

문화예술회관 위탁운영과 운영성과

: 문화예술회관 위탁운영주체를 중심으로

A Study on the Contracting-out and Performance of the Culture and Arts Centers in Korean Local Governments

이 현 정*·이 미 애**·조 정 래***

Lee, Hyun-Jung · Lee, Mi-Ae · Cho, Chung-Lae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 2012, 2013, 2014년 전국 문화기반시설 총람 자료를 이용하여 경험적으로 분석하였다. 문화예술회관 운영방식을 자치단체가 직접 운영하는 직영과 공단, 문화재단, 기타 민간단체가 운영하는 위탁으로 구분하고 운영주체에 따라 운영성과에 차이가 발생하는지 살펴보았다. 문화예술회관 운영성과는 공연장 수익률과 공연장 가동률로 구분하였으며 문화예술회관 운영주체를 독립변수로 자치단체 특성, 문화예술회관 특성, 지역 특성을 통제변수로 하여 분석모형을 구성하였다. 분석방법으로 패널자료 분석에 적합한 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)을 사용하였다. 분석 결과 공단이 문화예술회관을 위탁 운영할 경우 직영과 비교하여 공연장 수익률은 향상되지만, 공연장 가동률은 하락하는 현상을 발견하였다. 그러나 위탁운영주체가 문화재단이나 기타 민간단체인 경우 직영과 비교하여 운영성과에 차이가 나타나지 않음을 확인하였다. 통제변수 가운데 단체장 경력, 상주 예술

* 이화여자대학교 행정학과 박사과정(제1저자)

** 이화여자대학교 행정학과 박사과정(제2저자)

*** 이화여자대학교 행정학과 부교수(교신저자)

논문 접수일: 2015.11.12, 심사기간(1차, 2차): 2015.11.12~2015.12.28, 게재확정일: 2015.12.28

단체 수, 인구밀도가 공연장 수익률에 영향을 미치며 객석 수, 유료 회원제, 상주 예술단체 수, 재정자립도, 자치단체유형이 공연장 가동률에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

□ 주제어 : 문화예술회관, 위탁, 운영주체, 운영성과, 위탁파트너십

The culture and arts center of local governments could be run by local governments, public corporations, regional art foundations, and other organizations. This study hypothesizes that the different types of management determine the performance of the culture and arts center of local governments. For the test of this hypothesis, the national cultural infrastructure overview data of 2012, 2013, and 2014-year is employed. The findings are as follows: first, the management of the culture and arts center by public corporation leads to greater facility operation but lower profit than the management by local governments. Second, there is no difference in performance between the culture and arts centers run by local governments, regional art foundations, and other organizations. Third, the career of mayors, the number of performance group belonging to the culture and arts center, and population density have influence on the profit of the culture and arts center. Fourth, the facility operation is determined by the characteristics of the culture and arts center such as the number of seats, paid membership, and the number of performance group and the characteristics of local governments such as financial independence and types of local governments.

□ Keywords: culture and arts center, contracting-out, performance, contracting partnership

I. 서론

생활수준의 향상으로 주민들의 여가·문화생활에 대한 수요가 증가하고 있다(김경식·이루지, 2011; 김준성 외, 2010). 그러나 문화예술활동을 지원할 수 있는 문화기반시설이 주로 수도권에 집중되어 있어, 지방 문화기반시설 부족이 정책문제로 지적되었다. 정부는 지방의 문화시설 확충과 이를 통한 지방 문화 정체성 확립, 주민들의 문화시설 접근성 증진을 도모하기 위하여 1980년대부터 지방자치단체별 문화예술회관 건립을 본격적으로 추진하기 시작

하였고(이병일·한상연, 2011; 이은미·정영기, 2010), 그 결과 2013년 기준 전국 220개 문화예술회관이 설립되어 운영되고 있다(문화체육관광부, 2014).

문화예술회관의 양적 성장 결과, 대부분의 지방자치단체가 문화예술회관을 보유하게 되었으나 각 문화예술회관의 운영현황을 들여다보면 문화예술회관 사이에 상당한 차이가 존재한다. <표 1>에서 볼 수 있는 것처럼 전국 문화예술회관 공연일 분포는 매우 다양하다.

2013년의 경우 전국 문화예술회관 220개 가운데 1년 중 공연 일수가 180일 이상인 문화예술회관이 66개(30.0%)인 반면, 공연 일수가 30일이 채 되지 못하는 곳이 28개(12.7%)이다. 즉, 일부 문화예술회관은 활발하게 가동되고 있으나 일부 문화예술회관은 지역 문화 발전을 위한 문화 거점으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 1> 문화예술회관 공연일

(단위: 개, %)

	180일 이상	100일 이상 ~180일 미만	30일 이상 ~100일 미만	1일 이상 ~30일 미만	무응답	계
2011년	66(31.6)	53(25.4)	56(26.8)	27(12.9)	7(3.3)	209
2012년	56(26.2)	58(27.1)	53(24.8)	34(15.9)	13(6.1)	214
2013년	66(30.0)	60(27.3)	60(27.3)	28(12.7)	6(2.7)	220

자료 : 문화체육관광부, 2012-2014 전국 기반시설총람 재구성

문화예술회관이 지역 문화 거점으로 자리매김하지 못하는 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나 문화예술회관의 운영방식을 그 원인으로 지적할 수 있다. 특히 자치단체가 문화예술회관을 직접 운영하는 직영방식의 경우 자치단체의 문화예술에 대한 전문성 부족으로 비효율성이 발생할 수 있으므로 문화예술회관 운영을 위탁해야한다는 주장이 있다(채원호 외, 2004; 이상철, 2002; 임학순, 1996). 몇몇 선행연구들이 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였으나(이창민, 2014; 서희석·류지원, 2012; 이병일·한상연, 2011; 이은미·정영기, 2010) 연구결과가 일관되게 나타나지 않고 있다. 그뿐만 아니라 연구방법이 일부 문화예술회관을 대상으로 한 사례 연구이거나 실태분석에 그치고 있어 분석 결과를 일반화하기 어려우며, 양적연구의 경우 엄격한(rigorous) 통계분석이 이루어지고 있지 못하고 있다.

위탁은 거래비용이나 주인-대리인 문제 등 위탁제도 자체가 가지고 있는 문제점으로 인하여 효율성 향상을 가져 오지 못할 수도 있다(김효주 외, 2011; 박민정, 2009; Hefetz & Warner, 2004). 따라서 문화예술회관 위탁운영방식이 운영성과에 미치는 영향에 대한 충

분한 지식 없이 문화예술회관 운영에 위탁을 도입할 경우 지방자치단체가 치러야 할 비용이 클 수도 있다. 문화예술회관 운영에 위탁을 도입하고자 할 경우 먼저 위탁이 문화예술회관 운영성과에 미치는 영향에 대한 정확하고 엄격한 연구가 선행되어야 할 것이다.

이에 본 연구는 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 경험적으로 확인해 보고자 한다. 이를 위하여 문화체육관광부에서 발간한 전국 문화기반시설총람 자료를 활용한다. 전국 문화기반시설총람은 전국 문화기반시설의 운영현황에 대한 각종 정보를 제공하고 있는데(문화체육관광부, 2014) 본 연구는 2011, 2012, 2013년도 기초자치단체 문화예술회관 자료를 사용 한다¹⁾.

지역 주민 문화 향유권을 충족시키는 최전방 문화시설로서 문화예술회관의 성공적 역할 수행은 주민의 삶에 매우 중요하다. 본 연구는 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 분석함으로써 문화예술회관의 효율적인 운영방식 탐구에 필요한 지식을 제공할 수 있을 것이다. 문화예술회관의 건립을 위해서 약 200억-600억 원의 비용이 필요하며 건립비용의 10% 정도가 운영비로 소요되는 등 문화예술회관의 건립과 운영은 지방자치단체에 상당한 재정적 부담이 될 수 있다(한국문화정책개발원, 2001). 문화예술회관이 지방자치단체 재정에 부담을 주는 존재로 인식되는 현재의 상황을(김규원, 2007) 고려하여 볼 때 문화예술회관의 효율적 운영방식 및 성과에 대한 이해 증진을 목적으로 하는 본 연구는 의미 있는 작업이라고 할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 문화예술회관 운영현황

문화예술회관은 지방자치단체가 공연, 전시, 행사를 목적으로 설립·운영하는 종합문화공간이라 정의할 수 있다²⁾. 문화예술회관의 연혁을 살펴보면 먼저 문화예술회관이라는 명칭은 1995년 1월 5일 개정된 문화예술진흥법에서 찾을 수 있다. 문화예술진흥법 제2조 3항에 의

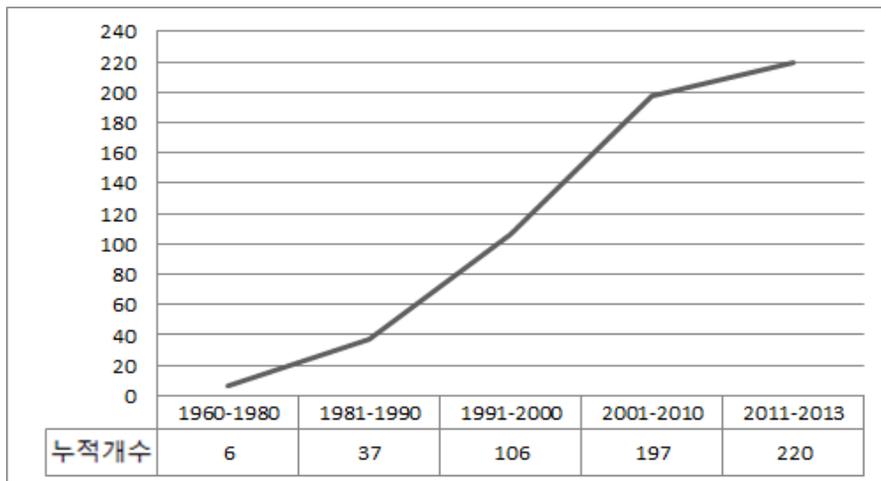
1) 본 연구에서는 전국 문화예술회관 중 기초자치단체가 설립한 문화예술회관만을 연구대상으로 한다. 그 이유는 광역자치단체 문화예술회관은 기초자치단체 문화예술회관과 비교하여 규모와 운영 면에서 상당한 차이가 존재하기 때문에 규모나 성격이 서로 유사한 기초자치단체 문화예술회관을 중심으로 연구한다.

2) 지방자치단체는 중앙정부로부터 정액(20억원)을 문화예술회관 건립비로 지원받으며(보조금의예산및관리에관한법률시행령 제4조) 그 이외의 건립자금과 운영자금은 지방자치단체가 마련한다.

하면 문화예술회관은 연주, 무용, 연극공연, 전시, 학술행사 개최 등의 용도로 건립된 건축물이다. 2000년 1월 12일 개정된 내용에서는 문화예술회관이라는 명칭 대신 문화시설이라는 용어를 사용했으며 문화시설을 공연, 전시, 문화보급 및 전수 등 문화예술활동에 지속적으로 이용되는 시설이라고 정의했다. 2012년 2월 17일 문화예술진흥법이 다시 개정되었고 문화시설을 세분화하여 정의하면서 문화예술회관이라는 명칭이 다시 법령에 등장했다.

문화예술회관은 지역문화 활성화가 주요 정책으로 강조된 1980년대부터(채원호 외, 2004; 임학순, 1996) 본격적으로 건립되기 시작하였다. 당시 국정지표로 문화 인프라 확충이 강조되면서 지역 문화예술 발굴 및 지역주민 문화 기본권 보장에 대한 필요성이 강력히 제기되었다. 이러한 사회적 분위기 속에서 1984년 지방문화 중흥 5개년 계획이 마련되었으며 본격적인 문화예술회관 건립이 시작되었다(이병일·한상연, 2011; 이은미·정영기, 2010).

〈그림 1〉은 1960년대부터 2013년까지의 문화예술회관 증가 추세를 보여주고 있다. 1980년대 이전까지만 해도 6개에 불과했던 문화예술회관이 1980년대 37개, 1990년대 106개, 2010년대 197개, 2013년 현재 220개로 지속적인 성장을 해왔다. 특히 1990년대 후반 국민의 정부는 문화공간의 지역 균형을 강조하면서 지역 주민들에게 보다 풍부한 문화 혜택 기회를 제공하겠다는 계획을 추진하였으며(서희석·류지원, 2012; 이상철, 2002), 그 결과 1990년대 69개, 2000년대 91개의 새로운 문화예술회관이 문을 열었다.



〈그림 1〉 문화예술회관 개관연도 현황

다음으로 문화예술회관 운영방식을 〈표 2〉에서 살펴보면 크게 설립주체인 지방자치단체가 문화예술회관을 직접 운영하는 직영과 지방자치단체 이외의 기관이 문화예술회관을 맡아서

운영하는 위탁으로 분류할 수 있다. 본 연구의 대상 기간인 2011년부터 2013년까지의 문화예술회관 운영방식을 살펴보면 첫째, 전국 자치단체 문화예술회관의 약 2/3는 직영체제로 운영되고 있으며 약 1/3은 위탁운영방식을 채택하고 있다. 둘째, 2013년에 위탁비중이 소폭 상승한 것을 제외하고는 3년 동안 운영방식에 있어 큰 변화는 발견되지 않고 있다. 즉, 문화예술회관 운영방식으로 직영과 위탁이 차지하고 있는 비중이 안정적이라고 할 것이다. 이 두 가지 사실은 위탁을 통한 문화예술회관 운영이 안정적으로 자리매김하고 있다는 것을 보여주고 있다. 문화예술회관 직영체제의 한계점이 지적되면서 위탁을 통한 전문 경영 필요성이 제기되어왔다(서희석·류지원, 2012; 이은미·정영기, 2010). 특히 최근 들어 문화예술회관의 규모가 커지고 복합시설단지화 되면서 문화예술회관 운영의 전문화, 경영 효율화가 더욱 요구되었으며 이러한 요구가 어느 정도 현실에 반영된 듯하다.

