SFAC Issue paper _ Culture + Policy
서울문화재단 [문화+정책] 이슈페이퍼

Vol. 2023-3 (2023.03.08. 발간)

『이슈 _ 문화약자 vs. 문화소외』

작성자 : 김해보 (정책협력실 전문위원, sea@sfac.or.kr)

문화체육관광부 2023년 6대 핵심추진과제 중 “⑤공정한 문화 접근기회 보장”, 서울시의 “약자와 함께하는 동행특별시” 정책 슬로건 등, 약자를 위한 문화복지 정책이 강조되고 있습니다. 문화복지 정책은 1970년대 국가의 포괄적 문화진흥 기조에서 시작해서 현재는 선별적 복지형 시책사업으로 고착된 상황입니다. 경제적 지위 위주로 설정한 문화소외층 대상 선별적 문화복지 정책의 개선 필요성이 지속적으로 제기되어 왔습니다. 유네스코가 2022년에 “문화는 글로벌 공공재”라고 선언한 것처럼, 문화기본권 보장과 코로나 회복을 위한 보편적 문화복지서비스 확대의 필요성도 갈수록 강조되고 있습니다. 이에 따라 한정된 재원, 불명확한 개념에 기반한 성과주의 문화복지 정책이 제로섬 게임으로 귀결될 위험성 커집니다. 이제 모든 국민들의 <삶의 질 제고>와 약자들의 <차별 없는 문화서비스 접근>이 양립할 수 있도록 문화복지 정책의 개념 재설정 노력이 필요합니다. 현재 문화예술진흥법에 <문화소외계층>이 문화복지 사업 대상으로 명시되어 있고, 관관진흥법 등 기타 문화분야 법령들에서는 <문화환경 취약지역 주민>, <관광취약계층>, <사회적약자>, <독서소외인>, <사회적 배려대상자> 등으로 문화약자 계층과 그 취약한 상태를 서술하고 있습니다. 현재 법령들에 나타난 문화약자 관련 용어들은 사회서비스로서 문화를 향유하기 어려운 소외 <상태> 보다는 시책 대상자를 명시하기 위해 약자 <계층>을 주로 지칭하고 있습니다. 국가가 제공하는 사회서비스 우선 수혜 대상자로서 가장 보편적으로 활용되는 용어는 <취약계층>입니다. 철학적 논란의 여지가 있는 <문화소외계층>보다는, 타 법률에서 통용되는 개념과 소통되도록, 사회보장기본법과 사회적기업육성법에서의 정의를 원용하여 선별적 문화복지 사업의 대상이 될 <문화적 취약계층>을 새로 정의할 수 있습니다. 문화복지 시책의 목적과 이념적 지향점이 제대로 전달될 수 있도록, 현재 혼용되고 있는 정책용어를 구별해서 적절히 재배치할 필요가 있습니다. 여러 문헌들에서의 제안을 종합하면, <문화적 취약계층>을 대상으로 한 <선별적 문화복지> 시책은 교육, 고용, 복지 등 타 제도와 연계 네트워크 구축을 통해 <보편적 문화안전망>이 되도록 해야 합니다. 반면 각자 상황에 따라 <문화소외 현상>을 겪을 수 있는 모든 국민을 대상으로 한 <보편적 문화복지> 시책은 개인의 취향과 소외 상황에 따라 <선별적 프로그램> 선택이 가능하도록 해야합니다. 문화복지 시책의 효과성과 효율성을 높이기 위해서 정책대상의 실태 파악이 우선적으로 필요합니다. 이제는 코로나와 디지털 전환으로 새롭게 야기되거나 강화된 문화소외 현상과 문화약자들의 애로까지 추가로 파악하여 문화접근성 제고 전략에 반영해야 합니다. 문화서비스에 접근하지 못하는 취약성은 단순히 경제적, 지리적 요인 등 객관적 요인 외에 문화적, 심리적 요인 등 주관적 요인에서도 기인하는 것으로 파악되었습니다. 특히 문화소외 발생 요인은 중첩될수록 문화향유 취약성이 배가됩니다.
문화향유실태조사를 문화취약계층 프로파일링과 문화소외 발생 메커니즘 이해에 활용해야 합니다. 아울러 코로나로 시민들의 문화생활에 대한 개념과 방식이 완전히 바뀐 점을 고려하여 문화향유실태조사 결과를 분석해야 합니다. 앞으로 더욱 중요해지는 디지털 역량 차이로 인한 문화격차 현상도 면밀히 파악할 필요가 있습니다.

[목 차]

1. 논의의 배경
2. 법령에 정의된 문화약자 관련 개념들
3. 문화소외 현상 유발 요인들로 파악하는 문화약자들

『이슈 _ 문화약자 vs. 문화소외』

1. 논의의 배경

...문화복지정책의 확대 기조 속에 문화소외층-문화약자 개념 정립과 정확한 실태파악의 필요성 증대

(1) 강조되는 문화복지 정책

□ **문화체육관광부 2023년 6대 핵심추진과제 중 "⑤공정한 문화 접근기회 보장"[1] 발표**

○ "약자 친화(프렌들리) 정책의 짜임새 있는 수립과 함께 속도감 있는 실행"과 "전 국민이 문화를 공정하게 향유할 수 있는 기반 조성"을 강조함.

○ 특히 2022년 윤석열 정부 출범 이후 "장애 예술인이 존중받고 자유롭게 활동하는 기틀 마련" 성과를 강조하며, 향후 지속적인 장애인 예술 활동 지원 확대를 천명함.

- "제1차 장애예술인 지원 기본계획" 수립 (2022.9월)
- 장애예술인 창작지원 및 장애인 문화예술단체 지원 강화 (2022년 226억원→2023년 262억원)

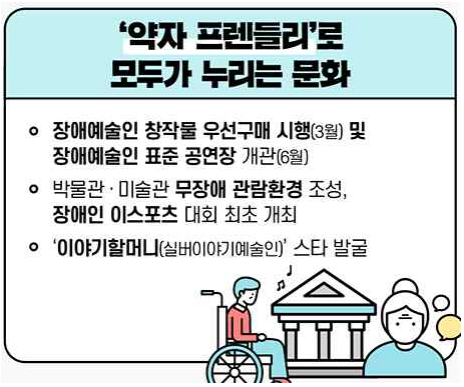
□ **서울시는 "약자와 함께하는 동행특별시"를 정책 슬로건으로 강조**

○ 서울시 문화본부의 2023년 "모두가 누리는 문화매력도시 서울 비전"의 10대 핵심과제 중 "7. 공정한 문화 접근기회 보장을 통한 세대 통합" 발표

- 그 세부과제로 <서울형 청년문화패스(신규사업, 28천명 대상 지급)>, <공연봄날 확대(41천명 ⇨ 65천명)>, <문화소외계층을 위한 문화예술 융성플랜>, <모든 시민의 공정한 문화누림>, <정보접근성 개선 및 맞춤형 콘텐츠 홍보>를 추진함

○ 서울문화재단도 <2022년 서울시민문화향유실태조사>에서 장애인과 다문화가정 대상 시범조사 실시

- 보다 실효성 높은 문화약자 정책 개발을 위해 이들의 실태부터 파악하고자 함



<출처 : 문화체육관광부 홈페이지>

<출처 : 서울시청 홈페이지>

1) "문화체육관광부 2023년 주요업무 추진계획" (문화부 홈페이지, 2023.1월)

(2) 보편적/선별적 문화복지 정책의 양립가능 논리 도출 필요

□ 당초 국가의 포괄적 문화진흥 기조에서 시작해서 선별적 문화복지 시책사업으로 고착된 상황

○ 문화복지 정책의 역사는 가장 대표적인 문화이용권 사업의 연혁뿐만 아니라 우리나라 최초 중장기 문화정책인 제1차 문예중흥 5개년 계획(1974-1978)까지 거슬러 올라감.

