

# 문화도시는 문화에 돈을 쓰는가?

## : 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 연구

### A Study on the Determinants of Budget for Municipal Cultural Policies

이 병 량\* · 박 윤 환\*\*

Lee, Byung-Ryang · Park, Yoon-Hwan

#### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 문화예산과 문화예산에 영향을 미치는 요인에 관한 기존의 연구
- III. 경기도 기초자치단체들의 문화예산의 추이
- IV. 연구의 방법론
- V. 분석결과
- VI. 결론 및 토론

많은 지방자치단체들이 ‘문화의 도시’를 도시의 비전으로 제시하게 된 것은 1990년대 후반 이후 이루어진 중요한 변화 가운데 하나이다. 그런데 이러한 비전의 변화가 실제로 자치단체의 정책 우선 순위에 변화를 일으켰을까? 그리고 그러한 변화가 예산을 통해 반영이 되고 있을까? 이 연구는 이러한 질문에 대답하기 위해 지난 3년간(2008년~2010년) 사이에 경기도의 각 기초자치단체의 도시 비전과 문화예산의 변화 추이의 인과관계에 대해 분석하였다. 더불어 문화예산에 영향을 미칠 수 있으리라 예상되는 다양한 경제적, 정치적, 환경적, 인구통계적 혹은 제도적인 요소들을 찾아 회귀분석모형의 통제변수로 포함시켜서 주 독립변수인 문화도시를 표방하는 소위 “문화도시비전성”의 효과를 보다 명확하게 측정하고 동시에 도시정부의 문화예산결정요인들을 폭넓게 살펴보았다. 그 결과 이 연구는 문화예산의 규모 자체에 ‘문화도시’라는 도시 비전이나 목표가 미치는 영향은 미미하다

\* 경기대학교 사회과학대학 행정학과 조교수(주저자)

\*\* 경기대학교 사회과학대학 행정학과 조교수(교신저자)

논문 접수일: 2011. 1. 14, 심사기간(1,2차): 2011. 1. 25 ~ 2011. 3. 28, 게재확정일: 2011. 3. 28

는 점을 발견할 수 있었다. 오히려 지방자치단체의 문화예산규모에는 자치단체의 인구통계학적 구성이나 재정적 상황, 사회·지리적 위치 등이 영향을 준다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 한국의 지방자치제도가 지니는 한계를 보여주는 것이기도 한 것이기도 하고, 다른 한편으로는 문화의 생산과 소비, 혹은 그것의 공급과 수요가 가지고 있는 특성을 반영한 것이라고 잠정적으로 해석할 수 있을 것이다.

□ 주제어: 문화도시, 문화예산, 문화정책

Since the late 1990s, many local Korean governments have claimed to advocate the “City of Culture” as their main municipal vision. This paper questions whether this shift in municipal vision has really caused the policy priorities of local governments to change, as would ultimately be reflected in budget changes for their cultural policies. To answer this question, the present study aims to investigate the causal relationship between the municipal government’s cultural vision and the budgeted expenditures for cultural policies. This study also tries to control a variety of demographic, socio-economic, political, institutional, and geographical aspects in the regression models, in order to not only identify the determinants of the budget for municipal cultural policies, but also to capture precisely the causal effect of the “municipal cultural vision”. Consequently, the research has found that the vision, or goal, towards a “City of Culture” appears to have very little effect on the budget size for cultural policies, whereas other elements, such as demographic composition, economic situation, and geographical characteristics are likely to be able to influence such budget changes. This result seems to indicate the existence of a certain limitation that the local Korean authorities have struggled with, which perhaps can be interpreted to mean that local Korean governments tend to adopt the position that “production and consumption” or “supply and demand” is the deciding factor with respect to the cultural policies as well.

