

국립 예술교육기관 지방 이전과 지역예술 성장의 조건

: 국립아시아문화전당 사례를 통한 한국예술종합학교 이전 특별법안 평가

Conditions for the Relocation of a National Arts Education Institution

: An Ex-Ante Assessment of the Korea National University of Arts Relocation Bill through the Asia Culture Center Case

서윤경*
Seo, Yoon Kyoung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구
- III. 연구방법
- IV. 분석결과와 정책제언
- V. 결론

본 연구는 2026년 4월 발의된 「한국예술종합학교 설치 및 운영에 관한 법률안」의 사전평가를 위해 2015년 개관한 국립아시아문화전당 사례를 심층 분석했다. 연구방법은 내재적 단일 사례 설계에 이중 처치 이중차분 추정과 여섯 단계의 견고성 점검을 결합한 혼합 설계다. 처치 구조는 광주를 직접 처치 단위로, 전남을 공간적 인접 처치 단위로 설정했다. 복합문화기관인 국립아시아 문화전당과 고등예술교육기관인 한국예술종합학교는 다른 기능을 수행하지만, 법률안이 이전의 명분으로 학위·학사 등 교육기관 고유의 사안이 아니라 문화향유 제고와 지역 문화예술 생태계 복원을 내세운다는 점에 근거해 국립아시아문화전당을 사전평가 준거로 삼았다. 따라서 두 기관의 기능 동일성을 전제하지 않고, 비수도권 국립 문화·예술기관의 입지가 지역 문화기반·향유·자생력으로 전환되는 경로에 한정해 사례를 해석했다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 광주·전남은 인구·재정·문화자본 세 영역에서 이질적이며 국립 문화기관 입지 이후에도 두 지역을 하나의 통합 문화권역으로 설정할 경험적 근거는 확인되지 않았다. 둘째, 광주의 문화기반시설이 개관 10

* (주)딥바이오 수석연구위원

논문 접수일: 2026. 5. 11. 심사기간: 2026. 5. 11. ~ 2026. 6. 22. 게재확정일: 2026. 6. 22.

년 사이 약 1.6배 증가했음에도 주민의 연간 관람횟수는 뚜렷한 증가를 보이지 않았고($\beta=+0.23$, $p=0.091$; 보정 후 비유의) 여가생활 만족도만 유의하게 상승($\beta=+2.81$, $p<0.001$)해, 문화시설 확충이 주민 문화향유 증가로 이어지지 않은 채 체감만 앞서 움직이는 비대칭이 관찰됐다. 셋째, 광주의 참여 작가 수는 전남을 제2처치로 포함한 이중 처치 사양에서도 유의하게 유지된 반면 전남 자체의 사후효과는 유의하지 않아 효과가 입지 도시 광주에 집중되고 인접 전남으로 확산되지 않았다. 이는 두 지역을 단일 문화권역으로 보는 법률안의 전제와 어긋난다. 넷째, 시설 확충이 주민 향유와 지역예술 자생으로 전환되지 못한 채 10년간 지속된 구조는 초기 공약의 과잉 일반화, 집행 주체의 분산, 성과 지표의 사후 조정이라는 상징정책의 세 경로가 외부 교정 장치의 부재 속에서 자기영속적으로 작동한 결과로 해석될 수 있다. 이러한 분석 결과에 근거해, 본 연구는 2026년 7월 출범하는 전남광주통합특별시를 조건으로, 통합 광역정부 내 권역 균형 집행장치, 문화바우처와 이동권 결합, 지역예술가 참여·활동·정주의 삼중 지표 조항, 독립 모니터링과 시한 부 서면 회신 공개의 네 정책수단을 법제·조례·재정 경로에 연동해 설계했다.

□ 주제어: 한국예술종합학교, 국립아시아문화전당, 국립 예술기관 지방 이전, 지역문화정책, 상징정책

This study conducts an ex-ante policy assessment of the 2026 Korea National University of Arts relocation bill by taking the 2015 opening of the Asia Culture Center (ACC) as its case. The research design combines Yin's embedded single-case approach with a two-treatment difference-in-differences estimation and a set of robustness checks. The treatment structure sets Gwangju as the direct treatment unit and Jeonnam as the spatially adjacent treatment unit. Although the ACC is a composite cultural institution while K-Arts is a higher arts-education institution, the ACC was chosen as the assessment benchmark because the bill justifies the relocation not by institution-specific educational matters such as degree-granting or academic affairs, but by enhancing cultural participation and restoring the regional arts ecosystem. Accordingly, this study does not assume functional equivalence between the two institutions: rather, it interprets the case only along the pathway through which the location of a non-capital national arts institution is translated into regional cultural infrastructure, participation, and self-sustainability. Four findings emerge. First, Gwangju and Jeonnam exhibit structural heterogeneity in demographics, fiscal capacity, and cultural capital, and no empirical basis was found for treating the two regions as a single integrated cultural area even after the opening of the national cultural institution. Second, although Gwangju's cultural infrastructure increased about 1.6-fold over the decade, viewing frequency showed no robust increase ($\beta=+0.23$, $p=0.091$; insignificant after adjustment), while leisure

satisfaction rose significantly ($\beta=+2.81$, $p<0.001$), revealing a perception-participation asymmetry. Third, Gwangju's expansion of participating artists remained robust when Jeonnam was added as a second treatment unit, whereas Jeonnam's own post-treatment effect was statistically insignificant, indicating that the effect concentrated in the host city and did not diffuse to the adjacent region—contrary to the assumption of a single integrated cultural area. Fourth, the failure to translate facility provision into resident participation and local arts self-sustainability is consistent with the three pathways of symbolic politics. Building on these findings, the study designs four policy instruments—a region-balancing executive mechanism within the integrated metropolitan government to be launched in July 2026, cultural vouchers combined with mobility support, a triple-indicator clause on local artists' participation, activity, and settlement, and independent monitoring with timed public written responses—linked to statutory, ordinance, and fiscal implementation paths.

□ Keywords: Korea National University of Arts, Asia Culture Center, relocation of national arts institutions, regional cultural policy, symbolic politics

I. 서론

2026년 4월 22일 발의된 「한국예술종합학교 설치 및 운영에 관한 법률안(이하 ‘한예종 이전 특별법안)’」(정준호 의원 대표발의, 2026, 의안번호 제2218497호, 제434회 국회(임시회))은 현재 대통령령에 근거해 운영되는 한국예술종합학교(이하 ‘한예종’)를 법률에 따른 국립학교로 격상하는 동시에, 그 소재지를 2026년 7월 출범 예정인 전남광주통합특별시로 이전하는 특별법안이다. 이 법안은 「공공기관 지방이전에 관한 특별법」의 집행 수단이 아니라 국립 예술교육기관의 설치 근거 자체를 새로 마련하는 입법이라는 점에서 혁신도시 중심의 공공기관 지방이전 체계와 제도적 경로를 달리한다. 비수도권으로의 기능 이식이라는 정책 맥락에서는 국가균형발전 전략의 연속선에 놓이나, 이전되는 기능이 행정·연구가 아니라 문화자본의 중핵인 교육·창작이라는 차이가 효과의 성격을 본질적으로 가른다.

주목할 점은 법안이 이 이전을 정당화하는 방식이다. 한예종 이전 특별법안의 제안이유는 이전의 목적을 단일한 문화향유 제고에 한정하지 않으며, 국가균형발전과 문화예술의 지역 확산, 지역 문화예술 생태계 복원, 지역 문화예술 산업과의 교류 확대 등을 함께 제시한다. 여기서 「고등교육법」상 각종학교 분류에 따른 석·박사학위 수여 제약의 해소와 같은 교육기관 고유의 사안은 이전의 목적이라기보다 소재지 변경과 결부된 제도 개선으로 배치되며, 이전 그 자체의 정당화는 지역 문화격차 해소와 지역 문화예술 생태계 회복이라는, 지역 문화기관에 전형적으로 적용되는 효과 범주로 서술된다. 즉 법안은 한예종을 교육기관으로 설치하면 서도, 그 이전의 기대효과는 문화향유 제고와 지역 문화예술 생태계 복원으로 설정하고 있다.

이러한 정당화 논리가 실제로 실현되려면 일련의 집행 조건이 충족되어야 한다. 한예종 이전의 성공 여부는 지역 간 이질성을 흡수할 집행 장치 마련, 시설 공급의 주민 향유 전환, 지역예술가의 참여·활동·정주 보장, 외부 점검을 통한 성과 부진의 조기 교정이라는 네 집행 과제를 감당할 수 있는지에 달려 있다. 그러나 한예종 이전 특별법안의 제안이유와 찬성 담론은 수도권 집중으로 인한 지역 간 문화격차 해소와 지역 청년 예술인 유출 방지를 정당화 근거로 제시할 뿐, 격차 해소의 측정 지표와 이전 이후의 실질 성과 조건을 구체적으로 제시하지 않는다. 물론 개별 기관의 이전 법안에 성과지표나 격차 해소 조건을 직접 담는 입법례는 흔하지 않다. 그럼에도 이전의 명분이 지역 문화 발전에 있다면, 그 명분이 실제로 이행되는지를 점검할 최소한의 근거 조항을 두는 것이 바람직하다. 한편 한예종 구성원과 문화예술계의 반대 담론은 교육·창작 기능의 이전 타당성과 학사 운영 연속성에 집중돼 있어(한국예술종합학교, 2026; 한겨레, 2026), 찬반 양측 담론 모두에서 한예종 이전 이후의 광역행정 집행 과제는 사전 의제로 다뤄지지 않는다. 이 공백은 법안을 상징 차원에서만 정당화하고 이전 이후

광주·전남이 직면할 집행 과제를 사전 설계에서 누락시킬 위험을 키운다.

이 공백을 사전에 진단할 거의 유일한 경험적 사례는 2015년 광주에 개관한 국립아시아문화전당이다. 국립아시아문화전당은 국내 최초로 비수도권에 신설된 대형 국립 예술기관으로, 개관 이후 10년의 관측 기간이 누적돼 있다. 전시·공연 중심의 복합문화기관인 국립아시아문화전당과 예술인을 양성하는 고등예술교육기관인 한예종의 성격은 분명히 다르다. 그럼에도 본 연구가 이 사례에 주목하는 까닭은 앞서 살핀 법안의 이전 명분이 국립아시아문화전당이 출발 당시 똑같이 떠안았던 기대와 맞닿아 있기 때문이다. 본 연구가 확인하려는 것은 두 기관이 같은 일을 하는지가 아니라, 국립기관의 비수도권 입지라는 상징적 결정이 실제로 지역의 문화기반 공급, 주민의 문화향유, 지역예술 생태계의 자생력으로 이어지는지다. 이 전환 경로를 10년에 걸쳐 관찰할 수 있다는 점에서 국립아시아문화전당은 한예종 이전의 사전평가에 유효한 준거가 된다.

본 연구는 국립아시아문화전당 사례를 심층 분석해 한예종 이전 특별법안의 사전평가에 투입한다. 이때 분석 대상은 법안의 정당화 논리에 대응하는 문화시설 공급·주민 향유·지역예술 자생의 세 영역으로 한정한다. 이 세 영역은 법안이 표방한 정책 목표와 ‘문화예술 교육 인프라의 지역 이식’이라는 도달 수단을 연결하는 핵심 고리이기 때문이다. 반면 학생·교원 유입, 산학협력, 정주와 같은 효과는 법안이 내세운 이전 명분의 바깥에 있고 이전이 실제로 이뤄진 뒤에야 관측할 수 있어, 본 연구의 범위에서 제외한다.

