도시문화기획학 석사 학위비논문

디지털 영상 제작 보편화에 따른 국내 영화 수집·보존의 문제점과 대안

한국영상자료원과 해외 영상아카이브 운영 사례를 중심으로

2026년 8월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

디지털 영상 제작 보편화에 따른 국내 영화 수집·보존의 문제점과 대안

이 비논문을 석사학위 비논문으로 제출함

2026년 6월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

도시문화기획학석사학위비논문을인준함.

2026년 6월

서울시립대학교 도시과학대학원

[국문초록]

본 연구는 2010년대 이후 본격화된 디지털 시네마 시대의 한국 영화 수집 및 보존 현황을 점검하고, 공공 영상아카이브가 나아가야 할 정책적 방향과 대민 활용의 중요성을 고찰하는 데 목적이 있다.

한국은 1996년 영화 의무납본제도를 통해 1980년대 이후 제작된 영화의 약 99%를 수집하는 성과를 거두었으나 디지털 제작 방식이 보편화되면서 새로운 문제에 직면했다. 디지털 파일은 필름보다 데이터 안전성이 취약해 다중 백업이 필수적이며, 이는 기하급수적인 디지털 스토리지 증설 비용 및 유지보수 예산의 증가로 이어지고 있다.

특히 IPTV용 성인영화가 제출 건수의 상당 부분을 차지하면서 발생하는 보상금 및 인력 낭비 문제는 현행 제도의 맹점으로, 이를 해결하기 위한 관련 법령의 개정이 시급한 실정이다.

또한, 보존과 복원에 편중되어 있는 현재의 예산구조도 개선이 필요하다. 프랑스의 '시네마테크 프랑세즈'나 영국의 'BFI'의 경우 설립 초기부터 교육과 전시를 통한 영화 자료의 대중적 전파와 활용을 핵심 과제로 삼고 있다.

결론적으로 공공아카이브 운영의 정당성과 예산 확보를 위해서는 단순한 보존을 넘어 시민들이 체감할 수 있는 대민 활용 프로그램을 확대하고, 문화유산으로서의 영화 가치를 대중적으로 확산시키는 정책적 전환이 병행되어야 한다.

주요어: 문화행정, 영상보존, 영화 의무제출제도, 디지털 아카이빙, 시네마테크, 한국영상자료원, 대민 활용

도시문화기획학 석사 학위비논문

디지털 영상 제작 보편화에 따른 국내 영화 수집·보존의 문제점과 대안

한국영상자료원과 해외 영상아카이브 운영 사례를 중심으로

2026년 8월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

목 차

목 차 ····· i
표목차 ····· ii

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구목적 및 배경 ····· 1

제 2 장 국내영화 수집·보존 현황 및 문제점 ····· 2
제 1 절 국내제작 영화 제출 의무제도 ····· 2
제 2 절 한국영화 보존현황 ····· 4
제 3 절 영화 제작방식 변화: 필름에서 디지털로 ····· 5
제 4 절 OTT영화와 디지털 영화 보존의 문제점 ····· 7

제 3 장 결론 ····· 9
제 1 절 새로운 움직임과 대안 ····· 9

참고문헌 ····· 13
영문초록 ····· 14

표 목 차

[표 1] 연대별 한국영화 제작 편수 및 보존현황 ····· 4

그 림 목 차

[그림 1] 극장 영화 관람 빈도 ····· 5
[그림 2] 영화납본제도 전체 제출편수 대비 성인영화 편수
····· 8

제1장 서론

제1절 연구목적 및 배경

문화행정이란 공공부문이 문화에 대해 취하는 정책과 관련된 행정이자 문화정책을 통해 국민의 문화 향유권을 보장하는 것이다. 본 연구는 영화계의 주요 현안 중 문화행정의 역할인 한국영화의 수집 및 보존 분야로 접근하여 2010년대 이후 도래한 디지털 방식 영화 제작 시대의 문제점과 앞으로 지향해야 할 방향을 해외사례를 들어 제시하고자 한다. 이를 위해 문화체육관광부의 <한국영상자료원 지원> 사업설명서와 예산서, 한국영상자료원의 세부 사업계획서, 영상아카이브 관련 보고서와 해외사례를 참고하여 국내외 정책 현황을 살펴보았다. 주요 내용으로 국내 영화 의무제출 제도 법제화에 따른 영화 보존 현황, 2010년대 필름에서 디지털 영화로의 전환과 그에 따른 문제점, 문화향유를 위한 대민시설으로서 공공 영상아카이브의 운영 방향에 대한 의견을 정리하였다.

예술은 사회와 상호작용하면서 시대의 흐름을 따라 예술의 범위와 가치에 대한 변주를 이어가고 있다. 가령 무엇이 가치 있는 예술이고 무엇을 보존해야 하는가에 대한 논의는 1895년 영화라는 매체의 등장부터 현재까지도 유효하게 적용되고 있다. 영화는 현재 사회성과 역사성을 지닌 예술로 평가받고 있으나 초기에는 단순한 상업 오락매체로만 평가받았으며 예술작품으로는 인정받지 못하였다. 따라서 영화필름은 상영 후 효용 가치가 상실되어 방치되는 일이 대부분이었다.

1930년대 유성영화의 선풍적인 인기에 따라 영상자료 보존의 중요성을 인식한 프랑스, 미국, 영국, 독일은 1938년 파리에서 국제영상자료원연맹(International Federation of Film Archives, FIAF)를 결성했다. 그럼에도

동시대 발터 벤야민과 아도르노를 위시한 프랑크푸르트 학파는 대중문화를 '문화산업'이라는 개념으로 대체하면서, 영화는 무한 복제가 가능한 비원본이자 대량 생산품으로서 문화예술의 산업화를 부추겨 오락성, 퇴폐성만을 남기게 된다고 비판하였다. 긴 시간 동안 역사학자들은 문헌자료만이 사료적 가치가 있다고 여겼으며, 대부분 국가의 정부 역시 영화, 이미지, 음향자료 등의 보존에 미온적인 태도를 보였다.

이후 영화의 종주국이자 FIAF의 창립 국가 중 하나인 프랑스가 1977년 영화 의무납본제도를 법적으로 도입하였다. 1980년 10월 유네스코에서 영상매체도 교육, 문화, 과학, 역사적으로 가치가 있다고 인정하여 문화유산으로 간주하게 되면서 각국에서는 유네스코의 권고안을 채택하여 문화적 산물로서 영상매체를 보호하고 보존하기 위해 노력하기 시작했다.

제2장 국내영화 수집·보존 현황 및 문제점

제1절 국내제작 영화 제출 의무제도

1973년 북한은 영화 필름의 중요성을 인식하고 보존하기 위한 국제영상자료원연맹에 남한보다 먼저 가입(국가영화문헌고)하게 되고, 남북 대결구도가 극심했던 1970년대 기조에 따라 문화공보부는 중앙정보부의 개입으로 1973년 긴급히 '필름라이브러리 설립계획'을 수립했다. 이후 1974년 1월, 자본금 1백만 원으로 한국필름보관소가 출범하게 되는데, 이름에서 알 수 있듯 이는 보존 기능이 없는 필름 보관 창고일 뿐이어서 한국은 11년간의 노력 끝에 1985년에 이르러서야 국제영상자료원연맹에 가입하게 된다(정현진, 2018).

이후 1990년대에 들어 38개 연맹국 중 4개국만이 영화 의무납본 제도가 법적으로 부재한다는 지적에 따라 마침내 1996년 한국에서 제작하는 모든 영화에 대한 의무제출 법제화가 이루어지게 된다. 이는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제35조에 의무규정으로 명시되어 있으며, 이에 따라 영상물등급위원회(영등위)의 영화 등급 분류 후 60일 이내에 영화 원본 또는 복사본 1부와 대본을 한국영상자료원에 제출해야 한다. 또한 한국영상자료원에서는 제출본에 대하여 복사비 지원 차원에서 상영시간에 따라 편당 최대 24만 원의 보상금을 지급해야 한다.

1996년 영화 의무제출 법제화 이전 한국은 문예진흥기금으로 영상자료원을 운영하였으나, 법제화와 함께 국고에서 보상금에 대한 재원을 부담하게 되었다. 따라서 국가 예산 투입에 대한 정당성과 공공성을 생각하지 않을 수 없다. 또한 해당 제도에 대해 “의무제출 대상이 되는 영화의 범위는 어디까지인가, 상업영화는 예술영화보다 가치가 떨어지는가, 영화의 가치를 어떻게 평가할 것인가?“라는 질문을 할 수 있을 것이다.

그러나 서론에 기술하였듯 영화는 시대성을 반영하는 예술이기 때문에 현시대에 예술로 인정받지 못하거나 중요하지 않다고 판단되는 영화라도 추후 가치가 달라질 수 있다. 따라서 예술영화나 소위 ‘B급 영화’의 구분 없이, 영상물등급위원회에서 상영 등급이 결정된 영화라면 모두 수집 대상이 된다. 예를 들면 영화의 선정성 검열이 심했던 80년대에 성인영화로 치부되었던 영화일지라도 후대에 재평가 받을 수 있기 때문에 수집 대상에 경중을 두지 않는 것이다.

제2절 한국영화 보존 현황

<표 1> 연대별 한국영화 제작 편수 및 보존현황

연대	제작편수	보유편수	비율
1910	7	0	0.0%
1920	59	0	0.0%
1930	73	5	6.8%
1940	91	20	22.0%
1950	316	67	21.2%
1960	1,541	719	46.7%
1970	1,379	1,185	85.9%
1980	936	928	99.1%
1990	773	763	98.7%
2000	1,113	1,109	99.6%
2010	4,428	4,350	98.2%
2020	3,918	3,668	93.6%
계	**14,634**	**12,814**	**87.6%**

* 본 표는 한국영상자료원 자료를 재구성한 것임.

