

지방문화원 성과의 영향요인에 관한 연구: 지방문화원 직원과 공무원의 인식 차이를 중심으로

민경애 · 신현기 · 박광국

[국문초록]

이 연구는 지방문화원을 지역문화정책의 전달체계로 보고, 지방문화원의 성과와 성과 영향요인 간의 관계를 분석하였다. 특히, 이 요인들에 관한 공무원과 지방문화원 직원의 평가를 비교, 분석하여 지방문화원을 지역문화정책의 전달체계로 활용할 방안을 모색하고자 하였다.

지방문화원의 성과를 종속변수로 설정하고, 성과 영향요인으로 전문성, 연계성, 접근성, 적절성, 혁신적 조직문화를 분석하였다. 그 결과, 공무원은 지방문화원 직원에 비해 각 요인의 평균값이 유의하게 낮았고, 지방문화원 성과도 낮게 평가했다. 또한, 공무원 여부와 각 독립변수 간의 상호작용항 효과는 전문성에서만 부(-)의 효과가 나타나 지방문화원의 전문성에 대한 공무원의 부정적 인식을 보여주었다. 이를 통해, 지방문화원 성과 향상을 위해 전문성을 우선적으로 개선해야 한다는 결과를 도출했으며, 지방문화원을 학예사 경력인정 기관에 포함할 것을 제안하였다. 이 연구는 지방문화원을 정책 전달체계로 정의내린 시론적인 연구이므로 향후 학예사의 유입이 지방문화원의 전문성과 성과에 어떤 영향을 미칠지에 관한 실증적 연구와 지방문화원의 성과 증대가 지역문화 진흥에 미칠 영향에 대한 연구가 지속되어야 한다.

[주제어] 지역문화진흥, 지역문화정책, 정책 전달체계, 지방문화원, 성과영향요인

*이 논문은 박사학위 논문을 수정·보완하여 작성하였음.

투고일: 2025. 2. 10. 심사일: 2025. 2. 28. 게재 확정일: 2025. 4. 4.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2025.39.1.163>

민경애_가톨릭대학교 행정대학원 겸임교수, 한국문화원연합회, 지역문화사업팀장/주저자(kali1023@naver.com)

신현기_가톨릭대학교 부교수/공동저자(nollstshin@gmail.com)

박광국_가톨릭대학교 명예교수/교신저자(kkpark@catholic.ac.kr)

I. 서론

우리나라 정부는 2014년 「지역문화진흥법」 제정을 통해 지역문화 진흥을 위한 법적 기반을 마련했다. 「지역문화진흥법」은 국가와 지방자치단체가 지역문화 진흥의 책무를 가지도록 명시하여 역할과 책임을 명확히 하고, 지방분권과 더불어 문화 분권과 문화 자치에 대한 관심을 높였다. 이에 2023년 3월, 문화체육관광부는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’ 국정 목표 달성을 위한 방안으로 「문화로 여는 지방시대, 지방시대 지역문화정책 추진 전략」을 발표하였다. 이는 지역 격차를 타파하고 획일화되고 있는 문화의 문제점을 해결하며, 지역문화 진흥을 통해 지역소멸이라는 사회 문제를 해결하겠다는 정부의 의지로 볼 수 있다(문화체육관광부, 2023a). 이와 관련하여 2021년에는 문화체육관광부가 「지방문화원진흥법」 제3조의 2 제1항에 따라 「지방문화원 지원육성에 관한 기본계획(2022-2026)」을 수립하고, 지역문화를 보존하고 문화적 가치를 생산하는 주체로서 지방문화원을 육성할 것을 발표하였다. 또한, 지방문화원의 활성화를 통해 지역문화를 기반으로 문화강국으로 도약하고자 하는 정책 목표를 설정하였다(문화체육관광부, 2021).

지방문화원은 문화 활동을 통해 국민을 계몽하기 위해 문화정책이 태동하던 1950년대부터 자생적으로 생기기 시작한 조직이다. 지방문화원의 설립 및 지원과 관련하여 1965년 「지방문화사업조성법」, 1994년 「지방문화원진흥법」이 제정되었으며, 2022년까지 202개의 시·군·구에서 「지방문화원 지원 및 육성에 관한 조례」를 만드는 등(한국문화원연합회, 2022a) 지방문화원의 설립 및 역할, 지원에 대한 법적 근거가 강화되었다. 이에 지방문화원을 지역문화 담당기관 또는 전달체계로 보는 견해가 확산되었다.

지방문화원에 투입되고 있는 공공재정의 규모를 보면, 2013년 전국 229개 지방문화원의 총 사업예산은 약 1,078억 원으로 이 중 약 86%가 지방비 보조금, 국고보조금, 위탁사업비 등의 의존수입이다. 그리고 2021년 231개 지방문화원의 총 사업예산은 약 1,459억 원으로 2013년에 비해 135% 증가했으며, 이 중 약 86%가 의존수입이다(한국문화원연합회, 2014, 2022b). 지방문화원은 재정적 자립을 위한 방안을 강구해 왔음에도 불구하고 공공재정에 대한 의존도는 낮아지지 않았다(한국문화원연합회, 2015). 이렇듯 지방문화원 운영예산의 대부분은 공공재정으로 확충되며, 이는 「지방문화원진흥

법」에 명시된 지역문화의 계발·보존 및 활용을 위한 사업, 지역문화의 발굴·수집·연구 및 활용을 위한 사업, 지역문화 창달을 위한 사업 등을 통하여 지역주민의 문화향유권 증진과 지역문화 진흥이라는 목적을 달성하기 위해 사용되고 있다.

그럼에도 불구하고 지방문화원은 높은 보조금 의존도와 지역문화 매개기관 간의 경쟁 심화, 지방문화원의 혁신역량 부족과 인지도 및 홍보 부족 등의 한계에 부딪히며 지역 내 문화기관으로서의 입지가 좁아지고 있다(문화체육관광부, 2021). 특히 지방분권의 흐름에 따라 지방문화원에 대한 관리책임과 지원에 관한 사무 등이 지방자치단체로 이관되고, 「지역문화진흥법」 제정을 계기로 지역문화재단의 설립이 가속화되면서 지방문화원은 존립의 위기를 마주하게 되었다. 더불어 지역 내 박물관, 도서관, 생활문화센터 등의 문화기관도 다수 설립되면서 지역문화정책의 전달체계로서 지방문화원의 활용도는 현저히 낮아졌다.

이러한 변화와 더불어 지방자치단체가 이전에 비해 지방문화원을 지역문화정책의 전달체계로 활용하지 않는 이면에는 정책의 목표를 달성하는데 있어 지방문화원의 효과성과 효율성에 대한 부정적 평가가 있을 것이다. 그러나 지역주민의 문화권 향상과 지역문화 보존을 위해 그간 지방문화원이 쌓아온 성과를 고려할 때, 전달체계로서 지방문화원의 성과와 효과성에 대한 실증적인 분석이 필요한 시점이다.

본 연구의 목적은 주로 사회복지정책의 성과 평가에서 활용되는 성과의 영향요인에 관한 연구를 활용하여 지역문화정책 전달체계의 성과와 성과에 영향을 미치는 요인에 관하여 분석하는 것이다. 특히, 지방문화원은 그동안 지역문화 발전을 위해 노력했음에도 불구하고, 변화하는 지역문화 환경 속에서 생존을 고민해야 할 처지에 놓였다. 그래서 지방문화원에 관하여 공무원과 지방문화원 직원의 평가를 비교, 분석하여, 전달체계로서 지방문화원의 활용도를 확인하고자 한다. 문화정책을 국민의 문화적 삶을 달성하기 위한 정부의 행위, 행동 방침, 규제 등이라고 정의할 때(박화진 외, 2023; 서순복, 2013), 지역문화정책은 지역문화 진흥을 목표로 하는 정부의 개입이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 정부는 사회 구성원에게 정책을 효과적으로 전달할 수 있는 전달체계를 활용한다. 문화기관, 예술가, 예술단체, 시민 등 지역문화생태계를 구성하는 다양한 주체가 정부의 지역문화정책 수립 및 정책집행 과정에 참여하고 있으나, 각 주체의 의견을 취합하고 문화행정을 담당하는 것은 공무원이다. 또한, 여러 요인을 고려하여 문화정책 목표달성을 위한 최선의 방안을 고민하는 것이 공무원의 의무이므로 공무원의 평가를

통해 정책의 방향성과 변화를 읽을 수 있을 수 있다. 그러므로 이러한 분석은 지방문화원에 대한 외부 환경, 특히 공무원의 평가를 밝혀, 지방문화원의 역할에 대한 정책적, 실무적 시사점을 도출할 것으로 기대한다.

