

현안분석 2006-

비교법제연구 2006-09

캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구

서헌제 · 정병운

캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구

The Study on the Policies and Laws in Cultural
Sectors of Canada and United Kingdom

연구책임자 : 서헌제 (중앙대학교 법과대학 교수)
Suh, Hun-Je

공동연구자 : 정병윤 (부산대학교 법과대학 강사)
Chung, Byung-Yun

2006. 10. 31.

국문 요약

1. 캐나다의 문화정책과 법제

캐나다의 문화정책의 기초는 집합(assimilation)보다는 융합(integration)을 촉진함으로써 문화적, 국가적 정체성(a distinct cultural and national identity)을 확립하는 것이다. 이는 캐나다가 다양한 문화적 배경을 가진 이민자들에 의해 건립된 국가이고 또 언어적으로는 영어와 불어라는 이중적 구조(linguistic duality)를 가지고 있으며, 지리적으로도 기후나 풍토가 서로 현저하게 다른 광대한 지역들로 구성되어 있기 때문이다. 또한 캐나다는 미국의 강한 문화적인 영향력으로부터 자국의 문화적 정체성을 지키기 위한 캐나다 콘텐츠의 확보가 문화정책의 기초를 이루고 있다.

연방정부의 문화행정을 총괄하는 캐나다 문화부(Department of Canadian Heritage)는 종래 연방정부의 여러 기관에 산재하고 있던 문화관련 행정부서들을 통합해서 1995년 캐나다문화부법(Department of Canadian Heritage Act, 1995)에 의해 설립되었다. 문화부장관의 주요 관장업무는 방송, 문화산업, 예술, 문화유산, 공식언어, 원주민문화와 언어, 캐나다 정체성, 시민참여, 청소년, 복합문화주의, 스포츠이다.

문화부의 위임에 의해 예술진흥과 예술가들을 위한 지원프로그램을 시행하는 기관이 1957년 설립된 캐나다 예술위원회(Canada Council of the Arts)이다. 이 위원회의 연간예산의 대부분은 직접적으로 예술가, 제작자 및 예술가 조합에 대한 지원을 위해 사용된다. 또한 이 위원회는 캐나다 유네스코위원회의 역할을 담당하고 있으며 학술상 수여와 같은 많은 예술분야의 상들을 관장한다.

캐나다 문화정책 궁극적인 목표는 모든 캐나다인들이 문화와 시민 생활에 참여할 기회가 부여되는 “보다 창조적이고 단합된 캐나다 (More Cohesive and Creative Canada)” 건설에 두고 있다. 이를 달성하기 위해 캐나다 콘텐츠(Canadian Contents)확보, 문화적 참여 및 고용증진, 상호연계의 확대, 능동적 시민신분과 시민참여 활성화라는 4가지 중간정책목표를 정하였다. 또 이를 보다 구체화하기 위해 i) 캐나다사회의 다양성을 반영하는 캐나다콘텐츠의 창출과 생산, ii) 캐나다콘텐츠가 국내외 국제시장에서 이용될 수 있고 접근가능 할 것, iii) 캐나다인들의 현재와 미래를 위해 캐나다의 다양한 문화와 국가유산 보존, iv) 캐나다의 다양한 목소리와 표현에 대한 캐나다인의 참여, v) 캐나다인들의 문화와 스포츠 참여, vi) 전문스포츠 육성 및 지원, vii) 다양한 배경을 가진 여러 지역공동체간의 상호연계, viii) 캐나다사회의 다양성에 대한 캐나다인들의 이해와 가치부여, ix) 모든 배경을 가진 캐나다인들이 시민신분의 가치부여와 이해, x) 모든 배경의 캐나다인들이 지역공동체와 시민생활에 참여라는 10개의 세부목표를 설정하였다.

캐나다의 문화정책은 규율이나 규제보다는 지원프로그램에 의해 수행된다는 특징을 가진다. 캐나다의 문화예술부문에 대한 정부지원은 크게 교부금프로그램(Transfer Payment Program: TPP)와 조건부보조기금(Conditional Grants Foundation: CGF)으로 구분된다. 교부금은 무상의 정부지출금으로서 보조금(grants), 기여금(contribution), 기타 교부금으로 구분된다. 조건부보조란 비영리기관에 대한 교부금으로서 기금협정의 조건에 따라 특정목적을 위해 다년간 사용되는 기금(Foundation)이다. 조건부보조는 i) 캐나다 횡단 오솔길 기금, ii) 국립 원주민 성취 기금, iii) 언어소수자의 연구를 위한 캐나다 기구 기금, iv) 2010년 올림픽게임운용신탁협회에 대한 보조의 4가지가 있다.

캐나다 방송정책과 법제의 핵심은 미국의 방송영향으로부터 어떻게 캐나다의 정체성을 어떻게 확보할 것인지에 모아지고 있다. 이에 따

라 캐나다는 1991년 방송법(Broadcasting Act)에 근거하여 캐나다의 예술적 창작성, 가치, 이상, 의견, 태도를 반영하는 폭넓은 프로그램을 제작하고 제공함으로써 캐나다적 표현의 개발을 고취시키고 있다. 이 법은 방송을 “국가정체성과 문화적 주권을 유지강화 하는데 필수적인 공공서비스”로 정의하고 있다.

1991년 방송법과 1985년의 캐나다방송통신위원회법에 의해 방송과 통신에 관한 규제와 인허가권을 수행할 중추적인 기관으로서 캐나다 방송통신위원회(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC)가 설립되었다. CRTC의 주된 권한은 방송허가권과 캐나다컨텐츠(CanCon)를 위한 방송쿼터의 시행이다. CanCon 쿼터의 내용을 보면 1999년을 기준으로 할 때 TV방송에는 60%, 라디오 음악방송의 35%이며 특히 불어권 방송국에서는 캐나다에서 불어로 제작된 프로그램의 방영 비율을 65%로 정하고 있다.

방송법에 의해 보호를 받는 TV와는 달리 극장 상영 영화의 경우에는 캐나다 극장에서 상영되는 영화의 20분의 1정도가 캐나다산 영화에 불과하며 캐나다 극장필름시장의 약 85%가 미국 배급사에 의해 통제되고 있다고 한다. 이러한 사정을 감안하여 영화배급업의 주요부분을 캐나다 국내기업에 유보될 수 있도록 1988년에 외국인투자 정책 가이드라인을 도입하였다.

출판분야는 출판산업개발 프로그램에 의한 재정지원과 함께 시장조사와 개발, 국제적 마케팅을 위한 기금도 제공하여 캐나다 출판사들이 캐나다에서 판매되는 서적의 절반정도를 공급하고 있고, 캐나다 작가들의 신규 출판의 70~80%를 소화하는 성과를 거두고 있다.

캐나다의 문화유산정책은 문화적 수준에 있어서나 기술적인 측면에 있어서 전세계적인 모범국가라는 평가를 받고 있다. 캐나다는 문화유산 부문에 박물관 지원 프로그램(MAP), 캐나다 문화유산 정보 네트워크, 캐나다 보존 기구(CCI) 등의 프로그램들이 시행되고 있다. 또 1977년

에 처음 제정된 문화재 수출입통제법(Cultural Property Export and Import Control Act)은 문화재수출통제 리스트를 정하고, 전문심사인의 심사 등의 수출허가절차, 통제해당품목에 대한 정부의 구매, 관련 분쟁을 심사할 위원회에 관한 규정을 두는 등의 내용으로서 캐나다 문화유산이 캐나다 내에 보존될 수 있도록 하는 법적 장치가 되고 있다.

캐나다는 예술가의 협회결성권리와 작업조건 등을 규정한 ‘1980년 유네스코 예술가지위에 관한 권고’에 서명함에 따라 이를 국내법으로 수용하여 1992년 예술가지위법(Status of the Artist Act)을 제정하였다. 이 법은 캐나다의 예술적 문화적 생활 향상과 삶의 질을 유지하는데 있어서 예술가들의 역할에 적합한 사회적 지위를 보장하기 위해 제정되었다. 이 법에 의해 문화부장관은 예술가들과 제작자들의 표현과 결사의 자유를 보장하고 예술가들의 법적 지위 및 전문가적, 사회경제적 이익을 위한 대변하는 조합을 결성할 권리를 보장해야 한다. 이 법은 예술가들의 조합결성과 조합에 대한 인증(certification), 단체교섭, 스케일협정(scale agreement)체결, 이에 관한 업무수행과 분쟁해결을 위한 심판소(CAPPRT)의 설치 등에 관한 규정을 두고 있다.

캐나다는 복합문화주의 이념을 세계에서 최초로 법제화한 복합문화주의법(Multiculturalism Act)을 1985년에 제정하였다. 이민 국가라는 점에서는 캐나다도 미국과 유사하지만 문화적 다양성을 어떻게 포용하는가에 대해서는 매우 다른 태도를 보이고 있다. 즉 미국은 문화적 다양성을 인식하고 존중하면서도 궁극적으로는 문화적 동화(assimilation)를 추구하지만 캐나다는 문화적, 언어적 차이를 인정하는 다문화적 모자이크(multicultural mosaic) 사회를 지향한다. 이로써 복합문화주의는 캐나다 역사적 전개 특징인 동시에 그 정체성의 중심이 되어 왔다.

이 법은 단지 복합문화주의를 정책적으로 선언하는데 그치지 않고 다음과 같은 구체적인 실행의무를 캐나다 정부에 부과하고 있다. 즉 캐나다 정부는 i) 각계출신으로 구성되어 있는 캐나다 국민이 연방

정부 기관에 고용되고 또한 승진할 수 있는 균등한 기회를 보장할 것, ii) 각계출신으로 구성되어 있는 개인 및 공동체가 캐나다에 있어서 현재 진행을 계속하고 있는 개혁에 이바지할 수 있는 능력을 고양하는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮길 것, iii) 캐나다 사회 구성원간에 존재하는 다양성에 대한 존중과 이해를 향상시키는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮길 의무를 부담하고 그 실행실적으로 연방 의회에 보고하도록 하고 있다.

2. 영국의 문화정책과 법제

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드와 북아일랜드의 4개 지역으로 구성된 연합왕국(United Kingdom)이다. 따라서 문화예술에 관한 정책의 입안과 입법에 있어서도 4개의 지역별로 서로 다르다. 현재 문화와 예술에 대한 영국정부의 정책을 총괄하는 부서는 문화·미디어·체육부(Department of Culture, Media and Sports; DCMS)이지만 스코틀랜드청, 웨일즈청, 북아일랜드청은 각 지역의 예술정책을 관장하고 있다.

영국은 전통적으로 문화와 예술진흥을 국가정책의 한 부분으로 보지 않았기 때문에 민간부문의 자발적인 참여와 주도를 유도하는 정도에서 정부의 역할을 한정시킨 ‘자유방임주의’를 취하여 왔다. 영국 문화정책의 또 하나의 특징을 이루는 것은 이른바 지원은 하되 간섭을 하지 않는 팔길이 원칙(arm's length principle)이다. 그러나 영국에서도 문화산업이 가지는 경제적 창출효과가 매우 클 뿐 아니라 사회복지정책의 실현수단으로 문화의 역할이 크다는 점을 인식하여 1980년대에 들어서면서 종래의 소극적인 방임정책에서 적극적 문화지원정책으로 전환하게 되었다.

이에 따라 문화부의 관할 업무도 대폭적으로 확대되어 음악산업과 뉴미디어시대의 새로운 창작산업(creative industry) 및 관광, 스포츠가

지 관장하게 되었다. 그러나 DCMS는 문화정책의 기본만 정할 뿐 이를 실제 집행하고 시행하는 기관은 1994년 왕립헌장(Royal Charter)에 근거를 둔 잉글랜드예술진흥원(Arts Council England)을 위시해서 그 밖의 문화예술관련 기구들이다.

DCMS의 문화정책기조는 크게 다음과 같은 4가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 소수가 아닌 다수를 위한 문화예술에 대한 접근성을 확대하고 둘째, 문화예술분야의 우수성과 혁신을 추구하며 셋째, 문화예술에 대한 균등한 교육기회를 제공하며 넷째, 고용과 부를 창출하는 창작산업을 육성한다는 것이다. 이를 보다 구체화시킨 단기적인 문화전략목표로서 어린이와 청소년의 문화 스포츠 진흥, 지역공동체강화, 문화부문의 경제기여 극대화, 문화서비스공급체계의 현대화, 2012년 런던올림픽의 성공적 개최의 5가지를 설정하고 이를 추진하고 있다.

영국에서도 문화예술에 대한 영향력의 면에서 방송이 가장 중요한 위치를 점하고 있다. 디지털화에 따른 방송통신 융합현상은 종래 방송과 통신의 각 영역별 규율체계를 통합할 필요성이 제기되어 2003년 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)을 제정함으로써 통합규율기구인 커뮤니케이션청(Office of Communications; OFCOM)이 탄생되었다. OFCOM은 방송과 통신 정책수행을 위한 규정의 제정과 시행, 네트워크 사업자 및 방송서비스 사업자 면허 등의 광범위한 권한을 행사한다. 나아가 방송통신 분야에 있어서 경쟁법적 규제권한도 공정거래청으로부터 이관받아 행사한다.

영국에서는 문화산업을 ‘창작산업’(Creative Industries)이라고 부르는데, 이는 개인들의 창조성, 기술 그리고 재능에 근원을 둔 활동들, 곧 지적 능력의 개발을 통한 직업 및 부의 창출과 연관되는 산업군을 가리킨다. 이 산업의 범주에는 미술과 고미술품, 건축, 공예, 음악, 공연예술, 디자인, 패션디자인, 광고, 영화, 출판, 컴퓨터와 비디오게임, 소프트웨어, 텔레비전·라디오, 광고, 대화형 레저 소프트웨어 산업이

포함된다.

영국은 서구문명의 종주국으로서 자처하고 있으므로 자국 문화유산을 최고의 국가적 자산이자 국가 자존심의 원천으로 인식하고 있다. 이에 따라 영국은 문화유산을 보존하고 또 이를 문화적, 교육적, 경제적 자원으로 활용하려는 정책적 노력을 기울이고 있으며 문화유산 분야에 대한 재정지원은 주로 국립문화재기금과 문화재복권기금을 통하여 이루어진다. 이에 따라 국민복권법에 의해 운용되는 기금을 어떻게 조장하고 배분하는가 하는 점이 영국문화정책집행의 중요한 수단이 된다.

영국은 관광의 활성화를 통해 국민들에게 일자리와 부를 창출하고 자국의 문화유산에 대한 외국인들의 인식을 높일 수 있는 분야로 보고 적극 육성하고 있다. 관광분야와 관련해서 최근 영국에서 가장 큰 주목을 받고 있는 법제적 변화가 주류 및 오락산업의 면허 등을 규율하고 있는 2003년 면허법(Licensing Act 2003)과 2005년 도박법(Gambling Act 2005)의 제정이다.

2003년 면허법은 규제대상유희업(regulated entertainment)과 야식업(late night refreshment) 및 이들 시설에서의 주류 공급 및 판매에 대한 포괄적 시설면허제(licensing premises)를 신설하였다. 종래에는 이들 업에 대해서는 각각 면허를 받았으나 Licensing Act는 하나의 포괄적 면허에 의해 이들 업종의 일부 또는 전부를 영위할 수 있게 하였다. 또한 종래 엄격히 규제를 받던 영업시간 제한을 없애고 각 영업소별로 영업시간을 탄력적으로 정하도록 함으로써 획일적인 영업시간에 따른 이용자들의 불편을 덜고 레저산업을 활성화하는데 큰 기여를 하도록 하였다.

2005년 도박법은 기존의 도박에 관련된 여러 법들을 통합하여 도박규제의 효율성을 제고시키고 있다. 이 법이 설정하고 있는 도박면허제도의 목표는 첫째, 범죄 또는 무질서와 연계되어 있거나 이를 조장

하는 도박을 금지하며 둘째, 공정하고 공개된 방법에 의한 도박제도를 확립하며 셋째, 어린이와 도박에 취약한 사람들이 도박으로부터 해를 입지 않도록 보호하는 것이다.

3. 비교법적 검토

국가가 문화에 어떠한 정책을 취하는가에 따라 적극적 문화정책국가와 소극적 문화정책국가로 나누어 본다면 캐나다와 영국은 후자에 속하는 반면 우리나라는 전자에 속한다고 할 수 있다. 이러한 문화정책의 기본적인 차이는 정책의 실현수단인 문화법제에도 그대로 반영되고 있다. 즉 자유방임주의를 기조로 하는 영국의 경우에는 문화 영역에 대한 법은 주로 문화유산의 보존과 관련된 법제, 문화기금 조성의 기본이 되는 국민복권제도, 대중오락시설 면허제와 도박관련법 등 산발적으로 존재한다. 캐나다의 경우는 연방제 국가인 관계로 정책실현의 통일성을 기하고 연방과 주정부간의 권한 분배를 확실하기 위해 문화정책을 법적으로 뒷받침할 문화법제가 잘 정비되어 있다. 그러나 기본적으로 불문법주의와 자유방임정책을 기조로 하는 캐나다와 영국의 문화법제는 우리나라와는 비교가 되지 않을 정도로 체계화가 되어 있지 않은 실정이다. 이에 따라 영국이나 캐나다는 우리나라의 문화산업진흥기본법과 같은 문화정책 또는 문화산업을 총괄하는 법이 없다. 또한 우리와 같은 중앙집권적인 행정규제에도 익숙하지 않는 체제이다. 이에 따라 문화정책과 법제를 일목요연하게 파악하여 상호 비교하는 것은 쉽지 않다.

캐나다와 영국은 방송·통신정책 및 규제시스템의 형태 중 통합기구형을 취하고 있으므로 앞으로 우리가 이러한 방향으로 통합기구개편을 추진할 경우 양국의 방송법제는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있다. 캐나다와 영국의 경우 정부 주무부처인 문화부는 정책개발 및 입법 활

등을 맡으며 그 외의 부분은 독립규제위원회인 CRTC나 Ofcom이 맡고 있다. 즉 캐나다 문화유산부는 CRTC에 포괄적인 정책방향만 제시하고, 주요 현안에 대해 공청회에 보고하도록 요청할 수 있는 정도에 그치고 실제적인 권한은 CRTC에 위임되어 있다. 영국의 Ofcom도 방송 및 통신사업자 허가·감독, 방송통신 시장의 경쟁 촉진, 주파수 배분정책 수립 및 할당, 광대역통합망(BCN) 추진, BBC를 포함한 방송사업자의 방송콘텐츠 규제 등을 행한다.

캐나다의 문화재수출입법 및 영국의 문화재거래(범죄)법과 우리의 문화재보호법을 비교분석하면 우리 동산문화재의 보호와 규제에 관한 체계적인 법규가 미흡하다는 점을 알 수 있다. 즉 우리 문화재보호법령에는 캐나다와 영국의 법에서 보는 바와 같은 문화재 수출요건의 구체적인 범주나 절차 등에 대한 규정은 존재하지 않는다. 가령 문화재인 여부에 대한 의문이 있을 경우 이를 판단할 전문가의 감정절차, 그에 대한 이의절차, 문화재로 판정된 경우의 국가 보상에 의한 구매절차와 같은 세분화된 규정이 미흡하다. 따라서 캐나다의 문화재수출입법과 같은 문화재 해당여부에 대한 구체적인 판단기준을 제시하고 공정하고도 전문가적인 판단을 위한 제반절차를 보완해야 할 것이다. 또한 지정제도에 의한 중점보호주의를 취하고 있는 우리 문화재보호법으로는 비지정문화재에 대한 보호가 미흡하다는 문제점이 있다.

영국의 2003년 면허법에 의한 포괄면허제는 주류판매와 심야공연 등의 오락업이 가지는 관광자원적 측면과 공공질서유지라는 상반되는 측면을 잘 조화하였다고 평가되는 제도이다. 우리나라의 경우에는 주류판매관리는 면허제로 운영되고 있지만 일반 슈퍼마켓 등에서도 자유롭게 판매되는 등 거의 제한이 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 주류판매에 대한 면허요건을 강화할 필요성이 있다. 동시에 주류판매와 긴밀한 관련을 가지는 문화 관련 오락업 등의 영위를 종합적으로 관리할 수 있는 포괄면허제도의 도입도 고려해볼 수 있을 것이다.

캐나다는 예술가지위법을 제정하여 그들의 창작성과 문화에 대한 기여도에 상응하는 경제적, 법적 지위를 보장하였다는 점은 주목할 만하다. 우리의 경우 몇몇 유명한 작가나 대중가수 등을 제외하고는 대부분의 예술가들은 각자 제도권 밖에서 고립되어 그들의 창의성에 걸맞는 경제적, 사회적 보장을 받지 못하고 있는 실정이다. 현재 추진되고 있는 예술진흥법개정시안에는 예술가의 지위와 권리를 보장하는 몇 개 조항을 넣고 있지만 그 대부분이 선언적이고 추상적인 내용이어서 캐나다 예술가지위법과 같은 구체적인 실현의지를 찾아보기 어렵다. 이에 따라 예술진흥법에 몇 개의 조항을 첨언하는 형식보다는 캐나다의 예술가지위법과 같이 별도의 단일법 형식으로 입법을 추진해야 한다고 본다.

캐나다는 문화적다양성을 실현하기 위하여 세계에서 최초로 복합문화주의법을 제정한 나라이다. 우리나라는 단일민족과 단일 언어, 단일 문화국가이므로 문화적 다양성이라는 개념과 친하지 않은 측면이 있다. 그러나 우리민족도 전 세계에 이민을 하고 또 국내에도 많은 외국노동자들이 거주하고 있어 싫든 좋든 복합문화의 세계에 살고 있다. 이에 따라 현재 재한외국인처우기본법이 입법예고 되어 있다. 캐나다의 복합문화주의법에 대한 연구는 앞으로 문화다양성의 수용을 위한 우리의 법제 개편에 모범이 될 수 있다고 본다.

우리나라는 헌법상의 문화국가원리를 실현이라는 행정상 책무를 수행하기 위한 법적 근거를 마련할 필요에서 수많은 문화관련법을 두고 있다. 그러나 각종 기본법의 남발과 중복규정, 그리고 그때 그때의 필요에 따라 제정되어 전체적인 연계성이 결여되어 있는 등 많은 문제점이 있다. 이에 따라 문화행정 각 영역별로 정책의 체계성과 효율성을 제고하기 위한 법체계의 정비와 대응을 위해 문화기본법의 제정을 해야 한다는 목소리가 있다. 그러나 모든 것을 법적 테두리에 묶어 두고 이를 문화부 기타 행정기관이 주도해서 문화정책을 수행해나가

는 것이 타당한가에 대해서는 의문이 있다. 문화라고 하는 특수한 영역이 가지는 창의성과 자율성에 비추어 볼 때 문화정책과 법제가 위의 캐나다나 영국의 예에서 보듯이 “지원은 하되 간섭은 하지 않는”(arm's length principle) 체계로 과감하게 전환되어야 한다고 본다.

※ 키워드 : 문화재, 캐나다 콘텐츠, 팔길이 원칙, 포괄면허, 캐나다 예술가·제작자관계심판소, 도박, 국민복권, 예술가지위, 방송과 통신의 융합, 캐나다문화유산, 복합문화주의

Abstract

Canadians express and share their diverse cultural experiences with each other and the world. Canadians live in an inclusive society built on intercultural understanding and citizen participation. The Canadian Heritage Portfolio, which includes the Department of Canadian Heritage and other major national cultural institutions, plays a vital role in the cultural and civic life of Canadians.

The Status of the Artist Act 1992 contains two parts. Part I sets out the general principles of the Act. Part II of the Act establishes a framework to govern professional relations between artists and producers that guarantees their freedom of association, recognizes the importance of their respective contributions to the cultural life of Canada and ensures the protection of their rights.

In Multiculturalism Act of 1988 the policy of the Government of Canada to recognize and promote the understanding that multiculturalism reflects the cultural and racial diversity of Canadian society and acknowledges the freedom of all members of Canadian society to preserve, enhance and share their cultural heritage is to be declared.

The Department of Culture, Media, Sports(DCMS) of UK aim to improve the quality of life for all through cultural and sporting activities, to support the pursuit of excellence and to champion the tourism, creative and leisure industries. Five strategic priorities of DCMS are broken down as follows: Children and young people, Communities, Economy, Delivery, Olympics.

Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003 is designed to criminalize anyone dealing dishonestly in unlawfully removed cultural objects from anywhere in the world. It is widely supported across political parties and across the UK art trade and heritage community.

The Gambling Act 2005 contains a new system to regulate the provision of all gambling in the UK. It has three clear objectives: Keeping gambling crime free, Making sure that gambling is fair and open, Protecting children and vulnerable adults.

The Licensing Act 2003 brings together six licensing regimes. Under the new system, the concept of a separate public entertainment licence therefore disappears, meaning that only a single authorisation will be needed to supply alcohol, provide regulated entertainment, such as a performance of live music, or provide late night refreshment or any combination of these activities.

The National Lottery Act 2006 is an important element of UK's reforms to the National Lottery to make it responsive to people's priorities and ensure that Lottery money goes efficiently to good causes.

※ Key words : Cultural Property, Canadian Contents, arm's length principle, premises licences, Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal: CAPPRT, Gambling, National Lottery, Status of Artist, Convergence of Broadcasting and Communications, Canadian heritage, Multiculturalism

약어

| | |
|-------|---|
| ACGB | Arts Council of Great Britain (대영예술진흥원) |
| BDBC | Bussiness Department Bank of Canada(캐나다산업은행) |
| BFI | British Film Institute (영국영화연구소) |
| BGRB | British Greyhound Racing Board (영국사냥 경주 위원회) |
| BHB | British Horseracing Board (영국경마위원회) |
| BOC | Bank of Canada (캐나다 은행) |
| BPIDP | University Capital Grand Fund (대학주요자본기금) |
| CAHSP | Canadian Arts and Heritage Sustainability Program (캐나다예술과 문화유산 지속가능성 프로그램) |
| CBC | Canadian Broadcasting Corporation (캐나다방송공사) |
| CCI | Canadian Conservative Institute (캐나다 보존 기구) |
| CGF | Conditional Grants Foundation (조건부보조기금) |
| CHIN | Canadian heritage Information Network (캐나다문화유산 정보네트워크) |
| CMF | Canada Music Fund (캐나다뮤직펀드) |
| CRTC | Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (캐나다방송통신위원회) |
| DCMS | Department of Culture, Media and Sports (문화 · 미디어 · 체육부) |
| DfES | Department for Education and Skills (교육기술부) |
| DJC | Department of justice Canada(법무부) |
| DND | National Department of Defense(국방부) |
| DTI | Department of Trade & Industry (통상산업부) |
| EC | Environment Canada(환경부) |
| FC | UK Film Council (영국영화위원회) |
| GAC | Government Art Collection (정부예술품수집) |
| GST | Goods and Service Tax (상품 · 서비스세) |

| | |
|-------|--|
| HLF | The Heritage Lottery Fund (문화재복권기금) |
| ITAP | Illicit Trade in Cultural Objects (정부자문위원단) |
| ITC | Indepent Television Committee (독립텔레비전위원회) |
| LOCOG | the London Organising Committee of the Olympic Games (런던올림픽게임 조직위원회) |
| MAP | Museum Assistance Program (박물관 지원 프로그램) |
| MEG | The Music Exports Group (음악수출그룹) |
| MLA | Museums, Libraries and Archives Council (박물관 · 도서관 · 문서고 진흥원) |
| Mnet | Media Awareness Network (미디어 인식 네트워크) |
| NAAF | National Aborginal Achievement Foundation (원주민 성취기금) |
| NDPBs | Non Departmental Public Bodies (DCMS 산하단체) |
| NFB | National Film Board (국립영화위원회) |
| NFTA | National Film and Television Archive (국립영화 텔레비전 자료원) |
| NFTS | National Film and Television School (국립영화 텔레비전학교) |
| NGRC | National Greyhound Racing Club (국가사냥개 경주 클럽) |
| NHMF | The National Heritage Memorial Fund (국립문화재기금) |
| NMC | National Museum Corporation (국립박물관공사) |
| NRC | National Resources Canada (자원부) |
| OFCOM | Office of Communications (커뮤니케이션청) |
| OLA | Official Language Act (공용어법) |
| RCBB | Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (왕립이중언어문화위원회) |
| RCEWA | The Reviewing Committee on the Export of Works of Arts & Objects of Cultural Interest (예술품 · 문화관심품 심사위원회) |
| TASS | Talented Athlete Scholarship Scheme (선수장학 기금) |
| TPP | Transfer Payment Program (교부금프로그램) |
| UCGF | University Capital Grand Fund (대학주요자본기금) |

법령목차

1. 캐나다

- Bell Canada Act 1995 (1995년 캐나다전화법)
- Broadcasting Act 1991 (1991년 방송법)
- Canada Council of the Arts Act 1985 (1985년 캐나다 예술위원회법)
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act 1985 (1985년 캐나다방송텔레코뮤니케이션위원회법)
- Canadian Radio-television and Communications Commission Act 1985 (1985년 캐나다방송통신위원회법)
- Canadian Film Development Act (캐나다 필름개발공사법)
- Canada Travelling Exhibition Indemnification Act 1999 (1999년 캐나다순회전시회보상법)
- Department of Canadian Heritage Act, 1995 (1995년 캐나다문화부법)
- Foreign Publisher Advertising Service Act 1999 (1999년 외국출판사광고서비스법)
- Income Tax Act 1985 (1985년 소득세법)
- Library and Archives Act 2004 (2004년 박물관 및 문서보존소법)
- Multiculturalism Act 1985 (1985년 복합문화주의법)
- Museums Act 1990 (1990년 박물관법)
- National Arts Center Act 1985 (1985년 국립예술센터법)
- National Film Act 1985 (1985년 국가필름법)
- Official Language Act 1969 (1969년 공용어법)
- Status of Artist Act 1991 (1991년 예술가지위법)

Telecommunications Act 1993 (1993년 통신법)

Telefilm Canada Act 1985 (1985년 캐나다텔레필름법)

Values and Ethics Code (가치와 윤리헌장)

2. 영 국

Advertisements Act 1967 (1967년 광고법)

Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979
(1979년 기념물 및 고고학지구법)

British Museum Act 1963 (1963년 영국박물관법)

British Library Act 1972 (1972년 영국도서관법)

British Telecommunications Act 1981 (1981년 영국 텔레커뮤니케이션법)

Broadcasting Act 1990 (1990년 방송법)

Broadcasting Act 1996 (1996년 방송법)

Cable and Wireless Act 1946 (9 and 10 Geo.6 c.82)(1946년 유무선법)

Communications Act 2003 (2003년 통신법)

Dealing in cultural objects(offences) Act 2003 (2003년 문화재거래범죄법)

Electronic Communications Act 2000 (2000년 전기통신법)

Gambling Act 2005 (2005년 도박법)

Historic Buildings and Ancient Monuments Act 1953
(1953년 역사적 건조물 및 기념물법)

Horsrace Betting and Olympic Lottery Act 2004
(2004년 경마베팅올림픽복권법)

Human Tissue Act 1961 (1961년 인체조직법)

Human Tissue Act 2004 (2004년 인체조직법)

Licensing Act 2003 (2003년 면허법)

Local Government Act 1958 (1958년 지방정부법)

Local Government Act 1972 (1972년 지방정부법)

Local Government Act 1999 (1999년 지방정부법)

Museums and Galleries Act 1992 (1992년 박물관 및 미술관법)

Museums and Galleries Admission Charges Act 1972
(1972년 박물관 및 미술관 입장료법)

Museum of London Act 1986 (1986년 영국박물관법)

National Lottery Act 1998 (1998년 국민복권법)

National Lottery Act 2006 (2006년 국민복권법)

National Heritage Act 1997 (1997년 국가문화유산법)

Office of Communications Act 2002 (2002년 커뮤니케이션청법)

Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990
(1990년 계획(등록건조물 및 보존지역)법)

Public Libraries and Museums Act 1964 (1964년 공공도서관 및 박물관법)

Telecommunications Act 1984 (1984년 텔레커뮤니케이션법)

Tourism (Overseas Promotion) (Scotland) Act 1984
(1984년 관광(해외 촉진)(스코틀랜드)법)

Tourism (Overseas Promotion) (Wales) Act 1992
(1992년 관광(해외 촉진)(웨일즈)법)

Town and Country Amenities Act 1974 (1974년 도시전원쾌적법)

Treasure Act 1996 (1996년 보물법)

목 차

| | |
|-------------------------------|----|
| 국문 요약 | 3 |
| Abstract | 15 |
| 약어 | 17 |
| 법령목차 | 19 |
| | |
| 제 1 장 연구의 목적, 범위 및 방법 | 27 |
| 제 2 장 캐나다의 문화정책과 법제 | 31 |
| 제 1 절 개 관 | 31 |
| 제 2 절 문화정책수행기구 | 32 |
| 1. 문화정책의 일반적 경향 | 32 |
| 2. 연방정부 | 33 |
| 3. 주정부 | 42 |
| 4. 군지역 | 43 |
| | |
| 제 3 절 캐나다의 문화정책과 문화지원제도 | 44 |
| 1. 문화정책의 기초 | 44 |
| 2. 구체적 정책목표 | 46 |
| 3. 문화예술 지원 프로그램 | 57 |
| | |
| 제 4 절 문화 부문별 정책 및 법제 | 61 |
| 1. 개 관 | 61 |
| 2. 방송분야 | 62 |
| 3. 영화필름 및 비디오 산업 | 70 |

| | |
|--|-----|
| 4. 음악산업 | 72 |
| 5. 출판산업 | 74 |
| 6. 신문잡지산업 | 75 |
| 7. 멀티미디어 | 77 |
| 8. 예 술 | 78 |
| 9. 문화유산 | 78 |
| 제 5 절 예술가지위법(Status of Artist Act) | 89 |
| 1. 입법배경 | 89 |
| 2. 총칙(General Principles) | 93 |
| 3. 캐나다예술가-제작자관계심판소(Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal: CAPPRT) | 98 |
| 4. 예술가협회의 인증(certification) | 100 |
| 5. 단체교섭 및 스케일협정 | 102 |
| 6. 금지 또는 구제(prohibitions and remedies) | 105 |
| 제 6 절 복합문화주의법(Multiculturalism Act) | 108 |
| 1. 입법배경 | 108 |
| 2. 법의 주요내용 | 113 |
| 3. 복합문화주의법의 이행 | 116 |
| 제 3 장 영국의 문화정책 및 법제 | 125 |
| 제 1 절 개 관 | 125 |
| 1. 영국의 구성과 법제 | 125 |
| 2. 영국문화정책의 흐름 | 126 |
| 제 2 절 문화정책수행기구 | 128 |

| | |
|--|-----|
| 1. 연방정부 | 128 |
| 2. 지방정부 | 134 |
| 제 3 절 영국의 문화정책 | 134 |
| 1. 문화정책의 개요 | 134 |
| 2. 우선적 전략목표(five strategic objectives) | 135 |
| 제 4 절 문화영역별 정책 및 법제 | 138 |
| 1. 방송(Broadcasting) | 139 |
| 2. 창작산업(Creative Industries) | 146 |
| 3. 예술(Art) | 150 |
| 4. 문화재와 문화유산 | 152 |
| 5. 박물관·미술관·도서관 | 158 |
| 6. 관광 및 관련산업 | 160 |
| 7. 스포츠 | 168 |
| 제 4 장 결론- 비교법적 검토 | 171 |
| 제 1 절 총괄적 비교 | 171 |
| 1. 정책적 측면의 비교 | 171 |
| 2. 법체계적 측면의 비교 | 172 |
| 제 2 절 방송법제의 비교 및 시사점 | 174 |
| 1. 방송과 통신의 융합 | 174 |
| 2. 우리나라의 방송 및 통신 기구개편 | 175 |
| 3. 캐나다 영국 방송법제의 시사점 | 176 |
| 제 3 절 문화유산법제의 비교 및 시사점 | 177 |
| 1. 캐나다와 영국의 문화재 관련 법제 | 177 |

| | |
|--|-----|
| 2. 문화재 관련 국내법제 | 178 |
| 3. 시사점 | 179 |
| 제 4 절 영국 면허법 및 국민복권법과의 비교 및 시사점 | 181 |
| 1. 2003년 포괄면허법 | 181 |
| 2. 국민복권 관련 법제 | 184 |
| 제 5 절 캐나다 예술가지위법 및 복합문화주의법과의 비교 및 시사점 | 187 |
| 1. 예술가지위법 | 187 |
| 2. 복합문화주의법 | 191 |
| 제 6 절 종합결론 및 입법론 | 194 |
| 참고문헌 | 199 |

제 1 장 연구의 목적, 범위 및 방법

1. 연구목적

이 연구는 캐나다와 영국의 문화정책과 문화관련 법제에 대한 조사와 분석을 하고 이를 바탕으로 우리의 문화정책수립과 법제개편에 시사점을 얻는데 그 목적이 있다. 캐나다와 영국은 영연방에 속하는 국가이면서도 문화선진국으로서 각자 독특한 문화정책과 법제를 가지고 있다. 또 이 두 나라는 모두 미국이라는 문화 초강대국의 영향으로부터 자국의 문화적 정체성을 지키며 21세기 황금분야로 간주되는 문화산업분야에서 정책과 법제를 잘 정비하여 비교우위를 점하고 있다.

이 연구에서 대상으로 하는 “문화”, “문화정책”, “문화법제”에 대해서는 특별한 개념규정을 하거나 특정한 의미로 사용하지는 않는다. 이는 우리나라의 경우와 마찬가지로 캐나다나 영국에 있어서도 그들의 문화정책과 법제가 대상으로 하는 문화의 개념에 대해 어떠한 규범적인 제한도 하지 않고 있기 때문이다. 즉 행정조직적 측면에서 문화부가 관장하는 업무가 문화라고 하는 지극히 실용적인 태도를 취하고 있다. 나아가 문화부(DCMS)의 설립에 관한 제정법적인 근거를 두고 있지 않는 영국은 물론이고 문화부법을 제정하고 있는 캐나다의 경우에도 문화부법에서 문화부(DCH)가 관장하는 업무를 구체적으로 열거하고 있지 않다. 그러므로 논자마다 다양하게 개념정립을 하는 “문화”라는 용어를 이들 국가에서 어떻게 수용하고 있다고 단정하는 것은 학문적인 관심에서는 몰라도 실제적으로는 큰 의미가 없다고 하겠다.

다만 양국이 유네스코활동의 적극적인 후원자이고 따라서 유네스코가 채택한 많은 협약이나 권고 등을 국내 입법하고 있는 점을 보면 유네스코가 채택하고 있는 문화의 개념, 즉 문화란 “어느 한 사회의

구성원들이 사회적으로 학습하고 사고하고 행동하는 공유된 모든 것을 총괄하는 개념”이라는 문화인류학적인 광의의 문화개념을 수용하고 있는 것이 아닌가 하는 추측을 해볼 뿐이다. 이에 따라 전통문화와 순수예술에 국한되지 않고, 모든 지적활동과 대중예술, 관광, 여가활동, 패션, 만화, 비디오까지도 문화영역에 포함시키고 있다.

즉 영국의 경우 문화부가 관장하는 업무는 전통적인 문화업무 이외에 인도주의 원조, 문화와 관련 있는 교육과 사회정책, 훈장 등 서훈에 관한 사무를 관장함으로써 선진국 중에서는 가장 광의의 문화개념에 입각하고 있다. 한편 캐나다의 경우에는 문화부의 관장업무 중에 복합문화주의법을 포함하고 있는데 이는 문화소수자의 권리보장과 같은 헌법상의 평등권보장이 그 핵심이어서 문화법이라기 보다는 인권법의 영역에 속한다고 보여진다. 그만큼 양국에서는 문화의 개념을 국가 정체성이나 가치체계까지도 확장시키고 있다는 것을 보여준다.

2. 연구범위

이 연구는 캐나다와 영국의 문화정책 방향과 문화정책 수립 및 집행기관 그리고 이를 법제화한 문화관련 법을 대상으로 한다. 영국이나 캐나다는 우리나라의 문화산업진흥법과 같은 문화정책 또는 문화산업을 총괄하는 법은 없다. 또한 우리와 같은 중앙집권적인 행정규제에도 익숙하지 않는 체제이다. 이에 따라 문화정책과 법제를 일목요연하게 파악하는 것이 쉽지 않다.

제2장 캐나다 문화정책과 법제에서는 첫째, 연방정부의 문화유산부(Department of Canadian Heritage)를 위시해서 각 주정부 기관 및 문화관련 기구 등 문화정책의 수립과 집행을 담당하는 기관의 구조와 업무영역을 다룬다. 둘째, 캐나다 문화정책의 기본전략과 정책수행을 위한 각종 프로그램 및 지원체계를 다룬다. 셋째, 문화영역별 정책과 법

제를 방송, 영화, 음악, 예술, 문화유산 등의 순으로 다룬다. 넷째, 예술가지위법(Status of Artist Act)과 복합문화주의법(Multiculturalism Act)을 심층적으로 다룬다. 이들 법을 따로 다루는 것은 이 법이 캐나다 콘텐츠(Canada Contents) 확보와 문화다양성(cultural diversity) 보존이라는 캐나다 문화정책의 양대 기조를 이루는 기본법이라고 할 수 있기 때문이다.

제3장 영국문화정책과 법제에서도 캐나다의 경우와 유사하게 첫째, 영국 문화정책수립의 중심적 역할을 하는 중앙정부의 문화·미디어·스포츠부(DCMS)와 관련 기구들을 다룬다. 둘째, 영국의 문화정책 기조와 최근 영국의 5대 우선전략과제를 살펴본다. 셋째, 문화의 각 영역별 정책과 법제를 방송, 창작산업, 문화재, 관광, 스포츠 등으로 구분하여 살펴본다. 영국문화법제에서 현재 가장 중요한 이슈로 되고 있는 것이 오락산업규제완화와 관련한 2003년 면허법(Licensing Act)과 2005년 도박법(Gambling Act) 및 2003년 문화재거래범죄법이므로 이들을 상세히 다루기로 한다.

제4장에서는 제2장과 제3장에서 논의한 바탕으로 캐나다와 영국의 문화정책 및 법제를 우리 문화정책 및 문화법제와 비교검토한 후, 우리 문화정책과 법제개선에 주는 시사점을 살펴본다. 먼저 문화정책과 문화법제에 대한 총괄적 비교검토후, 방송법, 문화재법, 영국의 포괄면허제법 및 복권법, 캐나다의 예술가지위법 및 복합문화주의법과 국내법의 비교검토를 한다.

이 연구는 캐나다 문화정책과 법제 부분에 70%, 영국 문화정책과 법제 부분에 30% 정도를 각각 할애하였다. 이와 같이 캐나다 문화정책과 법제에 더 큰 비중을 둔 것은 영국 문화에 대한 체계적인 연구는 국내에 상대적으로 많이 소개되어 있음에 비해 캐나다 문화정책과

법제에 대해서는 거의 전무한 상황이라는 점을 감안한 때문이다. 나아가 캐나다는 미국과 방대한 지역의 국경을 맞대고 있으면서 미국의 문화적 영향력으로부터 자국의 정체성을 지키기 위해 미국과의 NAFTA 협상에서 문화적 예외를 관철시켰다는 점에서 현재 미국과 FTA를 추진하고 있는 우리에게 주는 시사점이 크다고 생각한 때문이다.

3. 연구방법

이 연구는 캐나다와 영국의 문화정책과 법제라는 제도적 사안이 연구대상이므로 문화산업의 현황에 대한 경제적 자료의 원용이나 분석은 하지 않았다. 또 이 연구는 캐나다와 영국의 문화당국이나 기관에서 발간한 정책보고서나 입법자료, 연례보고서와 같은 일차자료에 주로 의존하였다. 이에 따라 학문적인 자료의 인용이나 분석은 복합문화주의와 같은 이론적인 고찰이 필요한 부분에 한정하였다.

제 2 장 캐나다의 문화정책과 법제

제 1 절 개 관

캐나다는 인구 3천 2백만명에 불과하지만 지역적으로는 세계에서 두 번째로 광대한 국토를 가지고 있다. 캐나다는 영어와 프랑스어라는 두개의 공용어를 사용하며 특별히 지배적인 종교는 없다. 캐나다 문화는 원주민, 프랑스계와 영국계 거주자에 의해 영향을 받은 일종의 모자이크 문화로서 문화적 다양성을 특징으로 하고 있다.

캐나다는 10개의 주(province)와 3개의 준주(territory)로 구성된 연방제 국가로서 입법권한은 연방정부와 주정부로 나뉘어 있다. 또 지리적으로는 대서양 지역, 중앙캐나다와 초원지역 그리고 태평양 지역으로 크게 세부분으로 나뉘어 있다. 이러한 캐나다의 연방제와 지역적 다양성은 캐나다 정치적 역사에 중요한 영향을 주고 있으며 문화정책에 있어서도 마찬가지이다.

1867년 헌법상의 권력분할에 따라 문화를 포함하는 교육 분야의 책임을 주정부에 부여하였다. 그 결과 각 주는 독자적인 문화정책을 개발하였으며 정책실현을 위해 주정부차원의 문화부와 유관기관 등 기구를 설립하였다. 한편 문화와 통신에 대한 연방정부 차원에서의 통일적인 정책수립과 지원은 1951년 “국가적 예술, 문학 및 과학의 발전에 관한 왕립위원회의 보고서”¹⁾의 발표에 따라 처음으로 제도화되었다. 이 보고서에 의해 1953년에 캐나다국립도서관(National Library of Canada), 1957년에는 캐나다 위원회(Canada Council)가 설립되었다. 이와 같이 캐나다 문화정책의 수립과 그 이행이 연방정부와 주정부로

1) Report of the Royal Commission on *National Development in the Arts, Letters and Sciences*: (Massey-Levesque Report).

크게 나뉘어 있어 이들간의 권한분배를 어떻게 조정할 것인가 하는 것이 큰 과제가 되고 있으며 현재는 각 주정부의 역할을 확대하는 방식의 권한 분산이 그 추세를 이루고 있다.

전통적으로 캐나다는 문화를 포함하는 공공정책의 수행에 있어서 연방과 주정부 기관들의 주도하에 규정(regulation)을 제정하고 정책개발을 추진하는 등 기구적 접근방식(institutional approach)을 취하여 왔다. 1993년 이루어진 연방정부 재조직 이후 캐나다 문화유산부(Department of Canadian Heritage ; DCH)가 캐나다의 문화의 일차적인 관장부서가 되었으며 외교통상부(Foreign Affairs and International Trade), 재무부(Department of Finance), 이민 및 시민권부(Department of Immigration and Citizenship), 인적자원부(Department of Human Resources), 인디언부(Department of Indian and Northern Affairs), 산업부(Department of Industry) 등이 문화정책에 중요한 역할을 수행하고 있다. 이 보고서는 국가적인 차원에서 문화발전에 주도적인 역할을 하는 연방문화유산부에 초점을 맞추기로 한다.

제 2 절 문화정책수행기구

1. 문화정책의 일반적 경향

캐나다의 문화정책의 기조는 집합(assimilation)보다는 융합(integration)을 촉진함으로써 문화적, 국가적 정체성(a distinct cultural and national identity)을 확립하는 것이다. 이는 캐나다가 원주민을 제외하고는 다양한 문화적 배경을 가진 이민자들에 의해 건립된 국가이고 또 언어적으로는 영어와 불어라는 이중적 구조(linguistic duality)를 가지고 있으며, 지리적으로도 기후나 풍토가 서로 현저하게 다른 광대한 지역들로 구성되어 있기 때문이다. 또한 캐나다는 인구 대부분이 6,400킬로

미터에 이르는 미국과의 경계선에서 100마일 이내에 거주하고 있기 때문에 미국의 강한 문화적인 영향력으로부터 자국의 문화적 정체성을 지키는 것이 무엇보다도 중요한 과제가 아닐 수 없다.

앞에서 본 바와 같이 캐나다 헌법에 따라 연방정부와 주정부는 교육과 문화 부문에 대한 권한과 책임을 분담한다. 이에 따라 각 주는 연방정부의 문화유산부(DCH)와 유사한 문화정책기구들을 두고 문화부에서 시행하는 정책과 유사한 정책 및 지원들을 각 주차원에서 시행하고 있다. 가령 온타리오주와 같이 큰 주들은 교육을 담당하는 공영방송네트워크와 민영방송국들을 두어²⁾ 캐나다방송공사(Canadian Broadcasting Corporation)의 활동을 주정부차원에서 보완하고 있다. 또한 각 주정부는 연방정부의 Canadian Council과 유사한 기구(provincial arts council)들을 두어 문화예술부분의 정책을 이른바 arm's length principles에 따라 수립하고 집행하고 있다. 1992년 예술 및 통신상설위원회의 보고서³⁾는 연방정부가 주정부 기타 민간부분 및 다양한 캐나다 문화공동체들과의 파트너십을 통해 문화에 대한 통합된 정책을 수행할 것을 정책방향으로 제시하였다.

