

A U G U S T

2021
제35집 2호

THE JOURNAL OF CULTURAL POLICY

문화
정책
논총

A U G U S T

2021
제35집 2호

THE JOURNAL OF CULTURAL POLICY



CONTENTS

- 005 문화다양성 정책 수립과정에 관한 연구_김민경·윤아영
- 031 유네스코 「무형문화유산 보호 협약」과 한국의 「무형문화재법」에 대한 비교 분석적 고찰_김지현
- 059 문화영향평가 지표에 대한 평가자의 이해 차이와 문제 해결을 위한 탐색적 연구_김윤경·이경진
- 089 포스트 코로나 시대 디지털 문화예술 정책과제의 쟁점과 방향성_신혜선·임학순
- 121 코로나 상황에서 비대면 문화예술 서비스에 대한 소비자 인식 분석 연구_윤홍권·나윤빈·김성곤·박상규
- 153 2021 문화정책논총 발간규정

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 지방자치단체 들도 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(fo-

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).

정치흐름은 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 정책선도자(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 정책선도자가 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 게임물관리위원회로 재구조화되는 과정을 분석하고자 다중흐름모형을 이용하였다. 한편, 강보배·정준호(2016)는 다중흐름모형을 적용해 문화재 정책의 관점에서 복판대첩비 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 일방적으로 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 과제임을 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 문화정책으로서 스크린쿼터제 유지를 위한 행동들을 적극적으로 펼쳐왔다. 이와 동시에 이들은 유네스코 파리본부를 방문하고 총회에 참석하는 등 유네스코 「문화다양성 협약」의 결을 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 긴급한 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 비준을 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 첫해 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 어찌면 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.

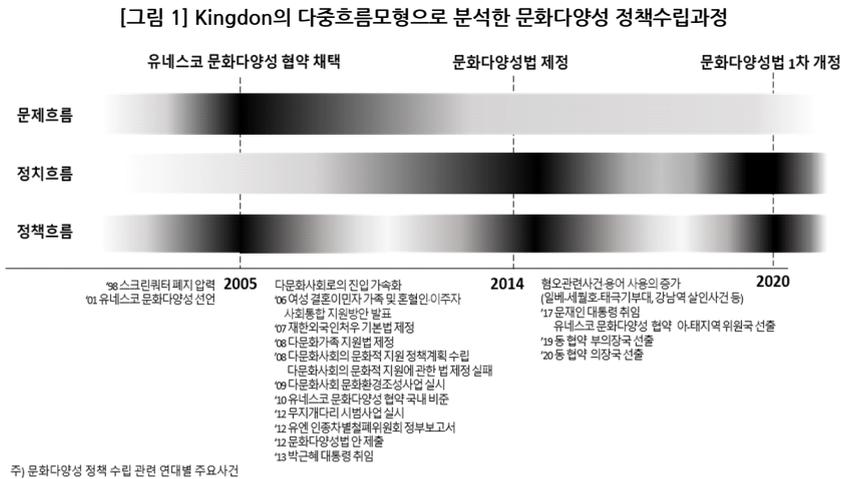
한편, 한국 정책 실행환경에서 점차 다양한 층위의 분권화가 이루어지면서 정책주체로서 시민단체, 협회 및 활동가 등 비영리·민간부문을 포함하는 비정부 주체들의 역할이 증가하고, 법 제정시 이들이 이전에 비해 적극적으로 정책선도역할을 하는 경우도 관찰되고 있다(김강현, 2020). 실제 첫 번째 정책기회의 창이 열렸을 때라고 해석할 수 있는 스크린쿼터제 축소 논란 당시에도 유네스코 「문화다양성 협약」의 채택을 지지하는 움직임이 시민단체, 문화예술인, 영화산업관계자들의 연대를 중심으로 형성되었었고, 유네스코 「문화다양성 협약」 국내 비준 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 관계자 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

견, 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]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 정책 실행을 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-복관대첩비 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: 무지개다리사업 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: 게임물등급위원회의 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 한국콘텐츠진흥원 설립과정, 「정책분석평가학회보」, 19권 4호, 283-305.
- 인천발전연구원(2017), 「인천시 문화다양성 지표개발 연구」.
- 장세길(2018), 「협오사회 극복과 포용국가 실현을 위한 문화다양성의 가치와 과제」, 전북연구원 이슈브리핑.
- 정보람(2019), 「문화다양성 보호 및 증진사업 개선방안」, 한국문화관광연구원.
- 정보람·황아람(2020), 문화다양성 가치실현을 위한 공공기관 경영의 쟁점 분석, 「문화산업연구」, 20권 4호, 129-138.
- 정영호·고숙자(2015), 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향, 「보건복지포럼」 221권 0호, 44-55.
- 조석주·박지영(2012), 「다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 주성훈(2010), 「다문화가족지원사업 문제점과 개선과제」, 국회예산정책처 예산현안분석제38호.
- 최정민·배관표·최성락(2013), 예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 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

유네스코 「무형문화유산 보호 협약」과 한국의 「무형문화재법」에 대한 비교 분석적 고찰

김지현

[국문초록]

한국은 2003년 제정된 유네스코 「무형문화유산 보호 협약」(이하 '2003년 협약')에 가입한 이래 「문화재보호법」의 개정을 통해 협약의 주요 내용을 이행해 오다 2015년 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 '무형문화재법')을 별도로 제정하여 협약과 국내법 간의 간극을 줄이고자 하였다. 그 결과, 협약의 정의에 따라 무형유산의 범위는 더욱 확대되었고, 끊임없이 재창조되어 전승되는 무형문화유산의 본질적 성격에 맞게 '전형(典型)' 중심의 보호 원칙도 새로이 채택되었으며, 지정 및 전수제도 역시 다양하게 체계화되었다.

본 연구는 「무형문화재법」을 중심으로 「2003년 협약」이 한국의 법제도에 미친 영향과 한계를 살펴보기 위한 비교 분석을 시도하였다. 법 제정을 통해 협약의 주요 내용에 더욱 부응하는 제도적 환경이 마련되었으나, 여전히 개선의 여지는 존재한다. 특히 무형문화유산 보호와 전승의 가장 중요한 주체로 협약이 강조한 공동체를 비롯한 NGO, 전문가 등 비국가행위자들의 참여 증진, 협약의 구체적 이행을 위한 가이드라인인 「무형문화유산 보호 협약 이행을 위한 운영지침」이 새롭게 제시한 지속가능발전목표에 대한 반영, 유산지정과 목록운영의 더욱 수평적인 접근, 인식제고와 역량강화에 대한 더 많은 관심 등이 그 주요 방향으로 제시되었다.

[주제어] 무형문화유산, 무형문화재법, 2003년 협약, 유네스코, 문화재보호법

*본 논문은 한국법제연구원의 2020년도 수시연구과제 'UNESCO 문화유산협약의 국내 이행에 관한 법적 연구'에서 저자가 작성한 부분의 일부를 논문 형식으로 수정·보완한 것임을 밝힌다.

투고일: 2021. 6. 10. 심사일: 2021. 7. 15. 게재 확정일: 2021. 8. 19.
<https://doi.org/10.16937/jcp.2021.35.2.31>

김지현_유네스코한국위원회 선임전문관/교신저자(jhkim@unesco.or.kr)

I. 서론

한국은 1950년 유엔교육과학문화기구(이하 '유네스코') 가입 이래 유네스코의 여러 국제협약에 가입하여 그 이행에 활발히 참여하고 있다.¹⁾ 그 중 「무형문화유산 보호 협약」(이하 '2003년 협약')은 한국이 가입한 유네스코 협약 중, 그리고 문화유산 관련 협약 중 가장 먼저 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 '무형문화재법')이라는 관련 특별법이 제정된 협약이다.²⁾ 이는 한국이 무형문화유산³⁾ 분야에서 유네스코가 그 보호를 고민하던 초창기부터 국제적 논의에 적극 참여했던 국가라는 점도 있으나(Kim & Nam, 2016: 42),⁴⁾ 일찍이 1962년에 제정된 「문화재보호법」의 개정만으로는 협약의 충실한 국내적 이행이 어렵게 된 데에 기인한다고 볼 수 있다.⁵⁾

특히 「2003년 협약」은 근본적으로 무형문화유산을 유형성보다는 무형성에, 보편성보다는 다양성에 중점을 두었다는 점에서(심승구, 2016: 277) 오랫동안 유무형 문화재의 '원형 유지'를 기본원칙으로 삼았던 「문화재보호법」과 근본적인 간극이 발생했다. 아울러 중국이 2011년 「중화인민공화국 비물질문화유산법」을 제정하고, 한국과 밀접하게 관련된 조선족의 무형문화유산인 '아리랑', '씨름', '농악무' 등을 국가 대표 목록에 등재하는 등 주변국의 움직임은 한국의 무형문화유산 보호 정책에 경종을 울리게 된다

1) 한국은 문화 분야에서 6개, 교육 및 정보·커뮤니케이션 분야에서 각 2개, 자연과학과 인문사회과학 분야에서 각 1개의 협약에 가입하였다. 외교부 우리나라 다자조약 가입 현황 http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3835/contents.do 참조(2021. 6. 1. 접속).

2) 한국은 1983년 「문화재의 불법적인 반출입 및 소유권 양도의 금지와 예방수단에 관한 협약」(이하 '1970년 협약')에, 1988년 「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」(이하 '1972년 협약')에, 그리고 2005년 「무형문화유산 보호 협약」(이하 '2003년 협약')에 가입하였다. 가입 이후 「문화재보호법」 개정을 통해 해당 협약들을 이행해 오다 「2003년 협약」과 관련하여 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 '무형문화재법')을 2015년 제정하였다. 이후 2020년 「1972년 협약」과 관련하여 「세계유산의 보존 관리 및 활용에 관한 특별법」을 제정하였다. 「1970년 협약」의 경우 여전히 「문화재보호법」 개정을 통해 이행하고 있으나 개선의 여지가 있다(김지현, 2020). 이밖에 문화유산 분야에서 한국이 아직 가입하지 않은 협약으로는 「무력충돌 시 문화재 보호에 관한 헤이그협약」(1954년 제정)과 「수중문화유산 보호 협약」(2001년 제정)이 있다.

3) 본 연구에서는 협약이나 법률 상 정의되는 바에 따라 '문화유산'과 '문화재'라는 용어를 혼용하고자 한다. 유네스코에서도 위 각주 2)에서 언급된 바와 같이 협약에 따라 '문화재(cultural property)'와 '문화유산(cultural heritage)'을 모두 쓰고 있으며, 조문을 통해 그 정의를 구체화하고 있다.

4) 한국은 1993년 제142차 유네스코 집행이사회에서 세계유산목록을 모델로 한 '인간문화재 제도(Living Human Treasure System)' 도입을 제안하고(UNESCO, 142 EX/18), 많은 국가들이 유사한 제도를 도입하는 데 영향을 미친 바 있다.

5) 「2003년 협약」에서는 '문화유산'이라는 용어를, 「무형문화재법」에서는 '문화재'라는 용어를 사용하는 데, 본 연구에서는 언급되는 법조문의 맥락에 따라 두 용어를 혼용하고자 한다. 한국의 '문화재' 개념이 '문화유산'으로 변화하고 있는 데에 대한 연구로는 이현경·손오달·이나연(2019) 참조.

(정상우, 2015: 48). 이에 2015년 「무형문화재법」을 별도로 입안하여 관련 국내 법제도를 정비하게 된 것이다.

한국의 「2003년 협약」 이행은 국제사회에서 상대적으로 모범적인 사례로 꼽히고 있고,⁶⁾ 실제로 2016년 3월부터 시행된 「무형문화재법」을 계기로 협약의 더욱 충실한 이행이 가능해졌다고 볼 수 있으나, 여전히 개선의 여지는 존재한다. 그러나 「무형문화재법」 도입 이전에는 「2003년 협약」과 관련하여 한국의 무형문화유산 법제도의 전반적 개선을 위한 연구가 상당히 활발했으나(김영국·오승규, 2015; 김용범, 2012; 정중섭·정상우 외, 2011), 「무형문화재법」의 본격적인 시행 이후에 그와 관련된 연구는 주로 특정 종목에 한정하여 이루어져 왔다(박상미, 2020; 최흥기, 2020; 강인숙, 2019; 송준, 2019; 이민주, 2019; 이은정, 2017; 최혜진, 2016). 비록 「무형문화재법」의 조항과 용어의 적절성에 대한 검토(임장혁, 2018)나 제도적 이행 개선안을 제시한 연구(김수갑, 2018; 최경화·민경선, 2017), 「2003년 협약」과 「무형문화재법」의 관계와 후자의 개선점을 다룬 연구가 일부 있었으나(임돈희·로저 자넬리, 2019; 박정은, 2017), 「2003년 협약」이 국내 관련 법제도에 미친 영향과 그 구체적 내용, 한계 등을 종합적으로 분석했다고 보기에는 한계가 있었다.

이러한 배경 속에서 본 연구는 「2003년 협약」이 한국의 무형문화유산 보호를 위한 법제도에 어떤 영향을 미쳤으며, 그 영향 속에서 2015년 제정된 「무형문화재법」이 협약의 내용을 얼마나 잘 반영하였는지를 분석하고자 한다. 「무형문화재법」을 협약과 비교분석하는 과정에서는 협약에 따라 제정한 우리 법의 주요 조문을 평가할 뿐만 아니라, 협약의 정책적 가이드라인인 「무형문화유산 보호 협약 이행을 위한 운영지침」(Operational Directives for the Implementation of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Heritage, 이하 ‘운영지침’)에 대한 검토도 포함된다. 아울러 그 분석의 결과를 통해 향후 「무형문화재법」이 나아가야 할 법제도적 개선 방향을 제시하고자 한다.

6) 한국이 2011년 및 2017년 제출한 정기보고서의 주요 내용은 유네스코 무형문화유산보호 정부간위원회에서 협약 이행의 모범적 사례로 수차례 언급되었다(UNESCO, ITH/12/7.COM/6; UNESCO, ITH/18/13.COM/7.a Rev.).

II. 「2003년 협약」의 개요

1. 협약 채택의 배경

국제사회의 무형문화유산 보호에 대한 논의는 1970년대에 들어서야 시작되었다. 특히 유네스코는 1971년 저작권 보호를 통한 무형문화유산 보호를 위해 국제규범의 초안을 만들었으나(Aikawa, 2004: 138), 민속을 저작권의 영역에서 바라보는 데에는 여러 한계가 많았다. 세계지적재산권기구(WIPO)와의 표준규범 제정 역시 시기상조라는 평가를 받았으나(Ficsor, 1997: 3-4), 유네스코는 포기하지 않고 저작권 측면을 제외한 무형문화유산의 국제적 보호에 대해 계속 논의하였고, 1989년 「전통문화 및 민속 보호에 관한 권고」(이하 ‘1989년 권고’)를 채택하기에 이르렀다.⁷⁾ 민속을 포함한 무형문화유산에 대한 첫 국제 규범인 「1989년 권고」는 전통문화 및 민속의 형태를 ‘언어, 문학, 음악, 춤, 놀이, 신화, 의식, 관습, 수공예, 건축 및 여타의 예술’로 정의하고 있는데, 이는 이후 「2003년 협약」 채택의 법적 논의에 있어 큰 밑거름이 되었다.

이후 1996년 무형유산 보호의 취약성을 지적한 『우리의 창조적 다양성(our creative diversity)』 보고서와 모로코에서의 제마 엘 프나(Jemaa El Fna)의 사례연구를 바탕으로(Schmitt, 2008), 1998년부터 ‘인류 구전 및 무형유산 걸작 선정 사업(이하 ‘1998년 걸작 사업’)이 시행되었다.⁸⁾ 각국의 무형문화유산을 선정하는 제도는 많은 유네스코 회원국들의 주목을 끌었으며, 1999년 워싱턴 국제회의에서 「1989년 권고」에 대한 평가를 통해 새로운 규범으로 발전시키는 것에 대한 논의로까지 이어졌다(Bouchenaki, 2007). 이에 유네스코는 2002년 「국가 인간문화재 제도 수립에 관한 유네스코의 가이드라인」을 배포하며, 몇 차례 정부 간 전문가 회의를 통해 무형문화유산 보호를 위한 새로운 국제협약의 초안을 발전시켰다. WIPO와의 업무 중복성이나 무형의 유산을 목록화하는 제도에 대한 회원국 간 이견이 회의를 통해 조율되면서 2003년 10월 제 32차 유네스코 총회에서 「2003년 협약」의 초안은 수정 없이 채택되었다.⁹⁾ 이는 「2003년 협약」에 회원국이 전례 없이 높은 속도로 가입하는 결과를 가져오기도 하였다.¹⁰⁾

7) Recommendation on the Safeguarding of Traditional Culture and Folklore.

8) 2001년, 2003년, 2005년 모두 3차례에 걸쳐 70개국 90건이 인류 구전 및 무형유산 걸작으로 지정되었으며, 이후 무형유산협약에 발효 이후 대표목록으로 모두 포함되었다.

9) Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage.

10) 2021년 6월 1일 현재 193개 유네스코 회원국 중 180개국이 협약에 가입하였다.

2. 협약의 주요 내용

「2003년 협약」은 제정 시부터 기존에 유네스코가 성공적으로 시행해오던 「1972년 협약」의 목록제도나 정부간위원회 구성, 자문기구 설치 등을 상당히 모방했다는 평가와 비판을 받았다. 그러나 협약은 무형문화유산의 특징과 성격에 맞게 공동체, 개인, 집단의 참여를 강조하고, 긴급보호와 원조를 강화하는 한편, 자문기구의 역할 확대 등 「1972년 협약」의 운영과정에서 지적된 여러 문제점들을 보완하는 메커니즘을 도입하고자 노력하였다.

「2003년 협약」은 총 40개 조항, 9개 부분으로 나뉘어져 있다. 일반조항인 Part I(제1-3조)은 협약의 목적과 용어를 정의하고 있으며, Part II(제4-10조)는 협약의 주요 조직을, Part III(제11-15조)는 무형문화유산 보호를 위한 국가적 차원에서의 조치를, Part IV(제16-19조)는 국제적 차원에서의 조치를 언급하고 있다. 국제협력에 대한 내용은 Part V(제19-24조)에, 협약의 국제기금 출연과 운영은 Part VI(제25-28조)에 규정하였다. 협약의 보고체계는 Part VII(제29-30조)에, 1997년 걸작 사업에 대한 전환 조치는 Part VIII(제31조)에 포함시켰으며, 최종조항인 Part IX가 협약을 마무리 하고 있다.

협약의 대상이 되는 ‘무형문화유산’에 대한 정의는 제2조에 기술되어 있다. 협약은 무형문화유산을 “공동체 및 집단과 때로는 개인이 자신의 문화유산의 일부로 보는 관습·표상·표현·지식·기능 및 이와 관련한 도구·물품·공예품 및 문화적 공간”으로 정의하는 한편, “국제인권조약 및 문서와 합치되고, 공동체, 집단 및 개인 간의 상호존중 및 지속가능발전의 필요성에 합치되는” 것으로 한정함으로써, 남녀차별이나 신체 훼손 같은 국제인권규범에 반하는 전통들은 협약의 보호 대상에서 제외한다.¹¹⁾ 이러한 유산은 “세대 간 전승되어 공동체 및 집단이 환경에 대응하고, 자연과 역사와 상호작용하면서 끊임 없이 재창조되어 그들의 정체성과 계속성을 갖도록 함으로써 문화적 다양성과 인류의 창의성에 대한 존중을 증진”한다. 무형문화유산의 범위에 대해서는 협약은 “무형문화유산의 전달체로서 언어를 포함한 구전 전통 및 표현, 공연 예술, 사회적 관습·의식 및 제전, 자연 및 우주에 관한 지식 및 관습, 전통 공예 기술” 등으로 제한한다.¹²⁾

11) 협약 제2 조제1항: “‘무형문화유산’이라 함은 공동체·집단과 때로는 개인이 자신의 문화유산의 일부로 보는 관습·표상·표현·지식·기능 및 이와 관련한 도구·물품·공예품 및 문화 공간을 말한다. 세대간 전승되는 이러한 무형문화유산은 공동체 및 집단이 환경에 대응하고 자연 및 역사와 상호작용하면서 끊임없이 재창조되고, 이들이 정체성 및 계속성을 갖도록 함으로써 문화적 다양성과 인류의 창조성에 대한 존중을 증진한다. 이 협약의 목적상 기존 인권에 관한 국제문서와 공동체·집단·개인간 상호 존중 및 지속가능한 개발에 대한 요청과 양립하는 무형문화유산만이 고려된다.”

국가적 차원에서 「2003년 협약」은 각 당사국으로 하여금 무형문화유산에 관한 목록(inventory)을 작성하도록 하고 있다(제12조 제1항). 국가 목록은 유산의 보호를 위한 가장 기본적이고 효율적인 장치로 작동하므로, 각 당사국 정부는 가장 먼저 관련 공동체와 집단, 비정부기구(NGO)들의 참여 하에 자국의 다양한 무형문화유산을 확인해야 한다(제11조 제2항). 확인된 유산에 대해서는 적절한 법적, 기술적, 행정적, 재정적 조치를 통해 보호를 보장해야 하는데(제13조), 관련 정책 수립, 보호 조치 이행을 위한 기구 설치, 연구 및 훈련 촉진 등이 포함된다. 미래세대로의 무형문화유산 전승을 위한 가장 핵심적 수단으로서 다양한 교육적 조치에 대한 당사국의 노력 역시 장려된다(제14조). 마지막으로 협약은 이러한 국가적 조치에 무엇보다 유산에 관련된 전승자들(개인, 집단, 공동체 등)이 적극 참여하도록 하고 있는데(제15조),¹²⁾ 무형문화유산의 특징상 그 가치가 관련 공동체에 의해 정의된다는 점에서 그들의 참여가 핵심적 사안으로서 강조되고 있음을 알 수 있다.

국제적 차원에서 협약 당사국들은 협약 총회(General Assembly)와 무형문화유산 보호 정부간위원회(Intergovernmental Committee for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, 이하 ‘정부간위원회’)를 통해 공동의 국제적 의무를 수행한다. 특히 제16-18조를 통해 협약은 대표목록과 긴급보호목록, 모범사례목록 등 3개의 목록을 도입하고 있는데, 이는 등재 유산의 상대적 우수성을 함의하고 있는 「1972년 협약」의 세계유산(일반 목록과 위험에 처한 유산 목록 모두 포함)이나 1998년 걸작 사업에 의해 선정된 유산들과 차별성을 두기 위해 매우 조심스럽게 고안된 장치이다.¹⁴⁾

먼저 대표목록(Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity)의 등재조건을 보더라도, 「1972년 협약」에서 언급되는 ‘탁월한 보편적 가치(outstanding universal value)’와 유사한 것은 찾아볼 수 없다.¹⁵⁾ 오히려 협약의

12) 협약 제2조 제2항: “2. 위 제1항에서 정의된 “무형문화유산”은 특히 다음의 분야에서 명시된다. 가. 무형 문화유산의 전달수단으로서의 언어를 포함한 구전 전통 및 표현, 나. 공연 예술, 다. 사회적 관습·의식 및 제전, 라. 자연과 우주에 대한 지식 및 관습, 마. 전통 공예 기술.”

13) 유산의 보호에 참여하는 공동체, 집단, 개인 등에 대해 「2003년 협약」은 명확한 정의를 내리고 있지 않다. 이에 2006년 유네스코와 ACCU 주관 하 전문가 회의가 열려 이를 ‘유산과 관련하여 공동의 역사적 관계에서 비롯된 정체성과 연결감을 가지고 있는 사람들의 네트워크’, ‘유산과 관련된 기술, 경험, 지식 등을 공유하고 그를 전승하는 데 특정한 역할을 하는 그룹’ 또는 ‘개인’으로 정의하였다(UNESCO & ACCU, 2006: 5).

14) 예를 들어 「2003년 협약」의 대표목록의 등재 기준에는 세계유산에 등재되기 위해 다른 유산과의 비교 연구를 통해 ‘탁월한(Outstanding)’한 가치를 가지고 있음을 증명할 필요가 없다. 문화다양성의 측면에서 「2003년 협약」은 무형적 유산의 비교우위가 없음을 강조한다.

「운영지침」에서 제시되는 5개의 조건 중 기준 2(R.2)를 보면 무형문화유산 자체에 대한 인식 제고와 인류의 창조성에 대한 기여가 더 강조되고 있다. 이는 각각의 문화적 전통이 평가의 대상이 될 수 없으며, 따라서 탁월한 가치가 문화적 다양성의 기준이 될 수 없음을 확인하는 것이기도 하다. 아울러 긴급보호목록(List of Intangible Cultural Heritage in Need of Urgent Safeguarding)은 위협에 처한 무형문화유산에 대한 관심을 제고시키기 위한 장치로서, 국제원조의 근거 중 하나로서 작용하기도 한다.¹⁶⁾ 마지막으로 모범사례목록(Register for Good Safeguarding Practices)은 「1972년 협약」에서는 볼 수 없었던 새로운 목록으로서, 당사국 간 국제적 협력을 촉진하기 위해 고안되었다.¹⁷⁾ 모범적인 국가적 정책, 사업, 프로젝트 등을 목록화함으로써 당사국들이 서로 경험을 공유하고 관련 정책과 사업을 자국의 현황에 맞게 도입할 수 있도록 하고 있다.¹⁸⁾ 현재까지 대표 목록에는 128개국 492건의 유산 종목이, 긴급보호목록에는 35개국 67건의 유산 종목, 그리고 모범사례목록에는 22개국 25건의 사례가 등재되었다.¹⁹⁾

아울러 당사국들은 협약 제29조에 따라 매 6년마다 협약 이행을 위한 법적, 제도적 조치들에 대한 정기보고를 정부간위원회에 제출하도록 되어 있다.²⁰⁾ 정기보고는 당사국들의 국내적 협약 이행에 대한 다양한 정보를 포함하는 한편, 종합적인 이행 경향에 대한 분석을 가능하도록 한다. 따라서 한국의 협약 이행이 다른 당사국과 비교하였을 때 어느 정도의 수준이며, 또 보완할 부분에 대한 사례를 찾을 수 있다는 점에서 정기보고 자료는 중요한 참고가 된다.

-
- 15) 대표목록 등재기준(「운영지침」 I.2.2., 유네스코한국위원회 유네스코와 유산 홈페이지):
 기준 1(R.1): 무형유산협약 제2조에서 규정하는 무형문화유산에 부합할 것.
 기준 2(R.2): 대표목록 등재가 해당 유산의 가치성 및 중요성에 대한 인식 제고, 문화간 대화에 기여하며, 아울러, 세계 문화다양성 반영 및 인류의 창조성을 입증할 것.
 기준 3(R.3): 신청유산에 대한 적절한 보호 조치가 마련되어 있을 것.
 기준 4(R.4): 관련 공동체, 집단, 개인들이 자유롭게 사전 인지 동의(free, prior, informed consent)하고, 가능한 최대한 폭넓게 신청과정에 참여할 것.
 기준 5(R.5): 신청유산이 당사국 무형문화유산 목록에 포함되어 있을 것.
- 16) 긴급보호목록 등재기준은 「운영지침」 I.1.1. 참조.
- 17) 2016년 'Register of Programs, Projects and Activities that Best Reflect the Principles and Objectives of the Convention'에서 'Register of Good Safeguarding Practices'로 명명 변경되었다.
- 18) 모범사례목록 등재기준은 「운영지침」 I.3.7. 참조.
- 19) 2021년 6월 1일 기준. 협약의 3개 목록 중 대표목록에 치우친 당사국들의 관심은 지난 몇 년 간 협약 등재 메커니즘의 지속가능성에 대한 근본적인 문제의식을 제기하였다. 2018년 이래 일본의 지원으로 등재 메커니즘에 관한 검토가 진행되고 있으며, 2022년 협약 총회에 주요 결과가 보고될 예정이다. UNESCO, LHE/20/8.GA/11 참조.
- 20) 현재까지 총 119개의 보고서가 제출되었으며, <https://ich.unesco.org/en/submissions-and-dead-lines-00861>에서 확인 가능하다(2021.6.1. 접속).

마지막으로 협약의 운영과 관련하여, 제7조(마)항에 따라 정부간위원회는 「운영지침」을 준비하고, 협약 당사국 총회의 승인을 받는다. 「운영지침」은 2006년 협약의 발효 이후 초안이 만들어져 2008년 처음 채택되었다. 협약 당사국들은 협약의 구체적 이행을 돕는 「운영지침」이 협약 이행과정에서 발견되는 여러 도전 과제들과 이행경험을 반영하여 정기적으로 수정될 필요성이 있음을 확인하고, 정부간위원회와 총회를 통해 현재까지 6차례 개정 작업을 거쳤으며(2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020년), 앞으로도 이러한 개정 작업은 지속될 것으로 보인다.²¹⁾ 특히 등재절차나 자문기구의 운영, NGO 승인, 원주민 참여와 지속가능한 발전 정책 등이 주요 개정사항으로 반영되어 왔으며, 당사국은 이러한 개정 결과를 협약 이행에 적극 반영할 의무가 있다. 따라서 다음 절에서 논의될 한국의 「2003년 협약」의 국내 법적 이행에 있어 협약의 주요 조문뿐만 아니라, 「운영지침」의 주요 개정내용과 방향 역시 협약과 국내법을 비교분석하는 유효한 기준이 된다.

Ⅲ. 한국의 무형문화유산 보호와 「2003년 협약」의 가입

한국의 「2003년 협약」 가입은 협약 채택 후 약 1년 4개월 후인 2005년 2월에 이루어졌다. 그러나 그 전부터 한국은 1998년 걸작 사업에 종묘제례 및 종묘제례악(2001년), 판소리(2003년), 강릉단오제(2005년) 등을 등재하며, 유네스코 무형문화유산 사업에 참여했고,²²⁾ 2001년~2005년에는 ‘아리랑상(Arirang Prize for Intangible Heritage)’을 제정하여 6개 무형문화유산 종목에 대한 시상을 진행하기도 하였다. 2005년 협약에 가입한 이후에는 한국은 국제적 차원에서 무형문화유산 보호 정부간위원회 위원국을 세 번째 수임하고 있으며,²³⁾ 2016~2017년에는 의장국을 맡아 2017년 12월 제12차 정부간위원회를 제주도에서 개최하기도 하였다. 협약의 거버넌스 참여 외에도, 유네스코에 여러 회의 개최와 역량강화를 위한 신탁기금(fund-in-trust)을 공여하며, 협약의 국제적 이행에 활발히 기여하고 있다.²⁴⁾ 협약의 국제적 목록에도 한국은

21) 본 연구에서 기준으로 삼은 「운영지침」은 2018년 총회 채택안으로, https://ich.unesco.org/doc/src/ICH-Operational_Directives-7.GA-PDF-EN.pdf에서 찾아볼 수 있다(2021.6.1. 접속). 2020년 9월 제8차 당사국 총회에서 등재절차에 관한 일부 개정이 있었다.

22) 걸작선 등재 유산들은 「2003년 협약」 채택 후 협약의 대표목록으로 2008년 자동 편입되었다.

23) 2008~2012년, 2014~2018년, 2020~2024년.

24) 한국의 주요 신탁기금 공여에 대해서는 <https://ich.unesco.org/en/republic-of-korea-funds-in-trust>

중국(34건), 일본(22건)에 이어 세 번째로 많은 유산 종목(21건)을 대표목록에 등재해 왔다.²⁵⁾ 등재신청서 우선순위 부여 및 국가 당 최소 매 2년 1개 검토 등의 원칙이 계속된다면 당분간 협약의 목록에서 한국의 높은 가시성은 유지될 것으로 보인다.²⁶⁾

국내적 차원의 협약 이행을 살펴보는 데 있어, 한국이 협약과 별개로 일찍이 무형문화유산 보호를 위한 제도적 조치를 취해왔다는 점은 먼저 주목할 필요가 있다. 이는 협약의 발효 이후 한국이 그 영향을 받아 관련 국내법과 제도를 개선하는 주요한 배경이 되기 때문이다. 특히 한국은 1962년 제정된 「문화재보호법」을 오랫동안 사라져가는 유무형 문화재를 지키는 중요한 수단으로 삼아왔다(강인숙, 2016: 33). 1960년대 초 무형문화재 전국 실태조사가 실시되어 최초로 무형문화재가 지정되었으며, 1970년 법률 개정을 통해 중요문화재에 대한 보유자를 인정하도록 하여 후계 양성과 전승 활동에 대한 제도적 지원을 가능하게 하였다.²⁷⁾

1982년 「문화재보호법」의 전면적 개정을 통해 현재의 「문화재보호법」과 유사한 골격이 갖추어졌는데, 중요무형문화재 전수교육 제도와 국가적 지원 시스템이 이때 마련되었다.²⁸⁾ 단체 종목의 경우, 보유단체를 인정하는 제도를 실시하게 됨으로써,²⁹⁾ 지원

-00117 참조(2021.6.1. 접속).

- 25) 한국의 유네스코 인류무형문화유산 대표목록 등재유산은 다음과 같다(괄호 안은 등재연도): 종묘제례 및 종묘제례악(2001년/2008년 목록 편입), 판소리(2003년/2008년 목록편입), 강릉단오제(2005년/2008년 목록편입), 강강술래·남사당놀이·영산재·제주 칠머리당 영등굿·처용무(2009년), 대목장:한국의 전통목조건축·가곡:국악 관현반주로 부르는 서정적 노래(2010년), 메사냥:살아 있는 인류유산(사우디아라비아, 아랍에미리트 등 18개국 공동등재/2010년/2016년 확장), 줄타기·택견:한국의 전통무술·한산 모시짜기(2011년), 아리랑:한국이 서정민요(2012년), 김장, 김치를 담그고 나누는 문화(2013년), 농악(2014년), 줄다리기(캄보디아, 필리핀, 베트남 공동등재/2015년), 제주해녀문화(2016년), 한국의 전통 레슬링, 씨름(북한 공동등재/2018년), 연등회(2020년). 세계유산목록과 다르게 무형문화유산목록 등재는 아시아 3개국이 주도하였다. 그 뒤를 프랑스(20건), 터키(19건), 스페인(17건) 등이 따르고 있다. 전체 목록은 <https://ich.unesco.org/en/lists> 참조(2021.6.1. 접속).
- 26) 등재 신청서 검토 우선순위는 i) 미등재국의 모범사례와 국제원조신청, 긴급목록신청. ii) 공동등재신청, iii) 과소등재국 순서로 모범사례와 국제원조신청 등의 순으로 주어지나, 당사국들의 등재 신청 권리를 최소한 보장하기 위해 매 2년 마다 최소 1건의 신청을 검토한다. 관련 「운영지침」 제34항 참조.
- 27) 「문화재보호법」[시행 1970. 9. 10.] [법률 제2233호, 1970. 8. 10., 일부개정] 제8조(중요무형문화재의 지정) ②문화공보부장관은 전항의 규정에 의하여 중요무형문화재를 지정할 때에는 당해 무형문화재의 보유자를 인정하여야 한다.<신설 1970·8·10> ③문화공보부장관은 전항의 규정에 의하여 보유자를 인정한 후에 있어서도 당해 중요무형문화재의 보유자로 인정할만한 자가 있을 때에는 이를 추가로 인정할 수 있다.<신설 1970·8·10>
- 28) 「문화재보호법」[시행 1983. 7. 1.] [법률 제3644호, 1982. 12. 31., 전부개정] 제24조 (중요무형문화재의 보호·육성) ①국가는 전통문화의 계승·발전을 위하여 중요무형문화재를 보호·육성하여야 한다. ②문화공보부장관은 중요무형문화재의 전승·보존을 위하여 당해 중요무형문화재의 보유자로 하여금 그 보유기·예능의 전수교육을 실시하게 할 수 있다. ③제2항의 규정에 의한 전수교육에 필요한 경비는 예산의 범위안에서 국가가 부담할 수 있다. ④문화공보부장관은 전수교육을 받는 자에게 장학금을 지급할 수 있다.
- 29) 「문화재보호법」[시행 1983. 7. 1.] [법률 제3644호, 1982. 12. 31., 전부개정] 제5조 (중요무형문화재의

대상이 보유자, 보유자 후보, 조교, 악사, 일반이수자, 전수장학생, 일반전수생 등으로 확대되었다. 1990년대 초부터는 보유자(단체)의 책임과 권한이 강화되어 자율적 심사에 따라 이수증을 발급할 수 있게 되었다.³⁰⁾ 그러나 심사기준 및 평가기준의 부재로 보유자(단체)에 의한 권한 남용의 위험성이 계속 제기되었으며, 보유자를 소수로 한정함으로써 보유자로 인정받지 못한 전승자들의 전승 활동이 제한되는 문제도 대두되었다(강정원, 2002: 148-159). 그러나 보유자의 고령화는 중요무형문화재 지정 종목 및 보유자 인정 확대를 실시하는 주된 계기가 되어, 이때부터는 전승 단절의 우려가 있는 종목을 우선 지정하되, 민족 고유의 전통성을 근간으로 재현한 신규종목도 추가 지정이 가능하게 되었으며, 보유자 복수 인정 또한 적극 시행되었다(송인현, 2020: 35-36). 아울러 2001년 법 개정에 따라 명예보유자 제도가 도입되어,³¹⁾ 기존 보유자와 신규 보유자의 세대교체가 원활해졌다.

유네스코의 「2003년 협약」 채택과 2005년 한국의 협약 가입은 무형문화재에 대한 정의뿐만 아니라, 보호 및 전승 형태와 체계, 지정과 관리 등 전반적인 법제도 검토의 필요성을 대두시켰다. 먼저 「2003년 협약」과 우리 「문화재보호법」 간 무형문화유산의 범주에 대한 차이는 2010년 「문화재보호법」의 전면개정에서 반영되었는데, 기존의 연극·음악·무용·공예기술에 놀이와 의식이 추가되었다.³²⁾ 1999년 일부 개정 시 학술적 가치가 추가되었으나, 무형문화유산의 범주에 새로운 장르가 추가된 것은 「문화재보호법」 제정 후 약 50년만의 변화였다. 아울러 「2003년 협약」의 대표 목록 제도의 성격을 반영하여, 한국의 대표적인 무형유산이 보호될 수 있는 법적 기반을 만들기 위해 특정 보유

지정) ②문화공보부장관은 제1항의 규정에 의하여 중요무형문화재를 지정할 때에는 당해 중요무형문화재의 보유자(保有團體를 포함한다. 이하 같다)를 인정하여야 한다.

30) 「문화재보호법 시행령」[시행 1994. 10. 7.] [대통령령 제14399호, 1994. 10. 7., 일부개정] 제18조 (전수교육) ②문화체육부장관은 중요무형문화재의 보유자 또는 보유단체로 하여금 각각 해당 중요무형문화재의 전수교육을 받은 자와 받고 있는 자를 심사하도록 하여 그 기능 또는 예능이 상당한 수준에 이른 자에게 이수증을 교부하게 할 수 있다.<개정 1994. 10. 7>

31) 「문화재보호법」[시행 2001. 7. 1.] [법률 제6443호, 2001. 3. 28., 일부개정] 제5조 (중요무형문화재의 지정)④문화재청장은 제2항 및 제3항의 규정에 의하여 인정된 중요무형문화재의 보유자가 제24조 제2항의 규정에 의한 기·예능의 전수교육을 정상적으로 실시하기 어려운 경우에는 문화재위원회의 심의를 거쳐 명예보유자로 인정할 수 있다. 이 경우 중요무형문화재의 보유자가 명예보유자로 인정된 때에는 그 때부터 중요무형문화재 보유자의 인정은 해제된 것으로 본다. <신설 2001. 3. 28.> 등 조항은 보유자들의 반발로 인해 2005년부터 실질적으로 시행되었다.

32) 「문화재보호법」[시행 2011. 2. 5.] [법률 제10000호, 2010. 2. 4., 전부개정] 제2조(정의) ① 이 법에서 "문화재"란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 다음 각 호의 것을 말한다.

② 무형문화재: 연극, 음악, 무용, 놀이, 의식, 공예기술 등 무형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것.

자(단체)가 없거나 인정이 어려운 유산의 경우에는 보유자를 인정하지 않아도 무형문화재 종목으로 지정될 수 있도록 법률을 개정하였다.³³⁾ 이는 앞서 언급된 전승 단절의 위기에 놓인 무형유산 종목 지정에 대한 기존의 관심이 협약의 등재제도에 영향을 받아 국가의 대표적 유산에 대한 관심으로 확대됨을 보여준다. 이에 따라 전국적으로 다양한 주체에 의해 다른 형태로 전승되어 온 아리랑이 처음으로 보유자(또는 단체)가 없는 종목으로서 중요무형문화재로 지정되었다.

그러나 지속적인 법 개정과 제도적 확충에도 불구하고, 근본적으로 「문화재보호법」이 유형문화재 중심으로 제정되어 ‘원형(原型)’ 유지를 원칙으로 한 점이나,³⁴⁾ 협약이 정의하는 유산의 범주와 동일할 수 있도록 국내적으로도 그 범위를 더욱 확장하여 관련 제도를 보완하는 점은 쉽지 않았다. 이러한 가운데 중국이 2011년 「중화인민공화국 비물질문화유산법」을 제정하여 조선족의 ‘아리랑’, ‘씨름’, ‘농악무’, ‘그네뛰기 및 널뛰기’, ‘전통혼례’ 등 16개 유산 종목을 국가 대표목록에 포함시킨 것은 한국의 대표적 무형문화유산 종목들이 법제도적 한계로 적절히 지정·보호되지 못하는 상황에 경종을 울리게 되었다(정종섭·정상우 외, 2011: i). 따라서 그간 지속적으로 지적되어 온 무형문화유산 심사의 공정성과 투명성 강화, 전승 인력의 확대, 활용 부문에서의 지원 강화 등에 대한 문제의식과 더불어 위와 같은 대외적 상황 변화에 대한 인식을 바탕으로 무형문화유산에 대한 독립 입법이 추진되었으며, 2015년 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」이 제정되어 2016년 3월부터 시행되었다.

IV. 「무형문화재법」을 통한 한국의 「2003년 협약」 이행

「2003년 협약」을 비준한 여러 당사국들은 협약의 주요 내용을 국내법과 제도에 반영하기 위해 새로운 법을 제정하거나, 기존 법을 개정하거나, 또는 관련 정책과 제도를 도입한다. 2016년까지 제출된 협약 당사국의 정기보고서를 분석해 보면 신규 법 제정과 기존 법 개정을 통해 협약을 국내 법적으로 이행하는 당사국은 전체 60%에 이른다

33) 「문화재보호법」[시행 2015. 1. 29.] [법률 제12352호, 2014. 1. 28., 일부개정] 제24조(중요무형문화재의 지정) ② 문화재청장은 제1항에 따라 중요무형문화재를 지정하는 경우 해당 중요무형문화재의 보유자(보유단체를 포함한다. 이하 같다)를 인정하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 중요무형문화재의 특성상 보유자를 인정하기 어려운 중요무형문화재를 지정하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2014. 1. 28.>

34) 제3조(문화재보호의 기본원칙) 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.

(Kim & Nam, 2016: 47-48). 한국의 경우, 앞서 언급된 것처럼 기존 「문화재보호법」을 통해 협약의 주요 내용을 이행해오다, 2015년 「무형문화재법」 제정을 통해 협약 이행을 위한 별도 법안이 마련되었다. 이는 한국이 유네스코 내 무형문화유산 관련 제도와 법의 발전에 기여한 국가로서, 협약 채택 후 국내법이 다시 협약의 영향을 받아 새로운 법이 제정된 독특한 사례로 볼 수 있다. 1962년 「문화재보호법」 제정 이후 약 반 세기 만에 무형문화유산 보호를 위해 독립적으로 제정된 「무형문화재법」의 주요 특징을 「2003년 협약」과의 비교를 통해 분석해 보고자 한다.

1. 무형문화유산 범주의 확대

앞서 언급한 바와 같이 「2003년 협약」은 무형문화유산에 대해 ‘공동체 및 집단과 때로는 개인이 자신의 문화유산의 일부로 보는 관습·표상·표현·지식·기능 및 이와 관련한 도구·물품·공예품 및 문화적 공간’으로 정의하고 있다. 아울러 그 범주로서 ‘무형문화유산의 전달체로서 언어를 포함한 구전 전통 및 표현, 공연 예술, 사회적 관습·의식 및 제전, 자연 및 우주에 관한 지식 및 관습, 전통 공예 기술 등’으로 제한한 바 있다. 그러나 「문화재보호법」에서는 1999년과 2010년 개정을 통해 ‘연극, 음악, 무용, 놀이, 의식, 공예기술 등 무형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것’으로 무형문화재의 정의를 확대하였으나, 유네스코 협약에서 언급되는 구전 전통이나 전통 지식과 관습 등은 포함되지 못하였다(〈표 1 참조〉).

〈표 1〉 유네스코 「2003년 협약」과 한국의 「문화재보호법」상 무형문화유산의 범주 비교

유네스코 「2003년 협약」 (제2조 제2항)	개정 전 「문화재보호법」 (제2조 제1항 제2호)	2015년 「무형문화재법」 제정 후 「문화재보호법」 (제2조 제1항 제2호)
언어를 포함한 구전전통 및 표현	-	구전전통 및 표현
공연예술	연극, 음악, 무용	전통적 공연·예술
사회적 관습·의식 및 제전	의식	민간신앙 등 사회적 의식(儀式), 의식주 등 전통적 생활관습, 전통적 놀이, 축제 및 기예, 무예
자연과 우주에 대한 지식 및 관습	-	한의학, 농경·어로 등에 관한 전통지식
전통 공예기술	공예기술, 기타 항목에서 규정한 예능의 성립 또는 구성상 중요한 요소를 이루는 기법이나 그 용구 등의 제작·수리 등의 기술	공예, 미술 등에 관한 전통기술

자료: 최영화·민경선(2017: 33)의 재구성.

