성은 시급성은 문화격차 해소(81.0점) > 다양성(78.7점) > 문화복지(75.3점) > 삶과 일의 조화/균형(75.0점) 순으로 나타났다. 일반적으로 문화의 특성 중에서 가장 우선적으로 제시되고 문화비전 2030에서의 가치로 제시된 창조성·자율성·다양성 중에서 다양성의 가치는 중요도에서는 1순위, 시급성에서도 2순위를 나타내 전반적으로 가장 높은 순위를 나타냈다. 이것은 문화다양성이 문화정책이나 우리사회에서 중요한 가치와 현안이 되고 있음을 잘 보여준다. 창조성은 중요도에서는 높은 순위를 나타냈지만, 시급성은 상대적으로 낮은 순위를 보였으며, 창작으로 자유도 중요도는 높았지만, 시급성은 상대적으로 낮았다.

전반적으로 중요도에서는 전통적인 문화의 지향가치가 높게 나타난 반면에 시급성은 문화격차 해소, 다양성 증진, 문화복지, 삶과 일의 균형 등 우리 사회의 현안 문제가 우선순위로 제시되고 있다. 수요자 중심의 문화정책, 실제 문화정책의 현안 문제 해결을 위해서는 중요도 못지 않게 시급성에 대한 강조가 필요하다는 것을 보여준다.



[그림 4-1] 문화 분야 법률 지향 가치(1/2)



[그림 4-2] 문화 분야 법률 지향 가치(2/2)

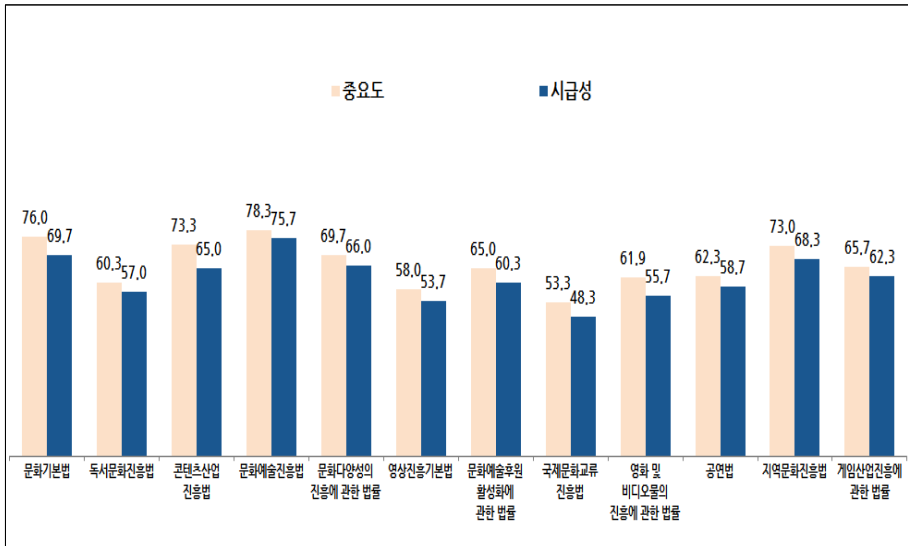
## 나. 법률의 체계성 관점에서 개정 필요 법률

법률의 체계성과 관련하여 문화 분야 법률 중에서 개정 필요성이 가장 높은 법률을 중요도와 시급성으로 각각 구분하여 질문하였다. 중요도는

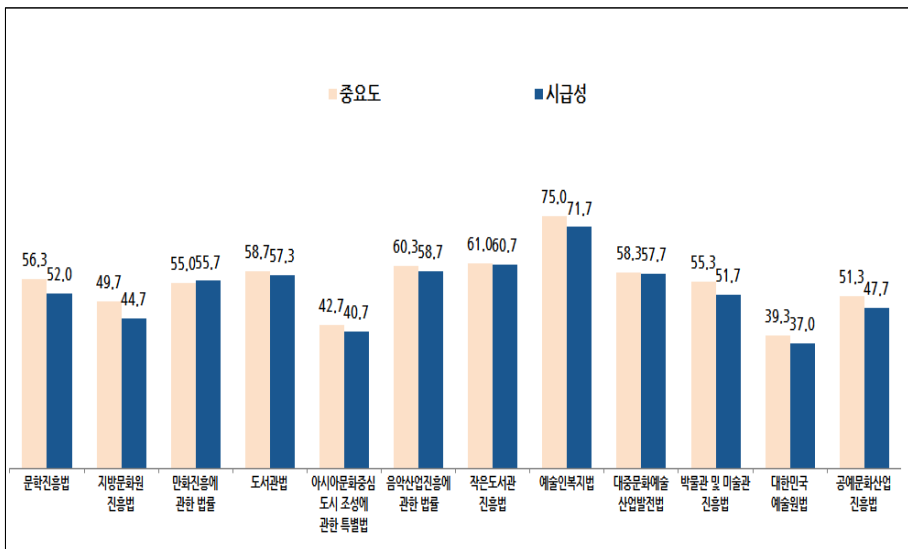
문화예술진흥법(78.3점) > 문화기본법(76.0점) > 예술인복지법(75.0점) > 지역문화진흥법(73.0점) 순으로 나타났다. 시급성은 문화예술진흥법(75.7점) > 예술인복지법(71.7점) > 문화기본법(69.7점) > 지역문화진흥법(68.3점) 순으로 약간 차이가 있었다. 흥미로운 것은 델파이 조사는 1차 조사결과를 참고하여 2차 조사에 응답하므로 우선 순위가 높은 항목이 강화되는 결과를 보이는 것이 일반적이며, 이번 조사결과도 마찬가지로 인데, 법률의 체계성 관련 개정 필요성에서는 1차 조사에 비해 2차 조사결과와의 점수가 약간 평준화된 결과를 보였다. 이것은 각 분야별 전문가들이 1차 조사응답후 각 분야별 법률의 개정필요성에 대해 다시 한번 인식하여 분야별 법률에 분산 응답한 것으로 추정된다.

문화예술진흥법은 문화 분야 법률에서 역사가 깊고, 문화기본법에 제정되기 전에는 명칭에 상관 없이 내용적으로 문화 분야 법률의 기본법 역할을 수행하여 왔지만, 수차례의 개정으로 법률의 체계성에 대한 문제가 가장 크게 지적되고 있기 때문에 중요도와 시급성에서 가장 높게 나타난 것으로 보인다. 그러나, 문화기본법, 예술인복지법 등은 법률의 연혁이 상대적으로 짧음에도 불구하고, 문화정책 환경변화에 대응하여 개정 필요성이 제기되고 있다. 즉, 문화정책의 전반적인 환경변화, 문화비전 2030을 비롯한 문화정책의 방향 재설정, 예술인의 권리와 창작의 자유 강화 등에 대한 중요성과 현안 사항이 반영된 것으로 보인다. 지역문화진흥법은 지방분권 및 지역문화균형발전이 강조되고 있는 여건에서 이러한 응답결과가 제시된 것으로 보인다.

본 연구에서 모든 법률에 대해 개정방향을 세부적으로 제시할 수 없어, 문화기본법, 문화예술진흥법, 예술인복지법, 지역문화진흥법 등에 대해 다른 법률 보다 세부적으로 다루기로 한 것은 조사결과를 보더라도 적절한 연구방향으로 보인다.

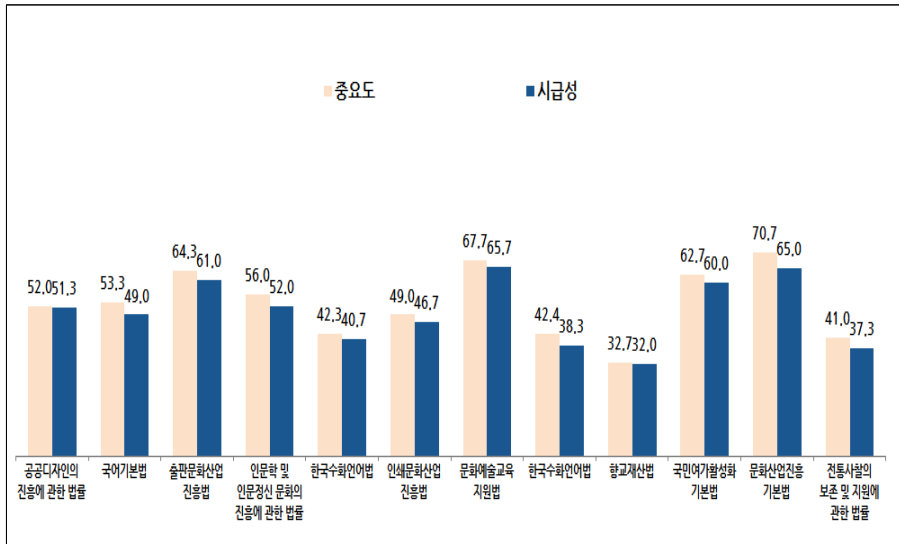


[그림 4-3] 문화 분야 개정 필요 법률 - 법률의 체계성(1/3)



[그림 4-4] 문화 분야 개정 필요 법률 - 법률의 체계성(2/3)



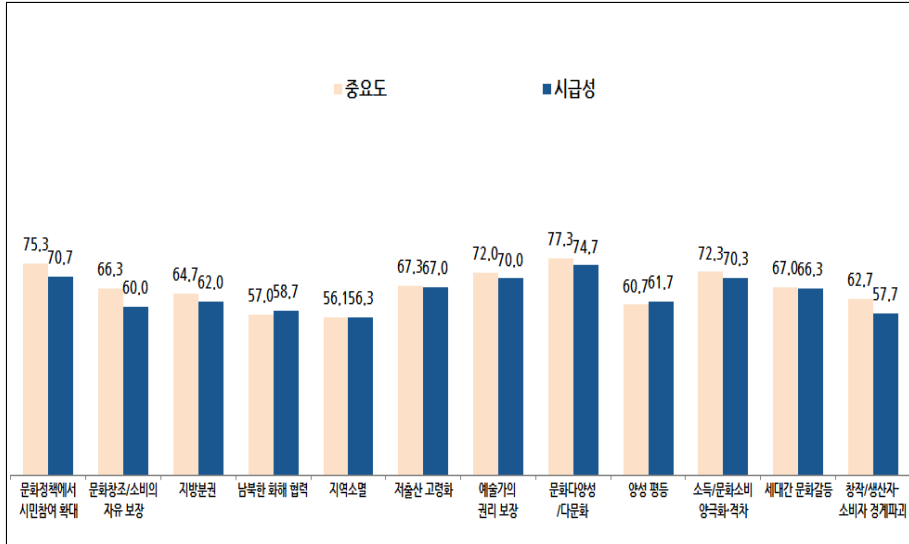


[그림 4-5] 문화 분야 개정 필요 법률 - 법률의 체계성(3/3)

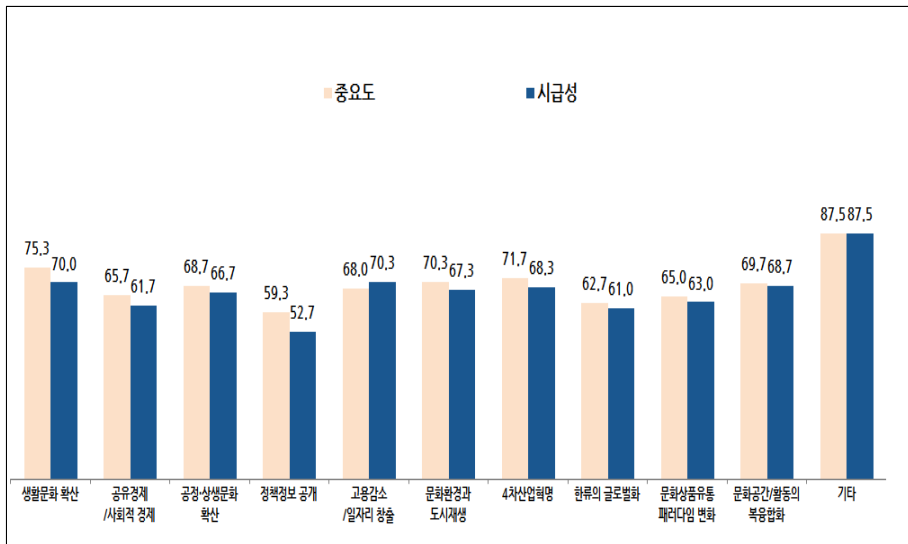
## 다. 문화 분야 법률 제·개정 영향 요인

문화 분야 법률에 제·개정에 영향을 미치는 변화요인에 대해 중요도와 시급성으로 각각 구분하여 질문하였다. 중요도는 문화다양성/다문화(77.3점) > 생활문화 확산(75.3점) > 문화정책에서 시민참여 확대(75.3점) > 소득·문화소비의 양극화(72.3점) > 예술가의 권리보장(72.0점) > 4차 산업혁명 순으로 나타났다. 시급성은 문화다양성/다문화(74.7점) > 문화정책에서 시민참여 확대(70.7점) > 소득/문화 소비 양극화 격차(70.3점) > 생활문화 확산(70.0점), 예술가의 권리보장(70.0점) 순으로 나타났다. 1차 조사에서는 중요도에서 문화정책에서의 시민참여가 1순위로 나타났는데, 2차 조사에서는 1차조사에서 3순위였던 문화다양성이 1순위 순위가 상승하였다. 이것은 1차조사에서 문화다양성이 시급성에서는 1순위였고, 다른 항목의 질문에서도 높은 순위를 나타난 결과에 영향을 받은 것으로 보인다.

전반적으로 법률의 영향요인은 중요도와 시급성이 유사하였지만, 생활문화 확산은 중요도에 비해 시급성은 상대적으로 낮은 순위를 보였다.



[그림 4-6] 문화 분야 법률 제·개정 영향 요인(1/2)

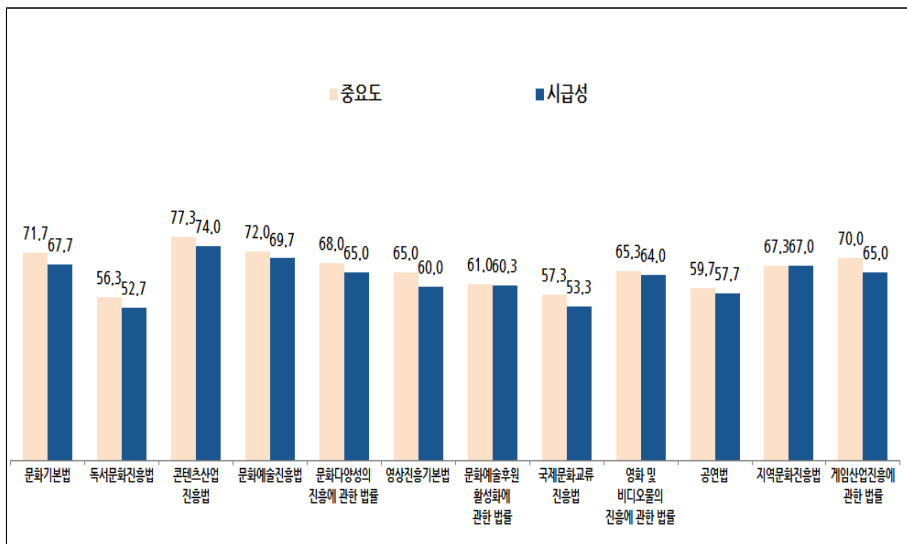


[그림 4-7] 문화 분야 법률 제·개정 영향 요인(2/2)

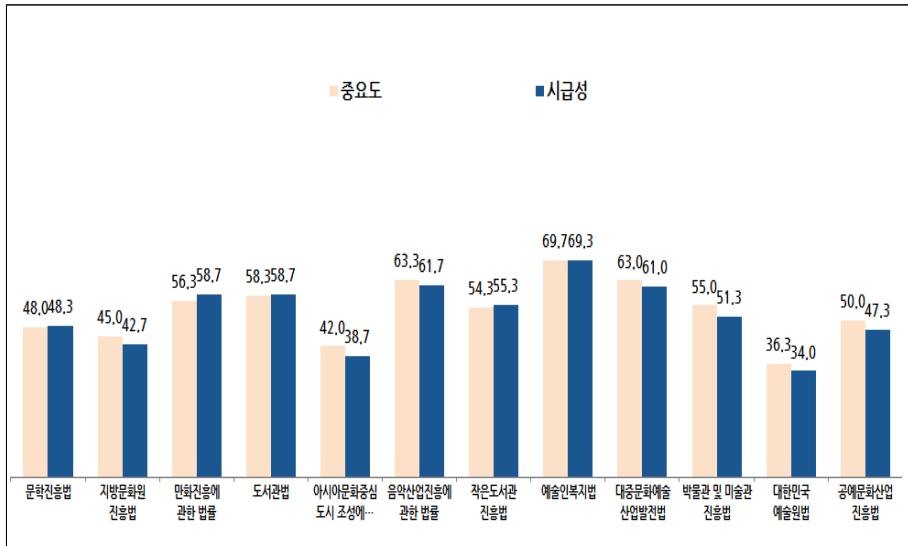
## 라. 미래환경 변화 대응 개정 필요 법률

미래 환경 변화와 대응하여 개정 필요성이 가장 높은 법률을 중요도와 시급성으로 각각 구분하여 질문하였다. 중요도는 콘텐츠산업진흥법(77.3점) > 문화예술진흥법(72.0점) > 문화기본법(71.7점) > 게임산업진흥에 관한 법률(70.0점) > 문화산업진흥기본법(68.0점) 순으로 나타났다. 시급성은 콘텐츠산업진흥법(74.0점) > 문화예술진흥법(69.7점) > 예술인복지법(69.3점) > 문화기본법(67.7점), 문화산업진흥기본법(67.7점) > 지역문화진흥법(67.0점) 순으로 나타났다.

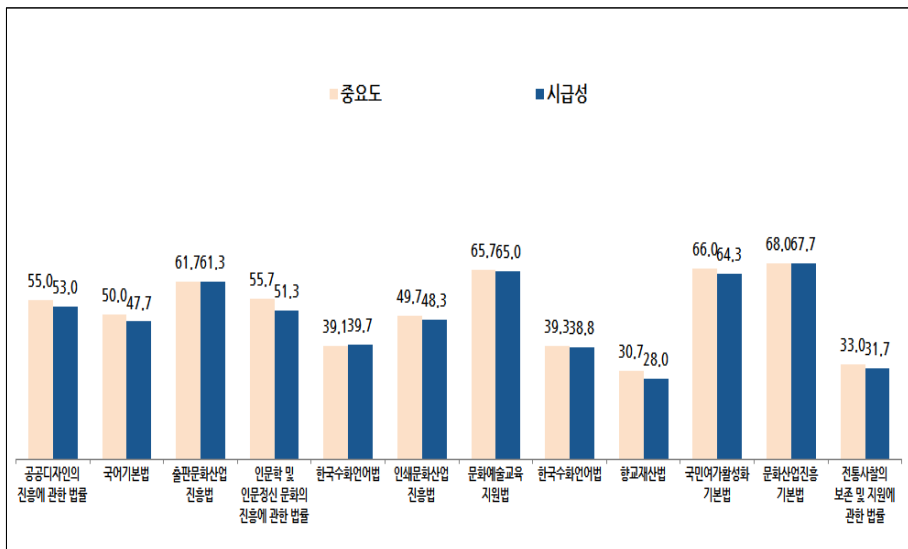
전반적으로 미래 환경변화와 관련하여 문화콘텐츠 분야 법률의 중요도와 시급성이 높게 나타났으며, 체계성 등에서도 지적된 문화예술진흥법, 문화기본법, 예술인복지법, 지역문화진흥법 등이 상대적으로 높은 순위를 나타났다. 미래환경변화와 관련하여 문화콘텐츠 분야 법률의 개정 필요성이 높다는 것과 함께 문화 분야의 중요 법률이 환경 변화에 대응하여 개정이 필요하다는 것을 보여준다.



