

문화다양성 정책 수립과정에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams framework)을 기반으로

김민경 · 윤아영

[국문초록]

최근 문화다양성에 관한 논의가 대내외적으로 증가하면서, 문화다양성 정책과 이를 둘러싼 다양한 쟁점 또한 사회적으로 주목받고 있다. 특히 2020년 한국이 유네스코 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」 정부간위원회 의장국으로 선출되면서 한국사회에서의 문화다양성 정책에 관한 논의와 효과성 검토 역시 다각적으로 이루어지고 있는 실정이다.

본 연구는 이러한 정책적 관심과 분위기 형성을 하나의 기회의 창으로 해석하고, Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 문화다양성 정책 수립과정을 탐색하였다. 특히 문화다양성 관련 법 제정 및 개정을 중심으로 각 흐름에 해당하는 주요 사건과 관련 요소들을 분석하고, 이를 바탕으로 최근까지도 지속적으로 제기되어 온 문화다양성 정책 관련 논의 및 쟁점들을 재검토하였다.

분석 결과, 스크린쿼터제 폐지 논란에서 비롯된 문화다양성 개념에 대한 사회적·정책적 관심의 증가, 다문화사회로의 진입에 대응하려는 관련 정부 부처들의 정책적 노력과 문화다양성 개념으로 이러한 노력들을 통합 및 체계화하려는 시도들을 확인할 수 있었다. 또한, 국제사회에서의 국가 위상 강화가 문화다양성 정책 수립과정의 각 흐름에 끼친 영향이 부각된 한편, 문화다양성 정책이 최근 높아져 가는 국내 사회적 갈등에 대한 정책적 대안 및 사회통합의 기제로서 기능할 수 있는 잠재성을 확인할 수 있었다. 따라서 본 연구는 문화다양성 개념과 대응하고자 하는 정책문제에 대한 재점검, 정책설계 관점의 적용 및 다양한 관련 정책 주체 간 유기적 연대 필요성에 대하여 제언하고자 한다.

[주제어] 문화다양성, 다문화, 킹던, 다중흐름모형, 문화정책, 정책수립과정

투고일: 2021. 6. 8. 심사일: 2021. 7. 20. 게재 확정일: 2021. 8. 19.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2021.35.2.5>

김민경_부산연구원 사회·문화연구실 연구위원/제1저자(mk.irene.kim@gmail.com)

윤아영_홍익대학교 문화예술경영학과 강사/교신저자(yoonahyoung@hongik.ac.kr)

I. 서론

문화다양성에 대한 정책적 관심은 지난 10년 간 꾸준히 증가해왔다. 특히 2010년 2월 국회의 유네스코 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)」(이하 「문화다양성 협약」) 비준을 그 시작으로 하여, 2014년 「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」(이하 「문화다양성법」)이 제정되었고, 이후 전국 17개 광역·기초자치단체 및 2개 교육청에서 또한 문화다양성 관련 조례가 제정되었다. 이와 동시에, 2012년 문화체육관광부는 문화다양성 인식 확산, 문화적 소수계층의 표현 기회 확대, 다양한 문화예술의 공존, 문화 주체 간 상호이해와 교류증진 등을 지원하는 ‘무지개다리사업’을 시범적으로 시작하였고, 10년째 문화다양성 정책을 대표하는 사업으로서 진행하고 있다(한국문화예술위원회, 2021).

“문화다양성이란, 각 집단과 사회의 고유한 문화-특유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성(정체성)의 총체로 예술, 생활양식, 가치체계, 전통과 신념을 포함-가 다양한 방식으로 표현되는 것이며, 문화다양성 정책은 이를 보호하고 증진하기 위한 국가와 지방자치 단체의 정책을 총칭”한다(문화체육관광부, 2020a). 이러한 문화다양성 정책의 효과성을 높이기 위한 다양한 정책연구들이 문화체육관광부와 한국문화예술위원회를 중심으로 진행되어왔다. 대표적으로 2015년 「문화다양성 보호 및 증진 기본계획 수립연구」를 진행하였고, 2016년부터 매년 중앙 부처 및 지방자치단체의 문화다양성 정책 실행 성과를 점검하는 「문화다양성 정책 연차보고서」를 발간하고 있다. 또한, 2017년에는 문화다양성에 대한 사회적 인식을 조사하여 정책 실행에 반영하고자 하는 「문화다양성 실태조사」를, 2019년 이후 최근에는 「무지개다리사업 컨설팅·평가 연구」, 문화다양성 종합지표를 개발하고자 하는 「문화다양성 시범조사」, 문화다양성 관점을 반영한 문화 공공기관 운영을 유도하고자 하는 「문화다양성 보호·확산을 위한 문화기관 운

영 매뉴얼 개발 연구」 등을 진행하였다.

중앙정부 차원에서 문화다양성 정책 사업과 연구를 실행해오는 동안 지방자치단체들도 각 지역의 문화다양성 인식 및 실태를 조사하고, 이를 반영한 정책의제와 방향을 도출하기 위한 연구들을 진행해왔다(인천발전연구원, 2017; 라도삼·조윤정·이정현, 2018; 부산광역시·부산문화재단, 2018; 권선영·황설화, 2019; 김해시, 2019). 각 지역의 문화재단들 또한 문화다양성 정책의 전달체계 및 실행주체로서 지역 특성을 고려한 문화다양성 정책 사업들을 기획·운영해오고 있다. 이와 더불어, 2017년 한국은 유네스코 「문화다양성 협약」 당사국총회에서 당사국을 대표하는 24개국으로 구성되는 정부간위원회의 아시아·태평양지역 위원국으로, 2019년 부의장국으로, 2020년 의장국으로 선출되었는데, 이러한 우리나라의 위상변화는 문화다양성 정책 실행에 대한 국가적 차원의 노력이 대외적으로도 이미 관심받고 있음을 보여준다.

이렇게 문화다양성에 관한 정책적 관심과 노력이 지속적으로 기울여지고 있으나, 문화다양성에 대한 개념적 이해 및 중요성에 대한 사회적 공론화와 정책 실행 및 사업추진내용에 대해서는 여전히 여러 가지 문제제기가 이루어지고 있음도 부인하기 어렵다. 정보람(2019)의 경우, 문화다양성 정책의 목표가 한국사회를 구성하는 다양한 계층이 문화적으로 표현 및 향유, 창작 활동을 하는 데 있어 차별받지 않도록 하는 데 있으나, “여전히 사회 전반의 문화다양성에 대한 인식은 미흡하고, 소수계층에 대한 수용도는 낮다(p.v)”고 분석하였고, 이에, “문화다양성 정책 방향, 목표, 방식에 대한 전반적인 재검토 및 재설계가 필요(p.90)”하다고 주장하였다. 장세길(2018)은 문화체육관광부의 문화다양성 정책 사업과 기존 문화복지 정책 사업의 차별성이 두드러지지 않으며, 광역시·도 수준의 문화다양성 사업 또한 외국인 주민과 관련된 단순 지원 사업에 치중되어 있음을 지적한 바 있다. 또한 황설화·권선영(2020)은 중앙정부 차원에서 문화다양성 정책을 실시한 지 오랜 시간이 흘렀음에도 불구하고, 지역사회 내에서는 문화다양성의 가치와 개념에 대한 홍보가 더욱 필요하며, 기초자치단체단위에서 관련사업 실행시 각 지역의 갈등에 대한 논의가 현재보다 심도 있게 고려되어야 한다고 주장하였다. 즉, 문화다양성 정책은 그 필요성과 의의를 인정하고, 정책 실행을 뒷받침하고자하는 법·제도적 기반 확충에도 불구하고, 아직까지 그 실행의 효과성에 있어 극복해야 할 과제가 많다고 할 수 있겠다.

이에 본 연구는 정책수립과정 분석의 대표적인 이론 중 하나인 Kingdon(1984,

2011)의 다중흐름모형(multiple streams framework)을 적용하여 문화다양성 정책의 효과적인 실행을 방해하는 근본적 이유가 무엇인지 점검하고, 문화다양성 정책과 관련해 지속적으로 제기되고 있는 쟁점 및 한계들을 재고찰하여, 향후 문화다양성 정책의 효과적 실행을 위한 제언을 하고자 한다. Kingdon의 다중흐름모형은 이미 수립된 정책을 진단하고 분석하는 데 있어, 그 수립과정의 모호함을 문제흐름(problem stream), 정치흐름(political stream), 정책흐름(policy stream), 정책기회의 창(policy window of opportunity), 정책선도가(policy entrepreneur) 비유를 통해 명료화시키고, 정책수립에 영향을 미친 요인들과 환경을 지적하는 데 유용한 이론적 토대를 제공한다.

