

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

윤소영

Korea
Culture &
Tourism
Institute



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

기초연구 2020-05

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

A Research on Cultural Policy for Conceptualizing the Cultural Safety Net

윤소영



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

윤소영 한국문화관광연구원 연구위원

공동연구

김혜인 한국문화관광연구원 연구위원
이성우 한국문화관광연구원 부연구위원
안희자 한국문화관광연구원 부연구위원
성문정 한국스포츠정책과학원 수석연구위원
최현수 한국보건사회연구원 연구위원

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구



연구개요

1. 문화안전망 구축의 필요성

- **사회문제 해결을 위한 문화의 역할 강조:** 포용적 사회정책과 혁신의 관계성 속에서 문화정책은 창의성, 자아실현, 공동체 기여와 통합, 사회문제 해결, 개인 역량 및 사회적 자본 축적까지 다양한 방식으로 그 중요성과 가치를 발견할 수 있음. 특히 코로나 사태 장기화, 사회적 거리두기, 코로나 블루 증상 등에서 오는 외로움과 고독감 등 심리적 부작용, 박탈감이나 갈등문제를 치유하고 회복하는 문화적 역할과 중요성 부각됨. 문화의 사회적 영향은 문화정책을 위한 공공투자의 정당성을 마련해 주는 중요한 기준으로 제시됨
- **사회권적 기본권으로서 ‘문화권’ 보장:** ‘문화권’은 물질적 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 ‘문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리’를 말함. 즉 문화에 대한 자기결정권을 기반으로 자신의 문화적 정체성 보호, 문화적 종 다양성 존중을 위해 여러 가지 여건 조성이나 조건 충족을 국가에 요구할 수 있는 권리를 말함(사회권적 기본권)
- **문화권 보장을 위한 제도적 장치:** 「문화기본법」 상 정의가 제시되어 있지만, 문화권 개념이 추상적이고 포괄적이어서 문화권 보장을 위한 논의를 진행하기에 미흡하다는 지적이 많음. 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리(문화권)를 위해 필요한 조건이 존재하는데, 이와 같이 국민이 문화적 차원에서 최소한의 수준에 미달하여 인간다운 생활을 영위하는데 어려움을 겪지 않도록 최소한의 보장을 해주는 역할을 하는 제도적 장치가 필요함
- **문화안전망 개념의 재구조화:** 개별 사업단위나 창작안전망 등에서 인용되는 문화안전망의 개념을 구체화하고 재구조화하는 작업이 필요함. 또한 문화권, 국가최소기준, 문화서비스정책 등 관련된 개념들을 구체적으로 정의하고, 문화안전망을 구축하기 위한 정책구조와 영역별 구성요소를 제시할 필요 있음

2. 문화권 개념에 근거한 문화안전망 개념

2.1 문화권 개념

- 「문화기본법」 상에 근거하여 문화권의 개념은 ① 문화향유권, ② 문화참여권, ③문화평등권, ④ 문화접근권, 그리고 ⑤ 문화창작권 등으로 세분화할 수 있음
- 문화향유권과 문화참여권은 국민 개인이 문화활동에 참여하거나 향유하며, 창조적 활동을 통해 인간다운 생활을 영위하는데 어려움을 겪지 않도록 최소한의 조건과 서비스를 제공받을 권리를 말함
- 문화평등권과 문화접근권은 모든 국민이 문화활동에서 제약조건이나 차별을 받지 아니하고, 문화서비스에 접근할 수 있는 권리를 말함
- 문화창작권은 문화생태계의 관련 종사자달이 창작활동이나 서비스 생산활동에서 적절한 지위와 권리를 보장받고 고용의 안정성을 유지할 수 있는 권리를 말함

2.2 공공문화서비스

- 문화서비스의 개념은 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 문화향유가 필요한 모든 국민들에게 문화예술, 문화산업, 체육, 관광 등의 분야에서 인간다운 문화생활을 보장하고 문화적 삶의 질을 향상되도록 제도적으로 지원하는 것”으로 정의할 수 있음
- 이 개념은 문화의 개념적 확장성과 함께 포괄성을 인정하는 것이며, 문화를 개인의 일상의 활동으로 보고 이를 제도적으로 지원한다는 의미이다. 이러한 제도적 지원은 국민이 국가에게 요구할 수 있는 권리를 포함하며, 이에 대해 국가는 일정한 서비스를 제공할 의무를 부여받게 됨을 의미함

2.3 문화권의 권리 주체

- 「문화기본법」에 근거하여, 모든 국민은 문화활동에 대해 향유에서 창조적 활동에 이르기 까지 자유롭게 참여할 수 있으며, 문화권과 의무 지위체계에서 향유자와 창작자로서의 이중적 지위를 가지게 됨

2.4 문화안전망 개념

- ‘문화안전망(the cultural safety net)’의 개념은 “문화권에 기반하여 모든 국민이 문화 향유에서 창조적 활동에 이르기까지 문화활동의 기회를 누릴 수 있는 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하기 위한 체계”로 정의할 수 있음
- 문화안전망 부재 시 예상되는 문제 상황은 다음과 같이 분류해볼 수 있음.
 - ① **사회적 안전(safety)의 문제**: 사회적 기반이 취약해서 국민들의 문화권에 대한 최소기준이 충족되지 못하는 상황, ② **환경적 안전(security)의 문제**: 외부 환경적인 변화나 재해로부터 발생하는 위기상황(예. 지진, 코로나19 사태 등)로부터 보호받을 수 있는 안전(security)의 문제, ③ **안정성(stability)의 문제**: 문화에 대한 욕구를 충족하기 위한 자원이 불안정하고 그 기회와 환경을 예측할 수 없거나, 창작자나 관련 종사자들이 그 활동과 관련하여 최소한의 생활보장을 받지 못해 불안정성이 존재하는 안정성(stability)의 문제 상황 등이 있음
- 결국, 문화안전망을 구축한다는 것은 부재 시 예상되는 문제 상황에 직면하지 않도록 보장하고 지원하는 망(Net)을 마련한다는 것임

2.5 최소기준과 적정기준

- 문화안전망의 국가최소기준은 “문화권에 기반한 국민이 누려야 할 최소한의 문화서비스”로 이해됨. 즉 우리나라 국민이라면 문화적인 권리로 ‘이 정도는 누려야 한다’, ‘예측 가능하게 지속할 수 있어야 한다’, ‘지속적으로 참여할 수 있어야 한다’ 와 같은 기준선을 설정하는 것임
- 국가최소기준을 설정하게 되면 그 기준을 통해 지역단위 적정기준을 별도로 책정하거나 문화다양성에 근거한 다양한 기준선을 제시하는 것을 함께 고려해야 함. 또한 문화분야의 국가최소기준은 정성적인 측면도 고려하여 그 최소기준을 설정하는 것이 바람직함

3. 문화안전망 구축에 대한 전문가 조사 주요 결과

3.1 조사개요

- 100명의 전문가 집단(정책담당자, 현장전문가, 학계 및 연구기관 종사자 등)을 대상으로 온라인조사 진행
- 조사는 2회 차에 걸쳐 진행됨. 1차와 2차 조사 모두 응답한 전문가는 67명임

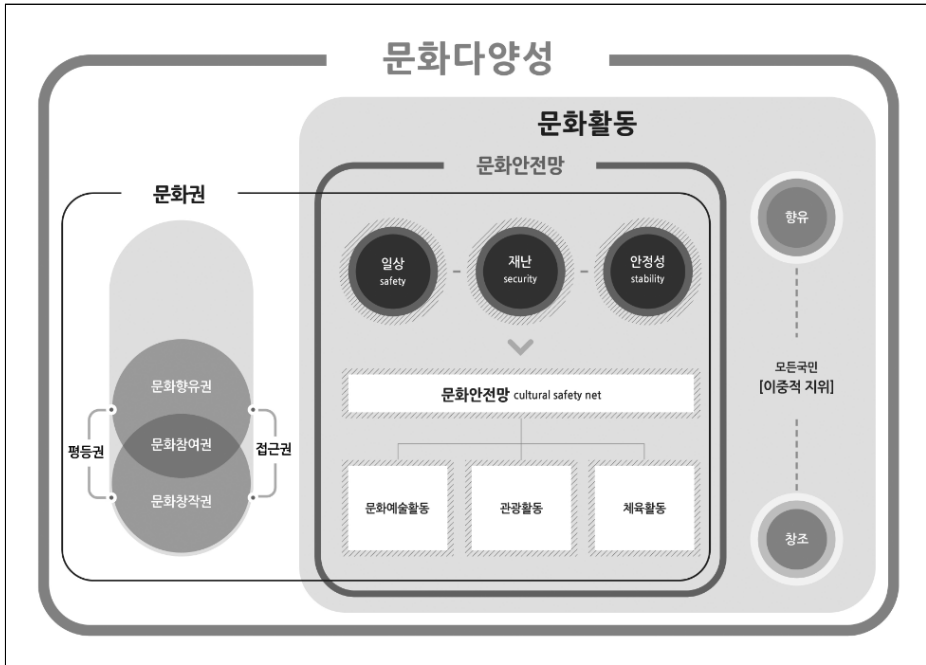
3.2 주요 조사결과

- 대부분의 응답자들은 ‘국민들의 보편적 문화 보장을 위해 문화안전망에 대한 제도적 보장이 필요하다’는 인식이 높으며, ‘문화안전망 개념이 문화권 개념에 기반하여 제도화하는 것이며, 특히 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하는 제도이다’는 점에 동의함
- 대부분의 응답자들은 국가최소기준의 필요성은 인정하나, 문화권에 대한 국가최소기준으로서 시간, 종류, 양 등의 구체적인 기준을 마련하고 제시하는 것에 대해서는 64% 정도만 동의함
- 문화안전망의 개념은 ‘문화격차해소’나 ‘문화향유활동보장’ 등의 개념이 상대적으로 중요하게 제시됨
- 문화권의 개념에 대해 문화향유권(95%), 문화평등권(92%), 문화접근권(92%), 문화창작권(77%), 문화접근권(75%)의 개념이 적절하다고 인식하고 있음
- 그 외 문화안전망의 개념에 관계기반의 돌봄 관계를 포함해야 하며, 문화다양성이나 구성원의 차이와 존중이 전제되어야 하고, 사회적 취약계층과는 구분되는 문화적 취약계층의 개념이 요구되고, 지역단위 접근방법이나 지역생태계 구축방안이 요구된다는 기타 의견도 있음

4. 문화안전망 구축을 위한 정책 구조

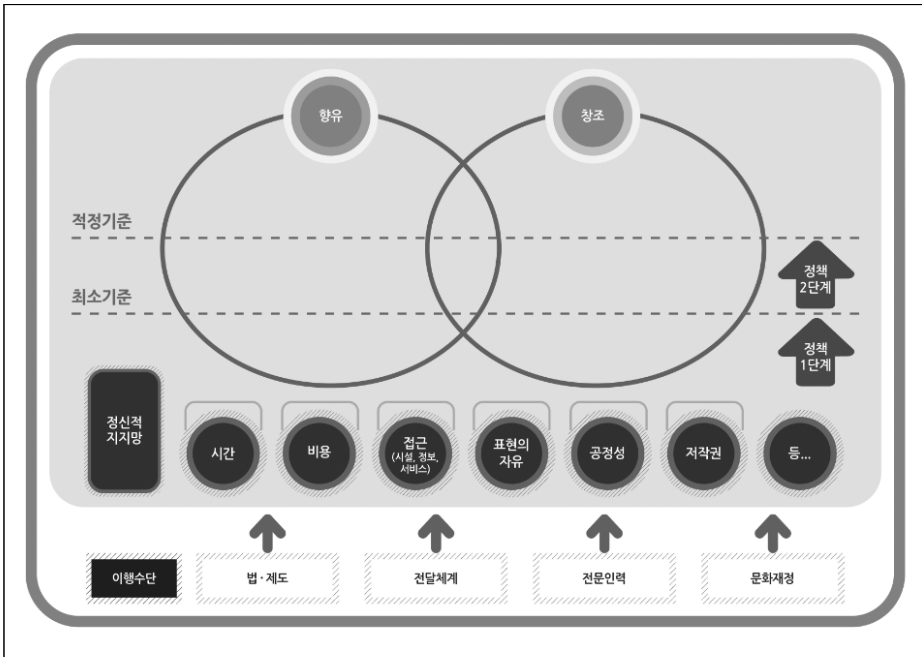
4.1 문화권에 기반한 문화안전망의 개념과 범위

- 본 연구에서 문화활동과 문화권에 근거한 문화안전망의 개념과 범위를 도식화하면 다음과 같음



4.2 문화안전망의 영역과 구성요소(제안)

- 문화안전망 구축을 위한 정책구조를 그 이행수단 등을 고려하여 도식화하면 다음과 같음



■ 문화향유권과 문화접근권과 관련된 영역과 구성요소를 제안하면 다음과 같음

영역	구체적 내용
시장보장	<ul style="list-style-type: none"> - 여가시간 및 휴가사용(휴가권) 보장 - 일과 삶의 균형 3.0(적극적 여가권 보장)
비용지원	<ul style="list-style-type: none"> - 통합문화이용권 대상 확대 - 문화비 환급형 세액공제도입 및 확대추진
문화시설·공간	<ul style="list-style-type: none"> - 문화시설 서비스 거리 최소기준과 적정기준 - 무장애 환경과 접근기회 확대
정보접근	<ul style="list-style-type: none"> - 온·오프라인 문화서비스 환경 균형적 제공 - 온라인 환경 접근 확대 - 누구나 접근 가능한 정보환경 구축
서비스접근	<ul style="list-style-type: none"> - 문화시설 최소운영시간 보장 - 이용자 맞춤형 서비스제공

4.3 문화안전망 구축을 위한 추진과제

- 문화안전망의 개념을 제도화하기 위해 「문화기본법」 상의 문화권 개념을 구체화하고, 사회권적 기본권으로서 문화권을 명시화 할 필요가 있음. 더 나아가 「헌법」상에 문화권을 기본권으로 명시화하는 방안도 제안됨. 또한, 문화의 사회적 가치나 역할에 대한 중요성을 법에서 명시하고 구체화함으로써 문화권과 문화안전망에 대한 제도적 정비를 강조할 필요성 제기됨(참고, 「치유농업 연구개발 및 육성에 관한 법률」)
- 공공문화서비스가 직접 또는 중간에 매개하는 정책 중 중요한 기제 중 하나가 문화서비스를 최종 이용자에 이르기 까지 닿아있는 서비스 전달체계의 질 관리와 전문인력 양성관리 정책임. 우선, 공공문화서비스 전달체계, 그리고 민간 문화서비스를 제공하는 시설이나 단체 등의 지원을 통해 문화서비스의 최소기준과 적정기준 제시가 필요함
- 또한 문화활동의 향유와 창조적 활동을 연계하는 문화서비스의 전달체계에서 매개역할을 하는 인재의 역량을 개발하고 전문 인력을 교육·재교육하기 위한 전문교육기관(가칭 ‘문화인재개발원’)을 건립하고 운영하는 방안이 제안됨
- 문화서비스의 기준 설정을 통해 국민들에게 문화권 보장을 위한 다양한 정책을 추진하기 위해서는 기본적으로 문화재정의 세입 안정성과 지출 혁신이 필요함. 예를 들어 기금 간 여유자금의 격차가 심한 점, 기금 간 사업범위가 중첩되는 점, 코로나19 사태와 같은 새로운 위험적 요인이 발견된 점 등 재정 칸막이로 인한 비효율성을 개선하기 위해 신규 융합계정을 운용하는 방안이 제안됨
- 문화안전망 구축과정에서 문화서비스의 최소기준과 적정기준을 설정하게 되면, 문화정책의 목표나 방향이 보다 분명해 지면서, 이러한 성과관리의 기준이 재정투입의 적절한 근거가 될 수 있음. 이에, 문화서비스의 최소기준과 적정기준 설정에 대한 지속 연구과제가 제안됨

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	7
제2절 연구 범위 및 방법	9
1. 연구 범위	9
2. 연구 방법	9
제2장 문화안전망 구축의 필요성	11
제1절 문화서비스의 혁신과 문화안전망 구축의 필요성	13
1. 혁신적 포용국가의 사회정책과 문화정책	13
2. 사회문제 해결을 위한 문화의 역할 강조	18
제2절 모든 국민의 문화권리 보장	25
1. 사회권적 기본권으로서 문화권	25
2. 문화권 개념에 대한 쟁점	30
제3절 문화권과 문화안전망	34
1. 문화권 보장과 문화안전망	34
2. 최소기준과 적정기준	36
제3장 문화권 보장을 위한 영역별 정책 현황 분석	41
제1절 문화에 참여하고 향유할 수 있는 권리 보장	43
1. 문화예술	43
2. 관광	49
3. 체육	55

제2절 차별받지 않고 접근할 수 있는 권리 보장	61
1. 문화예술	61
2. 관광	64
3. 체육	69
제3절 종사자의 활동 보장	74
1. 문화예술	74
2. 관광	83
3. 체육	86
제4장 국가최소기준 관련 국내외 정책 사례 분석	91
제1절 국내 사회서비스 정책 사례	93
1. 생활 인프라 공급	93
2. 사회서비스 최저기준	100
제2절 국외 문화서비스 정책 사례	103
1. 문화·예술	103
2. 관광	113
3. 체육	118
제5장 문화안전망 구축에 대한 전문가 의견 분석	125
제1절 조사 개요	127
1. 조사배경 및 목적	127
2. 1차 조사	128
3. 2차 조사	129
제2절 조사 결과	131
1. 문화안전망의 개념과 필요성 인식	131
2. 문화권의 하위 개념	135
3. 문화안전망의 지표와 구성요소	136
4. 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단	143

제6장 문화안전망 구축을 위한 정책 구조 145

제1절 문화안전망의 영역과 구성요소 147

1. 문화권에 기반한 문화안전망의 개념과 범위 147

2. 최소한의 문화서비스 기준 설정시 고려사항 148

제2절 문화안전망 구축을 위한 추진과제 155

1. 법제도 156

2. 전달체계와 전문인력 157

3. 문화재정 159

참고문헌 / 161

ABSTRACT / 167

부록 / 169

【부록1】 전문가조사 설문지(1차 조사) / 171

【부록2】 전문가조사 설문지(2차 조사) / 178

【부록3】 인구분포를 고려한 문화서비스 거리 분석 / 192

표 목차

〈표 2-1〉 서울시와 부산시의 시민복지기준 비교	38
〈표 3-1〉 문화예술교육권 보장을 위한 정책사업 내용	47
〈표 3-2〉 여행할 권리와 관련된 국제선언	50
〈표 3-3〉 UNWTO ‘모두를 위한 관광’ 정책 동향	51
〈표 3-4〉 모두를 위한 관광의 개념	52
〈표 3-5〉 제5차 관광진흥 5개년 계획(2018~2022)	54
〈표 3-6〉 제3차 관광개발 기본계획	68
〈표 3-7〉 창작안전망 관련 정책 사업 주요내용	82
〈표 3-8〉 관광산업위원회 운영 개요	86
〈표 3-9〉 체육지도자 배치기준	89
〈표 4-1〉 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준	95
〈표 4-2〉 시간거리 개념을 반영한 기초생활인프라 국가적 최저기준 재정비(안)	96
〈표 4-3〉 최저교통서비스의 개념정립 방향	97
〈표 4-4〉 생활권 공공여가시설의 공급기준(안)	98
〈표 4-5〉 도시모형별 문화시설의 전국 최소기준 제안: 6개 도시	100
〈표 4-6〉 사회복지 시설 서비스 최저기준	101
〈표 4-7〉 장애인 거주시설 서비스 최저기준(안) 요약	102
〈표 4-8〉 호주 U-Plan 구성요소	104
〈표 4-9〉 독일의 예술가사회보험제도 주요 내용	111
〈표 4-10〉 프랑스의 실업보험제도(앵테르미탕) 주요 내용	112
〈표 4-11〉 프랑스의 작가사회보장제도 주요 내용	113
〈표 4-12〉 프랑스 체크바캉스 주요 성과(2018년)	114
〈표 5-1〉 조사 설계(1차 조사)	128
〈표 5-2〉 조사 내용(1차 조사)	128
〈표 5-3〉 주요 응답자 특성(1차 조사)	129
〈표 5-4〉 조사 설계(2차 조사)	129
〈표 5-5〉 조사 내용(2차 조사)	129

〈표 5-6〉 주요 응답자 특성(2차 조사)	130
〈표 5-7〉 문화안전망 개념에 대한 인식(1차조사)	132
〈표 5-8〉 문화안전망 관련 개념의 중요도 비교(AHP)	133
〈표 5-9〉 문화안전망의 개념과 범위에 대한 기타 의견(1차 조사)	133
〈표 5-10〉 문화안전망 개념에 대한 인식(2차 조사)	135
〈표 5-11〉 문화권의 하위개념 적절성에 대한 인식	136
〈표 5-12〉 국가최소기준 설정을 위한 5개 지표의 적절성	137
〈표 5-13〉 국가최소기준 설정을 위한 5개 지표의 중요도 비교(AHP)	137
〈표 5-14〉 문화안전망 지표(1)의 중요성 인식	138
〈표 5-15〉 문화안전망 지표(1)내 구성요소의 중요성 인식	139
〈표 5-16〉 문화안전망 지표(2)의 중요성 인식	140
〈표 5-17〉 문화안전망 지표(2)내 구성요소의 중요성 인식	140
〈표 5-18〉 문화안전망 지표(3)의 중요성 인식	141
〈표 5-19〉 문화안전망 지표(3)내 구성요소의 중요성 인식	141
〈표 5-20〉 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단	143
〈표 5-21〉 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단(기타 의견)	143

그림 목차

[그림 2-1] 문재인 정부의 포용과 혁신의 사회정책 비전과 전략	17
[그림 2-2] 혁신적 포용국가 사회정책의 포용과 혁신의 선순환 구조와 문화정책 이슈	19
[그림 2-3] 국가최소기준과 지역최적기준의 개념	39
[그림 3-1] 모두를 위한 관광의 정책대상	51
[그림 3-2] 관광 장애요소와 정책영역	65
[그림 3-3] 열린관광지 기본 개념	68
[그림 3-4] 무장애 관광 6대 정책영역	69
[그림 4-1] 호주 U-Plan 시스템의 방문율 계산에 따른 시설의 이용지역 계획	105
[그림 4-2] 프랑스 체크바캉스 추진 현황	115
[그림 4-3] ANCV 시니어 프로그램: SEV(Seniors en Vacances)	116
[그림 5-1] 조사 절차(1차 및 2차 조사)	127
[그림 6-1] 문화활동과 문화권에 근거한 문화안전망의 개념과 범위	147
[그림 6-2] 문화안전망 구축을 위한 정책구조	155

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

가. 사회문제 해결을 위한 문화의 역할 강조

소득 3만 불 시대, 세계 12위의 경제대국의 발전에도 불구하고 한국의 국민행복 지수는 낮으며, 국민들은 이러한 성취를 체감하지 못하는 상황이다. UN의 「2019 세계행복보고서」에 따르면 한국은 국민행복지수 10점 만점에 5.4점으로 세계 156개국 가운데 54위를 기록하였다. OECD의 ‘더 나은 삶의 질 지수(BLI)’는 2018년 기준으로 40개국 가운데 30위로 경제성장에 비해 순위가 상당히 낮은 편이다. 특히 공동체 영역¹⁾에서 한국은 40개국 가운데 40위로 나타나 상대적으로 사회적 고립 수준이 높다고 평가된다.

문화²⁾는 그 사회적 가치를 통해 사회적 영향력을 입증한다. 사회적 가치가 “개인을 넘어선 공동체가 지향하는 가치로, 사적 편익에 대한 관심이나 요구를 넘어서 타인과 공동체가 중요하게 생각하는 것에 관심을 가지거나 그것을 지향하는 것”(송용한, 2014)으로 정의될 때, 문화의 사회적 가치는 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하며 그것을 지향하는 방향을 제시한다는 측면에서 중요하다. 예를 들어 문화의 사회적 가치는 “사회적 관계를 구성하는 기본단위인 개인들, 그룹들, 공동체들, 사회들간의 신뢰, 우정, 사랑, 정체성, 공감 등의 가치들이 증진되는데 있어서 각 단위들의 다양한 문화적 습속, 제도, 신념, 활동과 산물들이 미치는 긍정적·부정적

1) 공동체 영역은 ‘필요할 때 의지할 수 있는 사람을 알고 있다’는 응답률로 나타내는데, OECD 40개국의 평균은 89%인 반면 한국은 78%만이 그렇다고 응답해서 40개 국 중에서 가장 낮은 수준으로 나타남 (<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>)

2) 본 연구에서 문화는 「문화기본법」 상에서 정의(제3조)하는 ‘문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체’임. 이에 본 연구는 문화·예술, 체육, 관광 등 모든 영역을 포괄하는 정책 영역으로 접근함

인 영향”(양현미, 2007)으로 구체화된다. 일반적으로 문화의 사회적 효과는 다양하게 나타나며 특히 사회적 자본 및 사회응집력 제고, 대인관계능력 향상, 커뮤니케이션 능력 향상, 조직 유연화 효과, 경제적 파급 효과 등으로 제시된다(장훈·윤소영, 2014; 양현미, 2007). 더욱이 문화의 사회적 영향은 문화정책을 위한 공공투자의 정당화를 마련해주는 중요한 기준으로 제시된다.

나. 국민의 문화권 보장을 위한 제도적 장치

2013년 제정된 「문화기본법」 제 4조(국민의 권리)에서 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계 없이 문화표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(문화권)을 가진다”고 명시하고 있다. 문화권은 “문화가 인간 삶의 총체적 양식이자 인간답게 살 수 있는 권리의 기초이며, 행복하고 즐거운 삶을 누릴 수 있는 가장 중요한 가치를 지닌다”는 전제를 통해, 기본권으로서 중요하다.

한국에서 문화권은 2003년 국가인권위원회에서 권고한 ‘문화권 국가 실행계획(NAP)’ 이래 ‘문화현장’(2004)과 「문화기본법」(2013)을 통해 발전해 오면서, 문화자유권, 문화평등권, 문화교육권, 문화환경권, 문화참여권(새문화정책준비단·문화체육관광부, 2018) 등이 포함되어야 한다고 주장된다. 즉 문화권은 삶의 의미와 가치를 높이거나 삶의 모습을 가꾸는 사회적 권리이며, 따라서 문화적 권리를 누리기 위해서는 삶을 가꿀 수 있는 사회적 공공성, 기반, 사회적 자유 등의 법률적·제도적 장치가 제공되고 보장되어야 한다.

그러나 인간이 물질적 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리로서 문화권의 필요성은 강조되나, 문화권 개념이 포괄적이고 추상적인 측면이 많다는 지적(새문화정책준비단·문화체육관광부, 2018)도 있다. 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리(문화권)를 위해 필요한 조건이 존재하는데, 이와 같이 국민이 문화적 차원에서 최소한의 수준에 미달하여 인간다운 생활을 영위하는데 어려움을 겪지 않도록 최소한의 보장을 해주는 역할을 하는 제도적 장치는 적극적으로 마련해야 한다.

예를 들어 사회적 시민권을 보장하기 위해, 즉 질병, 노령, 실업, 산업재해, 빈곤 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위해 사회안전망이라는 제도적 장치를 구축한 것과 같이, 보편적 문화권을 보장하기 위해 제도적 장치로 구축하는 방안이 제안된다. 국민 개개인의 문화권 보장은 결국 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치를 지향하며, 문화적인 가치로 사회공동체의 관계성을 회복한다는 점에서 공공정책이 지향해야 하는 목표가 된다. 따라서 국민들의 문화권을 위한 필요한 조건을 형성하고, 이를 제도적 장치로 구축하여 정책적으로 실현하기 위한 장치가 요구된다.

다. 문화안전망의 개념과 범위에 대한 이해

문화정책에서 안전망에 대한 언급은 그 당시 정책에서 이해하는 개념에 따라 상이하게 사용되어 온 것이 사실이다. 예를 들어 2011년 문화부는 보도자료(4.5 배포)를 통해 ‘사회 취약 계층을 위한 문화예술 교육 지원 계획’과 ‘국립 예술 단체 방방곡곡 문화 공감 사업 계획’을 발표하면서, 문화안전망을 강화한다고 한 바 있다. 이때 문화안전망은 저소득층 아동과 노인, 미혼모, 노숙인, 임대 아파트 주민, 농산어촌 주민, 산업 단지 근로자 등 문화의 사각 지대에 있는 사람들에게 문화향유의 기회와 문화예술 교육 서비스를 제공하며, 특히 각 국립예술단체가 문화소의 지역을 찾아가는 공연 및 연계 프로그램을 지원하는 내용을 포함한다. 이는 「문화기본법」 상의 문화권에서 명시한 모든 국민이 문화향유와 활동 참여에 차별받지 않는다는 문화평등권의 측면이 강조된 것이다. 즉 문화소외계층의 문화소외문제를 극복하는 문제로 문화안전망 개념을 활용하였다.

최근에는 문화예술인 또는 종사자들의 사회적 안전망을 구축하고 최소한의 생활기반을 제공하기 위한 개념으로 사용되는 경우가 많다. 예를 들어 「문화비전2030: 사람이 있는 문화」에서는 “문화예술인/종사자에 대한 사회적 안전망을 구축하는 것”이 시급하다고 했으며, 문화체육관광부의 년도별 업무계획에서도 문화예술인의 ‘예술창작안전망’(17년 업무계획)이나 ‘최소한의 생활안전망 구축’(18년, 19년 업무계획)의 용어가 등장한 바 있다. 이는 문화예술인의 최소한의 생활기반을 지원하고 기초생계보장을 위해 사회안전망의 범위 내에서 특수한 영역으로 지원하기 위

한 개념으로 활용하였다. 구체적으로는 예술인 고용보험을 포함한 사회보험 지원, 예술인 복지금고, 생활체육지도자 급여인상, 예술인 창작준비금 지원제도 개선, 생활안정자금 용자 강화 등이 제안되었다.

한편, 개별 사업에서 이해하는 문화안전망의 개념은 더욱 다양하다. 예를 들어 한국문화예술교육진흥원(2019)의 문화파출소 운영지원 사업에서는 파출소라는 공간을 사회문화적 공간으로 설정하고, 지역주민을 대상으로 예술치유를 통해 사회문제에 접근한다는 측면으로 문화안전망의 개념을 사용하였다. 즉 문화파출소 운영지원 사업은 문화파출소를 문화·치안·시민 참여를 전제로 한 문화안전망 구축 및 문화예술교육 나눔의 사회문화적 공간으로 설정하여, 지역내 문화예술교육 거점 공간으로 육성하여 지역 문화예술 활성화 및 문화예술향유 저변을 확대하고 하는 사업이다. 여기서 안전망 개념은 보안적 의미의 안전(security)을 상징하는 파출소(경찰청)의 공간에서 제공하는 문화서비스 개념으로 이해된다.

또 다른 개별 사업으로는 포항시의 문화도시조성사업을 예로 들 수 있다. 포항시는 제1차 문화도시 선정지(2019.12 발표)로 선정되는 과정에서 2017년 일어난 지진피해에 대해 물리적 재생 개념을 넘어 시민들의 삶과 일상을 융합하는 문화적 재활의 개념으로 확장하기 위한 개념으로 ‘문화안전망’을 구축하는 계획을 발표하였다. 재난을 일상의 일부로 끌어안고 지진 등 발생 시에도 시민들이 의연하게 대처할 수 있는 생활속 문화안전망 마련을 위한 세부 내용으로 ‘문화안전소 조성’, ‘민방위 문화안전교육 시간입니다’, ‘문화보건소 운영’ 등을 포함한 바 있다. 이와 같이 포항시 문화도시 추진과정에서 이해한 문화안전망은 문화를 통해 사회적 재난에 대비하고 심리적 안정감을 줄 수 있는 환경 조성에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다.

라. 문화권 보장을 위한 문화안전망 개념의 재구조화

보편적 사회보장, 즉 사회적 시민권은 국민이 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 조건의 형성을 국가에 요구할 수 있는 권리이며, 구체적으로는 질병, 노령, 실업, 산업재해, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 사회안전망을 구축하는 근거를 제시하였다. 이때 사회안전망은 노인, 장애인, 서민과 같은 사회적 약자들의 소득이 최저생계비 수준에 미달하여 절대빈곤층으로 전

락하지 않도록 기초생활을 보장해 주는 역할을 하거나 중산층 가정이 경기불황, 구조조정 등으로 가장이 실직한 경우 재취업까지의 기간 동안 빈곤층으로 전락하지 않도록 예방하는 역할을 한다.

결국, 문화적 권리는 국민이 문화적 차원에서 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 조건의 형성을 필수적으로 요구하는데, 이에 대해 국민은 국가에 요구할 수 있는 권리를 가진다. 따라서 문화권에 기반한 국민이 누려야 할 최소한의 문화서비스 개념이 필요하며, 이러한 권리를 제도적인 장치로 보장해야 한다는 개념적 전환과 사회적 공감대가 필요하다. 그리고 개인의 문화권은 문화적 표현물을 향유하거나, 향유에 필요한 접근과 정보의 권리를 갖는 것만이 아니라 창작의 권리도 함께 포함된다. 창작자와 생산자로서 문화예술인·종사자(예술·콘텐츠·스포츠·관광)와 향유자와 소비자로서 개인을 분리하여 구분할 수 없기 때문(새문화정책준비단·문화체육관광부, 2018)이다.

2. 연구 목적

본 연구는 국민들에게 최소한의 문화적 권리보장을 위한 사회제도로써 문화안전망의 개념을 재구조화하고, 이와 관련된 개념과 정책과제들을 설정하고자 한다.

우선, 문화정책에서 문화안전망을 구축해야 할 필요성과 근거를 찾고자 한다. 문화의 사회적 가치와 사회정책과의 관계에서 문화안전망의 필요성을 제기하며, 그에 따라 문화안전망의 개념과 범위를 제시하고자 한다. 정책영역에서, 또는 개별 사업단위에서 사용되는 문화안전망의 개념과 범위를 설정하여, 추후 문화정책의 방향 설정에서 문화안전망을 주요한 정책영역으로 제시하기 위한 근거를 제시한다.

둘째, 문화안전망과 관련된 개념과 용어들을 정리하면서 문화안전망의 개념을 구체화하고자 한다. 특히 문화권과 그 하위개념을 분명히 하여 문화안전망 개념의 근거를 제시하고, 국가최소기준 설정의 근거를 제시하고자 한다. 이는 개인이 문화적인 차원에서 인간다운 생활을 누리기 위해 필요한 최소한의 자원이나 환경을 제공하기 위한 기준을 제공하는데 도움이 되며, 이를 통해 공공정책으로서 국민들에게 제공해야 하는 문화서비스의 범위를 정하는데 기여할 것으로 예측된다.

셋째, 문화권 보장을 위한 문화예술·관광·체육 영역별 정책 현황을 살펴보고, 국가최소기준과 관련된 국내외 정책 사례를 분석하고자 한다. 이와 같이 정책현황 분석과 사례분석은 문화권에 기반한 문화안전망 정책의 방향성을 구체화하고 정책적 과제들을 도출하는데 출발점이 된다.

넷째, 문화안전망을 구축하기 위한 정책구조와 영역별 구성요소를 제시하고자 한다. 이러한 정책과제를 이행하기 위한 이행조건이나 정책적 고려사항에 대해서도 제시하고자 한다. 이와 같은 문화안전망에 대한 접근 방법은 기존에 제시된 문화권에 대한 정책 영역에 대해 체계화하고 구체화하는 동시에, 새로운 문화정책 환경에 대응하는 전략으로 매우 중요할 것으로 예상된다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

본 연구에서 ‘문화’ 개념은 「문화기본법」(제3조)에 근거하여 포괄적으로 접근한다. 「문화기본법」 제3조(정의)에서 정의된 “문화”는 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체를 말한다. 따라서 본 연구를 관통하는 문화 개념은 문화예술 영역에 국한되지 않으며, 광의의 개념으로 누구나 행복하고 즐거운 삶을 누리는 사회를 만들기 위한 모든 문화의 영역을 포괄한다. 그리고 본 연구의 접근을 통해 문화 개념은 문화행정이 다루고 있는 정책영역으로 문화·예술, 체육, 관광 등을 포함하며, 필요에 따라서는 각 영역들의 융합적 차원도 고려한다.

내용적으로는 문화정책 서비스 이용자들의 최소한의 문화권 보장을 위한 문화예술·관광·체육 영역별 정책 내용과 최소기준 설정과 관련된 국내외 정책 사례가 포함된다. 그리고 문화안전망 구축을 위한 정책적 방향과 정책 범위를 제시한다.

본 연구에서 활용하는 모든 통계수치나 정책 자료는 2020년 현재 기준으로 가장 최근 자료를 활용한다. 그리고 제안된 정책방향의 기준시점은 「문화비전2030」으로 설정하여, 향후 10년 동안 추진할 정책 방향과 과제로 제시된다.

2. 연구 방법

본 연구는 법이나 정책관련, 그리고 실태조사에 기반한 자료 분석, 전문가 대상 온라인 설문조사, 그리고 전문가 자문회의 등의 방법으로 수행되었다.

우선 본 연구에서 활용한 기존 자료는 크게 4가지 원천에서 활용된다. 첫째, 관련

개념들에 대한 선행연구나 관련 법 및 정책 사업에 대한 분석이 포함된다. 문화체육관광부에서 발표된 정책 자료집이나 업무계획, 예산서 뿐 아니라 사회서비스정책 영역에서 제시된 정책 자료집도 모두 포함한다. 둘째, 국내외 관련 정책 사례 분석을 포함한다. 국가최소기준과 관련하여 국내 사회서비스 분야의 정책 사례나 국가최소기준 관련 국외 문화서비스 정책 사례를 포함한다. 셋째, 각 정책영역의 정책지표를 파악하기 위해 기존에 발표된 승인통계나 시설분포 자료를 활용한다. 예를 들어 <국민여가활동조사>, <국민문화예술활동조사>, <국민생활체육실태조사>, <국민여행실태조사>, 그리고 <문화기반시설총람> 등에서 발표된 우리나라 국민들의 문화활동 실태와 수준을 분석하여 정책지표의 근거로 활용한다. 넷째, 인구격자 데이터³⁾와 행정경계도⁴⁾, 그리고 시설목록⁵⁾ 등의 기초자료를 분석하여 문화시설의 서비스거리를 분석하고, 이에 근거하여 문화서비스 제공을 위한 국가최소기준을 제안한다. 여기서 연구 범위는 문화·예술, 체육, 관광 영역을 모두 포괄하지만, 지도 좌표 작성을 위한 시설이나 거점의 좌표 값의 정확성의 문제로 '문화기반시설총람'에서 제공되는 시설만을 분석한다.

본 연구는 전문가 집단을 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 온라인조사 방식으로 100명의 전문가 집단(정책담당자, 현장전문가, 학계 및 연구기관 종사자 등)에게 조사를 진행하였다. 조사는 2회 차에 걸쳐 진행되었는데, 1차 조사는 문화안전망 개념과 정책 범위 설정에 대한 의견을 물었으며, 이 조사의 기본적인 내용은 전문가 자문을 통해 수집한 자문 내용이나 방향에 근거하였다. 그리고 1차 조사 결과 분석에 근거하여 2차 조사도 문화안전망 개념과 필요성을 질문하였고, 문화권의 하위 개념의 적절성, 문화안전망 관련 지표 및 구성요소에 대한 인식 등을 질문하였다. 조사결과분석에 포함된 유효 표본은 온라인 1차 조사 100명과 2차 조사 100명 등이며, 가능한 1차 조사에 응답한 전문가에게 다시 연락하여 2차 조사에서도 응답하도록 하였다. 1차와 2차 조사 모두 응답한 전문가는 67명이며, 2차 조사에서 새롭게 응답한 33명은 1차 조사에서부터 각 분야별로 추천된 전문가 명단에서 다시 접촉하여 이루어졌다.

3) 인구격자 데이터는 전국을 뒤덮는 약 40만 개의 500*500m 격자별 거주인구 통계치(2018년 기준, 추정치)를 활용함. 국토연구원 국토지리정보원의 자료를 입수하여 활용함

4) 국토교통부 국가공간정보포털이 제공하는 통계청 센서스 경계 2020년 5월 31일 기준 데이터를 이용함

5) 본 분석에서는 <2019 전국문화기반시설총람> 자료에서 제공하는 문화기반시설 및 관련 시설에 대한 정보만 활용함. 이는 체육시설이나 관광거점에 대한 정확한 지도상의 좌표값에 대한 자료를 입수하기 어려움 때문임

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

제2장

문화안전망 구축의 필요성

제1절 문화서비스의 혁신과 문화안전망 구축의 필요성

1. 혁신적 포용국가의 사회정책과 문화정책

가. 새로운 사회적 위험 대응과 사회서비스 정책

1948년 최초의 대한민국 「헌법」은 국가의 최저생활보장의 과제에 대해 “노령, 질병, 기타 노동능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”(「헌법」 제 19조)고 선언하면서, 근로의 권리와 실업보험과 관련한 복지국가의 사회보장체계 도입을 제시하였다. 이와 같이 우리 사회의 초기 국민들의 생활보장은 ‘실업, 노령, 질병, 산업재해 등으로 인한 소득의 중단과 빈곤, 지출부담 발생 등 전통적 사회적 위험(old social risk)에 대한 대응’을 위한 것이다. 이는 남성부양자 모델을 기반으로 한 사회보험이나 공공부조 등 소득보장제도 중심으로 발전되어 왔다.

그러나 20세기 후반 들어 저출산 및 고령화 심화, 여성의 경제활동 참여 증가, 노동시장의 구조적 변화와 불안정성 증가, 1인 가구 증가 등 가족구조 변화와 더불어, 노동력 부족과 잠재성장률 감소, 돌봄 부담 증가에 따른 일-가족 균형의 제약, 장기실업과 근로빈곤, 청년실업 및 주거비 부담 등 다차원적 빈곤과 사회적 배제 현상 등은 기존의 전통적 사회적 위험에 대비되는 새로운 사회적 위험(new social risk)으로 확대되었다. 노동시장의 구조가 양극화되고 서비스 산업 중심으로 재편되는 과정에 완전고용 및 소득보장이 어려워졌으며, 저출산과 개인주의 확대에 의한 가족구조 변화 등으로 가족 부양기능 약화, 서비스 산업 확장으로 인한 여성의 노동 시장 참여율 증가는 남성부양자 모델에서 이중부양자 모델로의 변화를 가져왔고, 특히 여성 중심으로 가족에 의해 제공되었던 돌봄 기능의 약화에 따라 다양한 사회 서비스의 강화 등 새로운 대안의 모색이 필요하게 되었다.

결국, 전통적 사회적 위험에 대응하기 위해서 설계된 사회보험 및 공공부조 등 소득보장제도 중심의 사회보장체계는 새로운 사회적 위험에 대응하는데 있어 한계를 나타냈다. 더욱이 새로운 사회적 위험에 대응하여 개인 및 가구, 사회의 지속 가능성을 높이기 위해서 사회보험 및 공공부조 등 소득보장제도 확대 개편을 통한 사회안전망 강화와 함께 돌봄 중심의 복지서비스, 그리고 보건의료, 고용, 교육, 문화, 주거, 환경 등 다양한 삶의 영역에 대한 공공 사회서비스 확대, 인적자본 향상 및 사회참여 기회 확대 등 소득보장과 사회서비스를 두 축으로 하여 사회보장체계가 재편되었다.

이러한 배경에서 우리나라에서 사회서비스(social service)라는 용어가 정책 영역에서 공식적으로 사용되기 시작한 것은 참여정부 때부터이다. 참여정부 말기인 2006년 9월 관계부처 합동으로 ‘사회서비스 분야 좋은 일자리 창출 추진 보고회’를 대대적으로 개최하고, 이 자리를 통해 사회투자적 사회서비스 확충, 사회서비스 시장형성의 촉진, 사회서비스 품질 제고 등을 3대 전략으로 하는 ‘사회서비스 확충 전략’을 제시하면서 부터라 할 수 있다. 탈산업사회에서 경제, 사회구조의 변화는 새로운 형태의 사회적 위험을 발생시켰고, 사회보험과 공공부조가 해결하지 못하는 사회문제를 사회서비스로 대응해야 할 필요성이 높아졌기 때문이다.

이에, 기존의 국민의 최저생활보장을 위한 「국민기초생활보장법」(1999)은 생애 주기별 소득보장과 사회서비스 보장을 포함한 사회보장의 개념과 범위로 확대되어 「사회보장기본법」(2012)을 전면 개정하기에 이른다. 「사회보장기본법」 제3조에 제시된 사회보장의 개념은 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스(제3조의1)”로 규정되며, 따라서 사회서비스란 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”(제3조의 4)를 말한다. 그러나 실제 사회보장은 전통적인 사회적 위험에 대응하기 위한 대표적인 복지 정책 유형인 ‘사회보험’과 ‘공공부조’에 집중하는 경향이다. 즉 사회보험은 “국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보

장하는 제도(제3조의2)”이고, 공공부조는 “국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도(제3조의3)”를 말한다.

다양한 사회정책을 구성하는 개별 영역 및 분야 법률 및 정책과의 연계가 강화된 사회서비스는 법에서 강조되고 있으나 관련 법률과의 연계성이나 개별 서비스의 연계가 적용되는 사례는 많지 않다. 예를 들어 다양한 정책 서비스 영역에 문화서비스의 영역이 포함되어 있지만, 여전히 국민이 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 조건의 형성을 국가에 요구할 수 있는 사회적 시민권의 구체적인 내용에는 질병, 노령, 실업, 산업재해, 빈곤 등의 사회적 위험에 대한 기본적인 생활보장을 위한 제도적 장치로서 사회안전망 개념이 제시되고 있다. 또한 새로운 서비스 영역으로 복지, 문화, 환경이 포함됨에 따라 사회복지와 타 복지 분야의 영역 구분이 명확하지 않다. 예를 들어 문화 활동의 대부분이 관련 시설의 이용, 사회참여 지원의 수단을 통하여 국민의 인간다운 삶의 보장과 삶의 질 향상을 목적으로 이루어지기 때문에 국가가 추진하는 문화정책이 사회서비스 정책과 어떤 관계인가에 대해서 명확하지 않다.

특히 문화복지와 사회복지의 관계에 대해 문화예술계에서 바라보는 시각과 사회복지 분야에서 바라보는 시각은 차이가 존재한다(문화체육관광부, 2020). 전자의 경우 사회복지가 물질적·경제적 욕구의 충족을 위한 것이고 문화복지는 정신적·문화적 욕구의 충족을 위한 것이므로 병렬적인 관계라고 본다며, 후자는 광의의 사회복지를 구성하는 사회적 영역에 문화에 대한 사회적 욕구 출현으로 인해 확장된 새로운 사회복지의 영역으로 인식하고 있다. 결국 다양한 사회서비스 정책에 대한 기본적인 권리나 보호를 위한 구체적인 사례나 적용을 제도적으로 어떻게 구축할 것인지, 인간다운 생활을 보장하기 위한 서비스의 양과 질은 어떻게 결정할 것인지 등은 전체 사회서비스 정책 영역에서 제도적으로 접근하지 못하고 있다.

나. 포용적 사회정책과 사회서비스 정책의 혁신

문재인 정부는 지난 2018년 9월 ‘혁신적 포용국가’의 비전과 전략을 제시하면서, 국민들의 일상과 관련하여 다양한 삶의 영역에서 체감할 수 있는 포용과 혁신의 사회정책 추진 계획을 발표한 바 있다. 문재인 정부가 국가 비전으로 제시하고 있는

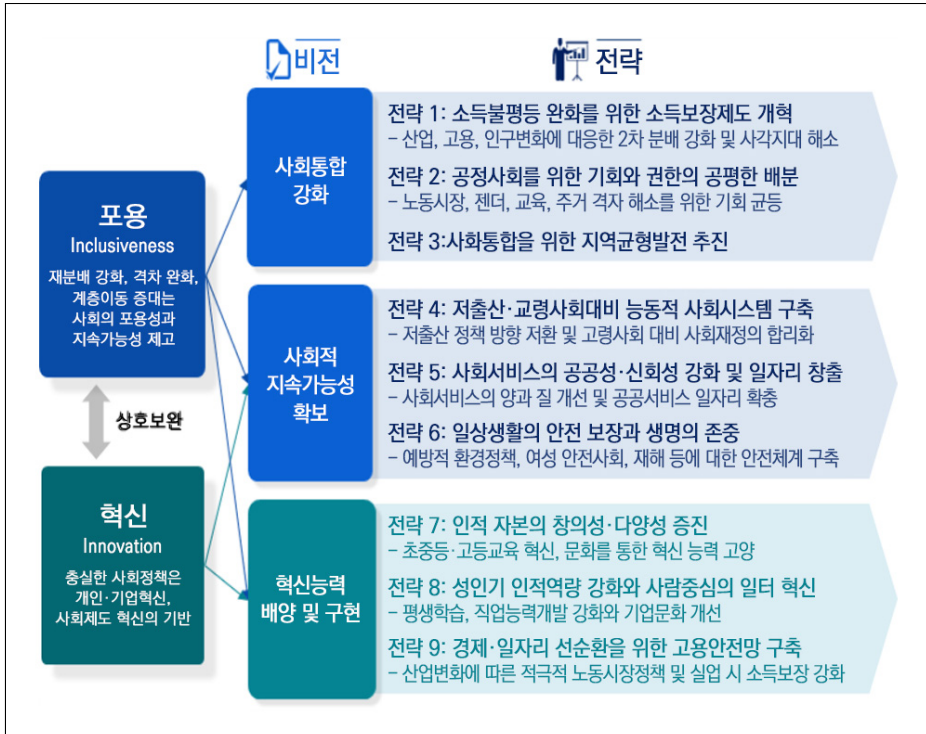
‘혁신적 포용국가’는 그 동안 성장과 분배 전략을 중심으로 논의되어 왔던 구조를 최근 국제기구 등이 강조하는 포용과 혁신의 개념으로 전환하여 사회정책을 통한 선 순환 구조로 연계시킨다는 것이다.

구체적으로 의료·주거·교육·돌봄·가계부채 등으로 인한 사적 부담 증가와 실질 가처분 소득 감소, 교육·주거·문화 등에서 준거집단과 격차로 인한 박탈감과 상실감 증가 문제, 삶의 만족과 행복도 감소, 노후소득보장과 돌봄 및 의료비 등 미래불안, 낮은 정책신뢰와 체감, 미래에 대한 사적준비로 인한 부담 등 사회정책에서의 공공성 부족으로 인한 삶의 만족도와 행복저하의 문제를 사회적 이슈로 제기한 것이다. ‘경제정책 우선주의와 최소주의 사회정책’으로 표현될 수 있는 과거 우리사회의 국정 기조나 경제·사회정책, 그리고 성장과 분배 패러다임의 근본적 전환을 통해 국민의 삶의 질 향상을 위해 사회정책과 경제정책을 균형적으로 추진하는 포용과 혁신의 사회정책 패러다임으로의 전환을 추진하고자 하는 것이다.

이와 같은 혁신적 포용국가의 사회정책이 추구하고 있는 구체적 내용은 3대 비전 9대 전략으로 그림과 같이 제시되었으며, 여기서 문화정책은 (전략 5)사회서비스 확충 및 공공성 강화, 그리고, (전략 7)인적자본의 창의성 및 다양성 증진과 관련하여 문화를 통한 혁신 역량 강화를 중심으로 제시되었다.

이처럼 혁신적 포용국가 비전과 전략에서는 국민의 삶의 질 향상을 위한 사회정책의 역할을 재조명하면서, 특히 포용적 사회정책이 우리 사회 전반의 혁신능력 향상에 미치는 영향에 새롭게 주목하고 있다. 즉 포용적 사회정책은 소득보장을 통한 사회안전망을 제공하고 사회투자 정책의 핵심인 인적자본 고도화를 통해서 혁신의 기반을 구축하는데 기여한다. 이 때, 기술 중심의 노동 배제적 혁신이 아닌, 사람 중심의 혁신이 되기 위해서는 반드시 조직 내 의사결정이 독점되지 않고 공유되어야 하며, 일터 혁신을 통한 민주적 의사결정 참여가 이루어져야 한다.

[그림 2-1] 문재인 정부의 포용과 혁신의 사회정책 비전과 전략



자료: 대통령 직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018)

한편, 포용적 사회정책을 통한 우리 삶의 안정성과 자유로운 선택 기회의 제공은 사회적 자본과 신뢰를 강화하고, 이를 통해 우리 사회구성원의 안정을 통한 혁신의 동력으로 작용할 수 있다. 사적 부담을 통한 사회적 위험의 개인적 대응처럼 각자도생 형태의 지나친 경쟁으로부터 벗어나 공공성과 포용성을 바탕으로 한 안정성과 여유가 개인의 창조성과 도전정신을 자극하여 혁신의 역량으로 작용할 수 있다. 그동안 우리 사회는 현재의 일상생활과 미래에 대한 지나친 불안으로 인해 심리적 안정이 낮고, 생존을 위한 각자도생으로 인해 다양한 문제해결을 위한 창조적 활동에 제약이 있으며, 협력과 신뢰 기반의 집단 지성의 활용도 부족하였다. 그러나 포용적 사회정책이 사회적 자본 강화로 이어지면 협력의 과정을 통해서 공동체 전체의 혁신 역량은 커지고, 사람 중심 혁신이 일터를 역량 중심으로 변화시키고, 이를 통해 사회 전반의 혁신의 기반이 마련될 수 있을 것이다.

한편으로는, 4차 산업혁명 시대에 필요한 인재 양성을 위한 교육정책을 혁신하고

평생학습과 문화안전망을 통한 문화예술 향유 및 다양한 문화예술교육 등 문화정책에 대한 투자를 확대함으로써 우리 사회의 창의성 및 다양성을 제고할 수 있다. 이와 같은 다양성에 대한 경험을 토대로 상대방을 존중하고 다양성과 개인의 자유로운 선택을 인정하는 것은, 우리 사회 전반의 진정한 포용성을 제고하여 혁신적 포용국가를 완성하는데 기여할 수 있으며, 이를 위한 포용적 사회안전망의 강화는 매우 중요하다고 할 수 있다.

따라서 포용적 사회안전망과 사람 중심의 혁신 역량 강화와 사회 혁신을 통해서 우리 사회가 추구해야 하는 바람직한 미래 사회 모습은 충실한 사회정책을 통해 높은 수준의 포용성을 가지는 동시에 높은 수준의 혁신 능력을 갖추는 것이다. 이와 같은 혁신적 포용국가의 사회정책 패러다임 하에서 포용과 혁신의 상호작용을 바탕으로 한 포용과 혁신의 사회안전망은 우리 사회 전반에서 포용성을 제고하는 동시에 혁신 역량 제고에도 긍정적 영향을 미칠 수 있는 방향으로 추진되며, 문화정책은 다양한 사회정책 분야와 더불어 중요한 역할을 담당한다는 것을 확인하였다.

2. 사회문제 해결을 위한 문화의 역할 강조

가. 문화를 통한 사회 혁신

국민 개개인의 문화권 보장은 결국 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치를 지향하며, 문화적인 가치로 사회공동체의 관계성을 회복한다는 점에서 공공정책이 지향해야 하는 목표가 된다. 이는 문화나 문화권의 사회적 가치에 대한 논의 확장과 연계된다.

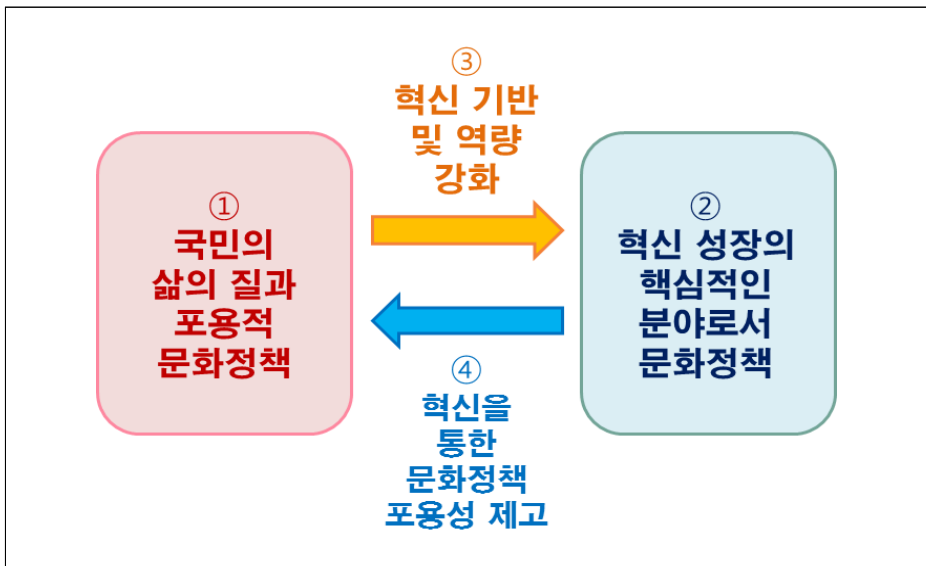
사회적 가치에 대한 논의는 1960년대 이후 ‘삶의 질’ 논의를 시작으로, 1987년 이후 ‘지속가능한 발전’ 개념 논의를 거쳐, 1997년 유럽 지식인 일천여명이 발표한 ‘사회의 질 선언’의 흐름 속에서 이해된다(이재열, 2018). 특히 21세기에 접어들면서 물질적인 풍요에도 불구하고 근로시간 증가, 수질 및 대기오염, 불신과 갈등 심화 등으로 경제적 가치인 소득수준이 증가한 만큼 삶의 만족도가 향상되지 않았기 때문에 국제기구를 중심으로 사회적 가치를 반영하는 새로운 지표체계가 필요하다는 공감대가 형성되어 왔다. 예를 들면, OECD는 사회적 가치와 관련된 지표 개발

을 위해 2003년부터 글로벌 프로젝트를 추진하였고, 창립 50주년인 2011년 10월 12일 포괄적인 ‘삶의 질 측정 지표’인 BLI(Better Life Index)를 발표하였다.

1990년대 유럽을 중심으로 발전한 사회적 가치 논의에서는 사회적 약자 보호를 넘어서 사회 구성원 모두를 포괄하는 포용적 가치가 강조되었다(김정인, 2018). 오늘날에는 사회적 가치를 사회구성원 모두의 성장, 사회적 연대, 공동체주의, 지역사회 구축 등을 강조하는 개념으로 넓게 해석하고 있다. ‘세계경제를 이끌어왔던 신자유주의 성장전략이 심각한 양극화와 불평등을 초래하여 대다수 국민이 체감하는 삶의 불안은 더욱 커지고 있는 반면에 성장과 사회통합을 유지하는 데 한계에 봉착하고 있다’는 점을 지적하면서, 이러한 문제들을 해결하기 위한 방안으로 ‘인권, 노동권, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 대기업과 중소기업의 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회적 가치가 필요하다’는 점이 강조된 것이다.

그 동안 우리 사회는 사회정책을 성장의 방해물로 인식하여 경제정책에 대한 사회정책의 순 기능에 주목하지 못하였으나, 혁신적 포용국가 비전과 전략에서는 사회발전에 있어 사회정책의 역할에 대한 재인식을 토대로 사회정책의 중요성을 강조하고 있다. 사회정책은 소득 분배와 기회 평등의 제공을 넘어 우리 사회의 경제 및 사회문제 해결을 가능하게 하는 광범위한 기능을 갖고 있다.

[그림 2-2] 혁신적 포용국가 사회정책의 포용과 혁신의 선순환 구조와 문화정책 이슈



문화정책의 역할 및 기대론에 따르면 문화를 기반으로 한 국가의 문화정책은 사회문제를 정책적으로 해결하는데 긍정적인 역할을 한다. 사회의 다양한 문제를 해결하여 삶의 질 수준을 높여서 사회 공동체의 발전에 기여하는 영역으로서 문화의 가치가 중요하며, 이는 구체적인 지표체계를 세워 관리함으로써 구체적인 실현이 가능하다. 결국 문화정책이 사회문제를 해결하는데 기여하며, 그 정책이 사회적인 영향을 발휘한다는 사실이 문화정책을 위한 공공투자의 정당화를 마련해주는 중요한 기준이 된다. 이러한 차원에서 문화정책의 목표는 기본적으로 모든 구성원들에게 차별 없이 문화예술의 접근과 참여를 보장해야만 한다. 예술인들에게는 표현의 장과 자유를 마련해주어야 하며, 국민 개인들에게는 문화에 접근하는 것을 용이하게 해주어야 한다. 따라서 포용적 사회정책과 혁신의 관계성 속에서 문화정책은 창의성, 자아실현, 공동체 기여와 통합, 사회문제 해결, 개인역량 및 사회적 자본 축적까지 다양한 방식으로 그 중요성과 가치를 발견할 수 있게 된다.

