

문화다양성 정책의 평가모형 개발과 쟁점: 문화체육관광부의 무지개다리 시범사업을 대상으로*

채경진**
이상민
임학순***

국문요약

본 연구는 문화다양성 증진을 위해 문화체육관광부가 시행 중인 '무지개다리(Rainbow Bridge) 사업'의 평가모형을 개발하고 측정을 통해 쟁점을 제시하는 것이 목적이다. 이를 위해 선행연구에서 검토된 기존의 평가모형들을 기초로 하여 평가모형의 초안을 설계하고 사업지원기관인 문화체육관광부와 6개의 사업주관단체와의 워크숍 및 전문가 자문을 통해 최종적인 평가모형을 구성하였다. 특히 평가의 체계성 및 객관성을 확보하기 위해 평가모형의 평가부문, 평가영역, 평가지표에 대해 계층화분석과정(AHP) 기법을 적용하여 가중치를 산정하였다. 또한 평가모형을 측정하고 시범사업으로서의 의미 및 쟁점에 대한 논의와 함께 향후 과제를 제시하였다.

주제어: 문화다양성, 다문화정책, 정책평가, 무지개다리 시범사업

1. 서론

우리나라는 매우 단기간에 급속도로 다문화 사회로 진입하고 있다. 2001년 불과 50만 명이었던 외국인인구는 2011년 139만 명으로 두 배 이상 증가하였으며 이로 인해 사회의 여러 부문에서 변화를 가져오기 시작하였다(문화체육관광부, 2013a: 41). 이러한 변화는 국가 정책에 있어서 다문화정책이 주요 정책으로 상정되는 계기를 가져왔고, 행정학, 교육학, 사회복지학 등 다양한 학문영역에서도 다문화에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다.

하지만 정부정책이 단기간에 여러 부처에서 동시다발적으로 이루어지다보니 소수집단에 대한 정책의 중복지원으로 과잉지원 현상이 나타나고 있고 이로 인한 정책의 비효율성이 나타나고 있다. 또한 외국인 강력범죄가 늘어남에 따라 '제노포비아(xenophobia)'라고 불리는 외국인 혐오증 혹은 반대문화 현상이 나타나기도 하였다. 이러한 현상은 우리나라의 경우 단일민족으로서의 오래된 역

* 본 연구는 문화체육관광부의 국고보조금 사업인 '문화다양성 확산을 위한 무지개다리 시범사업 컨설팅 및 평가연구(2013)' 중 사업 평가 파트에 기반을 두고 수정·보완하여 논문으로 발전시킨 것이다.

** 제1저자

*** 교신저자

사와 문화다양성에 대한 경험부재로 인해 나타나는 것으로 설명될 수 있다(김희정, 2012). 일찍이 동화주의를 택했던 프랑스식 다문화정책의 한계는 다양한 문화를 존중하고 공존하는 다문화주의에 대한 필요성으로 제기된다(김효정, 2012: 20).

박근혜 정부에서는 ‘국민행복, 희망의 새 시대’라는 국정비전을 달성하기 위한 문화비전을 ‘문화가 있는 삶’으로 설정하고, 다함께 누리는 문화, 창조경제를 이끄는 문화, 세계가 즐기는 한국문화의 정책방향을 추진하기 위한 기반으로 문화재정 2% 달성, 문화기본법 제정¹⁾, 소통과 신뢰행정 구현을 설정하고 있다(문화체육관광부, 2013b). 특히 문화정책의 핵심가치로 문화다양성이 반영되고, ‘문화다양성보호와 증진에 관한 법률’²⁾이 발의(2012년 12월 4일)됨에 따라 이에 대한 정책이나 연구가 활발하게 이루어질 것으로 기대된다.

지금까지 우리나라의 다문화정책은 외국인의 국내유입에 따른 다문화사회에 대비하기 위해 사회통합보다는 국민통합차원에서 정책이 추진되어 온 것이 사실이다. 이에 반해 국제적으로 논의된 문화다양성 개념은 “국가와 국가 간의 문화권과 문화표현의 다양성뿐만 아니라 다양한 집단의 문화 권리 존중과 표현의 다양성”을 강조하고 있다(김효정, 2012: 39).

하지만 우리나라의 다문화연구는 결혼이민자를 중심으로 한 다문화가정에만 너무 초점을 맞추고 있어서, 다양한 이주민(외국인 노동자, 유학생, 탈북자 등)으로의 정책대상 범위를 좀 더 넓힐 필요가 있다. 이러한 상황에서 문화체육관광부의 2012년도 시범 정책사업인 ‘무지개다리(Rainbow Bridge) 사업’은 문화다양성의 확산이라는 측면에서 주목할 필요가 있다. 무지개다리 사업은 기존의 다문화 사업이 특정 이주민의 영역에만 집중하고 있는 것과는 달리 직접적 수혜자인 다양한 이주민뿐만 아니라 궁극적으로 지역의 선주민의 인식변화까지 이끌어냄으로써 차별성을 확보할 수 있는 점이 강점으로 지적된다.

본 연구에서는 이러한 문화다양성 증진을 위해 문화체육관광부의 2012년도 시범 정책사업인 ‘무지개다리(Rainbow Bridge) 사업’의 평가모형을 개발하는 것이 목적이다. 특히 문화다양성 관점에서 시행된 본 시범사업의 평가 연구는 문화다양성 정책의 여러 가지 평가기준이 설정되지 않은 상황에서 정책적·이론적 틀을 제공할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

II. 이론적 논의

1. 문화다양성과 다문화정책

유네스코(UNESCO)는 2005년 프랑스 파리에서 개최된 제33차 총회에서 ‘문화적 표현의 다양성

1) 2013년 5월 22일 발의된 문화기본법안 제7조 1항에 ‘문화의 다양성과 자율성이 존중되고 문화의 창조성이 확산되도록 할 것’으로 명기하고 있다.

2) 이 법안은 유네스코의 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」의 이행을 위해 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진하는 사업을 수행하는 것을 골자로 한다.

보호와 증진에 대한 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression)을 채택하였다. 이 협약의 제4조 1항에서는 문화다양성을 “집단이나 사회의 문화를 표현하는 다양한 방식”으로 정의하고 있으며, “이러한 표현들은 집단 및 사회 내부와 집단 및 사회 간에 전달되며, 문화다양성은 인류의 문화유산을 표현하고, 증대하고 전수하는 여러 방식을 통해서만 나타나는 것뿐만 아니라 방법과 기술에 관계없이 예술의 창작, 생산, 배포, 보급, 향유하는 다양한 방식을 통해서도 나타난다.”라고 설명되어 있다.

문화다양성(cultural diversity)의 개념에 대해 알브로(Albro)는 크게 ① 주장(Claiming Diversity) ② 정당화(Justifying) ③ 관리(Managing Diversity) ④ 재설정(Relocation Diversity) 차원으로 구분하여 설명한다(Albro 2005:247-253). 주장차원에서는 다양성의 개념이 민족문화를 강조하는 측면과 문화의 자유로운 표현과 이동을 강조하는 측면으로 구분될 수 있다. 정당화 차원에서는 다양성의 개념이 집단과 사회의 다양한 문화 표현 방식과 문화적 자유, 그리고 인권을 강조하는 것으로 보편적인 문화적 다양성을 의미한다. 관리 차원에서 문화다양성의 개념은 혁신, 창의성, 지속가능한 발전을 위한 수단을 의미한다. 재설정 차원에서는 문화다양성의 개념을 특정 문화 문제와 연계하여 맥락적 요인을 고려하여 구체적으로 재설정할 필요가 있다는 것이다(임학순, 2006: 94).

이렇듯 문화다양성의 의미는 여러 목적에 따라 다양하게 정의될 수 있는데, 문화권(cultural rights) 등 문화의 이념과 함께 논의되거나 문화정책의 분야와 접목하여 정의될 수 있다. 실제로 최근의 문화다양성에 관한 연구들은 대부분 민주주의(democracy) 및 세계주의(cosmopolitanism)와 같은 가치와 함께 논의되며, 이들 사이의 관계(link)에 대한 연구가 사회학 및 정치학을 중심으로 급속도로 진전되고 있다(Delanty, 2011: 633).

문화다양성은 2000년대 중반을 거치면서 새롭게 등장한 담론이면서 이념이고, 정책이다. 문화다양성은 자본주의적 세계화로 인해 세계가 하나의 보편 문화로 획일화되는 것을 우려하여, 다양한 인종이 각양각색의 고유문화를 보존하고 공존하는 가운데 서로 발전해 나가야 한다는 가치를 담아내고 있다. 건강한 문화생태계를 유지하기 위하여 모든 민족과 지역의 문화적 특질을 존중하고, 이로 인해 빚어지는 문화예술을 비롯한 가치, 생활방식 등의 차이를 인정해야 한다는 것이다. 이러한 문화다양성의 의미 저변에는 문화민주주의와 다문화주의에 대한 의미를 포괄하고 있다(김승환, 2010).