2. 연방정부

(1) 캐나다 문화유산부(Department of Canadian Heritage)

1) 설립 및 구조

캐나다 문화부는 1993년 6월 정부조직개편에 의해 과거 연방 통신부(Department of Communication)가 담당하던 문화정책에 관한 권한을

2) TV Ontario, Radio-Quebec 등

3) Report of Standing Committee on Culture and Communications: *The Ties that Bind*, 1992.

비롯해서 연방정부의 여러 기관에 산재하고 있던 문화관련 행정 부서들을 통합해서 창설되었다. 문화부설립을 위한 법적 근거로서 1995년 캐나다문화부법(Department of Canadian Heritage Act, 1995)이 제정되었다.

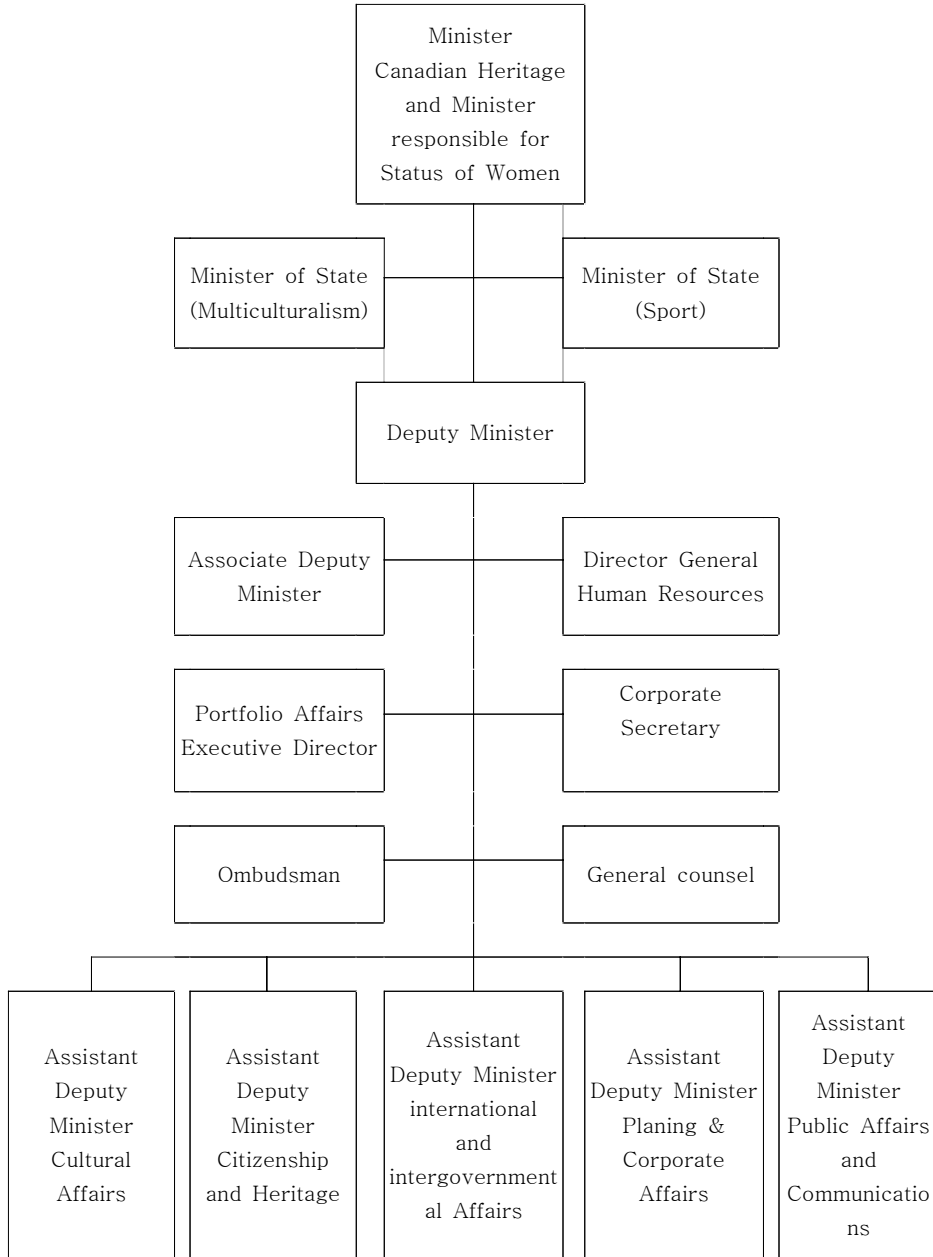
이 법은 문화부에 캐나다의 문화와 시민생활 전반에 대한 폭넓은 권한과 책임을 부여하고 있다. 캐나다 문화부장관은 여성지위부(Status of Women)에 관한 업무도 동시에 관장하고 있는데, 복합문화를 관장하는 국무장관(Minister of State, Multiculturalism)과 스포츠를 관장하는 국무장관(Minister of State, Sports)의 보좌를 받고 있다. 문화부장관의 주요 관장업무는 방송, 문화산업, 예술, 문화유산, 공식언어, 원주민문화와 언어, 캐나다 정체성, 시민참여, 청소년, 복합문화주의, 스포츠이다. 문화부는 온타리오주에 있는 본부와 전국에 소재하는 25개 부서에서 서비스하고 있으며 주요 외국에는 문화교역개발관 들을 상주시켜 문화교역을 촉진시키고 있다.

2) 캐나다문화부법(Department of Canadian Heritage Act 1995)

문화부법은 캐나다의 문화와 인권업무를 통괄할 연방정부의 부서로서 문화부를 창설하기 위해 1995년 6월 캐나다 상하양원의 동의를 얻어 제정된 연방법⁴⁾이다. 이 법은 표제, 문화부의 설립, 문화부장관의 권한·의무·기능, 업무협정, 경과규정, 수정, 참조, 폐지, 발효의 순으로 구성되어 있다.

4) S.C. 1995, c. 11.

<그림 1> 캐나다 문화유산부 조직도



① 문화부의 권한사항

문화부는 캐나다의 정체성과 가치, 문화발전 및 문화유산에 관한 모든 사항을 관장한다. 이를 구체적으로 보면, i) 인권, 기본적 자유, 관련 가치에 대한 이해의 촉진, ii) 복합문화주의, iii) 예술가의 문화적 지위, iv) 공연예술, 영상음향예술, 출판, 음성레코딩, 영화필름, 비디오, 문학 등을 포함한 문화유산과 산업, v) 국가 전쟁 유적지, vi) 스포츠의 개발, 진흥, vii) 영어와 불어의 사용과 지위의 동등성 증진, 영어불어 사용 소수 지역공동체의 개발, viii) 국가 기념일 및 캐나다 상징물, ix) 방송의 기술적 측면 및 스펙트럼 관리를 제외한 방송, x) 외국인 투자 및 저작권과 관련된 문화정책의 수립, xi) 문화재의 수출과 수입 및 보존, xii) 국립박물관, 사고, 도서관에 관한 사항이다.⁵⁾

② 정책이행 프로그램과 기관협정

문화부장관은 제4조에 규정된 권한과 의무를 수행함에 있어서 캐나다의 정체성과 가치, 문화적 발전 및 유산과 관련된 다양한 프로젝트와 프로그램, 정책의 개발과 시행을 행한다.⁶⁾

또한 문화부장관은 이 법에 기한 권한과 의무 및 기능을 수행함에 있어서 주정부 및 관련기관과의 업무협조에 관한 협정을 체결할 수 있다.⁷⁾ 캐나다의 통치구조상 연방정부와 주정부간, 그리고 연방정부와 독립기관간에는 상명하복관계에 있지 않으므로 필요한 경우 기관협정 (agreement)을 체결함으로써 상호 업무협조와 조정 등을 행하게 된다.

③ 재정적 지원

이 법에 따른 문화부의 정책프로그램의 집행을 촉진시키기 위한 수단으로 다음과 같은 형태의 재정적 지원을 한다. i) 특정인에 대한

5) Department of Canadian Heritage Act, 4.

6) Department of Canadian Heritage Act, 5.

7) Department of Canadian Heritage Act, 6.

보조금(grants), 기여금(contribution) 및 출자금(endowments) 형태의 재정적 지원 ii) 기부 등의 형태에 의한 재산의 취득과 재산의 보유, 관리, 투자, 판매, 교환기타의 처분 iii) 캐나다 문화유산부(DCH) 기타 다른 부서를 대표한 포상 등의 수여이다.⁸⁾

④ 이용료 부과

문화부장관은 재무부가 따로 규정하는 경우를 제외하고 문화부의 관장하에 있는 캐나다 정부재산 및 시설의 이용과 서비스에 대해 그 서비스제공에 소요되는 비용을 초과하지 않는 범위내에서 이용료(fee)를 결정한다.⁹⁾ 또한 문화부장관은 그 관할 하에 캐나다정부에 의해 제공되는 권리 특권, 제품과 관련된 이용료를 정할 수 있다.¹⁰⁾ 또 문화부 장관은 그 관할하에 캐나다 정부에 의해 제공되는 허가나 규제 절차와 관련된 수수료를 정할 수 있다.¹¹⁾

문화부장관은 제8-10조에 의한 이용료 및 수수료 책정시 당해 사안과 관련을 가지는 다른 부서의 장관 또는 관리자와 협의하여야 하며 책정된 수수료는 매년 캐나다가제트(Canada Gazette)에 공시해야 한다.¹²⁾

⑤ 경과규정

앞에서 설명한대로 문화부는 과거 정부 부서내에 산재해 있던 문화와 인권관련 업무를 통합해서 관장하는 부서이므로 문화부법은 이들 부서에 소속되어 있던 공무원들과 예산 기타 권한을 문화부로 이관하기 위한 경과규정을 두고 있다.

문화부법이 발효되기 전에 i) 환경부의 공공서비스 부서, ii) 보건 후생부의 공공서비스 부서 iii) 국무부, iv) 통신부, v) 복합문화주의

8) Department of Canadian Heritage Act, 7.

9) Department of Canadian Heritage Act, 8.

10) Department of Canadian Heritage Act, 9.

11) Department of Canadian Heritage Act, 10.

12) Department of Canadian Heritage Act, 11,12.

및 시민권부 소속 공무원들은 이 법에 따라 문화부 소속 공무원으로서의 지위를 유지한다.¹³⁾ 또한 캐나다 통신부, 복합문화주의 및 시민권부에 배정된 예산은 이 법이 발효됨에 따라 문화부로 이관된다.¹⁴⁾ 문화부장관의 권한범위에 속하는 사항에 대해서는 기존의 환경부장관, 보건복지부장관, 국무장관(복합문화주의 및 시민권장관), 국무장관(스포츠), 통신부 장관 등이 관장하던 문화부 관련 업무는 모두 문화유산부(DCH)에 이관된다.¹⁵⁾

(2) 캐나다 예술위원회(Canada Council of the Arts)

1) 설립 및 활동

문화부의 위임에 의해 예술진흥과 예술가들을 위한 지원프로그램을 시행하는 기관이 캐나다 예술위원회(Canada Council of the Arts)이다. 이 위원회는 예술 분야의 창작과 예술의 향유 및 예술에 대한 연구를 촉진시키기 위한 목적으로 1957년 캐나다 위원회법에 의해 설립되었다. 이 위원회의 연간예산의 대부분은 직접적으로 예술가, 제작자 및 예술가 조합에 대한 지원을 위해 사용된다. 또한 이 위원회는 캐나다 유네스코위원회의 역할을 담당하고 있으며 학술상 수여와 같은 많은 예술분야의 상들을 관장하고 있다.

캐나다 유네스코위원회는 캐나다 내에서의 유네스코 활동을 하고 있으며 유네스코활동에 캐나다의 참여를 촉진하고 유네스코 관장 사항에 대해 외교부에 자문 및 문화관련 국제협약의 추진을 위한 활동을 하고 있다.

13) Department of Canadian Heritage Act, 13.

14) Department of Canadian Heritage Act, 14.

15) Department of Canadian Heritage Act, 15.

2) 캐나다 예술위원회법(Canada Council of the Arts Act 1985)

1957년 처음으로 제정된 캐나다위원회법(Canada Council Act 1957)은 1985년 개정을 거쳐 현재의 법¹⁶⁾으로 되었다. 이 법은 표제, 해석, 캐나다예술가위원회, 위원회 구성, 이사, 보수 및 보상, 직원 및 자문인, 협의외의 목표·권한·의무, 재정규정, 감사, 의회에 대한 보고의 순으로 구성되어 있다.

① 예술의 개념

이 법의 주된 적용대상이 되는 예술은 건축, 극장예술, 문학, 음악, 회화, 조각, 그래픽예술, 기타 유사한 창조적 활동을 말한다.¹⁷⁾ 이 법에서 정의하고 있는 예술(arts)은 후술할 예술가 지위에 관한 법(Status of Artist Act)에서 다시 상세하게 정의되고 분류된다.

② 위원회 구성

위원회는 총독에 의해서 임명된 1인의 위원장과 부위원장, 그리고 9인 이하의 위원들로 구성된다.¹⁸⁾ 위원장과 부위원장은 5년을 초과하지 않는 범위 내에서 총독에 의해 정해지는 기간으로 임기가 정해진다. 위원장과 부위원장을 제외한 나머지 위원들의 임기는 3년이다. 위원들은 연임할 수 있으며 이 경우 임기만료 12월 전에 다시 임명해야 한다.¹⁹⁾ 또한 총독은 위원회의 이사 1인을 임명해야 한다.²⁰⁾

위원장과 부위원장은 보수를 지급받고, 나머지 위원들은 회의 참석수당을 받는다. 또한 위원들과 이사는 여행경비, 기타 출장에 필요한 비용을 지급 받는다.²¹⁾

16) R.S., 1985, C. C-2

17) Canada Council of the Arts Act, 2.

18) Canada Council of the Arts Act, 3.

19) Canada Council of the Arts Act, 4.

20) Canada Council of the Arts Act, 5.

21) Canada Council of the Arts Act, 6.

③ 위원회의 목표·권한·의무

위원회는 예술의 향유와 연구를 촉진하고 예술 작품의 제작지원을 목표로 한다. 특히 i) 위원회의 목표와 유사한 목표를 가진 기관을 지원하거나 협력하고, ii) 캐나다에 소재하는 사람들이나 외국에 소재하고 있는 사람들이 캐나다의 예술에 대한 연구와 조사에 있어서 필요한 보조금, 학자금, 용자를 제공하고, iii) 예술분야에서 주목할 만한 성과를 이룩한 캐나다인들에 대한 시상 iv) 예술작품의 출판과 공연, 전시를 위한 스폰서 v) 건축프로젝트와 관련해서 자본지원방식(capital assistance)에 의해 대학 기타 고등교육에 대한 보조 vi) 예술에 관련된 정보나 지식에 종사하는 사람에 대한 교환 프로그램의 지원 vii) 외국에서 개최되는 캐나다예술의 소개 및 전시에 대한 지원을 그 구체적인 목표로 정하고 있다. 또한 위원회는 캐나다에서 유네스코에 관한 임무수행을 담당한다.²²⁾

④ 기금 및 재정지원

재무부 장관은 종합소득펀드로 부터 5,000만 달러를 위원회의 기본재산으로 지급한다.²³⁾ 위원회의 목표를 수행하기 위한 제반비용은 기본자산의 투자수익, 위원회가 기금의 형태로 기탁받은 금전, 증권, 기타 재산에 의해 충당된다.²⁴⁾

위원회는 재무부장관이 위원회에 지급하는 5000만 달러의 기본재산을 바탕으로 University Capital Grand Fund(UCGF)로 불리는 기금을 설립해야 한다. 이 법 제8조1항e(대학에 대한 자본지원방식)에 따른 위원회의 지원은 UCGF로부터 지급되는데, 특정 프로젝트의 경우에는 그 프로젝트에서 지급되는 총 비용의 절반 그리고 각 주에 지원되는 경우

22) Canada Council of the Arts Act, 8.

23) Canada Council of the Arts Act, 13.

24) Canada Council of the Arts Act, 14.

에는 각 주의 인구의 비례에 따른 금액을 초과하지 않아야 한다.²⁵⁾

위원회는 이 법의 목적을 위해서 동산, 부동산 등의 재산을 보유하거나 취득할 수 있고, 이 법에 따로 규정하지 않는 한 적절한 방법에 의한 기본재산의 투자에 대한 자문을 구할 수 있다.²⁶⁾

⑤ 감 사

위원회의 계정이나 재정에 관련된 거래들은 캐나다 감사원(Auditor General of Canada)의 연례 감사를 받아야 하며, 감사보고서를 제출하여야한다.

(3) 기타 문화관련 기관

문화부가 그 조직과 운영에 관해서 연방의회에 책임지고 관장하고 있는 기관들은 그 유형별로는 크게 국영공사, 독립규제위원회, 행정심판기관 등으로 나뉘어진다. 이 기관들은 문화부와 별도로 사업계획서와 이행보고서를 작성하여 이를 문화부를 통하여 의회에 제출한다. 문화부장관은 이들 기관의 업무추진이나 재정상태가 정부의 목표와 계획에 적합하도록 감독하고 지도해야 하며 기관들에 할당된 지원금의 사용에 대해서도 책임을 져야 한다.

1) 국영공사(Crown corporation)

캐나다방송공사(Canadian Broadcasting Corporation), 캐나다 텔레필름(Telefilm Canada), 캐나다 예술위원회(Canada Council for the Arts), 국립 과학기술박물관(National Museum of Science and Technology),²⁷⁾ 캐나다 자연박물관(Canadian Museum of Nature), 캐나다 문명박물관(Canadian

25) Canada Council of the Arts Act, 15.

26) Canada Council of the Arts Act, 17.

27) 캐나다농업박물관(Canada Agriculture Museum) 및 캐나다 항공박물관(Canada Aviation Museum) 포함.

Museum of Civilization),²⁸⁾ 캐나다 국립전시장(National Gallery of Canada),²⁹⁾ 캐나다 인종관계기금(Canadian Race Relations Foundation), 국립예술센터(National Arts Center), 국가자본위원회(National Capital Commission)의 10개의 국영공사가 있다.

2) 독립규제위원회 등

캐나다 라디오·TV·통신위원회(Canadian Radio-Television and Communications Commission), 캐나다 도서관 및 문서보관소(Library and Archives Canada), 국가전쟁유적지위원회(National Battlefields Commission), 국가영화필름위원회(National Film Board), 캐나다 여성지위부(Status of Women Canada)의 5개 기관이 이에 해당한다. 이 중에서 캐나다 라디오·TV·통신위원회만 진정한 의미에서 독립규제위원회(independent regulatory authority)라고 할 수 있다.

3) 행정심판기관

캐나다문화재 수출 및 수입법(Canadian Cultural Property Export and Import Act)에 의해 설치되는 심사위원회(Review Board)와 예술가지위법(Status of Artist Act)에 의해 설치되는 CAPPRT(Tribunal)는 일종의 행정재판소(administrative tribunal)로서 문제되는 사안에 대한 판단을 하는 기관이다. 문화부장관은 이들 기관의 위원을 추천하거나 사무총장을 파견한다.

3. 주정부

앞에서도 언급한 바와 같이 문화관련 업무는 각 주정부와 연방정부가 그 책임을 분장하고 있다. 1970년대에는 로또판매 수익금이 각주

28) 캐나다전쟁박물관(Canadian War Museum) 포함.

29) 캐나다현대사진박물관(Canadian Museum of Contemporary Photography) 포함.

의 문화정책 수행을 위한 재정적 뒷받침이 되었다. 이리하여 각 주정부는 문화정책수행을 위한 기관을 설치하고 지원프로그램들을 앞다투어 시행하였다. 캐나다의 주정부는 전통적으로 문화유산영역에서 매우 적극적이었고 이에 대한 강력한 보호입법과 정책 및 프로그램을 개발하여 왔다. 그러나 다양한 문화영역 중에서 어디에 우선순위를 둘 것인가에 대한 선택과 집중에 있어서는 각주 마다 서로 다른 것은 물론이다. 가령 온타리오주라든가, 퀘벡주 그리고 브리티시 콜럼비아주는 캐나다의 문화산업과 예술의 센터로서 자리잡고 있으므로 그 문화정책도 자연이 이 분야에 집중되고 있다. 특히 퀘벡주는 1990년대의 불경기기간 중에서도 문화예술 지원을 확대한 유일한 주이기도 하다.

연방정부와 각 주정부는 문화지원을 위한 협력펀드(cooperative funding projects)를 개발하는 동시에 관련 정보와 업무협조를 위한 채널을 구축하는데 힘쓰고 있다. 가령 각 주정부와 연방정부의 문화 및 역사유적을 관장하는 각료들간의 연례회의인 각료회의(Conference of Ministers)가 이러한 협력 메커니즘이 되고 있다. 또 지역경제발전협약(Economic Regional Development Agreements)을 들 수 있는데, 이는 몬트리올, 토론토, 윈니펙시의 문화시설의 건설과 보수 등의 예에서 볼 수 있는 문화영역에서의 쌍무지역경제개발협약이다.

4. 군지역

군이나 기타 하위 행정단위에서는 문화를 관장하는 공식기구는 없다. 그러나 각 주정부의 입법기관들은 연방과 주정부의 역할을 보완하기 위한 조례를 통해 지방의 예술과 문화에 대한 지원을 촉진하고 있다. 가령 “시에서의 예술”(Arts in the Cities)과 같은 프로그램을 통해 지역의 정체성을 고양시키고 관광객 유치를 그 지역의 도서관, 박물관, 역사유적지, 예술행사 등의 문화 인프라에 대한 신규 방문자를

유인하기 위한 정책을 추진하고 있다.

제 3 절 캐나다의 문화정책과 문화지원제도

1. 문화정책의 기초

캐나다 문화부가 주도하는 문화정책과 문화지원의 기본적인 방향은 ‘문화’와 ‘시민참여’의 두가지로 요약할 수 있다. 즉 문화예술정책은 캐나다인들이 스스로를 표현하고 개인과 시민으로서 서로 원활하게 교류하는데 필요한 인프라를 구축하는데 있다.

이러한 두가지 목표는 상호작용을 한다. 어떤 국가가 국민의 다양성을 아우르는 창조적 표현을 촉진시킬 때 문화간의 교환과 대화를 촉진시켜 궁극적으로는 더욱더 포용적 사회를 창출하게 된다. 캐나다와 같이 광대한 영토에 다양한 문화적 배경을 가진 이주민들이 복합적인 사회를 이룩하고 있는 상황에서 단합된 캐나다를 건설하는데 있어서는 캐나다만의 특유한 문화를 창출하고 캐나다인들로 하여금 이를 누리도록 하는 것이 가장 큰 힘이 된다고 본다. 또한 다양성과 포용성의 가치에 기반을 둔 사회는 서로 다른 관점과 경험의 넓은 범위에서 새로운 아이디어를 창출해낼 능력이 폐쇄된 사회에서 보다 더 뛰어나다는 것이 캐나다인들의 믿음이다.

이러한 캐나다적 특성의 표현과 다양성 보장에 기초를 둔 캐나다적 문화정책모델은 독특하면서도 매우 성공적인 것으로서 전 세계적인 관심을 모으고 있다. 캐나다 문화부는 이러한 모델의 기초를 강화함으로써 캐나다가 미래의 변화에 잘 준비될 수 있도록 하고 있다.

좀더 구체적으로 보면 캐나다 문화부가 내놓은 2004-05 “계획과 우선순위(Plans and Priorities)”에서는 ‘역동적이고 창조적인 공동체(vibrant and creative communities)’를 캐나다의 최우선 순위의 목표로 설정하였다. 이를 위해서 문화부는 5년간 8억6천만 달러를 예술과 문화부분 지

원에 배정하였다³⁰⁾. 캐나다가 문화적, 경제적으로 외부세계와 결합되면 될수록 캐나다 내부의 다양성에는 변화가 생기고 있다. 이민은 캐나다의 성장의 중요한 원천이 되고 있다. 2017년까지 캐나다 사람 5명중 1명이 소수민으로 될 것으로 예상된다. 따라서 문화부는 모든 캐나다인들이 그 원래의 국적에 관계없이 사회·문화·경제적 삶에 있어서 동등하게 참여할 수 있도록 지속적인 노력을 기울이고 있다. 따라서 “캐나다의 근본적인 가치로서의 다양성”이 캐나다 문화부, 나아가 캐나다 국가 정책의 가장 중요한 요소 중의 하나이다.

다른 나라의 경우와 마찬가지로 캐나다 문화정책의 수립과 집행에 있어서도 인터넷과 정보기술의 혁신적인 발전은 새로운 도전과 기회를 동시에 제공한다. 새로운 정보기술의 발전은 문화컨텐츠의 창출과 전파 및 향유에 있어서 놀랄만한 기회의 확대를 가능하게 하고 있다. 가령 캐나다의 디지털 기술은 전자영화와 컨텐츠의 직접적인 분배를 가능하게 하고, 문화유산의 디지털화를 통해 캐나다 국민들이 자국문화유산에 대한 접근가능성을 현저하게 증대시켜주고 있다.

다른 한편 인터넷과 디지털 통신은 창작자들을 불법적인 사용으로부터 지켜주는데 어려움을 겪게 한다. 나아가 혁신과 기술의 발전은 캐나다로 하여금 빠르게 세계지식경제의 한 부분으로 편입되게 한다. 창조지식 노동자들은 가장 이동성이 높은 집단으로서 문화적으로 풍부하고 생활수준이 높은 사회에 끌리게 된다. 특히 캐나다는 미국이라는 세계 최고, 최강의 지식경제사회와 접해 있는 관계로 미국문화의 지배력과 흡수력이라는 큰 도전에 부딪치고 있다. 그러므로 지식기반사회의 도래가 반드시 캐나다에게 축복이 될 수 없는 이유가 되고 있다. 그러므로 캐나다의 문화정책은 캐나다의 문화주권을 어떻게 확보할 것인가, 캐나다는 광대하고 복합적인 국가를 어떻게 통합하

30) Canadian Heritage Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2005, 9.

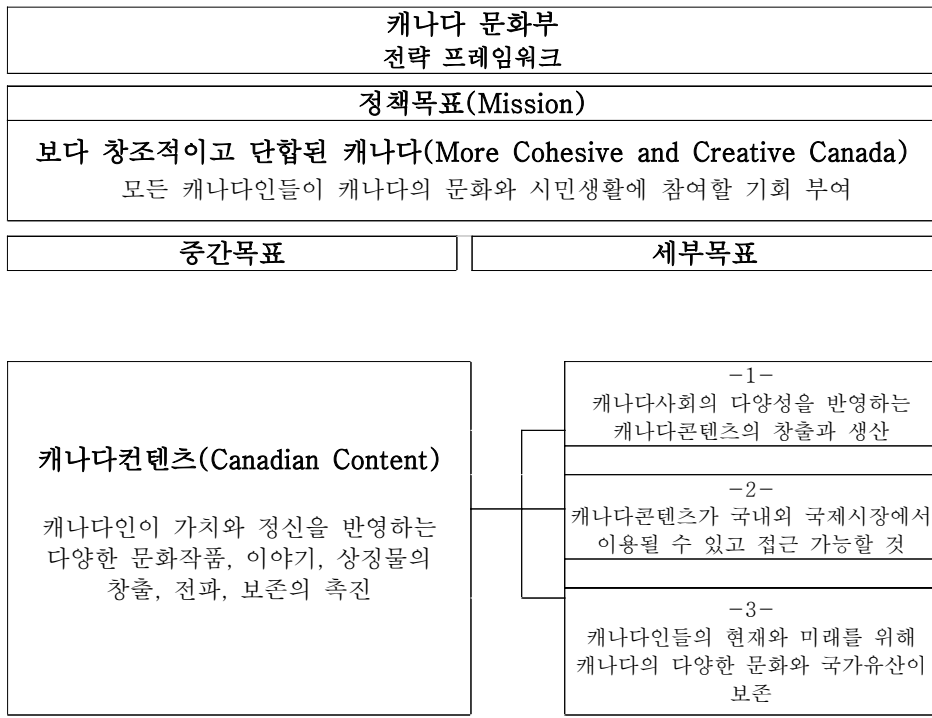
면서도 다양성을 유지할 수 있는가 하는 점에 그 초점이 모아지고 있는 것이다.

2. 구체적 정책목표

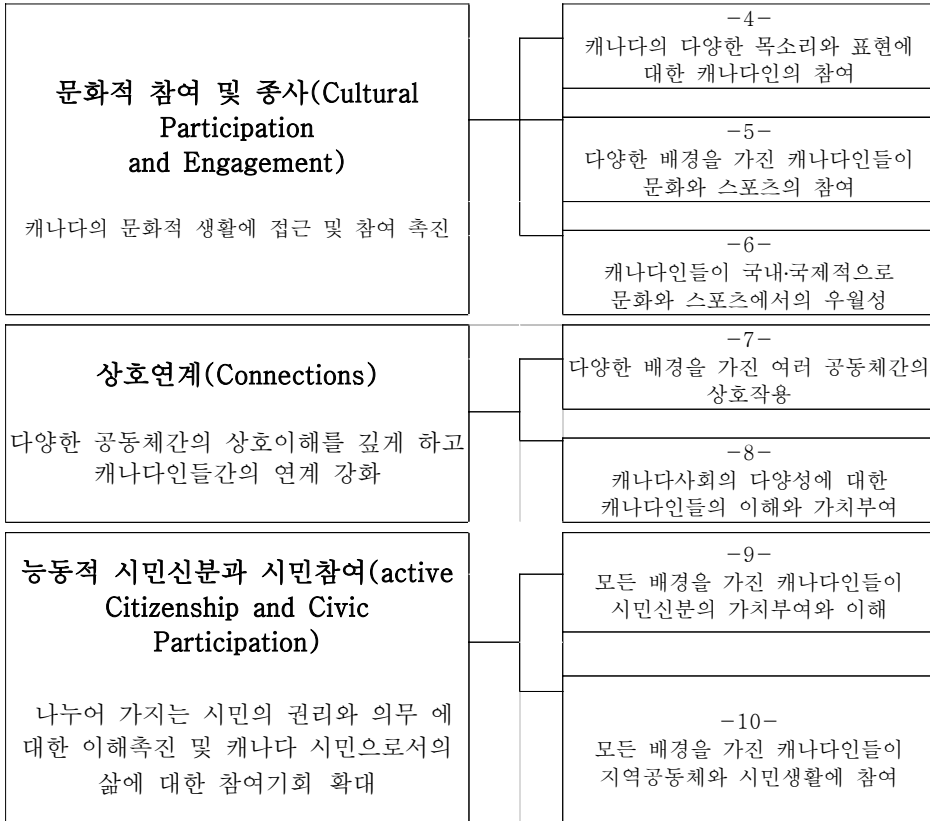
(1) 개 관

모든 캐나다인들이 캐나다의 문화와 시민생활에 참여할 기회가 부여되는 “보다 창조적이고 단합된 캐나다(More Cohesive and Creative Canada)” 라는 궁극적 정책목표를 달성하기 위해 다음과 같은 4가지 중간 목표를 설정하고 다시 10가지의 세부목표를 설정하고 있다.³¹⁾

<그림 2> 캐나다문화유산부(DCH)의 정책프레임워크



31) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 13.



(2) 캐나다 컨텐츠(Canadian Contents)

캐나다인의 가치와 정신을 반영하는 다양한 문화작품, 이야기, 상징물의 창출, 전파, 보존을 촉진하는 정책이다.

1) 캐나다사회의 다양성을 반영하는 캐나다컨텐츠의 창출과 생산

- ① 문화의 역할에 대한 인식: 목표달성을 위한 협력체제의 구축과 강한 공동체 개발정책

캐나다의 각 지역공동체로 하여금 문화의 역할에 대한 인식을 제고시키고 문화부분의 창작과 문화유산의 보호활동에 적극 참여하도록 하

도록 지원하고 상호 협력체제를 구축하기 위한 정책이다. 이를 구체화시키기 위한 지원프로그램으로는 ‘캐나다 문화자본’(Cultural Capitals of Canada)과 ‘캐나다 예술 및 문화유산 지속성 프로그램’(Canadian Arts and Heritage Sustainability Program)이 있다. 전자는 예술과 문화 및 유산활동에 두드러진 실적이 있거나 미래의 창조적이고 야심찬 계획을 제시하는 지역공동체를 지정하여 지원하는 제도이다. 문화자본에 의한 지원의 궁극적인 목표는 캐나다인들로 하여금 예술과 문화에 대한 접근성을 높이고 캐나다의 다양성을 반영함으로써 삶을 질을 보다 강화함에 있어 각 지역공동체를 지원하는 것이다.³²⁾

한편 ‘캐나다 예술 및 문화유산 지속성 프로그램’은 캐나다의 지방차원에서 문화개발을 계획하고 수행하는 담당자들의 능력개발이나 지역간 네트워크를 구축과 운영을 지원하는 체제이다. 이 지원에 의해 지역차원에서의 문화정책에 대한 세미나 개최라든가 순회전시회 등이 이루어진다.³³⁾

- ② 캐나다출판사들의 자생능력을 제고하기 위한 전략개발, 특히 중소기업, 원주민, 소수언어 출판업자들에 우선순위를 두는 정책

출판지원을 위한 정책프로그램으로는 ‘서적출판산업개발프로그램’(Book Publishing Industry Development Program: BPIDP)이 있다. 이 정책은 중소기업으로 하여금 특정 전문분야에 대한 특화와 집단적인 마케팅에 대한 지원을 한다. 2004년도에는 이 프로그램에서 30개 출판사에 대한 인턴쉽을 지원하였는데 이는 캐나다의 젊은이들로 하여금 출판 분야의 경험을 쌓게 하고 출판문화에 대한 이해를 증대시키기 위한 것이었다. ‘캐나다 잡지펀드’(Canada Magazine Fund)는 특정 전문분야의

32) 2004년에는 Saskatchewan 주의 Regina 시, British Columbia 주의 Kelowna, Ontario 주의 Owen Sound 등이 문화가교(culture bridge)에 대한 혁신정책을 인정받아 캐나다 문화자본으로 지정되었다.

33) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 25.

정기간행물 출판사를 지원하기 위한 프로그램이다.³⁴⁾

③ 음성녹음에 대한 계속적이고 안정적인 투자를 위해 ‘캐나다뮤직 펀드’(Canada Music Fund)가 운용되고 있다.³⁵⁾

④ 강한 지역사회의 발전에 있어서 문화의 역할에 대한 인식제고와 다른 정부 부처 또는 지방정부와의 협력체제구축 - 캐나다문화자본, 캐나다문화와 유산의 지속가능성 프로그램에 의해 주로 지원된다.³⁶⁾

2) 캐나다콘텐츠가 국내외 국제시장에서 이용될 수 있고 접근가능 할 것

문화부는 캐나다인들의 특성을 반영하는 이야기, 작품, 아이디어를 반영하는 창작물과 제작물에 대한 접근가능성을 강화한다. 또한 캐나다의 창조적 예술가들이 캐나다와 전 세계에서 보여지고 입혀질 수 있는 길을 제공하고 기회를 창출하는 일을 지원한다.

① 유네스코의 문화컨텐츠와 예술적 표현의 다양성보호에 관한 협약

유네스코는 2005년 10월에 문화다양성협약(Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions)을 채택하였는데 이 협약의 채택을 위한 협상에서 캐나다 정부는 주도적인 역할을 하였다. 협상에 임하는 캐나다 정부의 목표는 첫째, 문화상품과 서비스에 대한 경제적, 사회적 가치를 인정하고 둘째, 각국정부가 각국정부는 이들을 지원하기 위한 정책과 조치들을 취할 권한이 있음을 확인하며 셋째, 이 협약이 다른 국제협약과 동등한 효력을 가지도록 한다는데 두었다.³⁷⁾

34) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 26.

35) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 31.

36) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 26.

37) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 27.

② 문화접근을 위한 디지털 수단의 진보정책

DCH는 DCH의 정보네트워크(CHIN), 캐나다박물관투자프로그램(VMCIP), 이동가능 문화상품 승인프로그램 등을 운영하고 있다. CHIN을 통해 2004년에는 쌍방향 통신활동의 여러 영역을 포괄하는 전시회를 50여 차례나 개최하였다. 한편 VMCIP를 통해 포털사이트의 방문자수는 한달에 60만건 이상을 기록하고 있다.³⁸⁾

③ 원주민 문화와 언어의 활성화 정책

DCH는 북부지역(Northern Territories)에서 라디오 TV프로그램을 생산하는 13개의 원주민 방송을 지원함으로써 원주민 방송과 언어 및 문화에 대한 지원을 계속하고 있다.³⁹⁾

④ 캐나다의 창조적 공동체를 구축하고 지속시키는데 있어서 문화와 창작의 역할제고

‘캐나다예술과 문화유산 지속가능성 프로그램’(Canadian Arts and Heritage Sustainability Program: CAHSP)을 통해 문화부는 예술과 문화유산부문에서 활동하는 여러 기관의 효율성을 강화하고, 그 운용과 재정적 능력을 개발하고, 이들 기관이 각 지역공동체내에서 잘 정착될 수 있도록 지원한다. 2004/05에는 약 16개의 예술과 문화유산부문의 관련 기관들이 9개의 프로젝트를 통해 이 프로그램의 지원을 받았다.⁴⁰⁾

⑤ 저작권개혁을 위한 입법

정부의 저작권법 개정안⁴¹⁾은 인터넷 확산이 초래하는 도전과 기회를 반영하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이 법안은 새로운 이용

38) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 31.

39) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 29.

40) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 30.

41) Bill C-60(2005.6), 20

권, 기술적 보호 장치에 대한 법적 보호, 인터넷서비스제공자의 책임, 사진작품, 디지털 제품에 대한 교육적 차원에서의 접근보장 등을 그 내용으로 하고 있다.

⑥ 문화산업의 디지털경제에 대한 적응을 위한 정책 개발

이 정책은 캐나다뮤직펀드, 방송정책, 서적출판에서의 공급체인화 조치 등으로 구체화되고 있다. 캐나다뮤직펀드(CMF)는 캐나다의 음향 녹음회사들로 하여금 온라인환경 하에서 다양한 사업을 추진하도록 하고 새로운 기술들을 혁신으로 이용할 수 있도록 지원한다.

서적공급체인화조치(Book Publishing Supply Chain Initiative)는 캐나다내에서 서적유통을 현대화하기 위한 신기술을 촉진시키고 모든 캐나다인들의 캐나다서적에 대한 접근을 확보할 수 있도록 해준다. 이 외에도 캐나다의 예술과 문화상품의 수출지원을 위한 통상루트의 개발정책이 시행되고 있다.⁴²⁾

3) 캐나다인들의 현재와 미래를 위해 캐나다의 다양한 문화와 국가유산 보존

캐나다문화유산을 보존하는 것은 이를 캐나다인들이 향유한다는 의미 이외에 문화유산으로부터 캐나다인들의 이야기, 심볼, 창작이 이루어지기 때문이다. 2004/05년도에는 새로운 박물관정책을 위한 전략적 구상이 추진되고 있으며 이를 위한 재정지원도 마련되고 있다.

특히 순회전람회개최(travelling exhibition)에 대한 지원이 확대되고 있다. 나아가 예술작품과 문화유산에 대한 수집도 중요한 정책 중의 하나인데 이를 위해 캐나다보전기구(Canadian Conservation Institute)를 중심으로 하여 문화재관련기구의 전문가들에게 문화재보호와 취급 및 수집에 필요한 지식과 경험을 제공하고 있다.⁴³⁾

42) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 31.

43) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 36.

(3) 문화적 참여 및 고용(Cultural Participation and Engagement):
캐나다 문화적 생활에 접근 및 참여 촉진

4) 캐나다의 다양한 목소리와 표현에 대한 캐나다인의 참여

캐나다인의 문화적 삶을 촉진시키기 위한 문화부의 전략은 다양한 문화와 스포츠를 경험에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

① 토착언어 및 문화

2002년도에는 정부는 10년 동안 토착민언어와 문화를 보존하고 복원하는데 1억6천만 달러를 제공 하였고 2003년에는 “원주민 언어와 문화지원팀”이라는 문화부장관의 특별 태스크포스가 구성되어 이 업무에 대한 조사와 연구 및 자문역할을 담당하고 있다.⁴⁴⁾ 또한 문화부는 원주민 성취기금(National Aboriginal Achievement Foundation: NAAF) 대한 재정지원을 하고 있는데 이 기금을 통해 원주민학생들이 교육 기회를 제공하고 기타 직접적인 훈련과 지원을 받을 수 있도록 한다.

② 문화유산에 대한 접근

문화유산을 보존하는 것은 이에 대한 접근을 확보하기 위한 것이다. 이를 위해서는 문화재의 반출입에 대한 제한과 문화재의 순회개최를 활성화하는 정책이 추진되고 있다. 우선 문화재반출입에 대한 규제는 문화재반출입법에 의하는데 이법의 목적을 달성하기 위해 캐나다문화재반출심사위원회(Canadian Cultural Property Export Board)가 10,000여 개의 문화재목록을 만들고 1억 달러의 예산을 투입해서 이를 사적인 보유자로부터 구매하여 공공문화유산기구들로 이전하였다. 동산문화재 보조프로그램역시 12개의 문화유산기관들이 캐나다로부터 문화적 가치가 있는 물품들이 반출되는 것을 방지하기 위한 구매를 지원하였다.

44) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 42.

문화재의 순회전시회는 캐나다순회전시회프로그램에 의해 추진되고 있는데 11회의 전시회가 개최되어 14개의 박물관에 2백만명 이상이 관람하였으며 이를 경제적 가치로 환산하면 14억 6천만 달러로 추산된다. 이 중 가장 대표적인 전시회로는 Calgary의 Glenbow 박물관에서 개최된 Russell and Remington전이라고 하겠다.⁴⁵⁾

5) 캐나다인들의 문화와 스포츠 참여

모든 캐나다인들의 참여 가능성을 향상시킴으로써 캐나다인들의 문화적 삶의 수준을 높이는 것이 문화부의 전략이다. 이는 문화와 스포츠 행사에 참여의 폭을 넓히면서 이에 대한 장애요소를 제거하는데 초점을 두고 있다.

① 문화의 참여

캐나다인들의 문화와 스포츠 참여도는 세계적으로도 가장 활발한 것으로 나타나고 있는데 그 이면에는 캐나다 정부의 적극적인 지원정책이 있다. 2004년의 조사에 의하면⁴⁶⁾ 2003년 동안 15세 이상의 캐나다인 82%가 문화공연이나 전시회에 참여하였는데, 그 유형은 실황공연(국장, 음악, 댄스, 오페라)이고 다음이 영상예술전시이었다. 또한 캐나다인의 54%가 페스티벌에 참가하였다.

② 스포츠

2002년 연방과 주정부에 의해 채택된 캐나다 스포츠정책에 입각해서 문화부는 많은 캐나다인들로 하여금 스포츠에 참가할 수 있는 지원조치를 취하고 있다. 특히 저소득층과 스포츠에 참가에 소극적인 계층인 여자, 원주민, 장애우들의 스포츠참여에 역점을 두었다.

45) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 43-44.

46) Decima Survey, Te Arts in Canada: Access and Availability, 2004.

이러한 조치들은 연방정부와 13개의 주정부간의 스포츠 상호협정에 의해 수행되며 대응기금을 조건으로 각주에 4백만 달러씩 지원된다. 이러한 지원은 초등학생들의 스포츠클리닉 등에 유용하게 집행되고 있으며 캐나다 공공보건기관, 스포츠참여 개발프로그램 등의 정책수단에 의해 수행되고 있다.⁴⁷⁾

6) 전문스포츠 육성 및 지원

대중 스포츠와 동시에 올림픽게임 등을 목표로 하는 전문스포츠에 대해서도 많은 지원을 하고 있다. 특히 캐나다는 2010년 동계올림픽을 위한 준비에 많은 예산을 투입하고 있다.

(4) 상호연계(Connections): 다양한 공동체간의 상호이해를 깊게 하고 캐나다인들간의 연계 강화

7) 다양한 배경을 가진 여러 지역공동체간의 상호연계

DCH는 다양한 문화집단내에서 창조성을 활성화시키기 위한 조치들을 시행함으로써 지역공동체간의 상호 작용을 촉진시키는 기회를 제공하고 있다. 이는 캐나다 사회의 공간적 간극을 연계시킴으로써 다양성에 가치를 두는 문화의 창출을 목표로 하는 정책이다. 청소년포럼이나 여름 방학을 이용한 봉사활동을 통해 젊은이들이 다른 지역과 상호교환 방문할 기회를 제공하는 Canadian Exchange Program이 대표적인 정책 사례이다.⁴⁸⁾

8) 캐나다사회의 다양성에 대한 캐나다인들의 이해와 가치부여

다양한 문화그룹들간의 창작성을 고취시키는 정책이 시행됨에 따라 캐나다 사회의 다양성에 대한 가치부여와 이해 증진이라는 성과를 낳

47) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 46-47.

48) 2004/05기간 중에 이 프로그램 참여자의 35% 정도가 소수자 그룹(시각장애인, 원주민, 장애인, 저소득층자녀, 오지마을)의 출신이라고 한다.

고 있다.

① 문화부서간의 협력체제구축

연방과 각주의 문화정책 담당기관간의 효율적인 정책수행을 위한 다양한 협력체제 구축이 전개되고 있다. 문화부장관들의 연례회의, 차관급협력회의와 같은 정부각료들간의 협의체 이외에도 연방과 주정부간의 예술가그룹, 학습 및 문화투자그룹들 등 그룹간의 작업부회(working group)도 활발하게 운용되고 있다.⁴⁹⁾

② 공용어 정책

문화부는 캐나다의 두개의 공용어인 영어와 불어의 사용을 촉진시키고 영어권과 불어권의 소수지역사회의 활성화를 목표로 하는 공용어지원프로그램(Official Languages Support Program)을 시행하고 있다. 문화부는 다음과 같은 세 분야에 걸쳐 이 프로그램에 참여하고 있다.

첫째, 주정부와의 협조이다. 이를 통해 공용어를 사용하지 않는 소수사회에서 모국어로 교육받을 기회를 제공하고, 모국어 교육을 위한 학교설립, 모국어로 공공서비스를 지원받을 수 있도록 지원한다. 나아가 모든 캐나다인들에게 모국어 이외에 영어와 불어를 제2의 언어로 배울 기회를 제공한다.

둘째, 소수언어지역에 대한 개발이다. 문화부는 소수언어 사용지역에 대해 캐나다의 사회·문화·경제에 기여할 기회를 부여하고 이를 위한 연방정부의 지원을 받을 수 있도록 하는 기관설립을 지원한다.

셋째, 2중 언어 구조에 대한 이해촉진이다. 캐나다의 2중 언어 특성은 국가정체성의 기본을 이룬다.⁵⁰⁾ 이에 따라 문화부는 이중 언어 특성을 활동에 반영시키려는 자원봉사단체에 대한 지원을 하고 영어권과

49) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 53.

50) Meyerhoff, T., Multiculturalism and Language Rights in Canada: Problems and Prospects for Equality and Unity, 10 Willamette J. Int'l L. & Dispute Resolution(2002), 71.

불어권의 상호이해를 존중하기 위한 활동을 지원한다.

문화부에서 공용어를 지원하기 위한 프로그램으로는 공용어 사용지역개발프로그램(Development of Official-Language Communities Program), 공용어증진프로그램(Enhancement of Official Language Program) 등이 있다. 공용어증진프로그램은 2중 언어의 혜택에 대한 캐나다인들의 이해와 인식을 증진시키기 위해 만들어진 것이다. 각 주정부와의 협력협정에 의해 영어권과 불어권 캐나다인들간의 상호이해를 증진시킴으로써 캐나다인들로 하여금 2중 언어가 캐나다사회의 기본가치로서 인식되는데 기여를 하고 있다.

③ 복합문화주의정책

2중 언어정책과 함께 캐나다의 다양성을 위한 정책의 하나로서 복합문화주의정책이 있다. 이 정책을 효율적으로 추진하기 위해 복합문화주의프로그램(Multicultural Program)이 만들어졌는데 이 프로그램은 문화상호간의 이해증진과 인종차별에 대한 대항을 목표로 한 것이다.

(5) 능동적 시민신분과 시민참여(active Citizenship and Civic Participation) :공유하는 시민의 권리와 의무에 대한 이해촉진 및 캐나다 시민으로서의 삶에 대한 참여기회 확대

9) 모든 배경을 가진 캐나다인들이 시민신분의 가치부여와 이해 인권보장과 증진을 위한 프로그램들이 운용되고 있다.⁵¹⁾

10) 모든 배경의 캐나다인들이 지역공동체와 시민생활에 참여 자원봉사를 증진시키기 위한 프로그램들이 운용되고 있다.⁵²⁾

51) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 60-61.

52) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), 61-62.

3. 문화예술 지원 프로그램

위에서 본바와 같이 캐나다의 문화정책은 규율이나 규제보다는 지원프로그램에 의해 수행된다는 특징을 가진다. 그리고 연방정부와 주 정부는 상명하복의 관계가 아니고 평등한 관계로서 주로 행정협정 등에 의해 공통의 목표를 추구한다. 이러한 의미에서 캐나다 문화정책 수단으로서 중요한 것은 각종 문화지원프로그램과 지원에 관련된 법이라고 하겠다.

