

운영주체의 변화에 따른 수도권 소재 문화예술회관의 성과분석

Performance Analysis of Culture and Arts Centers in Seoul Metropolitan Area due to Changes in Operators

박주동¹⁾, 조남규²⁾

Ju-Dong Park , Nam-Kyu Cho

요 약

본 연구에서는 지방에 비해 상대적으로 효율적으로 운영되고 있다고 알려진 수도권의 문화예술회관을 대상으로 운영주체에 따른 성과변화를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 수도권 소재 문예회관의 2003년도부터 2016년까지의 성과자료를 대상으로 DID 기법을 적용하여 운영주체가 직영에서 위탁으로 변경됨에 따른 성과변수가 직영에 머무를 경우에 비해 어떻게 변화하는지를 측정하였다. 그 결과 직영에서 위탁, 특히 위탁(재단)으로 변경됨에 따라 총이용자수와 공연 및 대관수입이 통계적으로 유의하게 증가함을 발견하였다. 이는 직영하는 경우, 위탁(재단)이 어떠한 방식으로 문화예술회관을 운영하고 있는지를 살펴보고, 이의 도입 내지는 활용을 검토해볼 필요가 있음을 시사한다. 본 연구는 역사요인이나 성숙요인의 효과를 배제하면서 운영주체의 변동전과 변동후의 성과변수의 변화를 통계적으로 검증하였다. 이러한 점에서 기존연구와 차별화되는 가치를 갖는다고 할 수 있다.

핵심어: 수도권 소재 문화예술회관, 운영주체, DID, 성과분석

Abstract

In this paper, the performance of the Culture and Arts Centers in the Seoul metropolitan area, which are known to operate relatively efficiently compared to those in the provinces, was examined For this purpose, the performance data from 2003 to 2016 of the Culture and Arts Centers in the Seoul metropolitan area were used for the DID method to measure how the performance variables changed when the operator changed from direct management to consignment in comparison with those when the operator stayed in direct management As a result, it was found that the increases in the number of total users and the revenue were statistically significant as the direct management changed to consignment, especially consignment(foundation). This suggests that it is necessary for

1) Department of Performing Arts and Management at 1-38 Sangmyung University, Dongsoo-dong, Jongno-gu, Seoul, Korea, e-mail: pjd777@dankook.ac.kr (First author)

2) Department of Performing Arts and Management at 1-38 Sangmyung University, Dongsoo-dong, Jongno-gu, Seoul, Korea, e-mail: cng1222@smu.ac.kr (Corresponding author)

Received(April 29. 2018), Review (May 18. 2018), Accepted(June 30. 2018)

direct management to examine how the consignment(foundation) operates the culture and arts center and to examine its introduction or utilization. This paper statistically verified the changes of the performance variables before and after the change in operators, excluding the effect of the history factor or the maturity factor. In this respect, it can be said that it has a value different from the previous research.

Keyword: Culture and Arts Centers in Seoul Metropolitan Area, Operator, DID, Performance Analysis

1. 서론

21세기 들어 각 지방정부는 그 지역 고유의 문화를 차별화시키는데 노력을 경주하고 있다. 또한 지역 주민은 문화예술의 향유에 따른 삶의 질 향상에 점점 더 가치를 두며 살아가고 있다[8].

이러한 지방정부의 노력은 문화예술회관(이하 문예회관)의 건립으로 나타나고 있다[14]. 이는 문예회관이 지역문화를 창조하고, 주민에게 문화예술을 제공하는 공간이 되기 때문이다.

최근 공공서비스의 위탁운영에 대한 관심이 증가함에 따라 문예회관 역시 예외가 되지 못하고 있다. 즉 지방정부가 문예회관의 건립에만 신경을 쓴 나머지 효율적 운영에는 소홀했다는 것이다[11].

그러나 문예회관의 운영측면에서 위탁운영이 직영보다 더 효율적인지에 대한 실증적 검증은 다소 불완전하다고 할 수 있다. 이는 문예회관 운영주체별 효율성을 측정한 선행연구의 결과가 상반되는 경우도 있고, 통계적 검증도 충분하지 못하기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 상대적으로 효율적으로 운영되고 있다고 알려진 수도권 문예회관을 대상으로 직영에서 위탁운영으로의 변화에 따른 성과차이를 살펴봄으로써 위탁운영의 효과를 분석하고자 한다.

