

광역자치단체 문화복지정책 추진 방향

2011.11.30

김세훈(상명대 문화예술경영학과)

1. 서론

‘문화복지’가 ‘삶의 질’ 세계화를 위한 정부의 정책 가운데 하나로 제시된 이래 15년이라는 시간이 지났다.¹⁾ 도입 당시 매우 낯설고 생소했던 문화복지라는 용어가 이제는 사회적으로 친숙한 용어가 되었으며, 다양한 사회적 욕구 및 수요들을 충족시키기 위한 중요한 개념 가운데 하나로 제시되고 있다. 그러나 문화복지라는 용어가 일반화되어 사용되고 있는 것과는 별개로, 용어 자체에 대한 명확한 학문적 규정이나 이 용어가 의미하는 바에 대한 공통된 견해가 여전히 구체화되지 못하고 있는 것도 사실이다. 오늘날 사회적 취약계층을 대상으로 문화예술 프로그램 또는 활동에의 참여기회를 제공하는 것으로 이해되는 문화복지는, 개념의 도입 초기와는 사뭇 다른 모습을 띠고 있다. 이 글은 문화복지가 정책 영역에 도입된 배경과 초기의 지향, 그리고 역사적으로 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴보고, 향후 문화복지 정책이 어떠한 방향으로 추진되어야 하는지를 검토해보고자 한다. 이를 통해 우리사회가 보다 안정적이고 체계적으로 문화복지를 위한 정책적 노력들을 기울일 수 있게 되기를 기대해 본다.

2. 문화복지 개념

문화복지라는 용어는 다른 국가에서는 쉽게 찾아보기 어려운 용어이다.²⁾ 따라서 문화복지라는 개념이 무엇을 의미하는지에 대한 외국 사례를 찾기는 매우 어렵다. 문화복지를 둘러싼 다양한 이해는 ‘문화’라는 용어가 의미하는 바가 매우 다양하다는 것과 밀접한 관련이 있다. 문화 개념의 다양성은 문화복지가 의미하는 바에 대해서도 다양한 해석을 가능케 하고, 이러한 다양성이 문화복지 개념에 대한 혼란에 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 문화복지에 대한 대표적인 논란 가운데 하나는,

1) 이 원고는 필자가 문화복지와 관련하여 그동안 작성해 온 글들을 중심으로 발췌, 편집, 수정, 보완한 것이다
2) 문화복지가 지향하는 방향 및 이와 관련된 프로그램은 외국에서도 빈번하게 찾아볼 수 있으나, 이를 ‘문화복지’(영어로는 'cultural welfare' 또는 'culture welfare')라는 용어로 규정하여 사용하는 국가는 찾아보기 어렵다.

일반적으로 ‘삶의 양식’이나 ‘생활 방식’으로 이해되는 ‘문화’를 어떻게 ‘복지’와 연결시킬 수 있는지와 같은, 문화복지라는 용어 자체의 타당성에 대한 문제도 포함된다. 특히, 문화를 국가의 활동과 연계시켜 논의하는 경우, 과거 사회주의 국가나 전체주의 국가에서처럼 문화를 통치나 선전, 조작의 수단이라는 측면에서 접근하려고 하는 것은 아닌지에 대한 비판적 견해도 존재한다. 문화복지라는 개념을 둘러싼 이러한 혼란과 비판은, 문화복지라는 용어가 학문적 영역에서 오랫동안 검증되고 정립되어 온 것이 아니라는 점에서 불가피한 측면이 있는 것으로 보인다.³⁾ 그럼에도 불구하고, 이 용어가 우리사회에 광범위하게 사용되고 있는 데에는 그만한 사회적, 정책적 배경이 자리하고 있다고 할 수 있다.

1) 삶의 질과 문화복지

다양한 해석과 오해를 낳고 있는 문화복지라는 용어는 문민정부에서 처음 도입되었다. 1993년 시작된 문민정부는 지속적인 경제성장을 기반으로 한 우리나라의 향후 과제를 ‘세계화’로 제시하였으며, 이를 위해 국무조정실 아래에 ‘세계화추진위원회’를 설치하였다.⁴⁾ 세계화추진위원회에서는 우리사회의 세계화 과제를 분석하면서, 사회 분야의 세계화 과제로 ‘삶의 질 세계화’를 제시하였고, 이를 문화 분야의 세계화와 연계추진토록 하였다. ‘문화복지’는 이 때 삶의 질 세계화를 위한 문화분야의 과제를 하나로 묶는 개념으로 제시되었다.⁵⁾

문화복지를 논의하던 당시의 기본 인식은 기존에 논의되어 오던 복지개념이 재정립 될 필요성이 있다는 점과 한국형 복지모델을 추구하는 것이 필요하다는 인식이 있었다. 복지가 인간의 기본적 욕구에 대한 충족을 지향하고 있다면, 이러한 욕구는 사회가 변함에 따라 변화하고 이에 따라 현재는 기존의 경제적, 물질적 측면만을 강조하는 복지 개념이 한계를 가지게 되었다는 것이 기존 복지개념에 대한 평가였다. 따라서 복지 개념은 “물질적, 경제적, 결핍으로부터의 자유에서 정신적, 문화적 욕구 충족이 조화되는 진정한 삶의 질 향상이라는 적극적 개념으로 확장”되어야 할 필요성이 제기되었다. 나아가 복지국가 모델을 발전시킨 서구 국가들이 물질적, 경제적 풍요에도 불구하고 “삶의 의미상실, 인간소외, 가족해체, 근로의욕 저하, 청소년 문제, 마약 등 약물의 남용과 같은 사회적 문제”가 나타나고 있음을 지적하면서 문화복지를 통하여 이러한 문제에 적극적으로 대응할 필요성이 있음을 지적하였다 (문화체육부, 1996: 5~6) 이에 따라 경제적, 물질적 측면을 중심으로 한 사회복지와 정신적, 문화적 측면을 중심으로 한 문화복지를 양 축으로 국민복지체계를 구축할 필요성이 있음이 역설되었다.

