

조직운영주체별 상대적 효율성 분석: 문화예술회관을 중심으로

이상철^{*} · 고수정^{**} · 장철영^{***}

.....<目 次>.....

- | | |
|-----------|------------|
| I. 서론 | II. 이론적 논의 |
| III. 조사설계 | IV. 분석결과 |
| V. 결론 | |

<요 약>

‘작은 정부론’이 재등장하면서 공공서비스의 민영화·민간위탁에 대한 관심이 고조되고 있다. 이는 문화예술회관분야에도 마찬가지로 대부분의 문화예술회관이 직영방식에서 민간위탁방식으로 전환되었거나 전환을 계획 중에 있다. 이는 민간위탁이 직영방식보다 더 효율적이고 생산적이라는 사고에서 출발한다. 그러나 실제로 민간위탁이 직영방식보다 더 효율적인가에 대한 연구는 잘 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 본 연구는 자료포락분석(DEA)를 이용하여 우리나라 전체 광역시의 문화예술회관을 대상으로 조직운영주체별 상대적 효율성을 비교하였다. 연구대상은 우리나라의 광역시에 소재하고 있는 문화예술회관으로 연구에 사용된 기관은 총 19개소(민간위탁 5, 직영 14)였다. DEA 분석 결과 상대적으로 직영기관의 효율성이 높은 것으로 파악할 수 있었다. 또한 비효율적인 것으로 나타난 기관들은 순수 기술적 비효율성을 줄여나갈 필요가 있는 것으로 나타났다. 연구결과 문화서비스 공급분야에 있어서 민간위탁이 서비스 질의 개선이나 운영의 효율을 극대화하기 위한 최선의 방법이 아니며, 문화예술회관의 효율성을 증대시키기 위하여 조직의 운영관리, 인력양성 및 채용관련 적절한 제도 마련, 보다 효과적인 평가시스템 마련 등이 필요한 것으로 보인다.

【주제어: 문화예술회관, 민간위탁, 문화서비스, 효율성】

* 부산대학교 행정학과 교수

** 부산대학교 지역개발연구소 선임연구원

*** 부산대학교 지역개발연구소 선임연구원

I. 서 론

1. 연구목적

1970년대 이후 서구에서는 문화예술과 관련된 공공기관이 소수의 이익만을 위해서 존재하지 않고 그 혜택이 분산되어야 한다는 ‘문화의 민주화’ 논의에 따라 문화예술관련 공조직이 확대되었고, 이에 따라 공공재원의 유입이 증가할 수 밖에 없었다. 우리나라의 경우는 1980년대 이후 국민의 소득수준이 증가하고 여가시간이 늘어남에 따라 문화에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 따라 문화의 복지적인 측면에 대한 관심이 등장하여 1996년에 ‘문화복지기획단’이 만들어지면서 ‘문화복지’가 문화정책의 핵심적인 정책가치로 대두되었다(이병민, 2005: 400). 즉, 기술적인 발전과정을 따르면, 하드웨어 시스템과 PC의 시대, 네트워크의 시대를 거쳐, 콘텐츠가 중심이 되는 ‘문화’의 시대가 등장하고 있다(Moschella, 1997). 이에 따라, 문화에 대한 정부의 지원활동 범위가 고급문화에서 대중문화로, 문화예술전문가에서 일반국민에 대한 지원으로, 그리고 문화예술 창작활동에 대한 지원에서 문화예술관련 사회교육프로그램에 대한 지원으로 바뀌고 있다. 그리고 점차 주민의 생활문화와 지역문화에 대한 관심이 커지고 있으며, 문화의 지방분권화 경향이 나타나고 있다.

이러한 특징은 특히 지역에 영향을 미쳐, 정치나 경제뿐만 아니라 문화적인 우위성의 확보가 지역발전에 중요한 의미가 되고 있다(박혜자, 2000: 28). 이에 따라 전국적으로 각 지방자치단체마다 한군데 이상의 문화예술회관을 건립(248개소)한다는 목표에 따라, 지방자치단체가 문화와 관련된 시설을 앞다투어 설립하여 2004년 현재 전국에 115개소의 문화예술회관이 건립되었다. 문화예술회관의 시설건립에는 200~600억 원의 건축비가 소요되고 건립이후 운영 및 시설유지를 위한 경상비용으로 건립비용의 10% 정도가 소요된다(한국문화관광정책연구원, 2001: 190). 따라서 지방자치단체들의 문화시설 설치자체에 대한 경쟁은 지방재정상태를 악화시킨 원인의 하나로 작용한 것으로 평가되고 있다(이상철, 2002; 송광태, 2004: 50). 또한 문화예술서비스의 공급확대를 위하여 공공재원의 유입이 증가함에 따라 공공재원에 의존하는 문화예술조직이 직·간접적인 조세지출에 비하여 과연 성과가 있는가에 대한 의문이 제기된다.

1980년대 이후 행정분야에서 ‘작은 정부론’이 득세하면서 공공서비스의 민영화에 대한 논의가 활발해졌으며 이러한 민영화의 일환으로 민간위탁에 대한 관심이 고조되어왔다. 문화예술회관은 정부의 재정지원을 받는 형태로 공공적인 성격이 강하며, 이에 따라 조직의 효율적 운영 및 공공성의 목적 실현이 절실히 요구된다. 이를 위하여 지방정부의 재정적인 부담을 덜고, 문화예술회관의 전문성 강화 및 생산성 강화 차원에서 문화예술회관의 민간위탁이 진행되고 있다. 그

러나 이러한 문화예술회관의 민간위탁현상이 과연 사회전체적으로 보았을 때 실제로 효율적으로 운영되고 있는가에 대한 연구는 이루어지지 않고 있다.¹⁾ 문화시설을 비롯한 각종 공공성을 띤 시설들이 시민들의 수요충족에 적극적으로 부응하여 운영되어야 하고, 이것은 시설운영체제가 고도화되었을 경우에 가능하다(Daim, 1985)라는 점에서 문화시설의 효율성에 대한 분석 및 평가는 아주 중요한 것이다. 또한 운영주체가 변동되고 있는 시점에서 문화시설 운영주체의 변동이 실질적으로 효율성을 증가시켰는가에 대한 평가는 아주 중요한 것이다. 이러한 연구결과는 문화시설의 민간위탁이 실질적으로 기존의 비효율성을 극복하였는가에 대한 해답을 제시해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

2. 연구방법

조직운영주체는 크게 공공과 민간으로 구분할 수 있다. 전자는 직영의 형태로, 후자는 민간위탁 혹은 민영화의 형태로 조직을 운영한다. 대체로 조직의 운영주체는 직영(정부부처, 사업소형)→공단형태→민간위탁의 형태로 변화하고 있다. 그러나 실제로 문화예술회관의 경우는 이러한 조직운영주체의 변동에 따른 역사적 사례를 찾기 어려우므로 본 연구에서는 운영형태를 직영과 민간위탁으로 구분하여 각 운영주체별 효율성을 비교분석하였다. 만약 민간위탁이 덜 효율적인 것으로 판명된다면 이것을 paradox²⁾로 볼 수 있을 것으로 사료된다. 또한 본 연구에서는 문화예술회관의 규모와 운용면에서의 차이가 있다고 판단되어 광역시의 문화예술회관만을 대상으로 선정하였다. 광역시의 문화예술회관은 선정기준의 일관성을 확보하기 위하여 「2004년 전국문화기반시설 총람」에 수록되

-
- 1) 전국문화기반시설운영관리 평가에서 2003년부터 문화예술회관이 평가부분으로 선정되어 2년에 한 번씩 실시하기로 되어있으나, 실제로 문화예술회관 관련 종사자들은 자신들의 기관이 성과평가를 받고 있다는 사실조차도 모르고 있다(D광역시 D구 문화예술회관 담당자와의 면접, 2006년 2월 3일자). 또한 이러한 평가가 문화예술회관 운영의 효율성에 대한 평가라기보다는 단지, 문화정보서비스, 문화시설 운영 등에 대한 단순한 평가에 그치고 있어서 시설운영의 질적인 효율성에 대한 평가결과는 제시되지 못하는 설정이다. 그러므로 민간위탁한 기관의 실질적인 효율성에 대한 측정은 전혀 이루어지지 못하고 있다.
 - 2) 본 연구에서의 paradox란 절약의 역설(paradox of thrift)에서 유래된 것으로, 개인의 입장에서는 절약해서 저축을 늘리는 것이 합리적이지만 사회 전체에는 오히려 소득의 감소를 초래할 수 있다는 J. M. Keynes에 의해서 제창되었다. 즉, 개인적 차원에서는 절약을 많이 할수록 저축과 소득은 증가하지만, 사회전체적인 측면에서 보면 오히려 소비수요가 감소해 국민소득이 줄어들게 되고, 따라서 국민소득 가운데 저축이 차지하는 비율은 증가하지만, 저축의 절대액은 변하지 않거나 오히려 감소할 수 있다는 것이다. 본 연구에서는 이러한 절약의 역설에서 지니는 paradox의 개념을 빌어 와 전체의 효율성을 증가시키기 위해서 도입된 민간위탁의 방법이 오히려 효율성을 저하시키는 결과를 초래하게 되는 것을 paradox로 정의한다.