<표 2> 문화예술회관 운영주체 현황

(단위: 개, %)

연도	2011년	2012년	2013년
직영	141(67.5)	146(68.2)	140(63.6)
위탁	68(32.5)	68(31.8)	80(36.4)
합계	209	214	220

자료: 문화체육관광부(2012, 2013, 2014) 전국 기반시설총람 재구성

2. 공공서비스 위탁 성과에 대한 찬반 주장

문화예술회관 위탁운영이 운영의 효율화, 전문화를 가져 올 것이라고 기대한다. 그러나 공공서비스 위탁생산이 반드시 효율화, 전문화, 고품질 서비스를 보장하는 것은 아니다. 위탁 자체에 내재하는 여러 가지 문제로 인하여 위탁이 기대한 효과를 달성하지 못하고 도리어 공공서비스 생산비용 증가를 가져 올 수도 있다. 그러면 공공서비스 위탁 성과에 대하여 서로 상반되는 주장의 이론적 근거가 무엇인지 살펴보도록 하겠다.

공공서비스 위탁생산이 서비스 생산의 효율화, 전문화, 고품질화를 가져 올 것이라고 기대하는 논리적 근거는 경쟁과 전문성이다(조정래, 2013, 2014). 정부가 공공서비스를 직접 생산할 경우 독점생산이 된다. 정부와 경쟁하는 생산자가 존재하지 않는다. 그러나 위탁을 통하여 공공서비스를 생산할 경우 공공서비스 생산에 참여하려는 위탁자들 사이에 경쟁이 발생한다. 즉, 위탁시장이 형성되고 경쟁을 통하여 가장 적합한 생산자가 선택된다. 위탁생산은 경쟁과 더불어 전문성을 확보할 수 있다. 위탁시장에 참여하는 위탁자들은 특정 서비스분

야의 전문성을 갖추고 있다. 전문성을 갖추고 있지 못할 경우 경쟁을 통하여 최종 위탁자로 선발될 가능성이 희박하다. 이러한 위탁시장의 경쟁성과 전문성이 서비스 생산에 있어 비용 절감과 품질향상 효과를 가져 올 것이라고 기대한다.

이와는 반대로 공공서비스 위탁생산 효과에 대하여 부정적 견해를 제시하는 학자들도 있다. 그들은 크게 세 가지 관점에서 위탁성과에 대하여 의심한다. 첫째는 거래비용이다. 위탁과 관련된 비용은 생산비용, 계약비용, 감독비용으로 구분된다(이철주·강영철, 2007). 생산비용은 서비스 생산과 관련된 직접비용이며 계약비용과 감독비용은 위탁관리를 위한 간접비용이라 할 수 있다. 계약비용은 입찰공고, 수탁자 선정, 계약체결과 관련된 비용이며 계약체결 이후 서비스 공급업자를 감독하는 것과 관련된 비용이 감독비용이다. 계약비용과 감독비용은 위탁으로 인하여 발생하는 거래비용이며 이 거래비용이 위탁성과에 부정적인 영향을 미친다(이근주, 2010; 이철주·강영철, 2007; Brown & Potoski, 2003a, 2003b; Boyne, 1998). 만약 거래비용이 생산비용절감보다 더 크다면 위탁을 통한 서비스 생산 효율화는 달성될 수 없다.

둘째는 위탁시장의 불완전성이다. 위탁시장 불완전성은 위탁시장에서 경쟁이 제대로 작동하지 않거나, 또는 제한적으로 작동하는 것을 말한다(Kettl, 1993; 송광태, 2005; 김재훈, 2005; 이철주·강영철, 2007). 위탁시장에서 경쟁이 작동하지 못하는 이유는 위탁시장에 참여하려는 서비스 공급자가 충분하지 못하거나, 위탁자와 수탁자간의 관계형성에서 기인한다. 위탁시장에 참여하는 서비스 공급자 수가 충분하지 못할 경우 경쟁이 이루어지지 못할 것이며, 이러한 경우 소수의 서비스 생산자가 위탁시장을 독점하는 현상이 발생한다(Kettl, 1993; 이철주·강영철, 2007). 또한 정부가 위탁을 통한 서비스 생산 효율화보다 서비스의 안정적 공급을 더 중요시하여 서비스 공급업자와의 지속적 위탁파트너십을 원할 경우 기존 공급자에게 특별한 문제가 없는 한 계약관계를 계속 유지하고자 하며 이 경우 경쟁이 제대로 작동할 수 없다(김재훈, 2005).

셋째는 위탁 감독(monitoring)의 한계이다. 정부는 서비스 공급자가 계약내용을 준수하여 서비스를 생산, 공급하고 있는지 감독하여야 한다. 그러나 정부와 서비스 공급업자 사이에 주인-대리인이론(principal-agent theory) 관계가 형성되어 감독이 제대로 이루어지기 어렵다(이근주, 2010; 박민정, 2009; 정철현·김정환, 2008; Hefetz & Warner, 2004). 서비스 공급업자가 서비스 생산, 공급과 관련된 정보를 가지고 있기 때문에 정부가 서비스 공급업자를 감독하는 데 문제가 발생한다. 즉, 정부와 서비스 공급업자 사이에 정보비대칭성 문제가 발생하여 위탁감독에 한계가 나타난다. 그뿐만 아니라 정부와 서비스 공급업자 사이에 목표 불일치 현상이 발생한다(Fernandez, 2009; 강인성 외, 2009; Brown et al., 2006; Hefetz & Warner, 2004). 정부는 위탁을 통하여 공공서비스 생산의 효율화, 전문화, 고품질화를 추구하지만 서비스 공급업자는 자신들의 이윤극대화가 목표이다. 따라서 일

단 위탁계약이 체결되면 계약내용을 최소한으로 지키면서 자신의 이윤을 극대화하려고 한다. 최소의 비용으로 계약내용을 지키면서 이윤극대화를 추구하게 된다. 이러한 목표 불일치는 정부와 서비스 공급업자 사이에 갈등의 원인이 된다. 정보비대칭성, 위탁 목표의 불일치는 위탁제도가 본질적으로 내재하고 있는 위탁의 문제점이라 할 것이다.

경쟁과 전문화로 인하여 공공서비스 생산의 효율화, 전문화, 고품질화를 달성할 수 있다는 주장과 거래비용, 위탁시장 불완전성, 위탁감독 한계를 근거로 위탁성과를 기대할 수 없다는 주장 양쪽 모두 설득력이 있다고 할 것이다.

3. 위탁파트너

위탁파트너(contract partner)는 위탁계약을 맺는 상대를 말하며 위탁운영주체라고도 할 수 있다³⁾. 문화예술회관의 경우 자치단체가 문화예술회관 운영을 위탁할 때 주로 공단, 문화재단, 기타 다양한 민간기관을 위탁파트너로 사용한다. 2011년부터 2013년까지 문화예술회관 운영위탁을 맡은 위탁파트너를 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3>을 요약하면 첫째, 문화예술회관 위탁운영에 있어 문화재단이 가장 중요한 위탁파트너이다. 운영위탁의 절반(53-54%)을 문화재단이 맡고 있으며, 그 다음으로 공단이 약 35%를, 나머지 약 10%를 기타 민간단체⁴⁾가 맡고 있다. 이은미·정영기(2010)는 재단법인 형태의 운영주체를 예술성과 경영효율성 측면에서 가장 적절한 운영주체로 본다. 문화재단의 경우 특히 문화예술에 대한 전문성이 다른 위탁파트너보다 우월하다. 문화재단의 이러한 장점이 문화예술회관 위탁파트너 결정에 영향을 미쳐 가장 선호되는 위탁파트너로 고려되고 있다. 공단의 경우 수익성, 효율성 측면에서 위탁파트너로 선호된다. 이시경·조광식(2006)은 공단 형태의 운영주체가 문화예술회관 운영 효율성을 제고하는데 가장 적절하다고 주장한다. 공단의 경우 기업적 경영마인드를 가지고 있기 때문에 효율성을 추구하는데 가장 적합한 위탁파트너라는 것이다. 그러나 문화재단과 비교하여 문화적 측면의 전문성이 경시될 수 있는(이시경·조광식, 2006) 단점이 있다.

3) 본 연구에서는 위탁파트너와 위탁운영주체를 혼용하여 사용하도록 한다.

4) 민간단체의 예를 들면 예술대학교, 각 지역 예술문화단체총연합회(예총), 사회복지법인 등이 있다.

〈표 3〉 문화예술회관 운영 위탁파트너

(단위: 개, %)

	2011년	2012년	2013년	합계
공단	24(35.3)	24(35.3)	29(36.3)	77(35.6)
문화재단	36(52.9)	37(54.4)	43(53.8)	116(53.7)
기타 민간단체	8(11.8)	7(10.3)	8(10.0)	23(10.6)
합계	68	68	80	216

반올림으로 인하여 퍼센트 합계가 100이 안될 수 있음.

자료: 문화체육관광부(2012, 2013, 2014) 전국 기반시설총람 재구성

둘째, 위탁파트너 구성이 2011-2013년 사이에 큰 변화가 없이 매우 안정적이다. 즉, 위탁파트너로서 문화재단을 가장 선호하며 그 다음으로 공단, 기타 민간단체이다. 2011-2013년 3년 동안 이러한 선호패턴에 변화가 없이 안정적이다. 문화재단의 경우 전문성이, 공단의 경우 수익성, 효율성이 강조되어진다는 점을 고려할 때 자치단체는 위탁파트너 결정에 있어 전문성을 보다 중시한다고 할 것이다.

Andrews & Entwistle(2010)에 의하면 추구하는 행정 가치에 따라서 위탁파트너십이 결정되어진다고 한다. 우선적으로 추구하는 행정가치가 효율성(efficiency)일 때 위탁파트너로 영리조직이 적합하며, 효과성(effectiveness)을 추구할 경우 다른 정부⁵⁾가, 그리고 형평성(equity)을 추구하는 경우는 비영리조직이 적합하다고 주장한다. 이처럼 자치단체가 필요로 하는 전문지식이나 기술 그리고 우선시하는 행정 가치 등을 고려하여 적합한 위탁파트너가 결정되며 이러한 적합성 여부가 위탁성과에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 조정래(2013)는 위탁파트너 구성이 위탁성과에 영향을 미친다는 사실을 경험적으로 보여주었다. 이러한 주장들을 고려하여 볼 때 위탁성과에 있어 위탁파트너의 선택이 중요하며 문화예술회관 위탁운영에 있어서도 위탁파트너를 누구로 하는가가 문화회관 운영성과에 영향을 미칠 수 있을 것으로 추측할 수 있다.

4. 문화예술회관 위탁운영 성과에 관한 선행연구

문화예술회관 위탁운영 성과에 관한 선행연구를 〈표 4〉에서 정리하였다. 선행연구들은 문화예술회관 운영성과 주요 결정요인으로 운영주체에 관심을 가지고 연구하였으나 그 결과는

5) 정부-정부 파트너십은 정부 간 관계 또는 정부 간 협력관계(intergovernmental cooperation)라 할 수 있다. 어떤 공공서비스 생산에 있어 특화된 전문 기술이나 시설을 가지고 있는 정부에게 다른 정부가 그 서비스의 생산과 전달을 위탁할 수 있을 것이다.

혼재되어 있다. 각 연구들은 운영주체가 자치단체인 직영과 운영주체가 공단, 문화재단 또는 기타 민간단체인 위탁인 경우의 운영성과를 비교하고자 하였으나 일관된 연구결과를 얻지 못하고 있다. 어떤 연구에서는 직영과 위탁사이의 운영성과에 차이가 없는 것으로 나타나기도 하고, 어떤 경우는 위탁이 운영성과에 부정적 영향을 미치기도 하였으며, 어떤 경우는 반대로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 위탁의 경우도 위탁운영주체 즉, 위탁파트너가 누구인가에 따라 위탁성과가 다르게 나타나고 있다.

각 선행연구의 연구내용을 살펴보면 이창민(2014)은 문화예술회관 200개를 분석대상으로 하여 문화예술회관 운영주체가 운영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 2013년 문화기반시설총람 자료를 이용하여 분석한 결과 직영과 비교하여 위탁운영주체가 공단일 경우는 이용자 숫자가, 재단법인일 경우는 공연 및 대관수입이 증가함을 발견하였다.

서휘석·류지원(2012)은 178개의 문화예술회관을 6개의 운영주체별(광역자치단체, 기초자치단체, 공단, 재단법인, 사단법인, 교육기관)로 나누고 운영성과를 비교하였다. 분석결과 공연장 전체 가동률은 광역자치단체, 객석 점유율은 사단법인, 문화예술회관 재정자립도는 교육기관, 전문성은 재단법인, 공연비중은 광역자치단체가 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 4> 문화예술회관 운영성과 선행연구

연구자 (연도)	연구내용
이창민 (2014)	- 연구대상: 문화예술회관 200개 - 성과지표: 총 이용자 수, 공연 유료관람객 수, 공연 및 대관수입 - 영향요인: 문화예술회관 특성, 운영주체 - 분석방법: T검정, 분산분석(ANOVA), 다중회귀분석
서휘석· 류지원(2012)	- 연구대상: 문화예술회관 178개 - 성과지표: 공연장 가동률, 관객이용도, 재정자립도, 인력의 전문성, 기획프로그램의 비율 - 영향요인: 운영주체 - 분석방법: 서술통계
이병일 (2011)	- 연구대상: 문화예술회관 156개 - 성과지표: 객석점유도, 공연장 가동률, 공연장 수익률 - 영향요인: 지역특성, 문화기반, 접근성, 문화예술회관 특성, 자치단체장 특성 - 분석방법: 다중회귀분석
이병일· 한상연(2011)	- 연구대상: 문화예술회관 156개 - 성과지표: 관객이용도, 공연장 가동률, 공연장 수익률 - 영향요인: 지역특성, 문화기반, 접근성, 문예회관 특성, 자치단체장 특성 - 분석방법: 상관관계분석

연구자 (연도)	연구내용
이동기 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 연구대상: 한국소리문화의전당(모악당, 연지홀, 명인홀, 야외공연장, 국제회의장) - 투입요소: 시설면적, 종사자수, 총세출예산 - 산출요소: 관람객수, 가동률, 객석점유율, 수입, 프로그램 건수 - 분석방법: 자료포락분석(DEA)
이시경· 조광식(2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 연구대상: 위탁운영 문화예술회관 1개소와 직영 문화예술회관 2개소 - 평가항목: 조직관리, 재정관리, 프로그램관리 - 분석방법: 비교분석
이상철·고수정· 장철영(2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 연구대상: 광역시 문화예술회관 19개소(위탁운영 5개소, 직영운영 14개소) - 투입변수: 인력, 연간운영비 - 산출변수: 프로그램, 자체수입 - 분석방법: 자료포락분석(DEA)

이병일(2011)과 이병일·한상연(2011)은 문화예술회관 156개를 분석대상으로 하여 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 영향요인으로 지역특성, 문화기반, 접근성, 문화예술회관 특성, 자치단체장 특성을 이용하였다. 문화예술회관 특성으로 사용한 운영주체와 운영성과의 관계를 살펴보면 직영과 비교하여 운영주체가 민간일 경우 공연장 가동률이 낮은 것으로 나타났으며 객석 점유도, 공연장 수익률에 있어서는 민간운영과 직영 사이에 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

이동기(2008)와 이상철 외(2006)는 자료포락분석(DEA: data envelopment analysis)을 이용하여 문화예술회관의 효율성을 분석하였다. 분석결과 이동기(2008)는 한국소리문화의전당 공연장(모악당, 연지홀, 명인홀), 야외공연장, 국제회의장의 효율성 간에 상당한 차이가 있음을 발견하였고, 이상철 외(2006)는 운영주체에 따라 문화예술회관 효율성에 차이가 존재함을 확인하였는데 직영이 민간위탁에 비해 효율적인 것으로 나타났다.