3) 또한 정부의 정책을 추진하기 위한 방향을 설정하는 과정에서 제시된 것인 만큼, 학문적 논의 자체에 초점을 맞추고 도입된 용어도 아니었다고 할 수 있다.
 4) 세계화 정책의 일환으로 OECD(경제협력개발기구) 가입이 추진되었으며, 1996년 12월 프랑스 파리 OECD 본부에서 우리나라는 아시아 국가로는 일본에 이어 2번째로 OECD 회원국이 되었다.
 5) 문화 분야의 세계화는 문화와 관광의 연계, 문화산업의 발전, 국민문화예술의 생활화, 세계촌 추진의 4개 과제로 제시되었으며, ‘문화복지’ 개념 아래 그에 따른 대책을 ‘삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상’에 포함시켜 제시하였다.

여기에서 제기된 문화복지와 관련한 문제의식은, 사회복지제도의 도입을 통하여 상당 부분 향상된 국민의 ‘삶의 여건’이라는 측면과 비교하여, 삶의 가치를 느끼게 해주는 높은 수준의 ‘삶의 질’은 여전히 미흡한 상태에 처해 있다는 우리 사회에 대한 진단을 기반으로 하고 있다. 특히, 의료보험이나 각종 사회복지서비스 등을 통하여 ‘경제적 안정성’은 지속적으로 확보되고 있는데 비해, 공동체의 해체나 가치의 상실, 이로 인한 각종 사회문제의 발생 등은 여전히 문제적이며, 이의 해소를 위해서는 기존과는 다른 복지적 접근이 필요하다고 본 것이다 (정갑영외, 1995: 2) 곧, 복지가 추구하는 목표인 ‘인간다운 삶의 지향’을 통해 진정한 의미의 국민복지를 실현하기 위해서는 물질적 풍요로움 외에 정신적, 문화적 풍요로움이 보완되어야 한다는 인식이 문화복지를 모색하는 계기로 작용된 것이다.⁶⁾

문화복지에 대한 이러한 논의는 문화영역에 대한 사회적 인식의 변화를 반영한다. 문화복지라는 용어가 우리나라의 독특한 조어이기는 하지만, 문화영역의 중요성은 1950년대를 전후하여 이미 국제사회에서도 중요한 정책적 의제로 자리잡기 시작하였다. 1948년 제정된 UN 세계인권선언⁷⁾이나 1966년 제정된 ‘경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약’⁸⁾은 문화생활을 인권이나 기본권 차원에서 논의하고 있으며, 1976년 제19차 유네스코 총회는 ‘일반 대중의 문화생활에 대한 참여 및 기여에 관한 권고(Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural life and their Contribution to it)’를 채택하기도 하였다.

이와 함께 ‘복지국가’에서 ‘복지사회’로의 사회복지 문제의식의 전환이나 사회권(social rights)에 대한 인식 확대, ‘전통적인 사회적 위험’(old social risk)에 대비되는 ‘새로운 사회적 위험’(new social risk)에 대한 인식 등은 우리사회에 문화복지가 중요한 정책적 의제로 제기되는 배경으로 작용하였다.⁹⁾ 이와 같은 논의들은 삶의질에 대한 관심 증가와 연계되어 있으며, 이는 우리사회에 문화복지적 지향이 나타나게 되는 배경으로 작용하였다.

2) 문화복지와 정책사업

문화복지가 우리사회가 지향해야 할 중요한 정책방향의 하나로 제시된 가운데 정

6) 이에 따라 문화복지는 “진정한 의미의 삶의 질을 높이기 위해 국민들의 문화적 생활과 건강하고 쾌적한 여가 생활을 실현하는 제반 공공서비스”로 규정되었다.

7) 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제27조는 “모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하며 예술을 향유하고 과학의 발전과 그 혜택을 공유할 권리를 가진다”고 규정한다.

8) 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 15조는 “(a) 문화생활에 참여할 권리”를 규정한다.

9) “개인의 욕구 다양화 및 삶의 질 강조에 따라 다양한 사회서비스 확대와 더불어 개인의 잠재력과 창의성 개발 극대화”에까지 관심영역을 확장하게 되는 ‘복지사회’적 지향이나, 문화적 기본권을 사회권의 하나로 인식하게 되는 사회환경의 변화, 나아가 전통적 사회적 위험에 대처하기 위해 기존의 “사회보험 및 공공부조 중심의 단순한 소득보장프로그램에서 ... 개인과 사회의 새로운 사회적 위험에 대한 대처능력을 향상시킬 수 있는 사회복지서비스 확대 및 인적자본을 향상시키고 사회참여의 기회를 보장할 수 있는 다양한 삶의 영역”으로 복지서비스가 확장되어야 한다는 인식은 문화복지가 제기하는 문제의식과 궤를 같이 한다. (김세훈외, 2008: 31-34).

부에서는 문화복지를 추진하기 위한 다양한 정책을 추진하였다. 1996년 문화체육부 내에 설치된 문화복지기획단은 같은 해 ‘문화복지증장기 실천계획’을 수립, 발표하였는데, 여기에서는 기본권으로서의 문화권 보장, 생산적·예방적 복지의 추구, 참여 활성화로 복지공동체 형성 등이 정책방향으로 제시되었다.

<표> 문화복지 증장기 실천계획: 문화예술 및 복지일반의 과제 분류

정책 과제	사 업 계 획		
	최 우선 과제	우 선 과 제	장 기 과 제
기본적 문화 공간의 확충	<ul style="list-style-type: none"> 문화의 집 설치 지원 공공도서관의 건립 지방문예회관의 건립 국공립 박물관 및 미술관 건립 종합문예회관 건립 문화지구와 문화의 거리 조성 문화복지지수 조사 	<ul style="list-style-type: none"> 전문박물관 및 미술관 설립 대중공연장 설치 및 건립 국립자연사박물관의 건립 첨단영상테마공원 건립 	<ul style="list-style-type: none"> 지역문화복지시설 건립 촉진법 제정 검토
국민문화 향수기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> 문화학교 및 문화동호인 모임의 활성화 문화프로그램 개발 및 네트워크 운영 각종 교육연수과정에 「현장중심」의 문화체험 기회 확대 가정문화운동 전개 가족공연물 선정 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 공연·스포츠경기의 온라인 티켓팅시스템 정착 지역축제 활성화 지원 문화정보서비스체계 확립을 위한 초고속 정보망 구축 생활문화복지자원양성 문화복지 이념의 대국민 홍보 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 문화공간·시설의 운영 개선 첨단과학 기술을 응용한 문화오락 프로그램 개발보급
함께 누리는 문화복지 실현	<ul style="list-style-type: none"> 문화나눔 운동 장애인을 위한 편의시설 확충 및 프로그램 확산 찾아가는 문화프로그램 민간문화봉사활동의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 점자도서관 건립 및 점자 서적 제작 지원 수화통역사 풀제 운영 특수언어 표준화 및 문화 활동 지원 	

