

공공 문화예술서비스의 효율적 전달체계 연구: 문화기반시설로서 문예회관(arts center)을 중심으로

이철순*

본 논문은 공공 문화예술서비스의 전달체계 중 어떠한 전달체계가 효율적인가를 문예회관의 운영성과 차이 분석을 통하여 밝히고자 하였다. 문예회관은 각 지방자치단체에 1개씩 건립 운영되는 지역의 대표적 문화기반시설이고 주민 삶의 질적 향상에 관련되어 그 운영이 중요한 과제이며 전달체계의 선택이 중요하다. 정부가 발간한 <문화기반시설총람> 통계자료 분석에 의하면 직영, 공단, 재단법인, 민간위탁 운영 중에 재단법인이 가장 운영성과가 좋았고 직영이 가장 낮았다. 공공 문화예술서비스는 정부가 직접 제공하는 방식보다 전문가가 참여하는 간접제공 방식이 효율적임이 드러났다. 그러나 70% 이상이 정부 직영이어서 문예회관 운영의 전달체계 개편이 필요하다 하겠다.

주제어: 전달체계, 공공 문화예술서비스, 재단법인, 전문가, 효율성

I. 서론

정부의 문화예술정책은 크게 보아 문화예술 진흥과 사회 경제적 발전을 목표로 한다(문화관광부, 2010; 임학순, 2003; 구광모, 1999; 정홍익, 1997; UNESCO, 1980; Moecki & Pine, 1981; Mundy, 2000; Miller & Yudice, 2003; Nielsen, 2003; Throsby, 2009). 문화예술 진흥정책은 예술활동을 수행하는 예술가와 예술단체에 대한 재정적 및 공간적 지원 등을 통해 이들의 문화예술작품의 창작 및 공연, 전시활동을 촉진하는 정책을 말한다. 사회 경제적 발전을 위한 문화정책은 경제발전을 위한 문화산

* 고려대학교 대학원 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 문화정책, 정책도구, 정책분석평가, 정책딜레마, 조직이론, 방법론이다(krcslee@korea.ac.kr).

업 정책과 사회발전을 위한 문화복지 정책으로 구분된다. 국민 삶의 질적 향상을 위한 문화복지 정책은 국민이 고급 문화예술(serious culture & art)를 용이하게 향유할 수 있도록 여건을 조성하고 기회를 확대하는 문화의 민주화(democratization of culture)정책과 다원사회(pluralistic society)의 다원문화 예술(plural culture & arts)을 문화적 가치로 인정하고 이를 향유하는 개인의 문화적 권리를 존중하는 문화 민주주의(cultural democracy)정책을 말한다(Moecki & Pine, 1981; 구광모, 1999). 이를 위해 정부는 아마추어단체의 예술활동을 권장하고 관람료를 무료로 하거나 낮게 책정하며 티켓 바우처(voucher)와 같은 소비자 지원제도를 운영한다. 아울러 순회 공연과 학교 문화교육을 실시하는 동시에 문화공간을 건립 운영하기도 한다(Blaug, 1976; Baumol & Bowen, 1966; 문화관광부, 2009; 2010).

정부는 문화공간으로서 다양한 형태의 문화기반시설을 건립하여 운영하고 있다.²⁾ 그리고 문화기반시설은 문화예술 진흥은 물론이고, 개인의 문화적 기회 불평등과 중앙과 지방 사이의 문화격차 해소를 목표로 한다. 다양한 문화기반시설 중에서 문예회관(arts center)은 여타의 문화기반시설과는 달리 문화예술 작품의 공연 및 전시, 문화교육 등이 이루어지는 다목적의 종합문화공간이다. 정부는 광역시, 도를 비롯하여 각 기초시, 군, 구에 1개씩 건립하여 운영함으로써 해당 지역을 대표하는 핵심적 문화기반시설로 그 기능을 수행하도록 유도하고 있다.³⁾ 즉 문예회관은 지방의 예술가 및 예술단체의 문화예술 창작 및 공연활동을 지원하는 동시에 지역주민들이 문화예술서비스를 향유할 수 있는 기회를 얻는 문화공간으로서 지역의 문화예술 활동의 활성화에 기여하는 데 목적이 있다(Baumol & Bowen, 1966; Lane, 1978: 2; 김문환, 1998: 38; 문화관광부, 2004: 265).

이처럼 문예회관은 공공 문화예술서비스가 제공되는 핵심 공간이면서 중앙과 지방 사이의 문화격차를 해소하는 중요한 목적을 갖고 있다. 그러나 중요한 의미

2) 우리나라의 주요 문화기반시설은 <도서관 및 독서진흥법> 상 도서관, <박물관 및 미술관진흥법> 상 박물관, 미술관, 문화의집, 그리고 <문화예술진흥법> 상 문예회관 등이다(문화관광부, 2004).

3) 정부는 2011년까지 전국 각 광역시·도 및 기초시·군·구에 1개씩 문예회관을 건립한다는 목표를 수립하고 추진하여 왔다(문화관광부, 2009). 2008년 기준으로 문예회관 관련 예산은 지방자치단체의 전체 문화예술예산 23,143억 원 중 3,373억 원으로서 37.3%를 차지한다(문화관광부·예술경영지원센터, 2009: 36). 그만큼 문예회관은 문화기반시설 중에서 그 중요도가 높다고 할 수 있으며, 전국의 각 해당 지역을 대표하는 문화기반시설인 것이다.

를 갖는 문예회관의 효과적 운영은 쉽지 않다. 건립 목표와 지향점이 불분명하고, 문화예술 활동 영역이 제대로 설정되지 못하였으며, 공간적 특성마저 명확하지 못하고 서비스 내용이 부실하다고 지적되고 있다(한국문화정책개발원, 2003: 183). 소위 ‘지방’이 안고 있는 다양한 한계 조건들, 즉 문화예술서비스를 향유하고자 하는 지역주민의 경제력의 취약함과 문화예술서비스의 향유 역량의 부족, 문화예술 서비스 시장의 미성숙, 전문성 부족에 의한 운영 미숙 등의 요인들이 문예회관의 효과적 운영을 어렵게 하고 있다. 그럼에도 불구하고 몇몇 지역의 문예회관들은 주목할 만한 성과를 거두고 있는 것으로 보고되고 있다. 즉 지방에 소재한 대부분의 문예회관들은 다양한 제약조건들로 인해 그 운영성과가 미미한 수준에 그치고 있는데 반해, 일부 문예회관들은 그 제약조건들을 극복하고 상대적으로 높은 운영성과를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁾ 그렇다면 어떠한 요인이 이러한 차이를 가져왔는가?

문예회관은 2009년 현재 167개가 운영되고 있고, 앞으로 90여개의 문예회관이 추가로 건립될 예정이다. 문예회관 건립 및 운영에 소요되는 예산은 점차 커질 것이기 때문에 그만큼 지방자치단체에 재정적 부담이 될 것으로 예상된다. 즉 문예회관의 효과적 운영은 지역 문화예술발전뿐만 아니라 지방자치단체의 재정적 측면에서도 중요한 과제가 될 것이다.

문예회관의 운영성과는 리더십, 예산, 전달체계, 운영인력의 전문성 등과 같은 내부 요인과 지역의 인구 규모, 경제력, 교육 수준, 지역주민의 문화예술 향유능력 등과 같은 외부환경 요인 등 여러 요소들이 복합적으로 작용하여 나타날 것이다. 본 연구는 이러한 다양한 요인들 중에서 ‘문화예술서비스의 전달체계’에 주목하여 서비스 전달체계의 차이가 문예회관의 운영성과 차이를 가져오는지 여부를 분석하고자 한다. 본 연구는 먼저 문헌연구를 통해 문화예술서비스 특성과 전달체계에 대한 이론적 논의들을 검토하고, 문화예술서비스를 전달하는 대표적 문화기

4) 문화관광부와 문화관광연구원(전 문화정책개발원)은 1995년에 “올해의 문화자치단체”를 선정한 이래 매년 문화기반시설 평가를 시행하였고, 그 평가 결과에 따라 우수기관에 대한 시상 을 해왔다(임학순, 1996: 24). 현재는 문화관광부와 한국문예회관연합회가 매년 운영이 우수한 문예회관을 선정하고 있다. 2009년 선정된 우수문예회관은 부천문화재단, 선암문화재단, 목포 시문예회관, 수성아트피아, 칠곡군교육복지문화회관, 함안문예회관 등이다(2009 제주 해비치 아트페스티벌 자료집).

반시설로서 문예회관의 운영현황 등을 검토한다. 그리고 문예회관의 소유주체와 운영주체를 조합하여 서비스 전달체계 유형을 개념적으로 설정하고, 이 전달체계 유형에 따라 운영성과의 차이가 어떻게 나타나는가를 실증적으로 분석한다. 전달체계의 차이에 따른 운영성과 차이 분석을 위해 문화관광부가 2003년부터 매년 조사하여 발간하고 있는 <문화기반시설총람>에 제시된 공식적 통계자료를 활용하며, 2004년부터 2009년까지 통계자료를 활용할 것이다.

Ⅱ. 문화예술서비스의 특성과 서비스 전달체계

1. 공공서비스로서 문화예술서비스의 특성⁵⁾

문화예술서비스는 정부가 공적자금을 활용하여 공공서비스로서 지원하여야 하는가, 아니면 개인들이 자신의 비용을 들여 사적으로 서비스를 향유하여야 하는가? 문화예술서비스가 공적인 것인가, 사적인 것인가에 대한 논의는 오래전부터 있었지만, 그에 대해 학문적 차원에서 본격적으로 문제제기를 한 것은 그리 오래되지 않았다. 1966년 보몰과 보웬이 경제학의 관점에서 미국의 교향악단, 예술단체, 예술가들의 수입과 지출에 대해 연구하고, 문화예술의 공공재적 성격을 밝히면서 문화예술서비스의 ‘공공성’에 대한 논의가 본격화되었다. 보몰과 보웬(1966)은 문화예술 작품의 창작과 공연 등의 활동에 수반되는 지출과 수입 사이에는 상당한 격차(gap)가 존재하며, 이 격차를 예술가나 예술단체의 노력만으로는 해결할 수 없는 구조적 문제를 안고 있다고 설명한다. 따라서 이들은 문화예술 작품의 창작과 공연에 정부의 지원이 필요하며, 정당하다는 주장을 펴면서 예술의 공공재적 성격을 제기하였다. 이처럼 보몰과 보웬이 정부 지원의 필요성과 정당성을 제기하기 이전까지 미국의 문화예술서비스는 수익자가 편익을 얻기 위해 개

5) 본 연구에서 논의하는 문화예술서비스는 주로 고급문화예술(serious culture & art)을 대상으로 한다. 물론 일부 대중문화예술의 창작과 공급, 그리고 향유에 대한 정부의 공공지원이 이루어 지기도 하고, 더욱 확대하여야 한다는 문화예술계의 목소리도 상당히 높은 것이 사실이다. 그러나 문화예술서비스의 범주를 대중 문화예술서비스까지 포함하는 경우 논의의 복잡함과 혼란을 피하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 고급 문화예술서비스만을 논의의 대상으로 한다.

