국민행복지수를 높이는 문화복지정책 연구

- 덴마크 등 북유럽 국가 사례를 중심으로

2018년 6월

문 화 체 육 관 광 부

김 상 아

목 차

국외훈련개요

1. 훈련국가 : 덴마크

2. 훈련기관명 : Copenhagen University

3. 훈련분야 : 문화 정책
   (Master in Information Science and Cultural Communication)

4. 훈련기간 : ‘16.6월 ~ ’18.6월

훈련기관개요

Ⅰ. 기관개요

1. **훈련국** : 덴마크
2. **훈련기관명** : 코펜하겐 대학교 (The University of Copenhagen)
   - ○ Department : Faculty of Humanities
   - ○ Course : MA, Information Science and Cultural Communication
3. **홈페이지**
   - ○ http://www.ku.dk (The University of Copenhagen)
   - ○ http://iva.ku.dk/ (The Faculty of Humanity 내 학과 홈페이지)
4. **주소** : Nørregade 10, 1017 Copenhagen K, Denmark (본부 주소)
5. **전화** : +45 3532 2626

Population	5,707,251 (2016)
Area	43,560 square kilometres
Population density	132 per square kilometre
Geographic region	Scandinavia
Gross domestic product	DKK 1,944 billion (2014)
GDP per capita	DKK 344,000 (2014)
Capital	Copenhagen 1,280,371 (2016)
Other major cities	Aarhus 264.716, Odense 175.245 & Aalborg 112.194 (2016)
Form of state	Monarchy
Government	The Liberal Party (Venstre), Liberal Alliance & Conservative People's Party
Head of state	Queen Margrethe II (since 14 January 1972)
Head of government	Lars Løkke Rasmussen (since 28 November 2016)
Ethnic distribution	5,003,378 Danes. Immigrants and their descendants constitute 703,873 (2016)
Life expectancy	Women 82.5 years, men 78.6 years (2016)
Language	Danish
Religion	76.9% Protestant (members of the National Church, 2016)
Currency	Danish Kroner, DKK 1 Krone = 100 Øre (USD / Euro 1 = DKK 7.06 / 7.43, 2017)
Membership	UN, OECD, EU, Nato, Schengen, OSCE, IMF, WTO and others.

그림 1. Facts and figures of Denmark, 출처: Denmark.dk (덴마크 정부홍보 공식 홈페이지)

Ⅱ. 기관소개

1. 연혁 및 대학소개

○ 코펜하겐대학교는 1479년 설립된 명문 공립 종학대학교로서 북유럽 지역 고등교육 및 학술연구 부문에서 중추적인 역할을 수행해온 것으로 평가받고 있음. 덴마크에서 가장 오래된 대학이자 가장 규모가 큰 대학이며, 유럽 대학 중 주요 연구를 선도하는 명문대학 가운데 하나로 손꼽히고 있음

○ 2017년 기준, 38,481명의 학생(학부생 21,805명, 석사과정 16,650명 * 이 중 국제학생은 1,769명)이 재학 중이며, 그 외 박사과정 학생은 3,096명이며 연구비 재정지원 사업으로 4,548개의 연구 프로젝트*가 진행되고 있으며, 출신 연구자 중 9명의 노벨상 수상자를 보유(약학 5, 물리학 3, 화학 1) 하고 있음

* 2016년 기준 research publication 수는 12,858

Grant-funded research projects	
1.1 Number of grant-funded research projects	4,548
A. Danish public funds	1,814
B. Danish private funds	1,936
C. EU	410
D. Foreign funds	388

그림 2 . 연구비 지원섹터별 프로젝트 수 요약표,
출처: https://introduction.ku.dk/facts-figures/research/

○ 6개 학부, 36개 학과, 200개 연구센터 및 9,390명의 교직원 (이 중 4,966명은 연구원)이 소속 중이며, 연간 예산은 약 8.6 Billion DKK임. 100개 이상의 부속기관 및 박물관, 도서관을 보유하고 있음

○ 캠퍼스는 코펜하겐 도시 전역 4개* 지역에 분산되어 있으며(총 면적 922,809 m2), 437개 빌딩, 32,000개의 강의, 연구, 학습 공간이 마련되어 있음

* North Campus (Nørre Campus), City Campus, South Campus (Søndre Campus) and Frederiksberg Campus

** 최근 Island Brygge 지역 South 캠퍼스 확장공사를 실시하고 있으며, 중세시대 시내 중심지역 캠퍼스들을 외곽지역 최신식 건물로 이전하는 계획을 점진적으로 추진 중에 있음

○ 또 매년 중국 상하이 자오퉁 대학이 발표하는 ARWU(Academic Ranking of World Universities) 세계 대학 순위에서 2015년 35위, 2016년 30위 및 유럽지역 2위를 차지하였으며 영국의 대학평가기관인 QS (Quacquarelli Symonds)가 실시한 세계 대학 평가에서는 2018년 68위를 차지함

<참고: 주요 대학평가 순위 (2017)>

The University on the most recognised ranking lists

The University of Copenhagen's ranking	Global	Europe
QS World University Rankings (2017)	73	22
THE World University Rankings (2017)	109	43
Academic Ranking of World Universities - Shanghai (2017)	30	6
Leiden Ranking* (2018)	39	7
Leiden Ranking** (2018)	160	72

그림 3 . 대학순위, 출처: https://introduction.ku.dk/profile-history/rankings/

* Number of publication in the top 10% of the most cited publications

** Proportion of publications in the top 10% of the most cited publications

○ 코펜하겐 대학교 관련 주요 지표

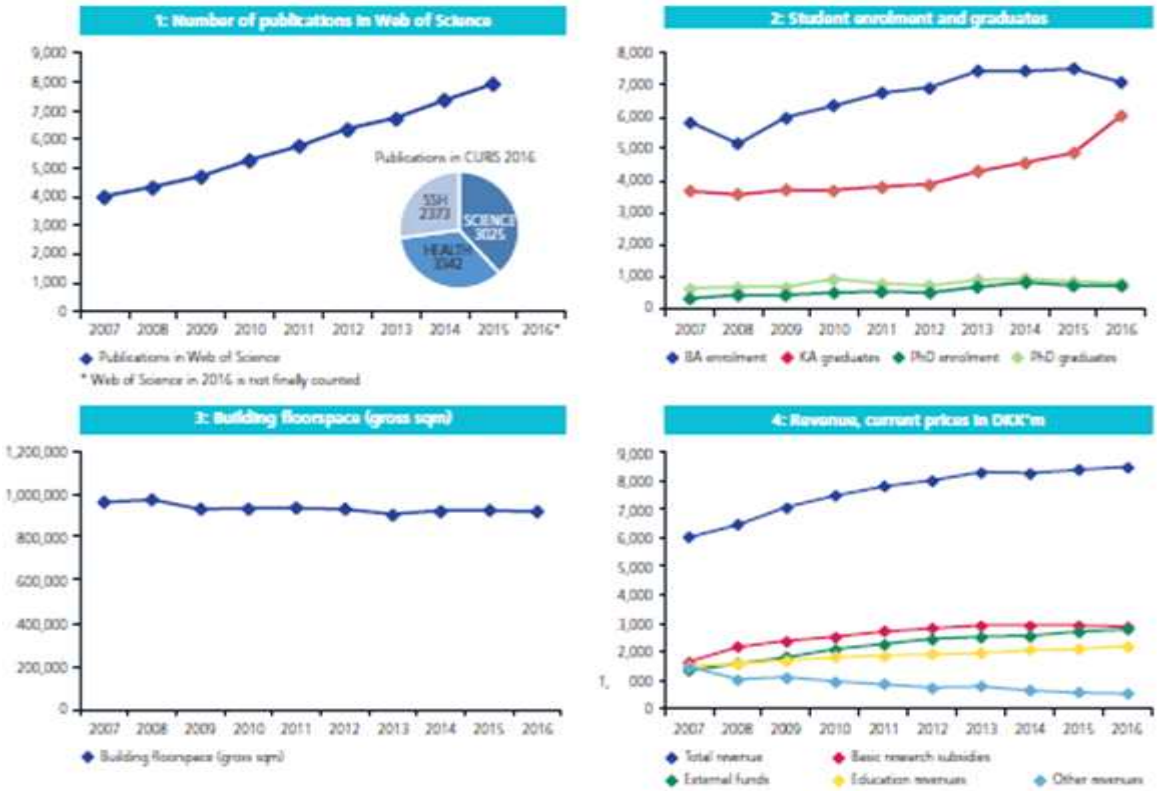


그림 4 출처: KU 홈페이지

Ⅰ. 서론

1. 연구 배경 및 목적

우리나라는 세계적으로 유사한 사례를 찾기 힘들 정도로 빠른 속도의 근대화, 산업화, 민주화, 정보화, 세계화를 동시에 추진·달성하여 왔으며 이러한 급속한 사회변화 속에서 제도적 규범 정착 속도에 비해 사회·가치적 규범의 내재화가 비슷한 속도로 뿌리 내리지는 못하였다고 평가된다. 이 과정에서 다양한 사회 주체들 간 다측면적, 다차원적 사회갈등[1] 이 발생하였음에도, 제도적 규범으로 있으며 치유되지 못하는 다층적 갈등의 경우는 지속기간에 비례하여 사회전반에 대한 구성원 간의 신뢰 수준을 낮추고, 나아가 정부에 대한 신뢰수준 저하 위기로까지 이어지는 원인이 되기도 한다. 아울러, 2016년 UN 세계행복보고서에 따르면 우리 국민의 행복지수는 조사국 157개국 중 58위에 해당하여 OECD 회원국 기준 최하위 수준에 머물고 있어, 이에 대한 정책적 차원의 관심 및 장기 비전 마련이 시급한 실정이다.

반면, UN의 국가별 행복지수 조사 발표 이래 (‘12년~), 덴마크 (‘16년까지 5년 연속 국민행복지수가 세계 1위) 및, 북유럽 국가들이 상위 5위권 대부분을 석권하고 있고, 덴마크 등 북유럽국가의 사회 갈등관리, 노사 사회적 대타협 사례, 문화다양성 지원 관련 다양한 연구사례들이 인용되고 있으므로, 북유럽 국가를 중심으로 한 문화정책 및 사회 통합 체계에 대한 연구 필요성이 있다. 현재 전 세계적으로 모든 국가가 ‘새 시대 패러다임의 전환’을 전면적으로 국정운영에 반영하려는 이유는 더 이상 기존의 ‘발전 중심 패러다임’이 유효하지 않다는 절박함 때문이며, 국가에서 국민 개개인의 행복을 최대화하는 것이 국가 발전에 필수적 요소가 되고 있기 때문이다.

통상 북유럽 모델이라 함은 높은 세금 부담률을 신뢰할 수 있는 정부가 다소 과도한 규제의 부담을 안고 전 생애주기별로 사회구성원의 생활 영역 곳곳에 깊숙이 개입하는 이상주의자들의 실험을 집단구성원 모두의 위험 공유 구조 속에 운좋게 성공한 시스템이라고 평가 절하하는 의견들이 있기도 하다. 따라서 한국이 이상적인 국가 운영 모델로 삼아 정책적으로 차용하기에는 태생부터 사회 역학적 구조 자체가 다르므로 인용할 여지에 대해 비관적으로 해석하는 평가가 실재하는 것이 사실이다.

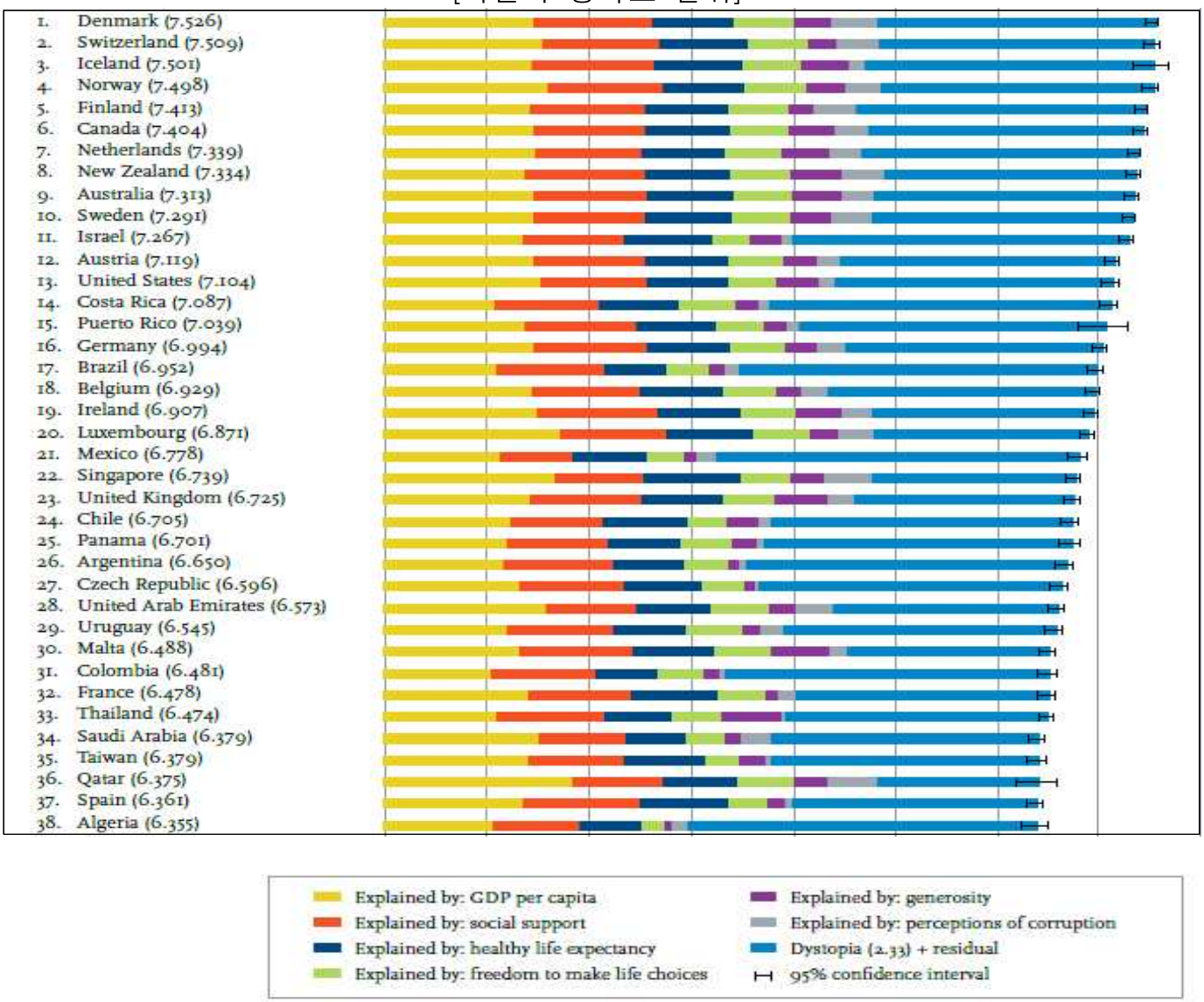
그러나 1980~90년대 북유럽 국가들이 사회구성원의 정부에 대한 신뢰를 바탕으로,

1) 우리나라의 사회갈등 수준은 OECD 27개국 중 2번째로 심각하고 사회갈등으로 인한 경제적 손실은 연간 82조원에서 246조원에 이르고 있음(국무조정실 ”갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구“ 보고서, 2014)

근본적 사회혁신, 규제개혁, 생산요소의 이동에 대한 합의를 이끌어 내고 이를 지속적으로 유지하여 결과적으로 당시 신산업에 해당하는 IT혁명과 세계화의 성과를 확실하게 챙겨갔다는 자명한 결과가 존재한다는 부분에 있어, 비슷한 시기 유럽 타 국가와 다른 분명한 정책적 시사점이 있다고 판단된다.

즉, 이 시기 경제적 열매를 바탕으로 이끌어낸 현재 북유럽형 사회문화 복지제도가 이들 국가의 사회구성원 간 높은 사회적 신뢰 수준이 없었다면 불가능했다는 점이며, 또한 높은 사회적 신뢰는 낮은 부패수준과 직결되어 사회자본의 광범위한 재분배가 일어나는 과정에서 제도 및 정책에 대해 구성원이 동의하고 수용하는 것을 가능하게 해주었다는 부분에 중요한 함의가 있다는 점이다.

[국민의 행복도 순위]



출처: World Happiness Report, 2016 by UN

현재 전 세계적으로 모든 국가가 '새 시대 패러다임의 전환'을 전면적으로 국정운영에 반영하려는 이유는 더 이상 기존의 '발전 중심 패러다임'이 유효하지 않다는 절박함 때문이며, 국가에서 국민 개개인의 행복을 최대화하는 것이 국가 발전에 필수적 요소가 되고 있기 때문이다.

Global Innovation Index rankings

Country/Economy	Score (0–100)	Rank	Income	Rank	Region	Rank
Switzerland	68.2	1	HI	1	EUR	1
Sweden	64.8	2	HI	2	EUR	2
Singapore	63.5	3	HI	3	SEAO	1
Finland	61.8	4	HI	4	EUR	3
United Kingdom	61.2	5	HI	5	EUR	4
Netherlands	60.5	6	HI	6	EUR	5
Denmark	59.9	7	HI	7	EUR	6
Hong Kong (China)	58.7	8	HI	8	SEAO	2
Ireland	58.7	9	HI	9	EUR	7
United States of America	57.7	10	HI	10	NAC	1

출처: The World Competitivenss Scoreboard(2012)

[사회신뢰도 순위]

RANK	COUNTRY	SCORE	SURVEYS USED	CI: LOWER	CI: UPPER
1	Denmark	90	7	87	93
1	Finland	90	7	85	95
1	New Zealand	90	7	87	94
4	Sweden	88	7	85	91
5	Singapore	87	9	83	90
6	Switzerland	86	6	81	90
7	Australia	85	8	83	86
7	Norway	85	7	82	87
9	Canada	84	7	80	87
9	Netherlands	84	7	81	88
11	Iceland	82	6	75	89
12	Luxembourg	80	6	75	85
13	Germany	79	8	75	83
14	Hong Kong	77	8	74	80
15	Barbados	76	3	65	87
16	Belgium	75	7	71	78
17	Japan	74	9	70	78
17	United Kingdom	74	8	72	77

출처: World Value Survey(2004)

다양한 사회적 자본들의 결과를 보면 소득불균형은 분명 사회신뢰 수준을 저하시키는 주요 요인이고, 이는 다시 국민 행복지수를 낮추는 데 연결고리가 존재한다. 그러나 또 다른 연구에서는 소득불균형은 사회신뢰 저하의 원인이자 결과이기도 하며 즉 결정적 영향을 끼치는 요소가 아니라는 지적[2]에 주목하고자 하며, 교육, 스포츠, 종교 등 사회문화적 단체 참여 활동, 잘 짜여진 전 생애적 교육시스템 개혁이 내생적 신뢰

2) Bjørnskov (2006)

수준 저하 변수의 부정적 효과를 상당 부분 상쇄시킬 수 있다는 연구결과[3]에 주목하며, 이러한 관점에서 북유럽 국가들의 관련 주요 정책 및 사회제도 추이를 분석하는 것은 유의미하다고 판단됨. 즉 사회신뢰도 제고, 문화 다양성 사회로 전이되어 가는 과정에서의 갈등관리 이력을 심층 분석해봄으로써, 사회 전체가 공생적으로 발전하고 이것이 다시 국민의 전반적 행복감 증진과 연결된다는 인과관계를 들여다보고 이를 문화정책학적 관점에서 결론을 도출해볼 필요가 있다는 것이다.

Global Innovation Index rankings

Country/Economy	Score (0–100)	Rank	Income	Rank	Region	Rank
Switzerland	68.2	1	HI	1	EUR	1
Sweden	64.8	2	HI	2	EUR	2
Singapore	63.5	3	HI	3	SEAO	1
Finland	61.8	4	HI	4	EUR	3
United Kingdom	61.2	5	HI	5	EUR	4
Netherlands	60.5	6	HI	6	EUR	5
Denmark	59.9	7	HI	7	EUR	6
Hong Kong (China)	58.7	8	HI	8	SEAO	2
Ireland	58.7	9	HI	9	EUR	7
United States of America	57.7	10	HI	10	NAC	1

출처: The World Competitivenss Scoreboard(2012)

문화복지는 이러한 발전 지향적 사회가 당면한, 경제 의존적 위험사회에 대비하는 최소한의 사회적 안전망이고 사회통합 차원에서의 빈곤화 예방 정책이라 할 수 있으며, 국민 개개인이 다양한 형태의 박탈감을 달래는 사회적 기능, 이것이 위기의 시대 문화복지가 지니는 고유한 가치라고 할 수 있다. 현 시점에서 그간의 수동적 문화복지 정책을 되돌아보고, 선진국의 사회통합형 <생애 주기별 맞춤형 문화복지정책 비전>을 수립하는 것은 매우 유용한 가치가 있다고 판단된다.

그간 우리 정부차원의 문화복지 지원이 (1) 도서관, 박물관 등 문화인프라 구축, (2) 경제취약계층 문화이용권 지원 등을 중심으로 이루어져 왔다면, 향후 문화복지 로드맵에는 (1) 개인별 상황을 최대한 배려한 맞춤형 문화복지정책(문화소외계층 지속 지원) 및 (2) 관련 법·제도 개선, (3) 사회갈등을 최소화하고 다문화를 포용하는 문화정책 수립 등을 반드시 포함시켜야 할 필요가 있다.

북유럽 등 해외 선진국 사례를 보면, 그간 다양한 사회갈등을 겪고 이를 치유해 가는 과정을 거치면서 안정적 문화복지 사회를 이루어 냈음을 알 수 있듯이, 우리나라 역시 다가오는 다문화, 저출산고령사회, 개인화 사회에 대비한 정부차원의 장기적 문화복지정책 로드맵을 마련하여, 궁극적으로는 국민이 행복한 나라를 만드는 데 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

3) 사회신뢰의 결과와 원인(한국경제연구원, 2013)

2. 연구 범위 및 방법

1) 정책연구 : 훈련국 및 그 외 북유럽 문화복지 발전방향 및 사회적 갈등에 대한시행착오 과정, 관련 성공 사례를 분석하고, 우리나라 정책환경에 우선 적용할 모형 체계 정립

문화정책 기본방향 부문, 문화인프라 구축 부문, 동반성장 부문 및 정책효과 분석

2) 문헌조사 : 관련 분야 연구 사례 및 전문가 자료 분석

특히 사회갈등 해소, 국민행복 증진 관련 민간 연구를 포괄한, 생애주기별 심층 데이터 수집, 이를 국민 혁신성 향상까지 이끌어낸 연관성 분석

2) 현장조사 : 특히 문화수혜 입장에서 민간 부문 현장 직접 조사 및 수혜자 인터뷰 등을 통해 생생한 정책수혜 현장에서의 수용도까지 포함

3. 기대효과

1) 사회신뢰도 제고를 위한 새로운 문화정책 패러다임 접근

북유럽 사례 분석을 통해 사회신뢰도와 국민행복지수, 국가 경쟁력 및 국가혁신지수의 연관성을 일목요연하게 분석하여, 정책적으로 시사점을 이끌어내는 계기로 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 현 시점에서 성공한 국가운영 모델로 부러움을 받고 있는 덴마크를 포함한 북유럽 국가가 겪어왔던 정책 갈등 및 해결 사례, 정부가 국민의 확고한 지지 및 신뢰를 얻는 과정에서의 시행착오 과정 등을 면밀하게 분석하여 우리 사회에 적용할 시사점을 이끌어 내어 신뢰구축을 하나의 필요불가결한 정책 시스템 관점에서 접근하는 계기를 마련하고자 한다.

2) 국민행복지수 개선을 위한 문화정책적 정책개발 및 적용

이제 한 사회의 명운이 그 사회를 구성하고 있는 '개개인'의 능력에 달린 시대가 도래하였고, 국민 개개인이 자신의 내부에 잠재된 창조적 역량을 끌어내어 자신을 재발견하고 자아실현의 새 장을 열 수 있을 때 삶의 질이 향상되고 나아가 국민 행복지수가 높아질 것이며, 그것이 곧 사회적 창의성을 발현하는 바탕이 되어 국가 경제의 미래 비전을 열게 될 것이다.

Ⅱ. 행복지수 등장배경과 그 의미

최근 세계적으로 “행복한 나라”에 대한 논의가 새로운 정책적 화두의 중심에 떠오르고 있다. 이러한 분위기는 민주주의의 발전과 인권, 그 기본으로서의 참살이(well-being)에 대한 관심이 높아지며 자연스럽게 등장한 화두라고 볼 수 있으나, 한편 이에 정책적 관점에서의 논의로 전환하는 계기는 UN이 2012년부터 행복보고서를 발간하면서부터라고 볼 수 있을 것이다. 왜 어떤 나라는 더 행복하고 어떤 나라는 상대적으로 덜 행복한가? 정책에 대한 성적표적인 의미로 각 국가의 순위가 발표되면서 각 국의 정책결정자들은 이를 한층 새로운 관점에서 들여다보게 되었고, 이를 계기로 꾸준히 상위권을 차지하고 있는 나라, 특히 최상위권을 독차지하다시피 하는 북유럽 국가들은 전 세계 정치지도자 및 학자층, 미디어의 관심을 끌지 않을 수 없었다. 도대체 무엇이 다른가. 경제성장률 및 1인당 GDP 등 성장위주의 경제성과 지표가 한 사회의 성공에 대한 평가의 잣대가 되던 2000년 전후 분위기에서 최근 행복지수 등장 및 정책적 단위에서 시작된 진지한 논의의 배경은 사람들이 더 이상 사회적 양적 성장 및 부수적 사회 불평등을 감내하지 않음을 의미하며, 표준적 (혹은 상대적) 개개인의 삶의 질 및 모두가 행복한 사회 등 질적 성장을 요구하는 시대로 접어들었음을 정책결정자들은 심각하게 받아들여야 할 것이기에 행복지수 등장배경은 그 함의가 매우 크다고 할 것이다.

1. 행복보고서와 정책적 함의

최초의 행복보고서는 UN이 2012년 발간한 “The World Happiness Report” 였는데 국가별 다양한 환경 속에서 각 국민의 평균 삶의 질 (Well-Being) 및 만족도를 보다 객관적 지표로 평가하고자 하는 의도로 시작되었다. 이후 “행복” 이라는 다소 추상적이고 개인적 차원의 주관적 관념으로 받아들여졌던 이 용어와 개념이, 각 국 정책결정자들을 중심으로 보다 구체적인 정책적·사회적 관점에서 심각하게 검토되기 시작하였다. 2016년 OECD 역시 경제성장률 관점의 국가발전 정도 측정지표들에서 보다 개선된 행태, 즉 “인간 중심의 삶의 환경” 중심의 관련 지표들의 중요성을 인식하고 이러한 지표들의 재정의 및 측정 세부지표 개발에 나서기 시작했다. 최근 UN Development Program (UNDP) 역시 국가의 양적 성장이 아닌, 질적 성장의 중요성을 강조하기 시작했다. 그 질적 성장이라는 개념의 핵심에는 “국민의 행복” 의 중요성 및 객관적 측정 방법에 대한 논의가 포함되었다. UNDP 의 대표는 최근 연설에서 “GDP의 독재 (tyranny of GDP)”를 언급하였는데, 이는 양적 성장에만 집중한 그간의 GDP의 비인간성을 지적한 것이라고 해석된다.

국가 및 사회·정책적 관점에서 국민의 행복을 다시 화두에 올리고 이것을 사회가치적 관점에서 측정하여 정책발전방향에 반영하겠다는 최근 대표적 국제기구들의 흐름은 매우 고무적이다. 왜냐하면 그간의 양적 경제성장 위주 정책에서는 개인들이 사라지고, 전체로서의 중립적인 하나의 수치만이 남기 때문이다. 그 안에서 얼마나 많은 사람들이 더 오래 일하고, 더 적게 노동의 대가를 지불받는지, 얼마나 비민주적 상황에서 일하는지, 소수자들이 얼마나 취약한 노동환경에 직면해 있는지, 그래서 그들이 얼마나 불행한지에 대한, 즉 질적 가치에 대한 논의는 생략되어 있기 때문이다. 우리 사회 역시 세계 최고수준의 자살률이라는 오명에 대한 근본적인 성찰이 부족하지 않았나 싶다. 2018년 UN 행복보고서에 따르면 우리나라는 무려 57위 (행복도 5.875)에 위치한다. 범죄율이 높다는 남미 일부 국가들보다 한참 아래에 위치한다. 국민의 절반 가까이가 행복하지 않다고 응답하는 것이다.

2. 전 세계의 이목을 끈 북유럽 국가들

반면, 동 보고서에서 1~3위는 모두 북유럽 국가가 차지했다. 핀란드, 노르웨이, 덴마크 국민의 75% 이상이 행복하다고 느끼며 살고 있는 것이다. UN이 행복보고서를 발간한 이래 지속적으로 북유럽 국가들은 최상위권을 휩쓸고 있다. 아울러 동 조사 시작 이래, 대부분 1위를 차지해 온 덴마크는 정부청렴도, 국가경쟁력, 국민인적자원개발지수, 국가혁신성, 사회신뢰도 등 수많은 국제기구들이 측정하여 발표하고 있는 각종 지표에서도 최상위권을 휩쓸고 있어 더욱 주목을 끌고 있으며, 덴마크 사회를 분석하는 수많은 서적들이 출간되어 인기를 끌고 있다. 사람들의 행복에 대한 관심을 짐작할 수 있는 대목이기도 하다.

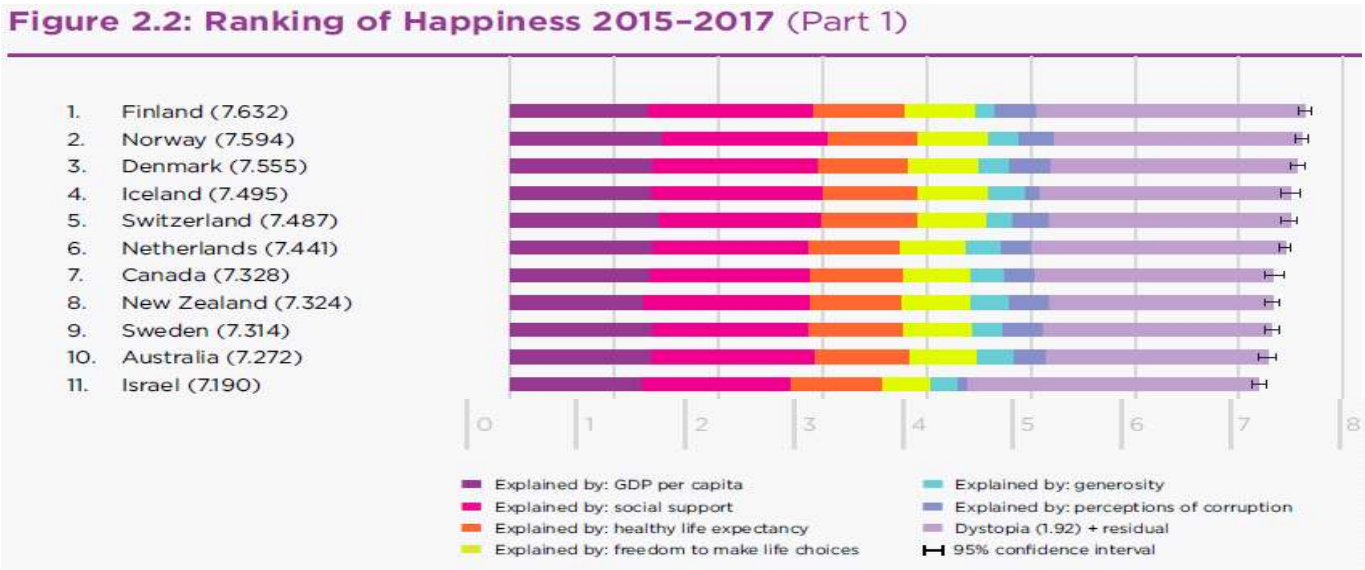


그림 9. 출처: UN Happiness Report (2018)

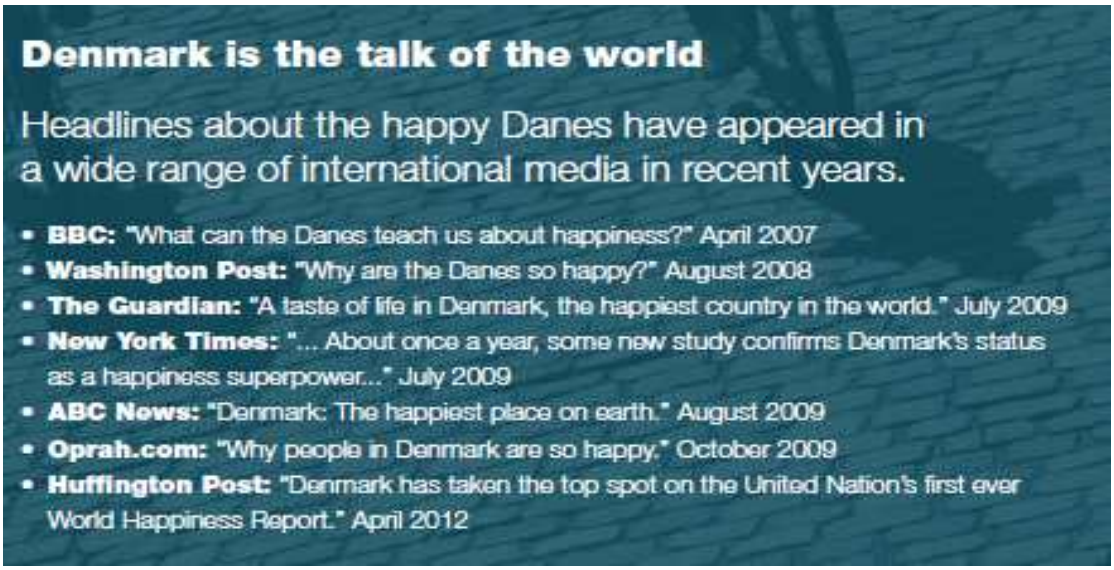


그림 10. 출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017)

당연하게 후속질문이 따라올 수밖에 없을 것이다. "무엇이 다른가", "어떻게 하면 국민이 행복한 사회를 만들 수 있을 것인가" 하는 질문들은 정책결정자들이 숙명적으로 안고 가는 숙제와도 같은 것이다. 각 국가의 역사적·사회적·맥락적 환경이 다른 상황에서 일괄 적용할 수는 없을 지라도, 분명 정책적 또는 철학적으로 다르면서, 참고할 만한 부분이 있을 것이라고 판단된다. 시작하기에 앞서, 이미 2010년에 발간된 <2020년을 향한 덴마크 정부의 비전제시> 내용 및 그간 행복보고서의 결과 등을 종합하면, 그들의 정책 한 가운데 존재하는 "사람 중심"의 정책에 대한 의지를 엿볼 수 있을 것이다.

The Government's goals for Denmark 2020

1. Denmark is to be among the world's wealthiest countries
2. The Danish supply of labour is to be among the 10 highest in the world
3. Danish schoolchildren are to be among the cleverest in the world
4. At least one Danish university is to be in Europe's top 10
5. Denmark is to be among the 10 countries in the world where people live the longest
6. Denmark is to be a green, sustainable society and among the world's three most energy efficient countries
7. Denmark is to be among the best at creating equal opportunities
8. Denmark is to be among the freest countries and among the best in Europe at achieving integration
9. Danes are to be among the world's most trusting and safe people
10. The public sector is to be among the most efficient and least bureaucratic in the world

그림 11. 출처: Denmark 2020, 덴마크 정부 발간 (2010)

Ⅲ. 튼튼한 디딤돌로서의 문화제도 ·정책 기본환경 구축

이 부분에서는 덴마크 사례를 중심으로 “행복한 국민, 행복한 사회“라는 또 다른 국가 브랜드를 구축하고 있는 덴마크 등의 다양한 사회적 배경을 문화제도 및 정책 관점에서 접근하기로 한다. 대다수의 국민이 행복한 국가라는 평가는, 상당 부분 이상적으로 보이기도 하나, 분명히 인과 관계가 되는 사회적 노력들이 수반되었음이 자명할 것이다. 따라서 본 장에서는, 실제 행복한 국민들이 사는 덴마크가 되기까지 어떤 문화·제도적 기초 환경을 구축할 수 있었는지 상관관계가 있는 요소들을 중심으로 단계적으로 살펴보고 그 정책적 의미에 대해 살펴보기로 한다. 덴마크 등의 사례를 연구한 결과, 이 모든 기초 체력적 제도들이 구축되었을 때 ‘국민이 행복한 문화복지 정책’의 효과 또한 그 최대의 성과를 낼 수 있을 것임은 자명할 것이기 때문이다.

1. 출발점으로서의 탄탄한 사회 복지정책 (Welfare Policy)

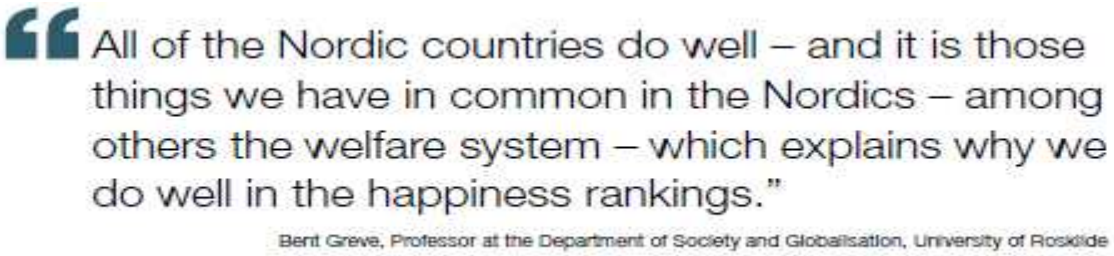


그림 12. 출처: “The happy Danes”, The Happiness Research Institution (2017)

덴마크 등 주요 북유럽 국가 복지정책의 근간은 ‘스칸디나비아 모델’이라고 부르는 사회복지 모형에 뿌리를 둔다. 즉 ‘모든 시민은 공정한 사회안전망을 보장받을 동일한 권리를 가진다.’ 라는 기본 원칙과 맥락을 같이 한다. 정부에 대한 신뢰를 바탕으로 한 합의된 세금 정책, 이로 인해 의료, 교육 및 연금에 관련한 기본 복지 서비스는 시민에게 ‘골고루’ 무료로 제공된다. 정부의 공정한 복지정책 집행은 정부에 대한 신뢰로 이어져 왔으며 낙오자가 없이 사회안전망(social security net) 안에서 국민들은 기본적인 삶의 질을 위한 기본 조건을 바탕으로 개인의 행복한 삶에 대한 다음 걸음을 거침없이 내딛을 수 있었다는 것이 수많은 행복 보고서 관련 학자들의 중론으로 보인다[4]. 이를 뒷받침하기 위해 세계 최고 수준의 높은 세금이 부과되나, 100년을 넘게 이어오며 공정하고 투명하게 집행된 복지정책 예산과 높은 수준의 서비스 및 이러한 공공서비스 수혜의 혜택을 누려온 시민들은 세금에 대한 저항이 매우 낮은 것으로 조사되고 있다.

4) 출처: “The happy Danes”, The Happiness Research Institution (2017)

병원, 아동보육시설 (day-care institutions), 간호, 요양시설, 연금, 실업수당, 주택보조 등의 서비스는 물론, 대학과정을 포함한 전 교육과정의 교육비는 무료로 지원된다. 장애를 가진 경우 장애연금 및 시설이 아닌 자가에서 머물면서 도움을 받을 수 있는 보조 수당이 지급되며 노인을 위한 장애연금, 가정 간호 보조 또는 가정 도우미 수당 등 또한 포함된다. 이러한 기초체력으로서의 사회복지 안전망은 국민 한 사람, 한 사람이 보살핌 (care)을 받고 낙오됨이 없이, 골고루 잘 사는 나라를 만드는 국가의 기초 체력이 되며, 내 삶의 최소 가치를 안정적으로, 평등하게 제공해 주는 정부를 신뢰하게 되고, 이러한 안전망을 공동 구성·유지해 오고 발전시켜 온 이웃을 신뢰하게 되어, 한 사회의 최고 자본 가치 (social value)로 평가받는 "사회적 신뢰"를 형성[5]하게 한 기본 축으로 평가된다.

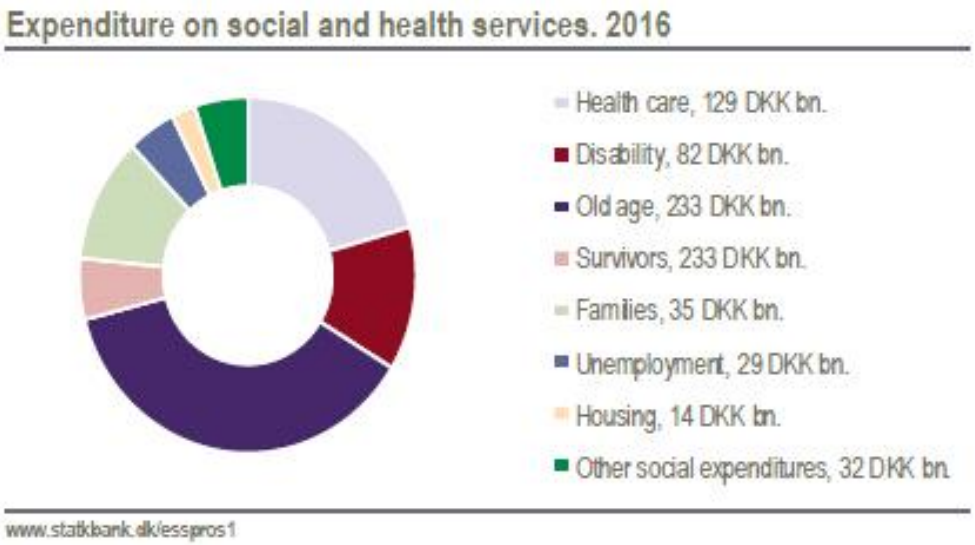


그림 13. 덴마크 주요 복지 예산 지출표 (2016)

사회적 여건 및 합의 수준에 따라 복지정책의 수준 및 이를 뒷받침할 세금요율 정책 등이 매우 달라지겠으나, 공교롭게도 높은 세금과 이러한 정책을 유지할 수 있었던 정부의 투명한 정책집행 역사, 이에 대한 국민적 지지를 바탕으로 한 북유럽 세금 정책이 사회복지 안전망 구축의 핵심이었음을 부인하기는 어려울 것이다. 아래 표에서도 볼 수 있듯이 사회가 불평등해 질수록, 사회 평균 행복지수가 감소한다는 것은 학자적 연구가 아니더라도 직관적으로도 이해되는 부분일 것이다.