※ 출처: 김세훈 외(2008), 문화복지 중기계획(한국문화관광연구원), 50쪽 인용

이 가운데 ‘문화의집’은 문화복지정책을 구현하는 대표적 실천프로그램으로 1996년부터 조성되기 시작하였다. 기존에도 박물관이나 미술관, 문화예술회관, 도서관 등 다양한 문화공간이 있었으나 지역주민들이 일상 가까이에서 스스로 문화활동에 참여함으로써 자신의 문화적 감수성과 창의적 역량을 계발할 수 있게 도와주는 공간은 매우 적었다고 할 수 있다. 문화의집이 ‘국민 누구나가 참여하여 자신의 창의성을 계발할 수 있도록 공간과 프로그램을 제공해주는 시설’로서 규정되고, ‘일반인이 참여하여 문화예술을 체험하고 연습할 수 있는 공간을 무료로 제공해주는 것’을 운영원칙으로 삼았던 것은 이러한 맥락에서 중요한 의미를 가진다.

여기에서 중요하게 지적되어야 할 것은, 문화복지 수혜의 대상이 취약계층에게 국한되는 것이 아니라 전 국민을 대상으로 하였다는 점이다. 사회복지가 경제적 빈곤의 문제에 초점을 맞추으로써 사회적 취약계층을 대상으로 서비스가 제공되는 경향을 보인다면, 문화적 빈곤의 문제는 경제력이나 학력과 관계없이 모든 사람에게 나타날 수 있는 것으로 문화복지의 기본 인식이었다. 따라서 문화복지서비스는 일반 국민 전체를 대상으로 제공되어야 하며, 이에 따라 문화의집은 지역 주민 누구에게나 이용이 열려있는 공간으로 제공되었다.

문화복지의 대상이 일반 국민 전체를 대상으로 하고 있다는 점은 문화복지 정책의 일환으로 강조되기 시작한 ‘문화자원봉사’에 대한 강조에서도 나타난다. ‘문화복지증장기실천계획’은 함께 누리는 문화복지 실현이라는 정책과제에서 ‘문화나눔운동’ 및 ‘민간문화봉사활동 활성화’를 최우선 과제로 제시하였다. 자원봉사가 취약계층을 대상으로 하는 단순 노력봉사 중심으로 이해되던 당시의 상황에서 문화영역에서의 자원봉사활동은 다소 생소한 것으로 받아들여졌다. 그러나 공동체의 해체나 가치의 상실 및 이에 따른 사회문제의 증가 등이 사회적 유대 확대나 소속감 회복 등을 통해서 ‘예방적’으로 접근될 수 있다는 문화복지의 인식은¹⁰⁾, 자원봉사를 개인의 자아실현을 통해서 복지공동체를 형성하고자 하는 문화복지영역과 긴밀히 연계되도록 하였다 (정갑영외, 1997:23).

자원봉사를 문화영역과 연계시킨 것은 문화서비스를 통하여 복지공동체를 형성하고자 했던 문화복지의 지향과 연결되어 있다. 문화복지는, 개인에 대한 문화서비스가 자아실현을 도움으로써 각자의 주체적 역량을 계발할 수 있도록 하였으며, 이러한 결과가 가정 및 지역으로 확산됨으로써 사회가 복지공동체를 형성할 수 있도록 함을 지향하였다. 이런 맥락에서 경제적 중상위층의 전유물로 여겨졌던 문화예술영역에서도 자원봉사문화를 확산하는 것이 매우 중요한 과제 가운데 하나로 제기되었다.

이처럼 문화복지의 서구의 경험을 사례로 참조하여 우리사회의 문제를 해결하고자 정부영역에서 적극적으로 제시된 개념이라고 할 수 있으며, 개인과 가정, 지역사회를 하나로 연계함으로써 삶의 질 제고 및 복지공동체 형성 등을 통해 우리사회를 세계화하고자 하는 노력에서 출발한 개념이라고 할 수 있다.

3. 최근의 문화복지 정책 사업 및 동향

초기에 문화예술, 체육, 관광 영역을 모두 포괄하는 것으로 출발한 문화복지 정책은 2000년대 들어서면서 문화예술분야를 중심으로 다루어지다가 2000년대 중반 이후에는 주로 사회적 취약계층을 위한 문화예술정책을 다루는 것으로 좁혀져 왔

10) 문화복지의 특성으로는 ‘사후적 복지’가 아닌 ‘예방적 복지’, ‘소비적 복지’가 아닌 ‘생산적 복지’가 강조된다. 이와 관련하여 정갑영, ‘21세기 변화에 부응하는 문화복지 추구’, 『문화예술』 (한국문화예술진흥원, 1996.4), 볼 것

다.¹¹⁾ 이렇게 된 배경에는 문화향유, 문화예술교육, 체험과 참여 등과 같이 과거 문화복지의 중요한 내용들이 분화 및 전문화되면서 별도의 영역으로 독립하는 경향이 자리한다. 이러한 환경에서, 확대되어 가는 사회양극화는 문화복지를 취약계층 및 지역에 문화서비스를 제공하는 것으로 특성화하게 되는 계기를 마련하였다.

문화복지관련 사업들은 우리사회에서 매우 다양한 모습으로 나타난다. 취약계층을 대상으로 고급 또는 순수 문화예술프로그램 관람기회를 제공하는 것에서부터 노숙자를 위한 인문학 강좌나 초중등학생을 대상으로 하는 문화예술교육 프로그램, 다문화가정을 위한 다양한 문화예술활동들까지 문화복지 프로그램의 유형은 매우 다양하다. 이외에도 일반인이나 아마추어들의 문화활동, 생활 속 문화활동에 대한 지원 등은 문화복지를 제고하기 위한 노력들이라고 할 수 있다.