실제로 2015년 기준 한국의 중요무형문화재 총 132종목 중 예능이 78종목(59%), 기능이 54종목(41%)으로 한국의 무형문화유산은 그 다양성이 부족하였다. 따라서 보호대상이 되는 무형문화유산의 범위를 확대하기 위하여 「2003년 협약」을 참고하여 우리나라의 현실에 맞게 포괄적인 분류가 시도된 것이다. 이에 「무형문화재법」 제정을 계기로 「문화재보호법」상 무형문화재의 정의가 새롭게 △전통적 공연·예술, △공예, 미술 등에 관한 전통기술, △한의약, 농경·어로 등에 관한 전통지식, △구전전통 및 표현, △의식주 등 전통적 생활관습, △민간신앙 등 사회적 의식(儀式), △전통적 놀이·축제 및 기예·무예 등의 일곱 가지로 확대되었다(제2조 제1항 제2호).³⁵⁾

물론 국내법상 무형문화유산의 정의와 범주가 유네스코 「2003년 협약」의 그것을 반드시 따라야 하는 것은 아니지만, 협약보다 작은 범주의 유산 형태를 무형문화유산으로 한정하는 것은 국내의 다양한 무형문화유산이 문화재로 지정될 수 있는 기회를 박탈하게 되고, 따라서 법과 제도의 적절한 보호 없이 유산이 사라질 수 있는 위험에 처하게 한다. 아울러 유사한 유산의 유네스코 목록 등재가 다른 나라에 의해 먼저 이루어질 수도 있는 것이다.

따라서 「무형문화재법」의 제정과 「문화재보호법」 개정을 통해 ‘구전전통 및 표현’, ‘한의약, 농경·어로 등에 관한 전통지식’이 새롭게 무형문화유산으로서 인정받게 되었는데, 특히 후자의 경우, 전통사회가 현대 산업화시대로 발전하는 데 밀거름이 된 생업 지식임에도 불구하고, 그동안 유산으로서 인정받지 못해 법적 보호의 울타리 밖에 있었다는 점에서 무형문화유산 개념 수정의 의의가 있다(김재호, 2016: 124). 아울러 기존에 ‘의식’으로 포괄되던 범주를 ‘민간신앙 등 사회적 의식(儀式)’, ‘의식주 등 전통적 생활관습’, ‘전통적 놀이·축제 및 기예·무예’ 등으로 구체화한 점도 여러 변화 중 하나이다.

2. 무형문화유산 보호 원칙의 변화: ‘원형(原型)’에서 ‘전형(典型)’으로

무형문화유산의 범주 확대와 더불어 「무형문화재법」 제정에 따른 가장 큰 변화는 무형문화유산의 보호 원칙이 ‘원형(原型)’의 유지에서 ‘전형(典型)’의 유지로 바뀐 점이다. 앞서 언급된 바와 같이 「문화재보호법」에서는 문화재 보존·관리 및 활용의 기본원칙

35) 「무형문화재법」에서는 별도로 무형문화재에 대한 정의를 내리지 않고, 「문화재보호법」의 정의를 따른다: 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "무형문화재"란 「문화재보호법」 제2조 제1항 제2호에 해당하는 것을 말한다.

을 ‘원형유지’로 하고 있다(제3조). 따라서 무형문화유산 역시 「무형문화재법」 제정 전에는 지정 보유자를 원형으로 보는 보유자 중심적 전승과 보존이 이어져왔던 것이다. 그러나 무형문화유산의 성격상 지속적 전승의 과정에서 창의적 계승이 이루어지는데, 이러한 원형 중심의 무형문화유산 보호는 유산의 박제화뿐만 아니라, 창의적 유산에 대한 적절한 법적보호를 방해하는 부작용을 가져오기도 하였다(김용범, 2009: 210)(〈표 2 참조〉).

〈표 2〉 유네스코 「2003년 협약」과 한국의 「문화재보호법」 및 「무형문화재법」의 기본원칙 비교

유네스코 「2003년 협약」 (제2조제1항)	「문화재보호법」 (제3조)	「무형문화재법」 (제2조 제2항 및 제3조)
세대 간 전승되어 공동체 및 집단이 환경에 대응하고, 자연과 역사와 상호작용하면서 끊임없이 재창조되는 것	원형(原型) - 문화재의 원 형태	전형(典型) - 문화재의 가치를 구성하는 본 질적인 특징
		「무형문화재법」 시행령 (제2조 제1항)
		여러 세대에 걸쳐 전승·유지되고 구현되어야 하는 고유한 기법, 형식 및 지식

자료: 저자.

유네스코 「2003년 협약」은 제2조 제1항 무형문화유산의 정의에서 ‘세대 간 전승’과 ‘끊임없는 재창조’를 통해 무형문화유산의 근본적 특징을 강조하고 있다. 아울러 그러한 재창조의 과정이 문화적 다양성과 인류의 창의성에 기여하므로, 긍정적으로 권장되어야 하는 것으로 서술된 점도 주목할 만하다(정상우, 2015: 55). 이러한 가운데, 「무형문화재법」은 기존의 원형 중심 보호원칙이 가진 문제점에 대응하고, 국제협약이 제시하는 전형의 원칙을 수용한 모습으로 변모하게 되었다. 「무형문화재법」 제3조는 무형문화재의 보전 및 진흥은 전형 유지를 기본원칙으로 함을 확인하고, 제2조 제2항을 통해 ‘전형’을 “해당 무형문화재의 가치를 구성하는 본질적인 특징으로서 대통령령으로 정하는 것”이라고 정의하고 있다. 동법 시행령 제2조 제1항에서는 이를 “여러 세대에 걸쳐 전승·유지되고 구현되어야 하는 고유한 기법, 형식 및 지식”으로 구체화하고 있는데, 따라서 ‘전형’이란 무형문화유산의 고유 가치와 특징으로서 오랜 시간 전승되는 것으로 이해할 수 있다. 그 형태가 정해져 있는 ‘원형’과 달리 변화를 전제로 한 ‘전형’을 어떻게 설정할 것인가는 전체적 이론의 연구뿐만 아니라, 유산 종목별로 구체적 연구가 필요할 것이다.

3. 지정제도 및 전수제도의 개선

2014년 「문화재보호법」 개정을 통해 보유자(단체) 없는 유산의 종목 지정을 가능하게 한 이래, 2015년 제정 「무형문화재법」은 해당 원칙을 다시금 확인하여 유네스코 「2003년 협약」의 대표목록(제16조)에 등재될 수 있는 국가무형문화유산에 대한 법적 보호조치를 강화하고자 하였다.³⁶⁾ 아울러 「무형문화재법」 제정을 계기로 「2003년 협약」의 긴급보호목록(제17조)에 대응하는 국가긴급보호무형문화재 목록이 새로이 도입되어, 소멸 위기에 처한 무형문화유산에 대한 연구와 전승 지원을 가능하게 하였다.³⁷⁾ 또한 협약 당사국이 6년마다 제출하도록 되어 있는 협약 이행과 목록 등재 유산에 대한 국가 보고서(「2003년 협약」 제29조 및 「운영지침」 제152항)를 참고하여, 기존 「문화재보호법」의 정기조사 조항(제44조)에서는 언급되지 않았던 조사 주기를 「무형문화재법」에서는 매5년으로 명시하여 무형유산의 전승 실태에 대한 모니터링을 더욱 강화하게 되었다.³⁸⁾

「무형문화재법」 제정을 통해 그간 문제되어 왔던 국내 제도의 개선도 함께 이루어졌다. 이는 유네스코 「2003년 협약」의 효율적 이행을 위한 국가적 제도 정비의 일환으로 볼 수 있다. 특히 전수 관련 제도들이 개선되었는데, 가장 주요하게는 전수교육 이수증 심사와 발급 권한을 보유자(단체)에서 문화재청으로 환원하게 되었다. 과거 보유자(단체)의 이수증 심사와 발급은 이수자 간의 서열화, 이수증 부정발급 등으로 인해 무형문화유산의 전승에 문제가 된 적이 있어 법 제정을 계기로 문화재청에 의한 이수증 심사와 발급을 통해 국가무형문화유산의 전승자로서 이수자의 기량 및 위상을 향상시키고자 하였다.

또한 시대에 맞지 않는 도제식 전수 체제의 단점을 보완하고 전승 활성화를 도모하기 위해 전수교육대학을 선정하여 전수교육을 실시함으로써 전수생 확보에 기여하고자

36) 제17조(보유자 등의 인정) ① 문화재청장은 국가무형문화재를 지정하는 경우, 해당 국가무형문화재의 보유자, 보유단체를 인정하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 국가무형문화재의 특성상 보유자, 보유단체를 인정하기 어려운 경우에는 그러하지 아니하다.

37) 제13조(국가긴급보호무형문화재의 지정) ① 문화재청장은 무형문화재 중에서 위원회의 심의를 거쳐 특히 소멸할 위험에 처한 무형문화재를 긴급히 보전하기 위하여 국가긴급보호무형문화재를 지정할 수 있다. ② 문화재청장은 제1항에 따라 지정된 국가긴급보호무형문화재에 대하여는 다음 각 호에 해당하는 지원을 할 수 있다. 1. 예술적, 기술적, 과학적 연구 2. 전승자 발굴 3. 전수교육 및 전승활동 4. 무형문화재의 기록.

38) 제22조(정기조사 등) ① 문화재청장은 국가무형문화재의 보전 및 진흥을 위한 정책 수립에 활용하기 위하여 국가무형문화재의 전수교육 및 전승활동 등 전승의 실태와 그 밖의 사항 등에 관하여 5년마다 정기적으로 조사하여야 한다.

하였다(〈표 3 참조〉). 이로써 전승자를 구하지 못해 전통공예 기술이 사장되는 위기에 직면하는 상황에 대한 개선이 기대되었다. 또한 단순히 지정 종목의 전수교육에 초점을 두고 관련 비용을 직접 지원하는 구조에서 벗어나, 재료와 제작과정에서의 기술개발과

디자인·상품화의 지원, 전승자가 제작한 전승 공예품을 국가에서 인증하는 ‘전승 공예품 인증제’와 전승 공예품의 구입·대여·전시 등이 가능한 ‘전승 공예품 은행제’ 실시, 나아가 전승자의 창업·제작·유통 지원, 무형문화유산에 대한 국내외 특허권 취득 방식을 통한 지식재산권 보호 등 시대적 변화를 반영한 다양하고 적극적인 무형문화유산 진흥 정책을 추진하기로 하였다(문화재청, 2015). 이러한 상업적 활동을 통한 전승자에 대한 재정 기여와 무형문화유산 보호와 전승에 대한 인식 제고는 「2003년 협약」의 「운영지침」에서도 강조된 것이기도 하다(제116항). 또한 지적재산권에 대한 보호는 협약의 「운영지침」 제104항에 언급된 유산 공동체의 권리 보호 조치가 법안에 반영된 것으로 볼 수 있다. 이상 언급된 「무형문화재법」에 전수 관련 제도의 주요 변경 사항을 「문화재보호법」과 비교하면 〈표 3〉과 같이 정리할 수 있다.

〈표 3〉 「문화재보호법」 및 「무형문화재법」의 전수 관련 제도 조항 비교

주요 변경 사항		「문화재보호법」	변화유형	「무형문화재법」	비고(목적)
이수증 심사 발급 주체		보유자 (단체)	변경	문화재청장	기량 강화
전수교육제도		도제식 전수교육	변경	대학을 통한 전수교육 추가 (전수대학 선정, 재정지원 등)	시대적 변화 반영
진흥 정책	전승공예품 인증제	-	신설	전승자가 제작한 전승공예품 국가 인증	시장신뢰성 증대
	전승공예품 은행제	-	신설	전승공예품 은행에서 체계적인 작품 구입, 수요기관 대여, 현지 전시 지원	공예품 수요증대
	창업·제작· 유통 지원	-	신설	무형문화재 전승자 창업 지원 전통공연 브랜드화 사업 지원 전승공예품 유통망 구축 지원 등	자생력 확대, 관광자원화
	국제교류 지원	-	신설	무형문화재 국제교류(공연, 전시 등) 지원, 전승공예품 해외판로 개척 및 지원	해외선양
지식재산권		-	신설	무형문화재에 대한 국제특허취득 예방, 전래된 기술체계 지식재산권 불인정 및 창조된 영역 지식재산권 인정	공유확대 창작의욕 고취
전승자 권리		-	신설	지정무형문화재의 보유자, 보유단체 외에 제3자의 명칭 사칭 금지	전승질서 확립
무형문화재 진흥사업 지원		한국문화재단 일부 기능 수행	변경	한국문화재단 내 한국무형문화재 진흥센터 신설	무형문화재 진흥정책 집행기관

자료: 문화재청(2015)의 재구성.

V. 「무형문화재법」의 문제점과 개선방향

유네스코 「2003년 협약」은 국내적으로 「문화재보호법」을 거쳐 무형문화유산만을 위해 독립적으로 입법된 「무형문화재법」을 통해 상당히 구체적으로 이행되어 왔다. 「무형문화재법」이 제정되고 시행된 지 이제 5년여가 지난 시점에서 법률이 가진 문제점과 개선방향을 논하는 것은 다소 시기상조일 수도 있으나, 일부 학자들이 제시한 「무형문화재법」의 구체적인 이행 개선안과 더불어(김수갑, 2018; 최경화·민경선, 2017), 본 연구에서는 「2003년 협약」의 이행법안으로서 「무형문화재법」이 아직 충분히 반영하지 못한 협약의 주요 조문과 정책문서(「운영지침」)의 내용을 분석하고, 향후 개정에 참고할 수 있는 방향을 제시하고자 한다.

1. 공동체 및 NGO, 전문가의 참여 증진

「2003년 협약」은 무형문화유산의 보호와 전승에 있어 가장 중요한 주체 중 하나로 공동체를 꼽고 있으며, 협약의 제15조를 통해 당사국이 관련 공동체, 집단 및 개인의 참여를 광범위하게 보장하고, 그들이 유산의 관리에 적극적으로 관여하도록 노력할 것을 요구하고 있다. 즉, 협약은 유산 공동체의 역할이 단순히 해당 유산의 창조와 유지, 전승 뿐만 아니라, 보호와 관리에도 있음을 확인하고 있다(Blake, 2006: 76). 국가는 공동체를 지원하여 무형문화유산을 보호하는 책무를 가지고 있는데, 이러한 관계는 국가와 그 소속 공동체 간 형성되는 전통적인 상하관계와는 다소 다른 양상이며, 유형문화재의 국가주도 보존관리와도 차이가 있다. 달리 말하면 무형문화유산의 성격상 그 공동체의 역할이 핵심적이며, 공동체 없는 유산은 존재할 수 없으므로 국가의 공동 법적, 기술적, 행정적, 재정적 조치들이 필수불가결한 것이다.

그러나 「무형문화재법」은 이러한 공동체의 역할에 있어 그들의 참여적 권리를 보장하기보다는 의무에 좀 더 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 제5조 무형문화재 전승자의 책무에서 전승자들이 충실히 전승활동을 수행하여 무형문화재 계승과 발전을 위하여 노력할 것을 요구하고 있다. 물론 전승자를 위한 국가의 여러 지원 사항을 고려해볼 때, 전승자들의 전승활동에 대한 의무가 그 대가로 이해될 수는 있다. 그러나 법조문 어디에도 공동체의 역할과 여러 유산의 지정, 보호, 전승, 활용의 과정에 대한 참여를 보장하는 내용이 없는 가운데 「무형문화재법」이 유산의 전승자들을 무형문화유산

보호의 중요한 주체로 인정하고 있다는 시각을 가지기는 어렵다.

아울러 「2003년 협약」의 제11조 제(나)항은 무형문화유산 목록 작성에 관련 공동체 참여를 강조하고 있다.³⁹⁾ 협약의 「운영지침」 역시 구체적으로 유산의 목록화 작업과 더불어 국내 유산의 유네스코 목록 등재 작업에서의 공동체와 전문가(기관)의 참여를 강조하고(제80항), NGO와도 협력하도록 하고 있다(제90항). 그러나 「무형문화재법」은 전문가 참여의 경우 제9조에 의한 무형문화재위원회의 설치와 제10조 제2항, 제4항, 제5항에 언급되는 국가(긴급)무형문화재 지정과 유네스코 무형문화유산 선정에 관한 역할을 부여함으로써 같음하고 있으며, 공동체의 경우 전혀 언급하고 있지 않고 있다.

당사국 의무 중 하나인 협약의 정기보고의 과정에도 「운영지침」에서는 관련 공동체와 NGO의 참여를 권고하고 있으나(제151항, 157항, 160항), 「무형문화재법」은 제22조에 따른 정기조사 과정에서 전승자나 관계 기관 또는 단체에 협조 요청을 하거나, 정기조사 업무를 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있는 정도로만 관련 공동체와 NGO의 역할을 서술하고 있다.

무형문화유산의 효과적 전승을 위해서는 공동체의 적극적 참여와 역할이 중요하므로, 그들을 단순히 보호와 지원의 대상이 아닌 협력 파트너로서 인지하여 더욱 많은 참여적 권리가 보장될 필요가 있다. 아울러 전문성을 가진 NGO 및 전문가(단체)가 유산 목록화 작업 및 보호와 전승, 관리의 여러 단계에 적극 참여할 수 있는 통로를 마련하여, 협약의 구체적 이행 가이드라인을 따르는 한편, 국내 무형문화유산 보호의 절차적 민주화를 제고해야 할 것이다. 이러한 공동체, NGO, 전문가와 같은 비국가행위자들의 참여적 권리가 「운영지침」 개정을 통해 더욱 확대되고 있는 것은(Kim, 2021: 201-210), 앞으로 「무형문화재법」의 발전에 있어 매우 주목해야 할 점이다.

2. 지속가능발전목표의 반영

「2003년 협약」의 구체적 이행을 돕는 「운영지침」이 2008년 처음 채택된 이래, 협약과 관련된 여러 논의와 변화를 반영하여 더욱 효과적인 협약의 이행을 돕고자 정기적으로 개정되어 왔다. 「운영지침」의 개정에 따라 국내법을 매년 개정하기는 어렵겠지만, 그것이 협약의 주요 발전방향과 관련되는 사안의 경우에는 적극 고려할 필요가 있을 것

39) 「2003년 협약」 제11조(당사국의 역할): “모든 당사국은, 나. 제2조 제3항에 언급된 보호조치 중 자국의 영역 내에 존재하는 무형문화유산의 다양한 요소를 공동체·집단 및 관련 NGO의 참여하에 감정하고 규정한다.”

이다.

특히 2016년 개정된 「운영지침」은 2030 지속가능발전목표의 주요 내용에 따라 「2003년 협약」의 국내적 이행이 이루어질 수 있도록 구체적 가이드라인을 제시하였는데,⁴⁰⁾ 특히 무형문화유산 보호를 위한 국가적 조치들이 지속가능하게 실시되어야 하며, 그러한 조치들이 국가 개발정책의 전체적 틀에서 계획되고 조정되어야 함을 요구하고 있다(임돈희·로저 자넬리, 2019:52-53). 「무형문화재법」의 경우, 앞서 언급된 바와 같이 무형문화유산의 진흥 관련 조문을 통해 전승자들의 지속가능한 경제활동에는 관심을 기울이고 있으나(제39-제44조), 여전히 무형문화유산 자체에만 초점을 맞추고 있다.

예를 들어, 「운영지침」 제180항이 강조하는 것처럼 무형문화유산 교육을 통한 경제 사회적 발전에의 기여와 같은 다분야적 접근에 대한 관심이 새롭게 명문화될 수 있다. 실제로 문화재청은 지역사회에서의 무형문화유산 교육과 전승 활성화를 위한 무형문화재 전수교육관에 문화예술교육사를 배치(2020년 개시)하고 전수교육관 프로그램의 질적 향상과 홍보를 강화하여 무형문화재의 지역 브랜드화를 추진하고 있는데(송인현, 2020: 54-55), 이러한 시도는 지역의 재생을 돕는 지속가능발전의 모델로서 충분히 주목할 수 있다. 물론 전수교육관의 다양한 사업과 여러 활동의 구체적 모델을 「무형문화재법」이 모두 담을 수는 없으나, 지속가능발전의 원칙이 「2003년 협약」 이행의 중요 원칙으로 자리잡은 만큼, 역시 하나의 원칙적 선언으로서 「무형문화재법」 내 관련 문구의 반영을 검토해 볼 수 있을 것이다.

3. 유산지정과 목록운영의 수평적 접근

「2003년 협약」이 운영하는 세 개의 국제목록 중 특히 대표목록의 경우, 등재되는 무형문화유산이 문화적 다양성에 기여하며, 해당 다양성을 ‘대표’하는 개념으로, 세계유산목록의 등재 시 언급되는 상대적인 ‘탁월한 가치’ 또는 ‘중요성’에 의해 선정되는 것이 아니다. 「무형문화재법」의 경우에도 무형문화유산 지정의 주요 기준으로 중요성에 대한 언급 대신 역사적, 학문적, 예술적, 기술적 가치와 전통문화의 대표성, 세대 간 전승을 통한 전형 유지 등의 기준을 제시하고 있다. 그러나 기존 「문화재보호법」에서 ‘중요무형문화재’가 ‘국가무형문화재’로 명칭이 변경되었다는 점과 제12조 제1항에서 “무

40) 「운영지침」 제VI장 Safeguarding Intangible Cultural Heritage and Sustainable Development at the National Level(제170항-제197항) 참조.

형문화재 중 중요한 것을 국가무형문화재로 지정할 수 있다”고 언급한 것은 「무형문화재법」에 따른 유산 종목의 지정에 ‘중요성’에 대한 가치 판단이 여전히 존재함을 보여주므로, 그에 대한 수정이 필요해 보인다.

또한 그 중요성에 대한 기준이 부재한 가운데 기존 「문화재보호법」에서 존재한 중요무형무형문화재와 시·도지정문화재의 위계적 층위가 국가무형문화재와 시·도무형문화재의 이름으로 지속적으로 구분되고 있다. 물론 그 구분은 중앙과 지방의 관리 이원화와 자율성 보장으로 읽힐 수 있으나, 「무형문화재법」 내 국가무형문화재 관련 수혜적 조치를 보면 보호와 지원의 차이를 알 수 있다. 예를 들어, 전수장학생의 선정과 장학금 지급이 국가무형문화재에만 해당하거나(제27조), 국가무형문화재의 공개와 관련 의무 부과와 함께 필요한 비용을 지원하는 점(제28조), 국가무형문화재 관람료 징수(제29조), 국가무형문화재 전수교육의 전수교육학교 선정(제30조) 등의 조항들은 시·도지정문화재에는 해당하지 않는다. 상하적 체계로서의 오해를 불식시키기 위해서는 시·도지정문화재에도 이러한 조항들이 해당할 수 있도록 하거나, 시·도 차원에서도 유사한 조치가 가능할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4. 인식제고 및 역량강화에 대한 강조

「2003년 협약」은 교육 및 인식제고, 역량 강화를 위한 일반대중과 청년 대상, 유산 관련 공동체 대상 관련 사업 추진과 더불어 무형문화유산 보호 관리 및 연구 관련 역량강화 활동, 비공식적 지식전달, 활동의 대중 홍보 등을 강조하고 있는데, 「무형문화재법」 역시 이러한 부분들에 대한 조문을 적절히 포함하고 있다. 예를 들어 교육과 홍보에 대해서는 제5장 전수교육 및 공개(제25-제30조)를 통해, 전승과 역량강화와 관련해서는 제7장 무형문화재의 진흥(제37-제46조)에 상세한 조치 사항을 서술하고 있다. 또한 제48조의 보칙을 통해 조사 및 기록화 작업의 의무화와 디지털 자료로의 일반 공개에 대한 국가적 의무를 명시하였다.

더 많은 비교연구를 통해 객관적 평가가 필요한 부분이겠으나, 앞서 언급된 「무형문화재법」의 여러 조문에 포함된 조치들은 상당히 구체적으로, 협약의 지침을 잘 따르고 있다고 볼 수 있다. 그러나 무형문화유산의 범주가 확대되고, ‘원형’에서 ‘전형’으로 보존 원칙이 변화한 만큼, 새롭게 살아있는 무형문화유산을 더욱 발굴하고 기록화하는 작업이 더욱 적극적으로 진행되어야 할 것이다. 특히 그동안 무형문화유산으로 여겨지지

않아 연구가 미흡했던 생활관습이나 전통지식, 구전 전통 및 표현 분야에 대한 발굴과 기록, 전승을 위한 교육, 역량강화, 홍보 등의 활동이 종합적으로 추진될 필요가 있으며 (최영화·민경선, 2017: 44), 이에 대한 추가적 강조는 향후 법 개정에 충분히 반영할 수 있을 것으로 보인다.

VI. 결론

「2003년 협약」이 한국에 발효된 지 어느덧 15년을 맞이하였다. 협약의 채택 이전부터 유네스코에서 무형문화유산 분야 담론의 발전에 활발히 참여해왔던 한국은 협약의 충실한 이행을 위해 「문화재보호법」 개정 이후, 2015년에는 「무형문화재법」 제정을 통해 협약의 주요 내용을 국내 법제도에 적극 반영하고자 하였다. 「무형문화재법」은 무형문화유산에 대한 협약과 국내 법적 정의, 범주의 간극을 해결하기 위함이었다. 특히 「문화재보호법」상 ‘원형’을 중심으로 한 무형문화유산 보호는 살아 있는 유산으로서 끊임없이 재창조되어 전승되는 무형문화유산의 본질적 성격과 맞지 않았으므로, 협약에서도 강조된 ‘전형’의 원칙으로 변화하고자 하였다. 아울러 협약보다 제한적인 무형문화유산의 국내적 범주는, 한국이 유네스코 목록 등재에 있어 다른 국가들보다 한 발짝 늦은 대응을 초래할 수 있었으며, 다양한 무형문화유산이 적절한 법적 보호망 없이 사라질 위기에 처할 수 있게 하였다. 따라서 무형문화유산의 여러 전승·전수 제도와 관련된 여러 현실적 문제 해결에 대한 의지와 함께 협약에 더욱 부응하는 국내법과 제도가 마련된 것이다.

그러나 협약이 강조하는 무형문화유산 보호와 전승의 가장 중요한 주체인 공동체가 여러 국가적 조치에 참여할 수 있도록 하는 조치는 새로운 법안에 거의 반영되지 못했다. 공동체와 더불어 NGO와 전문가와 같은 비국가행위자의 참여에 있어서도 더 많은 관심이 필요해 보인다. 또한 협약의 「운영지침」의 주요 개정 사항을 반영하는 노력도 필요한데, 특히 최근의 지속가능발전에 대한 국가적 가이드라인은 향후 「무형문화재법」의 개정에서 관련 원칙의 지지와 확인을 명문화 해볼 수 있으리라 보인다. 이밖에, 협약의 정신과는 다르게 「무형문화재법」이 여전히 무형문화유산의 ‘중요성’에 대한 가치 평가와 위계적 접근을 완전히 버리지 못하고 있는 점이나, 새로운 무형문화유산 분야에 대한 발굴, 기록, 교육, 전승을 위한 역량강화 지원 역시 더 보완될 수 있을 것이다.

「무형문화재법」의 제정으로 「2003년 협약」의 주요 원칙과 국내적 문제 개선의 시도가 이루어진 만큼, 향후 협약의 이행은 국내의 무형문화유산 보호를 위한 환경과 실정에 맞게 「무형문화재법」에 따라 이루어져야 할 것이다. 협약 역시 「운영지침」을 통해 진화하고 있는 만큼, 「무형문화재법」 역시 새로운 도전 과제에 유연하게 대처해야 할 것이다. 물론 국제협약의 국내적 이행에 있어 다양한 환경이 존재하는 만큼, 반드시 「2003년 협약」의 모든 내용이 「무형문화재법」에 반영되기는 어렵다. 그러나 발전하는 협약과 국내법의 상호과정에서 한국만의 모델을 찾아나갈 수도 있을 것이며, 그 사례는 협약의 정신에 맞게 국제적으로 공유되어 협약의 발전에 다시 기여할 수도 있을 것이다. 끊임없는 법제도 개선의 모색이야말로 비로소 살아 있는 유산에 대한 지속가능한 보호를 보장할 수 있다.○

[참고문헌]

- 강인숙(2016), 무형문화재법 변화에 따른 무용 무형유산의 조사방안, 「무형유산」, 창간호, 31-50.
- 강정원(2002), 무형문화재 제도의 문제점과 개선책 - 예능종목을 중심으로, 「비교문화연구」, 제8권 1호, 139-168.
- 김수갑(2018), 무형문화재 보호를 위한 법정정책 연구, 「법학논총」, 제35집 제1호, 77-105.
- 김영국·오승규(2015), 무형문화재진흥법의 쟁점과 개선 방안, 「법과 정책연구」, 제15집 제2호, 591-609.
- 김용범(2009), 무형문화유산의 문화적 활용과 상품과 전략, 「문화정책논총」, 제21집, 209-225.
- 김용범(2012), 「중국의 무형문화유산제도 변화에 대한 정책적 대응 방안 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 김재호(2016), 무형문화유산으로서 '농경·어로 전승지식'의 이해와 연구방법, 「무형유산」, 창간호, 121-146.
- 김지현(2020), 문화재 불법 거래 방지에 관한 1970년 유네스코 협약의 국내법적 이행 검토, 「문화재」, 제53권 제4호, 274-291.
- 문화재청(2015.3.4.), 유네스코 기준에 맞춘 새로운 무형문화재 관리체계 도입, 「문화재청 보도자료」.
- 박상미(2020), 유네스코 유산으로서의 탈문화, 「(월간)문화재」, 제398호, 16-19.
- 박정은(2017), 무형문화유산 가치의 다양성과 현재성: 무형문화재법과 무형문화유산보호협약을 중심으로, 「무형유산」, 제3집, 225-244.
- 송인현(2020), 무형문화재법 시행과 향후과제 - 문화재보호법과 비교와 무형법 시행 이후 변화, 「UNESCO 문화유산협약의 국내이행에 관한 법적 연구 워크숍(2020. 8.7./서울) 자료집」(29-58), 세종: 한국법제연구원.
- 송준(2019), 무형문화유산 '전형' 개념의 적용 현황과 문제점, 「남도민속연구」, 제39집, 235-248.
- 심승구(2016), 새 무형문화재법과 전통적 기예·무예 조사방향, 「무형유산」, 창간호, 275-297.

- 이민주(2019), 무형문화재의 전승과 전수교육에 대한 고찰 : 복식 관련 전통기술을 중심으로, 「무형유산」, 제6집, 5-36.
- 이은정(2017), 경산자인단오제 전승환경 변화에 대한 탐색 : 무형문화재법 시행을 중심으로, 「민족문화논총」, 제66집, 71-99.
- 이현경 · 손오달 · 이나연(2019), 문화재에서 문화유산으로: 한국의 문화재 개념 및 역할에 대한 역사적 고찰 및 비판, 「문화정책논총」, 제33집 3호, 5-29.
- 임돈희 · 로저 자넬리(Roger L. Janelli)(2019), 한국의 무형문화재 제도와 유네스코 무형 문화유산 정책의 비교와 담론, 「학술원논문집: 인문 · 사회과학편」, 제58집 1호, 87-149.
- 임장혁(2018), 무형문화재 관련 법률의 제 문제, 「비교민속학」, 제67집, 319-343.
- 정상우(2015), 새로이 제정될 무형문화유산법의 기본과 특징, 「한국전통공연예술학」, 제4집, 47-67.
- 정종섭 · 정상우 외(2011), 「무형문화유산 보전 및 진흥에 관한 법률 제정 연구」, 대전: 문화재청.
- 최영화 · 민경선(2017), 「무형문화재법」의 쟁점과 무형문화재 보전·진흥 방안 연구, 「입법과 정책」, 제9호 제2호, 29-54.
- 최혜진(2016), 무형문화재법 관련 판소리 전승 현황과 제도 연구, 「판소리연구」, 제41집, 407-442.
- 최흥기(2020), 울산 춤 유산인 지역 덧배기의 명칭에 관한 고찰 : 무형문화재법을 중심으로, 「무용역사기록학」, 제58호, 51-71.
- Aikawa, Noriko(2004), An historical overview of the preparation of the UNESCO international convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage. *Museum International*, 56(1-2), 137-149.
- Blake, Janet(2006), Commentary on the UNESCO 2003 Convention on the safeguarding of the intangible cultural heritage. leicester: Institute of Art and Law.
- Bouchenaki, Mounir(2007), A major advance towards a holistic approach to heritage conservation: The 2003 intangible heritage convention. *International Journal of Intangible Heritage*, 2, 106-109.
- Ficsor, Mihály(1997), Attempts to provide international protection for folklore

by intellectual property rights, paper presented at the UNESCO-WIPO World Forum on the Protection of Folklore (Phuket, Thailand/ 8-10 April 1997).

Kim, Jihon(2021), The status and roles of non-state actors in International Cultural Heritage Law, Doctoral thesis, Graduate School of International Studies, Seoul National University.

Kim, Jihon & Nam, Sungtae (2016), National response to international conventions: The case of the 2003 UNESCO intangible cultural heritage convention and the new Korean legislation. *Journal of International and Area Studies*, 33(2), 35-59.

Schmitt, Thomas M.(2008), The UNESCO concept of safeguarding intangible cultural heritage: Its background and Marrakchi roots. *International Journal of Heritage Studies*, 14(2), 95-111.

UNESCO & ACCU(2006), Report of the expert meeting on community involvement in safeguarding intangible cultural heritage: Towards the implementation of the 2003 convention. Tokyo, 13-15 March 2006.

유네스코(<http://www.unesco.org>).

유네스코한국위원회, 유네스코와 유산(<http://heritage.unesco.or.kr/>).

유네스코 문서(<https://unesdoc.unesco.org/>).

[Abstract]

A Comparative Analysis of the 2003 UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage and Act on the Safeguarding and Promotion of Intangible Cultural Heritage of the Republic of Korea

Kim, Jihon

The Republic of Korea not only implemented the UNESCO's Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (hereinafter "2003 Convention") with the amendment of the Cultural Heritage Protection Act, but also introduced an independent new Act on the Safeguarding and Promotion of Intangible Cultural Heritage (hereinafter "Intangible Cultural Heritage Act") in 2015 to reduce the gaps between the international convention and domestic legislation. As a result, the scope of the term "intangible cultural heritage" has been enlarged, a new principle of protection emphasizing the characteristics of changing intangible cultural heritage has been adopted, and designation of heritage as intangible cultural heritage and their transmission systems have been diversified.

This study attempted a comparative analysis to examine the impact of the 2003 Convention on the relevant legislation of the Republic of Korea, with a focus on the Intangible Cultural Heritage Act. Although a more responsive legal and administrative environment has been created under the aegis of the Act, there still exists much room for improvement. In particular, promotion of non-state actors, including communities that were emphasized in the 2003 Convention as one of the most important stakeholders for the protection and transmission of intangible cultural heritage, reflection of the Sustainable Development Goals that

was freshly introduced in the Operational Directives of the 2003 Convention, a more horizontal approach for the designation of heritage items and maintenance of the heritage lists, and further attention to the raising of awareness and capacity-building measures were proposed as a direction to take.

[Keywords] intangible cultural heritage, intangible cultural heritage act, 2003 convention, UNESCO, cultural heritage protection act

문화영향평가 지표에 대한 평가자의 이해 차이와 문제 해결을 위한 탐색적 연구

김윤경 · 이경진

[국문초록]

본 연구는 평가수행 과정에서 문화영향평가 지표에 대한 평가자들간의 이해 차이로부터 비롯된 문제점을 개선하기 위한 방안을 탐색하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구는 2019년 및 2020년 문화영향평가 약식평가에 참여한 총 108명의 전문가 평가위원들이 제출한 평가 결과 자료를 대상으로 표준편차분석을 실시하여 지표별로 평가위원들 간 점수편차의 수준을 파악했다. 또한 2020년 약식평가 대표집필자로 활동한 9명의 전문가 평가위원들의 서면의견을 통해 평가수행 시 발생하는 지표 해석의 불일치와 그로 인한 평가 결과의 편차 원인, 그리고 이를 해소하기 위해 실시했던 활동들의 효과를 분석하였다. 분석 결과, '문화유산(및 문화경관)에 미치는 영향', '문화다양성에 미치는 영향' 지표에서 상대적으로 가장 큰 평가 결과 간 편차가 나타났다. 또, 지표별로 평가위원들 간 점수의 편차가 나타나는 이유는 지표의 정의, 범위, 기준이 갖는 모호성과 각 평가위원의 개인적 특성에 따른 지표의 이해와 해석의 차이로 도출되었다. 위 문제를 개선하기 위해선 평가 사전에 평가위원들 간 지표에 대한 이해를 돕고, 평가 결과를 서로 토의하며 조정할 수 있는 장을 마련하는 것이 효과적이며 지표의 정의, 범위 등을 구체화하여 평가위원들이 올바른 결과를 도출할 수 있도록 지원하는 방법들이 보다 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

[주제어] 문화영향평가, 지표, 표준편차분석, 지표의 이해와 해석 차이, 사전 조정

투고일: 2021. 6. 10. 심사일: 2021. 7. 30. 게재 확정일: 2021. 8. 19.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2021.35.2.59>

김윤경_한국문화관광연구원 문화기반연구실 박사후연구원/제1저자(yul0127@gmail.com)

이경진_한국문화관광연구원 문화기반연구실 연구원/교신저자(leekji@kcti.re.kr)

I. 서론

2014년 시범평가를 시작으로 올해 본평가 6년차에 접어든 문화영향평가는 「문화기본법」 및 동법 시행령에 의거하여 정부정책이 “문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향”(「문화기본법」 제5조 제4항)을 진단하고 평가하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 정책의 문화적 관점을 합리적으로 판단하기 위하여, 문화영향평가 지원기관으로 법정 지정된 한국문화관광연구원을 비롯해 문화영향평가를 자체적으로 시행하고 있는 서울특별시 등 지방자치단체들은 평가의 핵심 내용이라 할 수 있는 문화영향평가 지표 연구를 꾸준히 이어왔다. 해당 연구들은 문화영향평가 지표의 핵심개념, 정의, 평가기준을 도출하는 시론적 수준에서부터 실제적인 평가문항, 평가도구 및 측정방식을 실증적 수준에서 탐색한 연구에 이르기까지 다양하게 진행되었다. 이런 연구의 과정들을 거쳐 2016년을 기준으로 문화영향평가 지표는 3대 평가영역, 6개 평가지표, 12개 고려사항의 체계를 갖추게 되었고, 선행연구를 통해 각 지표별 핵심개념, 정의, 평가기준을 정립하여 평가위원 및 피평가대상 담당자들에게 제시되었다. 최근 2020년에는 세부지표라 할 수 있는 12개 고려사항에 대해 「문화기본법」에서 강조하고 있는 문화에 관한 국민의 권리 이행과 국민의 문화적인 삶 제고에 보다 초점을 맞추어 용어와 그 지표 수를 조금씩 변경하기도 했다.

하지만 오랜 연구의 과정을 거쳐 만들어진 문화영향평가 지표는 관련 전문가들로 구성된 평가위원 집단에서 뿐만 아니라, 피평가자 집단인 평가대상 사업, 계획, 정책을 담당하는 공무원 등 평가이해관계자들로부터 그 한계점들을 계속 지적받고 있다. 예로, 지표의 개념, 정의, 사용된 용어, 평가 기준의 추상성으로 인해 해당 지표를 완벽히 이해하고 평가에 임하는 것이 어려운 경우들이 많으며, 문화의 정의가 매우 다양하고 광범위하다보니 실제 평가에 활용해야 할 정의와 범위가 명확히 세워지지 않아 평가결과의 신뢰성에까지 영향을 미치는 경우도 있다(한승준·이용모, 2016). 또한 문화의 영향을 양적 지표로 계량화하는 것이 쉽지 않기 때문에 다른 분야의 영향평가에 비해 평가결과의 객관성을 담보할 수 있는 정량적 지표 개발 및 측정 도구의 체계화가 어려운 문제도 있다(양혜원, 2017; 김중호, 2019). 나아가 문화영향평가의 대상이 법에 자세하게 규정되어 있지 않고 실제 평가대상 또한 다양하기 때문에 공통지표라 하는 6개의 평가지표 및 12개의 세부지표를 모든 평가대상에 일률적으로 적용하는 것이 사업의 특성을 고려하지

못한 평가결과를 도출할 수 있다는 한계를 드러낸다(이상열, 2019). 물론 평가 및 피평가 집단이 각기 서로 다르게 정의하고 이해하고 있는 문화의 개념과 특수성 때문에 문화영향평가 또한 어떤 정확한 잣대나 명확한 판단 기준을 갖고 평가하는 일이 매우 까다로울 수 있다. 그럼에도 불구하고 위의 문제점들로 인해 문화영향평가를 수행하는 자들마다 지표에 대한 이해와 해석, 그리고 분석의 주관적인 차이가 발생하고, 이는 결국 평가 결과의 신뢰성과 향후 정책에의 반영 활용성에까지 부정적인 영향을 미치게 될 수 있다.

문화영향평가 지표의 적절성, 유효성에 대한 다양한 관점의 문제점들이 제기되는 가운데, 문화영향평가와 관련된 연구들은 아직 법적 강제성이나 규제성, 혹은 강력한 평가참여의 유인책이 제대로 마련되어 있지 않은 상태에서 제도적 정착을 위한 시론적, 탐색적 논의들을 주로 하고 있었다(이종열 외, 2004; 한승준·이용모, 2016; 고정민·박지혜, 2017; 배관표·최정민, 2017; 한승준 외, 2017; 이경진·안지현, 2018; 김중호, 2019). 몇몇 소수의 연구들은 문화영향평가 지표의 활용과 개선에 관해 연구를 진행하였으나, 대부분 2016년에 활용된 지표를 기준으로 했기 때문에 연구의 시의성이 떨어지고, 문화재정책, 도시재생사업 등 특정 분야만 사례로 분석하였기 때문에 연구 결과 활용의 한계가 나타났다(채경진, 2017; 김인서·나주몽, 2018).

이에 본 연구는 평가수행에서 발생하는 문화영향평가 지표의 문제점, 특히 전문가 평가위원들로 구성된 평가자들의 지표에 대한 해석과 이해의 차이에 주목하고자 한다. 그리고 위 문제로 인해 나타나는 평가 결과의 편차 및 그 원인을 실증적으로 분석하고, 향후 지표에 대한 평가자의 이해 차이를 개선할 수 있는 방안을 탐색하는 데 연구의 목적을 둔다. 이를 위해 본 연구는 2019년 문화영향평가 약식평가 18건에 참여한 48명의 전문가 평가위원, 그리고 2020년 세부지표가 일부 변화, 확장한 약식평가 15건에 참여한 60명의 전문가 평가위원이 제출한 평가 결과 자료를 분석대상으로 편차분석을 실시하여 지표별로 전문가 평가위원들 간 점수편차의 수준을 파악하고자 한다. 추가로 2020년 약식평가 대표집필자로 활동한 9명의 전문가 평가위원들을 통한 의견조사 내용을 바탕으로 평가수행 시 발생하는 지표 해석의 불일치, 그로 인한 평가 결과의 편차 원인, 이를 해소하기 위해 실시했던 사전회의, 현장조사, 평가대상 정책 담당자들과의 질의응답의 유효성 여부를 분석해 보고자 한다. 그래서 본 연구를 통해 평가자 개인별 문화영향평가 지표의 이해 수준을 조정하고, 평가 결과가 올바르게 도출되는 데 도움을 줄 수 있는 방안을 고안해봄으로써 향후 문화영향평가의 지속가능한 수행이 이뤄지는데 기여하고자 한다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 정책영향평가를 위한 지표 개발·이용

일반적인 행정학에서 영향평가는 흔히 ‘정책영향평가’라는 용어로 해석되어 논의되고 있다. 정책영향평가는 주로 환경, 고용, 규제, 성 등 사회정책과 관련한 분야에서 나타나는 문제들을 완화시키는 데 목적을 둔 평가라 할 수 있다(이윤식, 2018). 예를 들어 특정한 정책이 수립, 시행됨에 따라 혜택을 받는 국민도 있겠으나, 반대로 불편과 손해를 입는 국민도 나타날 수 있기 때문에 정책으로 인해 발생하는 사회통합의 문제가 초래될 수 있다. 그래서 정책의 타당성을 높이고 바람직한 사회의 목표 구현을 위하여 정책영향평가의 중요성과 필요성을 강조하고 있다(정해식 외, 2014).

정책영향평가는 거시적인 정책평가의 한 부분으로 볼 때 효과성 평가(effectiveness evaluation)로도 이해될 수 있다(노화준, 2006; 정정길 외, 2015). 즉, 정책사업이 정책의 대상이나 지역에 미치게 될 환경적, 사회경제적 효과, 영향을 추정하여 정책대안을 수립하는 데 필요한 정보를 제공하는 평가로 정의할 수 있다(정해식 외, 2014). 그래서 효과성 평가로서 정책영향평가는 특정 정책이 얼마나 효과적인지 파악하여 해당 정책을 존속시킬지, 확대 추진할지, 혹은 축소, 변경, 중단하여 집행할 것인지를 결정하는 데 필요한 정보를 제공할 수 있다(이윤식, 2018).

