

OECD 회원국들의 문화행정체계 비교

배관표

박종석

신현기†

충남대학교

서울대학교

가톨릭대학교

본 연구는 OECD 회원국들의 문화행정체계를 두 가지 측면에서 비교해 본다. 첫째, 각국의 문화행정 주무부처가 문화행정 관련 기능들을 얼마나 포괄적으로 담당하고 있는지 통합 현황을 확인한다. 둘째, 문화행정 관련 기능들을 얼마나 많은 행정부처들이 분담하고 있는지 분화 현황을 확인한다. 비교 결과를 바탕으로 한국의 문화행정체계의 특이점을 논의한다. 분석 결과를 요약하자면 다음과 같다. OECD 회원국들의 문화행정체계는 저마다 달랐는데 기능의 통합과 분화의 측면에서 미국이 가장 분권적이었으며, 영국이 가장 집권적이었다. 한국은 영국 다음으로 집권적이었다. 둘째, OECD 회원국들과의 비교를 통해 한국 문화행정체계의 특이점을 정리했는데, 문화체육관광부가 문화재기능을 맡고 있지 않다는 점, 문화체육관광부가 관광기능을 맡고 있다는 점, 문화체육관광부가 공보기능을 맡고 있다는 점이 특징적이었다. OECD 회원국들의 문화행정체계들과 비교해볼 때, 향후 문화체육관광부의 분권화를 추진한다면 공보기능 조정부터 검토해볼 필요가 있다. 본 연구는 OECD 회원국들 전체의 세밀한 비교를 통해 문화체육관광부 조직설계에의 시사점을 제시한다는 점에서 정책적 의의가 있다.

주요어: 문화행정, 문화체육관광부, 기능통합, 기능분화, 비교행정

† 교신저자(Corresponding Author) : 신현기, 가톨릭대학교 행정학과 조교수, 경기도 부천시 지봉로43 마리아관 T210, E-mail : nollstshin@catholic.ac.kr

배관표, 충남대학교 국가정책대학원 조교수(제1저자)

박종석, 서울대학교 행정대학원 석사과정생(공동저자)

■ 최초투고일 : 2020년 11월 27일 ■ 심사마감일 : 2021년 1월 10일 ■ 게재확정일 : 2021년 1월 19일

1. 서론

한국의 문화행정 주무부처인 문화체육관광부는 문화와 예술 분야 이외에도 체육, 관광 등 다양한 분야에 걸쳐 행정기능을 수행하고 있다. 2021년 현재 1차관 산하 문화예술정책실이 문화 및 예술 관련 기능을 수행하고 있고, 종무실에서 종교 관련 기능을, 콘텐츠정책국에서 문화산업 관련 기능을, 저작권국에서 저작권 관련 기능을, 미디어정책국에서 미디어 관련 기능을 맡고 있다. 2차관 산하 국민소통실에서 국정홍보 관련 기능을 수행하고 있고 체육국에서 체육 관련 기능을, 관광정책국에서 관광 관련 기능을 맡고 있다.¹⁾

그런데 한국의 문화행정 관련 기능을 문화체육관광부가 전담하는 것은 아니다. 문화체육관광부 외에도 문화재청이 문화재기능을 담당하고 있다. 국방부 전쟁기념관이나 국토해양부 해양박물관, 행정안전부 국가기록원 등도 문화재 관련 기능을 맡고 있다고 말할 수 있다. 방송통신위원회가 방송 기능을 맡고 있으며 외교부 공공문화외교국과 산하기관인 한국국제교류재단에서 문화외교기능을 맡고 있다. 과학기술정보통신부의 소프트웨어정책관이 게임관련 기능을, 방송진흥정책관, 통신정책관, 전파정책국이 미디어 관련 기능을 맡고 있다.

문화체육관광부가 문화행정을 주로 담당하지만 다른 행정부처들이 일부 기능들을 분담하고 있는 것처럼 국가마다 문화행정체계의 현황은 다를 것이다.²⁾ 본 연구는 OECD 회원국들의 문화행정체계 현황을 두 가지 측면에서 확인하고자 한다. 첫째, 한국의 문화체육관광부와 같은 각국의 문화행정 주

무부처가 문화행정 관련 기능들을 얼마나 포괄적으로 담당하는지, 기능의 통합(integration) 현황을 확인한다. 둘째, 각국의 문화행정 관련 기능들을 얼마나 많은 행정부처들이 분담하는지, 기능의 분화(diversification) 현황을 확인한다. 그리고 저자들은 OECD 회원국들의 문화행정체계 현황을 기능의 통합과 분화 측면에서 비교한 결과를 바탕으로 한국 문화행정체계의 특이점을 규명하고자 한다.

문화예술계 ‘블랙리스트 사태’ 발생 이후 문화체육관광부의 조직개편을 요구하는 예술계의 목소리가 커지고 있다. 예술계는 문화체육관광부의 예술 관련 조직을 분리하고, 한국문화예술위원회를 국가예술위원회로 전환해야 한다고 주장하고 있다. 예술계는 문화체육관광부가 국정홍보 관련 기능을 맡는 것에 대해서도 문제를 제기하고 있다(배관표, 성연주, 2018; 조사위, 2019). 그런데도 여태껏 문화체육관광부의 조직개편은 이뤄지지 않고 있다. 『정부조직법』 개정 수준의 조직개편은 2008년 이후 현재까지 없는 상황이다.³⁾ 본 연구는 OECD 회원국들의 문화행정체계 현황을 확인하고 한국 문화행정체계의 특이점을 밝힌 후 그 특이점들을 비판적으로 분석함으로써 문화체육관광부 조직설계의 방향을 논의해본다.

2. 이론적 논의

1) 선행연구 분석

‘정부기능’에서 ‘기능’이 대개 ‘function’이 아니

1) 1948년 정부 출범 당시에는 문교부가 있었고 1968년부터는 문화공보부가 있었음. 문화공보부가 문화부와 공보부로 분리되어 1990년 1월 3일 최초의 문화행정 주무부처, 문화부가 만들어졌음. 한편 1993년 문화체육부, 1998년 문화관광부, 2008년 문화관광부와 국정홍보처를 통합하여 문화체육관광부가 발족하였음.
 2) 본 연구에서 말하는 문화행정체계는 문화행정 관련 기능을 수행하는 행정체계를 뜻함. 따라서 문화행정체계에는 문화행정 주무부처뿐만 아니라 문화행정 관련 기능을 수행하는 유관부처 및 산하기관도 포함됨.
 3) 2013년 디지털콘텐츠 사무를 미래창조과학부로 이관하는 기능 조정이 있었음.

라 ‘scope’로 번역되는 것에서 알 수 있듯이(문명재, 주기완, 2007), 정부가 맡은 기능 각각을 정확하게 정의하기는 어렵다. 그저 무엇이 그 기능에 포함되어 있는지 정도만 나열할 수 있다. 문화기능의 경우에도 그것을 정의하기는 어려우며, 정부가 문화 분야에서 무엇을 하는지 정도를 설명할 수 있을 뿐이다.⁴⁾ 따라서 정부기능에 관한 연구들은 대체로 정부기능을 유형화하고 유형별 현황을 분석하는 데에 관심을 집중하고 있다.

대표적으로, Clark & Dear(1984)는 자본주의 국가(capitalist state)가 보유하는 기능을 합의(consensus), 생산(production), 통합(integration), 집행(executive) 기능으로 나눴고, 각 기능을 담당하는 국가기구들을 소개했다. 이 유형화를 기반으로 특히 국내에서 다양한 연구들이 수행됐다(정용덕, 2002).⁵⁾ 예를 들어 정용덕(2002)은 한국과 일본을 비교하고 있다. 정부기능 전반을 대상으로 하는 국가간 비교연구는 찾아보기 힘들는데, 이 연구는 자본주의국가 유형론을 활용하여 세밀한 비교연구를 수행하고 있다.