어있는 기관을 대상으로 하여, 총 22개소가 선정되었다. 이를 기관중 문예회관 운영 성격이 다른 3개소를 제외한 총 19개소가 본 연구의 분석대상으로 선정되었다. 이중 민간위탁기관은 5개소이고 직영형태의 운영기관은 14개소로 직영기관이 많았다. 문화예술회관의 효율성을 측정하기 위하여, 본 연구에서는 기관별 투입과 산출변수를 이용하여 상대적 효율성을 측정할 수 있는 Frontier Analyst Professional Edition Version 3.2.2를 이용하여 DEA 분석을 사용하였으며, 결과에 대한 논의를 위하여 관련담당자와의 심층면접을 수행하였다.

II. 이론적 논의

1. 조직운영주체에 대한 논의

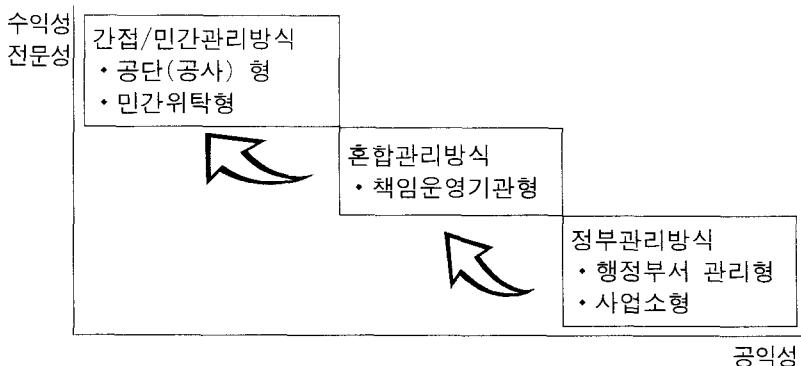
외국의 경우 문화예술회관의 운영방식은 크게 책임집행기관(executive agency)³⁾과 독립행정법인⁴⁾형으로 나누어져 있다. 대표적으로 영국은 문화예술산업의 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 모형으로 책임집행기관의 형태를 띠고 있으며, 일본은 독립행정법인의 형태를 띠고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 일반적으로 문화예술회관의 운영주체를 크게 정부관리방식(직영)과 간접관리방식, 직·간접관리 혼합방식으로 구분할 수 있다. 정부관리방식이란 문화서비스를 시장기구를 통하지 않고 행정기관에서 직접 공급하는 것으로, 일반행정조직(부,처,국,과,사업소 등)에 의해서 운영되고, 사업이 정부 일반재원에 의한 일반회계방식으로 조성되며 집행된다. 이러한 정부관리방식의 가장 큰 장점은 시민 수요에 대응하여 문화서비스의 지속적이고 안정적인 공급으로 인하여 공공성을 확보 할 수 있다는 것이다. 그러나 문화예술의 본질인 창의성 및 전문성이 해손되고 있으며, 조직이 비탄력적으로 운영되고 있다는 지적을 받고 있다(이상철, 2002). 간접관리방식이란 문화시설의 소유는 국가나 지방자치단체가 가지되 문화시설 운영은 특별법에 의한 특수법인 또는 사법인 형태로 관리되는 것을 말한다(장미진, 2001). 이러한 간접관리방식은 문화서비스의 공급에 자금, 인력, 기술 등 여러 부문에 걸쳐 정부와 민간부문이 협력함으로써 문화서비스 공급의

-
- 3) 책임집행기관이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁의 원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대해서 책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성 및 책임을 지게함으로써 행정운영의 효율성과 질적 향상을 도모하려는 제도이다 (Rhodes, 1997).
 - 4) 독립행정법인이란 일본의 하시모토 내각에 의해서 시작된 것으로, 독립적인 법인격을 가진 법인을 설치하여 공공사무와 사업을 탄력적이고 효과적으로 운영하기 위하여 설치되었다(이상철, 2002: 197).

효율성과 전문성을 도모하고자 하는 것을 전제로 한다. 간접관리방식은 전문인력을 확보하여 책임경영을 도모할 수 있다는 장점 때문에 전세계적으로 크게 활용되고 있다. 그러나 자율성, 효율성은 보장되나 문화시설을 유지 관리함에 있어서 재정수지를 맞추기 어렵고, 수익사업을 개발하기 쉽지 않다는 기본적인 약점을 지니고 있다. 따라서 간접관리방식을 채택하는 경우 재원 및 재정확보가 급선무가 되어야 하나 대부분이 지방정부에 의존하고 있는 실정이기 때문에 지방정부 재정에 타격요소가 되고 있다(이상철, 2002). 이러한 문제점 이외에도 비효율과 서비스 공급비용의 상승 및 서비스의 질적 수준 저하(Hirsh, 1995: 463; DeHoog, 1984: 136), 사회적 비용의 증가 및 부정·부패(Kettl, 1993: 5), 판료제의 특징 보유(Johnson & Romzek, 1999: 391), 정부의 책임성과 공공성의 저해(DeLeon & Denhardt, 2000; Johnston & Romzek, 1999: 383)등의 문제가 제기되고 있다.

이러한 문화예술회관의 조직운영주체를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 문화예술회관 조직운영주체



자료: 이상철(2002), P. 201에서 재구성

지금까지의 문화예술회관의 운영은 대체로 자치단체 본청 산하의 문화예술 관련부서에서 ‘과’ 또는 ‘계’ 수준의 직제로 운영하거나 그렇지 못한 경우에는 일반 시·군·구 문화계의 한 ‘분장업무’ 정도 수준으로 열악하게 운영되어 왔다(윤대식 외, 2002). 문화예술회관의 운영형태는 위에서 살펴본 바와 같이, 각자 모두 장·단점을 지니고 있으나 세계적인 흐름이 민간주도형으로 변화하고 있으며, 이는 국가보다는 민간이, 행정보다는 경영이 효율적이라는 민영화의 당위성 논리에 근거하고 있다. 이러한 민간주도화는 ‘소유권 이전’에서부터 정부규제를 완화하여 행정경영관리 주체를 이전하는 ‘기능적 이전’에 이르기까지 다양하게

있으나(이상철 외, 1996: 397-8), 문화예술회관의 경우는 문화서비스의 특징상 이윤을 기대하기 어려운 만큼 행정경영관리 주체이전이라는 기능적 이전의 특성을 많이 지니고 있다.

현재 우리나라의 문화예술회관은 사업소 형태의 정부관리방식과 공단 및 민간위탁의 간접관리방식으로 운영되고 있다. 그러나 세계적인 추세에 따라 어떤 검증과정도 거치지 않고 다소 보다 더 효율적인 관리방식이라는 이유로 민간위탁 방식으로 전환하고 있는 실정이다. 그러나 외국의 경우 공공부문에 시장원리를 도입하고 관료제적인 요소를 배제한다고 해서 반드시 효율성이나 효과성을 제고시키지는 않는다는 연구들이 제시되고 있다. 더군다나 민영화나 민간위탁의 대상이 경쟁상황이 없고 불확실성이 더 높은 대민서비스 분야로 확대되어갈수록 민간위탁의 효율성이나 형평성과 관련하여 더 많은 문제가 발생하고 있으며(Pack, 1987; Johnson & Romzek, 1999), cream skimming 현상이 발생할 우려도 있다. 따라서 대민서비스의 성격을 지니고 있는 분야에 대한 민간위탁의 연구가 더 활발하게 이루어져야함에도 불구하고 실제로 많은 연구가 이루어지지 않고 있다.

따라서 본 연구에서는 문화예술회관의 조직운영주체를 정부관리방식(직영)과 간접관리방식으로 구분하여 각 운영주체별 효율성을 평가하여 실제로 민간위탁이 직영보다 더 효과적인가를 분석해보고자 한다. 실제로, 민간위탁이 직영보다 더 효과적이라는 연구결과들은 많이 제시되고 있으나, 민간위탁방식으로 운영될 경우 지방자치단체의 책임회피, 민간부문의 지나친 수익추구로 인한 서비스 질의 악화 및 공공성 확보가 어렵다는 점, 서비스 형평성의 저해, 공공부문의 서비스 공급경험 및 전문성 축적기회 박탈의 문제, 정부의 서비스 관련 전문성의 상실, 비용전가의 문제, 사회적 비용의 증가문제 등이 제기될 수 있다(김순양·고수정, 2004: 98). 따라서 민간위탁방식과 직영방식의 효율성을 비교해보고, 만약 민간위탁방식이 덜 효율적이라면 이것을 바로 paradox로 볼 수 있을 것이다.

2. 문화예술회관의 운영주체별 효율성 측정방법

일반적으로 문화예술회관의 운영주체별 효율성을 정확히 측정하기 위해서는 운영주체의 변동전과 변동후의 효율성을 비교해보는 것이 가장 적절할 것으로 판단된다. 그러나 이러한 비교는 역사요인이나 성숙요인의 효과를 배제하기 어렵다는 단점이 있다. 따라서 본 연구에서는 같은 시기에 동일 업무를 수행하는 조직의 효율성을 비교함으로써 간접적인 방법으로 문화예술회관 민간위탁의 paradox를 규명해보고자 한다.

효율성에 대한 정의는 다양하지만 자원의 사용에 대한 사용결과의 비율로 정의할 수 있다. 즉 효율성은 투입량에 대한 산출량의 비율로 정의된다(김용민,

2004: 135). Farrell(1957)에 의하면 효율성은 기술적 효율성(technical efficiency), 배분적 효율성(allocative efficiency), 규모의 효율성(scale efficiency)으로 분류된다 (Farrell, 1957: 253-90). 먼저 기술적 효율성이란 일정한 기술수준에서 주어진 생산요소의 투입에 의해 최대의 산출을 달성하는 정도를 의미하는 것이다. 배분적 효율성이란 생산요소를 두가지 이상 사용하는 경우 일정량의 산출물 생산을 위해 총 생산비용을 극소로 하는 생산요소의 배합을 의미하고, 규모의 효율성이란 규모에 대한 불변수익으로 측정하는 것이다. 즉, 의사결정단위가 투입물 배합의 증가에 비례해서 산출물 배합을 더 감소시킬 수 없는 규모로 운영될 때 규모의 효율성이 있다는 것이다.