사회적 취약계층을 위한 문화서비스로 주로 다루어지고 있는 문화복지사업은 주로 복권기금의 지원을 받는 ‘문화나눔 사업’이라는 틀 안에서 전개되고 있다.¹²⁾ 문화나눔사업은 2008년말 세계 경제위기로 인해 국내경제 상황이 어려운 현실에서 문화부가 제시했던 ‘희망대한민국 프로젝트’¹³⁾ 사업들 가운데 체육, 관광 분야 등을 제외한 사업들을 중심으로 하고 있다.

11) 국민 전체를 대상으로 했던 문화복지정책은 2000년대 들어 경제 상황이 불안정해지면서 사회양극화 논의와 더불어 사회적 취약계층의 문화향유권 강화를 위한 정책으로 그 영역이 축소되었다. 오늘날 문화복지는 사회적 취약계층이나 소외지역에 문화예술서비스를 제공하는 것으로 주로 이해된다.

12) 2004년부터 정부 각 부처에서 발행하는 다양한 복권들을 통합하여 하나의 복권기금을 조성하고 이 가운데 일부를 문화예술분야에 지원함으로써 문화복지를 위한 환경은 크게 개선되었다.

13) 2008년 12월, 교육과학기술부와 합동으로 청와대 영빈관에서 열린 부처업무계획에서 문화체육관광부는 2009년도 주요업무계획에 총 1,350억원을 투입, 문화예술·문화산업·관광·생활체육 프로그램을 통합 운영하는 ‘희망 대한민국 프로젝트’를 추진하겠다고 발표하였다.

‘희망 대한민국 프로젝트’
주요 지원 프로그램과 예산 (단위: 백만원)

구분	사업명	2009년 예산	
소외지역을 찾아가는 ‘문화 그물망’ 프로그램	지방국립 문화예술 지원	20억	
	지방 문화회관 공연 지원	40억	
	문학관 도서관 문학 작가 피견 프로젝트	10억	
	지방 문화원 실버문화학교	19억	
	소외계층 문화 향유 프로그램 지원	62억	
	소외지역 학교 대상 우수 공연 프로그램	21억	
	찾아가는 국악원 (중앙 50, 민속 37,남도 4억, 부산 65)	1억5300	
	찾아가는 박물관, 미술관, 영화관	8억8100	
	지방순회공연	25억	
	찾아가는 합창단·지방 공연	2억1000	
	소외계층과 서민의 참여를 돕는 ‘문화 나눔’ 프로그램	소외계층 청소년 미술관 탐방	1100
		다문화가정 장애인 등	1억
소외계층 민속문화교실			
문화 바우처		40억	
스포츠 바우처		19억5000	
복지관광		8억	
소외지역(계층) 우수문화도서 보급사업		15억5600	
소외계층 구독료 지원		17억5500	
‘책다모아’ 기증사업을 통한 서민 도서 지원		1억7700	
함께누리 지원사업		19억	
독서 장애인 및 소외지역 독서활동 지원		2억5500	
—전자 및 녹음도서 제작 보급 —소외지역·계층 아동 독서활동 지원			
장애인 지식정보 격차 해소를 위한 대체 자료 제작 보급	2억		
장애인 정보 누리터 운영	1억8000		
장애아 미술관 소품	1900		

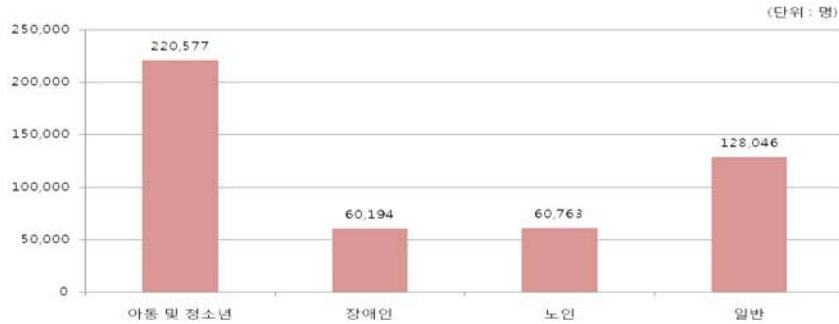
문화나눔 사업 안에는 ‘공연나눔 사업’, ‘전시나눔 사업’, ‘문학나눔 사업’, ‘창작나눔 사업’, ‘문화바우처’ 등 다양한 프로그램들이 운용되고 있다. 2010년말 기준으로, 문화나눔 사업에는 총 237억원의 예산이 투입되었다.

□ 문화바우처 사업

사회적 취약계층을 대상으로 한 대표적 문화복지 프로그램으로 ‘문화바우처 사업’이 있다. 문화바우처 사업은 2005년도에 문화관광부가 국고 4억원을 투입하여 시범사업으로 최초로 시행한 사업으로, 경제적 여건으로 인해 문화체험기회로부터 소외된 저소득층(기초생활수급권 및 차상위계층)에게 공연·전시 등 문화예술 향수기회를 제공하여 이들의 문화향수권 신장 및 삶의 질 제고를 목표로 한 사업으로, 회원으로 등록한 사람(기초생활수급권 및 차상위계층)에게 1인당 연간 5만원 이내에서 공연·전시·영화·도서 등 문화예술프로그램을 선택하여 사용할 수 있도록 지원하고 있다. 특히, 필요한 경우에는 교통편 등 이동수단이나 식사 제공 및 관람안내 등 부대사항 기획·지원에도 비용을 사용할 수 있도록 운영되고 있다. 2006년 26억원(국고20억, 기금6억) 규모였던 이 프로그램은 2010년 50억원(기금)으로 2배 가량 사업 규모가 증가하였다.

문화바우처 사업의 주요 수혜자는 아동 및 청소년이고 프로그램은 주로 영화관람이나 뮤지컬 관람에 많이 지원되고 있다.

<그림> 지원 계층 현황



□ 사랑티켓 사업

서울지역을 대상으로 1991년부터 시작된 사랑티켓사업은 2001년부터 전국으로 확대되어 운영되고 있으며, 초기에는 일반인들을 대상으로 한 관객개발을 목적으로 하였으나, 2008년부터는 제도를 변경하여 소외계층의 관람활동을 집중 지원하는 사업으로 전환된 사업이다. 사랑티켓은 공연관람권의 일정액을 국가에서 지원함으로써 좋은 공연을 보고자 하나 비싼 관람료 때문에 망설이는 일반국민들에게 저렴한 가격에 공연을 볼 수 있도록 해주는 목적을 가지고 있다.

