

한국 행정학 60년 문화행정 연구의 동향과 성찰*

김정수**

〈目 次〉

- | | |
|---------------|---------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 내용적 경향 분석 |
| II. 분석 방법 | V. 평가 및 제언 |
| III. 양적 추세 분석 | VI. 맺는 말 |

〈요 약〉

이 글의 목적은 한국 행정학 60주년을 맞이하여 그동안 행정학계에서 문화행정이라는 주제가 어떻게 다루어져 왔는지 살펴보는 것이다. 분석을 위하여 문화행정과 관련된 학술지, 행정학 박사학위 논문, 그리고 학술 단행본을 대상으로 검토하였다. 우리나라의 문화행정 연구는 1980년대 후반부터 현실 문화행정의 위상이 높아지면서 활성화되기 시작했다. 1989년부터 2015년까지 10개 학술지에 게재되었던 전체 논문은 총 11,457편이었는데, 그 중 문화행정 논문은 268편으로 2.34%를 차지하였다. 문화행정을 연구한 행정학 박사학위 논문은 총 42편, 그리고 학술 단행본은 총 29권이었다. 학술지 논문의 경우, 연도별 전체 게재논문 대비 문화행정 논문의 비율을 보면 1989년에는 0.4%에 불과하였으나 2000년대 들어와 급격히 늘어나기 시작하여 2015년에는 9.7%로까지 급증하였다. 이러한 양적 성장에도 불구하고 연구 성격 및 영역 측면의 불균형 등 내용적으로 아쉬운 부분도 없지 않다. 학술지 논문의 경우, 문화행정에 관한 일반 이론의 구축을 위한 개념적 혹은 철학적 연구는 매우 드문 형편이다. 단행본의 경우도 교재 성격의 종합서가 전체의 절반 이상을 차지하고 있는 반면 특정한 논제 혹은 정책을 집중적인 탐구한 전문서적은 상대적으로 적은 편이다. 아직 행정학계에서 문화행정 연구자의 수는 그리 많지 않지만 주요 주제별로 특화된 일군의 학자들이 활발한 연구활동을 계속 수행해오고 있다.

【주제어: 문화행정, 문화행정연구】

* 이 논문은 2016년 한국행정학회 60주년 기념 하계공동학술대회에서 발표했던 논문을 수정·보완한 것이다.

** 한양대학교 교수(coramdeo@hanyang.ac.kr)

논문접수일(2016.10.22), 수정일(2016.12.14.), 게재확정일(2016.12.17)

I. 들어가는 말

이 글의 목적은 한국 행정학 60주년을 맞이하여 그동안 행정학계에서 문화행정이라는 주제가 어떻게 다루어져 왔는지 살펴보는 것이다. 사실 문화행정은 과거 우리나라 행정학계에서 거의 주목받지 못했던 분야였다. 대부분의 행정학자들에게 ‘문화’라는 단어는 보통 ‘행정문화’를 의미했었다. 그렇게 학문적 관심의 대상이 되지 못하고 변방에 머물러 있던 문화행정 연구는 1990년대 들어와 급속히 성장하기 시작했다.

문화행정 연구의 역사는 그 대상인 현실 문화행정의 역사와 궤를 같이 한다. 대한민국 정부가 수립된 것은 1945년이었지만 문화의 중요성에 대한 정부차원의 인식이 정립된 것은 1980년대 후반부터였다(박광국, 2008: 78). 특히 1990년 1월 기존의 문화공보부가 문화부로 개편되고 장관의 서열도 7위로 격상되는 시점을 전후하여 문화행정의 위상도 크게 높아지게 되었다(김정수, 2010: 384). 정권의 홍보를 위한 공보기능 위주에서 탈피하여 ‘문화·예술의 발전과 확산을 위한 지원’이라는 문화행정 본연의 자리를 찾게 된 것이었다. 한국 행정학계에서 문화행정에 대한 관심이 시작된 것도 이와 비슷한 시기인 1980년대 후반 무렵이었다.

우리나라의 문화행정¹⁾ 연구경향에 관해서는 임학순(1996)을 필두로 하여 박광국·채경진(2008), 임학순(2009), 채경진(2013)의 분석이 있다. 이들은 각자 학술지, 단행본, 학위논문, 답론의 장 등 다양한 대상에 대한 분석을 통해 문화행정 연구의 추세를 진단하고 향후 방향에 대한 제언을 제시하고 있다. 한편 서순복(2013)은 「한국사회와 행정연구」 30주년을 맞아 그동안 이 학술지에 게재되었던 36편의 문화행정 관련논문들을 집중적으로 분석하였다. 또한 이병량(2011)은 특별히 다문화정책에 초점을 맞추어 연구경향 및 문제점을 분석한 바 있다.

이 글에서는 본격적인 문화행정 연구논문이 최초로 전문학술지에 게재되었던 1989년부터 2015년까지 한국 행정학계에서 문화행정에 관한 연구가 어떻게 이루어져왔는지 검토한다. 분석을 위해 살펴볼 학문적 성과물에는 행정학 분야의 전문학술지 뿐 아니라 학술단행본과 행정학 박사학위논문까지도 포함된다. 그리고 연구 동향을 보다 충실하게 분석하기 위해 본문에서는 양적 추세와 내용적 경향을 몇 가지 세부 기준에 따라 각각으로 조망한다. 아울러 문화행정 분야 연구자들의 저술 이외의 학문적 활동에 대해서도 부가적으로 검토된다. 이러한 분석을 통해 향후 문화행정 관련 연구의 방향에 대한 제언

1) 행정과 정책은 개념적으로 구별될 수 있으나 이 글에서는 엄밀하게 구분하지 않는다. 따라서 특별히 언급되지 않는 한 앞으로 ‘문화행정’과 ‘문화정책’은 동일한 의미로 사용하기로 한다.

도 제시된다.

II. 분석 방법

이 글에서는 한국 행정학계의 문화행정 연구 경향과 추세를 조사하기 위해 다음과 같은 기준을 설정하고 분석을 시행한다.

1. 연구 대상

본 논문의 분석 대상은 ‘문화행정에 관한 연구’가 된다. 문화행정이란 문화와 행정이 겹치는 교집합 개념으로 이해할 수 있다. 한국행정학회가 50주년을 맞이하여 발간한 「한국행정학 오십년: 1956-2006」에서는 행정의 개념을 “공동선의 달성을 위한 공적 권한과 자원의 사용”이라고 정의한 바 있다(박종민, 2006: 40). 이러한 개념정의에 의하면 중앙 및 지방정부뿐만 아니라 각종 공공기관 역시 행정의 주체로 인정된다. 아울러 정책의 영향을 받는 대상집단의 행태 역시 행정 연구의 대상이 된다.

문화의 개념에 대해서는 여러 가지 정의들이 있지만 대개 협의와 광의로 구분하는 것이 일반적이다. 협의의 문화란 보통 ‘내부 감정 및 관념의 미적 표현’, 즉 ‘예술(arts)’과 거의 동의어로 사용되는 반면, 광의의 문화는 ‘유형화된 삶의 양식(patterned way of life)’으로 이해된다(김정수, 2010). 대부분의 국가에서 문화행정 초창기에는 예술진흥을 위한 행정이 곧 문화행정인 것으로 여겨졌었다. 하지만 지금은 문화행정의 대상영역이 크게 확대되어 대중문화, 문화콘텐츠산업, 지역축제, 생활문화, 문화외교 등을 포괄하고 있다. 그렇다고 해서 ‘삶의 양식’이라는 광의의 문화 전부가 문화행정의 대상이 될 수는 없다. 예컨대 행정문화, 관료문화, 정치문화, 조직문화, 기업문화 등에 대한 연구는 문화행정 연구에 포함되지 않는다. 또한 현재 우리나라 문화체육관광부의 업무영역 중, 스포츠와 관광은 문화·예술과 확연히 구분될 뿐 아니라 각각 독자적인 학문탐구의 대상으로 정립되어 있어 제외하기로 한다.

이상의 개념정의를 통하여 이 글의 분석대상이 되는 연구를 다음과 같이 규정할 수 있다. 이 글에서 다루게 될 ‘문화행정에 관한 연구’란 ‘공공기관의 행정활동 중 문화(협의보다 확대된 개념)와 관련된 업무수행 및 유관 대상집단과의 관계’를 탐구의 대상으로 하는 연구를 말한다.

2. 연구자

이 글은 ‘한국 행정학계’에서의 문화행정 연구를 분석의 대상으로 한다. 한국 행정학계의 구성원은 다음과 같이 두 가지 기준으로 규정될 수 있다. 하나는 한국행정학회 정회원이며, 다른 하나는 행정학(관련) 박사학위 취득자이다. 박사학위의 종류 및 수여대학의 국적과 관계없이 한국행정학회 정회원이라면 한국 행정학계의 일원이 된다. 또한 한국행정학회의 정회원이 아니라고 해도 행정학(관련) 박사학위를 취득한 사람이라면 역시 한국 행정학계의 구성원으로 인정된다. 연구자들의 활동은 출간된 학문적 연구물을 기본으로 분석하되 보조적으로 그 이외의 활동들에 대해서도 필요한 범위 내에서 살펴본다.

3. 연구물

이 글에서 실제 분석대상으로 삼는 연구물은 행정학 분야의 전문학술지 게재논문, 박사학위 논문, 그리고 단행본으로 제한한다. 첫째, 전문학술지의 경우, 채경진(2013)의 기준을 그대로 적용하여 총 10개의 학술지(「행정논총」, 「한국행정학보」, 「지방행정연구」, 「한국행정논집」, 「한국지방자치학회보」, 「한국사회와 행정연구」, 「정책분석평가학회보」, 「한국거버넌스학회보」, 「한국정책학회보」, 「한국행정연구」, 「지방정부연구」, 「한국정책과학학회보」)를 분석대상으로 하였다.²⁾ 한국문화관광연구원(구 한국문화정책개발원)에서 발간하는 「문화정책논총」³⁾은 행정학 이외의 학문분야 학자들이 압도적 주류를 차지하고 있어서 본격적인 분석에서는 제외하였다. 둘째, 박사학위 논문의 경우, 국내 대학에서 문화행정과 관련된 주제로 행정학(관련) 박사학위를 취득한 논문만을 대상으로 하였다. 본 논문의 목적이 행정학계의 연구동향을 분석하는 것이기 때문에 문화행정을 직접 다룬 연구라고 해도 행정학(관련) 이외의 학위가 수여된 경우는 제외하였다. 또한 자료수집의 한계로 인해 외국 대학은 배제하였다. 셋째, 단행본의 경우, 문화행정과 관련된 주제로 한국 행정학계 인사가 국내에서 출판한 학술 단행본을 대상으로 하였다.

2) 채경진은 2012년도 말 기준으로 등재연도가 최소 5년 이상 된 학술지 9개와 서울대학교 행정대학원에서 발간하는 「행정논총」 등 총 10개 학술지를 대상으로 분석하였다. 채경진의 연구와는 달리 본 연구에서는 ‘관광’과 관련된 논문들은 제외되었으며 내용분석에 있어서도 다른 기준들이 적용되었다. 또한 학술지 뿐 아니라 행정학 박사학위논문과 학술단행본도 동등한 비중으로 검토되었다. 본 연구를 위해 자신이 수집·정리한 자료 파일을 선뜻 공유해준 채경진 박사에게 감사의 뜻을 전한다.

3) 「문화정책논총」은 1988년 창간된 문화정책 전문 학술지인데 등재연도는 타 학술지들보다 비교적 늦은 2010년이였다. 제3집과 제4집 당시 명칭이 「문화예술논총」으로 잠시 변경되었다가 1992년 제5집부터는 다시 「문화정책논총」으로 복귀되어 현재까지 유지되고 있다.