□ Keywords: City of Culture, Budgeted Expenditures for Cultural Policies, Cultural Policies

## I. 서론

지방자치제의 실시로 인해 이루어진 변화 가운데 가장 괄목할 만 한 것의 하나로 자치단체들이 스스로의 정체성이나 지향점을 뚜렷이 하게 되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 거의 모든 자치단체들이 스스로를 '무엇무엇의 도시'로 규정하고, 이를 통해 여타의 자치단체들과 구별하게 되었다. 이러한 자치단체의 비전을 여러 유형으로 나눌 수 있겠지만, 그 중 눈에 띄는 한 특징은 스스로를 '문화의 도시'로 규정하고 있는 자치단체가 적지 않다는 점이다. 이는 1990년대 후반 이후 나타난 '문화'의 적극적 역할에 대한 인식과 깊은 관련을 지니고 있으리라 추측된다. '문화'가 지니고 있는 산업적, 경제적 잠재력을 깨닫게 되면서 중앙정부 차원에서 서부터 문화를 산업적으로 육성하겠다는 의지를 표명하거나, 더 나아가서는 다가올 미래를 '문화의 시대'로 규정하는 일들이 이루어진 것은 자치단체의 비전 설정에도 적지 않은 영향을 미쳤을 것이기 때문이다. 또한 지방자치제의 핵심이라고 할 수 있는 재정적 자립성이 그 기반으로부터 취약해지고 있는 상황에서 자치단체가 '문화'를 이러한 상황을 타개할 수 있는 유력한 한 대안으로 보았으리라는 점도 쉽게 예측할 수 있다.

일반적으로 어떤 조직이 스스로를 여타의 조직과 구별되는 '무엇'으로 규정한다는 것은 이를 목표로 하여 일(사업)을 계획하고, 배치하고, 수행할 뿐만 아니라, 이를 위하여 자원을 동원하고, 사용한다는 행위를 동반하게 된다. 정부 역시 이런 일반성에서 예외는 아닐 것이다. 따라서 자치단체가 스스로를 문화의 도시라고 규정한다면 이에 상응한 사업이나 정책의 수립과 그에 수반하는 예산의 투입이 뒤따를 것이라고 기대하게 된다. 문화의 도시는 문화를 육성하고, 발전시키는 일에 주력할 것이다. 또한 우리가 예산을 '화폐로 표현된 정책'이라는 점을 기억한다면, 좀 더 단순하게 문화의 도시는 문화에 돈을 많이 쓰는 도시일 것이라고 기대할 수도 있을 것이다. 이 논문은 이와 같은 단순한 질문에서 출발한다. "문화도시는 실제로 문화에 돈을 더 쓰는가?"

이 질문에 대답하기 위하여 이 논문은 지난 3년간(2008년~2010년) 사이에 경기도의 각 기초자치단체의 도시 비전과 문화예산의 변화 추이의 인과관계에 대해 살펴보고자 하는데 그 주된 목표를 갖고 있다. 이를 위한 분석에 있어서 본 연구는 특히 네 가지 전략들을 사용하고자 한다. 첫째, 경기도의 31개 기초자치단체들의 문화예산의 지난 3년간의 추이를 서술통계적 수치들을 이용하여 정리해보고 도농간의 격차로 대변되는 지역적 차이를 지리정보시스템 기법을 이용한 지도그리기(mapping)를 통해 시각적으로 살펴보고자 한다. 둘째, 문화예산에 영향을 미칠 수 있으리라 예상되는 다양한 경제적, 정치적, 환경적, 인구통계적 혹은 제도적인 요소들을 찾아 회귀분석모형의 통제변수로 포함시켜서 주 독립변수인 문화도시를 표방

