

2025년 제2호

유네스코 이슈 브리프



2025 UNESCO ISSUE BRIEF

문화다양성협약 20주년:
글로벌 성과, 향후 전략 및 한국의 기여

유네스코 이슈 브리프는
유네스코와 관련된 다양한 주제에 대한
정책 제언 및 논의 확산을 위해
유네스코한국위원회가 발간하며,
집필자의 의견은 유네스코한국위원회의
공식 입장과 다를 수 있습니다.

이 글은 원고 중간 발표회에서 제시된 여러 의견을
참고하여 집필자가 작성하였습니다.

중간 발표회 2025년 7월 23일
집필 | 한건수 (강원대학교 문화인류학과 교수 / 유네스코 석좌)
토론 | 정의진 (상명대학교 프랑스어권지역학전공 교수)
토론 | 박선희 (충북대학교 인문학연구소 연구원)

2025년 제2호

유네스코 이슈브리프

2025 UNESCO ISSUE BRIEF

문화다양성협약 20주년: 글로벌 성과, 향후 전략 및 한국의 기여

한 건 수

강원대학교 문화인류학과 교수 / 유네스코 석좌

I. 서론

II. 문화다양성 의제 형성의 역사와 발전

1. 유네스코의 문화다양성 의제 형성
2. 국제사회의 문화다양성 의제 형성

III. 문화다양성선언

1. 문화다양성선언의 내용과 구조
2. 문화다양성선언의 의미

IV. 문화다양성협약

1. 문화다양성협약 채택 과정과 논쟁
2. 문화다양성협약의 구조와 내용

V. 한국의 문화다양성협약 비준과 정책 이행

1. 문화다양성협약 비준 과정과 쟁점
2. 문화다양성협약의 국내 이행 현황과 국가보고서

VI. 문화다양성협약과 한국의 문화다양성 정책 과제

1. 문화다양성협약 운영지침
2. 디지털 환경에서의 문화다양성 정책 의제

VII. 결론

I. 서론

유네스코는 2025년 ‘문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약’[Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions; 이하 문화다양성협약]¹ 채택 20주년을 맞이하여, 그동안 국제사회에서 이루어 낸 문화다양성협약의 성과를 확인하고 협약 실천의 발전을 모색하는 다양한 행사를 펼치고 있다. 유네스코는 문화다양성 협약 20주년의 주요 성과로 국제사회에서 창작자와 예술가의 사회적·경제적 권리를 보호하고 강화하는 혁신적인 문화정책을 수립하는 데 협약의 내용이 지침이 되었고 시민의 문화 향유권을 증진하는 데에도 기여했다는 점을 강조한다.

문화다양성협약은 2005년 10월 20일 제33차 총회에서 채택되었으나 30개국의 비준이 완료된 2007년 3월 18일 발효되었다. 캐나다가 2005년 11월 28일 유네스코 본부에 협약 수락 문서를 최초로 제출한 이후, 2025년 20주년을 맞이한 현재 160개국(159개국과 유럽연합)이 비준^{ratification}, 수락^{acceptance}, 가입^{accession}, 승인^{approval}을 통해 협약 당사국이 되었다.

유네스코 사무국은 문화다양성협약 당사국이 4년마다 제출하는 국가보고서를 토대로 국제사회의 문화다양성협약 실천 현황을 검토하고 있다. 유네스코는 문화다양성협약이 음악과 영화산업 정책이나 지적재산권의 보호와 지원 정책을 강화했고, 그 결과 창의경제^{creative economy}와 창의산업의 발전을 촉진했다고 평가한다. 특히 국가보고서를 토대로 작성된 문화다양성협약 글로벌 리포트 시리즈^[1]를 통해 당사국들이 도입한 정책과 조치를 소개하며 다른 국가를 위한 정책 참고자료를 제시한다. 유네스코는 새로운 문화정책과 조치가 4,746개, 성평등 관련 정책은 450개에 달하고 있음을 성과로 집계했다. 이러한 정책은 창의성을 증진하는 성과를 만들었는데, 당사국의 기부로 구성된 국제문화다양성기금^{IFCD}으로 개발도상국 76개국의 164개 프로젝트에 미화 1,260만 달러가 투자되었고, 아프리카의 창의경제 발전을 지원하는 1,050개

1 유네스코는 문화다양성협약 글로벌 리포트를 ‘Re/Shaping Cultural Policies’라는 제목으로 세 차례 발간했다(UNESCO: 2015, 2017, 2022).

의 정책과 조치가 시행되었으며, 전 세계적으로 창의산업 분야에서 5,000만개의 일 자리를 창출했고, 창의산업으로 글로벌 GDP 3.1%의 증가를 이루었다고 발표했다.^[2]

한국 정부는 2000년대 초 유네스코 문화다양성협약 채택 과정에서 원론적 찬성 뜻을 견지했으나, 한편으로는 모호한 정책 행보로 비판받기도 했다. 정부의 최대 관심은 당시 직면하고 있던 무역 질서의 재편 협상에서 문화다양성협약이 가져올 파장이었다. 정부는 무역협정에서 쟁점이 된 스크린쿼터제 축소나 폐지 압력 속에서, 문화상품의 예외성 인정을 강조하는 문화다양성협약의 수용 여부에 대해 고심을 거듭하고 있었다.^[3]

이에 반해 문화계는 영화계를 중심으로 문화다양성협약 채택을 지렛대 삼아 스크린쿼터제를 수호하고, 국내 문화산업의 보호와 발전을 위한 정책 마련을 요구하며 정부를 압박했다. 문화계 활동가들은 당시 국제사회에서 문화다양성협약 논의를 선도했던 문화다양성연대Coalition for Cultural Diversity와 협력하며 국제적 연대 활동을 강화했다. 한국의 문화운동가들은 문화다양성 연대와 함께 문화다양성 가치를 확산하기 위한 새로운 국제기구의 구성까지 논의하면서 적극적으로 활동했다(스크린쿼터문화연대 2002, 2005, 2011; 영화진흥위원회 2003; 문화연대 2004).

한국 정부는 2005년 문화다양성협약 채택에 찬성했으나, 협약 채택 이후 외교부 명의의 논평에서 협약 20조의 적용이 다른 협약상의 권리와 의무에 조화를 이루어야 한다는 점과 조문의 해석에 있어 권리와 의무를 변경하는 것으로 해석되어서는 안 된다는 점을 강조했으며, 예외적으로 미국이 협약을 반대한 이유와 미국 정부의 입장을 소개했다.^[4] 한국 정부는 문화다양성협약을 찬성했음에도 협약의 비준을 서두르지 않았다. 문화다양성협약이 2007년 30개국 이상의 비준을 받아 국제법적으로 유효한

2 유네스코 홈페이지 문화다양성협약 20주년 축하 페이지.
<https://www.unesco.org/creativity/en/celebrating-20-years-empowering-creativity?hub=10035>

3 외교통상부 대변인 2005년 6월 4일 ‘문화다양성협약 예비초안 문안 채택’ 논평.
https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=291389&page=1896&pitem=10
 [2025.07.21. 검색]

4 외교통상부 대변인 2005년 10월 21일 ‘제33차 유네스코 총회 문화다양성협약 채택,’ https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=292429 [2025.07.21. 검색]

협약으로 발효된 이후, 2010년이 되어서야 국회의 비준 절차를 마치고 4월 1일 유네스코 본부에 공식적인 비준서를 기탁한 후 111번째 당사국이 되었다.⁵⁾

한국 정부는 문화다양성협약 당사국이 된 이후 세 차례(2014, 2018, 2022년) 국가보고서를 제출했으며, 2014년 국회에서 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률(약칭: 문화다양성법)을 제정하고 시행했다. 한국은 유네스코 문화다양성협약 정부간위원회에 2차례 위원국으로 진출했으며(2017-2021; 2023-2027), 2021년에는 제14차 정부간위원회 의장국을 맡기도 했다.

본 고는 유네스코 문화다양성협약 20주년을 맞이하여 국제사회에서 문화다양성 의제의 형성과정에서 쟁점이 되었던 문제의식을 되돌아보고, 20주년을 맞이한 문화다양성협약의 미래를 위해 그간의 성과와 한계를 분석하고, 향후 문화다양성협약의 실천과 이행을 위한 과제를 검토하고자 한다. 또한 한국의 문화다양성 정책에 문화다양성협약이 제기하는 정책 과제를 분석하고 필요한 정책을 제언할 것이다.