이를 위한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 문화산업으로의 문예회관과 이의 효율성에 관한 선행연구를 살펴본다. 다음으로 분석의 대상, 범위, 변수, 그리고 분석모델에 관하여 설명하고, 분석모델에 따른 운영주체의 변화에 따른 성과차이를 살펴본다. 마지막으로 지금까지의 논의를 바탕으로 위탁운영의 효과를 분석하고, 이를 토대로 시사점을 제공한다.

2. 이론적 배경

2.1 문화산업의 기반인 문예회관

문예회관은 공연장 중심의 복합문화공간으로 공연, 전시, 교육 등의 기능을 목적으로 건립된 건축물이라고 할 수 있다. 따라서 문예회관은 지역의 문화발전과 주민의 문화행위를 수용할 수 있다[7].

문예회관은 지방정부가 국비나 지방비로 지원 받아 건립하여 운영하고 있다. 한편, 주민의 문화수요 증가에 따라 문예회관의 수는 점차 확대될 것으로 예상된다[4].

문화체육관광부에서 발행하는 전국문화기반시설총람에 의하면 2016년도 기준으로 문예회관은 전국에 236개가 운영 중이다. 지역자치단체별로 살펴보면 경기도에 가장 많은 수인 35개가 있다. 한편, 서울에는 20개, 인천에는 16개가 있다. 이와 같이 문예회관이 상대적으로 많은 수도권은 지방과 비교하여 직원수, 공연일수, 전시일수, 공연유료관객, 그리고 이용자수 측면에서 평균값이 모두 높게 나타난다.

[표 1] 수도권과 지방의 문예회관

[Table 1] Culture and Arts Centers in Seoul Metropolitan Area and Local Area

(단위: 명, 일)

구분	문예회관 1개당 평균				
	직원수	공연일수	전시일수	공연유료관객	이용자수
수도권	34	207	228	54,076	155,714
지방	19	135	171	25,868	86,647

문예회관의 운영주체는 크게 직영(정부관리방식)과 위탁(간접관리방식)으로 구분할 수 있다. 먼저 직영은 지방정부의 공무원조직이 직접 운영하는 것을 의미한다. 직영은 정부재원을 통해 운영되기 때문에 주민에게 안정적인 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다. 반면 주민의 수요를 제대로 파악하지 못할 수 있고, 비탄력적으로 운영될 수 있고, 전문성이 떨어질 수 있는 등 단점도 있다. 다음 위탁은 문예회관의 소유는 지방정부에 있지만 그의 운영은 공기업, 재단법인, 사단

법인, 혹은 민간이 운영하는 것을 의미한다. 위탁의 경우는 전문인력을 활용하기 때문에 운영의 전문성이 제고될 수 있다는 장점이 있다. 반면 재정수지를 맞출 수 없을 수 있고, 수익사업을 개발하는데 어려움이 있을 수 있는 등 단점도 있다[1].

위탁은 공기업(공기업직원이 문예회관의 운영을 담당하는 방식), 재단법인(재단직원이 문예회관의 운영을 담당하는 방식), 사단법인(사단직원이 문예회관의 운영을 담당하는 방식), 그리고 민간(사기업직원이 문예회관의 운영을 담당하는 방식)으로 구분할 수 있다. 먼저 공기업은 예산지원에 있어서 안정성이 있을 수 있으나, 운영에 있어서 전문성이 떨어질 수 있다. 다음 재단법인, 사단법인, 그리고 민간은 운영에 있어서 전문성을 가질 수 있으나, 예산에 있어서 외부재원조성에 관한 책임이 있다[5].

한편, 운영방식이 문예회관과 유사한 지방 공기업을 대상으로 효율성분석을 실시한 일부 연구에서는 직영보다는 위탁이 효율성이 높고, 직영은 수익성이 낮게 나타났다[1][10]. 이러한 연구결과에 의하면 문예회관의 운영방식도 직영보다는 위탁이 더 효율적이라 예상된다.

2.2 문예회관의 운영효율성

이상철 외(2006)는 광역시 소재 문예회관 19개를 대상으로 직영과 위탁에 따른 상대적 효율성을 비교하였다. 그 결과 예상과는 다르게 직영이 위탁보다 더 효율적으로 나타났다. 이는 직영에 비해 위탁이 반드시 운영효율성이 높다고 할 수 없음을 시사한다[6].

이은미·정영기(2010)는 운영주체를 직영, 공기업, 재단법인, 그리고 민간위탁으로 구분한 다음, 운영주체별로 2009년도 문예회관 공연장의 예술성, 공공성, 경영성, 전문성을 비교·분석하였다. 그 결과 재단법인의 경우가 상대적으로 우수하게 나타났으나, 공공성 추구, 외부재원조성 등의 운영상 개선이 필요함을 지적하였다[4].