- 서우석·양효석(2013)[2]은 예술의 생활화와 대중화로 국민의 문화수준을 높인다는 제1차 문예중흥 5개년 계획(1974-1978)의 목표에서 문화복지정책에 대한 관심을 찾을 수 있다고 평가했음.
- 이후 전두환 정부는 1983년에 발표한 '제5차 경제사회발전 5개년 수정계획 문화예술부문 계획'에서 문화복지를 지향하는 국민문화향수권의 확대를 첫째 목표로 명시했음. 이는 '국민문화복지'가 '민족문화의 창달'보다 더 중요한 정책 목표로 제시되기 시작한 중요한 전환점임.

○ 문화복지 정책개념이 확립되면서부터 별도 재원 확보를 위해 취약계층 대상 정책으로 고착됨

- 1996년 문화체육부는 문화권(cultural rights)을 제시하면서 '문화복지기획단'을 운영했으며, '문화복지 중장기 실천계획'과 '삶의 질 세계화를 위한 문화복지 기본구상'을 발표함.
- 서우석·양효석(2013)은 1990년대 문화복지 정책이 구체적인 고유한 프로그램을 제시하기보다는 문화시설과 프로그램의 보급을 정당화하는 논리로 작용해왔다고 평가했음.
- 2004년 복권기금의 문예진흥기금 전입 후 문화복지사업의 대상을 '사회적 취약계층'으로 특정하고 '선별적' 문화복지 정책 노선을 선택하였음. 노무현 정부가 특히 소득계층 간 문화향유의 격차를 해소를 추구한 결과임.
- 2012년에 문화예술진흥법 제15조의3(문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구)이 신설되어 문화복지 사업대상을 취약계층으로, 한국문화예술위원회를 사업 주관기관으로 명시했음.

○ 문화복지 사업이 취약계층 대상 선별적 프로그램이라고 평가되지만, 오히려 특정 조건을 만족하는 모든 국민들에게 문화서비스를 제공하는 매우 보편성이 높은 문화프로그램이라고 할 수 있음.

- 따라서, 대규모 재원 확보를 위해서는 보다 명분이 크고 계량적 성과제시가 쉬운 취약계층 대상 선별적 복지사업 방식을 선택할 수밖에 없었던 측면이 있음.

□ 경제적 지위 위주로 설정한 문화소외층 대상 선별적 문화복지 정책의 개선 필요성 지속적으로 제기

○ 정광렬 등(2015)에 따르면, 현재 문화부의 문화복지사업은 "문화민주화" 관점에서의 "취약계층의 접근성 확대" 사업들과 "문화민주주의" 관점에서의 "전 국민의 문화역량 개발" 사업으로 분류할 수 있음

<문화복지 정책의 유형 분류>

구분기준	유형구분	내용
목 적	접근성 확대	문화민주화, 문화향유기회 확대
	문화역량 개발	문화민주주의, 문화역량 개발
정책대상	일반 국민	문화적 접근기회 확대, 문화가 있는 날, 문화예술교육
	취약계층	문화바우처, 장애인·노인·이주민 문화복지
지원방식	공급자 지원방식	문화예술단체 지원을 통한 복지활동, 순회공연, 소외지역 문화인프라 조성
	수요자 지원방식	문화바우처, 사랑티켓 등
정책대상	현금·현물 직접지급 방식	가격보조, 문화바우처, 도서 지급
	문화서비스 공급 방식	문화가 있는 날, 문화바우처 기획사업, 지방문예회관 특별 프로그램

<출처 : 『맞춤형 문화복지 정책 및 서비스 전달체계 구축방안 연구』(정광렬 등, 한국문화관광연구원, 2015)>

2) "문화적 박탈감을 통해 살펴본 문화복지 대상 범위 연구"(서우석·양효석, 문화정책논총 제27집, 2013)

○ 문화복지 사업의 수혜대상, 추진 방식, 그 이념적 지향점까지 지속적으로 논란의 대상이 되었음

- 용호성(2011)[3]은 문화바우처 사업과 문화예술교육 정책과의 연계를 통해 문화의 민주화와 문화민주주의 이념 절충, 경제적 소외층에서 문화적 소외층으로 대상 확대, 기획사업 확대 등을 제안했음
- 정광렬 등(2015)[4]은 "문화복지 정책 목표 및 개념의 불명확, 문화복지 정책의 원칙과 관점의 불명확"을 문화복지 정책의 문제로 지적하며, "맞춤형 문화복지 정책"으로의 전환을 위해 "①선별적 문화복지에서 보편적 문화복지, ②공급자 중심에서 수요자 중심의 문화복지 ③서비스 객체에서 주체적인 참여적 문화복지 ④개인화된 서비스에서 공동체 중심의 접근 ⑤파트너십의 관점에서 촘촘한 문화복지 서비스 추진체계 구축"의 다섯 가지 목표를 제시했음

○ 국민의 삶의 질을 높이는 보편적 복지정책 강화 요구와 동시에 취약계층 대상 선별적 복지 확대 기조 속에서 문화복지 시책의 지향점과 전달체계의 효율성이 비판의 대상이 됨

- 2012년 사회보장기본법이 전면 개정, 2018년 문재인 정부의 "혁신적 포용국가" 비전 등, 국가의 복지정책은 갈수록 촘촘한 전달체계를 갖춰가는 가운데, 문화복지를 별도 영역으로 둘 것인지도 논란
- 정광렬 등(2015)은 사회복지서비스 전달체계에 비해 정착되지 못한 문화복지 전달체계의 문제점으로 "복잡성, 네트워킹의 어려움, 역량의 편차, 전문성 미흡, 서비스 대상자 정보 부족, 대상자 발굴 및 관리 체계 미구축, 중앙정부 서비스의 수동적 전달, 개인중심 접근" 등을 지적했음

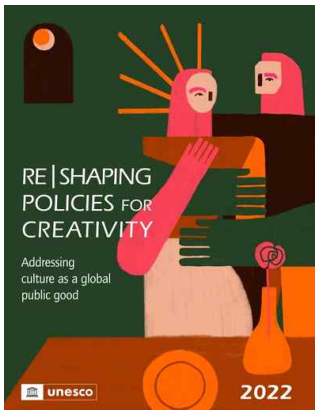
□ 문화기본권 보장, 코로나 회복을 위한 보편적 문화복지서비스 확대의 필요성도 갈수록 강조됨

○ 2013년에 문화기본법이 제정되어, 보편적 인권으로서 문화복지 개념 확장 필요성도 강조됨

- 윤소영 등(2020)[5]은 문화기본법에 근거하여 모든 국민들에게 최소한의 문화적 권리를 보장하는 사회제도로서 <문화안전망> 구축의 필요성을 제시하고, 문화권 중 문화향유권과 문화접근권 보장을 위해 국가가 제공할 최소 문화서비스 기준선 도입을 제안하였음

○ 유네스코는 2022년에 문화정책 보고서 "Re|Shaping Policies for Creativity (창조성을 위한 정책 - 새로 구성하기)"를 발간하면서 "문화는 글로벌 공공재"(culture as a global public good)[6]라고 선언함

- 유네스코가 같은 해에 발간한 『Culture in Times of COVID-19 _ Resilience, Recovery and Revival』(코로나-19 시기의 문화 _ 회복탄력성, 복구, 재활성화)[7]에서도 코로나 기간 중 확인된 문화의 가치를 보다 많은 시민들이 공유해야 할 필요성이 강조됨



"문화는 글로벌 공공재"(culture as a global public good)라고 선언한 『Re|Shaping Policies for Creativity』(유네스코, 2022)

3) "문화바우처 정책의 쟁점과 방향"(용호성, 문화정책논총, 한국문화관광연구원, 2011)
4) 『맞춤형 문화복지 정책 및 서비스 전달체계 구축방안 연구』(정광렬, 한국문화관광연구원, 2015)
5) 『문화안전망 구축을 위한 정책방안 연구』(윤소영 등, 한국문화관광연구원, 2020)
6) 『Re|Shaping Policies for Creativity』(유네스코, 2022)
7) 『Culture in Times of COVID-19 _ Resilience, Recovery and Revival』(코로나-19 시기의 문화 _ 회복탄력성, 복구, 재활성화) (유네스코, 2022)

□ 한정된 재원, 불명확한 개념에 기반한 성과주의 문화복지 정책이 제로섬 게임으로 귀결될 위험성 커짐

○ 성과주의 행정의 속성 상 그 효과가 모호한 보편적 문화복지 사업 보다는, 정치적으로 주목받는 "약자" 이슈에도 편승하고 계량적 성과 제출이 쉬운 선별적 문화복지로 경도될 가능성이 큼.