II. 이론적 쟁점 및 선행연구 검토

1. 지역문화정책 전달체계와 지방문화원

1) 지역문화정책 전달체계

Gilbert와 Specht(1974)에 따르면 정책 전달체계는 서비스의 내용과 대상이 결정된 후, 대상에게 서비스를 제공하는 장치이다. 즉, 공급자인 정부로부터 소비자인 국민에게까지 정부가 제공하는 서비스가 어떻게 전달되느냐 하는 것을 의미한다. 송재성(2005)은 서비스 전달체계란 서비스 공급자 간 또는 공급자와 수요자 사이를 연결하는 조직과 인력 구조를 의미한다고 했다. 문화체육관광부(2013, p. 14)는 전달체계를 “정책 혹은 제도가 집행되어 그 목적에 따라서 대상자, 수요자에게 전달되는 과정과 흐름을 포함한 관련 조직 간의 연계, 공급자와 수요자 간의 조직적 연결”이라고 했다. 그리고 김세훈(2014)은 국가가 국민에게 제공하는 서비스가 효과적이고 효율적으로 전달되도록 하는 것이 전달체계의 기능이라고 했다. 이렇듯 여러 연구를 통해, 정책 전달체계란 정부에서부터 국민에게까지 공공서비스가 전달되는 과정이며, 각 과정에 속한 조직과 조직 간의 연결 상태를 조직화하여 보여주는 것임을 알 수 있다.

정책의 전달체계를 위와 같이 정의할 때, 지역문화정책의 전달체계는 정부가 지역문화정책을 통해 제공하는 문화서비스가 국민에게 전달되는 과정이다. 정책 전달체계에 관한 연구가 필요한 것은 전달체계의 효율성과 효과성이 정책 목표 달성에 영향을 미치기 때문이다. 특히, 전달체계의 성과가 정책의 목표와 직접적 관계를 맺고 있는 경우, 전달체계에 관한 분석을 기반으로 정책의 효과성을 증진시킬 수 있다.

문화정책의 경우, 각 사업의 특성에 따라 문화정책 사업의 전달체계가 다르게 구축되어 있다. 사업별로 성격이 다르고, 이에 따라 효율적인 전달체계가 다르기 때문이다. 그러나 사업별 전달체계가 다르다 보니 사업별로 관여하는 기관과 인력이 제각각이고, 이에 따른 업무 프로세스, 소요 시간, 예산 등이 모두 다르다. 또한, 행정과 실행 체계가

결합하거나 분리되어 있어 사업별로 전달체계를 구축하고, 운영·관리해야 하는 비효율성 문제도 심각하다(김세훈, 2014). 문화체육관광부(2013)는 「문화예술서비스 전달체계 구축방안 연구」를 통해 문화정책이 제한된 국민을 중심으로 이루어지고 있으며, 문화서비스 전달체계는 일관된 서비스 전달체계가 구축된 복지나 교육 서비스보다 체계적으로 구축되지 않아서 사업효과가 반감되고 있다고 평가하였다. 그리고 김규원 외(2024)는 문화체육관광부의 보조사업 전달체계가 환경의 변화를 반영하여 여러 형태를 가지고 있고, 참여자가 다양하며, 자주 변화한다고 했으나 반면 그 복잡성으로 인해 지방자치단체와 지역문화재단, 민간단체 등이 정책 및 사업을 왜곡할 수도 있다고 하였다. 지역문화정책의 전달체계에서도 유사한 상황이 벌어지고 있다. 지역문화정책의 전달체계는 지역분권의 흐름 속에서 지역문화 분권과 지방이양, 문화 자치와 함께 더욱 복잡하고 다양하게 구축되었으며(김규원 외, 2024), 실질적으로 지역문화정책의 전달체계는 <표 1>과 같이 3단 구조로 정리할 수 있다.

〈표 1〉 지역문화 주요 전달체계

구분	정부기구	중간조직(공공조직)	민간단체
중앙정부	· 문화체육관광부 · 국립문화시설	· 한국문화예술위원회 · 문화부 산하기관 · 문화예술 분야별 협회	-
광역지자체	· 광역자치단체 문화예술부문 · 광역시도 공립문화시설(도서관, 박물관, 미술관, 공연장)	· 광역문화재단	· 민간 문화예술단체
기초지자체	· 기초자치단체 문화예술부문 · 시군구 공립문화시설(도서관, 박물관, 미술관, 공연장)	· 기초문화재단 · 지방문화원 · 문화의집 · 생활문화센터	· 민간 문화예술단체

자료: 문화체육관광부(2020, p. 64).

문화서비스 전달체계와 마찬가지로 지역문화정책도 위의 3단 구조와 같이 사업별로 참여하는 주체가 다양하므로 사업 관리와 운영의 어려움 및 비효율성을 피할 수 없다. 그리고 지역에 따라 정책 전달체계가 부족하거나, 역량 및 전문성이 부족한 문제가 대두되었으며, 민간전달체계가 많아질 경우 관리의 어려움도 생겼다(문화체육관광부, 2020). 이런 상황에서 지방자치단체들은 관리·운영의 효율성과 사업 효과성, 문화행정의 전문성 증진을 위하여 지역문화재단을 설립하여 관리체계 일원화를 도모하였다.

그러나 현실적으로 지역문화재단은 지방자치단체에 종속되어 있어 자율성 확보가 어렵고, 지방자치단체 하위 부서의 역할로 한정되거나 지방자치단체 문화예술서비스의 대행업체로 전락했다. 또한, 광역문화재단과 기초문화재단 간의 관계가 모호하고 역할이 중복되는 것도 효율적인 전달체계를 구축하는 데 있어 장애요인이다(문화체육관광부, 2013; (사)한국광역문화재단연합회, 2023). 특히 지역문화생태계 내에서 각 전달체계 간의 역할 분담, 협력 구조 설계 등이 미비했기 때문에 전달체계 간 역할 중복과 혼란이 불가피한 상황이다.

문화체육관광부(2013)는 문화정책 전달체계가 일관되지 않아서 생기는 비효율성을 근거로 전달체계 재편을 주장하였고, 김규원 외(2024)는 전달체계의 다양성과 복잡성이 야기할 수 있는 부작용에 대하여 언급하였다. 그러나 최근 문화체육관광부(2023b)는 지역의 다양한 수요를 반영하고, 수요자 맞춤형 정책을 보급하기 위해 중앙의 공급자 중심 체계를 지양하고, 수요자 중심으로 전달체계를 개편하는 방안의 쟁점을 분석하였다. 이 방안은 지역에서 행정절차를 수행할 주체가 필요하며, 지금까지 구성한 이해관계자 간 협력체계를 벗어나 새로운 협력체계의 구축이 필요하다. 그럼에도 불구하고 이러한 시도가 필요한 것은 지역이양을 통해 지역의 자율성과 전문성을 강화할 수 있기 때문이며, 수요자층을 확대하고, 수요자의 다양한 욕구를 만족시키기에 적합하기 때문이다. 이렇듯 수요자의 욕구가 다양해지고, 지역의 고유성이 중요해지는 현실에서 지역문화정책의 전달체계는 일원화되기보다 각 사업의 특성에 맞는 다양한 채널을 활용하는 것이 중요하다. 다만, 국가는 국민에게 문화라는 서비스를 제공하는 전달 과정에 있어서 효율성과 효과성 증진을 위해 노력해야 할 의무가 있으므로 지역문화정책의 전달체계에 관한 연구도 축적될 필요가 있다.

2) 지방문화원

현재 지역문화정책의 전달체계는 크게 정부기관, 공공기관, 민간기관으로 구분할 수 있다. 그 중, 지방문화원은 지역의 중간조직에 속하는 전달체계이며, 문화체육관광부의 보조사업 전달체계 역할을 담당하고 있다(문화체육관광부, 2020).

지방문화원은 1950년대부터 자생적으로 생겨난 조직이다. 첫 시작은 1947년에 설립된 강화문화원(舊 강화문화관)으로 해방 직후 미국 공보관과 일부 지식계층에 의해 설립되었다. 당시 지방문화원은 지역 내 문화 활동을 통해 국민을 계몽하고자 하는 지식계

층 노력의 산물이었다. 지방문화원은 향토문화 보존과 발전이라는 목표를 위해 민간에서 활동하였으나, 출범 초기 정부의 지원은 거의 받지 못했다. 그러나 문화정책이라는 용어의 등장과 함께 정부가 공보 활동에 필요한 기관으로 지방문화원을 활용하기 시작하였다. 특히 지방문화원이 문화를 매개로 공보 활동을 확산하는 데 필요한 거점 역할을 하게 된 것이다(정영재, 2017). 지방문화원은 공보 활동에서 파생되는 지역주민 대상 문화프로그램을 운영하면서 지역문화 진흥과 지역주민의 문화 활동 확대에 일조하는 정책의 전달체계 역할을 하였다.