정부기능 전반이 아닌 문화기능에 초점을 맞춰 행정체계를 세밀하게 들여다보고 있는 연구들이 있는데, 바로 문화예산의 국가간 비교연구들이다. 양혜원(2011)은 문화기능을 분류하여 OECD 주요국의 예산을 비교하고 있다. 이 연구는 엄밀한 분석틀을 바탕으로 한국, 영국, 프랑스, 일본, 대만, 스페인, 이탈리아를 비교했다는 점에서 문화

기능 연구들의 모범이 되고 있다. 정보람(2016)은 양혜원(2011)을 발전시켰는데 문화기능을 문화예술, 문화산업, 관광, 체육, 문화제의 5개 기능으로 나눴다. 그리고 문화체육관광부, 문화재청, 미래창조과학부의 3개 부처가 5개 기능들을 수행하고 있다고 설명했다. 그리고 영국, 프랑스, 일본, 중국, 대만에서 5개 기능을 담당하는 부처들을 찾아 각각의 예산을 더하여 비교했다(<표 1> 참조).

이처럼 문화예산 연구들이 문화기능을 분류하여 국가간 비교를 실시하고 있는데, 이 연구들은 문화행정체계 비교연구로서는 두 가지 한계를 갖고 있다. 첫째, 일부 국가들만 분석하고 있다. 국가마다 특성이 다른 만큼 최대한 많은 국가들의 문화행정체계를 비교하는 연구가 필요할 것이다. 둘째, 문화예산을 확인하기 위하여 문화행정체계를 들여다보고 있어 문화행정체계를 세밀하게 살피고 있지 못하다. 한 부처가 문화기능을 담당하는지 여부는 행정부처 본부만 확인해서는 알 수 없다. 산하기구 단위까지의 확인이 필요하다. 본 연구는 보다 많은 국가들의 문화행정체계를 산하기구 단위까지 세밀하게 살펴봄으로써 선행연구와 차별화하고자 한다.

2) 문화행정체계의 기능분화

본 연구는 문화행정체계를 통합과 분화의 관점에서 살펴보고자 한다. 기능의 통합과 분화는 통

4) 행정안전부(2016)는 정부기능을 일반공공행정, 공공질서 및 안전 등 17개 정책분야로 나누고 있음. 이중 하나가 문화체육관광 분야인데 문화체육관광 분야에는 문화예술, 관광, 체육, 문화제 그리고 문화체육관광 일반의 5개 정책영역이 있음. 그리고 정책영역별로 대기능이 나열되고 있음. 대기능에는 문화정책, 예술정책, 관광정책, 체육정책과 같은 정책결정 관련 기능, 국립박물관 운영, 문화제 보존과 같은 정책집행 관련 기능이 망라되고 있음. 대기능이 총 32개가 되어 지나치게 세밀하다는 문제가 있음. 이 분류를 활용한다면 국내 조직을 세밀하게 볼 수는 있겠지만 국가 간 비교를 하는 것은 현실적으로 불가능할 것임.

5) Clark & Dear의 분석틀은 정용덕(2004)과 김근세, 오수길, 정용일(1998) 등의 연구에서 사용되었으며, 정용덕(1993; 1995; 1996; 2002), 정용덕, 최태현(1999), 김근세(2001; 2005), 김근세, 권순정(2000) 등에서도 사용된 바 있음. 최근에는 배관표, 엄석진(2012)가 있음. 이 연구는 1948년 이후 1972년까지 한국 정부기능의 변화를 추적하는 연구를 수행한 바 있음.

<표 1> 정보람(2017)의 문화행정 관련 기능 분류

		문화예술	문화산업	관광	체육	문화재
한국	문화체육관광부	○	○	○	○	
	문화재청					○
	미래창조과학부		○			
영국	문화미디어체육부	○	○	○	○	○
프랑스	문화매체부	○	○			○
	경제·재정부			○		
	마을·청소년·스포츠부				○	
일본	문부과학성 문화청	○	○			○
	문부과학성 스포츠청				○	
	총무성		○			
	경제산업성		○			
	국토교통성 관광청			○		
중국	문화부	○	○			○
	국가신문출판광전총국		○			
	국가여유국			○		
	국가체육총국				○	
대만	문화부	○	○			○
	경제부 공업국		○			○
	교통부 관광국			○		
	교육부 체육서				○	

제의 범위(scope of control)를 정해 조직 내 권한 및 책임을 배분하는 것이다. 분화(통합)는 수직적(vertical) 분화(통합)와 수평적(horizontal) 분화(통합)로 나뉘볼 수 있다. 독립법인기구의 신설처럼 하위 기관으로 권한과 책임을 이양하는 것이 수직적 분화라면, 대부처주의처럼 유사 정부조직을 통합하는 것은 수평적 통합이다. 통합과 분화는 장단점이 있어(Boston et al., 1996: pp. 74-75), 어느 것이 우월하다고 말할 수 없다. 결국, 정부 조직개편 때마다 논쟁의 대상이 된다. 따라서 정치적으로 선택되는 경향이 있고, 시기에 따라 행정체계는 변화할 수밖에 없다(박대식, 2009; 박천오, 2011; 임도빈, 이현국, 2012).

그렇다면 세계 각국의 문화행정체계의 기능은 어떻게 통합·분화되고 있을까? 최근 신공공관리

(New Public Management) 행정개혁 논의가 세계를 휩쓸었는데, 신공공관리 행정개혁은 통합과 분화를 모두 강조한다(Aucoin, 1995). 정책과정을 정책결정과 정책집행으로 나뉘보자면, 정책결정과 관련해서는 통합 지향의 대부처주의를 추진하고 정책집행과 관련해서는 영국의 넥스트스텝(Next Step) 개혁과 같은 분화 지향의 조직개편을 추진할 것을 주장한다(Kernaghan et al., 2000: p. 95). 이른바 ‘작지만 강한 정부’를 추구하는 것인데, 정책결정과 관련해서는 정부기능을 수평적으로 통합하고 정책집행과 관련해서는 수직적으로 분화하는 전략이라고 이해할 수 있다. 신공공관리 행정개혁의 영향으로 세계 각국의 문화행정체계들은 정책결정의 측면에서 문화행정 주무부처 중심으로 통합되어 발전했을 수 있다.⁶⁾

정책아이디어(policy idea)의 이전(transfer)과 확산(diffusion)의 관점에서 살펴봐도 세계 각국의 문화행정체계는 문화행정 주무부처 중심으로 발전했을 것이라고 예상해볼 수 있다(Dolowitz & Marsh, 1996; Campbell, 2004). 프랑스가 60여 년 전에 시작한 문화행정 주무부처 중심의 문화행정체계 운영도 하나의 정책아이디어라고 말할 수 있다.⁷⁾ 특정한 정책아이디어는 국가 간에 이전되고 확산되는데, 특히나 프랑스가 문화 분야에서 세계적으로 상당히 앞서 나가고 있는 만큼 프랑스에서 시작된 이 정책아이디어가 다른 국가들로 이전되거나 확산되었으며,⁸⁾ 그 결과로 각국의 문화행정체계는 프랑스와 같이 문화행정 주무부처 중심으로 발전했을 가능성이 있다.

신공공관리 행정개혁의 영향에 의해서든 정책아이디어의 이전이나 확산에 의해서든 세계 각국의 문화행정체계가 문화행정 주무부처 중심으로 유사한 모습을 가질 것이라는 주장이 있다면 반대로 문화행정체계가 서로 다르게 발전했을 것이라는 주장도 가능하다. 프랑스를 다시 살펴보자면, 문화부는 1530년에 설립된 콜레주 드 프랑스(Collège de France)와 1635년에 설립된 아카데미 프랑세즈(Académie Française)가 발전한 것이다(진인혜, 2017). 문화행정체계도 기존 제도의 제약을 받으며 역사적으로 형성되므로(Hall &

Taylor, 1996), 유사한 역사적 배경을 가진 국가들의 문화행정체계는 유사하겠지만, 그렇지 않은 국가들의 문화행정체계는 구별될 것이다. 앵글로-색스 국가들은 유사한 문화행정체계를 갖지만 프랑스와 같은 유럽 대륙권 국가들은 다른 문화행정체계를 가질 수 있다. 한국의 문화행정체계는 서구 국가들과는 구별될 수 있다⁹⁾