이러한 연구목적의 실현을 위해 본 연구는 문화다양성 정책과 관련된 국내외 학술논문, 단행본, 언론보도, 연구보고서, 문화예술정책백서, 국회회의록 등 다양한 문헌을 검토하였고, Kingdon의 다중흐름모형을 구성하는 각각의 흐름인 문제흐름, 정치흐름, 정책흐름을 문화다양성 관련 정책실행의 기반이 된 「문화다양성법」 제정을 전후로 하여 분석하였다. 그리고 이를 바탕으로 문화다양성 정책 수립과정에서 현재까지 열린 정책기회의 창, 정책선도가들의 역할 및 활동을 분석함으로써 현재까지 진행된 문화다양성 정책 수립과정을 정리, 재조명하고자 하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. Kingdon의 다중흐름모형

Kingdon의 다중흐름모형은, 1984년 미국 건강보험정책 수립과정을 분석하는 연구에서 처음 제안된 이론으로, 현재까지 교육, 도시, 재난관리, 문화예술 등 다양한 분야의 정책을 분석하는 데 있어 유의미하게 사용되고 있다(Galligan & Burgess, 2005; Zahariadis, 2014; Jones et al., 2016). Kingdon(1984, 2011)에 따르면 다중흐름모형은 세 개의 각각 다른 흐름인 문제흐름, 정치흐름, 정책흐름과 정책기회의 창 그리고 정책선도가로 구성되며, 위의 주요 구성요소들은 정책 수립과정을 이해하는 데 있어 유용한 분석도구가 된다.

문제흐름은 즉시 다루어져야 할 긴급한 현안(pressing problem)으로 인식되고, 정의되기를 희망하는 다양한 현상(condition)과 쟁점(issue)들이 모여 있는 개념적 공간으로서 이해할 수 있다. Kingdon은 여기서 다양한 현상과 쟁점들은 초점사건(foc-

cusing events)에 의해서 집중적인 사회적 관심을 받게 된다고 설명하는데, 이러한 사건들은 (1) 인구통계, 실업률과 같은 기초조사 결과 및 통계지표들의 발표, (2) 국가·사회적으로 이목을 끈 자연재해나 사건 사고, (3) 정책 및 정치 관련 주체들의 개인적인 경험, (4) 기존 정책의 평가 및 관련 피드백 등을 포함한다.

정치흐름은 주로 정책 아이디어의 선택 및 정책수립을 결정하는 데 영향을 미치는 정치적 환경을 의미한다. 이런 정치적 환경은 선거 결과에 따른 행정부 교체와 국회 의석수의 변화 등과 같은 사건, 국가 분위기의 변화, 대중들의 여론형성, 정책관련 이해관계자 또는 이익집단들의 변동 등을 통해 영향을 받는 편이기에 그 영향의 결과를 예측하기 상당히 어렵다(Kingdon, 2011).

정책흐름은 다양한 정책 아이디어 또는 대안들이 관련 정책공동체에 의해 제시·논의 및 수정·보완되는 과정들로 이해할 수 있다. 이 과정에서 논의되는 정책 아이디어 또는 대안들이 모두 정책으로 발전되는 것은 아니며, 때로는 다른 정책 아이디어나 대안들과 병합되기도 하고, 아예 도태되는 경우도 있다. Kingdon(2011)은 이러한 정책흐름의 속성을 일컬어 ‘정책원시스프(policy primeval soup)’라 표현하였다.

각 흐름들의 주요 주체에 하나인 정책공동체는 개인뿐 아니라, 전문가 및 이해관계자들의 집단을 포함한다. 그리고, 이들 중 본인이 선호하는 정책 아이디어 또는 대안을 다듬어가며, 관계자들을 설득하고, 적합성을 검증하여, 실현가능한 정책대안으로서 선택 및 실제 정책으로 발전될 수 있는 기회를 만들어 나가는 연화과정(softening-up process)을 주도하는 사람들을 정책선도가(policy entrepreneur)라고 지칭한다.

Kingdon(1984, 2011)은 문제흐름 속 현상 및 쟁점들이 특정사건으로 인해 긴급현안으로 부상할 때 또는 정책수립을 실시하는 데 우호적인 정치적 환경이 조성되었을 때 정책수립의 기회를 제공하는 정책기회의 창이 열린다고 주장하였다. 즉, 그는 정책기회의 창이 문제흐름 또는 정치흐름에서 열린다고 주장하였으며(Kingdon, 2011), 이때 정책흐름 속을 배회하던 정책안이 문제흐름 또는 정치흐름과 결합(coupling)될 경우, 정책안은 비로소 실제 “정책”으로 발전할 수 있는 기회를 얻게 된다고 설명하였다. 그리고 앞서 설명한 정책선도가가 바로 이러한 정책기회의 창이 열렸을 때 이를 놓치지 않고, 위와 같은 결합을 성사시키는 또는 주도하는 사람이라 보았다. 정책기회의 창이 열려 있는 기간-다시 말해, 정책으로 발전할 수 있는 기간-은 매우 짧은 편이고, 일시적이며, 또한 얼마나 오랫동안 열려있을지 예측하는 것은 거의 불가능하다(Zahariadis, 2014).

2. 선행연구 분석: 다중흐름모형의 다양한 적용을 중심으로

Kingdon(1984, 2011)의 다중흐름모형은 분석하고자 하는 정책의 핵심사건 및 관련 주체들을 분석단위로 하여, 특정 상황 또는 쟁점이 어떤 계기를 통해 정책적으로 해결해야 할 긴급한 현안으로 인식되는가, 동시에 이에 공감하는 우호적인 분위기가 조성되는가, 그리고 이런 사회적 분위기 하에 어떤 정책대안들이 어떤 정책공동체에 의해 발전해 나가면서 기회를 만들고 정책화되는가를 체계적으로 해체해 볼 수 있는 이론적 틀로서 유용하다. 상술한 바와 같이 다중흐름모형은 이미 다양한 국가의 중앙정부뿐만 아니라, 기초자치단체를 포함하는 지방정부 및 초국가 기구의 정책과정 분석을 위해서도 광범위하게 응용되고 있다(Lieberman, 2002; Craig, Felix, Walker, & Phillips, 2010; Henstra, 2010; Jones et al., 2016). 그러나 Kingdon의 다중흐름모형이 국가적 차원, 즉 거시적 차원의 의제설정, 의사결정, 실행 등을 포함하는 보다 넓은 범위의 정책과정 분석에 유용한 것 역시 사실이다(Zahariadis, 2014).

국내 정책, 특히 문화예술정책 분야에서 다중흐름모형을 적용한 선행연구들의 경우, Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 법 제정 과정을 분석하거나, 정책행위자로서 정책선도가의 역할을 분석하는 데 다소 집중되어 있는 경향을 보여준다. 최정민·배관표·최성락(2013)과 김윤경·김선형(2018)은 예술인복지법을 사례로 해당 법령이 어떻게 선택·제정될 수 있었는지를 다중흐름모형을 통해 분석하여 정책선도가와 그 역할의 중요성을 밝힌 바 있다. 이진만·전영상(2009)은 한국콘텐츠진흥원 설립에 영향을 미친 요인들을, 이동규·우창빈·강민규(2015)는 게임물등급위원회가 게임물관리 위원회로 재구조화되는 과정을 분석하고자 다중흐름모형을 이용하였다. 한편, 강보배·정준호(2016)는 다중흐름모형을 적용해 문화재 정책의 관점에서 북관대첩비 환수에 영향을 미치는 정책행위자들의 역할과 상호작용을 분석하였다. 다시 말해, 국내 선행 연구들은 Kingdon의 다중흐름모형이 국내 해당 정책사례를 설명하고 분석하는 데 얼마나 적절하게 적용될 수 있는지 증명함으로써 사례의 특수성에도 불구하고 다중흐름모형이 함의하는 보편적 특성을 보다 강조하는 경향을 보인다.

국내사례를 중심으로 진행된 관련 연구들은 다중흐름모형의 이론적 보편성을 강조하는 경향으로 인해 각각의 흐름을 구성하는 사건들의 범위를 국내 상황에 한정하는 편이나, 최근 국외 관련 정책연구들의 경우, 세계화의 흐름, 국제사회 공동체의 긴밀해진 관계 등을 고려해 Kingdon이 최초 제안한 각 흐름 분석의 범위를 국가적 단위를 넘어

확장 적용하는 경향을 나타낸다. 대표적인 논의의 하나로, Bache & Reardon(2013)의 영국 웰빙측정지수 개발 관련 연구가 있다. 이들은 다중흐름모형을 사용하여, 웰빙측정지수 개발이 어떻게 영국 중앙정치사회에서 주목받는 정부 정책의제로 채택되었는지 분석하였는데, 이때 각 흐름 분석의 범위를 영국뿐 아니라, 유럽연합 수준으로 확장하면서, 국내 정책 과정이 국제적 차원의 영향을 받음을 지적하였고, 이에 따라 정책 과정에 연루된 정책공동체를 보다 넓은 의미에서 인식해야 함을 주장하였다.

