

An Empirical Study on Change in Value Orientation of Korean Government

- Focused on Cultural Policy -

Dong Wook Kim[#], Chang Kil Lee⁺

Department of Urban Policy and Administration, Incheon National University, 119 Academy-ro, Yeonsu-gu, Incheon, Korea

Abstract

This study examined how the Korean government's transformation of value orientation influences on cultural policies in Korea. A number of previous studies have shown that major projects in the field of cultural policy have been well processed in spite of the change in value orientation of the Korean government value due to the distinct characteristics of cultural sector. The study derived empirical results by employing language network analysis, which allowed identifying the connectivity between the government's value orientation followed by the regime change and cultural policy. The findings indicate that no government has been impacted by its value orientation. These results imply that the limited budget for cultural policy in Korea is not sufficient to develop various cultural sectors, which prohibits the government's value orientation from being considerably incorporated into cultural policy.

Key words: cultural policy, value orientation, regime change, cultural crisis, language network analysis

1. 서론

정부는 국민의 삶과 밀접하게 연계되어 있는 사회 각 분야의 바람직한 상태를 정책목표로 설정하여 다양한 정책을 수립하고 진행한다. 이러한 과정에서 정권변화에 따라 정부가 지향하는 중요 가치가 정책에 반영되고 있음을 여러 분야에서 확인할 수 있다. 정부의 활동은 투입 예산과 인적·물적 자원의 한계에 따라 우선순위를 결정하게 되고, 가치 개입은 정부가 우선적인 정책 및 사업을 결정할 때 필연적으로 이루어지는 과정이라 할 수 있다. 그러나 정책에 대한 가치 개입은 정책을

둘러싼 주체들의 갈등을 유발하며, 이러한 갈등은 정책에 대한 합의를 어렵게 하고 정책 우선순위에 대한 논란을 야기하는데, 특히 정권의 교체는 지향하는 가치와 정책 우선순위의 급격한 변화로 정책적 논란과 혼란을 점화하는 계기가 되기도 한다(Lee, 2010). 우리나라의 경우 가장 상반되는 정권의 교체라고 할 수 있는 노무현 정부에서 이명박 정부로의 교체시기에 이명박 정부는 출범 이후 표면적으로 노무현 정부에서 시행했던 정책을 전면적으로 폐기하도록 했으며, 김대중 정부와 노무현 정부의 10년을 잃어버린 10년으로 명명하고, 새 정부는 이전 정부와는 다를 것이라는 차별성을 주장하였

[#] The 1st author: Dong Wook Kim, Tel. +82-32-835-8740, Fax. +82-32-835-0796, e-mail. dongwookkim@inu.ac.kr

⁺ Corresponding author: Chang Kil Lee, Tel. +82-32-835-8739, e-mail. changkillee@inu.ac.kr

다(Lee & Hwang, 2012). 이렇게 편향된 가치가 투영된 정책은 정책의 일관성을 저해하고 이전 정책과의 단절을 야기하며, 실제 국민이 원하는 정책 수요에 적절하게 대응하지 못할 우려가 있다. 뿐만 아니라 편향된 가치의 지향은 배제의 형태로 작용할 수 있다(Bell, 1960). 이러한 측면에서 볼 때 정책에 있어서 정부의 과도하게 편향된 가치 개입은 정책의 대상을 분화시킴으로써 정책의 혜택을 받지 못하는 국민을 배제시킬 수도 있을 것이다. 따라서 이러한 정책은 정책의 대상에서 배제된 국민이 공유하고 있는 가치에 부합하지 못하며, 배제된 국민이 정책의 혜택을 향유할 수 있는 권리를 위협하는 위기로 작용할 수 있다. 일례로 최근 밝혀진 문화예술계 블랙리스트와 화이트리스트의 존재는 이러한 위기가 실제로 존재할 수 있는 것임을 증명한 대표적인 사건이므로 과도하게 편향된 가치 지향이 정책영역에 직접적이고 적극적으로 개입되었을 때 사회에 미칠 수 있는 부정적인 영향이 무엇인지를 보여주었다.

그러나 문화부문에 있어서 정부가 지향하는 가치에 따라 그것이 전부 정책에 반영되어 실질적으로 정책의 지향점과 우선순위를 변화시키는가에 대한 물음에는 여전히 의문점이 있다. 많은 선행연구에서는 문화정책은 제한된 예산과 문화산업의 중요성, 문화복지 및 지속가능한 문화발전 실현 등의 거시적 지향점에 따라 실제적으로는 정부의 가치 개입이 어렵다는 점을 제기하고 있다.

이에 본 연구는 노무현 정부, 이명박 정부와 박근혜 정부가 문화정책에 있어 지향하는 가치와 정책의 우선순위의 관계가 연계성이 있는지 실증적으로 분석하여 검증하는데 목적이 있다. 이를 위해 문화예술정책백서와 국정감사 업무보고 자료를 대상으로 언어네트워크 분석을 실시하였다. 이러한 검증결과를 통하여 정부의 가치 지향에 따른 문화정책의 변동여부를 분석하고, “정부는 지원하되 간섭하지 않는다”는 팔 길이 원칙(Arm's Length Principle)이 실제로 우리나라에서 어떠한 현상으로 나타나고 있는지에 대해서 확인하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 문화와 문화정책의 개념

문화의 개념을 정의하는 것에는 어려움이 있다. 문화의 개념은 다양한 영역에서 광범위하게 사용되고, 다의적이며, 이념의 차이에 따라 그 정의가 달라지기 때문이다(Williams, 1961). 일반적으로 사용하는 문화의 개념은 Edward B. Taylor의 총체론적 관점에서 정의한 지식, 신앙, 예술, 법률, 관습 및 사회의 한 성원으로서 인간에 의해 획득된 모든 능력과 습관들을 포함한 복합적 총체라는 개념이며(Jeong, 1993; Kim, 2002; Park, *et. al.*, 2003; Lee, 2004; Kim, 2006; Jang, 2010), 이와 비슷한 관점으로 2001년 프랑스 파리 제31차 유네스코 총회에서는 문화를 사회와 사회를 구성하는 집단을 특징짓는 정신적, 물질적, 지적, 감성적 특성의 복합체이며, 예술 및 문학 형식에 그치지 않고 생활양식, 공존방식, 가치체계, 전통과 신념을 포함하는 것으로 그 개념을 정의하였다(UNESCO, 2001).

이와 유사하게 문화정책에 대한 개념은 <Table 1>에서 볼 수 있듯이 다양한 의미로 정의되는데, 넓은 의미에서 문화정책의 개념을 문화와 정책이라는 단어의 합성어로 보았을 때, 문화 제반분야의 공공문제 해결 및 정책목표 달성을 위한 행동방침으로 정의해 볼 수 있다.

2. 우리나라 역대 정부별 가치지향과 문화정책의 흐름

우리나라 문화정책의 흐름에 대한 시기적 구분은 기준과 표현에 따라 차이가 있기는 하지만, 문화정책에 대한 국가의 기본 인식 변화의 측면에서 봤을 때 첫째, 광복 이후 정부의 출범부터 1970년대 유신정권 시기까지, 둘째, 1980년대 초반에서 김영삼 정부 이전까지의 제5공화국과 제6공화국 시기, 셋째, 김영삼 정부가 출범한 1993년부터 현재에 이르는 시기의 세 가지 흐름으로 구분하고 있다(Jung, 1993; Lee, 2004; Lee, 2005; Won, 2014; MCST, 2013). 첫 번째 시기의 문화정책을 검열과 규제로서의 문화정책으로 본다면, 두 번째 시기

Table 1. Preliminary research on concept of cultural policy

Researcher	Concept of Cultural Policy
Kim, 1988	Setting up cultural goals as well as controlling the autonomic functioning of the system
Jung, 1993	Guidelines for action to achieve public objectives related to culture
Yim, 1996	A series of acts and interactions in which the public institution develops art and intervenes in the cultural sector to raise the public's level of cultural arts goals
Kim, 2006	A series of acts and interactions that public institution intervenes to improve the quality of cultural life and improves the development and competitiveness of the region as policy decision makers
Hong, 2009	An act in the field of culture on the basis of institutional foundation that authoritative institutions propose norms and standards or conduct it
Kim, 2010	The process of solving public issues related to culture based on national power
Lee & Hwang, 2012	An attempt to influence the areas of consciousness, thought, and emotion where people's lifestyle is manifested concretely
Cho, 2012	Public policy for artistic activities and cultural resources
Hong & Seo, 2012	Systematic support for the creation and production of culture, and policies for expanding the enjoyment of culture
Alderson, 1993	Coordination systems to support artistic products
Miller & Yúdice, 2002	Institutional support for aesthetic creativity and collective lifestyle
Barker, 2004	Regulation and management of culture

를 동화로서의 문화정책, 세 번째 시기를 자율로서의 문화정책으로 그 특징을 정리할 수 있다(Lee, 2005).