특히 박근혜 정부에서 강조하고 있는 문화융성을 문화 창조 및 보존, 문화생활, 문화 활용의 세 축에서 살펴보았을 때 문화다양성 논의는 문화생활의 축에 해당한다고 볼 수 있다. 여기에서 사용되는 문화는 “문화예술 뿐 아니라 생활양식으로서의 문화를 모두 포괄하는 의미”로 사용되며, 문화권과 인권, 문화민주주의 등이 주요 이념으로 강조된다(임학순·채경진, 2013: 4).

한국 사회는 1990년대 외국인 노동자의 유입과 2000년 이후 결혼이주여성들의 정착으로 다문화 사회로 진입했다. 다문화주의는 사회와 인종적·문화적 다양성을 설명하기 위한 용어로 한 나라 안에서 여러 문화가 공존하는 것을 의미한다(김용신, 2011:17-27, 김효정, 2012:22 재인용). 다문화에 대한 담론은 다양한 배경과 출신을 가진 사람들이 이주하면서 거주하게 된 국가들을 중심으로 형성되었다. 다문화정책은 거주국의 언어와 문화를 받아들이면서 함께 살아가기 위해 이주민 중심의 동화 정책으로 발달하였다. 그러나 개별 인종과 문화적 특수성을 인정하지 않고 주류 사회와 문화

로 편입시키려는 다문화정책은 이주민과 원주민 사이의 갈등과 충돌이 해결되지 못하고 있다. 또한 다문화정책은 국내에 유입된 타 국가의 문화권과 인권 존중 차원에서 논의가 진행되고 있기 때문에 문화다양성 논의보다 정치적인 경향이 나타났다(김효정, 2012:38).

이처럼 우리나라의 다문화정책은 비교적 짧은 기간에 비해 급속도로 양적인 발전을 이룬 것에 반해, 앞선 협약에서처럼 문화적 다양성 관점은 크게 고려하지 않은 채 진행되다 보니 당초 정책의 의도했던 목적이나 성과를 달성하기보다는 예산의 집행에만 집중하는 부작용이 나타났다. 또한 정책대상을 소수자에 국한하여 한국의 주류문화에 대한 동화주의적 정책이 주를 이루다보니, 복지적 관점에서의 사회경제적 지원이 중심이 되는 문제점을 야기했다(김휘정, 2012). 특히 여러 중앙정부가 앞 다투어 정책을 지원하다보니 정책의 중복수혜 문제, 정책의 비효율성 문제를 가져오게 되었다.

따라서 현재의 다문화정책으로는 문화다양성이라는 가치를 실현시키는 데에는 한계가 있을 것이며, 앞으로의 정책방향은 문화다양성을 기반을 둔 사회통합적 관점에서 접근하여야 할 것이다. 특히 정책지원의 대상에 있어서도 현재의 결혼이주자를 포함한 다문화가족 중심에서 이주노동자, 유학생, 북한이탈주민, 그리고 선주민까지 점진적 확대가 필요하다. 또한 복지적 관점에서의 사회경제적 지원이 중심도 물론 중요하지만 문화적 적응을 위한 지원 역시 필요하다. 마지막으로 이주민을 한국의 주류문화에 동화시키려는 대상이 아닌 문화적 주체로서 역할 할 수 있는 여건을 마련해야 한다.

2. 선행연구 검토

행정학 분야의 문화다양성 혹은 다문화 정책과 관련된 선행연구는 주로 결혼이민자를 대상으로 한 만족도 조사(김현·장호성, 2012) 및 사회통합적 접근(박철민, 2012), 다문화 현상에 대한 국내의 분석(박진경·임동진, 2012; 지중화 외, 2009; 한승준, 2008) 측면에서 살펴볼 수 있다.

우선 결혼이민자의 만족도에 대해 김현·장호성(2012)은 안산지역 이주민을 대상으로 여가활동유형, 이주유형, 여가 정보습득 경로에 따른 여가 결정요인을 분석하였다. 분석결과 여가 결정요인과 성별, 여가활동유형, 여가정보 습득경로, 이주유형에 따라 집단간 평균 차이가 나타났으며, 여가만족도를 종속변수로 인과관계를 분석한 결과 관계지향 및 참여형 요인과 여유 추구형 요인이 통계적 유의미성을 나타냈다. 박철민(2012)은 대상은 결혼이민자로서 김현·장호성(2012)의 연구와 동일하지만, 사회통합에 미치는 특성을 문화적 적응을 매개로 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 이 연구는 결혼이민자의 사회통합의 영향요인을 개인적, 가족적, 사회적 특성으로 접근하고 있는데, 분석결과 가족의 지지정도, 사회적 지원정도 등이 중요 변수로서 분석되었다.

다음으로 다문화 현상에 대한 거시적 측면의 분석은 캐나다 및 호주의 사례(박진경·임동진, 2012), 한국의 사례(지중화 외, 2009), 프랑스 사례(한승준, 2008)로서 살펴볼 수 있다. 우선 지중화 외(2009)는 한국의 다문화 국가 출현 원인을 노동력 부족, 이민 증가, 식민지 유입 노동자 등에서 찾고 있으며, 기존 다문화 이론을 비판하여 새로운 한국적 다문화 정책 모형을 제시하고 있다. 따라서 이 연구에서는 다양성 수용과 상호인정, 평등한 개인, 다문화 규칙의 정립(경제적, 정치적)을

새로운 다문화 정책모형의 핵심으로서 강조하였다.

박진경·임동진(2012)은 다문화주의의 형성과 정책수단의 특성이 사회통합의 성과에 영향을 미치는가에 대해 캐나다와 호주의 사례를 중심으로 실증분석하였다. 우선 역사적 맥락, 정치경제적 배경, 정책이념과 목표로 구성된 정책아이디어는 법과 제도, 정부기구 및 예산, 주요 프로그램 등의 정책수단에 영향을 미치고 이것이 사회통합의 성과로 이어지는지 분석한 결과, 캐나다는 강한 소수인종의등장이 다문화주의의 가치를 부각시키고 법과 제도를 통해 사회통합 성과를 보이고 있는 반면에 호주는 백호주의 선호 및 대중적 지지가 낮아 동화주의적 현상이 나타나는 것으로 조사되었다.

한승준(2008)은 프랑스의 사례를 통해 2005년 인종폭동이 일어났음에도 불구하고 부분적인 배제 모델 및 다문화주의 모델을 채택하여 지속적인 프랑시스 동화주의를 펼치고 있음에 주목하고, 이를 통해 프랑스처럼 국가주도형 다문화정책을 추진하고 있는 한국 역시 다문화정책 모델 모색시 다문화주의와 더불어 동화주의도 함께 검토되어야 함을 시사하고 있다.

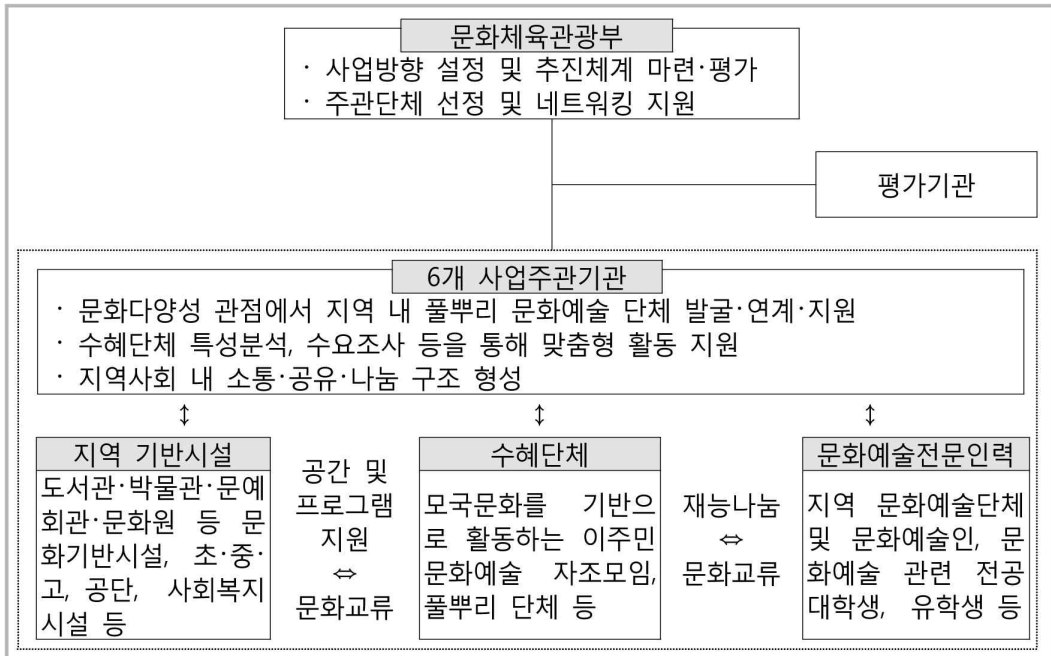
이처럼 다문화에 대한 연구들은 최근 들어 급속도로 증가하였지만, 정작 본 연구의 주제인 평가모형 개발을 위한 기존 연구는 일천한 실정이다. 따라서 후술된 우리나라의 정책평가 체계나 문화영역에서의 평가모형 검토는 본 연구의 평가모형 개발시 적지 않은 시사점을 제공하리라 예상된다.