이런 정책영향평가는 크게 평가시점에 따라서 두 차원으로 분류할 수 있다. 먼저 이윤식·우윤석·이원희(2007), 정정길 외(2015)는 사전적 예측으로서의 정책영향평가가 갖는 의미에 대해 논의하였다. 즉, 어떤 정책의 수립, 집행이 향후 미래에 가져오게 될 결과들을 예측하는 사전적 평가로서의 정책영향평가를 생각할 수 있다. 예를 들면 환경영향평거나 건강영향평가의 경우, 대규모 개발사업과 같은 정책으로 인해 지역환경과 주민들의 건강에 미치는 영향을 사전적으로 파악하는 경우가 있다. 둘째로, 박홍운(2012), 정해식 외(2014)는 사후적 평가로서의 정책영향평가에 대해 강조하였다. 그래서 영향이라는 용어를 정책 및 사업이 대상집단에게 최종적으로 미친 효과로 정의하고, 해당 정책 및 사업 이후의 결과를 통해 정책 효과가 부정이나 긍정적으로, 혹은 의도한 것과 의도하지 않는 것으로 나타나게 되었는지를 체계적으로 평가하는 것을 정책영향평가로 보고 있다(박홍운, 2012). 이 경우, 정책영향평가는 비용-편익분석과 같은 투입-결과의 효과를 분석하여 정책의 결과가 의도한대로 나타났는지를 평가하는 사후적 평

가로서의 기능을 하게 된다.

위의 논점에서 볼 때, 본 연구가 주목하는 문화영향평가는 평가대상인 정책 및 계획이 수립됨을 통해 나타나는 문화적 영향, 파급효과 등을 예측한다는 점에서 사전적 평가로서의 정책영향평가로 분류될 수 있다. 이와 같이 정책의 영향을 사전적으로 예측하고 평가하는 데 있어 가장 중요한 방법은 정책이 다루고 있는 사회의 다양한 영역에서 그 영향을 정확하게 판단할 수 있는 지표의 개발·이용이다(이윤식, 2018). 물론 여러 종류의 지표들이 각 정책의 영향과 파급력을 제대로 파악하는 데 비현실적이거나 활용성이 떨어지는 경우도 있기 때문에, 보다 정확한 사전 평가 수행을 위한 지표의 개발은 각 정책영향평가의 영역에서 꾸준히 진행되고 있다. 그래서 해당 정책 및 사업의 수립, 시행이 향후 지역과 국민들에게 미치게 될 효과를 올바르게 예측할 수 있는 지표 체계를 갖추어 사전적 정책영향평가의 신뢰성, 타당성을 제고하기 위한 방향을 모색하고자 노력하고 있다.

2. 문화영향평가 지표 정립 및 개발의 변천사

1) 2003~2006년

국내에서 정부 정책에 문화적 관점을 대입한 평가체계는 1970년대 경제개발 이후 국민 삶의 질에 대한 관심이 집중되기 시작하면서 사회지표 내에 문화지표를 도입할 때부터 시작되었다(김효정, 2013). 이후 다양한 연구들을 통해 정부 정책, 계획, 사업이 국민의 문화적 역량과 삶 향상, 문화적 가치 확산에 영향을 미치는 정도를 평가할 수 있는 항목과 지표들이 꾸준히 개발, 발전되어 왔다.

문화영향평가의 제도적 초석을 다지기 시작한 연구로서 2003년 문화사회연구소가 실시한 「문화영향평가제도 연구」는 국민들의 삶의 종합적인 상태와 문화의 수준 및 발전을 진단하기 위하여 국가차원과 생활차원으로 구분하여 평가항목 및 지표를 정하였다. 2004년 한국문화예술진흥원이 실시한 「문화적 가치의 사회적 확산을 위한 제도 도입 방안 연구」에서는 본질적인 문화에 대한 접근으로서 ‘문화적 가치’와 ‘문화적 권리’의 평가항목 하에 문화영향평가 제도를 위한 평가지표들을 개발하였다. 특히 위 지표는 ‘문화적 가치’의 5개 세부지표인 사회발전, 창조성, 문화자원, 다양성, 사용과 향유가 ‘문화적 권리’의 세부지표들과 연계되어 궁극적으로 문화적 권리의 훼손 여부, 문화적 가치의 침해 여부가 정량적, 객관적으로 평가될 수 있도록 문항을 설정하였다(정정숙 외,

2014). 2006년 문화관광부가 실시한 「문화영향평가 지표개발 및 법제화 방안 연구」는 문화영향평가 지표개발을 위하여 학계, 연구기관, 공공기관, 정부기관, 시민단체, 언론 등 관련 전문가들의 의견을 조사하였다. 그 결과, 문화영향평가가 추구해야 할 최고의 정책목표를 ‘문화적 발전’으로 하고, 관련된 하위정책목표들을 창조, 계승, 형평, 관용, 신뢰로 설정하여 이를 측정할 수 있는 지표체계를 개발하였다(정정숙 외, 2014). 하지만 아직까지 문화영향평가의 구체적인 대상, 그리고 문화의 영향이란 것에 대한 명확한 정의, 문화의 속성상 다양한 영역 중에서 무엇을 평가할 것인지에 대한 평가항목 및 지표 설정이 불분명하였기 때문에 평가제도 자체의 법제화 및 시행의 어려움이 존재하였다(김효정, 2013).

2) 2013~2019년

2006년 이후 문화영향평가에 대한 뚜렷한 연구가 진행되지 않던 상황 속에서, 박근혜 정부 출범 이후 4대 국정기조 중 ‘문화융성’ 제시와 더불어 「문화기본법」 제정을 통해 국가와 지방자치단체의 책무 중 하나로 문화영향평가가 규정되었다(양혜원, 2017). 문화영향평가에 대한 재관심 속에서 2013년 한국문화관광연구원이 실시한 「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」는 전문가 조사를 통해 지표체계를 ‘주제(정책목표)-상위 지표-평가지표’로 구성하였다. 이 때, 기존의 사업추진내용 및 현황파악에서만 통계나 만족도와 같은 정량적 자료를 참고할 뿐 기본적으로 문화영향평가는 가치 중심의 정성적 지표를 중심으로 사용하도록 하였다. 또 이때부터 문화영향평가의 주요 평가항목인 ‘문화기본권’과 ‘문화정체성’과 관련된 개념들이 강조되기 시작한 것도 특징으로 볼 수 있다. 그 후, 문화영향평가 시범평가 운영을 위해 2014년 문화체육관광부가 실시한 「문화영향평가 실행에 관한 연구」는 전문가 설문을 통해 나온 자료를 바탕으로 AHP 분석을 실시하여 각 지표별 가중치를 도출하는 연구를 시도하였다. 그 결과, 핵심 평가항목인 문화기본권과 문화정체성을 더욱 강화하기 위해 정책 및 계획이 고려해야 할 사항들을 중심으로 4개의 중분류 평가항목, 10개의 소분류, 30개 세부항목이 포함된 세부지표들이 구성되었으며, 정성적 지표를 중심으로 하되 일부 정량적 지표를 동시에 사용하여 평가결과의 객관성을 유지하고자 노력하였다. 특히 세부지표는 측정에 필요한 최소한의 판단기준을 규정하여 지표가 의미하는 바를 정확하게 이해할 수 있는 근거를 제시하였다(양혜원, 2017). 예를 들어 ‘문화기본권-소극적 권리-문화인프라 충분성’을 측정하

기 위해 세부지표 중 하나로 '문화 활동이 가능한 공간 계획'을 제시했고, 최소기준으로 개별 문화시설 1개 확보를 보도록 했다. 또, 개별 문화시설 2개 이상 혹은 복합시설의 경우, 문화 활동 가능한 최소 규모를 1인 전시공간인 $3.5\text{m}^2 \times 10\text{명}$ 으로 제시하여 '문화 인프라의 충분성'을 누구나 객관적으로 평가하도록 했다.

이 후 2015년 시범평가에서는 문화기본권과 문화정체성을 중심으로 한 공통평가지표와 평가대상의 특성을 고려하여 개별평가기관에서 자체 개발한 별도의 지표를 추가하게 하여 개별평가기관에게 평가지표와 방법의 자율성을 부여하였다. 또한 평가지표의 개념적 정의와 조작적 정의를 구체화하고, 등간 척도를 활용하여 문화 영향의 정도를 정량적으로 평가하려는 노력도 병행됐다. 그러나 평가지표 및 방법에 대한 합의의 어려움, 평가지표를 바탕으로 영향을 판단하는 기준의 불명확성과 주관성 등의 문제가 여전히 한계로 드러나기도 했다(양혜원, 2017). 위 문제를 해결하고자 본격적인 문화영향평가가 실시되기 시작한 2016년부터 2019년까지 활용한 문화영향평가 지표는 '문화발전'을 추가하여 3개 평가항목, 6개 평가지표, 12개 세부지표(8개 필수지표, 대상과제의 특성에 따른 4개 선택지표 적용)로 구성됐고, 각 지표별 핵심개념 및 범주, 판단기준을 미리 평가수행기관에게 제시하여 평가자들로 하여금 지표의 이해를 높이도록 했다(양혜원, 2017). 또한 동일한 지표를 동일한 측정도구로 측정하는 표준평가도구를 개발하여 문화영향평가의 결과에 대한 신뢰성과 타당성을 제고시키려는 노력도 병행되었다.

3) 2020년¹⁾

2020년 문화영향평가 지표는 이전 6개 평가지표 및 세부지표의 틀을 크게 벗어나지 않는 선에서 핵심가치로 불리는 세부지표의 수 및 일부 용어와 그 정의가 조금 개편되었다.

먼저 문화기본권의 차원에서 '문화향유에 미치는 영향'은 지역민이 최소한의 문화를 향유할 수 있는 권리를 행사하고, 문화기반시설과 같은 문화환경에 물리적, 경제적으로 접근하거나 이용할 권리를 저해하지 않아야 함을 바탕으로 하여 '문화향유권'과 '문화환경권'을 세부지표로 설정하였다. '표현 및 참여에 미치는 영향'은 '문화민주주의(cultural democracy)'의 기초 하에 전문가와 아마추어의 경계 없이 누구나 참여하고 경험하는 문화예술과 동시에, 지역민들이 정부 정책과 관련한 문화적 정보를 공유함으

1) 한국문화관광연구원(2020), 「2020년 문화영향평가 약식평가 지침」, pp.15-30의 내용을 참고하여 기술함.

로써 정책에 대한 의견을 표현하고, 의사결정과정에 참여할 수 있는 권리를 강조하기 위해 ‘문화참여권’과 ‘정보문화 향유권’을 세부지표로 설정하였다.

다음 문화정체성의 차원에서 ‘문화유산에 미치는 영향’은 문화유산의 범위를 유·무형 문화재, 문화경관, 그리고 현재 지정·등록되지 않았더라도 미래유산으로서의 가치가 있는 유산 및 경관까지 모두 포함하여 이것에 대한 보존·보호·향유·활용을 강조하는 차원에서 ‘문화유산 보호’와 ‘문화유산 향유권’을 세부지표로 설정하였다. ‘공동체에 미치는 영향’은 2019년도까지 사용했던 문화정체성의 ‘사회적 자본’과 ‘문화공동체’의 의미를 보다 세분화하여 지역공동체의 유대감, 소속감, 신뢰 등을 기반으로 형성된 고유문화, 지역 공동체 활동 촉진을 위한 문제 해결 및 협력과 합의의 과정을 강조하기 위해 ‘지역 공동체’, ‘갈등발생 가능성’, ‘사회적 합의’를 세부지표로 설정하였다.

마지막 문화발전의 차원에서 ‘문화다양성에 미치는 영향’은 지역 내 문화적 획일화, 소수집단의 차별, 부정적 인식, 편견과 같은 불평등, 문화의 상업화로 인한 문화 소비 격차의 발생, 이 세 가지를 최소화하고, 문화가 표현, 전승되는 다양한 방식을 인정함을 강조하기 위해 ‘문화다양성 권리’, ‘문화평등권’, ‘문화격차’를 세부지표로 설정하였다. ‘창의성에 미치는 영향’은 창의성에 기반한 지역 인재 개발과 그들의 도전, 창의적인 지적 재산을 통한 경제적 효과 발생, 혁신적이고 지속가능한 미래가치 창출을 중심으로 ‘창의성 발전’, ‘미래지향성’을 세부지표로 설정하였다.

이상 문화영향평가 지표 정립 및 개발의 변천사를 종합적으로 살펴볼 때, 2003년부터 2006년까지의 연구들은 문화적 가치, 문화적 영향을 평가하기 위한 지표들의 기초적인 개념들을 정립하는 근간을 다졌다고 볼 수 있다. 그리고 2013년부터 실시된 연구들은 선행연구에서 공통적으로 중요하게 보고 있는 ‘문화기본권’, ‘문화정체성’을 핵심적인 평가항목으로 삼았고, 2016년부터 ‘문화발전’을 추가하여 실제적인 문화영향평가 수행에 필요한 지표들을 정립하는 과정을 제시하였다. 그리고 2020년 일부 개편한 문화영향평가 지표는 문화영향평가 시행의 법적 기준이 되는 「문화기본법」의 기본이념, 즉 문화에 관한 국민의 ‘권리’에 기인하여 정부계획과 정책에서 개인의 문화 표현과 활동, 문화의 다양성, 자율성, 창조성의 가치들이 조화롭게 실현되어야 함을 더욱 강조하고 있다. 관련 연구 및 평가수행 시기에 따라 정립, 개발된 문화영향평가 지표의 변천사를 <표 1>로 정리하였다.

〈표 1〉 문화영향평가 지표 정립 및 개발의 변천사

연도	평가지표 핵심 내용	평가항목		평가지표
문화영향평 가제도 연구 (2003)	국민들의 삶의 종합적인 상태와 문화의 수준 및 발전을 진단하는 평가지표를 도출함	국가 차원	국경목표	문화적 가치의 사회적 확산을 위한 국경목표와 제안 여부 평가
			분야별 국정과제	문화정책과 타 정책과의 유기적 시너지 효과 증대에 관한 과제의 포함 여부
			중앙부처 및 지방자치단체	문화적 악영향 최소화 방안 및 문화정책과의 유기적 연계와 협력방안 평가
			문화관광부	문화관광부의 권고나 요구사항에 대한 수용 정도
		생활 차원	문화적 역량	자기개발성 / 쾌적성 / 심미성 / 자율성 / 접근성 / 편의성 / 다양성
			문화민주주의	민주성 / 공익성 / 소수자 배려 / 다양성
			공동체 형성	공공성 / 지역성 / 정체성 / 연대성 / 자치성
			생태학	자연친화성 / 다양성
		문화적 생산과 전문성	창의성 / 고유성 / 효율성 / 타당성	
문화적 가치의 사회적 확산을 위한 제도 도입 방안 연구 (2004)	보다 본질적인 문화에 대한 접근을 기반으로 '문화적 가치'와 '문화적 권리' 및 세부지표를 형성하고, 이들 간의 상호관계가 이루어지도록 함	문화적 가치 (가치의 침해 여부)	사회발전 / 창조성 / 문화자원 / 다양성 / 사용과 향유	
		문화적 권리 (권리의 훼손 여부)	(사회발전) 문화 환경 / 문화공동체 형성 / 문화정체성 확보 (창조성) 문화활동(창작) 참여 (문화자원) 유·무형 문화유산 보존 (다양성) 의사·표현·정보의 자유 / 믿음·사상에 대한 자유 (사용과 향유) 문화접근성	
문화영향평가 지표개발 및 법제화 방안 연구 (2006)	문화영향평가가가 추구하는 최고의 정책목표를 '문화적 발전'에 두고, 정량적으로 측정 가능한 지표체계를 개발함	창조	공급자의 창조성 / 수요자의 창조성 / 전문가 및 시민의 창조성	
		계승	문화유산 보존 / 기존의 공동체망 보존 / 지역고유문화 보존	
		관용	개방적 문화수용 / 소수문화에 대한 관용	
		형평	계획의 민주성 / 계획의 시민참여	
		신뢰	정책의 실현가능성 / 정책의 투명성	
문화영향평가 실행을 위한 기초연구 (2013)	'정책목표-상위지표-하위 지표' 체계에 따라 규범적 성격의 평가제로서 가치 중심의 정성적 지표를 통해 정책목표 및 핵심가치 제고 여부를 서술형으로 평가함	문화 기본권 보장	평등/다양성	문화적·지역적 격차 / 문화의 지역·집단 간의 불균등 / 문화적 차이·다양성 / 특정 집단 등에 대한 고정관념
			자유/자율	문화향유 및 창작 기회 균등 / 소외 집단이나 계층 / 문화향유 및 창작에 따른 표현의 자유와 자율권 저해
			소통/교류	새로운 문화·트렌드 접촉 및 타 문화 간의 소통, 교류 기회 / 문화유산 보존 및 계승에 저해 또는 보존을 위한 노력
		문화 정체성 확립	정신문화/ 관습	전통적 관습·통념·가치관 해체에 대한 영향 / 문화유산 보존 및 계승에 저해 또는 보존을 위한 노력
			문화유산/ 계승	전통적인 문화경관을 보존·발전하는 데 저해요소 / 전통문화를 기반으로 상생발전의 저해
			상생/발전	우리 문화를 알리고자 하는 노력 / 문화융합 및 복합을 통한 새로운 문화발전의 방해

〈표 계속〉

연도	평가지표 핵심 내용	평가항목		평가지표
문화영향평가 실행에 관한 연구 (2014)	핵심가치인 문화기본권 및 문화정책성 강화를 위하여 정책 및 계획 주체들이 추진과정에서 고려해야 할 사항을 중심으로 정량적, 정성적 지표를 동시에 구성함	문화 기본권	소극적 권리	문화인프라 충분성 / 문화인력 배치계획 / 문화프로그램 계획 / 문화재정확보 정도
			적극적 권리	문화 수요와 표현 충족 / 문화 장벽과 차별 해소
		문화 정책성	지역 고유성	지역 고유자원 보호, 지역 고유자원 활용
			공동체 소통 · 발전	지역주민 참여와 소통, 지역공동체 상생 및 발전
2015년 시범 평가	제시된 공동 평가지표를 기본으로 정책(계획)의 특성을 고려하여 평가기관이 자체적으로 개발한 평가지표를 추가할 수 있게 함	문화기본권	문화격차에 미치는 영향	
			표현 및 참여에 미치는 영향	
			문화다양성에 미치는 영향	
		문화정책성	문화유산에 미치는 영향	
			문화적 경관에 미치는 영향	
			공동체에 미치는 영향	
2016~ 2019년 본평가	6개의 평가지표, 12개 세부지표(8개 필수지표, 4개 선택지표)로 구성하여 각 지표별 핵심개념, 범주, 판단기준을 사전에 제시하여 평가의 타당성을 높임	문화기본권	문화향유에 미치는 영향 (문화접근성, 문화향유수준)	
			표현 및 참여에 미치는 영향 (표현 및 참여 기회, 생활문화예술 참여)	
		문화정책성	문화유산 및 문화경관에 미치는 영향(문화유산 및 문화경관의 보호/활용)	
			공동체에 미치는 영향 (사회적 자본, 문화공동체)	
		문화발전	문화다양성에 미치는 영향 (문화적 종 다양성, 소수집단의 문화적 표현)	
			창조성에 미치는 영향(창조자본, 창조기반)	
2020년 본평가	2019년까지 사용된 지표에서 세부지표의 개수 및 일부 용어와 그 정의가 조금 개편되었음	문화기본권	문화향유에 미치는 영향 (문화향유권, 문화환경권)	
			표현 및 참여에 미치는 영향 (문화참여권, 정보문화 향유권)	
		문화정책성	문화유산에 미치는 영향 (문화유산 보호, 문화유산 향유권)	
			공동체에 미치는 영향 (지역공동체, 갈등발생 가능성, 사회적 합의)	
		문화발전	문화다양성에 미치는 영향 (문화다양성 권리, 문화평등권, 문화격차)	
			창의성에 미치는 영향 (창의성 발전, 미래지향성)	

김효정(2013), pp.11-14; 정정숙 외(2014), pp.53-61; 양혜원(2017), pp.32-42; 한국문화관광연구원(2020), pp.15-30의 내용을 바탕으로 저자가 재구성함

3. 선행연구 고찰을 통한 문화영향평가 지표의 한계점

문화영향평가의 제도적 정착을 위한 선행연구들은 문화영향평가 시범평가가 끝나가는 2015년 이후부터 활발히 진행되었다. 그 중 몇몇 연구들은 문화영향평가 수행의 전반적인 현황 파악 및 시사점의 내용을 포함하면서 지표가 갖는 문제점들을 일부 논의하는 방식을 띄고 있었다. 예로, 한승준·정상철·양혜원·채경진(2017)은 2014~2015년에 걸쳐 2년간 진행된 시범평가와 2016년 본평가 과정을 통해 발전한 문화영향평가 공통지표 및 표준화된 평가도구들이 평가결과의 비교가능성과 신뢰성을 제고하기 위한 노력이었음을 밝혔다. 그럼에도 불구하고 문화영향평가 지표를 구성하고 있는 핵심개념에 대한 추상성이 높고, 평가자 개인의 자의적인 해석이 평가에 투여될 가능성이 높음을 문제점으로 지적하고 있다. 이 때문에 평가수행기관, 혹은 평가자 개인의 전문성과 역량에 따라 문화영향평가 지표 해석이 다르고, 서로 다른 평가의견을 통일하여 평가결과 및 향후 정책에 적용하는 것 또한 어려운 경우들이 많다고 보고 있었다.

사실 문화적 영향력을 평가한다는 것에 있어 ‘문화’의 범위를 어디까지 두고 그에 맞는 평가지표를 채택하는 기준을 세우는 것은 매우 까다롭고 어려운 일이다. 전 세계의 문화영향평가수행과 관련한 연구들을 살펴본 Partal & Dunphy(2016)도 문화영향평가의 핵심과제 중 하나가 ‘문화’를 정의내리고, 이를 통해 문화영향평가를 이해하는 것이라 하면서, 문화를 어떤 하나의 개념으로 정의한다는 것이 매우 어려운 작업이라 하였다. 예를 들어 유네스코와 같은 국제기구에서는 문화유산, 전통과 관련된 개념들이 문화의 핵심어로 이해되는 움직임이 크다. 반면, 고속도로 연장사업과 같은 일반 지역개발 사업의 문화영향평가를 제안한 캐나다의 맥켄지 벨리 심의위원회(Mackenzie Valley Review Board)의 경우, 개발사업에 의해 영향을 받을 원주민들의 ‘문화’를 전수되어온 지식, 존경받는 연장자들에서부터 지켜온 가치, 역사, 정신적인 무형의 관습, 언어, 유산, 지역명, 그 외 지역과 연결된 가치 등으로 다양하게 해석하고 있다(Partal & Dunphy, 2016; 이상열·이경진·안지현, 2018). 고정민·박지혜(2017)는 2019년까지 사용된 문화영향평가 세부지표 가운데 ‘문화다양성’, ‘창조자본’, ‘창조기반’과 같은 용어에 대해 학자들마다 해석이 달라서 평가를 수행하는 개인, 혹은 기관들조차도 지표의 개념적, 조작적 정의를 내리는 데 어려움을 겪는다고 하였다. 이렇듯 문화를 바라보는 사람과 집단들의 시각이 어디에 집중되어 있느냐에 따라 문화에 대한 정의와 해석이 다른 점을 고려할 때, 문화영향평가도 정책대상이 갖는 문화적

영향력의 범위 설정을 명확히 하고, 그에 맞는 객관적인 지표 설정을 보다 깊이 고민해야 하는 것이다.

한편, 문화영향평가 지표 연구의 또 다른 축은 특정 분야의 문화영향평가 수행에 있어 향후 지표의 활용 개선 방안에 대한 논의이다. 먼저 채경진(2017)은 2016년 문화영향평가 본평가로 수행된 문화재 정책에 사용된 공통지표를 중심으로 지표들 간의 인과경로 설정 검증을 통해 지표 간 영향관계를 분석하였다. 그 결과, 문화유산, 접근성, 문화향유, 참여, 공동체, 창조성의 지표들 간 인과성이 다양한 방향으로 나타남을 확인하였다. 그래서 향후 문화영향평가의 다양한 대상들이 발생할 때, 대상유형별 평가지표의 접근방식이나 지표별 비중 등을 다양화할 수 있음을 시사하였다. 또, 김인서·나주몽(2018)은 2016년에 실시한 문화영향평가 중 5개 지역 도시재생사업 평가에 사용된 문화정체성 지표를 중심으로 사업별 특성에 따른 평가 결과의 편차점을 살펴보았다. 분석 결과, 5개의 도시재생사업이 유형별 각기 다른 특성을 갖고 있음에도 불구하고, 문화영향평가의 결과가 대부분 비슷하였으며, 문화정체성의 하위 세부지표를 해석하는 관점, 그리고 사업 특성에 따라 조사, 평가해야 하는 목적, 관점이 다르게 나타나기 때문에 5개 사업 유형별 설문조사의 평가방법도 모두 다르고, 세부지표의 판단 근거 또한 차이가 있음을 발견했다. 그래서 향후 문화영향평가의 제도적 신뢰성, 타당성을 제고하기 위해선 대상사업의 유형화 및 해당 유형의 특성을 고려한 평가지표와 이에 대한 적절한 해석, 지침 등이 함께 마련되어야 함을 주장하였다. 최근 연구로 허은진·김영주(2021)는 2020년 문화영향평가 세부지표 중 소지표로 분류할 수 있는 14개 핵심가치의 타당성에 대해 적절성, 합치성, 소통성의 차원에서 전문가 대상 델파이조사를 통해 분석하였다. 그 결과, 위 세 차원 가운데 문화영향평가 지표의 14개 핵심가치는 소통성, 즉 지표의 모호성 때문에 이해관계자들 사이에 해당 지표의 개념에 대한 소통이 제대로 발휘되지 못함을 확인하였다. 그래서 위 연구자들은 핵심가치에 대한 소통성을 제고하기 위해 지표의 용어를 재정비할 필요가 있고, 그 명칭이나 설명을 개선하여 평가 이해관계자들이 보다 직관적으로 이해하고 소통할 수 있는 문화영향평가 지표로 거듭나야 함을 주장하였다.

이상 문화영향평가 지표에 관한 선행연구들의 논의를 통해 알 수 있는 것은, 학자들은 공통적으로 문화영향평가 지표가 갖는 정의, 개념의 불명료함으로 인해 나타나는 지표의 해석 및 평가 범위 설정의 부정확함의 문제를 지적하고 있다. 또한 평가자마다 갖고 있는 개인의 전문 분야, 경력, 역량 등으로 인해 각 세부지표에 대한 해석이 다르게

나타날 수 있는 가능성을 문제제기하였다. 나아가 평가대상 사업 유형별로 지표의 판단 근거, 또 지표별 인과관계에 의한 지표 간 영향력 발생에 따라서도 지표가 여러 갈래로 해석될 수 있음을 파악하였다. 결국 일련의 여러 논의들을 종합해서 볼 때, 문화영향평가 지표는 핵심 및 세부지표별 정의와 개념의 비적절성, 비정확성의 한계가 드러나고 있으며, 이는 곧 평가결과의 신뢰성, 유효성, 타당성의 문제로 직결된다. 그러므로 향후 문화영향평가 지표가 갖는 한계점을 실증적으로 밝히고, 이를 극복하여 평가자들로 하여금 효과적인 평가수행이 이루어질 수 있는 실천적 방안이 도출되어야 한다.

Ⅲ. 편차분석 및 의견조사를 통한 문화영향평가 지표 분석

1. 분석 대상 및 방법

선행연구 고찰을 통해 살펴본 문화영향평가 지표의 문제점들, 특히 지표에 대한 해석과 인식의 차이로 인해 나타날 수 있는 평가 결과의 편차 가능성을 실증적으로 분석하기 위해, 본 연구는 문화영향평가 약식평가에 한해 전문가 평가위원들이 지표별로 도출한 평가 점수 자료와 평가위원들의 의견조사 자료를 토대로 문화영향평가 지표가 갖는 문제점들을 분석해 보고자 한다.

본격적인 분석에 앞서 문화영향평가 약식평가에 대해 간략히 설명하고자 한다. 2018년부터 시작됐던 자체평가의 일환인 문화영향평가 약식평가는 정책 소관기관인 중앙 및 지방자치단체의 정책 담당자가 체크리스트 방식을 활용하여 해당 정책 계획이 갖는 문화적 영향력을 스스로 점검하고 평가하는 방식이다. 보통 문화영향평가 약식평가는 정책 담당자들이 작성, 제출한 평가서 및 현황자료들을 기반으로 3~4인의 전문가 평가위원들이 평가 내용을 검토하고, 정책적 제언 및 개선방안을 제시하는 절차로 진행된다. 그래서 약식평가는 정책 담당자가 직접 문화영향평가서를 작성하는 과정을 통해 국가 및 지방자치단체 등이 문화영향평가의 취지와 특성을 이해하고, 정책의 수립 과정에서 문화적 영향을 고려할 수 있는 기회를 증대시키기 위한 목적을 갖고 있다. 현재까지 진행된 문화영향평가 약식평가는 2018년 10건, 2019년 18건, 2020년 15건, 총 43건이 진행되었으며, 평가대상 유형은 국토교통부가 실시하는 도시재생 뉴딜사업, 문화체육관광부가 실시하는 문화도시 조성사업, 문화재청이 실시하는 근대역사문화공간

재생 활성화 사업이 대표적이다.

분석 대상은 다음과 같다. 먼저 전문가 평가위원들의 지표별 평가 점수는 2019년과 2020년 가장 최근 실시되었던 문화영향평가 약식평가를 대표 기준으로 선정하였다. 위 두 해를 선정한 주된 이유는 지표 설정에 있는데, 2019년 약식평가는 2016년도부터 사용했던 3개 평가영역 및 6개 평가지표, 12개 세부지표(고려사항) 체계를 사용하였으며, 2020년 약식평가는 동일한 평가영역과 평가지표와 더불어 세부지표를 일부 보완한 14개의 세부지표(핵심가치) 체계를 기반으로 평가를 진행하였다. 그래서 일부 지표들의 수정보완을 통해 지표에 대한 평가자들의 해석과 평가 결과 점수의 편차 변화가 실제로 이루어졌는지를 알아볼 수 있을 것으로 판단하였다. 구체적인 분석 대상은 2019년 문화영향평가 약식평가 18건에 한해 전문가 평가위원 48명, 2020년 문화영향평가 약식평가 15건에 한해 전문가 평가위원 60명이 도출한 지표별 평가 결과 점수 자료이다. 특별히 2020년 약식평가는 현장조사 이전의 초안평가, 현장조사 이후의 본평가 등 두 단계를 거쳐 평가가 이루어졌는데, 본 연구에서는 최종 점수라 할 수 있는 본평가 점수를 분석 대상으로 활용하도록 한다. 각 평가점수는 7점 척도로 해당 지표에 대한 문화적 영향을 평가위원이 주관적 판단에 의해 표시하게끔 되어 있다.

나아가 본 연구는 평가결과의 신뢰성, 객관성과 관련하여 문화영향평가 지표가 갖는 문제점들을 심층적으로 찾아보기 위해, 2020년 문화영향평가 약식평가에 참여하면서 개별 전문가 평가위원들의 의견을 종합하여 평가대상별 최종평가보고서를 작성했던 대표집필자 중 9명을 선정하여 문화영향평가 지표에 대한 전반적인 의견과 함께 평가지표별 평가위원들 간의 결과 편차 발생 원인, 본평가서 작성 이전에 진행했던 사전회의, 현장조사, 현장조사 후 질의응답 과정이 평가 결과에 주는 효과 등을 조사하였다. 9명의 조사 대상은 모두 문화영향평가에 2년 이상 전문가 평가위원으로 참여한 자들이며, 대학교수 3명, 지방자치단체 출연연구원 소속 연구자 1명, 공공예술기관 종사자 1명, 민간 연구기관 종사자 4명으로 구성되었다. 조사 방법은 조사 내용에 대해 총 7개의 서술식 문항을 담은 서면 자료를 대상자들에게 이메일로 전달하여 회신을 받았다. 조사 기간은 2021년 3월 17일부터 약 2주간 진행하였다.

분석 방법은 다음과 같다. 먼저 2019년, 2020년 문화영향평가 약식평가 총 33건의 지표별 평가 결과 점수를 토대로 표준편차분석을 통해 지표에 대한 전문가 평가위원들의 이해와 해석의 편차 수준을 비교, 검토하도록 했다. 각 자료들을 SPSS Statistics 27

프로그램을 통해 정리, 분석되었다. 그리고 대표집필자 9명의 의견조사 내용분석을 토대로 지표별 평가위원들의 평가 결과의 편차가 나타나는 원인을 뒷받침할 수 있는 의견들을 파악하여 문화영향평가 지표를 개선하고 유효하게 활용할 수 있는 방안들을 탐색하고자 한다.

2. 표준편차분석 비교 결과

2019년과 2020년 문화영향평가 약식평가서는 첫째로 문화영향평가 관련 법령들의 고려, 상위계획과의 부합성, 문화전문가의 참여, 관련 정부부처 및 지방자치단체 부서와의 연계 등을 점검하는 ‘사전 점검항목’, 둘째로 평가대상 계획에 대해 지표별 관련된 사항들의 고려 여부 수준 및 계획으로 인한 지표별 문화적 영향의 수준 등을 묻는 ‘지표별 검토 및 평가의견’, 그리고 마지막으로 ‘종합평가 및 의견’을 서술하는 형태로 구성되어 있다. 이 중 본 연구는 두 번째 평가부분인 ‘지표별 검토 및 평가’에 포함된 지표별 2개의 척도문항 점수 결과를 토대로 표준편차분석을 실시하였다.

먼저 2019년 문화영향평가 약식평가에 대해 48명의 전문가 평가위원들의 평가 결과 점수 분석 결과는 <표 2>와 같다. 표준편차분석을 살펴보면, 가장 높은 편차를 보이고 있는 지표는 ‘문화유산 및 문화경관에 미치는 영향’이었다. 다음으로 1.0 이상의 상대적인 높은 편차를 보이는 지표는 ‘공동체에 미치는 영향’, ‘문화다양성에 미치는 영향’, ‘창조성에 미치는 영향’, ‘문화향유에 미치는 영향’, ‘표현 및 참여에 미치는 영향’ 순서로 나타났다. 즉, 6개 지표 전반에서 평가자들간의 점수 편차가 일정 수준 나타나는 것으로 분석되었다. 분산의 수준을 보면 ‘문화향유에 미치는 영향’과 ‘표현 및 참여에 미치는 영향’ 지표 외 다른 지표들은 모두 평가자 개별 점수의 흩어진 정도가 상대적으로 크게 나타나고 있었다. 마지막으로 7점 척도 기준으로 평균 점수를 살펴보면, ‘문화다양성에 미치는 영향’과 관련한 두 개의 문항이 각각 3.96, 4.35로 가장 낮았다.

다음으로 2020년 문화영향평가 약식평가에 대해 60명의 전문가 평가위원들의 평가 결과 점수 분석 결과는 <표 3>과 같다. 표준편차분석을 살펴보면, 가장 높은 편차를 보이고 있는 지표는 ‘문화유산 및 문화경관에 미치는 영향’이었다. 다음으로 1.0 이상의 상대적인 높은 편차를 보이는 지표는 ‘문화다양성에 미치는 영향’, ‘창의성에 미치는 영향’, ‘문화향유에 미치는 영향’ 순서로 나타났다. 2019년 자료의 분석 결과와 비교해 보았을 때, ‘문화유산(및 문화경관)에 미치는 영향’, ‘문화다양성에 미치는 영향’은

〈표 2〉 2019년 문화영향평가 약식평가 지표별 전문가 평가위원 점수 분석

구분	문항	평가위원 수	최소값	최대값	평균	표준편차	분산	왜도		첨도	
		통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	표준오류	통계량	표준오류
1. 문화향유에 미치는 영향	1.1	48	2	6	4.73	1.125	1.266	-.651	.343	-.252	.674
	1.2	48	3	7	5.08	.942	.887	-.331	.343	-.728	.674
2. 표현 및 참여에 미치는 영향	2.1	48	2	6	4.67	1.098	1.206	-.697	.343	-.138	.674
	2.2	48	2	6	5.13	.981	.963	-1.106	.343	1.005	.674
3. 문화유산 및 문화경관에 미치는 영향	3.1	48	2	7	4.83	1.358	1.844	-.270	.343	-.861	.674
	3.2	48	2	7	5.02	1.229	1.510	-.256	.343	-.524	.674
4. 공동체에 미치는 영향	4.1	48	1	6	4.60	1.198	1.436	-.954	.343	.755	.674
	4.2	47	2	6	5.11	1.088	1.184	-1.277	.347	1.213	.681
5. 문화다양성에 미치는 영향	5.1	48	1	7	3.96	1.166	1.360	.000	.343	.607	.674
	5.2	48	1	6	4.35	1.120	1.255	-.471	.343	.515	.674
6. 창조성에 미치는 영향	6.1	48	2	6	4.71	1.091	1.190	-.922	.343	.560	.674
	6.2	48	1	6	4.71	1.202	1.445	-1.245	.343	1.469	.674
7. 문화영향평가 종합	7.1	48	2	6	4.67	1.098	1.206	-.395	.343	-.736	.674

- 주: a) 문항 1~6.1 유형 예: (평가대상) 계획은 사업대상의 △△△(지표)를 고려하여 수립되었다고 판단하십니까?
 문항 1~6.1 응답 예: 1점(그렇지 않다)~7점(그렇다)
 b) 문항 1~6.2 유형 예: 본 (평가대상) 계획이 현행대로 추진될 경우, 사업대상지의 △△△(지표)에 미치는 영향은 어떻게 변화할 것으로 예상하십니까?
 문항 1~6.2 응답 예: 1점(부정적 영향)~7점(긍정적 영향)
 c) 문항 7.1 유형 예: 본 (평가대상) 계획이 현행대로 추진될 경우, 사업대상지의 사회문화적 지속가능성은 어떻게 변화할 것으로 예상하십니까?
 문항 7.1 응답 예: 1점(부정적 영향)~7점(긍정적 영향)
 d) 문항 4.2는 결측치가 1개 발견되어 총 평가위원 수 통계량이 47로 측정됨.

〈표 3〉 2020년 문화영향평가 약식평가 지표별 전문가 평가위원 점수 분석

구분	문항	평가위원 수	최소값	최대값	평균	표준편차	분산	왜도		첨도	
		통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	표준오류	통계량	표준오류
1. 문화향유에 미치는 영향	1.1	60	3	7	5.17	1.011	1.023	.060	.309	-.547	.608
	1.2	60	3	7	5.53	.791	.626	-.857	.309	.946	.608
2. 표현 및 참여에 미치는 영향	2.1	60	3	7	5.22	.993	.986	-.348	.309	.108	.608
	2.2	60	3	7	5.42	.832	.692	-.475	.309	.325	.608

〈표 계속〉

구분	문항	평가위원 수	최소값	최대값	평균	표준편차	분산	왜도		첨도	
		통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	표준오류	통계량	표준오류
3. 문화유산에 미치는 영향	3.1	60	1	7	4.95	1.254	1.574	-.915	.309	.561	.608
	3.2	60	3	7	5.42	1.046	1.095	-.828	.309	.036	.608
4. 공동체에 미치는 영향	4.1	60	3	7	5.03	.974	.948	-.068	.309	-.484	.608
	4.2	60	3	7	5.41	.996	.993	-.825	.309	.491	.608
5. 문화다양성에 미치는 영향	5.1	60	2	7	4.17	1.251	1.565	.211	.309	-.287	.608
	5.2	60	2	7	4.58	1.198	1.436	-.499	.309	-.343	.608
6. 창의성에 미치는 영향	6.1	60	3	7	5.23	1.047	1.097	-.581	.309	-.194	.608
	6.2	60	3	7	5.41	.922	.851	-.583	.309	.095	.608
7. 문화영향평가 종합	7.1	60	4	7	5.63	.739	.545	-.549	.309	.120	.608

주: a) 문항 1~6.1, 1~6.2 유형 및 응답 방식은 <표 2>와 동일함.
 b) 문항 7.1 유형 예: 종합적으로 고려할 때, 본 (평가대상) 계획이 미치는 문화적 영향은 어떠한 것으로 예상합니까?
 문항 7.1 응답 예: 1점(부정적 영향)~7점(긍정적 영향)

공통적으로 가장 높은 표준편차값을 나타내고 있으며, 그 다음으로 '창의(조)성에 미치는 영향', '문화향유에 미치는 영향'에 대한 고려와 관련한 문항에서도 높은 표준편차값이 나타났다. 분산의 수준을 보면 '문화유산에 미치는 영향'과 '문화다양성에 미치는 영향' 또한 지표들 가운데 평가자 개별 점수의 흩어진 정도가 가장 크게 나타났다. 마지막으로 7점 척도 기준으로 평균 점수를 살펴보면, 2019년과 마찬가지로 '문화다양성에 미치는 영향'과 관련한 두 개의 문항이 각각 4.17, 4.58로 가장 낮았다.

<표 2>와 <표 3>의 결과를 비교해볼 때, 2019년과 2020년 문화영향평가 약식평가에서 전문가 평가위원이 제시한 평가 결과의 편차가 상대적으로 큰 수준에 이르는 지표들은 비슷하게 도출됨을 파악할 수 있다. 특별히 문화유산, 문화다양성에 대한 평가위원들 간의 점수 차이가 다른 지표에 비해 상대적으로 크다는 것을 알 수 있었고, 그 외에도 문화향유, 창의성에 대한 점수의 표준편차도 일정 수준 이상 나타난 것으로 파악되었다. 다만, 2019년과 비교해볼 때, 2020년에는 전문가 평가위원들의 평가 점수 표준편차가 상대적으로 크게 나타난 지표들이 감소했음을 알 수 있다. 예를 들어 2019년에는 6개 지표 대부분에서 1.0 이상의 표준편차값이 도출되었으나, 2020년에는 '표현 및 참여에 미치는 영향', '공동체에 미치는 영향'과 관련된 문항 모두 1.0 이하의 값이 나타났고, 그 외 몇몇 2019년에 표준편차가 컸던 문항에 있어 1.0 이하의 값이 도출되었다.

이와 같은 결과가 나타나게 된 원인 중 하나로, 2020년 문화영향평가 약식평가에서 처음 도입한 초안평가-본평가 제도를 생각해볼 수 있다. 2018~2019년도까지 실시했던 문화영향평가 약식평가는 정책 담당자들이 제출한 평가서 및 현황자료, 그리고 현장답사를 통해 얻은 정보들을 기반으로 전문가 평가위원들이 해당 정책 계획에 대한 문화적 영향을 검토하는 방식으로 진행되었다. 하지만 해당 자료 및 정보만으로 정확한 문화적 영향의 수준을 판단하고 평가하는 것에 한계가 있다는 지적이 평가위원들로부터 꾸준히 제기되었고 평가의 방향성, 이슈 등을 점검, 논의하기 위한 장의 필요성이 요구되어 왔다. 그래서 2020년 문화영향평가 약식평가는 이전과 달리 전문가 평가위원들의 검토 및 평가의견서 작성 방식과 현장조사 절차를 보다 세분화하였다.

먼저 전문가 평가위원들은 약식평가 현장조사 이전에 1차 초안 검토 결과를 평가지원기관인 한국문화관광연구원에 제출하도록 했으며, 현장조사를 토대로 1차 초안 검토 결과에 대한 재평가를 개별적으로 실시하여 최종 본평가 결과를 제출하는 방식으로 진행하였다. 또, 현장조사 과정에서 단순한 현장답사만 진행하는 것이 아닌 사전회의, 현장조사, 현장조사 이후 질의응답의 과정을 추가하여 평가위원들 간, 그리고 평가위원과 평가대상 사업 담당자들간에 의견을 공유, 조율할 수 있는 시간을 마련하였다. 그래서 평가위원들이 제한적인 자료와 정보로만 검토, 평가했던 1차 초안 검토 당시 가졌던 궁금증을 일부 해소하고, 지표별로 수정해야 하는 평가 내용들을 바로잡아 올바른 평가가 진행될 수 있는 여건을 마련하였다. 그래서 <표 4>는 위와 같은 과정들을 통해 문화영향평가 약식평가 초안 및 본평가 간의 점수 편차가 완화되었는지 분석한 결과를 보여주고 있다. 우선 '문화유산에 미치는 영향'의 경우, 초안에서 평가위원들 간 점수 편차가 1.247 정도 상대적으로 높게 나타났으나, 현장조사 이후 진행한 본평가에서 1.046으로 다소 낮아진 것을 볼 수 있다. 미세하긴 하나 '문화다양성에 미치는 영향'도 초안 1.287에서 본평가 1.198로 편차 수준이 낮아졌다. 하지만 그 외 초안-본평가 결과 점수는 대부분의 지표 영역에서 그리 큰 차이를 나타내고 있진 않았다. 그 이유는 다양하게 추론해볼 수 있는데, 예를 들어 평가위원 스스로 초안 검토가 충분하였고, 현장조사를 통해서 새로운 정보를 크게 얻지 못했기 때문에 초안 검토 결과를 수정할 이유가 크게 없을 수 있다. 또는 사전회의, 현장조사, 질의응답 이후 동일한 수준에서 대다수의 평가위원들이 초안 검토 결과를 수정하였을 수 있다. 그러므로 위의 일련의 과정들이 평가위원들 간 지표별 이해의 수준을 맞추고, 지표 이해의 편차를 좁혀 평가 결과를 보다 정확하게 도출하는 데 도움을 주었는지를 확인할 수 있는 절차가 더 필요하다.

