

## 지방자치단체 공연문화시설의 운영성과에 관한 고찰

이 병 일 · 한 상 연

Recently along with the local government's interest in culture and art, the number of municipal art center has sharply increased amounting to 190 in 2011. Many of them costed more than 10 billion won for their construction, and more than 40 additional centers are expected to be constructed in the near future. The performance of these art centers, however, is so poor with less than 40% of annual operation rate and more than 80% of budget deficit on average.

Because of the low operational efficiency, Korean local governments have faced great challenges in dealing with art center management. To shed lights on this issue this study attempts to analyze the relationship between managerial outputs of municipal art center and the factors affecting these outputs. Research findings include the negative relationship between the rate of elderly population used as a proxy variable of economically active population and three managerial output variables. This result explains the need for government policy to help economically inactive population to enjoy art programs. Another important finding is the positive relationship between the accessibility of public transit and the managerial output variable, implying the need for effective public transportation plan connecting art centers with major residential areas.

---

제1저자 : 이병일, 제2저자 : 한상연

주 제 어 : 공연문화시설, 성과평가, 운영성과, 지방자치, 예술행정

key words : performing art center, performance evaluation, operational output, local autonomy, art administration

## 1. 서론

공연문화시설은 ‘문화예술 활동을 진흥시키고 국민의 문화 향수 기회를 확대하기 위하여 설치’된 국가와 지방자치단체의 문화인프라다. 우리나라의 경우 6-70년대 산업화 시대를 지나 1980년대 중반에 들어서 5공화국 국정지표에 ‘문화 인프라 확충’이 포함되면서 문예회관 건립이 본격화되었다(문화체육관광부·전국문예회관연합회, 2008: 26). 문예회관은 1984년 ‘지방문화진흥 5개년 계획’을 기초로 건립되기 시작하여 꾸준히 증가하고 있다. 1990년대의 문예회관은 문화정책에 문화복지 개념을 추가하면서 문화향수권을 신장시키기 위한 예술감상 공간의 역할이 강조되었고, 2000년대 들어 지역주민을 관람자에서 참여자로 인식하는 관점으로 변화하면서 문예회관이 일방적인 예술관람의 기회를 제공하는데서 한 걸음 나아가 지역주민의 수요를 반영하는 지역복합문화시설로 그 기능을 확대하는 상황으로 발전하였다(문화체육관광부·전국문예회관연합회, 2008: 22). 이와 관련하여 정부는 문예회관 건립을 희망하는 각 지방자치단체에 20억 원씩을 지원하였고, 이러한 정부정책에 힘입어 2009년 12월 기준 182개의 문예회관이 완공된 상황이다. 230여 지자체의 수를 감안할 때 향후 50여개 이상의 문예회관이 추가 건립될 것으로 예상된다.<sup>1)</sup>

공연문화시설의 수가 증가하면서 효율적 시설운영에 대한 관심이 높아져 수백억의 재원이 투입된 지역의 공연문화시설 이용에 대한 우려가 늘고 있다. 또한 공연예술이 생산되는 공연문화시설의 급속한 양적 성장에 비해 질적 성장은 미비한 실정이다(장윤정, 2007: 184). 이는 정부가 공급자·생산자 중심의 양적 지역문화성장정책에 치중했던 것에 비해 소비자·고객 중심의 질적 성장과 관련된 지역문화성장 정책에 대한 관심이 상대적으로 소홀했기 때문이다.

질적 성장을 담보하는 공연문화시설 운영성과 및 평가에 대한 관심이 본격적으로 촉발된 것은 정부가 기관평가제도를 도입한 1998년부터다. 그 해 정부는 지방자치단체 문화기반시설 운영평가모델 개발 및 평가에 관한 연구를 실시하였다. 당시의 연구에 의하면 1998년부터 2003년까지 매년 도서관, 박물관, 미술관, 문화의 집, 문예회관 등 문화기반시설을 대상으로 평가지표체계를 구성하고 운영평가모델을 적용함으로써 지역 문화기반시설 전반에 걸쳐 관리 운영 현황 및 실태를 조사하였다. 조사 결과를 기반으로 각 지역 문화기반시설의 문제점을 분석하고 문제에 대한 정책적 대안을 모색하였다. 그 결과 열악한 지방자치단체의 공연문화시설에 대해 최소한의 기준이 마련될 수 있었다.<sup>2)</sup>

1) 문예회관 건립과 관련된 국고 지원은 1984년부터 1996년까지는 문예진흥기금으로 지원되었고 1997년부터 국고로 전환되었으며 2005년부터 국가균형발전특별회계로 편성 운영되어 1개관 당 20억 원 이내 정액지원하고 있다(문화관광부, 2008: 26).

2) 공연문화시설의 효율적 운영과 활성화라는 정책적 목표를 달성하는 방안으로 목표설정 및 비전, 조직, 재정, 시설 사업, 교류협력, 산하단체 등의 평가지표 항목이 결정되어 이를 기준으로 한 시설 운영 성과를 관리하는 방침을 갖게 되었다.

이런 정부의 노력에도 불구하고 최근 공연문화시설의 연간 공연장 평균가동률은 2006년 43.8%에서 2007년 40.8%, 2008년도 38.5%, 2009년 32.1%로 점차 감소세를 보이고 있다(문화체육관광부·예술경영지원센터, 2010: 20).<sup>3)</sup> 이러한 문제점의 원인으로는 첫째, 문화예술의 개념과 사회적 효용성을 고려하지 않은 막연한 설립취지, 둘째, 지역 정체성 및 특성과 무관한 행정관리 중심의 운영, 셋째, 전문적 경영체제의 부재가 자리하는 것으로 지적되고 있다(한국문화관광정책연구원, 2003: 69). 따라서 지역의 특성을 고려한 문화행정관리제도를 도입하고 전문적 경영체제를 구축함으로써 막대한 재원이 투자된 공연문화시설의 효율성을 높이고 지역주민의 문화향수권을 효과적으로 충족시키는 일이 시급한 과제로 대두되는 상황이다.

이러한 문화시설 관리운영상의 문제를 해결하고 운영의 활성화를 모색하기 위해 본 연구는 다음과 같은 연구 목적을 갖는다. 첫째, 공연문화시설의 운영(inputs)에 따른 성과(outputs)를 정의하는 것이다.<sup>4)</sup> 이렇게 정의된 성과는 이 논문에서 성과지표(performance indicator)이자 종속변수로 사용된다.<sup>5)</sup> 둘째, 공연문화시설 운영성과에 영향을 미치는 지방자치단체의 외부 환경적 요인들을 정의하는 것이다. 정의된 외부 환경적 요인들은 성과에 영향을 주는 독립변수로 기능하게 될 것이다. 셋째, 이상 두 단계의 과정을 통해 정의된 종속변수와 독립변수를 토대로 실증분석하고 이들의 상관관계를 검토하는 것이다. 도출된 결과를 바탕으로 공연문화시설 운영을 활성화하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.<sup>6)</sup>

## II. 이론적 논의

### 1. 공연문화시설에 대한 고찰

공연문화시설은 19세기에 들어 판소리와 창을 시연하는 협률사와 연극 전용극장인 원각사 등이 초창기 극장으로 설립되기에 이르렀다(유민영, 1998: 36). 이러한 공연문화시설은

3) 가동률 = 사용일수 / {365 - (정기휴관일수 + 유지보수 안전진단일수)}×100

4) -투입(inputs): 지출이나 직원의 근무시간 처럼 생산과 성과를 위해 사용되는 자원을 의미한다.