박사학위논문의 경우와 마찬가지로 문화행정을 주제로 한 단행본이라 해도 저자가 행정학자가 아닌 경우에는 제외시켰다. 또한 자료수집의 한계로 인해 외국에서 출간된 한국인 행정학자의 저서 역시 제외되었다.

4. 기간

한국 행정학계의 탄생 시점은 한국행정학회가 창설된 1956년이라 할 수 있다. 하지만 우리나라에서 문화행정에 관한 연구가 시작된 것은 1980년대 후반 무렵이었다. 한국문화예술진흥원의 문화발전연구소(이종인 소장)에서 펴낸 「예술행정」(1987)과 「문화정책」(1988)은 국내 최초의 문화행정 관련 학술 단행본이라고 할 수 있다. 또한 1988년 발간된 「문화정책논총」 창간호에는 오연천과 정홍익의 논문 두 편이 게재된 바 있다. 그러나 이 글에서 설정한 기준에 따르면 1989년 「행정논총」에 발표된 정홍익의 “문화행정 연구”가 한국 행정학계에서의 문화행정 연구의 효시라고 할 수 있다. 따라서 이 글의 분석은 기본적으로 1989년부터 2015년까지의 기간을 대상으로 한다. 다만 박사학위의 경우, 2015년 2학기에 완결된 논문이 2016년에 학위가 수여됨을 감안하여 2016년 2월까지로 하였다. 한편 연구의 경향을 파악함에 있어서 박광국·채경진(2008)은 세 개의 시기(태동기, 발전기, 성숙기)로, 채경진(2013)은 정권별로 구분하여 분석하였다. 그러나 이 글에서는 굳이 인위적인 시기 구분은 하지 않고 전체적인 추세와 경향을 보고자 하였다.

5. 분석 기준

이 글에서는 문화행정 연구의 양적 추세와 내용적 경향을 각각 분석하였다. 먼저 양적 추세에 관한 분석을 위해 학술지별 및 연도별 게재논문의 편수, 연도별 학위논문 및 단행본의 수, 그리고 연구자별 논문 및 단행본 수를 조사하였다. 그리고 내용적 차원에서 연구경향을 분석하기 위해 <표 1>과 같이 연구의 성격, 대상, 그리고 영역별로 각각 구분하여 검토하였다. 대부분의 연구물들은 보는 관점에 따라 여러 가지 특성을 동시에 가지고 있으므로 모든 연구물을 어느 한 가지 기준만으로 분류해서는 충실한 내용 파악이 어려울 수 있기 때문이다.

〈표 1〉 내용적 분석의 기준

연구의 성격	연구의 대상	연구의 영역
1. 객관적 설명 및 기술 2. 문제분석 및 대안지시 3. 정책의 성과 평가 4. 해외사례 소개 및 비교 5. 이론적 개념 및 논리적 분석 6. 연구경향에 관한 메타연구	1. 행정시스템 2. 지역문화 3. 문화복지 4. 지역발전 5. 예술기관 6. 콘텐츠산업 7. 문화행사 8. 문화교육 9. 재정·예산 10. 국제문화교류	1. 광의의 문화 2. 협의의 문화 3. 문화 행정 및 관리 4. 문화산업 5. 다문화사회 6. 문화재 7. 종교

III. 양적 추세 분석

1. 학술지 논문

앞에서 명시한 행정학 분야 학술지들을 대상으로 먼저 1962년부터 2015년까지 게재된 논문들을 조사하여 보았다.⁴⁾ 이 기간 동안 10개 학술지에 게재된 전체 논문의 수는 총 20,409편이었다. 이 중 문화행정에 관한 논문은 총 268편으로 전체 논문 대비 1.31%에 불과한 수준이다. 이 수치는 우리나라 정부 총 재정에서 문화부문이 차지하는 비율과도 비슷하다. 〈표 2〉는 각 학술지별로 창간호부터 2015년까지 게재된 전체 논문 편수와 문화행정 논문편수를 정리한 것이다. 학술지별로 문화행정 논문이 차지하는 비율은 최대치가 최저치의 4배가 될 정도로 상당한 편차가 있음을 알 수 있다. 문화행정 논문의 비율이 높은 학술지는 1.94%인 「한국사회와 행정연구」와 1.85%인 「한국행정논집」인 반면 가장 낮은 학술지는 「한국행정연구」로 0.48%에 그쳤다. 「한국행정학보」의 경우 1.23%로 전체 10개 학술지 평균보다 약간 낮은 수준이다.

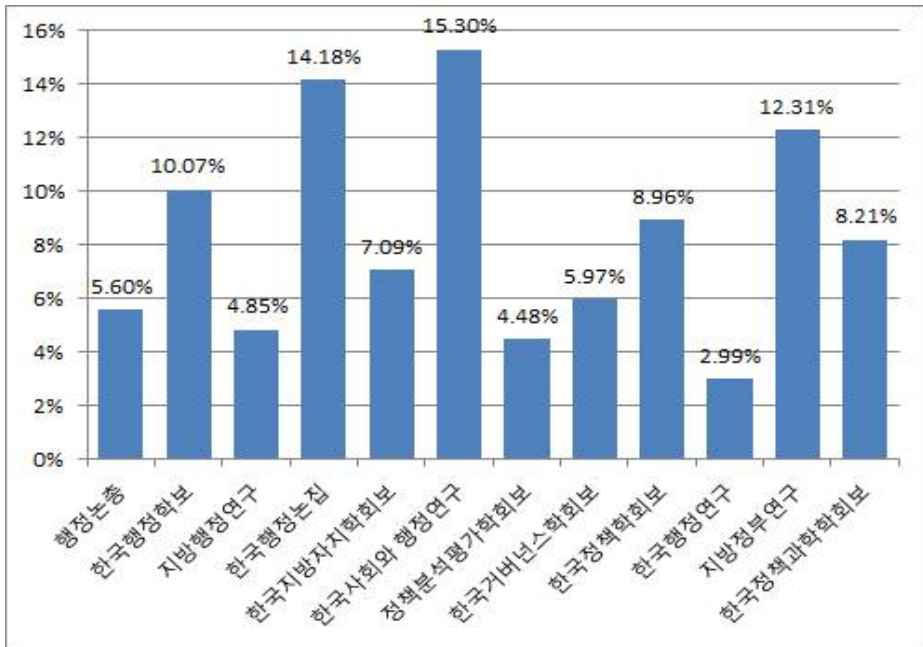
4) 1962년은 우리나라 행정학계 최초의 학술지인 「행정논총」이 창간된 해이다. 「한국행정학보」는 1967년에 처음 창간되었다.

〈표 2〉 분석대상 학술지의 개요

학술지	창간연도	등재연도	전체 논문편수	문화행정 논문편수	문화행정 논문비율
행정논총	1962년	2005년	1,544	15	0.97%
한국행정학보	1967년	2002년	2,204	27	1.23%
지방행정연구	1986년	2007년	949	13	1.37%
한국행정논집	1989년	2002년	2,054	38	1.85%
한국지방자치학회보	1989년	2004년	1,866	19	1.02%
한국사회와 행정연구	1990년	2002년	2,118	41	1.94%
정책분석평가학회보	1991년	2004년	1,480	12	0.81%
한국거버넌스학회보	1991년	2008년	1,072	16	1.49%
한국정책학회보	1992년	2001년	2,058	24	1.17%
한국행정연구	1992년	2002년	1,668	8	0.48%
지방정부연구	1997년	2003년	2,028	33	1.63%
한국정책과학학회보	1998년	2005년	1,368	22	1.61%
합계			20,409	268	1.31%

문화행정을 주제로 한 논문 268편을 게재 학술지별로 구분해보면 〈그림 1〉과 같다. 「한국사회와 행정연구」가 15.30%로 가장 많은 비중을 차지하고, 그 다음이 14.18%인 「한국행정논집」, 12.81%인 「지방정부연구」, 그리고 10.07%인 「한국행정학보」였다. 반면 「한국행정연구」는 가장 낮은 2.99%였고, 「정책분석평가학회보」와 「지방행정연구」도 각각 4.48%와 4.85%에 그쳤다. 이처럼 한국 행정학계에서 문화행정 분야가 차지하는 비중은 학술지에 따라 상당한 편차가 있음을 볼 수 있다.

〈그림 1〉 문화행정 논문 268편의 학술지별 분포



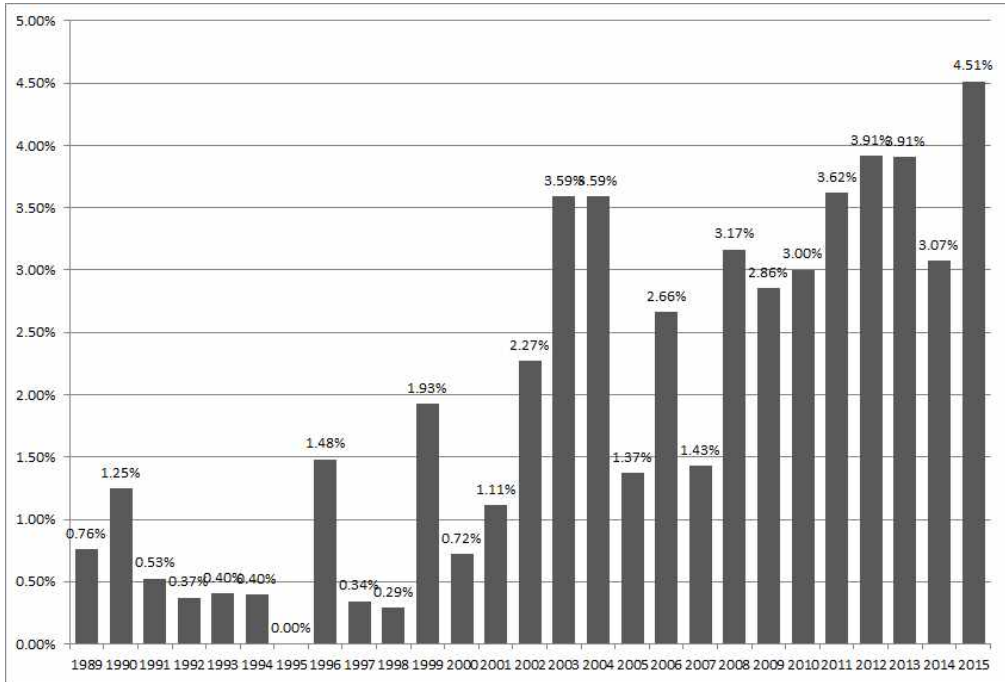
한편 문화행정 관련 최초의 논문이 게재되었던 1989년 이후로만 계산해 보면 전체적으로 문화행정 논문의 비중은 꽤 높아진다. 이 기간 10개 학술지에 발표된 전체 논문 편수는 11,458편이며 이 중 문화행정은 2.34%를 차지하게 된다. 이 수치는 '문화융성'을 4대 국정지표의 하나로 내세우며 출범한 박근혜 정부가 설정했던 '정부재정 대비 문화재정 2% 달성' 목표치를 약간 상회하는 수준이다.