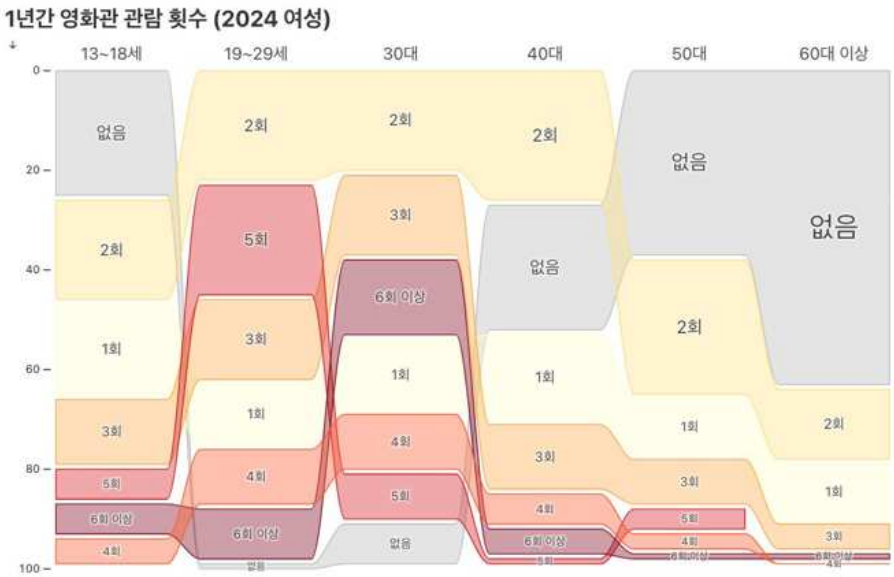
1996년 의무납본제도 법제화는 영화라는 매체를 국가적인 문화유산으로 관리하고 보존할 수 있는 근거가 되었다. 한국영상자료원에서 보유 중인 12,814편의 영화 중 9,077편이 의무납본제도에 의해 수집된 영화이고, 2007년 국내에서 보존 중인 영화 중 가장 오래된 <미몽>을 포함한 7편의 고전영화가 문화재로 등록되기도 했다. 또한 의무납본 외에도 기증, 구입, 복사 등의 방법으로 한국영화를 수집하기 시작하면서 1980년대 이후 제작된 영화는 약 99% 수집이 완료된 것을 <표 1>에서 확인할 수 있다. 필름을 중요하게 여기지 않았던 옛날에는 필름 보관통에 영화명을 잘못 써서 보관하거나 모자 끈으로 사용하는 등으로 인해 수집하기가 어려운 경우가 많았다. 현재는 각종 박물류 외에 필름 형태의 영화만 해도 4천 개 이상

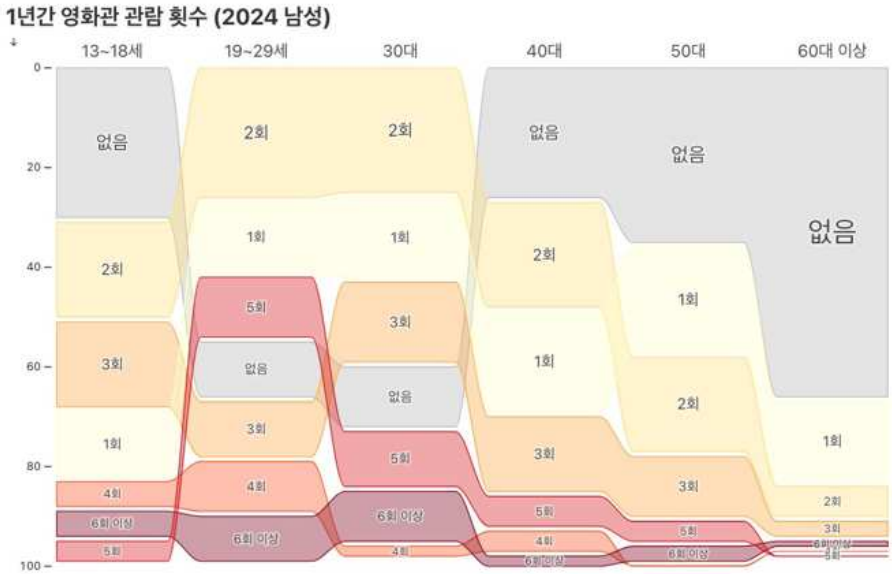
을 보존하고 있다.

필름은 화재에 취약하고 습기에 산화되는 등 문제로 전문적인 관리가 요구된다. 그러나 기술을 최대한 활용해도 150년 이상 보존이 불가능한 디지털 파일과는 달리, 필름은 전용 보존고를 통해 적절한 온도와 습도로 유지되면 영구적 보존이 가능한 매체이다. 따라서 수집된 필름은 화학적 보존처리를 거쳐 상영 당시와 비슷한 상태로 복원 후 보존하고 있다. 원본 필름을 네거티브 필름으로 변환하여 복제한 뒤 다시 양화로 변환하여 원본 포함 3개의 필름을 보관하게 되고, 원본은 그대로 보존한 채 네거티브 필름을 수차례 복사하면서 상영용 프린트로 사용할 수 있게 된다(한국영상자료원, 2006).

제3절 영화 제작방식 변화: 필름에서 디지털로

<그림 1> 극장 영화 관람 빈도





출처: 한국인이 좋아하는 50가지[문화편] - 극장 영화 관람 빈도(한국갤럽, 2024)>

2009년 한국영화 제작 방식 중 필름 제작 점유율은 85%였다. 그러나 2010년 국내 첫 디지털 영사기가 도입되고, 2012년에는 필름 제조사 코닥의 파산신청, 2013년 상반기에는 후지필름이 영화용 필름 제작을 중단하면서 2013년 국내 모든 필름 현상소가 문을 닫게 되는데, 이때 필름 제작 영화의 점유율은 1.2%에 불과했다. 2013년 개봉한 봉준호 감독의 <설국열차>가 국내 마지막 필름 제작 영화였으므로 디지털 촬영방식 도입 후 약 3년만에 필름 시대가 급속히 막을 내리게 된 것이다.

또한 디지털 영상제작에 따라 배급과 유통, 상영 방식에도 변화가 생기게 된다. 2016년 넷플릭스 국내 서비스 시작과 왓챠 등 국내 OTT 플랫폼의 등장 이후 극장 상영 대신 OTT 플랫폼에만 영화를 유통하는 시도가 등장했다. 또한, 2024년 한국 갤럽에서 실시한 '1년간 영화관 관람 횟수'에 대한 설문조사는 스트리밍으로 영화를 감상하는 것이 대세가 되었음을 보여주고 있다. 조사에 따르면 1년간 영화관에 한 번도 가지 않은

10대가 30%이고, 50%는 1~3회에 그쳤다. 영화 감상 방법이 ‘영화관 방문’이 아닌 ‘스트리밍’이 더 익숙한 세대가 불과 약 5년만에 등장하게 된 것이다.

제4절 OTT 영화와 디지털 영화 보존의 문제점

필름은 온도와 습도에 의한 변형에 취약하다는 단점이 있지만, 디지털 파일은 안전에 더욱 취약한 매체이다. 접근성이 뛰어나고 편리한 장점이 있지만 데이터 자체가 불안정하고, 디지털 매체를 사용할 수 있는 포맷이 자주 바뀌기 때문이다. 포맷의 급변화는 요즘 DVD 플레이어를 대부분 사용하지 않는 것을 생각하면 쉽게 이해할 수 있다. 또한 디지털 파일은 바이러스, 해킹에도 취약해서 원본의 소실에 대비하여 3개의 복사본을 보존해야 한다.

값비싼 필름에 비해 디지털 촬영 방식은 NG가 발생해도 다시 촬영하는 데에 부담이 없고, 예산도 적게 들며 편집도 용이하다. 문제는 이러한 장점으로 인해 선정성을 내세우는 IPTV용 성인영화가 우후죽순 제작되고 있다는 것이다. 2024년 한국영상자료원 통계자료에 따르면 영화 납본제도에 의한 연간 전체 제출 건수 대비 성인영화 수의 비율은 2019년 22%, 2020년 33%, 2021년 50%, 2022년 49%, 2023년 36%에 달한다.

이에 따른 부작용도 만만치 않다. 제출된 영화 모두 검수해야 하는 인력의 낭비, 의무제출에 따른 보상금 낭비가 발생하게 되는데, IPTV용 성인영화에 대한 보상금 지출은 연간 1억 원 이상이다. 이는 약 30년 전 도입된 의무납본제도가 급변하는 디지털 기술에 의한 맹점에 대처하지 못하고 있음을 보여준다. 따라서 국조 보조로 운영되고 있는 공공아카이브의

‘가치 있는 영화를 빠짐없이 수집 보존하기’ 위한 방향에 대한 재고가 필요한 실정이다.

<그림 2> 영화납본제도 전체 제출편수 대비 성인영화 편수



출처: 한국영상자료원, 2024

또 다른 문제점은 디지털파일 저장을 위한 물리적 공간 부족이다. 8K 해상도 촬영 시 영화 한 편의 용량은 상영시간에 따라 25~60기가 정도이며, 2K, 4K, 8K로 해상도가 배를 거듭하면 파일 용량도 기하급수적으로 증가하게 된다. 앞서 기술했듯 디지털 파일을 3개의 복사본으로 나누어 보존해야 하고, 연간 총 영화 제출 건수가 2022년 1,004편, 2023년 1,298편인 점을 고려하면 앞으로도 어마어마한 용량의 디지털 스토리지가 더 필요한 것이다.