1965년에 「지방문화사업조성법」이 제정되면서 지방문화원 설립과 정부 지원에 대한 법적 근거가 마련되었으며, 1994년에는 「지방문화원진흥법」이 제정되었다. 이후 지방자치단체별로 「지방문화원 지원 및 육성에 관한 조례」 등을 만들면서 지방문화원 설립 및 역할, 지원에 대한 법적 근거가 강화되었다. 그동안 중앙정부와 직접 관계를 맺었던 지방문화원은 지방자치제도가 공고해지면서 지방자치단체와 관계를 맺고 지방자치단체의 대표 문화기관으로 자리매김하며 성장했다. 「지방문화원진흥법」 제정을 기점으로 대다수의 지방자치단체는 지방문화원 설립을 서둘렀다. 1994년 이전까지 설립된 지방문화원은 152개¹⁾였고, 2024년 12월 기준으로 전국에 16개 광역 단위의 시·도 문화원연합회와 232개의 지방문화원²⁾이 설립되었다.

비록 지방문화원은 법인의 성격을 가진 민간기관이지만, 정부와 파트너 관계를 구축하고, 문화정책 분야에서 공공의 목적 달성을 위해 사업을 수행해 왔다. 이러한 사실을 정부도 인지하고 있었기에 지역문화정책의 목표 달성을 위해 지방문화원을 적극적으로 활용하였고, 지방문화원 활성화를 위한 조례제정과 같은 제반 사항을 정비했다. 전국 226개의 지방자치단체 중 「지방문화원 지원 및 육성에 관한 조례」 등을 제정한 곳은 202개로 약 89.4%에 달하며(한국문화원연합회, 2022a), 문화체육관광부는 「지방문화원 지원·육성에 관한 기본계획(2022~2026)」을 수립하였고, 각 지방자치단체도 「지방문화원 지원·육성에 관한 계획」을 수립하여 중앙정부에 제출하였다. 이로써 중앙정부는 물론 지방정부에서도 지역문화정책의 목표 달성을 위해 활용할 수 있는 기관으

1) 한국문화원연합회에서 공정한 지방문화원 주소록 정보 기준(<https://kccf.or.kr/>).

2) 226개의 지방자치단체가 있는데 문화원이 232개인 이유는 그간 지방자치단체의 통폐합 과정에서 지방자치단체별로 문화원을 통폐합한 경우도 있고(예/청주시와 청원군이 통합되면서 청주와 청원문화원은 통합되어 현재 청주문화원만 남았다.), 문화원을 모두 존립시킨 지방자치단체(예/창원시, 마산시, 진해시가 통합되어 창원시가 되면서 마산, 창원, 진해문화원이 통합되지 않고 각각 이름으로 남았다.)도 있기 때문이다.

로 지방문화원을 인식하고 있음을 알 수 있다.

지방문화원이 지역 내에서 어떤 역할을 담당했는지에 관해서는 몇 가지 운영 실태를 통해 알 수 있다. 지방문화원 실태조사에 따르면, 2021년 지방문화원에서 운영한 프로그램 수는 총 4,121개이다. 비록 2020년부터 코로나 19로 운영상의 타격을 받았으나 2019년 운영 프로그램은 6,178개로 1개 문화원당 운영하는 프로그램의 수는 약 27개에 달하며, 2013년에는 1개 문화원당 평균 38.9개의 프로그램을 운영하였다. 문화원이 운영하는 프로그램은 지역문화 행사, 지역문화 발굴 및 수집·활용 프로그램, 유·무형유산 가공·활용 프로그램, 문화예술교육프로그램 등을 포함한다(한국문화원연합회, 2014, 2020, 2022b).

또한, 전국 지방문화원에 등록된 회원 수는 11만여 명을 넘어섰으며, 2021년 기준 1개 문화원당 평균 회원 수는 491명에 달한다.³⁾ 2013년 지방문화원에서 운영한 프로그램에 참여한 직접 수혜자⁴⁾는 778만여 명에 달하고, 2021년에는 코로나 19의 여파가 있었음에도 178만여 명이 지방문화원의 프로그램을 직접 이용하였다(한국문화원연합회 2014, 2022b).

그러나 문화체육관광부가 주최한 「지역문화진흥을 위한 지역토론회」(2019.7.~9.)에서 이미 지방문화원 관계자들은 지역문화기관 간 역할 구분이 명료하지 못하기 때문에 단체 간 특히, 지방문화원과 지역문화재단 사이에서 지역문화사업을 둘러싼 갈등이 발생하고, 사업 추진에 있어 혼선과 중복이 벌어지는 점이 우려된다고 밝혔다(문화체육관광부, 2021). 문화체육관광부(2020) 역시 지역단위 문화서비스 전달기관 즉, 전달체계 간의 역할과 기능 중복으로 인해 경쟁관계가 형성될 수 있다는 점을 우려했다.

2. 지역문화정책 전달체계의 성과와 영향 요인

1) 지역문화정책 전달체계의 성과

조직성고가 무엇인지에 대한 인식은 다양하므로 한 가지 기준으로 성과를 평가할 수 없다(Brewer & Seldon, 2000). 그리고 성과를 투입(input)에 따른 산출물(output)로 볼 것인지, 욕구 충족이나 가치 실현에 미친 결과(output)와 영향(impact)까지 볼 것인지

3) 회원이란 회비를 납부하는 회원을 뜻하며, 지방문화원 프로그램 이용자와 다르다.

4) 직접 수혜자란 문화원 내 문화예술프로그램을 등록·이용하거나 문화원에서 운영하는 사업에 직접 참여하는 인원을 뜻하며, 간접 수혜자란 문화원의 사업을 통해 간접적으로 혜택을 받는 사람을 뜻한다.

지에 따라 성과의 측정과 평가가 달라진다(박기관, 2001).

성과의 개념은 연구자에 따라 효과성의 관점에서 목표의 달성도로 보는 견해, 능률성과 효과성을 포함하는 개념으로 보는 견해, 그리고 능률성과 효과성, 공정성으로 보는 견해 등 다양하다(임정빈, 2015). 정부의 정책과 행정의 경우, 어떻게 성과를 측정하고, 어떻게 평가하느냐에 따라 추후 정책의 방향 등을 결정하는 데 영향을 미칠 수 있으므로 성과를 어떻게 개념화하는지는 매우 중요한 문제이다(박기관, 2001).

그러나 문화 분야는 가치지향적인 분야이기 때문에 관리주의 성과이론과 같이 객관적인 평가가 어렵다. 다만, 문화예술관람률, 지원율 등의 수치로 국민의 문화 향유 정도를 가늠할 수 있으며, 이에 정책이 어떤 영향을 미쳤는지 파악할 수 있다. 박기관(2001)은 지방정부의 행정성과평가에 관한 연구를 통해 지방정부의 문화·예술 분야의 평가항목으로 문화재 지원과 예술육성을 꼽고, 평가지표로는 지방문화재 유지비 지원 실적과 예술행사 개최 건수를 설정한 바 있다. 이철순(2010)은 공공 문화예술서비스 전달체계 중 하나인 문예회관에 관한 연구에서 문예회관의 전체 객석 수, 연간 운영비, 직원 수, 전문직원 수와 공연 일수를 투입요소로 보고, 이에 따른 산출로 전체 이용자 수, 공연 유료관람객 수, 공연/대관수입을 설정하여 운영 성과를 분석하기도 했다.

대부분 문화정책의 성과는 「문화기본법」, 「문화예술진흥법」, 「문화예술교육지원법」 등 관련 법에서 명시하였듯이 i) 국민 삶의 질 향상, ii) 문화의 보존과 발전, iii) 문화를 통한 국가역량 강화(산업 포함) 등 가치의 실현을 의미한다. 더불어 수혜자의 입장에서 삶에 미친 긍정적 영향과 만족도를 효과성의 평가 기준으로 삼는다(김은숙, 2016; 배인경, 2018; 조성경·김세준, 2012).

그러나 본 연구는 수혜자 입장의 평가 기준은 제외하고 전달체계 즉, 지방문화원이 달성해야 하는 성과에 한정하여 논하고자 한다. 본 연구에서 조직성과는 Price(1986)가 정의하였듯이 목표의 달성도와 동일한 개념이다(금융주·송건섭, 2014, p. 4 재인용). 공공 분야에 있어서 성과는 효율성보다는 효과성의 개념이 더욱 적절하며, 주어진 목적이나 존립 취지를 달성하였는가 행정기관의 성과를 보여줄 수 있기 때문이다(박중훈, 1999). 또한, Usulaner와 Soniat(1980)은 중앙정부와 지방정부, 지역사회가 추구하고자 하는 목적이 달성되고 있는가를 효과성이라 했으며, 서비스의 질과 서비스의 결과 및 영향을 포함한다고 하였다. 그러므로 지역문화정책과 지방문화원의 성과는 정책 수립에 동반된 목표 및 지방문화원이라는 조직이 달성해야 하는 목표와 목표를 달성

하여 사회에 미치고자 했던 영향으로 정의할 것이다.