마지막으로 이시경·조광식(2006)은 대구광역시 북구, 창원시, 의성군의 문화예술회관을 조직관리, 재정관리, 프로그램관리 측면에서 비교분석하였는데 분석결과 직영과 비교하여 위탁이 전문성 및 경영성 제고, 전문가 영입에 유리한 것으로 나타났다. 그러나 위탁 중에서도 공단 위탁의 경우 문화적인 측면이 경시되고 경영성에 치우칠 우려가 있음을 지적하면서 재단법인 운영체제가 장기적으로 바람직하다고 권고하고 있다.

이상의 선행연구들의 한계점을 지적하면 첫째, 연구대상이 몇몇 문화예술회관에 한정되어 있다는 것이다. 이시경·조광식(2006)은 3개의 문화예술회관, 이상철 외(2006)는 19개 문화예술회관을 분석하였다. 소수의 문화예술회관을 분석함으로써 보다 세밀한 탐구가 가능할 수도 있으나 연구결과를 일반화시키는 데는 문제가 있을 수 있다. 둘째, 분석모형의 엄격성(rigorousness)이 부족하다. 이창민(2014)의 경우 문화예술회관 운영성과 영향요인으로

운영주체를 독립변수로 문화예술회관특성을 통제변수로 회귀분석을 실시하고 있다. 그러나 운영성과에 영향을 줄 수 있는 요인은 이것 이외에도 지방정부의 특성, 지역의 특성 등 다양한 요인들이 존재한다. 따라서 이러한 다양한 변수들을 통제하지 않을 경우 모형 구성오류(model specification error)⁶⁾가 발생할 우려가 있어 운영주체의 영향을 정확하게 분석할 수 없게 된다. 이병일(2011)의 경우 문화예술회관 운영성과 영향요인으로 지역특성, 문화기반, 접근성, 문화예술회관 특성, 자치단체 특성을 영향요인으로 사용하고 있으나 영향요인 전체를 하나의 회귀모형에 사용하지 않고 있어 모형 구성오류로부터 자유롭지 못하다. 셋째, 분석방법의 불충분성이다. 서희석·류지원(2012)의 경우 178개 문화예술회관을 분석하였으나 분석방법이 서술통계에 그치고 있어 운영주체의 운영성과에 대한 영향을 분석하기에는 충분하다고 보기 어렵다. 서술통계방법으로 인과관계를 분석하는 데는 한계가 있을 것이다.

본 연구는 이와 같은 선행연구의 한계점을 극복하기 위하여 첫째, 전국 173개의 문화예술회관 3개년도(2011-2013년) 패널자료를 분석에 사용하여 연구결과의 일반화를 향상시켰다. 둘째, 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 분석하는 모형에서 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치는 여러 영향요인을 충분히 통제하기 위하여 자치단체 특성, 문화예술회관 특성, 지역 특성을 모두 포함한 분석모형을 구성하였다. 셋째, 분석방법으로 패널자료 분석에 적합한 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)을 사용하였다. 이와 같은 연구방법을 통하여 본 연구는 내적·외적 타당성을 확보한 보다 설득력 있는 연구결과를 도출해 낼 수 있을 것이다.

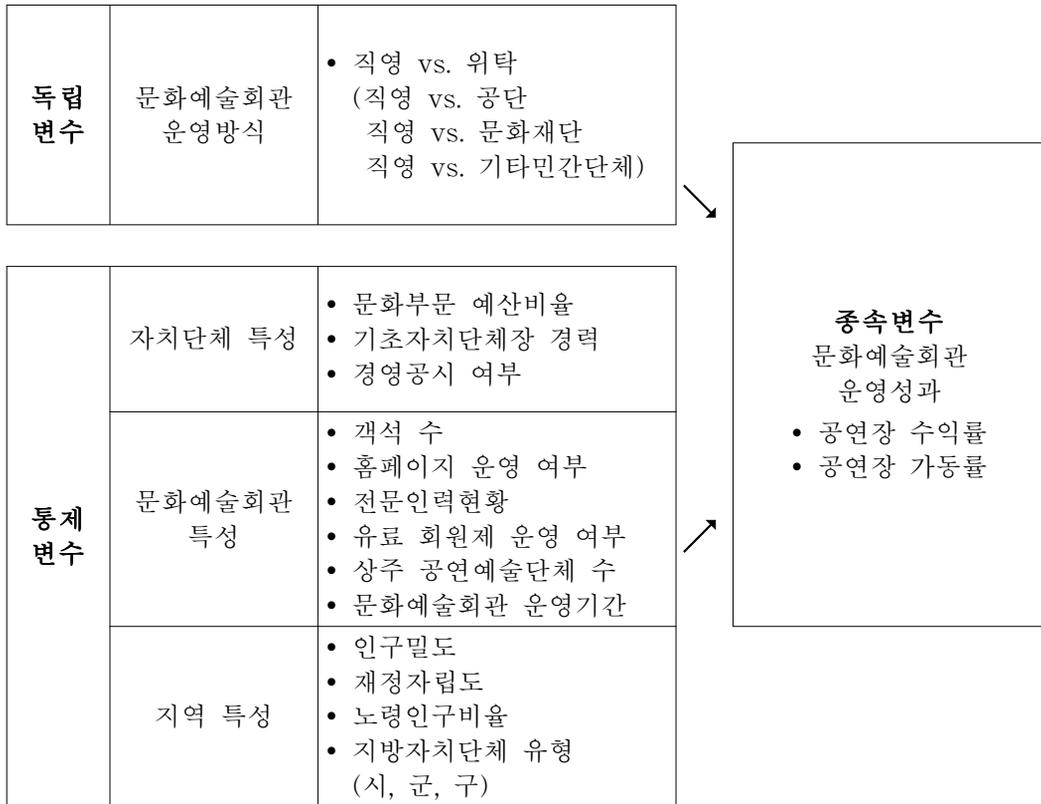
Ⅲ. 연구 설계

1. 연구모형

지역 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 <그림 2>와 같은 연구모형을 설정하였다. 종속변수는 문화예술회관 운영성과이며, 독립변수는 문화예술회관 운영방식이다. 특히 위탁파트너가 운영성과에 미치는 영향을 분석한다. 또한 위탁 이외에 문

6) 회귀분석모형을 구성함에 있어 독립변수로 모형에 포함되어야 하는데 모형에 포함되지 않거나, 또는 모형에 포함되어서는 안 되는데 포함되는 경우 즉, 잘못된 모형(wrong model)을 구성하는 것을 말한다. 잘못된 모형으로 독립변수 영향력을 추정할 경우 독립변수의 영향력을 잘못 추정(estimation)할 수 있으며 이러한 경우 독립변수의 영향력에 대한 잘못된 결론에 도달하게 된다.

화예술회관의 운영성과에 영향을 미칠 것으로 기대되는 자치단체 특성, 문화예술회관 특성, 지역 특성을 통제변수로 모형에 포함시켰다.



<그림 2> 연구모형

2. 종속변수: 문화예술회관 운영성과

본 연구는 문화예술회관 운영방식이 문화예술회관 운영성과에 미치는 영향을 고찰하는 연구이므로 운영성과를 무엇으로 할 것인가가 중요한 문제이다. 본 연구는 문화예술회관의 운영성과를 두 가지 측면에서 관찰한다. 첫째는 효율성 측면이다. 문화예술회관은 공공기관으로서 공공재원이라는 한정된 자원이 투입되므로 기관의 운영이 효율적으로 이루어져야하는 것은 지극히 당연하다. 효율성은 투입 대비 산출비율로서 수익성이라고 할 수 있으며 효율성, 수익성은 모두 운영성과의 경제적인 측면을 강조한다.

문화예술회관 효율성을 나타내는 구체적 지표로 공연장 수익률을 사용한다. 문화예술회관

설립에는 200~600억 원의 건립비용이 사용될 뿐만 아니라 설립 이후 운영 및 시설 관리 비용으로 건립비용의 10% 정도가 지속적으로 투입된다(한국문화정책개발원, 2001). 이러한 재정투입에도 불구하고 2013년 현재 전국 220개 문화예술회관 중 40%에 해당하는 88개 문화예술회관은 1년 중 100일의 공연일수도 채우지 못하며, 12.7%에 해당하는 28개 문화예술회관은 1년 중 30일의 공연일수도 채우지 못하는 등 만성 적자에 시달리는 상황이 발생하면서 문화예술회관의 비효율성에 대한 비판이 심각하게 제기되었다(문화체육관광부, 2014; News 1, 2014. 10. 17). 문화예술회관의 낮은 수익률로 인해 지방자치단체가 재정적 부담에 시달리고 있다고 하겠다(서희석·류지원, 2012; 이병일·한상연, 2011; 이은미·정영기, 2010). 이러한 이유에서 수익률은 문화예술회관 운영에 있어 매우 중요하며 이를 문화예술회관 효율성 지표로 사용한다. 효율성을 주로 비용 대비 산출로 측정하는 것처럼 공연장 수익률은 연간 운영비 대비 공연 및 대관 수입으로 측정한다.

$$\blacksquare \text{ 공연장 수익률(\%)} = \frac{\text{문화예술회관 공연 및 대관 수입}}{\text{문화예술회관 총 운영비}} \times 100$$

문화예술회관 운영성과의 두 번째 측면은 공공성이다. 공공성은 문화예술회관 설립목표와 연관된다. 문화예술진흥법 제5조에 따르면 정부의 공연문화시설 설립 목적은 문화예술 활동의 진흥과 문화향수 기회의 확대에 있음을 명시하고 있다. 지역 예술가들에게 문화예술 활동 공간을 제공하고, 지역 주민에게 다양하고 질 높은 문화예술을 향유할 수 있는 기회를 제공하는 것이 문화예술회관의 설립 목표이며 문화예술회관이 수행해야 할 역할이다. 따라서 문화예술회관이 이러한 역할수행을 제대로 하고 있는지를 측정하는 구체적 지표로 공연장 가동률을 사용한다. 공연장 가동률은 1년 365일 중 공연이 있었던 날의 비율이다.

$$\blacksquare \text{ 공연장 가동률(\%)} = \frac{\text{공연일수}}{365} \times 100$$

공연장 가동률이 높다는 것은 지역 예술인들에게 문화예술 공간이 충분히 제공되었고, 지역주민들에게 다양한 공연이 제공되었다는 뜻이므로 문화예술회관 설립목표 달성 정도를 잘 반영하는 지표라고 할 것이다.

문화예술회관 운영성과를 측정하기 위해 효율성 측면의 공연장 수익률과 공공성 측면의 공연장 가동률을 함께 사용함으로써 운영성과를 보다 정확하고 종합적으로 측정할 수 있을 것이다. 효율성과 공공성은 문화예술회관이 동시에 추구해야 할 행정 가치이다(서희석·류지

원, 2012; 이동기, 2008; 이상철 외, 2006). 만약 문화예술회관이 효율성, 수익성 등 경제적 성과만을 강조하여 높은 대관료와 관람료를 책정하면 높은 수익률을 달성할 수 있을 것이다. 그러나 높은 대관료와 관람료는 지역 예술인이나 주민들의 문화예술회관 접근 가능성을 낮출 것이다. 즉, 경제적 효율성만을 강조할 경우 문화예술회관의 설립목적, 즉 공공성에 문제가 발생한다. 반대로 공공성만을 강조할 경우 문화예술회관의 효율성이 낮아져 재정적으로 문화예술회관 운영 자체에 문제가 발생한다. 따라서 문화예술회관의 경제적 효율성 지표인 공연장 수익률과 공공성 지표인 공연장 가동률을 함께 고려함으로써 보다 균형 있게 문화예술회관 운영성과를 이해할 수 있을 것이다.

3. 독립변수: 문화예술회관 운영방식

문화예술회관 운영방식은 지방자치단체가 문화예술회관을 직접 운영하는 직영과 공단, 재단 등에 운영을 위임하는 위탁으로 구분된다(한국문화예술회관연합회·한국정책평가연구원, 2013). 직영은 지방자치단체 행정부서 또는 사업소가 운영주체가 되며 관련 인력 대다수가 공무원이다(이은미·정영기, 2010; 이상철, 2002). 직영의 경우 다른 행정부서와의 연계 및 협력이 용이하며 정부의 재정지원을 쉽게 받을 수 있기 때문에 재정운용 면에서 안정성이 높다. 하지만 공무원들의 순환보직으로 인해 전문성이 떨어지며 공무원들의 보수 성향과 문화예술의 창의성이 잘 어울리지 못하는 단점이 있다(서희석·류지원, 2012; 이상철, 2002).