Chow(2014)의 경우, 다중흐름모형을 통해 어떻게 홍콩정부가 새로운 초·중등 교육과정 실시계획을 연기하게 되었는지를 탐구하였다. 이 연구는 다중흐름모형이 홍콩 정부의 정책유예 결정과정을 이해하는 데 유용하나, 왜 추가적인 정책 대안이 제안 및 발전되지 못했는지 설명하는 데 한계가 있다고 주장한다. 더불어 각 흐름이 독립적으로 흐르고 있다는 Kingdon(2011)의 고전적 주장과는 달리, 문제흐름 속 사건들과 정치흐름 속 사건들이 상호 연관되어 있음을, 홍콩 민주화운동 관련 거리시위 및 집단행동, 그리고 이를 둘러싼 국제사회의 분위기 등을 분절적으로 이해할 수 없음을 구체적으로 밝혔다. 이러한 주장은 Chow(2014) 뿐 아니라, Zahariadis(2014) 또한 제기한 바 있는데, 그는 정책 수립과정을 구성하는 정치흐름, 정책흐름, 문제흐름은 Kingdon의 주장과 달리 철저히 독립적으로 분석하기 어려우며, 각 흐름은 서로 상호작용을 할 수 있다고 강조하였다.

결론적으로 Kingdon의 다중흐름모형은 복잡한 정책과정을 이해하는 데 기초적인 그리고 보편적인 연구 틀을 제공해주고 있음을 부인하기 어려우나, 모호해지고 있는 개별 국가와 국제사회 영향의 경계, 복잡해진 정책 환경과 문제, 다양해지고 있는 정책실행주체 등으로 인해 점차 Kingdon의 다중흐름모형을 유연하게 확장 적용해야 할 필요성이 높아지고 있음을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 문화다양성 정책 수립과정을 살펴보는 데 있어 다중흐름모형을 구성하는 각 흐름의 적용 범위를 국내 사건과 연계된 국제적 사건까지 포함하여 논의하고자 하였다.

3. 문화다양성 정책 관련 선행연구의 주요쟁점 및 현황

우리나라 문화다양성 정책은 앞서 기술한 바와 같이 2014년 「문화다양성법」 제정 이후 2020년 말까지 관련조례가 19개 광역·기초자치단체 및 교육청에서 제정될 정도로 법·제도적 차원의 발전을 이루었다. 또한, 각 지방자치단체의 문화다양성 정책사업

수는 약 5배 이상(2015년 413개 → 2019년 2,977개), 관련예산규모 역시 약 2.5배 이상(2015년 2천 125억 원 → 2019년 5천 347억 원) 대폭 증가하였다(문화체육관광부, 2020a).

이러한 정책 및 제도적 차원의 발전에도 불구하고, 정책실행과 평가의 측면에서 개선해야 할 점 역시 꾸준히 제기되고 있다. 예컨대, 문화다양성 정책 대상과 해당사업내용에 대한 각 부처의 이해 수준은 상이하며, 문화체육관광부를 제외한 고용노동부, 교육부, 법무부, 외교부 등 관련 부처가 제출하는 관련 정책사업의 수는 2015년 이후 약 5년간 정체되거나 감소하는 추세이다(문화체육관광부, 2020a). 더욱이 문화다양성 정책은 문화다양성 관점을 반영한 정책 목표와 실행전략을 수립하고, 새로운 과제를 발굴하기보다 2014년 「문화다양성법」 제정 이전 다문화정책의 관점에서 출발한 ‘무지개다리사업’의 실행과 평가에 더욱 매진하는 경향을 보였다. 또한, 2014년 제정된 「문화다양성법」에 따라, 범부처적인 문화다양성위원회를 구성하고, 4년마다 기본계획이 수립되어야 함에도 불구하고, 2020년 12월까지 문화다양성위원회 및 기본계획의 수립과 발표는 부재하였다. 이러한 한계를 해결하고자 하는 노력의 일환으로 신동근 의원 등 10인이 2019년 제출한 「문화다양성법」 개정안은 문화다양성위원회의 소속을 국무총리에서 문화체육관광부장관으로 변경하는 것을 핵심으로 2020년 5월 국회 본회의를 통과하였고, 2021년 2월 문화다양성위원회가 공식 출범하였지만, 여전히 정책 실행에 있어 적극적인 사회적 공감대 형성 및 관련부처간의 협력조정체계 마련이 시급함을 부인하기 어렵다.

문화다양성 정책은 효과적인 정책실행을 위한 정책방향 및 추진체계 정비가 미흡하고(라도삼 · 조윤정 · 이정현, 2018; 문화체육관광부, 2020a), 주요 실행주체인 문화분야 공공기관에서 “문화다양성 개념을 우리 사회로의 동화 지향적인 다문화정책 혹은 사회적 소수자를 지원하는 개념으로 제한하여 이해하는 경향이 강하게” 나타나고 있다(정보람 · 황아람, 2020: 130). 각 지방자치단체 및 우리나라 시민들은 문화다양성 정책의 필요성에는 동의하는 편이나, 이를 소멸위기에 놓인 비주류 문화장르의 보호, 소수자 및 국민들의 문화적 권리 보장, 사회 또는 지역의 갈등을 다루는 데 필요한 사회자본 형성에 기여하는 정책으로 이해하기보다, 헌법에 명시된 표현의 자유를 보장하고, 사회적 소수자들의 문화를 인식하고 지원하는 정책으로 접근하는 경향이 문화체육관광부(2017), 부산광역시 · 부산문화재단(2018), 권선영 · 황설화(2019), 한상현(2020) 등

의 연구를 통해서도 나타나고 있다. 또한, 심규선 · 이민하 · 이윤석(2018: 35)은 문화체육관광부의 지원을 받는 각 지역의 문화다양성 사업들의 경우, “특정 내용이나 주제를 일방향으로 전달하는 형식의 사업이 더 많은 비율을 차지하고 있다”고 강조하며, 다수자와 소수자가 함께 교류하는 쌍방향 소통을 추구하는 문화다양성 정책의 취지가 제대로 반영되지 못한 상황이라는 것을 지적하였다.

한국행정연구원(2021)의 「2020년 사회통합실태조사」에 따르면, 우리나라 국민들은 세대, 성별, 국적, 계층 등의 다름에 따른 사회갈등이 보통 이상으로 높고, 이를 해결하고자 하는 노력이 정부와 국회를 중심으로 더욱 적극적으로 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 실태조사 결과는 사회의 포용성, 갈등해결능력과 같은 사회 자본을 함양하는 효과를 창출할 수 있다는 측면에서 문화다양성 정책의 높은 필요성과 사회적 수요를 시사한다. 다시 말해, 문화다양성 정책의 효과적인 실행을 위해 지속적으로 제기되어온 쟁점 또는 한계를 극복하는 것이 시급하고 중요하게 다루어져야 하는 과제를 나타낸다.

Ⅲ. 문화다양성 정책 수립과정 분석

1. 문제흐름

문화다양성 정책의 문제흐름을 관통하는 주요 현상(condition)으로서 문화시장 개방 압력이 있었다. 세계화의 흐름 속에서 자유무역주의가 확산되자, 문화의 산업화 또는 상업화를 주도하는 주요 국가들을 중심으로 문화개방 요구가 증대되었다(노재봉, 2002; Graber, 2006). 자유무역협정(FTA)과 관련하여 미국정부로부터 스크린쿼터제 폐지 압박을 계속 받으며, 스크린쿼터제 축소가 검토 및 쟁점화되었고, 이에 대응하여 국내 영화관계자들, 문화예술인 및 시민단체들은 대규모 반대시위를 조직하는 등 문화 정책으로서 스크린쿼터제 유지를 위한 행동들을 적극적으로 펼쳐왔다. 이와 동시에 이들은 유네스코 파리본부를 방문하고 총회에 참석하는 등 유네스코 「문화다양성 협약」의결을 지지하는 활동 또한 활발하게 추진하였는데, 국가 간 자유무역시 문화는 예외적으로 보호해야 한다는 주장에 근거한 「문화다양성 협약」이 의결될 경우, 스크린쿼터제를 현행 그대로 유지하는 기반이 되는 국제법적 근거를 마련할 수 있다고 믿었기 때문이다(김정수, 2006). 비록 스크린쿼터제는 2006년 146일에서 73일로 축소되었지만, 이

는 시장개방 압력에 대응하여 국가의 고유한 문화자산을 보호하는 것이 정책적으로 긴 급한 현안이자 정책문제임을 인식하고, 문제해결을 위한 정책적 개념으로서 국제적으로 쟁점화된 문화다양성에 주목하는 상황을 제공하였다고 할 수 있다.

