

07

한국문화예술위원회 예술정책 연구  
협력연구과제

arts change the world

# 사회적

## 배제 개념을 활용한 문화예술정책의 새로운 방향성 모색

/ 2008. 12

**사회적 배제 개념을 활용한 문화예술정책의 새로운 방향성 모색**

2008년 12월 인쇄

2008년 12월 발행

발행인 오광수

발행처 한국문화예술위원회

**한국문화예술위원회**

110-766 서울특별시 종로구 동숭동 1-130번지

전화 02-760-4500, 600

팩스 02-760-4706

www.arko.or.kr

메일 arko@arko.or.kr

본 보고서는 무단전재를 금하며 가공 및 인용시 반드시

한국문화예술위원회 '사회적 배제 개념을 활용한

문화예술정책의 새로운 방향성 모색'이라고

밝히셔야 합니다.

문예진흥기금 지역협력형 지원사업 운영방안 연구에 관한 문의는

한국문화예술위원회로 연락 주시기 바랍니다.

# 사회적 배제 개념을 활용한 문화예술정책의 새로운 방향성 모색

2008. 12



## 연구진

연구총괄 : 오양열(한국문화예술위원회 정책연구실장, 수석전문위원)

연구협력 : 양경학(한국문화예술위원회 정책연구실 책임전문위원)

연구보조 : 류민우(연세대 대학원 졸업, 북한대학원대학교 석사과정)

연구위원 : 이우영(사회학, 북한대학원대학교 교수)

박영정(한국문화관광연구원 책임연구원)

자문위원 : 한 준(연세대 사회과학대학 사회학과 교수)

김세훈(한국문화관광연구원 문화예술연구실장, 연구위원)



## 목 차

<b>요약</b>	1. 연구의 배경 및 목적	16
	2. 사회적 배제의 개념 및 실태	17
	3. 사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책	19
	4. 사회적 배제 극복을 위한 문화예술 프로그램	22
	5. 결론 및 정책 제안	27
<b>제1장</b>	<b>서론</b>	
	제1절 연구목적과 범위	30
	제2절 문제의 제기	31
<b>제2장</b>	<b>사회적 배제의 개념 및 실태</b>	
	제1절 사회적 배제의 개념	
	1. 사회적 배제의 개념	34
	2. 사회적 배제의 영역과 지표	40
	제2절 우리나라의 사회적 배제 실태	46
<b>제3장</b>	<b>사회적 배제에 대한 문화예술정책 사례</b>	
	제1절 유럽의 사회적 배제 정책	54
	제2절 사회적 배제 극복과 문화예술정책	58
<b>제4장</b>	<b>사회적 배제 집단의 문화예술 향수 실태</b>	
	제1절 문화예술의 사회적 기능	66
	제2절 사회적 배제 집단의 문화예술 향수 실태	69
<b>제5장</b>	<b>사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책</b>	
	제1절 정책의 기본 방향	78
	제2절 정책 추진의 원칙	80
	제3절 정책의 추진 체계	82
	제4절 정책 추진을 위한 자원 조달 방법	89

<b>제6장</b>	<b>사회적 배제 극복을 위한 문화예술 프로그램</b>	
제1절	프로그램 개발의 기본방향	94
제2절	문화예술에의 접근성과 참여성 강화	
1.	접근성 강화 - 문화예술 향유에서의 배제 극복	97
2.	참여 증진 - 문화활동 참여를 통한 사회적 배제 극복	104
제3절	대상별 대응 프로그램 및 운영체계	
1.	집단별 대응 프로그램의 개발	108
2.	커뮤니티 프로그램의 활성화	115
<b>제7장</b>	<b>결론 및 정책 제언</b>	117
<b>참고문헌</b>		119



## 요약

1. 연구의 배경 및 목적
2. 사회적 배제의 개념과 실태
3. 사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책
4. 사회적 배제 극복을 위한 문화예술 프로그램
5. 결론 및 정책 제언

## 1. 연구의 배경 및 목적

최근 몇 년간 우리 사회의 가장 커다란 이슈중 하나는 양극화 문제였다. IMF 위기 이후 예상치 못한 속도로 국가 경제가 회복되었지만, 양극화는 더욱 강화되었기 때문이다. 특히 고용 불안정의 증대와 그로 인한 비정규직의 양산은 이른바 '근로빈곤층'을 확대시켰으며, 상대적 빈곤으로 얘기되는 경제적 양극화를 심화시켰다. 이러한 상황에서 사회적 역량을 집중하여 양극화 해결을 위한 다양한 노력이 전개되었지만, 근본적 해결이 이루어지지 않고 소득격차가 지속될 뿐만 아니라, 자칫 대물림 현상으로까지 발전해 나갈 가능성을 보이고 있다. 이러한 양극화의 지속은 사회적 배제의 대표적 동인으로 사회적으로 배제되는 집단을 구조적으로 재생산해 낼 수 있기 때문에 보다 적극적 대응이 필요하게 된다.

이 연구는 우리 사회에서도 사회적 배제에 대해 적극 대응해야 하며, 사회적 배제의 극복 과정에서 문화예술 활동이 어떤 형식으로든 크게 기여할 것이라는 가설에서 출발하였다. 문화예술이 갖는 사회적 효과에 대한 분석과 연구가 미흡한 상황이지만 몇 가지 사례를 통해서 그 가능성을 보여 주고 있는 만큼, 보다 적극적으로 정책과제를 개발하려는 노력이 필요하다고 보았기 때문이다.

이 연구의 목적은 사회적 배제가 갖는 개념을 파악하고, 그러한 개념에 비추어 우리 사회에서 사회적 배제가 어느 정도, 그리고 어떤 방식으로 현상하고 있는지 살펴본 후, 궁극적으로 예술활동과 관련하여 사회적 배제에 대응하는 정책 과제를 발굴하는데 있다.

연구 범위는 특정하고 있지 않으나, 내용적 범위는 사회적 배제와 관련 문화예술 정책이 관여할 수 있는 영역에 한정하고 있다.

## 2. 사회적 배제의 개념과 실태

### 가. 사회적 배제의 개념

'사회적 배제(social exclusion)'란 무엇인가. 1990년대 들어서면서 유럽 각국에서는 빈곤 문제에 대한 새로운 접근법으로 사회적 배제라는 개념을 사용하고 있다. 기존의 빈곤 개념이 '물질적으로 결핍된 상황'이라는 정태적인 현상에 초점을 맞추고 있는데 비해, 사회적 배제는 말 그대로 경제적 요소를 넘어서 사회적 차원에서 지속화하고 있는 점에 주목한 다차원적 동태적 개념이라 할 수 있다. 복지국가 모델을 추구해 온 유럽 국가들에서도 빈곤 문제를 해결하고 있지 못할 뿐 아니라 그 빈곤의 세습화가 이루어지고, 다른 사회적 요소에까지 확장되어 그 영향이 나타나고 있는 점에 주목하여 새롭게 도입된 개념이 사회적 배제이다.

사회적 배제란 경제적 불평등만이 아니라 보다 확장된 사회적 불평등을 지칭하기 위해 도입되었는데, 어떤 사람이나 지역이 자신이 속한 사회에 충분히 포용되지 못하고 배제되는 현상을 말한다. 따라서 사람의 경우 단순히 가난한 사람(빈곤층)만을 의미하지 않고, 여러 차원에서 사회 구조에서 이탈되어 있는 상태를 말한다고 할 수 있다.

단정하기는 어렵지만 사회적 배제란 대체로 경제적 불평등이 기본적 원인이 되어 사회적 분야에까지 확대되어 만성화되고 지속화되는 사회적 불평등에 대응하기 위해 도입된 개념이라 할 수 있다. 또한 사회적 배제는 근본적으로 사회적 가치에 대한 평가를 기반으로 성립 가능한 것이라 할 수 있다. 일반적으로 한 사회에서 중심적인 가치, 좀더 극단적으로는 주류사회의 가치를 기준으로 하여 거기에 소속되지 못하고 이탈하거나 배제되는 현상과 관계되기 때문이다. 사회적 배제의 개념이 그러한 포괄성, 복합성을 지니고 있다면, 그에 대한 정책적 해결 역시 단순히 빈곤 문제의 해결을 넘어서는 복합성을 가지고 접근해야 한다는 점에서, 사회정책의 일환으로 사회적 배제 정책을 펼치는 의의가 있다고 볼 수 있다.

### 나. 우리나라의 사회적 배제 실태

우리나라의 사회적 배제는 1997년 외환위기 이후 두드러져 고착화되어 가고 있는 양극화 현상이 가장 커다란 배경이 되고 있다. 소득 양극화의 심화와 함께 고용 없는 성장으로 인한 실업률의 악화가 지속확대되고 있다. 또한 외국인 노동자 및 결혼 이주 여성의 유입으로 문화적 배경이 전혀 다른 사회 구성원이 급증하고 있고, 노숙자나

10대 미혼모의 증가 등 새로운 사회 현상이 나타나고 있다. 최근에는 수월성과 경쟁 위주의 교육정책이 도입되면서 부모의 소득 격차가 자녀 세대의 교육 격차로 나타나고, 그것이 다시 자녀 세대의 사회경제적 격차로 나타날 가능성도 예견되고 있다. 또한 고령사회로 진입을 앞두고 있는 상황에서 전반적으로 경제력이 없거나 신체 부자유한 노령인구가 사회적 배제 집단이 될 잠재성을 갖고 있으며, 지역적으로는 농어촌 지역이 노령인구, 결혼 이주여성 및 그 자녀 등이 혼재하면서 사회적 배제 지역으로 전락할 가능성이 잠재하고 있다. 그 외 질병이나 장애, 범죄, 장기실업 등으로 인한 사회적 배제가 늘어나고 있는 추세이다.

강신욱 외(2005)의 한국사회의 빈곤 상태에 대한 경험적 연구에 따르면 분야별 사회적 배제의 규모는 다음과 같다.

차원	사회적 배제	지표의 정의	배제정도
경제	빈곤	중위소득 50%이하의 가구	19.84%
근로	근로빈곤	가구원 중 하나라도 일을 하고 있지만 가구 소득이 50%이하인 가구	10.25%
일자리	실업	가구주가 실업인 경우	
주거	주거환경 미비	-살고 있는 집에 전용화장실이 없는 경우 -집세를 2달 이상 미뤘거나 집세로 인해 옮긴 경우 -겨울에 난방을 못하는 경우	12.13%
교육	교육기회 결여	-중등교육 이하의 학력 -자녀가 원하는데도 사교육을 못한 경우	27.89%
건강	의료욕구 미충족	-장기질환에도 정기치료 못하는 경우 -몸이 아파도 병원에 가서 치료 못하는 경우	11.93%
사회적 관계망	사회적 고립	-어려울 때 이야기를 나눌 친구나 친척 부재 -물질적 도움을 받을 수 있는 친지 부재	35.24%
사회 서비스	정보·서비스 소외	-인터넷 연결망 부재 -걸어서 10분내 버스·지하철역 부재	15.02%

\* 출처 : 강신욱 외, 2005 : pp.188-189.에서 재구성

〈표 1〉 분야별 사회적 배제의 규모

### 3. 사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책

#### 가. 정책의 기본 방향

사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책의 방향을 제시해 보면 크게 다음 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 문화를 통한 사회적 포용(social inclusion)의 강화이다. 사회적 배제를 극복하고 사회적 포용을 강화하기 위해서는 경제·사회적 조치가 필수적이지만, 문화적 조치가 복합적으로 병행되어야만 진정한 의미의 포용이 이루어질 수 있다. 사회적 배제가 단순한 빈곤 문제를 넘어서서 다차원의 복합적 요인의 작용으로 발생하는 만큼, 그 극복을 위한 정책 또한 다차원의 복합적인 조치를 필요로 하는 것이다. 이의 실행을 위해서는 문화체육관광부만이 아니라 보건복지부, 노동부 사이의 부처간 협력을 비롯하여 지방자치단체나 지역문화재단 등과 협력 체계를 구축하는 것이 필요하다. 기존의 문화예술정책이 단순히 문화예술분야의 공급자 관점에서 새로운 콘텐츠를 생산하고 보급하는 관점에서 이루어졌다면 사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책에서는 정책의 대상이 되는 집단의 관점에서 여러 가지 다양한 채널의 공공 서비스를 통합적으로 전달하는 방안을 마련해야 한다.

둘째 사회적 배제 집단의 문화적 권리를 보장하는 '문화적 안전망'의 구축이라 할 수 있다. 사회적 배제 집단이 문화적으로 배제되는 양상을 가정하고, 그에 대한 직접적 대응 방안의 하나로 그들의 문화적 권리를 향유할 수 있는 지원 정책을 개발해 나가야 한다. 문화예술에 대한 접근성을 획기적으로 확대하되 사회적 배제 집단을 타깃으로 한 특화된 프로그램이나 프로젝트를 운영하는 것이 필요하다. 사회적 배제의 핵심 요인인 빈곤 문제가 문화예술 향유 자체를 가로막는 장애요인으로 작용하는 것은 분명하지만, 그 빈곤 문제가 해소된다고 하여 곧바로 문화예술 향유로 이어지는 것은 아니다. 빈곤 상태에 놓여 있을 때 공적 지원 체계를 통한 문화예술 향유가 이루어져야 빈곤 극복 후 문화예술 향유로 자연스럽게 연결될 수 있기 때문이다.

#### 나. 정책의 추진 체계

사회적 배제 극복을 위한 정책의 추진 체계는 기존의 사회복지 전달 체계를 기본축으로 하되, 다른 부처의 정책 영역까지 확대되어야 한다. 사회복지정책을 담당하는 보건복지가족부와 고용 관련 정책을 담당하는 노동부, 그리고 국민의 교육 및 문화생활

을 담당하는 교육과학기술부와 문화체육관광부가 협력 체제를 구성하여 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 사회적 배제 집단의 구체적 생활공간에 관여할 수 있는 지방자치단체가 실제 사업을 추진할 수 있는 실천단위이므로 행정안전부의 협력도 중요하다. 주택 건설 정책을 관장하는 국토해양부도 일정한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

이 경우 두 가지 모델을 고려해 볼 수 있는데, 하나는 국무총리 산하에 별도의 기구를 설치하는 방안이고 다른 하나는 현재 국무총리실에 설치된 '사회통합정책실'을 리모델링하여 관련 정책을 담당하게 하는 것이다. 국무총리실 사회통합정책실의 주요 기능이 사회적 배제 극복 정책과 유사한 맥락을 가지고 있으므로 별도의 기구 설치 없이 '사회통합정책실'의 기능 및 조직 체계 재편을 통해 사회적 배제 극복을 위한 정책을 담당하도록 할 수도 있을 것이다.

'사회통합정책실'을 활용하는 방안은 커다란 사회적 비용을 들이지 않고서도 빠른 시기에 사회적 배제 정책을 추진할 수 있는 현실적 강점이 있다고 할 수 있다. 더욱이 직제상의 명칭인 '사회통합정책'에 사회적 배제 극복을 위한 정책의 내용성을 가미한다면 곧바로 정책 실현이 가능할 것이다.

그러나 국무총리실 사회통합정책실은 개별 부처의 고유업무에 대한 조정 관리 기능도 담당해야 하고, 사회적 배제 극복을 위한 정책을 추진하기 위해서는 이주민 관련 법무부, 새터민 관련 통일부, 농어민 관련 농림수산물식품부, 주택 및 도시 재개발 관련 국토해양부 등 좀더 넓은 범위의 부처간 협력을 필요로 하므로 사회통합정책실의 업무 범위를 넘어서는 별도의 정책 추진 체계가 요구된다. 그 구체적 방법으로는 국무총리 소속 위원회를 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

가칭 '사회통합정책위원회'를 설치, 사회적 위기 및 갈등 관리와 사회적 배제 극복을 위한 정책을 통합적으로 관리하되, 개별 부처에서도 관련 업무를 추진하면서 위원회를 통해 전략적 과제나 방향을 조정해 나가는 방식이 바람직하다고 볼 수 있다.

#### 다. 정책 추진을 위한 자원 조달 방법

국가적 차원에서 사회적 배제 극복 정책이 추진되기 이전 단계에서 문화예술 분야 사회적 배제 극복 정책의 추진은 기존의 문화복지정책과 거의 영역이 일치되어 나타난다. 대표적인 프로그램으로 찾아가는 문화활동이나 문화바우처 사업 등이 있다. 최근 한국문화예술위원회에서 주관하는 '문화나눔사업'이 대부분 사회적 배제 관련 문화예술 프로그램이라 할 수 있다. 따라서 문화예술 관련 프로그램의 재원은 주로 복권기금

을 사용하는 것이 바람직하고 또한 현실적이다.

한국문화예술위원회에서 운용하는 문예진흥기금의 재원 가운데 복권기금은 2004년 446억원을 시작으로 2005년 504억원, 2006년 538억원, 2007년 458억원 등 연간 500억원 내외로 조성되고 있다. 전체 신규 조성 재원 가운데 복권기금이 차지하는 비율을 보면 2004년도 46.6%, 2005년도 52.1%, 2006년도 54.6%, 2007년도 49.2% 등 평균 50% 내외의 큰 비중을 차지하고 있다.

그런데 복권기금은 문예진흥기금에서 차지하는 비중도 크지만 사회적 배제 극복 정책과는 태생적 친화성을 가지고 있는 재원이라는 점에서도 주목하지 않을 수 없다. 복권 및 복권기금법 제23조 '복권기금의 배분 및 용도' 조항에 의하면 사회복지 및 문화예술진흥 등 공익적 성격이 강한 사업에만 사용하도록 그 용도를 제한하고 있기 때문이다. 또한 같은 법 제23조 제1항에 의해 다른 기금에 배분된 복권기금에 대해서도 제2항의 별표 규정을 통해 그 용도를 제한하고 있다. 이렇듯 법에 의해 규정된 복권기금의 용도를 고려할 때 주택이나 사회복지, 지역개발, 체육진흥, 문화예술진흥 등의 영역에서 사회적 배제 극복 정책과 관련된 프로그램이나 프로젝트를 지원하는 공적 재원으로 복권기금을 사용하는 것은 자연스럽고 또 바람직하다고 할 수 있다.

한국문화예술위원회와 지역문화재단에 의해서 운용되는 문예진흥기금의 경우에도 복권기금으로 조성된 기금은 사회적 배제 극복 정책의 보조금으로 사용되는 것이 바람직하다고 생각한다. 뒤집어 보면 현재 문예진흥기금에 편입되어 사용되고 있는 복권기금을 좀더 전략적으로 사용할 수 있는 방안으로 문화예술분야에서의 사회적 배제 극복 프로그램이나 프로젝트를 개발하고, 또 재구성하여 추진하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

## 4. 사회적 배제 극복을 위한 문화예술 프로그램

### 가. 문화예술에의 접근성과 참여성 강화

#### 1) 접근성 강화-문화예술 향유에서의 배제 극복

문화예술 향유에서 배제 현상을 극복하기 위해서는 문화예술 향유에 장애가 되는 배제 요소를 진단한 후, 그 장애물을 제거하여 모든 사람들에게 문화예술 향유의 기회를 균등하게 제공하는 방향에서 접근할 필요가 있다.

이렇듯 문화예술 접근에서의 배제는 문화예술 향유의 불균등성을 강화하고, 결국 다른 집단과의 동등한 수준의 문화 향유 권리를 보장받지 못하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 문화예술 향유에서 배제의 극복은 국가는 국민의 문화적 권리를 보장해야 한다는 철학적 원리를 바탕으로 하고 있는 것이다. 또한 문화예술 접근성의 제고는 기존 관객을 두텁게 하고, 새로운 관객을 개발하는 효과로 연결되어 문화예술의 발전에도 기여할 것으로 기대된다.

문화예술에의 접근성은 물리적 접근성, 경제적 접근성, 그리고 예술적 접근성의 세 부분으로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

첫째 물리적 접근성은 문화예술 콘텐츠를 향유할 수 있는 문화시설(박물관, 미술관, 문예회관, 도서관 등)에 접근할 수 있는 이동 거리 및 교통 수단과 관계되는 지리적 접근성, 문화시설 안에서 누구나 쉽게 이동하고 이용할 수 있는 이용 편의성 등이 있다. 생활권 안에서의 접근이 용이하게 하기 위해서는 문화시설의 공급이 충분하게 이루어지도록 하는 것이 근본적인 처방이 되겠지만, 문화시설의 공급에서 적정 수요를 고려해야 하므로 지역에 따라 지리적 접근성에 차이가 있을 수밖에 없다. 특히 문화예술 수요가 집중되어 있는 대도시를 중심으로 문화예술 프로그램이 공급되므로 농촌지역에는 문화시설의 공급이 원활하지 않을 수 있다. 또 문화시설이 충분히 공급되어 있다 하더라도 대도시지역에서는 다양한 콘텐츠가 충분히 공급되는 데 비해 농촌지역은 콘텐츠의 공급이 충분히 공급되지 않는 경우가 많아서 지역간 격차가 발생할 수밖에 없다.

둘째, 경제적 접근성은 문화예술 콘텐츠의 향유에서 소요되는 비용 때문에 문화예술 향유에 어려움을 겪는 경우이다. 소수의 고소득층을 제외하고는 대다수가 경제적 부담 때문에 문화예술 향유가 어렵다고 느끼는 경우가 많다. 공연이나 전시 등의 입장료나 음반이나 서적의 구입비, 문화예술교육 수강료 등 일정한 비용의 지출이 필요한



영역에서 접근성을 높이기 위해서는 가격 장벽을 완화하는 것이 필요할 것이다. 시장에서의 가격 자체를 저렴하게 유도하여 모든 사람에게 접근성을 높이는 것이 가장 근본적인 처방에 해당하겠지만, 문화예술 콘텐츠의 생산성이 낮아 시장 메커니즘에 의한 가격 낮추기는 쉽지 않은 일일 것이다. 따라서 경제적 접근성 제고를 위해서는 가격 자체를 조절하기보다는 저소득 계층을 대상으로 문화예술 콘텐츠에 접근할 수 있는 별도의 지원 프로그램을 개발하는 것이 바람직하다.

2008년부터 시행중인 국립박물관 상설 전시 프로그램 무료입장제도는 특정 계층을 겨냥하지는 않았지만 경제적 차원에서 접근성을 획기적으로 개선하려는 시도의 하나이다. 다만 상설전시 관람료가 그리 높지 않은 상황에서 '무료관람'이기 때문에 유인 효과는 그리 크지 않다고 볼 수 있다. 그러나 국가에서 운영하는 문화시설인 만큼 그 상징적 효과는 매우 크다고 할 수 있다.

문화바우처 프로그램은 말 그대로 문화예술 향유를 지원하기 위해 무료로 향유할 수 있는 바우처를 제공하는 사업이다. 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 하고 있으며, 공연이나 전시를 무료로 관람할 수 있도록 지원하고 있다. 문화예술 향유 욕구와 의지가 있는 사람에 한하여 제공되는 현재의 방식은 문화예술 향유 비율이 낮은 저소득층의 특성을 고려할 때 적합한 모델로 판단된다.

다만 전반적으로 문화예술 향유 욕구가 증가되고, 실제 문화바우처 이용자가 급증하는 경우 선택적 복지제도를 응용한 가칭 '문화복지카드' 발급을 통한 문화예술 향유 지원 프로그램으로 전환해 보는 것도 고려해 볼 만하다.

셋째, 예술적 접근성이란 향유 대상이 되는 문화예술이 어느 정도를 대중성을 가지고 있고, 또 향유자 역시 문화예술에 대한 이해력 및 취향이 형성되어야 한다는 점을 의미한다. 문화예술, 특히 예술의 향유에서는 경제적 부담이 제거된다고 하여 그것이 문화예술에의 접근으로 이어진다고 보장할 수 없기 때문이다. 문화예술에의 접근이 이루어지도록 하기 위해서는 문화예술을 향유하고자 하는 욕구나 취향을 형성할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

예술적 접근성의 제고를 위해서는 어려서부터 문화예술 향유의 경험을 축적하고 또 문화예술에 대한 이해 및 감상 능력을 기르기 위한 교육을 받을 필요가 있다. 따라서 실질적으로 문화예술 향유에의 접근성을 높이기 위해서는 문화예술교육 프로그램의 공급이 필요하다고 하겠다. 한국문화예술교육진흥원을 통해 제공되고 있는 다양한 문화예술교육 프로그램은 직접적 효과 중의 하나가 국민의 문화예술 이해 및 감상

능력 제고에 있다고 보았을 때, 결과적으로 예술적 접근성의 제고에 기여할 것으로 보인다.

## 2) 참여 증진-문화활동 참여를 통한 사회적 배제 극복

앞에서 살펴본 접근성 제고가 문화예술분야에서의 배제를 극복하기 위한 사회적 노력을 제시한 것이라면, 사회적 배제 집단의 사회적 포용 과정에 대한 문화적 기여의 한 방법으로 문화활동(cultural activities)에의 참여를 증진하는 것이 필요하다.

이주민이나 장애인, 저소득층 등 사회적 배제 집단이 배제를 극복하고 사회 구성원으로서 다른 집단과 동등한 수준의 권리를 향유하도록 하기 위해서는 문화예술에의 접근성 제고와 함께 문화활동에의 참여를 활성화하는 것이 바람직하다. 문화활동에의 참여는 단순히 문화적 권리만이 아니라 참여자의 자신감을 키우고 창의성 및 관련 직능의 개발에 도움이 되며, 나아가 참여자들 사이의 신뢰와 관계의 발전, 정서적 유대감의 강화로 사회적 배제로 인한 박탈감 완화에 크게 기여할 수 있다. 또한 문화활동 참여를 통해 다른 사람과의 소통 능력이 함양되어 궁극적으로 사회적 구조 안에 포용될 수 있는 정신적 힘을 얻고, 또한 직업 개발 등의 구체적 경로를 발견하게 될 것이다. 물론 이러한 효과는 반드시 문화활동 참여에서만 얻을 수 있는 것은 아니다. 그렇지만 문화활동에의 참여가 누구나 접근하기에 용이하고, 또한 참여자에게 미치는 유무형의 효과가 크고 복합적이라는 점에서 다른 분야의 참여보다는 유용성이 크다. 따라서 사회적 배제 집단이 문화활동에 참여할 수 있도록 하는 다양한 프로그램을 개발하여 운영하는 것이 문화예술분야에서 사회적 배제 극복을 위해 대응하는 또 하나의 중요한 과제의 하나가 될 것이다.

## 나. 대상별 대응 프로그램 및 운영체계

구체적인 프로그램이나 프로젝트를 운영할 때 사회적 배제 집단이나 지역 등 대상별 운영체계를 고려해야 한다는 점이다. 그렇지만 사회적 배제 극복을 위한 프로그램의 개발에서는 대상별 특성을 고려해야 하나 그 운영체계에 있어서는 대상별로 특화된 프로그램은 최소화하고, 지역별 운영체계를 구축하는 것이 바람직하다. 사회적 배제 극복의 궁극적 목표가 '함께 하는 사회'를 향한 사회적 통합에 있다고 보았을 때, 그 과정에서부터 대상 분리가 발생하면 그 자체가 '낙인효과'를 유발할 수 있기 때문이다. 또한 우리나라의 경우 사회적 배제 현상은 분명하게 존재하지만, 그 배제의 요인이 복합적으로 작용하면서 사회적으로 분리되어 존재하는 현상은 서구에 비해 미약한

편이다. 슬럼지역과 같이 지역적 구분도 약하고, 또 가족이나 친족 등 사적인 지지 체계가 강한 사회문화적 특성으로 인해 집단적 분리 현상 역시 서구에 비해서는 현저하지는 않기 때문이다.

### 1) 집단별 대응 프로그램의 개발

사회적 배제 현상이 배제 요소간의 결합에 의해 특정 집단에 집중되어 나타나는 경우 그 대상에 맞는 맞춤형 처방이 필요하다. 경제적 차원에서 빈곤, 실업의 극복과 사회적 차원의 고립, 소외감의 극복, 문화적 차원의 소통의식 및 유대감 형성이 종합적으로 병행하여 해결되어야 사회적 배제 문제의 진정한 해결이 가능하다.

우리나라에서 사회적 배제 집단으로 가시화되어 있는 집단으로는 기초생활수급자와 차상위계층, 이주민, 장애인, 임대주택거주자, 가출 청소년 및 노숙자 등을 들 수 있다. 여기에서는 일반 복지정책의 대상이 되어 있는 기초생활수급자와 차상위계층, 장애인 등은 제외하고, 이주민 및 가출 청소년 등을 대상으로 한 예시 프로그램의 방향을 제시해 보았다.

### 2) 커뮤니티 프로그램의 활성화

그런데 특정한 계층 집단으로 접근하는 방식은 낙인효과 우려가 있고, 그 실행과정에서 본의 아니게 사회적 배제 집단을 '재배제'하는 문제가 발생할 수도 있다. 그렇다고 유럽 국가들처럼 슬럼화된 특정 지역이 존재하는 것도 아니기 때문에 눈에 보이는 방식의 사회적 배제 극복 정책보다는 각각의 생활단위에서 펼쳐지는 커뮤니티 운동이 가장 적절한 처방이 될 것으로 보인다. 커뮤니티 활성화는 사회적 배제의 극복만이 아니라 적절하게 예방하는 효과도 클 것으로 생각되기 때문이다.