이를 행정전통(administrative tradition)이라는 개념으로 이해할 수도 있다. 행정전통은 특정 국가나 지역 내에서 역사적, 문화적으로 공유되는 행정이념이나 행정이 정치, 사회와 맺는 구조적 관계 등을 의미한다(Painter & Peters, 2010). 같은 행정전통에 속한 나라들 사이에서는 한 곳의 혁신이 다른 곳으로 쉽게 전파되고, 모방되는 제도적 동형화(Dimaggio & Powell, 1983)가 일어나기 때문에 같은 행정전통에 속한 나라들의 행정이념이나 구조가 비슷해지는 현상이 나타난다. 이러한 행정전통은 대개 지역적 단위를 중심으로 나타나는데, 해당 지역에서 역사적, 문화적으로 주도권을 행사한 국가에서 시작된 행정이념이나 구조상의 혁신 또는 변화가 이웃 국가로 전파되면서 일종의 표준(standard)을 형성하기 때문이다. Painter & Peters(2010)는 이러한 지역 단위 행정전통을 영미권(Anglo-American), 프랑스권(Napoleonic), 독일권(Germanic), 스칸디나비

- 6) 한국에서도 신공공관리 행정개혁이 확인됨. 가령 한때 적극 추진되었던 국립현대미술관 법인화 문제를 살펴보면 다음과 같음. 정부는 2006년 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 따라 국립현대미술관을 책임운영기관으로 지정했으며 2008년 행정안전부는 문화기관 법인화를 추진하기 시작해, 2010년 제18대 국회와 2012년 제19대 국회에서 「국립중앙미술관 설치 및 운영에 관한 법률」을 제출하며 법인화 추진을 공식화했음. 약 10년간 법인화가 추진됐지만, 지난 2018년 행정안전부는 법인화 여부는 주무부처의 의견을 존중하겠다는 입장을 밝혔고, 문화체육관광부는 2018년 6월 국립현대미술관 법인화 추진 중단을 선언했음. 참고: 배관표, <국립현대미술관 개관 50주년, 현황과 과제>, 국회입법조사처 「이슈와 논점」, 2019.06.26.
- 7) 1958년에 시작된 프랑스 제5공화정의 초대 대통령인 샤를 드 골은 측근인 앙드레 말로에게 문화행정의 주도권을 부여하려고 문화부를 신설하고 앙드레 말로를 문화부 장관으로 임명하여서 문화부에 문화행정 기능들을 집중시켰음.
- 8) 1990년 설립된 우리나라의 문화부도 프랑스의 문화부를 상당히 참고한 것으로 알려져 있음(원용기, 1996)
- 9) 이것은 정책아이디어가 토착화 과정에서 변화가 발생한 것으로 이해해볼 수도 있음. 토착화와 관련해서는 하태수(2002)를 참고해볼 필요가 있음.

아권(Scandinavian), 중남미권(Latin American), 남아시아와 아프리카의 옛 식민지권(Postcolonial South Asian and African), 동아시아권(East Asian), 과거의 동유럽 공산주의체제 경험 지역권(Soviet, “동구권”), 이슬람권(Islamic)으로 구분한 바 있다.

신공공관리 행정개혁, 정책아이디어의 이전과 확산, 제도 발전의 역사적 제약, 행정전통 등의 이론들을 검토한 결과, 세계 각국의 문화행정체계가 어떠한 모습을 갖고 있을지에 대해서는 경쟁적 주장이 존재할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 세계 각국의 문화행정체계가 유사한 모습을 보여주는지, 아니면 서로 다른 모습을 보여주는지 확인해볼 것이며 특히 기능 통합과 분화의 관점에서, 문화행정체계가 문화행정 주무부처 중심인지 아니면 문화기능을 서로 다른 여러 부처가 나눠 갖는지를 살펴보고자 하겠다.

3. 연구설계

1) 연구대상 및 범위

본 연구는 OECD 회원국들을 대상으로 한다. 문화행정체계에 관한 지금까지의 연구들은 미국, 프랑스, 영국 등 일부 국가들에 초점을 맞춰왔다(양혜원, 2011; 정보람, 2016; 주동범, 채원호, 2003; 채원호, 주동범, 2003; 한승준, 박치성, 2012 등). 단일 또는 소수 사례 분석 연구는 사례를 깊이 볼 수 있다는 장점이 있지만, 그것만으로는 일반화가 어렵다. 그렇다고 전 세계 국가 모두를 확인할 수도 없다. 본 연구는 경제수준이 일정 수준 이상 발전하여 문화행정체계가 안정화되었을 것이라고 말할 수 있는 OECD 회원국들로 연구대상을 제한한다. 2020년 현재 OECD 회원국은 최근에 가입한

콜롬비아까지 37개국이다. 중국이나 대만은 OECD 회원국이 아니므로 연구대상에서 제외한다.

본 연구는 수평적 분화와 수직적 분화 중 전자에 집중한다. 그 이유는 첫째, 본 연구는 외국의 문화행정 주무부처도 한국의 문화체육관광부와 같이 다양한 기능을 수행하는지, 그리고 문화행정 관련 기능을 서로 다른 행정부처들이 어떻게 나눠 갖는가에 주된 관심을 두기 때문이다. 그러한 점에서 수평적 분화를 살펴보는 것이 수직적 분화를 살펴보는 것보다 우선되어야 한다. 둘째, 수직적 분화를 측정하는 것은 현실적으로 불가능에 가깝기 때문이다. 한국의 경우도 문화체육관광부 및 문화재청 산하에 공공기관들만 33개가 존재하고 있다. 한국 기반의 연구자는, 한국의 부처별 수직적 분화는 측정할 수 있을지 몰라도 OECD 회원국들 전체의 수직적 분화를 알 수 없다. 만약 한국 연구자가 수직적 분화를 조사한다면 오류 발생 가능성이 상당히 클 수밖에 없다. 분업과 조정에 기반하는 국제적 프로젝트가 아니라면 수직적 분화 조사는 불가능에 가깝다.

2) 연구방법

기존의 정부기능 관련 연구들을 살펴볼 때, OECD 회원국들의 문화행정체계를 통합과 분화의 관점에서 효과적으로 비교하기 위해서는 분석의 기준이 되는 문화행정 관련 기능들을 적절하게 유형화하는 것이 무엇보다 중요함을 알 수 있다. 이 연구는 OECD 회원국들 전체를 대상으로 하지만 실질적 초점은 한국의 문화행정체계에 있으므로 한국의 문화행정체계를 기본으로 문화행정 관련 기능을 유형화하여 연구의 분석틀로 삼고자 한다. 이 분석틀을 활용하여 OECD 회원국들을 분석하고, 그 결과를 다시 한국의 문화행정체계와 비교해봄으로써 문화체육관광부의 조직설계에 관한 시사

점을 찾아볼 것이다.

한국의 「정부조직법」 제35조(문화체육관광부)는 문화체육관광부와 문화재청의 업무를 규정하고 있다. 1항은 “문화체육관광부장관은 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광, 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장한다.”라고 하여 문화체육관광부의 기능을 요약하고 있고 제3항은 “문화재에 관한 사무를 관장하기 위하여 문화체육관광부장관 소속으로 문화재청을 둔다.”고 하여 문화재청의 기능을 요약하고 있다. 공식적으로, 한국의 문화행정 관련 기능은 문화, 예술, 영상, 광고, 출판, 간행물, 체육, 관광, 국정에 대한 홍보 및 정부 발표, 문화재로 나뉜다고 요약할 수 있다.

문화체육관광부 및 문화재청의 기능을 해외 문화행정체계와 비교 가능하도록 재구성해보면 문화, 예술, 문화재, 문화산업, 관광, 체육, 미디어, 공보로 나뉠 수 있다. “영상, 광고, 출판, 간행물”은 미디어로 묶고 “국정에 대한 홍보 및 정부 발표”는 공보로 묶을 수 있다. 문화는 문화 일반과 문화산업으로 구분된다. 문화에는 언어, 종교, 문

화외교, 지역문화 등이 속한다. 문화·문화산업과 예술의 경계가 모호하다고 말할 수 있는데 예술은 소위 ‘순수’ 예술로 범위를 좁혀 본다. 문화재는 한국을 기준으로 문화유산과 자연유산을 모두 포함하는 개념으로 사용하기로 한다(<표 2> 참조).