위탁의 경우 공단, 문화재단 등 정부 이외의 다른 주체에 의해 문화예술회관이 운영된다. 직영과 비교하여 볼 때 순환보직으로 인한 인사이동이 적어 인력 운영의 지속성이 확보될 수 있다. 또한 문화예술 및 경영에 전문성을 갖춘 인력을 활용할 수 있어 문화예술회관 운영의 전문성을 기대할 수 있다(이병일·한상연, 2011; 이상철, 2002). 재정적으로는 지방자치단체로부터 운영비를 지원받으며 나머지는 자체 수입으로 충당해야 하기 때문에 수익성과 효율성에 중점을 둔 문화예술회관 운영이 이루어지게 된다.

직영과 위탁은 각각 서로 다른 장·단점을 갖추고 있기 때문에 제공되는 공공서비스의 성격에 따라 운영방식이 선택되어야 할 것이다. 문화예술서비스의 경우 다른 서비스분야와 비교하여 특히 전문성이 강조되어진다. 문화예술회관 운영은 문화예술 및 경영 관련 지식이 모두 요구되는 전문분야이므로 이에 대한 전문지식 없이 문화예술회관을 관리, 운영할 경우 운영에 많은 문제가 발생할 것이다. 따라서 문화예술회관 운영방식이 문화예술회관의 운영성과에 영향을 미칠 것으로 기대되며 위탁을 통한 운영이 직영에 비하여 운영성과가 높을 것으로 예상할 수 있다.

문화예술회관을 위탁하는 경우에도 위탁운영주체(위탁파트너)에 따라 운영성과가 다르게

나타날 수 있다. 문화예술회관 위탁파트너는 공단, 문화재단, 기타 민간단체로 구분할 수 있다. 각 위탁운영주체마다 각각의 특징을 가지고 있으며 특히 우선시하는 가치가 다르다(이창민, 2014; 이시경·조광식, 2006). 공단의 경우 기업적 마인드를 가지고 수익성, 경영성을 우선시하는 경향이 강할 것이며, 문화재단의 경우 문화마인드와 문화예술 전문성을 바탕으로 문화예술회관 설립목적에 강조하며 공공성을 우선시 할 가능성이 높다. 기타 민간단체의 경우 단체의 종류에 따라 기업성 또는 문화예술 전문성이 선별적으로 강조될 것이다⁷⁾. 즉, 위탁운영방식이 운영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이지만 위탁파트너에 따라 그 영향이 다르게 나타날 것이다.

가설 1. 위탁 운영방식이 문화예술회관 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 것이며 위탁파트너에 따라 그 영향이 다르게 나타날 것이다.

4. 통제변수

문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 정확히 이해하기 위하여 운영방식 이외에 운영성과에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제변수로 사용하였다. 통제변수는 크게 자치단체 특성, 문화예술회관 특성, 지역 특성으로 구분된다.

1) 자치단체 특성

문화예술회관 운영방식을 결정하고 문화예술회관 운영을 관리, 감독하는 자치단체의 특성이 운영성과에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 먼저 자치단체 예산 중 문화예술 부문 예산이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 문화예술 부문 예산은 자치단체의 문화예술에 대한 정책적 지원을 잘 나타내는 지표이다(이병일·한상연, 2011). 자치단체가 문화예술 부문에 높은 비중의 예산을 할당한다는 것은 자치단체의 문화예술분야에 대한 관심과 지원이 많다는 것을 의미하며, 이는 문화예술회관 운영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

가설 2. 자치단체의 문화예술부문 예산 비율이 높을수록 문화예술회관 운영성과가 높을 것이다.

7) 예를 들면 예술대학교 또는 각 지역의 예술문화단체총연합회(예총)가 위탁운영주체일 경우 문화예술 전문성이 우선적으로 강조될 것이며 문화주식회사 같은 조직이 문화예술회관 위탁을 맡을 경우 기업성이 강조될 것이다.

자치단체장의 리더십 특성 역시 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 자치단체장은 지역의 비전과 정책을 통하여 자치단체가 나아갈 방향을 설정하는 최고 정책결정자이다(안광현, 2009; 박재욱, 2002). 따라서 자치단체장의 리더십은 자치단체 정책과 행정 모든 부분에 영향을 미친다고 할 수 있다. 문화예술분야에 있어서도 자치단체장이 지역 문화 역량이나 주민의 문화생활 증진에 관심을 가질 경우 문화예술회관 운영방식이나 성과에 변화가 초래될 수 있다. 특히 자치단체장 개인특성 중 단체장의 경력이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 수 있다(이병일·한상연, 2011). 단체장의 과거 경력이 경영인일 경우 정치가 또는 행정가 출신의 단체장에 비하여 경영마인드가 더 강할 것이므로 수익성이나 효율성을 강조할 것이다. 행정인 출신 단체장의 경우 정치인 출신 단체장에 비하여 행정·관리 마인드가 더 강할 것이므로 조직의 목표관리를 더욱 강조할 것이다. 이처럼 단체장의 경력은 행정 전반에 영향을 미칠 것이며 이러한 맥락에서 단체장 경력이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 것으로 기대된다.

가설 3. 자치단체장의 경력이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 것이다.

조직의 운영성과 결정요인에 관한 연구들에 따르면 감독 및 모니터링(monitoring)은 운영성과에 중요한 영향을 미친다(조정래, 2013; 김주애, 2012; 김인, 2011). 문화예술회관의 운영에 있어서도 감독 및 모니터링은 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 문화예술회관의 경우 경영공시 여부를 감독 및 모니터링 변수로 활용할 수 있다. 경영공시의 목적은 경영정보를 공개함으로써 기관운영의 효율성과 책임성을 확보하는 것이다. 문화예술회관 경영공시를 통하여 일반 국민들이 문화예술회관 예산 및 지출 정보에 쉽게 접근할 수 있으며, 공시자료는 문화예술회관 감독 및 모니터링을 위한 기초자료로 활용될 수 있다. 따라서 홈페이지 상에 경영공시를 실시하는 문화예술회관이 그렇지 않은 문화예술회관에 비해 운영성과에 더욱 관심을 기울일 것이며 그 결과 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 4. 경영공시는 문화예술회관의 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

2) 문화예술회관 특성

문화예술회관의 고유한 특성이 운영성과에 영향을 미칠 것이다. 먼저 문화예술회관의 규모가 운영성과에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 기관의 규모는 프로그램의 다양성, 시설의

수준, 정부로부터의 재정 지원 규모에 영향을 미칠 수 있다(김인, 2011). 만약 문화예술회관 규모가 크고 시설수준이 높고 공연 프로그램 내용이 다양하다면 문화예술회관을 찾는 주민의 수도 증가할 것이다. 즉, 규모나 시설수준이 문화예술회관 가동률이나 수익률에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 본 연구에서는 문화예술회관의 규모나 시설수준을 대표하는 지표로 객석 수를 사용한다.

가설 5. 문화예술회관 객석 수가 많을수록 문화예술회관 운영성과가 높을 것이다.

문화예술회관의 홈페이지 운영 여부는 운영성과에 영향을 미칠 수 있다. 최근 IT 기술의 발전을 바탕으로 다수의 문화예술회관이 홈페이지를 통해 주민들에게 공연 개최 소식과 문화생활 관련 정보를 제공하고자 노력하고 있다(이병일·한상연, 2011). 문화예술회관의 홈페이지 운영은 주민의 문화예술회관 온라인 접근성을 높일 수 있다. 주민들이 문화예술회관 홈페이지를 통하여 문화예술회관 공연, 문화교실, 시설 등에 관한 다양한 정보에 쉽게 접근할 수 있기 때문에 문화예술회관에 더욱 친숙해 질 수 있으며 그 결과 주민의 문화예술회관 이용이 증가할 것이다. 문화예술회관 입장에서도 홈페이지를 통하여 자신들의 시설이나 공연·문화교실 프로그램을 충분히 홍보할 수 있으므로 홍보 비용절감 효과도 가져 올 수 있을 것이다.

그뿐만 아니라 문화예술회관 홈페이지는 문화예술회관과 주민 사이에 대화 통로로 이용될 수 있다. 주민들이 홈페이지를 통하여 문화예술회관에 문의 또는 건의사항을 남기고 문화예술회관이 이에 응답함으로써 주민과 문화예술회관 간에 쌍방향 의사소통이 가능하다. 이를 통하여 주민과 문화예술회관 사이의 이해가 높아질 수 있으며 문화예술회관도 주민 맞춤형 문화서비스전달이 가능할 수 있다.

가설 6. 문화예술회관의 자체 홈페이지는 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

문화예술회관 운영은 문화예술 경영이라는 전문 지식이 요구되는 분야이다. 따라서 문화예술회관이 이러한 전문성을 갖춘 인력을 얼마나 보유하고 있는가는 문화예술회관 운영성과에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 문화예술이라는 특수한 분야를 성공적으로 이끌기 위해서는 전문성 있는 운영과 관리가 필요하기 때문에 전문 인력의 역할이 중요하다.

지역주민에게 질 높은 문화 콘텐츠를 제공하고, 지역 문화예술인의 활동을 적극 지원하기 위해서 문화예술과 경영에 관한 이해와 전문성을 갖춘 전문 인력 확보가 필수적이다. 문화예술회관의 인력은 크게 일반 행정지원 인력, 공연기획 인력, 무대기술 인력으로 구분되며 이

중 공연 기획 및 무대기술 인력을 전문 인력으로 분류하고 있다(한국문화예술회관연합회, 2014). 따라서 문화예술회관 전체 인력 중 공연 기획 및 무대기술 인력비율을 전문 인력 비율로 사용하며 이러한 전문 인력비율이 높을수록 운영성과가 높을 것으로 기대한다.

가설 7. 문화예술회관 인력 중 전문 인력 비율이 높을수록 문화예술회관 운영성과가 높을 것이다.

조직이 외부로부터 정치적 또는 재정적 지원을 받는다는 것은 조직의 생존에 매우 중요하다. 외부환경으로부터의 정치적, 재정적 자원은 조직의 생존과 발전에 필수적이기 때문이다. 문화예술회관도 마찬가지로 외부로부터의 지속적인 관심과 지원은 문화예술회관 운영에 많은 도움이 될 것이며 이러한 관심과 지원을 확보할 수 있는 제도적 장치로 유료회원제가 있다. 조직이 회원을 확보하고 있다는 것은 외부환경으로부터 지속적인 지지를 확보할 수 있다는 뜻이며, 특히 유료회원은 조직에 재정적 지원까지도 제공하므로 유료회원제는 조직운영에 매우 유리하다. 따라서 문화예술회관의 유료회원제 운영은 운영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 8. 문화예술회관의 유료회원제 운영은 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

상주(常住) 예술단체는 문화예술회관과 상주계약을 통해 공연 프로그램을 제공하는 단체를 말한다(문화체육관광부·예술경영지원센터, 2014). 상주 예술단체는 법인형태에 따라 크게 공립 예술단체와 민간 예술단체로 구분된다. 공립 예술단체는 시민의 정서 함양과 지방문화예술 창달을 목적으로 해당 지방자치단체에서 설립한 예술단체이다.

민간 예술단체는 문화체육관광부의 공연장 상주단체 육성지원 사업을 통해 문화예술회관에 상주하는 단체이다. 공연장 상주단체 육성지원은 문화예술회관과 민간 예술단체 간의 협력을 통해 지역 공연예술의 활성화를 도모하는 사업이다. 문화예술회관은 예술단체가 상주할 수 있는 사무공간과 연습실 및 공연장을 제공할 뿐만 아니라 공연 기획, 홍보 및 마케팅 기능도 함께 제공한다. 반면 상주 예술단체는 문화예술회관에 지속적이고 안정적으로 공연 레퍼토리를 제공하고 여러 프로그램을 선보임으로써 문화예술회관 운영을 활성화 시킬 수 있다(양효석, 2010; 한국문화예술위원회, 2009). 이처럼 문화예술회관이 공립 또는 민간 상주 예술단체를 보유하고 있다는 것은 지속적인 공연 프로그램을 확보할 수 있다는 것을 의미하며 이를 바탕으로 관객 유치와 공연장 활성화를 도모할 수 있을 것이며 이는 문화예술회관 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 9. 문화예술회관이 보유하고 있는 상주 예술단체가 많을수록 문화예술회관 운영성과가 높을 것이다.

문화예술회관 운영기간 역시 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 수 있다. 운영기간이 긴 문화예술회관은 운영에 관한 풍부한 관리지식이 축적되어 있을 것이며 다양한 공연 및 프로그램 레퍼토리를 가지고 있을 것이다. 그뿐만 아니라 지역 문화예술인 및 예술단체와의 견고한 네트워크가 형성되어 있을 것으로 예상할 수 있다. 문화예술회관의 관리지식, 공연 및 프로그램 레퍼토리, 지역 문화예술인 및 단체와의 네트워크 풍부성은 문화예술회관의 운영기간에 비례할 것이며 이는 문화예술회관 운영결과와 직결될 것이다. 따라서 운영기간이 긴 문화예술회관의 운영성과가 좋을 것으로 기대할 수 있다.

가설 10. 문화예술회관의 운영기간이 길수록 운영성과가 높을 것이다.

3) 지역 특성

문화예술회관이 속해있는 지역의 특성 또한 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에서는 자치단체의 인구밀도, 재정자립도, 노령인구비율, 지방자치단체 유형을 통제변수로 활용하고자 한다.

먼저 자치단체의 인구밀도가 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 것이다. 인구밀도가 높은 지역은 대부분 도시 지역이며 도시 지역은 인구가 많을 뿐만 아니라 문화예술에 대한 수요도 높으므로 문화예술회관 운영이 활발할 것이며 그 결과 운영성과도 높을 것으로 기대한다.