문화예술분야에 제한하여 그 방향을 찾아보자면 직장이나 거주지를 중심으로 일상 속에서 접할 수 있는 다양한 문화 커뮤니티를 생각해 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 문화활동에의 참여가 주요한 방법이 될 것이다. 특히 자신이 거주하는 지역사회에서 문화활동에 참여하는 방식은 매우 효과적인 커뮤니티 활동이 될 것이다.

첫 번째 지역사회를 기반으로 구성된 문화예술 동아리 활동에 적극 참여하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 동네 아저씨로 구성된 음악밴드, 어머니 합창단, 주변 지역의 공간 디자인을 재구성하는 공공미술 모임, 지역의 역사자원이나 인물 자원을 발굴하고 기념하기 위해 다양한 활동을 하는 역사모임, 주변지역의 야생화를 탐사하고 사진으로

보존하고 전시하는 야생화탐사모임, 지역 환경 및 생태를 조사하고 보존하기 위한 환경모임 등. 그 소재와 운영 방식은 무궁무진하다. 중요하는 것은 자발적 참여이다. 이러한 참여를 통해 참여자들은 자신감은 물론 자기 지역에 대한 자부심, 그리고 다른 사람들과의 소통능력을 얻게 될 뿐만 아니라 사회적 관계망을 갖게 되어 새로운 공동체적 삶을 영위할 수 있게 된다.

두 번째로 지역사회 문화시설 및 문화이벤트에 자원봉사자로 참여하는 활동을 생각해 볼 수 있다. 문예회관이나 도서관 등의 문화시설이나 지역축제 등에서 1년에 일정시간을 정하여 자원봉사자로 활동하는 것도 문화활동 참여의 한 방식이다. 자원봉사 마일리지제도, 지역통화제도 등 다양한 아이템들을 활용하는 것도 좋을 것이다.

지역사회를 기반으로 하는 커뮤니티 활성화는 지역 주민을 자기 삶의 주인공으로 다시 태어나게 하여 사회적 포용의 장치로서만이 아니라 행복한 삶의 원천으로 작용할 수 있다. 따라서 이는 치유만이 아니라 예방의 효과까지 얻을 수 있는 최상의 방안이라 할 수 있다.

## 5. 결론 및 정책 제언

이 연구에서는 유럽을 중심으로 발전되어온 사회적 배제 개념을 도입하여 문화예술 분야에서 취할 만한 대응 방식을 모색해 보았다. 그러나 그 결과는 문화적 차원에서의 배제가 사회적으로 발생하는 구조와 현황을 파악하는 노력이 선행되지 않은 상황에서 기존의 논의에 기대어 몇 가지 예시적 방향을 제시해 본 데 지나지 않는 것 같다. 특히 사회적 배제 집단의 측정이 선행되지 않은 조건에서 연구가 수행되어 배제 현상이 두드러지는 이주노동자와 새터민을 주요 대상으로 몇 가지 프로그램을 예시하여 보았다. 이는 말 그대로 예시에 지나지 않으므로 사회적 배제 개념을 활용한 문화예술정책이 본격화하는 시점에서는 보다 종합적인 프로그램이 개발되고 시행되어야 할 것이다. 이 연구에서의 미흡한 논의들이 이후 문화 분야에서 사회적 배제 논의에 의해 발전적 양태로 나아갈 것을 기대하면서, 당면하여 시행할 만한 정책과제 제언으로 결론을 대신하고자 한다.

무엇보다 먼저 사회적 배제 지표의 개발에서 문화 분야의 하위지표를 개발하는 일이 이루어져야 한다. 문화예술에의 접근성, 문화활동의 참여정도를 확인할 수 있는 지표를 개발하고, 주기적 조사를 통해 배제 기준을 추출하여 상황을 진단할 수 있어야 그 극복을 위한 대응방안 마련도 가능할 것이다. 이는 사회적 배제의 하위 차원으로 문화적 배제를 진단하는 도구로 활용될 수도 있을 것이다.

다음으로 현재 문화예술분야에서 전개되고 있는 문화복지 관련 정책(예, 문화나눔사업)을 사회적 배제의 관점에서 재구성하여 적극적인 사회 통합의 정책으로 개조해 나가야 한다. 사회적 배제 관점을 새롭게 도입한다고 하여 모든 것을 백지상태에서 새롭게 출발해야 할 필요는 없다. 현재 문화 분야에서는 이미 사회적 배제에 대한 대응 프로그램이나 프로젝트로 볼 수 있는 사업들이 이루어지고 있다. 새롭게 제기되는 것은 관점과 체계의 문제이다. 현재 진행되고 있는 문화예술 지원 프로그램 가운데 사회적 배제 관련 정책으로 재구성할 수 있는 프로그램에 대한 실태조사를 실시하고, 문화복지 정책을 사회적 포용 내지는 통합을 위한 정책으로 리모델링하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

문화 분야이든 경제 분야이든 사회보장 분야이든 사회적 배제란 어느 한 분야, 한 부문의 국지적 현상이 아니라 사회 전체의 구조적 현상이라는 점을 고려할 때 그 어떤 것보다 우선적으로 국가적 의제로 설정되어야 할 필요가 있다. 국무총리실이든 사회부

처이든 총괄적으로 대응하는 부처를 정한 후, 문화 분야의 과제 추진 담당기관으로 문화체육관광부와 한국문화예술위원회를 지정하고, 이어서 지역문화재단, 민간단체 등이 협력체제를 구축해야 할 것이다.

# 제1장

## 서론

제1절 연구 목적과 범위

제2절 문제의 제기

### 제1절 연구 목적과 범위

이 연구의 목적은 사회적 배제가 갖는 개념을 파악하고, 그러한 개념에 비추어 우리 사회에서 사회적 배제가 어느 정도, 그리고 어떤 방식으로 현상하고 있는지 살펴본 후, 궁극적으로 문화예술과 관련하여 사회적 배제에 대응하는 정책 과제를 발굴하는데 있다.

우선 사회적 배제와 관련 정책적 대응을 하고 있는 국내외 사례에 대한 연구가 필요하며, 광범위하게 문헌자료를 수집하여 분석하는 것을 주된 연구 방법으로 삼고 있다.

연구 범위는 특정하고 있지 않으나, 내용적 범위는 사회적 배제와 관련 문화예술 정책이 관여할 수 있는 영역에 한정하고 있다.



## 제2절 문제의 제기

최근 몇 년간 우리 사회의 가장 커다란 이슈중 하나는 양극화 문제였다. IMF 위기 이후 예상치 못한 속도로 국가 경제가 회복되었지만, 양극화는 더욱 강화되었기 때문이다. 특히 고용 불안정의 증대와 그로 인한 비정규직의 양산은 이른바 '근로빈곤층'을 확대시켰으며, 상대적 빈곤으로 얘기되는 경제적 양극화를 심화시켰다. 이러한 상황에서 사회적 역량을 집중하여 양극화 해결을 위한 다양한 노력이 전개되었지만, 근본적 해결이 이루어지지 않고 소득격차가 지속될 뿐만 아니라, 자칫 대물림 현상으로까지 발전해 나갈 가능성을 보이고 있다. 이러한 양극화의 지속은 사회적 배제의 대표적 동인으로 사회적으로 배제되는 집단을 구조적으로 재생산해 낼 수 있기 때문에 보다 적극적 대응이 필요하게 된다.

또한 최근 우리 사회는 자살의 지속적 증가, 노숙자나 가출 청소년의 증가 등 사회적 구조 바깥으로 이탈하는 집단이 늘어나고 있으며, 외국인 노동자나 이주여성, 새터민과 같이 우리 사회 문화권에 접속하지 못한 채 걸돌고 있는 '이주민' 집단도 급증하고 있는 상황이다. 전자의 경우는 경제 양극화 등으로 인해 우리 사회 내부에서 파생되는 문제이고, 후자는 외부에서 새롭게 유입된 인구 가운데 우리 사회 내부로 진입하지 못한 데서 발생하는 문제이다.

그 어느 경우나 경제적 요인이 가장 근본적이고 핵심적인 요소이지만 단순히 일시적으로 소득을 보전하는 방식만으로는 그 문제의 '해결'이 이루어지지 않는다는 데 문제가 있다. 이 문제의 '해결'을 위해서는 종합적이고 지속적인 대응 방안을 요구하기 때문이다. 이주여성의 예를 들면 가장 핵심적인 요소로 일자리 문제가 해결되어야 하며, 그를 기반으로 거주, 건강, 교육(특히 자녀의 교육), 그리고 우리 사회의 문화에 접속 가능한 '문화적 능력' 등이 적절한 수준으로 갖추어지지 않으면 우리 사회 진입에 실패하게 되고, 새로운 사회적 갈등과 문제를 야기하는 원천이 될 수도 있다.

여기에서 생각해 볼 수 있는 것은 사회경제적 요인 외에 문화적 요인에 의해 사회적 배제가 발생하거나 증폭되는 경우이다. 이주노동자나 새터민과 같이 본국과 우리 사회의 문화적 차이로 인해 예기치 못한 불평등을 겪게 되는 경우는 그 대표적 사례에 속한다. 이 경우 그들은 자신들이 지니고 있던 문화를 인정받지 못하고 소수 집단으로 내몰리면서 우리 사회에 편입되지 못할 뿐만 아니라 '열등한 문화'를 가진 그룹으로 규정되어 하위문화로 위계화될 위험성마저 안고 있다. 그렇게 되면 서로의 문화적

기반이 인정되면서도 사회적 통합에 기여하는 긍정적 다문화사회가 아니라 우리 문화를 중심으로 위계화된 분열적인 다문화사회가 도래할 수도 있을 것이다. 따라서 우리 사회가 소수 집단을 어떠한 방식으로 끌어안으면서 통합적인 사회를 구축해 나가느냐 하는 문제는 선진국으로 도약하기 위해 반드시 해결해야 하는 선결 과제의 하나일 것이다. 좀더 단순화하여 표현하자면 사회적 문제의 합리적 해결이 선진국으로 도약하기 위한 열쇠인 것이다. 그리고 사회적 문제 해결에서 종합적 처방의 하나로 고려해야 할 요소가 문화적 대응 방안이며, 특히 문화예술을 활용한 다양한 사회 프로그램 개발이 필요하다. 지금이야말로 문화예술의 사회적 기여 활동, 따라서 사회적 취약 계층의 삶과 함께 하는 문화예술이 정책의 차원에서 준비되고 실행되어야 할 때이다.

이 연구는 우리 사회에서도 사회적 배제에 대해 적극 대응해야 하며, 사회적 배제의 극복 과정에서 문화예술 활동이 어떤 형식으로든 크게 기여할 것이라는 가설에서 출발하였다. 문화예술이 갖는 사회적 효과에 대한 분석과 연구가 미흡한 상황이지만 몇 가지 사례를 통해서 그 가능성을 보여 주고 있는 만큼, 보다 적극적으로 정책과제를 개발하려는 노력이 필요하다고 보았기 때문이다.

## 제2장

### 사회적 배제의 개념과 실태

#### 제1절 사회적 배제의 개념

1. 사회적 배제의 개념
2. 사회적 배제의 영역과 지표

#### 제2절 우리나라의 사회적 배제 실태

## 제1절 사회적 배제의 개념

### 1. 사회적 배제의 개념

'사회적 배제(social exclusion)'란 무엇인가. 1990년대 들어서면서 유럽 각국에서는 빈곤 문제에 대한 새로운 접근법으로 사회적 배제라는 개념을 사용하고 있다. 기존의 빈곤 개념이 '물질적으로 결핍된 상황'이라는 정태적인 현상에 초점을 맞추고 있는데 비해, 사회적 배제는 말 그대로 경제적 요소를 넘어서 사회적 차원에서 지속화하고 있는 점에 주목한 다차원적 동태적 개념이라 할 수 있다. 복지국가 모델을 추구해 온 유럽 국가들에서도 빈곤 문제를 해결하고 있지 못할 뿐 아니라 그 빈곤의 세습화가 이루어지고, 다른 사회적 요소에까지 확장되어 그 영향이 나타나고 있는 점에 주목하여 새롭게 도입된 개념이 사회적 배제이다.

사회적 배제란 경제적 불평등만이 아니라 보다 확장된 사회적 불평등을 지칭하기 위해 도입되었는데, 어떤 사람이나 지역이 자신이 속한 사회에 충분히 포용되지 못하고 배제되는 현상을 말한다. 따라서 사람의 경우 단순히 가난한 사람(빈곤층)만을 의미하지 않고, 여러 차원에서 사회 구조에서 이탈되어 있는 상태를 말한다고 할 수 있다.

사회적 배제라는 개념은 1960년대에 프랑스에서 출발하였으며, 1970년대와 1980년대를 거치면서 사회적 이슈로 등장하였다. 이것은 고도성장에도 불구하고 존재하는 대규모의 장기실업, 지속적인 노동에도 불구하고 빈곤선 이하에 머무르는 저소득자, 노숙자의 증가 등 빈곤의 양상이 변하면서 빈곤에 대한 새로운 설명의 필요성이 대두되었기 때문이다(심창학, 2004: pp.358-359). 특히 제3국 이주자들이 급증하면서 프랑스 등지에서 인종적 계도가 출현하고, 유럽연합을 추진하는 가운데 복합적 빈곤문제가 대두되었다는 것도 사회적 배제 개념의 확대와 무관하지 않다. 1980년대까지는 주로 이해의 차원에서 사회적 배제가 이야기되었으나, 1990년대 들어 정책적인 차원에서 문제 인식과 해결이라는 문제의식이 강조되었는데 이는 경제 통합 이후 사회 통합을 추구하는 유럽연합의 상황과 연결되어 있다.<sup>1)</sup>

이렇듯 유럽사회에서 '사회적 배제'의 개념은 전통적인 의미의 '빈곤(poverty)' 개념을 대체하는 개념으로 등장하였다. 전통적으로 빈곤은 생활에 필요한 자원의 부족상태

1) 유럽연합 내 빈곤문제 퇴치를 암스테르담 조약(1997)에서 유럽연합이 추구해야 할 목표로 상정하였고, 2000년 유럽이사회는 사회통합(social inclusion)을 향후 10년간 유럽이 지향해야 할 목표로 선언한 바 있다(김안나, 2007 a: pp.359-360).

로 정의되어 왔으나, 최근의 빈곤 양상을 이해하기 위해서는 물질적 자원의 유무보다 그 밖의 다양한 자원에 접근할 수 있는 기회와 의지에 주목할 필요가 있으며, 이 과정에서 경제적인 측면만이 아니라 문화적, 정치적, 사회적 소외와 배제 현상에 초점을 맞추어 주류사회로부터 단절된 상황을 빈곤으로 정의하는 사회적 배제 논의가 보편화되었다고 할 수 있다. 비교의 차원에서 볼 때, 전통적인 빈곤 개념은 분배 문제, 즉, 개인이나 가족의 가처분 자산의 부족에 초점이 맞춰져 있다면, 사회적 배제의 개념은 관계문제(relational issues)에 초점을 맞추고 있으며, 부적절한 사회 참여, 사회적 보호의 부족, 사회적 통합의 결여, 권력의 부족 등(문진영, 2004: pp. 257-260)에 관심을 두고 있는데, 이를 정리한 것이 다음 표이다.

〈표 2-1〉 빈곤과 사회적 배제의 비교

빈곤	사회적 배제
물질적 자원	사회 참여
분배	관계성
결과	과정
경제적 권리	시민적 권리
하층에서 상층으로	밖에서 안으로
일면성	다면성
계량화 용이	계량화 어려움

빈곤의 개념이 주로 경제주의적 관점이라고 볼 수 있다면, 사회적 배제의 관점은 보다 복합적인 개념이라고 할 수 있다.

〈표 2-2〉 경제주의적 관점과 사회적 배제 관점의 차이

구분	경제주의적 관점	사회적 배제 관점
분석시각	완전경쟁 노동시장에 참여하는 원자화된 개인	권력관계가 작동되는 위계화된 집단과 개인
분석초점	배분의 문제/빈곤의 결과	관계의 문제/빈곤의 과정
분석단위	노동시장	경제적·사회적·정치적 영역
정책방향	노동시장 진입	사회적 통합과 사회권 보장

\*정미숙, (2007: p.67)

사전적인 차원에서 배제는 어떤 대상으로의 진입 또는 대상과의 교류/관계를 막는다는 것을 의미하는데, 여기서 이야기하는 대상은 소득이나 주거, 교육, 이웃 등 구체적인 영역뿐만 아니라 시민권, 법이 보호하는 평등, 국가, 사회 등 추상적인 영역도 포함하고 있다. 사회적 배제의 개념에서는 시민권의 개념도 중요한데 이 경우 사회적 배제란 사회적 권리의 부정이나 비실현, 즉, 개인이 정치적, 도덕적 구성원으로서 사회와 묶여 있는 정도가 매우 미약한 상태를 말한다고 할 수 있다. 한편 기든스는 배제의 개념을 집단들을 사회의 주류로부터 격리시키는 일종의 메커니즘으로 파악하고, 배제의 극복은 빈곤계층에 초점을 맞춘 구호 프로그램을 공동체를 중심으로 이들의 민주적 참여를 중시하는 방향으로 재조정할 때 가능하다고 생각하고 있다.

사회적 배제의 개념을 중시하고 있는 유럽연합에서는 사회적 배제의 근본적 책임이 개인에게 있지 않으며, 주거와 취업, 건강 그리고 적절한 생활조건 등과 같은 기회와 주요 결정과정으로부터, 개인과 집단이 차단되는 다차원적인 불이익의 형태로 설명하고 있다(김안나, 2007: pp.358-360).

많은 학자들이 단일하고, 단순한 기준으로 사회적 배제를 정의하는 것이 불가능하다고 이야기하고 있는데, 이와 같이 개념 정의가 다차원적이라고 하는 경우 역으로 개념의 모호성을 일컫는다고 할 수 있다. 시기별, 국가별로 사회적 배제의 대상이 다르고, 학문적 성향에 따라 배제 현상을 다르게 파악하고 있기 때문이다.

그러나 비록 사회적 배제의 현상은 개별 사회체제가 지향하는 바에 따라 다르게 나타나고 있지만, 배제의 유형에 경제적, 사회적, 정치적, 문화적인 불이익과 시민권, 인종과 종교에 따른 불평등, 그리고 빈곤과 장기실업 등이 포함되는 것은 공통적이라고 할 수 있다.

〈표 2-3〉 사회적 배제의 세 가지 패러다임

구분	연대	분화	독점
통합의 개념	집단 연대/문화적 경계	분화/독립된 영역들/상호의존	독점/사회적 봉쇄
통합의 원천	도덕적 통합	교환	시민권
이데올로기	공화주의	자유주의	사회민주주의
담론	배제(exclusion)	차별(discrimination) 하부계층(under class)	신빈곤(new poverty) 불평등(inequality) 하부계층(under class)
초기사상가	Rousseau Durkheim	Lock, Madison 실용주의자들 (Utilitarians)	Marx, Weber Marshall
새로운 정치경제모델	유연 생산 (Flexible production)	기술, 노동의욕 억제 (work, disincentive) 연계망, 사회적 자본	노동시장 분절 (labour market segmentation)

\* Silver (1994: p.540)

사회적 배제가 갖는 복합적인 의미는 영국의 사회적 배제 기획단(The Social Exclusion Unit, SEU)의 사회적 배제에 관한 정의에서 찾아볼 수 있다. 이에 따르면 사회적 배제는 빈곤이나 실업 등 하나의 원인이나 결과에 의해 초래되는 것이 아니라 여러 가지 환경적 요소의 결합에 의해 발생하는 것으로, 문제의 원인과 결과뿐 아니라 일련의 과정까지를 파악하는 데 중점을 두고 있다.

방법론적인 차원에서는 사회적 배제의 개념은 두 가지 방법론적인 특징을 가지고 있다. 첫째, 사회적 배제는 사회적 불이익 혹은 박탈의 다차원적(multi-dimension) 성격을 강조한다. 금전적인 문제, 경제적, 사회적 문제 그리고 물질적·상징적 관계, 분배적 갈등과 정체성 정치학, 계급과 지위의 질서, 사회권과 인권을 포괄하고 있다는 것이다. 둘째, 사회적 배제는 정적인 조건이 아니라 역동적인 과정(dynamic process)이다. 배제된 자에게 가족, 친구, 커뮤니티 관계는 시간이 지남에 따라 박탈의 차원들이 축적되는 지점에서 배제는 심화된다는 것이다.

문진영은 「사회적 배제의 국가간 연구」(2004)에서 다차원성(multi-dimensional), 상대성(relativity), 기관(agency), 역동성(dynamics)을 사회적 배제의 구성요소로 분석한 다음, 그에 기초하여 "한 개인이 지리적으로 거주하고 있는 한 사회에서 시민으로서(상대성) 누려야 할 경제적, 문화적, 정서적인 활동(다차원성)에 지속적(역

동성)으로 참여하지 못한다면, 그는 사회(기관)으로부터 배제되었다"고 정의를 내리고 있다(문진영, 2004: p.261.).

시민으로서의 능력이 할 '정상적 활동'이란 상대적 기준을 가질 수밖에 없으며, 경제 분야만이 아니라 문화·정서적인 면까지 포괄하는 다차원적 복합적이라는 점, 그리고 그러한 현상이 일시적이거나 정태적인 것이 아니라 여러 요인의 상호작용 속에서 지속되거나 재생산된다는 역동성을 강조하고 있는 개념이다.

1997년 총리실 직속으로 사회적 배제 문제를 다루는 기구인 사회적 배제 기획단(SEU)을 설치한 영국에서는 범부처 차원의 연합 과제로 관련 정책을 추진하고 있는데, 이 사회적 배제 기획단에서는 "사회적 배제란 실업, 낮은 기술, 낮은 소득, 열악한 주거, 높은 범죄율, 건강 악화, 가족 해체 등과 관련된 여러 가지 문제들의 복합체로부터 고통을 겪고 있는 사람들이나 지역에 발생할 수 있는 것들을 지칭하는 약식 용어이다"라고 정의하고 있다(Cabinet Office, 2000).

이는 실제적인 정책의 추진을 위해 내린 정의라는 점에서 매우 실용적이며, 우리가 흔히 사회적 불평등을 야기하거나 현상하고 있는 여러 사회 문제로 인해 특정한 사람이나 지역이 고통 받고 있는 부분에 주목한 개념이라 할 수 있다. 영국의 경우 사회적 배제 정책을 추진하면서 우선적으로 주목한 대상은 무단결석 등 학교에서의 배제, 노숙, 10대 임신 등이었다.

단정하기는 어렵지만 사회적 배제란 대체로 경제적 불평등이 기본적 원인이 되어 사회적 분야에까지 확대되어 만성화되고 지속화되는 사회적 불평등에 대응하기 위해 도입된 개념이라 할 수 있다. 또한 사회적 배제는 근본적으로 사회적 가치에 대한 평가를 기반으로 성립 가능한 것이라 할 수 있다. 일반적으로 한 사회에서 중심적인 가치, 좀더 극단적으로는 주류사회의 가치를 기준으로 하여 거기에 소속되지 못하고 이탈하거나 배제되는 현상과 관계되기 때문이다. 사회적 배제의 개념이 그러한 포괄성, 복합성을 지니고 있다면, 그에 대한 정책적 해결 역시 단순히 빈곤 문제의 해결을 넘어서는 복합성을 가지고 접근해야 한다는 점에서, 사회정책의 일환으로 사회적 배제 정책을 펼치는 의의가 있다.

그렇다면 사회적 배제라는 개념이 전제하고 있는 '정상적인 상태'는 어떠한 것을 지칭하는 것인가. 또한 사회적 배제에 대해 정책적 대응을 한다면, 그것은 또한 어떠한 방향에서, 어떠한 정책적 이념에 기초하여 해결하겠다는 것인가. 단순히 빈곤 문제라면 빈곤에서 벗어날 수 있는 경제적 조치나 공적 급여의 제공을 생각해 볼 수 있지만,



사회적 배제의 해결을 위해서는 바람직한 인간이나 사회의 존재 형태를 먼저 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 예를 들어 장기 실업자나 외국인 노동자나 이주 여성 등 눈에 보이는 사회적 배제 집단이 사회적 배제에서 벗어난다는 것은 어떠한 삶의 조건을 획득할 때 가능할 것인가.

사회적 배제라는 용어의 사용에는 그 반대 상태로서 사회적 포용(social inclusion)이나 사회적 결속(social cohesion)을 전제로 하는 것으로 보인다. 진정한 의미의 포용이나 결속이 이루어지기 위해서는 하나의 집단이나 지역으로서만이 아니라 개인의 내면과 가치에서 사회적 결속을 지향할 수 있도록 하는 포괄적 과정이 전제되어야 한다. 여기에서 기존의 복지정책과 달리 사회적 배제에 대한 정책적 대응에서는 문화예술 분야에서의 노력이 중시될 수밖에 없다고 볼 수 있다.

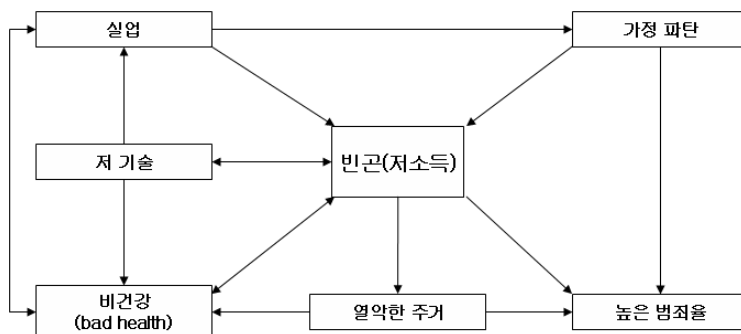
정책 대상자를 대상화하지 않고 사회적 결속의 기반을 만들어간다는 점에서 사회적 배제 개념의 유용성이 있음에도 불구하고, 그 근본 원인 중 하나가 경제적 요인에 의한 것이라는 점에서 경제적 빈곤의 퇴치가 없는 조건에서 사회적 배제에 대응하는 다양하고 복합적인 정책이 근본적 문제 해결에 어느 정도 기여할 수 있을 것인지 회의적 시각도 있다. 사회적 배제의 극복이라는 정책의 기본 방향은 말 그대로 복합적인 채널을 통한 문제 해결 노력으로 연결되어야 할 것이다. 단지 다양한 형태의 정책이 아니라 여러 정책 분야가 통합적으로 대응하는 방식, 나아가 민과 관이 함께 하는 거버넌스(governance)를 통한 정책 수행이 필요한 분야라 할 수 있다.

## 2. 사회적 배제의 영역과 지표

사회적 배제의 측정을 위한 기존 연구들은 두 가지 접근방식으로 구별될 수 있다. 하나는 구체적 이슈를 중심으로 사회적 배제를 측정하는 것이다. 영국의 사회적 배제 기획단이 채택하고 있는 것으로 구체적인 배제 현상(소수인종, 아동청소년, 10대 임신, 재개발, 노숙자 등)을 실증 분석하는 방식이다. 또 다른 하나는 사회적 배제를 주요한 행위에 참여하지 못하는 현상으로 포괄적으로 해석하는 것이다. 프랑스의 사회적 배제 지수 구축과 같은 사례로서 구체적이지는 못하나 비교분석이 가능하다는 특징을 갖고 있다. 어쨌든 사회적 배제를 논의하고 해결하기 위해서는 사회적 배제 정도를 측정하는 일이 선행되어야 한다.

구체적으로 사회적 배제의 측정을 위해서는 먼저 측정을 위한 지표의 설정이 필요하다. 사회적 배제를 구성하는 다양한 요소들을 체계적으로 그룹화하고, 또 지표마다 구체적 기준이 되는 정의를 내리는 연구가 유럽을 중심으로 전개되어 왔다.

로빈슨과 오펜하임(P. Robinson & C. Oppenheim)은 영국의 사회적 배제 기획단에서 언급한 7개의 배제 영역, 즉 실업, 열악한 기술, 건강문제, 열악한 주거, 높은 범죄율, 가정 해체, 빈곤(저소득) 사이의 연관 관계를 분석하고 있다. 그 연관 관계의 출발점을 실업으로 본 로빈슨과 오펜하임은 실업이 빈곤을 가져오고, 다시 빈곤이 열악한 주거와 높은 범죄율을 초래하는 메커니즘을 다음과 같이 구조화하고 있다.



〈그림 2-1〉 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제의 개념들

\* 출처 : Robinson & Oppenheim(1998), Fig.1, 문진영, 2004: p.264,에서 재인용.

또한 로빈슨과 오펜하임은 이러한 개념들에 기초하여 사회적 배제 기획단의 7개 영역 중 소득, 실업, 교육, 건강의 네 영역을 중심으로 13개의 사회적 배제 지표를 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 2-4〉 로빈슨과 오펜하임의 사회적 배제 지표

영역	지표
소득	1. 빈곤(평균 소득의 50% 이하의 가구) 추이 2. 10분위(decile group) 소득점유 추이 3. 인종집단별 5분위 소득점유 추이 4. 소득지원(공공부조) 수혜 기간
실업	1. 장기실직률(2년 이상) 추이 2. 실업, 비고용(non-employment), 비근로(workless) 가구 추이 3. 비근로 가구(workless households)의 인적 구성 및 비율
교육	1. GCSE 평점추이 2. 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득비율 3. 16세의 주요 소속별, GCSE 평점별 취득비율 4. 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이
건강	1. 사망률 2. 신생아 평균체중과 저체중 신생아 비율

\* 출처: Robinson & Oppenheim(1998), 문진영, 2004: p.265.에서 재인용

한편 부카르트(Burchardt)는 소비행위(consumption activity), 저축행위(saving activity), 생산행위(production activity), 정치적 행위(political activity), 사회적 행위(social activity) 결여의 5가지 차원으로 나누어 영국 가구패널조사를 중심으로 사회적 배제 현상을 측정하고 있다(Buchardt, 1999).

