

문화기본법, 신중하고 전략적인 관점에서 접근해야

문화기본법의 의미와 향후과제

정 광 렬 한국문화관광정책연구원 연구위원

최근 우리나라의 경우에는 구태여 기본법의 명칭을 붙이지 않아도 될 법률도 기본법이라는 명칭으로 제정을 하는 사례가 늘고 있어 이에 대한 비판이 많이 제기된다. 이것은 기본법을 통하여 각종 법률간 갈등을 한꺼번에 해결하려는 의도를 담은 것으로 보이는데, 이러한 관점은 기본법의 법적 위상과 기능을 잘못 이해한 것이라고 할 수 있다. 흔히들 기본법이라는 용어에서 상식적으로 유추하여 기본법이 다른 법률보다 상위법으로서 기능한다고 오해하고 있는데, 이러한 관점에서 기본법을 제정하는 것은 문제가 있으며, 오히려 기본법 제정을 통한 체계형성보다는 법체계의 혼선을 가져온다고 할 수 있다.

문화기본법 제정을 위한 첫걸음

우리나라의 문화행정은 많은 변화를 겪어 왔고, 그 대상과 위상도 대폭 확대되어 왔다. 이러한 과정에서 문화관련 법률도 초기의 단순한 체계에서 복잡다기한 체계로 변화되어 왔다. 우리나라 문화관련 법률은 1957년 제정된 저작권법을 시초로 2004년 10월 현재 17개에 이르고 있으나 - 2002년 12월 30일 국어기본법이 새롭게 국회를 통과하였으나, 법시행은 공포 후 6개월 후로 되어 있다 - 필요에 따라 법률이 제정·개폐되어 전 체계적인 체계성이 부족하다. 그 동안 문화행정의 틀과 이념 및 범위는 대폭 변화되었으나 법률은 이를 뒷받침하지 못할 뿐 아니라 법률간 모순 등으로 문화정책을 효과적으로 달성하기 어렵게 되어 있다고 비판을 받아 왔다. 특히 최근의 화두인 문화적 가치의 사회적 확산을 위한 법적 정책수단이 제대로 확보되지 못하고 있다. 이러한 배경에서 문화기본법 제정의 필요성이 제기되고 있으나, 행정의 대상으로서 문화의 개념과 문화정책의 이념, 문화기본법의 구성체계와 법안 작성의 방식 등에서 많은 논란이 제기되고 있다.

문화기본법 제정을 위한 연구는 문화기본법 제정의 타당성에 대한 논의와 함께, 문화관련 법률의 체계성, 문화정책의 이념 및 대상, 정부의 책무 및 지원, 중앙정

부와 지방정부간의 관계, 영역별 문화의 진흥 방향, 문화정책에 대한 시민 참여와 평가 환류 같은 정책추진체계 등에 대한 방향을 담은 문화기본법의 논리와 법안 초안을 연구하였으며, 기본법에 관한 이론적인 검토, 우리나라 주요기본법의 사례와 제정과정 분석, 문화관련 법률의 체계와 내용을 분석하고 외국사례를 조사 분석하였다.

다른 법률과 동일한 위상을 가지면서도 특별한 기능을 하는 기본법

문화기본법 제정의 필요성을 거론하기에 앞서 먼저 기본법에 대해 알아볼 필요가 있다. 먼저 분명히 해둘 것은 여기에서 말하는 기본법은 독일의 경우처럼 헌법으로서의 기본법(Grundgesetz)을 뜻하는 것이 아니라는 것이다. 기본법의 법이론적 의미에 대해서는 학자들마다 다양한 학설이 제기되어 명확한 이론 및 합의는 존재하지 않고 있다. 그렇지만 기본법은 대개 특정 행정영역에서의 국가행정상 기본적 이념·정책·방침을 밝히기 위하여 제정된 법률을 말하는 것으로, 관련법령에 대해서 일정한 지도성 및 방향성을 가지지만 반드시 기본법이라는 이름을 가지는 것만을 말하는 것은 아니며, 다른 법률과의 관계에서 상위법적 위상이나 효력을 가지는 않는 법률의 총칭이라고 요약할 수 있다. 즉, 기본법은 다른 법률과 동등한 위상을 가지며, 학술적인 개념이 아닌 법제실무상의 개념으로서 사용되기 때문에 이러한 기본법의 성격과 위상은 많은 논란을 불러일으키고 있다. 기본법은 일반적으로 개별 법률의 내용을 보완하는 보충적 법형성 기능, 개별 법률의 내용을 규범에 맞도록 통제하는 해석적 통제기능, 단일 법률들의 조화와 연계성을 제고하는 체계형성 기능을 수행한다.