5) "Trust: The social virtues and the creation of prosperity", Fransis Fukuyama (1995)

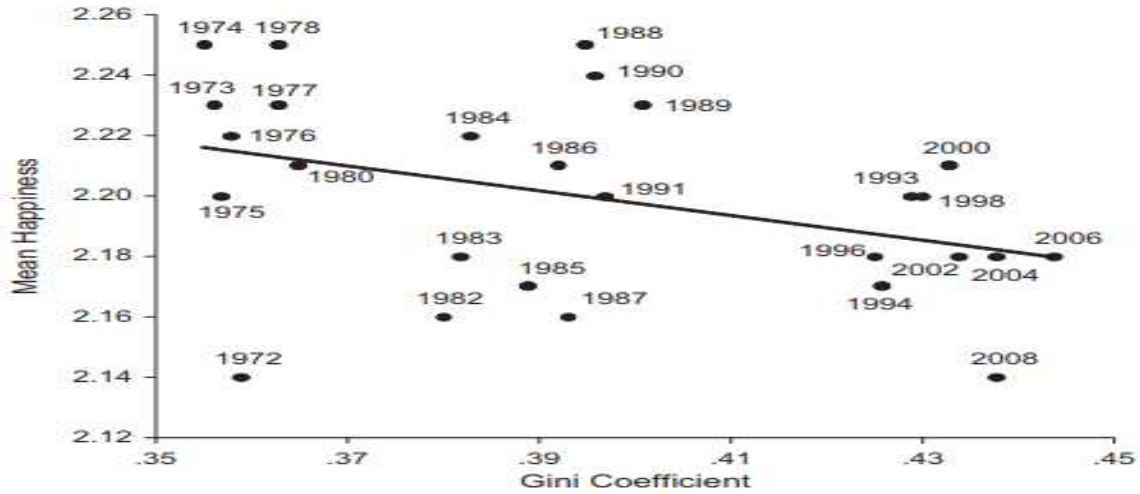


그림 14 . 미국 행복지수 평균점 및 지니계수 상관관계표 (1972-2008), 출처: Oishi et al (2011), Income Inequality and Happiness

위 표의 근거인 Oshi 등 공동저자의 같은 연구결과 (2011[6])에 따르면, 소득불균형이 커질수록 일반적 사회신뢰도는 감소하고, 인지된 공정성은 훼손되며, 이는 바로 행복한 지 여부를 묻는 질문에 부정적 결과로 반영된다고 밝히고 있다. 위 연구보고서의 자세한 기법을 소개하는 것보다 그 상관관계 숫자가 클수록 미치는 영향도 비례한다고 이해하는 것이 좋겠다.

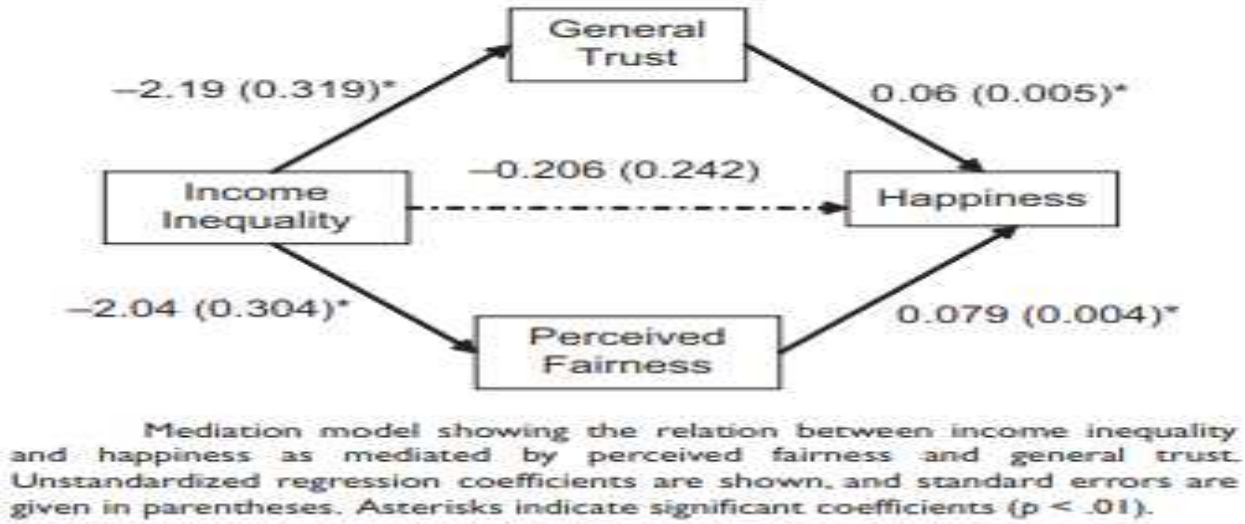


그림 15 . 소득불균형과 행복, 신뢰수준, 인지된 평등 상관관계 연구결과, 출처: 그림 14와 동일

6) 53,043명의 미국인을 대상으로 1972-2008년 동안 추적 연구 진행. “Respondents answered the following question: “Taken all together, how would you say things are these days—would you say that you are very happy, pretty happy, or not too happy? (1 = not too happy, 2 = pretty happy, 3 = very happy).” To measure perceived levels of fairness and general trust, we used the following questions, which were presented much later than the happiness item on the questionnaire: “Do you think most people would try to take advantage of you if they got a chance, or would they try to be fair? (1 = take advantage, 2 = depends, 3 = fair),” and “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can’t be too careful in dealing with people? (1 = cannot trust, 2 = depends, 3 = can trust).” Respondents also

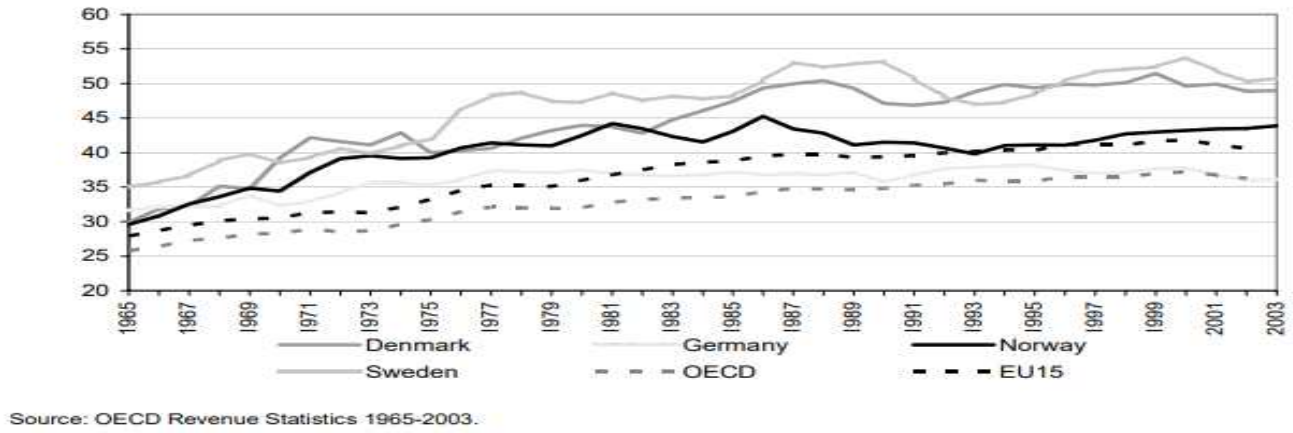


그림 16. Tax/GDP ratio in Denmark and certain OECD countries 1965-2003

이와 관련하여 미국학자들은 지난 50년이 넘는 시간동안 미국의 엄청난 경제적 양적 성장에도 국민의 행복체감 지수가 하락하는 지에 관한 연구에 몰두7)하였다. 관련 연구자들의 결론에 따르면 사회적 소득균형 및 재분배, 사회 복지망을 통한 공공서비스의 공정한 분배 등이 없이는 국민들이 행복을 느낄 기본 출발점의 상실을 의미하는 것임을 추론할 수 있을 것이다. 반드시 높은 세금정책을 도입하자고 주장하기에는 사회적 여건 및 합의 수준, 민주주의에 이르는 과정의 다양성 등 검토해야할 수 많은 변수들이 있을 것이다. 하지만, 현재 조사되고 있는 다양한 행복지수 보고서 외, 민주주의 성취도, 사회적 투명성, 사회혁신도, 남녀평등 지수, 사회 창의성 지수, 사회신뢰지수 등의 다양한 국제보고서 등에서 또한 동 북유럽 국가들이 상위권을 동시에 휩쓸고 있다는 것은 간과할 수 없는 정책적 함의를 지닌다고 판단된다. 다른 이름의 보고서 또는 다른 이름의 사회 지수이나, 어쩌면 같은 의미를 내포하고 있다고 판단되기 때문이다. 서론에서 잠시 언급하였듯이, 개인이 행복한 나라는 개인에 대한 자율성 및 최소 안전망 보장을 통해 사회의 다양성 및 사회전체 혁신 또는 높은 창의성으로 이어지고 이를 통해 국가의 경제발전 또한 선순환을 이루게 될 것임은 자명할 것이다. 이에 행복지수가 왜 중요하며 무엇을 말해줄 수 있는지 그 사회적, 정책적 의미를 되새겨 보지 않을 수 없는 것이다. 당장 우리나라가 이러한 수준의 세금정책 및 복지정책을 수행하기에는 분명 한계가 있을 것이다. 다만 이 보고서에서 강조하고 싶은 것은 소위 행복한 나라들로 평가받는 국가들의 공통점에 기초한, 행복한 국가로 가기 위한 첫 걸음 및 방향성으로서 자명해 보이는, 촘촘한 사회안전망 및 사회복지정책 구축의 중요성이며 이를 “출발점”으로 한국의 실정에 맞는 다양한 문화 복지정책 도입이 필요할 것이라는 부분이다.

---

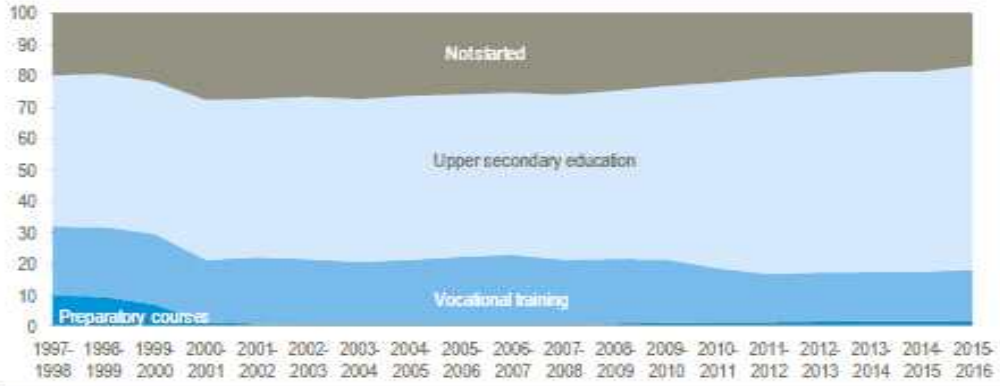
reported their household income (listed under the variable name “realinc” on the GSS), which was converted to 1986 U.S. dollars. For our analyses, we used the log-transformed household income. We obtained the index of income inequality (Gini index) from the U.S. Census Bureau (2009)“ (ibid: 1096-1097)

7) Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. In P. A. David & W. R. Melvin (Eds.), Nations and households in economic growth (pp. 89-125). New York, NY: Academic Press.

2. 행복은 소외되지 않을 기본 권리로부터: 자립권 보장을 위한 공정한 교육권리

평등하고 공정한 시민으로서 누릴 기본권으로서 교육권 제공 및 더 나은 교육환경 마련은 북유럽 국가가 인정받고 있는 또 다른 경쟁력으로 들여다 볼 가치가 있을 것이다. 어느 정도의 성장을 이룩한 국가라면 교육에 관심이 없는 나라는 없을 것이고, 더욱이 인적자원을 기반 (또는 의지)으로 성장해 온 우리나라의 경우 교육제도에 대한 논의는 늘 뜨거운 쟁점이 되어 왔다. 이 보고서가 행복한 사회를 위한 정책적 시사점을 찾기 위한 목적성을 띄고 있으므로, 이 파트에서는 소위 행복한 국가로 인정받는 나라의 아동 및 학생들은 어떠한 교육환경에서 성장하며 교육권을 누리고 있는지, 어떤 특이점이 있는지 들여다 볼 예정이다. 먼저 두드러지는 점은, (1) 완전한 무료 교육, (2) 학생 간 평등한 기회 및 평등성의 강조 및, (3) 직업학교의 보편화, (4) 토론위주 수업이다. 평등성 강조 부분은 특히 필자가 코펜하겐 대학교에서 학업을 수행하며 느꼈던 부분이기도 하며, 학생 간 경쟁을 부추기고 수직적 성적에 직·간접적으로 민감한 우리나라 문화와 대비되어 눈길을 끌었다. 평등성의 강조는 또한 개인별 특화 교육으로 이어진다는 점도 눈에 띈다. 공공복지의 기본 요소로 합의된 무료교육 정책을 바탕으로 한, 공정하고 보편화된 교육 수혜권은 사회 구성원이 골고루 행복을 누릴 수 있는 기초 요소로 작동하게 되는 것이다.

Students three months after leaving basic general education



www.statbank.dk/forlob10

Highest level of education in per cent (25-64-year-old people)

	1981	2000	2017
Total	**100**	**100**	**100**
Basic general education	41	30	19
General upper-secondary education	3	6	6
Vocational education and training	30	38	35
Short-cycle higher education	3	5	6
Medium-cycle higher education	9	13	17
Bachelor	0	1	3
Long-cycle higher education	3	6	12
Ph.D. degree	...	...	1
Not stated	12	2	2

www.statbank.dk/hfu1 and hfudd10

그림 17. 출처: Denmark in figures(2018), 덴마크 통계청

덴마크 교육의 주요 특징은 (1) 학생 스스로 학습계획 전반을 주도하고 이를 적극 지원, (2) 평생 교육 및 성인 재교육도 의무교육 수준으로 보장, (3) 적극적 참여 및 토론위주의 수업을 들 수 있겠다. 교육자는 학생의 의견을 경청하고 이를 보완하거나 자신의 의견을 첨언할 뿐, 학생의 의견이 최우선된다. 이는 학생 자율주도 학습을 권장하는 교육문화와 관련이 있는데, 이를 통해 수업준비부터 토론위주의 수업을 학생들이 주도하는 등, 학생자율권이 상당히 높은 수준이다. 이를 통해 수동적·주입식 교육으로 천편일률적인 입장을 갖는 것이 아닌, 민주주의·다원주의(pluralism)에 맞게 다양한 의견이 유도되고 또 학생 간 공유된다. 이를 통해 개인 한 사람 한 사람의 의견이 소중함을 배우고, 또 교육자가 생각하지도 못했던 방식의 새로운 가치나 의견을 유도할 수도 있음은 물론, 어릴 적부터 참여형 문화에 익숙하게 하여 민주주의적 시민이 되는 데 상당한 토대가 되는 방식이라고 평가할 수 있겠다. 교육자와 학생은 거의 평등한 수준으로 서로를 존중하는 문화도 발견되는데 이는 어떤 권위주의도 발견할 수 없는 민주주의·분권형 교육시스템의 일환이라고 평가될 수 있을 것이다.

Main facts about Danish Education

There are a few elements that characterize the Danish education system:

1 Grading scale
The Danish marking scale is a 7-point scale. This means, the Danish are graded with a -3 (F), 00 (Fx), 02 (E), 4 (D), 7 (C), 10 (B) or 12 (A). This grading scale was introduced in 2007 to make Danish grades more comparable in an international context.

2 Self-governing
The Danish education system is based on self-governing institutions and an independent, decentralized responsibility for education, although education is mainly regulated and financed by the state.

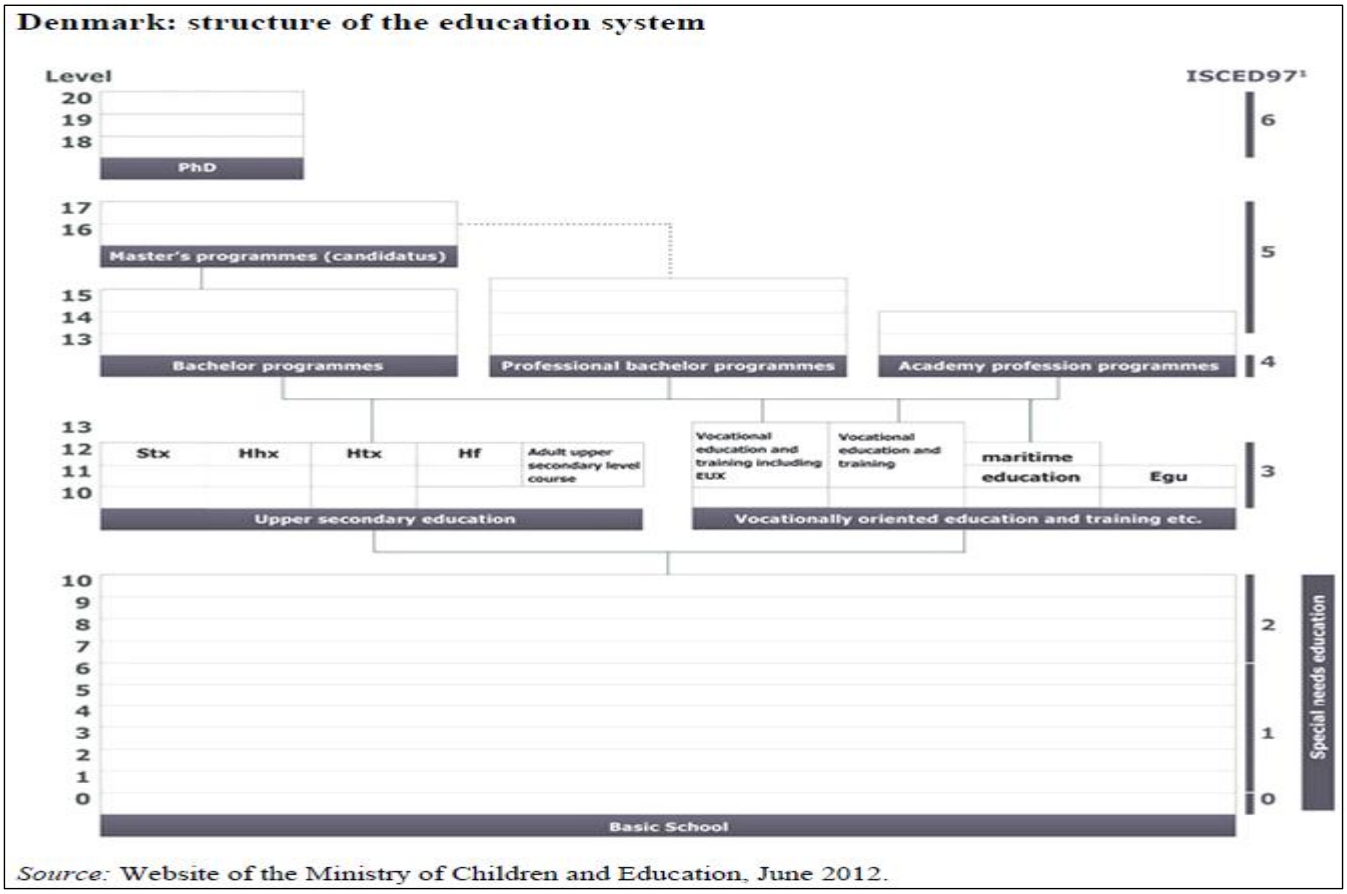
3 Lifelong learning
In Denmark, there is a tradition of taking part in education through all phases of life. This means, most people participate in education in order to improve their knowledge and skills in order to advance professionally or change career. This results in a constantly upgraded workforce, to meet the needs of the labor market.

4 Active participation
Students at Danish institutions are encouraged to play an active role in their learning process and take responsibility for carrying out projects independently or in small groups. In addition to attending classes, students are expected to participate in discussions and continuously develop their critical and analytical skills.

5 High standards
The quality of Danish education is assured in many ways. It is mainly regulated and financed by the State, and all public educational institutions are approved and evaluated on an ongoing basis.

그림 18. Major Facts about Danish Education, 출처: Arts education in Denmark, Kirsten Reininga, Utrecht University

1) 입학 전 (pre-school) 교육 및 공교육 제도



모두를 위한 교육이라는 기본 기치에서 보듯, 덴마크의 교육은 아동부터 대학까지 전부 무료이다. 스웨덴의 경우 심지어 학교 비품 및 스마트 기기까지 학교에서 제공한다. 경제적 이유를 근거로 소외되거나 불공정한 기회가 주어지는 학생이 없도록 하기 위해서이다. 덴마크의 경우 생후 6개월부터 취학 전 시기 돌봄 센터(day-care centere) 서비스가 지방정부를 통해 제공되며, 이를 이용할지 여부는 선택사항이다. 다만 교육과정 및 관련 제도 등의 총감독은 중앙 부처 소관 사항이며 (Ministry of Social Affairs and Integration) 물론 사립 기관들도 많아 부모가 선택적으로 이용할 수 있다. 2009년부터는 6세 아동의 경우 사전 교육(pre-school) 과정이 의무화되었다. 덴마크의 공교육 시스템은 “Folkeskole”라 불리며, 즉 말 그대로 공공학교를 의미하는데, 78% 이상의 학생이 이 과정을 이수하며 나머지는 사립학교 과정 또는 특수학교 과정을 선택하고 있다. 공공학교의 학급당 평균 학생 수는 21.4명이며 사립학교의 경우 18.1명으로 조사된다. (2014/2015 기준) 공공학교 관련 법령에 따르면 학교는 (1) 학생이 상급 교육과정 진학을 위한 특별 요건을 이수하도록 최선을 다해 노력할 것, (2) 다만 이 과정에서 학생의 특수성을 반드시 고려하며 민주시민으로 역할하고 성장하도록 특별히 교육할 것, (3) 학생의 개인별 능력강화를 주요 목표로 하되, 협동하는 능력을 반드시 고양하도록 노력할 것 등의 요강이 눈에 띈다.

<Three National Goals for public schools>

1. The public school must challenge all pupils to reach their full potential.
2. The public school must lower the significance of social background on academic results.
3. Trust in the school and pupil well-being must both be enhanced through respect for professional knowledge and practice in the public school.

학생들은 개인별로 지속적으로 평가되고 관찰되며, 이는 학생 간의 비교 및 우위 평가를 목적으로 함이 아니라, 학생 개인의 특화된 교육 및 진로 개발을 돕기 위한 것이다. 공공교육 과정인 Folkeskole 외 사립 및 특수학교들 또한 학생 수에 비례하여 정부의 일정한 보조금을 받고 다양한 프로그램별 지원을 받는다.

2) 중등 교육 (Upper secondary education) 및 직업 교육 (vocational education) 과정

고등교육과정 이수를 위해 제공되는 중등교육 과정은 좀더 세분화된 특징을 보인다. 즉 초등 공공교육 과정에서 충분히 평가된 개인별 특성을 최대한 반영하여 개인별 진로를 어느 정도 설정하여 중등 교육 단계부터 세분화된 교육과정을 선택 이수할 수 있다. 또한 각 과정 및 시험은 학교 자체의 평가 뿐 아니라 외부 기관의 평가를 동시에 받도록 하여 보다 객관성을 담보하도록 노력하고 있다. 이는 대학과정까지 공통 적용되는 원칙이다.

<Four Academically oriented general upper secondary programmes>

1. The 3-year Upper Secondary School Leaving Examination, Gymnasium (stx)
2. The 3-year Higher CommercialExamination (hhx)
3. The 3-year Higher Technical Examination (htx)
4. The 2-year Higher PreparatoryExamination (hf)

직업교육 (Vocational education and training: VET)은 100개 이상의 프로그램을 통해 300개 이상의 다른 자격증 (qualification)을 수반한다. 보통 2년에서 5년 반 기간의 교육기간이 요구되고, 가장 일반적인 경우는 3년 반에서 4년이 소요된다. 이 프로그램들은 보통 “샌드위치 타입” 교육과정으로 불리는 데, 이는 이론교육과 실제 현장 교육이 적절하게 접목되어 있다는 의미이다. 일부 프로그램은 실제 회사 및 산업현장과 직접 연결되어 학생의 선택에 따라 현장을 체험한 뒤 이론 및 실기 과목들

을 병행 이수하도록 하기도 한다. 이외에 눈에 띄는 직업교육 과정은 (1) vocational basic course (egu): 개별 상담 후 맞춤형 직업교육 과정으로 30세 미만의 무직자 중 교육과정 밖에 있는 개인들을 대상으로 실제 산업 현장의 수요 및 적성에 맞추어 개인의 신청에 따라 다양한 프로그램이 제공되는 특징을 가진다, (2) Production school: 25세 미만으로 youth education을 마치지 못했거나 준비가 안된 청년들을 대상으로 하며, 덴마크에 약 80개의 서로 다른 production school이 있다. 실제 직접적인 재화 생산과 연계된 것이 특징이며, 목공 및 금속공예 등의 기술, 미디어 제작, 영화 제작 등 실제적 현장 기술을 바로 제공하는 것을 특징으로 한다. 개인별 지도 및 지원을 받을 수 있고, 이를 통해 청년들이 미래를 준비할 수 있는 실제적인 기술을 제공하는 특징이 있다. 입학시험이 없으며 보통 5개월의 교육과정이 제공되고 1년까지 무료 교육을 받을 수 있다, (3) Combined youth education (KUU): 일반 중등교육 (일반 중등학교 또는 직업학교)을 받을 준비가 안된 청소년이 대상이며, 최대 2년 과정이다. 일반 중등과정의 프로그램의 기초 과정 또한 제공된다, (4) Specially planned youth education (STU): 신체적, 정신적 또는 사회적 어려움이 있는 청소년을 대상으로 특별한 교육과정이 제공되며 독립적 사회생활 능력을 길러주는 특수학교 성격의 교육과정이다.

3) 고등 교육 (Higher education)

덴마크의 고등교육은 세계 최고수준의 인재육성을 목표로 연구기반 혁신을 주요 골자로 하고 있다. 학제 간 협동과정을 매우 장려하며 이 과정에서의 혁신 및 창의적 연구 성과를 적극 지원하는 특징을 보인다. 아울러 project-base 활동을 적극 지원하여 이러한 적극적 연구 분위기를 이끌고자 하는 덴마크 정부의 노력 또한 두드러진다. 대부분의 덴마크 고등교육 프로젝트는 기업과 연계하여 이루어지는 경우가 많으며, 우수인재를 적극 영입하기 위해 외국 우수 유학생을 적극 유치하고 영어로 제공되는 다양한 학제 과정을 제공하고 있다.

"The institutions are highly international and offer a large number of programmes taught in English. A recent survey with responses from more than 3,500 international students studying in Denmark showed that 78% of the students would recommend Denmark as a study destination and 93% consider Denmark to be a safe country to live in."[8)]

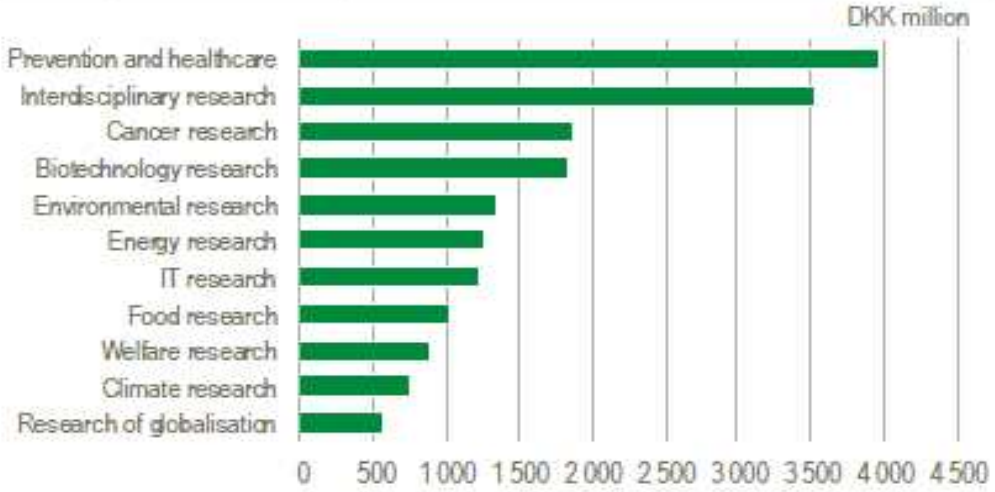
대학 이상 고등교육 과정의 다양한 연구센터 및 프로젝트들과 촘촘히 연결된 덴마크 기업 연구개발 (Research & Development, R&D) 예산[9)]은 유럽국가 평균을 상회하는

8) 출처: www.studyindenmark.dk

9) "In the public sector, universities accounted for 71 per cent of research and development with costs amount-ing to DKK 1 5.3 bn in 2015.Applied research and basic research in the public sector are largely of the same size with 46 and 40 per cent, respectively, of the total number of man-years. The remaining 14 per cent is used for development." (출처:

것으로 알려져 있다. 민간 기업분야와 공공분야 R&D 예산은 2015년 기준, GDP의 2.87%를 차지[10]하고 있다.

R&D expenditure of the public sector. 2015



www.statbank.dk/fouoff05

Expenditure on research and development

	Unit	2013	2014	2015
R&D expenditure	DKK m	**56 662**	**57 161**	**59 326**
Public sector	2013-	20 354	20 346	20 968
Private sector	Prices	36 308	36 815	38 358
R&D expenditure	per cent, GDP	**2.97**	**2.92**	**2.96**
Public sector	-	1.09	1.06	1.07
Private sector	-	1.88	1.86	1.89

www.statbank.dk/cfalenp, forsk01 and fouoff07

4) 평생 교육 (Higher education)

덴마크의 평생교육의 전통은 상당히 오랜 기간을 거쳐 정착되었다. 많은 덴마크인들이 평생교육 (재교육 또는 정규과정 외 교육)에 참여하고 있으며 이를 기반으로 재취업 및 새로운 기회를 획득하는 등 재교육 및 재취업이 상대적으로 탄력적으로 잘 정착되었다는 평가이다.

Denmark in figures(2018), 덴마크 통계청)

10) "In comparison with other European countries, the Danish expenditure on research is pretty high. Only Sweden, Austria and Germany surpass Denmark with 3.25 per cent, 3.09 per cent and 2.94 per cent, respectively." (출처: 상동)

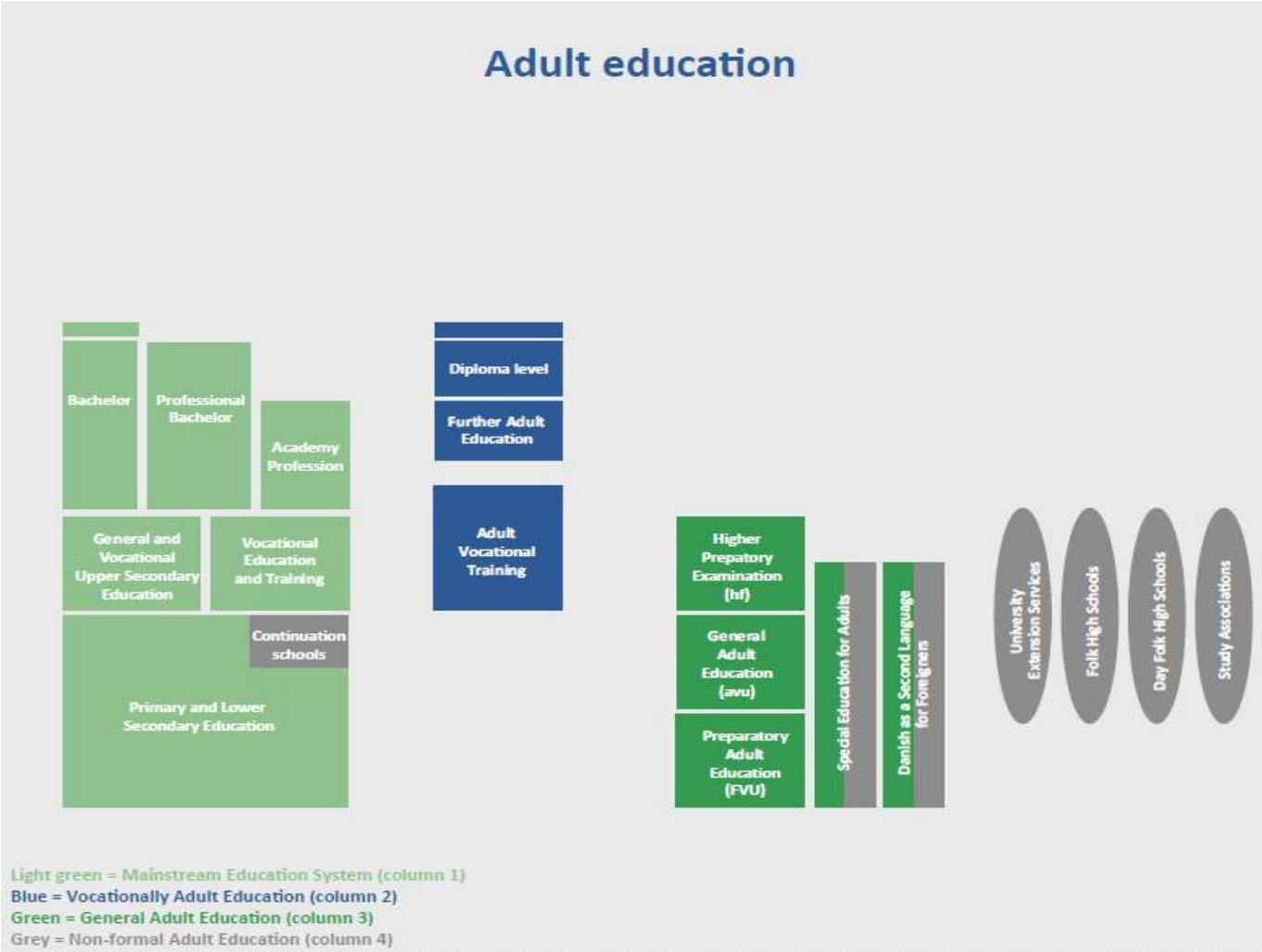


그림 21. 출처: Danish Education System (2016), 고등교육부, 문화부, 아동・교육 및 양성평등부 공동

유연한 고용환경에 대비하기 위한 평생 교육으로서의 재교육 시스템은 크게 두 분야로 나뉘는데,

가. Non-formal education

개인의 적성검사 등을 통해 최대한 개인이 선택하도록 하는 프로그램이다. 정규 초중고 과정을 이탈한 청소년이나, 성인이 해당된다. 성인의 경우 그간의 직업 경력이 매우 세분화되고 경험의 정도 및 범주가 다양화되어 있으므로 이를 배려한 프로그램인데, 시험이나 평가가 없는 특징이 있다.

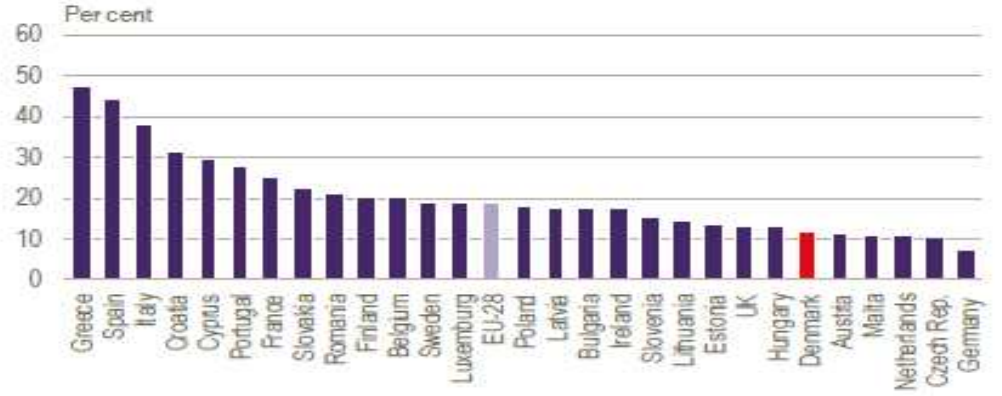
나. Formal education

이는 직업교육과 일반 성인교육으로 나뉜다. 시험 및 평가가 있는 특징이 있다.

3. 생존권 보장 및 그 행복 열매는 가족과 함께 누리도록: 노동시장 유연성 및 일·가정 (Work-Life Balance) 양립 지원

공정한 교육기회 제공 및 평생교육 환경으로부터 나아가 이후 개인은 노동시장에서 자신의 능력을 발휘하고 그 노동의 대가를 공정하게 지급받을 권리를 가진다. 따라서 덴마크 정부는 무엇보다 실업률 해소를 위해 노력하여 왔고 최근 10년간 실업률은 꾸준히 감소하여 왔다. 그리하여 현재 이민정책에 다소 보수적인 입장을 취하는 정권이 집권하고 있음에도 외국인 노동자를 끊임없이 받아들이고 있는 실정이다. 어떻게 이것이 가능할까. 실업률 문제로 고심을 하고 있는 우리나라 또한 덴마크의 다양한 정책적 환경을 행복한 사회적 관점과 선순환적 인과관점에서 고찰할 가치가 있는 또 다른 이유가 될 것이라고 판단된다.

Youth unemployment rate in the EU (15-24-year-old population). 2016



Source: Eurotat (LFS)

The population's labour market status. 15-64 years

	Unit	2000	2010	2017
Total population	1,000	**3 518**	**3 621**	**3 686**
Men	-	1 780	1 826	1 863
Women	-	1 740	1 795	1 824
In the labour force	-	**2 831**	**2 874**	**2 906**
Men	-	1 508	1 509	1 519
Women	-	1 324	1 365	1 388
Employed	-	**2 700**	**2 656**	**2 735**
Men	-	1 446	1 380	1 432
Women	-	1 254	1 276	1 304
Unemployed	-	**131**	**218**	**171**
Men	-	62	129	87
Women	-	70	89	84
Unemployment rate	per cent	**4.6**	**7.6**	**5.9**
Activity rate	-	**80.5**	**79.4**	**78.8**
Men	-	84.7	82.6	81.5
Women	-	76.1	76.0	76.1

www.statbank.dk/aku101 and aku121
Note: Figures from the Labour Force Survey

위 표에서 보다시피 덴마크의 청년실업률은 유럽 평균 매우 낮은 편에 속한다. 2017년 기준 고용가능 인구 중 최근 20년간 덴마크의 노동시장 성적표를 보면 그 인구유입

및 흡수율이 상승하고 실업률은 하락했음을 볼 수 있다. 노동인구 활동율도 유럽 평균치를 상회함은 물론 특히 여성노동력 적극 참가율의 경우 스웨덴과 함께 유럽 최상위권 국가에 해당[11]하는 것으로 나타났다. 아울러 45세~64세 장년층 이상 노동인구의 실업률 또한 2017년 기준 3.7%에 불과, 유럽기준 최저 실업률을 기록하였다.

"강력한 경제적 부를 바탕으로 지속적인 혁신적 투자가 이루어지고, 이를 통해 기업은 끊임없이 신규 인력을 고용할 원동력을 갖는다?"라고 결론짓기에는, 현시점에서 우리나라 입장에서 너무 비현실적이고 다소 힘이 빠지는 상투구임을 부인하기 어려울 것이다. 그러나 이러한 국가적 부 및 높은 GDP 수준 (2017년 기준, 50,564$[12])은 힘빠지는 시작점으로부터의 불균형적 요인이 아니라, 다양한 정책적 요인들로 인한 개인의 자율 및 창의성, 혁신의 결과로 봄이 타당할 것이다. 덴마크 또한 2010년 전후 유럽 경제적 위기 여파로 인한 어려움을 여전히 겪고 있으며 덴마크 정부는 여전히 고용 및 실업률 지표를 매우 조심스럽게 모니터링 및 관리하고 있다. 노동은 개인이 가진 노동능력이 가치를 창출하고 그 과정에서 다양한 사회활동에 참여하여 소속감 및 안정감, 성취감을 느끼게 하는 일련의 사회참여 과정이다. 따라서 필수 생계를 위한 활동일 뿐만 아니라, 개인에 따라, 행복한 사회참여 및 가치창출을 위한 필수적 사회활동이 될 수 있다. 또한 실업률은 개인의 행복에 절대적 영향을 미치는 요소임은 자명하다.

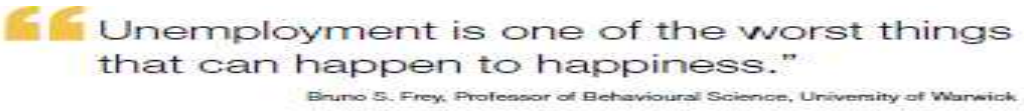
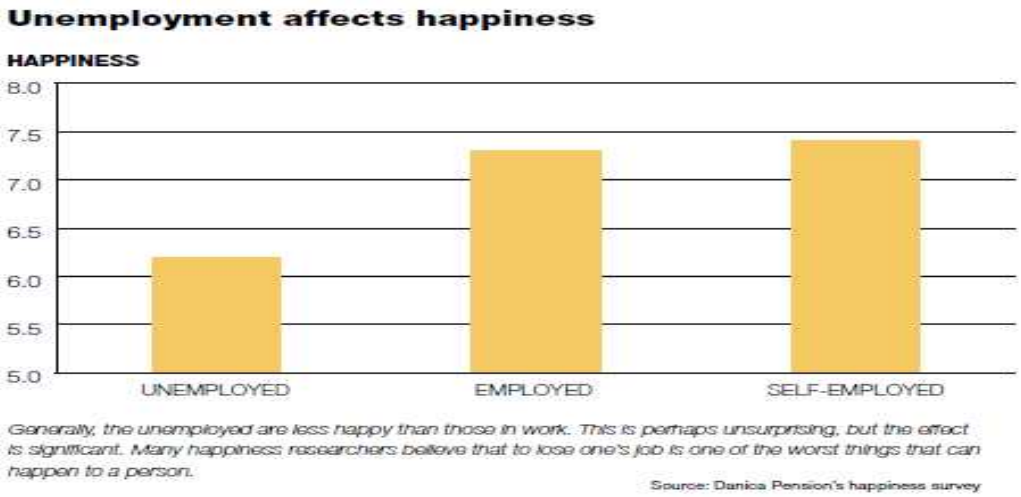


그림 23 .출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017)



위 그래프에서 흥미로운 점은 실업자보다 고용된 사람이, 고용된 사람보다 스스로 고용된 사람, 즉 창업을 한 사람의 행복지수가 높다는 점이다. 아울러 70% 이상의

11) "The activity rate in Denmark is among the highest in Europe. An important reason for this is that Danish women are more frequently part of the labour force. Only Sweden has a higher activity rate among women." (출처: Denmark in figures(2018), 덴마크 통계청)

12) OECD data, 출처: https://data.oecd.org/denmark.htm

덴마크인들은 경제적으로 충분히 자립할 경우에도, 현재의 일을 지속하겠다고 밝힌 것[13]으로 나타났다. 이는 달리 말하면 이들이 노동시장에서 대체로 만족하고 있음을 나타낸다고 할 수 있을 것이다. 우리는 종종 노동은 힘들고 피하고 싶은 것, 여가생활은 개인이 노동으로부터 탈출하여 행복을 느끼는 출구 정도의 인식을 가지고 있는 경우가 있으나, 노동시장이 노동자 친화적인 어떤 여건을 갖추게 되면 개인의 성취감 고양시키고 그 속에서 행복을 누릴 수도 있으며, 이러한 과정 속에서 개인의 창의력 또한 증진되어 기업의 경쟁력 및 나아가 국가의 혁신적 경쟁력을 증진시키는 요인이 될 수 있음을 덴마크의 사례로부터 간접적으로 유추해 보는 것도 가능할 것이다. 덴마크인들이 노동환경에 만족한다는 다양한 연구결과가 있으나 그 중, 생활환경 및 업무조건 개선을 위한 유럽 재단 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) 의 유럽 33개국 직업 만족도 조사 (2007, 4가지 조사 분야: (1) 급여, (2) 근무시간, (3) 직업 content, (4) 미래전망) 결과를 보면, 덴마크는 4가지 조사 분야 모두 상위 4개국에 포함된 것으로 나타났다. 직업의 질에 대한 만족 분야에서는 조사국 중 1위, 미래전망 및 근무시간은 2위를 차지하였다. 노-사간 높은 수준의 신뢰도 또한 직업 만족도에 큰 영향을 미친 것으로 조사되었다.