〈표 3〉은 연도별로 각 학술지에 게재된 문화행정 논문의 편수를 개별적으로 정리한 것이다. 그리고 〈그림 3〉은 연도별로 10개 학술지에 게재된 전체 논문 중에서 문화행정 논문의 비율을 표시한 것이다. 최초의 문화행정 논문이 발표된 지 10년이 지난 1999년부터는 문화행정과 관련된 논문의 게재 편수 및 비율이 급증하였음을 볼 수 있다. 1989년 0.76%에 불과했던 문화행정 논문의 비율은 2015년에는 4.51%로 여섯 배나 증가하였다. 사실 2000년은 우리나라 문화행정에 있어서 대단히 중요하고 상징적인 해였다. 사상 최초로 문화예산이 1조원 대를 돌파하였으며 아울러 문화부 창설 이래 처음으로 문화예산의 비율이 정부 전체예산 대비 1%를 초과하였던 것이다. 결국 한국 행정학계의 문화행정 연구가 특별히 2000년대에 들어와서 활발하게 이루어진 것은 우리나라 행정현장의 이러한 변화와 직결된 현상이라 할 수 있다.

〈표 3〉 연도별, 학술지별 문화행정 논문 수

연도	정책 분석 평가 학회보	지방 정부 연구	지방 행정 연구	한국 거버 넌스 학회보	한국 사회와 행정 연구	한국 정책 과학 학회보	한국 정책 학회보	한국 지방 자치 학회보	한국 행정 논집	한국 행정 연구	한국 행정 학보	행정 논총	합계
1989												●	1
1990			●									●	2
1991											●●		2
1992													0
1993					●								1
1994											●		1
1995													0
1996			●●						●	●			4
1997					●								1
1998									●				1
1999		●			●		●	●	●●		●●		8
2000								●	●			●	3
2001				●	●		●	●	●				5
2002						●●	●●	●●		●	●●●	●	11
2003		●●		●	●●●	●●●●	●	●●●	●●●		●		19
2004	●●	●●			●●●	●●●●●	●●	●●	●●		●●	●	21
2005	●	●●●			●●		●		●				8
2006		●●	●	●	●●●		●●		●	●	●	●●	14
2007	●		●●	●	●		●	●					7
2008		●●		●●	●●●●	●			●		●●●●	●●	17
2009		●●	●		●●●●	●●●	●	●	●	●		●●	16
2010	●●	●●●		●	●●		●	●	●●●●	●	●	●	17
2011	●	●●●	●	●●	●●●●●	●	●	●●	●	●	●	●	21
2012	●	●●●●	●	●	●●●●	●●●	●●	●			●	●●	22
2013	●	●●●●	●	●	●	●	●●●●	●	●●●●	●	●●		22
2014	●●	●	●	●●●	●		●●	●●		●●●●	●		18
2015	●	●●●	●●	●●	●●●	●	●		●●●●	●	●●●		26
계	12	33	13	16	41	22	24	19	33	13	27	15	268

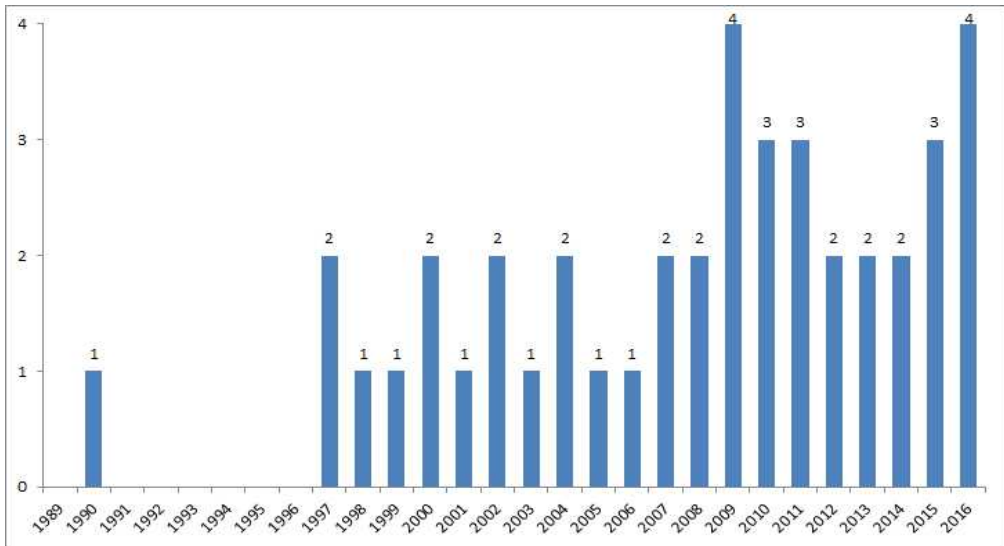
〈그림 2〉 전체논문 대비 문화행정 논문의 비율



2. 행정학 박사학위 논문

우리나라 대학에서 문화행정에 관한 최초의 행정학(관련) 박사학위 논문이 배출된 것은 1990년이였다. 한양대학교에서 박이준이 “한국 문화행정에 관한 연구: 지역문화를 중심으로”라는 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였다. 그 이후 2016년 2월까지 문화행정을 주제로 다룬 행정학(관련) 박사논문은 총 42편이였다. 〈그림 3〉은 문화행정 관련 행정학 박사학위 취득자의 수를 연도별로 정리한 것이다. 1997년 이후 각 연도별로 대체로 고르게 분포되어 있는 편이며 2000년대 후반 이후로 증가 추세에 있음을 볼 수 있다.

〈그림 3〉 연도별 문화행정 관련 행정학 박사학위 논문



한편 대학별로는 전남대학교와 한양대학교가 각 4편으로 가장 많았고, 그 다음으로 고려대학교, 단국대학교, 호남대학교가 각 3편씩, 그리고 가톨릭대학교, 경기대학교, 성균관대학교가 각 2편씩 배출하였다. 건국대, 경희대, 계명대, 광운대, 대구대, 동의대, 명지대, 배재대, 서남대, 서울과학기술대, 서울대, 서울시립대, 세종대, 연세대, 중부대, 중앙대, 충북대, 한국외대가 각 1편씩 배출하였다. 문화행정을 주제로 연구한 행정학 박사를 배출한 대학은 총 26개였다. 이 수치는 문화행정 박사양성이 어느 한두 대학에 편중되어 있기 보다는 대체로 넓게 분산되어 있음을 의미한다고 할 수 있다.

3. 단행본

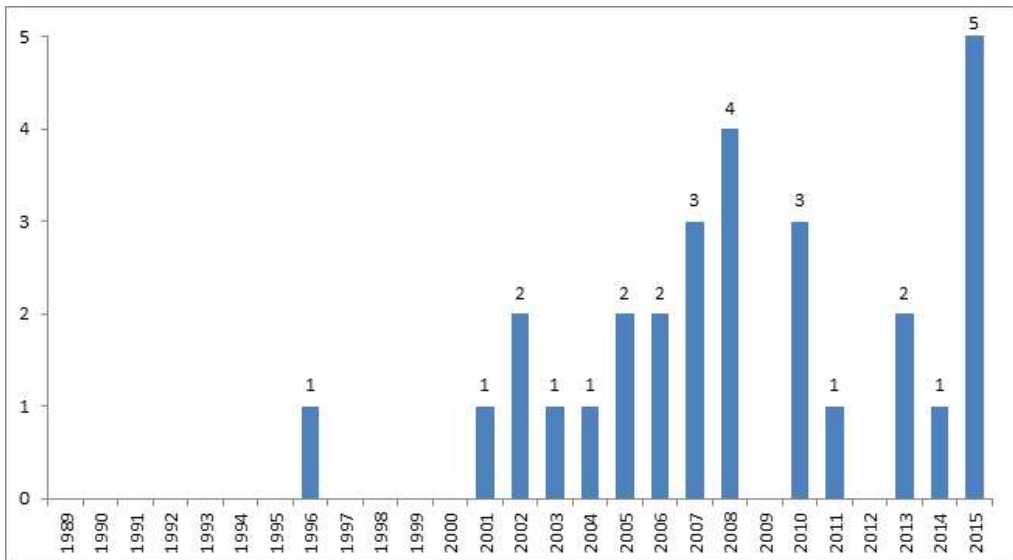
우리나라에서 최초로 문화행정에 관한 학술적 단행본이 출간된 것은 지금부터 약 30년 전으로 거슬러 올라간다. 당시 한국문화예술진흥원 내에 설치된 문화발전연구소는 문화예술총서 6권을 기획하였다. 이에 따라 1987년에 「예술행정」이, 그리고 1988년에는 「문화정책」이 출판되었다. 하지만 이 책들은 학술적 연구물로 인정되기는 어렵다. 왜냐하면 독자적인 학문연구의 결과물이 아니라 외국 서적 및 논문들의 단순한 번역·편집본이었기 때문이다. 문화예술총서의 편찬작업을 총지휘했던 당시 문화발전연구소장 이종인은 행정학 석사학위(단국대학교 행정대학원, 1986년)만 가지고 있었다. 사실 우리나라 문화행정의 현장 실무 및 교육에 미친 이종인의 공로는 매우 지대하다(이종인 선생

희수기념 글모음집 간행위원회, 2011). 그러나 본 논문에서 설정한 기준과 맞지 않기 때문에 부득이 그의 많은 연구물들은 분석에서 제외되었다.

또한 1988년에는 예술행정연구회에 의해 「예술과 행정」이라는 무크지가 발간되기도 했다. 이 책은 15명의 저자들이 다양한 주제들에 대해 연구한 논문들로 구성되어 있다. 하지만 이 책 역시 본 논문의 분석에서는 제외되었다. 저자들 중 행정학 전공자는 이중인을 포함하여 3명에 불과하였고, 그 중 오양열은 1998년, 유진룡은 2005년에야 행정학 박사학위를 취득했기 때문이다.

문화행정을 다룬 행정학계 최초의 학술 단행본으로는 1996년에 백완기 외 공저로 발간된 「문화와 국가경쟁력」을 꼽을 수 있다. 그리고 2001년부터는 이대희의 「문화산업론」을 시작으로 해서 거의 매년 문화행정 관련 서적들이 출판되고 있다. 지금까지 한국 행정학계에서 출간된 문화행정 관련 학술 단행본은 총 29권이다. <그림 4>는 문화행정 관련 서적의 연도별 추세를 정리한 것이다.

〈그림 4〉 연도별 문화행정 관련 학술 단행본



4. 연구자

2015년까지 「한국행정학보」 등 10개 학술지에 문화행정과 관련된 논문을 5편 이상 게재한 학자는 총 12명, 10편 이상을 게재한 학자는 총 3명이다. 서순복은 총 18편(단독 11, 공동 7)으로 가장 많은 논문을 발표하였고, 그 다음으로 박광국이 12편(단독 5, 공동

7), 김정수가 10편(단독 9, 공동 1)을 발표하였다. <표 4>는 학술지에 5편 이상의 문화행정 관련 논문을 게재한 연구자들을 정리한 것이다.

<표 4> 문화행정 논문 총 5편 이상 게재 연구자

연구자	단독	공동				합계
		제1저자	제2저자	제3저자	제4저자	
서순복	11	4	3			18
박광국	5	5	1	1		12
김정수	9		1			10
이병량	5	2				7
채경진	3	1	3			7
채원호		5	1			6
주효진	1			4	1	6
한승준	5	1				6
원숙연	2	2	1			5
이종열	2	2	1			5
임학순	4			1		5
정광호	2	2	1			5

한편 1996년 이후 문화행정에 관한 학술 서적을 발표한 연구자는 총 12명이다. 이흥재는 총 6권(단독)으로 가장 많은 단행본을 출간하였고, 그 다음으로 정철현이 5권(단독)을 저술하였다. 그리고 김정수와 임학순이 각각 4권(단독 3, 공동 1)을, 박광무(단독 1, 공동 1)와 서순복(단독 2)이 각각 2권을 출간하였다. 또한 박혜자, 이대희, 박기관(공동), 백완기(공동), 이종열(공동), 정홍익(공동)이 각각 1권씩 출간하였다. <표 5>는 한국 행정학계에서 출간된 문화행정 관련 단행본을 저자별로 집계한 것이다.