① 문화정책의 포용성 제고

- 「문화비전2030」의 3대 가치(자율성, 다양성, 창의성) 실천을 위한 문화정책 포용성 및 공공성 강화 (지역 문화격차 및 문화소외계층 해소, 문화예술 관련 가계부담 완화를 위한 통합 문화바우처 지원 대상 보편화 및 보장수준 확대)
- 지역사회 중심 보편적 서비스 및 문화예술교육 기회 확대를 위해 문화예술 인프라(생활 SOC) 구축과 연계한 공공 영역에서의 사회서비스 일자리로서 문화예술 종사자의 선택적 일자리 확대
- 방과 후 돌봄, 커뮤니티 케어(Community Care) 확대 등 사회서비스 분야 공공성 강화와 연계(예시: 영국 외로움 대응과 사회적 관계망 강화 대책)한 일-돌봄-여가의 균형을 위한 문화서비스 및 문화예술교육 기회 확대
- 문화예술체육 분야 사회복지요원 운영 및 사회공헌 활동 지원으로 문화 소외 지역 및 계층에 대한 찾아가는 문화서비스 확대 제안

② 혁신 성장의 핵심 전략으로서 문화콘텐츠 산업 확대

- 혁신 성장의 핵심 전략 분야로서 전 세계적으로 주목받고 있는 K-Pop과 더불어 다양한 문화콘텐츠 산업, 관광산업 지원 확대
- 4차 산업혁명 시대의 핵심 기술인 빅데이터와 인공지능 등 지능정보기술을 활용한 문화 인프라와 다양한 문화서비스 연계 확대
- 지능정보기술 및 혁신 성장의 핵심 전략 분야와의 융합을 통한 문화예술 창작 및 문화콘텐츠 관련 스타트업 지원 확대(인공지능, 사물인터넷, 5G, 자율주행 차량, 바이오헬스 등 연계)

③ 포용적 문화정책을 통한 혁신 기반 및 역량 강화

- 다양한 문화서비스와 문화예술교육 확충 및 공공성 강화를 통해 사회의 창의성 확산 및 사회 전반의 혁신 기반 및 역량 강화
- 기존의 저소득층 취약계층 중심의 문화 향수 기회와 비용 지원 문화예술교육 기회와 경험 제공을 넘어 생애주기별로 보편적인 문화예술 경험을 통한 자율성, 다양성, 창의성 제고뿐만 아니라 문화 참여를 매개로 하는 사회 변화와 혁신, 협업과 융합을 통해 지역사회와 시민의 혁신 기반과 역량 강화
- 문화 경험을 통한 창의성과 혁신 역량 기반의 새로운 문화콘텐츠 개발 및 창업 활성화 등으로 연계될 수 있도록 다양한 지원 확대

④ 문화정책 분야 문화안전망 혁신을 통한 포용성 제고

- 문화콘텐츠 산업 및 문화예술 분야 분배 구조 개선 및 일터 혁신, 사회안전망 운영 패러다임 혁신을 통한 포용성 제고
- 돌봄 서비스 제공 현장 노동자의 삶의 질 제고를 위한 정책적 노력과 같이, 문화콘텐츠 제작 인프라와 문화예술 종사자 사회안전망과 삶의 질 제고
- 문화 산업 분배구조 혁신과 문화예술 종사자들에 대한 문화서비스 일자리 선순환 구조를 통한 포용성 제고 필요

- 문화콘텐츠 산업 분배구조 개선 및 문화 자본의 사회적 책임성 강화를 위한
현행 예술인 사회보험 운영 패러다임의 소득 기반 사회보험으로의 혁신적인
개편 추진
- 대안적 소득보장제도로 “문화예술인 기본소득” 도입 검토 등 현행 잔여적, 선
별적 예술인 복지제도 패러다임의 근본적 전환 추진

나. 공공문화서비스의 사회적 역할

문화서비스의 개념을 「사회보장법」에서 정의한 ‘사회서비스’(제3조의 4)의 정의에 근거해 설정하면, “국가·지방자치단체 및 민간부문의 문화향유가 필요한 모든 국민들에게 문화예술, 문화산업, 체육, 관광 등의 분야에서 인간다운 문화생활을 보장하고 문화적 삶의 질을 향상되도록 제도적으로 지원하는 것”(황승흠, 2020)으로 정의할 수 있다. 이 개념은 문화의 개념적 확장성과 함께 포괄성을 인정하는 것이며, 문화를 개인의 일상의 활동으로 보고 이를 제도적으로 지원한다는 의미이다. 이러한 제도적 지원은 국민이 국가에게 요구할 수 있는 권리를 포함하며, 이에 대해 국가는 일정한 서비스를 제공할 의무를 부여받게 됨을 의미한다.

공공정책으로서 문화의 개념을 서비스 개념으로 접근하는 것은 수요자의 요구가 중요하며, 이들의 요구에 대응하는 것을 전제로 한다. 기존의 문화복지 정책이 ‘문화적 결핍을 가진 문화적 약자나 문화적 낙오자를 예방, 치료하는 것’으로, 문화소외계층을 위한 정책으로 좁은 의미로 접근(이종인, 1987; 최종혁 외, 2009)하였다면, 문화서비스는 확장 개념으로서 ‘개인이 필요로 하는 문화생활을 개선하고 향상시키려는 요구에 대해 국가 혹은 공공이 제공하는 것’으로 접근할 수 있다. 물론 기존의 문화복지 개념이 협소한 개념에만 그치는 것이 아니라, 사회적 변화에 따라 ‘사회적 취약계층을 포함한 전 국민의 문화적 접근 기회를 확대하고 문화향유 및 참여를 보장함으로써 문화적 감수성과 창의성을 배양하고 궁극적으로 삶의 질을 향상시키기 위한 공공과 민간의 협력적 시책과 과정, 관련 제도’로 도약이 필요하다(양혜원, 2013)고 제시된 바도 있다. 그러나 문화복지의 개념이 사회적 위험이나 사회문제가 개인에 의해서 보다는 개인이 통제할 수 없는 요소에 의해 발생하는 사

회보호(social protection) 차원의 접근이었다면, 사회서비스의 개념은 문화 및 문화에 대한 권리에 대해 개인이 마음껏 선택할 수 있는 자유가 보장되어야 한다는 적극적 자유개념에 근거한 사회보장(social security) 개념이 더 강하다고 볼 수 있다. 즉 국민 개인이 문화서비스에 대한 요구가 발생하게 되고, 그에 대한 서비스를 요구할 때 마음껏 참여하고 창조하고 향유할 수 있는 권리가 주어지도록 공공에서 대응하는 것이 필요하다고 보인다.

공공문화서비스의 특성은 사회적(social)인 것에서 찾을 수 있다. 문화서비스는 그것의 생산물이 사회적인 성격을 띠고 있는 동시에 그 생산과정 또한 사회적인 방식으로 이루어진다. 문화서비스를 통한 문화 활동은 타인과의 교류를 거부하고 개인화 되어가는 풍조 속에서 관계, 소통, 공동체 회복에도 도움이 되는 것으로 알려져 있다. 문화 활동을 통한 문화경험, 사회적 접촉, 사회학습, 공동체성 확인 등은 소외를 극복할 수 있는 원동력이 된다. 이러한 문화서비스의 사회적인 특성은 모든 국민이 문화서비스 참여에서 불평등하거나 차별받지 말아야 한다는 원칙으로 연결된다. 또한 문화서비스는 사회적인 대상을 특정할 때 보편적인 서비스라는 특징이 있다. 다른 사회서비스 정책이 대상을 특정하거나 대인서비스를 기본으로 하는 것과 달리 모든 국민들의 기본적인 문화적 권리를 보장하는 보편적 복지로서 문화서비스를 보장한다는 점이 다르다.

일반적으로 공공문화서비스가 내포하고 있는 사회적 가치(social value)는 사회적 관계를 구성하는 기본 단위인 개인들, 그룹들, 공동체들, 사회들 간의 신뢰, 우정, 사랑, 정체성, 공감 등의 가치들이 증진되는 데에 있어서 각 단위들의 다양한 문화적 습속, 제도, 신념, 활동과 산물들이 미치는 영향을 총괄하는 것이다(Arjo Klamer, 2004). 이와 같이 문화활동을 통하여 개인이 느끼는 만족과 기쁨이 공감 능력을 확장하고 인식능력을 신장시켜 사회적 연대나 공동체적 의미를 형성하게 된다는 주장은 문화예술의 창작 혹은 향유활동을 통하여 새로운 감각의 경험과 정서적 만족을 넘어서 사회적 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 현대사회는 저출산과 고령화, 청년실업률 상승, 계층격차 확대 등 많은 사회적 문제와 직면하고 있다. 이러한 사회문제가 지속되면서 문화의 사회적 역할이 더욱 주목받기 시작하였고, 사회 문제 해결을 위한 문화예술의 사회적 활동범위 또한 확대되었다. 일부 예술분야 전문가들은 이러한 사회문제 해결에 목적을 두고 있는 예술 활동을 ‘사회적 예술’ 또

는 ‘소셜아트’라고 부르기도 한다(연수현, 2018).

또한 공공 문화서비스는 돌봄의 기능이 강조된다. 여기서의 돌봄은 사회구성원으로서 국민들이 사회적 위험이나 다양한 위기상황으로부터 회복하고 치유하는 역할을 강조한다. 즉 문화의 역할이 사회의 다양한 문제를 해결하여 삶의 질 수준을 높여 사회 공동체의 발전에 기여하는데, 특히 문화의 회복력과 치유의 성격을 통해 구성원을 재생산한다는 의미이다.

회복력(resilience)이란 어떤 시스템에 있어서 외부적인 충격에 대한 내부적인 원상회복 능력을 의미한다. 회복력은 많은 학자들에게서 한 시스템이 갖는 그 속성으로서 받아들여지고 있으며, 비교적 안정적 상태를 유지하던 시스템에서, 외부 교란 등의 충격으로 인해 야기된 시스템 내의 불안정한 상태를 스스로 회복시킬 수 있는 역량을 의미한다. 많은 학자들의 연구에서 정의된 회복력은, 이를 구성하는 하위개념으로 다음의 4가지의 요인(R4: resilience properties)-즉 내구성(robustness), 가외성(redundancy), 신속성(rapidity), 자원역량 혹은 자원부존성(resourcefulness)-으로 설명되어진다(전대욱·최인수, 2014). 문화활동이 회복탄력성을 가져오는 주요한 요인으로 강조되고 있다. 특히 문화예술 활동이 개인들의 심리적 회복탄력성과 공동체의 회복탄력성을 형성하고 구축한다는 점은 널리 동의되고 있다. 2020년 현재 코로나 19 상황에 따른 코로나 블루 현상에 대해 문화적 참여와 향유, 그리고 창조적 활동이 얼마나 도움이 되고 치유적 기능을 하는지 많은 사례들이 보고되는 상황이 그것이다.

제2절 모든 국민의 문화권리 보장

1. 사회권적 기본권으로서 문화권

가. 문화권 선언

문화권은 국민 개인의 문화적 권리를 의미한다. 국민 각 개인은 삶의 행복을 위해 스스로 문화적 권리를 실현할 수 있어야 한다는 뜻이다(새문화정책준비단·문화체육관광부, 2018). 문화권에 대한 규정은 다양한 협약이나 선언에 잘 나타나 있다. 국제사회는 세계인권선언(1948년/UN)을 시작으로, 문화가 모든 사람들이 가져야할 권리 중의 하나라는 관점을 유지하고 문화적 권리의 정의와 실현 방안 등을 발전시켜 오고 있다.

국제사회에서 문화권에 대한 논의는 여러 단계로 변화되어왔다. 초기 문화권 논의는 참여권을 중심으로 하였다. 개인의 휴가와 여가의 권리, 문화와 여가활동의 참여보장을 중심으로 논의되었다. 이는 「세계인권선언」의 제27조 1항과 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약」 제15조에 잘 나타나 있다. 1980년대에는 각 국민국가의 문화정체성과 문화유산의 특성을 보존하기 위한 권리와 국가내 소수민족이나 종족들의 언어와 관습, 문화유산을 보호하기 위한 실천적 수단으로 문화권이 논의되어왔다. ‘문화권’은 인간발전과 함께 국가와 사회의 지속가능하고 포용적인 발전과 연결되는 개념으로 이해되었다(노영순, 2019).

■ 국제사회의 문화권 선언

- 세계인권선언(1948.12.10.) 제27조 1항 “모든 사람은 자기가 속한 사회의 문화생활에 자유롭게 참여하고 예술을 즐기며 학문적 진보와 그 혜택을 공유할 권리를 가진다.”⁶⁾

6) 출처: <http://edu.humanrights.go.kr/academy/eduinfo/worldHnrtList.do>(검색일: 2020년 6월 25일)

- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약 제15조 “(a) 문화생활에 참여할 권리 (b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리 (c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리”
- ‘시민, 정치적 권리에 관한 국제 규약(ICCPR, International Covenant on Civil and Political Rights)’ 제27조 “인종적, 종교적, 언어적 소수가 존재하는 국가에서 소수에 속하는 사람들은 공동체내의 다른 사람들과 함께 자신의 문화를 향유하고, 자신의 종교를 고백하고 실천하며, 자신의 언어를 사용할 권리를 거부당하지 않는다”⁷⁾
- 1998년 스웨덴 스톡홀름의 ‘발전을 위한 국제문화정책회의’(International Conference on Cultural Policies for Development)에서 채택된 ‘발전을 위한 문화정책 행동계획(Action Plan on Cultural Policies for Development)’ “문화생활에 접근하고 참여하는 것은 모든 공동체 내의 개인이 가지는 기본적인 권리이므로, 정부는 ‘세계인권선언’ 27조의 취지에 따라 이 권리를 최대한 실현하기 위한 전제 조건들을 조성할 의무가 있다고 지적하고 있다”⁸⁾
- 2015년 UCLG 문화정상회의(UCLG Culture Summit)에서 세계지방정부 연합(UCLG, United Cities and Local Government)이 채택한 ‘Agenda 21 for Culture’를 통해 “인권으로서 문화권은 모든 개인이 발언의 자유, 유산으로의 접근, 가치와 정체성, 문화적 삶에 있어 활동적 참여에 대한 권리”라고 정의했다. 그리고 “문화권은 모든 종류의 문화적 공동체와 동일시하고 그들의 삶을 통해 어떠한 선택을 하는 모든 사람들의 의지를 보장한다. 문화적 권리의 실현 또한 지속가능한 국가와 도시의 발전을 위해 필수적이다.”라고 강조하고 있다.

7) 출처: <http://www.law.go.kr/trtyInfoP.do?mode=4&trtySeq=231&chrClsCd=010203&vSct=%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EC%A0%81%20%EB%B0%8F%20%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%A0%81%EA%B6%8C%EB%A6%AC%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EA%B7%9C%EC%95%BD>(검색일: 2020년 6월 25일)

8) 출처: http://www.lacult.unesco.org/docc/1998_Action_Plan_Cultural_Policies_for_Dev_UNESCO.pdf(검색일: 2020년 6월 25일)

2000년대로 들어서서 문화권 논의는 문화 다양성에 대한 강조를 특징으로 하고 있다. 이를 대변하는 대표적인 국제 문서가 바로 2001년에 채택된 유네스코 세계문화 다양성 선언이다. 특히 제5조는 문화 다양성을 존중하는 문화적 권리에 대해 ‘모든 사람들이 스스로 선택한 언어로 자신의 작품을 창조하고 배포할 자유와 문화 다양성을 존중하는 교육과 훈련을 받을 권리 그리고 자신이 선택한 문화적 생활에 참여하고 실천할 수 있는 권리’ 라고 구체적으로 정의하고 있다.

한국에서 문화를 국가발전의 중요한 의제로 설정하고 국민들의 문화적 권리 보장을 강조한 것은 국가문화비전인 「창의한국-21세기 새로운 문화의 비전」(2004)과 「문화헌장」(2006) 제정 이후부터 이다. 이 내용은 이후 제정된 「문화기본법」의 문화권, 그리고 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」의 사회구성원의 권리와 책무 내용으로 확대 발전된다.

■ 한국의 문화헌장(2006) 선언

- 문화는 사람이 사람답게 살 수 있는 사회의 기초이다.
- (기본권리) 문화적 권리는 시민의 기본 권리이다. 모든 시민은 부당한 검열, 감시, 위협에 시달리지 않을 권리, 양심의 자유를 제한받지 않을 권리, 사상과 표현의 자유를 적극적으로 실현할 권리, 이 땅 어디에서나 품위 있는 삶을 영위할 권리를 갖는다.
- (창조, 참여, 향유의 평등한 권리) 문화적 권리는 시민의 평등한 권리이다. 모든 시민은 계층, 지역, 성별, 학벌, 신체조건, 소속집단, 종교, 인종 등에 의한 어떠한 차별도 없이 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 평등한 권리를 갖는다. 시민은 삶의 질을 높일 창조적 문화 환경과 여가를 누릴 권리, 문화 교육과 예술 교육을 받을 권리, 평생 학습을 추구하여 스스로 기회를 창출할 권리, 모든 분야의 지식 정보와 전달 매체에 평등하게 접근하고 자유로운 표현 수단을 가질 권리, 자신의 문화적 삶에 영향을 주는 공공 정책의 결정과 그 집행 과정에 참여할 권리를 갖는다.
- (약자와 소수자의 문화권) 사회적 경제적 약자와 소수자의 문화적 권리는 특별히 보호되어야 한다. (가) 모든 어린이와 청소년은 누구도 뒤처지거나 억눌리는 일 없이 자유롭고 평등하며 창조적인 문화 환경 속에서 평화, 정의,

상호 존중, 이해, 나눔의 정신을 가진 완전하고 조화로운 인격체로 성장할 수 있어야 한다. (나) 정신적 신체적 장애인은 그 존엄성의 보장과 자립의 촉진, 적극적인 사회 참여와 개인적 발전을 기하는 데 필요한 문화적 지원을 제공받아야 한다. (다) 불우한 환경의 여성, 노약자, 고아, 독거노인, 혼혈인, 소년소녀 가장 등 사회 경제적 소외의 조건 속에 살고 있는 이들에 대해서는 그 생활수준을 개선하고 삶의 품위를 높이기 위한 문화 복지가 보장되어야 한다. (라) 외국인, 이주민, 이주 노동자를 포함한 언어적, 민족적 소수자와 소수 집단은 이 땅 어디에서나 시민과 동등한 문화적 권리를 누릴 수 있어야 하며, 자신들의 고유문화를 향유하고 정체성을 유지하고자 할 때에도 그 권리를 누릴 수 있어야 한다. (마) 성적 소수자를 포함한 문화적 종교적 소수자와 소수집단은 자기 의사에 반하는 문화 정체성을 강요받지 않는다.

■ 「문화기본법」(2013)의 문화권 개념

- 제 2조(기본이념) 이 법은 문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중 하나임을 인식하고, 문화의 가치와 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다.
- 제 4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(문화권)을 가진다.

■ 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」(2013)의 모든 사회구성원의 권리

- 제 4조(사회구성원의 권리와 책무) 모든 사회구성원은 문화적 표현의 자유와 권리를 가지며, 다른 사회구성원의 다양한 문화적 표현을 존중하고 이해하기 위하여 노력하여야 한다.

나. 사회권적 기본권으로서 문화권

문화권은 물질적 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 ‘문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리’를 말한다. 즉 문화에 대한 자기결정권을 기반으로 자신의 문화적 정체성 보호, 문화적 종 다양성 존중을 위해 여러 가지 여건조성이나 조건 충족을 국가에 요구할 수 있는 권리를 말하는 것이다. 즉 문화권은 사회권적 기본권으로 작용한다.

기본적으로 사회적 기본권이란 국민이 국가기관에 대하여 인간다운 생활과 최저한의 생활보장을 적극적으로 요구할 수 있는 권리를 의미(채한태, 2002)하는 것으로, 우리나라 「헌법」에는 사회권을 인간다운 생활을 할 권리, 교육을 받을 권리, 근로에 대한 권리, 근로3권, 환경권, 혼인과 순결에 대한 권리로 직접 규정하고 있다. 따라서 문화권을 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리로 규정할 때, 사회권적 기본권으로서 문화권의 성격이 규정지어진다.

결국 문화적 기본권은 법치국가원리, 사회국가원리, 문화국가원리에 입각하여 인간생활의 핵심권리가 된다. 우리나라 「헌법」은 국민의 기본권을 최대한 보장하는 것을 목표로 하는 법치국가원리, 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위한 사회국가 원리, 그리고 국가에 문화의 창달과 발전을 위한 정책의무를 부과하고 문화행정의 토대를 이루는 문화국가원리를 기본으로 삼고 있기 때문이다. 헌법재판소(2003)는 「헌법」 제10조의 인간의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리 규정⁹⁾에서 문화향유권을 도출하여, ‘문화국가에서 문화정책은 그 초점이 문화 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는데 두어야 한다’(헌법재판소 2003헌가1)고 하였다.

요약하면, 사회권적 기본권으로서 문화권은 국민이 문화적 차원에서 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 조건의 형성을 필수적으로 요구하는데, 이에 대해 국민은 국가에 요구할 수 있는 권리를 가지는 것이다. 보편적 사회보장, 즉 사회권적 시민권이 구체적으로 질병, 노령, 실업, 산업재해, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 사회안전망을 구축하였다면, 국민들이 문화권이 보장받지 못하는 상황에 대해, 그리고 문화안전망이 부재하여 예상되는 문제 상황에 대해 어떻게 보장하고 제도화할 것인가에 대한 논의가 반드시 필요하다. 즉,

9) “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”(대한민국 「헌법」 제 10조)

문화안전망을 구축하여 국민들의 문화권을 위한 필요한 조건을 형성하고, 이를 제도적 장치로 구축하여 정책적으로 실현하기 위한 장치가 요구된다.

2. 문화권 개념에 대한 쟁점

가. 문화권의 하위 개념

「문화기본법」 상에 근거하여 문화권의 개념은 문화향유권, 문화참여권, 문화평등권, 문화접근권, 그리고 문화창작권 등으로 세분화할 수 있다. 즉 문화향유권과 문화참여권은 국민 개인이 문화활동에 참여하거나 향유하며, 창조적 활동을 통해 인간다운 생활을 영위하는데 어려움을 겪지 않도록 최소한의 조건과 서비스를 제공받을 권리를 말한다. 그리고 문화평등권과 문화접근권은 모든 국민이 문화활동에서 제약 조건이나 차별을 받지 아니하고, 문화서비스에 접근할 수 있는 권리를 말한다. 그리고 문화창작권은 문화생태계의 관련 종사자달이 창작활동이나 서비스 생산활동에서 적절한 지위와 권리를 보장받고 고용의 안정성을 유지할 수 있는 권리를 말한다.

이와 같이 문화권에 대해 세부적인 접근이 가능하지만, 본질적으로 문화권의 개념이 모호하고 포괄적이라는 측면에서 개념적인 논의의 쟁점을 존재할 수 있다. 더욱이 정책적 구체화를 위해 문화현실과의 연계나 문화의 다양한 측면과 의미 중 어떤 것에 집중할 것인지, 문화권의 초점과 쟁점, 대상을 어떻게 규정할 것인지 등에 대한 선택과 집중의 필요성이 요구된다.

또한 문화권에 대한 논의는 다른 기본권과의 관계 설정에서 온다. 포괄적으로 정의된 문화권은 자칫 다른 기본권과 상충될 가능성이 있기 때문이다. 더욱이 「헌법」상에 문화권을 기본권으로 명시하자는 주장(새문화정책준비단·문화체육관광부, 2018)을 받아들여지게 된다면, 문화권과 다른 기본권(환경권, 교육권, 노동권 등)의 관계 설정을 어떻게 해야 하는가의 심층적인 문제가 뒤따른다. 그리고 여기서 제기되는 또 다른 이슈는 ‘개인의 문화권을 위해 국가는 어떤 역할을 해야 하는지’를 강조하는 문화국가론과 ‘개인의 자율성’을 강조하는 문화민주주의론의 충돌과 균형이다. 문화가 교육이나 복지 등과 같이 공공재의 성격을 가지고 있다는 점만을 보면 문화권 또는 문화정책에 대한 국가의 개입은 정당성을 가지지만, 참여와 분배의 정의, 형평성, 시민들의

문화주권 등이 보장되어야 한다는 민주주의 이념적 당위성에 입각해서 문화민주주의를 실천하는(김태운, 2011) 의제와 공존하는 문제에 대해 계속 논의되고 있다.

한편, 문화권을 인권의 문제로 접근할 것인가의 문제도 제기된다. 인권은 제도적 장치를 통해 수용될 때 해당 권리의 내용과 실천적 효과가 명확하게 드러나기 때문에 제도적 영역에 집중한다. 문화권은 정치적·시민적 권리와는 달리 권리의 의무 주체를 새롭게 설정한다는 점에서 국가나 지방정부와의 관계에 주목하게 된다. 즉 인권이 인간생존 자체를 좀 더 나은 생활로 향상시키려는 적극적인 지향을 내재하고 있다는 점에서 문화권을 구체적인 생활의 영역과 결합하여 지역단위로 살펴봐야 한다는 주장(김기곤, 2011)도 있다.

문화권에 대해 문화적 권리(Cultural Right)와 문화에 대한 권리(Right to Culture)로 구분하여 접근하기도 한다. Stavenagen(2000)에 따르면 문화권의 개념을 문화에 대한 권리(Right to Culture)와 문화적 권리(Cultural Right)로 접근하여 실천적으로 접근해 볼 수 있다고 하였다. 즉 문화에 대한 권리는 문화 전체를 인권의 관점에서 바라보는 포괄적 정의이며 이념적인 기초에 근거한 정의이며, 문화적 권리는 문화에만 한정되는 문제로 문화영역들에서 행사할 수 있는 구체적인 권리의 사례로 정의되기도 한다.

나. 문화권의 권리 주체

사회권적 기본권은 자유권적 기본권과는 달리 그 권리주체를 ‘내국민만이 가지는 국내법상 권리로서의 국민의 권리’로 인정한다(채한태, 2002). 따라서 사회권적 기본권으로서 문화권을 규정한다고 할 때, 문화권의 권리주체를 내국민만으로 설정할 것인가의 문제가 남는다.

이는 문화권의 대상이 되는 국민의 범위에 대한 문제이다. 2019년 진행된 [2030 문화비전 더하기 포럼]에서는 문화권의 대상을 난민, 이민자, 관광객, 체류자 까지 포함해야 한다고 제안된 바 있다. 실제 현재 문화정책이 국내 거주 외국인이나 해외 거주 내국민까지 포괄하여 접근하고 있다면 문화권 보장을 위한 문화정책의 정책 범위는 어떤 기준으로 설정되고, 어떤 대상으로 설정해야 하는 문제가 심도있게 논의될 필요가 있다.

한편, 그 권리 주체인 국민의 지위체계에 대한 문제도 명확해야 한다. 「문화기본법」 제4조(국민의 권리)에 따르면, “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리”를 가진다. 즉 모든 국민은 문화활동에 대해 향유에서 창조적 활동에 이르기 까지 자유롭게 참여할 수 있으며, 문화권과 의무 지위체계에서 향유자와 창작자로서의 이중적 지위를 가지게 된다.

일반적으로 문화의 속성이 창작과 향유 혹은 생산과 소비가 하나의 생태계를 이루고 있다는 관점에서, 그 주체를 창작자(생산자)와 향유자(소비자)로 언급한다. 그렇지만 이러한 대상적 개념의 창작자와 향유자가 각기 분리되어 있는 것이 아니라 연속성상의 개념으로 이해하거나 또는 한 개인의 입장에서 두 가지의 지위를 모두 가질 수 있다는 이중적 지위로 이해하는 것이 바람직하다. 이러한 개념은 그동안 향유자와 창작자(프로페셔널)의 연속성 중간에 아마추어(amateur) 등으로 구분하거나, 프로슈머(prosumer)라는 용어로 단순한 소비자를 넘어서 생산활동에 능동적인 참여자를 일컬으며 언급되기도 하였다. 이들은 창작자나 생산자가 만들고 창조한 결과물을 향유자인 소비자는 그냥 소비만하고 향유만 하는 것이 아니라, 그 향유활동이 또 다른 창조적 활동으로 이어지거나 결과물을 낼 수 있다는 것이다. 또한 향유자로서 소비만 하는 것이 아니라 적극적으로 능동적으로 문화활동에 참여하여 자유롭게 문화를 창조할 수 있다는 것이다.

물론 한 개인의 특정한 상황에서 정책대상을 구분할 때는 그 대상이 창작자인가 아니면 향유자인가로 구분되고, 그에 따른 정책의 내용과 방향이 결정되기도 한다. 예를 들어 이병량(2006)과 김민주(2015)의 경우에는 문화정책의 대상자 구분에 근거하여 문화정책의 대상을 창작자와 향유자로 구분하여 그들을 위한 계발정책이 존재한다고 했다. 예를 들어 창작자-계발 정책은 전형적인 창작지원 정책을 말하며, 향유자-계발 정책은 문화민주화의 이념을 통해 일반 문화예술 향유 교육과 사회적 취약계층의 문화예술향유 능력 지원 정책 등이 대표적이라고 하였다. 그러나 그 외에도 창작자-권한부여나 향유자-권한부여를 위한 정책도 존재한다고 하였다. 창작자-권한부여 정책은 문화민주주의 이념과 가까운 정책들이 해당되며, 대표적으로 아마추어의 창작활동과 관련된 정책이 포함되며, 그리고 향유자-권한부여는 지역문

화 활동의 향유 여건 보장을 위한 정책 등이 포함된다는 것이다. 결국 문화정책은 모든 국민들의 문화활동을 지원하여 문화적 창조활동과 향유의 권한을 유지시키고, 지위를 부여하고 있다는 것이다. 결국 사회권적 기본권으로서 문화권 측면에서 모든 국민의 문화활동은 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 수 있는 권리로서 이중적 지위체계로 이해하는 것이 타당하다.

제3절 문화권과 문화안전망

1. 문화권 보장과 문화안전망

가. 문화안전망 개념

문화권, 즉 물질적 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리를 보장하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 문화적 권리는 국민이 문화적 차원에서 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 조건의 형성을 필수적으로 요구하는데, 이에 대해 국민은 국가에 요구할 수 있는 권리를 가지는 것이다.

예를 들어 보편적 사회보장, 즉 사회적 시민권은 국민이 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 조건의 형성을 국가에 요구할 수 있는 권리를 말하며, 구체적으로는 질병, 노령, 실업, 산업재해, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 사회안전망을 구축하는 근거를 제시하는데, 이때 사회안전망은 노인, 장애인, 서민과 같은 사회적 약자들의 소득이 최저생계비 수준에 미달하여 절대빈곤층으로 전락하지 않도록 기초생활을 보장해 주는 역할을 하거나 중산층 가정이 경기불황, 구조조정 등으로 가장이 실직한 경우 재취업까지의 기간 동안 빈곤층으로 전락하지 않도록 예방하는 역할을 한다. 이와 비교하여, 문화권은 국민이 문화적 차원에서 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 조건의 형성을 국가에 요구할 수 있는 권리를 말하며, 이를 구체적으로 어떻게 보장하고 제도화할 것인가에 대한 논의가 반드시 필요하다. 이와 같이 국민이 문화적 차원에서 최소한의 수준에 미달하여 인간다운 생활을 영위하는데 어려움을 겪지 않도록 최소한의 보장을 해주는 역할을 하는 제도적 장치로 문화안전망을 구축하는 것이 필요하다.

문화권이 문화국가원리를 바탕으로 한 법적 근거나 선언적인 의미가 강하다면 이를 구현할 수 있는 개념으로 문화안전망 개념이 제안되는 것이다. 결국, 문화안전망

은 문화권에 기반하여 모든 국민이 문화 향유에서 창조적 활동에 이르기까지 문화 활동의 기회를 누릴 수 있는 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하기 위한 체계를 말한다.

나. 문화안전망 부재시 예상되는 문제 상황

역설적으로 문화안전망이 갖추어지지 않으면, 국민들은 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리를 보장받지 못하게 된다. 여기서의 안전상의 문제는 다음과 같이 3가지 상황으로 설명될 수 있다.

첫째, 사회의 기반이 취약하여 국민들의 문화권에 대한 최소기준이 충족되지 못하는 안전(safety)의 문제 상황이 있다. 즉 사회의 전반적인 시스템이 부재하여 문화적인 참여나 향유의 기회가 제한적이거나 일부의 사람들에게 자원이 집중되어 자유롭게 서비스에 접근하기 어려운 상황이 해당된다. 경제적인 자원이 부족해서, 시간이 부족해서, 그리고 생활권 내에서 적절한 시설이나 자원의 접근이 제한되는 문화소외계층의 문제가 그것이다.

둘째, 외부 환경적인 변화나 재해로부터 발생하는 위기상황 등으로부터 보호가 필요한 안전(security)의 문제 상황이 있다. 일상생활 속에서 기반이 약한 문화권에 대한 보장이 특히 위기상황이나 재난상황에 처했을 때 중요도에서 후순위로 밀려나는 상황이 그러하다. 예를 들어 코로나19 상황에 대해 문화적 권리가 다른 권리보다 후순위로 밀려 기본적인 보장이 이루어지지 않는다면, 오히려 코로나 블루 등의 심리적이고 정서적인 문제를 치유할 수 있는 문화의 가치를 소외하여 문제가 생기는 경우가 해당될 수 있다.

셋째, 문화에 대한 욕구를 충족하기 위한 자원이 불안정하고 그 기회와 환경을 예측할 수 없거나, 창작자나 관련 종사자들이 그 활동과 관련하여 최소한의 생활 보장을 받지 못해 불안정성이 존재하는 문제 상황이 있다. 문화활동에 능동적으로 참여하고 향유하며 창조적인 활동을 하는데 불안정한 상황이거나 예측불가능한 상황과 관련된 안정성(stability)의 문제가 해당된다. 특히 문화활동과 관련된 생산과정에 참여하거나 창작자로서 활동하는 것이 최소한의 생활보장을 받지 못한다고 했을 때, 문화안전망의 틈이 생길 수 있다는 심각성이 크다.

2. 최소기준과 적정기준

가. 생활서비스의 최저수준의 보장

국가최소기준(National Minimum)은 국민생활환경의 기준으로, 한 나라 전체 국민의 생활복지상 필수불가결한 최소수준을 나타내는 지표를 의미한다. 즉 한 나라의 경제규모, 1인당 국민소득에 비추어 영양·주거·생활환경 등이 최저 또는 표준으로서 어느 정도가 되어야 하는가를 수치로 나타낸 것이다(윤세진, 2019).

국가최소기준의 목적은 현재 국민생활 수준이 어느 위치에 있고, 그것이 국민의 기대수준과 어느 정도의 격차를 갖고 있으며, 이러한 격차를 메우기 위해 취해져야 할 정책을 구체화하는 것이다.

이 용어는 1930년대 영국의 Webb 부부(Sidney Webb과 Beatrice Webb)의 저서 「산업민주주의론」(Industrial Democracy 1987)에서 처음으로 제시되었다. Webb 부부는 이 용어를 통해 19세기 말과 20세기 초반 산업자본주의 초창기에 노동자, 노인, 아동 등 사회적 약자에게 국가가 제공해야 할 노동조건, 의료수준 등의 최저수준을 개념적으로 체계화하였다.

이후 1942년 영국 처칠 수상의 위탁을 받아 전후 영국의 사회보장체계를 구상하는 위원회(의장, 베버리지)가 제출한 베버리지 보고서(Beveridge Report, 1942)의 정책 목표로 설정됨으로써 ‘National Minimum’ 개념이 제도적으로 구체화되었다. 여기서 소득·주거·교육·여가에 있어서의 최저한의 시민의 기본적 권리를 국가 최소기준으로 구체화하여, 사회보장의 구체적인 정책 목표로 설정하고 최저한도의 생활비를 제시한 것이다.

우리나라에서도 「사회보장기본법」을 근거로 사회보장을 구성하는 4가지 제도적 장치 즉, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도를 마련하여 모든 국민의 최저생활 보장을 제공하고 있다. 경제적인 측면에서 최저수준의 생활 보장을 의미하는 소득보장의 경우 「국민연금법」 및 「국민기초생활보장법」 등 소득보장을 실현하기 위한 관련 법률에서 각기 생활안정 또는 최저생활 보장 등을 명시함으로써 법적 권리성을 강하게 내포하고 있다. 특히 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에서는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되

는 최소한의 비용을 의미하는 ‘최저생계비’ 개념을 도입하여 소득 인정액이 이에 못 미치는 가구를 대상으로 다양한 급여를 제공하고 있는데, 여기에서 최저생계비는 소득보장에 관한 ‘국가 최저 수준(national minimum)’이라고 할 수 있다.

최근 국내에서는 생활서비스 최저수준의 보장에 대해 법적 근거를 통해 명시화하는 경향이 나타난다. 예를 들어 교육서비스는 「교육기본법」 제3조 및 제4조(학습권), 의료서비스는 「보건의료기본법」 제10조(건강권), 복지서비스는 「사회보장기본법」 제5조(사회보장수급권), 문화서비스는 「문화기본법」 제4조(문화권) 등 개별 법률에서 명시하여 보장하고자 한다.

나. 국가최소기준과 지역최적기준

국가최소기준(national minimum)과 관련해서는 그것이 ‘국가기준이 적절한가?’, ‘최소, 적정, 최고 등 어느 수준으로 기준을 맞추어야 하는가?’ 등의 논의가 있어왔다. “국가에 의한 전국 획일적인 행정이라고 하는 것은 국가정책의 우선원칙이 전제되기 때문에 전반적으로 행정수준은 가능한 낮은 수준에 머무르게 된다. 즉 쓰레기 처리, 학교, 상하수도 등 주민생활에 밀착해 있는 행정에 대해서는 내셔널미니멈이 낮게 반영되어 주민생활의 질은 항상 최저수준을 면할 수 없게 되어 있는 것이다. … 국가정책 우선의 획일적인 행정을 실시함으로써 지방자치단체는 부당히 단순화·획일화됨과 동시에 그 지역주민의 개성 및 창의성을 발휘할 기회가 억제되어 왔다”(이창균, 1995; 장세길, 2018에서 재인용). 이러한 국가최소기준에 대한 한계를 지적하는 입장에서 제시된 것이 지역에 맞는 최소기준이나 적정기준의 설정이다.

1969년대 일본에서는 국가최소기준이 획일적으로 낮은 수준인 것에 비해 도시거주자는 높은 행정수준을 요구한다는 모순이 있다는 지적과 함께 지역최소기준(civil minimum)(서울연구원, 2012)이 제시된 바 있으며, 우리나라에서는 서울시의 2012년 ‘서울시민복지기준’, 부산시의 2015년 ‘부산시민복지기준’이 대표적인 사례이다. 예를 들어 서울시(2012)는 ‘전국적인 평균을 기준으로 한 복지의 수준은 서울시의 높은 물가 등의 특성을 반영하지 못하고, 서울시 내에서도 지역에 따라 차별적인 복지의 혜택이 주어지는 등 서울의 복지수준이 시민의 기대에 못하여 왔기 때문에’ 서울시민이 누려야 할 복지권리에 대해 시민생활과 밀접한 소득, 주거,

돌봄, 건강, 교육 등 5대 영역별 최저기준과 적정기준을 구분하여 제시한 바 있다. 여기서 최저기준은 시민 누구나 누려야 할 최소한의 삶의 수준을 보장할 기준을 말하며, 적정기준은 최저기준을 넘어 시민이 보다 질 높은 삶을 향유할 수 있는 수준을 나타낸다.

그러나 이러한 지역최소기준 설정도 대도시 중심으로 제시된 것으로 각 지역의 재정상태나 특수한 상황에 맞게 적용되기는 어렵다는 한계가 드러나게 된다. 이에 지역별로 여건을 종합적으로 고려하여 기준을 설정하는 개념이 제시되어야 한다는 주장으로 ‘지역최적기준’(local optimum)이 제시된 바 있다(장세길, 2018). 이러한 ‘지역최적기준’이 열악한 재정상황과 지역간 경쟁 속에서 개성있는 지역을 발전시키는 전략(박 경, 2008)으로 적합하다는 것이다. 즉 국민이 누려야 할 최소수준에 대해서는 국가최소기준을 통해서 국가가 책임지고, 그 이상에 대해서는 지역별로 책임져서 개성있는 발전을 추구할 수 있다는 것이 핵심이다.

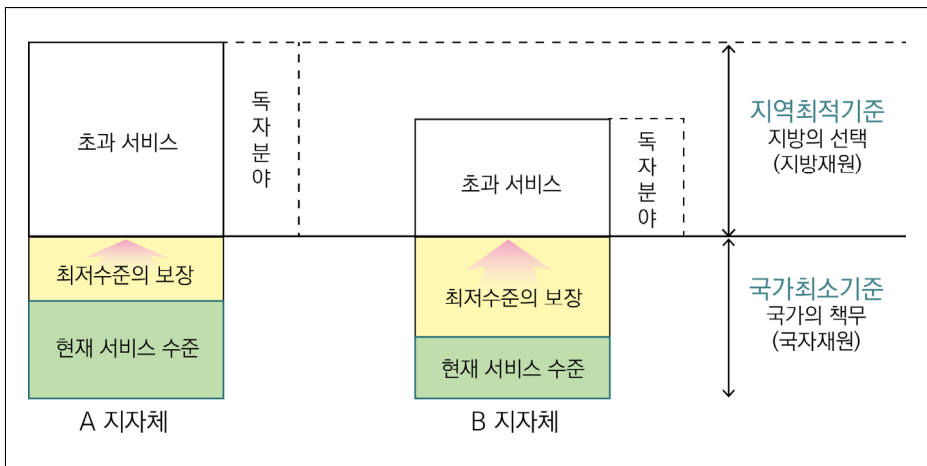
〈표 2-1〉 서울시와 부산시의 시민복지기준 비교

구분		서울시민복지기준	부산시민복지기준
소득	최저 기준	지역 특성에 맞는 건강하고 문화적 생활을 위한 최소한의 가구별 최저생계비를 보장한다.	지역 특성에 맞는 건강하고 문화적 생활을 위한 필요한 최소한의 생활수준을 보장한다.
	적정 기준	소득이 국제적 빈곤기준선인 서울시 전체가구 중위소득의 50% 수준 이상이 되도록 한다.	전체 가구소득 수준이 국제적 빈곤기준선인 중위소득의 50% 이상이 되도록 보장한다.
주거	최저 기준	임대료 비중이 소득이 30%를 넘지 않도록 하며, 주거환경이 ‘최저주거기준’을 충족하도록 지원한다. 누구도 한뼉참을 자거나, 거주에 부적합한 곳에서 살지 않도록 한다.	저소득층 가구가 집 걱정 없이 일상생활을 할 수 있도록 공공임대주택의 안정적 보급과 ‘부산형 최저주거기준’ 이상의 주거환경 제공을 보장한다.
	적정 기준	임대료 비중이 소득 25% 수준이 되도록 하며, 정책을 통해 4인 표준가구 기준으로 54㎡ 정도의 주거공간을 확보할 있도록 한다.	‘최저주거기준’ 이상의 주거환경에서 안정적으로 생활하도록 하며, 장기적으로 ‘유도주거기준’에 준하는 주거환경에서 생활하도록 한다.
돌봄	최저 기준	법규에 규정된 표준 돌봄 서비스를 공공 책임 하에 가구소득 10% 이내 지출로 이용할 수 있도록 하여 경제부담으로 돌봄을 포기하거나 시민의 생업에 지장을 받지 않도록 한다.	영유아, 장애인, 노인의 특성 및 환경·긴급상황을 고려하여 돌봄 서비스가 필요하지만 서비스를 이용하지 못하는 대상에게 돌봄 서비스를 이용할 수 있도록 보장한다.
	적정 기준	10분 이내의 거리에서 돌봄 서비스에 접근하도록 한다. 또한 제공되는 돌봄 서비스의 품질을 OECD 평균수준이 되도록 하며, 다양한 가족 돌봄의 수요도 충족될 수 있도록 한다.	자신의 거주지에서 10분 이내의 거리에서 돌봄 서비스를 이용할 수 있도록 하며, 지역사회, 공동체, 유료서비스 등을 통하여 서비스의 접근성과 포괄성을 보장한다.

구분		서울시민복지기준	부산시민복지기준
건강	최저 기준	경제적, 지리적 장벽 때문에 필수적인 보건 의료서비스를 이용하지 못하는 시민이 없도록 한다.	건강예방, 관리, 치료, 자원이용에 사회적, 경제적, 지리적 제약 없이 공평하게 접근할 수 있도록 한다.
	적정 기준	서울시민 건강수준을 OECD 평균 수준으로 향상시키고, 지역별 건강격차를 해소하여 시민 모두가 건강한 생활을 영위하도록 한다.	건강의 사회적 결정요인을 고려하여 보건의료·복지의 포괄적 안정망 구축으로 시민의 건강권을 보장한다.
교육	최저 기준	서울시민이 학령기에 보장된 교육적 기본권을 누릴 수 있도록 한다.	교육법의 기본권대로 교육여건 격차를 최소화하여 누구나 차별받지 않고 능력과 적성에 따라 교육받을 학습권을 충실히 보장한다.
	적정 기준	의무교육의 질을 OECD 평균수준으로 높이고, 성인의 직업적, 시민적 능력을 향상시키기 위해 성인의 평생교육기회를 증진한다.	모든 시민이 학교교육 기간 동안 낙오없이 질 높은 교육을 받으며, 생애단계에 필요로 하는 교육이나 역량개발을 차별 없이 경험할 수 있도록 보장한다.
고용	최저 기준	없음	고용취약계층의 일할권리 중점보장으로 취약계층고용률을 전국평균 이상으로 상향시킨다.
	적정 기준	없음	근로의사가 있는 모든 시민의 일할 권리 보장으로 전국 상위수준의 고용지표를 달성한다.

출처: 서울시 및 부산시 홈페이지의 '시민복지기준' 자료 참조

[그림 2-3] 국가최소기준과 지역최적기준의 개념



자료: 구형수(2018). 생활인프라 기준도입 및 활용방안 연구

결국, 국가최소기준(national minimum)이 국민 모두에게 최저 수준의 삶을 보장한다는 의미를 내포하고 있는 반면에, 지역최적기준(local optimum)은 지역 주민들의 전반적인 삶의 질 향상을 도모한다는 의미를 내포하고 있다. 즉, 국가최소기준이 전국적 단위에서 전 국민을 대상으로 하여 공통적으로 적용되어야 하는 것이라고 한다면 지역최적기준은 개별 지역의 특성을 반영하여 차별적으로 적용되는 것이 바람직하다는 주장이다. 이런 측면에서 국가최소기준 이상의 생활수준을 보장하는 것은 국가의 책무라고 할 수 있으며, 지역별 최적의 생활수준(지역최적기준)에 도달하는 것은 지방의 선택사항이라고 볼 수 있다.

다. 문화안전망의 최소기준과 적정기준

문화안전망의 최소기준은 “문화권에 기반한 국민이 누려야 할 최소한의 문화서비스”로 이해된다. 즉 문화에 대한 국가최소기준은 우리나라 국민이라면 문화적인 권리로 ‘이 정도는 누려야 한다’, ‘예측 가능하게 지속할 수 있어야 한다’, ‘지속적으로 참여할 수 있어야 한다’ 와 같은 기준선을 설정하는 것이 필요하다.

여기서 서비스 기준은 국가가 보장해야 할 ‘국가최소기준’과 지방의 선택사항인 ‘지역 적정기준’으로 구분 가능하다. 즉 국가 또는 지방자치단체는 국민 개인 또는 시민 개인이 누려야할 최소한의 삶의 수준을 정해서 그 이상을 보장해야 할 것인지, 아니면 상대적인 비교를 통해 적정한 수준 이상의 삶의 질 수준을 제공해야 할 것인지에 대한 기준선의 책정 문제가 제기된다.

이러한 기준선을 설정하는데 문화정책은 문화다양성을 고려한 특성화 영역을 반드시 고려해야 한다. 국가최소기준을 설정하게 되면 그 기준을 통해 지역단위 적정기준을 별도로 책정하거나 문화다양성에 근거한 다양한 기준선을 제시하는 것을 함께 고려해야 한다.

또한 사회서비스정책의 빈곤선과 같이 정량적 지표만 고려대상이 되는 것은 아니다. 문화분야의 국가최소기준은 정성적인 측면도 고려하여 그 최소기준을 설정하는 것이 바람직하다.

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

제3장

문화권 보장을 위한
영역별 정책 현황 분석

제1절 문화에 참여하고 향유할 수 있는 권리 보장

1. 문화예술

가. 개념과 범위

문화예술에 참여하고 향유할 수 있는 권리는 문화예술에 대한 향유권, 참여권, 교육권 등을 포괄한다. 문화예술에 대한 향유권은 초기에 문화 접근성 강화와 이를 통한 사회적 불평등 해소를 목적으로 한 문화민주주의의 개념에서 아마추어 문화활동, 예술가와 지역주민이 함께하는 생기있고 살아있는 문화적 관점을 중요시 하는 문화민주주의 원칙으로 이동하는 과정에서 참여권과 교육권이 중요시되었다.

특히 문화민주주의 개념을 정책에 반영하면서 문화예술의 영역을 오페라, 발레, 연극, 미술품, 클래식 음악 등 고급문화에 한정하지 않고 가요, 재즈, 록, 만화, 요리, 서커스, 거리예술, 의상, 산업디자인으로의 확대는 물론 아마추어 예술 활동과 실험예술 지원 등 소외된 계층부터 지역 문화까지 모두 예술 영역에 포함해 그 활동을 지원하게 되었다(지영호·민지은, 2015). 더욱이 문화예술에 대한 지식과 감성을 갖추지 못한 관객도 문화적 역량을 갖출 수 있도록 돕는 정책을 마련해야 한다고 여겨서 문화예술 교육의 중요성이 강조되었다.

문화예술영역에서 교육권은 예술교육을 받을 권리(Right to Education for Art)와 문화예술을 통한 교육을 받을 권리(Right to Education through Art)로 언급된다. 전자는 예술 자체의 전문성 및 우수성을 습득하기 위한 목적으로 예술가를 길러내는 양성교육과 함께 예술의 기술적 측면(그리기, 연주하기, 무용하기 등)을 익히는데 집중하는 교육을 받을 권리이다. 이는 「헌법」 제31조 1항 ‘모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다’라는 자유권에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 즉 기회의 평등과 결과의 평등을 동시에 고려하여 일정한 수준에 도달하는 교육을 받을 기회의 허용으로서의 자유권이라 볼 수 있다(손희권, 2004). 예술

가가 되고자하는 국민 개인이 자신의 예술적 능력에 따라 교육을 받을 권리, 예술가로서 양성되고자 하지 않는다면이라도 학교예술교육과정에서 학생들의 다양한 자질과 능력에 자유롭게 발현될 수 있도록 하는 과목 중 하나로서 예술과목을 교육받을 수 있는 권리에 해당한다.

후자의 문화예술을 통한 교육은 전인적 교육의 확장개념으로, 다양한 문화활동과 예술교육을 통해 문화예술적 기량을 향상하는 동시에 사회적 감수성, 지적 활동 등을 훈련하는 과정이라고 볼 수 있다(석문주 외, 2010). 이 때 문화예술을 통한 교육은 문화와 예술적 이해 및 향유를 통해 자신을 표현하고 사회를 이해하는 개인/사회 문화적 맥락 속에 위치한 교육이라 할 수 있다. 이는 「문화기본법」 제4조의 국민의 권리 중 모든 국민이 ‘문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리’로서의 ‘문화권’의 일환으로 문화적 교육을 받을 권리, 표현의 자유를 하는 방법에 대해 교육받을 권리를 의미한다.

또한 「헌법」 제31조 제5항에서 보장하는 평생교육권의 차원에서, 문화예술을 통한 교육은 모든 사람들이 연령, 교육수준, 성별, 종교, 인종, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 스스로 심미적 기량을 표현하는 능력을 키우거나, 타인과 소통하고 사회·문화적 감수성을 훈련하는 과정으로서 보장받아야 하는 권리로 해석할 수 있다.

나. 관련 법제도

문화예술에 참여하고 향유할 수 있는 권리는 대한민국 「헌법」에서부터 명시되어 있다. 헌법재판소(2003)는 「헌법」 제10조의 인간의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리 규정에서 문화향유권을 도출하여, ‘문화국가에서 문화정책은 그 초점이 문화 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는데 두어야 한다’(헌법재판소 2003헌가1)고 하였다. 그리고 「헌법」에서는 교육을 받을 권리를 보장함으로써 문화예술 참여와 교육권을 평등하게 받을 수 있는 권리와 선택할 자유에 대해 보장하고 있다.

「문화기본법」의 문화예술에 참여하고 향유할 수 있는 권리는 문화권 보장을 통해 ‘자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리’(제4조 국민

의 권리)로 명시되고 있다. 국가와 지방자치단체는 국민의 문화권 보장을 위해 다음과 같은 구체적인 책무(제5조)를 가진다. 우선, 국가는 문화진흥에 관한 정책을 수립하고 시행하고, 이를 위한 재원의 확충과 효율적인 운영을 위해 노력하여야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체는 지역간 문화격차 해소와 균형잡힌 문화발전을 위해 노력하여야 하며, 문화소외계층의 문화향유 기회를 확대하고 문화활동을 장려하기 위해 필요한 시책을 강구하여야 하며, 그리고 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(문화영향평가)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다. 특히 이러한 문화권이 문화서비스로 제공된다고 할 때 지역단위의 공공문화서비스 형태로 제공되는 것이 바람직하다고 볼 때, 「지역문화진흥법」에서는 생활문화의 개념을 통해 ‘문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이거나 일상적으로 참여하여 행하는 유형과 무형의 활동’(제2조)에 대한 권리도 포함될 수 있다.

「문화예술교육지원법」에서는 문화예술교육은 ‘모든 국민의 문화예술 향유와 창조력 함양을 위한 교육을 지향’하면서, ‘모든 국민은 나이, 성별, 장애, 사회적 신분, 경제적 여건, 신체적 조건, 거주지역 등에 관계없이 자신의 관심과 적성에 따라 평생에 걸쳐 문화예술을 체계적으로 학습하고 교육받을 수 있는 기회를 균등하게 보장받는다’(제3조 2항). 이러한 국민의 문화예술교육권 보장을 위해 국가와 지방자치단체는 문화예술교육의 활성화를 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 하며, 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 협력 체제를 구축하여야 하고, 저소득층·장애인 등 사회적 배려대상자에게 균등한 문화예술교육 기회를 보장하여 문화예술적 소질과 역량을 발휘할 수 있도록 필요한 정책을 수립·실시하여야 한다(제5조의 2).

다. 관련 정책사업

문화예술에 참여하고 향유할 수 있는 권리는 「문화비전2030: 사람이 있는 문화」(2018)의 9대 의제 가운데 ‘의제 1. 개인의 문화권리 확대’의 대표과제들을 통해 이해할 수 있다. 문화가 삶의 양식이며, 행복하고 즐거운 문화사회를 만들기 위해서는 노동중심에서 여가중심 사회로 전환하여 개인이 일상생활에서 자신이 원하는 문화를 즐기고, 문화향유자만이 아니라 생산자로 활동할 수 있도록 하기 위한 과제들이 제안된 바 있다. 즉 문화권 확산을 위해 일과 삶의 균형으로 여가친화 사회환경

조성, 전 국민에게 문화복지 확산, 국민의 문화향유 기회 전면 확대, 개인의 문화권리를 실현하기 위한 문화예술교육 등이 대표적인 과제로 제시되었다.

첫째, 문화권을 확산하기 위해 문화권의 중요성을 공표·공유하는 ‘문화권 2030 선언’을 추진하며, 기본권으로서 문화권을 반영하기 위한 「헌법」 개정을 추진하고, 문화영향평가제도의 확대 및 실효성을 강화하는 방안이 제안된다. 둘째, 일과 삶의 균형으로 여가친화 사회환경 조성을 위해 잃어버린 삶의 시간을 회복하기 위한 ‘쉽이 있는 삶’ 캠페인을 추진하고, 노동시간 총량 관리와 근로자 휴가권 강화를 위한 제도를 추진하며, 휴가시간을 확보해 생애주기 전반에 걸쳐 여가경력(leisure career)을 개발하도록 지원하고, 여가친화환경 조성을 위한 기반을 마련하는 등의 방안이 제안된다. 셋째, 전 국민에게 문화복지 확산을 위해, 통합문화이용권제도 개선과 확산, 생애주기별 문화주기 확산, 생활문화공간을 재편해 전 국민적 문화향유 확대 등의 방안이 제안된다. 넷째, 국민의 문화향유 기회 전면 확대를 위해문화 인프라-창작자-이용자를 연결하는 문화향유 생태기반을 구축하고, 근린생활권 내 생활문화기반 시설 이용 활성화, 지역문화시설의 관객 참여 플랜 수립, 가족친화 문화 놀이터 도입, 누구든 언제든 어디서든 참여와 향유의 주체가 되는 문화예술정책 등이 제안된다. 그리고 개인의 문화권리를 실현하기 위한 문화예술교육은 문화예술교육 지역분권화 추진과 지역문화예술교육 생태계구축, 학교 예술강사 등 문화예술교육가의 지위와 권리를 강화해 문화예술교육 안정화, 수요자 맞춤형 교육 콘텐츠 개발 및 교육영역의 다변화, 예술수요 기반을 확대하기 위한 문화예술교육 강화, 문화권 권리를 증진하기 위한 미디어 교육의 활성화, 치유와 사회통합을 위한 문화예술교육, 생활속 자생적 인문 확산 기반 구축 등이 제안된다.

이와 같이 문화예술에 참여하고 향유할 수 있는 권리는 구체적으로 소외계층의 평등권 보장과 서비스에 대한 접근권에 대한 사업으로 구체화된다. 이에 대한 내용은 뒷 부분에서 세부적으로 언급되고 여기서는 교육권 보장에 대한 정책사업 중심으로 언급된다.

먼저, 문화예술 교육권 관련 정책사업을 정리하기 위해 전제해야 하는 것은 예술교육을 받을 권리보장을 위해 의무교육 및 정규교육과정으로 편성된 교과목들은 포함하지 않음¹⁰⁾을 밝힌다. 정책사업은 의무교육 및 정규교육과정으로 포함되지 않은 예술교육 및 문화예술교육을 위한 부분만을 이야기하며, 창의체험활동 등의 내용

등은 [교육부 고시 제2020-225호]에 따른 일부개정고시까지에서 포함된 교육과정에 포함되는 내용 등은 모두 정규교육과정으로 보아 별도의 정책사업으로 논하지 않는다.

정규교육과정에 따른 내용들은 주로 독립된 예술교과(음악/미술/연극)들을 통한 교육, 융합교과학습을 통한 교육, 그리고 창의적 체험활동을 통한 교육의 방식으로 예술교육권의 보장에 가깝다. 그리고 비정규교육과정 및 평생교육차원의 교육권 보장을 위한 정책사업은 주로 사회문화예술교육사업으로 진행되고 있다.

문화예술 교육권을 보장하기 위한 구체적인 정책사업은 다음과 같다. 우선, 학교 문화예술교육과 사회문화예술교육으로 구분되며, 학교문화예술교육은 예술강사 지원을 통해 공교육과 연계하거나 특정 대상 및 문화소외지역에 지원하는 사업이 주를 이룬다. 사회문화예술교육은 복지기관, 군부대, 교정시설 등의 기관 및 시설과 연계하거나 노인, 청소년, 근로자 등 특정 대상을 중심으로 특화된 교육사업을 운영하는 경우가 대부분이며, 그 외에도 교육사업의 치유적 기능, 창의성 증진, 감수성 발견 등의 기능적 특성을 반영한 기획사업도 제시되며, 지역별 특성화 교육이나 생활문화 정착에 기여하는 문화민주주의 실현 사업도 제시되고 있다.