서휘석·류지원(2012)은 이은미·정영기(2010)의 경우와 마찬가지로 운영주체를 직영, 공기업, 재단법인, 그리고 민간으로 구분한 다음, 운영주체별로 2010년도 문예회관의 공공성, 경영성, 전문성을 비교·분석하였다. 그 결과 다른 연구와는 다르게 운영주체별로 장점이 있게 나타났다. 즉, 공공성에서는 직영이, 경영성에서는 공단이, 그리고 전문성에서는 재단법인이 우수하였다[9].

주희엽·김승모(2012)는 2010년도 수도권 문예회관을 대상으로 자료포락분석(Data Envelopment Analysis, DEA)을 이용한 효율성분석을 실시하였다. 이 때 투입요소로는 총직원수와 연간운영비

를, 산출요소로는 공연일수, 전시일수, 총이용자수, 그리고 공연 및 대관수입을 선택하였다. 그 결과 경기도와 서울은 인천에 비해 효율적으로 운영되고 있는 것으로 나타났다. 또한 직영과 공단 운영이 재단법인과 민간위탁에 비해 효율적으로 운영되고 있는 것으로 나타났다[3].

이창민(2014)은 운영주체를 직영과 위탁으로 구분한 다음, 2012년도 전국의 문예회관을 대상으로 운영주체별 이용자수, 공연유료관객수, 공연 및 대관수입을 비교·분석하였다. 그 결과 이용자수에서만 직영보다 위탁이 통계적으로 유의하게 많았고, 유료관객수와 공연 및 대관수입에서는 직영과 위탁 사이에 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다[13].

현대용·윤인주(2015)는 운영주체를 직영과 위탁으로 구분한 다음, 운영주체별로 2013년도 전국의 문예회관에서 추출한 일부를 대상으로 DEA를 이용한 효율성분석을 실시하였다. 이 때 투입요소로는 총직원수와 연간운영비를, 산출요소로는 공연일수, 전시일수, 총이용자수, 그리고 공연 및 대관수입을 선택하였다. 그 결과 직영과 위탁 모두 비슷한 수준의 효율성을 보이는 것으로 나타났다[2].

위와 같이 운영주체별 문예회관의 효율성을 비교·분석에 관한 선행연구는 서로 상이한 결과를 보여주고 있는데, 이는 특정 문예회관만을 대상으로 하여 표본오차를 유발하거나, 제한적인 자료를 대상으로 하거나, 기초통계량을 단순 비교함으로써 통계적 검증이 충분하지 않은 데에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 운영주체별 문예회관의 효율성을 정확히 비교·분석하기 위해서는 운영주체의 변동전과 변동후의 효율성을 비교해보는 것이 가장 적절할 것이다. 물론 이 과정에서 역사요인이나 성숙요인의 효과를 배제하여야 한다. 따라서 본 연구에서는 이러한 점을 고려하여 상대적으로 효율성이 높다고 알려진 수도권에 있는 문예회관을 대상으로 운영주체별로 효율성을 비교·분석하고자 한다. 이러한 측면에서 본 연구는 기존연구와 차이점을 갖는다.

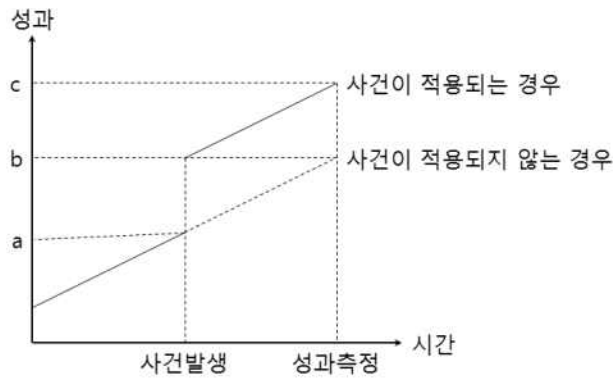
3. 분석방법

3.1 DID

사건의 효과를 제대로 파악하려면, 사건이 적용되는 개체의 성과(factual outcome)와 만일 그 개체에 사건이 적용되지 않았을 때의 성과(counter factual outcome)를 비교해야 하나, 후자는

관측될 수 없기 때문에 이를 대리할 수 있는 뭔가를 찾아야 한다. 한편, 사건이 적용되지 않았을 때의 성과를 대리할 수 있는 비교근거는 자신에게서나 타인에게서 찾을 수 있다.