○ 반면 공공서비스에 대한 사회적 약자의 차별금지는 국가의 시혜적 관점에서의 선언이 아니라 당사자들의 권리보장을 위한 구체적인 실천 요구로 변화하고 있음.

- "유럽 차별금지법제와 시사점"(김선화, NARS 현안분석, 국회입법조사처, 2021) 참조
- 북아일랜드 예술위원회의 『문화예술시설에 대한 장애인 접근성 연구보고서 (The Disability Access Card Scheme Research Report)』(2023) 발간 사례처럼, 장애인들의 문화참여 보장을 위한 보다 구체적인 실천이 필요한 시점이기도 함.

○ 이에 따라 문화복지정책에 대한 추가 재원투입의 사회적 합의를 도출하지 못할 경우, 기존의 한정된 재원으로 시행되는 문화복지 시책이 문화약자와 일반국민들 사이에서의 제로섬 게임으로 전락할 위험성이 커지고 있음.

□ 모든 국민들의 <삶의 질 제고>와 <차별 없는 문화서비스 접근성>을 동시에 추구하는 문화복지 정책의 개념 재설정이 필요함

○ 모든 국민들의 보편적 문화기본권을 보장하는 것과 선별적 문화약자에게 보다 실효성 높은 문화복지 서비스를 제공하는 시책이 서로 양립하며 충분한 공공재정투자가 가능하도록 논리 개발이 필요함.

○ 문화복지 정책의 지향점을 내포하는 "약자", "소외층"이라는 정책용어의 적절성도 재검토 필요

- 모든 국민들에게 발생할 수 있는 "문화소외 현상"의 발생 메커니즘과 사회취약계층로서 "문화약자"의 객관적 상태를 구분해서 보다 면밀히 파악하고, 각각에 적합한 정책 제시 필요
- 대상과 방식이 혼재된 <보편적 복지>, <선별적 복지>, <맞춤형 복지>의 개념도 정리 필요

(3) 코로나로 새로 부상한 장애요인까지 포함하여 문화약자의 특성을 면밀히 파악 필요

□ 문화복지 시책의 효과성과 효율성을 높이기 위해서 정책대상의 실태 파악이 우선되어야 함

○ 보편적 문화복지 시책의 확대를 위해서는 단순히 문화이용권 수급자 숫자 보다 문화활동을 통한 삶의 변화를 보여주는 <효과> 관련 지표 개발이 필요

- 문화서비스 접근성의 개선, 문화활동을 통한 삶의 만족도 제고 등의 효과가 문화복지 시책의 주요 성과로 제시될 수 있는데, 이를 위해서는 정책대상층의 현황 파악이 우선되어야 함
- 국가의 장기간 시책성과 관리 차원에서 문화복지 서비스 수혜자와 일반 시민의 문화생활 수준을 비교할 때 문화향유실태조사 결과를 활용할 수 있음. 단 통계조사 결과를 시책사업의 성과로 치환해서 보는 관점은 극히 경계해야 할 것임

○ 문화서비스 전달의 효율성을 높이기 위해서는 문화서비스 접근성 장애와 문화생활 격차의 요인을 면밀히 파악하는 것이 필요함

- 코로나와 디지털 전환으로 문화생활 양상과 개념이 급변하여 예술관람 빈도 등 시민문화향유실태의 수준 값을 연도별로 비교하는 것이 매우 난해하며 무의미하기도 함
- 오히려 장애요인들과 문화향유 패턴 간의 상관관계를 파악하는 것이 더 중요함
- 기존의 연구문헌에서 파악한 문화생활격차와 장애의 요인들 간의 상관관계를 문화향유실태조사 결과분석에 적용하여 검증할 필요가 있음

□ 코로나 펜데믹 상황에서 나타난 문화소비의 양극화 등 새로운 문화격차 요인까지 파악 필요

○ 문화체육관광부 <2023년 주요업무 추진계획>에 따르면, 국민들의 문화활동이 코로나 19 이전 수준으로 회복되지 못했을 뿐만 아니라, 소득별 격차가 커지고 있음

- (문화예술행사 관람률 하락) '19년 82%→'21년 34%, (국민 여행 횟수) '19년 7.6회→'21년 5.4회
- (문화예술관람률 격차 증가) 소득별: '19년 1.78배→'21년 3.32배 / 지역별: '19년 1.18배→'21년 1.81배

○ 서울연구원의『뉴노멀시대 서울시민 여가행태 변화와 정책방향』연구에서도 코로나 19 이후 개인적, 소극적 여가활동이 늘었고, 특히 고령층 및 저소득가구는 온라인 및 적극적 여가로 전환하지 못해 여가격차가 더 심화된 것으로 파악되었음(백선혜 등, 2022)[8)]

- 이는 경제, 사회적 취약계층이 문화적 취약계층으로 고착되는 악순환 양상을 보여줌
- "먹고살기 바쁜데 무슨 공연 관람"... 문화 경험도 '빈익빈 부익부' [연중기획-끊어진 계층이동 사다리] (정진수, 세계일보, 2021.7.18.) 참조

□ 특히 코로나 기간 중 급진전된 디지털 전환은 문화서비스 접근성을 일부 개선하면서도 또 다른 장애요소로 작용하기도 하였음

○ 코로나로 인해 문화활동 뿐만 아니라 사회활동 전반에서 디지털 대전환이 급격히 이루어졌음

- 한국지능정보사회정보원이 2022년에 발간한『2021 인터넷이용실태조사』에 따르면, 코로나 영향으로 전 국민 주당 인터넷 이용시간이 2017년 대비 5.0시간 증가 (2017년 15.7시간 => 2021년 20.7시간)[9)]
- 문화체육관광부 2020.06.08.일자 보도자료에서도, 2020.2~6월 상반기 문화누리카드 온·오프라인 이용내역 비교 결과 "코로나 기간 중 집콕 길어지자 온라인 문화활동 2배 증가"[10)] 확인

○ 호주예술위원회는 2023년에 발간한『코로나 기간의 문화예술 관람 실태 모니터링 보고서(COVID-19 Audience Outlook Monitor 2022)』를 통해 코로나 상황에서 보다 적나라하게 드러난 문화소비 격차 현상을 파악하고 보다 적절한 대응책을 제시하고자 노력하였음.