〈표 4〉 2020년 문화영향평가 약식평가 초안-본평가 전문가 평가위원 점수 분석

구분		평가위원 수	최소값	최대값	평균	표준편차	분산	왜도		첨도	
		통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	통계량	표준오류	통계량	표준오류
1. 문화향유에 미치는 영향	초안	58	3	7	5.60	.793	.629	-.899	.314	1.289	.618
	본	60	3	7	5.53	.791	.626	-.857	.309	.946	.608
2. 표현 및 참여에 미치는 영향	초안	57	3	7	5.47	.826	.682	-.307	.316	.522	.623
	본	60	3	7	5.42	.832	.692	-.475	.309	.325	.608
3. 문화유산에 미치는 영향	초안	57	0	7	5.26	1.247	1.555	-1.497	0.316	4.265	.623
	본	60	3	7	5.42	1.046	1.095	-.828	.309	.036	.608
4. 공동체에 미치는 영향	초안	58	3	7	5.47	.922	.850	-.800	.314	1.034	.618
	본	60	3	7	5.41	.996	.993	-.825	.309	.491	.608
5. 문화다양성에 미치는 영향	초안	58	0	7	4.45	1.287	1.655	-.905	.314	1.362	.618
	본	60	2	7	4.58	1.198	1.436	-.499	.309	-.343	.608
6. 창의성에 미치는 영향	초안	56	3	7	5.38	.945	.893	-.563	.319	-.012	.628
	본	60	3	7	5.41	.922	.851	-.583	.309	.095	.608
7. 문화영향평가 종합	초안	54	3	7	5.50	.746	.557	-1.132	.325	1.418	.639
	본	60	4	7	5.63	.739	.545	-.549	.309	.120	.608

주: a) 평가위원 수 총 60명 중 지표 문항별 결측치가 서로 다르게 존재하여 각 지표당 평가위원 수 통계량에 차이가 발생함.

3. 대표집필자 의견 조사 내용 분석 결과

앞선 편차비교분석을 통하여 문화영향평가 지표별 평가자들간의 평가 결과 차이, 점수 분산 등이 일부 발생함을 파악하였다면, 여기에서는 평가자의 평가 결과, 편차 발생 이유와 더불어 이를 해결하기 위한 방법들을 구체적으로 탐색해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 2020년 문화영향평가 약식평가 대표집필자로 참여하였던 전문가 9명에게 관련 의견을 묻는 서면조사를 실시하였다.

첫째, 대표집필자로서 평가위원들의 지표별 평가 의견을 종합하는 과정에서 위원들 간 평가점수의 편차가 크다고 여겨지는 지표(핵심가치)가 무엇인지 질문하였다. 그 결과, 응답자들은 앞의 〈표 2〉, 〈표 3〉에서 점수 편차가 크게 나타났던 ‘문화다양성에 미치는 영향’, ‘문화유산에 미치는 영향’ 뿐만 아니라, ‘공동체에 미치는 영향’, ‘창의성에 미치는 영향’도 평가위원들 간 점수 편차가 상대적으로 높은 지표들로 꼽혔다. 추가로 ‘표현 및 참여에 미치는 영향’ 중 ‘정보문화 향유권’과 같은 세부지표도 평가위원들 간 점수 편차가 존재하였다는 의견들도 있었다. 종합적으로 볼 때 6개의 평가지표 전반적으로 평가위원들 간 점수 편차가 두루 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

평가위원들 간 평가 점수의 편차가 크다고 여겨지는 지표

교수1) 어느 한 지표에 차이가 난 것보다는 전반적으로 다 차이가 났다고 생각함.
 교수2) '문화유산에 미치는 영향', '정보문화 향유권'
 교수3) 핵심가치 중 '정보문화 향유권', '사회적 합의', '문화격차', '미래지향성'
 지자체출연연 연구자1) '창의성에 미치는 영향'의 경우 구체적인 지표가 없어 정성적 내용에 대한 평가로 진행하다보니 평가자들마다 의견이 다르게 나타남.
 공공예술기관종사자1) '문화다양성에 미치는 영향', '공동체에 미치는 영향', '문화향유에 미치는 영향'이 평가위원 간 점수 차이가 크게 나타남.
 민간연구기관 종사자1) '창의성에 미치는 영향'
 민간연구기관 종사자2) '공동체에 미치는 영향' 중 '갈등발생 가능성', '문화다양성에 미치는 영향', '창의성에 미치는 영향'
 민간연구기관 종사자3) '표현 및 참여에 미치는 영향'과 '공동체에 미치는 영향'이 부분적으로 중복된 의견들이 있었음. 또 '문화다양성에 미치는 영향'은 평가위원 간 이해의 차이에 따라 다양한 관점들이 논의되었음.
 민간연구기관 종사자4) '공동체에 미치는 영향', '문화다양성에 미치는 영향'

둘째, 평가위원들 간 평가 점수의 편차가 발생하는 원인에 대해 질문하였다. 응답자들은 기본적으로 평가위원 개인이 갖는 특성, 이를 테면 전공 및 전문분야, 평가대상지에 대한 이해도, 평가에 대한 기대 수준 등에 따라 각 지표를 이해하고 해석하는 데 차이가 발생하고 있음을 인지하고 있었다. 그래서 서로 다른 특성의 평가자에 따라 지표를 다르게 수용할 수 있는 여지가 발생할 수 있고, 이것이 결국 평가 점수의 편차와 더불어 결과의 신뢰성, 객관성을 저해할 수 있는 요인으로 작용하게 되었다. 또, 응답자들은 문화영향평가 지표의 정의와 범위, 기준이 구체적이지 못하여서 평가위원들이 지표를 해석하는 데도 차이가 발생할 가능성이 있다고 생각하였다. 위 현상으로 응답자들은 평가위원들이 저마다의 기준으로 문화영향평가의 지표 및 세부지표들을 정의하고 평가할 수밖에 없는 문제로 연결될 수밖에 없음을 시사하였다.

특별히 응답자들은 표준편차분석을 통해 가장 큰 점수 편차가 발생한 '문화유산에 미치는 영향' 지표의 경우, 평가위원들 간 점수 편차가 나타나는 원인으로 문화유산에 대한 범위를 어디까지로 볼 것인지에 대한 개별 기준이 다르기 때문에 문화유산을 정의하는 차원도 각기 다르고, 결국 평가의 내용도 달라질 것을 예상하였다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 지표를 안내하는 지침이나 평가 가이드라인에서 해당 지표의 범위를 어디까지 볼 것을 명확하게 지정해 주거나 사례를 소개하면 될테지만, 현재 문화영향평가 지침에는 '지정된 유·무형 문화재 및 문화유산, 문화경관, 그리고 지정되지 않았지만 미래 유산으로서의 가치 있는 문화재 및 문화유산, 문화경관'으로 문화유산을 광범위하게 정의하고 있다.

지표별 평가위원들 간 평가 점수의 편차가 나타나는 원인

교수1) 지표에 대한 이해도는 있지만 평가가 주관적이고 상대적이고, 평가자의 눈높이가 다른 것에 기인하는 것 같음.
 교수2) 문화유산의 범위에 대한 이해와 해석이 평가자마다 다름
 교수3) 차이가 나타난 핵심가치들에 대해 평가위원 간의 인식 차이가 존재하고, 표준적 정의의 모호함, 개념의 모호함이 존재해 평가결과가 크게 상이하였음. 또 서면자료나 현장조사만으로 해당 영향에 대해 정확히 판단하기 어려운 경우도 있음.
 지자체출연연 연구자1) 문화유산의 범위가 물리적 유형유산 외에도 무형유산, 사회적 유산 등 다양하기 때문에 그에 대한 평가위원 간 이해의 차이가 존재할 것 같음. '창의성에 미치는 영향' 또한 지표가 구체적이지 못함.
 공공예술기관종사자1) 평가위원의 지역에 대한 기본적 이해도(지역 내, 지역 외 위원 간에도 점수 편차가 있음), 평가위원의 전문 분야에 대한 기대감, 평가위원의 개인적 이해도 등이 영향을 미침.
 민간연구기관 종사자1) 기본적으로 평가지표의 이해에 어려움이 있으며, 평가위원들의 전공 차이도 영향을 있다고 판단됨.
 민간연구기관 종사자2) '공동체에 미치는 영향'은 현장의 상황을 판단할 수 있는 평가위원들의 전문분야의 특성에 따라 평가 결과도 차이가 있는 것 같음. '문화다양성에 미치는 영향'도 문화다양성에 대한 개념에 대해 평가위원마다 시각의 차이가 존재하고 평가의견 또한 차이가 나타남.
 민간연구기관 종사자3) '문화다양성에 미치는 영향'의 경우 평가위원들의 대상지에 대한 이해의 차이에 따라 성소수자와 관련된 문화적 활동, 혹은 성별 및 세대 갈등에 대한 이해 등 본인이 생각하는 어느 한 이슈에만 제한하여 문화다양성을 파악한 것으로 보임.
 민간연구기관 종사자4) 현장조사 및 질의응답을 통해 확인할 수밖에 없는 지표들이 있음. '창의성에 미치는 영향'의 경우 창의성에 대한 평가위원 간 이해의 차이가 존재하는 것 같음.

“문화다양성에 미치는 영향 지표는 평가위원들의 대상지 정체성에 대한 이해의 차이에 따라 ‘소수자 특히 성소수자와 관련된 문화적 활동’에 집중된 인식부터 ‘성별 및 세대 갈등’에 집중된 이해까지 다양한 관점에서 논의되었습니다. ‘성소수자 관련 문화적 활동’에 집중하여 해당 지표를 고려할 경우는 지방도시에서는 아직 공개적으로 논의되기 어렵다는 의견이 있었는데, 이렇게 제한된 범위에서 지표를 고려할 경우, 평가 결과가 매우 제한적일 것입니다. 이에 대해 평가자들이 문화다양성에 대한 이해를 넓힐 수 있도록 평가지침이 더욱 강조되어야 할 것 같습니다.”(민간연구기관 종사자3)

“2020년 지표에는 지표 용어에 ‘권리’라는 개념이 남용되고 있는데, 그 법적 근거를 알기 어렵습니다. 예를 들어, 문화 다양성 권리, 문화 평등권, 문화 환경권 등의 개념이 성립할 수 있는 것인지 의문인데, 그런 것들을 ‘권리’라고 말할 수 있는 근거가 명확히 제시되어야 합니다.”(교수2)

“세부지표 중 ‘문화격차’에 대한 개념적 정의가 모호하며, 평가위원마다 중시하는 사회적 소외집단이 다른 경우 평가결과가 크게 상이할 수 있습니다. 또, ‘미래지향성’은 지표에 대한 표준적 정의가 불명확하여 평가위원마다 미래적 영향의 시간적 범위, 지역 사회의 변화 가능성 판단 기준 등에 대한 견해 차이가 발생하기 쉬울 것 같습니다.”(교수 3)

“문화유산의 범위가 물리적 유형유산 외에도 무형과 사회적 유산 등의 확대된 지표를 평가로 활용하는 경우가 있어 문화유산의 정의를 명확히 할 필요가 있을 것 같습니다. 또, 창의성을 사회적 문제의 창조적 해결에서 창조적 비즈니스화까지 다양하게 해석될 수 있기에 창의성과 관련된 세부지표의 구체화 과정이 필요할 것입니다.”(지자체출연연 연구자1)

셋째, 2020년부터 새롭게 실시한 문화영향평가 약식평가 내 사전회의, 현장조사, 질의응답이 평가 결과에 미치는 영향에 대해 질문하였다. 응답자들은 세 활동에 대한 중요도를 언급하면서도, 평가위원들 간 서로 다른 지표에 대한 이해, 의견, 인지와 평가의 방향성이 조율되는 과정으로서 사전회의에 대한 중요성을 강조하고 있었다. 그래서 사전회의를 통해 지표에 대해 평가위원들이 서로 다르게 갖고 있던 견해를 스스로 조율하여 초안으로 작성했던 평가 점수 및 검토 의견을 조정할 수 있는 가능성을 높일 수 있다고 보았다. 이를 더 강화하고자 몇몇 응답자들은 사전회의를 현장조사 이외 별도의 일정으로 잡아서 평가자들 간 더 깊이 있는 논의들이 이루어질 것을 요구하기도 했다. 이와 같은 사전회의의 기능과 함께, 평가위원들은 현장조사 및 질의응답을 통해 현황자료나 자체평가서로 확인되지 못했던 정보들을 확인, 점검하는 등 사업의 실제성을 파악하게 되면서 올바른 평가가 이루어질 수 있다고 생각하였다.

사전회의, 현장조사, 질의응답이 평가 결과에 미치는 영향

- 교수1) 전반적인 현장방문의 과정이 강화되어야 한다고 봄.
- 교수2) 현장조사 전 사전회의를 별도로 하여 모든 평가위원들이 의견을 공유하고, 평가 결과 등을 사전 점검할 수 있는 단계가 필요함. 그래야 초안에서 나온 의견 차이가 어느 정도 수렴되고 조정될 수 있을 것임.
- 교수3) 사전회의를 통해 사업에 대해 평가위원 간의 견해 차이가 있는 부분을 확인하고, 의견 조율이 가능했음. 또 현장조사 및 질의응답을 통해 파악하기 어렵거나 확인이 필요한 사항들을 알 수 있었음. 다만 사전회의는 현장조사 때가 아닌 별도의 일정으로 추진할 필요가 있다고 봄.
- 지자체출연연구원1) 사전회의는 평가자들 간의 다양한 의견을 조율하고, 현장조사와 질의응답은 계획서 상의 사업의 실제성을 확인할 수 있는 계기로 의미가 있음.
- 공공예술기관 종사자1) 사전회의에서 평가위원들 간 사전 평가서를 공유하고 평가지표에 대한 의견 및 방향 공유의 과정을 거침으로써 본평가에 기여하는 바가 크다고 생각함. 그럼에도 불구하고 현장조사와 현장조사 후 질의응답이 본평가 작업에는 가장 중요하다고 생각함.
- 민간연구기관 종사자1) 계획내용에 대한 이해 차원에서 볼 때 현장조사가 가장 도움이 됨.
- 민간연구기관 종사자2) 평가서 작성에서 볼 때 현장조사나 질의응답이 중요하나, 다른 평가위원들이 지표별로 어떻게 인지하고 있고 의문을 갖는 포인트 등을 서로 이해하고 해결되는 차원에서는 사전회의가 중요하다고 생각함.
- 민간연구기관 종사자3) 현장조사 및 질의응답을 통해 평가단의 정보 부족으로 인한 선입견이나 의문은 해소됨. 다만 현장조사 이전에 추가적으로 공유할 수 있는 최근 현황자료 등이 확보되고 평가단에 전달되는 과정이 중요할 것 같음.
- 민간연구기관 종사자4) 사전회의보다는 현장조사가 보강되고 이후 질의응답 시간이 확대되었으면 함.

“사전회의를 통해서 사업에 대한 안내 및 평가위원 간의 견해 차이가 있는 부분을 확인하고 의견을 조율할 수 있었습니다. (중략) 2020년에는 사전회의를 현장조사 직전에 한 시간 정도의 시간을 할애하여 진행하였으나 충분한 의견 교환을 하기엔 통상 시간이 촉박하였으므로 사전회의 시간을 늘리거나 별도로 일정을 추진하는 것이 필요할 것 같습니다.”(교수3)

“사전회의는 초안 평가서를 평가위원들끼리 공유하고 평가지표에 대한 의견 및 방향 공유의 과정을 거침으로써 본평가서 작성에 기여하는 바가 큼니다.”(공공예술기관 종사자1)

“사전회의는 다른 전문가 평가자들이 평가대상 사업에 대해 크게 6개 지표, 작게는 14개 가치별로 어떻게 인지(긍정, 부정)하고 있고 의문을 갖는 포인트 등을 평가위원 간에 이해하는 시간이라 생각합니다. 그래서 간혹 질문하려고 한 사항이 사전회의를 거쳐서 해결되는 경우도 존재하기도 했어요.”(민간 연구기관 종사자2)

넷째, 지표별 평가 결과의 편차를 극복하기 위한 방안에 대해 응답자들은 다양한 의견을 제안하였다. 이를 테면, 현장조사에 평가대상 정책 담당자 이외에 다양한 거버넌스 주체들이 참여할 수 있도록 하고, 2020년부터 시행한 사전회의, 현장조사, 질의응답의 절차들을 적극 활용해야 하며, 평가를 위한 다양한 자료들을 충분히 확보할 수 있는 노력 등이 있었다. 하지만 무엇보다도 평가위원들 간에 지표별로 평가 점수의 편차를 좁혀 평가 결과의 신뢰를 높이기 위한 방안으로 응답자들은 지표의 정의, 범위 등을 구체화하기 위한 도구와 방법들, 예를 들어 평가위원들이 지표를 제대로 이해할 수 있도록 명확한 정의와 근거, 해당 사례 등을 포함하는 구체적인 지침이 마련되어야 할 필요성을 강조하였다. 더불어 응답자들은 지표에 대한 각 평가위원들의 판단을 조율하고 조정할 수 있는 장을 하나의 절차적 제도로 마련할 것을 주장하였다.

지표별 평가 결과의 편차를 극복하기 위한 방안

- 교수1) 평가 시 평가위원들이 보다 구체적으로 의견을 제시해 주었으면 함. 그러면 해당 평가위원이 의도하는 바를 조금이나마 파악할 수 있는 것이 용이하다고 봄.
- 교수2) 지표 각각의 개념과 범위에 대한 면밀한 재검토가 필요함. 그리고 지표의 용어, 개념들이 실제적으로 어떤 근거 하에 문화영향에 속한다고 주장할 수 있는 논리가 불분명함. 「문화기본법」의 취지와 용어에 맞추어 지표의 재검토가 필요함.
- 교수3) 평가단계에 공유할 수 있는 현황자료 등이 충분히 확보될 수 있도록 해야 함.
- 지자체출연연 연구자1) 지표의 정의, 범위 등을 명확히 하고 구체화할 필요가 있음. 또 지표가 지역고유성과 연계하여 평가할 수 있는 방안도 함께 제시될 수 있었으면 함.
- 공공예술기관 종사자1) 현장조사 및 질의응답에 있어 사업 참여자(거버넌스 주체, 시민 커뮤니티 대표 등)을 동석하는 방안이 좋을 것 같음.
- 민간연구기관 종사자1) 평가위원들 간의 회의를 통해 평가판단근거에 대한 조율이 필요함. 다만 사전회의보다는 질의응답 시간 이후로 평가위원간의 논의시간을 통해 각 지표별로 위원들 간 판단을 조율하고, 분야별 전문가의 의견을 경청하는 시간이 필요할 것임.
- 민간연구기관 종사자2) 현장조사와 질의응답이 평가요류를 줄일 수 있는 과정이라 생각함. 질의응답 때는 모든 것을 물어볼 수 없으니, 사전회의 때 핵심적으로 묻고자 하는 지표 위주로 중점적인 질의를 할 수 있는 방안이 필요함.
- 민간연구기관 종사자3) 예시를 추가하거나 평가대상지에 대한 정보를 충분히 제공한다면 평가위원들이 지표를 이해하는 데 도움이 될 것 같음.
- 민간연구기관 종사자4) 평가지표에 대해 평가위원의 이해를 위한 지침, 주요 내용 등이 별도 구체적으로 제시되었으면 함.

“평가지표의 이해를 위한 평가문항들이 여러 형태로 있는데, 평가위원을 위한 주요 내용(질문형식)을 지침에서 체계적으로 구성해서 제시해 주셨으면 합니다.”(민간연구기관 종사자1)

“지표의 표준 정의가 모호하기보다는 예시를 추가한다거나 평가대상지에서 평가신청시에 이에 대한 사전정보를 제공할 수 있도록 제안한다면, 평가위원들이 지표를 이해하는 데 도움이 될 것 같습니다.”(민간연구기관 종사자3)

“모든 평가가 시작되기 전 평가위원들 간 회의를 통해 평가근거로 제시되는 자료들이 어느 정도 판단에 영향을 미치는지에 대해 논의하거나 평가판단 근거에 대한 조율의 시간이 필요하다고 보여집니다.”(민간연구기관 종사자4)

IV. 결론

정부는 1970년대부터 정책에 문화적 관점을 대입한 평가 체계를 도입하려 노력한 이후 지금까지 다양한 연구들을 통해 정부 정책, 계획, 사업 등이 국민의 문화적 역량과 삶 향상, 문화적 가치 확산에 미치는 영향을 평가할 수 있는 지표들을 꾸준히 개발, 발전 시키고자 했다. 그 대표적인 문화영향평가 또한 지속가능한 평가 제도로써 기능을 다하고 문화적 영향을 올바르게 측정하기 위해 지표가 갖는 여러 문제점을 개선하고자 노력하였다.

그 과정의 일환으로서 본 연구는 지금까지의 연구와 실제 현장에서 평가지표와 관련된 다양한 이해관계자들의 목소리를 기반으로 문화영향평가 지표가 갖는 문제점을 해소할 방안을 찾는 데 목적을 두었다. 특히 주요 평가자인 전문가 평가위원들이 갖는 지표의 이해와 해석의 차이, 그리고 그로 인해 나타나는 평가 결과의 신뢰성과 객관성의 저해 요인이 무엇인지를 파악하고, 이를 해결할 수 있는 제도의 방향을 탐색하는 데 의의를 두었다. 그래서 본 연구는 2019년과 2020년 문화영향평가 약식평가 총 33건에서 도출된 전문가 평가위원들의 점수 자료를 기반으로 표준편차분석을 실시하여 지표별 평가위원들 간의 점수 편차가 어느 정도 나타나는지 분석하였다. 그 결과, 대표적으로 ‘문화다양성에 미치는 영향’, ‘문화유산에 미치는 영향’ 지표의 점수 편차가 다른 지표에 비해 상대적으로 크게 나타났다. 또, 2020년 문화영향평가 약식평가에서 각 평가위원들의 의견을 모아 보고서를 집필한 9명의 대표자들의 의견을 서면조사한 결과, 표준편

차분석 결과와 마찬가지로 ‘문화다양성에 미치는 영향’, ‘문화유산에 미치는 영향’ 지표와 더불어 ‘공동체에 미치는 영향’, ‘창의성에 미치는 영향’, 그리고 일부 세부지표(핵심가치)에 대해 평가위원들 간 점수 편차가 나타났음을 확인하였다. 위와 같이 지표별 평가위원들 간 점수의 편차가 나타나는 이유에 대해 대표자들은 지표의 정의, 범위, 기준이 갖는 모호성, 그리고 각 평가위원의 개인적 특성에 따라 지표를 이해하고 해석하는 사고와 역량의 차이를 대표적으로 지적하였다. 위 문제를 해결하기 위한 방안으로 9명의 대표자들 중 대다수는 2020년부터 실시한 약식평가 현장조사의 세부절차 중 사전회의가 평가위원들 간 지표 이해의 차이로 나타날 수 있는 평가 결과의 오류를 조정할 수 있는 기회이고, 평가위원들 간 점수의 편차를 극복하는 데 도움이 될 수 있는 방안으로 인식하고 있었다. 마지막으로 대표자들은 지표의 정의, 범위를 더욱 면밀히 검토하고, 공식적인 지침 안에서 이를 구체화하여 평가위원들의 올바른 평가수행을 지원할 수 있는 방법들을 모색해야 함을 주장하였다.

그간 문화영향평가는 매년 다양한 시도를 통해 평가방식, 유형, 방법 등을 조금씩 바꾸면서 제도의 발전을 일궈내는 과정 속에 있었다. 하지만 이제 본평가 6년차에 접어드는 문화영향평가가 보다 안정적으로 자리잡기 위해서, 평가 체계의 핵심인 지표가 문화적 영향을 제대로 측정하고 예측하여 평가 결과의 신뢰성과 적절성을 높이는 데 기여할 수 있는 제도적 방안이 필요하다. 현재까지 활용하고 있는 문화영향평가 지표는 2016년부터 사용된 지표의 큰 틀을 여전히 유지하고 있다. 다만 이것의 해석과 이해가 평가수행자 개개인의 전문성과 역량, 관심사에 따라 다르게 적용될 때 나타날 수 있는 평가 결과의 문제점을 극복하는 것은 여전히 가장 큰 숙제이다. 특히 지표와 관련된 문제를 해결하고자 평가지원기관으로 지정된 한국문화관광연구원 등의 경우, 전문가 평가위원뿐만 아니라, 평가대상 정책 담당자 등 다양한 평가이해관계자들이 사전에 같은 수준과 범위에서 문화영향평가 지표를 이해할 수 있는 제도와 도구, 방법들을 연구하고 발전시켜야 할 것이다. 이를 위한 하나의 시도으로써, 2020년부터 실시한 현장조사 세부절차 중 사전회의는 전문가 평가위원들 간의 지표와 평가 기준 등에 대한 차이를 발견하고, 함께 조정할 수 있는 기회를 제공한 좋은 예가 될 것이다. 앞으로 평가를 실시하기 전 바람직하고 실행가능한 평가의 가능성을 높이고, 유용한 평가설계를 선택하게끔 도와주는 평가성 사정(evaluability assessment, 박홍운, 2012)의 단계가 문화영향평가에도 적극 도입되어야 할 것이다. 그래서 평가 수행 이전에 모든 평가자들과 평가대상 사업의 이해

관계자들이 내가 평가해야 하는, 그리고 내가 평가받는 항목들이 담긴 지표들을 충분히 이해하고 합의할 수 있는 다양한 방법들이 개발되어야 할 것이다. 이를 통해 보다 신뢰 받는 평가결과를 기반으로 하는 문화영향평가 체계를 기대할 수 있게 될 것이다.

다만 본 연구는 아직 평가자들의 점수 자료만을 토대로 표준편차분석만을 실시한 탐색적 연구 수준에 머물러 있기 때문에 일차원적인 분석 결과만을 제시할 수밖에 없는 한계에 머물러 있다. 또, 문화영향평가 약식평가 대상이 적어도 2개 이상의 유형으로 분류되었으나, 각 평가대상 유형의 특성이 지표별 평가 점수에 미치는 영향에 대해서도 면밀히 검토하지 못한 결과를 제시할 수밖에 없었다. 향후 이런 연구의 한계를 극복할 수 있도록 보다 다차원적인 자료 구성 및 분석 방법들이 모색되어야 할 것이다. 또한 평가자들의 특성, 예를 들면 이들의 전공, 배경, 전문분야 등을 기준으로 데이터를 새롭게 구성하여 해당 기준별 평가위원들의 지표에 대한 이해와 해석의 편차 등을 분석할 수 있는 후속 연구가 진행된다면, 특정 평가위원들의 평가 수행을 더 효율적으로 지원할 수 있는 구체적 방안들을 모색해볼 수 있을 것으로 기대한다.○

[참고문헌]

- 고정민·박지혜(2017), 문화영향평가제도의 현실적 적용을 위한 개선방안 연구, 「문화경제 연구」, 제20권 제1호, 51-80.
- 김면·이경진·김윤경(2020), 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방향 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 김인서·나주몽(2018), 도시재생사업의 문화영향평가 지표 개선방안에 관한 연구-문화정책성 지표를 중심으로-, 「예술인문사회융합멀티미디어논문지」, 제8권 제3호, 451-466.
- 김종호(2019), 문화영향평가의 제도적 정착을 위한 정책적 과제, 「융합사회와 공공정책」, 제12권 제4호, 105-134.
- 김효정(2013), 「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 노화준(2006), 「정책평가론」, 파주: 법문사.
- 박홍윤(2012), 「정책평가론-실제와 사례-」, 서울: 대영문화사.
- 배관표·최정민(2017), 문화영향평가, 필요 최소한도의 규제로서 발전 방향, 「한국정책학회보」, 제26권 제1호, 203-225.
- 양혜원(2017), 「문화영향평가 표준평가도구 개발 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 유정주의원 대표발의(2020. 12. 2.), 「문화기본법 일부개정법률안」, 의안번호 6044.
- 이경진·안지현(2018), 도시재생사업의 문화영향평가 타당성 및 실효성 확보를 위한 소고, 「한국지적정보학회지」, 제20권 제2호, 31-49.
- 이상열·이경진·안지현(2018), 「문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 이상열(2019), 문화영향평가의 현황과 과제, 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 2019년 4월, 39-54.
- 이상열·이경진(2019), 「문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 이윤식(2018), 「정책평가론」, 제3판, 서울: 대영문화사.
- 이윤식·우윤석·이원희(2007), 영향평가의 합리성 제고를 위한 통합영향평가체계 구축방안 연구, 「정책분석평가학회보」, 제17권 제1호, 29-60.
- 이종열·도운섭·박병일·주효진(2004), 문화영향평가(Cultural Impact Assessment):

- CIA) 도입을 위한 시론적 연구, 「한국정책과학학회보」, 제8권 제1호, 198-215.
- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호(2015), 「정책학원론」, 서울: 대영문화사.
- 정정숙 외(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, 세종: 문화체육관광부.
- 정해식 · 김미곤 · 여유진 · 유진영 · 김성아(2017), 「사회통합정책 영향평가 지표개발」, 세종: 한국보건사회연구원.
- 채경진(2017), 문화영향평가(CIA) 지표의 인과관계 분석: 문화재 정책을 중심으로, 「문화정책논총」, 제31권 제2호, 217-238.
- 한국문화관광연구원(2020), 「2020년 문화영향평가 약식평가 지침」.
- 한승준 · 이용모(2016), 문화영향평가의 대상과 적용범위에 관한 연구, 「한국정책학회보」, 제25권 제2호, 337-361.
- 한승준 · 정상철 · 양혜원 · 채경진(2017), 「문화영향평가제도의 중장기 발전방안에 관한 연구」, 세종: 문화체육관광부.
- 허은진 · 김영주(2021), 문화영향평가 핵심가치지표 타당성 논의, 「문화정책논총」, 제35집 1호, 67-104.
- Partial, A. & Dunphy, K.(2016), Cultural impact assessment: A systematic literature review of current methods and practice around the world. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34(1): 1-13.

[Abstract]

Solving Problems of Differences in Evaluators' Understanding of Cultural Impact Assessment Indicators

Kim, Yun Kyoung · Lee, Kyeong Jin

The purpose of this study is to explore ways to solve problems arising from differences in the evaluators' understanding of the cultural impact assessment indicators. To this end, this study conducted a standard deviation analysis of the evaluation results submitted by 108 expert assessment committees that participated in informal cultural impact assessments in 2019 and 2020. to identify the level of score deviation among the evaluators by the indicator. In addition, opinions received from the members of nine expert assessment committees who served as the representatives of informal assessment in 2020 analyzed the discrepancy in interpretation of indicators, the cause of deviation in the assessment results, and the effects of activities conducted to resolve them. The analysis showed a relatively large deviation in the indicators of "Impact on Cultural Diversity" and "Impact on Cultural Heritage," among others. In addition, the reasons for the deviation in the results pertaining to the assessors for each indicator were derived from the differences in the definition, scope, ambiguity of the criteria, and the comprehension and interpretation of the indicators according to the individual characteristics of each assessor. To solve this problem, it is recommended that a forum should be set up for the assessment committee members to discuss, coordinate, and correlate the results pertaining to various assessors' interpretations and evaluations with each other in advance, and identify ways to help the assessors produce the most accurate results by specifying the definition and scope of the indicators.

[Keywords] cultural impact assessment, indicators, standard deviation analysis, difference in understanding and interpretation in indicators, preadjustment

Kim, Yun Kyoung_Postdoctoral Researcher, Korea Culture & Tourism Institute / Leader Author
(yul0127@gmail.com)

Lee, Kyeong Jin_Research Associate, Korea Culture & Tourism Institute / Corresponding Author
(leekj@kcti.re.kr)

포스트 코로나 시대 디지털 문화예술 정책과제의 쟁점과 방향성: 국제기구 정책 담론과 국가정책 사례를 중심으로

신혜선 · 임학순

[국문초록]

세계경제포럼에서 4차 산업혁명이 언급되면서 디지털화(digitalization)와 디지털 전환(digital transformation)에 대한 문화정책 어젠다 수립의 필요성이 대두되었다. 이후 코로나19 팬데믹의 영향으로 개인의 삶과 사회 전반이 온라인으로 빠르게 이동하면서 문화예술계에서도 디지털 환경에 적합한 정책과제 및 실행안 모색과 논의가 가속화되었다. 이러한 시대적 흐름과 필요에 따라 본 논문은 해외정책이전(cross-national policy transfer)의 개념(Dolowitz & Marsh, 2000)에 근거하여 해외정책 사례 분석을 통해 주요 정책과제 도출 및 쟁점을 탐색하는 데 목적을 두었다. 우선 OECD와 UNESCO가 제시하고 있는 문화예술 · 창의산업 정책 담론을 고찰하고, 영국과 캐나다의 디지털 문화정책을 중심으로 국가별 사례분석을 시행하였다. 세계경제포럼에서 발표한 ‘디지털 전환(digital transformation)에 따른 사회 · 경제적 변화와 기회 모형’을 분석틀로 삼아 국제기구와 국가별 문화예술 분야의 정책과제와 방향성을 분석한 결과 지속가능한 경제적 발전 모색과 문화다양성 확보가 주요 쟁점으로 도출되었다. 불확실성과 경계의 모호성이 특징인 디지털 환경에서는 영역의 구분을 초월한 네트워킹과 협업, 연구개발(R&D)과 실험적 시도 기회 지원, 새로운 비즈니스 모델의 개발, 그리고 이해관계자의 디지털 역량 강화 등이 정책과제이자 지향해야 할 방향으로 드러났다.

[주제어] 디지털 환경, 디지털 전환, 문화예술정책, 국제기구, 교훈도출

*본 논문은 한국광역문화재단연합회에서 2020년 10월에 발간한 『포스트코로나시대, 지역문화재단 방향과 과제』 중, 저자들이 조사 · 연구한 내용의 일부를 바탕으로 발전 및 재작성한 것임을 밝힌다.

투고일: 2021. 6. 10. 심사일: 2021. 7. 30. 게재 확정일: 2021. 8. 19.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2021.35.2.89>

신혜선_경희대학교 경영대학원 문화예술경영학과 강사/제1저자(hyesun.shin@gmail.com)

임학순_가톨릭대학교 미디어기술콘텐츠학과 교수/교신저자(hsyim@catholic.ac.kr)

I. 서론

2020년 초부터 코로나19 바이러스가 전 세계로 급격하게 확산되면서 국제사회는 그 이전과는 크게 달라진 사회 환경을 당면하게 되었다. 문화예술계 역시 그 변화로 인해 기약없는 활동의 중단 또는 제한이라는 큰 타격을 입게 되었다. 이에 따라, 중앙정부와 지자체는 창작과 제작, 유통, 향유를 포함한 분야 전반에 미친 영향을 경감시키고자 코로나19 긴급 대응책 마련에 나섰다. 즉각적인 대응으로서의 정책 방안은 우리나라뿐 아니라, 각국 정부에서도 모색 및 시행되었고, 범지구적으로 동일한 문제를 같은 시기에 당면하게 된 이례적이고 긴급한 상황에 빠르게 대처하고자 각국의 대응정책을 공유하고, 적용 가능한 교훈(lesson)을 도출하기 시작했다. 동시에 국제기구들은 저마다 저개발국 대상 문화·창의산업계 지원패키지 제공, 웨비나(webinar)와 온라인 토론회 등을 통한 정보교류의 활성화 등(Wahba, Ottone, & Amirtahmasebi, 2020) 대응 프로그램을 운영하였다. 그 중, OECD, UNESCO, World Bank는 보고서 발표를 통해 문화·창의분야의 경제 규모와 중요성을 상기시켜 각국 정부에 해당 분야 지원을 촉구하는 역할을 하였다. 이는 코로나19 팬데믹 상황에 따라 공중보건 관련 정책이 국민 안전을 위한 최우선순위로 재편되었고, 그 여파로 문화예술·창의산업 분야에 대한 지원과 보호가 재차 정책 후순위에 머무르게 될 수 있는 위기 상황에 대한 인식 때문으로 해석된다. 실상 현 위기상황에 대한 즉각적인 대응책과 지속적인 지원 없이는 포스트 코로나 시기에 지불해야 할 비용이 더욱 커질 뿐만 아니라, 그 회복의 과정 역시 어려울 것으로 예상되고 있어(UNESCO, 2020a), 상황 변화에 따른 유연한 대응과 체계적이고 장기적인 정책 마련이 촉구된다.

팬데믹으로 시작된 ‘사회적 거리두기’는 온라인 플랫폼을 포함한 디지털 환경에서 문화예술 활동에 참여한 경험이 적거나 역량이 갖춰지지 않은 상태에서 많은 창작자와 향유자, 관련 분야 전문가들로 하여금 디지털 세계로 계획되지 않은 이주를 강행하도록 하였다(Ponte, 2020). 이처럼 갑작스러운 비대면 사회의 도래는 디지털 가속화(digital acceleration)로 이어졌고, 디지털 환경에의 적응은 곳곳에서 디지털 격차(digital divide)와 데이터 보완 문제, 지식 재산권과 결부된 예술적 표현과 보상이라는 문제들을 수면 위로 올려놓았다(Yang, 2020). 제기된 문제들은 단기적인 대응만으로 해결되기 어려운 특성을 동반한다. 문화예술계의 지속가능성(sustainability)과 회복력

(resilience)을 위한 정책 방안을 모색하기 위해서는 아직 아날로그적인 의사결정 및 실행과정에 편중되어 있는 정책모델을 비롯한 구조적인 변화를 함께 논의해야 할 필요성이 제기되는 시점이다.

디지털화(digitalization)와 디지털 전환(digital transformation)에 대한 논의는 2016년 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)이 4차 산업혁명을 언급한 이후 전세계적으로 이슈화되면서 급진적으로 확대되었다. 2017년 한국에서도 과학·기술, 산업·경제, 사회·제도 측면에서 4차 산업혁명 대응 방안 논의가 개진되었고, 과학기술정보통신부의 주도로 범부처적 정책 추진이 이루어진 바 있다. 그러나 당시 문화예술정책은 해당 논의에서 고려되고 있지 못했던 것으로 알려진다(서우석·심보선·김혜인, 2019). 이후 2018년에 들어 한국문화예술위원회에서는 4차 산업혁명의 급진적 조류 가운데 지원사업의 방향 모색과 기초 예술 분야의 발전에 대한 연구보고서를 발간하였다. 해당 보고서의 저자들은 “문화예술 분야의 경우, 디지털 기술, 모바일 플랫폼 등 3차 산업혁명의 기술에 대해서 적극적으로 활용하지 못한 측면이 있기 때문에 4차 산업혁명에 관한 논의에서 3차 산업혁명 시대의 디지털 기술에 관한 논의”가 동시에 이루지는 것으로 진단했다(박순보 외, 2018: 87). 3차 산업혁명 시대의 디지털 기술은 제조업의 전산화(digitization)를 특징으로 하며, 3D 프린팅, 정보·커뮤니케이션의 디지털화를 포괄하는 각종 웹 기반(web-based) 서비스를 의미한다(The Economist, 2012). 이로써 문화예술계는 컴퓨터정보화 또는 데이터의 전산화(digitization)가 여전히 진행되는 과정 가운데 IoT(Internet of things), AI(artificial intelligence), 빅데이터를 핵심으로 하는 4차 산업 기술의 적용과 문화예술 영역에 미칠 영향에 대한 논의가 맞물려 시작된 것으로 나타난다(박순보 외, 2018).

주지하다시피 한국도 이미 갖추고 있던 기존 디지털 기술과 제반 인프라를 활용해 코로나19 위기 상황에 대한 즉각적 대응이 어느 정도 가능하였으나, 팬데믹은 보다 빠른 디지털 기술의 수용과 실행을 요구하고 있으며, 디지털 전환의 가속화를 견인하고 있다(Koetsier, 2020; Soto-Acosta, 2020; World Economic Forum, 2020). 이에 한국 정부는 2020년 7월 14일 범정부 차원에서 「한국판 뉴딜 종합계획」을 발표하며, ‘디지털 뉴딜’ 정책을 발판으로 현 팬데믹 위기 상황 대응을 넘어 포스트 코로나 시대를 대비할 수 있는 정책 방향을 제시하였다. 발표된 ‘디지털 뉴딜’ 정책은 4개의 추진 방향으로 구성되어 있으며, 이 중 ‘DNA(Data-Network-AI) 생태계 강화’가 핵심 추진 방향

이자 향후 디지털 전환(digital transformation) 촉진을 위한 과제이다(김경훈, 2020). 문화예술 및 창의산업 분야에 대한 ‘D.N.A. 생태계 강화’ 추진과제는 주로 AR, VR, MR, XR 기술을 활용한 실감콘텐츠 제작과 비대면 문화예술 콘텐츠 지원에 집중된 것으로 나타난다(〈표 1〉 참조). 그 밖에 ‘디지털 뉴딜’ 정책 추진과제인 교육 인프라 디지털 전환, 비대면 산업 육성, SOC 디지털화와 연계 가능한 문화예술 지원에 대해서는 직접적인 제시 내용이 없었다.

〈표 1〉 문화예술계 ‘디지털 뉴딜’ 정책 추진과제와 관련 영역

정책	추진방향	관련 투자사업 및 제도개선 추진과제	문화예술 지원 대상 및 (관련)영역
디지털 뉴딜	1. D.N.A. 생태계 강화	5G 기반 디지털 콘텐츠 SI 활용 확대 지식 플랫폼	온라인 K-pop공연, 문화예술 실감콘텐츠 제작, ‘XR 융합 프로젝트’, 온라인 미디어 예술 활동 지원, 학술지, 도서 등 디지털화 및 국제학술저널 구독 지원
	2. 교육 인프라 디지털 전환	초중고 디지털 기반 교육 인프라 조성 대학·직업훈련기관 온라인 교육 강화	-
	3. 비대면 산업 육성	소상공인 온라인 비즈니스 지원	-
	4. SOC(social overhead capital) 디지털화	도시·산단의 공간 디지털 혁신	-

자료: 「한국판 뉴딜 종합계획」(2020.7.14.)의 내용 일부 재구성.

이처럼 「한국판 뉴딜 종합계획」에서의 문화정책 관련 내용은 주로 세계경제포럼에서 제시한 ‘비즈니스 전환’에 제한되어 있다. 온라인 공연과 실감 콘텐츠 제작, 온라인 미디어 예술활동 지원 등 문화재(cultural goods)와 서비스를 생산하고 창작하는 것에 중점을 두는 양상을 드러내기 때문이다. 반면, 최근 국내 주요 문화예술정책 연구기관에서 도출한 디지털 환경에 대비한 주요 문화정책과제는 ‘이해관계자 역량 강화’와 ‘시스템 변화’를 포괄하여 디지털 제반 인프라, 법·제도(예: 저작권 제도), 민관협력 거버넌스, 관련 인력의 역량 강화, 디지털 격차 해소와 실험적·혁신적 예술창작 지원 등을 상정하고 있다(백선희·이정현·조윤정, 2020; 양혜원 외, 2020; 임학순 외, 2020). 해당 보고서들은 각각 공연예술계, 지역문화재단, 문화예술정책이라는 영역 및 정책 범위를 바탕으로 현 팬데믹 상황에 대한 대응방안 제시와 장기적인 관점에서의 현장지원 정책 방향성 논의를 담고 있다.

「한국판 뉴딜 종합계획」이 드러내는 문화예술 분야에 대한 제한적 접근은 2021년 2월에 발표된 「문화체육관광부 2021년 업무계획」에도 드러난다. 문화산업 디지털 콘텐츠 육성과 저작권 기반에 대한 정책이 두드러지는 한편, 창작활동, 예술가 지원, 문화 인프라 등 기초예술분야에 대한 지원 정책에 대하여서는 기존의 정책사업에서 예산을 증액하거나 규모를 확대하는 수준에 머무르고 있기 때문이다(문화체육관광부, 2021). 팬데믹에 대한 일반적인 대응을 넘어 디지털화의 시대적 패러다임 전환에 적합한, 보다 확장된 문화예술정책이 필요하다는 문제의식을 바탕으로, 문화예술 생태계 전반의 이슈를 포괄적이고 구조적으로 탐색할 필요성이 제기된다. 따라서 디지털 환경에 대응하는 문화예술 정책안 탐색 과정의 일환으로, 국제기구가 주도하는 거시적인 흐름(macro-trend)을 고찰하고, 그에 상응하는 해외정책 사례를 분석하여 국내 문화예술 정책 과제와 쟁점을 탐색하고자 한다.