인적으로 비용을 지불해야하는 사적재화(private goods)로 받아들여졌다. 그러나 점점 문화예술서비스의 공공재적 성격에 대한 인식이 강화되면서 각국 정부들은 문화예술 분야에 대한 공공지원을 늘려나갔다.⁶⁾

정부의 문화예술 영역에 대한 지원은 크게 예술가와 예술단체의 활동에 대한 보조금(grants) 지급과 다양한 문화기반시설(cultural infrastructure)을 건립하여 운영하는 것이다. 특히 지역에 문화기반시설을 건립하여 운영하는 것은 문화예술의 향유 기회를 공평하게 제공한다는 측면에서 매우 중요한 정책수단이다(Baumol & Bowen, 1966). 정부가 이처럼 문화예술 작품의 창작과 공연, 그리고 문화기반시설을 건립하여 운영하는 등 문화예술 영역에 대해 공적 자금을 통해 지원하는 것은 궁극적으로 주민들의 ‘삶의 질’ 향상에 기여하기 위한 것으로 이해할 수 있다. 특히 21세기를 ‘문화의 세기’라고 일컫는 것처럼 문화예술 작품의 창작과 공연, 전시가 점점 늘어나고 있을 뿐만 아니라 문화예술서비스를 향유하고자 하는 주민들의 욕구 역시 커지고 있다는 점에서 문화예술 분야에 대한 공공지원은 매우 중요한 정책적 의미를 가지고 있다.

모든 공공서비스가 그러하듯이 문화예술서비스 역시 소비자인 지역주민이 요구하는 서비스의 양과 질의 수준에 따라서 공급의 양과 질의 수준이 결정되어야 한다. 그리고 서비스를 향유하고자 하는 소비자로서 지역 주민의 참여와 소통이 필요한 서비스이다(Nielsen, 2003). 그런데 문화예술서비스는 다른 공공서비스와 차별성을 가지고 있다. 문화예술서비스는 보건의료서비스나 상하수도서비스 등 여타의 공공서비스와 달리 ‘필요’에 의해서 소비되는 것이 아니라 ‘취향’ 혹은 ‘기호’에 의해서 소비되는 서비스라는 것이다. 따라서 문화예술서비스는 그 서비스를 향유하고자 하는 역량이 전제되며, 이 서비스에 대해 비용을 지불할 수 있는 경제적 능력을 갖추고 있어야 한다. 지역주민이 문화의 생활화와 삶의 질 향상을 목적으로 공공 문화예술서비스를 향유하기 위해서는 오랜 교육과 학습을 필요로 한다. 그러므로 향유 인구가 적을 뿐 아니라 경제적, 시간적 조건이 충족되어야 한다(Throsby, 1994; Kotler & Scheff, 1997; Eklund & Ritenour, 1999). 즉 문화예술서비스의

6) 물론 영국의 예술위원회(Arts Council)는 이미 1940년대부터 문화예술 활동에 대한 정부지원을 수행해왔다. 한편 미국은 보물과 보웬이 문제제기를 하던 비슷한 시기인 1965년 국립예술기금(National Endowments for the Arts)을 설립하여 문화예술 활동에 대한 정부 지원을 수행해왔다(영국 예술위원회 <http://www.artscouncil.or.uk> 및 미국 국립예술기금 <http://www.nea.gov>).

수요량과 질은 해당 지역 주민들이 그 서비스에 대한 향유능력을 얼마나 가지고 있는가, 그리고 비용을 들여 구매할 의지가 얼마나 되는가에 따라 달라지는 것이다. 이처럼 문화예술서비스는 그 선호의 수준이 매우 다양하기 때문에 공공 문화예술서비스 공급의 적정한 양과 질의 수준을 판단하기 쉽지 않다. 그러나 일단 문화예술서비스의 향유에 익숙해진 문화예술서비스의 소비자들은 매우 열성적이며 지속적으로 애호하는 특성을 지닌다(Clark & Kahn, 1988; Kotler & Scheff, 1997: 107-108; 274-276).⁷⁾

이와 같은 문화예술서비스의 특성으로 인하여 과연 지역 주민들이 어느 정도의 서비스를 원하고 있는지 객관적으로 평가하기 어렵고, 지역의 문화예술 기반이 충분하지 못할 가능성이 높으므로 정부가 문예회관 운영을 통한 공공 문화예술서비스를 효과적으로 제공하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 점점 더 문화예술서비스에 대한 향유 욕구가 높아져가는 현실을 고려할 때, 문화예술서비스를 효과적으로 전달하기 위한 전달체계에 대한 정책적 고민은 그만큼 중요하다고 할 수 있다.

보물과 보웬이 공공재적 성격을 가진 고급 문화예술서비스에 대한 정부의 공공 지원 필요성과 당위성을 제기한 이후, 고급 문화예술서비스의 공급과 소비가 효과적으로 이루어지지 않는 시장실패(market failure)에 따른 정부지원의 당위성과 정부실패(government failure)에 대한 시장주의 도입 논쟁은 끈임 없이 계속돼왔다(박광량, 2002; 2006; Throsby, 1994; Throsby & Withers, 1979; Scitovsky, 1972; Moore, 1968; Peacock, 1969; Baumol & Bowen, 1966). 고급 문화예술서비스는 ‘비용질병’의 속성으로 인해 창작자와 공급자가 부담하는 지출과 수입 사이에 격차가 존재한다. 따라서 고급 문화예술서비스의 창작자와 공급자에게 적절한 공공지원이 이루어지지 않으면 공급부족의 현상이 생기는 시장실패의 문제를 안고 있다. 정부는 이러한 문제를 해결하기 위하여 고급 문화예술서비스의 창작과 공급에 대한 간접적인 지원정책을 펴거나 문화예술서비스의 전달체계를 직접 담당하여 시장실패(market failure) 문제를 해결하고자 한다(임학순, 1993).

7) 문화예술 소비자는 신규 소비자가 창출되는 비율보다 기존 애호층의 재 구매, 반복 구매율이 높으며, 양방향 소비 특성을 보인다. 재 구매율이 높고 예술적 열성을 지닌 소비자 특성을 문화예술계에서는 충성도(loyalty)가 높다고 말한다(Kotler & Scheff, 1997).

그러나 사실 고급 문화예술서비스는 순수한 공공재라기보다는 교육과 같이 공공재적 성격과 사적재의 성격을 동시에 갖고 있는 혼합재(mixed commodities)로 보는 것이 타당하다(Baumol & Bowen, 1968: 369-386; Throsby, 1994).⁸⁾ 애초 고급 문화예술서비스는 사적재화로 인식되어 개인들이 비용을 부담하고 구매하여 향유하던 것이었기 때문에 민간부문에서 수요와 공급의 균형 논리에 따라 창작되고 공급되었다. 즉 고급 문화예술서비스는 민간시장의 성숙도에 따라서 서비스의 공급이 원활하게 이루어질 수도 있었고, 그렇지 않을 수도 있었다. 그러나 점점 문화예술서비스에 대한 공공재적 성격이 강조되면서 고급 문화예술서비스의 공급과 소비에 대해 정부가 적극적으로 지원하는 논리가 강화되었다. 사실 고급 문화예술서비스에 대한 정부의 공공지원이 현실적으로 나타난 것은 영국이 제2차 세계대전의 와중에 예술위원회(Art Council)를 설립하고 문화예술서비스에 대한 공공지원을 시작한 때부터이다(영국 예술위원회 홈페이지 <http://www.artcouncil.or.uk>).⁹⁾

2. 문화예술서비스의 전달체계 선택: 정부 통제와 전문가 자율성의 갈등

문화예술서비스는 정부가 직접 담당할 것인가 아니면 문화예술 분야의 전문가들이 담당하도록 할 것인가? 문화예술서비스의 전달체계에서 정부의 역할은 어떻게 설정하여야 하는가? 문화예술서비스가 공공재적 성격뿐만 아니라 사적재의 성격을 동시에 가진 혼합재이기 때문에 사실 문화예술서비스의 전달체계는 다양하게 나타난다. 서비스 전달체계란 “지역사회의 서비스 공급자들 사이에 존재하는 그리고 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 체계”로 정의할 수 있다(Gilbert & Terrell, 2005: 268). 길버트와 테렐(2005)은 서비스 전달체계의 설계 혹은 선택과 관련하여 몇 가지 중요한 논점들을 제시하였다. 예를 들어 1) 서비스 전달을 집중화할 것인가 아니면 분권화할 것인가, 2) 여러 가지 서비스를 결합시켜 제공할 것인가. 아니면 하나의 서비스만을 제공할 것인가, 3) 서비스 제공시설들을 한 건물에 모아둘 것인가, 아니면 분산시켜 독립적으로 둘 것인가?, 4) 서비스 전달

8) 보몰과 보웬이 고급 문화예술서비스의 공공재적 성격을 강조한 것은 기존에 고급 문화예술서비스가 사적재화로서만 인식된 편향을 수정하기 위해서라는 점을 고려할 필요가 있다.

9) 미국의 경우 1965년도에 국립예술기금(National Endowments for the Arts)을 설립하여 문화예술 분야에 대해 지원금을 제공하는 등 공공지원을 시작하였다(미국 국립예술기금 <http://www.nea.gov>).

을 전문가에게 맡길 것인가, 아니면 소비자 또는 준전문가들에게 맡길 것인가?, 5) 서비스 전달에 관련된 여러 가지 권한을 전문가에게 줄 것인가, 아니면 서비스 소비자들에게 줄 것인가?, 6) 서비스 전달 책임을 공공기관이 담당할 것인가 아니면 민간기관이 담당하게 할 것인가 등을 제시하고 있다(Gilbert & Terrell, 2005: 268-269).

길버트와 테렐(2005)의 논점 중에서 본 연구가 주목하는 것은 여섯 번째의 논점으로 이것은 서비스 전달을 정부가 직접 담당할 것인가, 아니면 민간 전문가 그룹에게 맡길 것인가의 문제이다. 서비스 전달을 정부가 아닌 민간 전문가 그룹에게 맡기는 것을 논의하는 이유는 바로 문화예술 정책 영역이 ‘전문성’을 필요로 하는 영역이기 때문이다.

문예회관은 문화예술 작품이 창작, 유통, 소비되는 곳이므로 일반 행정서비스 전달체계와는 다른 체계를 필요로 한다. 즉 문예회관은 문화예술 작품의 창작과 그것의 사업적 관리 및 경영이 동시에 이루어지는 조직이기 때문에 정부가 직접 운영하는 방식보다는 민간 전문가가 운영할 수 있는 방식이 효율적이고 바람직하다고 문화예술계에서 꾸준히 주장되어 왔다(임학순, 1996; 송재복, 1997; 김민환, 1998; 2003; 유민영, 1998).¹⁰⁾ 예술적 가치는 시장기능 보다는 예술의 고유성과 창의성, 예술성에 의하여 평가된다. 이러한 문화예술 작품이 창작되고 유통되는 문예회관 운영에는 예술적 안목을 가진 전문가에 의한 높은 수준의 미적 판단이 필요하다. 서구의 문예회관은 이러한 문제를 해결하기 위하여 예술을 총괄하는 예술감독과 경영책임자를 둔다. 예술감독은 예술을 책임지고 경영자는 문예회관 경영 전반에 대해 책임진다. 최근에 경영성과를 중요하게 여기면서 기업경영자 출신을 기관장으로 영입하는 사례가 있다. 일부의 성공사례도 있지만 경영에 치중한 나머지 예술적 성과를 거두지 못하고 경영실패를 겪는 기관도 생기면서 문예회관 운영의 전문성이 과제로 등장하였다.¹¹⁾

10) 정부 직접통제와 간접통제의 문제는 단지 문예회관 운영에만 국한하지 않는다. 과학기술정책 영역 역시 전문가 그룹의 운영 자율성 문제가 자주 제기되었다. 정책 내용으로는 예술과 과학이 별개의 영역이지만 정부가 전문성이 중심이 되어야 하는 조직(연구기관, 문예회관) 운영에 개입하는 방식의 문제는 다를 바가 없다. 과학기술정책 영역에서 정부의 통제와 간섭이 강화되면서 연구 자율성이 떨어진다는 부정적인 평가는 문예회관 운영 연구에도 시사점이 될 것이다(참고: 하민철·김영대, 2009).