〈표 5〉 문화행정 관련 단행본 수(저자별)

연구자	단독	공저	합계
이흥재	6	-	6
정철현	5	-	5
김정수	3	1	4
임학순	3	1	4
서순복	2	-	2
박광무	1	1	2
이대희	1	-	1
박기관	-	1	1
박혜자	-	1	1
백완기	-	1	1
이종열	-	1	1
정흥익	-	1	1
합계	21	8	29

IV. 내용적 경향 분석

1. 학술지 및 박사학위 논문

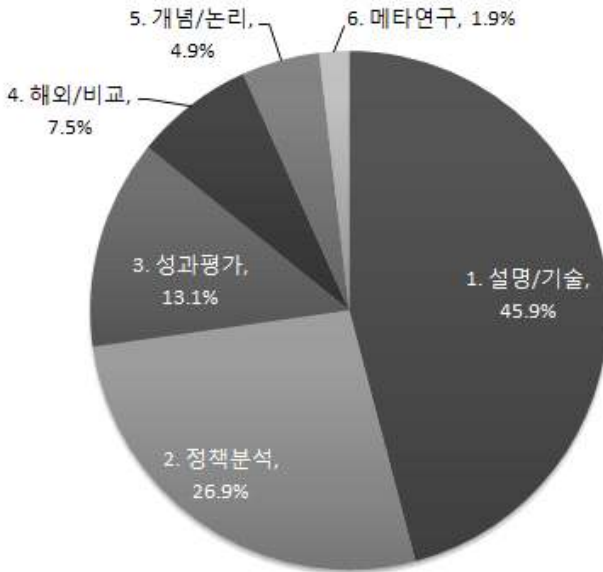
268편의 학술지 논문들과 42편의 박사학위 논문들의 연구경향을 내용적으로 분석해 보기로 한다. 아래에서는 연구의 성격, 대상, 그리고 영역별로 각각 구분하여 입체적으로 검토한다. 그리고 특별히 지역 관련 연구들은 어떻게 분포되어 있는지에 대해서도 조사한다.

1) 연구의 성격별 분류

먼저 10개 학술지에 게재되었던 논문들을 연구의 성격에 따라 분류해보면 다음과 같다. 먼저 현상에 대한 객관적 설명 및 기술에 해당하는 논문이 전체의 45.9%인 123편으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 문제를 분석하고 대안을 제시하는 정책분석에 해당하는 논문은 72편으로 전체의 26.9%를 차지하였다. 정책이나 프로그램의 성과를 평가하는 연구는 전체의 13.1%인 35편이었고, 해외사례를 소개하거나 비교하는 논문은 전체의 4.9%인 20편이었다. 그리고 이론적 개념과 논리적 분석 위주의 연구는 총 13편으로 전

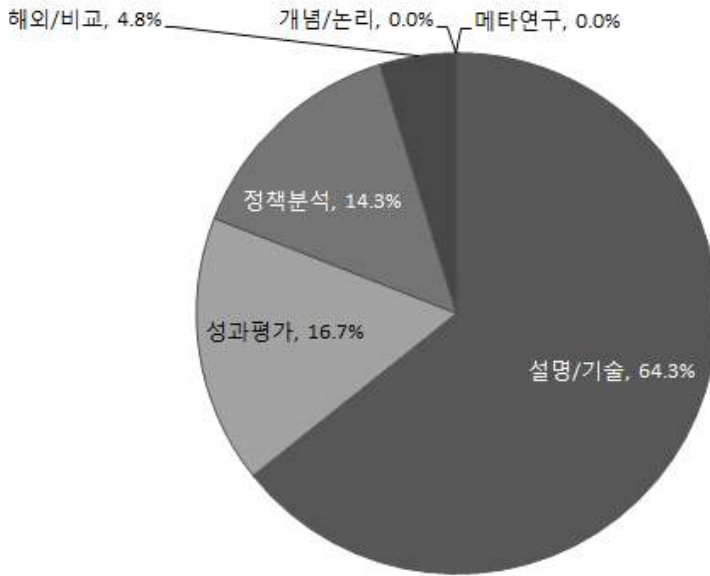
체의 4.9%였으며, 문화행정의 연구경향 자체에 관한 메타연구는 1.9%인 5편이었다. <그림 5>는 이를 정리한 것이다.

<그림 5> 학술지 논문 268편: 연구 성격별 비율



박사학위 논문의 경우에도 가장 많은 비중을 차지한 것은 역시 설명·기술 성격의 연구였는데 전체의 약 2/3에 해당하는 28편이었다. 그리고 성과평가가 7편, 정책분석이 6편이었고, 비교연구가 2편이었다. 개념·논리 위주의 연구와 연구경향에 대한 메타연구는 한 편도 없었다. <그림 6>은 박사학위 논문 42편을 연구 성격별로 비율을 정리한 것이다.

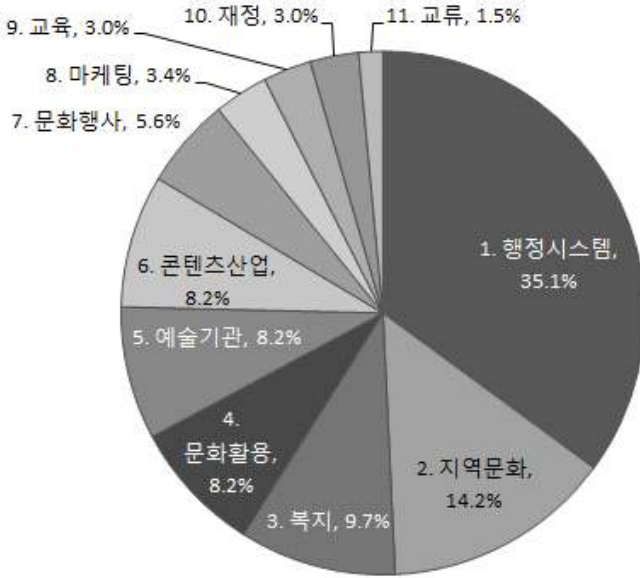
〈그림 6〉 박사학위 논문 42편: 연구 성격별 비율



2) 연구의 대상별 분류

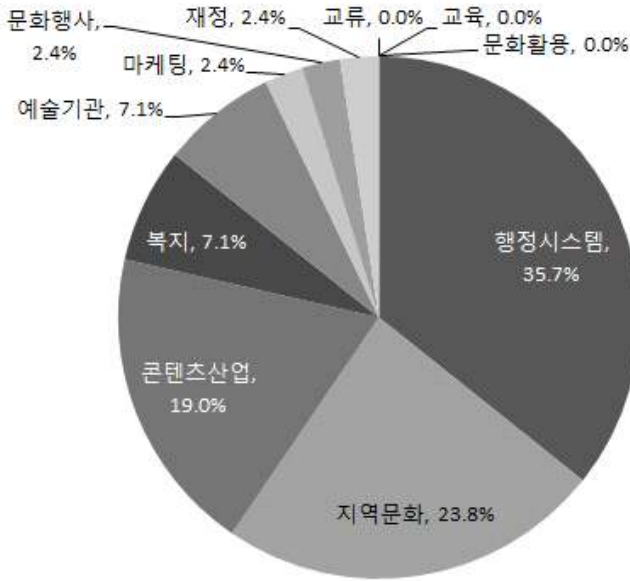
연구의 대상에 따라 문화행정 논문 268편을 구분해보면 〈그림 7〉과 같이 분포되어 있다. 먼저 기관의 조직이나 관리 혹은 정책운동과 같은 행정시스템에 관한 연구가 가장 많은 94편으로 전체의 35.1%를 차지하였다. 그 다음으로는 지역문화를 대상으로 하는 연구가 전체의 14.2%인 38편, 복지와 관련된 문화행정 연구가 전체의 9.7%인 26편이었다. 그리고 지역개발 혹은 경제발전을 위한 문화활용에 관한 연구가 22편으로 전체의 8.21%였다. 또한 예술기관과 콘텐츠산업을 연구대상으로 삼았던 논문 역시 각각 22편씩이었다. 지역축제 등의 문화행사를 다룬 연구는 5.6%인 9편, 문화관련 교육과 재정·예산에 관한 논문이 각각 8편씩 3.0%였다. 마지막으로 국제 문화교류를 연구했던 논문이 가장 적었는데 전체의 1.5%에 해당하는 4편이었다.

〈그림 7〉 학술지 논문 268편: 연구 대상별 비율



박사학위 논문의 경우 역시 행정시스템을 대상으로 하는 연구가 42편 중 약 1/3에 해당하는 15편으로 가장 많았고, 그 다음도 지역문화에 관한 연구로 10편이었다. 콘텐츠 산업에 관한 논문은 전체의 약 1/5에 해당하는 8편으로 학술지 논문에서보다 훨씬 더 큰 비중을 차지하였다. 그리고 복지와 예술기관에 관한 연구가 각 3편씩이었고, 마케팅, 문화행사, 재정에 관한 연구가 각 1편씩 있었다. 국제교류, 교육, 그리고 문화활용에 관한 논문은 한 편도 없었다. 〈그림 8〉은 박사학위 논문 42편을 연구 대상별로 구분하여 비율을 정리한 것이다.

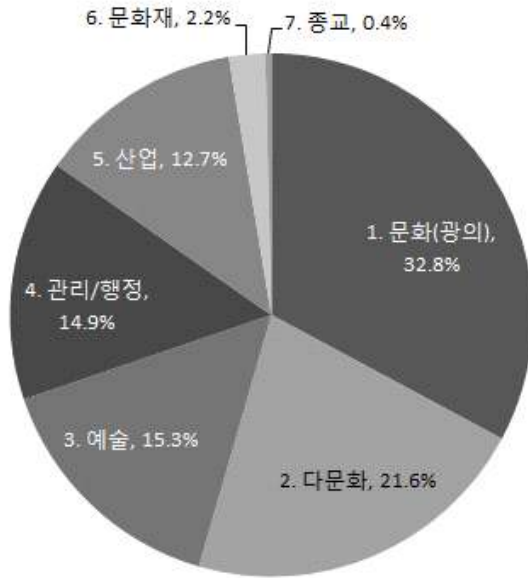
〈그림 8〉 박사학위 논문 42편: 연구 대상별 비율



3) 연구의 영역별 분류

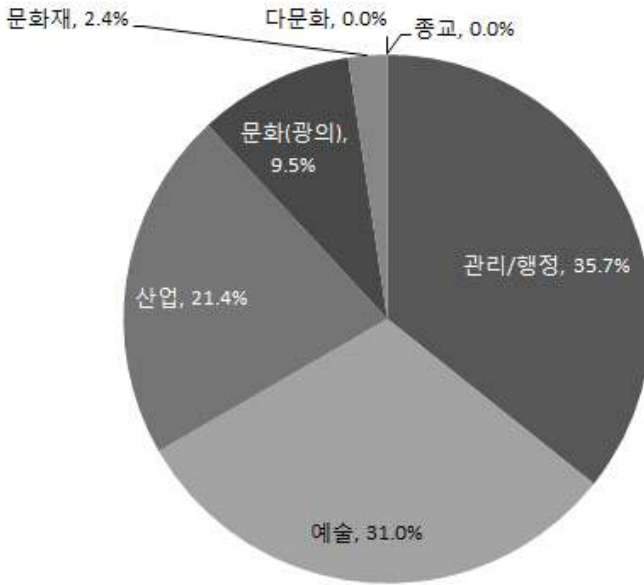
학술지 논문 268편을 연구 내용의 영역에 따라 나누어보면 〈그림 9〉와 같이 분포되어 있다. 먼저 확대된 문화 개념에 해당되는 영역을 다루었던 연구가 가장 많은 88편으로 전체의 32.8%를 차지했다. 다음으로는 최근 많은 관심이 집중되고 있는 다문화 관련 연구가 총 58편으로 전체의 21.6%에 해당된다. 좁은 의미의 문화인 예술 영역에 관한 연구는 전체의 15.3%인 41편을 기록하였다. 문화를 관리하는 행정 영역에 관한 연구는 40편으로 14.9%를 차지하였다. 그리고 산업 영역을 다룬 논문은 12.7%인 34편, 문화재 관련 연구는 2.2%인 6편이었다. 마지막으로 종교정책(문화부 용어로는 '종무행정')에 관한 연구는 단 한 편으로 0.4%에 불과하였다.