- 호주예술위원회가 Patternmakers 및 WolfBrown과의 협업으로 2020년부터 코로나로 인한 문화예술관객의 정서와 행동변화 관찰연구를 진행하였음
- 팬데믹 기간 동안 진행된 온라인 디지털 전환을 계속 유지하는 것이 문화예술단체들에게는 힘든 일이어서, 특히 직접 접촉 방식을 선호하는 장르에서는 코로나 기간 중 디지털 전환으로 일부 개선된 접근성이 다시 퇴보할 위험에 처했다고 분석함(호주예술위원회, 2023)[11)]

□ 코로나와 디지털 전환으로 새롭게 야기되거나 강화된 문화소외 현상과 문화약자들의 애로를 파악하여 문화접근성 제고 전략에 반영해야 함

○ 그 영향과 회복의 탄력성이 계층별로 다른 점도 중요한 문화약자의 특성으로 파악하여, 맞춤형 문화복지 정책 수립에 반영할 필요가 있음

8)『뉴노멀시대 서울시민 여가행태 변화와 정책방향』(백선혜 등, 서울연구원, 2022)
9)『2021 인터넷이용실태조사』(금봉수 등, 한국지능정보사회진흥원, 2022)
10)"코로나 기간 중 집콕 길어지자 온라인 문화활동 2배 증가"(문화체육관광부 보도자료, 2020.06.08.일자)
11)『코로나 기간의 문화예술 관람 실태 모니터링 보고서 (COVID-19 Audience Outlook Monitor 2022)』(호주예술위원회, 2023)

2.

법령에 정의된 문화약자 관련 개념들

...문화소외 <현상>과 문화취약 <계층>으로 개념 재정립 필요

(1) 문화 분야 법령들에 나타난 문화약자 관련 개념들

□ **문화부의 문화복지 시책은 문화예술진흥법에 명시된 "문화소외(계)층"을 사업 대상으로 설정함**

○ 2012년 2월에 신설된 문화예술진흥법 제15조의3(문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구) 조항에 경제적, 사회적, 지리적 요인으로 인한 문화예술 향유 제약 상황을 명시하고 있음

- 그 세부 조건에 해당하는 계층을 문화예술진흥법 시행령 제23조의2(문화소외계층의 범위)로 규정함으로써, 문화소외가 주로 <현상>이 아닌 <계층>으로 인식되도록 하고 있음
- 시행령의 해당 조항 중에서 "그 밖의 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 사람"은 교정시설 수용자, 군인, 새터민 등 <특수소외계층>으로서 문화복지사업의 대상으로 고시하고 있음

<문화체육관광부 문화복지 사업 대상 문화소외계층 정의>

구 분	대 상
경제적 소외계층	기초생활수급자, 차상위계층, 임대주택 거주자
사회적 소외계층	장애인, 노인(만 65세 이상), 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 등

<출처 : 『맞춤형 문화복지 정책 및 서비스 전달체계 구축방안 연구』(정광렬 등, 한국문화관광연구원, 2015)>

문화예술진흥법 상의 "문화소외계층" 정의

문화예술진흥법 제15조의3(문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구)
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.

문화예술진흥법 시행령 제23조의2(문화소외계층의 범위)
법 제15조의4제1항에서 "대통령령으로 정하는 문화소외계층"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.<개정 2015. 11. 30.>
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 및 같은 법 제50조제1항에 따른 장애아동수당 수급자
   다. 「장애인연금법」 제5조에 따른 장애인연금 수급자
   라. 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호라목의 경우에 해당하는 사람
3. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자
4. 그 밖에 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 인하여 문화예술을 향유하기 위한 지원이 필요한 사람으로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 사람

□ **관관진흥법 등 기타 문화분야 법령들에서는 <문화환경 취약지역 주민>, <관광취약계층>, <사회적약자>, <독서소외인>, <사회적 배려대상자> 등으로 문화약자 계층과 그 취약한 상태를 지칭하고 있음**

○ 지역문화진흥법 시행령 제6조(문화환경 취약지역의 선정 및 지원)에 구체적으로 기준이 제시된 <문화환경 취약지역> 이외에는 구체적인 기준 없이 타 법령과 사회적 통념에 따르고 있음

○ 법률은 아니지만 2006년 5월 21일, 민-관협력으로 운영된 문화헌장제정위원회에서 공표한 <문화헌장>에서는 <약자>, <소수자> 개념을 사용하고 있음

기타 문화분야 법령들에 나타난 문화약자 개념과 그 상태

지역문화진흥법 제9조(문화환경 취약지역 우선 지원 등)

① 국가와 지방자치단체는 지역 간 문화격차 해소와 지역문화의 균형발전을 위하여 농산어촌 등 문화환경이 취약한 지역에 필요한 지원과 시책을 강구하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 **문화환경이 취약한 지역에 대하여 주민**의 문화예술 향유 기회를 보장하기 위한 사업을 우선적으로 시행할 수 있다.

지역문화진흥법 시행령 제6조(문화환경 취약지역의 선정 및 지원)

① 법 제9조제1항에 따른 문화환경이 취약한 지역(이하 "**문화환경 취약지역**"이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중에서 선정한다.

1. 법 제11조제1항에 따른 지역문화실태조사 결과 다른 지역과 문화격차가 큰 것으로 나타나는 지역
2. 「문화예술진흥법 시행령」 제23조의2에 따른 문화소외계층이 다른 지역에 비하여 상대적으로 많이 거주하고 있는 지역
3. 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 폐광지역 등 다른 지역에 비하여 문화예술 향유 기회가 적은 지역
4. 그 밖에 문화체육관광부장관 또는 지방자치단체의 장이 문화격차 및 문화환경의 개선이 필요하다고 인정하는 지역

관광진흥법 제47조의4(관광취약계층의 관광복지 증진 시책 강구)

국가 및 지방자치단체는 경제적·사회적 여건 등으로 관광 활동에 제약을 받고 있는 **관광취약계층**의 여행 기회를 확대하고 관광 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다

국민여가활성화기본법 제14조(사회적 약자의 여가활동 지원)

국가와 지방자치단체는 여가정책을 수립·시행함에 있어 장애인, 노인, 저소득층 및 다문화가정 등 **사회적 약자**의 여가활동을 증진하고 **아동**(18세 미만인 사람을 말한다)이 과도한 학습 부담에서 벗어나 적절한 여가를 보장받을 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

문화예술교육지원법 제5조의2(국가 및 지방자치단체의 책무)

③ 국가 및 지방자치단체는 저소득층, 장애인 등 **사회적 배려대상자**에게 균등한 문화예술교육 기회를 보장하여 문화예술적 소질과 역량을 발휘할 수 있도록 필요한 정책을 수립·실시하여야 한다.

독서문화진흥법 제2조(정의)

3. **"독서소외인"**이란 시각 장애, 노령화 등의 신체적 장애 또는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 독서 문화에서 소외되어 있거나 독서 자료의 이용이 어려운 자를 말한다.

문화헌장 <본문> 5. (약자와 소수자의 문화권)

사회적 경제적 **약자**와 **소수자**의 문화적 권리는 특별히 보호되어야 한다.

(2) 사회복지 분야 법령들에 나타난 문화약자 관련 개념들

□ **국가가 제공하는 사회서비스 우선 수혜 대상자로서 가장 보편적으로 활용되는 개념은 "취약계층"임**

○ "취약계층"의 개념은 <사회적기업육성법>에서 정의하고 있으며, 그 상세 조건은 시행령에 명시함

- <사회적기업육성법 시행령> 제2조(취약계층의 구체적 기준)에서는 소득, 연령, 장애 이외에 성매매 피해, 청소년, 북한이탈, 가정폭력 피해, 한부모가정, 결혼이민, 갱생보호, 범죄피해자, 장기실업 여부를 취약계층 판단기준으로 제시하고 있음

○ <사회보장기본법>에 정의된 "사회서비스"의 개념을 적용하여 "문화서비스"를 정의할 수 있음

- 윤소영 등(2020)은 <문화서비스>를 "국가·지방자치단체 및 민간 부문의 문화향유가 필요한 모든 국민들에게 문화예술, 문화산업, 체육, 관광 등의 분야에서 인간다운 문화생활을 보장하고 문화적 삶의 질을 향상하도록 제도적으로 지원하는 것"으로 정의하였음

사회적기업육성법 등에 정의된 "취약계층"과 "사회서비스"

사회적기업육성법 제2조(정의)
2. "취약계층"이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다

사회보장기본법 제3조(정의)
4. "사회서비스"란 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 제도를 말한다.

