

정책논단

제주의 문화복지정책 방향 모색

제주발전연구원 책임연구원 문순덕

정부의 대표적 문화복지 사업으로는 문화바우처 사업과 메세나운동이 있으며, 제주특별자치도 역시 대상별 맞춤형 문화복지 지원 확대로 바우처사업과 나눔기부 활성화 추진에 역점을 두고 있다

1. 머리말

우리사회에서 문화복지가 정책에 반영된 것은 1980년대 초 '삶의 질'을 강조하면서 문화향수 측면을 부각한 데에 있으며, 1990년대 후반부터 문화복지의 개념을 본격적으로 논의하고 정책화하였다. 즉 1996년 문화부의 문화복지정책 기본 목표는 '삶의 질의 세계화'로 정했으며, 여기에 사회복지(물질적·경제적 욕구의 충족)와 문화복지(정신적·문화적 욕구의 충족)를 두 축으로 설정하였다(한국문화관광정책연구원, 2005:8). 이후 국가의 문화정책은 이 틀에서 변형되었고, 2000년대 들어와서도 문화복지정책이 지속되고 있다(〈표 1〉 참조).

문화복지는 문화(Culture)와 복지(Welfare)의 합성어에 해당되며 학술적 용어보다는 정책적 용어로 출발하여서 문화정책과 복지정책의 공통 영역에 해당된다. 따라서 문화복지는 문화예술행위를 기저로 하고 사회복지의 개념을 접목하여 사람들에게 물질적 욕구는 물론 정신적 풍요를 줄 수 있는 전반적인 의미

로 사용하고 있다.

유엔에서 발표한(2012년 4월) 『세계 행복 보고서』를 보면 한국인의 행복지수는 150개 국가 중 56위로 나타났다. 한국은 OECD 국가 중에 자살률 1위, 여성 우울증 1위, 흡연을 1위 등 정신적 스트레스가 높은 국가로 볼 수 있다. 이와 같은 사회적 우울증을 해소하기 위하여 국민이 행복한 문화정책 추진이 필요한 시점이라 본다. 2012년 우리사회의 문화핵심어는 ‘힐링’이라 할 수 있으며 사회 곳곳에서 정신적 치유의 필요성이 강조되었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 개인적·사회적 치유를 위한 문화복지정책은 정부와 지방자치단체의 주요 목표가 되어야 한다.

이런 점을 감안하여 정부의 문화정책을 문화복지의 관점에서 살펴보고, 제주의 문화정책을 점검함으로써 향후 도민들의 삶의 질 향상은 물론 문화정체성 회복에 필요한 문화복지정책 방안을 모색해 보고자 한다.

2. 정부의 문화복지정책 동향

문화정책이 주로 문화예술을 공급자의 측면에서 추진해 온 것이라면 문화복지정책은 수요자 중심의 정책에 해당된다. 즉 수요자 스스로 문화예술을 향유할 수 있는 경제적 여건이 갖추어진 층을 대상으로 하여 공급이 이루어졌다면 지금은 농·어촌 주민과 저소득층들도 문화예술 향유 기회 요구가 정당하고, 또한 자유롭게 문화예술을 향유할 수 있는 권리임을 알려주는 것도 중요하다.

문화복지는 문화적 차원에서 보편적 복지 혜택을 주는 정책이라 할 수 있으므로 사회적 소외계층이 주 대상이 되지만 문화적 접근성이 취약한 사람들을 대상으로 하는 정책도 포함된다. 여기에는 전문직 종사자, 회사원, 노동자 등 문화시설과 향수 기회 접근성이 취약한 사람들이 해당된다.

정부의 문화복지정책은 주로 문화기반시설 설립·운영과 문화예술 프로그램과 서비스의 제공을 지원하는 데 있다. 즉 경제적·사회적·지리적 제약 때문에 문화 향유와 문화예술 참여 활동에 소외되어 있는 계층을 대상으로 하는 ‘문화나눔사업’이 대표적이다.

