



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

광역문화재단 설립이  
문화예술향수에 미치는 영향  
- 세종, 울산, 전북을 중심으로 -

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

강희진

광역문화재단 설립이  
문화예술향수에 미치는 영향  
- 세종, 울산, 전북을 중심으로 -

지도교수 금 현 섭

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함  
2021년 3월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 행정학전공  
강 희 진

강희진의 석사 학위논문을 인준함  
2021년 6월

위 원 장           고 길 곤          

부위원장           김 봉 환          

위    원           금 현 섭

## 국문초록

본 연구는 전국 17개 시·도에 광역문화재단이 모두 설립된 시점에서 광역문화재단의 효과에 대한 의문으로 시작되었다. 1995년 지방자치제가 도입되고, 참여정부 시기 문화분권 및 문화자치에 대한 관심을 거쳐 2014년 「지역문화진흥법」이 제정되는 동안 지자체들은 문화재단을 효과적인 정책수단으로 삼아 꾸준히 설립하였다. 그 결과 2021년 6월 현재, 전국에는 100개의 문화재단이 운영 중이다.

문화재단 중에서도 광역단위의 문화재단은 예술창작지원사업, 문화예술교육사업, 지역문화·생활문화사업, 예술인복지사업, 정책·교류사업 등 예술인에 대한 창작지원 및 지역주민의 문화향수를 위한 사업을 운영하며 시(도)민과 중앙정부와의 연계자 역할을 하고 있다. 1997년부터 설립되기 시작한 광역문화재단은 많은 관심을 받았지만 관련된 연구는 20여년이 흐른 지금까지 문화재단의 역할과 기능, 현황분석, 사례연구 등 탐색적인 연구에 한정되어있다.

이에 본 연구는 2016년, 2018년 「문화향수실태조사」 데이터를 활용하여 광역문화재단 설립 시점 차이를 전후로 지역주민의 문화예술행사 관람·참여, 문화예술 교육 만족도를 분석하였다. 종속변수는 문화예술행사 관람만족도, 문화예술행사 참여만족도, 문화예술 교육만족도이며, 독립변수는 광역문화재단 설립의 시기여부와 지역여부이다. 통제변수는 선행연구를 바탕으로 인구통계학적 요인, 경제자본, 문화자본으로 설정하였다.

기술통계 분석 결과, 비슷한 시기에 광역문화재단이 설립된 세종·울산·전북 지역주민들의 문화예술행사 관람만족도가 다른 지역주민들에 비해 통계적으로 유의하게 증가하여 가설을 지지했다. 이에 비해 참여만족도의 경우 전국 모든 지역이 2016년 대비 2018년에 감소한 것으로 나타났다. 하지만 세종·울산·전북 지역은 그 감소폭이 가장 작아, 광역문화재단의 설립에 따른 효과로 추정해볼 수 있다. 마지막으로, 교육만족도는 만

족도 추이와 이중차분 분석 모두 유의하지 않게 나타나 관람·참여만족도와는 다소 다른 양상을 보였다. 이는 많은 선행연구가 뒷받침하고 있듯이, 문화예술향유의 가장 첫 번째 단계는 문화예술교육이므로 광역문화재단은 장기적인 관점에서 문화예술교육사업을 더 집중적으로 시행하여 지역주민의 문화예술향수 증대에 힘써야 할 것이다.

주요어 : 지역문화정책, 광역문화재단, 문화향수실태조사, 이중차분분석

학 번 : 2016-27453

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 범위 .....	3
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토 .....	4
제 1 절 우리나라 문화정책의 흐름 .....	4
1. 중앙집권형 문화정책 .....	4
2. 과도기형 문화정책 .....	5
3. 지방분권형 문화정책 .....	6
제 2 절 지역문화진흥의 이론적 배경 .....	9
1. 지역문화진흥에 대한 개념 .....	9
2. 지역문화재단 설립의 근거 및 현황 .....	12
3. 지역문화재단의 구분과 주요사업 .....	16
제 3 절 지역문화재단과 관련한 선행연구 검토 .....	20
1. 지역문화재단 역할·현황에 관한 연구 .....	20
2. 지역문화재단 사례분석에 관한 연구 .....	22
제 3 장 연구설계와 분석방법 .....	25
제 1 절 연구모형 .....	25
제 2 절 분석자료 .....	28
제 3 절 변수의 정의 .....	31
1. 종속변수와 독립변수 .....	31
2. 통제변수 .....	32
제 4 절 분석방법 .....	35

제 4 장 연구결과 .....	37
제 1 절 주요 변수의 특성 .....	37
제 2 절 지역별 만족도 추이 .....	40
1. 지역별 관람만족도 추이 .....	41
2. 지역별 참여만족도 추이 .....	42
3. 지역별 교육만족도 추이 .....	44
제 3 절 이중차분 분석 결과 .....	46
1. 관람만족도의 이중차분 분석 .....	46
2. 참여만족도의 이중차분 분석 .....	48
3. 교육만족도의 이중차분 분석 .....	50
제 5 장 결론 .....	53
제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점 .....	53
제 2 절 정책 제언 .....	55
제 3 절 연구의 한계 .....	56
참고문헌 .....	58

## 표 목차

[표 1] 한국 문화정책의 흐름 .....	8
[표 2] 광역문화재단 설립 현황 .....	15
[표 3] 광역문화재단의 중점사업 .....	18
[표 4] 「문화향수실태조사」 개요 .....	28
[표 5] 「문화향수실태조사」 설문 문항 .....	29
[표 6] 종속변수와 독립변수 .....	31
[표 7] 통제변수 .....	34
[표 8] 이중차분(DID) 분석 .....	36
[표 9] 문화예술 관람 유효응답자 .....	37
[표 10] 문화예술 참여 유효응답자 .....	38
[표 11] 문화예술 교육 유효응답자 .....	39
[표 12] 지역별 관람만족도 추이 .....	41
[표 13] 지역별 참여만족도 추이 .....	43
[표 14] 지역별 교육만족도 추이 .....	45
[표 15] 관람만족도 이중차분(DID) 분석 .....	46
[표 16] 관람만족도 이중차분모형 .....	47
[표 17] 참여만족도 이중차분(DID) 분석 .....	48
[표 18] 참여만족도 이중차분모형 .....	49
[표 19] 교육만족도 이중차분(DID) 분석 .....	50
[표 20] 교육만족도 이중차분모형 .....	51

## 그림 목차

[그림 1] 연구의 분석 틀 .....	27
[그림 2] 연구모형 .....	35

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

우리나라의 문화정책은 ‘정부가 문화에 개입하는 것’을 핵심으로 하고 있기 때문에 공공적 성격이 강하다고 할 수 있으며, 이러한 문화정책은 지방자치제가 본격적으로 도입된 1995년 이후 여러 지방정부에서 시행되고 있다. 지방정부들이 경쟁적으로 문화정책을 추진하는 것은 무엇보다 문화정책의 높은 효과성에 기인한다. 문화정책은 저비용으로 큰 효과를 얻을 수 있는 선진도구이자, 경제성과 당선가능성면에서 높은 평가를 받을 수 있는 정책으로서 지방자치단체장들의 선호도가 높다(정홍익, 1996).

또한 Baumol & Bowen(1966)의 지적처럼, 문화에 대한 지원은 지역의 자긍심을 고취시키고 파급효과를 낳으며 지역 공동체의 형성과 미래 세대를 위한 교육적 가치를 제고시키는 긍정적 외부효과가 나타나기 때문에 지역발전 측면에서도 바람직한 수단이기도 하다.

최근 지방정부가 낙동강 물 문제와 같은 지역 이슈에서 제 목소리를 내고, 중앙에서 지방으로의 재정 이양을 강하게 요구하는 등 각 지역들이 정책의 중심이 되려는 움직임이 강한데, 문화정책도 예외가 아니다.

2020년 경북지역을 마지막으로 전국 17개 광역시도에 지역문화재단이 모두 설립되었고, 2021년 6월 기준으로 전국에 총 117개 지역문화재단이 운영(광역·기초 포함)되어 문화정책 집행기능의 중심이 지방정부로 옮겨왔다는 점이 이를 뒷받침한다. 1995년 지방자치제도가 도입된 이래로, 참여정부 시기의 문화분권 및 문화자치에 대한 관심과 정책적 노력이 지역문화재단 설립의 기반을 닦았다면, 2014년 「문화기본법」과 「지역문화진흥법」의 제정·시행으로 지역문화정책의 성숙기가 시작되어 지금에 이르

고 있다고 볼 수 있다.

한편, 문화는 독립적 개인의 창작물이 아닌 사회적 활동의 결과물이라는 점을 고려할 때, 개인이 거주하고 있는 지역적 특성은 문화예술향유에 영향을 줄 수 있는 중요 요인이 된다(홍윤미 외, 2015). 예컨대, 기존 연구들 중에는 대도시 지역과 농·어촌 지역의 문화비 지출, 문화예술 공연 관람 횟수 및 여가활동시간 등을 비교한 결과, 대도시 지역이 농·어촌 지역에 비해 문화예술향유 정도가 훨씬 높다는 결과를 보여주기도 했다.(최영섭·김민규 2000; 허지정·최막중, 2009; 배태영, 2010).

또한, 개인의 교육이나 소득 수준과 같은 개인적 특성이 동일한 경우라 하더라도, 거주 지역에 따라서 문화예술 활동 참여 기회와 향후 참여 의사에 차이가 있었다(허지정·최막중, 2009). 이는 지역에 따라 문화서비스와 시설의 양적·질적 차이가 있으며 이러한 차이가 주민의 문화예술향유에 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다.

이처럼 과거와 달리 문화정책에서 지방정부가 차지하는 비중이 커지고 있는데, 이는 개인이 향유하는 문화예술의 정도 또는 만족도에 지방정부가 추진하는 정책이 영향을 미치는 정도가 커지고, 또 지역 간의 편차도 이러한 지방정부의 노력에 의해 좌우될 것임을 추정케 한다.

이러한 맥락에서 지방정부 문화정책 집행의 핵(核)이라고 할 수 있는 광역문화재단이 들어서고 운영된 시점의 차이는, 지역 간 문화서비스의 질적·양적 차이를 유발하고 궁극적으로 지역 주민들의 문화예술향수 만족도에도 유의미한 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

이에, 본 연구에서는 광역문화재단이 설립된 시점의 차이에 주목하여 지방정부의 문화정책이 지역주민들의 문화예술향수에 긍정적인 영향을 미친다는 추정이 타당한 것인지 논증하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구는 전 국민의 문화예술 관람·참여·교육 만족도를 대상으로 한다. 그 중에서도 비슷한 시기에 광역문화재단이 설립된 세종, 울산, 전북 지역주민의 문화예술 관람·참여·교육 만족도에 주목할 것이며 이를 위하여 문화체육관광부의 2016년, 2018년 「문화향수실태조사」 데이터를 활용할 것이다. 「문화향수실태조사」는 국민의 문화에 대한 문화예술 관람 및 교육활동과 문화관련 활동 분석을 통해 문화 향유 실태를 파악할 수 있는 내용으로 구성되어있다. 연구범위는 「문화향수실태조사」의 설문항목 중 유효 응답자의 9개 분야 문화예술(문학, 미술전시회, 서양음악, 전통예술, 연극, 무용, 뮤지컬, 영화, 대중음악·연예) 행사 관람·참여 만족도와 문화예술교육 만족도이다.

앞으로 다룰 내용은 다음과 같다. 제2장에서는 문화정책의 흐름을 살펴보고 지역문화진흥 관련 논의를 정리하고, 지역문화재단 현황에 대하여 살펴볼 것이다. 또한, 지역문화재단 관련 선행연구를 살펴보고 선행연구와 차별성을 둔 본 연구의 의의를 제시한다. 제3장에서는 연구문제·가설과 연구의 분석 틀을 제시하고, 분석을 위한 종속변수, 독립변수, 통제변수를 정의한 후 연구의 분석방법을 설명한다. 제4장에서는 분석결과를 제시하고 제5장에서는 분석결과를 요약하며 연구의 한계를 살펴볼 것이다.

## 제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 제 1 절 문화정책의 흐름과 이론적 배경

#### 1. 중앙집권형 문화정책

문화가 국민의 반공 의식화를 위한 수단이었던 제1·2공화국부터 문화 다양성을 보호하는 현 정부까지의 흐름을 살펴보았을 때, 문화정책은 점진적인 변화를 통해 바뀌어왔다.

먼저, 중앙집권형으로 분류할 수 있는 김영삼 정부(문민정부, 1993~1998)는 전체 국가 예산 중 문화예산의 비중이 1%에 도달하는 것을 목표로 하였다. 문화발전을 국가발전의 중요한 원동력으로 보고 문화 창달을 통해 질적으로 풍요로운 신한국을 건설한다는 것에 초점을 맞췄으며, 임기 첫 해인 1993년에 문화부와 체육청소년부를 통합하여 문화체육부를 신설하였다. 또한 전 정부에서 추진했던 문화발전 10개년계획을 수정하여 문화창달 5개년계획(1993~1997)을 수립하였다. 이 계획을 통해 민족정기 확립, 지역 문화 활성화와 문화복지, 문화창조력 제고와 문화환경 개선, 문화산업 개발과 기업문화 활성화 지원, 한겨레 문화조성과 우리 문화의 세계화 등에 정책을 펼쳤다(오양열, 1995). 문화산업분야가 처음으로 등장하였고, 문화정책의 범위는 체육문화, 청소년문화, 관광문화 분야까지 확대되었다. 또한 세계화를 내세우면서 세계화 시대에 맞게 국민의 삶의 질 향상을 위한 문화 복지의 개념을 구체화하였다.

김대중 정부(국민의 정부, 1998~2003)는 1998년 「새문화관광정책」을 통해 ‘지원은 하되 간섭은 않는다’는 팔 길이 원칙을 언급하면서 문화가 중심가치가 되는 지식정보화사회를 추구하고, 문화민주주의를 통해 성숙한 민족공동체를 형성하며 문화정체성과 보편성의 조화를 추구하고(김정수, 2017). 외환위기를 극복하면서 문화영역을 확대하기 위한 정책을 추진하기 보다는 문화정책의 각종 규제를 철폐하거나 완화하는 정책을 펼쳤다(배관표 외, 2013). 기존의 문화체육부를 1998년에 문화관광부로 개편하였고, 문화산업을 21세기 국가의 기초산업으로 전망하고 영상산업, 애니메이션 등을 적극 진흥하였다(박광국, 2008). 동시에 문화예술교육 활성화와 남북 문화교류의 햇볕정책도 이 시기에 시행되었다(진혜영 외, 2016). 2000년도에 문화예산 점유율 1.02%를 달성하여 김영삼 정부의 공약이기도 했던 문화예산의 확충을 이끌었다.