한편, 2000년대 이후 증가하고 있는 다양한 차원의 사회적 갈등 또한 문화다양성 정책의 문제흐름 속에 존재해왔다고 해석할 수 있다. 최근 빈번하게 그리고 중요하게 지적되고 있는 ‘혐오’는 문제흐름을 관통하는 사회적 갈등 현상을 설명하는 키워드로 보아도 무방하다. ‘김치녀’, ‘한남’, ‘틀딱’, ‘급식충’, ‘맘충’ 등 특정 집단을 비하하는 표현의 등장 및 유행과 함께, 2014년 일베의 세월호 유가족 단식투쟁에 대한 광화문 폭식투쟁 사건, 2016년 강남역 화장실 여성 살인사건, 2018년 제주 난민 찬반논쟁, 태극기/촛불 집회, 미투운동 등의 발생을 통해 ‘혐오’는 사회적 쟁점으로서 더욱 주목받게 되었다. 하지만, 이는 새로운 현상이라기보다 남성, 여성, 내국인, 외국인, 난민, 노인, 청소년 등 우리 사회를 구성하고 있는 서로 구분되는 특징을 가진 다양한 집단 간에 축적 및 증폭된 갈등이 표출된 하나의 형태로서 볼 수 있다(국가인권위원회, 2016).

예를 들어 박준·김용기·이동원·김선빈(2009)은 사회적 갈등으로부터 비롯되는 한국사회의 연간 경제적 손실을 최대 246조 원으로 추정하였다. 정영호·고숙자(2015)는 2009~2011년의 주요 국가별 사회갈등지수 산출 및 비교연구를 통해 우리나라가 터키, 칠레, 그리스, 이탈리아와 함께 사회갈등수준이 높게 나타나는 상위 5개국임을 밝혔고, 이부형·박용정(2016)은 2009~2013년 사이의 한국 사회갈등지수가 OECD 29개 회원국 중 7번째로 높은 편임을 주장하였다. 국가인권위원회(2019)의 조사결과에 따르면 조사대상자 1,200명 중 과반수 이상(64.2%)이 온·오프라인에서 혐오표현을 접한 적이 있다고 대답하였고, 혐오표현 사용이 ‘사회구조적 차별’ 및 ‘경제적 어려움에 대한 분풀이’ 등과 관련 있다고 지목하는 대답이 각각 77.4%, 68.8%로 매우 높게 나타났다. 즉, 비교적 오랜 기간 동안 다양한 지표를 통해서 ‘혐오’를 포함하는 한국의 사회갈등이 심각한 수준임이 나타나고 있다.

문화다양성 정책의 문제흐름은 다문화사회로의 변화 가속화라는 현상과도 밀접하게 연관되어 있었다. 다문화사회로의 변화 가속화는 매년 발표되는 국내 체류 외국인 수 및 비율을 통해 정책문제로 부각되는 편인데, 각 연도별 출입국 외국인정책 통계연보에 따르면 2000년 기준 약 49만 명 정도였던 국내 체류 외국인 수는 2010년 기준 약 126만 명으로 약 2.5배 이상 증가하였으며, 2019년 기준 그 숫자는 약 252만 명으로 더욱

증가하여 전체인구의 4.9%를 차지하는 수준까지 도달하였다. 불법체류자 수까지 포함할 경우, 국내 체류 외국인 숫자는 더욱 늘어나게 된다. 이에 따라 우리나라는 OECD 국가들에서 평균적으로 외국이민자 또는 외국인 비율이 전체인구의 5% 이상 나타나는 점을 고려하여, 우리나라가 다문화사회로 진입하고 있는 것으로 간주하고 관련정책을 수립하고 있다(조석주·박지영, 2012).

문화다양성 정책실행의 법적근거로서 현 「문화다양성법」의 기반이 된 윤관석 의원(안)과 이에 대한 전문위원의 검토의견 그리고 강창일 의원(안)은 “개방형 통상국가”, “이주민 140만 시대”, “노인 혐오”, “타 종교 유적 훼손”, “온라인상의 인종주의적 비난 확산”, “소득계층·세대·지역·이념 간 문화차이”, “다양한 문화갈등” 등을 언급하였는데, 이는 위에서 논의한 ‘문화시장 개방압력’, ‘다양한 집단 간 사회갈등현상’, ‘다문화 사회로의 진입’ 등이 문화다양성 정책의 문제흐름을 구성하는 주요한 현상으로 작용하였다는 것을 더욱 뒷받침한다. 실제 2012년 말 제출된 윤관석 의원(안)과 이후 제출된 강창일 의원(안)이 병합되어 국회 본회의를 통과할 때까지 진행된 회의내용을 국회의회의록을 통해 살펴본 결과, ‘문화다양성’과 ‘다문화’라는 표현의 관계, 기본계획 제출주기, 문화다양성의 날과 부부의 날 중복, 문화다양성 위원회 구성, 그리고 문화기본법과의 차별성 등이 주요 쟁점으로 논의된 것으로 나타났다.

2. 정치흐름

정치흐름은 국가 분위기의 변화, 행정부 교체, 원내 의석분포 변화 등과 연관되어 있으며, 이들의 상호작용에 따라 변화한다(Kingdon, 2011). 문화다양성 정책의 정치흐름은 ‘문화다양성’ 관련 정책의 필요성에 공감하는 국가 분위기의 형성과 이에 관심을 두고 지원하고자 하는 행정부의 출범과 깊게 관련되어 있다고 볼 수 있다.

우리나라 문화다양성 정책의 경우, 유네스코 「문화다양성 협약」의 국내 공식 발효와 함께 협약 비준국가로서 요구되는 권리와 의무를 충실히 이행하고자 하는 분위기가 국가적으로 형성되기 시작하였다고 할 수 있는데, 이것은 문화체육관광부 연간주요업무계획 비교를 통해 확인할 수 있다. ‘문화다양성’이라는 표현의 사용은 문화체육관광부의 2010년과 2011년 주요업무계획에서는 발견되지 않았으나, 유네스코 「문화다양성 협약」이 국내 공식 발효된 2012년 주요업무계획에서는 정책영역으로 논의되며, 그 사용이 두드러지기 시작하였다. 이와 더불어, 우리 정부는 유네스코 「문화다양성 협약」

국내 기준을 우리 정부의 인종차별 해소와 다양성 증진을 위한 노력을 보여주는 사례로 인종차별철폐협약 정부보고서에 포함하여 제출하였고, 이에 대하여 유엔 인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD)로부터 긍정적인 평가를 받으며(CERD, 2012), 「문화다양성 협약」의 성실한 이행 및 이와 관련된 정책을 적극 추구하고자 하는 국가 분위기가 한층 더 발전되었다. 이러한 국가 분위기의 발전은 2014년 공식 제정된 「문화다양성법」을 통해서도 나타난다. 「문화다양성법」은 이미 국회비준을 통해 국내법과 같은 영향력을 가지는 유네스코 「문화다양성 협약」을 더욱 구체적으로 실천하고자 하는 명분을 가지고 있었다(국회사무처, 2013). 그 내용 또한 「문화다양성 협약」에서 요구하는 ‘문화다양성 증진을 위한 기본계획 수립 및 시행’, ‘문화다양성위원회 설립’, ‘협약이행 국가보고서 작성’, ‘문화다양성의 날 제정’ 등을 주요하게 포함하고 있었다.

이후 국가 분위기는 유네스코 「문화다양성 협약」을 바탕으로 한 문화다양성 정책실행을 통해 130개국 이상의 협약 비준국들 사이에서 우리나라의 명성을 높이고, 국제적 역할과 발언권을 보다 적극적으로 확대하고자 하는 수준으로 더욱 발전하였다. 우리나라는 유네스코 「문화다양성 협약」 비준 이후인 2011년부터 2년마다 개최되는 당사국 총회에 당사국 자격으로 꾸준히 참석하였고, 2013년 당사국총회에서 ‘문화융성’이라는 국정기조에 따라 문화다양성 정책을 보다 적극적으로 실행하기 위한 법과 제도적 기반을 구축하고 있으며, 한걸음 더 나아가 아시아·태평양지역 국가들의 문화다양성에 대한 인식 제고와 관련 정책실행 역량강화에 기여할 수 있는 핵심적인 역할을 수행하고자 노력을 기울이는 중임을 강력히 주장한 바 있다(문화체육관광부, 2018b). 이러한 국가 분위기는 이후 한국이 유네스코 「문화다양성 협약」 정부간위원회의 위원국, 부의장국, 의장국으로 2017년, 2019년, 2020년 각각 선출되는 사건과 맞물려 더욱 강화되었다.