-성과(outputs): 투입결과 양산된 생산물과 서비스. 산출은 내적활동을 기반으로 완성된 생산물을 의미한다. 수리된 길의 거리나 전화응답 수처럼 조직이나 관련담당자에 의해 만들어진 일의 양을 의미한다. (2006, Harry P. Hatry: 15). 이상과 같은 해리(Harry, 2006)의 투입(inputs)과 성과(outputs)에 대한 주장을 참고하면 각주의 대상이 된 문장에서 사용된 운영(inputs)은 공연문화시설의 연간운영비가 투입(inputs)에 해당된다. 그리고 성과(outputs)는 공연장 수익율, 관객이용도, 공연장 가동률로 해석할 수 있다.

5) 성과지표(Performance indicator)는 고려의 대상이 된 성과의 상태를 설명하는 특별한 수적인 측정 요소로 예를 들면 성과, 효율, 혹은 결과를 의미한다.(2006, Harry P. Hatry: 15).

6) 본 논문은 주저자 이병일의 박사학위논문 일부를 수정하고 보완한 것임.

시대의 흐름과 함께 변모·발전하여 왔다. 최근 서울 동숭동 대학로의 공연장 밀집지역이 세계적으로 유명한 영국 런던의 웨스트엔드 거리나 뉴욕의 브로드웨이 거리와 유사한 공연문화시설 밀집지역으로 구성된 것이 이런 변화의 좋은 예이다.

지방자치단체의 문예회관은 공연예술을 시연하기 위해 건립된 대표적인 공연문화시설이다. 공연문화시설에서 시연되는 공연은 주로 연극, 음악, 무용 등이 대표적인 예술양식이다. 공연예술은 예술가와 무대전문가에 의한 다양한 장르의 융합(convergence)과 관객의 호응으로 구성된다는 점에서 대표적인 집단·종합예술에 속한다. 아울러 공연예술은 다수의 관객과 직접 접촉하는 현장성을 특성으로 하기 때문에 공연예술을 시연하는 공연문화시설은 다른 문화기반시설에 비해 일반대중의 감성과 사회에 미치는 영향이 직접적이며 강력하다. 이처럼 공연예술을 시연하는 공연문화시설은 국민 정서 함양, 창의력 계발, 문화향수권 확립 및 국가 이미지 개선 등 경제적 가치로 산정하기 어려운 다양한 사회적 편익을 제공하는 공공재적 성격을 갖고 있다(문화체육관광부 · 한국문화관광연구원, 2010: 400).

문예회관의 공연장은 좌석의 수에 의해 종합공연장, 일반공연장 및 소공연장으로 구분된다. 종합공연장은 시·도 종합문화예술회관 등 1천 석 이상의 대규모 공연장이고, 일반공연장은 시·군·구 문화예술회관 등 1천석 미만 300석 이상의 중규모 공연장이다. 소공연장은 300석 미만의 소규모 공연장을 의미한다.

문예회관의 수는 1980년 후반부터 꾸준히 증가하기 시작하여 2004년도에 21개로 가장 많은 공연장이 개관되었다. 특히 1982년 4개소에 불과하던 문예회관의 수는 2009년에 이르러 182개로 증가하여 45배 이상 그 숫자가 상승하였다.7) 기간별로는 2001년부터 2005년도 사이에 81개로 가장 많은 문예회관이 개관하였고 다음으로는 1986~1990년 61개, 1996~2000년 45개 순으로 건립되었다(문화체육관광부 · 예술경영지원센터, 2008: 30).

## 2. 공연문화시설의 운영성과

운영성과를 측정하는 모델은 다양하게 존재하지만 본 연구는 문화예술진흥법의 취지와 성과를 중시하는 정부의 현 평가제도를 고려하여 목적성취 모델(goal attainment model)과 능률성 모델(efficiency model)을 토대로 공연문화시설의 운영성과를 도출하고자 한다.8) 목적성취 모델로 공연문화시설 운영성과를 정의하기 위해서는 먼저 법제도 상의 공연문화시설 설립목적은 살펴볼 필요가 있다. 공연문화시설의 설립목적은 문화예술진흥법 제5조(문화시설의 설립 목적)에서 찾아볼 수 있다.9) 이에 따르면 정부의 공연문화시설 설립목적은

7) 정부의 연구보고서인 전국문화기반시설총람 2010년도 자료에 의하면 1982년 이전 설립된 공공 공연문화시설은 세종문화회관, 서라벌 문화회관, 인천문화회관, 한국소리문화의전당 분원 등 네 개의 시설이 있다.

8) 목적성취모델은 프로그램의 목적에 적합한 결과가 산출되었는가를 중시한다. 능률성 모델은 투입과 산출의 비율을 중시한다(Evert Vedung, 1997: 37).

문화예술활동의 진흥과 문화향수기회의 확대에 있다. 그런데 이러한 설립목적의 달성 정도는 공연장 가동률과 관객이용도로 판단할 수 있다. 따라서 공연장 가동률과 관객이용도는 목적성취 모델에 기반을 둔 공연문화시설의 성과지표인 셈이다. 다음으로 경제적 성과를 중시하는 현 정부 평가제도를 고려하여 능률성 모델의 관점에서 공연문화시설의 성과를 측정하는 주요 지표로 공연장 수익률을 들 수 있다.

한국능률협회·한국지방행정연구원(1999)은 성과(performance)를 예산과 자원을 어느 정도의 서비스 산출(output)과 결과(outcome)로 달성하였는가에 대한 의미로 파악하고 있다. 따라서 공연장 수익률(output)을 연간 운영비 대비 공연 및 대관수입으로 설정할 수 있다. 공연장 가동률은 1년 365일 중 정비, 점검일과 휴관일을 제외하고 공연장이 가동된 비율을 의미한다. 즉, 공연장 가동률 = (공연장가동일/365) x 100 을 의미한다. 공연장 가동일은 순수하게 공연과 관련되어서 사용된 날짜수를 의미한다. 공연수요가 많지 않은 지방문화회관은 공연 외에 기타행사들이 더 많이 열리기 때문에 실제 공연일수가 얼마인지 아는 것이 공연장의 실제 성과를 판단하는 중요한 기준이 된다. 문화회관이 자체 기획한 대관공연, 공연전후 준비, 철수 일이 모두 공연가동일에 포함된다.

국민의 문화향수 기회는 공연예술전문가의 공연을 감상함으로써 얻어진다. 일반적으로 관객의 공연감상은 공연문화시설에 대한 관객이용도로 표현할 수 있다. 관객이용도는 시간적으로 볼 때 공연장 가동률에 뒤이어 발생하는 후행 지표에 해당한다. 특정 공연에 보다 많은 사람이 관람한다면 관객이용도는 높아진다. 보다 많은 사람이 관람하여 관객이용도가 높아질수록 국민의 문화향수권이 확대되며 이러한 문화향수권의 확대는 운영활성화의 중요한 수단이 된다.