5 국내 자료에서는 한국이 110번째 비준국으로 표기하고 있으나, 유네스코 본부는 비준서 제출 일자를 기준으로 111번으로 표기하고 있다. 국내에서는 앞 순위에 포함된 유럽연합을 제외하고 국가 수로 110번째 비준국이라 부르고 있는 듯하다.

II. 문화다양성 의제 형성의 역사와 발전

1. 유네스코의 문화다양성 의제 형성

문화다양성 개념의 형성과 정책 의제화 과정에서 핵심적 역할을 한 두 가지 사건은 유네스코의 2001년 ‘세계 문화다양성선언⁶⁾Universal Declaration on Cultural Diversity; 이하 문화다양성선언⁶⁾’ 발표와 2005년 문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약⁷⁾Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions; 이하 문화다양성협약⁷⁾의 채택이다. 문화다양성선언이 문화다양성의 의미와 중요성에 대한 국제사회의 일치된 의견을 확인했다면, 문화다양성협약은 국제사회가 문화다양성선언의 정신을 정책으로 이행하기 위해 국제법적 구속력을 확보하기 위한 시도였다고 할 수 있다. 유네스코가 이러한 의제의 중심에 설 수 있었던 것은 창립 이래 문화 의제를 지속적으로 발전시켜 왔기 때문이다.

유네스코의 스테누^{Katrina Stenou} 전문관은 유네스코가 문화 의제를 형성해 온 역사를 문화와 지식, 문화와 정치, 문화와 발전, 문화와 민주주의, 문화와 지구화 등 다섯 단계로 분석하고 있다. 단계별로 명확한 년도 구분은 하고 있지 않으나, 국제사회의 변화와 유네스코 내부의 쟁점을 중심으로 구분하고 있다(Stenou 2000, 2004, 2007; 한건수 2015: 167-170).

첫 번째 단계인 문화와 지식의 단계에서 유네스코는 문화를 국민국가 단위로 구별되는 예술과 창작, 즉 좁은 의미의 개념으로 인지했다. 유네스코 창립 초기로, 이 시기

6 문화다양성선언은 ‘유네스코 문화다양성선언’(유네스코한국위원회) 혹은 ‘유네스코 세계 문화다양성선언’(유네스코 아태국제이해교육원) 등으로 번역되어 사용되고 있고, 선언문의 한국어 번역본도 문체와 용어 사용에서 차이를 보인다. ‘Universal Declaration’은 ‘세계인권선언’처럼 관행적으로 ‘세계선언’으로 번역되고 있다. 이 글에서는 유네스코한국위원회의 공식 번역문을 사용한다.

7 ‘문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약’은 유네스코한국위원회의 공식 번역문을 사용한다. 관행적으로 ‘문화다양성협약’으로 불리고 있으나, 엄밀한 의미로는 ‘문화적 표현의 다양성 협약’이 정확한 약칭으로 보인다.

유네스코는 문화 지식을 생산하고 전파하여 국가 간 문화 지식의 교류를 강화하는 데 집중했다. 다양성에 대한 인식은 유네스코 총회나 위원회 배정에 있어 회원국의 지리적 배분을 위한 논의에 머물러 있었다(Stenou 2007: 81-82).

두 번째 문화와 정치의 단계는 탈식민 시기와 연계되어 있다. 주로 1950년대부터 1966년 ‘국제문화협력의 원칙 선언’^[8]이 발표된 시점까지다(Stenou 2007: 87-97). 이 시기 문화는 국가정체성과 연계되어 인식되었다. 국제문화협력의 원칙 선언은 제1조에서 모든 국민은 자신들의 문화를 발전시킬 권리와 의무를 갖는다고 선언한다. 이 시기 문화다양성과 관련되어 주목할 문건은 레비스트로스 C. Levi-Strauss가 1952년 유네스코에 제출한 문서로, 다양성 논의는 문화 간의 상호관계뿐만 아니라 개별 사회의 내부집단이 가진 다양성을 포함해야 한다고 주장했다는 점이다(Levi-Strauss, 1952). 국가 간 문화 다양성의 인식에 머물러 있던 시점에서 레비스트로스의 견해는 매우 예외적이며, 향후 문화다양성 인식의 발전에 중요한 시사점을 제기한 것이다.

세 번째 문화와 발전의 단계는 ‘국제문화협력의 원칙 선언’(1966년)부터 ‘발전을 위한 문화정책 정부간회의’(1998년 스톡홀름)까지이다. 이 시기에 가장 주목할 논의는 1982년 멕시코시티에서 개최되었던 ‘세계문화정책회의(MONDIACULT)’의 문화 개념과 문화정책에 대한 개념 정의이다. 멕시코 문화정책회의는 선언문에서 문화의 개념을 ‘예술과 문학에 한정되지 않고 인간의 생활양식과 기본적인 권리들을 포함하여 한 사회나 사회집단을 설명해 주는 독특한 정신적, 물질적, 지적, 정서적 특질들의 복합체 전체’로 정의했다(UNESCO 1982). 이를 통해 문화정책의 대상과 방향을 제안한 것이다. 문화정책에 대한 유네스코의 관심은 문화의 발전으로 이어졌다. 유네스코의 1970년대 문서는 문화를 발전과 연계하며 문화가 발전의 동력이 될 수 있음을 강조하며, 발전의 문화적 차원에 대한 논의를 확산시켰다(Stenou 2007: 101-106). 유네스코는 유엔에 ‘세계문화발전 10년(World Decade of Cultural Development, 1988-1997)’ 프로그램을 선언하도록 제안했고, 10년 동안 발전의 문화적 차원 인식, 문화정체성의 확산과 강화, 문화 참여 확대, 국제문화협력 강화 등의 주요 사업을 추진했다. 유네스코

8 제14차 유네스코 총회(1966년 11월 4일)에서 채택됨. Declaration of the Principles of International Cultural Cooperation 제1조는 각 문화의 존엄성과 모든 문화가 인류에 속한 공동 유산임을 선언하고 있다.

의 세계문화발전 10년 가이드북은 문화의 상호작용과 문화다양성을 고려하지 않는 발전 프로그램은 상상할 수 없다고 명시했다(UNESCO 1987:19). 유엔과 유네스코는 1992년 세계문화발전위원회를 구성하여 문화와 발전의 관계를 연구하고, 국제사회의 관심을 촉구하는 활동을 시작했다. 위원회가 제출한 1995년 『우리의 창조적 다양성 Our Creative Diversity』이라는 보고서는 문화다양성의 중요성을 생물다양성의 비유를 통해 강조하며, 문화다양성이 창의성과 문화발전의 원천임을 강조했다. 이 보고서는 문화와 발전 정책을 논의할 장관급 회의를 개최할 것을 제안했고, 그 결과 1998년 스톡홀름에서 ‘발전을 위한 문화정책 정부간회의’를 개최하게 되었다. 이 회의는 ‘발전을 위한 문화정책 실행계획’을 발표하며 다섯 가지 정책 목표를 제안했다(한건수 2015: 175).

네 번째 문화와 민주주의 단계는 문화다원주의(cultural pluralism)를 강조하며, 국가 간 뿐만 아니라 국가 내에서의 다원적 문화 관계를 강조한 시기이다. 즉 원주민과 이민자 공동체의 문화적 권리, 문화적 배경이 다른 집단의 상호 공존 문제를 강조했다. 이런 맥락에서 ‘국제이해’의 적절성이 1990년대 새롭게 인식되었고, 다민족, 다문화, 다종교 사회에서의 상호 이해와 갈등 예방의 중요성이 강조되었다(Stenou 2007: 114-115). 유네스코는 『우리의 창조적 다양성』 보고서에서 언급한 문화는 중첩되며, 단일한 입장만 대변하지 않고, 동질적 집단을 형성하지 않는다는 관점을 강조했다(UNESCO 1995: 38; Stenou 2007: 116).

다섯 번째 문화와 지구화 단계는 2000년대 이후 지구화가 초래하는 문화다양성의 위기를 본격적으로 인식하기 시작한 때이다. 이전 시기인 1998년 스톡홀름 회의에서도 지구화의 진전이 문화의 획일화를 초래할 수 있다는 우려를 논의했다. 유네스코는 이러한 문제의식으로 문화정체성을 단일한 것이 아닌 복수의 것으로 인식하고, 문화 간 대화의 중요성, 문화의제의 국제적 연대를 강조했다. 특히 무역협정에서 문화상품과 문화서비스 문제를 쟁점으로 제기했다(Stenou 2007: 122).