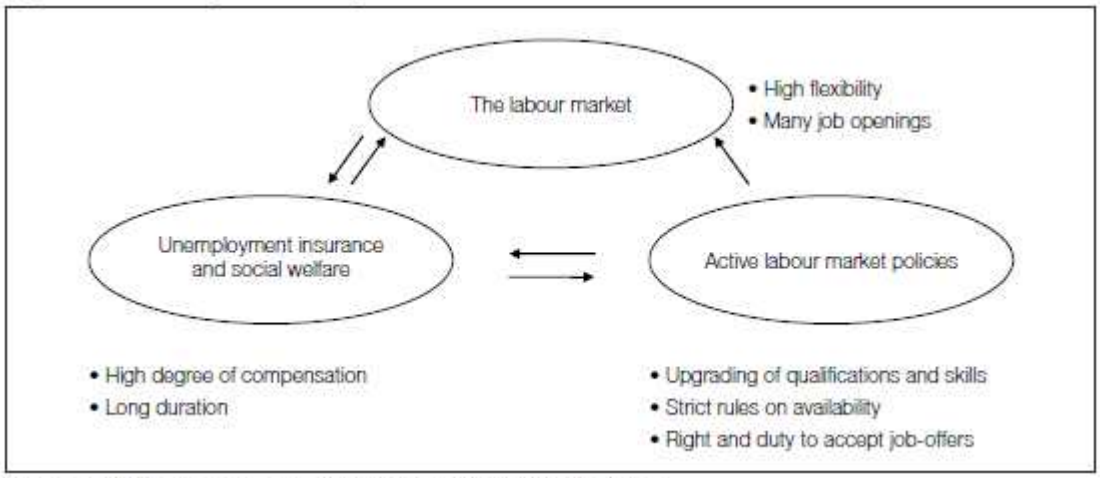
학자들이 공통적으로 언급하는 덴마크 노동정책의 특징은 (1) 노동시장 유연성, (2) 실업자 안전망이다. 한번 실업자가 되면 절망적인 상황을 맞게 되는 우리나라와 달리, 노동시장의 순환도가 매우 높고 재교육 및 재취업 또한 활발한 편[14]이다. 또한 실업자 보험 및 연금, 실업수당, 실업자별 맞춤형 재교육 무료 지원, 구직활동 실업자에 대한 지원이 매우 강력하다는 점이다. 이러한 노동정책 개혁은 1994년에 이루어졌는데 주요 골자는 노동시장 정책 이행 소관을 지방정부 노동위원회 등으로 이관하여 개별 시장 환경 및 노동 수요에 맞게 디자인하고 지원하도록 하며 중앙정부는 후방 예산 지원 등을 총괄한다는 부분이다. 또한 재취업 교육 지원 강화, 노동자별 맞춤형 성인 재교육 강화 등도 이러한 패키지로 함께 실행되었다. 이는 2010년 이후 경제위기에 대응하여 효과적인 성과를 냈다는 평가가 지배적[15]이다.

---

13) 출처: European social survey, 2010

14) "The Danish labour market is characterised by a high degree of mobility both in terms of the willingness of the workforce to commute to work11 and the turnover in jobs. It is estimated that approximately 800,000 people (some 30 per cent of the workforce) change jobs every year.12 The average rate of job tenure is eight years, the third lowest among the OECD countries; only the United States and England have a lower average rate of job tenure. Denmark's rate is also substantially under the level in the other Scandinavian welfare states." (출처: Jan Hendeliowitz and Carina Bastlund Woollhead (2005), Employment Policy in Denmark – High Levels of Employment, Flexibility and Welfare Security.)

15) "Many evaluations of both process and effect of the labour market reforms support the argument that the 1994 changes in employment policies have made a significant contribution to the improved functionality of the Danish labour market over the past ten years." (출처: Jan Hendeliowitz and Carina Bastlund Woollhead (2005), Employment Policy in Denmark – High Levels of Employment, Flexibility and Welfare Security)

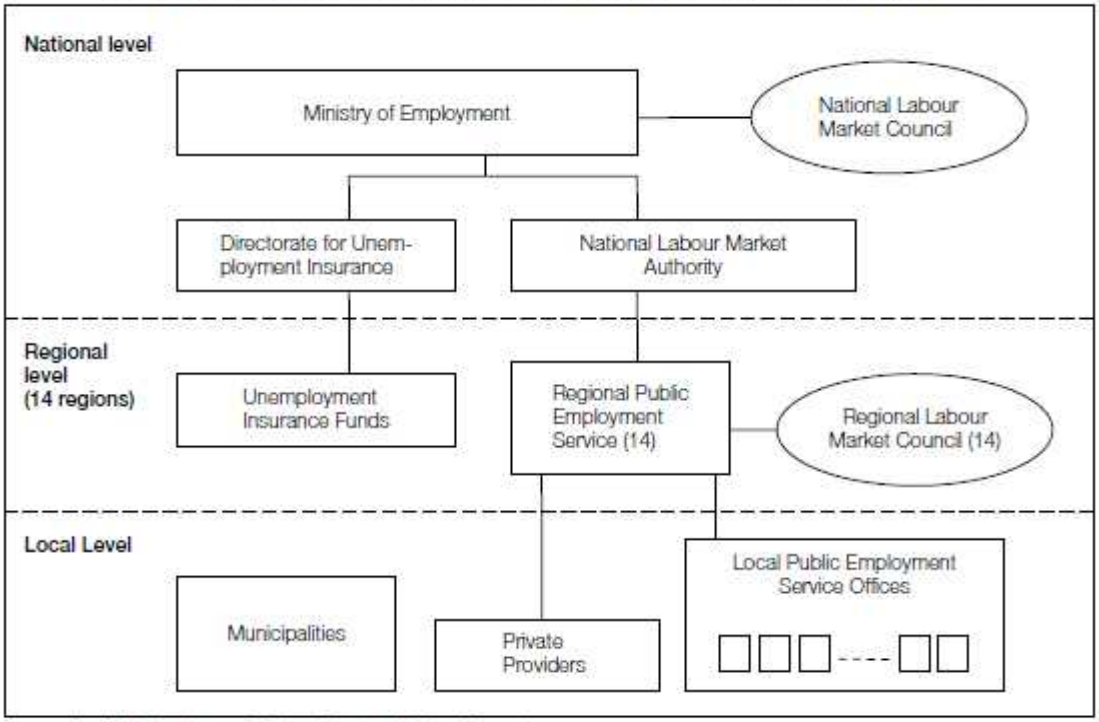


Source: Madsen, 2002: 51; *OECD Employment Outlook* 2004: 97; Keane, 2001: 345.

2000년 이후 최근까지 성공적이라는 평가를 받는 덴마크식 고용시장 모형을 압축하여 나타낸 위 그림을 보면 덴마크 모형은 노동유연성과 안정성의 혼합어인 “Flexicurity” (Flexibility + Security)로 요약된다. 고용안정성이 지나치게 강조되면 정부의 개입이 과하게 되고, 고용시장을 왜곡하여 새로운 직업 창출 및 혁신에 장애가 된다는 판단으로 1994년 노동정책 개혁 정책 일환으로 도입되었다. 이는 노-사간 오랜 시간 구축한 신뢰관계가 있었기에 가능한 부분이기도 했다. 또 하나 특이한 부분은 이러한 공공고용 정책에 대한 실질적 지원을 총괄하는 기관인 ‘공공 고용 서비스’ (Public Employment Services, PES)의 주요 임무는 고용수요와 공급을 직접적으로 연결하는 역할을 한다. 2002년에 시작된 PES는 “Jobnet.dk”를 직접 운영하며 취업희망자는 자신의 CV (이력서)를 30일 이내에 등록함을 의무화하고 있다. 기업 고용 수요의 최소 30% 이상이 이 사이트를 통해 공지되고 취업 수요자와 공급자를 연결해주는 맞춤형 매칭을 적극적으로 수행한다.

그림 26. jobnet.dk 메인 페이지 (덴마크어로 제공)

Chart of the present set-up of the main public employment-related institutions in Denmark



Source: The Public Employment Service, Storstrøm Region, Denmark.

80% 이상의 덴마크 노동자가 최소 1개 이상의 노조에 가입되어 있고, 고용자 대표단체, 정부와의 governance로 연계되어 정기적 대화를 가지고 관련 정책결정에 직접적으로 참여[16]한다.

흔히 북유럽 국가라 하면 사회복지 정책이 발달하고 시장지향적인 미국형 모델과 달라, 고용안정성이 강하게 보장될 것이라는 인식이 있었으나, 의외로 들여다보니 노동시장은 상당히 유연하고 탄력적으로 운용하되, 재취업이 어렵지 않은 구조로 그 탄력성은 정책적 안전망으로 뒷받침되고 있다는 것이 발견되었다. 실업률을 어떻게 떨어뜨렸는가의 문제는 좀 더 거시적 관점 및 특정 국가의 다양한 사회경제적 자원 및 경제상황적 요인들이 복합적으로 작용하여 이루어진 결과이므로, 우리나라 상황에 단순 도입하기는 어려움이 있을 것이나, 드러난 결과의 함의는 분명해 보인다. 행복한 국가가 되기까지 개인의 생존 기본권을 보장할 기반이 되는 노동권을 성공적으로 뒷받침한 노동시장 개혁 및 노동 정책 성공이 상당 부분 기여했을 것이라는 점이다.

개인은 노동의 가치를 정당하게 보상받고 노동정책 결정에 적극적으로 참여하며, 이

16) "The partnership organisations focus on various issues such as economic development, the labour market, employment and living conditions of disadvantaged groups, and other urban and rural development issues... The Ministry of Employment receives advisory assistance from the National Labour Market Council in drafting policy and legislation and for planning labour market initiatives and establishing the framework for measures at the regional level. Then, the content and extent of the regional objectives is negotiated between the National Labour Market Authority and the regional Labour Market Council and laid down in annual contracts between the regional Labour Market Councils and the Minister of Employment. The contract is signed by the Director General of the National Labour Market Authority, the Chairman of the regional Labour Market Council and the Regional Director of the Public Employment Service." (출처: 출처: Jan Hendeliowitz and Carina Bastlund Woollhead (2005), Employment Policy in Denmark – High Levels of Employment, Flexibility and Welfare Security, 127-129p)

렇게 보상받은 노동의 대가는 일-가정 양립정책을 통해 개인과 가정, 가정의 네트워크인 사회로 골고루 수혜가 돌아가도록 한다. 덴마크는 이 연결고리에서 다시 한번 유럽 최고 수준의 성적표를 보유하고 있다. 우리나라에도 최근 화두가 되고 있는 일과 삶의 균형, 양립도, 소위 '워라밸' (work-life balance) 관련, 국가 신용 관련 비교 연구 등을 수행하는 영국 회사 TotallyMoney.com의 work-life 양립 수준 국가비교 조사 (2017) 자료에 따르면, 24개 유럽 국가 중 덴마크는 1위를 차지함은 물론, 북유럽 3개국 모두 4위권 내에 안착하는 등 일-가정 양립 정책이 국민 행복 지수와 절대 무관하지 않음을 확인시켜 주고 있다. 이 연구는 일-가정 양립에 대한 비교 조사를 위해 (1) 행복도, (2) 생산성, (3) 주당 근무시간, (4) 총 공휴일수, (5) 여가 집중 시간, (6) 생활유지비, (6) 수면시간 등을 조사하여 비교지수화한 결과이다.

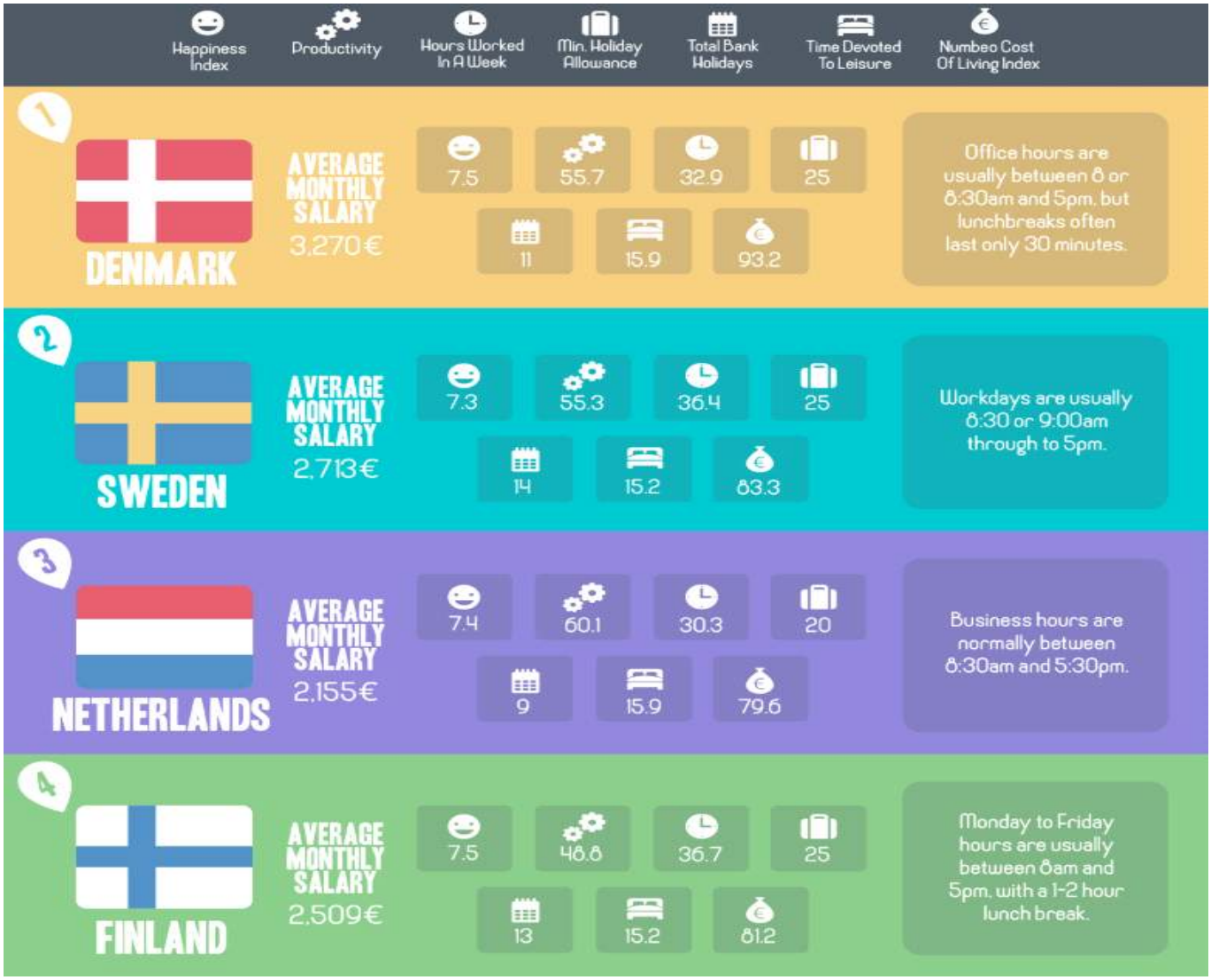


그림 28. work-life 양립과 생산성, 행복지수 등과의 관계조사 (2017) 상위 4개국, 출처: http://www.totallymoney.com/work-life-balance/?utm_campaign=unspecified&utm_content=unspecified&utm_medium=email&utm_출처=apsis-anp-3

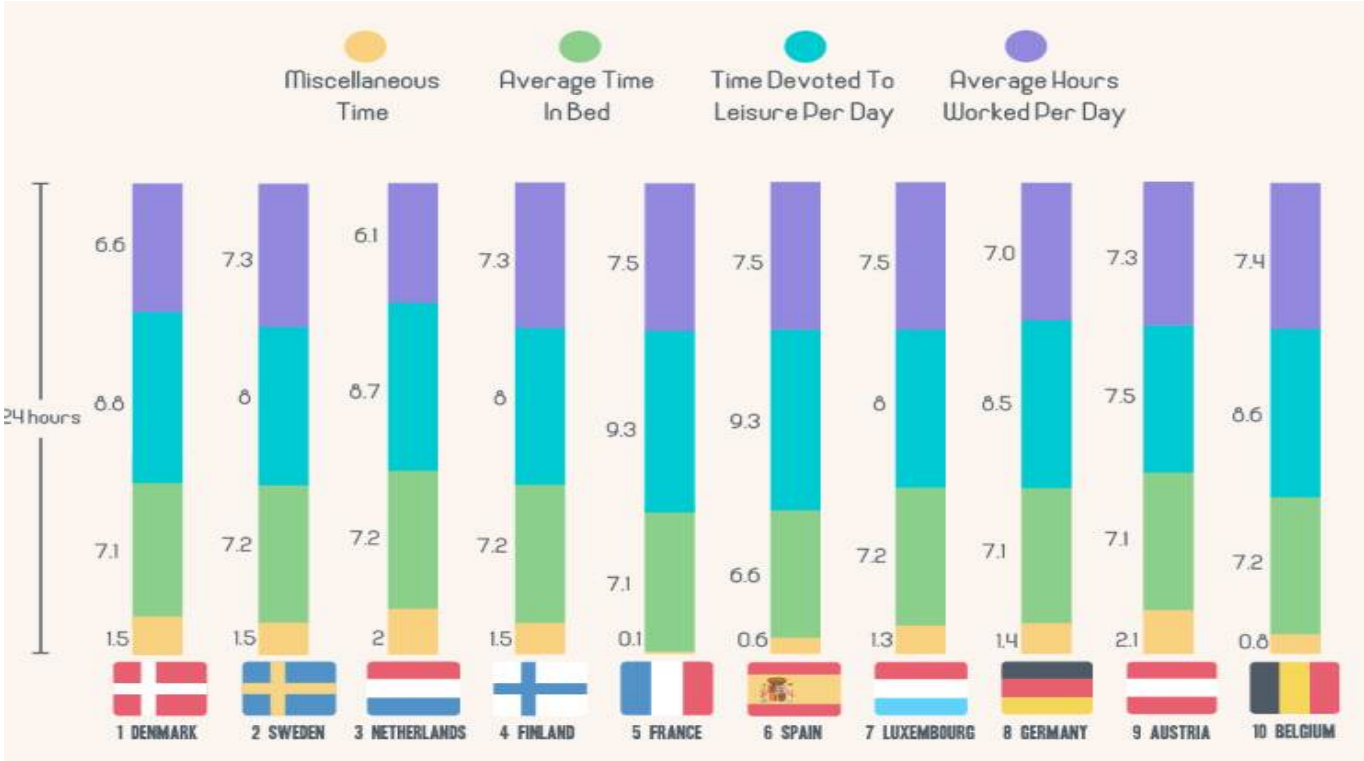


그림 29 . 일-삶 양립 유럽국가 비교조사 결과 중 24시간 중 각 상위국 국민들의 시간 분배 비교도(출처: 상동)

위 조사결과에서 흥미로운 점은 '워라밸' EU 상위국 간 수면시간은 스페인을 제외하고 큰 차이가 없고, 여가집중 시간 차이도 크게 두드러지지 않으나, 근무시간은 1위인 덴마크와 3위인 네덜란드가 확연하게 짧음을 알 수 있다. 상대적으로 행복하거나 만족한 상태에서 상대적으로 짧은 시간 동안 집중하여 일한 만큼 생산성을 높이고, 개인 또는 가족, 친구들과 안정된 여가활동을 통해 부수적 여가문화 관련 산업도 발전시키는 것으로 유추할 수 있는 자료라고 할 것이다. 아울러 EU 산하 연구기관인 Eurofound의 2004년-2005년 조사결과에 따르면 이미 60% 이상의 고용주는 고용만족도는 상당부분 탄력근무제 등을 통해 뒷받침된다고 판단하고 있고, 이에 대한 상당 수준의 긍정적 의지를 나타내고 있다는 점 또한 확인된다.

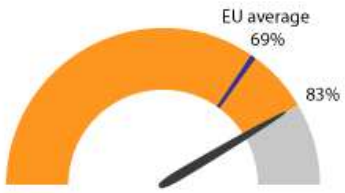
- Flexible working time arrangements are in operation in almost half (48%) of workplaces with 10 or more employees in Europe.
- The degree of working time flexibility varies greatly between EU countries. For example, working time arrangements allowing the accumulation of hours are practised in more than 50% of companies in Finland and Sweden, but in only about 10% to 15% in Greece, Portugal or Cyprus
- Some 61% of managers state that higher job satisfaction results from the introduction of flexible working time arrangements.
- A better adaptation of working hours to the workload is reported by 54% of managers.
- Lower absenteeism (27%) and a reduction in paid overtime (22%) are other positive effects mentioned by managers.
- Employee representatives confirm the assessments of managers in those workplaces where both were interviewed - see chart below.

그림30.출처 :https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-survey-on-working-time-and-work-life-balance-eswt-first-results

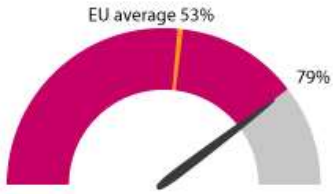
또한 같은 연구소의 북유럽 주요국 노동 관련 최근 조사자료[17] (2017)를 보면,

1) 덴마크

Life satisfaction
Data source: 2016 EQLS survey



Ability to choose or change methods of work
Data source: 2015 EWCS survey



Possibility to accumulate overtime for days off
Data source: 2013 ECS survey

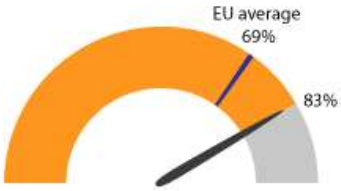
		2003	2007	2011	2016
Life satisfaction	Mean (1-10)	8.5	8.5	8.4	8.2
Taking all things together on a scale of 1 to 10, how happy would you say you are?	Mean (1-10)	8.4	8.3	8.2	8.1
Optimism about own future	Agree & strongly agree	-	-	-	84%
Optimism about children's or grandchildren's future	Agree & strongly agree	-	-	-	80%
Take part in sports or physical exercise	At least once a week	-	-	60%	60%
In general, how is your health?	Very good	-	29%	32%	37%
WHO-5 mental wellbeing index	Mean (1-100)	-	67	70	70
Making ends meet	With some difficulty, difficulty, and great difficulty	14%	13%	18%	15%
I feel I am free to decide how to live my life	Strongly agree	-	-	60%	42%
I find it difficult to deal with important problems that come up in my life	Agree & strongly agree	-	-	-	17%
When things go wrong in my life, it generally takes me a long time to get back to normal	Agree & strongly agree	-	-	-	14%

EU 차원의 가장 최신 조사·분석 자료를 보면, 덴마크인들은 삶에 대한 만족도가 안정적인 상태로 이어지고 있고, 가족과 자녀의 미래에 대해 상당히 긍정적인 것으로 나타났다. 전반적 지표 수준은 EU 평균을 훨씬 상회하며 다소간의 급락은 있으나 전반적으로 안정된 지표 수준을 보여주고 있다. 아울러 2017년 합의된 노조연합(LO)-사용자연합(DA) 간 전반적인 민간분야 노동관련 조항들에 따르면, 2010년 전후 재정 위기 이후 처음으로 (1) 3년 간 7%의 임금인상 합의, (2) 남성 full 유급 육아휴직, (3) 2일간의 유급 육아휴가, (4) 특별 연장자 휴일, (5) 유급휴직 및 육아휴가 일수 증가 등이며 사용자 입장에서는 5일간 하루 1시간씩 연장근무를 1주일 전 통지를 통해 요청할 수 있도록 한 조항 등이 눈에 띈다. 물론 연장근무는 보상받는다.

17) 출처: https://www.eurofound.europa.eu/country/denmark

2) 스웨덴

Life satisfaction
Data source: 2016 EQLS survey



Ability to choose or change methods of work
Data source: 2015 EWCS survey

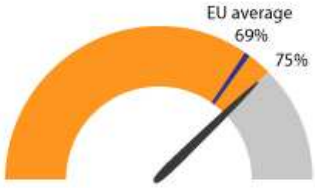
Possibility to accumulate overtime for days off
Data source: 2013 ECS survey

		2003	2007	2011	2016
Life satisfaction	Mean (1-10)	7.9	8.3	8.0	7.9
Taking all things together on a scale of 1 to 10, how happy would you say you are?	Mean (1-10)	8.0	8.2	7.8	7.8
Optimism about own future	Agree & strongly agree	-	-	-	85%
Optimism about children's or grandchildren's future	Agree & strongly agree	-	-	-	83%
Take part in sports or physical exercise	At least once a week	-	-	70%	73%
In general, how is your health?	Very good	-	27%	27%	28%
WHO-5 mental wellbeing index	Mean (1-100)	-	67	64	64
Making ends meet	With some difficulty, difficulty, and great difficulty	17%	14%	18%	11%
I feel I am free to decide how to live my life	Strongly agree	-	-	55%	58%
I find it difficult to deal with important problems that come up in my life	Agree & strongly agree	-	-	-	23%
When things go wrong in my life, it generally takes me a long time to get back to normal	Agree & strongly agree	-	-	-	14%

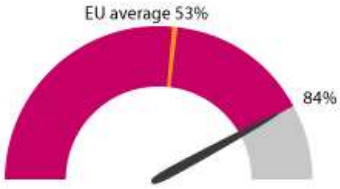
스웨덴 또한 삶에 질 및 만족도가 유럽평균을 훨씬 웃도는 것으로 나타나며 자녀와 가족의 미래에 대해 상당히 낙관적으로 조사되었다. 2016년 기준 유럽 28개국의 평균이 64%임을 감안할 때 상당한 수준임을 알 수 있고 이는 국민의 삶이 다양한 제도 및 정책 등을 통해 상당히 안정적으로 뒷받침된 종합 결과임을 유추할 수 있다. 최근 눈에 띄는 점은 퇴직 연령을 상향하도록 초안이 마련된 것인데, 이 논의는 2012년부터 스웨덴 사회를 뜨겁게 달궈온 이슈였으며 최근 어느 정도 합의에 이른 것으로 알려졌다. 또한 우리나라와 같이 최저임금 논의가 뜨거운데 중도 우파 정당을 중심으로 최저임금 하향을 주장하기도 하나, Eurofound에 따르면 실현 확률은 낮은 것으로 전망된다.

3) 핀란드

Life satisfaction
Data source: 2016 EQLS survey



Ability to choose or change methods of work
Data source: 2015 EWCS survey



Possibility to accumulate overtime for days off
Data source: 2013 ECS survey

		2003	2007	2011	2016
Life satisfaction	Mean (1-10)	8.1	8.2	8.1	8.1
Taking all things together on a scale of 1 to 10, how happy would you say you are?	Mean (1-10)	8.2	8.3	8.1	8.2
Optimism about own future	Agree & strongly agree	-	-	-	81%
Optimism about children's or grandchildren's future	Agree & strongly agree	-	-	-	86%
Take part in sports or physical exercise	At least once a week	-	-	72%	79%
In general, how is your health?	Very good	-	18%	16%	19%
WHO-5 mental wellbeing index	Mean (1-100)	-	65	66	67
Making ends meet	With some difficulty, difficulty, and great difficulty	20%	19%	25%	18%
I feel I am free to decide how to live my life	Strongly agree	-	-	34%	34%
I find it difficult to deal with important problems that come up in my life	Agree & strongly agree	-	-	-	18%
When things go wrong in my life, it generally takes me a long time to get back to normal	Agree & strongly agree	-	-	-	14%

핀란드 역시 덴마크, 스웨덴 등 다른 북유럽 국가와 함께 삶의 질 및 만족도 분야에서 최상위권을 차지하고 있다. 국민이 느끼는 미래에 대한 전망 또한 매우 밝으며 이는 현재 사회가 안정되어 있음을 강력하게 유추하게 한다. 또 눈에 띄는 부분은 국민의 스포츠 참여 비율이 매우 높다는 것인데, 79%의 국민이 1주일에 최소 한번 이상의 운동을 함, 이는 EU 국가 중 최상위권 수준이다. 이는 스스로 인지하는 건강도가 EU 국가 중 상대적으로 낮은 것에 대비, 이를 긍정적으로 변화시키고자 하는 흐름으로서 사회의 건강도를 유추하는 또 다른 지표라 할 수 있을 것이다. 노동시장 측면에서는 끊임없이 시장 자율합의를 유도하는 흐름이 보인다. 또한 노동시장을 보다 유연하게 하고 각종 규제를 완화하는 방향으로 법령을 정비하고자 하는 점[18]도 눈에 띈다.

18) reform of the Working Hours Act (currently under review) may influence this. The Act is intended to increase the maximum hours of overtime, relax the regulations on night work and shift work, and increase opportunities for part-time work. (출처: https://www.eurofound.europa.eu/country/finland)

한편, 상대적으로 짧은 노동시간에 비해 시간당 노동생산성은 2014년 기준 한국에 비해 1.6배 높은 것으로 나타났는데[19], 이는 개인의 자유와 권리를 최대한 보장받은 환경에서 개인의 경쟁력 및 노동생산성을 훨씬 높일 수 있음을 유추할 수 있는 사례라고 판단된다.

그림 37. 시간당 노동 생산성 비교, 그래프 출처: 삼성경제연구소 (2015)

이를 바탕으로 기업 혁신이 더욱 성과를 내어 국가 및 기업의 혁신투자 환경과 맞추어, 글로벌 특허개수도 비슷한 규모의 한국에 비해 인구 10만명 당 훨씬 높은 수를 보유하고 있는 것이 확인되며 이 또한 개인의 만족감과 자유로운 환경, 이를 적극적으로 뒷받침하는 사회적 환경이 어떻게 기업과 국가의 혁신성을 높일 수 있는지에 대한 또 다른 참고사항이 될 수 있을 것이다.

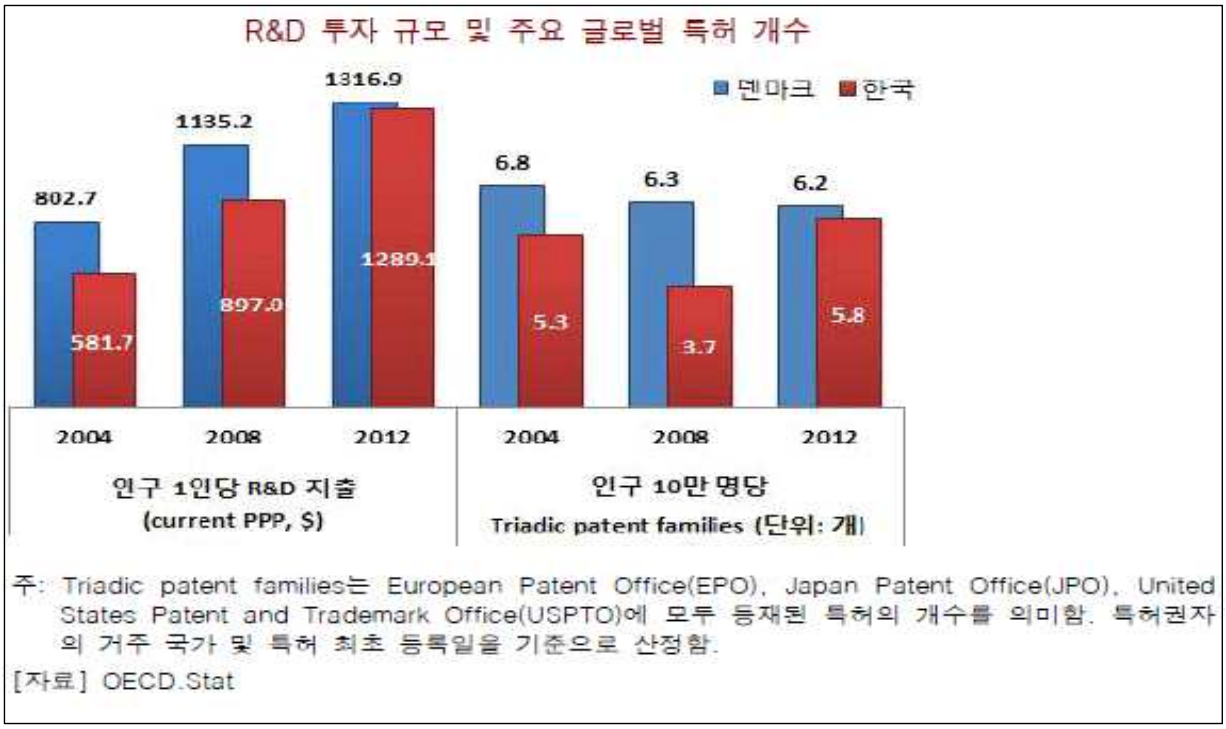


그림 38. 그래프 출처: 삼성경제연구소 (2015)

19) 출처: 유럽 강소국의 경쟁력의 원천과 시사점 - 덴마크, 스웨덴, 스위스, 허원제 (2015), 삼성경제연구소

4. 여가 콘텐츠 확보 및 국가 혁신 근간으로서의 접근: 문화예술 풀뿌리 지원

예술가 지원 및 문화예술 분야 보호 정책은 타 유럽국가와 마찬가지로 18세기 전후를 즈음하여 북유럽의 오랜 전통이었다. 소위 Nordic Model 이라고 불리는 북유럽 모델은 19세기 전후 등장한 근대 복지국가 (Modern welfare state) 흐름과 함께 그 소관 주체를 조금씩 달리 해오며 (절대왕정 혹은 Royal Courts) 20세기 들어 점차 지배계급 중심 지원에서 분권형 지원으로 민주화되는 경향을 보인다. 1960년 무렵 북유럽 국가들은 문화예술 지원을 적극적 정책 범위에 더욱 확대하여 포함시키게 되는데 이 시기 "모든 시민의 문화예술 접근권 확대의 중요성" 강조 흐름이 등장한다. 이 흐름은 1970년 무렵 문화예술에 대한 넓어진 개념과 함께 "높은 수준의 예술을 즐길 시민의 당연하고 포괄적인 권리" 의 개념으로 확대된다. 중앙정부의 직접 지원이 아닌 지방정부의 특화된 정책 등이 등장하며, 정책결정 과정에 민간의 참여가 대폭 확대되는 특징도 나타난다. 경제위기와 함께 1980년대에는 문화예술 및 관련 활동이 경제위기a 및 이로 인해 나타난 실업률 증가문제, 청년층 사회통합 문제 등의 문제를 해결할 중요한 수단이라는 개념이 등장[20]한다. 순수예술이라는 협의의 개념에서 사회문제와의 연계성이 강조되기 시작하면서 1990년대에는 문화정책이 한 사회의 경제 및 정치적 요소들과 밀접하게 관련되어 있음을 인식하기 시작한다. 고용문제의 혁신적 돌파구로서의 문화예술 분야 개발, 관광산업과의 연결성, 무엇보다 한 사회의 포괄적 "창의" (Creativity) 수준에 있어 문화예술 분야가 그 원천 자원 (re출처)의 역할을 한다는 의지의 변화가 정책결정자 및 의사결정과정 이해관계자들 사이 광범위하게 공유되고 수용되기 시작한 점이 눈길을 끈다. 더욱이 이 시기 인터넷 문화 발달과 함께 더욱 세계화가 촉진될 무렵, 지식 기반 사회를 선도할 핵심 요소로서 "문화예술" 분야를 "창의" 및 "혁신" 의 보고로 인지하고 적극적 문화예술 지원 공공정책을 펼치기 시작한다. 이 무렵 덴마크의 경우 "실행계약서" (Performance Contract) 라는 개념이 문화예술 기관 등에 도입되는데 이는 "어떻게 문화예술 분야를 확대 지원하여 국가의 창의성 수준을 높일 수 있을 것인가" 에 대한 실행목표서로 이해하면 될 것이다. 창조적 예술 분야 발굴 및 지원, 공공교육에서 문화예술 교육의 보편화, 관련 연구 확대 지원 및 전통문화자원 보호, 새로운 IT 기술분야와의 확대 접목 분야 (Media 등) 연구 등으로 요약된다. 분야별 추진력을 전환적으로 확대시키기 위해 2003년 무렵 덴마크에서는 흩어진 문화예술 지원 기구 등을 통합 (Danish Arts Council) 하게 되는데 이는 문화예술 분야 지원의 통합 플랫폼을 구축하고 분야별 문화예술 교류 및 이를 통한 새로운 분야

20) "In the 1980s, the aims of cultural politics took another course. Cultural activities were often considered as tools to serve social purposes in line with the growing economic crises. Culture and the arts were to solve problems of unemployment, reintegration of young people etc." (출처: Peter DUELUND et al (2012), Cultural Policies and Trends in Europe: Denmark. 3p)

발굴 등의 효과 (New inter-aesthetic approach) 도 함께 이끌어 내기 위한 전략이었다. 이러한 흐름은 문화예술 분야의 창의적 콘텐츠 생산력과 예술분야별 교류 시너지 (synergy) 효과, 이를 통한 경제 분야 효과 극대화를 추진하면서 2000년 “Denmark’s creative potential 2000” 이라는 새로운 실행계획으로 드러난다. 특이점은 문화부, 경제산업부의 합동 계획이라는 점이다. 지원은 하되 간접하지 않으나, 정부의 후방지원은 극대화하고 적극 연계 분야로서 경제산업 분야가 이러한 생산적 콘텐츠를 적극 활용하되, 그 가치에 대한 대가는 문화예술계로 선순환시키는 것을 골자로 한다. 공공의 지원은 중앙정부에서 점차 지방정부로 이양되면서 더욱 지역 맞춤형 정책 및 꼼꼼한 지역 예술가 발굴·지원 등의 정책으로 이어진다. 아울러 이 무렵 강조된 점은 “Danishness” 즉, ‘가장 덴마크적인 것이 세계화 흐름에서 가장 경쟁력 있는 콘텐츠이다‘ 라는 개념이다. 1990년 이후 덴마크의 문화예술 정책 중요 목표를 요약하면, (1) 예술분야와 경제산업 분야 적극 협력 추진, (2) 불필요한 간섭 및 규제 최소화, (3) 문화예술 민간 후원 적극 지원 및 면세, 감세 등 적극 혜택 마련, (4) performance contract 활성화, (5) 세계화, 국제화 흐름에 대비, 국가에 대한 정체성 공유 및 사회통합을 위한 덴마크만의 전통과 특색이 살아 있는 문화예술 콘텐츠 지원 강조 (Danishness) 등이다. 문화예술 분야가 국가 혁신 및 연계 분야 먹을거리로써의 콘텐츠 제공 자원이라는 인식은 핀란드에도 1990년대부터 자리 잡아 적극적 문화예술 지원정책으로 나타났다. 아울러 예술가들의 자립을 위한 프로젝트 지원, 세금 혜택, 직업안정성 보장 방법, 연금 등에 대한 광범위한 연구가 이 무렵 북유럽 국가 전반에서 나타났다. 또한 전통문화예술 자원의 디지털화 작업도 이 무렵 나타나 이러한 자원의 공유 방법에 대한 부속 논의들이 확대되었고, 다양한 문화예술 기관들이 콘텐츠를 온라인으로 공유하면서 특히 덴마크의 경우 “Caring is Sharing” 이라는 기치를 내걸고 각종 문화예술 기관 보유 콘텐츠의 디지털화 및 공공분야 확대 제공 등의 운동도 이어져 오고 있다. 이것은 분명 저작권의 문제와 직결되는데 따라서 이 무렵 저작권 보호 문제 논의 및 관련 법령 제정 및 정비 등의 흐름도 활발하게 이루어졌다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등은 문화예술 분야 소관 정부기관과 경제 및 통상 관련 부처들의 공동 실행계획 발표 등이 많이 관찰되었고, 이는 “창의성” 및 “산업혁신”은 문화예술 분야 지원을 통해 이루어진다는 광범위한 합의를 통해 이루어졌다. 이러한 발빠른 흐름이 20세기를 거쳐 오늘날 절정을 이루고 있는 소위 “Nordic Design Wave”, 즉 북유럽 디자인 선도 흐름과 무관하지 않다고 판단된다. 디자인 분야는 문화예술 분야의 기초 자양분을 토대로 모든 최신의 기술과 지식, 정보와 자원이 혁신과 창의성이라는 사회적·인적 자원과 함께 최고의 꽃을 피우는 선도 산업이라고 할 수 있으며 그 재화의 가치는 거의 무형에서 창조되는 특성을 보여, 어마한 부가가치를 창출하는 분야로 한 국가 혁신수준의 측정기준이 될 수 있을 것이다. 이미 덴마크는 전체 산업 생산의 34% 이상이 디자인 관련 분야에서 발생한다고 볼 때, 초기 투자 대비 한 국가가 얻을 수 있는 이익은 상상을 초월한다고 할 것이다.

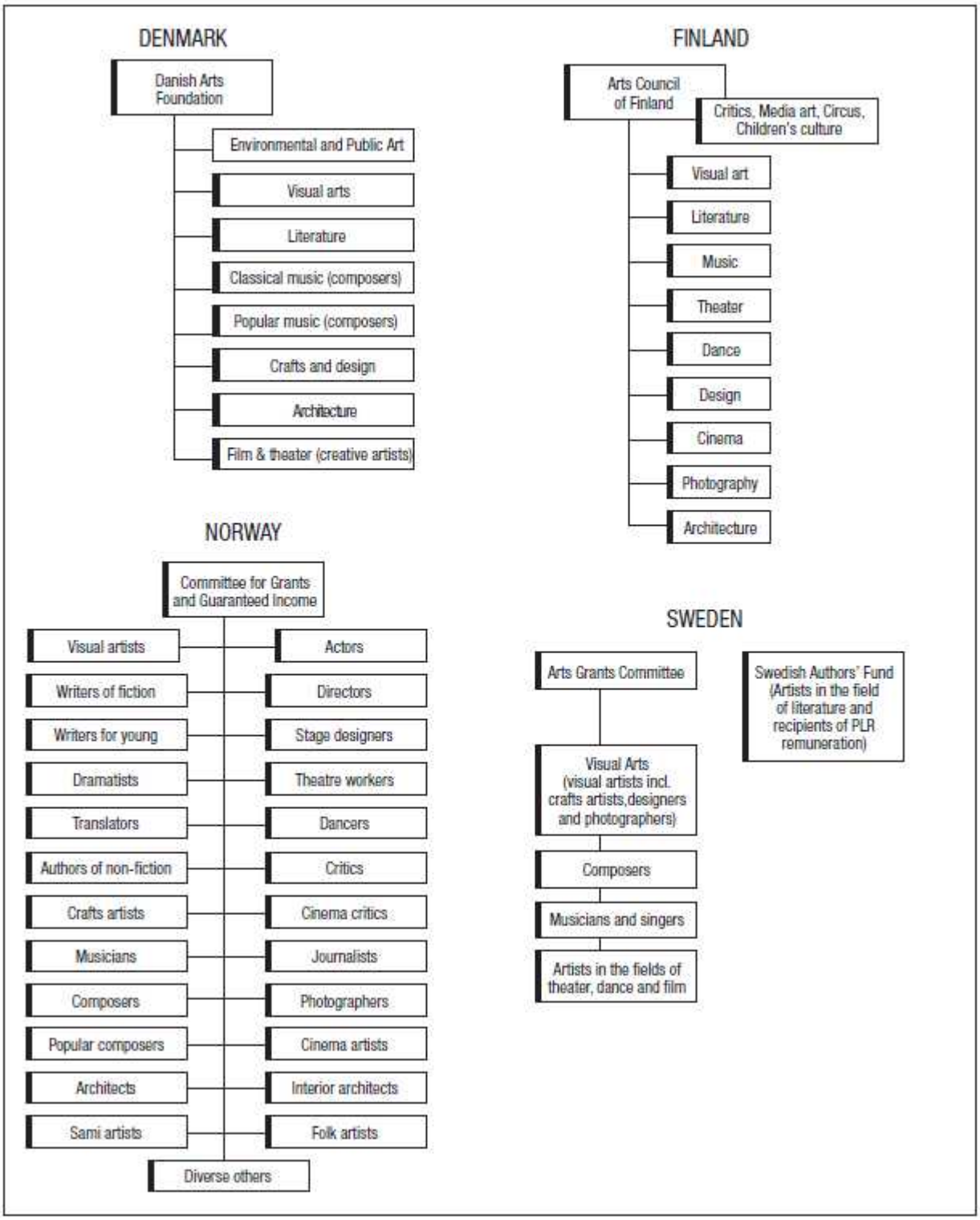


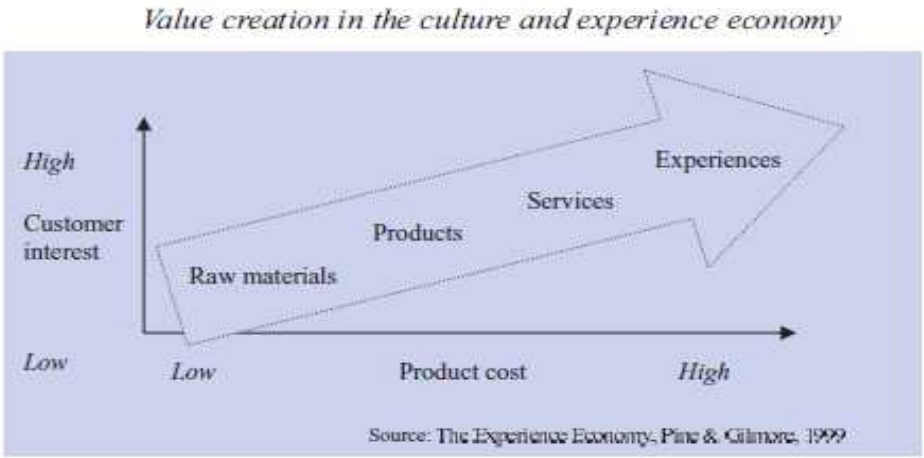
그림 39. Structure of the bodies allocating direct state support for artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden in 2002 – administrative demarcation according to fields of art

위의 표[21]는 북유럽 각 국가의 문화예술 지원 주체 및 연결 구조도이다. 예술가에 대한 직접 지원부터 프로젝트별 소관 기관의 간접 지원 등 다양한 지원 체계를 가진다.