먼저 자신에게서 찾는 경우에는 자신의 과거성과와 비교하는 것인데 이는 성과에 영향을 미치는 관측되지 않는 요인, 즉 역사요인이나 성숙요인이 없는 경우에만 타당하다고 할 수 있다. 즉, 사건의 효과를 제대로 평가하기 위해서는 [그림 1]에서 \overline{cb} 를 측정하여야 하나 사건이 적용되는 개체의 사건 전·후 성과를 단순 비교하여 \overline{ab} 로 측정하는 오류를 범할 수 있다.



[그림 1] 성과비교

[Fig. 1] Performance Comparison

다음 타인에게서 찾는 경우에는 사건의 적용여부에 차이가 있는 타인의 성과와 비교하는 것이다. 이를 위한 계량경제학적인 방법이 DID(difference in differences)라고 할 수 있다[12].

$Y_{i,t}$ 를 개체 i 의 t 기에서의 성과라고 하고, 사건의 영향을 받은 경우를 $Z=1$ 로, 그렇지 않은 경우를 $Z=0$ 로 할 때, 사건으로 인한 이 개체의 성과변화는 $\Delta_{i,t} = Y_{i,t}|Z=1 - Y_{i,t}|Z=0$ 이 된다. 전술한 바와 같이 개체 i 의 사건 전의 성과는 알 수 있으므로 $Y_{i,t-1}|Z=0$ 를 $Y_{i,t}|Z=0$ 의 대리변수로 하여 사건으로 인한 이 개체의 성과 $\Delta_{i,t}$ 를 측정하는 경향이 있다. 그러나 이렇게 얻은 추정치는 개체에 적용되는 해당 사건 외의 사항으로 인한 영향을 반영하지 못하는 문제점이 있다.

따라서 사건의 적용을 받은 개체나 그렇지 않은 개체 모두에게 동일하게 적용되는 외부적인 요인을 추가적으로 제거하여 사건의 순효과를 도출해야 한다. 이를 식으로 표현하면 사건의 적

용을 받은 개체 i 와 그렇지 않은 개체 j 간에는 식(1)이 성립한다.

$$E[\Delta_{i,t} = Y_{i,t}|Z=0 - Y_{i,t-1}|Z=0] = E[\Delta_{j,t} = Y_{i,t}|Z=1 - Y_{j,t}|Z=0] \quad (1)$$

식(1)을 이용하여 사건의 순효과 $E[\Delta_{i,t}]$ 는 식(2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$E[\Delta_{i,t}] = E[Y_{i,t}|Z=1] - E[Y_{i,t-1}|Z=0] - E[Y_{j,t}|Z=0] + E[Y_{j,t-1}|Z=0] \quad (2)$$

식(2)의 우변의 두 항은 모두 자료를 통하여 관찰할 수 있으므로 각 항목의 추정치인 표본평균을 이용하여 사건의 순효과를 추정할 수 있다. 따라서 DID는 사건의 적용을 받은 집단(처리집단)과 그 그렇지 않은 집단(통제집단)과의 차이를 통하여 사건의 영향, 즉 충격효과크기(impact effect size)를 알아보는 방법이라고 할 수 있다.

3.2 자료 및 변수

본 연구에서는 문화체육관광부에서 2003년부터 매년 발간하고 있는 전국문화기반시설총람으로부터 얻은 문예회관의 운영에 관한 자료를 활용하였다.

자료에 의하면 수도권에 소재하고 있는 문예회관의 수는 2003년도 서울에 6개, 인천에 5개, 경기도에 16개로 총 27개에서 2016년도 서울에 20개, 인천에 9개, 경기도에 35개로 총 64개로 증가하였다. 전술한 바와 같이 본 연구에서는 상대적으로 효율적인 수도권에 소재하고 있는 문예회관을 분석대상으로 하였다.

[표 2] 수도권 소재 문예회관 수의 변화

[Table 2] Changes in Number of Culture and Arts Centers in Seoul Metropolitan Area

(단위: 개)

연도	수도권			합계
	서울	인천	경기도	
2003	6	5	16	27
2004	7	5	13	25
2005	13	5	22	40
2006	13	5	22	40
2007	13	5	24	42
2008	13	5	24	42
2009	15	5	26	46
2010	15	5	26	46
2011	16	7	28	51
2012	16	8	28	52
2013	16	8	32	56
2014	16	8	35	59
2015	19	8	34	61
2016	20	9	35	64

본 연구에서는 문예회관의 운영주체를 크게 직영과 위탁으로 나누고 위탁은 공기업, 재단, 사단, 그리고 민간으로 세부적으로 분류하였다. 다음 DID의 적용을 위하여 분석기간인 2003년부터 2016년 사이에 직영에서 위탁으로 운영주체가 변경되는 문예회관(처리집단)과 직영에 머물러 있는 문예회관(통제집단)에 관한 자료만을 선별하였다.