캐나다의 문화예술부문에 대한 정부지원은 크게 교부금프로그램(Transfer Payment Program: TPP)과 조건부보조기금(Conditional Grants Foundation: CGF)으로 구분된다.

(1) 교부금 프로그램(TPP)

교부금(Transfer Payment)이란 정부지출금으로서 어떠한 물품이나 서비스를 대가로 하지 않는 지급이다. 교부금의 중요한 형태로는 보조금(grants), 기여금(contribution), 기타 교부금으로 구분된다. 교부금프로그램은 특정 목표 달성을 위해 지급되는 교부금의 집합으로서 여기에는 매년 의회의 동의를 받아야 하는 것과 법에 의해 자동적으로 지급되는 것이 있다.⁵³⁾

DCH가 운영하는 TPP 중 년 5백만 달러 이상 규모로서 정부지출금법(Appropriation Act)에 의해 의회의 지출동의를 얻어야 하는 것은 다음과 같다.

Aboriginal Programs (원주민 프로그램)

Arts Presentation Canada (캐나다 예술전시)

53) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), Explanations Concerning Table 11(Details on Transfer Payments Programs: TPPs, 87.

- Athlete Assistance Program (체육지원프로그램)
- Book Publishing Industry Development Program (서적출판산업개발프로그램)
- Canadian Magazine Fund (캐나다 잡지펀드)
- Canada New Media Fund (캐나다 뉴미디어펀드)
- Canada Arts and Heritage Sustainability Program (캐나다 예술, 문화유지프로그램)
- Canadian Culture Online Program (캐나다 문화온라인 프로그램)
- Contributions in support of the Canadian Television Fund
(캐나다 TV펀드지원을 위한 기여금)
- Celebration Commemoration and Learning Program (축하제전 및 학습 프로그램)
- Community Partnership Program (지역공동체 파트너쉽프로그램)
- Cultural Spaces Canada (캐나다문화공간)
- Development of Official Languages Communities Program
(공식언어공동체개발프로그램)
- Enhancement of Official Language Program (공식언어 향상프로그램)
- Exchanges Canada Program (캐나다교환프로그램)
- Historic Places Initiative Class Contribution Program (역사지역기여프로그램)
- Hosting Program (호스트프로그램)
- Katimavik Program (카티마빅 프로그램)
- Multiculturalism Program (복합문화주의 프로그램)
- Museums Assistance Program (박물관지원프로그램)
- Music Entrepreneur (음악흥행주)
- National Arts Training Contribution Program (국립예술훈련기여 프로그램)
- New Musical Works (신음악작업)

Partnerships Fund (파트너십 펀드)

Publication Assistance Program (출판지원프로그램)

Sport Support Program (스포츠지원프로그램)

(2) 조건부 보조기금(CGF)

1) 개 관

조건부보조(Conditional Grants)란 비영리기관에 대한 교부금으로서 기금협정의 조건에 따라 특정목적을 위해 다년간 사용되는 기금이다. 보통 조건부보조금을 받는 기관들을 기금(Foundation)이라고 부른다. 이와 같이 다년간 사용되는 기금을 지급받기 때문에 문화부는 기금이 신규로 조성되는 때는 물론이고 기존의 기금들에 대해서도 매년 그 지급과 사용내역을 감사하고 이를 보고한다.

DCH가 관장하는 조건부보조는 i) 캐나다 횡단 오솔길 기금(Trans Canada Trail Foundation), ii) 국립 원주민 성취 기금(National Aboriginal Achievements Foundation), iii) 언어소수자의 연구를 위한 캐나다 기금(Endowment Fund: Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities), iv) 2010년 올림픽게임운영신탁협회에 대한 보조(Grant to the 2010 Games Operating Trust Society)의 4가지이다.⁵⁴⁾

2) 캐나다 횡단 트레일 기금(Trans Canada Trail Foundation)

2003년 시작되어 2010년까지 총 1,500만 달러 규모의 기금이다. 이 기금의 목적은 모든 캐나다의 주와 지역들을 관통하는 위락목적의 오솔길(trail) 건설에 관련된 프로젝트에 지원하는 것이다. 이 오솔길은 세계에서 가장 긴 것으로서 18,000킬로미터에 달한다. 이 기금의 주요 용도는 각 지역공동체로 하여금 트레일 건설과 관련되는 지역공동체

54) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), Table 12: Conditional Grants(Foundations), 90.

들의 자금조달계획과 다른 소스로부터의 추가 펀딩 지원, 트레일 개발 협조와 계획 수립, 트레일 주변에 체육관 등 위락시설을 건설하는 것이다.

트레일의 직접적인 건설비용은 다른 국가부서(건설부) 등이 부담하는데, 문화부는 이러한 트레일 건설이 모든 지역의 캐나다인들을 서로 연결시켜주고 그들이 사는 환경과 문화와 자연유산의 다양성을 새롭게 발견하는데 기여한다는 의미에서 각 지역의 자금조성 및 참여프로그램에 지원하고 있다.⁵⁵⁾

3) 국립 원주민 성취 기금(National Aboriginal Achievements Foundation)

1,500만 달러 규모의 기금으로서 주로 원주민 학생들의 장학기금으로 지급된다.⁵⁶⁾

4) 언어소수자 연구를 위한 캐나다기금(Endowment Fund: Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities)

2001년 개시되어 계속되는 프로그램으로서 규모는 1,000만 달러이다. 공용어 사용 소수자 공동체에 관련된 문제의 연구, 분석을 지원하고 이 지역 지도자들이나 공무원으로 하여금 언어정책의 효율성 측정 사업을 지원한다.

이 기금에 의해 지원된 연구를 보면 첫째, 연구프로젝트에 대한 지원이 있는데 정체성, 소수자언어 교육, 경제개발 등에 관련된 12개의 연구프로젝트가 진행중이다. 그 중 대표적인 것으로는 불어학자연맹에 의해 수행된 “소수자 지역에서의 불어교육에 관한 연구”, 캐나다 교사연맹에 의해 수행된 “교사와 불어권소수지역에서의 교육”에 관한 연구 등이 있다. 둘째, 출판지원이 있는데 30여건의 출판이 이 프로그

55) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), Table 12: Conditional Grants(Foundations), 91-92.

56) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), Table 12: Conditional Grants(Foundations), 92.

램에 의해 이루어졌으며 학술회의 지원도 20여건에 이르고 있다.⁵⁷⁾

5) 2010년 올림픽게임운영신탁협회에 대한 보조(Grant to the 2010 Games Operating Trust Society)

2010년 올림픽게임운영신탁협회는 2010년 캐나다의 동계올림픽 유치성공에 따라 캐나다 정부와 다른 6개의 공식후원사들의 합의에 의해 설립되었다. 이 협회는 기본자금 11억 달러인 기금을 설치하고 투자 등의 방법으로 기금을 증식시키고 있다. 이 기금은 올림픽이 개최되는 3개 지역의 운용비용 및 스포츠프로그램비용 지원에 주로 사용된다. 그리고 올림픽이후에도 이 기금은 개최지 이외에도 캐나다 전역에서 캐나다인들의 체육증진을 위하여 지원을 계속하기로 하였다. 문화부가 이 협회에 지원하는 기금은 총 5,500만 달러이다.⁵⁸⁾

제 4 절 문화 부문별 정책 및 법제

1. 개 관

위에서는 캐나다 DCH가 주도하는 문화정책의 전반적인 내용과 지원프로그램을 살펴보았다. 여기에서는 이를 각 문화산업별로 구분하여 각 부문별 현황과 주요정책 및 관련 법제를 살펴본다.

캐나다 정부는 캐나다 고유의 “문화적 혁신”을 위한 모델을 발전시켰는데, 그 구체적인 내용은 문화부문별로 차이가 있지만, i) 선택과 표현의 자유 보장, ii) 캐나다 콘텐츠(Canada Contents)의 창작 촉진 iii), 캐나다 문화 산출에 대한 보호구역 유지, iv) 다양한 유형의 문화 산업에 대한 지원정책 개발, v) 예술작품의 창작자와 문화산출물에

57) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), Table 12: Conditional Grants(Foundations), 93-94.

58) Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3), Table 12: Conditional Grants(Foundations), 95-96.

대한 외국과의 협력체제 구축, vi) 캐나다 역사를 간직하고 있는 문화 유산의 보존이라는 5가지 요소를 공통적으로 가지고 있다.⁵⁹⁾

캐나다 문화정책모델은 문화와 유산에 대한 창작·제작·분배·촉진·보존이라는 5가지 측면에 모두 적용된다. 이와 같이 캐나다 개별 문화산업의 정책이 캐나다인의 문화적 공간 확보와 문화적 다양성에 비중을 두고 있는 것은 무엇보다도 미국이라는 세계 경제, 문화의 절대적 강자의 바로 이웃에 살고 있다는 사실로부터 유래된 것이다. 문화의 각 영역별 정책과 관련법제의 내용을 살펴본다.

2. 방송분야

(1) 개 관

캐나다에 있어서 라디오 및 TV에 의한 방송은 이들이 가지고 있는 대중적 영향력 때문에 문화정책수행의 중추적인 영역으로 간주된다. 캐나다 방송정책에 있어서 핵심적 과제는 한편으로는 수준 높은 캐나다 콘텐츠를 확보해야 할 필요성과 다른 한편으로는 국민들의 프로그램 선택 폭을 확대할 필요성이라는 상호 충돌되는 목표에 대해 어떻게 균형을 유지해 나갈 것인가에 있다.

거의 대부분 캐나다인들이 미국 방송을 시청할 수 있는 상황에서 미국의 방송네트워크를 캐나다로부터 배제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 실제로 캐나다 케이블 회사와 기타 송출회사들이 제공하는 기본서비스안에 미국의 5대 네트워크 채널을 포함하고 있는데, 미국 네트워크들은 캐나다인들의 시청률의 약 25%를 점유하는 것으로 나타나고 있다. 여기에다 캐나다 방송사들이 방영하는 미국산 프로그램까지 합치면 미국 방송의 영향은 영어권에서는 60%, 불어권에서는

59) Canadian Heritage, Culture & Heritage, Connecting Canadians through Canada's Story(2003. 2).

30% 정도를 차지하고 있는 것으로 조사되고 있다.⁶⁰⁾

이러한 상황에서 방송서비스에 대한 정책적 규제를 하지 않게 되면 모든 캐나다 방송시스템은 미국의 종속하에 들어가게 될 것은 불을 보듯 명확하다. 따라서 미국의 방송영향으로부터 캐나다인들의 목소리를 낼 수 있는 일정한 공간을 확보하기 위한 규제는 캐나다로서는 불가피한 선택이라고 하겠다.

(2) 캐나다 방송공사(CBC)

1920년대 미국의 라디오 방송사들이 캐나다 국경을 넘는 방송서비스를 개시하면서 설립된 왕립위원회(Royal Commission)는 캐나다가 방송에서 캐나다적 특성을 유지하고 싶다면 정부가 개입해야 한다는 결론을 내렸다. 이는 결국 “미국인가 캐나다의 정체성인가”의 선택의 문제로 인식된 것이다. 이리하여 당시 대공황기의 어려움 속에서도 캐나다 연방정부는 캐나다방송공사(Canadian Broadcasting Corporation: CBC)를 설립하여 이를 통해 캐나다의 전지역을 대상으로 한 라디오와 TV방송을 실시하고 공식 언어인 영어와 불어로 편성되는 캐나다 프로그램들을 방송하였다.

CBC는 현재 캐나다에 있어서 가장 규모가 큰 문화기관으로서 문화정책 수행의 견인차 역할을 하고 있으며 그 설립과 운영은 1991년 방송법(Broadcasting Act)에 근거를 두고 있다. 방송법은 캐나다 방송시스템의 법적 보호막이라고 할 수 있는데 이 법은 캐나다의 문화적, 정치적, 사회적, 경제적 구조를 강화하고 안정시키는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법은 캐나다의 예술적 창작성, 가치, 이상, 의견, 태도를 반영하는 폭넓은 프로그램을 제작하고 제공함으로써 캐나다적 표현의 개발을 고취시키고 있다. 이 법은 방송을 “국가정체성과 문화적 주권

60) Canadian Heritage, Culture & Heritage, Connecting Canadians through Canada's Story(2003, 3).

을 유지강화하는데 필수적인 공공서비스”로 정의하고 있다.⁶¹⁾

(3) 방송통신위원회(CRTC)

1991년 방송법과 1985년의 캐나다방송통신위원회법(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act 1985)⁶²⁾에 의해 방송과 통신에 관한 규제(arm's length regulation)와 인허가권을 수행할 중추적인 기관으로서 캐나다 방송통신위원회(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC)가 설립되었다. CRTC의 주된 권한은 방송허가권(licensing rule)과 캐나다컨텐츠(CanCon)에 대한 방송쿼터의 시행이다. CanCon 쿼터의 내용을 보면 1999년을 기준으로 할 때 TV방송에는 60%, 라디오 음악방송의 35%이며 특히 불어권 방송국에서는 캐나다에서 불어로 제작된 프로그램의 방영 비율을 65%로 정하고 있다.

한편 방송 및 송출의 허가에 관한 규제를 보면 케이블, 위성방송, 무선 기타 방송의 50%이상이 캐나다 채널이어야 한다. 방송과 통신영역에서의 디지털 기술은 새로운 채널을 가능하게 하고 있는데 이에 대해서도 동일한 규제가 가해지고 있다.

(4) 프로그램 지원

다양한 채널의 수요를 충족시킬 양질의 CanCon 프로그램 개발을 위해 정부는 캐나다 TV 및 케이블 제작기금(Canada Television and Cable Production Fund)을 1996년에 발족시켰다. 이 기금에 의한 지원은 매년 증가하여 현재 1년에 2억 달러에 이르고 있는데 이를 통해 2,200 제작시간(production hours)이 확보되고 있으며 20,000개의 정규 또는 비정규직이 TV와 영화산업에서 신규로 창출되고 있다. 이 기금이 지원

61) Broadcasting Act 1991, 3(1).

62) R.S.C. 1985, c. C-22.

하는 분야를 보면 드라마, 아동물, 다큐멘터리, 공연예술, 특수영화의 제작과 프로그램 등 매우 광범위하다.

(5) 1991년 방송법(Broadcasting Act)

1) 적용대상

이 법은 방송사업자, 배급사업자, 프로그램사업자, 기타 네트워크사업자에 의한 방송과 프로그램제작 및 배급에 관한 기본정책을 선언하고, 방송사업에 대한 규제원칙을 정하며, 방송프로그램 등에 대한 지원을 위한 기본법이다.

이 법이 대상으로 하는 “방송”은 라디오 주파수 기타 다른 통신수단에 의해 방송수신 장비를 통해서 공중들이 수신할 수 있도록 프로그램을 전송하는 것을 의미한다. 그러나 공공의 장소에 게시하거나 공연을 목적으로 해서 만들어진 프로그램의 전파는 포함되지 아니한다. 방송수신장비(broadcasting receiving apparatus)라고 함은 방송의 수신을 위해서 예정되고 수신가능한 장치들로서 라디오와 TV가 가장 중요하지만 인터넷방송 등도 포함된다. 방송사업자에는 방송사뿐 아니라 배급업자, 프로그램제작업자, 네트워크를 포함한다.⁶³⁾

2) 캐나다의 방송정책

이 법이 선언하고 있는 캐나다 방송정책은 다음과 같다.⁶⁴⁾

- (a) 캐나다 방송 시스템은 캐나다인들에 의해 소유되고 운영되어야 한다.
- (b) 영어와 불어로 운용되는 캐나다 방송시스템은 공공재산인 라디오 주파수 이용과 프로그램 제작을 통해 국가의 정체성과 문화주

63) Broadcasting Act, 2.

64) Broadcasting Act, 3.

권의 향상 및 유지에 필수적인 공공서비스를 제공한다. 영어와 불어방송은 채널을 공유하면서도 서로 다른 조건하에서 서비스를 제공한다.

(c) 캐나다 방송시스템은,

- i) 캐나다의 경제·사회·정치·문화를 강화하고
- ii) 캐나다인들의 견해와 아이디어, 가치, 예술적 창조성을 반영하는 폭넓은 프로그램을 제공하고, 캐나다인의 재능을 담은 오락프로그램을 제공하고, 캐나다적 관점에 의한 뉴스 분석과 정보를 제공함으로써 캐나다적 표현을 발전시키며
- iii) 방송프로그램은 캐나다인들의 이익과 수요를 충족시키는 것이어야 하며 특히 캐나다 사회의 평등권, 이중언어구조, 복합문화, 복합민족적 특질 및 원주민의 특별한 지위를 반영해야 하며
- iv) 과학적, 기술적 변화에 신속히 적응해야 한다.

(d) 캐나다 방송시스템은 캐나다 프로그래밍의 창작과 방영에 적합한 방법으로 기여하며, 각 방송사업자는 프로그램의 창작과 방영에 있어서 캐나다인의 창작성과 자원을 최대한 활용해야 하고, 프로그래밍은 높은 수준을 유지하며, 방송사업자들은 그들이 방송하는 프로그램에 대하여 책임을 져야 한다.

(e) 캐나다 방송시스템에 의해 제공되는 프로그램은,

- i) 모든 연령과 이해관계와 취향을 가진 남자와 여자, 어린이를 위한 오락, 정보의 제공에 있어서 균형을 유지하여 종합적이고, 다양해야 하며
- ii) 국제적·국내적·지역적 소스로부터 도출되어야 하며
- iii) 지역프로그램과 교육프로그램을 포함해야 하며
- iv) 공통적인 관심사에 대해서 서로 다른 견해를 표현할 수 있도록 대중들에게 합리적인 기회를 제공해야 하며

- v) 캐나다 독립제작부문(Canadian independent production sector)으로부터 주요한 부분이 제공되어야 한다.
- (f) 독립 교육기관 시설을 통해 제공되는 교육 프로그래밍은 캐나다 방송시스템의 중요한 부분이다.
- (g) 영어와 불어방송은 모든 캐나다인들이 시청할 수 있도록 해야 한다.
- (h) 국영방송사인 캐나다 방송공사(CBC)는 오락·교양·정보에 관한 폭넓은 프로그램을 제공할 수 있는 라디오와 TV서비스를 공급해야 한다.
- (i) 캐나다방송공사(CBC)에 의해서 제공되는 프로그램은,
 - i) 대부분이 캐나다적 특성이 명백히 반영되어야 하며
 - ii) 전국 및 각 지역 시청자들에게 캐나다 전체를 반영하는 동시에 지역적 특수한 수요에도 응해야 하며
 - iii) 문화적 표현의 교환과 흐름에 능동적 기여를 하며
 - iv) 영어와 불어로 방영하되 영어·불어를 사용하는 소수민들의 환경과 수요를 반영하며
 - v) 영어와 불어의 균등한 수준을 유지해야 하며
 - vi) 국가의식과 정체성에 기여해야 하며
 - vii) 캐나다의 복합문화와 복합인종적 특성을 반영해야 한다.
- (j) 캐나다 원주민문화를 반영하는 프로그램이 제작되어야 한다.
- (k) 장애인들이 접근 가능한 프로그램이 제작되어야 한다.
- (l) 캐나다방송공사는 영어와 프랑스어로 된 프로그램서비스를 제공함에 있어서 영어와 프랑스어권 시청자들을 위하여 다음과 같은 대체 TV프로그램을 제공해야 한다.
 - i) 다수시청자에게 제공되는 프로그램에 보충적이면서 동시에 발전적이며

- ii) 일반 대중용 프로그램에 의해서는 적절히 제공되지 않는 특별한 기호와 관심에 적합하며
- iii) 캐나다의 여러 지역과 복합문화적 특성이 반영되며
- iv) 캐나다 전역에서 가장 비용효율적인 방법에 의해서 이용가능해야 한다.
- (m) 사설 네트워크 및 프로그래밍 사업자들은 이 법에 규정된 캐나다 프로그램의 방향과 창작에 기여하는 동시에, 대중들의 요구를 반영하여야 한다.
- (n) 배급사업자들은 캐나다 프로그래밍 서비스에 우선권을 두어야 하고 캐나다 지역 방송사들에 대한 배급에 우선권을 두어야 한다.

3) 캐나다방송통신위원회

(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)

① CRTC감독의 목표

이 법에 규정된 방송정책의 시행을 위해 캐나다 방송시스템의 모든 분야를 감독하고 규율할 독립규제위원회로서 캐나다방송통신위원회(CRTC)를 둔다.⁶⁵⁾ CRTC의 감독은 다음의 목표에 입각해서 이루어진다.⁶⁶⁾

- (a) 영어와 불어방송의 특성에 적합한 방식
- (b) 각 지역의 수요와 관심에 대한 고려
- (c) 과학과 기술의 변화에 적응
- (d) 캐나다인들에 대한 방송의 제공 촉진
- (e) 캐나다 프로그램을 캐나다인들에게 제공
- (f) 정보기술의 개발과 그 적용 및 관련기술을 캐나다인들에게 제공
- (g) 방송사업자에 대한 최소한의 규율과 감독

65) 1985년 캐나다방송통신위원회법(Canadian Radio-television and Communications Commission Act)이 따로 제정되어 위원회의 구체적인 조직과 권한행사에 관한 사항을 규정하고 있다.

66) Broadcasting Act, 5.

② CRTC의 권한

CRTC는 이러한 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 권한을 행사한다.

- (a) 면허의 종류설정
- (b) 7년을 한도로 하는 신규면허 발급
- (c) 면허발급일 또는 갱신일로부터 5년경과 후에는 직권으로, 그 이외의 경우에는 면허취득자의 신청에 의한 면허조건의 변경
- (d) 7년을 한도로 하는 면허의 갱신
- (e) 면허의 취소 또는 연기
- (f) 면허 취득자가 일반통신사업자와 프로그램 방영을 위한 계약체결에 대한 승인
- (g) 방송 배급 우선권을 가지는 배급사업자에 대한 면허

③ CRTC의 규정제정권

CRTC는 그 목표를 달성하기 위해서 다음 사항에 관한 규정(regulation)을 제정할 수 있다.

- (a) 캐나다에서 제작된 프로그램 방송에 투여될 시간배분
- (b) 이 법의 목적상 캐나다 제작 프로그램의 구성요소 설정
- (c) 이 법에 규정된 방송정책에 유효한 집행을 위한 방송시간의 분배 및 프로그램 기준 설정
- (d) 광고의 배분될 방송시간과 광고의 특성
- (e) 정강정책에 관한 광고, 공지 및 정당과 후보자에 대해서 균형적인 시간 배분
- (f) 프로그램사업자의 운용조건 설정
- (g) 배급사업자에 의한 외국 프로그램의 전송
- (h) 프로그램 사업자와 배급사업자간의 프로그램 배급과 관련된 분쟁 해결

- (i) 면허취득자의 프로그램과 재정상태에 대한 보호
- (j) 기타 목표 달성에 필요하다고 판단되는 사항

이 법에 의해 CRTC가 제정한 규정의 사본은 캐나다 가제트(Canada Gazette)에 공고되어야 하며, 면허취득자 기타 이해관계인들에게 상당한 방법으로 고지되어야 한다.

3. 영화필름 및 비디오 산업

(1) 현 황

캐나다 영화와 비디오 시장에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것은 캐나다 TV이다. 위에서 본대로 방송법과 허가규정(licensing rule)의 강력한 보호아래 캐나다 방송통신위원회(CRTC)는 캐나다컨텐츠(CanCon)를 위한 보호막을 제공한다. 그러나 극장에서 상영되는 영화의 경우에는 사정은 180도로 달라서 캐나다 영화제작사는 미국 제작사들에 의해 완전히 지배되고 있는 실정이다.

현재 캐나다 극장에서 상영되는 영화의 20분의 1정도가 캐나다산 영화에 불과하다. 또한 캐나다 극장필름시장의 약 85%가 미국의 배급사에 의해 통제되고 있으며 이들은 캐나다 시장을 미국 시장의 일부분으로 간주하는 것이 보통이다. 미국 배급사들이 캐나다 관람객으로부터 거두어들이는 연간 수입이 1억 8천만 달러에 달함에도 불구하고 이들은 캐나다의 특성을 반영하는 영화 제작에는 거의 투자를 하지 않고 있는 실정이다.

그 결과 캐나다의 재능 있는 감독, 배우, 작가, 영화기술자들은 대부분 미국에서 활동하고 있다. 할리우드의 영화산업에 종사하는 인력의 약 20%가 캐나다인으로 추정되는데 CBC와 국립영화위원회(National Film Board: NFB)가 이들을 훈련시키는 좋은 장소가 되고 있다. 캐나다의 하이테크 전문가들도 할리우드에서 큰 성공을 거두고 있으며 캘

리포니아 영화산업에서 사용되고 있는 소프트웨어의 60% 정도가 캐나다인들에 의해 개발된 것이라고 한다.⁶⁷⁾

(2) 투자가이드라인

캐나다인의 수중에 영화배급업의 주요부분이 유보될 수 있도록 하기 위해 1988년에 정부는 영화필름과 비디오 부문에서 외국인투자 정책가이드라인을 도입하였다. 이 가이드라인에 의하면 캐나다 영화배급시장에 신규로 진출하려는 외국사업자인 경우에는 전세계적인 배급권을 가지고 있거나, 제작비용의 50% 이상을 투자하는 경우에만 허용된다. 그리고 캐나다에 이미 진출해 있는 외국법인을 인수 또는 합병하는 경우에는 캐나다에서 실현한 소득을 캐나다문화정책에 맞도록 재투자하는 경우에만 허용된다.

(3) 영화산업지원 프로그램

영화 및 비디오 산업에 대한 직접적인 지원은 다음과 같은 연방정부의 지원프로그램에 의한다.

- 캐나다 텔레필름(Telefilm Canada)의 특성화 영화필름 기금(Feature Film Fund)과 특성화 영화필름 유통기금(Feature Film Distribution Fund): 이 기금은 자격을 갖춘 캐나다 제작사들에게 1년에 대략 3,200만 달러 정도의 지원을 한다.

- 캐나다 예술위원회(Canada Council for the Arts)의 지원: 캐나다 영화 및 비디오 예술가들을 위한 종자돈(seed money)을 제공한다.

- 1995년 영화 및 비디오 세금 공제프로그램(Film and Video Tax Credit Program): 요건을 갖춘 캐나다 필름 및 비디오 제작에 대해서 제작비용의 12%에 이르기까지 세금을 환불한다.

67) <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/report/HTM/4.htm>

- 캐나다 기업은행(Business Development Bank of Canada)의 문화산업개발기금(Cultural Industries Development Program): 캐나다인이 소유한 문화기업들에 대한 대출과 자문을 제공한다.

- 캐나다 TV 및 케이블 제작기금(Canada Television and Cable Production Fund): 프라임타임 TV사에 대한 지원이 주를 이루지만 특성화영화 필름에 대한 지원도 하고 있다.

- 국제공동제작협정: 매년 캐나다 필름 및 비디오 제작자들은 40~45건의 국제공동제작에 참여하고 있는데, 이는 캐나다가 국제오디오/비디오 공동제작협정을 체결한 40여개 이상의 국가와의 파트너십에 따른 것이다.

이러한 캐나다의 영화 및 비디오 보호정책은 WTO 서비스협정의 준수 의무와 충돌가능성이 많기 때문에 1998년에 캐나다 문화부 장관은 캐나다 특성화 영화정책에 대한 재검토를 위하여 여러 가지 제안을 한 바 있다. 이 제안서는 창작, 제작, 전시, 유통, 방송부문의 사업 대표들과의 협의과정을 거쳐 작성된 것인데, 캐나다 영화산업이 21세기에 어떻게 기술발전과 외국으로부터의 문화적 도전에 대처하면서도 캐나다 콘텐츠를 유지할 수 있는가 하는 여러 방안들을 담고 있다.

(4) 영화 및 비디오 관련법제

영화와 비디오 관련법에는 1985년 국가필름법(National Film Act), 1985년 캐나다텔레필름법(Telefilm Canada Act), 캐나다 필름개발공사법(Canadian Film Development Act) 등이 있다.

4. 음악산업

(1) 캐나다 콘텐츠 확보

Celen Dion이나 Bryan Adams와 같이 뛰어난 캐나다 출신의 음악가들 덕분에 전세계의 음악경영자들은 캐나다인들이 마시는 물에 어떠

한 마력이 있지 않은가 하는 호기심을 보이기까지 한다. 꼭 이를 부인할 수는 없지만 이는 캐나다의 음악산업 정책에 힘입은바 크다고 하겠다. 음악산업 정책도 다른 분야와 마찬가지로 한편으로는 캐나다 음악을 위한 공간을 확보해주고 있고, 다른 한편으로는 음향과 녹음 산업의 창작자들에게 여러 가지 지원을 하는 것이다.

캐나다 음악의 도약은 1971년 AM/FM 라디오의 대중음악방송에 최소한 30%이상의 쿼터를 캐나다 콘텐츠로 확보하도록 한 것으로부터 시작하였으며, CRTC는 1999년부터 이 쿼터를 35%로 증가시켰다. 그러나 캐나다 음악에 대한 방송쿼터는 현재 CBC의 전신인 캐나다라디오방송위원회(Canadian Radio Broadcasting Commission)가 미국의 방송 침투로부터 캐나다 콘텐츠를 보호하기 위한 방송을 시작한 1930년대부터 시작된 것이다.⁶⁸⁾

(2) 산업지원

라디오방송은 방송쿼터 이외에 재능개발 프로그램과 로얄티 지급을 통해서 캐나다 음악산업을 지원하고 있다. 1977년 저작권법이 개정된 결과 로얄티 지급은 실연자와 제작자에게도 확대되었다. 1997년에 문화부장관은 1986년 창설된 음향레코딩 개발프로그램(Sound Recording Development Program)의 대폭적인 확대를 발표하였는데 이 프로그램은 캐나다인이 소유한 음향녹음산업에 대해 레코드와 비디오 제작, 사업 개발 마케팅 등을 지원한다. 이 프로그램은 캐나다 문화부와 캐나다 예술위원회의 위임을 받은 FACTOR/Music Action Canada에 의해 운용되고 있는데 2000년도까지 500만 달러에 달하는 기금이 조성되었고 현재 기금은 두배로 증가하였다. 이러한 지원에 힘입어 캐나다 콘텐츠 레코딩의 80% 이상을 공급하는 독립캐나다 음향사들이 성장하였고 이들은 전체 판매량의 16.4%를 차지하고 있다. 다만 배급부문에

68) <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/report/HTM/5.htm>

있어서는 6개의 다국적 유통사들이 영어권 캐나다 시장의 90%, 퀘벡 지역의 20%를 차지하고 있다.

5. 출판산업

(1) 출판산업 정책과 지원

캐나다는 세계적으로 널리 알려진 우수한 작가들을 많아 배출하고 있다. 이러한 캐나다 문학의 높은 수준은 음악부문과 마찬가지로 우연히 탄생한 것은 아니며, 캐나다 출판부문에 대한 정부지원 정책에 힘입은 바 크다. 캐나다의 출판정책은 캐나다인들의 작가적 재능을 발굴하고 이를 신장시키는 토대를 마련하는데 그 초점이 맞추어지고 있다. 현재 캐나다인이 소유한 출판사들이 캐나다에서 판매되는 서적의 절반정도를 공급하고 있고, 캐나다 작가들의 신규 출판의 70~80%를 소화하고 있다.

출판산업개발 프로그램(Book Publishing Industry Development Program)은 캐나다출판사에 대한 재정지원과 함께 시장조사와 개발, 국제적 마케팅을 위한 기금도 제공하며 그 연간 지원규모는 약 3,000만 달러에 달한다. 또한 학교와 도서관에 대한 서적판매에 대해서는 상품·서비스세(Goods and Service Tax: GST)가 면제되고 있다. 이외에도 캐나다 예술위원회 및 사회과학·인문위원회, 각 주정부의 예술위원회 등도 출판사와 작가들에 대해서 여러 형태의 지원을 하고 있다.

개정 외국인 투자규정도 캐나다인에 의한 출판부문의 보유와 캐나다 작가들의 작품 출판에 있어서 캐나다 회사의 역할을 보장하기 위한 지원 규정을 두고 있다. 서적출판사들은 그 수입의 중요 부분을 서적유통에서의 독점권에 의해 확보하는 대신에 독점수익을 새로운 캐나다 작가의 작품 출판에 재투자 하고 있다. 1997년부터 시행되고 있는 새로운 저작권법은 캐나다시장을 대상으로 한 서적 유통협정에

대해서도 보호를 하고 있다.

캐나다의 저작과 출판부문은 캐나다의 여러 지역과 캐나다에서 발생하는 사안과 문제를 캐나다와 세계인들에게 알리는 데에 있어 매우 중요한 기능을 하고 있으며, 캐나다 영역 밖에 발생하는 여러 일들에 대한 캐나다인들의 관점을 부각시키는데 있어서도 매우 중요하다는 것이 캐나다 문화정책담당자들의 생각이다. 캐나다 작가들과 출판사들이 미국의 인접해 있는 지리적 상황과 이중언어 시장이라는 불리한 여건에도 불구하고 국내외적으로 큰 성공을 거두고 있는 것은 국내 시장에서 튼튼한 산업을 가지고 있기 때문이다.⁶⁹⁾

(2) 출판산업 관련법제

출판에 관련된 법으로는 1999년 외국출판사광고서비스법(Foreign Publisher Advertising Service Act)과 1985년 소득세법(Incom Tax Act)이 있다.

6. 신문잡지산업

1995년 2월 캐나다의 그레티앙 총리가 캐나다를 방문한 클린턴 당시 미국대통령을 내외신 기자들에게 소개하면서 “만일 우리가 캐나다에 대해 말하기 위해서 미국신문과 잡지에 의존한다면 우리는 캐나다에 대해서 아무것도 알 수 없다”라고 말한 일화는 캐나다 신문잡지 역할에 대한 캐나다 정부의 인식을 잘 표현하고 있다. 캐나다의 언론정책은 한마디로 캐나다의 문화적 표현에 있어서 신문잡지의 중요성을 인식하고 캐나다 신문잡지 산업의 육성을 통해서 캐나다의 생각과 정보에 캐나다인들이 접할 수 있도록 하는데 있다. 즉 캐나다인들의 생각을 표현할 매체를 확보하며, 캐나다 시장에서 캐나다의 정기간행

69) <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/report/HTM/6.htm>

물들을 쉽게 접할 수 있는 장소와 공간을 유지하면서도 외국 정기간행물들의 능동적 수용에서 균형을 맞추는데 있다.

캐나다 잡지산업은 상당한 성공을 거두고 있는 것으로 평가된다. 현재 캐나다 출판사들이 캐나다 내에서 배급되고 있는 잡지들의 4분의 3, 종류로는 1,400종을 캐나다 인들이 소유하고 있다. 캐나다잡지 산업은 강한 외부적 경쟁압력을 받고 있고, 뉴스스탠드의 80%이상이 외국 즉, 미국산이다. 또한 캐나다 잡지사들은 미국의 경쟁사들에 비해 출판부수가 매우 적기 때문에 유니트 당 생산 코스트가 비싼 것이 사실이다. 이러한 어려운 여건에도 불구하고 캐나다 잡지들이 성공할 수 있었던 것은 유통과 광고라는 두 영역에 초점을 맞춘 정부의 지속적인 지원정책의 결과이다.

캐나다 잡지산업에 대한 정부의 지원은 100년 전으로 거슬러 올라가는데, 당시 광대한 지리적 거리에 비해서 상대적으로 적은 국내시장에서 신문과 잡지의 유통시스템을 마련하는 것이 큰 과제이었다. 이리하여 신문잡지에 대한 정부지원은 우편보조금(postal subsidy)의 창설로 시작되었으며 오늘날에도 이 산업발전에 있어서 큰 역할을 담당하고 있다. 1960년대부터는 제한적인 캐나다 광고시장을 지원하기 위해서 소비세조치들이 도입되었으며 광고수입의 확보가 캐나다 신문잡지 산업의 발전에 결정적인 요소가 된 것이다.

1997년 6월 30일에 WTO는 잡지산업 관련 캐나다의 보호조치에 대한 미국의 청원에 대하여 유리한 판정을 내린바 있다. 캐나다 정부는 WTO판정을 이행하는 조치를 취한바 있지만 캐나다인의 잡지산업을 통해서 캐나다적인 사고와 정보에 접근하도록 한다는 정책 기조에는 변함이 없고 WTO규범에 벗어나지 않는 한도 내에게 계속적인 지원이 이루어지고 있다.⁷⁰⁾

70) <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/report/HTM/7.htm>

7. 멀티미디어

멀티미디어(multimedia)는 디지털 기술에 의해서 가능해진 새로운 표현방식이다. 이 새로운 기술은 그래픽 동영상, 만화, 텍스트, 고정이미지, 오디오 기타 데이터를 컴퓨터 스크린을 통해 동시적으로 제공한다. 또한 콘텐츠에 대한 유저(User)들의 반응도 가능하다. 이러한 멀티미디어 기술은 원거리 학습 제품이라든가 문화유산 사이트에 대한 가상투어, 그리고 어린이들을 위한 동시접속게임을 가능하게 한다. CD-ROM을 통해서 제공되는 멀티미디어 제품은 정보의 교류와 엔터테인먼트의 효과적이고도 혁신적인 수단이 되고 있다.

현재 엔터테인먼트 시장이나 정부, 보건, 교육, 기업을 포함하는 경제의 여러 분야에 걸쳐서 멀티미디어 제품에 대한 수요는 크게 증가하고 있다. 다른 나라도 마찬가지지만 지식기반의 혁신산업인 멀티미디어는 캐나다 경제에 큰 기여를 한다. 이미 멀티미디어 관련 회사들이 젊은 캐나다인들을 위한 수많은 일자리를 제공하고 있다. 경제성장에 대한 기여보다 더 중요한 것은 멀티미디어가 캐나다 콘텐츠를 위한 혁신적인 수단으로서 새로운 가능성을 제공하는데 있다.

지리적 국경이 신속히 사라지고 있는 오늘날 영어와 불어의 공식언어로 된 멀티미디어 형식의 캐나다 콘텐츠의 가용성과 그 접근성이야말로 모든 캐나다인들에게 아주 중요하다. 뉴 미디어는 캐나다인들로 하여금 캐나다의 문화적, 역사적 유적지를 자기 집 안에서 방문하는 것을 가능하게 한다. 동시에 소프트웨어 개발이나 디지털 만화, 콘텐츠 창작에 있어서 세계적으로 인정된 캐나다의 기술은 캐나다로 하여금 멀티미디어 분야에서의 지도적인 지위를 만들어주고 있다. 캐나다 정부는 캐나다 멀티미디어 기금(Canada Multimedia Fund)을 통해서 멀티미디어제작자들에게 수준 높은 문화관련 제품의 생산과 유통

에 소요되는 많은 비용을 지원한다.⁷¹⁾

8. 예 술

50년 전만해도 캐나다의 공연예술은 문화적 불모지나 다름없었으므로 대부분의 재능 있는 전문가들은 미국에서 활동할 수밖에 없었다. 그러나 연방과 주 그리고 지역의 문화 기관들의 집중적인 노력으로 예술분야에서 변화가 일어나고 있다. 이러한 변화의 핵심은 1957년 창립된 캐나다예술위원회(Canada Council for the Arts)의 활동과 지원에서 비롯한 것이다. 현재 토론토에는 뉴욕과 런던 다음으로 영어권에서는 세번째로 큰 공연예술 센터가 건립되었고 Ontario주의 작은 마을인 Stratford에서 개최되는 셰익스피어 페스티벌에는 매년 50만명 이상의 방문자들이 몰려드는 성과를 보이고 있다.

캐나다 정부는 아직도 공연예술 기획사들의 운영경비의 3분의 1을 보조하고 있지만 이러한 보조만으로는 공연산업에 대한 궁극적인 경쟁력을 배양할 수 없다. 이에 따라 예술분야의 발전을 위해 각급 정부기관과 민간부문과 기금들 간에 파트너쉽 프로그램들이 마련되고 있다. 또 국영기술지원소개소(National Technical Assistance Registry)가 출범하여 인터넷을 통해 예술경영자들에게 경영과 자원의 데이터베이스를 제공하고 있다. 이 시스템의 핵심은 경영혁신을 기획하고 또 이를 이행하는데 필요한 사람과 기관에 관한 데이터베이스의 구축이다.⁷²⁾

9. 문화유산

(1) 정책의 기본방향

문화를 꽃피우기 위해서는 문화의 뿌리를 튼튼히 해야 한다는 것이 캐나다 문화정책의 기초로서 캐나다는 일찍부터 문화유산자원의 관리

71) <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/report/HTM/8.htm>

72) <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/report/HTM/9.htm>

를 위한 종합적인 대책을 마련하여 이를 추진하여 왔다. 캐나다는 문화유산의 보존과 향유가 반드시 과거에 관한 것만이 아니라 미래를 향한 길을 다듬는다는 측면에서 이를 미래문화전략의 하나로 간주하고 있다. 문화유산정책의 초점은 광대한 영토에 산재하고 있는 풍부하고 다양한 문화, 자연, 역사 유적을 캐나다인들로 하여금 누리게 하는데 맞추어지고 있다. 가령 문화부가 스폰서를 하고 있는 캐나다 순회전시회는 캐나다 모든 지역의 사람들로 하여금 보다 쉽게 문화유산을 접할 기회를 제공하고 있다. 이러한 문화유산의 공유를 통해 캐나다인의 국가적 일체감과 정체성을 보다 확고히 하려는 것이다.

(2) 문화유산 관련기구

1) 기구적 틀

DCH는 문화유산에 관한 전략과 정책 개발을 총괄하고 있다. DCH는 캐나다 문화재수출검토위원회에 위원을 파견하고 캐나다 국립 갤러리, 과학기술박물관, 자연박물관, 시민박물관, 캐나다 국립도서관 등과 밀접하게 협력하면서 과거의 국가적인 자부심을 미래를 향한 약속으로 바꾸는 문화유산정책을 수행하고 있다.

캐나다의 문화유산에 관련된 여러 기관들은 문화적 수준에 있어서나 기술적인 측면에 있어서 뛰어나서 세계문화유산의 보존에 큰 기여를 하고 있다는 평가를 받고 있다. 캐나다문화유산기구의 구조는 1967년의 100주년 기념행사를 계기로 하여 큰 전기를 맞았다. 1968년에는 국립박물관공사(National Museum Corporation: NMC)가 설립되어 문화유산보존과 전시의 기구적인 틀을 마련하였는데, 이 NMC는 4개의 국립 박물관을 관장하고 있다. 1972년에는 민주화, 분산화를 기치로 내세운 국가박물관정책(National Museum Policy)이 공표되었는데 이 정책에 의해 박물관 지원 프로그램(Museum Assistance Program: MAP)

이 시행되었다. 이외에도 캐나다 문화유산 정보 네트워크(Canadian Heritage Information Network), 캐나다 보존 기구(Canadian Conservative Institute: CCI) 등의 구체적인 프로그램들이 시행되었다. 또 1977년에는 문화재 수출입통제법(Cultural Property Export and Import Control Act)⁷³⁾이 제정되어 캐나다의 문화유산이 캐나다 내에 보존될 수 있도록 하는 법적 장치를 마련하였다.

1960-1970년대에 마련된 문화유산의 관리와 이용에 관한 이러한 틀은 현재에도 그 골격이 유지되고 있는데 새로운 디지털 시대에 대응하는 새로운 정책 변화를 모색하고 있다. 디지털 태스크포스(Digitalization Task Force)는 캐나다 문화유산 이용의 극대화를 위한 여러 정책적 대안을 마련 중에 있는데 그 한 방안으로 문화유산의 디지털화를 적극 추진하고 있다. 캐나다의 이러한 혁신적인 프로그램들은 정부가 변화의 시기에 문화유산을 어떻게 보존하고, 그 이용을 극대화 하는데 효과적으로 대처할 것인가에 대한 세계적인 모범이 되고 있다.⁷⁴⁾

2) 캐나다 보존기구(CCI)

이러한 노력의 중심적 역할은 캐나다 보존기구(CCI)에 의해 수행되고 있다. CCI는 캐나다 문화유산을 복원하고 보존하는 기술과 경험을 통해서 캐나다인들로 하여금 그 원래의 모습을 장기간 누리게 하는데 큰 기여를 하고 있다. CCI는 전세계의 과학자들과 유산보존자들 간의 정보와 지식을 교환하기 위한 국제적인 심포지엄도 수시로 개최하고 있다. 또 CCI는 미국의 리서치센터들과 협력해서 종이 형태의 문화유산의 훼손 원인을 찾는 연구를 하고 있으며 그 결과 캐나다뿐 아니라 세계 모든 나라들이 이용할 수 있는 반영구적인 종이를 개발하기도 하였다.

73) 이 법은 1985년의 문화재수출입법(Cultural Property Export and Import Act)에 의해 대체되었다.

74) <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/pubs/report/HTM/10.htm>

3) 캐나다문화유산정보네트워크(CHIN)

캐나다문화유산정보네트워크(Canadian heritage Information Network: CHIN)는 캐나다의 문화와 자연유산에 대한 전자적 출입문이라고 할 수 있는데 이를 통해 캐나다의 문화유산에 대한 접근이 현저하게 향상되었다. CHIN은 캐나다뿐 아니라 외국의 우수한 박물관이나 도서관, 학교, 대학 그리고 관광산업에 대해서 서비스와 필요한 자료를 제공하고 있으며 웹사이트를 통해서 일반적인 정보를 제공하고 있다. 현재 300여개의 박물관이 CHIN이 제공하는 콘텐츠에 참여하고 있다. 또한 CHIN은 글로벌 디지털 유산 공동체의 이해관계에 초점을 맞춘 정보의 출판에 있어서도 주도적인 역할을 하여 수집품관리나 기타 소프트웨어 등의 성과를 내고 있다.

(3) 1985년 문화재수출입법(Cultural Property Export and Import Act)

캐나다 문화유산 보존과 이용에 관련된 법에는 문화재수출입법 이외에도 1990년 박물관법(Museums Act), 2004년 도서관 및 문서보존소법(Library and Archives Act), 1985년 국립예술센터법(National Arts Center Act), 1999년 캐나다순회전시회보상법(Canada Travelling Exhibition Indemnification Act) 등이 있다. 여기에서는 문화재수출입법⁷⁵⁾에 대해서만 설명한다.

이 법은 캐나다의 문화유산을 보호하기 위해 문화적 가치가 있는 물품의 수출과 불법적으로 반출된 외국 문화재의 수입을 통제하기 위해 제정된 법이다.⁷⁶⁾ 이 법은 문화재수출통제 리스트를 정하고, 전문 심사인의 심사 등의 수출허가절차, 통제해당품목에 대한 정부의 구매, 관련 분쟁을 심사할 위원회에 관한 규정을 두고 있다.

75) Cultural Property Export and Import Act,(R.S., 1985, c. C-51).

76) Joseph, D. Canada and International Trade in Culture, Minnesota Journal of Global Trade(2004), 177.

1) 수출통제리스트(control list)

캐나다 총독은 외교부장관과의 협의와 문화부장관의 추천에 의해 캐나다 문화재 수출통제리스트를 정할 수 있다. 총독은 목적물의 원래 소재지, 등급여부를 불문하고 다음 사항에 정하는 대상을 통제리스트에 포함시킬 수 있다.⁷⁷⁾

- (a) 고고학적, 선사시대, 역사적, 문화적, 과학적 가치를 가지고 캐나다 땅에서 출토된 물품
- (b) 500달러 이상의 가치를 가지는 원주민이 만든 물품
- (c) 100년 이상된 캐나다에서 생산된 공예품으로서
 - i) 500달러 이상의 유리제품, 세라믹, 섬유, 목가공품, 금속공예 제품
 - ii) 1,000달러 이상의 가구, 목제공예, 금속공예 제품
- (d) 500달러 이상의 서적, 레코드, 문서, 사진, 음향녹음 제품
- (e) 1,000달러 이상의 회화, 조각, 수채화
- (f) 3,000달러 이상의 물품

다만 생존한 자연인이 제작한 50년이 되지 않은 물품은 통제리스트에 포함되지 아니한다.

2) 수출허가기관(permit officer, expert examiner)

문화부 장관 및 공공안전부 장관의 동의를 얻어 캐나다 국경 서비스기관(Canada Border Services Agency) 소속 공무원을 문화재수출허가신청의 접수 및 허가증 발급 공무원(permit officer)으로 지정할 수 있다.⁷⁸⁾ 문화부장관은 캐나다 주민 또는 캐나다 기관을 이 법의 목적을 위한 전문심사인(expert examiner)으로 지정할 수 있다. 전문심사인은

77) Cultural Property Export and Import Act, 4.

78) Cultural Property Export and Import Act, 5.