3. 무지개다리사업의 개요³⁾

문화체육관광부는 지역 공공문화기관 등을 중심으로 이주민 풀뿌리 단체와 지역사회 간 문화예술 네트워크를 구축하여 문화다양성을 확산시키고, 지역사회에 기여하는 능동적 문화적 주체로서의 이주민의 역할을 제고시키기 위해 ‘무지개다리(Rainbow Bridge)’사업을 추진하고 있다. 본 사업은 ① 문화재단 등 지역 공공문화기관 중심의 지속적 추진기반을 마련, 문화바우처, 문화예술교육 등 기존 사업 연계로 시너지효과를 도모, ③ 문화예술에 특화된 지원 구조를 통해 타부처와의 업무중복의 최소화, ④ 지역 내 풀뿌리 단체의 발굴 및 연계로 자발적 추진동력의 확보, ⑤ 시범사업을 통한 사업모델 구축 후 전국 확산을 도모하는 것을 주요 내용으로 한다. 또한 본 사업에 선정된 주관단체의 경우 시범기간인 2012년의 경우 4월부터 12월까지 총 12억 원의 민간경상보조를 받는다. 본 사업에 본 사업의 추진체계를 정리하면 다음의 <그림 1>과 같다.

3) 본 내용은 문화체육관광부(2012)의 「문화다양성 확산을 위한 ‘무지개다리(Rainbow Bridge)’사업 추진계획(안)」 내부 자료에서 발췌하여 요약·정리한 것이다.

〈그림 1〉 사업추진체계4)



자료: 문화체육관광부(2012)

첫째, 사업의 지원기관인 문화체육관광부는 주관단체를 선정하고 관리하는 역할을 담당한다. 공모를 통해 자격요건을 갖춘 단체 중 4개 내지 6개를 선정하여 1개 주관단체 당 최대 2억 원까지 지원한다. 신청자격은 지역의 12개 광역문화재단 및 31개 기초문화재단을 대상으로 한다. 또한 본 사업에 선정된 단체를 위해 사업 공유 워크숍을 개최하고, 주관단체 간 상호 교류를 위한 네트워킹을 도모한다.

둘째, 주관단체는 지역 내 수혜단체를 선정하고 사업을 총괄한다. 즉, 문화다양성 관점에서 지역 내 이주민의 문화예술 활동 단체를 선정하고, 선정된 수혜단체의 맞춤형 문화예술 활동을 지원한다. 특히 이주노동자, 이주배경청소년, 다문화가족, 다문화가족 자녀, 결혼이주여성, 유학생, 북한이탈주민 등 정책대상별 특성분석 및 수요조사의 결과를 반영하는 사업 운영 시스템 도입으로 지원 방식을 다양화하며, 이주민-지역주민 간, 풀뿌리 자조모임 간, 자조모임-지역문화예술단체 간 문화예술을 통한 네트워킹 지원 등을 통해 지역사회 내 문화를 통한 소통·나눔·공유의 구조를 형성한다.

4) 무지개다리 사업은 2013년도부터 한국문화예술교육진흥원에서 사업을 추진하고 있다.

〈표 1〉 주관단체의 사업현황⁵⁾

단체명	A기관	B기관	C기관	D기관	E기관	F기관
세부 프로그램	8개	20개	13개	22개	11개	21개
정기적 참여자	912명	480명	1,659명	623명	227명	580명
이주민	792	207	1,185	462	177	490
선주민	120	273	474	161	50	90
프로그램 수행 단체	6팀	12팀	11팀	12팀	10팀	20팀
협력 단체	18팀	43팀	57팀	63팀	29팀	40팀

마지막으로 수혜단체는 문화예술 활동을 실행한다. 참여자 및 단체의 특성을 반영한 자발적 프로그램을 기획하고 운영하며, 스스로 기획한 프로그램을 활용하여 지역사회 내 재능나눔 활동을 수행한다.

III. 평가모형의 개발

1. 선행 평가모형 검토

문화다양성의 개념은 사용목적에 따라 의미가 다양하게 정의될 수 있기 때문에 문화다양성의 평가모형 및 지표를 개발하는 데에는 여러 가지 어려움이 나타날 수 있다(임학순, 2006: 46). 따라서 문화다양성의 관점을 명확히 하여 접근하는 것이 중요하며, 본 연구에서는 문화다양성 증진을 위한 정책의 평가모형 개발을 목적으로 하기 때문에 이와 관련된 선행문헌을 중심으로 검토하였다.

무지개다리 시범사업 평가모형은 기존의 사업평가 모형에 의해 개발될 수 있다. 우리나라에서의 정책평가는 결국 사업평가로 이루어지기 때문에(정정길 외, 2007), 정책평가는 사업평가와 동일한 맥락에서 이해해도 무방할 것이다. 우선 기획재정부의 재정사업 자율평가는 “사업 수행부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 재정부가 이를 확인·점검하여 예산심사에 활용하는 제도”로서 ‘계획·관리·성과/환류 단계의 10개 공통지표 및 사업부문·유형별 1~2개 특성지표’로 이루어진다(기획재정부, 2011). 이와 더불어 국가연구개발사업 자체평가매뉴얼 역시 평가모형 개발에 도움을 줄 수 있다. 여기에서 제시된 평가지표는 ‘계획·집행·결과(성과)·결과활용’으로 구성되며, 국가연구개발사업의 자체평가가 가능하도록 지표를 간소화하여 제시하고 있다.

5) 사업주관단체로 참여한 기관은 부천문화재단, 부산문화재단, 광주문화재단, 전남문화재단, 대구문화재단, 청주대학교 평생교육원 등이다.

〈표 2〉 재정사업 자율평가 및 국가연구개발사업 자체평가의 평가지표

재정사업 자율평가제도			국가연구개발사업 자체평가	
계획	사업계획	사업목적이 명확하고 추진방식이 효율적인가?	계획	사업목적 및 내용의 타당성
		다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?		
		<부문·유형별 특성지표>		
	성과 계획의 적정성	성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?		사업추진체계의 합리성
성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?				
관리	사업 관리의 적절성	예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	집행	사업관리 및 집행의 적절성
		모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?		
		사업목적을 달성하는데 있어 효율성을 제고하였는가?		성과관리의 적절성
		<부문·유형별 특성지표>		
성과/ 환류	성과달성 및 사업평가결과 환류	계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	결과 (성과)/ 결과 활용	성과달성도: 표준성과지표 및 고유지표 5개 설정
		사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?		
		평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?		평가결과 활용 정도

자료: 기획재정부(2009/2011)

다음으로 본 연구가 예술을 통한 사업추진이 이루어진다는 점에서 임학순 외(2012)의 연구는 유사한 속성을 지닌다. 이 연구는 한국문화예술교육진흥원의 2010년 사회문화예술교육지원사업을 단위사업별로 세분하여 평가모형을 개발하였다. 특히 4가지 세부사업(예술강사 지원사업, 지역거점 네트워크 지원사업, 일반공모 지원사업, 군/특수분야 문화예술교육 지원사업)에 대해 공통적인 평가모형을 개발하되 지표별로 대상자에 따른 차이만 두어 실제적으로 모형을 일원화하고 있다는 점이 특징적이다. 특히 본 평가모형의 경우 문화예술을 기반으로 하고 있다는 점에서 무지개다리사업과 유사성이 있으며 본 연구의 평가모형 개발에 있어서도 적지 않은 유용성 및 방향성을 제공하고 있다.

〈표 3〉 사회문화예술교육 지원사업 평가지표

평가부문	평가지표	세부평가내용
계획의 합리성	사업 계획의 타당성	사업목적의 명확성
		사업계획 및 예산의 합리적 설정
	기획의 적절성	사업계획 수립과정에 주요이해관계자 참여의 적절성
	성과계획의 합리성	성과목표/지표의 구체성
성과지표와 사업목적과의 인과성		
성과지표 목표치의 합리성		
집행의 타당성	집행의 적정성	사업추진실태의 정기적 모니터링 여부
		사업추진 과정상 문제해결 여부

정책사업의 성과	집행의 효율성	계획에 따른 사업집행 여부
		예산절감 및 집행의 효율성
		사업 참여자간 네트워크 노력
	강사/ 단체의 역량강화 노력	강사/단체 역량강화 노력
	목표 달성도	계획된 목표의 달성도
	교육 역량	예술강사/수혜기관/단체 역량 수준
	참여자 만족	강사/단체 만족도
		수혜기관 만족도
		학습자 만족도
	참여자 영향	강사/단체의 영향
수혜기관의 영향		
학습자의 영향		
파급 효과	사회문화예술교육 환경 개선 효과	

자료: 임학순 외(2012)

이밖에도 류정아(2009)는 다문화지표에 문화실태, 문화수용성과 더불어 다문화정책 평가 지표를 설정하여 정책입안, 정책결정, 정책집행, 정책평가 및 활용 차원에서 평가모형을 구성하였다.