11) 문예회관의 관장으로 기업 최고경영자 출신이 영입되어 중도 퇴진한 경우가 예술의전당, 세

신자유주의 논리가 강화되면서 공기업 매각과 사회복지의 민간화 방식을 택하였지만 문예회관을 민영화한 사례는 찾아볼 수 없다. 준정부기관으로 정부와 일정한 거리를 두는 정도이다. 이는 문화예술의 공공성 논쟁에도 불구하고 공공 문화예술서비스는 사적 영역에 맡길 수 없는 영역인 동시에 전문가에 의한 운영을 바람직한 것으로 인식한 결과이며, 문화자원의 재분배가 불공평해서는 안 된다는 정책가치에 대한 사회적 합의라 할 수 있다. 공기업 민영화가 정부의 통제로부터 벗어나는 것이라면 문화예술서비스는 정부가 지원하고 경영 및 관리의 최종 통제권은 유지하되 민간 전문가 그룹의 예술성과 경영 전문성에 대한 기대를 반영한 것이라고 할 수 있다. 정부가 공공 문화예술서비스를 직접 제공하는 방식은 문화예술을 순수 공공재로 인식하는 것이며, ‘지원은 하되 간섭은 하지 않는다’는 소위 ‘팔길이 원칙’(arm’s length principle), 즉 간접통제 방식을 채택하는 경우는 예술의 공공성과 자율성에 대한 이해의 결과라 할 수 있다.

종합 문화공간으로서 문예회관은 공공 문화예술서비스를 지역주민에게 효과적으로 공급함으로써 지역의 문화 정체성 확립과 지역 주민들의 삶의 질 향상에 기여한다. 특히 지방자치제가 실시된 이후 지방자치 차원에서 공공 문화예술서비스의 중요성이 더욱 커지고 있다(임학순, 1996). 공공 문화예술서비스를 전달하는 문화공간으로서 문예회관은 일반 행정규칙이 적용되는 행정관리와 예술사업을 동시에 수행하는 조직이므로 일반 정부 서비스와는 다른 특성을 갖고 있다. 첫째, 규칙을 중요시 하는 행정업무와 다른 예술적 창의성을 중요시하며, 둘째, 장기적인 시간이 소요되는 시간비용(time cost)과 한계비용이 줄지 않는 비용질병(cost disease)¹²⁾이 높고, 셋째 합리적 규칙에 따르기 보다는 미적(aesthetic) 기준에 의한 판단이 필요한 만큼 주관적이며, 서비스 제공의 성과가 가시적이기보다는 잠재적이고 장기간에 걸쳐 나타나는 특성이 있다. 특히 합리적인 행정 규칙에 따라서 서비스가 제공되는 일반 행정과는 달리 성과를 예측할 수 없는 예술의 성격 때문에 공공 문화예술서비스를

중문화회관에서 발생하였다.

- 12) 보몰과 보웬(1966)은 미국 교향악단의 운영 실태를 연구조사하면서 교향악단은 연주가 반복되어도 급여가 상승하고 경비가 줄어들지 않는 현상을 발견하였다. 즉 한계비용이 체감하는 것이 아니라 한계비용이 체증하는 것이다. 이들은 이 현상을 비용질병(cost disease)으로 이름 붙였다. 한편 Throsby(1994), Throsby & Withers(1979) 등은 후속 연구를 통해 모든 예술이 비용질병에 시달리는 것은 아니라고 주장하였다.

제공하는 문예회관 운영은 전문성을 필요로 하는 분야이다.

행정관리는 규칙과 절차의 합리성이 존중되므로 예술적 가치에 등한하며, 예술 활동은 예술창조와 미적 만족을 목적으로 하므로 창의성(creativity)과 사명(mission)의 달성을 중요시 하고 행정규칙은 창의성을 저해하는 요인으로 받아들인다. 공공 문화예술서비스의 대상이 일반 소비자가 아닌 예술가 내지는 예술단체가 1차 고객인 것 또한 문예회관 운영에서 다른 기준이 필요한 이유이다. 예술 행정은 이를 염두에 둔 고객중심의 행정 서비스와 소통(Denhardt, 2000), 행동양식, 판단이 요구된다. 일반 관료가 예술가들로부터 비난을 받는 경우는 예술에 대한 이해가 부족하여 획일적으로 문화예술 서비스 업무를 처리한다는 것이다. 따라서 민간의 예술 전문가가 참여하는 사업 조직과 행정 관료가 운영하는 관리 조직은 서로 목적과 기능을 달리할 수밖에 없고 협력, 협조가 쉽지 않다. 실제로 문예회관 운영에서 관리 조직과 예술사업 조직은 이해 부족과 갈등이 잠재하여 이해와 협조가 필요하고, 두 가지 상이한 성격의 목적과 기능을 갖는 조직이기 때문에 운영의 독립성과 자율성이 중요하다고 설명된다(Pick, 1980; 입학순, 1996).

3. 문화예술서비스 전달체계의 유형화

본 연구가 문화예술서비스를 제공하는 문화기반시설로서 문예회관에 연구 초점을 두므로 문예회관의 서비스 전달체계에서 중요하게 고려할 사항은 바로 문예회관의 소유 주체가 누구이며, 서비스의 전달 주체가 누구인가의 차원으로 요약할 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 말하면 문예회관을 통한 문화예술서비스의 전달체계는 문예회관을 정부와 민간 중 누가 소유하고 있는가의 소유 주체와 누가 운영하는가의 운영 주체의 조합으로 말할 수 있다. 이 두 가지 차원을 조합하면, 문예회관의 전달체계 유형은 1) 정부직영형, 2) 민간위탁형, 3) 민간운영형, 4) 정부위탁형으로 나눌 수 있고, 다음의 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다.

<그림 1> 문화예술서비스 전달체계의 유형

		소유 주체 (ownership)	
		정부	민간
운영 주체 (operation)	정부	Type I (정부 소유 + 정부 운영)	Type III (민간 소유 + 정부 운영)
	민간	Type II (정부 소유 + 민간 운영)	Type IV (민간 소유 + 민간 운영)

1) Type I: 정부 직접 운영 방식(정부직영형)

정부가 건립하고 소유하며 정부가 직접 운영하는 유형으로 우리나라 문예회관의 70% 이상이 이 전달체계를 채택하고 있다. 정부의 정책의도가 신속하게 전달되고 실행되며 명령체계가 명확하다는 장점이 있다. 정부가 직영하기 때문에 운영예산의 확보가 안정적이다.

반면에 문화예술의 창작에서 중요한 문화예술 전문가의 자율성과 창의성이 보장되기 어렵다. 사실 폐쇄적인 조직으로 운영되어 전문가의 참여가 제한적이다. 대체로 공무원들이 조직 운영을 담당하며, 공무원들 역시 순환보직으로 인해 문화예술 영역에 대한 전문성을 축적하기 어렵다. 따라서 문화정책의 본연의 목표를 수행하기보다는 형식주의와 조직의 안정성 추구 성향이 높게 나타날 수 있다. 즉 예술사업 중심으로 조직을 운영하기보다는 행정관리 중심으로 조직을 운영하는 경향이 강하게 나타날 수 있다(임학순, 1996; 홍기원, 2004; Leman, 2002).¹³⁾

정부직영형으로 문예회관을 운영하는 경우, 담당 조직은 시설관리과와 공연과로 나누는 정도의 단순한 형태이다. 공연, 기술 분야 등에 별정직 공무원이 전문직의 역할을 수행하지만 승진이 지체되고 보수가 낮아 일반직 공무원과의 조직 내부 갈등으로 직무 만족도가 낮은 편이다. 이와는 별개로 책임운영기관이 있다. 책임운영기관은 민간인 문예회관 관장을 영입하여 일정기간 계약 하에 운영하는 방

13) 2009년 현재 운영되고 있는 우리나라의 167개 문예회관 중에서 118개의 문예회관이 정부가 직접 운영하는 형태로 나타나고 있다는 것은 정부가 문화예술을 공공재로 이해한다고 볼 수 있으나 문화예술의 전문가적 자율성에 바탕을 둔 창조의 문제는 등한히 생각하고 있다고 할 수도 있다.

식이다. 인력과 예산은 정부직영형과 다를 바 없으나 일부 제한된 분야에 전문가 참여가 가능하다.

2) Type II: 정부 간접 운영 방식

정부가 건립하고 소유하지만 운영은 민간 혹은 준민간부문이 담당하는 유형이다. 정부가 민간에 맡기는 것은 일반 행정관리로는 수행하기 어려운 전문적 영역을 포함하고 있기 때문이다. 또한 운영 효율성이 정부직영형보다 높다고 판단하였을 때이다. 문화예술은 일반 행정관리보다는 창조의 영역이므로 전문가적 자율성이 필요하다. 독립기관이므로 인력, 조직, 예산 확보 등에서 자율적이고 기관운영을 능동적으로 수행할 수 있다. 그러나 정부의 관리 감독으로부터 완전히 독립된 것은 아니며 정부와의 협력, 협조관계가 중요하다. 대리인의 문제가 발생할 경우에는 ‘사적 운영화’에 의한 비효율성이 지적될 수 있고, 주어진 사명(mission)에 소홀할 수 있다(홍기원, 2004). 민간위탁형은 다시 시설관리공단을 통해 운영하는 방식, 문화재단을 설립하여 운영하는 방식, 그리고 시민사회단체 등 민간조직에게 위탁하는 방식으로 구체화할 수 있다(Stanton & Moe, 2002).

(1) 시설관리공단 운영 방식

시설관리공단(이하 공단)을 통한 운영 방식은 지방자치단체 소유의 위락시설, 체육시설, 복지시설 및 문화시설 등을 통합 관리하기 위하여 지방자치단체의 조례로 설치한 일종의 비영리 공기업이다. 따라서 자치단체와는 법적으로는 독립된 조직이다. 기관의 운영 책임은 이사회에 지고 예산은 지방자치단체의 보조금으로 운영하며 사업수입은 자체수입으로 사업에 재투자 된다. 공단은 이사장을 두는데 이사장은 자치단체장이 겸하는 경우와 자치단체장의 측근 내지는 지역 유지가 맡는 경우가 많으며, 간부급 직원부터 일부 직원에 이르기 까지 퇴직 공무원으로 충원되는 공무원의 제 2직장이라고 지적된다. 여러 시설을 통합 관리함으로써 경상비와 시설 유지비의 절감 효과를 기대하지만 공공 문화예술서비스를 담당하는 문예회관은 이들과는 다른 시설과 다른 특성을 갖고 있음에도 불구하고 한 조직에 속하므로 운영 전문성과 자율성에 의한 공공 문화예술서비스를 기대하기 어렵다.