이러한 분석 범위 위에서 본 연구가 제기하는 연구 질문은 네 가지다. 첫째, 한예종 이전 특별법안이 전제하는 광주·전남 공동 유치가 두 지역을 하나의 통합 문화권역으로 설정할 경험적 근거를 갖추고 있는가. 광주를 직접 처치 단위로, 전남을 공간적으로 인접한 제2의 처치 단위로 나누어 두 지역이 하나의 권역으로 함께 반응하는지 아니면 분절적으로 반응하는지 실증한다. 둘째, 문화기반시설 확충이 주민의 예술향유로 이어지는가. 셋째, 국립 예술기관의 입지가 지역예술 생태계의 자생력 축적으로 이어지는가. 넷째, 시설 확충이 예술향유와 지역예술 생태계 자생으로 전환되지 못할 때 이 전환 실패는 어떤 제도적 조건에서 교정되지 않고 지속되는가. 네 질문은 독립적 쟁점이 아니라, 문화예술정책의 전환 관계를 광역 단위 정책평가로 재구성하는 하나의 분석틀로 통합된다. 네 질문에 대한 답과 이에 기초한 정책수단 설계는 IV장에서 제시한다.

II. 선행연구

1. 시설 중심 창조도시 모델의 비판적 재검토

1990년대 이후 서구 도시정책은 문화시설 확충을 도시 활력 회복의 핵심 수단으로 삼았으나, 이에 대한 비판은 2000년대 중반부터 시작되었다. Florida(2003)의 창조계급 담론은 세계 각국 도시에 확산되어 문화시설 확충을 정책 의제로 발전시켰다. 이후 Peck(2005)는 이 담론이 시설 투자의 낙수효과 가정을 과도하게 신뢰해 주민 향유와 지역예술가의 실질 조건을 주변화한다고 비판했다. Evans(2005)는 유럽 38개 도시의 문화 주도 도시재생 사례를 분석해 시설 확충과 문화향유·주민 체감 사이의 관계가 일직선으로 늘지 않고 매개 조건에 따라 오히려 줄어들 수 있음을 확인했다. Pratt(2008)은 문화산업의 자생력이 시설이 아니라 연결망과 중개자에 의해 결정됨을 실증했다. 이들은 문화시설 공급과 지역예술 성장의 상관관계에 대한 가설에 경험적 반증을 축적했다. 본 연구의 공급-향유와 공급-자생의 이원 검증 설계는 이 반증의 연장선 위에 있다.

2. 문화시설에서 예술향유·지역문화 자생으로의 문화자본 전환

Bourdieu(1986)는 문화자본을 체화된 형태(몸에 익은 감수성과 취향), 물화된 형태(작품·시설), 제도화된 형태(학위·자격) 셋으로 나누고, 한 형태가 다른 형태로 옮겨 가려면 교육·가족·공공제도의 매개가 필수임을 논증했다. 프랑스에서는 Lahire(2004)가, 영국에서는 Bennett 외(2009)가 세 형태 간 전환 경로가 가구 계층·지역 인프라·교육제도에 따라 분화됨을 가구 단위의 분석을 통해 입증했다. 일본에서는 佐藤郁哉(1999)가 공공 문화시설의 지역 입지가 주민의 체화된 문화자본 축적으로 전환되기 위해서는 중개 프로그램과 충분한 누적 기간이 필수 조건임을 실증했다. 後藤和子(1998)는 공공 문화시설이 안정적 재정 기반 없이는 자생적 프로그램을 운영하기 어렵다고 지적했다. 한국에서는 조은(2001)이 문화자본의 계급 재생산 메커니즘을 실증하면서, 한국의 상류·중간계급은 서구와 달리 예술 향유보다 자녀 교육과 혼맥을 통한 문화자본 이전에 더 크게 의존하고 있음을 밝혀냈다. 조돈문(2005)은 문화자본의 세 형태 구분이 학력·학벌로 대표되는 교육자본과 강하게 결합해 있음을 실증하면서 Bourdieu 이론의 한국적 변주를 제시했다. 본 연구의 광역 패널 자료와 여섯 단계 견고성 평가 설계는 문화자본의 전환이 제도적·재정적 매개에 조건적이라는 공통 명제를 반영한다. 다

만 문화자본 전환 연구는 주로 가구·개인 단위에서 향유와 취향의 전환을 다룬다.

3. 공공기관 지방이전과 문화기관 사후평가

한예종 이전을 둘러싼 현재의 논쟁은 공공기관 지방 이전에 대한 거시 평가 연구의 분석틀을 답습하고 있다. 한국개발연구원(2021)은 혁신도시의 인구·고용이 단기 성과를 냈으나 지식반산업 고용 증가로 이어지지 못해 장기 파급 효과에 구조적 한계가 있다고 진단했다. 조규민·손동욱(2020)은 인구와 지방세의 긍정적 변화가 확인되지만 수도권 증가율이 여전히 더 커서 지역 분산 효과가 제한적임을 실증했다. 이경영·최근호(2023)는 주민 인식 조사로 체감 성과와 거시 지표 사이의 괴리를 보완했다. 이 연구들은 공통적으로, 공공기관 지방 이전이 시설·거점 차원에서는 성과를 내되 지역 내 수요 창출과 자생력으로서의 전환은 제도적 매개 없이 자동으로 일어나지 않는다고 지적한다. 이 분석틀은 인구·고용·지역내총생산을 기준으로 삼아 문화자본 전환의 질적 조건을 포착하기에 부적합하며, 한예종 이전 논쟁이 이 틀을 답습하는 한 이전 이후의 실질 조건은 사전 의제에서 누락된다.

문화기관의 지방 이전에 대한 사후평가는 소수의 사례 연구로 좁혀진다. 국립아시아문화전당(2019)은 개관 후 3년간 8,430억 원의 생산유발, 6,157억 원의 부가가치, 1만 629명의 취업유발이라는 거시 경제 효과를 보고했다. 다만 이 수치는 기관이 자체 보고한 경제적 파급효과로, 주민 향유나 지역예술 자생력의 질적 전환과는 층위가 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 반면 김공수·이국용(2019)은 17개 광역자치단체의 문화기반시설과 문화향유 여건을 분석해 둘 사이의 관계가 한 방향을 가리키지 않음을 광역 수준에서 실증했다. 한승준(2022a)은 국립아시아문화전당의 시설·방문객 지표는 성장했으나 지역예술 생태계와의 연계성은 제한적이라고 진단했고, 내부구성원과 지역 문화예술인 대상 인식조사(한승준, 2022b)에서는 대관 우선순위·출연료 구조·창작 공간 배정을 지역예술가의 실질 활동을 가로막는 요인으로서 제시했다. 이 연구들은 문화시설과 향유, 그리고 문화시설과 문화생태계가 분리되어 있음을 실증했고, 본 연구는 그 분리 여부를 전국 17개 광역자치단체의 23년 패널 자료로 확장해 검증한다.

4. 상징정책의 집행 왜곡

Edelman(1964)은 실질 성과보다 수사적 정당성 확보를 핵심 기능으로 삼는 정책을 상징 정책으로 규정하고, 이 정책이 초기 공약의 과잉 일반화, 집행 주체의 분산, 성과 지표의 사후

조정이라는 세 경로를 따라 실질 성과 없이 지속되는 양상을 이론화했다. Boussaguet & Faucher(2024)는 이 틀을 프랑스 정부의 코로나19 대응과 2015년 테러 대응 사례에 적용해, 상징 기능이 실질 성과와 분리되어 독자적으로 작동하면서 정책의 정당성을 유지하는 과정을 재확인했다.

국내 행정학에서 Edelman의 이론이 문화정책 영역에 본격 적용된 연구는 소수다. 구현우(2017)는 정책결정의 선택 논리를 합리성·제약·상징의 세 관점으로 체계화하면서, 상징을 사회구성주의와 문화 이론의 영향 아래 최근 부상한 독립적 분석틀로 제시했다. 이 틀에서 상징은 제약과 결합해 정책의 내용과 수단 선택을 좌우하는 비합리적 결정 경로로 규정된다. 국토연구원(2020)은 혁신도시 정책 15년의 성과를 종합 평가하면서, 성과 관리 체계가 중앙부처·지방자치단체·이전 공공기관으로 삼분되어 각 주체가 서로 다른 지표와 주기로 성과를 측정하고 있다고 분석했다. 분석 결과에 근거해, 수도권 편중 완화와 지역 내 산업 생태계 형성 등 핵심 목표의 달성 여부를 통합적으로 판정할 수 있는 외부 모니터링 체계 구축을 제안했다. 국회입법조사처(2021)는 혁신도시 발전지원센터의 설립 지연이 운영재원 확보·기능 정립·설립 형태의 구조적 공백에 기인함을 지적하면서, 중앙 설계의 원칙 수준에 머문 집행 체계가 지역 현장의 조건과 연동되지 않을 때 정책은 제도적 공전 상태가 된다고 논증했다. 이들은 공약에서 이행으로의 전환 실패가 단순한 집행 오류가 아니라 제도적으로 지속되는 현상임을 보여 주었고, 본 연구는 이 진단을 한예종 이전 특별법안의 사전평가에 적용한다.

5. 선행연구의 한계와 본 연구의 위치

이상의 선행연구는 다음과 같은 한계를 남긴다. 첫째, 문화시설 공급이 주민들의 예술향유와 지역예술 생태계 자생력으로 이어지는지 국가 단위 종단 자료로 판정할 근거가 부족하다. 둘째, 대형 국립 예술기관의 비수도권 신설 사례가 한국에 하나뿐이라는 조건에서 단일 사례 심층 기술을 광역 참조 자료와 결합한 분석틀이 부재해, 국립아시아문화전당 사례의 해석이 평가자의 관점에 따라 흔들려 왔다. 셋째, Edelman(1964)과 Peck(2005)의 비판 이론은 정책 선언이 실질 성과로 이행되지 못하는 조건을 제시했으나 그 처방을 법제·조례·재정 실행 경로로 번역한 실행설계로 내놓지 못했다. 국내 연구의 정책제언은 일반적 방향 제시에 그쳐 실무 수단이 미비하다. 본 연구는 이 세 공백이 교차하는 지점에 위치한다. 본 연구는 비수도권 국립기관의 입지가 지역의 문화기반 공급과 주민 향유, 지역예술 자생력으로 전환되는지에 한정해 사례를 해석하며, 이 범위 안에서 위 세 공백을 메우는 데 기여하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 내재적 단일 사례 연구

1) 사례 선정의 근거

본 연구는 한예종 이전 특별법안을 사전평가하기 위해 국립아시아문화전당 개관 이후 10년간의 광주·전남 변화를 심층 분석한 단일 사례 연구로, Yin(2014)의 내재적 단일 사례 설계(embedded single-case design)에 이중 처치 이중차분 추정과 여섯 단계 견고성 평가를 결합했다. 사례 연구에서 사례를 선정하는 기준은 대상 간 기능적 동일성이 아니라 연구 질문이 검증하려는 인과 논리와와의 적합성이며, 본 연구는 한예종 자체의 교육 효과가 아니라 한예종 이전 특별법안이 이전을 정당화하기 위해 채택한 정책 논리를 검증한다. 제안이유에 따르면 「고등교육법」상 각종학교 분류에 따른 석·박사학위 수여 제약과 공동학위제 운영 불가의 해소 등 교육기관 고유의 사안은 이전의 목적이 아니라 소재지 변경과 결부된 제도 개선으로 배치되고, 이전 그 자체의 정당화는 '수도권 집중에 따른 지역 간 문화격차 심화', '지역 청년 예술인의 수도권 유출로 인한 지역 문화예술 생태계 위축', '국가균형발전과 문화예술의 지역 확산'으로 서술된다(의안번호 제2218497호 제안이유). 곧 법안은 한예종을 교육기관으로 설치하면서도 그 기대효과를 문화향유 제고와 지역 문화예술 생태계 복원이라는, 지역 문화기관에 전형적으로 적용되는 효과 범주로 설정한다.