[그림 4-8] 문화 분야 개정 필요 법률 - 미래 환경 변화 대응(1/3)



[그림 4-9] 문화 분야 개정 필요 법률 - 미래 환경 변화 대응(3/3)

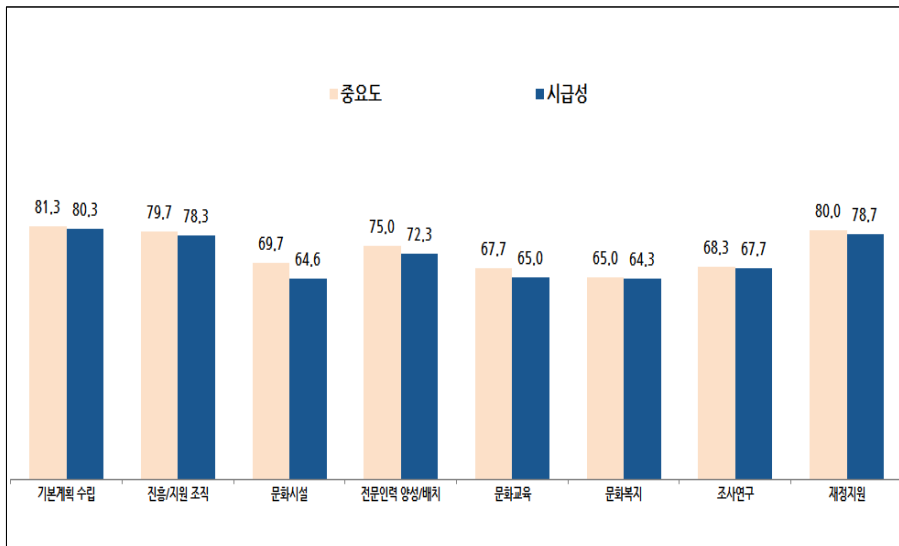


[그림 4-10] 문화 분야 개정 필요 법률 - 미래 환경 변화 대응(3/3)

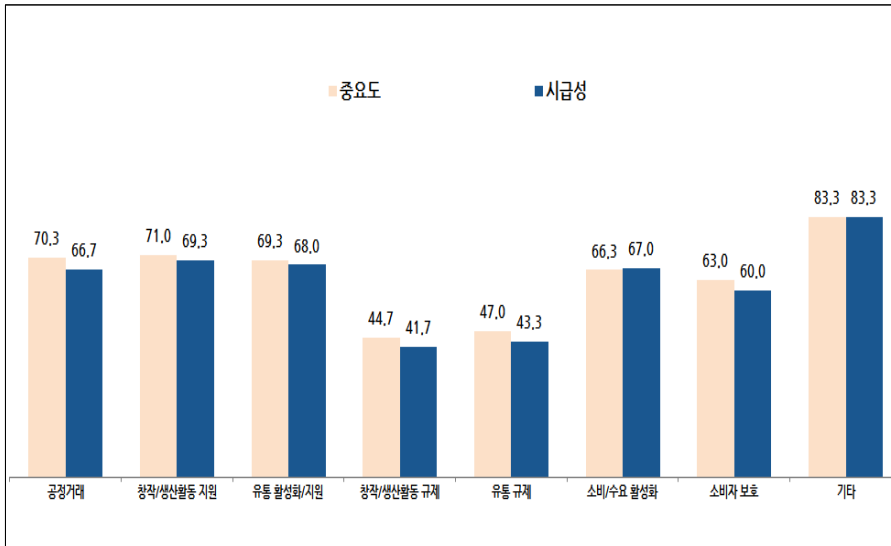
### 마. 문화 분야 법률 간 연계 필요 정책

문화 분야 법률의 주요항목 및 정책수단 중에서 법률 간 연계 필요성에 대한 중요도와 시급성을 각각 구분하여 질문하였다. 중요도는 기본계획 수립(81.3점) > 재정지원(80.0점) > 진흥/지원조직(79.7점) > 전문인력 양성·배치(75.0점) 순으로 나타났다. 시급성은 기본계획 수립(80.3점) > 재정지원(78.7점) > 진흥/지원 조직(78.3점) > 전문인력 양성 배치(72.3점) 순으로 나타났다.

다른 질문 항목과 달리 문화 분 법률간 연계 필요성 항목은 중요도와 시급성이 대체로 순위가 유사하였으며, 특히 우선순위가 높은 항목은 그러한 경향이 잘 나타났다. 이것은 본 연구의 문제인식인 문화 분야 법률의 지나친 분법화와 분리된 정책의 문제점을 공유하고, 특히 문화정책과 법률에서 가장 중요한 기본계획, 재정지원, 진흥·지원조직, 전문인력 양성 배치 등의 연계성이 필요하다는 것으로 잘 보여준다.



[그림 4-11] 문화 분야 법률 간 연계 필요 정책(1/2)



[그림 4-12] 문화 분야 법률 간 연계 필요 정책(2/2)

제5장 ●●

문화 분야 법제 정비의 방향







## 제1절

## 문화분야 법률의 체계 구성 방향

## 1. 문화 분야 법률의 체계 구성 방향

## 가. 문화 분야 법률의 체계 구성 기본원칙

문화 분야 법률의 체계 구성의 기본원칙은 다음과 같이 3개로 구성하였다.

첫째, 체계화이다. 각 법률간의 정합성이 부족한 법률, 법률 내에서의 부족한 체계를 개선하는 것이다.

둘째, 미래대응이다. 문화비전 2030 등 정부 정책환경 변화, 수요자의 권리, 예술가의 권리 및 문화 생태계가 변화하고 있으므로 이에 대해 적극적으로 대응하여야 한다.

셋째, 구체화이다. 문화 분야 법률에서 가장 많이 지적된 것 중의 하나가 선언적인 규정이 지나치게 많다는 것이다. 문화정책은 지원정책이 중심이므로 정책의 지속가능성을 위해서는 구체적인 규정을 강화할 필요가 있다.

## 나. 문화 분야 법률의 체계구성 방향

이러한 기본원칙 하에서 문화분야 법률의 체계 구성 방향으로 다음과 같은 6가지를 설정하였다.

첫째, 문화기본법의 총괄 기본계획-집행법률의 기본계획을 연계하는 것이다. 연구과정 및 전문가 조사에서 가장 많이 지적된 것이 지나치게 기본계획이 많고, 기본계획 간 연계가 미흡하다는 것이다. 이를 위해서는 전반적인 기본계획간의 연계성을 강화할 필요가 있다. 특히 문화기본법

의 기본계획 및 지역문화진흥법의 지역문화진흥기본계획 간의 연계 강화가 필요하다. 지역문화진흥법의 기본계획을 국가차원의 기본계획으로 강화할 필요가 있다.

둘째, 기본법-집행법률의 원칙-목적-정책수단 체계를 정비하는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 분석을 통하여 원칙과 목적 간의 연계성 강화를 제시하였다. 예를들어 공정상생, 예술인력 양성 등에 대해서는 상호 연계성을 강화할 필요가 있다.

셋째, 세부 장르별 법률의 통합 또는 상위 영역별 통합 정비를 추진하는 것이다. 가장 논란이 되는 것이 문화기본법과 문화다양성법의 관계이다. 문화다양성법은 현재와 같이 유네스코 협약 이행을 위해서는 개정 사유가 없지만, 문화비전 2030에서 제시하고, 전문가 조사에서 나타난 것처럼 우리 사회의 문화다양성을 증진하기 위해서는 문화기본법의 취지를 반영하여 다른 분야를 포괄하는 기본법 형식으로 강화할 필요가 있다. 하위 법률과 관련하여서는 작은도서관진흥법 등은 도서관법에 통합할 필요가 있다. 또한 본 연구는 장르별 개별 법률의 제정이 불필요하고 오히려 법체계성을 저하시킨다는 관점을 가지고 있다. 그러나 실제 서예문화진흥법 제정에서 보듯이 정치권에서 법률 제정을 추진하면 이를 막을 뚜렷한 방법은 없는 실정이다.

넷째, 규제의 원칙을 재검토하고 정비하는 것이다. 문화정책은 기본적으로 지원정책이므로 규제는 최소화하는 것이 바람직하다. 소비자 및 예술가들의 권익 보호를 위해서는 규제가 필요하며, 규제를 통한 진흥도 존재한다. 그러나 기본적으로 문화비전 2030의 가치에서도 제시한 것처럼 문화정책은 자율성을 기반으로 하므로, 최대한 자율성을 보장하는 관점에서 규제를 재검토할 필요가 있다.

다섯째, 미래환경변화에 대응한 법체계를 정비하는 것이다. 앞에서 분석한 대로 다양한 환경변화요인을 반영하여 미래지향적으로 법체계를 정비할 필요가 있다.

여섯째, 실효성 있는 진흥규정을 정비하는 것이다. 원칙에서도 제시한 것처럼 문화분야 법률은 지나치게 선언적인 규정이 많다. 지원정책의 지속가능성을 위해서는 구체적인 규정으로 강화할 필요가 있다.

## 2. 문화콘텐츠 산업 분야 법률의 체계 개선방향

### 가. 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법의 통합적 체계 구축

문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법은 문화산업 및 콘텐츠산업 법률의 기본법 및 종합법적 성격을 가지고 있는데, 특히 콘텐츠산업 진흥법은 특별법적 지위를 갖고 있다(조용순, 2013)<sup>29)</sup>. 콘텐츠진흥법 4조는 “이 법은 콘텐츠산업 진흥에 관하여 ‘문화산업진흥기본법’에 우선하여 적용 한다”고 규정되어 있으며, 문화산업진흥기본법 제 6조 “문화산업 진흥 및 지원 등에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정함으로써 콘텐츠산업진흥법은 특별법, 문화산업진흥기본법은 일반법적 성격을 갖고 있다.

문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법은 문화산업 및 콘텐츠산업의 진흥 맥락에서 유사하거나 중복적인 측면이 있다. 정책대상이 문화산업과 콘텐츠산업이라는 점에서는 용어상 차이를 두고 있으나, 두 용어를 실질적으로 구분하는 것이 한계가 있다는 점을 고려하면, 유사하거나 중복적으로 규정된 경우가 많다고 볼 수 있다. 또한 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법의 경우, 진흥, 규제, 보호 관련 조문들이 일정한 기준이 없이 산발적으로 배치된 측면이 있다. 다시 말해서 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법의 차별적인 조문 규정의 기준이 제시되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 향후 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법을 통합적으로 재구성하는 방안에 대한 연구가 필요하다.

29) 조용순(2013), 문화콘텐츠산업 관련 법체계 정립에 대한 고찰, 산업재산권 제42호

〈표 5-1〉 콘텐츠진흥법과 문화산업진흥기본법의 유사 · 중복 조문 비교

콘텐츠산업 진흥법	문화산업 진흥 기본법
제 13조 창업의 활성화	제 7조 창업의 지원
제 9조 콘텐츠제작의 활성화	제 10조 제작자의 제작지원
제 22조 콘텐츠제공서비스의 품질인증 제 10조 지적재산권의 보호	제 12조 유통활성화 - 품질인증, 지적재산권 보호
제 24조 공정한 유통 환경 조성 등 제 25조 표준계약서	제 12조의2 공정한 거래질서 구축
제 14조 전문 인력의 양성	제 16조 전문 인력의 양성
제 15조 기술개발의 촉진	제 17조 기술 및 문화콘텐츠 개발의 촉진
제 18조 세제 지원 등	제 30조 세제지원 등
제 26조 이용자 보호시책 등 제 27조 청약철회 등 제 28조 이용자보호지침의 제정 등	제 30조의4 소비자보호

출처: 조용순(2013), 문화콘텐츠산업 관련 법체계 정립에 대한 고찰, 산업재산권 제 42호

〈표 5-2〉 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법, 영상진흥기본법 비교

진흥 영역	문화산업진흥기본법	콘텐츠산업진흥법	영상진흥기본법
창업	제7조(창업의 지원)	제3장 콘텐츠산업의 기반 조성 제13조(창업의 활성화)	
제작	제8조(투자회사에 대한 지원) 제9조(투자조합) 제10조(제작자의 제작지원) 제10조의2(완성보증계정의 설치 등) 제11조(독립제작사의 제작 지원)	제9조(콘텐츠제작의 활성화) 제10조(지식재산권의 보호) 제11조(공공정보의 이용 활성화) 제12조(융합콘텐츠의 활성화)	제4조(창작의 자유 보장 등) 제7조(영상물 창작 및 제작의 진흥) 제9조(영상물 제작기술의 개발) 제13조(영상 제작기반의 확충)
유통	제12조(유통활성화) 제12조의2(공정한 거래질서 구축) 제14조(유통전문회사의 설립 · 지원)	제4장 콘텐츠의 유통 합리화 제21조(콘텐츠 거래시설 인증 사업의 추진) 제22조(콘텐츠제공서비스의 품질인증) 제23조(콘텐츠 식별체계) 제24조(공정한 유통 환경 조성 등) 제25조(표준계약서)	제10조(영상물의 유통 및 배급 촉진)
기반 조성	제3장 문화산업 기반조성 제16조(전문 인력의 양성) 제16조의2(가치평가기관의 지	제3장 콘텐츠산업의 기반 조성 제14조(전문인력의 양성) 제15조(기술개발의 촉진)	제11조(영상 전문인력의 양성) 제12조(영상 관련 진흥지원의 운용)

진흥 영역	문화산업진흥기본법	콘텐츠산업진흥법	영상진흥기본법
	정 등) 제16조의3(평가기관 및 평가 수수료 지원) 제17조(기술 및 문화콘텐츠 개 발의 촉진) 제17조의2(기술료의 징수) 제17조의3(기업부설창작연구 소 등) 제17조의5(문화기술 연구 주 관기관의 지정 등) 제19조(협동개발·연구의 촉 진 등) 제20조(국제교류 및 해외시장 진출 지원) 제21조(문화산업진흥시설의 지정 등) 제24조(문화산업단지의 조성) 제28조의2(문화산업진흥지구 의 지정 등) 제30조의3(문화산업통계의 조사) 제30조의4(소비자 보호) 제31조(한국콘텐츠진흥원의 설립)	제16조(표준화의 추진) 제17조(국제협력 및 해외진출 지원) 제18조(세제 지원 등) 제19조(중소 콘텐츠사업자에 대한 특별지원) 제20조(협회의 설립)	제14조(국제 교류 및 협력) 제8조(조사·연구·개발 및 보급)

#### 나. 문화산업분야의 용어 정의와 범주 재정립

김규찬(2015)은 문화산업 관련 기본법에 대해 “문화산업 정의와 범주 혼란” 문제와 “문화산업 법체계 혼란” 문제를 제기하고 있다. 김규찬(2015)은 “문화산업 정의와 범주 혼란” 문제와 관련하여 문화산업 관련 법령이 명확성의 원칙, 이해용이성의 원칙, 체계정당성의 원칙에 위배되는 측면이 있다고 지적하고, 조문수정 또는 재구성이 필요하다고 제안하고 있다.

〈표 5-3〉 문화산업 관련 기본법 입법평가 결과

문제점		위배되는 입법원칙	개정 방안 제안
문화산업 정의와 범주 혼란	예시조항의 열거조항 오해	명확성의 원칙, 이해용이성의 원칙	조문수정 또는 재구성
	예시조항 간의 비상호 배타성	명확성의 원칙, 체계정당성의 원칙	조문수정 또는 재구성
	문화산업 유사용어의 혼용	명확성의 원칙, 이해용이성의 원칙	조문수정 또는 재구성
문화산업 법체계 혼란	문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법의 기능 중복	체계정당성의 원칙, 비례의 원칙	폐지 또는 통폐합
	영상진흥기본법의 사문화	비례의 원칙, 실용성의 원칙	폐지 또는 통폐합
	개별법의 제정기준의 부재	체계 정당성의 원칙, 비례의 원칙	기준 수립 또는 통폐합
	개별법과 기본법의 기능 중복	체계정당성의 원칙, 비례의 원칙	일부 조문수정 또는 폐지

출처 : 김규찬(2015), 문화산업 법령 입법평가와 개선방안, 문화정책논총, 29(1), 150-170

문화산업에 관한 정의와 범주는 문화산업진흥기본법에 규정되어 있는데, 문화산업의 범주는 1999년 최초 법률 이래 확대되어 왔다. 만화, 에듀테인먼트, 모바일문화콘텐츠, 멀티미디어문화콘텐츠 등은 2006년에 문화산업의 범주에 포함되었고, 대중문화예술산업은 2014년에 문화산업의 범주에 포함되었다.

〈표 5-4〉 문화산업진흥기본법상의 문화산업 범주 변화 추이

구분	1999 (최초)	2006	2009	2011	2014	2016
영화, 비디오	○	○	○	○	○	○
음악(음반)	○	○	○	○	○	○
게임	○	○	○	○	○	○
출판(만화), 인쇄, 정기간행물	○	○	○	○	○	○
방송영상물	○	○	○	○	○	○
문화재	○	○	○	○	○	○
만화		○	○	○	○	○
캐릭터, 애니메이션	○	○	○	○	○	○
에듀테인먼트		○	○	○	○	○
모바일문화콘텐츠		○	○	○	○	○
디자인(산업디자인제외)	○	○	○	○	○	○
광고	○	○	○	○	○	○
공연, 미술품, 예술품	○	○	○	○	○	○
디지털문화콘텐츠	○	○	○	○	○	○
사용자제작문화콘텐츠			○	○	○	○
멀티미디어문화콘텐츠		○	○	○	○	○
대중문화예술산업					○	○
전통의상	○	○	○	○	○	○
전통식품	○	○	○			
전통조형물, 장식용품, 생활용품 등				○	○	○
문화상품 전시회, 견본시장, 축제 등				○	○	○

출처 : 김규찬(2015), 문화산업 법령 입법평가와 개선방안 참고 추가 구성

문화산업 관련 용어로 문화산업, 문화상품, 콘텐츠, 문화콘텐츠, 디지털콘텐츠, 디지털문화콘텐츠, 멀티미디어콘텐츠, 공공문화콘텐츠, 콘텐츠산업, 대중문화예술산업 등 다양하게 정의되어 있으나, 용어 구분의 명확한 목적이 제시되지 못하고 있다. 문화산업, 대중문화예술산업, 콘텐츠산업의 경계가 약화되고 있는 상황에서 세분화된 구분은 실제 정책 현장에서 정책대상 집단을 구분하는데 한계가 있다. 향후 문화산업 관련 용어와 그 범주를 명확하고, 이해 용이한 수준으로 다시 정립할 필요가 있다.

〈표 5-5〉 문화산업분야 관련 용어의 법적 정의 비교

법률	문화산업 관련 용어
문화산업 진흥 기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화산업: 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업</li> <li>• 문화상품: 예술성·창의성·오락성·여가성·대중성이 체화(體化)되어 경제적 부가가치를 창출하는 유형·무형의 재화(문화콘텐츠, 디지털문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠를 포함한다)와 그 서비스 및 이들의 복합체</li> <li>• 콘텐츠: 부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보</li> <li>• 문화콘텐츠: 문화적 요소가 체화된 콘텐츠</li> <li>• 디지털콘텐츠: 부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보로서 그 보존 및 이용의 효율을 높일 수 있도록 디지털 형태로 제작하거나 처리한 것</li> <li>• 디지털문화콘텐츠: 문화적 요소가 체화된 디지털콘텐츠</li> <li>• 멀티미디어콘텐츠: 부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)과 관련된 미디어를 유기적으로 복합시켜 새로운 표현기능 및 저장기능을 갖게 한 콘텐츠</li> <li>• 공공문화콘텐츠: 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공기관 및 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조에 따른 국립 박물관, 국립 미술관, 공립 미술관 등에서 보유·제작 또는 관리하고 있는 문화콘텐츠</li> </ul>
콘텐츠산 업 진흥법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 콘텐츠: 부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보</li> <li>• 콘텐츠산업: 경제적 부가가치를 창출하는 콘텐츠 또는 이를 제공하는 서비스(이들의 복합체를 포함한다)의 제작·유통·이용 등과 관련한 산업</li> </ul>
대중문화 예술산업 발전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중문화예술산업: 대중문화예술인이 제공하는 대중문화예술용역을 이용하여 방송영상물·영화·비디오물·공연물·음반·음악파일·음악영상물·음악영상파일 등을 제작하거나 대중문화예술제작물의 제작을 위하여 대중문화예술인의 대중문화 예술용역 제공을 알선·기획·관리 등을 하는 산업</li> </ul>

## 다. 개별 법률 체계의 확립

### 1) 기본법과 개별 법률의 연계 체계

콘텐츠진흥법은 “지적재산권의 보호”(제10조) “융합콘텐츠의 활성화”(제12조), “창업의 활성화”(제13조), “중소 콘텐츠사업자에 대한 특별 지원”(제19조), “표준계약서”(제 25조) 등 기본적인 요소를 규정하고 있는데, 구체적인 지원근거와 지원방식이 다소 미비한 측면이 있다. 이와



같이 기본법으로서의 역할을 하는 조항들은 다시 개별법제에서 구체화되어야 하는 한계가 있으며, 이런 측면에서 개별 법률들과의 관계 정립이 필요하다고 볼 수 있다. 또한 개별산업 법률의 진흥에 포함된 사항들은 기본법인 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법의 문화산업 및 콘텐츠산업 진흥규정들과 유사하다는 점에서, 다소 중복적인 측면이 있다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 문화산업 개별 법률들의 경우, 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법 등 기본법, 종합법과의 관계를 명확하게 하고, 개별 문화산업의 특성과 환경 및 정책과제의 특수성을 담아내는 방향으로 재설정할 필요가 있다.