이러한 기본법의 기능 때문에 최근 우리나라에서는 기본법 제정이 대폭 증가하는 추세에 있는데, 기본법 명칭을 가진 법률만 하더라도 1993년 12개에서 2003년 31개, 2004년 10월 현재 36개로 증가하고 있으며, 문화관광부도 2004년 말에 제정된 국어기본법을 비롯하여 관광, 청소년, 문화산업 등에서 이미 기본법을 가지고 있고, 새롭게 기본법의 명칭을 가진 법률 제정을 추진하고 있다. 최근 우리나라의 경우에는 구태여 기본법의 명칭을 붙이지 않아도 될 법률도 기본법이라는 명칭으로 제정을 하는 사례가 늘고 있어 이에 대한 비판이 많이 제기된다. 이것은 기본법을 통하여 각종 법률간 갈등을 한꺼번에 해결하려는 의도를 담은 것으로 보이는데, 이러한 관점은 기본법의 법적 위상과 기능을 잘못 이해한 것이라고 할 수 있다. 흔히들 기본법이라는 용어에서 상식적으로 유추하여 기본법이 다른 법률보다 상위법으로서 기능한다고 오해하고 있는데, 이러한 관점에서 기본법을 제정하는 것은 문제가 있으며, 오히려 기본법 제정을 통한 체계형성보다는 법체계의 혼선을 가져온다고 할 수 있다.

기본법의 개념에서 혼선이 발생하는 경우는 서구에서는 환경 분야 등에서 예외가 있기는 하지만 대개 규율대상을 개별적으로 규정하는 복수법주의를 채택하고 있어 '기본법', 특히 '문화기본법' 과 유사한 법률 제정 사례가 거의 없기 때문이다. 다만, 일본의 경우에 2001년 12월 '문화예술진흥기본법' 을 제정한 사례가 있다. 이 법률은 우리나라 문화예술진흥법과 유사하지만, 기본법으로서의 성격을 보다 명확히 하고 있고, 문화정책의 이념, 대상, 문화권, 국가의 책무 및 추진체계 등 체계성도 뛰어나므로 우리나라 문화기본법의 제정에서 벤치마킹할 수 있다. 또한 일본의 '문화예술진흥기본



문예진흥원 예술극장

법은 단순히 기본법 제정에 그치지 않고 후속적인 조치를 통하여 기본법의 정신을 구현하려고 노력한 점을 유의할 필요가 있다.

왜 문화기본법 제정이 필요한가

문화기본법 제정의 필요성을 논의하기 위해서는 현재 우리나라 문화관련 법률이 어떠한 문제가 있어 문화기본법 제정이 필요한지를 살펴볼 필요가 있다. 문화기본법 제정의 필요성 관점에서 우리나라 문화관련 법률의 문제점은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 전체 법률의 체계성 문제로서 확장된 문화정책을 포괄하는 정책체계가 미비하며, 특히 문화정책의 대상이 기존의 협의의 문화예술을 중심으로 장르 나열식으로 되어 있어 예술-문화산업-지역문화-문화환경, 창작진흥-매개-향수-문화교육, 시민사회-분권과 참여평

가와 환류 등에 대한 기본적인 체계가 미흡하며, 문예진흥법과 문화산업진흥기본법에 규정된 문화의 개념에서 보듯이 법률간 상호 모순된 내용도 있다. 예를 들어 문화산업의 개념에 대해 문예진흥법에서는 예술창작물에서 파생되는 산업화에도 동등한 비중을 두고 있는 반면에, 문화산업진흥기본법에서는 처음부터 산업적 관점에서 제작되는 문화상품에 초점을 두고 있으며, 이러한 개념상의 혼선은 문화산업, 문화콘텐츠의 개념범위에 대한 논란, 예술과 문화산업과 연계정책의 효율성에 대한 논란을 가져오고 있다.