디지털 아카이빙에 대한 관심이 높아짐에 따라 국내에서는 2009년에 ‘디지털 시네마 아카이빙’이라는 사업을 시작하여 이어오고 있으며,

2024년 기준으로 13억원이 디지털 아카이빙 예산으로 편성되어 있다. 다수의 사람들이 ‘디지털’을 떠올렸을 때 쉽고 편리하다고 생각하지만, 필름 캔에 보관하면 되는 필름 영화와는 달리 디지털 시네마 파일은 스토리지(Storage), LTO(Linear Tape-Open) 테이프로 이중 보관하여 삭제와 오류에 대비하고 있다. 디지털 시네마 제작기술이 발달할 때마다 보존 작업도 함께 진행되어야 하기에 디지털 스토리지는 지속적인 증설이 요구된다. 또한 스토리지는 구입비용에 더해 유지, 보수 비용이 발생하기 때문에 필름보다 보존 절차가 더욱 까다롭고 많은 예산이 소요된다(오성지, 2009).

제3장 결론

제1절 새로운 움직임과 대안

국내영화의 디지털 파일 저장공간 부족을 예상한 한국영상자료원은 2007년 설립된 상암 본원 수장고와 이원보존 체계를 구축하고 재난 및 재해에 대비하고자 2009년 파주보존센터 설립계획을 수립하고 2016년 개관하게 된다. 지하 1층, 지상 4층에 연면적 9,295㎡ 규모로 개관한 파주보존센터는 2층 일부 면적을 보존고로 사용하는 상암 본원과는 달리 1, 2층에 연구실, 현상실, 복원실, 편집실을, 3층과 4층에 보존고를 두고 있다. 또한 4K 기반 필름 디지털화 및 복원 시스템을 비롯한 다양한 매체별 첨단 보존연구시설을 갖춘 것으로 자료원은 밝히고 있다.

그러나 구술사 아카이빙의 중요성 제고 등의 사유로 영화 관련 각종 박물류 등 수집 대상의 범위가 증가하고 영상 기증자료 역시 증가함에 따라

10년 후 파주보존센터 보존고 공간이 부족하게 될 경우를 대비할 필요성이 제시되었다. 이에 따라 자료원은 중장기 계획을 수립하여 기획재정부로부터 예산을 지원받아 새로운 보존센터 건립을 추진할 계획이다(정민화, 2023). 또한 우후죽순 제작되는 IPTV용 성인영화에 대한 보상금 지출 증가 문제를 해결하기 위해 의무제출 대상 영화의 범위를 수정할 수 있도록 하는 '영비법' 개정안을 국회에 제출할 수 있도록 관련 근거를 수집하고 있다.

현재 한국영상자료원 운영 예산은 기획재정부 지원(문화체육관광부 편성 예산)에 의한 재원이 97% 이상이며, 2024년 예산 약 148억 중 보존·복원 예산은 약 48억으로 32.4%를 차지하고 있다. 인건비와 경상비를 제외하면 사업비 93억 원 대비 보존·복원 예산의 비율은 51.6%이다. 그러나 영상자료의 전시와 활용을 위한 예산은 약 22억원이며 이 중 시스템운영비를 제외하면 실제 대민활용을 위한 예산은 약 11억에 불과하고, 이마저도 영화관, 도서관, 박물관 시설 운영비로 쓰이는 실정이다.

국민 대부분이 스마트폰을 갖고 있고, OTT 스트리밍을 통해 영화를 감상하며, 유튜브 및 각종 SNS를 통해 영화와 관련된 정보를 쉽게 얻을 수 있는 디지털 시대는 한국 영화에 대한 전시와 활용이 특히나 중요한 시대라고 할 수 있다. 사업비 비중에서 확인할 수 있듯, 영상자료원의 1순위 과제는 보존·복원이지만 복원한 자료를 시민을 대상으로 활용하는 것도 공공아카이브의 중요한 역할일 것이다.

선진사례를 살펴보면, 1936년 설립된 프랑스의 '시네마테크 프랑세즈'의 경우 설립 초기부터 필름 보존의 필요성과 영화자료의 대중 전파를 목적으로 하였다. 주요부서는 수집 및 보존을 주로 하는 문화유산부

서, 전시 및 상영부서, 뉴미디어 및 커뮤니케이션, 문화교육활동 부서 등으로 보존을 위한 모델로 설립 및 유지되고 있는 한국과의 차이점을 조직 현황을 통해서도 확인할 수 있다(여선정, 2018). 공간 규모와 구성 면에서도 한국과 큰 차이를 보이는데, 5층 규모 연면적 9,912㎡에 2개의 상영관과 1개의 도서관, 1개의 박물관을 운영하는 한국에 비해 프랑스의 경우 15,773㎡, 상영관 3개, 4개의 전시실과 도서관 1개를 운영하고 있다. 영화의 대민활용을 위한 규모면에서 차이가 도드라지는 것이다.

1933년 설립된 영국의 'British Film Institute(이하 BFI)'는 영국 문화행정 기조인 '팔길이 원칙'에 따라 정부로부터 예산은 지원받되 정부의 통제로부터 자유로운 전문기관으로 운영되고 있다(BFI, 2022). BFI는 영국 영화의 성공을 위한 지원, 교육과 학습 기회 및 관객의 선택폭 확장, 영화 유산을 영국의 모든 사람들이 즐길 수 있게 개방하는 것을 사업의 우선순위로 삼고 있다. 특히 BFI 사우스뱅크에서는 초등학교와 중학교 교과목과 연결된 교육 프로그램을 학교 단위로 연중 운영하고 있고, 영화 제작에 관심이 있는 어린이, 청소년들을 위한 과정 등 다양하고 세분화된 프로그램을 운영하고 있다. 이러한 BFI 사우스뱅크 교육 프로그램은 참가자 수가 연간 5만 명을 넘어설 정도로 인기와 영향력이 상당하다(최상희, 2017). 어린이 대상 영화 교육을 20여명의 규모로 단발적이고 간헐적으로 운영하는 한국과 대비되는 사례라고 할 수 있다.

예산을 지원받기 위해서는 가시적인 성과가 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 공공재원 지원의 정당성과 공공성 확보를 위한 영비법 의무납본제도 개정, 디지털 스토리지 증축도 중요하지만, 수집·보존한 자료를 시민 대상으로 활용할 수 있는 프로그램 확보가 우선되어야 하는 이유이다. 이에 따라 한국영상자료원에서도 기관 견학, 영화 관련 교육, 영화박물관 전시,

영화와 타 콘텐츠 융복합 기획 공연 등을 규모는 적지만 매년 추진하고 있다. 특히 2007년 발굴한 1934년 영화 <청춘의 십자로>의 경우 베를린영화제나 미국 순회공연 등 90회 상영으로 관객들을 만날 수 있었다.

“예술이 다른 분야보다 가치가 있기 때문에 정부의 지원이 필수적이다“라는 주장은 예술 외 분야 종사자들에게는 설득력이 부족하다. 따라서 위 사례와 같이 공공아카이브의 중요성을 범정부와 국민들이 체감할 수 있도록 영화 관련 교육, 전시 등을 통해 지원 예산을 환원할 필요가 있다. 또한 국내외로 한국영화를 소개하고 한국의 영상자료 수집・보존・복원 능력을 국제영상자료원연맹을 비롯한 세계 각국에 알림으로써 한국영화의 위상을 높여야 할 것이다. 이로써 우리의 문화유산인 한국 영화 보존의 중요성 및 성과를 예산부서에 효과적으로 제시하고 더욱 다양한 대민활용 프로그램을 추진할 수 있게 될 것으로 기대된다.

[참고문헌]

1. 단행본

오성지(2009), <필름스토리 총서 - 필름 아카이브 이야기>

한국영상자료원(2006), <영화필름 보존 가이드 - 아카이브, 도서관 그리고 박물관을 위한 기초안내서>

2. 학위논문

정현진(2018), “영화 디지털 복원 과정과 기술에 관한 연구” pp.2-4, 81-89.

3. 보고서

여선정(2018), “시네마테크 프랑세즈의 운영과 정책에 대한 연구 - 영화 전시와 문화교육 프로그램을 중심으로”, 아카이브 정책연구보고서

최상희(2017), “BFI의 영화교육 프로그램 - BFI 사우스뱅크의 프로그램을 중심으로”, 아카이브 정책연구보고서

4. 인터넷사이트

한국영상자료원(www.koreafilm.or.kr)

British Film Institute(www.bfi.org.uk)

5. 기타

문화체육관광부(2024), <지출사업설명서> 1232-305. 한국영상자료원 지원

정민화(2023), 파주시 중앙도서관 교육프로그램 <[아카이브 강좌] 지금! 아카이브는!> 강의 자료

한국영상자료원(2023), <제안요청서(영화필름 디지털 심화 복원 사업)>

[Abstract]

This study examines the status of Korean film archiving in the digital era and highlights the importance of public engagement. Although the 1996 mandatory deposit system achieved a 99% collection rate for films since the 1980s, the shift to digital has introduced challenges, including data instability and rising storage costs.

Furthermore, the surge of IPTV adult films has become a regulatory "blind spot," wasting public funds and necessitating legislative reform.

Unlike international institutions like the Cin□math□que Fran□aise or the BFI, which prioritize public dissemination and education, the Korean Film Archive (KOFA) remains heavily focused on preservation.

To ensure institutional legitimacy and secure funding, it is essential for KOFA to evolve beyond mere storage. The archive must expand public engagement programs and implement policy shifts that actively promote the value of film as a vital cultural heritage.