본 연구의 분석틀은 아래와 같다. 이 분석틀을 활용하여 첫째, 각국의 문화행정 주무부처가 문화행정 관련 기능들은 얼마나 포괄적으로 담당하는지 통합 현황을 확인한다. 앞서 문화행정 관련 기능들이 문화, 예술, 문화재, 문화산업, 관광, 체육, 미디어, 공보로 나뉜다고 정리했는데 문화행정 주무부처가 이 기능들을 실제로 담당하고 있는지를 살펴볼 것이다. 다음으로 각국의 문화행정 관련 기능들을 얼마나 많은 행정부처들이 분담하는지 문화 현황을 조사해볼 것이다. 한국의 사례에서 알 수 있듯이 문화행정 관련 기능들을 문화행정 주무부처가 단독으로 담당하는 것은 아닐 것이다. 여러 행정부처가 문화 관련 기능들을 분담하고 있을 것이다.

분석틀을 한국에 적용해보면 다음과 같다(<표 3> 참조).

<표 2> 문화행정체계 분석틀

		통합 현황							
		문화	예술	문화재	문화산업	관광	체육	미디어	공보
문화 현황	국가기구 1								
	국가기구 2								
	...								

<표 3> 한국의 문화행정체계

담당 국가기구	문화	예술	문화재	문화산업	관광	체육	미디어	공보
문화체육관광부	○	○		○	○	○	○	○
문화재청			○					
방송통신위원회							○	
외교부	○	○						
과학기술정보통신부				○			○	

OECD 회원국들의 행정부처 정보는 다음과 같은 방식으로 확인하였다. ① 해당 국가의 웹사이트와 위키피디아(Wikipedia) 페이지에서 행정부처의 목록을 확인한다. ② 행정부처들 각각의 웹사이트와 위키피디아 페이지를 확인하여 해당 부처가 문화행정 관련 기능을 수행하는지를 확인한다. 웹사이트 및 페이지에 명시된 산하기관까지 모두 확인한다. ③ 추가적으로 확인가능한 입법부 산하 기관들도 조사한다. ④ 특정 문화행정 관련 기능을 담당하는 부처가 별도로 있는데 다른 부처 산하기관이 그와 관련 집행 기능을 담당하는 경우는 제외하기로 한다. 행정부처 목록에서 확인은 가능한데 특정 행정부처에 속하지 않은 독립 기구는 준정부조직도 조사한다. 결론적으로 문화행정 주무부처뿐만 아니라 사실상 모든 행정부처 정보를 확인하였다고 말할 수 있다. 영어 자료를 우선적으로 확인하였고, 구글 번역 기능을 이용하여 현지어 정보를 추가적으로 확인하였다!¹⁰⁾

4. 분석결과

1) 문화행정체계의 비교

(1) 문화행정체계의 통합

문화행정 주무부처가 담당하고 있는 기능부터 살펴보자면 다음과 같다. 많은 경우 문화행정 주무부처가 문화, 예술, 미디어, 국가유산, 문화산업 관련 기능을 맡고 있다. 다른 기능들을 부가적으로 맡는 경우도 있다. 관광기능을 함께 맡는 주무부처는 터키, 아일랜드, 한국, 영국의 주무부처이

다. 공보기능을 함께 맡는 주무부처는 오스트리아, 한국뿐이었다. 오스트리아는 총리부가 문화행정 주무부처로 활동하고 있어 특수하므로 오스트리아를 제외하면 사실상 한국뿐이라고 말할 수도 있다. 참고로 공보기능 자체를 국가가 맡지 않는 경우도 상당수 있었다. 체육기능을 맡는 경우는 34개국 중 16개국이었다(<표 4> 참조).

한국만 제외하면, 모든 OECD 회원국들에서 문화행정 주무부처가 문화재기능을 담당하고 있다. 캐나다의 경우 캐나다유산부(Department of Canadian Heritage)가 있는데 캐나다유산부는 문화재기능만을 담당하는 것이 아니라 문화기능 전반을 담당한다. 이외에 문화재기능을 여러 부처가 함께 담당하는 예는 있다. 가령 프랑스는 문화부(Ministère de la Culture)와 해외영토부(Ministère des Outre-mer)가 문화재 관련 기능을 함께 담당하고 있다. 그러나 한국처럼 문화행정 주무부처가 아닌 별도의 부처가 설치되어 문화재기능을 전담하는 국가는 찾아볼 수 없다. 이와 관련하여 일본도 한국과는 달랐다.

대부분의 OECD 회원국들에서 문화행정 주무부처가 문화산업기능을 담당하고 있다. 조직만 놓고 보면, 문화산업은 산업적 특성보다 문화적 특성이 강조된다고 평가할 수 있겠다. 일본만 예외적으로 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry) 상무정보정책국(商務情報政策局)이 문화산업 관련 기능을 맡고 있으며, 주무부처인 문화청(Agency for Cultural Affairs)은 문화산업 기능을 담당하는 조직을 두고 있지 않은 것으로 확인됐다.

체육기능은 문화행정 주무부처가 담당하는 국가와 다른 부처가 담당하는 국가로 구분되는데, 다른

10) 자료는 2019년 5월부터 11월까지 수집되어 최신 정보를 반영하고 있지 못함. 보기를 들자면, 2020년 오스트레일리아 연방행정은 문화행정 담당 독립 부처를 폐지하였음. 이러한 변동은 저자들이 현재 계획 중인 후속 연구의 결과물들에서 반영하겠음.

<표 4> 문화행정 주무부처 담당 기능

행정전통	국가	문화	예술	문화재	문화산업	관광	체육	미디어	공보
동아시아권	한국	○	○		○	○	○	○	○
	일본	○	○	○					
영미권	미국*								
	영국	○	○	○	○	○	○	○	
	아일랜드	○	○	○	○	○		○	
	캐나다****	○	○	○	○		○	○	
	오스트레일리아	○	○	○	○			○	
	뉴질랜드	○	○	○	○		○	○	
프랑스권	이스라엘	○	○	○	○		○	○	
	프랑스	○	○	○	○			○	
	이탈리아	○	○	○	○		○	○	
	벨기에**	○	○	○					
	네덜란드	○	○	○	○			○	
	룩셈부르크	○	○	○	○			○	
	스페인	○	○	○	○		○		
독일권	포르투갈	○	○	○	○			○	
	그리스	○	○	○	○		○	○	
독일권	독일	○	○	○	○			○	
	오스트리아**	○	○	○	○			○	○
	스위스	○	○	○	○				
스칸디나비아권	스웨덴	○	○	○	○		○	○	
	덴마크	○	○	○	○		○	○	
	핀란드	○	○	○	○		○		
	노르웨이	○	○	○	○		○	○	
	아이슬란드	○	○	○	○		○	○	
중남미권	칠레	○	○	○	○			○	
	멕시코	○	○	○	○			○	
	콜롬비아	○	○	○	○		○	○	
동구권	라트비아	○	○	○	○			○	
	리투아니아	○	○	○	○			○	
	체코	○	○	○	○			○	
	슬로베니아	○	○	○	○			○	
	폴란드	○	○	○	○				
	에스토니아	○	○	○	○		○	○	
	헝가리***	○	○	○	○		○	○	
	슬로바키아	○	○	○	○			○	
이슬람권	터키	○	○	○	○	○		○	
평균값****		0.97	0.97	0.97	0.92	0.11	0.43	0.78	0.05

* 미국은 전담부처가 없음. ** 벨기에는 연방과확정정책이 문화 기능을 담당하고 있음. *** 오스트리아는 총리부가 문화 기능을 담당하고 있음. **** 헝가리는 인간역량부가 대표 부처임. ***** 캐나다는 캐나다유산부가 대표 부처임. ***** 값은 해당 기능이 있는 국가의 수를 전체 국가의 수(37)로 나눈 값임.