□ **국민기초생활보장법에서는 <건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는> 급여의 <수급권자>를 정의하고 있는 바, 이 또한 문화약자와 그 상태에 관한 개념을 포함한 조항으로 볼 수 있음**

○ 한편, <아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률> 제3조에서 정의하고 있는 "아동빈곤" 또한 문화적 취약성을 포함한 조항으로 볼 수 있음

국민기초생활 보장법 등에 나타난 문화약자 개념과 그 상태

국민기초생활보장법 제2조(정의)
1. "수급권자"란 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 사람을 말한다.
6. "최저보장수준"이란 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 제6조에 따라 급여의 종류별로 공표하는 금액이나 보장수준을 말한다.
제4조(급여의 기준 등) ①이 법에 따른 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 제3조(정의)
2. "아동빈곤"이란 아동이 일상적인 생활여건과 자원이 결핍하여 사회적·경제적·문화적 불이익을 받는 빈곤한 상태를 말한다.

(3) 장애인 권리보장 관련법에 별도 명시된 문화활동 차별금지에서 유추되는 문화약자

□ **<장애인복지법>, <장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률>, <장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률>로 장애인이 문화생활에서 차별받지 않도록 따로 보호조치를 명시하고 있음**

○ "모든 국민은 법 앞에 평등하다"는 <헌법> 제11조에 근거하여, <교육기본법> 등 대부분의 사회서비스 근거 법령에서는 모든 국민들에게 차별 없이 정치적·경제적·사회적·문화적 생활을 보장하도록 노력해야 하는 국가와 지방자치단체의 원칙적인 책무를 명시하고 있음

- 반면, <문화예술진흥법> 제15조의2(장애인 문화예술 활동의 지원)과 <콘텐츠산업진흥법> 제3조의2(국가와 지방자치단체의 책임)에서는 장애인을 문화생활 참여 보장 대상으로서 따로 구체적으로 언급하고 있음

○ <장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률>은 시행령을 통해 보다 구체적인 실천기준을 제시함

- 시행령 제15조(문화·예술활동의 차별금지)에서는 장애인의 접근을 위한 시설 및 장비의 설치, 문화·예술활동 관련 정보 제공 등 문화·예술사업자가 장애인에게 제공해야 할 "정당한 편의"의 구체적인 내용을 명시하고 있음

장애인의 문화생활 보장을 명시한 법령들

장애인복지법 제8조(차별금지 등)
①누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·**문화 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니하고**, 누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 장애인을 차별하여서는 아니 된다.

장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제24조(문화·예술활동의 차별금지)
①국가와 지방자치단체 및 문화·예술사업자는 장애인이 문화·예술활동에 참여함에 있어서 장애인의 의사에 반하여 특정한 행동을 강요하여서는 아니 되며, 제4조제1항제1호·제2호 및 제4호에서 정한 행위를 하여서는 아니 된다.
②국가와 지방자치단체 및 문화·예술사업자는 **장애인이 문화·예술활동에 참여할 수 있도록 정당한 편의를 제공**하여야 한다.
③국가 및 지방자치단체는 장애인이 문화·예술시설을 이용하고 문화·예술활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령 제15조(문화·예술활동의 차별금지)
② 법 제24조제2항에 따른 **정당한 편의의 구체적인 내용**은 다음 각 호와 같다.
1. 장애인의 문화·예술활동 참여 및 향유를 위한 출입구, 위생시설, 안내시설, 관람석, 열람석, 음료대, 판매대 및 무대단상 등에 접근하기 위한 시설 및 장비의 설치 또는 개조
2. 장애인과 장애인 보조인이 요구하는 경우 문화·예술활동 보조인력의 배치
3. 장애인의 문화·예술활동을 보조하기 위한 휠체어, 점자안내책자, 보청기 등 장비 및 기기 제공
4. 장애인을 위한 문화·예술활동 관련 정보 제공

장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률 제2조(기본이념)
② 장애예술인은 그 능력과 의사에 따라 **예술 활동에 종사하고 참여할 기회를 보장**받아야 한다.
제12조(장애예술인의 문화시설 접근성 제고) ① 국가와 지방자치단체는 장애예술인이 문화예술 활동에 어려움이 없도록 공연장 등 문화시설의 개선을 위하여 노력하여야 한다.

문화예술진흥법 제15조의2(장애인 문화예술 활동의 지원)
① 국가 및 지방자치단체는 **장애인의 문화예술 교육의 기회를 확대하고 장애인의 문화예술 활동을 장려·지원하기 위하여** 관련 시설을 설치하는 등 종합적인 시책을 세우고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안 등을 마련하여야 한다.

콘텐츠산업진흥법 제3조의2(국가와 지방자치단체의 책임)
③ 국가와 지방자치단체는 콘텐츠산업의 진흥을 위한 각종 시책을 수립·시행할 때 **장애인이 관련 활동에 참여할 수 있도록**「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」제4조제2항에 따른 정당한 편의 제공을 위하여 노력하여야 한다.

헌법 제11조
①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·**문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.**
제22조 ①모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.

(4) 소결 : 소외/취약, 상태/계층을 적절히 구분하여 정책용어로 사용해야

□ **현재 법령들에 나타난 문화약자 관련 용어들은 사회서비스로서 문화를 향유하기 어려운 소외<상태> 보다는 시책 대상자를 명시하기 위해 약자<계층>을 주로 지칭하고 있음**

○ 취약한 상태를 나타내는 용어 : 소외, 취약, 빈곤

○ 취약한 계층을 지칭하는 용어 : 소외계층, 소외인, 약자, 취약계층, 수급권자, 소수자, 아동, 장애인

□ **철학적 논란의 여지가 있는 <문화소외계층>보다는 타 법령들과 소통할 수 있도록 <취약계층>으로 통일하는 것이 적절함**

○ 국립국어원 표준국어대사전에는 <소외>의 뜻을 "「1」 어떤 무리에서 기피하여 따돌리거나 멀리함. 「2」『철학』 인간이 자기의 본질을 상실하여 비인간적 상태에 놓이는 일"이라는 두 가지로 설명함.

- 현재 문화복지 정책에서 사용하는 <소외>는 첫 번째 의미를 사용하는 듯 함. 이에 상응하는 용어는 <사회적 배제>임.

○ <문화소외>라는 말을 통해 문화복지 시책에서 표현하고자 한 바는 "외부에서 제공되는 사회서비스로서 문화에 대한 접근성이 제약된 상태>이지만, <소외>의 본래 뜻을 떠올리면 해당 시민이 동시대 다른 사회구성원과 함께 문화공동체를 이루지 못하고 동떨어져 있는 상태를 의미하게 됨.

- 실제로 이런 상태는 매우 심각한 사회적 고립 상태에 해당하므로, <문화소외계층>의 사전적 의미는 매우 심각한 상태를 의미하게 됨.