개별 산업 법률의 진흥 규정의 경우, 창작 및 제작 활성화, 전문 인력의 양성, 기술개발의 추진, 국제협력 및 해외진출 활성화, 유통활성화 등에 관한 사항은 공통적으로 포함하고 있으나, 그 외의 사항에 대해서는 개별 산업 법률에 따라 차이가 있다. 그러나 이러한 개별 법률의 차별성과 특수성이 무엇인지에 대한 근거가 다소 미흡한 측면이 있다. 또한 개별법률들의 구성체계가 산만하고, 다소 열거적인 측면이 있다고 볼 수 있다.

〈표 5-6〉 문화산업 분야 개별 산업법률의 진흥 규정 체계

법률	진흥 규정 체계와 내용
음악산업진흥에 관한 법률 (제2장 음악산업의 진흥)	창업 및 제작 등의 지원 음악 산업 자료의 관리 전문 인력의 양성 기술개발의 추진, 협동개발 및 연구, 표준화 추진 유통 활성화, 노래연습장업자의 교육, 국제협력 및 해외진출 지원 음악공연의 활성화, 저작재산권의 보호, 이용자의 권익 보호 등
게임산업진흥에 관한 법률 (제2장 게임산업의 진흥)	창업 등의 활성화, 전문 인력의 양성, 기술개발의 추진 협동개발 및 연구, 표준화 추진, 유통질서의 확립, 국제협력 및 해외진출 지원, 실태조사
공예문화산업진흥법	실태조사, 창업 및 제작 지원 전문 인력의 양성, 공예품의 품질 향상 및 기술개발, 유통 활성화 및 투자의 촉진 국제교류 및 해외시장 진출 활성화, 공예 문화산업의 융합 및 연계, 지역특화 공예품의 육성,
인쇄문화산업 진흥법 (제2장 인쇄문화산업의 진흥)	창업 및 시설 유통의 현대화 지원 전문 인력의 양성, 국제교류의 지원, 인쇄물 품질 향상에 관한 사업의 지원

법률	진흥 규정 체계와 내용
출판문화산업 진흥법 (제2장 출판문화산업의 진흥)	전문 인력 양성의 지원 국제교류의 지원 시설·유통의 현대화 지원 출판문화 산업의 기반시설 등 확충
만화산업 진흥에 관한 법률 (제2장 만화창작 및 만화산업의 진흥)	만화창작 및 만화산업의 활성화, 만화가 및 전문 인력의 양성, 기술개발의 촉진, 협동개발 및 연구, 유통 활성화, 유통질서의 확립, 지적재산권의 보호, 국제협력 및 해외진출의 지원 이용자의 권익 보호, 공동제작만화의 한국문화 인정

## 2) 문화산업분야 법률의 ‘계획’ 규정 체계

문화산업진흥기본법의 경우, 제4조에서 문화산업의 중장기 기본계획과 문화산업의 각 분야별 및 기간별로 세부시행계획을 수립, 시행하도록 하고 있는데, 세부적인 계획내용은 문화산업진흥기본법 시행령에서 규정하고 있다.

콘텐츠산업진흥법의 경우, 제5조에 정부는 3년마다 콘텐츠산업의 진흥에 관한 중, 장기 기본계획을 수립해야 한다고 규정하고, 포함되어야 할 세부 사항을 구체적으로 제시하고 있다. “3년”이라는 기간을 설정함으로써 문화산업진흥기본법에 비해 구체적이고 실천적인 측면이 있다고 볼 수 있다. 또한 콘텐츠산업진흥법의 조항으로 세부 사항을 제시하고 있다는 점에서 시행령에 세부 사항을 규정하고 있는 문화산업진흥기본법과는 차이가 있다고 할 수 있다. 문화산업의 중장기 기본계획과 콘텐츠산업의 진흥에 관한 중장기 기본계획은 문화산업과 콘텐츠산업의 경계가 약화되고 있고, 법적 정의와 범주가 유사, 중복되어 있다는 점을 고려할 때, 차별성을 확보하기 어려우며, 계획 내용이 유사한 측면이 있을 수 있다.

〈표 5-7〉 문화산업진흥기본법, 콘텐츠산업진흥법의 계획 수립 비교

법률명	계획 유형	계획 내용
문화산업 진흥기본법	제4조 중·장기 기본계획	〈문화산업진흥 기본법 시행령〉 1. 문화산업정책의 중기 또는 장기 기본방향 2. 문화산업진흥을 위한 제도 개선 및 법령 개선 사항 3. 문화산업진흥을 위한 자원 확충계획 4. 분야별 문화산업진흥사업 세부계획
	시행령 제5조 세부시행 계획	1. 해당 연도의 사업 추진 방향 2. 주요 사업별 추진 방침 3. 주요 사업별 세부시행계획 4. 문화상품 유통 촉진계획 5. 그 밖에 문화산업진흥을 위하여 필요한 사항
콘텐츠산업 진흥법	제5조 기본계획	1. 콘텐츠산업 진흥을 위한 정책의 기본방향 2. 콘텐츠산업의 기반 조성에 관한 사항 3. 콘텐츠산업의 부문별 진흥 정책에 관한 사항 4. 콘텐츠의 표준화에 관한 사항 5. 콘텐츠산업의 공정경쟁 환경의 조성에 관한 사항 6. 이용자의 권리 보호에 관한 사항 7. 콘텐츠 관련 산업 간 융합의 진전에 따른 콘텐츠 정책에 관한 사항 8. 콘텐츠산업 진흥을 위한 자원 확보 및 배분에 관한 사항 9. 콘텐츠산업 진흥을 위한 제도 개선에 관한 사항 10. 콘텐츠산업과 관련된 중앙행정기관의 역할 분담에 관한 사항 11. 그 밖에 콘텐츠산업의 진흥을 위하여 필요한 사항
	제6조 시행계획	1. 해당 연도의 사업 추진 방향 2. 주요 사업별 추진방침 3. 주요 사업별 세부 수행계획 4. 콘텐츠 유통 촉진계획 5. 분야별·형태별 콘텐츠제작의 활성화 시책 6. 융합콘텐츠 활성화 시책 7. 그 밖에 콘텐츠산업의 진흥을 위하여 필요한 사항

한편 개별 문화산업 진흥 법률의 경우, 계획 유형은 “종합계획”, “기본 계획”, “실행계획”, “진흥시책” 등 다양한 형태를 나타내고 있는데, 이러한 계획 유형이 개별 문화산업 장르에 따라 차이가 나타나는 근거는 미흡하다고 볼 수 있다. 계획의 내용 또한 개별산업 장르라는 특성 외에는 유사한 측면이 있다. 이러한 개별 문화산업 진흥 법률들의 계획들이 문화산업진흥 기본법과 콘텐츠산업 진흥법의 계획들과 어떻게 연계되는지에 대한 사항은 규정되어 있지 않다.

〈표 5-8〉 문화산업 법률의 계획 비교

법률명	계획 유형	계획 내용
게임산업 진흥에 관한 법률	제3조 종합 계획	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 종합계획의 기본방향</li> <li>2. 게임산업과 관련된 제도와 법령의 개선</li> <li>3. 게임문화 및 창작활동의 활성화</li> <li>4. 게임산업의 기반조성과 균형 발전</li> <li>5. 게임산업의 국제협력 및 해외시장 진출</li> <li>6. 위법하게 제작·유통되거나 이용에 제공되는 게임물의 지도·단속</li> <li>7. 게임산업의 건전한 발전과 이용자보호</li> <li>8. 그 밖에 게임산업의 진흥을 위하여 필요한 사항</li> </ol>
공예문 화 산업진 흥법	제5조 기본 계획 시행 계획	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공예문화산업의 진흥을 위한 중·장기 기본방향</li> <li>2. 공예문화산업의 진흥을 위한 제도 및 법령 개선에 관한 사항</li> <li>3. 공예문화산업의 진흥을 위한 창업 및 제작 지원에 관한 사항</li> <li>4. 공예품의 품질향상에 관한 사항</li> <li>5. 공예품의 창작·제작에 필요한 기술 연구·개발 및 보급에 관한 사항</li> <li>6. 공예품의 활용 촉진 및 유통 활성화에 관한 사항</li> <li>7. 공예문화산업 활성화를 위한 기반 조성에 관한 사항</li> <li>8. 공예문화산업 전문 인력 양성에 관한 사항</li> <li>9. 국제교류 및 해외 진출에 관한 사항</li> <li>10. 그 밖에 공예문화산업 진흥을 위하여 필요한 사항</li> </ol>
만화진 흥에 관한 법률	제3조 기본 계획	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 한국만화 진흥의 기본방향</li> <li>2. 만화 관련 법령 및 제도의 개선</li> <li>3. 만화 지적재산권 보호를 위한 방안</li> <li>4. 만화 창작 활성화를 위한 방안</li> <li>5. 만화 및 만화산업 관련 전문 인력의 양성</li> <li>6. 만화산업과 관련된 기반 조성</li> <li>7. 만화산업 및 디지털만화 관련 기술·표준의 개발과 보급</li> <li>8. 국제협력 및 해외시장 진출</li> <li>9. 만화 및 만화산업 관련 재원의 확보 및 효율적인 운용방안</li> <li>10. 그 밖의 만화 창작 및 만화산업의 진흥을 위하여 필요한 사항</li> </ol>
영화 및 비 디오물 의 진 흥에 관한 법률	제2장 영화 제3조 기본 계획	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 한국영화 진흥의 기본방향</li> <li>2. 영화제작의 진흥을 위한 조사·연구, 제작기반 확충, 기술개발</li> <li>3. 영화배급 및 상영의 진흥을 위한 조사·연구 및 개발</li> <li>4. 한국영화의 수출과 국제적 진출</li> <li>5. 영화자료의 수집과 보존</li> <li>6. 영화 인력의 양성 및 영화근로자의 근로환경 개선</li> <li>7. 영화진흥에 필요한 재원의 확보 및 효율적인 운용방안</li> <li>8. 영화의 국제교류 및 협력</li> <li>9. 디지털시네마 진흥 기본방향, 디지털시네마 산업기반조성, 자원 확보 및 운용방안</li> <li>10. 영상기술 개발·표준, 디지털시네마 품질인증 및 영화상영관 등의 시설기준</li> <li>11. 영상문화의 다양성·공공성 증진</li> </ol>

법률명	계획 유형	계획 내용
		11의2. 지역 영상문화 진흥 12. 그 밖에 영화예술의 진흥을 위하여 필요한 사항
제3장 비디오물 제48조 진흥 시책		1. 진흥시책의 기본방향 2. 창작활동의 활성화 3. 수출촉진과 관련 산업의 고용창출 4. 비디오물 관련 기술의 개발 및 기술수준의 향상 5. 유통시설의 확충, 유통업체의 전문화 및 유통구조의 개선 6. 비디오산업의 진흥을 위한 자원확보 및 운영 7. 전문 인력의 양성 8. 비디오물 관련 분야의 기반 구축 및 집적지의 조성·운영 9. 이 법을 위반하여 제작·수입·배급·판매·대여 또는 시장에 제공하는 비디오물의 지도·단속 10. 불법비디오물에 대한 자율감시활동을 하는 단체에 대한 지원 11. 그 밖에 비디오산업의 발전에 관한 사항
음악산 업진흥 에 관한 법률	제3조 종합 계획	1. 중장기 기본계획의 수립에 관한 사항 및 법령·제도의 개선에 관한 사항 2. 창작활동 활성화에 관한 사항 3. 수출촉진과 고용창출에 관한 사항 4. 기술의 개발 및 보급에 관한 사항 5. 유통의 전문화 및 유통구조의 개선에 관한 사항 6. 창업지원 등 산업육성에 관한 사항 7. 전문인력의 양성에 관한 사항 8. 인프라 구축에 관한 사항 9. 국제협력에 관한 사항 10. 위법하게 제작되거나 판매·배포 또는 이용에 제공되는 음반등의 지도·단속에 관한 사항 11. 위법하게 제작·유통 또는 이용에 제공되는 음반 등에 대한 비영리민간단체의 자율감시활동의 지원에 관한 사항 12. 그 밖에 관련 업소의 건전한 발전 및 육성에 관한 사항
인쇄문 화산업 진흥법	제5조 진흥 계획	1. 전문 인력 양성의 지원 2. 인쇄시설의 현대화 지원 3. 국제교류·협력 및 수출시장 확대의 지원 4. 인쇄물 및 인쇄기자재에 관한 연구사업의 지원 5. 인쇄 협동화사업의 지원 6. 인쇄물 품질향상에 관한 사업의 지원 7. 그 밖에 인쇄문화산업의 진흥에 필요한 사업
출판문 화산업 진흥법	제4조 진흥 계획	1. 전문인력 양성의 지원 2. 양서출판의 장려·지원 3. 국내외 우수저작물의 번역 지원 4. 출판시설 및 간행물 유통의 현대화 지원

법률명	계획 유형	계획 내용
		5. 전자출판의 육성·지원 6. 국제교류·협력 및 수출시장 확대의 지원 7. 만화산업의 육성·지원 8. 서점 및 제본업 등의 지원 9. 그 밖에 출판문화산업의 지원에 관한 사항

## 라. 문화산업 지역분권 촉진을 위한 법체계 구축 방안 마련

국가와 지방자치단체의 책무에 관한 규정을 갖고 있는 법률은 문화산업진흥기본법, 인쇄문화산업진흥법, 공예문화산업진흥법에 불과하며, 다른 문화산업 관련 법률들은 “국가와 지방자치단체의 책임”을 명시하고 있지 않다.

〈표 5-9〉 문화산업분야 법률의 국가와 지방자치단체의 책무 규정

법률	지방자치단체의 책임 및 지원
문화산업진흥기본법	• 제3조 (국가와 지방자치단체의 책임) 명시
콘텐츠산업기본법	• 책무규정 없음
개별산업법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인쇄문화산업진흥법과 공예문화산업진흥법은 ‘국가와 지방자치단체의 책임’ 규정</li> <li>• 게임산업진흥에 관한 법률, 출판문화산업진흥법, 음악산업진흥에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 만화진흥에 관한 법률에서는 ‘국가와 지방자치단체의 책임’ 규정 없음.</li> </ul>

문화산업 진흥 차원에서 지방자치단체의 권한과 역할을 규정한 법률로는 문화산업진흥기본법을 들 수 있다. 문화산업진흥기본법은 문화산업 진흥을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무를 제시함으로써 지방자치단체가 문화산업진흥 정책의 중요한 주체로 활동할 수 있는 근거가 되고 있다. 이러한 문화산업진흥기본법은 지역문화산업, 지역콘텐츠산업 정책의 중

요한 법적 근거로 작용하고 있다. 지역문화산업진흥기관들의 경우, 문화산업진흥기본법 제 3조에 근거하여 지방자치단체의 문화산업 진흥에 관한 조례를 제정, 운영하고 있다. 그리고 제31조 한국콘텐츠진흥원의 사업에 대한 규정에서는 지역문화산업에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있지는 않다.

문화산업진흥법은 제작자의 제작지원, 유통활성화, 우수문화상품의 지정 및 표시, 전문 인력의 양성, 문화산업진흥시설의 집적화, 문화산업단지의 조성, 문화산업단지의 조성 지원, 문화산업진흥지구의 지정, 문화산업진흥지구의 조성지원 등에 있어서 국가 및 지방자치단체의 역할을 규정하고 있다. 여기서 전문 인력의 양성, 우수문화상품의 지정 및 표시, 문화산업단지의 조성, 문화산업단지의 조성 지원, 문화산업진흥지구의 조성지원 등에 관한 사항은 국가, 광역자치단체장, 기초자치단체장의 역할에 해당된다. 문화산업단지의 경우, 조성 및 조성 지원은 국가와 지방자치단체의 업무에 해당되지만, 문화산업단지 조성 계획수립은 문화체육관광부 장관이 담당하고 있다. 지역의 문화산업진흥시설의 지정은 문화체육관광부 장관의 권한이고, 문화산업진흥시설의 집적화는 국가와 광역자치단체의 역할에 관한 것이다.

이와 같이 문화산업진흥기본법의 경우, 지방자치단체의 권한과 역할을 규정하고 있음에도 불구하고, 주로 광역자치단체에 한정되어 있으며, 기초자치단체의 권한과 역할은 우수 문화상품의 지정 및 표시 “문화산업단지의 조성 및 지원” “문화산업진흥지구의 조성 지원”에 한정되어 있다.

콘텐츠산업진흥법의 경우에는 주로 국가의 역할을 중심으로 규정되어 있다. 콘텐츠산업진흥법 제 5조의 콘텐츠산업의 진흥에 관한 중장기 기본 계획에는 “지역문화산업”에 관한 사항이 별도로 포함하고 있지 않다. 반면에 제 7조 콘텐츠산업진흥위원회의 심의 사항에는 “콘텐츠산업의 지역별 특성화에 관한 사항”이 포함되어 있다. 법조문에서 지방자치단체의 책무에 관해서는 제 11조의 “공공정보의 이용 활성화”에 한정되어 규정되어 있다.

문화산업 분야의 개별 법률에서는 주로 지방자치단체의 권한과 역할을 진흥 차원 보다는 규제 차원에서 규정하고 있다. 대중문화예술진흥법, 영상진흥기본법, 음악산업진흥에 관한 법률의 경우에는 아예 지방자치단체의 역할 관련 규정이 없는 실정이다.

게임산업진흥에 관한 법률 제 3조의 게임산업진흥계획의 수립 및 시행 계획에 “게임산업의 기반 조성 및 균형 발전”에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다. 그리고 게임산업진흥에 관한 법률에서는 전문 인력 양성에 대해서는 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있지만, 대부분 지방자치단체가 담당하는 업무는 게임제작업의 등록(제25조), 폐업 및 직권말소(제30조), 사후관리(제 31), 허가취소(35조), 과징금 부과 (제 36조), 폐쇄 및 수거(제 38조), 청문(제 40조) 등 규제에 관한 것이다. 공예문화산업진흥법의 경우에는 국가와 지방자치단체가 모두 공예문화산업 진흥에 관한 업무를 맡고 있다. 만화진흥에 관한 법률에서는 만화가 및 전문 인력의 양성(제 5조)의 경우에만 국가와 지방자치단체의 업무로 규정하고 있다.

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률의 경우, 제 3조에서 영화진흥기본계획 및 시행계획에 “지역 영상문화진흥”을 포함하도록 규정하고 있으며, 제 14조 영화진흥위원회의 기능에도 “지역 영상문화진흥”을 포함하고 있다. 그리고 제 25조 기금의 용도에는 “지역영상문화 진흥과 관련된 사업 지원”에 관한 사항을 포함하고 있으며, 제 38조의 2에는 지역영상 향유 환경 개선에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 영상물 촬영을 위한 지원(제28조의 3)에 대해서는 국가와 지방자치단체가 담당하는 것으로 규정되어 있으며, 기초자치단체는 주로 영화상영관의 영업정지 및 등록 취소(제 45조), 신고증 및 등록증의 교부(제60조), 행정처분(제67조), 과징금 부과(제68조) 등 규제와 관련된 사항을 중심으로 규정되어 있다.

인쇄문화산업진흥법의 경우에는 인쇄문화산업진흥을 위한 국가와 지방자치단체의 책무가 규정되어 있으나, 세부적인 조항에서는 인쇄문화산업단지 조성(제 10조)의 경우만 국가와 지방자치단체의 업무로 규정되어



있으며, 인쇄사의 신고(제 12조), 신고필증의 반납(제13조) 등 규제업무는 지방자치단체의 업무로 규정되어 있다. 출판문화산업진흥법의 경우, 출판문화산업의 기반시설 확충(제8조)과 불법복제간행물 등의 수거 및 폐기(제25조)의 경우에는 국가와 지방자치단체가, 그리고 출판사의 신고(제9조), 신고확인증의 반납(제11조) 등 규제 사항에 대해서는 지방자치단체가 담당하는 것으로 규정되어 있다.