부처가 담당하는 국가의 경우 체육기능을 전담하는 부처가 있는 국가와 그렇지 않은 국가로 다시 나뉘볼 수 있다. 체육기능을 전담하는 부처가 있는 대표적인 국가는 일본과 스위스, 프랑스이다. 일본에는 스포츠청(Sports Agency)이 있고, 스위스에는 연방체육청(Federal Office of Sport)이 있다. 프랑스에는 체육부(Ministry of Sports)가 체육기능을 담당한다. 한편 체육기능을 담당하는 부처가 없는 국가도 있었다. 벨기에는 모든 부처들의 조직도를 확인하였지만 조직도 상에서 체육 담당 조직을 찾을 수 없었다.¹¹⁾

관광기능도 같은 방식으로 나뉘볼 수 있다. 문화행정 주무부처가 담당하는 국가는 한국 외에 영국, 터키뿐이다. 영국은 디지털문화매체체육부(Department for Digital, Culture, Media and Sport)가, 터키는 문화관광부(Ministry of Culture and Tourism)가 맡고 있다. 관광행정 주무부처가 있는 국가는 그리스, 멕시코, 이스라엘, 일본인데 그리스에는 관광부(Ministry of Tourism)가, 멕시코에는 연방관광부(Secretariat of Tourism), 이스라엘에는 관광부(Ministry of Tourism)가 있고 일본에는 국토교통성(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) 산하

에 관광청(Tourism Agency)이 있다. 독일, 벨기에, 스위스, 캐나다는 정부 조직도에서 담당 조직을 확인할 수 없었다.¹²⁾

공보기능을 문화 부처가 담당하는 국가는 한국뿐이다.¹³⁾ 공보기능을 전담하는 부처가 있는 있는데 독일 연방공보청(Federal Press Office)과 슬로베니아 정부커뮤니케이션청(Government Communication Office)이 공보기능을 전담한다. 공보기능이 없는 국가는 영국과 캐나다인데 영국의 경우 영국문화원 등에서 유사 기능을 찾아볼 수는 있다. 대부분의 국가들은 우리나라 조직으로 말하자면 국무총리실이나 행정안전부 그리고 외교부에서 공보기능을 담당하고 있다. 가령 핀란드는 총리부(Prime Minister's Office)와 외교부(Ministry for Foreign Affairs)가, 네덜란드는 총무부(Ministry of General Affairs)와 외교부(Ministry of Foreign Affairs)가 공보기능을 담당하고 있다.

(2) 문화행정체계의 분화

문화 관련 기능들을 얼마나 많은 행정부처들이 분담하고 있는지 분화 현황을 살펴보자면 다음과

- 11) 다른 분야 부처가 체육기능을 담당하는 국가들이 많음. 네덜란드는 건강복지체육부(Ministry of Health, Welfare and Sport)가 복지기능과 함께, 체코는 교육청소년체육부(Ministry of Education, Youth and Sports)이 교육 및 청소년기능과 함께 체육기능을 담당하고 있음. 관광기능과 함께 별도 부처를 구성하는 경우도 있는데, 폴란드의 체육관광부(Ministry of Sport and Tourism)가 그 예임. 부처 명칭에 체육이 없는데 체육기능을 담당하는 경우도 있었는데, 독일은 연방내무건설향토부(Federal Ministry of the Interior, Building and Community) 산하에 체육국이 존재함.
- 12) 관광 분야에서도 다른 분야 부처가 관광기능을 담당하는 국가들이 많았음. 세 가지 종류로 나뉘볼 수 있는데 환경 관련 부처가 맡는 경우, 경제 관련 부처가 맡는 경우, 교통 관련 부처가 맡는 경우가 있음. 환경 관련 부처가 맡는 경우는 관광기능을 자연유산 관련 조직이 맡는 경우인데, 덴마크는 환경식품부(Ministry of Environment and Food) 산하에 자연청(Danish Nature Agency)이 관광기능을 맡음. 칠레의 경우는 경제개발관광부(Ministry of Economy, Development and Tourism)가 맡고, 아일랜드는 교통관광체육부(Department of Transport, Tourism and Sport)가 관광기능을 맡고 있음.
- 13) 오스트리아의 경우, 연방총리부를 문화행정 주무부처로 본다면 문화행정 주무부처가 공보기능을 맡는다고 말할 수도 있겠지만 사실상 문화행정 주무부처가 아니라 연방총리부가 맡는다고 보는 것이 타당함. 따라서 사실상 한국만이 유일하게 문화행정 주무부처가 공보기능을 함께 맡고 있다고 볼 수 있음.

같다. 평균 8.73개의 행정부처들이 문화 관련 기능들을 분담하고 있는 것으로 나타났다. 가장 많은 수의 행정부처들이 문화 관련 기능들을 수행하고 있는 국가는 미국이었으며, 이스라엘과 칠레, 뉴질랜드, 그리스, 라트비아, 터키 등이 상당히 많이 분화되어 있다고 말할 수 있다. 벨기에와 독일, 한국, 캐나다, 핀란드, 슬로바키아 등은 분화가 많이 되어 있지 않았다(<표 5> 참조).

주요 국가들을 보다 자세히 살펴보자면, 다음과 같다. 미국의 경우 문화행정 주무부처가 없다고 말할 수 있다. 문화행정 주무부처로 일반적으로 연방정부 독립기구인 국가예술기금(National Endowment for Arts)을 말하나 이 조직은 예술 기능만을 담당한다. 국무부는 1999년 공보청(United States Information Agency)이 폐지되면서 이 기구가 담당하던 공보기능을 가져왔고, 산하기관인 문화유산원(Cultural Heritage Center)에서 외국의 주요한 전근대 건축물들과 유적들을 보호하는 기능을 수행하고 있다. 교육문화국(Bureau of Educational and Cultural Affairs)은 국제인적교류 사업들을 수행한다. 내무부는 선주민(인디언)이 가진 도박산업 경영권을 관리하고 있으며 상무부는 산하기관 국가통신·정보청(National Telecommunications and Information Administration)에서 미디어기능을 맡고 있다. 노동부는 종교 관련 기능을 수행하고 있고, 연방통신위원회는 미디어를 관리하는 연방정부의 독립기구이다. 국가문서·기록관리청은 연방정부의 독립행정기구로서 국가유산 관리 기능을 맡는다. 국제종교자유위원회(Commission on International Religious Freedom)는 종교기능을 맡은 연방정부 독립기구이다. 방송공사(Corporation for Public Broadcasting)는 미디어 기능을 맡고 있는 연방정부의 독립기구이다. 박물관·도서관서비스청(Institute of Museum and Library

Services)은 도서관 관련 기능과 문화재 관련 기능을 담당한다. 글로벌미디어청(U.S. Agency for Global Media)은 미디어 기능 담당 연방정부 독립기구이고, 국립헌법박물관(National Constitution Center)은 문화재기능 담당 연방정부 독립기구이다. 역사 보존 자문위원회(Advisory Council on Historic Preservation), 미국전투기념물위원회(American Battle Monuments Commission), 국가수도계획위원회(National Capital Planning Commission)는 문화재기능들을 담당하는 독립행정기구들이고, 미국미술위원회(United States Commission of Fine Arts)는 문화재기능을 담당하는 독립행정기구이다. 백악관이 종교기능 일부를 담당하고 있고, 건강·체육·영양 대통령위원회(President's Council on Fitness, Sports and Nutrition)는 체육기능을 담당하고 있다(<표 6> 참조).

미국과 같은 앵글로색슨 계열 국가인 영국은 분화수준이 낮았다. 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, Media and Sports)는 예술위원회(Art Council England)와 같은 많은 산하기관(arms length agency)을 통해 문화 관련 기능들을 포괄적으로 맡는다. 디지털문화미디어스포츠부 외에 기업에너지산업전략부(Department for Business, Energy and Industrial Strategy)는 예술·인문학연구위원회(Arts and Humanities Research Council)를 통해 예술 연구들을 지원하고 있다. 외교·영연방부(Foreign and Commonwealth Office)는 영국문화원과 BBC를 통해 문화, 예술, 공보기능을 담당하고 있다(<표 7> 참조).