본 연구가 검증 대상으로 삼는 문화시설 공급—주민 향유—지역예술 자생의 전환 경로는 바로 이 정당화 논리에 대응한다. 국립아시아문화전당은 비수도권 국립 문화·예술기관의 입지가 지역의 문화 역량으로 전환되리라는 동일한 기대를 안고 출발해, 개관 이후 10년의 전환 과정을 관측할 수 있는 거의 유일한 선행 사례이며, 입지 결정이 강한 상징성을 띠고 그 상징이 실질 성과로 전환될지가 핵심 쟁점이라는 점도 한예종과 같다. 따라서 국립아시아문화전당의 검토는 법안이 채택한 문화기관형 정당화 논리가 비수도권 국립 문화·예술기관에서 실제로 실현되는지를 이미 축적된 관측 자료로 사전 점검하는 작업이다. 이러한 사례 선정의 논리적 귀결로, 교육기관 고유의 효과 경로—학생·교원 유입, 산학협력, 정주 인구 변화—는 법안의 이전 명분 바깥에 있고 이전 이후에야 관측 가능하므로 본 연구의 분석 범위에서 제외된다.

2) 이중 처치 구조의 설정

본 연구는 위 전환 경로를 문화시설 공급·주민 향유·지역예술 자생의 세 영역에서 분석하되, 처치가 광주에 직접 작용하는 동시에 인접한 전남에도 파급될 수 있는 이중 처치 구조(two-treatment structure)로 설계했다. 이중 처치 구조는 광주를 직접 처치 단위로, 전남을 공간적 인접 처치 단위로 두어 한 사건의 효과가 입지 지역과 인접 지역에 어떻게 다르게 나타나는지 구분해 추정하는 방법이다. 국립아시아문화전당의 전시·공연·교육 프로그램은 개관 당시부터 광주·전남 주민을 공동 수혜자로 상정했고, 호남 관광권을 '아시아를 대표하는 문화관광 중추지역'으로 설정한 「제3차 관광개발기본계획」(문화체육관광부, 2011)도 광주·전남의 지리적 인접성과 제도적 연계를 그 바탕에 두었다. 다만 본 연구는 광주·전남이 하나의 문화권역으로 동질적인 처치효과를 보인다고 가정하지 않으며, 이중 처치 추정을 통해 국립아시아문화전당 개관의 효과가 권역으로 나타나는지 입지 도시에만 나타나는지 실증한다. 이때 광주·전남을 제외한 15개 광역자치단체는 두 지역을 평가하기 위한 비교군이 아니라, 개관 전후의 변화가 전국 어디서나 관측되는 흐름인지 이 사례에 고유한 현상인지를 가려주는 맥락적 참조점이자 이중차분 추정의 통제 참조군으로 기능한다.

2. 변수 구성

1) 주요변수

주요변수는 문화자본의 세 영역—문화시설 공급·주민 예술향유·지역예술 자생—을 광역 단위 집계 자료로 포착하는 7개 지표다. 본 연구는 이 세 영역을 Bourdieu(1986)가 제시한 문화자본의 세 형태, 곧 물화된·체화된·제도화된 문화자본을 이론적 준거로 참고해 지역 단위의 공공 문화시설, 주민 예술향유, 예술가 집단의 제도적 인증에 각각 대응시켰다. 다만 이 지표들은 Bourdieu의 개념을 그대로 측정된 값이 아니라, 해당 영역의 선행연구가 채택해 온 측정 방식에 따른 간접 지표다.

문화시설 공급 영역은 문화기반시설 수 1개 지표로 측정했고, 이 조작화는 Pratt(2008)의 시설 공급 개념과 국내 광역 단위 연구(김공수·이국용, 2019)에 근거한다. 주민 향유 영역은 연간 문화·스포츠 관람횟수와 여가생활 만족도 2개 지표로 측정했다. 관람횟수는 문화예술활동의 실제 참여를 담는 행동 지표이고, 만족도는 참여에서 얻은 체감 평가 지표이며, 두 지표를 함께 둔 것은 시설 공급 중심 평가가 주민 향유와 체감을 담아내지 못한다는 Evans(2005)의 비판에 대응하기 위해서다. 지역예술 자생 영역은 한국문화예술위원회 문예연감(2003-

2024)(이하 ‘문예연감’)에서 추출한 4개 대리지표—공연·전시 활동건수, 참여 작가 수, 공연 일수, 공연 횟수—로 측정했다. 예술가 집단의 등록·공연 기록이 제도적 인증 경로의 집계 지표로 기능한다는 점은 Pratt(2008)의 연결망·중개자 이론과 佐藤郁哉(1999)의 공공 극장 현장 분석에서 논증된다.

세 영역의 관측 밀도는 자료원 조사 주기에 따라 달랐다. 문화시설 공급과 지역예술 자생 영역은 연간 관측에 기초해 광주 변화값(β_1)과 전남 변화값(β_2)이 모두 안정적으로 추정됐으나, 주민 향유 영역의 두 지표는 통계청 사회조사의 격년·3년 공표 구조에 따라 관측 수가 적어 β_1 · β_2 의 표준오차가 다른 영역보다 크게 잡혔다. IV장 1절에서는 추정치를 해석할 때 이 점을 함께 고려한다.

2) 통제변수

통제변수는 1인당 지역소득, 인구 규모, 고령화율, 청년인구비율, 재정자립도, 재정자주도의 6개 변수다. 이 변수들은 세 주요 영역과 별개로 작동하는 지역의 경제·인구·재정 조건을 통제함으로써, 영역 간 관계를 해석할 때 이러한 외부 요인이 섞여 드는 것을 막는다. 이 중 재정자립도는 지방자치단체가 자체 재원으로 문화 사업에 투자할 수 있는 여력을 가능하게 하는 대리지표로 사용했다. 재정자립도가 낮을수록 중앙정부에 대한 이전 재원 의존이 커지고 문화기반 투자의 자율성과 지속성이 제약될 수 있으나, 재정자립도는 문화예산의 절대 규모나 우선순위를 직접 나타내지 않으므로 본 연구는 이를 향유·시설 지표와 함께 보조적으로 해석한다.

3. 분석 단위·관측 기간·자료원

분석 단위는 17개 광역자치단체, 관측 기간은 2003-2025년 23년, 전체 관측치는 391개다. 관측 시작을 2003년으로 잡은 것은 자료원의 제약 때문이다. 본 연구의 주요 자료원인 국가통계포털(KOSIS) e-지방지표의 광역자치단체별 문화·여가·평생교육 지표와 문예연감 광역별 원자료가 2003년부터 일관된 형식으로 제공됐고, 그 이전 자료는 집계 기준이 달라 광역 간·시계열 간 비교 가능성이 확보되지 않았기 때문이다. 이 제약으로 확보된 12년의 사전 관측 기간(2003-2014)은 국립아시아문화전당 개관 전 광주·전남의 추세를 다른 광역과 비교하고 III장 5절의 사전 추세 평탄성 점검에 투입하기에 충분한 시간이라고 판단했다.

자료는 세 자료원에서 수집했다. KOSIS e-지방지표에서는 문화시설 공급 영역의 지표와 통제변수 6종을 광역·연도별로 추출했고, 문예연감(2003-2024)의 광역별 원자료에서는 지역

예술 자생 영역의 네 대리지표(공연·전시 활동건수, 참여 작가 수, 공연 일수, 공연 횟수)를 집계해 구성했다. 주민 향유 영역의 변수인 연간 문화·스포츠 관람횟수는 통계청 지역사회조사에서, 여가생활 만족도는 문화체육관광부 지역문화실태조사에서 각각 추출했다.

4. 분석 절차

분석 절차는 네 연구질문의 속성에 맞추어 설계했다. 첫째 질문(통합 권역 성립 가능성)에는 국립아시아문화전당 개관 전후 양 기간 비교를, 둘째·셋째 질문(시설·향유 연결과 지역에 예술 자생)에는 이중 처치 이중차분 추정을, 넷째 질문(제도적 지속 메커니즘)에는 Edelman(1964) 세 경로의 교차 대조를 적용했다. 이중차분 추정에서는 두 변화값(β_1, β_2) 각각에 여섯 단계 견고성 평가를 독립적으로 적용해 추정 결과의 안정성을 보강했다.

1) 통합 권역 성립 가능성 진단

광주·전남이 하나의 문화권역으로 기능할 가능성을 판단하기 위해, 개관 이전(2003-2014)과 개관 이후(2015-2025) 두 기간에 걸쳐 두 광역이 문화자본 세 영역에서 유사한 수준을 보이는지 구조적 격차를 보이는지 식별했다. 이 양 기간 비교는 두 가지 목적을 함께 수행한다. 첫째는 개관 이전 기저선에서 두 광역의 이질성 구조를 기술해 두 광역이 단일 문화권역으로 출발했는지 판단하는 것이고, 둘째는 개관 이후 기저선 이질성이 유지·심화·완화 중 어느 방향으로 변화했는지 기술해 이 이질성이 일시적 차이가 아닌 구조적 차이인지 검증하는 것이다.

비교 절차는 세 단계로 진행했다. 첫째, 두 기간 각각에서 문화자본 세 영역 지표의 광역자치단체별 평균과 표준편차를 산출해 광주·전남과 다른 15개 광역의 분포를 비교했다. 둘째, 두 기간의 광주 평균과 전남 평균의 차이 변화량($\Delta = |\text{광주-전남}|(2015-2025) - |\text{광주-전남}|(2003-2014)$)을 세 영역 지표별로 산출해 개관 전후 두 광역 격차의 방향(양수: 확대, 음수: 축소, 0 근사: 유지)을 비교했다.

셋째, 이 차이 변화량이 개관의 파급 때문인지 두 광역의 구조적 추세 때문인지를 가리기 위해, 4절 2)의 이중차분(DiD) 추정에서 도출되는 광주 변화값(β_1)·전남 변화값(β_2)의 부호·유의성과 Δ 의 방향을 대조하는 교차 점검 틀을 사전 설정했다.