먼저 첫 번째 시기는 정부의 출범 이후 1950년대 후반까지 전후 복구에 따른 경제적인 피폐와 혼란한 사회 분위기로 인하여 정부가 문화정책을 추진하는데 어려움이 있어 문화영역에 대한 관심과 지원이 미약하였다. 제4공화국에서는 근대화의 이념이 문화정책 영역에서 지배적인 가치로 작용하였으며, 당시의 근대화는 곧 경제발전과 산업화로 이해되고 선전되었다(Jung, 1993). 이 시기의 문화정책은 정부주도로 결핍된 문화적 제도와 기간시설을 건설하는 것에 그 역점이 있었다는 것과, 체제에 대한 정당화 또는 통합에 초점이 맞추어져 있었다고 평가된다(Kim, 1988).

두 번째 시기에 해당하는 제5공화국 출범 이후 제6공화국까지의 문화정책은 규제 중심의 정책기조를 유지하면서도 문화에 대한 투자 확대를 통해 문화진흥 정책을 강화하였다(MCST, 2013). 제5공화국에서는 당시 헌법 제8조에 문화조항을 명시하면서 문화진흥에 있어서의 국가의 의무를 규정하고 그 의지를 보였다¹⁾. 이에 따라 문화 예산의 규모가 이전 정권에 비해 크게 늘었으

며, 1981년 '새문화정책'을 발표하고 문화적 주체성의 확립, 문화발전을 위한 지원체계의 강화, 각종 문화시설의 사회교육 역할 제고 등을 정책 기조로 설정하여 국가발전을 견인하는 원동력의 역할로서 문화정책을 강조하였다(Jung, 1993). 또한, 국가의 문화정책이 본격적으로 이데올로기적 동화를 가능하게 하는 장치로써 대중문화산업 영역에 대한 지원이 강화되었다(Lee, 2005).

세 번째 시기 중 1993년 출범한 김영삼 정부에서는 기존 엘리트 중심의 문화예술정책에서 시민들의 문화복지를 강조하고 문화예술분야를 고부가가치산업으로 육성하기 위해 문화산업에 초점을 맞추어 문화정책 기조를 설정하였으며, 이에 따라 정책의 추진방향을 예술인 중심에서 일반 시민으로, 중심계층 위주에서 취약계층 위주로, 정부 주도에서 민간 주도로 전환하려는 시도가 이루어졌다(Won, 2014).

1998년 김대중 정부는 출범과 함께 부처를 문화관광부로 개칭하고 문화와 관광, 문화와 산업의 영역을 연계하려는 시도를 분명히 하였다(MCST, 2013). 이전의 시기와 비교했을 때 문화, 예술, 문화산업, 체육, 청소

1) 「대한민국 헌법 제9조」. “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”

Table 2. The flow of cultural policies in Korea

	1 st period	2 nd period	3 rd period
Year	1948-1980	1980-1992	1993-2003
features	Cultural policy as censorship and regulation	Cultural policy as assimilation	Cultural policy as autonomy
Contents	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of interest and support for cultural area • Some legislative and administrative system reorganization • Dominant function of modernization • Focus on building government-led cultural infrastructure • Focus on justification on the system 	<ul style="list-style-type: none"> • Increase the scale of the cultural budget • Increase of investments in cultural infrastructure • Ideological assimilation of cultural policy • Increase of discussion on cultural policy 	<ul style="list-style-type: none"> • Expanding the scope of cultural policy through escalation of work such as physical education and tourism • Focus on citizen-centered cultural policy • Introduction of arm length principle • Transition to culture and art promotion policy through deregulation and elimination

년, 관광 분야 등에서 구체적인 문화정책이 제시되었고, 문화예산 1%를 달성하였다. 김대중 정부에서는 ‘지원은 하되, 간섭은 하지 않는다’는 팔 길이 원칙을 정책 기조로 설정하였으며, 이에 따라 문화예술영역의 규제를 완화하거나 철폐하고 문화예술 진흥 위주의 정책으로 전환하였다.

2003년 출범한 노무현 정부는 김영삼 정부와 김대중 정부에서 강조되었던 문화적 자율성과 창조성을 강조하는 통합적인 문화정책을 추진하고자 하였다. 노무현 정부는 ‘창의한국’이라는 문화정책 비전을 바탕으로 기초 예술 진흥과 문화정책 수요에 대한 적극적 대응, 예술정책의 다양화를 골자로 하는 ‘새로운 한국의 예술정책’, 창의성(creativity), 문화(culture), 콘텐츠(contents)를 통해 대한민국의 미래전략을 제시한 ‘C-KOREA 2010’ 등 문화관광부에 국한하지 않고 한국 문화정책을 대상으로 중장기 정책비전을 제시하였다. 이를 통해 국민의 문화 향유권리를 확보하고, 문화의 지역분권화를 실현하고자 하였으며, 문화·관광·스포츠 산업의 잠재

가치를 발굴하여 국가 성장의 동력으로 삼고자 하였다.

2008년에 출범한 이명박 정부는 ‘품격 있는 문화국가 대한민국’을 문화정책 비전으로 표명하고, 수요자 중심의 정책 추진, 선택과 집중의 지원체계, 실용과 효율의 문화행정, 상생하는 콘텐츠와 산업, 소통과 개방의 전략, 문화를 통한 소통과 녹색성장을 문화정책의 방향으로 설정하였다. 이를 바탕으로 이명박 정부는 원칙과 효율, 선택과 집중을 문화정책 전반에 걸쳐 제시하고, 이러한 기반 위에서 국민이 생활 속에서 문화적인 삶과 풍요로움을 누릴 수 있도록 지원하는 문화정책을 강조하였다.

2013년에 출범한 박근혜 정부는 국정비전 정책기조를 경제부흥, 국민행복, 평화통일 기반 구축과 함께 ‘문화융성’을 제시하였다. 박근혜 정부는 모든 국민이 문화가 있는 삶 향유, 문화의 가치로 사회적 갈등 치유, 문화예술을 통한 국가발전을 국정기조로서의 문화융성의 주요 내용으로 하고 이를 통해 문화를 통한 국민행복의 추구를 문화정책의 목표로 제시하였다. 이를 바탕으로 「문

Table 3. Roh Moo Hyun government, Lee Myung Bak government, Park Geun Hye government’s value orientation and cultural policy features

Year	2003-2008	2008-2013	2013-2017
Regime	Roh Moo Hyun Government	Lee Myung Bak Government	Park Geun Hye Government
Slogan	Creative Korea	Elegant Cultural Nation	Cultural Flourishing
Contents	<ul style="list-style-type: none"> • Emphasis on cultural autonomy and creativity • Diversification of cultural arts policy • Attempt to decentralize culture 	<ul style="list-style-type: none"> • Emphasis on pragmatism principle and efficiency • Selection and concentration of cultural arts support • Oriented cultural policy that allows sympathy 	<ul style="list-style-type: none"> • Emphasis on creative education and life that people enjoy the culture • Establishment and amendment of legal system related to cultural flourishing

회기본법, 「문화예술후원활성화에관한법률, 「지역문화진흥법」 등이 제정되었으며, 「예술인복지법」 등의 개정이 이루어졌다.

3. 가치지향의 관점에서 바라본 문화위기

위기는 일반적으로 어떠한 상태를 불안정하면서도 위험한 상황으로 변화시키거나 안정적인 미래 활동을 기대하기 어렵게 하는 상황을 말한다. 학문적 관점에서 위기를 자연현상이나 인간의 실수 혹은 고의, 사회적 상황으로부터 피해를 받는 사회 체계의 범위가 지역 사회 이상이면서 체계의 존립이나 구성원의 생명·건강·재산에 위해를 가하는 사건이나 상황으로 정의한다(Lee, 2012). 문화위기는 국가가 문화를 대상으로 하는 본연의 정책목표를 명확하게 이행하지 못하여 국민의 문화적 욕구와 권리를 위협하고, 나아가 국민의 삶에 부정적 영향을 미치는 것이라 할 수 있다.