〈표 3-1〉 문화예술교육권 보장을 위한 정책사업 내용

구분	정책사업	주요내용
학교 문화 예술 교육	학교 예술강사 지원	예술현장과 공교육 연계, 분야별 전문인력의 초·중·고등학교 방문교육을 통한 학교문화예술교육 활성화
	예술꽃 씨앗학교 지원	농·산·어촌 등 문화소외지역의 소규모학교 지원을 통한 문화예술향유기회확대
	유아 문화예술 교육 지원	유아발달특성 및 현장수요 고려한 문화예술교육프로그램 개발 및 지원, 교육 문화적 조건이 취약한 지역의 유아에 대한 교육 접근성 향상
	고3 수험생 대상 문화예술 교육지원	수능을 마친 고3학생 및 수험생을 대상으로 문화예술교육프로그램을 통해 진학/사회진출 등 진로고민으로 인한 스트레스 완화 및 소양 함양 기회 제공
사회 문화 예술 교육	복지기관 예술강사 지원사업	지역 내 복지시설 이용하는 아동, 노인, 장애인 대상 정기적 교육기회제공을 통한 삶의 질 향상
	노인 영상 미디어 지원	노인이 직접 자신의 일상, 이야기가 담긴 콘텐츠 제작하고 소통하면서 긍정적 자기인식 형성 및 사회적 이해도 제고

10) [교육부 고시 제2020-225호 '초·중등학교 교육과정일부 개정고시 내용까지를 반영한 교육과정에 포함된 내용을 말하며, 기본적으로 [교육부 고시 제2015-74호]에 다른 교육과정을 말한다.

구분	정책사업	주요내용
	군부대	공동체 의식 함양 중심 프로그램을 제공, 장병들의 안정적이고 조화로운 군대 생활 적응 도움
	교정시설/소년원 학교	재소자들의 안정적 수용생활을 돕고 사회성 및 자아성취감을 향상시킬 수 있는 프로그램 제공
	청소년비행예방센터/ 치료감호소/ 보호관찰소	비행초기 인성교육이 필요한 청소년 및 정신질환 재소자 대상으로 감성증진과 사회성 개발, 올바른 인성교육 제공
	근로자	주체적 문화예술 향유를 통한 기업 간 교류 및 노·사 화합 등 근로환경 개선
	방과후 청소년	일반/소외계층 청소년 대상으로 문화감수성 및 자기이해 증진에 도움
	위기(학교밖)청소년	학교밖 청소년의 사회적 관계성 회복을 통한 자존감 향상 및 돌봄 기능 확대
	지역아동센터	지역아동센터 아동, 청소년 대상으로 문화적 감수성 증진을 위한 통합 문화예술교육프로그램 지원
	북한이탈주민	자존감 회복 및 사회적 관계성을 확대할 수 있는 문화예술 체험 및 창작형 프로그램 지원
	상이군경	국가유공상이자 대상 프로그램을 통한 다양한 교육으로 노년기에 영예로운 삶을 살아갈 수 있도록 지원
	문화예술치유 프로그램 지원사업	학교폭력 피해 학생·범죄 피해자 등 심리적 상처를 가진 대상에 특화된 문화예술치유 프로그램을 지원하여 개인의 심리적 문제를 극복하고 사회적 역할을 회복할 수 있는 계기를 제공
	문화파출소	치안센터의 유휴공간을 조성·활용하여 지역주민 및 지역의 특성 등을 반영한 문화예술교육 프로그램 시범운영, 향후 확산 가능한 운영모델 개발
	움직이는 예술정거장	문화적 접근성이 취약한 농산어촌 및 도서벽지 지역주민을 대상으로 찾아가는 문화예술 체험형 프로그램을 제공하여 전 계층의 생활 속 문화예술 확산에 기여
	꿈다락 토요문화학교	학교 밖의 문화예술 전문기관·단체에서 아동·청소년과 그 가족이 함께 참여할 수 있는 토요일 문화예술교육 프로그램을 운영하여 문화예술 소양을 갖추고, 또래 또는 가족과 소통하며 즐길 수 있는 여가 문화를 조성 및 촉진
	꿈의 오케스트라	오케스트라의 특성을 매개로 합주교육을 통한 아동·청소년의 건강한 다면적 성장 유도, 나아가 가족과 지역사회의 변화와 성장 기대, 소외 계층을 포함한 아동·청소년들의 문화예술 향유 기회 확대 및 주체적 문화예술 활동의 기회 제공
	창의예술캠프 '우락부락'	소외계층 아동을 포함한 11~13세 아동들이 방학기간 동안 일상을 벗어나 낯선 공간에서 '예술가와 함께 놀며, 예술작업 하는' 행위를 통해, 문화 격차를 해소하고 예술적 감성을 발견할 수 있도록 함
	지역 특성화 문화예술교육 지원사업	지원사업의 정책 취지 및 목표 구현을 위한 통합적 성과관리 체계 운영 추진체계 간 명확한 역할 분담 및 협력체계 구성을 통한 성과 관리 및 대외적 정책 공감대 형성

자료: 한국문화예술교육진흥원(2017) 문화예술교육 효과 세부지표 구축 및 조사연구, p. 45

2. 관광

가. 개념과 범위

관광을 사회권적 기본권 관점에서 접근한 이론적 토대는 소셜투어리즘(Social Tourism)에 대한 논의에서 찾아볼 수 있다. 소셜투어리즘은 여행의 대중화 시대에도 불구하고 여전히 신체적·경제적·환경적 제약으로 여행의 기회를 제공받지 못하는 관광소외계층이 존재하며 이를 해결하고자 하는 문제의식에서 등장했다(정진영, 2017). 1971년 국제소셜투어리즘사무국(Bureau International du Tourisme Social; BITS)은 소셜투어리즘을 “국민의 기본권인 여가·관광권 행사에 필요한 실질적인 기회 제공을 위해 국가, 지방자치단체, 각종 사회단체 등이 신체적, 정신적, 금전적, 기타 등의 이유로 여행에 제한을 받는 취약계층에게 여행경비 또는 여행정보를 직접 제공하거나 그들을 수용하는 비영리 여가 시설에 자금을 지원함으로써, 개인의 개성과 취미를 발전시키고 다른 사람을 보다 잘 이해할 수 있도록 공공의식과 책임감을 습득할 수 있는 장을 마련해주는 사회정책적 조치”로 정의하였다(이봉구, 2009). 초기의 개념은 수혜 대상을 특정하고, 지원 방법 등을 구체화하였다는 점이 특징이다.

1981년에는 소셜투어리즘을 인간의 기본권적인 시각에서 접근해야 할 사회적 가치로 규정하면서 “모든 사람들이 여행과 휴식을 마음껏 누릴 수 있도록 공정하고 지속가능한 방식으로 지원하는 모든 활동”으로 해석의 범위가 확대되었다(국제소셜투어리즘기구 ISTO, 1981). 이러한 개념적 확장에 따라 1990년대 후반부터 소셜투어리즘은 모든 사회 구성원들이 관광, 여행, 여가의 평등한 기회를 누리고, 관광의 사회적, 경제적 영향과 혜택을 모든 사람들이 공평하게 누릴 수 있게 하는 것을 목적으로 하는 활동 전반을 포함하고 있다(정진영, 2017). 소셜투어리즘이 인간의 삶의 질을 높이고 인간 존엄성 유지에 기여한다(Haulot, 1981)는 주장은 유럽사회에서 관광을 인간의 기본권 측면에서 접근해야 한다는 새로운 흐름을 주도하였다.

여가·휴식·여행과 관련한 기본권은 1948년 선포된 UN 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 포함되면서 노동자의 유급휴가에 관한 정책적 기반을 제공하였다. 1980년 국제관광에 관한 마닐라 선언(The Manila Declaration

on World Tourism)에서는 여행과 휴가에 관한 개인의 자유는 인간의 기본권으로 다루어져야 하며, 각 국가는 실정법으로 이를 보장하고 ‘Tourism for All’ 원칙을 국가별 관광정책 수립 및 집행에 적극 활용할 것을 권고하였다(이봉구, 2009). 이후 1999년 제13차 UN WTO 총회에서 발표된 글로벌 관광윤리헌장(The Global Code of Ethics for Tourism)은 장애인, 청소년, 노인, 가족을 위해 동등한 관광 서비스를 제공할 것을 권고하였다(이봉구, 2009). 이 같은 국제사회에서의 논의는 ‘여행할 권리 보장을 통한 인간 기본권 보장’이라는 공감대를 형성하면서 국제사회의 지속적인 관심을 받고 있다(정진영, 2017).

〈표 3-2〉 여행할 권리와 관련된 국제선언

구분	관련 내용
1948년 UN 세계인권선언 (Universal Declaration of Human Rights)	제13(2)항 모든 개인은 본국을 포함하여 어느 나라를 떠나거나 본국으로 돌아갈 권리를 갖는다. 제24항 모든 개인은 합리적인 수준의 근무 시간을 통해 휴식을 취하고 정기적인 유급 휴가의 기회를 통해 여가를 누릴 기회를 갖는다.
1980년 국제관광에 관한 마닐라선언 (The Manila Declaration on World Tourism)	관광의 개발은 국가의 사회적, 경제적 발전과 관련이 있으며, 개개인이 인간의 특징인 자유로운 휴식과 여행이 포함된 여가 시간을 즐길 수 있을 때에만 가능하다.
1999년 글로벌 관광윤리헌장 (UNWTO Global Code of Ethics for Tourism)	제7항(1) 지구상의 자원들을 직접적이고 개인적으로 즐기고 탐구할 권리는 모든 개인에서 평등에게 부여되어야 한다. 제7항(2) 여가와 여행, 휴가에 대한 광범위한 접근을 용이하게 하는 소셜투어리즘의 발전은 공공부문의 지지에 기반을 두어야 한다.

자료: 정진영 (2017). Social Tourism 개념과 연구 과제에 대한 고찰. 관광연구논총, 29(3), 83-105

향유권의 관점에서 관광을 이해하는 중요한 이론적 토대는 ‘모두를 위한 관광(Tourism for All)’이다. 모두를 위한 관광은 모든 사람들이 자유롭게 즐기는 관광을 의미한다(Buj, 2010). 2005년 UNWTO 총회에서 ‘모두를 위한 접근 가능한 관광(accessible tourism for all)’이 정책의제로 채택되었고, 2016년 세계 관광의 날 기념행사에서 ‘모두를 위한 관광: 보편적 접근성 증진’을 채택하고, 모두를 위한 관광에 대한 권고사항을 제안하였다. 이후 영국, 독일, 스페인, 일본 등 각국에서 다양한 정책 시도가 진행되고 있다. 국가나 지역에 따라 접근가능한 관광, 배리어프리 관광, 유니버설 관광 등 달리 사용되나 이들 모두 궁극적으로 지향하는 방향은 ‘모두를 위한 관광’으로 수렴한다.

모두를 위한 관광은 장애인, 고령자, 임산부, 영유아·어린이, 외국인 등을 포함한 ‘모든 사람이 자유롭게 즐기는 관광’을 의미한다(조아라·안희자, 2019). 기존 복지 관광이 취약계층을 대상으로 수혜적 관점에서 추진된 반면 ‘모든 사람의 기본적 권리로서 관광’이라는 보편적이념적 관점에 기초한다는 점에서 차이가 있다.

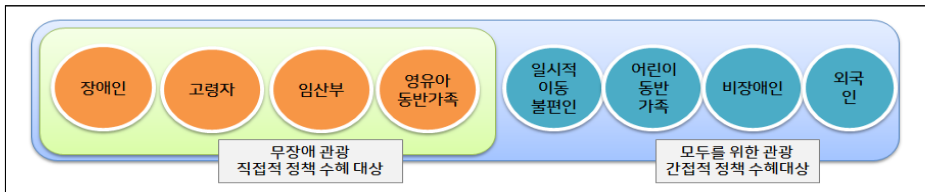
〈표 3-3〉 UNWTO ‘모두를 위한 관광’ 정책 동향

구분	주요 내용
1980	마닐라에서 개최된 총회에서 처음으로 관광 접근성 개념 정의
1991	장애인 개념 정의 및 관광장벽 문제 제기 관광 정보 및 홍보자료, 종사자 교육 등 관광 분야 접근성 관련 아이디어 제시
1999	제13차 산티아고 총회에서 ‘세계관광윤리강령’(The global code of ethics for Tourism)
2005	1991년 선언 개정 “모두를 위한 접근가능한 관광(Accessible tourism for all)” 채택
2006	장애인들의 합법적 권리로 관광관련 시설 및 서비스에 대한 접근성 기준
2009	카자흐스탄 아스타나 총회 “관광 여행 촉진에 관한 선언문(The Declaration on the Facilitation of Tourist Travel)” 채택 후, 접근성의 중요성 재강조
2011	접근가능한 관광 실현을 위한 관련 조직 UNWTO, ONCE 재단, ENAT 3자 협약
2013	8월 총회 승인 “접근 가능한 관광에 대한 권고사항” 승인
2014	제 1회 UNWTO conference Accessible Tourism in Europe 개최
2015	관광 정보 접근성에 관한 권고안 채택
2016	9월 세계 관광의 날 “모두를 위한 관광”- 보편적 접근성 증진 주제 채택

자료: UNWTO(2016). Manual on Accessible Tourism for All: Principles, Tools and Best Practice

모두를 위한 관광의 채택은 관광복지 정책이 과거 장애인 관광 중심의 접근에서 정책의 대상과 수단 등 범위가 확대됨을 의미한다. 장애인 관광에서 무장애 관광, 모두를 위한 관광으로 정책범위가 확대되는 추세이다. 또한 모두를 위한 관광의 지향은 관광복지 증진 뿐 아니라 관광산업과 관광목적지의 경쟁력 강화에 기여하는 정책으로 접근한다는 점이 특징적이다.

[그림 3-1] 모두를 위한 관광의 정책대상



자료: 조아라·안희자(2019), 무장애 관광환경 조성계획 수립 연구

〈표 3-4〉 모두를 위한 관광의 개념

구분	장애인 관광	무장애 관광	모두를 위한 관광
대상	- 장애인	- 장애인, 노인, 임산부, 어린이 등 관광약자	- 누구나(다양성 존중)
성격	- 시혜적	- 시혜적/보편적	- 보편적
장점	- 대상 중심성 - 예산 효율성 - 선택과 집중	- 다양성 존중 - 보편적 이해 - 많은 인구 수혜	- 다양성 존중 - 평등한 관광활동 - 주류 관광정책 적용
단점	- 차별 가능성 - 예산 중심 운영 - 산업 확장의 한계	- 예산 확보 한계 - 적용의 어려움 - 대상 간 우선순위	- 가치 중심적 - 많은 예산 필요 - 산업시장 진입 장벽
예시	- 복지관 나들이 프로그램 - 장애인 대상 여행사업 - 기아자동차 초록여행	- 열린관광지 조성 - 일본 배리어프리정책 - 독일의 접근가능한 관광	- 장애, 연령, 언어, 성별, 종교, 성정체성, 식습관 등을 고려한 관광콘텐츠 - 이케아 설명서 등

자료: 홍서윤(2018). 장애인 관광 vs. 무장애 관광, 함께걸음(www.cowalknews.co.kr/news)

모두를 위한 관광의 관점에서 정책의 영역은 기존 복지관광과 국민관광에서 추진하는 정책 사업을 포괄한다. 예컨대 관광취약계층을 대상으로 한 여행바우처사업, 중소기업 근로자를 대상으로 한 근로자 휴가지원사업, 무장애관광 환경 조성을 위한 열린관광지 조성사업 등이 해당된다.

최근 관광 부문에서 이러한 정책사업이 지속적으로 확대되는 것은 관광의 사회적 가치가 증대됨을 의미한다. 대한민국 국민 누구나 여행을 즐길 권리를 가지고 있으며, 관광은 일부의 전유물이 아니라 모든 사람들의 당연한 권리로, 이러한 인간의 기본권을 확보하기 위해 필요한 조치를 취하는 것은 국가와 사회의 임무라는 것이다(조아라·안희자, 2019). 이는 과거의 시혜적 관점에서 뿐 아니라 산업적 관점에서도 의미있는 전환이라 할 수 있다.

나. 관련 법제도

현재 우리나라는 국민의 최소관광기준 보장을 위한 제도적 기반은 부재한 상황이다. 관광의 가장 근본이 되는 「관광기본법」에는 제1조 목적에 ‘국민복지 향상’을 포함하고 있다. 「관광기본법」은 ‘제8조 관광 여건의 조성’, ‘제13조 국민관광의 발전’을 명시하고, 정부의 역할을 명시하고 있다. 국민복지 향상과 건전한 국민관광 발전

은 「관광기본법」의 목적에 명시되어 있는 관광정책의 핵심목표이다. 그러나 현행 「관광기본법」 ‘제13조 국민관광의 발전’ 조문 내용을 살펴보면, 국민을 관광 향유의 주체로 바라보는 관점은 상당히 미흡한 것을 알 수 있다.

관광기본법

제1조(목적) 이 법은 관광진흥의 방향과 시책에 관한 사항을 규정함으로써 국제친선을 증진하고 국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전한 국민관광의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.

제8조(관광 여건의 조성) 정부는 관광 여건 조성을 위하여 관광객이 이용할 숙박·교통·휴식시설 등의 개선 및 확충, 휴일·휴가에 대한 제도 개선 등에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

제13조(국민관광의 발전) 정부는 관광에 대한 국민의 이해를 촉구하여 건전한 국민관광을 발전시키는 데에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

의미 있는 진전은 「관광기본법」에 근거하여 2017년 개최된 제1차 국가관광전략회의의 발표자료에서 찾아볼 수 있다. 정부가 출범하며 5년간의 관광진흥계획을 발표한 제1차 국가관광전략회의는 ‘쉽표가 있는 삶, 사람이 있는 관광’을 비전으로 제시하고, 국민들이 한 달에 한 번은 여행을 떠날 수 있는 환경 조성을 정책 방향으로 구체화하였다. 또한 2016년 9.4일로 나타난 국민 1인당 국내 여행일수를 2022년 12일까지 확대하겠다는 구체적인 목표치를 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다.

다. 관련 정책 사업

정부의 국정방향과 목표를 구체화한 제5차 관광진흥 5개년 계획(2018년~2022년)은 ‘관광복지 확대와 관광산업 활성화’를 목표로 국민 모두가 관광을 통해 만족할 수 있는 행복사회 실현을 방향으로 설정하였다. 근로자 휴가지원제도, 단기휴가제 확산, 대체휴일제 개선 등 국민 관광 향유의 제도적 기반 마련을 핵심과제로 제시하고 있다. 또한 무장애 관광을 통해 누구나 여행을 즐길 수 있도록 열린 관광지 확대, 유니버설 디자인 도입 확대 및 맞춤형 관광 정보 제공을 통한 취약계층 관광 환경 개선 계획 등을 포함하고 있다. 제5차 관광진흥 5개년 계획은 ‘관광기본권의 법제화를 통한 위상 제고’를 명시함으로써 국민 삶의 질 제고 및 행복 추구를 위하여 관광의 가치와 중요성을 강조하고 있다는 점이 특징적이다.

〈표 3-5〉 제5차 관광진흥 5개년 계획(2018~2022)

핵심과제	세부 추진 과제	세부 내용
국민 관광 향유의 제도적 기반 마련	관광기본권의 법제화를 통한 위상 제고	- 「관광기본법」에 관광 향유를 위한 개인의 권리 등 관광기본권 관련 사항을 법제화 - 저소득층, 장애인, 노인 등 관광취약계층의 관광 향유 기회 확대를 위한 법적 근거 마련
	대체휴일제 등 합리적 휴가제도 개선	- 공공기관 및 기업 대상 휴가 적치제 도입 - 대체휴일제 도입 등 휴가제도 개선
	여행이 있는 주말 등 단기휴가제 확산	- 매월 마지막 금요일 '여행이 있는 주말'로 지정, 금요일 조기 퇴근제와 연계한 2.5 휴가제 확산
	문화누리아업 지원 대상 정보제공 강화	- 취약계층 국내여행 향유 기회 확대 - 문화누리카드와 연계한 여행 정보제공 강화

자료: 문화체육관광부(2018). 제5차 관광진흥 5개년 계획(2018~2022)

관광의 향유권 확대를 대표하는 정책사업은 ‘근로자 휴가지원사업’이다. 문화체육관광부는 2018년부터 직장 내 자유로운 휴가문화 조성 and 국내관광 활성화를 위해 ‘근로자 휴가지원사업’을 추진하고 있다. 상대적으로 휴가 향유가 취약한 중소기업과 소상공인 근로자를 대상으로 실시하며, 2018년에는 근로자 2만 명, 2019년 8만 명에서 2020년에는 12만 명으로 참여인원이 확대되는 추세이다. 기업과 근로자가 공동으로 여행적립금을 조성하면 정부의 추가지원이 제공되며, 근로자는 적립금을 사용하여 전용 온라인몰에서 국내여행 관련 상품을 구입할 수 있다. 여행적립금은 근로자 20만원, 기업 10만원, 정부 지원 10만원으로 구성되어 총 40만원을 사용하게 된다. 근로자 휴가지원사업에 참여하는 근로자는 국내여행 경비에 대한 정부의 지원금 혜택을 받고, 참여기업은 기업 홍보와 우수기업 선정 등의 혜택을 제공받는다.

근로자 휴가지원 사업은 중소기업 근로자의 관광 수요를 충족시키는 대표적인 국내관광 사업 모델로, 국내관광 참여 제약 요인을 완화하고 국내여행 향유 기회 제공하고 있다. 실제로 참여근로자의 국내관광 횟수는 사업 미시행 시기인 전년 대비 1.4회 증가한 4.1회, 국내관광 일수는 3.0일 증가한 8.5일로 나타났고, 2017년 연차휴가 사용률은 81.1%로 나타났으나, 사업 참여기간인 2018년의 경우 82.8%로 소폭 상승한 것으로 조사되었다(김현주·안희자, 2019). 근로자 휴가지원사업 참여기업의 휴가문화도 긍정적 변화가 관찰되고 있다. 참여근로자를 대상으로 실시한 심층인터뷰 과정에서 도출된 키워드는 이 사업의 필요성을 잘 보여주고 있다. “공인

된 휴가, 중소기업 대표 복지프로그램, 양질의 휴가, 워라벨, 국내여행 관심 제고, 가족과 함께하는 휴가 문화, 당당하게 누리는 휴가” 등 참여근로자가 체감하는 사업 효과가 가시화되고 있다.

3. 체육

가. 개념과 범위

체육분야에서 향유권은 ‘국민들이 누구나 다 손쉽게 자유롭게 스포츠활동을 누릴 수 있는 권리’로 정의할 수 있다. 오늘날의 스포츠는 체육활동의 영역을 넘어 사회문화적 형태로 자리매김하여 우리의 삶을 다양하고 풍요롭게 만들고 있으므로, 인간답게 살 권리의 한 부분으로 인식할 필요성이 높아지면서 스포츠가 모든 사람의 기본적 권리로 작용해야 한다는 점이 강조되고 있다. 즉, 스포츠는 모든 사람의 기본적 권리로 생명을 지닌 존재로서 모든 인간은 자신의 신체활동의 자유를 차별없이 누려야 하며, 스포츠와 신체활동의 가치와 효과 또한 평등하게 보장되어야 한다는 것이다.

대한민국 「헌법」은 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 보장하며, 평등권, 신체의 자유, 교육을 받을 권리, 인간다운 생활을 할 권리 등을 규정하면서 스포츠 영역을 예외로 설정하지 않고 있음은 현행 「헌법」이 기본적 권리로써 스포츠에 대한 권리, 곧 ‘스포츠권(the right to sports)’을 명시적으로 규정하고 있지는 않지만 위의 조항들로부터 그 본원적 근거를 찾을 수 있다. 이와 관련하여 국제올림픽위원회(IOC: International Olympic Committee) 헌장 제4조는 스포츠 활동이 인간의 권리이며, 모든 인간이 인종, 종교, 정치, 성별 등을 이유로 차별받지 않고 스포츠 활동에 참여할 수 있어야 한다고 명확히 규정하고 있다. 유네스코(UNESCO) 또한 체육교육, 신체활동, 스포츠에 대한 참여와 실천이 모든 사람들의 기본적 권리이며, 이를 통해 개인, 공동체, 사회에 광범위한 이익을 제공한다고 관련 헌장에서 명시하고 있으며, 유럽평의회(Council of Europe) 역시도 모든 사람이 스포츠에 참여할 권리를 가지며, 스포츠가 인간발전의 중요한 요소로 장려되어야 함을 천명하고 있다.

세계적으로 보면 인권으로서 스포츠권은 유럽에서 논의가 시작되었다. 유럽공동

체로부터 시작된 유럽의 여러 국가는 유럽연합으로 재탄생한 이후 1975년 「유럽스포츠 헌장」을 제정하였다. 이 헌장은 인간이 발전하는데 있어서 스포츠가 중요한 요소이기 때문에 사회적·문화적 관점에서 스포츠의 중요성이 강조되었고¹¹⁾ 이렇게 국제사회에서 스포츠는 하나의 문화현상을 넘어서 문화의 중요한 요소로 인정받기 시작하였다. 이 유럽스포츠 헌장에 영향을 받은 국제사회는 스포츠에 주목하면서 스포츠의 권리화 활동을 시작하였다. 또한 1978년 제20회 유네스코 총회는 ‘체육과 스포츠에 관한 국제헌장’을 채택하였는데, 이 헌장은 스포츠의 실현이 모든 사람의 기본적인 권리임을 강조하고 있다. 즉, 모든 인간은 스포츠 활동이나 스포츠에 참여할 권리를 인권으로 가지며, 국가는 스포츠에 관한 권리를 기본권으로 보장할 의무를 진다는 것이다. 이처럼 스포츠가 인간의 삶에 차지하는 비중이 갈수록 높아지고 있는 상황에서 스포츠에 관한 인간의 향유권은 점차 하나의 기본권으로 보는 시각이 많아지고 있다.

이처럼 스포츠가 인간이 기본적으로 향유해야 할 권리로 자리 잡아야 한다는 점을 강조하는 것은 스포츠가 인간의 ‘행복해질 권리’를 확보해주는 최상의 활동이기 때문이라 할 수 있다. 즉, 스포츠는 사람을 위한 문화행태¹²⁾로서, 모든 사람이 자율적이고 민주적으로 스포츠 활동에 참여하고 즐길 수 있는 제도적, 문화적 바탕이 되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 스포츠는 모든 사람의 기본권이 되기 위한 제도적 토대를 갖추는 필요가 있다.

나. 관련 법제도

인간이 향유해야할 권리의 하나로서 스포츠권은 스포츠에 관한 국민의 기본적인 권리를 말하는데, 통상 기본적인 권리를 줄여서 기본권이라 하고 기본권은 「헌법」에 규정된 권리를 말한다고 할 수 있다. 우리나라 「헌법」은 제10조부터 제37조 제1항까지 기본권을 나열하고 있는데 이 기본권에는 인간의 기본적 자유를 규정하고 있는

11) 이 헌장은 1975년 유럽스포츠장관회담에서 결정되었고, 1976년에 발효되었다. 「유럽스포츠헌장」(Europäische Charter ‘Sport für alle’)이외에 스포츠를 하나의 권리로 보기 위한 국제적 활동은 1968년 멕시코 올림픽 중에 개최된 국제스포츠회의에서 「스포츠 선언(Declaration on Sport)」이 있다.

12) 「스포츠산업진흥법」(법률 제13967호) 제2조제1항에서는 스포츠를 ‘건강한 신체를 기르고 건전한 정신을 함양하며 질 높은 삶을 위하여 자발적으로 행하는 신체활동을 기반으로 하는 사회문화적 행태를 말한다’고 규정하고 있다.

자유권, 국가작용에 참여하는 참여권, 기본권 침해에 대하여 구제를 청구하는 청구권과 사회생활의 보장을 위한 사회권 등이 있으나, 스포츠에 관한 권리를 규정하고 있는 조항은 없다. 그러나 「헌법」이 조문으로 스포츠권을 규정하고 있지 않는다고 하여도 스포츠가 헌법적으로 중요한 가치를 갖는다면, 스포츠를 할 수 있는 권리는 기본권적 가치를 갖는다고 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 헌법재판소는 「헌법」에 명문조항을 갖고 있지 않은 개인정보자기결정권을 독자적인 기본권으로 인정하였는데¹³⁾ 이처럼 스포츠에 관한 권리인 스포츠권도 헌법적 가치를 갖는 권리라고 한다면 인간이 누려야할 권리로서의 스포츠권도 당연히 기본권으로 인정되어야 한다.

현행 우리나라의 체육관계법은 유관법률을 포함하여 50여 가지에 이른다. 이중 문화체육관광부에서 직접적으로 소관하는 법률은 체육분야의 모법적 역할을 수행하는 「국민체육진흥법」을 포함하여 약 10여종에 이른다.

국민체육진흥법을 비롯한 체육관계법은 각각의 영역에서 국민의 체육활동 보장을 위한 법적 규정들을 포함하고 있다. 그러나 이러한 규정들은 대부분 강제성을 내포하기 보다는 권장적 성격이 강하다. 즉, 법률 구조형식상 체육에 관하여 국민이 향유해야할 최소한의 권리를 법적으로 보장하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

특히 국민체육진흥법은 체육관계법의 모법적 성격을 가지고 있음에도 국민의 스포츠권 보장 규정이 매우 미약하다. 이는 현행 헌법이 스포츠권을 명시적으로 규정하고 있지 않기 때문에 나타나는 현상이라 할 수 있지만, 헌법상 스포츠권을 인정하는 명문 규정이 없다고 하여도 헌법의 여러 조항에서 스포츠권을 도출할 수 있음으로 국민체육진흥법에서 헌법의 가치와 이념을 구현하는 방향으로 국민의 스포츠권 보장을 강제할 필요가 있으나 권장 형식으로 규정한 것은 이 법이 갖는 한계라 할 수 있다.

또한 「국민체육진흥법」은 명칭에서 보듯이 진흥법으로 「헌법」상 기본권을 구제

13) 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513 등. 헌법재판소는 이 결정에서 “개인정보자기결정권의 헌법상 근거로는 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 「헌법」 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 위 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권 원리와 민주주의원리 등을 고려할 수 있으나, 개인정보자기결정권으로 보호하려는 내용을 위 각 기본권들 및 헌법원리들 중 일부에 완전히 포섭시키는 것은 불가능하다고 할 것이므로, 그 헌법적 근거를 굳이 어느 한 두 개에 국한시키는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이고, 오히려 개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 보아야 할 것이다.”라고 하여 새로운 독자적 기본권을 인정하였다.

적으로 실현하기에 어려운 점이 있다. 예를 들면 「국민체육진흥법」 제2장에는 체육진흥을 위한 조치로 제8조부터 제10조에 걸쳐 지방체육, 학교체육, 직장체육 등에 관하여 규정하고 있는데, 이런 조항들은 국가와 지방자치단체가 국민체육진흥을 위하여 각종의 진흥정책을 추진하도록 하는 규정이다. 그러나 이 조항들은 단지 스포츠 진흥정책을 추진해야 하도록 기본 방향만 설정해 놓은 것이며 이를 필수적으로 추진해야 할 의무를 부과한 것을 보기는 어렵기 때문에 국민의 체육활동 향유를 위한 국가 최소기준을 규정한 것으로 보기에는 적잖은 어려움이 있다.

이러한 현상은 「생활체육진흥법」에서도 나타난다. 「생활체육진흥법」은 다른 체육관계법과 법 규정에서 생활체육을 국민의 권리로 규정하고 있다. 즉, 이 법 제3조(국민의 생활체육 권리)에서는 “모든 국민은 건강한 신체활동과 건전한 여가 선용을 위하여 생활체육을 즐길 권리를 가지고(제1항), 모든 국민은 생활체육에 관하여 어떠한 차별도 받지 아니하고 평등하게 누릴 수 있어야 하며(제2항), 국가 및 지방자치단체는 국민의 생활체육권 보장을 위하여 노력할 의무를 진다(제3항)”고 규정하고 있으나 기본적 권리보장과 관련한 구체적인 규정들이 더 이상 조문화되지 못했다. 그런 점에서 이 법은 「국민체육진흥법」을 뛰어 넘지 못한다는 평가를 받기도 한다.

「스포츠산업진흥법」 역시 이 법을 통해 스포츠를 통한 국민의 여가선용 기회 확대와 국민경제의 건전한 발전에 이바지한다는 점을 목적 조항으로 명확하게 규정하고 있으나 그 어디에서도 국민의 건전한 여가활동을 진작하기 위한 구체적인 규정을 찾아볼 수 없다.

「학교체육진흥법」 역시 비슷하다, 이 법은 “학생의 체육활동 강화 및 학교운동부 육성 등 학교체육 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 학생들이 건강하고 균형 잡힌 신체와 정신을 가질 수 있도록 하는 데 기여함을 목적으로” 제정된 법이다. 즉, 이 법을 통해 학생의 체육활동 강화로 학생들이 건강하고 균형 잡힌 신체와 정신을 가질 수 있도록 하기 위하여 제정된 법인데도 불구하고, 학교체육 진흥을 위한 구체적인 기준들이 제시되지 못한 채 제6조에서 “학교의 장에게 학생의 체력증진과 체육활동 활성화를 위하여 조치를 취하여야 한다”고만 규정하고 있을 뿐이다. 다만 「학교체육진흥법」에서는 운동선수들의 최저학력 기준과 학습권보장과 관련 규정은 명시되어 있다.

다. 관련 정책 사업

스포츠분야에서 국민이 누려야 할 권리로서의 스포츠 향유권과 관련한 정책사업을 구별해 낸다는 것은 쉽지 않다. 이는 스포츠영역에서 국민의 스포츠 향유권 보장을 위한 정책목표가 불분명했다는 것을 반증하는 것이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지난 2018년 문화체육관광부에서 발표한 '2030 스포츠비전'을 통해서 향유권 리 보장을 위한 정책 사업을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전문체육 분야에서 정부는 '스포츠클럽 기반의 전문선수 육성체계 구축'하기 위하여 승강제와 리그를 근간으로 하여 선수의 저변을 확대하고, 리그 상위 입상자를 대상으로 우수 선수로의 육성 가능성 진단과 스포츠클럽 활동의 기록관리를 위한 스포츠클럽 종합관리시스템을 구축 운영하기로 하였다. 또한 선수 육성 체계 강화를 위해 운동부의 스포츠클럽 전환 등을 통해 학습 환경을 선진화 하고, 진로 교육을 강화함으로써 인생 경로의 선택 가능성 확대, 선수 육성 단계별 연계성 강화 및 스포츠과학거점센터 설치를 확대하여 스포츠과학 서비스 접근성 제고를 추진하기로 하였다.

생활체육 분야와 관련하여서는 평생 동안 즐기는 맞춤형 체육활동 지원을 위해 평생 동안 운동을 즐길 수 있는 운동습관 형성을 위해 유아기 체육활동 지원을 강화하고, 연령·성별·체력·거주환경 등이 고려된 프로그램을 제공하기 위해 3세부터 시작하는 체육활동 습관화, 청소년의 스포츠경험 다양화, 100세까지 이어지는 체육활동 일상화 지원 사업 추진하기로 하였다. 또한 스포츠클럽 활동을 통하여 지역사회 구성원 간의 공동체 의식이 증진될 수 있도록 스포츠클럽 지원 체계 정비, 스포츠클럽 생태계 다양화 추진하기로 하였다. 소외 청소년의 스포츠활동 지원 확대를 위해 소외 청소년 스포츠 참여의 질적 향상 및 양적 확대를 위한 스포츠 캠프 및 프로그램 지원을 확대하고 국민체육진흥공단에서 시행 중인 스포츠강좌이용권 사업의 지원금을 현실화하여 수혜대상을 확대하기로 하였다.

학교체육 분야와 관련해서 '2030스포츠비전'에서는 학교체육 분야에 대한 구체적인 언급은 부재하는데, 이는 국가 체육정책 속에서 문화체육관광부가 독자적으로 학교체육과 관련한 사업을 수행하기가 곤란하기 때문으로 판단된다. 다만, 교육부는 '운동하는 모든 학생 공부하는 학생 선수'라는 추진목표 아래 1학생 1스포츠, 인

권 중심의 학교운동부 운영을 통한 모든 학생의 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 학교체육교육 내실화, 학교스포츠클럽 활성화, 학교운동부 운영 선진화 등을 추진하고 있다.

체육시설과 관련해서는 ‘언제 어디서나 편하게 이용하는 스포츠시설 구축’을 위해 생활 근거리에서 10분 이내에 자주 이용하는 체육시설 접근이 가능하도록 공공 체육시설을 확충하며, 시설 등에 대한 정보 접근을 용이하게 하고 안전한 환경에서 스포츠활동을 즐길 수 있도록 안전성 제고 등에 주력하기로 하였다.

제2절 차별받지 않고 접근할 수 있는 권리 보장

1. 문화예술

가. 개념과 범위

「문화기본법」에는 모든 국민이 어떠한 조건에도 차별받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리를 보장하고 있다. 여기서 모든 국민이 차별받지 말아야 할 권리는 평등권과 접근권으로 설명할 수 있다.

문화 평등권과 접근권 개념은 「문화기본법」에 근거하여, ‘모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화표현과 활동에서 차별을 아니한다(제4조 국민의 권리)’는 명시적 권리를 말한다. 아이러니 하게도 이러한 모든 국민이 차별받지 말아야 하며 어디든지 자유롭게 접근할 수 있는 권리는 차별적 위치에 있는 취약계층에 대한 문화복지 개념으로 적용되었다.

원래 문화복지 개념은 사회복지 개념과 비교되면서, 초기의 사회복지가 경제적 취약계층을 대상으로 최소한의 생활을 유지할 수 있는 정도를 지원하는 것(현택수, 2006; 최종혁 외 2009; 심창학, 2013)이라면 문화복지는 전체 국민을 대상으로 ‘문화적 접근 기회를 확대하고 문화향유 및 참여를 보장함으로써 문화적 감수성과 창의성을 배양하고 궁극적으로 삶의 질을 향상시키기 위한 것’(양혜원, 2012)이라고 정의되었다. 이러한 문화복지 개념은 문화의 하위 영역의 하나로 보면서(양혜원, 2012), 한국에서는 1980년대 이후 정책적 용어로서 사용되는 경우가 많았다. 특히 문화복지정책의 실현방법에 대한 논의에서 대표적인 사업인 문화바우처사업이 문화복지 정책의 영역으로 규정짓는 경우가 많았다. 결국, 보편적 복지개념이 가장 강한 문화복지의 개념이 실제 정책을 실현하는 과정에서 취약계층이나 소외계층을 대

상으로 차별받지 않도록 하는 바우처 정책으로 한정되었다.

여기서 논의 점 한 가지는 기존의 취약계층인 경제적 및 사회적 소외계층의 개념과 문화적 소외계층의 개념이 어느 정도 일치하는가에 대한 것이다. 문화적 욕구층은 경제적 욕구층보다 훨씬 광범위하며(심창학, 2013), 경제적 소득 박탈감과 문화적 박탈감이 반드시 일치하지 않는다(서우석·양효석, 2013)는 연구 결과는 이러한 차이구분의 필요성을 제기한다. 따라서 문화소외계층은 사회경제적 소외계층 보다 넓은 범위의 개념으로 접근해야 하며, 예를 들어 ‘시간, 건강, 경험부재 등으로 인해 문화적 경험이 부족한 계층’(이신용 외, 2020)으로 정의해야 한다는 주장하는 경우도 있다.

한편, 문화권 개념은 그 누구도 ‘차별받지 않아야 한다’는 대상적 범위와 함께 자유롭게 접근 가능해야 한다는 내용적 범위가 중요하다. 즉 국민이면 누구나 누릴 수 있는 보편적 문화권에 대해서 국가는 포용적이고 보편적인 권리를 보호하고 차별받지 않도록 적극적으로 보장하고 지원해야 하며, 이를 위해서 시설이나 정보, 그리고 서비스에 대한 접근이 자유롭게 제공되어야 한다는 의무가 강조되고 있음을 파악할 수 있다.

나. 관련 법제도

문화예술 활동과 관련된 평등권과 접근권 보장은 「헌법」과 「문화기본법」에 기본적으로 제시되어 있다. 「헌법」 제11조 1항에 ‘국민 모두는 누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다’고 명시되어 있으며, 「문화기본법」 제4조 국민의 권리에 서는 ‘모든 국민은~문화 표현과 활동에서 차별받지 아니한다’고 보다 구체적으로 제시하고 있다.

한편, 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위해 1972년 제정된 「문화예술진흥법」에서는 문화소외계층의 문화예술 복지 증진과 특히 장애인의 문화예술 활동 지원을 강조하고 있으며, 이를 위해 문화이용권을 지급하고 관리할 것을 명문화하였다. 구체적으로 「문화예술진흥법」 15조 3(문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구)에서 “국가 및 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로

문화예술을 향유하지 못하고 있는 문화소외계층의 문화예술 향유 기회를 확대하고 문화예술 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.” 그리고 15조 4(문화이용권의 지급과 관리)에서는 이러한 “문화소외계층에게 문화이용권을 지급할 수 있다”고 정하고 있다. 또한 제15조 2(장애인 문화예술 활동의 지원)에서 “국가 및 지방자치단체는 장애인의 문화예술 교육의 기회를 확대하고 장애인의 문화예술활동을 장려·지원하기 위하여 관련 시설을 설치하고”, “장애인의 문화적 권리를 증진하기 위하여 장애인의 문화예술 사업과 장애인 문화예술단체에 대하여 경비를 보조하는 등 필요한 지원을 할 수 있다”고 제시하고 있다.

다. 관련 정책 사업

문재인 정부의 「문화비전2030: 사람이 있는 문화」에서 제시된 문화평등권 및 문화접근권과 관련된 내용은 ‘전국민에게 문화복지 확산’이라는 과제로 제안된다. 구체적으로는 통합문화이용권제도 개선과 확산, 그리고 생애주기별 문화복지 확산, 그리고 생활문화공간을 재편해 전 국민적 문화향유 확대 등이 포함된다.

우선, 통합문화이용권은 현재 저소득층 중심으로 선별적으로 지원하는 것에서 일반 국민으로 확대하고, 국정과제 ‘일상에서 문화를 누리는 생활문화시대’(국민의 기초 문화생활 보장)에 기반해 통합문화이용권 지원금을 추가로 지원하고 실질적으로 문화소외계층이 문화적 경험을 확산할 수 있도록 개선하며, 그 관리체계를 개선하는 것이 주요 내용이다. 통합문화이용권사업은 2014년 여행이용권, 스포츠관람이용권 사업과 통합하여 운영되면서, 기초생활수급자 및 차상위계층에 해당하는 저소득층 개인에게 연간 5만원(‘15년) 지원하던 지원금을 매년 증가시켜, ’20년 현재 1인당 연간 9만원이 지급되고 있다. 그 외에도 소외계층 문화순회사업이나 방방곡곡 문화공감 사업 등이 문화소외계층을 대상으로 하는 대표적인 문화예술 영역의 공연·나눔 사업이다.

생애주기별 문화복지 확산을 위해서는 청소년 문화활동 강화와 학교문화예술교육 강화, 직장인의 일과 놀이 프로젝트 연계, 중년 세대의 문화복지 확대(50+ 문화복지 확산) 등의 세부 사업이 제안되었다. 특히 50+ 생애전환 문화예술교육지원 사업은 문재인 정부의 100대 국정과제에 포함되어 그동안 상대적으로 소외된 세대

층을 공공문화정책의 대상으로 포함시키고 있다.

그리고 생활문화공간을 재편해 국민의 문화향유를 확대한다는 과제는, 공공도서관, 문예회관, 박물관, 미술관 등 기존 문화시설의 기능을 융합하여 생활문화 매개 공간으로의 기능을 확대하는 방안이 제안되었다. 더욱이 각 문화시설에서 제공되는 문화예술교육 프로그램을 개발하고 확산하는 체계가 제안된 바 있다. 이러한 생활문화 공간을 통한 생활문화 활성화 사업은 우선적으로 기반시설 등 인프라 확충 사업이 주도한 것이 사실이다. 문화체육관광부 ‘20년 업무계획(문화체육관광부 홈페이지)을 참고하면, 국민들의 문화향유 촉진을 위해 생활문화기반시설(SOC)를 확충하여 신규시설이나 기존 시설 개보수를 위한 예산을 지원하고(‘20년 신규·개보수 834개소, 6,650억 원), 문화·체육·복지 등 분야간 복합화를 촉진하며, 기존의 문화시설 운영 활성화를 위해 전문인력 채용이나 인력 지원을 제시하고 있다. 한편 ‘19년부터 고유 문화자산을 활용하여 도시브랜드를 창출하는 문화도시를 선정하고 지원하는 사업을 통해 지역문화를 활성화하고 지역의 문화역량을 강화하기 위한 사업이 진행 중이다.

2. 관광

가. 개념과 범위

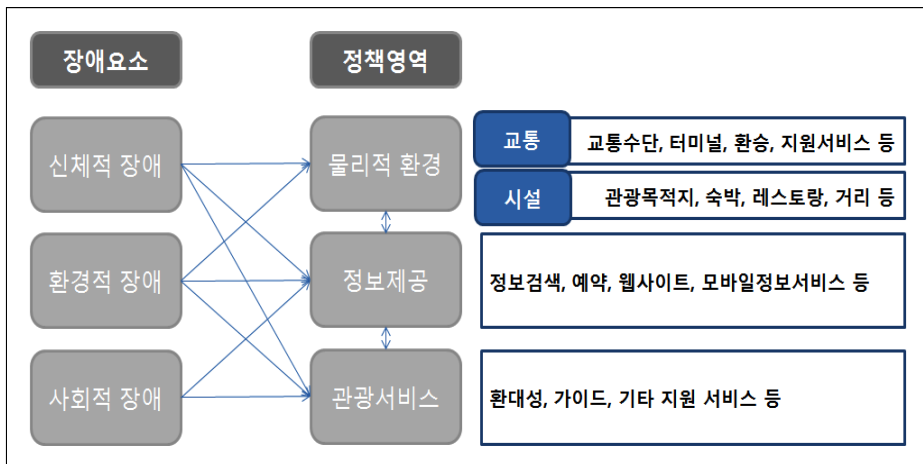
관광에서 평등권과 접근권의 개념은 누구나 관광활동에 제약받지 않고 참여하며, 누구나 제약 없이 접근가능한 관광환경 조성을 의미한다. 정책의 범위는 「관광진흥법」을 근거로 소외계층, 관광취약계층을 위한 복지관광과 장애인을 위한 관광환경 조성을 위한 접근가능한 관광으로 구분된다.

우리나라는 2000년대 초반부터 여행바우처 제도 등 복지관광정책의 이론적 논의가 본격화되었다(노영순, 2013; 이봉구, 2009). 복지관광은 저소득계층 또는 장애인을 대상으로 여행의 기회를 제공하기 위해 직·간접적 재정지원 정책으로 대상과 목적을 분명히 하고 있다. 복지관광은 관광소외계층에 대한 복지지원 수단으로 인식되며, 특정 집단의 관광제약요인을 제거하기 위한 조치로 볼 수 있다(노영순, 2013; 이봉구, 2009).

접근가능한 관광(Accessible Tourism)은 관광 활동에 장애가 있는 사람들에게 접근가능한 관광환경을 조성하고 서비스를 제공하는 일련의 행위와 과정을 말한다. 접근가능한 관광은 관광을 둘러싼 장애요소를 제거하고 모든 사람이 동등하게 관광을 즐길 수 있는 조건과 환경을 만드는 것을 목표로 한다(노영순, 2012). 유엔세계관광기구(UNWTO)는 2013년 ‘모두를 위한 접근 가능한 관광(Accessible Tourism For All)’을 선언하고 장애인들이 쉽게 접근할 수 있는 관광의 실천을 권고하고 있다.

접근가능한 관광의 정책영역은 물리적 환경, 관광 정보제공, 관광서비스로 압축된다. 이는 UNWTO의 ‘접근가능한 관광에 대한 지침(Accessible Tourism for All, Resolution A/RES/492(XVI))’에서도 (1) 장애를 가진 사람들을 위한 필요시설의 확충 (2) 정확하고 유용한 정보의 제공 (3) 종사자들의 태도와 준비를 핵심적인 요건으로 정의하고 있다(노영순, 2012).

[그림 3-2] 관광 장애요소와 정책영역



자료: 노영순(2012). 접근가능한 관광의 정책방향과 과제.

나. 관련 법제도

「관광진흥법」은 장애인 관광, 관광취약계층의 관광복지를 중심으로 정부의 역할을 명시하고 있다. 「관광진흥법」은 관광 활동에 제약을 받고 있는 취약계층의 여행 참여 기회 확대에 초점을 두고 있다는 점이 특징적이다.

관광진흥법

제47조의4(관광취약계층의 관광복지 증진 시책 강구) 국가 및 지방자치단체는 경제적·사회적 여건 등으로 관광 활동에 제약 받고 있는 관광취약계층의 여행 기회를 확대하고 관광 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

관광진흥법 시행령

제41조의3(관광취약계층의 범위) 법 제47조의5제1항에서 “「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자, 그밖에 소득수준이 낮은 저소득층 등 대통령령으로 정하는 관광취약계층”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자
2. 「국민기초생활 보장법」 제2조제10호에 따른 차상위계층에 해당하는 사람 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 가. 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제7호에 따른 자활급여 수급자
 - 나. 「장애인복지법」 제49조제1항에 따른 장애수당 수급자 또는 같은 법 제50조에 따른 장애아동수당 수급자
 - 다. 「장애인연금법」 제5조에 따른 장애인연금 수급자
 - 라. 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호라목의 경우에 해당하는 사람
3. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 지원대상자
4. 그밖에 경제적·사회적 제약 등으로 인하여 관광 활동을 영위하기 위하여 지원이 필요한 사람으로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 사람

장애인의 관광활동을 보장하기 위한 접근성 확보의 법적 근거는 1998년 4월 11일 시행된 「장애인·노인·임산부등의 편의증진보장에 관한 법률」이다. 이 법에서 정의하는 접근권의 개념은 ‘장애인등은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 장애인등이 아닌 사람들이 이용하는 시설과 설비를 동등하게 이용하고, 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리’이다. 관광관련 시설은 관광숙박시설, 관광휴게시설 등이 포함된다.

2017년에는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 개정으로, ‘제24조의2(관광활동의 차별금지)’ 조항이 포함되면서 관광 영역에서 접근권 보장을 포함한다. 보다 포괄적인 범위에서 차별 금지의 법적 근거가 마련되었다. 이러한 제도적 변화로 인하여 최근 무장애 관광정책에 대한 관심이 높아지면서 지방자치단체를 중심으로 자체 계획을 수립하여 추진하고 있다. 2018년 기준 6개 광역 지자체(서울, 경기,

강원, 전북, 전남, 제주)에서 무장애 관광정책을 수립·추진 중이고, 9개 지자체(서울, 부산, 인천, 광주, 경기, 전라, 전남, 경북, 제주)는 조례 제정을 통해 제도적 기반을 마련하였다.

장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률

제24조의2(관광활동의 차별금지) ① 국가와 지방자치단체 및 관광사업자(「관광진흥법」 제2조제2호에 따른 관광사업자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 장애인이 관광활동에 참여함에 있어서 장애인에게 제4조제1항 제1호·제2호 및 제4호부터 제6호까지에서 정한 행위를 하여서는 아니 된다.

② 국가와 지방자치단체 및 관광사업자는 장애인이 관광활동에 참여할 수 있도록 정당한 편의를 제공하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 장애인이 관광활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

④ 제2항을 시행함에 있어서 그 적용대상이 되는 관광사업자의 단계적 범위 및 정당한 편의의 구체적 인 내용 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2017. 9. 19.]

장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령

제15조의2(관광활동의 차별금지) ① 법 제24조의2제2항에 따라 장애인이 관광활동에 참여할 수 있도록 정당한 편의를 제공하여야 하는 관광사업자의 단계적 범위는 별표 4의2와 같다.

② 법 제24조의2제2항에 따른 정당한 편의의 구체적인 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 장애인의 관광활동을 위한 관광시설 이용 및 관광지 접근 등에 관한 정보 제공 및 안내
2. 장애인의 관광활동을 위한 보조 인력의 이용 안내

[본조신설 2018. 3. 27.]

다. 관련 정책 사업

「관광진흥법」에 의해 수립하는 관광개발기본계획은 우리나라 관광개발의 근간이 되는 계획이다. 제3차 관광개발기본계획(2012년~2021년)은 소득증대에 따른 국민 여가시간 변화에 대응하고, 고령화에 따른 관광수요 변화 및 관광 양극화 현상에 대비한 국민 관광 향유권 증진을 위하여 ‘국민의 생활 속에 스며드는 생활관광’을 목표로 제시하였다. 구체적 정책으로 취약계층 관광 활성화, 장애인 관광 여건 개선 등을 포함하고 있다.

〈표 3-6〉 제3차 관광개발 기본계획

주요 과제	세부 추진 과제	세부 계획
취약계층의 관광향유를 위한 여건 조성	취약계층 관광 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 여행바우처 사업의 확대 실시 - 취약계층 활동 우수 관광지 인증제도 도입 - 관광 볼런티어 제도 도입 - 취약계층 맞춤형 관광콘텐츠 개발
	장애인 관광 여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 관광시설의 무장애화 추진 - 장애인 시설 설치를 위한 제도 마련 - 장애인 관광 편의시설 확충 및 인력 양성

자료: 문화체육관광부(2011). 제3차 관광개발기본계획

또한, 문화체육관광부는 국민의 평등한 관광 향유권을 보장하고, 고령사회 등 미래 관광의 수요 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 2015년부터 ‘열린관광지 조성 사업’을 추진하고 있다. ‘열린관광지’는 장애인, 어르신, 영유아 동반 가족 등 모든 관광객들이 제약 없이 관광활동을 할 수 있는 무장애 관광지를 의미한다. 2018년 기준 열린관광지 조성 현황을 살펴보면, 누적 개소는 총 29개이나 국가관광전략회의에서 2022년까지 100개소 조성 계획을 발표하면서, 전국적으로 확대될 예정이다.

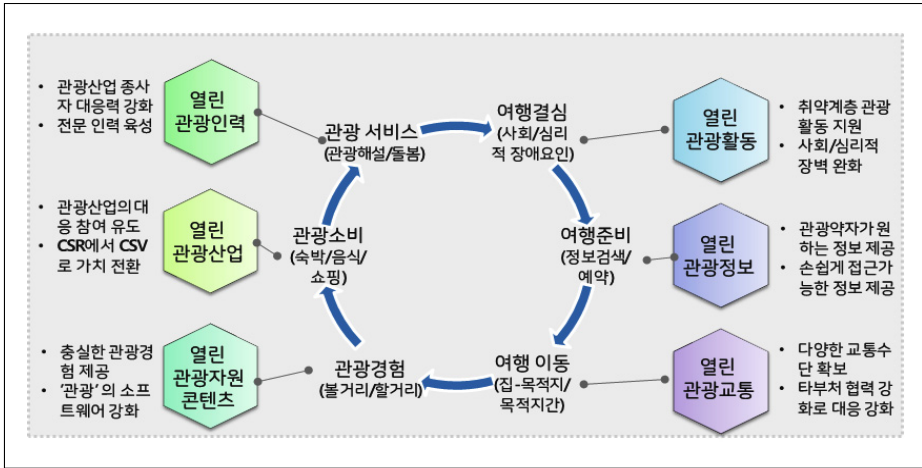
[그림 3-3] 열린관광지 기본 개념



자료: 한국관광공사

2019년 이후부터 ‘모두를 위한 관광 실현’을 위한 「무장애 관광환경 조성계획」을 수립하여 추진하고 있다. 여행사슬 구성에 따라 무장애 관광정책 영역을 ① 열린 관광활동, ② 열린 관광정보, ③ 열린 관광교통, ④ 열린 관광자원·콘텐츠, ⑤ 열린 관광산업, ⑥ 열린 관광인력 등 6대 영역으로 구분하여 과제를 제시하였다.

[그림 3-4] 무장애 관광 6대 정책영역



자료: 조아라·안희자(2019). 무장애 관광환경 조성계획 수립 연구

3. 체육

가. 개념과 범위

체육 영역에서 평등권은 ‘국가 스포츠정책에 대하여 국민들이 누구나 다 차별을 받지 않고, 평등하게 스포츠활동을 누릴 수 있는 권리’로 정의할 수 있다. 그 대상은 모든 국민으로, 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 차별받지 않고 평등하게 스포츠를 즐길 수 있어야 한다. 소외계층에서의 스포츠활동은 평등권 보장차원에서는 정부에서 추진하는 스포츠복지구현이라는 정책목표와 맥락을 같이한다고 할 수 있다. 체육분야의 스포츠복지지원차원에서 시행되고 있는 사업인 스포츠바우처제도가 이를 반증한다.

또한, 체육영역에서 접근권은 체육활동 공간 및 시설에 대해 국민 누구나가 손쉽게 접근할 수 있는 권리를 말할 때 주로 사용한다. 이외에도 체육정보에 대한 접근성 강화를 논의 할 때에 접근권이란 단어를 사용하기도 한다. 이처럼 체육영역에서의 접근권은 주로 체육시설 및 공간에 대한 접근권과 체육활동 정보에 대한 접근권으로 나누어 사용하는 경우가 많다. 체육시설 및 공간에 대한 접근권은 국민이 체육활동을 수행함에 있어서 필수적 기반이 되는 인프라에 대해 손쉽게 접근 할 수 있는 권리

로서 그 대상은 「체육시설법」에서 규정하고 있는 공공체육시설 등이다. 체육정보에 대한 접근권은 국민이 체육활동을 수행함에 있어서 어디서 어떤 프로그램을 운영하고 있으며, 그러한 프로그램에 언제부터 얼마의 비용으로 참여할 수 있는지 등을 손쉽게 파악할 수 있도록 다양한 정보를 향유할 수 있는 권리로서 그 대상은 지역 행정기관 및 체육단체에서 운영하는 공공체육시설 및 체육활동 프로그램 등이다.

나. 관련 법제도

현행 「생활체육진흥법」에서는 제 3조에서 “국민의 생활체육 권리를 규정하면서 모든 국민은 건강한 신체활동과 건전한 여가 선용을 위하여 생활체육을 즐길 권리를 가지고”(제1항), “모든 국민은 생활체육에 관하여 어떠한 차별도 받지 아니하고 평등하게 누릴 수 있어야 하며”(제2항), “국가 및 지방자치단체는 국민의 생활체육 권 보장을 위하여 노력할 의무를 진다”(제3항)고 규정하고 있다. 그러나 「생활체육진흥법」을 제외하면 체육관련법의 모법적 역할을 수행한다는 「국민체육진흥법」이나 국민이 자유롭게 스포츠활동을 즐길 수 있는 시설적 기반을 조성하는 기준이 되는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에서도 모든 국민이 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 차별받지 않고 평등하게 스포츠를 즐길 수 있도록 하는 평등권 보장을 위한 법적 장치는 마련되어 있지 않다고 할 수 있다. 다만, 현재 문화체육관광부 장애인체육과에서 체육활동에서의 장애인들의 소외성을 배제하기 위하여 「장애인체육진흥법」 제정을 추진하고 있으며, 다른 영역에서와 마찬가지로 바우처제도를 활용하여 재정적으로 어려운 계층에 대한 체육활동 지원을 확대하고 있다.

한편, 국가가 국민에게 최소한의 체육시설에 대한 접근성을 보장하기 위해서는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」을 제정하여 공공체육시설 확충을 규정하고 있다. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에서는 공공체육시설에 대해서, “국가와 지방자치단체는 전문체육시설(제5조)과 생활체육시설(제6조)을, 그리고 직장의 장은 직장체육시설(제7조)을 설치·운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 특히, 공공체육시설 및 생활체육시설의 설치 기준을 구체적으로 제시하여, 공공체육시설의 설치와 운영, 개방에 대한 규정을 명시하고 있다.

■ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 [별표 1] <개정 2011.12.13>

전문체육시설의 설치기준(제2조 관련)

1. 특별시·광역시·도 및 특별자치도

시설 종류	설치기준
종합운동장	대한육상경기연맹의 시설관계공인규정에 따른 1종 공인경기장
체육관	바닥 면적이 1,056제곱미터(길이 44미터, 폭 24미터) 이상이고, 바닥에서 천장까지의 높이가 12.5미터 이상인 관람석을 갖춘 체육관
수영장	대한수영연맹의 시설관계공인규정에 따른 1급 공인수영장
그밖에 전국 규모의 종합경기대회 개최종목시설	해당 종목별 경기단체의 시설규정에 따른 시설

2. 시·군

시설 종류	설치기준			
	구분	① 혼합형	② 소도시형	③ 중도시형
	적용기준	군지역 또는 인구 10만 명 미만인 시	인구 10~15만 명인 시	인구 15만 명 이상인 시
운동장	경기장 규격	공인 제2종	공인 제2종	공인 제2종
	관람석 수	5,000석	10,000석	15,000석
	경기장 면적	20,640㎡	20,640㎡	20,640㎡
	스탠드 면적	계	3,526㎡	6,178㎡
		일반	455㎡	455㎡
		본부석	8개소	14개소
체육관	경기장 규격	폭×길이×높이 24m×46m×12.4m	폭×길이×높이 24m×46m×12.8m	폭×길이×높이 24m×46m×13.5m
	부지 면적	6,109㎡	7,124㎡	8,236㎡
	건축 면적	1,864㎡	2,196㎡	2,472㎡
	연면적	계	3,011㎡	3,743㎡
		지하층	393㎡	467㎡
		1층	1,926㎡	2,213㎡
		2층	692㎡	1,063㎡
	관람석 수	500석	1,000석	1,420석
수영장	경기장 규격	3급 공인	3급 공인	2급 공인
	수영조 규격	길이	50m 또는 25m	50m 또는 25m
		폭	21~25m	21~25m
		레인 수	8~10레인	8~10레인
	관중석 수	-	-	300석
기타 시설	해당 종목별 경기단체의 시설규정에 따른 시설			

※ 비교

위 설치기준은 해당 시·군의 인구·지형·교통 등 지역 여건을 고려하여 조정할 수 있음.