따라서 문화복지정책의 요점은 문화나눔이며, 이는 수요자 입장에서 가능하면 다양한 예술 접촉 기회를 갖게 하는 것으로 문화바우처 사업과 메세나운동이 추진되고 있다.

〈표 1〉은 1990년대부터 현정부까지 문화복지정책의 변화를 보여준다. 문화

복지정책의 주 대상자는 국민전체로 보는 보편적 복지에서 출발하여 사회적 취약계층에 한정되는 선별적 복지로 축소되었다.

〈표 1〉 우리나라 문화복지정책의 흐름

시기	문화복지정책 목표	주요 정책대상	문화복지이념	주요정책사업
문민정부	국민의 문화향유 증대	국민 전체	보편적 복지	문화의집 조성
국민의 정부	창의적 문화복지국가	국민 전체	보편적 복지	문화예술 교육
참여정부	사회적 취약계층의 문화향유 기회 확대	사회적 취약계층	선별적 복지	문화나눔사업 문화예술 교육
이명박정부	문화향유 기회의 공평한 제공	취약계층, 서민	선별적 복지	문화바우처, 학교 사회, 문화예술교육 강화

*출처 : 김휘정(2012), 『문화복지의 동향과 문화복지사업의 개선 방안』, 4~5쪽.

2012년 정부의 문화복지정책은 문화예술 참여 기회 확대와 문화시설 접근성 강화, 대상별 맞춤형 문화복지 확대 등이 해당된다. 대상별 맞춤형 문화복지 지원 확대로는 바우처사업과 나눔기부 활성화 추진에 역점을 두었다. 즉 문화복지정책은 지역과 계층간 문화수준의 격차를 줄이고 문화향유 기회의 폭을 넓힐 수 있도록 다양한 문화예술 프로그램을 제공한다는 입장이다.

바우처사업에는 문화바우처, 스포츠바우처, 여행바우처가 있다. 2012년 현재 각각의 복지카드를 사용하고 있으나 통합온라인시스템을 구축·운영하여 1개 카드로 3개의 바우처 통합 이용 제도를 마련할 계획이다. 바우처사업 추진 실적을 보면 2011년 126만명, 538.1억원에서 2012년 171만명 736.5억원 전년 대비 45만명 증가하였다.

문화 나눔기부 활성화에는 문화·재능 나눔 확산이 있다. 이는 문화자원봉사 활성화 유도, 생활밀착형 여가생활을 추진하고 아울러 저명예술인의 재능나눔 확산을 통해 문화예술 체험 기회 제공마련에 있다.

따라서 문화복지 정책의 요점은 문화와 복지 영역의 소외계층을 대상으로 한 문화복지 나눔정신의 실천이며 동시에 그들에게 다양한 예술 접촉 기회를 가능한 한 확대하는 것이라 할 수 있다.

문화복지 실현을 위해 문화향유의 지속적 기회 제공이 중요하다. 현실적으로 문화예술 향유자수와 관련 프로그램 개발은 증가하고 있으나 소득별·계층별·지역별 문화격차가 있어서 문화예술 향유의 양극화 상태가 발생하고 있다.

문화적 소외는 사회적 소외를 가져오고, 역으로 사회적 차별은 문화적 접근

성의 차별을 초래한다. 이런 점을 감안하여 사회적 약자들을 대상으로 하는 문화복지정책은 경제적 빈곤을 넘어, 문화적 권리의 격리를 보완해 주어야 한다.

문화복지정책은 처음에는 문화기반시설에 의미를 부여하였으나 점차 시설을 운영하는데 필요한 전문인력, 프로그램, 이용자, 예산 등이 드러나면서 소프트웨어 개발에 관여하게 되었다. 이에 향후 계층간, 세대간 문화나눔의 장 마련에 지역의 문화정책이 추진되도록 설계되어야 한다.