본 연구에서는 가치지향의 측면에서 보았을 때 문화정책영역에서 발생할 수 있는 문화위기를 경제적 가치의 창출에만 편중된 문화정책의 위기, 정권의 변화에 따라 정부의 이념적 가치가 과도하게 반영되어 발생하는 문화정책의 위기로 나누어 제시하고자 한다. 첫 번째, 문화에 대한 심도 있는 이해 없이 단순히 문화를 문화 창작물을 생산해 경제적인 가치를 창출하는 수단으로 활용함으로써 창조적인 문화 콘텐츠 및 서비스의 생산, 문화적 산물의 전달과 배급, 문화의 수요자인 국민이 문화를 이해하고 향유할 수 있는 여건 등에 대한 고려를 하지 못한다는 것이다. 특히나 우리나라의 경우 비교적 적은 예산의 투입으로 그 이상의 경제적 가치를 창출하는 문화의 경제적 효과에 주목하게 되면서, 단기적이고 가시적으로 성과를 창출할 수 있는 문화 창작물의 생산과 실제적 산출물을 중심으로 한 문화정책영역에서의 가치지향이 확고하게 자리 잡고 있는 것으로 보인다. 문화정책영역에서 이러한 경제적 가치 창출에 편향된 가치지향은 장기적이고 지속가능한 문화정책의 시행을 저해하고 경제적 효과를 창출하기 위한 가시적 성과 만들기에만 급급하여 문화의 다양성을 억제하고

편협하게 만들 수 있다. 결과적으로는 문화정책의 수요자인 국민을 문화로부터 단절시키는 문화위기를 초래할 수 있다. 두 번째, 정권의 교체 등에 따른 정부의 지향가치 변화를 문화정책영역에도 과도하게 강조하고 투영함으로써, 이전에 진행되었던 문화정책의 긍정적 효과를 억제하고, 실제 문화 수요에 대응하지 못할 우려가 존재한다. 이러한 가치지향은 정치적 이념과 결합하여 지지하는 방향으로의 편향된 정책을 양산하고 정책의 대상을 분화시킴으로써, 사회 내 갈등과 분열을 조장하고 정책의 대상 이외의 집단이 공유하는 문화수요와 가치를 고려하지 못할 수 있다. 또한 정책의 혜택을 누릴 수 있는 기회를 균등하게 배분하지 못하고 일부에 집중되기 때문에 국민의 문화적 권리를 외면하는 위기로 작용할 수 있으며 문화정책에 대한 혼란을 야기하여 정부 정책에 대한 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다.

문화에 대한 부족한 이해와 정부의 편향된 가치지향이 투영된 정책은 정책의 대상이 되는 국민을 문화로부터 멀어지게 하고 문화를 향유할 수 있는 기회를 제약할 수 있으며, 국민이 문화를 자유롭게 누릴 수 있는 문화적 권리를 위협하는 실제적인 문화위기로 작용한다고 할 수 있다.

4. 선행연구 검토

1) 우리나라 문화정책 연구

우리나라 문화정책 관련 연구는 1980년대에 들어서 시작되었으며, 1990년대 이후에서야 본격적으로 다루어졌다. 이후 문화정책과 관련된 영역이 확장됨에 따라 문화정책의 영역이 지속적으로 확대되고 있지만, 문화정책 연구 분야 정립에 대한 논의가 여전히 진행 중이며, 문화정책에 관한 학술적인 연구보다는 정책에 대한 평면적 서술, 정책처방전을 제시하거나 연구소 차원의 실용적 연구가 주를 이루는 등 문화정책 관련 연구는 많이 이루어지지 않은 실정이다(Kim, 2002; Lee, 2004; Jung, 2009; Yim, 2009; Jang, 2010; Ryu, 2011).

구체적으로 선행연구를 살펴보면, 문화정책의 주요 개념인 문화의 의미가 가지는 모호성 때문에 협의인 ‘문

화예술'과 광의인 '총체론적 관점의 인간의 삶의 방식을 포함하는 복합체' 사이에서 그 의미를 구체적으로 정의하지 못하고 있으며, 이러한 상황에서 문화정책을 학문 분야로써 연구하기 위해 학문적 정체성을 확보하고 독자적인 연구영역 및 주요 개념에 대한 확립, 문화정책 연구의 특수성을 고려한 고유 이론과 방법론 정립의 필요성에 대한 연구가 이루어졌다(Jung, 1992; Lee, 2005; Hong, 2009; Jung, 2009; Seo, 2013). 또한, 시간의 흐름 또는 연구에서 구분하는 기준에 따라 문화를 이해하는 인식 및 문화정책에 대한 변화나 흐름과 문화정책을 구상하고 시행하는 체계에 관한 연구(Kim, 2002; Lee, 2004; Yom, 2009; Won, 2014)가 진행되었으며, 비슷한 맥락에서 두 정권의 문화정책을 비교하고 평가하거나, 국가적 문화정책보다 작은 단위의 개별 문화정책에 대한 실태 분석 및 타당성 검토와 이에 따른 정책적 처방 제시에 관한 연구들이 이루어졌으나, 정책의 단순 비교 또는 정책 예산 규모 분석을 통해 일반적인 정책 지향 방향을 제시하는 수준에 국한되어 논의가 진행된 경우가 많았다(Won, 2008; Hong & Seo, 2012; Kim, 2013; Choi, 2013; Kim & Kim, 2016; Kim, 2016).

다음으로, 시대별 혹은 정권별 문화정책의 이념이나 가치지향, 방향성 등을 분석한 연구에서 Kim(1988)은 문화정책의 유형을 자생적이고 자율적인 자유주의적 유형과 인위적인 작용과 조정을 위한 수단과 도구를 선택하고 집행하는 구성주의적 유형으로 구분하여, 1960년대 모방적 발전 전략을 지나 1970년대에 들어서면서 전형적인 구성주의적 문화정책 이념이 드러나고 있는 우리나라의 문화정책의 한계점을 지적하고 창의성과 독창성에 기반을 둔 자유주의적 유형으로의 전환 필요성을 설명하였다. Jung(1993)은 우리나라 문화정책 이념 및 정책의 변화를 시대 순으로 정리하고 정권별로 지향하는 가치를 정리하였다. 이 과정에서 우리나라 문화정책이 경제발전을 위한 부수적 조건으로 고려되어 온 점을 지적하고, 문화정책 영역의 우선적 고려와 민족문화에 대한 공감대 형성, 문화산업의 중요성 증대에

따른 정책기구들의 체계적 정비의 필요성을 주장하였다. Jang(2010)은 선진국의 문화정책을 비교하고, 법과 정책을 목적과 도구, 결과물인 동시에 전제가 된다는 시각에서 우리나라 문화정책 관련 법령을 검토하여 문화정책 방향을 제시하고 있으며, Lee & Hwang(2012)은 이념적으로 대척점에 있는 노무현 정부와 이명박 정부의 문화정책 목표와 내용을 정부보고서와 백서를 중심으로 비교 분석하여 문화정책의 지향성이나 내용의 변화 여부를 검토하고 문화예산을 통해 정책의 변화를 분석하였다. 더불어 문화정책 영역에서 드러나는 이념적 갈등 양상을 지적하면서 정책이 있어서 이념이 영향을 미치는 정도와 그 관계에 대한 분석의 필요성을 주장하였다.

이상의 선행연구 검토를 바탕으로 기존의 문화정책 연구에서 문화정책의 단순 비교 및 평가, 정책에 대한 타당성 검토와 이에 따른 정책적 처방, 문화정책의 이념이나 방향성 등을 연구자가 해석하는 과정이 포함되었다는 점에서 연구자의 주관적 견해가 개입될 여지가 발생하기 때문에 연구 결과가 연구자의 성향에 따라 영향을 받을 수 있다는 한계점을 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 문화정책 연구에 있어서 객관적이고 계량적인 분석의 필요성을 인지하고 비교적 연구자의 주관적 견해를 배제하고 분석이 가능한 언어네트워크 분석(Language Network Analysis)을 활용하여 정부 가치 지향과 문화정책 우선순위의 변화에 대한 연구를 진행하고자 한다.