- ① 소비행위에서 배제는 저소득으로 지표로는 가구평균 소득의 50% 이하에 속하는 가구 이용
- ② 저축차원에서는 집을 소유하지 않은 거주자, 직업연금 혹은 노령연금에 가입하지 않은 사람, 2000파운드 이상 저축이 없는 사람을 규정
- ③ 생산행위 차원에서는 생산행위의 결여로 취업자, 자영업, 전업학생, 유아종사자, 연금수령자가 아닌 사람의 비중 사용
- ④ 정치적 차원에서는 정치적 비참여를 의미하며 선거에 투표하지 않을 사람으로 정치 조직의 구성원이 아닌 사람의 비중 사용
- ⑤ 사회적 차원에서는 사회적 고립으로 지표로는 지원 받을 수 있는 사람이 주위에 없는 이들의 비중을 규정

유럽연합에서는 유럽 사회보호위원회(Social Protection Committee)의 주관하에 사회적 지표를 개발하면서 회원국에 공통적으로 적용되는 빈곤 및 사회적 배제의 지표(common indicators of social exclusion and poverty) 18개를 구성하게 되었다. 유럽연합의 지표는 10개의 1차적 지표(primary indicators)와 8개의 이차적 지표(secondary indicators)로 구성되어 있다.

〈표 2-5〉 유럽연합의 사회적 배제 지표-1차적 지표(Primary Indicators)

구분	지표(Indicators)	측정(Measurement)
1a	빈곤율-연령/성별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 -연령대 : 0~15세, 16~24세, 25~49세, 50~64세, 65세 이상
1b	빈곤율-경제활동상태별	중위소득 60% 이하 16세 이상 인구중 주된 경제활동 상태별로 본 빈곤율(임금근로, 자영업, 실업, 은퇴, 배경 등)
1c	빈곤율-가구유형별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 - 30세 이하 1인가구, 30~64세 1인가구, 65세 이상 1인 가구, 2인 무자녀 성인가구, 미성년자와 성인가구 등
1d	빈곤율-주거형태별	중위소득 60% 이하 가구에 사는 사람의 비율 - 자가, 임대
1e	빈곤선	빈곤선 액수(중위소득 60%) - 단독가구, 2명의 성인과 2명의 자녀로 구성된 가구
2	소득분포	소득배율(S80/S20) : 상위 20% 대비 하위 20%의 소득점유율
3	빈곤지속성	3년간 지속적으로 중위소득 60% 미만가구에 속하는 사람수
4	상대적 빈곤격차	빈곤선 이하 소득자의 중위소득과 빈곤선 사이의 차이
5	지역적 응집도	지역간 취업률의 편차
6	장기실업률	전체 경향인구 중 ILO 기준으로 12개월 이상 장기실업자비율
7	실업가구의 가구원수	실업가구에 하는 0~65세의 가구원 수
8	학업중퇴자율	18~24세 사이의 중등교육(ISCED 2)또는 그 이하의 교육을 받고 현재 교육 또는 훈련을 받지 않는 사람이 동연령대에서 차지하는 비율
10	소득수준에 따른 주관적 건강상태	소득 상위 20%와 하위 20% 집단에 속하는 16세 이상 인구 중 자신의 건강상태를 WHO 정의에 따라 나쁨 또는 매우 나쁨으로 정의한 사람의 비중

\* 출처 : Social Protection Committee(2001)

〈표 2-6〉 유럽연합의 사회적 배제 지표-2차적 지표(Secondary Indicators)

구분	지표(Indicators)	측정(Measurement)
11	빈곤 산포(dispersion)	가구 균등화 소득이 중위소득의 40%, 50%, 70% 이하에 살고 있는 인구
12	특정 시점 빈곤율	1995년을 기준으로 - 1997년 상대적 빈곤율 - 1994/96년 물가인상분을 고려한 1995년 상대적 빈곤율
13	이전소득 이전의 빈곤율	빈곤율 - 모든 공적 이전소득을 제외 - 연금 포함한 소득 - 모든 공적 이전소득 이후
14	지니 계수	로렌츠 곡선을 이용한 소득불평등도 산출
15	지속빈곤율(중위소득의 50% 이하)	지난 3년간 최소한 2년 이상 중위소득의 50% 이하의 소득을 가진 소득자의 비율
16	장기 실직자 비율	전체 실직자 중 장기 실직자(12개월 이상 실직상태에 있는 인구)의 비율
17	극장기(very long) 실직자 비율	전체 실직자 중 극장기 실직자(24개월 이상 실직상태에 있는 인구)의 비율
18	저학력 비율	연령 집단별(25~34세, 35~44세, 45~54세, 55~64세)로 ISCED level2 혹은 그 이하의 교육수준에 있는 사람들의 비율

\* 출처 : Social Protection Committee(2001)

이 유럽연합의 지표를 기본 모델로 하여 여러 국가나 학자들이 새롭게 발전시킨 사회적 배제 지표들이 다양하게 제시되고 있다.

예를 들면 가이 팔머·톰 맥클란·피터 켄웨이(2007)는 6개 영역에 50개의 지표를 개발하여 지표별로 사회적 배제 정도를 측정하고 있다.

한국에서는 강신욱 외(2005)에서 유럽연합의 사회적 배제 지표를 참고하되 우리사회의 특성을 반영하여 8개 영역, 54개 지표를 개발한 바 있다. 유럽연합의 지표보다 세분화되어 있고, 8개 영역으로 지표를 그룹화했을 뿐만 아니라 주거 영역이나 사회적 관계망 영역, 사회 참여 영역 등에서 유럽연합 지표에 없는 새로운 지표를 다수 추가하였다.

〈표 2-7〉 한국의 사회적 배제 지표와 정의

차원	지표	지표의 정의
경제	빈곤율 추이(성별 추가)	최저생계비 이하에 속하는 가구의 비율(절대 빈곤) 중위소득 50%, 60% 이하에 속하는 가구의 비율(상대 빈곤)
	노인빈곤율	노인이 있는 가구 중 절대 및 상대 빈곤에 처한 가구의 비율
	아동빈곤율	아동이 있는 가구 중 절대 및 상대 빈곤에 처한 가구의 비율
	가구특성별 빈곤율	가구주 성별, 가구유형별(노안모자부자소년소녀가장·일반 가구), 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
	종사상 지위별 빈곤율	임금근로자(상용·임사·일용·자활/공공근로), 자영업, 무직별로 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
	교육수준별 빈곤율	초등학교 이하, 중졸 이하, 고졸 이하, 전문대졸 이하, 대졸 이상별로 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
	주택소유상태별 빈곤율	자가, 전세, 월세, 기타(무상 포함)별로 절대 및 상대빈곤에 처한 가구의 비율
	소득분배(S80/S20)	소득 하위 20% 대비 상위 20% 소득점유율
	소득 이전 전의 빈곤율(성별 추가)	정부의 공적 연금 이전 전후의 빈곤율 변화
	지니계수	누적 총소득과 소득수준에 따른 누적 인구의 비율 관계
실업	실업률(성별 추가)	실업자가 경제활동인구(취업자 + 실업자)에서 차지하는 비율
	(ILO기준) 경제활동인구 중 장기실업률(성별 추가)	전체 경제활동인구 중 ILO기준으로 12개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율
	(ILO기준) 실업자 중 장기실업비율(성별 추가)	전체 실업자 중 ILO기준으로 12개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율
	(ILO기준) 경제활동인구 중 초장기실업비율(성별 추가)	전체 경제활동인구 중 ILO기준으로 24개월 이상 실업상태에 있는 사람의 비율
	직업상실가구의 개인수	일하는 가구원이 전혀 없는 가구에 사는 0~65세 사람의 수 *18세 이하, 18~24세 사이의 재학중이거나 비경활인구, 65(60)세 이상의 비경활인구는 제외함
	고용률(성별, 고령자 추가)	생산가능인구 대비 취업자 비율
근로	근로빈곤가구 비율	가구원 중 1명 이상의 취업자가 있고, 가구소득이 빈곤선 이하에 속하는 가구의 비율
	빈곤지속기간	(패널데이터를 활용한) 빈곤탈출률 및 장기빈곤율
	상대적 저소득 격차(성별 추가)	빈곤선 이하 소득자의 중위소득과 빈곤선 사이의 차이

\* 출처: 강신욱 외, 2005 : pp.114~123,에서 재구성

그런데 이상에서 살펴본 사회적 배제 지표에서는 문화영역에 대한 지표가 몇 개 되지 않고 또 독자적 영역으로 설정되어 있지 않다. 문화영역에서 사회적 배제에 대해

는 논의나 연구가 거의 이루어지지 않았기 때문일 것이다. 따라서 앞으로 문화영역에서 사회적 배제 논의는 관련 지표 개발에서부터 시작되어야 할 것으로 보인다.

## 제2절 우리나라의 사회적 배제 실태

우리나라의 사회적 배제는 1997년 외환위기 이후 두드러져 고착화되어 가고 있는 양극화 현상이 가장 커다란 배경이 되고 있다. 소득 양극화의 심화와 함께 고용 없는 성장으로 인한 실업률의 악화가 지속확대되고 있다. 또한 외국인 노동자 및 결혼 이주 여성의 유입으로 문화적 배경이 전혀 다른 사회 구성원이 급증하고 있고, 노숙자나 10대 미혼모의 증가 등 새로운 사회 현상이 나타나고 있다. 최근에는 수월성과 경쟁 위주의 교육정책이 도입되면서 부모의 소득 격차가 자녀 세대의 교육 격차로 나타나고, 그것이 다시 자녀 세대의 사회경제적 격차로 나타날 가능성도 예견되고 있다. 또한 고령사회로 진입을 앞두고 있는 상황에서 전반적으로 경제력이 없거나 신체 부자유한 노령인구가 사회적 배제 집단이 될 잠재성을 갖고 있으며, 지역적으로는 농어촌 지역이 노령인구, 결혼 이주여성 및 그 자녀 등이 혼재하면서 사회적 배제 지역으로 전락할 가능성이 잠재하고 있다. 그 외 질병이나 장애, 범죄, 장기실업 등으로 인한 사회적 배제가 늘어나고 있는 추세이다.

그러나 우리나라는 유럽사회와 달리 오랫동안 유지된 단일 혈통, 단일 언어, 단일 문화의 사회 통합성이 강하고, 지역적, 혈연적 유대관계가 강한 전통사회의 기반이 완전히 해체되지는 않은 상황이어서 유럽 사회와 같이 사회적 배제가 겉으로 현상화하거나 사회문제화 되어 있지는 않은 상황인 것 같다. 그렇지만 앞에서 열거한 사회적 배제 현상이 앞으로 더욱 강화되고 사회문제로 나타날 가능성이 매우 높을 것으로 전망된다. 따라서 유럽 국가들의 사례를 충분히 검토, 분석하여 우리 사회에 유용한 정책적 대응방안을 마련하는 것은 지금이 적절한 시기라 할 수 있다.

그동안 우리 사회에서는 빈곤의 문제를 경제적인 관점에서만 파악할 뿐, 사회적 배제의 관점에서 파악하려는 시도는 거의 없었다. 그러나 1997년 말 경제위기 이후, 실업의 증대, 노숙자의 급증, 이로 인한 저소득층의 증대와 빈곤양상의 변화 등으로 빈곤 문제에 대한 새로운 접근법이 요구됨에 따라 사회복지 차원에서 새로운 노력이 시도되고 있다. 예를 들어 빈곤을 소득의 문제로만 파악하여 소득 보장에 집중할 경우 해결될 수 없는 몇 가지 문제가 생겨나는데, 보육에 대한 사회적 서비스 없이 어린 자녀를 가진 한 부모 여성에게 노동시장 참여를 통한 일을 통한 빈곤탈출을 기대할 수 없다는 것이다.

과거 빈곤에 대한 연구들에서는 사회적, 문화적, 공간적 차원에서 나타나는 다양한



요인들이 경제적 요인으로 수렴되어 빈곤의 형성 및 재생산에 영향을 끼친다고 보아 비경제적 요인들을 단지 배경변수로 간주하였다. 그렇지만 현실적으로는 경제적 요인들과 비경제적인 요인들이 서로 영향을 주고받으면서 제각기 빈곤의 형성 및 재생산 과정에 밀접하게 개입하고 있다고 할 수 있다. 따라서 사회적 배제의 관점에서 빈곤 문제를 조망하는 입장에서는 경제적인 요소뿐만 아니라 공간적, 사회적, 문화적 요인 모두를 사회적 배제 메커니즘의 구성요소로 삼고, 이들이 어떻게 작동하고 있고 이들 간의 상호작용을 통해 사회적 배제가 어떻게 심화되고 있는가에 주목할 필요가 있다는 것이다. 즉, 과거의 '이탈'과는 달리 기본적으로 물질적 결핍을 포함한 여러 영역들이 상호작용하며 지속적인 '주변화'의 배제 압력으로 작용하게 되는 것으로 보아야 한다는 것이다. 따라서 어느 한 부분에서의 공적 서비스나 개입만으로 연쇄적인 효과를 가지고 배제나 빈곤으로부터 벗어나게 되리라는 것은 비현실적인 기대로 볼 수 있다(남기철, 2005; p.33).

외환위기를 겪은 이후 경기가 회복되고 경제성장률이 높아지면서 실업률 등 기타 경제적 지표들이 외환위기 이전의 상태로 돌아가고 있는 반면, 빈곤율이나 지니계수 등 사회적 분배를 보여주는 지표들은 회복되지 못하고 있는데, 이러한 현상은 경제적 기준을 우선하는 성장 위주 한국형 발전 모델의 한계가 드러나고 사회의 양극화 및 불평등 현상이 심화되고 있음을 의미한다고 할 수 있다(김안나, 2007 b; p. 228).

최근 나타나고 있는 한국사회의 빈곤문제가 가족의 해체와 결합되는 등 복합적 양상을 띠어가고 있으며, 경제적 차원에서 비롯된 문제가 사회적 관계의 단절 등으로 이어지면서 단순한 경제지원만으로는 문제의 해결이 어렵다는 점에서 사회적 배제의 개념이 유용하다고 할 수 있다. 특히 주거지 문제 등 공간문제와 빈곤문제가 결합되고 있으며, 교육문제로 인하여 빈곤이 세습화되는 경향이 있고, 문화적 단절 집단이 형성되고 있다는 점에서 그러하다.

한국의 빈곤율은 외환위기 이후 급속하게 높아져 절대빈곤율이 1999년 8.7%에 달했다가 다시 감소하였으나 2002년 이후 다시 증가추세에 있으며, 상대빈곤율은 지속적으로 증대하고 있다. 절대빈곤율의 기준선이 최저생계비의 비현실성 문제 등으로 인해 빈곤문제를 과소평가하는 경향이 있으며 소득격차와 사회적 양극화 현상을 반영하지 못하고 있다. 더욱이 최근 한국사회의 빈곤양상이 서구에서의 논의를 통해서 볼 때 빈곤이 구조화되고 있을 뿐만 아니라 소득과 같은 경제적 부분에서만 볼 수 없는 다방면의 역동적 구조라는 것이 문제가 된다. 이러한 차원에서 사회적 배제의 개념은 최근

한국 사회의 빈곤문제를 설명하는데 유용하다고 할 수 있다.

영역별 사회적 배제가 빈곤문제와 결합되는 양상은 다음과 같다(남기철 · 성은미 · 유의선 · 황형욱, 2005 : pp.34-42.).

첫째, 저소득과 경제적 결핍 : 소득이나 재산의 부재 혹은 취약성으로 인해 나타나는 경제적 결핍과 생활에서의 어려움은 빈곤과 배제의 핵심적 요소가 되고 있다. 기본적인 지출의 위축을 가져와 여러 방면에서의 필수적인 삶의 질을 희생하도록 강요하고 있다. 자녀의 경우 컴퓨터와 음악 등 청소년들이 향유하는 기본적인 문화로부터 배제되기도 한다.

둘째, 노동시장에서의 배제 : 노동시장에서의 배제는 빈곤진입의 중요한 경로라고 할 수 있다. 노동으로부터의 배제가 빈곤으로 연결되는 경우는 두 가지인데, 하나는 이농현상 등으로 특별한 기술 없이 서울로 이주해 저임금 노동을 하다 빈곤으로 진입하거나 또 하나는 저학력, 저숙련, 저임금, 빈곤으로 이어지는 경우라고 할 수 있다. 일자리의 부족은 안정적인 시장으로의 진입을 어렵게 하고 있으며, 점점 열악한 일자리를 찾게 되거나 실직상태로 고착하기도 한다.

셋째, 교육적 배제 : 충분한 교육을 받지 못함에 따라 안정적인 일자리를 갖지 못하고 이것이 빈곤의 원인이 되는데, 이와 동시에 장애 등의 이유로 교육에서 배제되어 빈곤의 악순환 과정에 진입하기도 한다. 사교육이 확대되는 현실에서 박탈감이 깊게 형성되고 더 나은 상급학교로의 진입도 어려워진다.

넷째, 건강권으로부터의 배제 : 건강 상실은 비급여항목이 많은 현 건강보험체제에서 암이나 기타 사고 등으로 소득이 상실되고 궁극적으로 진료비로 인하여 재산을 탕진하는 경우가 생겨난다. 무리한 노동은 건강상실로 이어지고 있으며, 저소득층에게 질병의 발병률도 높게 나타나고 있다.

다섯째, 주거로부터의 배제 : 경제적 결핍으로 주거상태에 빠지게 되고 다시 주거상황의 열악성이 빈곤으로부터 벗어나는 데 장애가 되기도 하고, 다시 불량주거에서 생활하도록 강제하게 된다. 비닐하우스 촌, 쪽방, 지하주거, 고시원, 만화방, 찜질방 등 주거취약집단은 불량주거에 의존하게 된다.

여섯째, 가족 해체 : 가족의 부재는 빈곤 진입의 중요한 통로가 된다. 해체된 가족의 아동을 성인까지 지속적으로 영향을 미치게 되는데, 가족의 사망이나 구성원 가출 이혼 등의 요인이 가족해체의 원인이 되고 있다. 아동과 더불어 여성들에게 특히 큰 영향을 미치고 노년기의 빈곤과 연결되기도 한다.

일곱째, 사회적 관계망과 주류부터의 단절(문화적 배제) : 빈곤과 박탈의 과정은 사회적 활동이나 관계에서의 위축과 고립을 가져오고 이를 고착화시킨다. 이러한 고립은 심리적으로 내면화되는 역기능적인 과정과도 연결된다. 교통, 통신, 문화적 측면에서의 소외는 결국 박탈의 구조를 점차 확대하는 결과로 이어진다. 주류 사회의 편견이나 주변화의 압력이 지속적으로 가해지고 있으며, 특정 주거지역의 특성을 매개로 이루어지기도 한다.

여덟째, 사회적 서비스로부터의 배제 : 빈곤계층은 공공서비스나 사회적 서비스를 더욱 필요로 하고 있지만, 금융, 사회복지 혹은 공무원의 공공서비스로부터의 불이익과 배제를 경험하고 있다.

이러한 사회적 배제는 구체적 사례에서는 훨씬 복잡적이고 다양한 양상으로 나타난다. 빈곤이 악순환되고 사회적 배제의 양상을 떠면서 그 치유와 극복의 문제도 확실적이 아닌 다양한 영역에서의 탈 배제 프로그램이 필요하게 된다.

남기철·성은마·유의선·황형욱(2005)은 '빈곤계층의 빈곤 역동성 면접 조사'를 실시해 개별 사례에서 나타나는 초기 빈곤 과정 및 빈곤 악순환 과정이 얼마나 복잡적이고 다양한가를 파악하였다.

〈표 2-8〉 사회적 배제의 사례별 양상

이름	빈곤 진입	빈곤 악순환	특징
A	남편의 죽음과 자녀들의 사업 실패, 주거상실	쪽방거주, 안정적 소득부재와 사회안전망에서 제외	
B	가정불화로 가출 쪽방 거주	통풍으로 거동 어려움. 비수급자로 생계비, 의료 등 복지 지원 전무	사회관계망의 단절. 의료 서비스의 배제
C	이혼 후 주거불안과 저임금	자영업 실패 후 노숙-쪽방 거주	노숙인 명의 도용 사기로 구속
D	남편과 자녀의 질병으로 인한 의료 부재	노점 주변상가의 붕괴로 소득 불안정	노점 단속에 대한 불안
E	연이은 사업 실패	부인의 질병으로 인한 의료 부재	본인의 질병으로 인한 소득활동 불가

\* 출처 : 남기철 외, 2005 : p.81.

강신욱 외(2005)의 한국사회의 빈곤 상태에 대한 경험적 연구에 따르면 분야별 사회적 배제의 규모는 다음과 같다.

〈표 2-9〉 분야별 사회적 배제의 규모

차원	사회적 배제	지표의 정의	배제정도
경제	빈곤	중위소득 50%이하의 가구	19.84%
근로	근로빈곤	가구원 중 하나라도 일을 하고 있지만 가구 소득이 50% 이하인 가구	10.25%
일자리	실업	가구주가 실업인 경우	
주거	주거환경 미비	-살고 있는 집에 전용화장실이 없는 경우 -집세를 2달 이상 미뤘거나 집세로 인해 옮긴 경우 -겨울에 난방을 못하는 경우	12.13%
교육	교육기회 결여	-중등교육 이하의 학력 -자녀가 원하는데도 사교육을 못한 경우	27.89%
건강	의료욕구 미충족	-장기질환에도 정기치료 못하는 경우 -몸이 아파도 병원에 가서 치료 못하는 경우	11.93%
사회적 관계망	사회적 고립	-어려울 때 이야기를 나눌 친구나 친척 부재 -물질적 도움을 받을 수 있는 친지 부재	35.24%
사회 서비스	정보·서비스 소외	-인터넷 연결망 부재 -걸어서 10분내 버스·지하철역 부재	15.02%

\* 출처 : 강신욱 외, 2005 : pp.188-189.에서 재구성

경제적 차원에서의 배제는 중위소득 50% 이하에 속하는 빈곤층으로 전체 인구의 약 20%에 해당하는 높은 수치를 보이고 있다. 기존의 통계자료들이 2인 이상 가구나 혹은 도시가구에 대한 조사임에 반해, 위의 조사 결과는 전국에 걸쳐 1인가구를 포함한 전체 가구를 표본으로 추출한 결과, 기존의 통계치보다 높은 빈곤율을 보이고 있다. 근로 영역에서는 전체 중 약 10%에 해당하는 가구가 근로빈곤에 처해 있다고 할 수 있다. 현재 실업중인 가구주는 전체의 약 2%에 정도로 이는 상대적으로 적은 우리 사회의 실업자 규모에 기인한다.

주거환경이 미비하거나 주거비의 부담 등으로 인한 주거영역에서의 배제는 전체 중 약 12%의 가구주가 이를 겪고 있으며, 의료영역에서의 배제 역시 비슷한 비율을 보이고 있다. 교육영역에서의 배제는 약 28%로 사회적 관계망에 이어 두 번째로 크게 나타나, 교육에서의 배제가 큰 비중을 차지하고 있다. 사회적 배제의 차원 중 가장

많이 경험하고 있는 배제의 영역은 사회적 관계망의 영역이다. 개인이 취득한 교육적 기반을 인적 자본(human capital)이라고 한다면 개인이 소유한 관계망은 사회적 자본(social capital)이라 할 수 있다. 이러한 사회적 자원 역시 사회·경제적 지위와 연계되어 있는데, 사회·경제적 지위가 낮을수록 개인이 보유한 사회적 자원이 낮은 것으로 알려져 있다. 이와 관련하여 살펴본 사회적 관계망의 부재에 해당하는 가구주는 전체의 35%를 넘어 가구주 3명 중 1명은 사회적 관계망의 부재를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 가구주의 사회·경제적 지위가 낮아 개인이 보유한 사회적 자원에 배제된 경우뿐만 아니라, 일반적 중산층에서도 사회적 관계망의 부재현상이 나타나고 있음을 예측할 수 있다. 정보나 사회서비스에서 소외된 가구주는 약 15%에 달하고 있다(김안나, 2007b: p. 240).

사회적 배제에 대한 정책적 대응이 실현되기 위해서는 정책 대상을 설정하는 것이 필요하다. 사회적 배제를 극복하려는 정책을 구상하고 실행하기 위해서는 정책 대상인 '사회적으로 배제되어 있는 사람(the socially excluded)'들이 누구인가 정확하게 알아야 한다(문진영, 2003 : p.258.).

국내에서의 사회적 배제에 대한 연구는 빈곤계층, 저소득모자가족, 노동빈민, 공공임대주택주민, 외국인 이주노동자, 장애인, 새터민 등을 대상으로 이루어지고 있다. 사회적 배제는 다양한 양태로 나타나는 것이 분명하지만, 국내에서 사회적 배제의 대상 집단으로 뚜렷이 구분되는 것은 외국인 이주노동자와 새터민(북한이탈주민)이다. 두 집단 모두 외부에서 국내로 이주하여 정착의 과정을 거치고 있지만, 사회 내부로의 진입이 쉽지 않은 상황에서 곧바로 주변화되고 있다는 공통점이 있다.

이태정(2004)은 이주노동자들의 인종과 민족적 속성을 중심으로 행해지는 사회적 배제를 진단하고, 그 극복 방향으로서의 이주노동자들이 형성하는 다민족다인종다문화 공동체의 가능성에 주목하고 있다. 이에 따르면 이주노동자들은 산업연수생제나 고용허가제 등의 외국인력 정책과 관련법이 가진 한계로 인해 법작제도적 배제의 대상이 된다. 또한 노동시장에서의 차별대우와 임금 체불, 산업재해 등 경제적 배제의 대상이 될 뿐만 아니라 인종적 편견과 타민족에 대한 배타적 사회분위기로 인해 사회문화적 배제를 경험하고 있다.

유자웅(2005)은 새로운 소수자집단으로서 새터민을 대상으로 사회적 배제를 논의하고 있다. 먼저 소수자집단으로서의 특성을 분석한 후 노동시장으로부터의 배제, 경제적 배제, 사회적 고립에 의한 배제, 공간적 배제, 북한이탈청소년의 제도적 교육공간

에서의 배제의 다섯 가지로 범주로 나누어 사회적 배제 양태를 살피고 있다. 이에 따르면 새터민은 장기화된 실업과 불안정한 고용상태의 지속으로 노동시장으로부터 배제되어 있으며, 월 평균소득이 최저생계비에도 미치지 못하는 빈곤계층으로 존재하고 있다. 사회적으로는 남한사회의 소외집단으로 구별하고 범주화하는 편견과 차별의 기제 속에서 사회적 낙인의 대상으로 존재한다. 공간적으로는 분리된 도시영세민 주거 지역에 거주하는데, 이러한 주거지 격리를 통해 더욱 쉽게 식별되고, 사회적 낙인은 강화된다. 또한 학력과 학령, 나이 차이라는 결함을 가진 북한이탈 아동과 청소년들의 다수가 교육공간에 진입하지 못하거나 중도에 이탈하고, 사회이탈 집단화하는 경향을 보인다(유지웅, 2005: p.167.). 새터민은 특수한 경로를 통해 우리 사회에 진입하는 집단이지만 다차원적 사회적 배제를 경험하고 있다고 볼 수 있다.

이주노동자나 새터민 등 외부에서 들어와 우리 사회의 진입 초기에 있는 집단의 경우 비교적 독립적 집단의 형태를 이루어 살아가고 있다. 그리고 빈민층의 경우 일부 임대아파트지역을 제외하면 지역적으로 특화되어 있지 않다. 또한 사회적 배제의 관점에서 성인과 대별되는 청소년들도 또한 배제의 집단이 될 수 있다. 따라서 우리 사회에서 사회적 배제 문제에 접근할 때 사회적으로 이탈된 구체적 집단이나 지역을 상정하는 것은 무리이다. 그보다는 하나의 사회적 현상으로서 바라보아야 할 것이다.

한국사회에서 사회적 배제 담론에 대한 관심이 높아지면서 다양한 접근이 이루어져 왔다. 사회적 배제를 빈곤이나 장기실업의 문제를 다층적으로 이해하기 위한 개념으로 소개하거나, 빈곤층이 겪는 다양한 어려움의 표현으로 사용되고 있기도 하다. 반면 새로운 담론의 도입으로 정책이 어떻게 달라졌으며 우리의 정책들이 어떻게 변해야 하는지에 대한 분석은 충분하지 않은 경향이 있다. 정책적 함의의 경우에도 정책 방향의 전환보다는 운용상의 보완 필요성을 지적하거나 정책 수단의 양적 확대를 주장하는 경우가 대부분이다(강신욱, 2006: p.10). 따라서 단순히 새로운 개념을 도입하는 것이 아니라 사회적 배제의 개념이 생겨난 발생론적 맥락을 이해하면서 관련된 정책을 수립하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이것은 정책의 보완이나 확장을 넘어서서 정책이 지향하는 바에 대한 성찰이 동반되어야 한다는 것을 의미한다.

## 제3장

### 사회적 배제에 대한 문화예술정책 사례

제1절 유럽의 사회적 배제 정책

제2절 사회적 배제 극복과 문화예술정책

## 제1절 유럽의 사회적 배제 정책

사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책을 구체적으로 모색하기 전에 우선 필요한 것은 사회적 배제의 개념이 발생했던 유럽에서 어떠한 방향으로 정책을 수립하였는가를 살펴보는 일이다(심창학, 2001: pp.192~203.).