하는 소위 “문화도시비전성”의 효과를 보다 명확하게 측정하고 동시에 지방자치단체의 문화예산결정요인들을 폭넓게 살펴볼 수 있을 것이다. 셋째, 문화도시를 표방하는 비전의 정도를 설명하는 지표인 “문화도시비전지수”를 네 가지 핵심적인 요인들을 고려하여 보다 정확하게 측정하였다. 마지막으로, 단일시점에 국한되어 변수들 간의 정적인 관계만을 추정할 수 있는 횡단적자료(cross-sectional data)가 아닌 3년에 걸친 패널자료(panel data)를 사용하여 경기도 기초자치단체들의 문화예산과 관련한 보다 동적인 관계성을 규명하고자 했고 방법론상으로 기존의 일반통합회귀모형(Pooled OLS Model)이 갖는 오차항의 이분산성의 문제를 해결하여 효율적인 추정량을 구할 수 있는 모형인 추정일반화최소제곱모형(FGLS: Feasible generalized least squares) 방식을 이용하였다.

본 논문은 다음과 같은 순서로 진행된다. 먼저, 문화예산과 문화예산에 미치는 요인들에 관한 기존의 연구들을 살펴보는 문헌조사가 다음 장에서 다뤄질 것이다. 그리고 이어서 지난 3년간 경기도 기초자치단체들의 문화예산의 시간적, 공간적 변화와 현황을 살펴본다. 자료, 변수, 측정 그리고 모형설정을 포함하는 방법론 섹션이 그 다음을 따르며 회귀분석의 결과가 이어질 것이다. 마지막으로 분석결과에 따른 결론과 연구가 지닌 한계 및 논점들에 관한 토론으로 상기 연구를 매듭지고자 한다.

## II. 문화예산과 문화예산에 영향을 미치는 요인에 관한 기존의 연구

예산은 정책문서이고 정책우선순위에 대한 선언서이다(윤성식, 2003: 101). 그런 의미에서 문화예산에 대한 연구는 문화정책을 이해하고 분석하기 위한 중요한 한 수단이 될 수 있을 것이다. 그렇다면 문화예산이란 무엇이고, 이에 대해 영향을 미치는 요인은 어떤 것들이 있을까?

### 1. 문화예산

문화라는 개념은 생각 보다 훨씬 정의하기 힘들다. 광의의 개념으로서 문화는 일반적으로 “사회의 구성원들이 공유하는 가치관·태도·관습의 총합이며 한 공동체가 표현하고 표상하는 전반적인 삶의 양식(김정수, 2002: 31)”이라고 정의된다. 그러나 이처럼 문화를 삶의 양식으로 규정하는 경우 문화정책의 영역이 구체적으로 무엇인가를 규정하기 위해서는 규범적인 측면에서나 현실적인 측면에서 중요한 질문에 대답하여야 한다. 우선 규범적으로 정부가 사

회구성원들의 삶의 양식이나 가치관에 영향을 미치려는 의도로 개입하는 것이 바람직한가 하는 것이다<sup>1)</sup>. 또 하나의 질문은 현실적으로 이러한 시도가 가능한지, 가능하다면 이러한 시도를 이를 ‘문화정책’이라는 이름 하에 묶을 수 있는지 하는 것이다.

이러한 질문에 대해 명쾌한 대답을 찾을 수 없는 상황은 문화의 개념과 마찬가지로 문화정책의 개념을 규정하는 일이 쉽지 않은 일이라는 점을 보여준다. 이는 필연적으로 문화예산의 개념을 정의하는 일의 어려움으로 이어진다. 이와 같은 이유로 문화예산이 무엇인지를 규정하는 것은 문화에 대한 관점, 문화정책에 대한 관점의 국가나 시대의 차이를 반영하고 있다<sup>2)</sup>.