Keywords: Cultural Administration, Image Preservation, Mandatory Film Deposit System, Digital Archiving, Cinematheque, Korean Film Archive, Public Engagement

도시문화기획학 석사 학위비논문

역사성을 지닌 주민과 장소를 위한 도시재생 활성화 방향

파주 우정마을, 해마루촌 사례를 중심으로

2026년 8월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

역사성을 지닌 주민과 장소를 위한 도시재생 활성화 방향

이 비논문을 석사학위 비논문으로 제출함

2026년 6월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

도시문화기획학석사학위비논문을인준함.

2026년 6월

서울시립대학교 도시과학대학원

[국문초록]

본 연구는 파주시 우정마을과 해마루촌 사례를 통해 주민의 역사적 경험이 도시재생의 핵심 자산이 되는 과정을 분석했다. 두 마을은 사할린 귀국민과 실향민이라는 특수한 인적 자원을 보유하며, '행복학습관'을 거점으로 공동체를 형성하고 정착 과정의 고립을 극복했다.

주요 분석 결과, 구술사 아카이빙, 기록물 전시, 러시아 문화 체험 등 주민 생애사의 콘텐츠화는 개인의 기억을 공공의 역사로 전환하며 사회 통합을 이끌었다. 이는 역사성을 지닌 마을에서 물리적 보존을 넘어 장소성과 공동체의 관계를 유지하는 결정적 요인으로 작용한다.

결론적으로, 고령화에 따른 인적 자원의 소멸 위기를 심도 있는 아카이빙과 세대 간 전승으로 극복함으로써 마을의 자생력을 확보해야 한다. 본 연구는 주민의 역사성을 활용한 문화 프로그램이 어떻게 지역 정체성을 강화하고 지속 가능한 도시재생을 확보하는지 실증적 시사점을 제공한다.

주요어: 도시재생, 장소성, 우정마을, 해마루촌, 행복학습관, 구술사 아카이브, 정주환경, 인적 자원 활용

도시문화기획학 석사 학위비논문

역사성을 지닌 주민과 장소를 위한 도시재생 활성화 방향

파주 우정마을, 해마루촌 사례를 중심으로

2026년 8월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

목 차

목 차 ····· i
그림목차 ····· ii

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 문화를 통한 도시재생의 마을 기여 ····· 1
제 2 절 역사성을 지닌 마을의 도시재생 ····· 2

제 2 장 파주시 행복학습마을 조성 사례 ····· 4
제 1 절 사할린 영주귀국민 정착촌 우정마을 ····· 4
제 2 절 민통선 내 실향민 정착촌 해마루촌 ····· 8

제 3 장 결론 ····· 10
제 1 절 인적자원 활용 및 커뮤니티 조성의 중요성과 지속 가능성 ····· 10

참고문헌 ····· 12
부 록 ····· 13
영문초록 ····· 14

그 림 목 차

[그림 1] 우정마을 행복학습관 ····· 4
[그림 2] 우정마을 문화프로그램 운영사례 ····· 6
[그림 3] 해마루촌 행복학습관 ····· 8
[그림 4] DMZ 해마루촌 역사 이야기: 집으로 오는 길 50년 ····· 10

제1장 서론

제1절 문화를 통한 도시재생의 마을 기여

도시재생이란 인구 감소•사업체 감소•주거환경 노후화 등 쇠퇴하는 도시의 환경을 물리적으로 개선하는 것을 넘어 주민 관점의 아이디어 반영이나 참여를 통해 문화•사회•경제적으로 지속 가능한 정주 환경을 유지할 수 있게 만드는 과정이다(김혜천, 2013). 도시재생에서 정주 환경 및 정주의식을 만드는 것은 상당히 중요한 요소이다. 사람들은 애정을 가진 것에 돈과 시간을 할애하므로 주된 시간을 거주지에서 보내지 않거나 외부에서 소비가 이루어진다면 거주지에 대한 애정이 생기기 힘들고, 지역에 대한 주민의 관심 역시 줄어들며 지역 내 투자유치를 위한 화합과 단결도 어려워지기 때문이다.

상권, 공원, 교통과 같은 정주환경 개선은 도시 기반 확충 및 도시재생 초기단계에서 이루어질 수 있지만 정주의식을 만드는 데에는 문화가 효과적인 역할을 한다. 사회적, 경제적 기반을 바탕으로 문화와 상호 연결된 ‘문화를 통한 지속 가능한 발전’은 문화도시의 성공 요건이다. 시민이 공감하고 함께 즐기는 고유한 문화를 바탕으로 발전과 성장을 지속하는 문화도시는 정체되어 있지 않으며 지속 가능한 동력을 지니고 있어야 한다(서우석・조광호, 2019).

문화를 통한 지속 가능한 발전이 시민 주도로 이루어지려면 일상에서 직접 만들어가고 향유하는 생활문화예술이 활성화 되어야 한다. 아무리 훌륭한 문화시설에서 고급예술 프로그램을 제공한다고 해도 주민들이 방문하고 네트워크를 형성하지 않으면 지속가능성 면에서는 무용지물이다. 문화는 사람들이 만들어가는 것이기 때문에 커뮤니티

를 기반으로 이루어지고 지원되어야 한다(강현철・최재용, 2019).

따라서 지역의 대표적인 문화시설이자 공공장소인 공공도서관과 마을회관을 기반으로 네트워크 형성의 기초 단위인 생활동아리와 동호회를 지원하고, 주민의 수요가 있는 프로그램을 운영하여 정주지역에 대한 공동체 의식을 형성하고 확립해 나갈 필요가 있다. 이러한 정주의식은 마을별 주민참여예산 제도를 통해 풀뿌리민주주의로 실현되고 지속가능성에 대한 민・관의 합의를 이끌어내며 지역 내 경제적 도약으로 이어질 수 있다.

제2절 역사성을 지닌 마을의 도시재생

최근 도시재생은 단순한 물리적 도시개발을 지양하고 지역의 특성을 반영한 문화적 요소와, 공공과 민간이 협력적으로 파트너십을 구축한 거버넌스 사업들이 주도해 나가고 있다. 기존의 도시재생 사업이 지역의 역사・문화적 가치와 지역 공동체를 내포하지 못한다는 한계가 드러나면서 도시재생의 문화적 측면이 강조되기 시작했다. 문화유산을 활용한 도시재생 역시 마찬가지로, 단순히 문화재를 보존하고 관리하는 것 뿐만 아니라 역사교육・관광자원을 연계하여 활용하고 있다(이승룡, 송영신, 장준호, 2023).

역사성을 지닌 마을의 도시재생에서 중요한 것은 실재하는 공간을 넘어서 장소를 보전하는 것이다. 장소는 사람들의 기억이 축적되어 보존된 공간이며, 장소성을 형성하는 데에는 공동체의 관계 맺기가 핵심적으로서 물리적 공간과 사람의 상호작용이 중요하다. 따라서 마을 단위 도시재생에서는 장소를 중심으로 주민들이 모이고 뿔뿔이 흩

어지지 않고 살아가는 것이 성과라고 할 수 있다.

사람 역시 도시의 중요한 자원으로, 사람이 가진 기억을 보존하는 작업이 실행되어야 한다. 특히 지역에 본래부터 거주하던 주민들은 지역의 장소에 대한 공통된 기억과 경험을 공유한 역사의 산증인이므로 최근 이에 대한 중요성이 부각되며 다수 지역에서 구술사 아카이브를 진행하고 있다. 이처럼 개별 주민의 역사를 보존하는 것도 중요하지만 저마다 지닌 역사성이 많은 사람들과 공유될 수 있도록 공공장소를 조성하여 주민들의 참여와 경험으로 이어질 수 있게 해야 한다. 재생을 기획하는 주체와 주민들의 소통은 성공적인 프로젝트를 만드는 주요 요소이다.

파주시 우정마을과 해마루촌은 각각 사할린 영주귀국민과 6.25 귀향민을 위해 조성한 귀향촌이지만 조성 초기에는 주민들이 모일만한 문화공간이 전무했다. 따라서 조국과 고향을 찾은 귀국, 귀향민들이 지역문화에 적응하는 데 어려움을 겪었으며 마을 역시 고립되는 듯 보였다. 그러나 문화공간 '행복학습관'을 조성하고 주민들이 모여 문화를 향유하기 시작하면서 마을에 활력이 생기고 마을공동체가 형성되었다.

행복학습관은 현재 개소별 시비 2천1백만 원, 도비 9백만 원을 프로그램비로 지원받고 있다. 2024년에는 연간 25개 인문교양 및 문화예술 프로그램을 운영하여 연 누적 인원 2,922명이 참여했고, 마을주민이 학습강사로 활동하기도 하고 지역 복지관 소속의 코디네이터가 주민의 의견을 적극반영하며 지자체도 이를 수용하면서 지속적으로 유지되고 있다.

세부적으로 건강체조, 스마트폰 사진교실, 미술교실, 인지책놀이교실, 노래교실, 역사교실, 현장체험학습, 치매예방교육, 주민재능나눔, 마을운영회의, 행복학습마을축제를 통해 2024년 연인원 기준 사할린 영주

귀국민 972명, DMZ 거주민 1,572명, 인근 마을주민 388이 참여했다. 또한 주민들이 가진 역사성이 곧 마을의 정체성이라는 특성을 활용해 공공도서관의 구술 채록 사업을 통해 책을 발간하고 주민들이 전시회, 축제 등에 참여하며 자신들의 고유한 이야기를 알리고 있다.