〈그림 9〉 학술지 논문 268편: 연구 영역별 비율



박사학위 논문의 경우, 〈그림 10〉에서 보듯이 연구 영역별 분포가 학술지 논문들과는 상당한 차이를 보였다. 가장 많은 비중을 차지한 것은 관리·행정 영역에 관한 논문으로 전체의 1/3이 넘는 15편이었다. 그 다음으로 예술 영역에 관한 연구가 그보다 약간 적은 13편이었고, 산업 영역에 관한 연구는 9편이었다. 그리고 광의의 문화 영역에 대한 연구는 1/10이 채 안 되는 4편이었고, 문화재 관련 연구가 1편 있었다. 흥미 다문화 관련 연구가 학술지 논문에서는 21.6%로 두 번째로 높은 비중을 차지한 반면 박사학위 논문에서는 단 한 편도 없다는 사실이다.

〈그림 10〉 박사학위 논문 42편: 연구 영역별 비율

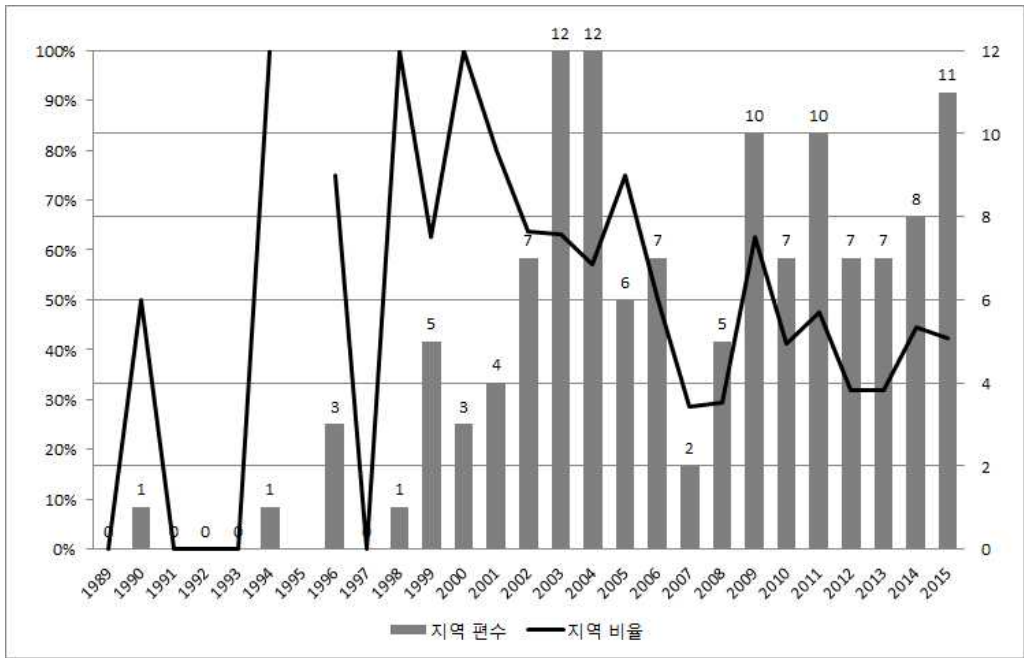


4) 지역 관련 연구

학술지 논문 268편 중 특별히 지역에 초점을 맞춘 연구는 총 129편으로 전체의 약 절반 수준인 48.1%를 차지하였다. 특히 1994년부터 2000년까지는 전체 문화행정 논문 중 지역과 관련된 연구의 비중이 압도적으로 높았다.⁵⁾ 이는 1991년 지방의회 선거와 1995년 지방자치단체장 선거가 시작되면서 지방자치에 대한 관심이 높아진 결과로 해석된다. 연도별 논문 편수를 보면 2004년까지는 급격한 증가추세를 보이다가 다소 감소하였으며 2009년부터는 대략 10편 내외를 유지하고 있다. 그러나 〈그림 11〉에서 보듯이, 문화행정 논문 전체에서 지역 관련 논문이 차지하는 비중을 보면 1990년대에는 상당히 높은 수준이었으나 2000년 이후로는 전반적으로 감소하는 추세에 있다. 이는 지역에 관한 연구자들의 관심이 줄어든 결과라기보다는 지역에 국한되지 않은 주제들을 다루는 논문이 상대적으로 더 많이 증가했기 때문이다.

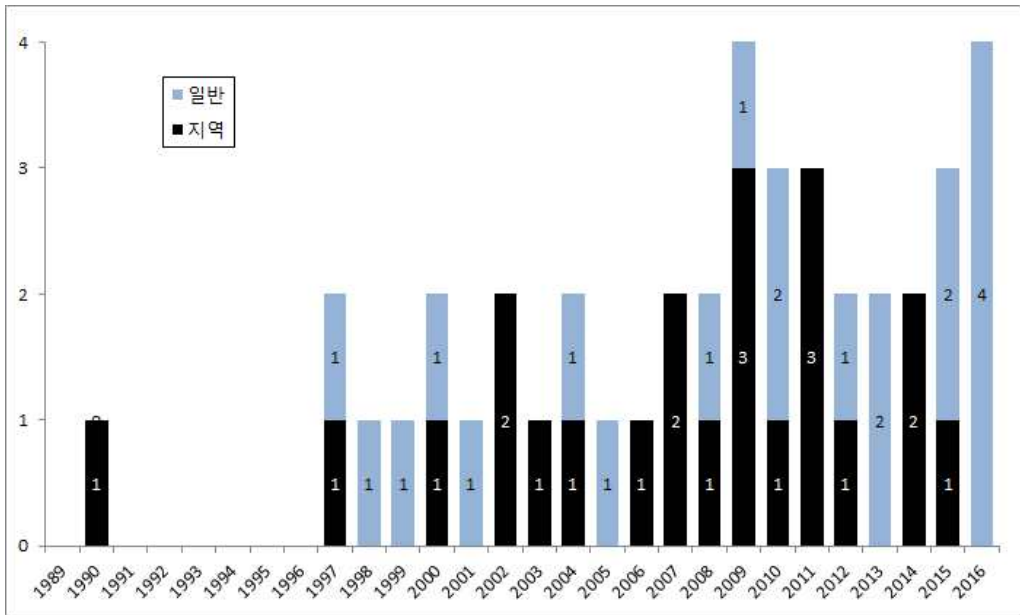
5) 사실 행정학자들이 학술지에 발표했던 최초의 문화행정 논문들 역시 모두 지역문화에 관한 연구들이었다. 오연천의 “지방문화예술 재정”과 정홍익의 “지방문예 행정제도의 개편방안”이 「문화정책논총」 창간호(1988)에 게재되었던 것이다.

〈그림 11〉 지역 관련 학술지 논문의 편수 및 비중



박사학위 논문의 경우도 학술지 논문과 비슷한 양상을 띠고 있다. 지역에 관한 박사논문은 총 22편으로 전체의 52.4%에 해당된다. 그러나 학술지 논문과는 달리 박사학위 논문의 경우, 지역 관련 연구의 비중은 시기에 따라 크게 변하지 않는 것으로 보인다. 〈그림 12〉에서 보듯이 연도별 추세를 보면 지역 연구와 비지역 연구가 대체로 고르게 분포되어 있다.

〈그림 12〉 연도별 박사학위 논문: 지역 vs. 일반



2. 단행본

문화행정을 다룬 행정학계 최초의 학술 단행본으로는 1996년에 백완기 외 공저로 발간된 「문화와 국가경쟁력」을 꼽을 수 있다. 이 책에는 “정부의 문화개발정책”, “전통문화와 첨단산업의 접목”, “지방문화와 경쟁력”, “존재와 은유의 재미론: 놀이의 메타民俗誌” 등과 같은 중요하고도 의미 있는 주제를 다룬 논문들이 포함되어 있다. 하지만 이 책을 본격적인 문화행정 연구서적으로 보기에는 다소 아쉬운 점도 있다. 총 14편의 글들 중에서 절반인 7편이 ‘삶의 양식’으로서의 문화(정치문화, 행정문화, 언론문화, 시민문화, 기업문화, 노사문화, 가족문화)를 다루고 있기 때문이다. 사실 이 책의 저자들은 문화에 대한 엄격한 개념정의를 공유하지 않은 채 ‘문화와 국가경쟁력’이라는 화두를 각자의 시각에서 해석하여 논의하고 있다.

2001년에 이대희가 출간한 「문화산업론」은 문화행정 분야에서 한국 행정학자가 단독으로 저술한 최초의 연구서라고 할 수 있다. 이 시기는 우리나라에서 문화산업에 대한 관심이 고조되기 시작하던 때였다. 김영삼 정부 시절인 1994년 5월 문화부에 처음으로 문화산업국이 신설되었으며, 그 후 김대중 정부 문화정책의 화두 역시 “철저하게 경제마인드에 입각한 문화산업 정책의 진흥”이었던 것이다(박양우, 1999). 그러나 이 책의 내용

을 보면 문화산업 그 자체에 관한 설명이 대부분이고 행정이나 정책에 관해서는 간략한 현황 기술 이외의 논의가 없다는 아쉬움이 있다.

문화행정 혹은 문화정책에 관한 본격적인 논의를 담은 최초의 단행본은 2003년 임학순의 저서 「창의적 문화사회와 문화정책」이었다. 이 책은 “창의적 문화사회”의 도래를 전제로 하여 문화정책에 관한 일반론뿐만 아니라 한국의 문화정책, 문화산업정책, 지역 문화발전, 준정부조직, 비교문화정책 등 주요 논제들을 두루 다루고 있다. 이후 문화행정의 주요 논제들을 종합적으로 포괄하는 교재 성격의 단행본들이 연이어 출간되었다. 정철현의 「문화정책론」, 「문화연구와 문화정책」, 「문화정책과 예술경영」, 「문화정책」, 이흥재의 「문화예술정책론」, 「문화정책」, 「문화정책론」, 김정수의 「문화행정론」, 정홍익 외 공저 「문화행정론」, 박혜자의 「문화정책과 행정」, 그리고 박기관 외 공저의 「문화행정의 이해」 등이 이에 해당된다.⁶⁾

아울러 문화행정과 연관된 특정한 주제를 집중적으로 조망하는 내용의 단행본들도 여러 권 출간되었다. 이대희의 「문화산업론」을 비롯하여 이흥재의 「전북의 문화와 축제」, 「문화예술과 도시경제」, 「문화사회 만들기」, 서순복의 「지역문화정책」, 「한국문화정책」, 임학순의 「문화예술교육사업과 파트너십」, 「문화농촌·창조농촌」, 김정수 외 공저 「공공성: 예술과 공공성에 대한 다양한 접근」, 정철현의 「북한의 문화정책」, 이종열 외 공저 「한국 다문화 사회의 이슈와 정책」 등이 이에 해당된다.