앞으로 지방자치단체의 지역문화산업에 대한 정책적 관심은 확대될 것으로 전망된다. 지역문화산업은 지역 문화생태계의 다양성과 창의성을 증진하고, 지역의 문화산업 기반을 조성할 수 있다는 점에서 국가 및 지방자치단체의 정책적 관심이 확대되고 있는 영역이라고 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 경우, 지역의 문화 자원을 문화산업, 콘텐츠산업으로 적극 개발하여 지역경제를 활성화하기 위한 정책적 관심이 커지고 있다. 이러한 지역문화산업 육성에 관한 정책적 관심은 광역자치단체 뿐 아니라 기초 자치단체 차원에서도 나타나고 있다. 그러나 문화산업 분야의 법률에서는 주로 국가와 광역자치단체의 역할이 강조되어 있으며, 기초자치단체의 역할은 주로 규제 업무나 일부 지원 업무에 한정되어 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 앞으로 지역 분권 맥락에서 문화산업 정책 체계를 어떻게 구축할 것인가에 관한 논의가 필요하다. 국가와 지방자치단체의 관계를 분권 맥락에서 논의할 경우에는 지방자치단체의 범주를 광역자치단체 뿐 아니라 기초자치단체 수준으로 확대할 필요가 있다.

## 마. 문화산업 공정 환경 조성을 위한 법체계 강화

### 1) 현황

현재 문화산업 관련 법체계에서는 공정성 관련 조문들이 기본법과 개별산업 진흥 법률에 산발적으로 규정되어 있다.

문화산업진흥기본법은 공정한 거래 질서를 구축하는 것을 중심으로

공정성 문제를 접근하고 있다. 문화산업진흥기본법 제 12조의 2 (공정한 거래 질서 구축) 제 1항은 “문화상품의 제작, 판매, 유통 등에 종사하는 자는 합리적인 이유 없이 지식재산권의 일방적인 양도 요구 등 그 지위를 이용하여 불공정한 계약을 강요하거나 부당한 이득을 취득하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 그리고 제 2항에 따르면, 문화체육관광부 장관은 문화산업의 공정한 거래 질서를 구축하기 위하여 ① 문화산업 경쟁 환경의 현황 분석 및 평가 ② 문화산업 관련 사업자들이 참여하는 협의체의 구성 및 운영 ③ 그 밖에 공정한 거래 환경을 조성하기 위하여 필요한 사항을 수행할 수 있다. 또한 문화산업진흥기본법 제12조의2 제 3항에서는 문화산업 관련 표준약관 또는 표준계약서 권고에 관한 사항을 규정하고 있다. 그러나 문화산업진흥기본법에 설립 근거(제 31조)를 두고 있는 한국콘텐츠진흥원의 사업에 관한 법 규정에는 공정한 거래 질서 또는 공정한 환경 조성에 관한 사항이 포함되어 있지 않다.

콘텐츠산업진흥법의 경우, 공정한 환경 조성에 관한 사항을 적극적으로 규정하고 있다. 콘텐츠산업진흥법 제 5조 (기본계획)에 따르면, 콘텐츠산업의 진흥에 관한 중장기 기본계획에는 “5. 콘텐츠산업의 공정 경쟁 환경의 조성에 관한 사항”이 포함되도록 되어 있다. 제24조에는 “정부는 콘텐츠산업의 공정한 유통환경을 조성하기 위하여 1. 콘텐츠산업 유통환경의 현황 분석 및 평가, 2. 콘텐츠산업 관련 사업자들이 참여하는 협의체 구성 및 운영, 3. 제 25조의 표준계약서 사용에 관한 실태조사 5. 그 밖에 공정한 유통환경을 조성하기 위하여 필요한 사항 “ 등을 수행하도록 규정하고 있다. 제 25조에는 표준계약서에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 제 5장에는 이용자의 권익보호, 제 6장에는 콘텐츠분쟁조정위원회 설치 및 분쟁조정에 관한 사항이 규정되어 있다.

개별 법률에서의 공정성 관련 규정들은 개별 법률에 따라 강조 및 그 내용에 있어서 차이가 있다.

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률은 개별 법률 중에서 공정 환경에

관한 사항을 상대적으로 구체적으로 규정하고 있다. 제 3조에 따르면, 영화진흥기본계획 및 시행계획에는 “6. 영화 인력의 양성 및 영화근로자의 근로환경 개선, 11. 영화문화의 다양성과 공공성 증진”에 관한 사항을 포함하도록 되어 있다. 그리고 제 3조에는 3항 (표준보수에 관한 지침), 4항(근로조건의 명시), 5항 (표준계약서서의 사용 및 확산), 6항 (안전사고로부터의 보호), 8항 (임금채불 등에 관한 제재) 등 영화 인력의 근로 환경에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있다.

대중문화예술산업발전법의 경우, 대중문화예술인들의 계약, 노동환경, 공정한 영업질서, 실태조사 등에 대해 본격적으로 다루고 있으며, 특히 청소년대중문화예술인의 보호에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 대중문화예술인, 대중문화예술제작물 스태프 및 대중문화예술 기획업 종사자의 권익 보호를 위한 지원센터를 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

〈표 5-10〉 문화산업분야 공정상생 관련 법률

법률명	공정 경쟁 환경 관련 조항
문화산업진흥기본법	제12조2(공정한 거래질서 구축)
콘텐츠산업진흥법	제 24조(공정한 유통 환경 조성) 제 25조(표준계약서) 제 5장 이용자의 권익 보호, 제 6장 (분쟁조정)
대중문화예술산업발전법	제 6조(공정한 영업질서의 조성) 제2절 청소년 대중문화예술인의 보호
게임산업진흥에 관한 법률	제 31조(사후관리)
만화진흥에 관한 법률	제 9조(유통질서의 확립)
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	제 3조(영화진흥기본계획 및 시행계획) 제 3조의3(표준보수에 관한 지침) 제 3조의4(근로조건의 명시) 제 3조의5(표준계약서의 사용 및 확산)
출판문화진흥법	제 23조(간행물의 유통질서)
음악산업진흥에 관한 법률	제 15조 (이용자의 권익 보호) 제 26조(음반 등의 유통질서 확립 및 지원)

## 2) 향후 방향

문화산업, 콘텐츠산업 정책에서 공정성 이슈는 문화산업 생태계의 독과점 구조, 영세기업의 취약성, 문화산업 인력의 노동환경, 불공정 계약, 불공정으로 인한 피해 구제, 예술가들의 권익 보호 등 다양한 층위에서 논의되어 왔으며, 최근들의 그 중요성이 확대되고 있는 추세이다. 이런 맥락에서 『문화비전 2030』에서 문화예술인의 인권 및 공정 상생 차원에서 가칭 “문화산업 공정 환경 조성을 위한 법률” 제정 과제를 제시한 것은 의미가 있다고 할 수 있다.

그러나 현행 문화산업 관련 법률체계에서는 공정성과 관련된 이슈들이 문화산업진흥기본법, 콘텐츠산업진흥법, 개별 법률 등에 산발적이고 열거적으로 규정되어 있으며, 통합된 체계가 미흡한 실정이다. 그리고 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률과 대중문화예술산업발전법 등은 공정 환경과 연관된 법률 조문을 규정하고 있지만, 게임산업진흥에 관한 법률, 만화진흥에 관한 법률, 출판문화산업진흥법, 인쇄문화산업진흥법, 음악산업진흥에 관한 법률, 공예문화산업진흥법 등은 공정 환경에 관한 법적 규정이 거의 없는 실정이다.

이와 관련하여 다음 몇 가지 사항을 적극 검토할 필요가 있다.

첫째, 『문화비전 2030』에서 “문화산업 공정 환경 조성을 위한 법률” 제정 과제를 제시한 것과 같은 맥락에서 현행 산발적으로 규정하고 있는 공정 환경 조성에 관한 사항들을 통합적 관점에서 체계적으로 법률 체계를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다. 여기에는 현행 법률에 규정된 사항 뿐 아니라 신규로 규정할 사항이 모두 포함될 필요가 있다.

둘째, 콘텐츠진흥법의 경우, 분쟁 조정과 관련하여 콘텐츠분쟁조정위원회 설치, 분쟁의 조정에 관한 사항을 규정하고 있는데, 향후 공정상생센터 설치 운영에 관한 사항, 분쟁조정 자문에 관한 사항, 콘텐츠불공정행위에 관한 실태조사 등에 대한 규정을 강화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 문화산업진흥기본법에 설립 근거(제 31조)를 두고 있는 한국콘텐츠진흥원의 사업에 관한 법 규정에서 “콘텐츠산업의 공정한 환경 조성”에 관한 사항을 신설하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 문화산업 분야 개별 법률 체계에서도 공정한 환경 조성에 관한 사항을 강화할 필요가 있다. 예컨대, 게임산업 진흥에 관한 법률에서는 게임 인력들의 근로환경 문제, 대기업과 중소기업의 공정상생 문제 등이 제기되고 있음에도 불구하고, 이에 관한 법적 규정은 거의 없는 실정이다. 만화진흥에 관한 법률에서도 만화들의 권익 보호, 계약 환경 조성 등에 관한 법적 규정을 강화할 필요가 있다.

## 제2절

## 주요 문화 분야 법률의 개정방향

## 1. 문화예술 분야 법률의 개정방향

## 1-1. 문화기본법

첫째, 문화기본법의 목적을 명확히 하고, 문화기본권의 구체적인 실현을 위한 규정을 정비할 필요가 있다. 문화기본법은 헌법의 기본권을 구체화하여 문화권을 규정하고 있는 것에 큰 가치가 있지만, 문화기본권을 확장하고 구체적으로 규정할 필요가 있다. 즉, 적극적인 문화참여에 대한 권리, 예술가의 권리, 문화환경권 등을 규정할 필요가 있다.

둘째, 기본법으로서 다른 문화 분야 법률의 해석과 문화정책의 기본원칙을 정립하기 위한 원칙을 개정할 필요가 있다. 특히 블랙리스트 사태를 거치면서 대두되고 있는 문화정책에서의 자율성 및 공정성 보장을 위한 구체적인 원칙 강화가 필요하다. 자율성 및 공정성 보장, 시민사회의 역할 확대 등과 연계하여 참여적인 문화정책을 위한 원칙도 강화할 필요가 있다.

셋째, 지역분권과 관련하여 국가와 지방자치단체간의 문화정책에서의 역할체계 재정립이 필요하다. 국가와 지방자치단체간의 역할 체계는 문화정책에서 지속적으로 문제가 되어 왔으나, 이에 대한 명확한 규정이 없다. 지방분권의 강화는 피할 수 없는 추세이며, 특히 문화분권은 더욱 중요하다. 그러나 문화분권과 함께 지역문화균형발전도 중요한 정책방향이며, 핵심과제이므로 이러한 목표를 모두 달성하기 위한 국가·지방자치단체·시민사회의 역할 체계를 정립할 필요가 있다.

넷째, 예술가의 권리를 구체적으로 보장하기 위한 원칙을 명문화할 필요가 있다. 문화기본법에는 국민의 권리가 별도 조문으로 규정되어 있으나, 예술가의 권리는 별도 조문으로 독립되어 있지 않아 균형적인 측면

이 미흡하다. 미래사회에서 문화의 창조자·생산자와 소비자·수요자의 관계가 불분명하게 될 지라도 헌법에 규정된 대포 예술가의 권리는 중요하며, 새로운 문화예술을 창조하는 예술가의 권리 보장은 매우 중요하다. 예술가의 권익 보장, 예술가의 자율성 보장, 침해에 대한 벌칙과 권리구제 등의 실효적인 규정이 필요하며, 이러한 개정방향은 블랙리스트 사태로 야기된 문화정책의 문제점을 제도적으로 해소할 수 있는 기반을 마련할 것이다.

다섯째, 문화환경권 정립과 관련하여 권고적 규정으로 되어 있는 문화영향평가를 구속력을 가지도록 개정할 필요가 있다. 문화영향평가는 단순히 문화환경권만이 아니라 다른 문화기본권 실현을 위한 중요한 수단이며, 문화기본법에서 신규로 규정한 거의 유일한 실효적인 정책수단이다. 그러나 현행 법률에서는 권고적 규정으로 문화권을 실현하는데 한계가 있으므로 문화영향평가를 구속력을 가지도록 개정할 필요가 있다. 대상은 제한적으로 하되, 그 결과는 구속력을 가지도록 하는 기본방향을 문화기본법에 규정하고, 세부적인 사항은 별도의 문화영향평가법을 제정하도록 하는 것이다.

여섯째, 각 분야별 문화정책의 원칙과 방향을 정립하여 문화기본법으로서의 규범적 효력을 제고할 필요가 있다. 문화기본법은 각 분야별 문화정책을 대체로 나열식으로 규정하고 있고, 그 정책의 원칙과 방향이 무엇인지에 대한 규정이 미흡하다. 이러한 규정은 단순히 문화정책의 영역에 대한 법적 근거를 제시하고 있고, 기본법으로서의 각 세부 집행법에 대한 해석과 체계의 규범을 제시하지 못하고 있다. 따라서 각 영역별·기능별 문화정책의 원칙과 방향을 정립할 필요가 있다. 이를 위해서는 문화기본법의 전면 개정이 필요하며, 각 영역별 문화정책별로 별도의 조문을 구성하고 정책의 원칙과 방향을 규정할 필요가 있다.

일곱째, 문화개념의 확장 및 영역의 복합화의 추세를 반영하여 문화유산, 체육 및 관광 등과의 관계의 정립이 필요하다. 문화기본법의 문화의

정의는 상당히 포괄적이지만, 실제 문화정책의 범주로 제시하고 있는 문화기본법의 대상은 문화체육관광부의 정책영역 중 관광, 체육, 매체 등을 제외한 주로 문화예술 및 문화콘텐츠 영역에 국한하고 있다. 문화기본법의 제정 검토 당시부터 문화관광 및 생활체육 등과의 관계를 어떻게 설정하고 연계시킬 것인가에 대한 검토가 제기되었다. 여가문화의 경우에는 문화관광과 생활체육 등과의 영역은 상당히 중복되어 있어 새로운 정책추진체계, 문화기반시설, 프로그램, 인력양성 등의 정책추진 필요성이 제기되고 있다. 이러한 수요와 추세에 대응하여 문화기본법에서 정책의 원칙과 방향을 정립할 필요가 있다.

여덟째, 문화정책의 자율성 보장, 참여적인 문화정책 추진 등을 위해서는 문화정책의 추진체계를 강화할 필요가 있다. 문화정책의 주무부처는 문화체육관광부이지만, 다양한 부처가 연계되어 있다. 또한 문화정책의 결정과 추진을 정부에서만 담당하는 것은 시대적 요구에 적합하지 못한 측면이 있다. 이를 위하여 가칭 문화진흥위원회를 신설하여 중요한 문화정책에 관한 사항을 심의 의결하고 자문하는 역할을 담당하도록 할 필요가 있다. 위원회는 국무총리를 위원장으로 각 관계부처 장관을 당연직 위원으로, 민간위원이 참여하는 위원회로 구성하며, 자율성 보장을 위해서는 국무총리와 민간위원이 복수로 위원장을 담당하는 방안도 검토할 필요가 있다.

## 1-2. 문화예술진흥법

첫째, 문화예술진흥위원회 관련 조항의 통합이 필요하고 진흥을 위한 보다 구체적인 사안을 조문화하는 게 바람직하다. 문화예술진흥법은 규제 4개(10.0%)보다 진흥 관련 규정 19개(47.5%)가 많지만 대표적인 문화예술진흥을 위한 법률임에도 불구하고 위원회 관련 조항이 16개로 전체의 40%를 차지한다. 문화예술진흥법 내용을 실현할 주체인 위원회의 역할에 대한 자세한 규정이 필요하다.



둘째, 국민의 문화예술향유와 관련된 문화기본법, 지역문화진흥법과의 관계 설정이 보다 구체화되어야 한다. 문화예술진흥법은 문화예술 관련하여 초기에 제정된 법률이기에 창작지원을 위주로 하고, 향유 지원을 부수적으로 한다. 동법의 목적 및 진흥조항에서 유추하면 문화예술진흥법의 기본 가치는 예술(창작)진흥이 첫 번째 가치이며, 국민의 향유 증진이 두 번째 가치이다. 이것은 법률에서 주된 내용인 진흥원과 문예진흥기금은 문화예술진흥을 위한 사업이며, 이때 진흥은 향유자보다 창작자에 초점을 맞추고 있는 데서 확인할 수 있다. 실제 「문화기본법」 제정 이유에 따르면 문화예술진흥법 등이 예술창작에 초점을 맞추어 국민의 문화적 권리에 적극적이지 않았다고 언급하고 있다. 문화예술진흥법은 두 번째, 하지만 부가적 가치는 국민의 문화향유 증진이다.

하지만 문화예술진흥법에서 향유증진은 문화이용권 지급 및 관리(15조의 4)를 제외하고는 선언적 측면이 강한데 이를 구체화하고, 관련 법률과 체계성을 높일 필요가 있다. 왜냐하면 문화예술진흥법이 현재로서는 문화예술 향유자에 대한 가장 포괄적인 내용을 담은 법률이기 때문이다.

셋째, 문화복지 관련 개념을 명확히 해야 한다. 문예진흥법의 진흥규정에서 눈여겨 볼 점은 ‘제3장 문화예술복지의 증진’이다. 문화강좌 설치(12조), 학교 문화예술 진흥(13조)는 문화예술교육지원법과 연계된다는 점에서 보다 체계적인 규정이 필요하다. 또한 장애인 예술활동 지원(15조의 2), 문화소외계층 문화예술복지 증진(제15조의 3)인데, 15조의 3에서는 문화소외계층 개념이 다소 불명확한 측면을 분명하게 해야 한다.

현재는 경제적/사회적/지리적 제약을 문화소외계층의 조건으로 규정하는데, 격차(소득, 지역)를 인정한다는 점에서 개념규정이 불가한 것은 아니지만 사회적 제약이 무엇인지에 분명한 규정이 필요할 것으로 보인다. 그렇지 않으면 취약계층 지원사업의 효과성을 제고하기 어렵다. 따라서 사회적 및 지리적 제약 요건을 보다 분명히 제시할 필요가 있다.

넷째, 문화예술진흥법이 포괄하는 범위를 명확히 할 필요가 있다. 현

재는 일반적 의미의 문화예술뿐 아니라 건축, 어문, 출판 및 만화, 문화산업을 포괄한다. 하지만 문화산업진흥법, 출판문화산업진흥법, 국어기본법 등과 관계설정이 요구된다. 덧붙여 문화시설과 관련된 제반 법률(공연법, 박물관 및 미술관진흥법, 문학진흥법, 도서관법) 등과도 관계설정의 재논의가 필요하다.

### 1-3. 문학진흥법

첫째, 문학관 이외의 문학진흥을 위한 규정이 보다 적극적으로 포함되어야 한다. 문학진흥법 제정 이유가 기초예술의 하나인 문학진흥을 위한 것이지만, 현재의 법률에서 진흥관련 사항은 문학관에 초점을 두고 있다. 하지만 현재 문학관이 100여개 정도이며, 실제 문학관 등록기준(시행령 17조 관련 별표)에 부합되는 문학관이 많지 않음을 감안할 필요가 있다. 즉, 문학진흥법을 통해 문학관 지원을 활발히 할 수 있지만, 현실적으로 등록 가능한 문학관이 많지 않아서 실효성이 높지 않을 수 있다.

실제 법률 조항의 48.4%(31개 중 15개 조)가 문학관에 집중되어 문학관을 제외한 창작 및 향유 진흥을 위한 내용이 많지 않다. 현재 문학관이 박물관으로 등록하는 현실을 감안하면, 이 법률은 「박물관 및 미술관 진흥법」처럼 문화시설로서의 문학관(문학 박물관)의 관련 내용이 많아서, 문학관 진흥과 규제에 관한 법률로 보이는 측면이 있다. 문학관 발전이 문학 활성의 필요조건이지만 충분조건이 아님을 고려하면, 문학 진흥에 역점을 둔 체계 재구성을 검토해야 한다.

둘째, 「문학진흥법」에서 개념과 가치를 분명하게 설정하는 게 필요하다. 문학인, 문학단체에 대한 지원은 8조(법인 및 문학단체 육성), 9조(학술활동)에 포함되는데, 다른 문화예술 법률과 달리 학술활동을 상당 부분 강조하는데, 이것은 법률 제정 당시 평론가 등이 주요한 역할을 하고, 창작 지원의 타 법률과 중복성을 회피하기 위한 노력으로 보인다. 하지만 개별 장르에 대한 지원법의 한계에 따라 개념(문학 발전의 의미)이 명확하

지 않다. 이것은 문학진흥법에 명시적인 가치 및 원칙이 규정되어 있지 않음을 의미하므로 목적과 가치를 보다 적극적으로 개념화해야 한다.