〈표 4〉 다문화정책 평가지표

대분류	중분류	지표항목
정책입안	관련 통계자료 보유현황	다문화 관련 통계자료 주기별 생산여부
	이주민 요구 반영 현황	이주민 정책 관련 위원회 구성
정책결정	중장기 다문화정책 방향성 확립 여부	다문화정책의 중장기계획 수립여부
정책집행	정책수혜자에 대한 홍보	정책 수혜자에 대한 홍보 여부
	정책집행자의 다문화 이해도	다문화정책 담당자 교육 프로그램 이수시간
	정책의 지속성	다문화 정책사업 중 주기별로 지속되고 있는 사업의 비율
정책평가 및 활용	다문화정책 목표 달성도	다문화 정책의 목표달성도를 평가하기 위한 기준 유무
	평가결과 활용도	다음 정책집행시 평가결과의 반영 여부

자료: 류정아(2009)

지금까지 제시된 관련 선행연구의 평가모형들을 종합해볼 때 가장 상위차원은 계획, 집행, 결과 및 성과의 세 차원으로 구분할 수 있을 것이다. 본 연구에서의 평가모형 역시 선행연구가 충분치 않은 상황에서 앞선 모형의 상위차원을 수용하였다. 또한 평가지표 역시 이들 연구의 평가지표를 활용하여 초안을 작성하고 본 사업만의 특성이 반영된 평가지표로서 수정 작업을 실시하였다. 따라서 앞선 연구의 평가지표를 살펴보면, 계획의 경우 사업계획 및 내용의 타당성, 기획의 적절성, 성과계획의 합리성 등으로 구성될 수 있을 것이다. 집행의 경우에는 집행의 적절성, 효율성, 성과 관리의 적절성 등을 설정할 수 있을 것이며, 결과 및 성과의 경우 목표 달성 정도, 이해관계자의 만족도 및 영향 정도, 평가결과의 활용 정도 등이 고려될 수 있을 것이다.

2. 평가모형의 개발

무지개다리 시범사업 평가모형을 개발은 앞선 선행연구에서 제시된 평가모형들을 종합적으로 활용하여 평가모형의 초안을 설정하였다. 이렇게 설정된 평가모형 초안을 중심으로 문화다양성 증진을 위한 정책의 특성에 맞는 본 사업만의 평가모형 및 평가지표를 끌어내기 위해 문화체육관광부의 사업 담당자와 6개의 사업 주관단체를 대상으로 2차례에 걸친 워크숍(1차: 2012년 8월 9일-10일, 2차: 2012년 10월 18일-19일)을 실시하였다. 이와 함께 문화다양성 및 다문화 정책의 전문가 자문, 사업 수혜단체와의 컨설팅 등을 병행하여 평가모형을 확정하였다.⁶⁾

〈표 5〉 평가모형 개발 과정

평가부문	평가지표	세부평가내용	1차	2차
계획의 합리성	사업 계획의 타당성	사업목적의 명확성	유지	반영
		사업계획 및 예산의 합리적 설정	유지	반영
		사업방식의 효율성	삭제	-
		사업 추진체계의 적절성	이동	이동 후 반영
	성과계획의 합리성	성과목표/지표의 구체성	삭제	사업 내용의 적합성 영역 추가 -지역특성 반영도 및 세부 프로그램 구성 적절성 추가
		성과지표와 사업목적과의 인과성	삭제	
	성과지표 목표치의 합리성	삭제		
집행의 타당성	집행의 적정성	사업추진실태의 정기적 모니터링 여부	수정	컨설팅의 적절성 추가 반영
		사업추진 과정상 문제해결 여부	이동	반영
	집행의 효율성	계획에 따른 사업집행 여부	유지	반영
		예산절감 및 집행의 효율성	삭제	성과관리 체계성 추가 반영
	사업 참여자간 네트워크 노력	수정	이동 후 인식공감 추가 반영	
결과 및 성과	사업의 목표달성도 및 효과	계획된 목표달성도	유지	반영
		사업의 효과	수정	사업의 영향으로 수정 반영 -지역 네트워크, 사업역량, 사업 지속성 추가
	수혜자 만족 및 영향	이주민 만족도	유지	반영
		이주민 영향	수정	이주민 및 선주민 인식변화로 수정 반영

6) 본 연구에서의 전문가는 문화다양성 및 다문화 정책이 주 연구분야인 전문가 2인의 교수와 다문화 정책평가 전문가 1인의 교수로 구성되었고, 평가지표 구성 및 지표간 균형, 지표내용에 대해 세부적인 자문을 실시하였다. 이와 함께 사업 수혜단체와의 컨설팅을 통해 평가모형 개발시 다음과 같은 지표를 고려하였다.

- 사업주관기관의 역할 모델 정립 및 네트워크 체계 기반 구축 활동
- 사업주관기관의 문화다양성 정책에 대한 인식 공감 확산 및 홍보마케팅 활동
- 사업주관기관의 지역문화자원 발굴 활동
- 세부 프로그램의 문화다양성 증진 성과
- 기록관리 등 성과관리 체계화
- 해외이주자 및 지역주민에 미친 영향 (만족도, 인식개선, 참여도, 생활변화 등)

본 평가모형은 기존의 다문화정책과의 차별성 확보와 더불어 문화다양성의 가치를 포함하는 방향으로 큰 방향을 설정하였다. 따라서 프로그램의 지역특성 반영도와 기존 다문화사업과 다른 독창성을 계획 지표에 반영하였고, 집행에 있어서는 컨설팅 및 모니터링, 추진체계, 네트워크 구축 등 본 사업만이 가지는 특성을 지표에 반영하였다. 또한 사업의 영향 지표로서 지역 네트워크 구축, 사업역량 강화, 사업 지속성 기반 확대를 설정하여, 본 사업만이 가져올 수 있는 강점을 지표에 반영하였다.

이러한 과정을 통해 도출된 본 연구에서의 평가모형을 구체적으로 살펴보면, 우선 평가모형의 가장 상위차원인 평가부문을 계획, 집행, 결과 및 성과로 설정하였다. 하지만 대부분의 평가모형에서 강조하였던 평가결과의 활용 정도의 경우 본 사업이 2012년도 처음 시행하는 시범사업이기 때문에 이에 대한 부문은 고려하지 않았다.

다음으로 평가부문인 계획, 집행, 결과 및 성과에 대한 평가영역을 살펴보면, 우선 계획의 경우 사업 계획의 타당성, 사업 내용의 적합성으로 구성하였고, 집행은 집행의 적정성, 집행의 효율성으로 설정하였다. 마지막으로 결과 및 성과는 사업의 효과성, 사업의 영향, 수혜자 만족 및 인식변화로 구성하였다.

특히 2012년 다문화수용성지수 결과에 따르면, 한국의 문화공존 의식은 51점으로 여전히 낮아 지속성 관점에서 선주민의 인식변화에 대한 대책이 마련되어야 하는 것으로 나타났는데(연합뉴스, 2012/07/25), 대부분의 다문화정책의 경우 여전히 이주민만을 대상으로 한 사업이 절대적으로 분포하고 있다. 하지만 문화다양성 정책인 무지개다리사업은 기존의 다문화정책들과는 달리 정책의 수혜자를 이주민뿐만 아니라 기존의 선주민까지도 포함하고 있는 것이 큰 특징 중 하나이다. 따라서 본 연구에서는 본 사업이 이주민과 더불어 선주민의 인식개선 및 변화를 통해 기존 다문화정책과의 차별화를 시도하고 있는 점을 부각시켜, 수혜자 만족 및 인식변화 영역에서 선주민의 인식변화를 주요 지표로서 설정하였다.

이렇게 설정된 본 연구에서의 평가지표는 다음과 같다. 첫째, 사업 계획의 타당성은 사업목적의 명확성, 사업계획 및 예산의 합리적 설정으로 구성하였다. 둘째, 사업 내용의 적합성은 세부 프로그램의 지역특성 반영도, 세부 프로그램 구성의 적절성으로 구성하였다. 집행의 적정성은 컨설팅 및 모니터링의 적절성, 사업 추진체계의 적절성, 인식공감 및 네트워크 구축 활동으로 구성하였다. 넷째, 집행의 효율성은 계획에 따른 사업집행, 성과관리의 체계성, 사업 추진 과정상 문제해결 여부로 구성하였다. 다섯째, 사업의 효과성은 계획된 목표달성도로 설정하였다. 여섯째, 사업의 영향은 지역 네트워크 구축, 사업역량 강화, 사업의 지속성 기반 확대로 구성하였다. 마지막으로, 수혜자 만족 및 인식변화는 이주민 만족도, 이주민의 인식변화, 선주민의 인식변화로 구성하였다. 또한 이들 지표에 대한 설명을 포함한 본 연구의 평가모형은 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 평가모형