우선, 지역문화정책이 달성하고자 하는 성과가 무엇인가는 「지역문화진흥법」을 통해서 확인할 수 있다. 「지역문화진흥법」에서 명시한 지역문화 진흥의 기본원칙은 다음과 같다. i) 지역 간의 문화 격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화, ii) 지역주민 삶의 질 향상 추구, iii) 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성, iv) 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존이다. 이는 지역문화정책이 달성해야 하는 목표라고 바꿔 말할 수 있다. 또한 「지방문화원진흥법」은 지방문화원을 건전하게 육성·발전시켜 지역문화를 균형 있게 진흥시키는 데 목적을 둔다. 이는 지방문화원이 지역문화를 균형 있게 진흥시키는 역할을 해야 한다는 말이다. 결국, 지방문화원이 달성하고자 하는 목표는 지역문화정책의 목표와 동일하다고 할 수 있다. 이상의 논의에 근거해 본 연구는 지역문화정책의 전달체계로 지방문화원을 설정하고, 지방문화원의 성과를 「지역문화진흥법」에서 명시한 위의 기본원칙으로 정의했다.

2) 지역문화정책 전달체계의 성과에 대한 영향요인

정책의 전달체계에 관한 연구는 주로 사회복지정책분야에서 이루어졌다. 김승일(2019), 남영희(2015), 이지영·조덕호(2016)는 물론 Gilbert와 Specht(1986) 등은 전문성, 적절성, 통합성, 접근성이 전달체계 성과의 영향요인이라는 사실을 연구를 통해 밝혔다. 비록 문화정책분야에 있어서 전달체계에 관한 연구는 많지 않으나 박광국 외(2000), 박경귀(2002), 채경진(2012) 등은 정책집행과정 연구를 통하여 문화정책 집행의 성과에 영향을 미치는 요인 중 특히 외부의 관심과 지지, 민(民)과의 협력이 중요함을 밝혔다. 이후 김기봉(2016), 서광(2008), 이진(2010), 이재현(2014) 등도 문화정책분야의 전달체계에 관한 연구를 수행하였고, 전문성과 적절성을 성과에 영향을 미치는 요인으로 공통적으로 꼽았으며, 각 연구에 따라 책임성, 통합성, 조직합리성, 원활성 등을 성과요인으로 설정하였다.

본 연구는 지방문화원을 지역문화정책의 전달체계로 보고 기존 연구에서 공통으로 언급되고 있는 요인 중 전문성(professionalism), 연계성(linkage)⁵⁾, 접근성(acc-

5) 본 연구에서 선행연구의 통합성(integration)을 연계성(linkage)으로 변환하여 사용하는데, 이는 각 연구에서 연구자에 따라 각 요인의 특성이 다르게 정의될 수 있기 때문이다. 이석환(2021)은 성과를 내는 정부의 4대 조건을 기초(basics), 연계(linkages), 조화(unity), 평형(equilibrium)이라고 하였다. 이 중, 연계는 목표를 달성하기 위한 성과지표와 조직(또는 조직부서 단위) 간의 연계, 정책 수립 및 집행상의 위험

essibility), 적절성(appropriateness)⁶⁾ 그리고 혁신적인 조직문화를 지방문화원의 성과에 영향을 미치는 요인으로 설정하였다(김기봉, 2016; 김승일, 2019; 남영희, 2015; 박경귀, 2002; 박광국 외, 2000; 서광, 2008; 심영미, 2011; 이건, 2010; 이재현, 2014; 이지영·조덕호, 2016).

첫째, 전문성은 업무 담당자가 전문가여야 한다는 것으로 업무를 수행할 수 있는 지식과 기술을 가지고 있어야 함을 뜻하며, 전문가로서 업무에 대한 이해도와 숙련도, 문제 해결 능력 등을 포함한다. 이는 조직의 성과 달성을 위해 갖추어야 하는 전제조건이라 할 수 있다.

둘째, 연계성은 서비스를 제공하는 조직 간의 상호유기적인 관계가 구축되어 상호 협조와 조정이 원활하게 이루어지는지에 대한 여부이다. 즉, 다양하고 복잡한 단계로 제공되는 서비스가 통합된 체계 내에서 제공되고 있는지 판단한다. 지방문화원은 지역 문화정책의 여러 전달체계 중 하나로 독립적인 역할을 수행하고 있으나, 지역문화생태계를 구성하는 한 요소이기도 하다. 그러므로 지역문화 진흥이라는 정책 목표를 달성하기 위해서 지역 내 타 기관과의 협력관계를 구축하고 효율적인 문화서비스를 제공하는 것이 중요하다.

셋째, 접근성은 수혜자 즉, 국민에게 서비스가 필요할 때 편리하게 접근 또는 이용할 수 있는가에 관한 것이다. 이용이 편리한 위치에 있는지, 이용절차가 간편한지, 이용에 관한 정보획득이 용이한지, 서비스 홍보 정도 등을 통해 측정한다. 이는 지방문화원이

과 결과 간 연계를 뜻한다. 본 연구는 선행연구의 통합성과 관련된 측정지표를 사용하였으나 정책 성과 달성을 위해 필요한 조직 간 협력, 정책 집행 과정에서 정책실패를 줄이기 위한 공동의 노력 등을 내포하기 때문에 '연계성(linkage)'이라고 정의하였다. 박광국 외(2000)의 연구에서 보면 문화정책 전달 과정에서 '조직 간 업무협조 정도'를 정책 집행에 영향을 미치는 요인으로 제시했는데, 이는 타 연구에서 통합성이라고 명명한 요인과 동일하다. 이재현(2014)의 경우, 통합성의 조작적 정의(operational definition)를 정부와 서울시가 의견수렴을 통해 시스템 개선 및 정책수립과정에 반영하는 정도와 문화복지 서비스를 효율적으로 전달하기 위한 노력의 정도라고 하였다. 이처럼 '통합성'이란 용어는 연구에 따라 다른 용어로 쓰이기도 하고, 연구자가 조작적 정의를 내리기도 한다. 문화정책에서 통합(integration)은 조직 간의 업무적인 영역보다 개인과 그룹으로 구성된 사회의 통합과 조화를 의미하는 경우가 많다. 그리고 문화정책에서 말하는 사회통합은 치유, 공감, 사회적 관계 형성, 공동체 회복 등과 같은 사회적 가치와 같은 선상에 있는 개념이다(임학순, 2019). 그러므로 본 연구에서는 성과 영향요인의 한 요인으로 통합과 구분하여 연계성이라는 개념을 사용하였다.

- 6) 공공영역에서 적절성(appropriateness)과 대응성(responsibility), 충분성(adquacy)은 유사한 의미로 통용되기도 한다. 그러나 적절성은 수요자의 욕구에 부합하는 서비스의 종류, 양, 질이 적절하게 제공되었는지를 뜻하며, 대응성은 주민의 요구 또는 환경에 대해 민감하게 반응하여 행동을 취하는 능력, 충분성은 목적 달성에 부합할 수 있는 모자람이 없는 상태를 뜻한다. 그러므로 본 연구에서는 지역주민의 욕구에 부합하는 문화서비스의 제공, 문화서비스의 양과 질을 측정지표로 하므로 적절성(appropriateness)이라는 용어를 사용한다.

제공하는 문화라는 공공서비스를 지역 주민 누구나 누릴 수 있는가를 확인하는 중요한 요인이다.

넷째, 적절성은 수요자의 욕구(needs)에 부합하는 서비스의 종류와 양, 질이 적절하게 제공되었는지, 서비스 제공 기간이나 제공절차는 적절한지, 이로 인해 목표 달성이 충분한지의 여부이다. 지방문화원 운영에 소요되는 예산 중 공공재원이 약 86%에 달하는 만큼 지방문화원의 서비스는 공공의 이익을 증진하고, 정책의 목적을 달성하기 위해 제공되어야 한다. 그러므로 적절성은 지방문화원의 서비스가 공익과 지역주민 삶의 질 향상에 부합하는지를 보여준다(금창호 외, 2010; 이석환, 2021; 이지영·조덕호, 2016; 조은영 외, 2018).

마지막으로 지방문화원은 민간이 소유하고 운영하고 있으나 공익성을 추구하는 비영리단체로 공공서비스를 제공하는 정부의 대리인으로 볼 수 있다. 그러므로 지방문화원도 공공기관의 한 형태라고 할 때, 혁신적인 조직문화가 지방문화원의 성과에 어떤 영향을 미치는지에 대한 고찰이 필요하다. 최근 혁신적인 조직문화⁷⁾가 공공의 목적을 달성해야 하는 조직의 성과에 미치는 영향에 관한 연구가 다수 진행되었으며, 공조직을 대상으로 한 연구에서 혁신적인 조직문화가 조직성과에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인했다(고영준·신승연, 2023; 김장기·신윤창, 2009; 박종수·최하영, 2022; 임정빈, 2015; 최두용 외, 2022). 지방문화원이 급격하게 변화하는 환경에 적응하고, 정책 전달체계의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 혁신적인 조직문화가 조직 성과에 영향을 미칠 것으로 예상되는 만큼 이에 대한 검증이 필요하리라 판단된다.