[표 3] 분석대상이 되는 문예회관

[Table 3] Culture and Arts Centers to be Analyzed

(단위: 개)

분류	처리집단					통제집단
	위탁 (공기업)	위탁 (재단)	위탁 (사단)	위탁 (민간)	합계	
문예회관	가평문화예술회관(2007*), 양주문화예술회관(2007), 은평문화예술회관(2007), 포천반월아트홀(2009), 노원문화예술회관(2012), 광주시문예회관(2013), 남동소래아트홀(2015), 과천시민회관(2016)	경기도문화의전당(2004), 안산문화예술의전당(2007), 충무아트센터(2011), 영등포아트홀(2012)	인천광역시문화회관(2013)	강화문예회관(2004)	-	구리아트홀, 강동아트센터, 관악문화관도서관, 인천광역시문화예술회관, 중구문화회관, 양평군민회관, 세종국악당, 이천아트홀, 남부문화예술회관, 북부문화예술회관, 서부문화예술회관, 송파문화원, 용산아트홀, 동대문구민회관
문예회관수	8	4	1	1	14	14

* 직영에서 위탁으로 바뀐 연도를 나타냄.

문예회관이 효율적으로 운영되려면 이에 소요되는 투입은 줄이고 산출은 늘려야 한다. 한편, 전국문화기반시설총람으로부터 얻을 수 있는 투입요소로는 총직원수, 전문직원수, 그리고 연간운영비가, 산출요소로는 공연일수, 전시일수, 공연유료관객, 총이용자수, 그리고 공연 및 대관수입이 있다.

[표 4] 성과변수

[Table 4] Performance Variable

(단위: 명, 일, 백만원)

구분	성과변수
투입요소	총직원수, 전문직원수, 연간운영비
산출요소	공연일수, 전시일수, 공연유료관객, 총이용자수, 공연 및 대관수입

한편, DID 기법은 매우 많은 양의 계산을 요구하므로, 이를 위하여 본 연구에서는 계량경제 모델과 시계열 모형분석을 쉽게 분석해내고 응용·활용할 수 있는 통계패키지인 Stata/SE 12.0을 사용하였다.

4. 분석결과

4.1 기술통계

본 연구에서 활용된 31개 문예회관에 관한 자료의 기술통계량은 [표 5]에 나타난 바와 같다.

[표 5] 성과변수의 기술통계량

[Table 5] Descriptive Statistics for Performance Variable

(단위: 명, 일, 백만원)

성과변수	최소값	최대값	평균	표준편차
총직원수	1	282	21	29
전문직원수	0	241	10	22
연간운영비	4	33,535	3,133	5,917
공연일수	0	982	171	146
전시일수	0	1,053	163	182
공연유료관객	0	1,069,886	43,251	82,303
총이용자수	1,501	1,310,667	124,621	130,207
공연 및 대관수입	0	6,480	439	839

총직원수는 평균 21명으로 나타났다. 전문직원수는 평균 10명으로 나타나, 직원의 약 절반이 전문직원이라고 할 수 있다. 공연일수는 평균 171일로 나타났다. 전시일수는 평균 163일로 공연일수의 경우와 대동소이하다고 할 수 있다. 총이용자수는 평균 14,621명으로 나타났다. 공연유료관객은 평균 43,251명으로 총이용자수의 약 35%에 해당한다. 연간운영비는 평균 31억3천3백만원으로 나타났다. 공연 및 대관수입은 4억3천9백만원으로 연간운영비의 경우에 비해 매우 작다고 할 수 있다.

4.2 상관관계

일반적으로 투입요소가 증가하면 산출요소 역시 증가한다. 이에 본 연구에서 투입요소로 선택한 총직원수, 전문직원수, 그리고 연간운영비와 산출요소로 선택한 공연일수, 전시일수, 공연유료관객, 총이용자수, 그리고 공연 및 대관수입 간에는 양의 상관관계를 가지리라 기대된다. 이에 성과변수 간의 상관관계분석을 실시한 결과는 [표 6]에 나타난 바와 같다.