### 3. 공연문화시설 운영성과 관련요인

지방자치단체가 설립한 공연문화시설의 운영성과는 지자체의 여러 환경요인과 관련이 있다. 대표적 요인으로 인구·경제적 요인인 인구 규모, 고령화 비율, 예술인 수, 재정자주도 등이 있다. 분석을 위한 변수는 수집 가능한 통계자료를 중심으로 선별하였고 이 요인을 크게 지역특성, 문화기반, 접근성, 문화회관의 운영주체, 자치단체장 특성 등의 다섯 가지로 분류하였다. 이들 변수와 관련된 통계자료 수집을 위해 전국문화기반시설총람, 통계청, 지방자치단체 예산 백서, 전문예술법인단체백서, 구글어스(Google Earth), 다음맵(Daum map), 중앙선거관리위원회 등을 사용하였다.

#### 1) 지역특성

지역특성은 일반적으로 경기도, 충청도, 전라도 등과 같은 권역을 의미하는 용어로 사용

9) 문화예술진흥법에 의한 문화시설로는 공연시설, 전시시설, 도서관, 지역문화복지시설이 해당된다.

되고 있으나 본 논문에서는 재정자주도, 고령인구비율, 도시화 수준 등으로 구분된 세 개의 외생변수를 대표하는 용어로 사용하였다.

첫째, 재정자주도는 자치단체의 예산규모 대비 자체수입과 자주재원 합계로 산출한다. 재정자주도는 재정자립도가 지방교부세를 고려하지 못한 점을 보완하기 위해서 고안된 지표로 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 갖고 사용할 수 있는 재원의 크기가 전체 세입 중 얼마나 되는지를 보여주는 지표이다(김홍환, 2010: 43).

둘째, 고령인구비율을 산정하기 위한 고령인구의 정의는 통상 65세 이상의 인구를 의미한다. 우리나라는 2000년에 65세 이상 인구가 7%를 넘어섬으로써 고령화 사회로 접어들게 되었다. 2022년에는 65세 이상 인구의 비율이 14%를 넘어서게 된다고 예상되고 있다.

셋째, 각 지역의 도시화 수준은 공연문화시설의 운영과 관련이 있는 것으로 예상되는 변수이다. 김순은(1995)는 미국 뉴욕주 지방의원에게 지급되는 금전적 급부의 규모를 결정할 때 중요하게 고려해야 하는 요인이 무엇인가를 분석하기 위해 지방정부의 인구, 예산 규모, 시장의 보수, 지방의회를 고려하였으며 송광태(2007) 또한 유사 연구를 위해 인구학적 지표(지방의원 수, 자치단체 인구, 의원 1인당 인구 수), 재정지표(재정자립도, 자체수입, 지방세, 세외수입, 일반회계 총계) 등 변수를 고려하고 있다. 단체장이 소속된 정당 유형을 단체장의 연임에 영향을 미치는 개인적 특성이라고 보는 연구에서는 자치단체장의 지역적 특성을 통제하기 위해 도시지역과 비도시지역을 나누어 분석하고 이를 위해 인구밀도를 사용하기도 한다(배상석·강주현, 2007). 지역 특성에 따라 지역경제의 구조나 특성이 달라지기 때문이다. 도시화 수준이 공연문화시설의 운영성과에 영향을 줄 것으로 기대되는 이유이다.

## 2) 문화기반

문화기반은 지방자치단체의 문화예산과 전문 예술단체 수, 그리고 문화기반 시설수로 구분된 세 개의 외생변수를 대표하는 의미로 해석할 수 있다.

문화예산에 대한 분류의 기준은 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다. 첫 번째는 문화 혹은 문화활동과 관련된 국가의 개입을 문화정책으로 보고, 투입된 정부의 재원을 문화예산으로 보는 방식이다. 이것은 1980년 10월 27일 유네스코 총회에서 채택되었던 “문화활동의 공공재정 통계의 국제 표준화에 대한 권고”에서 제안하고 있는 것과 같은 범주를 문화활동으로 정의하고 이에 대한 지출을 문화예산으로 보는 방식이다(이병량, 2004). 또한 2005년까지 한국의 문화관광부에서 채택한 기준과 같이 문화예산을 “문화예술, 문화산업, 관광, 소속기관 및 문화재청 예산을 합한 규모로 문화관광부와 문화재청 예산에서 체육 및 청소년 부문을 제외한 나머지 전체 예산”으로 정의하고 있는 방식도 문화활동을 중심으로 문화예산을 정의하는 방식이라고 할 수 있다(문화관광부, 2001: 72).

두 번째로는 기관을 중심으로 문화예산을 규정하는 방식이 존재한다. 이는 간단히 문화

담당기구의 예산을 문화예산으로 규정하는 방식이다. 이러한 방식은 간단할 뿐만 아니라 문화정책의 범위와 대상이 국가나 시대적 흐름에 따라 어떻게 달라질 수 있는가를 보여줄 수 있다는 점에서 장점을 지니고 있다(이병량, 2004). 하지만 지방자치단체의 문화예산을 정의하고 규정하는데 기관을 중심으로 한 규정은 한계가 존재한다. 지방자치단체에서 문화 활동을 담당하는 부서는 자치단체별로 워낙 큰 편차가 존재하고, 이를 그대로 받아들인다면 분석 상의 오류를 낳을 수도 있기 때문이다.

일반적으로 지역에서의 문화예술단체는 적극적인 문화예술활동을 수행하려는 의지를 가진 예술인들에 의해 구성된다. 이러한 예술단체들은 지역의 문화예술활동을 활성화하는데 기여한다. 이러한 단체에 대해 정부는 지원정책을 마련하고 있다. 대표적인 지원정책으로는 2006년부터 시행된 공연예술전문단체육성사업과 2008년에 시행된 공연장상주단체육성 지원사업을 들 수 있다. 이들 문화예술 단체에 대한 지역별 지원은 2009년 76개 단체에 50억 9천만원, 2010년 78개의 예술단체 51억2천만원의 자금이 지원되었다. 이러한 자금 지원은 공연문화시설의 공연으로 이어지게 되므로 공연장 가동률, 관객이용도, 공연장 수익률에 영향을 미치게 될 것이다.

2010년 기준으로 문화시설의 종류에 따른 이용률을 살펴보면, 시/군/구민회관 11.5%, 문예회관 11.5%, 복지회관 11.4%, 청소년회관 4.2%, 문화원 2.1%, 도서관 20.5%, 박물관 14.8%, 문화의 집 1.2%로 나타나 도서관이 가장 높은 이용률을 보이고 있다(문화체육관광부 · 한국문화관광연구원, 2010: 84-85).

이상과 같은 문화기반시설의 종류별 구분에 의한 문화시설 이용률과 문화행사참여율을 감안하면 공연문화시설의 가동률은 타 문화기반시설의 이용률과 연관관계가 있음을 추정할 수 있다.

### 3) 접근성

접근성이란 토지이용과 도시계획, 교통계획, 교통공학, 입지이론 등 여러 분야에 적용되는 개념이다. 도시계획분야에서는 접근성이란 이용자들이 도시시설을 이용하는데 얼마나 쉽게 접근할 수 있고 얼마나 많이 이용기회를 제공 받을 수 있는지를 판단하는 기준이 된다. 도시시설의 입지기준으로 이용하는 공간적 형평성(spatial equity)과 공간적 효율성(spatial efficiency)은 접근성에 의해 산정될 수 있다. 여기서 공간적 형평성은 이용자 중에서 주요 도시시설을 이용하는데 따른 이용자의 거주지와 주요 도시시설 간의 최대 통행거리를 최소화하는 지점을 찾는 지표이다(김황배 · 김시곤, 2006).