이러한 어려움을 전제로 하고 문화예산에 대한 정의 혹은 분류의 기준은 크게 두 가지 차원으로 나눌 수 있다. 우선 문화 혹은 문화활동과 관련된 국가의 개입을 문화정책으로 보고, 이에 투여된 정부의 재원을 문화예산으로 보는 방식이다. 가령 이는 1980년 10월 27일 유네스코 총회에서 채택된 “문화활동의 공공재정 통계의 국제표준화에 관한 권고(Recommendation concerning the International Standardization of Statistics on Public Financing of Cultural Activities)”에서 제안하고 있는 것과 같은 것으로 특정의 범주를 문화활동으로 정의하고 이에 대한 지출을 문화예산으로 보는 방식이다<sup>3)</sup>. 또한 이 보다는 덜 엄밀하지만 2005년까지 한국의 문화관광부에서 채택한 기준과 같이 문화예산을 “문화예술, 문화산업, 관광, 소속기관 및 문화재청 예산을 합한 규모로 문화관광부와 문화재청 예산에서 체육 및 청소년 부문을 제외한 나머지 전체 예산”으로 정의하고 있는 방식도 문화활동을 중심으로 문화예산을 정의하는 방식이라고 할 수 있다(문화관광부, 2001: 72). 이와 대별되는 관점으로서 기관을 중심으로 문화예산을 규정하는 방식이 존재한다. 이는 간단히 문화담당기구의 예산을 문화예산으로 규정하는 방식이다. 이러한 방식은 간단할 뿐만 아니라 문화정책의 범위와 대상이 국가나 시대적 흐름에 따라 어떻게 달라질 수 있는가를 보여줄 수 있다는 점에서 장점을 지니고 있다<sup>4)</sup>(이병량, 2004).

1) 물론 정부(혹은 국가)가 이러한 시도를 전혀 하지 않는 것은 아니다. 가령 루이 알튀세르의 이데올로기론 같은 것이 이런 점에 주목한 대표적인 예라 할 수 있다.

2) 김세훈(2003)은 문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할 분담의 정도, 중앙정부 조직 이외의 문화분야에 대한 공공지원의 역할을 담당하는 기구와의 역할 분담의 정도 등에 따라 문화예산은 전혀 다른 모습으로 나타날 수 있다는 점을 지적하고 있다(12).

3) 여기에 포함된 문화활동의 범주는 0. 문화유산, 1. 인쇄물과 문학, 2. 음악, 3. 공연예술, 4. 시각예술, 5. 영화와 사진, 6. 라디오와 텔레비전, 7. 사회문화적 활동들, 8. 스포츠와 게임들, 9. 자연과 환경, 10. 문화에 대한 일반적인 행정으로 매우 포괄적이다([www.unesco.or.kr/kor/ency/copy\\_dec\\_6.html](http://www.unesco.or.kr/kor/ency/copy_dec_6.html)).

4) 한국 정부도 2006년부터는 『문화정책백서』를 통해 “문화의 각 부문의 경계가 모호해지고, 통합되는 추세를 반영하여 문화관광부 재정 전체를 문화예산으로 정의”하고 있다.

그러나 지방자치단체의 문화예산을 정의하고 규정하는데 기관을 중심으로 한 규정은 한계가 있는 것으로 보인다. 지방자치단체에서 문화활동을 담당하는 부서는 자치단체별로 워낙 큰 편차가 존재하고, 이를 그대로 수용한다면 이 연구와 같이 자치단체의 문화예산 결정요인을 비교 분석하는 경우 분석 상의 오류를 낳을 수도 있기 때문이다. 따라서 이 논문은 자치단체의 문화활동을 기준으로 문화예산을 정의하고자 한다<sup>5)</sup>.