전통적인 효율성 측정방법으로는 함수적 접근법(회귀분석, Cobb-Douglas 모형, 지수법), 생산적 접근법, 비율분석법 등 다양하게 존재한다. 먼저 함수적 접근법은 생산함수접근법과 비용함수접근법이 있는데 산업의 규모 및 경제성을 검증하기 위하여 주로 사용된다. 그리고 생산성 접근법은 생산요소의 기여정도를 알기 위한 것으로 일반적으로 자원투입량에 대한 산출량의 비율을 측정하는 것이다. 비율분석법은 재무비율을 평가하는 것으로 평가된 재무비율을 절대적 기준 또는 산업평균비율과 같은 표준비율과 비교하여 효율성을 측정하는 것이다. 이러한 전통적인 측정방법은 첫째, 공공부문이나 서비스부문의 경우 정화한 비용함수의 도출이 어려우며, 둘째, 다수의 투입물과 산출물을 동시에 고려하기 어렵고, 셋째, 다른 조직과의 비교에 필요한 객관적 기준의 제시가 어려워 평가자의 주관에 따라 평가결과가 다르게 나타날 수 있으며, 넷째, 비효율성의 발생 원인 파악이 어렵다는 점 등에서 그 한계가 있다(김용민, 2004: 136-7). 또한 가중평균방식을 이용하고 있어서 성과점수가 가중치에 민감할 수 있다는 한계점을 지니고 있다(김건위·최호진, 2005: 214).

이에 반해서, DEA는 동질적 성질을 갖는 기관들의 상대적 효율성을 측정하기 위한 방법이다. 비영리기관의 다산출이라는 특성을 해결하기 위해서 개발된 DEA는 첫째, 다수의 투입물과 산출물을 동시에 고려할 수 있으며, 가중치를 적용할 필요가 없기 때문에 객관성과 일반성을 지니고 있다(김건위·최호진, 2005: 220). 둘째, 개별조직의 비효율의 정도를 측정할 수 있으며, 셋째, 투입이나 산출물의 가격을 요구하지 않기 때문에 가격으로 환산할 수 없는 요소들을 지표로 선정할 수 있다는 점 등에서 장점을 지니고 있다. 또한 DEA를 이용하여 준거집단과의 상대적인 효율성을 비교할 수 있어, 조직의 비효율성의 정도와 원인을 구체적으로 파악할 수 있다. 그리고 구체적 생산함수에 관한 정의를 필요로 하지 않고 투입과 산출관계를 구체적으로 몰라도 이용이 가능하다. 따라서 시장 경제에 의해 가격결정이 이루어지지 않고 산출에 필요한 투입량의 관계를 명확히 정의하기 어려운 비영리적이며 공적인 부문을 평가하는데 유용하게 적용된

다(김용민, 2004: 140). 또한 공공부문의 의사결정단위에서 기술적인 효율성을 측정하는데 유용하다(김제준, 1999: 24-5)는 점에서 정부의 재정지원을 받는 형태로 공공적 성격이 강하며, 이에 따라 조직의 효율적 운영 및 공공성의 목적 실현이 절실히 요구되는 문화예술회관의 효율성을 측정하는데 DEA가 적절할 것으로 보인다.

3. 선행연구

1) DEA를 이용한 선행연구

DEA를 이용하여 공공서비스 제공 조직의 효율성을 측정한 연구들을 보면 다음과 같다.⁵⁾ 먼저 윤경준(1995)은 대도시 자치구의 보건소 54개소를 대상으로 하여 투입변수로는 의료인력, 간호인력, 기타인력, 산출변수로 결핵환자 등록 관리자수, 가족계획 시술건수, 임산 부 및 영유아 신규등록자수, 환자진료 인원으로 선정하여 CCR모형으로 효율성을 측정하였다. 그리고 윤경준 외(2005)의 연구에서는 보건소를 대상으로 투입변수로는 의료 및 의료지원 인력, 간호인력, 보건행정인력, 산출변수로는 결핵관리, 모자보건, 구강교육, 구강보건, 방문보건으로 선정하여 효율성을 측정하고 이를 바탕으로 벤치마킹 정보를 파악하였다. 문춘걸(1998)의 연구에서는 67개의 지방도시를 대상으로 하여 투입변수로는 공무원 수/인구, 공무원 구성, 세출/인구로, 산출변수로는 하수도 보급률, 상수도 보급률, 도로율, 도시공원 시설의 면적, 공중변소의 개소, 사회복지시설 수용인원, 공공도서관입관자수, 공영주차장 면수, 건축허가건수로 선정하여 BCC모형으로 효율성을 측정하였다. 문춘걸(1998)의 연구는 투입 및 산출 변수 선정시에 절대값과 비율값이 혼합된 형태가 결과의 왜곡을 가지고 올 수 있으므로, 비율값의 사용을 지양해야 한다(김건위·최호진, 2005: 234)는 점에서 볼 때 변수선정 시에 문제가 있다고 보여진다.

70개 기초자치단체 공공서비스 공급활동의 효율성을 평가한 김성종(2000)의 연구에서는 투입변수로 일반회계세출예산, 시유행정재산, 도시행정공무원수, 산출변수로는 건축허가면적, 도로면적, 자동차수, 저소득주민수, 식품위생업소수, 공중위생업소수, 쓰레기수거량, 인구, 총사업체수를 선정하여 CCR과 BCC 모형을 적용하여 분석하였다. 이에 임동진·김상호(2000)도 71개 시급 지방정부의 생

5) DEA를 이용한 외국 연구들은 학교와 병원 등을 대상으로 하고 있는 연구는 Charnes, Cooper & Rhodes(1981), Beasley(1990), Sarafoglou & Haymes(1991), Sinuary-Stern, Mehrez & Barboy(1993), Grosskopf, Hayes & William(1997) 등이 있으나, 본 연구에서는 DEA를 이용한 국내 연구들을 중심으로 기술한다. 문화서비스를 대상으로 DEA를 사용한 연구는 대체로 Chen(1997), Vitaliano(1997), Sharma(1999), Hammond(2002)의 연구가 있으며 이들은 모두 공공도서관 서비스를 대상으로 하였다.

산성을 분석하는데 있어서 CCR과 BCC 모형을 적용하여 분석하였으나⁶⁾, 문춘걸(1998)의 연구와 마찬가지로 투입과 산출변수에 비율값을 사용했다는 점에서 한계가 있는 것으로 보여진다. 도시개발공사의 효율성을 분석한 김홍주·이희연(2005)의 연구에서는 1999년에서 2002년까지의 시계열 자료를 이용하여 연도별 효율성 값의 변화를 살펴본 후, 이 효율성 값과 외적환경(지역총생산, 인구, 면적, 민간건설비중, 재정자립도), 내적환경(기술적 비중, 부채비율)과의 상관성을 살펴보았다.

이 외에 원구환·윤경준(1996), 주동일(1998), 유금록(2002)은 상수도사업을 대상으로 평가를 시도하였으며, 특히 유금록의 경우는 투입변수로 인력과 자본, 산출변수로 수도관 연장, 급수전수, 조정량 등을 이용하여, 89개 지방상수도 공기업을 대상으로 1997년부터 2000년까지의 결산기준 자료로 효율성의 변화를 맘퀴스트 총효소생산성지수를 이용하여 분석하였다. 쓰레기 수거서비스를 대상으로 한 연구는 이상섭·김규덕(1998), 김규덕(1999)의 연구가 있는데, 이들은 투입변수로 예산, 인력, 장비를 산출변수로 쓰레기 총수거량, 재활용품 수거실적, 수수료 징수액 등을 이용하여 효율성을 측정하였다. 황종규(2005)의 연구에서는 지방정부의 복지효율성 격차 비교에 DEA를 이용하였다. 그가 선정한 투입변수로는 복지시설 수, 사회개발비 비율, 의료기관종사자수, 공원이었으며, 산출변수는 범죄건수, 국민기초생활보장, 주민1인당 사회개발비, 복지시설수용인원, 연간 진료건수를 이용하여 평가하였다.

88개 기초자치단체 사회복지담당조직의 상대적 효율성을 측정한 류영아(2005)의 연구에서는 투입변수로 복지예산, 복지인력, 산출변수로는 복지시설수, 수용자수, 복지시설 면적을 선정하여 분석하였다.

기존 연구들을 살펴보면, 대체로 공공서비스에 대한 효율성을 분석하였으나, 복지시설, 문화시설과 관련된 연구는 거의 없다. 지역사회복지관의 효율성을 측정한 김용민(2004)의 연구를 보면, 투입변수로 종사자대비 사회복지사수, 후원금, 자원봉사자를, 산출변수로는 연간 프로그램수, 이용자수를 선정하여 평가하고 있다. 그리고 사회복지서비스의 생산성에 관한 분석을 실시한 문신용·윤기찬(2004)의 연구에서는 투입변수로는 인력(정규직원수+강사수), 예산(위탁금)을, 산출변수로는 자격증 취득자 수, 취업자 수, 자체수익으로 선정하여 DEA와 SERVQUAL을 이용하여 여성발전센터의 생산성을 평가하고 있다.