캐나다의 국가 또는 지방공무원은 아니며, 제공한 서비스에 따르는 적절한 보수를 지급받을 수 있다. 전문심사인은 필요한 여행경비와 생활비를 지급받을 수 있다.⁷⁹⁾

3) 자동 수출허가(immediate issue of export permits)

수출허가기관이 캐나다 주민으로부터 수출허가 신청서를 받은 경우에 신청 대상물품이 i) 신청일로부터 35년 이내에 캐나다로 수입되었고, 그 수입 이전에 이 법에 기하여 발급된 허가에 기해서 캐나다로부터 수출된 적이 없거나, ii) 외국인으로부터 캐나다의 기관 또는 공공기관에 대여하였거나, iii) 권한 있는 기관에 의한 규정상의 목적을 위한 정당한 반출이라는 사실이 입증된 경우에는 허가서를 발급해야 한다.⁸⁰⁾

4) 수출허가절차(permits procedure)

수출허가신청 대상품이 제7조에 규정된 사항에 해당하지 않는 경우에는 허가기관은 그 대상목적물이 통제리스트에 포함되는 여부를 결정해야 한다. 허가기관이 신청대상품이 통제리스트에 포함되지 않는 것으로 판단한 경우에는 수출허가서를 발급해야 한다. 허가기관이 수출신청대상물품이 통제리스트에 포함되는 것으로 판단하는 경우에는 그 허가 여부에 대한 전문심사 검토를 요청해야 한다.⁸¹⁾ 전문심사에 대한 의뢰가 있는 경우에는 전문심사인은 신청대상품이 통제리스트에 포함되는 여부를 결정해야 한다.⁸²⁾

전문심사인이 통제리스트에 해당하지 않는다고 판단하는 경우에는 전문심사를 의뢰한 허가공무원에게 서면의견서를 제출하고, 이 의견서 사

79) Cultural Property Export and Import Act, 6.

80) Cultural Property Export and Import Act, 7.

81) Cultural Property Export and Import Act, 8.

82) Cultural Property Export and Import Act, 9.

본은 문화부 장관의 심사위원회(Review Board)에도 첨부되어야 한다.⁸³⁾

신청대상품이 통제리스트에 해당하는 여부에 대한 전문심사인의 판단에 있어서는 i) 대상품이 캐나다의 역사, 자연생활, 문화적 가치, 예술과 과학연구에 있어서 ‘현저한 중요성(outstanding significance)’이 있는 여부, ii) 대상품을 반출할 경우, 캐나다의 자연유산에 중요한 훼손이 생길 정도로 ‘국가적인 중요성(national importance)’을 가진 여부에 관해 검토해야 한다. 전문심사인이 신청대상품이 위 i)에서 규정하는 ‘현저한 중요성’이 없거나, ii)에서 정하는 ‘국가적 중요성’이 없다고 판단하는 경우에는 전문심사위원회는 그러한 의견서를 허가공무원에게 서면으로 송부해야 하고, 그 사본을 심사위원회에 제출해야 한다. 대상품이 i) 또는 ii)에 해당한다고 판단할 경우에는 수출허가공무원에게 서면으로 이를 통지해야 한다(제11조).⁸⁴⁾

허가공무원이 전문심사인으로부터 신청대상물품이 수출통제리스트에 포함되지 않는다는 의견서를 받거나 심사위원회로부터 그러한 취지의 지시를 받은 경우에는 수출허가서를 발급해야 한다.⁸⁵⁾ 허가공무원이 전문심사인으로부터 신청대상물품이 수출통제리스트에 포함된다는 의견서를 접수하고, 수출허가를 거절할 경우에는 허가공무원은 신청인에게 거절 통지서를 송부해야 하며, 그 통지서에는 전문심사인의 검토의견을 명기하여야 한다.⁸⁶⁾

5) 일반허가 및 변경권(general permits to exports)

문화부장관은 심사위원회의 판정에 의해 수출허가서가 발급된 이외에는 수출허가를 변경하거나, 연기하거나 처리할 수 있다.⁸⁷⁾ 문화부장

83) Cultural Property Export and Import Act, 10.

84) Cultural Property Export and Import Act, 11.

85) Cultural Property Export and Import Act, 12.

86) Cultural Property Export and Import Act, 13.

87) Cultural Property Export and Import Act, 15.

관은 통제리스트에 포함된 물품의 수출에 관한 일반허가를 신청한 캐나다 주민에 대해서 문화부장관이 부과한 조건에 따라 일반허가서를 발급할 수 있다. 다만 문화부장관은 언제든지 이를 변경하거나, 철회할 수 있다.

6) 심사위원회(review board)

문화재수출심사를 위해 1인의 위원장과 9인 이하의 위원으로 구성되는 캐나다문화재 수출심사위원회(Canada Cultural Property Export Review Board)를 둔다. 위원장과 위원 1인은 캐나다 주민⁸⁸⁾에서 선출된다. 나머지 위원중 3인은 캐나다 주민으로써 공무원, 미술전시장, 박물관, 도서관, 기타 캐나다의 수집기관이었던 자 중에서 선출된다. 나머지 위원중 4인은 캐나다 자연유산을 형성하는 기타 물품이나 골동품, 예술품에 수집 또는 딜러인 캐나다 주민에서 선출된다.⁸⁹⁾

심사위원회는 신청에 기해 i) 제29조에 따른 수출허가 신청에 대한 심사, ii) 제30조에 따른 구매의 결정, iii) 제32조에 따르는 소득세 법상의 ‘종합문화기부(total cultural gifts)’에 관한 결정을 해야 한다.⁹⁰⁾

7) 수출허가 심사절차(review procedure for export permit)

이 법 제13조 및 제15조에 의한 수출허가 거부통지를 받은 자는 30일 이내에 그 적법성 여부에 대한 심사를 서면으로 심사위원회에 청구할 수 있다. 심사위원회는 심사신청서가 접수된 날로부터 4월 이내에 이를 심사에 회부해야 한다.

88) 이 법에서 말하는 캐나다주민(residents of Canada)은 자연인의 경우 통상적으로 캐나다에 거주하는 사람을 가리키고, 법인의 경우에는 캐나다에 주된 사무소를 두거나 캐나다에 하나 이상의 사무소를 두고 일상적인 업무처리를 위해 사람들을 고용하는 자를 말한다.

89) Cultural Property Export and Import Act, 18.

90) Cultural Property Export and Import Act, 20.

심사위원회는 심사청구대상물품이 i) 통제리스트에 해당하는 여부, ii) 제11조(1)(a)에서 규정하는 ‘현저한 중요성’이 있는 여부, iii) 제11조(1)(b)에서 규정하고 있는 ‘국가적 중요성’이 있는 여부에 대해 심사해야 한다.

심사위원회가 심사 대상물이 위에서 정하는 하나 이상의 기준에 해당하지 않는다고 판단할 경우에는 허가 공무원에게 수출허가서 발급을 지시해야 한다. 심사위원회가 심사 대상물이 위에서 정하는 모든 기준에 해당한다고 판단할 경우에는 i) 만일 대상물을 캐나다의 관련 기관으로 하여금 구매하기 위한 공정한 청약을 하는 것이 타당하다고 생각하면, 최저 2월에서 최장 6월의 기간에 걸치는 유예기간(delay period)을 설정하고 동 기간동안 수출허가거부결정을 유보하거나 ii) 그렇지 않은 경우에는 대상물에 관한 수출허가서를 발급하도록 허가공무원에게 지시해야 한다.

심사위원회가 위 규정에 따라 유예기간을 설정한 경우에는 이를 신청인과 장관에게 통지해야 하며 이 통지서에는 대상물이 심사기준에 해당한다고 판정한 이유를 기재해야 한다.⁹¹⁾

8) 공정구매결정(determination of fair offer to purchase)

심사위원회가 제29조(5)(a)에 정해진 유예기간을 설정한 경우에는 심사신청인이나 심사위원회로부터 공정구매청약인으로 지정받은 기관은 청약이 승낙되지 않은 경우에는 심사위원회에 공정 구매가액의 결정을 서면으로 신청할 수 있다. 이러한 신청에 대해 심사위원회는 가액을 결정하여 이를 신청인에게 통지해야 한다.

심사위원회가 제29조(5)(a)에 정해진 유예기간을 설정하였으나 동 기간 중에 구매청약이 이루어지지 않은 경우에는 심사신청인의 청구에 의해 수출허가서 발급을 허가공무원에게 지시해야 한다.⁹²⁾

91) Cultural Property Export and Import Act, 29.

92) Cultural Property Export and Import Act, 30.

9) 군사분쟁시 문화재보호에 관한 협약

문화재수출입법 제36조는 ‘군사분쟁시 문화재보호에 관한 1954년 헤이그협약’(Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict)⁹³⁾과 1999년 개정협약⁹⁴⁾에 따른 캐나다 정부의 의무를 이행하기 위한 규정이다.⁹⁵⁾

헤이그협약 제1조(a)에 규정된 문화재⁹⁶⁾를 협약의 체약국인 점령지로부터 수출하거나 기타의 방법으로 반출하는 것은, 점령지의 법에 따른 반출 또는 문화재의 보호와 보존을 위해 필요한 경우를 제외하고는 금지된다. 캐나다시민이나 거주민 또는 영주권자가 캐나다 밖에서 위의 행위를 한 때에는 본법상의 의무를 위반한 것으로 간주한다.

체약국정부가 문화부장관에게 당해 체약국인 점령지로부터 반출된 문화재가 캐나다 내에 소재하거나 캐나다 주민이나 기관의 점유아래 있다는 이유로 그 반환을 청구한 경우에는 캐나다 법무장관은 연방법원이나 주 상급법원에 문화재의 반환을 요구하는 소송을 제기할 수 있다.

문화재반환청구소송이 제기된 법원은 이 소송의 모든 이해당사자에게 기일에 참여해서 진술할 기회를 부여한 후, 당해 문화재가 협약당사국인 점령지의 법에 위반해서 수출되었거나 또는 문화재의 보호와 보존을 위해 캐나다에 수입되었고 그 대가가 지급되었다고 판단하는

93) 1954년 5월 14일 헤이그에서 채택.

94) 1999년 3월 26일 채택된 제2차 수정협정(Second Protocol).

95) Simpson, T., Claims of Indigenous Peoples to Cultural Property in Canada Australia and New Zealand, 18 Hastings Int'l & Comp. L. Rev(1994), 195.

96) 헤이그협약에서 규정하는 문화재란 i) 건축기념비, 예술, 역사, 고고학적 유적지, 전체로서 역사적 예술적 가치를 가지는 건물, 예술작품, 저각, 서적 기타 예술적, 역사적 또는 고고학적 가치를 가지는 기타 목적물, 과학적 수집, 서적과 기록물의 주요 수집품 또는 그 재편품들을 포함하는 모든 국민들의 문화유산으로서 중요한 가치를 가지는 동산 또는 부동산 ii) 도서관, 대규모 도서관, 기록보존소, 전쟁시 보관소와 같은 동산형태의 문화재를 보존하기 위한 건물, iii) 대량의 문화재를 포함하는 센터를 말한다.

경우에는 그 회수를 명할 수 있다.

소송이 제기된 법원은 만일 그 문화재의 보유자가 당해 문화재를 취득할 당시에 불법적으로 반출되었다는 사실을 알지 못하였거나 정당한 권리를 취득한 경우에는 회수의 대가로 보상지급 될 보상액을 정해야 한다.⁹⁷⁾

10) 외국 문화재

문화재수출입법 제37조는 유네스코의 문화재의 불법적 거래를 방지 규범에 따라 캐나다 정부와 외국정부간에 체결된 협정상의 의무를 규정하고 있다.

외국정부와 문화재협정을 체결한 경우에는 상대국으로부터 불법적으로 수출된 문화재를 들여오는 것은 불법이다. 상대국정부가 문화부장관에게 당해국으로부터 불법적으로 반출된 문화재가 캐나다 내에 소재하거나 캐나다 주민이나 기관의 점유아래 있다는 이유로 그 반환을 청구한 경우에는 캐나다 법무장관은 연방법원이나 주 상급법원에 문화재의 반환을 요구하는 소송을 제기할 수 있다.

문화재반환청구소송이 제기된 법원은 이 소송의 모든 이해당사자에게 기일에 참여해서 진술할 기회를 부여한 후, 당해 문화재가 상대국의 법에 위반해서 불법적으로 수출되었고 그 대가가 보유자에게 충분히 보상되었다고 판단하는 경우에는 상대국에게 그 문화재를 반송하기 위해 충분하다고 생각되는 조치를 명해야 한다.

소송이 제기된 법원은 만일 그 문화재의 보유자가 당해 문화재를 취득할 당시에 불법적으로 반출되어 캐나다로 수출되었다는 사실을 알지 못하였거나 정당한 권리를 취득한 경우에는 회수의 대가로 상대국 정부가 지급할 보상액을 정해야 한다.⁹⁸⁾

97) Cultural Property Export and Import Act, 36.

98) Cultural Property Export and Import Act, 37.

제 5 절 예술가지위법(Status of Artist Act)

1. 입법배경

(1) 입법과정

캐나다는 예술가의 협회결성권리와 작업조건 등을 규정한 ‘1980년 유네스코 예술가지위에 관한 권고’(Recommendation on the Status of the Artist)에 서명함에 따라 이를 국내입법화하기 위한 준비에 착수하였다. 1982년에는 연방문화정책검토위원회(Federal Cultural Policy Review Committee)의 Applebaum-Hebert 보고서가 발표되었는데, 이 보고서는 예술가들이 캐나다인들의 삶에 커다란 기여를 함에도 불구하고 열악한 생활수준에 머무르고 있다는 내용을 담고 있다. 이어 1986년 ‘Siren-Gellinas 예술가지위 태스크포스’(Task Force on the Status of the Artist)의 보고서는 예술가의 작업조건의 특수성과 독립사업자인 예술가의 단체교섭권을 도입해야 한다는 권고를 하여 정부의 입법적 관심을 끌게 되었다.

1988년에는 퀘벡주는 의안(Bill) 78과 의안 90을 통과시켜 ‘영화, 녹음, 공연예술가의 채용조건과 직접적 지위에 관한 법’⁹⁹⁾을 제정하였다. 이 법은 예술가조합의 법적지위를 인정하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 ‘예술가 및 프로듀서조합위원회’(Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs)를 두도록 하였다.¹⁰⁰⁾

한편 캐나다 예술가지위 자문위원회(Canadian Advisory Committee)는 퀘벡주의 법과 유사한 내용을 가진 연방법의 제정을 위한 작업에 착

99) Act respecting the Professional Status and Conditions of Engagement of Performing, Recording and Fil Artists, S.Q.1988, c.69[R.S.Q., c.S-32.1].

100) CAPPRT Legal and Adjudicative Services Branch, The Status of Artist Act Annotated, 1999, Carswell, xv.

수하였으며, 1989년 하원의 통신문화상임위원회는 예술가지위를 인정하는 연방법의 제정을 만장일치로 가결하였다. 이리하여 1991년 예술가지위법이 하원에서 통과되었으며 1992년부터 시행되었다.¹⁰¹⁾

(2) 유네스코 예술가지위권고

캐나다 예술가지위법은 1980년 유네스코가 제정한 예술가지위권고(Recommendation concerning the Status of Artist)¹⁰²⁾를 국내적으로 이행하기 위한 것이다. 따라서 이 법에 대한 이해를 위해 유네스코 권고를 간단하게 살펴보기로 한다.

1) 제정목적

이 Recommendation의 서문에는 예술가가 사회생활과 사회 진보에서 중요한 역할을 수행하므로 예술가의 창조적 영감과 표현의 자유를 보장해주는 동시에 예술가적 직업의 특수한 여건을 고려하여 노동자의 지위에 관계되는 일체의 법적, 사회적, 경제적 이익을 누릴 수 있는 권리가 있음을 선언하고 있다. 나아가 고용 예술가이든 자영 예술가이든 관계없이 그들의 사회보장, 노동 및 세제상의 여건들을 향상시켜 줄 필요가 있다. 그러나 기존의 국제노동기준 가운데는, 예술가의 전문성을 훼손하거나 예술활동의 특수한 여건 때문에 예술가를 그 보호대상에서 제외하는 경우가 있으므로, 이들 기준의 적용 범위를 확대하거나 예술가에 적합한 새로운 기준을 제정하여 이를 보충할 필요가 있다. 이에 따라 이 Recommendation을 제정하였으며 각 회원국이 이 Recommendation에 명시된 원리와 기준을 자국 내에서 적용하는데 필요한 입법 기타 조치를 취할 것을 권고하였다.

101) 이 법의 Section 1에서 4까지는 1993.5.14부터(SI/93-75), Section 10-13,15,16은 1993.6.11부터(SI/93-92), Section 5-9,14,17은 1995.5.9부터(SI/95-61) 각각 발효되었다.

102) 1980년 10월 27일 유고 베오그라드에서 개최된 제21차 유네스코 총회에서 채택되었다.

2) 적용대상

Recommendation의 대상인 ‘예술가(artist)’는 예술작품을 창작하거나 독창적으로 표현하거나 혹은 이를 재창조하는 사람, 자신의 예술적 창작을 자기 생활의 본질적인 부분으로 생각하는 사람, 이러한 방법으로 예술과 문화의 발전에 이바지하는 사람, 고용되어 있거나 어떤 협회에 관계하고 있는지의 여부와는 관계없이 예술가로 인정받을 수 있거나 인정받기를 요청하는 모든 사람을 의미한다.¹⁰³⁾ 여기에는 ‘실연자, 음반제작자 및 방송사업자의 보호를 위한 국제협약 (로마협약)’의 적용을 받는 연주가와 번역가들을 비롯하여 ‘세계저작권협약’과 ‘문학 및 예술작품의 보호를 위한 베른협약’의 적용을 받는 모든 창조적인 예술가와 저자들이 포함된다.

‘지위’라고 함은 한편으로는, 한 사회에서 예술가에게 요청되는 역할에 따르는 중요성을 기초로 위에서 정의된 예술가에게 주어지는 존중을 의미하며, 다른 한편으로는 정신적, 경제적, 사회적 제 권리를 포함하여, 특히 예술가가 당연히 누려야 하는 소득과 사회보장과 관계되는 제 자유와 권리에 대한 인정을 의미한다.¹⁰⁴⁾

3) 회원국의 의무

Recommendation은 각 회원국에게 예술활동의 자유보장, 예술가의 단결권보장, 예술지원정책의 채택 등의 의무를 부과하고 있다.

첫째, 회원국은 예술가와 그의 창작의 자유를 보호하고 조장할 의무를 갖는다. 이를 위해 회원국은 모든 필요한 조치를 다하여 예술활동을 지원하며, 예술가의 자유를 확보해 주고 그들의 지위를 향상시켜 줄 제반 조치들을 채택하고 또한 그 활동의 결실을 향유할 권리가 있

103) Unesco Recommendation I.1.

104) Unesco Recommendation I.2.

음을 인정해야 한다.

둘째, 회원국은 필요한 경우 적절한 입법수단을 통하여 예술가들에게 노동조합과 직업단체를 선택, 결성하고 그러한 단체의 회원이 될 수 있는 자유와 권리가 있음을 보장해야 한다. 회원국은 예술가 협회와 직업적 조직에게는 그들 회원의 이익을 대변, 방어하는 권리가 있음을 인정해야 하며, 그러한 조직체에게 행정 당국에 조언할 기회를 줌으로써 예술 활동을 장려하고 그 보호와 발전을 보장하는 적절한 조치를 취해야 한다. 특히 예술가를 대표하는 단체들이 예술가의 직업훈련을 포함한 문화정책과 고용정책의 형성 및 예술가의 작업 여건 결정의 참여를 보장해야 한다.

셋째, 회원국은 문화와 교육 및 고용 등에 관한 제 정책의 긴밀한 상호 협력을 통하여 예술가를 위한 보조와 물질적, 정신적 지원을 해야 한다. 이를 위해 예술적 의식을 장려하고 예술가의 작품을 감상하는 일반인의 능력을 창출하는 교육을 해야 한다. 또 예술가의 소득이 불확실하고 그 등락이 심한 특수성과 예술적 직업의 고용기간이 비교적 짧다는 점에 착안해서 특정 부류의 예술가들을 위한 연금제도를 마련해야 한다. 또한 예술가의 건강유지를 위한 의료 보호제도의 시행, 예술 작품과 예술 활동의 특수한 여건을 고려한 세금우대제도, 저작권법 등에 의한 예술가의 정당한 권리 향유 등이 마련되어야 한다.

(3) 예술가 지위법의 구성

이 법은 표제(Short Title), 제1편 총칙(General Principles) 제2편 전문적 관계(Professional Relations), 경과규정(Transitional), 후속개정(Consequential Amendments), 발효(Coming into Force)로 구성되어 있다. 제1편 총칙에는 예술가지위에 관한 선언과 정책이 천명되어 있다. 이 법의 주된 내용이 담겨 있는 제2편에는 해석(interpretation), 적용(application), 목적(purpose), 협회결성자유(freedom of association), 적용배제 및 추정(exclusion and

presumption), 캐나다예술가·제작자관계심판소(Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal: CAPPRT), 예술가협회의 인증(certification of artist's association), 단체교섭 및 스케일협정(bargaining and scale agreement), 금지 및 구제(prohibition and remedies)로 되어 있다.

2. 총칙(General Principles)

(1) 입법목적

이 법 제2조에는 앞에서 본 유네스코 권고와 유사한 예술가의 지위와 역할에 대한 선언이 규정되어 있고 제3조에는 예술가의 권리에 대한 캐나다의 정책목표가 규정되어 있다. 이러한 선언에서 보듯이 이 법은 저작권법(Copyright Act)에 의한 예술가들의 권리를 보완하기 위해 제정된 것이다. 즉 예술가들에게 그들의 작업으로부터 보상을 충분히 얻을 수 있도록 추가적인 보장을 하고 예술가들의 창작물 이용에 대한 선택의 폭을 증대시키기 위한 법이다.¹⁰⁵⁾

캐나다 정부는 이 법이 규정하고 있는 다음과 같은 예술가의 지위와 역할을 인정해야 한다. 즉, (a) 예술가들이 캐나다의 경제·사회·문화에 대한 기여의 중요성을 인식하고, (b) 캐나다의 예술적 문화적 생활 향상과 삶의 질을 유지하는데 있어서 예술가들의 역할에 적합한 사회적 지위를 보장하고, (c) 캐나다인의 삶과 캐나다 정신을 표현하는데 있어서 예술가들의 역할을 인식하고, (d) 캐나다의 다양한 문화산업의 성장과 발전에 있어서 예술가들의 창작성이 그 동력이 되며, (e) 예술가들의 작품을 공공전시 등을 통해 캐나다인들이 누리도록 보장한다.

또한 문화부장관의 예술가에 관한 정책은, (a) 예술가들과 제작자들의 표현과 결사의 자유, (b) 예술가들의 법적 지위 및 전문가적, 사회

105) The Writer's Union of Canada(WUC)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1998. 11.17), para. 50, 57.

경제적 이익을 위하여 대변하는 조합의 권리, (c) 예술가들이 자신의 지위 및 관심 사항에 대한 견해를 표현할 자문기관의 참여권에 그 바탕을 두어야 한다.

(2) 예술가의 지위에 관한 캐나다위원회

문화부장관은 1인의 위원장과 1인내지 2인의 부위원장 및 9인 이하의 비상임 위원으로 구성되는¹⁰⁶⁾ 예술가의 지위에 관한 캐나다위원회(Canadian Council on the Status of the Artists)를 구성해야 한다. 위원들은 문화부장관의 추천에 의해 총독이 임명한다.

위원회의 권한은, (a) 예술가에 관한 의사결정의 정확성을 기하기 위해 문화부장관에게 정보를 제공하거나 자문하고, (b) 캐나다에서의 예술가의 전문적 지위를 향상시키고, (c) 예술가들의 요구와 그에 대한 적절한 대응책을 평가하기 위해 여러 분야의 예술가들과 긴밀한 관계를 유지하며, (d) 예술가들의 전문적 작업을 향상시키기 위한 연구에 기초한 조치들을 추천하며, (e) 문화부장관이 의뢰한 연구의 수행이다.

(3) 적용대상

이 법은 예술가들과 제작자들이 각각 협회(association)를 구성하고 캐나다의 문화생활에 기여하도록 양자간의 전문가적 관계를 규율할 틀을 확립하는 것을 목적으로 한다. 이에 따라 이 법의 적용당사자는 독립사업자로서의 예술가와 제작자 및 이들의 협회이다.

1) 예술가·예술가협회

예술가(artist)는 독립사업자(independent contractor)로서 i) 저작권법상의 예술, 드라마, 문학, 음악작품의 저작자(author)나 오디오/비디오

106) 위원회는 최소7인에서 최대 12인의 위원으로 구성되며 2006년 현재 위원장인 Karen Kain 등 8인의 위원이 활동하고 있다.

작품의 감독(director) ii) 드라마, 서커스, 뮤지컬, 마임, 쇼 등의 공연, 가수, 감독 iii) 연예, 영화필름, 라디오/TV, 비디오, 음향녹음, 더빙의 제작에 있어서 창작에 기여하는 자를 말한다.¹⁰⁷⁾ 예술가협회(association of artist)는 그 구성원인 예술가의 사회경제적, 전문가적 이익 증진을 목적으로 하는 조직 및 이러한 조직의 연합체를 말한다.

‘캐나다예술가·제작자관계심판소’(CAPPRT)의 판정사례 가운데에는 예술가에 포함되는 여부가 문제되는 영역이 많이 있다. 안무가(choreographer) 또는 안무조연자의 예술가성 인증신청에 대해 CAPPRT는 이들이 단지 감독자의 예술적 견해를 실행에 옮기는 자에 불과한지 아니면 어느 정도 독자적인 해석을 하는 자인지 여부를 검토하였는데 독자적인 예술가로서의 역할을 인정하였다.¹⁰⁸⁾

정기간행물작가(periodical writer)가 문학작품의 저작자인 여부에 대해서도 CAPPRT는 이들이 저작권법상의 저작자에 포함된다고 판정하였다.¹⁰⁹⁾ 또 번역이 양쪽 언어와 문화에 대한 종합적인 이해를 요할 뿐 아니라 원작의 의미와 스타일을 충분히 전달하기 위해서는 문학작품의 번역자는 원작자에 버금가는 극적 창의력을 가져야 한다는 의미에서 그 예술성을 인정하였다.¹¹⁰⁾

107) “independent contractors determined to be professionals according to the criteria set out in paragraph 18(b), and who (i) are authors of artistic, dramatic, literary or musical works within the meaning of the Copyright Act, or directors responsible for the overall direction of audiovisual works, (ii) perform, sing, recite, direct or act, in any manner, in a musical, mime or puppet show, or (iii) contribute to the creation of any production in the performing arts, music, dance, and variety entertainment, film, radio and television, video, sound-recording, dubbing or the recording of commercials, arts and crafts, or visual arts, and fall within a professional category prescribed by regulation.”

108) Canadian Actor's Equity Association(CAEA)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1996.4.25), para 35-36.

109) Periodical Writers Association of Canada(PWAC)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1996.6.4), para 14,16.

110) Writers Guild of Canada(WGC)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1996.6.25), para. 16,17.

악보기록자(copyist)는 음악적 훈련을 받은 자이지만 그 작업이 총보(master score)에서 각 파트별 악보(instrumental parts of a score)를 분리해서 정리하는 정도에 그치는 것이므로 이 법에서 말하는 공연도 아니고 저작권상의 기능도 아니다. 따라서 그 예술가로서의 지위를 인정하지 않고 있다.¹¹¹⁾ 한편 음악사서(music librarian)의 예술가성도 문제가 되는데 이들은 악보관리자로서 그 기능은 서적사서와 비교된다. 일반적으로 음악사서는 악기연주자가 추가적인 보수를 받고 이를 겸임하는 것이 보통이지만 대형 오케스트라에서는 연주를 하지 않고 전업으로 하는 경우도 있다. 어느 경우에든지 음악사서 그 자체는 공연자 또는 음악작품의 저작자는 아니다.¹¹²⁾

이에 반해 편곡자(arranger)는 저작권법상의 음악작품의 저작자에 해당한다. 저작권법상 음악작품은 가사가 있는 여부에 관계없는 작곡, 편집을 포함하는데 편집(compilation)의 개념 속에는 원작의 편곡 또는 선곡으로 인한 작품도 포함하기 때문이다. 따라서 편곡자들은 이 법에서 말하는 예술가에 해당한다.¹¹³⁾

설치예술작품은 일반적으로 미술 배경을 가진 자들에 의해 창작된 작품으로서 영구적으로 일정한 장소에 고정될 수 있으므로 저작권이 인정된다. 또한 미술필름(fine art film), 비디오아트(video art), 섬유예술(textile art), 미술사진(fine art photography)도 저작권 보호의 대상이 된다. 따라서 이 작품의 저작자들은 이 법에서 말하는 예술가의 개념에 포함된다.¹¹⁴⁾

111) American Federation of Musicians of United States and Canada(AFM)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1997.1.16), para 31. : Guilde des musiciens Quebec(GMQ)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1997.1.16), para 30, 31.

112) American Federation of Musicians of United States and Canada(AFM)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1997.1.16), para 34. : Guilde des musiciens Quebec(GMQ)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1997.1.16), para 32.

113) Guilde des musiciens Quebec(GMQ)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1997.1.16), para 27.

114) Canadian Artists' Representation의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1998.12.31),

2) 제작자 · 제작자협회

제작자(producer)는 예술적 제작을 위해 1인 이상의 예술가를 채용하고 있는 기관으로서 i) 정보접근법(Access to Information Act)의 별표 1 또는 프라이버시법(Privacy Act)의 별표에 열거된 정부기관(government institution)과 ii) 배급업자와 프로그램사업자를 포함한 캐나다방송통신위원회(CRTC)의 관할하에 있는 방송사업자(broadcasting undertakings)를 말한다.¹¹⁵⁾

이 법에서 말하는 제작자(producer)는 정부기관 또는 방송사업자이므로, CRTC의 관장분야 중 방송부분(broadcasting)에 한정되고 통신분야(telecommunication)는 적용되지 아니한다. 따라서 어느 제작자가 CAPPRT가 관장하는 방송사업자에 포함되느냐의 여부는 CRTC의 방송에 대한 관할이 어디까지 미치느냐가 전제가 된다. 방송법(Broadcasting Act)은 방송을 “라디오 주파수 기타 다른 통신수단에 의해 방송수신장비를 통해서 공중들이 수신할 수 있도록 프로그램을 전송하는 것을 의미한다. 그러나 공공의 장소에 게시하거나 공연을 목적으로 해서 만들어진 프로그램의 전파는 포함되지 아니한다”라고 정의하고 있다.¹¹⁶⁾ 그러므로 어느 기관이 이 법에서 말하는 제작자인 방송사업자인 여부는 그 기관이 라디오 주파수 기타 다른 통신수단에 의해 방송수신장비를 통해서 공중들이 수신할 수 있도록 프로그램을 전송하는가에 따라 결정되어야 한다.¹¹⁷⁾ 다만 프로그램의 전송은 반드시 기존의 방송수단에 한정되지

para 42.

115) “the following organizations that engage one or more artist to provide an artistic production, namely (i) government institutions listed in Schedule I to the Access to Information Act or the schedule to the Privacy Act, or prescribed by regulation, and (ii) broadcasting undertakings, including a distribution or programing undertaking, under the jurisdiction of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission”

116) Broadcasting Act, 2.

117) Periodical Writers Association of Canada(PWAC)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1996.6.4), para 19-21, 27.

않고 가령 인터넷이나 온라인 데이터베이스와 같은 새로운 매체를 통해서 프리랜스 정기간행물작가의 작품을 전송하는 것도 포함한다.¹¹⁸⁾

3) 예술가협회결성 및 제작자간 협정

예술가들은 예술가협회에 가입하거나 이를 조직하는데 참여하거나 그 활동이나 운영에 참가할 자유를 가진다.¹¹⁹⁾ 이 법에 따른 인증을 받은 예술가협회 및 제작자간의 계약 기타 협정은 경쟁법(Competition Act) 제4조 (1)에 의해 그 적용이 면제되는 ‘피고용자의 결합(combinations of employee)’ 및 ‘계약 기타 협정(contracts, agreements or arrangement)’으로 간주된다.¹²⁰⁾

3. 캐나다예술가·제작자관계심판소(Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal: CAPPRT)

(1) 구 성

CAPPRT는 소장과 부소장 및 2인에서 4인사이의 상임 또는 비상임위원으로 구성된다. 위원은 문화부장관의 추천에 의해 총독이 임명한다. 소장의 임기는 7년, 부소장과 상임위원은 5년, 기타 위원은 3년이고 재임될 수 있으며 위원의 임무와 배치되는 다른 직위를 겸직할 수 없다.¹²¹⁾

소장은 CAPPRT를 집행관으로서 CAPPRT의 인사 및 업무를 감독하며 업무분장과 청문을 할 주관자를 지정한다. CAPPRT는 업무에 관한 규정을 제정할 수 있다. 부소장은 소장유고시 소장의 임무를 대행한다.¹²²⁾

118) Periodical Writers Association of Canada(PWAC)의 인증신청에 대한 CAPPRT 결정(1996.6.4), para 29.

119) Status of Artist Act, 8.

120) Status of Artist Act, 9(2).

121) Status of Artist Act, 10.

122) Status of Artist Act, 11.

절차상의 의사결정이나 명령 등은 출석위원의 다수결에 의한다. 가부동수인 경우에는 의장이 결정한다.¹²³⁾

(2) 권한

1) 규정제정 권한

CAPPRT는 업무를 수행하는데 필요한 일반적인 규정을 제정할 수 있다. 특히 (a) 심판비용의 산정을 포함한 CAPPRT의 관행과 절차, (b) 예술가조합의 인증, (c) 대표선출 투표, (d) 동일 또는 유사 분야의 기존 인증의 존재를 이유로 한 인증거부에 따른 예술가협회의 재인증신청기간, (e) 동일 또는 유사 분야의 기존 인증취소를 이유로 한 인증취소거부에 따른 예술가협회의 재인증취소신청기간, (f) 심판절차에 갖추어야 할 형식, (j) 예술가협회의 대표성 기준, (k) 예술가협회의 대표성에 대한 증거수리 여부에 대한 상황설정, (l) CAPPRT의 권한위임에 관한 규정을 포함한다.¹²⁴⁾

2) 분쟁해결에 관한 권한

CAPPRT는 계쟁사안에 대해 (a) 직권 또는 신청에 의해 증인의 출석 명령, 증인선서 및 서증의 제출, (b) 증언이나 문서 등의 방법에 의해 필요한 정보 또는 증거 수집, (c) 인증을 신청한 예술가조합의 회원자격 여부에 대한 증거 심사, (d) 예술가조합의 정관, 규정의 심사, (e) 제작자 또는 예술가에 해당하는 여부, 예술가협회 대표자 또는 회원인 여부, 제작자협회·예술가협회·예술가협회연합회에 해당하는 여부, 단체교섭에 적합한 분야를 구성하는 예술가그룹인 여부, 스케일협정의 체결 및 효력유지 여부, 스케일협정의 당사자인 여부를 결정할 권한이 있다.¹²⁵⁾

123) Status of Artist Act, 14(1).

124) Status of Artist Act, 16.

125) Status of Artist Act, 17.

(3) 절차

1) 절차상의 특징

CAPRT에서의 절차는 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 심판절차는 공정성을 해하지 않는 범위내에서 복잡한 증거법칙에 기속받지 않고 신속하게 약식으로 진행된다. 둘째, 이해당사자들은 언제라도 CAPRT의 허가를 얻어 심판절차에 참여할 수 있다. 셋째, 분쟁당사자의 진술과 보고가 충분하다고 판단한 경우 CAPRT는 절차를 종결하거나 일시 중단시킬 수 있다.¹²⁶⁾

2) 결정과 명령

CAPRT의 모든 결정과 명령은 연방법원법(Federal Courts Act)에서 정하는 사항을 제외하고는 최종적이고 사법심사의 대상이 되지 아니한다. CAPRT의 판정 또는 결정에 대해 관할권부재, 관할권 일탈, 관할권 상실을 이유로 하는 금지청구 등을 법원에 제기할 수 없다.¹²⁷⁾

관련당사자의 서면신청이 있을 경우 CAPRT는 결정이나 명령의 사본을 연방법원에 제출할 수 있고 제출이 되면 연방법원의 판결과 동일한 효력을 가진다.¹²⁸⁾

4. 예술가협회의 인증(certification)

(1) 인증요건

1) 예술가협회

예술가협회가 인증(certification)을 받기 위해서는 i) 예술가의 회원요건 ii) 정규회원들에 대한 조합총회에서의 투표권부여 및 스케일 협

126) Status of Artist Act, 18.

127) Status of Artist Act, 21.

128) Status of Artist Act, 22.

정에 대한 비준투표 참여보장 iii) 협회재정서면 공증사본의 회원제공 등을 포함하는 정관을 채택해야 한다. 회원자격을 부당하게 제한하는 정관은 허용되지 아니한다.¹²⁹⁾

2) 제작자협회

제작자들도 협상과 스케일협정의 체결을 위한 목적으로 협회를 구성할 수 있다. 제작자가 협회를 구성한 경우에는 CAPPRT에 구성원 명부를 등록해야 한다. 회원명부를 등록한 제작자협회는 스케일협정과 관련해서 그 회원사를 대표할 배타적 권리를 가진다.¹³⁰⁾

(2) 인증절차

1) 인증신청

예술가협회는 i) 특정 예술분야에 아직 협회가 구성되지 않은 경우에는 언제든지, ii) 하나 이상의 스케일협정을 체결한 기존협회가 있는 경우에는 그 인증의 만료시로부터 3월전, iii) 기존협회의 결성 이후 당해 분야의 스케일협정이 체결되지 않은 상태에서 1년이 초과한 경우에는 서면으로 CAPPRT에 협회인증신청서를 제출할 수 있다. 인증신청서에는 회원명부, 정관 기타 필요한 사항을 포함해야 한다. 인증신청서가 접수되면 다른 예비신청자들이 참고할 수 있도록 이를 즉시 공고해야 한다.¹³¹⁾

2) 인증시 고려사항

인증신청기간이 종료되면 CAPPRT는 단체협약에 적합 분야를 결정해야 한다. 이때에는 i) 신청과 관련한 예술가들의 공동이해관계, ii) 전문가적 이해관계의 역사, iii) 지리적, 언어적 기준 등을 고려해야 한다.¹³²⁾

129) Status of Artist Act, 23.

130) Status of Artist Act, 24.

131) Status of Artist Act, 25.

132) Status of Artist Act, 26.

(3) 인증서 발급

인증서를 신청한 특정분야의 예술가협회가 그 분야의 예술가에 대한 대표성이 가장 크다고 판단하면 CAPPRT는 그 협회에 대해 인증을 해야 한다. 인증은 인증서가 발급된 이후 3년간 효력을 가지며 그 효력의 종료시로부터 3월전에 연장신청이 있을 경우에는 3년간 자동 연장된다.

인증서가 발급되면 i) 인증받은 협회는 당해분야의 예술가를 대표해서 단체교섭을 할 배타적 권리를 가지며, ii) 기존의 인증은 무효로 되며, iii) 기존에 체결된 스케일 협정에서 기존당사자를 대체한 계약 당사자가 된다.

(4) 인증취소

특정분야의 예술가는 i) 협회의 정관이 회원가입에 대한 차별적 조항을 두고 있거나 ii) 협회가 그 분야의 예술가에 대한 대표성을 상실하였거나 스케일 협약 체결을 위한 상당한 노력을 하지 않은 경우에는 그 인증의 취소를 CAPPRT에 제기할 수 있다. 협회에 대한 인증이 취소된 경우에는 그 협회에 의해 체결된 스케일 협정도 그 효력을 상실한다.¹³³⁾

5. 단체교섭 및 스케일협정

(1) 단체교섭(bargaining)

1) 교섭의 통지

예술가협회가 특정분야에서 인증을 받은 경우에는 협회 또는 제작자는 상대방에 대해 스케일협정¹³⁴⁾의 체결을 위한 교섭을 요구하는

133) Status of Artist Act, 29.

134) 스케일협정(scale agreement)이란 제작자와 예술가협회간에 체결된 예술가의 서

통지서를 발송하여야 한다. 이미 특정 예술분야에서 스케일협정이 체결된 경우에는 협정에 명시된 기간 또는 협정만료일로부터 3월전에 신규협정 또는 개정협정의 체결을 위한 교섭을 개시하기 위한 통지를 발송해야 한다. 통지가 발송된 경우 지체 없이 문화부장관에게 그 사본을 송부해야 한다.¹³⁵⁾

2) 교섭의 개시

예술가협회와 제작자는 교섭개시통지 발송일로부터 i) 21일 이내에 회의를 하거나, 회의를 위해 대표자를 파송하거나 선의로 교섭을 개시하고 ii) 스케일협정 체결을 위한 합리적인 노력을 기울여야 한다.¹³⁶⁾

(2) 스케일협정(scale agreement)

1) 협정의 구속력

스케일 협정은 협정당사자 및 제작자에 의해 채용된 당해 분야의 예술가를 구속하며 CAPPRT의 승인이 없이는 당사자가 임의로 협정을 종료시키지 못한다. 제작자협회에 의해 체결된 스케일협정은 동 협회가 해산한 경우에도 협정체결당시 협회의 회원인 제작자들을 구속한다.

스케일협정은 예술가와 제작자간에 체결된 개별적 계약에 우선하여 적용된다. 다만 개별계약에 의해 예술가가 가지는 권리나 혜택을 박탈하지는 아니한다. CAPPRT는 개별계약과 스케일협정 중 어느 쪽이 예술가에게 유리한 여부에 대한 평가를 할 수 있다.¹³⁷⁾

비스공급 및 다른 관련사항들의 최소조건을 정한 서면합의이다.

135) Status of Artist Act, 31.

136) Status of Artist Act, 32.

137) Status of Artist Act, 33.

2) 협정상의 분쟁해결 - 중재

① 중재에 의한 분쟁해결

모든 스케일협정은 협정의 해석·적용·운용에 관한 분쟁을 압력수단(pressure tactic)을 사용하지 않고 중재나 기타의 방법에 의한 해결규정을 두어야 한다. 분쟁해결 규정이 없는 경우에도 협정당사자간의 분쟁은 당사자가 선정한 중재인 또는 그 선정이 불가능한 경우 문화부장관이 선정한 중재인에 의해 최종적으로 해결한다. 중재에 의한 해결 조항을 두고 있으나 당사자가 중재인 선정에 합의하지 못한 경우에도 문화부장관에게 그 선정을 요청할 수 있다. 위 신청을 받은 경우 장관은 중재인 또는 의장중재인을 선정해야 한다.¹³⁸⁾

② 중재판정부

중재는 단독중재인 또는 중재판정부에 회부되며 그 판정은 최종적이고 법원의 사법심사를 받지 아니한다. 법원은 가처분이나 기타의 방법으로 단독중재인이나 중재판정부의 절차를 중지시키거나 개입하지 못한다.¹³⁹⁾

중재판정부는 중재에 회부된 사안에 대해서는 CAPPRT에 부여된 권한 중 i) 직권 또는 신청에 의해 증인의 출석명령, 증인선서 및 서증의 제출, ii) 증언이나 문서 등의 방법에 의해 필요한 정보 또는 증거 수집, iii) 인증을 신청한 예술가조합의 회원자격 여부에 대한 증거 심사, iv) 중재적격성에 대한 결정을 할 수 있다.¹⁴⁰⁾

중재판정부는 스케일협정의 준부나 당사자의 적격성, 특정분야 또 예술가에 대한 협정의 적용에 관해서는 직접 판단하지 못하고 반드시

138) Status of Artist Act, 36.

139) Status of Artist Act, 37.

140) Status of Artist Act, 38(1).

CAPPRT의 심문 및 판정에 회부해야 한다. 분쟁을 CAPPRT의 판단에 회부한 경우에도 중재절차는 연기되지 아니한다. 다만 CAPPRT가 연기를 명하거나 판정부가 사안이 절차의 연기를 필요로 하는 것으로 결정한 경우에는 그러하지 아니하다.¹⁴¹⁾

③ 중재절차 및 판정

중재판정부는 심문절차를 진행하고 당사자에게 증거 또는 서류를 제출받는다. 중재판정은 다수결에 의하고 다수결이 성립되지 않은 경우에는 의장중재인이 결정한다.

각 당사자는 자신이 선정한 중재인의 비용을 부담하고 당사자가 합의에 의해 선정하거나 문화부장관이 선정한 경우에는 균등한 비율로 그 비용을 부담한다.

중재판정에 영향을 받는 개인이나 협회는 결정문의 사본을 연방법원에 접수시킬 수 있으며 법원에 접수된 결정문은 법원의 판결과 동일한 효력을 가진다.

6. 금지 또는 구제(prohibitions and remedies)

(1) 압력행사(pressure tactic)

1) 기간 및 의의

예술가, 예술가협회는 i) 스케일협정 종료 30일 후부터 새로운 협정 체결일까지, ii) 예술가협회인증 60일후부터 스케일협정 체결일까지의 기간 중에만 압력행사에 참가할 수 있다.¹⁴²⁾ 압력행사(pressure tactic)란 i) 예술가 또는 예술가협회가 그들의 채용 조건에 대한 제작자의 동의를 강제하기 위해 공동으로 또는 공동의 양해하에 취하는

141) Status of Artist Act, 41.

142) Status of Artist Act, 46.

작업중단, 작업거부, 작업계속, 태업 ii) 제작자가 예술가의 채용조건에 대한 예술가들의 동의를 강제하기 위해 취하는 작업장 폐쇄 또는 예술가 채용계속거부, 제작거부를 말한다.¹⁴³⁾

2) 압력행사 중지명령

제작자는 예술가협회가 이 법에 위반하여 압력행사를 하거나 압력행사에 참여하였다고 판단할 경우에는 압력행사가 불법이라는 선언을 CAPPRT에 요청할 수 있다. CAPPRT는 관련 예술가 및 예술가협회에 심문기회를 제공한 후 압력행사의 불법 선언과 함께 i) 압력행사 중지 또는 압력행사 승인 취소, ii) 압력행사에 참여 금지 및 업무계속, iii) 회원에 대한 CAPPRT의 명령서 통지를 명할 수 있다.¹⁴⁴⁾

예술가협회는 제작자가 이 법에 위반해서 압력행사를 하였다고 판단하는 경우에는 압력행사가 불법이라는 선언을 CAPPRT에 요청할 수 있다. CAPPRT는 석명의 기회를 프로듀서에게 부여한 후에 압력행사가 불법이라는 선언을 하고 협회측의 요청이 있는 경우 i) 제작자 또는 그 대표자로 하여금 압력행사를 중지하고 작업허용, ii) 제작자에 채용된 예술가들에게 명령의 내용고지를 명할 수 있다.¹⁴⁵⁾

(2) 불공정관행(unfair practices)

1) 제작자의 불공정행위

제작자 또는 그 대표자는 i) 예술가 자신 또는 타인으로 하여금 협회에 가입하거나 협회의 임원 또는 대표자가 되거나 협회를 결성하려는 경우, ii) 중재절차에서 증언 또는 참여하거나, iii) 중재신청을 하였거나, iv) 금지되지 않은 압력행사에 참여하였거나, v) 예술가협회로부터 협회금의 미납 이외의 사유로 인해 탈퇴하였다는 이유에서

143) Status of Artist Act, 5.

144) Status of Artist Act, 47.

145) Status of Artist Act, 48.

예술가 채용을 거절하거나 예술가와의 계약을 거부하거나 채용과 그에 따른 보수 지급에 있어서 차별하거나 예술가를 위협하거나, vi) 예술가협회로부터 탈퇴요구, 심판절차에 참여금지, 심판청구서 제출금지, viii) 당해 분야에서 어떤 예술가협회가 인증 받았다는 사실을 알고도 다른 예술가협회와 스케일협정체결하거나 체결을 위한 교섭을 하는 행위는 불공정관행으로 금지된다.¹⁴⁶⁾

2) 예술가협회의 불공정행위

인증된 예술가협회 또는 그 대표자가 i) 당해 분야에서 어떤 예술가협회가 인증 받았다는 사실을 알고 다른 제작자와 스케일협정체결 또는 교섭을 하거나, ii) 어떤 제작자가 제작자협회의 대표임을 알고도 다른 제작자와 스케일협정체결을 하거나 체결을 위한 교섭을 하거나, iii) 회원의 정기 납입금 미지급 이외의 사유로 어떤 예술가에 대해 협회 회원자격을 박탈하고 제작자로 하여금 그 예술가와의 채용 계약을 취소하도록 요구하거나, iv) 회원 예술가에 대해 차별적인 징계조치를 취하거나 벌칙을 부과하거나, v) 이 법에 반하는 행위를 거절한데 대한 보복으로 회원자격 박탈, 징계조치 기타 벌칙을 부과하거나, vi) 이 법에 따른 심판절차에 증언, 사실진술, 심판서접수를 금지하는 행위는 불공정관행으로 금지된다.¹⁴⁷⁾

(3) 구제(remedies)

1) 시정청구

제작자나 그 대표자, 예술가협회와 그 대표자, 예술가가 본법 제32조, 제35조, 제50조, 제51조를 위반한 경우에는 누구든지 서면으로 CAPPRT에 그 시정을 요구하는 청구서를 제출할 수 있다. 이 청구는

146) Status of Artist Act, 50.

147) Status of Artist Act, 51.

청구인이 그 사유를 알았거나 CAPPRT가 알 수 있었을 때로부터 6월 내에 제기해야 한다.

