

동원모형에 따른 문화정책의제설정과정의  
영향 요인에 관한 연구:  
아시아문화전당사례를 중심으로

이종열\*

논문 요약

본 논문은 정책의제설정의 동원형에 따른 아시아문화전당의 광주건립 정책의제 설정과정을 분석하였다. 분석결과 의제설정 초기단계에서는 각 주체간의 유기적인 협력의 부재로 사업추진 초기부터 원활한 의사소통이 이루어지지 못하였고, 또한 지역시민사회의 참여부족으로 인하여 시민소통의 부재 문제가 발생하였다. 특히 문화관광부 조성추진단의 폐쇄성과 일방적 정책추진으로 지역사회의 이슈화가 되지 못하여 역량이 결집되지 못하여 전체적인 문화중심도시 추진상황이 시민사회와 공유되지 않아 시민사회의 문화중심도시 추진에 대한 이해와 참여도가 크게 떨어지는 결과를 초래하게 되었다. 정책의제형성 과정에서의 미 정립에 따른 의사소통의 부재는 아시아문화전당 사업의 추진에 있어 '공중의제화'의 과정의 어려움을 초래하게 되었다. 또한 이 과정에서 조성위원회, 추진기획단, 광주시, 시민단체 등의 커뮤니케이션의 부재로 인한 불신이 작용하였다. 그러나 정부주도 정책의제의 공중의제화 과정의 어려움은 정책의제에 대한 반대집단의 부재, 대통령의 특별한 관심, 언론의 홍보 등으로 인하여 상당히 극복되었다. 공중의제화 과정에서 지역 시민단체들의 역할 또한 상당히 큰 것으로 나타났다.

주제어: 정책의제설정, Cobb & Ross 동원형, 공중의제화, 아시아문화전당

## 1. 서론

수많은 문화관련 문제들을 국가나 지방자치단체가 모두 정책에 반영하여 해결하기란 시간적·인적·재정적 요인 등의 제약으로 쉽지 않다. 따라서 정부는 그러한 수많은 문화관련 문제 중에서 일부만을 정책의제 하여 해결하고자 노력한다. 그렇다면 문화관련 여러 문제 중에서 어떤 문제는 왜 지금 정부가 공식적으로 정책문제로 채택하고 또 어떤 문제는 그렇지 않은가에 대한 의문이 생긴다. 이러한 의문에 대한 해답은 문화정책 의제설정단계에 대한 연구를 통해 찾을 수 있다.

문화정책 과정에서 의제설정단계에 대한 연구가 필요하고 중요한 이유는 설정된 문화정책 의제의 내용과 성격이 문화정책문제를 해결하도록 정부를 촉구하는 자극이 될 뿐만 아니라 뒤따르는 전 문화정책과정에 영향을 미치게 되고, 문화정책 결정에 도움이 되는 대안도 사실상 의제설정단계에서 나타나기 때문이다. 특히 이 단계에서 사회 내 관련 주체들의 이념성향이 정책의제에 투영되어 나타나기 시작한다. 또한 우리나라는 지방분권이 강조되면서 각 지역에서 문화관련 정책이 차지하는 비중이 크므로 문화정책 의제설정에 관한 연구는 더욱 절실하다. 그럼에도 불구하고 문화의 주체인 문화인 및 국민들이 문화정책 의제설정과정에 대해서 무관심하고, 문화관련 문제가 제도권 내에 공식의제로서 진입한 후에야 비로소 수동적으로 따르거나 감정적인 반대만 하는 경향이 있어 왔다.

그동안 사회적, 정치적 이슈가 되었던 아시아문화전당 설립 역시 2003년 5월 18일 노무현 대통령의 광주를 ‘아시아 문화예술 메카로 육성’한다는 계획의 발표로 구체화된 이래, 문화중심도시조성위원회 발족(2004. 3. 11), 국립아시아문화전당 건립착공행사 및 예비종합계획 발표(2005. 12. 7), 아시아문화중심도시특별법제정(2006. 9. 27) 및 시행(2007. 3. 28) 등의 과정을 거치면서 느리게 진행되어 왔다. 그리고 광주광역시의 문화도시 구상은 2002년 12월 노무현 대통령 후보의 선거공약, 2003년 3월 건설교통부의 ‘신국토관리전략’에 광주·목포권을 ‘문화수도’로 육성한다는 계획과 뒤이어 2003년 4월 고건 총리의 “국가균형발전위원회를 통해 광주시를 문화수도로 육성하는 방안과 관련한 구체적인 계획 마련” 발언 등이 계기가 되었다. 그러나 아시아문화전당 설립 계획에서 구전남도청 별관 존치문제를 놓고 일부 광주 시민과 지자체 등에서 반대를 하기도 하였다.

본 연구에서는 ‘아시아문화전당’에 적합한 정책의제 설정과정 모형을 적용하여 아시아문화전당이 광주에 설립되는 과정을 분석한다. 즉 분석모형에 따라 문제형성으로서의 이념대립 분석을 통하여 아시아문화전당의 도입 추진 배경에 대해 분석하고, 그 이후의 의제진행단계에서 영향을

미친 요인들에 대해서 심층적 분석을 시도한다. 특히 의제화 진행과정에서의 언론의 역할에 초점을 두고 기존 제기된 요인들과의 상호작용을 파악하고자 한다. 본 연구의 대상으로서 정책의제는 구체적으로 ‘아시아문화전당을 광주에 건립하는 것’을 의미한다. 아시아문화전당 건립이슈를 처음부터 광주 지역과 결부하여 논의를 전개시켰다.

본 연구에서는 ‘아시아문화전당의 광주건립’ 의제를 사회문제에서 정책의제 단계까지를 중심으로 분석하였지만 정책의제 후 문제정의, 대안탐색, 집행과정에서 문제의 본질에 대한 논의가 지속적으로 이루어져 왔다. 이는 어떻게 보면 의제의 순화과정(iterative process)이라고 볼 수 있다(Howlett, Michael & M. Ramesh, 2003). 하지만 본 연구에서는 정부주도의 정책의제 설정과 이의 사회적 확산, 그리고 일차적 정책의제 설정 단계까지를 중심으로 분석하였다.

이러한 정책의제형성 과정에서 다양한 이해관계자들이 아시아문화전당 정책에 어떻게 영향을 미쳤는가를 분석하기 위해서 당시 아시아문화전당 정책에 참여한 문화관광부 문화중심도시기획단 관계자의 면접과 아시아문화전당관련 연구보고서, 신문보도자료 등을 활용하였다. 또한 이론적 모형을 위하여 기존의 학술적 문헌들을 참고하였다.

## II. 정책의제설정의 이론적 배경

### 1. 정책의제의 유형

의제설정유형을 여러 가지 관점에서 분류할 수 있지만 본 논문에서 논의의 대상이 되는 의제설정과정에 따른 분류만 설명하고자 한다.

#### 1) Eyestone 모형

Eyestone(1978: 69-108)은 정책의제 형성과정을 특정한 이슈가 사회 속에서 체제의제로 전환되는 과정과 정부 내에서 제도의제로 전환되는 과정으로 나누어 설명하고 있다. 정책의제 형성과정을 세부 단계별로 살펴보면 첫째, 사회문제인지단계, 둘째, 사회 이슈화 단계, 셋째, 공중의제화 단계, 마지막으로 공식 의제화 단계이다.

#### 2) Cobb, Ross & Ross 모형

Cobb, Ross & Ross(1976: 126-135)는 공중의제와 정부의제 사이에 의제설정의 네 가지 중요한

국면을 지적하였다. 먼저 이슈가 제안되고, 그 해결책이 구체화되고, 그 이슈에 대한 지지 확산이 성공하면 이슈가 정부의제로 편입된다는 것이다. 그 과정에서 외부주도모형(outside initiative model), 동원형(mobilization model) 및 내부접근형(inside access model)의 의제설정이 구분된다. 외부주도형은 민간집단에 의해 이슈가 제기되어 먼저 성공적으로 공공의제에 도달한 후 최종적으로 정부의제에 이르는 유형을 말하고, 동원형은 정부 내의 정책결정자(통치권자나 최고관리자)들에 의하여 의제화가 주도되는 경우로서, 주로 정치지도자들의 지시에 의하여 사회문제가 바로 정부의제로 채택되고, 일반대중의 지지를 얻기 위해 정부가 PR활동을 통해 공공의제로 확산시키는 의제설정과정을 말한다(사회문제-공식의제-공중의제). 내부접근형은 제3의 유형으로서 정부내의 관료집단이나 또는 외부집단에 의하여 주도되어, 이들이 정책결정자에게 접근하여 문제를 의제화하는 경우이다(사회문제-정부(공식)의제).

## 2. 정책의제 설정과정에서의 행위자

정책의제설정과정에서 주된 관심 사항은 정책문제와 관련된 정책하위체제의 성격, 즉 정부부문 행위자 또는 민간부문의 행위자 중 누가 과정을 주도하는지, 그 해결방안에 대하여 대중이 어느 정도 지지하는 지에 관한 것이다. 즉 정책과정에서 누가 가장 중추적 역할을 담당하는가? 정부는 무슨 역할을 수행하는가? 정부는 다양한 경쟁적 이익집단들 간의 단순한 중립적 중재자인가, 아니면 어떤 적극적 역할을 수행하는가? 누가 힘을 가지고 있고 누가 정책을 결정하는가 하는 것은 정책과정론에 있어서 핵심적인 질문사항이었다. 자본주의 사회에서 누가 실제로 정책을 좌우 하는가(“Who governs”)에 대해서 지금까지 여러 주장이 있어 왔는데, 이러한 대립적 견해는 크게 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

다원론(pluralism)은 한 집단 내지 개인이 정책과정을 지배하는 것이 아니라 정치지도자, 기업가, 관료, 대상 집단 등이 각기 제한된 힘을 가지고 상호협상과정(bargaining process)을 통하여 정책을 형성해 나간다고 주장한다(Dahl, 1961). 엘리트론(elitism)은 의사결정과정에 일반국민의 참여수준이 낮고 집단 활동이 중산층과 상공인에 의해 이루어지고, 정책결정에 관료의 역할이 매우 중요하다고 주장한다(Bachrach, Peter and Morton Baratz, 1962; Schattschneider, 1960).