2013년 출범한 박근혜 정부는 문화다양성 개념 및 관점에 주목하는 경향을 이전 이명박 정부보다 더욱 뚜렷하게 보여주었다. 박근혜 정부는 4대 국정기조 중 하나인 ‘문화융성’과 관련지어 ‘문화다양성 증진과 문화교류·협력 확대’를 109번째 국정과제로 설정하였다. 물론, 박근혜 정부는 국정과제수립 초기 문화다양성 정책과 국제문화교류 정책의 차별성을 보여주지 못하였다고 지적할 수 있으나, 문화체육관광부의 2013년 주요 업무계획에서 드러나듯, 문화다양성 증진은 ‘다문화 시대의 타 문화에 대한 이해와 존중을 함양하는 것’으로서, 쌍방향 문화교류·협력 활성화뿐 아니라, 사회통합을 도모하는

정책으로 역할하고, 박근혜 정부의 4대 국정기조인 ‘문화융성’을 달성하는 핵심 키워드로서 인식되고 있다는 점에서 문화다양성에 대한 박근혜 정부의 문화정책적 관심은 분명 차별적이라고 할 수 있다. 박근혜 대통령의 대선후보시절 공약이었던 ‘국민대통합’의 추진을 위해 결성된 국민대통합위원회(2014) 또한 사회통합의 관점에서 문화다양성을 증진하기 위한 정책 사업이 추진되어야 함을 주장하며, 문화다양성 정책 실행에 대한 국가적 분위기 형성을 뒷받침하였다.

2017년 출범한 문재인 정부는 ‘자율성’, ‘다양성’, ‘창의성’의 가치와 이에 따른 ‘개인의 자율성 보장’, ‘공동체의 다양성 실현’, ‘사회의 창의성 확산’을 문화정책의 방향으로 강조하며, ‘문화다양성 보호와 확산’을 9대 정책의제로서 설정하고, 중요하게 추진할 것임을 밝혔다(새문화정책준비단 · 문화체육관광부, 2018). 더불어, 2019년 부의장국, 2020년 의장국으로 선출되면서 변화된 대외적인 국가 위상은 문화다양성 정책을 둘러싼 대내적 제도 및 실행환경개선의 필요성을 더욱 두드러지게 하였다. 현 정부로의 정권교체는 문화다양성 정책 수립과정에서 정치흐름에 급진적 변동을 가져다주지는 않았다고 할 수 있으며, 상대적으로 문화다양성 관련 국제적 차원의 정치흐름, 즉 유네스코 「문화다양성 협약」 위원국, 나아가 의장국으로서의 선도적 역할 수행이 강력한 문화다양성 정책 수립과정의 동인이 되었음을 확인할 수 있다.

3. 정책흐름

문화다양성 정책흐름은 자국문화 보호 · 육성 정책 및 다문화 정책의 영향을 받아 발전하였다고 볼 수 있다. 시장개방에 따른 문화적 동질화나 획일화를 우려하며 “각 국가, 각 지역의 문화적 고유성과 다양성을 보호하고 증진할 것을 목적으로” 강조하는 유네스코 「문화다양성 보호와 증진을 위한 선언」이 2001년 유네스코 총회에서 채택되었고(문화체육관광부, 2018c), 이 선언은 이후 유네스코 「문화다양성 협약」으로 더욱 발전하였다. 우리나라는 2005년 유네스코 총회에서 「문화다양성 협약」을 국제규범으로써 채택하는 데 찬성하였던 148개국 중 한 국가였으며, 5년 뒤 외교통상부 주도로 협약의 국내 비준 절차를 마무리하며 공식적인 협약 비준국이 되었다(외교통상통일위원회, 2010).

한편, 문화다양성은 다문화사회로의 진입 및 이에 따른 사회적 문제들에 대응하고자 하는 다문화 정책의 관점에서 논의되기도 하였다. 2006년 대통령소속 ‘빈부격차차

별시정위원회’는 「여성 결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안」을 발표하였는데, 이는 14개 부처를 아우르는 계획으로서, 교육부, 법무부, 외교부, 여성가족부, 문화체육관광부 등 각 부처가 정책비전, 목표, 전략 등을 수립하는 데 있어 ‘다문화사회’를 핵심 키워드로서 반영하는 기폭제가 되었다(Hong & Sohn, 2014). 2006년 교육인적자원부(현 교육부)는 ‘다문화가정 교육지원대책’을 내놓았고, 법무부는 2007년 제정된 「재한외국인 처우 기본법」, 보건복지가족부(현 여성가족부)는 2008년 제정된 「다문화가족지원법」의 발의를 주도적으로 추진하였다.

문화체육관광부는 2008년 「다문화사회의 문화적 지원에 관한 법률(안)」과 「다문화사회의 문화적 지원 정책계획」을 수립 및 발표하였는데, 이의 기반이 된 관련 연구 및 공청회와 대토론회 등에 참석한 전문가들은 문화체육관광부가 다문화 정책을 계획하고 관련 사업들을 실행하는 데 있어 특정 이주민들이 한국사회 및 문화에 ‘동화’될 수 있도록 지원하는 것보다, 이주민, 국내 체류 외국인 및 자국민 등 서로 다른 문화적 배경을 가진 사회 구성원들이 서로의 문화적 차이를 이해하고, 이를 존중하는 포용적인 환경이 조성될 수 있도록 지원하는 것에 중점을 두어야 함을 강조하였다. 이에 따라 문화다양성 개념이 반영된 문화체육관광부의 「다문화사회의 문화적 지원 정책계획」은 “문화적 다양성을 기반으로 창조적인 문화국가 실현”을 비전으로 하고, 이를 달성하기 위한 10대 중점 추진 과제로서 “문화다양성 이해와 다문화 감수성 증진”을 포함하였다. 또한 「다문화사회의 문화적 지원에 관한 법률」(안)은 “문화적 다양성의 존중, 다양한 문화의 교류와 상호이해”를 다문화사회에서 추구해야 할 문화정책의 기본 이념으로 명시하고, 법 제정을 통해 다문화에 대한 사회구성원들의 상호존중과 폭 넓은 이해 함양, “사회적 결속, 시민사회의 역동성과 평화”를 보장하는데 기여할 것이라고 강조하였다.

이러한 노력에도 불구하고 이 당시 제안된 「다문화사회의 문화적 지원에 관한 법률」은 최종 입법화에 실패하였다. 그러나 문화체육관광부는 이를 다문화 정책의 기본방향으로 유지하면서 문화다양성의 인정 또는 존중을 추구하는 사업을 다문화 정책의 세부 사업으로서 계속 추진하였다. 문화체육관광부는 2009년 ‘다문화사회 문화환경 조성사업’을 새롭게 실시하였는데, 이 사업의 목표는 ‘문화의 차이와 다름’을 존중하는 사회분위기 조성으로 문화다양성 관점을 반영하고 있었으며, 2009년 사업 첫째 8억 원이었던 예산은 2010년도와 2011년도에 각각 19.7억 원으로 두 배 이상 증가하였다(주성훈, 2010). 또한 2012년 새롭게 시범 실시한 ‘무지개다리사업’의 목표는 문화다양성에 대

한 이해제고, 문화다양성을 존중하는 사회적 분위기 확산, 다양한 문화간 소통 및 교류 강조로서 문화다양성 관점을 반영하고 있었다. 그리고, 같은 해 기존 ‘다문화 교육인력 양성사업’을 ‘문화다양성 증진 교육사업’으로 명칭 변경하여 실시하였다.

다문화 정책 내에서 논의되던 문화다양성은 2014년 「문화다양성법」 제정 및 시행 이후부터 본격적인 정책으로 추진되었다고 할 수 있다(문화체육관광부, 2016; 김면, 2017; 노시훈, 2020). 「문화다양성법」 제정 당시 문화다양성을 다문화를 포괄하는 상위 용어(umbrella term)로서 강조하며, 문화다양성과 다문화를 서로 교차 사용가능한 표현으로서 개념화하는 것을 지양하고, 그 관계를 명확히 하고자 하였다(국회사무처, 2014). 이에 따라 2014년을 기점으로 한 문화다양성 정책은 다문화관련 사업에만 국한되지 않으며, 문화·창조산업(cultural/creative industries) 및 생활문화(informal arts)관점에서 장르의 다양성을 보호·존중하는 측면과 인권(human rights) 또는 문화권(cultural rights)의 관점에서 인간의 다양한 문화적 정체성을 존중하는 측면을 포함하고자 했음을 알 수 있다(새문화정책준비단·문화체육관광부, 2018; 윤소영, 2020). 위와 같은 접근이 다수의 연구에서 강조되었음에도 불구하고, 문화체육관광부는 문화다양성 정책 추진 방향을 설정하는 데 있어 여성가족부, 법무부 및 문화체육관광부의 기존 다문화관련 정책 사업을 총괄하는 것에 보다 주안점을 두는 경향을 보인다(문화체육관광부, 2018a, 2020b). 매년 발간하는 문화다양성 정책 연차보고서에서 역시 여성가족부, 고용노동부, 교육부, 법무부 등 타 부처에서 실행하고 있는 다문화관련 정책 사업을 총괄하여 문화다양성 정책 실행 현황으로서 기술하고 있는 실정이다.