자치단체 재정자립도는 자치단체 예산 중 중앙정부에 의존하지 않고 자체적으로 조달할 수 있는 예산의 비율을 말한다(한국지방자치학회, 2010). 재정자립도가 높다는 것은 지방자치단체의 재정자원이 풍부하다는 것을 의미하며 경제적으로 여유 있는 자치단체라 할 수 있다. 이러한 자치단체의 주민들은 여가·문화생활에 대한 관심이 높을 것이며 자치단체 또한 주민의 여가·문화생활에 정책적 지원이 가능할 것이므로 문화예술회관의 운영이 활발하게 이루어질 것이다. 따라서 재정자립도는 운영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

자치단체 인구 구성에 있어 노령인구 비율이 높은 지역의 문화예술회관 운영성과가 낮을 것으로 예상된다. 2012년 문화향수실태조사에 의하면 연령이 높을수록 공연예술 관람의향이 낮은 것으로 나타났다(문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2012). 20대가 92.0%로 공연예술 관람의향이 가장 높았으며 30대는 89.0%, 40대는 83.3%인 것으로 나타났다.

60대에서는 58.8%, 70대는 36.7%로 연령이 높아짐에 따라 공연예술 관람의향이 감소함을 알 수 있다. 따라서 노령인구비율은 자치단체 문화예술회관 운영 활성화와 운영성과에 영향을 미칠 것으로 기대된다.

마지막으로 지방자치단체 유형은 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 수 있다. 자치단체 유형은 모형에서 구체화하지 않은 자치단체의 정치·경제·사회·문화적 특징을 내포하는 변수라고 할 수 있다. 따라서 자치단체 유형을 시, 군, 구로 구분하고 자치단체 유형이 내포하고 있는 정치·경제·사회·문화적 특징들이 문화예술회관 운영성과에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

가설 11. 자치단체의 인구밀도가 높을수록 문화예술회관 운영성과가 높을 것이다.

가설 12. 자치단체의 재정자립도가 높을수록 문화예술회관 운영성과가 높을 것이다.

가설 13. 자치단체의 노령인구비율이 낮을수록 문화예술회관 운영성과가 높을 것이다.

가설 14. 자치단체 유형에 따라 문화예술회관 운영성과가 달라질 것이다.

5. 자료 및 분석 방법

문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 문화체육관광부에서 발표하는 전국 문화기반시설 총량 자료를 활용하여 패널데이터를 구성하였다. 전국 문화기반시설 총량은 전국 문화기반시설에 대한 각종 정보를 제공하고 있으며 문화예술회관 공연장 및 전시장 규모, 인력현황, 공연일수, 운영실적 등의 운영실태 자료가 수록되어 있다(문화체육관광부, 2014). 본 연구에서는 2011, 2012, 2013년 3개년도 자료로 패널데이터를 구성하여 분석에 사용하였다. 분석대상은 기초자치단체가 설립한 전국 196개 문화예술회관이며 이 중에서 결측치를 처리한 173개가 최종분석에 활용되었다⁸⁾.

분석방법으로 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)

8) 2013년 기준으로 광역자치단체가 설립한 문화예술회관 24개, 기초자치단체가 설립한 문화예술회관 196개로 전국에 총 220개 문화예술회관이 운영되고 있다. 본 연구에서 기초자치단체 문화예술회관만을 분석대상으로 하는 이유는 두 가지이다. 첫째, 광역자치단체와 기초자치단체 사이에는 문화예술회관 시설이나 규모뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화적인 면에서 큰 차이가 난다. 문화예술단체의 시설 및 규모의 차이, 문화예술회관을 둘러싼 문화환경적 맥락의 차이로 인하여 광역과 기초자치단체의 문화예술회관 운영매커니즘이 다를 수 있기 때문에 이들을 함께 분석하는 데는 문제가 있을 수 있다. 둘째, 본 연구에서 통제변수로 사용하고 있는 지역요인의 경우 광역과 기초자치단체의 자료가 중복되어진다. 광역자치단체의 사회, 경제적 통계자료는 그 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 통계자료의 합이 된다. 이와 같은 문제로 인하여 기초자치단체만을 분석대상으로 한다.

을 사용한다. 시계열데이터와 횡단면데이터를 합친 패널데이터를 합동 OLS(pooled OLS)로 분석할 경우 추정에 편의(bias)가 발생할 수 있기 때문에 패널데이터 분석에는 적합하지 않다. 그러나 고정효과모형과 확률효과모형은 패널개체의 특성을 고려함으로써 오차항과 설명변수 간 상관관계문제를 해결할 수 있기 때문에 패널데이터 분석에 적절한 방법이라 할 것이다(민인식·최필선, 2012).

IV. 분석결과

1. 변수의 조작적 정의 및 기술통계량

본 연구의 분석모형에서 사용한 종속변수, 독립변수, 통제변수에 대한 조작적 정의 및 각 변수의 기술통계량을 <표 5>에서 정리하였다.

<표 5> 변수의 조작적 정의 및 기술통계

구분	변수명	변수 설명	평균	표준편차	
종속 변수	공연장 수익률(n=456)	$\frac{\text{문화예술회관 공연 및 대관 수입}}{\text{문화예술회관 총 운영비}} \times 100$	16.32	20.31	
	공연장가동률 (n=499)	$\frac{\text{공연일수}}{365} \times 100$	37.33	32.96	
독립 변수	운영 주체 (n=519)	문화예술회관 운영주체(직영 기준) 문화재단=1, 그 외=0 / 공단=1, 그 외=0/ 기타 민간단체=1, 그 외=0	직영: 346개 문화재단: 93개 공단: 69개 기타 민간단체: 11개		
통제 변수	자치 단체 특성	문화 부문 예산 비율 (n=519)	기초자치단체 전체 예산 중 문화부문 예산 비율(%)	5.51	2.88
		단체장 경력 (n=513)	기초자치단체장 경력(행정가 기준) 정치가=1, 그 외=0/ 경영가=1, 그 외=0/ 기타=1, 그 외=0	행정가: 213명 정치가: 226명 경영가: 42명 기타: 32명	
		경영공시 여부(n=519)	홈페이지에 경영공시 하는 경우=1 홈페이지에 경영공시 하지 않는 경우=0	0.16	0.36
	문화	객석 수 (n=519)	문화예술회관 공연장 전체 객석 수	827.03	512.59

구분	변수명	변수 설명	평균	표준편차
예술회관 특성	홈페이지 운영(n=519)	홈페이지 운영=1, 홈페이지 미운영=0	0.74	0.44
	전문인력 비율(n=470)	문화예술회관 총 인력 대비 전문 인력 비율(%)	41.27	30.02
	유료 회원제 운영 여부(n=519)	유료 회원제 운영=1, 유료 회원제 미운영=0	0.20	0.40
	상주 예술단체 수(n=519)	문화예술회관 상주 예술단체 수	0.80	1.16
	운영기간(n=519)	문화예술회관 운영 년 수	14.53	7.85
지역 특성	인구밀도(n=519)	기초자치단체 인구밀도	3050.48	5255.1
	재정자립도(n=519)	기초자치단체 재정자립도	27.17	15.23
	노령인구비율(n=519)	기초자치단체 65세 이상 인구 비율(%)	16.65	7.35
	지방자치단체 유형(n=519)	기초자치단체 유형(군 기준) 구=1, 그 외=0 / 시=1, 그 외=0	시: 213개 군: 192개 구: 114개	

2. 연구모형 분석 결과

문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 분석하기 위하여 먼저 시/군/구를 모두 합친 통합 분석을 실시한 후 시/군/구로 나누어서 기초자치단체 유형별로 통계분석을 실시하였다.

1) 통합 분석 결과

통계분석을 위하여 고정효과모형과 확률효과모형을 이용하였다. 두 모형 중 보다 적절한 모형을 찾기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였고 그 결과 확률효과모형이 보다 적합한 것으로 나타났다⁹⁾. 따라서 <표 6>에서 고정효과모형과 확률효과모형의 분석결과

9) 패널 선형회귀모형에서 오차항(u_i)을 어떻게 볼 것인가에 따라 추정방법이 달라진다. $y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$ 에서 오차항(u_i)을 패널개체의 고유한 고정값을 가지는 모수로 간주할 경우 고정효과모형을 선택하는 것이 적절한 반면, 오차항(u_i)을 확률변수(random variable)로 볼 경우 확률효과모형이 적절하다. 하우스만 검정(Hausman test)을 이용하여 고정효과모형과 확률효과모형 중 어느 모형을 사용하는 것이 보다 적절한지 판단할 수 있다. $cov(x_{it}, u_i) = 0$ 이면 고정효과모형과 확률효과모형 모두 일치추정량이기 때문에 서로

를 함께 제시하였으나 확률효과모형을 중심으로 분석결과를 논의하도록 한다.

먼저 독립변수인 문화예술회관 위탁여부가 문화예술회관 운영성과에 미치는 영향을 살펴 보면 위탁 여부의 영향은 혼재되어있다. 즉, 위탁파트너가 누구인가에 따라서 위탁의 효과가 다르게 나타난다는 것이다. 분석결과에 의하면 공단이 문화예술회관을 위탁 운영할 경우 직영과 비교하여 수익률은 높아지지만 가동률은 낮아지는 것으로 나타났다. 그러나 위탁파트너가 문화재단이나 기타 민간단체일 경우는 문화예술회관 위탁효과가 나타나지 않았다.

<표 6> 문화예술회관 운영성과 영향요인 분석 결과: 통합 분석

종속변수		공연장 수익률		공연장 가동률		
구분		고정효과모형	확률효과모형	고정효과모형	확률효과모형	
독립 변수	문화재단 위탁	2.417(5.997)	-0.130(3.830)	7.347(10.634)	0.592(5.057)	
	공단 위탁	2.559(7.355)	9.276(4.333)**	6.314(12.899)	-10.020(5.628)*	
	기타 민간단체 위탁	0.992(8.671)	-1.744(6.786)	-0.851(15.585)	-7.332(10.020)	
통제 변수	기 초 자 치 단 체 특 성	문화부문 예산 비율	0.687(0.617)	0.518(0.463)	0.893(1.058)	0.413(0.649)
		단체장 정치가 경력	0.110(10.769)	-2.579(3.043)	-11.238(18.229)	-4.181(3.549)
		단체장 경영가 경력	NA ¹⁰⁾	10.493(6.499)	NA	3.701(7.404)
		단체장 기타 경력	-5.307(17.533)	-10.228(5.653)*	-11.584(30.844)	-0.414(6.680)
		경영공시 여부	NA	-3.376(4.637)	NA	-1.718(5.311)
	문 화 예 술 회 관 특	객석 수	-0.009(0.018)	0.002(0.004)	-0.043(0.032)	0.025(0.004)***
		홈페이지 운영	-9.571(19.988)	0.369(3.820)	17.667(35.951)	-7.076(4.452)
		전문인력 비율	0.002(0.042)	0.048(0.032)	-0.007(0.073)	-0.001(0.046)
		유료 회원제 운영	8.507(14.212)	-0.474(3.816)	3.705(25.557)	9.486(4.554)**
		상주 예술단체 수	-2.758(1.738)	-2.199(1.062)**	8.283(2.985)***	2.723(1.381)**

유사한 결과를 얻게 되지만 확률효과모형이 더 효율적이므로 확률효과모형을 사용하는 것이 적절할 것이다. 그러나 $cov(x_{it}, u_i) \neq 0$ 이면 확률효과모형 추정량은 일치추정량이 될 수 없다(민인식, 최필선, 2012). 하우스만 검정결과 아래 표에서 확인할 수 있는 것처럼 영가설 $cov(x_{it}, u_i) = 0$ 이 채택되어진다. 따라서 확률효과모형을 사용하는 것이 적절하다.

공연장 수익률	$\chi^2 = 6.88, df=15, p=0.9609$
공연장 가동률	$\chi^2 = 14.51, df=15, p=0.4871$

종속변수		공연장 수익률		공연장 가동률	
구분		고정효과모형	확률효과모형	고정효과모형	확률효과모형
성 지역 특 성	운영기간	0.193(0.464)	0.069(0.195)	0.167(0.795)	0.281(0.239)
	인구밀도	-0.001(0.006)	0.001(0.000)***	0.006(0.010)	0.000(0.001)
	개정자립도	0.137(0.262)	0.140(0.133)	0.636(0.461)	0.322(0.171)*
	노령인구비율	0.638(1.178)	-0.091(0.337)	-1.954(2.031)	0.631(0.406)
	지방자치단체 유형(구)	NA	0.623(7.306)	NA	41.614(8.549)***
	지방자치단체 유형(시)	NA	4.307(5.185)	NA	13.479(5.965)**
상수		13.349(30.041)	3.107(10.904)	47.155(54.139)	-19.673(13.600)
R ² (within)		0.0206	0.0090	0.0498	0.0078
R ² (between)		0.0707	0.2672	0.1036	0.5838
R ² (overall)		0.0529	0.2136	0.0905	0.4375
n		414	414	452	452

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 () 안의 숫자는 표준오차임.

공단의 위탁효과를 자세히 살펴보면 공연장 수익률에는 긍정적인 영향을 미치지만 가동률에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방자치단체가 직접 문화예술회관을 운영할 때와 비교하여 공단이 문화예술회관을 운영하면 수익률은 향상되지만 가동률은 오히려 하락한다는 것이다. 이러한 결과는 운영주체인 공단의 성격에 비추어 볼 때 어느 정도 예상할 수 있는 결과라고 할 수 있다. 공단의 경우 기업적 마인드를 가지고 수익성을 우선시하는 성향이 강할 것이므로 공연장의 수익률에 치중할 것이다. 따라서 공연을 하더라도 수익성을 고려하여 선별적으로 공연을 할 가능성이 높으며 그 결과 공연장 수익률은 향상되지만 가동률은 감소하게 될 것이다.

문화예술회관은 제한된 예산을 이용하여 운영되기 때문에 효율적으로 운영되어야 함은 당연하다. 동시에 문화예술회관은 주민의 문화향유를 위하여 질 높은 문화서비스를 더 많이 제공하여야 한다는 공공성을 추구하고 있다. 이러한 문화예술회관의 운영 목적에 비추어 볼 때 공단의 문화예술회관 위탁운영은 효율성에는 긍정적인 영향을 미치지만 공공성에는 부정적인 영향을 미친다고 할 것이다.