3. 제주의 문화복지정책 방향 모색

정부의 문화복지정책 접근법을 보면 주로 문화 향유 소외계층 대상에 역점을 두고 있다. 문화복지 지원은 저소득층만 아니라 문화인프라가 부족한 농어촌, 도서벽지, 문화시설 접근이 취약한 장애인과 노인, 다문화가정과 복지시설 등 광범위한 문화소외계층을 대상으로 하고 있다.

정부의 대표적 문화복지 사업으로는 문화바우처 사업과 메세나운동이 있으며, 제주특별자치도 역시 대상별 맞춤형 문화복지 지원 확대를 바우처사업과 나눔기부 활성화 추진에 역점을 두고 있다.

문화바우처는 문화예술활동에 참여하고 싶으나 경제적 여건 등이 여의치 않은 소외계층을 대상으로 하여 공연, 영화, 전시 등 다양한 문화예술 향유 기회를 제공하는 사업이다.

메세나는 원래 문화와 예술인들의 창작활동을 적극적으로 후원하여 국가와 지역의 문화발전에 기여하는 행위를 뜻하며, 메세나운동은 큰 대가를 기대하지 않고 문화예술 활동을 지원하는 개인이나 기업의 문화나눔 행위를 가리킨다.

제주지역은 주로 경제적 소외계층과 사회적 취약계층을 대상으로 한 문화복지정책을 시행하고 있다. ‘우근민 제주도정 공약’(2010)의 문화복지 공약실천사항에는 문화 행복지수가 높은 제주를 문화정책 전략으로 제시하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 주민이 향유하는 문화예술로는 ‘메세나운동본부 설치 및 운영’이 있다. 제주지역에서는 ‘메세나운동본부’를 발족함으로써(제주문화예술재단 부설, 2011. 12. 28.) 도내의 기업과 문화예술단체의 가교역할을 하고 있다.

제주특별자치도에서 추진한 2012년 문화복지정책은 주로 문화예술 공연 활성화와 소외계층 문화예술 참여 활동 지원이 있는데 문화예술 공연 활성화 추

진 실적은 다음과 같다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 소외계층 문화예술 참여 활동 지원 실적(2012년 7월 기준)

소외계층 문화예술 참여 활동 지원 실적 : 2,540백만원	
문화바우처 지원	762백만원: 저소득층(차상위계층) · 문화카드 발급 5,665명, 기획바우처 이용 1,360명 (5.31. 기준)
제주사랑티켓 지원(청소년, 노인)	100백만원 7개 프로그램 1,680명(5.31. 기준)
청소년 문화예술교육 활성화 지원 (초중고교)	778백만원 · 학교예술강사지원 : 537백만원, 135개교, 강사 72명 · 국악분야 예술강사 지원 : 241백만원, 98개교, 강사 39명
광역문화예술교육지원센터 운영지원	300백만원
찾아가는 문화활동 지원	45개 사업 250백만원
지역특성화문화예술교육 지원	11개 사업, 190백만원 · 지역소외계층 대상(오지마을 등)
토요문화학교 운영 지원	9개 사업, 160백만원

*출처: 제주특별자치도 문화정책과 내부 자료(2012년 7월)

제주지역 문화바우처 실적은 〈표 3~5〉와 같다(예술경영지원센터, 2012 참조). 2011년 제주지역의 문화바우처 총사업비는 1억5천9백만원으로 복지카드 사용과 기획사업이 있는데 여기서는 기획사업 추진 결과를 살펴보았다.