유럽에서도 사회적 배제 문제를 정책의 대상으로 삼아 적극 추진한 국가는 프랑스이다. 1970년대 쉬락정부의 사회행동부 장관으로 있던 르느와르(Rene Lenoir)는 『배제층(Les Exclus : Un Francais sur dix)』 (1974)에서 '사회적 배제'라는 용어를 처음 사용하였다. 르느와르가 언급한 배제층에는 빈곤층만이 아니라 정신장애인과 신체장애인, 자살 욕구를 가진 사람, 건강이 좋지 않은 노인, 학대를 당한 아동, 약물에 중독된 사람, 비행에 가담한 사람, 한 부모, 복합문제를 가진 가구, 주변적이고 반사회적인 사람, 기타 '사회부적응자'도 포함되었다(노병일, 2006 : p.17.).

1980년대 중반 '신빈곤층'이 등장함에 따라 이에 대한 대응 정책을 개발하는 과정에서 정부의 사회 정책에서 '사회적 배제'라는 용어를 사용하기 시작하였다. 이 때 배제란 장기적으로 재발하는 실업의 증가를 가리킬 뿐만 아니라 사회적 유대가 불안정해지는 것도 가리킨다.

사회적 배제의 극복을 위해서 프랑스 정부는 크게 두 가지 정책을 수립하였다. 하나는 1988년부터 시행한 최저 생활보장제도이고 다른 하나는 1998년에 수립한 배제 극복을 위한 법과 관련된 정책이다.

최저 생활보장 제도는 일종의 근로복지 연계제도이다. 최저 생활보장제도는 경제적 취약계층의 생활보호를 위한 급여 제공과 더불어 일정한 소득을 보장하는데 초점을 맞추고 있다. 다음은 사회 편입 프로그램으로서 단순하게 소득만 수여하는 것이 아니라 취업 활동에 의무적으로 참여하게 하는 것이다.

배제 극복을 위한 법의 첫 번째 특징은 경제 번영에도 줄지 않고 있는 배제 집단을 위하여 범정부적인 포괄적인 접근을 강조하는 것이라고 할 수 있다. 고용, 직업훈련, 주택, 건강, 교육 문화, 사회보호, 시민권, 스포츠, 여가, 교통 등 전반적인 차원에서 배제 집단의 포용을 추구한다. 이 법의 두 번째 특징은 모든 사람들에 대한 권리 접근을 명시하고 있다는 점이다. 이것은 현단계의 배제 집단뿐만 아니라 잠재적인 집단까지 포함한 모든 사회 구성원을 정책의 대상으로 하고 있다는 점이다. 세 번째 특징은 사회적 협력자들의 중요성을 강조하는 것이다. 국가뿐만 아니라, 국회, 지방자치단체,



노사대표 단체, 시민단체 등의 역할을 명시하고 있다. 다양한 사회적 협력단체의 협상 자체가 중요한 정책으로 간주된다.

사회적 배제에 가장 관심이 많았던 프랑스의 정책을 보면 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 주요 사회문제에 대한 포괄적 시각 정립이 필요하다는 것이다. 경제적 빈곤뿐만 아니라 빈곤과 관련된 집단의 정상적인 생활 영위 보장 차원에서 필요한 다양한 정책 및 프로그램을 개발해야 한다는 것이다. 소득 유지를 포함하여 의료문제, 고용보장에서 문화적 생활 영위 보장까지 아우르는 노력이 동반될 필요가 있다. 그리고 다양한 부처와 사회적 협력이 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 새로운 사회문제를 규정하기 위한 학문적 사회적 관심의 제고라고 할 수 있다. 사회 환경의 변화와 더불어 생겨나는 새로운 사회적 빈곤문제에 접근하는 개념이나 담론이 필요하다고 할 수 있다. 사회적 담론의 개념 발굴이 결국 새로운 정책의 수립과 사회적 관심사 유도에 기여하였다고 할 수 있다.

셋째, 유럽의 경우 사회적 배제 정책의 수립과 유럽 통합의 목표와 관계를 맺고 있다. 유럽의 경제통합과 더불어 사회통합을 추진하는 과정에서 사회적 배제에 대한 관심이 높아졌다고 할 수 있다.

넷째, 사회적 배제와 빈곤 문제를 상호보완적인 차원에서 추진하고 있다는 것이다. 빈곤문제에서 비롯되었지만, 궁극적으로 빈곤 문제 해결은 경제주의적 관점의 접근으로는 불가능하다는 인식에서 비롯된다(심창학, 2004: p.149.).

사회적 배제에 대한 논의는 프랑스에서 시작하여 다른 유럽국가로 확산되었다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

첫째, 1989년 당시 유럽공동체 사회부 장관회의는 '사회적 배제'를 퇴치하고자 하는 결의안과 '연대의 유럽'을 촉진하고자 하는 결의안을 통과시켰다.

둘째, 유럽위원회가 간행한 『성장, 경쟁, 고용(Growth, Competitiveness, Employment)』이라는 1994년도 백서에서는 남성과 여성에게 크게 부정적으로 영향을 미치고, 사회를 두 가지로 분리하는 배제 및 빈곤을 퇴치할 것으로 요구한 바 있다.

셋째, 덴마크, 독일, 이탈리아, 포르투갈, 벨기에 등 여러 나라에서 사회적 배제와 관련하여 행동을 취하는 새로운 기관을 설립하고 있다(노병일, 2006 : p.23.).

유럽연합 차원에서 사회적 배제 정책은 1975년부터 1993년까지 3차에 걸쳐 추진된 빈곤 극복 프로그램의 연장선에서 추진되었다. 제1차 빈곤 극복 프로그램(poverty1)은

1975년부터 1980년까지 시행되었다. 제2차 빈곤 극복 프로그램(poverty2)은 1985년부터 1989년까지 시행되었는데, 회원국의 빈곤 통계 자료 수집, 지식 및 정보의 교환, 빈곤 극복을 위한 행동 협력, 특별 연구 활동 수립 등을 주요 내용으로 하고 있다. 특히 한 부모 가족, 장기 실업자, 청년실업자, 이민자, 노숙자, 방랑인, 절인, 노인 등의 사회적 취약 집단과 취약 지역에 대한 활동과 연구를 강조하고 있다. 제3차 빈곤 극복 프로그램(poverty3)은 1989년부터 5년간 유럽 전역에 걸쳐 시행되었는데, 그 내용을 보면 사회적 불이익 해소를 위한 다측면적 전략, 지역의 공적 및 민간 제도간의 파트너십 확립, 사회적 불이익 집단의 참여 등 3개 목표를 제시하여 예방적 전략을 강화한 것이 특징이다. 이 시기부터 사회적 배제 개념이 빈곤 극복 정책과 긴밀한 관계로 등장하고 있음을 알 수 있다(심창학, 2004: pp.135-136.).

유럽 공동체에서 사회적 배제에 대한 체계적 관심이 시작된 것은 1980년대 말부터이다. 1988년 유럽 집행 위원회는 사회적 배제에 관한 보고서를 발간하였으며, 1989년에는 유럽사회헌장(European Social Charter)의 서문에 "연대의 정신 속에서 사회적 배제 극복은 중요하다"고 명시함으로써 사회적 배제의 중요성을 인정하고 있다. 빈곤 극복 정책에서 사회적 배제 정책으로의 전환의 배경에는 기존의 빈곤 극복 정책의 한계와 프랑스 사회적 배제 정책의 영향, 그리고 빈곤 개념보다는 사회적 배제 개념이 유럽연합 차원의 협력을 이끌어내기에 유리할 것이라는 현실적 판단 등이 작용한 것으로 볼 수 있다(심창학, 2004: pp.137-139.).

유럽공동체(연합) 차원에서 사회적 배제에 대한 관심은 마스트리히트조약과 암스테르담조약 등 유럽연합의 발전에서 중요한 위치를 가진 기본조약 안에 사회적 배제 관련 내용이 포함되면서 새로운 전기를 맞게 된다. 특히 암스테르담조약은 제136조와 제137조에서 사회적 배제 문제를 공동체 목표 중의 하나로 명시하여 사회적 배제에 대한 유럽의 관심을 가시화하였다. 제136조에서는 "공동체 및 회원국은 고용 증진, 생활 조건 및 노동 조건의 개선, 적절한 사회보호, 사회 협상과 동시에 수준이 높으면서도 항구적 성격의 고용과 사회적 배제 극복을 허용하는 인적 자원의 개발을 목표로 한다"(심창학, 2004: p.141.)고 그 방향성을 제시한 후, 제137조에서는 사회적 배제 극복과 관련하여 가중다수의결 방식으로 문제의 인식 개선, 정보 교환 및 최상의 실행 발전을 목적으로 하거나 혁신적 접근 방법 개선 및 사회적 배제 극복을 위한 경험 평가를 지향하는 방향으로 회원국을 독려하는 조치를 채택할 수 있다고 규정하여 실행력을 담보할 수 있게 하였다.

암스테르담조약에 이어 2000년 3월의 리스본 이사회에서는 사회적 배제 극복을 위한 유럽 차원의 '사회 지표(social indicators)'를 설정하여 회원국의 실행 상황을 점검하도록 결정한다. 유럽 집행 위원회와 사회보호위원회의 주도로 이루어진 지표 개발 작업은 2001년 12월 고용 및 사회 문제 이사회에 의해 채택되어 사회적 배제 극복 정책의 기초로 활용되고 있다.

이후 2002년에서 2006년 사이에는 사회적 배제 극복을 위한 공동체 행동 프로그램을 운영하게 된다.

〈표 3-1〉 유럽연합의 사회적 배제 극복 정책

시점	유럽공동체(연합)의 변화	사회적 배제 프로그램
1988		유럽집행위원회의 사회적 배제 보고서 발간
1989	유럽사회헌장 발표	
1989.09		이사회에의 사회적 배제 극복 결의안 채택
1992.02	마스트리히트조약	
1997.10	암스테르담조약	
2000.03	리스본 이사회	유럽이사회에서 빈곤 및 사회적 배제 극복을 유럽 사회모델의 하나로 간주
2000.12	니스 이사회	국가행동계획 수립 결정
2001.12	유럽집행위원회 유럽의회, 이사회	사회적 배제 극복을 위한 공동체 프로그램에 관한 결정 채택(2002-2006)

\* 출처 : 심창학, 2004 : p.140.

## 제2절 사회적 배제 극복과 문화예술정책

사회적 배제와 관련된 문화예술정책 사례로는 영국의 사례를 살펴보고자 한다.

영국에서는 1997년 정부기구로 사회적 배제 기획단(SEU)을 총리실에 설치하여 사회적 배제를 감소시키기 위한 범정부 차원의 통합적 정책을 추진하고 있다. 사회적 배제의 원인이 복합적이며 다차원적인 것이기 때문에 그 해결을 위해서도 복합적이며 다차원적 접근이 필요하다는 판단에서 설치한 것이 사회적 배제 기획단이다. 사회적 배제를 극복하기 위해서는 개별 부처의 범위를 넘어서는 범정부 차원의 노력이 필요하기 때문이다(Helen Jermyn, 2001: p.2.).

사회적 배제 기획단의 주요 미션은 사회적 배제의 요인(실업, 차별, 저소득, 질병, 가정파탄 등)을 감소시키거나 제거하고, 소외된 사람들의 기회평등과 삶의 질 향상을 돕기 위하여 과거의 정책을 평가하며 향후 개선방안을 제시하는 것이다. 이 기구가 담당하는 주요 대상은 저소득층이나 노인, 장애인, 어린이 및 청소년 등이다. 사회적 배제 기획단은 2002년 5월 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister, ODPM)로 이전되어 NRU(Neighbourhood Renewal Unit) 등과 긴밀한 협력을 강화하였다. 이를 위해 정책 계획 팀(Policy Action Team, PAT)을 조직하여 사회적 배제 극복을 위한 구체화된 정책의 개발에 노력하고 있다.

2002년도에 발표된 「모든 사람에게 기회를(Opportunity for ALL)」에 제시된 빈곤과 사회적 배제를 극복하기 위한 영국의 전략은 생애 주기적 접근 방식에서 주요한 전략적 요소에 초점을 맞추는 것으로 이동하는 것이었다. 그 주요 전략요소란 임금 지불이 가능한 일의 보장, 일할 수 없는 사람에 대한 지원, 빈곤의 악순환을 깨트릴 수 있도록 아동에 대한 서비스 투입, 공공 서비스 개선에 의한 불평등의 해결 등이다. '빈곤과 사회적 배제에 대한 전쟁'이 1997년과 2001년의 영국 노동당 정부의 정치적 정책적 최우선 과제였다. 정부 핵심 정책으로 아동 빈곤을 2004년까지 4분 1로 줄이고, 특히 한 세대 안에 완전히 척결한다는 야심찬 목표를 설정하였다.<sup>2)</sup>

2003년도 영국 사회적 포용 정책의 타깃 집단이나 영역은 ①아동(Children), ②식구가 많은 가족(Large families), ③소수 민족(People from ethnic minorities), ④장애인(Disabled people), ⑤노인(Older people)의 다섯 집단이었다. 또한 지역적으로

2) Professor Roberta Woods-Lynn Dobbs-Christopher Gordon-Craig Moore-Glen Simpson(2004), *Report of a thematic study using transnational comparisons to analyse and identify cultural policies and programmes that contribute to preventing and reducing poverty and social exclusion*, p.149.

는 농촌 지역에서 사회적 배제가 도시 지역의 사회적 배제와 다른 양상을 보이므로 서로 다른 정책적 접근을 요구한다는 사실도 인식하고 있었다.

영국의 사회적 포용 정책은 18개의 정책추진팀을 운영하였는데, 그 가운데 영국 문화미디어체육부(DCMS)의 폴 볼트(Paul Bolt)를 팀장으로 예술과 스포츠 분야의 정책추진팀(PAT10, Policy Action Team 10)<sup>3)</sup>이 구성되어 있다. 「PAT10-SEU에 대한 한 보고서」(1999)에서는 예술과 스포츠, 그리고 문화활동과 여가활동이 이웃 사이의 관계를 개선하고, 소외된 커뮤니티에서 건강범죄고용 및 교육 영역에서 진정한 변화를 가져오는 데 기여할 것이라는 결론을 내리고 있다. 그러한 활동이 ①개인의 흥미에 직접 호소하여 참여자들의 잠재력과 자신감을 개발해 주며, ②커뮤니티의 아이덴티티와 관련하여 집단적인 노력을 격려하고, ③보다 넓은 커뮤니티와의 긍정적인 연결고리를 갖도록 도와주며, ④급속한 산업의 성장과 연관되어 있기 때문이라고 설명한다(DCMS, 1999: p.8.).

PAT10에서는 예술과 스포츠를 중심으로 문화미디어체육부의 독자적인 사업은 물론이고 교육고용부(DfEE, Department for Education Employment), 사회보장부(Department of Social Security), 건강부(DH, Department of Health), 산업무역부(DTI, Department of Trade and Industry), 내무부(Home Office), 환경교통지역부(DETR, Department of the Environment, Transport and Regions), 지방정부와의 협력사업도 제안되고 있다. 문화미디어체육부의 사업은 주로 영국예술위원회(ACE, Arts Council England)와 스포츠잉글랜드(Sport England)<sup>4)</sup>를 통해 추진되고 있다.

PAT10의 보고서(1999)에서 제안된 주요 정책 프로그램은 다음과 같다.

- a. 예술과 스포츠 그리고 도시 재생과 관련된 기관들(정부 부처 포함)은
  - 재정지원을 받은 프로젝트나 프로그램의 수행을 위한 외부적 평가와 방법을 만들어야 하며, 판단의 기준을 사회적 배제 집단의 권리 및 이익에 근거를 두어야 한다.
  - 사회적 배제 집단 관련 이슈를 직접 다루고 수행하는 제3섹터(voluntary sector)의 재정적 지원에 대한 고려가 이루어져야 한다.
  - 사회적 배제 집단 관련 업무를 수행하는 모든 주체들간의 정보력/협력체제 강화
- b. 교육고용부(DfEE: Department for Education and Employment)는 ;
  - 문맹타파와 지적 능력 향상을 위한 교육의 수단으로서 창작활동과 스포츠 활동을 장려해야 한다. 이러한

3) SEU 주도의 사회적 배제 극복 정책 추진을 위한 실행팀(PAT)은 모두 18개로 구성되어 있는데, 그 가운데 영국 문화미디어체육부가 주관하는 팀은 PAT10이다. 18개 PAT의 주요 추진 과제에 대해서는 SEU의 다음 보고서에 비교 정리되어 있다.

SEU(2000), *National strategy for neighbourhood renewal : Policy action team report summaries : a compendium*, London: Social Exclusion Unit.

4) 영국스포츠위원회(English Sports Council)의 브랜드 명.

- 활동은 개인, 사회, 건강 교육의 일환으로써 궁극적으로 개개인의 자신감 및 자아 형성에 기여한다.
- 실업률이 높은 지역 주민들에게 개개인의 창조성을 발달시킬 수 있는 기회 제공을 위해 산업 대학의 역할을 강화해야 한다.
- c. 교육고용부와 사회보장부(DSS: Department of Social Security)는 ;
- 협력체계를 강화하여 부서의 정책을 돕는 자발적 참여자들의 전문성을 향상시켜야 한다. 또한 개개인의 예술, 체육 재능을 장려할 수 있는 시스템 운영상의 유연성을 구축하여야 한다.
- d. 내무부(Home office)는 ;
- 범죄 예방, 범죄자 순화 등 지역 범죄 예방 및 안전을 위한 전략을 꾀하는 프로그램/프로젝트에 예술, 체육 활동과의 연계성을 높여 범죄 예방을 추구한다.
- f. 지방정부(Local authorities)는 ;
- 지역적으로 문화/레저활동에 대한 규제 또는 재정적 소비를 사회적 배제 집단을 대상으로 하여 평가해야 한다.
  - 지방 자치단체들의 청소년 서비스는 혜택 받지 못한 지역에 살고 있는 청소년들의 창작 능력이나 스포츠에 대한 재능을 발달시킬 수 있는 프로그램을 발달시켜야 한다. 또한 예술가 또는 스포츠 전문가들의 이러한 활동에의 참여를 유도하고 효율성을 위해 결과에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.(김세훈 외, 2000 : p.124.)

영국에서의 사회적 배제 극복을 위한 문화 프로그램은 사회적 배제 집단의 문화 접근성 제고를 중심으로 하면서 예술 및 스포츠, 레저 활동에의 참여를 통해 사회적 포용으로 연계시키는 방향으로 전개되고 있다. 장애인이나 노인, 저소득층, 외국인 근로자 등을 대상으로 다양한 프로그램이나 프로젝트를 진행하고 있다.

지방에서도 다양한 프로젝트들이 수행되고 있는데, 하나의 사례를 들면 스코틀랜드 '평등정책'에서 문화향유에서 기회 균등을 보장하기 위한 다양한 프로그램을 볼 수 있다. 스코틀랜드 지방정부에서는 문화 참여의 관점에서 몇 개의 공동체에 집중하여 파일럿 프로그램을 운영한 후 이의 확산을 도모하고 있다.<sup>5)</sup>

〈표 3-2〉 스코틀랜드의 The Cultural Pathfinder programme

기관	대상	목표
Aberdeen City & Aberdeenshire Councils	사회적 박탈, 빈곤지역-노인, 시골/변두리 커뮤니티, 예술가, '달기 힘든' 그룹들	혁신적, 예술적 활동 영역을 소외계층 상담의 도구로 이용
The Highland Council	하이랜드 위원회 지역 내의 모든 학생	하이랜드의 약속(The Highland Promise - An Gealladh Mr)이란 하이랜드의 학생들이 2007년까지 그들이 참여할 수 없었던 여러 활동들, 구체적으로는 문화의 6개 영역(예술, 스포츠, 문화유산, 어학, 과학, 환경)에 참가할 수 있는 기회를 갖게 되는 것
Clackmannanshire Council	Tullibody의 모든 시민과 위원회 지역 내의 모든 거주자	버려진 건물에 지역 예술 시설을 만들어 우선 재건지역에 사업, 기업을 유치하는 것

Comhairle nan Eilean Siar	이 섬 지역 공동체의 모든 부분(특히 학교, 노인, 소수자 그룹)	문화적 전략과 관련하여 포용적이고 지속가능한 문화적 권리를 향상시키는 것. 지역과 외곽의 커뮤니티들과 파트너 기관들, 여러 단체들을 적절하게 연결짓는 방법들을 찾아내는 것
Dumfries & Galloway Council	지리적으로 격리된 규모가 다른 2개의 시골 커뮤니티	최근의 문화 참여 수준을 알아보고 지리적 격리, 교통의 불편함 등의 장애물을 극복할 수 있는 방안을 찾는 것
Perth & Kinross Council	East Perthshire 내의 시골과 소외지역의 커뮤니티 그룹으로 높은 실업률과 교육 부족으로 인해 소외된 그룹들을 포함	문화적 권리를 증진하기 위한 접근의 효과를 계량하는 것, 이 지역의 공동체들이 기존의 프로젝트들을 통해(특히 축제) 그들의 문화적 권리를 정의하고 증진할 수 있도록 하며, 예술의 기회도 늘리는 것
Dundee City Council	우선 재건지역의 소외 계층들	소외계층들에 대한 관념을 조사하고 이들과 시에서 제공하는 문화와의 관계를 파악하는 것. '문화적 권리entitlement'가 시와 연관되어 있다는 것을 밝히고 하나의 집단 혹은 그 이상을 대상으로 한 특정 프로젝트를 개발하는 것
Renfrewshire, East Renfrewshire & Inverclyde Councils	여러 빈곤 지역의 미취학 아동과 그 부모(혹은 보호자)	이들이 문화 활동과의 접촉을 늘릴 수 있도록 함
City of Edinburgh Council	모든 소외계층(흑인, 소수 민족, 게이, 레즈비언 등)	문화와 체육이 발전하고 의논되기 위한 권리를 담은 비망록으로 실질적인 제안들을 담은 공인된 문서를 위한 것
Fife Council	모든 시민, 특히 0-3세 아이가 있는 가족, 취약한 노인, 학습장애가 있는 성인, 흑인과 소수민족	특정 대상을 위한 상담과 권리 의제에 대한 인식을 높이기 위한 캠페인을 이끄는 것. 시민 자신으로부터 나온 문화 전략들을 발전시키는 것, 문화적 권리에 대한 개념을 찾아내고 문화 향유를 방해하는 요소들을 극복, 'cultural passport'와의 연결점을 찾아내는 것
South Ayrshire Council	5세 이전과 그 부모(혹은 보호자)지역, 소외지역, 광산촌	cultural planning map을 통해 대상의 문화적 권리에 접근을 개선. 3개의 창조적인 예술가 레지던시를 통해 문화 참여, 영향력을 증가 시키고 긍정적인 문화 생활 일상을 소개
Glasgow City Council	노인과 그 외 소외계층, 장애인, 흑인, 소수민족 등	글래스고의 소외계층이 문화와 접할 수 있는 기회를 넓히는 것. 기존 프로젝트의 성공을 돕고 사람들의 문화 향유를 방해하는 요인들이 무엇인지 파악하고 이에 대해 알리는 것

5). <http://www.scotland.gov.uk/Topics/ArtsCultureSport/CulturalPolicy/workinggroup/Pathfinder>



한편 2006년 8월 24일 지방자치부(Communities local government) 장관 루쓰 켈리(Ruth Kelly)가 주도하여 출범한 사회 통합 및 결속 위원회(Commission on integration and cohesion)는 사회적 배제 극복을 넘어서 사회적 통합과 사회적 결속을 지향하는 방향으로 발전시키고 있다. '과거는 다양하지만 미래를 공유' 하자는 슬로건 아래 주로 지역 단위에서의 통합과 결속을 강조하고 있다. 이 위원회에서는 통합과 결속의 개념을 구분하고 있는데, 통합(integration)이 새로운 거주자와 기존 거주자들이 서로에게 적응하는 과정이라면 결속(cohesion)은 다양한 집단의 사람들이 함께 잘 지내는 것을 보장하는 공동체를 형성하는 단계를 의미한다. 이 위원회에서는 특히 문화가 다양한 배경을 지닌 사람들이 목적을 공유하게 하는 역할을 하기 때문에 문화기관은 재정적 지원에서 통합과 결속의 결과를 고려해야 한다고 강조한다. 이는 사회적 배제 극복 정책을 사회적 통합이나 결속을 만들어가는 정책으로 발전시켜 나가고 있는 사례라 할 수 있다.<sup>6)</sup>

영국에서 사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책의 특성은 다음 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 범정부 차원에서 사회적 배제 극복 및 사회적 포용의 문제를 국가 전략과제로 설정한 후 정부 부처를 비롯 다양한 단위의 기관과 단체들이 범국가적 협력 체제를 구축하여 사업을 추진한다는 점이다. 이는 부처간 협력, 중앙정부와 지방정부의 협력 등 다양한 협력 체제를 구축하여 국가적 전략 과제를 추진하는 정책 실행 모델이 되었다고 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

둘째, 구체적인 정책 대상 집단 및 지역을 설정하여 집중적이면서도 다차원적인 접근 방식을 보여주었다는 점이다.

셋째, 정책의 실행 성과를 구체적인 조사나 평가를 통해 자료화하고 있다는 점이다. 증거에 기초한 정책의 설계 및 실행이라고 하는 모델을 보여 준 것으로 평가할 수 있다.

넷째, 사회적 배제에서 사회적 포용으로, 그리고 다시 사회적 통합이나 결속 등으로 개념과 정책 방향을 발전시켜 나가고 있음을 알 수 있다. 사회적 결속이 가장 바람직한 것인가 의문을 제기할 수 있지만, 끊임없이 변화시키고 발전시켜나간다는 점에 의의가

6) Commission on integration and cohesion: <http://collections.europarchive.org>

7) 영국 문화미디어체육부가 다른 부처와 협력이 가능한 데에는 문화의 사회적 공헌에 대한 인식이 상당히 확산된 데 힘입은 것이다.



있다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

다만 사회적 배제 극복을 위한 정책은 의도하지 않은 '낙인 효과' 등이 발생하는 부작용도 있었던 만큼 정책의 목표 설정도 중요하지만 실행 단계에서 좀더 섬세한 접근이 요구된다고 하겠다.

8) 영국 문화미디어체육부에서는 1997년부터 2001년까지 크리스 스미스(Chris Smith)의 주도로 QUEST(Quality Efficiency and Standards Team)를 설치하여 사회적 배제 정책의 진척 정도를 확인하는 시스템을 구축한 바 있다.

## 제4장

### 사회적 배제 집단의 문화예술 향수 실태

제1절 문화예술의 사회적 기능

제2절 사회적 배제 집단의 문화예술 향수 실태

### 제1절 문화예술의 사회적 기능

사회적 배제와 문화예술은 어떠한 상관성을 갖는가. 유럽 여러 나라, 특히 영국에서는 문화를 통한 사회적 포용 및 통합을 강화하는 정책이 문화미디어체육부(DCMS)와 지방정부에 의해 추진되고 있으며, 영국문화예술위원회(ACE)에서는 그에 대한 기초 연구를 수행한 바 있다.

우리나라에서는 양현미의 「문화의 사회적 가치-행복연구의 정책적 함의를 중심으로」(2007)에서 사회적 배제와 문화정책의 관계 또는 사회적 배제에 대한 문화적 대응 방안을 검토한 바 있다.

양현미(2007)는 문화의 효과 분석에 기초하여 문화정책과 사회정책의 접목 지점을 탐색하면서 사회적 배제 개념을 활용한 정책 방향과 과제를 제시한 바 있다. 양현미는 문화의 효과를 문화적 효과, 경제적 효과, 사회적 효과의 셋으로 구분한 Joshua Geutzkow(2002)를 원용하여 각각의 지표를 세부화하고 있으며, 여기에 문화의 복합적 효과를 별도로 범주화하여 그 하위로 사회 통합(social inclusion)과 지역 재생(regeneration)에 미치는 영향을 살펴보고 있다.

〈표 4-1〉 문화의 효과 : 문화적 효과, 경제적 효과, 사회적 효과

구분	효과	내용
문화적 효과	문화자본 증가	- 자기표현과 향유기회 증가 - 문화자본 증가
	정체성 강화	- 국가, 민족, 지역의 역사 보존 - 국가적, 지역적, 개인적 측면에서 정체성 형성 및 자부심 제고
	문화적 가치관 확산 및 문화다양성 제고	- 다양성관용자유로운 표현과 같은 긍정적인 공동체 규범 확산 - 문화적 차이에 대한 이해 제고 - 문화적 다양성 제고
경제적 효과	소득 증대	- 문화 분야 매출 증가 - 문화행사 방문객의 지역시설 및 서비스 이용 증가
	고용 창출	- 고용 창출
	마케팅 강화	- 국가, 지역, 기업의 이미지와 위상 제고
	투자 촉진	- 투자자에게 국가, 지역, 기업의 매력도 증가
	성장 잠재력 제고	- 창조산업의 성장을 촉진하는 창조적 환경 조성 - 경제부흥의 가능성이 더 높아짐
	사회적 비용 감소	- 결근율 감소를 통한 생산성 제고 - 질병으로 인한 사회적 비용 감소
사회적 효과	건강 증진	- 신체적, 정신적, 심리적 측면에서 건강 증진 및 질병 예방
	인적 자본 제고 (교육 효과)	- 창의성 향상 - 소통 능력 향상 및 타인에 대한 포용력 제고 - 기술 향상
	사회적 자본 및 사회응 집력 제고	- 사회적 네트워크 확대 - 상호간 또는 타인에 대한 신뢰 증가 - 성, 연령, 계층, 민족, 장애 등에 따른 불평등과 사회적 배제 감소
	범죄 예방	- 반사회적 행동 및 범죄 예방
	환경 개선	- 환경에 대한 인식 제고 - 낙후지역 환경 개선

\* 출처 : 양현미(2007), 103쪽.