21) 출처: The Nordic Model for Supporting Artists, MERJA HEIKKINEN (2003)

문화예술 분야와 경제산업 분야를 연결시키겠다는 계획은 두 분야의 원천 콘텐츠 생산-상품화라는 각 분야별 본질적 특성 및 1990년대 이후 세계화, 국제화되는 외부적 흐름 속에서 국가 생존 전략으로서의 "혁신적 지식경제 산업 분야 발굴"을 통한 국가경쟁력 강화 필요라는 두 가지 요건 또는 조건 속에서 탄생하였다. 산업화 이후 덜 비싼 소비재 비교우위 생산은 각 국가 기술평준화를 통해 점점 어려워지게 되었고, 어떻게 하면 현재 동 국가들이 가진 유효한 자원을 통해 "상위 가치"의 재화 또는 서비스를 발굴·생산해 내고 이를 체험경제로 이끌어 내는가는 이 무렵 북유럽 국가들의 큰 화두였던 것이다.

그림 40. The Culture and Experience Economy, Compared with Denmark's Creative Potential (2000), The Culture and Experience Economy expands on the definition to embrace more extensive fields, such as tourism, fashion and advertising. 출처: Denmark in the culture and experience economy (덴마크 정부, 2003)



위 그래프에서 보여주듯 보다 매력적인 재화는 소비자의 감각, 가치, 확산, 정체성 및 미적감각을 충족하여 소비자가 기꺼이 구매활동에 참가하도록 하는 것인가, 즉 이러한 "창의적 감각"을 어떻게 재화에 투영하는가의 문제라고 보고 모든 산업의 근간으로서 "창의성", 그 원천분야로서 문화예술 분야가 이해되고, 보다 더 적극적으로 확대 지원되기 시작하였다.

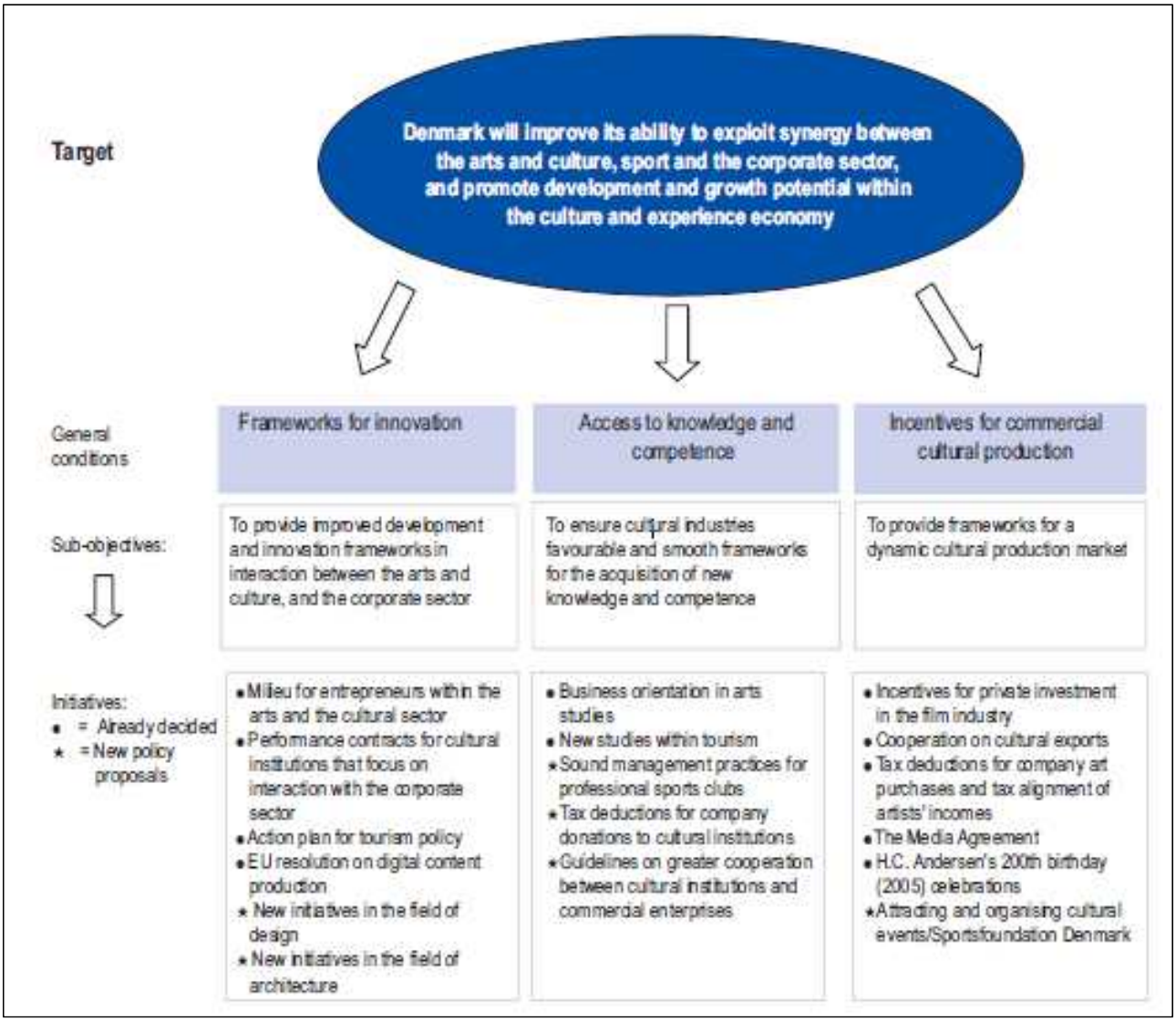


그림 42. 덴마크 문화예술과 경제산업 분야 동반 혁신성장 기본 계획 개념도, 출처: Denmark in the culture and experience economy (덴마크 정부, 2003)

이 분야에서는 북유럽 국가가 거의 유사한 흐름을 보이나, 덴마크를 기준으로 특이점을 정리하면 문화예술 분야 지원에 대한 접근 방식은 (1) 국가의 혁신 경쟁력 확보를 위한 창조적 콘텐츠 발굴의 출발점이며, 이러한 관점으로 경제산업 분야와 연계하여 적극 지원, (2) 이를 통해 국가의 부가가치 창출의 선순환이 이루어지고 그 이익은 민간에 골고루 나누어지며, 아울러 문화예술에 대한 국민의 접근성을 적극 보장하여 국민의 문화예술 향유권을 높은 수준에서 보장하고, 이 두 흐름을 통해 더욱 행복한 국가가 될 수 있는 기틀을 마련하는 것으로 정리할 수 있겠다. 다만 이 경우에도 정부는 후방에서 문화예술 분야를 지원하고, 문화예술 분야와 경제산업 분야가 매끄럽게 연계할 수 있는 제도적 지원 장치 및 플랫폼을 제공하는 역할만 한다. 자칫 정부의 적극 개입이 규제로 작용하거나, 민간의 창의성을 훼손할 가능성에 대한 우려이다. 새로운 예술 분야 인큐베이팅 지원, 관련 연계 산업 분야 스타트업 지원을 위한 제도 및 후방 지원 분야 발굴 등의 노력 등이 포함된다.

문화예술 접근권 증진 측면에서 필자가 덴마크에서 겪은 눈에 띄는 점 중 하나는 가격 정책이다. 전반적으로 물가가 매우 비싼 편인 덴마크이지만 문화예술을 즐기려는 학생들의 접근권을 보장하기 위해 우리나라와 비교할 때 상당히 저렴한 수준의 좌석을 반드시 일정 수 배정한다는 점이다. 우선 로얄 오페라극장, 로얄 예술극장, 로얄 극장이 모두 코펜하겐 가장 중심가에 삼각형 꼴로 수로를 사이에 두고 바라보고 있어 일단 물리적 접근성도 매우 뛰어나다. 자전거 천국답게 이 모든 곳들은 여느 시내 어느 장소와 마찬가지로 자전거로 5분 이내에 서로 접근 가능하고, 시내 어디에서든 공연 시작 시간에 구애없이 1시간이면 도착 가능하다. 지젤, 백조의 호수, 오페라 리골레토 등 대형작품의 경우 공연장 1층~2층의 가격은 우리나라와 마찬가지로 상당히 비싼 수준이나, 3층은 반드시 우리나라 가격으로 3만5천원 수준 이하의 자리들이 반드시 확보된다. 경우에 따라 무료로 관람할 수 있는 공연 (주로 연극)도 자주 제공된다. 주요 왕립극장 통합 예약 사이트 (https://kglteater.dk/en/shows/)에서 덴마크어와 영어로 관람 일정을 확인하고 예약할 수 있으며, 공연장은 전반적으로 전 연령층, 전 계층이 어우러져 위화감 없이 즐기는 분위기가 조성된다. 덴마크는 그 어떤 사회적 지위나 배경에 따라 개인을 차별하는 것을 금기시 하는 분위기 (Jante Law 전통) 이 있는데, 이러한 오랜 전통이 문화예술 향유권 측면에서도 정책적으로 지원되고 그 효과가 드러나는 인상을 받았다.

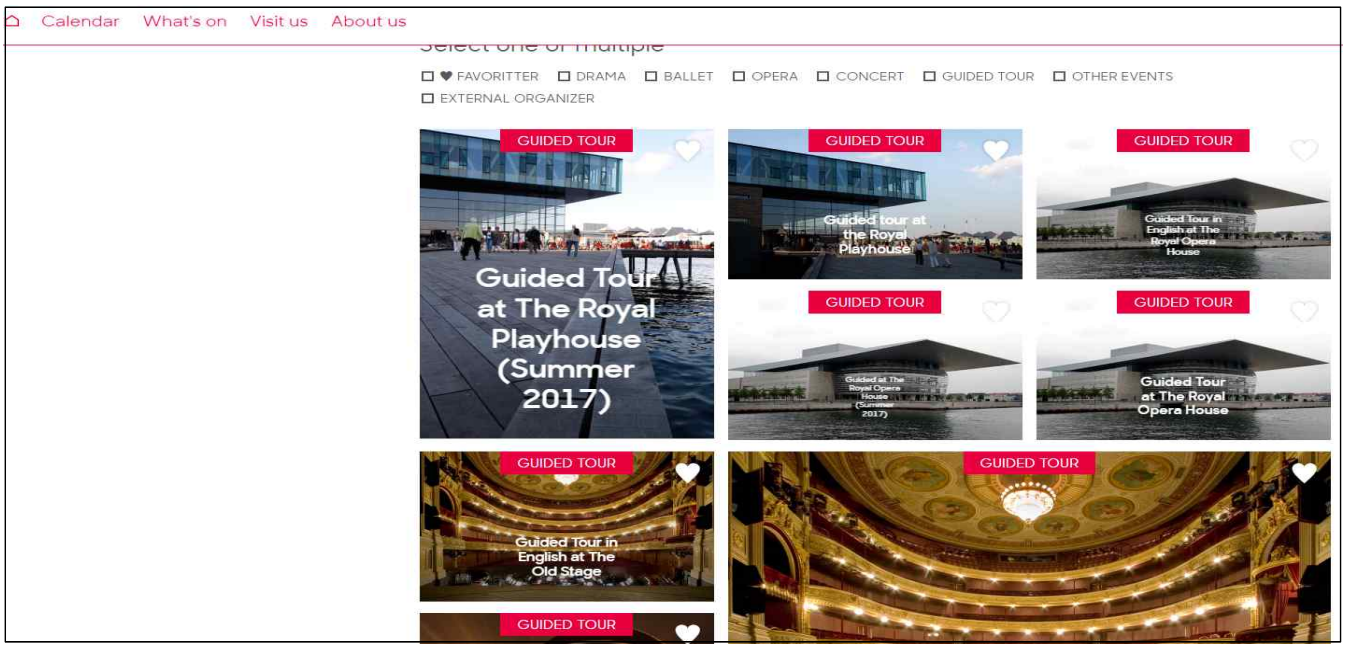


그림 43. 덴마크 주요 왕립 극장 통합 예약 사이트 메인 화면

아울러 핀란드 헬싱키 또한 모든 상당수 문화예술 극장 및 국립박물관 및 미술관들이 시내 중앙역을 중심으로 조성되어 있어, 관광객의 접근성 측면에서 탁월하다는 인상을 받았다. 도심 Pass 교통권 및 할인혜택과 연계하여, 수준 높은 문화예술 작품 및 시설을 홍보할 수 있어, 국가 이미지 홍보에 있어 매우 큰 이점으로 작용하고 있으며, 우리나라도 광화문을 중심으로 중장기적 문화예술 거리 조성 계획에 참고가 될 수 있을 것이다.

5. 건강한 몸과 마음은 행복한 개인의 전제조건: 강력한 스포츠 지원 정책

덴마크의 스포츠 정책은 (1) 국민건강 증진, (2) 사회적 통합 및 협동성 증진 이라는 목표로 적극적으로 실현된다. 아동기부터 그 습관을 유도하기 위해, 다양한 스포츠 활동 프로그램이 제공되고 참여가 독려된다.

Table 174 Sports federations and youth and outdoor activities organizations

	2015
	thousands members
Youth organizations, total[1]	**86**
The Danish Scout Association	30
Voluntary Christian Boys' and Girls' Association, FDF	22
The Green Girl Guides in Denmark	4
YMCA Scouts in Denmark	25
Danish Baptists' Scout Organisation	1
DUI - LEG og VIRKE Children's Organisation	4
Sports Federations[2]	
The Danish Sports Federations	**1 909**
Badminton	80
Football (DBU)	337
Golf	152
Gymnastics	177
Handball	106
Riding	69
Sailing	52
Swimming	182
Tennis	57
Other federations	697
The Danish Gymnastics and Athletics Federations	**1 522**
Badminton	110
The Danish Rifle Federation	50
Football	251
Gymnastics	296
Handball	97
Swimming	198
Tennis	51
Other federations	363
Sports for children	8
Exercise and leisure	71
Continuation schools, etc.	27
The Danish Firms' Sports Federations	**367**
Badminton	15
Football	23
Handball	2
Bowling	14
Fitness centre	55
Keep-fit exercises	28
Jogging	38
Other sports	192
Other outdoor activities organizations	
The Danish Camping Association	98
The Danish Cyclist Federation	15
The Danish Society for the Conservation of Nature	125
The Danish Hunting Federation	92
The Danish Garden Society	31
The Danish Hikling Association	9
The Danish Ornithological Society	16

[1] Includes members of the uniformed groups under the association for children's and youth organizations.

[2] Includes active members, the other organizations include associate members too. If a person takes part in more than one sport, the person will usually be counted more than once.

Source: The organizations
www.statbank.dk/medlem

그림 44. 이미지 출처: Statistical year book 2017, 덴마크 통계청

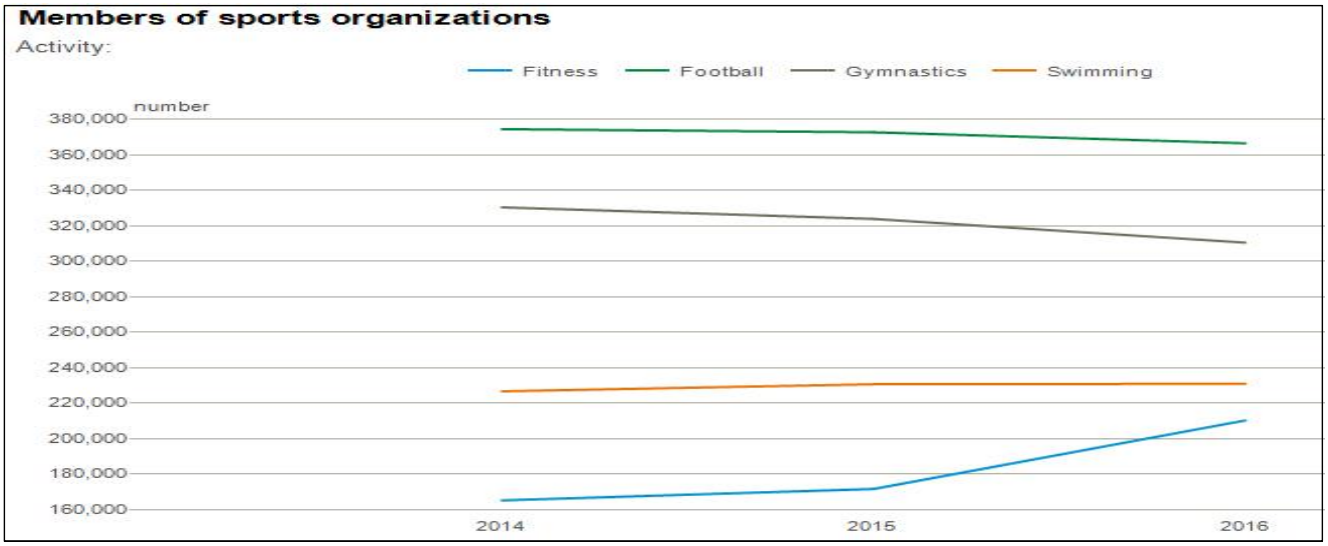


그림 45. 이미지 출처: 덴마크 통계청

대표 분야별 스포츠 조직의 가입인원은 축구와 실내운동 (실내체조가 주류) 종목이 2015~2016년 무렵 다소 감소했음에도 불구하고, 단연 우위를 점하는 가운데 수영은 매우 안정적인 인원을 보유하고 있으며, 또한 헬스 (Fitness) 종목 증가세가 뚜렷하다.

Sports facilities
Unit: **number**

	2017
Athletics facility	333
Badminton hall	62
Curling hall	4
Fitness center	1 345
Football field	1 850
Golf course	197
Large sporting centers 800 m2 og derover	1 621
Small sporting centers (300-799 m2)	614
Sports facilities (under 300 m2)	2 215
Horsebackriding course	580
Shooting range	761
Skating facility	29
Swimming hall	378
Tennis court outdoors	664
Tennis court indoors	78

그림 46. 이미지 출처: 덴마크 통계청

아울러 각 종목별 스포츠 시설 수는 그림 47에서 확인되는데, 2017년 기준 300m² 이하의 스포츠시설수가 가장 많고 (2,215개) 축구장, 800m² 이상의 스포츠시설, 피트니스센터 등의 수가 그 뒤를 잇는다. 스케이트장 수도 29개로 지역별 골고루 분포한다.

Sports activities' key economic figures
Time: **2015** | Unit: **-**

	Total	931100 Operation of sports activities	931200 Activities of sport clubs	931300 Fitness facilities	931900 Other sports activities
Turnover (DKK million)	6 175	1 487	2 595	1 198	894
Export (DKK Million)	320	7	45	34	234
Import (DKK Million)	164	39	47	13	65
Wage and salary costs (DKK Million)	5 170	1 742	2 628	541	259
Jobs end of November (number)	34 009	9 873	14 976	7 287	1 873
Number of full-time employees (Full-time equivalents)	12 711	4 701	5 794	1 567	649

그림 47. 이미지 출처: 덴마크 통계청

덴마크 통계청이 조사한 2015년 기준, 스포츠 활동으로부터 산출되는 경제적 주요 지표들을 살펴보면, 총 매출액은 6,175 million dkk (약 1조 5천억원), 총 종사자 수는 34,009명, 이 중 상근직원 수는 12,711명으로 약 37.4%를 차지하고 있다.

Summary of key physical activity initiatives in Denmark

HEALTH	SPORTS	EDUCATION	TRANSPORT	MONITORING	GUIDELINES
Counselling on physical activity as part of primary health care services	Existence of a national Sports for All policy(ies)	Mandatory physical activity in primary and secondary schools	National or subnational schemes promoting active travel to school and/or workplace	Physical activity included in the national health monitoring system or separate routine survey	Existence of national recommendation on physical activity
YES*	YES	YES	YES	YES	YES

*The Danish Health and Medicines Authority is scheduled to publish materials in autumn 2015 – designed for hospitals and the primary care field – focusing on an initial assessment of the patient's lifestyle (alcohol, tobacco and drug use, diet and physical activity), targeted lifestyle and health information for the patient, and, where necessary and desired by the patient, referral for intervention in primary care.

그림 48. 이미지 출처: Physical activity factsheet: Denmark, WHO (2017)

세계건강기구 (WHO) 2017년 덴마크 국민의 스포츠 활동을 포함한 모든 신체활동 (physical activity) 전반에 관한 정책수준을 점검한 결과 (그림 49)에 따르면, 덴마크는 모든 수준 (건강적 측면, 스포츠 정책전반, 교육커리큘럼 포함 여부, 이동수단 점검, 모니터 활동 여부, 가이드 라인 여부) 등에서 모든 수준에서 WHO 권고기준 (아래)을 충족하며 상당수준의 스포츠 장려 정책을 펼치고 있는 것으로 나타났다.

WHO 권고내용을 보면,

"*WHO Global recommendations on physical activity for health (2010), recommendations by the United States Centers for Disease Control and Prevention and the American College of Sports Medicine, and evidence and recommendationsfrom Canada. The national guidelines recommend that adults (aged 18-64 years) carry out at least 30 minutes of moderate to vigorous physical activity per day and older adults (aged 65+ years) carry out at least 30 minutes of moderate-intensity physical activity per day. Adults (aged 18-64 years) should do a minimum of 20 minutes of vigorous-intensity physical activity at least twice per week, and older adults (aged 65+ years) should engage in physical activity at least twice per week for at least 20 minutes to maintain or improve physical fitness, and muscle and bone strength. Older adults should also perform stretching exercises for at least 10 minutes twice per week to maintain or improve flexibility, and perform regular exercises to maintain or improve balance.*"

덴마크에서는 유아기부터 노년층까지 다양한 계층이 다양한 종목의 실내·야외 운동을 하는 것을 쉽게 목격할 수 있다. 전체 인구 5.5백만 중 최소 2백만 이상이 최소 하나 이상의 국가 스포츠 연맹 (총 61개) 회원이며, 14,000개 일반 스포츠클럽 (또는 단체) 중 한 개 이상의 회원이다. 이러한 스포츠클럽들은 특히 지역사회에서 중요한 역할을 하는데, 지역사회 귀속감을 증진시킴은 물론 스포츠의 특성상 이웃간 협력하고 이해하며 함께 즐기는 장으로서 매우 긍정적인 영향을 미친다. 지역사회 신뢰기반을 형성하는 중요한 축이라고 할 수 있겠다. 아울러, 75% 이상의 어린이, 청소년들이 여가시간 동안 스포츠를 적극적으로 즐기는 것으로 나타났다[22]. 앞서 언급했듯 축구연맹이 가장 인기가 있고, 그 회원수는 350,000명에 달한다. 국가 스포츠연맹 회원 수 기준으로는, 그 뒤로 골프, 수영이 뒤를 잇는다. 아울러 실내체조, 핸드볼, 배드민턴, 승마, 테니스, sailing 등이 뒤따른다.
일상 신체활동 측면에서는 덴마크에서는 상당 수 노년층들도 자전거를 주요 이동수단으로 여전히 활용하며, 강변을 따라 조깅을 하는 노년층들은 일상적으로 목격된다. 청년 및 중장년층은 아주 세련된 운동복 브랜드의 주요 고객층이며, 이는 덴마크 국민을 젊고 건강하게 만들어 줌은 물론, 함께 어울리고 교감할 수 있는 장이 되며, 아울러 역동적이고 에너지 넘치는 국가를 만드는 또 다른 원동력이기도 하다.

22) 출처: http://denmark.dk/en/lifestyle/sport

1) 스포츠클럽은 지역사회 신뢰-협력체계를 형성하는 건강한 뿌리

스포츠 클럽 운영의 주요 원칙은 “자발적 참여와 자원봉사 정신[23)]” (The principle of volunteers)을 기반으로 한다. 따라서 매우 민주주의적이라고 할 수 있다. 연간 미팅이 열리면 회원들이 스스로 단체대표를 뽑고, 주요 운영내역을 공개하며, 그 활동들은 자원봉사자들에 의해 보조되어 운영된다. 엘리트 종목 외 일상 스포츠 활동 및 종목에서는 경기장 관리 (축구경기장 잔디정리, 수영장 로프 빼기 등) 역시 자원봉사자들의 활동으로 진행된다. 예산은 “The Act on Youth and Adult Education” 법령에 따라 지방정부가 주요 스포츠클럽 활동을 보조한다. 해당 스포츠클럽들을 지역특색 또는 선호에 따라 주요 스포츠참여 프로그램을 운영하고 지역 학교들과 참여 프로그램을 공동운영하기도 한다.

THE 61 NATIONAL FEDERATIONS

MORE INFORMATION ON WWW.DIF.DK:

- The American Football Federation of Denmark, www.daff.dk
- The Danish Amateur Boxing Association, www.dabu.dk
- The Danish Archery Federation, www.dbsf.dk
- The Danish Athletics Federation, www.dansk-atletik.dk
- The Danish Automobile Sports Union, www.dasu.dk
- The Danish Badminton Federation, www.badminton.dk
- The Danish Basketball Federation, www.basket.dk
- The Danish Billiards Union, www.ddbu.dk
- The Danish Bowling Federation, www.bowlingsport.dk
- The Danish Canoe and Kayak Federation, www.kano-kajak.dk
- The Danish Cricket Federation, www.cricket.dk
- The Danish Curling Federation, www.curling.dk
- The Danish Cycling Union, www.cyclingworld.dk
- The Danish Darts Organisation, www.dart-ddu.dk
- The Danish Equestrian Federation, www.rideforbund.dk
- The Danish Floorball Union, www.floorball.dk
- The Danish Football Association, www.dbu.dk
- The Danish Fencing Federation, www.faegtning.dk
- The Danish Gliding Union, www.dsvu.dk
- The Danish Golf Union, www.danskgolfunion.dk
- The Danish Gymnastics Federation, www.dgf.dk
- The Danish Hanggliding and Paragliding Union, www.dhpu.dk
- The Danish Hockey Union, www.landhockey.dk
- The Danish Handball Federation, www. dhf.dk
- The Danish Ice Hockey Union, www.ishockey.dk
- The Danish Judo and Ju Jitsu Union, www.dju.dk
- The Danish Karate Federation, www.danskkarateforbund.dk
- The Danish Kick- and Thaiboxing Federation, www.dktf.dk
- The Danish Military Sports Federation, www.dmif.dk
- The Danish Minigolf Union, www.minigolf.dk
- The Danish Modern Pentathlon Federation, www.dtrif.dk
- The Danish Motor Sports Union, www.dmusport.dk
- The Danish Nation YMCA Sports Alliance, www.kfumid.dk
- The Danish Nine-Pin Bowling Federation, www.kegler.dk
- The Danish Orienteering Federation, www.do-f.dk
- The Danish Parachuting Federation, www.dfu.dk
- The Danish Petanque Federation, www.petanque.dk
- The Danish Powerlifting Federation, www.styrke.dk
- The Danish Roller-Skating Federation, www.dkrul.dk
- The Danish Rowing Federation, www.roning.dk
- The Danish Rugby Union, www.rugby.dk
- The Danish Sailing Association, www.sejlsport.dk
- The Danish Shooting Union, www.skytteunion.dk
- The Danish Skating Union, www.danskate.dk
- The Danish Ski Federation, www.skiportal.dk
- The Danish Softball Federation, www.dbasof.dk
- The Danish Sport Climbing Federation, www.klatreforbund.dk
- The Danish Sports Dance Federation, www.sportsdans.dk
- The Danish Sports Federation for The Disabled, www.dhif.dk
- The Danish Squash Federation, www.dsqf.dk
- The Danish Subaquatic Sports Federation, www.sportsdykning.dk
- The Danish Swimming Federation, www.svoem.dk
- The Danish Table Tennis Union, www.dbtu.dk
- The Danish Taekwondo Federation, www.taekwondo.dk
- The Danish Tennis Federation, www.tennis.dk
- The Danish Triathlon Federation, www.dtrif.dk
- The Danish Volleyball Federation, www.volleyball.dk
- The Danish Water Ski Federation, www.vandski.dk
- The Danish Weightlifting Federation, www.weightlifting.dk
- The Danish Workers' Sports Federation, www.dai-sport.dk
- The Danish Wrestling Union, www.brydning.dk

Produced by the National Olympic Committee and Sports Confederation of Denmark, +45 43 26 26 26. Editor: Annebeth Mortensen. Layout and print: Formegon. Photo: Polfoto

23) “The Danish club model is built on voluntary work, openness and joint responsibility. Many important tasks as club coaches or sport officials are carried out on a voluntary basis.” (출처: http://denmark.dk/en/lifestyle/sport)

Box 1. Physical activity in the curriculum: the Folkeskole Act

The Folkeskole (Consolidation) Act, passed by the Danish Parliament in 1993 and updated in 2014 *(12)*, makes it compulsory for schools to offer an average of 45 minutes of physical activity per school day in primary and lower-secondary education, as well as adding an extra physical education (PE) lesson per school week in grade 1. Moreover, an exit examination in PE when students reach grade 9 in the Danish education system (15/16 years old). The Day-care Facilities Act states that all day care facilities must prepare a pedagogical curriculum. The pedagogical curriculum shall describe the local goals of the day care facility in respect of children's learning within six themes including the theme "body and motion" *(13)*.

Box 2. Cycling in Denmark

The findings of the National Travel Survey (*Transportvaneundersøgelsen*) showed that walking and cycling are popular in Denmark, accounting for 18% and 17% of the modes of transport used for trips taken in 2014 *(14)*. Since 2009, Denmark has invested at least €350 million in cycling projects. The Capital Region of Denmark estimates that one million fewer sick days are now recorded owing to the fact that 45% of people who study or work in Copenhagen cycle to their place of study or work *(15)*.

Furthermore, Denmark has implemented the national bike strategy entitled "Denmark – on your bike!" which has three main pillars: everyday cycling, active holidays and recreation, and new and safe cyclists *(16)*.

Furthermore, the Ministry of the Environment implemented Denmark's first outdoor recreation policy in 2015, serving as a guideline for the development of outdoor recreation activities and future collaboration in the field of outdoor activities *(17)*. While this policy targets all population groups, there is a special focus on low socio-economic groups, among whom there is often lower uptake of outdoor recreational activities.

그림 50. 신체활동 장려 프로젝트 관련 덴마크가 제시하는 두 가지 중요한 예시 (공공학교법 관련 법령내용, 자전거 정책), 출처: http://denmark.dk/en/lifestyle/sport

Successful approaches

Nationwide campaign: Get moving *(24)*

Since 2005, the Danish Health and Medicines Authority has conducted a nationwide campaign on physical activity for children and adolescents, entitled "Get moving". The principal message of the campaign is that all children and young people must be physically active for at least 60 minutes per day, or preferably longer. Each year, the campaign comprises nationwide mass media elements, as well as local efforts. In 2015 the target group was the parents of children aged 10–15 years, as well as leisure-time teachers in after-school clubs. More information is available at the Danish Health and Medicines Authority website *(25)*.

Aarhus Cycling City

Aarhus Cycling City is one of many projects that have received funds from the Cycling Fund (Cykelpuljen) for the period 2009–2014. Aarhus has experienced a 19% increase in cycling in recent years. The increase is the result of several improvements to infrastructure, such as new cycle paths, bicycle-friendly streets and new bicycle parking solutions, as well as campaigning efforts. All initiatives that stem from the Aarhus Cycling City project are carried out by Aarhus municipality, in collaboration with the Danish Road Directorate.

Put the school into motion

The project "Put the school into motion" (Sæt skolen i bevægelse) was initiated by the Danish School Sport Association in 2009. Its purpose is to help teachers at primary and lower-secondary schools in Denmark to integrate movement and physical exercise into their teaching during the school day, in order to strengthen the students' learning, health and well-being.

The project is divided into three parts, covering (i) a course, in which the teachers are educated in the various ways of integrating movement into their teaching; (ii) a database of exercises, methods and tools, which the teachers can incorporate into their teaching in order to encourage movement; and (iii) a yearly campaign week, open to all, during which classes can register to compete with each other in various physical activities.

The Danish Evaluation institute has conducted an evaluation of the project, showing that physical activity has a positive impact on students' learning environment. In particular, the findings show a positive influence on the students' motivation to learn, as well as on their communicational skills and their social environment *(26)*.

그림 51. 덴마크가 대표적으로 꼽는 스포츠 장려 정책 성공 예시들, 출처: 상동

2) Team Denmark and Sports for Everyone

지역사회에 기반하여 유아기부터 성인까지 인생 전반에 걸쳐 생활의 중요한 부분, 즉 선택이 아닌 필수적 지역사회생활 기반으로 자리한 “스포츠 참여 문화”는 다양한 엘리트 스포츠를 양산하는 원동력이 되기도 하여, 지방정부는 이를 적극적으로 지원하고 있다. 우리나라처럼 덴마크에서도 스포츠는 문화부 소관 사항이다. 이는 스포츠를 중요한 문화복지정책의 필수적인 부분[24]으로 접근하기 때문이다. 그 아래 가장 대표적인 스포츠 연맹들로는 The Sports Confederation of Denmark (Danmarks Idræts-Forbund, DIF), the Danish Gymnastics and Sports Associations (Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, DGI) 그리고 the Danish Company Sports Federation (Dansk Firmaidrætsforbund, DFIF) 등이 있다.
대표적인 DIF 경우를 보면 1896년에 설립되어, 62개 국가 스포츠 연맹을 대표하는 체육단체 연맹으로 11,000개 이상의 지역 스포츠클럽, 1.6백만명 회원을 보유한다. 이들의 슬로건은 “Sports for all - regardless of level, age and gender” 즉 모두를 위한 스포츠를 표방하면서, 사회적 지위, 나이 및 성별을 초월하는 정신을 강조한다. 이는 덴마크가 지향하는 평등사회를 실질적으로 실행시키고 회원 모두가 어떤 이유로든 차별받지 않고 존중받게 하는 문화를 더욱 강화하는 중요한 배경이 되었다고 판단된다. 이들은 일반 대중을 위한 다양한 활동 및 그 중 엘리트 운동선수들을 위한 특별 활동 모두를 지원한다. DIF의 또 다른 중요한 임무는 덴마크의 올림픽 참가 관련 준비 등을 실질적으로 책임지고 있어 National Olympic Committee for Denmark로 불리기도 한다.

Team Danmark

국가 엘리트 운동 지원기구 (The Danish Elite Sports Institution)인 "Team Danmark"는 이들을 위한 예산 및 각종 활동 지원을 총괄한다. 현재 약 1,000명의 최고 엘리트 선수들이 이들의 관리 및 지원대상이다. 아울러 이들의 관리대상 종목은 33개 스포츠이다. 미래 대표선수 양성을 위해 이들은 또 2,500명의 학생 선수(예비후보)들을 집중 관리하는데, 이들이 고교과정에 이르면 추가 1년을 스포츠에만 전념하도록 하고, 집중 훈련프로그램을 통해 이들의 역량을 향상시킨다. 엘리트선수들에 대한 지원은 1984년 통과된 “The Advancement of Elite Sports Act“에 의해 뒷받침되며 이후 꾸준히 각종 국제대회에서 좋은 성적을 기록해 오고 있다. 2004년 개정안에서는 지역사회 다양한 스포츠클럽과의 협력증진을 의무화하는 내용이 포함되었다.

24) “In Denmark the Ministry of Culture is the ministry responsible for sport, because in Denmark both elite and recreational sports are considered to be important parts of the cultural picture. Both the state and the municipalities therefore give parallel support to the elite and the masses.” (출처: http://denmark.dk/en/lifestyle/sport)

Ⅳ. 사회 인프라로서의 문화여가 시설 기반 마련

1. 촘촘한 문화 안전망으로서의 박물관·미술관 및 도서관 정책

박물관과 도서관 등 문화시설 및 접근성 수준은 한 나라 문화복지정책의 의지를 측정할 수 있는 핵심 요소가 될 것이다. 앞 장에서 살펴보았던 원천이자 뿌리로서의 문화예술가 및 문화예술 창작지원 등을 통해 꽃핀 문화예술 콘텐츠를 국가 수준에서 가장 촘촘하게 국민에게 전달하고 이로써 국민의 문화예술 향유권을 증진하는 문화복지 전달 체계의 최종 산출 요소이기 때문이다. 이를 통해 직·간접적으로 국민의 행복한 여가활동을 위한 플랫폼으로써 국가적 지식재산 네트워크를 구성함은 물론, 미래의 인재들에게 국가에 대한 자부심 배양함은 물론, 이들의 창의성과 혁신성을 자극하는 또 다른 기폭제 역할을 하게 되는 것이다. 아울러 박물관 및 미술관, 도서관 등 문화 인프라는 (1) 외국인 관광객에게는 국가 문화예술 작품의 최고 집적소로서 소개되고 이는 다시 국가브랜드 및 국가이미지 홍보와 직결됨은 물론, (2) 자국민에게는 그 자체로서 쾌적하고 아름다운 문화예술 시설이 되어 가족이 모두 그 공간을 즐기고 향유할 수 있게 되고, (3) 또한 지식재산 측면에서 문화예술 콘텐츠를 국민에 제공하고, 국민의 여가문화를 증진한다는 측면에서, 국가경쟁력 및 국민행복 증진이라는 핵심 역할을 수행하는 가장 중요한 문화안전망이라고 할 수 있을 것이다.

1) 박물관·미술관 정책

덴마크의 박물관·미술관 (이하 “박물관” 으로 통칭) 정책은 크게 (1) 문화유산 보존 및 (2) 향유권 증진이라는 두 분야로 분류될 수 있겠다. 2015년 기준, 254개의 박물관을 보유하고 있으며 이 중 130개 박물관이 정부의 직접 관리 또는 지원을 받는다. 2016년 기준 정부의 박물관 지원 규모는 (1) 지방정부 : 573M(million, 이하 M) dkk (EUR 76.4M), (2) 중앙정부 : 419M dkk (EUR 55.8M), (3) 국립박물관 (National Museum) : 368M dkk (EUR 49M) 이다. * EUR 1 = DKK 7.50

그림 52. 이미지 출처: Statistical year book 2017, 덴마크 통계청

2015년 기준 정부의 보조를 받는 130개 박물관 경우 12.7백만명의 관람객이 있었고, 이 중 루이지애나 뮤지엄에 가장 많은 관람객이 찾은 것으로 조사되었다. 덴마크 수도인 코펜하겐의 외곽에 위치한 <루이지애나 뮤지엄>은 덴마크 최고 수준의 디자인과 건축 수준을 자랑함은 물론, 덴마크의 문화예술 콘텐츠를 전시하는 공간으로서의 역할을 충실히 수행하며, 동시에 녹색의 숲과 바다의 경관 등 아름다운 자연환경에 둘러싸인 복합 문화예술 공간의 역할을 한다. 따라서 관광객들은 예술 작품을 감상하는 것은 물론, 여가문화시설로서 그 공간 자체를 즐기고 누리게 되어, 큰 인기를 끌고 있으며, 덴마크의 대표적 뮤지엄으로 브랜드화 되고 있다. 또한 덴마크는 그린시티 정책으로 도심 내 수많은 공원을 보유하고 있는데, 그 중 주요 공원에는 식물박물관 등이 자리해 자연 속의 문화여가 시설 향유라는 즐거움을 선사한다. 덴마크 박물관 정책의 기본 내용을 살펴보면,

가. 문화유산 보존을 1차 목표로

문화유산 보존 대상에는 자연문화유산, 예술 및 문화유산 등으로 구분되며 이에 대한 총괄적 책임은 덴마크 정부가 지도록 한다. 특이사항은 모든 문화유산 보유 박물관은 친환경 공간으로서 쾌적한 보유 환경을 구축하도록 최선을 다해야 한다. 이를 위해 정부는 각 박물관과 협의하고 예산 인센티브를 지원하는 등의 노력을 기울인다.

나. 박물관에서의 연구 활동을 적극 지원

박물관은 그 자체로서 문화예술 지적재산 보관 창고이다. 따라서 관련 전문가 및 전공자 대상 다양한 학술 프로젝트 지원 및 상시연구 프로그램 제공, 이를 위한 관련 콘텐츠 접근권 등을 일정한 형식 하에 제공한다. 특히나 근래 박물관들이 공유재산 접근권 확대라는 관점에서 디지털화 작업이 활발히 진행 중이며, 코펜하겐 대학교 등 국내 대학교 연구단체들과 연계하여 관련 프로젝트 및 기술 개발 등을 공동 추진하고 있다. open data, data visualization, data sharing 등이 이 분야 연관 키워드가 될 것이다.

다. 일반 시민의 접근권 관련 사회적 책임 논의

박물관에 갇혀 있는 소중한 문화유산이 아닌, 어떻게 더 전달되고 더 공유되고, 그래서 더 즐거움을 주고, 나아가 새로운 예술적 영감과 자극을 전달할 것인지가 이 분야 관련 논의되고 있다. 이는 앞서 언급했듯이 국가 혁신 및 국민의 창의성 증진이라는 측면에서도 빠질 수 없는 쟁점이기 때문이다. 닫히거나 수동적으로 전시를 진행하고 시민과 소통

또는 교류 (interaction) 가 부족한 박물관은 반드시 개선하도록 하며, 이는 국민의 문화복지권, 교육권, 여가로서의 인문정신 증진 및 건강권과도 직결된다고 명시[25]하고 있다. 이 분야 관련 코펜하겐 대학교 등 대학과 연계하여, 온라인 접근권 증진을 위한 기술적 논의가 진행되고 있다. AR (Augmented Reality, 증강현실), VR (Virtual Reality, 가상현실) 뮤지엄 논의 및 관련 쟁점은 물론, Interactive museum, Playful museum 등 관련 학제적 논문 및 보고서가 상당부분 발간되고 공유되고 있다.