다. 관련 정책 사업

체육분야에서 시행하고 있는 소외계층에 대한 평등권 보장 정책은 재정적으로 어려운 계층에 대한 체육활동 지원을 위해 스포츠바우처제도와 취약계층 체육활동 지원사업 등이 있다. 우선, 스포츠바우처 제도는 ‘스포츠강좌이용권’ 사업으로 일컫는데 “취약계층 청소년과 청소년의 건전한 여가활동을 통한 삶의 질 향상과 사회통합 및 국민 행복을 견인하여 스포츠복지 사회 구현에 기여”하기 위해 실시하고 있는 사업이다. 즉, 기초생활수급가정 유·청소년들에게 스포츠강좌이용권 카드(체크카드)를 지급하여 스포츠강좌이용권 지정 시설 이용 시 강좌비를 일정 부분 지원 받을 수 있도록 하는 사업이다. 지원대상은 만 5세~18세 유·청소년으로 기초생활수급자, 차상위계층, 법정한부모지원가구와 경찰청 추천 학교·가정·성폭력 등 범죄피해 가정 유·청소년을 수급자격으로 하고 있다. 2020년 기준 지원금액은 월 8만원 범위 내 스포츠강좌 수강료를 지원(1인 1강좌)하며, 지원기간 연 8개월 이상이다. 이러한 스포츠바우처제도는 스포츠복지 지원차원에서 시행되고 있다. 그 외에도 사회경제적 소외계층 청소년들을 위한 체육활동 지원사업으로 행복나눔스포츠교실이 운영되고 있다. 이 사업은 국가의 책임 하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도인 공공부조와 유사한 사업이라 할 수 있다. 그리고 스포츠프로그램 및 간이 스포츠시설을 갖춘 ‘스포츠버스’를 제작해 소외 산간지역(낙도 등) 학교 및 주민대상 스포츠버스 체험 및 찾아가는 우리동네 운동회도 개최하는 등 소외지역과 계층 대상으로 스포츠평등권 실현을 위한 사업들을 시행중에 있다.

한편, 법률에 따라 현재 정부에서 추진하고 있는 체육시설에 대한 접근성 강화와 관련한 정책사업은 생활 근거리에서 10분 이내에 자주 이용하는 체육시설 접근이 가능하도록 공공체육시설을 확충하는 사업이 있다. 정부는 ‘2030스포츠비전’에서 체육시설과 관련해서는 ‘언제 어디서나 편하게 이용하는 스포츠시설 구축’을 위해 생활 근거리에서 10분 이내에 자주 이용하는 체육시설 접근이 가능하도록 공공체육시설을 확충하며, 시설 등에 대한 정보 접근을 용이하게 하고 안전한 환경에서 스포츠 활동을 즐길 수 있도록 안전성 제고 등에 주력하기로 하였다. 이를 위해 국가는 ‘2030 스포츠비전’이나 체육국 업무계획 등을 통해 2022년까지 국민 1인당 5.73㎡

의 체육시설을 공급하여 걸어서 10분 이내에 도착할 수 있도록 지원한다는 목표를 제시하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 일상에서 편리하게 스포츠시설을 이용할 수 있도록 생활밀착형 스포츠시설 확대와 기존시설을 활용한 스포츠 공간 확충을 추진하기로 하였다. 생활밀착형 스포츠시설 확대를 위해서는 스포츠활동 접근성 향상과 사각지대 해소를 위해 생활밀착형 스마트 국민체육센터를 공급하기로 하였다. 스마트 국민체육센터는 IoT 기반 시설을 설치하여 개인의 운동정보의 자동 수집 및 활용, 최첨단 영상사운드디스플레이 기술을 활용하여 몰입감과 현실감을 극대화할 수 있는 체육관을 말한다. 또한 스포츠 참여환경 보장을 위해 마을단위 동네체육시설 확충을 통해 모든 국민이 스포츠 참여를 보장 받을 수 있는 환경 조성을 추구하도록 하였다. 마을단위 동네체육시설은 초등학교 통학권이라 할 수 있는 근린생활권 내 지역주민이 쉽게 접근할 수 있는 장소, 즉 공원, 마을공터, 주민센터 등에 소규모 실내시설 조성하는 것이다. 기존시설을 활용한 스포츠 공간 확충은 주로 학교시설과 노후 종합운동장 복합 여가공간화를 통한 공간 확충으로 추진되는데, 학교시설 활용 강화는 학교체육시설 활용도를 높이기 위해, 학교 시설 활용으로 인한 사고 발생시 학교장의 책임을 완화할 수 있도록 제도 개선 방안을 마련하겠다는 것이다. 노후 종합운동장 복합 여가공간화는 노후 종합운동장 리모델링을 통해 문화·스포츠·레저 기능이 결합된 복합 스포츠 여가 공간 조성하겠다는 것이다. 이외에도 전문·과학적 스포츠시설을 국민 모두가 이용가능한 공간으로 전환하기 위해 국가대표 선수의 훈련에 방해되지 않는 범위 내에서 진천선수촌 훈련 시설 및 프로그램을 일반 국민이나 우수 스포츠 클럽 등에 개발하여 국가대표시설을 체험할 수 있는 기회를 제공하는 정책들을 추진하기로 하였다.

스포츠 시설 및 정보의 체계적 관리를 통하여 스포츠안전사고 예방 환경 구축하고, 스포츠 안전교육 전문화를 위해 스포츠 안전교육을 전담할 기관을 지정하여 안전교육 콘텐츠 개발 및 스포츠 안전 전문인력 양성에 주력하기로 하였다. 또한 스포츠 시설 운영과 관리의 전문화를 위해 공공스포츠시설의 효율적 이용과 수요자 중심 서비스가 제공될 수 있도록 스포츠클럽 등 민간전문기관에 위탁관리를 확대하기로 하였다. 공공스포츠시설 정보관리시스템 구축과 관련해서는 스포츠 시설 현황과 프로그램, 회원등록, 예약 관련 정보의 일원화 시스템을 구축하여 언제 어디서나 국민이 편하게 이용하고 접근할 수 있도록 지원한다는 것이다.

제3절 종사자의 활동 보장

1. 문화예술

가. 표현의 자유권

1) 개념과 범위

문화예술의 자유는 포괄적 의미의 예술적 자유를 보장한다. 우리나라 「헌법」의 기본 예술의 자유에 대한 접근은 독일 「헌법」의 예술자유에 접근과 가깝다는 법학자들의 선행연구들이 발견된다(이석민, 2018; 장영수, 2012). 독일 「헌법」은 우리나라 「헌법」에서 규정하는 예술의 개념과 관련하여 법적으로 가장 상세하게 비교·검토되었던 사례인데(장영수, 2012), 「독일기본법」 제5조에 따른 내용 중, 예술의 자유를 헌법으로 보장되는 자유권 중 별도의 독립된 자유권으로 보고 있다는 점에서 가장 큰 공통점이 있다(장영수, 2012).

그리고 독일식 접근에서 드러나는 예술의 자유에 대한 2가지 구분법 또한 우리나라 「헌법」 및 사회의 문화예술영역의 자유권을 구분하여 이해하는데 활용되고 있다(이석민, 2018). 그 2가지 구분법은 예술을 창작영역과 효과영역으로 구분하여 바라보는 것인데, 예술의 “창작영역(Werkbereich)”의 자유는 예술적 활동 그 자체, 예술을 창작하는 영역에서의 자유를 의미한다. 예술의 “효과영역(Wirkbereich)”의 자유는 예술작품의 전시, 상연, 보급, 예술이 작용하는 영역의 자유를 보장한다고 이해된다.

① 예술창작의 자유권(창작영역)

예술창작의 자유는 기본적으로 예술을 하는 모든 과정(준비, 연습, 작품의 보호 등)이 자유롭게 이루어질 수 있도록 보장해야한다는 권리이다. 즉 작품의 주제, 내

용, 창작형태가 창작자의 의지에 따라 자유롭게 선택받을 수 있도록 보호받아야 한다는 것이고, 이때 중요한 것은 이 자유가 보호되어야 하는 대상이 꼭 고도의 예술성을 지닌 작품일 필요는 없다는 것이다(명재진, 2013; 허영, 2012). 즉 전문예술인 및 전문예술작품에만 예술창작의 자유가 보장되는 것이 아니라는 것이다.

또한 개인 단위의 자유만 의미하는 것이 아니라 종교나 학문의 자유가 단지 개인의 자유가 법인이나 단체의 자유가 될 수 있듯이 예술의 자유도 유사하게 해석된다. 특히 중간매개역할이나 예술적 표현을 일반 공중에게 소통되도록 하는 효과분야에서 봉사하는 매개체(출판사, 미술관, 극장 등) 또한 예술창작의 자유권에 의해 그 활동의 자유를 보장받는다 고도 볼 수 있다. 그리고 스스로를 문화국가로 이해하는 국가들은 이러한 예술창작의 자유권을 보장할 뿐만 아니라, 국가차원에서 지원해야 할 활동으로 여겨지는 것이 일반적이다.

② 예술표현의 자유 및 예술적 집회·결사의 자유권 (효과영역)

문화예술에 있어서 자유권이라 할 때, 앞서 논한 창작의 자유를 우선 생각할 수 있으나, 예술의 사회적 역할을 고려하는 ‘예술표현의 자유권’은 매우 중요하다. 특히 한국의 경우 지난 정권에서 발생한 예술계 블랙리스트 사건은 이런 ‘표현의 자유권’을 침해한 대표적 사건으로 기억되고 있으며, 이 이후로 ‘예술표현의 자유’를 보호하기 위한 법안이 발의되어있다.

예술표현의 자유는 작품의 전시, 공연, 보급, 배포 등을 통해 창작된 예술작품을 다른 사람에게 자유롭게 표현하는 것을 보장하는 것을 뜻한다. 즉 문화예술적 표현을 일반 공중에게 소통되도록 하는 모든 활동을 보장하고 보호하는 것이다. 그리고 문화예술활동을 위한 집회를 개최하거나 결사를 조직하는 자유 또한 일반적 집회/결사의 자유와 동일하게 보호되는 자유권으로 볼 수 있다.

2) 관련 법제도

① 「헌법」 제22조 제1,2항

“모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다” (제1항)

“저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다” (제2항)

대한민국은 「헌법」에 의해 문화예술의 자유가 보장될 뿐만 아니라, 창작자로서의 권리를 보호할 것이 명시되어있다. 특히 이러한 자유권의 보장은 「문화기본법」 등의 제정을 위해 검토되면서 강조된 바 있고, 블랙리스트 등의 부정적 사건 이후에 「헌법」에 명시된 권리로서 재조명되었다.

② 「예술인의 지위와 권리보장에 관한 법률」(안)

박근혜정부의 예술인 블랙리스트 사건 이후, 2019년 발의된 「예술인의 지위와 권리보장에 관한 법률」(안)은 2020년 현재 아직 법이 통과되지 않았으나, 해당 법안 내용 중 제3조, 제7조 등에서 예술의 자유권 및 표현의 자유권에 대해 명시하고 있어, 문화예술자유권 보장을 위한 법제도의 예시로 살펴볼 수 있다.

기존의 「예술인복지법」이 최소한의 복지지원에 집중한 반면, 「예술인의 지위와 권리보장에 관한 법률」은 표현의 자유 보장, 예술노동권의 보장, 안전한 창작환경 보장 등 보다 적극적이고 광범위한 창작안전망 구축이 필요하다는 관점의 법이라는 점이 특징이다. 이런 내용들이 추가 및 강조된 배경에는, 문화예술계 블랙리스트 사건으로 인한 ① 예술인들의 창작권 침해를 막기 위한 안전장치 마련의 필요 ② 예술인의 노동권 인식개선을 위한 직업적 권리보호활동의 보장과 증진의 필요 수요 증대 ③ 문화예술계 미투운동 등으로 대표된 불평등한 예술환경 개선방안 마련의 필요 등이 있다.

총 6장 46개조 및 부칙으로 구성된 당 법의 주요 내용 중 제3조(예술인의 지위와 권리)에서 “예술 표현의 자유는 다양하고 창조적인 예술 활동의 조건이자 민주주의 근간으로서 보호되어야 한다”고 명시하며 예술표현의 자유를 보호받아야할 권리로 명확히 제시한다. 또한 제5조에서 ‘국가와 지방자치단체가 예술창작과 표현의 자유를 보호할’ 시책을 마련할 책무가 있다고 밝히고 있으며, 제7조(예술의 자유의 침해 금지)에서 “예술인은 자유롭게 예술 활동에 종사할 권리와 예술 활동의 성과를 널리 전파할 권리가 있다”를 통해 앞서 살펴본 예술창작의 자유권과 함께 예술표현의 자유권(효과 영역의)을 함께 보장해야한다고 적시하였다.

해당 법안으로 제안된 주요 내용은 아래와 같다.

구분	조문 구성	구성 방향
제1장 총칙 (제1조~제6조)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 목적 ▲ 정의 ▲ 예술인의 지위와 권리 ▲ 예술인의 역할 ▲ 국가와 지방자치단체의 책무 ▲ 다른 법률과의 관계 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 제22조 제2항을 실질적으로 구현하는 법률로, 예술인이라는 사회적 직업에 대한 다양한 권리를 보장 • 보호대상인 예술인에 대한 범주를 폭넓게 규정하고, 우리 사회와 예술인의 관계에 대한 규범적 기준 제시
제2장 예술 표현의 자유 보장 (제7조~제9조)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 예술의 자유와 침해 금지 ▲ 예술지원사업의 차별금지 ▲ 예술지원사업의 공정성 침해 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 블랙리스트 재발 방지를 위한 원칙 선언과 함께 예술인 권리보호를 위한 구체적 내용 규정 • 예술의 자유 침해 및 공정성 침해 시 업무방해죄와 같이 형사 처벌 대상으로 규정하는 등 표현의 자유 보장 강화
제3장 예술인의 직업적 권리의 보호와 증진 (제10조~제15조)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 예술인의 직업적 권리 ▲ 국가기관 등 및 예술지원기관의 책무 ▲ 예술인보호 책임자의 지정 ▲ 국가기관등에 의한 권리침해 행위의 금지 ▲ 예술인조합 활동방해의 금지 ▲ 예술인의 권리 보호를 위한 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 안전한 환경, 정당한 보상 등 실질적 보장이 필요한 직업적 권리 제시 • 예술인 단체 활동권 및 예술사업자 등에 의한 권리침해행위 금지 등을 통해 타 법에서 보호되지 못하는 영역에 대한 보충 적용 • 예술 활동에 큰 영향을 끼치는 예술지원기관의 책무와 정부의 권리보호사업을 구체화
제4장 성평등한 예술 환경 조성 (제16조~제19조)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 성평등한 예술 환경 조성 ▲ 성희롱·성폭력 방지조치 ▲ 성희롱·성폭력 예방 및 피해구제 지원기관의 지정 ▲ 실태조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 예술활동에 있어 성평등을 보장받고 성희롱·성폭력으로부터 보호받을 권리를 명확히 하고, • 예술계 특수성을 반영하여, 성희롱·성폭력에 대한 예방, 피해지원, 실태조사 등의 사항을 규정
제5장 예술인 권리구제 기구 등 (제20조~제30조) 제6장 구제 및 시정조치 (제31조~제46조)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 예술인권리침해행위의 신고 ▲ 신고사실의 조사 ▲ 조사절차의 종결 ▲ 구제절차의 종결 등 ▲ 구제조치 ▲ 시정권고 ▲ 시정명령 ▲ 재정지원의 중단 등 ▲ 행정제재처분의 효과승계 ▲ 분쟁조정 ▲ 성희롱·성폭력 피해 구제 ▲ 불이익조치 금지 ▲ 권한의 위탁 ▲ 벌칙 ▲ 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> • (구제기구) 문제부 소속 권리보장위원회와 성희롱·성폭력피해구제위원회를 설치하고 사무국 기능을 수행하는 예술인보호관을 두어 전문성과 행정의 일관성을 확보 • (구제절차) 예술인의 신고-예술인보호관의 조사-위원회 의결-문제부장관 조치 • 재정지원 중단 및 불이익조치 금지 규정 • 벌칙과 과태료 사항 규정

3) 관련 정책 사업

자유권 보장을 위한 정책사업은 크게 2가지로 분류할 수 있는데, 첫째는 문화예술창작활동에 대한 각종 정책지원사업(한국문화예술위원회, 문화재단 등에서 시행하는)이고, 둘째는 문화예술단체 및 문화예술기관들의 활동 진흥을 위한 정책지원사업(미술관, 공연장, 출판사 등의 사업 지원)과 공공 문화예술기관의 운영 등을 들 수 있다. 해당 정책지원사업을 모두 여기에 열거하는 것은 지면상의 한계 및 본 연구의 목적을 고려할 때 필요성이 높지 않다고 판단되며, 각 정책사업 분류에 따른 대표적 사업을 개괄적으로 살펴보는 것으로 문화예술자유권 보장을 위한 정책사업의 형태의 이해를 돕도록 하겠다.

나. 생존으로서의 노동권

1) 문화예술영역에서 노동권의 개념과 범위

① 해당 직업종사자 노동생존권보장을 위한 최소생활보장

일반적 노동권은 노동의 의사와 능력이 있는 사람이 노동할 권리와 그로부터 파생되는 각종 권리(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)등을 포함하는 개념이다. 문화예술영역에서의 노동권 중 노동생존권은 문화예술영역에서 종사할 의사와 능력이 있는 모든 종사자(창작자 및 모든 세부분야 종사자)들이 지니는 ‘근로할 권리’로 해석할 수 있다. 정신노동과 육체노동을 포함하여 문화예술영역에서 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 근로를 제공하는 모든 사람이 보장받아야 하는 권리이다. 일반적 근로자에 비해 문화예술영역에서의 노동권은 문화예술활동을 일반적 ‘노동’으로 보지 않고 취미활동이나 비노동활동으로 보는 낮은 사회적 인식 때문에 상대적으로 취약한 노동환경에 처해왔다.

생계를 걱정하고 생존의 불안함을 호소하는 많은 문화예술인들의 노동생존권을 보장하기 위한 개념은 「예술인복지법」이 본격적으로 논의되기 시작한 2010년대 초반에서야 국내에 자리잡기 시작했다. 이 때 ‘창작노동’등이 일반적 임금노동자처럼 일정시간을 근무한 것에 근거하여 임금을 지불하는 방식과 다르게 입증될 수 밖에 없다는 점에 대한 이해의 필요를 강조하였다. 그동안 일반적 노동에 대한 이해와의 차이로 인해 열악한 노동권과 생존권의 침해에도 불구하고 별다른 사회안전망에 포

함되지 못했던 문화예술인들의 창작노동을 근로할 권리로 인정하고 안전망을 마련해야한다는 논의는 예술인복지제도 마련의 근간을 이루었다.

특히 다년간의 <예술인실태조사>결과는 창작노동을 통해 최소생존권을 유지할만한 최소생활유지 조건이 마련되지 않는다는 점을 지속적으로 보여주었고, 예술인을 위한 별도의 사회보장제도의 필요성과 기존 사회보장제도로의 편입의 필요성 주장으로 이어졌다. 이렇듯, 문화예술영역에서의 노동생존권은 창작노동을 포기하지 않도록 막는 최소 안전망으로서의 생활안정화 방안 마련 등의 논의로 이어지게 된다.

이러한 최소생활보장을 위한 정책의 개념은 직업적 문화예술인들이 직업을 유지하는 과정에서 최소생활 정도도 유지하기 어렵다는 현실적 어려움으로 인해 창작활동이 중단되는 것을 보완하기 위해서이다. 문화예술인으로서의 삶이 유지될 수 있도록 하기 위해, 생활비 보조, 주거공간 마련을 위한 보조 지원 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

② '창의적 노동'이라는 고유노동행위를 하는 종사자들을 위한 공정노동환경 보호

문화예술분야의 공정노동환경보호를 위한 노동권 개념은 일반 노동권 중 파생되는 각종 권리(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)등을 포함하여 불공정한 노동조건에서 활동하지 않을 권리를 보장하기 위한 개념이다. 이는 특히 문화예술인들이 프리랜서 형태로 일하면서 발생하는 불공정노동환경, 문화예술분야 노동구조의 관계중심 노동구조의 특수성으로 인해 발생하는 불공정노동행위를 개선해야할 필요에 대한 지적이 본격화되면서 강조되고 있다.

이 개념의 노동권은 경제적 조건을 발생시키는 각종 노동계약, 저작권 계약 등에서 문화예술인들이 처해온 불공정한 노동조건들을 개선하여 문화예술인의 노동권 보장을 위한 최소한의 공정환경 조성을 위한 정책개념으로 볼 수 있다. 또한 성희롱·성폭력 피해방지 및 피해대응을 위한 정책적 장치 마련 또한 문화예술창작노동자에게 발생하는 불공정한 행위를 근절하고 시정하기 위한 정책안전망으로서 어느 정도의 공정성을 강제하고 권고하는가의 영역으로 볼 수 있다.

최근 이슈가 되었고, 적용이 결정된 예술인고용보험 제도처럼, 각종 사회보험 대상의 사각지대가 되어있던 문화예술인들의 창작노동권 인정 및 창작노동에 의한 최소 환경 구축이란 차원의 정책영역 또한 문화예술영역에서의 노동권 개념이 본격화

되고 있다는 사인으로 볼 수 있다.

또한 각종 문화예술인 노동연대 등의 활동은 이러한 노동권 보장을 위해 활동하는 단체들이며, 예술인복지재단이 하는 표준계약서 개발 및 보급, 불공정노동신고 등은 이러한 노동권의 개념 하에 이루어지는 활동들이다.

2) 노동권 보장을 위한 법제도

① 「예술인복지법」

낮은 예술활동 수입, 사회안전망 사각지대, 불공정 관행 등 문화예술인의 열악한 종사환경 문제가 제기되면서, 2011년 1월 작가 최고은의 생활고 사망이 도화선을 당기며, 2011년 10월 「예술인복지법(법률 제13970호)」가 국회를 통과, 2012년 11월 시행 시작하였다. 2012년 11월 당 법 제8조에 근거하여 한국예술인복지재단이 예술인복지전담기구로 설립되면서, 예술인복지 관련 대부분의 사업을 수행하고 있다. 「예술인복지법」은 ‘복지’ 관점의 최소 기준의 복지제도 및 복지사업으로서의 안전망 구축에 집중한 법의 특징을 갖고 있다.

예술창작안전망 중 법제도적 접근은 특히 ‘직업적 권리’를 안전하게 보장하기 위한 부분과, 기존의 사회안전망에 예술인이 포함되지 못했던 문제들을 예술정책차원에서 보완해주는 부분으로 집중되어있다.

② 「예술인의 지위와 권리보장에 관한 법률」(제정 추진 중)

기존의 「예술인복지법」이 최소한의 복지지원에 집중한 반면, 「예술인의 지위와 권리보장에 관한 법률」은 표현의 자유 보장, 예술노동권의 보장, 안전한 창작환경 보장 등 보다 적극적이고 광범위한 창작안전망 구축이 필요하다는 관점의 법이란 특징이 있다.

이런 내용들이 추가 및 강조된 배경에는, 문화예술계 블랙리스트 사건으로 인한

① 예술인들의 창작권 침해를 막기 위한 안전장치 마련의 필요 ② 예술인의 노동권 인식개선을 위한 직업적 권리보호활동의 보장과 증진의 필요 수요 증대 ③ 문화예술계 미투운동 등으로 대표된 불평등한 예술환경 개선방안 마련의 필요 등이 있다.

3) 노동권 보장을 위한 정책 사업

① 노동생존권을 위한 최소생활보장 정책사업

창작인의 최소생활보장을 위한 정책사업들은 주로 문화예술인이 기본생활의 유지의 어려움으로 인해 창작활동을 중지하지 않도록 하기 위한 목적의 사업이다. <창작준비금지원사업>이나 <예술인 생활안정자금 융자사업>은 창작활동 및 기타 활동을 통한 총수입이 적은 문화예술인들에게 창작활동에 필요한 최소한의 활동비를 재정지원하거나 프리랜서로 일하고 자산/소득 수준이 낮아 일반 금융권에게 대출, 융자를 받기 힘든 문화예술인에게 긴급 생활자금 등을 융자해주는 사업이다.

대표적 정책사업인 <창작준비금지원제도>는 예술인들이 경제적인 이유로 창작활동을 중단하지 않도록, 예술활동 소득이 낮은 예술인들을 직접 재정 지원하는 사업이다. 창작준비금지원제도는 가구원 소득 인정액이 1인 기준 월 2,108,633이하인 경우(2인인 경우 3,590,376)에 심의하여 1인 당 300만원의 최소 창작활동지원비를 지급하는 이 사업은 창작활동을 지속하는 최소한의 안전망으로서의 역할을 목적으로 한다.

그리고 거주지 마련을 위한 공공임대주택 제공, 자녀돌봄서비스제공, 긴급의료비 지원 등 모두, 기존 사회복지제도 및 사업 등에서 요구하는 최소 가구수입 등의 기준에 부합하지 못해 대상이 되지 못하는 문화예술인들의 기본생활유지 어려움이 창작활동 포기로 이어지지 않도록 하기 위한 문화예술진흥차원의 창작안전망 사업이라 볼 수 있다.

② 공정한노동환경보호를 위한 정책사업

창작노동을 하는 문화예술인들이 활동과정에서 그간 겪어 온 불공정한 노동환경을 개선하기 위한 안전망을 구축해주는 사업들이다. 창작노동의 속성 상 프리랜서 형태로 일할 수 밖에 없는 문화예술인들이 종종 처하는 미계약이나 불공정계약, 기본 사회안전망으로서의 보험가입 불가능으로 인한 비고용/비활동기간 등에서의 어려움, 성폭력 등의 각종 권익문제가 발생했을 때의 어려움 해결 등을 위한 예술인복지사업들이 이러한 사업들이라 볼 수 있다. 예술인 사회보험료 지원(국민연금, 고용보험 등), 산재보험 지원, 의료비 지원 등은 모두 이런 목적의 정책사업들이다. 1,2번 사업들을 포괄한 주요 정책사업을 간략히 요약한 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 3-7〉 창작안전망 관련 정책 사업 주요내용

사업 분류	사업명	주관 기관	사업내용
노동 생존권을 위한 최소 생활 보장 정책	창작준비금 지원	예술인 복지 재단	<ul style="list-style-type: none"> 저소득 예술인 지원 소득 기준, 예술활동증명 완료자 <ul style="list-style-type: none"> - 1인 기준 월 2,108,633이하, 2인 기준 3,590,376 이하 1인당 300만원 지원
	원로예술인 창작준비금 지원	예술인 복지 재단	<ul style="list-style-type: none"> 원로예술인 예우와 지원 예술활동증명 완료자, 활동경력 20년 이상 1인당 일정액 지원
	예술인 생활안정자금 융자	예술인 복지 재단	<ul style="list-style-type: none"> 생활안정자금 대출: 일반 은행에서 융자가 어려운 예술인들 대상으로 결혼자금, 학자금, 의료비, 요양비, 긴급 생활자금 등을 최고 500만원 이내 대출 예술저작담보부대출: 20년 예정 전세자금대출: 최고 8천만원 이내 임차보증금의 80% 이내에 전세자금 담보대출
	예술인 공공임대 주택 지원	서울시 등	<ul style="list-style-type: none"> 예술인협동조합형의 마쿨(M.A.Coop), 연극인맞춤형임대주택 11호, 민감임대형식의 배우의 집 등 다가구, 원룸 등을 매입해 예술인밀집지역을 중심으로 공공임대주택 조성 공공소유의 아파트를 저가장기임대로 예술인에게 제공
	예술인자녀 돌봄 지원	예술인 복지 재단	<ul style="list-style-type: none"> 시간제 맞춤형 돌봄시설 운영 대학로 반디돌봄센터, 마포 예술인자녀돌봄센터
	예술인 의료비 지원	예술인 복지 재단	<ul style="list-style-type: none"> 의료실비 지원 소득기준, 예술활동증명 완료자
창작 노동권을 위한 공정 환경 조성 정책	예술인 신문고	예술인 복지 재단	<ul style="list-style-type: none"> 불공정행위로 인한 피해구제 소송비용 지원 최대 200만원
	예술인 권익보호 교육		<ul style="list-style-type: none"> 계약 및 저작권 교육, 성평등교육, 예비예술인 특강 지원 등
	표준계약서 보급		<ul style="list-style-type: none"> 분야별 표준계약서 개발 및 보급
	예술인 성폭력피해 신고상담지원		<ul style="list-style-type: none"> 성폭력피해상담점수, 법률지원/심리상담지원, 의료지원, 관련전문기관 연계 지원
	예술인 법률상담/컨설팅		<ul style="list-style-type: none"> 예술인법률상담 및 찾아가는 상담 컨설팅 제공
	예술인 산재보험 지원		<ul style="list-style-type: none"> 산재보험료 1등급 최초 6개월 90%지원 산재보험 가입 및 업무사무 대행
	예술인 사회보험 지원		<ul style="list-style-type: none"> 고용보험, 국민연금 중 예술인 및 사용자 부담 보험료 중 50%

자료: 예술인복지재단 사업안내 자료를 종합·분석하여 연구자가 작성함

2. 관광

가. 개념과 범위

관광산업이 대표적인 노동집약적 산업으로 분류됨에도 불구하고, 그동안 종사자의 근로환경과 조건, 노동문제 등 노동생존권 보장에 관한 논의는 크게 주목받지 못했다. 관광산업에서 노동 관련 이슈는 대부분 고용의 관점, 즉 관광산업 활성화로 인한 고용창출 효과에 집중되어 있었기 때문이다(이경희·김근주, 2019).

관광산업 종사자의 노동권 보호는 인적 서비스를 바탕으로 하는 관광산업의 경쟁력과 직결된다. 고품질의 관광서비스 제공은 관광산업 종사자가 충분히 존중받을 수 있는 노동조건에서 가능하기 때문이다. 관광산업 종사자의 노동권이 보장될 때 인적 서비스를 기반으로 하는 관광산업의 지속가능한 발전 또한 가능하다(이경희·김근주, 2019)

나. 관련 법제도

「관광기본법」에는 관광 종사자의 자질 향상, 「관광진흥법」에는 관광종사원에 관한 사항을 명시하고 있다. 이는 관광종사자의 자질 향상을 위한 교육훈련 지원 등 정부 정책 추진의 근거가 된다.

관광기본법

제11조(관광 종사자의 자질 향상) 정부는 관광에 종사하는 자의 자질을 향상시키기 위하여 교육훈련과 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

「관광진흥법」 제7절에서 관광종사원의 자격 등(제38조), 교육(제39조), 자격취소 등(제40조) 관련된 규정을 두고 있다. 관광종사자에 대한 현행 법의 특징은 종사자의 자격과 유형 등을 명시할 뿐(제13조 등), 종사자의 근로조건 등 보호에 관한 사항은 포함하고 있지 않다는 한계가 있다.

제38조(관광종사원의 자격 등) ① 관할 등록기관등의 장은 대통령령으로 정하는 관광 업무에는 관광종사원의 자격을 가진 자가 종사하도록 해당 관광사업자에게 권고할 수 있다. 다만, 외국인 관광객을 대상으로 하는 여행업자는 관광통역안내의 자격을 가진 사람을 관광안내에 종사하게 하여야 한다.

② 제1항에 따른 관광종사원의 자격을 취득하려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 실시하는 시험에 합격한 후 문화체육관광부장관에게 등록하여야 한다. 다만, 문화체육관광부령으로 따로 정하는 자는 시험의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

③ 문화체육관광부장관은 제2항에 따라 등록을 한 자에게 관광종사원 자격증을 내주어야 한다.

④ 관광종사원 자격증을 가진 자는 그 자격증을 잃어버리거나 못 쓰게 되면 문화체육관광부장관에게 그 자격증의 재교부를 신청할 수 있다.

⑤ 제2항에 따른 시험의 최종합격자 발표일을 기준으로 제7조제1항 각 호(제3호는 제외한다)의 어느 하나에 해당하는 자는 제1항에 따른 관광종사원의 자격을 취득하지 못한다.

⑥ 관광통역안내의 자격이 없는 사람은 외국인 관광객을 대상으로 하는 관광안내(제1항 단서에 따라 외국인 관광객을 대상으로 하는 여행업에 종사하여 관광안내를 하는 경우에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)를 하여서는 아니 된다.

⑦ 관광통역안내의 자격을 가진 사람이 관광안내를 하는 경우에는 제3항에 따른 자격증을 패용하여야 한다.

⑧ 제3항에 따른 자격증은 다른 사람에게 빌려주거나 빌려서는 아니 되며, 이를 알선해서도 아니 된다.

⑨ 문화체육관광부장관은 제2항에 따른 시험에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 그 시험을 정지 또는 무효로 하거나 합격결정을 취소하고, 그 시험을 정지하거나 무효로 한 날 또는 합격결정을 취소한 날부터 3년간 시험응시자격을 정지한다.

1. 부정한 방법으로 시험에 응시한 사람
2. 시험에서 부정한 행위를 한 사람

제39조(교육) 문화체육관광부장관 또는 시·도지사는 관광종사원과 그 밖에 관광 업무에 종사하는 자의 업무능력 향상을 위한 교육에 필요한 지원을 할 수 있다.

제40조(자격취소 등) 문화체육관광부장관(관광종사원 중 대통령령으로 정하는 관광종사원에 대하여는 시·도지사)은 제38조제1항에 따라 자격을 가진 관광종사원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 그 자격을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 자격의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 및 제5호에 해당하면 그 자격을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 자격을 취득한 경우
2. 제7조제1항 각 호(제3호는 제외한다)의 어느 하나에 해당하게 된 경우
3. 관광종사원으로서 직무를 수행하는 데에 부정 또는 비위(非違) 사실이 있는 경우
4. 삭제 <2007. 7. 19.>
5. 제38조제8항을 위반하여 다른 사람에게 관광종사원 자격증을 대여한 경우

관광진흥법

- 제13조(국외여행 인솔자)** ① 여행업자가 내국인의 국외여행을 실시할 경우 여행자의 안전 및 편의 제공을 위하여 그 여행을 인솔하는 자를 둘 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 자격요건에 맞는 자를 두어야 한다.
- ② 제1항에 따른 국외여행 인솔자의 자격요건을 갖춘 자가 내국인의 국외여행을 인솔하려면 문화체육관광부장관에게 등록하여야 한다.
- ③ 문화체육관광부장관은 제2항에 따라 등록한 자에게 국외여행 인솔자 자격증을 발급하여야 한다.
- ④ 제3항에 따라 발급받은 자격증은 다른 사람에게 빌려주거나 빌려서는 아니 되며, 이를 알선해서도 아니 된다.
- ⑤ 제2항 및 제3항에 따른 등록의 절차 및 방법, 자격증의 발급 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

관광진흥법

- 제48조의6(문화관광해설사 양성교육과정의 개설·운영)** ① 문화체육관광부장관 또는 시·도지사는 문화관광해설사 양성을 위한 교육과정을 개설(開設)하여 운영할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 교육과정의 개설·운영에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

다. 관련 정책 사업

코로나19로 인한 관광산업의 위기는 노동권 보장에 대한 정책의 중요성을 환기하는 전환점이 되었다. 관광산업이 그 어떤 산업보다 어려움을 겪고 있고, 코로나19의 종식과 산업의 회복 시점이 불투명한 시점에서 이러한 위기감은 더욱 커지고 있다. 이러한 배경에서 대통령 직속 경제사회노동위원회에 관광산업위원회가 발족하였다. 신종 코로나바이러스 감염증 사태 장기화로 고용위기 직격탄을 맞은 호텔·면세점·여행사 노동자의 고용안정 방안과 관광·서비스산업 경쟁력 확보 방안을 모색하고 있다. 코로나19로 인한 관광산업의 위기는 노동권 관점에서 정부의 역할과 정책을 점검하는 계기가 될 것이다. 현행 법 상 관광종사자를 보호하기 위한 법령의 부재는 시급한 과제이다.

〈표 3-8〉 관광산업위원회 운영 개요

구분	내용
설치목적	신종 코로나바이러스 감염증 사태 장기화로 고용위기 직격탄을 맞은 호텔·면세점·여행사 노동자의 고용안정 방안과 관광산업 경쟁력 확보 방안 모색
운영기간	2020. 06. 19.~ 2021. 06. 18.
주요 논의사항	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자 고용 및 노동조건 - 노사정 상생협력을 통한 관광산업 발전 방안 - 노동자 직업능력개발훈련 등에 관한 사항

자료: http://www.eslc.go.kr/bbs/data/list.do?menu_idx=2320

3. 체육

가. 개념과 범위

체육분야에서 종사자의 근로조건이나 노사관계 등 종사자의 활동보장에 관한 논의는 범 정부차원의 근로기준 정책과 별도로 다루어진 사례는 찾아보기 어렵다. 즉, 체육분야 종사자의 노동권에 관한 논의는 그동안 체육정책의 영역에서 다루어지지 않았다는 것이다. 그 동안 스포츠산업은 대표적인 노동집약 산업임에도 불구하고, 종사자들의 근로 조건 등에 관한 정책 논의는 크게 주목받지 못해왔다.

실제로 체육분야에서 수립하는 각종 중장기 계획이나 주요 업무 계획에서도 체육분야 종사자의 근로조건이나 노사관계 등 종사자의 활동보장에 관한 정책은 수립된 경우가 거의 없었다. 다만 일반 노동자가 아닌 선수나 지도자의 보호를 위해서는 일정규모 이상의 직장에는 직장운동 경기부를 두거나 국가적 차원에서 지도자를 양성하거나 배치할 수 있도록 하는 법적 장치는 마련해 두고 있다.

나. 관련 법제도

체육분야 종사자에 대한 직무능력을 향상시키고 표준화된 능력을 검증하기 위한 제도로는 스포츠산업 전문인력양성과 체육지도자 양성제도가 있다. 이들은 모두 법에 근거하고 있는데 스포츠산업분야의 전문인력 양성은 「스포츠산업진흥법」에 의거하고, 체육지도자 양성은 「국민체육진흥법」에 의거한다.

스포츠산업진흥법

- 제9조(스포츠산업 전문인력의 양성)** ① 국가 및 지방자치단체는 스포츠산업 진흥에 필요한 전문인력을 양성하기 위하여 노력하여야 한다.
- ② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 전문인력의 양성을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 스포츠산업 전문인력 양성기관을 지정하여 운영할 수 있다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따라 지정된 스포츠산업 전문인력 양성기관에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 양성에 필요한 경비를 예산의 범위에서 보조할 수 있다.
- ④ 그 밖에 스포츠산업 전문인력의 양성에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

스포츠산업 전문인력 양성은 「스포츠산업진흥법」 제9조에 의거한다. 이 법에 따르면 국가 및 지방자치단체는 스포츠산업 진흥에 필요한 전문인력을 양성하기 위하여 노력하고, 문화체육관광부장관은 전문인력의 양성을 위하여 스포츠산업 전문인력 양성기관을 지정하여 운영할 수 있으며, 이 경우 그 양성에 필요한 경비를 예산의 범위에서 보조할 수 있도록 하고 있다.

스포츠산업 전문인력 양성과 달리 체육지도자 양성은 「국민체육진흥법」 제11조에 의거한다. 이 법에 따르면 국가는 국민체육 진흥을 위한 체육지도자의 양성과 자질 향상을 위하여 필요한 시책을 마련하도록 하고 있으며, 체육지도자 자격검정(에 합격하고 체육지도자 연수과정을 이수한 사람에게 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 체육지도자의 자격증을 발급하도록 하고 있다.

국민체육진흥법

- 제11조(체육지도자의 양성)** ① 국가는 국민체육 진흥을 위한 체육지도자의 양성과 자질 향상을 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다.
- ② 문화체육관광부장관은 대통령령으로 정하는 자격 요건을 갖춘 사람으로서 체육지도자 자격검정(이하 "자격검정"이라 한다)에 합격하고 체육지도자 연수과정(이하 "연수과정"이라 한다)을 이수한 사람에게 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 체육지도자의 자격증을 발급한다. 다만, 학교체육교사 및 선수(문화체육관광부장관이 지정하는 프로스포츠단체에 등록된 프로스포츠선수를 포함한다) 등 대통령령으로 정하는 사람에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격검정이나 연수과정의 일부(제3항에 따른 성폭력 등 폭력 예방교육은 제외한다)를 면제할 수 있다.
- ③ 연수과정에는 성폭력 등 폭력 예방교육 등 문화체육관광부령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.
- ④ 제2항에 따라 자격검정이나 연수를 받거나 자격증을 발급 또는 재발급 받으려는 사람은 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 납부하여야 한다.
- ⑤ 체육지도자의 종류·등급·검정 및 자격 부여 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「스포츠산업진흥법」과 「국민체육진흥법」에 따라 양성된 전문인력 중 법에의 배치가 되는 인력은 「국민체육진흥법」에 따라 양성된 체육지도자가 유일하다. 체육지도자 배치는 「국민체육진흥법」 제10조와 제14조에 의거하는데 「국민체육진흥법」 제10조와 제14조에서는 체육지도자 배치와 관련한 조문을 두고 있다. 이 법에 따르면 대통령령으로 정하는 「직장과 공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관은 체육지도자를 두어야 하며, 국가·지방자치단체·공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 단체는 대통령령으로 정하는 우수 선수에게 아마추어 경기 생활을 할 수 있게 하기 위하여 문화체육관광부장관이 요청하면 우수 선수와 체육지도자를 고용하도록 하고 있다. 즉, 체육지도자의 경우는 국가가 양성하고 양성된 지도자는 대통령령으로 정하는 직장 등에 배치하도록 하여야 한다는 것이다.

국민체육진흥법

제10조(직장 체육의 진흥) ① 국가와 지방자치단체는 직장 체육 진흥에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

② 생략

③ 대통령령으로 정하는 직장에는 직장인의 체력 증진과 체육 활동 지도·육성을 위하여 체육지도자를 두어야 한다.

④ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관(이하 "공공기관"이라 한다)과 대통령령으로 정하는 직장에는 한 종목 이상의 운동경기부를 설치·운영하고 체육지도자를 두어야 한다.

⑤ 생략

제14조(선수 등의 육성) ① 국가와 지방자치단체는 선수와 체육지도자에 대하여 필요한 육성을 하여야 한다.

② 생략

③ 국가, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 단체는 대통령령으로 정하는 우수 선수에게 아마추어 경기 생활을 할 수 있게 하기 위하여 문화체육관광부장관이 요청하면 우수 선수와 체육지도자를 고용하여야 한다.

④ 생략

다. 관련 정책 사업

체육지도자 양성은 필기시험 → 실기 및 구술시험 → 연수(실무)의 과정을 거쳐 양성 된다. 체육지도자는 지도대상과 지도내용, 분야에 따라 구분되는데 지도대상은 비장애인과 장애인으로 구분되며 비장애인은 연령에 따라 유소년스포츠지도사, (전

문, 생활)스포츠지도사, 노인스포츠지도사로 구분되고, 장애인은 장애인스포츠지도사로 분류된다. 그리고 운동수행방법 지도·관리를 하는 건강운동관리사로 구분된다.

체육지도자 양성 종목은 자격종류에 따라 다르게 이루어져있다. 전문스포츠지도사와 생활스포츠지도사는 54개 종목이 양성되며, 유소년스포츠지도사는 54개 종목에 3개 종목(줄넘기, 플라잉디스크, 파구)이 추가된 57개 종목, 노인스포츠지도사는 1개 종목(그라운드 골프)가 추가된 55개 종목이, 장애인스포츠지도자는 34개 종목이 양성되고 있다. 2019년까지 양성된 체육지도자의 총 누적 수는 310,207명이다

이렇게 양성된 체육지도자는 각종 체육시설이나 체육 관련 프로그램이 운영되는 곳에 배치된다. 그리고 체육활동에 참여하는 국민들을 대상으로 과학적 운동처방을 제공하고 지도하며, 안전하고 유익한 체육활동을 도모하는 역할을 하고 있다. 체육지도자의 배치는 관계 법령에 따라 민간부문 의무 배치와 대한체육회의 지원을 통한 공공부문 배치로 구분된다.

민간부문에서는 등록 및 신고 체육시설업을 대상으로 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제23조 ‘체육지도자의 배치’에, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률시행규칙」 제22조 ‘체육지도자 배치기준’에 근거하여 체육지도자를 배치하고 있다. 관련 법률에서 규정하는 구체적인 체육지도자 배치기준은 다음과 같다.

〈표 3-9〉 체육지도자 배치기준

체육시설업의 종류	규모	배치인원
골프장업	골프코스 18홀 이상 36홀 이하 골프코스 36홀 초과	1인 이상 2인 이상
스키장업	슬로프 10면 이하 슬로프 10면 초과	1인 이상 2인 이상
요트장업	요트 20척 이하 요트 20척 초과	1인 이상 2인 이상
조정장업	조정 20척 이하 조정 20척 초과	1인 이상 2인 이상
카누장업	카누 20척 이하 카누 20척 초과	1인 이상 2인 이상
빙상장업	빙판면적 1,500㎡ 이상 3,000㎡ 이하 빙판면적 3,000㎡ 초과	1인 이상 2인 이상
승마장업	말 20마리 이하 말 20마리 초과	1인 이상 2인 이상

체육시설업의 종류	규모	배치인원
수영장업	수영조 바닥면적이 400㎡ 이하인 실내 수영장 수영조 바닥면적이 400㎡를 초과하는 실내 수영장	1인 이상 2인 이상
체육도장업	운동전용면적 300㎡ 이하 운동전용면적 300㎡ 초과	1인 이상 2인 이상
골프연습장업	20타석 이상 50타석 이하 50타석 초과	1인 이상 2인 이상
체력단련장업	운동전용면적 300㎡ 이하 운동전용면적 300㎡ 초과	1인 이상 2인 이상

※ 주: 체육시설업자가 당해 종목의 체육지도 자격을 가지고 직접 지도하는 때에는 그 체육시설업자에 해당하는 인원을
의 체육지도자를 배치하지 않아도 됨

※ 주: 종합체육시설업의 경우에는 이를 구성하고 있는 각각의 체육시설업의 해당 기준에 따라 체육지도자를 배치하여야 함

※ 출처: 국가법령정보센터 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」(2018)

공공부분에서의 체육지도자 배치사업은 2000년부터 지역단위로 시작되었다. 이 사업은 국민들이 일상생활에서 체육활동에 흥미를 갖고, 적극적으로 참여할 수 있도록 전일제 지도자, 어르신 전담 지도자, 생활체육광장 지도자, 초등학교 스포츠 강사를 현장에 배치하여 다양한 생활체육 프로그램을 체계적으로 보급하는 것에 목적이 있다.

체육지도자의 현장지원은 지역 주민에게 과학적이고 체계적인 체육활동을 지도하는 서비스 제공, 신규 프로그램 보급을 대중에 확산시킴으로써 대국민 체육서비스의 질을 제고 할 목적으로 도입되었다. 2006년에는 ‘청년전문인력 고용 지원계획’에 따라 995명의 생활체육지도자를 현장에 배치하였다.

체육지도자 배치를 위한 예산은 국고 및 지방비에서 각각 인건비 50%씩 부담하고, 국민체육기금에서 수당 등을 지원하고 있다. 이후 국고지원을 기금지원으로 대체하였고, 공동자금출자(matching fund) 형태로 지원방식을 변경하여, 생활체육지도자 배치사업의 효과성과 책임성을 증대시키도록 유도하고 있다.

생활체육지도자의 배치 실적을 살펴보면, 2018년 전체 지도자 수는 2,600명이었고, 1,050,505회가 운영되었으며, 17,913,376명이 참가하였다. 그리고 지도자 수는 경기(329명), 서울(323명), 전남(241명)의 순으로, 운영 횟수는 서울(129,739회), 경기(128,558회), 전남(96,888회)의 순으로, 참가자 수는 서울(2,476,581명), 경기(2,349,517명), 전남(1,531,953명) 순으로 많은 생활스포츠지도사가 배치·운영되었다(2018 체육백서).

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

제4장

국가최소기준 관련
국내외 정책 사례 분석

제1절 국내 사회서비스 정책 사례

1. 생활 인프라 공급

가. 생활SOC

1) 기초생활서비스에 대한 보편적 접근권 보장

생활SOC는 ‘국민들이 생활하는 터전에서 손쉽게 접하게 되는 지역단위의 소규모 생활인프라’로 정의된다. 기존의 ‘사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC)’¹⁴⁾ 개념이 직접 생활 활동에 동원되지는 않으나 간접적으로 생산력을 높이는데 기여하는 각종 시설이나 서비스를 말한다면, 생활SOC는 ‘생활’과 ‘SOC’가 결합된 용어로서 국민생활과 직결된 지역단위의 소규모 생활인프라(여가, 건강, 안전, 환경분야 등)를 주요 정책대상으로 하고 있다. 그동안 SOC 사업이 주로 기업의 생산 활동과 관련된 대규모 인프라(철도, 항만, 댐 등)에 관심을 둔 반면에, 생활SOC 사업은 국민 삶의 만족도를 높일 수 있는 인프라(학교, 보육시설, 노인복지시설, 문화·체육시설 등)에 초점을 두고 있다.

따라서 생활SOC는 기초생활서비스에 대한 보편적 접근권 보장을 통해 사회적 배제(Social exclusion)를 최소화하고 포용성장(Inclusive growth)을 달성하는데 기여한다. 즉 학교, 도서관과 같은 교육서비스를 제대로 누리지 못한 아이들은 단순히 배움의 기회를 넘어 좀 더 나은 삶의 단계로 이동하기 위한 기회로부터 멀어질 수 있다는 점에서 사회적 배제 경험을 최소화하는 것을 목적으로 한다. 또한 생활SOC 사업은 고용유발효과가 비교적 높은 편이며, 일자리 창출과 이로 인한 인구 유입으로 지역경제발전에 기여할 수 있다는 측면에서 일자리 창출과 지역경제발전에 기여하는 장점이 있다(국토교통부, 2018).

14) 통상적으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 정의된 사회기반 시설을 지칭함.

2) 기초생활인프라 최저기준 설정

국토교통부는 2014년 지역행복생활권 정책을 시작하면서, 지방자치단체의 지속 가능한 개발과 국민의 삶의 질 개선 측면에서 생활인프라 수준을 평가하기 위한 제도가 처음 도입되었다. 국토교통부는 2014년 지역행복생활권 정책을 위한 도시지속성 및 생활인프라 평가지침을 마련하여 13개 생활인프라 평가대상을 제시하였다.

2013년 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(2013.6)(이하 도시재생특별법)에서는 「국가도시재생기본방침(중앙정부 수립)」에 기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준을 포함하고, 「도시재생전략계획(지자체 수립)」에 ‘기초생활인프라 최저기준 달성을 위한 계획’을 포함하도록 규정하면서 쇠퇴한 기성시가지의 생활기반 인프라의 확충방안에 대한 제도적 기틀을 마련했다.

이에 국토연구원은 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구에서 84개 관련 법령과 OECD회원국의 수준 등을 검토하여 7개 부문, 28개 시설을 기초생활인프라로 제시하고 이에 대한 최저기준을 설정한 바 있다.¹⁵⁾ 이를 기초로 2013년 국토교통부는 국가도시재생기본방침을 발표하면서 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준을 발표하였다. 초기 기초생활 인프라의 국가적 최저기준 설정(안)은 국내법령이나 국제기준을 기초로 생활권 규모, 지역여건, 시설수요, 기존 유사시설의 유무 등을 고려하여 지자체 별로 기준을 적용하도록 하였다.

15) 국토연구원. 2014. 「국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구 1권」 국토교통부 pp.181-184.

〈표 4-1〉 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준

부문	기초생활 인프라	국가적 최저기준(안)	생활권 규모		
			대 (인구 5만명 이상)	중 (인구 2만 ~ 3만명)	소 (인구 1만명)
교통시설	공공주차장	주거지역 내 주차장확보율: 70%			○
		· 시지역 1대/주택규모 85㎡ · 군지역 1대/주택규모 95㎡			
공간시설	생활권공원	1인당 공원 면적 9㎡			○
	근린광장	2,000~4,000세대당 1개소			○
유통·공급 시설	상수도	상수도 보급률 100%	○	○	○
공공·문화 체육시설	유치원	2,000~3,000세대당 1개소			○
	초등학교	4,000~6,000세대당 1개소 학급당 학생수: 21.5명			○
	공공체육시설	1인당 생활체육시설 면적: 4.2㎡			○
	도서관	· 지역거점도서관: 인구 3만명당 1개소 · 작은도서관: 500가구 이상 1개소 (건물면적 33㎡ 이상)		○	○
	노인의료 복지시설	인구 3만명당 1개소		○	
방재시설	저류시설	목표연도 내 확률강우량을 결정 후 필요 저류시설 확보		○	
환경기초시설	하수도	하수도 보급률 100%	○	○	○

자료: 국토교통부(2013). 「국가도시재생기본방침」, p.43.

이후, 국토교통부는 ‘기초생활 인프라 국가적 최저기준’을 발표(2018.12)하면서, 국민 누구든지, 어디에 거주하든지 상관없이 적용 가능한 보편적 생활서비스의 공급 및 지원 한계선으로서 시설별 1인당 소요 시간거리 개념으로 제시하였다. 여기서 전국 생활SOC 공급 현황은 현재의 전 국민의 90% 이상이 향유가능한 접근거리 수준을 기초값으로 설정하여 산출하였고, 이 현황값을 기본으로 전국민 설문조사를 통한 해당 시설들의 실제 이용자 접근거리, 희망거리, 만족도 등과 시설물의 소관 부처가 운영하고 있는 법·제도 및 정책목표 등을 조사하여 최종 국가적 최저기준을 정해서 발표하였다. 그 결과는 다음과 같다.

〈표 4-2〉 시간거리 개념을 반영한 기초생활인프라 국가적 최저기준 재정비(안)

시설	세부시설		최저기준
지역 거점 시설	공공거점도서관	국공립도서관(지자체, 교육청 설립 포함)	차량 25분
	공공문화시설	문화예술회관	차량 20분
		전시시설	
	공공체육시설	경기장	차량 10분
		체육관	차량 15분
		수영장	차량 30분
	노인복지시설	노인복지관	차량 30분
	보건소		차량 20분
	종합병원, 응급의료기관		차량 20분
마을 단위 시설	지역거점공원(10만㎡ 이상)		차량 10분
	마을주차장	시군구 운영 노상·노외·시설 주차장	도보 10분
	마을도서관	공공거점도서관, 사립공공도서관, 작은도서관	도보 10~15분
	어린이집	국공립 및 민간	도보 5분
	유치원	국공립 및 민간	도보 5~10분
	초등학교	-	도보 10분
	마을 노인복지시설	노인교실	도보 10분
		경로당	도보 5분
	생활체육시설	공공체육시설, 체육도장, 체력단련장, 수영장 등	도보 10~15분
	근린공원	도시공원	도보 10~15분
	의원	1차병원(의원, 치과, 한의원)	도보 20~25분
	약국	-	도보 15~20분
	소매점	-	도보 10분
	기타 생활편의시설	무인택배함, 쓰레기분리시설 등	도보 5분

자료: 국토교통부(2018). 생활인프라 기준 도입 및 활용방안 연구.

나. 국토교통 인프라

1) 이동권의 확보: 보편적인 교통서비스 제공

국민들이 보편적인 교통서비스를 제공받고, 편리하고 안전하게 교통수단 및 교통시설 등을 이용하여 이동할 권리인 ‘교통권’을 보장하기 위해, 육상·해상·항공 교통정책을 체계적으로 추진하고 서민 교통강화를 위해 최저교통 서비스 기준을 제공하기 위해 제안(국토연구원, 2011)된 바 있다. 이러한 교통권 보장을 위한 제도적 노력으

로 「교통기본법」 제정(안)을 입법예고(국토교통부 공고 제2010-753호, 2010.8.31.)하였으나, 현재는 폐기된 상황이다.

2) 최저교통서비스 개념

최저교통서비스는 대상교통 서비스, 이용계층(소득 등), 대상지역 등에 따라 다양하게 정의된다. 이에 3가지 방향으로 개념 정립한 국토연구원(2011)의 자료에 근거하여 다음과 같이 제안된다.

〈표 4-3〉 최저교통서비스의 개념정립 방향

구분	의미	대상	관점
정책목표 연계형	교통서비스가 달성하고자 하는 정책목표를 고려한 최저기준	지역간 교통(도로)	공급자(중앙정부)
최저교통비 연계형	교통서비스를 이용하는 이용자의 지불능력을 고려한 최저기준	지역간(시외버스)+ 지역내(버스, 택시)	이용자(비용)
기초생활권 연계형	현 정부의 최소지역단위로 할 수 있는 기초생활 단위의 최저기준	지역내(도로접근성) 일부 대중교통 고려	공급자+이용자

자료: 국토연구원(2011), 국토교통인프라의 최저서비스기준 정립에 관한 연구-도로인프라 접근성을 중심으로-. p.14

이와 같이 3가지 개념을 하나의 지수로 종합하는 것이 필요하고, 이를 정책적으로 활용하기 위해 도로서비스의 빈곤한 상태를 나타내는 의미인 ‘도로빈곤지수(RoPI: Road Poverty Index)’로 제시되었다. 도로빈곤 지수값이 클수록 도로서비스가 상대적으로 열악한 지역으로 해석되어, 예를 들어 강원도, 경상북도 해안지역, 전라남도 해안지역, 울릉군, 태안군, 강화군 등 도서지역 등이 상대적으로 도로빈곤 지수가 높게 나타났다. 그러나 시나리오별로 예측할 때 2009년에 비해 2021년의 도로빈곤 지수값이 작아지고 있다.

이와 같이 최저교통서비스에 대한 정책목표 연계형 개념은 고속도로 접근성 제고, 지역간 통행의 반일생활권 실현 등을 위해 필요하며, 최저교통비 연계형 개념은 복지교통수당(바우처) 제도 활성화의 기준으로 활용될 수 있다. 그리고 기초생활권 연계형은 수요대응형 대중교통정책 방안을 마련하고 정보통신기술과 융합된 새로운 교통서비스를 제공하는데 기여할 수 있다는 데 의미있다.

다. 문화 및 여가시설

문화시설 및 여가시설에 대한 지역규모와 인구구조에 따른 시설 최소기준에 대한 연구는 진행된 바 있다.

박영정·채지영(2004)은 “여가시설 최소기준 수립을 위한 기초연구”를 통해 생활권 내 여가활동의 기반이 되는 생활권 공공여가시설의 공급기준을 제시해야 하는 논리적 근거를 제시하고, 이를 기초로 여가시설 최소기준이 갖는 정책적 의미와 방향, 그리고 과제를 제시한 바 있다. 이 연구에서는 문헌조사, 설문조사, 사례조사를 통해 공공 여가시설의 공급방향과 최소기준안을 마련하였다.

〈표 4-4〉 생활권 공공여가시설의 공급기준(안)

구분	제1 문화적 생활권	제2 문화적 생활권	제3 문화적 생활권
관련 시설	생활체육공원 주민자치센터 평생학습관 문화의집 청소년 문화의집 농어민문화체육센터	지방문화원 여성회관 사회복지관 노인복지회관 시·군·구민회관	청소년수련관
	-	-	박물관·미술관
	국민체육센터	국민체육센터	-
	공공도서관	문예회관	문예회관, 공공도서관
인구 규모	2~3만명	10만명	50만명
접근성	도보 15분 정도	자동차로 30분 정도	자동차로 1시간 정도
행정 구역	동	기초 시군구	광역시도 및 대도시
시설 성격	<ul style="list-style-type: none"> · 생활시설 · 특성화 시설 · 소규모 시설 · 내부교류 시설 		<ul style="list-style-type: none"> · 전문적 시설 · 거점시설(대표성) · 대규모 종합시설 · 외부교류 기능 추가

자료: 박영정·채지영(2004). 여가시설 최소기준 수립을 위한 기초연구. 한국문화관광정책연구원.