## 2. 과도기형 문화정책

이전까지의 문화정책이 중앙정부에서 주도되었다면, 노무현 정부(참여정부, 2003~2008)는 분배적 통치철학을 토대로 문화정책의 기조도 수직보다 수평적 문화, 권위주의의 타파를 내세우는 등 지방분권형으로의 과도기라고 할 수 있다. 문화소외계층에게 직접 찾아가는 정책을 펼쳤으며 다양한 문화체험 프로그램을 추진하였다(박광무, 2009; 배관표 외 2013). 2004년에 「창의한국: 21세기 새로운 문화비전」을 발표하며 문화정책에서 문화의 개념을 확대시켰고 「새예술정책」을 통해 기초예술을 위한 중장기 예술정책의 방향을 제시하였다(이병량 외, 2012; 김정수, 2017). 노무현 정부의 문화정책 지향성은 문화의 창의성이나 다원성 등 문화의 본원적 가치를 강조하였고 임기 후반에는 문화의 산업적 가치에 주목하였다(진혜영 외, 2016).

또한 참여정부는 정부의 지방분권에 대한 적극적인 의지를 보여주었다. 제도적·정책적 여건이 마련됨에 따라 지방자치단체는 지역의 특성에 맞게

자체적으로 지역문화 개발을 할 수 있게 되었으며 이는 지역문화재단이 활발하게 설립되는 동기가 되었다. 경기문화재단(1997), 강원문화재단(1999), 제주문화예술재단(2001)에 이어 이 시기에 서울문화재단(2004)과 인천문화재단(2004)이 설립되었다.

이명박 정부(MB정부, 2008~2013)는 2008년 문화관광부에서 문화체육관광부로 개편하였다. ‘품격 있는 문화국가, 대한민국’이라는 슬로건을 내세우며 문화정책의 추진방향으로 선택과 집중, 사후지원, 간접지원, 문화산업, 문화향유기회의 확대, 실용적 역할분담, 녹색성장, 콘텐츠 수출 등을 언급하였다(원도연, 2014). ‘선진화’, ‘창조적 실용주의’라는 국정철학을 바탕으로 국민 모두가 생활 속에서 문화적 삶과 풍요로움을 누릴 수 있도록 하되, 이를 지원하는 공공서비스는 원칙과 효율의 기반 위에서 이루어져야 함을 강조하였다. 한편 소외계층과 문화취약 계층에 대한 정책, 예술인 복지와 창작역량 제고도 중요시하였고, 2009년부터 국회를 계류하던 「예술인복지법」이 2012년에 제정되었다. 이 시기에 설립된 광역문화재단은 부산, 대구, 대전, 전남, 경남, 광주, 충북지역으로 앞서 살펴본 정권 중 가장 많이 설립되었다.

### 3. 지방분권형 문화정책

중앙정부에서 지방정부로의 권한이양 과도기를 거쳐 지방분권형 문화정책을 펼쳤다고 할 수 있는 박근혜 정부(2013~2017)는 문화정책의 비전으로 ‘문화융성’과 ‘문화가 있는 삶’을 제시하였다. 문화융성이란 문화의 가치가 사회 전반에 확산되어 정치, 경제 등 모든 분야의 기본원리로 작동하여 국가발전의 토대를 이루며 국민 개개인의 행복 수준을 높이는 것을 의미하였다. 문화융성의 대표적인 정책 중 하나로 ‘문화가 있는 날’ 사업이 있다. ‘문화가 있는 삶’이란 누구나 일상에서 문화를 향유하여 문화적 욕구를 충족하고 개인의 문제를 해결할 수 있는 삶이며, 이를 실현하기 위해 문화참여 확대, 문화·예술 진흥, 문화와 산업의 융합 등 3대 전략을 발표

하였다. 또한 문화와 관련된 중요한 법안으로 「문화기본법」과 「지역 문화진흥법」이 제정되었으며, 이 시기에 본 연구에서 중점적으로 살펴볼 울산, 세종, 전북지역 광역문화재단이 설립되었다.

현재 문재인 정부(2017~)는 지역과 국민의 일상에서 문화를 누리는 ‘생활문화시대’임을 강조하면서 생활문화 정책을 추진하기 위한 법적 기반을 마련하고 문화유산을 보존하여 이를 활용할 수 있는 방안, 문화 예술분야의 인력과 매개 인력을 확충하는 목표를 가지고 있다. 문재인 정부의 지역 문화예술 분야 국정 과제로는 국민 기초 문화생활 보장, 지역 생활문화 환경 조성 및 동아리 활성화, 국민 문화예술 역량 강화, 지역 간 문화균형발전, 지역 문화 다양성 확보, 문화유산 보존 및 활용, 문화 분야 재원 확대에 초점을 두고 있다. 2020년에 경북지역에 광역문화재단이 설립됨으로써 전국 17개 시·도에 지역문화예술 관련 정책과 사업을 시행하는 지원주체가 확립되었다.

[표 1] 한국 문화정책의 흐름

유형	정부	문화정책이념	주요 특징
중앙 집권형	문민정부 (1993~1998)	세계화, 민주화	- 문화창달 5개년 계획 - 우리문화의 세계화 - 문화산업 태동
	국민의 정부 (1998~2003)	창의적 문화국가	- 문화산업 5개년 계획 - 문화예산 1% 돌파 - 남북문화교류 활성화
중앙-지방 권한이양 과도기	참여정부 (2003~2008)	참여, 자율, 분권	- 「새 예술정책」 발표 - 한국문화예술위원회 출범
	이명박 정부 (2008~2013)	품격 있는 문화국가	- 예술지원제도 개혁 - 「예술인복지법」 제정(2012)
지방 분권형	박근혜 정부 (2013~2017)	문화융성	- 「문화기본법」 제정(2013) - 「지역문화진흥법」 제정(2014)
	문재인 정부 (2017~현재)	사람이 있는 문화	- 예술인 고용보험제도 시행 - 전국 광역문화재단 설립완료

## 제 2 절 지역문화진흥의 이론적 배경

### 1. 지역문화진흥에 대한 개념

중앙정부는 90년대에 매년 한 장르를 선정하여 집중적인 지원 사업을 펼쳐왔다. '94년 국악의 해', '95년 미술의 해', '99년 건축문화의 해' 등, 각 장르 성격을 살린 집중 지원으로 다양한 예술가와 많은 시민들의 참여가 이루어 졌다. 10개 장르 선정 다음해인 '새로운 예술의 해'에 이어 2001년은 '지역문화의 해'로 선정되었다. 2001년도에는 지역문화라는 용어조차 생소했기 때문에 개념과 정의를 세우기 위한 다양한 논의가 진행되었다. 이를 계기로 지역에서 활동해온 예술가와 문화운동가, 기관과 단체의 활동가, 문화예술 관련 대학교수와 공무원 간의 교류가 활발히 이루어졌고 전국적인 지역문화네트워크가 형성되었다.

이처럼 지역문화에 대한 정부차원의 논의가 본격적으로 시작된 것은 2001년 정부의 '지역문화의 해' 지정 이후로 알려져 있다. 지역문화 발전에 관한 민간의 토론회는 물론 정부차원의 지역문화 발전정책에 대한 논의가 구체화 되었고, 2004년 정부의 문화정책 비전을 제시한 「창의한국-21세기 새로운 문화의 비전」에서 국가균형발전과 지방분권 모델의 현실화를 위한 지역문화 진흥의 과제로 지역문화의 중요성이 부각되었다. 국가균형발전을 이루기 위해 분권분산 모델에 따라 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 만들겠다는 인식과, 전국최소기준의 충족을 통해 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는데 지역문화진흥이 중요하다는 비전을 제시하면서 지역문화의 중요성을 강조하였다.

지역문화진흥과 관련하여 가장 중요한 영향을 미치는 정책변화는 지역문화와 관련한 입법적 제도화이다. 2013년 12월에 제정된 「문화기본

법」은 그동안 문화예술분야의 모법(母法)처럼 인식되어 왔던 문화예술진흥법의 한계, 곧 특정장르 중심의 문화예술활동만을 진흥의 대상으로 삼던 것에서 벗어나 광의의 문화개념을 활용하여 문화적 삶에 대한 인식을 확장하였다는 점과, 문화생활에의 참여를 국민의 기본적 권리 가운데 하나로 규정했다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 또한 국가와 지방자치단체가 추진해야 할 11개 문화정책 영역을 제시함으로써 지역까지 포괄하는 차원에서의 문화진흥관련 법적 환경을 제공하였다.

2014년 8월에 제정된 「지역문화진흥법」은 지역문화진흥을 직접적인 법 제정 목적으로 제시함으로써 지역문화 발전에 직접적인 법적 기반을 제공하였다. 그동안 산발적으로 추진되어 오던 지역문화 발전과 관련한 여러 활동과 노력들을 종합하고 제도화시킴으로써 보다 체계적으로 지역문화를 진흥할 수 있는 기반을 마련하였으며, 그동안 수동적 역할에 머물렀던 지방자치단체로 하여금 지역문화 발전을 위해 보다 적극적이고 주도적인 역할과 기능을 수행하도록 하는 제도적 환경을 조성하였다.

지역문화진흥법은 지역 간 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 동법은 지역문화 진흥에 필요한 제도적 기반 마련을 위하여 ①지역문화진흥계획수립 ②생활문화지원과 생활문화시설 확충 ③지역문화전문인력 양성 ④문화도시·문화지구의 지정 및 지원 ⑤지역문화재단 설립·운영 등을 주요 내용으로 제시하였다.

그동안 정부는 지역 간의 문화 불균형 해소와 지역문화의 경쟁력 강화를 위하여 지역문화원 육성, 문화도시 조성, 지역문화 컨설팅 등 각종 지역문화진흥산업을 추진해왔다. 하지만 개별 사업을 일회적인 현안 위주로 추진함에 따라 실현가능성에 대한 충분한 검토 없이 계획이 수립되고, 사업이 안정적으로 추진되지 못하는 등의 문제점이 발생하였다. 이에

따라 동법은 문화체육관광부에서 지역문화진흥정책을 수립하기 위한 중  
장기 계획 및 추진전략을 제시하도록 하고, 각 지방자치단체에서 자율성  
을 가지고 주체적으로 지역문화 관련 세부계획을 수립하도록 하였다는  
점에서 의의를 가진다.

## 2. 지역문화재단 설립의 근거와 현황

### 1) 지역문화재단의 설립근거

문화재단은 설립주체에 따라 민간문화재단과 공공문화재단으로 나눌 수 있다. 먼저, 민간문화재단은 「민법」에 근거하여 설립된 재단법인이며, 이는 다시 개인 출연자가 설립한 개인문화재단과 기업이 출연하여 설립된 기업문화재단으로 나눌 수 있다. 다음으로, 공공문화재단은 「민법」이 아닌 특별법에 설립근거를 두고 있는 재단법인으로, 국가나 지방자치단체가 공공 목적을 위하여 출연한 재산을 관리하기 위하여 설립한 일종의 공법상 재단법인이다(송호영, 2020).

보다 구체적으로, 공공문화재단 중에는 ‘한국문화재단’이나 ‘국외소재문화재단’처럼 「문화재보호법」과 같은 특별법에 특정한 재단법인의 설립근거를 두면서 해당 문화재단의 설립이 명시되어있는 경우가 있다. 그에 반해, 본 연구의 대상인 지역문화재단들은 「지역문화진흥법」에 근거한 법인으로, 국가나 지방자치단체가 설립의무를 지는 위 법인들과 달리 지방자치단체가 자율적으로 설립 여부를 결정할 수 있는 재량규정에 그 뿌리를 두고 있다.

2014년 이전에 설립된 지역문화재단들은 각 지방자치단체의 조례에 근거하고 있었지만, 2014년 「지역문화진흥법」 제정 후에는 법률상 근거를 두어 기반을 보다 더 탄탄히 하게 되었다. 또한 「지역문화진흥법」 제정으로 설립 근거를 마련한 이후, 지방정부로의 분권과 공공기관의 분산에 관한 논의가 확산되는 분위기 속에 자연스럽게 지역문화재단의 설립에 대한 요구도 늘게 되어 지방자치단체는 지방문화육성차원에서 지속적으로 지역문화재단을 설립하고 있다.

## 2) 지역문화재단의 설립현황

지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다<sup>1)</sup>. 이러한 지자체 장의 권한에 힘입어, 지역문화재단은 1997년 경기문화재단이 최초로 설립된 이후, 2021년 6월 현재 117개(광역17, 기초100)가 운영되고 있다.

지역문화재단은 제1섹터(공공부문)도 아니고 제2섹터(민간부문)도 아닌 정부와 민간의 중간 조직, 또는 공사 혼합조직인 제3섹터 조직이라고 할 수 있다(최경미, 2017). 그러므로 비영리법인에 해당하지만 재정적인 부분을 상당부분 지방자치단체에 의존하고 있어 지역정부의 관리와 감독을 받는 준공공기관의 성격을 가진다.

최근 이러한 제3섹터 조직 형태의 지역문화재단 증가는 지방정부의 문화정책 집행 전문성 부족에 기인하는 것으로 파악된다. 즉, 지역별로 지역의 문화예술 시설과 문화축제가 늘어남에 따라 이를 원활하게 지원할 전문적인 조직과 인력 및 탄력적 재정운용이 필요하게 되었는데 지방자치단체가 문화재단 설립으로 이 문제를 해결하고자 한 것이다.

지역문화정책을 집행하던 기존의 관료제적 행정조직은 전문성 부족, 담당 공무원의 순환보직, 새로운 것에 대한 거부감 때문에 창조성을 강조하고 주민친화적인 문화예술에 쉽게 접근하지 못하였다. 이와 같은 상황에서 설립된 지역문화재단은 전문가적 안목을 발휘하며 공적 기능을 수행하는 역할을 부여받았다.

이러한 역할 수행에 걸맞게, 지역문화재단은 지역의 정체성을 확립하고 참신한 도시 이미지를 제고하기 위한 인적·물적 인프라를 갖추고 있다(김소라, 2010). 대부분의 지역문화재단은 지방자치단체의 ‘문화예술진흥기금’에 기반을 둔 출연금으로 사업을 수행하고 있으며, 문화 분야의 전문성을

---

1) 「지역문화진흥법」 제19조

갖춘 민간 전문가의 참여로 운영의 전문성도 상당히 높아지고 있다. 그런 의미에서 지역문화재단은 과거 지방정부가 담당했던 문화영역의 기능과 역할의 일정 부분을 이관 받아 공적 역할을 수행함으로써 민관 협치 모델의 하나로 정착하고 있다(조화연, 2008)

본 연구는 지역문화재단 중에서도 시(도)민을 위한 문화향유지원사업을 집중적으로 수행하며 중앙정부와의 연계자 역할을 하고 있는 광역문화재단을 중심으로 살펴보려 한다. 전라남도·전라북도의 경우 문화관광재단으로, 경상남도의 경우 문화예술진흥원으로, 제주도의 경우 문화예술재단으로 기능을 특성화하여 운영되고 있는 것이 특징적이다. 아래의 표는 현재 운영 중인 광역문화재단 설립 현황이다.