## 3. 분석의 틀: 정책의제 설정과정에서의 영향 요인

하나의 사회문제가 정책결정자에 의해 정책의제로 채택되기까지는 많은 우여곡절을 겪게 되며

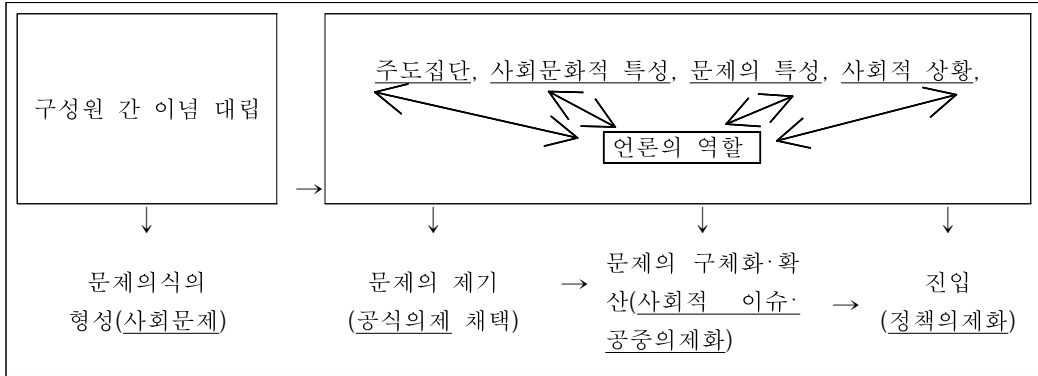
다양한 단계를 밟게 된다. 문제의 성격, 문제를 정책의제화 하려는 주도집단, 정치적 상황 등에 따라서 각 문제가 정책의제로 형성되는 과정도 다양해지는 것이다. 사실 그동안 논의 되어 온 정책의제 설정과정의 다양한 모형과 이론들은 어떤 한 모형이나 이론이 독자적으로 명백하게 정책의제 설정이나 과정을 설명하기보다는 혼용되어 적용될 가능성이 높다. 즉 구체적인 정책의 유형과 중요도에 따라서 알맞은 모형을 적용시키거나 혼용하여 새로운 모형을 만들어내는 것이다.

본 연구에서는 Cobb와 Ross의 세 가지 모형 중 ‘동원모형’을 준거로 하여 아시아문화전당 정책의제형성사례 과정을 분석하였다. ‘동원모형’을 준거로 설정한 이유는 아시아문화전당 설립이 당초에 정부 내의 정책결정자들이 주도하여 정책의제로 채택한 이후에 일반대중의 지지를 동원하여 정책집행을 성공적으로 이끌기 위한 각종 홍보활동을 펴나갔다고 보았기 때문이다. 말하자면 사회문제가 정부의제로 먼저 채택되고 거꾸로 정부가 의도적인 노력으로 이를 공중의제로 확산시켰다고 본 것이다. 본 사례는 정책의제의 유형인 의제화 수준에 따른 분류에서도 공식적 권한을 가진 정책결정자인 노무현 대통령이 적극적으로 추진한 정부의제에 속하며, 정책의제 설정과정에서의 행위자들로서 정책결정의 지배엘리트의 역할이 컸던 정책이기 때문에 분석틀을 동원모형으로 설정하였다. 이와 관련하여 정책의제과정에 있어 정부주도의 정책임을 다음의 인터뷰 내용을 통해 확인할 수 있다.

*정부 ‘전남도청’과 함께 ‘도심공동화’ 현상이 나타나면서 광주시민이 슬럼화현상을 방지위해 정부에 특단의 조치를 내려달라고 요청하게 되어, 참여정부 때 노무현 대통령이 공약실천을 위해 광주문화수도를 설립하는 계획을 발표하게 되었다. 그러나 일반국민들에게는 정책이슈자체가 동떨어져 있었으며, 문화를 바라보는 인식의 문제와 정치적 관계, 지역적 한계, 사업과의 관계들로 인해 일반 시민들에게는 이슈가 될 수 있는 문제가 아니었다(아시아문화전당 관계자 1씨 인터뷰).*

Cobb와 Ross의 세 가지 모형 중 ‘동원모형’ 모형을 바탕으로 ‘아시아문화전당’에 적합한 의제설정과정 모형을 다음 그림과 같이 재구성하여 적용하였다.

<그림 1> 아시아문화전당 의제설정과정 분석틀



본 연구의 분석모형에서 출발점은 이슈제기이다. 아시아문화전당의 광주 건립의 의제가 구성원 간의 이념대립을 통하여 이슈가 제기되었다. 이러한 구성원 간 이념대립은 구체적으로 문화분권, 문화민주화, 문화수도론, 지역문제, 해외사례 등을 통하여 의제를 위한 문제의식 형성으로 나아갔다. 이념대립과정을 통하여 일단 형성된 사회문제는 문제제기를 통하여 공식의제로 채택이 되었다. 채택된 공식의제가 공중의제화 되면서 최종적으로 정책의제로 집입되는 과정에서 언론의 역할이 중요한 요인으로 작용하였다. 언론의 역할은 이슈의 주도집단과 사회문화적 특성, 문제의 특성, 사회적 상황과 상호작용하면서 공식의제 채택에서 정책의제화 진입단계에 이르기 까지 영향을 미쳤다. 따라서 본 연구에서의 핵심 논의는 의제설정과정에서 언론이 구체적으로 어떠한 영향을 미치고 이는 이슈의 주도집단과 사회문화적 특성, 문제의 특성, 사회적 상황과 어떤 상호작용을 하는가에 있다.

### III. 아시아문화전당 정책의제 설정과정의 분석

#### 1. 제1단계: 문제의식 형성과정 분석

##### 1) 문화 분권

진보사상의 정책지향성의 하나는 분권이며 이에 따라 참여정부가 들어서면서 지방 분권에 대한 목소리가 높아졌으며 삶의 질과 관련된 지방 분권은 결국 문화 분권에서도 나타났다(이정덕, 2006). 왜 문화자산이 서울에 집중되어야 하는 가에 대한 비판부터 시작하여 문화정책의 핵심이

지방분권이 되어야 한다는 주장까지 다양하였다. 분권이 단순한 분산이 아니란 점은 누차 강조되어 왔으며, 중앙 또는 중앙정부에 집중됐던 재원이나 인적 자원을 지방 또는 지방정부로 되돌려 준다는(또는 되돌려 받아야 한다는) 뜻에서의 분권은 아주 좁은 의미에 국한되는 것이다. 분권주장의 기저는 자율성에 기초한 사회, 다원성을 존중하는 사회, 이를 위하여 참여 지향성이 보장되는 사회를 구축하기 위해 권력과 재원, 사람을 분권/분산하는 데 있다. 분권 주장은 곧 문화적 정체성의 확립에서 시작하기에 문화 영역에서의 분권은 두 가지 의미와 과제를 동시에 안고 있다. 문화 영역에서 분권 주장은 넓게는 권위주의적 중앙 중심의 문화를 타파하고 민주적인 지역문화의 정체성을 확립하여 지역 발전의 길을 모색하자는 데 있다. 분권론은 각 지역마다 문화적으로 자기 정체성을 정립해 나아가는 속에서 지역의 정치경제적 발전이 계획되어야 체계적인 발전이 이루어질 수 있고 경제적 효과도 극대화할 수 있다는 주장이다.

문화분권은 문화민주화와 문화다양성이라는 관점에서 논의되어 왔고, 지역분권 사례로 프랑스 문화분권이 인용되고 있다. 50년의 역사를 자랑하게 되는 프랑스 문화부가 지난 세월 동안 견지해왔던 세 가지 원칙이 있다면, 문화민주화(Démocratisation culturelle), 문화다양성(Diversité culturelle), 지역분권(Décentralisation)인데, 이 세 가지 원칙은 좌우정치 세력의 부침 속에서도 결코 퇴색되지 않고 관철되어왔던 프랑스 문화정책의 부동의 가치였다(목수정, 2007: 97).

분권론의 보다 다른 직접적인 의미는 문화 제도의 영역에서 분권을 이루는 과제가 있다. 지역의 문화적 정체성을 제대로 확립하기 위해서는 중앙-지방으로 위계화 되어 있는 수직적 문화권력 구조로부터 탈피한 지역문화 자율성 확보와 자기 정체성 확립이 우선 이루어져야 한다는 것이다. 중앙-지방의 위계화된 서열 구조는 지역문화계 내부에도 오랫동안 막강한 위력을 발휘해왔던 바 분권의 시대에서의 지역문화의 발전은 중앙에서 지방에 이어져 있는 문화 권력의 기득권 구조 해체에서 시작되어야 한다는 주장이다.<sup>1)</sup> 분권론자의 문화분권 이념 구현 수단으로서 광주 아시아문화전당 건설 추진은 정당화되었으며 이는 그 당시 정치 이념과도 궤를 같이하게 되었다.

## 2) 문화 민주화

진보사상의 또 다른 한 축은 민주화이며 이는 문화 민주화에서도 구현된다. 예를 들면 프랑스

1) 분권론자에 의하면 사회 발전의 궁극적 가치 차원에서 볼 때 분권은 반드시 이루어져야 하며, 분권지향적인 노무현 정부 기간 동안에 일정한 성과를 거두는 것이 필요했다. 그러나 분권은 가치와 철학, 발상과 시스템의 전환의 문제이기엔 선부르게 추진하다가 오히려 왜곡된 구조를 낳을 수 있다. 특히 우리와 같은 지역정서가 강한 사회에서의 분권 주장은 자칫 사회분열을 초래하고 국가의 파편화를 가져올 우려가 존재한다. 따라서 분권지상주의가 아니라 집권과 분권의 이상적인 조화모색이 필요하며 중앙과 지방의 상생적인 균형과 조화의 발전이 필요하다 하겠다. 이러한 이념적 갈등 대립은 노무현 정부 시절 줄곧 지속되었다.