그러므로 지방문화원이 성과를 달성하는데 있어 영향을 미치는 요인은 전문성, 연계성, 접근성, 적절성, 혁신적 조직문화로 설정하였으며, 각 요인이 지방문화원의 성과에 어떤 영향을 미칠 것이라는 연구문제에 답하고자 한다. 또한, 지방문화원이 정책의 효과적인 전달체제로 인정받지 못하는 지역의 현실을 분석하기 위하여 지방문화원의 성과와 관련한 공무원과 지방문화원 직원 간 인식이 각각 어떻게 다른지 살펴보고자 한다.

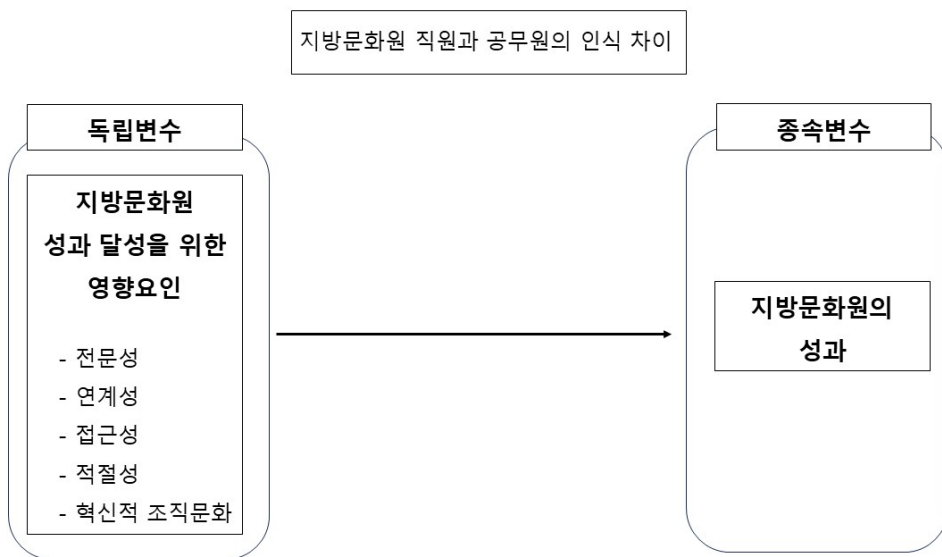
7) 본 연구에서 혁신적 조직문화라고 일컫는 것은 Quinn과 Kimberly(1984) 구분에 따르면 혁신을 지향하는 발전문화를 뜻한다.

Ⅲ. 분석틀 및 연구 방법

1. 분석틀

본 연구는 [그림 1]과 같이 각 독립변수가 종속변수인 지방문화원의 성과에 미치는 영향에 대하여 분석하는 것이다. 특히 지방문화원 직원과 공무원의 인식 차이를 실증적으로 비교, 분석함으로써 현실에 기반한 연구를 진행하고자 하였다.

[그림 1] 분석틀



2. 자료의 수집

자료 수집을 위해 전국 지방자치단체(광역시 및 기초)의 공무원 및 전국 231개⁸⁾ 지방문화원 직원을 대상으로 온라인으로 구조화된 설문지를 배포했다. 최종 설문 응답자는 지방문화원 직원은 158명, 지방자치단체 공무원은 198명으로 총 356명이었으나, 모든 답변에 동일하게 답변하는 등 불성실한 답변을 한 40명을 제외하고, 지방문화원 직원 154명, 지방자치단체 공무원 162명, 총 316명의 답변을 분석하였다.

8) 설문을 실시할 당시(2023년 8월)는 계룡문화원이 설립준비 중이었기 때문에 설문에서 제외하였다.

3. 변수의 측정

본 연구에서 알아보고자 하는 점은 지방문화원이 성과를 달성하는 데 영향을 미치는 요인이 무엇이며, 이에 대해 공무원(정책 수립자)과 지방문화원 직원(정책 집행자)의 인식에 어떤 차이가 있는지이다.

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 지역문화정책의 전달체계인 지방문화원의 성과로 설정했다. 지방문화원의 성과는 결국 정책의 목표를 달성하였는지의 여부이다. 「지역문화진흥법」과 「지방문화원진흥법」을 비교해 보면 지역문화정책의 목표가 지방문화원의 설립 목적과 동일함을 알 수 있다. 그래서 지방문화원의 성과는 두 법의 공통된 목적으로 설정하였고, 이에 대한 설문 문항은 기존 연구(김용환 · 이희선, 2016)를 참조하여 i) 지방문화원이 지역문화의 다양성을 확보하는데 기여하고 있는지, ii) 지역문화(향토문화 포함)를 발굴하고 보존하고 있는지, iii) 지방문화원이 지역주민의 문화향유권 확대에 기여하는지, iv) 지역의 고유성을 확보하는지, v) 지역 간 문화격차 해소에 기여하는지 등 5가지로 구성했다.

2) 독립변수

지방문화원 성과에 영향을 미치는 요인으로선 전문성, 연계성, 접근성, 적절성, 혁신적 조직문화 등 5가지로 정했다. 전문성, 연계성, 접근성, 적절성의 설문 문항은 김용환 · 이희선(2016), 남영희(2015), 이지영 · 조덕호(2016)의 연구를 참고하였다. 혁신적 조직문화와 관련된 문항은 남승하(2008)의 연구에서 사용된 문항을 수정하여 사용하였다. 각 요인에 대한 설문 문항은 다음의 <표 2>와 같다.

종속변수 및 독립변수와 관련된 다수의 문항이 하나의 차원으로 구성되는지 파악하기 위해 주성분 요인분석(principal component analysis)의 방법으로 직각회전 방식의 배리맥스(varimax rotation)를 사용하였다. 요인분석 결과, 각 요인들은 모두 하나의 차원을 구성했다. 또한, 하나의 차원에 포함된 각 설문문항들의 Cronbach's α 값도 기준값 이상의 결과를 나타냈다.

〈표 2〉 독립변수 설문 문항

구분	개념 변수	설문 문항
독립 변수	전문성	1) 귀하는 지방문화원이 지역문화정책 수행에 필요한 지식과 기술을 가지고 있다고 생각하십니까? 2) 귀하는 지방문화원이 지역문화정책 업무 숙련도가 뛰어나다고 생각하십니까? 3) 귀하는 지방문화원이 지역문화정책 업무 처리 능력이 우수하다고 생각하십니까?
	연계성	1) 귀하는 지방문화원이 지역문화 진흥을 위하여 타 문화기관과 정보 교류가 원활하다고 생각하십니까? 2) 귀하는 업무를 수행하면서 지방문화원이 타 문화기관과 업무협조가 잘 이루어진다고 생각하십니까? 3) 귀하는 지방문화원과 지방정부의 업무협조가 잘 이뤄지고 있다고 생각하십니까?
	접근성	1) 귀하는 지방문화원이 이용하기 편리한 위치에 있다고 생각하십니까? 2) 귀하는 지방문화원의 서비스 이용을 위한 정보가 편리하게 제공되고 있으며, 누구나 획득할 수 있다고 생각하십니까?
	적절성	1) 귀하는 지방문화원이 지역주민의 욕구에 부합하는 서비스를 제공하고 있다고 생각하십니까? 2) 귀하는 지방문화원이 양질의 문화서비스를 제공한다고 생각하십니까?
	혁신적 조직 문화	1) 귀하는 지방문화원이 변화에 대응하는 도전적인 분위기가 강하다고 생각하십니까? 2) 귀하는 지방문화원이 조직발전을 위해서 어느 정도의 위험은 감수하고 있다고 생각하십니까?

IV. 분석결과 및 논의

1. 공무원과 지방문화원 직원 간 차이

응답자를 공무원과 지방문화원 직원으로 구분하여 독립변수와 종속변수의 평균값을 비교해 보면 〈표 3〉과 같다. 독립변수인 전문성, 연계성, 접근성, 적절성, 혁신적 조직 문화는 물론 종속변수인 지방문화원의 성과에서 공무원보다 지방문화원 직원의 평균값이 높게 나와, 지방문화원 직원들이 각 변수에 대해 공무원보다 높게 평가한다는 사실을 알 수 있다.

〈표 3〉 소속에 따른 변수의 평균값 비교

		공무원		지방문화원		t값
		평균	표준편차	평균	표준편차	
종속	지방문화원의 성과	3.381	0.652	4.025	0.657	-8.735***
독립	전문성	3.432	0.734	3.825	0.783	-4.601***
	연계성	3.313	0.689	3.766	0.795	-5.408***
	접근성	3.272	0.752	3.653	0.841	-4.250***
	적절성	3.377	0.672	3.898	0.695	-6.786***
	혁신적 조직문화	3.062	0.870	3.338	0.953	-2.690***

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$.