<표> 사랑티켓 지원내용

구 분	지원금액	지원횟수	비 고
개 인	1회당 7,000원 (전시사랑티켓 1,000원)	연 10회	
단 체	1회당 5,000원 (전시사랑티켓 1,000원)	연 3회	20명 이상

□ 소외지역을 찾아가는 문화순회사업

2004년부터 복권기금의 지원을 받아 수행된 사업으로 문화환경이 열악한 문화소외지역 주민과 저소득층, 노인 및 장애인, 군부대, 교정시설, 중소기업근로자 등을 문화예술단체가 직접 찾아가 다양한 문화프로그램을 제공하는 사업이다. 한국문화예술위원회가 추진하고 있으며, 2009년에는 62억원이 지원되었다.

<표> 문화순회사업 현황

구분	세부 사업
소외지역 문화순회 사업	사회복지시설 순회사업
	농어촌 순회사업
	임대주택 순회사업
	교정시설 순회사업
	다문화가정 및 새터민 순회사업
	군부대 순회사업
	벽지 청소년을 위한 초,중,고교 순회사업
	중소기업 근로자 순회사업
	기타사업
장애인 문화접근성 확대지원사업	장애인 창작 및 표현활동 지원
	장애인 문화향수 지원

이 사업은 공모를 통하여 문화예술단체를 선정하고 이 단체에게 지원금을 제공함으로써, 소외계층을 대상으로 문화순회 사업을 실시토록 하는 방식으로 운영된다. 소외계층 문화순회사업은 티켓을 지원하는 제도는 아니지만, 사랑티켓과 마찬가지로 복권기금을 통해서 소외계층의 문화향유권을 지원하는 사업이다. 다만, 문화순회사업이 공급자(공연단체 및 공연자)를 지원하는데 비해, 사랑티켓은 지원대상이 되는 특정 계층을 중심으로 하는 수요자(소비자)를 지원한다.

문화순회사업 수행과 관련하여 총 예산의 90%는 복권기금에서 지원하고, 최소 10%는 자체자금으로 추진토록 하고 있으며 세부사항은 다음과 같다.

<표> 소외계층 문화순회사업

구분	소외계층 문화순회사업
대상	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적 소외계층 : 기초생활수급자, 차상위계층, 임대주택 거주자 - 사회적 소외계층 : 장애인, 노인, 재활원·요양원·보육원·쉼터 등 사회복지시설 이용자, 소아병동 환자, 외국인 노동자 등 - 지리적 소외계층 : 읍·면·동·도서(섬)·산간벽지, 공단지역 주민 - 특수 소외계층 : 교정시설 수용자, 군인, 새터민
목적	- 소외계층, 저소득층에게 문화프로그램 제공을 통해 문화역량 강화 및 문화양극화 해소
분야별 지원대상사업	- 문학, 시각예술, 음악, 연극, 무용, 전통예술, 복합예술, 대중예술 등으로 구성된 향유 및 체험·참여형 프로그램
지원규모	<ul style="list-style-type: none"> - 총예산의 90%는 기금에서 지원하고, 최소 10%는 자체자금으로 추진 - 최대 7,000만원 이내
재원	복권기금

□ 지방문예회관 특별프로그램 개발 지원사업 등

‘지방문예회관 특별프로그램 개발지원사업’은 문화예술분야의 소외계층 지원사업인 문화나눔사업의 일환으로, 서울을 제외한 지역문예회관에서 시행하는 우수 및 기획프로그램의 경비 일부를 지원하는 사업이다.

<표> 지방문예회관 특별프로그램 개발 지원사업

구분	우수공연 프로그램 지원사업	기획프로그램 지원사업
대상	- 작품성 및 대중성 등에서 검증된 민간예술단체의 우수공연 프로그램을 선정하여 지방문예회관에서 유치한 우수공연에 대해 초청경비 일부지원	- 지역기반 문화예술단체 또는 전문예술단체를 활용하여 문예회관이 자체적으로 제작, 운영하는 기획프로그램 운영경비 일부지원
지원비율	- 해당 자치단체의 재정자립도에 따라 차등(광역시 및 도립 40% 지원, 재정자립도 20% 이상 50% 지원, 20% 미만 60% 지원) 지원	- 프로그램 특성에 따라 사업심사 시 지원금액 결정(건당 최대 5천만원 이내 지원)

이외에 문학나눔 사업은 우수 문학도서를 선정하여 경제적, 지역적으로 소외되어 있는 복지시설, 지역의 초,중,고교 아동센터, 마을문고, 군부대, 교정시설 등에 보급함으로써 소외계층의 독서활동을 증진시키고자 한 사업으로 2010년 20억원, 2011년 40억원이 지원되었다.

4. 최근 문화복지정책 및 사업의 특징

최근에 전개되고 있는 문화복지 정책 및 사업은 다음과 같은 특징을 보여준다.

첫째, 당초 국민 일반을 대상으로 하였던 문화복지가 사회적 취약계층이나 소외 지역을 대상으로 좁혀져 있다. 문화복지의 기본 취지는 물질적 풍요에 초점이 맞추어져 온 기존의 복지가, 인간다운 삶을 구현하기 위해서는 문화적, 정신적 측면을 중요하게 고려할 필요가 있음을 강조하였다고 볼 때, 이는 취약계층만을 대상으로 한 것은 아니었다고 할 수 있다. 경제적으로 풍요롭다고 하더라도 문화적인 측면에서는 빈곤한 모습들이 우리사회에 광범위하게 퍼져있는 현실에서 오늘날 문화복지 정책은 그 초점이 취약계층이나 지역으로 한정되고 있음을 보여준다.