2) 언어네트워크 분석

(Language Network Analysis)

언어 네트워크 분석(Language Network Analysis)은 언어로 구성된 텍스트를 네트워크 분석 대상으로 하여 그 내용을 분석하는 방법으로, 방법론적으로 내용분석(Content Analysis) 방법의 범주에 속한다고 볼 수 있다(Lee, 2014). 내용분석은 표면적인 텍스트 자체뿐만 아니라 텍스트간의 관계 분석을 통해 내재된 의미와 개념을 도출하고, 이들 사이의 연결 관계망을 추출하는

Table 4. Preliminary research using language network analysis

Category	Researcher	Subject of Analysis	Method of Analysis
Analysis of Changes in decision-maker's orientation values and policy priorities	Jung & Ryu, 2014	• Inaugural address of the Commissioners of the National Police Agency in Roh Moo-hyun government and Lee Myung-bak government	Degree Centrality and Visualization Analysis of Network Analysis
	Namkung & Ryu, 2014	• Inaugural address of the National Emergency Management Agency Administrators'	Degree Centrality and Visualization Analysis of Network Analysis
	Ahn, 2015	• Inaugural address of the Minister of the Gender Equality and Family in Roh Moo-hyun government and Lee Myung-bak government	Degree Centrality and Visualization Analysis of Network Analysis
Analysis of Contents such as law, master plan, and research materials	Ryu & Namkung, 2013	• Disaster Management Act in Korea and advanced countries	Degree Centrality and Visualization Analysis of Network Analysis
	Ahn, 2014	• The General of Women's Policy	Degree Centrality and Visualization Analysis of Network Analysis
	Kim & Um, 2016	• Research keyword in Korea Tourism from 2010 to 2015	Degree Centrality and Visualization Analysis of Network Analysis
	Lee, <i>et. al.</i> , 2017	• Disaster and Safety Management SOP Manuals in social welfare facilities	Degree Centrality and Visualization Analysis of Network Analysis
	Park, 2017	• The policy research keyword of the Korea Cultural & Tourism Institute from 1993 to 2015	Degree Centrality, Cluster Analysis and Visualization Analysis of Network Analysis

방법이다. 전통적인 의미의 내용분석과 언어 네트워크 분석의 차이점은 전통적인 내용분석은 사전에 미리 설정한 범주에 해당하는 단어의 출현빈도를 분석하는데 반해 언어 네트워크 분석은 특정 단어와 함께 동시에 출현하는 단어를 찾아 분석하는 것에 중점을 둔다(Choi & Park, 2011).

언어 네트워크 분석은 텍스트를 해체하고 조합하는 과정에서 노드(node)와 링크(link)로 표현되기 때문에 표면적으로 드러나지 않은 내재된 의미를 추출할 수 있으며, 단순히 출현 빈도로 파악할 수 없었던 텍스트 간 상대적인 영향력과 허브 역할을 하는 핵심 텍스트의 파악이 가능하기 때문에 언어로 구성된 텍스트의 구조적이고 계량적인 분석을 가능하게 한다(Jung & Kim, 2012; Park & Jung, 2013).

문화정책 관련 연구에서 언어네트워크 분석을 활용한 연구는 많이 이루어지지 않은 상황이며, 본 연구 주제와 유사한 영역에서 언어네트워크 분석을 활용한 선행연구는 대통령(후보자) 혹은 장관 등의 의사결정권자의 가치지향과 정책 우선순위 변화를 분석 대상으로 한

연구(Jung & Ryu, 2014; Namkung & Ryu, 2014; Ahn, 2015), 정부나 연구기관에서 발간하는 백서, 보고서 또는 정책 연구자료 등의 문서, 법제 및 매뉴얼 등을 분석 대상으로 설정한 연구(Namkung & Ryu, 2013; Ahn, 2014; Kim & Um, 2016; Lee, *et. al.*, 2017; Park, 2017) 등이 있다.

III. 실증분석

1. 연구의 대상 및 범위

본 연구는 정부의 가치 지향과 정책 우선순위 변화를 살펴보기 위해 문화체육관광부와 한국문화관광연구원 에서 발간하는 문화예술정책백서와 매년도 국정감사 업무보고 자료를 분석 대상으로 하고, 노무현 정부(2003년~2008년), 이명박 정부(2008년~2013년), 박근혜 정부(2013년~2017년)로 연구범위를 설정하였다. 문화예술정책백서는 해당년도에 추진한 문화예술 부문의 정책 기초와 현황 및 주요 성과를 정리한 기록으로 정부가 지향하는 문화정책의 방향성을 찾을 수 있으며,

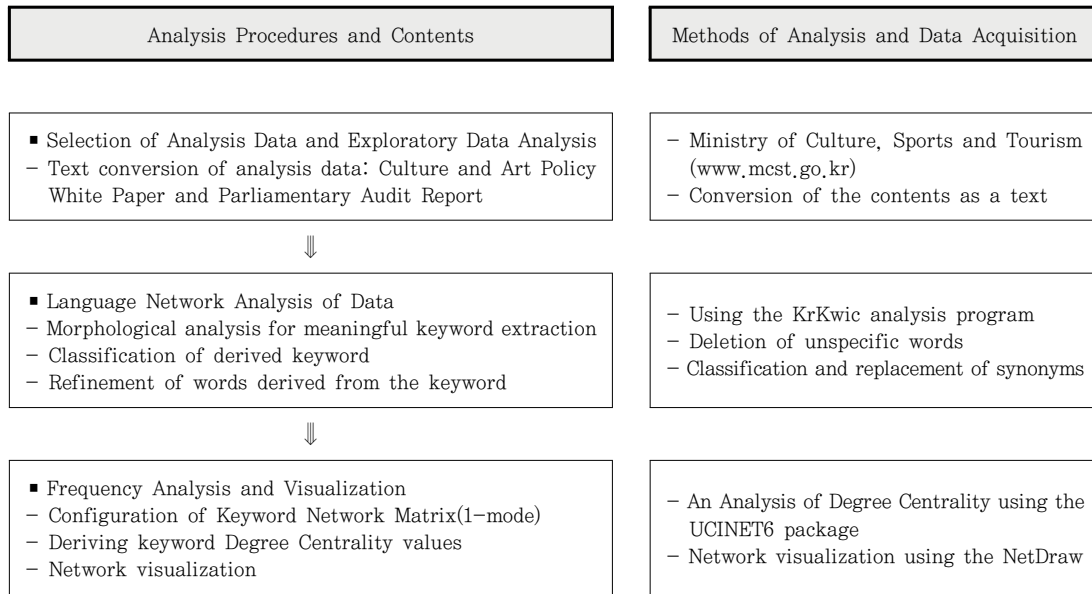


Figure 1. Analysis procedure and method

국정감사 업무보고 자료는 실제로 집행하고 있는 문화정책을 확인할 수 있기 때문에 본 연구에서는 문화예술정책백서 발췌 자료를 바탕으로 정부별 가치 지향점을 분석하고, 국정감사 업무보고 자료를 바탕으로 정부의 문화정책 우선순위 변화를 살펴보고자 하였다.

2. 분석 방법 및 절차

언어 네트워크 분석을 위하여 KrKwic(Korean Key Words In Context) 프로그램과 UCINET6 소프트웨어 패키지를 활용하였다. 연구절차는 크게 3단계로 구분하여 진행하였다. 첫째, 탐색적 자료 분석(Exploratory Data Analysis)으로 분석 대상이 되는 연차별로 발간된 문화예술정책백서 중 정부의 문화정책의 방향성이 드러난 부분을 발췌하여 텍스트 자료화하고 국정감사 업무보고 자료를 텍스트 자료화하여 유형화하였다. 둘째, 핵심 주제어의 공통성과 차별성을 파악하기 위해 KrKwic 프로그램을 활용하여 1차적으로 분류를 시행하여 동의어를 정제하고 특이성이 없는 단어를 삭제하는 과정을 거쳤다. 셋째, KrKwic 프로그램을 통해 도출된 핵심 주제어를 대상으로 주제어×주제어로 구성된 1-mode 행렬 매트릭스를 작성하고, 이를 바탕으로 UCINET6 소프트웨어 패키지를 활용하여 핵심 주제어

간의 네트워크 연결망 분석을 실시하고 이를 시각화하였다.

3. 분석결과

본 연구에서는 주제어의 연결 중심성을 중심으로 분석을 실시하였다. 언어 네트워크 분석에서는 연결 중심성 분석은 빈번하게 사용되는 분석방법 중의 하나로, 연결 중심성이 높게 나타나는 주제어는 문장을 구성하는 다른 단어들과 빈번하게 사용되는 핵심 주제어로 파악할 수 있다. 연결 중심성은 주제어의 공출현 빈도를 바탕으로 분석되지만, 주제어 간의 공출현 빈도는 단순한 등장 빈도를 의미하기 때문에 한 문장 내에서의 완성도에 따른 연결성을 중심으로 구조화되는 연결 중심성은 주제어의 빈도 분석과 그 결과가 상이하게 나타날 수 있다(Kim & Kim, 2015).