6) 임동진·김상호(2000)의 연구에서 투입변수는 시민1인당 공무원수, 시민1인당 세출액, 공무원 1인당 관할면적을 선정하였고, 산출변수로는 1인당 건축허가면적, 하수도보급률, 상수도보급률, 저소득주민보호비율, 인구 1,000명당 사회복지시설수, 도로율, 인구 1,000명당 문화시설수, 인구 1,000명당 도시공원면적으로 선정하였다.

2) 문화예술회관의 효율성을 측정한 연구

문화예술회관의 효율성을 측정한 논문은 거의 없다. 그 이유로 대체로 문화서비스와 관련된 효율성의 측정은 예술가를 중심으로 하는 창작 중심의 생산활동 즉 문화컨텐츠에 집중되어 있으며, 문화서비스 공급에 대한 효율성 평가는 거의 이루어지지 않았다(홍기원, 2004: 198-9). 문화서비스와 관련된 실증적인 연구는 정책평가의 차원에서 사업이나 서비스 기관의 성과를 포괄적으로 평가하는 연구와 문화컨텐츠의 효율성에 대한 연구로 나뉘어진다.

전자의 경우는 정부차원에서 2003년부터 문화예술회관의 성과평가를 시작하여 2년마다 시행하기로 한 것 그 예이다. 문화관광부와 한국문화관광정책연구원에서 2003년도에 실시한 ‘문화기반시설 관리운영평가연구’를 살펴보면, 목표설정 및 비전, 조직, 재정, 시설, 사업, 교류협력, 산하단체 운영 실적 등 7개 영역 53개 지표를 이용하였다. 측정방법은 평가총점은 500점 만점으로, 각 세부지표에 대하여 가중치를 설정한 후, 평가점수를 부여한 뒤 총점으로 합산하여 순위를 매기는 방법을 이용하였다. 평가기준을 살펴보면, 업무분장, 기관운영의 자율성, 인력수, 기자재 확보, 서류구비여부 등으로 대체로 형식적이고 마땅히 기관별로 갖추도록 되어 있는 항목들이 대부분이다. 또한 큰 규모의 기관이 좋은 점수를 받을 수 있는 항목들로 구성되어 있어, 기관의 규모에 따라서 그 평가가 좋게 나타날 수밖에 없다는 한계를 지니고 있다. 그리고 현지평가지표로 사용되는 항목들도 시설의 질적수준, 관람객 개발노력 등 다분히 주관적인 지표가 많다. 또한 성과점수에 대한 가중치를 부여하고 있어 성과점수가 가중치에 민감할 수 있다는 한계를 지니고 있다(Johnes, 1990). 그리고 각 결과값에 대하여 가중치를 부여하는 이중적 과정을 거치기 때문에 각 조직을 비교하는 데는 무리가 따를 것으로 판단된다.

그리고 체육 및 문화시설을 중심으로 공공서비스의 운영성과를 분석한 송광태(2004)의 연구에서는 능률성, 효과성, 형평성의 각 차원에서 능률성은 운영수지, 시설물 활용정도, 경쟁성 도입정도, 효과성은 만족도, 형평성은 기회 및 결과의 균등성, 동등한 참여를 지표로 선정하여 분석하였다. 그 분석결과를 보면 조직이 사업소형태로 있을 때보다 공단조직으로 체제의 변화가 이루어졌을 때 오히려 재정적자가 심화된 것으로 나타났으며, 그 원인을 민간의 타시설과의 프로그램의 차별성이 없다는데서 찾고 있다.

문화예술서비스 공급의 효율성을 분석한 홍기원(2004)의 연구에서는 투입변수로 공연전문직 인력, 일반행정인력, 총세출 예산을, 산출변수로는 자체기획일수, 대관일수, 관객추정치를 선정하여 BCC 모형으로 문화예술회관의 효율성을 측정하였다.

III. 조사설계

1. 분석지표의 선정

본 연구는 광역시 단위 문화예술회관의 운영형태별 효율성을 평가하여 어떤 운영형태가 보다 더 효율적인 것인가를 파악해보고자 하는 것이다. 기존에 문화예술회관을 대상으로 한 효율성 평가에 대한 연구가 극히 미미하므로, 다른 공공서비스 제공기관들을 대상으로 한 연구들의 분석지표를 중심으로 하여 본 연구의 분석지표를 선정하였다.

공공서비스의 산출은 주로 서비스의 형태로 이루어지기 때문에 이를 화폐단위로 환산하는 것이 곤란하다. 따라서 공공서비스의 효율적 측정은 기술적 효율성 측정을 의미하는 것이 보통이다. 이처럼 기술적 효율성을 측정할 경우 문화예술회관의 목적을 잘 표현해 줄 수 있는 계량적 지표를 선정하는 것이 대단히 중요하다. 공공서비스의 효율성에 필요한 투입변수에는 특정한 재화와 서비스의 생산과 관련된 모든 투입요소들이 망라되어야 한다. 그러나 공공서비스 투입요소가 복잡하고 계산이 어려운 부분이 많아 모든 투입변수를 다룰 수는 없다. 따라서 주된 투입변수로 다루어지는 것은 대체로 노동, 자본, 설비 등이다. 문화예술회관의 효율성을 측정할 경우, 대체로 인력과 예산을 투입변수로 다룰 수 있다. 예산을 투입변수로 사용할 경우 조직의 간접적인 투입을 전반적으로 포착할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 본 연구에서는 투입변수로 빈번하게 사용되고 있는 인력과 예산을 선정하였다. 이중 인력은 문화예술회관 직원과 전문직원의 수를 합한 것으로 보았다.

공공서비스의 산출변수의 측정은 투입변수에 비해서 그 어려움이 더욱 큰 것으로 인식되고 있다. 효율성 측정을 위한 산출변수의 선정에 있어서 고려해야 할 것은 그 요소가 조직의 관점에서 최종산출물일 것, 수량화할 수 있을 것, 시간에 따라 큰 변동이 없을 것, 질적 변화에 따라 부응할 것, 그리고 기관의 활동 중 중요한 부분을 형성할 것 등이다. 이러한 기준에 따라서 본 연구에서는 산출변수로 프로그램 수와 자체수익을 선정하였다. 이중 프로그램 수는 공연, 전시 등의 프로그램과 각 기관별로 실시하고 있는 강좌의 수를 합한 것으로 보았다.

2. 연구대상선정

본 연구에서는 문화예술회관 운영주체별 효율성을 비교하기 위하여 규모와 운용면에서 유사한 광역시의 문화예술회관을 대상으로 선정하였다. 광역시의 문화예술회관은 총 22개소였으나, 운용상의 성격이 다른 3개소를 제외한 총 19개

소가 분석대상으로 선정되었다. 이중에서 민간위탁은 5개소, 직영은 14개소이다.

〈표 1〉 연구대상 현황

지역	기관	운영구분	투입변수		산출변수	
			인력(명)	연간운영비 (백만원)	프로그램 (개)	자체수입 (백만원)
부산	부산광역시문화회관	직영 (광역시)	68	13,228	221	654
	부산동래문화회관	직영(구)	14	785	311	157
	금정문화회관	직영(구)	19	1,553	178	177
	사하구을숙도문화회관	직영(구)	20	1,099	111	130
대구	서구문화회관	직영(구)	18	942	196	64
	남구대덕문화전당	민간위탁	12	826	179	47
	북구문화예술회관	직영(구)	16	1,658	211	29
	대구광역시문화예술회관	직영 (광역시)	80	6,146	214	467
인천	인천종합문화예술회관	직영 (광역시)	48	9,869	192	515
	인천문화회관	민간위탁	15	267	173	18
	계양문화회관	직영(구)	14	608	288	206
	인천서구문화회관	직영(구)	23	1,306	213	268
	강화문화예회관	민간위탁	8	135	90	14
광주	남도예술회관	민간위탁	16	447	306	198
	광주광역시문화예술회관	직영 (광역시)	51	10,207	292	521
	광주광역시서구문화센터	민간위탁	26	1,136	76	26
대전	광산문화예술회관	직영(구)	9	1,463	225	21
	대덕문화예회관	직영(구)	5	344	78	8
울산	울산광역시문화예술회관	직영 (광역시)	67	8,388	109	261

IV. 분석 결과

1. CCR 모형에 의한 효율성 분석

Charnes, Cooper & Rhodes(1978)에 의해 개발된 CCR 모형은 수익불변을 가정한다. CCR모형은 각 의사결정개체의 가중된 투입물의 합과 가중된 산출물의 합의 비율을 평가하여 각 조직의 효율성을 측정하는 방식이다. CCR 모형에 의해

서 광역시의 문화예술회관 22개소의 효율성을 분석한 결과, 민간위탁인 남도문화예술회관(DMU5)과 직영형태로 운영되고 있는 광산문화예술회관(DMU6), 부산동래문화예술회관(DMU7), 계양문화예술회관(DMU8)이 효율적인 것으로 나타났다.⁷⁾ 각 기관별 참조회수는 각각 4, 3, 5, 8회로 나타났다. 이에 비해서 민간위탁 기관인 강화문화예술회관(DMU3)이 97.39%, 인천문화회관(DMU2)이 94.65%, 남구대덕문화전당(DMU1)이 66.15%, 광주광역시서구문화센터(DMU4)가 14.02%로 비효율적인 것으로 나타났다. 그리고 직영기관의 경우는 인천서구문화회관(DMU16)이 79.19%, 인천종합문화예술회관(DMU15)이 72.92%, 광주광역시문화예술회관(DMU17) 69.43%, 대덕문화예술회관(DMU18) 69.19%, 부산광역시문화회관(DMU10) 65.36%, 금정문화회관(DMU9) 63.31%, 북구문화예술회관(DMU13) 56.22%, 서구문화회관(DMU12) 49.94%, 사하구을숙도문화회관(DMU11) 44.17%, 대구광역시문화예술회관(DMU14) 39.67%, 울산광역시문화예술회관(DMU19) 26.47%의 순으로 비효율적인 기관으로 선정되었다.