의 경우 문화민주화로서 프랑스 사회 전반에 일대 사고의 혁명을 몰고 온 68사건을 들 수 있으며 이는 사회 전체에 급격한 사적인 민주화, 개인주의화의 영향을 미치게 되었다. 이는 문화영역에서 각자의 고유한 창조성을 해방시키는 능력에 초점을 둔 문화의 새로운 개념으로 구현되었으며 이는 즉각적으로 문화정치에 반영되었다. 1971년 당시 문화부 장관 자크 뒤아멜은 “한 문화를 획득하는 것은 오늘을 사는 현대인에게 자신의 자아를 찾는 일이며, 문화 개발은 과거 특권 계층을 위해 존재한 문화를 함께 나누는 것에 머물지 않고, 지적, 예술적 차원에서 한 개인을 풍요롭게 하는 것에 목적을 두는 것이다”라고 말하며 각 개인의 문화적 역량 개발에 역점을 둔 정책을 펼쳤다(목수정, 2007).

1981년 미테랑이 이끄는 사회당의 승리는 문화정치에 새로운 변화를 가져왔다.<sup>2)</sup> 미테랑의 오랜 정치적 동지 자크 랑은 앙드레 말로 이후 가장 긴 세월동안(1981-1986, 1988-1993) 문화부 장관으로 머물면서, 두 배 이상으로 늘어난 문화부 예산(전체예산 대비 1%)을 바탕으로 문화의 각 부분에 활기를 불어넣었다(Stevens, 2003). 이 시기는 미국을 중심으로 하는 문화제국주의와 프랑스를 중심으로 하는 문화적 예외주의가 처음으로 격돌하는 시기이기도 했다. 1986년 우루과이 라운드가 시작되면서 문화 분야 또한 다른 부분과 마찬가지로 GATT의 원칙에 따라야 한다는 미국의 주장에 프랑스의 문화부 장관 자크랑은 “자국의 문화를 보호하는 것은 결국 모든 문화를 보호하는 것이다”라는 논리를 통해 문화적 예외를 주장하였고, 이 용어가 문화다양성(Diversité Culturelle)으로 진화하면서 2003년 유네스코에서 통과된 문화다양성 협약의 단초를 제공했다(목수정, 2007).

역설적이게도 자크랑은 문화산업에 적극적인 관심을 보인 최초의 프랑스 문화부 장관이기도 했다. 단순히 예산 지원을 하는 데 그치지 않고, 영상, 음반 사업 등의 산업화된 문화에 있어 대주주 역할을 하면서 중추적 역할을 하는 조직을 설립하여 주도해나갔다(Stevens, 2003). 한편 자크랑은 문화에 대한 대중의 접근을 원활하게 하는 강력한 조치는 문화의 영역을 확장시킴으로써 가능하다는 것을 믿고, 문화부가 포괄하는 장르의 영역을 재즈, 랩, 테크노음악, 만화, 음식, 패션 등으로 확대해나갔고 대중적인 축제들을 창설하여 가볍고 대중적인 예술의 이미지를 확산시키는 데 주력하였다(목수정, 2007: 100).<sup>3)</sup>

2) 프랑스에 문화부가 창설된 이래 ‘문화의 민주화’는 프랑스 문화정책에서 우선적인 정책과제가 되었으며 이는 사회당 정권에서 가장 강력하게 실행될 수 있었던 과제이기도 했다. 그러나 자크랑의 문화정책의 실질적인 수혜자는 예술가들과 이미 고급 문화예술의 감상자들인 기존의 엘리트 계층이 주류였으며, 노동자 계층에서의 문화예술 활동 참여는 오히려 사회당 정권 초기보다도 더 하락한 결과를 보여주었다는 비판이 가해지기도 하였다(목수정, 2007: 100).

3) 이러한 노력의 부정적인 결과는 대중들이 직접적으로 자신들의 문화활동을 개발하도록 하기보다 예술 자체의 범위를 확산시켜 대중이 그 안에 들어와 있는 것으로 인식하게 하는 방식으로 변모하게 되어, 결과적으로 진지한 예술작업의 의미를 희석시키고 과시적인 대중행사에 주력, 인기영합과 정치적 목적달성에



참여정부 이후 정치의 키워드로서 참여와 분권이 강조되고 이것이 민주화 그리고 문화 민주화로 나아갔다. 문화 민주화를 구현시키기 위하여 문화행사에 대중의 참여가 강조되었고 대중적 행사와 퍼포먼스가 활기를 띠었다. 문화의 영역이 좁은 의미의 고급예술(high arts)에서 대중예술(popular arts)로 나아갔으며 나아가 음식과 만화, 패션 등에까지 확장되었다. 그리고 이러한 대중적 문화예술은 그 의미가 대중을 상징화하는 모습을 보이기도 하였다. 광주 아시아문화전당 건립을 통하여 기존의 세종문화예술회관, 예술의 전당, 국립박물관, 국립미술관 등 서울 중심의 문화예술의 축에 대한 전환을 시도할 필요가 있었다. 이정덕(2006)은 서울 중심의 문화인프라를 비판하면서 향후 진정한 문화민주주의를 위하여 지방의 문화인프라 확충과 서울중심에서 지방으로의 분산을 지적하였다.

### 3) 문화수도론의 대두

한국의 문화수도 논의는 지역균형발전의 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 1995년 지방자치제의 실시 이후 각종 지원정책에도 불구하고 중앙과 지역 간의 격차는 좀처럼 해소되지 못했다. 거의 모든 분야의 물적, 인적자원이 수도권에 집중됨으로써 경제, 교육, 문화, 행정 등에서 중앙과 지역 간의 격차는 더욱 커져가고 있는 실정이었다. 이러한 불균형에서 탈피하여 더욱 근본적으로 지방도시를 재설계하고 운영하기 위한 처방으로 지방자치단체들은 문화수도 조성사업을 추진하기 시작하였다.

그러나 문화수도론은 근본적으로 정치적 성격이 농후한 개념으로 정책담론화 되는 과정 자체가 정치성을 내포하고 있었다. 문화수도란 ‘문화적 창조력이 활발하고 발신능력이 강한 문화의 생산, 유통, 소비의 중심지’라고 정의할 수 있다(정종제, 2003). 사실 문화수도는 개성, 다양성, 차이를 존중하는 ‘문화’와 집중, 단일, 거대를 추구하는 ‘수도’가 결합된 개념으로 상호 모순적이다(Knieling & Othengrafen, 2009). 이러한 점 때문에 문화수도론에 대한 회의나 부정적 시각이 지역 내에서는 물론 여타 지역에서도 강하게 존재할 수 있다(김하림, 2003). 예를 들어, 광주지역의 적지 않은 사람들이 문화수도의 개념을 집중과 집권의 개념으로 이해하고 있다면 타 지자체의 반발로 인해 정책의 성공은 힘들 것이다. 문화수도는 광주가 자임한다고 해서 저절로 이루어지는 것이 아니며 다른 지역이 나아가 다른 나라가 보았을 때 그에 합당한 모습을 갖추고 역할을 해낼 때 자연스럽게 붙여지는 결과물인 것이다(지금중, 2003).

호남 특히 광주지역은 오래 전부터 예향의 지역으로 여겨져 왔다. 남도문화 또는 서편제로 대표되는 호남의 문화중심전통이 문화수도론의 대두와 함께 광주 아시아문화전당 건립 추진으로

나아가게 되었다. 광주 아시아문화전당은 문화수도의 상징으로서 작용할 뿐만 아니라 서울의 국가 수도에 대응하는 문화수도로서의 지역균형발전에 기여한다는 주장이 뒷받침되었다.

#### 4) 전남도청 이전에 따른 도심 공동화 문제

문화도시를 표방하고 도시재건에 나섰던 세계 주요 도시들은 도시재생과정에서 문화를 매개체로 하여 공동화에 처한 도시를 다시 도시의 중심으로 복원하는 데에 전략의 초점을 맞추고 있다(이강복·장기영, 2007). 광주시 역시 도심에 위치했던 전라남도청이 무안군으로 이전해 감에 따라 급속히 심화된 도심공동화를 억제하고, 도심 경제를 재활성화 하고자 하는 대책의 핵심이 도심 내 아시아문화전당의 건립추진이다. 그러나 전남도청이 아시아문화전당 건립부지로 선정되기까지 여러 이해관계의 대립으로 논란이 발생하였다. 아시아문화중심도시 조성계획이 언급되면서 프랑스 퐁피두센터와 같은 복합문화관 건립의 필요성이 제기되면서, 이해관계자간에 복합문화관 건립 부지의 위치선정에 대한 논쟁이 발생하였다. 도심외곽에 복합문화산업단지를 조성하는 것이 경제적으로 유리하다는 논리가 주장되었으나 구전남도청이 위치해 있는 동구 주민들과 금남로, 충장로 상인들과 동구청 등이 이를 적극 반대하면서 아시아문화전당 최종부지가 2004년 9월 문화중심도시위원회 심의를 거쳐 구전남도청 일원으로 확정되었다.

이 과정에서 민족예술인총연합(이하 민예총)을 중심으로 광주시의 시민의식과 문화예술의 정신적 모태가 되는 5·18 민주화 이념을 내세워 아시아문화전당을 설립해달라는 요구가 있었다. 문화수도론이 대두되기 전 광주비엔날레의 행사 역시 5·18 민주화 이념을 바탕으로 문화콘텐츠화 하였으며, 아시아문화전당의 시설 및 프로그램 또한 5·18 민주화운동과 관련된 상징적 공간을 요청하였다. 이는 5·18 민주화 이념에 대한 내향성을 벗어나지 못한 상태의 문제의식을 형성하게 된 것이라 볼 수 있다.