(2) 재단법인 운영 방식

지방자치단체가 공공 문화예술서비스를 효율적으로 전달하기 위해 조례를 통해 ‘문화재단’을 설립하고, 민간 전문가 그룹을 충원하여 이들에게 문예회관 운영을 맡기는 방식이다. 문화재단은 <민법> 제32조에 의하여 설립된 비영리 법인이다.¹⁴⁾ 문예회관 운영에 재단법인 방식이 도입된 것은 1987년에 예술의전당이 한국 문화예술진흥원 예술의전당 건립본부 체제로 있다가 독립하면서부터이다. 이후 재단법인 운영 방식은 세종문화예술회관을 비롯하여 수도권을 중심으로 새롭게 건립되는 문예회관을 중심으로 채택되기 시작하였다.¹⁵⁾ 법인의 이사장은 자치단체장이 겸하는 경우가 많으며, 대표이사는 민간 전문가를 영입하여 운영하는 경우가 많다. 별도로 독립된 법인이므로 운영 책임은 이사회에 지며 예산, 인사, 조직 관리와 사업추진을 독립적으로 시행할 수 있으나, 지방자치단체의 관리감독을 받고, 지방자치단체의 보조금이 주된 예산이어서 자치단체와 의회와의 관계가 중요하다. 재단법인은 적정한 규모의 운영예산 확보가 용이하고, 전문 인력에 의한 운영이 가능하며 적극적인 사업시행으로 고급의 문화예술서비스 프로그램을 다양하게 제공할 수 있다. 부서가 사업 중심으로 세분화되어 있어 조직이 체계적이다. 최근에 개관하는 문예회관은 군 단위 문예회관을 제외하고는 점차 재단법인 운영방식이 늘어나는 추세이다.

(3) 민간위탁 운영 방식

굳이 순수 민간위탁 방식이라고 유형을 구분한 것은 위에서 설명한 공단 운영 방식이나 재단법인 운영 방식과 성격상 차이가 있기 때문이다. 순수 민간위탁 운영 방식은 이미 존재하는 외부의 민간조직에게 문예회관 운영을 맡기는 것이다.

14) 문화예술서비스 전달체계가 재단법인인 지방자치단체들의 문화재단 운영 조례들을 살펴보면 재단법인의 운영 목적에 대해 공통적으로 “문화예술진흥을 도모”하는 것과 “주민의 문화적 삶의 질 향상” 등을 제시하고 있다. 그리고 주요 업무로 “문화예술의 창작·보급 및 문화예술 활동의 지원”, “문화예술의 교육 및 연구”, “주민의 문화향수 및 창의력 증진” 등을 포함하고 있다.

15) 재단법인 운영방식으로 운영되는 대표적 문예회관으로 성남문화재단(성남아트센터), 고양 문화재단(고양시 어울림, 아람누리극장), 의정부 예술의전당(공단에서 재단법인으로 전환), 경기도 문화예술의전당, 부천문화재단(부천문화회관), 서울시 중구 충무아트홀, 김해문예회관 등을 들 수 있다.

대표적으로 지방문화원진흥법에 의하여 설립된 ‘문화원’에 위탁하거나 예총, YMCA와 같은 시민사회단체, 그리고 학교에 위탁하는 경우이다.¹⁶⁾ 문예회관의 운영을 위탁받은 단체들은 동질성을 가지고 있지 못하고, 각 단체는 문예회관 운영 경험, 조직력, 인력 규모, 재정능력 등에서 상당한 차이가 존재한다. 따라서 그 운영성과 차이가 상당히 크게 나타난다.

3) Type III: 정부위탁형

이 유형은 민간이 건립하여 소유하고 있지만 그 운영을 정부가 맡는다는 것을 의미한다. 엄밀한 의미에서 이러한 유형을 현실에서 찾기 어렵다. 그러나 임대형 민자사업(BTL)으로 문예회관이 건설되었다면 이 유형과 가장 가깝다고 할 수 있다. 일반적으로 임대형 민자사업은 민간이 시설을 건설하되 운영권은 정부가 소유하는 형태의 사업을 뜻한다. 즉 재정 형편이 어려운 지방자치단체가 민간에게 선투자하여 건립하게 하고, 건립 후 지방자치단체에 기부 채납하는 형식으로 지방자치단체가 소유하게 되며, 대신 지방자치단체는 시설물을 시공한 민간사업자에게 임대료를 지불하게 된다. 민간사업자가 문예회관의 건립비를 투자함으로써 지방자치단체가 투자 손실을 보전하는 비용부담을 안게 되므로 운영 부담이 커질 수밖에 없는 운영 방식이다. 실제 2009년 12월에 인천시 부평구의 부평아트센터가 이러한 방식으로 건설되어 현재 운영을 막 시작하였다. 그러나 이러한 유형은 이제야 나타나기 시작한 새로운 유형으로 본 연구에서는 분석대상에 포함되지 않는다.

4) Type IV: 민간운영형

이 유형은 민간에 의해 건립되고 소유되며, 민간이 운영하는 극장을 의미한다. 사실 민간에 의해 건립되고 소유되는 극장들은 민간이 스스로 운영하는 것이 대부분이다. 이러한 극장은 영리 목적의 극장과 비영리 목적의 극장으로 나눌 수 있다. 영리 목적의 극장은 수익성을 추구하며, 비영리극장은 공익성을 추구한다. 비영리극장은 비영리법인을 설립하여 그 법인으로 하여금 운영하도록 하는 전문 운

16) <문화기반시설총람> 자료에는 교육부가 국립대학에 설립 운영한 경우를 포함하고 있으나 1건의 사례에 그쳐 본 연구 모형에서는 제외하였다.

영체계를 특징으로 한다. 2008년 기준으로 우리나라에는 전국적으로 217개의 공연장이 등록되어 있다. 민간운영형 역시 본 연구의 분석대상은 아니다.

위와 같은 모형에 근거하여 본 연구가 분석대상으로 삼는 정부가 건립하고 소유하는 문예회관 중에서 서비스 전달체계의 실제 유형을 요약하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 문예회관의 서비스 전달체계 종합

구 분	정부직영	재단법인	공단	민간위탁
운영주체	지방자치단체	재단법인	시설관리공단	문화원, 시민단체 등
운영재원	-지방자치단체 예산 -수입은 자치단체 수입으로 귀속	-지방자치단체의 지원금, 자체수입 -수입은 자체예산에 편성됨	-지방자치단체의 지원금, 자체수입 -수입은 자체예산에 편성됨	-지방자치단체 지원금, 자체수입 -수입은 자체예산에 편성됨
운영인력	자치단체장 / 공무원	재단법인 이사 / 직원	공단 이사 / 직원	민간위탁 소속직원
책임지는 대상기관	-지방의회에 책임짐	-재단법인 직원은 이사회에 책임짐 -자치단체의 감독권에 의하여 자치단체 및 지방의회에 책임짐	-공단 직원은 이사회에 책임짐 -자치단체의 감독권에 의하여 자치단체 및 지방의회에 책임짐	-민간위탁 발주한 지방자치단체
업무범위 및 대상	문예회관 운영	문예회관 운영	문예회관을 포함한 자치단체 소유의 각종 시설관리	문예회관 운영
정부통제와 운영 자율성	-정부의 직접 운영	-정부의 간접 통제 -운영 자율성 높음	-정부의 간접 통제 -운영 자율성 미흡	-정부의 간접 통제 -운영 자율성 높음

정부로부터의 거리는 직영, 공단, 재단법인의 순서가 될 것이며, 거리가 멀수록 운영 자율성과 성과가 높을 것이라는 가정 하에 공공 문화예술서비스 전달체계를 분석할 것이다.

4. 문예회관 및 공공 문화예술서비스 전달체계에 대한 선행연구 검토

한국에서 공공 문화예술서비스에 대한 연구는 정부주도로 시작되었다. 1972년

한국문화예술진흥원이 설립되고 1987년 문화발전연구소가 부설기관으로 설립되면서 외국의 문화정책 사례조사와 공공부문 지원사업에 대한 벤치마킹의 차원에서 연구가 시작되었다. 정부주도로 시작된 공공 문화예술서비스 연구는 따라서 정책적 대안을 추구하는 실용적 연구였으며, 제도설계와 정책도구의 선택 방안 등 정책대안 연구가 중심이었다. 이런 목적에 부합하는 정책 연구는 한국문화관광연구원을 중심으로 하여 활발히 진행돼 왔다.

반면에 학술연구는 1990년대에 들어서 시작되었다. 학술적 연구라 하지만 과학적이고 분석적인 실증적 연구보다는 규범적이고 당위론적인 가치판단에 의존한 것이 대부분이었다(임학순, 1997). 정부지원의 효과(정광호, 2004), 진흥기금의 지원의 문제(이종인, 1998; 임학순, 1998), 공연에 대한 경제학적 연구(임상오, 1998; 1999; 박광량, 2002; 2006)가 있지만 정부의 문화예술 서비스 전달체계에 관한 연구는 최근 들어 관심을 갖기 시작하였다.

2002년 이상철의 “기초 자치단체 문예회관의 효율적 관리방안”을 시작으로 하는 문화예술 서비스 전달체계 연구는 채원호·손호중·김호일(2004)의 “문예회관의 운영합리화 방안에 관한 연구”와 홍기원(2004)의 “자료포락분석을 이용한 문화예술 서비스 공급의 효율성 측정”, 그리고 이상철·고수정·장철영(2006)의 “조직 운영주체별 상대적 효율성 분석”과 이동기(2008)의 “자료포락분석(DEA) 활용을 통한 지방정부의 문화예술회관의 효율성 분석”, 서광(2008)의 “문화예술지원정책의 전달체계에 관한 연구” 등이 있다.

이 연구들은 1) 논리적 구성에 의한 탐색(이상철, 2002), 2) AHP 기법에 의한 전문가 의식조사(채원호 외, 2004), 3) 재정부분의 지원정책 전달체계에 관한 연구(서광, 2008), 4) 자료포락분석(DEA)의 방법을 운영성과 측정의 도구로 활용한 예술서비스 연구(홍기원, 2004; 이상철 외, 2006; 이동기, 2008) 등에서 연구 성과를 보여주고 있다. 그러나 선행연구들은 운영성과 요인 연구에 치중한 나머지 운영의 틀(frame of operation)인 전달체계별 특성과 차이에 대한 연구를 간과하였다. 그리고 자료포락분석이 제한된 투입요소로도 비영리 기관들에 대한 분석도구로서 유용하다는 장점을 이유로 일부 전달체계를 배제한 성과분석을 함으로서 전달체계 연구의 완전성을 결여하였다. 그리고 자료포락분석은 투입, 산출요소의 선정이 중요한데, 투입, 산출요소의 산정도 각 연구 간에 일관성이 결여되어 있어 연구 타당

성의 문제가 있다. 이상철 외(2006)는 공연일수를 산출요소로 분류하여 결과를 도출하였다. 그러나 공연예술은 관람객수와 수입이 최종결과이다. 공연일수는 투입요소로 이해하는 것이 현실적으로 더 타당하다. 왜냐하면 공연일수, 전시일수를 늘리는 것이 목표가 아니라 보다 많은 이용객과 수입을 늘리는 것이 최종의 목표이기 때문이다. 물론 “예산이 증가하면 증가할수록 공연일수는 늘어난다.”라고 가정하는 경우에는 ‘예산’에 대하여 ‘공연일수’는 산출요소가 될 수 있다.

Ⅲ. 공공 문화예술서비스의 전달체계 성과차이분석

1. 왜 성과차이분석인가?

공공 문화예술서비스의 문화진흥 목적과 사회경제적 목적은 어떻게 달성될 수 있는가? 지역경제, 지역문화 인프라, 전통적인 문화 환경, 지역의 단체장의 문화 선호도와 정책의지 등과 같은 외부환경이 중요한가? 아니면 공공 문화예술서비스 운영주체의 역량에 있는가?