다시 말해, 현재 문화다양성 정책은 기존 정부 부처의 다문화가족지원 정책 및 관련 사업들과의 차별점과 ‘다문화’ 개념의 상위개념으로서의 ‘문화다양성’ 개념을 기반으로 한 정책임을 보여주지 못하고 있다. 이에, 정책흐름을 형성하는 데 주요한 배경이 된 유네스코 「문화다양성 협약」에서 합의된 문화다양성 개념과 현 정책에서 추구하고 있는 문화다양성은 그 결을 달리 한다고 해석할 수 있다. 이것은 현재의 문화다양성 정책이 두 가지 서로 다른 정책문제 해결방식-(1) 자국문화시장 보호 및 문화산업 진흥을 위해 고려된 유네스코 「문화다양성 협약」과 (2) 사회적 다양성 증가와 이로 인한 갈등 증가를 해결하기 위해 실행된 다문화정책-을 하나의 정책개념 하에 다룬다는 점에서 어쩌면 필연적으로 예측된 정책 개념의 괴리인지도 모른다.

Kingdon(2014: 143)은 정책공동체가 단절(fragmentation)될수록, 정책의 일관

성이 떨어지고, 정책방향에 대한 합의가 미흡하며, 정책이 효과적으로 실행되지 못하는 정책의제 불안정(*agenda instability*) 현상이 발생한다고 주장한 바 있다. 상술한 복잡하고 서로 다른 맥락 안에서 발전되어 온 문화다양성 정책흐름은 문화체육관광부뿐 아니라, 그 과정에 연관된 외교부, 여성가족부, 고용노동부, 법무부, 교육부 등을 포함하는 폭넓은 그러나 단절된 정책공동체 구성 현황을 대변해준다. 실제로, 2014년 제정된 「문화다양성법」은 문화다양성 정책이 정부 관계부처들의 협업 및 조율을 통해 효과적으로 실행될 수 있도록 문화다양성위원회의 소속을 국무총리에 두었다. 그러나 문화다양성위원회는 이후 약 6년간 위원 구성조차 하지 못할 정도로 그 활동이 매우 미비하였고, 행정안전부의 정비대상위원회로 선정될 정도였다. 결국 문화다양성위원회의 소속을 국무총리에서 문화체육관광부 장관으로 이관하는 「문화다양성법」 일부 개정안이 2019년 국회를 통과하였고, 그 이후에서야 비로소 2021년 문화다양성위원회는 민간 위원 10인을 위촉하며 공식 출범하였다. 이는 비교적 단절된 문화다양성 정책공동체의 특성과 이러한 특성이 문화다양성 정책 실행에 미치는 영향을 보여준다고 할 수 있다.

4. 정책기회의 창과 정책선도가

Kingdon(1984, 2011)은 정책수립의 결정적 기회를 의미하는 정책기회의 창이 문제흐름 또는 정치흐름에서 열릴 수 있으며, 이러한 기회의 창이 열렸을 때 정책을 실제 발전시키는 데 주도적인 역할을 하는 정책선도가 예로서 국회의원, 공무원 등의 정부 주체뿐 아니라, 정책연구자, 학자 및 현장 전문가 등의 비정부 주체들을 포함하였다. 한국 문화다양성 정책의 경우, 세 차례 정책기회의 창이 열렸다고 볼 수 있다. 첫 번째 정책기회의 창은 자국문화보호 기재로서의 문화다양성 개념 필요성의 대두이다. 문화개방이라는 이슈가 스크린쿼터제 폐지 시도라는 사건과 맞물려 문제화되면서 ‘문화다양성’이 문화개방으로부터 자국 문화자원을 보호해야 하는 문화정책의 당위성을 뒷받침하는 개념으로서 인식되며, 문제흐름에서 정책기회의 창이 열렸다고 볼 수 있겠다. 두 번째 정책기회의 창은 국제기구 정치를 통해 형성된 문화다양성 정책 실행에 대한 분위기 조성이다. 유네스코 「문화다양성 협약」 국내 비준을 통해 문화다양성 정책 실행에 우호적인 국가 분위기가 형성되고, 문화다양성을 포함하는 ‘문화융성’을 국정운영의 기조로 하는 박근혜정부가 출범하면서 정치흐름에서 다시 정책기회의 창이 열린 상태였다고 이해할 수 있다. 세 번째 정책기회의 창은 의장국 선출과 더불어, 제도로서의 문화다양성

정책을 재검토해야 할 필요성이 대두되면서 역시 정치흐름에서 열렸었다고 볼 수 있다.

한편, 한국 정책 실행환경에서 점차 다양한 층위의 분권화가 이루어지면서 정책주체로서 시민단체, 협회 및 활동가 등 비영리·민간부문을 포함하는 비정부 주체들의 역할이 증가하고, 법 제정시 이들이 이전에 비해 적극적으로 정책선도역할을 하는 경우도 관찰되고 있다(김강현, 2020). 실제 첫 번째 정책기회의 창이 열렸을 때라고 해석할 수 있는 스크린쿼터제 축소 논란 당시에도 유네스코 「문화다양성 협약」의 채택을 지지하는 움직임이 시민단체, 문화예술인, 영화산업관계자들의 연대를 중심으로 형성되었었고, 유네스코 「문화다양성 협약」 국내 비준 추진시에도 관련 시민단체의 적극적인 정책선도활동이 있었다. 당시 정부는 유네스코 「문화다양성 협약」의 특정조항이 WTO 협정과 충돌하는 부분이 있다고 판단하고, 이 조항을 유보한 국내 비준을 추진하였다. 이에 대하여 ‘세계문화기구를 위한 연대회의’는 문화관광방송통신위원회 소속 국회의원들과 연대하여 ‘문화다양성 협약 발효의 의의와 한국의 적극적 참여를 위한 방안 토론회’를 개최하고, 정부의 유네스코 「문화다양성 협약」 유보비준계획을 반대하는 기자회견을 열어 여론을 조성하는 등의 활동을 통해 유네스코 「문화다양성 협약」 유보비준안이 법제처 심사단계에서 무효화되는 데 영향을 미쳤다(외교통상통일위원회, 2010). 이는 정책안을 관철시키는 연화과정(softening-up process)에 해당하는 정책선도활동으로 볼 수 있으며, 이후 외교부와 문화체육관광부는 실무자 회의 및 재검토 과정을 거쳐 유네스코 「문화다양성 협약」 전체조항을 비준하는 안을 마련하고, 이를 국회에 제출하였다.

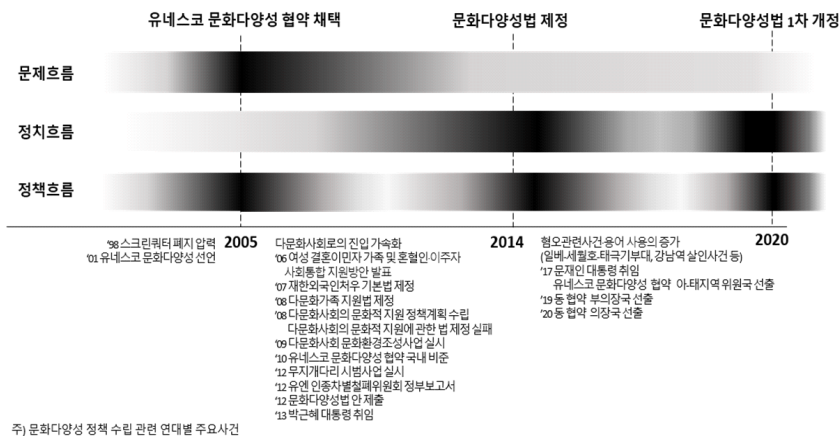
반면, 「문화다양성 협약」의 모범적 준수를 중요시하는 국가 분위기가 형성되며, 정치흐름에서 두 번째와 세 번째 정책기회의 창이 다시 열렸을 때에는, 비영리·민간주체보다 정부주체의 정책선도활동이 두드러지게 나타났다. 이를 보면 문화체육관광부 관계자들 및 관련 국회의원들은 「문화다양성법」 제정안을 제출하여 정치흐름과 정책흐름의 연결(coupling)을 시도하고, 나아가 「문화다양성법」 제정안이 정책의제로서 설정(agenda-setting) 및 성공적으로 의결(decision-making)되는 데 기여하는 등의 정책선도활동을 보여주었다. 그러나, 비영리·민간주체들의 적극적인 참여 또는 국회의원, 공무원 등을 포함하는 정부주체와 비영리·민간 주체간의 연대를 바탕으로 하는 정책선도활동을 확인하기는 매우 어려웠다. 특히 문화체육관광부 웹사이트, 문화다양성 아카이브 등의 관련 전자데이터베이스에서 「문화다양성법」 제정 관련 공청회, 기자회견