사회적 배제를 극복하기 위한 문화예술적 대응 방안에서 고려할 부분은 문화의 문화적 효과, 경제적 효과, 사회적 효과, 복합적 효과의 전 부문이라 할 수 있다.

앞서 개념에서 살펴본 것처럼 사회적 배제가 발생하는 구조와 원인이 다차원적이고 복합적인 요인과 구조에 의한 것이면서, 심리적이고 상대적인 관계의 역동적 과정에서 발생하는 것이므로 그 치유 및 극복 역시 다차원의 복합적 과정을 거쳐야 하며, 그

경우 어느 특정한 요인, 특히 경제적 빈곤의 퇴치만으로 문제가 해결될 수 없기 때문이다. 물론 가장 근본적인 또는 일차적인 요인은 경제적 요소라 할 수 있다. 부모의 경제적 수준이 아이들의 교육 격차로 연결되고, 그 교육 수준의 격차가 다시 경제적 격차로 재생산되는 세습적 악순환의 근본적 고리를 끊어 내기 위해서는 경제적 빈곤의 문제를 직접적으로 해결하는 것이 가장 중요할 수 있다. 그러나 일단 경제적 요인에 의해 악순환에 빠지게 되면 단순히 경제적 빈곤의 해결, 더욱이 복지 서비스의 대부분은 생존을 보장하는 수준에서 이루어질 뿐 완전한 자활로 연결되지 못하고 있다는 것이 문제이다. 따라서 무엇보다 사회적 배제 개념의 유용성은 그 극복의 과정에서 총체적 대응을 요구한다는 점에 있다.

이 점에서 사회정책과 문화정책의 긴밀한 결합을 요구하게 된다고 볼 수 있다. 문화정책을 활용한 사회정책 또는 사회정책에 접근하는 문화정책이라는 방향 정립이 요구되는 것이다.

양현미(2007)는 사회적 배제의 특징으로 악순환과 대물림을 들고 있다. 사회적 배제를 낳는 다양한 문제들이 서로 연계되어 있으며 서로를 강화하는 악순환의 구조를 이루고 있고, 사회적 배제 상태에 처해 있는 부모에게서 태어난 어린이들은 그 상태를 벗어날 수 있는 기회를 원천적으로 박탈당해 대물림으로 나타난다는 것이다. 따라서 사회적 배제와 관련된 부분적 요소나 현상에 대한 대응보다는 보다 광범위한 사회적 불평등이나 불이익의 맥락 속에서 문제 해결 방안을 찾아나가는 것이 중요하다는 제안을 하고 있다.

따라서 사회적 배제 논의에서 문화와 연관 지을 수 있는 것은 첫째 문화영역에서도 배제가 발생할 수 있다는 점, 둘째 그것이 사회적 배제를 가속화하고 또 지속적으로 재생산할 수 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 또한 보다 중요한 관점은 사회적 배제의 극복을 위해서는 일종의 종합 처방이 필요한데 종합 처방의 중요한 내용이 문화적인 것이라는 점이다. 이는 단순히 문화영역에서 배제를 극복하는 차원이 아니라 문화예술에의 참여가 다른 요인들로 인해 발생한 사회적 배제를 극복하는 데 기여하는 바가 작지 않을 것이라는 점이다. 따라서 사회적 배제 집단의 문화예술 향수 실태를 파악하는 것은 문화영역에서의 배제 상태를 파악하는 일이면서, 동시에 사회적 배제 극복을 위한 문화예술적 대응 조치를 개발하기 위한 기초 작업이 된다고 할 수 있다.

## 제2절 사회적 배제 집단의 문화예술 향수 실태

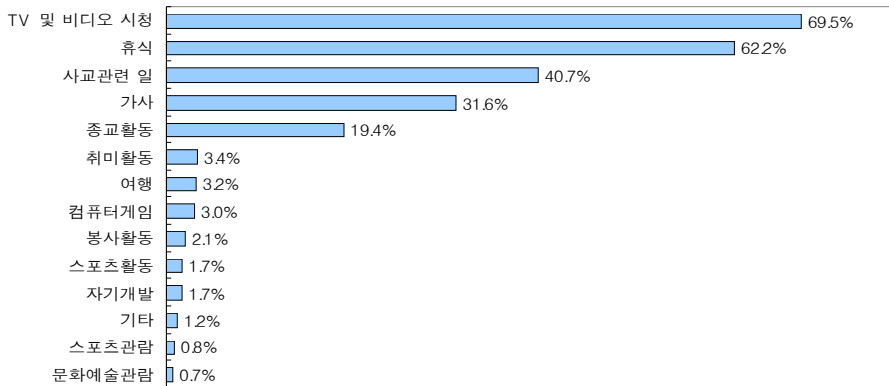
사회적 배제 집단이 누구인가를 특정하기 어려운 상황에서 이들의 문화예술 향수 실태를 별도로 파악하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또한 기존 자료에서 특정한 집단을 대상으로 실시한 문화향수 실태조사도 찾아보기 힘들다. 따라서 여기에서는 2008년 4월 7일부터 5월 18일까지 문화체육관광부에서 이주민을 대상으로 실시한 '문화향수 실태조사' 자료를 이용하여 외국인 노동자, 국제결혼 이주자, 그리고 북한 출신 새터민의 문화예술 향수 실태를 살펴보기로 한다. 이주민 가운데 내국인화한 비율이 높지 않지만 이들의 숫자가 급증하고 있는 추세이므로 사회적으로 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

2007년 4월 30일 현재 국내 거주 외국인은 72만 2천여 명이고 그 가운데 이주 노동자는 26만 여명(35.9%), 국제결혼 이주자는 12만 7천여 명(17.6%)이다. 국제결혼 이주자 가운데는 혼인귀화로 국적을 취득한 38,991명이 포함되어 있다. 그 외 입국 단계에서 국적을 취득하여 내국인 신분을 가지고 있지만 실제 생활에서는 '특수한 상황'에 놓여 있는 새터민의 경우 2007년 12월 31일 현재 12,254명이다.

국내 거주 외국인 노동자의 경우 일정기간 체류 후 본국으로 되돌아간다는 점에서 사회적 배제 관점에서는 이미 국적을 취득한 국제결혼 이주자와 새터민에 더 주목해야 한다. 이 조사 자료는 국적 취득 여부보다는 국내 거주를 기준으로 이주민에 해당하는 39만 6,466명을 모집단으로 설정하고, 이주 노동자 538명, 국제결혼 이주자 262명, 그리고 새터민 100명 등 900명의 표본 조사로 얻어진 것이다.

이주민의 주말과 휴일 여가활동 실태를 보면, TV/비디오 시청(69.5%)이 가장 많았다. 그 다음 휴식(62.2%), 사고 관련 일(40.7%), 가사(31.6%), 종교활동/종교단체 모임(19.4%) 등의 순서를 보였다. 반면 문화예술 관련 활동은 문화예술관람 0.7%, 스포츠관람 0.8% 등 그 비율이 매우 낮게 나타났다.

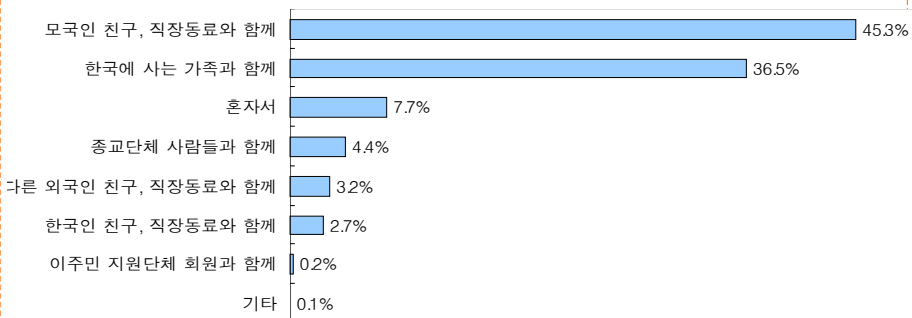
9) 사회적 배제 관점에서 문화예술정책을 개발하기 위해서는 문화영역에서 사회적 배제를 나타내는 지표를 개발하고 그에 기초하여 실태조사를 주기적으로 실시하여 현황을 파악하는 일이 무엇보다 선행되어야 할 것이다.



〈그림 4-1〉 이주민의 여가활동 방법

\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.13.

새터민의 경우에도 TV/비디오 시청(65.3%)이 가장 많았지만, 종교활동(37.6%)의 비율이 높은 것이 눈에 띄는 특징이다. 그리고 문화예술관람 8.9%, 스포츠관람 3.0% 등 문화예술 관련 활동의 비율이 내국인 수준과 동일하게 나온 것도 다른 이주민과 차이를 보였다. 이주민과 비교했을 때 새터민의 문화적 적응력이 높기 때문으로 해석된다.



〈그림 4-2〉 이주민의 여가활동 동행자

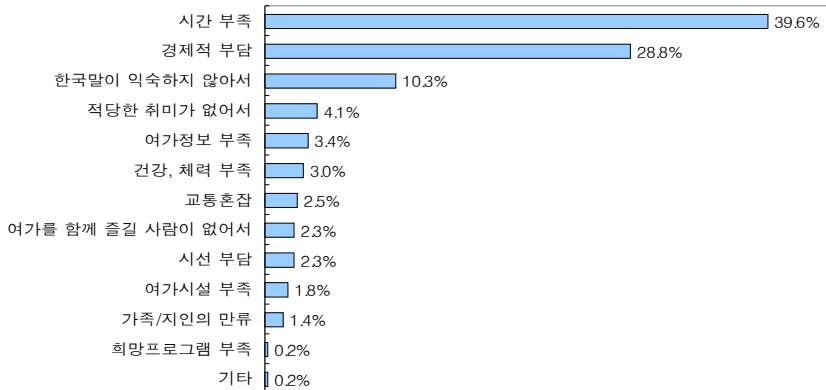
\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.19.

〈그림 4-2〉는 이주민의 여가활동 동행자 현황이다. 모국인 친구(45.3%)와 가족(36.5%)이 대부분을 차지하였고, 다른 외국인 친구(3.2%)나 한국인 친구(2.7%)는 매

우 낮은 비율을 보였다.

새터민의 경우는 가족(47.1%), 새터민 친구(24.5%), 혼자서(10.8%), 종교단체(7.8%), 남한 친구(4.9%), 지원단체(4.9%)의 순서를 보였다.

여가활동에 대한 만족도를 질문한 결과 불만족(53.6%)이 만족보다 높게 나타났는데, 불만족의 주된 이유로는 시간부족(39.6%), 경제적 부담(28.8%), 한국말이 익숙하지 않음(10.3%)에서 많은 응답을 보였다.



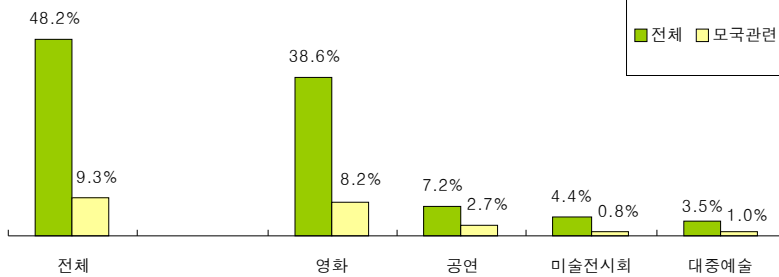
〈그림 4-3〉 이주민의 여가생활 불만 이유

\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.23.

새터민의 경우에는 불만족이 62.0%로 이주민에 비해 훨씬 높았으며, 불만족 이유에서도 경제적 부담이 59.7%로 가장 많았고, 그 다음으로는 체력/건강부담(8.1%), 동행자 없음(8.1%), 주위의 시선부담(6.5%), 시간부족(4.8%)의 순서를 보였으며, 언어가 익숙하지 않다는 응답은 3.2%로 매우 낮게 나타났다.

다음으로 이주민의 문화예술 관람 실태를 보면, 한국 이주 이후 통산 경험으로 질문한 결과 48.2%가 문화예술 관람 경험을 가진 것으로 조사되었다. 분야별로는 영화가 38.6%로 가장 많았고, 공연 7.2%, 미술전시회 4.4%, 대중예술 3.5%의 순이었다. 한편 한국 이주 이후 현재까지 이주민 모국을 소개하거나 모국 출신 예술인이 참여하는 예술행사의 관람경험은 9.3%였다. 모국 관련 문화예술 관람의 분야별 현황은 영화 8.2%, 공연 2.7%, 미술전시회 0.8%, 대중예술 1.0%의 순서를 보였다.

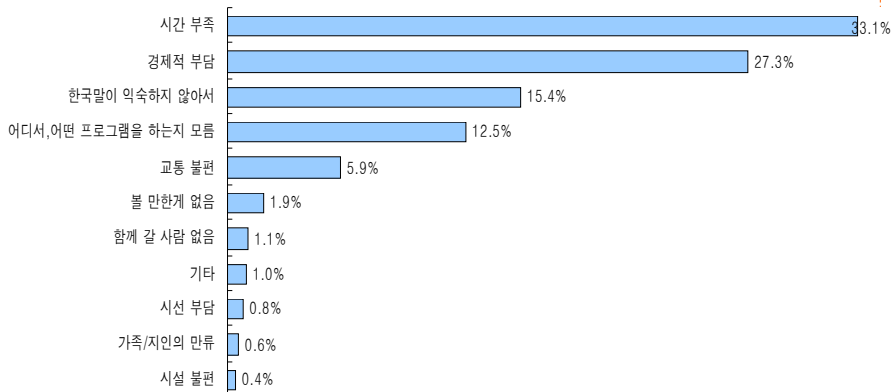




〈그림 4-4〉 이주민의 문화예술 관람 현황

\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.26.

문화예술 관람의 장애요소로는 시간부족(33.1%)과 경제적 부담(27.3%)이라는 응답이 많았다. 다음으로는 한국말이 익숙하지 않아서라는 응답이 15.4%, 프로그램에 대한 정보 부족 12.5%의 순서를 보였다.



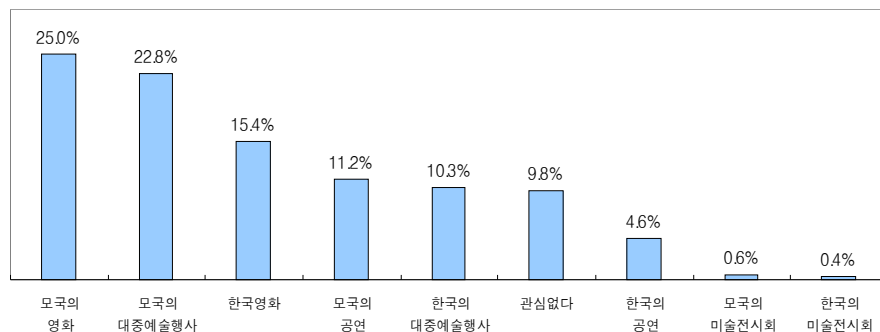
〈그림 4-5〉 이주민이 느끼는 문화예술 관람 장애요소

\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.42.

새터민의 경우 경제적 부담 때문이라는 응답이 53.5%로 가장 많았고, 다음으로는 프로그램 정보부족(16.8%), 언어가 익숙하지 않아서 내용이해 어려움(5.9%), 시간부족(5.0%), 시선부담(5.0%), 교통 불편/원거리(5.0%) 순서로 나타났다.

관람하고 싶은 문화예술행사에 대해 질문한 결과, 모국의 영화(25.0%)와 모국의 대중예술행사(22.8%)라는 응답이 많았다. 그 다음으로는 한국영화(15.4%), 모국의 공연(11.2%), 한국의 대중예술행사(10.3%), 관심 없음(9.8%) 등의 순서로 나타났다.

이주민의 경우 자신의 모국 문화에 대한 향수를 많이 느끼고 있는 것으로 나타났다.



〈그림 4-6〉 이주민이 관람하고 싶은 문화예술행사

\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.44.

반면 새터민들은 관람하고 싶은 문화예술행사로 남한공연(37.3%)과 남한영화(17.6%), 남한의 대중예술행사(16.7%)에 많은 응답을 보여 남한 정착 및 적응에 대한 의지가 강한 것으로 나타났다. 새터민/북한 주제의 공연(7.8%), 새터민/북한 주제의 영화(7.8%)는 상대적으로 낮은 응답률을 보였다.

도서관, 박물관 등 공공문화시설 이용률은 이주민 전체의 8.7%로 낮은 반면, 새터민은 89.5%로 매우 높게 나타났다.

문화시설 이용이 어려운 이유로는 시간부족(35.4%), 경제적 부담(18.9%), 프로그램 정보부족(16.6%), 한국말 익숙하지 않아서 내용 이해 어려움(13.0%), 교통 불편/거리 멀다(11.9%) 등에서 높은 응답률을 보여 문화예술 관람의 장애요소와 비슷한 양상을 보였다.

매체 이용 현황을 보면, 이주민의 월간 텔레비전 시청률은 96.5%로 매우 높게 나타났다. 그 외 신문구독률은 37.3%, 라디오 청취율은 27.9%, 비디오(DVD) 시청률은 16.1%를 보였다. 한편 인터넷 이용률은 27.1%였다. 텔레비전 시청률은 내국인과 거의 유사한 수준이었으나 신문, 라디오, 비디오, 인터넷 이용률은 현격하게 낮은 비율을 보였다. 새터민은 인터넷을 제외하고 내국인보다 이용률이 높게 나타나 대조를 보였다.

〈표 4-2〉 이주민과 내국인의 매체 이용 현황 비교

	이주민	새터민	내국인
텔레비전	96.5%	94.9%	95.9%
신 문	37.3%	64.0%	68.2%
라디오	27.9%	45.9%	41.2%
비디오	16.1%	38.4%	25.7%
인터넷	27.1%	47.5%	68.3%

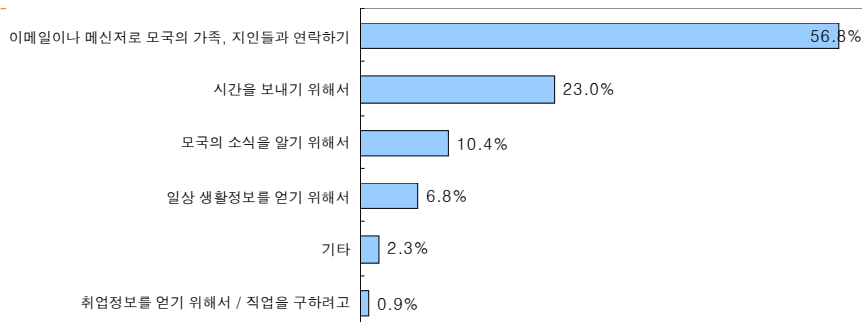
\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), pp.70~77,에서 재구성.

\* 내국인 자료 :

1. 신문, 라디오 : 통계청, 「2007 사회통계조사: 문화와 여가부문」
2. 라디오 : 한국언론재단, 「2006 언론수용자의식조사」
3. 인터넷 : 문화관광부/한국문화관광연구원, 「2006 문화향수실태조사」

이주민이 텔레비전을 시청하는 이유로는 시간 보내기(49.9%), 한국말 배우기(24.0%), 일상생활정보 얻기(12.0%), 한국문화 알기 위해(11.6%), 취업정보 취득(0.3%), 모국뉴스/문화 취득(0.3%) 등의 순서를 보였으며, 신문/라디오/비디오를 이용하는 이유는 시간보내기(32.2%), 생활정보취득(24.6%), 한국말 배우기(22.8%), 한국문화 알기 위해(12.3%), 취업정보 취득(4.6%), 모국뉴스/문화 취득(3.3%) 등의 순서를 보였다. 시간보내기나 한국에서 필요한 정보를 취득하기 위해 이용한다는 응답이 절대적으로 많았고, 모국 문화를 접촉하기 위한 채널로서 이용한다는 응답은 미미했다.

반면 인터넷을 이용하는 이유로는 모국의 가족/지인과 연락이라는 응답이 56.8%로 가장 많았고, 그 외 시간보내기(23.0%), 모국의 소식 알기(10.4%), 일상생활정보 얻기(6.8%), 취업정보 취득(0.9%) 등의 순서를 보였다. 신문과 방송이 국내적 성격의 매체라면, 인터넷은 국제적 소통이 가능한 매체라는 점이 반영된 것으로 보인다.



〈그림 4-7〉 이주민의 인터넷 이용 이유

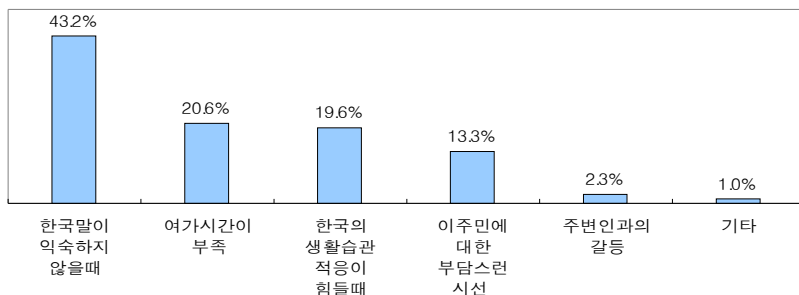
\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.82.

이주민 가족에 대한 차별을 느끼는지 조사한 결과 대다수의 이주민이 차별을 느끼는 것으로 조사되었다. 전체 79.4%가 차별을 느낀다는 응답을 했다. 새터민의 경우 차별이 있다는 응답이 86.2%로 이주민보다 훨씬 높게 나타났다.

이주민이 한국 생활에서 겪는 문화적 어려움으로는 '한국말이 익숙하지 않음'이 43.2%로 가장 많았고, 그 외 여가시간 부족 20.6%, 한국의 '생활관습 적응이 힘들' 19.6%, '이주민에 대한 부담스런 시선' 13.3%, '가족/주변인과 갈등' 2.3%의 순서를 보였다.

새터민이 문화적인 측면에서 겪고 있는 가장 어려운 점은 '남한 말이 익숙하지 않음'이 40.2%로 가장 많았고, 그 다음으로는 '남한의 생활관습 적응이 힘들' 29.4%, '새터민에 대한 부담스런 시선' 16.7%, '여가시간 부족' 7.8%, '가족 및 주변인과 갈등' 2.9%의 순서를 보였다.

전체적으로 이주민과 새터민이 비슷한 양상을 보였으나 이주민은 여가시간 부족을, 새터민은 생활관습 적응의 어려움을 보다 부담스러워 하는 것으로 보인다.



〈그림 4-8〉 이주민의 문화적 어려움

\* 출처 : 문화체육관광부, 『이주민 문화향수 실태조사』 (2008), p.146.

이상에서 이주민과 새터민을 대상으로 조사한 문화향수 실태조사 결과 가운데 사회적 배제와 관련 주목해야 할 항목을 중심으로 재정리하여 보았다. 이주민과 새터민은 우리 사회 구성원으로서 진입의 과정에 있다고 보았을 때 엄밀한 의미에서 사회적 배제 집단이라 할 수는 없다. 그렇지만 우리나라에 거주하면서 일상생활을 영위하고 있으면서도 '완전한 의미의 한국인'이 되지 못하고 있는 상황 자체는 사회적 배제 상황에 놓인 집단으로 분류할 수 있다. 특히 증가 속도가 큰 이주민 및 새터민에 대한 사회적 대응 조치가말로 본 연구에서 목표로 하고 있는 사회적 배제 집단에 대한 문화적 대응 방안에 좋은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 본다.



## 제1절 정책의 기본 방향

로빈슨과 오펜하임(1998)이 분석한 대로 사회적 배제의 메커니즘상 가장 근본적 요인은 실업 등 노동시장에서의 배제라 할 수 있다. 노동시장에서의 배제는 낮은 소득으로 연결되고, 그것은 다시 열악한 주거나 건강, 또는 자신이나 가족들의 문화예술 향유에서 배제는 물론 자녀들의 교육에서의 배제로 연결된다. 따라서 사회적 배제 극복에서 가장 중요한 분야는 경제적 자립이 가능하도록 하는 데 있다. 대상자가 주어진 사회에서 일정한 경제활동에 종사할 수 있도록 해야 다른 여러 분야의 배제도 극복 가능하기 때문이다. 자활 능력이 가능하도록 하기 위해서는 대상자가 노동시장에서 배제되는 요인을 분석하여 문제를 해결할 수 있도록 지원해야 한다. 이미 시행 중인 정부 고용지원 정책에 포용되지 아니한 경우에는 그 요인을 분석하여 대처할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 직업 능력이 부족한 경우에는 직업 능력을 개발하는 프로그램에 참여시키고, 사회적 관계망이 미비한 경우에는 사회사업기관이나 지역의 공공기관을 활용한 관계망의 구축이나 사회적 유대감 형성을 위한 참여형 프로그램에 접속시켜야 할 것이다. 특히 문화예술 분야의 프로그램이나 프로젝트들이 사회적 배제 집단의 유대감 형성이나 창의성 개발 등에 기여할 것으로 본다. 사회적 배제의 과정이 복잡적이고 다차원적이므로 그 극복 과정 또한 다차원이면서도 복합적인 과정을 필요로 하며, 사회적 배제가 단순한 물질적 빈곤 그 이상의 것이므로 빈곤 문제 해결 이상의 정신적·문화적 조치가 반드시 필요하게 된다.

사회적 배제 집단을 위한 세부적인 문화예술정책은 다음과 같은 점에 유의하여 추진되어야 한다.

첫째, 현실적합적인 정책을 수립하여야 한다. 가용한 예산을 고려하고 이를 효과적으로 추진하는 것은 정책 수립의 기본이라고 할 수 있다. 그러나 현실 적합성은 예산에만 국한되는 개념은 아니다. 문화예술을 전파할 수 있는 인적·물적 토대(문화시설 등)도 고려하여 정책을 수립하여야 한다는 것이다.

둘째, 대상 집단의 특성을 고려하여야 한다. 그러나 특히 사회적 배제 집단은 구체적으로 조건이 다른 경우가 많다. 예를 들어 도시의 배제 집단과 농촌의 배제 집단은 문화적 인프라 조건이 다를 수 있고, 청소년과 노인 집단은 문화적 감수성이 판이할 수 있다. 따라서 다양한 집단의 조건을 고려한 정책을 입안해야 정책의 효과가 있다고 할 수 있다.

셋째, 장기적 관점에서 정책을 수립하되 단계적으로 정책을 집행하여야 한다. 일정한 문화를 보급하기 위해서는 문화적 토대가 필요하고 문화예술을 수용할 수 있는 교육도 필요하다. 따라서 문화예술교육과 문화시설을 구축한 이후에 문화를 보급하는 식의 단계적 정책이 강구되어야 한다는 것이다.

이러한 점에 유의하면서 사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책의 방향을 제시해보면 크게 다음 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 문화를 통한 사회적 포용(social inclusion)의 강화이다. 사회적 배제를 극복하고 사회적 포용을 강화하기 위해서는 경제·사회적 조치가 필수적이지만, 문화적 조치가 복합적으로 병행되어야만 진정한 의미의 포용이 이루어질 수 있다. 사회적 배제가 단순한 빈곤 문제를 넘어서서 다차원의 복합적 요인의 작용으로 발생하는 만큼, 그 극복을 위한 정책 또한 다차원의 복합적인 조치를 필요로 하는 것이다. 이의 실행을 위해서는 문화체육관광부만이 아니라 보건복지부, 노동부 사이의 부처간 협력을 비롯하여 지방자치단체나 지역문화재단 등과 협력 체계를 구축하는 것이 필요하다. 기존의 문화예술정책이 단순히 문화예술분야의 공급자 관점에서 새로운 콘텐츠를 생산하고 보급하는 관점에서 이루어졌다면 사회적 배제 극복을 위한 문화예술정책에서는 정책의 대상이 되는 집단의 관점에서 여러 가지 다양한 채널의 공공 서비스를 통합적으로 전달하는 방안을 마련해야 한다.

둘째 사회적 배제 집단의 문화적 권리를 보장하는 '문화적 안전망'의 구축이라 할 수 있다. 사회적 배제 집단이 문화적으로 배제되는 양상을 가정하고, 그에 대한 직접적 대응 방안의 하나로 그들의 문화적 권리를 향유할 수 있는 지원 정책을 개발해 나가야 한다. 문화예술에 대한 접근성을 획기적으로 확대하되 사회적 배제 집단을 타깃으로 한 특화된 프로그램이나 프로젝트를 운영하는 것이 필요하다. 사회적 배제의 핵심 요인인 빈곤 문제가 문화예술 향유 자체를 가로막는 장애요소로 작용하는 것은 분명하지만, 그 빈곤 문제가 해소된다고 하여 곧바로 문화예술 향유로 이어지는 것은 아니다. 빈곤 상태에 놓여 있을 때 공적 지원 체계를 통한 문화예술 향유가 이루어져야 빈곤 극복 후 문화예술 향유로 자연스럽게 연결될 수 있기 때문이다.