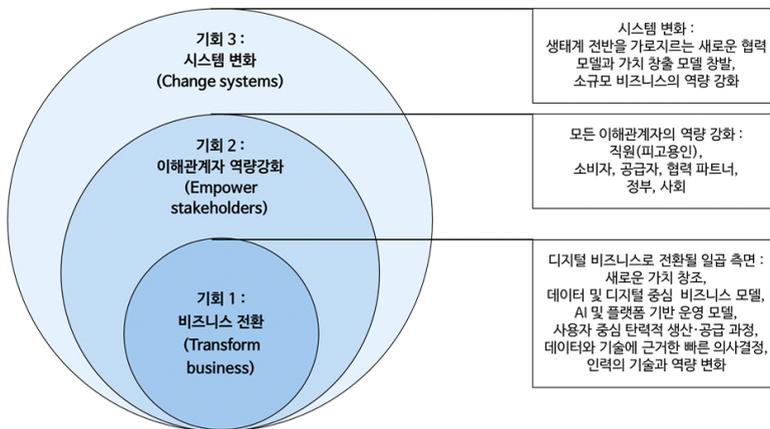
II. 이론적 배경: 디지털 전환과 교훈 도출

1. 문화예술 생태계와 디지털 전환(digital transformation)

디지털화와 디지털 전환이라는 거시적인 흐름(macro-trend)은 문화예술계에도 영향을 미쳐 새로운 형태의 심미적 경험을 창조하는 것과 시장 변화에 따른 새로운 비즈니스 모델의 필요성을 대두시켰다. 과거 한 세기의 시간적 격차를 두고 발생했던 1차, 2차 산업혁명(각 18세기 말, 20세기 초)과는 달리 3차 산업혁명(1960년대)과 4차 산업혁명의 주기는 단축되어 전환되었다. 3차 산업혁명은 ‘디지털 혁명(Digital Revolution)’이라고 불리며, 정보의 전산화(digitization)를 통해 산업의 혁신을 가져왔고 4차 산업혁명의 기반을 마련하였다. 4차 산업혁명으로의 전환 과정에서 문화예술계는 3차 산업혁명의 과정과 4차 산업혁명의 진행이 중첩되어 이루어짐에 따라 용어의 정의와 사용에 혼란을 드러내기도 한다. 따라서 디지털화 관련 용어 정의가 선행될 필요가 있다. 한국정보통신기술협회(n.d.)는 ‘전산화(digitization)’를 정보와 데이터의 형태를 아날로그에서 디지털로 변환하는 것으로, ‘디지털화(digitalization)’는 산업에서의 정보통신기술 활용이라고 정의한다. 이러한 ‘전산화’와 ‘디지털화’는 ‘디지털 전환(digital transformation)’을 위해 필요한 선행 단계이며, 디지털 전환은 사물 인터넷

(IoT), 클라우드 컴퓨팅, 인공지능(AI), 빅데이터 솔루션 등과 같은 “디지털 기술을 사회 전반에 적용하여 전통적인 사회 구조를 혁신시키는 것”으로 정의한다(n.p.). 세계경제 포럼(World Economic Forum, 2020)은 디지털 전환의 핵심을 1) 수요자 중심의 비즈니스 혁신(새로운 가치 창출)과 2) 다중 이해관계자의 역량 강화(소비자, 공급자와 파트너, 정부와 사회), 그리고 3) 선순환 시스템 구축(소규모 비즈니스 역량 강화), 세 범주로 구분하고 있다(그림 1 참조). ‘디지털 전환’은 문화예술 생태계에도 영향을 주어 가치사슬로 대변되는 창작, 제작, 유통, 소비의 과정에 변화를 가져올 것이며, 이러한 예술계의 가치사슬 변화는 시민의 문화예술 참여 환경과 형태, 예술경영 체계와 전략, 그리고 다양한 문화예술정책으로 그 영향이 확대될 것을 보인다(임학순, 2019). 현재 문화예술계 ‘디지털 뉴딜’ 정책이 ‘기회 1: 비즈니스 전환’에 대한 지원사업에 집중된 양상임을 상기해 볼 때(〈표 1〉 참조), 향후 이해관계자의 역량 강화 및 시스템 변화를 포괄한 정책을 모색해 볼 필요가 있음을 확인하게 된다. 포스트 코로나 시대의 디지털 환경에서는 ‘디지털 전환’이 가져온 변화와 시도, 기회가 생태계(ecosystems) 전반으로 확대될 것으로 예측되어 향후 정책 어젠다 설정에 있어서도 모든 사고와 활동을 포괄하는 ‘생태계 관점’에서 논의되어야 할 필요성이 제기되고 있기 때문이다(김경훈, 2020; World Economic Forum, 2020).

[그림 1] 디지털 전환(digital transformation)에 따른 사회와 경제의 변화 및 기회



자료 : World Economic Forum(2020.7.:3 & 7) 저자 번역 · 재구성

2. 정책의제설정을 위한 교훈 도출(lesson-drawing)

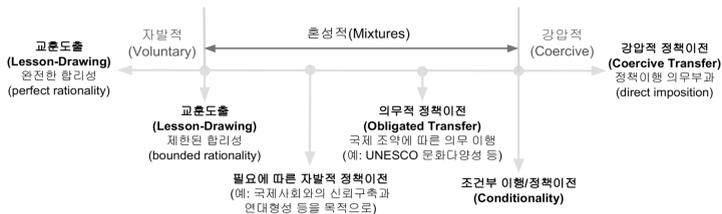
팬데믹 위기 상황 속에서 세계 여러 국가들은 코로나19 대응정책 성공사례를 자국의 정책에 적용하고자 서로 정보와 지식을 공유하고 있다. 이처럼 팬데믹과 같은 범지구적 위기 상황에서는 국가 간 정책 방안의 이전과 확산이 주요 정책결정 방법으로 활용되어 왔다(Weible et al., 2020). 그러나 위협, 불확실성, 위급함이라는 상황의 환경적 특성(Moynihan, 2009) 때문에 어느 정도 한계가 따름을 주지할 필요가 있다. 특히, 긴박함이 압력으로 작용하여 영향을 받는 정책 입안자나 정치계가 정책 이전을 서두르는 과정에서 타국의 정책 목적과 방법에 대해 부정확한 이해와 불충분한 분석 등 적절한 평가 과정을 거치지 않는 경우, 정책 이전은 실패할 수 있기 때문이다(Powell & King-Hill, 2020; Weible et al., 2020). 따라서 장기적인 관점으로 정책 이전에 앞서 다양한 정책 모델과 정보수집 과정은 정책 결정(policy-making)에 더 나은 선택을 할 수 있는 기회를 제공해준다.

정책 이전(policy transfer)에 대한 분석틀(framework)을 제시한 돌로위츠와 마쉬(Dolowitz & Marsh, 2000: 5)는 정책 이전을 다음과 같이 정의한다. 정책 이전은 “어느 한 정치적 체계(political system, 과거 또는 현재)에서 실행되었던 정책에 대한 지식정보와 행정적 신념과 제도, 방식을 다른 정치적 체계의 정책과 행정적 신념, 제도, 방식을 개발하는 데 활용하는 과정”을 의미한다. 정책 이전을 고려할 수 있는 범위는 꽤 넓다. 시간적, 지역적 제한 없이 과거에 시행되었던 정책이나, 국내 지역별(광역, 기초) 정책사례, 또는 타국의 중앙, 광역, 기초 단위 정책 중 정책 문제나 주요 배경에서 유사성을 띠는 것이라면 고려 대상이 될 수 있다. 이때 적합한 정책 선정과 성공적 이전을 위해 접근 가능한 자료를 수집하는 과정이 필수로 지목된다. 대상 정책의 목적, 내용, 수단을 명확하게 파악하고, 정책사업 및 실패 사례에 대한 자료 수집과 분석이 함께 수행되는 것이 중요하기 때문이다(Dolowitz & Marsh, 2000; Evans, 2009; Mossberger & Wolman, 2003). 또한, 해당 국가가 근거하고 있는 법·제도 구조와 맥락, 문화적 배경, 경제적 상황과 정치 방식의 유사성이 정책 이전의 성공률에 미치는 긍정적 영향도 정책 사례 선택 시 고려되어야 한다(Weible et al., 2020). 르그랜드(Legrand, 2012: 330)는 이러한 국가 간 발생하는 정책 이전(cross-national policy transfer)이 타국의 정책 성공과 실패 여부에 근거하여 실효성이 높게 점쳐지는 정책과 정책 수단을 들여오는 것이기 때문에, 이러한 측면에서 볼 때 정책 이전은 증거기반 정책 결정(evidence-based policy-making) 방법에 속한다고 보았다. 타국에서 선행된 정책 과정과 그 결

과에 대한 정보와 지식은 해당 정책에 대한 사전 예측과 평가를 용이하도록 하며, 이는 곧 사례 검증의 일환으로서 사료되기 때문이다(Mossberger & Wolman, 2003). 이 같은 정책 이전은 국가 간 정책을 조사 및 평가하여 실행되거나, 국내 지역 간 정책 이전, 또는 OECD와 UN 등 국제기구에서 협의된 정책 전략과 가이드라인이 한 국가의 정책으로 수용되는 형태로도 나타난다.

정책이전의 증가는 정보통신기술의 발전과 세계화(globalization)의 영향을 받은 것으로(Mossberger & Wolman, 2003) 이해되는 한편, 신자유주의를 배경으로 한 세계 경제가 국내경제에 미치는 영향력, 그리고 국제사회의 연대와 국제기구(예: EU, IMF, World Bank)의 정책도 주요한 영향 요인으로 지목된다(Parsons, 1996 재인용; Dolowitz & Marsh, 2000; Legrand, 2012). 예를 들어, IMF 구제금융 합의 체결과 같이 반드시 특정 정책을 이행해야 하는 경우, 체결에 따라 부과된 의무 사항을 시행하게 되는데, 이는 강압적 특성을 가진 정책 이전으로 볼 수 있다. 한편, 의무적 성격을 나타내지만, 국제사회의 연대에 참여하고, 더 나은 국제관계를 유지하기 위해 자발적 차원에서 정책 이전을 이행하는 경우도 있다. 문화예술 분야의 대표적인 사례로서 한국을 포함한 UNESCO의 회원국들은 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」에 체결하고, 자발적으로 관련된 정책을 이행함으로써 회원국의 의무를 실행한다. 이처럼 정책 이전의 동기와 의도(intentionality)가 한 국가의 안으로부터 또는 외부로부터 형성되었는가에 따라 정책 이전의 성격을 구분할 수 있다. 하지만 이론적 구분과 달리 실제 현상에서 볼 때 국제기구의 역할을 정책 이전에 대한 자발적 참여 유도 또는 강압적 이전으로 볼 것인가 사이에서 명확한 구분짓기는 쉽지 않다. 따라서, 국제기구의 주도 또는 개입을 통해 발생하는 정책 이전의 경우에는 혼성적이며 연속성을 가진 특성을 나타내는 것으로 이해하고 있다(Dolowitz & Marsh, 2000).

[그림 2] 정책이전의 연속적 범주(continuum)



자료 : Dolowitz & Marsh(2000: 9&13) 저자 번역 · 재구성.

로즈(Rose, 1993)에 따르면 “교훈 도출(lesson-drawing) 논리는 불만족스러운 정책을 개선하기 위해 시간 또는 지역적 제한에서 벗어나 유사정책을 분석하고”(신혜선 · 김인설, 2016: 112), 그 과정에서 얻게 되는 직관적 정책 시사점을 활용하는 자발성을 특징으로 한다. 또한, 정책결정과정(policy-making process)의 초기 단계인 ‘정책의 제설정(agenda setting)’에 유용한 것으로 알려진다(Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 2003). 따라서 향후 문화예술계 디지털 전환 관련 정책 어젠다 설정에 있어 생태계 관점으로 구조적 변화를 설계한다면 교훈 도출은 유용한 증거기반 정책 탐색과정이 될 수 있을 것이다. 이 과정에서 분석대상이 되는 정책사례의 완전성과 수집 가능한 지식정보의 질(quality)에 따라 합리성의 완전성과 제한성을 특징으로 구분되기도 한다. 교훈 도출에 대한 이 같은 구분은 정책사례의 지식정보 수집이 언제나 완전할 수 없다는 현실성을 반영한 것으로서 ‘제한된 합리성(bounded rationality)’이라는 불완전성이 교훈 도출 과정에서 용인되고 있음을 시사한다. 실상 정책 결정 과정에서 이루어지는 대부분의 교훈 도출은 제한된 정보를 통해 실행되기 때문에 ‘제한된 합리성’을 근거한 정책내용의 수용은 보편적인 것으로 나타난다(Dolowitz & Marsh, 2000).

3. 연구 조사 방법

본고에서는 포스트 코로나 시대의 문화정책 어젠다를 논의하기 위해 ‘디지털 전환에 따른 사회와 경제의 변화 및 기회’ 동심원 모형(World Economic Forum, 2020: 3&7)을 바탕으로 국제기구의 정책 제안과 외국 사례를 구조적으로 분석하였다(그림 1 참조). 국제사회의 정책 트렌드는 국제기구 내 회원국들의 협의와 합의를 통해 체결된 내용으로 구성되며, 각국의 관련 정책 기조에도 영향을 미친다. 일례로 미국 연방정부는 과거 OECD 문헌을 토대로 국제사회의 정책 트렌드를 검토한 후, 호주의 정책사례를 채택하여 정책 이전을 위한 분석을 시행한 바 있다(Bruel, 1996). 더 나아가 복수의 정책사례를 선정하는 ‘혼합형 검색(mixed scanning)’(Etzioni, 1967)이 활용되기도 하는데, 사례 선정 이전에 다양한 정책모델에 대한 자료 수집과 분석을 통해 적합성이 증진된 정책 이전으로서 유용하게 활용되고 있다(Mossberger & Wolman, 2003: 436 재인용).

본 논문은 미국 사례와 같이 두 단계 검토 과정과 혼합형 검색을 차용하였다. 국제기구가 발표한 정책 담론과 방향성을 우선 검토한 후, 해외 모델 정책 사례에 대한 지식정보와 행정 목표, 정책실행 방식을 검토하는 두 단계의 검토 과정을 통해 거시적 흐름과

미시적 실행 과제를 동시 탐색할 수 있도록 설계하였다. 연구 방법은 도구적 접근(instrumental case study)을 바탕으로 한 다중사례연구(multiple case studies)로서 사례분석을 통해 연구 주제에 대한 통찰적 관점을 제시하는 것에 목표를 두었다(Stake, 2000; Yin, 2009). 자료수집은 OECD, UNESCO에서 발행한 보고서와 정책 가이드라인, 로드맵 등의 회의결과 보고서, 그리고 사례 국가의 공공기관 발행 연구보고서와 논문, 통계자료, 미디어 기록 등을 활용하였다.

국제적 정책 흐름을 조망하기 위해 OECD와 UNESCO가 발표한 문화예술정책 또는 디지털 환경에 대한 회원국 정책 가이드라인 및 로드맵을 자료로 활용하였고, 해외사례 조사는 연구 주제와의 연관성과 자료의 접근성을 기준으로 영국과 캐나다의 정책 사례를 선정하여 비교·분석하였다. 영국과 캐나다의 경우, 팬데믹이 발생하기 이전부터 디지털 환경변화에 대비한 문화예술정책을 체계적으로 수립해온 선사례로 인식되고 있다(UNESCO, 2020b). 앞서 언급하였듯, 각국의 법제도와 정치 방식, 문화와 경제적 배경에서 차이를 나타내는 것이 국가사례 비교연구의 내재적 한계이다. 다만, 그러한 한계점을 국제기구 자료와 혼합형 검색이라는 연구설계를 통해 보완하여 정책사례의 목적, 내용, 수단에 대한 유의미한 교훈 도출을 할 수 있도록 노력하였다.

Ⅲ. 국제사회의 문화예술정책 담론과 방향

1. 국제기구의 디지털 환경 문화예술정책 담론

국제사회와의 신뢰 구축과 연대형성의 측면에서 OECD와 UNESCO의 문화예술정책 담론을 고찰하고, 제시된 주요 정책 현안을 살펴보고자 한다. OECD와 UNESCO의 역할과 주요 분야가 각각 경제와 문화라는 차별성을 가지고 있지만, 팬데믹 위기 상황 관련 문화예술정책 방향에 대한 두 기구의 주요 담론은 중첩된 부분을 드러낸다. 공통적으로 문화예술 및 창의산업 분야의 기술적 개선과 증진 외에도 구조적 혁신, 그리고 협력을 강조한 포용적 발전모델을 지향하고 있다는 부분이다. 예기치 못한 환경변화로 인해 그동안 수동적 태세를 나타냈던 문화예술 현장(안성아 외, 2019)에서도 디지털 기술 활용에 대한 수용도와 공감대가 증가하였다. 이렇게 형성된 디지털 전환의 모멘텀을 배경으로 OECD와 UNESCO와 같은 국제기구가 주목하는 문화예술정책의 현안과 대응 방안을 고찰하여 우리나라 중장기 디지털 문화예술정책 개발에 적용 가능한 교훈을 도

출하고자 한다.

1) OECD의 문화예술 · 창의분야 정책 담론

문화예술 생태계의 변화를 주도할 새로운 디지털 환경은 디지털 기술 활용으로 인한 전산화의 확대와 IoT, AI, 빅데이터를 적용한 문화예술 콘텐츠, 매체, 산업 구조 및 체계를 총칭한다. 이는 문화예술 가치사슬에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 예술의 경계와 정의 그리고 문화와 제도, 인간의 삶에도 지속적인 질문과 도전을 제공하며, 해당 분야의 진화에 주도적 역할을 하고 있다. OECD는 디지털화(digitalization)가 현시대의 경제와 사회, 그리고 인간 삶의 변화를 견인하는 주요 요인으로 보고, 2017년부터 디지털화와 디지털 전환에 대한 논의를 이어왔다. 더불어 코로나19 팬데믹의 충격과 여파가 산업 전 분야에 영향을 미친 가운데, 가장 큰 영향을 받은 산업 중 하나인 문화 · 창의 분야(cultural and creative sectors)에 대한 세계 각국의 코로나19 대응 현황과 향후 개선 방향을 발표하였다(OECD, 2019a; 2020). 디지털 환경이 가져올 다양한 선택과 새로운 경험 등의 혜택이 기대되는 한편, 국가별, 산업별로 AI 기술과 빅데이터 보유, 보급력, 활용 역량 등의 격차로 인한 시장 진입장벽 제한과 시장 불균형에 대한 우려가 거듭 지적되고 있다. OECD는 디지털 격차(digital divide)로 인한 잠재적 위기에 대응할 수 있는 제도적 장치 마련을 촉구하며, 디지털 전환 전략 개발 시, “접근과 활용, 혁신, 일자리(jobs), 사회적 번영, 신뢰, 시장 개방성” 측면이 상호 밀접하게 고려되어야 한다고 적시하였다(OECD, 2019a:12). 여기서 주목할 것은 OECD가 제시하는 디지털화 관련 문화정책의 방향은 수직적 발전과 함께 수평적 공생이 교차되어 나타난다는 점이다. 국가 간, 분야 및 시장 간, 사회계층 간 포착되는 디지털 격차를 해소하고 예방하기 위한, 더불어 최종 사용자의 권리가 강화될 수 있는 법 · 제도 마련 및 관련 정책이 구조적으로 재편되어야 할 필요성을 강조하고 있다(주 오이시디 대한민국 대표부, 2019).

OECD(2020)는 코로나19 팬데믹 극복방안을 논의하는 보고서에서 연계성(connectivity), 포괄성(inclusiveness), 혁신성(innovation)을 중심으로 한 문화 생태계의 세부 영역 간 상호협력 기회 창출과 디지털화에 따른 기술 혁신 강화를 주요 정책 과제로 제시하였다. 우선, 분야 간, 장르 간 연계와 포괄적인 접근은 코로나19 팬데믹으로 축소된 예술 활동을 극복하고, 아날로그적인 수익구조 및 경영방식에 대한 혁신적 개선방안을 모색하는 데 단초를 제공할 것으로 보았다. 문화 생태계(cultural eco-

systems)를 구성하는 영역이 가진 각각의 전문성과 역할 및 특성이 과거에는 독립된 전문성을 구축하고 성장을 이어가는 데 필요한 동력으로 작동했다면, 디지털 전환 시대에는 영역 간 경계의 모호성이 강조되며, 비영리, 상업, 공공 분야의 상호 연계와 협력이 주요한 전략이자 정책과제로 주목받고 있다. 예를 들면, 이미 일부에서는 시도되는 상업 예술(문화산업) 영역과 기술 중심의 산업 분야 간 연계, 그리고 문화·예술과 비(非)문화 예술계(예: 교육)의 협력 정책 방안을 꼽을 수 있다(OECD, 2020:11-12). 또한, 디지털 플랫폼을 매개로 한 교류와 분산화된 창·제작 과정은 문화예술 소비층의 확대 및 다양화와 함께 문화예술 창작 콘텐츠의 다양화에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 비대면 사회가 촉진시킨 새로운 방식의 예술 경험과 예술단체의 경영 모델 개발은 혁신성으로 대두되는 디지털 환경변화 과정에서 한동안 지속될 것으로 보인다(Ibid.:24). 따라서 앞으로의 문화·창의 분야는 IoT(Internet of things), AI(artificial intelligence), 실감콘텐츠를 중심으로 혁신적이고 확대된 소비자층을 포용할 수 있는 창작 콘텐츠의 강세에 주목하고, 그에 대한 체계적인 대응이 필요하게 되었다.

이러한 문화 생태계의 변화는 시장에만 의존할 경우, 앞서 언급되었던 기술 격차로 인해 시장의 불균형과 소수의 시장 독식이 우려된다. 따라서 구조적인 재편이 공공의 개입 및 민관 협력을 통해 실행되어야 할 필요가 있다(주 오이시디 대한민국 대표부, 2019).

〈표 2〉는 OECD가 회원국을 대상으로 수집한 문화·창의 분야 코로나19 극복 지원 정책을 항목별로 종합한 자료 중, 지원사업 중심의 단기대응정책 부분은 제외하고, ‘구조개편정책(structural change policies)’ 부분만을 채택하여 재구성한 것이다.¹⁾ ‘구조개편정책’과 관련 정책 항목은 코로나19에 대한 장기적인 대응 정책으로서 문화·창의 분야의 회복역량 강화와 디지털화 기반 수립을 위한 제도와 정책구조를 중점적으로 담아내고 있다. 구조개편정책에 해당하는 다섯 가지 세부 항목은 관련 1) 인력의 역량 강화와 2) 구조 개편에 필요한 지식정보의 지속적인 생산, 그리고 3) 근거 법제도 마련을 통한 실제 디지털 기술 활용 환경 조성 등 사이에 상호보완적 관계성을 가진다. 더불어 ‘디지털화(digitalization)’, ‘기술 혁신(innovation)’, 그리고 ‘저작권 제도(copyright

1) 원본에 제시된 국가별 팬데믹 대응정책은 공공지원방안(Public funding measures), 고용지원과 개인지원방안(Employment and individual support measures), 체납기한연장과 행정절차 간소화(Deferral of payments and easing administrative procedures), 구조개편정책(Structural Change Policies) 항목으로 구분되어 있으며, 항목을 구성하고 있는 세부 정책별 각국(회원국)의 대응 현황을 조사, 발표하였다(OECD, 2020).

〈표 2〉 팬데믹 위기 회복을 위한 문화예술 생태계 구조개선정책 (2020.9. 기준)

정책	항목	목적과 내용	대표 국가(도시)
구조개편정책 (Structural change policies)	창의인력 연수 및 고용 지원 (Training and employment of creative workers)	팬데믹 기간과 그 이후 여파가 지속되는 동안 예술인들의 창작활동 지원과 창의인력 고용기회 확대를 위한 지원사업	뉴질랜드, 대한민국, 칠레, 프랑스, 호주 등
	정책개선을 위한 분석과 연구 (Knowledge mobilisation and impact analysis)	문화가 가진 경제적 중요성에 대한 인식을 증진시키고, 팬데믹이 문화예술·창의분야에 미친 영향을 연구하여 정책 자료로 활용	그리스, 영국(런던), 미국(뉴욕시, 샌프란시스코), 캐나다(퀘벡) 등
	디지털화 (Digitalisation)	디지털 예술작품 창작, 디지털 기반시설 구축, 온라인 플랫폼을 활용한 문화예술 활동과 향유기회 확대를 위한 지원 정책	아일랜드, 영국(웨일스), 뉴질랜드, 캐나다 등
	기술 혁신 (Innovation)	문화예술· 창의분야의 기술 혁신 역량 증진을 목적으로 하는 지원 정책	독일, 일본, 멕시코 등
	저작권 제도 (Copyright licensing)	저작권과 라이선스 수입이 국가 경제에 미치는 영향과 확대된 중요성을 고려하여 관련 조세 제도와 선순환적 재정구조 구축	이탈리아, 리투아니아

자료 : OECD(2020:33-35, 51-54)의 재구성.

licensing)’ 처럼 창작과 분배, 향유를 포괄하는 가치사슬의 조직적 구조 개편방안은 2019년에 발표한 OECD 디지털화 관련 주요 논의 내용이 반영됨이 확인된다. 따라서 팬데믹 위기 상황의 극복을 위해 장기적인 대응방안은 디지털 전환의 과정을 가속화시키는 것으로 해석된다.

문화· 창의 분야의 디지털 환경 대응 정책구조에 대하여 OECD가 제시하는 내용은 기술 혁신성에 수반된 경계의 모호성과 미래 불확실성에 대한 직면, 그리고 포괄적이고 상호 연결 가능한 실험과 가능성 모색이 어느 때보다 중요해졌음을 알린다. 또한, 문화 예술 생태계를 구성하는 영역 간 협력이나 디지털화와 관련된 문화예술정책 모두 민간과 공공, 그리고 비영리와 영리 영역 간의 협력과 거버넌스가 요구되고 있다(OECD, 2020: 24-25). 이를 위해 OECD(2019b)는 행정관리의 과정 또한 사용자 중심으로 탈 중앙화될 필요가 있음을 제안한다. 문화 생태계의 내부적 협력과 연계를 통한 혁신적 변화의 실현을 강조하면서 동시에 이를 위해서는 결국 정책 어젠다 수립 외에도 행정구조의 혁신이 동시에 수반되어야 함을 주장하는 것이다.

2) UNESCO의 문화다양성 협약 이행 가이드

UNESCO는 코로나19 팬데믹으로 인해 문화예술 생태계의 가치사슬(창작, 제작, 유통, 향유방식)과 문화예술계가 입은 타격의 심각성을 강조하며, 이에 대한 위기 인식

제고와 포스트 코로나 시대 회복력 증진을 위한 방안 마련을 촉구하였다(UNESCO, 2020c). 특히, 팬데믹 종식 이후의 삶이 그 이전에 누리던 삶의 환경과 동일하지 않을 것이라는 합리적 전제를 바탕으로 물리적 공간에서 이루어지던 창작물 유통과 분배(distribution) 방식의 변화와 대응 방안 마련의 필요성을 제기하였다. 더불어 예술가, 문화예술 현장 전문가, 정책입안자, 연구자들이 논의할 수 있는 장(‘ResiliArt’)을 마련한 바 있다.

팬데믹으로 인한 디지털 콘텐츠 개발과 유통이 문화예술 및 창의산업 전반에 의존적 대체 방안으로 활용되면서 콘텐츠 산업 중심 시장과 소위 순수예술 분야의 적응 속도에 차이를 드러내었다. Netflix, Spotify 등 OTT 플랫폼의 급격한 신장과 서비스 확대, 새로운 가입자 유입이 두 영역 간의 격차를 대변한다(Vlassis, 2021). 공연예술과 시각예술 등 현장 중심의 예술 분야의 경우, 제작과 유통의 과정에서 디지털 기술 적용을 시도함에 있어 시간적 제약을 경험하고, 예술적, 심미적 경험을 디지털 방식으로 전환하는 것에 대한 한계에 봉착하기도 하였다. 때문에 순수예술 분야의 디지털 콘텐츠 제작과 유통은 팬데믹 위기 상황이 지속되는 동안 한정적인 대안으로서 바라보는 시각도 상존한다. 한편, 홍콩 아트바젤(Art Basel Hong Kong)을 비롯한 국제아트페어 사례에서는 소셜미디어를 비롯한 온라인 플랫폼에서 전시를 개최하여 관람객들의 활발한 참여를 이끌어내면서, 디지털 전환의 성공적인 사례를 남기기도 하였다(UNESCO, 2021).

이처럼 문화산업, 순수예술, 예술교육 등 분야별 처한 환경과 예술 장르별 제작, 소비, 유통의 특성에 따라 상이한 디지털화 과정과 디지털 전환의 진행 속도가 예상된다. 이것이 문화예술계의 불균형적 공급과 향유/소비, 더 나아가 문화예술 다양성의 퇴보로 이어질 우려가 크다. 디지털화로 야기될 수 있는 문화다양성 위기 문제는 4차 산업혁명과 함께 제기된 것이다. 그러나 코로나19 팬데믹 발생으로 인해 디지털화와 디지털 전환에 대한 범영역적 수요와 동기가 형성된 것이지, 새로운 디지털 환경이 형성된 것이 아님을 고려하여 UNESCO가 2017년과 2018년에 걸쳐 발표한 ‘디지털 환경에서 문화적 표현의 다양성 증진’ 협약 내용을 고찰하고자 한다.

팬데믹 상황 이전, 4차 산업혁명의 흐름에 맞추어 UNESCO는 향후 협약국들이 디지털 환경에서 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」(이하 문화다양성 협약)을 공동의 이해를 바탕으로 해석하고, 이행할 수 있도록 ‘실행 가이드라인(operational guidelines)’과 ‘오픈 로드맵(open road map)’을 발표하였다(UNESCO,

2017; 2018). 협약의 목적에 맞게 표현의 자유와 문화다양성이 디지털 환경에서도 보호될 수 있도록 가이드라인과 로드맵에서 기술적 내용과 제도적 방안을 함께 제시하고 있다. ‘디지털 환경에서의 문화다양성 이행’ 목표는 크게 ① 법·제도와 문화정책의 보완과 신설, ② 디지털 생태계의 다양화를 위한 지원사업과 정책 마련, ③ 편중되지 않은 문화적 재화와 서비스 육성, ④ 디지털 리터러시(literacy)와 기술, 능력 강화, ⑤ 인권과 최소한의 자유·권리를 육성하는 것으로 요약된다(UNESCO, 2018).

위 목표와 상세 내용을 본고에서는 ‘디지털 전환의 세 가지 기회’ 측면에서 재고찰하였다(그림 11 참조). 문화예술 가치사슬의 과정을 중심으로 제시되는 정책과제와 쟁점은 1) 시간적 동시성과 상호교류를 특징으로 하는 새로운 형식의 창의적 활동 지원, 2) 교육을 통한 디지털 역량 강화와 유관 법안 개정, 3) 거버넌스 시스템 강화와 다양한 협력 지원으로 도출될 수 있다(UNESCO, 2017; 2018). 첫째, 문화예술 분야의 디지털 비즈니스 전환과 관련하여 오프라인에서 가능했던 다양한 예술적 표현의 시도와 작품 선택의 자율성을 디지털 플랫폼에서 실현할 수 있는 기술적, 제도적 지원 마련이 제안되었다. 이는 예술의 실시간, 상호교류 특징을 충분히 구현할 수 있는 기술 개발의 필요성과 이에 대한 지원은 디지털 환경에서의 자유로운 창의적 아이디어 구현과 향유자의 체험 욕구 충족과 연관성이 깊게 나타난다. 더불어 사용자 중심의 디지털 비즈니스를 실현하기 위해 추천 알고리즘의 투명성과 분류체계 개선도 함께 지적되었다.

둘째, 디지털 환경에서의 창의성 발현과 혁신적인 예술표현을 시도하기 위해서는 활동가와 협력 인력을 대상으로 한 교육 방안이 마련되어야 한다. 연구와 개발(R&D) 지원은 새로운 예술적, 심미적 커뮤니케이션 방식을 창발함으로써 다양성 기여에 중요한 부분을 차지하기 때문이다. 특히, 예술가, 프로그래머, 엔지니어가 타 분야의 전문언어를 습득하고 상호 이해를 구축함으로써 역량을 강화하는 것은 실험과 협력 중심의 창의·예술 활동에 필수적 과정으로 이해하고 지원을 제공할 것이 촉구되었다(UNESCO, 2018). 역량 강화의 측면에서 시민들의 디지털 리터러시 교육도 주요한 정책과제로 언급된다(UNESCO, 2017). 사회 구성원의 문화향수권 보장 측면에서 디지털 리터러시 교육은 디지털 환경에서의 문화예술 접근성 신장뿐만 아니라, 콘텐츠 해석역량에도 필수적인 역량이므로 해당 교육의 중요성을 인식할 필요가 있다.

마지막으로, 민관 파트너십과 거버넌스 시스템 강화를 위한 제도적 지원 및 방안 강구의 필요성이 시스템 변화와 관련하여 제기되고 있다. 최근 증가세를 보이는 1-2인으

로 구성된 마이크로 규모 단체와 지식정보 수집과 활용에 필요한 인력 활용이 제한될 수 있는 중소기업에 대한 지원 방안과 민관 파트너십 모색은 소규모 단체의 역량 강화 측면에서 중요한 정책과제로 인식되어야 한다. 또한 다양한 규모와 비즈니스 모델을 가진 단체들의 문화예술계 참여가 관찰되는 현 상황에서 민간단체와 기업 간 협력과 다양한 거버넌스 구조 모색도 함께 풀어야 할 과제로 제기된다(UNESCO, 2018).

이로써 디지털 전환 과정에서 UNESCO가 제시하는 정부의 역할은 문화예술계 현장과 생태계 전반이 유연하게 적응할 수 있도록 과정 중심 지원과 법·제도를 포함한 환경 조성 지원 제공에 중점을 둔 것으로 확인된다(UNESCO, 2020).

2. 디지털 전환 대응 문화예술정책 전략 방안의 국가 사례

1) 영국(UK)의 디지털 문화정책 전략: 거버넌스 구축과 다원화

문화예술 생태계 전반에 디지털 기술이 미칠 변화에 대비하여 북미와 유럽의 몇몇 국가 정부는 창작(미디어아트, 융합연구, 혁신)과 소비(관광객 개발), 조직 운영 또는 경영(역량 강화, 비즈니스 모델), 그리고 예술의 상징성과 표현을 통해 발생할 사회적 영향 등을 포괄하는 영역별 문화정책 전략 개발에 나섰다(Canada Council for the Arts, 2016; 임학순, 2019 재인용). 그 가운데 영국은 팬데믹 발생 이전부터 문화예술·창의 분야 디지털화 정책을 구상하고 실행한 국가로 꼽힌다. 2017년 영국 문화·미디어·스포츠부는 기존 명칭에 ‘디지털’을 추가하여 디지털·문화·미디어·스포츠부(Department of Digital, Culture, Media and Sport, 이하 DCMS)로 변경함으로써 부처의 행정 범위와 정책 방향성이 디지털을 중심으로 전환되었음을 대내외적으로 알리고, 디지털 전환이라는 거시적인 트렌드에 적극적인 태도로 대응하기 시작했다. 이로써 영국은 DCMS의 문화예술·창의분야 정책을 통해 디지털 환경으로의 변화를 체계적으로 준비하고 있는 선사례로 인식되었다(Kulesz, 2020).

팬데믹 이전부터 디지털 문화예술정책을 시행해온 영국의 디지털 및 디지털 전환 정책은 오히려 OECD의 팬데믹 위기 극복을 위한 문화예술 생태계 구조개선정책 국가별 현황 자료(〈표 2〉 참조)에 포함되지 않았던 것으로 파악된다. 이에 따라 본고에서는 영국의 디지털 문화예술정책 사례분석을 위한 문헌자료로 코로나19 위기 상황 이전에 발간된 정책 보고서와 팬데믹 대응 방안으로 시행된 문화예술 지원사업을 포괄적으로 살펴보았다.

2018년도 ‘Culture is Digital’ 정책 보고서에 제시된 DCMS의 디지털 정책 방향은

1) 기술 활용을 통한 관객의 예술참여 확대, 2) 문화예술단체의 디지털 역량 증진과 법제도 구축, 3) 기술의 창의적 가능성 촉발을 위한 미래전략 수립으로 구성되어 있다(DCMS, 2019; Finnis & Kennedy, 2020). 영국 정부가 문화예술 디지털 정책을 추진하는 데 있어 드러난 특징은 공공기관과 민간 전문단체, 그리고 해외 공공기관 등의 네트워크로 구성된 다원적 협력관계이다. 특히, 영국의 디지털 문화정책사업의 구조와 연구·개발, 지원사업 운영, 네트워크 구축 과정을 살펴보면 네트워크 간 협력이 주요한 부분으로 작동함을 알 수 있다. 정보의 수집과 분석 및 공유, 재정자원의 투입, 단체의 역량강화 툴(tools) 제작 등의 과정에서도 공공기관 간 협력과 전문성을 기반으로 한 민간 파트너십이 일관성 있는 특징으로 드러나고 있다. 파트너십의 구성은 정책실행을 주도하는 잉글랜드 예술위원회(Arts Council England)와 국립문화유산복권기금(National Lottery Heritage Fund)의 리더십이 중심축이 되며, Nesta, Culture24, University of Leicester 등 공공기관과 민간단체, 교육기관의 협력관계를 기반으로 자료의 수집과 관리, 사업 운영의 기술 및 문화예술 전문성 확보, 전반적 정책 전략과 거버넌스 구축을 실현하고자 하였다.

팬데믹 대응 정책의 일환으로서 설치된 ‘문화적 회복과 회생을 위한 영국위원회(UK Commission for Cultural Recovery and Renewal)’ 사례에서도 문화예술 및 창의 예술분야 현장 전문가와 민간단체, 공공기관과 중앙정부 간 협력체계가 중심이 되어 각 전문분야의 현장 수요와 평가, 연구를 시행하고 있다(artscouncil.org.uk, n.d.). 거버넌스 중심의 영국 문화정책사업은 수평적 구조를 특성으로 한 디지털 환경에 적합한 모델로 사료된다. DCMS의 디지털 정책의 협력기관 중 하나인 Culture24의 CEO, 제인 피니스(Jane Finnis)는 웨일즈 예술위원회와의 인터뷰를 통해 디지털 정책의 수평적 구조와 파트너십 중심의 전략은 필연적인 것임을 설명한 바 있다.

“디지털은 수직적이지 않다. 사무실 한 쪽에 놓인 도구로 어떤 프로젝트에서 한 가지 기능만을 담당하고 그 외에는 기억나지 않는 것으로 치부되어서는 안 된다. 디지털은 수평적이며, 반드시 프로젝트와 수행과정 전반을 엮어내는 것으로서 인식되어야 한다”(Golant Media Ventures, 2017:14).

전반적인 정책실행 과정에 전제된 협력관계와 거버넌스 구조 외에도 문화예술 콘텐츠 제작 및 개발과 역량 강화를 위해서도 실무자와 전문가 간 협력체계를 구축할 수 있도록 지원사업을 운영하고 있다. 일례로 잉글랜드 예술위원회의 ‘디지털 문화네트워크

(Digital Culture Network)' 사업은 잉글랜드 전역의 문화예술분야 인력에게 기술적 역량 증진의 기회 제공을 목적으로 시행되고 있다. 해당 사업은 영국의 문화유산복권기금과의 파트너십을 통해 운영되고 있으며, 구글과의 협력관계를 추진하여 잉글랜드 전역에 연수 프로그램을 제공하였다(DCMS, 2019). 이 사업에서 주목할 것은 일명 테크 챔피언('Tech Champions')이라 명명한 기술분야 전문가들이 제공하는 교육내용의 범위이다. 교육연수의 내용은 "디지털 콘텐츠 제작, 웹디자인과 사용자 경험, 검색엔진 최적화를 통한 마케팅, 전자상거래, 고객관계관리, 디지털 전략 및 데이터 분석" 등 창작과 온라인 플랫폼에서의 제작과 분배, 그리고 마케팅과 재정, 수익관리 전반을 아우르고 있다(임학순 외 2020: 63). 즉, 디지털 환경에서 단체 운영에 필요한 지식정보의 전반을 교육하며, 예술경영 인력의 역량 강화에 기여하고자 하는 목표를 드러낸다.

연구개발을 지원하는 혁신 사업의 운영은 비즈니스 전환을 견인하는 콘텐츠 개발의 기술 도입에서도 발견되고, 향후 미래전략을 구축하는 장기적 변화 추진에도 중추적 역할을 하고 있다. 영국의 문화예술분야 디지털 정책에서 연구개발에 대한 투자가 단기적 사업과 장기적 계획을 수반하는 시스템 변화 전략에도 중요한 역할을 하고 있음은 유의미한 시사점을 제시한다. 특히, 현재 우리나라 '디지털 뉴딜' 정책에서의 문화예술분야 지원이 AR, VR, XR, 실감형 콘텐츠 개발을 위한 단기적 기술 투자에 집중해 있다는 점을 상기해볼 때, 다자간 협력 환경 마련과 탈 영역 간 협력 기회를 위해 장기적 투자의 당위성과 필요성을 드러내는 지점으로 해석할 수 있다.

영국 디지털 정책에서 데이터의 수집과 활용은 디지털 플랫폼에서 소비자의 행동 분석을 바탕으로 한 관객 개발과 전략에도 활용되며, 또한 문화예술단체의 디지털 전환 과정을 자체 평가(self-assessment)할 수 있는 지표개발('Digital Culture Code and Maturity Index')에도 활용되고 있다. '사용자 정의 접근(user-defined approach)' 방식을 활용한 데이터 가공을 통해 문화예술단체 운영 인력이 전문적인 지식이 부족하더라도 디지털 플랫폼에서의 관객 소비와 수요를 평가할 수 있는 툴을 개발하여 제공하는 것은(DCMS, 2019) 이러한 분석툴을 개발하기 어려운 소규모 예술단체의 운영과 디지털 전환 비즈니스 모델 적용에 초석을 마련해 줄 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 디지털 데이터의 이 같은 활용은 문화예술 생태계의 자생력과 지속가능성에도 일면 긍정적 기여가 가능한 정책 방안으로 평가될 수 있다.

2) 캐나다의 디지털 문화정책 전략: 비즈니스 전환을 위한 투자

캐나다 예술위원회(Canada Council for the Arts)는 2020년 4월 캐나다 연방정부가 긴급 시행한 코로나19 대응 지원금 정책이 예술 분야 종사자들에게는 실제 얼마나 실효성이 있는지 반응을 확인하고자 전국설문조사를 시행하였다. 조사를 통해 예술위원회는 팬데믹 상황에서 예술단체와 예술가 및 분야 전문가들이 처한 위기 상황과 어려움에 대한 실제적 이해를 도모하고, 예술 분야의 환경적 특성에 적합한 대응 방안을 강구하고자 하였다(Canada Council for the Arts, 2020). 시가상 팬데믹 초기 상황에 대응하는 긴급 지원 정책이었던 만큼 연방정부의 대응 지원금 정책은 보조금 지급과 임금지원 등 단기 대응 방안이 대부분이었으며, 예술 분야에 특화된 지원은 아니었다. 이러한 배경을 고려하면, 시행한 설문 응답자 중 61%가 연방정부의 긴급 지원금이 도움이 되었다고 답하기는 했으나, 프리랜서와 소규모 비영리 단체의 분포도가 높은 문화예술계가 실효성이 있는 지원을 받기 위해서는 개선된 대책안 마련이 필요했다. 설문에 응한 현장 전문가 및 예술가들 역시 지원 대상 기준을 문화예술계에 적합하게 조정할 필요가 있다고 지적하였다.

또한 캐나다 예술위원회는 ‘디지털 오리지널(Digital Originals)’ 사업을 시행하여 기존에 창작된 작품 또는 새로운 창작작품의 온라인 유통을 지원하였다. 지원금 5천 달러(한화 약 450만 원)에 한하는 소액 지원사업이기는 하나, CBC/Radio-Canada와 협력하여 해당 방송사 웹사이트와 유튜브 채널 등 온라인 플랫폼과 전문 기술력 활용 기회를 제공했다는 점에서 추가적인 의미를 발견할 수 있다. 외부 활동이 제한된 시기 동안 예술가들의 창작작품 노출 기회를 일부 확보하였을 뿐만 아니라, 예술가와 현장 인력들이 온라인 콘텐츠 제작 및 유통 과정에 참여할 수 있도록 하여 디지털 환경에 대한 이해와 역량 강화도 기대할 수 있었기 때문이다(Canada Council for the Arts, n.d.). 다만, 영국과 마찬가지로 캐나다 예술 분야의 디지털 전환 전략 방안을 거시적 관점에서 바라보고 정책의 방향성을 이해하기 위해서는 팬데믹 이전 수립된 예술위원회의 ‘2016-2021 전략계획’을 살펴보아야 할 필요가 있다.

우선 캐나다의 문화정책은 국가 정체성(national identity)을 확립하고, 이를 대외적으로 홍보하는 것을 주요 기조로 한다. 따라서 창의·문화산업의 콘텐츠 개발과 그에 따른 경제적 효과를 모색함에 있어서도 캐나다의 고유한 이야기와 국가 이미지 등의 활용이 반영되어 나타난다(Davis & Zboralska, 2018). 2017년 캐나다 문화유산부

(Ministry of Canadian Heritage)와 혁신과학경제개발부(Ministry of Innovation, Science, and Economic Development)가 발표한 창의산업위원회(Creative Industries Council) 창설계획 등 협력 정책안을 살펴보면(Government of Canada, n.d.), 디지털 전환과 창의·문화산업 환경의 변화는 이러한 캐나다 문화정책에 새로운 기회와 위기로 인식된 것으로 보인다. 특히, 인접국인 미국의 상업예술 콘텐츠와 OTT 산업의 파급력에 대응할 필요성이 한층 커짐에 따라, 자국의 디지털 미디어 콘텐츠 및 국내·외 유통/분배 구조 개발, 저작권 법안 개정, 그리고 지역 저널리즘과 공영방송의 현대화 등 예술·창의산업의 강화를 목표로 한 문화산업정책이 등장하였다(Government of Canada, 2017).