둘째, 내용적·실체적 문제로서 문화정책의 기본적인 지향에 대한 이념, 권리규범, 국가와 지자체의 책무 및 관계, 문화의 자율성과 다양성 보장 등에 대한 원칙 등이 정립되어 있지 않아 헌법규범인 문화국가 이념을 구현할 구체적이고 체계적인 정책방향과 수단이 미흡하다. 또한 여기문화, 문화환경, 문화교육 등 새로운 문화정책 영역을 추진할 구체적인 법규정이 없고, 문화적 가치의 확산을 위한 정책수단이 미흡하여 여전히 문화는 문화예술계나 문화관광부의 영역 내에만 머물러 있다. 즉, 문화의 위상이 제고되면서 문화는 국가사회의 기반과 시민들의 삶의 중심적인 위상을 가지는 방향으로 나아가고 있지만 이를 뒷받침할 법적 수단을 확보하지 못하고 있다.

셋째, 기존에 문화관련 기본법 위상을 가져온 것으로 평가되는 문화예술진흥법의 문제이다. 문예진흥법 제정 당시에는 기본법으로서 문예진흥법의 위상에 대한 논란이 많지 않았다. 그러나 문화행정의 대상이 확대되면서 당초 예술을 중심으로 전통문화를 포함한 체계에서 문화산업, 국어 등의 규정이 상황에 따라 개폐될 결과 국어, 문화공간, 문예진흥기금, 문화예술위원회, 문

학번역원, 예술의전당, 문화산업 등 중위와 영역이 다른 법률조항들이 혼재되어 있어 전체 법체계성이 무너지고 예술의전당 등 체계일관성이 미흡하며, 기본규범이 매우 미흡한 실정이다. 예를 들어 문예진흥법은 문화예술 진흥을 위한 기본법률임에도 정작 예술가의 보호·육성 등에 관한 규정이 없으며, 전문인력은 문화공간운영전문인력의 개념으로 축소하여 규정되어 있는 등 문제점이 있다. 또한 국어기본법의 제정에 따라 국어관련 규정이 무의미하게 되고, 문예진흥원의 문화예술위원회 전환에 따라 관련 규정이 무더기로 삭제·신설되어 법 개정의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 문화예술의 개념도 장르 나열식으로 규정되어 새로운 환경 변화와 정책 패러다임 변화에 대응하기 어렵게 되어 있다. 즉, 문화행정의 대상으로서 문화예술의 개념을 전통적인 예술의 장르 관점에서 나열하여 예술보다 광의 문화의 개념을 포괄하기 어렵게 하고 있다.

이러한 문화관련 법률의 문제점과 개편 필요성에 대해서는 이견이 없지만, 법률의 문제점을 해결하기 위해 문화기본법 제정이 반드시 필요한지에 대해서는 논란이 있다. 즉, 문화관련 법률들이 문제가 있으면 개별법률의 제·개정을 통하여 해결할 수 있으며, 구태여 별도의 문화기본법 제정이 필요한지는 신중한 검토가 필요하다는 것이다. 이러한 주장은 최근의 무분별한 기본법 제정의 추세에 대해 비판적인 관점을 가지는 것으로 문화기본법이 실체적인 내용이 없이 단지 선언적인 강

문예진흥법은 문화예술 진흥을 위한 기본 법률임에도 정작 예술가의 보호·육성 등에 관한 규정이 없으며, 전문 인력은 문화공간운영 전문 인력의 개념으로 축소하여 규정되어 있는 등 문제점이 있다. 또한 국어기본법의 제정에 따라 국어 관련 규정이 무의미하게 되고, 문예진흥원의 문화예술위원회 전환에 따라 관련 규정이 무더기로 삭제·신설되어 법 개정의 필요성이 강하게 제기되고 있다.

령 수준에 그칠 우려가 있다거나 문화행정의 영역을 확장하려는 부처이기주의 시각으로 보는 비판이 내재되어 있다.