Talen(1997)과 Talen & Anselin(1998)은 접근성과 행정 서비스의 관계에 대해 연구를 하였고 Guagliardo(2004)는 공공서비스의 공간적 형평성에 대한 실증연구를 하였다. 국내의 공공서비스시설의 접근성에 대한 연구를 살펴보면 김광식(1987)은 접근성에 대한 개념 정의를 내리고, Bach(1981)의 모델을 기준으로 도시 공공서비스 시설과 이용자 간 접근성 측

정에 관한 연구를 실시하였다. 또한 조성호·박순호(1996)의 연구에서는 지리정보시스템(GIS)을 이용하여 공공서비스 시설의 입지를 분석하였고, 입원환자의 지리적 접근성을 분석한 김선희(2006)의 연구도 GIS를 이용하여 접근성을 조사하였다. 의료자원 분포의 공간적 불평등을 다룬 이금숙(1998)의 연구, 홍준영·최외출(2003)의 대구광역시 종합사회복지관 입지분석 등은 공공서비스와 입지의 관계를 다룬 연구이다. 이외에도 김대은·김장환·신홍범(2010)은 대구광역시 각 동별 공공체육시설의 분포를 공간적으로 분석하고 개인이 공공체육시설에 공간적 형평성을 두고 동등하게 접근할 수 있는지의 시설접근성을 분석하였다. 대구광역시에 분포하는 공공체육시설에 대하여 각 지역이 가지는 접근성을 중력포텐셜 모델(gravity potential model)을 이용하여 측정하였다. 접근성 변수로 각 동의 중심점에서 공공체육시설까지의 직선거리와 시설의 면적을 이용하였다. 본 연구에서는 이 선행연구를 바탕으로 접근성 변수를 문예회관과 공공기관 간의 거리와 문예회관을 연결하는 버스, 전철 등 접근가능한 대중교통의 수로 정의하였다. 구글(Google)사의 구글 어쓰(Google Earth)를 이용하여 시청에서 문예회관까지의 거리를 컴퓨터상에서 측정하여 이를 적용하였다.

#### 4) 문예회관 특성

문예회관의 운영주체에 따른 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 사업소 형태로 직접 운영하는 공연장이 가장 일반적인 형태로 순환 공무원으로 구성되어 있다. 둘째, 공단이 운영하는 경우로 대부분 시설관리공단 소속으로 직원들도 순환근무를 하지만 공무원에 비해 인사이동이 적다. 하지만 직원들의 문화예술 전문성이 재단법인에 비해 약하고 공기업 운영과 시설관리 차원의 경영효율성이 강조되어 문화예술 특수성을 반영한 프로그램 구성에 한계가 있다.

셋째, 재단법인에 의해 운영되는 경우로 이 법인은 민법에 근거하여 지방자치단체에서 출연하여 설립되는 독립적인 운영체제이다. 이사회가 구성되어 재정과 사업전반에 걸쳐 의사결정권을 행사하고 있고 문화예술 특수성과 전문성을 갖춘 가장 이상적인 운영조직이지만 제도적 정착 단계를 위해서는 개선되어야 할 점이 많다.

마지막으로 민간위탁방식은 예술단체나 기획사, 사회단체 등의 민간이 위탁운영계약에 의해 운영하는 것으로 입찰 등을 통해 해당단체를 선정하고 연간 운영비를 계약하여 지방자치단체에서 정해진 민간위탁금을 지원하고 부족한 부분은 자체 수입으로 충당한다. 기업회계를 따르며 직접운영과 공단운영보다 직원들의 전문성 함양이 용이하여 서비스와 운영의 전문성 확보가 장점이다(이은미, 2010).

#### 5) 지방자치단체장의 경력유형

기초자치단체장이 정책을 선택할 때에는 정책과 관련된 시·공간적 상황과 현황을 고려



하여 판단하게 될 것이다. 그런데 단체장 자신의 가치관이나 신념 혹은 경력과 성향이 정책 결정이 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 정책 결정에 중요한 변수가 되는 자치단체장의 유형에 관한 선행연구들은 단체장의 출신경력을 구분하여 그에 따른 특징을 기술하고 있다. 본 논문에서는 지방자치단체장의 경력유형이 문화정책에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하기 위해 단체장의 경력유형을 행정가, 정치가, 경영가, 전문가(기타)로 구분하고 단체장의 경력유형이 공연문화시설의 운영성과와 어떤 관계가 있는지 실증적으로 분석하였다.<sup>10)</sup>

### III. 상관관계에 관한 실증분석

#### 1. 연구의 가설 및 분석 모형

본 연구는 일반관객의 문화향수권을 나타내는 관객이용도와 공연전문가의 문예 진흥을 나타내는 공연장 가동률, 그리고 공연문화시설의 능률성을 나타내는 공연장 수익률을 종속 변수로 보고, 소비자, 생산자, 공급자적 측면에서 기초자치단체의 여러 변수들이 종속변수인 관객이용도와, 공연장 가동률, 그리고 공연장 수익과 어떠한 관계를 가지는지 살펴보고 한다. 따라서 본 연구의 목적은 문예회관의 성과가 기초자치단체의 특성에 따라 차이가 나타나는지, 차이가 나타난다면 어떠한 관계를 갖고 있는지를 실증적으로 분석해 보는 것으로 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

연구가설 1: 기초자치단체의 재정자주도<sup>11)</sup>는 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 2: 기초자치단체의 고령인구비율은 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 음의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 3: 기초자치단체내 도시화수준은 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 4: 기초자치단체의 문화예산과 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익은 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 5: 기초자치단체의 전문예술단체의 수와 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수

10) 김예승(2010)의 연구는 지방자치단체장의 경력유형을 행정가, 정치가, 경영가, 전문가로 구분한다.

11)  $(\text{세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계예산규모} / \text{이것은 각 지방자치단체의 재정건전성을 보는 변수로서 문예회관의 효율성 정도가 지방자치단체의 재정건정성과 재정자주도에 의해 영향을 많이 받기 때문에 지역별 특성 변수로 포함시켰다(김호균, 2006)}$

익은 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 6: 기초자치단체의 문화기반시설 수는 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 음의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 7: 기초자치단체의 문예회관에서 시청까지의 거리는 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 음의 상관관계를 가질 것이다.

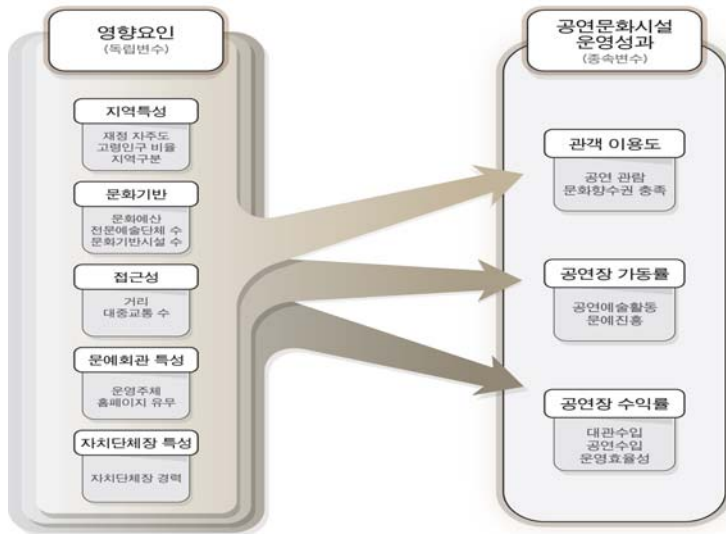
연구가설 8: 기초자치단체의 문예회관 1km 내의 이용 가능한 대중교통 수는 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 9: 기초자치단체의 문예회관의 운영주체 중 민간위탁은 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 10: 기초자치단체의 문예회관의 홈페이지가 존재하는 것은 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구가설 11: 기초자치단체의 단체장의 경력 중 경영가, 전문가 경력은 관객이용도, 공연장 가동률, 공연수익과 양의 상관관계를 가질 것이다.