한국이 과거부터 적극적으로 벤치마킹해온 프랑스의 경우 한국과 달리 상당한 분화가 진행되었음을 확인할 수 있다. 문화부는 문화 관련 기능들을 포괄적으로 담당하고 있지만, 문화 관련 기능을 분담하는 부처들도 많았다. 유럽·외교부(Ministère

<표 5> 문화행정 관련 기능 분담부처

행정진통	국가	분담 부처 수	분담 부처 목록
동아시아권	한국	5	문화체육관광부, 문화재청 등
	일본	10	문부과학성, 문화청, 스포츠청, 경제산업성 등
영미권	미국	18	국무부, 내무부, 상무부, 노동부, 연방통신위원회 등
	영국	3	디지털문화미디어스포츠부, 기업에너지산업전략부 등
	아일랜드	7	문화문화유산Gaeltacht부, 교통관광체육부 등
	캐나다	5	유산부, 관광청, 캐나다왕립협회 등
	오스트레일리아	9	통신예술부, 내각부, 보훈부, 보건부 등
	뉴질랜드	12	문화유산부, 내무청, 보존청, 태평양민족부 등
	이스라엘	15	문화체육부, 관광부, 종교사무부, 예루살렘유산부 등
프랑스권	프랑스	10	문화부, 해외영토부, 유럽외교부, 경제재정부 등
	이탈리아	6	문화유산문화활동부, 외교국제협력부, 경제재정부 등
	벨기에	4	외교대외통상개발협력부, 과학정책청, 재무부 등
	네덜란드	8	교육문화과학부, 외교부, 경제사무기획정책부 등
	룩셈부르크	11	문화부, 체육부, 디지털화부, 교육아동청소년부 등
	스페인	9	문화체육부, 외교유럽연합협력부, 재무부 등
	포르투갈	8	문화부, 외교부, 교육부, 사회기반시설주거부 등
	그리스	12	문화체육부, 디지털정책통신매체부, 외교부 등
독일권	독일	4	교육문화담당장관상설회의, 외교부, 내부건설향토부 등
	오스트리아	8	총리부, 지속가능성관광부, 디지털화경제부 등
	스위스	10	문화청, 체육청, 총무청 등
스칸디나비아권	스웨덴	8	문화부, 기업혁신부, 교육연구부, 사회기반시설부 등
	덴마크	6	문화부, 교회부, 자연청, 총리부 등
	핀란드	5	교육문화부, 외교부, 교통통신부 등
	노르웨이	9	문화부, 아동가족부, 외교부, 기후환경부 등
	아이슬란드	7	교육과학문화부, 외교부, 교통지방정부부 등
중남미권	칠레	13	문화예술유산부, 교육부, 외교부, 경제개발관광부 등
	멕시코	9	문화부, 내무부, 외교부, 국가운동문화체육위원회 등
	콜롬비아	9	문화부, 내무부, 외교부, 환경지속가능개발부 등
동구권	라트비아	12	문화부, 국가언어원, 외교부, 환경보호지역개발부 등
	리투아니아	11	문화부, 교육과학체육부, 외교부, 환경부 등
	체코	10	문화부, 외교부, 교육청소년체육부 등
	슬로베니아	9	문화부, 외교부, 정부커뮤니케이션청 등
	폴란드	7	문화민족유산부, 체육관광부, 디지털사무부 등
	에스토니아	9	문화부, 교육연구부, 경제통신부, 내무부 등
	헝가리	8	인간역량부, 혁신기술부, 총리내각부 등
	슬로바키아	5	문화부, 외교유럽부, 환경부 등
이슬람권	터키	12	문화관광부, 청소년체육부, 종교사무청 등
평균값		8.73	

<표 6> 미국의 문화행정체계

담당 국가기구	문화	예술	관광	체육	미디어	공보	국가유산	문화산업
국무부	○					○		
내무부								○
상무부					○			
노동부	○							
연방통신위원회					○			
국가문서·기록관리청							○	
국제종교자유위원회	○							
방송공사					○			
박물관-도서관서비스청	○						○	
글로벌미디어청						○		
국립헌법박물관	○						○	
국가예술기금		○						
역사 보존 자문위원회							○	
아메리카전투기념물위원회							○	
국가수도계획위원회							○	
미국미술위원회							○	
백악관	○							
건강·체육·영양대통령위원회				○				

<표 7> 영국의 문화행정체계

담당 국가기구	문화	예술	관광	체육	미디어	공보	국가유산	문화산업
디지털문화미디어스포츠부	○	○	○	○	○		○	○
기업에너지산업전략부		○						
외교·영연방부	○	○				○		

de l'Europe et des Affaires étrangères)와 해외영토부(Ministère des Outre-mer)가 문화부에 버금가는 다양한 기능들을 수행하며, 체육부(Ministère des Sports)가 체육기능을, 생태적·연대적 전환부(Ministère de la Transition écologique et solidaire)가 국립공원 중심의 관광 관련 기능을 맡고 있다. 경제·재정부(Ministère de l'Economie et des Finances)는 복권사업을 담당하고,¹⁴⁾ 관광기능 및 통신 관련 기능을 맡고 있다. 총리부

(Hotel de Matignon)에는 행정부 대변인 직위가 존재하고, 영토결속성·지방자치단체들 대상 관계부(Ministère de la Cohesion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)는 파리 인접 지역의 문화 관련 정부 시설 건설 업무를 맡고 있다. 농업식품부(Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation)는 경마사업을 하고 있으며, 방위부(Ministère des Armées)는 독자적 기록보관소를 보유하고 있다(<표 8> 참조).

14) 복권사업들은 흔히 체육에서의 간접적 체험방식들로서의 관람행위들과 연동하므로 문화행정기능들 가운데 일부라고 규정 가능함.

<표 8> 프랑스의 문화행정체계

담당 국가기구	문화	예술	관광	체육	미디어	공보	국가유산	문화산업
유럽·외교부	○	○	○		○	○	○	
경제·재정부			○		○			○
총리부						○		
해외영토부	○	○	○	○	○		○	
영토결속성-지방자치단체들대상 관계부	○	○						
문화부	○	○			○		○	○
농업·식품부								○
생태적·연대적 전환부			○					
체육부				○				
방위부							○	

(3) 문화행정체계의 통합과 분화 종합

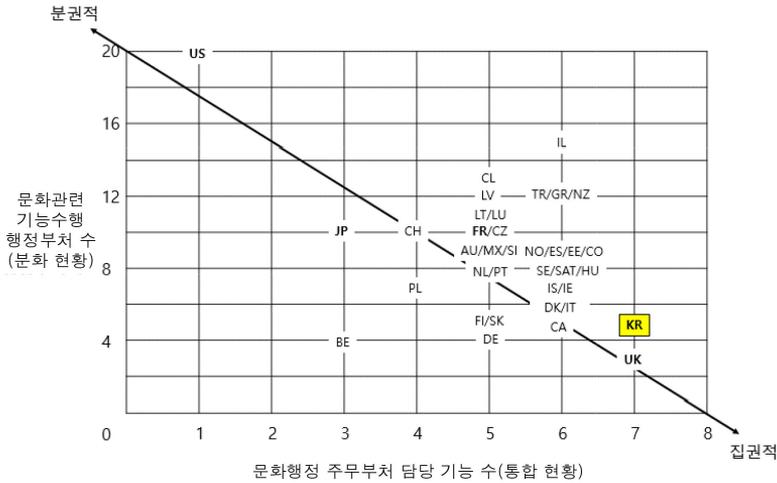
다고 말할 수 있다(<그림 1> 참조).