#### 1-4. 문화예술교육지원법

첫째, 향후 지역분권에 따라 한국문화예술교육진흥원의 업무가 상당히 지역센터(10조)로 이양된다고 할지라도, 현재의 진흥원 업무 그리고 진흥원 지원에 대한 구체적 적시가 필요하다. 문화예술교육 업무를 담당하는 한국문화예술교육진흥원에 대한 규정이 하나의 조(10조) 일부에 포함된 것은 타법의 진흥기관 규정과 관련하여 소략하기 때문이다.

둘째, 법률이 목적이 문화예술교육 활성화인지 아니면 삶의 질 제고(국민)-문화역량 강화(국가)인지에 대해서는 논의가 필요하다. 개별 법률이 구체적 목표를 설정하는 게 바람직하다면 문화예술교육 활성화를 목적으로 설정하는 게 적절하며, 추상적 목표 설정이 바람직하다면 현재의 목적이 큰 무리는 없다. 하지만 삶의 질 제고는 상당수의 문화관련 법률의 목적으로 되어 있는 바, 이에 대해서는 전반적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 더욱이 교육관련 법률에서는 목적이 분명한 것과 비교해 볼 필요가 있다.

셋째, 현재의 기본원칙은 문화예술교육을 하나의 수단으로 보는 경향이 있다. 그렇기 때문에 문화예술교육지원법에는 교육관련 법률에 제시된 교육의 자주성(교육기본법)과 교육 과정(평생교육법) 관련 규정이 없는 것으로 보인다. 따라서 교육 자체가 하나의 가치가 될 수 있음을 검토할 필요가 있다.

넷째, 문화예술교육지원법에는 문화영역(문화부)과 교육영역(교육부)이 중복되는데, 두 가지 영역의 포괄하는 법률로서 기능하기 위해서는 법률 내용의 포괄성뿐 아니라 엄밀함이 요구된다. 현재 법률에서는 학교 문화예술교육, 사회 문화예술교육을 포괄하지만, 이것이 학교 현장 그리고 평생교육 현장에서 구체적으로 어떻게 구현될지에 대해서는 내용이

분명하지 않다. 문화예술을 교육내용과 교육과정에서 활용함을 문화예술 교육이라 규정하고 있지만(2조 정의), 학교교육과 평생교육과의 연관성을 충분히 확보했다고 보기 어렵다. 다시 말해서 문화예술교육이 문화예술을 소재(주제)로 한 교육이란 점을 감안하면, 교육에 대한 체계적 접근이 필요한 것이다.

다섯째, 교육참여자에 대한 규정이 필요하다. 현재 정책대상은 일반 시민은 물론 학교 교원, 문화시설 및 문화교육단체를 포괄한다. 하지만 실제 교육의 대상은 어린이집 원생부터 초중등학생까지의 학교 문화예술 교육, 연령과 관계없이 모든 시민을 포괄하는 사회문화예술교육으로 구분된다. 정책대상이 전국민이지만 실제 지원내용은 교육단체와 교육시설에 한정되어 있는데, 이것은 실제 시민을 대상으로 한 교육이 교육시설(단체)에서 이뤄지기 때문이다. 하지만 교육기본법에 제시된 것(교육기본법 제12조 학습자)처럼 교육 참여자에 대한 규정이 없는 것은 교육관련 법령으로서 적절하다고 보기 어렵다. 결국 교육참여자에 대한 규정이 필요하다.

### 1-5. 공연법

첫째, 공연법에 규제 조항 없을 수는 없지만(안전, 청소년보호), 현재의 규제 가운데 외국인 공연제한(2장의 6조, 7조), 공연장 관리감독(6장), 벌칙(8장) 등은 완화할 필요가 있다. 최근 제정된 문화예술 장르 법률인 「문학진흥법」(진흥 관련 12개, 규제 관련 12개, 일반 7개)에서 보듯이 문화예술 관련 법령은 진흥과 규제 법규가 비슷한 비율은 차지하는 게 현실적이다. 진흥규정이 많아지는 가장 손쉬운 방법은 관련 기관의 설치이지만, 이 같은 방법보다는 공연예술가 지원, 그리고 관객개발을 위한 조항을 신규로 설정하는 게 바람직하다.

둘째, 정책대상을 공연장 중심에서 공연 자체와 공연과람 지원관련 조문을 강화하는 것이 필요하다. 일반적으로 공연장을 비롯한 다양한 문화시설(박물관, 미술관, 문학관) 관련 법률에서도 보듯이 시설 관련 법률

은 규제가 상대적으로 많고, 법률이 오래될수록 규제가 많은 게 특징이다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 최근 예술장르별 법률이 규제보다 진흥에 역점을 두는 점을 감안하여, 공연예술가와 관객 지원에 대한 조문을 포함시켜야 할 것으로 보인다.

셋째, 공연법의 목적을 보다 명확히 제시할 필요가 있다. 동법 1조에 따르면 목적은 예술의 자유 보장과 건전한 공연활동 진흥을 위한 사항을 규정하는 데 있다. 하지만 예술의 자유를 위한 조문은 거의 없으며, 건전한 공연이 무엇인지에 대한 개념 규정이 모호하다. 7조(외국공연물의 공연제한)에서 건전하지 않음을 유추해보면, 국가이익을 해칠 우려, 공공의 질서와 선량한 풍속을 해칠 우려, 공연질서를 문란하게 할 우려 등이다. 하지만 여전히 건전한 공연에 대한 개념이 모호하고, 예술의 자유와 상충될 여지가 있다. 공연법이 1961년 제정될 당시 목적은 “예술의 자유를 보장하고 건전한 국민오락을 육성하기 위”한 것이었다. 약 60년이 지난 시점에서 공연예술 진흥을 위한 법률로 개정될 필요가 있다.

넷째, 영상물등급위원회가 공연관련 규제를 하는 것이 타당한지에 대해서는 재검토가 필요하다. 1999년 한국공연예술진흥협의회를 영상물등급위원회로 개편했는데, 공연이 영상물인지에 대해서는 이견이 있을 수 있다.

## 1-6. 문화예술후원 활성화에 관한 법률

첫째, 두 가지 인증제도의 통합(법리상)을 검토할 수 있으며, 매개단체 및 우수기관 육성/지원(8조)의 일반적 내용을 9조(조세감면)처럼 구체화하는 것이 필요해 보인다.

둘째, 기업(문화재단)뿐 아니라 개인과 단체를 위한 규정이 필요해 보인다. 2조(정의)에서 후원자를 개인, 법인, 단체로 규정했지만 실제 개인후원자를 위한 규정은 거의 없다. 단 9조 조세감면에서 개인이 포함되어 있지만 형식상 포함된 것으로 보인다. 따라서 개인 후원자를 위한

조항이 신설될 필요가 있다.

### 1-7. 국민여가활성화기본법

첫째, 현재 국민여가활성화기본법은 정책의지 또는 법률제정의 의지가 과도하게 개입되어 하나의 완결된 법체제로 보기 어렵기 때문에, 조문 간 체계 재정비, 절차규정과 시행령의 보완이 필요하다. 진흥법은 단순히 지원 관련 사항을 망라한다고 해서 유의미한 것으로 보기는 어렵다. 기본법일지라도 개념과 정의가 분명해야 하고, 조문 간 유기적 체계가 있어야 하며, 절차규정도 있거나 시행령이 풍부해져야 한다.

둘째, 여가영역의 확대가 필요하다. 여가를 문화예술, 문화콘텐츠, 관광, 체육, 생활체육으로 한정하여 문체부 정책영역과 일치시킴으로써 이밖의 여가활동을 포괄하지 못하고 있다. 여가를 “자유시간 동안 행하는 강제되지 아니한 활동”으로 개념규정 함에도 불구하고(제3조 정의) 다양한 형태의 여가를 포함하지 못하여, 기본법에도 불구하고 문체부 정책영역의 활성화를 위한 수단적 성격이 강하다. 따라서 문체부 정책영역 이외의 여가 활성화를 위한 조항이 포함되어야 한다.

셋째, 기본법이고 아직 체계성이 높지 않아서 정책대상자가 매우 포괄적인데, 추후 법체계 정비(장체계 형성, 절차규정 포함, 시행령 및 시행규칙 세밀화)를 통해 보완해야 한다.

### 1-8. 박물관 및 미술관 진흥법

법률과 시행령간의 규정의 적절성을 개선할 필요가 있다. 다른 법률에 비해 지나치게 규제 절차에 관한 내용이 많기 때문이다. 즉, 시행령에 위임하여도 될 내용은 법률에 규정하는 내용이 있다. 예를들어 등록과 등록취소 자체는 법률적 행위로 법률에 근거규정이 필요하지만, 세부적인 절차는 시행령에 위임이 가능하다. 특히 등록취소/평가인증 취소에

관한 내용은 법률에 근거하여야 한다. 박물관 및 미술관 등록과 절차에 관한 조문이 5개조에 걸쳐서 상세하게 규정, 그러나 유사한 평가인증에 관한 조문은 1개조로 통합되어 있고 세부사항은 시행령에 위임하는 것이 추세이다. 도서관법의 경우 등록 뿐 아니라 등록과 폐관 규정을 1개조로 통합하고(등록 취소에 관한 규정은 별도로 2개조) 세부사항은 시행령에 위임하고 있다.

### 1-9. 도서관법

첫째, 진흥법의 성격을 강화하기 위하여 형식적인 구성체계부터 개편이 검토될 필요가 있다. 총칙-정책의 수립과 추진체계-분야별 정책-절차/조직 관리-보칙 등의 순서로 규정하는 것이 일반적이므로 이러한 기본 체계를 준수할 필요가 있다. 도서관 유형별 관리는 하나의 장으로 통합하여 각 유형별 절로 구분하고, 도서관 정책에 대한 규정 강화할 필요가 있다.

둘째, 도서관법의 미래지향적인 기본이념을 제시한 것이 중요한 특징이자 성과이므로, 시행령 등에서 기본이념 실행을 위한 구체적인 방안과 지침을 제시할 필요가 있다. 도서관의 지식정보의 축적과 서비스를 넘어 창조기반의 역할을 수행하도록 하기 위하여 주체적인 문화창조의 역할 수행을 위한 새로운 도서관 모델과 역할에 대한 방안을 담을 필요가 있다.

셋째, 4차 산업혁명 시대 도서관이 축적한 지식정보의 초연결화를 위한 도서관 유형을 뛰어넘은 도서관의 거버넌스 구축과 지식정보의 네트워크 구축과 활용을 위한 방안을 기초적인 수준이라도 담고 단계적으로 확장시키는 방안을 담을 필요가 있다.

넷째, 디지털 도서관 서비스 활성화에 효율성 제고를 위한 지역별로 디지털 자료 특화 도서관 지정 육성이 가능하고, 이에 대한 별도 기준과 인센티브가 가능한 지 검토할 필요가 있다.

다섯째, 도서관법과 독서문화진흥법의 분법에도 불구하고, 지역에서는 여전히 도서관이 독서문화운동의 중심역할을 수행하고 있으므로, 독서문화활성화를 위한 도서관의 역할, 지역의 인문학의 허브로서의 도서관의 역할을 제고할 수 있는 방안도 답을 필요가 있다.

여섯째, 가장 쟁점이 될 도서관의 등록기준에 대해 그동안 제기된 현실적인 여건을 고려하면서도 지나치게 하향 조정되지 않도록 도서관 분야의 의견을 충분히 검토할 필요가 있다. 도서관법 전부개정안에 따르면, 기존 공립도서관은 경과규정으로 등록도서관으로 간주하게 되는데, 개정안의 취지가 최소한도의 기준을 충족하도록 하기 위한 것이므로, 기존 공립도서관에 대한 등록기준 충족여부 실태조사와 분석을 통하여 등록기준을 충족하지 않는 경우에 대비한 방안, 일정 기간한내 등록 기준 충족여부 조사와 처리방안 등도 검토할 필요가 있다.

일곱째, 향후 도서관법 추가 정비 필요성과 관련하여 작은도서관진흥법의 도서관법 통합도 검토할 필요가 있다.

여덟째, 법률의 명칭과 관련하여 도서관법의 제정목적 및 기본이념을 고려하여 도서관법 보다는 도서관진흥법으로 개정하는 방안을 검토하고 그 사유 및 근거를 제시할 필요가 있다.

도서관법은 현재 의원 발의로(2017. 2. 도종환 의원 대표발의) 전부개정 법률안이 국회에 계류중이다. 개정 법률안의 주요 내용은 ① 도서관 유형과 명칭을 체계화하고(지역대표도서관을 광역대표도서관), 공립도서관의 경우에도 등록제 실시, ② 등록제 확대에 따라 도서관의 시설 및 등록기준 재정비(시행령), ③ 도서관정보정책위원회를 국가도서관위원회로 개편, ④ 취약계층에 대한 도서관 정보서비스 강화 등이다. 문화체육관광부에서는 전부개정안의 통과를 전제로 가장 쟁점이 되는 등록기준, 법정 사서기준 등의 하위법령 개정방안을 별도로 연구중이다.



### 1-10. 작은도서관진흥법

작은도서관진흥법에 있는 규정 대부분은 도서관법에 있거나 도서관법에 흡수될 수 있는 내용이며, 특별히 작은도서관진흥법을 통하여 새로운 정책수단을 확보할 수 있는 것이 아니므로 도서관법 개정과 연계하여 도서관법에 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 1-11. 독서문화진흥법

독서문화진흥법이 독서진흥을 위한 실효성 있는 진흥법이 되기 위해서는 독서문화진흥법의 전면 개정이 필요하다, 법률의 주요 개정방향은 다음과 같다.

첫째, 디지털 시대에 독서의 매체, 개념 등의 변화 추세에 대응하여 독서의 개념을 확대 개정할 필요가 있다. 또한 이와 연계하여 디지털 시대 독서문화진흥을 위한 독서정책을 규정할 필요가 있다.

둘째, 독서문화정책의 새로운 패러다임 변화에 대응하여 독서문화정책의 원칙을 명확히 규정하여 신설할 필요가 있다. 독서문화진흥법의 독서의 목적을 국민의 지적 능력 향상 및 건전한 정서 함양에 초점을 두고, 방향성으로 평생교육 및 균등한 독서기회 보장을 설정하고 있으며, 가치지향으로 국가경쟁력 향상 및 개인의 삶의 질을 설정하고 있다. 그러나 독서의 목적은 지적 능력 향상 및 건전한 정서 함양이라는 전통적 관점 이외에도, 소통과 공감, 간접경험, 실무역량(학업역량) 등 다양한 목적이 있다. 독서의 가치는 전통적으로 개인적인 정서함양에 초점을 두어 왔으나, 소통과 공감, 함께 하는 사회적 독서, 참여적 독서, 소유에서 공유로의 전환, 생활 속의 독서 등 새로운 가치 지향으로 변화하고 있다. 이러한 독서문화의 패러다임 변화에 대응할 수 있는 원칙을 명확히 규정하여, 독서의 가치를 높이고, 독서문화정책의 가치지향 및 원칙을 명확히 정립할 필요가 있다.

셋째, 독서문화진흥법의 대상에서 학교 독서가 강조되고 유아들에 대한 독서는 언급되어 있지 않고 있는데, 독서습관 형성에서 유아기의 중요성에 따라 유아, 어린이집·유치원 등의 독서정책을 강화하도록 할 필요가 있다.

넷째, 독서문화진흥을 위해서는 범정부 거버넌스를 보다 구체적이고 효율적으로 구축할 필요가 있다. 현행 법률에는 학교독서와 직장독서만을 규정하고 있는데, 실제 독서문화진흥에서는 교육부(학교독서), 국방부(병영독서), 법무부(교정시설 독서), 산업통상자원부(직장독서), 보건복지부(사회복지시설, 어린이집 등의 독서), 행정안전부(지자체) 등 다양한 부처가 독서문화진흥을 담당하고 있다. 이러한 각 부처별 독서문화진흥 정책을 효율적으로 연계할 수 있고, 민간단체까지 포괄할 수 있는 거버넌스 체계 구축이 필요하다. 이를 위해서는 2009년에 폐지된 독서문화진흥위원회를 구성할 필요가 있다. 독서문화진흥위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 관련부처 장관들이 당연직 위원으로, 문화체육관광부에서 주관하여 운영하도록 법률에 명시하며, 민간위원들을 위촉하여 구성하도록 하는 것이 바람직하다. 독서문화진흥기본계획 및 독서문화정책에 관한 주요 기본사항을 위원회에서 협의 또는 심의하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 독서문화정책은 문화체육관광부내에서도 도서관, 인문학, 문화예술교육, 문화콘텐츠 등 다양한 정책 분야와 연계성이 있다. 다양한 분야를 효율적으로 연계하고 강화된 독서문화정책을 추진하기 위해서는 독서문화정책을 전담하여 집행하는 법정 추진기구(가칭 한국독서문화진흥원)를 설립하여 운영할 필요가 있다. 법률에 규정된 독서문화진흥기본계획이 3차 계획(2019~2023) 추진을 하게 되는데, 독서문화진흥기본계획을 효율적으로 추진하기 위해서는 다른 분야의 정책처럼 전담조직이 필요하다. 현재 독서문화진흥을 위한 집행기구는 한국출판문화산업진흥원이 담당하고 있는데, 출판 분야에 초점을 두고 있어 한계가 있다. 출판 분야는 문화산업적 관점에서 주로 접근하고 있어, 시민사회의 관점에서

추진하여야 하는 독서정책과는 차이가 있고, 조직경제학적 관점에서 결집력이 약한 독서 시민단체는 출판문화산업이라는 공통의 이해관계와 협의체가 있는 출판분야와 경쟁하기 어렵기 때문이다. 독서와 출판이 관련이 있기는 하지만, 그러한 관점에서 보면 독서는 도서관과도 관련이 있고, 문화예술교육과도 관련이 있다. 독서는 거버넌스 차원에서 다양한 분야를 연계할 수 있는 상위 개념으로서 접근하여야 하기 때문이다.

여섯째, 새로운 독서문화진흥의 방향 변화에 대응하여 사회적 독서, 함께하는 독서, 읽는 것에 그치지 않고 함께 쓰는 독서, 독서를 통한 지역사회의 공동체 형성과 변화, 생활속의 독서, 지역의 문화콘텐츠의 기록과 공유·확산, 재능기부 등 독서문화정책의 새로운 방향, 독서문화의 가치를 제고하기 위한 방안 등을 규정할 필요가 있다.

일곱째, 초고령화 사회에 대비하여 고령자에 대한 독서기회 제공, 고령자의 참여적 독서 등에 대한 규정 신설하여 고령자 독서문화정책을 강화할 필요가 있다.

여덟째, 기존의 소외계층에 대한 독서기회 제공에서 디지털 시대에 대응하여 디지털 격차에 따른 새로운 독서문화 소외계층을 위한 기회 확대 등을 강화할 필요가 있다.

아홉째, 독서진흥을 위한 사회적 기업, 독서공동체 등의 독서관련 시민단체 등의 역할이 중요해지고 있으며, 참여적인 독서활동의 가치가 증대하고 있다. 이러한 변화에 대응하여 이러한 독서관련 시민단체, 참여적 독서동아리 등의 활성화를 위한 공간·프로그램·협의체·정보제공·지원 등에 관한 규정을 신설할 필요가 있다. 이와 연계하여 의무규정으로서는 어렵지만, 방송 등 언론매체 등의 독서문화진흥을 위한 협력과 노력 등도 규정할 필요가 있다.

열 번째, 독서문화진흥을 위한 실태조사 및 연구개발 지원 규정을 명시할 필요가 있다. 현행 독서문화진흥법은 기본계획에 실태조사 규정이 있을 뿐 실태조사 및 연구개발에 관한 명시적인 규정이 없다. 독서문화진

흥을 위해 국민독서실태조사가 이루어지고 있지만, 보다 체계적인 실태 조사, 독서자와 비독서자, 독서를 하지 않는 요인, 계층별 체계적인 실태 조사와 연구개발을 통하여 독서문화진흥을 위한 상황별·맞춤형 독서정책을 추진하여 독서문화정책의 효과성을 제고할 필요가 있다.

열한번째, 독서문화진흥을 위한 재정지원 및 협력체계는 독서진흥을 위해 가장 중요한 사항임에도 현행 법률에는 보칙으로 구성되어 있으므로 다른 항목으로 이동 필요하다, 대부분의 법률에서는 재정지원 및 협력체계를 각각 분리하여 부칙이 아닌 본 조문에 규정하고 있다.