○ 뿐만 아니라, 문화민주주의 관점에서 <문화소외>는 오히려 국가 등 외부에서 제공된 문화서비스에 의해서도 발생할 수 있는 것이므로 논쟁의 소지가 있음

- 이는 위에서 살펴본 <소외>의 사전적 의미 중 2번째에 해당하는 철학적 개념에서 기인하는 것으로서, 외부로부터 주입된 문화에 의해 개인 내부의 문화가 억압되는 상태를 뜻함
- 문화기본법의 이념에 따르면, 개인은 공공문화서비스 접근성으로 대변되는 <사회권적 문화기본권>을 국가로부터 보장받아야 할 뿐만 아니라, 본인의 고유한 사상과 가치관을 존중받고 표현할 <자유권적 문화기본권>도 태어나면서부터 천부적으로 가지고 있는 존재임
- 따라서, 각자 고유한 문화를 가진 개인을 경제적, 지리적 처지 등의 요인 때문에 문화소외 상태에 있다고 전제하고 문화복지 시책의 대상으로 설정하는 것 자체가 매우 부적절하며, 그 소외를 해소하겠다고 국가가 선정한 문화서비스를 주입하는 것은 소외극복의 적절한 방식이 아닐 수 있음

□ **타 법률에서 통용되는 개념과 소통되도록, 사회보장기본법과 사회적기업육성법에서의 정의를 원용하여 선별적 문화복지 사업의 대상이 될 <문화적 취약계층>을 새로 정의하여 제안할 수 있음**

○ 윤소영 등(2020)이 정의한 <문화서비스>와 위 법령의 취약계층 개념을 종합하여 <문화적 취약계층>을 정의할 수 있음.

- <문화적 취약계층>은 "문화예술, 문화산업, 체육, 관광 등의 분야에서 인간다운 문화생활을 보장하고 문화적 삶의 질을 향상하는데 필요한 문화서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있는 계층"으로 정리됨.
- 단, 장애인복지법 등 별도 법령으로 그 문화생활 권리를 보장하고자 특별히 지정한 계층도 선별적 문화복지 사업의 대상에 포함되는 <문화적 취약계층>으로 인식되어야 할 것임.

○ <문화소외>라는 용어는 폐기하기 보다는 기존의 문화복지 정책에서 표현하고자 했던 취약 상태와 원래 사전적, 철학적 뜻을 종합하며 적절히 재해석할 필요가 있음.

- <문화소외>를 "문화기본권의 주체인 개인이 문화활동에 대한 접근이 제약되거나 본인의 의사에 반한 상태로 인해 문화적 정체성 유지, 문화를 통한 행복추구, 공동체 소속감 및 사회적 관계 유지에 어려움을 겪는 상태" 정도로 해석할 수 있음
- 이런 문화소외는 경제적, 지리적 처지 등의 사회계층적 조건에 따라 지속적으로 문화서비스 접근성이 제약되어 문화적으로 취약한 상태뿐만 아니라, 이주, 재난, 심리적 타격 등 상황에 따라 모든 사람들이 일시적으로 겪을 수도 있는 보편적 현상으로 파악할 수 있음.

□ **문화복지 시책의 목적과 이념적 지향점에 따라 정책용어를 구별해서 적절히 재배치할 필요가 있음**

○ 현재는 보편복지와 선별복지 개념이 여러 연구들에서 제시하는 개선 방향과 반대로 혼용되고 있음

- 여러 제안들을 종합하면, 문화기본법에 따라 모든 국민을 대상으로 확대되어야 할 <보편적> 문화복지는 개개인의 다양한 소외 상황과 취향에 맞추어 <선별적> 프로그램을 자유롭게 선택할 수 있는 환경을 제공하는 것임.
- 반면, 차별금지 기조에 따라 문화취약계층에게 실질적으로 제공되어야 할 <선별적> 문화복지 시책은 그 효과성을 높이기 위해 공교육, 사회복지, 경제(고용, 직장문화 등) 등 타 사회제도와 연계하여 <보편적> 문화안전망으로 작동하도록 해야 함. 이를 위해서 문화 이외 여러 분야 공공서비스 전달시스템들과 협력네트워크를 구축해야 함.
- 대안으로 제시되는 <맞춤형 문화복지> 서비스는 공공에서는 아무리 세밀하게 설계되어도 시민들의 다양한 욕구와 취향을 충족시키기에 한계가 있음. 따라서 문화예술단체와 시장영역 등 민간부문의 참여를 통해 문화서비스의 다양성을 높이고, 공공부문은 경제적, 시간적, 공간적 접근 장애요소를 줄여주는 것이 더 적절함.
- 이와 같이 선별성과 보편성을 적절히 조합하는 접근을 <맞춤형> 문화복지로 인식할 필요가 있음.

<선별적/보편적 문화복지 개념의 혼선 개선 방향>

<table>
<tr><th>구분</th><th>사업 대상</th><th>현재 주요 사업사례</th><th colspan="2">개선 방향</th></tr>
<tr><td>선별적
문화복지</td><td>문화적 취약 <계층></td><td>문화이용권</td><td><u><보편적> 문화안전망 구축</u>
: 교육, 경제(직장문화), 복지 등 타 제도와 연계 네트워크 구축</td><td rowspan="2"><u>맞춤형 문화복지</u>
: 선별성과 보편성을 적절히 조합하는 접근</td></tr>
<tr><td>보편적
문화복지</td><td>문화소외 <현상>을 겪고 있는 모든 국민</td><td>문화가 있는 날</td><td><u><선별적> 프로그램 선택 환경 제공</u>
: 취향과 소외 상황에 따라 선택할 수 있도록, 민간부문의 참여로 다양성을 확보하고, 공공부문은 접근성 지원</td></tr>
</table>

○ 용호성(2011)과 정광렬 등(2015)이 구분한 바 대로, 문화복지 시책은 "문화의 민주화" 관점에서 문화서비스 접근성 제고를 추구하는 문화이용권 등의 사업과 "문화민주주의" 관점에서 개개인의 문화적 역량을 존중하는 생활문화진흥 등의 사업까지 모두 포괄해야 함. 다만 사업을 설명하는데 사용되는 용어가 그 정책적 지향점을 제대로 전달하도록 적절히 선택하여 문화복지정책 관련 논란을 불식시킬 필요가 있음

- 문화의 민주화 관점에서 문화서비스에 대한 접근성을 강조한다면, 현상으로서 <문화소외>보다는 그 선별적 사업대상을 지칭하여 <문화적 취약계층>을 강조하는 것이 더 적절함
- 반면 문화민주주의 관점에서 개인의 문화역량 배양을 강조한다면, 집단적 계층으로 정의한 <문화소외 계층> 보다는 모든 국민들이 각자의 상황에 따라 경험할 수 있는 <문화소외 현상> 해소를 도와주는 문화프로그램으로서 보편적 문화복지 시책을 설명하는 것이 더 적절함

3.

문화소외 현상 유발 요인들로 파악하는 문화약자들

...경제적 취약계층에서 문화적 박탈감이 큰 모든 시민까지 폭 넓게 인식하고 그 요인 분석 필요

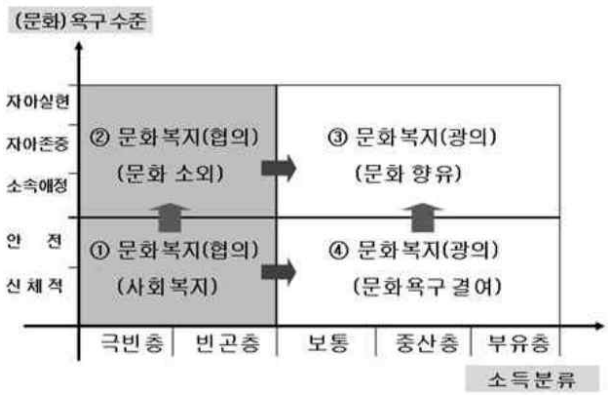
(1) 소득과 욕구수준으로 파악한 기존의 문화소외계층

□ **현재 문화복지 사업의 대상인 <문화소외계층> 설정에 사용된 <소득-욕구 수준> 모델 적용**

○ 한국문화예술위원회는 문화이용권 사업 수혜대상자 범위 설정과 인원 추산을 위해 <소득-욕구 수준> 모델을 적용하였음

- 정무성 등(2015)[12]은 이 모델에 따라, 개별화된 서비스가 가능하며 소득수준이 낮은 계층으로 1단계 문화소외계층 사업 대상을 우선 추산하고(국민기초생활보장 수급자 + 차상위계층 + 등록장애인 + 독거노인 + 노숙인 + 다문화가정 + 한부모가정 = 8,966,715명), 2단계(시설 입소자 및 지역 소외계층), 3단계(소득기준에 관계없이 사회와 일정기간 격리되거나 문화와의 접근성이 취약한 환경에 있는 집단) 문화소외계층 사업 대상을 추가로 추산하였음
- 단계별 중복인원을 제외하여 총 문화소외계층의 규모를 약 13,896,841명으로 추정하였음.