제2장 파주시 행복학습마을 조성 사례

제1절 사할린 영주귀국민 정착촌 우정마을

<그림 1> 우정마을 행복학습관



우정마을 위치
(파주시 문산읍 당동리)



국내최초 사할린동포 평생학습 시설
우정마을 행복학습관 개관식 모습
(2011년 1월)

우정마을은 파주시 문산읍 당동리에 있는 사할린 강제이주 귀향인 정착마을로, 1945년 이전 일제에 의한 강제이주 이후 2009년 12월 귀국한 우리 동포 및 후손 140여 명이 거주하고 있다. 한국은 재외동포청과 대한적십자사의 주도로 사할린 동포의 영주귀국·정착 및 생활안정을 지원하고 있으며 1992년부터 현재까지 5천 340명의 사할린 동포가 영주 귀국하였으며 전국의 29개 LH 공공임대 아파트 단지에

2,671명이 거주하고 있다. 경기도에는 1,476명이 거주하여 전국에서 사할린 귀향인이 가장 많다. 경기도에서 사할린 동포가 100명 이상 거주하는 지자체는 파주, 안산, 화성, 김포, 오산으로 5곳이며 모두 러시아와 언어와 문화가 달라 적응에 어려움을 겪는다는 공통된 문제가 있었다. 파주시는 우정마을을 조성한 이후 이러한 문제를 해결하기 위해 경기도의 지원을 받아 2011년 1월 사할린 동포 정착마을 중 최초로 행복학습관을 설치했다.

우정마을의 특징은 정착마을 가운데 상대적으로 정착민의 학력수준이 가장 높다는 점이었다. 러시아에서 취득한 학력으로 전문대졸 이상이 54%, 고졸 이상이 83%에 달하고, 대학교수와 의사, 약사, 경제학자, 물리학자, 도서관장 등 고학력자가 많은 것으로 분석되어 경기도는 행복학습마을의 시범운영을 파주시로 선정한 것이다. 도는 마을 내 원주민과의 화합을 위해 복지시설(의사, 간호사 출신), 방과후 학교(교수, 교사 출신)와 연계한 봉사활동을 통해 사할린 동포와 지역주민 간 유대관계를 강화하는 프로그램을 추진할 것을 주문하였다.

당시 우정마을 주민은 대부분이 60대 이상이었으나 일생의 대부분을 러시아에서 생활했기 때문에 한국어를 자유롭게 구사하지 못하고 한국문화에 대한 이해도가 낮아 주민과 동화되지 못하는 등 적응에 어려움을 겪고 있었다. 사할린 영주귀국자에게는 기본적으로 영구임대아파트와 생계, 의료, 주거급여 자격이 주어지지만 정주 여건 제공을 넘어서 사람들 사이의 단절을 해소하고 마을에 활기를 부여하는 일은 문화예술의 몫이었다. 이에 시는 기존의 마을 경로당을 개조해 강의실과 컴퓨터실, 작은도서관, 휴게실, 영화 감상실 등 문화시설로 탈바꿈하여 한글교실, 노래교실, 웃음치료 등 다양한 프로그램을 이어오고 있으며 우정마을 행복학습관은 개관 17년 차를 맞이했다.

<그림 2> 우정마을 문화프로그램 운영사례

	
러시아 간식 '블린늬' 만들기(우정마을)	평생학습축제 참여

유휴공간은 당대의 역사를 담고 있는 경우가 많아 지역의 현재 역사를 설명하는 데 좋은 자료가 된다. 다만 유휴공간의 핵심은 동네 주민들이 기존에 공간을 이용하면서 축적한 역사를 추억할 수 있어야 한다는 점이다. 만약 그런 장소가 없다면 특정 공간에서 제공하는 콘텐츠를 통해 사람과 사람을 연결하고 공간에 대한 기억을 만들어 나가야 한다(이승룡・송영신・장준호, 2023). 우정마을은 문산읍 당동리에 위치한 국민임대 아파트에 속해 있으며 2007년 일반 시민의 입주가 시작된 이후 2년 이상 지난 시점인 2009년 말 사할린 귀향인이 정착한 곳이다. 따라서 언어와 문화가 다른 귀향인에 대한 배제와 텃세가 있었다고 한다.

그러나 파주시 내 다른 국민임대 아파트처럼 이렇다 할 특징이 없는 단지로서 경로당 내 문화프로그램이 활성화되지 않았던 기존과 달리, 사할린 귀향인 정착마을로서 지원된 공간 개조와 문화예술 프로그램은 주민들의 편견을 바꾸는 데 도움이 되었다. 우정마을 행복학습관은 귀향민뿐만 아니라 인근 단지 주민들도 무료로 부담없이 이용할

수 있는 공간이 되어 '누구도 배제되지 않는' 통합의 장소가 되었다.

특히 세대 연계 프로그램은 당동리 인근 파주고등학교의 자원봉사 동아리가 스마트폰 활용법 등 어르신들이 취약한 부분을 알려주며 교류하고 있다. 또한 문산종합사회복지관 소속의 학습 코디네이터가 있어서 우정마을 주민들의 요구사항과 수요를 반영한 문화프로그램을 운영하고 있으며 예산을 지원하는 파주시도 이를 수용하기 때문에 차질없이 운영되고 있다.

2020~2022년에는 우정마을 학습자들이 장애인주간보호센터에 방문하여 러시아 간식(블린늬)을 만들고 러시아 민요 기타 연주 등 재능나눔을 실천하며 지역사회에 문화를 전파하여 이국적인 문화에 대한 긍정적인 호응이 지속되었다. 또한 연 1회 개최하는 평생학습축제에서는 우정마을 행복학습관 부스를 설치하고 주민들이 직접 마트료시카 인형 만들기 체험 프로그램을 운영해 사할린 영주귀국인의 존재를 가시화하고 문화를 나누는 기회를 마련하였다.

우정마을의 가장 중요한 특색과 자원은 주민이라고 할 수 있는데, 사람 자체가 역사성을 갖고 있으며 사람이 마을의 정체성이기 때문이다. 민족의 아픈 역사와 강제이주민들이 타지에서 살아온 이야기는 아카이빙 하지 않으면 소멸되는 귀중한 역사적 자원이다. 이에 파주시 중앙도서관은 기록문화사업의 일환으로 시민채록단 양성교육을 실시하고 시민채록단의 일대일 구술사 인터뷰를 통해 우정마을 주민들의 생애사를 채록하였다. 다만 구술자가 고령이다보니 구술사 아카이브 전문교육을 받은 시민 채록단이라 하더라도 사할린 역사에 대한 공부가 병행되어야 하고 전문가의 교차검증을 통해 사실확인이 이루어져야 정확한 역사 채록이 가능할 것으로 보인다는 한계는 극복해야 할 점이다.

파주시는 시민 채록단의 구술 활동과 병행해 모든 시민을 대상으로 개인이 소장하고 있는 역사성을 갖는 사진, 호적자료, 편지를 비롯한 지류 등 민간 기록물 100여 점을 수집해 기록집을 발간 및 배포하였고 관련 전시회를 열었다. 전시회에서는 1943년 사할린에 강제 동원되었던 할아버지가 가족에게 보낸 다수의 편지와 영주귀국을 위한 진정서 등 관련 기록물도 볼 수 있어서 그간 잊혀졌던 사할린 동포들의 애환을 도서관을 이용하는 시민들이 절절하게 느낄 수 있었다.

제2절 민통선 내 실향민 정착촌 해마루촌

<그림 3> 해마루촌 행복학습관



해마루촌 위치
(파주시 진동면 동파리)



마을회관을 개조한 해마루촌 행복학습관 모습

해마루촌은 민간인 통제구역인 파주시 장단면 동파리에 위치하여 연고지가 장단지역인 실향민 1세대를 대상으로 조성한 정착촌이다. 1998년 파주시는 6·25전쟁 이후 유랑 생활을 하고 있는 장단면 고향 실향민 1세대 5,000여 명과 원거리에서 출입하며 농사를 짓고 있는

2,000여 명의 불편을 덜어주기 위해 정착촌을 만들기 시작해 2001년 분양을 완료했다. 당초에는 장단 지역 출신이거나 민통선 안에 일정 면적 이상 농지를 소유한 사람에게만 입주가 허락됐지만 지금은 입주 자격 제한이 없어졌다.

DMZ 내에 위치한 해마루촌은 민간인의 출입이 자유롭지 않고 주민들에게도 통금시간이 있는 지역이어서 민간의 투자는 사실상 불가능하고 마을을 위한 각종 인프라 조성을 공공에 의지할 수밖에 없다. 이에 파주시는 우정마을 주민들의 높은 이용률과 만족도를 참고하여 해마루촌에도 행복학습마을을 조성하였다. 해마루촌은 파주시 내에서 영농 면적이 가장 크고 토질과 수질이 좋은 지역으로, 기존 프로그램에 더해 대규모 영농이 이루어지는 특성을 반영한 지역특화 프로그램으로 수제청, 화분, 머그컵, 꽃바구니 만들기, 김장김치 담그기, 디퓨저 만들기를 운영하고 있다. 또한 주민강사 양성과정을 수료하고 관련 자격증을 취득한 주민이 강사로 고용되어 활동한다.

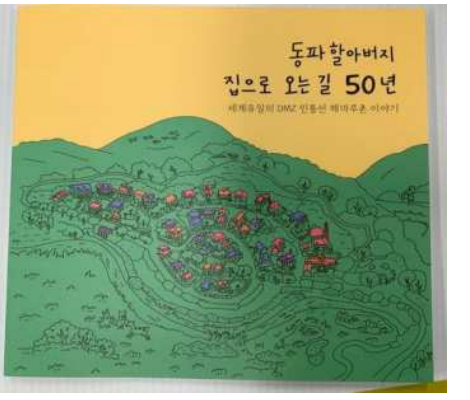
우정마을처럼 해마루촌 역시 거주민이 가진 공통된 역사성이 마을의 정체성이라는 특성을 갖고 있다. 해마루촌은 6·25전쟁으로 고향을 잃은 장단 주민들이 50년만에 되돌아온 고향이다. 이에 파주시는 경기도의 지역평생교육 활성화 지원사업 공모에 선정되어 DMZ 해마루촌 역사 이야기 <집으로 오는 길 50년>을 제작해 공공도서관에 배포하였다. <집으로 오는 길 50년>은 6.25 전쟁 당시 “3일만 나갔다 오면 된다.” 라는 명령을 듣고 나갔다가 50년 만에 고향으로 돌아온 해마루촌 주민의 이야기를 담았다.