먼저 종속변수인 지방문화원의 성과에 관한 두 집단 간의 차이는 모두 유의미하게 나타났다. 그리고 성과의 하위요인인 ‘다양성 증대’, ‘지속가능한 보존’, ‘문화 향유 기회 제공’, ‘고유성 강화’, ‘문화 격차 해소’에서 지방문화원 직원이 공무원보다 높은 평균을 나타냈다. 지방문화원 직원의 경우, 지방문화원의 성과 전체 평균값이 4.025로 성과에 대해 매우 긍정적인 평가를 하고 있다는 사실을 알 수 있는 반면, 공무원은 지방문화원 성과 전체에 관해 평균값 3.381로 보통(평균 3점) 이상으로 평가했으나 지방문화원 직원보다 낮게 평가하는 것을 알 수 있다. 또한 지방문화원 직원과 공무원 간의 이러한 차이는 통계적으로 유의했다.

독립변수에 해당하는 5개 변수와 관련해 첫째, 전문성의 경우도 지방문화원 직원 3.825, 공무원 3.432였으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의했다.

둘째, 연계성은 전체 평균과 하위요인에서도 두 집단의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 연계성의 하위요인인 ‘원활한 정보 교류’, ‘타 기관과의 업무협조’, ‘지방정부와의 업무협조’의 평균값은 물론 연계성 전체의 평균값도 지방문화원 직원이 공무원보다 높다. 특히, 공무원은 연계성의 하위요인 중 상대적으로 ‘지방정부와의 업무협조’와 ‘타 기관 업무협조’를 낮게 평가한데 반해, 지방문화원 직원은 ‘지방정부와의 업무협조’와 ‘타 기관 업무협조’를 상대적으로 높게 평가하여 소속에 따라 다른 결과를 보여주었다. 하위요인의 평균값 순위가 두 집단 간 차이가 있다는 사실은 연계성의 하위요인에 관해 두 집단이 다르게 인식하고 있음을 나타낸다. 이를 통해 전문성과 마찬가지로 지방문화원의 연계성에 대한 내·외부 인식이 다르다는 사실을 알 수 있다. 특히, 하위요인 중 ‘지방정부와의 업무협조’와 관련하여 공무원의 평균이 3.290인 것과 비교해 지방문화원 직원은 3.864로 높게 평가한 것으로 보아 두 집단은 소통에 대해 인식 차이가 있음을 확인할 수 있으며, 이는 지방정부가 정책의 전달체계로 지방문화원을 활용하는데 있어 부정적 요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 접근성의 경우 접근성 전체와 하위요인별 평균값은 모두 지방문화원 직원이 공무원보다 높았다. 그러나 접근성에 해당하는 하위요인 중 ‘편리한 위치’는 물리적인 공간을 뜻하는 것으로 지방문화원 직원들의 역량이라기보다 주어진 환경적 조건에 해당한다. 그래서 지방문화원의 성과를 높이기 위해 ‘편리한 위치’의 개선이 쉽지 않다. 이럴 경우 접근성의 하위요인으로서 ‘정보 제공’의 역할을 확대하여 지방문화원 성과에 미치는 영향을 증가시킬 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 적절성 전체 평균값과 각 하위요인의 평균값은 모두 지방문화원 직원이 공무원보다 높게 나타났다. 특히, 적절성의 하위요인 중 공무원은 '문화서비스 종류', 지방문화원 직원은 '서비스의 양질' 여부를 높게 평가하고, 공무원은 '지역주민 욕구', 지방문화원 직원은 '문화서비스 종류'를 가장 낮게 평가하여 두 집단이 인식을 다르게 하고 있음을 알 수 있다. 공무원의 존재 이유가 지역주민에 대한 행정 서비스 제공이기 때문에 공무원의 입장에서 가장 중요한 요인은 '지역주민 욕구'이다. 그런데 하위 측정변수 중 공무원이 가장 낮게 평가한 것이 '지역주민 욕구'라는 결과로 보아, 공무원은 지방문화원이 지역문화정책의 전달체계로서 지역주민의 욕구를 충족시키는 수준이 낮다고 평가한 것으로 볼 수 있으며, 이는 지방문화원에 대한 공무원 집단의 불만족 요소로 작용할 가능성이 있다.

마지막으로 혁신적 조직문화에 관해 두 집단 간의 차이는 유의미하게 나타났으며, 지방문화원 직원이 공무원보다 높은 평균값을 보인다. 다만, 지방문화원 직원들이 혁신적 조직문화에 대해 3.338로 보통(평균 3점) 이상의 인식이 있는 것과 달리 공무원은 지방문화원의 혁신적 조직문화에 대해 3.062로 보통(평균 3점) 정도의 인식만 가지고 있는 것으로 나타났다. 그리고 두 집단의 평균값이 다른 요인들에 비해 가장 낮은 값을 가지는 것으로 보아 지방문화원의 혁신적인 조직문화에 대해서는 두 집단 모두 긍정적으로 평가하지 않는 요인이라고 할 수 있으며, 반드시 개선이 필요한 부분으로 볼 수 있다.

집단 간의 평균값 비교를 통해, 공무원은 지방문화원의 성과와 각 성과요인에 관해 지방문화원 직원에 비해 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 한편, 이 결과는 공무원과 지방문화원 직원 간의 성과와 성과요인에 대한 인식이 다를 수 있다는 점을 상기시켜준다. '제 4차 산업혁명'이라는 사회적 흐름을 지나면서 문화적 삶은 이전과 다른 형태를 아우르게 되었다. 미술, 음악 등의 장르를 뛰어넘어 가치에 대한 고민을 문화 속에 담게 되었으며, 기술과 문화예술, 환경과 문화예술 등 융복합 형태의 문화가 일상생활에서 확산되고 있다. 그래서 정부는 이런 사회적 변화를 반영한 문화정책과 사업을 수행하고자 한다. 그러나 다수의 지방문화원은 여전히 지역문화 발굴·보존, 문화예술교육, 지역문화행사 개최와 같은 전통적인 형태의 문화사업을 수행하고 있다. 그래서 지방문화원의 성과와 역할은 공무원이 생각하는 이상적인 정책 전달체계와 괴리가 있을 수 있다.

2. 지방문화원 성과에 대한 영향요인 분석

다음으로 성별, 연령, 학력 등을 통제변수로 설정하고, 전문성, 연계성, 접근성, 적절성, 혁신적 조직문화가 지방문화원 성과에 영향을 미치는지 확인하였다. 그 결과는 <표 4>의 모델 1과 같다.

그리고 소속 여부(공무원=1, 지방문화원 직원=0)와 5개 독립변수 간의 상호작용 효과를 확인하기 위해 양자 간의 상호작용항을 만들어 분석했다. 그 결과는 모델 2부터 모델 6이다.

<표 4> 지방문화원 성과에 대한 소속의 위계적 회귀분석 결과

변수	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
전문성	.009 (.037)	.013 (.037)	.008 (.037)	.008 (.037)	.010 (.037)	.014 (.038)
연계성	.155*** (.046)	.148** (.046)	.154*** (.046)	.155*** (.046)	.156*** (.046)	.155*** (.046)
접근성	.078* (.036)	.074* (.036)	.079* (.036)	.078* (.036)	.079* (.036)	.077* (.036)
적절성	.254*** (.053)	.254*** (.052)	.254*** (.053)	.254*** (.053)	.253*** (.053)	.255*** (.053)
혁신적 조직문화	.163*** (.035)	.155*** (.034)	.163*** (.035)	.163*** (.035)	.163*** (.035)	.164*** (.035)
공무원 (공무원=1)	-.213*** (.055)	-.214*** (.055)	-.213*** (.055)	-.213*** (.055)	-.213*** (.055)	-.210*** (.055)
공무원×전문성		-.140* (.061)				
공무원×연계성			-.015 (.062)			
공무원×접근성				-.008 (.058)		
공무원×적절성					.020 (.068)	
공무원× 혁신적 조직문화						.053 (.051)
성별 (남성=1)	-.042 (.049)	-.047 (.048)	-.041 (.049)	-.042 (.049)	-.042 (.049)	-.045 (.049)
연령	.005 (.022)	.006 (.022)	.005 (.022)	.005 (.022)	.005 (.022)	.008 (.022)

<표 계속>

변수	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
학력	.092 (.048)	.089 (.048)	.092 (.048)	.093 (.048)	.093 (.048)	.090 (.048)
N	316	316	316	316	316	316
R ²	.706	.711	.706	.706	.706	.707
F	73.203	67.985	66.349	66.335	66.357	66.658

주: ()는 S.E.

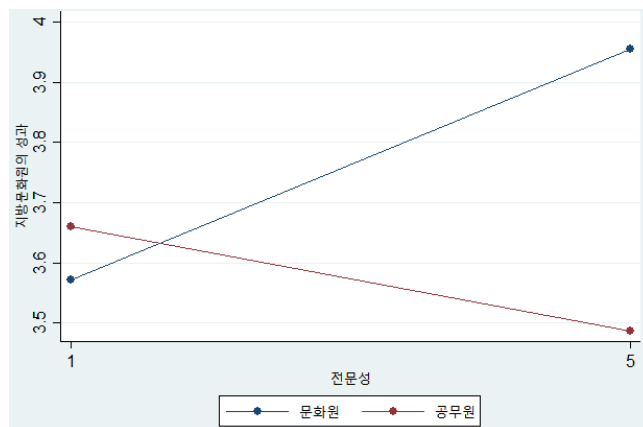
* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

분석 결과, 모델 1에서 연계성, 접근성, 적절성, 혁신적 조직문화는 지방문화원 성과에 정(+)의 영향을 미쳤고, 전문성은 유의한 결과가 나오지 않았다. 이는 연계성, 접근성, 적절성, 혁신적 조직문화가 증가할수록 지방문화원 성과도 증가함을 의미한다. 이러한 분석결과는 상호작용항을 추가한 모델 2-모델 6에서도 동일하게 나타난다.