전, 공개 토론회 등의 개최를 알리는 보도자료 또는 개최결과보고서 등이 발견되지 않았다는 점은 이를 더욱 뒷받침한다. 노시훈(2020)의 연구에서 「문화다양성법」이 제정된 2014년 포털사이트와 사회연결망서비스에 등장한 문화다양성 관련 텍스트를 분석한 결과, 100대 관련 주제어 중 「문화다양성법」 관련 주제어는 100위의 ‘국회’가 전부였다. 다시 말해, 「문화다양성법」 제정시 주요 내용과 필요성 및 의의 등에 대한 비영리·민간 부문 즉 문화예술단체, 이주민인권단체 및 이주관련단체 활동가, 기타 시민단체 등을 아우르는 비정부 주체들의 정책적 관심이 다소 미흡하였거나, 정부 주체와 비정부 주체 간 연대 의지 또는 노력이 더욱 필요했던 것으로 해석해 볼 수 있겠다.

IV. 결론 및 시사점

이제까지 문화다양성 정책수립과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 분석한 결과를 도식화하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] Kingdon의 다중흐름모형으로 분석한 문화다양성 정책수립과정



[그림 1]에서 보여지듯이 문화다양성 정책의 기반인 「문화다양성법」은 정치흐름과는 강하게 문제흐름과는 느슨하게 결속(loosely coupled)되어 제정 및 개정되었다고 주장할 수 있다. 현재 문화다양성 정책실행에서 지속적으로 지적되는 쟁점들을 상술한

각 흐름별 분석을 토대로 재논의해 보면, 첫째, 문제흐름은 문화다양성 정책실행을 뒷받침하고 자하는 「문화다양성법」이 성공적으로 제정되었음에도 불구하고, 문화다양성 정책을 통해 우선적으로 대응해야 할 정책문제에 대한 이해 및 합의가 여전히 미흡하고, 문화다양성 정책이 해결하고자 하는 정책의제와 그 우선순위가 모호해지는 데 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 둘째, 정치흐름은 문화체육관광부가 문화다양성 정책 실행과정에서 유네스코 「문화다양성 협약」의 준수 및 이를 위한 법 제정은 물론 그 과정과 결과를 평가하여 보고서로 제출하는 국제적 차원의 정책행위자로서 중요하게 집중한 경향, 이에 따라 오히려 문화다양성에 대한 이해가 국내 정책실행 현장 및 광역·기초자치단체 수준까지 확장되지 못하고, 중앙정부 수준에 머물러 있는 경향을 보여주었다고 할 수 있다. 마지막으로 정책흐름은 문화다양성 정책이 초기에 다문화 정책의 관점에서 이해 및 추진될 수밖에 없었다는 한계, 즉 현장에서 실행되고 있는 ‘무지개다리사업’이 내용적인 측면에서 다문화가족들의 문화적 표현 또는 향유활동을 지원하는 것에 머물러 있는 현상과 연결하여 이해해 볼 수 있겠다.

실행적 측면에서, 문화다양성 정책의 효과성을 높이기 위한 시사점으로서 본 연구는 첫째, 문제정의 및 인식(problem definition and recognition)의 강화를 제언한다. 문제흐름은 정책 수립과정의 의제설정뿐 아니라, 정책 형성과 실행에도 영향을 미치는 요인으로서, 문제흐름 속 쟁점과 상황들은 의제설정 이후에도 정책문제로서 정의/재정의될 수 있다(Howlett, McConnell, & Perl, 2015). 이에 현재 문화다양성 정책의 문제흐름 속 존재하는 혐오와 같은 현상들이 문화다양성 정책이 대응할 수 있는 정책문제로서 강력하게 인식 및 정의될 수 있도록 관련 통계자료, 사건 사고의 발생, 실행현장의 피드백 등을 더욱 적극적으로 활용하고(Kingdon, 2011), 이러한 문제정의에 공감하는 사회적 분위기가 형성될 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 이는 문화다양성 정책의 정책문제를 분명하게 하고, 그 우선순위와 중요성에 대한 합의를 도출하여 정책실행의 효과성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 정책목표 및 위계를 보다 구체적으로 설정하고, 이에 따른 정책대상과 거버넌스 양식, 세부목표 및 실행도구들을 선택하고 조합하는 정책설계(policy design)과정의 활용이 필요하다. 정책설계는 정책실행의 효과성을 높일 수 있는 전략으로서 정책형성과 실행 단계 모두에서 적용가능하다(Howlett & Lejano, 2012; Howlett & Mukherjee, 2017). 물론, 다양한 정책주체와 복잡한 정책쟁점을 내포하는 현대사회

에서 과연 정책설계행위가 가능한지에 대해 의문을 제기하는 학자들도 있으나, Howlett & Lejano(2012)는 정책설계가 현대사회의 정책문제를 해결하는 데 유효하며, 특히 정부의 역할과 권한이 분산된(decentralized) 거버넌스 환경에서 정책목표를 효과적으로 달성하고, 정책성과를 내기 위하여 더욱 중요하게 고려되어야 하는 과정이라고 주장한다. 이에, 본 연구는 향후 문화다양성 정책과정에서 정책설계 관점이 보다 적극적으로 적용되어야 할 필요성을 제언한다.

마지막으로, 문화다양성 정책공동체들 간의 유기적인 네트워크 조성이 필요하다. 분석결과에 따르면 포용적인 정책공동체의 성격에 비하여 문화다양성 정책공동체 구성원들의 관계는 긴밀하게 연대된 편이 아니었고, 이는 문화다양성 정책의 성과를 제한하는 요인으로서 작용하였다. 이에 보다 밀접한 관계형성을 위하여 문화다양성 정책의 주관부서인 문화체육관광부는 정책공동체를 구성하는 각 정부 부처들이 문화다양성 정책실행을 통해 해결하고자 하는 문제 또는 달성하고자 하는 목표와 이에 대한 우선순위를 공유하고, 부처 간 이해관계를 조율하여 각 부처를 아우르는 상위 정책목표의 설정과 합의도출 및 이를 위한 자원 확보에 집중해야 한다. 또한 문화다양성 정책실행에 참여하는 민간·비영리부문의 주체들을 정책공동체의 일원으로 인식하고, 이들과 연대를 강화하여 정책을 더욱 발전시키고자 하는 노력이 중요하다. 비정부 주체 역시 보다 능동적인 태도를 가지고 정책공동체의 일원으로 편입하여 효과적인 문화다양성 정책실행을 위해 정부 주체와 더욱 연대하고자하는 노력을 보여주어야 할 것이다.

본 연구는 「문화다양성법」 제정 및 개정으로 특정한 시기의 관련 문헌을 중심으로 분석을 진행하였다는 한계에도 불구하고, 문화다양성 정책 수립과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 확장 적용하여 분석하였다는 의의를 가진다. 이미 국가정부의 권력과 이의 행사는 국가영토의 범위를 넘어서고 있기에(Beck, 2005), 국내 정책 수립과정에서 당면하게 되는 국제적 차원에서 파생되는 영향력은 분명 고려되어야 한다. 따라서 이러한 확장된 적용을 통해 현재까지 진행되어온 문화다양성 정책 수립 및 변동과정을 보다 폭넓은 관점에서 관련 정책주체 및 흐름 분석을 시도할 수 있는 계기를 마련하고, 이를 통해 지속적으로 제기되어 온 관련 쟁점들을 보다 종합적으로 논의하는 데 기여하고자 하였다. 추후 최근 발표된 「제1차 문화다양성 보호 및 증진 기본계획」 이후 정책적 변화 및 관련 정부 주체, 시민단체 및 이해당사자들을 대상으로 보다 심층적인 자료 수집을 통한 후속 연구의 필요성을 밝힌다.○

[참고문헌]