예를 들어 공공여가시설은 소생활권, 중생활권, 대생활권 등으로 구분하여 그에 따라 이용행태가 구분되기 때문에 여가시설의 시설공급은 생활권단위로 제공되어야 한다는 것이다. 결국 이 연구에서는 생활권 단위와 문화권역을 고려하고, 개별시설의 특성 및 지역주민의 이용행태 등을 고려하여 생활권 공공여가시설 공급기준의 가이드라인을 제시할 수 있다고 제안하였다. 그리고 국가균형발전지향이라는 국가최소기준 이외에, 지역별로 특성과 차이, 수요를 고려하여 그 지역에 맞는 지역별 최소기준(regional Minimum)을 세워 상향식으로 공급하는 방안의 필요성이 제안되기도 했다.

한편, “전국문화기반시설 최소기준수립 연구”에서 이원태(2004)는 공공도서관, 박물관 및 미술관, 문예회관, 문화의 집 등 4대 문화기반시설을 대상으로 지방자치단체, 또는 생활권 단위의 인구 및 면적, 문화기반시설 현황과, 문화적 여건을 고려한 공급기준을 하였다. 지역간 시설의 불균형, 유사시설의 중복건설, 시설의 대형화 추진 등 문화기반시설 건립 추진상의 문제점에 대응하기 위해, 생활권별 문화수요 등을 기초로 기초단체별로 문화시설 전국 최소기준을 마련하여 지역별 확충 필요시설을 우선적으로 조성하고 시설 운영의 활성화를 꾀하고자 하는 목적으로 수행된 연구이다. 연구수행을 위해 250여개의 지방자치단체 가운데 지역의 인구와 면적을 고려하여 대표적인 6개의 지역모형을 구분하여, 각 모형별로 대표적인 사례지(대구광역시, 부천시, 전주시, 충주시, 남해군, 전남 해남·강진·장흥·완도, 경북 안동·영주·예천·봉화·영양·청송·의성)를 선정하여 문화기반시설의 현황분석을 실시하였다. 분석결과 4개의 문화시설에 따라 6개 도시 모형별로 전국최소기준을 제시하였다.

이 연구는 문화기반시설 확충을 위한 정책을 위해, 통합적 시설건설 정책 수립, 국고보조금의 지원기준 조정, 문화기반시설 건립비지원심사평가위원회 설치 운영, 지역문화의 균형 발전을 위해 다원적 지원방안 강구 등을 제안하였다. 그리고 전국 문화기반시설 최소기준 정책 추진을 위해서는, 문화시설 운영실태 및 기초자료 조사, 지표개발, 기준지표를 토대로 각 지역의 문화수요 예상인구에 따라 기초단체별 필요시설의 수나 적정규모 등의 최소기준 설정 등에 대한 추후 세부추진과제를 제시하였다.

〈표 4-5〉 도시모형별 문화시설의 전국 최소기준 제안: 6개 도시

도시모형	도서관	박물관·미술관	문예회관	문화의집
특별·광역 시모형	인구 6만명당 1개소 + 지역거점도서관 1개소	인구 5만명당 1개소 + 국립박물관 1개소 + 공립미술관 1개소	기초자치단체당 1개소+ 지역거점문예회관 1개소	인구 5만명당 1개소
대도시모형	인구 6만명당 1개소	인구 5만명당 1개소	기초자치단체당 1개소	인구 5만명당 1개소
도청소재지모형	인구 6만명당 1개소 + 지역거점도서관 1개소	인구 5만명당 1개소 + 국립박물관 1개소 + 공립미술관 1개소	기초자치단체당 1개소+ 지역거점문예회관 1개소	인구 5만명당 1개소
기초시모형	인구 6만명당 1개소	인구 5만명당 1개소	기초자치단체당 1개소	인구 5만명당 1개소
기초군모형	기초자치단체당 1개소	기초자치단체당 1개소	기초자치단체당 1개소	기초자치단체당 1개소
낮후지역 모형	기초자치단체당 1개소(복합문화공간)	기초자치단체당 1개소(복합문화공간)	기초자치단체당 1개소(복합문화공간)	기초자치단체당 1개소(복합문화공간)

자료: 이원태(2004). 전국문화기반시설 최소기준수립 연구. 한국문화관광정책연구원

2. 사회서비스 최저기준

가. 사회복지시설 서비스의 최저기준

보건복지부는 2006년 사회복지시설 서비스 최소기준을 개발하고, 사회복지시설 서비스 공동 최소기준과 각각의 시설 유형별로 장애인 복지분야(장애인복지시설, 장애인복지관), 노인복지분야(노인복지시설 및 노인복지회관), 아동복지시설, 사회복지복지시설, 정신요양시설, 부랑인 복지시설, 사회복지관에 대한 서비스 최소기준을 마련하였다. 이때 기준으로 참고한 자료는 영국 정부의 최소기준(National Minimum Standards) 원칙인 ① 서비스 이용자에 주안점을 둠, ② 목적에 부합됨, ③ 포괄적임, ④ 적극적인 선택(positive choice), ⑤ 사정된 욕구를 충족시킴, ⑥ 질 높은 서비스, ⑦ 질 높은 인력 등이다. 이는 구체적으로 권리(정보, 사생활과 비밀보장, 고충호소, 학대·방임·성폭력방지, 따돌림 방지), 환경(시설의 위치와 규모, 화장실, 보장구와 편의시설, 긴급대피), 운영(목적과 비전, 전략계획, 리더십, 서비스품질관리, 정보관리, 사례기록, 안전관리, 자문 및 평가활동, 자원동원, 지역사회관계), 인력(직원의 충분성, 자격과 자질, 팀협력과 직원의 구성, 선발, 훈련과 개발, 슈퍼비전과 평가, 내부고객만족), 서비스의 질(고개만족, 개별욕구와 선택) 등과 같은 5개

의 핵심영역과 36개에 달하는 기준으로 제시된다(김통원, 2006).

〈표 4-6〉 사회복지 시설 서비스 최저기준

시설의 서비스 최저기준 (「사회복지사업법」 시행규칙 제27조)
<p>제27조(시설의 서비스 최저기준) ① 법 제43조 제1항에 따른 서비스 최저기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시설 이용자의 인권 2. 시설의 환경 3. 시설의 운영 4. 시설의 안전관리 5. 시설의 인력관리 6. 지역사회 연계 7. 서비스의 과정 및 결과 8. 그 밖에 서비스 최저기준 유지에 필요한 사항

이러한 시설 서비스에 대한 기준은 2012년에 「사회복지사업법」 제43조(시설의 서비스 최저기준) 조항을 신설하는데 기여하였다. 즉 시설에서 제공하는 서비스의 최저기준을 보건복지부 장관이 마련하도록 규정하고 있으며(1항), 이에 대해 시설 운영자는 서비스 최저기준 이상으로 서비스 수준을 유지하여야 한다(2항). 이와 관련하여 2012년 「사회복지사업법」 시행규칙에 시설의 서비스최저기준(제27조)을 신설하여 운영중이다.

나. 장애인 거주시설 서비스 최저기준

장애인 생활시설은 시설운영 효율성과 전문성 측면에서 지역이나 시설간의 큰 편차 등 문제가 지속적으로 제기되어 오던 중, 2005년부터 장애인 생활시설에 대한 지원 사업이 중앙정부에서 지방정부로 이양됨에 따라 시급히 중앙정부 차원에서 장애인 거주시설 서비스 관련 표준화된 정책지침이 필요해졌다. 이는 2007년 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 제정하면서, “모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 장애를 이유로 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실현을 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현”(제 1조)한다는 기본적인 목적에 근거하게 되었다. 더불어 장애인의 자기결정권 및 선택권(제7조), 가족·가정·복지시설 등에서의 차별금지(제30조) 등에 근거해서 장애인의 거주시설의 최저기준을 설정하게 되었다.

이와 같이 장애인 거주시설의 혁신방안 중 하나로서 서비스 질 개선을 위하여 서비스 최저 기준을 개발하고, 이 기준에 의해서 서비스 공급자의 신규진입을 관리하고, 기존 시설에 대해서는 정기적인 확인(inspection)을 통하여 서비스 제공자격을 관리할 필요성이 제기되었다(김용득 외, 2009). 이에 보건복지부는 2009년 장애인 거주시설 서비스 최저기준을 제시하고, 장애인 거주시설의 제도적, 실천적 측면의 근본적 변화를 위한 기초를 마련하는 차원에서 서비스 최저기준을 제시하였다.

이 최저기준에 따르면 전체 40개 서비스 최저기준을 내용과 특성을 고려하여 총 9개 영역으로 분류하였다. 9개 영역은 시설의 선택, 개인의 욕구와 선택, 이용자 참여와 권리, 능력개발, 일상생활, 6. 케어활동, 7. 환경, 8. 직원관리, 9. 시설운영 등이다.

〈표 4-7〉 장애인 거주시설 서비스 최저기준(안) 요약

<p>1. 시설의 선택</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 1: 서비스 이용자 안내 ■ 기준 2: 이용 상담 ■ 기준 3: 욕구와 서비스의 적합성 검토 ■ 기준 4: 예비방문 ■ 기준 5: 계약 <p>2. 개인의 욕구와 선택</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 6: 욕구사정 ■ 기준 7: 개별 서비스 이용계획 <p>3. 이용자의 참여와 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 8: 의사결정 ■ 기준 9: 참여 ■ 기준 10: 위험관리 ■ 기준 11: 비밀보장 ■ 기준 12: 학대 등으로부터의 보호 ■ 기준 13: 이의제기 <p>4. 능력개발</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 14: 개인적인 발전 ■ 기준 15: 교육과 직업 ■ 기준 16: 지역사회연계와 네트워크 <p>5. 일상생활</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 17: 여가 ■ 기준 18: 관계 ■ 기준 19: 사생활 ■ 기준 20: 식사 	<p>6. 케어활동</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 21: 개별지원 ■ 기준 22: 건강관리 ■ 기준 23: 약물관리 ■ 기준 24: 노화와 사망 <p>7. 환경</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 25: 시설과 설비 ■ 기준 26: 개인침실; 공간요구 ■ 기준 27: 개인침실; 가구와 시설물 ■ 기준 28: 화장실과 욕실 ■ 기준 29: 공용 공간 ■ 기준 30: 보조기구와 설비 ■ 기준 31: 위생과 감염예방 <p>8. 직원관리</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 32: 역할 ■ 기준 33: 자격과 자질 ■ 기준 34: 직원구성 ■ 기준 35: 훈련과 개발 ■ 기준 36: 지도감독과 지지 <p>9. 시설운영</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기준 37: 질 관리 ■ 기준 38: 정책과 절차 ■ 기준 39: 기록유지 ■ 기준 40: 안전한 실천
---	--

자료: 김용득 외(2009), 「장애인거주시설 서비스 최저기준 마련을 위한 연구」, 보건복지가족부, p.3.

제2절 국외 문화서비스 정책 사례

1. 문화·예술

가. 문화예술 시설 기준

1) 영국 예술위원회의 문화예술시설 설치 가이드라인

1959년 영국 예술위원회는 문화예술 시설 설치에 대한 8가지 규칙을 정리한 바 있다(Graeme, E., 2001). 즉 각 지역, 도시, 소도시는 다음과 같은 8가지 일반적인 규칙에 따라 예술창작활동이나 전시 등에 필요한 시설을 건립할 수 있다는 것이다.

그 규칙의 첫째는 '천 만명의 거주민이 있는 지역은 상설 전문 오페라 컴퍼니가 있어야 한다'는 것이다. 그리고 둘째, '5백 만명 거주민이 있는 지역은 한 개의 상설 심포니 오케스트라가 있어야 한다.', 셋째, '15만명 이상이 거주하는 타운은 오페라와 발레를 포함한 주요 관광 프로그램이 가능한 큰 극장이 있어야 한다.', 넷째, '10만명 이상이 거주하는 타운은 자신의 극장을 가진 하나의 상설 레퍼토리 극단이 있어야 한다.', 다섯째, '7만 5천명 이상이 거주하는 타운은 큰 심포니와 합창 콘서트에 적절한 하나의 홀이 있어야 한다.', 여섯째, '5만명 이상이 거주하는 타운은 한 개의 박물관이나 아트 갤러리, 그리고 한 개의 상시 사용 가능한 전문적인 아트센터가 있어야 한다.', 일곱째, '2만명 이상이 거주하는 타운은 정규 공연 시리즈가 가능한 뮤직클럽이나 아트 소사이어티, 아마추어 오케스트라 등이 가능하고, 정기적인 관광 전시회(touring exhibitions) 개최가 가능한 한 개의 아트센터가 필요하다.', 그리고 여덟째, '1만명 이상이 거주하는 타운은 하나의 아마추어 극단, 아마추어 합창단, 그리고 아마추어 공연단이 각각 있어야 한다.'는 가이드라인이 그것이다.

2) 호주의 여가시설 건립 기준

호주에서 2010년대에 문화기반 도시계획이 활발하게 이루어지는 과정(Dunphy & Smithies, 2015)에서, 문화 및 여가시설 건립과 관련하여 계획을 수립하는 방식에 최소기준의 원칙이 사용되었다. 이와 관련해서 호주의 시드니 기술대학교(the University of Technology Sydney)에서 발전시킨 U-Plan system을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-8〉 호주 U-Plan 구성요소

핵심 모듈	과제
목표와 결과 (Objectives/Outcomes)	(1) 미션과 U-plan (2) 의사결정 구조 확립 (3) 예산 제약 고려 (4) 광범위한 타겟 설정
참여 (Participation)	(5) 인구통계학적 데이터 만들기 (6) 거주자 참여 조사 (7) 시설 이용자 조사 (8) 관광객 조사 (9) 현 상태 시뮬레이션(참여) (10) 능동적, 수동적 변화 (11) 활동 스캔 (12) 활동 선택 (13) 활동 목표집단 설정
공급 (Supply)	(14) 목록 작성 (15) 현 상태 시뮬레이션(공급) (16) 시설/서비스 검사 (17) 시설/서비스 필요요건 (18) 시설/서비스 상세 설명

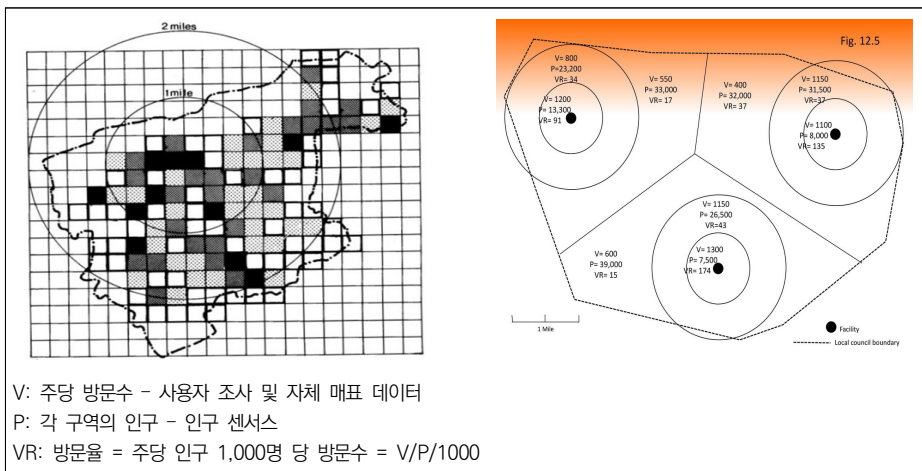
자료: Veal, A. J. (2010). Leisure, sport and tourism, politics, policy and planning. CABl. p.177.

호주의 U-Plan system은 지방단위 수준에서 소규모 타운, 광역지역, 대도시 등 수준별 지역단위 계획을 세울 때 레저·스포츠와 관광 참여에 초점을 두어 공급에 필요한 일정한 단계와 과제를 점검해야 한다는 것이다. 예를 들어 호주의 U-Plan은 목표와 결과, 참여, 공급과 관련된 핵심모듈을 설정하고 각 단계별로 과제를 설정하게 된다. 이렇게 설정한 기준에 따라 이용지역(catchment areas) 설정을 계획하게 되는데, 어떤 시설이 어디에 위치해야 하는가는 잠재적 사용자와 거주자와의 관

계 속에서 실질적이고 잠재적인 사용 패턴을 이해하여 결정된다.

즉 어떤 시설의 이용지역 크기는 필요한 시설 공급 수준에 영향을 미친다. 이때 이용지역은 시설을 이용하기 위해 방문한 대다수가 이용하는 지역을 의미하는 것으로, 시설 인근의 인구 분포, 대중교통 노선 및 교통 장애물에 따라 형성된다. 예를 들어 시설의 이용반경이 적을수록 더 많은 시설이 요구되기 때문에 관련 사항도 고려하여 시설의 이용면적과 시설 수 등을 결정하여야 한다. 그리고 인구 분포를 반영하려면, 이용지역은 인구 데이터를 얻을 수 있는 구역에 연계되는데, 이는 방문을 개념을 수반하게 된다. 방문율(visit rate)은 일정 기간 동안 지정된 구역의 인구 1,000명 당 방문하는 수를 의미한다. 어떤 시설의 방문율을 매주 당, 인구 1,000명 당, 그리고 400미터(1/4마일) 길이의 격자방안(grid square)에 따라 보여준다. 이를 기반으로 개발정책을 수립할 때 서비스 제공이 되지 않는 지역을 명확히 하고, 비서비스 지역의 충족되지 않은 요구를 정확하게 이해하게 된다.

[그림 4-1] 호주 U-Plan 시스템의 방문율 계산에 따른 시설의 이용지역 계획

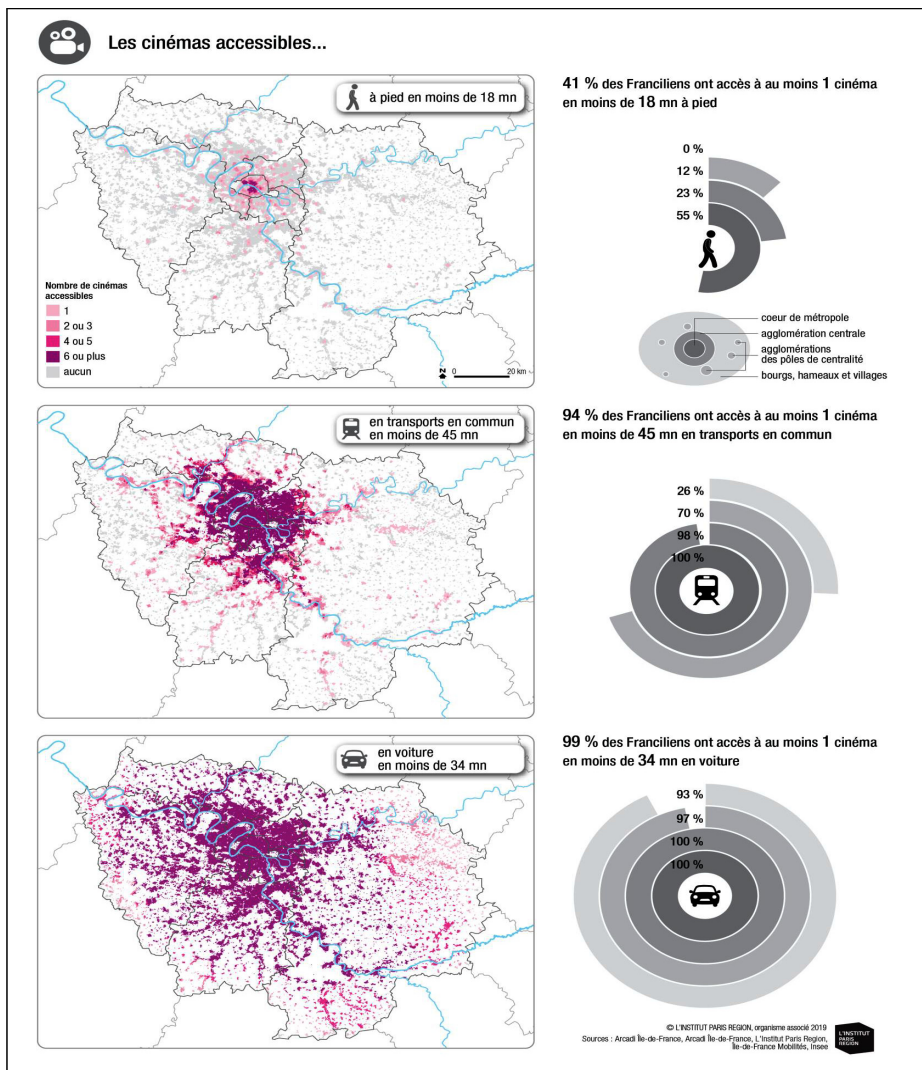


자료: Veal, A. J. (2010). Leisure, sport and tourism, politics, policy and planning. CABl. pp.257~265

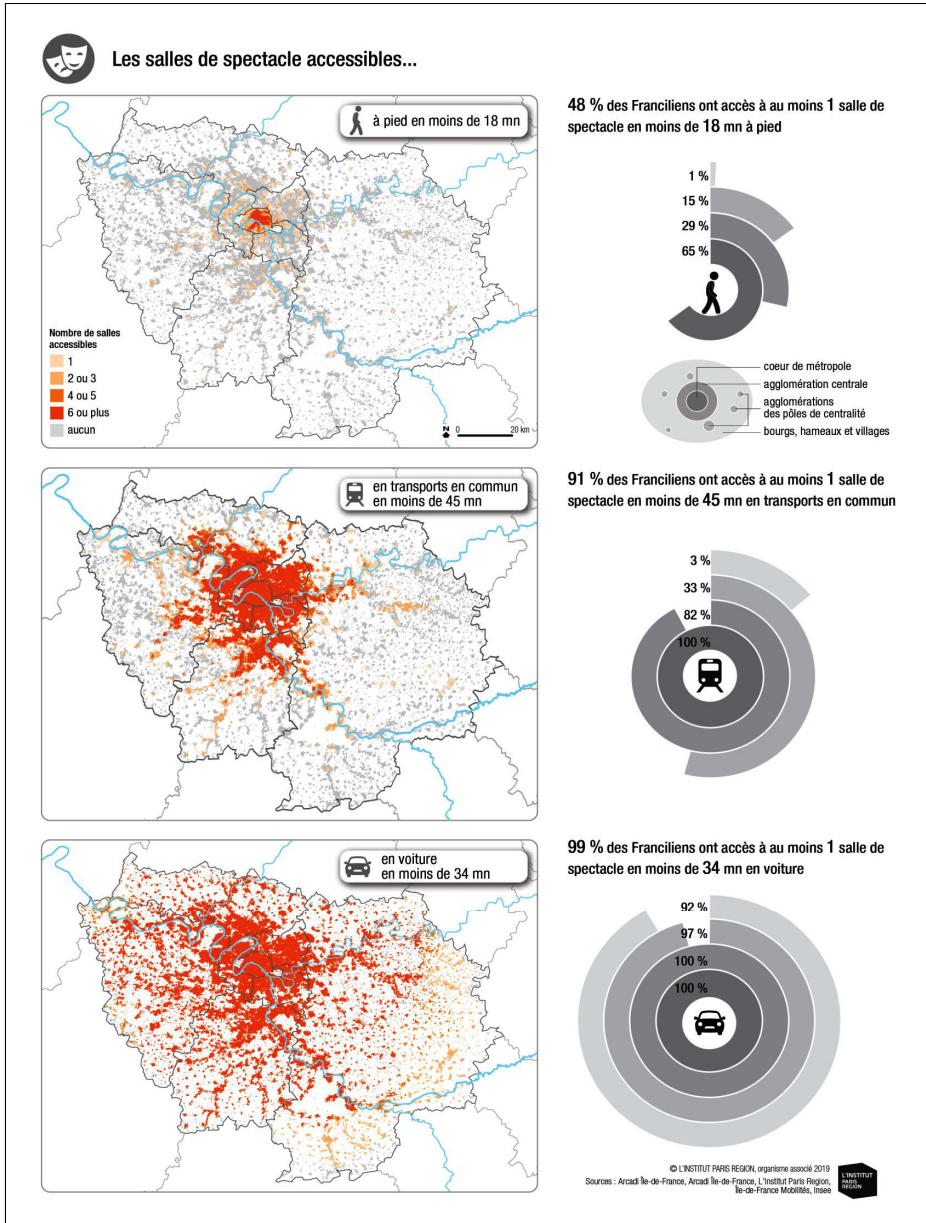
3) 프랑스의 문화백색지대 지정

프랑스의 IAU(Institut d'Amenagement et d'Urbanisme; 파리지역 도시화 정비기구)는 2020년 한 보고서를 발간하면서 파리지역의 “문화백색지대”(zone blanche culturelles)를 통한 파리시민들의 문화시설 접근권을 확대하기 위한 제안을 한 바 있다. 여기서 백색 지대란 ‘문화·예술에 대한 접근성이 떨어지는 지역’을 말하는데, 구체적인 기준은 인구 10,000명당 공공문화시설이 1개 미만인 지역을 구별해 내는 것이다.

영화관 접근성



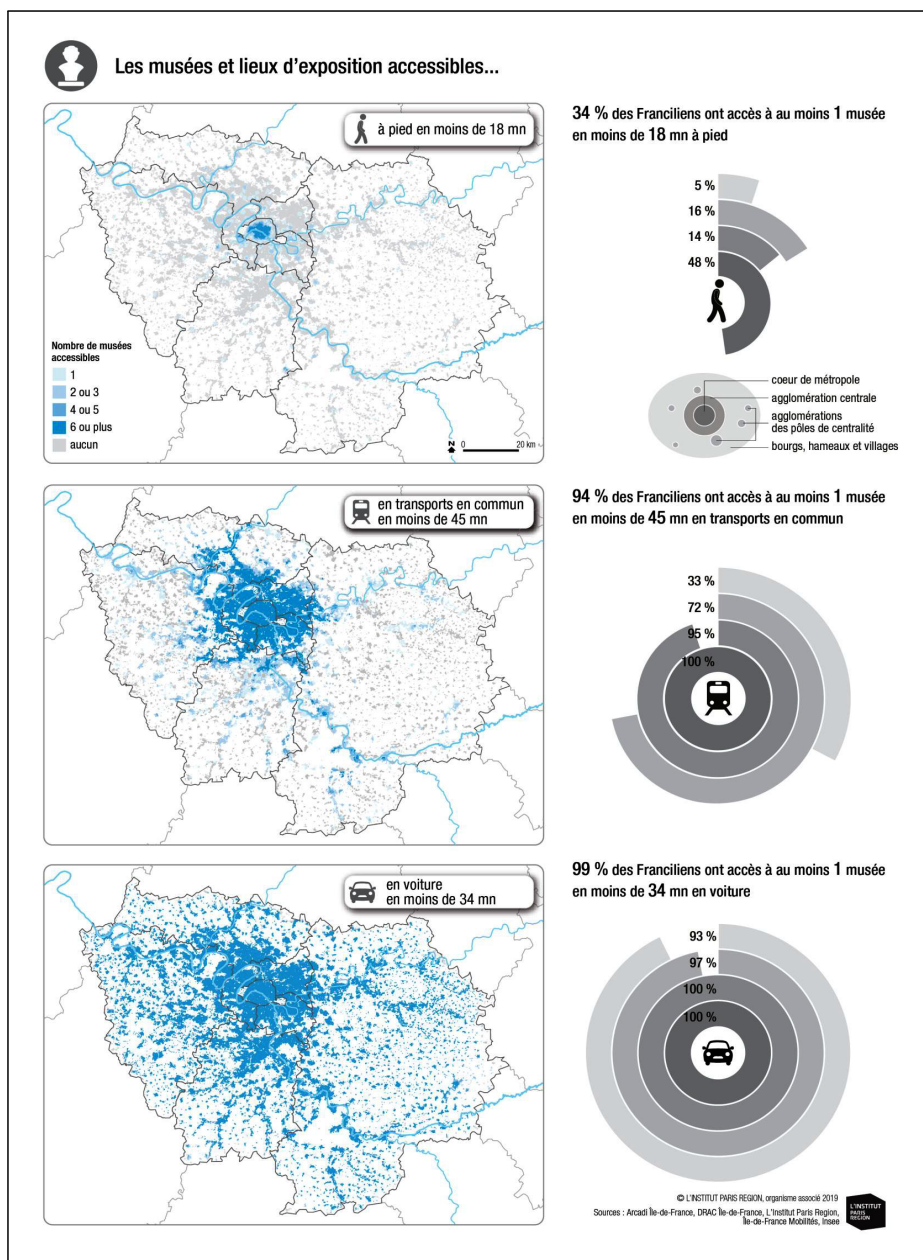
공연장접근성



이러한 기준을 통해 시민이 도보, 자가, 대중교통으로 접근할 수 있는 문화예술기관의 수와 거리를 계산해내고, 이를 그림으로 작성하여 문화백색지대를 지정하게 된 것이다. 문화백색지대로 지정된 지역을 식별하고 파리 시민들의 문화접근권에

대한 혁신적인 솔루션으로 제안된 것은, 관련 시설 근처에 주차장과 정거장 설치, 인근지역 문화 및 여가시설과 연계 효과 개발, 지역의 상징적인 정체성 확립, 관련 시설을 대체할 수 있는 서비스 제공 등이다(IAU, 2020).

미술관 전시관 접근성



나. 참여를 위한 비용지원

1) 프랑스의 Culture Pass

① 프랑스의 문화권: 문화접근도와 문화이용도

프랑스는 1946년 헌법전문에 기반하여 문화권을 사회권으로 간주하였고, 이를 보장하기 위한 책임이 국가에 있다는 사실을 명확히 하였다.¹⁶⁾ 이후 1990년에 이르러 문화권의 새로운 개념인 ‘문화에 대한 권리(le droit de la culture)’가 등장하게 된다.¹⁷⁾ ‘문화에 대한 권리(le droit de la culture)’는 오늘날 프랑스 정부의 문화정책을 수립하는데 중요한 요소로 간주되고 있다. 즉 문화라는 것이 문화와 예술뿐만 아니라 이와 관련된 모든 개인의 일상의 활동으로 보고 이를 위한 ‘공공문화 서비스(le service public culturel)’의 개념이 발전하게 된다. 특히 문화에 대한 접근성은 1998년 문화소외와 관련된 법 제140조에서 “전 생애에 걸쳐 문화, 스포츠, 바캉스, 여가활동에 대한 모든 이들의 평등한 접근은 국가의 목적이다. 그리고 이를 통한 시민권의 유효한 행사가 보장되어야 한다.”¹⁸⁾고 강조하고 있다. 이와 같은 소외를 줄이기 위해서는 중앙정부, 지방정부, 사회복지단체, 기업 등 모든 사회단체들의 참여를 독려하고 있으며, 특히 국가에 의해서 재정지원을 받는 문화시설이나 기관들은 이러한 소외를 줄이는데 의무가 있다.

이에, 프랑스의 문화정책을 크게 ‘문화접근도’를 향상 시키는 시기와 ‘문화이용도’를 강화하는 시기로 나눠서 볼 수 있다. 초기에는 문화에 대한 접근을 용이하게 하기 위해서 다양한 문화시설이나 프로그램의 제공이 이뤄진다. 문화정책의 시행을 외적요인으로 본다면 이로 인해서 단기적으로는 개인의 관심이나 흥미를 유발시킬 수 있다. 이러한 개인의 관심과 흥미는 문화에 대한 접근도를 높일 수 있다. 특히 문화접근도의 가장 크게 영향을 미치는 경제적 요인을 약화시킴으로 인한 개인의 문화에 대한 접근을 촉진시킬 수 있다. 한편, 문화이용도는 개인의 문화에 대한 경험, 인식의 차이가 크게 영향을 끼친다. 즉 다양한 개인의 문화향유 욕구를 수렴하

16) “국가는 정신적, 육체적, 경제적 상태, 나이와 상관없이 모두 특히 어린이, 부녀자, 노인로자 등에게 생존권 보장을 위해 건강권, 기초생활보장, 휴식권 그리고 여가를 보장받을 권리가 있다.” “국가는 어린이나 성인에게 교육이나 문화에 대한 접근을 평등하게 보장한다. 그리고 공공교육기관은 국가의 의무이다.”

17) Marie CORNU, “Droit de la culture”, in Dictionnaire des politiques culturelles, E. de Waresquiel, Larousse, CNRS, 2001, p. 219.

18) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000206894>

고, 이를 바탕으로 적극적인 문화이용도를 높이기 위해 끊임없이 문화정책을 발전시키기 위한 노력을 하고 있다.

② 프랑스의 Culture Pass(2019~현재)

Culture Pass 사업은 프랑스에서 문화접근도를 높이기 위해 청소년들에게 비용 지원을 하는 대표적인 방법이다. 2017년 1월, 에마뉼엘 마크롱(Emmanuel Macron)이 대통령 선거 당시 문화정책의 핵심 프로젝트 중 하나로 컬처패스를 공약으로 내세웠으며, 이는 이탈리아에서 먼저 시작되었던 사업(Bonus Cultura)을 벤치마킹한 사례이다.

2019년 2월부터 18세 이하 젊은 층에게 250유로를 지원하여 박물관, 극장, 영화관 등에서 사용가능하도록 하는 제1차 시범사업을 진행하였다. 이후 2019년 6월부터 본격적으로 시작하여 프랑스에 1년 이상 살고 있는 18세 청소년들은 연간 500유로를 지원받아서 문화예술 콘텐츠를 구입할 수 있게 되었다. 스마트 폰 애플리케이션으로 지원금을 충전하고, 구매할 콘텐츠를 검색하고 결제하는 방식이다. 2020년 현재 1,000여개의 문화예술 콘텐츠 제공자(cultural players)가 참여하고 있으며, 12,000명의 청소년을 지원하기 시작하였다. 앞으로 지속적으로 확대하여 매년 약 15만명이 혜택을 받을 것으로 예상되고 있다.

다. 예술인 창작안전망으로서의 사회보험제도 운영

1) 독일 〈예술가사회보험제도〉와 '예술가사회금고' 운영

독일의 〈예술가사회보험제도〉는 프리랜서인 예술가의 연금보험, 건강보험, 요양보험 등을 지원하는 제도로 '예술가사회금고'에서 운영하고 있다. 독일은 1983년 「예술가사회보험법」을 시행하기 시작하면서, 예술가사회보험을 일정 금액 이상의 소득을 얻는 예술가들에게 종속 고용관계를 맺는 모든 기관/단체 및 예술인들이 보험에 의무적으로 가입하게 하였다.

'예술가사회금고'는 한국의 예술인복지재단과 유사한 곳으로, 독일연방관청에 소속되어 각종 보험가입의무 판단 및 납부상황 점검, 피보험자의 보험료 및 연방보조금 징수, 피보험자에게 지급하는 역할을 담당한다. 해당 제도의 대상이 되는 자들은

예술가와 언론출판인으로 언론출판인을 대상으로 포함한다는 점이 한국 및 프랑스 등의 대상 범위와 다르게 특이하다. 또한 연금보험, 건강보험, 요양보험 등의 문화 예술인들의 노후 및 건강/복지와 관계된 보험에 집중하고 있다는 특징이 있다. 자세한 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 4-9〉 독일의 예술가사회보험제도 주요 내용

구분	내용
대상	• 문화예술활동을 영위하는 예술가 및 언론출판인
자격	<ul style="list-style-type: none"> • 일반자격: ① 자영 형태의 예술/출판활동으로 소득을 창출하는 자 ② 해당 예술활동에 기초해 생계를 유지하는 주업 활동인 자 ③ 활동이 일시적이지 않은 자로, 임시형태 활동 시 기간이 최소 2개월 이상인 자 • 소득조건: 연간수입 최소 3,900유로 이상 • 예외조건: ① 직업활동을 개시한 초기 3년간 해당기준을 미달한 경우 ② 6년간 2회까지는 기준을 넘지 못해도 자격유지 가능 • 면제조건: ① 종속 고용관계를 유지하는 예술가/언론출판인 등 다른 방법으로 사회보험에 가입된 경우 ② 연속해서 3년간 연간 노동보수 한도액을 초과하는 높은 소득을 얻는 예술가 및 언론출판인은 제외
보장 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 건강보험, 연금보험, 요양보험 • 연금액은 납부 보험료 수준에 따라 결정
재원 및 보험료	<ul style="list-style-type: none"> • 재원 구성: 예술가 및 언론출판인(50%), 연방정부보조금(20%), 예술인의 작업과 서비스를 사용하는 기업(30%) • 예술인 납부 보험료: 과세소득의 35% 수준 • 보험료: 연금보험 18.7%, 건강보험 14.6%, 요양보험 2.55%, 피보험자(예술인)가 부담하는 보험료는 연금보험 9.35%, 건강보험 7.3%, 요양보험 1.275%

제도 도입 초기에는 12,000여명에 불과했던 피보험자가 폭발적으로 증가하면서 (약 15배 이상), 실질적으로 예술인사회보험이 예술인을 위한 중요한 사회보호 기능을 한다고 평가받고 있다. 한국의 고용보험의 예술인도입이 예정되어있는 상황을 고려할 때, 현재 많은 긍정적 시사점을 주는 부분이라 할 수 있다. 하지만 피보험자의 증가로 인한 지원보험금 또한 계속해 증가하면서, 연방정부와 기업에 상당한 부담으로 작용한다는 지적도 나오면서, 예술인들을 위해 지나친 재원이 투입되는 것이 아니냐는 비판과 함께 제도의 폐지 주장 또한 나오는 중이다.

2) 프랑스 사회보험제도

① 실업보험제도: 앵테르미탕

독일의 앵테르미탕은 공연, 영화, 방송 분야에 종사하는 단기 계약직 종사자들을 위한 실업보험제도로, 1936년에 첫 시행되었고 국내 예술인을 위한 사회보험제도 필요 및 설계 시 가장 많이 참고 및 논의된 제도이다. 국내의 예술인복지제도 도입이 논의되던 초기 단계부터 예술인을 위한 고용보험과 실업급여제도 도입의 형태로서 벤치마킹의 대상으로 많이 분석된 사례이다. 앵테르미탕 관한 규정은 프랑스 노동법에 의해 규정되어있으나, 구체적인 실업급여의 수급, 요건, 금액 등의 세부사항은 노사 단체협상을 통해 결정되는 것이 특징이다. 제도의 자세한 내용은 다음과 같다.

〈표 4-10〉 프랑스의 실업보험제도(앵테르미탕) 주요 내용

구분	내용
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 공연, 영화, 방송예술분야 비정규직 임금근로자 • 자유계약직 프리랜서와 자영업자에 해당하는 전업예술가 • 관련 예술기술직
자격	<ul style="list-style-type: none"> • 근로시간: 12개월 동안 507시간 이상
보장 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 수급기간: 최대 243일(약 8개월) • 실업보상금: 노동시간과 급여 비율에 따라 결정, 최저급여액은 예술가 일당 44유로, 기술직은 38유로 • 임금소득과 실업급여의 누적이 사회보장제도 상한액의 1.18배인 월 3,907유로를 초과할 수 없음
재원 및 보험료	<ul style="list-style-type: none"> • 노사 양자 간 분담. 고용주와 근로자가 약 7:3비율 • 전체 임금총액의 12.4%에 대해 고용주 9.05%, 예술가 3.55%부담

② 특별사회보장제도: 작가사회보장제도

프랑스의 작가사회보장제도는 예술인이 임금근로자와 같은 혜택을 누릴 수 있도록 ‘예술가-작가를 위한 특별사회보장제도’를 운영한다. 이 제도는 저작권료를 받는 해당 예술인들의 사회보장행정을 담당하는 정부공인 비영리단체인 ‘작가사회보장제도’와 ‘예술인의 집’이 운영한다. 이 제도에서 포함하는 가입대상 및 자격, 내용 등은 다음과 같다.

〈표 4-11〉 프랑스의 작가사회보장제도 주요 내용

구분	내용
대상 및 자격	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스에 주소지를 둔 예술인 • 전해 연소득 8,478유로, 소득이 낮은 경우 위원회 심의 후 가입 • 1년에 1,000~1,200유로를 기본 가입비로 납부 후 예술가 등록번호 부여, 수입이 적을 경우 국가에서 가입비 전액 지원
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 조세혜택: ① 예술작품에 대한 부가가치세 할인. 전년도 매출액이 41,700유로 이하일 경우 부가가치세 면제, ② 직업상 필요경비(재료비, 임대료 등) 소득공제 ③ 연 32,100유로 이하 소득은 일괄소득제 적용해 절차 간소화 ④ 작업실 등의 거주세 면제, 작업장/거주공간 혼용사용일 경우 작업장 비율에 따른 거주세 면제/할인, ⑤ 아틀리에 세입자일 경우, 임대료, 관리비, 건물보험료를 경비로 인정해 소득공제 ⑥ 신진작가 지원위해 첫 5년간 소득금액의 50%만 과세 • 별도의 실업수당은 없지만, 질병으로 인한 예술활동 중단 시, 의료보험 토해 일일수당 지급 • 활동을 못해 소득이 없을 경우, 특별연대보조금을 최대 1년간 수령 가능. 또한 경제적 어려움에 처한 예술가는 순수 경제지원을 하는 특별보조금(최대 1,000유로) 받을 수 있음(미정산)
보험료	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장제도는 예술가와 배급자 등이 납부하는 분담금으로 운영 • 출판사는 원천징수의 형태로 총 보수액의 9%납부 • 예술가는 소득신고 후 납부하는 소득세에 따라 보험료 결정

2. 관광

가. 프랑스 체크바캉스 제도

1) 도입목적

프랑스는 휴가를 기본권으로 보고 국민의 권리를 실현하는 정부의 사회복지 정책의 일환으로 체크바캉스 제도를 시행하고 있다. 체크바캉스 제도는 “우리 모두는 휴가를 누릴 권리가 있다”를 기본이념으로 모든 국민이 휴가를 떠날 수 있도록 장려하는 역할을 수행한다. 체크바캉스 제도는 1982년 자국민의 국내여행을 지원하기 위해 관리기관인 ANCV(The National Agency of Holiday Vouchers) 설립과 함께 시행되었다. ANCV는 수혜자들의 여가 활동을 용이하게 하기 위한 자금을 조달하는 권한을 갖고 있으며 사회적 목적을 지닌 관광 및 여가 시설을 대상으로 지원 사업을 담당하고 있다.

체크바캉스는 가족 휴가를 권장하며, 비용 부담을 완화하기 위해 근로자와 기업이 여행 경비를 공동 부담하고 가입 근로자들에게는 관광시설 할인 및 우선 이용 관리 등의 혜택을 부여한다. 체크바캉스 사업으로 얻어진 경영 수익은 체크바캉스

수혜 혜택이 미약한 소규모 기업체 근로자 및 소외계층(장애인, 노령자, 간병인 등)의 여행경비로 지원된다.

※ ANCV(The National Agency of Holiday Vouchers)

- 프랑스 체크바캉스는 전담기관인 ANCV에서 발행 및 운영을 담당
- ANCV는 1982년 프랑스 정부가 설립한 기업형 공공기관으로 관광부와 경제산업재정부의 공동 지원으로 설립
- 노사협의회, 고용주, 바우처 유통인, 관광업계 등 25명의 이사회로 구성

현재 체크바캉스 제도는 프랑스 모든 국민이 휴가를 떠날 수 있도록 장려하며, 국민의 권리를 실현시키는 정부의 중요한 사회복지 정책의 보완 도구로 자리잡고 있다. 프랑스 체크바캉스의 슬로건은 “Parce que les vacances, c'est essentiel (휴가는 필수적이기 때문에)”이다. 프랑스 체크바캉스는 국민의 기본권으로 휴가를 인식하고, 공공성을 강화하면서 사회적 가치를 지속적으로 확대하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

2) 제도 현황

체크바캉스에 가입한 근로자는 2018년 기준으로 약 447만 명이고, 체크바캉스 발행금액은 16억 유로를 넘어섰다. 2018년 기준, 프랑스 인구(6,689만 명)의 약 7.0%가 체크바캉스의 수혜자에 해당된다. 직접적인 수혜자는 지난 10년 간 평균 약 3% 이상의 증가 추세를 보이고 있다.

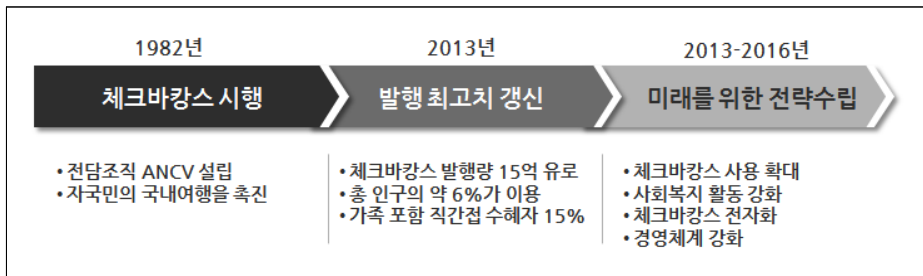
〈표 4-12〉 프랑스 체크바캉스 주요 성과(2018년)

구분	내용	비고
체크바캉스 수혜자	447만 명	전년대비 1.5% 증가
체크바캉스 발행금액	16.7억 유로	전년대비 2.4% 증가
사회활동 프로그램 수혜자	258,309명	전년대비 5.7% 증가 수혜자 중 시니어 수: 76,611명
사회활동 지원금액	2,309만 유로	사회적 여행 시설에 186만 유로 지원 16개 기관 대상 혜택 제공

자료: Rapport Annuel ANCV, 2018

프랑스 체크바캉스의 성장과정을 살펴보면, 1982년 프랑스 국민의 40% 이상이 여행을 가지 못하는 상황에서 자국민의 국내여행 촉진을 위해 체크바캉스를 도입하였다. 1983년 대기업 참여로 수요 기반을 마련하고, 1999년 50인 미만 소기업이 ANCV와 직접 거래가 가능하게 됨으로써 소규모 기업의 참여 활성화를 유도하였다. 2009년 법 개정을 통해 기업위원회가 없는 50인 미만 소규모 기업의 경우, 체크바캉스 가입절차를 간소화하고 고용자와 피고용자 모두에게 혜택을 제공하였다. 사회적 지원 프로그램을 강화하여 소외계층 원조에 대한 개입의 4가지 영역(노년층, 편부모가정, 장애인, 청소년)을 설정하였다. 2013년에는 ANCV 설립 30주년을 맞아 사회적 활동 및 공공성을 강화하였다.

[그림 4-2] 프랑스 체크바캉스 추진 현황



3) 주요 프로그램

현재 체크바캉스 제도 운영에서 가장 핵심적인 부분은 전담운영기관인 ANCV가 추진하는 4가지 지원 프로그램이다.

첫째, ANCV는 바캉스 프로젝트 지원과 더불어 전국 규모의 57개(역자 첨가: 사회적 활동 관련) 네트워크를 지원하며, 이를 통하여 경제적으로 열악한 상황에 있는 이들(가족 재정이 월 900유로 이하인 자)을 대상으로 하는 프로젝트 2,000개 이상을 실현시키는 데에 기여하고 있다. 저소득층 시민들은 바캉스에서 사회적으로 가장 소외되어 있기 때문에 이에 대한 지원이 바캉스 수표 제공 형태로 이루어지며, 이를 사용하여 개인적으로 혹은 그룹으로 사회적 활동가 혹은 ANCV 협력기관의 자원봉사자가 계획한 바캉스 프로그램을 이용할 수 있다.

- 103,000 수혜자 (2018년 수혜자의 수는 추정치)
- 57개 파트너 기관에서 2,259개 프로젝트 시행
- 1,450만 유로 투입, 그 중 140만 유로는 바캉스 프로젝트 시행한 협력기관에 대한 지원금

둘째, ANCV의 '시니어 바캉스'(SEV) 프로그램은 60세 이상 시민이 바캉스를 떠날 권리를 보장한다. 수혜자는 ANCV가 지정한 장소에서 휴가를 보내게 되며, 휴가에 소요되는 비용은 시니어의 소득에 따라 차등하여 지원금 혜택을 받을 수 있다. 이 프로그램의 시행을 위하여 2017년 프랑스 정부는 ANCV에 5백만 유로를 지원하였고, 저소득층 시니어 3만 명이 바캉스 프로그램을 이용할 수 있었다.

- 76,611 이용자(전년 대비 6.7% 증가). 그 중 13,330명이 정부의 지원금 혜택을 받았고, 이 중 6,891명이 저소득층에 해당
- 8백만 유로의 지원금이 소요

시니어 바캉스는 노인들의 고립 방지와 사회적 유대 강화를 목적으로 도입된 노인 휴가 프로그램이다. 시니어 휴가의 특성을 고려해 프로젝트 리더와 함께 그룹여행 프로그램을 운영하고 있으며, 세대 간 연계를 강화하고, 노년층의 여행 참여를 장려하고 있다. 시니어 휴가 프로젝트는 매년 1,400여명 이상의 프로젝트 리더가 프로그램 운영에 참여하고 있다. 프로젝트리더는 여행 준비, 예산 관리, 관광객 응대 및 돌봄서비스 등을 담당하고 있다.

[그림 4-3] ANCV 시니어 프로그램: SEV(Seniors en Vacances)

- 2007년부터 ANCV는 60세 이상의 사람들에게 단일요금으로 단체여행을 제공하는 프로그램을 운영하며, 고령자의 여행 참여 기회를 제공
- Seniors en Vacances는 프랑스, 바다, 시골 또는 산에서 161 개의 목적지를 선택하고 고령자의 고립을 해소하는 데 기여함
- 2016년에는 70,000명 이상의 고령자가 프로그램에 참여함
- 이 프로그램은 우대 요금으로 제공되는 휴일 외에도 거동이 불편하거나 부양 가족을 동반한 보육사의 숙박 비용의 50%를 부담
- ANCV는 장애인과 해당 가족의 휴가에 대한 접근성을 용이하게 하는 휴가 프로젝트(Aids to Vacation Projects, APV)를 포함하여, 배치하는 다른 프로그램의 일부로 간병인을 떠나는 것을 촉진
- 주정부는 2017년~2018년 노인 휴가를 지원하는 ANCV의 프로그램에 570만 유로 지원
- Seniors en Vacances는 노인을 위한 예방 정책을 강화하는 장치

- ANCV가 자금을 지원하고 관광국 사무국(State Secretariat for Tourism)이 후원하는 Seniors en Vacances 프로그램은 2007년부터 사회적 유대를 형성하고 외로움과 고립을 해소하기 시행
- 정부는 노년층의 불안정한 상태에 대하여 2003년 이후 필요성을 인식하여, 2004년 7월, Interministerial Tourism Committee는 노년층의 외로움을 해소하는 조치를 결정
- Seniors en Vacances 프로그램을 통해 고령자는 연중 우대 혜택을 누릴 수 있으며, 비과세 인은 체류 조건에 따라 숙박비의 50 %까지 지불 할 수 있는 출발에 대한 재정 지원 혜택을 받을 수 있음



셋째, 청소년 또한 ANCV 활동의 주요 대상이 되며, ANCV는 청소년층을 위하여 ‘출발 18:25’ 프로그램을 운영하고 있다. 2018년 ANCV는 새로운 협력 기관을 지정하여 보다 다채로운 휴가 프로그램을 제공하고 그룹으로도 바캉스를 떠날 수 있도록 운영하고 있다.

- 수혜자 수: 2,352명
- 지원금 규모: 372,000 유로

‘출발 18:25’은 2014년에 관광부의 주도로 시작된 프로그램으로 18세에서 25세 청소년의 여행 촉진을 목표로 한다. 특히 2018년부터 프랑스의 18~25세 청소년은 스타트업 기업인 ‘Les Stations(레 스타시옹)’이 제공하는 3개의 플랫폼을 통하여 바다, 산, 유럽 각국의 수도 등 자신에게 맞는 목적지를 찾아 여행에 참여할 수 있으며, ANCV의 경제적 지원을 받을 수 있다.

넷째, ANCV의 ‘홀로 여행 지원’ (BSV) 프로그램은 저소득층이 혼자 여행을 떠날 시, ANCV 회원사의 상품을 기존의 가격보다 저렴하게(최대 70% 저렴) 이용할 수 있도록 지원하고 있다.

- 수혜자 수: 10,671명(전년 대비 8.6% 증가)
- 117 사업자에서 25,000개 숙박시설 제공

4) 시사점

프랑스 체크바캉스 제도는 휴가를 국민의 기본권으로 보고, 자국민의 휴가 향유와 참여를 지원하고 있다. 체크바캉스 제도는 단순히 근로자를 대상으로 한 휴가지원 뿐 아니라 저소득층, 시니어, 청소년, 나홀로 여행객 등 사업의 지원 대상을 포괄함으로써 휴가를 기본권으로 보고, 종합적인 지원 체계를 구축하고 있다는 점이 특징이다. 이를 통해 프랑스에서 휴가가 삶의 필수적인 요건으로 자리잡는 데 기여한 제도로, 프랑스 「관광법전(Code du tourisme)」에 그 근거를 두고 있다. 법적 근거와 전담운영 기관인 ANCV를 통하여 안정적인 운영시스템을 구축하고 있으며, 이를 토대로 지속적으로 사업 영역을 확대하고 있다. 체크바캉스 운영 수익금을 활용한 다양한 사회활동 프로그램 추진, 수혜자층의 포괄적 확대 등을 통하여 복지관광 영역을 넘어선 보편적 관광서비스 제공의 기능을 담당하고 있다.

3. 체육

가. 스포츠권에 대한 법적 보장

스포츠에 관한 기본권이 법률에 명문화된 국가는 생각보다 많다. 특히 1970년대에 들어오면서 경제발전이 사람들의 생활에 큰 변화를 가져오게 하였는데, 이런 경제발전 속에서 국가들은 국민의 복지를 위한 정책을 추진하였고, 그 과정에서 스포츠는 각국에서 중요한 정책의 대상이 되었고 국가의 최고규범인 「헌법」과 법률에 스포츠권을 보장하기 시작하였다. 이하에서는 법률에 스포츠권이 보장된 사례들을 살펴보고자 한다.

1) 그리스

스포츠에 관하여 그리스는 특별한 의미를 갖는다. 마라톤의 발상지이자 제1회 올림픽대회를 개최한 나라이다. 그리스는 「헌법」 제16조는 교육, 예술, 과학에 관한 권리를 규정하고 있는데, 제2항에서 “교육은 국가의 기본과제 중에 하나이며, 그리스인의 도덕적·지적·전문적 및 신체적 교육, 국가 및 종교의식의 발전 및 자유롭고

책임감 있는 시민의 양성을 목표로 한다.”라고 하여, 신체적 교육인 체육을 규정하고 있다. 또한 같은 조 제9항은 “스포츠선수들은 국가의 보호와 기본적인 감독을 받는다. 국가는 법률이 정하는 바에 따라 각 스포츠연맹에 재정적 지원을 하고 관리한다. 또한 재정적 지원은 연맹의 목적에 맞게 사용되도록 법에 규정해야 한다.”라고 하여, 스포츠선수의 보호와 스포츠연맹의 재정 지원에 관한 사항을 규정하고 있다(국회도서관 편. 2010).

스포츠에 관한 그리스 「헌법」의 규정은 교육의 관점에서 체육에 대한 국가의 과제를 언급하면서, 스포츠선수의 보호와 스포츠연맹에 대한 국가의 재정 지원 등을 규정함으로써 스포츠권을 직접 표현하고 있지는 않으나 체육을 통하여 스포츠가 국민의 기본권이라는 것을 간접적으로 표현하고 있고, 스포츠선수와 단체에 대한 보호와 지원을 통하여 스포츠 발전을 위하여 국가의 책무가 있다는 것을 밝힘으로써 스포츠를 헌법적 차원으로 격상시킨 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.¹⁹⁾ 이처럼 그리스는 「헌법」에서 신체적 교육인 체육이 중요한 국가의 교육과제이며 국민의 기본권임을 밝히고 있다.

2) 독일

독일은 연방헌법에 해당하는 「기본법」(Grundgesetz)에는 스포츠에 관한 명문의 규정이 없으나, 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주는 주헌법 제18조 제3항에서 ‘스포츠는 주정부와 지방자치단체를 통하여 지원되고 육성되어야 한다.’라고 규정하여 스포츠에 대하여 명문의 규정을 두고 있다.²⁰⁾

통일 이후 독일연방공화국에 귀속된 주들과 동서베를린이 통합한 베를린은 통합한 후 1995년에 새롭게 「헌법」을 제정하였는데 이 「헌법」 제2장은 기본권과 국가 목표에 관한 조항으로 구성되어 있다. 스포츠와 관련해서는 제32조에서 규정하고 있는데, 그 내용을 보면 ‘스포츠는 삶의 육성과 보호가치가 있는 한 부분이다. 스포츠의 참여는 모든 사람에게 실현되어야 한다.’라고 하고 있다.²¹⁾ 즉 베를린 「헌법」

19) 그리스 「헌법」 제16조 제9항은 비교법적 관점에서 볼 때 스포츠에 관한 포괄적 규정으로서 첫 번째라고 할 수 있다.

20) 노르트라인 베스트팔렌 주헌법의 원문은 다음과 같다. Artikel 18 (3) Sport ist durch Land und Gemeinden zu pflegen und zu fördern.

21) 베를린 「헌법」의 원문은 다음과 같다. Artikel 32 Sport ist ein förderungs- und schützenswerter

은 인간에게 스포츠에 참여할 수 있는 권리가 보장되어야 한다는 것을 명시하고 있는 것이다.

또한 독일의 브란덴부르크(Brandenburg)주는 1992년 새롭게 「헌법」(Verfassung des Landes Brandenburg)을 제정하면서 제35조에서 ‘스포츠는 삶의 육성가치가 있는 한 부분이다. 주정부와 지방자치단체의 스포츠육성은 생활스포츠와 엘리트스포츠의 균형적이면서 수요에 적합한 관계에 맞추어야 한다. 스포츠육성은 초·중등 학생, 대학생, 노인과 장애인의 특별한 필요를 고려해야 한다.’라고 하여, 스포츠의 육성이 국가의 과제이면서 국민의 권리라는 것을 밝히고 있다.²²⁾

이상과 같이 독일의 각 주는 「헌법」을 가지고 있지만 새로이 「헌법」을 제정한 구 동독의 각 주들에 주로 스포츠에 관한 규정이 있다. 또한 주 「헌법」의 스포츠규정은 기본권에서 사회권을 규정하고 있는 방식처럼 국가의 목표규정이나 국가의 과제로 규정하여 국가에게 부담을 지우고 있음을 알 수 있다.

3) 동유럽 국가

동유럽의 대부분 국가는 소련이 붕괴되기 전까지 사회주의 국가로 「헌법」을 가지고 있었으나 1990년대 들어오면서 사회주의 체제를 포기하고 민주주의를 도입하면서 새로이 「헌법」을 제정한 경우가 많다.

먼저 폴란드는 1997년 「공화국헌법」을 제정하고 민주국가로 새로 출범하였는데, 새로 제정된 「헌법」은 제68조(건강권) 제5항에서 ‘공공기관은 특히 아동과 청소년들에 있어서 체육의 발달을 지원한다.’라고 규정하여(국회도서관 편, 2010), 자라나는 미래세대에 대하여 체육을 지원할 것을 국가의 과제라고 명시하고 있다.

헝가리는 「헌법」 제70/D조 제1항에서 ‘헝가리공화국 영토 안에 사는 사람은 누구나 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 누릴 권리를 가진다.’라고 하면서

Teil des Lebens. Die Teilnahme am Sport ist den Angehörigen aller Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen.

22) 브란덴부르크주 「헌법」 원문은 다음과 같다. Artikel 35 Sport ist ein förderungswürdiger Teil des Lebens. Die Sportförderung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände ist auf ein ausgewogenes und bedarfsgerechtes Verhältnis von Breitensport und Spitzensport gerichtet. Sie soll die besonderen Bedürfnisse von Schülern, Studenten, Senioren und Menschen mit Behinderungen berücksichtigen.

제2항에서는 ‘헝가리공화국은 이 권리를 노동 안전 및 보건 기관, 의료기관 및 정기적인 스포츠활동 기회, 그리고 도시 및 자연환경 보호를 통하여 실현해야 한다.’라고 규정하고 있다.(국회도서관 편. 2010) 즉, 이 「헌법」 조항의 내용을 보면 건강권의 보장을 위하여 국가는 정기적인 스포츠 활동을 할 기회를 제공해야 할 의무가 있다는 것을 말하는데, 이는 건강권을 보장하기 위하여 스포츠 활동을 보장해 주어야 한다고 해석해야 하기 때문에 스포츠권을 간접적으로 보장한다고 볼 수 있다.