CAPPRT는 위 청구가 악의에 기한 경우 또는 CAPPRT의 관할범위 밖이거나 또는 스케일협정에 의해 중재에 회부할 사안인 경우에는 그 청구를 기각한다. CAPPRT가 청구를 접수한 때에는 당해사안에 관여하지 않은 위원을 심판인으로 지정하거나 당해사안의 해결을 지원하기 위한 CAPPRT 임원을 지정해야 하며, 상당한 기간내에 해결되지 않을 경우 또는 해결지원을 위한 임원을 지정하지 않는 경우에는 CAPPRT가 청원에 대해 심문하고 판정해야 한다.¹⁴⁸⁾

2) 시정명령

CAPPRT가 피청원인이 이법 제32조, 제35조, 제50조, 제51조, 제52조를 위반하였다고 판정할 경우에는 그 당사자에게 위 각 조항의 준수를 위해 보상액 지급,¹⁴⁹⁾ 채용명령,¹⁵⁰⁾ 해고취소,¹⁵¹⁾ 회원자격유지¹⁵²⁾ 등의 시정조치를 명할 수 있다.

제 6 절 복합문화주의법(Multiculturalism Act)

1. 입법배경

(1) 복합문화주의

1) 다문화주의의 확산

캐나다의 복합문화주의법은 복합문화주의 이념을 세계에서 최초로 법제화하였다는 점에서 주목을 받고 있다. 복합문화주의는 문화다원

148) Status of Artist Act, 53.

149) Status of Artist Act 32(b), 35 위반의 경우,

150) Status of Artist Act 50(a),(c),(e) 위반의 경우.

151) Status of Artist Act 50(d) 위반의 경우.

152) Status of Artist Act 51(d) 위반의 경우.

주의(cultural pluralism)와 동일한 의미로 사용되고 있는데, 이는 다양한 문화 그룹들은 서로 동등한 가치를 가지고 그들의 문화와 언어를 보존할 자유가 있다는 문화간의 공존정책을 의미한다.¹⁵³⁾

이러한 복합문화주의 내지 문화다원주의는 비단 캐나다에서 뿐 아니라 전 지구적인 현상이다. 20세기에 들어와 국제적인 이민과 망명 등으로 미국과 캐나다 등을 비롯하여 유럽과 아시아 주요국들의 인구 구성이 민족적, 문화적인 측면에서 매우 다양화되고 있다.¹⁵⁴⁾ 나아가 정보통신기술의 획기적인 발전은 세계화를 촉진시켜 국제간의 상호의존과 여러 민족간의 관계를 더욱더 가깝게 하여, 이른바 지역화와 세계화를 동시에 이루어가는 “glocal”로 가고 있다.¹⁵⁵⁾ 이와 함께 유엔과 유네스코 등 국제기구들의 노력에 의해 각국에서 소수집단과 토착 민족들의 법적, 정치적인 지위 및 영향력이 상승하고 있다.

이러한 현상들은 국제적으로나 국내적으로 다문화주의에 관한 긍정적인 이해를 확산시키고 다양성에 관한 긍정적인 가치를 인식하게 해주며 이질적인 문화에 대한 깊이 있는 수용과 그 가치와 전통 및 도덕적 차이를 존중하게 한다.

2) 복합문화주의의 수용

다문화현상을 어떻게 수용하는가는 각국에 따라 서로 다르게 나타나는데, 가장 대표적인 이민국가인 미국과 캐나다는 이 점에 있어서

153) Driedger, L., Conformity vs. Pluralism: Minority Identities and Inequalities, in *Minorities and the Canadian State* 157,158(Neil Nevitte & Allan Kornberg eds., 1985) : Feldman S., *Whose Common Goos? Racism in the Political Community*, 80Geo. L.J. 1835(1992).

154) MacLaughlin, “Racism, Ethnicity and Multiculturalism in Contemporary Europe ; A Review Essay”, (1998) 17 *Political Geography* 1013.

155) Kivisto, *Multiculturalism in a Global Society*(Oxford: Blackwell, 2002: Globalization and its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights, Final Report, UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 2003.6.5, E/CN.4/Sub.2/2003/14.

아주 대조적인 입장을 보이고 있다. 미국은 문화적 다양성을 인식하고 존중하면서도 궁극적으로는 문화적 동화(assimilation)를 추구한다. 동화는 소수 민족 그룹이 점차적으로 다수 민족의 언어와 문화를 받아들여 동시에 그들 자신의 것을 잃는 것을 가정한다.¹⁵⁶⁾ 동화는 문화 다원주의나 다문화주의가 보존하고자 하는 언어적, 문화적 차이를 감소시켜 결국은 이민자들을 주류문화로 흡수하는 ‘melting pot’를 추구한다.

이에 대해 캐나다는 스스로를 문화적, 언어적 차이를 환영하는 다문화적 모자이크(multicultural mosaic)로 인식한다. 문화적 다양성을 유지하는 것은 단기적으로는 문화간의 충돌을 야기하고 국가적인 통합에 장애로 될 가능성이 있지만 궁극적으로는 문화의 다양성을 지키는 것이 조화에 필수적이라고 믿는다. 다문화주의는 문화적 차이에 대한 상호인내와 평등한 대우를 전제로 하기 때문에 소수 민족에 대한 차별을 완화하여 그들의 사회적 통합을 돕고 조화를 촉진한다. 이로써 복합문화주의는 캐나다 역사적 전개の特徴인 동시에 그 정체성의 중심이 되어 왔다.¹⁵⁷⁾ 이리하여 전체 인구의 30% 정도가 영국과 프랑스 외의 문화적 기원을 둔 캐나다는 세계에서 가장 소수 민족의 다양성을 유지하고 있는 사회로 여겨지고 있다.

(2) 입법과정

1) 공용어법과 복합문화주의 선언

캐나다 다문화주의의 기원을 2차 세계 대전 후 급격히 늘어난 이민자와 변화된 인구구조에서 찾는 것이 보통이다. 그러나 보다 직접적으로는 영국계 주민과 퀘벡 분리주의자간의 증대되는 갈등을 해결하기 위해 1962년에 창설된 왕립이중언어문화위원회(Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism: RCBB)의 활동에서부터 유래하는 것

156) Driedger, 157.

157) Berger, T., The Charter and Canadian Identity, 23 U.W.O.L. Rev. 1,1(1985).

으로 본다.¹⁵⁸⁾ RCBB의 임무는 영국계와 프랑스계의 동등한 협력관계를 통해 캐나다를 통합하기 위해 이중언어와 이중문화 정책을 마련하는 데 있다.

그러나 RCBB의 창설과 활동에 대해 소수민의 대표자들은 캐나다의 언어와 문화를 영국과 프랑스계의 이중구조로 고착시킴으로써 다른 소수문화를 동화시키려는 정책으로 비판하고 소수민에 대해서도 프랑스인이나 영국인과 대등한 권리를 요구하였다. 이러한 비판과 증대되는 소수 민족의 정치력에 대응하여 RCBB는 프랑스인과 영국인을 제외한 소수 민족의 공헌을 고려하고 그 문화적 공헌을 인정하기 위한 새로운 체제를 구성하기로 그 임무를 수정하였다.

RCBB의 주도하에 1969년 공용어법(Official Language Act: OLA)¹⁵⁹⁾이 제정됨으로써 캐나다는 복수언어정책을 채택하여 공용어로서 불어와 영어만 인정하였다. OLA는 공용어인 영어와 불어에 대해 모든 의회 기관과 정부에서의 동등한 지위와 권한을 보장함으로써 프랑스어 사용자의 민족주의를 완화시키고 나라를 단일화 할 수 있게 하였다.

RCBB에 의한 두 번째 조치는 1971년 연방정책으로서 복합문화주의의 공식 선언이다. 이는 소수 민족들이 캐나다의 유산에 큰 공헌을 했고 문화적 다원주의 또는 다문화주의가 캐나다의 정체성의 중요한 요소라는 것을 강조함으로써 언어정책과는 달리 문화정책에 있어서는 영국과 프랑스를 포함한 모든 문화에 대해서 동등성을 확인하였다.

2) Section 27의 도입

1971년의 복합문화주의 선언 이후 이를 캐나다 헌법에 어떻게 반영시킬 것인가 하는 점이 이슈가 되었다. 1972년 상하양원의 캐나다헌법합동위원회¹⁶⁰⁾는 캐나다의 문화적 다양성과 모든 소수 민족의 평등

158) Shedrian, W., Library of Parliament : Canadian Multiculturalism 1(1991), 2.

159) R.S.C. chap. 0-2(1970).

160) Molgat-MacGuigan Special Joint Committee of the Senate and House of Commons

함을 공식적으로 인정하는 새 헌법의 전문을 제안하였으나 채택되지는 않았다. 1978년에는 patriate, 즉 캐나다 헌법 수정권한을 영국으로부터 캐나다 정부로 이양하는 C-60 법안이 제안되었는데, 이 법안에는 다양한 문화적 기원을 가진 모든 캐나다인에 대한 동등대우를 보장하는 헌법 전문을 두도록 하였으나 이것도 채택되지 않았다.

그러나 문화다양성을 헌법에 반영해야 한다는 소수민족들의 압력이 증대하자 1981년 Hayes-Joyal Committee on the Constitution은 이를 반영하는 section 27을 캐나다헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms)의 개정안에 포함시켰다. 그리하여 Section 27을 포함한 헌법개정안 및 헌법수정권이양(Patriate the Constitution)을 포괄하는 캐나다법(Canada Act)에 대해 연방정부와 퀘벡주를 제외한 모든 주가 합의하였고, 1982년 영국의회의 승인을 얻어 최종 확정되었다. 이로써 복합문화주의는 캐나다의 헌법상 원칙으로 법적인 지위를 획득하게 된 것이다.

Section 27은 캐나다헌장이 캐나다인들의 복합문화유산을 보존하고 향상시키는 방향으로 해석되어야 한다고 규정하고 있다. 따라서 이 규정 자체만으로는 복합문화주의의 구체적 내용이 명확하지 않기 때문에 그 해석에 대해서는 다음과 같은 세가지 입장이 대립되고 있다. 첫째로 Section 27은 실체적 규정으로서 개별적 권리와 집단적 권리¹⁶¹⁾를 모두 인정한다는 견해이다. 이에 따르면 헌장에 구체적으로 열거되지 않은 경우에도 이로부터 추정될 수 있는 모든 권리를 주장할 수 있게 된다. 둘째로 Section 27은 어떠한 구체적 권리를 정하는 것이 아니라 단지 해석원칙을 정한 것으로 본다. 셋째, Section 27이 실체적 규정은 아니지만 헌장상의 다른 권리의 해석에 보충적 역할을 한다고 본다.¹⁶²⁾

on the constitution of Canada(Joint Committee)

161) 캐나다 법원은 캐나다헌장에서 개별적 권리와 집단적 권리(individual and collective rights)를 구분한다(Magnet, Collective Rights, Cultural Autonomy and the Canadian State, 32 McGill L.J. 170, 178-86 (1986).

162) Hudson, M., Multiculturalism, Government Policy and Constitutional Enshrinement - A Comparative Study, in Multiculturalism and the Charter: A Legal Perspective 59, 60

이러한 Section 27에 대한 입장 차이로부터 복합문화주의의 구체적 권리와 이를 보장하기 위한 정부의 의무도 달라지게 된다. 이에 따라 Section 27의 해석에 관한 많은 판례법이 형성되었으며, 1985년 복합문화주의법을 제정함으로써 입법적인 보완을 하게 된 것이다.

2. 법의 주요내용

(1) 구 성

이 법은 전문과 제1조 약칭(Short Title), 제2조 정의(Interpretation), 제3조 복합문화주의 정책(Multiculturalism Policy of Canada), 제4조~제7조 복합문화주의 정책의 집행(Implementation of Multiculturalism Policy of Canada), 제8조~제10조 통칙(General Provision)으로 구성되어 있다¹⁶³⁾.

(2) 복합문화주의 정책(Multiculturalism Policy of Canada)

1) 캐나다 정부의 정책선언

제3조(1)에 규정되어 있는 복합문화주의 정책은,

- (a) 복합문화주의가 캐나다 사회에 있어서 문화적, 민족적 다양성의 반영이라는 것을 인식하며, 캐나다 국민의 문화적 전통을 보존하고 진흥시키며, 또한 그것을 공유하기 위하여 캐나다 사회의 모든 구성원의 자유를 인정할 것.
- (b) 복합문화주의가 캐나다의 전통 및 동일성으로서 기본적 요소임과 동시에 그것이 캐나다의 장래를 결정하는 데 있어 불가결의 요소이기도 하다는 것을 인식하며 또한 그것을 진흥시켜 나아갈 것.

(Canadian Human Rights Foundation eds., 1987).

163) 이법의 정식명칭은 “캐나다 복합문화주의의 보존 및 진흥에 관한 법률 : An Act for the Preservation and enhancement of multiculturalism in Canada”이며 1988년 7월 21일 의회의 승인을 받아 발효되었다.

- (c) 현재 진행을 계속하고 있는 개혁 및 캐나다 사회의 모든 면의 발전에 부응하여, 각계 출신으로 이루어져 있는 개인 또는 공동체의 충분하고도 공정한 참여를 보장함과 동시에 그와 같은 참여를 가로막고 있는 모든 장벽을 제거하기 위하여 지원할 것.
- (d) 사회 구성원이 함께 더불어 살아가고 있는 공동체로서의 존재와 캐나다 사회에서 역사적 공헌을 인정하고 그들의 발전을 촉진할 것.
- (e) 모든 국민이 법 아래에서 평등한 대우와 보호를 받도록 보장함과 동시에 국민들 사이에 존재하는 다양성을 존중할 것.
- (f) 캐나다의 사회적, 문화적, 경제적, 정치적 제도상에 있어서 복합문화적 성격이 존중되도록 하며, 또한 각 제도의 내용에 그것이 포함되도록 장려하고 촉진할 것.
- (g) 각기 다른 출신으로 구성되어 있는 개인 및 공동체간에 일어나는 상호작용으로부터 상호간의 이해와 창조성을 증진할 것.
- (h) 캐나다 사회에 있어서 이질문화의 존재를 인식하고 또한 승인하며 그들 문화가 잘 반영되고 발전하도록 복돋우어 줄 것.
- (i) 캐나다에 있어서 공용어인 영어와 프랑스어의 지위와 그 이용도 보호하고 촉진할 것.
- (j) 캐나다에 있어서 공용어에 대한 국가적 관여와 조화를 도모하는 방식으로 캐나다 전역에 걸쳐 복합문화주의를 진흥시켜 나아갈 것이다.

2) 연방정부기관의 정책시행의무

위 정책을 구체적으로 시행하기 위해 연방정부기관이 수립할 사항으로서 제3조(2)에 규정된 것은 다음과 같다.

- (a) 각계출신으로 구성되어 있는 캐나다 국민이 연방정부 기관에 고용되고 또한 승진할 수 있는 균등한 기회를 보장할 것.
- (b) 각계출신으로 구성되어 있는 개인 및 공동체가 캐나다에 있어서 현재 진행을 계속하고 있는 개혁에 이바지할 수 있는 능력을 고

양하는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮길 것.

- (c) 캐나다 사회 구성원간에 존재하는 다양성에 대한 존중과 이해를 향상시키는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮길 것.
- (d) 캐나다에 있어 복합문화주의적 현실에 대하여 민감하게 대처하고 또한 그에 대한 책임을 지도록 하는 정책 및 계획수립을 보다 향상시키기 위해 통계적 데이터를 수집할 것.
- (e) 각계 출신으로 구성되어 있는 개인의 언어적 능력 및 문화적 이해를 적절하게 발휘할 수 있도록 할 것.
- (f) 전반적으로 캐나다의 복합문화적 현실에 대하여 민감하게 대처하고 또한 그에 대한 책임을 지도록 하는 방식으로 연방정부기관의 활동을 운영할 것이다.

(3) 정책의 집행

캐나다 복합문화주의 정책 집행은 문화부장관이 관련 부서의 장관과 협의해서 집행한다.¹⁶⁴⁾ 문화부장관은 캐나다복합문화주의 정책을 집행하는 데에 있어서 가장 적절하다고 생각되는 수단을 취해야 하는데, 특히 다음에 열거하는 사항을 시행해야 한다.

- (a) 캐나다 국내외를 막론하고, 개인, 조직 및 기관의 활동에 캐나다의 복합문화적 현실을 투영할 수 있도록 장려하고 원조하는 것.
- (b) 캐나다 복합문화주의에 대한 관련 조사에 착수하고 또한 지원함과 동시에 관계분야에 대한 연구를 장려하는 것.
- (c) 캐나다에 있어서 서로 다른 공동체간에 교류와 협력을 장려하고 또한 그것을 촉진하는 것,
- (d) 준공공기관, 회사, 노동협회, 자원봉사단체, 기타 사적인 조직에 대하여, 사회·경제적 측면을 포함하여 각계각층으로 이루어진

¹⁶⁴⁾ 캐나다 문화유산부가 복합문화주의법의 주무부서로서의 공식적인 법적 지위를 획득한 것은 1995년 제정된 문화유산부법에 의한 것이다.

개인 및 그 공동체에 의해 구성된 캐나다 사회에 있어 충분한 참여를 보장함과 동시에 캐나다 복합문화적 현실에 대한 이해를 높이며, 이를 더욱 장려하고 원조하는 것.

- (e) 캐나다 복합문화적 전통속에 자리잡고 있는 표현의 공유 및 그 자유를 보장함과 동시에 이를 더욱 진흥시키는 것.
- (f) 캐나다의 복합문화적 전통에 이바지해온 모든 언어의 취득, 유지, 사용을 촉진하는 것.
- (g) 주로 민족, 국적, 또는 출신성분에 따른 모든 차별적 장벽을 극복하기 위해 인종적 또는 문화적 소수자 집단이 자유로이 활동할 수 있도록 원조 하는 것.
- (h) 캐나다의 복합문화주의의 보존, 향상 및 진흥을 목적으로 하는 개인, 단체 또는 조직에 대하여 원조하는 것.
- (i) 법률에 의해 연방정부기관에 선임된 것 이외에 캐나다 복합문화주의 정책을 진흥하기 위한 계획을 수립하고, 복합문화주의를 존중하는 다른 기획 혹은 계획에 착수하는 것이다.

문화부장관은 복합문화주의 정책의 실현에 있어 필요한 경우 주정부와 합의 또는 협정을 체결할 수 있으며 외국정부와 협정을 체결할 수 있다. 문화부장관은 이 법의 집행 및 복합문화주의에 관련된 자문 위원회를 설치할 수 있다.

3. 복합문화주의법의 이행

(1) 복합문화주의 이행프로그램

1) 개 관

복합문화주의법의 위임에 따라 문화유산부는 그 시행 프로그램을 운용하고 있는데 사회적 수요의 변화에 따라 그 우선순위도 조정되고 있다. 현재 가장 우선적인 영역은 문화간의 상호이해증진, 인종차별에

대한 투쟁, 시민참여, 캐나다 각 기관에서의 다양성 반영이라는 4가지이다.¹⁶⁵⁾ 복합문화주의 프로그램은 대부분은 정책개발, 프로젝트에 대한 기금지원 등의 방법을 통해 4가지 우선 영역에서 수행되고 있으며 2004-2005년에는 125개의 프로젝트에 대해 약 860만 달러에 달하는 보조, 기여금이 지원되었다.¹⁶⁶⁾

2) 문화간의 상호이해증진

복합문화주의 프로그램은 지역공동체와 협조해서 문화적 차이에 대한 이해를 증진시키고 다양한 지역간의 연계를 촉진시키는 조치들을 지원하고 있다. 이질적 문화에 대한 이해와 존중은 다양한 문화간의 다리를 놓고 캐나다 사회를 강하게 하는 데 있어서 첫 번째 단계이기 때문이다. 그 대표적인 사례로는 “흑인역사의 달”(Black History Month), “아시아유산”(Asian Heritage), “Mathieu Da Costa Challenge” 등이 있다.

Black History Month 및 Da Costa Challenge - 캐나다에서 공식적으로 흑인역사의 달 행사가 시작된 것은 캐나다 의회의 결의에 따라 1996년 2월부터이다. 이후 매년 캐나다인들은 캐나다흑인들의 전통을 기념하는 행사에 참여하고 있으며 이를 통해 흑인 이민의 역사와 캐나다 발전에 대한 기여 등을 새롭게 인식하고 있다. Mathieu Da Costa는 캐나다에 정착한 최초의 흑인으로서 당시 프랑스정착민들과 다른 이주민들간의 문화적 차이를 극복하는데 큰 공헌을 한 사람이다. 이를 기념해서 1996년에는 Mathieu Da Costa Challenge행사가 개최되었는데 이 행사는 9세에서 18세까지의 학생들로 하여금 원주민, 흑인, 소수민중에서 캐나다를 건설하는데 기여를 한 사람들을 조사해서 이를 기념하게 하는 프로젝트이다.¹⁶⁷⁾

165) 2004-2005 캐나다복합문화주의법 연례보고서(Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act), 9.

166) Annual Report, 10.

167) 2004-2005년에는 이 행사에서 캐나다 모든 지역에서 1,053건의 참여자가 있었는

아시아문화의 달 행사 - 2001년 12월 캐나다 상원은 매년 5월을 아시아문화유산의 달로 지정하는 동의안을 통과시켰는데 이는 아시아 캐나다인의 전통과 그들이 캐나다 건설에 기여한 것을 기념하는 행사이다.

이외에도 복합문화주의 프로그램은 문화간 상호이해를 증진시키기 위한 각종 국가적 또는 지역적인 프로젝트를 지원한다. 이중 대표적인 두 가지 사례를 들면 Carlton County의 복합문화협회에 대한 지원이다. 이 협회는 인구밀도가 매우 희박한 농촌지역인 Carlton County의 출산률 저하를 방지하기 위해 소수민들을 유인하기 위한 조치들을 취하고 있다. 그 결과 Carlton County의 인구는 20%정도 증가하였는데 이는 과거 수년간 소수민들이 이 지역에 유입된 결과이다.

다음으로는 캐나다 유엔협회(United Nations Association in Canada)에 대한 지원이다. 캐나다유엔협회는 1946년 국가자선단체로서 설립되었는데 캐나다에 영향을 주는 중요한 국제적인 현안들과 국제연합의 역할에 대한 교육을 목적으로 설립된 단체이다. 복합문화주의 프로그램은 이 협회가 주관하는 “통합과 소속: 청소년 교육 및 지역공동체 이니셔티브”라는 프로젝트를 지원하고 있다. 이 프로젝트는 민족적, 종교적 출신배경이 서로 다른 참여자들을 모아서 교육을 하고 상호 협의하에 지역공동체의 발전과 문화적 상호이해를 존중하는 행동계획들을 마련하고 있다.

3) 인종차별에 대한 투쟁

캐나다는 실질적인 평등과 인종차별에 대항하는 법체제를 완비한 국가라는 점에서 자타가 공인하는 모범국이다. 그러나 최근의 여론조사에 의하면 77%의 캐나다인들은 소수민들이 캐나다사회에 완전히 참여하는 데에는 아직도 많은 장애가 있다는 것을 시인하고 있다.¹⁶⁸⁾

데 대부분 짤막한 이야기, 시, 예술작품들이었으며 이중에서 11명이 최종적으로 선정되어 복합문화주의 담당 국무장관이 주최하는 시상식에 초대되었다.

168) 복합문화주의 프로그램과 캐나다 통계국 합동으로 수행한 인종다양화조사(Ethnic

이에 따라 인종차별과의 투쟁은 복합문화적 특성을 가지는 캐나다를 통합하고 발전시키는데 있어서 매우 중요한 정책목표가 되고 있다.

2005년 5월 21일에 캐나다 정부는 “모든 사람을 위한 캐나다: 인종차별에 대한 행동계획”¹⁶⁹⁾을 천명한바 있다. 이 계획은 20개 정부부처와 기관들이 취할 반차별 계획과 조치들을 포함하고 있는데 i) 차별의 희생자 또는 차별에 노출되기 쉬운 그룹들에 대한 지원 ii) 차별에 대한 투쟁 및 다양성 포용을 위한 미래지향적 접근방법의 개발 iii) 시민사회의 역할강화 iv) 지역적 국제적 협력강화 v) 차별에 대한 투쟁에 관련된 교육 vi) 증오와 편견에 대한 대응의 6개 분야로 나뉘어 있다.

한편 복합문화주의 프로그램은 중앙정부뿐 아니라 각 지역공동체의 여러 반차별적 캠페인을 지원하고 있다. 그중 대표적인 두 가지 사례를 보면 미디어 인식 네트워크(Media Awareness Network: Mnet)와 해밀턴 공동체이니셔티브(Hamilton's Community Initiative)에 대한 지원이 있다. Mnet는 청소년들의 미디어작업에 관한 교육정보를 제공하는 비영리기관으로서 캐나다 각 주(province)의 6학년에서 12학년생들의 교육을 위한 온라인 포털과 소프트웨어를 개발하는 작업을 진행 중에 있는데, 이들 교육프로그램에 캐나다의 다양성과 반차별성에 대한 동기유발 교재를 포함하고 있다. Hamilton Initiative는 이 지역에서 급격히 증대하고 있는 인종혐오범죄에 대응하기 위한 지역공동체의 프로젝트이다.

4) 시민참여의 촉진

복합문화주의 프로그램은 캐나다에 대한 소속감을 증대시키고 국가의 경제·문화·정치·사회생활에 모든 민족들이 문화공동체로서 적

Diversity Survey: EDS)에 따르면 36%의 소수민들은 그들의 문화적 특성에 기인한 차별을 경험한 것으로 나타나고 있는데 흑인의 경우에는 50%, 남아시아인들은 34%, 중국인들인 33%가 각각 이러한 차별을 경험하였다고 한다.

169) A Canada for All: Canada's Action Plan Against Racism.

극적인 참여와 기여를 증진시키는 일을 지원한다. 그러나 최근 캐나다의 사회경제적인 지표들은 소수민들이 밀집해 있는 지역공동체에서 시민활동이나 경제 또는 정치적인 측면에서 참여도가 매우 저조한 것으로 나타나고 있다.¹⁷⁰⁾ 이러한 저조한 참여도는 이주민들이 자국에서 받은 교육이나 자격을 캐나다에서 인정받지 못하는 등의 장애가 큰 원인으로 지적되고 있으므로¹⁷¹⁾ 복합문화주의 프로그램은 외국자격증 인정(Foreign Credential Recognition)과 같은 외국의 숙련노동이 캐나다 노동시장에 통합되도록 지원하는 프로젝트를 지원하고 있다.¹⁷²⁾

또한 복합문화주의 프로그램은 소수민 공동체 주민들의 시민참여를 활성화시키기 위한 능력개발프로그램을 발굴하고 시행하는 지역공동체에 지원하고 있다. 포르투갈계 캐나다 국민의회(Protuguese Canadian National Congress)¹⁷³⁾, 퀘벡 아프카 출신 소수민사회¹⁷⁴⁾ 등에 대한 지원이 그 예이다.

5) 캐나다 공공기관의 다양성 반영

캐나다 공공기관들이 인종적 다양성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 여러 조사결과에 따라 복합문화주의 프로그램은 연방정부 기관들로 하여금 보다 적극적으로 이를 추진하도록 지원하고 있다. “캐나다 2017정책포럼(Canada 2017 Policy Forum): 미래를 향한 캐나다의 다

170) 최근 실시한 인종다양화조사(EDS)에 의하면 소수민들은 연방정부가 시행하는 각종 선거에서의 투표율이 30%에 못 미치는 것으로 나타난다.

171) 캐나다 인적자원 기술개발부의 추산에 의하면 이렇게 해서 사장된 외국에서 받은 자격을 비용으로 따지면 약 20억 달러에 이르는 것으로 산정되었다.

172) 프로그램은 British Columbia주와 Ontario주에 의해 추진되는 국제전문직 네트워크 등의 프로젝트에 100만 달러를 지원하였다. 이 프로젝트는 이들 주에 거주하는 국제적으로 훈련받은 전문직 종사자들의 네트워크를 구축하는 사업이다.

173) 포르투갈 출신 캐나다인들의 지역단체연합회로서 이들의 요구를 수용하고 정책에 반영시키는 역할을 함.

174) 퀘벡주에 거주하는 흑인청소년들에게 전문가적 경력과 캐나다사회에 참여할 활력을 불어넣기 위한 단체.

문화인구에 대한 서비스”와 “캐나다인들간의 다양성, 상호존중, 관계 촉진 및 사회적 결속과 참여시민사회의 건설을 위한 행동계획” 등이 있다.

(2) 캐나다 정부기관의 이행조치

앞에서 본 대로 복합문화주의법 제3조 2항은 캐나다정부와 관련기관들이 복합문화주의법 시행을 위한 구체적인 조치를 취하도록 요구하고 있다. 이 규정에 따라 캐나다 연방정부의 각 부처들과 기관, 공사들이 2004-2005년간 채택하였던 대표적인 조치들을 살펴본다.¹⁷⁵⁾

1) Sec.3(2)(a) - 연방정부기관에서의 균등한 기회 보장

① 고용

캐나다 연방정부 기구들은 유색인종, 이종교적 배경을 가진 사람들의 고용기회를 증가시키기 위해 직원채용위원회(employee selection board)를 여러 배경을 가진 인사들로 구성하고 있다. 이러한 경향은 채용위원회에 참여를 원하는 소수자그룹 인사들의 명부가 포함된 정부공용 웹사이트인 “Objective Eye”가 서비스를 개시하면서 더욱 활성화되고 있다. 법무부(DJC)와 시민권이민부(DCIC)가 이 웹사이트를 적극 활용하고 있으며 국방부(DND)도 최근 이에 가입하고 있다.

또한 교통부, 공공안전부를 위시한 대부분의 연방정부 부서들이 캐나다 공무서비스위원회(Public Service Commission of Canada)를 결정해서 소수자그룹들로부터 공개채용을 실시하였다.

175) 문화부는 EKOS 리서치협회에 의뢰하여 각 정부 기관을 대상으로 한 연례적인 복합문화주의법 시행조사를 하고 있는데, 2004년도의 경우 98개 기관을 대상으로 조사서를 송부한 결과 69개 기관이 응답하였다. 조사에 응한 기관 중 46% 정도가 복합문화주의의 이행이 해당부서에서 “어느 정도 중요함”이라고 응답하였고, 49%는 “매우 중요함”으로 응답하였다.

② 승진

고용현장에서 승진하는데 필요한 경력개발프로그램을 확장하는 조치들도 연방정부의 각 기관에서 활발하게 운용 중에 있다. 캐나다는 행(BOC)과 총무부(DPWGSC) 등은 소수자·원주민·장애자에 대한 직업교육 및 업무능력향상프로그램(Executive Development Program)을 운용하고 있으며, 수출개발부(EDC)는 소수자들의 고용과 승진에 장애요소를 추출하기 위한 협의제를 운용하고 있다. 또한 캐나다철도회사(Via Rail Canada Inc.)는 소수자들의 업무상 불이익을 검토하기 위한 전반적인 심사를 하여 이를 바탕으로 소수자 인사우대제도를 시행하고 있다.

③ 다양성훈련 및 복합문화주의 인식제고

많은 부서들이 여러 문화적 배경을 가진 개인들이 존중받는 작업환경을 만들기 위해 직원들을 대상으로 한 다양성 훈련을 하고 있다. 특히 캐나다산업은행(BDBC), 환경부(EC), 자원부(NRC), 총무부 등이 가장 적극적인 것으로 알려지고 있다. 수출개발부(EDC)는 직원들에게 “종교적 다양성 패널”이라는 “Lunch and Learn” 세션을 마련해서 교육과 상호의견교환의 기회를 제공하고 있다. 이 패널에서는 이슬람·힌두·유대교·불교의 전문가들을 초빙해서 강연과 질의토론을 진행하고 있는데, 이를 통해 EDC직원들이 다양한 종교적이고 정신적인 수행과 행사, 의식 등에 대한 이해의 폭을 넓히고 있어 큰 호응을 얻고 있다고 한다.

캐나다 직업건강안전센터는 “가치와 윤리헌장(Values and Ethics Code)”을 제정하여 모든 직원과 고객, 파트너 등을 공정과 존중으로 대우하도록 하고 있다.

2) Sec.3(2)(b) - 능력개발

연방정부의 기관들은 다양한 출신의 개인 및 공동체들에게 캐나다의 발전과 개혁에 이바지할 수 있는 능력을 고양하는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮겨야 한다. 구체적으로는 소수문화그룹들에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 컨설팅을 실시하고 있다. 가령 캐나다모계지주택공사(CMHC)는 소수민 지역에 대한 컨설팅을 통해서 주택에 대한 수요를 확인하고 그 수요를 충족시키기는 조치를 시행중에 있다.¹⁷⁶⁾

또 시민권이민부는 웹사이트인 “Going to Canada Immigration Portal”을 개설하여 새로운 이민자들이 캐나다 노동시장과 사회에 진입할 수 있도록 하였고 국립공원은 소수민들로 하여금 그들의 문화유적을 캐나다문화유산으로 지정하는 사업을 지원하고 있다.

3) Sec.3(2)(c) - 다양성에 대한 존중과 이해의 향상

캐나다 정부기관은 캐나다 사회 구성원간에 존재하는 다양성에 대한 존중과 이해를 향상시키는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮겨야 한다. 구체적인 실행조치들을 보면 다음과 같다.

캐나다교정국(Correctional Service of Canada)은 연방정부, 주정부 및 군지역 기관 대표들을 토론토에 소집하여 소수민 범죄자에 대한 교정과 사회 복귀계획의 수립을 위한 수요를 평가하는 회의를 개최한바 있다. 또 정부기관 중에는 공용어인 영어와 불어 이외의 소수민 언어로서 공공서비스를 제공하는 사례도 많다. 캐나다정부는 문화유산부의 복합문화주의 프로그램의 요청에 의해 캐나다 인권과 자유헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms)을 35개 소수언어로 번역하

176) 2004-2005년도에는 초원지대에 정착한 베트남인, 필리핀인, 인도차이나공동체와 British Columbia주의 남아시아 주민들과의 컨설팅을 통해서 노인인구의 증가에 따르는 주택수요를 파악한바 있다.

였으며 철도공사는 모든 여행정보를 붙어, 영어, 스페인어, 포르투갈어, 화란어, 일어, 한국어 및 독일어로 제공하고 있다.

4) Sec.3(2)(d) - 정책실현을 위한 연구와 데이터 수집

캐나다정부는 복합문화주의의 현황을 파악하고 대책수립을 위한 통계적 데이터를 수집해야 한다. 이 규정에 따라 시민권이민부(DCIC)는 캐나다 전국과 13개의 주요 도시지역을 대상으로 한 “최근 중심지 이민자프로필 시리즈(Recent Immigrants in Metropolitan Areas Profile Series)”¹⁷⁷⁾를 작성하였는데 여기에는 이민자들의 원주국, 배경, 가족과 가정의 구조, 경제활동 참여도, 수입, 주택보유현황 등이 나타나 있다.

캐나다 산업부는 이 데이터베이스를 기초로 하여 소수민 기업을 대상으로 한 “중소기업금융프로필”을 배포하였는데 이 자료에 의하면 소수민이 운영하는 중소기업에 대한 금융이 소수민이라는 사실에 의해 어떠한 영향을 받고 있는지에 대한 평가가 담겨있다. 이 자료는 이들 소수민 기업에 대한 정책과 프로그램 서비스를 제공하는 정책입안자들에게 제공되고 있다.

5) Sec.3(2)(e) - 언어능력제고

캐나다 정부기관은 캐나다 소수민들의 언어적 능력과 문화적 이해력을 충분히 발휘할 수 있는 조치를 취해야 한다. 캐나다 정부의 직원 중에는 캐나다의 공용어인 영어와 불어 이외의 제3의 언어를 구사하는 사람들이 많고 이러한 언어능력은 소수민들과의 소통에 큰 기여를 한다. 이에 따라 각 부서에서는 소수언어에 대한 능력을 키우기 위한 지원을 많이 하고 있는데 산업부에서는 스페인어, 중국어, 일본어에 대한 훈련을 하고 있다.

177) 2001년도 인구센서스를 기초로 하여 캐나다에 사는 이민자들의 현황을 파악한 자료임.

제 3 장 영국의 문화정책 및 법제

제 1 절 개 관

1. 영국의 구성과 법제

영국은 정식 국명이 “영국 및 북아일랜드 연합왕국”(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)으로서 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드가 합쳐진 그레이트 브리튼(Great Britain)섬과 북아일랜드(Northern Ireland)의 4개 지역으로 구성되어 있다.¹⁷⁸⁾ 총 국토면적은 한반도의 1.1배 정도이며 인구는 약 5,780만명이다. 영국의 인종은 앵글로·색슨족이 주류를 이루지만 약 270만명의 소수민족이 거주하고 있다. 언어는 공용어인 영어 외에 각 지역의 방언을 혼용하여 사용하고 있다. 영국 국민의 종교별 구성비는 성공회 신도가 전체인구의 50%로 과반수를 차지하고 그 외 개신교(30%), 카톨릭(11%) 등이 있다.¹⁷⁹⁾

영국은 성문헌법을 가지고 있지 않지만, 오랜 헌법정신에 따라 의회가 주권을 가지고 정부와 국민을 지배하고 있다¹⁸⁰⁾. 영국의 4개 지역은 형식상 영국 국왕이 다스리고 있으나, 실제로는 각 지역 의회를 통하여 독자적인 입법을 함으로써 각자 독특한 법문화와 법체계를 보유하고 있다. 이 중 잉글랜드 법이 영미법의 발원지로서 그 중심에 있는데, 대륙법계인 스코틀랜드 법과는 여러 가지 점에서 대비를 이룬다. 그러나 스코틀랜드가 영국에 합병되면서 스코틀랜드 법체계는 잉

178) 본 보고서에서 ‘영국(Britain)’은 영국본토와 북아일랜드를 합친, 영국 전역을 지칭하는 것으로, ‘잉글랜드(England)’는 북아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드와 같이 행정구역의 하나로 사용함.

179) 박재희, 『영국의 중앙정부조직(KIPA 연구보고 97-14-2)』(한국행정연구원, 1997), 6면.

180) 공식적으로는 ‘의회 내의 국왕’이 영국의 주권을 가지고 있다.

글랜드 법으로부터 많은 영향을 받았고 또 잉글랜드 법도 스코틀랜드 법으로부터 적지 않은 영향을 받았다.¹⁸¹⁾ 한편 잉글랜드와 웨일즈의 법체계는 유사하다. 북아일랜드지역은 1922년 아일랜드가 영국에서 독립할 때 제외되어 현재 영국의 일부로 유지되고 있으며 자치권을 인정받고 독립된 의회를 유지하고 있다.

이에 따라 문화예술에 관한 정책의 입안과 입법에 있어서도 4개의 지역별로 서로 다르다. 현재 문화와 예술에 대한 영국정부의 정책을 총괄하는 부서는 문화·미디어·체육부(Department of Culture, Media and Sports; DCMS)이지만 스코틀랜드청, 웨일즈청, 북아일랜드청은 각 지역의 예술정책을 관장하고 있다. 이 외에도 환경교통지역부(Department of the Environment Transport and Regions), 교육고용부(Department of Education & Employment), 외무부(Foreign & Commonwealth Office) 등 중앙정부의 여러 부처도 각 관할범위내에서 문화관련 정책을 담당하고 있다.¹⁸²⁾ 여기에서는 DCMS를 중심으로 영국의 문화정책 및 법제를 살펴보기로 한다.

2. 영국문화정책의 흐름

영국은 전통적으로 문화를 사적인 영역에 속하는 것으로 보아 시민 사회 내에서 자율적으로 성장하고 발전하는 자유방임정책을 신봉하였다. 이와 같이 영국은 문화와 예술진흥을 국가정책의 한 부분으로 보지 않았기 때문에 민간부문의 자발적인 참여와 주도를 유도하는 정도에서 정부의 역할을 한정시킨 것이 과거 일관된 태도였다.

‘자유방임주의’와 함께 영국 문화정책의 또 하나의 특징을 이루는 것은 이른바 지원은 하되 간섭을 하지 않는 팔길이 원칙(arm's length

181) 김봉철, 『영국법체계의 이해』(이컴비즈넷, 2005), 19면.

182) 한국문화정책개발원, 『영국의 문화정책』(1999), 28면.

principle)이라 할 수 있다.¹⁸³⁾ 대영박물관(The British museum)도 설립 당시에는 정부의 관여 없이 개인에 의해 주도 되었으며 1946년 설립 되어 현재까지 문화예술에 대한 정부지원을 주도하고 있는 대영예술진흥원(Arts Council of Great Britain; ACGB) 또한 arm's length principle에 의해 운영되는 대표적인 문화기관이다.

1980년대에 들어서면서 영국도 문화발전을 위한 정부의 적극적 개입을 하는 각국의 추세에 따라 종래의 소극적인 방임정책에서 적극적 문화정책으로 전환하게 되었다. 그 배경에는 문화가 국가의 이미지를 높이며, 문화산업이 가지는 경제적 차출효과가 매우 클 뿐 아니라 사회복지정책의 실현수단으로 문화의 역할이 크다는 점을 인식한 때문이다. 1992년에는 중앙정부에 문화예술정책을 담당하는 각료급 부처로서 문화유산부(Department of National Heritage)가 창설되어 여러 부처에 산재해 있던 문화예술 업무를 총괄하게 되었다. 문화에 대한 정부역할이 더욱 강화된 계기는 블레어 총리가 집권하면서부터이다. 블레어 총리는 영국의 예술, 문화산업 그리고 창조적 재능이 공동체의 식, 국가정체성 그리고 자긍심을 회복하는데 중요한 역할을 수행함으로써, 영국을 지탱하는 힘이 되고 국가의 자랑거리가 될 것임을 강조하였다.

183) 김준희, “영국의 문화정책 · 예술경영교육”, 『공연예술저널』2005-1 통권9호(2005.6), 20면.

제 2 절 문화정책수행기구

1. 연방정부

(1) 문화·미디어·체육부(DCMS)

1) 연 혁

영국에는 우리나라의 정부조직법과 같이 명문화된 정부조직법은 따로 없으며 내각구성과 각 중앙행정부처의 소관업무를 정하는 일은 궁극적으로 수상의 권한에 속한다.¹⁸⁴⁾ 그리고 부처 내에서 내부조직을 변경하는 권한은 원칙적으로 해당부처에 있다. 다만 특정 정부기능을 한 부처에서 다른 부처로 이관하고자 할 때에는 추밀원령(The Order of Privy Council)의 규정에 따라 수상의 승인을 받아야 한다. 1997년 토니 블레어 노동당 정권이 들어서면서 종래의 문화유산부가 문화·미디어·체육부(DCMS)로 확대·개편되면서 종래 문화유산부의 관할 업무 외에 음악산업과 뉴미디어시대의 새로운 창작산업(creative industry)을 관장하게 되었다.¹⁸⁵⁾

2) 권 한

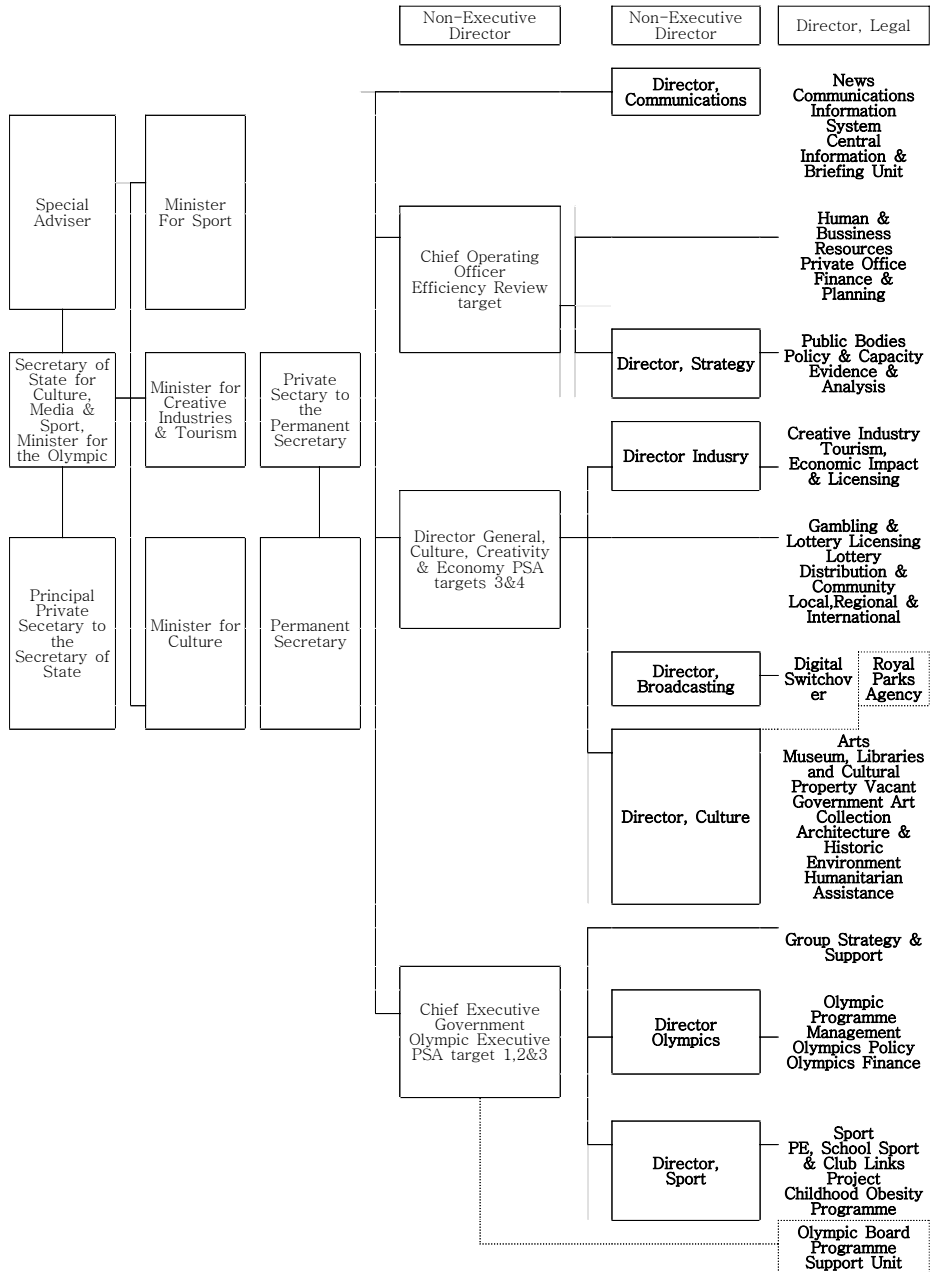
DCMS는 문화와 예술에 대한 정부의 지원정책을 담당하고 있는 주무 부처로서 문화(Culture) 및 스포츠(Sports) 활동을 통한 삶의 질을 높이고 우수성 추구를 위하여 자금지원하며 관광(Tourism)·창작(Creative Industries)·레저(Leisure)산업 발전을 주요 업무목표로 삼고 있다.¹⁸⁶⁾ 구체적으로는 예술, 체육과 레크리에이션, 국민복권, 도서관, 박물관과 미술관, 문화상품 수출허가, 방송, 영화, 출판의 자유 및 규제,

184) 이남국, 『영국의 중앙정부조직』(한국행정연구원, 2001), 17면.

185) 블레어 총리는 21세기 문화발전과 부문별 효율성을 제고하기 위한 전략적인 조직개편을 단행하였으며, 그 결과 DCMS는 ‘창작산업’을 육성하기 위하여 ‘창작산업’과를 신설하였다.

186) DCMS는 홈페이지(<http://www.culture.go.uk>) 첫 장에서 주요 업무목표로서 6개 분야(Culture, Media, Sports, Tourism & Leisure, Creative Industries, 2012 Olympic & Paralympic Games)를 선정하였다.

<그림 3> 영국의 문화·미디어·체육부(DCMS) 조직도



문화유산의 보호, 관광, 왕궁재산, 문화산업 등에 관한 정부정책의 책임을 지고 있다.

DCMS는 2005년에 패션디자인, 광고, 예술시장에 대한 책임을 통상산업부(Department of Trade & Industry; DTI)로부터 인수받음으로써 이들 영역도 관할하게 되었다. 이로써 DCMS는 주요 선진국의 문화부서 중에서도 가장 광범위한 영역을 관장하고 있는데 이는 영국이 문화에 대한 정의를 가장 광의적으로 해석하고 있는 것과도 연관된다.

DCMS는 이들 영역에 대한 기본정책을 수립하는 기능을 담당하며 47개 관련기관에 대한 문화예산을 분배한다. 그러나 실제 문화정책의 집행은 왕궁관리청(Royal Parks) 등의 소속기관 및 산하단체(Non-departmental public bodies)에 의해 수행된다.