2) 시설·향유·자생력의 이중처치 이중차분 추정

참조군은 세 종류로 설정했다. 평균 경향 통제, 엄격한 대조, 견고성 확인이라는 세 기능을 참조군 하나로 동시에 충족하기 어렵기 때문이다. 배경 참조군은 광주·전남을 제외한 15개 광역 전체로 개입 효과의 전국 평균 경향을 통제하고, 기본 참조군은 비수도권 5개 광역(부산·대구·대전·울산·강원)으로 수도권 편향과 제주·세종의 행정구역 특수성을 제거해 광주·전남과 유사한 비수도권 조건을 공유하며, 확장 참조군은 비수도권 12개 광역으로 기본 참조군 선정의 자의성을 점검하는 보조 집단이다. $\beta_1 \cdot \beta_2$ 는 기본 참조군 사양의 결과를 기준으로 삼았고, 배경·확장 참조군 사양의 결과는 5절 견고성 평가에서 대조한다. 추정식은 광역·연도 고정효과를 포함한 이중차분 설계로 설정했다.

$$Y(i,t) = \alpha(i) + \lambda(t) + \beta_1 \cdot (GJ(i) \times \text{post}(t)) + \beta_2 \cdot (JN(i) \times \text{post}(t)) + X(i,t) \cdot \gamma + \varepsilon(i,t)$$

여기서 $Y(i, t)$ 는 광역 i 의 t 년 결과변수, $GJ(i) \cdot JN(i)$ 는 각각 광주·전남 지시변수, $\text{post}(t)$ 는 2015년(개관년) 이후 지시변수, $X(i, t)$ 는 통제변수 벡터, $\alpha(i) \cdot \lambda(t)$ 는 광역·연도 고정효과, $\varepsilon(i, t)$ 는 오차항이다. $\text{post}(t)$ 의 기준연도를 개관 이듬해(2016년)가 아니라 개관년(2015년)으로 설정한 것은 국립아시아문화전당이 2015년 11월 개관해 그해부터 처치가 시작되었다고 보았기 때문이다. 표준오차는 광역을 군집 단위로 한 군집 강건표준오차로 산출했고, 95% 신뢰구간은 t 분포 임계값을 사용했으며, 기준연도는 2014년(개관 직전)으로 설정했다. 다만 β_2 는 전남 내부의 다른 문화정책 효과와 혼재될 가능성이 있어, 이 한계는 5절의 견고성 평가에서 보조 사양으로 완화했다.

3) 제도적 지속 메커니즘의 재구성

국립아시아문화전당이 개관한 이후 10년 동안 상징정책의 세 경로가 어떻게 나타났는지 판단하기 위해, Edelman(1964)이 제시한 세 경로—초기 공약의 과잉 일반화·집행 주체의 분산·성과 지표의 사후 조정—를 준거로 문서·면담 선행연구(한승준, 2022b)와 본 연구의 세 영역 지표를 교차 대조했다.

5. 사례 기술의 견고성 평가

사례 연구에서 기술의 견고성은 동일 패턴이 여러 분석 선택지에서 안정적으로 재현되는지로 판정한다(Yin, 2014). 본 연구는 여섯 단계 견고성 평가를 수행했고, 각 단계를 광주 β_1 과 전남 β_2 각각에 독립적으로 적용했다.

첫째는 사전 추세 평탄성 점검으로, 2003-2014년 광주·전남과 참조군의 세 영역 지표 추세를 비교해 연간 변화율의 유사성을 확인했다. 둘째는 참조군 선택의 안정성 점검으로, 기본 참조군(비수도권 5개)과 확장 참조군(비수도권 12개) 두 집합에서 $\beta_1 \cdot \beta_2$ 의 부호와 크기가 유지되는지 확인했다. 셋째는 결측 보정 방식의 교차 점검으로, 주민 향유 영역의 회소 관측에 미보정·선형 보정·스플라인 보정의 세 방식을 교차 적용했다(Little & Rubin, 2019). 여기서 스플라인 보정은 통제변수와 결과의 관계가 직선이 아닐 가능성을 허용해 인구·재정 규모의 비선형 영향을 유연하게 통제하는 방법이다. 넷째는 축차 제외(leave-one-out) 점검으로, 참조군에서 한 광역씩 제거하며 $\beta_1 \cdot \beta_2$ 를 재추정해 특정 광역의 영향력을 점검했다. 다섯째는 공간 위약 점검(in-space placebo test)으로, 처치를 받지 않은 다른 지역에 가짜로 처치를 부여해 효과가 거짓으로 나타나는지 확인하는 검정이며 거짓 효과가 없을수록 본래 추정의 신뢰도가 높아진다. 이 점검에서는 광주·전남을 제외한 15개 광역에 각각 가상의 처치 지시변수를 할당해 β 를 재추정하고, 실제 광주·전남 β 의 크기가 가상 처치 분포에서 상위에 위치하는지 확인했다(Chetty, Looney, & Kroft, 2009). 여섯째는 사전 추세 허용 폭의 정량화 점검으로, Rambachan & Roth(2023)의 방식으로 β 가 뒤집히려면 사전 추세가 얼마나 크게 달라져야 하는지 수치화했다.

본 연구는 여섯 점검을 결합해 어느 분석 선택지에서도 핵심 패턴의 부호 방향이 유지되는지 확인하되, 부호 방향의 안정성과 공간 위약 점검의 고유성을 두 축으로 한 보수적 기준을 적용했다. 또한 전남 β_2 의 내생성 우려를 완화하기 위해 전남도립미술관 개관(2021)·국립남도국악원 기능 확장(2017)·전남 재정 확장 추세(2018~)의 세 지시변수를 모형에 추가하는 민감도 분석을 보조 사양으로 수행했다.

IV. 분석결과와 정책제언

1. 분석결과

1) 광주·전남은 하나의 문화권역인가

광주와 전남은 한예종 이전을 함께 추진할 만큼 하나의 문화권역으로 기능한다고 보기 어렵다. 두 지역은 인구·재정·문화자본 세 영역에서 이질적이며, 국립아시아문화전당 개관 이전부터 현재까지 이 차이가 좁혀지지 않은 채 유지되고 있다.

인구와 재정 영역에서 두 지역의 격차는 국립아시아문화전당 개관 이전과 개관 이후 두 기간에 걸쳐 고착되어 있다. 2024년 고령인구비율은 광주 16.8%, 전남 25.3%로 8.5%p 차이를 보인다. 같은 해 재정자립도는 광주 40.7%, 전남 24.4%로 전남이 광주의 약 60% 수준에 머문다. 개관 직전 2014년 재정자립도 역시 광주 41.9%, 전남 17.4%로 광주가 전남의 약 2.4배였다. 개관 이후 10년간 이 격차의 절대 크기는 다소 축소되나 광주 우위의 방향과 구조는 동일하게 유지된다.

문화자본 세 영역 가운데 문화시설 공급 면에서는 격차의 방향이 인구·재정과 반대로 나타난다. 10만 명당 문화기반시설 수는 2003~2014년 평균 광주 2.70개·전남 6.63개에서 2024년 광주 6.4개·전남 13.6개로, 개관 이전부터 현재까지 전남이 광주의 2배 이상 높은 수준을 유지한다. 개관 이전과 개관 이후 두 기간을 비교하면 전남 우위의 격차가 10만 명당 3.93개에서 6.85개로 더 벌어진다. 다만 이 격차 확대는 개관의 공간적 인접 파급으로 단정하기 어렵다. 전남의 시설 총량이 늘고 광주의 인구가 줄어, 10만 명당 지표의 분자와 분모가 동시에 전남에 유리한 방향으로 움직였기 때문이다.

주민 관람과 만족도에서는 격차의 방향이 다시 역전된다. 연간 문화·스포츠 관람횟수는 개관 전후 모두 광주가 전남을 0.75~0.85회 상회하는 수준을 유지한다. 두 지역 모두 절대 수준은 개관 이전보다 하락했다(광주 8.30→7.45회, 전남 7.55→6.61회). 여가생활 만족도는 2015년 전남 우위 2.20%p에서 2023년 광주 우위 1.10%p로 방향이 바뀌었다. 만족도의 절대 수준은 두 지역 모두 상승했고 격차는 2%p 내외에 그쳐, 주민 체감 영역에서는 광주·전남이 서로 수렴하는 양상이 관찰된다. 반면 관람횟수의 절대 수준 하락은 광주와 전남에 공통으로 나타나, 문화시설 공급의 양적 확장이 주민의 실제 참여로 이어지지 않았음을 보여준다.

예술가 집단의 활동 집계 또한 광주·전남의 이질성을 보여준다. 문예연감에 명시된 참여 작가 수의 2015~2024년 평균은 광주가 전남의 약 1.9배, 공연 횟수는 광주가 전남의 약 1.6배 수준이었다. 개관 이전과 개관 이후를 비교하면 광주 우위의 공연 횟수 격차가 약 208회에서 약 841회로 벌어지고, 공연 일수 격차도 약 118일에서 약 459일로 확대되었다. 국립아시아문화전당 개관 이후 광주 우위가 더 뚜렷해지는 양상이 관찰된다.

세 영역의 양 기간 비교를 종합하면 문화시설 공급은 격차 확대, 재정은 격차 축소, 예술가 활동은 격차 확대, 주민 체감은 수렴의 혼합 방향으로 나타난다. 어느 영역에서도 두 광역의 수준이 서로 유사해졌다고 보기는 어렵다. 이러한 이질성은 한예종 이전 특별법안이 공동 유치를 전제하면서도 이전 이후 권역 간 균형을 담보할 집행 장치를 규정하지 않은 현행 설계의 위험을 드러낸다. 특히 2026년 7월 광주·전남이 전남광주통합특별시로 통합되더라도 두 권역의 기초 조건 격차가 그대로 남는다는 점에서, 통합 광역정부 내부의 권역 균형 장치가 요구된다. 상세한 처방은 2절 정책제언 1)에서 제시한다.

2) 문화시설 확충은 주민들의 예술향유를 견인하는가

문화시설 확충이 주민들의 예술향유를 견인한다고 보기 어렵다. 광주의 문화기반시설은 2014년 54.6개소에서 2024년 90.1개소로 늘어 전국 평균 증가율을 상회하나, 주민의 실제 관람·만족 지표는 이에 상응하는 증가를 보이지 않는다.

광주의 문화기반시설 수는 개관 10년 사이 약 1.6배 증가했다. 다만 양방향 비교 분석(광역·연도 고정효과 사양)에서 10만 명당 시설 수의 광주 고유 변화값은 $\beta = -0.53$ ($SE = 0.41$, $p = 0.191$, $N = 365$)으로 통계적 유의성에 도달하지 않는 것으로 나타났다. 절대 문화시설 수 기준으로 광주와 다른 광역 사이의 격차가 거의 사라진 반면 광주의 인구는 지속적으로 감소해, 10만 명당 지표에는 시설 공급 증가와 인구 감소에 따른 자연 상승 효과가 혼재돼 있는 것으로 해석된다. 이중 처치 추정에서도 전남의 시설 변화값($\beta_2 = +2.56$, $p < 0.001$)이 유의하나, 이는 전남의 시설 총량 증가와 광주의 인구 감소가 10만 명당 지표에 함께 반영된 결과로, 국립아시아문화전당의 인접 파급으로 단정하기 어렵다.

주민 향유 측면은 공급 측면과 대비되는 양상을 보인다. 광주의 공연·전시 관람률은 62.4%로 전국 평균 65.2%를 밑돌고, 1인당 문화여가비도 월 11.8만 원으로 전국 평균 13.2만 원에 미치지 못한다. 연간 문화·스포츠 관람횟수의 광주 고유 변화값은 $\beta = +0.23$ ($SE = 0.14$, $p = 0.091$, $N = 134$)으로, 10% 수준의 경계적 신호에 그쳤고 95% 신뢰구간이 0을 포함했다. 더욱이 이 신호는 결측 보정 방식에 민감하다. 통제변수를 선형으로 보정하면 $\beta = +0.12$ ($p = 0.361$), 비선형 관계를 허용하는 스플라인으로 보정하면 $\beta = +0.19$ ($p = 0.260$)로, 세 방식 모두에서 유의성이 확보되지 않는다(〈표 1〉 참조). 따라서 시설 확충에 비례한 관람 증가는 뚜렷하게 확인되지 않는다. 반면 여가생활 만족도는 $\beta = +2.81$ ($SE = 0.35$, $p < 0.001$, $N = 150$)로 유의하게 상승했으며, 이 효과는 미보정·선형·스플라인 세 보정 방식 모두에서 1% 수준의 유의성과 $+2.81 \sim +3.18$ 의 크기로 안정적으로 유지된다. 즉, 실제 관람·참여보다 만족도 평가가 앞서 움직이는 양상이 관찰된다.