유네스코가 문화의제를 형성해 온 과정은 유네스코의 비전과 밀접한 연관을 맺고 있다. 시대적 문제의식을 반영하며 평화의 문화를 구축하는 비전을 문화정책으로 정립해 온 것이다. 문화다양성 의제와 관련된 주요 협약과 선언은 아래와 같다(한건수 2015:171-172).

- 국제문화협력의 원칙에 대한 선언(1966)
- 문화적 자산의 소유권에 대한 무허가 수입, 수출 및 교류 방지를 위한 방법에 대한 협약(1970)
- 세계문화와 자연 유산의 보호에 대한 협약(1972)
- 일반대중의 문화생활에 대한 참여 및 기여에 관한 권고(1976)
- 인종과 인종차별적 편견에 대한 선언(1978)
- 문화정책에 관한 멕시코시티 선언(1982)
- 전통문화와 민속 보호에 대한 권고(1989)
- 우리의 창조적 다양성 보고서(1995)
- 문화적 권리에 대한 초안 선언(1997)
- 발전을 위한 문화정책 정부간회의(1998)

2. 국제사회의 문화다양성 의제 형성

국제사회에서 문화다양성 의제는 유네스코 외부에서도 형성되었다. 세계인권선언 이후 문화권에 대한 관심이 증가했고 이를 통해 문화다양성이 인간의 기본적 권리에 포함되어야 함이 논의되었다.

가. 문화권 논의의 발전

문화권과 관련된 논의는 세계인권선언 이후 세 단계로 발전해 왔다(이동연 2005: 8-9). 첫 번째 단계는 세계인권선언(1948)부터 유엔이 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약⁹International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR^[9]을 발효시킨 1976년까지이다. 이 규약은 1966년 유엔총회에서 채택되었으나 1976년에야 발효되었다. 규약 15조는 (a) 문화생활에 참여할 권리, (b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리, (c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적, 또는 예술적 창

9 한국 정부는 1990년 3월 국회의 동의를 얻어 1990년 4월 10일 유엔에 가입서를 기탁하고 7월 10일부터 효력을 발생하게 했고 이를 6월 13일 공포했다.

작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리를 인정한다. 또한 당사국은 이러한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 과학과 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반조치를 취해야 하고, 과학적 연구와 창조적 활동에 필수 불가결한 자유를 존중할 것을 약속하도록 했다.

두 번째 단계는 세계무역기구가 출범한 1994년까지로 제3세계 국가의 언어와 문화 보호 및 소수민족의 문화적 권리에 집중되었다. 세 번째 단계는 지구화 과정에서의 문화적 획일화를 방지하고 문화다양성을 보호하려는 국제사회의 연대가 주를 이룬 시기이다. 문화권에 대한 논의는 예술가와 창작자의 권리 보호와 시민의 문화향유권을 강조하기에 자연스럽게 문화다양성의 가치를 강조하고 이를 증진해야 한다는 담론으로 이어졌다.

유엔은 2000년 2월 22일 제54차 총회에서 ‘인권과 문화다양성 Human Rights and Cultural Diversity’이라는 결의안(Resolution 54/160)을 채택했다. 결의안은 세계인권선언의 정신을 계승하여 문화다양성 및 문화다원주의의 중요함과 문화다양성의 존중이 평화를 유지하는 필수적 요소임을 강조했다. 이 결의안은 유엔 사무총장에게 제55차 총회에서 인권과 문화다양성 의제에 대한 보고서를 제출할 것을 요구했다 (Obulgen 2006: 27; 한건수 2015: 177).

나. 문화(상품)와 무역협정

세계가 하나의 시장으로 연결된 이래 국제무역의 흐름은 자유무역의 확산으로 발전해 왔다. 지구화와 신자유주의의 확산은 자본과 상품의 자유로운 국경 이동을 확대해 왔으며, 무역협정의 틀을 재편하기 시작했다. 특히 1990년대 들어 세계무역기구^{WTO}는 문화 또는 문화상품을 일반 상품교역의 대상으로 포함했다.

유네스코는 1999년 ‘문화: 어떤 다른 상품과도 비교할 수 없는 상품 유형?’이라는 주제로 ‘문화, 시장, 지구화에 관한 전문가 회의’를 개최했다. 이 세미나는 발전을 위한 문화정책 회의(1998년 스톡홀름) 결정에 의한 것으로, 약 250명이 넘는 전문가와 각국 대표부가 참가하여 세 차례의 라운드테이블로 진행되었다. 이 회의에서 문화상품

의 정의, 지구화와 문화다양성의 문제, 공공정책 등을 토론했고, 문화가 경제적 차원의 의제로 다루어져서는 안 되며, 일반 상품처럼 취급되는 것에 대해 심각한 우려를 표명했다(UNESCO 1999, 한건수 2015: 176-177).

예술가와 문화정책 전문가들은 문화상품의 예외성을 확보하기 위해 국제적 연대를 결성했다. 문화다양성 연합^{Coalition for Cultural Diversity}^[10]은 2003년 파리에서 출범하여 문화다양성 의제를 주도했다. 이 단체는 문화가 교역의 대상이 아니며 향후 무역협정에서 문화를 예외로 하기 위한 국제문화기구들의 연대를 천명했다. 특히 이 모임에 참가한 프랑스의 미셸 고트랑^{Michel Gautherin}은 세계 영화시장에서 미국의 지배력(85%)에 저항하기 위한 공공지원 정책이 중요하다는 것을 강조했다. 문화는 시장의 논리가 아닌 문화적 예외성을 인정해야 한다고 주장했다. 캐나다 라발^{Laval} 대학의 이반 베르니에^{Ivan Bernier} 교수는 세계무역기구의 자유무역주의에 대항하기 위해 유네스코와 같은 국제기구를 통해 문화다양성의 중요성을 알려야 한다고 주장했다(이동연 2006: 9).

문화다양성국제네트워크^{International Network for Cultural Diversity; INC}^[11]는 예술과 문화에 지구화가 미치는 영향을 관찰하고 대응하기 위해 예술가, 문화 NGO 단체, 시민사회기관이 참여한 네트워크이다. 이 단체는 1998년 스톡홀름 회의에서 자신들의 의견이 충분히 반영되지 않자, 2000년 그리스에서 개최된 국제문화정책네트워크^{International Network for Cultural Policies; INCP}^[12] 제3차 회의에서 창립 회의를 개최했다. 문화다양성국제네트워크는 2001년 9월 스위스에서 열린 2차 총회에서 문화다양성 보호를 위한 새로운 국제기구가 필요하다는 논의를 했으며, 총회 선언문으로 문화에 영향을 미치는 무역협정에 저항할 것을 촉구했다.

10 한국의 문화운동가들은 이 조직을 ‘세계문화기구를 위한 연대회의’ 혹은 ‘국제문화전문가단체협회’라는 이름으로 번역했다. 영화계의 스크린쿼터문화연대를 중심으로 2002년 5월 7일 한국에서 ‘문화다양성 연합’ 출범을 주도하는 캐나다 라발(Laval) 대학의 이반 베르니에(Ivan Bernier) 교수를 초청하여 한국 세계문화기구를 위한 연대회의(Korean Coalition for Cultural Diversity; KCCD)가 출범했다. 영문 명칭을 번역하면 한국문화다양성연대 임에도, 국문 명칭을 한국세계문화기구를 위한 연대회의로 결정한 이유는 문화다양성을 넘어 세계문화기구를 새롭게 구성하자는 이 단체의 주장을 강조하기 위함인 듯하다.

11 한국의 문화활동가들은 INC^[11]를 ‘세계문화NGO총회’로 불렀다(이동연 2006: 7).

12 국제문화정책네트워크(INCP)는 네트워크 회원국의 문화부장관이 참여하는 회의체이다.

III. 문화다양성선언

1. 문화다양성선언의 내용과 구조

유네스코의 2001년 문화다양성선언 발표는 앞에서 설명한 것처럼 지구화의 가속으로 등장한 새로운 위기의식이 국제사회의 여러 영역에서 제기된 결과이다. 유엔의 ‘인권과 문화다양성(Human Rights and Cultural Diversity)’ 결의안(Resolution 54/160; 2000년 2월 22일 제54차 총회)이 유엔 사무총장에게 요구한 인권과 문화다양성 의제 보고서 제출은 문화다양성선언 발표로 이어졌다(Obulgen 2006: 27; 한건수 2015: 177).