둘째, 일상을 중심으로 하는 체험의 취지가 다소 약화되었다. 문화복지정책의 대표사업이 문화의집이었다는 점은 문화복지의 강조점이 어떤 부분에 있는지를 가늠케 한다. 문화복지는 초기부터 개개인이 일상적 삶속에서 자신의 문화적 감수성을 일깨울 수 있도록 하는데 초점을 맞추었다. 문화의집에 자신의 악기를 가져와 스스로 연주해 볼 수 있는 연습공간이나 다목적 체험공간 등을 마련한 것은 이러한 목적에서 비롯된 것이었다. 그러나 오늘날 문화복지 사업으로 이루어지고 있는 순회사업이나 찾아가는 문화활동 등은 ‘일상’을 찾아가기는 하지만, 주민들이 ‘일상적 삶’ 속에서 자신의 창작역량과 감수성을 계발하는 것과는 다소 거리가 있다고 할 수 있다.

셋째, 정책사업의 목적이 변경되었다. 오늘날 문화복지 정책은 주로 ‘양극화 해소’라는 관점에서 다루어지고 있다. 일반 국민과 취약계층의 문화예술 향유 격차나 서울 및 수도권과 기타 지역간 문화격차를 해소하는 것이 문화복지 정책의 중요한 목적으로 제시되고 있다. 그러나 문화복지가 지향하는 바는 그와 같은 격차 해소에 초점을 맞추었다기보다는 경제적, 물질적 풍요와 정신적, 문화적 빈곤의 격차에 초점을 맞추었던 것으로 그 목적이 적지 않은 차이를 보인다. 이에 따라 문화복지 정책을 구현하기 위해 추진하는 사업들도 주로 문화예술프로그램을 취약계층이나 지역에 보급하는 형태를 띄고 있다.

문화복지 정책의 이와 같은 특징들과 더불어 문화복지 차원에서 전개되는 사업들은 다음과 같은 문제점도 나타나고 있다.

첫째, 사업간 유사, 중복적 성격. 문화복지가 취약계층이나 지역의 문화격차를 해소하는 것에 초점을 맞추면서부터 이를 구현하기 위한 다양한 사업들 사이에서는

사업 성격이나 대상이 유사해지는 경향이 나타나고 있다.¹⁴⁾

둘째, 사업간 비연관성. 문화복지 사업으로 분류되고는 있지만, 문화나눔 사업안에는 서로 연계성을 찾기 어려운 사업들이 시행되고 있다. 예를 들어, 문화나눔 사업은 지원대상과 관련하여 크게 취약 계층을 대상으로 한 사업과 취약계층과 지역을 모두 포함하는 사업, 지역 일반을 지원하는 사업으로 구분할 수 있다. 이 가운데 문화바우처 사업이나 장애인문화예술활동 활성화 사업은 사회적 취약계층을 대상으로 하고 있으나, 공공박물관/미술관 전시 지원사업이나 지방문예회관 특별프로그램 지원사업, 전통나눔사업 사업 등은 그 대상에 있어 꼭 사회적 취약계층만을 대상으로 하고 있다고 보기는 어려운 측면이 있다.

<표> 지원대상별 분류

구분	취약 계층 지원	취약 계층 및 지역 지원	일반인 및 지역 일반 지원
사업	<ul style="list-style-type: none"> · 문화바우처 사업 · 장애인문화예술활동 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 소외계층 문화순회사업 · 문학나눔사업 · 생활문화공동체 활성화 사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 사랑티켓 · 지방문예회관 특별 프로그램 지원사업 · 공공박물관·미술관 전시 지원사업 · 전통나눔사업

셋째, 서비스전달체계의 혼선. 문화복지서비스는 취약계층을 대상으로 지원하는 사업임에도 불구하고 다양한 취약계층이 포괄되지 못하고 있다는 문제를 가지고 있다. 다양한 문화복지 지원사업들이 제공되고 있지만, 이러한 지원 프로그램을 알고 있는 단체나 개인들을 중심으로 해서만 서비스가 주로 이용되는 문제점이 그것이다. 사업의 추진 주체에 따라 서로 다른 지역주관처나 기관/단체가 주관이 되어 서비스가 제공되므로 일반 이용자는 어떤 서비스가 어떤 기관에서 언제 제공되는지 등에 대해 알기 어려운 구조로 진행되고 있다.

이런 상황은 서비스를 이용하는 대상자 입장에서 보면 지원신청의 혼란을 유발할 우려가 있으며, 이로 인해 서비스 이용의 안정성이 확보되지 못한다는 문제를 제기한다.

14) 예를 들어, 취약계층 문화복지 사업가운데 대표적으로 제시되는 문화바우처 사업이나 사랑티켓 사업은 취약계층을 대상으로 구매가격의 일부를 지원해주는 사업이라는 점에서 유사하다. 특히, 외형적으로는 두 사업이 각각 저소득층(문화바우처)과 24세미만 및 64세 이상 인구를 수혜적용대상으로 한다는 점에서 차이점이 나타나지만, 실제 2009년 문화바우처 지원 실적을 살펴보면, 총 지원자 296,279명 가운데 아동 및 청소년의 비율이 48.7%를 차지함으로써 사랑티켓 지원대상자와 50%가량의 중복율을 보인바 있다.(2011년 현재 문화바우처는 카드제(가구당 연 5만원)로 이용되고 있어 연령별 이용율 집계는 되지 않고 있다)

5. 광역자치단체의 과제

문화복지가 정책의 중요한 방향으로 자리잡은 이래 문화정책에는 많은 변화가 이루어졌다. 공급자(예술인) 중심에서 향유자(주민) 중심으로의 전환, 관람 위주의 체험에서 참여 위주의 체험으로의 전환, 문화의 민주화에 대한 강조에서 문화민주주의 중요성에 대한 인식 전환, 문화정책의 문화향유정책, 문화예술교육정책, 지역문화정책 등 세부 영역으로의 분화와 전문화, 무엇보다도 ‘삶의 질’을 중심으로 복지를 문화적인 측면에서 접근하게 한 점 등은 문화복지 정책의 주요 성과라고 할 수 있다.