이들 비효율적인 기관들은 우선 민간위탁 기관의 경우 같은 민간위탁운영형태인 남도예술회관을 준거집단으로 삼고 있으며, 영향을 미친 정도(λ)는 각각 0.29와 0.56인 것으로 나타났다. 그러나 남구대덕문화전당의 경우는 직영형태인 부산동래문화회관, 광산문화예술회관을 그 준거집단으로 삼고 있으며, 영향을 미친 정도는 부산동래문화회관이 0.50, 광산문화예술회관이 0.11이었다. 그리고 광주광역시서구문화센터의 경우는 부산동래문화회관과 남도예술회관을 준거집단으로 삼고 있으며, 그 영향은 각각 0.14, 0.10으로 나타나, 직영인 부산동래문화회관을 최상의 준거집단으로 삼고 있는 것으로 나타났다.

7) 효율적인 것으로 판명된 기관은 비효율적인 기관에 대하여 준거집단이 되고, 그 값이 100.0%라는 것은 다른 기관들과 비교해 볼 때 어떤 비효율성의 부분을 제시해 줄 수 있음을 의미하는 것이다. 이것이 절대적인 효율성의 지표는 아니다(김용민, 2004: 147).

<표 2> DEA에 의한 효율성 평가(CCR 모형)

운영구분	DMU	효율성	준거집단	참조회수
민간위탁	남구대덕문화전당(DMU1)	66.15	DMU7, DMU6	
민간위탁	인천문화회관(DMU2)	94.65	DMU5	
민간위탁	강화문화예술회관(DMU3)	97.39	DMU5	
민간위탁	광주광역시서구문화센터(DMU4)	14.02	DMU7, DMU5	
민간위탁	남도예술회관(DMU5)	100.00		4
직영(구)	광산문화예술회관(DMU6)	100.00		3
직영(구)	부산동래문화회관(DMU7)	100.00		5
직영(구)	계양문화회관(DMU8)	100.00		8
직영(구)	금정문화회관(DMU9)	63.31	DMU8	
직영(광역시)	부산광역시문화회관(DMU10)	65.36	DMU8	
직영(구)	사하구을숙도문화회관(DMU11)	44.17	DMU8	
직영(구)	서구문화회관(DMU12)	49.94	DMU7, DMU5	
직영(구)	북구문화예술회관(DMU13)	56.22	DMU7, DMU6	
직영(광역시)	대구광역시문화예술회관(DMU14)	39.67	DMU8	
직영(광역시)	인천종합문화예술회관(DMU15)	72.92	DMU8	
직영(구)	인천서구문화회관(DMU16)	79.19	DMU8	
직영(광역시)	광주광역시문화예술회관(DMU17)	69.43	DMU8	
직영(구)	대덕문화예술회관(DMU18)	69.19	DMU7, DMU6	
직영(광역시)	울산광역시문화예술회관(DMU19)	26.47	DMU8	

2. BCC 모형에 의한 효율성 분석

대부분의 경우 조직의 관리규모가 효율성 평가에 영향을 미칠 수 있기 때문에 상이한 규모의 단위들을 비교하는 것이 공정하지 않을 수 있다는 점에 착안하여 개발된 모형이 BCC모형(또는 VRS 모형)⁸⁾이다. 이 모형은 투입에 따른 초

8) BCC모형은 개발자인 Banker, Charnes & Cooper(1984)의 이니셜을 따서 붙여진 이름이며, 규모에 대한 수익을 가정한다는 의미에서 VRS(Variable Return to Scale)라고도 한다. BCC 모형은 모든 투입요소를 비례적으로 증가시킬 때 나타나는 산출을 분석하는 방법이다. 이에 반해 CCR 모형은 규모에 대한 수익불변을 가정한다는 의미에서 CRS(Constant Return to Scale)모형이라고도 한다.

CCR모형은 DMU 수준에서 다수의 투입물과 산출물을 단일의 포괄적인 척도로 전환

기의 상승이 어느 일정 시점을 지남에 따라 상승이 문화된다는 경제학적인 논리에 따라 만들어진 모형이다(김건위·최호진, 2005:: 217-8).⁹⁾ CCR모형이 규모수익불변을 가정하고 있다면, BCC 모형은 수익변화(Variable Return to Scale: VRS)를 가정하며, CCR 모형에서 비효율적으로 판명된 의사결정단위라고 할지라도 순수한 기술적 요인에 의한 것인지 아니면 규모의 요인에 의한 것인지를 판명해 준다(이은국 외, 2003). 즉, 대부분의 조직관리 규모가 조직효율성에 영향을 미칠 수 있으므로 상이한 규모의 단위들을 비교하는 것이 공정하지 않을 수 있다. 이에 따라 적용되는 방법이 BCC 모형이라고 할 수 있다. BCC 모형에 의해서 문화예술회관 효율성을 분석한 결과, 총 11개소가 효율적인 것으로 나타났다.

우선 민간위탁기관의 경우는 강화문예회관(3), 남도예술회관(2)이 효율적인 것으로 나타났으며, 직영의 경우는 광산문화예술회관(2), 부산동래문화회관(3), 계양문화회관(5), 부산광역시문화회관(0), 대구광역시문화예술회관(0), 인천종합문화예술회관(1), 인천서구문화회관(0), 광주광역시문화예술회관(0), 대덕문예회관(8)이 효율적인 기관으로 확인되었다.¹⁰⁾ CCR모형과 비교해 보면, 민간위탁기관의

시키는 기법에 기초를 둔 선형분수계획모형(fractional linear programming model)으로서, 규모에 대한 수익불변이라는 가정하에 모형을 도출(규모에 따른 기술적 효율성만을 분석)하므로, 규모의 효율성과 순수한 기술적 효율성을 구분하지 못하는 단점이 있다. 그러나 BCC모형은 CCR모형의 단점을 극복하기 위하여 개발된 모형으로 수익변화를 가정하는 순수 기술적 효율성을 측정하는 방법이라 할 수 있다. CCR 모형과 BCC 모형의 측정 공식은 다음과 같다.

CCR모형	BCC모형
$MaxE_{j0} = \sum_{r=1}^s u_{jr} y_{rj0}$ Subject to $\sum_{i=1}^m v_{ji} x_{ji0} = 1$ $\sum_{r=1}^s u_{jr} y_{ri} - \sum_{i=1}^m v_{ji} x_{ji} \leq 0, j = 1, \dots, j_0, \dots, n$ $U_r \geq 0, r = 1, \dots, s$ $v_i \geq 0, i = 1, \dots, m$	$Maxh_0 = \sum_{r=1}^s u_{jr} y_{rj0} - \Theta_0$ Subject to $\sum_{i=1}^m v_{ji} x_{ji0} = 1$ $\sum_{r=1}^s u_{jr} y_{ri} - \sum_{i=1}^m v_{ji} x_{ji} - \Theta_0 \leq 0$ (모든 r&i에 대해) $u_r, v_i \geq 0, j = 1, \dots, 0, \dots, z$

그리고 BCC 모형의 수익불변(constant return to scale, CRS) 가정은 모든 DMU가 최적 규모에서 운영될 때에만 적합하다. 불완전경쟁이나 재정적 제한 등으로 인하여 DMU가 최적규모에서 운영되지 못할 수도 있다(Coelli, 1996). 모든 DMU가 최적규모에서 운영되지 않는 경우에 CRS 가정을 이용하여 구한 효율성 측정치는 규모의 효율성(scale efficiency, SE)의 영향을 받게 된다. Banker et al.(1984)는 이러한 문제를 해결하기 위해 CCR모형을 확장한 BCC모형을 제안하였다. CCR모형에서는 규모의 효율성을 고려하지 않았으므로 동모형에서 구한 효율성을 전체기술효율이라고 하는 반면, BCC 모형에서는 규모수익을 고려하였으므로 동모형에서 구한 효율성을 순수기술효율이라고 한다. 규모효율의 측정치는 전체기술효율을 순수기술효율로 나누는 값이다.

9) 즉, 투입요소 사용량의 비율은 일정하게 유지시키면서, 모든 투입요소를 비례적으로 증가시킬 때 나타나는 산출의 반응이다(Henderson & Quandt, 1980: 150).

경우는 CCR모형에서는 비효율적인 것으로 확인된 강화문예회관이 효율적인 기관으로 나타났다. 직영형태의 경우는 CCR모형에서 효율적인 것으로 판명된 기관 이외에도 부산광역시문화회관, 대구광역시문화예술회관, 인천종합문화예술회관, 인천서구문화회관, 광주광역시문화예술회관, 대덕문예회관의 6개 기관이 효율적인 것으로 판명되어 총 9개의 기관이 효율적인 것으로 나타났다.