그렇지만 이러한 우려와 비판적 관점을 수용하면서도 문화기본법 제정은 반드시 필요하다. 문화행정의 근거가 되는 문화관련 법률은 사회의 변화에 따라 제·개정이 필요하며, 이러한 법적 뒷받침이 이루어지지 않을 경우 문화정책의 목적을 제대로 달성하기 어렵게 된다. 최근에 우리 사회에 불어닥친 문화정책의 변화는 기존의 법률을 일부 개정하는 것으로는 대응하기 어려운 상황이다. 만일 그렇게 접근한다면 현재의 문화관련 법률의 모순과 문제점을 그대로 유지할 수밖에 없을 것이다. 따라서 문화기본법은 문화정책의 영역과 패러다임 변화 등 사회문화의 변화와 현실을 반영하고, 문화진흥을 위한 정책목표·수단을 확보하며, 상호 모순되고 일관성이 부족한 문화관련 법률의 체계성 및 효율성을 제고하기 위하여 제정이 필요한 것이다.

문화기본법은 어떻게 구성되어야 하는가

문화기본법은 법안의 초안 작성과 법안 확정과정 및 국회 심의과정에서 여러 가지 변화를 거칠 것이다. 따라서 여기에서는 구체적인 법안의 내용보다는 문화기본법이 지향하여야 할 원칙과 방향을 제시하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 문화기본법 제정을 통하여 달성하고자 하는 목표를 먼저 확립할 필요가 있다. 이러한 목표

는 문화기본법 제정의 의미라고 바꾸어 말할 수 있다.

문화기본법 제정의 목표는 네 가지로 설정해 볼 수 있다. 첫째, 국가차원의 문화진흥 정책규범으로서의 위상을 확립하는 것이다. 즉, 문화관광부 소관 업무의 법체계 정비 차원을 넘어 국가사회 전체 차원의 문화진흥 정책을 규율할 수 있는 규범을 지향하는 것이다. 둘째, 문화국가 이념과 문화권의 구체화 및 문화권에 대한 변화·수요를 반영하는 것이다. 헌법에 소극적으로 규정된 문화국가 이념과 문화권을 구체화하고 이러한 과정에서 문화의 가치에 대한 사회적 확산을 도모하는 것이다. 셋째, 문화적 가치의 확산을 지속적으로 구현할 수 있는 실체법적 규정을 제정하는 것이다. 자칫 문화기본법이 선언적인 강령에 그치지 않고, 법 제정을 통하여 문화정책의 위상과 한 단계 도약을 이룰 수 있는 확고하고 강력한 정책수단을 확보하는 것이다. 이것은 문화기본법이 국가 전체의 정책을 규율한다는 목표와도 연계가 된다. 넷째, 법 제정을 통한 문화정책의 발전기반을 조성하는 것이다. 즉, 전체적으로 문화정책의 체계

문예진흥원 마로니에 미술관



성과 원칙 및 문화정책 영역간의 연계성을 제고하여 문화정책의 효율성을 제고하고, 이를 통하여 문화발전의 기반과 국민들의 삶에서 문화적인 가치를 제고하는 것이다. 문화는 거시적으로 국가 전체의 이상이기도 하지만 실제 시민들의 삶에서 가치와 영향을 미치지 못한다면 아무런 의미가 없는 것이다.

이러한 문화기본법의 제정목표에 따라 문화기본법은 다음과 같은 다섯 가지 방향을 고려하여 구성될 필요가 있다. 첫째, 기존의 법률과 행정에서 미흡하였던 수요자 중심의 문화정책 원칙을 확립하는 것이다. 물론 문화의 창조·생산·공급자에 대한 예외와 육성 및 균형을 고려할 필요가 있다. 둘째, 문화의 역동성 및 변화에 탄력적으로 대응하기 위한 법규정의 의미체계를 확대하는 것이다. 문화기본법도 향후 사회현상의 변화에 부응한 개정이 필요하며, 문화관련 개별 법률의 제정이 필요할 것이므로 이러한 경우에도 변화를 수용하고 통합적인 연계·해석이 가능한 법체계를 구성하는 것이다. 셋째, 사회·문화체계의 자율성을 존중하여 국가의 개입을 최소화하면서도 정책의 효과성을 제고하기 위하여 문화주체의 역할 정립 및 연계성을 강화하는 것이다. 즉, 문화진흥의 책무를 가진 국가와 지방자치단체, 문화활동의 주체인 민간의 역할과 권리 및 시민사회의 참여, 문화에 대한 자율성 보장의 원칙을 명확히 하는 것이다. 넷째, 문화관련 정책체계의 통합·연계 기능을 강화하면서도 부문별 다양성을 존중하는 것이다. 문화의 영역별로 정책의 목표, 정책 추진체계 및 대상이 다양하므로 각 부문별 다양성을 존중하면서 연계성을 위한 정책추진체계를 산출하는 것이다. 예를 들어 창조·향수·매개의 연계, 문화예술과 문화산업의 연계, 개인의 활동과 사회적인 활동의 연계 등을 규정할 필요가