현 단계는 문화복지가 한 단계 성숙하고 확장되기 위해서는 지방자치단체의 참여가 적극적으로 요구되는 시점이라고 할 수 있다. 왜냐하면 문화복지가 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위한 핵심적인 요인이고, 이러한 필요에 직접적으로 부딪히는 곳은 중앙정부보다는 지방자치단체와 관련이 있기 때문이다. 뿐만 아니라 지역주민의 삶의 질은 ‘종합적인 차원’에서 접근해야 보다 효과적이고 실질적이라고 볼 때, 종합행정을 펼치는 지방자치단체의 역할은 문화복지의 확산에 있어 매우 중요하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 광역지방자치단체가 문화복지 정책을 수립하는데 있어 고려해야 할 점들을 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

1) 도정의 지향점으로서의 문화복지

문화복지는 인간 삶을 포괄하는 총체적 개념이다. 문화복지가 당초 사회복지와 함께 국민복지의 양대 축으로 설정된 것은 이러한 이유이다. 따라서 문화복지가 구현되기 위해서는 문화예술정책, 그 가운데에서도 취약계층 정책으로 국한되어서는 본래의 목적을 달성하기 어렵다.

현재 이루어지고 있는 문화복지 정책은 대상 뿐만 아니라 접근방식에 있어서도 개선의 여지가 많다고 할 수 있다. 특히, 인간의 삶의 질을 개선한다는 차원에서 문화복지는 여타 다른 정책 영역들과 밀접히 연관되어 추진될 필요가 있다. 교육이나 복지정책 뿐만 아니라 교통, 건설, 환경 정책 등도 문화복지가 지향하는 삶의 질을 제고하는데 매우 중요한 요인이 되기 때문이다.

이러한 강조는 문화복지가 도정이 지향하는 중요한 목표로 설정되었을 때 가능하다. 문화예술정책에서 다루는 문화복지는 이러한 전체 도정 목표하에서 일부의 역할을 담당하는 것으로 자리매김될 필요가 있다.¹⁵⁾

15) 문화복지를 정책이 지향하는 궁극적 목표의 한 형태로 볼 것인지, 특정 정책영역으로 볼 것인지에 따라 정책의 내용이 크게 달라진다. 전자로 검토할 경우, 문화복지는 문화정책 뿐만 아니라 다른 정책 영역을 통해서도 구현되어야 하는 것인 반면, 후자로 받아들여질 경우, 문화정책 중 문화예술교육정책, 문화향수정책, 문화복지정책 등 하위 정책 영역으로 다루어질 것이기 때문이다. 전자나 후자 모두가 의미가 있으나 보다 바람직하기는 전자로 자리매김하고 문화정책 영역에서 그러한 지향을 구현하는 것으로 접근하는 것이라고 할 수 있다.

2) 지역 특성을 반영한 문화복지

문화복지는 삶의 질과 관련된 개념인데, 삶의 질은 처해 있는 환경에 따라 다르게 이해될 수 있다. 도시에서의 삶의 질과 농촌에서의 삶의 질이 다르게 이해될 수 있으며, 장애인의 삶의 질과 비장애인의 삶의 질 또한 다르게 이해될 수 있다. 따라서 문화복지를 위한 정책 수립은 문화복지를 구현하고자 하는 지역 그리고 그곳에 거주하고 있는 주민들의 생활의 특성이 어떠한지에 대한 면밀한 검토로부터 시작되어야 한다.

농촌주민들을 대상으로 하는 문화복지 정책이 대도시에서 접할 수 있는 유명한 문화예술작품을 향유하는 것에 초점이 맞추어질 필요도 없으며 바람직하지도 않다. 왜냐하면 농촌은 농촌의 삶의 여건과 특성이 있고, 이러한 삶의 여건과 특성을 잘 반영할 때에만 이들이 삶의 질이 제고되었다고 느낄 수 있기 때문이다.

이런 점에서 2009년 전국 마을이장 180명을 대상으로 한 조사는 의미가 깊다.

조사에 따르면, 농어촌 지역의 다문화 가구 비율이 33.3%로, 이들을 위한 문화복지 사업의 필요성이 강조된다거나, 농한기 여가시간이 많아 이 시간에 적절한 문화활동이 제공될 필요가 있다는 점, 읍/면사무소를 포함하고 있는 마을(52.2%)보다 그렇지 않은 마을(42.0%)의 문화활동에 대한 중요성 인식이 차이를 보이는 점, 농어촌은 부녀회와 노인회 등 모임이 발달해 있어, 이런 모임을 기반으로 문화활동 지원이 이루어져야 한다는 점, 부녀회에는 노래강좌, 공예강좌 등 문화강좌와 요가교실 등 체육강좌를, 노인회에는 게이트볼 등 운동/체육 활동 지원과 관광, 노인 대상 문화강좌, 건강강좌 등을 요구하는 수요가 높다는 점 등은 지역의 특성에 따라 나타나는 문화복지에 대한 수요의 특징이라고 할 수 있다.

3) 서비스 전달체계의 중요성

기존의 문화복지서비스는 취약계층을 대상으로 지원하는 사업임에도 불구하고 다양한 취약계층이 포괄되지 못하고 있다는 문제를 가지고 있다. 왜냐하면 문화복지 지원 프로그램을 알고 있는 단체나 개인들을 중심으로 해서만 주로 서비스가 활용되기 때문이다. 이러한 현상은 문화복지서비스가 단위 사업중심으로 제공되고, 서로 다른 사업들은 각각 다른 기관이나 단체에 의해 제공되기 때문에 발생한다. 뿐만 아니라, 사회복지와 관련된 정보는 사회복지담당기관을 방문하면 누구나 다 알 수 있는 것과 달리, 문화복지와 관련된 지원 정보는 어디에서 획득할 수 있는지에 대해서도 체계적으로 정리된 바가 없다. 위에서 살펴본 문화바우처와 사랑티켓이 서로 유사한 성격을 가지고 있으며, 전국을 대상으로 하고 있는 사업임에도 각 사업을 주관하는 기관은 각자가 서로 다른 지역주관처들을 선정하고 이들을 관리, 감독하는데 별도의 노력과 예산을 투입하고 있다.

이러한 현상은 지역주민들에게 서비스의 안정성을 제공하지 못하는 것으로써 사업 효과를 반감시키는 요인으로 작용한다. 또한 각 사업을 위탁받는 단체들간에 경쟁을 유발함으로써 지역사회내 문화관련 단체들간의 협력을 이끌어내지 못하는 원

인으로 작용할 수도 있다. 따라서 문화복지를 성과있게 추진하기 위해서는 서비스 전달체계를 안정적으로 구축할 필요가 있다.