## 1-12. 지역문화진흥법

지역문화진흥법의 개정방향은 다음과 같은 3가지 범주로 나누어서 정리해 볼 수 있다.

### ■ 일반적인 진흥법의 구성체계에 따라 지역문화진흥법의 구성체계 개편

첫째, 총칙 규정은 일반적인 총칙규정으로 최소화하는 것이 필요하다. 즉, 목적, 정의, 기본원칙, 다른 법률과의 관계 등으로 정리할 필요가 있다. 현행 법률의 기본계획 수립은 총칙에서 별도 장으로 독립할 필요가 있다. 기본계획만을 다루지 않고, 지역문화정책 추진체계를 추가하여 다룰 필요가 있다.

둘째, 지역문화가 중심이므로, 제2장 생활문화와 제3장의 지역문화진흥 기반구축의 장의 순서를 바꾸어 제2장에 지역문화진흥 기반구축을 규정할 필요가 있다.

셋째, 지역문화진흥을 위한 사업에 관한 장을 신설하거나, 지역문화진흥 기반구축의 장을 확대하여 개편할 필요가 있다. 실태조사, 전문인력양성, 자문단, 협력활동 지원 등의 기반구축 이외에, 지역문화진흥을 위한 다양한 활동의 지원과 연계 지원이 추가될 필요가 있다.

다섯째, 문화도시·문화지구 등 진흥과 규제가 혼재되고, 대상이 제한

적인 규정을 뒤로 배치하고, 지역문화진흥에서 중요한 지역문화재단 및 지역문화재정 관련 장(현행 제5장)을 앞으로 배치할 필요가 있다.

넷째, 앞에서 설명한 바와 같이, 행정형벌이 아닌 행정질서벌의 유형인 과태료를 별도로 벌칙 장으로 독립시킬 필요는 없으므로 보칙으로 통합할 필요가 있다.

이렇게 조정하면, 지역문화진흥법의 구성체계는 제1장 총칙, 제2장 기본계획 수립 및 추진체계, 제3장 지역문화진흥 기반구축 및 활동 지원, 제4장 생활문화 진흥, 제5장 지역문화재단의 설립, 제6장 문화도시·문화지구, 제7장 보칙 등의 순서로 개편할 수 있다.

#### ■ 생활문화 및 생활문화시설의 범주 등을 문화기본법 규정과 연계하여 보다 명확하게 조정 필요

문화의 개념은 학술적으로 단일한 정의와 범주를 규정하는 것이 불가능 정도로 포괄적이다. 따라서 문화정책에서 다루는 문화의 개념과 범주는 규범적이 아니라 실제 정책에서 다루는 실천적이 될 수 밖에 없다. 지역문화진흥법에서 다루는 생활문화의 개념은 포괄적이고, 기존의 문화향유 및 문화복지와 차별성이 모호하여 정책목표 및 수단을 명확하게 설정하기 어렵다는 문제점이 있다. 정책의 지속가능성을 위해서는 대상과 목표를 명확히 설정하여 정책의 성과가 명확하게 드러나고, 이를 통하여 정책의 지속가능성이 유지되는 구조가 바람직하기 때문이다.

지역문화진흥법에 규정된 생활문화 및 생활문화시설의 범주는 지나치게 넓어 정책수단을 구체화, 체계화하기 어려우므로 문화예술진흥법 규정과 연계하여 명확하게 조정할 필요가 있다. 생활문화의 영역은 문화기본법의 정의와 연계하고, 생활문화의 정의는 영역과 함께 접근하는 방식의 관점에서 정의하는 것을 검토할 필요가 있다. 생활문화라는 용어는 외국에서는 사용하지 않는 우리나라만의 고유용어로 서구에서는 시민문화 또는 자발적인 문화 등의 용어를 사용하기 때문이다.<sup>30)</sup>

### ■ 지역문화진흥의 기본원칙 강화 필요

앞에서 분석한 바와 같이 지역문화진흥법은 법률에 기본원칙이 규정되어 있어 진일보한 법률 규정이라고 할 수 있다. 그러나 법에서 제시한 기본원칙은 정부의 역할 관점에서 주로 설정되어 있고 지역문화진흥을 위한 기본원칙과 다양한 주체들간의 역할 원칙이 제시되어 있지 않고 있다. 지역문화진흥을 위해서는 무엇보다도 문화분권의 관점에서 지역의 자주성 원칙이 정립되어야 한다. 즉, 지역분권과 관련하여 보충성의 원칙에서 지역문화진흥의 정책추진체계 구축이 필요하다. 현재는 지역문화진흥의 추진에서 지나치게 정부의 역할이 커서 지역의 분권, 자유성, 다양성 강화가 어려우므로 이러한 원칙 기반의 전제로서 문화분권의 강화가 필요하다.

지역문화 및 생활문화 진흥에서 정부의 관점만이 제시되어 있는데, 지역주민, 시민사회의 주도와 역할에 대한 강화와 협력체계의 원칙이 필요하다. 참고로 지역문화진흥법의 특별법이라고 할 수 있는(문화도시) 아시아문화중심도시 조성 특별법에는 시민사회 협력과 역할 규정이 명시되어 있다.

지역문화진흥을 위해서는 지역간 상호 협력과 교류의 강화도 중요하므로 이에 대한 원칙도 추가할 필요가 있다.

### ■ 생활문화 전달체계 및 생활문화시설 활성화를 위한 정책수단 확보<sup>31)</sup>

생활문화센터 조성이 생활문화정책에서 중요한 역할을 차지하고 있는데, 법률이 아닌 장관 조시로 분류된 시설이므로 법률에 근거를 명시할 필요가 있다. 또한 생활문화센터의 확산을 위해서는 정부의 지원으로 조

30) 일본에서는 생활문화를 예술이 아닌 다도, 꽃꽂이 등 취미활동이라는 영역 관점에서 사용한다. 정광렬(2015)은 생활문화의 개념을 “생활문화란 지역의 주민 및 문화수요자들이 문화시민으로서의 주체적인 문화적 삶을 위해 일상에서 문화기획과 활동과정에 자발적·주체적으로 참여하는 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.”라는 개정안을 제시하였다.

31) 이 부분은 정광렬(2015)의 제안을 토대로 발전시킨 것이다.

성하는 것은 한계가 있으므로 생활문화센터 인증제를 도입하여 생활문화 시설의 확산과 활성화의 기반을 조성할 필요가 있다.

생활문화 전달체계를 구축하기 위해서 생활문화시설 및 단체간의 네트워크 구축 및 지원, 체계적인 정보와 인력 및 프로그램 교류, 주민자치 센터-생활문화시설-주민 커뮤니티 공간-평생학습시설 등 관련 공간/단체 간의 협력을 위한 기반을 조성할 필요가 있다. 향후에는 생활문화시설 및 단체간 지역별 협의체 구성도 검토할 필요가 있다.

### 1-13. 예술인복지법

첫째, 예술인의 복지에 대한 전반적인 원칙과 체계를 명확화할 필요가 있다. 예술인의 복지가 국가의 시혜적인 복지인지, 예술가의 권리에서 유래하는 것인지에 대한 명확한 관점이 부족하기 때문이다. 예술인 복지는 사람으로서의 권리뿐만이 아니라 예술가가 지닌 가치에 따른 헌법상의 특별한 권리보장을 실현하기 위한 제도로 해석하는 것이 바람직하므로 이와 관련하여 가장 우선적으로 예술가의 권리목록과 내용을 명확히 설정할 필요가 있다.

둘째, 예술가의 권리 보장의 관점을 우선하여 예술가의 개념을 먼저 확장적으로 규정하고, 복지의 대상으로서 예술가의 개념을 특정하여 규정할 필요가 있다. 예술인복지법에 예술가의 지위와 권리 등에 관한 규정이 있지만, 구체적인 권리 보다는 선언적인 규정에 더 가깝기 때문이다. 예술가의 범위는 복지대상으로서 예술가로 협소하게 정의되어 있으므로 보다 확장하여야 한다. 예술가의 경력과 활동을 증명할 수 있는 사람(제2조 제2호)으로 규정되어 있는데, 공정계약의 강화에 따라 정작 보호가 필요한 신진 예술가들은 보호대상에서 제외되어 해당 규정의 적용을 위해서는 예외적으로 예술가의 개념을 별도로 규정되어 있다.

셋째, 예술가의 사회보장 제도와 관련하여 산업재해보상보험만이 규정되어 있는데, 예술가의 직업적 특성을 고려하여 실질적인 사회보장 제

도의 강화가 필요하다. 예술가는 대부분 특정 조직에 속하여 상시적인 보수를 받는 조직 구성원으로 활동하는 것이 아니라, 특정 예술활동과 관련한 계약을 통하여 예술활동을 함, 예술가는 때에 따라 지속적으로 예술작품 발표활동을 하지만, 오랜 기간 동안 창작을 위한 준비작업을 하기도 하기 때문이다. 따라서 이러한 예술활동의 특성은 예술가의 실업 급여에 대한 필요성을 강하게 제기하고 있다.

넷째, 예술가의 일상적으로 경험하는 예술활동에서의 공정한 계약의 정착을 위해서는 공정계약과 관련한 제도의 강화가 필요하다. 예술인복지법에서 공정계약과 관련된 규정이 강화되고 있으나, 처벌규정이 미흡하고 표준계약서의 적용은 여전히 권고사항에 불과하며, 공정한 계약의 집행을 위한 제도적 장치가 미흡하기 때문이다. 즉, 문화분야의 표준계약서는 7개 분야 34종이 개발되어 있으나, 시각예술 분야 등은 여전히 표준계약서 개발이 이루어지지 않고 있고, 문화예술공정위원회는 법률상 위원회가 아닌 문화체육관광부의 '문화예술용역 관련 금지행위 심사지침'에 의거한 위원회로서 활동범위와 권한에 제약이 있다.

다섯째, 예술가의 복지가 예술가의 권리보장의 헌법규정의 실현을 위한 것이므로, 예술인복지법 대신에 예술가의 권리보장법, 또는 예술가의 권익보장법 등으로 확대하는 방안 검토가 필요하며, 이를 위해서는 재산권 위주의 저작권 보호로는 불충분하며, 보다 체계적인 예술가의 권리 보호에 관한 법률이 필요하다. 참고로 예술인의 권익 보호를 위하여 예술인의 권리를 강화하기 위한 법률 제정이 추진중이다.

#### 1-14. 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률

문화기본법과 문화다양성의 보호 및 증진에 관한 법률을 통합하여 개정할 것인가, 현재와 같이 병존시키되 두 법률 사이의 위계 관계 내지 상보관계를 어떻게 명시할것인지에 대한 논의가 있다. 문화다양성법을 상위의 법률로 격상하고, 그 하위에 중범위 수준의 법률로서 문화예술진



흥법과 문화산업기본법, 지역문화진흥법, 문화재보호법, 관광진흥법 등을 설정하는 것에 대한 의견도 제시되고 있다.

문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률은 원론적이고 개념적인 법률이기 때문에 문화정책과 정부정책 전반의 가치 및 원칙을 규정하는 법률로서 헌법적 가치 및 원칙과 조응하는 동시에, 다른 문화 관련 법률들의 기본 방향 및 원칙을 규정하는 형태로 정비가 필요하다. 또한 법률에서 협약의 내용적 범위 및 그 실행에 관한 정책적 수단을 충분히, 실효적으로 반영해야 한다. 이에 따른 구체적인 개정방향은 다음과 같다.

첫째, 인간존엄성과 인권존중 원칙 등이 문화다양성과 관련하여 공존·공영 등의 이념과 기본원리로서 제시되어야 한다. 문화다양성과 관련된 여러 개별법들의 통합적 기본법으로서 작동해야 하며, 이를 위해 기본원칙(대원칙)과 기본전략 등 주요한 내용이 필요하다. 유네스코 협약에서는 인권 및 기본적 자유에 대한 존중 원칙, 모든 문화에 대한 동등한 존엄성 인정과 존중 원칙 등이 기존원칙으로 제시되고 있다.

둘째, 문화다양성, 다문화, 인권 등과 관련된 다양한 법과의 관계를 고려할 필요가 있다. 이를 위해 관련 타법에서 제시하는 목표과 기본이념 등이 문화다양성법과 일맥상통하는 가치를 내포하고 있는지에 대한 검토가 우선적으로 진행되어야 할 것이다. 관련 법으로는 국가인권위원회법(2012), 사회보장기본법(2010), 다문화가족지원법(2008), 결혼중개업의 관리에 관한 법률(2007), 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(2003), 중등교육법 시행령(1999), 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(1999), 재외국민의 교육지원 등에 관한 법률(2017), 재한외국인처우기본법(2007), 국적법(1997), 출입국관리법(1993) 등을 들 수 있다.

셋째, 문화적 표현이 소멸할 위기에 있거나, 심각한 위험에 처해있을 경우의 보호 및 보존 조치에 대한 내용이 추가되어야 한다. 다양한 사회집단과 여성의 특수한 상황, 국내외의 다양한 문화적 표현에의 접근, 특히 예술가 및 창작과정에 참여하는 사람들과 그들의 활동을 지원하는 기관들

이 문화적 표현의 다양성을 육성하기 위한 중심적 역할 인식에 대한 정책 방향이 제시되어야 한다.

넷째, 문화다양성의 보호에 대한 필요성이나 관련 문제 발생 시 보호에 대한 이행을 어떤 기준으로 할 수 있을지에 대한 명확하고 구체적인 실천지침이 필요하다. 제4조(사회구성원의 권리와 책무)에서 모든 구성원이 문화적 표현의 자유와 권리를 가지며, 다른 사회구성원의 다양한 문화적 표현을 존중하고 이해해야 한다고 명시한 것에서 기본 가치 및 방향은 유추할 수 있으나, 구체적인 기준이나 이행책무에 대한 실천지침이 보완되어야 하겠다.

다섯째, 지원과 육성을 위한 재원마련과 관련된 규정이 필요하다. 제3조 국가 및 지방자치단체의 책무에서 문화다양성을 보호하고 증진하기 위하여 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다고 규정되어 있으나, 지원 및 진흥 정책 조항에서 상응한 내용이 명시되어 있지 않다.

여섯째, 유관 정책총괄부처의 위상과 기능을 정립해야 한다. 문화관광체육부가 정책의 목표 및 방향, 종합적인 실행계획의 수립 및 관리감독 권한 확보, 평가, 조사, 권고 등의 실질적인 행정수단을 갖도록 하고, 이를 위한 법적 근거 마련이 필요하다. 또한 다양한 정부부처가 문화다양성 정책의 실행 기능을 분담하고, 총괄부처가 이러한 실행기능이 원활하게 이루어질 수 있도록 조정 및 협력 기능을 수행하도록 하는 권한 및 이행조항의 구체화도 함께 고민해야 한다.

문화체육관광부장관은 문화다양성의 보호와 증진을 위하여 문화다양성 보호 및 증진 기본계획을 4년마다 수립하여야 하며, 기본계획의 추진을 위한 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 매년 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책의 추진현황 및 세부이행 평가결과에 관한 보고서를 작성하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다(제8조 실태조사, 제9조 연차보고, 제10조 국가보고서 작성). 이러한 정책목적을 제대로 실현하기 위해서는 관계 기관의 자료 협조를 바탕으로 세부이행 평가결과

를 지속적으로 점검·평가하여 다음 기본계획 수립 시 반영하는 환류절차(Feed-back) 등이 필요하나, 현행법은 이를 규정하지 않고 있다. 이에 문화체육관광부장관은 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책의 추진현황 및 세부이행 평가결과에 관한 보고서의 작성을 위하여 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 규정함으로써 문화다양성의 보호와 증진을 위한 계획의 수립 및 집행 절차의 체계성과 실효성을 제고하고자 2017년 9월 설훈의원 등 10인 국회에 개정안을 발의한 상태이다.

일곱째, 문화다양성위원회의 구성과 운영의 역할을 분명히 해야한다. 법률상 문화다양성위원회의 운영에서 문화다양성 정책의 의사결정을 위한 협의체와 문화다양성 정책의 실행을 위한 정부간 협력체의 기능이 불명확한 상태이다. 심의기능을 포함하는 의사결정 협의체 내에 문화의 모든 가치사슬(창조/생산-전파/유통-접근/향유)과 관련된 이해당사자 및 시민사회의 참여에 대한 역할규정이 모호하기 때문에 이와 관련하여 분명한 규정이 추가·보완되어야 하겠다.

#### 1-15. 인문학 및 인문정신 문화 진흥에 관한 법률

동법은 인문학의 학술 지원과 인문정신문화 대중적 확산이라는 두 가지의 구체적인 목적으로 유추해볼 수 있다. 인문학의 토대 구축과 성과를 마련하기 위한 학문적 자유를 보장하고 신진 학자들의 지속적인 생산에 집중한다는 인문학의 학술 지원이라는 한 축과 기초학문으로서 인문학과 시민사회에서의 인문활동을 통한 인문정신문화 대중적 확산이라는 다른 한 축을 구분하여 제시할 수 있다. 그러나 2개의 부처가 공동으로 제정한 법률로 부처간 협업과 연계에 대한 역할 규정이 불명한 것이 한계로 작용하고 있다. 이러한 한계를 넘어설 수 있는 구체적인 법률 개정 방향은 다음과 같다.

첫째, 인문학 및 인문정신문화 진흥 관련 업무를 효율적으로 추진하기 위한 전담기관 지정을 교육부장관과 문화체육관광부장관이 지정할 수 있다는 규정으로 부처의 명확한 역할 규정이 필요하다. 학교체육진흥법의 경우는 문체부와 교육부 공동소관이나, 학교체육진흥원의 설립 규정을 교육부 장관 소속으로 하여 정체성을 확실히 구분하고 있다. 현재 한국연구재단이 인문학 및 인문정신문화 진흥을 위한 전담기관으로서 역할을 하고 있으나, 인문학에 대한 업무가 주이고, 인문정신문화와 관련한 역할은 거의 없다고 볼 수 있다. 인문학과 인문정신문화 진흥을 위한 각각의 전담기관을 지정한다거나, 하나의 전담기관에서 함께 역할을 하여 융합, 연계 사업이 진행될 수 있는 방안 등을 고려할 수 있다.

둘째, 동법률의 공동 소관인 문화체육관광부와 교육부의 협업과 소통이 가능한 구조가 필요하다. 기본계획(2017-2021)의 경우, 문화체육관광부와 교육부가 각각 별도의 기본계획을 수립하였고, 정책내용에서의 역할분담 혹은 협업에 대한 내용이 부재한 실정이다. 법률상에서는 법의 적용 대상을 법의 적용 대상을 인문학 및 관련 학문분야와 인문에 기반을 둔 활동 및 문화적 산물로 정의하고 있다. ‘인문학’이란 인문, 즉 인간의 조건, 즉 인간다움의 특징, 인간의 삶과 사고에 관해 탐구하는 학문이며, 인접 학문 분야까지 통섭적으로 아우르고 있다는 점에서 일견 매우 개방적이고 포괄적인 접근으로 봐야한다. 그리고 인간의 사색적 활동과 그로 인해 출현하는 문화적 결과물을 총칭하는 개념으로 확장하는 ‘인문정신문화’ 개념이 ‘인문학’과 상호보완의 관계에 있다고 볼 수 있다. 그렇다면, 인문학과 인문정신문화와 관련한 활동 지원, 인력양성 등의 정책사업은 영역의 구분보다는 공동의 영역으로서 협업과 연계의 활동이 더욱 중요해진다. 이에 따라 부처 각각 개별 기본계획을 수립하고 추진하는 것보다는 통합적인 하나의 기본계획을 수립하기 위하여 부처 간 협의나 소통의 창구가 큰 역할을 해야 하는 것이다.