영토의 대부분이 아시아에 있지만 유럽 국가에 속하는 터키는 1982년 새로 「헌법」을 제정하면서 제2부 제IX장 청소년 및 스포츠에서 제59조에 스포츠 발전을 규정하고 있다.(국회도서관 편. 2010) 터키 「헌법」 제59조는 ‘국가는 모든 연령의 터키 시민의 육체적 정신적 건강을 발전시키기 위한 조치를 취하고 대중 사이에 스포츠 확산을 장려해야 한다.’라고 하면서 다음 문장에서는 ‘국가는 성공적인 운동선수를 보호해야 한다.’라고 규정하고 있는데, 이처럼 터키 「헌법」은 스포츠육성을 위한 국가의 의무를 규정하면서 성공적인 스포츠인에 대한 국가차원의 생존배려를 규정하고 있다.

4) 일본

일본은 「스포츠기본법」 가지고 있는 나라이다. 일본은 지난 2011년 기존의 「체육진흥법」을 전면 개정하여 기본법화 한 것으로 이 법에서 스포츠에 대한 기본 이념과 스포츠에 관한 기본 시책 사항 등을 규정하고 있다. 일본 「스포츠기본법」의 특징은 개별법에서는 흔하지 않은 전문을 두고 있으며, 전문에서 스포츠를 세계 공통의 문화유산으로 규정하면서 스포츠의 권리보장을 강조하고 있다는 것이다.²³⁾

스포츠기본권과 관련해서는 제2조 기본이념에서 ‘스포츠는 이를 통해 행복하고

23) 일본 「스포츠기본법」의 전문은 다음과 같다. ‘스포츠는 세계 공통의 인류의 문화이다. 스포츠는 심신의 건전한 발달, 건강 및 체력의 유지 증진, 정신적인 충족감의 획득, 자율심 등을 위해 개인 또는 집단에서 열리는 운동 경기 그 다른 신체 활동이며, 오늘 국민이 평생에 걸쳐 심신 모두 건강하고 문화적인 생활을 영위하는데 있어서 불가결한 것이다. 스포츠를 통해 행복하고 풍요로운 생활을 영위하는 것은 모든 사람의 권리이며, 모든 국민이 그 자발성 아래에, 각각의 관심, 적성 등에 따라 안전하고 공정한 환경 아래에서 일상적으로 스포츠에 친근감, 스포츠를 즐기거나 스포츠를 지지하는 활동에 참가할 수 있는 기회가 확보되어야 한다. 스포츠는 차세대를 젊어질 청소년의 체력을 향상시키는 동시에 타인을 존중하는 것과 어울리는 정신, 공정성과 규율을 존중하는 태도와 극기심을 길러, 실천적인 사고력과 판단력을 키우는 등 인격 형성에 지대한 영향을 미칠 것이다’. 이하 생략

풍요로운 생활을 영위할 사람들의 권리임을 감안하여, 국민이 평생에 걸쳐 모든 기회가 모든 곳에서 자주적이고 자율적으로 그 적성 및 건강 상태에 따라 실시할 수 있도록 하는 것을 내용으로 하여 추진되어야 한다.’고 규정하고 있다. 이 조항은 일본에서 스포츠를 행복하고 풍요로운 생활을 영위하는 것은 모든 사람의 권리로 인정하는 즉, 국민의 새로운 기본권으로서 스포츠권을 공식적으로 인정하는 법적 근거를 제공했다는 데 의의가 있다.

5) 미국

미국에는 「타이틀 나인(Title IX)」이라고 일컫는 법률이 있다. 이 법은 미국 닉슨 대통령이 통과시킨 법안으로서 공공기금을 지원받는 학교에서의 남녀차별을 금지한다는 내용이다. 이 법률 제정으로 인해 학교 내에서 여학생들에게 제한되어 있던 남성 중심의 교과가 여학생들에게 개방되었다. 이 법안으로 가장 큰 변화가 온 과목은 체육교과이며 여학생들은 이전에 들을 수 없었던 다양한 종목을 접하게 되는데 이 법이 제정되기 전 농구나, 미식축구, 야구 등은 남자들의 전유물로 여학생들의 접근이 어려웠다.

나. 정책적 지원

정책적 보장사례는 법률적으로는 규정하고 있지 않지만 스포츠 활동에 있어서 국가가 정책적으로 지원하는 사례들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 독일

독일은 각 주별로 헌법에서 스포츠권을 보장하고 있으면서 동시에 이를 정책적으로 뒷받침하고 있는데 대표적인 프로그램이 ‘운동하는 건강하고 스마트한 어린이 프로그램(Kita-Kids-Mit Bewegung schlau und fit!)’이다. 독일의 라인란드-팔츠 주 스포츠청소년협회는 1998년부터 유아들의 신체활동 및 건강증진 지원을 목적으로 유치원과 스포츠클럽간의 연계 프로그램 지원을 하고 있다. 현재는 1,000개소의 연계 프로그램 지원 중이며, 유치원과 연계해서 규칙적으로 신체활동을 제공

하는 스포츠클럽은 연 300유로를 지원받고 있다. 이 지원을 받는 스포츠클럽은 1주일에 1.5시간 이상 규칙적으로 프로그램을 제공해야 하며, 각 스포츠클럽은 1년에 2개의 유치원과 연계할 수 있으며, 유치원은 1년에 1개의 스포츠클럽과 연계하여 프로그램에 참여할 수 있다.

다음으로는 ‘Trimmy(트리미) 운동 지원’이다. 독일올림픽체육회는 생활체육 정책의 하나로서 ‘Trimmy’사업을 추진하고 있다. 트리미운동은 트리미라는 마스코트를 만들어 국민들의 신체활동을 권장하고 운동습관을 들이도록 하는 사업으로 1970년부터 1986년까지 추진하고 중단되었으나 2008년부터 Molkerei Alois Müller의 공식 후원을 받아 다시 추진하고 있는데 대표적인 사업으로는 ‘달리기’와 ‘움직임 파쿠르스(parcours)²⁴⁾’ 등을 중점적으로 추진된다.

2) 영국

영국의 대표적인 정책적 보장사례는 ‘학교 방과 후 지원 사업(School Sport in England)’라 할 수 있다. 영국은 2002년부터 학교와 지역스포츠를 연결하기 위한 국가차원의 정책으로 PESSCL(Physical Education, School Sport and Club Links)와 PESSYP(Physical Education and School Sport for Young People)를 실시하고 있다. 이 사업은 경기단체와 연계하여 8세-18세를 대상으로 <Multi-Sports> 프로그램을 매주 수요일 진행하는데, 축구, 럭비, 테니스, 크리켓, 수영, 배드민턴 종목에서 우수한 코치가 학교와 지역체육센터에서 스포츠 교육을 실시하는 방식이다. 이 사업은 기존의 지역 거점 스포츠클럽(hub club)을 학교에 설치하여 청소년의 다양한 스포츠 경험 기회를 증진하고 성인이 되어서도 지속적으로 스포츠에 참여할 수 있는 여건 마련하기 위한 사업이다.

이외에도 ‘Fit for Girls’사업이 있는데, 이 사업은 10대 여학생들의 스포츠참여 확대를 위한 여학생 친화적 프로그램으로 다양한 방식의 프로그램 운영하고 있다. 영국에서는 이 사업으로 인해 스포츠 활동에 참여하는 여학생 비율이 18%에서 27%로 증가하기도 하였다.

24) 파쿠르스(parcours)는 스포츠 경기에서의 주파 거리(코스)를 의미하며, 독일에서는 스포츠과학 측면에 따라 설계된 피트니스 운동코스(일종의 체린지코스)를 움직임 파쿠르스의 하나로 운영한다.

3) 호주

호주의 대표적인 정책 사례로는 스포츠 바우처제도(Northern territory 주)가 있다. 호주의 Northern territory주에서 실시하는 스포츠바우처제도는 유치원부터 12세 어린이에게 스포츠나 레크리에이션 또는 문화활동에 사용할 수 있는 바우처를 1년에 두 번씩 총 200달러를 지급, 어린이 신체활동을 촉진하는 서비스 제공하고 있다.

또한 ‘웰에이징 프로그램(Active Over 50)’은 지역 거점 시니어 전용 운동 프로그램으로 50세 이상의 국민들이 개인의 취향과 수준에 맞는 운동 프로그램을 선택하여 신체건강 증진토록 지원하고 있으며 학생들의 체육활동 2시간 의무화 정책도 추진하고 있다. 학생들의 체육활동 2시간 의무화 정책은 호주의 전체 초중고학생들을 대상으로 1주일에 2시간 의무적 스포츠 활동을 위해 체육수업을 의무적으로 편성하는 제도이다.

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

제5장

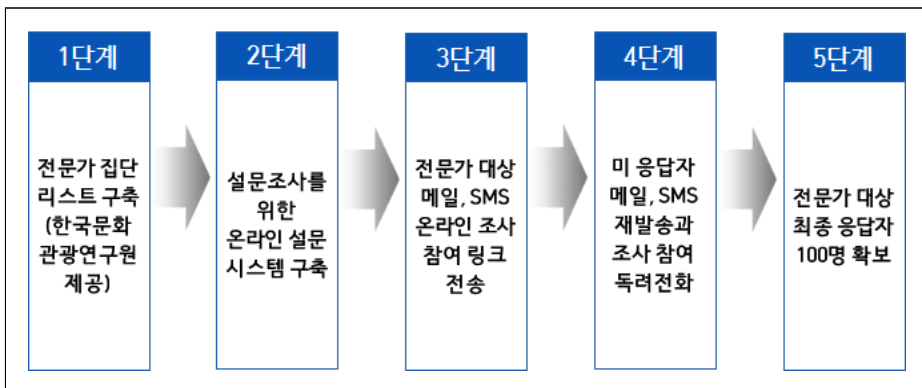
문화안전망 구축에 대한
전문가 의견 분석

제1절 조사 개요

1. 조사배경 및 목적

문화안전망의 개념이나 범위를 설정하고, 이와 관련된 지표나 최소기준에 대한 필요성을 결정짓기 위해서 관련 전문가들의 자문을 통해 구조화된 설문지를 구성하여 조사를 진행하였다. 구조화된 설문지는 문화권과 문화안전망의 개념과 필요성에 대한 인식과 관련된 개념들에 대한 내용을 정리하여 1차 조사를 진행하였고, 이후 연구가 진행되면서 그 개념과 범위에 대해서 수정하여 2차 조사가 진행되었다. 1차 및 2차 조사 모두 관련 분야의 전문가 집단(정책담당자, 현장전문가, 학계 및 연구기관 종사자 등)을 대상으로 온라인조사 방식으로 진행되었으며, 여기서 제시된 연구결과는 이후 계속 진행된 전문가 자문이나 연구진 회의의 기초자료로 활용되었다.

[그림 5-1] 조사 절차(1차 및 2차 조사)



2. 1차 조사

〈표 5-1〉 조사 설계(1차 조사)

구 분	내용
조사 방법	구조화된 설문지를 통한 온라인 설문조사
조사 대상	정책 담당자, 현장 전문가, 학계 및 연구기관 종사자 등 전문가 100명 (문화·예술·체육·관광·콘텐츠 등 정책 영역별 전문가 집단 고려)
실사 기간	2020. 06. 18. ~ 2020. 06. 29. (약 12일 간)

〈표 5-2〉 조사 내용(1차 조사)

구 분	조사 내용
응답자 특성	전문분야
	해당 분야 실무 경력
문화안전망의 개념과 필요성	문화안전망 개념에 대한 인식
	문화안전망의 지표별 중요도 정도
	문화안전망의 개념과 범위에 대한 기타 의견
국가최소기준 설정	국가최소기준 설정에 필요한 지표별 인식
	국가최소기준 설정에 필요한 세부지표별 인식
	국가최소기준 설정에 필요한 세부지표에 대한 기타 의견
	국가최소기준 설정에 대한 지표별 중요도 정도

가. 주요 분석 방법

- 인식도 분석을 통해, 각 문항에 대한 동의하는 정도, 중요하게 생각하는 정도의 점수는 7점 척도로 응답자들에 대한 평균으로 산출하였다.
- 계층 분석(AHP: Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP)을 통해, 문항의 항목 간 1:1 쌍대 비교하여, 지표별 중요도(가중치)를 도출하였다. AHP문항은 응답자의 응답값의 타당성을 확보하기 위해 일관성 지수(CI: Consistency Index)와 일관성 비율(CR: Consistency Ratio)을 확인하여, 통상적으로 0.1²⁵⁾ 미만일 경우에 합리적인 일관성을 갖는 것으로 판단한다. 이에 1차 조사는 2

25) AHP를 개발한 Saaty는 0.2 이내일 경우 용납할 수 있는 수준의 일관성을 갖고 있다고 함

차 전문가 조사를 위한 사전 단계로 CI와 CR이 0.1 이상인 응답값도 포함하여 분석하였다.

나. 응답자 특성

〈표 5-3〉 주요 응답자 특성(1차 조사)

		(단위: 명, %)	
구분		사례수	(%)
전체		(100)	100.0
전문분야	문화	(45)	45.0
	예술 및 콘텐츠	(10)	10.0
	체육	(22)	22.0
	관광	(23)	23.0
실무경력	10년 미만	(30)	30.0
	10년 ~ 20년 미만	(38)	38.0
	20년 이상	(32)	32.0

3. 2차 조사

〈표 5-4〉 조사 설계(2차 조사)

구 분	내용
조사 방법	구조화된 설문지를 통한 온라인 설문조사
조사 대상	정책 담당자, 현장 전문가, 학계 및 연구기관 종사자 등 전문가 100명 (문화·예술·체육·관광·콘텐츠 등 정책 영역별 전문가 집단 고려)
실사 기간	2020. 10. 05 ~ 2020. 10. 15. (약 11일 간)

〈표 5-5〉 조사 내용(2차 조사)

구 분	조사 내용
응답자 특성	소속 및 전문분야
	해당 분야 실무 경력
문화안전망의 개념과 필요성	문화권과 문화안전망 개념에 대한 인식
	문화권의 하위개념에 대한 적절성 인식 및 이유

구 분	조사 내용
문화 관련 지표에 대한 인식	시간보장 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	비용지원 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	교육참여 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	문화시설·공간 접근 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	정보 접근 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	서비스 접근 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	기본 일자리 보장 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	소득 보장 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	공정 환경 조성 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	저작권 보호 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
	기본 인권 보장 및 관련 구성요소에 대한 중요성 인식
문화안전망 구축을 위한 수단	문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단의 우선순위

가. 주요 분석 방법

- 인식도 분석을 통해, 각 문항에 대한 동의하는 정도, 중요하게 생각하는 정도의 점수는 7점 척도로 응답자들에 대한 평균으로 산출하였다.

나. 응답자 특성

〈표 5-6〉 주요 응답자 특성(2차 조사)

(단위: 명, %)

구분		사례수	(%)
전체		(100)	100.0
전문분야	문화	(51)	51.0
	예술 및 콘텐츠	(11)	11.0
	체육	(21)	21.0
	관광	(17)	17.0
실무경력	10년 미만	(37)	37.0
	10년~20년 미만	(32)	32.0
	20년 이상	(31)	31.0

제2절 조사 결과

1. 문화안전망의 개념과 필요성 인식

가. 1차 조사

1차 조사에서는 문화권, 문화안전망, 국가최소기준의 개념에 근거하여, 문화안전망의 개념에 대한 인식과 그 필요성의 정도를 파악하고자 하였다. 12개 문항에 대해 7점 척도로 질문하였으며, 각 문항에 대해 동의정도를 파악하였다.

우선, ‘국민들의 보편적 문화권 보장을 위해 문화안전망에 대한 제도적 보장이 필요하다’는 인식은 83%의 응답자들이 동의하고 있으나, ‘사회적 시민권 보장을 위한 사회안전망과 비교해 문화안전망 도입은 아직 시기상조이다’는 인식(동의 28%)도 일부 하고 있음을 알 수 있다.

구체적으로 문화안전망의 제도적 보장은 ‘장애인들이 여행이나 관람활동을 하는데 어려움이 없어야’(동의 95%) 하며 ‘장애인들은 창의적인 직업적 활동을 위한 제도적 보장이 있어야’(동의 86%) 한다거나, ‘각 개인은 주거지를 기준으로 문화활동을 하는데 차별 받아서는 안되며’(동의 86%), ‘각 개인은 노동시간, 소득수준 등을 기준으로 문화활동을 하는데 차별받아서는 안된다’(동의 86%)는 응답 비율이 높았다. 그 외에도 ‘예술인·체육인·관광종사자 등을 위한 사회보장체계 마련은 문화안전망으로서 필요하다’(동의 84%)거나, ‘국민이 향유자로서 누려야 하는 문화서비스에 대한 국가최소기준을 정하는 작업은 중요하다’(동의 81%)는 의견에도 80% 이상이 동의하고 있다. 한편, 국가최소기준에 대해서는 그 필요성은 인정(동의 81%)되나, ‘문화권에 대한 국가최소기준으로서 시간, 종류, 양 등의 구체적인 기준을 마련하고 제시하는 것’에 대해서는 동의(64%) 비율이 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 5-7〉 문화안전망 개념에 대한 인식(1차조사)

(단위: %, 점)

항목	비율(%)			7점 척도 평균(점)
	동의하지 않음	보통	동의함	
국민들의 보편적 문화권 보장을 위해 문화안전망에 대한 제도적 보장이 필요하다.	7.0	10.0	83.0	5.65
국민이 향유자로서 누려야 하는 문화서비스에 대한 국가최소기준을 정하는 작업은 중요하다.	6.0	13.0	81.0	5.53
문화권에 대한 국가최소기준으로서 시간, 종류, 양 등 구체적인 기준을 마련하고 제시하는 것이 필요하다.	15.0	21.0	64.0	4.92
예술인·체육인·관광종사자 등을 위한 사회보장체계 마련은 문화안전망으로서 필요하다.	9.0	7.0	84.0	5.47
장애인들이 여행이나 관람활동을 하는데 어려움이 없어야 한다.	2.0	3.0	95.0	6.27
장애인들은 창의적인 작업적 활동을 위한 제도적 보장이 있어야 한다.	3.0	11.0	86.0	5.76
각 개인은 주거지를 기준으로 문화활동을 하는데 차별 받아서는 안된다.	5.0	9.0	86.0	5.87
각 개인은 노동시간, 소득수준 등을 기준으로 문화활동을 하는데 차별받아서는 안된다.	6.0	8.0	86.0	5.84
문화권 보장은 최저수준 이하로 떨어지지 않게 하는 것이 아닌 최선의 삶을 추구하도록 지원하는 제도여야 한다.	8.0	13.0	79.0	5.48
사회적 시민권 보장을 위한 사회안전망과 비교해 문화안전망 도입은 아직 시기상조이다.#	56.0	16.0	28.0	4.50
각종 재난에 대비해 문화안전망 구축이 제도적으로 필요하다.	12.0	14.0	74.0	5.05
대면 접촉 뿐 아니라 비대면 접촉 문화활동을 위해 온라인과 오프라인 방식의 다양한 플랫폼이 제공되어야 한다.	6.0	13.0	81.0	5.61

본 문항은 역척도로 처리되어 점수를 역으로 부여하여 해석에 유의

1차 조사에서는 문화안전망의 개념에서 다루어져야 할 5개의 개념에 대해 그 중요도를 질문하기도 하였다. 즉 문화안전망 개념에 문화향유활동보장, 문화격차해소, 종사자활동보장, 재난대비 시스템, 온라인 및 오프라인 채널 등 5개의 개념이 얼마나 중요하게 다루어져야 하는지에 대한 쌍대비교를 한 결과, 문화격차해소(24.5%)와 문화향유활동보장(22.5%)의 개념이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 5-8〉 문화안전망 관련 개념의 중요도 비교(AHP)

(N=100, 단위: %)

구분	문화 향유 활동 보장	문화 격차 해소	종사자 활동 보장	재난 대비 시스템	온라인·오프 라인 채널	일치성 지수 (CI)	일치성 비율 (CR)
얼마나 중요한가?	22.5	24.5	18.8	20.0	14.3	0.12	0.11

구조화된 12개 문항에서 제시된 문항에 대한 동의 및 부가설명 이외에 기타 의견 간의 중복된 의견을 정리하고 부가 설명에 대한 설명을 제외한 기타의견을 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-9〉 문화안전망의 개념과 범위에 대한 기타 의견(1차 조사)

기타 의견
<ul style="list-style-type: none"> ■ ‘모든 국민은 문화적인 생활을 권리를 가진다’의 문구를 「헌법」 조문에 반영해야 함 ■ 문화안전망은 한편으로는 국민이 향유해야 할 최소한의 문화자원 분배의 기준이고, 다른 한편으로는 그것이 가능할 수 있도록 문화창작자들의 삶을 보호하는 기준임 ■ 국가최소기준이나 문화안전망의 용어를 사용하는 것에 더 논의가 필요함 ■ 문화안전망은 경제, 노동, 복지, 재난 등 사회적 안전망과 함께 국민의 기본권임 ■ 문화안전망은 관계안전망이며, 삶을 지지하는 관계기반의 공존의 돌봄관계임 ■ 복지적 관점의 최소한의 문화적 향유 기회제공보다는 최선의 문화수준을 보장한다는 목표에 부응하는 정책 방향이 요구됨 ■ 문화다양성, 생애주기, 성별, 성 정체성 등 구성원들의 차이의 존중이 전제되어야 함 ■ 기존의 사회안전망과의 관계와 연계가 설정되어야 함 ■ 생활안전망도 제대로 구축되지 않은 상태에서 문화안전망을 구축한다는 것은 아직 시기상조임 ■ 문화안전망의 원칙으로 공정성, 형평성, 개방성, 자율성이 전제되어야 함 ■ 문화안전망의 대상이 명확해야 함. 기존의 문화복지 차원에서 접근하는 사회취약계층 개념과 문화적 취약계층의 구분이 반드시 필요함 ■ 현재 문화격차의 수준, 문화안전망이 구축되지 않았을때의 문제상황 등에 대한 조사가 주기적으로 이루어져야 함 ■ 문화안전망에 대한 지역단위 접근 방법과 지역 문화생태계 구축 방안이 다루어져야 함

나. 2차 조사

2차 조사에서는 1차조사 결과와 함께 별도의 전문가 자문 의견을 수렴하여 문화권에 기반한 문화안전망의 개념에 대해 질문하였다. 전체 10개 문항에 대해 7점 척도로 질문하였으며, 각 문항에 대한 동의정도를 파악하고자 하였다.

우선, 대부분의 응답자들은 ‘문화권은 물질적인 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리를 말한다’(동의 96%)는 데 동의하였으며, ‘문화안전망의 개념은 문화권에 기반을 두어 모든 국민이 문화활동의 기회를 누릴 수 있는 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하기 위한 체계를 말한다’(동의 95%)는 데 동의하였다. 이는 대부분의 응답자(전문가 집단)들은 문화안전망 개념이 문화권 개념에 기반하여 제도화하는 것이며, 특히 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하는 제도라는 점에 동의한다는 점을 알 수 있다.

국가최소기준을 정하는 내용과 관련해서 ‘국민 개개인들이 향유자로서 누려야 하는 문화서비스에 대한 국가최소기준을 정하는 작업은 중요하다’는 인식에는 83%의 응답자들이 동의하였으며, 이와 같은 비율의 응답자들이 ‘문화안전망의 개념은 국가최소기준 설정과 함께 문화 다양성 측면도 고려되어야 한다’(동의 83%)고 인식하고 있다. 더불어 ‘문화안전망은 문화의 치유적 성격과 회복탄력성을 강조한 정서적 지지망의 내용도 포함해야 한다’는 응답에도 84%가 동의하고 있다. 이는 문화안전망이 제도적인 차원에서 국가최소기준을 설정하는 것은 필요하되, 그와 함께 문화 다양성을 고려해야 하며 정서적 지지망의 내용을 반드시 포함해야 한다는 점을 반영한 것으로 보인다.

그리고 ‘모든 국민은 문화활동에 대해 향유자와 창작자로서 이중적 지위를 가진다’는 의견에 87%가 동의하고 있다. 이는 문화안전망의 대상인 모든 국민은 문화활동에 대해 향유자와 창작자로서 이중적 지위로부터 출발하고 있다는 점을 각인시키게 된다. 한편, 안전에 대한 개념에 대해서 ‘문화안전망은 외부환경 변화나 자연재해로부터 발생하는 위기상황에서의 안전문제’나 ‘불안정한 상황이나 예측 불가능한 상황’으로 인식하는 부분에 대해서는 각기 73%와 74%만 동의하고 있으며, 상대적으로 11%와 13%는 동의하지 않고 있음도 파악된다.

〈표 5-10〉 문화안전망 개념에 대한 인식(2차 조사)

(단위: %, 점)

항목	비율(%)			7점 척도 평균(점)
	동의하지 않음	보통	동의함	
문화권은 물질적인 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리를 말한다.	0.0	4.0	96.0	6.30
국민들의 문화권 보장을 위해 문화안전망에 대한 제도적 보장이 필요하다.	4.0	8.0	88.0	5.84
문화안전망의 개념은 문화권에 기반을 두어 모든 국민이 문화활동의 기회를 누릴 수 있는 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하기 위한 체계를 말한다.	3.0	2.0	95.0	5.92
국민 개개인들이 향유자로서 누려야 하는 문화서비스에 대한 국가 최소기준을 정하는 작업은 중요하다.	5.0	12.0	83.0	5.59
문화안전망은 사회의 기반이 취약해서 국민들의 문화권에 대한 최소기준이 충족되지 못하는 안전의 문제를 지원하고 보장해야 한다.	7.0	11.0	82.0	5.40
문화안전망은 외부 환경 변화나 자연재해로부터 발생하는 위기상황에서의 안전 문제를 지원하고 보장해야 한다.	11.0	16.0	73.0	5.21
문화안전망은 문화에 대한 욕구 충족을 위해 불안정한 상황이나 예측 불가능한 상황에 대해서 지원하고 보장해야 한다.	13.0	13.0	74.0	5.12
문화안전망의 개념은 국가최소기준 설정과 함께 문화 다양성 측면도 고려되어야 한다.	4.0	13.0	83.0	5.73
문화안전망은 문화의 치유적 성격과 회복탄력성을 강조한 정신적 지지망의 내용도 포함해야 한다.	7.0	9.0	84.0	5.46
모든 국민은 문화활동에 대해 향유자와 창작자로서 이중적 지위를 가진다.	4.0	9.0	87.0	5.77

2. 문화권의 하위 개념

2차 조사에서는 특히 문화권에 기반한 문화안전망의 개념을 제시하기 위해서 문화권의 개념을 세분화하고 그에 대한 설명을 제시하여 그에 대한 동의정도를 질문하였다. 예를 들어 문화권의 하위개념을 문화향유권, 문화창작권, 문화평등권, 문화접근권, 문화참여권 등으로 제시하였다. 여기서 문화향유권은 국민 개인이 문화활동에 참여하거나 향유할 수 있는 권리, 문화창작권은 문화생태계의 관련 종사자들이 창작활동이나 서비스 생산 활동에서 적절한 지위와 권리를 보장받을 수 있는 권리, 문화평등권은 모든 국민이 문화활동에서 제약이나 차별을 받지 않을 권리, 문화

접근권은 문화활동 참여를 위해 문화시설이나 공간, 문화정보, 문화서비스 등에 접근할 수 있는 권리, 그리고 문화참여권은 국민 개인이 문화활동 참여 및 창조적인 활동을 위해 인간다운 생활을 영위하기 위한 권리 등으로 정의하여 제시하였다.

이러한 문화권의 하위개념에 대해 적절하다고 생각하는가를 질문한 결과, 문화향유권(95%), 문화평등권(92%), 문화접근권(92%)는 90% 이상이 적절하다고 응답하였으며, 문화창작권(77%)과 문화참여권(75%)은 75% 이상이 적절하다고 응답하였다. 문화창작권이 적절하지 않다고 응답한 사람들은 문화권의 대상이 모든 국민을 포함하는데, ‘종사자의 창작활동’에 국한한 창작권을 포함하는 것은 너무 확장적으로 해석하는 것이라는 주장이 많다. 그리고 문화참여권이 적절하지 않다고 응답한 사람들은 문화향유권과 문화창작권과 중복성의 문제, 소극적이고 수동적인 권리로 인식될 우려 등의 의견을 제시하였다.

〈표 5-11〉 문화권의 하위개념 적절성에 대한 인식

(N=100, 단위: %)

구분	문화향유권	문화창작권	문화평등권	문화접근권	문화참여권
적절하다	95.0	77.0	92.0	92.0	75.0
적절하지 않다	5.0	23.0	8.0	8.0	25.0

3. 문화안전망의 지표와 구성요소

가. 1차 조사

1차 조사에서 문화안전망에 대한 국가최소기준에 대해서는 그 필요성은 인정(동의 81%)되나, ‘문화권에 대한 국가최소기준으로서 시간, 종류, 양 등의 구체적인 기준을 마련하고 제시하는 것’에 대해서는 동의(64%) 비율이 상대적으로 낮게 나타난 점이 확인된 바 있다. 이에 국가최소기준과 관련된 몇 가지 구체적인 지표에 대해서 그 적절성과 중요성에 대해 다시 한번 질문한 결과는 다음과 같다. 여기서 제시된 국가최소기준 설정을 위한 지표는 시설공급기준, 여가시장보장, 활동지출비 지원, 최소기회보장, 규칙적 활동 참여 가능 등 5가지였다.

5가지 지표에 대해 시설공급기준(75%), 여가시간 보장(75%), 최소기회 보장(72%) 등은 비교적 적절하다고 인식하고 있는 것으로 나타났으나, 활동지출비 지원(59%)이나 규칙적 활동 참여 가능(51%) 등은 50% 수준에서 적절하다고 인식하고 있었다.

〈표 5-12〉 국가최소기준 설정을 위한 5개 지표의 적절성

(단위: %, 점)

항목	비율(%)			7점 척도 평균(점)
	적절하지 않음	보통	적절함	
시설 공급기준	6.0	19.0	75.0	5.30
여가시간 보장	15.0	10.0	75.0	5.20
활동지출비 지원	16.0	25.0	59.0	4.73
최소기회보장	11.0	17.0	72.0	5.26
규칙적 활동 참여 가능	17.0	32.0	51.0	4.61

한편, 동일한 지표에 대해 문화안전망의 국가최소기준을 설정하는데 중요한 정도를 묻는 질문에는 활동지출비 지원(24.3%), 여가시간 보장(22.1%), 최소기회보장(19.4%), 시설공급기준(19.3%) 순으로 중요하다고 응답하였으며, 규칙적 활동참여 가능(14.9%)은 상대적으로 가장 낮게 나타났다. 적절성에 대한 질문과 중요도에 대한 질문에서 활동지출비와 시설공급에 의견은 각기 다르게 평가하는 것으로 나타났다. 즉 국가최소기준 설정에 시설공급기준을 적절하지만 그 중요도는 상대적으로 낮으며, 한편 활동지출비 지원은 그 지표로 적절하다고 생각하는 사람들은 다소 적지만 상대적으로 중요한 지표로 인식되는 것으로 나타났다.

〈표 5-13〉 국가최소기준 설정을 위한 5개 지표의 중요도 비교(AHP)

(N=100, 단위: %)

구분	시설공급 기준 (시설)	여가시간 보장 (시간)	활동지출비 지원 (비용)	최소기회 보장 (활동)	규칙적 활동 참여 가능 (적정수준)	일치성 지수 (CI)	일치성 비율 (CR)
얼마나 중요한가?	19.3	22.1	24.3	19.4	14.9	0.13	0.11

제시된 5개 지표 이외에 전문가들이 제시한 기타 지표로는 문화매개자 및 관련 서비스 제공, 생활권에서 접할 수 있는 최소한의 활동의 종류 수, 민간시설, 문화예술교육 시간, 문화관련 정보제공 및 정보 접근성, 심리적 접근의 기준, 지역공동체 환경 등이 제시되었다.

나. 2차 조사

2차 조사에서는 문화안전망을 구축하기 위한 지표와 그 구성요소에 대한 중요도에 대해 질문하였다. 여기서는 문화권의 하위개념과 관련된 지표들을 구성하였다. 예를 들어 문화향유권과 문화참여권은 시간보장, 비용지원, 교육참여 등의 지표를 제시하였고, 문화접근권과 문화평등권은 문화시설 및 공간 접근, 정보접근, 서비스 접근 등의 지표를 제시하였으며, 문화창작권은 기본 일자리 보장, 소득보장, 공정환경 조성, 저작권 보호, 기본인권 보장 등의 지표를 제시하였다.

우선, 문화향유권과 문화참여권 보장을 위해 제시된 시간보장, 비용지원, 교육참여의 지표에 대해서는 시간보장(89%)이 가장 중요하다고 인식하고 있으며, 비용지원(79%)과 교육참여(78%)도 응답자들의 약 80% 정도가 중요하다고 인식하고 있었다. 그리고 각 지표에 대해 제시된 구성요소들의 중요도에 대해서 질문한 결과, 시간보장 지표의 ‘여가시간 및 휴가사용(휴가원) 보장’(95%)과 ‘적극적 여가권 보장’(90%)을 중요하다고 인식하는 경우가 가장 많았다. 상대적으로 비용지원과 관련된 ‘통합문화이용권 대상확대’(75%)나 ‘문화비 환급형 세액공제 도입 및 확대 추진’(67%)이 중요하다고 인식하는 응답자 비율은 상대적으로 낮았으나, 이 역시 65~75%의 응답비율을 나타냈다.

〈표 5-14〉 문화안전망 지표(1)의 중요성 인식

(단위: %, 점)

지표(1)	비율(%)			7점 척도 평균(점)
	중요하지 않음	보통	중요함	
시간보장	3.0	8.0	89.0	6.07
비용지원	7.0	14.0	79.0	5.32
교육참여	3.0	19.0	78.0	5.38

〈표 5-15〉 문화안전망 지표(1)내 구성요소의 중요성 인식

(단위: %, 점)

지표(1)내 구성요소		비율(%)			7점 척도 평균(점)
		중요하지 않음	보통	중요함	
시간보장	여가시간 및 휴가사용(휴가권) 보장	2.0	3.0	95.0	6.14
	일과 삶의 균형 3.0(적극적 여가권 보장)	1.0	9.0	90.0	6.02
비용지원	통합문화이용권 대상 확대	5.0	20.0	75.0	5.12
	문화비 환급형 세액공제 도입 및 확대 추진	9.0	24.0	67.0	5.09
교육참여	교육경험의 지속성과 상시적 기회 제공	3.0	10.0	87.0	5.51
	생애주기별 맞춤형 교육 기회 제공	3.0	11.0	86.0	5.44
	평생학습체계와 연계한 공공의 일상적인 문화예술 교육 및 지원 확대	2.0	17.0	81.0	5.56

제시된 구성요소 이외에 기타 의견에 대해서 질문한 결과, 시간보장 지표에 대해서는 시간량과 시간질의 균형, 자영업자나 비정규직을 위한 시간보장, 최소한의 문화참여시간 보장 등의 요소들이 제안되었다. 비용지원과 관련해서는 문화카드제나 문화시민카드제, 문화분야 기금정비, 문화시설 포인트 적립제 도입 등이 제안되었다. 그리고 교육참여와 관련해서, 예술교육 청구제 제도화, 학교밖 청소년이나 장애인가족·활동보조인 등의 사각지대에 있는 대상을 위한 교육참여권 확대, 문화시설과 연계된 교육 서비스 제공, 비대면 교육의 다양화, 지역사회 연계 및 특화형 교육 지원 등이 제안되었다.

그리고 문화접근권과 문화평등권을 보장하기 위해 제시된 문화시설 및 공간 접근, 정보접근, 서비스접근 등의 지표에 대해서는, 정보접근(96%)이 중요하다고 인식한 응답자가 가장 많았으며, 그 다음으로 서비스 접근(93%), 문화시설 및 공간 접근(89%) 순으로 중요하다고 인식하였다. 그리고 각 지표에 대해 제시된 구성요소들의 중요도에 대해서 질문한 결과, 서비스접근 지표의 ‘이용자 맞춤형 서비스 제공’(95%)정보접근 지표의 ‘누구나 접근가능한 정보환경 구축’(94%), 문화시설 및 공간 접근 지표의 ‘무장애 환경과 접근기회 확대’(94%) 등의 구성요소가 중요하다고 인식한 경우가 90% 이상이었다. 서비스접근 지표의 ‘문화시설의 기능 복합화’(79%) 구성요소가 중요하다고 응답한 경우가 가장 낮았지만, 거의 80% 수준으로 나타나 대부분의 구성요소에 대해 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 5-16〉 문화안전망 지표(2)의 중요성 인식

(단위: %, 점)

지표(2)	비율(%)			7점 척도 평균(점)
	중요하지 않음	보통	중요함	
문화시설·공간 접근	1.0	10.0	89.0	6.04
정보 접근	2.0	2.0	96.0	6.07
서비스 접근	1.0	6.0	93.0	5.97

〈표 5-17〉 문화안전망 지표(2)내 구성요소의 중요성 인식

(단위: %, 점)

지표(2)		비율(%)			7점 척도 평균(점)
		중요하지 않음	보통	중요함	
문화시설· 공간 접근	문화시설 서비스 거리 최소기준과 적정기준 마련	4.0	10.0	86.0	5.64
	무장애 환경과 접근기회 확대	2.0	4.0	94.0	6.02
정보 접근	온·오프라인 문화서비스 환경 균형적 제공	1.0	10.0	89.0	5.62
	온라인 환경 접근 확대	4.0	8.0	88.0	5.55
	누구나 접근 가능한 정보 환경 구축	0.0	6.0	94.0	6.13
서비스 접근	문화시설 최소 운영시간 보장	0.0	12.0	88.0	5.64
	문화시설의 기능 복합화	8.0	13.0	79.0	5.22
	이용자 맞춤형 서비스 제공	1.0	4.0	95.0	5.87

제시된 구성요소 이외에 기타 의견에 대해서 질문한 결과, 문화시설 및 공간접근 지표에 대해서는 개방시간 연장, 문화시설 인증제 및 서비스 인증, 지역별 물리적인 문화시설 접근 기준 마련, 온라인 비대면 접촉용 콘텐츠 공급 및 이용 인프라 확충, 참여율 기준 문화시설 균형 배치, 문화시설 및 공간에 대한 심리적 접근 기준, 시설의 서비스 제공 기준(양과 질) 등의 요소들이 제안되었다. 정보접근 지표에 대해서는 인구통계적 분석 기반 정보제공, 오프라인 정보제공, 민간과 공공의 정보 연계, 정보 제공 통합체계 구축, 생애주기별·장애유형별 맞춤 정보 제공 및 정보접근성 제고 등의 구성요소가 추가적으로 제안되었다. 그리고 서비스접근 지표와 관련해서는, 최소 운영시간 확보 및 이용 희망 시간대 운영 제도화, 문화시설의 전문화 및 다양화, 문화시설 운영인력 최소기준 적용, 시설 운영 관련 매뉴얼 제공 등이 제안되었다.

한편, 문화창작권 보장을 위해 기본 일자리 보장, 소득보장, 공정환경 조성, 저작권 보호, 기본인권 보장 등의 지표가 제시되었는데, 이 지표들에 대한 중요성 인식은 기본인권보장(92%), 저작권보호(91%) 등의 지표에서 높게 나타났다. 소득보장 지표가 중요하다고 응답한 비율은 79%로 상대적으로 낮았으나, 거의 80% 이상이 모든 제시된 지표에 대해 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리고 각 지표에 대해 제시된 구성요소들의 중요도에 대해서 질문한 결과, 저작권 보호 지표의 '창작물 보호 및 저작권보호를 위한 법제도 개선'(96%)과 '저작권 활동 촉진을 위한 세제 개선'(92%), 공정환경조성 지표의 '불공정 근로환경 및 조건 개선'(95%), 기본인권 보장 지표의 '성희롱 및 성폭력 관련 인권 기준 적용'(93%) 등의 구성요소에 대해서는 90% 이상이 중요하다고 응답하였다. 상대적으로 소득보장 지표의 '문화관련 종사자의 기본소득 도입가능성 검토'(66%)에 대해서는 가장 적은 응답자들이 중요하다고 응답하였다.

〈표 5-18〉 문화안전망 지표(3)의 중요성 인식

(단위: %, 점)

지표(3)	비율(%)			7점 척도 평균(점)
	중요하지 않음	보통	중요함	
기본 일자리 보장	7.0	11.0	82.0	5.41
소득 보장	11.0	10.0	79.0	5.27
공정 환경 조성	2.0	9.0	89.0	5.83
저작권 보호	1.0	8.0	91.0	5.93
기본 인권 보장	2.0	6.0	92.0	6.14

〈표 5-19〉 문화안전망 지표(3)내 구성요소의 중요성 인식

(단위: %, 점)

지표(3)		비율(%)			7점 척도 평균(점)
		중요하지 않음	보통	중요함	
기본 일자리 보장	문화서비스 분야의 휴먼뉴딜을 통한 문화창작 경력 지속 및 일자리 확충	11.0	8.0	81.0	5.15
	지역의 문화서비스와 생활 SOC, 일자리를 연계한 공공 거버넌스 구축	7.0	9.0	84.0	5.52

지표(3)		비율(%)			7점 척도 평균(점)
		중요하지 않음	보통	중요함	
소득 보장	포용적 사회안전망 강화 추진을 통한 소득보장 제도 적용 및 제약조건 개선	8.0	13.0	79.0	5.32
	문화 관련 종사자 특화 소득지원 사업 개편 및 재구조화 (양육비·창작공간 지원, 예술인 금고 지원 등)	4.0	17.0	79.0	5.36
	문화 관련 종사자의 기본소득 도입 가능성 검토	14.0	20.0	66.0	4.89
공정 환경 조성	불공정 근로환경 및 조건 개선(표준계약서 등)	0.0	5.0	95.0	6.21
	문화관련 종사자의 보수 지급기준 마련	2.0	13.0	85.0	5.53
저작권 보호	창작물 보호 및 저작권 보호를 위한 법제도 개선	0.0	4.0	96.0	6.13
	저작권 활동 촉진을 위한 세제 개선	0.0	8.0	92.0	5.84
기본 인권 보장	성희롱 및 성폭력 관련 인권 기준 적용	2.0	5.0	93.0	6.15
	종사자의 심리치료나 자살예방 등 예방적 지원	1.0	17.0	82.0	5.66

제시된 구성요소 이외에 기타 의견에 대해서 질문한 결과, 기본일자리 보장 지표에 대해서는 경력관리 체계 마련, 문화관련 사회적 기업 활성화, 문화일거리 확충 등의 내용이 제안되었다. 소득보장과 관련해서는 새로운 요소 제안보다는 기존의 복지제도 내에서 동일하게 접근하는 방안이 다수 제안되었다. 공정환경 조성 지표와 관련해서는 업무별 표준 매뉴얼 구축과 제시, 문화인력 관련 조사 및 통계기반 구축, 불공정 근로환경 대응 매뉴얼, 문화관련 변호사 및 회계사 인력 확보 등의 구성요소가 추가적으로 제안되었다. 그리고 저작권 보호 지표와 관련해서는 온라인 저작권 교육 및 법률 컨설팅 제공, 저작권 보호 공공 서비스 지원 및 법지원센터 마련 등이 제안되었다. 기본인권 보장 지표와 관련해서는 기본권 침해에 대한 처벌 조항 강화, 종사자 대상 상담 프로그램 지원, 사업주 기준 미행 강제 조항 마련 등의 요소들이 제안되었다.

4. 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단

1차 및 2차 조사에서 진행된 문화안전망의 개념과 범위, 그리고 국가최소기준 및 지표 등에 대한 내용을 근거로 문화정책에서 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단 4가지에 대해 질문한 결과는 다음과 같다. 즉 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단으로는 가장 먼저 법제도 정비(59%)가 제시되었으며, 그 다음으로는 전달체계 개선(17%), 전문인력 양성 및 배치(12%), 문화재정 확충(10%) 순으로 나타났다. 2순위까지 응답한 결과도 그 순위는 변동없는 것으로 나타났다. 한편, 4가지 이행수단 이외에 기타 제안된 것으로는 국민과 사회적인 인식 제고, 문화관련 홍보 및 교육, 문화권 개념에 대한 정의 정립 등이 있었다.

〈표 5-20〉 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단

(단위: %)

구분	법제도 정비	전달체계 개선	전문인력 양성 및 배치	문화재정 확충	기타
1순위 (N=100)	59.0	17.0	12.0	10.0	2.0
1순위+2순위 (복수응답)	77.0	56.0	34.0	31.0	2.0

〈표 5-21〉 문화안전망 구축을 위해 필요한 이행수단(기타 의견)

(단위: 명, 복수응답)

기타 의견	사례수
문화 관련 국민(사회적) 인식 제고	10
문화 관련 홍보 및 교육	7
문화적 개념에 대한 정의 정립	2
문화정책 자원 분배구조 개선	1
강제력 수반 조치	1
지역 및 문화 장르간의 격차 최소화 방안 마련	1
문화부 중심의 중앙집권적 정책 수립 구조 탈피 및 권한 이양	1
문화기반시설 종합적 개선	1
이용자 중심 프로그램 제공	1
순위별로 시차를 두는 것이 아닌 공정도가 비슷하게 이루어져야 함	1

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

제6장

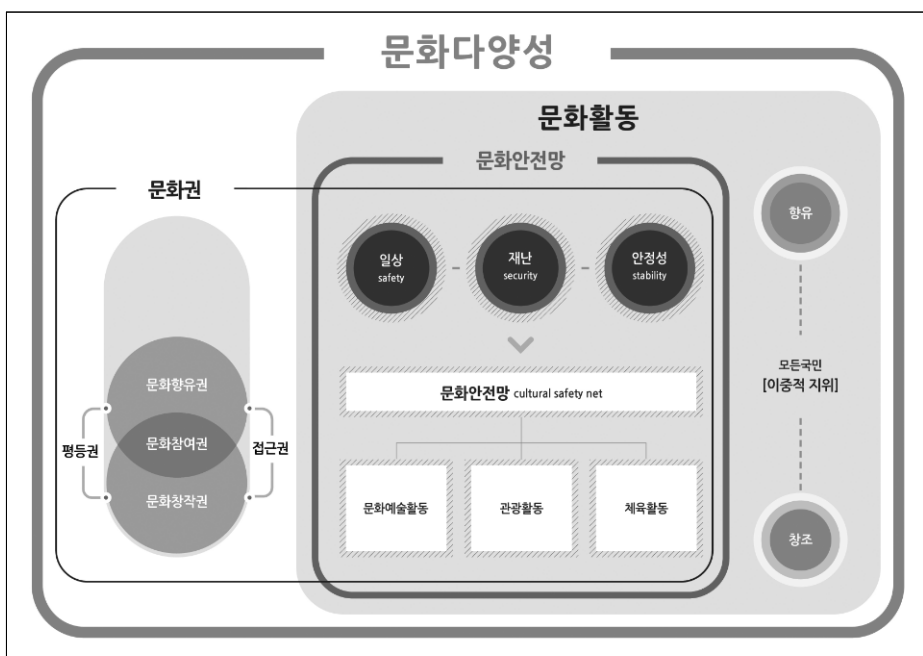
문화안전망 구축을
위한 정책 구조

제1절 문화안전망의 영역과 구성요소

1. 문화권에 기반한 문화안전망의 개념과 범위

본 연구에서 문화활동과 문화권에 근거한 문화안전망의 개념과 범위를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 6-1] 문화활동과 문화권에 근거한 문화안전망의 개념과 범위



모든 국민은 문화활동에 대해 향유에서 창조적 활동에 이르기 까지 자유롭게 참여할 수 있으며, 문화권과 의무 지위체계에서 향유자와 창작자로서의 이중적 지위를 가진다. 특히 국민은 국가에게 일정한 문화서비스를 보장할 것을 요구할 권리,

즉 사회권적 기본권으로서 문화권을 가진다. 여기서 문화권은 물질적 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어, ‘문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리’를 말한다. 구체적으로 문화권은 문화향유권, 문화참여권, 문화평등권, 문화접근권, 그리고 문화창작권의 개념으로 세분화된다.

이때 문화권을 보장하기 위한 제도적 장치가 문화안전망이라 할 수 있다. 즉 문화안전망이란 문화권에 기반하여 모든 국민이 문화향유에서 창조적 활동에 이르기까지 문화활동의 기회를 누릴 수 있는 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하기 위한 체계를 말한다. 우리 사회에서 문화안전망이 부재할 경우 예상되는 문제상황은 사회적 기반이 취약해서 발생하는 상황(일상), 외부 환경이나 재해로부터 발생하는 위기상황(재난), 그리고 불안정한 상황이나 예측 불가능한 상황(안정성) 등이 예측된다. 따라서 문화안전망은 이러한 일상적 안전문제와 재난이나 사회적 위험에 대한 위기상황, 그리고 불안정성의 상황에 대비함으로써, 국민들이 문화예술활동, 관광활동, 체육활동 등에 자유롭게 참여할 수 있도록 공공서비스를 제공할 수 있다. 이때 공공문화서비스가 적정하게 제공하는 기준을 국가최소기준으로 설정하여, ‘국민이 누려야할 최소한의 문화서비스’의 개념을 설정하는 것도 필요하다.

그러나 이러한 문화안전망과 최소기준은 문화다양성을 반영한 특성화 영역, 특히 지역단위에서 제공할 수 있는 구체적인 문화서비스 요구에 대한 대응의 특성화와 차별성을 반드시 포함하여야 한다. 더욱이 국가최소기준을 통해 제시되는 최소기준이나 적정기준에 대해 정성적 측면을 반드시 고려하여 그 개념과 범위를 구체화되어야 한다.

2. 최소한의 문화서비스 기준 설정시 고려사항

모든 국민은 문화활동에 대해 향유에서 창조적 활동에 이르기까지 일정한 문화서비스를 보장받을 것을 요구할 권리를 갖는다고 하면, 국가는 국민들에게 이러한 공적 서비스를 제공할 책임과 의무를 가지게 된다. 즉 사회권적 문화권에 대해 공공서비스의 책임이 주어지게 된다. 따라서 이러한 문화적 차원에서 인간다운 생활을 하기 위해 필요한 조건들은 무엇인가에 대해 구체적으로 제시할 필요가 있다. 이

작업이 최소한의 문화서비스 기준을 정하고 그에 맞게 정책목표나 정책과제를 설정하는 과정이라 할 수 있다.

결국 문화안전망을 구축한다는 것은 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하기 위한 정책 구조를 작동하는 것이다. 일정한 수준의 서비스 기준이 도달하지 못하면 그에 대해 집중적인 지원이 이루어지고, 일부 최소한의 기준이 도달하지 못한 영역이 발생하면 선택적으로 그 영역에 대해 서비스 기준을 강화하게 하는 체계를 정비하는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련해서 앞서 제기한 대로 최소기준을 설정할 것인가? 적정기준으로 접근할 것인가? 또는 국가단위로 접근할 것인가? 지역 특성화에 따른 기준틀을 제시할 것인가? 등에 대한 다양한 논의가 가능하겠다. 이에 대한 논의는 추후 지속적인 연구를 통해 발전시키기로 하고, 본 연구에서는 국가단위에서 국민들에게 최소한의 문화서비스를 제공해야 하는 영역은 무엇이 있으며, 그에 대한 기준은 무엇을 근거로 제시할 수 있는지 제시하고자 한다. 이는 문화서비스 영역의 일부 사례나 최소한의 영역이라는 점을 밝히고, 앞으로 이에 대한 연구들이 활발히 제시되기를 제안한다.

국민들이 문화활동에 대해 일정한 서비스를 보장받기 위해서 필요한 구성요소는 무엇이 있겠는가? 이는 문화활동에 필요한 기본적인 자원적 요소들로부터 시작할 수 있다.

가. 시간 보장

우리나라 국민들이 문화활동을 하기 어려운 제약요인 중 하나가 여가시간이 부족하다는 것을 꼽는다. 국제적인 기준으로 볼 때도 우리나라 국민들의 노동시간이 상대적으로 많으며, 이는 곧 여가시간의 부족문제로 이어지게 된다. 즉 삶에서 일과 여가의 균형이 이루어지지 못하게 되면서 행복한 삶의 조건을 이루지 못하게 된다. 이런 측면에서 국민들의 문화활동을 보장하기 위한 가장 기본적인 조건이 일정한, 그리고 최소한의 여가시간을 보장하는 것이다.

실제 우리나라 국민들의 여가시간(〈국민여가활동조사〉 근거)을 살펴보면, 2019년 기준 평일에는 3.5시간, 휴일에는 5.4시간을 평균적으로 여가시간으로 사용하고 있다. 과거 3번의 〈국민여가활동조사〉(‘16년, ’18년, ’19년)의 평균을 내더라도 평

일 여가시간은 3.3시간, 휴일 5.2시간으로 나타나고 있다. 한편, 실제 여가시간과 비교하여 희망하는 여가시간은 '19년 기준 평일에는 평균 4.3시간, 휴일에는 평균 6.2시간으로 평일과 휴일 모두 현재 활용하고 있는 여가시간과 비교해 약 48분 정도 더 활용하길 희망하는 것으로 나타났다. 즉 국민들은 현재 자신의 여가시간의 양적 기준에 대해 만족하지 못한다고 볼 수 있으며, 그보다 일정시간 더 증가하길 희망한다고 볼 수 있다. 이에 문화활동과 관련된 시간 보장을 위한 최소기준은 '개인이 생각하는 희망하는 최소한의 여가시간'을 보장하는 방향으로 설정되어야 하며, 그 근거는 현재 사용하는 여가시간과 일과 삶의 균형이라고 볼 수 있다.

한편, 최소한의 여가시간을 보장하는 것과 함께 휴가권을 보장하는 것도 기준 설정에서 고려되어야 한다. 「국민여가활성화기본법」 제5조(일과 여가의 조화) 1항에서는 “국민은 일과 여가의 조화를 이룰 수 있도록 적절한 수준의 여가를 보장받아야 한다”고 그 근거를 제시하고 있으며, 2항에서는 “국가와 지방자치단체는 여가보장을 위하여 직장에서 휴가사용이 촉진될 수 있도록 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다”고 근로자의 휴가사용 촉진제도에 대해 명시하고 있다. 이와 함께 근로자의 경우 「근로기준법」 제60조에 의하면 1년간 80%이상 출근한 근로자에게는 15일의 유급휴가를 주어야 하고 1년 미만인 근로자에게는 1개월 개근시 1일의 유급휴가를 주어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 연차휴가 이외에도 사용자와 근로자간의 협약을 통해 제공하는 특별휴가도 고려가 될 수 있다.

그러나 이러한 휴가권에 대해 「근로기준법」이 정하는 근로자 이외에도 모든 국민들이 지원을 받을 수 있는 체계가 마련될 필요성이 제기된다. 예를 들어 자영업자나 시간제근로자, 그리고 무급가족종사자 등의 휴가권에 대한 기준도 필요하다. 이러한 대상적 확대와 기준 근거에 대한 논의가 필요하다.

나. 비용 지원

우리나라 국민들이 문화활동과 관련된 비용을 지원하는 대표적인 제도는 바우처(voucher) 제도가 있다. 바우처는 개인이 특정한 재화나 서비스를 구매할 수 있도록 일정액에 사용하는 구매력을 간접적으로 지원하는 전달방식을 말하며, 수혜대상 범위에 따라 보편적 또는 선별적 바우처, 지원방식에 따라 균일 또는 차등 바우처,

운영방식에 따라 명시적, 묵시적, 그리고 현금형 바우처 등으로 구분된다(연수현, 2020). 우리나라에서는 2007년 사회서비스 정책 추진과 함께 사회서비스 바우처가 제공되기 시작되었으며, 2015년 부터는 소관부처별, 개별 사업별로 발급되던 바우처 카드가 국민행복카드로 일원화하여 통합관리되기 시작하였다.

문화바우처(통합문화이용권)는 국민 전반의 문화향유라는 보편성을 지향하던 것에서 사회적 취약계층의 문화향유 접근성 제고를 강조하면서 선별적 정책방향이 전환된 시점부터 활성화되어, 2014년부터 기초생활수급자 및 차상위계층에 해당하는 저소득층 개인에게 연간 5만원 씩 제공하여 여행이나 스포츠, 그리고 문화예술 프로그램 및 콘텐츠를 소비하도록 지원하는 형태이다. '20년 현재 6세 이상 기초생활수급자 및 차상위계층에게 1인당 연간 9만원이 지원되고 있는 선별적 바우처라 할 수 있다.

그러나 문화소외계층이 경제적 소외계층과는 구분되어야 한다는 입장에서는 문화바우처가 기초생활수급자 및 차상위계층에 선별적으로 제공되는 것에 대해 그 기준을 확대하고 범위를 조정할 필요가 있다. 즉 프랑스의 문화백색지대와 같이 특정한 지역을 문화소외지역으로 선정하여 그 지역에 거주하는 지역민들에게 바우처를 제공하는 방법도 가능할 것이다.

한편, 현재 문화체육관광부는 급여소득자의 도서구입 및 공연관람, 박물관 및 미술관 입장료 구매에 대해 연간 100만원 한도내에서 소득공제(공제율 30%)를 실시하고 있다. 총급여 7,000만원 이하 근로소득자 중에서 총 급여액의 25%가 넘는 경우 그 대상이 될 수 있다는 점에서 기존의 문화바우처의 대상적 범위를 확대했다고 볼 수 있다. 그러나 문화비 소득공제의 범위를 일부 문화예술 영역으로 한정하고 있다는 점에서 여행이나 스포츠 활동까지 포함한 광의의 문화활동에 대해서 지원할 방안도 검토되어야 한다.

결국, 문화활동에 대한 비용지원이 그 대상을 선별적으로 할 것인가? 보편적으로 할 것인가?에 따라 최소기준의 근거가 달라질 것이며, 이 논의는 기본적으로 문화소외계층에 대한 이해가 기존의 경제적 소외계층의 개념이나 범위와는 구분되어야 한다는 주장을 받아들여야 가능할 것이다. 오히려 최소기준의 설정이 보편적인 대상 범위에 근거하게 된다면, 특정 대상이나 지역, 그리고 영역별로 적정기준의 범위가 차별적으로 제시될 수 있을 것이다.

다. 문화시설과 공간 지원

문화활동과 관련된 시설 공급이나 설치와 관련된 기준은 국내외 사례에서 가장 보편적으로 살펴보았다. 우리나라의 경우에도 생활SOC 설치 기준을 위한 최소기준을 설정하는 과정에서 공공도서관이나 체육시설에 대한 기준들을 제시한 바 있다. 또한 체육영역에서는 1인당 체육시설 공급면적 기준을 설정하여 '2030 스포츠비전' 등을 통해 2022년까지 국가는 국민 1인당 5.73㎡의 체육시설을 공급하여 걸어서 10분 이내에 도착할 수 있도록 지원하는 계획을 발표한 바 있다.

이와같은 장소기반의 문화서비스 거리는 일반적으로 일정 수의 주거인구가 그 서비스 경험을 위해 도달해야 하는 최소거리를 근거로 산출한다. 구체적으로, 전국의 지역을 격자(500m×500m) 별로 인구 정보를 결합하여, 각 격자지도에 특정 시설의 위치를 점 데이터로 변환(지오코딩)한 뒤, 각 시설을 중심으로 서비스 권역(거리) 확대 시뮬레이션을 수행하여, 그 권역 내부의 일정한 인구 비율에게 서비스를 제공하는 거리를 통해 최소기준을 설정할 수 있다(구체적인 내용은 <부록 3>에서 참고할 것).

이와 같이 문화시설의 서비스 거리의 최소기준을 제시하고 이를 지도상에서 제시함으로써, 문화소외지역이나 서비스 최소기준을 제시할 수 있을 것이며, 이를 각 지역별로 제시한 지역 적정기준으로도 제시 가능할 것이다. 이러한 접근 방법은 프랑스의 문화백색지대 등과 같이 서비스 소외지역에 대한 접근을 통해 정책적 우선순위를 결정할 때나, 시설 건립 및 운영 효율화를 위한 기준이나 성과지표를 설정하는데 도움이 될 것이다.

최근 코로나19 사태와 같이 온라인 시설이나 공간에 접근이 어려운 새로운 위험 상황에 대해 문화서비스의 제공 기준은 어떻게 설정되어야 하는가에 대한 질문도 함께 고려할 수 있다. 일반적으로 장소나 오프라인 거점 기반의 서비스에 집중해 왔던 문화서비스의 기준에 대해 새로운 관점과 새로운 접근이 필요한 시점인 것이다. 온라인과 오프라인의 문화서비스 환경을 균형적으로 제공해야 하는가? 온라인 환경과 접근의 기회를 확대할 수 있는 방안에 집중해야 하는가? 그럼에도 불구하고 시설이나 오프라인 거점들의 최소 운영시간은 어떠한 기준으로 제공되어야 하는가? 등에 대한 논의를 통해 문화시설과 그 시설에서 제공하는 다양한 서비스의 기준들이 설정되어야 할 것이다.