- 강보배 · 정준호(2016), 다중흐름모형(MSF)을 활용한 문화재 환수과정 분석-북관대첩비 환수사례를 중심으로, 『한국자치행정학보』, 30권 1호, 205-229.
- 국가인권위원회(2016), 「혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구」.
- 국가인권위원회(2019), 「2019년 혐오차별 국민인식 조사」.
- 국민대통합위원회(2014), 「국민대통합 종합계획」.
- 국회사무처(2013), 「제316회 국회 교육문화체육관광위원회 회의록」.
- 국회사무처(2014), 「제323회 국회 교육문화체육관광위원회 회의록」.
- 권선영 · 황설화(2019), 「고양시 문화다양성 실태조사 연구」, 고양시정연구원.
- 김강현(2020), 킹던(Kingdon)의 정책흐름모형을 적용한 협동조합기본법 제도화과정 연구, 「국회입법조사처 입법과 정책」, 12권 1호, 87-115.
- 김면(2017), 「문화다양성정책 현황 및 발전방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 김윤경 · 김선형(2018), 예술인 복지법 제정과 정책적 효과성: Kingdon 모형의 적용을 중심으로, 「정부학연구」, 24권 2호, 333-363.
- 김정수(2006), 문화산업, 문화교역, 그리고 문화다양성, 「국제통상연구」, 11권 2호, 41-67.
- 김해시(2019), 「김해 문화다양성 실태조사 연구」.
- 노시훈(2020), 사회연결망분석을 통한 문화다양성 정책과 인식의 변화에 대한 연구, 「인문학연구」, 59권 0호, 703-740.
- 노재봉(2002), 무분별한 지원책은 문화산업 경쟁력 떨어뜨려, 「월간문화예술」, 한국문화예술위원회.
- 라도삼 · 조윤정 · 이정현(2018), 「서울시 문화다양성 의제와 정책방안」, 서울연구원.
- 문화체육관광부(2016), 「2015 문화예술 정책백서」.
- 문화체육관광부(2017), 「문화다양성 실태조사」.
- 문화체육관광부(2018a), 「2017 문화다양성 정책 연차보고서」.
- 문화체육관광부(2018b), 「2017 문화예술 정책백서」.
- 문화체육관광부(2018c), 「제2차 유네스코 문화다양성 협약 이행 국가보고서 작성 연구」.
- 문화체육관광부(2020a), 「2018 문화예술 정책백서」.
- 문화체육관광부(2020b), 「2019 문화다양성 정책 연차보고서」.
- 박준 · 김용기 · 이동원 · 김선빈(2009), 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 삼성경제연구소,

- 「CEO 인포메이션」, 제710호.
- 부산광역시 · 부산문화재단(2018), 「부산시 문화다양성 지표개발을 통한 실태조사」.
- 새문화정책준비단 · 문화체육관광부(2018), 「문화비전 2030: 사람이 있는 문화」.
- 심규선 · 이민하 · 이윤석(2018), 문화다양성 증진을 위한 문화예술정책 발전 방안 연구: 무
지개다리사업 분석을 중심으로, 「다문화콘텐츠연구」, 27권 0호, 7-47.
- 외교통상통일위원회(2010), 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약 비준동의안
검토보고서」.
- 윤소영(2020), 「문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 이동규 · 우창빈 · 강민규(2015), 다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 게임물등급위원
회의 설립·폐지부터 게임물관리위원회의 신설까지의 입법과정을 중심으로,
「GRI 연구논총」, 17권 1호, 71-105.
- 이부형 · 박용정(2016), 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점: 사회적 갈등 개선으로
3%대 성장 가능하다!, 「한국경제주평」, 718권 0호, 1-16.
- 이진만 · 전영상(2009), Kingdon의 정책의 창(Policy Window) 모형을 적용한 한국콘텐츠
진흥원 설립과정, 「정책분석평가학회보」, 19권 4호, 283-305.
- 인천발전연구원(2017), 「인천시 문화다양성 지표개발 연구」.
- 장세길(2018), 「협오사회 극복과 포용국가 실현을 위한 문화다양성의 가치와 과제」, 전북
연구원 이슈브리핑.
- 정보람(2019), 「문화다양성 보호 및 증진사업 개선방안」, 한국문화관광연구원.
- 정보람 · 황아람(2020), 문화다양성 가치실현을 위한 공공기관 경영의 쟁점 분석, 「문화산
업연구」, 20권 4호, 129-138.
- 정영호 · 고숙자(2015), 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향, 「보건복지포
럼」 221권 0호, 44-55.
- 조석주 · 박지영(2012), 「다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안」,
한국지방행정연구원.
- 주성훈(2010), 「다문화가족지원사업 문제점과 개선과제」, 국회예산정책처 예산현안분석
제38호.
- 최정민 · 배관표 · 최성락(2013), 예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름
모형을 중심으로, 「한국콘텐츠학회논문지」, 13권 5호, 243-252.
- 한국문화예술위원회(2021), 「문화다양성 보호·확산을 위한 문화기관 운영 매뉴얼 개발 연

구」.

한국행정연구원(2021), 「2020년 사회통합실태조사」.

한상현(2020), 「대전광역시 문화다양성 정책의 진단과 현안 과제 도출」, 대전세종연구원.

황설화 · 권선영(2020), 기초 단위 지방자치단체의 문화다양성 정책 방향 모색: 고양시의 문화다양성 인식조사를 중심으로, 「문화정책논총」, 34권 1호, 217-250.

Bache, I., & Reardon, L.(2013), An idea whose time has come? Explaining the rise of well-being in British politics. *Political Studies*, 61(4), 898-914.

Beck, U.(2005), Power in the global age: A new global political economy, Polity.

CERD(Committee on the Elimination of Racial Discrimination)(2012), Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Republic of Korea. 81st Session, 31 August 2012. Geneva: United Nations.

Chow, A.(2014), Understanding policy change: Multiple streams and national education curriculum policy in Hong Kong. *Journal of Public Administration and Governance*, 4(2), 49-64.

Craig, R. L., Felix, H. C., Walker, J. F., & Phillips, M. M.(2010), Public health professionals as policy entrepreneurs: Arkansas's childhood obesity policy experience, *American Journal of Public Health*, 100(11), 2047-2052.

Galligan, A. M. & Burgess, C. N.(2005), Moving rivers, shifting streams: perspectives on the existence of a policy window. *Arts Education Policy Review*, 107(2), 3-11.

Graber, C. B.(2006), The new UNESCO convention on cultural diversity: A counterbalance to the WTO?. *Journal of International Economic Law*, 9(3), 553-574.

Henstra, D.(2010), Explaining local policy choices: A multiple streams analysis of municipal emergency management. *Canadian Public Administration*, 53(2), 241-258.

Hong, S., & Sohn, H.(2014), Informal institutional friction and punctuations:

- Evidence from multicultural policy in Korea. *Public Administration*, 92(4), 1075-1089.
- Howlett, M., & Lejano, R. P.(2012), Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, 45(3), 357-381.
- Howlett, M., & Mukherjee, I.(2017), Policy formulation: Where knowledge meets power in the policy process, In Howlett, M. & Mukherjee, I.(Eds.) *Handbook of policy formulation* (3-22), Northampton, MA: Edward Elgar.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A.(2015), Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419-434.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N.(2016), A river runs through it: A multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36.
- Kingdon, J. W.(1984), *Agendas, alternatives and public policies*(1st Ed.), Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Kingdon, J. W.(2011), *Agendas, alternatives and public policies*(Update Ed. with an Epilogue on Health Care), Longman: New York.
- Kingdon, J. W.(2014), *Agendas, alternatives, and public policies*(2nd Ed.), Harlow: Pearson.
- Lieberman, J. M.(2002), Three streams and four policy entrepreneurs converge: A policy window opens. *Education and Urban Society*, 34(4), 438-450.
- Zahariadis, N.(2014), Ambiguity and multiple streams, In Sabatier, P., A. & Weible, C. M.(Eds.), *Theories of the Policy Process* (25-58), Boulder, CO: Westview Press.

[Abstract]

Toward Tight Coupling: Analyzing Cultural Diversity Policy-Making Process in Korea

Kim, MinKyung · Yoon, AhYoung

South Korea was elected to chair the UNESCO's Intergovernmental Committee for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in 2020. Since this event, policy discussions on cultural diversity have been much more increased as well. Perceiving this favorable policy atmosphere as a window of opportunity for cultural diversity policy, this study aims to analyze the cultural diversity policy process, employing Kingdon's Multiple Streams Framework and identifying implications.

Focusing on the legislative events on cultural diversity, the authors found that policy actors—mostly central government and legislative entities—keenly responded to the need to protect domestic cultural industries, and to deal with increasing ethnic diversity as well as the pressures in international relations. This study suggests to consider (1) redefining the policy problem, (2) applying policy design throughout the policy process, and (3) developing a tight-knit policy community.

[Keywords] cultural diversity, Kingdon, multiple streams framework, cultural policy, policy-making process