4) 기초 자원들을 형성해내야

문화복지는 기본적으로 지역주민의 일상과 밀접한 연관을 갖는다. 이들이 문화서비스의 소비대상이 아니라 문화활동의 주체적 참여자로 성장할 수 있도록 북돋워주는 것이 문화복지의 기본적 지향과 맥을 같이하는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 문화복지는 지역주민들의 다양한 ‘문화적’ 활동들을 지원해주는 것에서부터 시작할 필요가 있다.

문화복지 사업이 외부로부터 오는 공연이나 전시의 일회적 또는 단기간 감상 혹은 참여에 국한되는 것이 아니라 지역주민이 일상을 살아가는 공간, 모임, 관계를 중심으로 문화적 활동들이 지속적으로 이루어짐으로써 그 관계가 회복되고 그 안에서 문화적 주체로 회복하는 것이 문화복지가 지향하는 바라고 할 수 있다.

이런 점에서 지역차원에서는 지역에 산재해 있는 다양한 문화적 자원, 소재, 활동 등을 활성화시키는 방안을 어떻게 마련할 것인가라는 점이 문화복지 정책의 중요한 과제로 제기된다. 새로운 문화순회프로그램을 개발하여 몇 번의 순회프로그램을 제공했고, 몇 명이 참여했다고 하는 것은 문화복지가 기본적으로 지향하는 맥락과 관련이 없다. 따라서 지역에 있는 다양한 기초자원들을 활용하여 이러한 자원이 지역주민들의 문화적 삶에 활용될 수 있도록 지원하는 정책이 마련될 필요가 있다.

5) 행정단위, 조직간 역할분담

지역을 중심으로 보면, 광역자치단체가 관할하는 지역은 여럿의 기초자치단체 관할 지역으로 이루어져 있다. 따라서 문화복지 사업이 효과적, 효율적으로 이루어지기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체간 역할과 기능의 분담이 이루어질 필요가 있다. 또한 실제로 문화분야에 대한 지원을 담당하는 조직, 예컨대 광역자치단체의 문화재단과 기초자치단체의 문화재단 또는 이와 유사한 기관/단체와의 역할 분담도 중요하다.

이와 관련하여 지역별 문화재단 현황을 살펴보면, 광역차원에서는 12개 시도에 문화재단이 설립되었으며, 기초자치단체 차원에서는 23개 시군구 문화재단(2009.12월 기준)이 설립된 것으로 파악되고 있다.

전라북도는 현재 문화재단 설립을 추진중인 것으로 나타나고 있는데, 광역문화재단의 역할과 기초자치단체 문화재단의 역할 등을 어떻게 조율할 것인가의 문제도 체계적으로 검토할 필요가 있다.

6) 예산중심에서 제도중심으로

문화향유는 일반 국민들도 크게 참여하지 않는(또는 못하는) 분야이다. 모든 국민이 문화예술을 향유하는 것이 반드시 바람직하거나 좋다고 볼 수도 없다. 현실적

여건이 더 열악한 취약계층이 문화예술을 접하는 것은 더 말할 나위도 없다. 따라서 광역자치단체 차원에서 보면, 얼마나 많은 주민이 문화예술을 접했느냐가 중요한 것이 아니라 주민이 문화예술을 향유하고 싶을 때, 그러한 욕구를 충족시킬 체계가 구축되어 있느냐가 더욱 중요한 문제이다.

이런 점에서 보면 문화복지 서비스는 특정 ‘사업’이나 ‘프로그램’으로 시행되기보다는 ‘제도’화 되어 추진되는 것이 바람직할 수 있다. 곧, 모든 주민이 서비스를 향유케 하는 것이 아니라 이들 가운데 누구라도 문화예술을 향유하고자 할 때, 이러한 욕구를 충족시켜줄 수 있는 여건이 마련되어 있으면 되는 것이다. 이런 측면에서 문화복지는 기존의 재정 지원 위주에서 벗어나 제도와 중개 중심의 지원방식을 병행하여 활용할 필요가 있다. 예산중심의 지원은 예산의 변동에 따라 사업의 안정성이 영향을 받기 때문에 바람직하지 않은 방식이라고 할 수 있다.

7) 직접지원은 가급적 지양

문화복지를 추진함에 있어 직접 지원은 가급적 지양하는 것이 바람직하다. 직접 지원은 자칫 지역이나 단체의 문화적 자생력을 훼손시킬 뿐만 아니라 지원과정에서 여러 가지 문제의 소지를 초래할 가능성이 크다. 현 정부 들어와서 제기된 예술지원 4대 원칙 - 간접지원, 사후지원, 선택과 집중, 생활속의 예술 지원 - 은 이러한 맥락과 관련이 있다.

중요한 것은 문화예술활동을 하고자 하는 개인이나 단체가 그러한 활동을 할 수 있는 여건이나 환경을 조성해주는 것이므로 그러한 환경을 조성하는데 지원의 초점이 맞추어져야 하며 이를 위해 직접 지원이 아닌 다양한 방식들을 우선적으로 검토하는 것이 중요하다.

참고문헌

- 김문환, 「문화교육론」, 서울: 서울대학교 출판부. 1999.
- 김세훈, 「문화정책측면에서 본 문화예술교육 실태와 과제」, 한국문화교육학회. 2008.
- 김세훈외, 「사회적 취약계층 문화활동지원을 위한 법/제도 개선방안」, 문화관광부. 2005.
- , 「문화양극화 중기계획」, 문화관광부. 2006.
- , 「문화복지 중기계획」, 한국문화관광연구원. 2008.
- 이재현, 문화예술 인프라 구축을 위한 정기 문화 포럼 자료집. 서울: 문화개혁 시민연대. 2001
- 정갑영, '21세기 변화에 부응하는 문화복지 추구', 「문화예술」 한국문화예술진흥원. 1996.4.
- 정갑영외, 「21세기 우리나라 문화복지 증진방안」, 한국문화정책개발원. 1995.
- , 「장애인 문화복지 증진방안 연구」, 한국문화정책개발원. 1996.
- , 「문화자원봉사 활성화 방안 기초 연구」, 한국문화정책개발원. 1997.
- 최종철 역, 「구별짓기: 문화와 취향의 사회학」, 새물결. 1995.
- 문화체육부, 「문화복지 중장기 실천계획(안)」, 1996.
- E.D. Hirsch, Jr.(1987). *Cultural literacy*. New York: Random House