특히, 공무원의 경우 지방문화원 성과에 부(-)의 영향을 미쳤다. 이는 공무원이 지방문화원 직원에 비해 지방문화원의 성과를 낮게 평가함을 의미한다. 이러한 분석결과는 상호작용항을 추가한 모델 2-모델 6에서도 동일하게 나타난다.

그리고 지방문화원의 성과에 대한 공무원의 이러한 낮은 평가와 개별 독립변수 간의 상호작용 효과를 분석하기 위해 새로운 모델을 만들었다. 모델 2-모델 6은 모델 1에 공무원 여부와 각 독립변수의 상호작용항을 각각 추가한 모델이다. 이 가운데 상호작용항의 효과가 나타난 것은 모델 2가 유일했다.

[그림 2] 공무원 여부와 독립변수 전문성의 상호작용 효과



[그림 2]에서 보듯이 모델 2에서 공무원 집단은 지방문화원의 전문성이 커질수록 성과에 미치는 영향력이 감소하는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다($B = -.140, p < .05$). 즉, 공무원은 전문성의 정도가 상승함에 따라 지방문화원 성과가 증가하는 폭이 낮아진다고 평가했으며, 반대로 지방문화원 직원은 전문성의 상승에 따라 지방문화원 성과가 가파르게 증가한다고 평가하였다. 이를 통해 공무원은 지방문화원의 성과가 전문성 증가에 비례하지 않는다고 생각하는 것을 알 수 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 사회 변화에 따라 전문성이 다양한 역량을 내포하고 있는데 반해, 지방문화원의 전문성은 문화사업의 실행에 머물러 있기 때문이다. 지방문화원의 전문성에 융합적 사고와 같은 새로운 역량이 추가되지 않는다면 지방문화원의 성과 향상은 한계에 부딪힐 수밖에 없다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 성과 영향요인 분석을 통해 지방문화원의 전달체계 역할을 강화하고, 지역문화 진흥을 달성하기 위해 실시하였다.

우선, 이론적 논의를 통해 지역문화정책 전달체계로서 지방문화원의 성과에 영향을 미치는 요인으로 전문성, 연계성, 접근성, 적절성 그리고 혁신적 조직문화, 5가지를 설정하였다. 그리고 「지역문화진흥법」과 「지방문화원진흥법」의 분석을 통해 지역문화정책과 지방문화원의 목표가 동일하다는 사실을 도출하여 지방문화원의 성과를 종속변수로 설정하였다.

연구 결과, 영향요인 중 전문성은 지방문화원 성과 사이에 통계적으로 유의한 결과가 나오지 않았으며, 연계성, 접근성, 적절성과 혁신적 조직문화는 지방문화원 성과에 정(+)의 영향을 미쳤다.

또한, 공무원과 지방문화원 직원을 소속에 따라 구분하여 평균값을 분석한 결과, 5개의 성과 영향요인이 지방문화원 성과에 미치는 영향에 대한 인식의 차이가 있음을 밝혔다. 먼저, 두 집단 간 평균값 비교를 통해 공무원보다 지방문화원 직원이 지방문화원의 성과와 각 영향요인에 대해 높게 평가한다는 사실을 알 수 있다. 특히, 종속변수인 성과에 대한 평가와 지역주민의 욕구라는 하위요인을 포함하는 적절성에 있어서 두 집단의 평균값이 유의한 차이가 있다는 사실을 유념해야 한다. 이는 지방문화원이 지역문화

정책의 전달체계로서 공공의 역할을 수행하기 위해서는 지역주민의 문화적 욕구를 채워줄 수 있어야 하기 때문이다. 지방정부가 공공 재원을 투입하고, 전달체계를 활용하여 궁극적으로 달성하고자 하는 정책 목표는 지역문화 진흥과 지역주민 삶의 질 향상이다. 이를 위해서 지방정부는 전달체계의 효과성과 효율성을 점검할 수밖에 없으며, 이 결과에 따라 전달체계 구조가 변화할 수 있다.

그리고 공무원 집단과 각 요인의 상호작용을 분석한 결과, 공무원 집단은 지방문화원의 전문성이 커질수록 성과가 증가하는 폭이 감소한다고 평가했다. 이 결과를 통해 지방문화원 개선방안의 우선순위를 정할 수 있다. 지방문화원은 문화사업을 기획·운영하는 역량은 물론 사회변화에 따라 문화정책 전달체계에 요구되는 전문성을 확보하여 지방문화원의 성과가 개선될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 지방문화원은 인재 등용 시스템 마련, 임직원 교육 강화, 타기관과의 교류를 통한 성장 동력 확보 등을 해야 한다. 또한, 정부는 전문인력의 지방문화원 유입방안을 마련하고 전문성 증대를 지원해야 할 것이다. 「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」을 개정하여 학예사 경력인정 대상기관에 지방문화원을 포함시킬 경우, 지방문화원에서 연구, 수집, 보존, 전시, 교육 등을 수행할 수 있는 학예사를 고용할 수 있는 기회가 증가할 것이다. 이를 통해 지역의 전통문화를 발굴·보존하고, 이를 활용한 사업을 기획할 수 있을 것이며, 지역문화의 활용 방안도 다양해질 것이다. 더 나아가 학예사의 경력을 인정하는 기관 간의 네트워크가 확대되어 지방문화원의 역량을 강화할 수 있다.

또한, 공무원과 지방문화원 직원 간의 인식 차이를 줄이기 위해, 다방면의 쟁점들을 논의할 수 있는 자리를 정부가 지속적으로 마련하고, 지방문화원 외 다양한 문화기관이 참여하여, 협력관계를 구축할 수 있도록 지원해야 한다.

본 연구는 지역문화 진흥을 달성하기 위한 전달체계로 지방문화원을 주목했으며, 지방문화원의 성과에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 있어 정책 수립 주체인 공무원과 실무자인 지방문화원 직원의 인식을 비교·분석했다는 데 의의가 있다. 공무원은 정부를 대표할 수 있는 집단이기 때문에 문화정책의 변화와 방향성을 보여줄 수 있다. 이를 통해 지방문화원은 미래사회가 요구하는 정책 전달체계의 모습을 확인하고, 발전방안을 수립할 수 있다. 그리고 정책 전달체계로서 지방문화원의 역할이 확장될 수 있다면 지방정부는 232개의 지방문화원을 활용하여 지역문화정책의 효과성과 효율성을 제고할 수 있으며, 전달체계의 다양성을 확보할 수 있다.

그러나 본 연구는 지역문화정책 전달체계로서 지방문화원의 성과에 영향을 미치는 요인에 관해 고찰한 시론적 성격의 연구로 사회복지 및 의료, 청소년 등 타 분야의 정책 연구를 바탕으로 성과 영향요인을 설정하였다. 타 정책과 구별되는 문화정책의 특성때문에 성과에 영향을 미치는 요인이 타 정책과 다를 수 있으므로 이에 따른 후속 연구가 필요하다. 또한, 지방문화원 전문성 강화를 위해 정부의 관련 법 개정 및 학예사 경력 인정기관으로 지방문화원을 편입할 것을 제안하였다. 향후 학예사의 지방문화원 근무에 따른 지방문화원 전문성 및 성과의 변화에 대한 실증적 검증 절차가 필요하다. 정책 전달체계로서 지방문화원의 성과와 효과성 및 효율성이 지역문화 진흥에 미치는 영향력에 관한 연구도 지속되어야 할 것이다.○

[참고문헌]

- 고영준·신승연(2023), 공공조직의 혁신적 문화가 조직성과에 미치는 영향: 기관장의 내부관리와 외부관리의 조절효과를 중심으로, 『행정논총』, 제61권 제2호, 169-195.
- 금융주·송건섭(2014), 변혁적·거래적 리더십이 조직성과에 미치는 영향, 『한국행정논집』, 제26권 제1호, 54-77.
- 금창호·조석주·김필두·이병기·유은정(2010), 「지방자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김규원·변지혜·양혜원(2024), 「지방시대 문화예술 정책방향 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 김기봉(2016), 「지역문화예술정책의 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구: 지역문화재단을 중심으로」, 상지대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김세훈(2014), 지역문화진흥과 문화서비스 전달체계 구축 방안, 『문화예술경영학연구』, 제7권 1호, 11-37.
- 김승일(2019), 「다문화가족서비스 전달체계에 관한 연구-다문화가족지원센터를 중심으로」, 인하대학교 대학원 박사학위논문.
- 김용환·이희선(2016), 보훈의료서비스 전달체계의 효과성과 만족도에 관한 성과평가 연구: 공급자 측면과 수용자 측면을 중심으로, 『사회복지연구』, 제47권 제3호, 187-221.
- 김은숙(2016), 노인의 생활무용 참여수준, 자기효능감 및 삶의 질과의 관계, 『예술교육연구』, 제14권 제4호, 217-232.
- 김장기·신윤창(2009), 공공기관 혁신문화의 정착과 추진방안: W정부산하기관을 중심으로, 『한국조직학회보』, 제6권 제1호, 121-143.
- 남승하(2008), 조직의 관리적 혁신의지와 조직성과간의 관계에 관한 연구, 『한국행정학보』, 제42권 제1호, 171-196.
- 남영희(2015), 「다문화서비스 전달체계 구성원칙이 정책성과에 미치는 영향 분석」, 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 문화체육관광부(2013), 「문화예술서비스전달체계 구축방안 연구」, 세종: 문화체육관광

광부.