문화부 관료 출신이자 전 한국문화관광연구원장인 박광무의 「한국문화정책론」에는 한국 문화정책의 역사적 변동에 관한 상세한 정보가 담겨있다. 그가 최근 8명의 공저자와 함께 발표한 「문화정책의 역사적 변동과 전망」은 우리나라 문화부의 업무분장에 입각하여 내용이 구성되어 있다. 즉, 문화예술정책, 문화산업정책, 미디어정책, 체육정책, 관광정책, 종무정책, 그리고 문화재정책에 관하여 각각 현황, 발전과정, 과제 등이 서술되어 있다.

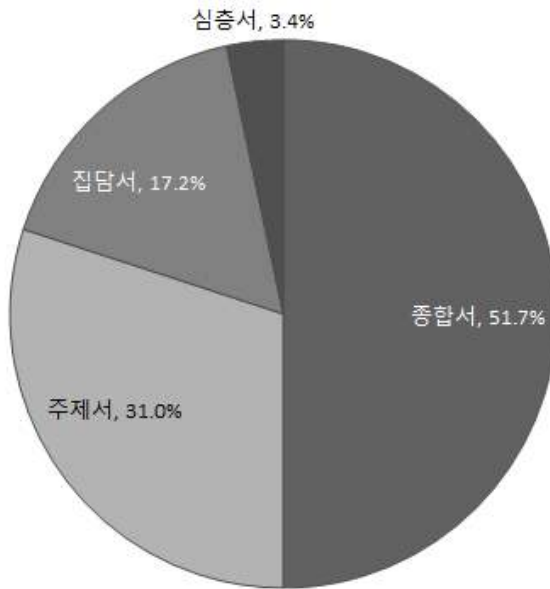
한편 김정수의 「스크린쿼터의 추억: 한국영화 의무상영제도의 역사적 변천」은 특별히 우리나라의 영화산업정책에 초점을 맞추어 저술된 단행본이다. 이 책은 단순히 영화산업정책의 역사적 변동을 서술하는 데에서 그치지 않고 이론적 모델을 통해 정책의 변화를 설명하는 한편 방대한 양의 관련 자료들을 수록하고 있다. 이 책은 한국 문화행정 분야의 단행본 중에서 특정한 정책이나 제도를 심층적으로 분석한 유일한 저서이다.

문화행정 관련 단행본 29권을 내용에 따라 유형을 구분해보면 다음과 같다. 우선 문화행정에 관한 주요 논제들을 종합적으로 다루고 있는 교재 성격의 종합서는 전체의 절반

6) 단행본별 주요 내용의 비교는 채경진(2013: 326)이 정리한 <표 6> 참조.

이 넘는 15권이다. 하나의 중요한 키워드를 주제로 삼아 단독으로 저술한 주제서는 9권, 여러 저자들의 글을 모아놓은 집담서는 5권, 그리고 특정 정책을 깊이 있게 연구한 심층서는 1권이다. <그림 13>은 각 유형별 단행본의 비율을 정리한 것이다.

<그림 13> 문화행정 관련 단행본의 유형



우리나라 행정학계에서 2015년까지 문화행정과 관련된 단행본을 1권 이상 출간한 학자는 총 12명이다. 6권으로 가장 많은 단행본을 발표한 이홍재는 행정학 영역 밖에서도 매우 다양한 주제들을 가지고 활발한 저술활동을 계속하고 있다. 다만 문화정책 관련 저서들을 보면 내용적으로 중복되는 부분들도 있다. 정철현은 문화정책에 관한 5권의 단독저서를 출간하였는데, 문화연구(cultural studies)라든가 북한의 문화예술 및 정책시스템 등 매우 다양한 주제들을 폭넓게 다루고 있다. <표 6>은 저자별로 단행본의 제목과 출판연도를 정리한 것이다.

〈표 6〉 문화행정 관련 단행본 목록 (저자별)

연구자	단독	공동	합계
이흥재	전북의 문화와 축제(2002)	-	6
	문화예술과 도시경제(2002)		
	문화예술정책론(2005)		
	문화정책(2006)		
	문화사회 만들기(2010)		
	문화정책론(2014)		
정철현	문화정책론(2004)	-	5
	문화연구와 문화정책(2005)		
	북한의 문화정책(2008)		
	문화정책과 예술경영(2008)		
	문화정책(2015)		
김정수	문화행정론: 이론적 기반과 정책적 과제 (2006; 개정판, 2010)	공공성: 예술과 공공성에 대한 다양한 접근 (2008)	4
	21세기를 위한 문화와 문화정책(2007)		
	스크린쿼터의 추억: 한국영화 의무상영제도의 역사적 변천(2013)		
임학순	창의적 문화사회와 문화정책(2003)	만화와 문화산업 그리고 도시(2007)	4
	문화예술교육사업과 파트너십(2007)		
	문화농촌·창조농촌: 농촌의 가치와 문화 전략(2015)		
서순복	지역문화정책(2007)	-	2
	한국문화정책(2015)		
박광무	한국문화정책론(2010)	문화정책의 역사적 변동과 전망(2015)	2
박기관	-	문화행정의 이해(2015)	1
박혜자	문화정책과 행정(2011)		1
백완기	-	문화와 국가경쟁력(1996)	1
이대희	문화산업론(2001)		1
이종열	-	한국 다문화 사회의 이슈와 정책(2013)	1
정홍익	-	문화행정론(2008)	1

V. 평가 및 제언

이상의 분석을 바탕으로 한국 행정학계의 문화행정 연구 경향에 대한 평가와 제언을

제시해본다. 먼저 연구물에 대한 평가는 ① 문화행정에 관한 일반 이론의 구축과 ② 한국 문화행정에 대한 설명·처방의 수행이라는 두 가지 관점에서 검토한다. 그리고 연구자에 대해서는 ① 연구 활동, ② 행정학회 활동, 그리고 ③ 행정학회 외부 활동이라는 세 가지 측면에서 논평한다.

1. 연구물에 관한 평가

1) 문화행정의 주요 논제들에 관한 일반 이론, 개념 및 모형의 구축

문화행정에 관한 학술지 논문 268편중에서 일반 이론의 구축을 위한 시도는 5%도 되지 않을 정도로 미미한 수준이다. 문화행정과 관련된 주요 논점들에 대한 이론적 개념화 혹은 분석적 논리 구축을 시도했던 연구는 지난 26년 동안 고작 10여 편에 불과하였다. 반면 인과관계 설명이나 현황 기술에 해당되는 실증적 논문이 절반 정도나 되었으며, 평가 및 대안을 제시하는 처방적 연구도 약 40% 정도를 차지한다. <표 7>은 문화행정의 일반 이론화를 위한 개념·논리 위주의 연구들을 정리한 것이다. 문화행정 분야의 학문적 발전을 위해서는 향후 이러한 내용을 심도 있게 다루는 관념적 연구들이 더 활성화되어야 할 것이다.

<표 7> 일반 이론화를 위한 개념·논리 위주의 연구들

저자	연도	제목	학술지
정홍익	1989	문화행정 연구	행정논총
정홍익	1992	문화행정연구	한국행정학보
김천영	2002	문화연구의 관리적 접근방법 탐색	한국지방자치학회보
김정수	2002	"미녀와 야수" : 문화행정의 새로운 패러다임 모색	한국행정연구
김천영	2004	국가문화와 지방문화의 관계 탐색	한국지방자치학회보
이병량	2006	한국 문화정책의 논리에 관한 비판적 연구 : 평가준거의 구성과 시론적 평가	행정논총
이병량	2007	문화와 권력 : 문화정책연구의 새로운 관점	한국거버넌스학회보
김정수	2007	북확실성, 결정오차, 그리고 제비뽑기의 역설 : 문예진흥기금 지원심의방식에 대한 역발상	한국정책학회보
전영평	2008	다문화시대의 소수자운동과 소수자행정 : 담론과 과제	한국행정학보
서순복 외	2009	문화정책의 법적기반 분석과 법정책 활성화 방안에 관한 탐색적 연구	한국정책학회보
이병량	2011	문화정책과 공공성	한국거버넌스학회보

한편 단행본의 경우, 대부분 문화행정에 관한 일반 이론과 기본 개념 및 모형들을 다루고 있다. 이는 단행본이 학술지 논문에 비해 범위와 분량 면에서 훨씬 더 방대하기 때문이라고 할 수 있다. 또한 교재 성격의 종합서적이 전체 단행본의 절반이 넘을 정도로 많다는 것도 이유의 하나라고 생각된다. 하지만 여러 주제를 포괄하는 종합서적이건 혹은 특정 이슈에 초점을 맞춘 주제서적·집담서적이건 간에 대체로 기존의 주요 이론과 개념들을 소개하고 설명하는 수준이라고 판단된다. 특히 종합서적들은 강의의 위한 교재로서의 성격이 강하기 때문에 어쩔 수 없는 측면도 있다. 문화행정 분야의 학문적 발전을 위해서는 향후 교재 성격의 종합서적 보다는 특정한 주제를 심도 있게 탐구하는 주제서적이거나 심층서적이 더 많이 발간될 필요가 있다고 본다.

2) 한국 문화행정의 주요 사안들에 대한 설명, 평가 및 처방

학술지 논문, 박사학위 논문, 그리고 단행본의 절대 다수는 우리나라 문화행정을 소재로 다루고 있다. 학술지 논문의 경우, 앞서서도 지적했듯이 전체 268편 논문의 약 90%를 차지하는 객관적 설명·기술, 정책분석, 성과평가 논문들은 거의 대개가 한국의 사례를 연구대상으로 삼고 있다.

특히 학술지 논문의 연도별 추세를 보면 우리나라의 문화행정 연구는 한국사회 현실의 변화를 신속하고 적절하게 반영하고 있음을 알 수 있다. 지방자치제 실시에 따라 지역 문화와 관련된 연구가 시작되었고, 세계적으로 문화콘텐츠산업이 부각됨에 따라 문화산업정책에 관한 연구도 많아졌다. 특히 2000년대 들어와 우리나라가 급속히 다문화 사회화되면서 다문화정책에 관한 행정학자들의 관심도 급증했고 발표논문도 많아졌다. 무엇보다도 문화행정에 대한 한국 행정학계의 높아진 관심은 정부예산 배분의 변화와 대단히 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 2000년에 문화부 예산이 최초로 정부예산 1%, 1조원 대를 돌파하면서 국정현장과 아울러 행정학계에서도 문화행정의 비중이 높아졌던 것이다.

그런데 연구의 성격별 분류를 보면 실증적 설명·기술 논문에 비해 대안을 제시하는 정책분석 논문과 성과를 평가하는 논문의 비율이 상대적으로 저조하다. 실증적 연구, 처방적 연구, 평가적 연구의 비율이 대략 4:2:1 정도로 상당한 불균형을 보인다. 정책연구 프로젝트가 아닌 학술지 게재 논문이라는 특성을 감안한다고 해도 처방 및 평가 관련 연구가 충분한 수준이라고는 하기 어렵다. 현재와 같은 상황은 문화행정에 관한 과학적 연구의 축적이라는 측면에서는 바람직하다고 볼 수도 있다. 하지만 일선 정책현장에 구체적으로 도움이 되는 실질적 정보의 제공이라는 측면에서는 다소 아쉽다고 할 수 있다.