지역 문화정책은 취약한 재정, 전문인력 부족, 문화 인프라 부족, 문화시장의 미성숙 등 대도시와의 격차가 심하여 여러 가지 어려움 속에서 시행돼 왔다. 이렇게 취약한 중소도시의 지역 환경 속에서 공공 문화예술서비스가 문화적, 사회 경제적 목적을 달성하였는지를 평가하기 위해서는 어떠한 전달체계를 통하여 전달될 때에 효과적인가를 분석하는 것이 필요하다. 예술적 성공의 토대는 자율성과 창조적 분위기의 조성에 있다. 이는 달리 말하면 공공 문화예술서비스는 관리 효율성이 높은 정부가 직접 제공하는 방식보다는 자율성이 높은 문화예술계 전문가에 의해 제공되는 것이 바람직하다는 것을 암시한다. 따라서 정부의 공공 문화예술 서비스는 정부가 직접 제공하는 방식보다 민간전문가 그룹이 자율성을 바탕으로 제공하는 방식일수록 운영성고가 좋을 것이며, 전달체계의 규모가 큰 운영체계일수록 문화예술서비스 제공의 성과가 좋을 것이다. 아울러 전달체계를 구성하는 조직의 운영능력에 따라서 운영성고가 클 것이다.

문예회관 운영성고는 무엇으로 측정 가능한가? 문예회관 운영성고는 가시적

성과와 예술적 성과로 구분할 수 있다. 성과 평가는 사업을 시행한 뒤 당초 목표에 대한 달성의 정도를 측정하는 것이다. 평가는 계량평가와 질적 평가로 나누어진다. 계량평가는 비용편익분석(cost-benefit analysis)과 자료포락분석(DEA: data envelopment analysis)이 대표적이며, 질적 평가는 예술 비평 내지는 질적 연구방법이다.

공공 문화예술서비스는 무료 또는 시장가격 보다 낮은 가격으로 제공된다. 따라서 객관적 평가기준을 설정하는 것이 불가능하다. 더욱이 공공 문화예술서비스는 예술성 판단이 주관적 영역에 속하므로 더욱 더 객관성을 확보하기 어렵다. 그러므로 재정자립도 등 계량적 지표를 제일의 평가기준으로 삼는 정부의 예술기관에 대한 기관평가¹⁷⁾는 기본적으로 불완전성을 피할 수 없다.

자원의 투입과 산출을 비교하는 자료포락분석(DEA)이 비용편익분석과 더불어 공공부분의 운영성과 평가에 유용한 것으로 알려져 있다(김태일, 2003; 유금록, 2009). 그러나 자료포락분석은 투입요소의 절대치가 적고 산출이 적을 경우에도 그 비율이 높게 나타날 수 있고 투입요소 선정에 의한 문제점 등 방법론적 문제점이 지적된다(김태일, 2003).¹⁸⁾ 그럼에도 통계자료에 의한 분석은 계량적일 수밖에 없으므로 이러한 제약조건을 염두에 두고 분석되어야 한다. 성과측정은 투입요소와 산출요소의 추출이 중요하다.

1) 투입요소

문예회관 운영평가의 투입요소는 연간 운영비, 공연장의 객석수, 직원수, 공연일수, 전시일수, 전달체계, 행정단위(자치단체의 크기) 등이다. 투입요소는 매년 변하는 요소와 변하지 않는 요소로 나눌 수 있다. 객석수는 변하지 않는 요소이며, 연간 운영비, 직원수, 공연일수, 전시일수 등은 매년 변하는 요소이다.

투입요소가 많을수록 산출효과도 커질 것이다. 본 연구에서는 이용자수와 공연

17) 기획재정부는 110곳(공공기관, 공기업, 기타 공공기관 등)을 대상으로 매년 기관장 평가와 기관 평가를 시행하고 있다. 문화예술기관은 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 예술의전당, 한국디자인진흥원 등이 대상이다. 문화예술기관은 대체로 낮은 평가를 받는다.

18) 이 문제는 본 연구 분석의 결과에서도 제기된다. 재단법인의 예산이 많고 공단과 직영예산이 적으나 산출효과는 운영 예산 대비만큼의 비율로 나타나지 않기 때문이다. 본 분석에서 이 문제는 논의할 것이다.

및 대관수입을 산출요소로 분석하므로 연간 운영비, 직원수, 전문직원수, 공연장의 총 객석수, 공연일수를 투입요소로 설정할 것이다. 자치단체의 크기에 따라서 운영성고가 다르게 나타날 것이므로 자치단체의 크기도 투입요소이다. 전시일수를 비롯한 기관별 차이가 많은 투입요소는 본 연구에서는 제외하였다. 아울러 예술성이 중요한 투입요소이나 본 연구는 통계자료에 의한 계량적 연구이므로 제외되었다.

2) 산출요소

문예회관 운영의 산출요소는 예술성, 개인의 만족도와 같은 정성적 요소와 운영수입과 이용자수와 같은 계량적 요소로 구분할 수 있다. 예술적 성과는 투입요소와 마찬가지로 이유로 제외되었으며 <문화기반시설총람> 통계자료의 공연유료관객 수, 총 이용자수, 운영 및 대관수입을 산출요소로 분석하였다.

본 연구는 전달체계별로 어떻게 운영성과 차이가 있는가를 검증하는 것을 목적으로 하므로 전달체계를 분석기준으로 하고 투입요소와 산출요소에 대해 일원배치분산분석(ANOVA)과 독립표본검정(T 검정)하였다.

<표 2> 분석기준, 투입, 산출요소

분석기준	투입 요소	산출 요소
전달체계	- 연간운영비 - 직원수 / 전문직원수 - 공연장의 총 객석수 - 공연일수	- 총 이용자 수 - 공연 유료관람객수 - 공연 및 대관수입

문예회관은 공연, 전시, 교육 등 기능이 다양한 복합문화기반시설이다.¹⁹⁾ 이런 복합성 때문에 전달체계는 다양하게 나타난다. 전달체계가 다양하므로 전달체계별로 어떻게 운영성과가 차이 나는가를 비교 연구할 수 있는 장점이 있다. 그러나

19) 정부의 문화예술관련 조사는 국민 문화향수실태조사, 국민여가활동조사, 문화예술인실태조사, 공연예술실태조사, 문화기반시설조사가 있다. 이 중에 문화기반시설조사는 정부가 건립하여 제공하는 문예회관, 문화의집, 미술관·박물관, 도서관, 문화원을 대상으로 한다. 조사 결과는 <문화기반시설총람>으로 2003년부터 매년 발간해 왔다.

문예회관은 규모, 기능, 예산 등 기관마다 차이가 많아 문예회관 운영성과를 통계적으로 유의미한 연구를 하는 데는 주의가 필요하다.²⁰⁾ 뿐만 아니라 자치단체의 크기와 경제력, 지역주민의 향유능력 등이 일정하지 않다는 점도 염두에 두어야 한다.

<문화기반시설총람>의 통계자료 중에서 본 연구는 결측값이나 이상값을 갖는 문예회관, 전달체계 사례수가 적은 경우, 전달체계별 유의미성이 나타나지 않는 경우, 전달체계가 단순한 자치단체는 분석대상에서 제외하였다. 광역시와 도는 문화, 사회, 경제적으로 중요한 위치에 있음에도 불구하고 <표 3>에서 보듯이 사례수가 적어 제외하였다. 자치구는 다양한 전달체계로 운영되고 있다. 그러나 재단법인과 민간위탁 문예회관의 수가 적어 이 두 전달체계를 제외하면 직영과 공단과의 비교분석이 가능한데 이 두 전달체계 간에 통계적으로 유의하지 않았다 ($p>0.05$). 기초군의 문예회관은 운영체계가 단순하여 본 연구 질문에 적합성이 적었으므로 본 연구 분석에서 제외되었다. 기초시는 운영체계가 다양하고 전달체계별 해당기관 수도 어느 정도 확보되어 자치시를 분석대상으로 하였다.

<표 3> 문예회관 권역별 전달체계 현황¹⁾

(단위: 개)

권역	전달체계				전체
	직영	공단	재단법인	민간위탁	
광역시	36	-	6	16	58
도	14	-	10	12	36
자치구	93	31	5	16	145
기초시	268	56	33	6	363
기초군	255	2	-	12	269
전체	666	89	54	62	871

주1) 2004년부터 2009년까지의 유효 문예회관 누적 수

자료: <문화기반시설총람>(2004-2009)

20) 120석 규모의 소극장부터 3천석이상의 대규모 문예회관까지 규모 차이가 크고, 전시장, 회의실, 교육실을 갖춘 곳이 있는 반면에 공연장만 갖춘 문예회관이 있는 등 기능이 다르다. 연간 운영비도 관리비 수준에서부터 300억 원 이상인 경우와 같이 큰 폭으로 차이가 있다.

2. 문예회관 운영 현황

문예회관의 서비스 전달체계의 연도별 변화를 보면 일정한 변화 양상을 확인할 수 있다. ‘직영’의 증가율이 둔화되었으며 공단과 재단법인의 증가율은 매우 높다. 그리고 민간위탁은 약간 줄었다. 민간위탁은 위탁받은 단체의 운영능력이 충분하지 않아 운영 안정성을 보장할 수 없기 때문에 점차 줄고 있다고 볼 수 있으며, 직영의 증가율이 둔화된 것은 재단법인이나 공단 운영이 성과가 좋은 것으로 평가되면서 재단법인이나 공단 운영을 선택하는 경향 때문으로 풀이된다. 뿐만 아니라 정부의 조직을 확대하지 않으면서 공공서비스를 제공하려는 의도와 정원 동결과 같은 현실적인 이유도 있을 것이다. 공공 문화예술서비스를 간접제공방식으로 제공하는 것은 예술이 전문영역이기 때문에 전문가에게 맡겨 운영하는 것이 바람직하기 때문이다. 그러나 정채된 인사문제 등 관료조직 내부문제를 해결하기 위해 조직을 확대하는 방편으로 준정부기관이 활용될 수 있다는 점도 고려할 수 있다(임학순, 1996).

6년간 공공 문화예술서비스의 큰 흐름은 공공 문화예술서비스 전달체계가 정부의 직접제공에서 간접제공방식으로 변해왔다는 것이다.

<표 4> 문예회관 연도별 전달체계 변화 추이¹⁾

(단위: 개)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	합계
직영	99	103	110	117	115	122	666
공단	9	12	16	16	18	18	89
재단법인	3	5	9	9	13	15	54
민간위탁	10	11	12	11	9	9	62
계	121	131	147	153	155	164	871

주1) 총 누적 문예회관 887개 중에서 자료의 결측값으로 인해 16개 기관은 제외한 수임
 자료: <문화기반시설총람>(2004-2009).

3. 문예회관 운영성과의 변화와 그 의미

광역시도 및 기초 시, 군, 구 등 모든 문예회관을 통틀어 그 운영에서 어떠한 변화가 있는가? <표 5>를 보면 2004년 121개였던 문예회관은 2009년 현재 164개로

증가하였다. 문예회관 수가 증가하였을 뿐 아니라 투입요소도 꾸준히 증가하여 왔으며 투입요소의 증가에 따라 산출요소도 증가하였다. 투입요소 중에서 연간운영비와 전문직원수의 증가가 두드러지며 공연일수도 101일에서 167일로 증가하여 문예회관 운영이 점차 활성화되고 있다고 할 수 있다.²¹⁾

문예회관의 총 객석수 평균은 970석 내외이며 직원수는 거의 변화가 없고, 전문직원수는 증가하였다. 즉 문예회관의 운영에서 전문성이 점점 강화되고 있다는 것을 확인할 수 있는 대목이다. 전문직원수가 증가한다는 것은 문예회관의 예술사업 부문이 활성화된다는 것을 의미하고, 그것은 곧 공연일수의 증가를 의미하며, 이것은 다시 유료관람객수의 증가를 가져오는 선순환 구조를 형성한다.