이를 구체적으로 살펴보면, 민간위탁기관중 비효율적인 것으로 나타난 남구대덕문화전당은 준거집단으로 직영형태의 기관인 부산동래문화회관($\lambda=0.38$), 광산문화예술회관($\lambda=0.08$), 대덕문예회관($\lambda=0.54$)을 삼고 있으며, 대덕문예회관을 최상위 준거집단으로 하고 있다. 그리고, 인천문화회관의 경우는 강화문예회관($\lambda=0.62$), 남도예술회관($\lambda=0.38$)을 준거집단으로 삼고 있고, 광주광역시서구문화센터는 계양문화회관($\lambda=0.08$), 강화문예회관($\lambda=0.34$), 대덕문예회관($\lambda=0.58$)로 직영형태인 대덕문예회관을 최상위 준거집단으로 삼고 있다.

〈표 3〉 DEA에 의한 효율성 평가(BCC 모형)

운영구분	DMU	효율성	준거집단	참조회수
민간위탁	남구대덕문화전당(DMU1)	73.04	DMU7, DMU6, DMU18	
민간위탁	인천문화회관(DMU2)	95.46	DMU3, DMU5	
민간위탁	강화문예회관(DMU3)	100.00		3
민간위탁	광주광역시서구문화센터(DMU4)	25.93	DMU8, DMU3, DMU18	
민간위탁	남도예술회관(DMU5)	100.00		2
직영(구)	광산문화예술회관(DMU6)	100.00		2
직영(구)	부산동래문화회관(DMU7)	100.00		3
직영(구)	계양문화회관(DMU8)	100.00		5
직영(구)	금정문화회관(DMU9)	66.75	DMU8, DMU18	
직영(광역시)	부산광역시문화회관(DMU10)	100.00		0
직영(구)	사하구을숙도문화회관(DMU11)	52.73	DMU8, DMU18	
직영(구)	서구문화회관(DMU12)	54.94	DMU7, DMU8, DMU18	
직영(구)	북구문화예술회관(DMU13)	58.66	DMU7, DMU6, DMU18	
직영(광역시)	대구광역시문화예술회관(DMU14)	100.00		0
직영(광역시)	인천종합문화예술회관(DMU15)	100.00		1
직영(구)	인천서구문화회관(DMU16)	100.00		0
직영(광역시)	광주광역시문화예술회관(DMU17)	100.00		0
직영(구)	대덕문예회관(DMU18)	100.00		8
직영(광역시)	울산광역시문화예술회관(DMU19)	29.93	DMU15, DMU8	

10) () 안의 숫자는 각 기관별 참조회수를 나타낸 것이다.

3. DEA 분석 결과 종합

DEA 모형 분석 결과, 수익불변을 가정하는 CCR모형에서는 남도예술회관, 광산문화예술회관, 부산동래문화회관, 계양문화회관이 효율적인 기관으로 나타났으며, 수익변화를 가정하는 BCC모형에서는 강화문화예회관, 남도예술회관, 광산문화예술회관, 부산동래문화회관, 계양문화회관, 부산광역시문화회관, 대구광역시문화예술회관, 인천종합문화예술회관, 인천서구문화회관, 광주광역시문화예술회관, 대덕문화예회관이 효율적인 기관으로 나타났다<표 4참조>. 참조회수로 비교해 보면, CCR모형에서는 직영형태인 계양문화회관이 8회로 이를 준거집단으로 삼는 기관들이 가장 많으며, BCC모형에서는 직영형태인 대덕문화예회관이 8회로 가장 많은 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 효율성평가 분석결과

운영구분	DMU	CRS TE	VRS TE	SE	비효율성의 원인		규모의 수익
					VRS TE	SE	
민간위탁	DMU1	66.15	73.04	0.91	•		decreasing
	DMU2	94.65	95.46	0.99	•		decreasing
	DMU3	97.39	100.00	0.97		•	constant
	DMU4	14.02	25.93	0.54	•		decreasing
	DMU5	100.00	100.00	1			constant
직영	DMU6	100.00	100.00	1			constant
	DMU7	100.00	100.00	1			constant
	DMU8	100.00	100.00	1			constant
	DMU9	63.31	66.75	0.95	•		decreasing
	DMU10	65.36	100.00	0.65		•	constant
	DMU11	44.17	52.73	0.84	•		decreasing
	DMU12	49.94	54.94	0.91	•		decreasing
	DMU13	56.22	58.66	0.96	•		decreasing
	DMU14	39.67	100.00	0.40		•	constant
	DMU15	72.92	100.00	0.73		•	constant
	DMU16	79.19	100.00	0.79		•	constant
	DMU17	69.43	100.00	0.69		•	constant
	DMU18	69.19	100.00	0.69		•	constant
	DMU19	26.47	29.93	0.88	•		increasing

주: CRS TE: CCR모형의 기술적 효율성, VRS TE: BCC 모형의 기술적 효율성

SE: 규모의 효율성(CRS TE/VRS TE)

이러한 결과들을 볼 때, 상대적으로 민간위탁운영기관보다는 직영형태의 운영기관이 더 효율적인 것으로 확단해볼 수 있을 것이다. 또한 비효율적인 기관의 경우는 대체로 인력과 예산이 지나치게 많이 투입되는 것으로 나타나 기관의 효율성을 달성하기 위해서는 기관의 특성에 따라 이들 요인들에 대한 대폭적인 감축이 이루어져야 하는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 효율적인 기관

운영구분	CCR모형	BCC모형
민간위탁	남도예술회관(4)	강화문화예술회관(3), 남도예술회관(2)
직영	광산문화예술회관(3), 부산동래문화회관(5), 계양문화회관(8)	광산문화예술회관(2), 부산동래문화회관(3), 계양문화회관(5), 부산광역시문화회관(0), 대구광역시문화예술회관(0), 인천종합문화예술회관(1), 인천서구문화회관(0), 광주광역시문화예술회관(0), 대덕문화예술회관(8)

주: ()는 참조회수를 나타냄.

DEA 분석결과를 살펴보면, 2003년 문화관광부와 한국문화관광정책연구원에서 실시한 ‘문화기반시설 관리운영 평가’ 결과 부산광역시문화회관, 광주광역시문화예술회관, 광주광역시서구문화센터가 우수기관으로 선정된 것과 차이를 보인다. 즉, 성과평가결과 우수한 기관으로 선정된 기관들이 본 연구에서는 비효율적인 기관으로 선정되었다는 점이다. 특히 광주광역시 서구문화센터의 경우는 가장 비효율적인 기관으로 확인되었다. 이러한 결과는 문화기반시설 관리운영 평가의 지표가 주로 규모의 요인으로 구성되어 있기 때문에, 평가결과가 규모의 요인에 따라 좌우되고 있다는 점을 보여주는 예라고 할 수 있다.

또한 직영으로 운영되고 있는 문화예술회관의 효율성이 상대적으로 높은 것으로 보아, 공공문화예술시설에 대한 공급주체의 변화를 통해 효율성을 도모하기보다는 조직의 비효율성을 극복할 수 있는 여러 대안을 고려해 볼 필요가 있을 것으로 보인다. 이러한 사항은 DEA의 잠재적 개선비(potential improvement)를 준거집단과 비교해본 결과에서도 잘 나타난다<부록 참조>. CCR과 BCC 모형의 잠재적 개선비를 살펴보면, 비효율적인 것으로 나타난 기관들에서는 대체로 예산과 인력이 과다하게 투입되고 있으며, 그에 비해서 자체수입이나 프로그램 운영수가 많이 부족한 것을 알 수 있다. 또한 규모의 비효율성이 일어나고 있음을 알 수 있다.¹¹⁾ 따라서 문화예술회관의 비효율성을 극복하기 위해서는 상대적으로 비효율적인 것으로 나타난 민간위탁을 서두르기보다는 우선 과다한 인력의 축소, 문화행정과 관련된 전문직렬의 개발과 전문인력의 적극적인 활용이 가능하도록 하는 제도를 마련하는 것 등이 시급한 것으로 보인다. 현재 기관장 임명에 있어서 전문직 인사를 기용할 수 있도록 하고 있으나 전문성을 지닌

11) 대체로 기관의 비효율성은 인적요인, 기술적요인, 업무처리 관행, 조직관리 등의 다양한 요인에 의해서 복합적으로 발생한다(조영석, 2005: 51). 잠재적 개선비 분석결과를 보면, 남구대덕문화전당, 인천문화회관, 광주광역시서구문화센터, 금정문화회관, 사하구을숙도문화회관, 서구문화회관, 북구문화예술회관, 울산광역시문화예술회관의 경우는 순수기술적 요인에 의해 비효율성이 나타난 것으로 조직구조 개편 등 다양한 방법을 통해 순수 기술적 비효율성을 줄여나가는 것이 필요하다고 판단된다.

조직의 책임자가 조직 운영을 잘 할 수 있도록 업무를 지원해주는 전문인력의 충원은 미흡하다는 점도 고려해 보아야 할 것으로 보인다. 우선 비효율적인 조직으로 나타난 종사자를 대상으로 인터뷰한 결과 그들은 비효율적인 원인으로 판에 박힌 프로그램운용, 문예회관에 대한 이용자들의 관심부족, 운영예산의 부족, 직원수 대비 많은 업무량으로 인한 전문성 발휘 부족¹²⁾ 등을 들고 있으며, 관할 구청의 경우는 민간위탁만 시켜놓고 그에 대한 적절한 평가나 관리감독을 하지 않고 있는 실정이었다.¹³⁾ 따라서 정부가 서비스 생산을 이전하더라도 효율성을 저해하는 관료제의 특징을 계속 보유하게 되며, Smith(1996)가 제기한 계약레짐(contracting regime)¹⁴⁾ 현상이 발생할 수 있는 것으로 보인다.