[표 6] 성과변수 사이의 상관관계

[Table 6] Correlation between Performance Variables

투입요소 \ 산출요소	공연일수	전시일수	공연유료관객	총이용자수	공연 및 대관수입
총직원수	.397**	.393**	.308**	.538**	.589**
전문직원수	.330**	.393**	.216**	.428**	.412**
연간운영비	.479**	.516**	.403**	.569**	.666**

** p-value < .05

투입변수와 산출변수 간에는 모두 양(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 유의확률 또한 모든 경우에 5% 보다 작게 나타났다.

4.3 운영주체의 변화에 따른 효과

직영에 위탁으로 문예회관의 운영주체를 변경할 때 성과변수측면에서 나타나는 효과는 [표 7]과 같이 요약할 수 있다.

[표 7] 성과변수의 변화

[Table 7] Changes in Performance Variables

(단위: 명, 일, 백만원)

성과변수	효과계수	p-value
총직원수	-.7949221	0.844
전문직원수	-.3333437	0.929
연간운영비	-336.1141	0.474
공연일수	-29.89933	0.183
전시일수	-36.78705	0.211
공연유료관객	6026.924	0.616
총이용자수	27020.48	0.083
공연 및 대관수입	187.1646	0.032

직영에서 위탁으로 바뀜에 따라 평균적으로 총직원수는 1명 감소, 전문직원수는 일정, 연간운영비는 3억3천6백만원 감소, 공연일수는 30일 감소, 전시일수는 37일 감소, 공연유료관객은 6,027명 증가, 총이용자수는 27,020명 증가, 그리고 공연 및 대관수입은 1억8천7백만원 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 일반적인 유의수준 5%에서 총이용자수와 공연 및 대관수입의 증가만이 통계적으로 유의한 결과를 보였다.

다음 직영에서 위탁으로 변화할 때 성과변수측면에서 나타나는 효과를 위탁유형별로 살펴보면 [표 8], [표 9], [표 10], 그리고 [표 11]에 나타난 바와 같다.

[표 8] 성과변수의 변화: 위탁(공기업)

[Table 8] Changes in Performance Variables: Consignment(Public Enterprise)

(단위: 명, 일, 백만원)

성과변수	효과계수	p-value
총직원수	-1.814507	0.660
전문직원수	-6.429875	0.119
연간운영비	-502.0171	0.156
공연일수	-55.83420	0.013
전시일수	-51.62426	0.102
공연유료관객	-6225.021	0.176
총이용자수	3428.507	0.744
공연 및 대관수입	30.32229	0.397

직영에서 위탁(공기업)으로 바뀜에 따라 평균적으로 총직원수는 2명 감소, 전문직원수는 6명 감소, 연간운영비는 5억2백만원 감소, 공연일수는 56일 감소, 전시일수는 52일 감소, 공연유료관객은 6,225명 감소, 총이용자수는 3,429명 증가, 그리고 공연 및 대관수입은 3천만원 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 일반적인 유의수준 5%에서 공연일수의 감소만이 통계적으로 유의한 결과를 보였다.

[표 9] 성과변수의 변화: 위탁(재단)

[Table 9] Changes in Performance Variables: Consignment(Foundation)

(단위: 명, 일, 백만원)

성과변수	효과계수	p-value
총직원수	5.815955	0.387
전문직원수	4.015252	0.536
연간운영비	302.8911	0.700
공연일수	-16.96174	0.640
전시일수	-15.6116	0.744
공연유료관객	13001.12	0.542
총이용자수	56682.19	0.027
공연 및 대관수입	503.1269	0.001

직영에서 위탁(재단)으로 바뀜에 따라 평균적으로 총직원수는 6명 증가, 전문직원수는 4명 증가, 연간운영비는 3억3백만원 증가, 공연일수는 17일 감소, 전시일수는 16일 감소, 공연유료관객은 13,001명 증가, 총이용자수는 56,682명 증가, 그리고 공연 및 대관수입은 5억3백만원 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 일반적인 유의수준 5%에서 총이용자수의 증가와 공연 및 대관수입의 증가만이 통계적으로 유의한 결과를 보였다.

[표 10] 성과변수의 변화: 위탁(사단)

[Table 10] Changes in Performance Variables: Consignment(Corporation)

(단위: 명, 일, 백만원)

성과변수	효과계수	p-value
총직원수	5.271255	0.544
전문직원수	-11.10719	0.226
연간운영비	-309.4991	0.655
공연일수	-59.66309	0.190
전시일수	4.082951	0.948
공연유료관객	-16498.34	0.093
총이용자수	-31805.71	0.066
공연 및 대관수입	47.44964	0.462

직영에서 위탁(사단)으로 바뀜에 따라 평균적으로 총직원수는 5명 증가, 전문직원수는 11명 감소, 연간운영비는 3억9백만원 감소, 공연일수는 60일 감소, 전시일수는 4일 증가, 공연유료관객은 16,498명 증가, 총이용자수는 31,805명 감소, 그리고 공연 및 대관수입은 4천7백만원 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 일반적인 유의수준 5%에서 어떠한 효과도 통계적으로 유의한 결과를 보이지 못하는 것으로 나타났다. 이는 위탁(사단)의 경우 운영주체가 1개에 불과하였기 때문에 큰 표본오차에 기인한 것으로 볼 수 있다.