부문	영역	평가지표	지표 설명
계획	사업 계획의 타당성	사업목적의 명확성	- 사업목적이 명확히 제시되었는가? - 사업계획이 사업목적에 맞게 설정되었는가?
		사업계획 및 예산의 합리적 설정	- 사업계획이 사업목적에 맞게 합리적으로 설정되었는가? - 사업예산이 사업목적에 맞게 합리적으로 설정되었는가?
	사업 내용의 적합성	세부 프로그램의 지역특성 반영도	- 지역의 환경분석을 통해 세부 프로그램이 구성되었는가? - 세부 프로그램이 지역특성을 잘 반영하고 있는가?
		세부 프로그램 구성의 적절성	- 세부 프로그램의 내용 및 규모는 적절하게 구성되어 있는가? - 세부 프로그램의 수립과정에서 사업의 참여자 및 수혜대상은 적절한가? - 세부 프로그램이 기존 다문화사업과는 달리 독창성이 있는가?
집행	집행의 적절성	컨설팅 및 모니터링의 적절성	- 컨설팅 및 모니터링을 하는 전문적으로 수행하는 체계를 갖추고 있는가? - 컨설팅 및 모니터링 결과를 적절하게 활용하고 있는가?
		사업 추진체계의 적절성	- 사업 역할분담 및 협력체계는 잘 구축되었는가? - 사업주관단체는 프로그램에 참여하는 단체를 위해 재정/인력/지식 정보/시설 등을 체계적으로 지원하고 있는가?
		인식공감 및 네트워크 구축 활동	- 사업주관단체와 수혜자(단체)간 파트너십을 위해 노력하고 있는가? - 사업주관단체와 수혜자(단체)가 사업인식 제고를 위해 노력하고 있는가? - 사업주관단체는 새로운 네트워크 참여자의 발굴 등 네트워크를 확대하기 위해 노력하고 있는가? - 사업주관단체는 인식공감을 위한 홍보마케팅 활동을 잘 하고 있는가?
	집행의 효율성	계획에 따른 사업집행	- 사업을 추진하는 데 기획된 예산이 계획대로 집행되었는가? - 사업 특성에 맞도록 기획된 기간/인력 등이 계획대로 집행되었는가?
		성과관리의 체계성	- 사업수행기록(보고서, 계획서, 회의자료 등)을 체계적으로 관리 및 활용하고 있는가? - 성과기록을 위해 홍보자료집 및 영상콘텐츠를 개발하고 있는가? - 성과지표를 체계적으로 관리하고 있는가? - 사업매뉴얼 구비는 잘 되었는가?
		사업추진 과정상 문제해결 여부	- 파악된 환경변화나 문제점을 해결하기 위해 이해관계자 및 전문가 등의 의견을 수렴하고 있는가? - 파악된 환경변화나 문제점을 해결하기 위해 이해관계자 및 전문가 등의 대응체계를 갖추고 있는가? - 파악된 환경변화나 문제해결을 위해 수혜단체/이주민들의 의견을 충분히 수렴하였는가?
결과 및 성과	사업의 효과성	계획된 목표달성도	- 계획된 수혜단체 수를 달성하였는가? - 계획된 수혜자 수(이주민 및 선주민)를 달성하였는가? - 계획된 프로그램 수를 달성하였는가?
		사업영향	지역 네트워크 구축
	사업역량 강화		- 사업주관단체의 문화다양성 지원정책 역량이 강화되었는가? - 세부프로그램에 참여한 단체의 사업추진 역량이 강화되었는가? - 사업주관단체의 지역문화자원 발굴이 잘 이루어졌는가?
	사업의 지속성 기반	- 사업을 통해 이주민의 모국 문화 표현 및 창작 기회가 확대 되었	

	확대	<ul style="list-style-type: none"> - 는가? - 우수사례 및 새로운 문화프로그램(이주민 주체 사업 등)을 발굴하였는가? - 문화다양성의 인식제고 및 기반 마련에 기여하였는가? - 문화다양성 관련 콘텐츠가 제작/창작 되었는가? - 이주민의 문화 향유 접근성이 증대 되었는가? - 이주민 및 선주민의 참여가 확대되었는가?
수혜자 만족 및 인식변화	이주민 만족도	<ul style="list-style-type: none"> - 수혜자(단체)의 만족도 수준은 어떠한가?
	이주민의 인식변화	<ul style="list-style-type: none"> - 한국에 대한 인식이 좀 더 긍정적으로 바뀌었는가? - 사업을 통해 소통과 교류환경이 확대되었는가? - 사업을 통해 선주민과의 관계성이 향상되었는가? - 문화예술 활동 욕구가 충족되었는가? - 문화예술 활동을 통해 심리적/정서적 위안을 얻었는가? - 사업을 통해 이주민가족들의 인식 변화가 긍정적으로 바뀌었는가? - 이주민가족들의 사업 참여도가 높아졌는가? - 사업을 통해 이주민들에게 자존감과 문화적 주체의식이 생성되었는가? - 지역사회 공동체의 일원으로서 자긍심이 형성되었는가?
	선주민의 인식변화	<ul style="list-style-type: none"> - 사업을 통해 이주민에 대한 인식이 긍정적으로 변화하였는가? - 사업을 통해 다른 나라의 문화에 대한 관심이 증대되었는가? - 사업을 통해 이주민과의 관계성이 향상되었는가? - 사업을 통해 선주민의 문화다양성에 대한 이해도가 높아졌는가?

IV. 정책평가 및 쟁점

1. 평가모형의 가중치 설정

본 연구에서는 평가의 객관성과 체계성을 확보하기 위해 평가지표에 임의로 가중치를 부여하지 않고, 사업과 관계된 전문가인 문화체육관광부 사업담당자, 사업 주관기관의 담당자, 전문가의 설문 조사를 통해 가중치를 부여하였다. 이를 위해 평가모형의 평가부문, 평가영역, 평가지표간 가중치 설정을 위한 의사결정도구로 다양한 학문분야에서 주로 활용되는 계층회분석과정(Analytic Hierarchy Process: AHP) 기법을 적용하였다.

설문은 2012년 11월 24일부터 2012년 11월 27일까지의 기간 동안 전자우편(e-mail)을 통해 실시하였고 총 18부를 회수하였다. 또한 분석시 분석결과의 신뢰성 확보를 위해 일관성 비율(Consistency Ratio 이하 CR)이 0.1 이하인 설문만을 대상으로 분석하였고(Saaty, 1982), AHP 기법의 특성상 방법에 있어 개인의 평가결과로 설문이 이루어졌기 때문에 기하평균(geometric mean)을 사용하여 개개인의 의견을 하나의 결과로 종합하였다(Saaty & Vargas, 1982). 본 분석에서 프로그램은 Microsoft사의 Excel 2007을 사용하였다.

본 설문에 응한 응답자들의 특성을 살펴보면, ‘사업 주관단체’가 12명(66.7%), ‘대학’이 4명(22.2%), ‘문화체육관광부’가 2명(11.1%)으로 나타났다. 특히 사업에 실제 참여하는 6개 주관단체는 사업담당자 2명씩 필수로 응답하게 하였다. 또한 AHP 분석을 적용한 가중치 설정의 경우, 소수점

둘째자리에서 반올림하여 표준화하였다. 이렇게 설정된 가중치 결과는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> AHP분석을 통한 가중치 설정

부문 (가중치)	영역 (가중치)	평가영역 종합가중치	평가지표	평가지표 가중치
계획 (0.3)	사업계획의 타당성 (0.2)	0.1	사업목적의 명확성	0.7
			사업계획 및 예산의 합리적 설정	0.3
	사업내용의 적합성 (0.8)	0.2	세부 프로그램의 지역특성 반영도	0.5
			세부 프로그램 구성의 적절성	0.5
집행 (0.4)	집행의 적정성 (0.6)	0.2	컨설팅 및 모니터링의 적절성	0.2
			사업 추진체계의 적절성	0.3
			인식공감 및 네트워크 구축 활동	0.5
	집행의 효율성 (0.4)	0.2	계획에 따른 사업집행	0.3
			성과관리의 체계성	0.3
			사업추진 과정상 문제해결 여부	0.4
결과 및 성과 (0.3)	사업의 효과성 (0.2)	0.1	계획된 목표달성도	1
	사업의 영향 (0.3)	0.1	지역 네트워크 구축	0.2
			사업역량 강화	0.2
			사업의 지속성 기반 확대	0.6
	수혜자 만족 및 인식변화 (0.5)	0.1	이주민 만족도	0.25
			이주민의 인식변화	0.25
			선주민의 인식변화	0.5

주. CR: 평가부문(0.079), 평가영역- 결과 및 성과(0.044)

우선 평가부문의 경우, ‘집행(0.4)’ → ‘계획(0.3)’ = ‘결과 및 성과(0.3)’의 순으로 나타났다 (CR=0.079). 다음으로 평가영역의 경우, 계획은 ‘사업내용의 적합성(0.8)’ → ‘사업계획의 타당성(0.2)’의 순으로 나타났고, 집행은 ‘집행의 적정성(0.6)’ → ‘집행의 효율성(0.4)’의 순으로 나타났으며, 결과 및 성과는 ‘수혜자 만족 및 인식변화(0.5)’ → ‘사업의 영향(0.3)’ → ‘사업의 효과성(0.2)’의 순으로 나타났다.