## 2. 문화예산에 관한 기존의 연구

문화예산에 대한 이론적 관심의 기원은 문화경제학에서 출발하고 있다(이병량, 2004). 문화경제학은 문화에 대한 정부개입의 정당성에 관해 지속적으로 관심을 가져왔는데, 이 점을 규명할 수 있는 해답을 문화예술이 지니고 있는 공공재적 성격에서 찾으려 했다(Heilbrun & Gray, 2000: 151-186; 소병희, 2001: 172-174). 문화와 예술이 지니고 있는 공공재로서의 성격은 그것에 대한 정부의 지원을 정당한 것으로 주장할 수 있는 근거가 되었다. 그렇다고 하더라도 문화에 대한 정부의 지원이 무조건적으로 용인될 수 있는 성질의 것은 아니다. 역시 여기에 대해서도 효율성이나 소득분배 효과와 같은 기준이 적용될 수 밖에 없고, 실제로 문화에 대한 정부의 지원이 그러한 기준을 충족시키는가에 대해서는 의문이 제기되어왔다(Netzer, 1996: 24-29). 따라서 정부의 문화에 대한 지원이 어느 정도여야 하는가에 대한 경제적 분석이 문화경제학의 중요한 연구주제가 되었고, 또 이런 차원에서 문화에 대한 정부의 지원 규모에 대한 논의도 뒤따르게 되었다.

그러나 행정학이나 정책학 분야에서 문화예산에 관한 본격적인 논의는 충분히 이루어지지 않고 있는 상황이다. 언급할만한 것으로는 이병량(2004; 2006)의 연구가 있는데, 이 논문들은 문화예산에 대한 연구의 필요성을 주장하면서, 자신이 정의한 문화예산개념에 근거하여 한국의 문화예산 변천과정을 소개하거나, 문화정책의 성격을 분석하는 시론적 수준에 머무르고 있다. 이외에는 문화예산에 대한 본격적인 논의를 거의 찾아볼 수 없는데, 다만 박응격(2000)이 김대중 정부의 공약이었던 '문화예산 1%'론과 관련하여 발표한 논문 정도가 있을 뿐이다<sup>6)</sup>. 이런 상황이다 보니 지방자치단체의 문화예산과 관련된 논의는 거의 찾아볼 수 없

5) 이 논문에서는 구체적으로 경기도 홈페이지(www.gg.go.kr)에 제공되어 있는 『경기도 예산개요』에서 2008년부터 일관되게 분류해 놓은 기능별 예산 가운데 “문화 및 관광” 예산을 문화예산으로 규정하였다. “문화 및 관광” 예산은 구체적으로 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광일반 활동에 지출될 예산으로 구성되어 있다.

6) 박응격(2000)은 이 논문은 문화예산 1%의 중요성을 강조하기 위해 쓰여진 것으로써 기존의 정부 자료를 그대로 활용하여 문화예산 규모를 제시한 뒤, 이의 확충과 효율적인 활용방안에 대해서 제안하고 있다.

다. 거의 유일한 사례로 김석태·서준교(2003)의 연구가 있는데, 이 연구는 횡단면적으로 특정 연도의 광역자치단체 규모의 문화예산 총액과 문화지수의 상관관계를 분석하고 있다. 그러나 이 연구는 횡단면적인 연구로서의 한계를 가질 뿐만 아니라 문화예산 혹은 문화재정에 관해서도 특별한 기준 없이 문화산업과 종교를 제외한 문화, 예술, 관광, 문화재 등의 예산을 지방자치단체의 문화예산으로 규정하고 있다.