있다. 다섯째, 문화기본법에 규정하는 행정의 대상은 문화관광부 소관 영역 중 관광, 체육, 청소년을 제외한 영역으로 한다. 광의의 문화개념은 이를 포함하고 있으며, 최근 문화관광부 행정은 각 영역간 경계를 무너뜨리려는 시도를 하고 있으나 실제 정책의 추진은 각 영역별로 추진하고 있고, 이러한 영역들은 정책의 대상과 접근방법이 다르며, 각각 별도의 기본법이 있으므로 문화기본법에서 일부러 이를 포함하는 것은 매우 어려우며, 포함하더라도 극히 선언적인 규정밖에 될 수 없기 때문이다.

이러한 목표와 방향에 따라 문화기본법의 구성체계는 문화정책의 기본이념, 개념정의, 문화정책의 기본원칙, 문화권, 국가·지방자치단체의 책무, 문화활동 및 수요자에 대한 지원과 육성 등의 총칙 부문, 예술, 문화산업, 전통문화·문화유산, 지역문화, 국제문화교류, 여기문화, 문화다양성, 문화경관, 국어, 종교 등 각 영역별 문화의 진흥, 문화교육, 소외계층, 전문인력, 문화시설, 문화단체, 문화영향평가 등 문화진흥을 위한 시책, 문화발전계획 수립, 재원 조성, 위원회, 문화정보화, 평가와 환류, 연구개발 등의 내용을 담는 것으로 구상해 볼 수 있다.

문화기본법 제정과 관련된 쟁점

문화기본법의 제정에서 가장 논란이 되는 것이 행정의 대상으로서 문화의 개념에 관한 것이다. 문화의 개념은 그 포괄성과 다의성으로 인하여 보편타당한 정의가

거의 불가능에 가깝다. 특히 문화의 총체성에 입각한 정의, 문화행정 영역의 확장, 문화민주주의와 지역문화의 중요성과 함께 발전과 진흥의 개념으로서의 문화에 대한 접근은 이러한 문화의 개념정의를 더욱 어렵게 한다. 문화개념 규정은 정부와 문화주체의 역할, 문화행정의 원칙과 방향 및 성격, 공익성과 산업성의 문제를 내포하게 된다. 이러한 문화개념의 문제는 향후 문화기본법 제정과정에서 많은 논의와 검토가 있어야 할 것이다.

문화기본법 제정에서 주요한 쟁점이 되는 것은 문화정책의 이념과 문화권에 대한 것이다. 우리나라 헌법은 일반적으로 '문화국가' 이념을 규정하고 있다고 인정되고 있으나, 문화국가 이념의 모호성으로 인하여 문화기본법상 국가 이상으로서 문화정책 이념이 될 수 있는지에 대한 논란이 있다. 또한 문화적 권리에 대해서도 헌법에 추상적으로 규정되어 헌법의 수권규범으로서 법률에 문화권의 개념을 구체화하여 규정할 수 있는지에 대한 논란이 있다. 문화기본법은 이러한 이념과 권리를 담을 필요가 있다. 문화국가 이념과 기본규범이 전제되어야 문화행정의 영역 확장과 문화적 권리를 구체화하기 위한 문화의 진흥, 문화영향평가 제도와 같은 새로운 정책수단의 법적 근거가 성립되기 때문이다. 이와 관련하여 현재 별도로 문화헌장제정위원회가 구성되어 작업을 하고 있으나, 문화계의 바람과는 달리 문화기본법의 제정과정에서는 문화기본법에 이러한 규정을 담을 수 있는지에 대한 논란이 제기될 수 있다.