[표 2] 광역문화재단 설립 현황

(단위: 천원)

연번	지역	문화·관광예산	재단명	설립일
1	서울특별시	767,325,918	서울문화재단	2004.3.15
2	부산광역시	424,330,394	부산문화재단	2009.1.21
3	대구광역시	264,576,818	대구문화재단	2009.4.16
4	인천광역시	397,569,801	인천문화재단	2004.12.10
5	광주광역시	324,775,543	광주문화재단	2010.12.29
6	대전광역시	225,360,369	대전문화재단	2009.9.24
7	울산광역시	188,332,681	울산문화재단	2017.1.2
8	세종특별자치시	73,629,000	세종시문화재단	2016.11.29
9	경기도	563,530,054	경기문화재단	1997.7.3
10	강원도	309,578,189	강원문화재단	1999.12.28
11	충청북도	199,806,102	충북문화재단	2011.11.30
12	충청남도	327,570,314	충남문화재단	2013.12.19
13	전라남도	337,288,473	전남문화관광재단	2009.5.29
14	전라북도	351,356,337	전북문화관광재단	2016.1.4
15	경상남도	204,395,207	경남문화예술진흥원	2013.1.20
16	경상북도	465,444,242	경북문화재단	2020.1.2
17	제주특별자치도	264,646,046	제주문화예술재단	2001.1.20

### 3. 지역문화재단의 구분과 주요사업

#### 1) 지역문화재단의 구분

앞서 살펴본 바와 같이 지역문화재단은 비영리 민간재단법인으로 분류되지만, 지방자치단체의 재원으로 설립되기 때문에 공공적이고 공익적인 성격이 강하다. 사업의 주요 목적은 지역문화의 진흥과 활성화이며, 문화재단의 자체사업을 수행하거나 지방자치단체나 문화체육관광부, 문체부 소관 지원기관 등에서 위탁받은 사업을 운영하면서 지역의 예술가 지원, 지역 내 예술공간 운영, 지역의 고유한 문화적 특성을 살린 향유 사업들을 운영한다.

지역문화재단은 지역의 단위에 따라 광역문화재단과 기초문화재단으로 구분되며, 광역문화재단과 기초문화재단의 차이는 추진하고 있는 주요사업에서 드러난다. 광역문화재단은 예술가를 위한 창작지원사업, 시(도)민을 위한 문화향유지원사업, 지역의 문화적 정체성과 연계된 사업을 주로 한다(김명재, 2014). 이에 비해 기초문화재단은 지역의 문화기반시설운영과 지역축제·행사를 맡는 경우가 많다.

#### 2) 지역문화재단의 주요사업

본 연구의 대상인 광역문화재단의 주요사업들은 크게 ①예술창작지원사업, ②문화예술교육사업, ③지역문화·생활문화사업, ④예술인복지사업, ⑤정책·교류사업으로 구분할 수 있다.

①예술창작지원사업은 한국문화예술위원회에서 국비와 지자체 보조금을 받아 공모사업 형태로 진행된다. 6개 분야(문학, 미술, 음악, 전통예술, 연극, 무용)의 전문예술인(단체)을 대상으로 사업계획서를 접수받아

각 분야 전문가들이 심의하여 전문예술인(단체)을 선정한다. 재단은 선정된 전문예술인(단체)에게 지원금을 교부하며, 지원금을 받은 전문예술인(단체)은 예산에 맞게 지원금을 사용하여 최종적으로 관내 문화예술기반시설에서 예술활동을 발표한다.

②문화예술교육사업은 한국문화예술교육진흥원에서 국비와 지자체 보조금을 받아 문화예술단체 중 문화예술교육 프로그램 기획·운영이 가능한 단체를 선정하고, 지원금을 교부하여 문화예술교육프로그램을 진행하도록 한다. 지역에 따라 차이가 있지만, 문화예술교육지원센터를 조성하여 운영하는 추세이다.

③지역문화·생활문화사업은 예술동아리 사업, 문화다양성 사업, 통합문화이용권 사업 등이 있으며 이 사업들은 보통 국비와 시비를 매칭하여 진행한다. 대부분 지역의 특색 있는 문화자원을 발굴하여 문화예술자원으로서의 가능성을 모색하고, 지역주민이 즐길 수 있는 콘텐츠를 개발하는 사업들을 운영한다.

④예술인복지사업은 「예술인복지법」 제정과 「예술인 고용보험제도」의 시행, 그리고 코로나19의 영향으로 최근 가장 활발하게 진행되고 있는 사업이다. 모든 광역문화재단은 한국예술인복지재단의 사업을 안내하는 행정 서비스를 제공하고 있으며, 예술인복지센터를 조성하여 운영하는 곳이 늘어나고 있다.

⑤정책·교류사업은 자체비로 문화도시조성사업을 진행하고, 재단의 중장기 발전 목표를 수립한다. 또한 한국광역문화재단연합회에 협력하고, 문화예술정책 포럼을 열어 지역 간 교류사업을 기획하는 역할을 한다.

이처럼, 광역문화재단은 최종수혜자인 주민에게 전달되는 문화예술서비스를 공급하는 사업을 운영한다는 점에서 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다. 여러 사업들 중 본 연구에서 살펴볼 사업은 광역문화재단의 중점사업이자 「문화향수실태조사」의 설문항목과 매치할 수 있는 ①예술창작지원사업과 ②문화예술교육사업이다.

[표 3] 광역문화재단의 중점사업

구분	예술창작지원사업	문화예술 교육사업
경기 (1997)	- 예술지원사업 - 경기창작센터 - 공연장 상주사업	- 경기시민예술학교 - 유아문화예술교육 - 문화다양성 교육
강원 (1999)	- 전문예술지원 - 생활예술지원 - 생애최초지원	- 지역특성화 교육 - 꿈다락 토요문화학교 - 전문인력양성사업
제주 (2001)	- 신진예술가 지원 - 일반예술 지원 - 우수기획 다년지원	- 꿈다락 토요문화학교 - 창의예술교육랩 - 문화기획학교
서울 (2004)	- 서울예술지원 - 유망예술지원 - 융합예술지원	- 시민예술대학 - 문화예술교육사 - 사회문화예술교육
인천 (2004)	- 예술표현활동 지원 - 신진예술가 지원 - 인천미술활성화	- 꿈다락 토요문화학교 - 시민문화대학 - 예술교육사
부산 (2009)	- 우수예술지원 - 공공예술지원 - 레지던시 활성화	- 지역센터 운영 - 문화예술교육사 - 예술동아리 교육
대구 (2009)	- 유망청년예술인 지원 - 신규단체 활동지원 - 창작활성화 지원	- 지역밀착형 교육 - 예술꿈학교 - 인생나눔교실
대전 (2009)	- 예술창작지원 - 레지던시 지원 - 국제문화예술지원	- 꿈다락 토요문화학교 - 생애전환 예술학교 - 꿈의 오케스트라
전남 (2009)	- 지역문화예술육성 - 문화예술해외교류 - 레지던스프로그램	- 유아문화예술교육 - 예술교육사 인턴십 - 생애전환 예술학교

구분	예술창작지원사업	문화예술 교육사업
경남 (2010)	- 지역문화예술육성 - 차세대유망예술인 - 예술창작센터 운영	- 꿈다락 토요문화학교 - 우리동네 오케스트라 - 유아문화예술교육
광주 (2011)	- 공연장상주단체 - 지역문화예술육성 - 야외공연창작지원	- 교육지원센터 운영 - 지역특성화교육 - 토요문화학교
충북 (2011)	- 문화예술육성 지원 - 우수창작활동 지원 - 청년예술가 지원	- 교육지원센터 운영 - 유아문화예술교육 - 가족 문화예술교육
충남 (2014)	- 생애최초 창작지원 - 전문예술 창작지원 - 레지던스 프로그램	- 교육지원센터 운영 - 생애전환 예술학교 - 꿈다락 토요문화학교
세종 (2016)	- 지역문화예술특성화 - 공연장상주단체지원 - 문화향유활동 지원	- 세종여민락아카데미 - 생애전환 예술학교 - 꿈다락 토요문화학교
전북 (2016)	- 지역문화예술육성 - 온라인미디어지원 - 공연장상주단체지원	- 국악분야 학교강사 - 교육지원센터 운영 - 예술교육사 인턴십
울산 (2017)	- 지역문화예술육성 - 공연장상주단체지원 - 공연연습센터운영	- 예술강사 지원 - 창의예술캠프 - 지역문화예술교육
경북(2020)	- 레지던시 프로그램 - 지역문화예술창작 - 공연장상주단체지원	- 교육지원센터 운영 - 오감백감 지원사업 - 유아문화예술교육

출처: 각 문화재단 홈페이지에서 재구성

### 제 3 절 지역문화재단과 관련한 선행연구 검토

지역문화재단을 대상으로 한 연구는 2000년대 이후로 꾸준히 이어져 왔다. 초기에는 주로 지역문화재단 설립의 필요성과 지역문화예술 지원체계에 관한 연구가 이루어졌고, 지역문화재단이 각 지역에 설립되기 시작하면서는 현황분석과 지역문화재단 운영 및 정체성에 대한 연구들이 이루어졌다. 이는 지방분권화에 대한 관심이 높아지고 각 지방자치단체가 독립적으로 지역의 문화와 관련한 행정에 직접 나서면서 나타난 결과라고 볼 수 있다. 지역문화재단과 관련한 연구는 크게 지역문화재단의 역할·현황과 사례분석으로 나누어볼 수 있다.

#### 1. 지역문화재단 역할·현황에 관한 연구

양효석(2009)은 중앙정부와 지방정부의 지역문화예술 지원조직을 분석하고, 지역문화예술진흥기금의 조성실태를 살펴보며 각 시도의 문예진흥기금 관련 법제도 정비의 필요성을 제기하였다. 각 지원주체 간 업무영역과 역할분담 방안을 살펴보고, 특히 지역문화재단이 다양한 지원주체들과 협력하면서 효과적으로 업무를 수행하기 위해서는 분담과 협력, 차별화, 특성화 등 세 가지 전략방향이 필요함을 제시하였다. 단편적으로 제기되어온 지역문화 지원체계의 현황과 문제점을 살펴보았다는 데에 의의가 있으나, 각 지역문화재단의 운영실태 등 제한적인 자료 때문에 심층적인 분석이 미흡하다는 한계가 있다.

김소라(2010)는 두 개의 문화재단을 선정하여 지역문화재단의 사업 활동과 현황, 지방자치단체에서 시행하던 사업들의 이관과 관련하여 제기되는 문제, 지방자치단체의 인력의 전문성에 따른 문제 등을 분석하여 지역문화재단의 역할정립을 위한 방향을 제시하였다. 하지만 이 시기에

는 설립된 지역문화재단의 수가 적었기 때문에 제한된 수의 사례만을 분석대상으로 삼아 정책적 함의를 제시하기에 타당성이 부족하다는 점이 있다. 이 연구 또한 공개되는 자료의 한계로 심층적인 분석이 미흡하였다.

조병열(2010)은 지역문화재단설립의 의미를 찾기 위하여 지역문화, 거버넌스, 지역문화재단의 개념과 그 상호관련성을 정리하였다. 광역문화재단 중 대전문화재단을 사례로, 대전문화재단의 성격과 세부적인 사업 방향에 대한 논의가 정리되지 않은 실정을 짚어보며, 대전시는 대전문화재단에 권한을 이양할 강력한 의지와 예산 확보를 위한 제도적 지원까지 고려해야 한다고 주장하였다. 하지만 이 연구는 광역문화재단 중 대전문화재단을 사례로 살펴보았기 때문에, 최근 지역문화재단이 급격하게 설립되고 있는 환경변화를 파악하기에는 한계가 드러난다.

송경희(2011)는 지역의 새로운 문화예술집행자로 인식되고 있는 지역문화재단과 지역의 문화예술 수행자 역할을 하고 있는 지역예술인 간의 상호 발전을 위한 역할 인식차이를 분석하였다. 광역문화재단을 중심으로 연구하였으며, 지역문화재단의 역할이 단순히 지역예술인을 위한 재정지원 기관으로만 인식하는 일부 지역예술인과, 행정적인 절차에 대한 인식과 경험이 미흡한 지역예술인들을 위한 정책적 통로로써 연합네트워크가 필요함을 지적하고 있다.

최영한(2016)은 지역문화재단 설립과 운영이 성숙기에 이룸에 따라 국내 예술지원체계의 주체별 역할을 정립하였다. 문헌자료를 활용하여 국내 예술분야의 지원과 관련한 공공부문의 사업 현황과 규모, 정책시행과 예산의 흐름을 파악하여 지원주체들의 역할을 살펴보았다. 하지만, 1차 및 2차 자료만 이용하였기 때문에, 각 지원주체들이 시행하는 사업의 실질적인 정책 수행 모습과 변화의 양상 등을 파악하지 못하였다.

전인석·채경진(2019)은 광역문화재단에 대한 정기적 분석을 위한 자료 확보 체계가 필요함을 주장하였다. 이들 연구는 광역문화재단의 조직체계, 인력, 예산 규모 등의 공시된 자료를 바탕으로 객관적으로 파악했다는 점

에서 의의를 가지나, 공시 자료만으로 광역문화재단의 동태적 환경을 파악하는 것은 한계가 있다. 따라서 향후 정책통계 목록을 마련하고, 광역문화재단의 통계생성 및 관리체계를 정립할 필요가 있음을 제언하였다. 지역 예술인들에 대한 규모와 분야 등 지역별 여건에 따른 적정 지원규모의 책정을 위해 현재 한국문화예술위원회나 지역문화재단이 활용하고 있는 국가문화예술시스템의 원시자료를 지역별로 가공·제공하여 지역에서 활용할 수 있는 자료로 구축하는 방안을 제시하였다.

## 2. 지역문화재단 사례분석에 관한 연구

이형복(2007)은 경기도 내 타 문화재단으로 경기문화재단과 부천문화재단, 고양문화재단, 성남문화재단을 비교·분석하며 운영방안의 개선점을 제시하고 있다. 특히 성남문화재단의 운영과 관련하여 성남시의 문화예술 환경에 대해 분석한 것은 지역문화재단이 지역문화정책의 영향 하에 있다는 점에서 의미를 가진다. 그러나 역할 인지분석에서 광역문화재단인 경기문화재단과 기초문화재단인 부천·고양·성남문화재단을 같이 다루고 있는 점에서 연구에 한계를 보인다.