## 제2절 정책 추진의 원칙

사회적 배제에 대한 정책의 근본적 지향은 배제 집단들을 사회적으로 포용하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이를 위해서 경제·사회·문화 등 다차원적인 정책의 추진이 필요하다. 따라서 사회적 배제 집단을 대상으로 하는 문화예술정책도 문화차원을 포괄하면서 다른 차원의 정책과 융합하여 사회적 배제 집단을 포용하는 방향으로 이루어져야 한다. 이와 같은 차원에 사회적 배제 집단을 대상으로 한 문화예술정책의 목표는 다음과 같은 원칙에서 추진될 필요가 있다.

첫째, 문화예술정책은 사회적 배제 집단에 대한 다른 정책들과 공동으로 추진되어야 한다. 이것은 경제정책이나 의료 등 복지 정책 그리고 교육정책 등과 문화예술정책이 유기적으로 연결되어야 함을 의미한다. 왜냐하면 문화예술을 보급할 수 있다고 하더라도 생업에 매진할 수밖에 없는 등 문화를 향유할 수 있는 경제 사회적 여건이 마련될 수 없다면 정책의 실효성을 기대할 수 없기 때문이다. 예를 들어 개개인이 문화를 향유할 수 있는 소양이 없으면 문화예술정책의 효과를 기대하기 어렵기 때문에 교육정책과의 연계가 불가피하다.

둘째, 사회적 배제와 관련된 정책이 궁극적으로 지향하는 바는 문화예술을 통한 사회적 포용(social inclusion)이 되어야 한다. 사회적 배제 집단과 관련한 문화예술정책은 문화예술에서 소외된 집단이 없도록 하는 것도 생각할 수 있다. 그러나 이러한 정책은 수단적인 의미를 갖고 있다. 즉, 사회적 배제 집단을 포용하는 과정에서 문화예술이 배제된 집단이 없도록 하는 것이 필요한 것이지 그 자체가 목적은 아니라는 것이다.

셋째, 사회적 배제 집단을 위한 문화예술정책은 국가와 지방자치단체 그리고 각종 시민조직과 예술인들이 공동으로 참여하는 거버넌스적인 차원에서 수립되고 추진되어야 한다. 정책이라는 차원에서 국가가 중심이 되는 것은 당연하지만 문화예술의 자율성을 훼손하는 것은 지양하여야 한다. 또한 국가가 일방적으로 문화예술정책을 주도한다면 정치적 논란에 휩싸일 가능성이 있다.

넷째, 사회적 배제 집단의 현실에 적합한 문화예술 내용을 중심으로 정책이 입안되어야 한다. 대부분의 사회적 배제 집단은 교육 수준이 낮을 가능성이 있고, 일반적인 문화로부터 소외되어 있을 가능성이 크다. 따라서 사회적 배제 집단을 포용하기 위해서는 수용가능한 문화예술 장르와 내용을 중심으로 이루어져야 한다.

다섯째, 문화의 보급과 더불어 문화전달 수단의 보급에도 정책의 초점을 맞추어야 한다. 사회적 배제 집단은 경제적 궁핍, 거주조건의 불리함으로 점차 침단화되는 각종 문화전달 수단으로부터도 단절되어 있을 수 있다. 전달수단에는 단순히 매체뿐만 아니라 공간적인 문제도 고려해야 한다. 노약자 등은 육체적으로 문화시설에 접근하기 곤란하다는 점을 생각해야 한다는 것이다.

### 제3절 정책의 추진 체계

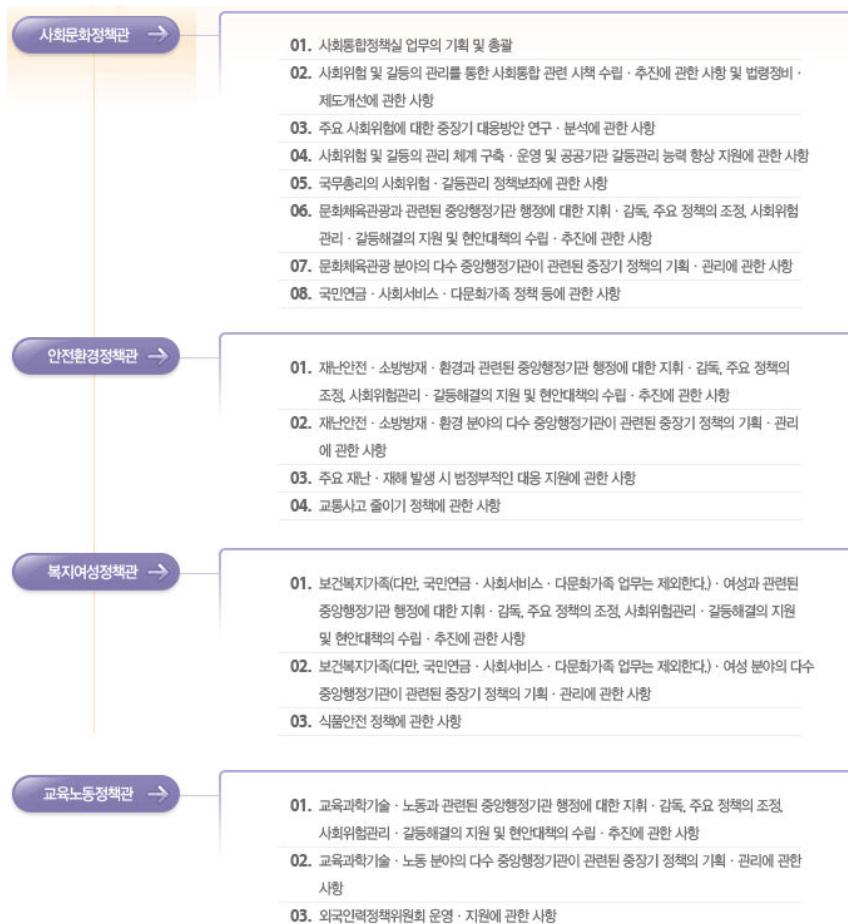
사회적 배제 극복을 위한 정책의 추진 체계는 기존의 사회복지 전달 체계를 기본축으로 하되, 다른 부처의 정책 영역까지 포괄되어야 한다. 사회복지정책을 담당하는 보건복지가족부와 고용 관련 정책을 담당하는 노동부, 그리고 국민의 교육 및 문화생활을 담당하는 교육과학기술부와 문화체육관광부가 협력 체제를 구성하여 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 사회적 배제 집단의 구체적 생활공간에 관여할 수 있는 지방자치단체가 실제 사업을 추진할 수 있는 실천단위이므로 행정안전부의 협력도 중요하다. 주택 건설 정책을 관장하는 국토해양부도 일정한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

그렇게 보면 여러 부처의 수평적 협력체계에 의해 운영될 수도 있으나 그 경우 통합적 리더십이나 추진력의 확보가 어려울 수 있으므로 상위조직인 국무총리 소속기구로 별도의 추진단이나 위원회를 구성하여 사회적 배제 극복 문제를 국가적 아젠다로 설정하여 추진하는 것이 바람직하다. 영국에서 1997년 사회적 배제 기획단을 총리실에 설치하여 부처간 협력을 이끌어냈던 사례를 참조할 수 있을 것이다.

우리의 경우 두 가지 모델을 고려해 볼 수 있는데, 하나는 국무총리 산하에 별도의 기구를 설치하는 방안이고 다른 하나는 현재 국무총리실에 설치된 '사회통합정책실'을 리모델링하여 관련 정책을 담당하게 하는 것이다. 국무총리실 사회통합정책실의 주요 기능이 사회적 배제 극복 정책과 유사한 맥락을 가지고 있으므로 별도의 기구 설치 없이 '사회통합정책실'의 기능 및 조직 체계 재편을 통해 사회적 배제 극복을 위한 정책을 담당하도록 할 수도 있을 것이다.



국무총리실 사회통합정책실은 정부 부처 가운데 소위 '사회정책'을 담당하는 보건복지가족부와 여성부, 인적자원정책을 담당하는 교육과학기술부와 노동부, 환경 및 안전관리 정책을 담당하고 있는 환경부와 행정안전부, 그리고 문화 정책을 담당하고 있는 문화체육관광부 등 여러 부처의 정책영역을 포괄하고 있는 부서이다. 그 주요 업무를 보면 다음과 같다.



사회통합정책실 산하에는 사회문화정책관, 안전환경정책관, 복지여성정책관, 교육·노동정책관의 네 개의 하위 직제가 있는데, 공통되는 기능으로 '사회 위험 관리 및

갈등 해결 지원이 있다는 것을 제외하면, 각각의 정부 부처가 가진 고유 업무에 대한 조정 기능을 하는 것이 주된 업무이다. 즉, '사회통합정책'이라는 주제를 내걸기는 했지만, 국무총리실의 특성상 개별 부처 업무의 통합조정을 넘어서서 독자적으로 국가적 아젠다를 수립하여 추진하기에는 한계가 있을 것으로 보인다.

그렇지만 별도의 조직을 구성하지 않고 현재의 조직 구조를 유지하면서도 내용적으로 사회적 배제 극복을 위한 국가정책을 적극적으로 추진할 수 있도록 한다면 커다란 사회적 비용을 들이지 않고서도 빠른 시기에 사회적 배제 정책을 추진할 수 있는 현실적 강점이 있다. 더욱이 직제상의 명칭인 '사회통합정책'에 사회적 배제 극복을 위한 정책의 내용성을 가미한다면 곧바로 정책 추진이 가능할 것이다.

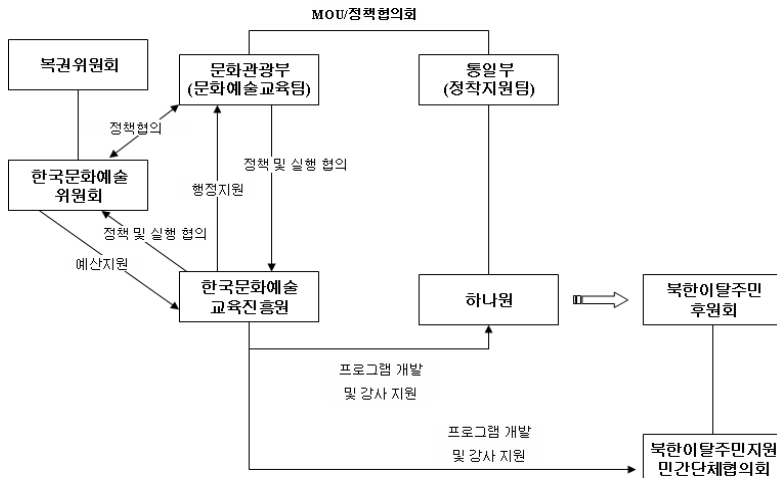
그러나 국무총리실 사회통합정책실은 개별 부처의 고유업무에 대한 조정 관리 기능도 담당해야 하고, 사회적 배제 극복을 위한 정책을 추진하기 위해서는 이주민 관련 법무부, 새터민 관련 통일부, 농어민 관련 농림수산식품부, 주택 및 도시 재개발 관련 국토해양부 등 좀더 넓은 범위의 부처간 협력을 필요로 하므로 사회통합정책실의 업무 범위를 넘어서는 별도의 정책 추진 체계가 요구된다. 그 구체적인 방법으로는 국무총리 소속 위원회를 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

가칭 '사회통합정책위원회'를 설치, 사회적 위기 및 갈등 관리와 사회적 배제 극복을 위한 정책을 통합적으로 관리하되, 개별 부처에서도 관련 업무를 추진하면서 위원회를 통해 전략적 과제나 방향을 조정해 나가는 방식이 바람직하다고 볼 수 있다. 국무총리를 위원장으로 하는 위원회는 해당 부처의 장관 등 정부위원과 민간위원을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하되, 간사는 보건복지가족부가 담당하는 것을 고려해 볼 수 있다.

문화예술 분야에서 사회적 배제 극복을 위한 정책은 국무총리 소속 '사회통합정책위원회'의 조정을 받으면서도 구체적인 프로그램이나 프로젝트는 문화체육관광부와 한국문화예술위원회에서 주관하여 추진하는 것이 필요하다. 그러나 이 경우에도 다른 부처와의 협력이 필요한 경우가 많은데, 위원회가 설치되기 전까지는 해당 부처와의 협력을 위한 MOU를 체결하여 추진하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다. 구체적인 협력 체계 구축방안은 개별 프로그램이나 프로젝트에 따라 기간, 주체, 내용 등이 달라질 것이다.

새터민 대상 문화예술 프로그램을 예로 들어 업무협력 체계를 살펴보면 다음과 같다(박영정, 2007 : pp.149-151.).

새터민 정책의 주관 부처는 통일부이다. 따라서 새터민을 대상으로 하는 문화예술 교육 프로그램은 통일부가 주가 되고 타 부처에서 그에 협력하는 구조가 바람직하다고 할 수 있다. 문화체육관광부와 통일부의 업무협약 내용 중 새터민 문화예술교육 사업에만 초점을 맞추어 업무협력 체계를 그려 보면 다음과 같다.



〈그림 5-2〉 문화체육관광부-통일부 새터민 문화예술교육 업무협력체계

\* 출처 : 박영정(2007), p.151.

\* 현재는 문화관광부가 문화체육관광부로 명칭이 변경되었음.

그런데 문화체육관광부와 통일부 사이에 새터민 대상 문화예술교육 프로그램만이 아니라 다양한 협력 프로그램이 개발될 수 있으므로 업무협력 합의를 체결할 경우에는 특정 사안을 중심으로 하기보다 포괄적인 성격의 합의를 체결하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 문화체육관광부와 통일부 사이에는 남북문화교류협력 사업 등에서 협력 프로그램 및 프로젝트 운영이 필요하다고 보아 다음과 같이 예시(안)을 만들어 보았다.

## 문화체육관광부 · 통일부 업무 협력 합의서(안)

문화체육관광부와 통일부는 남북 문화체육관광 분야 교류협력 사업과 새터민 정착지원 정책을 서로 협력하여 추진하기 위하여 다음과 같이 합의한다.

1. (기본 방향) 양 부는 남북 문화체육관광 분야 교류협력 사업을 활성화하여 통일시대에 대비하고, 새터민 정착지원을 종합적으로 추진하여 새터민의 문화적 권리 및 사회적응력 향상을 위해 서로 협력한다.
2. (남북문화교류 협력) 양 부는 남과 북 사이의 문화교류협력 사업이 원활하게 이루어질 수 있도록 서로 지원·협력한다.(세부 사업 생략)
3. (남북체육교류 협력) 양 부는 남과 북 사이의 체육교류협력 사업이 원활하게 이루어질 수 있도록 서로 지원·협력한다.(세부 사업 생략)
4. (남북관광교류 협력) 양 부는 남과 북 사이의 관광교류협력 사업이 원활하게 이루어질 수 있도록 서로 지원·협력한다.(세부 사업 생략)
5. (새터민 문화예술교육 협력) 양 부는 새터민 문화예술교육 활성화를 위해 서로 지원협력한다.(세부 사업 생략)
6. (정책협의회 구성 및 운영) 양 부간 협력을 뒷받침하기 위해 양 부는 아래와 같이 정책협의회를 구성하여 운영한다.
  - 분기별 정례 협의 및 현안 발생 시 수시 협의 진행
  - 필요시 관련 소위원회 구성 및 운영
7. (부간 교류 증진) 장관 교차 강연, 공동 워크숍 개최, 현장체험 방문 등 양 부 사이에 협력 기반과 공감대를 넓혀 나간다.

2008년    월    일

문화체육관광부장관    ○ ○ ○

통일부장관    ○ ○ ○

서명 :

서명 :

또한 사회적 배제 정책의 추진에 있어서는 사회복지 전달체계를 적극 활용하고, 또 지방자치단체와의 협력이 필수적이다. 사회적 배제 정책의 타깃이 되는 집단이나 지역에 대한 정책 및 서비스 전달체계를 고려하여 추진하는 것이 바람직하다. 문화예술 프로그램이라 할지라도 사회적 배제 극복을 위한 정책 프로그램으로 설계되어 운영되는 경우 독자적 추진보다는 타깃 집단에 대한 정책을 총괄하는 부처나 단체와의 사전



사후 협의는 물론 가능하면 협력 프로그램의 방식으로 접근하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

그러나 이상에서 살펴본 추진체계는 사회적 배제 극복 정책이 국가적 아젠다로 설정되어 추진되는 경우를 상정해 본 경우이다. 지금의 우리나라 상황에서는 개별 부처나 사회단체에서 개별적 아이템으로 사회적 배제에 대응하는 수준에서 진행이 되고 있다. 따라서 이러한 추진체계가 구축되기 이전 단계에서는 이러한 방향성을 고려하면서 개별적 프로그램 개발 및 추진이 있어야 할 것이다.

#### 제4절 정책 추진을 위한 자원 조달 방법

국가적 차원에서 사회적 배제 극복 정책이 추진되기 이전 단계에서 문화예술 분야 사회적 배제 극복 정책의 추진은 기존의 문화복지정책과 거의 영역이 일치되어 나타난다. 대표적인 프로그램으로 찾아가는 문화활동이나 문화바우처 사업 등이 있다. 한국문화예술위원회에서 주관하는 '문화나눔사업'이 대부분 사회적 배제 관련 문화예술 프로그램이라 할 수 있다. 따라서 문화예술 관련 프로그램의 재원은 주로 복권기금을 사용하는 것이 바람직하고 또한 현실적이다.

한국문화예술위원회에서 운용하는 문예진흥기금의 재원별 조성 현황을 보면, 지난 35년간 1조 8,272억 원이 조성되었으며, 그 가운데 이자 수입이 5,192억원(28.4%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 이어서 모금 4,186억 원(22.9%), 기타 3,401억원(18.6%), 복권기금 1,973억원(10.8%), 국고 1,847억원(10.1%), 공익자금(구체적으로는 방송발전기금) 1,673억원(9.2%)의 순서를 보이고 있다. 이 가운데 문예진흥기금 모금에 의한 재원 조성은 2005년 이후 중단되었고, 국고는 2001년, 방송발전기금은 2006년 이후 출연 실적이 없는 상태다. 반면 2005년부터 폐지된 문예진흥기금 모금 재원의 대체 재원으로 복권기금이 조성되고 있다.

복권기금은 2004년 446억원을 시작으로 2005년 504억원, 2006년 538억원, 2007년 458억원 등 연간 500억원 내외로 조성되고 있어 300억원 내외의 문예진흥기금 적립금 이자수입보다 규모가 큰 상황이다. 전체 신규 조성 재원 가운데 복권기금이 차지하는 비율을 보면 2004년도 46.6%, 2005년도 52.1%, 2006년도 54.6%, 2007년도 49.2% 등 평균 50% 내외의 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 5-1〉 문화예술진흥기금 재원별 조성실적(2007.12.31 현재)

(단위 : 백만원, %)

연도 구분	1973 ~199 8	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계	비율
모 금	216,674	24,496	28,791	38,293	48,434	53,582	7,943	267	71	27	418,578	22.9
국 고	124,722	10,000	50,000	-	-	-	-	-	-	-	184,722	10.1
공익 자금	152,207	3,700	3,000	2,000	1,583	2,000	1,700	1,100	-	-	167,290	9.2
복권 기금	-	-	-	-	-	-	44,584	50,406	53,770	48,527	197,287	10.8
이 자	206,616	54,906	46,368	37,552	29,721	26,570	28,376	28,909	25,972	34,201	519,191	28.4
기 타	216,660	12,004	8,381	6,580	18,525	14,372	13,158	15,988	18,597	15,813	340,078	18.6
계	916,879	105,106	136,540	84,425	98,263	96,524	95,761	96,670	98,410	98,568	1,827,146	100.0

\* 출처 : 한국문화예술위원회 내부 자료.

그런데 복권기금은 문예진흥기금에서 차지하는 비중도 크지만 사회적 배제 극복 정책과는 태생적 친화성을 가지고 있는 재원이라는 점에서도 주목하지 않을 수 없다. 복권 및 복권기금법 제23조 '복권기금의 배분 및 용도' 조항에 의하면 사회복지 및 문화예술진흥 등 공익적 성격이 강한 사업에만 사용하도록 그 용도를 제한하고 있기 때문이다. 또한 같은 법 제23조 제1항에 의해 다른 기금에 배분된 복권기금에 대해서도 제2항의 별표 규정을 통해 그 용도를 제한하고 있다. 이렇듯 법에 의해 규정된 복권기금의 용도를 고려할 때 주택이나 사회복지, 지역개발, 체육진흥, 문화예술진흥 등의 영역에서 사회적 배제 극복 정책과 관련된 프로그램이나 프로젝트를 지원하는 공적 재원으로 복권기금을 사용하는 것은 자연스럽고 또 바람직하다고 할 수 있다. 한국문화예술위원회와 지역문화재단에 의해서 운용되는 문예진흥기금의 경우에도 복권기금으로 조성된 기금은 사회적 배제 극복 정책의 보조금으로 사용되는 것이 바람직하다고 생각한다. 뒤집어 보면 현재 문예진흥기금에 편입되어 사용되고 있는 복권기금을 좀더 전략적으로 사용할 수 있는 방안으로 문화예술분야에서의 사회적 배제 극복 프로그램이나 프로젝트를 개발하고, 또 재구성하여 추진하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

제23조 (복권기금의 배분 및 용도) ①매년 복권수익금 가운데 100분의 30은 다음 각호의 기금 등에 배분하되, 그 배분비율은 대통령령으로 정한다. <개정 2005.8.4, 2005.12.29, 2006.2.21, 2007.4.11>

1. 「과학기술기초법」 제22조의 규정에 의한 과학기술진흥기금
  2. 「국민체육진흥법」 제19조의 규정에 의한 국민체육진흥기금
  3. 「근로자복지기본법」 제47조의 규정에 의한 근로자복지진흥기금
  4. 「주택법」 제60조의 규정에 의한 국민주택기금
  5. 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 제63조의 규정에 의한 중소기업진흥및산업기반기금
  6. 지방자치단체
  7. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제260조의 규정에 의한 제주자치도개발사업특별회계
  8. 「사회복지공동모금회법」에 의한 사회복지공동모금회
  9. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항의 규정에 의한 산림환경기능증진자금
  10. 「한국보훈복지의료공단법」에 의한 한국보훈복지의료공단
- ② 제1항의 규정에 의하여 복권수익금을 배분받은 기금 등은 이를 별표에 규정된 용도에 사용하여야 한다.
- ③ 제1항의 규정에 의하여 배분된 복권수익금과 제4항의 규정에 의한 비용 및 경비를 제외한 복권기금은 다음 각호의 1에 해당하는 사업에 사용한다. 다만, 제5호의 사업에 사용되는 복권기금은 그 비율을 100분의 5 이내의 범위로 한다. <개정 2005.12.29>
1. 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업
  2. 국가유공자에 대한 복지사업
  3. 저소득층·장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성·불우청소년 등 소외 계층에 대한 복지사업
  4. 문화·예술진흥 및 문화유산보존사업
  5. 공익사업으로서 대통령령이 정하는 사업

2008년도 문예진흥기금 지원 내역을 보면 사회적 배제 극복 정책과 관련성이 높은 '예술의 사회적 역할 확대' 부분의 지원액이 198억원으로 전체의 23.8%를 차지하고 있다. 8개의 단위사업 중 가장 규모가 크다고 할 수 있다. 거기에다 유사영역인 '예술의 생활화'사업까지 포함하면 전체의 29.8%인 248억원이 사회적 배제 극복과 관련이 깊은 프로그램 및 프로젝트에 배분되어 있음을 알 수 있다.

〈표 5-2〉 2008년도 문화예술진흥기금 지원내역

(단위 : 백만원, %)

단위사업	지원액	비율
지역문화예술의 진흥	11,148	13.4
예술의 국제협력 증진	5,135	6.2
예술가의 창조역량 강화	18,544	22.3
새로운 예술세계의 개척	5,557	6.7
예술현장의 자생력 확보	9,355	11.2
예술의 생활화	5,000	6.0
예술의 사회적 역할 확대	19,800	23.8
예술의 가치 확산과 보존	8,711	10.5
계	83,250	100.0

\* 출처 : 한국문화예술위원회 내부 자료.

따라서 문화예술분야에서 사회적 배제 극복을 위한 정책을 추진하는 경우 재원 자체의 발굴이나 확대보다는 현재 한국문화예술위원회를 통해 운용되는 문예진흥기금(특히 복권기금)을 기반으로 프로그램이나 프로젝트의 내용이나 관점을 사회적 배제 극복의 관점으로 재구성하는 방식이 바람직하고 또 현실적 방안이 될 수 있을 것이다.

다만 신규 프로그램이나 프로젝트가 개발된 경우 복권기금의 유입 확대로 해결하는 것이 바람직하며, 사회적 배제 극복을 위한 프로그램과 복권기금의 성격일치로 복권기금 추가 유치 가능성도 매우 높을 것으로 전망된다.

## 제6장

### 사회적 배제 극복을 위한 문화예술 프로그램

제1절 프로그램 개발의 기본방향

제2절 문화예술에의 접근성과 참여성 강화

제3절 대상별 대응 프로그램 및 운영체계

### 제1절 프로그램 개발의 기본방향

사회적 배제의 극복을 위해서는 배제를 야기하는 다양한 경로와 원인, 그리고 원활한 공급과 소비를 가로막는 장애물을 제거한 후 대상 집단으로 하여금은 사회 구성원으로서 '정상적인' 생활과 권리를 향유할 수 있도록 끌어들이는 과정이 필요하게 된다. 그것이 사회적 포용(social inclusion)의 과정이다. 이러한 포용 내지는 편입의 과정을 거쳐야 사회 전체가 활력 있는 통합적 사회로 나아갈 수 있을 것이다. 국가적 의제로 사회적 포용의 노력이 경주되지 않으면 개개인이 위험에 노출되거나 사회적 갈등이 야기되어 결과적으로 모든 구성원에 커다란 불이익을 끼치게 될 수도 있다.

앞에서 여러 차례 언급한 것처럼 사회적 배제는 빈곤 문제의 해결을 위한 사회적 노력의 일환으로 출발하였지만, 오늘날의 복합적인 사회문제의 원인을 구조적으로 파악하고, 복합적인 처방에 의한 근원적인 해결을 추구하는 종합대책의 성격을 가지고 있다. 가장 근본적으로는 빈곤의 핵심 원인이 되는 실업(여기에는 장기실업을 위시하여 비정규직 문제, 근로빈곤의 문제 등이 모두 포함됨)의 문제를 해결하는 것이 필요하다. 직업을 갖게 되면 소득이 발생하고, 어느 정도의 안정적 소득을 갖게 되면 그로부터 사회적 배제의 상당 부분이 개개인의 차원에서 해소될 수 있을 것이다. 직업을 갖기 위한 직업 훈련이나 교육의 기회를 제공하는 것, 그리고 빈곤의 대물림, 사회적 배제의 대물림을 해소하기 위해서는 아동·청소년에 대한 교육 지원을 강화하는 것도 필수적 과정이 될 것이다. 이처럼 경제적 차원과 교육적 차원, 사회보장적 차원에서 사회적 배제 극복을 위한 노력을 기울이면 사회적 배제는 상당 수준으로 완화될 수 있을 것이다.

그렇지만 사회적 배제가 단순히 빈곤 문제를 재포장한 것이 아니라면, 빈곤 문제로 인해 야기된 사회적 배제가 결과적으로는 사회적 배제 집단의 사회적 관계망의 와해에서 오는 고립감과 소외감, 박탈감 등 심리적 배제 현상, 그리고 다른 집단 또는 구성원과의 소통 부재에서 오는 정신적 스트레스와 질병 등 문화적 정신적 문제와 맞닥뜨리게 된다. 따라서 사회적 배제에서 벗어나서 사회 구성원으로서 훼손된 내면적 아이덴티티를 회복하기 위해서는 문화예술 분야에서의 다양한 프로그램과 프로젝트를 통해 정서적 유대감은 물론 재출발을 위한 사회적 자본의 축적이 필요하게 될 것이다. 예술이나 문화유산 등 문화예술 분야의 여러 가지 프로그램이나 프로젝트들은 참여자들로 하여금 창의성과 자신감, 소통능력의 증진의 효과를 줄 뿐만 아니라 참여자 사이의 정서적

유대감의 형성 등으로 사회적 포용의 매개 장치로서 매우 효과적이라 할 수 있다. 사회적 포용의 장치일 뿐만 아니라 진정한 사회 통합의 사회적 에너지를 비축하는 과정이라고 할 수 있을 것이다.

누구나 문화 활동에 효과적으로 접근할 수 있고, 또 참여할 수 있도록 보장하는 것이 사회적 포용 및 통합을 촉진하는데 크게 기여할 것이다. 특히 문화 활동에의 참여는 사람들이나 커뮤니티가 빈곤과 사회적 배제를 극복하는 것을 돕는 유용한 수단 이 될 수 있다. 노섬브리아(Northumbria) 대학의 공공정책센터(the Centre for Public Policy)에서 조사한 보고서에 의하면 문화활동에의 접근과 참여가 사회적 통합 을 증진시킬 수 있다는 것이 확인되었다. 이 보고서에서 제시하고 있는 문화활동 참여 의 사회 통합적 효과는 다음과 같다(European Commission, 2005 : pp.1-2.).