1) 각 정부별 가치 지향 연결 중심성 분석

분석결과, 세 정부에서 ‘문화’라는 주제어의 출현 빈도가 가장 높은 것으로 나타났고, 더불어 ‘국민’, ‘문화콘텐츠’, ‘문화예술’, ‘문화향유’, ‘문화가치’, ‘삶의 질’ 등의 주제어가 공통적으로 등장하였다. 세 정부에서 공통적으로 가장 높은 빈도로 출현한 주제어 ‘문화’를 제

Table 5. The value orientation by government top 30 keyword and degree centrality values

GOV.	Roh Moo-Hyun Government			Lee Myung-Bak Government			Park Geun-Hye Government		
NO.	FRQ	Keyword	Cd	FRQ	Keyword	Cd	FRQ	Keyword	Cd
1	109	Culture	0.218	98	Culture	0.230	146	Culture	0.219
2	37	Tourism	0.056	72	Cultural policy	0.093	65	Cultural flourishing	0.272
3	34	Creative	0.051	58	Creation	0.121	38	People	0.155
4	27	Local culture	0.075	51	Culture & Art	0.101	35	Cultural value	0.101
5	25	Globalization	0.062	45	Cultural base	0.116	30	Tourism	0.145
6	25	Culture & Art	0.037	43	Directivity	0.120	22	Park Geun-Hye government	0.092
7	25	Nation	0.086	38	Cultural value	0.118	21	Quality of life	0.087
8	18	People	0.049	36	Lee Myung-Bak government	0.006	20	Diversity	0.127
9	17	Cultural base	0.047	29	Culture enjoyment	0.081	19	Sports	0.073
10	16	Cultural industry	0.017	24	Efficiency	0.052	19	Cultural contents	0.144
11	16	Cultural contents	0.021	22	Selection & Concentration	0.057	19	Culture enjoyment	0.108
12	15	Sports	0.033	20	Competence	0.031	18	Cultural participation	0.080
13	14	Cultural value	0.026	20	Principle of publicness	0.047	17	Culture & Art	0.142
14	13	Strategic	0.034	20	Awareness	0.027	17	Convergence & Integration	0.133
15	13	Diversity	0.049	19	People	0.044	15	Creation	0.075
16	13	Competitiveness	0.048	18	Artist	0.019	15	Korean style	0.073
17	12	Copyright	0.021	18	Cultural contents	0.034	12	Sprit of the humanities	0.033
18	11	Cultural exchange	0.038	18	Economic effect	0.061	12	Cultural exchange	0.043
19	10	Response of cultural demand	0.022	18	Public sector	0.008	11	High added value	0.099
20	10	Roh Moo-Hyn government	0.012	16	Green living culture	0.028	9	Creativity	0.057
21	9	Core competence	0.026	16	Competitiveness	0.016	9	National happiness	0.033
22	8	Korean wave	0.037	16	Copyright	0.035	7	Cultural base	0.022
23	8	Cultural participation	0.028	16	Low-carbon green growth	0.004	7	Individual	0.040
24	8	MCST	0.020	15	Opportunity	0.042	7	Cultural industry	0.043
25	7	Identity	0.032	15	Traditional cultural resources	0.009	6	Local culture	0.033
26	6	Newness	0.011	14	Private sector	0.010	6	Living cultural space	0.013
27	6	Culture enjoyment	0.014	12	Priority	0.005	6	Killer contents	0.052
28	5	21 st century	0.014	12	Vulnerable classes	0.036	6	Vicious cycle	0.038
29	5	Quality of life	0.006	6	Creative utilization	0.021	5	Cultural gap	0.029
30	4	Physical education	0.021	4	Quality of life	0.010	5	Life cycle	0.032
Summary	MEAN: 0.040 STD.DEV.: 0.039 Network Centralization: 18.394%			MEAN: 0.053 STD.DEV.: 0.051 Network Centralization: 18.299%			MEAN: 0.086 STD.DEV.: 0.061 Network Centralization : 19.144%		

외하고 각 정부별 주제어를 살펴보면, 첫 번째로 노무현 정부에서는 ‘관광’, ‘창의’, ‘지역문화’, ‘세계화’, ‘문화예술’ 등의 순서로 출현 빈도가 높았고, 도출된 주제어의 연결 중심성은 ‘국가’, ‘지역문화’, ‘세계화’, ‘관광’, ‘창의’ 등의 순서로 높게 나타났다. 다른 정부와 차별되는 특이성 있는 주제어는 ‘창의’, ‘지역문화’, ‘세계화’, ‘다양성’, ‘정체성’으로 나타났으며, 이는 노무현 정

부가 문화정책의 비전을 ‘창의 한국’으로 제시하고 문화 영역의 창의성 강조, 세계와 호흡하는 열린 문화, 문화예술의 국제 경쟁력 강화, 지역의 다양한 문화자원 활성화와 지역정체성 회복 등을 강조한데서 비롯한 결과로 이해할 수 있다.

두 번째로 이명박 정부에서는 ‘문화정책’, ‘창작’, ‘문화예술’, ‘문화기반’, ‘방향성’ 등의 순서로 출현 빈도가

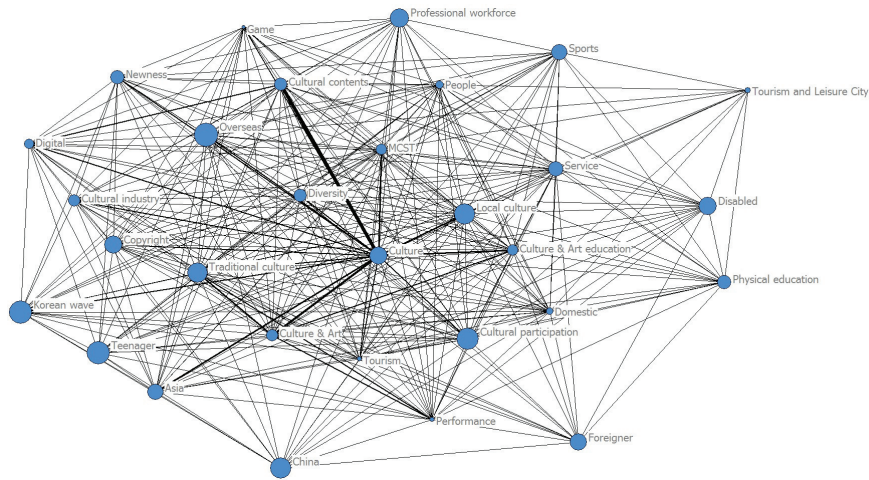


Figure 5. Visualization of the cultural policy priority keyword in Roh Moo-Hyun government

등장하였다. 세 정부에서 공통적으로 가장 높은 빈도로 출현한 주제어 ‘문화’를 제외하고 각 정부별 주제어를 살펴보면, 첫 번째로 노무현 정부에서는 ‘관광’, ‘문화콘텐츠’, ‘저작권’, ‘게임’, ‘지역문화’ 등의 순서로 출현 빈도가 높았고, 도출된 주제어의 연결 중심성은 ‘문화콘텐츠’, ‘문화예술’, ‘전통문화’, ‘지역문화’, ‘문화예술교육’ 등의 순서로 높게 나타났다. 다른 정부와 차별되는 특이성 있는 주제어는 ‘아시아’, ‘전문인력’, ‘외국인’, ‘관광레저도시’로 나타났으며, 이는 아시아 문화교류 거점 조성, 전통문화유산 보존·관리를 위한 전문인력 양성, 외국인 문화센터 운영과 이주 노동자 대상 문화프로그램 지원, 국제 수준의 관광자원 및 시설의 개발 등에 초점을 맞춘 노무현 정부의 문화정책 시행에 따른 결과로 생각할 수 있다.

두 번째로 이명박 정부에서는 ‘관광’, ‘문화콘텐츠’, ‘스포츠’, ‘생활체육’, ‘지역문화’ 등의 순서로 출현 빈도가 높았고, 도출된 주제어의 연결 중심성은 ‘문화콘텐츠’, ‘관광’, ‘문화예술’, ‘해외’, ‘스포츠’ 등의 순서로 높게 나타났다. 다른 정부와 차별되는 특이성 있는 주제어는 ‘글로벌’, ‘온라인’, ‘차세대’, ‘3D’, ‘문화복지’로 나타났으며, 이는 이명박 정부가 글로벌 코리아의 이미지 제고 및 문화예술분야의 글로벌시장 진출, 디지털 콘텐츠의 온라인과 모바일 유통 서비스 제공, 문화콘텐츠산업의 차세대 성장동력화를 위한 육성기반 구축, 소외계층 및 지역 대상 문화복지의 확대 등에 중점을 둔 이명박 정부의 문화정책 시행에 따른 결과로 판단된다.