신해일(2010)은 공공문화재단의 문화예술 활동 지원에 관한 것으로 광역문화재단인 서울문화재단과 기초문화재단인 성남문화재단을 사례로 들고 있다. 그러나 창작활동지원과 향유활동지원, 커뮤니티 아트 프로젝트 지원에 대해 광역문화재단과 기초문화재단의 기능을 동일선상에 놓고 객관적인 분석이 가능한지에 대한 의문이 든다. 연구자 또한 각종 통계자료의 부재로 각 지역별 구체적인 근거를 제시하는 데 어려움을 겪었다고 밝히고 있다.

윤금선(2011)은 문화활동을 시민사회의 창의적 공론장으로 보는 새로운 시각과 실천에 대해 성남문화재단을 사례로 접근하고 있다. 시민주체 문화예술정책 성공사례로 판단되는 사업들을 분석하였으나, 지역문화재

단과 시민주체 문화예술정책 성공사례의 분석이 이어지지 않아 연구의 흐름이 단절되는 한계를 보인다.

원선애(2012)는 예술정책의 기본방향 및 역점추진과제를 정리하고, 문예진흥기금 사업개요 및 사업내용을 살펴보았다. 문예진흥기금사업 장르별 실태와 문화향수, 문화교육실태를 중점적으로 분석하며, 그 중에서도 무용 예술분야 공공지원 실태를 분석하였다. 전체적으로 감소되는 현상과 공정성의 불균형 현상을 보여주며, 기금사업을 관리하는 기관에 대한 책임성 강화를 위해 평가단의 강화된 평가체계를 실행해야 한다고 주장하였다. 하지만 이 연구는 문예진흥기금사업을 관리하는 여러 기관 중에 한국문화예술위원회에서 제시한 무용예술분야 공공지원의 실태분석에 그쳤기 때문에 타 분야 실태분석을 하지 못한 것이 아쉬운 점으로 남는다.

채경진·이라원(2016)은 국내외 문화재단의 재원조성 현황과 사례를 분석해 지역문화재단의 재원 확보 방안을 제시하였다. 특히 지역문화재단은 공공지원금에 대한 의존도가 높아 독립성이나 안정성에 문제가 생긴다는 점에 주목하고, 이를 극복하기 위해 자체 수익사업 운영 및 민간 후원 유치, 조례 제·개정을 통한 수익사업 및 후원근거 마련, 클라우드 펀딩 활성화 등을 제안하였다. 최근 들어 외부 전문가를 이사장으로 위촉하는 경우가 나타나고 있지만 여전히 재단에 대한 지자체의 영향력은 강하게 나타난다. 또한 실질적 예산 확보가 국고 및 지자체 보조금에 크게 의존하고 있기 때문에 조례 제·개정은 현실적인 방안으로 보기 힘들다는 한계가 있다.

손혜지(2017)는 1997년도에 최초로 설립되어 지방문화정책의 흐름을 가장 잘 반영하는 경기문화재단의 사업과 중앙정부의 문화정책 비교를 통해 문화복지에서 문화민주주의를 지향하는 형태로 변화되고 있으며 무엇보다 정부에서 하달하는 형태의 사업이 아닌 경기문화재단의 자율성에 의해 시행된 사업이 있음을 확인하였다. 재단의 자율성이 높아지고 있는 만큼 안정적인 재원을 확보하여 지역의 문화정책 주체자이자 기획자로서 역량을 높여나가야 한다고 제안하였다. 하지만 경기문화재단에서 실시한 사업만을 분석하여 연구를 진행하였기 때문에 재단의 재정문제나 운영체

계 등과 관련한 부분은 간과하였다는 한계가 있다.

정보미·김태은(2019)은 지역문화재단 이용자에 대한 만족도를 살펴보고 지방정부의 이미지와 영향 관계를 살펴보고자 한 연구는 이전까지 미흡했던 실정을 언급하며, 문화재단이 시민들로 하여금 지방정부의 이미지를 제고시킬 수 있는 여지를 FGI를 통해 밝혀보고자 하였다. 이전까지의 연구는 내부직원, 행정 효율성, 전문가 참여 등 주로 집단 내부에서 일어나는 행정작용에 초점을 맞춰온 것이 사실이다. 하지만 사례연구를 비교적 성공모델만 조사했다는 한계가 있다.

이처럼 지역문화재단에 관한 연구는 지역문화재단의 역할과 기능에 관한 연구, 현황과 미래 발전안에 관한 연구, 광역문화재단의 사례분석 등 그 주제가 다양하지만 문화재단이 설립됨으로써 문화향수에 미친 영향에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 이는 전인석·채경진(2019)의 주장처럼, 문화재단의 정기적 분석을 위한 자료가 없기 때문이라고 볼 수 있다. 이동형(2018) 역시 지역문화재단 누리집이 동일한 양식으로 되어 있지 않아, 향후 전국 지역문화재단이 객관적으로 비교 분석할 수 있는 동일한 기준의 자료가 만들어져야 한다고 주장하였다.

또한, 기존 연구들은 대부분 문헌자료를 활용하여 광역/기초 문화재단 구분 없이 포괄적으로 연구가 이루어져 왔다. 이에 본 연구는 첫째, 광역문화재단이 전국 17개 시·도에 설립된 현재 시점에서, 비슷한 시기에 설립된 지역인 세종·울산·전북을 중심으로 살펴볼 것이다.

둘째, 대부분의 선행연구가 문헌조사나 설문조사, 질적연구 등의 연구방법론을 이용한 것과는 다르게 본 연구는 광역문화재단의 설립이 해당지역 주민의 문화예술활동에 미치는 영향을 「문화향수실태조사」를 활용하여 계량분석으로 실증분석함에 차별성이 있으며, 광역문화재단 설립이 지역주민의 문화예술향수에 얼마만큼의 영향을 주는지 정량적으로 살펴보고자 한다.

## 제 3 장 연구설계와 분석방법

### 제 1 절 연구모형

본 연구는 광역문화재단의 설립이 해당지역 주민의 문화예술향수에 영향을 끼쳤는지 알아보고자 한다. 「2018년 문화향수실태조사 보고서」에 따르면, 문화예술행사는 관람자의 90.2%가 ‘거주하고 있는 광역시도’에서 관람하는 것으로 나타났다. 하지만, 지역 규모별로는 수도권 및 광역시 등 대도시에 거주하는 경우 ‘거주하고 있는 광역시도’내에서 문화예술행사를 관람하는 비율이 94.9%이나, 읍·면지역 거주자의 경우 83.7%만이 ‘거주하고 있는 광역시도’내에서 관람하고 있어 지역별 차이가 있는 것으로 나타났다. 이에 따라, 광역문화재단이 1997년부터 현재까지 전국 17개 시·도에 모두 설립된 지금, 시점과 지역의 차이에 주목하여 주민들의 문화향수에 영향을 미쳤는지 알아보기 위해 아래와 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 : 광역문화재단의 설립이 해당지역 주민의 문화예술향수에 영향을 미치는가?

「2018년 문화향수실태조사 보고서」에 따르면, 문화예술행사 보완이 필요한 부분으로 32.8%가 ‘작품의 질’을 높여야 한다고 응답하였다. 그리고 지역규모별로는 대도시 대비 읍·면지역의 22.3%가 ‘가까운 곳에서 열려야 한다’고 응답하였다. 한편, 2016년 대비 2018년 지역별 문화예술행사 관람률을 보면 대도시의 경우 4%, 중소도시는 1.1% 증가한 것에 비해 읍·면지역은 6% 증가하였다.

광역문화재단은 해당지역의 예술인(단체)를 위한 창작지원사업, 시(도)

민을 위한 문화향유지원사업과 전문예술인들을 선정하여 지역의 문화적 정체성과 연계된 사업을 시행하는 기관으로, 높은 질의 작품을 가까운 곳에서 개최하는 것을 목표로 한다. 그리고 광역문화재단에서 중점적으로 운영하는 예술창작지원사업은 전문예술인(단체)이 예술활동을 관내 문화예술기반시설에서 발표하기 때문에 다음과 같은 가설을 설정하였다. 문화예술 행사 관람 만족도는 예술행사 직접 관람한 경우의 만족도를 말하며, 문화예술행사 참여 만족도는 응답자의 창작활동까지 포함하는 개념이다.

가설 1 : 광역문화재단의 설립은 해당지역 주민의 문화예술행사 관람 만족도에 정(+)의 영향을 끼칠 것이다

가설 2 : 광역문화재단의 설립은 해당지역 주민의 문화예술행사 참여 만족도에 정(+)의 영향을 끼칠 것이다

광역문화재단의 지원대상은 해당지역의 예술인과 시(도)민으로 나누어 볼 수 있고, 지원사업은 예술창작사업과 문화예술교육사업으로 나누어 볼 수 있다. 광역문화재단의 문화예술교육사업은 관내 문화예술기반시설에서 문화예술교육 프로그램을 운영하기도 하고, 생애전환기를 맞은 신중년 세대(50~64세)를 대상으로 문화예술교육 프로그램을 진행한다.

「2018년 문화향수실태조사 보고서」에 따르면, 분야별 교육 경험률이 2016년 대비 높아졌으며, 문화예술교육사업의 지원분야인 ‘문학행사’, ‘미술전시회’, ‘서양음악’ 분야가 특히 높아졌다. 또한 37.6%가 최근 1년 이내 학교교육 외 문화예술교육을 주로 ‘공공기관 부설기관’에서 받았다고 응답하였으며, 38.6%가 향후 1년 이내 학교교육 외 문화예술교육과 관련하여 가장 선호하는 방식 역시 ‘공공기관 프로그램 수강’으로 응답하였다.

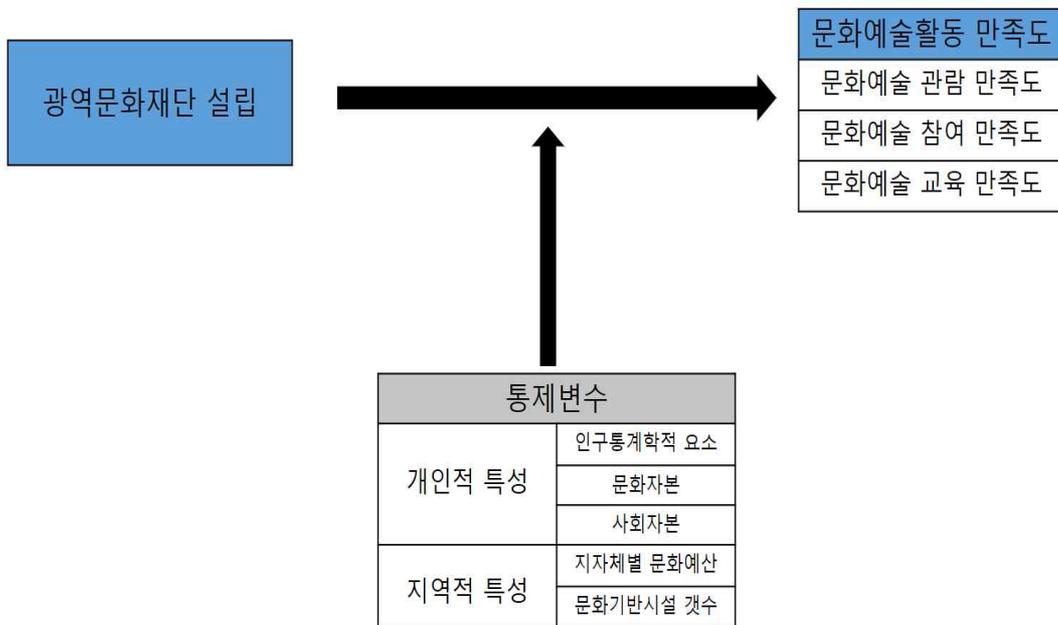
학교교육 외 문화예술교육에서 보완되어야 할 부분으로는 30.1%가 ‘수강비용이 저렴해져야 한다’고 응답하였으며, 24.2%는 ‘강사들의 전문성을 높여야 한다’, 22.8%는 ‘내용이 알차져야 한다’고 평가하였다. 이 응답들

을 종합하여보았을 때, 광역문화재단이 시행하는 문화예술교육사업이 지역주민들의 문화예술교육 실태에 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 예상할 수 있다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3 : 광역문화재단의 설립은 해당지역 주민의 문화예술교육 만족도에 정(+)의 영향을 끼칠 것이다.

이에 따른 본 연구의 분석 틀은 다음 <그림1>과 같다.

[그림 1] 연구의 분석 틀



## 제 2 절 분석 자료

본 연구는 광역문화재단의 설립이 해당지역 주민들의 문화예술향수에 영향을 미쳤는지 알아보기 위하여 문화체육관광부와 한국문화관광연구원이 공동으로 주관하는 통계청 지정 승인통계(승인번호 113001호) 「2016 문화향수실태조사」, 「2018 문화향수실태조사」를 활용한다. 조사대상은 전국 17개 시·도민 만 15세 이상의 가구원이며, 조사방법은 조사원에 의한 1:1 가구방문 면접조사로 이루어진다. 「인구주택총조사」를 표본틀로 활용하여 지역별 및 동/읍면부별로 1차 층화한 후, 일반조사구와 아파트조사구 특성에 따라 2차 층화하는 다단계층화집락추출을 통해 표본을 추출하였다. 「문화향수실태조사」의 개요는 아래 [표 4]와 같다.

[표 4] 「문화향수실태조사」 개요

구분	2016년	2018년
조사대상기간	2015.8.1.~2016.7.31.	2017.8.1.~2018.7.31.
조사기관	문화체육관광부, 한국문화관광연구원	
조사대상	만 15세 이상 인구 10,000명	
조사지역	전국 17개 시·도	
조사방법	조사원에 의한 1:1 가구방문 면접조사	
표본설계	표본틀 : 인구주택총조사 표본추출방법 : 다단계층화집락추출	

「문화향수실태조사」의 구체적인 목적은 문화예술 관람 및 참여행태 파악, 문화예술교육 실태 파악, 문화예술활동 공간 이용행태 분석, 문화자원봉사 활동과 문화관련 동호회 참여활동 파악, 역사문화유적지 방문 및 이용행태 파악, 축제 관람 실태 및 의향 파악이다. 이를 위해 아래 [표 5]와 같은 내용으로 설문조사를 실시한다.