문화체육관광부(2020), 「지역문화 보조사업 전달체계 개선 연구」, 세종: 문화체육관광부.

문화체육관광부(2021), 「지방문화원 지원·육성에 관한 기본계획(22~26)」, 세종: 문화체육관광부.

문화체육관광부(2023a), 「지방시대 지역문화정책 추진전략」, 세종: 문화체육관광부.

문화체육관광부(2023b), 「문화예술교육분야 사회서비스 제도 도입 연구」, 세종: 문화체육관광부.

박경귀(2002), 문화정책의 집행영향요인에 관한 연구: 인천세계축축제사업을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제4호, 137-160.

박광국·도운섭·주효진(2000), 문화정책 집행사례 분석: 대구광역시 달구벌축제를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 제11권 제2호, 297-313.

박기관(2001), 지방정부의 행정성과평가 및 적용모형에 관한 연구: 시·군 성과 및 노력도 지표를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 제13권 제1호, 63-84.

박종수, 최하영(2022), 거래적·변혁적 리더십과 관료적·탈관료적 조직문화가 성과에 미치는 영향: 조직문화의 매개효과를 중심으로, 「한국행정학보」, 제56권 제2호, 297-330.

박중훈(1999), 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」, 서울: 한국행정연구원.

박화진·이영흔·조승현(2023), 한국 문화정책의 변동에 관한 연구-Hogwood & Peters의 모형을 중심으로, 「한국자치행정학보」, 제37권 제2호, 95-122.

배인경(2018), 문화예술이 서울시민의 행복지수 향상에 미치는 영향 분석, 「디지털융복합연구」, 제16권 제11호, 89-96.

(사)한국광역문화재단연합회(2023), 「지역문화재단의 현황분석 및 변화방향 연구」, 세종: (사)한국광역문화재단연합회, Available: http://www.nafac.or.kr/sub.php?code=04_data020101&mode=view&no=39&category=&page=1&search=&keyword=

서광(2008), 「문화예술지원정책의 전달체계에 관한 연구」, 한양대학교 대학원 박사학위논문.

- 서순복(2013), 한국문화정책 연구쟁점의 분석과 전망: '한국사회와 행정연구' 30년 기고 논문을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 제24권 제2호, 257-273.
- 송재성(2005), 사회복지전달체계의 현황과 전망, 「보건복지포럼」, 제109호, 2-5.
- 심영미(2011), 「노인복지서비스 전달체계의 효과성 평가: 경기북부 5개 시군을 중심으로」, 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 이건(2010), 「지방자치단체 문화예술정책 전달체계 만족도 결정요인 연구: 경기도를 중심으로」, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이석환(2021), 「The B·L·U·E Government」, 파주: 법문사.
- 이재현(2014), 「문화복지 서비스 전달체계의 효율성 제고를 위한 통합운영 방안 연구」, 세종대학교 공연예술대학원 석사학위논문.
- 이지영·조덕호(2016), 노인일자리사업 효과성 제고방안: 서비스 공급자와 수혜자간 인식차이 분석을 바탕으로, 「국가정책연구」, 제30권 제2호, 191-214.
- 이철순(2010), 공공 문화예술서비스의 효율적 전달체계 연구: 문화기반시설로서 문예회관을 중심으로, 「정부학연구」, 제16권 제2호, 271-305.
- 임정빈(2015), 지방공기업의 조직문화와 조직성과 관계 연구: 경기도지방공기업을 중심으로, 「한국인사행정학회보」, 제14권 제4호, 177-209.
- 임학순(2019), 제4차 산업혁명 시대의 문화정책, 박광국(편), 「문화와 국민행복」 (281-308), 고양: 대영문화사.
- 정영재(2017), 「조직환경의 변화와 조직의 확산: 지방문화원 조직을 중심으로」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 조성경, 김세준(2012), 공연예술 관람빈도가 개인의 주관적 안녕감에 미치는 영향연구, 「예술경영연구」, 제22집, 5-28.
- 조은영·윤현경·강지선·김광구(2018), 문화예술교육 서비스전달체계에 관한 연구: 학교예술강사 지원사업 갈등사례를 중심으로, 「한국공공관리학보」, 제32권 제1호, 25-49.
- 채경진(2012), 지방정부의 문화정책집행 영향요인에 관한 연구: 부천시 공무원의 인식을 중심으로, 「지방행정연구」, 제26권 제4호, 297-316.
- 최두용·이종원·정종원(2022), 조직문화, 리더십, 조직효과성의 인과관계에 대한 실증 연구: 정부출연 연구개발(R&D) 조직을 중심으로, 「한국행정논집」, 제34

권 제3호, 365-387.

한국문화원연합회(2014), 「2014 지방문화원 실태조사 결과보고서」, 서울: 한국문화원연합회.

한국문화원연합회(2015), 「지방문화원 발전 방안 결과보고서」, 서울: 한국문화원연합회.

한국문화원연합회(2020), 「2020 지방문화원 실태조사 결과보고서」, 서울: 한국문화원연합회.

한국문화원연합회(2022a), 「지방문화원 표준조례(안) 및 운영가이드라인 수립 연구」, 서울: 한국문화원연합회.

한국문화원연합회(2022b), 「2022 지방문화원 실태조사 결과보고서」, 서울: 한국문화원연합회.

Brewer, G. A., & Seldon, S. C.(2000), Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-712.

Gilbert, N., & Specht, H.(1974), Dimensions of social welfare policy, NJ: Prentice Hall.

Gilbert, N., & Specht, H.(1986), Dimensions of social welfare policy (2nd ed.), NJ: Prentice-Hall.

Quinn, R. E., & Kimberly, J. R.(1984), Paradox, planning, and perseverance: Guidelines for managerial practice, *Managerial Organizational Transitions*, 2(9), 5-13.

Usilaner, B., & Soniat, E.(1980), Productivity measurement, In G. Washnis (Ed.), Productivity improvement handbook for state & local government (91-114), NY: John Wiley & Sons.

[Abstract]

Factors Influencing the Performance of Local Cultural Centers: Difference of Recognition between Cultural Center Employees and Government Officials

Min, Kyung Ae · Shin, Hyun Ki · Park, Kwang Kook

This study examined local cultural centers as delivery systems for local cultural policies and analyzed the relationship between their performance and its influencing factors. Specifically, the study compared and analyzed the evaluations of government officials and local cultural center employees regarding these factors, aiming to identify ways to enhance the effectiveness of the centers as policy delivery systems.

In this analysis, the performance of local cultural centers was set as the independent variable, while the influencing factors included professionalism, linkage, accessibility, appropriateness, and innovative organizational culture. The findings revealed that, compared to center employees, government officials rated these factors significantly lower and assessed the centers' performance less favorably. Furthermore, the interaction effects between the status of being a government official and each dependent variable showed a negative effect only on professionalism, indicating a less favorable perception of the centers' professionalism among government officials.

Based on these findings, this study concludes that prioritizing improvements in professionalism is essential for enhancing the performance of local cultural centers. The study further suggests including the centers in the institutions that recognize the career of curators called 학예사(hakyesa) in Korean. As this study is a preliminary exploration that defines local cultural centers as policy delivery

systems, further research is needed to investigate how the influx of curators into these centers may affect their professionalism and performance. Additionally, continued research should explore how the enhancement of these centers' performance may contribute to the promotion of local culture.

[Keywords] promotion of local culture, local cultural policy, delivery system of local cultural policy, local cultural centers, the factors influencing the performance

Min, Kyung Ae_Adjunct Professor, Graduate School of Public Administration, The Catholic University of Korea, Team Leader of Regional Culture Project team, The federation of Korean Cultural Centers / First author (kali1023@naver.com)

Shin, Hyun Ki_Associate Professor, General Graduate School, The Catholic University of Korea / Co-author (nollstshin@gmail.com)

Park, Kwang Kook_Honorary Professor, General Graduate School, The Catholic University of Korea / Corresponding author (kkpark@catholic.ac.kr)