- 기술과 자신감의 함양(Building skills and self-confidence) : 젊은 사람들의 드라마나 연극 워크숍 참여는 자신감을 강화시켜 줄 수 있고, 또한 팀워크와 인간관계를 풀어가는 기술과 다른 장르로 전환할 수 있는 기술을 개발할 수 있게 해 준다. 그러한 프로그램들은 구직을 위한 공식적인 교육 및 훈련 또는 공연예술 분야에서의 부가적인 훈련에서 이탈된 젊은이에게 용기를 북돋아 준다.
- 자아존중과 정체성의 강화(Enhancing self-esteem and identity) : 문화활동에 참여를 촉진하는 프로젝트들은 더 커다란 자신감과 더 높다란 자아존중감을 갖도록 이끌고, 사회와 노동 시장에서의 참여를 증가시키며, 불우한 젊은이, 장애인, 소수민족집단 등 배제의 위험에 처한 많은 집단들에게 긍정적인 정체감을 강화하도록 도와 준다.
- 문화적 다양성과 차별의 극복(Overcoming cultural diversity and discrimination) : 서로 다른 문화들을 기리기 위해 학교에서 연극이나 무용의 사용 또는 언어 교실을 통해 이민자 통합이 촉진될 수 있다.
- 고용 기회 창출(Creating employment opportunities) : 연극 워크숍(프랑스), 디지털 미디어 훈련(영국), 랩 음악 창작 센터(독일)와 같은 몇몇 지역 프로젝트에서는 특히 창조 산업(creative industries)에서의 고용 장려를 목표로 하고 있다.
- 정보 및 서비스 접근성 증진(Increasing access to information and services) : 도서관에 서의 프로젝트(이탈리아)는 불우한 처지에 있는 집단들이 인터넷에 접근하는 것을 확대



시

킨다.

○ 사회통합의 촉진(Promoting social integration) : 지역 역사모임(텐마크)은 나이가 많은

사람들이 사회적 배제의 위험을 줄일 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

사회적 배제 극복을 위한 문화예술적 대응 방안은 빈곤문제를 비롯한 여러 가지 사회적 배제 극복 프로그램과 병행되어야 하고, 또 범국가적 차원에서 종합적으로 추진되어야 효과가 있을 것이다. 여기에서는 그러한 상황을 가정한 상태에서 문화예술 분야에서 추진할 만한 사회적 배제 극복을 위한 다양한 프로그램을 예시적 차원에서 몇 가지 제시해 보기로 한다. 사회적 배제와 관련하여 중요한 것은 사회적 배제가 새롭게 도입되는 개념이라 하여 그 세부 프로그램이 모두 새롭게 창안된 것들이 아니라는 점이다. 기존에 문화복지의 성격을 가지고 추진되어 왔던 사회적 취약계층 대상의 다양한 프로그램이나 프로젝트가 모두 사회적 배제 극복을 위한 대응 방안으로서 손색이 없는 것들이다. 다만 사회적 배제라는 구조적 종합적 관점에서 각각의 개별 프로그램이나 프로젝트를 재구성하고 재배치하는 리모델링 작업이 필요할 것이다. 무엇보다 모든 사람들에게 문화예술 향유의 기회를 제공하는 접근성 강화 정책과 자발적 참여에 의한 시민 문화활동 활성화가 양대축이 될 것이다.

## 제2절 문화예술에의 접근성과 참여성 강화

### 1. 접근성 강화—문화예술 향유에서의 배제 극복

문화예술 향유에서 배제 현상을 극복하기 위해서는 문화예술 향유에 장애가 되는 배제 요소를 진단한 후, 그 장애물을 제거하여 모든 사람들에게 문화예술 향유의 기회를 균등하게 제공하는 방향에서 접근할 필요가 있다.

유럽공동체(European Commission)의 보고서 「빈곤과 사회적 배제의 예방과 완화에서 문화의 역할」(2005)에서는 문화적 배제(cultural exclusion)의 위험, 즉 문화 활동에의 접근이나 참여가 어려운 상황에 있는 집단으로 경제적으로 불우하거나 문화 활동에 접근할 수 있는 재정적 사회적 수단을 결여한 사람들(특히 장기 청년 실업자들, 불우한 노인 빈곤 가정), 망명자와 이민자들, 그리고 장애인들을 언급하고 있다. 이 약식 보고서에서는 이러한 그룹들이 문화 서비스와 기회에 접근하고, 또한 그들만의 문화 정체성을 표현하는 것을 가로막는 다양한 장벽에 대해 확인하고 있다. 그 예시를 보면 다음과 같다(European Commission, 2005 : p.3.).

- 정보의 부재, 또는 관련된 정보 제공 받을 수 있는 사회적 네트워크의 외부에 있기 때문에 발생하는 서비스의 존재에 대한 인식의 결여
- 입장료가 있는 장소, 즉 박물관이나 스포츠 클럽에서 사회적으로 배제된 사람들이 그 서비스에 접근할 수 없게 됨
- 하루하루를 기초로 생존에 몰두해야 하는 상황에서 문화적 서비스와 활동에 접근하고 참여할 수 있는 시간과 에너지가 부족하게 됨
- 특히 교통 문제가 있을 수 있는 농촌 지역에서 겪는 서비스 공급에서 지리적 불균형은 특정 지역에 사는 사람들만이 그 지역의 문화적 서비스와 기회를 제공받을 수 있다는 것을 의미함
- 시각 장애, 청각 장애, 또는 기타 장애에 적합한 지원이 없으면 장애인들은 신체적 접근 자체가 불가능하게 됨
- 소수 민족 공동체는 그들의 고유 문화를 지원하는 문화적 서비스가 결여되어 있고, 또한 주류 문화에 효과적으로 참여할 수 있는 지원 체계가 미약에 직면하게 됨.
- 하위문화(sub-cultures)나 대항문화(countercultures)를 공급할 지원체계나 서비스, 기회의 결여가 젊은이들에게 접근성의 장벽을 만들어낼 수 있음

○ 전과자나 마약 중독자 등과 같은 주변화된 집단에 대한 서비스의 결여

이렇듯 문화예술 접근에서의 배제는 문화예술 향유의 불균등성을 강화하고, 결국 다른 집단과의 동등한 수준의 문화 향유 권리를 보장받지 못하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 문화예술 향유에서 배제의 극복은 국가는 국민의 문화적 권리를 보장해야 한다는 철학적 원리를 바탕으로 하고 있는 것이다. 또한 문화예술 접근성의 제고는 기존 관객을 두텁게 하고, 새로운 관객을 개발하는 효과로 연결되어 문화예술의 발전에도 기여할 것으로 기대된다.

문화예술에의 접근성은 물리적 접근성, 경제적 접근성, 그리고 예술적 접근성의 세 부분으로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 이 세 가지 방향에서 접근에 대한 장애 요소, 그리고 접근성 강화의 방향 및 방안에 대해 논의해 보기로 한다.

첫째 물리적 접근성은 문화예술 콘텐츠를 향유할 수 있는 문화시설(박물관, 미술관, 문예회관, 도서관 등)에 접근할 수 있는 이동 거리 및 교통 수단과 관계되는 지리적 접근성, 문화시설 안에서 누구나 쉽게 이동하고 이용할 수 있는 이용 편의성 등이 있다. 생활권 안에서의 접근이 용이하게 하기 위해서는 문화시설의 공급이 충분하게 이루어지도록 하는 것이 근본적인 처방이 되겠지만, 문화시설의 공급에서 적정 수요를 고려해야 하므로 지역에 따라 지리적 접근성에 차이가 있을 수밖에 없다. 특히 문화예술 수요가 집중되어 있는 대도시를 중심으로 문화예술 프로그램이 공급되므로 농촌지역에는 문화시설의 공급이 원활하지 않을 수 있다. 또 문화시설이 충분히 공급되어 있다 하더라도 대도시지역에서는 다양한 콘텐츠가 충분히 공급되는 데 비해 농촌지역은 콘텐츠의 공급이 충분히 공급되지 않는 경우가 많아서 지역간 격차가 발생할 수밖에 없다.

물리적 접근성에서 배제를 극복하고 많은 사람들이 접근할 수 있도록 하기 위해서는 기본적으로 문화시설을 적정 수준까지 공급하는 것이 중요하다. 또한 농촌지역의 경우에는 건립된 문화시설에 적정한 수준의 프로그램을 공급하는 것이 수반되어야 한다. 한국문화예술위원회의 문화소외지역을 찾아가는 '문화순회사업'은 문화시설이 공급되어 있지 않은 지역이나 공간에 양질의 문화예술 콘텐츠를 제공하는 사업이다. 그 경우 향유자들은 자신들의 생활공간에서 직접 향유할 수 있다는 점에서 접근성 면에서 공간적 제약을 거의 받지 않는다고 볼 수 있다. 특히 문화시설의 공급이 이루어져 있지 않고, 앞으로도 공급이 이루어지기 어려운 특수 지역 또는 공간(군부대, 교정시설 등)에 매우 적합한 프로그램이 찾아가는 문화활동이라 할 수 있다.

전국문예회관연합회 등에 의해 운영되고 있는 '지역문예기반시설 활용 예술 프로그램 지원사업'은 문예회관 등 문화시설이 공급되어 있음에도 문화예술 콘텐츠의 공급이 미약한 문화적 소외 지역에 양질의 예술 콘텐츠를 제공하는 프로그램이다. 중소도시나 농촌지역에 소재하는 문예회관에 대도시에서 생산된 우수한 문화예술 콘텐츠를 보급하는 방식의 프로그램이라 할 수 있다.

다만 이러한 찾아가는 문화활동 프로그램은 상설 프로그램이 아니라 특정한 시점에만 제공되는 일시적 이벤트의 성격이 있으므로 일상적 문화예술 향유에 기여하기에는 상당한 제약이 있다고 볼 수 있다. 또한 출연자에 따라 콘텐츠의 질이 좌우되는 공연예술에 있어서는 대도시 등 문화예술의 현장에서 유통되는 것과 동일한 수준의 콘텐츠가 찾아가는 문화활동에서도 보장될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

그리고 장애인 등이 일반인과 동일한 조건에서 거주지에서 문화시설까지 이동하고, 또 문화시설 안에서도 큰 장애물 없이 이동하고 또 문화예술을 향유할 수 있도록 하는 편의 시설의 구비가 필요하다. 공연이나 전시, 기타 예술 행사에서 시각적 청각적 신체적 장애 요소를 극복하고 감상할 수 있도록 문화시설 내 편의시설이 갖추어져야 할 것이다.

또한 시간이 없어서 문화예술 향유가 어려운 경우에도 공간적 접근성이 좋아지게 되면 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 본다. 그 외 시간문제에서는 라이프 스타일을 고려하여 평일 8시 공연의 정착, 전시시설의 야간 개장 또는 야간 전시 프로그램 개발, 그리고 도서관 야간 개장 등이 확산되고 정착될 수 있도록 해야 할 것이다. 근본적으로는 개개인의 생활에서 생활 시간의 구조를 개선하여 잔업이나 야간근무, 휴일 근무 등을 최소화하여 여가시간을 충분히 확보하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 경제적 접근성은 문화예술 콘텐츠의 향유에서 소요되는 비용 때문에 문화예술 향유에 어려움을 겪는 경우이다. 소수의 고소득층을 제외하고는 대다수가 경제적 부담 때문에 문화예술 향유가 어렵다고 느끼는 경우가 많다. 공연이나 전시 등의 입장료나 음반이나 서적의 구입비, 문화예술교육 수강료 등 일정한 비용의 지출이 필요한 영역에서 접근성을 높이기 위해서는 가격 장벽을 완화하는 것이 필요할 것이다. 시장에서의 가격 자체를 저렴하게 유도하여 모든 사람에게 접근성을 높이는 것이 가장 근본적인 처방에 해당하겠지만, 문화예술 콘텐츠의 생산성이 낮아 시장 메커니즘에 의한 가격 낮추기는 쉽지 않은 일일 것이다. 따라서 경제적 접근성 제고를 위해서는 시장 가격 자체를 조절하기보다는 저소득 계층을 대상으로 문화예술 콘텐츠에 접근할 수

있는 별도의 지원 프로그램을 개발하는 것이 바람직하다.

2008년부터 시행중인 국립박물관 상설 전시 프로그램 무료입장제도는 특정 계층을 겨냥하지는 않았지만 경제적 차원에서 접근성을 획기적으로 개선하려는 시도의 하나이다. 다만 상설전시의 관람료가 그리 높지 않은 수준이기 때문에 유인 효과는 그리 크지 않다고 볼 수 있다. 그러나 국가에서 운영하는 문화시설인 만큼 그 상징적 효과는 매우 크다고 할 수 있다.

1991년부터 시행되어온 '사랑티켓' 제도는 원래 연극 관객 지원제도로 출발하였지만, 현재는 한국문화예술위원회의 주관으로 사회적 취약 계층의 공연 및 전시 관람을 지원하는 제도로 운영되고 있다. 그러나 같은 한국문화예술위원회에서 주관하는 문화바우처 제도와 차별성이 크지 않아 상호 역할 분담 등 정비가 필요할 것으로 보인다. 문화바우처 프로그램이 저소득층 문화예술 향유 지원을 위한 무료관람권 제공에 초점이 있다고 한다면, '사랑티켓'은 특별히 아동 및 청소년으로 프로그램 타깃을 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

문화바우처 프로그램은 말 그대로 문화예술 향유를 지원하기 위해 무료로 향유할 수 있는 바우처를 제공하는 사업이다. 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 하고 있으며, 공연이나 전시를 무료로 관람할 수 있도록 지원하고 있다. 문화예술 향유 욕구와 의지가 있는 사람에 한하여 제공되는 현재의 방식은 문화예술 향유 비율이 낮은 저소득층의 특성을 고려할 때 적합한 모델로 판단된다.

다만 전반적으로 문화예술 향유 욕구가 증가되고, 실제 문화바우처 이용자가 급증하는 경우 선택적 복지제도를 응용한 가칭 '문화복지카드' 발급을 통한 문화예술 향유 지원 프로그램으로 전환해 보는 것도 고려해 볼 만하다.

문화복지카드는 기획예산처에 발간한 『문화부문 사회서비스 실태조사 및 제도개선 연구』(2006)에서 제안된 바 있다. 문화복지카드는 연간 일정액의 문화비 지출 가능한 포인트를 제공하여 이용자가 자유롭게 콘텐츠를 선택하여 향유할 수 있도록 하는 프로그램이다. 기초생활수급자가구 가운데 초중고생이 있는 가구를 대상으로 우선 시행하여 부모세대의 빈곤이 자녀세대의 문화적 빈곤, 나아가 빈곤의 대물림으로 연결되는 것을 차단해 보자는 데 기본 취지가 있다.

## (1) 문화 및 체육 시설 이용료 : 입장료, 수강료 등

구분	이용대상
문화시설	전시장, 공연장, 영화관, 각종 박물관, 고궁, 기념관, 동식물 전시장, COEX, KINTEX 등 국제 전시장 등
체육시설	헬스장, 테니스장, 수영장, 볼링장, 탁구장, 배드민턴장, 스키장, 스케이트장, 각종 스포츠센터(스쿼시, 요가, 에어로빅, 스포츠댄스 등), 각종 무술도장(태권도, 유도, 권투, 검도 등), 운동경기 관람장(야구, 축구, 농구, 배구 등)

(2) 문화상품의 구입비 : 도서, CD음반, DVDE타이틀 등<sup>10)</sup>

셋째, 예술적 접근성이란 향유 대상이 되는 문화예술이 어느 정도의 대중성을 가지고 있고, 또 향유자 역시 문화예술에 대한 이해력 및 취향이 형성되어야 한다는 점을 의미한다. 문화예술, 특히 예술의 향유에서는 경제적 부담이 제거된다고 하여 그것이 문화예술에의 접근으로 이어진다고 보장할 수 없기 때문이다. 문화예술에의 접근이 이루어지도록 하기 위해서는 문화예술을 향유하고자 하는 욕구나 취향을 형성할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

예술적 접근성의 제고를 위해서는 어려서부터 문화예술 향유의 경험을 축적하고 또 문화예술에 대한 이해 및 감상 능력을 기르기 위한 교육을 받을 필요가 있다. 따라서 실질적으로 문화예술 향유에의 접근성을 높이기 위해서는 문화예술교육 프로그램의 공급이 필요하다고 하겠다. 한국문화예술교육진흥원을 통해 제공되고 있는 다양한 문화예술교육 프로그램의 직접적 효과 중의 하나가 국민의 문화예술 이해 및 감상 능력 제고에 있다고 보았을 때, 결과적으로 예술적 접근성의 제고에 기여할 것으로 보인다.

이러한 접근성의 관점에서 볼 때 현재 한국문화예술위원회에서 운영하고 있는 소외 계층 및 소외 지역 대상의 문화예술 보급 프로그램으로 '문화나눔사업'은 문화예술 향유에의 접근성을 강화하는 데 기여하는 대표적 프로그램이라 할 수 있다. 과거의 '찾아가는 문화활동'을 '문화나눔사업'으로 리모델링하여 사업을 확대하고 체계화한

10) 양건열·박영정·조현성·성문정·이태희(2006), 『문화부문 사회서비스 실태조사 및 제도개선 연구』, 기획예산처, p.133.

것이다. 이 연구에서는 이 '문화나눔사업'을 다시 리모델링하여 사회적 배제에 대응하는 프로그램으로 재구성해 나갈 것을 제안해 본다.

〈표 6-1〉 2008년도 한국문화예술위원회 문화나눔사업 현황

(단위 : 백만원)

사업명	세부사업	08예산	사업내용	사업주체
소외지역을 찾아가는 문화순회		4,330	문화 인프라 시설이 부재한 소외지역 주민과 군부대, 교정시설, 장애인, 노령층, 저소득층 등 문화적 취약계층을 대상으로 다양한 문화예술 향수 프로그램을 제공	문화나눔추진단
문화소외 계층대상 문화나눔	문학나눔	2,310	우수문학도서 선정보급사업	문화나눔사무국
			우수문학도서 독서 감상문 공모대회	문화나눔사무국
			문학집배원	문화나눔사무국
			전국청소년시낭송축제	학교 및 단체
			마로니에전국여성 백일장	문화나눔사무국
	전통나눔	1,440	전통음악을 매개로한 문화소외계층문화 향수 증대	전통나눔 사무국
	공연전시나눔 ① 사랑티켓	3,020	소외계층을 대상으로 전시 및 공연 관람료의 일부(사랑회원) 및 전부(나눔 회원)지원	문화나눔추진단
	공연전시나눔 ② 문화바우처	2,700	기초생활수급자와 차상위 계층을 대상으로한 관람료 전액 지원	문화나눔추진단
지역문예 기반시설 활용예술 프로그램 지원	공연프로그램 제공	3,100	우수프로그램을 선정한 후 지방문예 회관이 신청하는 공연을 지원	전국문예회관 연합회
	전시프로그램 제공	1,100	박물관협회 산하 박물관, 미술관의 특별기획전 지원을 통해 소외계층의 전시문화향수기회 확대	문화나눔추진단
실버문화 학교지원		1,500	100개문화원의 노인대상 문화프로그램	한국문화원연합회
낙동강문화 순회공연 지원		300	문화순회사업에 포함하여 추진	
계		19,800		

\* 출처 : 한국문화예술위원회 내부 자료.

문화나눔사업은 크게 문화적으로 소외된 지역이나 사회적 취약 계층을 대상으로 문화예술 콘텐츠를 가지고 가서 향유할 수 있도록 하는 '찾아가는 문화순회사업'과



기존의 문화공간에서 펼쳐지는 문화예술 콘텐츠를 경제적 신체적 장애를 극복하고 향유할 수 있도록 지원하는 '문화나눔사업'의 두 가지 방향으로 이루어지고 있다. 문화예술위원회에서 추진하는 문화나눔사업은 사회적 배제 극복이라는 방향성을 내걸고 있지는 않지만 그 자체로 사회적 배제 극복을 위한 문화예술 프로그램으로서 성격을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그러므로 사회적 배제 극복을 위한 문화예술 프로그램으로서 재편성이 매우 용이할 것으로 보인다.

## 2. 참여 증진-문화활동 참여를 통한 사회적 배제 극복

앞에서 살펴본 접근성 제고가 문화예술분야에서의 배제를 극복하기 위한 사회적 노력을 제시한 것이라면, 사회적 배제 집단인 사회적 포용 과정에 대한 문화적 기여의 한 방법으로 문화활동(cultural activities)에의 참여를 증진하는 것이 필요하다.

에밀리 키니(Emily Keaney)는 『접근에서 참여로(From Access to Participation)』(2006)에서 단순한 문화활동의 향유에서 적극적인 참여로 문화정책의 방향을 전환해야 한다고 주장한다. 특히 사회적 자본(social capital)의 생성과 사회 재생(civil renewal)에 문화활동의 기여가 클 것으로 평가하기 때문이다. 그러나 문화활동 참여가 단독으로 그러한 역할을 하는 것이 아니라 스포츠 클럽 등 다양한 방식의 참여 활동 사이의 상호작용에 의한 효과로 분석하고 있다. 그렇지만 문화활동은 커뮤니티의 유대감 강화나 시민과 당국 사이의 교류 증진에 특별한 기여를 하는 것으로 평가하고 있다.

여기에서 시민 참여란 다양한 사람들 사이의 상호작용이며, 다른 사람들과 파트너십을 가지고 긍정적인 어떤 일을 하거나 창조하는 행위를 말한다. 예를 들어 혼자서 또는 여럿이서 콘서트에 가는 것보다 정기적으로 참여하는 음악 동아리 활동을 하는 것, 역사 유적을 방문하는 것보다 지역 역사 모임의 구성원이 되어 참여하는 것, 그리고 박물관 관람보다는 박물관의 자원봉사자가 되어 활동하는 것이 시민 참여로서 의미를 갖는다고 설명한다. 물론 문화의 소비가 혜택이 없다는 것은 아니다. 다만 문화의 소비는 개인적 과정으로서 개인에게 효과가 큰 것이지만, 참여는 집단적인 과정으로서 커뮤니티의 발전에 기여하게 된다는 점에서 주목하고 있는 것이다(Emily Keaney, 2006 : pp.21-22.).

최근 영국을 중심으로 문화예술의 사회적 효과(social impacts)에 대한 연구가 늘어나는 것도 문화예술의 사회 기여적 활동의 증가와 긴밀한 관계가 있다고 볼 수 있다. 그것은 실제 영국에서 대중의 문화활동 참여를 촉진하기 위한 다양한 프로그램이 커뮤니티를 단위로 활성화되고 있는 상황에 연관된 것이다. 영국에서 사회적 배제 극복 정책은 문화예술 분야에서 커뮤니티 활동의 강화로 나타났으며, 커뮤니티 단위로 사회적 포용 및 통합을 구현하기 위한 프로그램의 대표적인 것이 문화활동에의 참여이다.

에밀리 키니(2006)는 문화활동에의 참여가 사회적 자본의 생성과 사회 재생 창조에 중요한 역할을 한다는 점을 다시 확인하면서 다음과 같이 주장하였다. 문화가 직능(skills)과 신뢰(confidence)를 발전시키고 정체성(identities)과 지역 자부심(local

pride)을 형성하는데 도움을 준다는 주장이다. 또한 문화활동은 사회적 자본의 핵심 요소인 신뢰(trust)를 증가시키는데, 특히 지위나 학력에 관계없이, 다른 사람에 대해서만이 아니라 민주적 제도에 대해서까지 신뢰를 증가시킨다는 점을 강조하고 있다. 에밀리 키니는 문화 참여가 매우 유익하다는 점을 결론으로 제시한다(Emily Keaney, 2006 : p.28.).

이주민이나 장애인, 저소득층 등 사회적 배제 집단이 배제를 극복하고 사회 구성원으로서 다른 집단과 동등한 수준의 권리를 향유하도록 하기 위해서는 문화예술에의 접근성 제고와 함께 문화활동에의 참여를 활성화하는 것이 바람직하다. 문화활동에의 참여는 단순히 문화적 권리만이 아니라 참여자의 자신감을 키우고 창의성 및 관련 직능의 개발에 도움이 되며, 나아가 참여자들 사이의 신뢰와 관계의 발전, 정서적 유대감의 강화로 사회적 배제로 인한 박탈감 완화에 크게 기여할 수 있기 때문이다. 또한 문화활동 참여를 통해 다른 사람과의 소통 능력이 함양되어 궁극적으로 사회적 구조 안에 포용될 수 있는 정신적 힘을 얻고, 또한 직업 개발 등의 구체적 경로를 발견하게 될 것이다. 물론 이러한 효과는 반드시 문화활동 참여에서만 얻을 수 있는 것은 아니다. 그렇지만 문화활동에의 참여가 누구나 접근하기에 용이하고, 또한 참여자에게 미치는 유무형의 효과가 크고 복합적이라는 점에서 다른 분야의 참여보다는 유용성이 크다. 따라서 사회적 배제 집단이 문화활동에 참여할 수 있도록 하는 다양한 프로그램을 개발하여 운영하는 것이 문화예술 분야에서 사회적 배제 극복을 위해 대응하는 또 하나의 중요한 과제 중 하나가 될 것이다.

사회적 배제 극복 및 사회적 포용과 관련하여 효과가 있을 것으로 예상되는 문화활동을 몇 가지 예시해 보면 다음과 같다.

우선 생각해 볼 수 있는 것은 문화예술 관련 다양한 모임에 참여하는 방식이다. 각종 동호회나 동아리에 회원으로 가입하여 문화활동에 참여하는 것이 대표적인 사례이다. 취미나 여가 생활과 관련한 온오프라인 동호회에 참여하는 것도 좋은 사례이고, 또 자기 표현의 욕구를 실현할 수 있는 연극동아리나 영화제작 동아리, 음악밴드, 합창동아리, 공공미술동아리, 사진동아리 등 다양한 형태의 아마추어 예술 동아리에 참여하는 것도 좋을 것이다. 특히 예술 동아리는 참여자에게 자기 성찰의 기회를 제공할 뿐만 아니라 참여자 사이에서 인간 관계의 훈련, 나아가 자신이 속한 커뮤니티에 대한 이해 및 참여적 태도의 형성에 도움이 되어 사회적 배제를 극복하는 데 큰 힘이 될 수 있다. 예술 동아리의 활동은 전문가를 초빙하여 예술 표현 기술에 대한 교육이나

훈련을 받을 수 있고, 작품을 만들어 공연이나 전시, 출판 등의 과정을 거쳐 결과를 외화할 수 있기 때문에 참여자들이 매우 복합적이고 창조적인 과정을 경험하면서 성취감도 높일 수 있는 활동들이다. 청소년영화제나 전국합창문화제 등과 같이 공동으로 발표회를 가질 수도 있기 때문에 전국적인 교류와 연대, 그리고 통합의 계기를 형성할 수도 있다. 또한 모임을 통한 문화 활동 참여 방식은 대체로 정기성을 띠고 있고 내부의 일정한 규율을 가지고 있다는 점에서 정서적 안정감, 사회성의 함양, 구성원 사이의 유대감의 형성에도 기여하게 될 것이다.

### 제3절 대상별 대응 프로그램 및 운영체계

사회적 배제 극복에 있어서 문화예술 향유에의 접근성을 강화하고 문화활동에의 참여를 증진하는 것이 상당한 효과가 있을 것이라는 점은 유럽 사례에서 어느 정도 확인되고 있다. 그렇지만 문화의 접근이나 참여가 곧바로 사회적 배제 극복에 직접적으로 효과를 보이는 것은 아니라 할 수 있다. 여기에서 중요한 것이 동일한 문화예술 향유나 문화활동 참여라 할지라도 사회적 배제 극복 또는 사회적 통합이라고 하는 관점(또는 목표)을 분명히 해야 한다는 점이다. 그리고 구체적인 프로그램이나 프로젝트를 운영할 때 사회적 배제 집단이나 지역 등 대상별 운영체계를 고려해야 한다는 점이다.

그렇지만 사회적 배제 극복을 위한 프로그램의 개발에서는 대상별 특성을 고려해야 하나 그 운영체계에 있어서는 대상별로 특화된 프로그램은 최소화하고, 지역별 운영체계를 구축하는 것이 바람직하다. 사회적 배제 극복의 궁극적 목표가 ‘함께 하는 사회’를 향한 사회적 통합에 있다고 보았을 때, 그 과정에서부터 대상 분리가 발생하면 그 자체가 ‘낙인효과’를 유발할 수 있기 때문이다. 또한 우리나라의 경우 사회적 배제 현상은 분명하게 존재하지만, 그 배제의 요인이 복합적으로 작용하면서 사회적으로 분리되어 존재하는 현상은 서구에 비해 미약한 편이다. 슬럼지역과 같이 지역적 구분도 약하고, 또 가족이나 친족 등 사적인 지지 체계가 강한 사회문화적 특성으로 인해 집단적 분리 현상 역시 서구에 비해서는 현저하지는 않기 때문이다.

## 1. 집단별 대응 프로그램의 개발

사회적 배제 현상이 배제 요소간의 결합에 의해 특정 집단에 집중되어 나타나나는 경우 그 대상에 맞는 맞춤형 처방이 필요하다. 경제적 차원에서 빈곤, 실업의 극복과 사회적 차원의 고립, 소외감의 극복, 문화적 차원의 소통의식 및 유대감 형성이 종합적으로 병행하여 해결되어야 사회적 배제 문제의 진정한 해결이 가능하다. 여기에서는 우리나라에서 사회적 배제 집단으로 논의되고 있는 몇몇 대상 집단을 예로 들어 사회적 배제 극복의 일환으로 추진되어야 대상별 문화예술 프로그램 및 프로젝트의 방향과 과제를 제시해 보기로 한다.