(2) 잉글랜드예술진흥원(Arts Council England)

1946년 설립된 대영예술진흥원(ACGB)은 1994년에 잉글랜드예술진흥원(Arts Council England)으로 대체되었다. 잉글랜드예술진흥원은 1994년에 승인된 왕립헌장(Royal Charter)에 따라 운영되며 DCMS로부터 직접 지원을 받고 있다. 잉글랜드예술진흥원 이외에도 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 예술진흥원이 있으며 이들은 각각 웨일즈청, 스코틀랜드청, 북아일랜드청으로부터 지원을 받고 있다. 예술진흥원의 중요 임무는 중앙정부로부터 지원받는 공공자금과 국민복권 판매수입 중 일부를 배정받아 문화예술을 진흥시키는 데 있다.¹⁸⁷⁾

예술진흥원은 DCMS에 의해 임명되는 20인 내외의 위원들로 구성되며 음악·미술·문학·연극 등 9개의 전문위원회가 있다. 예술진흥원은 arm's length principle에 의해 정부로부터 독립된 기관이다. 즉 문화예술에 대한 정책과 지원에 있어서 정치적인 영향력을 차단하고 예술가와 정부의 완충역할을 하도록 위임받은 기관이다. 이와같이 예술

187) 강철근, 『문화정책론』(사회교육연구회, 2004), 134면.

진흥원은 비정부기관이기는 하지만 공법상의 권리·의무를 가지고 국가를 대신하여 공적 문화지원정책을 수행한다는 점에서 일종의 영조물법인에 해당한다.¹⁸⁸⁾

잉글랜드예술진흥원은 동 지역내의 10개 지역예술위원회(Regional Arts Boards)와 협력하여 예술지원 시스템을 이루고 있다. 잉글랜드예술진흥원은 잉글랜드 전 지역을 책임지는 반면, 각 지역예술위원회는 잉글랜드예술진흥원의 파트너로서 당해 지역에 대한 책임을 지고 있다.¹⁸⁹⁾ 잉글랜드예술진흥원은 중앙정부로부터 지원받지만, 지역예술위원회는 잉글랜드예술진흥원뿐 아니라 지방자치단체, 영국영화진흥원, 공예진흥원으로부터 지원받는다.¹⁹⁰⁾

(3) DCMS 산하단체(Non Departmental Public Bodies ; NDPBs)

1) 문화예술

- 잉글랜드예술진흥원(Arts Council England)
- 싸우스뱅크 공연장위원회(South Bank Theatre Board)
- 예술품수출심사위원회(Reviewing Committee on the Export of Work of Art)
- 공연장신탁(Theatres Trust)

2) 박물관 및 미술관

- 대영박물관(The British Museum)
- 국립미술관(National Gallery)
- 자연사박물관(Natural History Museum)
- 국립과학산업박물관(National Museum of Science and Industry)
- 테이트미술관(Tate Gallery)

188) 이광윤, “독립행정청의 법적 성격” 『공법연구』제31집(2003), 37면.

189) 한국문화정책개발원, 『영국의 문화정책』(1999), 90면 이하 참조.

190) 정준성, “영국의 문화정책의 이상과 현실”, 『민족예술』46 (1999.5), 35면.

제 3 장 영국의 문화정책 및 법제

- 국립초상화미술관(National Portrait Gallery)
- 대영제국전쟁박물관(Imperial War Museum)
- 국립해양박물관(National Maritime Museum)
- 국립리버풀박물관(National Museum of Liverpool)
- 박물관·미술관·문서고 위원회(Museum, Libraries and Archives Council)
- 왕립무기박물관(Royal Armouries)
- 빅토리아알벨트박물관(Victoria and Albert Museum)
- 호니만박물관과 국립공원신탁(Horniman Museum and Public Park Trust)
- 런던박물관(Museum of London)
- 맨체스터과학산업박물관(The Museum on Science and Industry in Manchester)
- 존소안경(卿)박물관(Sir John Soane's Museum)
- 제프리박물관(Geffrye Museum)
- 웰리스컬렉션(Wallace Collection)

3) 문화유산

- 영국문화재청(England Heritage)
- 교회보수신탁(Churches Conservation Trust)
- 국립문화재기금(National Heritage Memorial Fund)

4) 도서관

- 대영도서관(British Library)
- 공공대출권관리소(Public Lending Right)

5) 방송, 영화 및 매체

- 대영영화위원회(UK Film Council)

6) 관 광

- 영국방문위원회(Visit Britain)

7) 국민복권 · 도박

- 경마베팅징세위원회(Horserace Betting Levy Board)
- 알코올교육조사위원회(Alcohol Education and Research Council)
- 대형복권기금(Big Lottery Fund)
- 문화유산복권기금(Heritage Lottery Fund)
- 국립과학기술예술기금(National Lottery Commission)
- 올림픽복권배분책임기관(Olympic Lottery Distributor)
- 도박위원회(Gambling Commission(formerly Gaming Board for Great Britain))

8) 체육 및 레크리에이션

- 대영체육진흥원(UK Sport)
- 잉글랜드 체육진흥원(Sport England)
- 축구장시설기준위원회(Football Licensing Authority)

9) 기 타

- 건축조립작품위원회(Commission for Architecture and Built Environment ; CABE)
- 리빙이스트(Living East)
- 미들랜드이스트문화원(Culture East Midland)
- 노르스이스트문화원(Culture North East)
- 노르스웨스트문화원(Culture North West)
- 싸우스이스트문화원(Culture South Esth)
- 싸우스웨스트문화원(Culture South Est)
- 미들랜드웨스트문화원(Culture West Midland)

○ 요크셔 문화원(Yorkshire Culture)

2. 지방정부

지방정부차원에서의 예술과 여가활동에 대한 지원은 1958년 지방정부법(Local Government Act 1958) 제132조에 의해 처음 이루어졌다. 지방정부에 따라 문화에 대한 지원법제가 차이가 있는데, 잉글랜드와 웨일즈의 지방자치단체들은 예술을 지원하는 법적 권한이 있지만 의무는 없는 반면 스코틀랜드와 북아일랜드의 지방자치단체들은 지역 주민들에게 문화적 편의를 제공할 법률적 의무를 가지고 있다. 그러나 이러한 법적 차이에도 불구하고 잉글랜드와 웨일즈의 지방자치단체들은 문화예술분야에서 중요한 역할을 담당한다.

1972년 지방정부법(Local Government Act 1972)은 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부를 광역자치단체와 기초자치단체의 2단계 구조로 전환시키면서 주민들에게 문화활동을 제공하거나 이를 지원하는 광범위한 권한들을 부여하였다.¹⁹¹⁾ 따라서 이법은 지방자치단체의 예술분야 지원에 큰 전환점이 되었으며 이를 계기로 문화예술분야에 대한 지방자치단체의 지출이 대폭적으로 확대되기 시작하였다.

제 3 절 영국의 문화정책

1. 문화정책의 개요

DCMS의 문화정책기조는 크게 다음과 같은 4가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 소수가 아닌 다수를 위한 문화예술에 대한 접근성을 확대

191) 잉글랜드의 기초지방자치단체에는 구단위(boroughs)와 군단위(districts)가 있으며, 스코틀랜드는 단일지방 관청이 있다. 웨일즈의 경우 단일지방 관청이 있지만 지방관청 이름은 도시의 경우 ‘카운티버러(county borough)’로, 시골의 경우에는 ‘카운티(county)’로 각각 명명되고 있다.

하고 둘째, 문화예술분야의 우수성과 혁신을 추구하며 셋째, 문화예술에 대한 균등한 교육기회를 제공하며 넷째, 고용과 부를 창출하는 창작산업을 육성한다는 것이다.

이러한 정책기조를 보다 구체화시킬 목적으로 2005년도에는 DCMS 내에 ‘Think Tank’를 설치하고 문화정책의 장기적 도전에 대한 대처능력 강화방안을 모색한바 있다. 여기에서는 영국 문화정책과 집행의 핵심 기관인 문화매체체육부 산하단체(NDPBs), 잉글랜드예술진흥원(Arts Council England), 영국 유산(English Heritage), 박물관·도서관·문서고 진흥원(Museums, Libraries and Archives Council ; MLA)들과의 파트너쉽에 대한 조사 및 DCMS의 문화지원의 효과에 대한 실증분석이 이루어 졌다.¹⁹²⁾

이러한 분석을 바탕으로 DCMS는 다음과 같은 문화전략목표(five strategic objectives)를 설정하고 이를 집중적으로 추진하기로 하였다. 문화전략목표는 어린이와 청소년(children), 지역공동체(communit), 경제(economy), 문화서비스공급체계의 현대화(modernising delivery), 올림픽(olympic games)의 5가지이다.¹⁹³⁾

2. 우선적 전략목표(five strategic objectives)

(1) 어린이와 청소년(children and young people)

DCMS는 문화와 스포츠, 예술활동을 통하여 어린이와 청소년들이 학교 또는 학교 밖에서 완성되고 건강하며 창조적인 삶을 준비하도록 하는데 정책의 최우선 목표를 두고 있다. DCMS는 이를 위해 교육기술부(Department for Education and Skills; DfES)와 제휴하고 있으며 또 영국체육위원회의 청소년 체육프로그램에 참여하고 있다. 이 프로그

192) DCMS Annual Report(2005-2006), 22 이하.

193) DCMS Annual Report (2005-2006) 27.

램은 청소년들에게 양질의 체육활동기회를 제공하기 위해 학교, 지방 정부, 체육감독기관, 체육단체 및 청소년 관련 기관들의 협력 틀을 제공하고 있다. 이 프로그램의 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 스포츠와 어린이 놀이

DCMS는 우선전략목표에 따라 학교스포츠에 대한 투자를 증대시키고 있는데 2002년에는 학교 스포츠와 클럽에 4억5천9백만 파운드를 투자하였다. 나아가 향후 5년간 5-16세의 어린이에게 양질의 학교스포츠를 제공하기 위한 지원액을 75%까지 증대시키기로 하였다. 한편 어린이 비만이 급격히 증대함에 따라 이를 방지하기 위해 건강부(the Department of Health), 교육기술부(DfES)와 협력해서 스포츠와 건강 및 교육을 통합하는 전략을 모색하고 있다.¹⁹⁴⁾

이외에도 재능 있는 선수장학 기금(Talented Athlete Scholarship Scheme; TASS) 및 어린이 경기에 대한 사기를 진작시키기 위해 Skillsactive, The Children's play Council, The Children's play Information Service에 지원하고 있다.

2) 예 술

어린이와 청소년의 창작활동 지원하기 위해 창조적인 파트너십(creative partnership) 프로그램을 운영하고 있는데 이는 5-18세 학교 어린이와 그 교사들에게 문화예술의 창의력을 개발할 기회를 제공하고 있다. 또 어린이와 청소년들을 위한 예술상을 제정하여 시상하고 있으며 또 우수 예술교육 시행학교에 대한 예술상을 제정하여 시상하고 있다.¹⁹⁵⁾

194) 통계 의하면 매년 어린이들의 비만이 0.5%씩 증가한다. 이런 추세라면 2020년에는 소년의 1/5, 소녀의 1/3이 비만해진다.

195) 2005년도에는 잉글랜드 전체학교의 13%인 3,067개 학교에 예술상을 시상하였다.

(2) 지역공동체 강화(strengthening communities)

문화와 축구 같은 스포츠활동이나 음악 및 문화재 보호활동은 지역 주민들이 공동생활에 참여하고 삶의 질을 향상시키며 소속감을 높이는데 큰 역할을 한다. 이에 따라 DCMS는 지역공동체의 문화와 스포츠 활동 강화를 우선전략목표로 설정한 것이다.¹⁹⁶⁾

공동스포츠를 지원하기 위해 DCMS는 전국적인 스포츠클럽을 활성화시키고 코치와 참여를 원하는 지원자의 네트워크를 구축하여 활력을 불어 넣고 있다. 또 스포츠활동에 대한 참여를 실질적으로 보장할 수 있는 좋은 스포츠 시설의 마련에도 지원을 하고 있다. 이리하여 2008년까지 영국의 모든 지역주민들로 하여금 학교나 기타 스포츠 레저 등 멀티 스포츠 환경에 대해 20분 이내에 접근할 수 있도록 스포츠시설을 확대할 목표를 실행하고 있다.

(3) 경제적 기여의 극대화(maximizing economic contribution)

DCMS는 관광·창작·레저산업이 영국경제에 기여할 수 있는 능력을 개발하는데 전략적 우선목표를 두고 있다. 이른바 문화산업의 경제유발효과를 최대화함으로써 경제성장과 고용창출이라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡을 수 있다는 전략이다. 이에 대해서는 문화산업별로 다시 상세히 다루기로 한다.

(4) 문화서비스공급체계의 현대화(modernising delivery)

앞에서 본 바와 같이 영국의 문화정책 집행은 arm's length principle에 의해 예술진흥원과 기타 많은 문화 유관단체에 의해 이루어지며

¹⁹⁶⁾ DCMS Resources Accounts 2005-2006(2006.9), 27이하.

DCMS는 정책목표 설정과 지원을 할 뿐이다. 따라서 이러한 정책집행 체계가 효율적인지 그리고 이들을 통한 문화 서비스가 제대로 소비자들에게 공급이 되는지 문제된다. 이에 따라 DCMS의 지원을 받는 단체들의 내부운영 체계라든가 프로그램의 효율성을 높이고 현대화해서 인터넷 시대에 걸맞는 문화서비스 공급체계를 마련하는 것을 우선적 추진전략의 하나로 삼고 있다.

(5) 2012 Olympic Game & Para Olympic Game

DCMS는 2012년 런던 올림픽게임의 책임부서이다. 런던이 2012 올림픽게임 개최지로 런던이 확정되면서 2006년 3월부터 올림픽추진이 전략적 우선대상으로 추가되었다. 물론 올림픽추진은 범국가적인 중요 행사이므로 DCMS뿐 아니고 런던올림픽게임 조직위원회(the London Organising Committee of the Olympic Games; LOCOG), 런던시장 및 영국올림픽협회등과 긴밀한 협력체제에 의해 추진된다. DCMS는 국민복권 판매수익금을 올림픽 준비에 지원하고 있다.¹⁹⁷⁾

제 4 절 문화영역별 정책 및 법제

문화 영역은 산업별로 구분할 수도 있지만 여기에서는 편의상 문화부의 관할영역에 따라 구분하기로 한다. 앞에서 본 바와 같이 DCMS는 예술, 스포츠, 국민복권, 관광, 도서관, 박물관과 화랑, 방송, 영화와 음악산업을 포함하는 창작산업, 출판 규제와 자유, 주류판매 등의 면허(Licensing), 도박과 역사유적, 문화재 수출허가, 정부예술수집 및 왕실공원(Royal Park)의 관리 등을 관장하고 있다.

197) DCMS Annual Report (2005-2006), 71-72.

<그림 4> 영국의 문화·미디어·체육부(DCMS) 업무영역

| | | | |
|---|---|---|--|
| alcohol and entertainment (알코올 및 오락) | architecture and design (건축 및 디자인) | art (예술) | broadcasting (방송) |
| communities & local government (공동주체 및 지방정부) | creative industries (창작산업) | cultural property (문화재) | education and social policy (교육 및 사회정책) |
| gambling and racing (도박 및 경마) | government art collection (정부 예술 수집) | historic environment (역사유물) | honours (서훈) |
| humanitarian assistance (인도주의 원조) | libraries (도서관) | museum and galleries (박물관 및 미술관) | national lottery (국민복권) |
| sport (스포츠) | tourism (관광) | 2012 olympic games & paralympic games (2012 올림픽 및 장애인 올림픽) | |

1. 방송(Broadcasting)

(1) 개 요

다른 나라의 경우와 마찬가지로 영국에서도 문화예술에 대한 영향력의 면에서 볼 때 방송이 가장 중요한 위치를 점하고 있다. 즉 방송은 영화, 연극, 음악분야 등과 상호 연계되어 있어 이들 부문에 대한 시너지효과를 가져 올 뿐만 아니라 교육·그래픽·애니메이션·게임·멀티미디어·특수효과 분야에서도 지속적으로 일자리를 창출해내고 있다.¹⁹⁸⁾ TV 프로그램의 해외수출이나 BBC World Service의 강

198) 김대호, “방송법과 뉴미디어”, 『경희법학』(vol 32 no1), 1997, 307면 이하 참조.

화는 영어와 영국문화에 대한 세계인들의 관심을 높힘으로써 관광진흥과 외국유학생 유치를 유발하고 이에 따른 관광, 교육, 출판산업을 진흥시키는 효과가 매우 크다.

영국의 방송환경도 디지털 시대를 맞아 큰 변화의 과정에 있다. 디지털 텔레비전의 등장이나 위성방송 네트워크의 구축은 다채널 및 실시간 화면에 대한 수요 증가, 쌍방향서비스를 가능하게 하며 소비자들에게 더 많은 채널을 제공하게 된다.¹⁹⁹⁾ 이러한 새로운 방송환경의 변화는 방송 콘텐츠의 수요를 폭발적으로 증대시킴으로써 콘텐츠 개발에 관련된 문화산업의 발전에 큰 촉진제 역할을 한다.

(2) 감독기구(OFCOM)

DCMS는 방송시스템의 토대를 제공하는 책임을 지고 있다. 시청자의 선택폭을 증대하고 건전한 경쟁을 보장하며 프로그램 기준과 질을 유지하기 위해 방송규제 및 감독기관을 설치하고, 방송산업의 유형별 영역을 정하며, 시청자 및 청취자들의 권리보호와 기타 방송관련 사항에 대한 기본 업무를 관장한다. 그러나 DCMS는 구체적인 프로그램 편성이나 또는 방송관련 분쟁의 처리에는 직접 관여하지 않고 이를 2003년 통신법(Communications Act 2003)에 의해 설립된 커뮤니케이션청(Office of Communications ; OFCOM)에 위임하고 있다.

1) OFCOM의 설립

종래에는 방송과 통신이 별개의 법과 규제기관에 의해 규율되었으며 방송에 있어서도 1990년 방송법에 의해 TV, 라디오, 케이블 등 각 영역별로 별도의 규제기관을 두어 규율하였다.²⁰⁰⁾ 그러나 방송과 통신

199) DCMS, Annual Report (2005-2006), 57.

200) 광진희, “인터넷을 통한 유사방송 서비스의 법적 이슈와 정책 프레임워크 - 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 호주, 싱가포르”, 『방송·통신 융합과 경계영역 서비스 등장에 따른 규제방안 연구』(방송위원회, 2000.10), 67면.

의 융합이라는 세계적인 추세에 맞추어 영국에서도 2003년 통신법 (Communications Act 2003)에 의해 통신과 방송을 통합하고 방송매체 별 규제기관을 통합하여 단일 규제기관인 OFCOM을 설립하게 된 것이다. 이로써 전자미디어와 커뮤니케이션 네트워크의 진화를 촉진시키며 시장에서 서비스제공자간의 공정경쟁 풍토를 조성하여 다양한 소비자의 수요를 충족시키는 통일적인 규율체계가 마련되었다.

2) OFCOM의 구성

OFCOM은 최고의사결정기구인 OFCOM 위원회(OFCOM Board)와 실무를 집행하는 사무국으로 구성되어 있다. OFCOM 위원회는 독립규제위원회로서 집행위원과 비집행위원으로 구성되는데 의장을 포함하여 현재 8인의 위원이 있다.²⁰¹⁾ OFCOM 사무국은 파트너십제에 의해 운영되는데 민간, 정부, 기존 규제기구에서 차출된 인력으로 충원된다. OFCOM 사무국은 운영에 필요한 각종 자원과 활동을 관리하고, OFCOM의 정책 집행을 관리하고 있으며 정책부서(Policy), 운영부서(Operations), 대외관계(External Relations)로 구성된다.²⁰²⁾

3) OFCOM의 규제권한

OFCOM은 방송과 통신의 중요성을 감안해서 시장기능을 보완하거나 수정하기 위한 정책적 규제를 한다. OFCOM의 기능 중 가장 중요한 것은 네트워크 사업자면허와 방송서비스 사업자 면허이다. 네트워크 사업자는 자신의 네트워크를 이용해서 전기통신서비스를 제공하기 위해서는 서비스 사업자면허를 받아야 한다. 다만 주파수는 한정된 자원이기 때문에 주파수 사용자는 따로 허가를 받아야 한다. 모든 지상파 프로그램 서비스 사업자는 내용에 따라 허가를 받는다.

201) 한국방송공사, 『영국광고산업의 이해』(2004년 7월), 105면.

202) <http://www.ofcom.or.uk>.

OFCOM은 효과적인 규제업무를 수행하기 위해서 방송통신 분야에 있어서 경쟁법적 규제권한도 아울러 행사한다.

OFCOM의 규제는 공적규제, 협동규제 및 자율규제로 나뉘어지는데 협동규제와 자율규제를 원칙으로 한다. 협동규제는 규제자와 피규제자간의 협의에 의한 규제로서 자율규제와 유사하다. OFCOM은 다양한 규제방법 중에서 규제의 목적을 가장 효율적으로 실현할 수 있는 방법을 선택해야 한다. 또 규제는 최소한이어야 하며 각 방송매체의 발전단계와 수요자들의 기대치에 따라 적합해야 하는 융통성 있는 규제이어야 한다.²⁰³⁾

(3) 방송기관

영국에서는 TV방송이 가지는 영향력을 감안해서 방송의 공공성을 실현하기 위한 공영방송육성정책을 추진하여 왔다. 특히 BBC(British Broadcasting corporation)는 세계 공영방송의 표준으로 꼽힐 정도로 성공적인 역할을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이외에도 공영방송으로는 Channel 4, S4C(Channel Four Wales)가 있다. 상업방송으로는 Channel 3(ITV), Channel 5가 있다.

1) 공영방송

① BBC(British Broadcasting corporation)

1927년 ‘왕실칙허령’²⁰⁴⁾(Royal Charter)에 따라 설립된 BBC는 면허협정서를 바탕으로 운영되는 공사(Public Corporation)이다.²⁰⁵⁾ BBC는 여왕이 임명한 12명의 이사로 구성된 이사회와 경영위원회(Executive Committee)에 의해 운영된다. BBC TV의 운영은 주로 시청료에 크게 의존

203) 방송위원회, 『영국 커뮤니케이션법(상)』(방송조사자료2003-3), 30면 이하 참조.

204) 칙허령은 BBC의 운영목적과 책임, 경영원칙을 적어 놓은 기본문서이다.

205) <http://www.bbc.co.uk>.

하는데, TV 시청료는 매달 1가구당 10파운드 이하로 책정된다.²⁰⁶⁾ BBC가 운영하는 디지털 서비스가 늘어남에 따라 추가되는 경비는 기존의 시청료 외에 BBC의 상업적 자회사들²⁰⁷⁾의 수익금으로 충당한다.

② Channel 4

Channel 4는 1982년 의회법에 의해 설립된 공기업으로서 OFCOM이 임명한 위원들로 구성되는 이사회에 의해 운영된다. Channel 4는 상업 방송인 ITV가 취급하지 않는 취향의 방송을 서비스하기 위해 만들어진 것으로 정보, 교육, 오락방송 서비스를 한다. Channel 4 방송 서비스는 웨일스어가 사용되는 웨일스의 일부지역을 제외하고 영국 전역에 제공된다. Channel 4는 BBC와 달리 광고 등 상업적 수익을 통해 재정을 충당하는 공영방송이다.

③ S4C(Channel Four Wales)

영국은 웨일스의 전통을 보존하기 위하여 고유의 웨일어로 방영하는 S4C를 1982년 ‘1980년 방송법’에 따라 설립하였다. S4C는 Channel 4와 병행되며 BBC와 ITV의 웨일어로 된 프로그램을 방송한다. S4C는 재무부로부터 받은 일정한 보조금과 광고판매를 통해 운영된다. S4C를 규제하는 기관은 웨일스 4채널 사무국이며, OFCOM은 S4C에 대한 규제권한이 없다.

2) 상업 TV 방송

① Channel 3(ITV)

Channel 3은 1955년에 설립된 영국 최초의 상업방송사로서 독립 지역 방송국들로 구성된 전국방송 채널이다. 공식명칭은 Independent

206) 이는 매일 32펜스에 해당되며, 인구 1인당 12펜스를 부담하는 금액에 해당된다.

207) BBC가 설립한 상업적 자회사들로는 BBC Worldwide(광고수익으로 운영됨)와 BBC Ventures Group가 있다.

Television²⁰⁸)이며, 2003년 현재 하나의 전국방송사와 15개 지역방송사로 구성되어 있다. ITV 네트워크를 통해 방송되는 프로그램들은 뉴스, 스포츠 광고 및 텔레텍스트 등을 제외하고 대부분이 유럽에서 만들어진 것이어야 하며 65% 이상의 프로그램은 영국 Channel 3에 처음으로 방영되는 오리지널 제작물이어야 하고, 25%의 프로그램은 독립 프로덕션에서 만들어진 것이어야 한다. 적어도 10%는 유럽인들의 작품인 제작물로 구성되어야 한다.

② Channel 5

Channel 5 서비스는 영국 TV 시청자의 선택 폭을 확대하고 광고시장에 새로운 경쟁을 유발하기 위해 1990년 방송법에 의해 설립되었다. Channel 5는 1997년 첫 서비스를 개시한 이래 현재까지 지상파 전송률이 82%에 이르고 있으며 케이블, 위성, 디지털 TV로 그 서비스를 확장하고 있다. Channel 5의 소유주는 United Business Media plc(지분 35%)와 독일의 Bertelsmann Group에 속해 있는 RTL Group(RTL ; 지분 35%)이다.

(4) 방송 관련 법제

1) 2003년 커뮤니케이션법의 제정배경

앞에서 본바와 같이 종래 영국에서는 방송과 통신을 서로 다른 정부 부처가 관장하고 있었으며, 이를 위한 별도의 규제위원회가 존재했다. 통신업무는 통상산업부가 담당하며 1984년 텔레커뮤니케이션법(Telecommunications Act 1984)에 의거 설립된 독립행정기구인 OFTEL이 규제감독 역할을 수행하였다. 방송은 DCMS의 관할 하에 있었으며 1990년 방송법(Broadcasting Act 1990)에 의해 설립된 독립텔레비전위

208) 독립 TV(Independent Television)는 지역방송을 의미한다.

원회(Independent Television Committee ; ITC)가 규제와 감독업무를 담당하고 있었다.²⁰⁹⁾

그러나 디지털화에 따른 방송통신 융합현상이 확산되어 관할과 기능의 중복 및 갈등이 커지게 되면서 통신과 방송을 아우르는 단일규제기구의 설립이 하원 미디어부소위원회에 의해 1995년에 제안되었다.²¹⁰⁾ 1998년에는 DIT와 DCMS는 “커뮤니케이션 규제: 정보시대에서의 융합에 대한 접근”이라는 녹서를 발표하여 이 문제에 대한 정부의 공식적인 입장을 밝혔으며 2000년 12월에는 “커뮤니케이션의 미래”라는 백서에서 통신과 방송을 아우르는 단일규제기관의 제정이 제안되었다.

이리하여 기존의 ITC, RA, BSC가 모두 커뮤니케이션청(Office of Communications; OFCOM)에 포괄되도록 하는 2003년 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)이 제정되었으며 이 법은 1990년 방송법 및 1996년 방송법의 상당부분을 포함하고 있다.

2) Communications Act 2003의 구성

2003년 커뮤니케이션법은 총 6부(part), 11장(chapter), 411항(section)으로 구성되었다.

제1부는 OFCOM으로 이관된 역할과 의무, OFCOM을 구성하는 내부 위원회에 관한 규정이고, 제2부는 네트워크와 서비스, 스펙트럼 서비스에 관한 규정, 제3부는 공공채널로 분류되는 BBC, C4C, S4C, 게일어 방송에 대한 규정으로서 여기에는 독립 텔레비전 서비스, 독립 라디오의 제작물 편성비율이나 장애자를 위한 서비스의 제공 등과 같은 시청취자의 권익보호를 위한 조항, 서비스제공자 사이의 경쟁, 프로그램의 공정성, 외국 프로그램, 정치방송 등에 대한 모든 조항들이 포함된다.

209) 방송위원회, 『영국의 디지털 전환정책』(방송조사자료2004-2), 102면 이하.

210) 통신개발연구원, 『해외 주요국의 방송·통신 융합 관련 법제도 연구: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본』(1996.12), 43면 이하.

제4부는 텔레비전 수신기와 관련한 면허와 그 수수료, 제5부는 커뮤니케이션 시장에서 경쟁에 관한 규정을 담고 있다. 그 주요 내용은 OFCOM이 커뮤니케이션 산업과 관련한 기업활동에 대해 공정거래청의 역할을 수행한다는 것과, 미디어를 갖는 공익성이 강조된 미디어 합병에 대한 새로운 규제체제에서의 OFCOM의 역할 등이다. 제6부는 기타조항과 추가조항으로서 연차보고서, 범칙금에 대한 지침, 고지문 등의 발부절차와 면허 수수료 등에 대한 추가조항 등이다.

이 법에 대한 16개에 이르는 부칙은 1990년 방송법과 1996년 방송법에 대한 수정사항과 기존 관계 법령들의 수정사항 등이 포함되어 있다.²¹¹⁾

2. 창작산업(Creative Industries)

(1) 창작산업

창작산업(Creative Industries)이란 개인들의 창조성, 기술 그리고 재능에 근원을 둔 활동들, 곧 지적 능력의 개발을 통한 직업 및 부의 창출과 연관되는 산업군을 가리킨다. 이 산업의 범주에는 미술과 고미술품, 건축, 공예, 음악, 공연예술, 디자인, 패션디자인, 광고, 영화, 출판, 컴퓨터와 비디오게임, 소프트웨어, 텔레비전·라디오, 광고, 대화형 레저 소프트웨어 산업이 포함된다.

글로벌라이제이션의 전개에 따라 영어사용 인구가 전 세계적으로 급격히 늘어나면서 영국 문화와 문화산업에 대한 수요가 크게 증대하고 있다. 최근 해리포터 시리즈의 성공은 이러한 분위기를 더욱 조성하고 있다. 영국정부는 이러한 환경변화에 맞추어 영국을 세계 문화산업의 메카로 조성하기 위한 적극적인 지원정책을 펴고 있다. 여기에서는 시장규모가 큰 영화산업, 음악산업, 광고산업, 출판산업에 대해서만 살펴본다.

211) 방송위원회, 『영국 커뮤니케이션법(하)』(방송조사자료2004-1), 67이하.

(2) 영화산업

1) 정책 및 현황

영국의 영화산업은 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 미국 할리우드의 공세에 밀려 국내 시장의 상당부분을 내어주는 등 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 영국영화의 질적 수준을 높이고 국내외적인 경쟁력을 향상시키기 위한 정책적 지원이 DCMS를 중심으로 활발하게 이루어지고 있다. 다만 다른 분야와 마찬가지로 직접적인 영화정책의 집행은 영국영화위원회(UK Film Council ; FC)에 위임하고 있다.

영국의 영화산업에 대한 지원은 국민복권 수익금으로 조성된 기금을 보조금의 형태로 지원하는 방법과 세금 인센티브 제공 및 국제적인 공동제작협약 지원이 있다.²¹²⁾

2) 영국영화위원회(UK Film Council ; FC)

영국영화위원회(FC)는 영화정책리뷰그룹이 1998년에 발표한 보고서인 ‘A Bigger Picture’의 제안에 따라 영화문화의 창달과 영화산업발전 정책을 집행하기 위해 2000.4에 설립되었다. 영화산업에 대한 DCMS의 자금지원은 그 대부분이 FC를 통해 이루어지는데 지원자금은 대부분 국민복권판매 수익금 중 영화산업에 분배된 기금을 통해 조성된 것이다. FC가 운영하는 기금은 개발기금(Development Fund)²¹³⁾, 우수영화제작기금(Premiere Production Fund)²¹⁴⁾ 및 뉴시네마 기금(New Cinema fund)²¹⁵⁾의 3가지이다.

212) 지원을 받기 위해서는 DCMS가 발행하는 영국영화확인증(British Film Certificates)이 있어야 한다.

213) 연간 400만 파운드 규모의 기금으로서 주로 혁신적이면서 상업적 경쟁력이 있는 영화개발에 지원한다.

214) 연간 800만 파운드 규모의 기금으로서 우수 영국영화 제작 촉진을 위해 지원한다.

215) 연간 500만 파운드 규모의 기금으로서 실험적인 영화제작사 또는 제작기술 개

한편 FC는 Channel 4와 긴밀한 협력체제를 구축하여 그 창립 초기부터 영국영화산업에 대한 재정지원정책을 수행하여 왔으며, 단순한 영화방영뿐만 아니라 적절한 극장 배급까지 유도해왔다.²¹⁶⁾ 이외에도 영국영화연구소(British Film Institute ; BFI), 국립영화 텔레비전자료원(National Film and Television Archive ; NFTA) 및 국립영화 텔레비전 학교(National Film and Television School ; NFTS) 등이 영화정책의 수행을 하고 있다.

(3) 음악산업

음악산업은 영국의 문화산업 중에서 규모면에서 가장 큰 분야이다. 매출액에 있어서는 연간 13조 파운드의 수출을 포함하는 50조 파운드로서 세계 3위이고 고용에 있어서는 13만명에게 일자리를 제공하고 있다. 이러한 성공에는 비틀즈와 앤드류 로이드 웨버 등 지난 40년에 걸쳐 영국이 배출한 걸출한 스타들의 역할이 컸지만 예술가, 작곡가, 제작자, 관리자, 음악출판가, 콘서트지휘자와 대리인, 레코드회사, 음악기업가를 포함하여 음악산업의 관련자들의 상호 협력과 창작 정신이 큰 밑바탕을 이루고 있다. 또한 이러한 산업의 제요소에 대한 적절한 정책 수립과 집행 및 지원을 해온 정부의 배려도 큰 몫을 하였다.

음악부문에서는 지원정책을 총괄하고 있는 DCMS 이외에도 잉글랜드예술진흥원(Arts Council England)²¹⁷⁾, 영국위원회(British Council)²¹⁸⁾, 음악수출그룹(The Music Exports Group ; MEG)²¹⁹⁾이 있다.

발에 지원한다.

216) 원소연, “영화컨텐츠산업 진흥을 위한 지원정책 연구”, 『중앙대학교대학원』 석사 학위논문(2002), 66면.

217) DCMS, SME Music Business : Business Growth and Access to Finance Final Report(2006.4.5).

218) 영국위원회는 외교·문화기구로서 현재 100여 개국에서 예술·교육·과학·관리 분야의 일을 맡고 있다.

219) MEG는 DCMS의 지원을 받는 범정부 산업포럼으로서 영국 음악산업의 수출활동에 영향을 주는 문제들을 발굴하고 그 대책을 마련하고 있다. MEG는 DCMS,

(4) 광고산업

광고의 종류를 매체별로 구분하면 방송광고와 신문 및 잡지광고, 옥외광고, 교통광고, 영화광고, 인터넷광고, DM광고 등이 있다. 광고에 대한 법적 규제는 광고의 길이와 시간, 옥외 광고 포스터의 위치와 크기와 같이 형식적인 측면에 대한 규제와 그 내용규제로 나뉘어진다. 광고 내용에 관한 규제는 광고품목에 따라 차이가 있는데 주로 의약품 · 식품 · 음료수 · 담배 · 금융광고 등에 대해서 규제가 강한 편이다.

광고 관련법에는 Advertisements Act 1967²²⁰⁾, Betting, Gaming, Lotteries Act 1963²²¹⁾, Business Advertisements Order 1977²²²⁾, Children Regulation 1968²²³⁾, Fair Trading Act 1973²²⁴⁾, The Trade Description Act 1968²²⁵⁾ 등이 있다.

(5) 출판산업

영국에서는 인쇄방식의 출판산업이 아직까지는 주종을 이루고 있기는 하지만 전자출판 산업의 비중이 점차 커지고 있다. PC의 광범위한

Arts Council England, British Council, UK Trade & Investment와 같은 정부측 파트너 뿐 아니라 레코드상표, 무역협회, 출판업자, 장려자, 수집협회, 예술가, 관리자 및 교육자의 대표자들로 구성되었다.

220) 구매광고에서 표시상품가격이 현찰로 구매되는 소매가격보다 높지 않도록 규제.

221) 미성년자에게 도박, 투기에 필요한 기구를 보내준다는 내용의 광고 금지.

222) 광고 시작 앞에 반드시 ‘광고’라고 명시하여 신문, 잡지를 읽는 사람이 광고 내용과 기사를 구별할 수 있도록 해야 한다.

223) 어린이 광고 모델 기용에 대한 제한.

224) 이 법에 의해 광고회사의 수수료가 정액율에서 변동율로 바뀌었다. 공정거래청은 광고회사의 정액제 수수료가 낮으며, 광고시장에 참여하기를 원하는 신규광고회사들에게 공정한 참여 기회를 주지 못하고 있다고 지적하여 방송사가 광고회사와의 협의를 통해 자율적으로 수수료율을 정하는 변동율제로 바꿀 것을 권고했다. 이에 따라 현재 광고회사의 수수료율은 매체사와 광고회사의 협의를 통해 각기 달리 결정되는 변동율에 의해 운영되고 있다.

225) 상품과 서비스에 관해 부정확한 광고내용을 규제.

보급이라든가 디지털 텔레비전 및 웹 텔레비전의 출현 및 인터넷의 보급 등은 출판 및 유통분야에서 생산자와 수요자의 행태를 변화시켜 놓고 있다. 아직까지 구체적인 규모는 파악할 수 없지만, 영국은 전자출판 분야가 미래 출판산업의 주류가 될 것으로 예측하고 있다. 다만 전자출판 분야의 잠재적 가능성을 높이 평가하면서도 이와 관련한 지적재산권 보호문제 등에 대해서는 보다 신중한 접근을 하고 있다.

이에 따라 DCMS는 출판산업에 대해 필요한 기술 습득을 지원하고, 기존의 통제위주의 환경을 재조정하며, 기술의 지속적인 발전을 보장하는 등의 정책적 노력을 기울이고 있다.²²⁶⁾ 한편 영국정부의 언론 정책은 자율규제에 중점을 두고 있다.

3. 예술(Art)

(1) 예술정책 목표

영국의 예술정책은 한마디로 예술에 대한 국민들의 접근성을 높이는 토대를 다지는 데 맞추고 있다. 이에 따라 DCMS는 창의에 기반을 둔 예술 발전을 위한 정책을 수립하며 필요한 자금을 제공하고 있다. 특히 예술분야에 있어서도 전략적 우선대상인 젊은이와 청년, 공동체, 경제, 서비스 공급체계의 현대화에 주력하고 있다.

이를 보다 구체적으로 보면, i) 다양한 예술적, 문화적 삶에 대한 접근성을 넓히고 ii) DCMS가 투자하는 예술활동이 세계수준이 되도록 하고 iii) 누구든지 예술적 재능을 개발하여 예술분야에서 우수성을 지닐 수 있도록 하고 iv) 예술 및 문화자원에 대한 교육적 잠재력을 개발하고 v) 예술적·문화적 교육과 훈련의 수준을 높이고 vi) 예술과 문화부문에 새로운 기술이 공급되도록 보장하고 vii) 예술에 대한 소외계층을 감소한다는 데 그 정책목표를 두고 있다.

226) 양종희 외, 전게서, 286면.

(2) 예술지원

영국에서 예술지원은 중앙정부의 재정지원, 지방자치단체의 재정지원, 입장료수입, 기업의 재정지원, 기부와 사적 지원 등 복잡한 구조로 구성되어 있다. 예술진흥원은 문화미디어체육부로부터 가장 많은 재정지원을 받는 기관으로, 정부와 예술부문간의 연결고리 역할을 하고 있다.²²⁷⁾ 예술진흥원은 ‘질(quality)’, ‘접근(access)’, ‘참여(participation)’라는 주요정책을 개발하여 왔으며, 전국에 걸쳐 예술시설의 기반을 구축하고 있다.

1998년 국민복권법(National Lottery Act 1998) 개정으로 국민복권기금이 예술분야에서 분배되는 방식의 변화에 따라 잉글랜드예술진흥원은 정책결정에서 신축성을 가지게 되었고, 관할 지역도 넓어졌으며, 그 정책 방향을 대중의 활동 및 접근성에 강조를 둘 수 있게 되었다.²²⁸⁾

(3) 정부예술품수집(Government Art Collection; GAC)

GAC는 정부가 예술품 등을 수집하여 이를 영국이나 전세계에 소재하는 대사관 등 정부건물에 소장하고 전시함으로써 영국의 예술, 문화, 역사를 널리 알리는 프로그램이다. 현재 GAC프로그램에 의해 수집된 작품들은 파리, 워싱턴, 북경과 같은 다양한 외교지역, 영국의 지방정부사무소, 각료사무실과 접견장소, 수상의 관저인 Downing Street를 포함하여 수백개 지역에 진열되어 있다.

GAC는 16세기부터 오늘에 이르기까지 영국 예술가가 만든 미술, 조각, 사진, 회화, 비디오 작품, 미디어 등 거의 13,000점을 소장하고 있다. 또한 GAC는 내무부(Home Office), 외무부(the Foreign and Commonwealth Office)등의 다른 부처와 예술작품 소장에 대한 협력을 하고 있다.²²⁹⁾

227) 정동진, “서울특별시 문화정책 발전방안에 관한 연구”, 『연세대학교 행정대학원 석사학위논문(2005), 30면.

228) 영국예술위원회(<http://www.artscouncil.org.uk>) Annual Report 2005.

229) <http://gac.culture.gov.uk>.

4. 문화재와 문화유산

(1) 문화재보호업무

국가문화재 보호 업무를 관장하는 DCMS는 국가가 보존할 가치가 있는 예술품등을 문화재로 지정하고 이를 일반인들이 쉽게 접근할 수 있도록 하는데 그 정책목표를 두고 있다. DCMS의 문화재에 관한 업무범위에는 문화재의 취득, 수출면허, 정부보상약정, 인골관리, 문화재 불법거래의 방지, 약탈문화재의 처리 등이 포함된다.

1) 문화재취득(Acceptance in Lieu)

개인들이 소장하고 있는 문화적, 역사적으로 중요한 문화재를 상속 세나 부동산세 또는 양소세의 일부 또는 전부를 면제하는 조건으로 국가가 취득하는 업무이다. 최근 영국정부는 이를 통해 많은 예술품이나 문화재를 취득하고 있다. 이렇게 해서 취득된 문화재는 전국의 박물관, 미술관, 공공 기록보관소에 분산 배치되어 일반인에게 전시된다.²³⁰⁾

2) 수출허가(Export Licensing)

① 수출허가 대상품

중요 문화재 또는 문화적 가치가 있는 물품 등을 국외로 반출하기 위해서는 DCMS의 수출허가를 받아야 한다. 수출허가 대상품은 i) 제작된지 50년 이상이어야 하고, ii) 일정한 가격 이상이며, iii) 국가적으로 중요한 가치를 가진 것이어야 한다. 다만 수출허가를 어느 수준에서 운용하는 가는 문화재보호의 필요성과 문화재 소유권자의 권리 보호 및 국제적인 예술품거래의 활성화 등 여러 요소를 고려해야 하는데, 다른 유럽 국가들과의 합의에 따라 그 균형을 유지하고 있다.²³¹⁾

230) 오세탁, 『문화재보호법원론』, (주류성, 2005), 193면.

231) DCMS, *Export Controls on Objects of Cultural Interests - statutory guidance on*

② 예술품·문화관심품 심사위원회(RCEWA)

DCMS는 문화재수출허가를 위한 자문기관으로 예술품·문화관심품 심사위원회(The Reviewing Committee on the Export of Works of Arts & Objects of Cultural Interest; RCEWA)를 설치하여 운영하고 있다. RCEWA는 박물관·도서관·미술관위원회등의 관리하에 있는 기관으로서 미술, 장식예술, 필사본, 고고학 기타 분야에서 8명의 종신 전문위원으로 구성된 독립기관이다.

RCEWA는 심사대상품이 문화재적 가치가 있다고 판단하면 수출을 일단 정지시키고 특별 재무부기금(special Exchequer)에서 대상물을 구입하도록 추천한다. 이외에도 RCEWA는 문화재 수출통제 운용에 대한 전반적인 자문 및 감독을 한다.

③ 문화재반출기준(waivery criteria)

앞에서 본대로 문화재 등의 수출허가에 있어서는 대상품이 ‘국가적으로 중요한 가치(as to national importance)’를 가진 여부(waivery criteria)에 대한 심사가 중요하다. 이 심사를 위해 관련 분야의 전문가인 3으로 구성된 독립 평가사정인단의 자문을 받고 있다.²³²⁾

RCEWA의 연례보고서²³³⁾에 나타난 waivery criteria을 보면 다음과 같다. 첫째기준은 어떤 물품이 영국 역사나 국민들의 삶에 밀접한 관련이 있어서 이를 반출할 때 국가적 손해가 될 수 있는가이다. 둘째 기준은 “미학적 중요성(outstanding aesthetically importance)”이다. 미학적 중요성에 관한 절대적인 지침을 정하기는 어렵지만 그 범위를 반드시 위대한 미술작품이나 조각품에 한정하지는 않는다. 셋째 기준은 대상품이 “예술, 교육, 역사의 특정 분야 연구에 중요성(of outstanding

the criteria to be taken into consideration when making a decision about whether or not to grant an export licence, 15.

232) DCMS, *Response to the Quinquennial Review of the Reviewing Committee on the Export of work of Art*, 4.

233) 1988-1989 *Annual Report*.

significance for the study of some particular branch of art, learning or history)”을 지니는 여부이다.²³⁴⁾

3) 문화재불법거래(Illicit Trade)

DCMS의 문화재과는 문화재 불법거래 예방 및 금지 업무를 관장한다. 이 업무는 유네스코의 문화재불법거래방지협약과 이를 국내적으로 수용한 2003년 문화재거래(위반)법에 따른 것이다. 이에 대해서는 관련되는 것에서 설명한다.

4) 약탈문화재(Spoliation)

DCMS의 약탈문화재자문패널(The Spoliation Advisory Panel)은 나찌 시대에 분실되어 현재는 국가 소장품으로 진열되어 있는 문화재의 상속인들이 제기하는 반환요구에 대한 문제해결을 관장하고 있다.

5) 국보급문화재(Treasure)

DCMS는 1996년 보물법(Treasure Act 1996)의 위임에 의해 영국내에서 발굴되는 국보급 문화재의 귀속, 관리 등의 업무를 관장하고 있다. DCMS는 이를 위해 보물평가위원회(Treasure Valuation Committee)를 설치하고 있다.

(2) 문화유산의 보존 및 활용

1) 문화유산 정책 및 법제

영국은 서구문명의 종주국으로서 자처하고 있으므로 자국 문화유산을 최고의 국가적 자산이자 국가 자존심의 원천으로 인식하고 있다. 이에 따라 영국은 문화유산을 보존하고 또 이를 문화적, 교육적, 경제적 자원으로 활용하려는 정책적 노력을 기울이고 있으며 DCMS가 이 임무를 수행 책임을 맡고 있다. 이러한 문화유산에는 역사적인 건물, 고

234) DCMS, *Quinquennial Review of the Reviewing Committee on the Export of work of Art*, 14.

대 기념물, 보존지역 및 세계문화유산의 지정된 장소가 포함된다.²³⁵⁾ 영국에는 약 2,500여개의 박물관과 미술관이 있고, 여기에는 다양한 문화소장품이 전시되어 있으며 약 4만명 이상의 고용인구가 있다.

DCMS는 문화유산에 대한 접근성을 확대시키기 위해 박물관과 미술관은 물론이고 역사적 건조물이나 사적지에 대한 보존과 지원을 하고 있으며 그 법적 기초로서 1997년 국가문화유산법(National Heritage Act 1997)을 제정하였다.

2) 재정지원

문화유산 분야에 대한 재정지원은 주로 국립문화재기금(The National Heritage Memorial Fund: NHMF)과 문화재복권기금(The Heritage Lottery Fund ; HLF)을 통하여 이루어진다. DCMS의 지원을 받는 국립문화재기금은 토지, 건축, 예술작품, 해외로 팔리거나 손상·유실될 염려가 있는 문화유산 중 가치가 있는 것을 소장, 구입, 보존 및 관리하는 활동을 지원한다.

문화재복권기금은 영국전역에 걸쳐 문화유산에 대한 복권기금을 분배하는 역할을 맡고 있다. 지원의 대상에는 문화유산과 자연유산도 포함되어 있으며, 박물관뿐만 아니라 미술관, 자료원, 회사역사(business history)에 대한 것들도 포함하고 있다.²³⁶⁾

(3) 문화재 관련 법제

1) 문화재거래범죄법(Dealing in cultural objects(offences) Act 2003)

① 입법배경

이 법은 1970년 유네스코가 제정한 문화재의 불법반출입에 관한 협약(Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the illicit

235) 김수갑, “영국에서의 문화재보호법제 및 문화재보호운동에 관한 연구”, 『법학연구』 충북대학교법학연구소(1997), 237면 이하.

236) DCMS, *The Historic Environment : A Force For Our Future*, 7.

Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property)²³⁷⁾을 국내적으로 이행하기 위해 제정되었으며 불법으로 유출된 문화재를 부정하게 거래하는 자를 처벌하는 것을 목적으로 한다.