#### 5) 아시아문화전당의 모델-프랑스 퐁피두센터

광주시가 2010년까지 5천억원의 사업비를 들여 도청이전부지나 중외공원일대 등 광주핵심지역 1만8천평 부지에 건립하게 될 ‘국립아시아문화전당’은 프랑스 퐁피두센터를 그 모델로 삼고 있다. 문화관광부는 퐁피두센터를 능가하는 문화예술적 상징성과 첨단기능을 갖춘 ‘아시아문화전당’을 광주에 건립해 아시아문화발전소와 국가문화산업 성장엔진의 역할을 부여하겠다는 방침을 시사한 바 있다.

조르주 퐁피두 대통령의 진보적 문화정책의 산물인 퐁피두 센터는 문화행정의 한 고리로 미술 뿐만 아니라 문화정보의 수립과 분류, 재생산의 장으로 활용하여 국가의 문화유산을 풍부히 하

고, 정보와 예술 창작의 확산과 사회적 커뮤니케이션을 촉진하기 위한 창작공간의 설립을 위해 1969년에 착수하여 1977년에 설립된 프랑스 문화정책의 대표적인 복합 문화 센터이다(Young, 2008). 퐁피두 센터의 기능은 전시, 영상, 연구, 공연, 아틀리엔, 도서관, 연구 등을 아우르고 있으며 그 구체적 내용은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 퐁피두 센터기능

| 기능   | 핵심 시설                            |
|------|----------------------------------|
| 전시   | 국립현대미술관, 상설 전시장                  |
| 영상   | 영화관                              |
| 공연   | 대공연장(춤, 연극, 음악공연), 소공연장(강연, 토론회) |
| 아틀리에 | 브랑쿠지 아틀리에                        |
| 도서관  | 칸단스키 도서관, 도서관                    |
| 연구   | 현대음악·음향연구소                       |
| 기타   | 안내소, 디자인 상품가게 등                  |

출처: Poderos(2003)

## 2. 제2단계: 문제의 제기과정 분석

### 1) 주도집단

‘아시아문화전당’은 2002년 12월 14일 노무현 대통령 후보가 광주유세에서 선거공약으로 광주 문화수도를 내세우면서 시작되었다. 과연 정부는 무슨 목적으로 어떠한 과정이나 경로를 통하여 추진하였느냐를 규명해볼 필요가 있다. 우선 문제의 제기과정에 영향을 미친 요인으로서는 주도집단과 사회 문화적 특성이 있는데, 특히 주도집단에서는 아시아문화전당 설립 정책결정자와 광주시가 주로 영향력을 행사했고, 일반 국민이나 이익집단에서는 별다른 영향력을 미치지 못했다. 동원형에서는 하나의 새로운 정책이 정치지도자에 의해 공표될 때 그것은 자동적으로 공식의제에 오르게 된다. 새로운 정책의 공표 이전에 정부 내에서 많은 논쟁이 있을 수 있지만 이 정책에 대한 공중의 관심이나 지식은 없고, 아직은 주도권을 정치지도자가 쥐고 있다.

최초로 ‘아시아문화전당’에 대해 언급한 노무현 대통령이 문제제기자라고 할 수 있다. 이는 곧 ‘아시아문화전당’이 제기 과정에서 이미 정책의제로 채택이 되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

*아시아문화전당 사업은 노무현대통령의 선거공약에서 호남지역의 역점사업으로 구상되었습니다. 호남의 상징인 광주를 대상으로 무언가 호남주민들에게 어필하는 공약의 아젠다에 문화관련 사업으로 아시아문화전당 사업이 거론되었습니다. 광주를 문화수도로 한다면 그곳에 걸 맞는 어떤 상징적인 사업이 필요한데 그것이 프랑스 퐁*

*피듀센터를 모델로 한 아시아문화전당 사업이었습니다. (아시아문화전당 관계자 K씨 인터뷰).*

아시아문화전당 사업은 2002년 12월 14일 노무현 후보의 광주공원 선거유세 시 지역분권 선거 공약의 일환으로 등장하였으며, 2003년 1월 28일 대통령후보 전국순회 국정보고회에서 광주시의 ‘문화수도육성기본계획’을 발표하였다. 그러나 이 정책은 정책의 정당성과 실현가능성, 실현방법 등을 두고 내외적으로 큰 논란을 불러일으켰다. 외부에서는 광주문화수도론이 또 하나의 문화독점주의적 발상이라는 비판을 통해 정책정당성에 대해 이의를 제기하는가 하면, 지역 내에서는 문화수도의 실현가능성과 실현방법에 대한 의구심에서부터 근본적으로 문화수도가 추진할만한 것인가에 대한 정책적 가치논란까지 야기되었다(박혜자, 2003). 특히 노무현 후보의 대통령 당선 이후 이 사업은 주요 대통령 공약사업으로서 나름대로 정치논리가 어느 정도 내포되었을 것이다.

또한 이러한 논란은 ‘왜 하필이면 광주냐’, 그리고 ‘왜 하필이면 문화냐’에 대한 내외의 논란은 해소되지 않고 있다. 이처럼 정책의 가치나 정당성을 결정하는데 중요한 영향을 미치기 때문에 이에 대한 명확한 논리를 정립하여 지역민의 지지와 참여를 이끌어 내고 타 지역을 설득해 나갈 필요가 있었다. 정책에 대한 논리적 정당화 과정이 결여되면 정책의 추진과정에서 순응확보도 어렵게 된다.

광주는 「문화광주2020 기본계획」을 비롯하여 문화산업단지조성계획과 디자인 시범도시, 도심활성화방안 등을 통해 일관되게 21세기 광주의 비전과 목표를 문화도시로 설정하고 당위성을 위해 노력해 왔으며, 노무현 대통령의 문화수도정책은 광주시의 지향성과 일치하였다. 또한 그동안에 세계적인 문화행사인 비엔날레의 개최와 정착으로 국제문화예술 교류와 확산에 필요한 노하우를 갖추고 있어 ‘문화수도정책’에 더 애착을 가지게 되었다. 특히 아시아문화중심도시 조성 사업은 교류·창조·연구·교육을 통해 아시아 문화허브를 조성하려는 국가 전략적 사업인 동시에 광주지역의 문화와 자원을 기반으로 하여 지역을 활성화하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 문화를 도시운영의 중심원리로 하는 새로운 도시모델 형성이라는 선례적 성격과 지방정부의 문화 시설·인력·재원 등 인프라가 상대적으로 미흡한 현실을 고려할 때, 중앙정부 차원에서 사업을 안정적으로 추진하면서 지역의 참여를 활성화할 수 있는 추진체계가 필요하였다.

## 2) 사회문화적 특성

우리나라에서 문화정책이 본격적으로 추진된 것은 1960년, 1970년대 경제성장을 추진하면서

이를 위한 보조적인 수단으로 문화통제를 감행하면서 시작되었다. 그러므로 이 시기의 문화정책은 국가주도로 전개되어 획일화되었으며, 주로 체제유지와 관련한 일방적 문화정책의 범주를 크게 벗어나지 못하였다. 이후 노무현 정부의 국정지표는 지방분권화를 통한 지역균형발전이며, 이것은 중앙중심의 집권체계로부터 탈피하여 지방의 역량과 자율성을 제고시킴으로서 지역불균형을 시정하는데 있었다. 이를 위해서는 중앙과 지방간 분권과 분산, 분업의 3분이 필요하였으며, 이를 위해 문화관련 결정권의 지방분권과 관련부처와 기관의 지방 분산을 추진하되 지역별로 경쟁력 있는 특화분야를 중심으로 분업하게 함으로써 3분의 효율성을 높일 필요가 있었다. 이러한 국가주도의 지표들이 정책을 주도하는 것을 뒷받침하여 주었다.

그러나 이러한 국가주도의 체제유지적인 문화정책들은 당시 정권의 정치적 정당성 결여 때문에 오히려 정치적인 반대계층에 의해 지배문화로 규정당하고 ‘민중문화’라고 하는 반정책적인 문화를 창조해 내는 결과를 초래함으로써 문화의 분열 내지 이원화를 초래하였다. 이러한 체제유지적인 관주도의 문화정책과 더불어 또 하나 문제시되는 점은 바로 엘리트위주의 문화정책이라는 측면이다. 전통적으로 문화정책의 영역은 문화와 예술로 대표되는 문화의 발전을 위한 것과 국가의 문화유산을 보존하는 것으로 한정되어 왔기 때문에 자연히 예술 그 자체에 의미를 부여하는 순수예술 중심의 예술활동으로 일반 사회생활이나 일상생활과는 격리된 채 존재해 왔다. 따라서 아시아문화전당 사업이 이러한 논쟁의 모순점을 피해 나가면서 국가주도적인 체제유지 문화정책에서 민중중심의 문화로의 이미지 구축과 활용 그리고 이의 지역적 융합이 중요한 과제로 등장하였다(Young, 2008).

### 3. 제3단계: 문제의 구체화 및 확산과정 분석

#### 1) 사회적 이슈화, 공중의제화

노무현 대통령이 2002년 12월 14일 선거공약으로 광주문화수도를 공표하면서 당선 직후 2003년 5월 18일 광주방문 당시 광주를 아시아의 문화예술 메카로 육성하고 광주에 프랑스의龐피두센터 같은 복합문화센터를 건립하는 등 중앙정부가 문화수도 만들기를 적극 지원하겠다고 공표했다. 그러나 이것이 공표될 때 구체적인 항목까지 공표된 것은 아니다. 일반적으로 동원형 모형에서는 정책을 공표한 후 정치지도자들과 관료들은 공중의 반응을 통해 새로운 정책 세목(policy items)들을 구체적으로 탐색해 나간다. 이 단계에서 국민들은 정책내용에 대해 구체적으로 알게 되면서 정부에 협조하거나 반대하게 되는 것이다.