문화기본법의 대상에 관광이나 체육을 포함시켜야 하는지에 대한 논란이 있다. 일부에서는 특히 관광은 문화와 밀접하게 관련이 되어 있으므로 당연히 포함시켜야 한다는 주장을 제기한다. 이 부문은 제정과정에서 좀더 검토가 필요하겠지만, 법률의 체계성 측면에서는 관광을 포함하는 것은 문제가 있다고 생각된다.

다음으로 문화기본법의 대상에 관광이나 체육을 포함시켜야 하는지에 대한 논란이다. 일부에서는 특히 관광은 문화와 밀접하게 관련이 되어 있으므로 당연히 포함시켜야 한다는 주장을 제기한다. 이 부문은 제정과정에서 좀더 검토가 필요하겠지만, 법률의 체계성 측면에서는 관광을 포함하는 것은 문제가 있다고 생각된다. 사실 문화는 국가사회의 모든 분야와 관련이 있으며, 이를 모두 문화기본법에 규정하는 것은 무리가 있다. 정책, 특히 법률은 기본적으로 대상과 추진체계가 유사한 방식을 규율하는 것이며, 관광은 광의의 문화개념에 포함되기는 하지만, 정책대상(물적·인적)과 추진체계가 다르기 때문이다.

무엇보다도 문화기본법 제정에서 가장 많은 논란과 어려움이 뒤따를 것으로 예상되는 것이 문화영향평가에 관한 것이다. 문화영향평가는 국가 전체의 정책을 규율하고 문화적 가치의 사회적 확산을 꾀하려는 문화기본법의 제정취지에서 핵심적인 내용을 차지하고 있는 것이다. 그렇지만 이러한 문화기본법의 성격과 이를 위한 문화영향평가 제도는 타 부처와의 이해조정 및 갈등이 예상되며, 강력하고 새로운 규제수단인 문화영향평가 제도는 도입을 위한 별도의 연구 및 규제영향분석을 필요로 한다. 만일 타 부처나 경제계 등의 반대에 부딪혀 문화영향평가가 삭제된 채 문화기본법이 제정된다면 문화기본법의 단순히 문화행정의 체계성을 확보하는 작업에 그칠 뿐, 문화적 가치의 사회적 확산이라는 취지를 반감시키게 될 것이다.

문화기본법은 법 제정 자체에 목적을 두기보다는 제정과정을 보다 중요시하여 이러한 제정과정을 통하여 문화의 가치를 제고하는 계기로 삼아야 할 것이다. 문화기본법 제정의 취지 중 하나가 문화행정의 체계성 확보도 있지만 보다 중요한 것은 문화적 가치의 사회적 확산에 있기 때문이다.

문화기본법 제정의 향후 과제

문화기본법의 제정을 위해서는 별도의 제정위원회 또는 태스크포스팀을 구성하여 구성체계, 이념 및 지향, 구성원칙 및 방향 등에 대해서 논의하고, 논란이 되는 법 규정에 대한 심도 깊은 토론이 필요할 것이다. 또한 문화기본법 제정과정에서 보다 많은 토론과 공청회 등을 통하여 사회적인 의제로 확산시키려는 전략이 필요하다. 문화기본법의 구성 내용 하나하나 많은 토론이 필요하고 논쟁의 여지가 많은 것이다. 특히 문화개념, 문화이념, 문화권 등의 개념은 많은 논란이 예상되는데, 이러한 내용은 현재 추진중인 문화현장 제정작업과 연계할 수 있을 것이다. 구체적인 문화기본법의 법 규정 작성방향은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 문화기본법에 문화정책의 이념과 원칙을 명확히 하고, 각 부문별 문화의 진흥이나 문화진흥 시책의 규정에서도 이러한 원칙에 입각하여 기본적인 개념정의와 원칙을 밝히는 방식으로 규정하는 방식이다. 그러나 이러한 방식은 문화정책의 체계성을 제고하고, 문화정책의 이념을 명확히 한다는 점에서 바람직하지만, 법 규정 하나하나에 대해 많은 검토와 논란이 예상되며, 많은 시일이 소요될 것이다. 둘째는 이러한 논란이 되는 개념정의나 원칙을 생략하고, 문화행정의 대상이 되는 각 부문별 문화영역과 그 영역에 대한 국가의 진흥 또는 책무를 규정하는 방식이다. 이러한 방식은 제정과정에서의 논란을 축소하고 제정기간을 단축시킬 수 있지만, 선언적인 강령수준의 법률을 제정하였다는 비판

이 제기될 수 있다. 필자의 의견으로는 첫 번째 방식이 가장 바람직하다고 생각되지만, 제정과정에서 어려움이 많고 사회적 합의가 이루어진다면 두 번째 방식도 좋다고 생각된다.