연구의 분석모형은 (그림-1)과 같다. 공연문화시설 운영성과는 관객이용도, 공연장 가동률, 공연장 수익률의 세 가지로 구분하였다. 이들은 각각 문화향수권과 문예진흥 그리고 운영 효율성 등의 성과를 측정하는 지표로 사용된다. 이러한 종속변수에 영향을 미치는 외생변수는 크게 지역특성, 문화기반, 접근성, 문예회관 특성, 자치단체장 특성 등의 다섯 가지 항목으로 구분된다.



(그림-1) 연구 분석모형

## 2. 연구의 대상 및 방법

본 연구는 기초자치단체별 공연문화시설을 대상으로 하기 때문에 공간적 단위는 문예회관이 있는 105개 기초자치단체이다. 본 연구의 분석단위는 문화예술진흥법, 공연법상 문화시설 중 문화체육관광부에서 건립비 일부를 지원한 전국의 공연문화시설 182개 중 결측치를 제외한 156개다.

연구의 분석방법은 기초자치단체의 문화예산, 문예회관으로의 접근성, 자치단체장의 경력 그리고 자치단체의 지역적 특성이 각각의 문예회관의 관객이용도, 공연가동률, 공연 수익에 대해 어떠한 영향을 미치는지를 알아보기 위해 상관관계를 분석하였다.

<표-1> 연구의 대상지역

광역자치단체	지역수(구·시/군)	기초자치단체
서울특별시	12(12/0)	강북구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 마포구, 서대문구, 종로구, 영등포구, 은평구, 중구
부산광역시	6(6/0)	금정구, 동래구, 남구, 사하구, 영도구, 해운대구
대구광역시	7(7/0)	달서구, 북구, 서구, 동구, 중구, 남구, 수성구
인천광역시	4(3/1)	계양구, 서구, 남동구, 강화군
광주광역시	5(5/0)	광산구, 남구, 서구, 북구, 동구
대전광역시	2(2/0)	대덕구, 서구
울산광역시	2(2/0)	북구, 남구
경기도	20(20/0)	가평구, 고양시, 과천시, 광주시, 군포시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안양시, 양주시, 양평군, 오산시, 용인시, 의정부시, 평택시, 포천시, 하남시, 이천시, 화성시
강원도	13(8/5)	강릉시, 동해시, 삼척시, 속초시, 춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 고성군, 영월군, 인제군, 정선군, 평창군
충청북도	4(1/3)	보은군, 옥천군, 제천시, 증평군, 진천군, 청주시, 충주시, 진천군, 영동군, 음성군, 충주시
충청남도	2(0/2)	공주시, 금산군, 당진군, 보령시, 서산시, 연기군, 예산군, 천안시, 청양군, 태안군, 홍성군, 서천군, 천안시
전라북도	5(3/2)	고창군, 군산시, 김제시, 전주시, 부안군, 순창군, 익산시, 장수군, 전주시, 정읍시, 남원시
전라남도	8(0/8)	광양시, 나주시, 담양군, 목포시, 무안군, 순천시, 여수시, 장흥군, 해남군
경상북도	10(4/6)	경산시, 경주시, 고령군, 구미시, 군위군, 김천시, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 예천군, 울릉군, 울진군, 포항시, 김천시
경상남도	5(5/0)	거제시, 거창군, 고성군, 김해시, 남해군, 사천시, 산청군, 양산시, 의령군, 진주시, 진해시, 창원시, 통영시, 하동군, 함안군, 함천군
합계	105(78/27)	

### 3. 변수의 측정지표

지방자치단체 공연문화시설의 운영 효율성과 관련 있는 각 변수 간 상관관계를 분석하기 위해 공연문화시설 운영성과에 영향을 미칠 수 있다고 판단된 문화기반 관련 변수들을 선정하였다. 앞서 설명한 바와 같이 선행연구의 결과에 따라 종속변수는 관객이용도, 공연장 가동률, 공연장 수익률로 설정하고 변수의 측정지표를 <표-2>와 같이 설정하였다.

<표-2> 변수의 측정지표

구분	변수명(단위)	측정 지표	자료 출처		
종속변수	관객이용도	$(\text{총이용자수} / \text{객석 수} * \text{공연횟수}) * 100$	문화관광부 전국문화기반시설 총람		
	공연장 가동률	$(\text{공연장 가동일} / 365) * 100$			
	공연장 수익률	$(\text{공연 및 대관수입} / \text{연간운영비}) * 100$			
독립 변수	지역 특성	재정자주도	세수입 + 세외수입 + 지방교부세 + 재정보전금 + 조정교부금 / 일반회계예산규모	통계청 자료, 해당 지방자치단체 백서 및 홈페이지	
		고령인구 비율	65세 이상 인구 비율		
		도시화 수준	도시지역(시, 구), 비도시지역(군)		
	문화 기반	문화예산	기초자치단체의 문화예술 예산 (천원)		
		전문 예술단체 수	국가 또는 시·도지사가 지정하는 전문예술 법인 또는 전문예술단체 수		
		문화기반 시설수	인구 십만명당 문화 기반 시설 수		
	접근성	거리(단위:Km)	시청에서 문예회관까지 거리(km)		Google Earth
		대중교통 수	문예회관 1km 내 버스 노선 및 지하철 노선 수		Daum Map에서 조사
		홈페이지 유무	0: 없음 1: 있음		직접 조사
	문예 회관 특성	운영주체	0: 직영 1: 민간 위탁		직접 조사 및 문의 선거관리위원회
자치 단체장 특성	단체장 경력	0: 행정가·정치가 1: 경영가·전문가			

2010년 문화관광부의 문화시설운영효율성평가지표에 따르면 문예회관에 대한 효율성 평가지표로서 관객이용도, 공연장 가동률을 설정하고, 이들 변수가 문예회관의 효율성을 나

타낼 수 있는 대표지표라고 하였다. 첫째 관객이용도는 관객 수 대 객석 수의 비율을 나타내 주는 지표로서 공연문화시설이 지역 주민들의 문화향유권의 수요를 얼마만큼 충족시켜주는지를 평가해주는 지표이다. 둘째 공연장 가동률은 1년 중 공연장이 가동되는 일수로 공연예술 단체 및 문화단체의 문화공급자의 관점에서 문화예술의 효율성을 평가해 주는 효율성 지표이다. 셋째 공연장 수익률은 각 지방자치단체의 공연 및 대관 수입과 운영비의 비교를 통해 투입 대비 산출식을 근거로 효율성을 측정하는 지표가 될 것이다.