마지막으로 박근혜 정부에서는 ‘문화콘텐츠’, ‘관광’, ‘스포츠’, ‘지역문화’, ‘융·복합’ 등의 주제어의 출현 빈

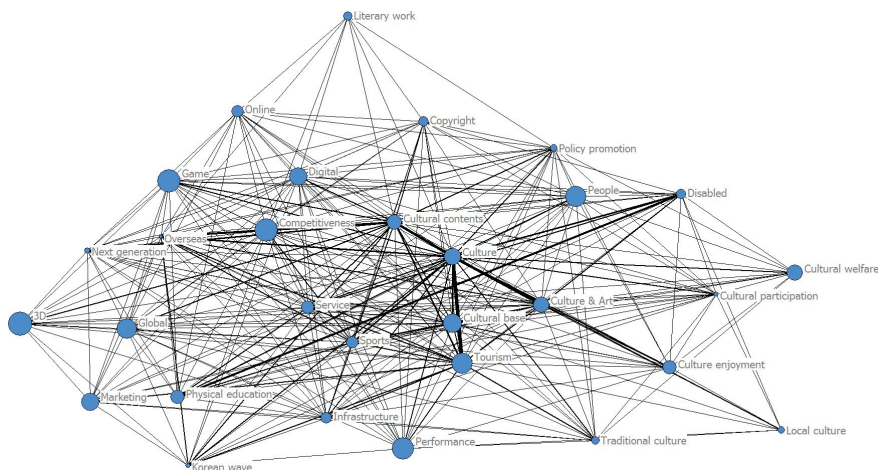


Figure 6. Visualization of the cultural policy priority keyword in Lee Myung-Bak government

화 등의 가치 지향이 반영된 것으로 판단할 수 있다. 박근혜 정부에서는 특이성이 나타나는 핵심 주제어로 ‘문화융성’, ‘융·복합’, ‘한국 스타일’, ‘인문정신문화’, ‘킬러콘텐츠’, ‘생애주기별’이 등장했고, 이는 문화융성을 바탕으로 문화예술 분야의 융·복합을 통한 고성장과 고부가가치 창출, 문화향유를 통한 국민행복 증진과 삶의 질 향상 등 박근혜 정부의 정책적 가치 지향이 반영된 것으로 볼 수 있다. 이상의 결과를 통해 문화정책 영역에서의 가치 지향은 각 정부별로 상이하게 나타난다는 것을 확인할 수 있다.

두 번째, 각 정부의 국정감사 업무보고 자료에서 문화정책 우선순위 핵심 주제어는 노무현 정부에서 ‘관광’, ‘문화콘텐츠’, ‘저작권’, ‘게임’, ‘지역문화’, ‘문화예술교육’으로 나타났고, 이명박 정부에서는 ‘관광’, ‘문화콘텐츠’, ‘스포츠’, ‘생활체육’, ‘지역문화’, ‘정책홍보’로 나타났으며, 박근혜 정부에서는 ‘문화콘텐츠’, ‘관광’, ‘스포츠’, ‘지역문화’, ‘융·복합’, ‘문화예술’로 나타났다. 이와 같은 결과에서 주제어를 통해 살펴본 문화정책 영역에서의 정책 우선순위는 각 정부별로 대동소이하다고 판단할 수 있다.

다음의 <Figure 8>은 각 정부별 가치 지향과 정책 우선순위 연결 중심성 분석에서 공통적으로 출현한 주제어를 대상으로 연결 중심성 값을 비교한 그래프이다.

가치 지향 주제어 출현의 추이를 살펴보면 노무현 정부에서 비교적 높은 연결 중심성을 보였던 주제어 ‘관광’, ‘다양성’, ‘스포츠’, ‘문화참여’ 등은 이명박 정부에서 모두 낮은 연결 중심성 값을 보였고, 박근혜 정부에서는 노무현 정부 시기보다 높은 중심성 값을 보였다. 반대로 주제어 ‘문화 기반’과 ‘문화 가치’는 노무현 정부와 박근혜 정부에서 보다 이명박 정부에서 높은 연결 중심성을 보인다. 반면에 주제어 ‘문화예술’, ‘문화향유’, ‘문화콘텐츠’ 등은 연결 중심성 값이 점점 커지는 양상을 보인다. 이러한 결과를 통해 각 정부가 지향하는 가치에 따라 도출되는 주제어의 차이를 확인할 수 있다. 다음으로 각 정부별 정책 우선순위 주제어 출현의 추이를 살펴보면, 공통적으로 출현한 ‘관광’, ‘공연’, ‘해외’, ‘한류’ 등의 주제어가 연결 중심성의 값이 점점 커지는 양상을 보였고, ‘문화예술’, ‘스포츠’, ‘장애인’, ‘게임’ 등의 주제어는 정부의 변화에도 불구하고 연결 중심성 값의 변화가 거의 없는 것으로 확인되었다. 주제어 ‘지역문화’의 경우 노무현 정부 시기 비교적 높은 연결 중심성을 보였지만 정권의 변화에 따라 연결 중심성 값이 작아졌다.

연결 중심성 분석 과정에서 도출된 연결 중심성의 값을 정규화(Normalization)하기 위한 과정이 포함되지만, 연결 중심성 값만으로 단순 비교하기에 한계가 있

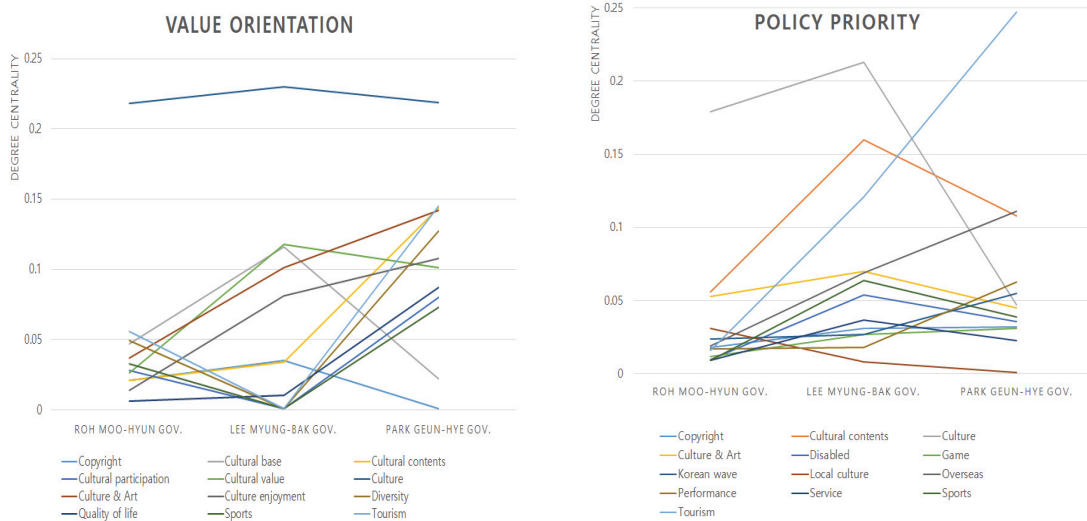


Figure 8. Comparison of common keyword trends according to the degree centrality values

다는 점과 박근혜 정부의 분석 대상 자료가 다른 정부에 비해 상대적으로 기간이 짧고 내용이 적다는 점을 인지 하더라도 정부의 가치 지향의 연결 중심성 값의 변화에 비해 정부에서 공통적으로 출현하는 정책 우선순위에 관한 주제어의 연결 중심성 값이 정권의 교체에도 비교적 큰 변화 없이 일정한 추세를 보인다. 즉, 각 정부의 가치지향과 정책 우선순위 알아보기 위한 핵심 주제어의 연결 중심성 분석에서 나타난 결과를 바탕으로 생각 하면 실제 문화정책은 정부의 교체 및 지향 가치의 변화에도 큰 변화가 없다고 할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 정부가 지향하는 가치에 따라 정책의 우선순위에 변화가 있는지에 대한 객관적이고 계량적인 분석의 필요성을 인지하여, 정부가 지향하는 가치와 정책 우선순위의 변화를 노무현 정부, 이명박 정부, 그리고 박근혜 정부의 문화정책 내용을 대상으로 실증분석을 실시하였다. 이를 위해 문화예술정책백서와 국정감사 업무보고 자료를 분석 대상으로 언어네트워크 분석을 활용하여 문화정책 영역에서 각 정부의 가치지향과 정책 우선순위 변화를 연결 중심성 분석과 시각화를 통해 살펴보고 그 변화 추이를 분석하였다.

분석결과, 각 정부의 지향 가치 변화를 알아보기 위한 분석에서 세 정부별로 지향하는 가치에 따라 핵심 주제어의 성격에 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 다음으로 각 정부에서 공통적으로 출현한 핵심 주제어의 대부분이 정권의 변화에도 불구하고 연결 중심성 값이 크게 변하지 않는 것으로 확인되었으며, 이는 각 정부의 가치 지향에 대한 핵심 주제어가 상이 했던 것과는 다르게 실제 문화정책의 우선순위는 정권의 교체 및 지향 가치의 변화에도 거의 변화가 없는 것으로 해석할 수 있었다. 이를 통해 문화정책은 상황적 특수성에 따라 일정한 경로의존적인 특징을 가진다고 할 수 있다. 결과적으로 각 정부의 문화정책은 가치지향에 큰 영향을 받지 않고 문화산업, 문화콘텐츠, 관광과 마케

팅, 문화기반 등에 관련된 사업을 진행해왔고, 또한 정권의 성격에 관계없이 우리 문화의 글로벌화와 지역문화육성, 국민의 문화참여와 향유 등을 강조하는 문화정책이 시행되었다. 이러한 결과를 바탕으로 우리나라의 제한적이고 규모가 작은 문화예산으로 세부 문화영역의 발전을 위해 예산을 투입하기에는 근원적인 한계가 존재하고, 이에 따라 실제적 정권의 가치가 문화정책에 반영되기에는 한계를 가지고 있음을 확인할 수 있었다.