제작 과정에는 파주시에 거주하는 청소년 20명이 참여해 평화교육을 듣고 전쟁을 겪은 세대와 마주하는 시간을 가졌다. 지역 주민들은 마을과 자신의 정체성이자 더 나아가 국가의 역사성인 자신의 이야기를 외부와

공유하고, 청소년들은 분단의 역사를 되새기며 세대너머로 이야기가 전수되면서 현장에도 활력이 생겼다.

<그림 4> DMZ 해마루촌 역사 이야기: 집으로 오는 길 50년





제3장 결론

제1절 인적자원 활용 및 커뮤니티 조성의 중요성과 지속가능성

우정마을과 해마루촌 사례는 문화예술이 지역의 정체성과 고유성을 강화하고, 고용과 사회자본 창출의 수단으로 작용한다는 것을 보여준다. 또한 이들이 보여주는 시사점은 우선 사람들이 편하게 모여드는 공적 장소를 만들고 나면 문화가 형성되고 문화를 나눌 수 있는 공간이 된다는 것이다. 지역 주민의 적극적인 개입으로 형성된 커뮤니티는 해당 장소뿐만 아니라 지역에 대한 논의를 더욱 풍부하게 만든다.

한 장소에 사람들이 모여들면 공통의 경험을 공유하게 되며, 장소에

는 그들이 기억이 축적돼 장소성이 형성된다. 반대로 우정마을과 해마루촌은 공통된 기억을 지닌 사람들이 외부에서 유입되어 형성된 마을이다. 따라서 역사성을 보유한 지역에서 중요한 것은 장소뿐만 아니라 지역주민이기도 하다는 걸 보여준다. 이 경우에는 역사적 공간이 아니라 사람 자체가 중요한 자원이다. 도시재생에서 가장 중요한 것은 도시가 가진 자원을 가지고, 주민이 원하는 것과 만족하는 것을 하는 것이다. 두 마을은 인적자원으로부터 풍부한 이야기 콘텐츠를 만들고 문화행사를 통해 외부와 교류함으로써 도시재생의 주된 기능을 사회통합을 실천하고 있었다.

다만 공간 자원과는 달리 인적자원은 필멸하는 존재라는 특성으로 인해 심도있는 아카이빙이 필수적이며, 한 개인의 역사는 100년 남짓하다는 단점이 있다. 우정마을과 해마루촌 역시 주민들이 고령화됨에 따라 건강상의 문제로 문화프로그램 참여율 및 이용자 감소라는 문제점이 심화되고 있다. 따라서 개관 초기와는 달리 현재는 다른 마을 주민도 함께 참여하고, 공동체가 강화될 수 있도록 화합 프로그램을 운영하고 있다.

외부인의 유입은 마을의 정체성을 흐리게 만들 수도 있지만 중요한 것은 이야기를 전수하면서 캐릭터성을 이어나가는 것이다. 마을의 지속가능성은 자생가능성에 달려있다. 지역에 원래 없던 것을 콘텐츠로 만들면 주민 호응이 부족하고 자생하지 못해 지속되는 데에 한계가 있다. 따라서 한 인간의 역사와 함께 마을의 역사도 소멸하지 않으려면 두 마을은 오히려 각종 축제나 행사를 통해 외부와 더 자주 연결되어 고유한 이야기를 알릴 필요가 있다.

[참고자료]

1. 발간물

파주시(2020), <DMZ 해마루촌 역사 이야기: 집으로 오는 길 50년>

파주시(2021), <2020 파주시 평생학습 추진성과집>

2. 논문

강현철, 최재용(2019), "문화예술기반 도시재생사업의 쟁점과 함의"

김혜천(2013), "한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구"

서우석, 조광호(2019), "문화도시 사업이 지향하는 사회적 가치에 대한 이해"

이승룡, 송영신, 장준호(2023), "국내 및 국외 도시재생 사례를 통한 지속 가능한 도시재생 조건에 대한 고찰"

4. 행정 및 통계 자료

재외동포청 및 대한적십자사 자료(2024)

파주시 중앙도서관 기록문화사업: 시민채록단 양성 교육 및 구술사 인터뷰 운영 자료(2024)

경기도 및 파주시 행복학습마을 조성 사업 결과보고서(2024)

[부록]

행복학습관 활동수기

○ **우정마을 행복학습관 이용 소감(2022년)**

12년 전 문산으로 영주귀국 왔을 때, 저의 첫 번째 꿈은 한국어를 잘 배워서 어디서든 소통할 수 있게 되는 것이었습니다. 다행이 우정마을 학습관을 통해 한국어를 열심히 배울 수 있었고, 역사교실을 통해 전혀 몰랐던 한국 역사도 많이 알게 되었습니다. 12년이 지난 지금은 어떤 상황에서도 기대 이상으로 한국어로 소통할 수 있습니다. 행복학습관 관계자 분들과 선생님들께 감사를 전하고 싶습니다.

<table>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td>해마루촌 가을음악회</td><td>해마루촌 미술 수업</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td>우정마을 비대면 키트-새싹보리</td><td>우정마을 치매예방 교육</td></tr>
</table>

[Abstract]

This study analyzes Paju's Ujeong Village and Haemaru-chon, where residents' historical experiences serve as core assets for urban regeneration. Through 'Happy Learning Centers', the life stories of Sakhalin returnees and displaced persons were transformed into cultural content like archives and exhibitions.

This process converted private memories into public history, fostering social integration and 'placeness' beyond physical restoration. To address the loss of human resources due to aging, the study emphasizes in-depth archiving and intergenerational transmission.

Ultimately, cultural programs leveraging residents' history strengthen regional identity and ensure sustainable urban regeneration.

Keywords: Urban Regeneration, Placeness, Ujeong Village, Haemaru-chon, Happy Learning Center, Oral History Archive, Residential Environment, Human Resource Utilization

도시문화기획학 석사 학위비논문

문화민주주의 확대를 위한 통합문화이용권 제도 개선 방안

파주시 읍면동 정책시행자 및 수혜자의 관점을 중심으로

2026년 8월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

문화민주주의 확대를 위한
통합문화이용권 제도 개선 방안

이 비논문을 석사학위 비논문으로 제출함

2026년 6월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

도시문화기획학석사학위비논문을인준함.

2026년 6월

서울시립대학교 도시과학대학원

[국문초록]

본 연구는 통합문화이용권 제도의 실효성을 분석하고, 수혜자가 문화 주체로 성장하는 문화민주주의 실현 방안을 모색하였다. 파주시 사례 분석 결과, 실적 중심의 평가 체계는 고령 수혜자의 대리 구매 등 행정적 왜곡을 초래하고 있으며, 부서 간 분절성으로 인해 전문적인 복지 서비스 연계가 차단되고 있다. 또한 농어촌 지역의 고령층은 접근성 및 정보 부족으로 인한 중복 소외를 겪는 것으로 확인되었다.

이를 해결하기 위해 문화복지 전달체계를 복지 부서로 일원화하여 전문성을 높이고, 단순한 금액 지원을 넘어 지리적 장벽을 해소하는 '찾아가는 서비스'를 대폭 확대해야 한다. 이는 양적 실적 중심에서 벗어나 수혜자의 자율적 참여를 보장함으로써 문화민주주의의 토대를 마련하는 질적 개선의 핵심이 될 것이다.

주요어: 통합문화이용권, 문화민주주의, 전달체계 개편, 찾아가는 서비스

도시문화기획학 석사 학위비논문

문화민주주의 확대를 위한 통합문화이용권 제도 개선 방안

파주시 읍면동 정책시행자 및 수혜자의 관점을 중심으로

2026년 8월

서울시립대학교 도시과학대학원
문화예술관광학과

목 차

목 차 ····· i

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 통합문화이용권 사업시행 개요 ····· 1
제 2 절 문화민주주의 개념 ····· 2

제 2 장 선행연구 현황 및 한계 ····· 3
제 1 절 문화바우처 및 문화복지 관련연구 현황 ····· 3
제 2 절 정책시행자 관점의 부재와 현실적 한계 ····· 4

제 3 장 조사방법 및 분석결과 ····· 5
제 1 절 파주시 읍면동 통합문화이용권 담당자 인터뷰 ····· 5
제 2 절 파주시 통합문화이용권 수혜자 인터뷰 ····· 7

제 3 장 결론 ····· 8
제 1 절 문화복지 전담부서 일원화 및 찾아가는 서비스 확대 ····· 8

참고문헌 ····· 11
영문초록 ····· 12

제1장 서론

제1절 통합문화이용권 사업시행 개요

한국의 문화복지 정책은 1990년대 문화권(cultural rights) 개념이 제시되면서 본격적으로 이론적·정책적 기틀을 갖추기 시작했다. 초기 문화복지 정책은 특정 소외계층을 겨냥하기보다는 문화시설 확충 등 일반 국민 전체를 대상으로 하는 보편적 서비스 제공에 치중하였으나, 2000년대 중반 이후 사회적 양극화가 심화되면서 사회적 취약계층으로 대상을 특정화한 선별적 문화복지 정책으로 전환되었다.