한편 학술지 논문들을 연구의 영역별로 분류해보면 문화부의 업무영역과 대체로 상응

하는 수준이다. 협의의 문화(순수예술) 관련 논문보다 광의의 문화 관련 논문이 약 두 배 이상으로 많은 것은 우리나라 문화행정의 강조점이 ‘문화의 민주화(democratization of culture)’에서 ‘문화적 민주주의(cultural democracy)’로 전환되어 온 사실이 반영된 것으로 해석된다. 하지만 문화산업 및 문화재와 관련된 논문이 비교적 적은 것은 현실의 문화행정을 충분히 반영하지 못한 상황이라고 할 수 있다.

또한 학술지 논문들이 현실의 문화행정을 과소대표하거나 혹은 과대대표하는 두 가지 경우 모두 바람직하지 않다고 할 수 있다. 먼저 종무행정(종교정책)의 경우, 우리나라 문화행정에서 매우 특이한 위상을 차지하고 있음에도 불구하고 행정학계에서는 거의 주목받지 못하고 있다. 학술지 논문 268편 중 김정수(2015)의 연구 외에는 단 한 편의 논문도 없다는 사실은 매우 안타까운 일이다. 이와는 대조적으로 다문화 관련 논문은 전체 문화행정 논문의 약 22%나 될 정도로 비중이 높다. 하지만 다문화 정책은 문화부의 업무영역 중에서는 사실 그렇게 큰 비중을 차지하는 사안이 아니다.⁷⁾ 물론 그렇다고 해서 다문화정책에 관한 연구를 축소할 필요가 있다는 것은 아니다. 그보다는 예술, 문화산업, 문화재, 종교정책 등 다른 영역에 관한 연구가 지금까지보다 더 활성화될 필요가 있다는 것이다.

2. 연구자들에 관한 평가

1) 연구 활동

한국 행정학계에서 문화행정을 집중적으로 연구하는 학자군은 아직까지는 그렇게 많은 인원이 아니다. 2016년 6월 현재 한국행정학회에 등록된 정회원의 숫자는 총 940명이다. 이 중 전공분야를 문화행정 혹은 문화정책으로 표기한 회원의 수는 121명으로 약 13% 정도이다.⁸⁾ 하지만 실제로 문화행정에 관해 연구하고 논문을 발표하는 학자의 수는 그보다 훨씬 적다.

비록 문화행정 전문가라고 불릴 정도의 학자는 소수이지만 그들이 우리나라 문화행정 연구에 기여한 공은 결코 적지 않다. 우선 정홍익은 한국 행정학계에 문화행정을 최초로 소개하고 핵심 개념들을 체계화함으로써 연구의 초석을 깔았다는 점에서 선구자로 인정

7) 문화정책 분야의 대표적인 전문 학술지 「문화정책논총」에서는 사실 다문화 관련 연구를 찾아보기 어렵다. 1988년 창간호부터 2015년까지 총 360편의 게재논문 중 다문화 정책을 다룬 논문은 단지 3편으로 불과 0.8%에 그칠 뿐이다.

8) 전공분야에서 ‘문화행정’은 단일 분야로 표기되어 있으나 ‘문화정책’의 경우는 단일 분야가 아니고 ‘문화/사회/보건복지정책’으로 복수 분야로 표기되어 있다. 그래서 전공분야로 ‘문화/사회/보건복지정책’을 선택했다고 해도 두 개 이상의 다른 분야를 함께 선택한 경우는 집계에서 제외하였다.

된다. 서순복은 여러 학술지에 압도적으로 많은 편수의 문화행정 논문을 게재하였으며 특히 지역문화 및 법정책 관련하여 특화된 면모를 보인다. 박광국은 문화도시, 문화산업 클러스터, 문화시설 및 행정조직 등 특히 지방문화행정 관련 주요 현안들에 대해 활발한 연구활동을 해오고 있다. 정철현과 이흥재는 문화정책 관련 방대한 주제를 아우르는 교재성 단행본을 다수 저술하여 행정학계 이외의 많은 독자들에게도 소개되어 있다. 임학순은 한국행정학회 회원은 아니지만 특별히 콘텐츠산업과 관련된 분야에서 매우 왕성한 연구활동을 계속하고 있다. 이병량은 문화행정 연구에 권력, 공공성 등 철학적 주제를 접목시켜 심도 있는 이론화 작업을 선도하고 있으며 아울러 문화재정과 관련된 실증적 연구도 병행하고 있다. 한승준은 특히 다문화 정책에 관한 탁월한 전문가로 널리 인정받고 있다. 김정수는 학술지 논문 발표와 단행본 저술 둘 다 활발히 병행하며 문화행정에 관한 새로운 시각과 도전적 질문을 던지는 시도를 계속하고 있다.

물론 이들 외에도 학문적 업적이 두드러진 학자들은 더 있다. 그러나 문화행정 연구의 도약을 위해서는 일단 문화행정에 관심을 갖고 연구하려는 학자들이 지금보다 더 많아질 필요가 있다. 특히 문화행정의 세부 분야별로 더욱 특화된 전문 연구자들을 더 많이 배출하는 것은 한국 문화행정학계의 중요한 과제이다. 이를 위해서는 대학원 박사 과정에서 가급적 다양한 배경의 학생들을 융합적으로 교육하는 것도 방안의 하나일 것이다. 학부나 석사과정에서 행정학 이외의 사회과학 혹은 예술이나 인문학을 전공한 학생들이 박사과정에서 행정학을 공부한다면 문화행정 학자군의 구성이 더욱 풍요로워질 것이다.

2) 학회 활동

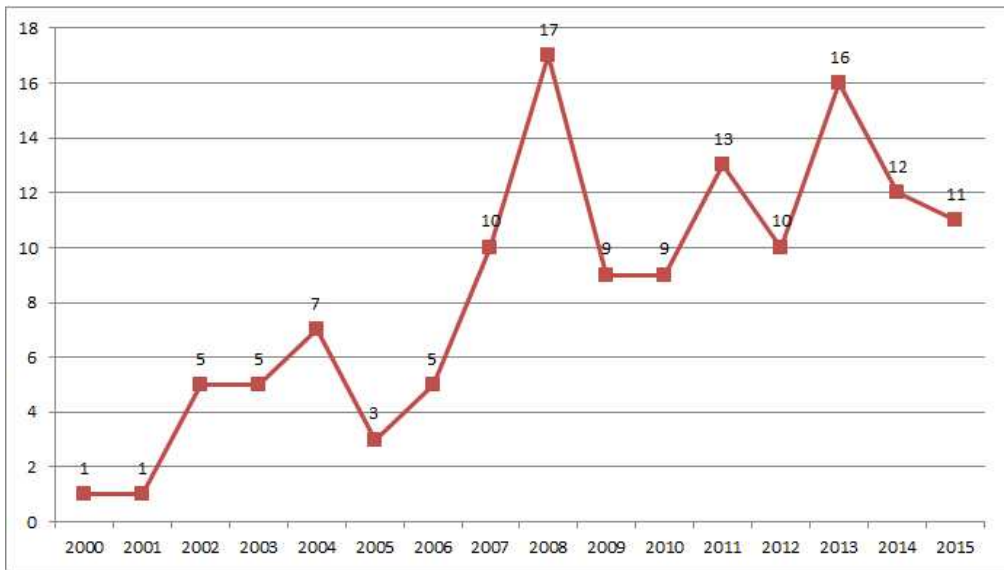
우리나라 행정학계의 문화행정 연구자들이 참여하는 공식적인 담론의 장으로는 한국행정학회 산하 분과연구회인 문화행정연구회를 꼽을 수 있다. 문화행정연구회는 2006년 8월에 정홍익 교수를 초대 회장으로 하여 발족하였으며, 그 후 박광국 교수에 이어 2016년 현재 이종열 교수가 회장을 맡고 있다. 2016년 6월 현재 한국행정학회 사무국에 비치되어 있는 연구회 명단에는 총 100명이 등재되어 있다. 그러나 이 중 행정학회 회원은 55명뿐이고 나머지 45명은 비회원들이다.⁹⁾

연구자들의 학술 활동을 추가적으로 파악하기 위해 한국행정학회의 학술행사에서 문화행정 관련 논문들이 발표된 사례를 조사하였다. 한국행정학회 홈페이지에서는 2000년

9) 문화행정연구회 명단 중 한국행정학회 회원이 아닌 자는 부회장 9명 중 7명, 협력위원회 10명 중 8명, 학술위원회 10명 중 5명, 홍보위원회 10명 중 4명, 재무위원회 7명 중 4명, 기획위원회 10명 중 3명, 감사 2명 중 1명, 그리고 일반이사 30명 중 7명 등 도합 45명이다.

부터 2015년까지 정기학술대회와 기획세미나에서 발표되었던 논문들을 검색해볼 수 있다. 이 기간 동안 발표된 총 5,915편(정기학술대회 5,607편, 기획세미나 308편)의 논문 중에서 제목에 ‘문화’와 ‘예술’이라는 단어가 포함된 논문은 각각 219편과 16편이었다. 이 중에서 문화행정이 주제가 아니거나 중복된 논문을 제외하면 총 134편(정기학술대회 128편, 기획세미나 6편)의 논문이 검색되었다. 이는 전체 발표논문 대비 2.27%로 10개 학술지에 게재된 문화행정 논문의 비율과 거의 같은 수준이다. <그림 14>는 학술행사에서 발표된 문화행정 분야 논문의 편수를 연도별로 정리한 것이다. 2000년 이후로 발표건수가 전반적으로 증가하는 추세에 있음을 볼 수 있다. 이 자료를 볼 때 앞으로 한국행정학계에 문화행정 전문가의 수가 계속 증가해나갈 것이라고 기대하게 된다.

<그림 14> 한국행정학회 학술대회에서 발표된 문화행정 관련 논문



3) 행정학회 외부 활동

행정학자들의 학술 활동이 한국행정학회에만 국한되어 있는 것은 아니다. 중요한 문화행정 연구 논문이 이 글의 분석에는 포함되지 않았던 국내외 다른 학술지에 게재된 경우도 상당수 있다.¹⁰⁾ 여기서는 특별히 한국문화관광연구원에서 발간하는 문화정책 전

10) 예컨대 문화의 민주화와 문화민주주의에 대해 논의한 서순복(2007)의 연구는 「한국지방자치연구」에, 프랑스 문화재 정책의 기초변화에 대한 한승준(2010)의 논문은 「한국정책연구」에, 스크린쿼터 축소결정에 관한 김정수(2011)의 사례분석은 「문화와 사회」에, 정권별 문화정책 이념의 변화에 관

문 학술지 「문화정책논총」에 대해 살펴본다. 1988년 창간호부터 2015년까지 총 364편의 논문이 게재되었는데, 그 중 행정학자가 쓴 논문은 40편으로 전체의 약 11%에 해당한다. 두 편 이상의 논문을 게재한 연구자는 6명이다. 임학순이 가장 많은 12편이고, 김정수, 오양열, 이흥재, 홍기원이 각 4편, 그리고 정홍익이 2편이었다. 문화정책 전문 학술지에 참여한 행정학자의 비율이 11%라는 것은 우리나라 문화행정·문화정책 연구 커뮤니티 내에서 행정학계가 차지하는 비중이 매우 낮은 수준임을 보여준다. 말하자면 문화행정을 연구하는 행정학자들은 한국 행정학계 내부적으로나 문화정책 전문가 커뮤니티 차원에서나 여전히 소수자에 머물고 있다는 것이다.