이외에 문화예산에 관한 연구로는 중앙정부 수준에서 문화에 대한 공공지원의 국제간 비교를 시도한 임상오(2002)의 연구와 역시 국가간 문화예산 비교연구를 실시한 한국문화관광연구원(2008)의 보고서 등이 있다. 그러나 이들 연구 역시 문화예산의 개념에 대해 정의하고, 그 규모를 개략적으로 비교하고 있는 수준에 머무르고 있다. 이런 상황에서 유태현(2002)의 연구는 문화재정의 적절한 규모를 추정하는 연구를 시도했다는 점에서 의미가 있다. 이 연구는 문예진흥을 위한 문화재정의 역할을 강조하면서, 그 적정규모를 추정하는 방법을 세가지로 제시하고 있다. 1) 문화부문에서의 시장실패를 치유할 수 있는 수준, 2) 동일 기간에 타 국가에서 이루어진 재정지원 규모의 수준, 3) 현재까지의 추이에 근거하여 기대되는 수준이 그것이다. 이 가운데 현실적인 접근방법을 2)의 방법으로 본 이 연구는 1) 공공부문에 의한 문화지출액이 GDP에서 점하는 비중, 2) 1인당 총공공예술지출액, 3) 정부소비 지출예산 중 문화예술분야 지출이 차지하는 비중 등을 근거로 적정 문화재정규모를 추정하였다. 그러나 이 연구는 비교 대상이 되어야 할 국가의 선정 과정에서 벗어날 수 있는 자의성 문제에 노출되어 있을 뿐만 아니라, 재정구조와 제도가 다른 외국의 사례들을 한국의 그것에 그대로 적용하고 있는 문제점을 노출하고 있다. 또한 이 연구에서는 문화예산 혹은 문화재정을 정부의 재정지출에서 사회개발비 지출 가운데 문화 및 관광비 지출의 일부를 구성하고 있는 문화예술비로 국한하고 있는 문제점도 있다. 이런 규정에 따른다면 관광진흥비와 체육비는 현실적으로 문화주무부처 예산임에도 불구하고, 또 관광과 체육이 문화의 일부분이라는 것이 상식임에도 불구하고 제외된다. 이 연구는 지방자치단체의 문화예술분야 지원에 관해서도 논의하고 있는데, 이 경우에는 문화예술관련 세출을 사회개발비 가운데 교육 및 문화비 전체(교육, 문화재관리, 청소년육성, 도서관건립, 문화진흥, 체육 등)를 포괄하고 있어 논리의 일관성에서도 문제점을 드러내고 있다.

한편 지방자치단체의 문화예산 지출에 관해서도 몇몇 연구들이 있다. 고숙희(1999)는 지방자치단체가 주최한 문화축제의 경제적 파급효과를 분석하였다. 이 논문은 특정 항목의 지방문화예산 지출이 발생하는 경제적 효과를 분석한 시도라는 점에 의의가 있으나, 문화예산 자체에 대한 관심은 보이지 않고 있다. 고숙희(2001)는 위의 연구를 확장하여 특정 지역에서 열린 10개의 문화축제의 경제적 파급효과와 지방재정 파급효과를 분석하였다. 이 논문은 위의 논문과 기본적으로 같은 논리적 구조를 가지고 있으며, 따라서 문화예산 자체에 대해서

는 별 다른 관심을 보이지 않고 있다. 결국 지방자치단체의 재정지출규모나 그것에 미치는 영향요인에 관한 연구에 있어서 문화부문에 대한 지출이나 문화예산은 거의 다루어지지 않고 있다. 대체로 지방자치단체의 재정지출에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 현재의 재정지출 분류방법에 의거하여 재정지출의 범주를 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비 등으로 구분하여 분석하는 경우가 일반적이다<sup>7)</sup>. 좀 더 세분화된 분류를 적용하는 경우라도 복지, 교육 등의 지출이 분석의 대상이 되는 경우가 있지만 문화가 다루어지는 경우는 찾아보기 힘들다<sup>8)</sup>.