유럽평의회(Council of Europe Committee of Ministers)도 문화다양성 의제를 논의했다. 유럽평의회 장관위원회는 2000년 12월 7일 ‘문화다양성선언(Declaration on Cultural Diversity)’을 채택하며 국제사회에 문화다양성의 보호 필요성을 제안했다. 이 선언을 통해 유럽연합은 문화다양성이 유럽의 현저한 특징이며, 지속가능발전과 연계되어야 하고, 지식경제 발전에서 핵심적 역할을 담당한다는 것을 강조했다(Council of Europe, Committee of Ministers 2000).

유네스코의 문화다양성선언은 이러한 시대적 맥락과 동력에 의해 2001년 11월 제31차 유네스코 총회에서 만장일치로 채택되었다. 문화다양성선언의 내용을 살펴보면, 선언은 전문과 네 개 영역의 12개 조문으로 구성되어 있다. 전문은 문화다양성선언이 계승하고 있는 유네스코 창립 헌장의 가치, 국제사회가 합의한 규약과 가치 등을 나열하며 문화다양성선언의 의미를 설명한다. 전문은 문화를 ‘예술 및 문학 형식뿐 아니라 생활양식, 함께 사는 방식, 가치 체계, 전통과 신념을 포함’하며 ‘정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체’로 정의한다.^[13] 문화다양성, 관용, 대화 및 협력의 존중

13 유네스코의 이러한 문화 개념은 세계문화정책회의(몬디아컬트, 멕시코시티, 1982년), 문화와 발전 세계보고서 ‘우리의 창조적 다양성’(1995년), 발전을 위한 문화정책 정부간회의(스톡홀름, 1998년)에서 발전된 문화개념이다.

은 평화와 안전을 보장하는 가장 확실한 방책임을 강조한다.

문화다양성선언의 본문은 네 개 영역의 12개 조문으로 구성되어 있다. 첫째 영역은 정체성, 다양성 및 다원주의, 둘째 영역은 문화다양성과 인권, 셋째 영역은 문화다양성과 창의성, 넷째 영역은 문화다양성과 국제연대를 다루고 있다.

문화다양성선언은 첫째 영역에서 문화다양성을 인류의 공동유산이며 현재와 미래 세대를 위한 혜택으로 정의하고(제1조), 문화다양성을 실현하는 정책 표현으로 문화다원주의를 제시한다(제2조). 또한 문화다양성을 단순한 경제 성장의 관점이 아니라 좀 더 충분한 지적·감성적·윤리적·정신적 존재를 위한 수단으로 이해할 것을 제안한다(제3조).

문화다양성선언은 둘째 영역에서 인권의 관점으로 문화다양성을 설명한다. 문화다양성을 인권의 차원에서 인식해야 하고(제4조), 문화권이야말로 인권을 구성하는 보편적이고 개인적이며 상호 의존적인 요소라 설명한다(제5조). 나아가 문화다양성은 모든 이를 위한 것임을 강조한다(제6조).

셋째 영역에서는 문화 유산이 창의성의 원천이라는 점(제7조)과 문화상품과 서비스의 특수성을 강조한다. 즉 문화상품과 서비스가 단순한 상품이나 소비재로 취급되어서는 안 된다는 점을 명시하고 있다(제8조). 문화정책은 문화산업의 발전 여건을 만들어야 하고, 문화다양성을 규정하고 실천해야 한다는 점을 제시한다(제9조).

넷째 영역에서는 세계적 수준에서의 창조와 배포를 위해 국제협력과 연대(제10조) 및 시장 기능만으로는 문화다양성을 보장할 수 없기에 공공, 민간, 시민사회의 협력(제11조)을 강화해야 함을 강조한다. 마지막으로 유네스코가 감당해야 할 역할(제12조)을 설명한다.

문화다양성선언은 첨부 자료로 문화다양성 실천을 위한 20가지의 실행 계획을 제시한다. 실행 계획은 유네스코와 회원국의 역할을 구체적으로 제시하고, 문화다양성의 가치를 보호하고 증진하기 위한 선언의 국제법적 기회를 명백히 고려할 것과 이를 토대로 국제적 논의를 심화시켜야 함을 강조했다. 특히 향후 선언에 담긴 가치를 회원

국이 국제적 의무로 실천할 수 있도록 규정 체제를 개발할 것을 제안했다.

2. 문화다양성선언의 의미

문화다양성선언은 유네스코 내에서 지속적으로 발전시켜온 문화의 개념 정의와 문화정책의 비전을 토대로 문화다양성의 가치와 의미를 국제사회와 함께 공식화한 것이다. 선언은 문화다양성의 개념, 의미, 가치를 설명하고 이를 보호하고 증진하는 것이 인류의 공동 선과 평화의 구축에 중요하다는 것을 국제사회의 이름으로 선언한 것이다.

문화다양성선언이 만장일치로 채택된 것은 이후 국제사회가 문화다양성 보호와 증진을 위한 법률적 규범을 만들어나가는 출발점이 되었다. 선언을 넘어서서 국제협약을 통한 구속력 있는 조치를 만들어 나가게 된 것이다. 문화다양성선언은 국제협약 채택을 위한 국제사회의 합의를 공식적으로 이끌어 냈고, 이후의 문화다양성협약이 구속력 있는 실천 목표를 명료화 하는 과정에서 협의로 축소된 문화다양성 실천 영역과 장을 제시하고 있다는 점에서 여전히 의미있고 중요한 가치를 지니고 있다.

IV. 문화다양성협약

1. 문화다양성협약 채택 과정과 논쟁

문화다양성선언 이후 문화다양성 의제를 주도해 온 시민사회와 국제연대 조직은 선언의 내용을 실천할 수 있는 규범적 조치를 만들기 위해 노력했다. 다양한 주체들이 국제협약의 필요성을 강조하면서 구체적인 조문 작성 작업을 함께 추진했다. 국제문화다양성네트워크^{INCD}는 2002년 협약의 조문을 축조하고 공개했으며, 국제문화정책네트워크^{INCP}와 캐나다의 국제무역자문그룹^{Canadian Sectoral Advisory Group on International Trade}은 각각 2003년에 협약의 조문을 제시했다(Obulgen 2006: 29-30).

민간영역에서의 이러한 노력은 유네스코 회원국의 협약채택 논의와 조문 축조 작업을 위한 많은 시간을 절약하게 해 주었다. 문화다양성협약의 필요성에 대한 논의의 쟁점을 제시했고, 이를 구현할 구체적 조문 초안을 제시했기 때문이다. 또한 문화다양성선언이 준비될 때 예술가, 문화정책 전문가, 문화활동가 등 다양한 당사자들이 문화다양성 가치와 보호를 위한 문제의식을 공유하고 구속력 있는 실천 항목들을 사전에 토론했기 때문이다(von Schorlemer 2012: 4).

문화다양성협약은 2003년 10월 제32차 유네스코 총회에서 협약 성안이 결정되었다. 이후 전문가 회의(2003.12.-2004.5.)에서 초안이 만들어졌고, 2004년 9월부터 2005년 6월까지 세 차례의 정부 간 협상이 진행되었다. 제1차 정부 간 전문가 회의(2004.9.20.-25.)를 마친 후 초안에 대한 회원국 정부의 검토 의견이 2004년 11월 15일에 제시되었고, 협약 기초위원회가 개최되었다(2004.12.14.-17.). 제2차 정부 간 전문가 회의(2005.1.31.-2.12.)와 제3차 정부 간 전문가 회의(2005.5.23.-6.4.)를 마치고 협약 예비초안 문안이 채택되었다(Obulgen 2006: 31-32).

정부 간 전문가 회의에서는 첫째, 세계무역기구가 주도하는 자유무역주의 체제하에서 문화상품과 문화서비스의 지위가 쟁점이 되었다. 둘째, 개발도상국의 문화적 역량 강화를 위한 선진국의 조치와 의무를 명시할 것인지도 논쟁이 되었다. 셋째, 문화

다양성협약의 내용과 여타의 조약이나 협약이 충돌할 때 협약 간 우선권의 문제를 어떻게 해결할 것인지를 두고 논란이 있었다(Obulgen 2006: 31-32; 한건수 2015: 178-179).