문화재단과 기타 민간단체가 문화예술회관을 위탁운영 할 경우 직영과 비교하여 운영성과

10) 고정효과모형에서 시간불변변수(time-invariant variable), 즉 시간이 지나도 변하지 않는 설명변수는 추정에서 제외된다. <표 6>에서 NA로 기술되어 있는 변수는 2011, 2012, 2013년에 있어 해당 변수 값의 변화가 없었다. 즉 3년 동안 변수에 변화가 없기 때문에 추정에서 제외되어 추정 값이 제공되지 않는다.

에 차이가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 예상과 상반되는 결과이다. 문화재단과 기타 민간단체의 경우 기관의 전문성이 문화예술회관 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대하였다. 이처럼 기대했던 효과가 분석결과에서 나타나지 않는 이유를 문화재단이나 기타 민간단체의 현실적 상황에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 문화재단의 경우 지방자치단체 출현기관으로 재정적으로 지방자치단체에 의존하고 있으며, 자체적으로 자율성과 예술적 전문성을 가지고 문화예술회관을 운영하기 보다는 지방자치단체의 관여와 지시 속에서 문화예술회관 운영이 이루어지고 있다(류정아 외, 2010; 대전일보, 2015; 인터뷰 자료¹¹⁾). 그 결과 문화재단은 지방자치단체의 하부기관으로 정부를 대리하여 문화예술회관을 운영하고 있을 뿐 예술적 전문성을 기반으로 자율적으로 문화예술회관을 운영하고 있다고 할 수 없는 현실이다. 한국예술문화단체총연합회와 같은 기타 민간단체의 경우 예산이 영세한 실정이며(윤관석, 2014) 그 결과 정부보조금에 많이 의존하고 있다(인터뷰 자료¹²⁾). 이러한 정부보조금 의존성은 기관의 자율성을 축소시키며 정부에 예측되는 현상을 유발한다. 문화재단과 기타 민간단체의 이러한 현실적 문제점이 예상과 다른 분석결과를 초래한 것으로 유추된다.

다음으로 통제변수가 문화예술회관 운영성과에 미친 영향을 살펴보면 먼저 기초자치단체의 특성 중 단체장 경력이 공연장 수익률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장 경력이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 것으로 예상하고 단체장을 행정인, 정치인, 경영인, 그 외의 기타 직업으로 구분하여 영향력을 살펴보았다. 행정인 출신의 단체장을 기준집단(reference group)으로 하여 운영성과를 비교한 결과 행정인, 정치인, 경영인 출신의 단체장을 가진 기초자치단체의 문화예술회관은 공연장 수익률과 가동률에 있어 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 단체장이 기타 직업군 출신인 문화예술회관은 행정인 출신의 단체장을 가진 기초자치단체의 문화예술회관과 비교하여 공연장 수익률이 떨어지는 것으로 나타났다. 행정인 출신의 단체장의 경우 행정·관리 마인드가 강할 것이므로 조직의 목표관리에 있어 능률적일 것으로 예상하였는데 결과가 일치하는 것으로 나타났다.

문화예술회관 특성 중 상주 예술단체 수가 공연장 수익률과 가동률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 문화예술회관에 소속된 상주 예술단체 수가 많을수록 공연장 수익률은 감소하는 반면 가동률은 증가하는 것으로 나타났다. 상주 예술단체 수가 공연장 수익률에 부정적인

11) 2015년 12월 24일 수원문화재단 경영지원부 직원과 인터뷰를 실시하였으며 관련 인터뷰 내용은 다음과 같다. “.....재단이 연간 사업을 기획하여 시(市)에 보고하면, 시에서 예산 삭감이나 사업 등을 대폭 조정하게 된다. 문화예술회관을 포함하여 재단 사업이 시(市)가 원하는 방향과 다를 경우 많은 개입이 따른다..... 재단의 입장에서는 시에서 정해놓은 목표에 맞추어 사업을 운영한다.”

12) 2015년 12월 26일 전 한국예술문화단체총연합회 예산담당 직원과 인터뷰를 실시하였으며 관련 인터뷰 내용은 다음과 같다. “.....지역마다 차이는 있지만 정부 보조금 사업의 비중이 절반이상은 된다.....문화예술회관 운영은 지방자치단체 운영방향에 맞추어 보조금으로 운영된다.”

영향을 미치는 원인을 공립 상주 예술단체의 운영 규정에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 성남아트센터의 경우 공연장 대관규정 제9조(사용료 특례) 1항 2호에서 “성남시립예술단의 공연장 대관료, 부대시설비, 시설사용료의 일부 또는 전부를 감면할 수 있다. 다만 영리를 목적으로 하지 않는 순수예술공연이어야 한다”고 명시하고 있다. 즉, 순수예술공연의 경우 상주 예술단체가 대관료, 부대시설비, 시설사용료를 면제 받을 수 있다. 또한 성남시 시립예술단체 설치 조례 제17조(입장료 징수) 제3항에서 “징수된 수입은 세입으로 한다”고 규정하고 있어 상주 예술단체의 공연 수입이 기초자치단체에게 귀속되어 문화예술단체의 공연장 수익률과는 관련이 없다. 공립 상주 예술단체가 문화예술회관에서 순수예술공연을 할 경우 대관료, 부대시설비, 시설사용료를 면제 받을 수 있으며 공연수입이 기초자치단체에 귀속되어지기 때문에 문화예술회관이 상주 예술단체를 통해서 수익을 창출할 수 있는 구조가 아니라고 할 것이다. 따라서 상주 예술단체 수가 많을수록 공연장 수익률이 감소하는 것은 당연한 결과로 이해되어진다.

한편 공연장 상주단체 육성지원사업의 공공지원금이 문화예술회관과 민간 상주 예술단체에 지원되는데 지원금 중 70%는 상주 예술단체의 프로그램 제작 및 마케팅, 공연비용, 인건비, 운영경비로 사용되며 나머지 30%는 문화예술회관의 공연장 운영 및 개선, 기자재 구입 등에 사용되어진다(양효석, 2010). 민간 상주 예술단체의 경우 공공지원금을 받아 공연을 제작하고 예술단체를 운영하므로 공연 티켓 가격을 무료로 하거나 1만원 이내로 낮게 책정하는 경향을 보이며 공연수익도 민간 상주 예술단체와 문화예술회관이 나누어 가지므로 문화예술단체 입장에서는 수익이 나오기 어려운 구조이므로 민간 상주 예술단체가 문화예술회관의 수익률을 낮추는 요인으로 작용한다고 할 것이다(한국문화예술위원회, 2009).

공연장 수익률과는 달리 상주 예술단체가 공연장 가동률에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 상주 예술단체 수가 많을수록 공연장 가동률이 높은 것으로 나타났다. 문화예술회관과 상주 예술단체는 공연장 가동률 측면에서 상부상조하고 있다고 할 것이다. 문화예술회관은 상주하는 공립 및 민간 예술단체에게 공연장을 무료로 대여하여 공연기회를 제공할 뿐만 아니라 연습실과 독립된 공간을 제공함으로써 예술단체의 안정적인 공연환경을 조성한다. 이에 대하여 상주 예술단체는 문화예술회관에 지속적으로 공연 및 예술교육 프로그램을 제공함으로써 문화예술회관 활성화에 기여한다. 즉 상주 예술단체가 없는 문화예술회관의 경우 직접 공연을 기획하고 문화예술회관의 취지에 적합한 공연 레퍼토리를 마련해야 할 것이다. 이에 비해 상주 예술단체를 보유한 문화예술회관은 예술단체와 협의하여 취지에 맞는 공연을 적절한 시기에 주민들에게 선보이기에 유리하다. 이와 같이 공연장 가동률 측면에서 상주 예술단체 운영은 문화예술회관에 도움이 되며 이는 문화예술회관 활성화에 기여할 수 있다.

또 다른 문화예술회관의 특성으로 객석 수와 유료회원제 운영이 공연장 가동률에 긍정적

인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 객석규모가 큰 문화예술회관의 공연장 가동률이 높은 것으로 나타났는데 이는 시설의 규모가 공연 유치에 영향을 미치기 때문이라고 설명할 수 있다. 어떤 시설의 규모는 프로그램의 다양성, 시설의 수준, 정부로부터의 재정 지원 규모 등에 영향을 줄 수 있는데(김인, 2011), 문화예술회관 역시 규모가 클 경우 다양한 종류의 작품을 공연하기에 유리한 반면 소규모 문화예술회관은 선보일 수 있는 공연의 종류가 제한적일 것이다. 다음으로 문화예술회관이 유료 회원제를 운영하는 경우 공연장 가동률이 높은 것으로 나타났다. 문화예술회관이 자체적으로 유료 회원제를 운영하고 있다는 것은 문화예술에 관심이 많은 고정 관객을 안정적으로 확보하고 있다는 것을 뜻하며 실제 분석에서도 유료 회원제를 보유한 문화예술회관의 공연장 가동률이 높은 것으로 나타났다.

지역 특성 중 인구밀도, 재정자립도, 기초자치단체 유형이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 인구밀도가 높은 기초자치단체에 속한 문화예술회관의 공연장 수익률이 높은 것으로 나타났다. 인구밀도가 높은 지역이 문화예술 소비에 대한 수요가 높을 것이며 주민들의 문화예술회관 접근성 또한 높을 것이다. 인구밀도가 높은 지역의 경우 대중교통시설이 잘 갖추어져 있을 가능성이 높기 때문에 주민들이 보다 쉽게 문화예술회관을 찾을 수 있을 것이다. 그뿐만 아니라 인구밀도가 높은 지역은 주로 도시지역으로 문화를 향유하고 문화생활에 비용을 지불할 의사가 충분한 중산층 비율이 높을 것이다. 이러한 요인들은 문화예술회관이 수익성 있는 공연을 유치하는데 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 볼 수 있으며 이는 공연장의 높은 수익으로 연결될 수 있다.

다음으로 문화예술회관이 속해있는 지역의 재정자립도가 높을 경우 문화예술회관 공연장 가동률이 높은 것으로 나타났다. 재정자립도가 높다는 것은 지방자치단체의 재정자원이 풍부하다는 것을 의미하므로 지역 주민의 문화예술 향유 등 주민 복지서비스에 더 많은 관심을 가지고 재정적 지원을 할 수 있다. 즉 재정자원이 풍부할수록 지방자치단체는 문화예술회관에 대한 재정적 지원을 충분히 할 수 있을 것이며 문화예술회관은 풍부한 재원을 바탕으로 주민들에게 더 많은 공연을 관람할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

마지막으로 기초자치단체 유형이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미쳤는데 시(市)와 구(區)에 속한 문화예술회관의 공연장 가동률이 군(郡)에 속한 문화예술회관 공연장 가동률보다 높은 것으로 나타났다. 즉 군에 위치한 문화예술회관의 공연장 가동률이 낮은 것으로 나타났다. 군은 시와 구에 비하여 문화예술 소비 인구, 문화예술인의 활동, 문화예술회관 접근성 등 여러 사회문화시설 기반에 있어 열악한 환경이라고 할 수 있을 것이며 이러한 요인이 낮은 공연장 가동률에 영향을 주었을 것이라고 생각된다.

2) 기초자치단체 유형별 분석 결과

기초자치단체인 시/군/구는 각기 서로 다른 정치·경제·사회·문화적 환경을 갖고 있으며 그에 따라 지역주민의 문화수요와 문화에 대한 인식, 지역의 문화기반시설 등에서 차이가 나타날 것이다. 이와 같은 시/군/구의 다양한 특성이 문화예술회관 운영성과 메커니즘에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있으므로 기초자치단체를 시/군/구로 구분하여 분석을 실시했다.

〈표 7〉은 시/군/구의 문화예술회관 운영성과 영향요인을 분석한 결과이다. 먼저 위탁관련 변수를 살펴보면 시의 경우 문화예술회관을 공단 위탁할 경우 공연장 수익률은 증가하나 공연장 가동률은 낮아지는 것으로 나타났으며, 문화재단과 기타 민간단체 위탁은 직영과 비교하여 운영성과에 차이가 없는 것으로 나타났다.

반면 군의 경우 공단 위탁이 공연장 수익률에는 영향을 미치지 못하지만 공연장 가동률은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 군의 경우 공단이 문화예술회관 운영을 맡게 되면 군이 직접 문화예술회관을 운영하는 것과 비교하여 공연장 가동률은 증가하지만 공연장 수익률에는 차이가 없다. 군도 시와 마찬가지로 문화재단 위탁은 직영과 운영성과에 있어 차이가 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 구의 경우 문화재단 위탁, 공단 위탁, 기타 민간단체 위탁 모두 구의 직영과 비교하여 운영성과에 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉, 구의 경우 위탁효과가 전혀 나타나지 않았다.