일반적으로 동원형에서 문제를 확산시키는 전략은 두 가지 측면을 고려할 수 있다. 하나는 정부가 정책의 성공적 집행을 위해 일반공중에 대한 지지를 확산하는 측면이고, 또 다른 하나는

정부 또는 내부집단들이 정부 내의 다른 부처나 정책결정자들로부터 지지를 획득하기 위한 전략의 측면이다. ‘아시아문화전당’의 경우는 전자가 될 것이다. 특히 광주시의 의견이나 지역시민사회, 전문가들의 요구가 전반적으로 수용되지 않았기 때문에 사업추진과 관련하여 지역주민들의 불만이 고조되는 현상이 야기되었다. 이러한 문제점의 근본적인 원인은 추진기획단의 폐쇄성, 조성사업 추진과정에서의 각 주체 간 소통의 부재, 광주시민사회의 참여와 관심의 부재, 시민사회간의 갈등이 이 단계에서 문제가 되었다. 특히 시민사회의 분열과 갈등은 보수와 진보의 갈등보다는 진보세력 간의 갈등이라고 분석할 수 있다. 참여정부에 이르러 ‘코드 진보’와 권리보다는 5월의 정신적 가치에 만족해야 하는 ‘진보’간의 갈등이었다는 것이다(류재한, 2007). 따라서 이른바 ‘코드 진보’와 ‘진보’의 갈등은 앞에서 언급한 아시아문화중심도시 조성과 관련한 주요 쟁점에서 커다란 시각 차이를 보였다.<sup>4)</sup>

동원형에서 나타나는 새로운 정책은 정치지도자가 의제를 공식적으로 발표한 순간부터 정부정책이 되긴 하지만 그것이 완결된 형태로 끝나는 것이 아니라 집행이 잘 되려면 공중이 이를 잘 받아들이고 긍정적인 태도를 가져야 한다. 이를 위하여 최초에 이슈를 제기한 지도자는 공중을 대상으로 정책의 유용성을 홍보하고 확산하려고 노력한다. 정책집행은 확산전략의 잘못으로 실패할 수 있으므로 확산전략은 정책의 운명을 좌우한다고 할 수 있다.

## 2) 문제의 구체화 및 확산과정에 영향을 미친 요인

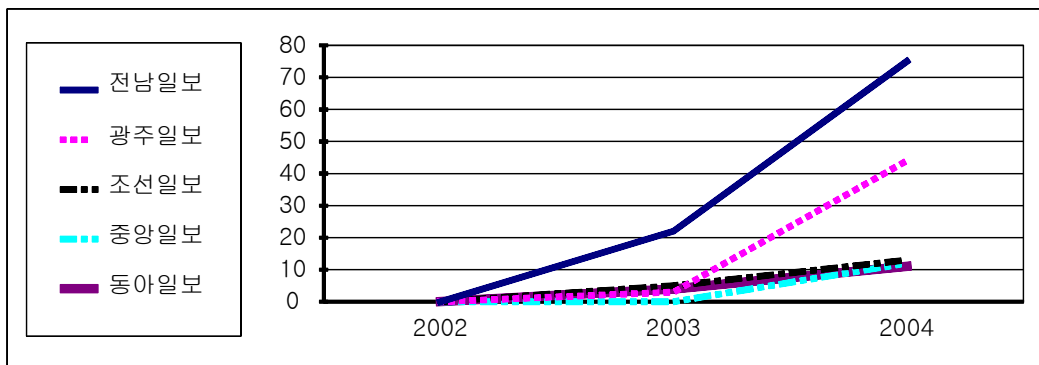
문제의 구체화 및 확산과정에 영향을 미친 요인으로는 대통령, 광주시, 타부처 기관 및 지자체, 시민단체 등의 주도집단이 크게 작용했고 문제 자체의 독특한 특성도 이 과정에서 영향을 미치게 되었다(Hilgartner, Steven, and Charles Bosk, 1988). 아시아문화전당의 경우 주도집단 가운데 특히 정부 및 광주시가 구체화·확산단계에서 상당히 크게 작용했다고 볼 수 있다. 특히 노무현 당선 후 「5·18 기념행사」오찬시 문화수도사업을 문화관광부에 적극 추진토록 재촉(2003.5.18)함으로써 정부주도의 영향을 많이 받게 된 정책이라고 할 수 있다. 또한 광주 전남 기자단을 청와대에 초청(2003.9.17)했을 시에도 “내년에 계획을 세우고 2005년에는 첫 삽을 뜨도록 하겠다”고 공표하여 정책추진의 의견을 표명하기도 했다.

‘광주문화수도’육성사업과 관련하여 가장 중요한 핵심인프라시설인 아시아문화전당 건립에 대한 공론화단계에서의 언론의 역할은 상당하였다(McCombs, Maxwell, and Donald Shaw, 1972).<sup>5)</sup>

4) ‘코드 진보’와 ‘진보’의 견해 차이는 아시아문화전당의 핵심기능과 랜드마크 문제, 7대 문화지구 문제, 문화도시협의회 결성 문제 등에서 서로 다른 해석을 내놓았다. 대체적으로 ‘코드 진보’는 문화관광부 아시아문화중심도시조성 종합계획(안)대로 사업을 진행하자는 입장이었고, ‘진보’는 광주의 특성에 맞게 종합계획(안)을 수정하자는 입장이었다.

노무현대통령이 선거공약으로 광주문화수도를 공표한 2002년 12월 14일부터 2004년 12월 31일까지 아시아문화전당사업에 관하여 광주일보 44건과 전남일보 75건 등 지역신문에서 119건, 조선일보 18건, 중앙일보 12건, 동아일보 14건 등 중앙일간지에서 44건 등 총 163건을 보도하였다. 보도빈도는 중앙일간지 26.99%, 지역신문 73.01%으로 지역신문의 비중이 높게 나타났다. 보도의 게재유형은 지역신문의 경우 전남일보 정치면 39건, 탐뉴스 33건, 특집 11건순으로 게재하였고, 광주일보 정치면 12건, 특집 9건, 사회면 3건순으로 게재하는 등 총 119건 중 107건을 정치면과 탐뉴스 및 사회면 등 중요면에 69%이상을 보도하였다. 중앙일간지의 경우 조선일보 사회면 16건, 중앙일보 사회면 11건, 동아일보 사회면 7건과 정치면 4건을 게재하는 등 총 44건 중 38건을 정치면과 사회면의 중요면에 86.36%이상을 보도하였다. 조사대상 언론사별 보도추이는 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 공론화단계에서의 언론보도 추이



분석대상 언론사별 주요 핵심보도내용은 ‘아시아문화중심도시’ 광주프로젝트는 광주미래의 역사적 사건으로(전남일보, 2003. 09. 19) 국토의 균형발전과 지방분권화에 뿌리를 두고 있고(전남일보, 2003. 10. 09), 광주에 ‘문화수도’를 지향하면서 1조원대의 아시아문화전당을 건립하는 사업은 문화컨텐츠가 부족한 상황을 타개하는데 도움을 줄 것이며(동아일보, 2003. 10. 20), 역사성이 있는 광주를 중심으로 건립되면 소외와 낙후지역의 이미지를 탈피하는 대도약의 계기가 될 것이다(동아일보, 2003. 11. 07). 광주는 군사정부시절 정치적·사회적으로 소외된 도시로 광주를 아시아문화의 중심도시로 육성할 필요성이 있다(조선일보, 2004. 03. 31) 등의 건립 당위성과 명분을 중심으로 기사화하여 보도하였다.

5) 분석대상 언론은 중앙일간지인 동아일보, 중앙일보, 조선일보와 지역신문인 광주일보, 전남일보 등 5개 언론사이다.

또한 아시아문화전당 건립사업은 문화중심도시의 격에 맞는 문화적인 도시환경조성의 필요성을 제시하였고(전남일보, 2003. 09. 19), 5. 18민중항쟁의 경험을 효율적으로 문화자원화하기 위해서는 기념공간을 유기적으로 설립·관리해야 하며(중앙일보, 2004. 08. 24), 인권 및 평화와 민주 등 5.18을 통해 광주가 가지고 있는 보편적 가치를 전 세계로 확산시켜야 한다(전남일보, 2004. 5. 12) 등의 방향성을 제시하기도 하였다. 이후 특별법제정과정 및 기본계획 수립단계(2005-2006)에서는 공모와 세미나 등 사업초기단계의 사실위주 보도가 주류를 이루었고, 특별법 발효 및 사업의 본격화 단계(2007년 상반기)에서는 사업전략, 내용, 추진체계 관련 갈등 등 일부 부정적 여론을 보도하기도하였다(문화체육관광부, 2009: 232). 이처럼 공론화단계에서의 언론보도는 광주지역에 아시아문화전당 건립사업의 당위성과 명분확보의 정당성을 중심으로 기사화하는 보도 경향을 보였다.

지금까지의 많은 연구문헌들과 사례연구들은 사회적 이슈의 생성과 확산이 정책의제형성과정의 주요 국면임을 제시하고 있다. 사회문제는 사회적 이슈의 형태를 이미 갖는 것도 있고, 그렇지 못한 것도 있다. 그러나 사회적 이슈의 형태를 취하고 그것이 다수의 대중에게 확산되어 나갈 때 의제로 채택될 확률이 훨씬 높게 된다. 동원형에서는 이미 의제채택 이후에 다수의 대중에게 논쟁이 되는 문제를 의도적으로 확산시켜 사회적 이슈로 만든다. 선거공약에서 ‘광주문화수도’를 언급하자마자 ‘선거의 정치적 발판’이 아니냐는 비판이 있었으나 당선 이후 아시아문화전당 설립 정책을 발표하면서 일반국민과 언론, 이익집단들 사이에 논쟁을 불러일으켰다. 사실 이런 갈등은 지역과 관련한 정책들은 정치지도자들과 이익집단들과 일반국민들이 서로 관계를 맺고 있는 역동적인 과정이기 때문에 이러한 상호작용은 어떤 쟁점들이 의사결정자의 고려대상이 되고 어떤 것이 배제될 것인가를 결정하는데 있어서 크게 영향을 미치는 과정이다(McCombs, Maxwell, and Jian-Hua Zhu. 1995).