정부 간 전문가 회의의 협상 과정에서 초안에 찬성하는 라틴아메리카 및 카리브해 지역 국가, 사하라 이남 아프리카 국가, 유럽연합, 캐나다, 스위스, 중국 등이 찬성 의견을 주도해 나갔으나, 미국은 절대적 반대 의견을 피력했다. 미국의 반대 이유는 문화상품과 서비스의 예외 규정은 자유무역 기조에 반하는 무역장벽이 될 것이고 인권 침해의 소지가 있다는 논리였다. 미국이 협약에 반대한 실질적 이유는 자국의 문화산업에 불이익이 될 것을 우려했기 때문이다. 미국은 제3차 정부 간 전문가 회의에서, 협약 초안이 유네스코의 권한 밖인 무역 문제를 다루었기에 찬성할 수 없으며 향후 총회에서 추가적 협의가 필요하다는 반대의견을 제시했다. 미국의 반대 의견에도 불구하고 국가 간 협상에서 협약의 문구를 조정하고 대안적 표현을 찾아나가는 데 호주, 인도, 필리핀, 태국, 뉴질랜드, 칠레, 멕시코, 대한민국과 일본이 참여했다(Obulgen 2006: 33-34; 한건수 2015: 179).

문화다양성협약은 제33차 유네스코 총회에서 191개 회원국 중 154개국이 참석해서 찬성 148표, 반대 2표, 기권 4표로 채택되었다. 반대한 국가는 미국과 이스라엘이었으며, 기권한 국가는 호주, 온두라스, 니카라과, 라이베리아였다(한건수 2015: 180).

2. 문화다양성협약의 구조와 내용

문화다양성협약은 전문, 목적과 지침, 적용범위, 정의, 당사국의 권리와 의무, 다른 문서와의 관계, 협약의 기관, 최종조항, 그리고 부속서로 이루어져 있다. 전문은 국제사회가 이미 합의한 주요 선언과 협약에 반영된 문화다양성의 가치와 의미를 계승한다는 점을 명시하고, 문화다양성협약의 정신을 전체 23개의 문단 중 20개의 문단으로 설명한다. 특히 전문은 2001년 세계문화다양성선언의 규정을 참고했음을 밝히고 있다.

목적과 지침은 9개의 목적과 8개의 지침으로 구성되어 있다. 제1조는 협약의 핵심 목

적인 ‘문화적 표현’의 다양성 보호와 증진을 위한 정책 환경을 위해 중요한 목적 9개를 제시하고 있다. 제2조는 협약의 지침으로 인권 및 기본적 자유의 존중, 주권 원칙, 모든 문화에 대한 동등한 존엄성 인정과 존중 등 협약의 주요 지침을 제시하고 있다.

적용범위는 1개의 문단으로 당사국이 채택한 정책과 조치가 협약의 적용 범위라고 명시한다.

정의 영역에서는 협약에서 사용한 용어와 개념(문화다양성, 문화콘텐츠, 문화적 표현, 문화활동·문화상품·문화서비스, 문화산업, 문화정책·문화조치, 보호, 상호문화성)을 정의하고 있다. 문화다양성은 ‘집단과 사회의 문화가 표현되는 다양한 방식’으로 ‘예술적 창작, 생산, 보급, 배포 및 향유를 통해서 명확하게 나타난다’라고 정의되었다. 문화적 표현은 ‘개인, 집단, 사회의 창의성에서 귀결되는 표현으로서 문화콘텐츠를 가지는 것’으로 규정되었다. 이 두 개념의 정의는 유네스코가 정의해 온 기존의 문화개념과 문화다양성의 개념에 비해 협의로 정의되었음을 알 수 있다. 이는 문화다양성협약의 목적과 강제적 구속력 확보를 위한 현실적 한계, 그리고 당사국의 합의를 확대하기 위한 유네스코 문서의 특징을 반영하고 있는 것으로 보인다.

당사국의 권리와 의무 부분은 협약 당사국의 권리와 준수해야 할 의무를 명시하고 있다. 당사국은 협약 제4조 제6항에서 규정한 문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 규제, 지원 조치, 문화산업과 서비스의 창작, 생산, 보급, 배포 및 향유를 위한 기회 보장 등의 조치를 채택할 권리가 있다. 또한 당사국은 4년 주기 국가보고서 제출 의무와 협약과 관련된 정보 공유의 의무가 있다. 문화적 표현의 다양성 교육과 공공의식 개선, 시민사회 참여 장려, 국제협력 증진, 지속가능발전과 문화의 통합, 개발협력 강화, 국제문화다양성 기금의 설치와 운영 등을 담고 있다.

다른 문서와의 관계 영역은 문화다양성협약의 의무와 조치가 여타 문서와 충돌할 때 또는 다른 협약을 맺을 때 문화다양성협약의 의무와 정신을 고려해야 함을 규정한다. 제20조는 협약과 다른 조약의 관계를 상호지원성, 보완성 및 비종속성으로 설명한다.

협약의 기관 영역은 협약 당사국들의 상호 협력을 위한 당사국 총회, 정부간위원회, 유네스코 사무국의 조직과 역할을 명시하고 있다.

최종 조항 영역은 협약을 운영하는 과정에서 발생하는 분쟁, 회원국의 비준, 수락, 승인 또는 가입 절차, 발효 조건 등 행정적 사항을 규정하고 있다.

협약의 부속서는 조정절차에 대한 조직과 역할 및 조정 과정의 규정을 담고 있다.

문화다양성협약의 목적은 문화다양성선언을 실천하기 위한 구속력 있는 국제협약을 만드는 것이다. 이를 위해서 협약은 당사국이 실천해야 할 권리와 의무를 구체적으로 명시하고 합의를 이룰 수 있는 문안으로 구성되어야 했다. 문화다양성협약은 법률적 구속력을 갖기 위해 협약 내용을 구체적으로 작성해야 하는 과제와 유네스코 회원국의 찬성과 지지를 받기 위한 협상력을 담보하기 위해 포괄적이고 해석의 여지를 남겨두는 모호성을 함께 고려해야 한 것이다. 또한 새로운 무역협정 과정에서 문화상품의 예외성 인정이 국제사회가 문화다양성선언을 실천해야 하는 당면 과제로 등장했다.^[14]

이러한 맥락에서 문화다양성협약은 ‘문화적 표현’이라는 개념을 도입했고, 이를 중심으로 ‘문화다양성’의 개념을 정의했다. 문화다양성협약은 제4조제3항에서 ‘문화적 표현’이라는 용어를 도입하고, 이를 “개인, 집단, 사회의 창의성에서 귀결되는 표현”으로서 ‘문화콘텐츠를 가진’ 것으로 정의했다. 제4조제1항에서는 문화다양성을 “집단과 사회의 문화가 표현되는 다양한 방식”을 말하며 “이러한 표현들은 집단과 사회의 내부에서 그리고 집단과 사회 사이에서 전승”된다고 정의한다. 나아가 “문화다양성은 인류의 문화유산이 다양한 문화적 표현을 통해 표현되고, 증대되며, 전승되는 다양한 방식을 통해서 뿐만 아니라, 사용된 방법과 기술과 관계없이 다양한 양식의 예술적 창작, 생산, 보급, 배포 및 향유를 통해서도 명확하게 나타난다”라고 설명한다.

문화다양성협약은 유네스코의 기존 문헌에서 사용한 문화의 개념 대신 ‘문화적 표현’과 ‘문화적 표현의 다양성’이라는 용어를 사용하면서, 문화다양성선언과 달리 협

14 문화적 예외성 의제는 유럽연합이 미국과의 통상 마찰 과정에서 유럽의 문화와 문화산업의 보호를 위해 발전시킨 것이다. 프랑스는 문화산업과 창작자의 권리를 보호하고 도서 출판산업의 보호를 위한 문화적 예외 정책을 추진해왔다. 특히 세계무역기구의 무역협정 재편 과정에서 핵심 쟁점으로 등장했다(김준기 1999, 박선희 2015, 김용섭 2017).

약의 핵심을 ‘문화적 표현의 다양성’으로 축소한 것이다. 문화다양성협약은 ‘문학과 예술뿐만 아니라 생활양식을 포함하며, 한 집단과 사회의 정체성과 관련된 문화’가 아니라 ‘문화적 표현’의 다양성을 말하고 있는 것이다.

문화다양성협약은 제4조제4항‘에서 ‘문화상품과 서비스’를 “상업적 가치와 관계없이 문화적 표현을 구체화하거나 전달하는 활동, 상품 및 서비스”로 규정하고, 제4조제5항에서는 ‘문화산업’을 제4조 제4항의 문화상품과 서비스를 생산하는 것으로 정의한다.