한편, 문화서비스의 기준을 설정하는데 있어서 시설과 장소 기반 이외에 그곳에서 제공하는 서비스가 누구나 접근 가능한 정보 환경을 구축하여야 하며, 서비스의 대상자나 이용자의 욕구에 맞는 맞춤형 서비스를 제공해야 하는데, 그에 대한 기준은 어떻게 설정해야 하는가에 대한 질문도 함께 찾아야 할 것이다. 또한 국가최소기준과 지역적정기준을 통한 문화서비스 거리를 구분하는 것 이외에도, 지역단위 문화시설의 융합적 기능과 복합서비스를 제공하는 기준이나 공공 문화서비스 이외에 동네에서 이루어지는 일상속 문화공간과 네트워크 공간을 확보하는 문화활동 공유지 확보 기준 등이 적정기준으로 제시될 수도 있다. 이러한 모든 측면들이 고려되고 반영되어 문화향유권이나 문화접근권에 대한 문화안전망의 최소기준과 적정기준이 설정되어야 하며, 그에 대한 근거를 체계화하는 작업이 반드시 필요하다.

라. 창조적 문화활동을 위한 지원

모든 국민들의 향유적 문화활동 뿐 아니라 다양한 창작 활동을 포함한 창조적 문화활동을 위해서 필요한 기준이나 근거도 필요하다. 개인이 문화분야의 전문가나 종사자가 아니더라도 창작활동에 대한 기본적인 권리가 보장되기 위해서 필요한 지원과 체계가 무엇인가에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어 문화창작권 보장을 위해 콘텐츠 불법 유통과 불공정거래 관련 관리나 감독, 저작권 보호, 그리고 성희롱 및 성폭력 관련 인권기준 등이 설정되어야 한다.

다른 한편으로는 문화생태계 구축을 위해 문화창작 기반과 종사자를 위한 최소기준과 적정기준에 대한 논의도 필요하다. 문화분야 종사자들의 기본일자리나 소득보장에 대한 논의가 오랫동안 있어왔고, 관련 법제의 정비나 제정이 진행되는 가운데 문화안전망의 틀 안에서 이들을 위한 최소기준과 적정기준은 어떻게 설정할 수 있는가? 건전한 문화생태계 구축을 위한 문화콘텐츠 유통과 공정성 기준을 어느 기준으로 설정할 수 있는가? 법적 제도 정비와 함께 현장에서 공정한 환경을 만들고 인권을 보장하기 위해 필요한 실행기준안은 어떻게 제시되는가? 등에 대한 물음에 대해 전문가의 현장, 그리고 공공이 함께 논의해야 할 것이다.

마. 정서적 지지

문화안전망은 개인의 문화활동에 대한 향유에서부터 창조적 활동에 이르기 까지 최소한의 문화서비스를 지원하고 제공하기 위한 체계를 마련하기 위해, 최소기준이나 적정기준을 설정하여 이를 정책방향과 과제를 설정하는데 도움을 줄 수 있다. 이러한 체계는 기존의 사회서비스의 안전망 구조와 다르지 않다. 그러나 여기서 반드시 포함해야 하는 것 하나는 문화가 가지는 특수한 성격과 가치에 대한 논의이다.

앞서 논의한 대로 공공문화서비스의 사회적 가치는 사회적 관계를 구성하는 기본 단위인 개인들, 그룹들, 공동체들, 사회들 간의 신뢰, 우정, 사랑, 정체성, 공감 등의 가치들이 증진되는 데에 있다. 문화에 대한 향유활동이 창조적 활동을 통해 개인이 느끼는 만족과 기쁨이 공감능력을 확장하고 인식능력을 신장시켜 사회적 연대나 공동체적 의미를 형성하게 된다는 문화활동의 사회적 가치나 역할이 문화안전망에서 반드시 강조되어야 한다는 것이다. 예컨대 독일, 프랑스, 네덜란드, 스페인 등 유럽에서 실업수당 수혜자에게 박물관 등 문화시설 이용 혜택을 제공하는 것은 문화의 가치에 대한 사회적 공감대 속에서 가능한 제도적 지원이다.

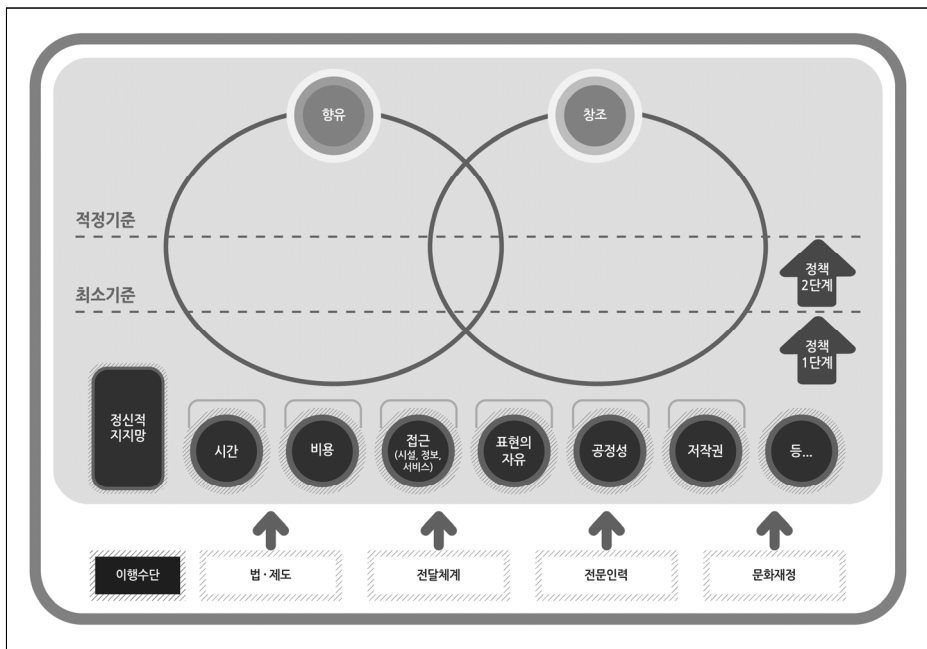
벡(Ulrich Beck, 1998)의 표현에 따르면, ‘오늘날 현대사회가 겪는 지구화, 개인화, 고용감소와 생태 위기’는 불확실하고 불안정한 사회 속에서 개인적으로 더욱 파편화되어 사회적 신뢰나 공동체 의식, 그리고 문화를 형성해 가는 토대를 갖추기 더욱 어려워져 가고 있다. 바로 이런 사회적 위기에 대응하기 위해 문화적 감수성을 증진시켜 문화적 공감 능력, 구성원들 간의 이해와 소통을 원활히 하게 만들어 보다 강한 신뢰관계를 구축하여 존재론적 안정감을 갖도록 만드는 것이 문화의 발전이다. 결국 문화서비스는 사회구성원으로서 국민들이 사회적 위험이나 다양한 위기상황으로부터 회복하고 치유하는 역할을 한다. 이러한 정신적 지지를 통해 문화의 회복력 및 치유의 성격이 문화안전망의 시스템에서 작동되고 강조될 필요가 있다. 그 단위가 반드시 국가단위가 아니어도 되며, 오히려 지역이나 공동체를 통한 정신적 지지망의 역할이 문화안전망의 체계에서 어떻게 작동될 것인가에 대한 논의가 필요하다.

제2절 문화안전망 구축을 위한 추진과제

문화안전망을 정책적으로 추진하기 위해서는 법제도 정비, 문화서비스 전달체계의 최소기준과 적정기준 제시, 문화서비스의 매개 역할을 하는 전문인력 양성 및 배치 관련 정책 정비, 문화재정의 세입안전성과 지출혁신 등의 과제가 선결되어야 한다. 문화서비스의 최소기준과 적정기준 설정을 위한 정책결정의 단계가 구체적으로 설정되어야 하며, 이와 관련하여 정신적 지지망에 대한 논의도 중요하다.

이에 문화안전망 구축을 위한 정책구조를 그 이행수단 등을 고려하여 도식화하면 다음과 같다.

[그림 6-2] 문화안전망 구축을 위한 정책구조



1. 법제도

문화안전망의 개념은 기본적으로 문화권, 즉 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리로부터 출발한다. 즉 문화에 대한 자기결정권을 기반으로 자신의 문화적 정체성 보호, 문화적 종다양성 존중을 위해 여러 가지 여건조성이나 조건충족을 국가에 요구할 수 있는 권리로부터 출발한다. 여기서 문화권은 사회권적 기본권에 기반한다. 국민이 문화권이 보장받지 못하는 상황에 대해, 그리고 문화안전망이 부재하여 예상되는 문제 상황에 대해 보장하고 제도화하는 방안과 그에 필요한 조건을 마련하는 것이 중요하다.

이러한 사회권적 기본권으로서 문화권의 근거는 대한민국 「헌법」 제10조의 인간의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리 규정에서 문화향유권을 도출하여, 문화국가에서 문화정책은 그 초점이 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는데 두어야 한다는 법리적 해석에 있다. 이러한 측면에서 「헌법」 상에 문화권을 기본권으로 명시하지는 주장이 제기된다. 예를 들어 「문화비전2030」에서는 문화가 국가와 사회의 중요한 운영 원리이자 국민의 기본권리임을 「헌법」에 명시하기 위해 “기본권으로서 문화권을 반영하기 위한 「헌법」 개정 추진”의 과제가 제안된 바 있다.

한편으로는, 「문화기본법」 상의 문화권 개념이 사회권적 기본권으로 명확히 규정되어 있는가에 대한 문제 제기가 있다. 「문화기본법」 제4조의 국민의 권리 조항은 모든 국민이 문화표현과 활동에서 차별받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리를 가진다고 규정하고 있는데, 국가가 국민의 문화생활을 방해하지 않을 권리로 보는 자유권적 기본권으로 해석될 수 있기 때문이다. 보다 나아가 국가가 국민들에게 일정한 문화생활을 보장할 권리가 확장되어야 문화안전망 구축의 근거가 명시될 것이라 볼 수 있다.

또한 황승흠(2020)은 국민이 국가로부터 보장받고 요구할 수 있는 기준으로서 문화권을 요구할 권리는 문화서비스 개념으로 접근할 필요가 있다고 주장하고 있다. 즉 문화서비스는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 문화향유가 필요한 모든 국민들에게 문화예술, 문화산업, 체육, 관광 등의 분야에서 인간다운 문화생활을 보장하고 문화적 삶의 질을 향상시키도록 제도적으로 지원하는 것”이라고 정의될 때, 문화권 보장이 최소 또는 적절한 수준의 문화서비스로 전달되어 인간다운 문화생활을

하도록 공공정책이 공급해야 한다는 것이다. 결국 국가가 문화안전망을 구축하고 이를 보장할 의무를 「문화기본법」에 명시하고, 그 근거가 되는 사회권적 기본권으로서 문화권을 명확히 하는 법제도 정비 과정이 필요하다.

한편, 문화의 사회적 가치나 역할에 대한 중요성을 법에서 명시하고 구체화함으로써 문화권과 문화안전망에 대한 제도적 정비를 굳건히 하는 방안도 제안된다. 2020년 3월 24일 「치유농업 연구개발 및 육성에 관한 법률」이 제정되면서 ‘치유농업’과 ‘치유농업서비스’라는 용어를 법제도에서 명시적으로 제시한 바 있다. 즉 ‘치유농업’이란 국민의 건강 회복 및 유지, 증진을 도모하기 위하여 이용되는 다양한 농업과 농촌자원의 활용과 이와 관련한 활동을 통해 사회적 또는 경제적 부가 가치를 창출하는 산업을 말하며, ‘치유농업서비스’란 심리적·사회적·신체적 건강을 회복하고 증진시키기 위하여 치유농업자원, 치유농업시설 등을 이용하여 교육을 하거나 설계한 프로그램을 체계적으로 수행하는 것을 말한다. 결국 농업의 치유적 가치에 대해 법적인 근거를 마련하여 관련 치유농업 산업을 육성하고, 치유농업 연구개발 및 육성에 관한 종합계획을 마련하고, 치유농업사의 자격취득과 양성을 체계화한 것이다. 앞서 문화정책의 공공서비스 정책으로서 중요성과 사회적 가치를 강조하고, 이를 통해 사회의 새로운 문제를 해결하기 위한 회복력과 회복탄력성을 강조한 바 있다. 이러한 문화의 가치에 대한 사회적 공감대를 보다 공식화하고 법과 제도로 뒷받침할 수 있는 체계를 마련하는 것이 문화안전망 구축의 출발점이다.

2. 전달체계와 전문인력

문화서비스는 시장을 통해 민간 부문으로부터 공급되는 민간문화 서비스도 있지만, 일반적으로 시장 실패로 인해 정부의 지원과 공급의 필요성이 제기되는 공공문화서비스의 측면이 강조된다. 즉 개인의 문화적 취향과 욕구에 대해 사회적으로 그 다양성과 차이를 존중해주고, 만약 이를 개인이 실천하는데 제약요인이 있다면 이를 줄여주는 정책을 수립함으로써 공공문화서비스를 적절하게 공급할 수 있다. 또한 문화콘텐츠 산업이나 관광 산업을 진흥할 목적으로 민간문화서비스를 적절하게 공급할 수 있도록 시장에 개입하는 정책이나 문화서비스의 일을 관리하는 등 공공

정책의 지원이 필요하다.

이러한 공공문화서비스가 직접 또는 중간에 매개하는 정책 중 중요한 기제 중 하나가 문화서비스를 최종 이용자에 이르기 까지 닿아있는 서비스 전달체계의 질 관리와 전문인력 양성관리 정책이다. 중앙정부와 지방정부가 문화서비스를 국민이나 지역민들에게 제공하기 위해서 전문적인 문화기관이나 단체, 또는 시설을 마련하여 다양한 서비스를 제공하고 있다. 물론 이러한 장소기반이나 거점 기반의 서비스 제공 방식에 대해서 많은 변화와 혁신이 필요하다는 의견이 있으나, 전문적이고 서비스의 말단에 있는 다양한 전달체계가 실제 어떤 서비스를 제공하느냐가 실제적인 국민들의 문화적 욕구를 충족시키고 문화감수성을 확대시키는데 큰 역할을 하게 된다.

문화정책 영역에서 많은 문화서비스는 공적 자금과 보조금에 의존하여 공적 서비스 기관을 중심으로 제공된 것이 일반적이다. 대표적인 것이 문화예술 영역의 문화기반시설이다. 도서관, 미술관과 박물관, 문예회관, 문화원, 문화의 집 등의 대표적인 문화기반시설이 국민들의 문화예술활동을 위해 다양한 서비스를 제공하고 있으며, 그밖에도 지역문화재단이나 문화예술단체들이 존재한다. 이들은 민간과 협력하여 다양한 서비스를 제공하고도 있지만, 대부분 국가나 지방자치단체의 보조금 지원을 통해 다양한 서비스를 제공하고 있다. 따라서 이러한 공공문화서비스 전달체계, 그리고 민간문화서비스를 제공하는 시설이나 단체 등의 지원을 통해 문화서비스의 최소기준과 적정기준을 설정하게 된다.

한편, 문화서비스를 제공하는 종사나 서비스 전문인력을 양성하고 관리하는 정책 영역도 매우 중요하다. 관련 법이나 사업에서 영역별로 전문인력을 양성하고 배치하는 정책이나, 일정한 수준의 질을 관리하기 위한 자격증 제도가 운영중이다. 그러나 이러한 영역별로 전문인력을 양성하고 관리하는 총괄기관이나 질 관리를 위한 재교육 과정 등의 필요하다는 주장도 제시된다. 예를 들어 문화활동의 향유와 창조적 활동을 연계하는 문화서비스의 전달체계에서 매개역할을 하는 인재의 역량을 개발하고 전문인력을 교육·재교육하기 위한 전문교육기관(가칭 ‘문화인재개발원’)을 건립하고 운영하는 방안이 강조되었다.

3. 문화재정

문화서비스의 기준 설정을 통해 국민들에게 문화권 보장을 위한 다양한 정책을 추진하기 위해서는 기본적으로 문화재정의 세입 안정성과 지출 혁신이 필요하다. 문화재정은 예산(일반회계, 아시아문화중심도시조성특별회계, 지역발전특별회계)와 기금(문화예술진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금)으로 구성된다. 세입구조 상에서 문화예술진흥기금 적립금 감소와 코로나19 사태로 인한 관광진흥개발기금의 자체수입원의 위기상황을 어떻게 대처할 것이며, 문화안전망 구축을 위한 정책 과제에 안정적으로 재정을 투입할 방법은 무엇인가에 대한 논의가 필요하다.

1973년 설치된 문화예술진흥기금은 2001년 이후 정부출연금의 중단되고 2004년 이후 기금 조성 재원 중 이자수입과 함께 가장 큰 비중을 차지했던 모금제도가 폐지되면서 기금의 적립금이 급격히 감소함에 따라, 최근에는 자체수입 외 일반회계나 기금(복권기금, 체육기금, 관광기금)의 전입금으로 재원을 충당하고 있다. '20년 총수입 대비 전입금 비율이 약 54%에 이르게 되어 기금 고유의 용도에 맞는 사업과 전략적 사업 추진에 한계가 있으며²⁶⁾, 문예기금과 일반회계의 사업 중복성 문제도 지적되고 있다. 더욱이 지나치게 높은 전입금 비율로 문예기금의 안정적 운용에 제약이 있다. 이런 세입구조로는 문화예술 영역의 문화권 보장을 위한 최소서비스 기준을 충족시키기 위한 정책과제들을 안정적으로 지속하기 어렵게 된다. 특히 전입금의 비중이 크기 때문에 문화안전망 구축을 위한 정책과제를 개발하고 지속하기 위한 재정계획 자체도 영향을 받을 수 있다.

한편, 코로나 19사태로 인해 국내외 관광객의 이동이 제한됨에 따라 관광진흥개발기금의 카지노 납부금과 출국납부금 등 자체수입의 변동폭이 크게 나타났다. 이에 관광진흥개발기금의 세입 안정성에서 문제가 제기되어 관련 서비스 산업을 지원하고 국민들의 휴가권과 여행권을 보장하기 위한 재원 마련에 어려움이 제기되고 있다. 이에 대해 재정당국과 문화체육관광부는 문화예술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금의 법률에 의한 용도 제한과 실제 사업 달성여부, 재원조성(수

26) 예를 들어 복권기금이 소외계층 문화향유기회를 위한 지출목적이 한정되어 있기 때문에 문예기금에서 자연히 문화예술향유지원 사업에서 소외계층을 위한 복지사업의 비중이 늘어나는 추세이다.

입원)과 지출목적의 범위 등을 점검하여 유사한 범위내에서 종합적인 재정 활용이나 연계 활용하는 방안을 검토한 바 있다. 기금간 여유자금의 격차가 심한 점, 기금간 사업범위가 중첩되는 점, 코로나19 사태와 같은 새로운 위험적 요인이 발견된 점 등 재정 칸막이로 인한 비효율성을 개선하기 위해 신규 융합계정을 운용하는 방안도 검토된 바 있다. 결국, 문화안전망의 범위와 정책영역이 문화예술, 관광, 체육을 포괄하는 광의의 문화 개념에 근거한다고 볼 때, 융합계정 운용을 통해 국민들의 문화권 보장을 위한 질 높은 문화서비스를 제공하는 방안도 적극적으로 제안된다.

한편, 문화안전망 구축과정에서 문화서비스의 최소기준과 적정기준을 설정하게 되면, 문화정책의 목표나 방향이 보다 분명해 지면서, 이러한 성과관리의 기준이 재정투입의 적절한 근거가 될 수 있을 것이다. 현재 문화정책의 정책목표와 성과관리의 준거틀이 과거의 경험과 주관적인 만족수준에 근거하여 계량화와 정량적 지표 개발에 어려움을 겪고 있다. 여기서 국민들이 누려야할 최소한의 문화서비스의 기준, 그리고 그 다음으로 설정될 수 있는 문화서비스의 적정기준은 정책의 목표와 성과관리에 있어서 보다 구체적인 자료로 활용될 수 있기 때문이다. 이에 본 연구에서 제시된 문화권에 기반한 문화안전망의 개념을 구체화하고 국민들의 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 문화서비스의 최소기준과 적정기준을 설정하기 위한 연구과제가 반드시 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강민정(2018), 사회혁신 생태계의 현황과 발전 방안, 「Korea Business Review」, 33(1):1-27.
- 고용노동부(2017), 「예술인 종사 실태를 고려한 고용보험 적용방안 연구」, 고용노동부
- 고용석·김호정·김홍석(2011), 「국토교통 인프라의 최저서비스기준 정립에 관한 연구-도로인프라 접근성을 중심으로-」, 국토연구원 정책보고서.
- 구형수(2018), 「생활SOC 정책의 주요이슈와 전략적 추진방향」, 국토연구원.
- 구형수(2018), 「생활인프라 기준도입 및 활용방안 연구」, 국토교통부 정책보고서.
- 국무조정실 생활SOC추진단(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)」 관계부처합동.
- 국무조정실 생활SOC추진단(2019), 「생활SOC 복합화사업선정가이드라인」 관계부처합동.
- 국토연구원(2014), 「국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구 1권」 국토교통부.
- 김경아·유진형(2016), 일과 삶의 균형(Work-Life Balance) 향상을 위한 스마트오피스 공간구성의 관한 연구, 「한국공간디자인학회 논문집」 11(3) pp.41-53.
- 김기곤(2011), 한국사회의 문화권 구성과 제도화, 「민주주의와 인권」(전남대학교 5.18 연구소), 11(2), 207-238.
- 김민주(2015), 문화정책의 이론적 논거와 유형, 「사회과학연구」(경성대학교 사회과학연구소) 31(3), 133-157.
- 김세훈·조현성(2008), 「문화복지 중기계획 연구」, 한국문화관광연구원.
- 김용득 외(2009), 「장애인거주시설 서비스 최저기준 마련을 위한 연구」 보건복지가족부.
- 김용하(2013), 사회통합을 위한 사회안전망 정책과제, 「응용경제」 15(2), 31-59.
- 김이수·최예나(2019), 신정책유형 및 정책조합으로서 사회혁신정책이 사회적 가치에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 민관협력 및 정부지원형 관리의 조절효과를 중심으로, 「지방정부연구」 23(1), 135-160.
- 김태운(2011), 문화정책 의제로서 문화민주주의 실천에 관한 고찰, 「인문사회」((사)아시아문화학술원), 21, 1-17.

- 김찬선(2014), 사회안전망과 지역사회주민의 안전생활만족의 관계: 사회안전망 척도개발과 적용, 『한국콘텐츠학회논문지』 14(6), 108-118.
- 김현경·최혜경(2017), 「국공립 박물관·미술관 관람객 재방문을 및 계층 분석을 위한 시범조사」, 한국문화관광연구원.
- 김현주·안희자(2019), 「2018년 근로자 휴가지원사업 실태조사」, 한국문화관광연구원·한국관광공사.
- 노영순(2012), 「접근가능한 관광의 정책방향과 과제」, 한국문화관광연구원 기본연구보고서.
- 노영순(2013), 국민행복 시대, 복지관광의 현안과 정책방향, 『한국관광정책』 51, 16-31.
- 노영순(2019), 「문화권선언 2030 방향설정연구」, 한국문화관광연구원 정책연구 보고서.
- 명재진(2013), 분권형 협법을 위한 모델 연구, 『동아법학』, 제65권, 1-38
- 문화체육관광부(2018), 「국민여가활성화 기본계획」.
- 문화체육관광부(2018), 「예술인 고용보험 적용을 위한 문화예술용역 범위 설정 방안 기초연구」, 문화체육관광부.
- 문화체육관광부(2020), 「문화복지정책 중장기 발전방향 연구-통합문화이용권 사업을 중심으로-」, 정책연구보고서.
- 박 경(2008), 일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점: 내셔널미니멈과 로컬옵티멈을 중심으로, 『지역사회연구』 16(3), 71-92.
- 박영정·채지영(2004), 「여가시설 최소기준 수립을 위한 기초연구」, 한국문화관광정책연구원 특별연구보고서.
- 박진희(2015), 재난 위험 사회의 위험 관리 전략의 새로운 모색-회복탄력성과 시민성 향상을 중심으로-, 『환경철학』 19, 91-118.
- 변용찬·강혜규·김성희·김유경·노대명·신영석·원종욱·이소정·최성은·허수정·류만희(2010), 「사회안전망 평가체계 구축방안에 관한 연구」 서울: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2019), 「보건복지통계연보」 보건복지부.
- 보건복지부(2020), 「2020 사회복지시설관리안내」 보건복지부.
- 새문화정책준비단·문화체육관광부(2018), 「문화비전2030: 사람이 있는 문화」, 문화체육관광부 정책연구보고서.
- 서순복(2006), 사회적 양극화 해소를 위한 문화정책과 문화민주주의, 『한국행정학회 발표논문집』, 471-490.
- 서순복(2007), 문화의 민주화와 문화민주주의의 정책적 함의, 『한국지방자치연구』, 8(3), 23-44.

- 서순복(2009), '문화적 자본' 이론을 활용한 지역문화향유의 함의에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」, 20(1), 1-25.
- 서우석·양효석(2013), 문화적 박탈감을 통해 살펴본 문화복지 대상 범위 연구, 「문화정책논총」, 27(1), 165-197.
- 서울연구원(2012), 「서울시민사회복지기준 설정 연구」, 정책연구 보고서.
- 서지영·조규진(2014), 회복력 향상을 위한 정책 방향과 이슈, 「STEPI Insight」 제 147호, 과학기술정책연구원.
- 석문주(2010), 학교 음악예술프로그램 개발을 위한 초등학교와 중학교 학생들의 음악예술향수에 대한 실태 및 요구분석, 「예술교육연구」 제9권 1호, 1-22.
- 성은영·임유경·임현성(2013), 「노후 주거지의 기초생활인프라 공급현황 및 수준분석」, 건축도시공간연구소.
- 손희권(2004), 교육의 자주성에 관한 헌법재판소 판례분석, 「교육행정학연구」 22권 3호, 89-108.
- 송용한(2014), 사회적 가치지표 고찰: 사회적 가치와 측정 지표의 괴리, 「사회적 가치와 사회적 가치지표 고찰 세미나 자료」(1.10). 제주: 김녕 어울림 센터.
- 안상훈(2000), 복지정치의 메커니즘과 비계급적 균열구조: 복지권과 복지의무에 기초한 세가지 지위차원의 이론적·경험적 검토, 「사회복지연구」 16호, 87-115.
- 양현미(2007), 「문화의 사회적 가치:행복연구의 정책적 함의를 중심으로」, 한국문화관광연구원 정책연구보고서.
- 양혜원(2012), 「문화복지 정책의 사회·경제적 가치 추정과 정책방향」, 한국문화관광연구원.
- 양혜원(2015), 「지역 특성을 고려한 문화기반시설 배치 방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 연수현(2018), 「문화예술분야 사회적경제조직의 지속가능성 연구」, 한국문화관광연구원 정책보고서.
- 원향미(2014), 한국 문화정책의 패러다임 변화와 문화의 사회적 역할 연구: 문화적 도시재생을 중심으로, 「민족미학」 13(2), 183-206.
- 이경희·김근주(2019), 「관광산업 종사자의 노동시간 실태와 삶의 질 연구」, 한국노동연구원.
- 이병량(2006), 한국 문화정책의 논리에 관한 비판적 연구, 「행정논총」 44(2), 1-16.
- 이봉구(2009), 「관광학총론-복지관광」, 서울: 백산출판사.
- 이석민(2018), 「예술인 자유에 대한 헌법적 검토」, 헌법재판소 헌법재판연구원 보고서.
- 이신용·심창학·손동기(2020), 「복지국가 쟁점 2: 사회보장분야별 과제들」, 한울아카데미.

- 이원태(2004), 「전국문화기반시설 최소기준수립 연구」, 한국문화관광정책연구원 기본연구보고서.
- 이종인(1987), 문화복지와 지방문화, 「월간 문화예술」 (한국문화예술위원회) 7월호.
- 이창균(1995), 지방분권과 로컬미니멈론: 새로운 지방분권사상, 「지방행정연구」, 10(3), 121-137.
- 이훈(2010), 모두가 행복한 관광: Tourism for All-사례와 분석, 「한국관광정책」 41, 8-17.
- 장세길(2018), 문화자치시대와 로컬옵티멈: 지역에서의 문화향유정책 최적기준 설정에 관한 시론, 「한국지역문화학회(2018.11.19.) 추계학술대회 발표 자료집」.
- 장영수(2012), 「헌법학」, 서울:홍문사.
- 장훈(2018), 「국민여가활성화를 위한 문화서비스 개선 연구」, 한국문화관광연구원 정책연구 보고서.
- 장훈·윤소영(2014), 「여가활동의 효과분석을 위한 기초연구」, 한국문화관광연구원 정책연구보고서.
- 전대욱·최인수(2014), 공공정책의 생태계 조성 전략과 회복력(resilience)의 개념적 적용, 「지방자치 Focus」 86호, 한국지방행정연구원.
- 전대욱(2015), 지역공동체 회복력(Community Resilience)의 개념과 적용방안, 「국토」 통권 400호, pp.34-39.
- 정갑영(2005), 우리나라 문화복지 정책의 흐름과 전망, 「문화정책논총」 17(5), 225-243.
- 정갑영(2015), 「문화복지사제도 도입방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 정광렬(2015), 「맞춤형 문화복지 정책 및 서비스 전달체계 구축 방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 정진영(2017), Social Tourism 개념과 연구 과제에 대한 고찰, 「관광연구논총」 29(3), 83-105.
- 조아라·안희자(2019), 「무장애 관광환경 조성 기본계획 수립 연구」, 한국문화관광연구원·문화체육관광부.
- 조판기(2013), 생활인프라 공급실태와 정책과제, 「국토」 제382권, 국토연구원, pp.6-14.
- 조판기·이승욱(2014), 국민행복을 위한 생활인프라 정비방향, 「국토정책 Brief」 제 456호 국토연구원.
- 지영호·민지은(2015), 문화예술 향유권 확대를 위한 문화매개 및 문화매개자에 관한 연구: 프랑스 문화정책을 중심으로, 「문화정책논총」 29(1), 28-49.
- 채한태(2002), (특별강좌/헌법) 사회권적 기본권, 「고시월보」 26(6), 43-47.

- 최수남(2014), 복지관광의 정책변화 분석, 「관광연구논총」, 26(1), 97-122.
- 최종혁·이연·안태숙·유영주(2009), 문화복지 개념 정립을 위한 질적 연구. 「사회복지연구」, 40(2), 145-182.
- 한국관광공사(1992), 「국민복지관광 활성화 방안: 소셜 투어리즘의 현황과 과제」, 한국관광공사.
- 한국사회복지협의회(2010), 「사회복지시설 유형별 최소기준안」, 보건복지부.
- 허영(2012), 헌법재판과 법관의 법 형성, 「아주법학」, 6(2), 39-83.
- 한국문화예술교육진흥원(2017), 「문화예술교육 효과 세부지표 구축 및 조사연구」, 한국문화예술교육진흥원 보고서
- 홍서윤(2018), 「장애인관광 vs. 무장애 관광」, 함께걸음.
- 홍성진·신우화·신우진(2017), 기초생활인프라 국가최저기준 충족 수준에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로, 「대한부동산학회지」 제35권 제3호 pp.47-64.
- 황승흠(2020), 문화기본법 전부개정 방향, 「2020년 새로운 문화정책 의제발굴을 위한 온라인 토론회 자료집」(2020.10.22.).
- Arjo Klammer(2004). *Social, Cultural and Economic Values of Cultural Goods, Cultural and Public Action*. V. Rao and M. Walton, eds., Stanford University Press.
- Beck, Ulrich(1998), Politics of risk society, *The Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press. 9-22.
- Dunphy, K. and Smithies, J. (2015). *Findings of 2014 survey of Victorian councils' cultural development activity*, Melbourne: Cultural Development Network.
- Evans, G. (2001), *Cultural planning: An urban renaissance?* Routledge: London.
- Evans, G. and J. Foord (2008), Cultural mapping and sustainable communities: *Planning for the arts revisited Cultural Trends*, 17(2), 65-96.
- Evans, Graeme (2001), *Cultural Planning: An urban renaissance?* Taylor & Francis.
- Grams, D. and M. Warr (2003), *Leveraging assets: How small budget arts activities benefit neighborhoods*, Chicago: Richard H. Driehaus Foundation and The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.
- Grodach, Carl. 2013, "Cultural economy planning in creative cities: Discourse

and practice.” *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), pp. 1747-1765.

- Grogan, D. and C. Mercer (1995), *The cultural planning handbook: an essential Australian guide*. St Leonards, N.S.W: Allen & Unwin
- Haulot, A.(1981), Social tourism: current dimensions and future developments, *International Journal of Tourism Management*, 2(3), 207-212.
- IAU(2020), *Les Équipements Culturels Franciliens : Quelles Accessibilité et Attractivité*. IAU île-de-France(<http://www.iau-idf.fr>)
- Kretzman, J. and J. McKnight (1993), *Building Communities from the Inside Out*.
- Seifert, S. and M. Stern. (2010), Cultural agglomeration and neighborhood development: an empirical investigation of Philadelphia 1997-2006, *Journal of Planning Education and Research*, 29.3, 262-279.
- Shields, Kirsteen(2017), *The Minimum Core Obligations of Economic, Social and Cultural Rights: The Rights to Health and Education*, The Nordic Trust Fund(The World Bank).
- Veal, A. J.(2017), *Leisure, Sports and Tourism, Politics, Policy and Planning* (4th Edition), CABI.
- Wyszomirski, M. J.(2013), Shaping a triple-bottom line for nonprofit arts organizations: Micro-, Macro-, and meta-policy influences, *Cultural Trends*, Vol.22, No.3-4, pp.156-166.
- <https://www.ancv.com>
- <https://www.law.go.kr>
- <http://www.oecdbetterlifeindex.org>
- <http://www.oits-isto.org>
- <http://www2.unwto.org>

ABSTRACT

A Research on Cultural Policy for Conceptualizing the Cultural Safety Net

This study aims to establish a concept of the cultural safety net by using the concept of cultural rights as fundamental social rights based on 「the Constitution of the Republic of Korea」 and 「the Framework Act on Culture」. The cultural rights refer to ‘the rights to live as being a human at the cultural level’, going beyond the material level. The concept of cultural rights can divide into five sub-cultural rights, such as 1) cultural enjoyment, 2) cultural participation, 3) cultural equality, 4) cultural access, and 5) cultural creative rights. In this perspective, all citizens can freely participate in cultural activities from enjoyment to creative activities, and they have dual status as enjoyers and creators in the cultural rights in our society. The concept of “the cultural safety net” refers to a system to guarantee and support cultural services’ national minimum standards. All citizens can have opportunities to enjoy cultural activities, from cultural enjoyment to creative activities based on the cultural sphere. The concept of "the cultural safety net" supported rights for guaranteeing minimal cultural life, sustaining and predicting their own cultural life, and engaging in cultural activities whenever they want as Korean. There are several prerequisites for the effective policy implication in terms of "the cultural safety net"; first, we need to revise cultural laws. Second, we have to suggest the national minimum and local optimum standards. Third, we should try to cultivate professionals who can play roles as mediators of cultural services. Lastly, we have to pursue to sustain ongoing financial support and allocate cultural expenditure in innovative

ways. Overall, it is essential to plan further steps to establish minimum and optimum standards for cultural services in detail, and emphasize mental support networks.

Keywords

The Cultural Safety Net, The Cultural Right, Enjoyers and Creators,
National Minimum Standards, Local Optimum Standards

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구



부록

【부록1】 전문가조사 설문지(1차 조사)

문화안전망 구축에 필요한 정책적 우선순위를 정하기 위한 전문가조사

본 조사는 한국문화관광연구원에서 수행하는 기초과제 “문화안전망* 구축을 위한 정책방안 연구”의 일환으로, 문화기본법* 상의 ‘모든 국민의 문화를 향유할 권리(문화권) 보장’을 위한 국가최소기준*을 마련하여, 이를 제도적으로 구축하는 방안을 연구하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

- ※ **문화기본법**: 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 국민의 삶의 질을 향상시키고 국가사회 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함(2013. 12. 30. 제정)
- ※ **문화안전망**: 국가가 국민들이 향유해야할 최소한의 기본적인 문화적 권리를 누릴 수 있도록 국가최소기준을 정하는 것
- ※ **국가최소기준(National Minimum)**: 국민생활환경의 기준으로 한 나라 전체 국민의 생활복지상 필수불가결한 최저수준을 나타내는 지표를 의미. 즉 한 나라의 경제규모, 1인당 국민소득에 비추어 영양·주거·생활환경 등이 ‘최저’ 또는 ‘표준’으로서 어느 정도가 되어야 하는가를 수치로 나타낸 것임

문화·예술·체육·관광·콘텐츠 등의 문화안전망과 문화권 보장을 위한 국가최소기준 도입의 필요성과 그 기준점을 설정하기 위해 **다양한 분야의 전문가 집단을 대상으로** 아래와 같은 설문조사를 진행하고자 하니, 귀하의 전문가적인 의견과 다양한 제안을 부탁드립니다.

혹시 본 설문을 진행하는 과정에서 문의사항이 있거나 질문이 있으신 분들은 윤소영 연구책임자에게 연락 부탁드립니다. 아울러 본 연구진의 참여자들은 한국문화관광연구원의 윤소영, 김혜인, 이성우, 안희자 등이며, 한국스포츠편정책과학원의 성문정 박사와 한국보건사회연구원의 최현수 박사입니다.

귀하의 정보는 조사 주관기관인 한국문화관광연구원의 협조를 얻어 제공받았습니다. 귀하께서 작성해주신 설문 응답 결과는 본 조사의 연구 목적으로만 사용될 것이며, 비밀은 철저히 보장될 것을 약속드립니다.

□ 문화안전망의 개념과 필요성 인식에 대한 의견을 묻습니다.

A1. 귀하는 다음의 내용에 대해 얼마나 동의하십니까?

항목	전혀 동의 하지 않는다			보통 이다			매우 동의 한다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 국민들의 보편적 문화권(문화예술 향유, 생활체육, 여행 등에 대한 권리) 보장을 위해 문화안전망에 대한 제도적 보장이 필요하다.							
2. 국민 개개인들이 향유자로서 누려야 하는 문화서비스에 대한 국가최소기준(National Minimum)을 정하는 작업은 중요하다.							
3. 문화권에 대한 국가최소기준으로서 시간, 종류, 양 등 구체적인 기준을 마련하고 제시하는 것이 필요하다.							
4. 예술인·체육인·관광종사자 등을 위한 사회보장체계 마련은 문화안전망으로서 필요하다.							
5. 장애인들이 여행이나 관람활동을 하는데 어려움이 없어야 한다.							
6. 장애인들은 창의적인 직업적 활동을 위한 제도적 보장이 있어야 한다.							
7. 각 개인은 주거지를 기준으로 문화활동을 하는데 차별 받아서는 안된다.							
8. 각 개인은 노동시간, 소득수준 등을 기준으로 문화활동을 하는데 차별받아서는 안된다.							
9. 문화권을 보장한다는 것은 최저수준 이하로 떨어지지 않게 하는 것이 아니라 최선의 삶을 추구할 수 있도록 지원하는 제도이어야 한다.							
10. 사회적 시민권보장(질병, 노령, 실업, 산업재해, 빈곤 등 사회적 위험으로부터)을 위한 사회안전망과 비교해 문화안전망 도입은 아직 시기상조이다.							
11. 각종 재난에 대비해 문화안전망 구축이 제도적으로 필요하다.							
12. 대면접촉 뿐 아니라 비대면 접촉 문화활동을 위해 오프라인과 온라인 방식의 다양한 플랫폼이 제공되어야 한다.							

A2. 다음의 조건과 범위에 대해 문화안전망의 개념 속에서 얼마나 중요하게 다루어져야 한다고 생각하십니까? 다음에 설명드리는 **AHP 설문응답** 방식으로 응답해주시시오

〈AHP 설문응답 방식 안내〉

본 문항은 AHP(계층분석법) 응답 방식으로, 지표를 1:1 쌍대 비교하여 지표별 중요도(가중치)를 도출하려는 목적입니다.

제시된 지표들을 각각 비교하여 더 중요하다고 판단되는 지표가 비교 항목보다 얼마나 중요한지 선택해주시시오.

예를 들어, A와 B 지표 중에서 A 지표가 중요한 경우 A쪽에 중요한 정도를, B지표가 중요하다고 판단되는 경우 B쪽에 중요한 정도를 체크해주세요.

점수가 높을수록 중요한 것이며, 두 지표의 중요도가 동일하다고 판단되면 동일(1점)을 선택하시면 됩니다.

- **문화향유 활동보장**: 모든 국민들의 문화향유를 위한 최소한의 활동 보장
- **문화격차 해소**: 다양한 계층이나 지역 간 문화격차 해소
- **종사자 활동보장**: 문화종사자(문화기획자, 예술가, 체육인, 관광종사자 등)의 창작(직업)활동 보장
- **재난대비 시스템**: 재난대비 문화 안전 시스템 구축(예. 코로나 19 등 재난 대비)
- **온라인·오프라인 채널**: 유통과 소비 확대를 위한 오프라인·온라인 채널 다양화 (예. 온라인 공연과 전시, 랜선 여행, 홈 트레이닝 등)

지표	중요					동일					중요					지표
	5	4	3	2	1	2	3	4	5		5	4	3	2	1	
문화향유 활동보장	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	문화격차 해소
문화향유 활동보장	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	종사자 활동보장
문화향유 활동보장	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	재난대비 시스템
문화향유 활동보장	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	온라인·오프라인 채널
문화격차 해소	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	종사자 활동보장
문화격차 해소	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	재난대비 시스템
문화격차 해소	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	온라인·오프라인 채널
종사자 활동보장	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	재난대비 시스템
종사자 활동보장	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	온라인·오프라인 채널
재난대비 시스템	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	온라인·오프라인 채널

A2-1. 위의 조건과 범위 이외에 귀하께서 생각하고 있는 문화안전망의 개념과 범위에 대해서 제시해 주십시오

□ 문화서비스 제공을 위한 국가최소기준 설정에 필요한 지표의 적절성과 중요성에 대한 의견을 묻습니다.

[1] 지표의 적절성 평가

B1. 다음의 지표가 국가최소기준으로 설정되는 것이 적절하다고 평가하십니까?

지표	최소기준 설명	비고
1. 시설	개인이 거주하는 공간이나 지역과 상관없이 도보나 차량으로 일정 시간 안에 문화서비스를 이용할 수 있어야 한다.	시설공급기준
2. 시간	개인의 생활시간 중에 최소한의 문화향유를 위한 시간을 보장해야 한다.	여가시간보장
3. 비용	소득의 차이로 인한 문화서비스 소비의 차별이 일어나지 않도록, 최소한의 비용지출이 보장될 수 있어야 한다.	활동지출비 지원
4. 활동	모든 사람들은 원하는 문화활동에 최소한 참여할 수 있는 기회가 제공되어야 한다.	최소기회보장
5. 적정수준	최소수준의 기준제시를 통해, 모든 사람들은 문화활동에 충분히 참여하고 규칙적으로 참여하는 것이 가능해야 한다.	규칙적 활동 참여 가능

지표	매우 적절하지 않다 1	2	3	보통 이다 4	5	6	매우 적절하다 7
1. 시설 공급기준							
2. 여가시간 보장							
3. 활동지출비 지원							
4. 최소기회보장							
5. 규칙적 활동 참여 가능							

B2. 다음의 세부지표가 국가최소기준으로 설정되는 것이 적절하다고 평가하십니까?

세부지표	매우 적절하지 않다			보통 이다			매우 적절하다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 시설-1인당 시설 공급면적							
2. 시설-1인당 소요시간 거리 (거주지 기준)							
3. 시설-생활권 규모별 공급기준							
4. 시간-상대비교 여가시간 (예. 한국인의 평균 여가시간 등)							
5. 시간-최소여가시간							
6. 비용-차상위계층 대상 바우처 지급							
7. 비용-최소 여가지출비 지원							
8. 비용-소득공제							
9. 활동-최소활동 참여 기회 제공							
10. 활동-규칙적 활동 참여							

B3. 위의 지표와 세부지표 이외의 다른 국가최소기준에 대해서 제시해주십시오

[2] 지표의 중요성 평가

C1. 국민들의 문화서비스 제공을 위한 국가최소기준을 설정하기 위해 다음의 지표에 대한 중요도는 어떻게 생각하십니까? AHP 설문응답 방식으로 응답해주시시오

지표	최소기준 설명	비고
시설	개인이 거주하는 공간이나 지역과 상관없이 도보나 차량으로 일정 시간 안에 문화서비스를 이용할 수 있어야 한다.	시설공급기준
시간	개인의 생활시간 중에 최소한의 문화향유를 위한 시간을 보장해야 한다.	여가시간보장
비용	소득의 차이로 인한 문화서비스 소비의 차별이 일어나지 않도록, 최소한의 비용지출이 보장될 수 있어야 한다.	활동지출비 지원
활동	모든 사람들은 원하는 문화활동에 최소한 참여할 수 있는 기회가 제공되어야 한다.	최소기회보장
적정수준	최소수준의 기준제시를 통해, 모든 사람들은 문화활동에 충분히 참여하고 규칙적으로 참여하는 것이 가능해야 한다.	규칙적 활동 참여 가능

지표	중요									지표
	5	4	3	2	1	2	3	4	5	
시설	○	○	○	○	○	○	○	○	○	시간
시설	○	○	○	○	○	○	○	○	○	비용
시설	○	○	○	○	○	○	○	○	○	활동
시설	○	○	○	○	○	○	○	○	○	적정수준
시간	○	○	○	○	○	○	○	○	○	비용
시간	○	○	○	○	○	○	○	○	○	활동
시간	○	○	○	○	○	○	○	○	○	적정수준
비용	○	○	○	○	○	○	○	○	○	활동
비용	○	○	○	○	○	○	○	○	○	적정수준
활동	○	○	○	○	○	○	○	○	○	적정수준

□ 다음은 응답자 특성 파악을 위한 내용입니다.

D1. 귀하의 소속/지위가 어떻게 되십니까?

()

D2. 귀하의 담당업무 또는 전문분야가 어떻게 되십니까?

()

D3. 귀하의 해당 분야 실무 경력이 어떻게 되십니까?

만 ()년

- 끝까지 협조해 주셔서 진심으로 감사드립니다 -

【부록2】 전문가조사 설문지(2차 조사)

문화안전망 구축에 필요한 정책적 우선순위를 정하기 위한 전문가조사(2차)

본 조사는 한국문화관광연구원에서 수행하는 기초과제 “문화안전망” 구축을 위한 정책방안 연구”의 일환으로, **문화기본법*** 상의 ‘모든 국민의 문화를 향유할 권리(문화권) 보장’을 위한 **국가최소기준***을 마련하여, 이를 제도적으로 구축하는 방안을 연구하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

- ※ **문화기본법**: 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 국민의 삶의 질을 향상시키고 국가사회 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함(2013. 12. 30. 제정)
- ※ **문화안전망**: 국가가 국민들이 향유해야할 최소한의 기본적인 문화적 권리를 누릴 수 있도록 국가최소기준을 정하는 것
- ※ **국가최소기준(National Minimum)**: 국민생활환경의 기준으로 한 나라 전체 국민의 생활복지상 필수불가결한 최저수준을 나타내는 지표를 의미. 즉 한 나라의 경제규모, 1인당 국민소득에 비추어 영양·주거·생활환경 등이 ‘최저’ 또는 ‘표준’으로서 어느 정도가 되어야 하는가를 수치로 나타낸 것임

문화·예술·체육·관광·콘텐츠 등의 문화안전망과 문화권 보장을 위한 국가최소기준 도입의 필요성과 그 기준점을 설정하기 위해 **다양한 분야의 전문가 집단을 대상으로** 아래와 같은 설문조사를 진행하고자 하니, 귀하의 전문가적인 의견과 다양한 제안을 부탁드립니다.

혹시 본 설문을 진행하는 과정에서 문의사항이 있거나 질문이 있으신 분들은 윤소영 연구책임자(☎ 02-2669-6961, soyoung@kcti.re.kr)에게 연락 부탁드립니다. 아울러 본 연구진의 참여자들은 한국문화관광연구원의 윤소영, 김혜인, 이성우, 안희자 등이며, 한국스포츠헌정정책과학원의 성문정 박사와 한국보건사회연구원의 최현수 박사입니다.

□ 문화권과 문화안전망의 개념에 대한 의견을 묻습니다.

A1. 귀하는 다음의 내용에 대해 얼마나 동의하십니까?

항목	전혀 동의 하지 않는다			보통 이다			매우 동의 한다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 문화권은 물질적인 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리를 말한다.							
2. 국민들의 문화권(문화예술 향유, 생활체육, 여행 등에 대한 권리) 보장을 위해 문화안전망에 대한 제도적 보장이 필요하다.							
3. 문화안전망의 개념은 문화권에 기반을 두어 모든 국민이 문화활동의 기회를 누릴 수 있는 최소한의 문화서비스 기준을 보장하고 지원하기 위한 체계를 말한다.							
4. 국민 개개인들이 향유자로서 누려야 하는 문화서비스에 대한 국가최소기준(National Minimum)을 정하는 작업은 중요하다.							
5. 문화안전망은 사회의 기반이 취약해서 국민들의 문화권에 대한 최소기준이 충족되지 못하는 안전의 문제를 지원하고 보장해야 한다.							
6. 문화안전망은 외부 환경 변화나 자연재해로부터 발생하는 위기상황에서의 안전 문제를 지원하고 보장해야 한다.							
7. 문화안전망은 문화에 대한 욕구 충족을 위해 불안정한 상황이나 예측 불가능한 상황에 대해서 지원하고 보장해야 한다.							
8. 문화안전망의 개념은 국가최소기준 설정과 함께 문화 다양성 측면도 고려되어야 한다.							
9. 문화안전망은 문화의 치유적 성격과 회복탄력성을 강조한 정신적 지지망의 내용도 포함해야 한다.							
10. 모든 국민은 문화활동에 대해 향유자와 창작자로서 이중적 지위를 가진다.							

A2. 다음 중에 **문화권의 하위개념**으로 적절하다고 생각하는 개념을 모두 선택하시오.

문화권의 하위개념	적절 하다	적절 하지 않다
1. 문화향유권 : 국민 개인이 문화활동에 참여하거나 향유할 수 있는 권리		
2. 문화창작권 : 문화생태계의 관련 종사자들이 창작활동이나 서비스 생산 활동에서 적절한 지위와 권리를 보장받을 수 있는 권리		
3. 문화평등권 : 모든 국민이 문화활동에서 제약이나 차별을 받지 않을 권리		
4. 문화접근권 : 문화활동 참여를 위해 문화시설이나 공간, 문화정보, 문화서비스 등에 접근할 수 있는 권리		
5. 문화참여권 : 국민 개인이 문화활동 참여 및 창조적인 활동을 위해 인간다운 생활을 영위하기 위한 권리		

A2-1. A2번 문항에 응답한 이유에 대해 간단히 설명하시오.

하위개념	적절하다
1. 문화향유권	
2. 문화창작권	
3. 문화평등권	
4. 문화접근권	
5. 문화참여권	

하위개념	적절하지 않다
1. 문화향유권	
2. 문화창작권	
3. 문화평등권	
4. 문화접근권	
5. 문화참여권	

B1. 다음의 지표가 문화안전망을 설정하는데 기본적으로 필요한 조건으로 얼마나 중요하게 다루어져야 한다고 생각하십니까?

지표	구성요소
시간보장	<ul style="list-style-type: none"> - 여가시간 및 휴가사용(휴가권) 보장 - 일과 삶의 균형 3.0*(적극적 여가권 보장)
비용지원	<ul style="list-style-type: none"> - 통합문화이용권* 대상 확대 - 문화비 환급형 세액공제 도입 및 확대 추진
교육참여	<ul style="list-style-type: none"> - 교육경험의 지속성과 상시적 기회 제공 - 생애주기별 맞춤형 교육 기회 제공 - 평생학습체계와 연계한 공공의 일상적인 문화예술 교육 및 지원 확대

* 일과 삶의 균형 3.0: 개인적 자유시간, 여가활동 등을 지원하는 균형 정책

* 통합문화이용권: 기초생활수급자와 차상위 계층을 대상으로 문화누리카드를 통해 지원금을 지급하는 제도

항목	전혀 중요 하지 않다			보통 이다			매우 중요 하다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 시간보장							
2. 비용지원							
3. 교육참여							

B1-1. 다음의 **지표의 구성요소**가 문화안전망을 설정하는데 기본적으로 필요한 조건으로 얼마나 중요하게 다루어져야 한다고 생각하십니까?

지표	구성요소
시간보장	<ul style="list-style-type: none"> - 여가시간 및 휴가사용(휴가권) 보장 - 일과 삶의 균형 3.0*(적극적 여가권 보장)
비용지원	<ul style="list-style-type: none"> - 통합문화이용권* 대상 확대 - 문화비 환급형 세액공제 도입 및 확대 추진
교육참여	<ul style="list-style-type: none"> - 교육경험의 지속성과 상시적 기회 제공 - 생애주기별 맞춤형 교육 기회 제공 - 평생학습체계와 연계한 공공의 일상적인 문화예술 교육 및 자원 확대

* **일과 삶의 균형 3.0:** 개인적 자유시간, 여가활동 등을 지원하는 균형 정책

* **통합문화이용권:** 기초생활수급자와 차상위 계층을 대상으로 문화누리카드를 통해 지원금을 지급하는 제도

항목	전혀 중요 하지 않다			보통 이다			매우 중요 하다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 여가시간 및 휴가사용(휴가권) 보장							
2. 일과 삶의 균형 3.0(적극적 여가권 보장)							
3. 통합문화이용권 대상 확대							
4. 문화비 환급형 세액공제 도입 및 확대 추진							
5. 교육경험의 지속성과 상시적 기회 제공							
6. 생애주기별 맞춤형 교육 기회 제공							
7. 평생학습체계와 연계한 공공의 일상적인 문화예술 교육 및 자원 확대							

B1-2. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

- 시간보장:** - 여가시간 및 휴가사용(휴가권) 보장
 - 일과 삶의 균형 3.0(적극적 여가권 보장)

지표	구성요소
시간보장	

B1-3. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

- 비용지원:** - 통합문화이용권 대상 확대
 - 문화비 환급형 세액공제 도입 및 확대 추진

지표	구성요소
비용지원	

B1-4. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

- 교육참여:** - 교육경험의 지속성과 상시적 기회 제공
 - 생애주기별 맞춤형 교육 기회 제공
 - 평생학습체계와 연계한 공공의 일상적인 문화예술 교육 및 자원 확대

지표	구성요소
교육참여	

B2. 다음의 지표가 문화안전망을 설정하는데 기본적으로 필요한 조건으로 얼마나 중요하게 다루어져야 한다고 생각하십니까?

지표	구성요소
문화시설·공간 접근	<ul style="list-style-type: none"> - 문화시설 서비스 거리 최소기준과 적정기준 마련 - 무장애 환경과 접근기회 확대
정보 접근	<ul style="list-style-type: none"> - 온·오프라인 문화서비스 환경 균형적 제공 - 온라인 환경 접근 확대 - 누구나 접근 가능한 정보 환경 구축
서비스 접근	<ul style="list-style-type: none"> - 문화시설 최소 운영시간 보장 - 문화시설의 기능 복합화 - 이용자 맞춤형 서비스 제공

항목	전혀 중요 하지 않다			보통 이다			매우 중요 하다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 문화시설·공간 접근							
2. 정보 접근							
3. 서비스 접근							

B2-1. 다음의 지표의 구성요소가 문화안전망을 설정하는데 기본적으로 필요한 조건으로 얼마나 중요하게 다루어져야 한다고 생각하십니까?

지표	구성요소
문화시설·공간 접근	<ul style="list-style-type: none"> - 문화시설 서비스 거리 최소기준과 적정기준 마련 - 무장애 환경과 접근기회 확대
정보 접근	<ul style="list-style-type: none"> - 온·오프라인 문화서비스 환경 균형적 제공 - 온라인 환경 접근 확대 - 누구나 접근 가능한 정보 환경 구축
서비스 접근	<ul style="list-style-type: none"> - 문화시설 최소 운영시간 보장 - 문화시설의 기능 복합화 - 이용자 맞춤형 서비스 제공

항목	전혀 중요 하지 않다			보통 이다			매우 중요 하다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 문화시설 서비스 거리 최소기준과 적정기준 마련							
2. 무장애 환경과 접근기회 확대							
3. 온·오프라인 문화서비스 환경 균형적 제공							
4. 온라인 환경 접근 확대							
5. 누구나 접근 가능한 정보 환경 구축							
6. 문화시설 최소 운영시간 보장							
7. 문화시설의 기능 복합화							
8. 이용자 맞춤형 서비스 제공							

B2-2. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

문화시설·공간 접근: - 문화시설 서비스 거리 최소기준과 적정기준 마련
- 무장애 환경과 접근기회 확대

지표	구성요소
문화시설·공간 접근	

B2-3. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

정보 접근: - 온·오프라인 문화서비스 환경 균형적 제공
- 온라인 환경 접근 확대
- 누구나 접근 가능한 정보 환경 구축

지표	구성요소
정보 접근	

B2-4. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

서비스 접근: - 문화시설 최소 운영시간 보장
- 문화시설의 기능 복합화
- 이용자 맞춤형 서비스 제공

지표	구성요소
서비스 접근	

B3. 다음의 지표가 문화안전망을 설정하는데 기본적으로 필요한 조건으로 얼마나 중요하게 다루어져야 한다고 생각하십니까?

지표	구성요소
기본 일자리 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 문화서비스 분야의 휴먼뉴딜을 통한 문화창작 경력 지속 및 일자리 확충 - 지역의 문화서비스와 생활 SOC*, 일자리를 연계한 공공 거버넌스 구축
소득 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 포용적 사회안전망 강화 추진을 통한 소득보장제도 적용 및 제약조건 개선 - 문화 관련 종사자 특화 소득지원 사업 개편 및 재구조화 (양육비·창작공간 지원, 예술인 금고 지원 등) - 문화 관련 종사자의 기본소득 도입 가능성 검토
공정 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 불공정 근로환경 및 조건 개선(표준계약서 등) - 문화관련 종사자의 보수 지급기준 마련
저작권 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 창작물 보호 및 저작권 보호를 위한 법제도 개선 - 저작권 활동 촉진을 위한 세제 개선
기본 인권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 성희롱 및 성폭력 관련 인권 기준 적용 - 종사자의 심리치료나 자살예방 등 예방적 지원

* 생활 SOC: 보육·복지·문화·체육시설·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설

항목	전혀 중요 하지 않다			보통 이다			매우 중요 하다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 기본 일자리 보장							
2. 소득 보장							
3. 공정 환경 조성							
4. 저작권 보호							
5. 기본 인권 보장							

B3-1. 다음의 지표의 구성요소가 문화안전망을 설정하는데 기본적으로 필요한 조건으로 얼마나 중요하게 다루어져야 한다고 생각하십니까?