지금까지 OECD 회원국들의 문화행정체계의 통합 현황과 분화 현황을 살펴봤다. 이를 산점으로 정리하자면 <그림 1>과 같다. 문화행정 주무부처가 관련 기능을 포괄적으로 담당하고 관련 기능들을 다른 행정부처와 적게 분담할수록 문화 기능 수행에 있어 집권적이라고 말할 수 있고, 문화행정 주무부처가 관련 기능을 포괄적으로 담당하지 않고 관련 기능들을 다른 행정부처와 많이 분담할수록 문화기능 수행에 있어 분권적이라고 표현한다면 미국이 가장 분권적이고 영국이 가장 집권적이라고 말할 수 있다. 한국은 영국 다음으로 집권적이라고 평가할 수 있다!¹⁵⁾ 한편 한국이 과거부터 문화정책과 관련해 적극적으로 벤치마킹해온 프랑스나, 행정전통에 있어 한국과 상당히 유사한 일본의 경우 한국과 상황이 상당히 다르

2) 한국 문화행정체계의 특이점

앞서 OECD 회원국들의 기능 통합 현황과 분화 현황을 살펴봤으며 한국의 문화행정체계는 영국과 함께 상당히 집권적임을 확인했다. 한국의 문화행정체계의 특이점을 정리해보자면 다음과 같다. 첫째, 한국은 문화체육관광부가 문화재기능을 담당하지 않고 문화재청이라는 별도의 부처가 문화재기능을 담당한다. 한국을 제외한 모든 OECD 회원국들은 문화행정 주무부처가 문화재기능을 맡고 있다.¹⁶⁾ 한국의 문화재행정은 대한제국 궁내부에서 시작되었고 궁내부가 문화재청으로 변화하였으므로 일본의 영향이라는 주장도 가능한데, 정작 일본에서는 내각부 외청인 궁내청이 황실소유의 유형문화유산들을 관리하고 있으며 이외의

15) 한국이 영국과 마찬가지로 신공공관리 행정개혁을 진행하며 대부처주의를 추구하고 부처 간 중복을 줄여나간 노력의 결과라고 평가할 수도 있음. 그런데 세밀한 추가 분석이 필요함. 영국은 수평적 분화 정도가 낮지만 디지털문화미디어스포츠부에 많은 산하기관이 있어 수직적 분화 정도가 높음. 한국의 문화체육관광부도 산하에 많은 기관들을 두고 있는데, 한국의 경우 산하기구들에게 권한과 책임을 충분히 이양하고 있지 않아, 실질적으로는 한국이 영국보다 더 분화되어 있지 않고 문화체육관광부에 모든 기능을 집중시키고 있다고 말할 수도 있을 것임.
 16) 한국의 문화재청이 문화체육관광부의 외청이기는 하지만 사실상 독립되어 있음.



<그림 1> OECD 회원국들의 통합 및 분화 현황

문화재기능은 문화청이 담당하고 있다.

둘째, 문화체육관광부가 관광기능을 담당하고 있다. 문화행정 주무부처가 관광기능을 담당하는 국가는 영국과 터키, 한국뿐이다. 관광정책의 목적에 따라 관광기능을 담당하는 부처가 달라질 수 있는데 한국에서 관광은 환경이나 경제개발 혹은 교통과 관련된 활동이라기보다 여가활동으로 간주된다고 말할 수 있다. 1990년에 설립된 문화부는 1993년 체육청소년부와 통합하여 문화체육부가 되었는데, 1994년 교통부가 갖고 있던 관광기능을 문화체육부가 받아왔다. 1998년에는 문화체육부의 명칭을 문화관광부로 바꿨으며 2008년에는 문화체육관광부가 되었다. 한국 문화행정에서 관광이 갖는 의미는 남다르다고 말할 수 있다.

셋째, 문화행정 주무부처가 공보기능을 담당하는 국가는 사실상 한국뿐이다. 공보기능을 전담하는 독립된 부처가 있는 국가는 독일과 슬로베니아 정도이고 대부분 국가에서는 우리나라 조직으로

말하자면 국무총리실이나 행정안전부 그리고 외교부에서 공보기능을 담당한다. 공보기능 담당부처가 없는 국가도 두 국가가 있었다.¹⁷⁾

한국 문화체육관광부가 OECD 회원국들과 다르다고 하여 그것이 잘못됐다고 말할 수는 없다. 앞서 세 가지 특이점을 이야기했는데, 첫 번째 문화재기능을 문화재청이 맡는 것은 장점이 있을 수 있다. 지원조직과 규제조직은 조직특성이 다를 수 있으므로 지원특성이 강한 문화체육관광부와 규제특성이 강한 문화재청을 분리함으로써 문화재 보호가 효과적으로 이뤄질 수 있다. 관광기능이 문화기능과 함께 있는 것도 장점이 있다. 여가의 관점에서 문화와 체육 그리고 관광이 시너지를 일으켜 국민의 삶을 질을 높일 수 있다. 다만 국가 간 문화예산 비교를 할 때 이러한 한국의 특이점을 감안하여야만 엄밀한 분석이 가능할 것이라는 점은 유념해야 할 것이다.

한국의 문화행정체계가 상당히 집권적이므로

17) 참고로, 한국에는 1948년부터 문교부와 공보처가 있었는데, 문화체육관광부 연혁이나 대통령 기록연구실 자료를 보면 문화체육관광부가 문교부에 뿌리를 두는 것이 아니라 공보처에 뿌리를 두는 것으로 설명하고 있음. 한국 정부는 문화부가 공보기능을 갖는 것을 당연시하는 듯 한데 비판적 접근이 필요함.

분권화한다면 어떠한 기능이 먼저일지 질문해볼 수 있다. 문화체육관광부가 공보기능을 갖는 것부터 검토해볼 필요가 있을 것이다. 문화행정 주무부처가 공보기능을 맡는 경우는 OECD 회원국들 중에서 한국이 사실상 유일하다는 점을 다시 한번 강조한다. 공보기능이라는 업무 특성 자체가 다분히 일방향적일 수 있기 때문에 문화체육관광부가 지향하는 소통의 가치와도 배치될 수 있다(문화체육관광부, 2019). 한국 문화행정 주무부처의 역사를 돌아보면 공보기능을 떼어놓고 생각하기 어렵겠지만, 「정부조직법」을 개정하여 문화체육관광부 조직에서 공보 관련 조직을 분리하는 것을 적극 검토해볼 필요가 있다.

공보기능을 분리하는 방안으로 여러 가지가 있을 수 있다. 우선 과거의 국정홍보처처럼 공보기능을 전담하는 기관을 만드는 방법을 생각해볼 수 있다. 그러나 전담기관을 만들면 조직과 예산 그리고 인력이 늘어날 수밖에 없는데 그것은 논란이 될 수 있다. 대안으로서 행정안전부로 국내 공보기능을 이관하고 외교부로 해외 공보기능을 이관하는 방법도 가능하다. 또한 국무총리 직속 조직으로 공보기능 전체를 이관하는 방안도 검토해볼 필요가 있다. 한국 정부는 대통령과 총리의 이원 구조이기 때문에 청와대와 국무총리비서실에 담당조직을 모두 설치할 수도 있고 둘 중 하나에만 설치할 수도 있다. 마지막으로 각 행정부처에서 공보기능을 나눠 갖는 것도 생각해볼 수 있다. 각각의 장단점 및 개편방향에 대해서는 향후 학계 및 정치계에서 논의되어야 할 것이다.

5. 나가며

본 연구는 OECD 회원국들의 문화행정체계 현황을 통합과 분화의 측면에서 비교하고, 한국의

문화체육관광부의 특이점을 규명하고자 했다. 분석결과를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, OECD 회원국들의 문화행정체계의 통합과 분화 정도는 서로 달랐다. 대부분 문화행정 주무부처를 갖고 있고 문화행정 주무부처의 담당 기능이 문화, 예술, 미디어, 국가유산, 문화산업이라는 점에서는 유사성이 있다고 말할 수 있지만 문화행정 주무부처 외에도 여러 부처들이 문화행정 관련 기능들을 저마다의 방식으로 분담한다는 점에서는 차별성도 확인됐다. 한편, 기능 비교 결과 미국이 가장 분권적이었으며, 영국이 가장 집권적이었다. 일본이 미국 다음으로 분권적이었고, 한국은 영국 다음으로 집권적이었다. 통념과 달리 한국은 일본이나 프랑스보다 영국과 유사했다.

둘째, OECD 회원국들과의 비교를 통해 한국 문화체육관광부의 특이점을 세 가지로 정리했는데, 첫째는 문화체육관광부가 문화재기능을 맡고 있지 않다는 점이다. 둘째는 문화체육관광부가 관광기능을 맡고 있다는 점이다. 셋째는 문화체육관광부가 공보기능을 맡고 있다는 점이다. 한국 문화체육관광부가 OECD 회원국들과 다르다고 하여 그것이 잘못됐다고 말할 수는 없을 것이다. 그러나 본 연구는 문화체육관광부가 분권화를 시도하려면 공보기능의 조정을 우선적으로 검토해볼 필요가 있다고 주장한다.