〈표 3〉 기획사업 관련 계층별 참여 인원 실적

아동·청소년	장애인	노인	일반	인솔자	총
3,720명	1,297명	707명	1,025명	1,922명	8,671명

〈표 4〉 기획사업 운영 현황

재원 유치 실적	25건 91,696,000원
재능 기부 실적	6건 64명 기부
문화자원봉사자 활용 실적	11건 87명 참가

〈표 5〉 기획사업 장르별 참여자수·프로그램 수

장르	연극	뮤지컬	음악	전시	무용	문화 일반	전통	대중 공연	영화	계
참여자 수 (명)	1,206	3,796	1,106	0	639	236	120	696	870	8,671
프로그램 수	5	18	5	0	7	16	1	6	2	60

*출처: 예술경영지원센터, 『2011 문화바우처 지역주관처 기획사업 성과보고서』, 2012, 194쪽.

제주의 문화정책을 복지에 두어야 하는 것은 문화적 소외는 사회적 소외와 연결되므로 사회적 취약계층의 문화적 권리를 보장할 수 있는 사회적 여건 조성이 필요하기 때문이다. 즉 문화적 소외를 극복하게 되면 자존감, 정체성, 적극적 사회참여 등 긍정적 자아상 정립에 좋은 영향을 미치게 되고 그 결과 제주도민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있다고 본다.

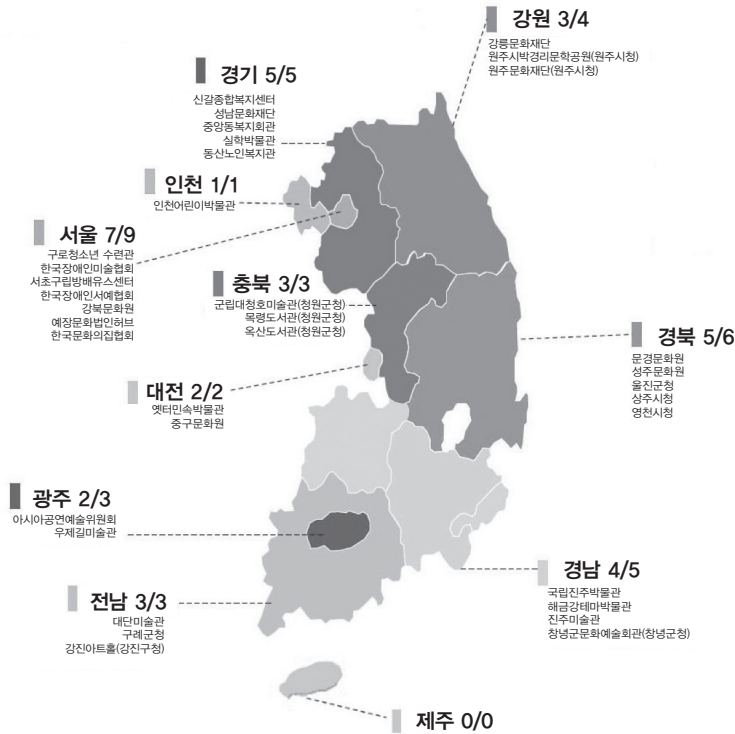
따라서 제주의 문화복지 실현을 위해 인력과 제도 마련이 중요한데, 단기간에 적용할 수 있는 방안으로 ‘문화복지사 제도’가 있다.

문화복지사 제도는 2011년 시범적으로 운영하고 2012년 상반기에는 전국 단위로 문화·사회복지 시설에서 지원하도록 권장하고 있으나 이 제도가 정착되기 위해서는 의무 조항이 신설되어야 하는 법적 근거가 필요하다.

2011년 문화복지사 제도 시범 실시 결과 부산과 전북지역은 시범사업 지역으로 선정되어 2012년 6월부터 11월(6개월) 40명 내외 현장에 배치되어 있으며, 2012년 상반기에 문화복지사 인력 양성 사업이 전국단위로 공모되어 21개 시설이 선정되었다. 제주지역에서는 1곳이 선정(사회복지시설)되었으나 전문인력 양성 교육자가 없어서 문화복지사가 배치되지 못했다.