#### 4. 제4단계: 문제의 진입과정 분석

##### ㉠ 주도집단

정책의제설정의 동원형에서 문제의 진입이란 대다수의 공중이 새로운 정책을 중요한 문제로 인식함에 따라 정부가 채택한 공중의제에서 정부가 문제해결을 하는 것이 정당한 것으로 인정되는 공중의제로 이동하는 것을 의미한다. 즉 정부주도의 확산과정의 성공으로 정부의제가 공중의제로 전환되는 것이다. 그러나 아시아문화전당은 앞서 언급했듯이 공중의제가 아닌 정부의제로 바로 진입하였으며, 정책결정의 권한을 가진 기관인 대통령, 행정부 등의 하향식의 정책추진과 엘리트 집단들에 의한 정책결정으로 채택되었다.



대통령 관심사항을 바탕으로 2004년부터 광주지역과 문화관광부를 중심으로 본 사업이 구체적으로 추진되었다. 2004년 1월 전남대학교 문화예술 특성화사업단이 출범하였고, 광주광역시 ‘문화수도 육성 추진기획단’ 직제를 행정자치부에 신청하였다. 그리고 2004년 2월에는 문화관광부에서 ‘문화중심도시 보고회’를 개최하였고 문화중심도시조성위원회 규정인 대통령령이 통과되어 문화중심도시조성위원회 위원장으로 송기숙 위원장이 위촉되었다. 특히 2004년 3월 5일 “문화중심도시조성위원회”가 발족되어 본격적인 사업 추진에 들어갔다. 이후 문화중심도시 조성사업은 광주시 시민단체들의 공청회와 광주문화수도 육성을 위한 문화환경연구 보고회를 통하여 계속 진행되었다.

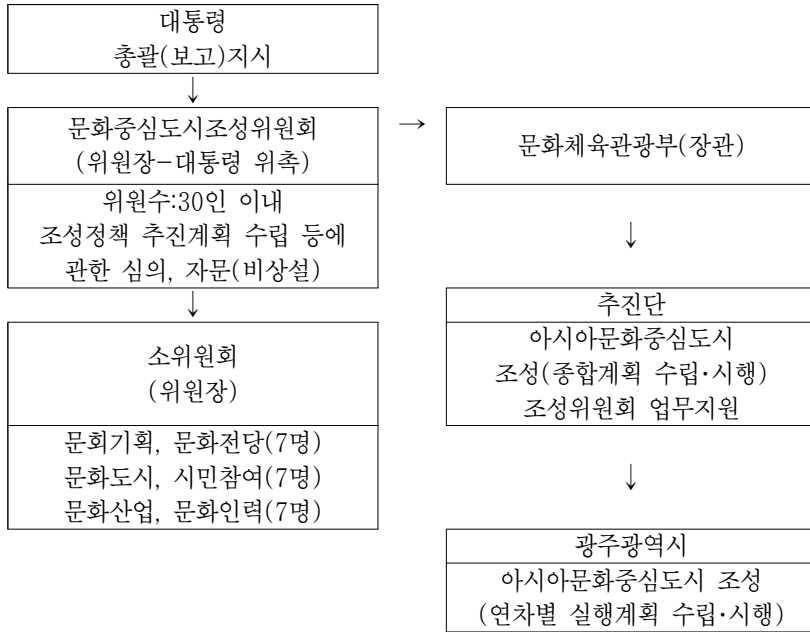
#### (1) 아시아문화중심도시 조성위원회

2004년 2월 9일에 발효된 대통령령인 「문화중심도시조성위원회규정」에 근거하여 ‘문화중심도시 조성위원회’가 처음 출범하였으며, 2006년 9월 27일 제정된 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제29조에 따라 ‘아시아문화중심도시 조성위원회’로 변경되었다. 조성위원회는 위원장 1인, 부위원장 2인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되었으며, 위원은 문화체육관광부장관, 기획재정부장관 등 각 부처의 장관과 대통령이 위촉하는 민간위원으로 구성되었다.

제1기 문화중심도시조성위원회는 송기숙위원장을 포함하여 문화관광부장관 등 당연직 위원 14명과 위촉직 민간위원 16명 등 총 30명으로 2004년 3월 11일에 구성되었다. 또한 문화중심도시 조성 실무위원회를 두고 조성위원회의 심의·자문사항 등 위임사항에 대한 실무검토 역할을 하도록 규정하였다. 실무위원회의 위원장은 문화관광부 차관이 맡았고 당연직 위원 15명, 위촉직 위원 15명 등 총 30명으로 2004년 3월 11일 구성되었다.

제2기 문화중심도시조성위원회는 송재구위원장을 포함하여 위원 30명(재정경제부장관, 행정자치부장관 등 당연직 위원 15명/문화예술인 등 민간 위촉직 위원 15명)으로 2006년 10월 24일에 구성되었다. 2007년 4월 19일 송재구 위원장이 해촉되고, 조영택 위원장이 새로 위촉(2007. 4. 26)되었고 이후 조성위원회 운영세칙 의결, 아시아문화중심도시 종합계획 검토 및 심의 등을 하였다. 제3기 문화중심도시조성위원회는 최협 위원장을 포함하여 위원 28명(기획재정부장관, 행정안전부장관 등 당연직 위원 13명/문화예술인 등 민간 위촉직 위원 15명)으로 2008년 11월 6일에 구성되어 활동을 시작하였다.

<그림 3> 아시아문화중심도시 조성위원회(2012년 4월)



<표 2> 아시아문화중심도시조성위원회 개요

| 위원회명            | 위원회 개요  | 비고  |
|-----------------|---|---|
| 문화중심도시 조성위원회    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 설치근거: 조성위원회 규정(대통령령, 2004.2.9)</li> <li>○ 설치목적: 문화중심도시조성관련 중요사항 심의</li> <li>○ 위원구성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 30명(위촉직 16명, 당연직 14명)</li> <li>- 2기: 30명(위촉직 15명, 당연직 15명)</li> <li>- 3기: 28명(위촉직 15명, 당연직 13명)</li> </ul> </li> <li>○ 임 기: 2년               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 2004. 3.11 ~ 2006. 3.10</li> <li>- 2기: 2006.10.24 ~ 2008.10.23</li> <li>- 3기: 2008.11.6 ~ 2010.11.5</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 송기숙</li> <li>- 2기: 송재구, 조영택</li> <li>- 3기: 최협</li> </ul> </li> <li>○ 부위원장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 문화관광부장관 김동호위원</li> <li>- 2기: 문화체육관광부장관 최협위원, 문순태위원</li> <li>- 3기: 문화체육관광부장관 임향순위원</li> </ul> </li> </ul> |
| 문화중심도시 조성 실무위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 설치근거: 조성위원회 규정 제9조</li> <li>○ 설치목적: 위원회 위임사항 실무 검토</li> <li>○ 위원구성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 30명(위촉직 15명, 당연직15명)</li> </ul> </li> <li>○ 임 기: 2년               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 2004. 3.11 ~ 2006.3.10</li> </ul> </li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 문화관광부 차관</li> </ul> </li> <li>○ 부위원장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 이영진 추진본부장 유숙열위원</li> </ul> </li> </ul>  |
| 문화중심도시조성 소위원회   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 설치근거: 조성위원회 규정 제8조 및 운영세칙</li> <li>○ 설치목적: 위원회 업무의 효율적 수행</li> <li>○ 위원구성: 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 구성</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소위원회               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1기: 문화전당건립 등 5개 소위원회</li> <li>- 2기: 문화전당·1문화기획 등 3개 소위원회</li> </ul> </li> </ul>  |

조성위원회는 2010년 5월 정부조직개편에 따라 당연직 위원 13명, 위촉직 위원 15명 등 총 28명으로 구성되었으며, 문화중심도시 조성위원회의 위촉위원들의 소속은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 아시아문화중심도시조성위원회 민간위원

| 추진조직                   | 민간위원 구성원-소속  |
|------------------------|--|
| 아시아문화중심도시조성위원회<br>민간위원 | 최협(위원장)-전남대학교 인류학과 교수/임향순(부위원장)-다함세무법인 회장/박정자-한국문화예술위원회 문화나눔 추진단장/김종식-前 (주)시네케이 사장/정운태-전국조각가협회 회장/조용준-조선대학교 건축공학과 교수/천호균-쌈지 대표이사 사장/이정애-전남대학교 의과대학 예방의학 교수/유해영-단국대학교 컴퓨터학부 교수/이영혜-(주)디자인하우스 대표이사/최규철-한국예총광주연합회 회장/조인숙-건축사사무소 다리건축대표/임낙평-광주시민단체협의회 상임공동대표 (임기: 2007.6.18~2009.6.19)/임해철-광주오페라단 단장/오미숙-순천대학교 관광경영학과 교수 |

(2) 아시아문화중심도시 조성추진기획단

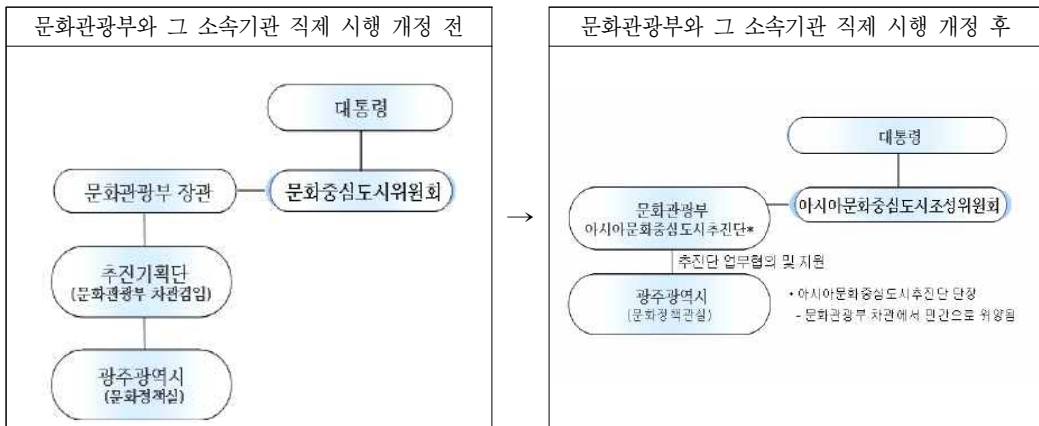
특히 진입과정에서 2004년 3월 20일 중앙부처의 공무원과 민간전문계약직으로 구성된 문화중심도시조성추진기획단(이하 추진기획단)이 발족됨으로써 향후 20년간 진행될 사업의 추진체계가 마련되었다. 추진기획단은 문화관광부 소속하에 1기획단, 2실(기획실, 연구실) 8팀으로 파견 공무원 23명과, 민간채용 18명, 유관단체 8명 등 총 49명의 임시조직으로 출범하였다. 당시 추진기획단은 기획단장, 기획실장, 연구실장과 비상설기구로 프로젝트전략본부를 두었다. 직제상 기획실장 아래에 총무팀, 기획조정팀, 마케팅전략팀, 문화산업팀이 있었으며, 연구실장 아래에 조사연구팀, 설계시설팀, 인력양성팀, 국제협력팀이 있었고, ‘광주사무소’는 별도로 운영되었다. 2004년 11월 11일부터 문화체육관광부 차관이 추진기획단장을 겸임하고 추진본부장은 이를 보좌하도록 하였고, 광주의 현장업무 처리 및 홍보기능을 강화하기 위하여 광주사무소를 조직에 편입시키면서 정원이 6명 증가하였다. 따라서 추진기획단은 추진본부장, 기획실장, 연구실장 등 정원 55명으로 구성되었다.