이처럼 향유 영역에서는 보정 방식에 따라 결과가 갈리는데, 그 갈림 자체가 일관된 양상을 보인다. 여가만족도의 유의한 상승은 보정 방식과 무관하게 견고한 반면, 관람빈도는 어느 보정에서도 안정적으로 유의하지 않다. 이 비대칭의 안정성이 본 연구의 핵심 발견이다. 향유 층위 변수가 3년 주기 조사(2014·2017·2020·2023)라는 관측 한계를 안고 있음에도 신호의 방향은 안정적으로 유지된다. 시설 공급 지표와 향유 지표가 서로 다른 방향과 속도로 움직이는 구조로 해석된다.

공급과 향유의 불일치는 한예중 이전 특별법안 제8조(운영 및 수혜구조)의 설계를 보완할

근거를 제공한다. 법안은 ‘지역주민의 문화향유 증진’을 명분으로 두면서도 구체적 수혜 설계를 본문 조항으로 규정하지 않는다. 다만 제도 설계에서 무엇을 법률에 직접 규정하고 무엇을 시행령에 위임할지는 구분할 필요가 있다. 통상 제8조와 같은 운영·수혜의 세부 사항은 시행령에 규정하는 것이 일반적인 입법 관행에 부합하므로, 이전의 기본 원칙과 수요 측면 보조의 근거는 법률에 두되, 바우처 지급 방식이나 대상 산정 기준처럼 기술적·가변적 사항은 시행령에 위임하는 이원 구조가 적절하다. 상세한 처방은 2절 정책제언 2)에서 제시한다.

3) 국립아시아문화전당 개관은 지역예술 자생력을 축적시켰는가

국립 문화기관 입지가 지역예술 생태계의 자생력 축적으로 이어진다고 보기 어렵다. 광주의 지역예술 생태계는 국립아시아문화전당 개관 이후 10년 동안 광주에서 열린 공연·전시 참여한 예술가 수(문예연감 지표명 ‘참여 작가 수’)와 전시·공연 활동건수의 양적 확장과 공연 영역 가동률(공연 횟수·공연 일수)의 정체라는 비대칭 양상을 보였다.

광주의 10만 명당 참여 작가 수는 단일 처치 사양(광주만 처치, 전남을 참조군에 포함)에서 $\beta = +134.74$ (SE=24.50, 95% CI [86.73, 182.75], $p < 0.001$, N=301)로 1% 수준에서 유의했다. 전남을 제2 처치 단위로 포함한 이중 처치 사양에서도 광주 변화값은 $\beta_1 = +133.04$ (SE=26.16, $p < 0.001$)로 거의 변하지 않고 유의하게 유지되었다. 반면 전남 자체의 사후효과는 $\beta_2 = +26.46$ (SE=26.16, $p = 0.312$)으로 통계적으로 유의하지 않았다. 곧 참여 작가 수 증가 효과는 입지 도시 광주에 견고하게 집중되며, 인접한 전남으로는 통계적으로 확산되지 않았다. 이는 광주·전남을 단일 문화권역으로 보는 정책담론의 전제와 어긋난다. 두 지역이 하나의 권역으로 함께 반응했다면 전남에서도 유의한 효과가 나타나야 하나, 전남의 사후효과는 유의하지 않았다.

참여 예술가의 양적 확장이 공연 영역의 실질 활동 확장으로 전환됐는지에 대해서는 보수적 해석이 요구된다. 공연 횟수는 $\beta = -43.70$ (SE=49.79, $p = 0.380$, N=301), 공연 일수는 $\beta = -21.36$ (SE=34.68, $p = 0.538$, N=301)으로, 공연 영역의 두 가동률 지표 모두 95% 신뢰구간이 0을 포함해 통계적 유의성에 이르지 못했다(〈표 1〉 참조). 위약 점검에서도 공연 횟수의 광주 변화값은 13개 광역 중 11위에 머물러, 다른 광역들의 β 분포에서 두드러지지 않았다. 따라서 참여 예술가의 양적 확장이 자동으로 공연 가동률 증가로 이어지지 않는 구조가 공연 영역에서 확인되며, 전시 영역¹⁾의 가동률 전환 여부는 본 자료로 판단할 수 없다.

한편 전남의 공연 가동률은 광주와 반대 방향으로 움직였다. 이중 처치 사양에서 전남 변화값은 공연 횟수 $\beta_2 = -116.34$ (SE=52.61, $p = 0.027$), 공연 일수 $\beta_2 = -77.58$ (SE=36.68,

1) 전시 영역은 문예연감 집계 구조상 횟수·일수로 나뉘지 않고 활동건수 한 지표에 합쳐져, 공연 영역처럼 가동률을 세분해 관찰할 수 없다.

p=0.034)로, 참조군 대비 개관 이후 유의하게 감소했다. 참여 작가 수의 전남 변화값이 유의하지 않은 점($\beta_2=+26.46$, p=0.312)을 함께 고려하면, 개관 이후 전남에서 예술가 명부는 유지되는 가운데 실제 공연 가동률만 축소된 구조가 드러난다. 이는 국립아시아문화전당 개관이 호남권 공연 활동을 광주로 집중시키면서 전남의 공연 기반을 상대적으로 위축시켰을 가능성을 시사하는 정황으로 읽힌다. 다만 이 변화를 국립아시아문화전당 효과만으로 단정하기는 어렵다. 같은 기간 전남은 인구 감소와 고령화, 재정 여건 변화, 그리고 다른 문화·관광 정책의 영향을 함께 받았기 때문이다. 이러한 교란 가능성을 점검하기 위해 본 연구는 전남도립미술관 개관(2021)·국립남도국악원 기능 확장(2017)·전남 재정 확장 추세(2018~)를 지시변수로 추가한 민감도 분석을 보조 사양으로 수행했으며, 그 결과 전남 가동률 감소의 방향은 유지되나 그 크기는 일부 완화되었다. 따라서 본 연구는 이 결과를 효과가 인접 지역으로 확산되지 않고 입지 도시에 집중되었음을 시사하는 정황으로 해석하되, 단일 원인에 의한 인과로 확정하지는 않는다. 그럼에도 이 양상은 두 광역을 하나의 문화권역으로 묶는 공동 유치 모델이 자동적 상생이 아니라 지역 간 활동 이전 효과를 낳을 수 있다는 경고로 해석된다.

참여 예술가의 양적 확장과 공연 가동률 정체는 선행 연구의 질적 진단과도 맞닿는다. 한승준(2022b)이 면담 조사로 규명한 대관 우선순위, 출연료 구조, 창작 공간 배정의 세 장벽은 '작가 명단은 양적으로 확장되나 공연 가동률은 정체'라는 양상으로 본 연구의 지표에서도 재현된다. 국립 문화기관의 입지는 지역예술가를 프로그램 참여자로 호명하는 단계에서는 성과를 냈으나, 그 참여를 실질 공연 활동으로 연결해주는 제도 장치—대관·출연료·창작 공간 운영 기준—가 작동하지 않았을 가능성이 시사된다. 전시 영역은 본 연구의 자료 구조에서 별도 가동률로 나뉘지 않으므로, 전시 부문에서도 같은 제도 장치가 작동하지 않았는지는 단체 단위 미시자료를 활용한 후속 검증이 필요하다.

이 결과는 한예종 이전 특별법안의 지역예술가 참여 규정을 보완할 근거를 제공한다. 법안은 지역예술가의 참여 기회 보장을 선언적 수준에서 다루고 있으나, 예술가가 명부에 늘어나는 것만으로 공연의 실질 가동률이 자동으로 따라오지는 않는다. 참여 비율과 공연 횟수를 병행 지표로 두는 이중 조항을 두면, 명부 차원의 성과가 실질 가동률로 전환되도록 유도할 수 있다. 상세한 처방은 2절 정책제언 3)에서 제시한다.

〈표 1〉 광주·전남 변화값의 이중 처치 이중차분 추정 결과 (2003-2025)

문화자본 영역 / 종속변수(단위)	β_1	SE	p	β_2	SE	p	N
문화시설 공급							
문화기반시설 수(10만 명당, 개소)	-0.53	0.41	0.191	+2.56***	0.39	<0.001	365
주민의 예술향유							
연간 문화·스포츠 관람횟수(회)	+0.23*	0.14	0.091	+0.14	0.14	0.322	134
여가생활 만족도(%)	+2.81***	0.35	<0.001	+1.47***	0.35	<0.001	150
지역예술 생태계 자생력							
참여 작가 수(10만 명당, 명)	+134.74***	24.5	<0.001	+26.46	26.16	0.312	301
전시·공연 활동건수(10만 명당, 건)	+17.08**	6.95	0.014	-12.52*	7.39	0.090	301
공연 횟수(10만 명당, 회)	-43.70	49.79	0.38	-116.34**	52.61	0.027	301
공연 일수(10만 명당, 일)	-21.36	34.68	0.538	-77.58**	36.68	0.034	301

주: 17개 광역 패널, 광역·연도 고정효과 포함. 군집 표준오차는 광역 단위로 산출. 기준연도는 2014년. 주민 향유 영역은 KOSIS 사회조사의 격년·3년 공표 구조로 N이 작다. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

4) 문화시설 공급은 왜 주민 향유와 지역예술 자생으로 전환되지 못했는가

문화시설 공급이 주민 향유와 지역예술 자생으로 전환된다고 보기 어렵다. 국립아시아문화전당 개관 이후 10년 동안 광주에서는 문화시설의 완만한 확장, 주민 향유의 정체, 참여 예술가 확장과 공연 가동률의 불일치라는 세 양상이 동시에 관찰됐으며, 이 전환 실패는 Edelman(1964)이 제시한 상징정책의 세 경로—초기 공약의 과잉 일반화, 집행 주체의 분산, 성과 지표의 사후 조정—가 맞물려 작동한 결과로 해석될 수 있다. 세 양상을 조기에 교정할 제도적 장치는 10년간 작동하지 않았다.

첫째 경로인 초기 공약의 과잉 일반화는 개관 당시 ‘아시아 문화 중심도시’라는 상징 목표가 시설·방문객 지표로 단일화되면서, 주민 향유와 지역예술 생태계 자생력이 부차적 지표로 밀려난 양상에서 확인된다. 둘째 경로인 집행 주체의 분산은 국립아시아문화전당이 소관 부처 직속 기관으로 운영되면서 광주시·전남도·기초지자체의 집행 참여가 자문 수준에 머물렀던 구조에서 드러난다. 셋째 경로인 성과 지표의 사후 조정은 개관 3년차 성과 보고가 거시 경제 지표를 전면, 주민 관람·만족도를 후순위에 둔 배치에서 관찰된다. 거시 경제 지표는 생산유발 8,430억 원·부가가치 유발 6,157억 원으로 제시됐다(국립아시아문화전당, 2019). 이 배치는 전남 공연 가동률의 유의한 감소 같은 공간적 파급의 부정적 신호도 외부 심의 대상에서 누락시키는 기능을 함께 수행했다.