또한 평가영역의 종합가중치의 경우 ‘사업내용의 적합성’, ‘집행의 적정성’, ‘집행의 효율성’이 0.2의 가중치 값을 나타냈고, 이 외의 평가영역의 경우 동일하게 0.1의 가중치로 나타났다. 마지막으로 실제 평가시 좀 더 엄밀한 평가를 위해 평가영역별 평가지표(영역별 1개 ~ 3개)에 대해서도 각각의 가중치를 산정하였다.

이러한 가중치 결과는 시범사업 첫해의 짧은 사업기간으로 인해 기관들이 결과 및 성과 보다는 집행에 초점을 맞추었기 때문에 이에 대한 가중치가 가장 높게 나타난 것으로 보이며, 기존의 수많은 다문화 사업과의 차별성이 중요하다는 인식 때문에 사업내용의 적합성 영역의 가중치가 높게 나타난 것으로 보인다.

2. 평가 및 쟁점

본 연구에서는 평가모형을 설정하고 지표에 대한 가중치를 부여하는데 그치지 않고 6개 주관기관에 대해 평가모형에 기반하여 평가를 실시하였다. 무지개다리 사업은 2012년에 시범적으로 추진되는 사업이기 때문에, 1차년도 사업평가 결과는 향후 이 사업을 지속시키고 확대하는데 있어서 중요한 근거자료로 활용될 수 있다. 따라서 평가 작업을 통하여 우수사업 추진체계 및 우수 프로그램 사례를 적극적으로 발굴하고 이를 지속 발전시키기 위한 기반을 마련하고, 본 사업의 평가 결과는 2013년 무지개다리 사업 추진과정에 반영하여 개선작업이 이루어져야 것이다.

본 연구에서의 평가단 구성 및 운영은 사업주관기관별로 3명의 전문 평가위원을 중심으로 무지개다리 사업 평가단을 구성하여 운영하였다. 평가위원의 선정은 문화다양성 정책이 내포하고 있는 문화정책, 문화예술, 문화콘텐츠, 문화예술교육, 다문화정책적 요소를 포괄할 수 있도록 행정학, 정책학, 인문학, 예술학 등 다양한 분야에서 우수한 연구업적 혹은 전문성을 인정받고 있는 전문가들 중 선정되었다.⁷⁾

평가방법은 서면보고서 평가와 심층면담 평가를 종합적으로 실시하였다. 심층면담 평가는 사업주관단체 회의실에서 사업 주관단체 및 수혜단체 담당자 대부분이 참석한 가운데 진행되었다. 평가점수는 ‘수혜자 만족 및 인식변화’ 지표⁸⁾를 제외한 모든 평가지표에 대해 5점 척도로 평가되었으며, 이를 AHP 결과에서 도출된 가중치 값으로 표준화하여 최종적인 지표 값을 도출하였다.

〈표 8〉 평가 결과

부문	영역	평가지표	A 기관	B 기관	C 기관	D 기관	E 기관	F 기관	AHP 가중치	전체 평균
계획	사업계획의 타당성	사업목적의 명확성	●	●	●	●	●	●	7	5.8
		사업계획 및 예산의 합리적 설정	●	●	●	○	●	○	3	2.4
	사업내용의 적합성	세부 프로그램의 지역특성 반영도	●	●	○	●	●	●	5	4.3
		세부 프로그램 구성의 적절성	○	●	○	●	○	○	5	3.7
집행	집행의 적정성	컨설팅 및 모니터링의 적절성	●	●	●	●	○	○	2	1.6
		사업 추진체계의 적절성	●	●	●	●	●	○	3	2.7
		인식공감 및 네트워크 구축 활동	●	●	●	●	○	○	5	4.2
	집행의 효율성	계획에 따른 사업집행	●	●	○	○	●	●	3	2.4
		성과관리의 체계성	●	●	●	○	●	○	3	2.5
		사업추진 과정상 문제해결 여부	○	●	●	●	○	○	4	3.2
결과 및 사업의 영향	사업 효과성	●	●	●	●	●	●	1	0.8	
	사업의 영향	지역 네트워크 구축	●	●	●	●	○	○	2	1.7

7) 평가위원은 문화콘텐츠 정책 분야 교수 1인, 인문학 및 스토리텔링 분야 교수 1인, 이민정책 및 다문화정책 분야 교수 1인, 문화정책 및 정책평가 분야 교수 1인, 문화정책 및 미학 분야 박사 1인, 문화예술 컨설팅 대표 1인, 한국문화예술교육진흥원 팀장 1인으로 구성되었다.

8) 수혜자 만족 및 인식변화의 경우, 6개 주관기관에서 시행하고 있는 사업에 참여하고 있는 이주민과 지역의 선주민을 대상으로 설문조사를 실시한 값을 가중치 값으로 표준화하여 평가결과에 반영하였다.

성과	수혜자 만족 및 인식변화	사업역량 강화	●	●	●	●	●	○	2	1.7
		사업의 지속성 기반 확대	●	●	●	●	●	○	6	5.2
		이주민 만족도	●	●	●	●	●	●	2.5	2.2
		이주민의 인식변화	●	●	●	●	●	●	2.5	2.1
		선주민의 인식변화	●	●	●	●	●	●	5	4.3

주 1. 강도의 정도: ●(매우 우수), ●(우수), ●(보통), ○(미흡)

2. 피평가기관의 익명성 보장과 평가결과의 민감성을 이유로 평가점수를 강도로 대체하였다.

평가결과, 사업계획의 타당성에서는 A기관, B기관, C기관, D기관이, 사업내용의 적합성에서는 B기관이, 집행의 적정성에서는 C기관이, 집행의 효율성에서는 B기관이, 사업의 효과성에서는 A기관, D기관이, 사업의 영향에서는 A기관, B기관, C기관, D기관이, 수혜자 만족 및 인식변화에서는 F기관이 우수하게 평가되었다. 이와 같이 지표에 따라 우수기관이 다양하게 나타난 것은 2012년 무지개다리 사업이 시범사업으로써 표준화된 지침을 통해 사업을 집행하기 보다는 사업주관기관의 특성과 지역 맥락에 따라 다양한 사업 모델을 추구할 것을 권장한 측면을 반영한 것이라고 할 수 있다. 이러한 평가결과는 향후 무지개다리 사업을 지속적으로 추진할 때, 지역 특성화 모형 개발을 위한 준거자료로 활용될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 무지개다리 시범사업에 참여한 6개 기관의 평가결과를 통하여 몇 가지 쟁점을 여러 측면에서 논의하고자 한다. 첫째, 프로그램 측면이다. 문화다양성 정책으로서 무지개다리 사업은 기존의 다문화 프로그램을 다양화, 세분화시켰다는 점에서 의미가 있다. 기존의 다문화 정책 프로그램은 이주민이 한국 사회에 적응하는데 필요한 한국어, 전통문화, 음식, 예절 등을 통해 동화 내지는 사회통합에 초점을 둔 것이 많으며 이주민을 수동적 객체로 바라보고 있다. 하지만 무지개다리 사업은 생활문화, 음악, 공연, 축제, 출판, 공예, 아트마켓, 미술전시, 영상, 사진, 연극, 무용, 동화, 방송, 문화탐방, 스토리텔링 등 다양한 세부 프로그램과 더불어 이주민뿐만 아니라 선주민의 주체적 참여를 통한 문화예술 활동을 증진하는데 초점을 두고 있다. 물론 그 근간에는 예술이라는 매개체가 작용하고 있으며, 문화정책 맥락에서 예술이 문화다양성 활동에 가지는 의미를 이해하고 이에 초점을 둔 사업이 더욱 필요할 것으로 보인다.

둘째, 사업추진체계 측면이다. 무지개다리 사업에서는 사업주관기관에 따라 추진체계가 다양한 형태로 이루어져 기관간 차별적 특성이 부각되었고 이것이 평가결과에서도 반영되었다. 무지개다리 사업의 경우 사업추진체계 유형을 다음의 여섯 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 문화자원 기반 참여자 발굴형으로 문화다양성 자원조사를 통해 사업 네트워크가 구축되고 운영시 인적 자원 발굴을 통한 전문 워킹 그룹과 함께 추진하는 특징을 가진다. D기관이 이 유형에 속하며, 평가결과에서처럼 컨설팅 및 모니터링의 적절성, 사업 추진체계의 적절성, 인식공감 및 네트워크 구축 활동 지표에서 ‘매우 우수’로 평가된 것을 알 수 있다. 이러한 유형은 다문화정책 패러다임을 문화다양성 정책 패러다임으로 전환하고자 할 때, 새로운 파트너들과 매개자들을 발굴하는데 매우 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

두 번째 유형은 시민주도형으로, 자발적인 시민들의 문화커뮤니티와 연계 운영되며, 세부 프로그램의 지역특성 반영도 지표에서 ‘매우 우수’로 평가된 B기관이 여기에 해당된다. 이 유형은 시민과

시민의 연계를 통해 선주민과 해외이주민의 소통과 협력을 촉진하고, 이를 바탕으로 상호 문화다양성 인식을 증진하는 계기를 마련해 줄 수 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 이 유형은 민간부문의 자발성에 바탕을 두고 있다는 점에서 앞으로도 지속적인 연구개발이 필요하다고 볼 수 있다.