[표 5] 「문화향수실태조사」 설문 문항

문화예술 관람 및 참여	문화예술행사 관람 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접 관람횟수</li> <li>- 최근 1년 이내 직접 관람 만족도</li> <li>- 향후 1년 이내 관람 의향</li> </ul>
	직접관람 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관람 지역</li> <li>- 관람 방법</li> <li>- 관람 시 동행인</li> <li>- 문화예술행사 정보 습득 경로</li> </ul>
	매체이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매체를 통한 이용경험</li> <li>- 주요 이용하는 매체</li> <li>- 매체 이용에 대한 만족도</li> </ul>
	문화예술행사 참여 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여 경험</li> <li>- 참여 활동에 대한 만족도</li> <li>- 향후 1년 이내 참여 의향</li> </ul>
	문화예술 관련 지출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가장 많이 지출하는 항목</li> <li>- 향후 지출을 늘리고 싶은 항목</li> </ul>
문화예술교육	문화예술교육 경험	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유아기 및 청소년기 교육 경험</li> <li>- 최근 1년 이내 문화예술교육 경험</li> <li>- 최근 1년 이내 문화예술교육 만족도</li> <li>- 향후 1년 이내 문화예술교육 의향</li> </ul>
	문화예술교육 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육시설</li> <li>- 문화예술교육 시 보완해야 할 부분</li> <li>- 선호하는 교육 방법</li> <li>- 학교교육 외 문화예술교육 어려운 점</li> </ul>

문화예술활동 공간이용 실태	문화예술활동 공간이용	- 1년 이내 이용 횟수 - 이용 공간 위치 및 만족도 - 문화행사 참석 횟수 및 만족도
	문화예술활동 공간방문의향	- 문화행사 참여 시 어려운 점 - 향후 1년 이내 참여 의향 - 참여할 행사 선정 시 중요한 기준
문화관련 활동	문화자원봉사활동	- 자원봉사 활동 경험 및 참여 횟수 - 금전기부 경험 여부
	문화관련 동호회 참여	- 참여 경험 - 참여한 동호회 성격 및 활동공간
역사문화 유적지 및 축제	역사문화유적지 방문실태	- 역사문화유적지 방문경험 및 만족도 - 향후 방문 의향
	축제 관람 실태	- 축제 경험 및 만족도 - 향후 참여 의향

출처: 2018 문화향수실태조사 보고서

본 연구에서 활용할 「문화향수실태조사」의 설문문항은 ‘최근 1년 이내 문화예술 직접 관람 만족도’와 ‘최근 1년 이내 문화예술행사 참여 만족도’, 그리고 ‘최근 1년 이내 문화예술교육 만족도’이다. 각 만족도는 앞서 언급한 광역문화재단의 중점사업인 예술창작지원사업, 문화예술교육사업과 밀접한 관련이 있다.

### 제 3 절 변수의 정의

#### 1. 종속변수와 독립변수

본 연구가 활용할 「2016 문화향수실태조사」, 「2018 문화향수실태조사」의 설문문항은 문화예술행사 관람·참여·문화예술교육 경험과 실태를 묻는 단일 설문 문항이며, 종속변수로 사용할 만족도에 관한 문항은 리커트(Likert) 7점 척도로 측정되었다. 독립변수는 광역문화재단의 설립시기와 지역으로, 비슷한 시기에 설립되어 사업을 운영 중인 세종·울산·전북지역이다. 광역문화재단이 세종·울산·전북에 설립된 전·후를 기존에 설립된 다른 지역들과 비교한다.

[표 6] 종속변수와 독립변수

구분	변수설명	값
종속변수	문화예술행사 관람	최근 1년간 문화예술 행사 관람 만족도(7점 척도)
	문화예술행사 참여	최근 1년간 문화예술 행사 참여 만족도(7점 척도)
	문화예술교육	최근 1년간 문화예술교육 만족도(7점 척도)
독립변수	재단설립 지역 여부	세종, 울산, 전북 = 1 나머지 지역(경북제외 <sup>2)</sup> ) = 0
	재단설립 시기 여부	2016년 = 0 2018년 = 1
	상호작용항	지역 × 시기

2) 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기, 강원, 충북, 충남, 전남, 경상, 제주 (경북문화재단은 2020년에 설립되었으므로 연구대상에서 제외함)

## 2. 통제변수

경제학에서는 재화 및 용역의 소비에 영향을 미치는 요인으로 가격, 소득, 대체재 및 보완재의 존재유무 등이 주로 언급되며 그 중 가장 결정적인 요인은 가격이라고 할 수 있다(홍윤미 외, 2015). 그러나 문화예술향유의 경우에는 가격도 중요하지만 개인의 취향 및 선호가 더욱 중요한 요인이라고 할 수 있고, 이러한 개인의 취향과 선호는 후천적인 교육·체험·문화적 환경(문화자본)에 의해 영향을 받는다.<sup>3)</sup> 즉, 문화자본이 문화예술향유에 영향을 미치는 메커니즘은 ‘문화예술교육경험→취향 및 선호→문화예술향유’와 같은 방식으로 작동한다고 할 수 있다. 이호영·장미혜(2008), 서우석·김정은(2010), 배영(2013) 등은 일반적으로 교육수준이 높고 문화예술교육을 많이 받은 사람일수록 문화자본의 축적이 높고, 그에 따라 고급문화와 순수예술을 선호하게 됨을 밝힌 바 있다. 이에 따라, 개인의 문화자본을 통제변수 중 하나로 선정하였다.

문화예술향유에 영향을 주는 두 번째 요인은 소득 및 직업, 즉 경제자본이라고 할 수 있다(성제환, 2012; 배영, 2013; 허식·윤수영 2013). 정상재의 경우 소득은 소비에 정(+)의 영향을 미치며, 문화예술도 정상재의 일종이라고 할 수 있다. 그러나 문화예술의 경우 기회비용효과가 동시에 발생하므로 소득의 증대가 반드시 문화예술향유의 증가를 이끈다고 보기 어렵다(허식·윤수영, 2013). 즉, 소득은 노동에 대한 대가로서 소득 증대를 위해서는 노동시간을 늘려야 하고 이는 결국 여가시간의 감소로 이어지므로 문화예술향유가 줄어들 수 있다. 기존연구들은 일반적으로 기회비용효과(-)보다는 소득효과(+)가 더 크다는 점을 제시한다. 즉, 가구소득이 높고 고소득 전문 직종에 종사하는 사람이 그렇지 않은 사람에 비해 문화예술을 더 많이 향유하는 경향이 있다는 것이다(장미혜, 2001; 김서용·

---

3) 최영섭(2000)과 성제환(2012)도 문화자본이 경제자본보다 문화예술향유에 더 많은 영향을 준다고 주장한 바 있다.

김혜선, 2006; 정광호·최병구, 2006). 이에 따라, 개인의 경제자본을 통제 변수 중 하나로 선정하였다.

문화예술향유에 영향을 주는 세 번째 요인은 인구통계학적 요인이며, 여기에는 성별, 연령, 결혼여부 등이 포함된다. 기존연구들의 분석결과를 종합적으로 정리해보면, 첫째, 일반적으로 여성은 남성에 비해 문화예술향유 수준이 높을 뿐만 아니라, 미래의 문화예술 활동비 지출의향이 높다(최영섭, 2000; 정광호·최병구, 2006; 허지정·최막중, 2009). 둘째, 연령이 높을수록 문화예술향유는 감소하는 경향이 있다(정광호·최병구, 2006). 이에 대해서는 다양한 설명이 가능하나, 연령이 낮을수록 인터넷 등을 통한 문화예술 관련 정보에 대한 접촉이 많고 그에 따라 문화예술을 향유하는 정도가 높은 것으로 이해할 수 있다. 셋째, 결혼여부, 가족 수를 포함한 가족구성 유형은 문화예술향유에 영향을 줄 수 있으며 특히 기혼자의 경우 자녀양육 여부가 문화예술향유에 중요한 결정요인이 될 수 있다. 일반적으로 기존연구는 미혼자 또는 기혼자의 가족 구성원의 수가 적을수록 문화예술 관람과 활동에 대한 참여가 높고 문화예술향유의 기회가 더 많다는 분석결과를 보여주고 있다(허지정·최막중, 2009; 허식·윤수영, 2013).

마지막으로, 개인이 거주하고 있는 지역적 특성은 문화예술향유에 영향을 줄 수 있는 중요한 요인이 된다. 기존 연구들은 대도시 지역과 농·어촌 지역의 문화비 지출, 문화예술 공연 관람 횟수 및 여가활동 시간 등을 비교하고, 그 결과 대도시 지역이 농·어촌 지역에 비해 문화예술향유 정도가 훨씬 높다는 결과를 보여주었다(최영섭·김민규, 2000; 허지정·최막중, 2009; 배태영, 2010). 특히, 개인의 교육이나 소득 수준과 같은 개인적 특성이 동일한 경우라 하더라도, 거주 지역에 따라 문화예술 활동 참여 기회와 향후 참여 의사의 차이가 있다(허지정·최막중, 2009). 이는 지역에 따라 문화서비스 시설의 양적·질적 차이가 있으며 이러한 차이가 지역주민의 문화예술향유에 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다. 통제변수들을 종합하면 [표 7]과 같이 나타낼 수 있다.

[표 7] 통제변수

구분	변수설명		값	
통제변수	개인적 특성	인구통계학적 요인	성별	0 = 여성, 1 = 남성
			나이	만 15세 이상
			가구원 수	가구원 수
			배우자 유무	0 = 배우자 없음 1 = 배우자 있음
			자녀 유무	0 = 자녀 없음 1 = 자녀 있음
		문화자본	최종학력	1 = 무학 2 = 초등학교 졸업 3 = 중학교 졸업 4 = 고등학교 졸업 5 = 전문대 졸업 6 = 대학교 졸업 7 = 석사 졸업 8 = 박사 졸업
			과거 문화예술교육 경험	0 = 경험 없음
			최근 문화예술교육 경험	1 = 경험 있음
		경제자본	월평균 개인소득	1 = 소득없음 2 = 100만원 미만 3 = 100~200만원 미만 4 = 200~300만원 미만 5 = 300~400만원 미만 6 = 400~500만원 미만
			월평균 가구소득	7 = 500~600만원 미만 8 = 600~700만원 미만 9 = 700~800만원 미만 10 = 800~900만원 미만 11 = 900~1,000만원 미만 12 = 1,000만원 이상
	지역적 특성	문화 환경	지자체별 문화예산	문화예산 비증
			문화기반시설 개수 <sup>4)</sup>	도서관, 박물관 외 5개 시설 총 개수

4) 문화체육관광부, 「전국문화예술기반시설총람」

## 제 4 절 분석 방법

본 연구의 가설을 검정하기 위해 R 4.1.0 프로그램을 사용하여 아래와 같은 분석을 시행할 것이다.

첫째, 표본의 특성과 주요 변수의 기술통계량을 통해 연구대상을 살펴본다.

둘째, 이중차분모형 설계를 통해 세종·울산·전북 지역의 문화재단 설립 전과 후를 비교하여 광역문화재단 설립의 효과를 추정할 것이다. 이중차분모형은 재단설립 전·후 시점의 지역과 기존에 설립된 지역의 변화를 동시에 비교함으로써 원인과 결과의 연관성을 추정한다.

아래의 그림에서 T는 지역문화재단 설립여부이고, t는 관찰시점이다. 구체적으로, 변수 T는 처리집단에 포함될 경우는 1, 나머지 경우는 0으로 코딩하는 더미변수 형태로 구성했다. 관찰시점을 나타내는 변수인 t 역시, 세종·울산·전북의 문화재단 설립 전(2016)을 0, 문화재단 설립 후(2018)를 1로 코딩한다. 계수  $\alpha$ 는 상수항,  $\beta_1$ 은 처리집단의 효과,  $\beta_2$ 는 시점 효과,  $\beta_3$ 는 프로그램 효과를 나타낸다.

[그림 2] 연구모형

$$Y_i(T,t) = \alpha + \beta_1 T_i + \beta_2 t_i + \beta_3 (T_i \times t_i) + \beta_4 C_i + \epsilon_i$$

종속변수  $Y_i$  = 문화예술 관람, 참여, 교육 만족도

독립변수 = T(treat) : 재단설립 지역 여부 (처리집단 1, 통제집단 0)

t(period) : 재단설립 시기 여부 (2016년 0, 2018년 1)

T×t(treat×period) : 지역과 시기의 상호작용항

통제변수 = Control : 개인특성, 문화자본, 사회자본

연구에서 활용할 데이터인 「문화향수실태조사」(문체부)가 격년으로 이뤄지고, 최근 조사가 수행된 2016년과 2018년 사이에 세종(16)·울산(17)·전북(16)에서 문화재단이 설립 및 운영되어 아래 표와 같이 이중차분모형을 구성했다. 다만, 경북은 문화재단이 2020년에 설립되어 시간적 범위가 맞지 않기 때문에 처리집단-통제집단 모두에서 배제하였다.

[표 8] 이중차분(DID) 분석

구분	$t = 0$ (2016년)	$t = 1$ (2018년)	전후 차이
$T = 1$ (세종·울산·전북)	① $Y(0,1) = \alpha + \beta_2$	② $Y(1,1) = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	② - ① = $\beta_1 + \beta_2 + \beta_3$
$T = 0$ (나머지, 경북 제외)	③ $Y(0,0) = \alpha$	④ $Y(1,0) = \alpha + \beta_1$	④ - ③ = $\beta_2 + \beta_3$
DID 효과 = $[Y(1,1) - Y(0,1)] - [Y(1,0) - Y(0,0)] = \beta_3$			

## 제 4 장 연구결과

### 제 1 절 주요 변수의 특성

본 연구의 종속변수인 문화예술 관람·참여·교육 만족도는 「문화향수 실태조사」에서 리커트 7점 척도의 단일문항으로 측정되었다. 2016년, 2018년 「문화향수실태조사」 전체 유효 응답자 중 직접관람을 1회 이상 한 응답자 15,528명, 행사참여 1회 이상 한 응답자 1,573명, 그리고 문화예술교육을 1회 이상 받은 응답자 2,088명을 대상으로 분석하였다.

가장 먼저, 문화예술행사 직접관람을 1회 이상 한 응답자 15,528명의 인구사회학적 변수의 기초통계량은 아래 [표 9]와 같다.

[표 9] 문화예술행사 관람만족도 유효응답자의 기초통계량

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값
인구통계학적 요인	나이	42.21	16.085	15	97
	가구원수	3.08	1.184	1	10
	최종학력	4.48	1.214	0	8
경제자본	개인소득	3.04	1.750	1	12
	가구소득	5.4	1.722	1	12
문화자본	문화예술시설(개)	215.78	161.514	13	537
	문화예산(%)	3.9	1.904	1.93	13.91

연령분포는 20세 미만 9.28%, 20~30대 17.7%, 30~40대 18.9%, 40~50대 20.8%, 50~60대 18.3%, 60세 이상이 15.3%로 나타났다. 가구원수는 평균 3.08명이며, 최종학력은 중졸 이하가 17.4%, 고졸이 35.2%, 대

졸(초대졸 포함)이 46.4%, 대학원 졸 이상이 0.8%이다. 월평균 개인소득은 100~200만원이며, 월평균 가구소득은 300~400만원이다. 문화예술시설은 평균 215.7개이며 지자체의 문화예산비율 평균은 3.9%정도로 나타났다.