세 경로가 맞물리면 상징 기능이 실질 성과를 대체하고 정책이 자기영속적으로 지속된다.

한승준(2022a)의 운영 성과 분석이 확인한 시설·방문객 지표의 성장과 지역예술 생태계 연계성의 제한적 양상은 이 구조적 지속성의 질적 증거다. 소관 부처 내부 평가에만 의존하는 현재 설계에서는 이 자기영속 구조가 깨지지 않으므로, 외부 견제 장치가 제도화되지 않으면 한예종 이전에서도 같은 전환 실패가 재생산될 가능성이 크다.

이 진단은 한예종 이전 특별법안의 모니터링·평가 설계를 보완할 근거를 제공한다. 법안은 소관 부처 또는 학내 자문 기능에 평가를 한정하고 있어, 외부 독립 위원회·정례 공청회·시한부 서면 회신의 세 절차를 제도화하는 근거 조항이 추가될 필요가 있다. 상세한 처방은 2절 정책제언 4)에서 제시한다.

2. 정책제언

1) 통합 광역정부 내 권역 균형 집행장치

첫째 분석 결과는 국립아시아문화전당 개관 10년 동안 광주와 전남의 문화자본·인구·재정 지표가 서로 다른 방향과 속도로 변화해왔음을 보여준다. 두 광역을 단일 공간으로 묶는 정책이 통합 집행의 제도적 장치 없이 추진될 경우, 기초 조건의 이질성은 집행 마찰로 전환될 위험이 크다. 특히 이중 처치 추정에서 광주의 참여 작가 수 효과는 견고하게 유지된 반면 전남으로는 확산되지 않았고(전남 β_2 비유의), 전남의 공연 가동률은 참조군 대비 감소했다. 이는 외부 자원이 광주로 집중되는 동안 인접한 전남의 기존 활동 기반이 상대적으로 위축될 수 있음을 시사하며, 효과가 권역 전체로 자동 확산되지 않음을 보여준다.

여기서 결정적인 제도 변화를 함께 고려해야 한다. 2026년 7월 1일 광주광역시와 전라남도 전남광주통합특별시로 광역 행정통합을 단행하며, 한예종 이전 특별법안 역시 소재지를 이 통합특별시에 두도록 규정한다. 그러나 행정통합이 곧 문화 격차의 해소를 뜻하지는 않는다. 앞선 분석이 보여주듯 국립기관 입지의 효과는 권역 전체로 확산되기보다 입지 도시에 집중되며, 통합 광역정부 아래에서도 자원과 효과가 중심 도시인 옛 광주권으로 쏠릴 위험은 그대로 남는다. 따라서 필요한 것은 단일 통합정부 내부에서 옛 광주권과 옛 전남권 사이의 균형을 강제하는 집행장치다.

이에 통합특별시의 문화 예산을 편성할 때 옛 광주권과 옛 전남권 사이의 배분 비율과 그 근거를 공개하도록 하고, 한예종 이전의 파급효과가 입지 도시에 한정되지 않도록 권역별 성과지표를 분리해 관리하는 권역 균형 집행장치의 설치를 제안한다. 이러한 통합 내부 균형 장치의 필요성은 선행 사례에서도 뒷받침된다. 광역 통합과 광역 간 협력의 경험은, 법적 구속력과 집행 장치가 확보되지 않으면 통합이 선언 수준에 머물 수 있음을 공통적으로 보여준다.

광주·전남 상생발전위원회는 2014년 구성된 이후 갈등 조정보다 협력 의제 발굴에 집중해왔으나, 공동발전기금 조성 같은 합의의 이행 장치가 실효적으로 작동하지 못해 주요 개발사업의 입지경쟁과 대립구조에 효율적으로 대처하지 못했다는 평가를 받는다(오병기, 2024). 대구·경북 행정통합은 2019년 1차, 2020년 2차 시도가 각각 전개됐으나 특별법 제정 없이 추진되어 법적 구속력을 확보하지 못했고, 2021년 공동추진단 폐지로 논의가 중단된 뒤 2024~2026년 재추진 단계에 들어섰다(대구MBC, 2026). 이는 통합 자체보다 통합 이후 권역 균형을 담보할 집행 규정이 관건임을 보여준다.

집행장치의 설치 근거는 한예종 이전 특별법안 본문 또는 전남광주통합특별시 설치 근거 법령에 두고, 세부 운영(배분 비율 산정 방식, 권역별 지표 항목, 정산 주기 등 기술적·가변적 사항)은 통합특별시 조례에 위임하는 이원 구조가 바람직하다. 운영 권한은 한예종 이전 후 일정 기간 동안 수혜 배분·예산 집행·성과 모니터링을 권역 균형 관점에서 일원적으로 관리하도록 규정한다.

그럼에도 집행 마찰은 세 지점에서 예상된다. 옛 광주권과 옛 전남권의 재정 여건 격차로 권역 간 예산 배분 비율 협의가 난항에 빠질 경우, 인구와 문화기반 격차를 함께 반영한 배분 원칙을 기본으로 하되 주기적 자동 정산 장치를 조례에 명시할 필요가 있다. 권역별 성과지표 산정 기준의 해석 분쟁이 발생할 경우, 통합 이전의 행정 경계를 기준으로 한 명시적 권역 구분을 조례에 두도록 한다. 통합 초기 옛 전남권의 소외 논란이 제기될 경우, 권역 균형 지표의 미달 시 다음 회계연도 배분에서 자동 보정하는 규정을 검토해야 한다.

2) 주민 향유로의 전환 장치 제도화

둘째 분석결과는 국립아시아문화전당 개관 이후 10년 동안 광주·전남의 문화시설 공급 지표는 증가한 반면, 주민의 관람·참여 등 향유 지표는 이에 상응하지 않았음을 보여준다. 특히 여가만족 인식은 유의하게 상승했으나 실제 관람횟수는 뚜렷한 증가를 보이지 않은 인식·참여 비대칭이 보정 방식과 무관하게 확인된다. 이는 물리적 시설의 확충이 실제 관람·참여로 전환되려면 경제적 접근성과 공간적 이동성을 함께 보장하는 장치가 필요하다는 함의를 던진다. 그러나 한예종 이전 특별법안 제17조(교육시설의 지원)는 한예종이 외부 시설 이용을 요청할 수 있도록 규정하는 데 그치고, 역방향인 지역주민·지역예술가의 한예종 시설·프로그램 접근 경로에 관한 조항은 본 법안 전체에서 확인되지 않는다.

문화 접근성을 넓히는 정책은 이동권 결합과 성과연동 조항이 없을 때 실질 관람으로의 전환이 제한되는 한계를 보인다. 문화누리카드는 2025년 이용률이 94%에 이르러 저소득층의 경제적 접근성을 넓혔으나, 이용자의 대부분이 교통약자여서 공연장·전시시설 이용이 어려웠

고 그 결과 실제 사용이 도서·영화에 집중되는 쏠림 구조가 보고된다(기호일보, 2026).

본 연구는 「지방자치법」 제28조(조례)를 절차적 근거로, 「문화예술진흥법」 제15조의3(문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구)·제15조의4(문화이용권의 사용·관리 등)와 「지역문화진흥법」 제7조(시·도의 지역문화진흥 시행계획 수립 등)를 실질적 근거로 삼아, 통합특별시가 통합문화이용권과 이동권 결합 바우처 지급에 관한 조례를 제정할 것을 제안한다. 핵심 설계는 한예종 공연·교육 프로그램 이용과 연계된 통합문화이용권을 시·군 서틀 이동권과 결합 지급하는 방식이다. 수혜 대상은 기초생활수급자·차상위계층 중심의 제1층위에 더해 고령층·옛 전남권 등 저재정 지역 거주 예술향유 취약계층을 포괄하는 제2층위로 확장하는 이중 구조를 갖추도록 한다. 재원은 지역문화진흥기금과 특별교부세의 결합으로 광역 재정 여력 안에서 조성 가능할 것으로 추정된다. 관람률·만족도 지표가 일정 기간 동안 다른 광역 대비 상승하지 않을 경우 이듬해 배정액을 감액하는 성과연동 조항을 조례에 함께 명시한다.

그럼에도 집행 마찰은 세 지점에서 예상된다. 바우처 유효기간 내 사용이 어려운 수혜자로부터 민원이 발생할 경우, 연 단위 제한적 이월을 허용하고 기존 문화누리카드 시스템과 연동해 초기 구축 비용을 절감할 것을 제안한다. 이동권과 바우처의 결합 운영이 통합특별시 내 기초지자체 간 교통체계 차이로 복잡해질 경우, 옛 두 광역과 기초지자체의 기존 교통체계를 연계하는 통합 관리 플랫폼을 구축해야 한다. 제2층위 수혜 대상의 인증 기준 해석 분쟁이 발생할 경우, 제언 3)의 광주·전남 문화재단 공동 인증위원회가 예술향유 취약계층 인증과 지역 예술가 인증을 동시에 소관하는 이원 소위원회 구조로 운영하도록 조례에 명시하는 방안이 필요하다.

3) 지역예술가 참여·활동·정주의 삼중 지표 명시

셋째 분석결과는 광주의 참여 작가 수 효과가 입지 도시에 견고하게 집중된 반면 인접 전남으로는 확산되지 않았고, 참여 예술가의 양적 확장이 공연 가동률 증가로는 전환되지 않았음을 보여준다. 이는 외부 자원의 유입이 자동으로 지역 예술 생태계의 실질 확장으로 전환되지 않으며, 성과지표를 투입 차원 하나로 설계할 경우 산출·정주 차원의 공백이 드러나지 않는다는 함의를 던진다. 그러나 한예종 이전 특별법안 제12조는 학생의 선발방법을 규정해 일반전형·특별전형·예술영재·외국인 선발의 기준·방법·절차를 대통령령으로 정하도록 위임하는 데 그친다. 지역예술가와의 연동, 지역 문화예술 생태계와의 접점, 졸업생의 지역 정주에 관한 조항은 본 법안 22개 조항 어디에도 확인되지 않는다. 제안이유에는 국가균형 예술발전과 지역 문화예술 산업 연계 교육연구기반 구축이 명시되나, 이를 담보할 본문 조항이 부재해 취지와 수단이 단절된 입법 공백이 남는다.

지역예술가 지원사업은 창작활동의 기회를 넓히지만, 그 성과가 지역 안착이나 생태계 지속성 지표로 제도화되지 않으면 예산과 정책 우선순위 변화에 취약해질 수 있다. 경기문화재단의 모든예술31은 경기도 31개 지역에서 창작·발표되는 기초예술 활동을 지원한다(경기문화재단, 2025). 그러나 경기문화재단 설립·운영 조례는 문화예술 진흥과 향유 확대 사업을 포괄적으로 규정할 뿐, 지역 예술가 정착률이나 상주예술가 수 같은 성과지표와 특정 지원사업의 계속 시행 의무를 명시하지 않는다. 이는 조례가 있어도 구속력과 실행체계가 약하면 지방자치단체 문화정책이 실제로 시행되지 않거나 축소될 수 있다는 지적과 맞닿아있다(김재영·박세현·연수현, 2023).