<표 5> 문예회관 운영 연도별 현황¹⁾

(단위: 개, 명, 일수, 백만 원)

요소 \ 연도		2004	2005	2006	2007	2008	2009
문예회관수 ²⁾		121	131	147	153	155	164
투입요소 ³⁾	총객석수	973	947	991	974	964	971
	공연일수	101	117	144	160	167	134
	연간운영비	1,640	1,729	1,958	2,027	2,305	2,597
	직원수	14	14	18	19	16	16
	전문직원수	3	4	6	6	10	10
산출요소	총이용자수	114,476	128,405	117,574	117,571	125,537	122,809
	공연 유료관람객수	32,353	36,196	39,631	41,332	46,156	39,122
	공연 및 대관수입	123	228	240	252	285	316

주1) <문화기반시설총람>(2004-2009)의 자료를 활용하여 재구성하였음.

주2) 문예회관수 871개는 <문화기반시설총람>에 수록된 문예회관 수 887개 중에서 '이상값'을 보인 문예회관을 제외하고 분석대상으로 삼은 문예회관 수를 의미함.

주3) 투입, 산출요소는 이상값, 결측값을 제외한 값이므로 요소별 빈도수는 실 유효요소임

주4) 2009년도 현재 문예회관의 분포는 서울 14개, 부산 6개, 대구 8개, 인천 5개, 광주 4 개, 대전 2개, 울산 2개, 경기 24개, 강원 13개, 충북 9개, 충남 12개, 전북 17개, 전남 13개, 경북 19 개, 경남 17개, 제주 2개 등 모두 167개이지만 통계적 의미를 갖는 문예회관 164개만을 분석대상으로 선정하였음.

21) 2008년(2009년도 발간)은 국제금융위기를 맞아 경제가 위축된 시기였다. 소득탄력성이 높은 예술 특성으로 인하여 일시적으로 총 이용자수와 유료관람객수가 감소한 것으로 보인다.

그런데 총 이용자수는 큰 변화가 없다. 이것을 어떻게 해석하여야 하는가? 이것은 고급 문화예술서비스를 향유할 수 있는 역량을 가진 소비자층이 쉽게 증가하지 못하고 한정되어 있다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 향후 문화예술정책에서 지역 주민들이 문화예술 향유능력을 갖추도록 교육프로그램이 보다 강화되어야 한다는 것을 알 수 있다. 한편 유료관람객수가 늘어난 것은 공공 문화예술서비스 방침이 변하고 있거나 무료관람객이 유료관람객으로 전환되었기 때문이라고 할 수 있다.

4. 기초시의 전달체계별 문예회관 운영성과 비교

왜 기초시를 대상으로 분석하는가? 전달체계가 운영성과에 영향을 미치는 요인인지 확인하기 위해서는 외부조건을 통제할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역의 인구, 경제력 등 많은 조건들이 유사한 광역시, 도, 자치구, 자치군, 기초시별로 운영성과를 분석하는 것이 합리적이다. 그러나 광역시와 도는 각 사례수가 적어 통계분석의 의미가 없고, 구는 사전 분석결과 전달체계별 통계적인 유의미성이 발견되지 않았으며 군은 전달체계의 종류가 단순하여 분석대상으로 삼을 수 없었다. 외부 환경요인을 통제하기 위한 목적과 샘플 수를 고려했을 때, 유의미하게 분석할 수 있는 분석대상은 기초시에 해당한다. 여기에서 민간위탁은 샘플이 매우 적어 분석대상에서 제외하였다.

<표 6> 기초시의 전달체계(2004-2009년)

전달체계	직영	재단법인	공단	민간위탁	계
빈도	263	33	56	6	358
비율	73.5 %	9.2 %	15.6 %	1.7 %	100 %

1) 전달체계가 투입요소와 산출요소에 미치는 영향

<표 7>을 보면 투입요소와 산출요소 모두 편차가 크게 나타나 문예회관 운영성과 차이가 큰 것을 알 수 있다. 이런 운영성과 차이의 원인은 무엇일까? 문예회관의 서비스 전달체계에 따라서 운영성과는 어떠한 차이가 있는가?

<표 7> 기초시의 투입요소와 산출요소 평균

(단위: 개, 백만 원, 명, 일수)

구분	항목	N	최소값	최대값	평균	표준편차
투입요소	총객석수	358	120	3,636	1,094	564.4
	연간운영비	350	23	29,327	1,812	3381.3
	직원수	358	0	334	16	25.2
	전문직원수	358	0	84	6	11.2
	공연일수	354	4	763	138	91.3
산출요소	총이용자수	356	452	664,218	123,751	103518.4
	공영유료관객수	337	83	216,860	38,284	39087.8
	공연/대관수입	347	1	4,373	225	508.0

ANOVA 분석결과 투입요소와 산출요소 모두 ‘직영’, ‘공단’, 그리고 ‘재단법인’ 사이에 유의미한 차이가 있다는 것을 확인할 수 있다. 이 차이를 집단별로 확인하기 위하여 t-검정을 추가로 한 결과 투입요소와 산출요소가 전달체계별로 유의미한 차이를 보였다.²²⁾

투입요소가 많을수록 운영성도가 좋게 나타났다. 직원수는 재단법인이 평균 47명, 공단이 평균 15명, 직영이 평균 13명이다. 직원수와 전문직원수가 많을수록 전문가 그룹에 의해 운영된다는 것을 의미한다. 운영비가 많을수록 질 높은 서비스를 제공할 수 있으므로 연간운영비에 따라서 운영성도도 차이가 날 것이다. 직영과 재단법인, 재단법인과 공단은 모든 투입요소에서 차이가 있으며, 직영과 공단은 전문직원수의 차이 외에는 투입요소 차이가 없다.

22) t 분석의 결과표는 조건이 통제된 다음의 분석표(<표 9>, <표 10>)가 있으므로 제시하지 않았다. 본문의 평균과 유의확률은 t 분석의 결과이다.

<표 8> 기초시의 서비스 전달체계별 운영성과 차이 분석 결과(ANOVA 분석)

구분	항목	F 값	유의확률
투입요소	총객석수	43.753	.000
	연간운영비	58.609	.000
	직원수	19.868	.000
	전문직원수	60.153	.000
	공연일수	8.368	.000
산출요소	총이용자수	22.949	.000
	공연유료관객수	14.219	.000
	공연 및 대관수입	65.452	.000

산출요소는 투입요소가 많을수록 산출요소별 성과도 차이가 났다. 재단법인, 공단, 직영의 순이었으며 각 산출요소별 운영성과는 다음과 같다. 총 이용자수 평균은 재단법인(204,777명), 공단(189,826명), 직영(100,759명)의 순이다. 재단법인과 공단의 차이는 통계적 의미는 없으며(유의확률 = 0.67), 공단과 직영의 차이는 통계적 의미가 있다(유의확률 = 0.000).

공연유료관객수 평균은 재단법인(77,722명), 공단(41,854명), 직영(32,267명)의 순이다. 직영과 공단의 차이는 통계적 의미는 없으나(유의확률 = 0.67) 직영과 재단법인의 차이는 통계적 의미가 있다(유의확률=0.00). 재단법인과 공단의 차이도 통계적 의미가 있다(유의확률=.001).

공연 및 대관운영수입 평균은 재단법인(1,162백만 원), 공단(331백만 원), 직영(91백만 원)이다. 직영과 재단법인, 공단의 차이는 통계적 의미가 있다(유의확률= 0.000). 재단법인과 공단의 차이는 통계적 의미가 있다(유의확률 = 0.01).

분석결과 운영주체가 정부로부터 멀어지고 민간전문가 그룹에 의해 운영될 때 운영성과가 높다는 것을 확인할 수 있다. 투입요소에 따라서 운영성과 차이가 있다. 직영은 사업이 활성화 돼 있지 않으며, 공단은 사업 활성화 보다는 대관으로 운영하는 것으로 보이며 재단법인은 투입요소와 산출요소 모두 좋은 성과를 보였다. 그러나 시 전체 문예회관에 대한 분석은 투입요소와 산출요소의 최대값과 최소값의 차이가 커서 좀 더 엄격히 통제된 상태에서의 분석이 필요하다. 투입요소를 통제된 상태에서 추가로 분석한 결과도 재단법인 운영체계가 효율적인 운영체계로 밝혀졌다.

2) 투입요소 조건을 통제한 상태에서의 전달체계별 운영성과 비교

재단법인이 투입요소와 산출요소에서 모두 성과가 좋은 것으로 나타났다. 그러나 재단법인의 투입요소들에 큰 차이가 있어 특별히 좋은 조건의 재단법인 운영기관이 전체 평균에 영향을 줄 수 있으므로 이를 통제하기 위하여 1) 총 객석수를 1000석 이상 3000석 미만으로 한정하고, 2) 연간운영비를 150억 원 이하로 통제하였다.

(1) 직영과 간접 운영방식의 비교

직영과 재단법인의 운영성과 비교 결과 직영이 통계적으로 투입요소와 산출요소 모두 낮다. 직영과 공단의 운영성과를 비교한 결과 직영과 공단은 투입요소의 전문직원수와 산출요소의 총 이용자수, 공연 및 대관수입을 제외하면 차이가 없다.

직영의 운영성과가 가장 낮았다. 공단도 투입과 산출에서 직영과 차이가 없는 요소가 많아 직영과 마찬가지로 경영마인드와 운영활성화 노력이 부족하다고 할 수 있다. 이를테면 직영과 공단은 공연유료관객수는 차이가 없으나(유의확률 = 0.063) 공연 및 대관수입은 차이가 있다(유의확률 = 0.000). 공연유료관객수에 차이가 없으므로 공연수입은 차이가 없다고 추정할 수 있으며, 그 차이는 대관수입에서 발생하는 것이라 할 수 있다. 이 결과는 공단이 운영 활성화를 위하여 적극적으로 공공 문화예술서비스를 제공하기 보다는 대관운영에 치중하기 때문인 것으로 보인다.

공단과 직영운영기관이 유료관객수와 운영수입이 적은 이유는 운영 활성화를 위한 적극적인 노력이 부족하고 값싼 예술을 공급하며, 무료공연에 의한 결과로 볼 수 있다. 이런 현상은 어떻게 해석해야할까? 연간운영비에서 수입을 제하고 공연일수 당 운영비, 총 이용자수에 대한 운영비를 계산하면 재단법인 운영비보다 공단 운영비 단가가 아주 낮다.²³⁾ 이렇게 짠 값에 제공되는 공공 문화예술서비스

23) 재단법인 연간 운영비(75억 6천2백만 원)에서 운영수입(11억 8천 5백만 원)을 제하고 연간 공연일 수(207일)로 나누면 재단법인이 문화예술 공공서비스에 부담하는 하루 금액은 3천 8십만 원이다.

공단은 연간 운영비(12억 9천 4백만 원)에서 수입(3억 3천만 원)을 제한 금액을 공연일수 142일로 나누면 공단이 문화예술 공공서비스에 하루 부담하는 금액은 6백 7십만 원이다.

전시일수는 재단법인이 298일인 반면에 공단은 161일이다. 일인 부담률을 총운영비에서 총

는 잘 운영한 결과인가, 아니면 값싼 예술을 제공하였기 때문인가?

한국의 공공 문화예술서비스는 중앙과 지방간의 격차 문제가 상존해 왔다. 2000년대 이전에 중앙과 지방간의 정보격차가 심했던 시기에는 지방 문예회관 운영의 질적 수준에 대한 문제제기가 시기상조였지만, 세계와 한국, 중앙과 지방간의 정보와 거리격차가 해소되고 전국에 문예회관이 고르게 분포되어 있는 지금은 문예회관도 고급의 서비스를 제공할 필요가 있다. 더욱이 문예회관의 연간 공연일수가 134일에 그치고 연간 평균운영비가 25억 원인 문예회관 운영은 공연일수를 늘리고 연간운영비 확대를 통해 일인당 공공서비스 편익을 증대하는 것이 필요하다 <표 5 참조>.