<소득과 욕구수준을 반영한 문화소외층 구분>



<출처 : 『복권기금 문화나눔사업 수혜대상[문화소외계층] 수요조사 연구』 (정무성 등, 한국문화예술위원회, 2015)>

(2) 경제적 요인 이외 다양한 요인들에 의해 발생하는 문화소외

□ **문화서비스에 접근하지 못하는 취약성은 단순히 경제적, 지리적 요인 등 객관적 요인 외에 문화적, 심리적 요인 등 주관적 요인에서도 기인함**

○ 특히 가족적 배경과 이전의 문화경험으로 축적되는 문화자본이 경제자본 보다 더 중요하게 문화소비를 좌우함을 밝힌 연구들이 많음

- "한국인의 문화 소비 결정요인에 대한 일 고찰 - 부르디외의 문화자본론에 대한 실증분석을

12) 『복권기금 문화나눔사업 수혜대상[문화소외계층] 수요조사 연구』 (정무성 등, 한국문화예술위원회, 2015)

중심으로" (최영섭·김민규, 문화정책논총, 2000) : 문화소비 요인 분석 결과, 경제자본보다 문화자본이 문화소비에 더 큰 영향을 미침.

- "문화서비스의 가구소비지출 결정요인에 관한 연구" (허식·윤수영, 재정정책논집, 2013) : 문화서비스 소비 지출 결정요인 분석 결과, 특정 문화서비스 분야의 자본축적이 문화서비스 전체의 소비를 촉진할 수 있음을 보임.

○ 이호영·서우석(2010)[13]은 문화서비스에 접근하고자 하지만 접근하지 못하는 "문화적 박탈" 상태의 원인을 객관적 요인과 주관적 요인으로 제시하였음.

- 문화향유가 주관적 필요에 의해 규정되는 복지의 성격이 강하다는 점을 인식하고, 문화적 영역에서의 주관적 박탈을 <문화적 박탈감>이라 칭함. 그리고 가치기대와 가치능력 사이의 불일치에 대한 행위자의 인식이 박탈감을 유발한다고 파악하였음.

문화적 박탈을 설명하는 요인		발생원인
객관적 요인	경제적 요인	• 빈곤으로 인해 문화비 지출 여유가 없음 • 생업으로 인한 여가시간 부족
	지리적 요인	• 물리적 거리 • 낮은 인구밀도로 인해 문화시장 부재
	물리적 요인	• 신체적 장애
	사회적 요인	• 사회적 소수자 • 적절한 문화콘텐츠 부재
주관적 요인	문화적 요인	• 과거의 문화체험 부족 • 문화해득력 부족 • 관심 부족
	심리적 요인	• 심리적 부담 • 소외감 • 문화적 소비에 대한 거부감

<출처 : "디지털 시대의 문화자본과 불평등" (이호영·서우석, 문화정책논총 제23집, 한국문화관광연구원, 2010)>

□ 욕구와 경제적 요인도 선형적/단계적으로 작용하지 않음

○ 매슬로(Abraham Maslow)의 "욕구단계설(Maslow's hierarchy of needs)"의 욕구들이 정무성 등(2015)의 모델에 적용된 것처럼 순차적으로 발생하지 않고 고정되지도 않으며, 인간의 행동은 복합적인 욕구에 의해 유발된다는 비판도 있음.

○ 서우석·양효석(2015)의 연구에서 보듯이 소득의 영향도 선형적으로 작용하지 않음.

- <2007년 전국가구 복지욕구조사> 결과, 저소득층 가구 사이에서는 가구소득 수준과 문화적 박탈감 사이의 관계가 선형적으로 뚜렷하다고 보기 어렵다고 주장했음.

- 수급가구의 경우 문화적 박탈감을 느끼는 비율이 35.1%로 가장 높았지만, 차차상위가구의 경우 차상위가구에 비해 문화적 박탈감을 느끼는 비율이 더 높게 나타났음.

○ 서우석·양효석(2015)의 연구에서 차차상위가구에서 느끼는 높은 수준의 문화적 박탈감을 볼 때 차차상위가구를 문화복지 혜택에서 제외시키는 것이 타당한지에 대한 의문을 제기한 것처럼, 단순히 <문화적 취약계층>의 문화서비스 접근성을 높이는 것이 아니고 실질적인 <문화소외 현상 해소> 차원에서는 소득분위로만 접근하는 것이 부적절할 수 있음.

13) "디지털 시대의 문화자본과 불평등" (이호영·서우석, 문화정책논총 제23집, 한국문화관광연구원, 2010)

(3) 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 만들어 내는 공고한 문화소외

□ **사회서비스에 접근하지 못하는 취약성 때문에 결국 사회적 소외로 귀결되는 현상은 그 원인과 결과가 순환하면서 악화되는 양상을 보임**

○ 사회적 소외현상은, 정보와 지식의 부족 -> 노동시장에서 배제 -> 개인과 가구의 빈곤 -> 삶의 질 저하 -> 사회문화적 격리 -> 기본권 침해 -> 정보와 지식의 부족 과정이 악순환하며 발생함[14)]

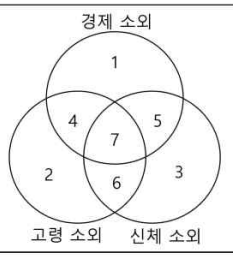
<출처 : 문화소외지역의 커뮤니티 재생을 위한 영국 청소년 센터 디자인에 관한 연구 (배지윤 등, 한국공간디자인학회 논문집, 13권5호, 2018)>

□ **특히 문화소외 발생 요인이 중첩될수록 문화향유 취약성이 배가됨**

○ 통계청 사회조사 2017년 자료를 활용한 신나리·박치성(2019)[15)]의 연구결과는 문화소외집단의 경제, 연령, 신체적 소외요인이 중복될수록 기하급수적으로 문화향유의 정도가 낮아진다는 사실을 보여줌

<문화 취약계층 집단분류>

중복 정도	배타적 집단	
단일소외	1	경제 소외
	2	고령 소외
	3	신체 소외
이중소외	4	경제 고령 소외
	5	경제 신체 소외
	6	고령 신체 소외
삼중소외	7	경제 고령 신체 소외



<출처 : "문화복지 정책대상 범위에 대한 탐색적 연구: 문화향유를 중심으로" (신나리·박치성, 한국사회정책, 2019)>

○ 특히 이중, 삼중으로 중첩성이 심해질수록 문화바우처 수혜가 문화향유 향상에 전혀 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난 바, 앞서 언급한 주관적 요인 자극 등, 다른 정책적 접근의 필요성을 시사함

- 신나리·박치성(2019)은 전체 문화소외계층 중 중복소외 집단은 이중소외 23%, 삼중소외 4%로 비교적 작은 비율인데, 수반되는 행정비용을 고려하지 않을 수 없기 때문에, 중복소외 집단에 대해서는 비영리단체 등과의 협력을 통한 정책개입을 고려해야 한다고 주장하였음
- 이는 문화복지서비스 전달의 효율성뿐만 아니라 효과성을 위해서도 교육, 복지, 고용 등 다른 정책영역과의 연계 필요성이 높음을 시사함