영국하원의 문화미디어체육위원회(Culture, Media and Sports Committee of Commons)가 2000년 7월에 채택한 “문화재: 반환과 불법무역”이라는 보고서에서 도난, 도굴 기타 불법적으로 수출된 문화재의 무역거래에 대한 형사처벌규정을 형법에 도입해야 한다는 제안을 하였다. 이를 위해 DCMS는 문화재불법거래에 관한 정부자문위원단(the Ministerial Advisory Panel on the Illicit Trade in Cultural Objects; ITAP)을 설치하여 i) 예술 및 고대 미술품의 불법적인 국제무역의 상황과 그 규모 및 영국의 관련성 정도를 파악하고 ii) 법률적 또는 비법률적 수단을 통하여 불법무역을 예방하고 금지하는 데 있어 영국이 어떠한 역할을 해야 할 것인가에 대한 정책대안제시를 위임하였다.²³⁸⁾

ITAP는 2000년 12월에 도굴되었거나 불법으로 유출된 문화재를 수입·거래·소유하는 것을 처벌하는 범죄의 신설²³⁹⁾ 및 유네스코 협약의 비준과 이행을 권고하는 보고서를 제출하였다. 영국정부는 이 권고안을 수용하여 2002년 10월 31일자로 유네스코 협약에 가입하고 2003년 문화재거래(위반)법을 제정하여 국내적 이행에 들어갔다.²⁴⁰⁾

② 주요내용

이 법은 불법적으로 유출된 문화재 거래를 처벌함으로써 불법문화재거래에 대한 상업적 유인을 제거하여 세계 도처의 문화적 건축물, 구조물, 기념비, 난파선 등의 유지와 보존을 하도록 하고 있다. 이 법

237) 이 협약의 정식명칭은 “문화재의 불법반출입 및 소유권양도의 금지와 예방수단에 관한 협약”이다.

238) <http://www.unidroit.org>

239) International & Comparative Law Quarterly October, 2004 Shorter Article, *Comment, and Note THE PROTECTION OF IRAQI CULTURAL PROPERTY* Catherine Phuong, 4.

240) DCMS, *Dealing in Cultural Objects(Offences) Act 2003 Explanatory Notes*, 2.

은 기존의 1968년 절도법(Theft Act)이 도난물을 적용대상으로 하던 데에서 한걸음 더 나아가 도난 이외의 불법적인 발굴이나 유출된 물건을 그 대상으로 한다. 또한 이 법은 문화재가 불법적으로 발굴되거나 유출된 장소에 관계없이 적용되므로 영국내로 유입되었거나 또는 영국으로부터 반출된 물건에 동일하게 적용된다.²⁴¹⁾

이 법은 문화재로서 의심이 가는(tainted) 물건을 i) 취득하거나 처분하는 행위, ii) 수입하거나 수출하는 행위, iii) 타인의 취득·처분·수출·수입에 동의하는 행위 iv) 타인의 취득·처분·수출·수입을 주선하는 행위를 처벌대상으로 한다.²⁴²⁾ 문화재로서 의심이 가는 물건이란 역사학적, 건축학적, 고고학적 관심의 대상으로서 역사학적, 건축학적, 고고학적 의미가 있는 건축물이나, 구조물, 기념물로부터 유출되었거나 발굴된 물건이다.²⁴³⁾ 다만 행위자가 i) 문화재로서 의심이 가는(tainted) 물건이라는 것을 알았거나 또는 이를 믿었고 ii) 물건의 취득·처분·수입·수출에 있어 부정직하게 행동하였음이 입증되어야 처벌된다.²⁴⁴⁾

2) 보물법(Treasure Act 1996)

1996년 보물법은 영국의 국보급 문화재에 관한 종래의 보통법(common law)을 대체하기 위해 제정된 법이다. 보통법 원칙에 의하면 영국내에서 발견된 중세의 금, 은 제품들은 영주에게 보고하도록 되

241) British Journal of Criminology March, 2006 Review *GOING, GOING, GONE: REGULATING THE MARKET IN ILLICIT ANTIQUITIES*. BY S. M. MACKENZIE, 357.

242) DCMS, *Dealing in Tainted Cultural Objects - Guidance on the Dealing in Cultural Objects(Offences) Act 2003*, 8.

243) HOME OFFICE DEPARTMENT FOR CULTURE MEDIA AND SPORT (2004), *Dealing in Tainted Cultural Objects - Guidance on the Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003*. DCMS Cultural Property Unit Publication PP639. London: DCMS. HOUSE OF COMMONS CULTURE MEDIA AND SPORT COMMITTEE (2000), 'Cultural Property: Return and Illicit Trade', 1999-2000 session, seventh report, July.

244) s1 of the Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003.

어 있었다. 그 발견물이 국보로 지정되어 국가 소유로 되기 위해서는 i) 금, 은제품일 것 ii) 후일 발굴을 위해 의도적으로 매장되었을 것, iii) 소유자나 상속자가 밝혀지지 않을 것의 3가지 요건을 구비해야 한다. 이러한 보물이 발견되면 국가 또는 지역의 박물관들에게 이를 취득할 기회를 부여한다. 만일 박물관이 이를 취득하기로 결정하면 적법한 발견자에게는 역사보물심사위원회(Treasure Trove Reviewing Committee)에서 산정하는 시장가액을 보상하고 구매하지 않기로 결정하면 이를 발견자에게 반환한다.

1996년 보물법은 i) 발굴을 위해 의도적으로 매장되었을 것이라는 요건을 없애고 ii) 보물로 되기 위한 귀금속의 내용을 명확히 하고, iii) 고고학적 관련성이 있는 기타의 물건을 보물에 추가하였다. 또 이 법은 발견된 보물을 원칙적으로 국가 귀속으로 정하고 다만 필요비용을 보상하도록 하였다. 그리고 보물이 발견된 토지소유자에게는 발굴된 보물에 대한 정보제공을 받을 권리를 인정하고 또 적절한 보상권리도 인정하였다.²⁴⁵⁾

5. 박물관 · 미술관 · 도서관

(1) 박물관과 미술관

박물관과 미술관의 보존과 활용이 교육과 정체성 및 관광진흥에 큰 역할을 하기 때문에 문화정책에서 중요한 부분을 차지한다.²⁴⁶⁾ 영국의 박물관과 미술관에 대한 정책과 지원은 형식상으로는 DCMS의 관할 하에 있으나 이는 잉글랜드에 소재하는 정부 지원 박물관에만 국한되고 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역의 경우에는 스코틀랜드위원회, 웨일즈국회, 북아일랜드의회가 관장하고 있다. 즉 2,500개의 박물관

245) DCMS Cultural Property Unit, *The Treasure Act 1996 Code of Practice(Revised)*, 3.

246) DCMS, *Review of the BBC's Royal Charter: A strong BBC*, Independent of Government, (London, DCMS Green Paper(March 2005), 5.

관중 40%는 지방정부가 관할하고, 55%는 민간부문, 자선기관, 대학, 정부출연기관 관할이며 중앙정부가 직접 관장하는 박물관의 비율은 5%에 불과하다.²⁴⁷⁾

1990년대에 들어와 영국에서는 박물관의 경영효율성을 높이고, 민간자본을 확보하여 시민에 대한 서비스를 향상시켜야 한다는 압력이 커졌다. 이는 과거의 박물관이 주로 역사적 유물을 발굴 보존하고 공공의 필요가 있는 분야의 정보를 수집 전시하는 기능에 초점을 두었던 데에서 탈피하여 오늘날에는 일반시민들로 하여금 영감을 얻고, 학습하고, 즐거움을 얻기 위한 문화적 공간이라는 기능의 변화에 따른 것이다.²⁴⁸⁾ 이에 따라 DCMS는 “수지균형을 맞추는 한도 안에서 접근성을 최대화 한다”는 원칙에 따라 DCMS가 지원하는 박물관에 대해서는 무료입장을 추진하고 있다.²⁴⁹⁾

DCMS는 박물관, 미술관, 문서관리소를 포괄하는 자문기구로서 MLA를 두고 있는데²⁵⁰⁾, 영국내 9개 지역에 위원회를 설치하고 있으며 지역내 박물관과 미술관, 문서고에 대한 정책을 DCMS에 전달해주고 있다.²⁵¹⁾

(2) 도서관

DCMS가 관장하는 영국 공공도서관 정책은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 정부의 전반적인 정보화정책과 연계한 네트워크 구축으로 스텝들의 훈련과 새로운 콘텐츠와 서비스 개발이 포함된다. 그 재원은 국민복권 수익금으로 조성되는 ‘새로운 기회기금’에서 충당한

247) Carter et al, (1999).

248) 양종희 권숙인 김우식, 『영국의 문화산업체계』(지식마당, 2003), 303면.

249) The Statistic is from DCMS is from DCMS, *Culture at the Heart of Regeneration*, (London DCMS Publication 2004).

250) John Holden and Samuel Jones, *Knowledge and Inspiration: the democratic face of culture*, MLA, August 2006.

251) <http://www.mla.gov.uk>.

다. 둘째, 지속적이고 높은 수준의 서비스 제공이다. 이를 위해 도서관에 대한 접근성, 시설, 장서확보, 정보서비스, 스텝, 마케팅과 평가 제도가 시행된다. 셋째, 자원의 확보이다.²⁵²⁾

영국의 도서관 체제는 공공도서관 외에 학교도서관, 직장의 정보센터, 대학의 교육자원센터, 대영도서관(British Library), 웨일즈와 스코틀랜드의 국립도서관, 특수도서관, 영국도서관문서 공급센터, 공사립문서보관소 등으로 이루어졌다. 도서관 수입은 정부지원이 그 대부분을 차지하지만 이용료의 부과등 약간의 상업적 수입이 있다.

1964년 제정된 “공공도서관 및 박물관법”(Public Libraries and Museum Act)에 의해 잉글랜드와 웨일즈의 경우는 공공도서관 서비스가 법률에 의한 의무사항으로 되어 있다. 북아일랜드와 스코틀랜드의 경우도 비슷한 공공도서관서비스를 제공하고 있다. 그 결과 영국에서는 전체 인구의 60% 정도가 공공도서관 회원증을 갖고 있으며, 국민의 여가활동 방식에 대한 조사에서도 도서관에 가는 것이 네 번째로 중요한 활동으로 나타나고 있다.

6. 관광 및 관련산업

(1) 관광정책

영국은 관광의 활성화를 통해 국민들에게 일자리와 부를 창출하고 자국의 문화유산에 대한 외국인들의 인식을 높일 수 있는 분야로 보고 적극 육성하고 있다.²⁵³⁾ 이를 위해 관광주무부서인 DCMS는 i) 영국관광위원회(English Tourism Council)와 영국관광청(The British Tourist Authority)의 기능 일부를 통합해서 전략적인 마케팅중심 기구인 Visit-Britain을 설치하고, ii) 지역개발기관(Regional Development Agencies)에

252) 양중희 외, 전계서, 307면.

253) 관광은 규모면에서 5위의 산업으로서 연간 관광수입이 75억 파운드에 이르고, 140만명의 고용 창출을 가져온다.

해당지역의 관광 진흥책임을 맡기고, iii) 관련 산업에 대한 구체적인 현황조사 및 전략에 대한 조사를 하고, iv) 정부의 지속적인 관심과 지원을 위한 관광업계의 대변자로서 관광연대(The Tourism Alliance)를 설립하고, v) 새로운 관광·레저기술위원회를 출범시켰다.²⁵⁴⁾

(2) 주류 및 오락산업(Alcohol & Entertainment)

1) 개 요

보수적인 영국사회에서 클럽과 펍(pub)으로 불리어지는 주류판매 및 유흥시설은 지역사회의 사교장으로서 또는 지역문화의 센터로서 널리 이용되어 왔다. 그러나 다른 선진국들과 마찬가지로 영국의 주류 및 유흥산업은 교육적 차원에서 그리고 지역이 치안문제와 연계되어 있으므로 시설의 설치와 영업에 대해서는 지역과 영업시간 등에 대한 엄격한 면허제하에서 운영되어 왔다.

이에 따라 영국은 40년 전인 1967년부터 면허법(Licensing Act 1967)을 제정하여 시행하고 있는데 이 법에 따르면 면허당국(주로 지방행정기관)은 주류의 판매와 공급에 대한 허가, 규제대상유흥업의 면허, 음식점의 심야영업 허가 등을 관장한다. 그러나 과도한 영업시간 제한 등은 영국의 관광산업을 침체시키고 지역공동체의 활력을 떨어뜨린다는 비판을 받아 최근 24시간 영업허가 등 획기적인 내용의 2003년 면허법(Licensing Act 2003)이 제정되어 2005년 11월부터 시행되고 있다.

2) Licensing Act 2003

① 입법이유

주류와 유흥업에 대한 규제는 문화적 차원과 함께 치안 및 질서유지와 같은 정부의 다른 정책적 고려하에서 이루어진다. 이러한 취지에서

254) DCMS, *Tomorrow's Tourism : A growth industry for the new Millenium*(2005), 13.

규제대상유흥업(regulated entertainment)과 야식업(late night refreshment) 및 이들 시설에서의 주류 공급 및 판매에 대한 포괄적 시설면허제(licensing premises)를 신설하였다. 종래에는 이들 업에 대해서는 각각 면허를 받았으나 Licensing Act 2003은 하나의 포괄적 면허에 의해 이들 업종의 일부 또는 전부를 영위할 수 있게 하였다.

또한 이 법은 종래 엄격히 규제를 받던 영업시간 제한을 없애고 각 영업소별로 영업시간을 탄력적으로 정하도록 함으로써 고객들은 심야 시간대를 포함해서 하루 중 언제든지 이들 업소를 이용할 수 있게 하였다. 이로써 획일적인 영업시간에 따른 이용자들의 불편을 덜고 레저 산업을 활성화하는데 큰 기여를 하고 있다. 이는 영국이 관광객 유치 를 두고 다른 유럽 국가들과 경쟁하는데 있어서 유리한 국면을 조성할 뿐 아니라 지루하고 재미없는 영국의 밤문화를 보다 풍요롭게 하여 지방에 거주하는 주민들에게 문화적 혜택을 주기 위한 것이다.²⁵⁵⁾

② 법의 구성

Licensing Act 2003은 9개 Part의 201개 Section으로 구성되어 있다. Part 1 (Section 1-2)은 면허대상 행위, 자격요건을 구비한 클럽활동 등에 대한 규정이다. Part 2 (Section 3-10)는 면허당국의 기능, 면허위원회에 대한 규정이다. Part 3 (Section 11-59)은 시설면허에 대한 규정으로서 여기에는 면허의 부여, 면허의 기간, 면허의 변동, 면허의 양도, 면허의 조사 등에 대한 사항을 담고 있다.

Part 4 (Section 60-97)는 자격 있는 클럽의 정의, 클럽 면허증 부여, 존속기간 연장, 상황변화에 대한 통지의무, 확인서 변동 및 검토에 대하여 규정하고 있다. Part 5 (Section 98-110)는 임시면허, 면허당국, 경찰에 대한 통지에 대하여 규정하고 있다. Part 6 (Section 111-135)은 개인허가, Part 7 (Section 136-159)은 위반(Offences)시의 처벌규정, Part

255) 2003 Licensing Act s.4(1) (2).

8 (Section 160-171)은 시설폐쇄, Part 9 (Section 172-201)에서는 예외사유 등 보충적인 규정을 두고 있다.

③ 면허의 내용

이 법에 의한 면허를 받은 경우 허용되는 행위는 주로 i) 주류의 도소매 판매 ii) 클럽에서의 주류 공급 iii) 규제대상유흥업의 영위 iv) 야식판매의 4가지이다. 이 면허의 특징은 앞서도 본대로 과거의 6가지 개별적 면허²⁵⁶⁾를 통합한 포괄면허(premlises licences)이다. 면허를 받은 자는 1주일 7일, 하루 24시간 중 편리한 시간을 선택해서 영업을 할 수 있는 유연한 면허이다. 이로써 종래 시행되던 표준 음주시간을 폐지함으로써 이용자들에게는 선택의 자유를 부여하는 동시에 지역경제의 활성화에 기여를 하고 있다. 포괄면허는 그 매매가 자유로운 개인면허의 성격을 가지고 있다.

④ 면허절차와 불복

면허를 받기 위해서는 당해 지방을 관장하는 경찰청과 면허당국에 대한 신청서를 접수해야 하고 신청에 대한 공시와 현장조사를 거쳐 면허당국의 면허장 발행이라는 절차를 거쳐야 한다. 면허료는 면허 받은 시설의 영업내용과는 상관없이 일률적이다. 즉 면허권자가 주류 공급만을 하든가 아니면 유흥업을 영위하면서 동시에 주류 판매를 하는가에 관계없이 동일하다. 면허의 부여와 면허료의 부과시 이해당사자 또는 면허당국의 요청이 있는 경우 청문을 거칠 수 있다.²⁵⁷⁾

면허신청에 대한 당국의 거절이 있는 경우에는 신청인인 치안법원(magistrates' court)에 이의를 제기할 수 있는 권리(rights of Appeal)가 있다. 또 면허장 발급결정에 대해 이의가 있는 지역주민에게도 이의

256) 주류판매, 공공 오락, 영화, 극장, 심야야식, 저녁 찾집 면허.

257) Civil Justice Quarterly 2006 Article LICENSING ACT 2003 APPEALS Colin Manchester. p381.

제기권을 부여하고 있다.²⁵⁸⁾

⑤ 규제유흥업(regulated entertainment)

2003 Licensing Act에 의한 면허를 받아야 영위할 수 있는 오락은 연극공연, 영화전람, 옥내스포츠행사, 복싱이나 레슬링 오락, 생음악연주, 녹음음악연주, 댄스공연 및 이들과 유사한 오락이 포함된다. 이는 관중의 면전에서 행해지고 관중을 즐겁게 해주기 위하여 제공되는 서비스이다. 또 규제대상 오락시설은 수익을 목적으로 운영되는 시설로서 일반 공중에 개방되거나 또는 회원제로 운영되는 폐쇄적인 클럽이다.

⑥ 야식업(late night refreshment)

야식업은 밤 11시부터 새벽 5시 사이에 식당이나 식당 외(take out)에서 먹기 위한 뜨거운 음식이나 음료를 공중에게 공급하는 것을 말한다.²⁵⁹⁾ 야식업을 하기 위해서는 위에서본 시설면허를 받아야 한다. 다만 자동판매기에 의한 뜨거운 음료제공이라든가 무료급식, 자산단체의 음식제공은 해당하지 않는다.

(3) 도박·경마·복권(Gambling, Racing & Lottery)

1) 개요

① 도박

도박과 경마는 오락산업의 일종이지만 그 사행성으로 인해 영국에서도 엄격한 규제를 받고 있다. 다만 도박과 경마는 건전하게 운영될 경우 영국의 관광에 기여할 뿐 아니라 그 수익금의 일부를 문화에 지

258) Civil Justice Quarterly 2006 Article LICENSING ACT 2003 APPEALS Colin Manchester. p382

259) s.1(5) and Sch.2, para.1(1).

원함으로써 문화의 발전에 기여할 수 있다는 의미에서 DCMS가 관장하는 중요 업무 중의 하나로 되었다.

2004-2005년도 영국에서 영업중인 카지노는 138개 정도이며 게임자들의 판돈은 41억 6천만 파운드로서 세금으로만 156만 파운드에 달하였다. 한편 마권영업자(bookmakers)수는 3,600명에 달하고 허가받은 betting 사무소가 8,800개로서 게임과 도박산업의 전체 고용자수는 96,000명이 넘는다. 도박관련 기구로는 DCMS 산하단체인 도박위원회(Gambling Commission)가 있다.

② 경 마

경마는 Horse racing과 Greyhound racing으로 구분된다. Horse racing은 경마규제청(Horserace Regulatory Authority)의 관할 하에 있으며 영국경마위원회(British Horsracing Board; BHB)의 통제받는다. Greyhound racing은 국가사냥개 경주 클럽(National Greyhound Racing Club; NGRC)와 영국사냥 경주 위원회(British Greyhound Racing Board ; BGRB)의 규제받는다.

③ 복 권

정부와 지방자치단체들의 문화부문 재정을 보충하기 위하여 1994년 11월에 도입된 국민복권(National Lottery)은 기대 이상의 성공을 거두어 영국의 문화지도를 변화시키고 있다. 복권제도 시행을 위해 국민복권법(National Lottery Act)이 1993년 제정되었고, 이 법에 근거하여 국립복권티켓판매대금의 28%가 국립복권분배기금으로 편성되어 다음과 같은 6개 분야로 분배된다. 즉, 체육(분배책임기관: 영국체육진흥원), 예술(분배책임기관: 예술진흥원들), 문화유산(분배책임기관: 문화재복권기금), 비영리(분배책임기관: 국민복권위원회), 밀레니엄(분배책임기관: 밀레니엄위원회) 및 건강·교육·환경(분배책임기관: 새로운

기회기금) 프로그램에 사용되고 있다.

DCMS는 국민복권제도 운용의 책임기관으로서 국민복권기금 배분, 주관기관, 재정 체계를 수립하지만 실제 관리와 운용은 국민복권위원회(National Lottery Commission)에 위임하고 있다. 위원회의 임무는 게임자의 이익을 보호하고 복권이 적절하게 잘 운영되도록 보장하며 판매수익금을 증대하는 일이다.²⁶⁰⁾

2) 2005년 도박법(Gambling Act 2005)

① 개 요

2005년 4월 통과된 도박법은 기존의 도박에 관련된 여러 법들을 통합하여 이를 대치함으로써 도박규제의 효율성을 제고시키기 위한 법이다. 이 법이 설정하고 있는 도박면허제도의 목표는 첫째, 범죄 또는 무질서와 연계되어 있거나 이를 조장하는 도박을 금지하며 둘째, 공정하고 공개된 방법에 의한 도박제도를 확립하며 셋째, 어린이와 도박에 취약한 사람들이 도박으로부터 해를 입지 않도록 보호하는 것이다.²⁶¹⁾

이 법에 의해 독립규제위원회인 도박위원회(Gambling Commission)가 설립되었다. 따라서 도박은 DCMS, 도박위원회 및 도박시설 면허기관이라는 3기관에 의해 규제를 받게 된다.²⁶²⁾

② 도박위원회(Gambling Commission)

도박위원회는 도박 제공자에게는 운영면허(operating licence)를 발행하며 도박운영에 관여하는 사람들에게는 개인면허(personal licence)를 발행한다. 면허에는 상업적 도박의 주요형태인 카지노, 빙고, 베팅, 계

260) 양종희 외, 전게서, 281면.

261) Public Law 2006 Publication Review *REGULATING COMMERCIAL GAMBLING: PAST, PRESENT, AND FUTURE* D. Miers. Reviewed by Cosmo Graham. p226.

262) Public Law 2006 Publication Review *REGULATING COMMERCIAL GAMBLING: PAST, PRESENT, AND FUTURE* D. Miers. Reviewed by Cosmo Graham. p175.

임기, 풀 베팅 자선 복권 등을 포함한다. 또한 인터넷, 이동전화와 같은 원격기술을 통해 도박을 제공하는 시설운영자에 대한 면허도 발행한다. 다만 별도의 규제주체가 있는 국민복권이나 spread betting에 대한 면허권은 없다.

한편, 도박위원회는 그 허가와 관련된 여러 조건을 부과하며 조건성취를 위한 실행규칙을 제정한다. 허가 조건을 위반한 경우에는 경고, 영업정지, 면허취소와 벌과금 부과를 포함하는 행정제재를 한다. 벌금 또는 징역형과 같은 형사제재도 부과한다. 허가에 관련된 위원회의 여러 결정에 대해서는 재심을 청구할 수 있고 이를 다룰 독립도박청원재판소(Independent Gambling Appeals Tribunal)가 설치된다.²⁶³⁾

③ 허가당국(Licensing Authority)

허가당국은 도박 시설을 허가하며 당해지방에 소재하는 기타 시설에서 일정범위의 도박을 할 수 있는 범위를 정한다.²⁶⁴⁾ 허가당국은 정부나 도박위원회와는 독립하여 그 권한을 행사하지만 권한행사시에는 도박위원회가 정하는 기준을 참고해야 한다. 허가당국은 면허받은 자에 대해서는 면허조건의 부과 등 도박위원회와 유사한 규제권한을 행사하지만 벌과금 부과는 할 수 없다.

④ 정 부

정부는 도박이 어떻게 행해져야 하는가에 대한 규정을 제정할 책임이 있다. 가령 게임기계의 범위를 정하는 규정이라든가 운영면허(operating licence)와 개인면허(personal licence)의 조건 설정 및 하고 시설면허(premlises licence) 조건에 관한 규정의 제정이다. 경우에 따라서는 지방의 면허 당국은 중앙정부의 규정을 지역에 맞게 변경할 수 있다.²⁶⁵⁾

263) DCMS, *Gambling Act 2005: Introductory note on implementation*.

264) 면허당국은 잉글랜드와 웨일주에는 지방당국, 스코틀랜드에는 면허위원회이다.

265) Law Quarterly Review 2006 Publication Review *REGULATING COMMERCIAL GAMBLING*:

3) 국민복권법(National Lottery Act)

국민복권제도의 시행을 위해 제정된 1993년 복권법은 1998년법에 의해 1차로 개정 되었으며, 2006년법에 의해 다시 개정되었다. 1998년 법에는 ‘새로운 기회기금’(the New Opportunities Fund)을 신설하여 교육·건강·환경 부문에 복권수익금을 배분하고, 복권사업에 대한 효율적 규제를 통해서 가능한 많은 금액을 환원을 할 수 있도록 하여 국민들의 복권제도에 대한 신뢰를 갖도록 하는 내용이 보완되었다.

2006년 복권법은 복권제도의 공공성을 더욱 확대해서 당첨의 확률을 높이고 수익기금의 공익목적 사용을 보장하는 내용이다. 구체적으로는 종래의 ‘공동기금’과 ‘새로운 기회기금’ 그리고 ‘밀레니엄기금’을 대체하여 대형복권기금(the Big Lottery Fund)을 설치하여 당첨금 분배 방법을 현대화하고 단순화시켰다. 또 수익금의 분배에서 공적 이익을 우선적으로 고려하도록 하였다.

7. 스포츠

(1) 정책 및 현황

DCMS의 스포츠 정책은 다음과 같은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, ‘모두를 위한 스포츠의 확대이다. 연령, 신분, 지역, 능력에 관계없이 모든 국민이 체육활동을 즐기고, 스포츠 시설에 접근 가능성을 보장하는 것이다. 특히 스포츠에 참여하기 어려운 소외계층이 보다 손쉽게 참여할 수 있는 기회를 확대한다. 둘째, 영국체육진흥원 등 DCMS의 산하단체의 발전을 통하여 체육부문의 우수 인력을 지원한다. 이를 위해 국내 및 국제 대회에서 좋은 성적을 거둘 수 있도록 지원한다. 셋째, 학교에서 스포츠교육이 잘 이루어지도록 하기 위한

PAST, PRESENT AND FUTURE David Miers. Reviewed by Colin Scott. p164.

시설과 전문인력을 지원하고 지역사회에서 학교와 체육기관들간의 연계체계를 구축한다.²⁶⁶⁾

(2) 스포츠 지원 기관

DCMS는 비정부 기관인 대영체육진흥원(UK Sport)과 잉글랜드체육진흥원(England Sports)을 통해 스포츠 정책을 수행하고 필요한 재정지원을 하고 있다. UK Sport는 1997년 왕립헌장(Royal Charter)에 의해 설립되어 국민복권기금의 체육분야 할당액에 대한 분배책임 및 2012년 London Olympic을 맡고 있다. Sport England는 잉글랜드 안에서 국민복권의 체육분담금 분배를 관장하고 지역에 9개의 사무소를 두고 있다.²⁶⁷⁾ 또 이 기구들은 학교나 지방정부 및 체육단체에게 전문기술과 자문을 하고 보조금 형식을 통해 지원하고 있다.²⁶⁸⁾

266) UK Sport, *Freedom of Information Act 2002*, The UK Sport Publication Sport, 2.

267) <http://www.sportengland.org>.

268) UK Sport, *Annual Review 2005*, 4.

제 4 장 결론- 비교법적 검토

이상에서 캐나다와 영국의 문화정책과 문화법제를 살펴보았다. 이를 바탕으로 우리 문화정책 및 문화법제와 비교검토 한 후, 우리 문화정책과 법제개선에 주는 시사점을 살펴본다.

제 1 절 총괄적 비교

1. 정책적 측면의 비교

국가가 문화에 대해 어떤 정책을 취하는가에 대해서는 크게 적극적 문화정책국가와 소극적 문화정책국가로 나누어 볼 수 있다.²⁶⁹⁾ 전자에 속하는 국가로는 프랑스와 독일 및 우리나라를 들 수 있으며 후자에 속하는 국가로는 이 연구의 대상인 캐나다와 영국 그리고 미국을 들 수 있다. 즉 프랑스와 독일 및 우리나라는 헌법에서 문화국가 원리를 선언하고 문화육성의무를 국가의 책무로 선언하고 있다. 이러한 헌법상의 선언이 단순한 정책선언인가 아니면 구체적인 법적 규범력이 있는가에 대해서는 견해가 나뉘어 있지만 적어도 대부분의 문화

269) 영국의 사회학자 버크(Peter Burke)는 “문화란 표현되거나 구체화된 의미와 태도와 가치, 그리고 상징적인 공유시스템”¹⁾이라고 정의하였다(구광모, 문화정책과 예술진흥, 중앙대학교 출판부, 1999). 타일러(Tylor)는 “문화와 문명은 지식·신앙·예술·도덕·법률·관습 등과 인간이 사회구성원으로서 획득한 모든 능력과 관습을 포괄하는 전체”라고 하였다(Edward Burnett Tylor, *Primitive Culture, Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art and Customs*. 2 Vols. Gouchester, Mass.: Smith, 1958, Vol.1). 법학자 우도 스타이너(Udo Steiner)는 문화를 사회내부에서의 전형적인 생활양식·가치관·행위방식의 총체로 보았다. 그리고 문화의 법학적 의미에 대해 “국가에 대해 특별한 관계에 있는 인간의 정신적·창조적 활동의 영역, 즉 학문·교육·예술에 대한 합의 및 집합개념”으로 파악한 바 있다(Udo Steiner, “*Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*”, WDSStRL 42(1984).8f.). 보트로스 갈리(Boutros-Ghali)는 가장 광범위한 개념으로서 문화는 i) 생활의 양식이며, ii) 보편적인 세계관을 나타내는 의미의 표현이고, iii) 모든 사회적 공동체에 적합한 현상의 의미로 보았다.

정책이 국가주도형으로 수립되고 또 그 집행에 있어서도 행정기관의 이니셔티브가 강하게 나타날 수밖에 없다.

이에 대해 캐나다와 영국의 경우는 전통적으로 문화를 시민문화의 차원에서 사적인 영역으로 인식하여 사회내에서 성장 발전하는 자율의 틀 속에 맡겨왔다. 즉 문화예술분야에도 시장원리에 따른 자유방임정책을 취하고 예술진흥을 국가정책의 실체적 요소로 보지 않았다. 문화발전 및 예술진흥은 정부의 계획이 아니라 민간부문의 자발적인 참여와 주도를 유도하는 정책이다. 그러나 영국의 경우에도 최근에 들어와 고부가가치를 가진 문화산업의 경쟁력을 높일 목적에서 적극적으로 국가의 지원과 개입이 이루어지고 있다.²⁷⁰⁾ 한편 캐나다의 경우는 미국 문화의 강한 영향력을 차단하여 캐나다의 정체성을 지켜야 한다는 절박한 필요와 다양한 이민사회를 묶어 사회적 통합을 이루어내야 하는 요구에서 연방정부의 문화에 대한 개입이 두드러지고 있다.

문화정책의 집행에 있어서도 우리나라는 행정지도나 규제와 같은 정책집행수단이 주를 이루는 반면 영국과 캐나다는 이른바 *arm's length principles*(팔길이 원칙)에 의해 정부는 국가 차원에서 정책방향을 조율하고 지원책을 강구하는 등 큰 틀과 비전을 제시하는데 그치고 각 부문별 정책수립과 집행은 해당분야의 민간기구나 독립기구 등에 맡긴다는 점에서 큰 차이를 보이고 있다. 이는 문화에 대한 재정지원에 대해서도 마찬가지이다. 우리의 경우도 각종 위원회제도를 도입하여 정책결정과정에서 해당분야의 의견에 청취하는 통로가 없는 것은 아니지만 기본적으로는 행정주도형이 대세를 이루고 있다.

2. 법체계적 측면의 비교

이러한 문화정책의 기본적 차이는 정책의 실현수단인 문화법제에도 그대로 반영되고 있다. 즉 자유방임주의를 기조로 하는 영국의 경우

270) 한국문화정책개발원, “영국의 문화정책” 1999, 20면 이하 참조.

에는 문화 영역에 대한 법은 주로 문화유산의 보존과 관련된 법제, 문화기금 조성의 기본이 되는 국민복권제도, 대중오락시설 면허제와 도박관련법 등 산발적으로 존재한다. 캐나다의 경우는 연방제 국가인 관계로 정책실현의 통일성을 기하고 연방과 주정부간의 권한 분배를 확실하기 위해 문화정책을 법적으로 뒷받침할 문화법제가 잘 정비되어 있다. 그러나 기본적으로 불문법주의와 자유방임정책을 기조로 하는 양국의 문화법제는 우리나라와는 비교가 되지 않을 정도로 체계화가 되어 있지 않은 실정이다.

이에 대해 우리나라의 경우 헌법상의 문화원리를 실현하기 위한 행정상 책무를 수행하기 위한 법적 근거를 마련할 필요에서 수많은 문화관련법을 두고 있다. 현재 문화관광부가 관장하고 있는 법령은 크게 문화예술, 민족문화, 문화산업, 문화미디어산업, 관광, 체육 및 청소년 분야 등으로 대별할 수 있다.

구체적으로 보면, i) 문화예술부문 : 문화예술진흥법, 국어기본법, 문화예술교육지원법, 지방문화원진흥법, 공연법, 저작권법, 대한민국에 술원법, 박물관 및 미술관 진흥법, 도서관 및 독서진흥법,

ii) 민족문화 부문 : 문화재보호법, 고도보존에관한특별법, 전통사찰 보존법, 향교재산법, 동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법,

iii) 문화산업 부문: 문화산업진흥기본법, 영상진흥기본법, 영화진흥법, 음반·비디오물및게임물에관한법률, 음악산업진흥에 관한 법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법, iv) 문화미디어 부분 : 방송법, 뉴스통신진흥에관한법률, 한국방송광고공사법, 출판및인쇄진흥법, 언론중재및피해구제등에관한법률, 지역신문발전지원특별법, 신문등의자유와기능보장에관한법률,

v) 관광부문 : 관광기본법, 관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의산업육성에관한법률, 한국관광공사법 등이 있다. 대부분의 법률들은 조성·진흥을 위한 법적 근거를 마련하는데 중점을 두고 있으므로

규제적, 규율적 성격은 약한 편이다.²⁷¹⁾

이와 같은 우리 문화법체제에서 가장 큰 문제점은 각종 기본법의 남발과 중복규정, 그리고 그때 그때의 필요에 따라 제정되어 전체적인 연계성이 결여되어 있다는 것이다. 이에 따라 문화행정 각 영역별로 정책의 체계성과 효율성을 제고하기 위한 법체계의 정비와 대응을 위해 문화기본법의 제정을 해야 한다는 목소리도 있다.²⁷²⁾

이러한 지적과 대안제시가 그 나름대로 일리가 있다고 보여지나 모든 것을 법적 테두리에 묶어 두고 이를 문화부 기타 행정기관이 주도해서 문화정책을 수행해나가는 것이 타당한가에 대해서는 의문이 있다. 문화라고 하는 특수한 영역이 지니고 있는 창의성과 자율성에 비추어 볼 때 문화정책과 법제가 위의 캐나다나 영국의 예에서 보듯이 “지원은 하되 간섭은 하지 않는다”(arm's length principles) 체계로 과감하게 전환되어야 한다고 본다.

제 2 절 방송법제의 비교 및 시사점

1. 방송과 통신의 융합

디지털미디어 시대의 정책 및 규제시스템의 형태에는 통합기구형과 분리기구형으로 대별할 수 있다. 통합기구형은 방송과 통신을 총괄적으로 규제하는 체제를 말하며 영국의 OFCOM 및 캐나다의 CRTC와 미국의 연방통신위원회²⁷³⁾(FCC)가 대표적인 예이다. 통합기구형은 방송과 통신의 경계영역서비스에 대한 정책과 규제에 있어서는 효율성

271) 김갑수, “문화예술법제의 현황과 과제”, 『법학논문집』중앙대학교 법학연구소(2006), 6면 이하 참조.

272) 한국문화관광정책연구원, 『문화기본법제정을 위한 기초연구』기본연구 2004-28(2004), 217면.

273) 주효진·박석희, “유비쿼터스시대의 방송과 통신관련 정부조직 개편방안”, 『행정논총』(제43권4호), 163-165면.

이 인정되기 때문에 전체적으로 많은 지지를 받고 있는 시스템이라고 할 수 있다.²⁷⁴⁾ 통합기구형의 장점으로는 방송통신경계영역서비스의 도입과 사업전개에 있어서 논의비용을 대폭 줄일 수 있다.

분리기구형은 방송과 통신에 대해 분리된 규제시스템을 적용하는 체제를 말하며 현재의 우리나라가 여기에 해당된다고 할 수 있다.²⁷⁵⁾ 분리기구형의 장점은 방송의 가치와 통신의 가치가 다르다는 현실을 정확하게 반영할 수 있다는 것이다. 그러나 방송통신융합이 가속화될 미래의 환경을 고려할 때 어느 정도의 효율적인 시스템으로 발전할 수 있을지는 의문이다.

2. 우리나라의 방송 및 통신 기구개편

(1) 현 황

방송에 관한 업무는 독립행정청인 방송위원회가 총괄 수행하는 가운데, 정통부·문화부가 일부 역할을 분담하고 있다. 즉 방송영상정책 관련 사항은 문화부와 합의를 해야 하고, 방송기술정책은 정통부가 수립·시행하며, 공정거래 관련 사항은 공정위의 의견을 청취하여야 한다. 또한 방송사업자 허가 추천은 방송위원회가 담당하고, 방송국 허가는 정통부의 관할로 하는 이원적 구조를 취하고 있다. 한편 통신에 관한 업무는 정보통신부가 총괄 수행하는 가운데, 공정한 경쟁환경 조성 및 이용자의 권익보호는 소속기관인 통신위원회가 담당하고 정보통신 내용심의는 산하기관인 정보통신윤리위원회가 담당한다.

274) 방송개혁위원회, 『방송개혁의 방향과 과제』(1999), 29면 : 1999년 2월 방송개혁위원회의 최종보고서에서는 한시적으로 분리유지형 규제시스템을 채택하되 궁극적으로 통합기구인 방송통신위원회를 설치한다는 것을 명시하고 있다.

275) 프랑스는 통신분야는 통신규제청(ART)이 방송분야는 시청각최고평의회(CSA)가 정책과 규제업무를 담당하고 있는 대표적인 분리기구형 국가로서, 경계영역서비스에 대한 정책과 총괄적인 정책수행의 필요성을 인정하여 ART와 CSA간에 상설협의체를 설치하였다.

이와 같이 방송과 통신이 분리되어 있는 현재의 기구체계로는 방송·통신 융합시대에 국가경쟁력을 강화하고, 방송·통신간 균형 발전을 추진해 나가는데 한계가 있다.²⁷⁶⁾ 특히, 방송통신 융합영역에 대해 기존의 정책과 규제의 틀이 각각 적용됨으로써 중복규제가 발생하고, 불분명한 규제소관으로 신규서비스 도입 지연 등 정책의 불확실성이 갈수록 심화되고 있다. 이러한 상황을 고려해서 방송과 통신을 통합하려는 입법이 추진되고 있다.

(2) 통합입법의 주요 골자

현재 추진중의 통합법의 내용을 보면 우선 방송의 독립성 보장 및 행정기관성 강화를 위해 대통령 소속으로 통합위원회를 설치하며 방송의 독립성 보장이라는 특수성을 고려하여 위원회제를 채택한다. 위원회는 방송, 정보통신, 전파관리 등에 관한 사항을 관장한다. 또 방송위원회 심의기능과 정보통신윤리위원회를 통합하여 민간 심의기구로 통합위원회와는 독립한 심의위원회를 둔다.

3. 캐나다 영국 방송법제의 시사점

위에서 본 바와 같이 캐나다와 영국은 방송·통신정책 및 규제시스템의 형태 중 통합기구형을 취하고 있으므로 앞으로 우리가 이러한 방향으로 개편을 추진할 경우 양국의 방송법제는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있다.

캐나다와 영국의 경우 정부 주무부처인 문화부는 정책 개발 및 입법 활동을 맡으며 그 외의 부분은 CRTC나 Ofcom이 맡고 있다. 즉 캐나다 문화부는 CRTC에 포괄적인 정책방향만 제시하고, 주요 현안에

276) 김용규 김대호, “통신·방송의 융합과 정책방향”, 『정보통신정책학회』정보통신정책연구(2004), 19면.

대해 공청회나 보고하도록 요청할 수 있는 정도에 그치고 실제적인 권한은 CRTC에 위임되어 있다. 영국의 Ofcom도 방송 및 통신사업자 허가·감독, 방송통신 시장의 경쟁 촉진, 주파수 배분정책 수립 및 할당, 광대역통합망(BCN) 추진, BBC를 포함한 방송사업자의 방송콘텐츠 규제 등을 행한다.

제 3 절 문화유산법제의 비교 및 시사점

1. 캐나다와 영국의 문화재 관련 법제

캐나다의 문화재수출입법은 문화재 수출통제 리스트를 정하고, 전문심사인의 심사 등의 수출허가절차, 통제해당품목에 대한 정부의 구매, 관련 분쟁을 심사할 위원회에 관한 규정을 둬으로써 전문심사인이 신청대상품이 ‘현저한 중요성’이 없거나, ‘국가적 중요성’이 없다고 판단하는 경우에는 허가공무원은 수출허가서를 발급하도록 되어 있는 등 수출불허 및 허가요건을 구체적으로 범주화 시키고 있다.

영국의 문화재보호법제는 불법으로 유출된 문화재거래(범죄) 방지, 역사적 건조물 및 그 집합으로서의 보존지구 보호, 유적·유구 등을 중심으로 하는 고대기념물 보호로 나눌 수 있다. 문화재거래범죄법은 문화재로서 의심이 가는(tainted) 물건을 i) 취득하거나 처분하는 행위, ii) 수입하거나 수출하는 행위, iii) 타인의 취득·처분·수출·수입에 동의 또는 주선하는 행위는 처벌대상으로 하고 있다. 다만 행위자가 i) 문화재로서 의심이 가는(tainted) 문화재임을 알았거나 또는 이를 믿었고 ii) 문화재의 취득·처분·수입·수출에 있어 부정직하게 행동하였음을 입증하면 처벌된다.

2. 문화재 관련 국내법제

(1) 문화재법의 체계

우리나라의 문화재 법제는 문화재보호법이라는 단일법에 의한 통합적인 규율이라는 포괄입법방식을 취하고 있는 점에 그 특성이 있다.²⁷⁷⁾ 문화재보호법은 그 규율대상인 문화재를 인위적·자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료로 매우 넓게 정의하고 있다.²⁷⁸⁾ 또 문화재의 지정방식에 따라 문화재를 ‘국가지정문화재’와 ‘시·도지정문화재’ 및 ‘문화재 자료’로 구분하고 있다.²⁷⁹⁾ 나아가 문화재보호법은 엄밀한 의미에서 문화재로 볼 수 없는 자연적으로 형성된 명승과 천연기념물 등을 포함시키고 문화재에 포함시키고 있다.

우리 문화재법의 두 번째 특징은 지정제도에 의한 중점보호주의를 취하고 있다는 점이다. 지정에 의한 보호주의는 지정된 것에 대해서는 시책을 세우기가 쉬운 잇점이 있지만, 비지정문화재에 대해서는 보호가 거의 미치지 않는다는 단점이 있다. 셋째 문화재보호법은 문화재보호행정을 위하여 정해진 행정작용법으로서 사유재산에 대한 공공목적 제한을 주 내용으로 하는 공용부담법으로서의 특징이 있다.²⁸⁰⁾

(2) 일반동산문화재의 수출제한

캐나다의 문화재수출입법이나 영국의 문화재거래범죄법에 해당하는 것이 문화재보호법상의 일반동산문화재의 수출제한이다. 이 규정에 의하면 국보·보물·천연기념물 또는 중요민속자료(지정문화재)는 국

277) 김수갑, “문화재보호법의 체계”, 『유네스코문화다양성 포럼』(2006.5), 53-54면.

278) 문화재보호법 제2조 제1항.

279) 문화재보호법 제2조 제2항.

280) 김수갑, “특별행정법으로서의 문화행정법의 체계에 관한 고찰”, 『아·태공법연구』제4집 아세아·태평양공법학회(1994), 53-55면.

외로 수출 또는 반출할 수 없다.²⁸¹⁾ 문화재보호법에 의하여 지정되지 아니한 문화재(비지정문화재) 중 동산에 속하는 문화재(이하 ‘일반동산 문화재’라 함)도 국외로 수출 또는 반출할 수 없다.²⁸²⁾ 일반동산문화재로 오인될 우려가 있는 동산을 국외로 수출 또는 반출하고자 하는 경우에는 미리 문화재청장의 확인을 받아야 하며,²⁸³⁾ 이 경우 문화재청장은 전문가의 감정을 받아야 한다.²⁸⁴⁾ 감정하는 자의 자격, 감정의 절차 및 요령에 관하여 필요한 사항은 문화관광부령으로 정한다.²⁸⁵⁾

일반동산문화재는 전적·서적·판목·회화·조각·공예품·고고자료·자연사자료 및 민속자료로서 역사상·예술상 보존가치가 있는 것으로 하되, 그 범위는 문화관광부령으로 정한다.²⁸⁶⁾ 일반동산문화재 중 전적·서적·판목·회화·조각·공예품·고고자료·자연사자료 및 민속자료로서 역사상·예술상 보존가치가 있는 보존대상은 8가지로 나누어진다.²⁸⁷⁾

3. 시사점

캐나다의 문화재수출입법 및 영국의 문화재거래(범죄)법과 우리의 문화재보호법을 비교분석하면 다음과 같은 시사점을 찾아볼 수 있다.

281) 문화재보호법 제21조(수출 등의 금지) 본문.

282) 문화재보호법 제76조 1항.

283) 문화재보호법 제76조 3항.

284) 문화재법시행령 제45조 제1항.

285) 문화재법시행령 제45조 제2항.

286) 문화재보호법 시행령 제44조.

287) 문화재보호법 시행규칙 제51조. 보존대상 8가지는 i) 전적·서적 또는 판각류로서 역사상·학술상 또는 예술상 보존가치가 있는 것, ii) 회화·조각 또는 공예품으로서 역사상·예술상 보존가치가 있는 것, iii) 문구류로서 역사상 희귀한 것, iv) 고고자료로서 학술상 보존가치가 있는 것, v) 민속자료로서 한국민속의 생활문화의 기본적 특색을 지녀 학술자료로서 보존가치가 있는 것, vi) 자연사 자료로서 역사·학술·과학·교육·심미·관상상 보존가치가 있는 것, vii) 녹음·사진·영상으로 된 기록물로서 역사·예술 또는 학술상 보존가치가 있는 것, viii) 기타 외국에서 제작 또는 발굴된 작품으로서 우리나라 문화에 직접영향을 주었거나 학술상 중요한 자료이며, 여기에 해당하지 않는 것은 수출 또는 반출할 수 있다고 해석된다.

첫째, 동산문화재에 관한 체계적인 규정이 우리의 문화재보호법에는 미흡하다. 즉 우리 문화재보호법령에는 캐나다와 영국의 법에서 보는 바와 같은 문화재 수출요건의 구체적인 범주나 절차 등에 대한 규정은 존재하지 않는다.²⁸⁸⁾ 가령 문화재인 여부에 대한 의문이 있을 경우 이를 판단할 전문가의 감정절차, 그에 대한 이의절차, 문화재로 판정된 경우의 국가 보상에 의한 구매절차와 같은 세분화된 규정이 미흡하다. 나아가 불법반출에 대한 처벌이나 규제위주의 문화재보호규정은 자유로운 상거래를 제한하는 요소가 강하기 때문에 자칫 문화재 보호라는 명분을 앞세워 정당한 경제활동의 자유를 침해할 가능성도 있다고 하겠다. 따라서 캐나다의 문화재수출입법과 같은 문화재 해당 여부에 대한 구체적인 판단기준을 제시하고 공정하고도 전문가적인 판단을 위한 제반절차를 보완해야 할 것이다.