[표 11] 성과변수의 변화: 위탁(민간)

[Table 11] Changes in Performance Variables: Consignment(Private Corporation)

(단위: 명, 일, 백만원)

성과변수	효과계수	p-value
총직원수	6.542055	0.440
전문직원수	-9.833039	0.271
연간운영비	-410.7061	0.543
공연일수	-30.51155	0.497
전시일수	-.8463441	0.991
공연유료관객	-7761.664	0.370
총이용자수	-25999.82	0.126
공연 및 대관수입	8.57869	0.892

직영에서 위탁(민간)으로 바뀔에 따라 평균적으로 총직원수는 7명 증가, 전문직원수는 10명 감소, 연간운영비는 4억1천1백만원 감소, 공연일수는 31일 감소, 전시일수는 1일 감소, 공연유료관객은 7,762명 감소, 총이용자수는 26,000명 감소, 그리고 공연 및 대관수입은 9백만원 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 일반적인 유의수준 5%에서 어떠한 효과도 통계적으로 유의한 결과를 보이지 못하는 것으로 나타났다. 이는 위탁(사단)의 경우와 마찬가지로 그 운영주체가 1개에 불과하였기 때문에 큰 표본오차에 기인한 것으로 볼 수 있다.

5. 결론

5.1 요약 및 시사점

본 연구에서는 효율적인 문예회관의 운영주체가 누구인지를 살펴보았다. 한편, 이와 관련한 선행연구는 서로 상반된 결과를 제시하고 있다. 이는 사례중심의 연구이거나 충분한 통계적 검증이 없이 단순 통계량을 비교·분석했다는 점에 착안하여, 본 연구에서는 좀 더 정확하게 운영주체의 변화에 따른 효율성의 변화를 파악하고자 하였다.

이를 위하여 2003년부터 2016년까지의 수도권 소재 문예회관을 대상으로 DID 기법을 적용하여 문예회관의 운영주체가 직영에서 위탁으로 변경됨에 따른 총직원수, 전문직원수, 연간운영비, 공연일수, 전시일수, 공연유료관객, 총이용자수, 그리고 공연 및 대관수입의 변화를 측정하였다. 그 결과 직영에서 위탁으로 변경됨에 따라 총이용자수와 공연 및 대관수입이 통계적으로 유의하게 증가함을 발견하였다.

또한 위탁의 대상별로 같은 분석을 실시한 결과, 위탁(공기업)은 오히려 공연일수의 측면에서 통계적으로 유의하게 직영보다 비효율적임을 발견할 수 있었다. 위탁(재단)은 총이용자수와 공연 및 대관수입의 측면에서 통계적으로 유의하게 직영보다 효율적임을 발견할 수 있었다. 한편, 위탁(사단)과 위탁(민간)에 해당하는 문예회관은 각각 1개뿐이 없어, 어떠한 성과변수에서도 통계적으로 유의한 직영과의 차이를 발견할 수 없었다.

이러한 연구결과에 의하면 직영보다는 위탁이 총이용자수와 공연 및 대관수입 측면에서 효율적이며, 위탁방식 중에서도 위탁(재단)이 좀 더 효과적이라고 할 수 있다. 이는 직영의 경우 위탁(재단)이 어떠한 방식으로 문화예술회관을 운영하고 있는 지를 살펴보고, 이의 도입 내지는 활용

을 검토해볼 필요가 있음을 나타낸다. 한편, 위탁(재단)이 직영보다 총이용자수와 공연 및 대관수입 측면에서 효율적이라고는 하나, 그 차이는 투입요소, 즉 총직원수, 전문직원수, 연간운영비에 비해 매우 적은 수치이다. 따라서 효율적인 문예회관의 운영을 위하여 특정 운영주체가 효율적이라는 맹목적인 믿음보다는 각 지방정부가 처한 환경에 맞는 문예회관의 기능을 최적화하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