V. 결 론

본 연구에서는 광역시 문화예술회관을 대상으로 운영주체별 효율성을 비교분석하여 최근 국제적인 흐름으로 자리잡고 있는 민간위탁의 paradox를 규명하고자 하였다. 이를 위하여 DEA를 이용하였다. 분석결과 직영형태가 상대적으로 효율성이 높은 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 보면, CCR 모형에서는 민간위탁의 경우 약 80%에 해당되는 조직이 비효율적인 것으로 나타났다. BCC모형에서도 민간위탁의 경우는 60%, 직영의 경우는 약 35%의 조직이 비효율적인 조직으로 나타나, 민간위탁 조직의 비효율성이 상대적으로 높은 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 거버넌스의 흐름을 타고 유행처럼 변지고 있는 조직의 민간위탁이 직영형태보다 상대적으로 낮은 효율성을 보여 paradox 현상이 나타나고 있다는 것을 보여준다. 이러한 비효율의 원인으로는 과다한 인력 및 재정투입에 비하여 조직의 효과적인 프로그램이나 자체수입이 많이 부족하기 때문인 것으로 파악되었다. 그리고 관련자들과의 인터뷰결과 과도한 업무량, 실제 이용고객의 인식부족 등이 비효율의 원인으로 파악되었다. 또한 민간위탁의 문제로 지적되고 있는 책임성과 공공성의 약화현상이 일어나고 있는 것으로 보였다.

이러한 분석결과를 보면, 시대적인 흐름에 따라서 막연히 민간위탁을 추진할 것이 아니라 실제적인 효과를 나타낼 수 있는 방안에 대해서 우선적으로 고려해 보아야 할 것으로 보인다. 그 방안으로는 첫째, 조직의 인력투입 측면에 있

12) D광역시 N 문예회관, D 문예회관 종사자와의 면담결과, 2006년 9월 6일자.

13) 실제로 담당자들은 정부단위에서 평가작업을 실시하고 있기 때문에, 구에서 자체적으로 실시하는 평가에 대해서 회의적인 반응을 보이고 있었다.

14) 계약레짐은 공무원과 계약자간에 일단 관계가 한번 형성되면 변경하기 어려운 것을 말한다.

어서 전문성을 지니고 있는 기관장을 영입하는 것을 기본으로 하여, 조직자체의 운영인력을 줄이고 기관장의 전문성을 뒷받침해줄 수 있는 인재를 영입하는 것이다. 또한 모자라는 운영인력은 계약직이나 임시직으로 충원하여 인력활용에 있어서 탄력성을 부여하는 것이 필요할 것으로 보인다. 둘째, 재정적인 측면에서 불필요한 측면에의 재정지출을 줄이는 것이 필요하다. 이를 위해서 지방정부는 단순히 재정 지원 후 형식적인 감사에서 벗어나 문예회관의 질적인 효율성을 측정할 수 있는 지표를 개발하여 운영평가나 성과평가를 실시하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 물론, 2003년부터 문화기반시설운영관리 평가에 문예회관이 선정되어 2년에 한번씩 평가를 실시하고 있다. 그러나 이 평가는 단순히 시설의 규모 및 재정에 대한 평가에 그치고 있어 시설운영의 질적인 효율성에 대한 평가결과로는 적합하지 않은 것으로 보인다. 또한 시설평가에 참여하지 않는 기관이 상당수 존재하고 있는 것이 사실이다. 따라서 시설평가에 대한 각 기관에 대한 철저한 홍보 및 그에 따른 인센티브를 확고히 하는 것이 선행되어야 할 것이며, 기관의 질적인 효율성을 평가할 수 있는 실질적인 지표를 개발하는 것이 필요하다. 셋째, 비효율성을 지닌 기관들이 투입에 비해서 자체수입이나 프로그램과 같은 산출이 아주 미약한 것으로 나타났다. 따라서 기관의 자체수입 향상 방안에 대한 다각적인 모색이 필요한 것으로 보인다. 이를 위해서는 각 지역 주민의 수요에 대한 파악이 우선시 되어야 할 것이며 이에 바탕을 둔 수익 창출 프로그램의 개발 및 운영이 필요하다.

본 연구의 결과를 보면 민간위탁이 공공서비스 공급 특히 문화서비스 공급 분야에서는 서비스 질의 개선이나 운영의 효율을 극대화하기 위한 최선의 방법이 아니라는 것을 알 수 있다. 이는 민간위탁 기관의 경쟁성이 떨어져 공공서비스의 질을 제고하기 어려우며, 실제로 민간위탁기관이 다시 직영으로 공급방법을 바꿀 것을 건의하고 있다는 송광태(2005)의 연구결과에서도 지지되고 있다.

그러나 본 연구의 결과는 단지 광역시 소재의 문화예술회관만을 대상으로 선정하여 분석했다는 점에서 한계를 지닌다. 또한 민간위탁과 직영운영 기관의 수가 차이가 많이 나고, 지표선정에 있어서 많은 다른 지표들을 다루지 못했다는 점에서 그 한계가 있다.

참고문헌

- 김건위·최호진. (2005). DEA기법 적용상의 유의점에 관한 연구: 지방행정분야를 중심으로. 「지방행정연구」, 19(3): 213-44.
 김규덕. (1999). 「지방정부 공공서비스 성과평가에 관한 연구: 쓰레기 수거서비스를

- 중심으로」. 영남대학교 대학원, 박사학위논문.
- 김성종. (2000). 지방공공서비스 공급의 생산효율성 구조 분석. 「한국지방자치학회보」, 12(2): 47-65.
- 김순양·고수정. (2004). 지방공공서비스의 민간위탁과정 비교·분석. 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 95-124.
- 김용민. (2004). 자료포락분석(DEA)에 의한 지역복지관의 상대적 효율성 측정. 「한국지방자치학회보」, 16(3): 133-53.
- 김제준. (1999). 「우리나라 제조업의 X-비효율성 분석」. 숭실대학교 대학원, 박사학위논문.
- 김홍주·이희연. (2005). 자료포락분석을 활용한 지자체 도시개발공사의 효율성 분석. 「국토연구」, 47: 77-88.
- 류영아. (2005). 기초자치단체 복지행정의 상대적 효율성 평가. 「2005년도 춘계학술대회 발표논문집-한국행정학의 성찰과 전망」: 499-516.
- 문신용·윤기찬. (2004). 사회복지서비스 생산성에 관한 통합적 분석: 자료포락분석(DEA)과 SERVQUAL 기법을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(6): 201-24.
- 문춘걸. (1998). 「자료포락분석법 및 그 변형기법을 통한 공공부문의 생산성 측정: 한국 중소도시의 생산성 분석」. 정책보고서 98-02. 서울: 한국조세연구원.
- 문화관광부. (2004). 「전국문화기반시설 총람」.
- 문화관광부·한국문화관광정책연구원. (2003). 「문화기반시설 관리운영평가 연구」.
- 박혜자. (2000). 지역문화산업의 활성화를 위한 논리와 전략. 「도시행정학보」, 13(1): 27-48.
- 송광태. (2004). 지방자치단체 공공서비스의 운영성과 분석: C시의 체육 및 문화시설을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 16(1): 49-72.
- 송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 45-69.
- 원구환·윤경준. (1996). 지방재정 직영기업의 상대적 효율성 평가: 도시상수도 사업에 대한 Data Envelopment Analysis. 「한국행정연구」, 5(4): 119-39.
- 유금록. (2002). 외환위기 이후 지방상수도사업의 생산성 변화분석. 「한국행정학보」, 36(4): 281-301.
- 윤경준. (1995). 「지방정부 서비스의 상대적 효율성 측정에 관한 연구」. 연세대학교 대학원, 박사학위논문.
- 윤경준·최신웅·강정석. (2005). DEA를 통한 공공조직 벤치마킹 정보의 단계적 도출. 「한국행정학보」, 39(2): 233-63.
- 윤대식 외. (2002). 「수성문예회관 건립타당성조사 최종보고서」. 대구광역시 수성구.
- 이병민. (2005). 문화산업을 통한 지역경제의 발전전략과 정책과제. 「지리학연구」,

- 39(3): 399-420.
- 이상섭·김규덕. (1998). 자료포락분석(DEA)에 의한 지방정부 공공서비스의 상대적 효율성 측정: 쓰레기수거서비스를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23: 169-187.
- 이상철. (2002). 기초자치단체 문예회관의 효율적 관리방안: 바람직한 행정관리주체 탐색. 「한국정책학회보」, 11(3): 193-297.
- 임동진·김상호. (2000). DEA를 통한 지방정부의 생산성 측정: 인력 재정과 공공서비스 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4): 217-34.
- 장미진. (2001). 바람직한 문화회관 민영화 방안. 「민족예술」, 8월호.
- 조영석. (2005). DEA를 활용한 산업단지 관리서비스의 효율성 측정. 「국토연구」, 46: 51.
- 주동일. (1998). 「자료포락분석에 의한 지방공기업의 효율성 평가에 관한 연구: 상수도 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 홍기원. (2004). 자료포락 분석을 이용한 문화예술 서비스 공급의 효율성 측정. 「한국정책학회보」, 13(3): 197-233.
- 황종규. (2005). 지방정부 복지효율성 격차에 관한 비교연구: 경상북도 23개 시군을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(2): 299- 320.
- Beasley, J. (1990). Comparing University Department. *OMEGA International Journal of Management Science*, 18(2): 171-83.
- Charnes, A., Cooper, W. & Rhodes, E. (1981). Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through. *Management Science*, 27: 668-97.
- Coelli, T. J. (1996). A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis(Computer) Program. *CEPA(Centre for Efficiency and Productivity Analysis Working Paper) Working Paper*.
- Daim, D. (1985). Comparison of Privately and Publicly Owned Sport Arenas and Stadiums. Chicago: Heartland Institute.
- DeHoog, R. H. (1984). *Contracting out for Human Services: Economics, Political, and Organizational Perspectives*. Albany: State Univ. of New York Press.
- DeLeon, L. & Denhardt, R. B. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60(2): 89-97.
- Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of Royal Statistical Society. Series A General*. 120: 253-81.
- Grosskopf, S., Hayes, K., Lori, L., & William, L. (1997). Allocative Inefficiency