문화행정 연구자들의 또 다른 외적 활동으로 독립된 학회의 결성이 있었다. 2012년 3월 문화부의 후원을 받아 서순복, 임학순, 김정수 등 주로 행정학자들을 중심으로 문화정책학회의 창설 준비작업이 시작되었다. 그 결과 그 해 6월에 한국문화정책학회가 정식 사단법인으로 탄생하게 되었다. 초대 학회장은 정홍익 교수가 추대되었고, 2015년부터 이종열 교수가 2대 학회장을 맡고 있다. 한국문화정책학회 주관으로 몇 차례 비정기 세미나가 개최되기도 하였으나 정기적인 학술대회도 개최되지 않고 학회지도 창간호 이후 발간되지 못하는 등 공식 학술단체로서의 활동은 매우 미흡한 수준이다.

VI. 맺는 말

우리나라 문화행정 연구의 역사는 문화행정 현장의 역사와 밀접한 관계에 있다. 1980년대 후반부터 문화행정의 위상이 높아지면서 문화행정 연구도 시작되었다. 그리고 2000년에 문화예산이 전체 정부예산 대비 1% 벽을 넘어서면서부터 문화행정에 관한 연구 역시 급격히 확산되었다. 이 글에서는 지난 30년 간 한국 행정학계에서 이루어진 문화행정 연구의 동향을 분석하고 비평과 제언을 제시하고자 했다.

본 논문은 1989년부터 2015년까지 행정학 분야의 대표적인 학술지 10개에 게재된 문화행정 논문 268편, 행정학 박사학위 논문 42편, 그리고 학술 단행본 29권을 대상으로 분석해보았다. 이 기간 동안 학술지의 문화행정 논문은 전체 게재논문 11,457편의 2.34%를 차지하였다. 연도별 전체 게재논문 대비 비율은 1989년의 0.4%에 불과하였으나, 2000년대 들어와 급격히 늘어나기 시작하여 2015년에는 9.7%로까지 급증하였다. 이는 우리나라 행정학계에서 문화행정 연구의 비중이 그만큼 현저하게 높아졌음을 의미한다.

한 이병량·황설화(2012)의 연구는 「한국정책연구」에 각각 게재된 바 있다.

다. 하지만 이러한 양적 성장에도 불구하고 연구 성격 및 영역 측면의 불균형 등 내용적으로 아쉬운 부분도 없지 않다. 단행본의 경우도 교재 성격의 종합서가 전체의 절반 이상을 차지하고 있는 실정이다. 학문적 발전을 위해서는 주요 주제별로 전문적인 연구를 담은 주제서 혹은 심층서의 비중이 앞으로 더 많아져야 할 것이다.

서두에서도 언급했듯이 아직 한국 행정학계에서 문화행정 분야의 위상이 주연급 수준으로 높아진 것은 아니다. 하지만 과거에는 존재감도 거의 없던 엑스트라에 불과하였다면 지금은 그래도 나름대로 주목받는 ‘썬스틸러’ 정도로 성장했다고는 할 수 있다. 앞으로 문화행정 연구가 양적·질적 발전을 계속하여 ‘문화로 행복한 대한민국’을 이룩하는데 유용한 지혜를 제공하는 현자의 학문이 되기를 소망해본다.

참고문헌

- 김정수. (2010). 「문화행정론: 이론적 기반과 정책적 과제」. 서울: 집문당.
- _____. (2011). ‘뜨거운 감자’ 반토막 내기: 스크린쿼터 축소 결정에 대한 사례 연구. 「문화와사회」, 10: 289-326.
- _____. (2015). 종교와 국가의 위협한 밀회: 우리나라 종교지원정책에 대한 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 49(2): 181-212.
- 박광국. (2008). 문화행정 60년의 분석과 과제. 「한국사회와 행정연구」, 19(3): 77-101.
- 박광국·채경진. (2008). 문화행정 60년의 연구동향 분석. 「행정논총」, 46(2): 53-76.
- 박양우. (1999). [국민의 정부] 문화정책화두는 문화경제의 활성화. 「문화예술」, 1999. 3.
- 박종민. (2006). 한국 행정이론을 위한 비판적 성찰. 한국행정학회 (편), 「한국행정학 오십년: 1956-2006」.
- 서순복. (2007). 문화의 민주화와 문화민주주의의 정책적 함의. 「한국지방자치연구」, 8(3): 23-44.
- _____. (2013). 한국문화정책 연구쟁점의 분석과 전망: 「한국사회와 행정연구」30년 기고 논문을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 257-273.
- 이병량. (2011). 문화정책과 공공성. 「한국거버넌스학회보」, 18(3): 119-146.
- 이병량·황설화. (2012). 정책 이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화 정책. 「한국정책연구」, 12(3): 255-270.
- 이종인 선생 희수기념 글모음집 간행위원회. (2011). 「문화정책과 문화행정: 이종인 선생 희수기념 글모음」. 북코리아.
- 임학순. (1996). 문화정책의 연구영역과 연구경향 분석. 「문화정책논총」, 8: 1-27.
- _____. (2009). 우리나라 문화정책 연구 경향 분석 (1998~2007). 「문화정책논총」, 21: 25-48.
- 채경진. (2013). 우리나라 문화행정연구의 경향 분석. 「한국행정학보」, 47(4): 313-344.
- 한승준. (2010). 프랑스 문화재정책의 기초변화와 함의. 「한국정책연구」, 10(2): 457-477.

〈부록〉 문화행정 관련 행정학(관련) 박사학위 논문 목록

이름	연도	논문 제목	대학명
박이준	1990	한국 문화행정에 관한 연구: 지역문화를 중심으로	한양대
김형수	1997	한국 문화행정체제의 변천과정에 관한 연구: 조직구조와 기능을 중심으로	단국대
이종일	1997	지방자치단체의 예술진흥정책에 관한 연구: 광주광역시를 중심으로	전남대
오양열	1998	남·북한 문예정책의 비교연구	성균관대
장경곤	1999	한국문화행정의 변천과정에 관한 연구	대구대
김미나	2000	문화산업의 시장경쟁력과 혁신시스템에 관한 연구 : 게임산업의 벤처적 특성과 혁신시스템의 부조화를 중심으로	고려대
이기혁	2000	도시문화정책과 결정요인에 관한 연구	호남대
이병량	2001	한국 영화검열제도 형성의 정치과정 : 영화사전심의 위원결정(헌법재판소, 1996. 10) 이후의 논쟁을 중심으로	고려대
김문규	2002	지역문화행정의 전개를 위한 정책 대안 연구: 경기도 지역문화권을 중심으로	경기대
신현택	2002	지역간 문화격차에 관한 연구: 수도권과 비수도권을 중심으로	경기대
강호진	2003	서울시 문화복지서비스의 주민만족에 관한 연구	단국대
김흥수	2004	문화 거버넌스 모형 평가에 관한 연구: 한국 문화축제 정책사례 분석을 중심으로	세종대
홍기원	2004	자료포락분석을 이용한 문화예술서비스의 효율성 측정: 정부 및 비영리 조직의 비교	연세대
유진룡	2005	한국 문화콘텐츠산업정책과 혁신체제에 관한 연구: 한국문화콘텐츠진흥원의 지원사업을 중심으로	한양대
배수연	2006	공연예술작품 수용자 집단의 특성에 관한 비교연구: 전주지역 관객을 중심으로	서남대
조광식	2007	지역문화 거버넌스 형성에 관한 연구: 대구광역시 서구, 안동시, 의성군을 중심으로	계명대
이효재	2007	장소마케팅 전략의 성공요인에 관한 연구: 부산국제영화제 사례를 중심으로	전남대
최경희	2008	지방자치단체 문화정책의 활성화 방안: 부산광역시를 중심으로	동의대
서광	2008	문화예술지원정책의 전달체계에 관한 연구	한양대
박광무	2009	한국 문화정책의 변동에 관한 연구: 정책기조와 핵심정책을 중심으로	성균관대
이병훈	2009	문화도시의 지속가능성에 관한 연구: 『광주아시아문화중심도시』 추진전략과 연계하여	전남대
김선희	2009	지역문화 네트워크에 관한 연구: 광주비엔날레 사례를 중심으로	전남대
최오주	2009	남북통일대비 문화재보존관리 정책연구	호남대
이건	2010	지방자치단체 문화예술정책 전달체계 만족도 결정요인 연구: 경기도를 중심으로	건국대
양혜원	2010	유인적 정책수단의 효과 비교 분석: 문화콘텐츠제작 지원사업을 중심으로	서울대
이철희	2010	문화예술공동체 형성을 위한 네트워크 구축에 관한 연구	충북대
이병일	2011	지방자치단체 공연문화시설 운영성과의 영향 요인에 관한 연구	경희대

이문희	2011	직무특성이 직무스트레스와 직무몰입에 미치는 영향 연구: 충청북도 내 공연예술단체 종사자를 중심으로	배재대
나혜영	2011	문화콘텐츠산업의 공간분포와 입지요인: 한국도시에 관한 경험적 분석	인하대
차화숙	2012	정부정책과 대학교육이 기업가정신과 창업지식에 미치는 영향: 공예분야를 중심으로	서울과학기술대
박동철	2012	문화정책 활성화 요인과 참여주체별 인식 차이에 관한 연구: 충청남도 금산군을 중심으로	중부대
김지원	2013	한국춤 문화원형 지원 정책에 관한 연구	단국대
정창호	2013	정책이전 프레임워크 연구: 한국문화예술위원회 설립과정 분석	중앙대
류재구	2014	문화소외계층의 문화복지서비스 만족도에 관한 연구: 경기도 기초자치단체를 중심으로	가톨릭대
김용탁	2014	지역문화산업클러스터의 네트워크 분석 - 대구 지역문화산업클러스터를 중심으로	서울시립대
김혜경	2015	문화 거버넌스가 문화도시의 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 부천시 사례를 중심으로	가톨릭대
이혜숙	2015	공공 문화예술기관 운영 성과에 관한 연구	광운대
김영훈	2015	문화융성정책에 관한 정책인지와 만족도가 정책참여의지에 미치는 영향	호남대
장혜운	2016	재정사업자율평가결과의 영향요인과 활용에 관한 연구: 문화예술정책의 성과와 예산 간 연계성을 중심으로	고려대
문보옥	2016	지역문화정책에서의 공연예술 프로그램 거버넌스 연구: 한국과 중국의 문화복지 사례 중심으로	명지대
선우영	2016	한국영화산업정책과 가치사슬의 변화 연구: 시차적 접근을 중심으로	한국외국어대
신현두	2016	한국 게임정책레짐의 제도적 변화 분석	한양대

ABSTRACT

A Review of Cultural Policy Research in Korea

Jungsoo Kim

This paper seeks to analyze how the field of cultural policy has been studied historically in the past sixty years of Korean public administration. In order to figure out the research trend, this paper extensively reviewed academic journals, doctoral dissertations, and books in public administration. Among the total of 11,457 articles published in ten academic journals from 1989 to 2015, 268 articles were about cultural policy issues. During the same period, 42 doctoral dissertations and 29 books regarding cultural policy were published. The ratio of cultural policy articles published in the ten journals was only 0.4% in 1989. However, it increased sharply to reach 9.7% in 2015. Despite the quantitative growth of academic articles on cultural policy, however, there have been few conceptual and philosophical studies constructing general theories of cultural policy. In addition, more than half of the books were typical textbooks, rather than in-depth research on specific themes. In conclusion, the public administration scholars who specialize in cultural policy have produced some remarkable academic performances even though they are relatively small in number.

【Keywords: cultural policy, cultural policy research】