지표	구성요소
기본 일자리 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 문화서비스 분야의 휴먼뉴딜을 통한 문화창작 경력 지속 및 일자리 확충 - 지역의 문화서비스와 생활 SOC*, 일자리를 연계한 공공 거버넌스 구축
소득 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 포용적 사회안전망 강화 추진을 통한 소득보장제도 적용 및 제약조건 개선 - 문화 관련 종사자 특화 소득지원 사업 개편 및 재구조화 (양육비·창작공간 지원, 예술인 금고 지원 등) - 문화 관련 종사자의 기본소득 도입 가능성 검토
공정 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 불공정 근로환경 및 조건 개선(표준계약서 등) - 문화관련 종사자의 보수 지급기준 마련
저작권 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 창작물 보호 및 저작권 보호를 위한 법제도 개선 - 저작권 활동 촉진을 위한 세제 개선
기본 인권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 성희롱 및 성폭력 관련 인권 기준 적용 - 종사자의 심리치료나 자살예방 등 예방적 지원

* **생활 SOC**: 보육·복지·문화·체육시설·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설

항목	전혀 중요 하지 않다			보통 이다			매우 중요 하다
	1	2	3	4	5	6	7
1. 문화서비스 분야의 휴먼뉴딜을 통한 문화창작 경력 지속 및 일자리 확충							
2. 지역의 문화서비스와 생활 SOC, 일자리를 연계한 공공 거버넌스 구축							
3. 포용적 사회안전망 강화 추진을 통한 소득보장제도 적용 및 제약조건 개선							
4. 문화 관련 종사자 특화 소득지원 사업 개편 및 재구조화(양육비·창작공간 지원, 예술인 금고 지원 등)							
5. 문화 관련 종사자의 기본소득 도입 가능성 검토							
6. 불공정 근로환경 및 조건 개선(표준계약서 등)							
7. 문화관련 종사자의 보수 지급기준 마련							
8. 창작물 보호 및 저작권 보호를 위한 법제도 개선							
9. 저작권 활동 촉진을 위한 세제 개선							
10. 성희롱 및 성폭력 관련 인권 기준 적용							
11. 종사자의 심리치료나 자살예방 등 예방적 지원							

B3-2. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

기본 일자리 보장: - 문화서비스 분야의 휴먼뉴딜을 통한 문화창작 경력 지속 및 일자리 확충
- 지역의 문화서비스와 생활 SOC, 일자리를 연계한 공공 거버넌스 구축

지표	구성요소
기본 일자리 보장	

B3-3. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

소득 보장: - 포용적 사회안전망 강화 추진을 통한 소득보장제도 적용 및 제약조건 개선
- 문화 관련 종사자 특화 소득지원 사업 개편 및 재구조화
(양육비·창작공간 지원, 예술인 금고 지원 등)
- 문화 관련 종사자의 기본소득 도입 가능성 검토

지표	구성요소
소득 보장	

B3-4. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

공정 환경 조성: - 불공정 근로환경 및 조건 개선(표준계약서 등)
- 문화관련 종사자의 보수 지급기준 마련

지표	구성요소
공정 환경 조성	

B3-5. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

저작권 보호: - 창작물 보호 및 저작권 보호를 위한 법제도 개선
- 저작권 활동 촉진을 위한 세제 개선

지표	구성요소
저작권 보호	

B3-6. 위에서 제시한 문화안전망 구축을 위한 필요한 조건들에 대해 추가할 부분이 있으면 구체적으로 제시해주십시오.

기본 인권 보장: - 성희롱 및 성폭력 관련 인권 기준 적용
- 종사자의 심리치료나 자살예방 등 예방적 지원

지표	구성요소
기본 인권 보장	

C1. 앞에서 제시한 문화안전망 구축을 위해 **필요한 이행수단**은 무엇이라고 생각하십니까?
다음의 내용에 대해 필요한 순서대로 응답해주십시오.

1순위:	2순위:	3순위:	4순위:	5순위:
------	------	------	------	------

- ① 법제도 정비
- ② 전달체계 개선
- ③ 전문인력 양성 및 배치
- ④ 문화재정 확충
- ⑤ 기타 (자세히 응답해주십시오:)

□ 다음은 응답자 특성 파악을 위한 내용입니다.

D1. 귀하의 소속/지위가 어떻게 되십니까?

()

D2. 귀하의 담당업무 또는 전문분야가 어떻게 되십니까?

()

D3. 귀하의 해당 분야 실무 경력이 어떻게 되십니까?

만 ()년

- 끝까지 협조해 주셔서 진심으로 감사드립니다 -

【부록3】 인구분포를 고려한 문화서비스 거리 분석

1. 문화기반시설 현황 및 전국 분포

가. 문화기반시설 현황

「문화예술진흥법」에 의한 문화시설은 공연시설, 전시시설, 도서관, 지역문화복지 시설, 문화보급·전수시설의 5가지로 구분된다. 이에 근거하여 매년 문화체육관광부가 제공하는 <전국문화기반시설 총람>에서는 도서관(「도서관법」), 박물관 및 미술관(「박물관 및 미술관 진흥법」), 문예회관(「문화예술진흥법」상 문화예술회관) 및 지방문화원(「지방문화원진흥법」), 그리고 문화의 집 등을 문화기반시설의 범위로 포함한다.

최근 자료인 <2019 전국문화기반시설 총람>에서 시도별로 국립 및 공공도서관, 박물관, 미술관, 문예회관, 지방문화원, 문화의 집의 전체 현황은 아래와 같다.

〈표 부록-1〉 전국 문화기반시설 현황

시도	합계	국립 도서관	공공도서관				박물관				미술관				문예 회관	지방 문화원	문화 의 집
			계	지자체	교육청	사립	계	국립	사립	대학	계	국립	사립	대학			
계	2,825	3	1,096	840	233	23	881	416	363	102	258	72	172	14	255	231	101
서울	399	2	173	145	22	6	128	30	70	28	45	5	35	5	21	25	5
부산	107	0	43	27	14	2	30	13	6	11	8	2	4	2	11	15	0
대구	80	0	41	24	10	7	16	8	5	3	4	2	0	2	11	8	0
인천	104	0	50	41	9	0	28	15	12	1	5	2	3	0	10	10	1
광주	63	0	23	17	6	0	12	5	3	4	12	4	8	0	7	5	4
대전	55	0	24	22	2	0	14	4	4	6	5	2	3	0	4	5	3
울산	43	0	19	15	4	0	10	8	1	1	0	0	0	0	5	5	4
세종	19	0	10	9	1	0	7	3	4	0	0	0	0	0	1	1	0
경기	537	1	264	249	11	4	136	55	71	10	52	12	36	4	44	31	9
강원	215	0	57	34	22	1	95	50	40	5	18	4	14	0	21	18	6
충북	130	0	45	30	15	0	44	26	13	5	11	5	6	0	12	11	7
충남	166	0	62	43	19	0	55	34	17	4	9	2	7	0	18	16	6
전북	158	0	58	39	18	1	41	28	9	4	16	7	9	0	17	14	12
전남	206	0	69	47	21	1	58	38	17	3	32	8	24	0	21	22	4
경북	201	0	65	37	28	0	69	39	19	11	11	5	5	1	27	23	6
경남	207	0	71	45	25	1	70	44	21	5	9	5	4	0	22	20	15
제주	135	0	22	16	6	0	68	16	51	1	21	7	14	0	3	2	19

※ 2019.1.1. 기준

자료: 문화체육관광부(2019). 2019 전국 문화기반시설 총람.

한편, 〈전국문화기반시설총람〉 자료는 지역문화재단과 생활문화센터 개관현황 자료도 제공한다. 이에 본 연구에서는 2곳의 시설현황 자료도 분석에 활용한다. 그 결과 2019년 현재 우리나라 전국 단위로 3개의 국립도서관, 1,096개의 공공도서관, 881개의 박물관, 258개의 미술관, 255개의 문예회관, 231개의 지방문화원, 101개의 문화의 집, 그리고 88개의 지역문화재단, 119개의 생활문화센터 등 전체 3,032개의 시설이 확인되었다.

나. 문화기반시설 전국 분포

〈2019 전국문화기반시설총람〉의 8개 유형 시설 (공공도서관, 박물관, 미술관, 문예회관, 지방문화원, 생활문화센터, 문화의집, 지역문화재단) 3,032개 주소에 대해 지오코딩을 시도하였다. 주소 정보는 도로명주소와 지번주소가 혼재되어 있고, 표준 표기법에서 벗어난 경우도 다수 있었다. 지오코딩 도구는 카카오 로컬 API를 이용하였다.

1차로 2,910개 주소의 지오코딩에 성공하였으며, 나머지 130개에 대해 주소 수정 후 재시도, 추가로 65개 주소를 지오코딩하였다. 최종 지오코딩 성공률은 98.1%로, 전체 3,032개 중 2,975개 시설에 해당된다.

지오코딩에 성공한 2,975개 시설의 시도별 분포는 다음과 같다.

〈표 부록-2〉 분석에 사용된 시도별 시설유형별 문화기반시설수

시도	도서관	박물관	문예회관	지방 문화원	미술관	생활문화 센터	지역문화 재단	문화의집	소계
경기	261	131	44	28	52	14	16	8	554
서울	170	124	21	25	46	3	17	5	411
강원	56	93	20	18	18	9	9	6	229
경남	71	67	22	20	9	8	7	15	219
전남	68	55	21	22	32	9	5	4	216
경북	65	68	26	21	11	7	5	6	209
충남	62	51	17	16	9	8	5	6	174
전북	57	40	17	14	16	13	4	12	173
충북	45	42	12	11	12	3	3	7	135
제주	22	65	3	2	18	3	1	19	133
부산	42	30	11	15	8	14	2	0	122

시도	도서관	박물관	문화회관	지방 문화원	미술관	생활문화 센터	지역문화 재단	문화의집	소계
인천	50	27	10	9	4	8	3	1	112
대구	41	16	11	8	4	7	7	0	94
광주	23	12	7	5	12	5	1	4	69
대전	24	14	4	4	5	3	1	3	58
울산	19	10	5	5	0	2	1	3	45
세종	10	7	1	1	0	2	1	0	22
소계	1086	852	252	224	256	118	88	99	2975

2. 문화서비스 거리

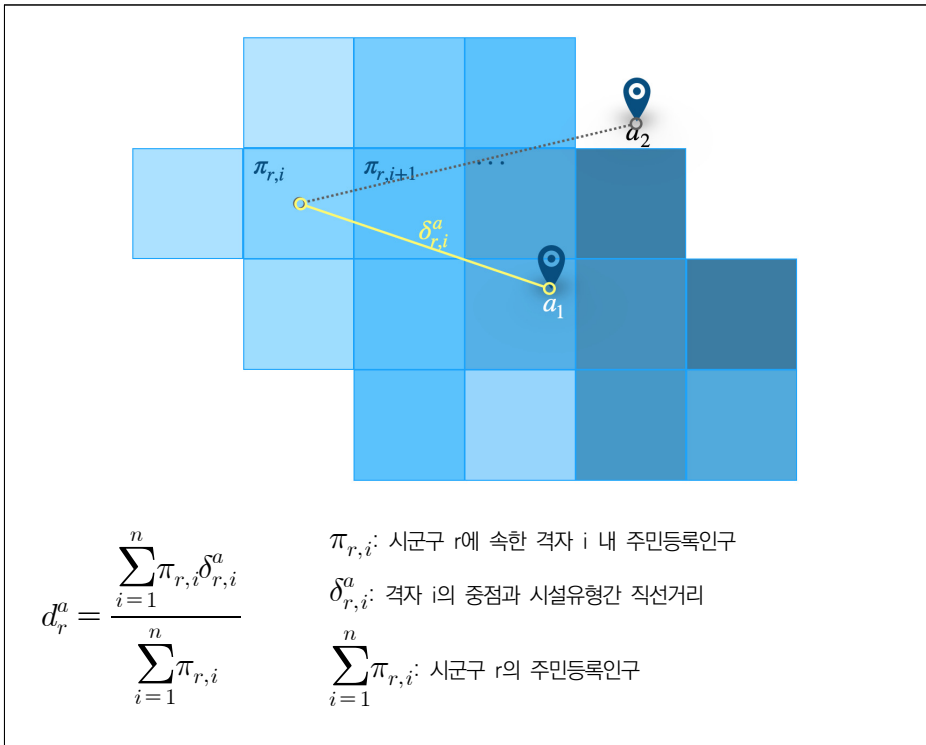
가. 접근성 계량화 방법

접근성(accessability)은 어떤 지역에서 다른 지역으로 얼마나 쉽게 도달할 수 있는지를 나타낸다. 접근성은 다른 지역과의 지리적 인접성, 공간적 상호작용의 용이성, 교류 기회의 잠재력, 특정 활동이나 공급에 대한 접촉의 잠재력, 특정 지역이 주변지역에 대하여 지니는 상대적 경제이익 등 다양하게 정의될 수 있다(이금숙, 1995).

따라서 일정 수의 주거인구가 도서관이나 박물관 등 문화시설 서비스 경험을 위해 도달해야 하는 최소거리를 ‘문화서비스 거리’라고 할 때, 현재 주거인구 및 시설의 분포조건에서 서비스거리와 서비스 인구의 관계가 어떠한지 파악하기 위하여 공간연산을 수행하여 분석하였다.

기준점에서 서비스수혜영역을 산출하는 방법은 GIS 기법 중 서비스에어리어분석(SA: Service Area Analysis)을 사용하였다. 분석방법은 QGIS 3.12 프로그램의 “Distance to nearest hub (points)”를 이용해 계산하였다. 이와 같이 계산된 거리 정보를 격자 인구분포 데이터와 결합하여 시군구별 인구 가중 평균거리를 계산하였다. 이들 격자의 인구 값을 이용하여, 시군구 r 의 시설유형 α 에 대한 최근접 거리의 인구 가중 평균거리를 다음과 같이 구하였다.

[그림 부록-1] 인구격자-거리 계산 개념도



이때 분석에 사용한 데이터셋은 유형에 따라 대상 시설 목록, 행정경계도, 인구분포통계지도로 나뉜다. 대상 시설 정보는 2019년 12월 문화체육관광부 문화기반과가 공개한 <2019 전국문화기반시설총람>을 참조하였다. 행정경계도는 국토교통부 국가공간정보포털이 제공하는 통계청 센서스 경계 2020년 5월 31일 기준 데이터를 이용하였다. 인구분포통계지도는 국토지리정보원이 생산하는 국토통계지도 중 500m 격자 단위 인구통계 데이터를 협조받아 활용하였다. 데이터셋을 이용한 공간연산은 GRS80²⁷⁾/UTM-K²⁸⁾ 좌표계를 기준으로 하였다. 격자 단위 인구통계 데이터에는 415,853개 격자가 존재한다. 415,853개 격자 중, 도서지역에 해당하는 격

27) 미군은 전 세계를 대상으로 군사지도를 제작할 때 기준이 될 표준 측지계가 필요해서, 지구 타원체의 중심을 실제 지구의 질량 중심에 위치시키는 것으로 규정했다. 이를 민간에서 국제측지학협회(IAIG, International Association of Geodesy)와 IUGG가 GRS67(Geodetic Reference System 1967) 지구 타원체를 제정한 이후 1979년에 GRS80으로 새롭게 개편해서 현재까지 사용함

28) 국토 및 인접 해안을 일정 간격으로 나눠 지점마다 번호를 부여한 체도를 국가지점번호라고 하며, 국가지점번호의 기준점은 단일 평면직각 좌표계인 'UTM-K' 좌표계 원점으로 부터의 거리로 계산함.

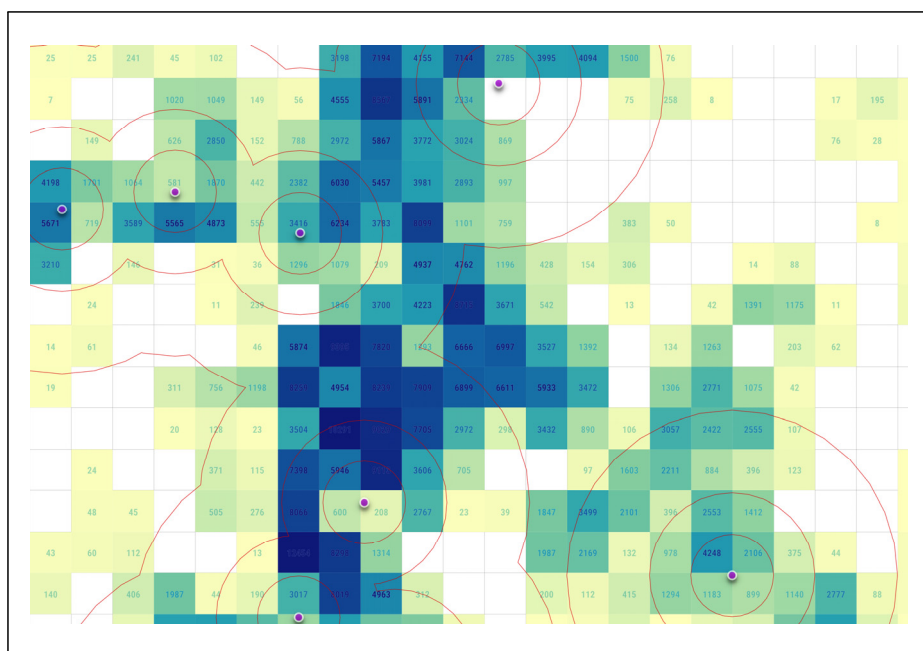
자 13개는 행정경계도와 일치하지 않아 삭제하였다. 즉 행정구역이 정상적으로 부여되어 분석에 활용한 격자는 415,840개다.

나. 문화서비스 거리 산출

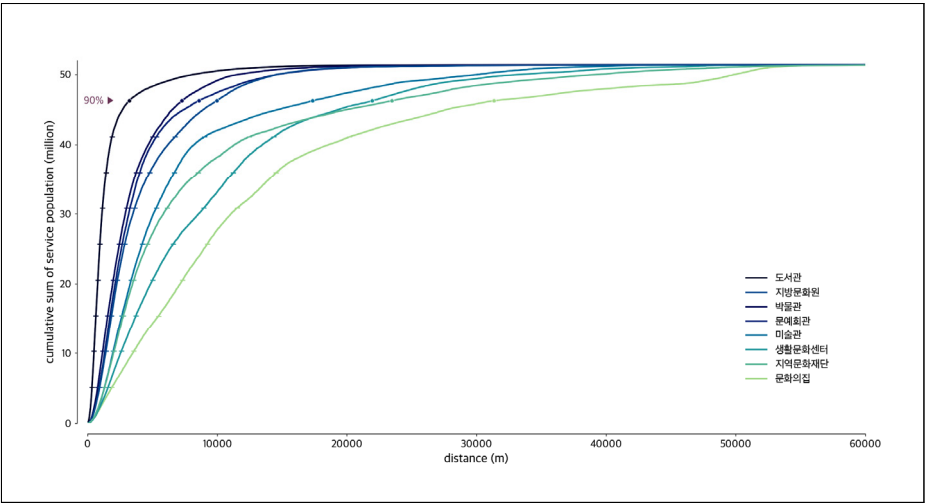
문화서비스 거리, 즉 일정 수의 주거인구가 도서관이나 박물관 등 문화시설 서비스 경험을 위해 도달해야 하는 최소거리를 산출하기 위해서 전국 격자(500m×500m)별 인구정보를 결합하였다. 각 격자지도에 특정 문화시설의 위치를 점 데이터로 변환(지오코딩)한 뒤, 각 시설을 중심으로 서비스 권역(거리) 확대 시뮬레이션을 수행하였다. 즉 각 시설이 제공하는 서비스 거리와 그 권역 내부에 거주하는 인구비율 값의 변화를 시뮬레이션해보면, 서비스 거리가 급격히 증가하는 시점의 인구 비율값이 약 90%로 나타나는데, 이는 그 시설이 권역 내부에 있는 인구 90%에게 서비스를 제공하고 있는 거리라고 설명된다.

이와 같은 방법을 시설유형별로 백분위별로 시뮬레이션 한 결과는 다음과 같다.

[그림 부록-2] 문화시설의 물리적 한계 서비스 거리 변화에 따른 서비스 인구 시뮬레이션



[그림 부록-3] 시설유형별 인구비율값의 변화에 따른 서비스거리 시뮬레이션 결과



이러한 시뮬레이션 결과를 시설유형별로 인구 비율값의 변화에 대해 백분위별로 구분해서 전국단위 평균을 산정한 서비스거리는 다음과 같다.

〈표 부록-3〉 시설유형별 인구백분위별 서비스거리(전국 평균)

(단위: km)

인구 백분위	도서관 (국립+공립)	박물관	미술관	문예 회관	지방 문화원	문화의집	지역 문화 재단	생활 문화 센터
10	0.34	0.79	1.32	0.90	0.94	1.88	1.31	1.59
20	0.50	1.17	1.98	1.33	1.42	3.57	2.05	2.61
30	0.64	1.56	2.65	1.74	1.85	5.48	2.76	3.72
40	0.80	1.98	3.37	2.18	2.31	7.34	3.57	5.02
50	0.95	2.46	4.22	2.68	2.87	9.25	4.63	6.61
60	1.15	3.01	5.30	3.27	3.64	11.54	6.14	8.96
70	1.43	3.75	6.70	4.04	4.79	14.55	8.54	11.25
80	1.88	5.02	9.02	5.31	6.74	20.20	12.48	14.37
90	3.21	7.28	17.37	8.58	9.96	31.35	23.48	21.96

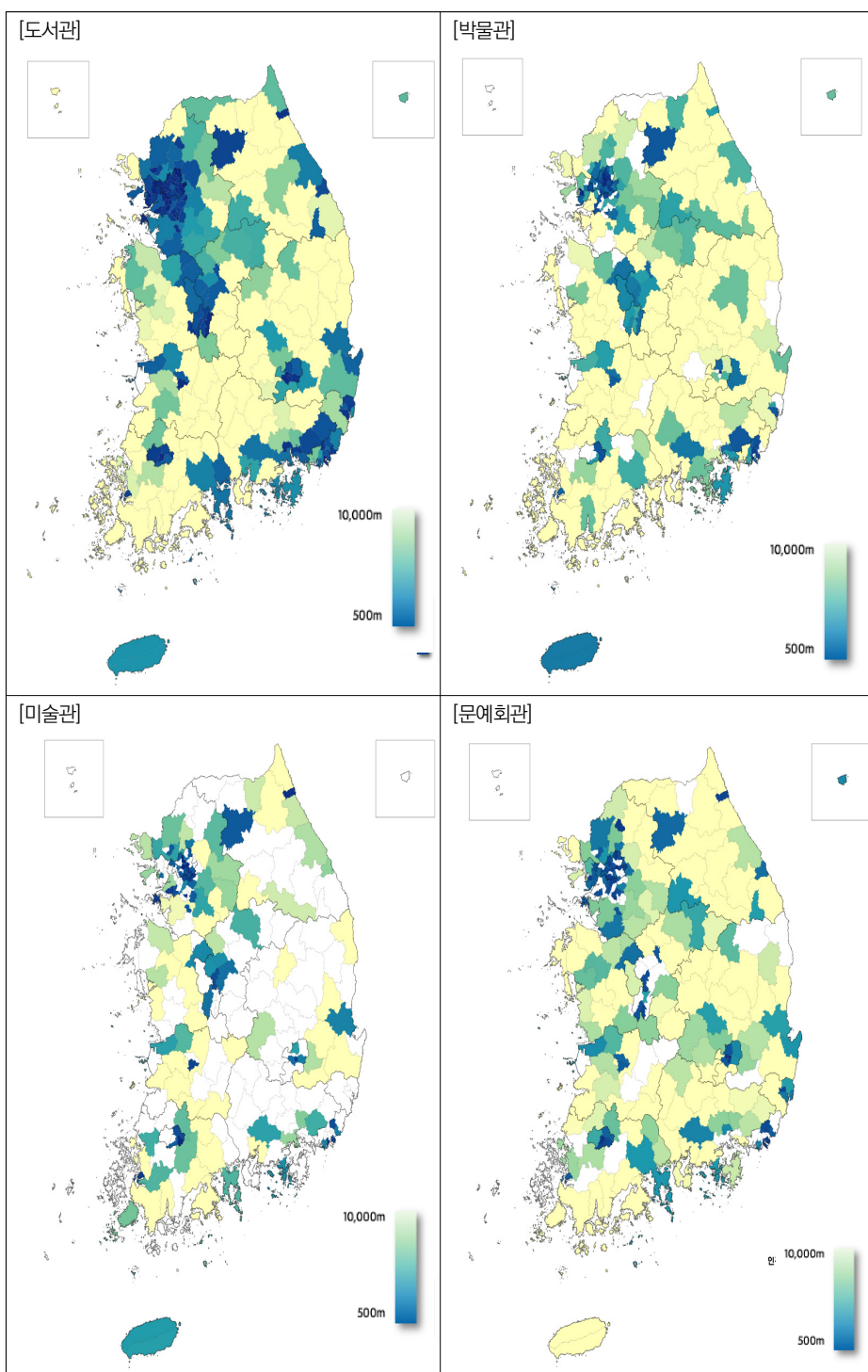
결국, 서비스 거리가 급격히 증가하는 시점인 인구비율 90%를 기준으로 접근성 기반 문화시설의 최소기준(안)을 산출하면 다음과 같다. 도서관은 3.2km(차량 7.7분), 박물관은 7.3km(차량 17.5분), 미술관은 17.4km(차량 41.7분), 문예회관은 8.6km(차량 20.6분), 지방문화원은 10.0km(차량 23.9분), 문화의집은 31.4km(차량 75.2분), 지역문화재단은 23.5km(차량 56.4분), 생활문화센터는 22.0km(차량 52.7분)으로 문화서비스 거리가 산출되었다.

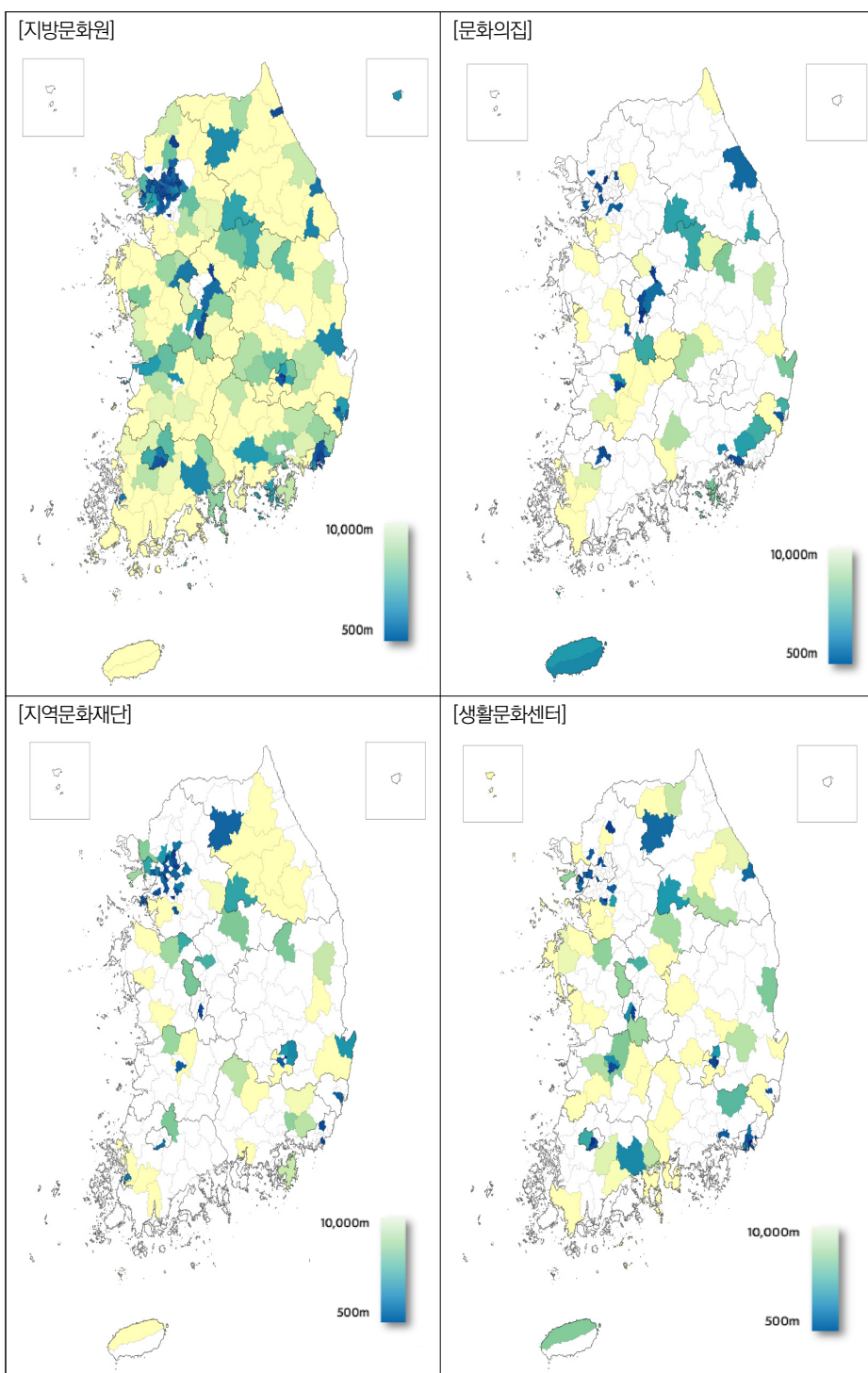
〈표 부록-4〉 문화기반시설 서비스거리 최소기준(안)

시설유형	거리기준(km)	시간기준* (차량, 분)
도서관	3.2	7.7
박물관	7.3	17.5
문예회관	8.6	20.6
지방문화원	10.0	23.9
미술관	17.4	41.7
생활문화센터	22.0	52.7
지역문화재단	23.5	56.4
문화의집	31.4	75.2

※ 차량속도 25km/h 적용

이러한 인구 90% 서비스를 제공하는 거리 개념은 지도상에서 문화시설 접근성을 표시할 수 있으며, 이를 근거로 지역별로 각 시설의 문화시설 소외지역 등을 표시할 수도 있다. 예를 들어 〈2019 전국문화기반시설총람〉에 근거하여 기초지자체별 문화시설 접근성을 지도로 표시하면 다음과 같다.





다. 지역별 문화서비스 거리 비교

시뮬레이션 결과를 시설유형별로 인구 비율값의 변화에 대해 백분위별로 구분해서 전국단위 평균을 산정한 서비스거리는 전국 평균의 최소기준으로 본다면, 각 지자체별로 제시될 수 있는 문화서비스 거리는 달라질 수 있다.

도서관을 예로 들어보면 23.91km²의 면적, 163,569명 인구의 종로의 경우 공공도서관 7개에서 인구비율 90% 기준으로 제공하는 평균 서비스 거리는 1.64km이지만, 13.7km²의 면적, 239,726 인구의 부산광역시 서구의 경우 5개 도서관이 제공하는 평균 서비스 거리는 4.16km이다. 즉 서울시 종로의 경우 1개 도서관의 평균 서비스 거리는 1.6km(차량 3.8분)이며, 부산광역시 서구의 경우 1개 도서관의 평균 서비스 거리는 4.2km(차량 10분)으로, 도서관 서비스 거리의 전국 평균인 3.2km(차량 7.7분)과 비교하여 그 시설의 공급 기준을 설정할 수 있다.

1) 광역시도별 비교

공간분석 범위를 광역시도 단위로 하여, 전국 단위와 마찬가지로 인구 90% 기준 서비스거리를 시설유형별로 구하면 다음 표나 그림과 같다. 대체로 도 지역의 서비스거리가 서울 및 6대 광역시에 비해 매우 크며, 도농복합지역을 포함하는 지역은 시군구별 편차가 크게 나타난다.

〈표 부록-5〉 광역시도별 시설유형별 서비스거리

(단위: km)

시도	도서관	박물관	문예회관	지방문화원	미술관	생활문화센터	지역문화재단	문화의집
서울	1.28	2.97	4.94	3.47	5.20	14.12	6.09	15.61
부산	2.67	6.43	5.64	5.12	7.12	7.22	11.19	-
대구	2.32	6.89	6.07	6.83	7.86	11.31	6.28	-
인천	1.83	3.96	5.58	6.93	12.54	9.45	9.21	18.85
광주	2.04	6.79	4.74	6.47	7.13	6.71	9.92	7.76
대전	2.12	4.51	6.31	6.61	6.42	7.25	11.07	10.12
울산	4.27	6.91	9.70	8.08	-	11.86	13.87	11.20
세종	3.59	4.63	13.94	14.41	-	12.09	11.14	-

시도	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
경기	2.71	8.29	8.28	10.66	12.74	21.82	16.82	19.54
강원	7.12	11.25	15.40	13.74	27.42	42.68	42.29	62.11
충북	6.20	7.79	11.49	13.79	30.44	32.74	34.04	29.90
충남	7.19	13.97	12.10	12.37	21.66	25.92	30.72	36.48
전북	6.57	8.89	12.25	10.67	13.98	24.68	44.98	32.66
전남	10.79	13.01	17.70	14.73	23.68	37.17	83.63	94.01
경북	8.96	12.59	15.45	15.68	31.47	39.77	76.06	46.62
경남	5.80	8.67	11.71	11.90	29.39	38.34	29.08	25.56
제주	4.96	4.16	25.62	26.68	7.93	26.75	31.76	6.98

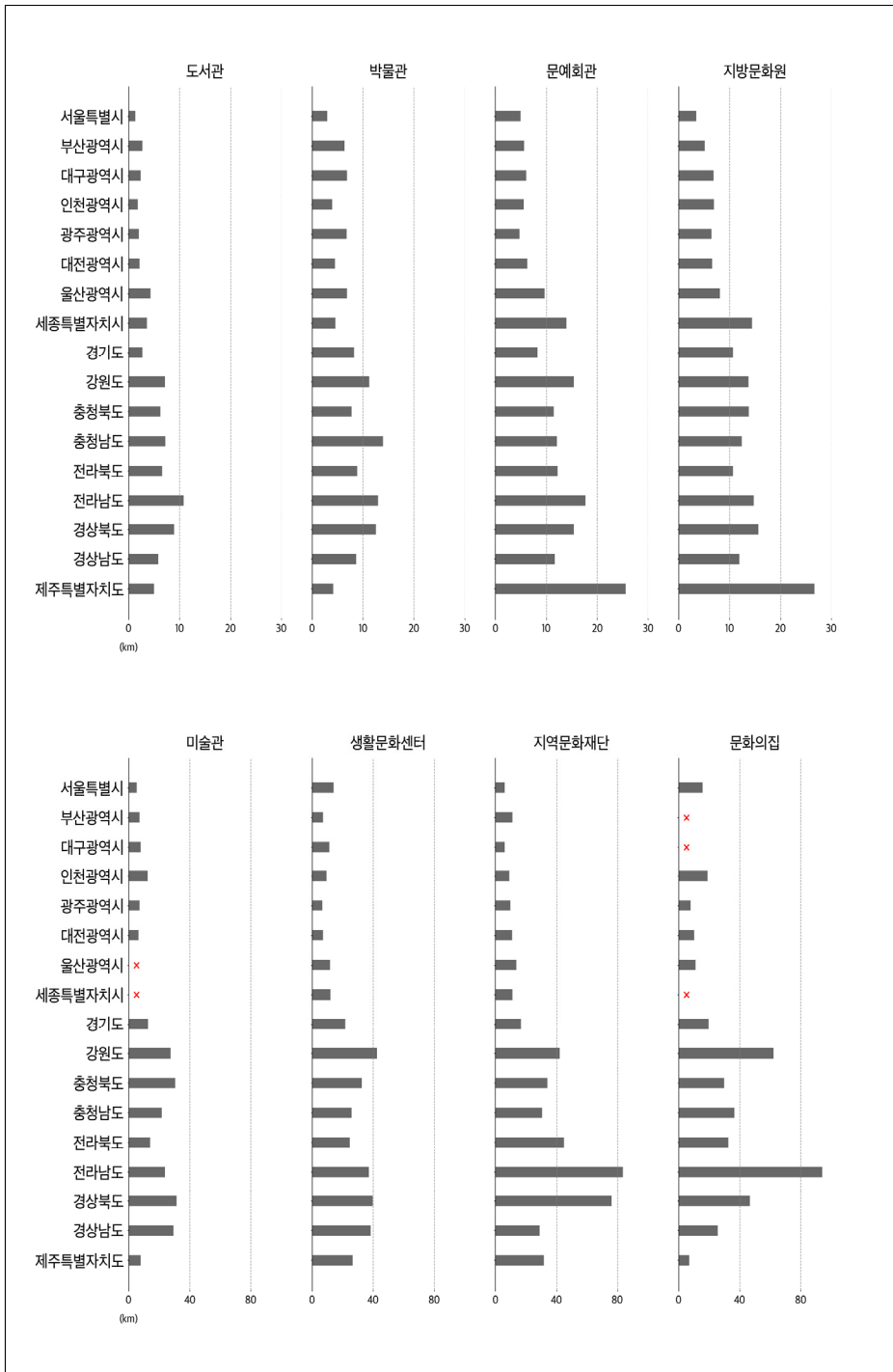
〈표 부록-6〉 광역시도별 시설유형별 서비스거리: 시간거리

(단위: 분)

시도	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
서울	3.1	7.1	11.8	8.3	12.5	33.9	14.6	37.5
부산	6.4	15.4	13.6	12.3	17.1	17.3	26.9	-
대구	5.6	16.5	14.6	16.4	18.9	27.1	15.1	-
인천	4.4	9.5	13.4	16.6	30.1	22.7	22.1	45.2
광주	4.9	16.3	11.4	15.5	17.1	16.1	23.8	18.6
대전	5.1	10.8	15.2	15.9	15.4	17.4	26.6	24.3
울산	10.3	16.6	23.3	19.4	-	28.5	33.3	26.9
세종	8.6	11.1	33.5	34.6	-	29.0	26.7	-
경기	6.5	19.9	19.9	25.6	30.6	52.4	40.4	46.9
강원	17.1	27.0	37.0	33.0	65.8	102.4	101.5	149.1
충북	14.9	18.7	27.6	33.1	73.1	78.6	81.7	71.8
충남	17.3	33.5	29.1	29.7	52.0	62.2	73.7	87.5
전북	15.8	21.3	29.4	25.6	33.5	59.2	107.9	78.4
전남	25.9	31.2	42.5	35.4	56.8	89.2	200.7	225.6
경북	21.5	30.2	37.1	37.6	75.5	95.4	182.6	111.9
경남	13.9	20.8	28.1	28.6	70.5	92.0	69.8	61.3
제주	11.9	10.0	61.5	64.0	19.0	64.2	76.2	16.8

※ 차량속도 25km/h 적용

[그림 부록-4] 시도별 시설유형별 서비스거리 비교

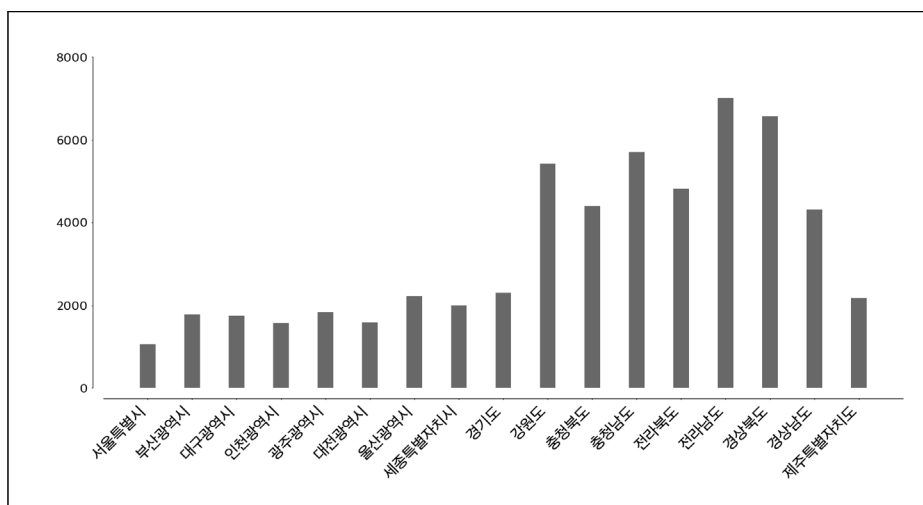


한편 각 문화기반시설이 다양한 문화프로그램을 융복합적으로 운영하는 추세이므로, 시설유형을 불문한 넓은 의미의 문화서비스거리를 구할 수 있다. 이를 기준으로 시도별 서비스거리를 구하면 다음 표나 그림과 같다.

〈표 부록-7〉 광역시도별 문화기반시설 서비스거리

시도	서비스거리 (km)	시간거리 (분)	시도	서비스거리 (km)	시간거리 (분)
경기	1.05	2.5	충북	2.31	5.6
서울	1.79	4.3	제주	5.43	13.0
강원	1.76	4.2	부산	4.39	10.5
경남	1.58	3.8	인천	5.71	13.7
전남	1.84	4.4	대구	4.81	11.6
경북	1.60	3.8	광주	7.02	16.8
충남	2.22	5.3	대전	6.58	15.8
전북	2.01	4.8	울산	4.31	10.4
			세종	2.18	5.2

[그림 부록-5] 광역시도별 문화기반시설 서비스거리



2) 기초자치단체별 비교

■ 서울특별시

〈표 부록-8〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 서울특별시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
종로구	1.64	1.24	3.99	3.66	1.48	4.12	4.44	-
중구	1.31	1.37	4.08	3.10	4.21	-	4.08	-
용산구	3.03	1.38	3.12	4.23	1.55	-	-	-
성동구	1.54	2.62	2.27	2.73	1.88	-	2.73	-
광진구	1.44	1.95	3.06	3.10	-	-	3.06	-
동대문구	1.76	1.64	-	3.24	-	-	3.50	-
종량구	1.44	-	-	4.49	-	-	-	-
성북구	1.39	1.76	-	5.00	5.57	-	3.75	-
강북구	1.70	2.08	3.05	3.05	-	-	3.05	-
도봉구	1.00	3.23	2.58	2.58	-	-	2.68	-
노원구	1.04	5.01	3.68	4.70	4.19	-	-	3.70
은평구	1.37	3.32	3.36	3.36	4.38	3.13	3.36	1.98
서대문구	1.53	2.59	2.79	2.79	-	-	-	-
마포구	1.36	2.15	4.40	5.49	-	-	4.40	-
양천구	0.98	-	3.22	3.22	-	-	-	4.38
강서구	1.46	3.40	-	3.65	4.33	-	-	3.65
구로구	1.29	4.24	4.76	4.06	-	-	4.76	-
금천구	1.12	-	2.34	3.50	-	3.59	2.45	-
영등포구	1.51	3.40	3.34	2.62	4.76	-	3.34	-
동작구	1.44	2.88	-	3.69	-	-	3.46	-
관악구	1.79	2.29	2.92	2.92	3.95	-	-	-
서초구	2.09	3.38	4.56	4.56	3.64	-	5.10	-
강남구	1.55	1.99	-	5.81	2.52	-	5.07	-
송파구	1.27	3.97	-	6.56	4.29	-	-	-
강동구	0.96	3.15	3.20	2.62	-	-	-	-

■ 부산광역시

〈표 부록-9〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 부산광역시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
중구	0.85	0.98	0.87	-	1.43	1.12	-	-
서구	4.15	2.54	-	2.34	2.55	1.91	-	-
동구	0.95	-	3.42	1.61	-	1.08	-	-
영도구	1.67	3.82	2.81	2.81	-	3.64	-	-
부산진구	2.67	2.07	-	2.81	-	4.08	-	-
동래구	3.43	2.31	3.09	3.09	-	-	-	-
남구	2.52	2.43	2.73	3.68	3.06	-	3.25	-
북구	1.77	3.10	3.82	3.82	-	5.77	-	-
해운대구	1.93	-	4.38	5.92	6.36	-	-	-
사하구	3.02	5.85	6.39	6.39	6.45	5.22	-	-
금정구	2.68	2.64	3.48	3.56	3.73	-	3.48	-
강서구	7.41	20.45	-	16.79	-	-	-	-
연제구	2.25	2.90	-	2.73	-	-	-	-
수영구	1.83	-	-	2.55	-	2.55	-	-
사상구	5.36	4.59	-	4.17	-	3.72	-	-
기장군	4.37	10.18	-	12.25	-	-	-	-

■ 대구광역시

〈표 부록-10〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 대구광역시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
중구	1.19	1.07	1.53	1.74	-	-	1.78	-
동구	3.19	9.20	6.90	10.87	-	-	6.90	-
서구	1.33	-	2.54	2.54	-	3.33	-	-
남구	1.53	-	2.83	2.83	2.72	2.49	-	-
북구	2.46	3.32	4.00	7.76	8.28	7.76	7.76	-
수성구	1.80	6.40	7.12	8.05	6.19	-	7.26	-
달서구	1.42	7.26	4.15	4.16	5.35	3.45	4.16	-
달성군	5.70	19.27	19.40	19.49	-	20.19	19.40	-

■ 인천광역시

〈표 부록-11〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 인천광역시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
중구	2.90	8.22	14.01	14.01	12.14	12.05	12.31	-
동구	0.94	1.20	-	1.79	-	1.35	-	-
연수구	1.52	3.14	5.26	5.41	-	4.88	-	4.56
남동구	1.99	5.75	4.16	8.63	-	-	-	-
부평구	1.32	3.76	4.52	3.76	-	4.52	4.52	-
계양구	1.30	-	3.56	3.46	-	-	-	-
서구	2.38	7.11	9.91	9.91	-	-	8.53	-
미추홀구	1.32	1.45	2.91	2.82	4.92	2.82	-	-
강화군	12.37	9.74	15.09	15.65	13.09	-	-	-
옹진군	175.21	-	-	-	-	161.79	-	-

■ 광주광역시

〈표 부록-12〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 광주광역시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
동구	3.09	2.63	3.64	3.26	1.80	-	-	-
서구	1.52	-	2.56	4.05	-	2.29	-	4.21
남구	2.83	5.34	3.38	3.77	4.51	3.77	5.34	-
북구	2.29	2.79	4.74	5.76	3.54	-	-	3.50
광산구	2.05	-	8.97	8.92	-	8.92	-	-

■ 대전광역시

〈표 부록-13〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 대전광역시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
동구	1.52	3.71	-	3.61	-	-	-	-
중구	2.25	5.91	3.16	3.44	-	3.18	3.16	-
서구	2.17	4.63	3.82	-	5.42	7.16	-	-
유성구	2.64	5.30	-	8.15	5.62	-	-	-
대덕구	2.15	6.19	8.20	8.20	-	-	-	2.18

■ 울산광역시

〈표 부록-14〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 울산광역시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
중구	3.05	5.71	3.36	3.69	-	3.79	-	-
남구	1.87	2.96	5.90	5.75	-	-	4.60	4.21
동구	4.81	-	5.99	5.07	-	-	-	-
북구	2.13	-	8.20	7.74	-	-	-	9.25
울주군	8.40	9.63	17.68	21.27	-	28.31	-	23.35

■ 세종특별자치시

〈표 부록-15〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 세종특별자치시

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
세종	3.59	4.63	13.94	14.41	-	12.09	11.14	-

■ 경기도

〈표 부록-16〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 경기도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
수원시 장안구	1.55	-	3.27	-	-	-	-	-
수원시 권선구	1.92	-	-	-	-	4.72	-	-
수원시 팔달구	1.21	2.39	2.28	2.59	2.19	1.96	1.78	-
수원시 영통구	1.39	3.72	-	-	-	-	-	-
성남시 수정구	2.37	-	-	3.46	2.71	-	-	-
성남시 중원구	1.58	3.90	-	-	-	-	-	-
성남시 분당구	2.15	5.97	6.25	-	4.91	4.40	6.25	4.40
의정부시	2.72	-	5.85	4.27	5.97	-	5.85	-
안양시 만안구	1.39	2.66	4.16	3.40	-	-	4.16	-
안양시 동안구	1.28	-	3.18	-	-	-	-	-
부천시	1.76	2.46	5.05	5.72	-	4.04	6.15	-
광명시	1.40	5.58	5.26	3.86	-	-	5.26	3.86
평택시	3.19	-	5.87	17.42	-	18.54	-	-
동두천시	2.14	6.17	2.70	2.70	-	2.88	-	-
안산시 상록구	1.80	2.41	-	4.29	3.76	-	-	-
안산시 단원구	1.49	22.66	3.66	-	2.82	-	3.66	-
고양시 덕양구	4.74	3.58	7.45	-	8.47	-	7.71	-
고양시 일산동구	2.29	5.80	4.25	-	4.25	4.25	-	-
고양시 일산서구	1.53	-	-	4.13	-	-	-	4.18
과천시	2.10	2.18	2.95	2.96	3.03	-	-	-
구리시	3.82	7.85	4.08	3.45	-	-	-	-
남양주시	2.66	6.56	13.89	-	17.49	-	-	15.20
오산시	1.80	6.06	4.05	-	3.99	-	3.99	-
시흥시	3.00	10.50	-	7.99	12.23	-	-	-
군포시	1.33	-	3.60	3.59	-	-	3.60	-
의왕시	2.88	5.92	-	4.77	6.79	-	-	4.77
하남시	4.48	5.65	5.72	5.65	-	-	5.72	-
용인시 처인구	5.34	5.50	12.18	12.78	8.53	-	-	-
용인시 기흥구	2.22	3.52	-	-	4.24	8.10	-	-
용인시 수지구	2.04	-	3.73	-	-	-	3.73	-
파주시	3.21	9.00	5.98	15.76	10.74	-	-	-
이천시	5.80	12.31	14.15	14.55	15.34	-	-	-

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
안성시	5.91	15.18	13.06	16.23	18.91	-	-	-
김포시	3.88	17.46	11.56	-	8.86	19.87	11.56	-
화성시	4.28	11.14	11.34	18.99	14.60	18.59	22.58	15.51
광주시	4.43	7.45	11.77	10.36	9.96	-	-	-
양주시	3.43	6.48	11.31	10.61	13.33	17.17	-	-
포천시	6.41	9.19	17.92	19.19	-	-	-	-
여주시	10.02	7.57	12.91	14.39	12.11	-	14.78	-
연천군	10.67	13.96	13.71	13.65	-	-	-	-
가평군	7.31	-	17.37	17.37	10.16	-	-	-
양평군	8.76	8.24	17.60	17.50	12.37	-	-	-

■ 강원도

〈표 부록-17〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 강원도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
춘천시	2.27	2.83	5.12	6.84	4.18	5.26	4.87	-
원주시	6.19	5.69	7.58	8.32	16.70	7.70	8.55	8.32
강릉시	4.29	6.54	12.97	13.46	12.79	14.40	-	5.20
동해시	2.51	-	5.44	5.49	11.89	5.22	-	-
태백시	3.23	7.56	8.07	6.41	-	-	-	8.38
속초시	1.71	5.40	3.18	3.18	2.29	-	-	-
삼척시	9.51	13.79	26.76	27.04	-	-	-	-
홍천군	25.87	16.61	25.68	26.79	-	-	25.68	-
횡성군	11.81	15.44	21.10	20.85	-	-	21.10	-
영월군	12.22	6.87	20.93	21.00	13.69	12.85	20.93	-
평창군	7.85	35.92	44.11	44.14	-	30.64	32.77	-
정선군	16.31	10.04	25.01	25.90	-	-	25.01	-
철원군	7.01	-	19.20	15.24	-	-	-	-
화천군	16.85	16.87	17.20	17.20	-	16.19	-	-
양구군	13.13	6.42	-	12.51	13.61	13.51	-	-
인제군	18.86	13.36	20.56	20.56	25.29	-	20.56	-
고성군	6.94	25.96	21.80	16.21	22.58	-	-	16.21
양양군	16.24	15.62	15.82	16.24	13.50	-	-	-

■ 충청북도

〈표 부록-18〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 충청북도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
청주시 상당구	3.09	5.05	-	4.97	5.50	-	-	5.47
청주시 서원구	3.17	3.99	3.64	-	3.62	-	-	3.62
청주시 흥덕구	3.26	4.26	-	-	7.34	-	-	-
청주시 청원구	4.93	5.50	-	-	7.14	9.52	9.47	-
충주시	6.39	7.45	12.67	10.91	9.44	12.50	11.35	-
제천시	6.18	6.69	8.80	8.88	-	-	-	8.88
보은군	11.68	11.38	11.72	11.72	-	-	-	-
옥천군	14.85	14.86	14.68	14.80	-	-	-	-
영동군	14.93	11.09	15.33	15.00	-	-	-	15.00
증평군	2.62	3.56	4.01	2.89	-	-	-	2.89
진천군	6.36	13.26	15.27	15.21	13.20	-	-	14.75
괴산군	17.23	15.00	16.79	16.79	-	16.79	-	-
음성군	7.71	9.07	20.04	19.91	-	-	-	-
단양군	13.05	12.36	14.38	14.38	-	-	-	14.52

■ 충청남도

〈표 부록-19〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 충청남도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
천안시 동남구	3.21	3.89	5.51	5.86	6.84	-	-	-
천안시 서북구	2.98	-	12.72	13.03	-	-	8.92	-
공주시	11.98	15.65	17.01	17.76	22.80	-	-	25.64
보령시	9.66	12.83	14.08	14.03	15.70	22.29	-	26.19
아산시	5.75	7.12	13.16	12.13	15.41	11.84	12.33	-
서산시	6.89	-	15.48	15.53	-	14.43	-	-
논산시	11.56	14.23	11.62	11.07	18.39	-	-	-
계룡시	1.92	-	-	-	-	-	-	4.16
당진시	9.04	9.65	15.04	15.27	13.42	15.27	15.04	15.27

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
금산군	7.53	10.22	11.83	11.83	-	12.29	-	8.93
부여군	12.11	15.58	16.87	15.96	-	15.96	16.83	-
서천군	12.76	15.29	12.77	12.46	-	-	-	-
청양군	9.30	13.39	16.35	15.89	-	-	-	-
홍성군	7.47	7.46	10.56	11.09	13.01	-	17.16	-
예산군	9.65	10.41	10.05	15.86	21.13	-	-	-
태안군	13.16	15.19	26.40	26.40	-	24.63	-	-

■ 전라북도

〈표 부록-20〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 전라북도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
전주시 완산구	1.57	2.95	4.42	-	3.11	3.47	4.42	3.47
전주시 덕진구	2.98	3.84	4.99	7.07	-	7.07	-	7.07
군산시	3.20	6.28	7.05	7.66	8.27	-	-	-
익산시	4.63	5.48	9.87	10.27	9.89	-	12.18	-
정읍시	7.38	10.47	13.92	14.20	15.29	15.81	-	14.19
남원시	10.02	15.99	15.94	16.10	15.62	-	-	-
김제시	8.48	15.31	12.94	12.63	16.30	12.94	-	-
완주군	15.74	10.06	17.15	24.05	29.49	11.38	17.41	17.71
진안군	17.47	18.85	-	17.19	-	17.37	-	17.45
무주군	17.23	19.13	-	17.26	17.26	-	-	17.70
장수군	13.24	-	15.27	15.27	-	15.27	-	-
임실군	14.03	16.79	-	14.19	-	-	-	18.96
순창군	18.82	11.36	19.11	19.11	19.09	-	-	19.11
고창군	18.36	14.76	18.48	18.58	-	18.25	-	-
부안군	19.17	13.46	18.80	18.87	23.00	-	-	-

■ 전라남도

〈표 부록-21〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 전라남도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
목포시	2.19	3.40	4.16	5.55	2.78	-	5.73	-
여수시	3.92	10.35	7.61	11.75	9.78	15.97	-	-
순천시	4.36	6.17	7.66	6.63	26.43	6.88	-	-
나주시	8.61	8.11	12.77	13.00	-	-	-	14.23
광양시	3.38	13.10	13.15	13.10	-	13.42	-	-
담양군	10.21	6.11	10.58	10.00	10.38	-	11.31	-
곡성군	16.56	-	17.11	17.11	23.23	-	-	-
구례군	11.34	8.52	11.96	11.96	-	-	-	-
고흥군	14.06	21.46	20.87	20.87	20.63	-	-	-
보성군	10.92	23.78	25.39	25.35	17.85	14.83	-	-
화순군	13.73	20.04	-	14.51	10.75	14.15	-	-
장흥군	20.67	20.89	20.99	20.99	-	-	-	-
강진군	15.91	7.05	15.65	15.65	16.30	-	16.03	-
해남군	26.29	12.31	26.67	26.81	27.46	27.74	-	26.67
영암군	11.12	14.39	-	28.16	9.78	-	27.44	32.57
무안군	9.38	14.37	12.25	20.39	19.83	-	24.24	20.39
함평군	15.83	-	-	15.44	9.19	-	-	-
영광군	14.54	12.53	14.89	14.60	-	-	-	-
장성군	7.27	13.24	14.14	14.14	-	-	-	-
완도군	12.86	26.42	26.34	26.22	-	-	-	-
진도군	17.37	19.27	17.42	17.36	10.98	-	-	-
신안군	38.35	24.95	-	-	-	-	-	-

■ 경상북도

〈표 부록-22〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 경상북도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
포항시 남구	3.28	7.11	7.48	-	-	21.77	7.52	11.11
포항시 북구	3.85	9.26	8.19	6.65	6.52	-	-	17.23
경주시	6.95	11.39	18.55	19.33	16.59	-	20.32	-
김천시	12.94	18.12	12.33	12.79	12.98	-	-	12.86
안동시	10.67	7.21	16.35	16.34	-	-	-	-
구미시	5.27	10.56	8.15	19.73	-	-	-	19.73
영주시	7.05	13.84	10.21	10.32	-	-	11.26	11.36
영천시	12.39	12.50	12.98	13.08	15.41	13.08	-	-
상주시	17.22	19.35	19.22	19.22	-	18.46	-	-
문경시	7.95	17.18	18.15	17.69	-	-	-	-
경산시	4.99	3.88	12.15	12.81	12.88	-	-	-
군위군	20.95	14.48	20.69	20.83	-	20.83	-	-
의성군	12.84	11.63	28.71	-	-	-	-	-
청송군	22.06	19.14	21.41	21.41	31.16	-	20.66	-
영양군	13.90	16.91	13.63	13.48	-	-	13.48	13.48
영덕군	17.06	-	19.97	16.63	-	11.30	-	-
청도군	15.85	18.51	-	15.89	31.22	-	-	-
고령군	9.56	19.37	20.45	20.45	-	-	-	-
성주군	11.62	-	12.88	11.75	-	17.21	-	-
칠곡군	7.46	9.70	11.43	10.50	-	-	-	-
예천군	15.34	17.34	15.04	15.04	19.81	-	-	-
봉화군	25.56	19.20	-	25.43	-	-	-	-
울진군	10.06	40.17	-	-	42.36	-	-	-
울릉군	6.83	7.13	6.85	7.12	-	-	-	-

■ 경상남도

〈표 부록-23〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 경상남도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
창원시 의창구	7.22	10.64	11.86	11.50	11.48	-	11.86	-
창원시 성산구	2.06	3.59	-	-	-	4.24	-	-
창원시 마산합포구	3.82	9.43	-	10.94	12.08	-	-	-
창원시 마산회원구	1.80	-	6.79	-	-	-	-	6.66
창원시 진해구	3.11	5.28	15.35	14.43	-	-	-	3.72
진주시	3.95	4.08	6.65	7.55	8.34	-	-	-
통영시	4.51	7.68	7.78	7.90	7.20	-	-	11.06
사천시	5.70	15.58	16.55	17.03	16.82	-	17.40	-
김해시	2.39	2.89	13.13	14.08	9.19	-	13.13	8.12
밀양시	10.10	8.69	14.66	13.17	-	10.08	14.66	-
거제시	4.85	5.11	13.58	13.35	-	-	13.58	-
양산시	2.76	11.50	14.46	12.02	-	-	-	9.17
의령군	17.05	14.94	17.29	17.29	-	-	-	-
함안군	8.13	12.11	11.82	11.79	-	-	-	-
창녕군	9.41	10.89	17.35	17.07	-	-	-	-
고성군	13.81	7.18	15.51	15.65	-	-	-	-
남해군	14.90	14.49	14.71	14.71	-	14.98	-	-
하동군	18.34	38.62	18.21	18.21	-	22.82	-	23.91
산청군	17.80	7.14	18.12	17.58	-	22.50	-	12.87
함양군	15.88	15.80	15.80	15.71	-	-	-	-
거창군	12.54	13.17	13.17	13.24	-	22.41	13.17	-
합천군	19.64	13.33	19.68	19.61	-	-	31.82	-

■ 제주특별자치도

〈표 부록-24〉 시군구별 시설유형별 서비스거리: 제주특별자치도

(단위: km)

시군구	도서관	박물관	문예 회관	지방 문화원	미술관	생활 문화 센터	지역 문화 재단	문화의집
제주시	4.97	4.15	19.64	21.29	7.93	11.47	21.09	7.85
서귀포시	5.01	4.19	29.37	29.86	8.16	-	-	6.85

집필내역

연구책임

윤소영 한국문화관광연구원 연구위원: 연구총괄, 제1장~제6장

공동연구

김혜인 한국문화관광연구원 연구위원: 제3장, 제4장

이성우 한국문화관광연구원 부연구위원: 제2장, 제4장

안희자 한국문화관광연구원 부연구위원: 제3장, 제4장

성문정 한국스포츠정책과학원 수석연구위원: 제3장, 제4장

최현수 한국보건사회연구원 연구위원: 제2장, 제6장

문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구

발행인 김 대 관

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2020년 12월 28일

발행일 2020년 12월 28일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

ISBN 978-89-6035-854-6 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e37>

www.kcti.re.kr

A Research on Cultural Policy for Conceptualizing the Cultural Safety Net



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e37>

Yoon, So-Young