## 1-16. 공공디자인의 진흥에 관한 법률

동법의 법률 개정 방향으로는 첫째, 목적규정에서의 공공디자인에 대한 정의를 명확히 해야하겠다. 법제처에서는 동법 제정 이유 “디자인을 통해 사회공동체가 직면하는 각종 공공적 문제를 해결”을 함으로써 공익을 증진하려는 목적을 가지고 있다고 제시하고 있으나, 동법의 최종 목표가 사회문제 해결보다는 심미성 쪽에 중점을 두고 있는 것으로 이해된다. 예를 들어 저시력 장애인, 노인 등의 안전하고 원활한 보행과 길 찾기를 위한 공공시설 안내표지판의 디자인 등의 사회적 약자를 배려한 공공디자인이라는 정의가 추가적으로 명시될 수 있다(오제세의원 등 10인, 제 2015848호(2018. 10. 4.) 국회발의안). 둘째, 중앙부처 및 지자체간의 협력과 민간협치의 거버넌스에 대한 명확한 역할 규정이 추가적으로 필요하다. 협치와 거버넌스를 통한 정책설계를 꾀하고자하는 노력이 법률에 담겨있지만, 실제할 수 있는 구체적인 역할 규정이 추가되어야 할 것이다. 마지막으로 공공디자인 사업을 진행함에 있어 규제적인 성격을 나타내는 조항들이 타법과 어떤 관계를 가지고 있는지 살펴보고, 상충되는 부분이 없도록 해야 한다. 기본원칙을 세운 조항(제10조)에서 공공디자인의 정책사업과 연계되는 대표적인 법으로 규제법 성격이 강한 국토부의 경관법(2007), 행안부의 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률(1962)이 있다. 또한 위원회도 경관위원회, 공공디자인위원회, 옥외광고물위원회가 개별적으로 구성이 되어 있는 상황으로 법 적용의 우선 순위 혹은 통합적인 규정을 마련해야 중복 영역에서의 혼란이 없을 것이다.

## 1-17. 국제문화교류 진흥법

국제문화교류 진흥법 기본원칙이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 국제문화교류진흥법은 다양성법이 기본법으로서 작용할 수 있으므로 다양성법이 차용하고 있는 유네스코 문화다양성 협약의 기본원칙을 따르는

것을 명시할 수 있다. 제정의 이유와 유네스코 문화다양성 협약(2005) 내용의 원칙에서 동법의 가치 및 원칙은 다음과 같이 유추할 수 있다.

① 국제적 협력과 연대를 통한 국제문화교류는 지방 및 국가가 문화산업을 포함한 문화적 표현의 수단을 마련하고 강화하는데 목표를 둘 것, ② 문화다양성이 생각의 자유로운 유통으로 강화되고 문화간 지속적인 교류와 상호작용을 통해 육성된다는 점을 인식할 것, ③ 문화를 풍요롭게 하고 호혜적인 방식으로 자유롭게 상호작용할 수 있는 여건 형성할 수 있도록 노력할 것, ④ 문화간 존중과 평화의 문화 추구를 목적으로 보다 광범위하고 균형 잡힌 문화교류를 위한 문화간 대화 장려할 것, ⑤ 문화적 표현의 심각한 위협 상황인 지역 및 국가와의 국제협력 및 활동을 장려할 것 등이다.

다음으로 국제문화교류의 진흥을 위해 별도의 국제문화교류위원회 설치 및 구성 조항을 신설하는 방법을 고려할 수 있다. 국제문화교류관련 업무를 하고 있는 다양한 중앙행정기관과의 관계 설정이나 지역협의체 구성주체로 포함 여부 등을 논의해야 한다. 또한 유관협력기관 협력추진 체계 구성도 법률상 명시할 수 있다. 또한 국제문화교류의 실행 주체인 국외의 재외문화원, 세종학당, 관광공사 해외지사 등과 국내의 유관 협력 기관 등의 협력추진체계를 명확히 법률상에 명시하여 법률의 효과적인 목적 달성에 기여할 수 있도록 해야 한다.

## 2. 문화산업 분야 법률의 개정방향

### 2-1. 문화산업진흥기본법

문화산업진흥기본법은 콘텐츠산업진흥법과 함께 문화산업 진흥을 위한 기본법으로 작용하고 있지만, 콘텐츠산업진흥법과의 연계성 및 차별성이 명확하지 않은 측면이 있다. 이와 관련하여 문화산업진흥기본법과 콘텐츠산업진흥법의 통합적 법률 체계를 구축할 필요가 있다.

또한 지역 문화현장과 밀접하게 연관되어 있는 기초자치단체장의 문화산업 진흥 정책에 관한 권한과 책임을 강화할 필요가 있다. 문화산업진흥기본법의 경우, 지방자치단체의 책무를 규정하고 있음에도 불구하고, 주로 광역자치단체에 한정되어 있으며, 기초자치단체의 권한과 역할은 우수 문화상품의 지정 및 표시” “문화산업단지의 조성 및 지원” “문화산업진흥지구의 조성 지원”에 한정되어 있기 때문이다. 또한 제31조 한국콘텐츠진흥원의 사업에 대한 규정에서는 지역문화산업에 관한 사항을 구체적으로 신설하는 방안을 고려할 필요가 있다.

## 2-2. 콘텐츠산업진흥법

첫째, 콘텐츠산업진흥법은 문화산업진흥기본법과 함께 문화산업과 콘텐츠산업 진흥을 위한 기본법으로 작용하고 있지만, 문화산업진흥기본법과의 연계성 및 차별성이 명확하지 않은 측면이 있다. 법의 적용대상인 ‘문화산업’과 ‘콘텐츠산업’의 법적 용어 또한 명확하게 구분되지 않은 측면이 있다. 이와 관련하여 콘텐츠산업진흥법과 문화산업진흥기본법의 통합적 법률 체계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 콘텐츠산업 진흥을 위한 지방자치단체의 책무 및 역할에 관한 사항을 신설하여 지역 분권 맥락에서의 지역문화산업 진흥 정책을 추진할 수 있는 법적 기반을 구축할 필요가 있다.

셋째, 분쟁 조정과 관련하여 콘텐츠분쟁조정위원회의 설치, 분쟁의 조정에 관한 사항을 규정하고 있는데, 향후 공정상생센터 설치 운영에 관한 사항, 분쟁조정 자문에 관한 사항, 콘텐츠불공정행위에 관한 실태조사 등에 대한 규정을 강화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 4차산업혁명 시대의 콘텐츠산업 진흥을 위한 정책을 강화하기 위한 법적 기반을 구축할 필요가 있다. 빅데이터 이용 환경, 융복합 기반의 협업 연구 개발 환경, 영세한 콘텐츠기업의 4차산업혁명 역량 강화 지원, 4차산업혁명 핵심기술 기반의 새로운 콘텐츠 개발 환경, 콘텐츠

인력 및 영세 기업의 동영상콘텐츠 플랫폼 대기업과의 공정환경 조성, 4차산업혁명 시대의 콘텐츠산업 인력 양성 강화 등 4차산업혁명 시대의 콘텐츠산업 진흥 환경을 조성할 필요가 있다.

### 2-3. 대중문화예술산업발전법

대중문화예술산업발전법에서 규정하고 있는 사항들은 문화예술, 문화산업, 콘텐츠산업 전반에 걸쳐서 규정되어 있는 공정성 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 공정성의 문제는 문화생태계를 건전하게 지속적으로 순환, 발전시키고, 문화인력들의 창의적 노동 환경을 개선하는 관점에서 그 중요성이 한층 더 커지고 있다. 이와 관련하여 문화예술, 문화산업, 대중문화예술산업, 콘텐츠산업 전반에 걸쳐서 공정성과 관련된 사항을 종합적으로 검토하고, 체계화하는 작업이 필요하다고 볼 수 있다.

### 2-4. 만화 진흥에 관한 법률

만화진흥에 관한 법률은 만화산업 진흥 정책을 위한 법적 기반으로 작용하고 있지만, 인력양성, 기술개발, 개발 연구, 지적재산권의 보호, 국제협력 및 해외진출 등 문화산업 및 콘텐츠산업의 진흥을 위한 법적 규정과 유사한 측면이 많이 규정되어 있다. 제13조의 “국제공동제작만화의 한국만화 인정”과 같이 만화산업의 독특하고 차별적인 특성이 반영된 측면도 있지만, 전반적으로 만화산업만의 특성이 충분하게 규정되지 못하고 있는 측면이 있다. 예컨대, 만화아카이빙, 예술가로서의 만화가, 만화문화, 만화클러스터 등 만화산업 진흥을 위한 법적 이슈 개발이 필요하다. 또한 만화산업 분야의 공정성 이슈를 해결하기 위한 법적 기반을 신설할 필요가 있다.

### 2-5. 출판문화산업진흥법

출판문화산업진흥법이 출판문화산업진흥을 위한 실효성 있는 진흥법



이 되기 위해서는 출판문화산업진흥법의 전면 개정이 필요하다. 법률의 주요 개정방향은 다음과 같다.

첫째, 출판문화산업의 진흥을 주요 목적으로 하는 실효성 있는 진흥법제가 되기 위해서는 행정형벌보다 과태료 등의 규정으로 변경 및 전환이 필요하다. 진흥법제에 있어 현실적으로 지원대상이 되기 위한 요건 등을 충족하는 과정에서 요구되는 행정절차에서 거짓 또는 부정으로 요건을 만족하게 되는 경우에 제재규정은 필요하다. 그러나 행정형벌보다는 과태료 등의 규정이 타당하며, 나아가 과태료 보다는 지원대상의 제외 또는 지원제한의 방식으로 관리 운영하는 것이 타당하다고 판단된다.

진흥법제로서 법률로 금지규범 등을 규정하여 이에 대한 위반에 제재를 가하는 법률이 아니라, 일정한 요건에 해당되면 지원 혹은 진흥을 하겠다는 취지의 법률이므로 금지규범보다는 행위규범이 보다 광범위하게 규정된다고 볼 수 있다. 관련법인 잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률과 신문등의 진흥에 관한 법률에서는 ‘행정질서벌-과태료’로 벌칙규정을 두고 있다.

둘째, 출판문화산업진흥원과 간행물윤리위원회의 역할과 기능을 분명히 하고 각 조직의 설립 목적에 맞는 합리적인 작동 방식을 가질 수 있도록 법적 근거마련이 필요하다. 2012년에 출판문화산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위하여 현행 한국간행물 윤리위원회의 기능을 흡수·확대한 한국출판문화산업진흥원을 설치하였다. 기존의 심의를 하는 기능을 가진 한국간행물 윤리위원회가 진흥을 목적으로 하고 있는 출판문화산업진흥원으로 변경되었기 때문에 각각의 역할과 업무범위가 상충되는 경향이 보일 수 있다. 그 기능과 역할을 명확히 하는 방법으로 법률상장을 분리하는 방법이 있으며, 간행물윤리위원회를 분리하여 유관부처로 이관하는 방법을 고려할 수 있다. 간행물윤리위원회는 「청소년보호법」 제45조에 의거해 설립된 법정기구이다. 현재 실질적으로 청소년 보호 차원의 음란물을 심의하는 하는 업무를 담당하고 있는 여성가족부 산하 청소년

년보호위원회로 이관하는 방법도 고려할 수 있다.

셋째, 출판사의 신고 등 관련 규제의 간소화 혹은 자율 신고제 등의 법률 조정이 필요하다. 출판사의 신고를 위해 복잡한 절차가 법으로 명시되어 있어 기업의 적극적인 경영활동의 장애 요소로 작용하고 있다. 이를 위한 규제 간소화 혹은 규제적 신고제보다 자율적 신고제 등으로 조직 경영의 자유로운 활동을 촉진할 수 있도록 해야 한다. 최근에는 이와 관련한 내용으로 문화체육관광부가 출판사 경영자의 주소 변경 사항을 신고 대상에서 제외하고, 출판사의 폐업 신고 절차를 간소화<sup>32)</sup>하는 「출판문화산업 진흥법」 개정안을 국무회의에서 의결(2018.9.18.)하였다. 이에 9월 27일에 관련 개정안을 국회에 발의한 상태이다.

넷째, 출판문화산업의 경우, 새로운 기술과의 융합과 혁신이 필요한 분야라는 점을 고려할 때, 기술 연구개발에 관한 사항 또한 진흥 범주에 포함될 필요가 있다.

다섯째, 출판문화산업진흥법에서도 공정성 문제에 관한 법적 기반을 구축할 필요가 있다.

## 2-6. 인쇄문화산업진흥법

인쇄문화산업진흥법이 실질적 진흥법제로서 역할을 하기 위해서는 무엇보다도 규제적인 내용보다는 보다 적극적인 산업 진흥을 위한 지원적 내용이 중요하게 다루어져야한다. 이에 인쇄문화산업에서 조직의 경영을 위한 자유롭고 적극적인 활동을 위한 법제가 되어야 하겠다. 이를 위해 출판사의 신고 등 관련 규제의 간소화 혹은 자율 신고제 등의 법률 조정이 필요하다. 출판사의 신고를 위해 복잡한 절차가 법으로 명시되어 있어

32) 개정안의 주요 내용은 종전에 출판사 경영자의 주소를 변경하려는 경우 관할 시장·군수·구청장 등에게 변경신고를 하도록 하고, 출판사를 경영하는 자가 출판사를 폐업한 경우 시장·군수·구청장 등으로부터 교부받았던 신고확인증을 반납하도록 하였으나, 앞으로는 변경신고 사항에서 출판사 경영자의 주소를 변경하려는 경우를 제외하고, 출판사를 폐업한 경우에는 관할 시장·군수·구청장 등에게 폐업신고만 하도록 그 절차를 간소화하여 출판사를 경영하는 자의 불편 해소를 목적으로 함

기업의 적극적인 경영활동의 장애 요소로 작용하고 있다. 이를 위한 규제 간소화 혹은 규제적 신고제보다 자율적 신고제 등으로 조직 경영의 자유로운 활동을 촉진할 수 있도록 해야 한다. 최근에는 이와 관련한 내용으로 문화체육관광부가 인쇄사 경영자의 주소 변경 사항을 신고 대상에서 제외하고, 인쇄사의 폐업 신고 절차를 간소화<sup>33)</sup>하는 「인쇄문화산업 진흥법」 개정안을 국무회의에서 의결(2018.9.18.)하였다. 이에 9월 27일에 관련 개정안을 국회에 발의한 상태이다.

인쇄문화산업의 경우, 새로운 기술과의 융합과 혁신이 필요한 분야라는 점을 고려할 때, 기술 연구개발에 관한 사항 또한 진흥 범주에 포함될 필요가 있다. 또한 인쇄문화산업진흥법에서도 공정성 문제에 관한 법적 기반을 구축할 필요가 있다.

## 2-7. 공예문화산업진흥법

첫째, 공예문화산업의 기본법인 문화산업진흥기본법에 기본원칙이나 이념을 담는 방향 혹은 개별법인 공예문화산업진흥법에 직접적으로 기본가치나 원칙을 반영한 이념규정이 필요하다.

둘째, 공예문화산업진흥위원회의 구체적인 역할을 명시하고, 실질적인 역할을 할 수 있는 권한과 책임을 부여하는 조항이 필요하다. 동법의 위원회의 구성에 대한 시행령에서는 위촉과 해촉의 사항만을 다루고 있으며, 위원회의 역할이나 기능에 대한 규정이 존재하지 않고 있다는 점이 한계로 작용하고 있기 때문이다.

셋째, 제 17조의 공예문화산업의 융합 및 연계에서 전통공예와 현대공예의 융합과 연계를 통한 상호 발전을 언급하고 있으나, 그 대상을 확장할 필요가 있다. 2017년 2월에 개최된 공예문화산업 진흥 기본계획 수립을

33) 개정안의 주요 내용은 종전에 인쇄사를 경영하는 자가 인쇄사를 폐업한 경우 관할 시장·군수·구청장 등으로부터 교부받았던 신고필증을 반납하도록 하고 있었으나, 앞으로는 인쇄사를 폐업한 경우에는 관할 시장·군수·구청장 등에게 폐업신고만 하도록 그 절차를 간소화하여 인쇄사를 경영하는 자의 불편 해소를 목적으로 함

위한 정책 토론회에서 공예는 심미적·예술적 가치를 인정받을 뿐만 아니라 지역 관광산업과 고급 소비재 등 다른 산업과의 결합을 통해 새로운 부가 가치와 고용을 창출할 수 있는 ‘미래형 고부가 가치 산업’으로서 역할을 하고 있다고 논의하였다. 이처럼 단순한 전통공예와 현대공예의 융합과 연계에서 다른 산업과의 융합과 연계로 그 의미를 확장할 수 있도록 개정이 필요하다.

넷째, 현재 공예문화산업진흥법은 기술개발, 기술과 공예의 융합 등에 관한 규정이 없다. 앞으로 디지털공예, 인터랙티브 공예 등 4차산업혁명 시대의 새로운 기술들을 공예산업에 적극 활용할 수 있는 환경을 구축할 수 있는 법적 기반을 구축할 필요가 있다.

## 제6장 ●●

# 결론 및 제안





## 결론 및 제언

본 연구에서는 문화 분야 법률의 체계성이 미흡한 여건에서 문화예술 및 문화콘텐츠 분야 전반에 대해서 법률의 체계를 분석하고, 법률의 체계성 제고를 위한 정비방안을 제시하였다. 본 연구에서 다른 문화 분야 법률은 35개로(36개 중 사법 성격이 강한 저작권법 제외) 법률이 방대하여 기초 연구로 다루기에는 범위가 너무 방대하였다. 따라서 모든 법률을 세부적으로 다루기에는 연구의 특성상 불가능하였다. 따라서 본 연구의 과제명을 문화 분야 법제 정비를 위한 기초연구라고 명명한 것이다.

본 연구에서는 문화 분야 법률의 체계성을 분석하기 위하여 연구진 간에 합의된 분석틀을 토대로 문화 분야 법률의 실제 규정을 분석하여 진흥법과 규제법의 특성을 분석하고, 진흥을 위한 강화방안을 제시하였다. 이 과정에서 전문가 대상으로 델파이 조사를 실시하였다.

전체적인 법구성 체계와 특성을 분석하여 법률의 형식적인 체계의 개선방안도 제시하였다.

또한 문화 분야 법률의 주요 항목 및 정책수단을 유형화하여 각 법률의 해당 항목 유무 및 규정의 특성, 정책수단의 실효성 등을 분석하였다. 이러한 분석들은 본 연구에서 최초로 다룬 것이다. 문화 분야 법률은 진흥법으로서 원칙 및 지향가치가 명확하여야 함에도 상당수의 법률은 이러한 지향가치를 제대로 반영하지 못하고 있었다. 따라서 본 연구에서는 문화 분야 법률의 목적과 연계한 지향가치의 체계화를 위한 분석과 개정방안을 제시하였다.

주요항목간의 연계성 및 정책수단의 실효성 강화를 위한 방안에 특히 많은 분석과 제안을 하였다. 문화 분야 법률이 많다 보니, 중복과 연계성

에 대한 논란과 필요성이 높기 때문이다.

그리고 정책수요 및 사회문화 환경변화 요인을 분석하고, 문화 분야 법률이 사회문화환경에 대응하기 위한 방안도 제시하였다.

본 연구에서는 분석결과를 토대로 문화분야 법제 정비방향의 원칙으로 ① 체계화, ② 미래대응, ③ 구체화 등 3가지를 설정하였다. 구체적인 법제정비를 위한 방향성으로는 ① 문화기본법의 총괄 기본계획-집행법률의 기본계획 연계, ② 기본법-집행법률의 원칙-목적-정책수단 체계 정비, ③ 세부 장르별 법률의 통합 또는 상위 영역별 통합 정비 추진, ④ 규제의 원칙을 재검토하고 정비, ⑤ 미래환경변화에 대응한 법체계 정비, ⑥ 실효성 있는 진흥규정 정비 등 6가지를 설정하고, 주요 법률의 개정방향을 제시하였다.

그러나 본 연구에서는 연구의 성과에도 불구하고 이 연구는 몇가지 한계가 있다. 첫째, 법체계성의 논란에도 불구하고, 이론적·현실적 한계 때문에 전면적인 장르별 법률의 통폐합 방향을 제시하는 않았다. 정부, 문화예술계, 정치권에서 지속적으로 새로운 법률이 제정되고 있는 여건에서 명확하고 세부적인 연구와 논거 없이 전면적인 통폐합 제안은 한계가 있기 때문이다. 다만, 본 연구는 장르별 분법화 보다는 기능별 법률의 통합이 바람직하다는 것을 연구결과로 제시하고 있다.

둘째, 주요 법률의 경우에도 전반적인 개정방향만 제시하였고, 세부적인 법률 조문 개정안을 제시하지 않았다. 기초연구의 성격이므로 원래부터 이러한 한계를 지니고 있었다. 그러나 실제 법률의 개정을 위해서는 구체적인 법조문의 제시가 필요하다.

셋째, 별도로 진행되고 있는 새로운 법률의 개정방향은 연구에 세부적으로 담지 못하였다. 연구가 완료되거나 공표되지 않은 여건에서 이를 반영하는 것을 불가능하기 때문이다.