이 같은 문화정책의 조류 가운데 캐나다의 디지털 문화정책은 크게 연구와 조사, 협력과 네트워킹 중심, 실험적 시도를 특징으로 한 지원사업을 전개하고 있다. 먼저 캐나다 예술위원회는 정책 수립 준비과정으로 2016년 「디지털 세계에서 예술(The Arts in a Digital World-Literature Review)」 보고서를 발간함으로써 디지털 문화정책의 지식정보 기반을 마련하였다. 연구보고서에서 새로운 디지털 환경이 가져온 사회와 예술의 변화에 대한 담론을 고찰하고, EU, 영국, 뉴질랜드, 에스토니아 등 7개국의 예술 및 창의 산업 관련 디지털 정책 사례조사를 통한 교훈도출을 시행하였다. 이를 토대로 1) 창작과 관객참여, 2) 역량 개발, 3) 조직 개편(transformation)을 골자로 한 정책과제가 도출되었다(Canada Council for the Arts, 2016).

이어서 캐나다 예술위원회는 「2017-2021년 창의 캐나다 정책 계획(Creative Canada Policy Framework)」의 일환으로 8,850만 달러(한화 약 815억 원) 예산 규모의 디지털 전략 기금(Digital Strategy Fund) 사업을 발표하였다. 디지털 전략 기금은 4차 산업혁명에 따라 변화하는 문화·사회 환경에 캐나다 예술가와 예술 분야 종사자와 예술단체들이 디지털 환경에 대한 이해 증진과 혁신적 시도를 감행할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있다(Finnis & Kennedy, 2020). 주목할 부분은 ‘디지털 전략 기금’을 통해 예술 분야 구성원이 전반적으로 새로운 디지털 환경에 적응할 수 있도록, 그 변화의 과정에 대한 투자에 집중하고 있다는 지점이다. 또한, ‘디지털 전략 기금’은 예술 분야 종사자들의 자율적인 디지털 관련 학습과 네트워크 형성에도 활용된다. 예를 들어, ‘디지털 리터러시와 지식정보’ 사업은 예술가 및 예술단체의 디지털 관련 연구모임과 워크숍과 포럼, 그리고 연구를 통해 고안한 실험적 예술 활동을 실행해볼 수

있도록 지원하고 있다(Canada Council for the Arts, n.d.). 시범사업(pilot)을 수행하는 과정에서 반복적인 시도와 개선안 탐색이 가능한 것은 유연한 지원금 사용을 허용(Finnis & Kennedy, 2020)하기 때문이다. 사업참여 단체 및 예술가로 하여금 단기간 내 가시적인 성과를 증명해야 하는 부담을 절감해주는 사업의 특성(Canada Council for the Arts, n.d.)이 예술가 및 현장 전문가들이 기꺼이 위험부담을 감수하고, 새롭고 창의적인 실험을 감행할 수 있는 동력으로 작용할 것으로 보인다.

디지털화와 디지털 전환의 초기 단계에서 투입되는 투자성 지원은 실험적 시도에 대한 지원을 우선시하며, 지원에 대한 가시적 성과를 기대하는 것이 어려울 수 있다는 현실이 반영된 것으로 읽힌다. 실상 디지털 전략 기금과 지원사업은 장기적인 관점에서 캐나다 디지털 문화정책 초기 단계에 시행된 정책사업으로 볼 수 있다. 따라서 ‘디지털 전략 기금’ 정책은 디지털 전환의 시작 단계에서 드러날 수 있는 문제를 발견하고 개선하는 과정을 수용하기로 한 것이다.

최근 캐나다 예술위원회가 새롭게 발표한 ‘2021-26 전략계획(Reimagine the Arts: 2021-26 Strategic Plan)’에서는 디지털 혁신을 지원하는 정책 방안이 더욱 강조될 것으로 예측된다. 예술분야 종사자 대상 설문조사와 다양한 회의와 논의를 수렴하여 작성된 해당 문화정책 5개년 계획서는 디지털 전환을 지원하는 가운데 예술계의 지속가능성을 주요 기조로 내세우고 있다. 이는 팬데믹 이후 가속화된 온라인 플랫폼으로의 이주와 디지털화에 대한 투자의 혜택이 예술계에 돌아갈 수 있도록 지원 정책을 설계하려는 목표와도 연결되어 나타난다(Canada Council for the Arts, 2021). 그러나 빠른 변화의 과정에서 예술 생태계가 지속가능성과 디지털 전환을 달성하기 위해서는 지원사업의 운영 방식과 그 사업이 미리 규정하고 있는 고정된 개념에 대한 유연성 확보가 요구되고 있다(Ibid.: 20-21). 팬데믹으로 인해 경제적 자립도가 더욱 취약해진 예술계를 지원하는 과정에서, 기존의 행정 논리와 모더니즘적 사고 체계에 머물러 있는 지원사업 방식을 고수한다는 것이 얼마나 모순인지 캐나다 예술 현장에서 이의를 제기한 것이다. 이에 대한 캐나다 예술위원회의 지원사업 운영 방식이 어떻게 변화할지는 지켜보아야 하겠지만, 혁신성과 새로운 시도의 실천은 기존의 개념 정의를 뛰어넘는 창의적 사고 및 실행과정이 수반되어야 한다는 메시지는 디지털 문화정책을 담당하는 정부와 공공기관에 급진적 도전과제를 제기하는 내용으로 사료된다.

IV. 결론 및 논의: 정책과제와 주요 쟁점

〈표 3〉 디지털 전환에 따른 국제사회 문화예술정책 전략 방안

사회·경제적 환경의 변화		기회 1. 비즈니스 전환	기회 2. 이해관계자 역량 강화	기회 3. 시스템 변화
국제기구 - 문화예술정책 방향	OECD	창작, 향유 활동 디지털화, 플랫폼 기반 구축	기술혁신역량 구축, 저작권 제도	상호 연결(영역 간, 탈 영역 간 협력), 거버넌스
	UNESCO	문화예술 분야의 기술적 개발 : 디지털 환경에서의 자유롭고 다양한 예술적 경험의 구현 · 실시간, 상호교류 특성의 예술적 활동과 창작에 대한 기술적 구현 지원 · 추천 알고리즘의 개선을 통한 다양성 증진과 사용자 선택의 제한 완화 등	· 교육을 통한 디지털 역량 강화(예술가, 프로그래머, 시민 등) · 유관 법안 제·개정	· 거버넌스 시스템 강화 · 다양한 영역 간 협력 · 국제협력과 네트워킹
국가별 사례 - 정부 주도 정책 방안	영국(UK) 문화예술계 디지털 정책 방안	목표: 데이터와 디지털 기술을 활용한 관객참여 증진 방법: · DCMS의 UK 예술참여 실태조사 활용: 분석 자료를 예술단체에 제공함으로써 창작과 관객 개발에 활용할 수 있도록 지원 · 도서관, 박물관, 갤러리, 아카이브의 컬렉션 자료 전산화를 통한 관객 접근 기회 신장 · R&D 혁신사업 'Audience Lab' 운영: 로열 오페라 하우스 AR, VR 기술 활용 프로그램 개막	목표: 디지털 역량과 법제도 구축 방법: · 지적재산 관련 법안(저작권법): 관련 법안 교육연수 제공, 법 전문용어 정리 등 교육자료 온라인 제공 · 협력 파트너십 구축 기회 제공: 'Digital Culture Network' 사업 · 정부 전문 기술 및 지식 역량 강화와 활용: 'AI와 정부디지털서비스부(the Office for AI & Government Digital Service)' 설립, 인력 양성과 기술의 행정 분야 활용	목표: R&D 혁신 사업을 통한 미래전략 계획 방법: · 랩(Lab) 운영사업 개발 및 운영: 'Innovation Lab'-내셔널 갤러리와 로열 오페라 하우스 협력 사업 · 이머시브 펠로십(Immersive Fellowship): 창작인력, 극작가, 기술인력 간 협력 지원 및 인력 양성 사업 · UK-US 'One by One' 프로젝트: 영국 University of Leicester와 미국 스미스소니언 협회 주도 다자간 협력 연구 사업
	캐나다	· 창작자, 문화 기업가 (cultural entrepreneurs)에 투자-총 예산(C\$88.5m)의 25% 정도 투입 · 디지털 미디어 콘텐츠(예: 영화)에 투자 · 원주민 예술 창작자에 투자 · 차세대 예술가 및 예술 전문가 양성을 위한 문화공간 설립 기금 조성(C\$300m), 투자 · 지역 뉴스, 방송, 저널리즘의 현대화 및 디지털화 지원	· 디지털 리터러시 역량 증진 · 영화 및 영상 제작 관련 조세 제도의 현대화 및 개선 · 방송·통신 법안 개정 · 저작권 법안과 저작권 위원회 개편 · 창의산업위원회(Creative Industries Council) 창설	· 예술 분야의 조직 개편(organizational transformation) 및 새로운 운영모델 개발과정 지원 · 신용 유통 플랫폼(OTT)과의 협력관계 강화 · 디지털 세계의 문화 다양성을 위한 국제협력

본문에서는 정책 이전의 초기 단계인 정보수집과 분석의 과정으로서 국제사회의 디지털 시대 문화예술정책 트렌드와 선정한 국가별 관련 정책사례를 문헌 분석하였다. 위에 제시한 〈표 3〉은 분석내용을 종합한 것이다. 팬데믹 상황이 전개되면서 전세계적

로 디지털화와 디지털 전환에 관한 논의 및 정책어젠다 수립이 가속화된 양상을 나타낸다. 그러나 실상 2016 세계경제포럼에서 4차 산업혁명에 대한 논의가 시작된 후, 국제기구와 몇몇 국가에서는 정책 방향을 설정하였고, 이미 실행단계에 이른 국가도 있었다. 현장성과 참여가 주요한 문화예술계에서는 관련 논의 속도가 더디게 진행되었으나, 언제 끝날지 모를 팬데믹 상황은 신속한 정보교류와 대안 마련을 촉구하였다. <표 3>에 나타난 바와 같이, 문화예술 생태계의 디지털 전환 전략 방안은 분야 구성원들의 역량 강화부터 구조적 개선까지 다각적이며 총체적 변화를 제시하고 있다. 이러한 변화의 과정에서 OECD와 UNESCO는 경제적 지속가능성을 지향하면서 동시에 자칫 소외될 수 있는 소수 문화와 예술 장르에 대한 정책마련의 중요성을 강조하고 있다. 이를 바탕으로 디지털 환경에 적합한 문화정책 모델 개발을 위한 주요 정책과제와 쟁점이 다음과 같이 도출되었다.

첫째, 디지털 전환이라는 사회 환경의 패러다임 변화에 따라 문화정책과 행정구조에 있어서도 패러다임 변화가 필요하다. 무엇보다 불확실성이 주요한 특성인 디지털 환경에서 단기적 성과도는 예측 가능한 결과를 기대하고 실행하는 정책이나 지원사업의 운영과 평가는 더 이상 과거 아날로그 환경에서처럼 동일한 성과를 기대하기 어려워졌다. 대표적인 예로 오프라인을 중심으로 창·제작되었던 문화 재화와 서비스를 단순히 전산화(digitization)하여 아카이빙으로 축적하는 것은 온전한 디지털화 지원이라고 보기 어렵다. 앞서 국제기구의 정책 방향성과 해외사례가 공통적으로 가리키고 있는 것과 같이 문화예술 생태계 전반을 고려하고, 한 예술 프로젝트의 전 과정에 걸친 지원이 제공되어야 하는 시점이다. 영역과 분야를 연결하는 협력과 실험적 시도가 활성화될 수 있는 지원 방안이 확대되어야 하며, 유통과 분배가 이루어지는 온라인 플랫폼의 환경과 특성에 적합한 작품과 문화예술 서비스를 창·제작할 수 있도록 현장 예술가와 관련 전문가, 단체들이 실제적인 실험과 개발 경험을 통해 디지털 역량을 증진 및 강화할 수 있도록 예술 활동에 대한 투자와 지원이 요구된다.

둘째, 디지털 전환은 새로운 비즈니스 모델의 개발과 도입을 포괄한다. 따라서 창작 중심의 연구개발(R&D)을 넘어서 디지털 마케팅과 예술경영에 필요한 비즈니스 모델 개발을 위한 연구 지원도 필요하다. 동시에 디지털화와 디지털 전환이 문화예술 생태계에 새로운 기회를 제공하지만, 시장실패로 인한 디지털 격차와 문화예술 생태계의 내부적 불균형을 우려하여 그에 대응하는 공공지원과 정책이 함께 개선되어야 한다(OECD,

2019; 2020). 그러한 차원에서 문화예술 콘텐츠 유통을 위한 새로운 플랫폼 마련과 같은 디지털 인프라를 구축하기 위해 법·제도 마련과 지원사업 운영 등 공공 영역의 필요 역할이 있을 것이다. 그러나 기술적 전문성과 현장 밀착형 정책 수립을 위해 민간 영역과의 긴밀한 협력관계, 즉 거버넌스 체계 구축 및 강화가 중요할 것으로 보인다(OECD, 2020).

셋째, 제시된 문화정책 개발과 실행을 위해 관련 전문가, 정책입안자 및 행정가들의 디지털 역량 증진 및 강화가 중요하게 나타난다. 공공기관 인력과 정책입안자의 디지털 리터러시와 역량 강화가 공통적으로 제기되고 있는 것은 창작부터 유통, 접근 및 향유까지 문화예술 활동의 전반적인 과정에 결합되어 있는 활동의 해석 과정이 중요하기 때문으로 해석된다. 특히, 사용자 주도와 수요자 중심의 디지털 환경에서는 예술가와 문화예술 전문가들의 언어와 표현을 읽어내고 행정적으로 해석하여 업무를 수행하기 위한 소통 역량이 중요할 것으로 예상된다.

마지막으로, 디지털 전환에 대한 논의와 활용은 영역과 지역에 따라 불균형하게 이루어지고 있는 점 역시 중요한 정책 의제로 등장한다. 지역별 재정 상황과 디지털 인프라의 불균형에 대한 조사와 그에 적합한 법·제도 수립이 필요한 것으로 나타난다. 더불어 지속적인 발전(sustainable development)과 회복력(resilience)의 강화를 위해서는 이해관계자의 교육과 연수 지원이 동반되어야 할 것이다.

본고는 포스트 코로나 시대 문화예술계의 디지털 전환을 바라보며, 국제사회의 문화예술계 디지털화 정책을 통해 우리나라의 문화예술 정책과제와 쟁점을 논의하고자 하였다. 아직 팬데믹 위기가 끝나지 않은 현 상황에서 문화예술계에 대한 디지털 전환 관련 정책 논의는 우리나라를 포함한 많은 국가에서 코로나19 대응 방안의 관점에서 진행되고 있거나, 여전히 단기적 대응 중심의 초기 단계 논의에 머물러 있는 실정이다. 그러한 환경적 요인에 의해 해외정책 사례의 다양한 수렴과 적용 측면에서 한계가 따랐다. 그럼에도 불구하고 디지털 정책 구상의 시작점에서 이 논의가 디지털 환경에서의 문화예술정책 방향성에 유용한 근거 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.○

[참고문헌]

김경훈(2020). 디지털 트랜스포메이션 촉진을 위한 DNA 생태계 활성화 과제. 『AI TREND WATCH』 2020-15호. 정보통신정책연구원.

대한민국정부(2020.7.14). 「한국판 뉴딜 종합계획」. Available: https://www.moe.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?bbsId=MOSFBBS_000000000028&menuNo=4010100&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&pageIndex=1&searchNttId1=MOSF_000000000040637&searchNttId=MOSF_000000000040637

문화체육관광부(2021), 「2021년 업무계획」. Available: https://mcst.go.kr/kor/s_policy/plan2021/plan2021.jsp

박순보 외(2018), 「4차 산업혁명 시대의 문화예술지원 개선방안 연구」. 나주: 한국문화예술위원회.

백선혜 · 이정현 · 조윤정(2020), 「포스트코로나 시대 비대면 공연예술의 전망과 과제」. 정책리포트 제307호. 서울: 서울연구원.

안성아 · 안형준 · 손지현 · 표희원(2019), 「문화예술 유통 · 소비 활성화를 위한 4차산업혁명 기술 활용방안 연구」. 서울: (재)예술경영지원센터.

서우석 · 심보선 · 김혜인(2019), 「4차 산업혁명 시대의 문화정책 연구」. 서울: 문화체육관광부.

신혜선 · 김인설(2016), 공연예술창작산실 육성지원사업의 전략적 발전방안을 위한 비교 연구: 한국, 미국, 영국, 캐나다 사례를 중심으로, 『예술경영연구』, 38, 111-139.

양혜원 · 김면 · 차민경 · 김현경 · 노수경(2020), 「코로나19가 문화예술분야에 미친 영향 및 정책대응방안 연구」. 서울: 한국문화관광연구원.

임학순(2019), “제4차 산업혁명 시대의 문화정책,” 박광국(편저), 『문화와 국민행복: 문화국가 만들기』, 서울: 대영문화사. 281-308.

임학순 · 오현주 · 신혜선 · 김세희 · 이정숙(2020), 「포스트코로나시대, 지역문화재단 방향과 과제」. 한국지역문화정책연구소.

주 오이시디 대한민국 대표부(2019.7.), 「디지털화 관련 OECD 주요 논의 · 연구 결과 및 시사점」. Available: https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20806/

view.do?seq=106

- Bloomberg, J. (April 29, 2018), Digitization, digitalization, and digital transformation: Confuse them at your peril, *Forbes*. Available: <https://www.forbes.com/sites/jasonbloomberg/2018/04/29/digitization-digitalization-and-digital-transformation-confuse-them-at-your-peril/?sh=361ce1d52f2c>
- Bruel, J. (1996), Borrowing experiences from other countries. In *new ideas, better government*, edited by Glyn Davis and Patrick Weller, 74-82. Brisbane, Australia: Allen and Unwin.
- Canada Council for the Arts. (August 12, 2016), *The Arts in a Digital World-literature review, final report*. Available: <https://canadacouncil.ca/research/research-library/2017/02/the-arts-in-a-digital-world-literature-review>
- Canada Council for the Arts. (May, 2020), *National survey on federal emergency aid measure and the arts sector in Canada*. Available: <https://canadacouncil.ca/research/april-2020-covid19-client-survey>
- Canada Council for the Arts (2021), *Reimagine the arts: 2021-26 strategic plan*. Available: <https://www.reimaginethearts.ca/>
- Department for Digital, Culture, Media & Sport (September, 2019), *Culture is digital: June 2019 Progress Report*. Policy Paper, UK. Available: <https://www.gov.uk/government/publications/culture-is-digital/culture-is-digital-june-2019-progress-report>
- Davis, H. D. & Zboralska, E. (June 20, 2018), *Cultural policy in the time of digital disruption: The case of creative Canada*. Available: <https://munkschool.utoronto.ca/ipf/files/2018/08/Davis-Zboralska-Creative-Canada-20-June-2018.pdf>
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000), Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1): 5-24.
- Etzioni, A. (1967), Mixed scanning: A 'third' approach to decision-making.

- Public Administration Review*, 27(6): 385- 92.
- Evans, M. (2009), NeW directions in the study of policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 237-241.
- Finnis, J. & Kennedy, A. (July 2020), The digital transformation agenda and GLAMs: A quick scan report for Europeana, Culture 24. Available: <https://pro.europeana.eu/post/the-digital-transformation-agenda-and-glams-culture24-findings-and-outcomes>
- Golant Media Ventures. (2017), The adoption of digital technology in the arts, evidence review. Digital innovation fund for the arts in Wales. Available: https://media.nesta.org.uk/documents/difaw_gmv_e.pdf
- Government of Canada (2017), Creative Canada policy framework, Available: <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/creative-canada/framework.html>
- Kingdon, J. W. (2003), Agendas, alternatives, and public policies, 2nd Edition. New York, NY: Longman.
- Koetsier, J. (2020.9.10.), 97% of executives say Covid-19 sped up digital transformation, Forbes. Available: <https://www.forbes.com/sites/johnkoetsier/2020/09/10/97-of-executives-say-covid-19-sped-up-digital-transformation/?sh=6e789b894799>
- Kulesz, O. (March 2020), Supporting culture in the digital age, public report, International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA). Available: <https://ifacca.org/en/news/2020/04/23/supporting-culture-digital-age/>
- Legrand, T. (2012), Overseas and over here: Policy transfer and evidence-based policy-making. *Policy Studies*, 33(4), 329-348.
- Mossberger, K. & Wolman, H. (2003), Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenges and recommendations. *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- Moynihan, D. P. (2009), From intercrisis to intracrisis learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 189-198.

- OECD (2019a), Going digital: Shaping policies, improving lives-summary, OECD, Paris. Available: <https://www.oecd.org/going-digital/going-digital-synthesis-summary.pdf>
- OECD (2019b), Going Digital: Strengthening digital government, OECD, Paris.
- OECD (2020), Culture shock: COVID-19 and the culture and creative sectors, Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a global effort. Available: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/culture-shock-covid-19-and-the-cultural-and-creative-sectors-08da9e0e/>
- Ponte, B. (May 18, 2020), The cultural ecosystem endangered, International Arts Management & Covid 19. Available: <https://www.artsmanagement.net/Articles/International-Arts-Management-und-COVID19-The-cultural-ecosystem-endangered,4137>
- Powell, M. & King-Hill, S. (2020), Intra-crisis learning and prospective policy transfer in the COVID-19 pandemic. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(9/10), 877-892.
- Rose, R. (1993), Lesson-drawing in public policy. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Soto-Acosta, P. (2020), COVID-19 Pandemic: Shifting digital transformation to a high-speed gear, information system management.
- Stake, R. E. (2000), Case Studies, In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), Handbook of qualitative research (pp. 435-453). Thousand Oaks, CA Sage.
- The Economist (April 21, 2012), The third industrial revolution. Available: <https://www.economist.com/leaders/2012/04/21/the-third-industrial-revolution>
- UNESCO (2017), "Operational guidelines on the implementation of the convention in the digital environment," Paris, 12-15 June, 2017.
- UNESCO (2018), Intergovernmental committee for the protection and promotion of the diversity of cultural expressions," Twelfth Session. Paris, UNESCO Headquarters. 11-14 December, 2018.

- UNESCO (2020a), ResiliArt: Artists and creativity beyond crisis. (Concept note). Available: https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/concept_note_en.pdf
- UNESCO (2020b), Culture in crisis: Policy guide for a resilient creative sector. Available: <https://en.unesco.org/creativity/publications/culture-crisis-policy-guide-resilient-creative>
- UNESCO (2020c), Culture & COVID-19: Impact & response tracker, special issue. Available: <https://en.unesco.org/news/culture-covid-19-impact-and-response-tracker>
- UNESCO (2021), Cultural and creative industries in the face of COVID-19: An economic impact outlook. Available: <https://en.unesco.org/creativity/publications/cultural-creative-industries-face-covid-19>
- Vlassis, A. (2021), Global online platforms, COVID-19, and culture: The global pandemic, an accelerator towards which direction?. *Media, Culture & Society*, 43(5), 957-969. doi.org/10.1177/0163443721994537
- Wahba, S., E. Ottone R., & Amirtahmasebi, R. (August 20, 2020), Culture in the Covid-19 recovery: Good for your wallet, good for resilience, and good for you, Sustainable Cities, World Bank Group. Available: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities>
- Weible, C. M et al.(2020), COVID-19 and the policy sciences: Initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 53, 225-241.
- Williams, C. C. & Dzhekova, R. (2014), Evaluating the cross-national transferability of policies: A conceptual framework. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 19(4), 1-16.
- World Economic Forum (July, 2020), Digital transformation: Power the great reset. Available: <https://www.weforum.org/reports/digital-transformation-powering-the-great-reset>
- Yang, H.-Y. (May 28, 2020), Our predictions for the post Covid world's impact on arts and culture, BYP Group. Available: <https://www.bypgroup.com/blog/2020/5/28/our-predictions-for-the-post-covid-worlds->

impacts-on-arts-and-culture

Yin, R. K. (2009), Case study research: Design and methods (4th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

잉글랜드 예술위원회 홈페이지. <https://www.artscouncil.org.uk/>

캐나다 예술위원회 홈페이지. <https://canadacouncil.ca/>

캐나다 정부 공식 홈페이지. <https://www.canada.ca/en.html>

한국정보통신기술협회 홈페이지. http://www.tta.or.kr/data/weeklyNoticeView.jsp?pk_num=5348

[Abstract]

Key Issues and Future Trends of Digital Cultural Policy in the Post-Pandemic Era

Shin, Hyesun · Yim, Haksoon

Digital transformation has become a vital concept in many global agendas ever since Klaus Schwab discussed the Fourth Industrial Revolution at the 2016 World Economic Forum. The digital surge during the COVID-19 pandemic has induced more significant impacts on every facet of our society and has imposed countering policy measures on policymakers and governments to cope with the crisis. This research aims to identify the current trends and issues of cultural policies in the digital environment at a global level. By adopting the conceptual framework of cross-national policy transfer (Dolowitz & Marsh, 2000) and three opportunities to drive purpose-led digital transformation (World Economic Forum, 2020), this study engages with a qualitative research design by conducting document analysis based on policy reports and international policy cases published by the Organisation for Economic Co-operation and Development and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Additionally, the authors have selected two countries for their case study, Canada and the UK, to review their digital cultural policy plans that were initiated before the pandemic and were well-received. This research suggests that, while the arts and creative sectors should adapt to the new digital environment from technologies to business models, potential inequalities, such as cultural representations and market-oriented consumptions, must also be monitored and prevented. For sustainable development of the arts and cultural domain, public agencies also need to invest and promote innovative collaborations and networking and experimental arts projects and research. Further, they must develop new business

models for arts and creative organizations with more open and user-driven policy measures.

[**Keywords**] digital environment, digital transformation, cultural policy, international institutions, lesson-drawing

코로나 상황에서 비대면 문화예술 서비스에 대한 소비자 인식 분석 연구: 노원문화재단 서비스에 대한 지역민의 인식을 중심으로

윤홍권 · 나윤빈 · 김성곤 · 박상규

[국문초록]

본 연구는 코로나 상황에서 비대면 문화예술 서비스에 대한 소비자 인식 분석을 분석하고, 정책적 시사점을 제안하는 데 목적이 있다. 연구 목적 달성을 위해 전환 장벽, 코로나 상황 인식과 전환 의도의 관계, 그리고 이들의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과를 검토하고자 했다. 이를 위해 노원구 주민을 대상으로 설문조사를 실시하여 총 400개의 표본을 수집했으며, 해당 자료를 활용하여 연구가설을 검증했다. 연구 결과, 첫째, 전환 장벽의 관계적 전환 비용이 전환 의도를 낮추는 가장 중요한 요인인 것으로 나타났으며, 재무적·절차적 전환 비용, 코로나 문제 인식과 제약은 전환 의도를 낮추지 않는 것으로 나타났다. 둘째, 문화예술 향유의도는 관계적 전환 비용과 코로나 문제 인식, 관여 인식과 전환 의도의 관계에서 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 본 연구는 전환 장벽과 공중상황이론을 통해 문화예술 비대면 서비스 채택 의도를 예측하고자 할 때는 연구의 맥락을 설명하는 문화예술 향유의도 요인을 함께 고려할 필요가 있다는 것을 확인했다는 점에서 의미가 있다. 또한, 본 연구의 결과는 비대면 서비스의 효율성을 높이기 위한 전략에 대한 다양한 시사점을 제공한다는 점에서 의미가 있다.

[주제어] 포스트 코로나, 전환 장벽, 전환 의도, 공중상황이론, 지역문화재단

투고일: 2021. 6. 2. 심사일: 2021. 7. 30. 게재 확정일: 2021. 8. 19.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2021.35.2.121>

윤홍권 (주)더비엔아이 정책실획실 책임/주저자(shsy3247@naver.com)

나윤빈_신구대학교 미디어콘텐츠과 조교수/교신저자(nsapiens@naver.com)

김성곤_노원문화재단 정책기획부 부장/공동저자(roccokim@naver.com)

박상규_중앙대학교 문화예술경영학과 박사수료/공동저자(exitwind@me.com)

I. 서론

코로나-19(Corona virus disease 2019, 코로나)는 높은 감염성을 가진 동물 기원의 바이러스성 호흡기 질환으로(Wikipedie, 2020), 전 세계 전반에 상당한 변화를 가져다주고 있다. 코로나 바이러스는 지속적으로 변이를 일으키면서 세계적으로 확진자를 양산하고 있으며(메디컬옵저브, 2021), 우리나라 코로나 확진자는 누적 21년 7월 17일 기준 누적 176,500명에 달하며, 집단 감염으로 인해 연일 천명 이상이 확진 판정을 받고 있다(질병관리청, 2021).

세계 각국과 국제기구는 마스크 착용과 모든 대면 산업 분야를 비대면 서비스로 전환하도록 독려하고 있다(WHO, 2020). 대면 서비스가 주는 가치 여부를 떠나, 비대면 서비스로의 전환은 생존을 위한 필수조건으로 권고되고 있다. 이에 따라 우리나라 정부는 대면접촉을 전제로 하는 문화예술 분야의 다수 행사와 문화시설 운영을 중단했다(서울연구원, 2020). 더불어 코로나 이후 문화예술 분야 특별지원 제도를 마련하여 예술인, 예술단체, 관광·공연 분야에 대한 물적 지원과 비대면 서비스로 전환을 위한 방역·콘텐츠 개발·콘텐츠 디지털화 등의 인력 채용 및 지원, 지역민을 위한 문화예술 쿠폰 발행 등의 지원을 추진하고 있다(문화체육관광부, 2020).

지역문화의 최 일선에 있는 지역문화재단은 국가와 지방자치단체의 정책협력자로서 역할뿐만 아니라, 지역 문화 생태계 지원과 주민에게 공공 문화예술 서비스를 제공하는 주체로서 포스트 코로나 시대를 준비해야 하는 상황이다(한국지역문화정책연구소, 2020). 지역문화재단은 정부의 지원 기조에 맞추어 지역 예술인 지원, 비대면 예술창작 활동 지원, 비대면 문화예술교육 개발 등 비대면 기반의 서비스 전환을 위해 노력하고 있다(임학순, 2020).

정부와 문화재단의 대처는 중단보다는 대안 또는 복원의 차원으로 볼 수 있다. 이는 UNESCO(2021)의 전면 휴교와 문화예술 공간 폐쇄가 학생의 읽기 수준과 문화자본 수준을 저해하는 등의 문제를 야기하기 때문에 이제는 중단에서 복원으로 나아갈 때라는 주장과 맥을 같이 한다. 코로나로 인한 피해가 지속되고 있으며, 종식이 불투명한 상황에서 일각에서는 문화예술 분야의 비대면 서비스가 창의적 콘텐츠에 대한 수요를 증대시키고 있으며, 어느 때보다 강력한 디지털 콘텐츠 시장 확장 기회를 조성하고 있다고 주장이 제기되고 있다(Radermecker, 2020). 또한, 국내 코로나 이후 공연예술

분야의 지표는 예매건수와 매출액에서 급격한 하락 양상을 보였으나, 2020년 4월 이후 회복세를 보이고 있으며, 공공기관을 중심으로 비대면 공연문화의 확산과 창의적이고 수준 높은 디지털 콘텐츠가 폭발적인 조회 수를 기록하는 등의 변화를 보이고 있다(예술경영지원센터, 2020). 즉, 대안 및 복원을 위한 문화예술 서비스의 비대면으로의 전환은 포스트 코로나를 위한 필수적 움직임이자, 도약을 위한 적극적 움직임으로 긍정적 부가가치를 창출하고 있다.

한편, 소비자가 기존의 대면 서비스를 뒤로 하고, 비대면 서비스를 채택할 때에는 여러 가지 요인이 개입될 가능성이 크다. 더불어 문화예술은 다양한 양식과 유통 채널, 소비 양식(참여, 향유, 창조 등)을 가지는 다각적인 특성을 지녔으며, 사회적·경험적 상호작용에 크게 의존하는 복잡성을 지니기 때문에 특히 예측이 쉽지 않다(Botti, 2000). 소비자가 전환 의도를 가지는 이유는 불편성, 핵심 서비스 실패 등 다양하게 존재할 수 있으며(Keaveney, 1995), 전환 의도를 어렵게 하는 전환 장벽에 영향을 받을 수 있다(Jones et al., 2000).

뿐만 아니라, 코로나 상황과 같은 중대한 사회·환경적 문제 상황은 소비자의 서비스 채택에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 공중(publics)은 사회적 문제 상황에 대한 서로 다른 인식 정도를 가질 수 있으며, 민감한 문제 인식은 새로운 정보를 습득하고 상황에 맞는 정보 처리 활동을 높일 수 있다(Gruning, 1996). 이 같은 관점을 제안하는 공중상황이론(situational theory of publics)은 사회·환경적 문제 상황에서 공중의 커뮤니케이션 양상을 예측하는 도구로서 유용한 시사점을 제공해왔다(Engelber et al., 1995; 송해룡·이원재, 2014; 한혁 외, 2017). 공중상황이론을 코로나 상황과 지역문화재단의 서비스 전환 상황에 대입하면, 문화재단이 비대면 서비스를 제공할 때, 소비자의 코로나 상황 인식 수준에 따라 서비스 전환에 대한 행동을 달리할 가능성을 발견할 수 있다.

지역문화재단의 서비스가 비대면으로 전환되더라도, 해당 서비스는 문화예술 서비스에 해당한다는 점이 중요하게 고려될 필요가 있다. 왜냐하면 문화예술 향유에는 이를 소비하기 위한 기본적인 지식이 필요하며, 문화예술로 인해 누적된 지식과 관람 경험은 소비자의 만족과 효능 그리고 이후 향유의도에 영향을 미치기 때문이다(DiMaggi & Ostrower, 1990). 뿐만 아니라, 향상된 문화예술 향유의도는 문화예술 정보추구 및 콘텐츠 소비 행동을 증대시킬 수 있기 때문에(남정미·유소이, 2015; Richetin et al., 2008), 소비자의 서비스 전환 의도에 영향을 미칠 수 있다. 누적된 경험을 바탕으로 소

비자가 가지고 있는 문화예술 향유의도는 비대면 서비스로의 전환 결정에서 전환 장벽을 강화하거나, 코로나 상황 인식을 약화시킬 수 있다. 구체적으로 문화예술에 대한 소비자의 강한 향유의도는 기존 비대면 서비스에 대한 향수와 아쉬움을 증대시킬 수 있으며, 코로나 상황 인식에도 불구하고 대면 서비스 향유를 강하게 기대할 수 있다. 반면에, 낮은 향유의도는 문화재단의 기존 서비스에 의한 전환 장벽에 무감각할 수 있으며, 코로나 상황 인식에 대해서는 민감하게 반응할 수 있다.

코로나에 의해 급히 진행된 서비스 전환은 소비자의 인식을 고려하지 못했기 때문에 소비자의 전환 의도에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 연구가 필요한 상황이다. 따라서 본 연구는 기존 지역문화재단의 서비스에 대한 전환 장벽, 코로나 상황 인식이 소비자의 서비스 전환 의도에 미치는 영향을 분석하고자 했다. 또한, 전환 장벽, 코로나 상황 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과를 검토하고자 했다. 이를 통해 소비자의 비대면 서비스로의 전환 의도를 예측하기 위한 중요한 요인이 무엇인지 탐색하고, 소비자의 전환 의도를 높이기 위한 시사점을 제안하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 전환 장벽과 전환 의도

전환 장벽은 소비자가 서비스를 변경하는 데 느끼는 어려움이나 비용과 관련된 개념으로(Jones et al., 2000), 기존 서비스 제공자와의 관계를 단절하고 새로운 공급자로 전환하는 데 따르는 재정적, 사회적, 심리적 어려움으로 정의된다(Balabanis et al., 2016). 기존 고객을 유지하기 위해 강력한 대인관계와 전환 비용 부과와 같은 전환 장벽을 조성하면 고객의 전환 의도를 망설이게 할 수 있다(Fornell, 1992). 높은 전환 장벽은 서비스품질의 단기 저하, 소비자의 일시적 실망 등에 의한 소비자 이탈을 방지하기 위한 전략으로 다양한 산업에서 고려되어 왔다(Blut et al., 2015; Matzler et al., 2015).

전환 장벽의 핵심 구성요인은 전환 비용으로 구성된다는 점은 널리 알려져 있다(Patterson & Smith, 2003). 전환 비용은 기존 서비스와의 관계를 단절하고 새로운 서비스로 전환할 때 소비자가 느끼는 재정적, 심리적 그리고 사회적 비용을 포함하는 개념으로 전환 결정 또는 전환 행동에 영향을 미칠 가능성이 높다(Jones et al., 2000; Ray et al., 2012).

전환 비용은 하나의 개념으로 존재하기보다 다각적인 특성을 지니고 있기 때문에 (Chuah et al., 2017), 연구자에 따라 일부 개념 차이를 보이고 있다. Jones et al.(2000)은 전환 비용을 전환 비용, 관계 비용, 대안 매력도로 구분하고 대안 매력도는 경쟁사에 대한 소비자의 전반적인 평가로 이용 가능한 대체재에 대한 관심과 밀접한 관련을 가지는 개념으로 정의했다. Burnham et al.(2003)은 금전적 손실 및 혜택 손실과 관련된 재정적 비용, 시간 및 노력 측면에서 손실과 관련된 절차적 비용, 심리적 부담을 포함한 관계 비용으로 전환 비용 유형을 구분하기도 했다.

일부 개념 차이에도 불구하고 전환 장벽으로서 전환 비용은 서비스를 전환하고자 하는 소비자의 태도와 행동에 영향을 미치는 중요한 요인으로 보고되어 왔다(Blut et al., 2015; Matzler et al., 2015; Wang, 2009). 높은 전환 비용은 기존 고객의 전환 의도를 낮출 수 있기 때문에 공급자의 관점에서 고객 이탈을 방지하기 위한 유용한 방향성을 제공한다.

전환 의도는 고객 유지 또는 재구매의도와 반대 개념으로, 소비자가 현재 관계를 맺고 있는 서비스 제공자와의 관계를 단절하고, 서비스 제공자를 바꾸는 것을 의미한다 (Jones et al., 2002). 소비자가 구매 행동 변화를 위해 높은 의도를 가질수록 행동 실현 가능성은 높아진다(Ajzen, 1991). 소비자가 전환 의도를 통해 서비스를 전환할 경우, 서비스 공급자는 단골 고객을 잃게 되는 것을 의미하며, 소비자의 서비스 전환 의도의 원인으로는 불편성, 핵심서비스 실패, 종업원의 대응 실패, 경쟁자의 매력도, 윤리적 문제와 비자발적인 요인이 포함된다(Keaveney, 1995).

전환 의도가 A라는 공급자에서 B라는 공급자로 서비스 공급자를 전환한다는 의미만을 포함하지는 않는다. 안경철과 정인영(2018)은 보험 상품 판매에서 비대면 채널 활용 방안에 관한 연구에서 소비자의 비대면 서비스로의 전환 의도를 예측하기 위한 방안을 검토했으며, 김대원과 김성철(2017)은 금융서비스 관련 연구에서 기존 시중은행에서 새로운 서비스 형태인 인터넷 전문은행으로의 전환 의도에 미치는 요인에 관한 연구를 수행하기도 했다. 이는 전환 의도의 개념이 기존 공급자가 제공하는 새로운 서비스 채택 여부를 분석하고자 할 때 소비자 행동 예측 요인으로 활용될 수 있음을 시사한다.

2. 공중상황이론

Grunig(1966; 1997)은 인간은 문제 해결을 위한 의도적 행위(purposive action)

로서 정보행동 가변성을 가진다는 개념과 공중은 상황 인식에 따라 다른 행동을 한다는 개념을 포함한 공중상황이론을 최초로 고안했다. 여기서 공중은 단수가 아닌 복수의 개념으로 각각 흩어진 개인이지만 목적에 따라 연합의 형태로 진화할 수 있으며, 사회적 문제를 인식하고 해결해 가는 사회적 행위자로 정의된다(Grunig, 1997; Kim et al., 2010). 공중상황이론에서 공중은 문제 상황에 따라 차별화되며, 정보 처리와 커뮤니케이션과 같은 행동 양상을 달리 할 것이라고 가정하며(Grunig & Hunt, 1984; 조민정 · 박종민, 2011), 문제 인식(problem recognition), 제약 인식(constraint recognition), 관여 인식(level of involvement)을 행동을 이끄는 핵심 요인으로 규정한다(Grunig, 1966). 구체적으로 문제 인식은 문제 상황을 개선하기 위해 어떤 행동이 필요하다고 인식함으로써 해당 상황에 대한 생각을 유지하는 정도를 의미한다(Grunig & Hunt, 1984). 공중이 문제 상황을 인지하지 못하면 어떤 노력도 하지 않을 것이기 때문에 문제 인식은 공중의 커뮤니케이션 행동을 결정하는 중요 요인이다(김수정 · 성민정, 2011). 문제 인식이 높을수록 공중은 문제 해결을 위한 행동을 실행할 가능성이 높아진다(Majoy, 1993). 제약 인식은 개인의 행위에 대한 제약을 지각하는 정도로 정의된다(Grunig & Hunt, 1984). 공중은 높은 제약 인식을 바탕으로 행동 선택의 여지가 없다고 판단할 경우, 관련 태도를 형성하고 행동에 제약을 걸게 되며, 제약 인식이 낮은 경우 이슈에 관한 정보를 보다 세심하게 선별할 가능성이 커지게 된다(박노일, 2010). 관여 인식은 특정 이슈가 자신과 관련이 있다고 인식하는 정도로, 관여 인식이 높은 공중은 이슈를 분석하고, 관련 지식수준을 높이려는 행동 양상을 보인다(Engelberg et al., 1995).

상황이론에서 문제 인식, 제약 인식, 관여 인식에 의해 영향을 받는 행동 요인은 정보 추구(information)와 정보 처리(information processing)로 구성된다. 개인의 정보 처리 행동은 정보를 습득하는 과정에서 정보를 선택적으로 처리하고, 정보를 신뢰할 것인지 등과 같은 개연성을 포함하는 인지 과정으로 정의된다(Zaller, 2006). 정보 추구 행동은 자기 방어적 행동으로 어떤 위협에 대한 지각과 행동 욕구, 지각된 정보의 격차에 대응하여 정보를 얻고자 하는 행동으로 정의된다(Griffin et al., 1999).

3. 문화예술 향유의도

문화예술은 예술가와 제작자에 의해 생산되고 유통되어 소비자에 의해 향유되는 과

정을 거친다. 소비자는 문화예술 소비 과정에서 문화예술 향유의도를 가질 수 있는데, 문화예술 향유는 문화예술적인 아름다움이나 감동 등을 음미하고 즐기는 것으로 정의된다(한국문화예술위원회, 2018). 문화예술은 가치재, 경험재의 성격을 가지기 때문에 소비자는 경험의 누적을 통해 취향이나 기호를 형성하고, 이를 통해 반복적인 향유의도를 보인다(최영섭 · 김민규, 2000). 따라서 사람들은 서로 다른 환경, 교육, 경험을 통해 구축한 취향과 기호를 바탕으로 서로 다른 문화예술 향유의도와 효용을 가질 수 있다.

문화예술 경험 누적과 효용의 관계에 대한 개념은 경제학의 합리적 중독(rational addiction)의 개념을 중심으로 형성된 것으로, 이는 특정 제품 및 서비스에 대한 과거의 소비가 현재의 소비에 대한 효용을 증가시키는 현상을 의미한다(Becker & Murphy, 1977). 합리적 중독의 개념을 문화예술에 적용하면, 문화예술 경험을 통해 취향 및 기호를 정립한 소비자는 취향 자본(taste capital)을 형성하고, 이를 통해 문화예술 향유 과정에서 더 많은 효용을 얻고 적극적인 소비를 지향하게 된다(McCain, 1995). 이처럼 문화예술의 향유는 어느 한 시점에 이루어지는 서비스에 대한 소비 행동으로 이해되기 보다는 오랫동안 누적된 경험과 지식, 학습과정을 통해 형성된 취향의 표현으로 이해될 필요가 있다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구가설과 연구모형

1) 전환 장벽과 전환 의도의 관계

금융 산업 분야에서 Jones et al.(2000)의 은행 서비스에서 전환 장벽이 전환 의도에 미치는 영향에 관한 연구에서는 전환 장벽이 높을수록 소비자 재구매의도에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인했다. 이때 전환 장벽이 높을수록 소비자는 높은 만족을 바탕으로 기존 서비스에 대한 재구매의도를 높게 인식하는 것으로 나타났다. 반면에, 양정희(2006)는 생명보험 서비스 관련 연구에서 소비자 만족도와 전환 장벽이 고객 유지에 미치는 영향을 검토했다. 연구 결과, 전환 장벽은 고객 유지에 유의미한 영향을 미치지 않았으며, 소비자 만족이 고객 유지를 예측하는 가장 중요한 요인인 것으로 나타났다.

다음으로 통신 서비스와 전자 상거래 등과 같은 비대면 서비스 분야에서 문찬영

(2009)은 이동통신 서비스에 관한 연구에서 전환 장벽 요인 중 관계 비용과 전환 비용이 지속적 사용의도에 유의한 정(+)의 영향을 미치며, 대안 매력도는 부(-)의 영향을 미친다는 점을 확인했다.

관광산업 분야에서 업란숙(2006)은 여행사와 항공사에 대한 전환 장벽과 전환 의도 관계에서 인지 욕구와 다양성 추구의 조절효과를 비교·분석했다. 연구 결과, 여행사와 항공사의 전환 장벽과 전환 의도의 관계가 이질적인 양상을 보인다는 점을 확인했으며, 소비자의 경험과 인지 특성에 따라서도 효과가 달라질 수 있다는 점을 확인했다.