문화기본법이 제정된다는 것은 현재의 문예진흥법이 폐지되고 새로운 문화기본법과 예술진흥법 또는 기초예술진흥법으로 분리된다는 것을 의미한다. 따라서 문화기본법 제정을 위해서는 예술진흥법(가칭)의 제정작업이 동시에 이루어져야 한다. 현재 문화기본법과 예술진흥법(문예진흥법)을 담당하는 문화관광부의 소관 부서가 다르므로, 법 제정위원회는 이를 모두 포괄하는 위원회를 구성하고, 각 법률별로 소위원회를 구성하거나 이를 연계·조정할 수 있는 채널을 설치하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 현재 문화관광부에서는 2004년 말에 새롭게 제정된 국어기본법을 비롯하여 문화예술교육지원법, 지역문화진흥법 등 각종 법률의 제·개정 작업이 진행 중이다. 일부에서는 각종 법률의 제·개정 작업이 문화기본법 제정 이후로 늦추어야 한다는 의견도 있는데, 반드시 그럴 필요는 없을 것이다. 그렇지만, 이러한 법률의 제·개정 작업에서 문화기본법의 제정방향을 고려하여 연계할 필요가 있다. 자칫 문화기본법의 기본원칙을 반영하지 않아 기본법 제정 이후 모순되는 법률로 인하여 개정요인이 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다. 특히 기본적인 개념이나 원칙, 지역문화진흥법 제정과 관련하여서는 더욱 그러하다. 이 밖에 문화기본법 제정작업 과정에서는 문화기본법 제정에 따른 각종 문화관련 법률 규정의 개정 작업이 동시에 이루어질 필요가 있다.

문화기본법 제정을 성급하게 접근하기보다는 신중하면서도 전략적인 관점에서 접근이 필요하다. 타 부

처 기본법 제정사례에서 보듯이 기본법의 제정을 위해서는 많은 연구와 토론을 거치고, 제정과정에 많은 시간이 소요되었다는 것을 고려할 필요가 있다. 최근에 제정된 국어기본법도 2년이 소요되었고, 다른 부처의 기본법도 4년 내지 10년이 소요된 경우도 있다. 문화기본법은 법 제정 자체에 목적을 두기보다는 제정과정을 보다 중요시하여 이러한 제정과정을 통하여 문화의 가치를 제고하는 계기로 삼아야 할 것이다. 문화기본법 제정의 취지 중 하나가 문화행정의 체계성 확보도 있지만 보다 중요한 것은 문화적 가치의 사회적 확산에 있기 때문이다. 문화기본법 제정과정에서 문화의 가치에 대한 사회적 논의가 활성화된다면, 문화기본법의 규정과 함께 그 시너지 효과가 배가되어 문화기본법 효과를 달성하고 문화사회, 문화국가로 나아가는 계기가 될 수 있을 것이다. 문화기본법은 우리 사회의 문화와 예술이 많은 발전을 해왔음에도 불구하고, 왜 기초예술의 위기라는 상황에 처하고 있는지, 우리 사회가 그 동안 많은 진보와 혁신을 이루고 있지만, 문화적 뒷받침이 없는 근본적 혁신이 아닌 대응처방적 혁신에 그치고 있는 지에 대한 반성에서 출발하고 있다. 문화기본법은 단순히 문화행정의 체계성을 제고한다는 취지 이상의 문화가 중심이 되는 사회를 지향하며, 이를 위해 우리 사회와 문화와 예술이 어떻게 나아가야 하는지에 대한 원칙을 확립하는 사회적 합의와 제도화에 의의가 있는 것이다. ✨

* 2005년 2월호에 실린 「문화예술 논단」 제목이 본래 “아류적 문화발전과 문화산업입국론”이었는데, 편집 과정에서 “아류적 문화발전을 극복하는 문화산업입국론”으로 잘못 표기되었습니다. 집필자 성완경 님과 독자들에게 혼란을 드린 점 사과드립니다.