세 번째 유형은 컨설팅 및 네트워크 구축형으로 세분화된 컨설팅을 통해 성과확산을 위한 네트워크 구축하는 것을 특징으로 하며, C기관이 여기에 해당된다. 이 유형은 사업주관기관의 역할을 컨설팅 지원과 성과 공유 관점에서 정립하는데 있어서 의미가 있다고 볼 수 있다. C기관은 사업 성과를 공유하기 위해 새로운 공공기관 파트너들을 발굴하고, 협력체계를 구축함으로써 해외이주민과 지역주민들이 문화예술을 매개로 소통하는 기회를 마련할 수 있었다.

네 번째 유형은 지역 다문화조직 연계형/문화예술단체 연계형으로 기관의 역할이 행정관리적 측면에 초점을 두고 있다. 이러한 유형은 기존의 다문화정책 사업에 참여한 단체들을 중심으로 사업 참여자 구조를 설정함으로써, 비교적 손쉽게 사업을 관리할 수 있지만, 기존의 타성에서 벗어나 새로운 혁신 모델을 창출 하는데 한계가 있다. 이러한 유형에서 새롭게 시도된 점은 지역 문화예술 단체들로 하여금 문화다양성 사업에 참여할 기회를 제공한 점이라고 할 수 있다. 그러나 사업주관기관의 역할을 행정관리 측면에 한정함으로써, 새로운 사업 모형을 창출하는 수준으로는 발전하지 못했다고 볼 수 있다.

다섯 번째 유형은 기초문화재단 컨소시엄 연계형으로 기초단위 거점 네트워크 모형 제시하였다는 데에 의의가 있으며, 개별 기관의 사업추진체계와 성과는 높지만, 공동 협업체계 구축 프로그램 개발은 미흡한 특징을 가진다. B 기관이 여기에 해당되며, 이러한 유형은 기초지역들 간의 네트워크 모형을 시도했다는 점에서 의미가 있었지만, 성공적인 협력네트워크 모델을 제시하지는 못하였다. 이와 관련하여 향후 기초지역 기반의 협력 네트워크 모형을 구축하기 위한 연구개발이 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 여섯 번째 유형은 마케팅 주도형으로 공격적인 마케팅을 통해 지역사회에서의 공감대 형성을 이끌어내며, A기관이 여기에 해당된다. 문화다양성 정책의 목적과 체계 및 효과 등에 대해 아직 지역사회의 인식이 낮은 상황에서 A기관의 적극적인 홍보마케팅 및 인식 개선 활동은 의미가 있다고 할 수 있다. A기관의 경우, 문화다양성 정책을 지역문화재단의 중장기 비전에 중요한 영역으로 포함시켜 문화다양성 정책의 지속 기반을 구축했다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

셋째, 정책대상 측면이다. 문화다양성 확산을 위해 시범적으로 실시된 무지개다리 사업에는 결혼이주자, 이주 근로자, 유학생, 다문화가정자녀, 선주민 등 다양한 대상이 참여하였다. A기관과 C기관의 경우 이주민의 문화예술 발표 무대가 마련되어 지역주민들과 소통하는 계기를 마련하기도 하였으며, B기관과 D기관의 경우 전문가와 해외이주민의 협업을 통해 스토리텔링 도서를 창작한 사례도 있었다. 이렇듯 무지개다리 사업은 정책대상이 다문화정책에서의 대상인 이주민과 더불어 선주민까지 포함되어 궁극적으로 이들 모두의 문화다양성 인식태도 변화를 목적으로 하고 있다. 따라서 동 사업에서는 이주민과 선주민의 자발성 및 주체성이 중요한 부분으로 강조되기 때문에 이들의 자발적 참여를 이끌어내려는 사업주관기관의 노력이 필요하다. 특히 C기관과 D기관은

리더십을 발휘하여 사업담당자가 현장과 협력하려는 노력을 지속적으로 나타내 우수한 성과를 이뤘다는 점은 향후 무지개다리 사업에 참여하는 기관에게도 시사하는 바가 크다.

〈표 9〉 평가결과를 통한 쟁점 정리

유형	특징	주요 기관	기관 역할	정책 대상
문화자원 기반 참여자 발굴형	- 문화다양성 자원조사+사업 네트워크 구축+프로그램 운영 단체 - 인적 자원 발굴+전문 워킹 그룹	D기관	기관 주도	이주민 및 선주민
시민주도형	- 자발적인 시민들의 문화커뮤니티와 연계 운영 - 해외이주민 발굴, 육성 및 연계, 공동체 참여 - 기초단위에 적합한 모형	B기관	주민 위탁	
컨설팅 및 네트워크 구축형	- 컨설팅의 세분화: 예술기획 및 복지, 예술행정, 예술교육 - 공간 활용 네트워크	C기관	기관 주도	
지역 다문화조직 연계형/ 문화예술단체 연계형	- 지역 다문화조직 연계형: 해외이주민들과의 연계성 높음, 해외이주민 특성 이해도/ 새로운 프로그램 개발 한계, 문화 예술 특성 및 방법론 인식 미흡 - 문화예술단체 연계형: 문화예술 전문성 및 네트워크, 해외 이주민 대상 프로그램 경험 취약	F기관	행정 관리	
기초문화재단 컨소시엄 연계형	- 기초단위 거점 네트워크 모형 제시 - 개별 기관의 사업추진체계와 성과는 높음 - 공동 협업체계 구축 프로그램 미흡	B기관	주민 위탁	
마케팅 주도형	- 공격적인 마케팅+지역사회에서의 공감대 형성	A기관	기관 주도	

V. 결론 및 향후 과제

본 연구에서는 무지개다리 시범사업의 평가모형을 계획, 집행, 결과 및 성과의 평가부문을 중심으로 평가모형을 개발하였다. 또한 이들 평가부문, 영역, 지표에 대해 AHP 기법을 적용하여 가중치를 산정하고, 평가를 통해 쟁점을 논의하였다.

결론적으로 평가모형은 본 시범사업의 여러 기준이 설정되지 않은 상황에서 평가의 틀을 제공했다는 점에서 적지 않은 의의를 가진다. 특히 여러 평가지표들 사이에 다르게 나타날 수 있는 비중을 실제 사업을 실시하고 있는 기관 및 중립적 입장의 문화부, 그리고 연구진에 의해 평가부문, 영역, 지표간 가중치 설정함으로써 해결할 수 있었고, 직접적 수혜자인 이주민의 만족도 및 인식변화 뿐만 아니라 지역 선주민의 인식변화까지 측정하고 이를 결과에 반영함으로써 기존 다문화 사업이 이주민의 영역에 집중하고 있는 것과는 다른 본 사업만의 차별성을 확보할 수 있었던 점은 큰 강점으로 지적될 수 있다.

2012년 무지개다리 시범사업의 평가모형은 체계적인 과정에 의해 개발되었음에도 불구하고, 향후 평가모형의 타당성을 높이고 지속성을 확보하기 위해서는 다음의 사항을 고려하여야 한다. 첫

째, 평가모형은 지속적으로 개선되고 관리되어야 한다. 특히 본 사업이 안정화 단계에 이를 때 까지 평가지표는 지속적으로 개선 및 수정되어야 하며, 시기적 상황 및 지역적 여건에 맞게 관리되어야 한다. 특히 사업이 안정화되면, 광역, 지자체, 지자체협업 등 모형을 유형화하여 평가모형을 세분화하고 이를 관리하는 방법도 고려될 수 있다.

둘째, 평가부문, 평가영역, 평가지표 및 세부평가지표의 가중치는 매년 재설정되어 평가결과를 측정하여야 한다. 시범사업인 2012년의 경우 짧은 사업기간 때문에 결과 및 성과 부문 보다는 집행 부문에 가중치가 높게 설정된 것으로 나타났다. 하지만 사업이 안정화되어 갈수록 결과 및 성과의 가중치가 높아져야 할 것으로 판단된다. 특히 본 사업이 이주민과 더불어 선주민의 인식변화를 기존 다문화정책과의 다른 강점으로 부각시키고 있는 점을 상기하면, 좀 더 체계화된 선주민의 인식변화에 대한 설문 개발 및 높은 가중치 부여가 필요하다. 이와 더불어 본 연구의 평가지표 개발시 제외되었던 선주민의 만족도 지표를 추가하고, 평가결과의 환류 및 활용에 대한 지표를 추후 평가지표 개선시 고려해야 한다.

셋째, 본 사업의 평가모형의 평가방법에 대한 개선이 필요하다. 시범사업 첫 해에는 정성적 지표를 5점 척도에 맞게 평가하여 이를 점수화하였지만, 향후에는 정성적 부분과 정량적 부분을 어떻게 혼합하여 평가할 것인가에 대해 고민해야 한다. 가령, 예산집행과 관련된 일부 지표에 대해서는 사업의 효율성을 측정하는 기법인 DEA(자료포락분석)를 도입하여 계량적으로 평가할 수도 있을 것이며, 정성적인 평가에 대한 지표체계 및 설명도 좀 더 구체화되어야 한다.