이러한 전환에 따라 문화바우처(통합문화이용권) 사업이 2006년부터 전국적으로 확대 시행되었으며, 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 공연, 전시, 영화 등 문화활동을 소비할 수 있는 선불카드를 지급하는 방식으로 운영되고 있다. 초기에는 도서 구입이나 공연 관람 등 '문화' 분야에 한정되었으나, 수혜자의 선택권을 넓히고 행정 효율성을 높이기 위해 2014년 문화, 여행, 스포츠 관람 바우처가 통합문화이용권(문화누리카드)로 일원화되었다.

현재 통합문화이용권은 전체 문화복지 예산의 약 70%를 차지할 정도로 규모 면에서 큰 성장을 이루었다. 그러나 이러한 양적 확대에도 불구하고 단순한 바우처 금액 증액이 수혜자의 실질적인 문화 소비 지출로 이어지지 못하고 있다는 비판과 함께, 지역적 접근성 격차나 정보 부족 등으로 인해 카드를 발급받고도 사용하지 못하는 사각지대가 여전히 존재하고 있다.

제 2 절 문화민주주의 개념

문화정책의 지향점은 크게 ‘문화의 민주화’와 ‘문화민주주의’로 나눌 수 있다. 이는 통합문화이용권 제도의 근본적인 설계 방향을 결정짓는 중요한 가치 기준이 될 수 있다. 문화의 민주화는 과거 특정 상층 계급만이 향유하던 고급문화를 일반 대중과 소외계층에게 널리 보급하여 문화 향유의 기회를 균등하게 보장하는 공급자 중심의 접근이다(신상미, 2015). 이는 지배문화의 가치를 소외계층에게 이식하려는 엘리트주의적 성격을 띠며, 수혜자를 단순히 ‘관람자’나 ‘객체’로 상정한다(전명수, 2019). 한국의 초기 문화바우처 사업은 이러한 문화의 민주화 관점에서 소외계층의 관람료를 지원하는 데 집중하였다.

반면 문화민주주의는 모든 국민이 각자의 문화적 정체성에 따라 문화 생산과 향유의 주체로서 참여할 수 있는 권리를 보장하는 접근이다. 따라서 문화민주주의는 문화의 ‘다양성’을 인정하고, 수혜자가 자신의 취향에 따라 문화를 선택하고 직접 창조하는 참여활동을 중시하고 있다.

진정한 의미의 문화복지는 수혜자가 단순히 제공되는 문화를 소비하는 것에 그치지 않고, 자신의 삶 속에서 문화적 주체로 성장할 수 있는 환경을 조성하는 것이어야 한다. 따라서 통합문화이용권 제도는 단순한 관람 지원(문화의 민주화)을 넘어, 수혜자의 자율적 선택과 적극적 참여를 촉진하는 문화민주주의적 관점으로 진행되어야 한다.

문화바우처 사용은 심리적 안정과 사회적 자본 형성에는 긍정적인 영향을 미치지만, 단순한 지원금 증액보다는 지역별 맞춤형 기획 프로그램과 같은 직접적인 체험 기회 확대가 가구의 문화 지출비용 증

액에 더 효과적임이 증명되었다(임재훈, 윤영채, 2020). 따라서 문화바우처 사업을 통해 문화민주주의를 실현하기 위해서는 문화상품 구입비 지원에 그치지 않고대 상자의 직접적인 ‘참여’를 촉진하는 프로그램이 지원되어야 함을 확인할 수 있다.

제 2 장 선행연구 현황 및 한계

제 1 절 통합문화이용권 관련연구 현황

문화바우처 및 통합문화이용권에 관한 기존 연구들은 주로 정책의 실효성 평가와 대상 범위 확대라는 두 가지 측면에서 진행되어 왔다. 정책 실효성 및 만족도 측면에서 기존 연구들은 문화바우처 사용이 수혜자의 주관적인 삶의 질이나 만족도에 미치는 효과를 분석하였다. 연구 결과, 문화바우처 사용은 심리적 안정과 사회적 자본 형성에는 긍정적인 영향을 미치지만, 단순한 지원금 증액보다는 지역별 맞춤형 기획 프로그램과 같은 직접적인 체험 기회 확대가 가구의 문화 지출 비용 증액에 더 효과적임이 증명되었다(임재훈, 윤영채, 2020).

정책 대상 범위 확대에 대한 연구는 법정 저소득층뿐만 아니라 문화 소외계층 또한 대상으로 포함해야 한다고 주장했다. 현재 통합문화이용권은 경제적 소외계층(기초생활수급자 및 차상위계층)에 집중되어 있다. 그러나 선행연구에서는 경제적 소외가 반드시 문화적 소외로 직결되는 것은 아니며, 가구 소득 외에도 연령, 교육 수준, 청소년 가구원 유무 등이 문화적 박탈감에 복합적인 영향을 미친다는 점을 강조하고 있다(서우석, 양호성, 2013).

제 2 절 정책 시행자 관점의 부재와 현실적 한계

기존의 선행연구들은 정책의 당위성이나 수혜자의 만족도 측면에서는 많은 성과를 거두었으나, 실제 현장에서 정책을 전달하는 시행자(읍면동 담당 공무원)의 관점과 현실적인 제약 요인을 간과했다는 한계를 지닌다. 읍면동 담당자의 통합문화이용권 사업은 중앙부처(문화체육관광부)와 전담기구(한국문화예술위원회)에서 설계되지만, 실제 대상자를 발굴하고 카드를 발급하며 이용 안내를 수행하는 곳은 최일선 행정기관인 읍면동 주민센터이다.

읍면동 공무원들은 잦은 인사이동과 광범위한 담당 업무, 상위 부처에 따라 결정되는 업무분장으로 인해 문화바우처를 단순한 발급 업무 중 하나로 인식하고 있으며 복지업무가 아닌 문화 담당 업무로 분류하고 있다. 이로 인해 담당 업무 중 문화바우처 업무 비중 및 중요도를 낮게 인식하고 있으며 대부분 9급 저연차 직원이 담당하고 있어 다른 복지서비스와 연계한 안내가 불가능한 실정이다. 따라서 이러한 최일선 시행자의 관점이 결여된 정책 제안은 현장에서 행정적 낭비로 인식될 위험이 크다.

또한 기존 연구들이 주장하는 ‘문화소외계층으로의 대상 확대’는 이론상 타당할 수 있으나 현장 시행자의 관점에서는 현실적으로 적용하기 어렵다. 현재 경제적 소외계층에게 지급되는 예산만으로도 이미 막대한 재정이 투입되고 있어 범위를 무분별하게 넓히는 것은 재정적 한계에 부딪힌다. 또한 경제적 빈곤은 객관적인 소득 지표로 확인 가능하지만, ‘문화적 빈곤’을 행정적으로 정의하고 선별하는 기준은 매우 모호하여 읍면동 현장에서 극심한 혼란을 야기할 수 있다.

결론적으로, 통합문화이용권 제도가 문화민주주의를 실현하기 위해서는 정책 결정자나 학계의 이론 중심적인 시각에서 벗어나, 현장의 정책 시행자들이 겪는 행정적 어려움을 해결하고 수혜자가 물리적으로 접근할 수 있는 '찾아가는 서비스'와 같은 실질적인 개선안이 도출되어야 한다.

제3장 조사방법 및 분석결과

제1절 파주시 읍면동 통합문화이용권 담당자 인터뷰

조사방법으로는 읍면동 사업시행자의 경우 경기도 파주시 통합문화이용권(문화누리카드) 사업 담당자 중 도농복합지역임을 고려해 읍면지역 담당자 2인과 동 지역 담당자 1인을 선정하여 실시간 온라인 1:1 인터뷰를 진행하였다. 수혜자의 경우는 민원응대가 많은 읍면동 근무자의 근무환경 특성과 신분을 밝히기 꺼려하는 사업수혜자(기초생활수급자 및 차상위계층)의 특성상 대면 인터뷰가 현실적으로 어려움을 고려하여 통합문화이용권 방문신청자를 대상으로 설문지 조사를 실시하였다.

주요 내용으로는 읍면동 정책시행자를 대상으로 문화이용권 사업으로 추진되는 문화누리카드의 1인당 연간 사용가능한 액수, 수혜 대상자의 범위, 카드 사용처의 범위, 문화향유 대상 및 문제점과 관련 개선사항에 대하여 질의응답을 진행했다. 이 중 정책시행자들이 공통적으로 이야기한 부분은 다음과 같다.

먼저, 1인당 연간 사용가능한 액수인 15만 원에 대하여 인터뷰 대상자 전원이 적정하다는 의견이었다. 다만, 24세 미만 대상자의 경우 의무교육 및 고등교육기관에 재학중인 경우가 많아 서적 분야 지출이 많은 것을 고려해 20만 원을 지급하는 식으로 대상자별 차등지급이 필요하다는 의견이 있었다.

수혜 대상자의 범위, 카드 사용처의 범위 역시 적절하다는 의견으로 통일되었다. 다만 현장에서의 어려움으로, 읍면 지역 근무자의 경우 수혜대상자들이 직접 사용처를 찾아 사용하는 것에 어려움을 느껴 주민센터 담당자에게 문의하거나 전체 가맹점 목록을 요구했던 경험이 많아 중앙부처에서 지자체별 주요 사용처 리플릿, 포스터 등 홍보물을 배포했으면 좋겠다는 의견이 있었다.