이러한 정의를 바탕으로 문화다양성협약의 당사국은 자국 내에서 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진하기 위한 정책과 조치를 실행하고, 국제사회에서 협력을 강화해야 한다. 당사국의 문화정책에서 주목할 것은 제6조에서 언급하고 있는 내용이다. 자국 영토 내에서 문화 활동, 문화상품 및 문화서비스의 창작, 생산, 보급, 배포 및 향유를 위하여 이용 가능한 모든 기회를 국내 문화 활동, 문화상품 및 문화서비스에 적절한 방식으로 제공해야 한다는 것이다. 비공식 부문에서의 독립 문화산업과 활동에 대한 접근을 가능하게 해야 하며 필요한 경우 공공재정 지원을 해야 함을 명시하고 있다. 또한 제7조에서는 문화적 표현의 증진을 위해 소수자와 토착민, 여성 등 특수한 상황에 부딪친 집단의 문화적 표현의 창조, 생산, 보급, 배포 및 접근을 지원할 것을 강조하고 있다. 제10조는 교육과 공공 인식 분야에서 문화다양성 이해를 위한 프로그램을 운영하고 국제기구와 협력할 것을 권고한다. 제11조는 시민사회와의 협력 제12조는 국제협력을 강조한다. 제13조는 지속가능발전과 문화의 통합이 중요하며 국가발전정책에 문화를 통합할 것을 제안한다. 제14조는 여타 개발도상국과의 개발 협력의 중요성을 강조하고 있다. 문화산업에서 개발도상국의 역량을 강화할 수 있는 협력 프로그램을 개발하고, 특히 선진국은 적절한 조치를 취할 것을 제안한다.

국제협력에서 문화다양성협약이 강조하는 것은 국제문화다양성기금의 설치와 운영이다. 당사국은 자발적으로 재정지원에 참여할 것과 공적개발원조를 제공할 것을 권고한다. 특히 제16조는 개발도상국 출신의 예술가와 창작자, 그리고 문화전문가와 활동가를 우대하여 문화교류를 촉진할 것을 요구하고 있다.

문화다양성협약의 핵심을 정리하면, 문화상품과 서비스는 단순한 경제적 성격만 지

닌 것이 아니고 문화적 성격을 지닌 독특한 특징을 인정해야 하고(전문), 협약 가입국은 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진하기 위한 조치를 취해야 하며(제5조 및 제6조), 유네스코는 협약을 실천하기 위한 기구와 위원회를 조직하고 운영하고(제23조), 협약이 다른 협정이나 조약 상의 권리와 의무를 변경하지 않는 원칙에서 상호지원성, 보완성 및 비종속성의 특징을 지니며(제20조), 당사국 간 분쟁은 부속서에 따른 조정절차로 해결하며, 그 결과는 선의의 이행 의무만 내포(제25조)한다는 것이다.

V. 한국의 문화다양성협약 비준과 정책 이행

1. 문화다양성협약 비준 과정과 쟁점

한국 정부는 문화다양성협약 채택을 찬성했으나 국회 비준은 바로 이어지지 못했다. 협약의 국회비준을 촉구하는 국회와 시민사회의 주장이 이어졌다. 국회에서는 문화관광위원회 소속 여야 의원 네 명이 2006년 5월 19일 세계문화다양성의 날을 계기로 협약의 국회비준을 촉구하는 성명서^[15]를 발표했다. 세계문화기구를 위한 연대회의 KCCD는 2007년 3월 문화다양성협약 발효 기념 및 국회비준 촉구 문화제를 개최했고, 10월에는 기자회견을 개최하며 정부를 압박했다. 그러나 정부는 2005년 협약 채택 이후, 국회비준은 협약의 중요성을 감안하여 주요국의 입장을 검토하고 부처 간 의견 수렴을 통해 진행할 것이라는 기본 입장을 유지하였다. 국제사회에서도 한국 정부는 문화다양성협약이 발효된 2007년, 제1차 협약 당사국 총회에 옵서버로 참여했고, 제34차 유네스코 총회(2007.10.16.-11.03)에서는 문화다양성협약을 조속히 비준할 의지가 있다고 발표했다.

정부가 국회비준을 미룬 것은 제20조와 제25조에 대한 불수락선언을 포함한 비준을 고민했기 때문이다.^[16] 실제 정부는 문화다양성협약이 여타의 무역협정이나 조약에 실질적으로 어떤 영향을 미칠 것인지 국제사회의 기류를 분석하고 있었다. 당시 현안이었던 한미 자유무역협정^{FTA}의 협상과정에서 스크린쿼터 축소 논쟁에 문화다양성협약이 미칠 영향도 고려한 것으로 보인다(이해영 2007, 김용섭 2017).

정부는 문화다양성협약이 무역협정이나 국제관계에 미치는 영향이 크지 않다는 점을 확인한 2009년 국회비준을 추진했다. 당시 유럽연합과 자유무역협정^{FTA}을 추진하면서 유럽연합 측이 문화다양성협약을 비준한 국가만 자유무역협정을 맺는다는 원칙을

15 김재윤(열린우리당), 손봉숙(민주당), 정병국(한나라당), 천영세(민주노동당) 의원 성명서, “‘세계 문화다양성의 날’을 맞이하여 문화다양성협약의 조속한 국회비준을 촉구한다!”(2006.05.19.)

16 외교부 보도자료 ‘유네스코 문화다양성협약 비준서 기탁’(2010.04.02.)

강조한 점도 계기가 되었다.^[17] 실제 정부는 문화다양성협약이 선언적·현장적 성격이 강한 것으로 판단하고,^[18] 국회비준을 추진한 것으로 보인다. 국회는 2010년 문화다양성협약을 원안 그대로 비준하고 기탁서를 유네스코에 제출하여 국가로는 110번째, 그러나 유럽연합을 포함하면 111번째 비준국이 되었다.

2. 문화다양성협약의 국내 이행 현황과 국가보고서

정부는 협약의 비준은 늦었으나 2014년 11월 문화다양성협약의 국내 이행을 위한 ‘문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 약칭 문화다양성법’을 제정했다. 이 법은 제1조에서 법률의 목적을 유네스코의 문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약 이행을 위한 정책수립 및 시행 등에 관한 기본사항을 규정하기 위함이라고 밝힌다. 또한 제2조에서 문화다양성과 문화적 표현의 개념을 문화다양성협약의 정의를 그대로 가져와 정의했다. 국가와 지방자치단체의 책무, 기본계획 등의 수립 및 시행, 문화다양성위원회 구성, 실태조사, 국회 연차보고, 국가보고서 작성, 문화다양성의 날 기념, 문화다양성 보호와 증진을 위한 지원, 교육, 전문인력 양성 등의 의무사항을 명시하고 있다.

한국 정부는 문화다양성협약 당사국 총회와 정부간위원회 등에서도 일정한 역할을 수행해 왔다. 한국은 정부간위원회 위원국(2017년에서 2021년, 2023년에서 2027년)과 제14차 정부간위원회 의장국(2021년)으로 활동했다.

문화다양성협약의 국내 이행은 문화다양성실태보고서, 문화다양성정책연차보고서, 유네스코 본부에 제출한 국가보고서를 통해 파악할 수 있다. 한국은 협약 비준 이후 세 차례 국가보고서(2014, 2018, 2022)를 제출했다. 한국의 문화다양성 정책은 문화다양성협약의 핵심 의제인 문화적 표현의 다양성 즉 문화산업과 서비스의 다양성보다는 다문화사회 담론이나 정책과 연계되어 추진되었다. 실제 정부의 문화산업 정책이 문화다양성협약의 함의를 담아내지 못하는 상황에서 사회적 현안으로 등장한 다

17 한겨레 2009 “정부, 문화다양성협약 비준 추진,” 한겨레 2009년5월22일.

18 외교부 2010년 4월 2일 ‘유네스코 문화다양성협약 비준서 기탁’ 보도자료의 첨부문건.

문화사회 정책 의제는 문화다양성선언이 담고 있는 가치와 의미에 적합했기 때문이다. 따라서 제1차 국가보고서나 초기의 문화다양성 실태조사 보고서의 내용은 다문화 사회 정책 사례를 많이 담고 있다.