다음은(그림 참조) 2012년 7월에 문화복지사 전문인력 양성 결과 지역별 현황인데, 제주지역은 한 명도 없다. 2012년 12월 말로 사업이 종료되는데 지역주관처는 없고 각 배치 단체 소속 인력으로 구성되어 있다. 또한 배치 기관의 성격을 보면 서울과 경기도는 사회복지시설이 많고 그 외 지역은 시군청과 문화시설(문화원, 미술관, 도서관, 박물관 등)이다.

문화복지사 지역별 배치현황 | 기관 / 인력
35개 / 41명



4. 맺음말

사회적 취약계층이란 단순히 노인, 장애인, 저소득층으로 구분되어 왔는데, 노인 중에 장애, 고소득 대상이 가능하므로 문화복지 프로그램 운영 시 다양한 소비자의 실태를 파악한 후 연령별, 계층별, 지역별로 균형적인 문화복지가 전파될 수 있는 정책 추진이 중요하다고 본다.

결국 문화복지 정책은 사회적 취약계층을 대상으로 선택적 운영이 주가 되고 있으나 점차적으로 누구나 다양한 문화와 접할 수 있는 여건을 만들어 주고 기회도 마련해 줄 수 있는 보편적 문화복지정책을 수립하는 것이 대안이라 본다.

제주지역의 문화복지 사업 수혜자는 주로 사회적 취약계층에 한정되어 있

다. 사회적 취약계층은 문화 향유 기회의 소외 대상으로만 인식하는 경향이 있으나 사실은 문화적 감수성 훈련 등 자발적 문화 향유 기회가 적은 환경적 요인을 고려해야 한다.

지금까지 문화복지정책은 주로 재능기부에 한정되었다면 향후 문화복지정책은 재능교환시대를 맞이하게 되었다. 정부는 2013년 문화예술정책으로 '재능기부'에서 '재능교환시대'의 도래를 예고했다. 즉 일방적으로 재능을 기부하는 공급정책에서 개개인의 재능을 서로 교환하는 상호소통정책으로 전환할 정도로 문화복지정책에 변화를 시도하고 있다. 이는 문화나눔정책에서 문화교환정책의 추진을 의미한다. 따라서 정부의 문화복지정책 방향을 제주에도 적용되어야 한다.

현재 정부와 제주의 문화복지정책이 단순히 사회적 취약계층에 국한되어 있으나 일정 기간이 지나면 사회 전반에 걸쳐 문화의식을 함양하고 자발적 문화향유 태도를 확산시키는 정책으로 변화되어야 할 것이다. 따라서 향후 제주특별자치도가 문화복지를 실현하기 위하여 다음의 몇 가지 선행 사업이 추진되어야 할 것이다.

- 제주지역에 적합한 문화복지 중장기계획이 수립되어야 한다.
- 제주도민들의 문화적 욕구를 구체적으로 파악한 후 이에 합당한 정책을 추진하기 위하여 문화향수 실태조사와 문화기반시설 운영 현황 및 역할을 파악해야 한다.
- 제주지역의 문화와 여가·관광정책 기초자료로 세대별 여가생활과 소비경향 실태 파악이 선행되어야 한다.
- 문화예술교육과 복지인력 양성·활용을 위한 매개인력 확보 방안으로 문화복지사 제도를 도입하여 운영하여야 한다. **JDI**

***참고자료**

예술경영지원센터, 『2011 문화바우처 지역주관처 기획사업 성과보고서』, 2012.
 김세훈·조현성(2008), 『문화복지 중기계획 연구』, 한국문화관광연구원.
 김휘정(2012), 『문화복지의 동향과 문화복지사업의 개선 방안』, 국회입법조사처.
 정갑영 외(2005), 『문화복지사제도 도입 방안 연구』, 한국문화관광정책연구원.
 최경은(2011), 『문화관광해설사 교육과정 인증 및 법제화 방안』, 한국문화관광연구원.
 문화체육관광부 홈페이지.