선행연구 분석을 통해 나타나듯이 우리나라 각 정부의 정책에 대한 가치 지향이 실제 문화정책에 반영되지 않는 것으로 확인되어 정부의 가치 지향과 문화정책 사이의 연계성이 크지 않다고 판단할 수 있으며, 문화예산의 한계와 문화정책 분야의 광범위성에 의하여 문화정책이 기존의 틀에서 벗어나지 못하고 일정한 경로를 따라가는 제도주의의 경로의존성을 보인다고 할 수 있다. 이로 인해 정부의 지향 가치가 변화한다고 할지라도 그것이 정책의 영역에 개입되어 문화정책이 판이하게 달라지지는 않는 것으로 해석된다.

실제 정책의 시행에 있어서의 큰 변화는 없다고 할지라도 정부의 교체에 따른 지향 가치 변화와 이로 인해 발생하는 가치 갈등은 정책의 시행에 있어서 많은 비용과 시간을 소모시킬 수 있다. 또한 극단적인 가치 지향으로 인해 이데올로기적 논쟁으로까지 확장된 갈등은 문화정책의 수요자인 국민의 혼란을 가중시키고 사회적 갈등을 심화시킬 수 있으며, 국민이 공유하고 있는 가치에도 부합하지 못하고 정책을 시행하는 정부를 신뢰하지 못하게 된다는 측면에서 미래의 심각한 문화위기로 작용할 수 있다. 따라서 문화정책의 영역에 있어서 다양한 가치의 조화와 균형이 필요하며, 또 다른 블랙리스트와 화이트리스트의 발생을 방지하기 위하여 지향 가치가 정책에 개입되어 발생할 수 있는 정책영역 또는 정책대상 간의 불균형이나 갈등을 완화하기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 문화정책의 영역에서 문화예술정책백서와 국정감사 업무보고 자료를 대상으로 정부별 지향하는 가치와 정책의 우선순위를 분석하여 도출된 주제어

를 통해 의미론적인 해석과 정부별 지향가치와 문화정책의 흐름의 비교를 시도하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있지만, 언어네트워크 분석이 연구방법론으로써 아직 완전한 체계를 갖추고 있지 못하다는 점과 컴퓨터를 이용하여 계량적이고 객관적인 분석 프로그램을 활용함에도 불구하고 단어의 정제과정 또는 데이터 추출 과정에서 연구자의 주관이 개입될 수 있다는 점에서 한계를 가진다고 할 수 있다.

References

- Ahn, Hye Won. 2014. Tendencies of Orientations in Women's Policies and Policy Priorities for the Overcoming of the Gender Crisis: Focused on the Semantic Network Analysis by the General of Women's Policy. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(12): 263-277.
- Alderson, Evan, Robin Blaser, and Harold Coward. 1993. Reflections on Cultural Policy: Past, Present, and Future. *Calgary Series for the Humanities*. Wilfrid Laurier University Press.
- Barker, Chris. 2004. *The SAGE Dictionary of Cultural Studies*. SAGE Publications LTD.
- Choi, In Ja. 2013. A Study on the Direction of Reading Policy and Cultural Policy. *Journal of Reading Research*. 30: 261-286.
- Hong, Ki Won. 2009. In Search of the Identity of Cultural Policy Research as a Discipline. *The Journal of Cultural Policy*. 21: 89-104.
- Jang, Kyo Sik. 2010. A Study of Cultural Policy. *Public Land Law Review*. 50: 273-293.
- Jung, Byung Soo and Sang Il Ryu. 2014. Value Orientation of National Police Agency Administrators and Trend of Changes in Police Policies Utilizing Semantic Network Analysis: Focusing on Commissioners of National Police Agency in Roh Moo Hyun and Lee Myung Bak Government. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(4): 97-115.
- Jung, Gap Yeong. 1993. A Study on the Ideology of Cultural Policy in Korea: *The Journal of Cultural Policy*. 5: 82-132.
- Jung, Kwang Ryul. 2009. Identity and Challenge of Cultural Policy Studies. *The Journal of Cultural Policy*. 21: 9-24.
- Kim, Bo Kyung and Mi Kyung Kim. 2015. Language Network Analysis of the Cruise Tourism Issues. *Tourism Research*. 40(4): 1-20.
- Kim, Jung Soo. 2002. Beauty and the Beast: Toward a New Paradigm of Cultural Policy. *The Korean Journal of Public Administration*. 11(1): 29-53.
- Kim, Jung Soo. 2016. A Critique on the Cultural Enrichment Policy of Korea. *Public Policy Review*. 30(3): 181-204.
- Kim, Min Sun and Hye Mi Um. 2016. The Study on Recent Research Trend in Korea Tourism Using Keyword Network Analysis. *Journal of the Korea Academia-Industrial Cooperation Society*. 17(9): 68-73.
- Kim, Yer Soo. 1988. Ideology and Direction of Cultural Policy. *The Journal of Cultural Policy*. 1: 19-32.
- Lee, Byung Ryang and Seol Hwa Hwang. 2012. The Ideology and the Policy: Comparing Cultural Policies of the Roh Moo-Hyun and the Lee Myung-bak Administration. *The Journal of Korean Policy Studies*. 12(3): 256-270.
- Lee, Byung Ryang. 2004. The Analysis on the Changing Tendency and Content of Cultural Policy in Korea: Focused on Cultural Budget. *Korean Policy Sciences Review*. 8(3): 99-125.
- Lee, Chang Kil. 2010. Value and Policy Priority at Initial Periods of Regimes: Analyzing Semantic Networks in the Roh and Lee Administrations. *Korean Public Administration Review*. 44(3): 165-189.
- Lee, Jae Eun. 2012. *Crisisonomy*. Seoul: Daeyoung Co.
- Lee, So Jeong, Kang Min Kim, Sunyoung Michelle Cho, Jung Soo Lee, and Song Sik Choi. 2017. Analysis of Disaster and Safety Management SOP Manuals in Social Welfare Facilities: Using. *Crisisonomy*. 13(5): 1-14.
- Lee, Soo Sang. 2014. A Content Analysis of Journal Articles Using the Language Network Analysis Methods. *Journal of the Korea Society for Information Management*. 31(4): 49-68.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2003. *Culture Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2003. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2004. *Culture Policy White Paper*.

- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2004. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2005. *Culture Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2005. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2006. *Culture Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2006. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2007. *Culture Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2007. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2008. *Culture Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2008. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2009. *Culture Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2009. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2010. *Culture and Arts Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2010. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2011. *Culture and Arts Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2011. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2012. *Culture and Arts Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2012. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2013. *Culture and Arts Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2013. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2014. *Culture and Arts Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2014. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2015. *Culture and Arts Policy White Paper*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2015. *Parliamentary Audit Report*.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2016. *Parliamentary Audit Report*.
- Namkung, Seung Tai and Sang Il Ryu. 2014. Tendencies of Disaster Management Policies in Terms of the National Emergency Management Agency Administrators' Value Orientations and Policy Priorities. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(1): 65-80.
- Park, Gyung Yeol. 2017. An Analysis of Tourism Policy Research under Different Government Regimes Using Network Text Analysis: Focusing on the Policy Research of the Korea Cultural & Tourism Institute. *Journal of Tourism Sciences*. 41(2): 163-183.
- Park, Han Woo and Loet Leydesdorff. 2004. Understanding the KrKwic: A Computer Program for the Analysis of Korean Text. *Journal of the Korean Data Analysis Society*. 6(5): 1377-1387.
- Park, Kwang Kook, Jong Youl Lee, and Hyo Jin Ju. 2003. Organizational Reform of Cultural Administration: Vision, Goal, and Subgoal. *Korean Policy Sciences Review*. 7(1): 233-253.
- Ryu, Sang Il and Seung Tai Namkung. 2011. Analyze the Act on Disaster and Safety Management in Korea. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 7(6): 29-46.
- Seo, Sun Bok. 2013. An Analysis and Prospect of Research Issues about Korea Cultural Policy: Based on the Contributed Papers on Korean Society and Public Administration 30 Years. *Korean Society and Public Administration*. 24(2): 257-273.
- Song, Keun Won. 2006. A Study on the Priority of the 2002 Presidential Candidates' Policy Promises. *Social Science Research*. 22(1): 1-36.
- Williams, Raymond. 1984. *The Sociology of Culture*. Jun Gyu Sul and Seung Cheol Song. Kachi Publishing Co., Ltd..
- Won, Do Yeon. 2008. Cultural Policy of the Participatory