본 연구는 이러한 한계가 있지만, 문화 분야 법률 전반에 대해 법체계



를 분석하고 본격적인 법제정비 방향을 제시한 최초의 연구로서 가치가 있다. 이를 기반으로 향후 문화 분야 법률의 체계와 법제 정비를 위한 본격적인 연구와 논의가 지속될 수 있기를 기대한다. 법률은 규정 자체가 중요한 것이 아니라 이를 통하여 문화정책의 원칙과 방향을 정립하고, 정책수단을 효율적이고 지속가능하게 제도화하여, 관련 정책간 연계성 강화를 통하여 실제 문화정책의 효과성을 제고할 수 있기 때문이다. 이러한 문화 분야 법률의 중요성과 가치를 고려하여 문화 분야 법률에 상대적으로 관심이 낮아 전문가 영역에 국한된 문화 분야 법률의 정비 문화 분야 종사자들 간에 공론화되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강동진(2015). 문화재 보존과 개발 법제 간 비교 연구. 경성대학교 산학협력단. 문화재청.
- 곽민정(2018). 문화예술 공공예산의 문제점과 개선 방안 연구, 고려대 석사학위논문
- 곽정연(2016). 사회적 통합을 위한 인문학 기반 한국적 문화정책 연구 - 독일과 오스트리아 문화정책과의 비교를 중심으로-. 경제인문사회연구회
- \_\_\_\_\_(2016). 곽정연(2016). *독일 문화정책과 예술경영의 현황*. 「독일어문학」 제72집
- 권기일(2017). 문화예술산업법. 선비문화예술.
- 교육부(2017). 인문학 진흥 기본계획 2017-2021
- 국회법제실(2016). 법제이론과 실제 증보판
- 김규찬(2015). *문화산업 법령 입법평가와 개선방안*, 「문화정책논총」, 29(1), 150-170. 한국문화관광연구원
- 김명광(2017). 다문화 대상 한국어 교육과정의 법적 근거에 대한 일고. 「현대사회와 다문화」 제7권 2호. 대구대학교 다문화사회정책연구소
- 김상명 외(2015). 부동산 거래규제의 사법적 검토. 「법학연구」 제57집. 한국법학회
- 김선정(2010). 한국어 교사 교육용 교재의 개발 현황 및 개발방향. 「교육문화연구」 제16-1호. 인하대학교 교육연구소
- 김세훈 외(2007). 문화 분야 법제 정비 방향 연구. 한국문화관광연구원
- 김수갑(2007). *문화국가를 위한 법체계 검토*. 「문화정책논총」 제18집. 한국문화관광연구원.
- 김연진(2013). 문화기본법 제정안 연구. 한국문화관광연구원.
- 김정순(2012). 다문화사회의 문화다양성 증진을 위한 문화예술법제 개선 연구. 한국법제연구원.
- 김지엽(2012). 건축문화진흥법 제정을 위한 기초연구. (사)한국건축가협회. 문화체육관광부.
- 김창규(2014). *문화국가 구현을 위한 문화분권의 과제*. 「공법연구」 제42집

- 제4호. 147-171. 한국공법학회.
- \_\_\_\_\_(2014). *문화법정책의 이론과 실제*. 「법과 정책연구」 제14집 제3호. 한국법정책학회.
- \_\_\_\_\_(2010). *문화정책 및 법제의 미래지향적 발전방향*, 「법과 정책연구」 제10집제2호. 한국법정책학회.
- \_\_\_\_\_(2009). *한국 문화재정책 및 법제의 과제와 발전방향*, 「문화재학」 제6호. 한국전통문화대학교.
- 김향규(2018). *행정과 법*(제4판). 대영문화사.
- 김형만 외(2014). *법학개론* 제4판. 홍문사
- 김형섭(2018). *국가유산법체계의 재정립 방안에 관한 연구*. 「법학논총」 제30권 제3호. 국민대학교 법학연구소
- 문화체육관광부(2017a), *인문정신문화 진흥 기본계획 2017-2021*
- \_\_\_\_\_(2017b), *공공디자인 진흥 종합계획 2018-2022*
- \_\_\_\_\_(2018a), *공예문화산업 진흥 기본계획 2018-2022*
- \_\_\_\_\_(2018b), *제 1 차 국제문화교류 진흥 종합계획 2018~2022*
- \_\_\_\_\_(2018c), *출판사·인쇄사 신고업무 간소화 방안 마련 - 출판문화산업 진흥법, 인쇄문화산업 진흥법 개정안 국무회의 의결 보도자료*, 2018.9.18.
- \_\_\_\_\_(2018d), *문화비전 2030-사람이 있는 문화*
- \_\_\_\_\_(2018e), *새예술정책(2018-2022)*
- 박성호(2012). *문화산업법*. 한양대학교 출판부.
- 박소현(2013). *박물관 및 미술관 진흥법 개선방안 연구*. 한국문화관광연구원.
- 박영도(2007). *다문화사회 문화적 지원을 위한 법률제정 연구*. 한국법제연구원.
- \_\_\_\_\_. *문화체육관광부*.
- \_\_\_\_\_(2008). *입법학 입문*. 한국법제연구원
- 법령정보관리원(2016). *러시아 법률체계 및 입법절차*
- 법무법인(유한) 태평양(2012). *관세법 체계 정비 방안*
- 법제처(2017). *법령입안 심사기준*
- (사)한국디자인단체총연합회(2015). *가칭 공공디자인법 제정안 연구*. 문화체

육관광부.

산업연구원(2016), 공예문화산업 진흥 기본계획 수립 연구

서헌제·정병윤(2006a), 캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구, 한국법제연구원

서헌제·정재곤(2006b), *캐나다 예술가지위법에 관한 연구*, 「중앙법학 제30집」 제2호

손진상(2010), 역사문화도시의 보존법제에 관한 연구, 「공법학연구」 제11권 제1호, 한국비교공법학회

손현(2016), 진흥관련 법제의 입법모델 연구, 한국법제연구원

손희두·강문수(2011), 문화예술진흥법 개정법률안에 근거한 법체계 정비방안 연구, 문화체육관광부.

우성기(2011), 문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안, 「행정법연구」 제31호, 행정법이론실무학회

이경희(2013), 문화예술진흥법에 대한 입법평가 - 문화복지 관련 규정의 효과성 분석을 중심으로, 한국법제연구원

이기수(2007), 저작권법 체계 개선 연구, (사)한국저작권법학회, 문화체육관광부.

이상경(2015), *명확성의 원칙과 포괄위임입법금지원칙*, 「서울법학」 제22권 제3호, 서울시립대학교 법학연구소

이세정(2012), 국어발전과 진흥을 위한 법체계 정비 연구, 문화체육관광부.

이세정 외(2013), 관세법 분법연구, 한국법제연구원

이승엽 외(2006), 예술진흥법 제정을 위한 기본연구, 문화관광부.

이운영(2017), 「한국수화언어법」 제정의 의의와 실제, 「새국어생활」 27, 국립국어원

이종수(2015), *문화기본권과 문화법제의 현황 및 과제*, 「공법연구」 제43집 제4호, 1-17, 한국공법학회.

이준우(2014), 문화재보호법령 기본법체계화 방안 연구, 한국법제연구원, 문화재청.

\_\_\_\_\_(2004), 문화재보호법제 정비방안 연구, 한국법제연구원, 문화재청.

이학춘(2017), *법체계적 관점에서의 문화재 관련 법규의 재검토*, 「법학연구」 제20집 제2호, 인하대학교 법학연구소

- 정갑영(2007). 문화복지 법제화 방안 연구. 한국문화관광정책개발원.
- 정광렬(2004). 문화기본법 제정을 위한 기초 연구. 한국문화관광정책개발원.
- \_\_\_\_\_(2006). 문화기본법 제정을 위한 법제 연구. 문화관광부.
- \_\_\_\_\_(2013). 문화예술 분야 공정거래 제도 개선방안 연구. 한국문화관광연구원.
- \_\_\_\_\_(2015a). 맞춤형 문화복지 정책 및 서비스 전달체계 구축방안 연구. 한국문화관광연구원
- \_\_\_\_\_(2015b). 시각예술 분야 계약실태 및 표준계약서 개발 연구. 문화체육관광부
- \_\_\_\_\_(2017). 문화국가를 위한 헌법 연구. 한국문화관광연구원
- 정상우(2017). 무형문화재법 및 관계법령 개정 연구. 인하대학교 산학협력단. 문화재청
- 정상우 외(2018). *근현대문화유산 보호를 위한 법정정책학적 연구*. 「법학연구」 제21집 제1호. 인하대학교 법학연구소
- 정헌일(2007). *문화산업진흥기본법의 유인 및 규제체계 분석*. 「문화정책논총」 제18집. 한국문화관광연구원.
- 주독일 한국문화원(2018). 문화정책의 특징과 2018년 동향
- 채경진(2015). 문화유산 활용에 관한 법률 제정 연구. 한국문화재정책연구원. 문화재청.
- 최봉석(2018). 행정법 총론(제3판). 삼원사.
- 최종호(2016). 무형문화재와 인류무형문화유산 보호제도의 상생과 공존방안. 「글로벌문화콘텐츠」 제23호. 글로벌문화콘텐츠학회
- 최철호(2011). *문화재 보호와 손실보상*. 「공법학연구」 제12권 제1호. 한국비교공법학회
- 커미트 L 홀·피터 카스텐(손세정 역)(2009). 미국법의 역사와 문화. 라티오.
- 하상희(2013). *대중예술문화산업과 헌법-법제 개선을 위한 기본방향*. 「일감법학」 제26권. 건국대학교 법학연구소
- 한국공예디자인문화진흥원(2017), 공예, 이제 ‘고부가가치 문화 산업’ 으

로 - 공예문화산업 진흥 기본계획 수립을 위한 정책토론회 개최 보도자료, 2018.2.27.

한국문화예술법학회(2014). 문화예술법의 현주소. 준커뮤니케이션즈.

한국법제연구원(2005). 독일의 법령체계와 입법심사기준

홍완식(2014). 입법학 연구. 피앤씨미디어

황승흠(2017). 문화예술분야 불공정행위 금지제도 운영체계 연구. 문화체육관광부·한국예술인복지재단

\_\_\_\_\_ (2016). 예술산업 진흥을 위한 법령 제정방안 연구. 예술경영지원센터.

\_\_\_\_\_ (2016). 미술진흥법안 연구. 국민대학교 산학협력단. 문화체육관광부

\_\_\_\_\_ (2015). 대중문화예술산업발전법 해설, 커뮤니케이션북스

\_\_\_\_\_ (2011). 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 개정방안에 관한 연구. 국민대학교 산학협력단, 문화체육관광부.

\_\_\_\_\_ (2008). 콘텐츠산업진흥법 제정방안에 관한 연구. 국민대학교 산학협력단, 문화체육관광부.

Council of Europe/ERICarts(2011). Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe - Country Profile : Canada -, 12th edition

Council of Europe/ERICarts(2013). Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe - Country Profile : Russian Federation -, 14th edition

Council Of Europe/Ericarts(2016), Compendium Of Cultural Policies And Trends In Europe - Country Profile : Germany -, 17Th Edition

대한민국 국회 회의록 시스템 (<http://www.search.assembly.go.kr/record>)

법제처 세계법제정보센터(<http://world.moleg.go.kr>)

대한민국 법원(<http://www.scourt.go.kr/>)

법령정보관리원(<http://www.lawinfo.or.kr/>)

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>)

정부입법지원센터(<https://www.lawmaking.go.kr>)

문화예술계블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 홈페이지

([https://www. blacklist-free.kr](https://www.blacklist-free.kr))

한국법제연구원 홈페이지([https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/struct.do](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/struct.do))

캐나다 문화부(<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage.html>)

독일 법무부([https://www.bmjv.de/DE/Startseite/Startseite\\_node.html](https://www.bmjv.de/DE/Startseite/Startseite_node.html))

러시아 문화부 (<https://www.mkrf.ru/>)





부

록





## 문화 분야 법제 정비 수요에 관한 전문가 델파이 설문조사

안녕하세요

한국문화관광연구원은 한국의 문화정책 관련 연구와 조사를 수행하는 문화기본법에 의한 국책연구기관이며, 「문화 분야 법제 정비를 위한 기초 연구」를 수행하고 있습니다.

이번 설문조사는 문화 분야 법률의 지향가치 및 법 제·개정 수요에 관한 문화 분야 전문가들의 의견을 파악하여 문화 분야 법제 정비의 방향에 반영하기 위하여 실시하는 것입니다. 문화 분야 법률은 문화행정의 포괄적인 영역에 대응하여 계속 증가하여 왔고 개정되어 왔지만, 변화하는 정책환경 및 수요에 제대로 대응하지 못하고 체계성이 부족하다는 지적이 있어 왔습니다. 이 연구는 문화분야 법률의 체계성과 가치를 정립하고, 정책환경 변화에 대응하기 위하여 문화 분야 법률의 정비 방안을 도출하기 위한 연구입니다.

조사는 2회에 걸쳐 이루어지게 되며, 조사결과는 연구를 위한 전체적인 분석에 한정하여 사용합니다. 선생님께서 응답해주신 내용은 통계법에 따라 보호됩니다. 바쁘시더라도 문화정책의 근간이 되는 문화 분야 법률 정비의 가치를 고려하여 응답해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2018년 11월

연구책임 : 한국문화관광연구원 정광렬 선임연구위원

조사책임 : 글로벌리서치 연구원 김영규 차장[02-3438-1741]

### [작성 가이드]

※ 2회에 걸쳐서 진행할 예정입니다.

※ 응답자 전원에게(2회 진행) 소정의 답례품을 드릴 예정입니다

□ 설문응답방법 : 온라인 설문(델파이 조사)

□ 설문관련문의 : 글로벌리서치 김영규 차장 (02-3438-1741)

□ 설문회신 : 아래 이메일로 회신 부탁드립니다.

(e-mail) ygkim@globalri.co.kr

※ 제출기한, 방법과 제출처를 확인하시고 준수하여 주시기 바랍니다.

※ 답례품 지급양식을 작성해주시기 바랍니다.

SQ1. 선생님의 주된 활동 분야는 무엇입니까?

- |        |                                |
|--------|--------------------------------|
| ① 문화예술 | ② 문화콘텐츠                        |
| ③ 문화행정 | ④ 법률                      ⑤ 기타 |

SQ2. 선생님의 성별은 무엇입니까?

- |      |      |
|------|------|
| ① 남성 | ② 여성 |
|------|------|

SQ3. 선생님의 연령대는 어떻게 되십니까?

- |          |          |
|----------|----------|
| ① 39세 이하 | ② 40~49세 |
| ③ 50~59세 | ④ 60세 이상 |

SQ4. 선생님의 문화 관련 분야 경력은 어떻게 되십니까?

- |          |          |
|----------|----------|
| ① 5년 이하  | ② 6~10년  |
| ③ 11~15년 | ④ 16년 이상 |

※ 이 설문에서 문화 분야라고 함은 문화예술 및 문화콘텐츠 산업 분야를 말합니다.

문1. 선생님께서는 문화 분야 법률에서 공통적으로 지향하여야 할 가치나 원칙은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도는 각 요인별로 중요도를 선택하여 주시고, 시급성 또한 각 요인별로 시급성에 대해서 선택하여 주시기 바랍니다.

내용	중요도							시급성						
	낮다						높다	낮다						높다
창조성	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지율성	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
다양성	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
창작의 자유	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지역문화 균형발전	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지역의 자주성	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화민주주의	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화권	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화격차 해소	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화복지	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공동체성	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
정체성	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
참여와 연대	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
교류·협력	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화역량 제고	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공공성	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
쾌적성과 안전	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
삶의 질 제고	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
삶과 일의 조화/균형	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
기타( )	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

문2. 선생님께서는 법률의 체계성과 관련하여 다음의 문화 분야 법률 중에서 개정 필요성이 가장 높은 법률은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도는 각 요인별로 중요도를 선택하여 주시고, 시급성 또한 각 요인별로 시급성에 대해서 선택하여 주시기 바랍니다.

내용	중요도							시급성						
	낮다						높다	낮다						높다
문화기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
독서문화진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
콘텐츠산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화예술진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화다양성의 진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
영상진흥기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화예술후원 활성화에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
국제문화교류진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공연법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지역문화진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
게임산업진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문학진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지방문화원진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
만화진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
도서관법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

내용	중요도							시급성						
	낮다 → 높다							낮다 → 높다						
아시아문화중심도시조성에 관한 특별법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
음악산업진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
작은도서관진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
예술인복지법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
대중문화예술산업발전법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
박물관 및 미술관진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
대한민국예술원법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공예문화산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공공디자인의진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
국어기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
출판문화산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
인문학 및 인문정신 문화의 진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
한국수화언어법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
인쇄문화산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화예술교육지원법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
향교재산법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
국민여가활성화기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화산업진흥기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

문3. 선생님께서는 문화 분야 법률에 제·개정에 영향을 미치는 가장 중요한 변화는 무엇이라고 생각하십니까? 중요도는 각 요인별로 중요도를 선택하여 주시고, 시급성 또한 각 요인별로 시급성에 대해서 선택하여 주시기 바랍니다.

내용	중요도							시급성						
	낮다						높다	낮다						높다
문화정책에서 시민참여 확대	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화창조/소비의 자유 보장	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지방분권	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
남북한 화해 협력	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지역소멸	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
저출산 고령화	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
예술가의 권리 보장	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화다양성/다문화	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
양성 평등	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
소득/문화소비 양극화·격차	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
세대간 문화갈등	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
창작/생산자-소비자 경계파괴	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
생활문화 확산	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공유경제/사회적 경제	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공정·상생문화 확산	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
정책정보 공개	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
고용감소/일자리 창출	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화환경과 도시재생	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
4차산업혁명	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
한류의 글로벌화	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화상품유통 패러다임 변화	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화공간/활동의 복융합화	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
기타 (                      )	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7



문4. 선생님께서는 미래 환경 변화와 대응하여 다음의 문화 분야 법률 중에서 가장 필요성이 가장 높은 법률은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도는 각 요인별로 중요도를 선택하여 주시고, 시급성 또한 각 요인별로 시급성에 대해서 선택하여 주시기 바랍니다.

내용	중요도							시급성						
	낮다			높다				낮다			높다			
문화기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
독서문화진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
콘텐츠산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화예술진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화다양성의 진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
영상진흥기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화예술후원활성화에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
국제문화교류진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공연법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지역문화진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
게임산업진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문학진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
지방문화원진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
만화진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
도서관법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

내용	중요도							시급성						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
음악산업진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
작은도서관진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
예술인복지법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
대중문화예술산업발전법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
박물관 및 미술관진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
대한민국예술원법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공예문화산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공공디자인의진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
국어기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
출판문화산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
인문학 및 인문정신 문화의 진흥에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
한국수화언어법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
인쇄문화산업진흥법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화예술교육지원법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
향교재산법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
국민여가활성화기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화산업진흥기본법	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
전통사찰의 보존 및 자원에 관한 법률	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

문5. 선생님께서는 문화 분야 법률의 주요항목 및 정책수단 중에서 법률 간 연계할 필요가 있는 정책수단 또는 규정은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도는 각 요인별로 중요도를 선택하여 주시고, 시급성 또한 각 요인별로 시급성에 대해서 선택하여 주시기 바랍니다.

내용	중요도							시급성						
	낮다						높다	낮다						높다
기본계획 수립	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
진흥/지원 조직	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화시설	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
전문인력 양성/배치	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
(일반시민/학생) 문화교육	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
문화복지	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
조사연구	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
재정지원	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
공정거래(공정 · 상생)	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
창작/생산활동 지원	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
유통 활성화/지원	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
창작/생산활동 규제	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
유통 규제	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
소비/수요 활성화	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
소비자 보호	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
기타 (                    )	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

문6. 선생님께서는 향후 새로운 문화 분야 법률의 제정이 필요하거나, 기존 법률 중 전면적 개정이 필요한 법률 또는 새로운 법률 규정 개정이 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? 의견을 자유롭게 작성해 주시기 바랍니다.

## 참여 연구진

### 연구책임자

정광렬(한국문화관광연구원 선임연구위원)

### 공동연구자

조현성(한국문화관광연구원 연구위원)

연수현(한국문화관광연구원 연구원)

임학순(기톨릭대학교 문화콘텐츠학과 교수)

강문수(한국법제연구원 선임연구위원)

## 문화 분야 법제 정비를 위한 기초 연구

**발 행 인** 김 정 만

**발 행 처** 한국문화관광연구원  
서울시 강서구 금남화로 154  
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880  
<http://www.kcti.re.kr>

**인 쇄 일** 2018년 12월 28일

**발 행 일** 2018년 11월 30일

**인 쇄 인** (주) 계문사 (전화 02-725-5216)

ISBN : 978-89-6035-749-5