- and School Competition. *Research Department Working Paper*.
- Hirsh, W. Z. (1995). Contracting out by Urban Governments: A Review. *Urban Affairs Review*, 30(3): 458-472.
- Johnson, J. M. & Romzek, B. S. (1999). Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, theories and Reality. *Public Administration Review*, 59(5): 383-99.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Moschella, D. C. (1997). *Waves of Power*. AMACOM. American Management Association.
- Pack, J. R. (1987). Privatization of Public-sector Services in Theory and Practice. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4).
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Government*. Burkingham: Open Press.
- Sarafoglou, N. K.E., & Haymes, K. E. (1991). *University Productivity in Sweden: A Demonstration and Explanatory Analysis for Economics and Business Programs*. Department of Economics Mid-Sweden University and The Institute of Public Policy George Mason University.
- Scinuary-Stern Z., Mehrez, A. & Barboy, A. (1993). Academic Departments Efficiency via DEA. *Computers Operational Research*, 21(5): 543-56.
- Smith, S. R. (1996). Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the U. S. *Public Administration*, 74(1).

[부록] 비효율 기관의 잠재적 개선비

〈표 1〉 CCR 모형에 의한 비효율기관들의 잠재적 개선비

		actual	target	잠재적 개선비(%)
민간 위탁	투입변수	예 산(원)	135,000,000	131,470,588.3
		인 력(명)	8	4.71
	산출변수	자체수입(원)	14,000,000	58,235,294.12
		프로그램(개)	90	90
	인천문화회관		actual	target
	투입변수	예 산(원)	267,000,000	252,715,686.3
		인 력(명)	15	9.05
	산출변수	자체수입(원)	18,000,000	111,941,176.5
직영		프로그램(개)	173	173
	남구대덕문화전당		actual	target
	투입변수	예 산(원)	826,000,000	546,438,081.6
		인 력(명)	12	7.94
	산출변수	자체수입(원)	47,000,000	80,575,841.62
		프로그램(개)	179	179
	광주광역시서구문화센터		actual	target
	투입변수	예 산(원)	1,136,000,000	159,224,106.8
인천 시		인 력(명)	26	3.64
	산출변수	자체수입(원)	26,000,000	42,728,434.69
		프로그램(개)	76	76
	인천서구문화회관		actual	target
	투입변수	예 산(원)	1,306,000,000	790,990,291.3
		인 력(명)	23	18.21
	산출변수	자체수입(원)	268,000,000	268,000,000
		프로그램(개)	213	374.68
인천종합문화예술회관		actual	target	잠재적 개선비(%)
부산 광역시	투입변수	예 산(원)	9,869,000,000	1,520,000,000
		인 력(명)	48	35
	산출변수	자체수입(원)	515,000,000	515,000,000
		프로그램(개)	192	720
	광주광역시문화예술회관		actual	target
	투입변수	예 산(원)	10,207,000,000	1,537,708,738
		인 력(명)	51	35.41
	산출변수	자체수입(원)	521,000,000	521,000,000
경상 남부		프로그램(개)	292	728.39
	대덕문예회관		actual	target
	투입변수	예 산(원)	344,000,000	238,006,579.5
		인 력(명)	5	3.46
	산출변수	자체수입(원)	8,000,000	35,122,235.86
		프로그램(개)	78	78
	부산광역시수영장		actual	target
		예 산(원)	1,000,000,000	1,000,000,000

		부산광역시문화회관	actual	target	잠재적 개선비(%)
직영	투입변수	예 산(원)	13,228,000,000	1,930,252,427	-85.41
		인 력(명)	68	44.45	-34.64
	산출변수	자체수입(원)	654,000,000	654,000,000	0
		프로그램(개)	221	914.33	313.72
금정문화회관		actual	target	잠재적 개선비(%)	
	투입변수	예 산(원)	1,553,000,000	522,407,767.1	-66.36
		인 력(명)	19	12.03	-36.69
	산출변수	자체수입(원)	177,000,000	177,000,000	0
		프로그램(개)	178	247.46	39.02
북구문화예술회관		actual	target	잠재적 개선비(%)	
	투입변수	예 산(원)	1,658,000,000	932,073,071	-43.78
		인 력(명)	16	8.99	-43.78
	산출변수	자체수입(원)	29,000,000	65,195,546.89	124.81
		프로그램(개)	211	211	0
서구문화회관		actual	target	잠재적 개선비(%)	
	투입변수	예 산(원)	942,000,000	470,437,467.1	-50.06
		인 력(명)	18	8.99	-50.06
	산출변수	자체수입(원)	64,000,000	102,194,365.7	59.68
		프로그램(개)	196	196	0
사하구을숙도문화회관		actual	target	잠재적 개선비(%)	
	투입변수	예 산(원)	1,099,000,000	383,689,320.4	-65.09
		인 력(명)	20	8.83	-55.83
	산출변수	자체수입(원)	130,000,000	130,000,000	0
		프로그램(개)	111	181.75	63.74
대구광역시문화예술회관		actual	target	잠재적 개선비(%)	
	투입변수	예 산(원)	6,146,000,000	1,378,330,097	-77.57
		인 력(명)	80	31.74	-60.33
	산출변수	자체수입(원)	467,000,000	467,000,000	0
		프로그램(개)	214	652.89	205.09
울산광역시문화예술회관		actual	target	잠재적 개선비(%)	
	투입변수	예 산(원)	8,388,000,000	770,330,097.1	-90.82
		인 력(명)	67	17.74	-73.53
	산출변수	자체수입(원)	261,000,000	261,000,000	0
		프로그램(개)	109	364.89	234.76

〈표 2〉 BCC 모형에 의한 비효율기관들의 잠재적 개선비

인천문화회관		actual	target	잠재적 개선비(%)
민간 위탁	투입변수	예 산(원)	267,000,000	254,888,888.95
		인 력(명)	15	-11.07
	산출변수	자체수입(원)	18,000,000	84,703,703.71
		프로그램(개)	173	173
남구대덕문화전당		actual	target	잠재적 개선비(%)
	투입변수	예 산(원)	826,000,000	603,338,918.24
		인 력(명)	12	-8.77
	산출변수	자체수입(원)	47,000,000	66,019,577.63
		프로그램(개)	179	179
광주광역시서구문화센터		actual	target	잠재적 개선비(%)
	투입변수	예 산(원)	1,136,000,000	294,545,651.3
		인 력(명)	26	-6.74
	산출변수	자체수입(원)	26,000,000	26,000,000
		프로그램(개)	76	99
금정문화회관		actual	target	잠재적 개선비(%)
	투입변수	예 산(원)	1,553,000,000	569,333,333.4
		인 력(명)	19	-12.68
	산출변수	자체수입(원)	177,000,000	177,000,000
		프로그램(개)	178	257.24
북구문화예술회관		actual	target	잠재적 개선비(%)
	투입변수	예 산(원)	1,658,000,000	972,546,019
		인 력(명)	16	-9.39
	산출변수	자체수입(원)	29,000,000	56,747,097.69
		프로그램(개)	211	211
서구문화회관		actual	target	잠재적 개선비(%)
	투입변수	예 산(원)	942,000,000	517,544,728.3
		인 력(명)	18	-9.89
	산출변수	자체수입(원)	64,000,000	107,227,540.5
		프로그램(개)	196	196
사하구을숙도문화회관		actual	target	잠재적 개선비(%)
	투입변수	예 산(원)	1,099,000,000	506,666,666.7
		인 력(명)	20	-10.55
	산출변수	자체수입(원)	130,000,000	130,000,000
		프로그램(개)	111	207.39
울산광역시문화예술회관		actual	target	잠재적 개선비(%)
	투입변수	예 산(원)	8,388,000,000	2,256,398,058
		인 력(명)	67	-20.05
	산출변수	자체수입(원)	261,000,000	261,000,000
		프로그램(개)	109	270.91

Abstract

An Analysis on the Relative Efficiency of the Operating Entity: Focused on the Community Culture Center

Sang Cheoul Lee · Soo Jung Go · Cheol Yeung Jang

The community culture center is the body to give its citizens or residents comprehensive culture service in a region. The tendency of its operating system in culture center through the world is contracting-out. That makes no exception in the operating systems of the culture centers. But, the system of contracting-out is efficient as we expected? We have a doubt that all the transformation of the government department to the evolved system, for example, contracting-out could improve the social efficiency.

This study used the analysis of utilizing a quantitative method(DEA), and it analyzed the relative efficiency of the operating entity of the culture center. As the results of using DEA, it proved that the contracting-out system is inefficient than the direct operating system by local government. Some policy alternatives relating to contracting-out system's efficiency in local government were suggested in the conclusion.

【Key Words: Transformation process of the Central operating body, Culture center, DEA, Organization Paradox】