라. 교육의 장으로서의 박물관

박물관은 거대한 지식재산 저장고이므로 이는 반드시 학생들의 교육자산으로 활용되어야 한다. 각 담당자들은 어떻게 하면 소장 문화예술 작품 및 콘텐츠들이 교육의 소재로 활용되고 공유될 수 있는지 적극적으로 검토하도록 장려되고 있다. 단순히 교육의 장으로써 투어 등 장소 제공 등의 1차적 프로그램이 아니라, 관련 전문가를 양성하고 보다 나은 수준의 교육 프로그램을 개발하도록 하고 있다. 이러한 교육프로그램별 교육효과 및 영향 또한 반드시 보고하도록 하고 있다.

마. 중요한 관광자원으로서의 박물관

박물관의 전시프로그램들은 지식전파의 중요한 수단이며, 관광객을 유치하는 데 큰 역할을 한다. 덴마크가 중시하는 체험 경제 (Experience Economy) 정책방향에서 문화예술과 체험경제의 두 분야를 경제가치 생산적 입장에서 가장 효율적이고 적절하게 연결하는 분야가 박물관 또는 미술관이라고 보는 것이다. 전국 박물관 연합 (the Association of Danish Museums) 은 이런 체험 경제 관점의 정부 정책기조를 폭넓게 수용하여 관광 자원으로서의 박물관이라는 관점에서 다양한 협력사업을 진행한다. 예를 들면 관광객들이 공항에서 단기 교통권을 구매할 때 박물관 pass 등과 연계하고 예술적이고도 매력적인 홍보물을 제작하는 프로그램들을 추진하는 것이다.

바. 지역별 차별 없이 골고루 누릴 권리로서의 박물관 자원 향유권 증진

덴마크의 중요한 정책 우선순위 중 하나는 수도를 포함 지방 간 차별을 최소화하는 것이다. 이는 박물관 정책에도 통용되는데 높은 수준의 박물관 접근권은 모든 국민에게 동등하게 제공되도록 정부는 “반드시” 노력할 의무를 부여하고 있다.

25) 출처: Museum policy statements towards 2020, The Association of Danish Museums, 2016

2) 도서관 정책

덴마크에서 최초의 도서관 정책관련 법령은 1920년에 제정되었다. 이미 19세기 영국을 시작으로, 20세기 초반 공공도서관이라는 개념이 덴마크에서도 도입되기 시작하였고, 1905년부터 덴마크 도서관 연합 (The Danish Library Association) 또한 매우 적극적으로 활동을 하기 시작하였다. 도서관 정책은 역시 문화부 소관이며, 덴마크 국립 도서관 기구 (Danish National Library Authority, DNLA)에서 참고문헌 기준 관련 업무 (national bibliography), 도서관 업무 개선 (via special pools, public lending right remuneration, the compilation of statistics), 그리고 정부에 대한 정책 조언 등의 업무를 총괄한다. 현재 모든 지방정부는 공공도서관을 한 개 이상 반드시 운영함을 의무화하고 있으며, 현재는 국립중앙 도서관리 시스템 (bibliotek.dk)을 통해 전국 모든 도서관 (일반도서관, 특별도서관, 대학도서관 등) 소장 자료 자체, 검색시스템, 대출관리시스템 등이 이 통합 플랫폼을 통해 모두 공유된다.

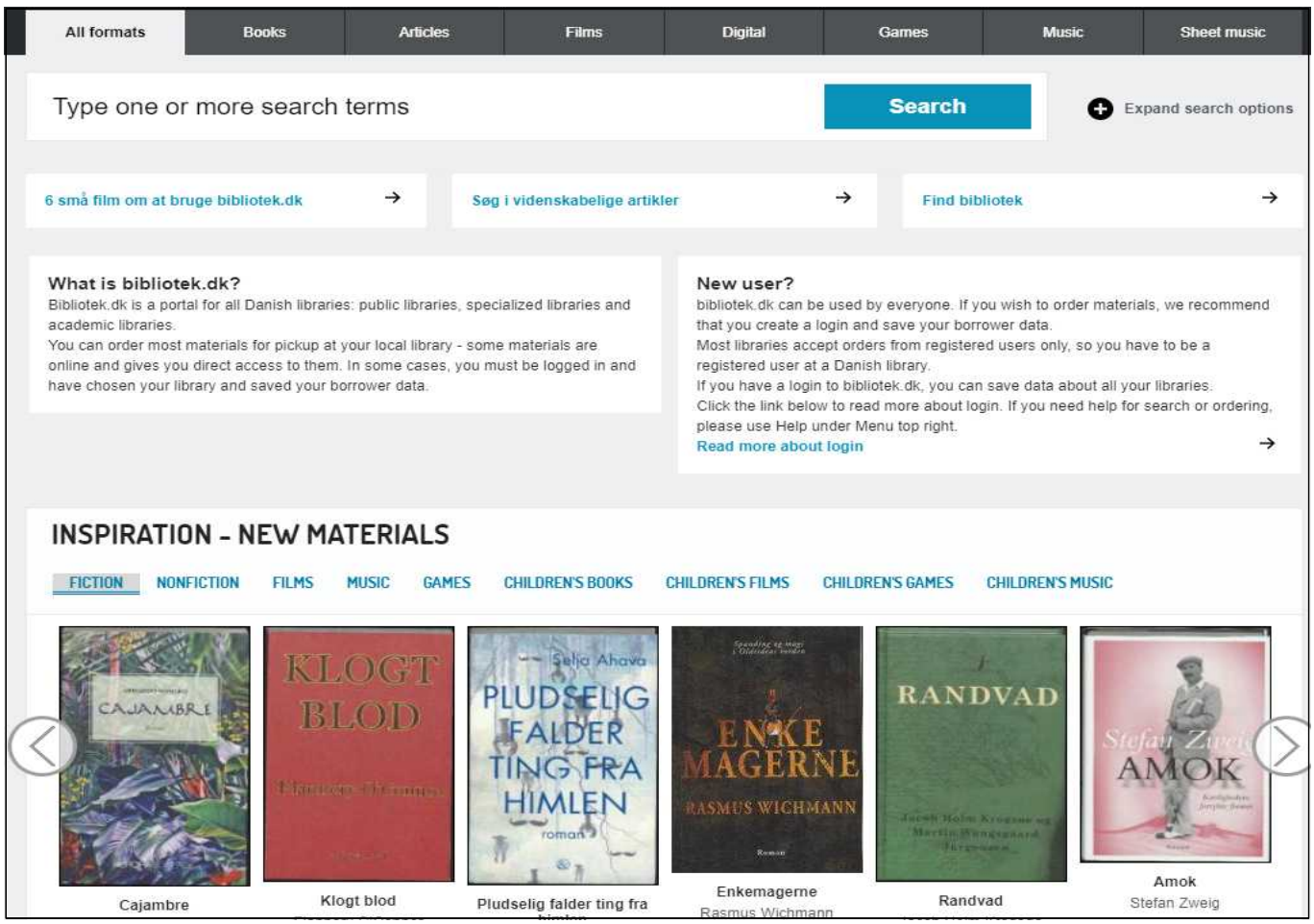


그림 53. bibliotek.dk 메인 하면

신간을 소개, 서적검색, 기사·영화·디지털 소장 자료·게임·음악 등이 망라되어 관리되며 기존의 디지털이 아닌 소장 자료들의 디지털화 작업이 빠른 속도로 추진되고 있다.

온라인본이 없거나, 출력된 책으로 대여를 원할 경우, 내가 사는 지역에 상관없이 대출 신청을 하면 보통 3~5일 내에 본인이 지정한 가장 가까운 도서관에서 책을 대출할 수 있다. 아울러 도서관을 지역 학교 문화예술 교육의 핵심 연계장소로 적극 활용하고 있다. 주요 사례로는 하나의 놀이공간이자 학습장소로서의 Homework cafe 프로그램인데 방과 후 학생들의 학업을 재미있는 방식으로 지도하며 학생들이 자연스럽게 도서관에 노출되고 그 친숙도를 높여 책읽기의 즐거움을 알려주려는 의도가 있다. 매우 활발하게 진행되는 지역도서관 프로그램이다. 또 하나는 창작과 혁신의 공간으로서 도서관 활용인데, 프로그램별 참여 학생들의 상상력과 아이디어를 이끌어내고, 이를 전문가들이 정교화 하도록 지원하는 프로그램이다. 이 또한 아주 활발하게 진행되고 있다.

"*Homework Cafés: More than half of the municipalities in Denmark currently offer homework assistance at the library as one of the library's core activities. The libraries plan and market the homework cafés while volunteers are responsible for helping the students. To ethnic children the contact with the homework helpers is often very valuable because they are the only Danes who do not get paid to spend time with the children.*[26]"

그림 54. 이미지소스: The Danish Agency for Culture (Kulturstyrelsen), 2014

"*Laboratory for Innovation and Creativity: Not all children are attracted by the library's traditional activities focused on reading. This is why with the laboratory for innovation Ballerup Library wanted to offer something where the children could use their creative and innovative abilities while at the same time broadening their understanding of the library as a gateway to knowledge and experience. Finally, the purpose was also to test some new partnerships between libraries and the private sector. Some topics were: Money in cooperation with Danske Bank; police in cooperation with Copenhagen's Vestegn Police; film production with Sta-tion Next and a science show in partnership with the Technical University of Denmark (DTU).*[27]"

26) 출처: The Danish Agency for Culture (Kulturstyrelsen), 2014
27) 출처: 상동

2. 여가시설의 꽃: 행복한 환경을 위한 적극적 디자인 정책

19세기 말 시작된 Modernism을 시작으로, 그 전 시대 예술분야를 풍미했던 사실주의와의 작별을 고하게 되며 “사실적” 또는 다소 “보수적” 색채를 띠던 사실주의 사조와의 결별은 다채로운 문화 또는 심미적 운동으로 전개하는 기반이 되었다. 20세기에는 “Art Nouveau”라는 이름으로 이 운동의 사조가 이어졌으며, “a new style for a new century”라는 기본 정신을 바탕으로 기존의 틀에 박힌 디자인 운동을 지속적으로 거부하며 창의적 방식으로 decorative and applied arts 분야를 중심으로 발전해 가게 된다. 북유럽 디자인 분야를 선도하고 있는 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 동 분야 주요 특징은 (1) minimalism, (2) simplicity and beauty, (3) highly functional elements이며, 20세기 초기 이 지역에는 특히 “beautiful things that make your life better”라는 기본 컨셉이 매우 중요하게 받아들여지기 시작하였다. 스칸디나비안 디자인 운동은 소위 **“democratic design”** 이라고도 불렸는데 이는 이 디자인 products 들이 accessible하고 affordable 등을 기본 정신으로 하고 있기 때문이다. 이러한 이념은 다양한 기관들을 중심으로 시작되었는데, 그 중 명망있는 “Swedish Society of Industrial Design“ 이라는 기관의 예를 들 수 있다. 이 기관은 ”일반인이 접근가능하고 즐길 수 있는 디자인“을 추구함을 표방하였으며 이러한 정신은 20세기 초 유럽에 널리 퍼졌던 사회변화에 깊이 영향을 받았다고 할 수 있다.

20세기 초반 다양한 북유럽 디자인 박람회가 유럽전역 및 북미를 중심으로 개최되었으며, 그 중 하나가 1930년 Stockholm Exhibition이었으며, 이 때 functionalism이 꽃을 피우기 시작하였다. 특히 1954년에서 1957년 미국 및 캐나다 일대에서 열린 최첨단 북유럽 디자인 박람회는 “Scandinavian Design”이라는 브랜드를 최초로 널리 인식시키게 한 중요한 계기가 되었다. “Scandinavian way of living”을 표방하며, 당시 다소 생소한 형태의 simple·clean 북유럽식 디자인이 큰 인기를 끌기 시작한 것이다. 아울러 이 시기 다양한 박람회를 통해 전파된 북유럽 디자인풍은 북미, 유럽을 중심으로 Modernism 사조와 연계하여 Modernism 발전 자체에도 지대한 영향을 끼쳤다는 평이다. 다섯 개의 Nordic 국가들은 Nordic design 라고 불리며 세계적 열풍을 일으키고 있는 이 공유 브랜드 가치를 극대화하기 위해, 건축과 디자인에 지대한 영향력을 끼쳐온 문화와 예술 분야 발전을 위해 긴밀히 협력하고 있으며, 이는 주로 학생 및 교수 간 교류, 공동 프로젝트 및 전시회, 정기 박람회 개최 등을 통해 실현하고 있다. 특히 universities, design schools 등을 통한 collaboration은 디자인 학계 및 산업 관계자를 직접 이어주는 역할을 하며 그 발전에 있어 시너지 효과를 누리고 있다. 최근에는 북유럽 디자인의 기본 정신인 functionality, safety and efficiency를 유지하되, 새로운 디지털 기술 등의 적용을 적극 시도하고 있으며, 특히 노인계층 및 장애인을 위한 디자인 특화에도 노력을 기울이고 있다. 아울러 우리 지구 자원의 유한성을 깊이 인식하고 관련한 문제를 심도 있게 공

유하여 디자인 소재 개발에 있어서도 윤리적 범주를 고려하자는 운동도 이어지고 있으며, 신소재 개발에도 박차를 가하고 있다.

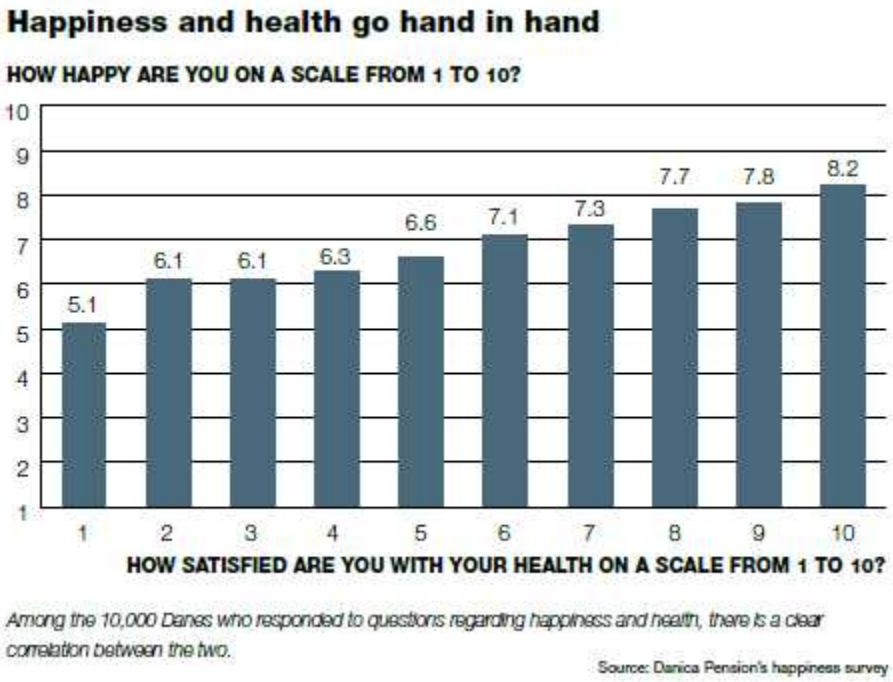
덴마크 사례를 조금 더 들여다보면, 디자인은 산업적으로 덴마크의 체험경제 (Experience economy) 관념의 핵심과도 닿아있듯, 경제적 가치 측면도 물론 있으나, 다른 한편으로는 "사람"을 행복하게 하는 중요한 요소이자, 사람이 즐길 권리의 일부라는 인식이 보편적이다. B&O의 hi-fi 스피커, Novo의 인슐린 펜, Wegner 의자, Montana 장식장 등 세계적 명성을 얻은 디자인들은 인간이 사용하기 편리하게 하기 위한 효율성과 인간의 심미적 즐거움을 극대화할 미학적 요소를 절묘하게 적용하여 대성공한 실례들이라 하겠다. 게다가 혁신성과 창의성은 디자인의 다른 이름이다. 선도하는 가치를 생산하는 분야라는 점에서 문화·예술·철학·기술 등 다학제적 (Interdisciplinary) 산업이라 할 수 있으며, 그런 의미에서 한 사회의 발전 수준을 측정하는 주요 지표가 되기도 한다. 덴마크에는 "Hygge" 라는 말이 있는데 가장 가까운 영어 단어로는 "Coziness" 또는 "Snugness" 즉 안락함 이라는 의미인데, 자신의 집에서 가장 가까운 사람들과 촛불을 켜놓고 맛있는 음식과 분위기를 즐기는 것에서 오는, 덴마크 특유의 행복한 상태를 압축적으로 대변하고 있는 단어이다. Hygge를 즐기는 어떤 상황을 한층 더 들여다보면, 잘 디자인된 덴마크 디자인제품들로 촘촘하게 이루어져 있다. 테이블, 의자부터 접시, 꽃병, 촛불받침대, 안락한 분위기를 만드는 데 없어서는 안 될 각종 램프까지 "덴마크스러운" (Dannish) 편안하면서도 아름답고, 더 없이 세심한 디자인들이 일상을 가득 채운다. Hygge를 행복하게 즐기기 위해 집을 더 아늑하게 꾸미고 이는 다시 디자인 시장의 강력한 수요기반이 되며, 그 가운데 노출된 개인은 사람들과 교류 속에서도 안락한 행복감을, 또한 디자인 요소들로부터 또 다른 영감과 자극, serendipity를 발견하게 되는 것이다.

- **New initiatives in the field of design**
  Design is becoming increasingly significant in competition between companies in efforts to be the most creative and innovative. The Government will help Denmark to sustain its leading position in the design field. A new strategy allowing the Danish Design Centre to reinforce conditions for growth in design is one initiative. Professionalisation of the design industry, enhanced and improved application of design in industry, and encouraging knowledge transfer to the corporate sector are central to this strategy. Further, the Government will introduce a more systematic system of global branding for Danish design in the years ahead. INDEX 2005 (INternational Design EXhibition) scheduled for Copenhagen in 2005 is one initiative, while the World Design Congress, WDC, which will also be hosted by Copenhagen in 2005, is another. The strategy will also ensure that education and research in the design field are of the highest international standards.

그림 55. 출처: Denmark in the Culture and Experience Economy, 덴마크정부 (2003)

3. 인간과 자연이 어우러지는, 숨 쉬는 도시 정책 (1): 친환경 녹색도시 정책

문화체육관광부는 국민행복 증진을 위한 문화예술, 스포츠, 관광 등 소관 분야별 다양한 정책을 펼치고 있다. 그러나 이 논의에서 빠질 수 없는 부분은 그 정책들을 담아낼 그릇으로서의 또는 이 모든 여가 관련 기본 제도, 인프라 등이 펼쳐져야 할 우리 국토의 각 도시 및 지역 환경이 쾌적해야 한다는 것이다. 이는 국민건강권 보장과 1차적 연관성이 있음은 물론 헌법이 보장하는 행복추구권에도 해당된다.



위 표에서도 볼 수 있듯이 개인은 건강하다고 느낄 때 안전함, 쾌적함, 나아가 행복감을 느낄 수 있음은 자명한 사실이다. 그러나 최근 청와대 국민청원 사례 중 미세먼지 및 도시 공기 질과 관련한 폭발적 개선 요구에서 확인되듯 국민은 현재 쾌적한 환경을 제공받을 권리를 필사적으로 요구하고 있으며, 정부는 이를 심각하게 받아들여 도심 미세먼지 문제 해소 및 도심 환경 개선을 위한 다양한 방안을 강구하고 있다. 쾌적한 도시에서 더 행복한 국민, 그래서 더 창의적이고 혁신적인 방식으로 개인의 자유와 권리를 누릴 국민이 나온다는 것은 너무 자명할 것이다. 이에 덴마크의 적극적이고 야심차며 오랜 시간 경제개발 논리에 양보된 적도 없이 최우선 순위로 추진되어 온, 녹색도시 정책을 들여다보는 것은 가치가 있을 것이다.

덴마크의 주거·도시 및 지역정책부 (Ministry of Housing, Urban and Rural Affairs) 의 "녹색도시 덴마크 (Green Urban Denmark) 2020" 주요 내용을 보면 2020년까지 (1) OECD 국가 기준, 가장 깨끗하고 청정한 나라를 만든다, (2) 에너지 효율이 가장 높은

나라 중 하나가 된다, (3) 재생에너지 사용을 점진적으로 확대하고 이를 신성장 동력 분야로 집중 육성하며 기업들은 관련 법령을 스스로 적극 준수하고 친환경 소재의 건물, 소모품 등을 소비하여 친환경 기업이 됨은 물론, 관련 산업이 동반성장할 기반을 마련한다, 등이다. 실제 덴마크는 친환경 기술 관련 선도국으로 이미 관련 기술을 수출하는 주요국 중 하나가 되었다. 산업적 측면의 기여효과는 물론, 이를 통해 국민은 쾌적한 공간에서 친환경 기술로 집적된 고효율의 에너지를 소비할 수 있으니 일거양득이라 할 수 있겠다. 또한 2050년까지는 100% 재생에너지 기반 국가 및 관련 에너지 기반한 교통환경을 구축한다는 목표로 일관된 정책을 추진하고 있다.

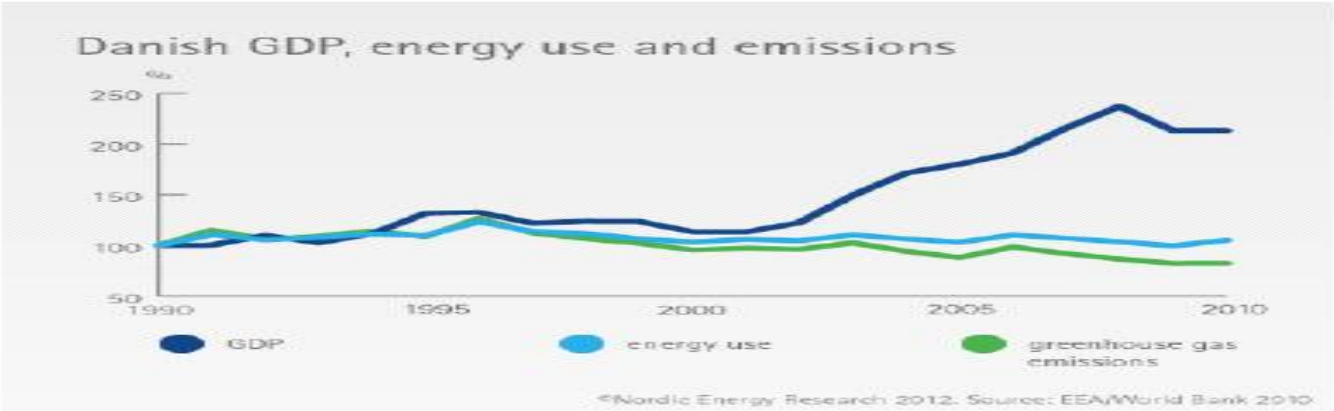


그림 57. 출처: Green Urban Denmark, Ministry of Housing, Urban and Rural Affairs & Danish Energy Agency (2014)

위 그래프에서 확인되듯이 연간 빠르게 증가하는 경제성장 규모에도 불구, 에너지 사용 규모는 오히려 다소 하락하고 있으며 그 추이는 매우 안정적이다. 이는 산업 분야 에너지 사용의 효율성이 매우 높다는 의미일 것이며, 또한 온실가스 배출량은 그보다 더 하락세를 보이고 있다. 이것은 정부의 산업분야 에너지 소비행태에 대한 적절한 제재와 인센티브를 통한 유도, 그에 발맞춰 1970년대부터 집중 투자하여 성과를 내고 있는 재생에너지 분야 고효율 에너지 생산의 성공을 동시에 말해주고 있다.

The agreement covers the period 2012 – 2020. By 2020, the agreement aims at the following key results:

- To achieve more than 35% renewable energy in final energy consumption
- To have app. 50% of electricity consumption supplied by wind power
- A 7.6% reduction in gross energy consumption compared to 2010
- A 34% reduction in greenhouse gas emissions compared to 1990.

그림 58. 그림 51 출처 상동, 7p

1) 뜻밖의 즐거움이 있는, 사람 중심의 녹색 도시

2020년까지 덴마크 에너지의 35%를 재생에너지로 하고, 그 중 50%는 풍력에너지로 한다는 것, 또한 2010년 대비, 총 에너지 소비량의 7.6%를 감축한다, 또 1990년 대비 온실가스 배출량의 34%를 절감한다는 것이 핵심 내용이다. 이를 통해 중장기적으로는 "Green Sustainable Society" 즉, 지속가능한 녹색성장 사회를 만든다는 것이다. 근대사회로 접어들면서 덴마크는 일찍이 이러한 방향성에 대한 사회적·정치적 합의가 이루어졌고, 도시 설계 공학, 사회학, 건축학, 환경공학 등 다양한 학문 분야별 학자들이 이러한 기조 하에, 정부의 덴마크 도시 설계 및 에너지정책 등에 관여하면서 일관적이고 체계적인 "녹색 도시 우선 정책"을 실현하여 왔다. 덴마크의 대표적 건축학자이자 도시공학 설계자인 Jan Gehl[28] 은 다양한 덴마크 도시설계 프로젝트의 대표 전문가로 참여하여 오며 코펜하겐 및 덴마크 전체적인 도시설계 방향에 지대한 영향을 끼친 인물이다. 그는 덴마크 도시 정책의 주요 방향을 재설정한 수준의 영향력을 미쳤다고 평가받는데, 그가 가장 중요시하는 두 가지 우선 순위는 (1) 걸을 수 있는 도시 (walkable city), (2) 소통하는 도시 (communicative city) 이다. 이를 위해서는 도시는 차량과 차도를 우선시하기보다 보행자가 얼마나 쾌적하게 걸어 다닐 수 있고, 자전거를 이용하는 사람들이 얼마나 편리하게 또 즐겁게 도시를 이동할 수 있는가를 중심으로 다루어야 하는 것이다. 이러한 방향성에 대한 사회적 합의를 바탕으로, 덴마크는 건물의 고도를 제한하고, 공원을 최대한 많이 확보하며, 사람들이 쾌적하게 활보할 수 있는 동선과 연결성, 그 가운데 서로가 소통하고 함께 즐길 수 있는 공간을 만드는 것을 최우선으로 도시를 설계하고 관리하여 왔다. 이는 녹색도시 정책의 다른 이름이며, 도시 환경을 보호하기 위해서라도 자전거 정책은 정책의 핵심이 될 수밖에 없었다. 사람중심의 녹색 도시 정책은 자연스럽게 도시를 더욱 쾌적하게 하고 그 속에 살고 있는 사람들의 불필요한 스트레스를 해소한다. 사람들은 이들이 함께 즐기게 하기 위해 철저하게 계산되어 설계된 도시 곳곳의 광장, 공원 등에서 함께 모여 소통하고 교류 (interaction)한다. 이 과정에서 수많은 사람 간 "연결" (connection)이 형성되고 뜻밖의 즐거움 (serendipity)을 발견하기도 하며 상상력을 자극받기도 하고 영감을 얻게 되기도 한다. 덴마크에서는 동 분야에 대한 수많은 연구보고서와 논문들이 이미 1900년대 중반부터 쏟아져 나왔으며 도시는 그 자체로 걷고 소통하고 함께 즐기는 공간, 그래서 사람이 살만한 공간이어야 하고 그 가운데 창의적이고 혁신적인 동반성장도 가능하다는 것이 그 주요 내용들이다. 특히 정보공학에서 "Serendipity[29]" 라는 개념에 대한 수많은 연구가 이루어졌음이 확인되는데 이 개념은 도시공학 및 건축학에 상당한 영향을 미치며 그 개념의 포괄범위가 확대되어 온 추세로

28) Gehl Hon. FAIA (born 17 September 1936, Copenhagen) is a Danish architect and urban design consultant based in Copenhagen whose career has focused on improving the quality of urban life by re-orienting city design towards the pedestrian and cyclist. He is a founding partner of Gehl Architects. (출처: wikipedia)

29) 사전적 정의는 "뜻밖의 재미", "우연한 발견" 임.

상호 발전된 이 이론적 개념을 실제 도시설계 및 인간중심 건축 실제 프로젝트에 확대 적용해 오고 있는 점이 매우 흥미롭다. 관련 내용을 정리한 코펜하겐 대학교 정보학 교수인 Lennart Björneborn의 논문 (2017) 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

"*Purpose – **Serendipity is an interesting phenomenon to study in information science as it plays a fundamental** – but perhaps underestimated – role in how we discover, explore, and learn in all fields of life. The outlined conceptual framework aims to operationalize the concept of serendipity by providing terminological 'building blocks' for understanding connections between environmental and personal factors in serendipitous encounters. Understanding these connections is essential when designing affordances in physical and digital environments that can facilitate serendipity.*

Approach – In the article, serendipity is defined as what happens when we, in unplanned ways, encounter re출처s (information, things, people, etc.) that we find interesting. In the outlined framework, serendipity is understood as an affordance, i.e., a usage potential when environmental and personal factors correspond with each other. The framework introduces three key affordances for facilitating serendipity; diversifiability, traversability, and sensoriability, covering capacities of physical and digital environments to be diversified, traversed, and sensed. The framework is structured around couplings between the three key affordances and three key personal serendipity factors; curiosity, mobility, and sensitivity. Ten sub-affordances for serendipity and their ten coupled personal sub-factors are also briefly outlined. Related research is compared with and mapped into the framework aiming at a theoretical validation. The affordance approach to serendipity is discussed, including different degrees and types of serendipity.

Findings – All the terminological 'building blocks' in the framework are seen to resonate with the included related research. Serendipity is found to be a commonplace phenomenon in everyday life. It is argued that we cannot "engineer" nor "design" serendipity per se, but can design affordances for serendipity. Serendipity may thus be intended by designers, but must always be unplanned by users. The outlined affordance approach to serendipity points to the importance of our sensory-motor abilities to discover and explore serendipitous affordances.[30]"

이 논문에서 Björneborn은 serendipity는 micro-learing 경험이라고 강조하면서 도시 요소, 도서관, 기타 여러 도시 셋팅 관련한 설계 시 유의하여야 할 개념이라고 소개하고 있다. 정보공학자로서 온라인 플랫폼에서의 동 개념의 중요성도 강조하고 있으나 이 곳에서는 그가 비슷한 비중으로 강조하는 실제 공간에서의 serendipity의 개념 및 이를 구성하는 실제적 세부 하위 요소들을 소개하고자 한다. 이 개념이 중요한 이유는 이를 개인이 얼마나 더 도시 환경 안에 깊숙이 녹아들고 즐길 수 있는가를 연구한 새로운 개념이기도 할뿐더러, 이 개념을 개인의 창의성 자극과 적극적으로 결부하고 있기 때문이다.

"McCay-Peet (2013), *Foster & Ellis (2014) and Agarwal (2015) suggest that serendipity plays an integral role in how we discover, explore, and learn in all fields of life. Serendipity is thus a fundamental - but perhaps underestimated - phenomenon in our life and culture.* [31]"

도시는 그 자체로 "play, serendipity, and curiosity" (놀이, 의외적 발견, 호기심 자극) 등 다양한 "창의적" 자극 공간으로 역할하며 "도시=serendipitous engine" 이라는 개념 또한 주목할 만하다.

"*Cities are […] powerful communication technologies. Cities enable real-time communication between different individuals and groups and the rapid diffusion of new ideas and practices to multiple communities. Even in an age of instantaneous digital communications, cities retain their function as a communications technology that enables constant contact with the unfamiliar, strange and different. […] cities are serendipity engines.*[1)32)]"

*"**Why is serendipity interesting?** fundamental phenomenon in our life and culture*
life path development (jobs, careers, interests, partners, friends, etc.)
*lifelong informal learning incl. information literacy commonplace everyday 'micro-serendipity' **discoveries and innovation in research, art, design, business** and much more*[33)]"

30) 출처: Björneborn, L. (2017). Three key affordances for serendipity: Toward a framework connecting environmental and personal factors in serendipitous encounters.
31) Björneborn, L. (2017)
32) Zuckerman (2011). Desperately seeking serendipity
33) Bogers & Björneborn (2013)

Walpole 1754	Merton 1948	Austin 1978	Bawden 1986	van Andel 1994	Fine & D. 1996	Rubin et al. 2011	Makri & B. 2012	Bogers & Bj. 2013	Makri et al. 2014	McCay-Peet & Toms 2015	Present framework	
accident		Chance I	info-rich environ. + informal chann.		chance	C. chance				trigger-rich	DIVERSIFIABILITY	diversity
		Chance I	interdisciplinary info.	5. side-effect 6. by-product 9. inversion 11. outsider etc.						enables connections		cross-contacts
		Chance I	peripheral & speculative info.	4. successful error 7. wrong hypothesis								incompleteness
		Chance II								enables connections	TRAVERSABILITY	accessibility
		Chance II								enables connections		multi-reachability
		Chance II	facilitating browsing							enables connections		explorability
		Chance II								enables connections		slowability
		Chance III		3. repetition of surprising observ.						trigger-rich + highlights triggers	SENSORIABILITY	exposure
	anoma-lous	Chance III		12. disturbance 13. scarcity 14. interruption						trigger-rich + highlights triggers		contrasts
		Chance III	shows analogies, patterns, etc. + tailoring user requirements	1. analogy						trigger-rich + highlights triggers + enables connections + enables capturing		pointers
	strategic	Chance IV	direct user involvement	10. testing	insight	D. fortuitous outcome	value + insight	value	looking for patterns + seizing opportunity	openness	CURIOSITY	interest
		Chance IV		15. playing 16. joke					varying routines	openness		playfulness
		Chance IV		8. no hypothesis 17. forgetting					making mental space + relaxing boundaries	openness		inclusiveness
		Chance II									MOBILITY	searching
		Chance II										immersion
		Chance II										exploring
		Chance II										stumbling
		Chance III				B. act of noticing			being observant		SENSITIVITY	attention
	unanti-cipated	Chance III		2. surprising observ.			unexpected	unexpected				surprise
sagacity		Chance III				A. prepared mind		preoccupied	previous experiences	prepared mind + making connections		experience

그림 59. Related research mapped into the present framework of the concept, Serendipity, 출처: Björneborn, L. (2017)

Serendipity를 구성하는 세 가지 핵심 요소는 (1) diversifiability (다양성), (2) Traversability (횡단·연결성), (3) Sensoriability (감각자극성) 인데, 도시 디자인이나 공간 구성, 건축 등에 이러한 기본 개념적 콘텐츠가 풍부한가, 부족하다면 어떤 부분을 메꾸어야 할 것인가, 각 콘텐츠 또는 공간 간 자연스러운 연결성은 어떻게 확보할 것인가 (이 연결성은 지속적인 경로 (path)간 이어짐을 통해 way-finding 의 다양성을 더욱 풍부하게 확보하려는 개념임), 그 안의 각 요소들은 얼마나 인간의 다양한 오감과 호기심, 상상력을 자극할 요소들을 가지고 있는가, 에 대한 개념적 또는 그 확장성[34]에 대한 새로운 접근 및 논의이다. Jan Gehl 및 Kevin Lynch 등 유수한 코펜하겐 등 덴마크 도시 설계 관련 오랜 시간 프로젝트에 참여해 온 덴마크 전문가들의 공간접근 방식에도 상당히 영향을 준 개념들로 이해된다.

34) 공간 이해의 새로운 개념적 확장성 관련 다양한 학문적 논의 관련 참고 자료: Lynch, K. (1985). The Image of the City. Gehl (1971/2011). Life Between Buildings. Wineman & Peponis (2010). Constructing spatial meaning : spatial affordances in museum design. Penn, A. (2003). Space syntax and spatial cognition.

10 SUB-AFFORDANCES FOR SERENDIPITY	3 KEY AFFORDANCES FOR SERENDIPITY	3 key personal factors for serendipity	10 personal sub-factors for serendipity
DIVERSITY [multiple potentials]	DIVERSIFIABILITY	curiosity	**interest** [regarding diversity etc.]
CROSS-CONTACTS [colliding potentials]			**playfulness** [regarding cross-contacts etc.]
INCOMPLETENESS [unfinalizable potentials]			**inclusiveness** [regarding incompleteness etc.]
ACCESSIBILITY [access to specific spot, convergently]	TRAVERSABILITY	mobility	**searching** [convergent]
MULTI-REACHABILITY [reaching anywhere, immersively]			**immersion** [both convergent & divergent]
EXPLORABILITY [inviting somewhere else, divergently]			**exploring** [divergent]
SLOWABILITY [affording slower pace, frictionally]			**stumbling** [both divergent & convergent]
EXPOSURE [highlighting broader, over longer time]	SENSORIABILITY	sensitivity	**attention** [broader sensing]
CONTRASTS [highlighting sharper, more suddenly]			**surprise** [unprepared sensing]
POINTERS [highlighting narrower, more specific]			**experience** [prepared sensing]

그림 60. Serendipity 개념 하위 구성 요소, 출처: Björneborn, L. (2017)

Kevin Lynch (1960)는 도시의 핵심 연결 요소를 분석하였는데 세부적으로는 paths - edges - nodes - districts - landmarks 으로 구성되는데 그 상호간의 연결성 및 그 요소성을 어떻게 구성하느냐가 보행자가 걸어다니며 얼마나 그 도시를 즐길 수 있는가를 결정짓는 핵심요소라고 강조하고 있다.

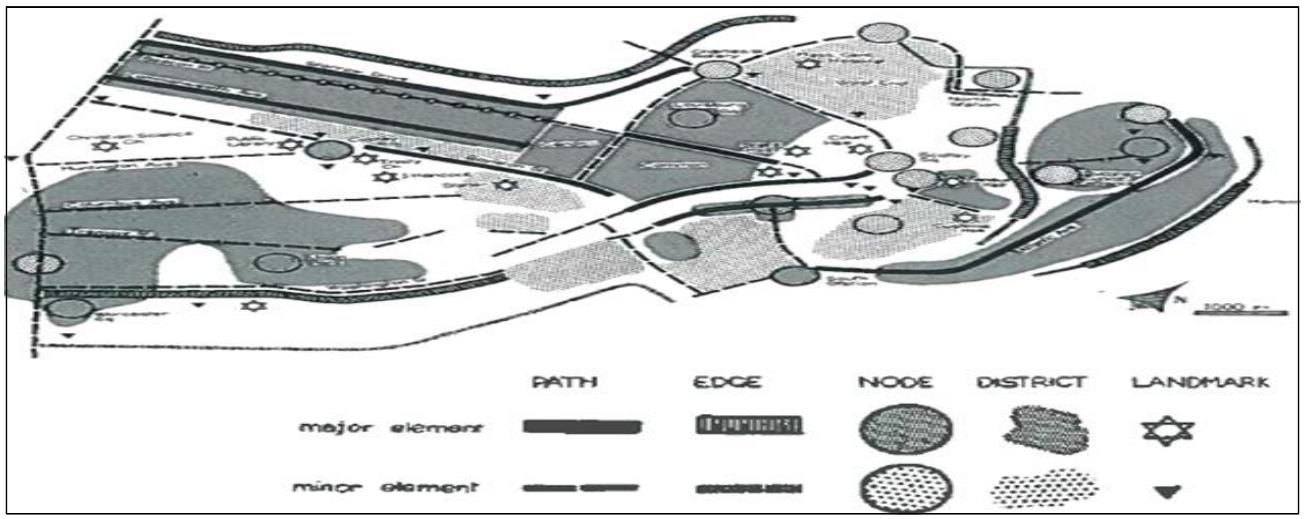


그림 61. Kevin Lynch (1960), Image of the city 중 코펜하겐 각 연결구성 요소 분석도

"… *the paths, the network of* ***habitual or potential lines of movement*** *through the urban complex, are the most potent means by which the whole can be ordered.*" (Lynch 1960:96)

Björneborn의 Serendipity 구성요소 중 “travesifiability” 또는 “diversifiability” 개념과 연결되는 Lynch의 도시 연결요소는 Gehl (2011)의 언어로는 “waliking routes”에 해당한다. 덴마크 학자들이 도시를 보는 관점에서 얼마나 “걸어다니는 것이 쾌적한 도시”를 강조했는지 알 수 있으며, 그 요소들이 개인의 “즐거움 (playfulness) 및 행복” 과 “사회구성원 간 연결 및 소속감 증진”, 또 그 잘 갖추어진 쾌적한 녹색 환경에서 way-fidning 이라는 개념과 함께 그 과정 속에서 “창의성” (creativity) 과 “혁신성” (innovation) 이 자극되는가를 학문적으로 연구하고 실제 현장에 지속적이고 적극적으로 적용해 왔다는 것이 신선하다. 차량 우선이 아닌, 인간 우선, 즉 인간자체의 “기동성” (mobility)을 얼마나 중요하게 인식하고 도시 설계를 해왔으며 오랜 시간 불변하는 정책 우선 순위였던가를 짐작할 수 있다. 이들이 실제로 코펜하겐 대학교 등 다양한 대학들과 정부의 도시설계 및 관리 프로젝트에 핵심적으로 관여해 온 것을 봐도 덴마크 정부 및 사회 전반이 이 부분을 광범위하게 수용하고 있다는 방증일 것이다. 자전거 도로 및 연결 정책 또한 이러한 “걸어다니는 것이 쾌적한, 녹색도시” 정책과 일맥상통한다. 코펜하겐은 특히 자전거 도시로 전 세계적 명성을 누리고 있으며 이는 이 모든 학문적, 사회적, 정책적 연구 및 합의를 통한 자연스러운 결과였음을 다시 한번 확인할 수 있다. 자전거 정책 부분은 다음 장에서 상세하게 다루기로 한다.
또 같은 책에서 Lynch (1960)는 두 가지 새로운 개념을 설명하고 있는데 이는 “Legibility” 와 이미 앞서 언급한 “Way-finding” 이다. “Legibility”는 도시 구성 요소들이 사람들에게 쉽게 읽히고 인지되는가에 대한 측정요소이다. 이는 같은 책에서 그가 강조하고 있는 “Imageability” (이미지성) 과도 관련있다.

”… *a legible city would be one whose districts or landmarks or pathways are easily identifiable and are easily grouped into an over-all pattern*” (Lynch 1960:3)

다른 하나는 “way-finding” 개념인데 말 그대로 “길 찾기”의 즐거움 정도로 이해될 수 있겠다. 이는 지속적인 감각적 자극을 외부환경으로부터 지속적으로 받을 수 있는 핵심 요소이기 때문이다. 이 개념은 다시 “serendipity” 적 요소와 연결되며, Björneborn의 “serendipity“ 하위구송 요소 중 특히 ”sensoriability“ 즉 감각자극성을 뒷받침하는 도시 공간 문법에 대한 접근 개념이라 하겠다.