우리나라에서 사회적 배제 집단으로 가시화되어 있는 집단으로는 기초생활수급자와 차상위계층, 이주민, 장애인, 임대주택거주자, 가출 청소년 및 노숙자 등을 들 수 있다. 여기에서는 일반 복지정책의 대상이 되어 있는 기초생활수급자와 차상위계층, 장애인 등은 제외하고, 이주민 및 가출 청소년 등을 대상으로 한 예시 프로그램 방향을 제시해 보기로 한다.

### 가. 이주민 대상 프로그램의 개발

최근 이주 노동자와 국제결혼 외국인이 급증함에 따라 이른바 '다문화정책'이 주요 의제로 대두하고 있다. 2007년 4월 기준으로 국내 거주 외국인인 모두 722,686명이다. 여기에는 비국적 체류자 624,377명 외에 혼인귀화 등의 사유로 국적을 취득한 54,051명, 국제결혼 자녀 44,258명이 포함되어 있다. 우리나라 주민등록 인구의 1.5%에 해당하는 규모이다. 그런데 이 규모는 90일 이상의 장기체류자만을 집계한 것이므로 90일 이하의 단기체류자까지 포함하면 외국인 거주 100만 명 시대가 이미 도래한 것으로 볼 수 있다.

거주 지역별로는 서울, 경기, 인천 등 수도권지역에 전체의 3분의 2 정도가 밀집해 있다. 또한 특징인 것은 해가 갈수록 급격한 증가 추세를 보인다는 점이다.

〈표 6-2〉 국내 거주 외국인 현황(2007.04. 현재)

지역	외국인 A=B+C+D		비국적자 B			국적취득자 C		국제 결혼 자녀 D
	전체	비율	근로자 Ba	국제결혼 이주 Bb	기타 Bc	혼인귀화 Ca	기타 Cb	
합 계	722,686	100.0%	259,805	87,964	276,608	38,991	15,060	44,258
서울특별시	207,417	28.7%	34,288	23,413	122,223	12,484	9,704	5,305
부산광역시	28,591	4.0%	5,842	4,416	13,924	1,926	214	2,269
대구광역시	20,731	2.9%	2,569	2,756	12,163	1,053	171	2,019
인천광역시	43,093	6.0%	18,913	4,927	13,808	2,562	570	2,313
광주광역시	10,784	1.5%	2,169	1,823	4,836	674	51	1,231
대전광역시	12,044	1.7%	4,091	1,909	4,499	633	88	824
울산광역시	12,034	1.7%	5,292	1,477	3,675	576	130	884
경 기 도	214,727	29.7%	116,794	22,340	55,855	9,647	3,474	6,617
강 원 도	13,238	1.8%	2,686	2,257	4,829	993	107	2,366
충청북도	19,274	2.7%	8,102	2,640	5,003	1,147	94	2,288
충청남도	30,337	4.2%	17,465	3,817	4,089	1,504	30	3,432
전라북도	14,903	2.1%	2,726	3,122	4,423	1,268	89	3,275
전라남도	16,312	2.3%	4,158	3,817	2,895	1,263	26	4,153
경상북도	34,579	4.8%	12,794	3,973	12,938	1,443	142	3,289
경상남도	40,607	5.6%	20,729	4,511	9,978	1,636	154	3,599
제 주 도	4,015	0.6%	1,187	766	1,470	182	16	394

\* 출처 : 행정자치부(2007)

국내 거주 외국인의 현황에서 알 수 있듯이 다양한 성격의 집단이 내재되어 있다. 그 가운데 이주 노동자는 경제적 목적으로 입국하여 일정기간 체류 후 본국으로 귀환하는 방식으로 우리 사회에 편입된 집단이다. 이 가운데는 불법 체류자가 다수를 차지하고 있어 이중의 차별과 배제를 받고 있다. 국제결혼 이주자의 경우 영구적인 국내 거주를 지향하고 있지만, 이들은 국적 취득 문제와 2세 아동들의 차별과 배제의 문제까지 안고 있다. 이주 노동자들의 경우 일종의 체류 기간 동안 발생하는 차별과 배제의 문제를 해결하면 되지만, 결혼 이주자의 경우 장기적인 정착에 성공해야 한다는 점에서 차이가 있다.

우리나라는 역사적으로 다민족 구성의 전례가 없고, 또 현재도 유동성이 있는 외국인 거주자의 조건이므로 아직까지 소수 민족의 문제가 사회적으로 본격화되었다고

볼 수는 없다. 이주자의 다수가 외국 국적자이기 때문에 한국문화에 대한 이해와 경제 활동에 필요한 최소한의 의사 소통 능력만 있어도 큰 무리는 없을 것이다. 또한 이주 노동자들은 단순히 국내 사회 문제가 아니라 출신 국가들과의 외교 및 국제교류적 차원의 관계도 고려해야 한다. 이에 비해 결혼 이주자의 경우 그 수는 많지 않지만, 이미 내국인으로서의 지위를 획득하였을 뿐만 아니라 2세 아동들의 경우 이주 노동자들과는 다른 차원의 적절한 대책이 있어야 할 것이다.

이주 노동자의 경우 열악한 주거는 물론이고 건강, 문화적 차이에서 오는 부적응, 언어소통 능력의 부재로 인해 다양한 불이익을 받고 있고, 사회적 차별까지 받고 있다. 또한 불법 체류자의 경우 법적 보호의 대상 밖에 존재하게 되므로 법제도 면에서의 배제 또한 겪고 있는 것이 현실이다. 따라서 이 집단의 배제 극복을 지원하기 위해서는 법제도 면에서 개선과 유연성 있는 운영이 요구되며, 건강권과 주거권의 경우 기본권 보장의 차원에서 대책 마련이 있어야 할 것이다.

문화 분야에서는 문화적 차이에서 오는 소통의 부재 또는 미흡 현상을 벗어날 수 있도록 집중적인 노력이 필요할 것이다. 이주 노동자에게는 한국문화에 대한 기본적인 이해에서 출발하여 다양한 체험 프로그램을 통해 생활 속에서 한국을 이해할 수 있도록 지원해야 하며, 특히 언어 프로그램을 좀더 강화하여 자국어와 한국어의 사용능력을 강화하여 언어 소통 부재로 인한 불이익을 당하지 않도록 해야 할 것이다. 이주 노동자에 대한 한국어 교육은 의사 소통을 위한 최소 능력을 길러주는 것일 뿐만 아니라 한국문화 이해에 들어가는 최초의 입구로서 기능하게 될 것이다. 우리말에 대한 바른 이해도 중요하지만 문화이해의 창구 및 도구로서의 언어라는 점에 초점을 맞춘 프로그램을 개발하는 것이 필요하다고 본다. 언어 프로그램은 이주 노동자의 출신 국가 언어와 한국어 사이의 언어교류의 차원도 고려하되, 언어 습득의 목적과 단계에 맞게 체계적 학습 프로그램을 개발하여 보급하는 것이 필요하다. 언어 프로그램 외에 중요한 것은 한국문화와 자국문화에 대한 균형적 시각을 갖도록 하는 문화다양성 증진 프로그램의 개발이다. 이는 이주 노동자만이 아니라 이주 노동자를 사용하는 위치에 있는 국내 기업인들을 대상으로 하는 프로그램을 함께 개발하여 운영해야 할 것이다.

이주 노동자들의 경우는 일정 기간 체류 후 귀국하는 경우가 일반적이므로 문화적 호혜성 인식이 정착하면 한국과 각 나라와의 사이에 긍정적 미래가 형성될 수 있을 것이다. 따라서 국내에 체류하는 동안 자국문화를 지속적으로 향유하면서 그러한 바탕 위에 한국문화를 이해하고 수용할 수 있는 분위기를 형성해야 할 것이다. '코리안 드림'



을 안고 입국했지만, 체류 과정에서 여러 차원의 차별과 배제로 인해 정신적 육체적 상처를 안고 귀국하거나 국제 미아가 되는 경우 당사자는 물론이고 우리나라의 발전에도 전혀 도움이 되지 않게 된다.

이주 노동자의 경우 동남아시아 출신의 경우 인종적 차이 때문에 외형적으로 집단의 구분이 발생한다. 이 경우 몇몇하게 한국 사회의 일원으로 참여할 수 있는 사회적 분위기를 만들어 주어야 하며, 안산의 '국경 없는 마을' 사례처럼 하나의 커뮤니티(공동체)를 형성하여 서로 도우면서 정착과 귀환을 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다(이태정, 2004 : pp.46-96.). 이주 노동자가 수십 만 명을 헤아리는 대규모 집단이 되었지만 그들 개개인은 철저하게 고립적 존재성을 가지고 있으므로 거주 지역을 중심으로 공동체를 형성하는 것이야말로 내적 유대감 형성은 물론 생활의 전 분야에 걸쳐 사회적 배제를 공동으로 극복해 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

또 하나 유의할 일은 우리의 입장에서는 모든 이주 노동자가 '동일한 집단'으로 인식되기 쉬운데, 실제로는 인종과 민족, 국가, 계층 면에서 매우 다양한 존재성을 가지고 있다는 점을 인식하는 것이다. 차별의 극복이 다양성의 인정에서 출발한다고 보면, 동일시하는 관점을 벗어나려는 노력이 우리 사회 내부에서 충분히 이루어져야 한다. 우리의 이러한 노력이 축적되면 단기적 차원에서 이주 외국인 노동자의 사회적 배제 극복에 도움을 주는 것일 뿐만 아니라 우리 사회의 사고방식 전환을 통해 미래사회 우리나라의 국가 경쟁력을 마련하는 길이기도 하다.

또한 이의 적절한 실행을 위해서는 법무부, 노동부, 행정안전부, 그리고 지방자치단체 등과 협력 시스템을 마련하는 것이 필요하다. 사회적 배제 정책이 국가적 의제로 설정되는 경우에는 당연히 협력 시스템이 구축되겠지만, 그렇게 되기 전이라도 관련 부처 및 기관간 협력이 매우 중요하다고 하겠다.

## 나. 새터민 대상 프로그램

새터민(북한이탈주민)은 전체적인 맥락에서는 이주자의 성격을 가지고 있지만, 다음 몇 가지 점에서 매우 특수한 성격을 가지고 있는 집단이다. 새터민은 북한에 거주하던 사람 가운데 북한을 탈출하여 남한의 국적을 얻어 정착하게 된 특수 이주자를 가리킨다.

새터민의 국내 입국 규모는 1998년 이후 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 2007년 2월 새터민 총 입국자수가 1만 명을 넘어섰고, 2007년 12월까지 총 12,254명이 국내에

입국하였다. 초기에는 남성 위주의 입국에서 2002년을 기점으로 여성 위주로 전환되었으며, 2007년에는 여성 입국자 비율이 약 77.7%로 남성 입국자의 3.5배에 이르렀다.

〈표 6-3〉 새터민의 연도별 입국 현황

(단위 : 명)

구분	~1989	1990 ~1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
남성	564	357	180	294	514	468	625	422	510	569	4,503
여성	43	131	132	289	625	813	1,269	961	1,509	1,979	7,751
계	607	488	312	583	1,139	1,281	1,894	1,383	2,019	2,548	12,254

\* 새터민 입국인원은 보호결정을 기준으로 집계.

\* 출처 : 통일부(2008), 『통일백서 2008』, p.228.

새터민은 특수관계에 있는 집단으로서 신분 및 정착 지원에 대한 국가적 노력에서 외국인 이주자와 비교할 수 없는 상황에 있다.

새터민은 법적 제도적으로는 내국인의 신분과 지위를 가지고 있으며, 혈연적 역사적으로 동일 민족이다. 따라서 외국인 이주자와는 그 본질적 존재성에 차이가 있다. 언어면에서 볼 때 기본적 의사소통에서 큰 어려움이 없다는 점도 있다. 그렇지만 정치 이념이나 사회체제가 전혀 다른 세계에서 살다가 입국한 경우이기 때문에 외국인 노동자와는 다른 배제의 양상을 보인다. 새터민에 대한 차별은 외면적으로 유사한 조건에 있으면서 격차가 있기 때문에 더욱 심각한 양상을 보이기도 한다. 더욱이 사지를 건너 입국했지만 일정 기간이 지나고 나면 우리 사회의 다른 구성원과 동일한 조건에서 경쟁 관계에 들어가기 때문에 거기에서 오는 상대적 박탈감은 심각한 수준이다. 또한 분단 체제로 인해 고향에 있는 가족들과의 상봉이 불확실하다는 점에서 이들은 고향마저 없는 뿌리 뽑힌 존재가 되고 만다. 외국인 이주자들이 언제든지 귀환할 수 있는 고향과 가족이 있는 것과 큰 차이이다.

이러한 상황 때문에 새터민이 겪는 심리적 고통은 심각한 수준이다. 탈북과정에서 겪었던 혼란 등으로 외상후 스트레스 증후군에 시달리는 경우도 적지 않다. 통일이 이루어지기 전까지는 결코 치유될 수 없는 상황이 될지도 모른다. 따라서 새터민에게는 경제적 지원만이 아니라 문화적 정신적 보호와 지원이 필요하게 된다.

새터민에 대한 지원 정책은 1997년 제정된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 의거 새터민 정착지원 종합대책이 수립되어 추진되는 등 우리 사회 내 성공적인 정착지원을 주 내용으로 매우 체계적으로 운영되고 있다. 하나원을 수료한

새터민들은 거주지에서 정착지원금 지급, 주택지원, 취업지원, 교육지원, 의료지원 등 자립·자활에 필요한 다양한 지원을 받게 된다. 초기에는 정착금 지급 위주였으나 점차 자립과 자활에 초점을 맞추어 고용지원 등으로 방향이 전환되었다. 노동부 산하 53개 고용지원센터의 새터민 취업보호담당관의 알선으로 직업훈련기관과 사업장을 연결해 주고 있다. 또한 새터민들의 구직활동 지원을 위하여 새터민 취업지원사이버센터([www.sjobcc.or.kr](http://www.sjobcc.or.kr))를 운영하고 있다.

새터민 지원 정책은 거주지를 중심으로 거버넌스를 형성하여 종합적 체계적으로 시행되는데, 새터민이 하나원을 떠나 거주지에 주택을 배정받고 나면 정착도우미와 보호담당관 및 북한이탈주민후원회와 각 지역협의회의 도움 등 다양한 유형의 지원을 받을 수 있게 된다. 정착도우미 제도는 2006년 1월부터 시행되었는데, 거주지에 편입된 초창기에 일상생활과 주변 환경에 적응에 도움을 주는 민간 자원봉사자이다. 정착도우미는 새터민 1세대 당 2명을 지정하게 되는데 2007년 7월 현재 1,500여 명이 활동하고 있다. 취업보호 담당관 외에 거주지보호 담당관과 신변보호 담당관이 있는데, 거주지보호 담당관은 새터민의 거주지 편입과정에서부터 생계급여를 지급하고 의료급여 대상자를 선정하여 지원하는 등 각종 행정지원 업무를 담당하고, 신변보호 담당관은 새터민의 거주지 관할 경찰서에서 지정하며 새터민의 신변을 보호하고 관련 상담업무를 수행한다. 2007년 현재 전국적으로 209명의 거주지보호 담당관과 700여 명의 신변보호 담당관(경찰관)이 임무를 맡아 활동하고 있다. 또한 북한이탈주민후원회와 지역협의회를 통해 거주지역별로 민관 협력체제를 구축하여 정착 지원 사업을 전개하고 있는 것도 주목할 만한 사례이다.

한편 국내 입국 북한이탈주민들이 증가하면서 가족동반 또는 단독으로 입국하는 새터민 청소년들이 크게 증가하고 있다. 2006년까지 25세 미만 새터민 청소년 입국자의 경우 1,615명으로 나타났다. 19세 이하의 경우, 남자 448명, 여자 439명으로 총 887명이 입국하였다. 20세에서 25세의 경우, 남자 354명, 여자 374명으로 나타났다.

새터민 청소년들의 진학 현황은 2006년의 경우 초등학교 79명, 중학교 76명, 고등학교 31명으로 나타났다. 일반 청소년들에 비해 새터민 청소년들의 중도탈락자가 많은 편인데, 이들은 남북한 사이의 이질화된 문화 및 학제의 차이, 긴 탈북기간 동안의 장기 수업 결손 등으로 남한 학교생활에 적응하는 데 적잖은 어려움을 겪고 있는 것이다.

〈표 6-4〉 새터민 청소년 연령별 입국 현황

(단위 : 명)

구분		1999 이전	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	계
19세 이하	남	22	11	33	72	71	121	102	16	448
	여	16	13	36	62	68	126	98	20	439
20 ~ 25세	남	8	14	39	61	68	110	48	6	354
	여	4	16	22	44	68	99	102	19	374
계		50	54	130	239	275	456	350	61	1,615

\* 출처 : 통일부 내부 자료.

이러한 점을 감안하여 정부는 새터민 청소년들이 일반학교로 진학하기 이전의 디딤돌 학교로서 탈북청소년특성화학교인 한겨레학교를 설립·운영하고 있다. 한겨레학교는 기숙형 중·고교 과정 통합학교로 2006년 3월에 개교하여 시범학급 운영을 시작하였다. 이 학교는 새터민 청소년을 대상으로 2개월~2년 기간 동안 사전교육을 실시하면서 이들이 제도권 교육과정으로 편입했을 때의 적응력을 높이고, 무연고 청소년을 성년이 될 때까지 보호하면서 다양한 대안 교육을 시행하는 것을 목표로 하고 있다.

또한 교육부는 통일부와 협의하여 일반학교에 재학 중인 새터민 학생들을 위해 새터민들이 밀집 거주하는 6개 지역 8개 학교에 시범적으로 전·현직 교원 15명을 교육보호담당관으로 지정하여 학교생활의 원만한 적응을 돕고 있으며, 원하는 학생들에게는 방과 후 학교 자유수강권을 부여하고 있다.

이상의 새터민 정착 지원 정책은 우리나라에 특수한 사례이긴 하지만, 향후 다른 사회적 배제 집단에 대한 지원 정책의 성공 여부를 가늠할 수 있는 시금석으로 평가할 수 있다. 현재 통일부를 주축으로 노동부, 교육과학기술부, 민간기업의 협력 체계를 구축하여 직업과 주택, 그리고 교육, 건강, 사회보장 분야의 문제 해결에 대응하고 있는 부분에 더하여, 정신적 문화적 상처를 치유하고 새로운 문화적 아이덴티티를 확립할 수 있도록 도와주는 문화 분야 지원 프로그램이 문화체육관광부와와의 협력에 의해 추진된다면, 그리고 이것이 사회적 배제라는 관점으로 재구성된다면 매우 효과적이면서도 적절한 사회적 배제 극복의 성공 사례가 될 수 있을 것이다.

## 2. 커뮤니티 프로그램의 활성화

특정한 계층 집단으로 접근하는 방식은 낙인효과의 우려가 있고, 그 실행과정에서 본의 아니게 사회적 배제 집단을 '재배제'하는 문제가 발생할 수도 있다. 그렇다고 유럽 국가들처럼 슬럼화된 특정 지역이 존재하는 것도 아니기 때문에 눈에 보이는 방식의 사회적 배제 극복 정책보다는 각각의 생활단위에서 펼쳐지는 커뮤니티 운동이 가장 적절한 처방이 될 것으로 보인다. 커뮤니티 활성화는 사회적 배제의 극복만이 아니라 적절하게 예방하는 효과도 클 것으로 생각되기 때문이다.

문화예술 분야에 제한하여 그 방향을 찾아보자면 직장이나 거주지를 중심으로 일상 속에서 접할 수 있는 다양한 문화 커뮤니티를 생각해 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 문화활동에의 참여가 주요한 방법이 될 것이다. 특히 자신이 거주하는 지역사회에서 문화활동에 참여하는 방식은 매우 효과적인 커뮤니티 활동이 될 것이다.

첫 번째 지역사회를 기반으로 구성된 문화예술 동아리 활동에 적극 참여하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 동네 아저씨로 구성된 음악밴드, 어머니 합창단, 주변 지역의 공간 디자인을 재구성하는 공공미술 모임, 지역의 역사자원이나 인물 자원을 발굴하고 기념하기 위한 다양한 활동을 하는 역사모임, 주변지역의 야생화를 탐사하고 사진으로 보존하고 전시하는 야생화탐사모임, 지역 환경 및 생태를 조사하고 보존하기 위한 환경모임 등. 그 소재와 운영 방식은 무궁무진하다. 중요하는 것은 자발적 참여이다. 이러한 참여를 통해 참여자들은 자신감은 물론 자기 지역에 대한 자부심, 그리고 다른 사람들과의 소통능력을 얻게 될 뿐만 아니라 사회적 관계망을 갖게 되어 새로운 공동체적 삶을 영위할 수 있게 된다.

두 번째로 지역사회 문화시설 및 문화이벤트에 자원봉사자로 참여하는 활동을 생각해 볼 수 있다. 문예회관이나 도서관 등의 문화시설이나 지역축제 등에서 1년에 일정시간을 정하여 자원봉사자로 활동하는 것도 문화활동 참여의 한 방식이다. 자원봉사 마일리지제도, 지역통화제도 등 다양한 아이템들을 활용하는 것도 좋을 것이다.

부산광역시 해운대구 반송동에 있는 작은도서관 '느티나무'는 지역주민들이 문화시설을 건립하여 운영하는 보기 드문 사례에 속한다. 지하 1층, 지상 4층, 각층 건평 35평 정도의 작은 면적이지만, 주민 1만명이 1만원씩 1억원을 모금하는 등 건립단계에서부터 주민 참여가 핵심적 존재기반이 된 도서관이다. 지하층에는 '주민사랑방 북카페 허브', 1, 2층에는 '어린이 도서관 작은 나무', 3층에는 '청소년공간 푸름이실', 4층에는

'주민문화공간 어우름실'로 구성된 느티나무도서관은 책을 매개로 지역주민이 소통하는 커뮤니티 공간으로 운영되고 있다.

지역사회를 기반으로 하는 커뮤니티 활성화는 지역 주민을 자기 삶의 주인공으로 다시 태어나게 하여 사회적 포용의 장치로서만이 아니라 행복한 삶의 원천으로 작용할 수 있다. 따라서 이는 치유만이 아니라 예방의 효과까지 얻을 수 있는 최상의 방안이라 할 수 있다.

## 제7장

### 결론 및 정책 제안

이 연구에서는 유럽을 중심으로 발전되어온 사회적 배제 개념을 도입하여 문화예술 분야에서 취할 만한 대응 방식을 모색해 보았다. 그러나 그 결과는 문화적 차원에서의 배제가 사회적으로 발생하는 구조와 현황을 파악하는 노력이 선행되지 않은 상황에서 기존의 논의에 기대어 몇 가지 예시적 방향을 제시해 본 데 지나지 않는 것 같다. 특히 사회적 배제 집단의 측정이 선행되지 않은 조건에서 연구가 수행되어 배제 현상이 두드러지는 이주노동자와 새터민을 주요 대상으로 몇 가지 프로그램을 예시하여 보았다. 이는 말 그대로 예시에 지나지 않으므로 사회적 배제 개념을 활용한 문화예술정책이 본격화하는 시점에서는 보다 종합적인 프로그램이 개발되고 시행되어야 할 것이다. 이 연구에서의 미흡한 논의들이 이후 문화 분야에서 사회적 배제 논의에 의해 발전적 양태로 나아갈 것을 기대하면서, 당면하여 시행할 만한 정책과제 제안으로 결론을 대신하고자 한다.

무엇보다 먼저 사회적 배제 지표의 개발에서 문화 분야의 하위지표를 개발하는 일이 이루어져야 한다. 문화예술에의 접근성, 문화활동의 참여정도를 확인할 수 있는 지표를 개발하고, 주기적 조사를 통해 배제 기준을 추출하여 상황을 진단할 수 있어야 그 극복을 위한 대응방안 마련도 가능할 것이다. 이는 사회적 배제의 하위 차원으로 문화적 배제를 진단하는 도구로 활용될 수도 있을 것이다.

다음으로 현재 문화예술분야에서 전개되고 있는 문화복지 관련 정책(예, 문화나눔 사업)을 사회적 배제의 관점에서 재구성하여 적극적인 사회 통합의 정책으로 개조해 나가야 한다. 사회적 배제 관점을 새롭게 도입한다고 하여 모든 것을 백지상태에서 새롭게 출발해야 할 필요는 없다. 현재 문화 분야에서는 이미 사회적 배제에 대한 대응 프로그램이나 프로젝트로 볼 수 있는 사업들이 이루어지고 있다. 새롭게 제기되는 것은 관점과 체계의 문제이다. 현재 진행되고 있는 문화예술 지원 프로그램 가운데 사회적 배제 관련 정책으로 재구성할 수 있는 프로그램에 대한 실태조사를 실시하고, 문화복지 정책을 사회적 포용 내지는 통합을 위한 정책으로 리모델링하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

문화 분야이든 경제 분야이든 사회보장 분야이든 사회적 배제란 어느 한 분야, 한 부문의 국지적 현상이 아니라 사회 전체의 구조적 현상이라는 점을 고려할 때 그 어떤 것보다 우선적으로 국가적 의제로 설정되어야 할 필요가 있다. 국무총리실이든 사회부처이든 총괄적으로 대응하는 부처를 정한 후, 문화 분야의 과제 추진 담당기관으로 문화체육관광부와 한국문화예술위원회를 지정하고, 이어서 지역문화재단, 민간단체 등이 협력체제를 구축해야 할 것이다.



## 참고문헌

- 강신옥(2006). 「사회적 배제 개념의 정책적 적용을 위한 이론적 검토」, 『동향과 전망』 제66호.
- 강신옥 · 김안나 · 박승후 · 김은희 · 유진영(2005). 『사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구』. 서울: 한국보건사회연구원
- 김세훈·김정열·모선화·설동훈·김미근(2005), 『사회적 취약계층 문화활동 지원을 위한 법/제도 개선방안』, 문화관광부.
- 김안나 (2007 a), 「유럽연합(EU) 사회적 배제 개념의 한국적 적용가능성 연구; 사회적 배제 측정을 위한 지표개발을 중심으로」, 『유럽연구』 제25권 제1호.
- 김안나 (2007 b), 『한국의 사회적 배제 실태에 관한 실증적 연구』.
- 김위정(2003), 「공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제 연구-주거지 격리를 통한 사회적 배제를 중심으로」, 서울대 환경대학원 석사학위논문.
- 김준영(2007), 「청소년의 사회적 배제와 사회적 관계망에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원, 석사학위논문.
- 남기철 · 성은미 · 유의선 · 황형욱(2005), 『빈곤정책의 전환 모색: 사회적 배제를 넘어』. 서울: 새세상을 여는 진보정치연구소.
- 노병일(2006), 『취약지역의 사회적 배제』, 다운샘.
- 문진영 (2004). 「사회적 배제의 국가간 비교연구; 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로 『한국 사회복지학』 제56권 3호.
- 문화관광부(2007), 『이주민 문화향수 실태조사』, 2007
- 문화관광부 · 한국문화관광연구원(2008), 『문화향수실태조사2008』
- 박영정(2007), 『새터민 문화예술교육 프로그램 개발 및 운영방안 연구』, 문화관광부
- 심창학(2001). 「사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의: 비교관점에서의 프랑스를 중심으로」, 『한국사회복지학』 제44권 3호.
- 심창학(2004). 「유럽연합(EU)의 사회적 배제 극복정책: 변천과정을 중심으로」, 『행정논집』 제30집.
- 양현미(2007), 「문화의 사회적 가치-행복연구의 정책적 함의를 중심으로」, 한국문화관광연구원.
- 유지웅(2005), 「북한이탈주민의 '사회적 배제' 연구-소수자의 관점에서」, 한국학중앙연구원 박사학위논문.
- 이보혜(2006), 「영구임대주택 거주자의 사회적 관계망 연구-사회적 배제의 관점에서」, 서울대 환경대학원 석사학위논문.
- 이태정(2004), 「외국인 노동자에 대한 사회적 배제 연구-안산시 '국경 없는 마을'을 중심으로」, 한양대학교 대학원 석사학위논문.

정미숙 (2007). 「빈곤과 젠더의 상호연계성에 대한 시론; 사회적 배제 관점을 중심으로」, 『페미니즘 연구』 제7권 제1호.

통일부(2008), 『통일백서』.

Burchardt, T. J. (1999). "Social Exclusion in Britain 1991-1995", Social Policy and Administration, Vol. 33 No. 3.

Department for Culture, Media and Sport(1999), *Policy Action Team 10 : A Report to the Social Exclusion Unit*.

Department for Culture, Media and Sport(2001), *Building PAT 10 : Progress Report on Social Inclusion*.

Emily Keaney(2006), *From Access to Participation : Cultural policy and civil renewal*, The Institute for Public Policy Research.

European Commission(2005), "The role of culture in preventing and reducing poverty and social exclusion".

Guy Palmer, Tom MacInnes and Peter Kenway(2007), *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2007*, New Policy Institute.

Helen Jermyn(2001), *The Arts and Social Exclusion : a review prepared for the Arts Council of England*, Arts Council of England.

Helen Jermyn(2004), *The Art of Inclusion*, Arts Council of England.

Robinson, P. and C. Oppenheim. (1998). *Social Exclusion Indicators*. London: Institute for Public Policy Research.

Silver, H. (1994). "Social Exclusion and Social Solidarity." International Labour Review 133.