문예회관은 가동률이 높으면 높을수록 경제적이다. 건립비를 감안하면 연간 가동률이 낮을수록 감가상각비가 크기 때문이다.²⁴⁾ 공단 운영체계의 공연일수 142일은 정상적인 문예회관 운영일수라 하기 어렵다. 재단법인 운영일수 207일은 활성화된 것은 아니지만 운영일수에서 최소한의 기준은 충족하였다고 할 수 있을 것이다.

재단법인은 모든 투입요소에서 우월한 조건을 갖추고 산출성과도 직영에 비하여 좋았다. 직영과 간접제공방식의 비교분석은 문예회관의 총 객석수와 연간 운영비를 통제된 뒤의 분석결과이므로 공공 문화예술서비스는 전문가에 의해 운영되는 간접제공방식이 우월한 전달체계라는 것을 보여주는 결과라 하겠다.

직영과 공단운영은 연간운영비와 직원수가 절대부족상태이므로 이들 문예회관이 정상적으로 운영될 수 있도록 예산 증액과 직원 충원이 필요하다. 이제 공공 문화예술서비스는 어느 수준 이상의 예술적 가치를 지닌 서비스를 제공하는 것이 바람직하다는 인식과 정부의 공공서비스가 사회 경제적 가치를 창출하는 투자라는 비전하에 활성화 방안을 찾아야 할 것이다.

이용자 수로 나누면 공단은 1인당 1,783원이고, 재단법인은 10,998원이다. 공단은 거의 무료로 공공 서비스를 제공하고 있고 재단법인은 수익자 부담인 셈이다. 공공서비스 부담액을 예술 단체 구입비로 추정하면 공단은 좋은 단체나 예술가 공연을 하기 어려운 구조이다. 그런데 예술가와 예술 단체의 가격은 독점가격구조이기 때문에 좋은 예술가 좋은 단체의 가격은 기하급수적으로 증가한다. 다시 말해 공단으로 운영되는 문예회관을 이용하는 주민들은 좋은 예술을 접하기 어렵다고 할 수 있다.

24) 문예회관은 건립개관 후 20년을 리노베이션의 주기로 삼는다. 리노베이션 비용이 적게는 수십억 원에서 당초 건립비가들 만큼 많이 소요되므로 이 20년 동안 가동률이 높을수록 효율적이다. 예술의전당, 호주시드니오페라하우스 등 참고(김세훈·이철순 외, 2001).

<표 9> 직영과 간접운영방식별 성과 T검정 결과

(단위: 수, 백만 원, 명, 일수)

구분	항목	전달체계	N	평균	표준편차	t 값	유의확률	
직영 vs. 재단법인	총객석수	직영	257	980	422.8	-9.019	.000	
		재단법인	24	1,692	328.5			
	연간운영비	직영	257	1,200	1417.4	-4.147	.000	
		재단법인	24	4,167	3477.1			
	직원수	직영	257	13	22.7	-3.357	.003	
		재단법인	24	36	33.3			
	전문직원수	직영	257	4	5	-4.239	.000	
		재단법인	24	21	20			
	공연일수	직영	254	130	88	-3.026	.003	
		재단법인	24	188	102			
	산출요소	총이용자수	직영	255	101,073	63091.6	-3.566	.001
			재단법인	24	168,361	90400.3		
공연 유료관객수		직영	240	32,079	35900.8	-3.301	.003	
		재단법인	23	68,421	51616.3			
공연 및 대관수입	직영	253	92	146.7	-5.388	.000		
	재단법인	24	640	486.0				
직영 vs 공단	총객석수	직영	257	980	422.8	-1.931	.058	
		공단	56	1,143	600.8			
	연간운영비	직영	257	1,200	1,417.4	-.473	.637	
		공단	56	1,295	1,039.5			
	직원수	직영	257	13	22.7	-.739	.460	
		공단	56	15	10.5			
	전문직원수	직영	257	4	5.1	-3.751	.000	
		공단	56	7	6.5			
	공연일수	직영	254	130	88.0	-.955	.340	
		공단	55	143	71.9			
	산출요소	총이용자수	직영	255	101,073	63,091.6	-3.937	.000
			공단	56	189,826	166,085		
공연유료관객수		직영	240	32,079	35,900.8	-1.868	.063	
		공단	55	41,855	30,693.3			
공연및 대관수입	직영	253	92	146.7	-5.711	.000		
	공단	55	331	302.9				

(2) 간접운영방식(재단법인-공단)간의 운영성과 차이비교

<표 10>에 의하면 재단법인은 공단운영에 대하여 총 이용자수(유의확률 = 0.459)를 제외하면 모든 투입요소와 공연유료관객수, 공연 및 대관수입에서 통계적으로 우월한 성과를 보였다. 총 이용자수에서 재단법인이 공단운영과 차이를 보이지 않는 것은 재단법인이 공공 문화예술서비스의 사명(mission)을 달성하기보다는 수익성을 추구함으로써 공공성 목적 달성에 소홀하지 않았느냐는 비판으로 이어질 수 있다. 효율성 정책의 부작용이라고 해석할 수 있는 것이다. 그러나 문화예술기관 운영 정상화를 위해서는 그만큼 예산이 필요하다는 주장도 제기될 수 있다.²⁵⁾ 객석수와 연간 운영비를 통제하고 분석한 결과 재단법인이 다른 전달체계와 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타나 규모의 크기 차이가 유의미할 뿐 아니라 재단법인 운영체계가 직영이나 공단보다 우월한 전달체계라 결론지을 수 있을 것이다.

<표 10> 간접운영방식별 성과 T검정 결과

(단위: 수, 백만 원, 명, 일수)

구분	항목	전달체계	N	평균	표준편차	t 값	유의확률	
재단법인 vs. 공단	총객석수	재단법인	24	1,692	328.5	5.244	.000	
		공단	56	1,143	600.8			
	연간운영비	재단법인	24	4,167	3,477.1	3.971	.001	
		공단	56	1,295	1,039.5			
	직원수	재단법인	24	36	33.269	3.026	.006	
		공단	56	16	10.5			
	전문직원수	재단법인	24	21	19.9	3.321	.003	
		공단	56	7	6.5			
	공연일수	재단법인	24	188	102.4	2.265	.026	
		공단	55	143	71.9			
	산출 요소	총이용자수	재단법인	24	168,361	90,400.3	-.744	.459
			공단	56	189,826	166,085		
공연유료관객수		재단법인	23	68,420	51,616.3	2.304	.029	
		공단	55	41,855	30,693.3			
공연 및 대관수입		재단법인	24	639.5	496.0	2.827	.008	
		공단	55	330.8	302.9			

25) 문예회관 건립비는 200억 원부터 1천500억 원까지 건립비 차이가 크다. 기존의 연구에 의하면 건립비의 10%가 문예회관 운영에 필요한 예산으로 제시되었다(김세훈·이철순 외, 2001).

IV. 결론 및 연구의 함의

김대중 정부의 ‘새문화정책’은 문화산업 육성과 공공 문화예술서비스의 효율성 제고 등 신공공관리론적 문화 행정개혁이었다(문화정책개발원, 1999: 133).²⁶⁾ 이에 따라 예술창조의 활성화와 진흥이란 고유 목표가 희석되고 산업발전과 경제적 효율성 달성이 문화정책의 새로운 기조로 자리 잡게 되었다. 1997년 말 IMF 외환위기가 발생하기 이전의 문예회관 운영은 ‘경영 효율성’보다 ‘예술창조와 문화진흥’이 주된 목표였다. 그런데 김대중 정부의 ‘새문화정책’은 공공 문화예술서비스의 전달방식에 변화를 가져왔고 문화계에 많은 변화와 갈등을 야기하는 시발점이 되었다.²⁷⁾ 정부의 공공 문화예술서비스의 효율성 제고 노력은 예술 창작 활동을 위축시켰고, 시장논리에 적합한 예술 장르가 활성화되는 계기가 되었으며 시장 논리에 입각한 문화예술계 풍토가 조성되었다. 이러한 문화예술 환경은 노무현 정부가 지방분권을 강조하고 문화적 다양성을 존중하는 문화민주주의 정책을 시행하면서 완화되는 듯하였으나 공공 문화예술서비스의 효율성을 지향하는 정책기조는 현재까지 이어지고 있다.

정부의 효율성을 달성하기 위하여 채택한 공공서비스 간접제공방식이 공공 문화예술서비스에도 정당했고 성과를 거두었는가? 정부의 공공 문화예술서비스는 재정 지원(grants), 교육, 세금 감면, 문화기반시설 건립과 운영 등 다양한 정책도구가 있다. 정부의 공공 문화예술서비스에서 문예회관은 주민들이 직접 참여하는 문화현장이다. 따라서 공공 문화예술서비스의 사명(mission)에 충실할 필요가 있으며 효율성과 효과성도 중요한 과제이다. 특히 문예회관은 여러 문화기반시설에서 각 기초자치단체에 1개씩 건립하는 것을 원칙으로 하는 기반시설이므로 지역의 대표성을 갖는 문화거점이며, 지역주민의 문화적 삶에 미치는 영향력이 큰 문화기반시설이다.

지역 문예회관은 예술창조와 진흥을 동시에 달성해야 하는 사명(mission)뿐 아니라 지역의 문화적 정체성과 주민 삶의 질을 향상 시키는 역할이 주어져 있다. 따

26) 동 보고서는 영국의 바비칸센터와 런던심포니와의 관계, 9개의 예술단체를 두고 있는 미국의 링컨센터를 예로 들면서 극장과 단체의 계약관계와 예술적 관계의 바람직한 예를 제시하였다(문화정책개발원, 1999).

27) 세종문화회관의 서울시립교향악단의 오디션 갈등(연합뉴스, 2005.3.24. ‘서울시향노조 파업 결의’), 국립극장은 소속단체를 법인화 하고자 시도하고 있으나, 소속 단체의 반발로 미루어 지다가 2010년 6월에 법인으로 전환되었다(연합뉴스, 2010.6.18. ‘재단법인 국립극단 출범’).

라서 지역주민의 문화수요와 선호를 반영하는 것과 이러한 목적을 달성하기 위한 전달체계의 선택이 중요하다. 현재 전달체계는 정부가 직접 문화예술서비스를 제공하는 직영방식과 공단 운영, 민간위탁, 재단법인 등 간접제공방식이 있다.

본 연구 결과는 재단법인 운영방식이 가장 운영성과가 좋은 전달체계로 밝혀졌고 직영이 운영 효율성이 낮았다. 민간위탁은 운영성과 편차가 크므로 민간위탁의 방식을 선택하는 데는 신중을 기할 필요가 있으며, 공단에 의한 문화예술 공공서비스는 어느 정도 운영 효율성을 보이고 있으나 문화적 이해를 높이고 운영 효율성을 제고하는 개선 노력이 필요하다.

본 연구결과 정부의 직접서비스가 비효율적인 체계로 드러났다. 그럼에도 불구하고 전체 사례의 74%가 직영으로 운영되는 것은 문화예술의 창조성과 자율성에 대한 인식부족과 관료제의 이면(이종범, 2000; 2008; 김영평, 1998)이 문화예술서비스에도 작용하고 있다고 할 수 있다. 정부가 계속적으로 공공 문화예술서비스를 직접 제공방식을 유지하면서 운영의 전문성을 추구하지 않는다면 문예회관을 통한 정부의 공공 문화예술서비스는 효과를 기대하기 어려울 것이다.