14) "문화소외지역의 커뮤니티 재생을 위한 영국 청소년 센터 디자인에 관한 연구" (배지윤 등, 한국공간디자인학회 논문집, 13권5호, 2018)
15) "문화복지 정책대상 범위에 대한 탐색적 연구: 문화향유를 중심으로" (신나리·박치성, 한국사회정책, 2019)

○ 서우석·양효석(2015)의 연구에서도 동일한 요인이 집단과 상황별로 다른 강도와 방식으로 작용하는 결과를 보여주고 있음

- 도시 보다 지역에서 문화적 박탈감 비율인 높은데, 도시의 경우 대도시보다 중소도시에서 문화적 박탈감이 다소 더 높음
- 남자의 경우 여자에 비해 가구소득에 따른 문화적 박탈감이 더 심함
- 혼인 후 배우자가 있을 때 가구소득에 따른 문화적 박탈감이 더 크게 나타남
- 문화소비 활동이 활발한 30대 이하 집단에 비해 저소득층 가구의 40대 문화적 박탈감이 더 큼
- 수급 가구와 차상위가구의 경우 문화적 박탈감의 비율이 청소년 가구원을 포함하지 않는 가구에 비해 청소년 가구원이 있는 경우 두 배 가까이 높음

○ 문화향유실태조사 결과 분석 시, 소득/성별/연령 뿐만 아니라 지역/혼인/자녀유무 등 다양한 요인별 상관관계 분석을 통해 문화소외 발생 메커니즘을 이해하는 것이 중요함

(4) 코로나 펜데믹 기간 중 급진전한 디지털 전환에 따른 문화격차 파악 필요

□ 시민들의 문화향유에 대한 인터넷의 효과는 양면적이며 아직 명확히 파악되지 않았음

○ 코로나 이전 이호영·서우석(2010)의 연구에서는 오프라인에서의 불평등이 온라인에서도 지속되고 있으며, 디지털화된 문화 영역에서도 빈익빈 부익부 현상이 일어날 가능성이 높다고 지적했음

- 경제적 빈곤과 문화적 빈곤이 다시 정보 빈곤으로 이어지고 이것이 사회적 배제를 낳는 악순환이 일어날 가능성에 주목해야 한다고 주장함.
- 문화자본 유무가 문화참여 수준에 영향을 미치듯이 정보자본 역시 문화소외층들에게는 새로운 문화활동의 장벽이 될 가능성을 지적하였음.

○ 반면, 코로나로 인해 오프라인 문화활동이 제약 받으면서 온라인을 통한 문화활동이 더 다양해지고 오히려 일부 문화접근성을 높이는 효과도 있었음

□ 코로나로 시민들의 문화생활에 대한 개념이 바뀐 점을 고려하여 문화향유실태조사 결과분석 필요

○ 온라인을 통해 코로나로 제약된 문화접근성을 보완했을 뿐만 아니라, 플랫폼 서비스를 통한 새로운 방식의 문화소비, 가상현실 등 첨단기술이 제공하는 새로운 예술적 체험은 문화생활의 개념과 시민들의 인식 자체를 바꾸어 놓았음

- 이에 따라 오프라인, 순수예술 관람활동 중심으로 질문했던 기존의 문화향유실태조사가 적절한지 근본적인 의문과 함께 답변 결과를 어떻게 해석해야 할지 애로사항이 발생함

□ 디지털 역량 차이로 인한 문화격차 현상을 파악할 필요가 있음

○ 앞으로 온라인, 디지털 문화활동이 시민들의 문화생활에서 차지하는 비중이 커질 것이기 때문에 이에 따른 문화격차 발생요인을 면밀히 파악할 필요가 있음

○ 한국콘텐츠진흥원에서 2022년에 "디지털콘텐츠 격차해소를 위한 정책방안 연구" (반옥숙 등, 2022)[16]를 시행하여 선제적으로 대응하고 있는 점을 벤치마킹할 필요가 있음

- 디지털 콘텐츠 격차는 디지털 환경에서 개인의 특성 즉, 연령적・경제적・지역적 또는 신체적 여건 등으로 인하여 디지털 기기를 통해 표현되는 콘텐츠를 접근·이용·생산·소통 과정에서 나타나는 차이 또는 불평등 현상이라고 정의하였음

16) 『2022 디지털콘텐츠 격차해소를 위한 정책방안 연구 : 영상콘텐츠를 중심으로』 (반옥숙 등, 한국콘텐츠진흥원, 2022)

- 이 격차를 줄이는 정책수립에 앞서 그 수준을 파악하기 위해 <접근기회 격차(Access Opportunity Divide), 이용 격차(Usage Divide), 생산 격차 (Production Divide), 소통 격차 (Communication Divide)> 등 4개 지표로 구성된 디지털 콘텐츠 격차지표 체계를 도출하였음.

(5) 소결 : 문화향유 수준보다는 장애요인들의 작용방식을 파악하여 문화소외 해소 전략에 반영

□ **문화향유실태조사를 문화취약계층 프로파일링과 문화소외 발생 메커니즘 이해에 활용해야 함**

○ 문화향유실태조사로 시계열 비교에 집착하기 보다는 장애요인들 간의 상관관계 분석에 집중해야 함

- 특히 코로나로 인해 급격히 변화한 문화생활 양상 때문에 시계열 비교는 통계적 엄정성을 장담할 수 없음.

○ 전체 응답자 중에서 문화생활 수준이 전체 평균에 크게 못 미치는 문화취약 그룹을 파악하고 그들의 주요 취약 요인을 분석하여, 대상별 문화향유 개선 방안을 도출해야 함.

○ 설문방식의 조사 결과를 문화예술시장 매출 등 객관적 자료, 타 정책영역의 조사결과들과 교차 비교함으로써 보다 현실에 가까운 분석결과를 도출할 필요가 있음.

□ **코로나와 디지털 전환으로 인한 문화소비 환경과 문화예술의 개념 변화에 맞추어 지속적으로 조사 방식 개선 필요**

○ 디지털 전환으로 변화한 문화소비 방식과 문화예술의 개념을 반영하여 설문 문항 추가 및 변경 필요.

○ 장애인과 다문화가정 대상 시범조사에 이어 대표적인 문화적 취약계층들의 특성에 맞춘 설문 추가 개발 필요.

서울문화재단 **[문화+정책] 이슈페이퍼**에 수록된 내용은 연구진의 의견일 뿐 서울문화재단의 공식 입장이 아닙니다.

SFAC Issue paper _ Culture + Policy
서울문화재단 [문화+정책] 이슈페이퍼

Vol. 2023-3

『이슈 _ 문화약자 vs. 문화소외』

발행일 : 2023.03.08.

발행인 : 이창기

발행처 : 서울문화재단 www.sfac.or.kr

기 획 : 서울문화재단 정책협력실

작 성 : 김해보 (정책협력실 전문위원, sea@sfac.or.kr)

편 집 : 서울문화재단 미래전략팀

디자인 : 서울문화재단 홍보마케팅팀

서울문화재단 [문화+정책] 이슈페이퍼는
[이슈], [동향], [현장] 소식으로 격주 수요일 서울문화재단 블로그에 연재됩니다.
https://blog.naver.com/i_sfac

서울문화재단 [문화정책 뉴스 스크랩] 탤래그램 채널을 구독하시면
사회문화트렌드, 문화기술 관련 기사 등 더 다양한 정보를 수시로 받아 볼 수 있습니다.
https://t.me/+J08NKL97t2Q3ZDdl