본 연구는 법안 심사 과정에서 지역예술가 참여·활동·정주의 삼중 지표 조항을 신설할 것을 제안한다. 지표 1(투입·참여)은 한예종의 교육·공연·전시·제작 프로그램 전반에 기존 옛 광주권·옛 전남권 거주 예술가 몫을 5년 내 약 25%²⁾ 수준으로 확보하는 목표를 담는다. 지표 2(산출·활동)는 통합특별시 내 거주 예술가·단체의 연간 공연·전시·영상 제작 건수 합계가 비수도권 평균 수준 이상을 유지하도록 해, 참여가 실제 활동으로 전환되는지를 포착한다. 지표 2는 참여 작가 수가 늘어도 공연 가동률은 정채된 비대칭을 직접 겨냥한 것으로, 명부 차원의 참여가 산출 차원의 활동으로 이어지는지를 점검한다. 지표 3(안착·정주)은 한예종 졸업생이 광주·전남에 안착해 지역 예술 생태계를 확장하도록 중장기 정주율 목표를 설정한다. 지표 1·2는 기존 지역예술생태계 유지, 지표 3은 신규 생태계 형성을 점검한다. 이는 한예종 이전을 지역일자리 배분이 아닌 지역예술생태계 확장으로 재정의하는 법적 구조를 제공한다. 신설 조항의 기본 원칙은 법률에 두되, 지표별 산정 방식과 보고 절차 등 기술적 사항은 시행령 또는 조례에 위임하는 것이 입법 관행에 부합한다. 신설 조항의 법적 위계는 「문화예술진흥법」 제3조(시책과 권장)·제7조(전문예술법인·단체의 지정·육성 등), 「지역문화진흥법」 제4조(국가와 지방자치단체의 책무), 「한국예술종합학교 설치령」 제1조(목적)에 정합한다.

그럼에도 집행 마찰은 네 지점에서 예상된다. 한예종과 협력해온 기존 수도권 기반 예술단체의 반발로 지표 1 조항의 입법 관철이 어려워질 경우, 참여 비율을 단계적 경과 조치로 적용할 것을 권고한다. 지역예술가 인증 기준의 해석 분쟁이 발생할 경우, 통합특별시 문화재단이 운영하는 인증위원회를 설치해 일관된 판정 기준을 적용하되, 제언 2)의 예술향유 취약계

2) 이 수치는 광주·전남의 현행 예술활동 참여 비중, 인구 비중과의 대비, 이전 정책의 취지를 정량화한 목표값이라는 세 층위 근거에서 도출된다. 첫째, 문예연감 2016~2024년 집계 기준 광주·전남 소재 예술가의 전국 공연·시각예술 참여 비중은 연평균 약 7.14%(광주 4.66%, 전남 2.48%)로, 양 지역 인구 비중 합계(약 6.3%)를 소폭 상회하는 수준에 머물렀다. 둘째, 이를 광역 내 공공 공연·전시 기관 기준으로 환산하면 현행 지역예술가 참여 비중은 약 15~20% 수준으로 추정되며, 25%는 이전 후 5년간 연 1~2%p의 점진적 상승을 반영한 목표값이다. 셋째, 이는 한예종 이전 특별법안 제안이유에 명시된 국가균형 예술발전과 지역 문화예술 산업 연계 교육연구기반 구축 취지를 정량화한 수준에 해당한다.

층 인증과 동일 위원회 내 별도 소위원회로 운영하도록 설계할 것을 권고한다. 지표 2의 양적 확장이 공연·전시의 질적 수준 저하로 이어질 우려가 있을 경우, 공동창작 플랫폼 이용 실적과 동료 심사 통과율을 품질 보증 지표로 함께 공표할 것을 권고한다. 지표 3이 목표한 한예종 졸업생의 통합특별시 정주율이 수도권 회귀로 희석될 우려가 있을 경우, 정주 지원 실적을 이전 후 일정 시점마다 외부 독립 모니터링 위원회가 평가해 공표할 것을 권고한다.

4) 독립 모니터링·공청회·서면 회신 공개 도입

넷째 분석결과는 광주·전남 문화자본·시설 공급·예술 생태계의 괴리 구조가 국립아시아문화전당 개관 초기 5년과 후기 5년에 걸쳐 공통으로 지속됨을 보여준다. 이는 성과 공백을 외부에서 조기에 포착하고 교정하는 제도적 장치가 부재할 경우, 문화시설 확충이 선언적 효과에 머문 채 실질 성과로 전환되지 않는 구조가 고착될 위험이 크다는 함의를 던진다. 그러나 한예종 이전 특별법안 제9조는 기획위원회를 두어 중·장기 교육계획 및 운영에 관한 총장의 자문에 응하도록 규정할 뿐, 위원회의 구성과 운영을 학칙으로 위임한다. 외부 심의와 공개 절차에 관한 별도 조항은 본 법안 22개 조항 어디에도 확인되지 않는다. 이는 자문 기능을 학내에 한정할 설계로, 외부 사회가 성과 공백을 조기에 포착할 법적 창구가 차단됨을 의미한다.

광화문시민위원회 시민참여단은 전문가와 시민이 결합한 다자 구성으로, 발족 이후 69차례의 회의·워크숍·강좌를 운영했다(연합뉴스, 2019). 국가인권위원회는 2001년 설립 이후 「국가인권위원회법」 제25조 제6항에 근거해 피권고 기관의 불수용 사유를 공표하는 제도를 운영해 기관별 수용률 격차를 공개 데이터로 축적해왔다. 두 사례는 전문가·시민 결합의 다자 구성(광화문), 외부 심의 결과의 공개 의무화(인권위)가 각각 외부 심의의 가시성을 높이는 장치로 기능함을 보여준다. 다만 두 사례는 개별 기관의 운영 방식에 국한되어, 통합특별시 내 권역 균형 정책 맥락에서 외부 독립 위원회·정례 공청회·시한부 서면 회신이 결합된 설계는 여전히 입법 공백으로 남는다.

본 연구는 법안 심사 과정에서 모니터링 및 평가 조항을 신설할 것을 제안한다. 신설 조항에는 광역·시민사회·지역예술단체·외부 전문가가 다자 구성으로 참여하는 독립 모니터링 위원회의 설치 근거를 담도록 설계한다. 통합특별시 조례에는 정례 공청회 의무와 위원회 권고에 대한 시한부 서면 회신·공개 의무를 규정하며, 위원회에 연간 성과보고서 공개와 권고 수용 여부 공표 권한을 부여하도록 권고한다. 여기에는 본 연구가 확인한 권역 간 효과 불균형, 곧 효과가 옛 광주권에 집중되고 옛 전남권으로 확산되지 않는 양상을 외부 심의가 조기에 포착하도록, 권역별 성과지표를 모니터링 대상에 명시하는 방안을 포함한다. Edelman(1964)이 이론화한 상징정책 집행 왜곡은 공개·외부심의·시한부 응답의 세 절차가 결합될 때 교정 가

능한 것으로 해석되며, 본 제안은 이 세 절차를 하나의 조항에 통합한 설계다. 신설 조항의 법적 위계는 「문화예술진흥법」 제17조(문화예술진흥기금의 관리·운용)와 「정부업무평가 기본법」 제18조(지방자치단체의 자체평가)에 정합하며, 공정회와 시한부 회신의 절차적 근거는 「행정절차법」 제38조 이하의 공정회 규정과 「민원 처리에 관한 법률」 제17조(법정민원의 처리기간 설정·공표)를 참조한다.

그럼에도 집행 마찰은 세 지점에서 예상된다. 모니터링 위원 구성의 대표성 논란이 제기될 경우, 위원 추천권을 옛 광주권·옛 전남권·시민사회·학계로 분산해 특정 주체의 과점을 차단할 필요가 있다. 위원회 권고에 대한 시한부 서면 회신이 형식적 대응에 그칠 우려가 있을 경우, 회신의 실질성 평가를 차기 공정회의 첫 안건으로 자동 상정하도록 조례에 명시해야 한다. 모니터링 권한이 여러 기관에 분산되어 책임 소재가 불분명해질 우려가 있을 경우, 모니터링 위원회를 제언 1)의 통합 광역정부 내 권역 균형 집행장치 산하 독립 기구로 위치시켜 권한 귀속을 단일화하는 설계가 바람직하다.

V. 결론

1. 국립아시아문화전당 10년의 결과

2015년 국립아시아문화전당 개관은 비수도권 국립 문화·예술기관의 입지가 주민 문화향유와 지역예술 생태계로 전환되는 조건을 확인할 수 있는 거의 유일한 사례이며, 본 연구가 한예종 이전 특별법안의 사전평가에 이 사례를 끌어들이는 이유도 여기에 있다. 국립아시아문화전당은 전시·공연 중심의 복합문화기관이고 한예종은 고등예술교육기관이지만, 한예종 이전 특별법안이 이전의 명분으로 학위·학사 같은 교육기관 고유의 사안이 아니라 문화향유 제고와 지역 문화예술 생태계 복원을 내세운다는 점에 근거해 이 사례를 준거로 삼았다. 이에 본 연구는 두 기관의 기능 동일성을 전제하지 않고, 국립기관의 입지가 지역 문화기반·향유·자생력으로 전환되는 경로에 한정해 사례를 해석했다. 이를 위해 광주를 개관의 직접 영향 지역으로, 인접한 전남을 공간적 파급의 영향 지역으로 설정한 이중 처치 이중차분 추정을 2003년부터 2025년까지 전국 17개 광역 23년 자료에 적용해 두 지역의 변화를 동시에 비교 추정했다.

이 설계가 끌어낸 두 발견은 서로 다른 층위에서 한 방향을 가리킨다. 첫째, 광주·전남은 시설은 전남 우위, 주민 체감과 예술가 활동은 광주 우위의 상호 보완적이되 통합이 쉽지 않은 이질 구조를 이루었고, 개관 전후에 걸쳐 이 이질성이 좁혀지지 않고 지속됐다. 둘째, 광주

의 참여 작가 수 증가 효과는 전남을 제2 처치 단위로 포함한 뒤에도 견고하게 유지된 반면, 전남 자체의 사후효과는 유의하지 않았다. 곧 국립기관 입지의 효과는 입지 도시 광주에 집중되고 인접한 전남으로는 통계적으로 확산되지 않았다. 셋째, 전남의 공연 가동률은 참조군 대비 유의하게 감소했는데, 이는 활동이 광주로 이전되었을 가능성을 시사하는 정황으로 해석하되 전남의 인구·재정 변화 등 다른 요인이 함께 작용했을 수 있어 단일 원인에 의한 인과로 확정하지는 않는다. 이들 발견은 구조의 이질성(현상)과 효과의 입지 도시 집중(방법)이 서로를 보강하는 증거로 수렴하며, 광주·전남을 단일 문화권역으로 보는 공동 유치 전제가 효과의 권역 확산을 보장하지 않음을 드러낸다.

이 수렴 지점에서 한예종 이전 특별법안의 현행 설계가 지닌 위험이 드러난다. 공동 유치를 선언하면서도 권역 균형 집행 장치·수요 측면 지원·지역예술가 연동·외부 모니터링의 네 공백을 남긴 설계로는 국립아시아문화전당 사례의 구조적 이질성이 재현될 공산이 크다. 특히 2026년 7월 광주·전남이 전남광주통합특별시로 행정통합을 단행하더라도, 본 연구가 확인한 효과의 입지 도시 집중 경향은 통합 광역정부 내부에서 자원이 중심 도시로 쏠릴 위험으로 이어질 수 있다. 이에 본 연구는 네 공백에 각각 대응하는 네 정책수단을 제안한다. 통합 광역정부 내 권역 균형 집행장치, 통합문화이용권과 이동권을 결합한 바우처, 지역예술가 참여·활동·정주의 삼중 지표 조항, 독립 모니터링·공청회·시한부 서면 회신 공개가 그것이다. 네 수단은 각각 「지방자치법」·「지역문화진흥법」·특별법안 조문·통합특별시 조례·지역문화진흥기금이라는 법제·재정 실행경로에 연동되며, 이로써 사례 분석의 발견은 사전평가의 구체적 실행 처방으로 전환된다.