프랑스에서 1958년 9월 헌법 개정안이 통과되면서 제5공화정이 수립되었고 10월 샤를 드 골(Charles De Gaulle)이 대통령으로 취임했다. 그는 1958년 앙드레 말로(André Malraux)를 문화 담당 특임 장관으로 임명하고, 1959년 국민교육부와 경제부에서 문화 관련 기능들을 가져와 문화부(Ministère des Affaires Culturelles)를 창설하였다. 프랑스에서 세계 최초로 문화 주무부처가 탄생한 것이다. 이후 세계 각국에서 프랑스의 문화부와 유사한 문화행정 주무부처들이 설립되기 시작했다. 최

초의 문화행정 주무부처가 만들어진 지 60여년이 지난 지금 세계 각국의 문화행정체제가 어떻게 자리잡고 있는지를 정리하였다는 점에서 이 연구는 이론적 의의가 크다.

본 연구의 정책적 의의는 OECD 회원국들의 문화행정체제 비교를 통해 한국 문화체육관광부 조직개편에 대한 시사점을 도출하고 있다는 점이다. 기존 연구들은 해외 주요국 사례만을 분석하는 것에 그쳤는데 이 연구는 OECD 회원국들 전체를 살펴봤다. 문화행정 주무부처뿐만 아니라 문화행정 관련 기능을 수행하는 행정부처를 전반적으로 확인했다. 본 연구는 데이터에 기반을 둔 조직 설계를 지원한다고 평가할 수 있다.

본 연구는 OECD 회원국들의 문화행정체제에

대한 탐색적 연구이다. 한국 기반의 연구자가 언어와 데이터의 한계에도 불구하고 접근 가능한 정보를 최대한 수집하여 분석하고 있다. 따라서 오류 발생 가능성이 전혀 없다고 말할 수 없다. 정확도를 높이기 위하여, 예를 들어 각국 행정부처에서 한국의 청, 처와 유사하거나 정확하게 대응하는 단위가 갖는 위상을 재확인하는 등 정보를 최대한 수집했다는 점을 밝히고자 한다. 아울러, 본 연구를 비롯하여 본 연구의 데이터를 활용한 후속 연구를 마친 후에는 데이터를 적극적으로 공개하고, 해당 국가 전문가가 이를 수정 가능하게 함으로써 정보의 정확도를 높이고 최신 정보가 항상 업데이트될 수 있도록 하는 방안을 고민하고 있음을 밝힌다.

참 고 문 헌

- 김근세 (2001). 한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치. <한국정치학회보>, 35(2), 203-223.
- 김근세 (2005). 미국 국가행정구조의 재형성. <한국정치학회보>, 39(3), 303-329.
- 김근세 · 권순정 (2000). 한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단. <한국행정학보>, 34(1), 59-81.
- 김근세 · 오수길 · 정용일 (1998). 한국 중앙행정기구 변화의 정치경제. <한국행정학보>, 32(3), 73-92.
- 문명재 · 주기완 (2007). 정부의 규모, 기능, 역량에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. <행정논총>, 45(3), 51-80.
- 문화체육관광부 (2019). <2019년도 업무계획>. 문화체육관광부.
- 박대식 (2009). 정부조직개편 결정과정 비교분석: 전면개편과 부분개편을 중심으로. <한국조직학회보>, 6(3) 143-172.
- 박천오 (2011). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. <한국조직학회보>, 8(1), 1-30.
- 배관표 · 성연주 (2019). 한국문화예술위원회와 블랙리스트 실행: 관료의 책임성 관점에서. <문화정책논총>, 33(2), 111-135.
- 배관표 · 엄석진 (2012). 한국 국가기구의 단절과 연속: 1948-1972. <한국행정학보>, 46(3), 329-356.
- 양혜원 (2011). <OECD 주요 국가의 문화예산 비교연구>. 서울: 한국문화관광연구원.
- 원용기 (1996). 말로의 후예와 프랑스의 문화정책. <문화예술>, 209.
- 임도빈 · 이현국 (2012). 정부경쟁력 제고를 위한 차기정부 조직개편에 대한 연구. <한국사회와 행정연구>, 23(2), 111-138.

- 정보람 (2016). <OECD 주요국가의 문화재정 비교>. 서울: 한국문화관광연구원.
- 정용덕 (1993). '자본주의국가론'에 의한 한국 중앙국가기구의 유형별 분석. <한국행정학보>, 27(3), 67-704.
- 정용덕 (1995). 한국의 정부조직 개편. <한국정책학회보>, 4(1), 58-84.
- 정용덕 (1996). 한국의 관료집단과 국가정책 결정. <정신문화연구>, 19(1), 73-88.
- 정용덕 (2002). <한·일 국가기구 비교연구>. 서울: 대영문화사.
- 정용덕 (2004). 이승만 정부의 관료제. 문정인·김세중(공편). <1950년대 한국사의 재조명>, 127-164. 서울: 선인.
- 정용덕·최태현 (1999). 한국 자본주의 국가의 기능과 기구, 1982-1997. <행정논총>, 37(1), 1-56.
- 조사위(문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회) (2019). <문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서>. 조사위.
- 주동범·채원호 (2003). 프랑스 문화거버넌스 연구: 문화정책 및 행정을 중심으로. <한국정책과학학회보>, 7(1), 360-376.
- 진인혜 (2007). 프랑스 문화정책의 역사. <한국프랑스학논집>, 59, 303-324.
- 채원호·주동범 (2003). 일본의 문화거버넌스 연구. <한국정책과학학회보>, 7(1), 255-274.
- 하태수 (2002). 제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의. <행정논총>, 40(1), 45-70.
- 한승준·박치성 (2012). 문화예술지원 거버넌스 체계에 관한 비교 연구: 영국, 프랑스, 한국 사례를 중심으로<행정논총>, 50(2), 257-291.
- 행정안전부 (2016). <2016년 기능분류체계 현황(기능별, 목적별)>. 행정안전부.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Halifax: Institute for Research on Public Policy.
- Boston, J., Martin J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Campbell, J. L.(2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Chartrand, H. H., & McCaughey, C. (1989). The arm's length principle and the arts: an international perspective - past, present and future. M.C. Cummings Jr & J. Mark Davidson Schuster (eds.), *Who's to Pay for the Arts: The International Search for Models of Support*, 43-80. New York: American Council for the Arts.
- Clark, G., & Dear, M. (1984). *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*. Boston: Allen & Unwin.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2), 343-357.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). A Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Kernaghan, K., Marson, B., & Borins, S. (2000). *The New Public Organization*. Toronto: Institute of

Public Administration of Canada.

Painter, M., & Peters B. G. (2010). The Analysis of Administrative Tradition. in Painter, M & B. G. Peters. (eds.). *Tradition and Public Administration*. Palgrave macmillan.

Comparing the Cultural Administration Systems of the OECD Member Countries

Kwanpyo Bae	Jongseok Bak	Hyunki Shin
Chungnam National University	Seoul National University	The Catholic University of Korea

This study compares the cultural administration systems of the OECD member countries in terms of functions to understand the peculiarities of the South Korean cultural administration system. The summary of the analysis results is as follows. First, the degrees of diversification of the cultural administration systems of OECD member countries are different. The United States has the most divided system, and the United Kingdom has the least one. If Japan has diversified more after the United States, South Korea has an more integrated one which is second to that of the United Kingdom. Hence, South Korea is more like the United Kingdom than Japan or France. Second, the specificities of the South Korean cultural administration system are summarized in comparison with the other OECD member countries. The Ministry of Culture, Sports, and Tourism is not responsible for the cultural heritage policies. It is in charge of the tourism function and has a public relations function uniquely. This study argues that the Ministry of Culture, Sports, and Tourism needs to hand over the role of public relations. This study presents implications to discuss the organizational design of the Ministry of Culture, Sports and Tourism through a comparison with the other OECD member countries.

Keywords: Cultural Administration System, The Ministry of Culture, Sports, and Tourism, Functional Diversification, Functional Integration, Comparative Administration