독립변수로 첫째, 재정자주도를 선정하였다. 이것은 각 지방자치단체의 재정건전성을 보는 변수로서 문예회관의 효율성 정도가 지방자치단체의 재정건정성과 재정자주도에 의해 영향을 많이 받기 때문에 지역별 특성 변수로 포함시켰다(김호균, 2006).

둘째, 고령인구비율을 포함시켰다. 문예회관의 수요가 되는 대상은 경제가능인구의 비율이지만, 기초자치단체의 구별 단위까지 경제가능인구의 비율이 조사되지 않아 경제가능인구의 대용(proxy) 변수로서 고령인구의 비율을 포함시켰다(박중훈 · 한현주, 2006).

셋째, 지역의 도시화 정도에 따라 지역구분 변수를 선정하였다. 지역은 크게 도시지역과 비도시 지역으로 구분하여 도시지역에는 시와 구를 포함시켰고, 비도시지역에는 군을 포함시켰다.

넷째, 각 기초자치단체가 문화부문에 정책적 지원을 하는 정도를 알아보기 위해서 문화예산 변수를 포함시켰다. 일반적으로 문화예산은 관객이용도, 공연장 가동률, 공연장 수익률에 정의 영향을 미칠 것이다(이병량, 2004).

다섯째, 지방자치단체의 문화기반의 정도를 알아보기 위해서 전문 예술단체 수를 선정하였다. 지방자치단체의 문화예산 지원 금액 뿐 아니라 지방자치단체의 문화기반으로서의 문화예술과 관련된 인적 인프라 상황을 알아보기 위해서 전문 예술단체 수를 선정하였다. 문화 예술단체 수는 공연장 가동률을 높이는데 기여할 것이다. 아울러 공연장 수익률과 관객이용도와 상관관계가 있을 것으로 추측할 수 있다.

여섯째, 문화예산과 전문 예술 단체수와 더불어 문화기반 시설 수도 각 지방자치단체의 문화기반을 정도를 측정하기 위해서 포함하였다. 문화기반시설수가 늘어나면 문화공연의 저변확대로 인해서 공연장 가동률과 관객이용도가 늘어날 것이다.

일곱째, 문예회관에 접근하기 편한 정도를 나타내는 접근성 변수로 문예회관에서 시청까지의 거리와 문예회관 반경 1km 내의 지하철 노선 및 버스노선 수를 측정하였다. 대중교통수는 다음맵(Daum Map)을 통하여 접근가능한 대중교통의 수를 산출하였다.

여덟번째, 접근 시설까지의 거리가 가까울 수록 접근 가능한 대중교통수가 많을수록 지역주민의 방문횟수는 늘어난다(김황배, 김시곤, 2006). 시청에서 문예회관까지의 거리를 구글 어스(Google Earth)를 통해서 거리를 측정하였다.

아홉번째, 문예회관의 특성 변수로 문예회관의 운영주체를 선정하였다. 운영주체는 크게 지방자치단체의 직접운영, 재단법인, 사단법인, 기타로 나누어진 것을 토대로 구분하였다. 지방자치단체의 직접운영은 국가로 나머지는 민간위탁으로 구분하여 분석하였다(문웅,

2006).

열번째, 최근 IT 기술의 비약적 발전을 바탕으로 문예회관의 홈페이지의 존재 여부가 주민의 문화정보 제공에 크게 기여한다는 바탕에서 문예회관의 홈페이지 존재 유무가 문예회관의 관객이용도, 공연장가동률, 공연수익에 영향을 주는지 알아보았다.

열한번째, 기초자치단체장의 경력유형을 인적 자원의 대표변수로 선정하였다. 기초자치단체장에 대한 변수의 조작은 노우영·최성락(2005, 2007), 김예승(2010)의 연구를 바탕으로 출신성향을 분류하였다. 단체장의 경력을 통해 행정가, 정치가, 경영가 등 3가지로 분류하고, 이에 속하지 않는 사람들은 전문가(기타)로 구분하였다.

행정가형은 중앙공무원, 지방공무원, 고시출신(행정·사법·외무), 행정관, 읍장, 면장 등이며, 정치가형은 광역·기초의회의원, 국회의원, 입법보좌관, 정당인 등, 경영가는 CEO, 대기업, 조합장, 농협장 등으로 구분하였다. 이에 속하지 않는 교사, 교수, 프로듀서, 기자, 약사, 교관, 회계사, 분야별 자문위원, 분야별 회장 등은 전문가로 구분하였다.

#### 4. 변수의 기초통계

본 연구 변수들의 특징을 살펴보기 위한 기초통계의 결과는 <표-3>과 같다. <표-3>의 구분 열에서 볼 수 있는 관객이용도와 공연장가동률 공연장 수익률 등 세 가지는 종속변수이고 재정자주도, 고령인구 비율, 도시화 수준, 문화예산, 전문예술단체 수, 문화기반 시설 수, 거리, 대중교통 수, 운영주체, 홈페이지 유무, 기초자치단체장 경력 등 11개의 변수는 3개 종속변수에 영향을 미치는 독립변수이다. 종속변수인 관객 이용도, 공연장 가동률, 공연장 수익률은 분석의 편의를 위해 비율로 처리하였다.

문예회관 운영의 효율성은 공연장 수익률에 달려있다. 하지만 공연장 수익률이 관객이용도나 공연장 가동률과 비례하는 것은 아니다. 예를 들면 대관료나 입장 티켓 비용이 떨어지면 공연장 수익률이 낮아지지만 대관이나 입장 티켓 비용의 부담이 낮아지는 만큼 사용자가 증가하여 공연장 가동률과 관객이용도가 높아질 수도 있기 때문이다. <표-2>에 사용된 각각의 변수는 전국문화기반시설 총량과 통계청의 지방자치단체 예산 백서, 구글 어쓰(Google Earth), 다음지도(Daum Map), 중앙선거관리위원회 등에서 추출하였다. 이들 변수 중 도시화 수준과 운영주체, 홈페이지 유무 그리고 기초자치단체장 경력 등은 더미변수로 사용되었다.

<표-3> 변수의 기초통계

구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
관객이용도	154	0	158.60	19.11	20.38
공연장가동률	154	0	78.35	26.22	22.36
공연장수익율	156	0.026	76.34	8.72	10.41
재정자주도	156	32.1	91.6	62.68	11.21
고령인구비율	156	5.19	31.41	14.77	7.01
도시화 수준	156	1	3	1.81	.81
문화예산(단위:천원)	156	136,500	1,502,272	422,729	240,686
전문 예술단체 수	143	0	36	2.54	5.15
문화기반 시설 수	155	.55	47.96	6.99	7.37
거리(단위:Km)	156	0	38.2	2.24	4.15
대중교통 수	154	0	21	2.33	3.97
운영주체	156	0	1	.32	.47
홈페이지 유무	156	0	1	.83	.37
기초자치단체장경력	156	0	1	.26	.44

## 5. 실증분석 결과

### 1) 관객이용도와 변수들 간의 상관관계

지역적 특성 변수인 재정자주도, 도시화수준을 나타내는 시·구 더미변수와 문화예산, 접근성을 나타내는 거리(Km)와 대중교통 수는 관객이용도와 유의미한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 확인되었다. 이는 도시화수준이 낮은 지역이 높은 지역보다 더 다양하고 적실한 문화지원정책이 요구되는 상황에 있다고 볼 수 있다. 재정자주도와 문화예산이 관객이용도와 유의미한 정(+)의 상관관계에 있는 것은 각 지방자치단체 재정의 건정성과 문화분야에 대한 투자의 정도가 문예회관의 관객이용도에 긍정적 영향을 미친다는 Allen(1987)과 Bandle(1983)의 연구결과와 일치한다. 또한 관객이용도에 영향을 미치는 접근성 변수가 관객이용도에 정의 상관관계로 나타났다. 이는 문예회관 반경 1km내 접근 가능한 대중교통수의 변수인데 접근 가능한 대중교통수가 늘어날수록 기초자치단체의 주민들의 접근가능성은 높아지고, 이에 따라 문예회관의 관객이용도도 늘어난다는 것을 의미한다. 이와 같은 결과는 Talen(1997)과 Talen & Anselin(1998)의 접근성과 행정 서비스에 대한 연구와 결과와 일치하고, Guagliardo(2004)의 공공서비스 연구와도 일치한다.