〈표 7〉 문화예술회관 운영성과 영향요인 분석 결과: 기초자치단체 유형별 분석¹⁾

지방자치단체		시(市)		군(郡)		구(區)		
종속변수		공연장 수익률	공연장 가동률	공연장 수익률	공연장 가동률	공연장 수익률	공연장 가동률	
구분		확률효과 모형	확률효과 모형	확률효과 모형	확률효과 모형	고정효과 모형	확률효과 모형	
독립 변수	문화재단 위탁	6.384 (5.401)	-2.807 (7.832)	-2.615 (13.331)	2.436 (7.879)	-2.301 (13.879)	1.194 (10.874)	
	공단 위탁	12.281 (6.203)**	-22.930 (8.506)***	0.196 (7.010)	18.472 (8.613)**	6.283 (20.306)	-8.184 (14.904)	
	기타민간단체 위탁	1.130 (9.627)	-0.406 (17.089)	NA ¹³⁾	NA	0.654 (23.187)	-1.662 (18.479)	
통계 변수	기초자치단체	문화부문 예산 비율	0.203 (0.697)	-1.563 (1.036)	0.708 (0.446)	-0.507 (0.650)	5.137 (6.300)	7.186 (4.441)
		단체장 정치가	-1.163 (4.376)	-12.512 (5.546)**	-2.934 (4.319)	0.228 (3.627)	NA ¹⁴⁾	-2.792 (13.742)

지방자치단체		시(市)		군(郡)		구(區)	
종속변수		공연장 수익률	공연장 가동률	공연장 수익률	공연장 가동률	공연장 수익률	공연장 가동률
구분		확률효과 모형	확률효과 모형	확률효과 모형	확률효과 모형	고정효과 모형	확률효과 모형
체 특 성	단체장 경영가	2.396 (7.931)	-3.072 (9.795)	17.273 (11.400)	-1.364 (8.193)	NA	20.406 (28.9)
	단체장 기타	-5.331 (6.582)	6.394 (8.073)	-7.873 (8.062)	-2.221 (9.911)	NA	-32.355 (25.465)
	경영공시 여부	-3.754 (5.841)	0.721 (7.057)	19.430 (14.044)	-15.312 (12.113)	NA	-6.736 (15.147)
문 화 예 술 회 관 특 성	객석 수	0.004 (0.004)	0.028 (0.005)***	-0.016 (0.011)	0.008 (0.008)	-0.012 (0.026)	0.012 (0.017)
	홈페이지 운영	3.761 (5.314)	-17.211 (6.744)**	-2.504 (5.306)	-4.492 (4.085)	NA	11.545 (39.195)
	전문인력 비율	0.070 (0.053)	0.106 (0.080)	0.045 (0.038)	-0.029 (0.049)	-0.156 (0.129)	-0.016 (0.123)
	유료 회원제 운영	-1.417 (4.809)	13.026 (6.123)**	-0.628 (9.061)	-9.262 (7.153)	10.300 (21.111)	14.625 (12.163)
	상주 예술단체 수	-2.556 (1.225)**	0.506 (1.606)	-0.114 (2.064)	2.752 (3.199)	-5.606 (4.43)	4.174 (3.959)
	운영기간	0.407 (0.244)*	0.289 (0.324)	-0.152 (0.329)	-0.347 (0.286)	0.440 (1.674)	1.658 (1.064)
지 역 특 성	인구밀도	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.018 (0.040)	-0.016 (0.03)	0.002 (0.010)	0.000 (0.001)
	재정자립도	-0.097 (0.222)	0.018 (0.302)	-0.147 (0.418)	0.280 (0.402)	-0.083 (0.527)	0.927 (0.365)**
	노령인구비율	-0.518 (0.567)	0.154 (0.731)	-0.133 (0.545)	0.113 (0.456)	-0.584 (2.861)	2.786 (1.637)*
상수		9.866 (17.031)	30.839 (23.274)	20.193 (19.563)	17.501 (18.347)	14.372 (90.926)	-65.549 (41.25)
R ² (within)		0.0241	0.0000	0.0176	0.0430	0.0561	0.1563
R ² (between)		0.3259	0.6709	0.2323	0.1359	0.0287	0.5530
R ² (overall)		0.2073	0.4353	0.1875	0.0745	0.0294	0.4009
n		164	185	150	164	100	103

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 () 안의 숫자는 표준오차임.

13) 군의 경우 기타 민간단체에 문화예술회관 운영을 위탁한 곳이 없었다. 따라서 기타 민간단체 변수가 통계분석에서 제외되었다.

14) 구의 공연장 수익률 모형에서 단체장 정치가, 단체장 경영가, 단체장 기타, 경영공시여부, 홈페이지 운영 여부의 경우 시간불변변수로 2011, 2012, 2013년에 있어 해당 변수 값의 변화가 없었기 때문에 추정에서

위탁 관련 독립변수의 분석결과를 종합하면 첫째, 공단 위탁의 경우 문화예술회관 위탁효과가 기초자치단체 유형에 따라 다르게 나타난다는 것이다. 기초자치단체가 문화예술회관을 직접 운영하는 직영과 비교하여 공단 위탁의 경우 시의 경우 공연장 수익률은 증가하지만 공연장 가동률은 감소하였으며, 군의 경우 공연장 수익률에는 변화가 없으나 공연장 가동률이 증가하였고, 구의 경우는 공연장 수익률과 공연장 가동률 모두에서 변화가 없다. 즉, 공단 위탁이 시와 군의 경우 문화예술회관 운영성과에 영향을 미칠 수 있으나 구의 경우에는 영향을 미칠 수 없다는 것이다. 그뿐만 아니라 운영성과의 방향도 다르게 나타난다. 시의 경우 공단 위탁이 공연장 가동률에 부정적 영향을 미치지만 군의 경우에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 문화재단 위탁과 기타 민간단체 위탁은 시, 군, 구 모두에서 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로 위탁 이외의 통제변수들이 문화예술회관 운영성과에 미치는 영향을 살펴본다. 먼저 기초자치단체 특성에 있어 단체장의 정치가 출신여부가 시에서 공연장 가동률에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 단체장이 행정가 출신인 경우와 비교하여 단체장이 정치가 출신인 경우 공연장 가동률이 낮아진다는 것이다. 행정가 출신 단체장의 경우 정치인 출신 단체장에 비해 관리적, 고객지향적 마인드를 가지고 주민들에게 보다 다양한 공연을 제공하기 위하여 노력하고 있다고 할 수 있다. 그러나 군과 구에서는 이러한 분석결과가 나타나지 않았다. 단체장 정치가 출신여부 이외의 기초자치단체 특성은 시, 군, 구 모두에서 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

통제변수 중 문화예술회관 특성을 살펴보면 객석 수, 홈페이지 운영 여부, 유료 회원제 운영 여부, 상주예술단체 수, 문화예술회관 운영기간이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 흥미로운 사실은 이러한 문화예술회관 특성이 시의 경우에만 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 군과 구에서는 운영성과에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 먼저 상주 예술단체의 경우 공연장 수익률에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났으나 공연장 가동률에는 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 상주예술단체가 공연장 수익률에 부정적인 영향을 미치는 것은 통합 분석과 동일한 결과로 상주 예술단체를 보유할 경우 문화예술회관은 상주예술단체의 대관료, 부대시설비, 시설사용료 등을 면제해주는 반면 공연 수입은 기초자치단체에 귀속되거나, 상주예술단체와 나누어 가짐으로써 수익이 발생하기 어려운 구조이기 때문이다. 문화예술회관 운영기간은 공연장 수익률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 운영기간이 길수록 문화예술회관의 운영 노하우가 축적되어 있을 것이며 이러한 운영기술이 공연장 수익률 향상에 기여한 것으로 해석할 수 있다.

제외되어 추정값이 제공되지 않는다.

객석 수나 유료 회원제는 공연장 가동률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 객석 수는 문화예술회관 규모를 대표하는 변수로서 문화예술회관 규모가 클수록 주민에게 제공할 수 있는 공연이 다양할 것이며 그 결과 문화예술회관 가동률이 향상될 것이다. 그리고 주민들의 지속적인 관심과 지원을 확보할 수 있는 유료회원제의 운영은 공연장을 원활하고 안정적으로 가동할 수 있는 원동력임을 알 수 있다. 반면 자체 홈페이지 운영 여부는 공연장 가동률에 부정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 홈페이지를 운영함으로써 문화예술회관의 온라인 접근성을 높여 운영성과를 증진시킬 것이라는 예상과는 반대되는 결과이다. 이에 대한 설명을 위해서는 추가적인 연구가 필요할 것이나 운영성과가 좋지 못한 문화예술회관이 이러한 문제를 해결하기 위해서 자체 홈페이지 운영을 시도하고 있을 경우 이러한 분석결과가 나타날 수도 있을 것으로 추측해 볼 수 있다.

마지막으로 통제변수 중 지역특성을 살펴보면 재정자립도와 노령인구비율이 구의 공연장 가동률에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 시나 군의 문화예술회관 운영성과에는 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 재정자립도가 높을 경우 재정자원이 풍부하여 지역 주민의 문화 수요 충족을 위하여 다양한 공연을 제공할 수 있을 것이며 그 결과 공연장 가동률이 향상될 것이다. 노령인구 비율의 경우 공연장 가동률에 부정적 영향을 미칠 것으로 기대하였으나 반대되는 분석결과가 도출되었다. 젊은 연령층의 문화소비활동이 활발하므로 노령인구 비율은 문화예술회관 가동률에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상하였다. 예상과 반대되는 결과가 나타난 이유는 도시의 다양한 문화기반시설에서 찾을 수 있을 것이다. 구의 경우 군이나 시에 비하여 도시화 수준이 높으며 다양한 문화기반시설이 구성되어 있어 젊은 연령층의 경우 문화예술회관 이외의 다른 문화시설을 통한 문화소비 행태가 나타날 가능성이 높다. 따라서 시나 군에 비하여 구에서 노년층의 문화예술회관 이용도가 높을 것으로 유추해 볼 수 있다.

기초자치단체 유형별 문화예술회관 운영성과 영향요인 분석을 통하여 확인할 수 있는 사실은 기초자치단체의 정치·경제·사회·문화적 맥락에 따라 문화예술회관 운영성과 영향요인이 매우 복잡하게 작동한다는 사실이다. 시에서는 문화예술회관 운영성과에 영향을 미치는 요인이 군이나 구에서는 영향을 미치지 않는다든지, 시에서는 부정적인 영향을 미치지만 군에서는 긍정적인 영향을 미치는 등 기초자치단체의 정치·경제·사회·문화적 맥락에 따라 운영성과 영향요인 메커니즘이 복잡하고 다양하게 작동한다는 것이다.

V. 결론 및 정책적 제언

지역 주민의 문화 향유권을 충족시키기 위한 지역 문화기반시설로서 문화예술회관의 건립이 1980년 이후부터 본격화되어 2013년 현재 전국에 220개 문화예술회관이 운영되고 있다. 그 동안 지방자치단체 문화예술회관의 양적 증가로 지역 문화공간의 보편화라는 정책목표는 어느 정도 달성되었으나 문화예술회관 건립 및 유지로 인한 지방자치단체의 재정적 부담, 문화예술회관의 낮은 수익률과 활용 등이 문화예술회관 운영의 문제점으로 지적되어왔다(News1, 2014. 10. 17).

이와 같은 운영상의 문제점을 해결하기 위하여 위탁을 통한 운영의 효율성 제고가 제안되었으며 실제로 문화예술회관 위탁운영이 증가하였다(채원호 외, 2004; 이상철, 2002; 임학순, 1996). 문화예술회관 위탁운영 효과성을 경험적으로 확인하기 위하여 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구들이 있었다. 그러나 분석결과가 일관되지 못하거나, 분석에 있어 사례 수가 충분하지 못하여 분석결과를 일반화하는 데 문제가 있거나, 또는 분석기법이 인과관계를 찾기에 충분하지 못하는 등 분석방법에 문제점이 발견되었다. 따라서 본 연구는 전국 기초자치단체 173개의 문화예술회관 3개년도(2011-2013년) 패널자료를 이용하여 문화예술회관 운영방식이 운영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 문화예술회관 운영방식 이외의 여러 영향요인을 충분히 통제하기 위하여 자치단체 특성, 문화예술회관 특성, 지역 특성을 모두 포함한 분석모형을 구성하였으며 분석방법으로 패널자료 분석에 적합한 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)을 사용하였다.

분석결과는 <표 8>에서 정리하였다. 분석결과를 종합하면 첫째, 위탁이라는 운영방식이 문화예술회관의 공연장 수익률과 가동률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 위탁파트너에 따라 운영성과가 다르게 나타난다는 사실을 확인하였다. 위탁파트너가 문화재단이나 기타 민간단체일 경우는 지방자치단체가 문화예술회관을 직접 운영하는 직영과 운영성과에 있어 차이가 없었으며 공단을 통한 위탁의 경우 직영과 다른 운영성과가 나타났다. 공단이 위탁파트너일 경우 직영과 비교하여 공연장 수익률이 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 공연장 가동률에 있어서는 혼재된 결과가 나타났다. 통합 분석과 시의 경우는 공단위탁이 공연장 가동률에 부정적 영향을 미치고 있으나, 군의 경우는 긍정적 영향을 미치고 있다. 즉, 공연장 수익률을 고려할 경우 공단을 통한 위탁이 운영성과에 긍정적이지만, 공연장 가동률 측면에서는 공단위탁이 기초자치단체 유형에 따라 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있다. 요약하면 문화예술회관 위탁 운영방식이 운영성과에 영향을 미치지만 위탁파트너와 기초자치단체 유형에 따라 위탁 운영성과가 다르게 나타난다.

〈표 8〉 문화예술회관 운영성과 영향요인 분석결과 종합

종속변수		공연장 수익률		공연장 가동률	
효과		긍정효과	부정효과	긍정효과	부정효과
독립변수		공단위탁(통, 시)		공단 위탁(군)	공단위탁(통, 시)
통 제 변 수	기초자치 단체특성		단체장 기타경력 (통)		단체장 정치가 경력 (시)
	문화예술 회관특성	운영기간(시)	상주 예술단체 수 (통, 시)	객석 수(통, 시) 유료 회원제 운영 (통, 시) 상주 예술단체 수 (통)	홈페이지 운영(시)
	지역 특성	인구밀도(통)		재정자립도(통, 구) 노령인구비율(구)	

주: 통합 분석과 기초자치단체 유형별 분석에서 통계적으로 유의미한 영향요인 변수를 정리하였다.
(통)은 통합 분석 결과를 의미하며, (시),(군),(구)는 기초자치단체 유형별 분석에서 시(市)
분석결과, 군(郡) 분석결과, 구(區) 분석결과를 의미한다.