다음으로, 문화예술행사 참여를 1회 이상 한 응답자 1,573명의 인구사회학적 변수의 기초통계량은 아래 [표 10]과 같다.

[표 10] 문화예술행사 참여만족도 유효응답자의 기초통계량

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값
인구통계학적 요인	나이	39.75	17.322	15	87
	가구원수	3.12	1.152	1	8
	최종학력	4.44	1.239	0	8
경제자본	개인소득	2.78	1.804	1	12
	가구소득	5.67	1.744	1	12
문화자본	문화예술시설(개)	239.27	165.921	13	537
	문화예산(%)	4.25	2.858	1.93	13.91

연령분포는 20세 미만 16.4%, 20~30대 20.7%, 30~40대 15.4%, 40~50대 16.2%, 50~60대 15.5%, 60세 이상이 15.7%로 나타났다. 가구원수는 평균 3.12명이며, 최종학력은 중졸 이하가 23.1%, 고졸이 28.6%, 대졸(초대졸 포함)이 46.6%, 대학원 졸 이상이 1.46%이다. 월평균 개인소득은 100만원이며, 월평균 가구소득은 300~400만원이다. 문화예술시설은 평균 239.2개이며 지자체의 문화예산비율은 평균 4.252%정도로 나타났다.

마지막으로, 문화예술교육을 1회 이상 받은 응답자 2,088명의 인구사회

학적 변수의 기초통계량은 [표 11]과 같다.

[표 11] 문화예술 교육만족도 유효응답자의 기초통계량

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값
인구통계학적 요인	나이	40.2	17.381	15	87
	가구원수	3.12	1.147	1	8
	최종학력	4.41	1.237	0	8
경제자본	개인소득	2.68	1.746	1	12
	가구소득	5.59	1.719	1	12
문화자본	문화예술시설(개)	243.7	164.872	13	537
	문화예산(%)	4.09	2.555	1.93	13.91

연령분포는 20세 미만 16.6%, 20~30대 19.4%, 30~40대 14.1%, 40~50대 17.2%, 50~60대 15.5%, 60세 이상 16.8%로 나타났다. 가구원수는 평균 3.12명이며 최종학력은 중졸 이하가 23.3%, 고졸이 29.8%, 대졸(초대졸 포함)이 45.4%, 대학원 졸업 이상이 1.2%이다. 월평균 개인소득은 100만원이며, 월평균 가구소득은 300~400만원이다. 문화예술시설은 평균 242.7개이며, 지자체의 문화예산 비율은 4.09%로 나타났다.

## 제 2 절 지역별 만족도 추이

DID 설계 하에서 시간에 의해 변하지 않는 요인은 제거가 된다. 반면 시간에 의해 변하는 요인은 제거가 되지 않지만, 만약 시간에 의해 변하는 요인이 정책 수혜자 집단과 정책 비수혜자 집단 간에 비슷하다고 한다면 이 시간에 의한 요인 또한 제거가 된다. 따라서 만약 시간에 의해 변하는 요인이 정책 수혜자 집단과 정책 비수혜자 집단 간에 비슷하다고 한다면, DID 추정기법으로 정책의 인과적 효과를 식별할 수 있게 된다는 것이다(손호성 외, 2018).

그러므로, DID 추정기법으로 정책의 인과적 효과를 추정하기 위해서는 평행 추세 가정이 만족하는지 여부를 검정해야 한다. 정책이 실제로 시행되었기 때문에 직접적으로 검정할 수 없지만 정책 시행 이전에 두 집단의 결과변수 값이 평행한 추세를 보였는지를 확인함으로써 간접적으로 검정할 수 있다. 이를 평행 추세 가정이라 하는데, 이는 “만약 정책이 시행되지 않았다면 정책 수혜자 집단과 정책 비수혜자 집단의 결과변수의 값이 정책 시행 전후로 비슷한 추세를 보였을 것이다”는 것을 의미한다.

「문화향수실태조사」의 지역별 관람·참여·교육만족도 DID 분석에 앞서, 평행 추세 가정을 검정하기 위해 각 만족도의 평균추이를 분석하였다. 「문화향수실태조사」는 1991년 통계청 승인을 받아 격년으로 실시되었으며, 세종시까지 포함된 자료는 2014년도부터이다. 가장 최근 자료는 2020년이지만, 코로나19로 직격탄을 맞은 예술계의 상황을 고려하여 분석자료의 시기는 세종시까지 포함된 2014년부터 가장 최근 자료인 2018년으로 한정하였다.

## 1. 지역별 관람만족도 추이

[표 12]는 지역별 관람만족도 추이를 정리한 것이다. 처리집단의 경우 2014년 대비 2016년 2.835% 감소한 것으로 나타났고 통제집단의 경우 2014년 대비 2016년 0.035% 감소한 것으로 나타났다. 처리집단 중 울산과 전북지역은 각각 4.186%, 2.789% 감소한 것에 비해 세종지역 3.143% 증가한 것을 알 수 있다. 통제집단의 경우 충북지역의 감소폭이 가장 크며, 이에 비해 가장 크게 증가한 지역은 충남지역이다.

광역문화재단이 설립되기 이전인 2016년과 설립된 후인 2018년을 비교해보면, 처리집단의 경우 만족도가 0.019% 증가한 것으로 나타났다. 반면 통제집단은 0.057% 감소한 것으로 나타났다. 관람만족도 추이를 보건대, 통제집단에 반해 처리집단의 관람만족도가 증가한 것을 통해 본 연구의 가설1을 대략적으로 지지한다고 추정해볼 수 있다.

[표 12] 지역별 관람만족도 추이

구분	2014년	2016년	2018년	'14~'16 증감률(%)	'16~'18 증감률(%)
처리집단	5.968654	5.799444	5.835572	-2.835	0.019
울산	6.060782	5.807095	5.912886	-4.186	0.054
세종	5.507692	5.680821	5.454776	3.143	-0.124
전북	6.009784	5.842157	5.950048	-2.789	0.054
통제집단	5.755773	5.753765	5.646851	-0.035	-0.057
서울	5.709128	5.654257	5.713953	-0.961	0.031
부산	5.946718	5.872771	5.523278	-1.243	-0.19
대구	5.795735	5.970418	5.880629	3.014	-0.046

구분	2014년	2016년	2018년	'14~'16 증감률(%)	'16~'18 증감률(%)
인천	5.765941	5.659123	5.620843	-1.853	-0.02
광주	6.024842	5.723844	6.100774	-4.996	0.185
대전	5.717614	5.669826	5.507973	-0.836	-0.088
경기	5.721313	5.83357	5.471203	1.962	-0.199
강원	5.21479	5.248979	5.915159	0.656	0.338
충북	5.773035	5.455995	5.422692	-5.492	-0.018
충남	5.679121	6.044629	5.51913	6.436	-0.286
전남	6.032796	5.736316	6.057121	-4.914	0.159
경남	6.03952	5.849309	5.536608	-3.149	-0.169
제주	5.211303	5.520801	5.555362	5.939	0.019

## 2. 지역별 참여만족도 추이

[표 13]은 지역별 참여만족도 추이를 정리한 것이다. 처리집단의 경우 2014년 대비 2016년 6.671% 증가한 것으로 나타났다. 이에 비해 통제집단은 0.659% 증가한 것으로 나타났다. 전반적으로 2014년 대비 2016년 참여만족도는 처리집단이 통제집단에 비해 높은 증가율을 보이고 있다.

2016년 대비 2018년 증감률은 처리집단의 경우 0.028% 감소하였고, 통제집단은 0.067% 감소한 것으로 나타났다. 기저효과에도 불구하고 처리집단의 '16~'18 증감률이 가장 높게 나타난 것을 알 수 있다.

[표 13] 지역별 참여만족도 추이

구분	2014년	2016년	2018년	'14~'16 증감률(%)	'16~'18 증감률(%)
처리집단	5.522222	5.890625	5.836957	6.671	-0.028
울산	5.75	5.891304	6.5	2.457	0.281
세종	5	5.75	5.564516	15	-0.1
전북	5.666667	7	6.333333	23.529	-0.316
통제집단	5.47818	5.514264	5.394322	0.659	-0.067
서울	5.479575	5.587302	5.612346	1.966	0.013
부산	5.25	5.272727	5.657407	0.433	0.204
대구	5.416667	5.666667	5.15	4.615	-0.301
인천	5.926871	5.583333	5.219945	-5.796	-0.209
광주	5.9375	4	5.5	-32.632	0.818
대전	5.085938	5.214286	5.565217	2.524	0.189
경기	5.414894	5.972222	5.496988	10.293	-0.259
강원	5.14803	5.009259	5.201208	-2.696	0.111
충북	5.545455	5.615385	5.277778	1.261	-0.192
충남	5.511299	6	5.359375	8.867	-0.359
전남	6.5	4	5.85	-38.462	0.949
경남	6	5.757576	4.782051	-4.04	-0.612
제주	5.625	4.857143	5.134127	-13.651	0.162

### 3. 지역별 교육만족도 추이

[표 14]는 지역별 교육만족도 추이를 정리한 것이다. 처리집단의 경우 2014년 대비 2016년 5.666% 증가한 것으로 나타났으며, 통제집단의 경우 1.832% 증가한 것으로 나타났다. 2016년 대비 2018년 증감률은 처리집단의 경우 0.05% 감소하였고, 통제집단은 0.041% 감소하였다.

이호영·서우석(2011)은 문화예술 교육이 문화 소비 활동에 중요한 영향을 미친다는 사실을 고려할 때, 사회적 양극화의 문제를 문화 영역에서 해소하려면 유년 및 청소년기 아동들의 문화예술 교육의 기회를 확대하고 실제 접근성을 증진시키는 것이 중요하다고 주장하였다. 특히 한국의 경우, 문화예술 교육이 사교육에 크게 의존하고 있어 소득에 따른 문화 향유의 기회 자체가 어린 시절부터 큰 격차를 보이고 있다. 이는 지역별 교육만족도에서도 드러난다. 1회 이상 문화예술교육을 받은 응답자 2,088명 중 유아기와 청소년기에 모두 문화예술교육 경험이 있는 응답자는 642명에 불과했다. 서인석(2013)의 연구 또한 유소년기의 문화예술교육은 향후 문화와 관련된 다양한 제도를 선택하게 하는 중요한 인자(因子)였다는 점을 확인하였다. 이에 유소년기 문화예술교육을 일반적 제도로 구성해 학습하는 것이 중요함을 강조하였고, 다양한 매체와 매체를 활용할 수 있는 기회를 제도적으로 강화할 것을 제안하였다. Bourdieu(1986) 역시 어린시절 또는 성장기의 내재화된 경험이 이후의 문화적 차이를 가져온다고 강조한 바 있다.

여러 연구들을 종합해보면, 유소년기에 체험하는 제도적인 문화예술교육이 성인이 된 후에도 문화예술향수에 많은 영향을 끼친다고 할 수 있다. 따라서 광역문화재단의 문화예술교육 사업은 유년 및 청소년기 아동들을 대상으로 보다 장기적인 관점에서 시행되어야 한다.

[표 14] 지역별 교육만족도 추이

구분	2014년	2016년	2018년	'14~'16 증감률(%)	'16~'18 증감률(%)
처리집단	5.430108	5.737778	5.643678	5.666	-0.05
울산	5.351852	5.438272	6.428571	1.615	0.462
세종	5.333333	5.261905	5.307292	-1.339	0.026
전북	5.6	6.407407	5.625	14.418	-0.417
통제집단	5.400398	5.499317	5.425862	1.832	-0.041
서울	5.548193	5.494444	5.552889	-0.969	0.032
부산	5.480769	5.626744	5.283688	2.663	-0.195
대구	5.566667	5.56	5.3	-0.12	-0.147
인천	5.339744	5.384259	5.421101	0.834	0.02
광주	5.708333	5.376543	5	-5.812	-0.226
대전	5.445977	5.131083	5.322581	-5.782	0.108
경기	5.423404	5.854404	5.405691	7.947	-0.249
강원	5.034561	4.876291	5.402038	-3.144	0.292
충북	5.954545	5.2125	5.494949	-12.462	0.154
충남	5.333333	5.789709	5.635897	8.557	-0.082
전남	5.583333	6.029412	5.363636	7.989	-0.372
경남	5.6	5.462554	5.28125	-2.454	-0.103
제주	5.1	5.306122	5.537634	4.042	0.125

### 제 3 절 이중차분 분석 결과

#### 1. 관람만족도의 이중차분 분석

이중차분모형을 추정하기 전에 2016~2018년 기간 동안 광역문화재단 설립 이전과 이후의 관람만족도의 변화, 즉 이중차분을 계산한 결과 광역문화재단 설립으로 인한 순수한 관람만족도는 0.13354만큼 증가 효과가 나타났다.

[표 15] 관람만족도 이중차분(DID) 분석

구분	2016년	2018년	전후 차이
처리집단 (세종, 울산, 전북)	① $Y(1,0) = \alpha + \beta_1$ = 5.79545	② $Y(1,1) = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$ = 5.83557	② - ① = $\beta_2 + \beta_3$ = 0.04012
통제집단 (나머지)	③ $Y(0,0) = \alpha$ = 5.74027	④ $Y(0,1) = \alpha + \beta_2$ = 5.64685	④ - ③ = $\beta_2$ = -0.09342
관람 효과 = [② - ①] - [④ - ③] = $\beta_3$ = 0.13354			

구체적으로 이중차분모형(DID)을 분석하면 [표 16]과 같다. 모형은 유효 응답자의 인구사회학적 변수 및 경제자본, 문화자본 포함 여부에 따라 이런 변수들을 제외한 <모형 1>과 변수들을 포함한 <모형 2>로 구분하였다. <모형 2>는 개인 특성과 지역 특성을 통제된 상태에서 광역문화재단 설립의 효과를 계측한다는 장점이 있다.