&lt;표-4&gt; 실증분석 결과표

구분	독립변수	상관관계(Correlation Coefficient)					
		관객이용도		공연장 가동률		공연장 수익률	
지역특성	재정자주도	정	0.015**	/	0.004	정	0.006*
	고령인구비율	/	-0.001	부	-0.023*	/	-0.979
	시·구	정	1.026***	정	0.380*	정	0.686*
	군	/	-0.061	부	-0.478*	/	-0.502
문화기반	문화예산(Log값)	정	0.458**	정	0.428*	/	0.848
	전문 예술단체수	/	0.001	정	0.045*	부	-0.043*
	문화기반시설수	/	-0.011	/	-0.018	/	-0.030
접근성	거리	정	0.025*	/	-0.014	/	-0.023
	대중교통 수	정	0.031*	/	0.018	정	0.108**
문화회관 특성	운영주체	/	-0.055	부	-0.555**	/	-0.090
	홈페이지 유무	/	0.046	/	0.220	정	0.944**
자치단체장 특성	단체장 경력 (경영가형)	/	-0.004	/	-0.022	/	-0.151

주) \*= $p<.1$ , \*\*= $p<.05$ , \*\*\*= $p<.001$

## 2) 공연장 가동률과 변수들 간의 상관관계

경제생산성 대용(proxy)변수로 사용된 고령인구비율, 도시화 수준을 나타내는 시·구와 군 더미변수, 문화예산 변수 그리고 전문 예술단체 수 및 운영주체 변수가 공연장 가동률과 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 특히 문화예산과 전문 예술단체수가 유의미한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타나 문화콘텐츠 공급자로서 지역 문화단체가 중요한 역할을 할 것이라는 본 연구 가설과 일치한다. 관객이용도에서는 도시화수준이 높은 시·구 지역의 더미변수만이 유의미한 정(+)의 상관관계를 보였던 것에 비해 군지역 더미변수가 음(-)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 도시지역에 비해 인구밀도가 낮고 경제활동인구가 적은 군단위 지역의 공연장 가동률이 낮다는 것을 시사한다. 관객이용도에서는 접근성 변수인 거리와 대중교통수가 유의미한 상관관계를 보여주었던 것에 반해 공연장 가동률에서는 접근성 변수와의 상관관계가 나타나지 않았다. 또한 관객이용도의 경우 운영주체변수는 유의미한 변수가 되지 않았지만, 공연장 가동률에서는 민간위탁방식과 음의 상관관계를 가지는 것으로 분석되었다. 이는 지방자치단체나 국가가 직접 문화회관을 관리하는 경우 공공행사나 무료공연이 증가하여 결과적으로 공연장 가동률이 증가한다는 조정윤(2009)의 주장과도 일치한다.



### 3) 공연장 수익률과 변수들 간의 상관관계

제정자주도, 도시화 수준을 나타내는 시·구 더미변수, 전문 예술단체 수, 대중교통 수, 홈페이지 유무가 공연장 수익률과 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 앞서 공연장 가동률의 경우 전문 예술단체 수와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 확인된 반면 여기서는 전문 예술단체수가 공연장 수익률과 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 공연장 가동률이 곧바로 대관수입으로 이어지지 않는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 결과는 민간위탁 방식이 공연장 가동률과 부(-)의 상관관계를 가진 점을 고려하면 성과중심의 지방자치단체 직영 방식이 민간위탁 방식에 비해 전문 예술단체에게 공연 기회를 더 많이 제공하기는 하지만 대관 수익과 비용에는 비교적 관심이 덜하다는 것을 의미할 수 있다. 지방자치단체가 직영으로 공연문화시설을 운영할 때 이러한 점에 주의하여 문예진흥(공연장가동률의 상승)이 문화향수(관객이용도의 상승)로 이어질 수 있도록 프로그램의 질 향상 노력이 필요하다.

제정자주도와 도시화 수준을 나타내는 시·구 변수 및 대중교통 수는 관객이용도의 경우와 거의 동일한 수준으로 공연장 수익률과 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 좀 특이한 점은 관객이용도와 공연장 가동률의 경우 전용 홈페이지를 보유하고 있는지가 유의미한 변수가 되지 않은 반면 공연장 수익률과는 유의미한 정(+)의 상관관계를 가진다는 것이다. 고가의 유료공연에 오는 관객이 인터넷 정보이용을 많이 한다는 의미일 수도 있고 전용 홈페이지를 보유한 문예회관일수록 공연장 수익률에 신경을 많이 쓰는 기관일 것이라고 짐작 할 수 있다.

## 6. 정책적 시사점

실증분석 결과 도시화 수준과 관객이용도, 공연장 가동률 및 공연장 수익률이 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타나 비도시화 지역의 문화소의 현상을 극복하는 것이 중요 정책과제로 확인되었다. 문화 향수권을 증진시키기 위해서는 우선적으로 관객이용도를 높여야 하며 이를 위해 접근성이 중요하다는 것도 확인되었다. 기존 공연문화시설의 대중교통 접근성을 향상시키고 향후 건립될 공연문화시설은 일반 대중의 접근성이 용이한 곳에 입지해야 할 것이다.

문화기반시설이 많을수록 객석점유도가 떨어지는 것으로 나타나 문화수요가 한정되어 있음을 보여준다. 따라서 문화시설을 무작정 추가 건립하지 말고 문화단체를 육성하며 초등학교, 경로당, 백화점 등으로 '찾아가는 공연'과 같은 적극적인 공연형식을 지원하는 것이 필요하다. 현재는 고령인구비율이 문예회관 운영성과와 부정적 관계에 있는 것이 확인된 바 이 추세를 역전시키기 위한 정부차원의 노력이 필요하다. 늘어나는 고령인구를 배려한 공연문화시설 활용방안을 모색하여 복지차원의 문화시설정책 수립이 시급하다고 할 수

있다.

전국적으로 문예회관의 민간위탁이 추세인 반면 본 연구에서는 오히려 지방자치단체의 직접 운영이 민간운영보다 공연장 활용에 더 효율적인 것으로 조사되었다. 민간단체가 운영하는 경우 수익창출을 위한 노력 외에 관객층의 저변확대를 통한 공공성 확보에 더 신경써야 함을 보여준다고 할 수 있다.