2005년 6월 3일 기획단장의 명칭이 단장으로 바뀌고, 광주사무소가 기획실장 산하로 편입되었다. 기획조정팀, 총무팀, 마케팅홍보팀, 문화산업팀 등은 재편되어 ‘관리운영팀·종합기획팀·행사홍보팀’으로 변화하였다. 또한, 설계시설팀을 제외한 연구실장 산하 3개팀(조사연구팀·인력양성팀·국제협력팀)은 ‘도시연구팀·문화전당건립팀’ 등으로 개편되었다. 추진기획단의 인원은 추진본부장, 기획실장, 연구실장 등 정원 55명으로 변함이 없었다.

2006년 3월 6일 기획실장이 정책관리실장으로, 연구실장은 도시조성실장으로 업무영역이 세분화되었다. 도시조성실은 시민문화팀과 문화전당 건립 및 운영의 이원화 전략에 따라 문화전당운영팀, 도시운영팀으로 개편되었고, 정책관리실은 관리운영팀과 종합기획팀에서 명칭이 변경된

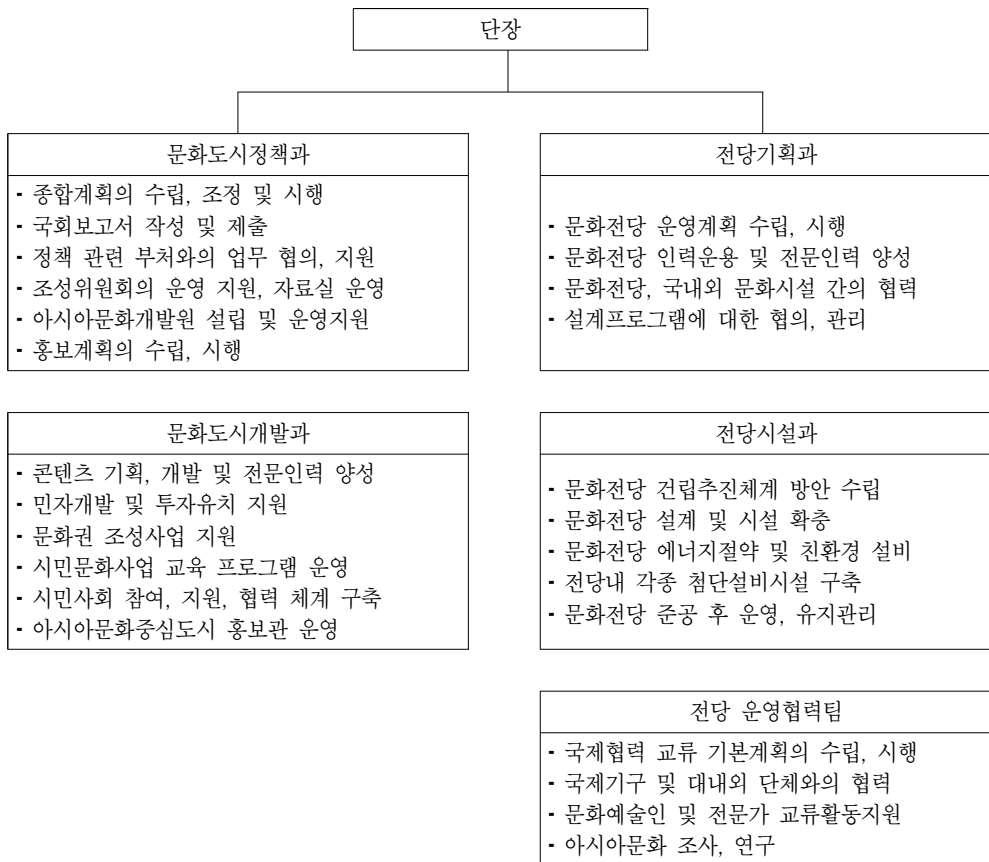
총괄운영팀과 정책기획팀, 창조산업팀, 문화전담건설팀으로 구성되었다. 그리고 비상설기구였던 ‘프로젝트전략본부’가 폐지되었다. 2007년 3월 28일 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별」이 시행됨에 따라 ‘문화중심도시조성추진기획단’은 ‘아시아문화중심도시추진단’으로 변경되었다. 그리고 2007년 5월 「문화관광부와 그 소속기관 직제」(2007. 5. 2)와 「문화관광부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(2007. 5. 22)이 개정되면서 비공식적이었던 그동안의 조직은 문화관광부의 공식직제가 되었다.

<그림 4> 직제 개정 전과 후의 추진체계변화(2007.5.2.)



2008년 12월 31일에 개정된 「문화체육관광부와 그 소속기관 직제시행규칙」에 따라 교류협력과의 명칭을 전담운영협력과로 변경하였으나 2010년 5월 전담운영협력과가 전담운영협력팀으로 변경되었다.

<그림 5> 아시아문화중심도시 추진기획단(2012년 4월)



## 2) 문제의 진입과정에 영향을 미친 요인

문제의 진입과정에 영향을 미친 주된 요인으로는 정부, 광주시, 시민단체 등의 주도집단과 사회적 상황을 들 수 있다. 공중의제는 일반국민으로부터 주목을 받을 만한 가치가 있고 정부가 문제 해결을 하는 것이 정당한 것으로 인정되는 사회문제이다. 많은 사람들의 관심이 집중되어 있으며 정부가 그것을 해결할 수 있는 것으로 인정하는 사회문제인 것이다(Neuman, W. Russell, 1990). 동원형에서는 정부가 이미 채택한 공식의제를 정당해 보이도록 집행하기 위하여 사회적으로 이슈화하고 확산활동을 통하여 공중의제로 발전시킨다. 말하자면 이미 채택한 정책문제의 집행을 쉽게 하기 위한 합리화 과정이라고까지 말할 수 있을 것이다(Zhu, Jian-Hua. 1992).

아시아문화전당의 경우 문제의 확산과정에서 토론회 등을 통한 논쟁을 통해 각 집단 간 갈등이 심화되기 전에 정부가 먼저 공중의제로 진입하게 되었다. 특히 시민단체나 학계, 언론도 활

발한 토론과 대안제시로 문화수도 만들기에 동참하고 나섰다. 이들은 광주문화포럼을 통해 ‘광주 문화도시 만들기’와 ‘아시아 지역의 문화적 연대’를 추진사업으로 설정하고 2003년 3월부터 2004년까지 20여 차례의 토론회, 학술세미나 등을 개최해 광주문화수도의 당위성과 문화수도건설을 통한 지역혁신 등 비전과 대안을 내놓았다.

<표 4> 시민단체 토론회 현황

| 참여단체         | 주제                       |
|--------------|--------------------------|
| 광주전남문화정책개발센터 | 세계 인재·문화중심도시로서의 광주비전과 전략 |
| 푸른광주21협의회    | 새로운 패러다임으로 광주문화수도 만들기    |
| 광주문화포럼       | 시민주체문화수도 만들기             |
| 시민세계포럼추진위원회  | 인권·민주·문화도시 건설            |

특히 광주문화포럼은 2003년 7월 29일 제 1차 포럼부터 2004년 11월 11일 10차까지 총 10회의 백지포럼을 개최하였다. 10차에 걸친 백지포럼에서는 ‘광주의 문화중심도시는 지역불균형을 해소하기 위한 정책적 고려인가? 아니면 미래를 향한 한국사회의 발전 동력으로써의 문화적 선택인가? 그렇다면 왜 광주인가? 또 서구의 도시들이 표방하는 문화도시로서의 구상이나 실천들이 우리에게 유의한 전범이 될 것인가, 아닌가? 소위 계몽주의로부터 출발한 서구의 합리주의적 근대화 모델이 지금의 우리에게 극복의 대상은 아닌가? 그렇다면 우리가 그리는 문화도시의 개념은 무엇이어야 하는가?’라는 다양한 주제들이 논의되었다. 이러한 논의들은 아시아문화중심도시 조성사업의 인식에 대한 근원적인 고민을 하도록 함과 동시에 지속적으로 사업의 비전과 방향성, 목표 등의 설정에 중요한 지표로 작용하였다.