둘째, 우리 문화재보호법은 지정제도에 의한 중점보호주의를 취하고 있어 비지정문화재에 대해서는 보호가 거의 미치지 않는다는 문제점이 있다.²⁸⁹⁾ 1970년 동산문화재등록제도가 실시되었으나, 1982년에 폐지된바 있는데 이러한 등록제도의 포기로 동산문화재에 대한 관리를 거의 포기한 상태라 해도 과언이 아니다. 문화재의 소재파악과 도굴 문화재거래를 차단하여 도굴을 방지하고자 했던 이 제도의 취지를 고려한다면, 세제상의 특례를 인정한다든가 하는 방식의 제도보완책이 필요하다고 본다. 영국에서는 대상물건을 모두 대장에 등록하고 그 중에서 특히 파괴, 멸실 등의 위험이 발생한 것에 대해서는 보호시책을 취한다는 이른바 대장주의를 취하고 있다. 앞으로 우리의 동산 문화재의 관리에 있어서 참고로 해야 할 것이다.

288) 일반동산문화재로 오인될 우려가 있는 동산을 국외로 수출 또는 반출하고자 하는 경우에는 미리 문화재청장의 확인을 받아야 한다. 즉 일반동산문화재 중 전적·서적·판목·회화·조각·공예품·고고자료·자연사자료 및 민속자료로서 역사상·예술상 보존가치가 없는 물품에 대하여만 국외로 수출 또는 반출이 허용된다고 해석된다.

289) 김수갑, 『문화재보호법의 체계』, 54면 이하 참조.

제 4 절 영국 면허법 및 국민복권법과의 비교 및 시사점

1. 2003년 포괄면허법

(1) 영국의 2003년 포괄면허법

영국 문화부는 관광분야를 활성화하기 위해 2003년 면허법(Licensing Act 2003)을 제정하였다. 과거 과도한 영업시간 제한 등이 영국의 관광산업을 침체시키고 지역공동체의 활력을 떨어뜨린다는 비판을 받음에 따라 규제대상유흥업과 야식업 및 이들 시설에서의 주류 공급 및 판매에 대한 포괄적 시설면허제(licensing premises)를 신설한 것이다. 즉 과거의 주류판매, 공공 오락, 영화, 극장, 심야야식, 저녁 찻집의 6 가지 개별적 면허를 통합한 포괄 면허를 받음으로써 이들 업종의 일부 또는 전부를 영위할 수 있게 하였다.

이러한 영국의 포괄면허법과 비교될 수 있는 국내법은 없고 주세법, 공연법, 음반·비디오·게임관련법 등과 같은 개별법이 있을 뿐이다. 따라서 이 법의 관련조항들을 추출해서 비교한다.

(2) 주류 관련 국내법제

우리나라에서 주류제조 및 판매에 적용되는 법은 주세법으로서 주로 주류제조와 판매에 따르는 조세징수를 목적으로 하는 법이다. 이 법에 따르면 주류판매업(판매중개업,接客업 포함)을 하고자 하는 자는 주류판매업의 종류별로 판매장마다 대통령령이 정하는 시설기준 기타 요건을 갖추어 관할세무서장의 면허를 받아야 한다.²⁹⁰⁾ 또한 식품위생법 제 21조 제1항²⁹¹⁾에 의한 영업허가를 받은 장소에서 주류판매업을 영위하

290) 주세법 제8조 제1항.

291) 식품 또는 식품첨가물의 제조업·가공업·운반업·판매업 및 보존업, 기구 또는 용기·포장의 제조업, 식품接客업을 하고자 하는 자는 보건복지부령이 정하는 시설

는 자, 주류의 판매를 주업으로 하지 아니하는 자로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 관할세무서장에게 주류의 판매에 관한 신고를 한 때에는 주류판매업의 면허를 받은 것으로 본다(의제판매조항).²⁹²⁾ 의제판매업자는 식료잡화점·일용잡화점 또는 이와 유사한 상점에서 주류를 소매하는 자를 말하며,²⁹³⁾ 이들 의제판매업자는 사업자등록상의 기재형식으로 면허를 받을 필요 없이 간단한 형식으로 주류를 판매할 수 있다.

정부는 2002년부터 청소년 음주예방과 국민건강증진을 위해 영국이나 미국 등 선진국에서 시행되고 있는 ‘주류전문판매점’ 제도를 도입하여 실시할 방침이라고 밝힌바 있다. 이 제도는 술 판매행위를 별도의 면허를 받은 전문판매점에서만 할 수 있도록 엄격히 제한하는 것으로 지금처럼 수과마켓 등이 관할 세무서장에게 신고만 하면 팔 수 있는 ‘의제판매’는 폐지하는 것을 주된 내용으로 한다.²⁹⁴⁾ 주류판매면허제도의 개선방안으로서 주류전문판매점 신설, 인적 면허요건의 강화,²⁹⁵⁾ 거리제한, 영업시간 및 구입연령 제한, 면허총량제,²⁹⁶⁾ 삼진아웃제,²⁹⁷⁾ 별칙조항 신설 및 강화 등이 있다.

(3) 규제대상유흥업 관련 국내법제

영국의 2003년 면허법에 의한 포괄 면허대상인 규제대상유흥업에는 연극공연, 영화전람, 옥내스포츠행사, 복싱이나 레슬링 오락, 생음악연주, 녹음음악연주, 댄스공연 및 이들과 유사한 오락이 포함된다. 국내

기준에 적합한 시설을 갖추어야 한다. 동법 시행령 제7조 영업의 종류에는 식품접객업 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 단란주점영업, 유흥주점영업이 포함되어 있다.

292) 주세법 제8조 제3항.

293) 주세법시행령 제10조 제4항.

294) 이창환, 주류판매면허제도에 관한 고찰, 사회전반에 관한 법적 고찰, 34면.

295) 면허발급결격 및 제한자로는 금치산자, 한정치산자, 미성년자, 알콜중독자, 상습적 국세채납자 등이 해당되어야 할 것이다.

296) 매년 전국 면허총량제를 적용한다.

297) 적발 횟수에 따라 차등처벌하고 3회이상 적발시 영업을 할 수 없도록 면허취소 처분 등의 처분을 하는 방안이다.

에서 이러한 영업을 하기 위해서는 공연법 등에 의해 다음과 같은 절차를 거쳐야 한다.

첫째, 공연장을 설치하여 운영하고자 하는 자(국가와 지방자치단체 포함)는 문화관광부령이 정하는 시설기준을 갖추어 공연장 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 한다.²⁹⁸⁾ 공연장의 등록을 하고자 하는 자가 갖추어야 할 시설은 무대시설(조명시설·음향시설을 포함한다) 및 방음 시설로 한다. 다만, 객석의 천장이 없는 공연장의 경우에는 방음시설을 갖추지 아니할 수 있다.²⁹⁹⁾

둘째, 영화업자가 되고자 하는 자는 영화진흥위원회에 신고하여야 한다. 비디오물제작업 또는 비디오물배급업을 영위하고자 하는 자는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 신고하여야 한다.³⁰⁰⁾

셋째, 음반·비디오물·게임물 제작업 및 배급업을 영위하고자 하는 자는 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 신고하여야 한다.³⁰¹⁾

넷째, 음반·음악영상물제작업 또는 배급업을 영위하고자 하는 자는 특별시장·광역시장·도지사에게 신고하여야 한다.³⁰²⁾ 또한 노래연습장업을 영위하고자 하는 자는 문화관광부령으로 정하는 노래연습장 시설을 갖추어 시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다.³⁰³⁾

(4) 시사점

우리의 주류판매관리는 면허제로 운영되고 있지만 일반 슈퍼마켓 등에서도 자유롭게 판매되는 등 거의 제한이 없다고 해도 과언이 아

298) 공연법 제9조 본문.

299) 공연법시행령 제9조(공연장의 등록 등), 공연법시행규칙 제5조 (공연장의 시설기준).

300) 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법 제57조(비디오제작물 등의 신고) 제1항 본문.

301) 음반비디오물 및 게임물에 관한 법 제26조(음반 등 제작업 등의 신고) 제1항 본문.

302) 음악산업진흥에 관한 법 제16조 (음반음악영상물 등의 신고) 제1항 본문.

303) 음악산업진흥에 관한 법 제18조 (노래연습장업의 등록).

니다. 따라서 주류판매에 대한 면허요건을 강화하는 등 주세법을 개정해야 할 것이다. 다만 오락, 음악, 댄스공연 등과 같은 유흥업에 가까운 문화공연에 있어서는 엄격한 연령통제를 전제로 해서 주류 공급을 허용하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

또한 우리의 경우 공연장, 영화업, 음반·비디오물·게임물 제작업 및 배급업, 음반·음악영상물제작업 또는 배급업 등을 영위하기 위해서는 관련법에 의한 등록 또는 신고 등의 절차를 각각 받아야 한다. 영국과 같은 하나의 통합된 면허를 가지고 영업할 수 있다면 영업자로서는 시간, 비용 등을 절약할 수 있고 문화와 관련되는 영업에 전념할 수 있을 것이다. 특히 영국과 같은 통합면허제가 시행된다면 유사한 규제대상유흥업간 업종변경이 쉽게 이루어질 수 있어 지속적인 문화관련 영업을 영위하게 함으로써 문화산업발전에 기여할 수 있다고 본다.

2. 국민복권 관련 법제

(1) 영국의 국민복권법

1993년에 제정된 영국의 국민복권법(National Lottery Act)에 근거하여 편성된 국립복권분배기금이 6개 분야(체육, 예술, 문화유산, 공동기금(비영리), 밀레니엄, 새로운 기회기금) 프로그램에 사용되어 왔다. DCMS의 Tessa Jowell 장관은 “국민복권은 과거 12년동안 180억5천만 파운드를 모아 공익목적(good causes)으로 전국에 걸쳐 240,000개 이상의 프로젝트에 대한 자금을 제공하였다. 국민복권이 없었다면 과연 이러한 대형 사업을 할 수 있었을지 상상하기 어렵다”라고 할만큼 영국의 국민복권제도는 성공한 것으로 평가되고 있다.³⁰⁴⁾

2006년 복권법은 공익목적의 배분자로서 대형복권기금(the Big Lottery Fund)을 신설함으로써 신청자들이 복권기금에 접근하기 쉽게 당첨금 분

304) DCMS, Annual Report 2005, 5.

배방법을 현대화하고 단순화시켰다. 공동기금과 새로운 기회기금 그리고 밀레니엄기금을 대체하여 하나의 기관으로 대형복권기금을 설치한 것이다. 국민복권제도 운용의 책임기관인 DCMS는 실제 관리와 운용은 국민복권위원회(National Lottery Commission)에 위임하고 있다.

(2) 우리의 복권 및 복권기금법제

우리의 경우 로또복권의 도입³⁰⁵⁾ 이후 복권에 대한 사회적 관심이 많아지면서 통합적인 복권관리에 대한 국민적 요구가 증대하자 국회에서 2003. 12. 복권 및 복권기금법이 통과되어 2004.4.1.부터 시행되고 있다. 통합복권법 제정 이전에는 복권산업 전체를 규제하는 법은 없었고, 주택건설촉진법 등 10개의 개별법³⁰⁶⁾에서 복권발행의 근거규정을 두고 있다.³⁰⁷⁾ 통합복권법에서는 복권위원회를 설치하고 복권위원회는 복권을 발행할 수 없도록 하되 복권발행업무를 위탁 또는 재위탁할 수 있도록 하고 있다. 로또복권의 경우 관련하여 개별법은 제정하지 않고 기존 복권발행기관간에 합의된 운영협약과 운영약정에 의거하여 복권을 발행하였다.³⁰⁸⁾

로또복권 도입시 협약에 의해 복권판매액 중 50%는 당첨금, 30%는 기금조성, 20%는 판매와 관련된 제비용으로 사용하도록 되어 있다.

305) 로또복권의 발매로 Luck Business 산업전체에서 복권산업이 차지하는 비중은 증가하여 2003년도 복권산업은 경마와 경륜산업과의 합계를 기준으로 비교하면 전체의 32.8%이다.

306) 주택건설촉진법 제17조에 의한 주택복권, 국민체육진흥법 제19조의2에 의한 체육복권, 기술개발촉진법 제5조에 의한 기술개발복권, 근로복지기본법 제53조에 의한 복지복권, 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제44조에 의한 중소기업진흥복권, 지방재정법 제11조의2에 의한 자치복권, 제주국제자유도시특별법 제55조에 의한 관광복권, 산림법 제106조에 의한 녹색복권, 한국보훈복지의료공단법 제6조의2에 의한 보훈복권, 사회복지공동모금회법 제18조의2에 의한 엔젤복권이다.

307) 고명관, “도박·복표죄에 대한 형사정책적 연구”, 『성균관대학교 대학원』 석사학위논문(2004), 34.

308) 한국조세연구원, “정책토론키포트: 로또복권수익금 활용 및 관리방안” 『재정포럼』 (2003), 36.

매년 복권수익금 가운데 100분의 30은 현행 10개 발행기관의 기존용도에 배분하고,³⁰⁹⁾ 나머지 100분의 70 중 보권교육·홍보비 등 경비를 제외한 복권기금은 국가유공자에 대한 복지사업, 소외계층에 대한 복지사업, 저소득층의 주거안정 지원사업, 문화·예술진흥 및 문화유산 보존사업, 공익사업으로서 대통령령이 정하는 사업³¹⁰⁾(100분의 5이내)에 사용하도록 규정하고 있다.³¹¹⁾

(3) 시사점

우리 로또복권 판매액 중 공익기금 조성액은 30%이나 당첨금에 대해 과세함으로써 지정기여도를 고려하면 실질적인 복권발행에 따른 수익률은 39.7%로 올라간다. 한편 영국의 경우 국립복권티켓판매대금의 28%가 공익목적(good causes)으로 운영되는 국립복권분배기금으로 편성되며, 복권당첨금에 50%, 복권세(국고)에 12%, 위탁판매인(복권 파는 자) 수수료에 5%, Camelot(운영자)에 5%가 각각 배분된다. 1994.7.29.부터 2001.9.30.까지의 영국의 복권판매액 지출현황³¹²⁾을 보면 공익적 목적으로 복권세와 기금을 합쳐 41.7%가 사용되었다.³¹³⁾ 실질수익률에 있어서는 영국과 별 차이는 없다.³¹⁴⁾

그러나 영국의 2006년 국민복권법은 일반 국민들이 복권기금에 쉽게 접근할 수 있도록 당첨금 분배방법을 단순화하고 국립복권분배기금을 6개에서 4개로 줄이는 등 개혁적인 법으로 평가받고 있다. 이에

309) 복권 및 복권기금법 제23조 제1항.

310) 법 제23조제3항제5호에서 “공익사업으로서 대통령령이 정하는 사업”이라 함은 『자연재해대책법』 제2조의 규정에 의한 재해 및 『재난 및 안전관리기본법』 제3조의 규정에 의한 재난 등에 대한 지원사업으로서 복권위원회가 의결하는 사업을 말한다.

311) 복권 및 복권기금법 제23조 제3항.

312) UK National Lottery commission, Annual Report & Accounts 2001/2002.

313) 시장경제연구원, 로또복권시장과 산업의 발전을 위한 정책방향(2004.2), 155면에 의하면 판매액 대비 공익기금 조성액의 비율은 일본 39.3%, 미국 37.0%이다.

314) 판매액대비 공익기금 조성액의 비율은 일본 39.3%, 미국 37%이다.

비하여 우리의 경우 복권기금이 6개의 분야로 구분되어 있고 분배방법도 복권위원회의 의결을 거치는 등 절차가 복잡하며 문화예술분야에 대한 분배비율이 적다.³¹⁵⁾

제 5 절 캐나다 예술가지위법 및 복합문화주의법과의 비교 및 시사점

1. 예술가지위법

(1) 캐나다의 예술가지위법

캐나다는 예술가의 협회결성권리와 작업조건 등을 규정한 ‘1980년 유네스코 예술가지위에 관한 권고’에 서명함에 따라 이를 1991년 국내 입법화 하였다. 1992년부터 시행되고 있는 예술가지위법은 예술가들과 제작자들이 각각 협회를 구성하고 캐나다의 문화생활에 기여하도록 양자간의 전문가적 관계를 규율할 틀을 확립하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 캐나다예술가·제작자관계심판소(CAPPRT)를 두고 협회의 인증, 스케일협정의 체결, 관련분쟁의 해결 권한을 부여하고 있다.

이 법은 종래 저작권법에 의해 예술가의 권리에 대한 개별적 보호로는 충족시키지 못하는 집단적 이익을 보호하는 한편 예술가들이 가지는 창작성과 개성으로 인해 예술가들을 노동법에 의해 보호하는 것도 적합하지 않다는 점을 고려하고 있다. 따라서 예술가지위법은 노동법과는 유사한 협회결성, 단체교섭, 일정한 범위내에서의 단체행동권을 보장하지만 이는 일반노동법에서의 노동 3권과는 그 차원이 다르다고 하겠다.

315) 영국의 경우 국립복권분배기금이 4개 분야(체육, 예술, 문화유산, 대형기금)로 배분된다.

(2) 우리나라의 예술진흥법시안

우리나라는 캐나다와 마찬가지로 ‘1980년 유네스코 예술가지위에 관한 권고’에 서명은 하였으나 이 권고가 법적 구속력은 가지지 않은 것으로서 그에 따른 별도의 국내입법은 하지 않고 있었다. 그러나 최근 입법이 추진되고 있는 예술진흥법에서 ‘예술가지위와 권리’에 관한 장을 신설하여 유네스코 권고의 주요 내용을 도입하려는 시도를 하고 있다.³¹⁶⁾

이를 구체적으로 보면 동 법 제10조에서는 예술가의 지위를 존중해야 할 근거를 문화국가실현과 삶의 질 향상에 두고 있음을 규정하고 이와 관련하여 정부와 지방자치단체의 책무와 지원의 근거를 명시하고 있다.³¹⁷⁾ 제11조에서는 예술가들의 자유로운 활동의 권리를 보장하고 국가지원에 따른 의무를 정하고 있다.³¹⁸⁾ 이는 헌법 제22조에서 “예술인의 권리는 법률로써 보호된다”라는 규정의 위임에 따른 입법이라고 하겠다.

제12조에서는 예술의 자유를 보장하기 위한 사전 검열의 금지 등을 명시하고 정부의 예술지원에 있어서 이른바 ‘팔길이 원칙’(arm's length principles)을 선언하고 있다.³¹⁹⁾ 제13조는 예술인의 생계와 복지 향상

316) 예술진흥법시안 제3장(제10조에서 제15조).

317) 예술진흥법시안 제10조(예술인의 지위) ①예술인은 문화국가 실현과 국민의 삶의 질 향상에 중요한 공헌을 하는 존재로서 정당한 존중을 받아야 한다. ②정부와 지방자치단체는 예술인의 지위를 보장하고 국민들이 예술의 중요성과 예술인의 활동에 대한 관심을 촉발하고 이해를 심화시키는데 노력해야 한다. ③정부와 지방자치단체는 예술인의 예술활동과 권익 실현을 지원할 수 있는 시책과 재원을 마련해야 한다. ④정부와 지방자치단체는 예술인이 지역, 성별, 연령, 장애/비장애, 소득 등 차이에 따라 예술활동이 지장받지 않도록 시책을 마련해야 한다.

318) 예술진흥법시안 제11조(예술인의 권리와 의무) ①모든 예술인은 자유롭게 자신의 예술활동에 종사할 수 있는 권리가 있다. ③예술인은 자신의 지위향상과 권익 옹호 및 상호부조를 위해 자유롭게 활동을 할 권리가 있다. ④정부나 지자체의 지원을 받는 예술인은 국민의 예술 향유와 삶의 질 향상을 위한 정부 시책에 적극 협력해야 한다.

319) 예술진흥법시안 제12조 (예술 활동 보장) ① 예술활동에 대한 사전 검열은 어떠한

을 위한 정부와 지방자치단체의 의무³²⁰⁾, 제14조는 예술인복지재단의 설립³²¹⁾, 제15조는 예술인의 자주조직³²²⁾에 대해 각각 규정하고 있다.

(3) 예술가의 근로자성에 관한 판례이론

이와 같이 우리나라는 그동안 예술가의 지위에 관한 실정법적 근거가 마련되지 않았기 때문에 노동법적인 보호를 원용할 수 있는가 하는 점이 문제되어 왔다. 이는 주로 ‘예술가’를 근로기준법에서 말하는 ‘근로자’에 해당하는가 하는 관점에서 판례상 논의되고 있다. 그런데 예술가들은 앞서서도 본바와 같이 그 창작성과 자율성의 보장이 예술가 지위의 핵심이라고 할 수 있는데 근로자의 징표라고 할 수 있는 사용종속관계를 인정할 수 있는 여부가 관건인 셈이다.

근로자의 요건인 “사용종속관계”라 함은 근로를 제공받는 당사자 쪽의 구체적인 지시나 업무명령에 복종하여 일을 하는 것을 말하는 것으로서 근로자성 인정의 핵심이며 근로계약과 근로계약에 유사한 위임, 도급계약 등을 구별하는 징표가 된다. 그러나 판례는 “구체적인 사용종속성”, 즉 지시·명령에 가까워 업무의 내용을 결정지을 정도의

한 이유로도 용납되지 아니한다. ② 예술활동의 과정이나 결과로 인해 다른 법률로부터 저촉을 받을 때에는 예술활동의 자유가 우선적으로 고려되어야 한다. ③ 정부나 지자체는 예술활동의 지원이 예술활동의 자주성과 창의성을 침해하는 결과를 낳지 않도록 유의해야 한다.

320) 예술진흥법시안 제13조 (예술인의 복지) 정부와 지자체는 예술인의 생계와 복지 향상을 위해 필요한 시책을 강구해야 한다.

321) 예술진흥법시안 제14조 (예술인 복지재단) ① 정부와 지자체는 예술인의 복지향상과 상호부조를 위한 자발적 활동을 지원하기 위해 예술인복지재단을 설립하고 필요한 기금을 출연할 수 있다. ② 예술인복지재단의 설립과 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

322) 예술진흥법시안 제15조 (예술인 자주조직 활동 지원) ① 정부와 지방자치단체는 예술인들이 권익증진과 예술활동 보호를 위해 자주적인 조직을 결성, 운영하는 것을 지원해야 한다. ② 정부와 지방자치단체는 예술인 자주조직의 독립성을 저해하지 않는 범위에서 행정적, 재정적 지원을 할 수 있으며 필요한 경우에는 국유재산법의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 국유재산을 무상으로 양여할 수 있다.

전속성을 요구하고 있다.³²³⁾ 즉 “업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여지고 취업규칙, 복무규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적, 개별적 지휘감독을 받는지 여부”를 관건으로 한다.³²⁴⁾

이외에도 사용자에 의해 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는 여부³²⁵⁾, 업무의 대체성 유무나 비품, 원자재, 작업도구 등의 소유관계, 보수가 근로자체의 대상적 성격을 갖고 있는지 여부³²⁶⁾, 양당사자의 경제 사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단³²⁷⁾하고 있다. 판례이론을 종합하면 창작적 능력이 뚜렷하고 최대한 자율성이 보장되는 예술가들의 경우 근로기준법의 대상이 되는 ‘근로자’에 해당하기가 어렵다고 하겠다.

323) 하급심판결에서는 “구성작가의 업무는 회사에서 정해진 프로그램의 성격이나 담당 PD의 기획의도 등의 제약을 받기는 하나 업무 자체는 자신의 책임 하에 이뤄지는 창의적 업무로서 정형화된 업무수행 방법이 있을 수 없고 PD 등이 구체적이고 직접적인 지휘·감독을 한다고 할 수 없다. 또 구성작가는 다른 법령에 의해 근로자의 지위를 인정받고 있지도 않고 보수 결정이 개인의 경력과 프로그램의 난이도에 따라 이뤄질 뿐 근로시간과 무관한 점 등에 비춰볼 때 회사에 의해 종속성이 인정될 정도로 지휘·감독된다고 할 수 없으므로 근로기준법상 근로자에 해당한다고 볼 수 없다”고 판시했다.

324) 대법원 1992.6.26, 92도674 ; KBS관현악단원들의 근로자성을 인정한 판결로서 “회사의 승인하에 다른 출연 활동을 할 수 있다 하더라도 회사가 필요로 할 때에는 수시로 그리고 일방적으로 특정의 프로그램 또는 사업에 악단원으로 출연하도록 지시할 수 있고 그 경우 악단원으로서는 그 지시에 따라야 할 의무를 부담한 점”을 들어 관현악단원들이 다른 출연활동이 있다하더라도 근로자성을 인정하고 있다.

325) 대법원 1992.6.26, 92도674 ; “비록 일정한 근무 시간이 정해져 있지 않고 출·퇴근 시간이 일정하지 않더라도” 사용종속성이 인정된다면 근로자성인정에 장애가 되지 않는다”고 판시했다.

326) 대법원 1997.12.26, 97다17575 ; 안마시술사의 근로자성을 인정한 판례로서 “근로자가 그 보수를 정액의 월급이 아니라 자기가 제공한 근로의 양에 따라 수입의 일정비율을 수당의 형식으로 지급받았다고 하더라도, 그 근로형태가 사용자와의 사이에 있어서 사용종속관계를 유지하면서 특정한 근로를 제공하는 것이라면 근로기준법 제14조 소정의 근로자에 해당한다”고 판시하고 있다.

327) 몇몇의 유명작가들을 제외하고는 방송사와 작가들의 사회경제적 역관계에서 작가들은 절대적인 열세에 놓여 있으며 계약관계의 종료 역시 방송사가 좌우하고 있다는 점에서 사회적 약자로서의 지위가 인정된다고 하겠다.

(4) 시사점

캐나다는 예술가지위법을 제정하여 그들의 창작성과 문화에 대한 기여도에 상응하는 경제적, 법적 지위를 보장하였다는 점은 주목할 만하다. 앞에서 본바와 같이 우리나라에서도 제한적이거나 예술가들의 근로자성을 인정하여 노동법에 의한 보장이라든가, 저작권상의 보호를 하고 있다. 그러나 예술가는 그 창작성과 자유분방성 때문에 일반노동자들과는 다른 법적 지위와 권리를 인정할 필요가 있다. 몇몇 유명한 작가나 대중가수 등을 제외하고는 우리나라의 예술가들은 각자 제도권 밖에서 고립되어 그들의 창의성에 걸맞는 경제적, 사회적 보장을 받지 못하고 있는 점을 감안하면 이러한 법적 공백을 메워줄 입법이 시급하고 그러한 점에서 캐나다의 예술가지위법은 시사하는 바가 크다.

또 예술진흥법개정시안에는 예술가의 지위와 권리를 보장하는 몇 개 조항을 적고는 있지만 그 대부분이 선언적이고 추상적인 내용이어서 캐나다 예술가지위법과 같은 구체적인 실현의지를 찾아보기 어렵다. 이에 따라 예술진흥법에 몇 개의 조항을 첨언하는 형식보다는 캐나다의 예술가지위법과 같이 별도의 단일법 형식으로 입법을 추진해야 한다고 본다. 이를 위해서는 캐나다의 예술가지위법에 대한 심도 있는 연구검토와 분석 및 그 실제적용의 사례들을 연구하는 것이 필요하다.

2. 복합문화주의법

(1) 캐나다의 복합문화주의 관련법제

캐나다는 유네스코로부터 “지구상에서 복합문화 진흥정책을 가장 잘 수행하는 국가”라는 평가를 받고 있다. 즉 캐나다 헌법은 캐나다에 있어서 복합문화적 전통을 보존하고 또한 그것을 진흥시키는 것에 대

한 중요성을 인정하고 있음과 아울러 캐나다에 있어서 원주민의 제권리를 인정하였다. 1971년 세계 최초로 복합문화 진흥정책을 채택한 이래, 1982년에 캐나다 권리장전이 개정되었으며, 1986년에는 고용평등법을, 1988년에는 복합문화주의법을 제정하였다.

캐나다복합문화주의법은 다문화주의에 입각한 정책선언인 동시에 캐나다 연방정부의 각 기관에 대해 동법상의 규정을 준수할 구체적인 의무를 부과하고 이를 실효성 있게 이행하기 위한 연례보고서를 요구하고 있다.

(2) 우리나라의 외국인 처우 관련법

우리나라는 캐나다의 복합문화주의법과 비견될 만한 법을 가지고 있지 않다. 다만 우리 헌법 제11조가 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정함으로써 차별금지가 정치, 경제, 사회적 영역뿐만 아니라 문화적 생활의 영역에 까지 확장되고 있음을 선언하고 있다. 이러한 헌법의 취지에 따라 문화·교육³²⁸⁾·정보 등에서의 차별은 금지되며³²⁹⁾, 특히 사회적 취약계층의 문화적 기본권은 이들이 인간으로서 가져야 할 권리라는 측면에서 보호받고 있다.³³⁰⁾ 그러나 이는 어디까지나 단일언어, 단일민족, 단일문화권에 속한 국민들내에서의 차별금지에 주안점이 있었으므로 인종과 문화의 차이에 따른 평등권의 보장은 그다지 큰 문제로 부각되지는 않았다.

그러나 우리사회도 세계화, 다문화, 정보화의 진척과 외국인 노동자 및 국제결혼의 빠른 증가 등으로 인해 본격적인 다문화사회로 진입하

328) 현재 1991.2.11, 90헌가27.

329) 성낙인, 『헌법학(제3판)』(법문사, 2003), 297-298면.

330) 김세훈, “약자와 소수자의 문화권과 문화다양성” 『유네스코 자료집』(2006.5), 26면.

고 있어 이러한 평등권의 논의는 새로운 차원으로 진입하고 있다. 이에 따라 다문화사회에의 대응이라는 차원에서 사회적, 정책적 대책을 마련하고 있으며 그 대표적인 예가 현재 법제처에 입법예고 되어 있는 ‘재한 외국인 처우 기본법(안)’의 추진이다,

이 법의 제정 목적은 재한 외국인을 그의 법적지위에 따라 적정하게 대우하고, 대한민국국민과 재한외국인³³¹⁾이 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 사회 환경을 조성함으로써 재한외국인의 발전은 물론 국가의 발전과 사회통합에 기여하도록 하기 위함이다.

재한 외국인 처우 기본법(안) 주요 내용은 i) 재한외국인의 법적 지위,³³²⁾ ii) 국가 및 지방자치단체의 책무,³³³⁾ iii) 외국인정책의 수립 및 추진체계,³³⁴⁾ iv) 재한 외국인 등(영주권자, 과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등 포함)의 처우,³³⁵⁾ v) 국민과 재한외국인이 더불어 살아갈 수 있는 환경 조성,³³⁶⁾ vi) 외국인전담직원의 지명·교육 및 외국인종합안내센터 설치³³⁷⁾이다.

외국인과 관련된 개별법으로는 대외무역법 제3조(자유롭고 공정한 무역의 원칙 등), 민법 제3조(권리능력의 존속기간), 출입국관리법 제1조(목적), 외국인토지법제5조(계약 외의 원인으로 인한 토지취득신고), 수산업법 제5조(외국인에 대한 어업의 면허 등), 항공법 제6조(항공기 등록의 제한), 국가배상법 제7조(외국인에 대한 책임), 변호사법 제6조(국가공로외국변호사) 등이 있다.

331) 재한외국인이라 함은 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자로서 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자를 말한다(재한외국인처우기본법(안) 제2조 제1항).

332) 재한외국인처우기본법(안) 제3조

333) 재한외국인처우기본법(안) 제5조

334) 재한외국인처우기본법(안) 제7조 내지 제11조

335) 재한외국인처우기본법(안) 제12조 내지 제19조

336) 재한외국인처우기본법(안) 제20조는 다문화에 대한 이해 증진을, 제21조는 세계인의 날에 대하여 규정하고 있다.

337) 재한외국인처우기본법(안) 제22조 및 제25조

(3) 시사점

캐나다는 문화적다양성을 실현하기 위하여 세계에서 최초로 복합문화주의법을 제정한 나라이다. 우리나라는 단일민족과 단일 언어, 단일 문화국가이므로 문화적 다양성이라는 개념과 친하지 않은 측면이 있다. 그리하여 자칫 외국 민족과 문화에 대한 배타적인 태도를 취하고 있는 것이 사실이다. 그러나 우리민족도 전 세계에 이민을 하고 또 국내에도 많은 외국노동자들이 거주하고 있어 싫든 좋든 복합문화의 세계에 살고 있다. 이러한 점에 착안하여 대한민국국민과 재한외국인이 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 사회 환경을 조성하도록 현재 재한외국인처우기본법이 입법예고 되어 있다. 캐나다의 복합문화주의법에 대한 연구는 앞으로 문화다양성의 수용을 위한 우리의 법제 개편에 모범이 될 수 있다고 본다.

제 6 절 종합결론 및 입법론

국가가 문화에 어떠한 정책을 취하는가에 따라 적극적 문화정책국가와 소극적 문화정책국가로 나누어 본다면 캐나다와 영국은 후자에 속하는 반면 우리나라는 전자에 속한다고 할 수 있다. 이러한 문화정책의 기본적 차이는 정책의 실현수단인 문화법제에도 그대로 반영되고 있다. 즉 자유방임주의를 기조로 하는 영국의 경우에는 문화 영역에 대한 법은 주로 문화유산의 보존과 관련된 법제, 문화기금 조성의 기본이 되는 국민복권제도, 대중오락시설 면허제와 도박관련법 등 산발적으로 존재한다. 캐나다의 경우는 연방제 국가인 관계로 정책실현의 통일성을 기하고 연방과 주정부간의 권한 분배를 확실하기 위해 문화정책을 법적으로 뒷받침할 문화법제가 잘 정비되어 있다. 그러나 기본적으로 불문법주의와 자유방임정책을 기조로 하는 캐나다와 영국

의 문화법제는 우리나라와는 비교가 되지 않을 정도로 체계화가 되어 있지 않은 실정이다. 이에 따라 영국이나 캐나다는 우리나라의 문화산업진흥기본법과 같은 문화정책 또는 문화산업을 총괄하는 법이 없다. 또한 우리와 같은 중앙집권적인 행정규제에도 익숙하지 않는 체제이다. 이에 따라 문화정책과 법제를 일목요연하게 파악하여 상호 비교하는 것은 쉽지 않다.

캐나다와 영국은 방송·통신정책 및 규제시스템의 형태 중 통합기구형을 취하고 있으므로 앞으로 우리가 이러한 방향으로 통합기구개편을 추진할 경우 양국의 방송법제는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있다. 캐나다와 영국의 경우 정부 주무부처인 문화부는 정책개발 및 입법 활동을 맡으며 그 외의 부분은 독립규제위원회인 CRTC나 Ofcom이 맡고 있다. 즉 캐나다 문화유산부는 CRTC에 포괄적인 정책방향만 제시하고, 주요 현안에 대해 공청회에 보고하도록 요청할 수 있는 정도에 그치고 실제적인 권한은 CRTC에 위임되어 있다. 영국의 Ofcom도 방송 및 통신사업자 허가·감독, 방송통신 시장의 경쟁 촉진, 주파수 배분정책 수립 및 할당, 광대역통합망(BCN) 추진, BBC를 포함한 방송사업자의 방송콘텐츠 규제 등을 행한다.

캐나다의 문화재수출입법 및 영국의 문화재거래(범죄)법과 우리의 문화재보호법을 비교분석하면 우리 동산문화재의 보호와 규제에 관한 체계적인 법규가 미흡하다는 점을 알 수 있다. 즉 우리 문화재보호법령에는 캐나다와 영국의 법에서 보는 바와 같은 문화재 수출요건의 구체적인 범주나 절차 등에 대한 규정은 존재하지 않는다. 가령 문화재인 여부에 대한 의문이 있을 경우 이를 판단할 전문가의 감정절차, 그에 대한 이의절차, 문화재로 판정된 경우의 국가 보상에 의한 구매절차와 같은 세분화된 규정이 미흡하다. 따라서 캐나다의 문화재수출입법과 같은 문화재 해당여부에 대한 구체적인 판단기준을 제시하고

공정하고도 전문가적인 판단을 위한 제반절차를 보완해야 할 것이다. 또한 지정제도에 의한 중점보호주의를 취하고 있는 우리 문화재보호법으로는 비지정문화재에 대한 보호가 미흡하다는 문제점이 있다.

영국의 2003년 면허법에 의한 포괄면허제는 주류판매와 심야공연 등의 오락업이 가지는 관광자원적 측면과 공공질서유지라는 상반되는 측면을 잘 조화하였다고 평가되는 제도이다. 우리나라의 경우에는 주류판매관리는 면허제로 운영되고 있지만 일반 슈퍼마켓 등에서도 자유롭게 판매되는 등 거의 제한이 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 주류판매에 대한 면허요건을 강화할 필요성이 있다. 동시에 주류판매와 긴밀한 관련을 가지는 문화 관련 오락업 등의 영위를 종합적으로 관리할 수 있는 포괄면허제도의 도입도 고려해볼 수 있을 것이다.

캐나다는 예술가지위법을 제정하여 그들의 창작성과 문화에 대한 기여도에 상응하는 경제적, 법적 지위를 보장하였다는 점은 주목할 만하다. 우리의 경우 몇몇 유명한 작가나 대중가수 등을 제외하고는 대부분의 예술가들은 각자 제도권 밖에서 고립되어 그들의 창의성에 걸맞는 경제적, 사회적 보장을 받지 못하고 있는 실정이다. 현재 추진되고 있는 예술진흥법개정시안에는 예술가의 지위와 권리를 보장하는 몇 개 조항을 넣고 있지만 그 대부분이 선언적이고 추상적인 내용이어서 캐나다 예술가지위법과 같은 구체적인 실현의지를 찾아보기 어렵다. 이에 따라 예술진흥법에 몇 개의 조항을 첨언하는 형식보다는 캐나다의 예술가지위법과 같이 별도의 단일법 형식으로 입법을 추진해야 한다고 본다.

캐나다는 문화적다양성을 실현하기 위하여 세계에서 최초로 복합문화주의법을 제정한 나라이다. 우리나라는 단일민족과 단일 언어, 단일 문화국가이므로 문화적 다양성이라는 개념과 친하지 않은 측면이 있

다. 그러나 우리민족도 전 세계에 이민을 하고 또 국내에도 많은 외국노동자들이 거주하고 있어 싫든 좋든 복합문화의 세계에 살고 있다. 이에 따라 현재 재한외국인처우기본법이 입법예고 되어 있다. 캐나다의 복합문화주의법에 대한 연구는 앞으로 문화다양성의 수용을 위한 우리의 법제 개편에 모범이 될 수 있다고 본다.

우리나라는 헌법상의 문화국가원리를 실현이라는 행정상 책무를 수행하기 위한 법적 근거를 마련할 필요에서 수많은 문화관련법을 두고 있다. 그러나 각종 기본법의 남발과 중복규정, 그리고 그때 그때의 필요에 따라 제정되어 전체적인 연계성이 결여되어 있는 등 많은 문제점이 있다. 이에 따라 문화행정 각 영역별로 정책의 체계성과 효율성을 제고하기 위한 법체계의 정비와 대응을 위해 문화기본법의 제정을 해야 한다는 목소리가 있다. 그러나 모든 것을 법적 테두리에 묶어 두고 이를 문화부 기타 행정기관이 주도해서 문화정책을 수행해나가는 것이 타당한가에 대해서는 의문이 있다. 문화라고 하는 특수한 영역이 가지는 창의성과 자율성에 비추어 볼 때 문화정책과 법제가 위의 캐나다나 영국의 예에서 보듯이 “지원은 하되 간섭은 하지 않는다”(arm's length principle) 체계로 과감하게 전환되어야 한다고 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강철근, 문화정책론, 2004.
- 고명관, 도박·복표죄에 대한 형사정책적 연구, 『성균관대학교 대학원 석사학위논문』, 2004.
- 구광모, 문화정책과 예술진흥, 중앙대학교 출판부, 1999.
- 김갑수, 문화예술법제의 현황과 과제, 『법학논문집』 중앙대학교 법학연구소, 2006.
- 김대호, 방송법과 뉴미디어, 경희법학(vol 32 no1), 1997.
- 김봉철, 영국법체계의 이해, 이컴비즈넷, 2005.
- 김세훈, 약자와 소수자의 문화권과 문화다양성, 『유네스코 자료집』, 2006.
- 김수갑, 문화재보호법의 체계, 2006.
- 김수갑, 영국에서의 문화재보호법제 및 문화재보호운동에 관한 연구, 2003.
- 김수갑, 특별행정법으로서의 문화행정법의 체계에 관한 고찰, 『아·태공법연구』제4집 아세아·태평양공법학회, 1994.
- 김용규·김대호, 통신·방송의 융합과 정책방향, 정보통신정책학회(정보통신정책연구), 2004.
- 김준희, 영국의 문화정책·예술경영교육, 공연예술저널(2005-1 통권9호), 2005.

참고 문헌

- 박재희, 영국의 중앙정부조직(KIPA 연구보고 97-14-2), 한국행정연구원, 1997.
- 방송개혁위원회, 방송개혁의 방향과 과제, 1999.
- 방송위원회, 방송·통신 융합과 경계영역 서비스 등장에 따른 규제방안 연구(2000.10).
- 방송위원회, 영국 커뮤니케이션법(상), 방송조사자료2003-3.
- 방송위원회, 영국 커뮤니케이션법(하), 방송조사자료2004-1.
- 방송위원회, 영국의 디지털 전환정책, 방송조사자료2004-2.
- 성낙인, 『헌법학(제3판)』 법문사, 2003.
- 시장경제연구원, 로또복권시장과 산업의 발전을 위한 정책방향, 2004.
- 양종희, 권숙인, 김우식, 영국의 문화산업체계, 지식마당, 2003.
- 오세탁, 문화재보호법원론, 2005.
- 원소연, 영화컨텐츠산업 진흥을 위한 지원정책 연구, 중앙대학교대학원 석사학위논문 (2002).
- 이광윤, 독립행정청의 법적 성격, 공법연구 제31집, 2003.
- 이남국, 영국의 중앙정부조직, 한국행정연구원.
- 정동진, 서울특별시 문화정책 발전방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문(2005).
- 정준성, 영국의 문화정책의 이상과 현실, 민족예술.
- 주효진·박석희, 유비쿼터스시대의 방송과 통신관련 정부조직 개편방안, 『행정논총』(제43권4호).
- 통신개발연구원, 해외 주요국의 방송·통신 융합 관련 법제도 연구: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본(1996.12).

- 한국문화관광정책연구원, 문화기본법제정을 위한 기초연구기본연구, 2004.
- 한국문화정책개발원, 영국의 문화정책, 1999.
- 한국방송공사, 영국광고산업의 이해, 2004.
- 한국조세연구원, 정책토론회: 로또복권수익금 활용 및 관리방안 「재정포럼」, 2003.

2. 외국문헌

(1) 단행본

- Alison Dundes Renteln, *The Cultural Defense*, Oxford University Press, 2004.
- Alison Young, *Judging the Image; Art, Value, Law*, Routledge, 2005.
- Berger, T., *The Charter and Canadian Identity*, 23 *U.W.O.L. Rev.* 1,1(1985).99.
- CAPPRT Legal and Adjudicative Services Branch, *The Status of Artist Act Annotated*, 1999, Carswell, xv.
- CARSWELL, *The Status of Artist Act Annotated*, Thomson Canada Ltd.
- Decima Survey, *Te Arts in Canada: Access and Availability*, 2004.
- Driedger, L., *Conformity vs. Pluralism: Minority Identities and Inequalities*, in *Minorities and the Canadian State* 157,158(Neil Nevitte & Allan Kornbergeds, 1985).
- Feldman S., *Whose Common Goos? Racism in the Political Community*, 80*Geo. L.J.*1835(1992).

참 고 문 헌

- Hudson, M., Multiculturalism, Government Policy and Constitutional Enshrinement - A Comparative Study, in Multiculturalism and the Charter: A Legal Perspective 59, 60 (Canadian Human Rights Foundation eds., 1987).
- Joseph, D, Canada and International Trade in Culture, Minnesota Journal of Global Trade(2004).
- Kivisto, Multiculturalism in a Global Society(Oxford: Blackwell, 2002: Globalization and its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights, Final Report, UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 2003.6.5.
- Magnet, Collective Rights, Cultural Autonomy and the Canadian State, 32 McGill L.J.
- MacLaughlin, “Racism, Ethnicity and Multiculturalism in Contemporary Europe ; A Review Essay”, (1998) 17 Political Geography 1013.
- Meyerhoff, T., Multiculturalism and Language Rights in Canada: Problems and Prospects for Equality and Unity, 10 Willamette J. Int'l L. & Dispute Resolution,(2002).
- 19Michael Freeman, Law and Popular Culture, Oxford University Press, 2004.
- Molgat-MacGuigan Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the constitution of Canada(Joint Committee).
- Oscar G.Chase, Law, Culture, and Ritual, New York University Press, 2005.
- Richard K. Sherwin, Popular Culture and Law, Ashate Publishing Ltd. 2006.

Sarah Dromgoole, Legal Protection of Underwater Cultural Heritage, Kluwer Law International, 1999.

Shedrian, W., Library of Parliament : Canadian Multiculturalism 1(1991).

Simpson, T., Claims of Indigenous Peoples to Cultural Property in Canada Australia and New Zealand, 18 Hastings Int'l & Comp. L. Rev, 1994.

Steve Redhead, Unpopular Cultures; The birth of law and popular culture, Manchester University Press, 1995.

(2) 논 문

Arts Council, Annual Report 2005.

Act respecting the Professional Status and Conditions of Engagement of Performing, Recording and Fil Artists, S.Q.1988, c.69.

British Journal of Criminology March, 2006 Review Going, Going, Gone: Regulating the market in illicit antiquities. BY S. M. MACKENZIE.

Canadian Heritage Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2005, 9.

Canadian Heritage Departmental Performance Report(2005.3)

Canadian Heritage, Culture & Heritage, Connecting Canadians through Canada's Story, 2003. 2.

CAPPRT, 2006-2007 Reports on plans and priority.

DCH, Annual Report 2004-2005.

DCH, Performance Report 2004-2005.

참 고 문 헌

Canada Council of the Art, Essential Support for Literary Publishing in Canada: A Riview of the Canada Council for the Arts' Program in support of Book Publishing.

Canada Science and Technology Museum Corporation, Corporate Plan Summary 2005-2006 to 2009-2010; Travel and Hospitality Report 1 June 2006 - 31 August 2006.

Canadian Broadcasting Corporation, 2005-2006 Annual Report.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Broadcasting Policy Monitoring Reports 2006.

Civil Justice Quarterly 2006 Article LICENSING ACT 2003 APPEALS
Colin Manchester.

Conservation Institute Department of Canadian Heritage, Movable Cultural Property Program; Canadian Cultural Property Export Review Board.

DCMS Annual Report 2005-2006.

DCMS Resources Accounts 2005-2006(2006.9).

DCMS, Export Controls on Objects of Cultural Interests - statutory guidance on the criteria to be taken into consideration when making a decision about whether or not to grant an export licence.

DCMS, Response to the Quinquennial Review of the Reviewing Committee on thse Export of work of Art.

DCMS, Quinquennial Review of the Reviewing Committee on the Export of work of Art.

- DCMS, The Historic Environment : A Force For Our Future.
- DCMS, Dealing in Cultural Objects(Offences) Act 2003 Explanatory Notes.
- DCMS, SME Music Business : Business Growth and Access to Finance Final Report(2006.4.5).
- DCMS Cultural Property Unit, The Treasure Act 1996 Code of Practice(Revised).
- DCMS, Review of the BBC's Royal Charter: A strong BBC, Independent of Government, (London, DCMS Green Paper, March 2005).
- DCMS, Dealing in Tainted Cultural Objects - Guidance on the Dealing in Cultural Objects(Offences) Act 2003.
- Home Office Department For Culture Media and Sport (2004), Dealing in Tainted Cultural Objects - Guidance on the Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003.
- DCMS Cultural Property Unit Publication. London
- DCMS. House of Commons Culture Media and Sport Committee (2000). 'Cultural Property: Return and Illicit Trade', 1999-2000 session, seventh report, July.
- DCMS, Tomorrow's Tourism, A growth industry for the new Millenium.
- DCMS, Gambling Act 2005: Introductory note on implementation.
- DCMS, Culture at the Heart of Regeneration, (London DCMS Publication 2004).
- Edward Burnett Tylor, Primitive Culture,; Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art and Customs. 2 Vols. Gouchester, Mass.: Smith, 1958, Vol.1

참 고 문 헌

International&Comparative Law Quarterly October, 2004 Shorter Article,
Comment.

John Holden and Samuel Jones, Knowledge and Inspiration: the
democratic face of culture, MLA, August 2006.

Law Quarterly Review 2006 Publication Review Regulating Commercial
Gambling Past, Present and Future David Miers. Reviewed by
Colin Scott.

Public Law 2006 Publication Review Regulating Commercial Gambling
Past, Present and Future D. Miers. Reviewed by Cosmo Graham.

Report of the Royal Commission on National Development in the Arts,
Letters and Sciences: (Massey-Levesque Report).

Report of Standing Committee on Culture and Communications: “The
Ties that Bind”, 1992.

Research & Development Projects, 2005-2006 Conservation and Scientific
Services Canadian.

The National Film Board of Canada, Filmmaker Support Programs.

Udo Steiner, Kulturauftrag im stattlichen Gemeinwesen, WStRL 42
(1984).

UK Sport, Annual Review 2005.

UK Sport, Freedom of Information Act 2002, The UK Sport Publication
Sport.