”*...a consistent use and organization of definite sensory cues from the external environment*”(Lynch 1960:3)

2) 녹색도시의 허파: 적극적인 공원조성 정책

덴마크의 “사람 중심의 행복한” 도시디자인 계획은 오랜 시간 일관되게 추진되어 왔는데 이에 대한 상당한 기초철학을 제공한 Jan Gehl 등의 “New City Life[35)]”에는 이러한 내용들이 잘 반영되어 있어 소개한다. 이 책에서 그는 도시를 10가지 층(dimension) 으로 분류하는데, (1) 이동 (transport: walking is the most pleasant; it is free, quiet, doesn’t take up much room or make heavy demands on infrastructure), (2) 일하는 공간 (work, 길거리 꽃가게, 은행 ATM 업무 등), (3) 지속가능성 (sustainability; Good public transport is an important alternative to car traffic. One prerequisite is good public space so that people can walk or cycle safely and comfortably to and from public transport around the clock * 역시 걷기와 자전거 강조), (4) Health (Getting exercise everyday is easier when walking or cycling can be integrated naturally into daily routines), (5) Recreation (Other people are the main attraction in human space. Recreation in city is often more spontaneous and accessible than most other forms. We see an opportunity, respond to it and stay for a while), (6) social interaction (The city is always served as a meeting place. Increased privatization of daily life make the city even more important as a collective meeting place offering all types of contacts between people from quick glimpses to major events), (7) information and inspiration (Direct contact is an important 출처 of knowledge and insight and a good counterpart to the many indirect digital contacts of modern life. “seeing things with your own eyes” is still an important dimension), (8) democracy and diversity (Direct face-to-face meetings with other people of all ages, social status, cultures and ethnic origins are an important element in efforts to strengthen a democratic, diverse, and secure society), (9) friendless and a feeling of security (Lively cities are spontaneously sensed as welcoming and safe... The absence of people and city life is often cause of real or imagined insecurity), and (10) Room for the unexpected (Where there are other people there are always surprises and interesting things to look at. Being near other people gives us a reason to think about life and smile: ‘Oh what a wonderful world! 앞서 보았듯이 여전히 Gehl은 걸을 수 있는 도시, 차량 대신 자전거가 선호되는 도시, 그래서 사람과 사람이 마주치고, 소통하고 교류하는 도시, 그 가운데 영감과 창의력을 자극

35) 출처: Gehl, J. (2006). New city life. Copenhagen: Danish Architectural Press.

받는 도시, 그 속에서 다양한 계층의 사람들이 칸막이 없이 마주치고, 어우러지는 도시를 강조했다. 마지막 10번은 앞서 언급된 serendipity 개념과 연결된다고 하겠다. 이런 관점에서 그는 같은 책에서 공원의 역할을 강조하고 있다.

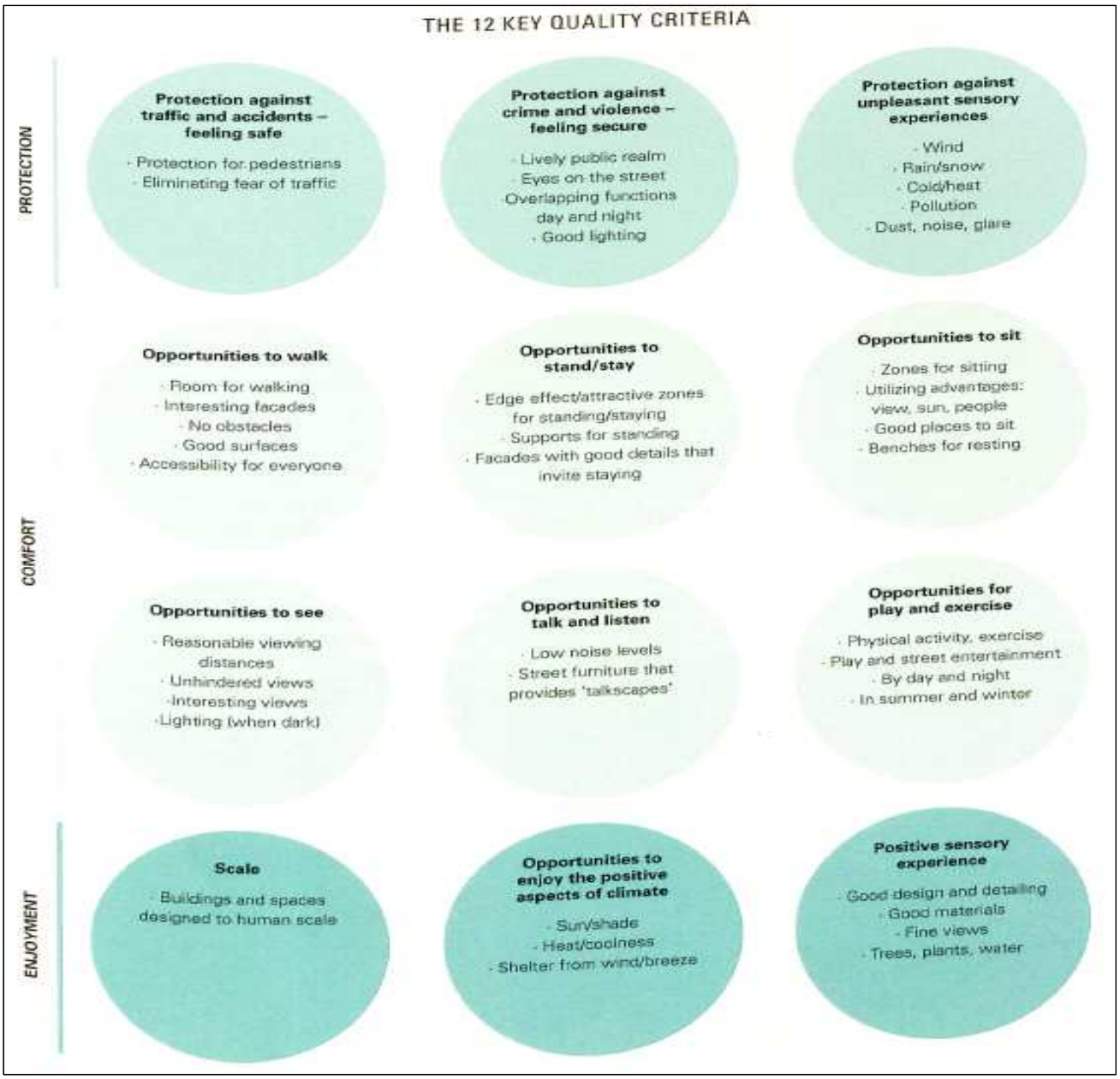


그림 62. 이미지출처: Gehl, J. (2006:107p). New city life. Copenhagen: Danish Architectural Press.

공원은 도시의 공기청정기 역할을 함은 물론, 사람들이 걷거나 앉거나 또는 누워서 각양각색의 "자유"를 "청정하게" 즐기는 곳으로 도시에서 없어서는 안 될 중요 요소라고 강조하고 있다. 이 안에서 바쁜 도시생활에 지친 시민들은 "느린" 여유를 즐길 권리를 가지게 되고, 또한 사회적 신분과 연령, 직업에 관계없이 모든 이들이 자연스럽게 어우러질 수 있는 또 다른 민주주의적 도시 공간이라고 강조하고 있다. 아울러 2012년 코펜하겐대의 조사결과에 따르면 도시 내 공원이나 녹색지대로의 도보 접근성이 확보된 집들이 평균 10% 정도 더 비싼 것으로 조사[36]되었다. 사람들은 녹색

자연 환경 가까이에 살기를 원한다는 것이다. 무엇이 인간이 행복한 “살기 좋은 도시” 인지에 대한 가장 단순하고도, 근본적인 요소인지 다시 생각하게 한다.
코펜하겐에도 수많은 공원이 있는데 그 어떤 경제우선 개발정책도 도시 내 공원의 수를 줄여가면서 하기는 매우 어렵다. 왜냐하면, 덴마크가 나가고자 하는 정책 방향의 핵심에는 “녹색 도시 (Green City)”가 있고, 그 안에 핵심요소가 녹색의 자연을 보다 더 많이 확보하는 것이다. 도심 내 건물 높이도 “사람의 눈높이”에 지나치게 부담주지 않을 정도로 제한하는 이유도 여기에 있다. “사람” 이 “자연”에 어우러져 지낼 수 있는 행복의 권리를 최우선으로 하며, 영리하게도 이 속에서 일찌감치 에너지 정책 또한 신재생 에너지 분야로 방향을 틀어, 2030년까지는 전체 에너지 소비의 50%를 재생에너지가 차지할 것으로 전망[37]되며 동시에 석탄에너지 의존율은 0%를 목표로 한다. 나아가 동 산업 분야의 이미 세계 시장의 선도자가 되어 wind farm 기술 등을 미국 등에 적극 수출까지 하고 있으니 경제도 살리고 국민도 살리는 현명한 정책방향이라 할 수 있겠다.

3) “State of Green”: CREATING GREEN LIVEABLE CITIES with the human dimension in sustainable city planning

덴마크의 정부는 최근 세계적 기후변화와 도시화로 인한 환경오염을 극도로 경계하면서, 아예 “State of Green” 이라는 슬로건을 내걸고 더욱 적극적인 녹색도시 정책을 추진하고 있다. 지속가능한 성장을 위해, 다가올 미래를 대비한 인간중심적 국가생존전략으로 해석될 수 있는데, 그 주요 내용을 보면 ① 도시 쓰레기 관리, ② 도시 수자원 관리, ③ 지속가능한 방향의 도시 이동수단 설계, ④ Green building 정책, ⑤ 안정적인 친환경 에너지 공급, ⑥ Smart city 솔루션, ⑦ 공기 질 관리 정책이다. 2050까지 세계 인구의 70%가 도시에 살 것으로 전망[38]되고 있기 때문에 지속가능한 도시정책 대비를 새로운 관점에서 적극 재설계하고 있는 것이다. 특히 Green building 정책은 도시 건축물의 자재도 모두 친환경 소재를 사용하도록 하며, 건물 에너지 소비시스템도 친환경에 맞게 짓도록 새로운 방향을 제시하고 있다. 스마트시티 프로그램에도 전력사용량을 자동 원격 조절한다든지, 태양에너지 등을 활용한 건축기술 도입 등 신기술 이 적극 개발·도입되고 있다.

---

36) “In 2012 a study by researchers from the University of Copenhagen showed that property prices increase by an average of 10 percent if the property is within walking distance of a park or an area of urban nature. Proximity to the coast increases property prices by 15-30 percent, an increase that vanishes once the property is more than 300 meters (1,000 feet) away from the water.“ 출처: Urban Innovation for liveable cities, State of Green (2016)

37) “Establishes a roadmap for achieving the government’s goal of at least 50% renewable energy in 2030 – a monumental step in the green transformation of our energy system. Concrete initiatives amounting to approximately DKK 15 billion, which include expanding of renewable energy for a total of DKK 4.2 billion to ensure continuous expansion of onshore wind turbines and solar PV among other RES-technologies. Furthermore, an additional DKK 500m annually will be allocated to a renewable energy reserve from 2025.” 출처: Energy for a green Denmark, Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate (2017)

38) 출처: https://stateofgreen.com/en/creating-smart-green-liveable-cities/urban-waste-management/

Smart Architectural Retrofitting saves up to 75% energy and increases attractivity in urban historical housing areas

Technical and architectural improvements
Ryesgade 30 is a common Copenhagen 5-storey 32 apartment house from 1896, which was retrofitted and completed in 2013. Four new penthouse apartments were added as well as a total upgrade of all existing apartments including french balconies and new bathrooms and kitchens.
The building was in both physically and technically unhealthy condition, and living conditions for inhabitants were poor. However, several building features such as the significant and detailed brick façades had lots of qualities as well as the prime location and the qualities of the area around.
In order to change the living conditions of users, all year comfort levels, as well as reducing the overall energy consumption of the building, several advanced technical improvements have been integrated: Double frame low energy windows, high performance solar cell roof, compact high insulation materials for inner face of exterior walls and roof/basement, decentral low sound heat regain ventilation systems and Intelligent House Concept (IHC) to mention some of the most important.

Interplay of systems, building and people
In order to make a successful retrofit, the combination and interplay of systems must be managed carefully.
Therefore, shifting the focus from the individual component to the holistic interconnectivity between systems and people is crucial. Each individual component must be understood, implemented, used and evaluated as part of a bigger holistic whole.
The real success of such projects depends on handling the interdisciplinary work between architects and engineers, but also the administrative, legal and financial aspects, as well as the collaboration with the actual users, suppliers, developers and contractors.
Investing in the Ryesgade 30 retrofit project more than tripled the owners' yearly property profit, and it was fully rented from the beginning. It won the Danish RENOVER award for the best retrofit in Denmark in the year 2013.

(Niels Jakubiak Andersen,
Associate Professor KADK,
CEO Krydsrum Architects/e+)

그림 63. 이미지출처: Urban Innovation for liveable cities, State of Green (2016)

새로운 Green Building 기술을 활용하여 건물 에너지 소비율을 75%까지 줄인 위 사례에서 보듯, 건물은 실제 에너지 사용량을 획기적으로 줄이는 동시에 심지어 친환경 에너지를 생산하는 주체가 되기도 한다. 덴마크는 실제로 2008년 수립한 “State of Green” 정책비전을 통해 궁극적으로 “사람이 살만한” “행복한 도시”를 만드는 것을 목표로 한다. 그간 경제개발 논리에 소외되어온 자연과 인간을 다시 정책의 한 가운데에 놓고, 어떻게 하면 사람 중심의 도시 정책을 수립하여 지속가능하고 살만한 도시를 만들 것인가를 매우 진지한 차원으로 전면 재검토[39]하고 있는 것이다. 그러므로 보행자, 자전거이용자, 또 공원 등 녹색환경을 정책의 핵심 순위에 올려놓고 도시설계 정책, 에너지정책 등을 전면에서 다시 그리고 있는 것이다.

39) “For decades the human dimension has been an overlooked and haphazardly addressed urban planning topic in most cities. Fortunately, more and more cities now realise the value of putting humans first in order to create more lively, safe, sustainable and healthy cities...These cities want people to walk in city space, they recognise the importance of pedestrian traffic and bicyclists for sustainability and health in society, and they acknowledge the importance of city space and city life as an attractive, informal and democratic meeting place for their residents in the 21st century.” 출처: Urban Innovation for liveable cities, State of Green (2016)

4. 인간 및 자연 친화적 토양을 위한 숨 쉬는 도시 정책 (2): 자전거 정책

앞서 언급했듯 덴마크의 자전거 정책은 “사람 중심의 쾌적한 도시”를 만들기 위한 덴마크의 일관된 정책의 일환으로 그 세부 실행 연혁 및 내용을 들여다보면 덴마크의 녹색도시정책에 대한 강력한 의지를 엿볼 수 있다. 덴마크에는 16,000 km가 넘는 자전거 루트가 있으며, 이는 도시 내에서는 물론 덴마크 각 도시 간, 심지어 독일 베를린까지 연결된 자전거 도로도 있다. Jan Gehl 등의 “걸을 수 있는 도시”, “사람이 우선인 도시” 정책 강조와 맥을 같이하여, 자전거 정책 또한 오랜 시간 꾸준히 연구되고 조금씩 실행되어 왔다. 도로를 만들 때는 자전거 도로를 차도만큼 필수적으로 배정하고, 이 자전거 도로들은 도시 내 100% 연결되어 있다. 자전거를 타고 가다가 끊기는 이면 도로가 있는 경우에도 자전거 표지판이 있어 보행자와 자전거가 차량보다 우선 순위를 갖는다. 이 자전거 도로는 교외와 연결된 모든 기차역, 시내를 잇는 지하철역, 버스역 등 대중교통 수단과 100% 연결되어 있으며, 오전·오후 출·퇴근 혼잡 시간 제외 자전거를 가지고 기차 및 지하철에 탑승할 수 있다. 장거리를 운행하는 기차의 경우 자전거를 거치하고 그 바로 앞에 앉을 수 있는 자전거 출퇴근자 전용칸과 사람만이 타는 칸이 1:1로 교차로 연결되어 있다. 1960년대부터 급격하게 증가한 차량수를 보면서 덴마크인들은 위협감을 느꼈고, Jan Gehl 등 “인간중심” 도시 정책자들의 영향을 바탕으로 사회적 합의를 통해 일찌감치 자전거 정책을 본격 추진하기 시작했다. 1995년부터 더욱 확대 시행된 자전거 도로 연결 정책은 현재 각 도시 간 연결도로 확장에 중점을 두고 추진되고 있다. 앞서 언급했듯 “traversifiability” 관점, 즉 분기 (divergent) 할 수 있는 가능성, 그 가운데 자연환경에 충분히 노출될 수 있는 node 및 path 내 공원, play space 조성 정책도 함께 추진되고 있다. 오늘날 코펜하겐이 “자전거 도시”라는 “친환경” 도시 이미지로 그 브랜드까지 챙겨가면서 일찍이 방향을 튼 덴마크 정책 결정자들의 선택이 옳았던 것으로 판단된다.

현재 50% 가까운 코펜하겐 시민들이 자전거를 이용하여 출퇴근하며, 이는 지속적으로 증가추세에 있다. 이를 통해 덴마크는 2025년까지 세계 최초로 이산화탄소-free 도시를 목표로 친환경 도시 정책을 추진하고 있으며, 자전거 도로 정책은 이와 같은 일환에 더욱 야심차게 추진되고 있는 것이다. Jan Gehl은 거대한 메트로폴리스 도시를 경계하며, 사람이 소외되는 도시가 아닌, 누구나 하늘의 경관을 누릴 수 있는 시야를 확보해야 한다고 강조했으며, Lynch 역시 녹색으로 가득찬 도시에 대한 “imageability”를 강조했음에도 볼 수 있듯, 생태계가 살아 있는 녹색 도시 정책은 덴마크가 일찍이 설정한 최우선 정책 과제인 것이다. 이에 자전거 정책은 매우 자연스러운 이러한 논의의 자연스러운 결과로 볼 수 있다. 무엇보다 자전거 도로 폭이

매우 넓어 (시내 주요 도로의 경우 최소 1차선을 확보, 그 외, 다소 여유가 있는 도로의 경우, 차도보다 더 넓은 공간을 차지한 자전거 도로도 매우 쉽게 발견된다) 자전거 주행자가 안전하게 주행할 수 있는 최소 조건을 확보하고 있다. 아울러 차량을 사고자 하면 세금이 차량가격의 180%에 달해 자전거를 주요 이동 수단으로 하도록 유도하는 강력한 규제 정책으로 꼽히기도 한다. 자전거는 친환경적이기 때문이다.

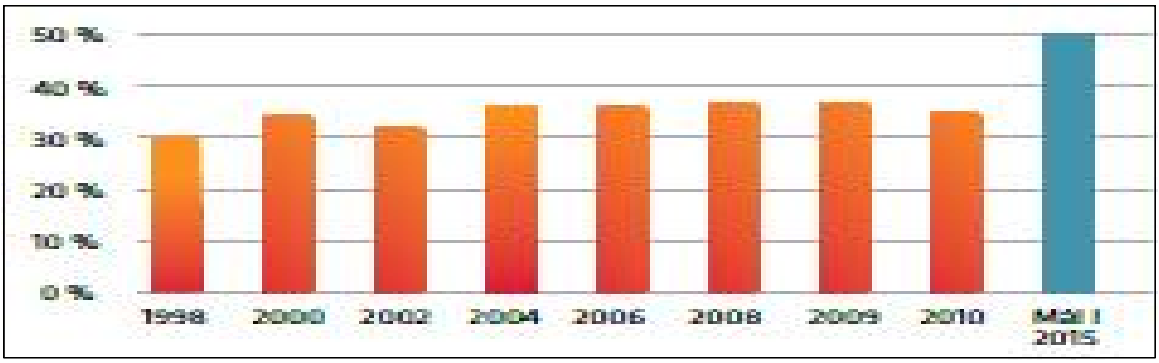


그림 64. 코펜하겐 자전거 이용자 연도별 비율, 출처: 코펜하겐 COMMUNE (2015)

처음 자전거가 등장한 시기는 1800년대인데 당시에는 자연스럽게 받아들여지지 않다가 점차 자전거 도로 인프라가 구축되고, 사회적 신분·나이·계층에 관계없이 가장 편리한 이동수단으로 자전거가 자리잡아 가면서, 자전거를 타는 것은 "도시인의 멋"과 같은 긍정적 이미지로 받아들여져 더욱 그 선호도가 높아졌다.

"*In Denmark there is a strong tradition for people from all strata of society to cycle. cities. Most Danes associate the bicycle with positive values such as freedom and health, and in recent years cycling has actually become a symbol of personal energy. The bicycle has become ultramodern again, aided by societal development, successful political initiatives and conscious marketing. The three largest Danish cities – Copenhagen, Århus and Odense – have all carried out large branding campaigns that put cyclists in a positive light on advertising billboards, on the internet and by actively including cyclists in new bicycle projects. The result is an increasing number of cyclists and cleaner, healthier and more lively cities. Today the vision of a pleasant city is different to that of the 1960s. We all want to make space for progress and development. But progress and development in the modern metropolis depends on whether we manage to make it a place where people want to live.*[40]"

아울러 덴마크인들은 사회적 위치나 나이에 관계없이 평등하게 누리는 자전거 이용권 및 관련 인프라를 민주주의적 관점에서의 “자유를 누릴 권리”와 연결하고 있다는 것도 흥미롭다. 차량의 가격에 비해 최소 100배 이상 저렴한 가격, 따라서 경제적 여건에 관계없이 접근가능한 특성, 이산화탄소-free, 인간중심적 이라는 특징들은 자전거가 보유한 특징은 민주주의가 추구하는 요소들과 매우 밀접한 관련성이 있다. 덴마크 의회는 1948년 이미 “사람 중심의 도시환경” 에 대한 광범위한 공감대를 바탕으로 이에 대한 인프라 구성을 위한 관련 법령을 정비하기 시작하였다.

“***Freedom for all : With the bicycle****, ordinary men and women suddenly gained much more freedom of movement. The bicycle was their ticket out of the inner city's cramped tenement houses and into the clean air of the rapidly growing suburbs. In a Danish context, the bicycle has been inextricably linked with freedom ever since. For more than half a century,* ***bicycles had steered their way into the core of Danish self-perception through the visual arts, poetry and music. The cheerful spinning*** *of the wheels and the summery image of a blonde haired girl cycling In the 1930s bicycles took up quite a lot of space on the street scene. 19 through the town – what was the city without this? At the same time the budding environmental movement and the oil crisis greatly helped to shake the dust off cycling culture, which in the 1970s again began to appear in a positive light.*

The Danish model: *From the 1970s to the 1980s, several conflicts arose between bicycle and car interests in Danish cities. One example was the wave of popular protests which followed in the wake of a proposal from the Copenhagen authorities to establish a motorway across the lakes which separate the inner city of olden times from the more recent suburban districts. There was an enormous outcry because, then as now, the lakes were some of the city's loveliest open spaces.*

People Freindly*: A city of bicycles naturally needs the right infrastructure including cycle paths and bicycle parking, but also a number of communication initiatives such as campaigns to promote cycling, educating children and special initiatives targeted at groups who do not normally cycle. Such initiatives are important in building a bicycle culture in cities where it is otherwise absent. “*

40) 출처: 덴마크 정부 메인홍보사이트 (denmark.dk)

DEMOCRACY

Denmark has a well-developed democracy with a high level of political participation, good governance, and a low level of corruption. This makes it possible to influence society, which is good for happiness.

The sense of being in control of one's own life is beneficial for happiness. Therefore, it is perhaps not surprising that being able to decide the kind of society we live in also promotes happiness. Happiness research suggests that people who live in countries with well-developed democratic institutions are generally more satisfied with life[66]. Denmark has a well-functioning democracy, and the people have high levels of trust in their political institutions and politicians compared to other countries[66]. That is why election turnouts in Denmark are among the highest in the world. Almost 88 per cent of the electorate voted in the last election.

NO TO CORRUPTION – YES TO QUALITY AND DECENTRALISATION

Bruno S. Frey is a professor at the University of Warwick who, among other subjects, has researched the link between happiness and democracy. He believes that democratic institutions raise people's happiness significantly.

But democratic institutions are not enough in themselves, their quality is also important. The quality of governance helps explain the large differences in happiness internationally. A non-corrupt and effective political system promotes happiness[67]. If our ability to get our case handled by the local authorities is dependent on who we know, or the size of our wallet, it has an impact on our happiness.

Top 5

Trust in politicians

1. The Netherlands
2. Denmark
3. Switzerland
4. Sweden
5. Norway

Source: European Social Survey, 2010

그림 65. 덴마크의 민주주의, 출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017)

덴마크는 높은 정치참여 분위기로 유명하다. 투표율은 보통 87.7% 이상을 기록하며 매년 6월, 정치인, 언론인, NGO 단체, 그리고 일반 관심 있는 시민들은 Bornholm 이라는 도시의 야외공원에서 만나 여러 가지 정책에 대한 공개 토론 등 프로그램을 진행하는데 이 형식이 축제에 가깝다는 특징이 있다. 이 행사에 참석하기 위해 정치인부터 일반 시민들이 자전거를 타고 모이는 모습도 인상적이다.

그림 66. Bornholm 정치축제 한 장면, 출처: “The happy Danes”, The Happiness Research Institution (2017)

“***The cities of the future are people-friendly cities:*** *A humanistic, people-friendly city is first and foremost an accessible city, where mobility is possible for all. Many cities today are plagued by traffic congestion, and in densely populated city areas the fastest way of getting around is often on a bicycle, which is a highly efficient means of transport. (Louise Kielgast, Jan Gehl)*

The bicycle as social integration: *In Mexico City, spatial segregation is very distinct with the upper and middle classes living in the city's central areas, while the poor segment of the population is generally relegated to informal settlements on the city's periphery. In the bicycle strategy that Gehl Architects have prepared, this problem is tackled via a comprehensive cycle path network which aims to create mobility through otherwise closed areas and thus enable different social groups to interact. A well-developed cycle path network can also help social inclusion across age groups. Even in very wealthy cities, large groups of people such as children, young people and the elderly are severely limited in their mobility because the city is designed for cars – a means of transport that they cannot use. Cities that are designed for cars are also characterised by large distances and many obstacles which hamper movement on foot and by bicycle. Improving conditions for*

pedestrians and cyclists ensures that a lot more people can move around in the city. In some of the world's metropolises, the distances are so large that a welldeveloped cycle path network is insufficient to ensure mobility for all. ***It is also important to create a quality of urban environment that makes it attractive to move around both on foot and by bicycle.*** *This is a self-perpetuating process since the presence of pedestrians and cyclists significantly contributes to the life of the city and thereby its attraction. In contrast to motorists, cyclists and pedestrians share the characteristic of moving at a moderate pace,* ***making them visible in the cityscape. Cyclists are also flexible in the sense that they can quickly shift from being cyclists to being pedestrians. This creates the conditions for people to see and meet each other in the city.*** *It is equally important to highlight that both cyclists and pedestrians are physically present in the public spaces – in contrast to motorists who are essentially isolated from their physical settings. But the desire to move around in a city on foot or by bicycle does not come by itself, and must be supported by a* ***people-friendly urban environment.***
Danish design and innovation for cyclist: *If cycling is to become the modern trendy choice for city transportation it is important to provide innovative high quality solutions for both the urban space and the cyclists themselves. In Denmark different companies have specialized in innovative cycling solutions like designer bikes, cargo bikes, really smart helmets, battery-free bike lights and different cyclist service equipment for the urban space.*[41] *(Sara Fritzner, Reelight & Marianne Weinreich)*"

민주주의의 근간인 "사람을 위한" 자전거 정책, 그래서 사람이 더 살기 좋은 녹색도시를 위한 자전거 정책, 사람이 환경에 충분히 노출되고 이를 통해 감각적 자극을 더욱 받아 혁신성장의 근거가 될 것으로 인식되는 자전거 정책, 그 과정에서 개인의 행복을 증진함은 물론, 사람과 자연, 사람과 사람을 더욱 연결하고 모이게 하고 서로 교류하고 소통하도록 하는 자전거 정책, 이를 통한 친환경 분야 산업까지 선도하는 혁신적 국가이미지 등을 모두 포괄할 수 있는 자전거 정책은 덴마크가 선택한 가장 현명하고 선도적인 정책 방향이었다고 판단된다. 도시에서의 연결성과 접근성 증진은 각종 문화복지 인프라에 대한 접근성과도 연결되므로, 국민을 행복하게 하는 문화복지정책의 핵심 중 핵심이라고 평가된다.

41) 출처: 덴마크 정부 메인홍보사이트 (denmark.dk)

본 파트에서는 관련하여 필자가 학기 중 소논문의 일부로 코펜하겐의 자전거정책과 자전거 도로의 문화학 (Cultural Studies) 의 측면에서 분석한 내용과 그 정책적 의미를 소개한다.

(학문적 의미 고찰) The language of Copenhagen: Focused on the Bike Lanes[42)]

Intro

Barthes (1967: 168) argues that "The city is a discourse and this discourse is truly a language; the city speaks to its inhabitants, we speak our city, the city where we are, simply by living in it, by wandering through it, by looking in it." It is probable that all the elements of the urban cities can be decomposed into units and models which can possess own significations when they are placed and interacted with other elements of the urban cities. Theoretically speaking, semiology or semiotics is the study of sign systems. A sign is anything that stands in place for something else within a semiotic system (Tredinnick, 2006: 143). In Semiotics, meanings are not carried through mimetic ways but with semiotic ways. Unlike the early Wittgensteinian model of ordinary language (Certeau, 1984), language and the reality are met as arbitrary identities. With relation to this course of study, "Urban Culture and Cultural Theory", two co-dependent elements of the signifier and the signified in the urban cities can be inter-related in the process of creating fundamental rhythm of significations (Barthes, ibid: 168).

Similarly, when we open a map of an urban city, we encounter human spaces posed with several significations where we can find spatial syntax or paradigms in the context just as people try to decode a language. In other words, urban cities can have metaphorical meanings with poems (Barthes, ibid: 166). Also, Barthes (1967: 171) stresses that "The city is the place of our meeting with the other, and it is for this reason that the centre is the gathering place in every city." He also uses the term, "eroticism or sociality" interchangeably to emphasize the importance of social activities among people in the consumer oriented urban societies. Therefore, in the cities, people are supposed to be surrounded by the others and in the process of the meetings or encounters, people create synergetic vibes through which one city can draw specific modes of signification of its own that otherwise may have been created totally differently. Needless to say, a fundamental aspect of human life is being social through interacting and exchanging with each other. Human beings are meant to communicate, share and collaborate together. Therefore, urban spaces surrounding everyday human life have significantly important implications or duties to produce lively atmospheres among people who are interchanging individual energy each other in our society. Then, how should we see cities or the core elements of them to induce productive activities among people? According to Doorley and Witthoft (2012: 22), spatial "environments can be used not just to represent cultural values but also to inspire them."

42) 출처: 김상아 (2018), The Language of Copenhagen, University of Copenhagen (MA, 3rd semester)

Then, what about the specific elements of Copenhagen that create distinct syntax and meanings which distinguish itself from the other cities in the world? In this paper, as suggested by Barthes (ibid: 171), I would like to decipher the visual language of Copenhagen where I have stayed for 18 months especially in terms of "legibility" (Lynch, 1985) with the highlight case study of **bike lanes**. I strongly believe that Copenhagen has its unique and colorful language which could be well explained through the bike lanes. In addition, I will also try to link those significations in the city with the notion, "serendipitous factors" (Björneborn, 2017). Lastly, I will illustrate spatial stories through the bike lanes of Copenhagen using some of the theoretical approaches from this course of study. Through this exploration, I expect to draw the conclusion how bike lanes successfully communicate with the people using its own language and the dwellers produce individual spatial stories in a different way.

The Legibility of Copenhagen through the Bike Lanes

What is the remarkable image of Copenhagen? When I googled it with the key word, 'the image of Copenhagen', it showed me a significant number of images that seemed to be mainly about colorful architectures in the city around the harbors and some images of bicycles as shown below (figure 1). It is not surprising because I already have had the similar images about Copenhagen in my mind even before I actually came to visit this city. Some of the images seem to be typical images of major cities in Europe where I could see the beautiful landscapes of the "European style" architectures and cityscapes. Needless to say, the images are so attractive and authentic to foreigners like me especially from the view of outsiders of Europe.

Figure 1. Images of Copenhagen shown by Google Image (출처 : Google image)

However, what makes Copenhagen outstanding and iridescent-colored unlike the other European cities such as Paris, Berlin, London or Prague has emerged since I actually lived here as a citizen of Copenhagen specifically as a biker. I will elaborate the further explanation about my experience as a biker with regard to signification or the language of Copenhagen later in this paper. For easy comparison, let me start with the Lynch's description of "legibility" to approach

the urban city's own signification with its specific language. Just like the printed pages, if it is legible, one can visually grasp a related pattern of recognizable symbols easily, so a legible city is simply identifiable and the elements of it would be readily grouped into an over-all pattern of the city (Lynch, 1985: 3). In addition, as Lynch continues to argue (1985: 46-48), any city has a public image which is the overlap of many individual images. In this study, Lynch classifies the contents of the city images into five types of elements: paths (channels for movement), edges (linear elements not used as pathways but used as boundaries between two phases), districts (medium-to-large sections of the city), nodes (points, the strategic spots in a city into which an observer can enter) and landmarks (point-reference).

In most cities, people would be easily captivated by the landmarks of the cities. Landmarks are kind of outstanding reference points in the cities which draw people's attention easily and sometimes dramatically. The landmarks themselves can tell the deep stories of the cities and be symbols of them, speaking variety languages of the cities as a friendly host to welcome visitors. The landmarks could be buildings, towers, or monuments. The easiest recalling example would be the Eiffel Tower in Paris. It appears to be one of the most successful cases as landmarks throughout the world. Undoubtedly, the area of the Eiffel Tower is known as the most crowed place in Paris always with a significant number of visitors. As Barthes (1964: 247) argues, "the Tower is the first obligatory monument; it is a Gateway, it marks the transition to a knowledge: one must sacrifice to the Tower by a rite of inclusion from which, precisely, the Parisian alone can excuse himself: the Tower is indeed the site which allows one to be incorporated into a race, and when it regards Paris, it is the very essence of the capital it gathers up and proffers to the foreigner who has paid to it his initiational tribute." In addition, from "the aesthetical perspective, it does seem to be either old or very modern which provides the polyphony of pleasures" (ibid: 250). Then, what about the situation in Copenhagen when it comes to the elements of the images as a city or in terms of legibility? Of course, there are multiple types of paths, edges, districts, nodes and landmarks in Copenhagen. Take the some examples of the representative landmarks in Copenhagen. I would present the Tivoli Garden, the sculpture of Little Mermaid, the Nyhavn and the Rosenborg Castle among the others.

However, as I mentioned earlier in this paper, I would like to put tremendous amount of emphasis on bike lanes as outstanding narratives of this city with respect to legibility and serendipitous factor of Copenhagen. In addition, the paths of the bike lanes throughout whole the city can be connected with all the sub-elements of the city such as the beautiful green landscapes and the touristic attractions including numerous landmarks so easily. Therefore, once people experience this city with bikes on the sophisticated chain-like bike lanes, seemingly one-dimensional city could unfold further dimensions of ample beauties otherwise one could never have been able to experience. First of all, I would start with the notion "legibility" in terms of bike lanes in Copenhagen. Legibility is the matter of clarity and regarded as the most

important property of a beautiful city, so it is more significant considering environments at the urban scale of size, time, and complexity. Therefore, a good city is the city being perceived clearly by its inhabitants (Lynch, 1985: 3). In this regard, I assume that the bike lane case of Copenhagen could be a vivid example to match with the meaning of legibility. For better understanding, I will take a look at the "Supercykelstier Project" of Denmark. As the webpage of this project says, this project was promoted to "increase the number of bike commuters in the capital region of Denmark by more than 30 % by creating a compact network of Cycle Superhighways, making it even more attractive, easy, and safe for bikers to use the bicycle as their preferred means of transportation." Eventually, the project aims to offer huge benefits for individuals with better health and least cost, and for society with less pollution and greener environments. Even in the case of being lost in the city, there are many kinds of way-findings especially in terms of biking in Copenhagen with the Supercykelstier routes. Almost equal with other public transportation means such as metro, bus and trains, the bike routes also have a specific brand to guarantee the bikers to find the exact ways out in the course of travel. As the webpage of the Supercykelstier explains, "For a brand and a concept that is familiar with and which secures uniformity in both design and standard of the routes, we aim for the 'C-logo' to become a symbol on par with the Metro's 'M' and the 'S' in S-train."

Moreover, clear signage alongside the bike lanes, sophisticated ways of connectivity not only between the bike roués, but also with the other methods of public transportations, and well-displayed maps both on the webpage and the mobile application can provide the bikers with fruitful information and easy approach to these routes, so people can diverge to the other side of the city almost without any difficulties. With that said, the process of way-findings could be clearly induced, resulting in securing the visual legibility of the city to the people. Apparently, this could lead the users in the bike lanes to move about quickly and effectively in the city. When people can be guaranteed in the safety measure of mobility in the city, the next step is to wide open oneself to the environments with more flexibility. In chain reactions, users can be fully immersed into the new environments with fewer hesitances and more plurality to be able to enjoy the city in richer ways. After all this, what is Copenhagen speaking to us through its signification on the bike lanes? According to Gehl (2001: 15), chances for meetings and daily activities in the public spaces of a city or residential area enable one to be among, to see, and to hear others, to experience other people functioning in various situations. Just taking a bicycle means that the bikers can see the pedestrians walking along the rivers or observe the others doing different kinds of outdoor social activities such as sports and hanging out with their friends in the public parks. With well paved bike lanes alongside the pedestrian roads, whenever the bikers want, they can stop their bicycles and immediately engage into the other people or just sit on the benches. At this point, otherness can be interchangeable to the sameness through the involvements with each other. Unlike cars which have less immediate accessibility towards pedestrians, bikers seem to be ambivalent between walking and moving with mobile tools.

Moreover, less static characteristic of cycling compared to walking or sitting on a bench, the bike lanes offer more dynamic moods without causing any pollution in Copenhagen. To be specific, there are many canals and harbors in this city whose aspects seem to be more diversity along with the bike lanes that also provide other ways of connectivity because the flow of sea water and river also offers another ambience of activeness in this city. Not surprisingly, the bike lanes are concisely paved following the river side and sea canals making the city mood more vibrant and rhythmic. With this kind of bike lanes' topology in the city, paths supply familiarity, stability and clarity with high degree of legibility which results in transparent communication between the city of Copenhagen and the people who stay or enjoy there. Furthermore, depending on the route that individuals choose to bike, objectivity of the city can furnish with diverse ways of subjectivity showing them multiple levels of identification and directional quality about Copenhagen (Lynch, 1985: 52-54). If some foreign travelers happen to visit the center of Copenhagen only, without any experience of bicycling, they may taste lacked identity of this city with low level of communication and language, I would say. Because the bike lanes speak to us with its own language of Copenhagen, one may not be able to speak with the deeper meanings that this city placed many significations on throughout whole the inner veins of Copenhagen.

The Serendipitous Encounters in the Labyrinths of the Bike Lanes

According to Björneborn (2017: 2), "Serendipity happens when we, in unplanned ways, encounter re출처s (information, things, people, etc) that we find interesting." In this sense, during this full immersion into the way-findings or adventurous expeditions in the bike lanes, people are exposed to different angles of circumstances where they could find new experience of emerging ideas and serendipitous occasions. Placing themselves into unfamiliar situations or multiple stimulations, all the senses of human can be encouraged to react and interact with the new surroundings and circumstances. In this course, totally new kinds of ideas or divergent experience can arouse with fresh horizons. I found several facets of similarity between the elements of the bike lanes of Copenhagen and the self-awakening ventures in the sorts of labyrinths in Berlin by Walter Benjamin (2006). As Benjamin (2006: 53) mentions, "not to find one's way around a city does not mean much. But to lose one's way in a city, as one loses one's way in a forest, requires some schooling. Street names must speak to the urban wanderer like the snapping of dry twigs." In this context, he describes his childhood memories in Tiergarten of Berlin where he was in the process of way-findings of labyrinth tracing after the symbolic elements of the space. In this active process of conscious lost in a city, he seemed to find a whole new kind of mental experience as a child, which I argue appeared to offer him ample moments to see the objects in the city in a different way. In addition, also in the "crooked street", Benjamin (ibid: 93-94) expresses his youth time of acquaintance of a byway when he made a detour on the way or around of going to the swimming pool. Along with another kind of way-findings of detour in the west side of Berlin, Benjamin as a child seemed to enjoy full level of excitement. He could

explore the backside of the city street where different kinds of shops were able to be found. The boy could stare inside of the stores through the window panel where he directly could reach the heart of another universe that attracted his attention. “In such twilight the store window promised even more than at other times. For the magic spell, which was cast on me by the undisguised lewdness of the jocular postcards and the booklets, was strengthened by my awareness that I had reached the end of this day’s work” (ibid: 95). It seems to me that how even tiny elements of urban cities can provide unimaginable scale of storytelling to the dwellers and stimulate one’s own universe with enormous numbers of possibilities. Also with the episode of “the little hunchback”, Benjamin as a child seemed to enjoy another way of observing or discover the elements of Berlin (ibid: 120). The elements such as horizontal gratings, shaft opening to the pavements, and cellar holes in the street could be easily overlooked by people in the urban cities. Rather, gazing through the child’s eyes, Benjamin seemed to try to touch other kinds of angles to look closer to the entities of urban cities philosophically. Without careful look into the elements of urban cities, it will be difficult to communicate with them and find a whole new way of encounters as awakened human entities in big cities.

Moreover, during another episode of Benjamin as a child where he found individual liberty through sexual awakening, he seemed to be finally unraveled as a liberal entity. “Suddenly, in the midst of my perplexity and dismay, I was overcome by a burning wave of anxiety” (ibid: 124). In the sudden occasion of wandering in the night street, he consciously broke himself from the conventional rules as well as conscious suspicion of religious ceremonies. Through telling this story, Benjamin continues to describe, saying “And the two waves converged irresistibly in a dawning sensation of pleasure, wherein the profanation of the holy day combined with the pandering of the street, which here, for the first time, gave me an inkling of the services it was prepared to render to awakened instincts” (ibid). Just being thrown in a certain moment of life as a child, he was met with a whole different sensation of self-awakening. This episode also allows me to better understand usual elements of cities functioning as a serendipitous engine to the people inside. The story could be possibly interpreted about the importance of the sudden encountering in the daily life for the individuals as active living entities in the urban cities. Therefore, cities are not merely the systems of physical infrastructures but can be approached metaphorically with different perspectives as 출처s for the philosophical stimulants to the dwellers so that the people can live more actively and feel sense of self-conscious under the anonymous nature of gigantic urban cities. I found another possibility from the bike lanes of Copenhagen as ample re출처s for the active encountering in the urban city. Through the multiple choices of wandering in the connected lanes for bike not only inside of Copenhagen, but also reaching outward of it, bikers can be exposed to numerous occasions of discoveries like Benjamin found in Berlin as 출처s for the conscious lost in the labyrinths. During the way-findings, new discoveries can be made and by accident, one can be introduced by unplanned paths, nodes, edges or landmarks of the city where people can find another self being

surrounded by several environmental variants that can produce whole new way of findings in their life. Decoding, deciphering the elements of urban cities with different gears with bicycle, spaces start to show us another way of viewing the world where we thought we have already been accustomed to. It also was my personal experience because since I started to bike, the dimensions, depths, and scope or scales of Copenhagen approached me totally differently. Physical elements in the course of bike lanes started to stand up vertically that previously never had aroused in such a way. And they also triggered the full senses of human beings such as vision, smell and tactile feeling throughout whole my veins. During the exposure, I could start to follow new sorts of explorations and expedition with divergent findings of Copenhagen. Furthermore, all human beings are homo ludens and therefore environments and surroundings should provide joyful elements and playful spaces that could support interactive rhythms between space and the participants. In this sense, the bike lanes also offer the users with playful elements such as moving bodies using tools like bicycle. The playful vibes are eventually expected to result in unanticipated creativities and innovations from the active participants in the spaces.