#### IV. 맺는말

지방자치단체 공연문화시설의 운영성과 영향요인에 관한 본 연구는 공연문화시설의 운영성과를 무엇으로 볼 것인가에 대한 질문으로부터 시작되었다. 본 연구는 공연문화시설의 설립목적 및 능률성을 대표하는 운영성과로 선정된 관객이용도, 공연장 가동률 공연장 수익률을 지자체 공연문화시설의 운영성과로 정의하였고 이러한 운영성과에 영향을 미치는 요인으로 선행연구를 통해 지역특성, 문화기반, 접근성, 문예회관 특성, 자치단체장 특성 등으로 선정하였다. 본 연구의 한계점은 먼저 연구목적 달성을 위한 실증분석 통계자료에 관한 것으로 통계자료 수집의 한계와 통계자료의 신뢰도를 들 수 있다. 관객이용도와 관련된 통계자료를 얻기 위해 관련 기관에 문의하였으나 통계법31조의 제한으로 불가하다는 통보를 받았다. 본 논문의 주제와 관련된 이론적 논의의 한계는 정량적 연구에 의한 한계와 관련된 것이다. 정량적 연구 결과는 투입 대비 산출의 수학적 산출값으로 성과를 수량적으로 설명하는데 용이하다. 하지만 이 결과는 양적인 성과인 능률성을 설명하는데 반해 질적인 성과인 효과성을 설명하는 데에는 미흡한 한계가 있다. 예를 들면 장애인이나 소외계층의 관람에 의한 객석점유도와 일반인의 관람이 동일한 객석점유도로 계산되는 문제가 있다는 것이다. 마지막으로 횡단면적 연구의 한계를 들 수 있다. 설명변수와 독립변수들이 시계열적으로 보완된다면 시간변화에 따른 다양한 변화를 토대로 보다 다양한 결과값들이 지금보다 더 타당하고 심화된 연구결과를 도출하는데 기여할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김광식. (1987). 도시공공서비스시설과 그이용자간 의접근성측정에관한연구. <대한국토도시계획학회지>. 22(3): 69-84.
- 김대은. 김장환. 신흥범 (2010). 대구광역시 공공체육시설의 공간적 분포 특성과 시설접근성에 관한 연구. <한국스포츠산업 · 경영학회지>. 15(5): 33-48.
- 김선희. (2006). GIS를 이용한 입원환자의 지리적 접근성 분석. <석사학위논문>. 연세대학교보건대학원. 서울
- 김순은. (1995). 지방의원의 의정활동비 결정요인 분석. <부산정치학회보>.
- 김예승. (2010). 지방자치단체장 유형과 지역경제 발전 관계. <박사학위논문>. 경희대 대학원. 서울
- 김호균. (2006). 지방자치단체의 문화정책집행 영향요인 모형설정에 관한 연구. <한국정책학회보> 제 15권 제 2호.
- 김항배·김시곤. (2006). 접근성 이론과 GIS 공간분석기법을 활용한 행정기관의 입지선정. <대한토목학회논문집>. 385-391.
- 김홍환. (2010). 지방자치단체의 재정자율성 측정지표 개발 및 적용에 관한 연구. 서울시립대학교 <박사학위논문>.
- 노우영 · 최성탁. (2005). 지방자치단체장의 리더십이 예산에 미치는 영향분석. 한국행정학회 <2005년도 하계공동학술대회발표논문집>.
- 문화관광부. (2001). <문화정책백서>
- 문화체육관광부. 전국문예회관연합회. (2008). <문예회관 운영 가이드>.
- 문화체육관광부. 한국문화관광연구원. (2010). <2009문화정책백서>.
- 문화체육관광부. 예술경영지원센터. (2008). <2008 문예회관 운영현황 조사>.
- 문화체육관광부. 예술경영지원센터. (2010). <2010 문예회관 운영현황 조사>.
- 문웅. (2006). 공공 공연장의 운영개선방안 연구. <공연예술저널>. 11: 50-83.
- 박중훈·한현주. (2004). <성과평가제도 및 운영실태에 대한 분석과 개선방안>. 한국행정연구원.
- 배상석 · 강주현. (2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. <한국행정정보>. 41(1): 153-173.
- 송광태. (2004). 지방자치단체 공공서비스의 운영성과 분석. <한국지방자치학회보>. 제16권 제1호.
- 이급숙. (1998). 의료서비스시설입지문제. <한국경제지리학회지>. 1(2): 71-84.
- 이병량. (2004). 한국문화정책의 변화추이와 내용에 관한 분석. <한국정책과학학회보> 제 8권 제 3호.
- 유민영. (1998). <한국 근대극장 변천사>. 태학사.
- 이선희. (2006). <한국 고대극장의 역사>. 열화당.
- 장윤정. (2007). 여가활동을 위한 문화공연시설 성과평가에 관한 고찰. <한국여가레크리에이션학회지>. 제31권 제 1호.
- 조성호. 박순호. (1996). GIS기법을 이용한 도시공공서비스 시설의 입지분석: 울산시구관할구역과 구청 입지를 중심으로. <한국지역지리학회지>. 2(1): 69-85.
- 조정운. (2009). 일본 공립문화시설의 환경변화와 운영제안-재단법인 운영주체를 중심으로. <예술경영연구>. 15: 45-71.
- 한국문화정책개발원. (1999). <문화기반시설 운영평가모델 개발 및 평가에 관한 연구>. 연구보고서.
- 한국문화관광정책연구원. (2003). <전국문화기반시설관리운영평가 개선방안 연구>. 연구보고서.
- 한국능률협회 · 한국지방행정연구원. (1999). <성과지표의 개발방안>.
- 홍준영·최외출. (2003). 대구광역시종합사회복지관입지분석. <사회과학연구>. 22(2): 119-139.
- Allen. White J. (1987). Mozart in the Metropolis: The Art Coalition and the Urban Growth Machine. *Urban Affairs Quarterly*. 23(1).

- Bach, L. (1981). The problem of aggregation and distance for analyses of accessibility and access opportunity in location-allocation models. *Environment and planning A*. 13: 955-978.
- Bandle, E.L. (1983). *Great Expectations in Eugene*. In K. Green(ed.). *The City as a Stage: Strategies for the Arts in Urban Economics*. Washington, D.C.: Partners for Livable Places.
- Baumol, W. J & Bowen, W. G.. (1966) *Performing Arts: The Economic Dilemma*. Mass: MIT Press for the Twentieth Century Fund.
- Evert Vedung. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers.
- Guagliardo, M. F. (2004). Spatial accessibility of primary care: concepts, methods and challenges. *International Journal of Health Geographics*. 3(3): 1-13.
- Harry P. Hatry. (2006). *Performance Measurement*. The Urban Institute Press.
- Talen, E. (1997). The Social equity of urban service distribution: an exploration of park access in Pueblo, Colorado and Macon, Georgia. *Urban Geography*. 18(6): 521-541.
- Talen, E. & Anselin, L. (1998). Assessing spatial equity: an evaluation of measures of accessibility to public playgrounds. *Environment and Planning A*. 30: 595-613.

#### [저자소개]

---

- 李炳溢 2011년 경희대학교 행정학과에서 박사학위 취득. 논문제목은 지방자치단체 공연문화시설 운영성과 영향요인에 관한 연구. 경희대 행정문제연구소 연구위원으로 있으며 도시와 인간, 도시정책론 등을 강의.
- 韓相璉 1990년 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 도시 및 지역계획학박사학위 취득. 경희대 행정학과 교수로 재직하며 지방행정과 자치, 도시정책 강의. 중앙도시계획위원, 지방행정체제개편위원 등 역임.