둘째, 문화예술회관 운영방식 이외의 여러 요인들이 문화예술회관 운영성과에 영향을 미친다. 문화예술회관이 속한 기초자치단체 특성 중 단체장 경력이 공연장 수익률에 영향을 미친다. 통합 분석에서 단체장 경력이 기타 직업군 출신일 경우 공연장 수익률이 낮아지며, 시의 경우 단체장이 정치가 출신일 경우 공연장 가동률이 낮아지는 현상을 발견하였다. 문화예술회관의 특성 중 상주 예술단체 수가 공연장 수익률과 가동률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상주 예술단체 수가 많을수록 공연장 수익률은 감소하는 반면 공연장 가동률은 증가하였다. 문화예술회관의 객석 수, 유료회원제 운영은 공연장 가동률에 긍정적인 영향을 미치는 반면 문화예술회관의 홈페이지 운영 여부는 공연장 가동률에 부정적인 영향을 미치고 있다. 다음으로 문화예술회관 운영기간은 공연장 수익률에 긍정적인 효과를 미치고 있다. 문화예술회관 운영기간이 길수록 공연장 수익률이 증가하는 것으로 나타났다. 지역 특성 중 인구밀도는 공연장 수익률에 긍정적인 영향을 미쳤으며 재정자립도와 노령인구비율은 공연장 가동률에 긍정적 영향을 미쳤다. 인구밀도가 높을수록 공연장 수익률이 증가하였으며 재정자립도가 높을수록, 노령인구비율이 높을수록 공연장 가동률이 증가하였다.

셋째, 문화예술회관의 운영성과로서 공연장 수익률과 공연장 가동률을 사용하였는데 이 둘에 영향을 미치는 영향요인의 메커니즘이 서로 다르다. 즉, 공연장 수익률에 영향을 미치는 요인과 가동률에 영향을 미치는 요인이 서로 다르거나, 같은 요인이 수익률과 가동률 모두에 영향을 미치더라도 영향의 방향이 서로 다르다는 것이다. 예를 들면 문화예술회관 운영기간과 인구밀도는 공연장 수익률에는 영향을 미치지지만 가동률에는 영향을 미치지 않는다.

반면 객석 수, 유료 회원제 운영, 재정자립도, 노령인구비율은 공연장 가동률에는 영향을 미치지 않지만 공연장 수익률에는 영향을 미치지 않는다. 같은 영향요인이 공연장 수익률과 가동률 모두에 영향을 미치지만 영향의 방향이 서로 다른 경우도 있다. 문화예술회관 상주 예술단체 수의 경우 상주 예술단체 수가 많을수록 공연장 수익률은 감소하지만 공연장 가동률은 증가한다. 이처럼 공연장 수익률과 가동률의 영향요인 메커니즘이 다르게 작동한다.

넷째, 문화예술회관 운영성과 영향요인의 영향력이 기초자치단체 유형에 따라 다르게 나타나고 있다. 즉, 기초자치단체의 정치·경제·사회·문화적 맥락에 따라 문화예술회관 운영성과 영향요인이 복잡하고 다양하게 작동한다는 사실이다. 예를 들면 객석 수나 유료 회원제 운영이 시에서는 공연장 가동률에 긍정적인 영향을 미치지만, 군이나 구에서는 이러한 효과가 나타나지 않는다. 그뿐만 아니라 공단위탁이 군에서는 공연장 가동률에 긍정적 영향을 미치지만, 시에서는 부정적 영향을 미치고 있다. 이처럼 기초자치단체의 정치·경제·사회·문화적 맥락에 따라 운영성과 영향요인 메커니즘이 다르게 작동한다.

다섯째, 문화예술회관 운영성과 영향요인 분석에 있어 시/군/구를 모두 합친 통합 분석 결과와 기초자치단체 유형별 분석 결과를 비교하면 비슷한 부분도 있으나 많은 부분에서 차이를 보이고 있다. 즉, 기초자치단체를 전체적으로 분석하였을 때와 유형별로 나누어 분석하였을 때 문화예술회관 운영성과 영향요인 메커니즘이 다르게 나타난다는 것이다. 다시 말해서 통합 분석 결과 또는 기초자치단체 유형별 분석 결과 중 어느 한 쪽에만 의존할 경우 문화예술회관 운영성과 영향요인에 대한 잘못된 이해에 도달할 수 있으므로 통합 분석 결과와 기초자치단체 유형별 분석 결과를 종합적으로 고찰할 필요성이 있다.

이상의 분석결과로부터 얻을 수 있는 정책적 함의를 살펴보면 첫째, 공공서비스를 위탁생산하고자 할 경우 위탁파트너 선정이 중요하다. 공공서비스 위탁생산 자체가 공공서비스 생산 효율성을 결정하는 것이 아니라 위탁파트너가 효율성을 결정한다는 것이다. 즉, 위탁파트너를 누구로 하는가에 따라서 위탁 효과가 다르게 나타난다는 것이다. 문화예술회관의 운영을 문화재단에 위탁할 경우는 운영성과가 직영과 차이가 없다. 그러나 공단에 위탁할 경우 운영성과에 변화가 발생한다. 따라서 문화예술분야 공공서비스를 위탁생산하고자 할 경우 위탁파트너의 전문지식과 기술뿐만 아니라 기업가적 마인드, 문화·예술적 마인드 등을 고려하여야 할 것이다.

둘째, 문화예술회관 위탁을 결정할 때 여러 가지 요인을 고려하여 신중하게 결정하여야 할 것이다. 문화예술회관 운영성과 영향요인의 메커니즘은 매우 복잡하고 다양하다. 공단위탁의 경우 공연장 수익률에는 긍정적인 영향을 미치지만 공연장 가동률에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그뿐만 아니라 기초자치단체 유형에 따라 공단위탁이 문화예술회관 운영성과에 긍정적 영향을 미칠 수도 있고 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 문화예술회관 위탁운

영을 결정할 때 위탁파트너십, 위탁의 목적, 기초자치단체의 정치·경제·사회·문화적 맥락 등을 고려하여 신중하게 결정하여야 할 것이다. 문화예술회관 위탁 그 자체가 운영성과를 향상시키는 것이 아니라 지방자치단체에 적합한 위탁 전략을 채택하는 것이 보다 중요하다.

셋째, 문화예술회관 상주 예술단체 운영개선이 필요하다. 문화예술회관 상주 예술단체 제도를 살펴보면 제도자체가 공연장 수익률에는 부정적 영향을 미치며 공연장 가동률에는 긍정적 영향을 주도록 설계되어 있다. 문화예술회관이 상주 예술단체를 가지고 있을 경우 더 많은 공연 프로그램을 확보할 수는 있지만 상주 예술단체의 공연을 통하여 수익을 창출하기는 어려운 실정이다. 따라서 이러한 부분에 대한 정책적 개선이 요구된다.

【참고문헌】

- 강인성·김건위·이병기·류영아. (2009). 지방자치단체 민간위탁의 실태와 성과만족도 분석에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 21(3): 119-139.
- 김경식·이루지. (2011). 한국인의 여가활동과 여가만족 및 행복. 『한국콘텐츠학회논문지』, 11(11): 424-433.
- 김규원. (2007). 지역문화시설 건립의 성공과 실패. 『국토』, 38-50.
- 김인. (2011). 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향: 사회복지서비스를 중심으로. 『한국행정논집』, 23(2): 605-634.
- 김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 『한국행정학보』, 39(3): 205-228.
- 김주애. (2012). 민간위탁 성과와 관리요인의 관계에 대한 계약기간의 조절효과 검증: 서울시 시설위탁에 대한 패널분석. 『행정논총』, 50(4): 163-194.
- 김준성·고경진·권순재. (2010). 여가정보 포털 활용의도에 대한 요구 특성 및 지속 이용 가능성에 관한 연구. 『한국여가레크리에이션학회지』, 34(1): 161-171.
- 김효주·이은국·홍기원. (2011). 지방공공서비스 공급방식의 변화에 따른 효율성 변화 분석. 『국정관리연구』, 6(1): 133-156.
- 류영아·김규원·박영정·김효정·허은영. (2010). 지역문화 정책 분석 및 발전방안. 한국문화관광연구원 연구보고서.
- 문화체육관광부. (2014). 2014년 전국 문화기반시설 총람.
- 문화체육관광부. (2013). 2013년 전국 문화기반시설 총람.
- 문화체육관광부. (2012). 2012년 전국 문화기반시설 총람.
- 문화체육관광부·예술경영지원센터. (2014). 2014 공연예술실태조사.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. (2012). 문화향수실태조사.
- 민인식·최필선. (2012). 『STATA 고급 패널데이터 분석』. 서울: 지필미디어.
- 박민정. (2009). 학교급식 민간위탁의 'Back-in' 현상의 비판적 고찰: 신공공관리론적 접근을 중심으로. 『정부학연구』, 15(1): 81-117.
- 박재욱. (2002). '지방자치체 위기론'과 기초자치단체장의 권한 및 위상. 『지방정부연구』, 6(1): 117-134.
- 서희석·류지원. (2012). 문화예술회관 운영주체에 따른 성과 분석. 『한국자치행정학보』, 26(3): 65-88.
- 송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. 『한국지방자치학회보』, 17(2): 45-69.

- 안광현. (2009). 기초자치단체장의 부패영향요인에 관한 연구. 『한국지방자치연구』, 10(4): 47-63.
- 양효석. (2010). 민간공연예술단체 공공지원정책의 현황과 개선과제. 『예술경영연구』, 17(1): 31-58.
- 윤관석. (2014). 국고 265억 투입해 임대사업으로 전략한 목동예술인센터, 임대 사업자는 해외로 도주하고 예충은 경영위기 봉착. 국감보고자료.
- 이근주. (2010). 거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구. 『행정논총』, 48(2): 119-143.
- 이동기. (2008). 자료포락분석(DEA) 활용을 통한 지방정부의 문화예술회관의 효율성 분석. 『한국자치행정학보』, 22(1): 219-232.
- 이병일. (2011). 『지방자치단체 공연문화시설 운영성과의 영향요인에 관한 연구』. 박사학위논문, 경희대학교 일반대학원.
- 이병일·한상연. (2011). 지방자치단체 공연문화시설의 운영성과에 관한 고찰. 『한국지방자치학회보』, 23(4): 77-96.
- 이상철·고수정·장철영. (2006). 조직운영주체별 상대적 효율성 분석: 문화예술회관을 중심으로. 『행정논총』, 44(3): 179-205.
- 이상철. (2002). 기초자치단체 문예회관의 효율적 관리방안: 바람직한 행정관리주체탐색. 『한국정책학회보』, 11(3): 193-218.
- 이시경·조광식. (2006). 기초자치단체 문화예술회관 운영의 비교분석: 대구시 북구, 창원시, 의성군의 사례. 『한국사회와 행정연구』, 17(1): 109-132.
- 이은미·정영기. (2010). 지역 공연장 운영주체에 따른 문제점 및 개선방안. 『예술경영연구』, 17(1): 85-110.
- 이창민. (2014). 문화예술회관의 운영주체가 성과에 미치는 영향 분석. 『한국지방정부학회 학술발표논문집』, 3(1): 176-204.
- 이철주·강영철. (2007). 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로. 『행정논총』, 45(3): 135-175.
- 임학순. (1996). 지방자치와 지방문화: 지방문화행정의 발전방안. 『지방행정연구』, 11(3): 19-37.
- 정철현·김정환. (2008). 민간위탁의 실패요인에 관한 탐색적 연구: S시의 사례 연구. 『현대사회와 문화』, 26: 1-26.
- 조정래. (2014). 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에 관한 탐색적 연구. 『지방정부연구』, 18(2): 181-207.
- 조정래. (2013). 공공서비스 위탁성과 결정모형에 관한 연구: 비용효과와 품질효과중심으로. 『한국행정논집』, 25(4): 1275-1300.

- 채원호·손호중·김옥일. (2004). 문화예술회관의 운영합리화 방안에 관한 연구-분석적 계층화과정 기법(AHP)의 적용. 『한국행정논집』, 16(2): 287-311.
- 한국문화정책개발원. (2001). 문화기반시설 중장기 확충 및 발전 방안 연구
- 한국문화예술위원회. (2009). 공연장 상주단체 육성지침.
- 한국문화예술회관연합회. (2014). 문예회관운영현황조사.
- 한국문화예술회관연합회·한국정책평가연구원. (2013). 2013 문예회관 평가보고서.
- 한국지방자치학회. (2010). 『지방자치사전』. 서울: 보성각.
- Andrews, Rhys and Tom Entwistle (2010). Does Cross-Sectional Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3): 679-701.
- Boyne, George A. (1998). Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence. *Public Administration*, 76(4): 695-712.
- Brown, Trevor L, Matthew Potoski, and David M. Van Slyke (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.
- Brown, Trevor L. and Matthew Potoski. (2003a). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, 63(2): 153-164.
- Brown, Trevor L. and Matthew Potoski. (2003b). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Policy Analysis and Management*, 22(2): 275-297.
- Fernandez, Sergio. (2009). Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis. *Administration & Society*, 41(1): 67-100.
- Hefetz, Amir and Mildred Warner. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171-190.
- Kettl, Doanld F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Wahington, D. C: The Brookings Institution.
- 대전일보. (2015). 혈세먹는 하마 천안문화재단. 2015년 12월 1일.
(http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1195371)
- News1. (2014). 국감브리핑. 문화예술회관 74%, 연중 절반 '공연 無'. 2014년 10월 17일.
(<http://news1.kr/articles/?1908257>)

이현정 : 이화여자대학교 일반대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방의회, 문화예술정책 등이다. 주요 논문으로는 “부패와 젠더: 기초자치단체 부패 영향요인의 탐색(2014)”이 있다(broadappeal@naver.com).

이미애 : 이화여자대학교 정책과학대학원에서 정책학 석사학위를 취득하고, 현재 일반대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 문화예술정책, 지방행정 등이다(leemiae0123@gmail.com).

조정래 : 미국 노스캐롤라이나대학(University of North Carolina at Chapel Hill)에서 2004년 정치학 박사학위(논문: The Dynamics of Cooperative and Coercive Intergovernmental Relations in the 1990s: Measuring and Explaining National Influence as Perceived by State Administrators)를 취득하고, 현재 이화여자대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간관계론, 지방행정, 방법론이다. 주요 논문으로는 “정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에 관한 탐색적 연구(2014)”, “재정적 정부관계와 규제적 정부관계에 대한 인식의 차별(2011)”, “Continuity and Change in Executive Leadership: Insights from the Perspectives of State Administrators(2008)”, “Perceptions of Federal Aid Impacts on State Agencies: Patterns, Trends, and Variations Across the 20th Century(2007)” 등이 있다 (clcho@ewha.ac.kr).