선행연구에 의하면 전환 장벽은 전환 의도를 예측하는 중요한 요인이지만, 산업 특성, 소비자 경험 특성에 따라 이질적인 양상을 보여 왔다는 점을 확인할 수 있다. 문화예술 분야에서 전환 장벽에 대한 선행연구가 부재한 상황에서 비대면 문화예술 서비스는 비대면 편의성 관련 서비스인 금융분야, 감성적·심미적 서비스 관점의 관광 분야와 유사성을 지니므로 유의미한 시사점을 제공할 수 있다. 따라서 본 연구는 탐색적 관점에서 Burnham et al.(2003)이 제안한 3가지 전환 장벽 요인(금전적 전환 비용, 절차적 전환 비용, 관계적 전환 비용)을 활용하여 세 요인이 전환 의도에 미치는 영향을 검토하고자 했다.

[가설 1] 전환 장벽은 전환 의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

H1-1: 재무적 전환 비용은 전환 의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

H1-2: 절차적 전환 비용은 전환 의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

H1-3: 관계적 전환 비용은 전환 의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

2) 공중상황인식과 전환 의도의 관계

공중상황이론 관련 연구는 공중의 인식과 행위 사이의 인과관계를 규명하려는 시도가 주를 이루어왔다. 먼저 사회적 인식과 편견에 관한 연구가 수행되어 왔는데, 김인숙(2001)은 성희롱에 대한 연구에서 문제 인식이 공중의 적극적 정보 추구하고 정보 처리 행동을 유도하는 중요한 요인이라고 보고했으며, 남경태(2006)는 외모지상주의에 관한 연구에서 외모지상주의에 대한 공중의 인식 분석을 통해 8가지 공중을 분류하고, 그들의 커뮤니케이션 특성을 검토하여 문제 인식이 높고 제약 인식이 낮은 공중이 정보 처리와 정보 추구 행동에 가장 적극적이라는 점을 확인했다.

다음으로 사회 환경에 관한 공중의 태도에 관한 연구에서 이유나 외(2009)는 수돗물 음용 태도 및 의도에 관한 연구에서 문제 인식과 제약 인식뿐만 아니라, 정보 처리와 정보 추구 요인이 독립변수로 고려될 필요가 있다고 지적하면서 문제 인식이 높고 제약 인식이 낮으며, 정보 추구 요인과 정보 처리 요인이 높을수록 수돗물 음용에 긍정적인 태도를 보인다는 점을 확인했다. 한혁 외(2017)는 공중상황이론을 바탕으로 한 미세먼지 이슈에 관한 연구에서 문제 인식과 제약 인식이 공중을 유의미하게 분류할 수 있다고 보고하면서도 학력, 성별, 지역, 질병 유무 등과 같은 추가적인 설명요인이 존재할 수 있다고 주장했다. 그러나 송해룡과 이원재(2014)는 지구온난화에 관한 공중의 커뮤니케이션 행동 관련 연구에서 관여 인식이 정보 추구 행동과 정보 처리 행동을 예측하는 중요한 요인이라고 보고하면서도, 공중 상황이론이 상황과 맥락의 특성을 반영하지 못하기 때문에 제한적인 시사점을 제공한다는 한계를 지적했다.

이처럼 공중상황이론은 사회문제의 등장과 사회 환경 변화가 공중 인식에 미치는 영향 분석에 적극적으로 활용되어 왔으며, 코로나 상황은 공중의 삶에 직접적인 영향을 미치는 중대한 변화라는 점에서 상황이론을 통한 공중 인식 분석은 의미 있는 시사점을 제공할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 낮은 예측력을 보이는 것으로 보고되고 있는 관여의도를 제외하고, 문제 인식과 제약 인식 중심으로 공중을 분류하고자 했으며, 연구 가설은 다음과 같다.

[가설 2] 코로나 상황 인식은 전환 의도에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

H2-1: 코로나 문제 인식은 전환 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H2-2: 코로나 제약 인식은 전환 의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

3) 문화예술 향유의도의 조절효과

문화예술 향유에는 소비자의 기존 취향과 기호, 주변 환경이 중요하게 개입되는데, 이는 비대면 문화예술 콘텐츠에서도 동일하게 적용될 수 있다(김현영 · 김재웅, 2019). 또한, 전환 장벽과 전환 의도의 관계를 소비자 개인의 인지적 욕구와 다양성 추구 인식이 조절할 수 있기 때문에(엄란숙, 2006), 문화예술 향유의도가 비대면 서비스 향유에 인지적 욕구와 다양성 추구 인식으로서 개입될 수 있다.

사회문제 상황에서 공중 상황이론이 적용되더라도 상황과 맥락에 따라 서로 다른 결

과가 도출될 수 있으며(송해룡 · 이원재, 2014), 특히 개인에 대한 설명 요인이 상황 인식과 행동 양상에 유의미한 영향을 미칠 수 있다(한혁 외, 2017). 또한, 코로나 펜데믹 상황은 문화예술 향유의도에 영향을 미치는 개인의 환경의 개념에 포함될 수 있으며, 문화예술 향유의도는 기존에 누적된 정보로서 코로나 상황 인식에 의한 정보처리 행동에 개입될 가능성이 크다.

따라서 전환 장벽, 코로나 상황 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과를 검토하는 것이 소비자의 전환 의도를 예측하는 데 보다 실용적인 의미를 지닐 수 있다. 상기한 내용을 종합하여 본 연구는 [가설 1]과 [가설 2]의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과를 확인하고자 했으며, 이를 요약한 가설은 다음과 같다.

[가설 3] 전환 장벽과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과가 있을 것이다.

H3-1: 문화예술 향유의도는 재무적 전환 비용과 전환 의도의 관계를 조절할 것이다.

H3-2: 문화예술 향유의도는 절차적 전환 비용과 전환 의도의 관계를 조절할 것이다.

H3-3: 문화예술 향유의도는 관계적 전환 비용과 전환 의도의 관계를 조절할 것이다.

[가설 4] 코로나 상황 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과가 있을 것이다.

H4-1: 문화예술 향유의도는 코로나 문제 인식과 전환 의도의 관계를 조절할 것이다.

H4-2: 문화예술 향유의도는 코로나 제약 인식과 전환 의도의 관계를 조절할 것이다.

2. 자료 수집 및 분석 방법

본 연구는 노원문화재단의 서비스 전환에 대한 구민의 인식 분석을 목적으로 진행됐다. 따라서 본 연구의 대상은 서울특별시 노원구에 거주하면서 문화재단 서비스 경험이 있는 20세 이상 성인으로 선정했으며, 조사는 2020년 9월 15일부터 10월 17일까지 약 한달 간 진행됐다. 조사지 서문에는 해당 조사는 노원문화재단에서 추진하는 설문조사로 노원문화재단의 서비스 개선을 위한 용도로 활용된다는 점을 밝혔으며, 모든 문항은 Likert 7점 척도 통해 측정됐다. 노원문화재단은 2019년 총 3,058,231천 원에 26개

사업의 문화예술 산업을 운영해왔다. 사업에는 노원등축제, 문화의 거리 아트페스티벌, 노원 탈축제, 노원문화예술회관 및 어린이극장 행사 운영 등의 사업이 포함되어 있다. 그러나 코로나 이후 방역을 준수하며, 거리두기 야외 관람(전시)형, 소규모 문화예술 나눔, 비대면 랜선콘서트, 노원문화배달 콘텐츠, 코로나 위기 속 예술인 지원을 위한 재난 지원금 사업 등을 추진하고 있다. 조사는 전반에는 해당 내용을 고지하여 서비스 변화에 대한 이해를 돕고자 했다. 조사는 온라인 설문조사 전문기관에 의뢰하여 진행했다. 조사 결과, 총 400부의 자료를 수집하여 이를 모두 분석에 활용했다.

본 연구의 자료 분석을 위해 SPSS와 AMOS를 활용했으며, 신뢰도 검토를 위해 Cronbach's alpha, 다중공선성 검토를 위해 Pearson 적률 상관계수와 분산팽창지수 (variance inflation factor: VIF), 타당도 검토를 위해 확인적 요인분석, 가설 검정을 위해 다중회귀분석 및 등지모델(nested model) 조절효과 분석을 실시했다. 또한, 조절 변수인 문화예술 향유의도 그룹 구분을 위해 K-평균 군집분석을 통해 상·하 집단으로 분류하여 조절효과를 검토했다.

3. 요인의 조작적 정의 및 구성

본 연구는 지역문화재단의 서비스에 대한 소비자 인식에 관한 연구이며, 이때 문화재단의 서비스는 문화예술콘텐츠와 서비스, 각종 정책 및 사업 활동 전반을 통칭하는 개념으로 정의하고자 했다. 본 연구에 활용된 요인의 조작적 정의는 <표 1>에 정의했으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표 1> 요인의 조작적 정의

요인 구분		조작적 정의
전환 장벽	재무적 전환 비용	기존 편익 상실과 새롭게 발생하는 비용을 포함한 손실비용
	절차적 전환 비용	새로운 서비스 이용을 위해 발생하는 평가, 학습, 설치비용
	관계적 전환 비용	서비스 변경에 따른 유대관계의 단절에서 오는 상실감 등의 감정적 손실비용
코로나 상황 인식	문제 인식	문제 상황을 인식하고 이를 개선하기 위한 행동이 필요하다는 생각을 유지하는 정도
	제약 인식	개인의 행위에 대한 제약을 지각하는 정도
문화예술 향유의도		문화예술을 향유하기 위한 적극적 행동 의도
전환 의도		문화재단의 서비스가 비대면으로 전환될 경우, 소비자의 서비스 채택 의도

먼저 독립변수인 전환 장벽은 소비자가 기존에 이용하던 서비스를 단절하고, 다른 서비스로 전환하는 데 따르는 경제적, 사회적, 심리적 어려움으로 정의했다(Fornell, 1992). 구체적으로는 문화재단이 대면 서비스를 단절하고 비대면 서비스로 전환할 때 따르는 인식된 비용으로 개념화할 수 있다. 또한, 본 연구에서 전환 장벽의 하위 요인으로 채택한 전환 비용은 소비자가 기존의 서비스를 이탈하지 못하게 하는 가장 중요한 이유로(Colgate & Lang, 2001), 서비스를 변경할 경우, 지불하게 될 시간, 비용, 노력 전반에 대한 인식으로 정의했다(Jone et al., 2000). 전환 비용의 1차적 구성은 Burnham et al.(2003)의 재무적, 절차적, 관계적 전환 비용을 채택했다. 이때 재무적 전환 비용은 기존 편익 상실과 새롭게 발생하는 비용을 포함한 손실비용으로, 절차적 전환 비용은 새로운 서비스 이용을 위해 발생하는 평가, 학습, 설치비용으로, 관계적 전환 비용은 대인 관계와 서비스 변경에 따른 유대관계의 단절에서 오는 상실감 등의 감정적 손실비용으로 정의했다(Burnham et al., 2003). 이를 측정하기 위한 도구는 Burnham et al.(2003)과 Ping(1994), Matzler et al.(2015), Kim et al.(2018)의 연구에 활용된 측정도구를 본 연구의 목적에 맞게 수정하여 활용했다. 조사 문항은 각 요인별 3개 요인씩 총 9개 문항으로 구성됐다.

코로나 상황 인식은 상황이론의 문제 인식, 제약 인식 요인으로 구성했다. 문제 인식은 문제 상황을 인식하고, 이를 개선하기 위한 행동이 필요하다라는 생각을 유지하는 정도로, 제약 인식은 개인의 행위에 대한 제약을 지각하는 정도로 정의했다(Grunig & Hunt, 1984). 이를 측정하기 위한 도구는 Cameron과 Yang(1991), Hamilton(1992), 이준엽과 김소정(2019)에 활용된 측정도구를 본 연구의 목적에 맞게 수정하여 활용했다. 조사 문항은 요인별 각 3개 문항으로 총 6개 문항으로 구성했다.

문화예술 향유의도는 문화예술을 향유하기 위한 적극적 행동 의도로 정의했으며(Ajzen, 1991), 측정 도구는 Perugini와 Bagozzi(2001), Richetin et al.(2008)을 참고하여 연구 목적에 맞게 수정하여 활용했다. 조사 문항은 4개 문항으로 구성했다.

전환 의도는 Jones et al.(2000)의 정의를 참고하여 문화재단의 서비스가 비대면으로 전환될 경우, 소비자의 서비스 채택 의도로 정의했다. 이때 전환 의도는 소비자가 서비스 전환을 고려하고 의사 결정을 추진하는 과정과 전환 이후의 적극적 행동의도를 포함한다. 이를 측정하기 위한 도구는 Burnham et al.(2003)과 Jone et al.(2002)의 연구에 활용된 측정도구를 참고하여 총 3개 문항으로 구성했다.

IV. 결과

1. 표본의 인구사회학적 특성

연구 대상의 인구사회학적 특성 분석 결과, 성별에서는 남성이 204명(51%), 여성이 196명(49%)으로 나타났으며, 학력은 대학교 졸업이 248명(62%)으로 가장 높은 비율을 차지했다(〈표 2〉).

〈표 2〉 연구대상의 인구사회학적 특성별 분포

	구분	빈도(N)	백분율(%)
성별	남성	204	51.0
	여성	196	49.0
학력	고졸	57	14.3
	전문대졸	56	14.0
	대학교졸	248	62.0
	대학원 이상	39	9.8
연령	19~29세	71	17.8
	30~39세	88	22.0
	40~49세	92	23.0
	50~59세	89	22.3
	60세 이상	60	15.0
월 가구 소득	300만 원 미만	87	21.8
	301~600만 원	201	50.3
	601~800만 원 이상	112	28.0
거주 기간	1~3년	13	3.3
	4~7년	62	15.5
	8~15년	92	23.0
	15년 이상	233	58.3

연령은 19~29세부터 60세 이상까지 고른 분포를 보이고 있으며, 월 가구 소득은 301~600만 원의 비중이 201명(50.3%)으로 가장 높게 나타났다. 거주 기간은 15년 이상 거주자의 비중이 233명(58.3%)으로 가장 높게 나타났다(〈표 3〉).

〈표 3〉 확인적 요인분석 및 Cronbach's α

구분	요인	문항	확인적 요인분석			Cronbach's α
			β	S.E.	t-value	
전환 장벽 (독립 변수)	재무적 전환 비용	노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 나는 기존 서비스의 금전적 혜택을 잃을 것이다.	0.648			0.772
		노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 서비스 이용을 위한 초기비용이 들 것이다.	0.745	0.095	11.765***	
		노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 서비스 이용을 위한 총 비용이 증가할 것이다.	0.789	0.095	12.159***	
	절차적 전환 비용	노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 서비스 이용을 위해 많은 과정을 거쳐야 할 것이다.	0.781			0.838
		노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 서비스 이용을 위해 새로운 경로와 방법을 배워야 할 것이다.	0.760	0.059	14.965***	
		노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 서비스 이용을 위해 더 많은 시간과 노력이 필요할 것이다.	0.829	0.067	16.151***	
	관계적 전환 비용	노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 기존의 친숙한 서비스를 잃을 것이다.	0.656			0.827
		노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 기관을 기존만큼 지지하지 않을 것이다.	0.869	0.106	13.891***	
		노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 기관의 이미지가 마음에 들지 않을 것이다.	0.842	0.102	13.716***	
코로나 상황 인식 (독립 변수)	문제 인식	나는 코로나 치료방법에 대해 자주 생각하는 편이다.	0.659			0.831
		나는 코로나에 대한 주의 의식이 높은 편이다.	0.846	0.087	13.798***	
		나는 코로나 예방 방법에 대해 자주 생각하는 편이다.	0.870	0.091	13.95***	
	계약 인식	나는 코로나 해결을 위해 스스로 무엇인가 할 수 있다고 생각한다.	0.639			0.767
		나는 내가 노력하면 코로나를 예방할 수 있다고 생각한다.	0.751	0.100	11.512***	
		나는 코로나에 걸릴 수 있는 생활습관을 조절할 수 있다고 생각한다.	0.805	0.094	11.86***	
문화예술 향유의도 (조절변수)	나는 무료 티켓이 있다면 문화예술을 관람할 것이다.	0.716			0.900	
	나는 문화예술을 선택할 때 공연에 관한 정보를 충분히 고려한 후 관람할 것이다.	0.875	0.071	16.761***		
	나는 경제적인 가격으로 문화예술을 관람하기 위해 공연 광고물을 비교할 것이다.	0.850	0.071	16.304***		
	나는 문화예술 관람을 위해 미리 정보를 알아보고 티켓을 구입할 것이다.	0.890	0.073	17.008***		
전환 의도 (종속변수)	노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 서비스 이용을 위해 필요한 정보를 검색할 것이다.	0.706			0.837	
	노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 비대면 문화예술 서비스를 이용할 것이다.	0.871	0.081	14.792***		
	노원구 문화예술 기관이 서비스를 비대면으로 전환하면 주변 친구나 친구, 다른 사람에게 노원구비대면 서비스를 추천할 것이다.	0.810	0.081	14.362***		

CMIN/df=2.111, TLI=0.946, CFI=0.956, RMSEA=0.053

*** $p < .001$.

2. 조사도구의 타당도 및 신뢰도

본 연구에 활용된 측정도구의 타당도와 신뢰도를 검토하기 위해 확인적 요인분석과 Cronbach's alpha 분석을 실시했다. 확인적 요인분석의 모수 추정 방법은 최대우도법(maximum likelihood)을 활용했다.

본 연구의 연구모형에 포함된 각 요인에 대한 확인적 요인분석 결과는 <표 2>와 같다. 먼저 모형 적합도 분석을 위해 바람직한 적합도 지수인 CMIN/df, TLI(NNFI), CFI, RMSEA(홍세희, 2000)를 검토하고자 했다. 적합도 지수의 수용 임계치는 다음과 같다. CMIN/df는 3보다 작으면 적절한 적합도 수준으로 판단할 수 있다(Bollen, 1989). 또한, TLI와 CFI의 값은 0과 1 사이에 있으며, 0.09 이상이면 적합도가 좋은 것으로 간주할 수 있다(강현철, 2013). RMSEA는 <0.05=좋은 적합도, 0.05~0.08=괜찮은 적합도, 0.08~0.10=보통의 적합도, >.10=나쁜 적합도로 판단할 수 있다(Browne & Cudeck, 1993).

분석 결과, CMIN/df=2.111, TLI=0.946, CFI=0.956, RMSEA=0.053으로 나타났다. 모든 지수에서 보통 이상의 적합도 수준을 보이고 있으므로 요인과 문항의 구조가 연구가설을 검증하는 데 문제가 없는 것으로 판단했다. 다음으로 표준화 경로계수가 .5 이상일 때 개념 타당도가 있는 것으로 판단할 수 있는데(Fornell & Larcker, 1981), 분석 결과, 모든 문항의 표준화 경로계수가 .639 이상으로 나타나 본 연구의 모든 문항과 요인은 적절한 개념 타당도를 지닌 것으로 해석할 수 있다. 다음으로 신뢰도 분석 결과, 모든 요인 문항의 Cronbach's alpha 값이 .767 이상으로 나타나, 본 연구의 요인에 대한 문항의 신뢰도는 적절한 수준인 것으로 판단했다(Churchill J & Surprenant, 1982).

3. 요인 간 다중공선성 검토

본 연구의 요인 간 다중공선성 검토를 위해 독립변수인 전환 비용 3개 요인과 코로나 공중상황 인식 2개 요인, 조절변수인 문화예술 향유의도의 상관관계 및 VIF를 검토했다. VIF는 해당 요인의 칸에 Bold체로 표시하였으며, 분석 결과는 <표 4>와 같다.

재무적 전환 비용과 절차적 전환 비용의 상관관계가 .610(VIF=1.976)으로 가장 높은 상관관을 보였으나, VIF값이 2 미만이면 다중공선성이 없는 것으로 판단할 수 있으므로(Hair et al., 1998), 다중공선성의 문제가 없는 것으로 판단했다.

〈표 4〉 요인 간 상관관계 분석

요인		전환 비용			코로나 상황 인식		문화예술 향유의도
		재무적	절차적	관계적	문제 인식	제약 인식	
전환 비용	재무적	1.936					
	절차적	.610**	1.976				
	관계적	.582**	.496**	1.609			
코로나 상황 인식	문제 인식	.094	.236**	.133**	1.634		
	제약 인식	.137**	.192**	.101*	.593**	1.566	
문화예술 향유의도		.268**	.442**	.154**	.280**	.228**	1.314

* $p < .05$, ** $p < .0.1$.

4. 연구 가설 검증

1) 전환 비용과 코로나 상황 인식이 전환 의도에 미치는 직접효과(H1, H2)

본 연구의 연구가설 중 직접 효과 분석 결과는 〈표 5〉와 같다. 먼저 연구모형의 모형 적합도 지수 분석결과, $CMIN/df=2.682$, $TLI=.927$, $CFI=.944$, $RMSEA=.065$ 로 나타났다. 모든 적합도 지수가 보통 이상의 수준을 보여 모형을 채택하고, 연구 가설을 검증하고자 했다. 연구가설 검증 결과, 전환 비용의 재무적 전환 비용은 전환 의도에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나($\beta=0.271$, $t=2.734^{**}$), H1-1은 기각됐다. 다음으로 절차적 전환 비용도 전환 의도에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나($\beta=0.264$, $t=2.849^{**}$), H1-2는 기각됐다. 반면에 관계적 전환 비용은 전환 비용에 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나($\beta=-.0.221$, $t=-3.056^{**}$), H1-3은 채택됐다.

〈표 5〉 전환 비용과 코로나 상황 인식이 전환 의도에 미치는 직접효과

구분	경로	b(β)	S.E.	t-value	가설
H1-1	재무적 전환 비용	0.258(0.271)	0.095	2.734**	기각
H1-2	절차적 전환 비용	0.216(0.264)	0.076	2.849**	기각
H1-3	관계적 전환 비용	-0.223(-0.221)	0.073	-3.056**	채택
H2-1	코로나 문제 인식	0.130(0.135)	0.091	1.434	기각
H2-2	코로나 제약 인식	-0.073(-0.078)	0.090	-0.813	기각

$CMIN/DF=2.682$, $TLI=.927$, $CFI=.944$, $RMSEA=.065$

** $p < .0.1$.

다음으로 코로나 상황 인식의 문제 인식은 전환 의도에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나($\beta=0.135, t=1.434$), H2-1은 기각됐다. 제약 인식 또한 전환 의도에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나($\beta=-0.073, t=-0.813$), H2-2도 기각됐다.

2) 문화예술 향유의도의 조절효과(H3, H4)

다음으로 전환 비용과 코로나 상황 인식이 전환 의도에 영향을 미침에 있어, 문화예술 향유의도의 조절효과를 검토했다. 이를 위해 문화예술 향유의도 문항을 K-평균군집화기법을 통해 2개 집단으로 분류한 후 조절효과를 검토했다. K-평균군집화 분석 결과, 문화예술 향유의도 하 집단은 132명($M=3.66, SD=.873$), 상 집단은 268명($M=5.768, SD=.630$)으로 분류됐다($F=677.41^{***}$). 두 집단의 자료를 등지모델 비교 분석 방법을 통해 분석하여 가설 검증을 실시했다. 이때, 조절효과 분석(집단 간 비교)에서 다중 경로 분석을 실시할 경우, 경로마다 자유모형과 제약모형을 비교하여야 하므로(이학식·임지훈, 2008), 집단 분류에 따라 전환 비용 3개 요인과 코로나 상황 인식 2개 요인에 대해 각각 자유모형과 통제모형을 비교·분석하여 문화예술 향유의도의 조절효과를 검토했다.

분석 결과는 <표 6>과 같다. 먼저 적합도 지수 검토 결과, $CMIN/df=1.924, TLI=.914,$

<표 6> 전환 비용, 코로나 상황 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과

		문화예술 향유의도 상		문화예술 향유의도 하		모델 비교 (통제-자유)			가설검증
		b(β)	t-value	b(β)	t-value	df	CMIN	p	
H3-1	재무적 전환 비용	0.194 (0.211)	1.877	0.009 (0.012)	0.064	1	.960	.327	기각
H3-2	절차적 전환 비용	0.079 (0.104)	1.008	0.376 (0.508)	2.549*	1	3.143	.076	기각
H3-3	관계적 전환 비용	-0.224 (-0.255)	-2.864**	0.250 (0.226)	1.408	1	6.068	.	채택
H4-1	코로나 문제 인식	-0.001 (-0.001)	-0.014	0.568 (0.733)	3.148**	1	9.025	**	채택
H4-2	코로나 제약 인식	0.184 (0.21)	1.891	-0.499 (-0.649)	-2.841**	1	13.976	***	채택

CMIN/df=1.924, TLI=.914, CFI=.934, RMSEA=.048

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$.

CFI=.934, RMSEA=.048로 나타나 우수한 수준의 적합도 지수를 보여 가설 검정에 문제가 없는 것으로 판단했다. 가설검정 분석 결과는 다음과 같다. 먼저 전환 비용의 재무적 전환 비용과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과는 있을 것이라는 연구 가설 H3-1은 기각됐다(CMIN=.960, $p=.327$). 절차적 전환 비용과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과는 있을 것이라는 연구 가설 H3-2는 기각됐다(CMIN=3.143, $p=.076$). 관계적 전환 비용과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과는 있을 것이라는 연구 가설 H3-3은 채택됐다(CMIN=6.068, $p<.05$).

다음으로 코로나 상황 인식의 문제 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과가 있을 것이라는 연구 가설 H4-1은 채택됐다(CMIN=9.025, $p<.01$). 제약 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 조절효과가 있을 것이라는 연구 가설 H4-2는 채택됐다(CMIN=13.976, $p<.001$).

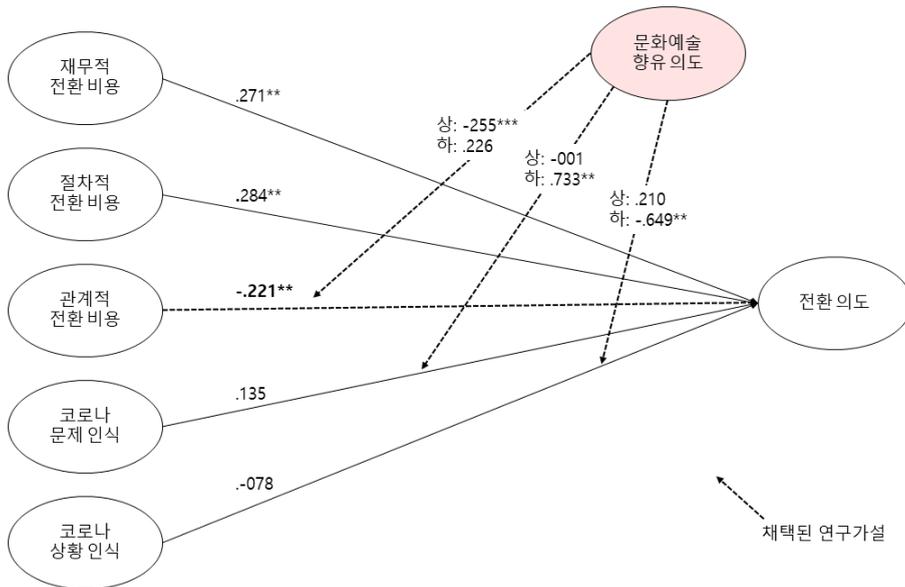
문화예술 향유의도 수준에 따른 집단별 전환 비용, 코로나 상황 인식이 전환 의도에 미치는 효과를 개별적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 문화예술 향유의도 상 집단에 대한 분석 결과, 관계적 전환 비용이 전환 의도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나($\beta=-0.255$, $t=-2.864^{**}$), 문화예술 향유의도가 높은 소비자의 전환 의도를 예측하는 중요한 요인은 관계적 전환 비용인 것으로 분석됐다. 문화예술 향유의도가 높은 소비자가 서비스 전환 의도를 결정할 때 관계적 전환 비용이 중요하게 개입되는 요인인 것으로 해석할 수 있다. 한편, 재무적 전환 비용($\beta=0.211$, $t=1.877$)과 절차적 전환 비용($\beta=0.104$, $t=1.008$)은 전환 의도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 문화예술 향유의도가 높은 소비자의 재무적·절차적 비용 인식은 전환 의도에 영향을 미치지 않는 것으로 해석할 수 있다. 코로나 상황 인식의 문제 인식과 제약 인식이 전환 의도에 미치는 영향 분석 결과, 문제 인식($\beta=-0.001$, $t=-0.014$)과 제약 인식($\beta=0.21$, $t=1.891$)은 전환 의도에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 문화예술 향유의도가 높은 소비자에게 코로나 상황 인식은 전환 의도를 결정하는 데 중요한 요인이 아닌 것으로 해석할 수 있다.

문화예술 향유의도 하 집단에서는 코로나 상황 인식의 문제 인식($\beta=0.733$, $t=3.148^{**}$), 제약 인식($\beta=-0.649$, $t=-2.841^{**}$)의 영향력이 큰 것으로 나타나, 문화예술 향유의도가 낮은 소비자의 전환 의도를 예측하는 중요한 요인은 코로나 문제 인식과 제약 인식인 것으로 분석됐다. 문화예술 향유의도가 낮은 소비자가 서비스 전환 의도를

결정할 때 코로나 문제 인식과 제약 인식이 중요하게 개입되는 요인인 것으로 해석할 수 있다. 다음으로 전환 장벽 요인의 절차적 전환 비용은 전환 의도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며($\beta=0.508, t=2.549^*$), 재무적 전환 비용($\beta=0.012, t=0.064$)과 관계적 전환 비용($\beta=0.226, t=1.408$)은 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 문화예술 향유 의도가 낮은 소비자에게 전환 장벽은 전환 의도를 결정하는 데 중요한 요인이 아닌 것으로 해석할 수 있다.

본 연구의 분석 결과를 종합한 그림은 [그림 1]과 같으며, 분석 결과는 표준화 회귀계수를 기입했다.

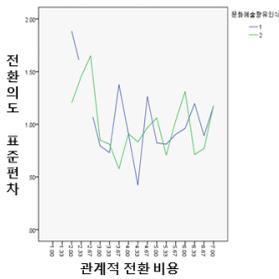
[그림 1] 연구가설 검증 종합 결과



조절효과를 구체적으로 검토하기 위해 조절효과가 있는 것으로 나타난 관계적 전환 비용, 코로나 문제 인식, 코로나 제약 인식의 케이스 집단별 전환 의도의 표준 편차 그래프를 검토했다. 그래프는 문화예술 향유인식 집단 상(푸른색, 1), 하(초록색, 2)로 구분하여 표현했으며, 두 집단의 이질적 양상과 개별 집단의 직선성과 상호작용 양상을 검토하고자 했다.

분석결과, [그림 2]에서는 문화예술 향유 의도 상 집단은 관계적 전환 비용 수준이 증

가할수록 전환 의도 표준편차가 높아지는 양상을 보이지만, 하 집단은 반대로 전환 의도 표준편차가 미미하게 낮아지는 모습을 보이는 것으로 나타났다. 또한, 두 집단의 일관된 직선성에 수준 차이가 존재하고, 두 집단의 그래프가 이질적인 모양을 통해 교차되는 양상을 보인다는 것을 확인할 수 있다.



[그림 2] 관계적 전환 비용과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 상호작용 효과



[그림 3] 코로나 문제 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 상호작용 효과



[그림 4] 코로나 제약 인식과 전환 의도의 관계에서 문화예술 향유의도의 상호작용 효과

다음으로 [그림 3]에서는 문화예술 향유의도 하 집단은 코로나 문제 인식이 증가할수록 전환 의도 표준편차가 높아지는 양상을 보이지만, 상 집단은 그래프 선이 끊어지고 'W' 모양의 그래프를 보여 직선성이 부족한 것으로 나타났다. 또한, 두 직선은 이질적인 모양으로 인해 교차되는 양상을 보이는 것을 확인할 수 있다. [그림 4]에서는 문화예술 향유의도 하 집단은 코로나 제약 인식이 증가할수록 전환 의도 표준편차가 낮아지는 양상을 보이지만, 상 집단은 그래프 선이 끊어지고 일관성이 없는 양상을 보이는 것으로 나타났다. 또한, 두 직선은 이질적인 모양으로 인해 교차되는 양상을 보이는 것을 확인할 수 있다.

V. 결론

본 연구의 결과에 대한 논의는 다음과 같다. 첫째, 관계적 전환 비용은 전환 의도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역문화재단이 서비스를 비대면으로 전환할 경우, 지역민은 대인관계와 서비스 변경에 따른 유대관계의 단절에서 오는 상실감을 높

게 지각하며, 이를 통해 낮은 전환 의도를 보일 수 있다는 점을 확인했다. 이 결과는 높은 전환 장벽이 다른 서비스로의 전환을 어렵게 한다는 선행연구의 결과를 일부 지지한다 (Blut et al., 2015; Jones et al., 2000; Matzler et al., 2015; Wang, 2009). 반면, 재무적 전환 비용과 절차적 전환 비용은 전환 의도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 결과는 전환 장벽이 다른 서비스로의 전환을 어렵게 한다는 선행연구와 배치된다. 그러나 전환 장벽과 전환 의도의 관계는 산업 특성과 소비자의 관여 수준에 따라 이질적인 결과를 보일 수 있다는 연구결과와 맥을 같이 한다(엄란숙, 2006; 양정희, 2006; 송두한·허훈, 2012). 전환 장벽이 전환 의도에 정(+)을 영향을 미친다는 결과에 대한 해석에는 유의가 필요하지만, 지역민은 비대면 서비스로 전환 시에 발생하는 추가 비용 및 절차를 현 상황에서 어쩔 수 없는 비용으로 인식하는 것으로 볼 수 있으며, 오히려 전환 의도를 높게 인식하는 이유가 될 수 있는 것으로 해석할 수 있다. 구체적으로 코로나 상황으로 인해 기존의 노원 등축제, 탈축제 등의 대면 서비스가 비대면 랜선콘서트, 노원문화배달 콘텐츠로 전환되는 것에 대한 부정적인 인식이 없는 것으로 해석할 수 있으며, 코로나 위기 상황에서 예술인을 지원하는 프로그램이 중요하다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 코로나 문제 인식과 제약 인식은 전환 의도에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 지역민이 코로나 문제 상황을 인식하고, 이를 개선하기 위한 행동이 필요하다는 생각을 높게 지각하여, 개인의 행위에 대한 제약이 낮다고 믿더라도 비대면 서비스로의 전환 의도에는 영향을 미치지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 이 결과는 대중은 문제 인식이 높고, 제약 인식이 낮을수록 정보 처리 행동에 나설 가능성이 높다고 주장한 선행연구의 결과와 배치된다(Grunig & Hunt, 1984; 김인숙, 2001; 남경태, 2006; 조민정·박종민, 2011). 반면에, 상황과 맥락에 따라 문제 인식과 제약 인식이 정보 추구 행동과 정보 처리 행동을 예측하지 못할 수 있다고 보고한 연구를 부분적으로 지지한다(김인숙, 1997; 송해룡·김원재, 2014). 또한, 공중상황이론이 생존을 위협하는 코로나가 만연한 상황에 대입하기에는 어려움이 있는 것으로 볼 수 있으며, 문화예술 향유 의도와 같은 주요 요인이 함께 고려되지 못했기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다.

셋째, 문화예술 향유의도는 관계적 전환 비용과 전환 의도의 관계에서 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 문화예술을 적극적으로 향유하고자 하는 인식과 대인관계, 서비스 변경에 따른 유대관계의 단절에서 오는 상실감은 상호작용을 통해 전환 의도를 낮추

는 것으로 분석됐다. 이는 문화예술 향유의도가 높을수록 높은 관계적 전환 비용을 가지며, 이로 인해 전환 의도를 낮게 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 반면, 재무적 전환 비용과 절차적 전환 비용에서는 문화예술 향유의도의 조절효과가 없는 것으로 나타났다. 문화예술 향유의도가 높은 사람은 관계적 전환 비용에 의해 낮은 전환 의도를 보이지만, 재무적 전환 비용과 절차적 전환 비용은 문화예술 향유의도와 상충작용 효과가 전환 의도에 미치는 영향이 유의미하지 않은 것으로 해석할 수 있다. 문화예술 향유의도 상 집단의 경우, 관계적 전환 비용이 전환 의도를 낮추는 가장 중요한 요인인 것으로 나타났다. 문화예술 향유의도 하 집단은 전환 의도를 유의미하게 낮추는 요인이 없는 것으로 나타났다. 이는 문화예술을 적극적으로 향유하고자 하는 소비자는 관계적 전환 비용을 보다 높게 인식함으로써 비대면 서비스를 채택하는 데 불편함을 느끼는 반면, 문화예술을 향유하고자 하는 의도가 낮은 소비자는 서비스를 전환하는 데 따르는 재무적, 절차적, 관계적 비용에 대해 불편함을 느끼지 않는 것으로 해석할 수 있다. 이 결과는 문화예술 향유의도가 비대면 서비스에 대한 인지적 욕구와 다양성 추구 인식으로서 전환 장벽과 전환 의도의 관계를 조절할 것이라는 가설과 일치하지 않는다. 그러나 비대면 문화예술 서비스 또한, 문화예술 서비스이기 때문에 기존 문화예술에 대한 취향과 기호가 서비스 채택에 영향을 미칠 수 있다는 선행연구의 결과를 일부 지지한다(Becker & Murphy, 1977; 김현영 · 김재웅, 2019). 또한, 전환 장벽과 전환 의도의 관계를 검토할 때 개인의 인지적 욕구와 다양성 추구 인식을 고려할 필요가 있다고 보고한 연구결과를 일부 지지한다(엄란숙, 2006). 이는 기존 서비스에 대한 전환 장벽만 고려하여 전환 의도를 예측하고자 하는 연구 모형이 전환된 문화예술 서비스 채택에 대한 제한적인 시사점을 제공할 수 있다.

넷째, 문화예술 향유의도는 코로나 문제 인식, 제약 인식과 전환 의도의 관계에서 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 사회적 문제 상황 인식에 의한 대중의 행동 양상은 상황과 맥락에 따라 서로 다른 결과가 도출될 수 있으며, 개인에 대한 설명 요인이 행동 양상에 유의미한 영향을 미칠 수 있다는 선행연구의 결과를 일부 지지한다(송해룡 · 이원재, 2014; 한혁 외, 2017). 구체적으로, 문화예술을 적극적으로 향유하고자 하는 인식이 낮은 주민은 코로나 문제 상황을 보다 중요하게 인식하여 이를 개선하고자 하는 노력이 필요하다고 생각할 가능성이 높으며, 이를 통해 높은 전환 의도를 가지는 것으로 분석됐다. 이 결과는 문화예술 향유의도가 낮은 주민은 비대면 서비스에 대한 기

대치가 낮기 때문에 코로나 상황 인식이 주는 중대함에 보다 민감하게 반응하면서 적극적으로 비대면 서비스를 수용하는 것으로 해석할 수 있다. 반면, 문화예술 향유의도가 높은 주민은 코로나 문제 인식과 제약 인식이 비대면 서비스 채택 의도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 문화예술에 대한 문화자본, 정보 자본이 높기 때문에 비대면 문화예술 서비스에 대한 효용과 가치를 높게 평가하여, 코로나 문제 상황을 떠나서 비대면 서비스 채택에 대해 부정적 인식을 가지는 것으로 볼 수 있다(남정미·윤소이, 2015; Richetin et al., 2008).

본 연구의 결과와 논의를 바탕으로 시사점을 기술하면 다음과 같다. 먼저 학술적 관점에서 본 연구는 전환 장벽과 공중상황이론을 중심으로 전환 의도를 예측하고자 했으며, 분석 결과, 관계적 전환 비용이 지역문화재단의 비대면 서비스 전환 의도를 예측하는 가장 중요한 요인이라는 점을 확인했다. 공중상황이론의 문제 인식과 제약 인식은 비대면 문화예술 서비스 채택과 같은 고차원적 요인을 직접 예측하지 못한다는 점을 확인했다는 점과 지역문화재단의 비대면 서비스도 문화예술 서비스이기 때문에 문화예술 향유의도가 이들의 관계를 조절할 수 있다는 점을 발견했다는 점에서 의미가 있다. 조절 효과에 대해 구체적으로 기술하면, 문화예술 향유의도가 높은 지역민은 관계적 전환 비용을 높게 지각하고 전환 의도를 낮게 인식한다는 점을 확인했으며, 반면, 문화예술 향유의도가 낮은 지역민은 재무적·절차적·관계적 전환 비용에 무감각하여 전환 의도를 낮추지 않을 수 있다는 점을 확인했으며, 코로나 상황 인식을 심각하게 인식하고, 이를 개선하기 위한 노력을 추진하고자 하는 경향을 보이면서 높은 전환 의도를 보일 수 있다는 점을 확인했다는 점에서 의미가 있다.

다음으로 정책적 관점에서 본 연구의 결과는 비대면 서비스의 효율성을 높이기 위한 전략에 대한 다양한 시사점을 제공한다는 점에서 의미가 있다. 첫째, 지역민이 비대면 서비스를 채택하고자 할 때 발생하는 재무적·절차적 비용에 대해 거부감이 상대적으로 적을 것이라는 점을 유추할 수 있게 하며, 서비스 전환의 효율성을 높이기 위해서는 비대면 서비스 전달 과정에서 직원과 주민, 주민과 주민 간 관계적 커뮤니티 활동을 통해 관계적 유대감을 형성하도록 돕기 위한 노력이 필요하다는 시사점을 제공한다.

둘째, 문화예술 향유의도 수준에 따라 지역민의 관계적 전환 비용, 코로나 문제 인식, 코로나 제약 인식에 따른 전환 의도를 다르게 인식하는 것으로 나타났다. 이는 문화재단이 비대면 서비스를 제공하고자 할 때 지역민의 문화예술 향유수준을 고려할 필요

가 있다는 점을 시사한다. 구체적으로 문화예술을 적극 향유하려는 지역민은 관계적 전환 비용에 의해 낮은 전환 의도를 보였으며, 향유의도가 낮은 지역민은 상대적으로 코로나 문제의 심각성을 높게 지각하고, 코로나 문제 해결을 위해 할 수 있는 것이 적다고 인식하면서 이를 위한 대처 방안으로 높은 비대면 서비스 채택 의도를 지녔다. 이는 문화예술을 적극적으로 향유하고자 하는 지역민에게는 비대면 서비스 제공에 있어서 각종 상호작용을 증대시키기 위한 대안 마련이 중요하다는 점을 시사한다. 더불어 문화예술 향유의도가 낮은 지역민에게는 코로나에 대한 문제의 심각성과 방역을 위한 제약 행동 상황을 강조한다면 전환 의도를 높일 수 있을 것임을 시사한다. 다만 본 연구는 노원문화재단의 사례를 중심으로 진행되어서 타 지역의 주민들까지 대표하기에는 한계를 지닌다. 추후 연구에서는 지역 간 비교 또는 다양한 지역을 포괄하는 연구가 수행될 수 있기를 바란다.○

[참고문헌]

강현철(2013), 구조방정식모형에서 적합도지수의 해석과 모형적합 전략에 대한 논의. 「한국자료분석학회지」, 15권 2호, 653-668.

김대원 · 김성철(2017), 시중은행에서 인터넷 전문은행으로의 선택 전환 의도에 영향을 미치는 요인: 금융 소비자의 자산 관리 전략을 중심으로. 「정보사회와 미디어」, 18권 1호, 105-134.

김인숙(1997), 환경문제에 대한 공중의 커뮤니케이션 행위: 상황적 이론. 「언론과 사회」, 85-109.

김인숙(2001), 공중의 커뮤니케이션 행동에 영향을 미치는 상황적 변인들에 대한 연구-성희롱 문제에 대하여. 「홍보학 연구」, 5권 1호, 62-84.

김은미 · 서새롬(2011), 한국인의 문화 소비의 양과 폭: 옴니보어론을 중심으로. 「한국언론학보」, 55권 5호, 205-233.

김수정 · 성민정(2011), 온라인 위험에 대한 상황 인식과 사전 지식 수준이 커뮤니케이션 행동에 미치는 영향: 개인정보 유출을 중심으로. 「한국광고홍보학보」, 13권 4호, 528-567.

김현영 · 김재웅(2019), 문화예술 콘텐츠 제작 및 유통에서의 빅데이터 활용 연구. 「한국콘텐츠학회논문지」, 19권 7호, 384-392.

남경태(2006), 외모지상주의 문제에 관한 공중별 커뮤니케이션 행동에 관한 연구: Grunig의 상황적 이론을 적용하여. 「한국광고홍보학보」, 8권 3호, 237-270.

남정미 · 유소이(2013), 공연장 및 예술단체에서 제공하는 SNS 품질특성이 고객만족, 구전 의도 및 구매의도에 미치는 영향. 「예술경영연구」, 27권, 51-74.

문화체육관광부(2020), 「문체부, 추경 3,399억 원으로 일자리 확충, 경기보강 나선다」. 보도자료: 2020.6.3.

메디컬옵저버(2021), 「델타 이어 확산세 심상치 않은 ‘람다변이’ 정체는」. 기사: 2020.7.15. <http://www.monews.co.kr/news/articleView.html?idxno=305731>

서울연구원(2021), 「포스트코로나 시대 비대면 공연예술의 전망과 과제」. 서울연구원 정책 리포트.

송두한 · 허훈(2012), 국내 소매은행의 고객 만족이 전환 의도와 전환비용에 미치는 영향 연구. 「고객만족경영연구」, 14권 3호, 43-64.