[표 16] 관람만족도 이중차분(DID) 모형

구분	모형1		모형2	
	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차
재단 지역 여부	0.055	0.030	0.015	0.031
재단 시기 여부	-0.093***	0.014	-0.105***	0.019
(지역) * (시기)	0.133**	0.042	0.176***	0.0432
성별	-	-	-0.004	0.013
나이	-	-	-0.002***	0.006
가구원 수	-	-	0.008	0.008
배우자 유무	-	-	0.030	0.021
자녀 유무	-	-	-0.073***	0.021
최종학력	-	-	0.014*	0.006
과거 문화예술교육 경험	-	-	-0.006	0.019
최근 문화예술교육 경험	-	-	0.083***	0.019
월평균 개인소득	-	-	-0.007	0.004
월평균 가구소득	-	-	-0.006	0.005
문화예술기반시설	-	-	-0.000***	0.005
문화예산	-	-	-0.032***	0.004
상수항	5.740***	0.1	5.885***	0.068

\*<0.1, \*\*<0.05, \*\*\*<0.001

<모형 1>과 <모형 2> 모두에서 DID 추정치가 통계적으로 유의하게 나

타나, 광역문화재단 설립이 문화예술행사 관람 만족도가 증가에 영향을 미쳤다고 해석할 수 있다. <모형 2>의 추정결과에서 다른 변수들의 영향을 살펴보면, 연령이 높을수록 관람만족도가 감소하였으며 자녀가 없는 경우 또한 관람만족도가 감소한 것으로 나타났다. 반면, 학력이 높을수록, 최근 문화예술교육 경험이 있을수록 관람만족도가 증가하는 것으로 나타났다.

한편 문화자본의 경우, 문화예술기반시설은 2014년부터 2018년까지 매년 시설의 종류와 그 수가 증가했다. 지차체 예산 중 문화예산 비율 또한 꾸준히 증가추세를 보인 것에 비해 관람만족도가 증가하지 않아 음(-)의 효과로 나타난 것으로 생각된다. 이중차분(DID) 분석과 이중차분(DID) 모형 추정결과에 따라 순수한 관람만족도가 통계적으로 유의하게 증가했으므로 가설1을 지지한다고 할 수 있다.

## 2. 참여만족도의 이중차분 분석

2016~2018년 기간 동안 광역문화재단 설립 이전과 이후의 참여만족도의 변화를 계산한 결과 광역문화재단 설립으로 인한 순수한 참여만족도는 0.11294만큼 증가 효과가 나타났다.

[표 17] 참여만족도 이중차분(DID) 분석

구분	2016년	2018년	전후 차이
처리집단 (세종, 울산, 전북)	① $Y(1,0) = \alpha + \beta_1$ = 5.78431	② $Y(1,1) = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$ = 5.83695	② - ① = $\beta_2 + \beta_3$ = 0.05264
통제집단 (나머지)	③ $Y(0,0) = \alpha$ = 5.45462	④ $Y(0,1) = \alpha + \beta_2$ = 5.39432	④ - ③ = $\beta_2$ = -0.0603
참여 효과 = [② - ①] - [④ - ③] = $\beta_3$ = 0.11294			

[표 18] 참여만족도 이중차분(DID) 모형

구분	모형1		모형2	
	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차
재단 지역 여부	0.329*	0.128	0.249	0.130
재단 시기 여부	-0.060	0.053	-0.201**	0.076
(지역) * (시기)	0.112	0.200	0.221	0.197
성별	-	-	-0.015	0.050
나이	-	-	0.007***	0.002
가구원 수	-	-	0.003	0.032
배우자 유무	-	-	-0.071	0.082
자녀 유무	-	-	-0.175*	0.080
최종학력	-	-	0.115***	0.023
과거 문화예술교육 경험	-	-	-0.050	0.064
최근 문화예술교육 경험	-	-	0.058*	0.065
월평균 개인소득	-	-	-0.029	0.017
월평균 가구소득	-	-	0.012	0.018
문화예술기반시설	-	-	-0.000	0.001
문화예산	-	-	-0.072***	0.009
상수항	5.454***	0.036	5.111***	0.227

\*<0.1, \*\*<0.05, \*\*\*<0.001

구체적으로 참여만족도의 이중차분모형(DID)을 분석하면 [표 18]과 같다. 참여만족도의 경우, <모형 2>의 추정결과에서 다른 변수들의 영향을 살펴보면 다른 조건이 일정할 때 연령이 높아질수록 만족도가 증가하는 것으로 나타났고, 학력이 높거나 최근 문화예술교육 경험이 있을수록 참여만족도가 유의하게 증가하는 것으로 나타났다. 반면, 자녀가 없을수록 통계적으로 참여만족도가 유의하게 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 결과적으로 통제변수 유무와 무관하게, 문화재단 설립 여부가 참여만족도 증감에 미치는 영향은 유의하지 않은 것으로 관찰되었다.

### 3. 교육만족도의 이중차분 분석

2016~2018년 기간 동안 광역문화재단 설립 이전과 이후의 교육만족도의 변화를 계산한 결과 광역문화재단 설립으로 인한 순수한 교육만족도는 -0.02209만큼 감소 효과가 나타났다.

[표 19] 교육 이중차분(DID) 분석

구분	2016년	2018년	전후 차이
처리집단 (세종, 울산, 전북)	① $Y(1,0) = \alpha + \beta_1$ = 5.73778	② $Y(1,1) = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$ = 5.64369	② - ① = $\beta_2 + \beta_3$ = -0.09409
통제집단 (나머지)	③ $Y(0,0) = \alpha$ = 5.49787	④ $Y(0,1) = \alpha + \beta_2$ = 5.42587	④ - ③ = $\beta_2$ = -0.072
교육 효과 = [② - ①] - [④ - ③] = $\beta_3$ = -0.02209			

[표 20] 교육만족도 이중차분(DID) 모형

구분	모형1		모형2	
	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차
재단 지역 여부	0.239*	0.116	0.174	0.118
재단 시기 여부	-0.072	0.044	-0.139*	0.067
(지역) * (시기)	-0.022	0.176	0.125	0.174
성별	-	-	0.005	0.042
나이	-	-	0.008***	0.002
가구원 수	-	-	-0.024	0.027
배우자 유무	-	-	-0.017	0.067
자녀 유무	-	-	-0.069	0.066
최종학력	-	-	0.006	0.020
과거 문화예술교육 경험	-	-	0.017	0.053
최근 문화예술교육 경험	-	-	-0.010	0.054
월평균 개인소득	-	-	-0.035*	0.014
월평균 가구소득	-	-	0.032*	0.015
문화예술기반시설	-	-	0.000	0.000
문화예산	-	-	-0.058***	0.009
상수항	5.497***	0.030	5.395***	0.200

\*<0.1, \*\*<0.05, \*\*\*<0.001

구체적으로 교육만족도의 이중차분모형(DID)을 분석하면 [표 20]과 같다. 교육만족도의 경우 <모형 1>, <모형 2> 모두 유의하지 않게 나타나, 광역문화재단 설립 이전의 만족도와 설립 이후의 만족도 간에 평균적으로 차이가 존재하지 않는다고 해석할 수 있다. 즉, 교육만족도 이중차분(DID) 분석 결과, 통제변수 유무와 무관하게 모두 통계적으로 유의하지 않게 나타났기 때문에 가설3을 지지하지 않는다고 할 수 있다.

「2018년 문화향수실태조사 보고서」에 따르면, 최근 1년 이내 학교교육 외 문화예술교육 경험이 광역문화재단의 지원 분야(문학, 미술, 서양음악, 전통예술, 연극, 무용) 모두 증가하였다. 이에 비해 비지원 분야(뮤지컬, 영화, 대중음악)는 소폭 감소한 것으로 나타났다. 향후 1년 이내 문화예술교육 의향 또한 2016년 대비 5% 상승하였으며 이 중 교육경험자의 문화예술교육 참여 의향은 90.2%인 반면, 교육 비경험자의 문화예술교육 참여의향은 19.0%로 나타났다. 그리고 문화예술교육 선호방식은 ‘공공기관’ 응답이 가장 높았다. 이는 전술한 것처럼, 개인의 문화예술교육 경험여부가 문화예술 소비에 중요한 역할을 끼치는 것을 의미함과 동시에 광역문화재단의 문화예술교육사업이 장기적인 관점으로 시행되어야 함을 추정해볼 수 있다. 또한, 이와 같은 결과는 1997년부터 광역문화재단이 설립되면서 꾸준히 사업을 진행해왔기 때문에 국민들의 문화예술향수 수준과 기대수준이 높아져 있는 것으로도 추정해볼 수 있다.

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점

1995년 지방자치제도가 도입된 이래로 참여정부 시기의 문화분권 및 문화자치에 대한 관심과 정책적 노력이 지역문화재단 설립의 기반을 닦았고, 2014년 「문화기본법」과 「지역문화진흥법」의 제정·시행으로 지역문화정책의 성숙기가 시작되어 본격적인 지방분권형 문화정책 시대가 되었다. 이러한 맥락에서 지방정부 문화정책 집행의 핵(核)이라고 할 수 있는 광역문화재단이 설립되고 운영된 시점의 차이는, 지역 간 문화서비스의 질적·양적 차이를 유발하고 궁극적으로 지역 주민들의 문화예술향수 만족도에도 유의미한 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

이에 본 연구에서는 광역문화재단이 설립된 시점의 차이에 주목하여 지방정부의 문화정책이 지역주민들의 문화예술향수에 긍정적인 영향을 미친다는 추정이 타당한 것인지 논증하고자 하였다.

그 동안 문화재단에 대한 선행연구나 조사는 대부분 지역문화재단의 역할과 현황, 사례연구 등 질적 연구 중심으로 이루어졌거나 시·공간적 범위가 특정지역으로 한정된 한계가 있었다. 이는 광역문화재단의 운영 현황과 장기적인 변화를 확인할 수 있는 통계자료 부재의 결과이기도 하다. 이에 본 연구는 전국 광역시·도를 대상으로 하여 주민이 거주하는 지역에서 문화예술활동을 했다는 전제하에 연구를 진행하였다. 광역문화재단 설립시기가 비슷한 지역인 세종, 울산, 전북지역과 기존에 설립된 나머지 지역의 문화예술 관람·참여·교육만족도를 비교분석하여 문화예술향수에 차이가 생겼는지 알아보하고자 하였다.

이를 실증적으로 분석하기 위해 「문화예술실태조사」 데이터를 활용하여 광역문화재단이 설립되기 전후의 관람·참여·교육만족도 추이를 알아보고, 처리집단과 통제집단을 구분하여 이중차분(DID) 분석을 실시하였다.

분석 결과, 관람만족도의 경우 학력이 높을수록, 그리고 최근 문화예술 교육 경험이 있을수록 통계적으로 만족도가 유의하게 증가한 것으로 나타났다. 참여만족도는 통제변수를 포함하여 보았을 때 연령이 높아질수록 만족도가 증가하는 것으로 나타났고, 학력이 높을수록 만족도가 유의하게 증가하는 것으로 나타났으며 관람만족도와 비슷하게 최근 문화예술 교육 경험이 있을수록 만족도가 증가하는 것으로 나타났다. 이에 비해 교육만족도는 통계적으로 유의하지 않게 나타났는데, 이는 앞서 언급한 문화예술향유에 영향을 미치는 메커니즘이 작용한 것으로 추측해볼 수 있다. 문화예술향유의 메커니즘은 ‘문화예술교육경험→취향 및 선호→문화예술향유’와 같은 방식으로 작동하는데, 이 중 가장 첫 단계인 문화예술교육 경험이 문화예술에 대한 선호를 형성하여 향유로까지 이어지게 하기 때문에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 추정할 수 있다. 또한 문화예술교육 경험이 문화예술향수에 영향을 미친다는 여러 선행연구를 참고해보았을 때, 광역문화재단은 보다 장기적인 관점에서 문화예술교육 사업을 진행할 필요가 있다.

본 연구는 지역문화정책의 핵(核)인 광역문화재단이 1997년부터 현재까지 꾸준히 설립되어왔음에도 그 효과에 대한 연구가 부족한 상황에서 실증적인 데이터를 활용하여 연구한 데 의의가 있다. 지역문화재단에 대한 여러 연구가 많았지만, 한정된 데이터로 인해 대부분의 연구들이 지역주민의 문화예술 관람·참여·교육 만족도 분석까지 이어지지 못하였다. 향후 후속연구에서 광역문화재단의 체계적이고 객관적인 통계자료를 확보해 분석이 보완된다면, 본 연구의 분석결과의 원인을 파악하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

## 제 2 절 정책 제언

문화분권 및 문화자치에 대한 관심, 정책적 노력, 법의 제정·시행으로 지역문화정책의 성숙기가 시작되어 지금에 이르고 있다. 하지만 전국 광역시·도에 광역문화재단이 다양한 사업이 오랫동안 운영해왔음에도 불구하고, 일원화된 자료수집이 이루어지지 않고 있다. 2020년을 기준으로 경북지역까지 전국 광역시·도에 광역문화재단이 설립되었으므로 각 재단의 조직체계, 인력, 예산규모와 같은 공시 자료 외에도 재단에 대한 정기적 분석을 위한 자료 확보 체계가 필요하다. 또한, 기초문화재단 역시 매년 증가하고 있기 때문에 전국 공통의 정책통계 목록을 마련하여 문화재단에 대한 정보를 체계적으로 관리할 필요가 있다. 향후 문화재단의 면밀한 분석을 위해서는 재단 운영 현황에 대하여 최소 년 단위의 자료수집을 통한 실태연구가 지속적으로 이루어져야 한다.

더 나아가, 재단 사업에 대한 객관적인 평가도 필요하다. 광역문화재단의 사업은 주로 1년 동안 진행되는 사업으로, 연초에 지자체에서 내려온 예산을 연중에 예술인(단체)이나 예술강사에게 집행하도록 하고, 연말에 정산하는 순서로 진행된다. 정산 작업이 끝날 때쯤이면 지자체에서 새로 내려온 예산과 인력을 고려해 사업을 계획하고 다시 위의 과정을 그대로 반복하는 양상을 보인다. 이처럼 사업의 단편적인 실적인 정산 작업에만 주목하고 사업 결과에 대한 분석과 개선점을 찾는 단계가 없기 때문에 매년 비슷한 사업이 진행되고, 비슷한 결과를 얻는다. 따라서 공통의 정책통계 목록뿐만 아니라 객관적인 평가체계를 개발하여 문화재단의 정책방향성을 정하고 사업을 진행해야 한다.

### 제 3 절 연구의 한계

본 연구는 광역문화재단 설립이 해당 지역주민의 문화예술향수에 영향을 끼치는지를 분석하고자 하였다. 그러나 이를 위한 연구를 진행함에 있어 여러 한계를 지니고 있다.