#### IV. 요약 및 결론

아시아문화전당 정책의제의 진행과정은 YS정부 때 전남도청이전 계획에서 출발하였으며 이는 DJ정부 때 도심공동화라는 지역사회문제로 이어졌다. 그러다가 2002년 12월 14일 노무현 대통령 후보가 “광주문화수도 육성”을 선거 공약으로 내세우면서 등장하기 시작하였다. 대통령 당선 이후 광주문화수도 육성계획 특별 홍보를 지시하면서 본 사업의 강한 추동력이 실렸고, 광주를 아시아 문화예술메카로 육성할 것을 발표하면서 더욱 구체화되었다. 2004년 전남대학교 문화예술 특성화사업단이 출범하였고 2004년 “문화중심도시조성위원회”가 발족되었다. 이후 문화중심도시

조성사업은 광주시 시민단체들의 공청회와 광주문화수도 육성을 위한 문화환경연구 보고회를 통하여 계속 진행되었다. 아시아문화전당 정책의제 설정단계에 따른 추진내용을 요약하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 정책의제설정단계에 따른 아시아문화전당 추진내용

| 단계             | 추진내용  |
|----------------|---|
| 문제의식형성 단계      | YS정부 당시 5·18 30주년을 기념하여 ‘전남도청’을 무안으로 이전할 것을 발표함                                   |
|                | DJ정부 ‘전남도청’이 이전하면서 ‘도심 공동화’ 현상이 나타나면서 광주시민이 슬럼화현상을 방지하고자 정부에 특단의 조치를 내려달라고 요청하게 됨 |
| 문제제기단계         | 참여정부 노무현이 공약실천을 위해 광주문화수도를 설립하는 계획을 발표하게 됨  |
| 문제의 구체화 및 확산단계 | 추진기획단의 폐쇄성, 조성사업 추진과정에서의 각 주체 간 소통의 부재, 광주시민사회의 참여와 관심의 부재, 시민사회간의 갈등이 초래함        |
| 문제의 진입단계       | 확산과정에서 토론회 등을 통한 논쟁을 통해 각 집단 간 갈등이 심화되기 전에 정부가 먼저 공중의제로 진입하게 되었음                  |

의제설정의 동원모형에 따른 아시아문화전당의 정책의제 설정과정 분석의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 각 주체간의 유기적인 협력의 부재로 사업추진 초기부터 원활한 의사소통이 이루어지지 못하였고, 또한 지역시민사회의 참여부족으로 인하여 시민소통의 부재 문제가 발생하였다. 특히 문화관광부 조성추진단의 폐쇄성과 일방적 정책추진으로 지역사회의 이슈화가 되지 못하여 역량이 결집되지 못하여 전체적인 문화중심도시 추진상황이 시민사회와 공유되지 않아 시민사회의 문화중심도시 추진에 대한 이해와 참여도가 크게 떨어지는 결과를 초래하게 되었다(김재석, 2007).

둘째, 정책의제형성 과정에서의 미 정립에 따른 의사소통의 부재는 아시아문화전당 사업의 추진에 있어 ‘공중의제화’의 과정의 어려움을 초래하게 되었다. 문화와 그 문화를 집행하는 문화정책에 있어서는 끊임없는 이슈제기와 과정은 매우 중요하다고 할 수 있으나 추진기획단의 폐쇄성과 하향식의 일방적 정책추진이 이슈제기와 정책수립 과정, ‘공중의제화’의 부재를 낳았다. 또한 이 과정에서 조성위원회, 추진기획단, 광주시, 시민단체 등의 커뮤니케이션의 부재로 인한 불신이 작용하였다. 따라서 아시아문화전당과 관련한 주요 쟁점들은 문화수도론에 대한 논란, 전남도청 보존문제, 아시아문화전당을 둘러싼 주요집단 등 정치적 이해관계에 따라 다양한 견해 차이를 나타내었으며, 특히 이런 인식의 차이는 주로 광주시민사회의 진보진영 내부에서 발생한 것으로 분석될 수 있다.

셋째, 정부주도 정책의제의 공중의제화 과정의 어려움은 대통령의 특별한 관심으로 인하여 상당히 극복되었다. 동원형의 정책의제 확산에서 가장 어려움이 되는 대상집단과 일반국민의 설득과 이해는 대통령이 직접 나서 해결하였다. 특히 반대세력이 부재한 상황에서 분배적 성격이 강한 사업의 추진은 지도자의 강력한 지지가 결정적 역할을 담당하였다.

넷째, 공중의제화 과정에서 지역 시민단체들이 상당히 기여한 것으로 나타났다. 초기의 진보 진영 내 갈등 양상에서 벗어나 시민단체나 학계, 언론이 광주문화포럼을 통해 활발한 토론과 대안제시를 함으로서 문화수도 만들기에 동참하였다.



## 참 고 문 헌

- 김재석. (2007). 아시아문화중심도시 조성사업의 추진체계와 시민사회. 「아시아문화중심도시 종합계획과 지역발전」. 전남대학교 문화예술특성화사업단·조선대학교 문화산업연구원·지역문화교류호남재단.
- 김하림. (2003). 문화수도의 전제와 조건은 무엇인가. 「광주문화수도론의 진단과 전망」. 광주전남문화연대·광주문화자치회의.
- 류재한. (2007). 아시아문화중심도시조성과 5·18. 「5·18과 민주주의 그리고 한반도 평화」. 5·18 민중항쟁 제27주년 기념 국제학술대회.
- 목수정. (2007). 「문화민주화, 문화다양성, 지역분권: 프랑스 문화정책의 세 가지 미션」. 「문화예술」, 327(2007년 겨울): 96-107.
- 문화체육관광부. (2009). 아시아문화중심도시 백서.
- 박혜자. (2003). 광주문화수도론의 정책논리 개발 및 육성방향 모색을 위한 시론. 「한국거버넌스 학회보」, 9(2): 53-65.
- 이강복·장기영. (2007). 아시아문화중심도시 조성과 주요쟁점 분석과 추진전략에 관한 연구. 「한국동북아논총」, 45: 219-239.
- 이정덕. (2006). 문화분권을 어떻게 성취할 것인가?. 「문화도시, 문화복지」.
- 정중제. (2003). 광주 문화수도 어떻게 만들 것인가. 「아시아 문화예술의 메카를 위한 광주·전남의 정책과 전망」전남대학교 호남문화연구소 설립 40주년기념 심포지엄. 전남대학교 호남문화연구소.
- 지금중. (2003). 시민적 관점에서 본 광주 문화수도론의 전개 및 방향. 「지역문화자원의 문화콘텐츠화 방안과 광주문화수도론」. 광주정보문화산업진흥원·광주전남문화연대.
- Bachrach, Peter and Morton Baratz. (1962). The Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56: 947-962.
- Cobb, Roger W., Jeannie Keith-Ross, and Marc Howard Ross. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70: 126-138.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?.* New Haven: Yale University Press.
- Eyeston, Robert. (1978). *From Social Issues to Public Policy.* New York: John Wiley & Sons.
- Hilgartner, Steven, and Charles Bosk. (1988). *The Rise and Fall of Social Problems: A*

- Public Arenas Model. American Journal of Sociology* 94: 53-8.
- Howlett, Michael & M. Ramesh. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2nd edition. Toronto: Oxford University Press.
- Knieling, Joerg & Frank Othengrafen (eds.) (2009). *Planning Cultures in Europe*. Burlington, VT: Ashgate.
- McCombs, Maxwell, and Donald Shaw. (1972). *The Agenda-Setting Function of Mass Media. Public Opinion Quarterly* 36: 176-7.
- McCombs, Maxwell, and Jian-Hua Zhu. (1995). *Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda: Trends from 1954 to 1994. Public Opinion Quarterly* 59: 495-525.
- Neuman, W. Russell. (1990). *The Threshold of Public Attention. Public Opinion Quarterly* 54: 179-6.
- Poderos, Jean (2003). *Centre Georges Pompidou, Paris*. München: Prestel Verlag.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Stevens, Anne (2003). *The Government and Politics of France, Third Edition*. New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Young, Greg. (2008). *Reshaping Planning with Culture*. Burlington, VT: Ashgate.
- Zhu, Jian-Hua. (1992). *Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting. Journalism Quarterly* 69: 825-6.

조선일보, 2003-2004.

중앙일보, 2003-2004.

동아일보, 2003-2004.

광주일보, 2003-2004.

전남일보, 2003-2004.

**이종열(李鍾烈):** The City University of New York에서 정치학 박사학위(논문: The Practice of Protest: Three Case Studies in Urban Renewal, 1990)를 취득하고, 현재 인천대 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 도시정책, 문화정책, 위기관리 등이며, 최근 논문으로는 “한국정부의 주택정책에 나타난 이념성향에 관한 연구”(한국행정학보, 2011), “직무스트레스 요인과 우선순위에 관한 연구: 인천지역 소방공무원을 중심으로”(행정논총, 2011), “부동산정책의 유형화와 정책 우선순위에 관한 연구”(한국행정연구, 2011) 등이 있다. 주요 경력으로는 교육과학기술부와 문화체육관광부 자체평가 소위원장과 인천도시개발공사 인사위원으로 활동하고 있다(jylee@incheon.ac.kr).

## Abstract

# A Study of the Process and Factors Involved in Making Cultural Policy Using the Mobilization Model: A Case Study Centered on Asian Culture

Jong youl Lee

This paper analyzes the policy agenda-setting process at the Guangzhou Asian Cultural Complex through the mobilization model of setting the policy agenda. Analysis in the early stages of setting the agenda with a lack of cooperation concerning principal organic business promotion from the beginning showed that communication was not good and also that there was a lack of communication in local civil society due to weak citizen participation.

In particular, the Ministry of Culture and Tourism unilaterally closed policy by not promoting community issues and did not mobilize full capacity. The result was significantly less promotion of civil society and citizen understanding and participation overall by the urban cultural center. This lack of communication in the policy formation process of the promotion of the Asian cultural project may have caused difficulties in the process of setting the public agenda.

In addition, in the absence of communication among the commission in charge, the executive agency, the City of Guangzhou, and its citizens and civil society generally, in the process of putting together the project, mistrust took hold. However, the difficulty in the policy process of setting the public agenda was overcome through a government-led policy agenda, lack of significant opposition, the special attention of the president, and media attention. The role of local civil society was also quite large in setting the public agenda.

Key words: policy agenda setting, Cobb& Ross mobilization model, setting the public agenda, Asian Cultural Complex