넷째, 평가시기 및 평가자에 대한 고민이 필요하다. 현재의 평가방식은 사후에 일괄적인 평가를 원칙으로 하고 있다. 하지만 향후에는 평가모형의 계획 단계에서는 사전평가의 형식으로서 사업주관기관과 외부 전문가 평가단을 중심으로 평가하고, 집행, 결과 및 성과 단계는 사후평가로서 외부 전문가 평가단을 구성하여 진행되는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 사업의 영향에 대한 평가모형 개발이 필요하다. 2012년의 경우에는 본 사업이 시작 단계이기 때문에 사업의 결과를 산출물 수준에서 평가하였으나, 향후에는 사업의 영향 평가가 강화되어야 한다. 이것은 무지개다리 사업이 지역사회와 참여자들에게 미친 영향을 체계적으로 파악하기 위한 것이다. 이와 관련하여 무지개다리 사업의 문화적, 사회적, 경제적 영향에 관한 평가 모형 개발에 관한 연구가 필요할 것으로 판단된다.

여섯째, 이주민 및 선주민의 만족도와 인식변화에 대한 설문이 좀 더 체계화되어야 한다. 현재의 설문 구성으로는 이들의 다양한 인식변화를 측정하기에는 한계가 나타나며, 설문의 구성에 있어서도 이주민이 이해하기 쉬운 용어와 나라별 언어제공이 필요할 것으로 보인다. 또한 선주민의 참여를 어떻게 이끌어내어 이주민과 융화시킬 것인가에 대한 고민도 필요할 것이다.

마지막으로, 문화다양성 지수(cultural diversity index)를 개발하여 문화다양성정책의 영향을 매년 지속적으로 평가하기 위한 준거 틀을 마련할 필요가 있다.

참고문헌

- 기획재정부. (2009). 「2009년 국가연구개발사업 자체평가매뉴얼」. 기획재정부·한국과학기술기획평가원.
- 기획재정부. (2011). 「재정사업 자율평가 매뉴얼」.
- 김승환. (2010). 다문화담론과 로컬리티의 이원성. 「로컬리티 인문학」, 3: 75-105.
- 김용신. (2011). 다문화 소수자로서 외국인 노동자의 이주 정체성: 글로벌 정의는 가능한가?. 「사회과교육」, 50(3): 17-27.
- 김효정. (2012). 「문화다양성 증진을 위한 문화정책 방안」. 한국문화관광연구원.
- 김휘정. (2012). 문화다양성 기반의 다문화정책 방향. 「국회입법조사처 이슈와 논점」, 552.
- 김 현·장호성(2012). 다문화사회의 이주민 여가 결정요인과 여가만족도에 대한 연구: 안산지역을 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4): 99-113.
- 류정아. (2009). 「다문화지표 개발 연구」. 한국문화관광연구원.
- 문화체육관광부. (2012). 「문화다양성 확산을 위한 무지개 다리 사업 추진계획(안)」 내부자료.
- _____. (2013a). 문화다양성에 대한 사회적 관용성 확대 방안. 「외국인정책 설명회 회의자료」. 문화여가정책과.
- _____. (2013b). 새 정부 문화정책 방향과 과제: 문화로 열어가는 국민행복 시대. 「한국예술경영학회 심포지움」.
- 박진경·임동진. (2012). 다문화주의와 사회통합 -캐나다와 호주를 중심으로-. 「한국정책학회보」, 21(2): 123-151.
- 박철민. (2012). 개인적, 가족적, 사회적 특성이 결혼이민자의 사회통합에 미치는 영향 분석: 문화적 적응의 매개효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(3): 413-436.
- 유네스코 한국위원회. (2008). 「유네스코와 문화다양성」.
- _____. (2010). 「유네스코 세계보고서: 문화다양성과 문화간 대화」.
- 임학순. (2006). 문화상품·서비스와 문화다양성. 「유네스코 문화다양성 포럼: 문화다양성과 문화권」. 43-61.
- 임학순. (2006). 문화다양성 증진을 위한 만화산업정책 방향설정에 관한 시론적 연구: 문화적 접근방법을 중심으로. 「만화애니메이션연구」, 10: 91-106.
- 임학순·채경진. (2013). 새 정부의 문화정책 이념과 발전방안. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」. 1-29.
- 임학순·박석희·이상민·채경진. (2012). 사회문화예술교육지원사업 성과평가모형 개발에 관한 연구. 콘텐츠츠산업과 문화정책연구소, 「디지털콘텐츠와 문화정책 Vol.6: 문화예술교육과 문화정책」, 137-167. 경기: 북코리아.
- 연합뉴스. (2012). “일반인 다문화수용성지수 51점”. 2012/07/25.
- 지종화·정명주·김도경(2009). 한국의 다문화 국가 현상과 새로운 정책모형. 「지방정부연구」, 13(2): 109-136.
- 정정길·최종원·이시원·정준근. (2007). 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 한국문화관광연구원. (2012). 「문화예술정책 중장기 발전방향」.

- 한승준. (2008). 프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구. 『한국행정학보』, 42(3): 463-486.
- Albro, R., (2005) Managing Culture at Diversity's Expense? Thoughts on UNESCO's Newest Cultural Policy Instrument. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 35(3).
- Delanty, G. (2011). Cultural diversity, democracy and the prospects of cosmopolitanism: a theory of cultural encounters. *The British Journal of Sociology*, 62(4): 633-656.
- Saaty, T. L. (1982). *Decision Making For Leader: The AHP for Decisions in a Complex World*. CA: Wadsworth.
- Saaty, T. L. & Vargas, L. G. (1982). *The Logic of Priorities*. London: Kluwer-Nijhoff Publishing.

채경진(蔡慶珍): 현재 서울제일대학원 행정학과 교육행정전공 조교수로 재직 중이며, 주요관심분야는 문화정책, 정책평가, 지방정부 등이다. 최근 논문으로 “문화정책 분야 협업의 성공 요인이 성과에 미치는 영향”(문화정책논총, 2013), “지역기업의 만화 인식과 활용 가능성 탐색”(문화경제연구, 2013), “초등학교 국악교육의 현주소에 대한 일고찰: 초등학교의 국악교육에 대한 인식을 중심으로”(예술경영연구, 2013), “지역의 만화 거버넌스 실증분석”(디지털정책연구, 2013), “사회문화예술교육지원사업 성과평가모형 개발에 관한 연구”(디지털콘텐츠와 문화정책, 2012), “지방정부의 문화정책집행 영향요인에 관한 연구: 부천시 공무원의 인식도를 중심으로”(지방행정연구, 2012) 등을 공저 혹은 단독 형태로 발간하였다(kjinchaec@gmail.com).

이상민(李相旻): 현재 가톨릭대학교 ELP학부대학 교육전담초빙교수로 재직 중이며, 주요관심 분야로는 스토리텔링, 영상문화, 문화정책 등이다. 최근 논저로는 「한국인의 문화유전자」(공저), 「대중매체 스토리텔링 분석론」, 「옛이야기와 에듀테인먼트 콘텐츠」(공저), 「홀로그래피 기술과 응용」(공저), 「트랜스미디어 스토리텔링의 개념과 특성」, 「웹 만화의 매체적 특성과 스토리텔링」 등이 있다(lsm75@hanmail.net).

임학순(任鶴淳): 현재 가톨릭대학교 미디어기술콘텐츠학과 교수로 한류지식센터장과 문화비즈니스연구소장을 맡고 있으며, 이전에 한국문화정책개발원과 한국문화콘텐츠진흥원에서 근무한 바 있다. 주요 연구 분야는 문화정책, 문화경영, 콘텐츠산업정책, 문화예술교육정책이다. 단독 저서로는 「창의적 문화사회와 문화정책」, 「문화예술교육정책과 파트너십」, 공동저서로는 「엔터테인먼트산업의 이해」, 「만화와 문화산업 그리고 도시」, 「한류 포에버: 세계는 한류스타일」이 있으며, 최근 단독 논문으로는 “부천국제만화축제의 브랜드가치 요인과 도시 활성화에 대한 부천시민 인식 연구”(애니메이션연구, 2013), “지역문화재단의 네트워크체계 구축요인에 관한 연구: 지역문화예술교육지원센터를 중심으로”(예술경영연구, 2013), “필리핀 청소년들의 Kpop 소비요인 및 영향인식에 관한 연구”(국제비교한국학회, 2012) 등이 있다(hsyim@catholic.ac.kr).

Abstract

**Development of Evaluation Model in Cultural Diversity Policy:
The Case of the Rainbow Bridge Project**

Chae, Kyungjin

Lee, Sangmin

Yim, Haksoon

The major objective of this study was to develop new evaluation model of the 'Rainbow Bridge project' by Ministry of Culture, Sports and Tourism. To achieve the purpose, we designed final evaluation model through modification of the draft with workshop & experts advice. In order to set the weights of evaluation indicators, this study presents the results of a survey by experts in cultural diversity policy. Also, this study is empirical approach based on Saaty's Analytic Hierarchy Process. Finally, 6 local agency involved this project was evaluated by evaluation team based on evaluation model of this project and we suggested some implications and future studies.

Key Words: cultural diversity, multicultural policy, policy evaluation, Rainbow Bridge project