첫째, 본 연구를 더욱 타당성 있게 수행하기 위해서는 조사대상이 ‘광역문화재단’의 서비스를 직접 향유한 시민들로 제한될 필요가 있으나, 연구에서 활용한 「문화향수실태조사」 데이터의 조사대상에 광역문화재단의 서비스 향유 여부와 직접 관련이 없는 일반 국민들도 다수 포함되어 있을 가능성을 배제할 수 없다. 하지만 지역주민들의 문화예술향유활동을 위한 지원사업과 지역예술인들을 위한 예술창작활동사업을 하는 광역문화재단의 성격을 고려하였을 때, 응답자가 거주하고 있는 지역에서 문화예술 관람·참여·교육을 했다는 전제 하에 비교 분석하였다. 2021년 6월 현재, 전국 17개 시·도에 광역문화재단이 모두 설립되었으므로 향후 광역문화재단의 정기적인 분석과 개선점 도출을 위해 통계자료가 구축된다면 보다 치밀한 데이터를 통해 광역문화재단의 효과를 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 세종·울산·전북지역의 광역문화재단이 비슷한 시기에 설립되었지만, 실제로 시민들이 문화예술행사와 교육을 통해 문화를 향유할 수 있기까지는 충분한 시간이 필요한데 이를 고려하지 못하였다. 예를 들어 세종시문화재단은 2016년도에 설립되어서 운영을 시작했지만, 핵심사업 중의 하나인 예술창작지원사업은 예술인(단체) 선발과정 때문에 다음 해 6월부터 본격적으로 진행되었다.

한편, 앞서 언급했듯이 광역문화재단의 사업은 주로 1년 단위로 진행되는데, 작품을 준비해 발표하기까지 1년이라는 시간은 촉박하다는 예술인들의 의견이 꾸준히 있었다. 또한 최근 코로나19로 인해 격상된 거리

두기 단계 때문에 예술활동을 발표하기 힘든 상황을 고려하여 많은 재단들이 다년지원사업을 도입하고 있는 추세이다. 하지만 다년도지원사업은 정책의 전달경로가 복잡하며, 이에 대한 효과를 추측하는 것은 쉽지 않다.

셋째, 본 연구는 데이터에서 얻을 수 있는 정보의 한계로 인해 처리집단과 통제집단의 차이를 충분히 고려하지 못한 부분이 아쉬움으로 남는다. 예를 들어, 서울시에 거주하고 있는 주민은 다른 도시에 거주하고 있는 주민에 비해 다양한 직업을 가지고 있을 것이다. 또한 교육수준이나 문화기반시설 등 경제자본과 문화자본 등이 차이가 날 것이다. 하지만 이런 차이를 고려하지 못하고, 광역문화재단의 설립시기와 지역만을 고려하였다. 후속연구에서는 지역의 차이를 반영한 데이터를 축적하여 광역문화재단의 정확한 효과를 알아보고, 지역주민의 문화예술향수를 높일 수 있는 방안이 제시되어야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강혜정·김병률·김성우. (2016). 대형마트 영업규제에 따른 소비자의 식품 소비지출 변화 분석. 식품유통연구, 33(3), 25-44
- 김성희. (2018). 지역문화재단 책임성 분석. GRI 연구논총, 20(2), 211-236.
- 김보성. (2004). 경기문화재단의 문화예술진흥정책과 지역문화. 문화예술 경영, 1, 163-175.
- 김사랑·김세준. (2012). 지역문화재단의 조직문화유형이 직무만족과 조직 몰입에 미치는 영향. 문화정책논총, 26(2), 213-243.
- 김소라. (2010). 지방문화행정에서 지역문화재단의 역할 정립에 관한 연구. 숙명여자대학교 석사학위논문.
- 김신애·송미숙. (2015). 지역문화재단 문화예술교육 지원사업 조사연구. 우리춤과 과학기술, 11(3), 49-66.
- 김정수. (2008). 문화예술 공적 지원에 대한 검토와 재성찰: 경기문화재단의 문예진흥 지원사업을 중심으로. 문화정책논총, 20, 163-191.
- . (2010). 「문화행정론」. 집문당.
- 김지선·김정수 (2013). 우리나라 문화행정의 분권화 양상에 관한 연구. 문화정책논총, 27(1), 30-55.
- 김해보·장원호. (2015). 신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래. 문화정책논총, 29(2), 26-52.
- 류춘호. (2011). 지방정부의 문화정책 실태와 정책방향: 부산문화재단을 중심으로. 한국지방정부학회, 207-248.
- 류태건. (2008). 7개 광역시 문화발전 비교: 지역주민들의 문화활동을 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회 발표자료집, 65-84.
- 박혜련·허식. (2015). 문화예술영역의 수요결정요인에 관한 분석. 예술경영연구, 44, 69-93.

- 박혜자. (2011). 「문화정책과 행정」. 대영문화사.
- 배 영. (2013). 여가활동에서 문화 콘텐츠 소비에 영향을 미치는 요인에 대한 연구. 한국사회, 14(1), 73-100.
- 배태영. (2010). 상대적 문화지수 측정을 통한 지역 문화정책 수립에 관한 연구. 지방정부연구, 14(3), 217-239.
- 백옥선. (2017). 지방자치단체와 지역문화재단간 거버넌스 실태분석. 문화정책논총, 31(1), 130-156.
- 서우석·김정은. (2010). 문화격차 해소에 대한 평가와 전망. 문화경제연구, 13(2), 3-26.
- 서인석. (2015). 문화예술교육의 정책효용성 연구. 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집, 337-366.
- 성연주. (2018). 성인기 문화예술교육을 통한 문화예술향유 확대: 장르별 차이를 중심으로. GRI 연구논총, 20(3), 287-310.
- 성제환. (2012). 문화 소비 자본이 문화, 예술 상품 수요에 미치는 효과에 관한 연구. 문화경제연구, 15(1), 67-93.
- 소병희. (2012). 「문화예술경제학」. 율곡출판사.
- 손혜지. (2017). 경기문화재단의 문화정책 변화에 대한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 손호성·이재훈. (2018). 행정학·정책학 연구에서의 이중차분 추정기법의 활용과 쟁점. 현대사회와 행정, 28(3), 1-31.
- 송경희. (2011). 지역문화재단의 운영역할 인식차이에 대한 분석 연구. 문화예술경영학연구, 4(1), 56-84.
- 송호영. (2020). 문화재단의 법적 고찰. 법학논총, 47, 183-213.
- 신해일. (2010). 공공 문화재단 현황 및 문화예술 활동 지원 활성화 방안 연구. 동국대학교 석사학위논문.
- 양효석. (2009). 한국 지역문화예술 지원체계에 관한 연구. 경희대학교 석사학위논문.
- 원선애. (2012). 문예진흥기금사업의 무용예술분야 공공지원 실태 분석. 중앙대학교 석사학위논문.

- 윤금선. (2011). 경기지역문화재단의 활성화 방안에 관한 연구. 단국대학교 석사학위논문.
- 이동형. (2018). 지역문화재단의 문화민주주의 정책과 특성화 전략 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 이수철. (2017). 지역에 밀착한 문화예술교육 정책: 성남문화재단 문화예술교육 정책 전개 과정을 중심으로. IDI 도시연구, (12), 7-37.
- 이형복. (2007). 지역문화재단의 운영방안 연구. 중앙대학교 석사학위논문.
- 이호영·서우석. (2011). 문화예술 교육 경험이 문화 불평등에 미치는 영향. 문화정책논총, 25(1), 91-118.
- 장미혜. (2001). 문화자본과 소비양식의 차이. 한국사회학, 35(3), 51-81.
- 전인석·채경진. (2019). 지역문화정책 주체의 운영실태 분석: 전국 광역문화재단을 중심으로. 한국정책개발학회, 19(2), 109-141.
- 전 훈. (2016). 지역문화진흥과 문화분권. 공법학연구, 17(1), 43-67.
- 정광렬. (2009). 시설운영에서 문화예술활동 지원으로. 예술경영, 103-106.
- 정광호·최병구. (2006). 문화격차 분석과 문화바우처 정책설계. 지방정부연구, 10(4), 63-89.
- 정보미·김태은. (2019). 문화재단 이용이 시민 만족도와 지방정부 이미지 제고에 미치는 영향 연구: 마포문화재단을 중심으로. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 2019, 1-13.
- 정철현·황소하. (2007). 문화예술향수의 영향요인에 관한 연구: 공연예술 수용단계를 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2007, 1-23.
- 정홍익. (1993). 문화정책의 가치론적 접근. 문화정책논총, 5, 46-48.
- 조정윤. (2014). 지역문화재정과 지역문화재단의 자율성 확대 방안. 한국문화예술경영학회 학술대회, 37-52.
- 진혜영·고재욱. (2016). 문화기본법제정을 통해본 문화정책 변화 탐색, 스포츠엔터테인먼트와 법, 19(2): 97-117.
- 채경진. (2012). 지방정부의 문화정책집행 영향요인에 관한 연구: 부천시 공무원의 인식도를 중심으로. 지방행정연구, 26(4), 297-316.
- . (2016). 공공기금 지원사업의 효과 분석. 문화정책논총, 30(2), 4-21.

- 최경미. (2017). 지역문화재단에서 나타나는 관료주의중심에 대한 연구. 중앙대학교 석사학위논문.
- 최영섭·김민규. (2000). 한국인의 문화 소비 결정요인에 대한 일 고찰 : 부르디외의 문화자본론에 대한 실증분석을 중심으로. 문화정책논총, 12: 229-260.
- 최영한. (2016). 공공예술지원에 있어 지원주체별 역할에 관한 연구. 한국예술종합학교 예술전문사학위논문.
- 허식·윤수영. (2013). 문화서비스의 가구소비지출 결정요인에 관한 연구. 재정정책논집, 15(4), 21-53.
- 허지정·최막중. (2009). 지역의 문화서비스 공급이 가계의 문화소비에 미치는 영향. 국토계획, 44(6), 161-169.
- 홍윤미·이명우·윤기웅 (2015). 문화예술향유에 영향을 미치는 결정요인에 관한 연구. GRI 연구논총, 17(1), 185-211.
- 황설화. (2019). 김영삼 정부 이후 한국의 문화정책이념에 관한 연구. 한국정책연구, 19(1), 69-98.

## 2. 외국문헌

- Baumol, William J. and William G. Bowen(1966) Performing Arts: the Economic Dilemma. New York : Twentieth Century Fund.
- Bourdieu, Pierre. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education (New York, Greenwood), 241-258.
- Jowell, Tessa(2004). Government and the Value of Culture. Department for Culture, Media and Sport. UK Government.
- KraayKamp, Gerbert. (2003). Literary Socialization and Reading Preferences, Effects of Parents. Poetics, 31,235-257.
- Kracman, Kimberly. (1996). The Effect of School-based Arts Instruction on Attendance at Museums and Performing Arts. Poetics, 24, 203-218.

Langsted, Jorn. (1990), Double Strategies in a Modern Cultural Policy,  
The Journal of Arts, Management and Law, 19(4) : 53-71.

### 3. 정부자료

문화체육관광부. (2016). 전국문화기반시설총람 보고서

문화체육관광부. (2018). 전국문화기반시설총람 보고서

한국문화정보원. (2018). 지역 간 문화향유 격차 해소를 위한 문화정보서비스 개선방안 연구. 문화체육관광부.

한국문화예술위원회. (2017). 2016 문화향수실태조사 보고서

한국문화예술위원회. (2019). 2018 문화향수실태조사 보고서

### 4. 웹사이트

강원문화재단, <http://www.gwcf.or.kr/>

경기문화재단, <https://www.ggcf.kr/>

경남문화예술진흥원, <http://www.gcaf.or.kr/>

경북문화재단, <http://www.gacf.kr/>

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>

광주문화재단, <http://www.gjcf.or.kr/>

대구문화재단, <http://www.dgfc.or.kr/>

대전문화재단, <https://dcaf.or.kr/>

부산문화재단, <http://www.bsfc.or.kr/>

서울문화재단, <https://www.sfac.or.kr/>

세종시문화재단, <https://www.sjcf.or.kr/>

울산문화재단, <https://uacf.or.kr/>

인천문화재단, <https://ifac.or.kr/>

전남문화관광재단, <http://jnfc.or.kr/>

전북문화관광재단, <http://www.jbct.or.kr/>

제주문화예술재단, <http://www.jfac.kr/>

충북문화재단, <http://www.cbfc.or.kr/>

충남문화재단, <https://www.cacf.or.kr/>

한국광역문화재단연합회, <http://nafac.or.kr/>

(사)전국지역문화재단연합회, <http://www.ancf.or.kr/>

## Abstract

# How the Establishment of the Metropolitan Cultural Foundation Affects on Satisfaction in the Field of Culture and Arts

- Focusing on Se-jong, Ul-san, Jeon-buk -

Heejin Kang

Dept. of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study begins with questions about the effectiveness of the metropolitan cultural foundation when all the institutions from all 17 metropolitan cities were established. Local governments established the Cultural Foundation as an effective policy tool while the 'Local Culture Promotion Act' was enacted in 2014 since the introduction of the local self-governing system in 1995. As a result, as of June 2021, 100 cultural foundations are in operation nationwide.

Among the cultural foundations, the seventeen Cultural Foundations of the metropolitan areas have been linking points with the central

government by intensively carrying out cultural entertainment support projects for the citizens of the province. The Metropolitan Cultural Foundation operates projects to enforce creativities of the artists, such as 'art creation support projects', 'cultural arts education projects', 'local culture and living culture projects', 'artists welfare projects', 'policies and exchange projects', and 'local residents' cultural nostalgia'. The metropolitan cultural foundation, which began to be established in 1997, received much attention. But researches related with the foundation have been limited to exploratory studies such as the role, function, and status analysis of the cultural foundation, for more than 20 years since the institutions were found first.

In response, this study analyzed the satisfaction of local residents in 'cultural and artistic events' and 'culture and arts education' before and after the establishment of the metropolitan cultural foundation, using the data of the 「Cultural enjoyment Survey」 in 2016 and 2018. The dependent variables are the satisfaction level of viewing cultural and artistic events, participation level of cultural and artistic events. And the independent variables are if the time of observation is 2016 or 2018, and whether the metropolitan cultural foundation is established or not. The control variables are set as demographic factors, economic capital, and cultural capital based on prior research.

According to the analysis of technical statistics, residents in Sejong, Ulsan, and Jeonbuk, where each metropolitan foundation was established around the same time, showed a statistical increase in their satisfaction at cultural and artistic events compared to other local residents. In comparison, in the case of participation satisfaction, all regions across the country decreased in 2018 compared to 2016. However, that of Sejong, Ulsan, and Jeonbuk regions shows the

smallest decline, which can be estimated to be the effect of the establishment of the metropolitan cultural foundation. Finally, the results of 'satisfaction on education' are invalid from both analyses, which are slightly different from those of viewing and participation. As many prior studies have supported, the first step in cultural and artistic enjoyment is culture and arts education, so the Metropolitan Cultural Foundation should focus more on cultural and artistic education projects to increase the satisfaction of local residents.

*Keywords : Local cultural policy, metropolitan cultural foundation, cultural satisfaction survey, double-differential analysis*

*Student Number : 2016-27453*