정부의 문화다양성 정책도 문화다양성선언이 담고 있는 광의의 문화다양성 정책을 추진하면서, 문화적 표현의 다양성에 집중하는 정책이 별도의 범주로 인지되고 보완되어야 한다. 문화다양성정책연차보고서나 문화다양성실태보고서에 포함된 중앙정부와 지자체의 정책 사례들을 ‘문화적 표현의 다양성’ 정책과 광의의 문화 개념, 즉 유네스코 문화다양성선언의 문화 개념에 근거한 ‘문화다양성’ 정책으로 구분할 필요가 있다. 문화다양성협약 이행을 보고하는 문화다양성협약 국가보고서는 ‘문화적 표현’의 다양성 정책을 중심으로 작성되어야 한다. 유네스코는 2018년 이후 ‘문화지표 2030’과 같은 문화정책 지표와 문화다양성협약 모니터링 프레임워크를 개발하여, 이를 토대로 문화다양성 글로벌 리포트(2015, 2017, 2022)를 발표하고 있다.

한국의 문화다양성협약 이행 정책은 유네스코의 이러한 문화정책 지표와 모니터링 체계를 근거로 현황을 파악하고 보완할 점을 찾아야 한다. 부처별로 시행하고 있는 다양한 정책 중에서 문화다양성협약 이행 사례로 포함할 수 있는 정책을 발굴해야 하고, 보완할 수 있는 정책 의제를 찾아 개선해야 한다.

정책 담당자들이 문화다양성협약의 주요 내용이 ‘문화적 표현의 다양성’임을 인지해야 하며, 문화다양성선언과 문화다양성협약의 정책 의제 범주가 다르다는 점을 숙지할 필요가 있다. 유네스코 본부가 발행한 문화다양성 글로벌 리포트에 우수 사례로 포함된 한국의 정책이 좀 더 늘어날 수 있음에도 국가보고서에 누락되어 효과적으로 전달되지 않는 경우가 많다. 실제 정부 부처나 산하기관에서 시행하고 있는 주요 정책과 사업이 문화다양성협약 이행의 모범 사례임에도 국가보고서에 포함되지 않는 경우도 많다.

VI. 문화다양성협약과 한국의 문화다양성 정책 과제

문화다양성협약 20주년을 맞이하여 문화다양성협약의 국내 이행을 위한 정책 과제를 분석할 필요가 있다. 이를 위해 유네스코에서 정리한 문화다양성협약 운영지침과 정부간위원회에서 논의된 쟁점을 살펴볼 필요가 있다.

1. 문화다양성협약 운영지침

유네스코는 문화다양성협약의 이행에서 쟁점이 되는 사항을 정부간위원회와 당사국 총회를 거쳐 논의하고 협약 이행 운영지침으로 정리하고 있다. 유네스코의 문화다양성협약 운영지침은 2023년 당사국 총회 이후 15개 항목으로 정리되어 있다. 운영지침의 주요 내용은 아래와 같다(UNESCO 2023).

- 문화적 표현의 증진을 위한 조치(제7조)
- 문화적 표현의 보호를 위한 조치
- 정보 공유와 투명성
- 교육과 공공인식
- 시민사회의 역할과 참여
- 국제협력의 증진
- 지속가능발전과 문화의 통합
- 개발을 위한 협력
- 파트너십을 위한 세부원칙
- 개발도상국 우대
- 국제문화다양성기금 사용 지침
- 정보 교환, 분석 및 보급
- 협약의 증진과 영향력 강화를 위한 조치
- 협약의 엠블럼 사용 지침
- 디지털 환경에서의 협약 이행

문화다양성협약 운영지침은 당사국 총회에서 필요에 따라 개정되고 있다. 주목할 것은 협약을 이행하는 과정에서 제기된 문제점을 개선하거나 새롭게 주목해야 할 영역들을 논의하고 포함한다는 점이다. 따라서 협약 이행과 관련된 새로운 쟁점과 당사국의 문제의식을 이해하려면 당사국 총회 이후 개정된 운영지침을 참고할 필요가 있다.

최근에 개정된 운영지침에서 강조하는 부분은 정보 공유와 투명성에서 국가보고서의 양식 변화와 작성지침, 보고서 내용에서 유네스코의 글로벌 우선 정책(성평등 등)을 반영하는 내용을 포함해야 하며, 개발도상국에 대한 지원 내용, 청년의 문화적 표현에의 참여와 성취 강화 등을 강조하고 있다. 또한 국제문화다양성기금 사용에 대한 지침에서 기금 운영과 지원 사업 선정 기준 등을 개정한 바 있다. 주목할 내용은 2017년 당사국 총회에서 개정된 디지털 환경에서의 협약 이행에 관한 운영지침이다.

2. 디지털 환경에서의 문화다양성 정책 의제

디지털 환경에서의 문화다양성협약 이행은 새로운 기술의 등장인 문화적 표현의 창작, 생산, 배포, 접근성에 가져올 변화에 대응하기 위한 의제이다. 이는 협약이 체결된 2005년에 비해 급속하게 발전한 과학기술의 발전이 협약의 내용을 보완해야 하는 상황을 만들었기 때문이다. 디지털 기술을 활용한 문화창작과 생산 역시 문화상품의 이중적 성격(경제적 차원과 문화적 차원)을 변하게 하지 않으며, 디지털 기술을 사용하는 문화창작과 생산, 배포 및 접근성을 인권적 차원에서 간주해야 하며, 따라서 디지털 환경의 지구적 격차에 대한 문제 제기 등이 필요하다. 예술가의 권리 보호나 다양한 주체들이 문화적 표현의 장에서 창작과 생산, 배포와 접근성 모든 영역에서 동등하게 활동할 수 있는 여건을 만들어야 한다(UNESCO 2023).

문화다양성협약 운영지침은 당사국으로 하여금 디지털 환경에서의 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진할 조치를 취해야 함을 강조한다. 특히 창작자와 문화 영역의 다양한 주체들이 디지털 기술을 습득하고 이해하는 교육을 강화해야 하며 이를 활용한 창작 활동을 지원해야 한다는 점을 명시한다(UNESCO 2023).

운영지침은 또한 문화상품과 서비스의 국제 교류가 디지털 환경에서도 보다 균형잡

힌 형태로 증진될 수 있는 조치가 필요함을 강조한다. 선진국 중심의 인터넷 환경이 일방적인 문화상품의 흐름으로 축소되지 않도록 개발도상국의 창작자와 문화산업을 위한 지원, 협력체계 구축, 공동 생산과 배포가 확산될 수 있는 조치가 필요함을 언급하고 있다(UNESCO 2023).

디지털 환경에서도 지속가능발전 프레임워크에 문화의 통합이 추진되어야 함도 강조하고 있다. 정보통신기술의 균등한 확산을 통해 문화산업과 정보통신기술의 결합이 다양한 주체 특히 소수자를 배제하지 않도록 해야 하며, 이는 국내 및 국제적 맥락에서 동등하게 적용되어야 함을 밝히고 있다.

한국은 정보통신기술의 발전과 디지털 환경 개선에서 선도적 지위를 갖고 있다. 그러나 문화다양성 측면에서 한국사회의 정보통신기술의 발전이나 디지털 환경 분석과 조치는 부족한 것으로 나타나고 있다. 특히 한국의 디지털 미디어 플랫폼에서 문화상품의 유통 불공정, 창작자의 권리 침해, 플랫폼 제국주의를 개선할 수 있는 정책이 필요함이 제기되었다. 필요한 조치로 콘텐츠 유통 불공정을 개선하고 감시할 제도 도입, 관리·감독 및 제재 근거 마련, 공정 환경 조성할 정책 근거 마련 등이 제안되었다(이동연 2020).

이광석(2020)은 기술과 문화의 상호작용이 심화되면서 플랫폼, 알고리즘, 데이터, 인공지능이 함께 만들어가는 ‘빅데이터’ 시대의 콘텐츠 생산은 창작자의 다변화를 가져오기도 하지만, 문화다양성에 기술 매개형 위기를 가져올 수 있다고 진단한다.

디지털 플랫폼이 창작자와 문화상품 및 서비스를 소비자에게 연결해 주는 기능을 하는 상황에서 문화다양성협약의 정신을 실천하기 위한 조치들을 구체적으로 검토하고 도입하는 것이 매우 중요하다. 검색엔진과 알고리즘이 창작자와 소비자의 연결을 차별적으로 진행된다면 디지털 환경에서의 문화다양성 보호와 증진이 불가능하기 때문이다.

인공지능 기술의 발전은 문화다양성협약 이행에 새로운 도전 과제를 제기하고 있다. 인공지능의 창작 참여는 예술의 전 영역에서 빠르게 성장하고 있다. 인공지능 시대 문화상품의 창작과 저작권의 문제와 예술가의 권리 보호(이상욱 2020)에 대한 조치

가 필요하다. 또한 디지털 기술이나 미디어 플랫폼을 고려하면 문화다양성협약에서 설정한 ‘창작-생산-유통-접근’이라는 도식이 시대 착오적이라는 비판(김재인 2020: 120)도 주목해야 한다.