### Ⅲ. 경기도 기초자치단체들의 문화예산의 추이

경기도의 2010회계년도의 총계 예산은 약 33조 7천억원에 이르러서 같은 해 서울시의 총계 예산 29조원을 훨씬 상회하고 있으며 전국 지방자치단체들의 총계예산의 총합 대비 18.4%를 차지하고 있다<sup>9)</sup>. 33조 7천억원의 경기도 총계예산중 도본청의 예산은 13조 1천 9백억원 정도이며 시·군 등 기초자치단체들의 총계예산은 20조 5천여억원으로 기초자치단체들의 예산총합이 광역자치단체인 도의 예산 규모를 크게 앞지르는 것으로 나타났다. 아래 <표 1>은 이러한 총계 예산에 대한 지난 3년간의 추세를 기초자치단체들의 문화예산의 규모와 연계시켜 설명하고 있다. 우선 전체적으로 경기도의 총예산은 2008년 31조 4천4백억원에서 2009년에는 34조 4천6백으로 증가한 후 2010년에는 33조 7천억원으로 다소 감소한 것으로 나타났다. 하지만 같은 시기 문화예산은 2008년에 1조 2천9백원에서, 2009년 1조 7천억원, 그리고 2010년에는 1조 8천백원으로 계속 상승한 것을 확인할 수 있다. 이를 총예산대비 문화예산비율로 본다면 4.12 → 4.94 → 5.38%의 상승 추세를 보인다. 예산을 경기도 본청예산과 시·군예산으로 나누어 보면 도본청의 예산총액은 계속 상승한 반면 시·군 예산총액은 2009년에서 2010년 사이에 총계예산의 추세처럼 다소 감소했다. 이 사실은 지난 2009년에서 2010년 사이에 나타난 경기도의 총계예산감소가 도 본청이 아닌 시·군 등 기초자치단체들의 총계예산 감소에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 비록 전체예산에 대해서는 도본청과 시·군들 사이에 추세변화가 감지되고 있지만 적어도 문화관련 예산에 있어서는 양

7) 예를 들어 문병근·하종원(2007)의 연구가 있다.

8) 이 경우도 류덕현(2008)의 연구나 최재영(2005) 등을 그 예로 들 수 있다.

9) 경기도, 『2010년 경기도 예산개요』([http://www.gg.go.kr/gg/35243/ggnet/c3/living/page7\\_2010.jsp](http://www.gg.go.kr/gg/35243/ggnet/c3/living/page7_2010.jsp))

쪽 모두에서 꾸준한 상승세가 지속되고 있다. 특히, 본 연구가 주목하고 있는 시·군단위의 경기도 기초자치단체들의 문화관련 예산의 비중은 계속 커지고 있는 것이다.

<표 1> 지난 3년간 경기도 본청 및 시군단위 문화예산 추세 (단위: 조원)

연도	2008년			2009년			2010년		
	총예산	문화	비율	총예산	문화	비율	총예산	문화	비율
합계	31.44	1.29	4.12	34.46	1.70	4.94	33.70	1.81	5.38
도본청	12.38	0.45	3.66	13.02	0.64	4.89	13.19	0.75	5.70
시·군	19.05	0.84	4.41	21.44	1.06	4.97	20.51	1.06	5.18

아래 <표 2>는 보다 세부적으로 지난 3년간 경기도 산하 30개 기초자치단체들의 문화예산 비중의 추이를 보여주고 있다. 2008년 문화예산비중이 가장 높은 5개 경기도 산하의 시군들은 부천, 가평, 안양, 수원, 고양 등이었고, 가장 낮은 5개는 여주, 용인, 시흥, 동두천, 김포 등이었다. 2009년에는 상위 5개 시군이 양평, 용인, 안양, 고양, 연천 등이고, 하위 5개 시군은 시흥, 동두천, 김포, 구리, 의정부 등이었다. 마지막으로 2010년에는 순서대로 오산, 이천, 고양, 안양, 용인 등이 전체 예산대비 가장 많은 문화예산을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 문화예산 비중이 가장 낮은 김포를 필두로 동두천, 연천, 의정부, 시흥 등이 상대적으로 매우 적은 문화예산을 운영하고 있었다. 종합적으로 볼 때 안양시와 고양시는 3년 연속으로 문화예산비중 상위 5개 시군에 포함이 되었다는 점과 동두천시, 시흥시, 그리고 김포시가 역시 3년 내내 문화예산비중 하위 5개 시·군에 포함되었다는 점이 두드러진 특징이라고 할 수 있을 것이다. 또한 용인시의 경우 2008년에는 하위 5개 시·군에 포함되어 있다가 2009년과 2010년에는 연이어 상위 5개 시·군에 포함되었고, 연천군 역시 유사하게 2009년에 상위 5개 시·군에서 2010년에는 하위 5개 시·군으로 바뀌어서 시간에 따른 문화예산 지출의 일관성을 보여주지 못하는 시군·도 존재한다는 것을 확인할 수 있었다.