5.2 연구의 한계

본 연구는 다음과 같은 측면에서 한계를 갖는다. 먼저 DID 기법은 개체간의 관찰이 불가능한 이질성을 용인하는 대신, 이러한 이질성이 시불변(time invariant)이라는 가정 하에 차분을 통해 편의를 상쇄한다. 따라서 역사요인이나 성숙요인이 개체별로 다르게 작용한다면 DID 기법으로 올바른 사건의 효과를 추정하기 어렵다. 이 경우에는 PSM(proensity score matching) 기법과 DID 기법의 순차적 적용이나 좀 더 복잡한 패널자료분석 방법이 요구된다[12]. 다음 성과변수에 대한 고민이 부족하였다. 분석대상에 관한 자료를 전적으로 문화체육관광부에서 발행하는 전국 문화기반시설총람에 의존하다보니 여기에서 제시하지 않는 중요한 성과변수가 있음을 간과하였다. 또한 분석 자료가 충분하지 않았다. 특히 위탁(사단)과 위탁(민간)의 경우가 많았다면 통계적으로 유의한 직영과의 차이를 발견했을 수도 있었을 것이다.

그러나 위와 같은 한계에도 불구하고 통계적 검증이 가능한 방식으로 운영주체별 성과분석을 실시하였다는 점에서 본 연구는 가치를 갖는다고 할 수 있다.

References

- [1] Yi-Sook Ann, In-Sung Kang, “Study on the Factors Influencing on Profitability of Local Public Enterprises: Focusing on Local Public Enterprises in Gyeonggi Province”, *Chung-Ang Public Administration Review*, Vol. 28, No. 1, (2013):157-175.
- [2] Dae-Yong Hyun, In-Joo Youn, “Analysis on the Efficiency of Culture and Arts Centers using DEA”, *Korea Local Association Review*, Vol. 12, No. 3, (2012):181-189.
- [3] Hi-Yeob Joo, Seung-Mo Kim, “Efficiency Analysis for the Community Culture Center in Capital region by DEA”, *Journal of the Korea Contents Association*, Vol. 12, No. 3, (2012):181-189.
- [4] Eun-Mee Lee, Young-Kee Chung, “Study On the Proper Management System for the Regional Arts Center in Korea”, *Korean association of arts management*, Vol. 17, No. 10, (2010):85-100.
- [5] Sang-Cheoul Lee, “A study on the Efficient Administration of the Culture Center in the Lower-Level Local Autonomy: The seeking for the Desirable Administrative Authority”, *The Korea Association for Policy Studies*, Vol. 11, No. 3, (2002):193-217.
- [6] Sang-Cheoul Lee, Soo Jung Go, Cheol Yeung Jang, “An Analysis on the Relative Efficiency of the Operating Entity: Focused on the Community Culture Center”, *Korean Journal of Public Administration*, Vol. 44, No. 3, (2002):179-205.
- [7] Si-Kyung Lee, Kwang-Sik Cho, “A Comparative Analysis of Operation Structure on Local Culture and Art Center: Case Study on Buk-Gu in Daegu, Changwon City, and Uiseong County”, *Korean Society and Public Administration*, Vol. 17, No. 1, (2006):109-132.
- [8] Kwang-Kook Park, Un-Sup Do, Hyo-Jin Joo, “A Case Study on the Implementation of Cultural Policy”, *Korean Society and Public Administration*, Vol. 11, No. 6, (2000):297-313.
- [9] Hwi-Seok Seo, Ji-Wo Ryu, “A Analysis of Culture and Art Center's Operational Performance by Central Operating Body”, *Korean Journal of Local Government & Administration Studies*, Vol. 26, No. 3, (2012):65-88.
- [10] Gu-Hwan Won, “Financially Self – Support System of Local Water and Sewage”, *Local Government Studies*, Vol. 4, No. 2, (1999):141-158.
- [11] Korea Cultural Policy Development Institute, “Study on Evaluation of Cultural Infrastructure Operation in 2000”, *Korea Cultural Policy Development Institute*, Korea, (2000).
- [12] Jeffrey M. Wooldridge, “Introductory Econometrics: A Modern Approach”, *Thompson*, USA, (2003).

- [13] Chang-Min Lee, “An analysis on the effect of the Central Operating Body on the performance: Focused on the Culture and Art Center”, Proceedings of the Congress of the Korean Association for Local Government Studies, Fall, Korea., (2014)
- [14] In-Joo Yoon, Han-Na Kim, “Performance Analysis of Culture and Arts Centers by Operators”, Proceedings of the Congress of the Korean Administration for Policy Studies, Spring, Korea, (2015)