Moreover, multiple visibilities in the bike lane spaces can foster attractions for more people to join in comfort and can accommodate accelerating interactions between the surrounding participants with a sense of belongings in the city. Following Doorley and Witthoft (2012: 177), "Openness in the form of visibility and room to move breeds awareness and spawns intersections that keep people inspired and keep projects in tune." Through the openness attribute of bike lanes, people easily seem to be involved into the social exchanges having pleasant vibes and active stimulations. The key element of the strength of the bike lanes in Copenhagen is that they provide a fruitful diversity of stimulants to the dwellers not only for the bikers themselves, but also to passengers along the lanes with manifold possibilities of discovering, exploring, finding and pondering. Living in big urban cities sometimes force the dwellers to feel sense of excluding, resulting in not active belongings but passive sensation as segregated individuals. To overcome the negative aspect of urban cities, I believe the ambitious goal for reaching out wide range of bike lanes throughout the whole Denmark seems to be highly appropriate as an emerging alternative for the urban planning. Acquiring mobility from the beginning, people can diverge in the middle of the well-planned bike lanes of Copenhagen. When starting the explorations, the labyrinths of the different districts and streets of the city can lead the bikers to the unplanned playfulness, interest, and inclusiveness in the green nature of Copenhagen. Once immersed, one can stumble across varied contents of the environment of the city and traverse to the new edges of the city coupled with multidimensional facets of "diversifiability" in the city (Björneborn, 2017: 6-14). Through the everyday life adventures, daily "micro findings" can lead huge innovations and change whole ways of city life (ibid).

When city planners initiate urban planning, key sub-entities to create environmental image would be three components: identity, structure, and meaning (Lynch, ibid: 8). Drawing the workable image of each part of the city, sections of the city could be divided into major districts first. Putting on certain identities of each district which can distinguish from the other parts, each part

of district can have meanings. After several factors of urban planning considered, paths could be drawn with ensuing edges followed. Then junctions of meeting paths could be called as nodes. Apart from these procedures, landmarks would be positioned with different levels of consideration and strategy of the city. The more the case numbers of side space are created following the combination of intersection of each path, the better bike travelers can enjoy with the increased possibilities of selections to choose for the route. Therefore, compared to the simple and straight city, the city with multiple choices of labyrinths and new combinations of side landscape would be full of contingencies, adventurous encounters, and dynamic events.

Since physical environmental elements are put on the first place, then mental image of the city can be also related, which is called "imageability" (ibid: 9). In terms of bike lanes of Copenhagen, all the reasonable combinations of the bike paths throughout the whole greener city evoke a strong image of energetic, young, dynamic, flexible and colorful values. Through this thematic "imageability", I have no doubt that Copenhagen will become more distinctive and unique city in the future.

Spatial Stories through the Bike Lanes of Copenhagen

People are mobile creatures. We are meant to move about in the surroundings. It is our nature and through the moving around, our senses are open toward the outside stimulants such as breezing of winds, musical vibrant in the streets, and adorable fragrance from the trees in the parks. The most fundamental movement is walking. As Gehl also argues, "Walking is first and foremost a type of transportation, a way to get around, but it also provides an informal and uncomplicated possibility for being present in the public" (2001: 133). Thus cities should be walkable and constituent spaces in the urban cities should be favorable for walking. Interestingly, Certeau proposes new concept about walking (1984: 97-101), saying "The act of walking is to the urban system what the speech act is to language or to the statements uttered. There is rhetoric of walking." Certeau stresses that myriad combination of footsteps does not compose a series as each combination makes a specific singularity. "Their intertwined paths give their shape to spaces. They weave places together. In that respect, pedestrian movements form one of these 'real systems whose existence in fact makes up the city. They are not localized; it is rather that they spatialize" (ibid). Certeau's notion reminds me of the concept of signification of urban semiology which we previously discussed. Once pedestrian left their traces in the map of the urban cities, the form of the traces already can be signifiers and reversely signified leaving specific rhetoric of signification on the spaces. The kind of originative styles of movements in urban cities can create "stylistic figures" (ibid: 100) on the tours. "Like ordinary language, this art implies and combines styles and uses. Style specifies 'a linguistic structure that manifests on the symbolic level… an individual's fundamental way of being in the world'; it connotes a singular" (ibid). Once specific language is uttered by individuals, the way of speaking with particular pronunciation, meaning in specific contexts and rhetoric, the spoken language can be remained as a special singularity. Similarly, walking can be also said as "art of everyday

expression" (ibid: 101) in urban cities. "In the same way, the walker transforms each spatial signifier into something else" (ibid: 98). Therefore, I assume that each step of enunciation when we walk in the urban cities, walkers create a "discreteness" (ibid) made by their active choices. Under this process, space forms and shapes differently depending on the users and thus eventually creates myriads of different combinations of spatial rhetoric in everyday practice and urban life. From this point, there come spatial stories of urban cities. Each movement in certain paths can create different 출처s of individual spatial stories. We usually tend to think that human beings in a big city are just mere components of big machine-like structures or organizations. However, once we get to glimpse the notion that each individual trajectory can produce original storylines in the axis of each person's own time and space of their life, we could see ourselves totally different ways.

As Certeau continues (ibid: 115), "Stories could also take this noble name: every day, they traverse and organize places; they select and link them together; they make sentences and itineraries out of them. They are spatial trajectories." In this regard, "narrative structures have the status of spatial syntaxes" and people themselves can control and regulate their own changes in the axis. In this aspect, people no longer should take themselves as passive components that are swallowed by the massive pictures of urban spaces. Following the Certeau's arguments, we create everyday story even just with act of walking because at every moment, we choose and draw different lines of stories in our daily panel of urban city maps. For better understanding, Certeau (ibid: 117) distinguishes difference between *space* and *place* that *space* exists when one takes into consideration vectors of direction, velocities and time variables whereas *place* is the order in accord with which elements are distributed in relationships of coexistence. In brief, "space is a practiced place". Therefore when walkers use certain place, they can transform the places into specific spaces adding spatial meanings or stories. I think this differentiation helps understand to compare with the example of language where "space is like the word when it is spoken." Thus, depending on the individual's trajectories in everyday travel, there happens constant transformation between spaces and places. To some persons at certain moments, one place can be transformed into particular space with specific spatial meanings whereas to the other ones, the space once possessed authentic syntax now can be changed into a mere place. Therefore, stories can carry out numerous narratives through different combinations of certain time and place.

At this point, I would like to raise one question. What about people around you in urban cities? Once imagining the innumerable possibilities of narratives when people create spatial syntax together in some places, I feel already overwhelmed with the positive chain reactions through this process of gathering in urban spaces. Perec (1997:57-59) argues the issue of "The Death of Neighbourhood" in the urban and suggests "it would create a familiar space, would give rise to an itinerary (leave home, go and but the evening paper, a packet of cigarettes, a packet of soap powder, a kilo of cherries, etc.), a pretext for a few limp handshakes… Obviously, you could start an orchestra, or put on street theatre. Bring the neighbourhood alive, as they say." Even though Perec is not totally positive with his suggestions about creating the realistic

neighbourhood in a big city, I would like to argue that the notion of being together with others should be regarded as the most important element for the "species of spaces" (Perec, 1997).

In line with constant argument of Gehl (2001: 29), it seems obvious that the main attraction in the streets of urban cities is human activities. People and human activities are the greatest objects of attention and interest. People like to be together even though they stay individually or collectively because human beings are social creatures. As Perec (1997) already mentioned, we need neighbourhood through which we could reduce the anonymity of urban cities and feel sense of belongs as members of the society. "If activity between buildings is missing, the lower end of the contact scale among people also disappears. The varied transitional forms between being alone and being together have disappeared. The boundaries between isolation and contact become sharper – people are either alone or else with others on a relatively demanding and exacting level" (Gehl, 2001:17). However, establishing sense of togetherness through creating "life between buildings" (ibid) when designing or planning cities, the rewarding activities could be followed. On the contrary to the passive observers, people can be the participants in public spaces and exchange individual narratives so that the spatial stories can evolve into another dimension of scales when it comes to the spatial stories on the urban significations. The first prerequisite for "the life between buildings" is being in the same space. "Contacts that develop spontaneously in connection with merely being where there are usually very fleeting – a short exchange of words, a brief discussion with the next man on the bench, chatting with a child in a bus, watching somebody working and asking a few questions, and so forth. From this simple level, contacts can grow to other levels, as the participants wish" (ibid: 19). In the course of merely being together in the same space can create new vibes of social exchanges during which process the person we meet can be the one that we can say we "know" (ibid: 20). In other words, borrowing the notion of Perec (1997), "the neighbourhood" can be created in urban cities.

In addition, being together among people can create sense of stimulation that we need especially in dull and monotonous urban cities. With respect to social exchanges through human gathering, people can experience each other's different characteristics and specific spatial stories that everyone creates on a daily basis. During this process, people can be stimulated with each other and the individual spatial stories can affect and sometimes be convergent, ending up with unprecedented co-existing spatial stories through the *space* where the stories merge. As Gehl (ibid: 21) continues, "Living cities, therefore, ones in which people can interact with one another, are always stimulating because they are rich in experiences, in contrast to lifeless cities, which can scarcely avoid being poor in experiences and thus dull, no matter how many colors and variations of shape in buildings are introduced." The Gehl's argument implies focal point to the urban cities because recently they tend to compete on building up more skyscrapers and be so mad at scales of gigantic architectures that the urban planners appear to miss the instrumental elements of the urban cities: people and human exchange. Let' take the example of Ørestad station. The area has been under development with Nordic designs of huge scale architectures, excellent infrastructures and perfect public transportations but seems to fail to attract many

people. Mostly, huge spaces between buildings seem even barren and create cold ambience because there are not many pedestrians filling the in-between emptiness. This example also illustrates the significance of finding the core elements to attract people when planning urban city places.

Moreover, the case of Ørestad station can be approached by the way of Kracauer (Reeh, 2004: chapter 6). In Kracauer's urban analysis, the passengers' "abstracting vision seems to be explicitly determined from consciously produced urban images: buildings, street perspectives, fine squares, and so on." "These mazelike patterns of streets and open expanse of square" can be seen like being introduced to the observers in a form of strolling, "recalling the time sequence of dreams." Kracauer seems to see the metropolitan city through vain, deserted eyes with emptiness oppressed by the "complex and dreamlike space" of the metropolis. In this regard, I assume that Kracauer would agree that during the confrontation of the individual city walk with elements of the Ørestad station, the urbanized subject might "lose every sort of spatial overview" in the course of seemingly endless walk. Borrowing Kracauer's description, the subjectivized city space encompasses and dominates the individual in metropolis. Thus, "the intense interaction between psyche and metropolitan space has consequences even within the apparently city-free field of private life. In the same way that the individual – in order to defend against an inner structural crisis – mirrors his psyche (and thereby forms an image of) the overall spatial structures, he also finds compensation for the 'emptiness' Kracauer confirmed in the metropolis through a network of private articles of daily use." His view is seeing individual in metropolis as "*microsom*" space, reflecting "macrosom" of outside spatial structures. Therefore, the empty feeling that I had in the Ørestad station area is properly explained through the Kracauer's description about "unsettling" aspect of metropolis (ibid: chapter 6).

In this regard, I emphasize again the functional importance of bike lanes in Copenhagen. In addition, Copenhagen also has been successful to maintain high quality of green environments and fresh air condition presumably with the effect of increasing numbers of bike commuters, reducing pollution drastically at the same time. I believe the true nature can displace the "ontological emptiness and fear" that Kracauer (ibid) warned as the possibilities of frail identity in the massive metropolis. Not to mention, all the disciplines and explanations of spatial stories from the aspect of walking can be applied to the principles of bicycling. In Copenhagen, all the bike lanes are paved along the way of pedestrian roads. This fact indicates that with the slight different way of using the paths, bike lanes are structured in line with the characteristics of pedestrian roads so that every time people bike, they also can diverge to the other sidewalks when they want to walk like usual pedestrians. In some cities such as Seoul, sometimes bike lanes are isolated from the main pedestrian roads, so the system confuses the users of the system and eventually turns out to be less user-friendly to be successfully operating. Ambivalent characteristics (immediately interchangeable) of walkers and bikers on the bike lanes, the spatial syntax that the individuals create can have synergetic effects. With the public promotion of the "Supercykelstier" project, divergent features on the extensive bike routes can also produce instant

storytelling of the city bikers in a greater scale. Moreover, unlike the walking alone, bikers can obtain larger scopes of movement in less time, so they can affirm, suspect, try out more boldly, transgress and diverge without hesitance, leaving behind more complicated forms of trajectory footprint of bicycling (Certeau, 1988: 99). During this kind of "speech act" through cycling movements, these operations are of an unlimited diversity. They therefore cannot be reduced to their limitations of graphic trail (ibid). The narratives that are created from biking activities could be totally different from the ones that could have been made in walking in the same place.

Another important factor not to be dismissed is about human senses when we discuss about space and interaction with outside elements. Human communicate with surroundings through their senses such as hearings and seeing. Therefore a basic knowledge and information about them could be significant when understanding how human perceive and exchange with the stimulating elements. Gehl (2001: 63) explains "Human movement is by nature limited to predominantly horizontal motion at a speed of approximately 5 kilometers per hour (3 mph), and the sensory apparatus is finely adapted to this condition. The senses are essentially frontally oriented, and one of the best developed and most useful senses, the sense of sight, is distinctly horizontal." Following his description, the sense of sight that is the most important functioning when we move about is intrinsically horizontal. So to speak, when sitting on the saddle of bicycles, bikers can acquire not only slightly higher altitude than the pedestrians where they secure wider voluminous views of horizontal landscapes, but also they can take the different angles of perception more comfortably with relatively less effort. Moreover, passing through the panoramic sceneries relatively faster than the walking travelers, the accumulated pictures that they took through their eyes can result in totally different "speech acts" and styles of spatial context (Certeau, 1988: 98-99). Depending on the selection of speed or routes one takes as a biker in Copenhagen, wide range of sensual exposure to the green environments can intensify personal enjoyments and enhance perception landscape to a greater scale. Also, scope of the boundaries that pedestrians can face as a limitation could be drastically overcome, so one can enjoy divergent way of spatial narratives in the course of daily tour in the city. Yes, the bike lanes are actively speaking to us with their own spatial languages in Copenhagen.

필자가 연구하고 관찰 (empirical studies) 한 결과, 자전거정책은 덴마크의 행복한 민주시민을 위한 문화복지정책에 대한 문화적·철학적 가치 부분, 핵심적인 요소들을 가장 잘 응축하고 있는 정책이라고 판단된다. 공간에 대한 의미 (Spatial Syntax) 이해, 그 안에서 활기차게 환경을 즐기고 (dynamically playful homoludens), 서로 소통하고 교류하며 사회적 인간으로 상호 가치를 상승시키며 사회적 소속감을 증진시키는 (interactive and communicative public and social inclusiveness), 그 가운데 기하급수적으로 증가하는 다층적 serendipitous (의외의, 뜻밖의 즐거움) 창의성 (creativity) 또는 혁신 (innovative) 자극 요소 (sensoriability), 이를 통해 문화사회적 자본을 창출하는 덴마크식 문화정책을 이해하는 좋은 사례라고

판단된다. 게다가 자연스럽게 환경이 보호되고, 시민의 건강권까지 증진되며, 친환경 도시라는 수반되는 이미지의 연계 정책으로 재생에너지 산업까지 집중 육성하여 그 성과를 내고 있으니, 그 전략적·정책적 의미는 우리나라 입장에서도 다른 관점에서 적극적으로 접근해 볼 만하다고 하겠다.

그림 68. 덴마크 자전거 도로 대표 이미지, 출처: 코펜하겐 COMMUNE (2015)

그림 69. 코펜하겐 가장 중심지에 위치한 Norreport역 인근 자전거 주차 모습, 출처: 코펜하겐 COMMUNE (2015)

근교에서 출퇴근하거나 통근하는 자전거 이용자들은 객차 내 자전거를 실고 이동했다가 기차·전철역 인근마다 잘 설계된 자전거 주차장에 주차한 후, 각자의 일터나 학교로 향한다. 앞서 언급한 serendipity 하위 요소 중 traversifiability (분기성) 개념과도 연결된다

CYKELANDEL:	2015	2020	2025	설 명
Andel af alle ture til arbejde og uddannelse i København, der foregår på cykel (2010: 35 %)	50 %	50 %	50 %	출퇴근 또는 통학시 자전거 이용률
KVALITET:				
Andel af PLUSnettet, som har tre baner (2010: 25 %)	40 %	60 %	80 %	PLUS 네트워크와의 연결성
Sammenlignet med 2010 er cyklisternes rejsetid reduceret med	5 %	10 %	15 %	2010년 대비, 자전거 이동시간 감소율
Andel af de københavnske cyklister, som føler sig trygge i trafikken (2010: 67 %)	80 %	85 %	90 %	코펜하겐 자전거 이용자의 안전체감도
Sammenlignet med 2005 er antallet af alvorligt tilskadekomne cyklister reduceret med	50 %	60 %	70 %	2005년 대비, 자전거 사고 감소율
Andel af de københavnske cyklister, som oplever cykelstierne som godt vedligeholdte (2010: 50 %)	70 %	75 %	80 %	자전거 표식 연결 및 관리 수준 만족도
Andel af københavnerne, som synes, at cykelkulturen påvirker bylivet og atmosfæren positivt (2010: 67 %)	70 %	75 %	80 %	자전거가 행복한 도시생활과 주변 환경에 미치는 체감 긍정적 영향도

그림 70. 2015년 기준 2025년까지 각 항목 자전거 정책 하위지표 목표치, 출처: 코펜하겐 COMMUNE (2015)

Ⅴ. 동반성장하며, 응답하는 정부

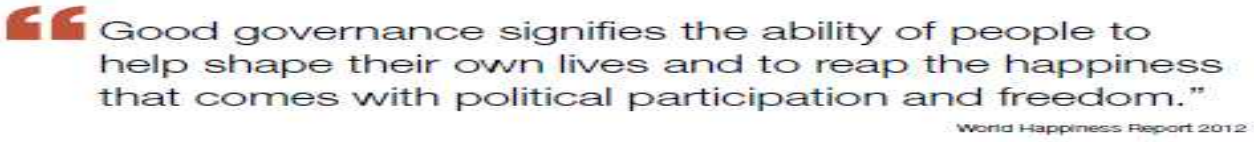


그림 71. 이미지 출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017)

1. 골고루 잘사는 것을 핵심으로: 동반성장으로서의 지방정책

덴마크의 시민의 사회적 평등과 차별받지 않을 권리의 중요성에 대한 정책적 인식은 지방정책에서도 일관되게 나타난다. 따라서 대부분의 정책 설계 및 이행, 피드백 수렴 등은 지방정부가 수행하고, 중앙정부는 기본적인 제도 및 정책적 인프라를 구축 및 지방정부의 요구를 제도적 차원에서 뒷받침하는 역할을 한다. 관련 예산편성권 등 예산 관련 권한을 지방정부로 점차 이관하고 있는 추세이다.

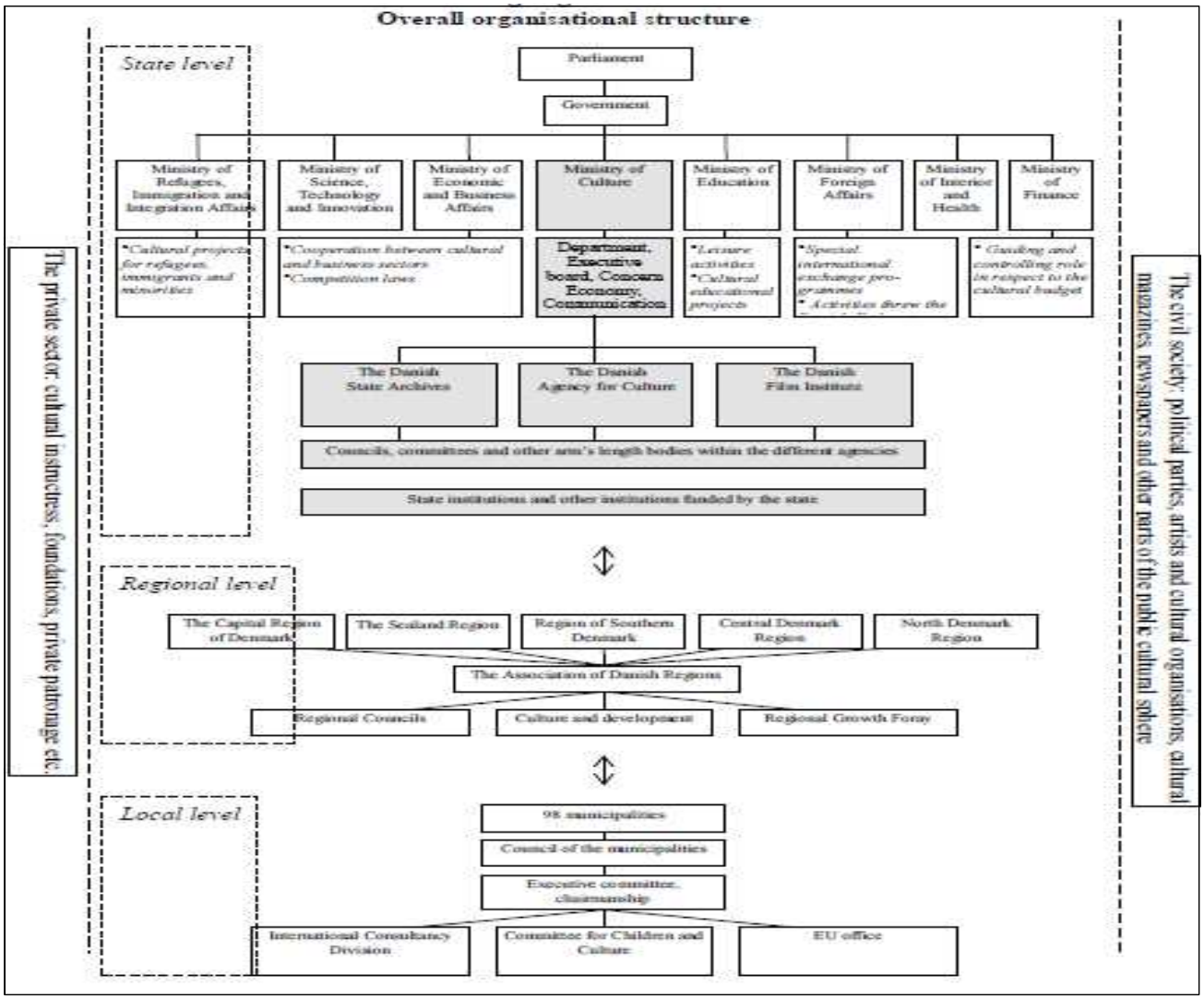


그림 72. 출처: Country Description: Denmark, EU council (2012)

문화관련 정책집행 및 협력 제도를 살펴보면, 중앙부처인 문화부와 산하기관에 해당하는 문화 집행위 (The Danish Agency for Culture)등이 각 분야별 전문가 그룹과 함께 지방정부가 설정한 실행계획(안) 등에 대한 후방 지원을 적극적으로 실행한다. 관련 인적·물적 자원 지원은 물론, 전문가 집단과 함께 지방의 특색에 맞는 컨설팅 업무를 집중적으로 지원한다. 시민과 바로 접촉하는 공공서비스 전달을 담당하는 지방정부는 2007년 지방정부 개혁 이후, 그 업무범위가 대폭 확대되어 이전 중앙부처가 담당하던 업무의 상당부분을 직접 관리·감독하는 등 자율성이 더욱 증가되어 가는 추세이다.

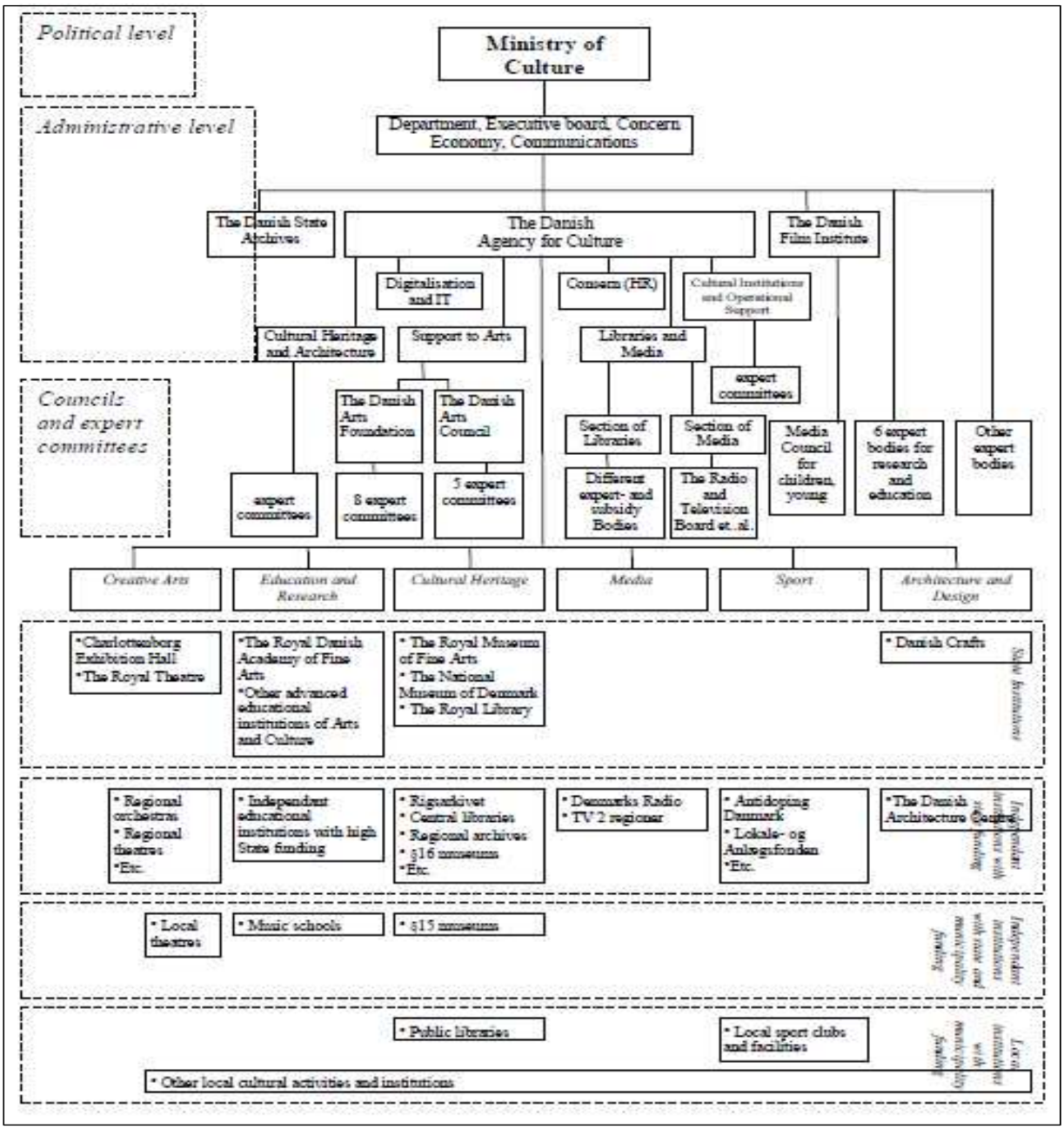


그림 73. 출처: Country Description: Denmark, EU council (2012)

Municipalities as the citizens' access point to the public sector

Already before the local government reform, the municipalities had undertaken a major part of the citizen-related service tasks such as care of the elderly, child care, primary school and a number of social services. When the local government reform comes into force on 1 January 2007, the municipalities will be assigned a number of new tasks within the following areas:

- Health care
- Employment
- Social services
- Special education
- Business service
- Collective transport and roads
- Nature, environment and planning
- Culture

그림 74. 출처: The local government reform, (2007), The Ministry of the Interior and Health

2007년 지방정부 개혁 내용 중 눈에 띄는 부분은 중앙정부의 간섭을 줄이고, 지역별 특색에 맞는 공공서비스를 개발하고, 이를 지방정부가 직접 총괄하도록 했다는 점이다. 가장 가까운 곳에 있는 정부가 가장 적시·적합한 공공복지를 제공할 수 있다는 사회적·정치적 합의에 따른 것이다.

Box 3.1 Responsibilities of the Municipalities after 1 January 2007:

- Social services: Total responsibility for financing, supply and authority
- Child care
- Primary school, including any special education and special pedagogical assistance for small children
- Special education for adults
- Care for the elderly
- Health care: Preventive treatment, care and rehabilitation that do not take place during hospitalisation, treatment of alcohol and drug abuse, home care, local dental care, special dental care and social psychiatry
- Activation and employment projects for the unemployed without insurance in job centres run jointly with the state (10 pilot municipalities undertake the task for the unemployed with insurance on behalf of the state)
- Integration and language education for immigrants
- Citizen service regarding taxation and collection in cooperation with state tax centres
- Supplies and emergency preparedness
- Nature, environment and planning: E.g. specific authority and citizen-related tasks, preparation of local plans and plans regarding waste water, waste and water supply
- Local business service and promotion of tourism
- Participation in regional transport companies
- The local road network
- Libraries, schools of music, local sports facilities and culture

그림 75. 2007년 지방정부 개혁 후 지방정부 주요 책임소관 사항, 출처: 상동

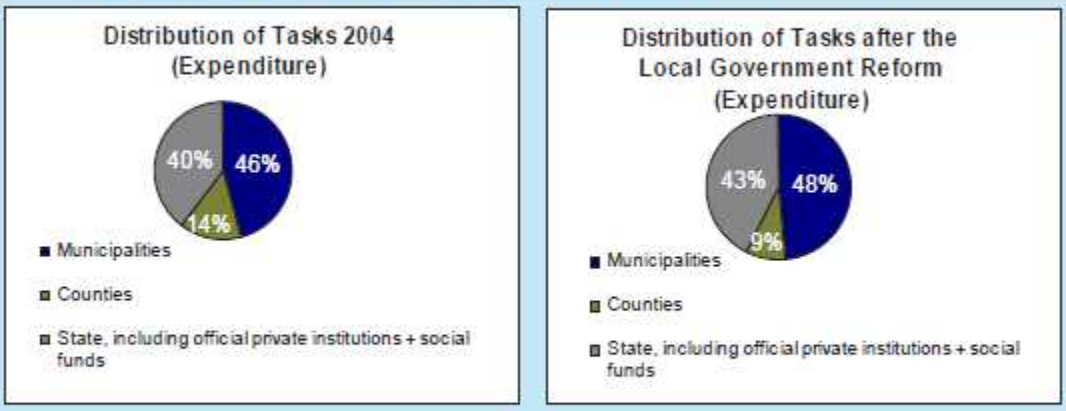
이에 맞추어 중앙정부의 권한은 치안, 국방, 법제도, 외교, 일반적 국가장기계획 수립, 초등·특별 과정 외 상급교육 제도, 실업문제 관련 후방 지원, 세제, 국가도로 및 철도 연결 관련 등 국가의 기본적 대표성과 의무에 대한 부분 및 각 지방정부를 연결하는 교통인프라 마련, 상급 교육과정의 전방지원 등으로 한정하게 되었다.

Box 3.3 Responsibilities of the State after 1 January 2007:

- Police, defence, legal system
- Foreign service, Official Development Assistance
- General planning within the health care sector
- Education and research except primary school and special education
- Activation of the unemployed with insurance in joint job centres with the municipalities, unemployment insurance, working environment and overall employment policy
- Taxation and collection of debt to the public authorities
- Social services: National knowledge and special counselling organisation (VISO)
- The general road network and the state railway

그림 76. 2007년 지방정부 개혁 후 중앙정부 주요 책임소관 사항, 출처: 상동

Figure 3.1 Distribution of Tasks between the State, Counties/Regions and Municipalities before and after the Local Government Reform



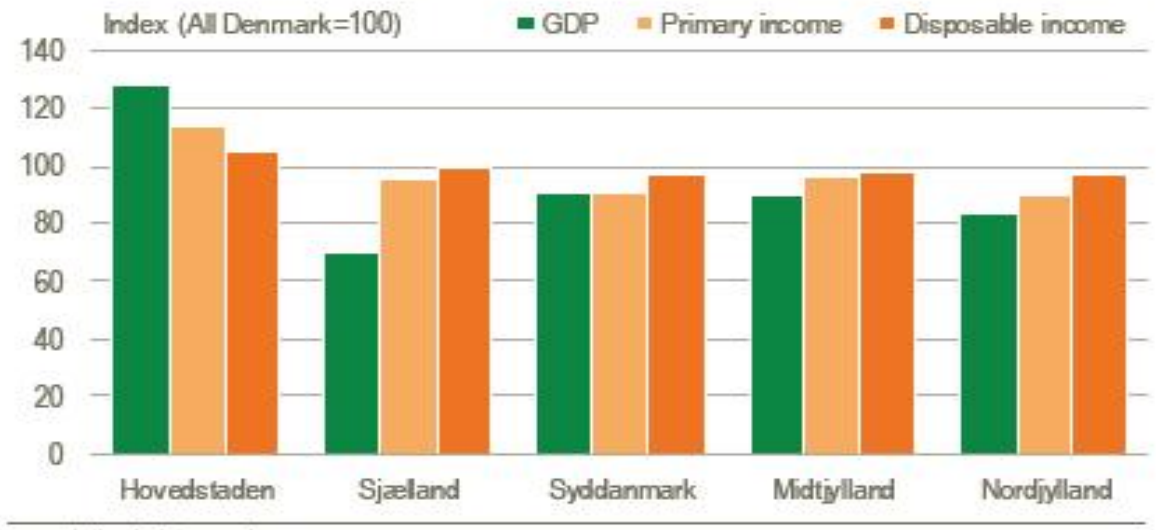
Note: The distribution of tasks after the local government reform is to some extent based on estimates, including estimates of the amount of regional tasks within the area of social services and special education.

Source: Statistics Denmark and our own calculations.

그림 77. 2007년 지방정부 개혁 전후 중앙·지방 정부 예산배정 비율 비교, 출처: 상동

counties의 권한을 보다 상위 지방정부인 Municipalities로 이관하면서 예산을 늘였고, 그 추세는 더욱 확대될 것으로 전망된다.

이렇게 분배된 예산을 통해 문화복지 예산은 지역예산의 요구에 보다 맞춤형으로 설계되어 집행될 수 있다. 이러한 환경은 정부와 정치에 대한 덴마크 국민들의 세계 최고 수준의 신뢰도와 세계 최고 수준의 청렴도 (낮은 부패도)에 따라 지방정부의 투명성과 능력을 신뢰하기 때문에 가능하다고 할 수 있겠다. 특히 높은 수준의 복지국가에서는 중앙정부가 일방적으로 정책을 주도하는 것보다 시민의 복지요구를 가장 가까이서 관찰하고 즉각 수용하여 복지서비스를 전달할 수 있는 지방정부가 주도하는 것이 훨씬 효율적이고도 민주적이라고 할 수 있기에 이러한 지방정부로의 권한 이양은 너무나 자연스러운 과정이었다.



GDP and income per capita by region. 2016

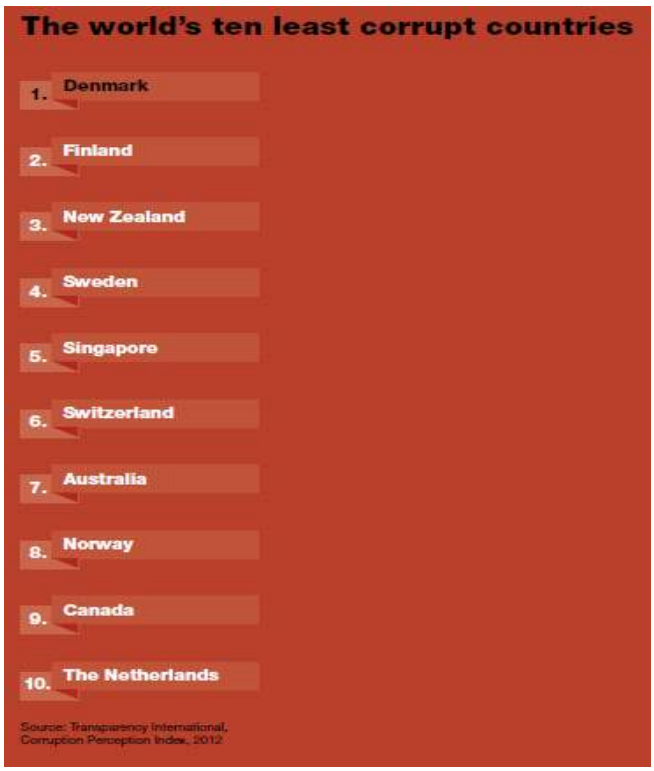
	Unit	GDP	Primary income	Disposable income
All Denmark	current prices	**361**	**225**	**174**
Hovedstaden	DKK 1,000	463	257	183
Sjælland	-	253	215	174
Sydданmark	-	328	205	168
Midtjylland	-	324	217	171
Nordjylland	-	302	203	168

www.statbank.dk/nrs

아울러 덴마크 지방 주도 (Major Region) 별 GDP 및 소득분포도는 수도지역이 상대적으로 조금 높은 것 외에는 타 국가에 비해 매우 고른 편이라고 평가[43]받는다. 이는 2007년 지방정부 개혁 시 상대적으로 예산이 부족한 지방정부의 시민들이 복지서비스에서 차별받도록 하지 않기 위해 중앙정부가 그 비율을 신중하게 측정하여 보조해주어 왔고 그 결과가 서서히 안정적인 형태로 반영되어 왔다고 평가받는다.

43) 출처: Denmark in figures(2018), 덴마크 통계청

2. 투명한 정부: 그 새로운 의지인 열린 정부 (Open E-Government)



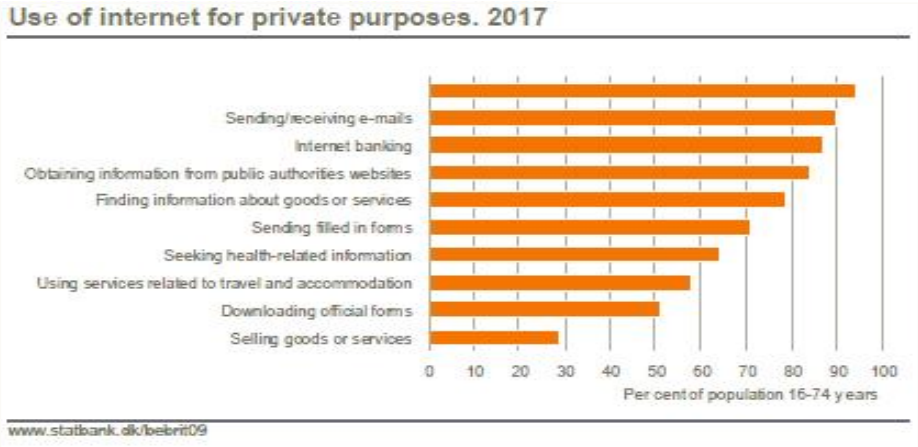
덴마크는 정부투명도가 높고 부패도가 매우 낮은 것으로 평가받으며 최근 각종 조사기관의 정부투명도 평가에서 최상위권을 기록해 오고 있다. 이는 일찍이 정치적으로 안정된 배경을 이점으로, 오랜 시간 문화복지 서비스의 고른 전달, 예산집행의 투명성, 그리고 최근 열린 전자정부를 표방하며 모든 정부 정책 및 복지서비스 플랫폼을 디지털화하면서 국민의 접근성 및 참여도를 더욱 높여 더욱 더 투명한 정부로 나가기 위한 새로운 노력을 기울이고 있다. 이는 민주주의를 더욱 고양하는 가치로써 평가되며, Warwich 대학의 Frey 교수는 민주주의와 행복의 상관관계를 아래와 같이 강조[44]하기도 했다.

덴마크의 1990년 이후 일찌감치 전자정부의 민주주의적 요소 및 문화·사회복지 행정 전달에 있어 혁신적 효율성에 주목하며 e-government (이하 "e-gov") 정책을 국가 어젠다 (agenda)로 설정하여 추진해오고 있다. 매 5년 마다 새로운 정책비전을 수립해오고 있으며, 특히 시민과의 소통 (interaction) 방식을 개선하는 방향으로 플랫폼들을 구축해왔으며, 근래에는 여러 가지 플랫폼들을 정리하고 가장 대표적인 통합 문화·사회 복지정책 플랫폼에서 모든 문화·사회 복지 정책을 원스톱 (one-stop) 신청 및 이행, 피드백할 수 있는 "borger[45].dk"를 성공적으로 운영해오고 있다. 아울러 대부분관련 정책 주요 방향은 (1) 종이 없는 사회 (편리성 및 친환경적 측면), (2) New digital welfare 사회, (3) 공간적 제약을 해소하여 중앙-지방 정부 간 복지행정 서비스의 즉시적 동시 해결 및 상호 협력의 장으로서의 디지털 플랫폼 구축 등이며, 이를 통해 민주주의 가치를 더욱 고양하고, 한 발 앞서는 복지국가를 더욱 공고하게 구축하고자 하는 것이다. 연령에 관계없이 대부분의 국민이 인터넷에 접근하고

44) "Bruno S. Frey is a professor at the Universityof Warwick who, among other subjects, has researched the link between happiness and democracy. He believes that democratic institutions raise people's happiness significantly.But democratic institutions are not enough in themselves, their quality is also important. The quality of governance helps explain the large differences in happiness internationally. A non-corrupt and effective political system promotes happiness67. If our ability to get our case handled by the local authorities is dependent on who we know, or the size of our wallet, it has an impact on our happiness."

45) borger 는 덴마크어로 "시민" 이라는 뜻임

활발하게 활용하기 때문에 모든 국민은 정부로부터 각종 행정 서비스 관련 고지를 100%로 전자적으로 전달 (e-boks system) 받는다. 이를 확인하지 않아 발생하는 불이익에 대한 책임은 해당 개인이 지게 된다.



따라서 개인은 컴퓨터나 모바일 기기 등을 통해 정부로부터 각종 고지사항을 통보받기도 하고, 또한 개인에 맞는 상황에 대한 서비스 개선 방식 또는 맞춤형 서비스에 대한 교류도 할 수 있게 된다. 이렇게 통보받은 서비스의 상세 내역 확인은 통합 디지털 플랫폼인 borger.dk를 통해 확인가능하며 쌍방향으로 개인과 복지행정담당자가 바로 연결되어 있고 각 지방정부 상황에 따라 특정이슈에 대한 온라인 토론 및 투표도 가능하다.