- 송해룡 · 김원제(2014), 공중의 환경위험이슈에 대한 커뮤니케이션 행동 연구: 지구온난화 쟁점(상황)을 중심으로. 「스피치와 커뮤니케이션」, 23권, 273-309.
- 안경철 · 정인영(2018), 「보험회사의 비대면채널 활용 현황과 시사점」. 보험연구원.
- 엄란숙(2006), 「고객의 전환 장벽이 전환 의도와 재방문의사에 미치는 영향 - 여행사·항공 시간 비교분석을 중심으로 -」. 세종대학교 박사학위 논문.
- 이준엽 · 김소정(2019), 정신건강 상황 인식과 정신건강 증진 행위의 관계 연구: e-헬스 커뮤니케이션의 매개효과와 정서적 지지 효과를 중심으로. 「광고학연구」, 30권 7호, 51-74.
- 이학식 · 임지훈. (2008), 「구조방정식 모형분석과 AMOS 7.0」, 서울: 법문사.
- 임학순(2020), 포스트 코로나 시대 문화예술정책 : 방향과 과제 탐색. 「포스트코로나 시대의 문화뉴딜 정책토론회 자료집」.
- 윤정연(2020), 코로나 이후의 클래식 공연. 「한국예술연구」, 29권, 73-90.
- 예술경영지원센터(2020), 「공연예술통합전산망 공연통계」. 방문일: 2020.11.20. Available: http://www.kopis.or.kr/por/stats/perfo/prefoStatsPerformance.do?menuId=MNU_000151&searchType=total&searchWord=
- 조민정 · 박종민(2011), 쟁점 활성화 전 단계와 쟁점 활성화 상황의 비교를 통한 공중상황이론의 확장: 취업 쟁점에 대한 대학생 공중 유형 분류와 커뮤니케이션 행동 예측. 「한국언론학보」, 55권 4호, 76-104.
- 질병관리청(2021), 「코로나 바이러스 감염증-19」 홈페이지. 방문일: 2021.07.17. Available: http://ncov.mohw.go.kr/bdBoardList_Real.do
- 최영섭 · 김민규(2000), 한국인의 문화 소비 결정요인에 대한 일 고찰: 부르디외의 문화자본론에 대한 실증분석을 중심으로. 「문화정책논총」, 12권, 229-260.
- 한국지역문화정책연구소(2020), 「포스트코로나 시대, 지역문화재단 방향과 과제에 대한 지역문화 관계자 설문조사 분석 결과 보고서」.
- 한국문화예술위원회(2018), 「대국민 향유증진을 위한 소외계층 문화순회사업 개선방안 연구」.
- 한혁 · 김영옥 · 금현섭(2017), 공중상황이론을 바탕으로 한 PR 전략 연구: 미세먼지 이슈를 중심으로. 「한국언론학보」, 61권 3호, 222-254.
- 홍세희(2000), 구조 방정식 모형의 적합도 지수 선정기준과 그 근거. 「한국심리학회지」, 19권 1호, 161-177.

- Ajzen, I.(1991), The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.
- Balabanis, G., Reynolds, N., & Simintiras, A.(2006), Bases of e-store loyalty: Perceived switching barriers and satisfaction. *Journal of Business Research*, 59(2), 214-224.
- Becker, G. S.(1998), Accounting for tastes. Harvard University Press.
- Blut, M., Frennea, C. M., Mittal, V., & Mothersbaugh, D. L.(2015), How procedural, financial and relational switching costs affect customer satisfaction, repurchase intentions, and repurchase behavior: A meta-analysis. *International Journal of Research in Marketing*, 32(2), 226-229.
- Bollen, K. A.(1989), A new incremental fit index for general structural equation models. *Sociological Methods & Research*, 17(3), 303-316.
- Botti, S.(2000), What role for marketing in the arts? An analysis of arts consumption and artistic value. *International Journal of Arts Management*, 14-27.
- Browne, M. W., & Cudeck, R.(1993), Alternative ways of assessing model fit. *Sage Focus Editions*, 154.
- Burnham, T. A., Frels, J. K., & Mahajan, V.(2003), Consumer switching costs: A typology, antecedents, and consequences. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 31(2), 109-126.
- Cameron, G. T., & Yang, J.(1991), Effect of support and personal distance on the definition of key publics for the issue of AIDS. *Journalism Quarterly*, 68(4), 620-629.
- Chuah, S. H. W., Marimuthu, M., Kandampully, J., & Bilgihan, A.(2017), What drives Gen Y loyalty? Understanding the mediated moderating roles of switching costs and alternative attractiveness in the value-satisfaction-loyalty chain. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 36, 124-136.
- Churchill Jr, G. A., & Surprenant, C.(1982), An investigation into the determinants of customer satisfaction. *Journal of Marketing Research*, 19(4),

491-504.

- Colgate, M., & Lang, B.(2001), Switching barriers in consumer markets: An investigation of the financial services industry. *Journal of Consumer Marketing*, 18(4), 332-347.
- DiMaggio, P., and Ostrower, F.(1990), Participation in the arts by black and white Americans. *Social Forces*, 68(3), 753-778.
- Engelberg, M., Flora, J. A., & Nass, C. I.(1995), AIDS knowledge: Effects of channel involvement and interpersonal communication. *Health Communication*, 7(2), 73-91.
- Fornell, C.(1992), A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience. *Journal of Marketing*, 56(1), 6-21.
- Griffin, R. J., Dunwoody, S., & Neuwirth, K.(1999), Proposed model of the relationship of risk information seeking and processing to the development of preventive behaviors. *Environmental Research*, 80(2), S230-S245.
- Grunig, J. E.(1966), The role of information in economic decision making.
- Grunig, J. E.(1997), A situational theory of publics: Conceptual history, recent challenges and new research. *Public Relations Research: An International Perspective*, 3, 48.
- Grunig, J. E., & Hunt, T.(1984), Managing public relations. Forth Worth, TX: Holt, Rinehart & Winston.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L.(1998), Multivariate data analysis (Vol. 5, No. 3, pp. 207-219). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hamilton, P. K.(1992), Grunig's situational theory: A replication, application, and extension. *Journal of Public Relations Research*, 4(3), 123-149.
- Jones, M. A., Mothersbaugh, D. L., & Beatty, S. E.(2000), Switching barriers and repurchase intentions in services. *Journal of Retailing*, 76(2), 259-274.
- Keaveney, S. M. (1995), Customer switching behavior in service industries: An exploratory study. *Journal of Marketing*, 59(2), 71-82.

- Lorenzoni, I., Leiserowitz, A., de Franca Doria, M., Poortinga, W., & Pidgeon, N. F.(2006), Cross-national comparisons of image associations with “global warming” and “climate change” among laypeople in the United States of America and Great Britain. *Journal of Risk Research*, 9(03), 265-281.
- Kim, M. K., Park, M. C., Park, J. H., Kim, J., & Kim, E.(2018), The role of multidimensional switching barriers on the cognitive and affective satisfaction-loyalty link in mobile communication services: Coupling in moderating effects. *Computers in Human Behavior*, 87, 212-223.
- Kim, J. N., Grunig, J. E., & Ni, L.(2010), Reconceptualizing the communicative action of publics: Acquisition, selection, and transmission of information in problematic situations. *International Journal of Strategic Communication*, 4(2), 126-154.
- McCain, R. A.(1995), Cultivation of taste and bounded rationality: Some computer simulations. *Journal of Cultural Economics*, 19(1), 1-15.
- Matzler, K., Strobl, A., Thurner, N., & Füller, J.(2015), Switching experience, customer satisfaction, and switching costs in the ICT industry. *Journal of Service Management*, 26, 117-136.
- Major, A. M.(1998), The utility of situational theory of publics for assessing public response to a disaster prediction. *Public Relations Review*, 24(4), 489-508.
- Patterson, P. G., & Smith, T.(2003), A cross-cultural study of switching barriers and propensity to stay with service providers. *Journal of Retailing*, 79(2), 107-120.
- Perugini, M., & Bagozzi, R. P.(2001), The role of desires and anticipated emotions in goal-directed behaviours: Broadening and deepening the theory of planned behaviour. *British Journal of Social Psychology*, 40(1), 79-98.
- Ping, R. A.(1994), Does satisfaction moderate the association between alternative attractiveness and exit intention in a marketing channel?.

- Journal of the Academy of Marketing Science*, 22(4), 364-371.
- Ray, S., Kim, S. S., & Morris, J. G.(2012), Research note-Online users' switching costs: Their nature and formation. *Information Systems Research*, 23(1), 197-213.
- Radermecker, A. S. V.(2020), Art and culture in the COVID-19 era: For a consumer-oriented approach. *SN Business & Economics*, 1(1), 1-14.
- Richetin, J., Perugini, M., Adjali, I., & Hurling, R.(2008), Comparing leading theoretical models of behavioral predictions and post-behavior evaluations. *Psychology & Marketing*, 25(12), 1131-1150.
- UNESCO.(2021), UNESCO's "Next Normal" Campaign.
- Wang, C. Y.(2009), Investigating antecedents of consumers' recommend intentions and the moderating effect of switching barriers. *The Service Industries Journal*, 29(9), 1231-1241.
- WHO.(2020), COVID-19 Advice for the public. Retired 2020.10.18. Available: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-COVIDvirus-2019/advice-for-public>
- Wikipedia.(2020), COVIDvirus-19. Retired: 2020.10.27.

[Abstract]

A Study on Consumer Perceptions of Non-Face-to-Face Cultural and Arts-Based Services during the COVID-19 Pandemic: Focusing on Local Residents' Perceptions of the Nowon Cultural Foundation's Services

Yoon, Hong Gwon · Na, Yun Bin · Kim, Seoung Gon · Park, Sang Gyu

The purpose of this study is to analyze consumer perception of non-face-to-face cultural and art-based services during the COVID-19 pandemic and suggest policy implications. This study examined the barriers to transition, relationship between awareness of COVID-19 and intention of transition, and moderating effect of cultural and art-related intentions of enjoyment in these relationships. To this end, 400 samples were collected by conducting a questionnaire-based survey on the residents of Nowon-gu, Seoul and the research hypothesis was verified using the data. First, it was found that the relational cost of the barrier to conversion was the most important factor in lowering the intention of conversion, and the intention of conversion of the financial and procedural cost of conversion, and recognition of the COVID-19 problem and constraint did not lower the intention of conversion. Second, it was found that intention of cultural and artistic enjoyment has a moderating effect in relation to relational cost of conversion, recognition of the COVID-19 problem, awareness of involvement and intention of conversion. This study is meaningful in that it is necessary to consider the factors that impact the intention of cultural and artistic enjoyment that explain the context of the study when the barrier to transition and the theory of public context are to predict the intention to adopt a cultural and art-based non-face-to-face service. In addition, this study provides various im-

plications for strategies to increase the efficiency of non-face-to-face services.

[Keywords] post COVID, transition barrier, transition intention, public situation theory, local cultural foundation

Yoon, Hong Gwon_Consultant (Ph. D.), Industry Policy Division, theBNI / First author (shsy3247@naver.com)
Na, Yun Bin_Assistant Professor, Department of Media Contents, Shin-gu College / Corresponding Author (nsapiens@naver.com)
Kim, Seoung Gon_Policy Planning Department(head), Nowon Foundation for Arts and Culture /Co-Author (roccokim@naver.com)
Park, Sang Gyu_Ph. D. Candidate, Department of Arts and Cultural Management, Chung-Ang University / Co-Author (exitwind@me.com)

A U G U S T

2021

제35집 2호

THE JOURNAL OF CULTURAL POLICY

문화
정책
논총

발간 규정

문화정책논총 발간규정

〈제정 2018. 03. 28.〉

〈개정 2018. 11. 09.〉

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 한국문화관광연구원(이하 “연구원”이라 한다)이 발간하는 학술지 ‘문화정책논총’의 발간 업무에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 연구원에서 발간하는 문화정책논총은 이 규정에서 정하는 바에 따른다.
다만, 이 규정에서 정하지 아니한 사항에 관하여는 원장이 따로 정한다.

제2장 연구윤리

제3조(적용대상) 이 규정은 문화정책논총에 연구논문을 투고한 연구자와 투고된 연구논문의 게재 여부를 결정하는 심사자에 대해 적용한다.

제4조(연구자의 윤리)

- ① 문화정책논총에 연구논문을 투고한 연구자는 연구의 전 과정 및 투고 과정에서 연구윤리 위반행위를 하지 않아야 한다.
- ② 연구윤리 위반행위에는 위조, 변조, 표절, 중복게재, 부당한 논문저자 표시, 이중투고 등이 포함되며 그 정의는 다음과 같다.
 1. “위조”라 함은 존재하지 않는 연구자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
 2. “변조”라 함은 연구자료, 연구과정, 연구결과를 사실과 다르게 인위적으로 조작하거나 변형, 삭제함으로써 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
 3. “표절”이라 함은 타인의 아이디어나 저작물을 적절한 출처 표시 없이 자신의 것처럼

럼 부당하게 사용하는 행위를 말한다.

4. “중복게재”라 함은 연구자가 자신의 동일 또는 유사한 가설, 자료, 논의, 결론 등에서 상당부분 겹치는 출판된 학술적 저작물을 적절한 출처표시 없이 게재했을 경우를 말한다.
 5. “부당한 논문저자 표시”라 함은 연구내용 또는 연구결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
 6. “이중투고”라 함은 동일한 연구결과를 2개 이상의 학술지에 동시에 투고하여 비슷한 시기에 심사를 받는 행위를 말한다. 다만, 먼저 투고한 학술지에서 게재 불가의 심사결과 통지를 받은 이후 다른 학술지에 투고하는 것은 이중투고에 해당하지 않는 것으로 본다.
- ③ 연구자는 연구논문을 투고할 때 해당 논문이 연구윤리 위반행위에 해당되지 않음을 밝히는 별지 제1호 서식의 서약서를 제출하여야 한다.
 - ④ 연구자는 게재 결정이 내려진 이후에도 자신의 연구결과에서 심각한 오류를 발견하였을 경우 연구내용의 수정 또는 논문의 게재 철회 요청을 하여야 하며 문화정책논총에 게재된 이후에 오류를 발견하였을 경우에는 즉시 편집위원회에 알려야 한다.

제5조(심사자의 윤리)

- ① 모든 심사자는 편집위원장이 의뢰하는 논문을 정해진 기간 내에 성실하게 심사하여 그 결과를 편집위원회에 통보해야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 심사하기에 적합자가 아니라고 판단되는 경우에는 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.
- ② 심사위원은 심사의뢰 받은 논문을 개인적인 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 객관적 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를 명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며 심사 대상 논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안 된다.
- ③ 심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에 출판되었거나 중복심사 중임을 인지하거나 혹은 기타 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 알려야 한다.

- ④ 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다. 정중하고 부드러운 표현을 사용하고 저자를 비하하거나 모욕하는 표현은 하지 않아야 한다.
- ⑤ 심사위원은 심사를 의뢰한 논문에 대한 비밀을 보장하여야 한다. 논문에 대하여 특별한 조언을 받기 위해서가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 그 내용에 대하여 다른 사람과 논의해서는 안 된다. 논문이 게재된 학술지가 발간되기 전에는 저자의 동의 없이 논문의 내용을 인용하지 못한다.

제6조(윤리위원회의 구성)

- ① 윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)는 위원장을 포함하여 7인 이내의 윤리위원으로 구성한다.
- ② 윤리위원은 문화정책논총 편집위원장의 추천을 받아 원장이 위촉하며 공정성과 객관성 확보를 위하여 외부 전문가를 2인 이상 위촉하도록 한다.
- ③ 위원장은 윤리위원 중에서 호선하며 위원장 및 위원 임기는 2년으로 한다.
(개정 2018.11.09)
- ④ 위원장은 위원회의 운영 실무 및 기록물 유지·관리를 위해 운영 간사 1인을 선임한다.

제7조(위원회의 권한과 역할)

- ① 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련하여 제보되거나 자체적으로 인지한 사안에 대하여 본 규정에 의거하여 독립적인 지위에서 조사·심의·의결한다.
- ② 위원회는 제기된 사안이 접수된 날로부터 원칙적으로 30일 이내에 심의·의결하도록 한다.
- ③ 위원회는 심의·의결결과를 편집위원회에 통보하여 후속조치를 취하도록 한다.

제8조(위원회의 소집과 운영)

- ① 연구윤리 위반행위를 인지하거나 제보가 있을 경우 위원장은 위원회를 소집하여야 한다.
- ② 위원회는 이의 제기 또는 소명의 내용을 토대로 조사내용과 절차를 확정한다.
- ③ 연구윤리 위반행위의 판정은 재적위원 과반수 이상의 출석과 출석위원 3분의 2이

상 찬성으로 판정한다.

- ④ 위원장은 심의 안건이 경미하다고 인정될 경우 서면심의로 대체할 수 있다.
- ⑤ 연구윤리 위반과 이해관계가 얽혀있는 위원의 경우 의견을 개진할 수는 있으나 관련된 사항의 의결 과정에는 참여할 수 없다.
- ⑥ 회의는 비공개를 원칙으로 하되 필요한 경우 관계자를 출석케 하여 의견을 청취할 수 있다. 다만 합당한 공개의 필요성이 있는 경우 위원회의 의결을 거쳐 공개할 수 있다.

제9조(소명기회와 비밀 보장)

- ① 연구윤리 위반행위로 조사를 받는 연구자는 위반 사실이 확정되기 전까지는 연구윤리를 위반하지 않은 것으로 본다.
- ② 위원회는 연구윤리 위반행위로 조사를 받는 연구자에게 이의 제기 및 충분한 소명 기회를 제공하여야 한다.
- ③ 위원회는 제보자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.
- ④ 위원회는 최종결정이 내려질 때까지 피조사자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

제10조(연구윤리 위반행위에 대한 제재 조치)

- ① 위원회는 조사·심의 결과 연구윤리 위반행위가 사실로 확인되면 그 위반의 경중을 따져 다음 제2항에 열거된 제재 조치 중 선택하여 편집위원장에게 서면으로 시행을 요구한다.
- ② 연구윤리 위반행위자에 대한 제재 조치는 다음과 같다.
 1. 위반행위자에 대한 서면 경고
 2. 논문이 문화정책논총에 게재되기 이전인 경우에는 당해 논문의 게재 불허
 3. 논문이 이미 문화정책논총에 게재된 경우에는 당해 논문 목록에서 삭제하고 학술지 게재 취소 사실을 한국연구재단에 통지
 4. 향후 3년간 문화정책논총에 논문 투고 금지
 5. 위반 사실이 확인된 후 처음 발간되는 문화정책논총에 위반 사실을 공지
- ③ 위원회는 조사·심의결과 심사자가 연구윤리를 위반한 경우 향후 3년간 문화정책논총에 논문 투고를 금지하며 심사에서 배제한다.

제11조(결과의 통지 및 사후조치)

- ① 위원장은 조사결과 및 제재 조치 판정 요구서를 서면으로 작성하여 편집위원장에게 통보하고, 편집위원장은 통보 받은 즉시 제재 조치의 내용을 위반행위자에게 통지하며 판정 결과에 따른 사후 조치를 시행한다.
- ② 위반행위자는 위원회의 결정에 불복할 경우 제1항의 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 서면으로 위원회에 재조사를 요청할 수 있다.

제12조(위원회의 기록물 유지)

- ① 위원회는 회의 내용을 회의록으로 작성하여 보관하여야 하며 회의록에는 심의 안건 내용, 연구윤리 위반행위의 내용, 참석 윤리위원의 명단과 의결 절차, 결정사항의 근거 및 관련 증거, 심의대상 연구자의 소명 및 처리 절차가 포함된다.
- ② 심의와 관련된 기록은 심의 종료 시점을 기준으로 5년간 보관하여야 한다.

제3장 편집위원회

제13조(구성 및 임기)

- ① 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)는 원내 및 원외위원 8인 이내로 구성한다.
- ② 위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다
- ③ 위원회는 원내 및 관련 분야 외부 전문가로 원장이 위촉한다.
 1. 원내 위원은 해당 부서장의 추천을 받아 원장이 위촉한다.
 2. 원외 위원은 위원회의 추천을 받아 지역별 고른 분포를 이루도록 각 지역별로 안배하여 원장이 위촉한다.
- ④ 위원장은 편집위원 중에서 호선하며 학술지 편집 전반에 관한 사항에 대해 결정한다.
- ⑤ 위원회에는 각종 제반업무를 수행하기 위하여 담당자(간사)를 둔다.

제14조(기능 및 권한)

- ① 문화정책논총에 투고된 논문의 심사위원 선정 및 심사에 참여할 수 있다.
- ② 문화정책논총과 관련된 간행물을 기획·편집하며 투고된 논문의 게재 여부 결정과 관련된 모든 책임을 진다.
- ③ 편집위원회는 투고된 논문에 대하여 본 규정에 의거하여 공정하게 취급하고 적절한

심사 조치를 취한다.

- ④ 편집위원회는 전공 분야에 대하여 전문적인 지식과 공정한 판단 능력을 가져야 한다.
- ⑤ 편집위원회는 투고된 논문의 게재가 결정될 때까지는 심사위원 이외의 사람에게 투고된 논문의 내용을 공개하지 않아야 한다.
- ⑥ 저자는 편집위원장에게 투고한 논문과 관련하여 특정한 인사를 심사위원으로부터 제외시켜줄 것을 요청할 수 있으며 편집위원장은 투고된 논문의 내용을 감안하여 이에 관한 결정을 내릴 수 있다.

제15조(회의)

- ① 편집위원회는 필요에 따라 위원장이 임시회의를 소집할 수 있다.
- ② 심의·의결 사항은 제적위원 과반수 출석과 출석위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

제4장 심사위원

제16조(심사위원 위촉)

- ① 심사위원은 편집위원회에서 해당 분야의 전문 연구자로 위촉한다.
- ② 각 논문당 편집위원회가 선정한 3인의 심사위원이 독자적으로 심사를 하며 심사위원은 별지 제2호 서식의 논문심사표를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.
- ③ 편집위원회는 심사위원이 오직 학자적 양심과 학문적 관점에서 심사할 수 있도록 하기 위해 심사위원의 익명성을 엄격히 유지한다.
- ④ 논문을 투고한 자는 해당 호 다른 논문의 심사위원이 될 수 없다.
- ⑤ 선정된 심사위원이 심사기간 중 부득이하게 심사를 못하게 된 경우 편집위원회에서 다른 심사위원을 선정해 심사를 의뢰할 수 있다.
- ⑥ 편집위원장은 투고할 수 없으며 편집위원이 논문을 투고한 경우, 그 편집위원은 해당 호의 심사위원 선정 과정 및 심사에 참여할 수 없다.

제17조(심사 기준 및 절차)

- ① 심사위원은 연구 주제의 적절성, 연구 방법의 타당성, 연구의 체계성, 연구의 독창성, 연구 결과의 학문·실용적 기여도, 참고문헌·각주·표·그림의 출처 및 적합

성과 정확성, 초록의 질적 수준을 평가하며 ‘게재가, 수정 후 게재, 수정 후 재심사, 게재불가’의 네 단계로 판정한다.

② 편집위원회는 초심에서 3인의 심사위원이 내린 평가를 종합하여 아래와 같이 판정한다.

유형 번호	심사위원 평가 결과				최종 판정 결과	판정 기준
	게재 가	수정 후 게재	수정 후 재심사	게재 불가		
1	3				게재 가	2명 이상이 '게재 가'로 평가한 경우, '수정 후 재심사'나 '게재불가'가 없는 경우
2	2	1				
3	2		1		수정 후 게재	위의 유형에 해당하지 않으면서 2명 이상이 '수정 후 게재' 이상으로 평가한 경우
4	2			1		
5	1	2				
6	1	1	1			
7		3				
8		2	1			
9		2		1	수정 후 재심사	위의 두 유형에 해당하지 않으면서 2명 이상이 '수정 후 재심사' 이상으로 평가한 경우, 이 경우에도 게재불가가 1명 있는 경우
10	1	1		1		
11	1		1	1		
12		1	1	1		
13	1		2			
14		1	2			
15			3			
16			2	1		
17	1			2	게재 불가	2명 이상이 '게재 불가'로 평가한 경우
18		1		2		
19			1	2		
20				3		

* 표 안의 숫자는 해당 판정의 심사위원 수

③ 초심 결과 ‘수정 후 게재’의 경우 수정 세부 사항을 해당 연구자에게 소정의 문서를 통해 알려야 하며 투고자는 수정 보완된 논문과 수정 요지를 기한 내 제출하고 수정 사항이 반영되었는지 여부는 편집위원회가 검토하여 판단한다. 다만, 투고자가 정당한 사유 없이 수정본을 제출하지 않은 경우에는 투고를 철회한 것으로 간주한다.

- ④ 초심 결과 ‘수정 후 재심’의 통보를 받은 투고자는 통보를 받은 후 7일 이내에 수정된 논문을 제출하여 초심 심사위원 3인의 재심사를 받아야 하며, 재심은 ‘계재 불가’, ‘계재’로 심사하고, 재심사에서 2인 이상에게 ‘계재 가’ 판정을 받지 못한 경우에는 ‘계재 불가’로 판정한다. 다만, 투고자가 정당한 사유 없이 수정본을 제출하지 않은 경우에는 투고를 철회한 것으로 간주한다.
- ⑤ 초심 결과 ‘계재 불가’의 평가를 받은 자는 통보 받은 후 3일 이내에 심사 결과에 대해 서면으로 이의를 제기할 수 있다. 편집위원회장은 제출된 이의 내용 검토를 위해 편집위원회를 소집하고, 출석위원 2/3 이상의 동의를 얻은 경우 편집위원 전원이 해당 논문을 재심사하여 다수결에 따라 재심여부를 의결한다. 출석위원 2/3 이상의 동의를 얻지 못한 경우에는 원래 심사결과를 적용한다.
다만, 재심 결과 ‘계재 불가’ 통보를 받은 자는 이의를 제기할 수 없다.
- ⑥ 계재 우선순위는 초심 결과 ‘계재 가’ ‘수정 후 계재’를 우선으로 하고 다음으로는 재심에서 ‘계재 가’ 중 초심 심사 상위 점수 순에 의한다. 다만, 동점이 발생할 경우는 계재 편수를 추가할 수 있다.

제18조(심사 대상에서 제외되는 논문)

- ① 기존에 발표된 논문 혹은 이와 실질적으로 유사한 논문은 제외되며 다른 학술논문집에 게재하지 않은 학회의 제반 행사에서 발표된 논문은 심사 대상에서 제외하지 않는다.
- ② 학술적 논문의 성격을 벗어난 논문은 제외되며 문화정책논총 계재 논문의 주제를 다양화하고 게재자의 폭을 넓히기 위하여 특별기고 논문, 국제학술대회 발표 논문, 기획초청 논문 등은 편집위원회의 의결 및 심사를 거쳐 게재할 수 있다.
- ③ 논문 투고 공고문에 제시된 ‘주제 영역’을 벗어난 논문은 제외된다.

제19조(심사 결과 통보 및 최종결정)

- ① 심사가 완료된 후에 편집위원회는 심사위원의 실명을 삭제한 논문심사표 사본과 심사결과를 투고자에게 통보한다.
- ② 계재 결정 후이라도 연구윤리를 위반한 것으로 확인된 논문은 편집위원회에서 계재 결정을 취소할 수 있으며 일정기간 투고자격을 제한할 수 있다.

제20조(심사 수당) 심사 관련 수당은 내부 지침에 의거하여 지급할 수 있다.

제5장 논문 투고 및 발간

제21조(논문투고 자격)

- ① 논문 투고는 관련 분야의 석사학위 이상 소지자에 한한다.
- ② 논문은 다른 학술지 또는 문헌에 게재하지 않은 것이어야 한다.
- ③ 심사 과정을 통해 게재불가 판정을 받은 논문의 경우 논문을 수정하여 다음 호에 투고할 수 있다. 투고 시 재신청임을 반드시 명기해야 한다. 다만, 재투고하여 게재불가 판정을 받은 논문은 더 이상 투고할 수 없다.
- ④ 투고자는 한 호에 한 편의 논문만 투고할 수 있다.

제22조(논문투고 방법)

- ① 논문은 별표 1의 원고작성요령을 준수하여 작성하고 연구원 홈페이지 온라인 논문 투고시스템을 통해 제출하여야 한다.
- ② 투고자는 연구윤리 준수 서약 및 저작권 이양 동의 확인 등이 포함된 별지 제1호 서식의 논문투고신청서를 작성하여 서명한 후 논문과 같이 제출하여야 한다.
- ③ 위의 내용이 준수되지 않은 논문은 심사 및 게재가 거부될 수 있다.

제23조(발행 일자) 문화정책논총은 매년 3회 발행하며, 발행일자는 다음과 같다.

- ① 제1호 : 4월 30일 <개정 2018.11.09>
- ② 제2호 : 8월 31일
- ③ 제3호 : 12월 31일

제24조(저작권) 제출된 논문은 최종 심사를 거쳐 문화정책논총에 게재되면 해당 논문에 대한 저작권은 연구원이 갖는다.

제25조(기타) 영문논문에 대해서도 국문논문과 동일한 기준을 적용한다.

부 칙 <2018. 3. 28.>

제1조(시행일) 이 규정은 원장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

부 칙 <2018. 11. 09.>

이 규정은 원장의 승인을 받은 날부터 시행한다.

[별지 제2호] <제정. 2018. 03. 28>

《문화정책논총 논문심사표》

		초심		재심				
논 문 제 목								
심사의뢰 받은 일자	년 월 일	논문 유형	기획논문 ()					
심사표 제출 일자	년 월 일		일반논문 ()					
심사위원	성명: 소속: 전화:	직위: 이메일: 계좌번호(외부심사위원):						
<p>※ 아래의 척도를 이용하여 각 항목 해당 점수에 ○로 표시하여 주십시오. 각 항목의 점수를 합산하여 총점을 기입하여 주십시오. 게재불가의 경우 심사총평에 그 사유를 밝혀주시기 바랍니다.</p>								
심사항목		점수						
		매우 미흡	보통	매우 우수				
1. 연구 주제의 적절성		1	2	3	4	5	6	7
2. 연구 방법의 타당성		1	2	3	4	5	6	7
3. 연구의 체계성		1	2	3	4	5	6	7
4. 논문의 독창성		1	2	3	4	5	6	7
5. 연구 결과의 학문·실용적 기여도		1	2	3	4	5	6	7
6. 참고문헌·각주·표·그림의 적합·정확성		1	2	3	4	5	6	7
7. 초록의 질적 수준		1	2	3	4	5	6	7
총 점		_____ 점						
※ 참고 [심사 총점]		7-24점 : 게재불가 36-42점 : 수정 후 게재 25-35점 : 수정 후 재심사 43-49점 : 게재가						
〈심사 총평〉		 년 월 일 심사위원: _____ (인)						

〈세부 심사평〉

※ 수정사항에 대한 의견, 제안 및 논평 등을 가급적 자세히 기술하여 논문 저자에게 많은 도움을 주시기 바랍니다.

[별표 1] <제정. 2018. 03. 28>

《문화정책논총 원고작성요령》

1. 논문의 기본요건

- ① 원고는 한글 프로그램을 사용하여 A4 용지 단면으로 작성한다. 다만, 영문 논문은 MS word 프로그램을 사용한다.
- ② 원고 분량은 200자 원고지 100매 내외(한글 프로그램에서 '파일-문서정보-문서분량-원고지'로 체크)로 하며, 전체 분량이 200자 원고지 150매를 초과한 원고는 원칙적으로 투고할 수 없으며 영문원고 분량도 동일하다.
- ③ 논문 구성은 제목, 필자명, 국문초록(200자 원고지 3매 이내, 키워드 5개 내외 포함), 본문, 참고문헌, 부록, 영문초록의 순으로 배열한다. 영문 논문 구성은 제목, 필자명, 영문초록, 본문, 참고문헌, 부록, 국문초록 순으로 배열한다.
- ④ 개별 게재논문의 표지에는 투고일자(접수일자), 심사(수정)일자, 게재확정일자를 편집위원회에서 명기한다.
- ⑤ 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문 기여도를 고려하여 명기한다.
- ⑥ 본문의 체제는 '서론/본론/결론'이나 '장, 절' 등을 쓰지 않고 I → 1. → 1) → (1) → ①의 순서로 한다.
- ⑦ 원고 작성 언어는 한글 또는 영어로 하되, 한자와 외국어로 된 용어, 인명, 지명 등은 한글로 적고 처음 나올 때에 한해 () 안에 같이 적는다.
- ⑧ 원고는 논문 투고 공고문에 명시한 곳으로 투고하는 것을 원칙으로 한다. 투고자는 본지의 논문 작성요령에 따라 작성된 원고파일과 논문투고신청서를 함께 제출해야 한다. 다만, 논문투고신청서의 세부사항은 편집위원장이 정한다.
- ⑨ 제출된 논문에 대한 심사를 거친 후 연구원 측의 내용 수정 및 보완 요청이 있을 시 이를 수용한다.
- ⑩ 본문 작성 시 원고의 글자체는 신명조, 글자크기 10pt, 장평100%, 자간 0%, 줄간격 160%, 용지종류 A4(국배판), 용지여백은 위, 아래, 왼쪽, 오른쪽 30mm, 머리말, 꼬리말 12mm로 한다.

2. 본문주

① 인용·참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우

예) 박동서(1990)에 의하면 …; 강내희(1985)의 연구에서도 …; 김창식·안문훈, 1989: 79)은…; 이종석 등(1990: 410-412)이 제시한…; 토마스(Thomas, 1976: 900)의 모형을 수정하여 …; …황(Hwang, 1987)을 들 수 있다.; 페리와 와이즈(Perry & Wise, 1990)의 분류에 따라 …; 브라운 등(Brown et al., 1982)을 중심으로…

2) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우

예) …입장을 취하고 있다(박동석, 1990; 이정서 등, 1990: 410-412; 김창식·안문훈, 1989: 79; 신문섭, 1985).; …새로운 시각을 제시하였다(예: Perry & Wise, 1990; Hwang, 1987; Brown et al., 1982; Thomas, 1976: 900).

② 각주

1) 본문 중에 부연 설명을 필요로 하는 내용이 있을 경우, 해당 페이지 하단에 각주로 처리한다. 예) ~ 높아진다.1) ~와 같다.2)

2) 각주에는 가능한 인용자료의 출처를 기재하지 않는다. 자료 출처는 본문에 인용표시를 한 뒤 참고문헌에 기재하여야 한다. 본문에 인용표시를 하기 힘들 경우 각주에 출처를 기재할 수 있다. 이 경우에도 인용자료를 참고문헌에 포함시켜야 하고 표기방법은 인용문헌 작성방법과 동일하다.

3. 참고문헌

① 일반적인 사항

1) 참고문헌은 본문 다음에 ‘참고문헌’이라는 제목 아래 나열하되, 본문에서 인용하거나 언급한 문헌만을 정확한 서지정보에 의해 제시한다.

2) 한글문헌, 동양어 문헌(일본어, 중국어), 서양문헌 순으로 배열하되, 번역서(예컨대 한글로 번역된 영문서)는 해당 원어 문헌으로 분류한다.

- 3) 한글·한자·일본어로 된 저자명은 가나다순으로, 서양 문헌 저자명은 알파벳순으로 나열한다. 중국어나 일본어 저자명은 한자의 한글식 표기에 따라 배열하되, 원어 표기를 할 때에는 괄호 속에 병기한다.
예) 吉澤 清-지(요시자와 키요요시)(2007),
- 4) 같은 저자의 문헌은 출판연도가 오래된 순서대로 배열하되, 같은 연도의 것이 두 편 이상일 때에는 연도 다음에 a, b, c, ... 등을 넣어 구별한다. 예) (1999a), (1999b)
- 5) 참고문헌을 나열할 때 각 문헌의 둘째 줄(行)부터는 3칸 들여쓰기를 하여 각 참고문헌간의 구별을 쉽게 한다.
- 6) 저자가 1~5명인 문헌은 이름을 모두 밝히고, 저자가 6인 이상일 때는 ○○○ 외, ○○○, et al. 로 표기한다. 예) 김문환 외(1990), Gibbon et al.(1983),
- 7) 저자가 없는 문헌은 문헌 제목을 저자 위치로 두고 그 다음에 발간연도를 밝힌다. 다만, 인용문헌에서 Anonymous라고 된 것은 이것을 저자로 간주한다.
- 8) 만일 주 저자 다음에 with와 더불어 다른 이름이 열거된 문헌(예, Kuan-Hsing Chen with Hsiu-Ling Kuo, Hans Hang, and Hsu Ming Chu)은 참고문헌에서 이름을 모두 열거한다. 다만, 본문에서 인용할 때에는 주 저자 이름만 밝힌다.
- 9) 특히 단행본의 연도는 문헌이 인쇄된 연도가 아니라 저작권 표시(©)된 연도를 쓴다.
- 10) 발간연도가 불분명한 문헌은 (n.d.) 라고 쓴다.

② 논문

- 1) 학술지나 기타 정기간행물에 게재된 논문의 예
임학순(2004), 지역문화산업 클러스터 조성사업의 사전평가모델 개발에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」, 제15집 2호, 305-324.
홍길동·이몽룡(1990), 문화와 관광, 「문화관광」, 34권 2호, 78-91.
Knapp, M., Ellis, D., & Williams, B.(1980), Perceptions of communication behavior associated with relationship terms, *Communication Monographs*, 47, 262-278.
Scott, W. A.(1950), Reliability of content analysis: The case of nominal scaling coding, *Public Opinion Quarterly*, 51(3), 79-91.
(* 저널명, volume은 이탤릭체로 처리)

Glaser, R., & Bond, L. (Eds.).(1981), Testing: Concepts, policy, practice, and research [Special issue], American Psychologist, 36(10).

(저널 특별호 전체를 표기할 때).

다만, 학술지의 권, 호수를 알 수 없을 때에는 저자 / 연도 다음에 발간 월이나 계절을 표기한다.

예) Austin, J. E.(2003, September), 홍길동(2003, 가을)

2) 단행본에 게재된 논문의 예

홍길동(1990), 미디어 문화정책의 전망, 홍길동·이몽룡(편), 「미디어문화정책론」(45-66), 서울: 한울아카데미.

Berger, C. R.(1987), Communicating under uncertainty. In M. E. Roloff & G. R. Miller(Eds.), Interpersonal processes: New directions in communication research (39-62), Newbury Park, CA: Sage.

③ 단행본·보고서·학위논문

1) 출판사 사항을 표기할 때 미국 출판사 출간도서는 ‘출판사 소재 도시, 주: 출판사’, 미국 이외 국가 출판사 출간도서는 ‘도시, 국가: 출판사’, 널리 알려진 대도시 소재 출판사 출간도서는 ‘도시: 출판사’ 순으로 한다. 이 때 주(state) 이름은 약자로 쓴다 (예: CA, NY, IL). 출판된 도시가 둘 이상일 때에는 가장 먼저 나온 것만 표시한다.

예) Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Oxford, England: Basil Blackwell.

Amsterdam: Elsevier.

2) 출판사 이름에서 Books, Press 등은 밝히나, Publishers, Co., Inc. 등은 생략한다.

- 단행본의 예

고정민(2007), 「문화콘텐츠 경영전략」, 서울: 커뮤니케이션북스.

홍길동·이몽룡(편)(1995), 「문화예술정책 연구」, 서울: 새나라.(공편저일 때)

Fiske, J.(1990), Introduction to communication studies. London: Routledge.

Burgoon, J. K., Bowers, J. W., & Woodall, W. G.(1986), Nonverbal communication: The unspoken dialogue, NY: Harper & Row.(공저일 때)

Gibbs, J. T., & Huang, L. N.(Eds.).(1991), Children of color: Psychological interventions with minority youth, San Francisco, CA:

Jossey-Bass.(공편저일 때)

- 보고서의 예

조현성(2007), 「2006 문화향수 실태조사」, 서울 : 문화관광부.

National Institute of Mental Health.(1982), Television and behavior: Ten years of scientific progress and implications for the eighties (DHHS Publication No. ADM 82-1195), Washington, DC: U. S. Government Printing Office.

- 학위논문의 예

홍길동(2000), 「지역과 학교를 연계한 예술교육 프로그램 조사 연구」, 한국대학교 대학원 박사학위 논문.

Ryerson, J. F.(1983), Effective management trainging: Two models, Unpublished master's thesis, Clarke College of Technology, Potsdam, NY.

④ 번역서나 번역논문

1) 번역서는 한글 번역서에 한해 원서명을 함께 밝혀준다.

- 번역서의 예

Illich, I.(1996), Deschooling Society, 심성보 역(2004), 「학교 없는 사회」, 서울: 도서출판 미토.

Laplace, P. -S.(1951), A philosophical essay of probabilities(F. W. Truscott & F. L. Emory, Trans.), New York, NY: Dover(Original work published 1814).

- 번역논문의 예

Hall, S.(1996), 문화연구의 두 가지 패러다임, 임영호(편역), 「스튜어트 홀의 문화이론」(203-232), 서울 : 한나래출판사(원저 출판연도 1980).

Freud, S.(1961), The ego and the id. In J. Strachey(Ed. and Trans.), The standard edition of the complete psychological works of Sigmund Freud(Vol. 19, 3-66), London: Hogarth Press(Original work published 1923).

⑤ 신문·잡지기사

1) 국문 기사의 예

홍길동(2002. 6. 28), 문화환경이 지역가치에 미치는 영향은 무엇인가, 「한국매일신문」, 5.

문화예술을 말한다(2001. 9. 1), 「한국매일신문」, 1. (* 저자를 알 수 없을 때는 기사명, 날짜. 신문, 쪽수 순으로 표기)

2) 영문 기사의 예

Gardner, H.(1981, September), Do babies sing a universal song, Psychology Today, 70-76.(잡지 기사)

Study finds free care used more(1982, April 15), APA Monitor, 14.(신문기사)

⑥ 인터넷 자료

인터넷 자료를 참고한 경우, 해당 기관(개인) 홈페이지 사이트명, 실제로 참고한 자료의 이름과 주소를 모두 표기한다. 맨 끝에 마침표는 찍지 않는다. 저자가 없을 때는 문서명을 저자 위치에 둔다. 출판일은 사이트에 명기된 날짜를 기준으로 하되, 날짜가 나와 있지 않을 때에는 접속일자를 밝힌다.

예) Author, I.(date), Title of article. Name of Periodical[On-line], 호수,
Available: 웹사이트 주소나 이메일 주소

⑦ 시청각 자료

Harrison, J.(Producer), & Schmiechen, R.(Director).(1992), Changing our minds: The story of Evelyn Hooker[Film]. (NY: Changing Our Minds). (영화일 때)

Crystal, L.(Executive Producer).(1993, October 11), The MacNeil/ Leher news hour.

New York and Washington, DC: Public Broadcasting Service. (텔레비전 프로그램일 때)

⑧ 기타

1) 표나 그림의 제목은 세분화 없이 각각 논문 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예:

〈표 1〉, [그림 1]) 표나 그림의 윗부분 중앙에 표기하고, 자료의 출처는 ‘자료:’라고 표시하고 본 책자의 인용 요령에 따라 표나 그림의 아랫부분 왼쪽에 위치하게 표기한다.

- 2) 표나 그림에 대한 註는 개별주(a), b), c)의 기호 사용, 일반주(‘주:’로 표시하고 기재)의 순으로 자료출처의 아랫부분에 달아 준다. 그림에 대한 註도 이에 준한다. 즉, 표나 그림의 하단에 자료, 개별주, 일반주, 자료의 순이 되도록 배열한다.

〈표 2〉○○○

구분	○○	○○	○○

자료 : Duncan(1981:349)a)의 재구성
a) ○○○○○○

- 3) 표와 그림은 원본 그대로 복사, 인쇄할 수 있도록 저자가 완벽하게 그려서 제출하고, 다양한 도식, 화살표 등을 사용하였을 경우에는 개체를 묶고 반드시 문서에 포함시킨다.
- 4) 저자의 논문이나 저술을 가리킬 때에는 ‘줄고’라는 용어를 사용하지 않고 이름을 밝혀 적는다.
- 5) 여기에 제시된 주와 참고문헌의 작성양식은 1986년 미국심리학회(APA) 양식을 표준으로 하여 필요한 조정을 한 것으로, 본 요령에 언급되지 않은 사항은 APA 매뉴얼에 따른다.

4. 국·영문초록(ABSTRACT)

- ① 국문 요약 및 영문을 포함한 외국어 초록은 연구목적, 연구방법, 연구결과, 연구의 시사점, 향후 연구방향 등을 중심으로 작성한다.
- ② 국문초록은 원고지 3매 이내, 영문을 포함한 외국어 초록은 250단어를 넘지 않도록 한다.

A U G U S T

2021

제35집 2호

THE JOURNAL OF CULTURAL POLICY



편집위원회

편집위원장 | 김 면 한국문화관광연구원 부연구위원
편집위원 | 김규원 한국문화관광연구원 선임연구위원
오동욱 대구경북연구원 연구위원
오정숙 경희대학교 교수
장웅조 홍익대학교 교수
정상철 전통문화대학대학원 교수
최창희 감성정책연구소 소장
吉井 秀夫 교토대학교 교수
〈가나다 순〉

발행일 : 2021년 8월 31일

발행인 : 김대관

발행처 : 한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

TEL/ (02)2669-9863, FAX/(02)2669-9880, www.kcti.re.kr

디자인 및 편집 : 거목문화사

인쇄 : 거목문화사

투고 및 기타 문의처

한국문화관광연구원 문화정책논총 편집위원회

전화: 02-2669-6987, 메일: inandyou@kcti.re.kr