한계 및 개선점으로는 읍면동 지역 근무자 전원이 정책 평가지표로 인한 대리구매의 불편과 실효성에 대한 의문을 제시하였다. 문화누리카드 발급률과 사용률이 매년 정책 평가지표로 지정되어 있어 담당공무원들은 최상위 등급을 달성하기 위해 사회복지통합전산망을 통해 수혜자를 발굴한다. 이는 기초생활수급자 및 차상위계층 중 문화누리카드 수혜자가 아닌 대상자에게 유선안내 및 문자발송을 통해 이루어지고 있으며, 고연령층이 대다수를 차지하여 전화연결이나 의사소통에 어려움이 있다. 또한 사용률 제고를 위하여 대상자가 원하는 물품을 담당공무원이 전화를 통해 대리구매하는 방식으로 이루어져 업무가 과중되고, 실제로 해당 사업이 필요한 대상자에게 재원이 배분되고 있는 것인지에 대한 의문이 생긴다는 지적이 있었다. 이러한 실정을 고려하여, 한 읍면담당 공무원은 문화누리카드 사용률 제고를 위해 수혜자가 전화주문을 하면 일일 투어 프로그램을 제공하는 맞춤형 문화관광정책 사업의 필요성을 제안하였다.

제2절 파주시 통합문화이용권 수혜자 인터뷰

수혜자 대상 조사 역시 읍면지역 2곳, 동지역 1곳을 대상으로 동일한 내용으로 진행되었으며 각 지역 당 10명의 조사대상자가 할당되었다. 다만 수혜자의 편의를 위해 별도 인터뷰를 진행하기보다는 문화누리카드 충전, 발급, 재발급을 위해 주민센터를 방문한 대상자가 대기시간에 설문지에 응답하는 방식으로 진행하였다. 문화누리카드의 1인당 연간 사용가능한 액수, 수혜 대상자의 범위, 카드 사용처의 범위, 문화누리카드 사용으로 인한 장점, 문제점 및 개선사항에 대하여 수혜자들이 공통적으로 이야기한 부분은 다음과 같다.

연간 사용 가능 액수 15만 원에 대하여 정부재정을 고려하여 적절하다는 의견과 공연문화비 인상을 고려했을 때 부족하다는 의견이 비슷하게 나타났다. 다만, 현실적으로 부족함을 느낌에도 수혜대상자 인원이 많으므로 지원금액을 늘리는 것은 어렵지 않겠냐는 의견에 따라 실제로 지원금액에 부족함을 느끼는 경우는 응답자보다 많을 것으로 예상된다.

수혜대상자의 범위는 적정하다고 응답한 비율이 70%(21명), 확대되어야 한다고 응답한 비율이 30%(9명)였으며 기초생활수급자, 고령층, 한부모가족 등 특정 계층에 대한 차등지급에 동의하는 비율은 80%(24명)이었다. 카드 사용처의 범위 역시 적절하다고 응답한 비율이 70%(21명)로 나타났으며, 주요 의견으로는 영화감상이나 도서구매를 할 때 금액 때문에 고민하는 시간이 줄어들어서 좋다는 경우가 많았다. 또한 지원범위에 체육활동이 포함된 것이 만족스러우며 체육시설 이용권을 결제하거나 운동기구를 구매하여 건강에 도움이 되었다는

응답자도 있었다.

다만 70대 여성 응답자의 경우 면 지역에 거주하는데 영화를 보려면 시내로 나가기 위해 한 시간 간격의 대중교통을 이용하여 40분을 이동해야 하는 것이 불편하다고 응답하여 소외계층의 문화향유를 위해서는 단순한 금액지원 뿐만 아니라 인프라 연계 역시 중요함을 보여주었다.

사업 만족도 조사 결과는 설문응답자 30명 전원이 사업의 필요성을 중요하게 생각하고 있으며 문화생활을 하는 데 실질적으로 도움이 많이 된다는 의견으로 모아졌다. 생계비 지원으로 먹고 사는 데만 전념하기 보다는, 영화 한 편이라도 더보고 책 한 권 더 읽는 것이 좋지 않겠냐는 의견도 있었고, 자녀 교육비에 도움이 된다거나 대학생 자녀가 만족스럽게 사용하고 있다는 의견, 문화활동을 참여하기 위해 외출을 하면 행복한 감정을 느낀다고 주관식 선택문항에 별도 응답한 대상자도 있었다.

제4장 결론

제1절 문화복지 전담부서 일원화 및 찾아가는 서비스 확대

본 연구는 통합문화이용권 제도가 현장에서 겪고 있는 실질적인 한계를 읍면동 정책 시행자와 수혜자의 관점에서 분석하였다. 분석 결과, 현행 제도는 법정 소외계층 내에서도 지역적·연령별 양극화를 심화시키고 있음이 드러났다. 도시 지역의 젊은 층은 정보력을 바탕으로 지원금을 전액 소진하는 반면, 농촌 지역의 고령 수혜자들은 사용처 부족과 정보 접근성 결여로 인해 제도적 소외를 반복해서 경험

하고 있다.

특히, 정부 부처가 카드 발급률과 사용률을 기초지자체 평가 지표로 설정함에 따라, 읍면동 현장에서는 실적을 높이기 위해 공무원이 수혜자 대신 물품을 구매해 주는 왜곡 현상 및 업무과중이 발생하고 있다. 이는 수혜자가 원하는 물품을 담당 공무원이 가맹점에 전화하여 구매해주는 방식으로, 구매 물품이 본래 취지인 문화예술 상품이 아닌 식료품이나 생활용품으로 대체되는 사례가 빈번하며, 이는 저소득층의 '문화 향유'라는 정책 본연의 목적을 상실한 채 단순한 생계 지원으로 변질되는 결과를 초래한다.

또한, 읍면동 단위에서 본 사업의 상위 부처(문화체육관광부)를 기준으로 담당 부서를 결정함에 따라 복지팀이 아닌 총무팀에서 업무를 수행하는 행정적 분절성이 나타나고 있다. 이로 인해 수혜자는 통합적인 복지 안내를 받지 못하고 문화바우처를 별도로 신청하기 위해 창구를 옮겨야 하는 불편을 겪고 있으며, 담당 공무원 또한 이 사업을 부수적인 단순발급 업무로 인식하여 전문적인 서비스 제공에 한계를 보이고 있다.

상기 기술된 문제점을 해결하고 문화민주주의를 실현하기 위해서는 문화복지 전달체계의 일원화 및 전문화가 필요하다. 통합문화이용권은 단순한 문화 정책이 아닌 다차원적 빈곤을 해결하기 위한 복지 정책의 성격을 내포하고 있다. 따라서 읍면동 단위에서도 본 업무를 총무팀에서 복지팀으로 이관하여 여타 복지 서비스와 연계된 '원스톱 상담'이 가능하도록 체계를 개편해야 한다. 또한 복지체계에서 맞춤형 통합돌봄의 중요성이 부각되고 있으므로, 상위부서에서 문화복지 전담 기구를 선행적으로 운영하여 정책 시행자의 전문성을 강화해야 읍

면동 단위에서도 통합문화이용권을 문화복지사업의 일원으로 인식하고 업무분장이 이루어질 수 있을 것이다.

또한, 수혜자의 지리적·물리적 장벽을 해소하기 위한 '찾아가는 문화예술 참여 서비스'를 대폭 확대해야 한다. 선행연구에 따르면 단순한 금액 증액(가격 정책)은 저소득층의 실질적인 문화 지출에 유의미한 영향을 미치지 못하는 반면, 직접적인 체험 기회의 확대는 매우 효과적인 것으로 분석되었다. 특히 농어촌 거주자나 고령자와 같은 '중복 소외' 집단은 바우처가 주어져도 이동의 불편함과 정보 부족으로 인해 카드를 사용하지 못할 확률이 압도적으로 높다.

찾아가는 서비스는 수혜자를 단순히 관람자로 머물게 하는 '문화의 민주화'를 넘어, 자신의 지역사회에서 직접 문화를 체험하고 주체적으로 참여하게 함으로써 문화민주주의의 가치를 삶의 현장에 안착시키는 가장 현실적인 방안이다. 결론적으로, 통합문화이용권 제도는 양적인 실적 평가에서 벗어나 수혜자가 거주지 근처에서 인간다운 삶의 질을 누릴 수 있도록 돕는 질적 개선으로 나아가야 한다. '찾아가는 서비스'의 확대를 통한 직접적인 향유 기회 제공은 경제적 빈곤이 문화적 빈곤으로 이어지는 악순환을 끊고, 모든 국민이 문화 생산과 향유의 주체가 되는 문화민주주의의 토대를 마련할 것이다.

[참고문헌]

1. 서우석, 양효석(2013), “문화적 박탈감을 통해 살펴본 문화복지 대상 범위 연구”
2. 신나리, 박치성(2020), “문화복지 정책대상 범위에 대한 탐색적 연구: 문화향유를 중심으로”
3. 신상미(2015), “통합문화이용권 정책의 문제점과 개선방안에 대한 연구”
4. 용호성(2012), “문화바우처 정책의 쟁점과 방향”
5. 임재훈, 윤영채(2020), “문화바우처 정책변화가 문화지출에 미친 영향 분석”
6. 전명수(2019), “문화복지정책에 대한 비판적 고찰: 특성, 쟁점과 전망”

[Abstract]

This study evaluates the Integrated Cultural Voucher (ICV) program and proposes strategies to achieve Cultural Democracy, shifting beneficiaries from passive consumers to active cultural subjects. Field analysis in Paju City reveals that performance-driven evaluations cause administrative distortions, such as proxy purchases by officials, while fragmented delivery systems—managed by general rather than welfare departments—hinder professional service linkage. Additionally, rural and elderly populations face ‘double exclusion’ due to geographical and informational barriers.

To address these issues, the study recommends unifying the cultural welfare delivery system within welfare departments to provide integrated 'one-stop" counseling. Furthermore, it advocates for the expansion of "visiting cultural services" to overcome physical access limitations. Moving beyond quantitative metrics toward qualitative improvements that ensure autonomous participation is essential for establishing the values of cultural democracy in beneficiaries' lives.

Keywords: Integrated Cultural Voucher, Cultural Democracy, Administrative Delivery System, Visiting Services