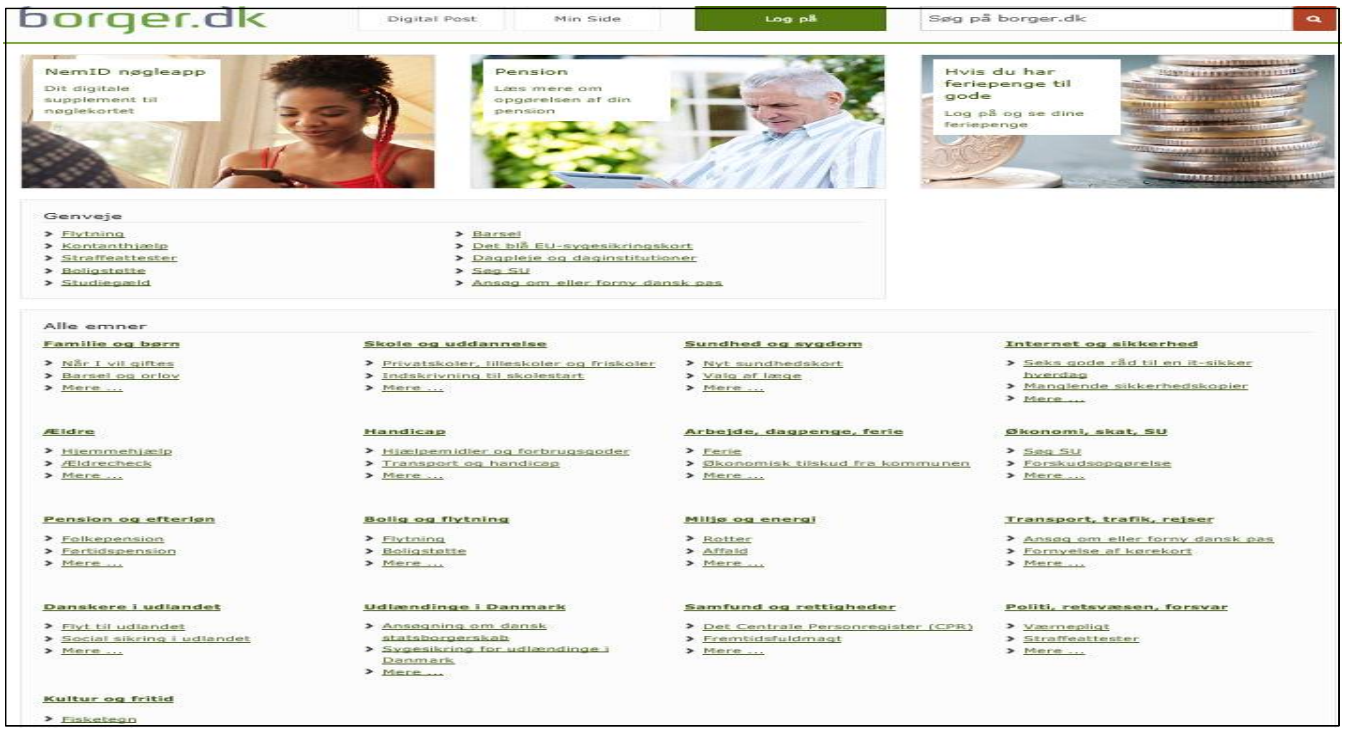


그림 81. borger.dk 메인 화면

전출입·가족 변동사항 등 각종 신고사항, 나의 의료관련 기록·장애신고 확인, 내게 필요한 복지사항 (실업 관련, 창업 관련 등) 지원 요청 및 확인, 지역 문화행사 안내 및 요청사항 반영, 자원봉사 연결 등 가능한 모든 사회·문화 복지서비스가 망라되어 있으며, 쌍방향 즉시 전달 및 요구반영, 개인별 Big Data 분석을 통한 통계 형성 및 정책 개선 반영 등이 아주 잘 집행되고 있다.

World e-government leaders with very high E-Government Development Index (EGDI) levels

Country	Region	OSI	HCI	TII	EGDI	EGDI Level	2016 Rank	Ranking Trendline (2003 - 2016)
United Kingdom	Europe	1.0000	0.9402	0.8177	0.9193	Very high	1	
Australia	Oceania	0.9783	1.0000	0.7646	0.9143	Very high	2	
Republic of Korea	Asia	0.9420	0.8795	0.8530	0.8915	Very high	3	
Singapore	Asia	0.9710	0.8360	0.8414	0.8828	Very high	4	
Finland	Europe	0.9420	0.9440	0.7590	0.8817	Very high	5	
Sweden	Europe	0.8768	0.9210	0.8134	0.8704	Very high	6	
Netherlands	Europe	0.9275	0.9183	0.7517	0.8659	Very high	7	
New Zealand	Oceania	0.9420	0.9402	0.7136	0.8653	Very high	8	
Denmark	Europe	0.7754	0.9530	0.8247	0.8510	Very high	9	
France	Europe	0.9420	0.8445	0.7502	0.8456	Very high	10	
Japan	Asia	0.8768	0.8274	0.8277	0.8440	Very high	11	
United States of America	Americas	0.9275	0.8815	0.7170	0.8420	Very high	12	
Estonia	Europe	0.8913	0.8761	0.7329	0.8334	Very high	13	
Canada	Americas	0.9565	0.8572	0.6717	0.8285	Very high	14	
Germany	Europe	0.8406	0.8882	0.7342	0.8210	Very high	15	
Austria	Europe	0.9130	0.8396	0.7098	0.8208	Very high	16	
Spain	Europe	0.9130	0.8782	0.6493	0.8135	Very high	17	
Norway	Europe	0.8043	0.9031	0.7276	0.8117	Very high	18	
Belgium	Europe	0.7101	0.9712	0.6808	0.7874	Very high	19	
Israel	Asia	0.8623	0.8619	0.6175	0.7806	Very high	20	
Slovenia	Europe	0.8478	0.8952	0.5877	0.7769	Very high	21	
Italy	Europe	0.8696	0.8126	0.6469	0.7764	Very high	22	
Lithuania	Europe	0.8261	0.8717	0.6262	0.7747	Very high	23	
Bahrain	Asia	0.8261	0.7178	0.7762	0.7734	Very high	24	
Luxembourg	Europe	0.7174	0.7750	0.8190	0.7705	Very high	25	
Ireland	Europe	0.7246	0.9218	0.6602	0.7689	Very high	26	
Iceland	Europe	0.6232	0.8940	0.7814	0.7662	Very high	27	
Switzerland	Europe	0.6014	0.8579	0.7980	0.7525	Very high	28	
United Arab Emirates	Asia	0.8913	0.6752	0.6881	0.7515	Very high	29	

*Note: The Ranking Trend lines display the country rankings, with 1 being the top ranked and appearing at the bottom of the vertical axis, and 193 being the lowest ranked and appearing at the top of the vertical axis. Therefore, the lower is the graphical point, the higher is the ranking. The horizontal axis represents the survey periods of the *UN E-Government Survey*, i.e. 2003, 2004, 2005, 2008, 2010, 2012, 2014 and 2016.

그림 82. 출처: UN e-government survey (2016)

UN의 최근 국가별 전자정부 달성도 평가결과를 보면 덴마크는 9위를 기록하고 있는데, 주목할 만한 점은 2003년 이후 최근인 2016년까지 그 발전 추세가 빠르게 상승하고 있다는 점이다. 이는 borger.dk 로 행정서비스가 통합되고 안정되어 온 기간과 비례하는 것으로 보인다.

<참고> E-government 관련 북유럽 Baltic 국가인 Estonia의 혁신 사례

에스토니아는 세계에서 유일하게 각종 선거를 e-voting 방식으로 전방위적으로 실시했음은 물론 이를 10년 넘게 안정적으로 운행해오면서 최근 세계적 이목을 끌고 있다. 가능한 모든 행정서비스는 전자적으로 실시하고, 이 전자적 플랫폼 안에서 시민과 더 가까이에서 그 목소리를 듣고 정책에 즉시 반영하여 진정한 의미의 민주주의, 정확히는 e-democracy를 실천하겠다는 비전을 가지고 수많은 디지털 행정 플랫폼을 혁신적으로 구축해 오고 있다. 그 중 특히 눈길을 끄는 것은 "X-road" 라는 서비스인데, 모든 공공-민간의 주요 데이터베이스를 하나로 연결하여, 시민이 어떤 사안에 대해 한번 신청하면 두 군데 이상 신청서를 내는 일이 없도록 각 데이터베이스가 모두 공유되도록 하는 것이다. 이를 통해 기업과 정부의 효율이 획기적으로 증가했다는 평가를 받는데, 이 또한 하나의 사례일 뿐 그 서비스의 혁신성이나 확장성이 매우 비약적이어서 여러 정책적 시사점이 있다고 판단되어 간략하게 언급하고자 한다.

"Estonia has become one of the leading countries to offer wide range of e-services to its citizens from around 1993. The country has become renowned for its outstanding progresse in establishing advanced e-service platforms and e-delivery systems. Estonia's ambitious plans and efforts started to receive a considerable attention worldwide including academicsocietiessince the outcomes started to show meaningful changes worthy of referring (Kitsing 2011: 20p). The innovation it led created increasing sensation of political participations from its people, which gave increased level of courage for the Estonian government to expand its service scopes to the unprecedented areas from various e-society initiatives to now-ongoing-innovative-experiments such as blockchain technologies for better security and integrity.

Among them, the most well-known initiative is e-voting system which has been evaluated as a successful leading case of e-participation applications and received a considerable attention throughout the world. The first year dates back to 2005 when the e-voting system was introduced in the eight national, municipal and European elections. Since then, it spread out into the higher levels of elections leading up to cover all the elections online. Not only has it decreased the cost of casting votes, but also it increased the turnouts of electorate to induce them to participate more actively in the process of public engagement. The increased sense of public involvement can create new environment for the people to get the notion of being active members of decision-making process. The new sense of involvement in the public policy process can engage people into the position where democratic governance has actually sought after to accomplish. Based on Estonian case of the successful e-voting experience, further-progressive implementation and experiments of extended platforms for state e-services can be positively expected, boosting an increased mode of e-participation in innovative ways in the future. From digital-ID, X-roads, e-residency, data-embassy, e-cabinet,

e-police, e-health toward blockchain technologies as a leading solution to better secure cyber safety such as data protection.[46)]“

에스토니아의 여러 혁신 사례를 연구하다가 궁금했던 점은 어떻게 온라인 투표나 거대 데이터베이스 연결망인 X-road 등의 보안성을 성공적으로 확보하여 국민의 신뢰성을 획득했느냐는 것이다. 이에 최근 에스토니아는 블록체인 기술을 전격 도입하고 그 범위를 대폭 확대하고 있다.

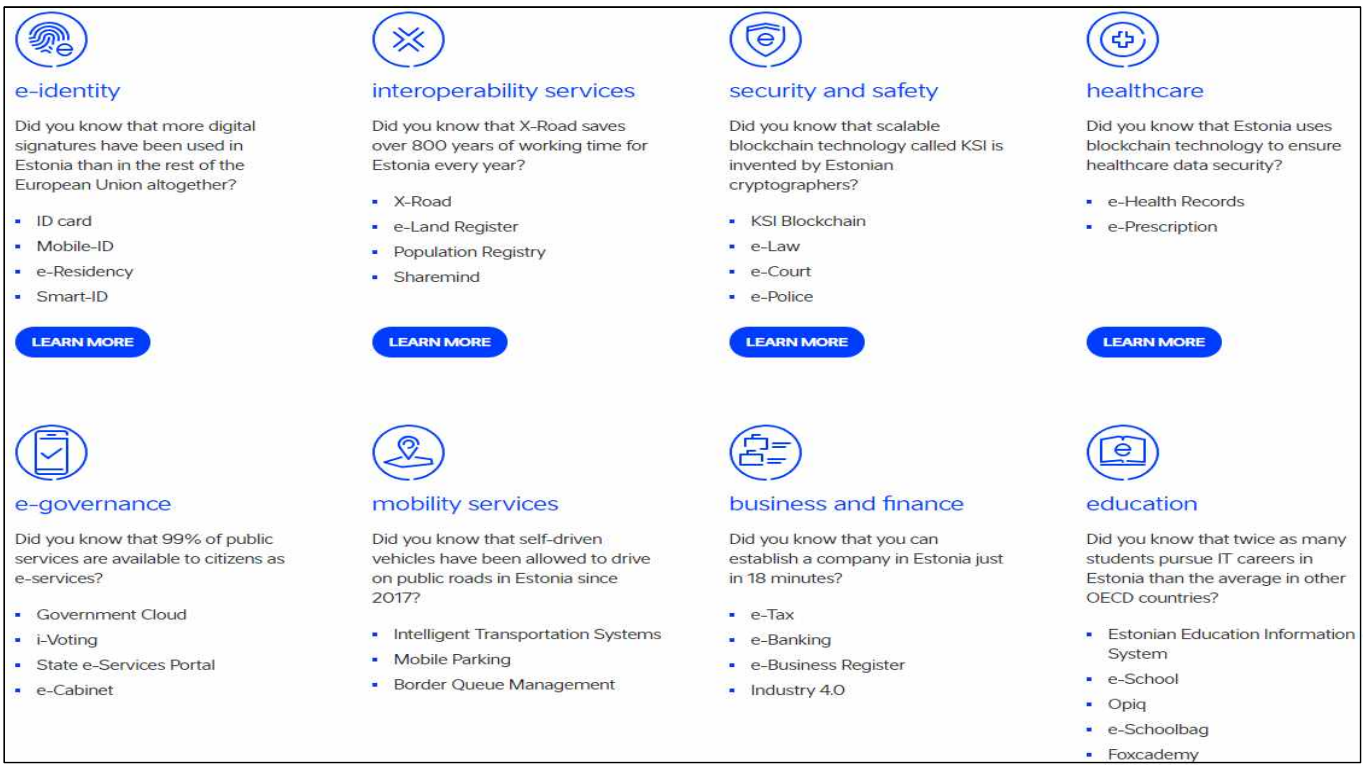


그림 83. E-estonia 통합 포털, 출처:https://e-estonia.com/solutions/

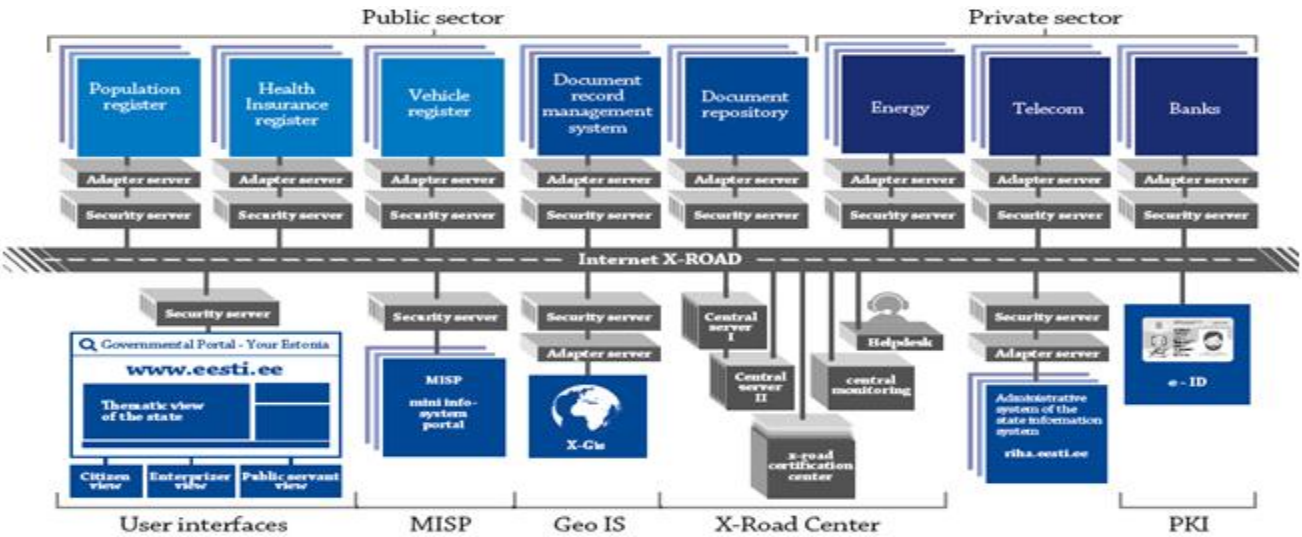


그림 84. X-road 개념도, 출처: 상동

46) 김상아 (2018), The e-government case: Estonia, Unpublished.

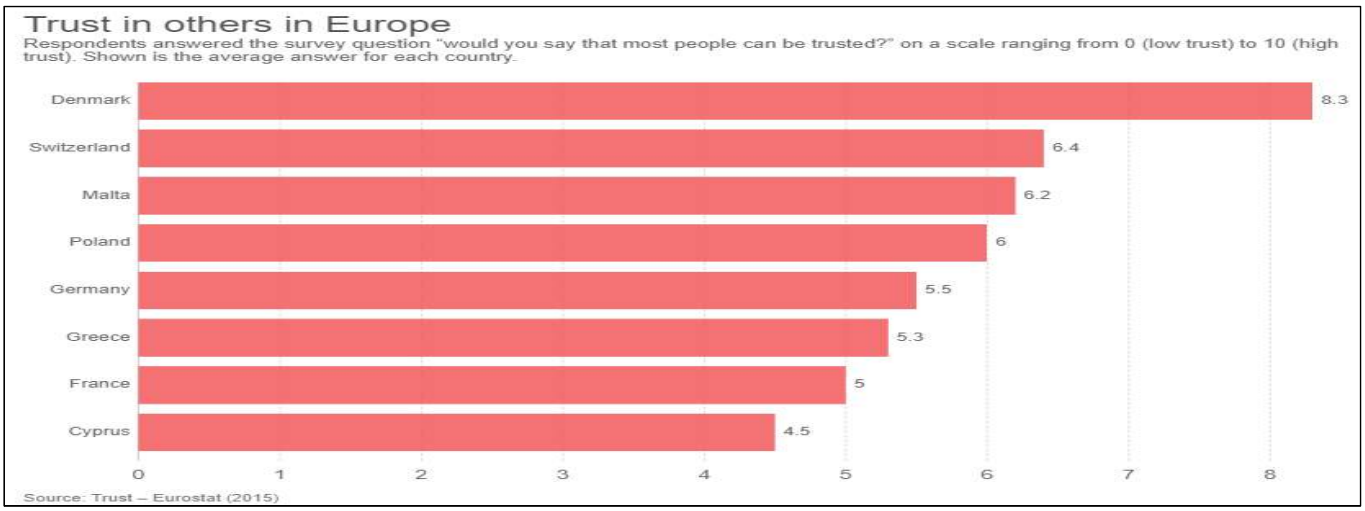
Ⅵ. 정책효과 및 결론

오랜 정치적 안정의 선순환 (원인이자 결과로서의 요소), 복지국가 모형의 성공적 이행 및 그 과정에서 획득한 국민의 정부에 대한 신뢰, 복지서비스의 고른 분배를 통한 불균형 요소를 상당부분 해소·개인별 성장잠재력 증가, 민주주의 동반 성장, 참여하고 서로를 믿는 사회 등의 상호 연결된 각 정책 원인 또는 효과들이 모두 촘촘히 영향을 주면서, 결국 개인이 행복하고 자유로운 나라, 그 과정에서 잠재력을 최대한 이끌어 내어 창의·혁신성 및 인적개발 역량까지 동반 성장하여, 국가경쟁력까지 갖춘 오늘날의 덴마크가 된 것으로 유추할 수 있다.

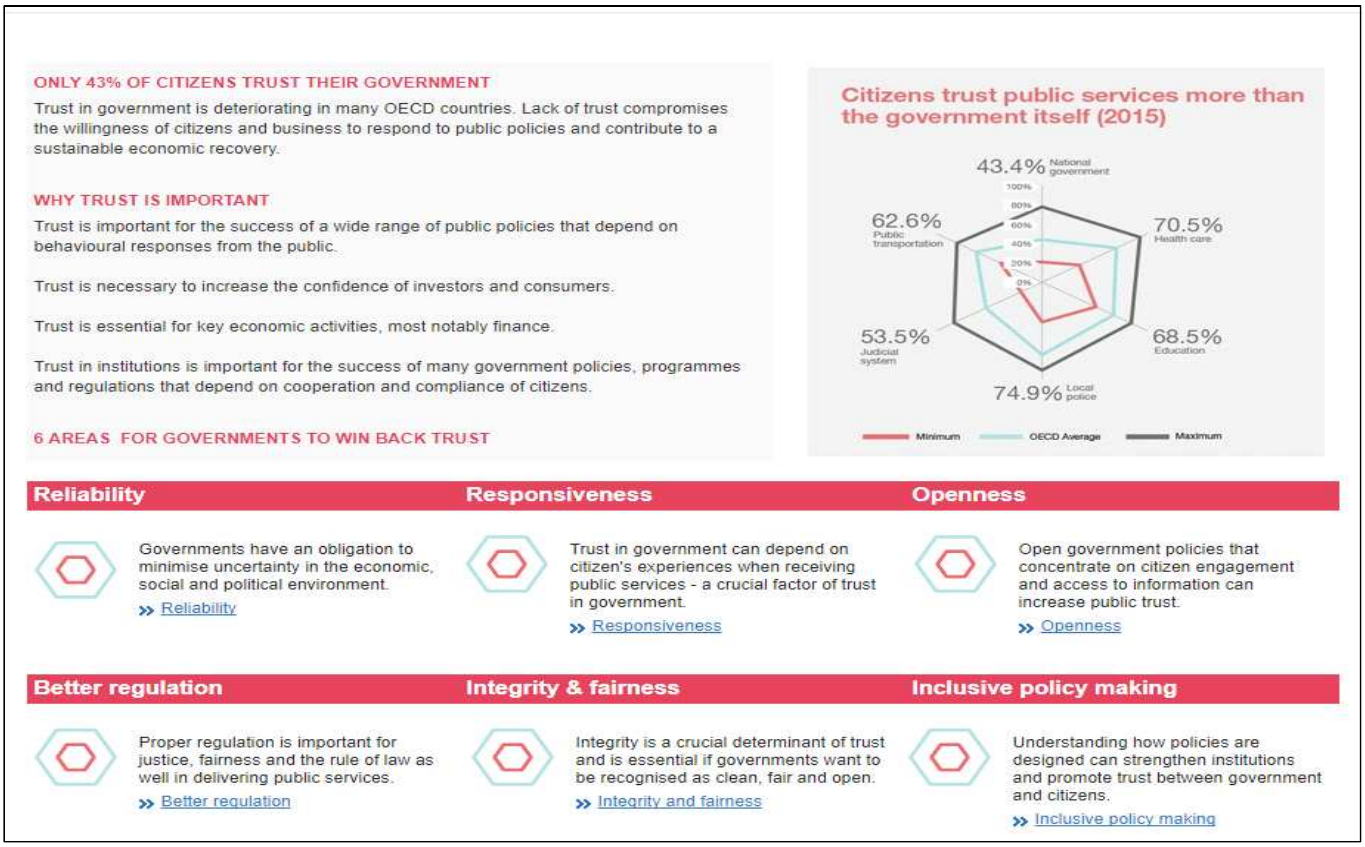
1. 투명한 사회

1) 정부를 믿는 사회

덴마크는 OECD가 낸 수많은 보고서의 긍정적 평가 부문에 언제나 상위 또는 최상위권을 기록해오고 있다. 공공분야 생산성은 2020년까지 EU국가 최고를 목표로 하고 있기도 하다. 지방정부 개혁 이후 마련된 지방정부별 아래로부터의 공공 서비스 혁신 계획은 더욱 투명하고 유능한 지방정부 비전을 제시하고 있으며 관료주의의 비효율을 탈피하고 공공행정서비스 전달의 효율성을 극대화하기 위해 전자정부 플랫폼을 더욱 수요에 맞게 최적화하는 작업을 진행하고 있다.
주목할 만한 점은 이러한 행정분야 혁신을 위해서는 우선 공무원들의 업무수행에 있어 불필요한 행정절차·관료주의적인 제도 등을 혁파해야한다는 것이다. 그래야 그 일터가 더욱 매력적이 되고, 그 업무를 수행하는 공무원들의 자율성도 증가되어, 사회·문화복지 행정서비스 전달이 더욱 동적 효율성을 높인다고 주장하고 있다는 점이다. 그 과정에서 국민의 대정부 신뢰도 또한 더욱 높아질 것은 자명한 사실이다.



국민의 90% 이상이 정부와 국가를 신뢰함은 물론, GDP의 54.8%를 소비하는 정부는 가장 투명한 정책집행 및 가장 낮은 수준의 부패지표, 국민이 만족하는 수준의 균등한 복지정책 집행 등으로 사회신뢰도 향상에 기여하는 가장 큰 요소로 판단된다. OECD 보고서[47]에 따르면 공공분야에 대한 국민신뢰도는 덴마크의 가장 중요한 자본이자 사회를 건강하게 하는 중요 원동력으로 평가되고 있다. 투명하고 청렴한 정부와 신뢰받는 국회, 이들로부터 이행되는 공공복지 정책에 대한 만족도와 높은 사회신뢰지수는 덴마크가 가진 가장 강력한 무형자본이라 평가되며 이는 다시 강력한 복지정책을 통해 그 신뢰관계 강화가 진행되는데, 50% 가까운 tax rate에도 불구, 덴마크 국민들은 신뢰받는 공공서비스에 대해 기꺼이 이를 지불할 의사가 있는 것으로 조사되고 있으며, 이러한 사회신뢰도는 개인의 생애주기 전체에 걸쳐 제공되는 탄탄한 복지서비스 및 그 관리에의 투명성에 있다고 판단된다.



*출처: OECD.org

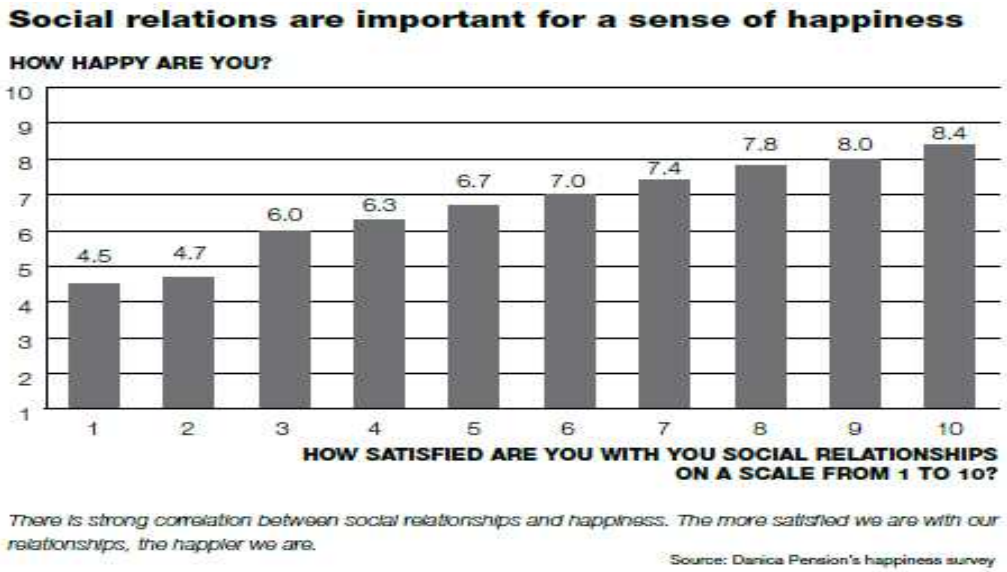
즉 출생, 육아, 교육, 의료복지서비스, 공공안전서비스, 연금시스템, 일-가정 양립 및 창업 및 실업 지원, 문화복지서비스 강화 등 생애 전체 주기별, 수혜 계층별 촘촘하고 투명한 공공서비스가 덴마크를 국민이 가장 행복한 나라, 사회혁신 지수가 가장 높게 평가받는 나라로 자리매김한 주요 사회자본이며, 낮은 학교폭력 및 범죄율 역시 공공분야로부터 시작된 혁신과 투명성이 사회전체 구성원 상호간 신뢰도를 높이는 역할을 했다고 판단된다.

47) http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/denmark/

2) 민간사업 주체 간 계약비용 절감 및 사회 참여 증대

> "While basic living standards are essential for happiness, after the baseline has been met happiness varies more with quality of human relationships than income."
>
> World Happiness Report 2012

정부를 믿고 사회서비스를 신뢰하면 개인이 소속한 사회에 대한 귀속감과 책임감, 타인에 대한 공감능력 및 배려성도 증진될 것이다. 이는 European Social Survey (2010) 조사결과에서도 확인되는데, 사회활동 참여 적극성 부분에서 유럽국가 평균이 60%인데 반해 덴마크의 경우는 78%의 국민이 높은 사회활동 참여도를 보였다. 덴마크인이 세 명만 모이면 어떤 클럽을 만든다는 말이 통용될 정도이다. 2016년 기준 100,000명 이상의 덴마크인이 자원봉사 활동 관련 단체에 소속되어 있으며, 이들의 활동에 의해 생산된 무형의 사회자본적 가치는 13 billion Euro 에 달한다고 평가받는데 이는 덴마크 GDP의 10%에 해당[48]한다.



위 그래프에서도 확인되듯 행복과 사회적 참여 및 소속감은 밀접하게 연관되어 있다. 개인의 자발적 참여는 사회와 이웃에 대한 신뢰·애정에서 비롯되며 그 핵심적 주체는 사회의 문화복지 안전망을 책임지고 있는 정부, 그 정부의 투명성에서부터 출발함을 덴마크의 사례가 보여주고 있다.

48) 출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017)

2. 사회자본 (Social Capital) 의 핵심, '신뢰' 기반 구축

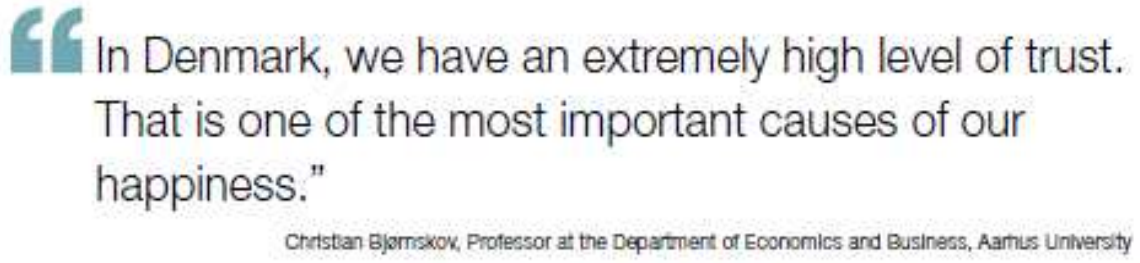


그림 89. 출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017)

덴마크는 신뢰도가 매우 높은 사회로 평가받는다. 이는 오늘날 성공한 북유럽형 복지국가가 되기까지 그 기반이자 원동력이었고, 그 결과였다고 평가받는다. 이는 복지수혜의 일관성 및 개인의 불안 및 두려움 해소·안정감, 그와 연결된 각종 사회안전망에 대한 높은 체감 수준에서도 비롯하였다. 소외되는 사람이 없이 사회·문화 복지안전망 안에서 본인이 부족한 점을 국가의 공공서비스로부터 채우고 보완하며, 그 과정에서 최소한 "극한의 불행"을 막아내는 역할을 하게 되는 것이다.

"There was no great difference in happiness levels between the wealthiest Danes and the wealthiest Americans, but there was a big difference between the least wealthy in the USA and the least wealthy in Denmark. If you are affected by unemployment, for example, the Danish social security safety net is far more supportive than the American. That security results in the lowest income groups in Denmark being significantly happier than their American counterparts. This means that Danes don't just have a high level of equality when it comes to income, but also when it comes to happiness. They have a high degree of happiness equality.[49]"

또한 앞서 잠깐 언급된 "Danish 2020 Initiative" 9번에 따르면, *"In 2020, Denmark is to remain in the world's top league when it comes to citizens' trust in each other and in public authorities. In 2020, Denmark is to retain its top ranking among countries without corruption. And in 2020, the likelihood of being the victim of a serious crime in Denmark is to be among the lowest in Europe. Denmark is a country characterised by trust between citizens. International surveys show that Danes are one of the world's most trusting peoples, and that corruption and abuse of power are virtually non-existent.*

49) 출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017: 26)

We trust each other, and we normally understand each other's motives. This makes us one of the world's most peaceful societies. This makes us a successful and effective society, in the sense that we can make and keep agreements, and we interact with each other without major problems." 라고 규정하고 있다. 이를 위해 정부는 각종 사회적 갈등사안에 대한 중재 및 조정위원회를 두고 있으며, 각종 범죄로부터 안전한 사회를 만들기 위해 처벌규정 등을 강화하고, 철저하게 이행하고 있다. 최근에는 "가해자가 피해자보다 보호된다." 라는 일부 사건에 대한 사회적 지적을 심각하게 받아들여 관련 법령을 개정하기 위한 협의를 하고 있다.

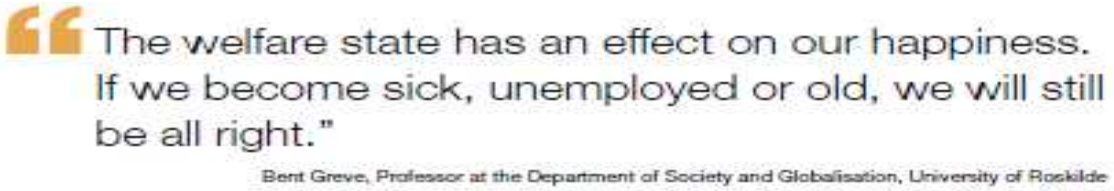


그림 90. 출처: "The happy Danes", The Happiness Research Institution (2017)

이에 대한 실행계획으로, (1) 공공분야 신뢰도와 투명도를 공고화, (2) 시민사회의 참여와 책임의 중요성[50] 강조, (3) 범죄예방, (4) 문화사회복지 서비스의 "먼저 찾아가는 서비스" 및 "위험감지 " 등[51] 혁신적 복지안전망 구축, (5) 시민과 사회에 대한 상호 신뢰 구축[52] 및 이행을 위한 모든 노력 등이다.

---

50) civic responsibility. It is important that all of us as citizens assume responsibility for society's development. Respect for and better understanding of our fellow human beings do not arise primarily from political initiatives. They must to a greater extent be learned through relations, role models and interaction with others. However, the Government will continuously seek to influence and support these efforts. Among other things, the Government will ensure that every single person is able to testify in safety and security in court without fear of reprisals. We will fight the anti-social trend of buying stolen goods and behaving inconsiderately in traffic. And we will intensify efforts to combat social security fraud.

51) Early and effective preventive efforts. The Government has presented an ambitious strategy to combat youth crime, with focus on firmness and consistency. The Government will maintain a strong focus on preventive efforts, in the belief that the best way to tackle crime is to make sure that children and young people do not embark on a path of crime in the first place. It is therefore crucial that young people who are in the risk category of becoming attracted to criminal environments can see an alternative. The Government will make "the good alternatives" visible to gangs, including by making increased use of mentors and role models.

52) Faith in people being able to better themselves. It is important that nobody – regardless of how far they have strayed from the straight and narrow – feels that society has given up on them. Time in prison must be used actively to influence the inmates to choose a life free of criminal activity – including free of drugs and alcohol abuse if this is part of the problem. In connection with the transition from prison to freedom, the Prison and Probation Service and the social security authorities must ensure a close and consistent follow-up effort. As much as possible must be done to ensure a meaningful existence after release – for example by having a job, an education/training programme and a place to live previously organised. The Government will launch a comprehensive investigation into whether the follow-up effort can be reprioritised, so as to be able to enhance the rehabilitation efforts – both in relation to the Prison and Probation Service and the social security authorities. In this connection, tools must be developed for de-radicalisation, for example in the form of an exit programme for imprisoned convicted terrorists that takes its point of departure in the closely related countries' knowledge and experience.

이는 다시 관련 유사 통계와도 연결되는데, 삶의 질 통계, 가장 행복한 나라, 가장 살기 좋은 나라, 인간 개발 지수*(Human Development Index) 등 각종 통계에서 거의 최고 랭킹을 기록하고 있다.

※ (참고) 인간개발지수 관련 (2017년 덴마크는 5위를 기록)

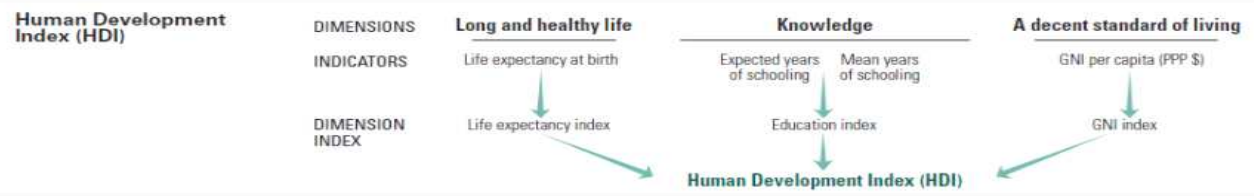
Human Development Index (HDI)

The HDI was created to emphasize that people and their capabilities should be the ultimate criteria for assessing the development of a country, not economic growth alone. The HDI can also be used to question national policy choices, asking how two countries with the same level of GNI per capita can end up with different human development outcomes. These contrasts can stimulate debate about government policy priorities.
The Human Development Index (HDI) is a summary measure of average achievement in key dimensions of human development: a long and healthy life, being knowledgeable and have a decent standard of living. The HDI is the geometric mean of normalized indices for each of the three dimensions.

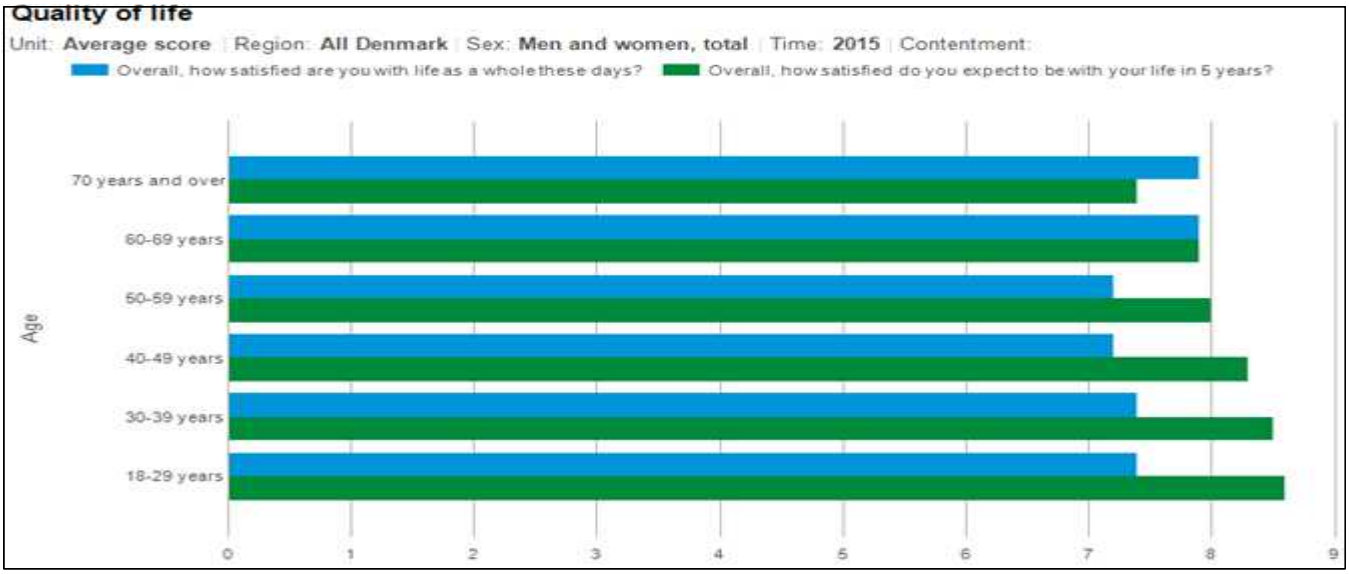
The health dimension is assessed by life expectancy at birth, the education dimension is measured by mean of years of schooling for adults aged 25 years and more and expected years of schooling for children of school entering age. The standard of living dimension is measured by gross national income per capita. The HDI uses the logarithm of income, to reflect the diminishing importance of income with increasing GNI. The scores for the three HDI dimension indices are then aggregated into a composite index using geometric mean. Refer to Technical notes for more details.

The HDI simplifies and captures only part of what human development entails. It does not reflect on inequalities, poverty, human security, empowerment, etc. The HDRO offers the other composite indices as broader proxy on some of the key issues of human development, inequality, gender disparity and poverty.

A fuller picture of a country's level of human development requires analysis of other indicators and information presented in the statistical annex of the report.



*출처: http://report.hdr.undp.org/



*출처: 덴마크 통계청

이는 국민의 정부신뢰도, 사회신뢰도 등과 연결되어 불신사회가 조장하는 각종 갈등 비용 및 사전 또는 사후 비용 등의 엄청난 절감효과를 동시에 가지게 되는 것으로 유추할 수 있겠다.

참고문헌 (References)

대한민국 국무조정실 (2014), 2014갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구 보고서

덴마크 정부 (2003), Denmark in the Culture and Experience Economy

덴마크 정부 (2010), Denmark 2020

덴마크 통계청 (2018), Denmark in figures

삼성경제연구소 허원제 (2015), 유럽 강소국의 경쟁력의 원천과 시사점 - 덴마크, 스웨덴, 스위스,

한국경제연구원 (2013), 사회신뢰의 결과와 원인

Björneborn, L. (2017). Three key affordances for serendipity: Toward a framework connecting environmental and personal factors in serendipitous encounters. Accepted for public in JDCC for publication.

Doorley, S., & Witthoft, Scott. (2012). Make space, how to set the stage for creative collaboration. Hoboken, N.J: John Wiley & Sons.

Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. In P. A. David & W. R. Melvin (Eds.), Nations and households in economic growth (pp. 89–125).

Roland Barthes. (1967). ”Semiology and the Urban” & (1964). “The Eiffel Tower”. English translations in *Rethinking Architecture. A reader in cultural theory,* Neil Leach (ed.) (London: Routledge, 1997). Full French originals in *Oeuvres complètes,* by Roland Barthes (Paris: Seuil, 1993).

Jan Gehl. (2001). *Life Between Buildings,* by (Copenhagen: Arkitektens Forlag/The Architectural Press, 2001). Danish original: *Livet mellem husene* (Copenhagen: Arkitektens Forlag, 2003 [1971]).

Jan Gehl. (2006). New city life. Copenhagen: Danish Architectural Press.

Georges Perec. (1997). *Species of Spaces and Other Pieces* (London: Penguin, 1997). French original: *Espèces d'espaces* (Paris: Galilée, 1974).

Michel de Certeau. (1984). *The Practice of Everyday Life,* by (Berkeley: University of California Press, 1984). French original: *L'invention du quotidien: 1. arts de faire* (Paris: Gallimard, 1990 [1980]).

Henrik Reeh. (2004). *Ornaments of the Metropolis: Siegfried Kracauer and Modern Urban Culture,* by (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2004/paperback 2006). Danish original: *Storbyens Ornamenter – Siegfried Kracauer og den moderne bykultur* (Odense: Odense University Press [now: University Press of Southern Denmark], 1991).

Walter Benjamin. (2006). *Berlin Childhood around 1900* (Cambridge, Mass.: Belknap Press, Harvard University Press, 2006). German original: *Berliner Kindheit um neunzehnhundert,* Fassung letzter Hand, 1938 (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2006 [1989]) or in Walter Benjamin, *Gesammelte Schriften,* vol. VII (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1989). Danish translation: *Barndom i Berlin omkring år 1900* (København: Forlaget Politisk Revy, 1992).

Kevin Lynch. (1985). The Image of the City. MIT Press.

Tredinnick, L. (2006). Digital information contexts, theoretical approaches to understanding digital information (Chandos information professional series). Oxford: Chandos.

de Waal, M. (2011). The ideas and ideals in urban media. pp. 5-20. In: Foth et al. (eds.) (2011). *From Social Butterfly to Engaged Citizen : Urban Informatics, Social Media, Ubiquitous Computing, and Mobile Technology to Support Citizen Engagement*. The MIT Press.

The Happiness Research Institution (2017), The happy Danes.

UN Happiness Report (2018)