- Government and New Government. *Economy and Society*. 156-183.
- Won, Do Yeon. 2014. Characteristic of Lee Myung-bak Administration's Cultural Policy and Search for the Timely Change. *Humanities Contents*. 219-245.
- Won, Hyang Mi. 2014. The Change of Korean Cultural Policy Paradigm and the Social Role of Culture: Focusing on Cultural Urban Regeneration. *Korean Aesthetics*. 13(2): 183-206.
- Yim, Hak Soon. 2009. The Development of Cultural Policy Studies in Korea: 1998~2007. *The Journal of Cultural Policy*. 21: 25-48.
- Yom, Chan Hee. 2009. Korean Cultural Policy and Cultural Regulation Effect: Focus on the Changing "Culture" Meaning since 1990s. *Democratic Society and Policy Studies*. 16: 212-242.
- Korean References Translated from the English*
- 김민선, 엄혜미. 2016. 키워드 네트워크를 이용한 국내 관광연구의 최근 연구동향 분석. *한국산학기술학회논문지*. 17(9): 68-73.
- 김보경, 김미경. 2015. 크루즈 관광 관련 이슈에 대한 키워드 네트워크 분석. *Tourism Research*. 40(4): 1-20.
- 김여수. 1988. 문화정책의 이념과 방향. *문화정책논총*. 1: 19-32.
- 김용학. 2003. 사회 연결망 분석. 박영사.
- 김정수. 2002. 미녀와 야수: 문화행정의 새로운 패러다임 모색. *한국행정연구*. 11(1): 29-53.
- 김정수. 2016. '문화융성' 정책에 대한 비판적 검토. *국가정책연구*. 30(3): 181-204.
- 남궁승태, 류상일. 2014. 소방방재청장의 정책 가치지향을 통해 본 재난관리정책의 변화 추이. *한국위기관리논집*. 10(1): 65-80.
- 류상일, 남궁승태. 2011. 재난안전 관련 법제 분석: 언어네트워크 분석기법을 중심으로. *한국위기관리논집*. 7(6): 29-46.
- 문화체육관광부. 2003. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2003. 문화정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2004. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2004. 문화정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2005. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2005. 문화정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2006. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2006. 문화정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2007. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2007. 문화정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2008. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2008. 문화정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2009. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2009. 문화정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2010. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2010. 문화예술정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2011. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2011. 문화예술정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2012. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2012. 문화예술정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2013. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2013. 문화예술정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2014. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2014. 문화예술정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2015. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2015. 문화예술정책백서. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2016. 국정감사 업무보고서. 문화체육관광부.
- 박경열. 2017. 네트워크 텍스트 분석을 활용한 역대정부별 관광정책연구 분석. *한국문화관광연구원 정책연구를 중심으로. 관광학연구*. 41(2): 163-183.
- 박광국, 이종열, 주효진. 2003. 문화행정조직의 개편과정 분석: 비전-목표-하위목표를 중심으로. *한국정책과학학회보*. 7(1): 233-253.
- 박한우, Loet Leydesdorff. 2004. 한국어의 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용: Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로. *Journal of The Korean Data Analysis Society*. 6(5): 1377-1387.
- 서순복. 2013. 한국문화정책 연구쟁점의 분석과 전망. *한국사회와 행정연구: 「한국사회와 행정연구」 30년 기고 논문을 중심으로*. 24(2): 257-273.
- 송근원. 2006. 대통령 후보들의 정책우선순위에 관한 연구: 2002년 대선 후보들을 중심으로. *사회과학연구*. 22(1): 1-36.
- 안혜원. 2014. 젠더위기 극복을 위한 여성정책의 가치지향과 정책우선순위 변화 추이: 언어네트워크 방법론을 활용한 여성정책 기본계획을 중심으로. *한국위기관리논집*. 10(12): 263-277.

- 염찬희. 2009. 1990년대 이후 한국 문화정책의 “문화” 이해 변화 과정. *민주사회와 정책연구*. 16: 212-242.
- 원도연. 2008. 참여정부 문화정책의 의미와 차기 정부의 과제. *경제와 사회*. 156-183.
- 원도연. 2014. 이명박 정부 이후 문화정책의 변화와 문화민주주의에 대한 연구: 이명박 정부의 문화정책 평가를 중심으로. *인문콘텐츠*. 219-245.
- 원향미. 2014. 한국 문화정책의 패러다임 변화와 문화의 사회적 역할 연구. *민족미학*. 13(2): 183-206.
- 이병량, 황설화. 2012. 정책 이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화 정책. *한국정책연구*. 12(3): 256-270.
- 이병량. 2004. 한국 문화정책의 변화 추이와 내용에 관한 분석: 문화예산을 중심으로. *한국정책과학학회보*. 8(3): 99-125.
- 이소정, 김강민, 조선영, 이정수, 최송식. 2017. 사회복지시설 안전관리 매뉴얼 분석. *Crisisonomy*. 13(5): 1-14.
- 이수상. 2014. 언어 네트워크 분석 방법을 활용한 학술논문의 내용분석. *정보관리학회지*. 31(4): 49-68.
- 이재은. 2012. *위기관리학*. 서울: 대영문화사.
- 이창길. 2010. 정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교분석. *한국행정학보*. 44(3): 165-189.
- 임학순. 2009. 우리나라 문화정책 연구경향 분석(1998~2007). *문화정책논총*. 21: 25-48.
- 장교식. 2010. 문화정책에 관한 연구. *토지공법연구*. 50: 273-293.
- 정갑영. 1993. 우리나라 문화정책의 이념에 관한 연구. *문화정책논총*. 5: 82-132.
- 정광렬. 2009. 문화정책 연구의 정체성과 과제. *문화정책논총*. 21: 9-24.
- 정병수, 류상일. 2014. 언어 네트워크 분석(Semantic Network Analysis)을 활용한 경찰청장의 가치지향과 경찰정책의 변화 추이: 노무현정부와 이명박정부의 역대 경찰청장을 중심으로. *한국위기관리논집*. 10(4): 97-115.
- 최인자. 2013. 문화 정책으로서의 독서 정책 방향. *독서연구*. 30: 261-286.
- 홍기원. 2009. 문화정책 연구에 대한 학문 분야로서의 정체성 탐구. *문화정책논총*. 21: 89-104.

Received: Sep. 29, 2017 / Revised: Nov. 1, 2017 / Accepted: Nov. 8, 2017

우리나라 정부의 지향가치 변화와 문화정책 변동에 관한 실증분석

국문초록 본 연구는 우리나라의 정권변화에 따른 정부의 가치지향 변화가 다양한 정책분야에 영향을 주고 있는 상황에서, 문화정책 부문에 있어서는 어떠한 영향관계가 있는지에 대한 검증을 하고자 하였다. 많은 선행연구에서 문화부문의 상황적 특수성에 따라 정권에 따른 가치지향 변화와 실제적 영향관계가 없이 문화정책은 각 영역에서의 중요사업이 진행되고 있음을 제시하고 있다. 이에 우리나라 정부변화에 따른 가치지향과 문화정책의 연계성을 언어네트워크 분석을 통하여 결과를 도출하였다. 분석결과 각 정부의 문화정책은 가치지향 변화로부터 큰 영향을 받지 않으며, 과거에서 현재까지 경로의존적 맥락에 따라, 문화산업, 문화콘텐츠, 관광과 마케팅, 문화기반 등에 관련된 사업이 진행된 것으로 나타났다. 또한 정권의 성격에 관계없이 우리 문화의 글로벌화와 지역문화육성, 국민의 문화참여와 향유 등에 대한 문화정책의 방향성을 찾을 수 있었다. 이러한 결과를 바탕으로 제한적이고 작은 규모의 문화예산을 세부 문화영역 발전을 위해 투입하는 우리나라의 문화정책에는 근원적 문제점이 존재하고, 이에 따라 실질적으로 정부의 가치지향이 대폭적으로 문화정책에 반영되기에는 한계가 있음을 확인할 수 있었다.

주제어 : 문화정책, 가치지향, 정권변화, 문화위기, 언어네트워크 분석

Profiles **Dong Wook Kim** : He is studying for a master's degree in the Department of Urban Policy and Administration at Incheon National University. His research interests are policy evaluation, performance management, and urban crisis management (dongwookkim@inu.ac.kr).

Chang Kil Lee : He is an associate professor in the Department of Urban Policy and Administration at the Incheon National University. His research focuses on several aspects of public administration, including public human resource management, strategic planning, policy evaluation, performance management, and urban studies. He received Ph.D in public administration from Yonsei University(changkillee@inu.ac.kr).