2. 연구의 이론적 함의

본 연구의 이론적 기여는 Bourdieu(1986)의 문화자본 이론을 광역 단위 정책평가의 집계 지표 분석틀로 번역한 데 있다. 문화자본의 세 형태(체화, 물화, 제도화)를 광역 단위에서 수집 가능한 간접 지표로 조작화해 시설 공급·주민 향유·지역예술 생태계의 세 영역에 대응시켰다. Evans(2005)·Peck(2005)·Pratt(2008)·Edelman(1964)의 비판은 각각 공급-향유 연결의 실패, 시설 투자의 낙수 가정 실패, 시설-자생 연결의 실패, 전환 실패의 제도적 지속이라는 네 실패조건에 대응한다. 네 이론가의 통찰이 네 연구질문과 대응하는 이 구조는 다른 국립 예술기관 이전 사례의 사전평가에도 전이될 수 있다.

방법론적 기여는 두 지점에 있다. 첫째, 분석 구조의 기여다. 대형 국립 문화기관의 지방 입지 사례가 한국에 하나뿐인 조건에서 Yin(2014)의 내재적 단일 사례 설계에 17개 광역 23년 자료를 맥락적 참조점으로 결합하고, 여섯 단계의 견고성 점검을 더한 분석 구조는 처치군

규모가 작은 한국 공공 문화정책 연구의 참조 기준이 될 수 있다. 둘째, 이중 처치 이중차분 사양의 기여다. 직접 처치 단위(광주)와 공간적 인접 처치 단위(전남)를 동시에 추정한 결과, 광주의 참여 작가 수 증가 효과가 입지 도시에 견고하게 집중되는 반면 인접 전남으로는 확산되지 않음이 드러났다. 이는 공동 유치를 전제한 정책의 사전평가에서 인접 지역 파급을 통제 집단 바깥의 위협으로 남겨두지 않고 별도의 처치 단위로 끌어들이 함께 추정해야 한다는 방법론적 근거가 된다.

본 연구의 정책적 기여는 광주·전남의 구조적 이질성과 시설·주민 체감·예술가 활동 사이의 괴리를 근거로, 분석결과에 대응하는 정책수단을 법제·조례 제정 경로·재정 실행경로에 연동해 설계한 점에 있다. 이 설계는 광주·전남 맥락의 특수 처방에 그치지 않고 공급·향유·재생이라는 세 영역의 실패조건에 대응하는 원리로 구성되었기에, 이후 유사한 국립 문화기관 입지 사례의 사전평가에도 참조될 수 있다.

3. 연구의 한계와 후속 연구 방향

본 연구는 네 가지 한계를 지닌다. 첫째, 국립아시아문화전당이라는 국내 첫 사례를 분석한 결과이므로 한예종 이전 일반의 평균 효과로 외삽할 때는 사례 사이의 기능·규모·입지 차이를 신중히 고려해야 한다. 특히 본 연구의 사례는 복합문화기관이고 한예종은 고등예술교육기관이므로, 본 연구의 결과를 교육기관 이전이 낳는 학생·교원 유입, 산학협력, 정주 효과로 직접 일반화할 수는 없다. 이는 본 연구의 결함이 아니라 분석 범위의 의도된 한정에 따른 것이며, 이러한 교육기관 고유의 효과는 이전이 실제로 이뤄진 뒤 별도의 자료로 검증해야 한다. 둘째, 국립현대미술관 지역분관·국립중앙도서관 강원관·세종 국립어린이청소년극장 등 사례가 축적되면 본 연구의 분석틀을 다수 사례에 적용해 공통 패턴과 사례별 특수성을 가려낼 수 있다. 셋째, 격년·3년 주기 조사에서 추출한 주민 향유 영역 변수는 연간 변동을 세밀하게 추적하지 못한다. 본 연구에서 관람횟수가 경계적 신호에 그치고 보정 후 유의성이 사라진 것도 부분적으로 이 관측 한계와 관련될 수 있다. 본 연구가 제안한 독립 모니터링 위원회가 향유 지표를 정례 공개하는 설계로 시행된다면, 그 공개자료 자체가 후속 사후평가 연구의 연간 관측 기반을 제공할 수 있다. 넷째, 문예연감 대리지표의 지표 간 견고성 격차, 특히 참여 작가 수의 양적 확장과 공연 횟수·공연 일수 가동률 사이의 비대칭은 광역별 집계 단위에서 단체별 신고 관행이 다르게 기록될 가능성을 시사한다. 후속 연구가 단체 단위 미시자료로 분해해 신고 관행의 차이를 통제하면, Pratt(2008)이 이론화한 연결망·중개자 매개의 조건부 작동도 재검증할 수 있다.

【참고문헌】

- 경기문화재단. (2025). 2025 경기예술지원 사업 공고문: 모든예술31. <https://www.ggcf.kr/attachment/19042/download>(검색일: 2026.5.1).
- 구현우. (2017). 정책결정의 선택 논리: 합리성, 제약, 그리고 상징. 『행정논총』, 55(4): 273-306.
- 국립아시아문화전당. (2019). 아시아문화전당 개관 4주년...세계적 문화발전소로 '성장'. 보도자료. 2019.11.25.
- 국토연구원. (2020). 혁신도시 성과평가 및 정책지원. 연구보고서. 세종: 국토교통부.
- 국회입법조사처. (2021). 혁신도시 발전지원센터 운영현황 및 향후과제. NARS 입법·정책 제88호. 서울: 국회입법조사처.
- 기호일보. (2026). 문화누리카드 사용처 도서·영화에 '쏟림'. 2026.1.6. <https://v.daum.net/v/20260106191116452>(검색일: 2026.5.1).
- 김공수·이국용. (2019). 지역별 문화기반시설 여건분석. 『한국콘텐츠학회 종합학술대회 논문집』, 219-220.
- 김재영·박세현·연수현. (2023). 지속가능한 문화영향평가를 위한 중앙정부와 지방정부의 협력 방안 연구. 『문화정책논총』, 37(3), 119-160.
- 대구MBC. (2026). 탄력받은 대구·경북 행정 통합: 논란도 여전. 2026.2.4. <https://dgmbc.com/NewsArticle/823540>(검색일: 2026.5.1).
- 문화체육관광부. (2011). 「제3차 관광개발기본계획(2012-2021)」. 세종: 문화체육관광부.
- 연합뉴스. (2019). 서울시, 광화문광장 재구조화 의견 수렴 '시민참여단' 워크숍. 2019.8.26. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190826039100004>(검색일: 2026.5.1).
- 오병기. (2024). 광주전남 초광역 협력 논의와 과제. 초광역법제이슈. 세종: 한국법제연구원.
- 이경영·최근호. (2023). 공공기관 지방이전 효과에 대한 지역주민의 인식 연구. 연구보고서. 세종: 한국조세재정연구원.
- 정준호 의원 대표발의. (2026). 「한국예술종합학교 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제2218 497호, 정준호 의원 등 11인). 2026. 4. 22. 발의, 제434회 국회(임시회). 국회 의안정보 시스템. https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_A2B6A0A2W1W1V1U2S9T3A1B3Z9A3(검색일: 2026.6.16.)
- 조규민·손동욱. (2020). 공공기관의 지방 혁신도시 이전 후 지역 활성화 효과에 관한 연구. 『국토연구』, 107: 61-78.
- 조돈문. (2005). 한국사회의 계급과 문화: 문화자본론 가설들의 경험적 검증을 중심으로. 『한국사회학』, 39(2): 1-33.

- 조은. (2001). 문화 자본과 계급 재생산: 계급별 일상 생활 경험을 중심으로. 『사회와 역사』, 60, 166-207.
- 한국개발연구원. (2021). 공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향. KDI 정책포럼 제283호, 세종: 한국개발연구원.
- 한국문화예술위원회. (2003-2024). 『문예연감』. 서울: 한국문화예술위원회.
- 한국예술종합학교. (2026). 한국예술종합학교 이전 관련 법안 발의에 대한 학교 측 입장. 공식 블로그. 2026.4.28. https://blog.naver.com/karts_/224267634024(검색일: 2026.5.01).
- 한겨레. (2026). ‘한예중 광주 이전’ 법안에…문화계 “학교 발전 아닌 선거용” 반발. 2026.4.29. https://www.hani.co.kr/arti/culture/culture_general/1256496.html(검색일: 2026.5.01).
- 한승준. (2022a). 국립아시아문화전당의 운영 성과에 관한 연구. 『현대사회와행정』, 32(1): 1-24.
- 한승준. (2022b). 국립아시아문화전당의 발전 방향에 대한 연구: 내부구성원과 지역 문화예술인 대상 인식조사를 중심으로. 『한국자치행정학보』, 36(1): 53-67.
- Bennett, T., Savage, M., Silva, E., Warde, A., Gayo-Cal, M., and Wright, D. (2009). *Culture, Class, Distinction*. London: Routledge.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for The Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.
- Boussaguet, L., and Faucher, F. (2024). *Symbolic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chetty, R., Looney, A., & Kroft, K. (2009). Salience and Taxation: Theory and Evidence. *American Economic Review*, 99(4), 1145-1177.
- Edelman, M. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana-Champaign: University of Illinois Press.
- Evans, G. (2005). Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture’s Contribution to Regeneration. *Urban Studies*, 42(5-6), 959-983.
- Florida, R. (2003). *The Rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Lahire, B. (2004). *La Culture des Individus: Dissonances Culturelles et Distinction de Soi*. Paris: La Découverte.
- Little, R. J. A. and Rubin, D. B. (2019). *Statistical Analysis with Missing Data* (3rd ed.). Hoboken, NJ: Wiley.
- Peck, J. (2005). Struggling with The Creative Class. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4): 740-770.

- Pratt, A. C. (2008). Creative Cities: The Cultural Industries And The Creative Class. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90(2): 107-117.
- Rambachan, A., & Roth, J. (2023). A More Credible Approach to Parallel Trends. *Review of Economic Studies*, 90(5): 2555-2591.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- 佐藤郁哉. (1999). 「現代演劇のフィールドワーク: 芸術生産の文化社会学」. 東京: 東京大学出版会.
- 後藤和子. (1998). 「文化政策学: 法・経済・マネジメント」. 東京: 有斐閣.

서 윤 경: 2010년 UC, Irvine에서 도시계획·정책학으로 박사학위를 취득하고, 현재 ㈜답바이오 수석연구위원으로 재직 중이다. “AI 데이터센터의 환경법적 규율과 입법적 대응”(『환경법연구』, 2026), “데이터센터 설립승인·건축허가 분리운용의 공법적 쟁점”(『공법학연구』, 2026), “226개 기초지자체 탄소중립 기본계획의 배출-감축수단 전략정합성”(『한국행정연구』, 2026) 등 다수의 논문을 발표했다. 인공지능·기후위기·지역전환의 상호모순을 다학제적 관점에서 연구한다(yoonkseo@gmail.com).