본 연구는 공공 문화예술서비스의 내용분석을 제외하고 계량분석에 의존함으로써 공공 문화예술서비스의 질적 평가를 하지 못한 한계가 있다. 조직구조와 인력, 운영책임자 등 운영에 영향을 주는 다른 요소들에 대한 후속연구가 이어져야 할 것이고 해외사례에 대한 비교분석을 담지 못한 것은 아쉬움으로 남는다.²⁸⁾ 그러나 6년간에 걸친 시계열자료를 통하여 문화예술 공공서비스가 전달체계에 따라서 성과를 달리한다는 학술적 분석사례로서의 가치와 향후 공공 문화예술서비스 전달체계 선택에 유용한 근거가 될 수 있다는 의미도 있다할 것이다.

■ 참고문헌

- 김문환. 1997. 《문화경제론》. 서울: 서울대학교출판부.
 _____. 1998. 《지역문화발전론》. 서울: 문예출판사.

28) 한국의 문화정책은 영국, 프랑스, 일본, 미국, 스웨덴 등 외국의 문화정책 사례를 도입하여 시행하여 이들 국가의 효율적인 전달체계 연구는 한국 문화정책의 이해에 도움이 될 뿐 아니라 전달체계 연구의 좋은 과제이다. 추후 이들 국가의 전달체계에 대한 연구는 과제로 남은 셈이다.

- 김세훈·이철순 외. 2001. 《문화기반시설 중장기 확충 및 발전방안 연구》(한국문화정책개발원 연구보고서).
- 김영평. 1998. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교출판부.
- 남궁 근. 2010. 《정책학: 이론과 경험적 연구》. 서울: 법문사.
- 문화관광부. 2002. 《공연예술기본계획 및 부록》.
- _____. 2003-2009. 《문화기반 시설총람》.
- _____. 2009. 《공연예술기본계획》.
- _____. 2010. 《2010년도 예산. 기금 운영계획 개요》.
- 문화관광부·한국문화관광연구원. 2004-2009. 《한국 문화기반 시설 총람 2004-2009》.
- 문화관광부·예술경영지원센터. 2009. 《2009 문예회관 운영현황조사(2008년 기준)》.
- 박광국. 1997. “문화정책 집행연구의 방향과 과제,” 《문화정책 연구의 새로운 전망》(한국문화정책개발원 연구보고서). pp. 183-218.
- 박광량. 2002. “심미성과 경제성: 예술에 대한 경제학적 분석,” 《문화경제연구》5(1): 18-63.
- _____. 2006. “문화논리와 상업(시장)논리: 스크린쿼터제와 영화시장 개방논의를 중심으로,” 《문화경제연구》9(1): 4-25.
- 서 광. 2008. “문화예술지원정책의 전달체계에 관한 연구,” 한양대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 송재복. 1997. “문화인력의 전문화 방향,” 《문화정책 연구의 새로운 전망》(한국문화정책개발원 연구보고서). pp. 297-321.
- 염재호·박국흠. 1992. “정책의 비일관성과 딜레마: 제6공화국의 정책 대응을 중심으로,” 《한국행정학보》25(4): 23-44.
- 염재호. 1996. “민주화와 경제개혁의 정치경제학: 정부-기업관계의 신제도주의적 접근,” 《노동문제논집》12(1): 93-113.
- 유금록. 2009. “관료제의 공공선택모형과 효율성 평가,” 《한국정책학회보》18(4): 173-205.
- 유민영. 1998. 《한국 근대극장변천사》. 서울: 태학사.
- 윤용중·소병희. 1998. “문화예술 부분에 대한 공공지원의 현황분석: 문예진흥기금을 중심으로,” 《문화경제연구》1(1): 117-137.
- 이경훈·김진균. 1997. “이용률 분석에 따른 문예회관 규모 계획에 관한 연구,” 《한국건축학회논문집》104: 49-58.
- 이동기. 2008. “자료포락분석(DEA) 활용을 통한 지방정부의 문화예술회관의 효율성 분석,” 《한국자치행정학보》22(1): 219-232.

- 이상철. 2002. “기초지방자치단체 문예회관의 효율적 관리방안: 바림직한 행정관리주체 탐색,” 《한국행정학회보》11(3): 193-297.
- 이상철·고수정·장철영. 2006. “조직운영주체별 상대적 효율성 분석: 문화예술회관을 중심으로,” 《행정논총》44(3): 179-205.
- 이을규. 2002. “지방문예회관의 규모와 공간구성에 관한 연구,” 《한국농촌건축학회논문집》4(1): 61-68.
- 이종범. 1994. “행정학의 연구와 조직문화: J. Martin의 조직문화에 대한 세 가지 관점,” 《한국행정학회보》28(2): 707-717.
- _____. 2008. “형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의,” 《정부학연구》14(3): 5-34.
- _____. 2000. 《국민과 정부 관료제》. 서울: 고려대학교출판부.
- 이종범·안문석·염재호 외. 1994. 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》. 서울: 나남출판.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. 1991. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성,” 《한국행정학회보》25(4): 3-22.
- 이철순. 1998. “문화정책,” 《김영삼 정부의 국정평가 및 차기정부의 정책과제》. 나라정책연구회 (편). 서울: 현대정보문화사. pp. 525-563.
- _____. 2000. “공연장 운영활성화를 위한 공공지원제도 개선,” 《공연예술 발전을 위한 공공지원제도 개선》(한국공연예술 매니지먼트협회 2000 춘계세미나 주제 및 토론모음집).
- 이태은·유길준. 2000. “한국 현대공연장의 이용특성에 관한 연구,” 《한국건축학회논문집》16(10): 45-52.
- 임상오. 1998. “문화경제학의 체계화를 위한 시론적 연구,” 《문화경제연구》1(1): 1-22.
- _____. 1999. “우리나라 공연예술 부분의 실태와 특성,” 《문화경제연구》2(2): 17-36.
- 임학순. 1996. “한국지방문화행정의 발전방안,” 《지방행정연구》11(3): 19-37.
- _____. 1997. “예술정책에 관한 연구 경향과 연구과제,” 《1997년 한국행정학회 학술대회 발표논문집》. pp. 551-568.
- _____. 1998. “문화예술진흥기금의 지원프로그램에 대한 역사적 분석,” 《문화정책논총》9: 95-119.
- _____. 1993. “준정부조직의 성장요인에 관한 이론적 논의,” 《한국사회와 행정연구》4: 91-111.
- _____. 2003. 《창의적 문화사회와 문화정책》. 서울: 도서출판 진한도서.

- 전영한. 2007. “정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가,” 《정부학연구》13(4): 259-295.
- 전영한. 2009. “공공·민간조직 비교연구 메타분석: Sayre 명제의 재검증,” 《행정논총》 47(2): 61-93.
- 정광호. 2004. “외부의 재정지원이 조직운영에 미치는 영향: 문화예술단체에 대한 정부보조금·민간기부금을 중심으로,” 《한국행정학보》38(4): 85-105.
- 정홍익. 1997. “문화정책 연구의 영역과 접근방법,” 《문화정책 연구의 새로운 전망》(한국문화정책개발원 연구보고서). pp. 119-140.
- 정홍익·이종열·박광국·주효진. 2008. 《문화행정론》. 서울: 대영문화사.
- 채원호·손호중·김옥일. 2004. “문예회관의 운영합리화 방안에 관한 연구-분석적 계층화과정기법(AHP)의 적용,” 《한국 행정논집》16(2): 287-311.
- 최종철. 1997. “문화정책의 의제형성과 변화-프랑스 미테랑 정권기의 사례를 중심으로,” 《문화정책 연구의 새로운 전망》(한국문화정책개발원 보고서) pp. 119-140.
- 하민철·김영대. 2009. “공공기관 거버넌스 구조의 제도적 변화: 과학기술분야 정부출연 연구 기관을 중심으로,” 《정부학연구》15(2): 7-43.
- 홍기원. 2004. “자료포락분석을 이용한 문화예술 서비스 공급의 효율성 측정,” 《한국정책학 회보》13(3): 198-232.
- Baumol, William J. & William G. Bowen. 1966. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: Twentieth Century Fund.
- Blaug M. 1976. “Rationalising Social Expenditure: The Arts,” In Mark Blaug (ed). *The Economics of The Arts*. London. Westview Press: 132-147.
- Clark David E. & James R. Kahn. 1988. “The Social Benefits of Urban Cultural Amenities,” *Journal of Regional Science* 28(3): 363-377.
- DiMaggio, Paul & Toqir Mukhtar. 2004. “Arts participation as cultural capital in the United States, 1982-2002,” *Poetics* 32: 169-194.
- Ekelund, Robert B & Shawn Ritenour. 1999. “An Exploration of the Beckerian Theory of Time Costs: Symphony Concert Demand,” *American Journal of Economics and Sociology* 58(4): 887-889.
- Kotler, Philip & Joanne Scheff. 1997. *Standing Room Only -Strategies for Marketing the Performing Arts*. Boston: Harvard Business Press. pp. 107-108, 274-276.
- Niel, Gilbert & Paul Terrell. 2005. *Dimension of Social Welfare Policy(6th)*. 남찬섭·유태균

- 역. (2007). 《사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원》. 서울: 나눔의집.
- Lane, John. 1978. *Arts Centers-Every Town Should Have One*. London: Paul Elek Ltd.
- Leman, Christopher K. 2002. "Direct Government," In Lester M. Salaman (ed). *The Tools of Government*. New York: Oxford University Press: pp. 48-79.
- Moore, T. 1968. "Reasons for Subsidizing American Theater," In Mark Blaug (ed). *The Economics of The Arts*. London. Westview Press: 25-41.
- Peacock, A. T. 1969. "Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts," In Mark Blaug (ed). *The Economics of The Arts*. London: Westview Press. pp. 70-83.
- Pick, John. 1980. *Arts Administration*. 이주혁 역. (1984). 《예술행정론》. 서울: 현암사.
- Scitovsky, T. 1972. "What's Wrong with the Arts is What's Wrong with Society," In Mark Blaug (ed). *The Economics of The Arts*. London: Westview Press. pp. 70-83.
- Stanton Thomas H. 2004. "Program design and the Quest for smaller and more efficient government," In Thomas H. Stanton and Benjamin Ginsberg (ed). *Making Government Manageable*. Baltimore: The Jones Hopkins University Press. pp. 209-223.
- Stanton Thomas H, Ronald C. Moe. 2002. "Government Corporations and Government: Sponsored Enterprise," In Lester M. Salaman (ed). *The Tools of Government*. New York: Oxford University Press: pp. 80-116.
- Throsby, David. 2009. "Explicit and Implicit Cultural Policy: Some Economic Aspects," *International Journal of Cultural Policy* 15(2): 179-185.
- Throsby, David. 1994. "The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics," *Journal of Economics Literature* 32(1): 1-29.
- Throsby, David & G. A. Withers. 1979. *The Economics of the Performing Arts*. New York: ST Martin's Press.
- Moeckli, Jean-Marie & Richard Pine. 1981. *The Development of Cultural Policies in Europe*. The Printing of the University of Helsinki & Unesco. pp. 3-15.
- 문화관광부 홈페이지(www.mct.go.kr).
- 예술경영지원센터 홈페이지(www.gpkams.or.kr).
- 한국문화관광연구원 홈페이지(www.gpkams.or.kr).
- 한국문예회관연합회 홈페이지(www.kocaca.or.kr).
- 미국 국립예술기금 홈페이지(<http://www.nea.gov>)
- 영국 예술위원회 홈페이지(<http://www.artcouncil.or.uk>)