알고리즘 기술이나 인공지능의 학습 콘텐츠를 생산하는 주체가 일부 국가에 의해 주도되는 현실은 디지털환경에서 새로운 문화제국주의나 편향성의 출현을 가져올 것이라는 우려를 디지털 미디어 플랫폼 전문가이자 사업가가 표명하는 현실(윤송이 2023)을 고려하면 문화다양성협약 20주년을 맞이하여 인공지능과 디지털 환경에서의 문화다양성협약 실천 방안이 본격적으로 논의될 필요가 있다.

Ⅶ. 결론

문화다양성협약은 문화다양성선언에서 국제사회가 합의한 가치와 의미를 선언적 현장을 넘어 법적 구속력이 있는 실천적 협약으로 발전시킨 중요한 사례이다. 이러한 성취는 평화의 문화를 구축하려는 인류의 이상적 가치를 구현하는 발걸음을 국제사회가 함께 나아간 것이다. 문화다양성협약이 또 다른 선언적 현장으로 퇴보하지 않고 시대적 변화와 과학기술의 발전에 맞추어 새로운 운영지침이 만들어지고 실천력을 담보할 수 있는 방안이 만들어져야 한다.

대한민국은 문화다양성협약을 찬성하고 지지한 2000년대 초반과 매우 다른 사회문화적 환경을 맞고 있다. 협약 채택 당시에 한국 영화산업을 보호하기 위해 스크린쿼터제를 수호해야 했고, 이를 위해 문화상품의 예외성을 주장했다면, 이제는 전 세계로 뻗어나가는 한국의 대중문화산업과 디지털 환경에서의 문화적 주권과 문화다양성협약을 선도해야 하는 지위에 도달했다. 문화다양성협약 정부간위원회 위원국으로 아시아태평양 지역의 문화다양성협약 비준 확산을 이끌어야 하며, 문화산업 강국으로서 단순한 경제적 이득을 추구하는 국가가 아니라 문화다양성협약의 가치를 보호하고 증진해야 하는 선도적 역할도 수행해야 한다.

가장 시급한 과제는 문화다양성 정책의 중층적 이해와 집행이다. 정책입안자와 문화활동가 모두 문화다양성 정책은 문화다양성선언에 근거한 광의의 정책과 문화다양성협약에서 규정한 문화적 표현의 다양성 정책 모두라는 점을 이해하고, 문화다양성협약 이행을 위해서는 문화적 표현의 다양성 정책에 대한 체계적 분석을 통해 정책발굴과 보완을 진행해야 한다.

문화다양성협약의 발전에 있어 한국이 기여할 수 있는 부분은 디지털 환경에서의 문화다양성 정책 의제를 발굴하고 다양한 정책을 개발하는 것이다. 유네스코 문화다양성 당사국 총회나 정부간위원회에서 한국이 이러한 논의를 선도할 때, 한국의 대 유네스코 정책과 공공외교가 한 단계 더 발전할 수 있을 것이다. 문화다양성협약 20주년이 한국의 문화다양성 정책 발전에서 새로운 계기가 되어야 한다.

참고문헌

Stenou, Katerina

- 2000 *UNESCO and the Question of Cultural Diversity, 1946-2000: Review and Strategies, A Study based on a Selection of Official Documents*. Paris: UNESCO.
- 2004 *UNESCO and the Question of Cultural Diversity, 1946-2004: Review and Strategies, A Study based on a Selection of Official Documents*. Paris: UNESCO.
- 2007 *UNESCO and the Question of Cultural Diversity, 1946-2007: Review and Strategies, A Study Based on a Selection of Official Documents*, Paris: UNESCO

UNESCO

- 1982 “Mexico City Declaration on Cultural Policies World Conference on Cultural Policies” Paris: UNESCO.
- 1987 A Practical Guide to the World Decade for Cultural Development, 1988-1997. Paris: UNESCO.
- 1995 *Our Creative Diversity*. Paris: UNESCO.
- 1999 *Culture: A Form of Merchandise Like No Other?*, Paris: UNESCO
- 2002 *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity: a Vision, a Conceptual Platform, a Pool of Ideas for Implementation, a New Paradigm*. Paris: UNESCO
- 2015 *Re/shaping Cultural Policies: a Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development*. Paris: UNESCO
- 2017 *Re/shaping Cultural Policies: Advancing Creativity for Development*. Paris: UNESCO
- 2022 *Re/shaping Policies for Creativity: Addressing Culture as a Global Public Good*. Paris: UNESCO
- 2023 *Basic Texts of the 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Paris: UNESCO.

- 김용섭 2017 “UNESCO 문화다양성협약을 둘러싼 법적 문제” 『행정법연구』 51: 189-213
- 김재인 2020 “AI와 인간의 협업가능성과 문화적 표현의 다양성,” 『문화다양성과 문화권: 한국사회의 현주소와 정책적 과제』. 서울: 유네스코한국위원회
- 김준기 1999 “한국 스크린쿼터 제도의 생존가능성: 국제무역체제에서의 문화적 예외,” 원용진·유지나·심광현 편저, 『스크린쿼터와 문화주권』. 서울: 문화과학사.
- 문화연대 2004 “스크린쿼터 축소 검토 발언에 대한 문화연대 성명”
- 박선희 2009 “유네스코 문화다양성협약과 프랑스의 전략,” 『한국정치학회보』 43(3): 195-217.
- 박선희 2015 “유네스코 『문화다양성협약』의 적용문제 연구,” 『EU연구』 제40호: 157-183.
- 스크린쿼터문화연대 2002 『무역과 문화다양성, 스크린쿼터문화연대.
- 스크린쿼터문화연대 2005 “전 세계 문화예술인과 함께 ‘문화다양성협약’을 환영하며.”
- 스크린쿼터문화연대 2011 『문화다양성 정책 개발 방향에 관한 연구』 서울: 문화체육관광부
- 영화진흥위원회 2003 『국제 문화다양성 협정 체결에 대한 연구』
- 유네스코한국위원회 2006 『문화다양성과 문화권: 한국사회의 현주소와 정책적 과제』. 서울: 유네스코한국위원회
- 윤송이 2023 “서구 백인 편향 알고리즘, 문화다양성 말살 우려?” 사람과 디지털 포럼 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=EvRNoUe19dc>
- 이광석 2020 “디지털 환경의 미래와 문화적 표현의 다양성,” 『문화다양성과 문화권: 한국사회의 현주소와 정책적 과제』. 서울: 유네스코한국위원회

- 이동연 2006 “한국사회 문화다양성의 현실과 대안적 문화정책 구상” 『문화다양성과 문화권: 한국사회의 현주소와 정책적 과제』, 서울: 유네스코한국위원회

- 이동연 2020 “디지털 미디어 플랫폼의 부상과 문화다양성,” 문화다양성협약 국내 이행을 위한 논의: 유튜브에서 시까지, 21세기 한국에서의 문화다양성, 서울: 유네스코한국위원회

- 이상욱 2020 “인공지능 시대, 창작 개념의 재검토,” 『문화다양성과 문화권: 한국사회의 현주소와 정책적 과제』, 서울: 유네스코한국위원회

- 이해영 2007 “문화다양성협약과 한미FTA,” 미디어스 2007년 10월 19일, <https://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=457>

- 임현묵 2015 『유네스코는 왜 문화다양성과 생물다양성을 중요하다고 할까?』 한국국제이해교육학회 편, 『모두를 위한 국제이해교육』, 서울: 살림터.

- 한건수 2015 “한국사회와 문화다양성: 유네스코 문화다양성협약의 의미와 과제”, 『국제이해교육연구』 10(2): 163-199.

MEMO

유네스코 이슈 브리프 – 2025년 제2호
문화다양성협약 20주년:
글로벌 성과, 향후 전략 및 한국의 기여

기 획	유네스코한국위원회
지 은 이	한건수
편 집	김은영 김지은
발 간 일	2025년 10월 15일
퍼 낸 곳	유네스코한국위원회
디 자 인	수카디자인
주 소	서울특별시 중구 명동길(유네스코길) 26
전자우편	ap.center@unesco.or.kr

간행물 등록번호
IR-2025-RP-2

유네스코 이슈 브리프는
교육부의 지원으로 발간되었습니다.

www.unesco.or.kr

2025
UNESCO ISSUE BRIEF
유네스코 이슈 브리프