<표 2> 지난 3년간 경기도 31개 기초자치단체들의 문화예산 비중 추이<sup>10)</sup> (단위: %)

시·군	08년 문화예산비중	09년 문화예산비중	10년 문화예산비중
수원시	<b>6.92</b>	6.20	6.66
성남시	3.90	3.79	5.11

10) 2008년, 2009년, 2010년 『경기도 예산개요』에서 해당 내용을 정리하였다. 자료는 경기도 홈페이지 =>행정정보=>경기도 살림살이 경로를 통해 찾을 수 있다(<http://www.gg.go.kr>)

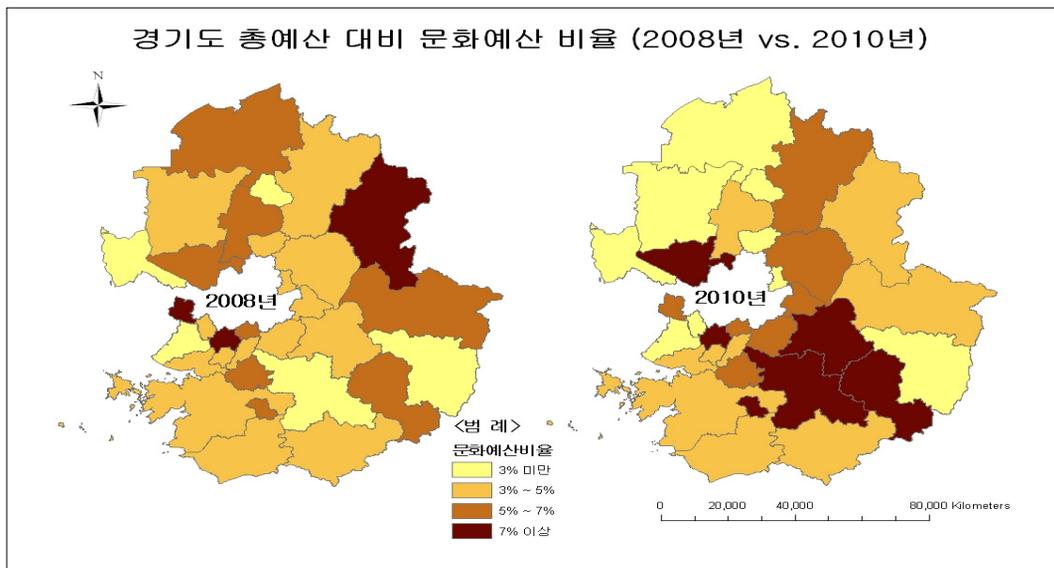
시·군	08년 문화예산비중	09년 문화예산비중	10년 문화예산비중
의정부시	3.42	(2.81)	(2.38)
안양시	<b>7.09</b>	<b>7.97</b>	<b>7.51</b>
부천시	<b>7.38</b>	6.80	6.76
광명시	4.00	(2.48)	2.99
평택시	3.23	4.60	4.66
동두천시	(2.35)	(2.07)	(2.28)
안산시	3.77	3.47	4.14
고양시	<b>6.55</b>	<b>7.62</b>	<b>7.95</b>
과천시	5.03	5.29	6.62
구리시	4.98	(2.73)	2.85
남양주시	3.72	4.84	5.60
오산시	5.75	4.48	<b>8.61</b>
시흥시	(2.07)	(1.47)	(2.39)
군포시	3.80	3.84	4.21
의왕시	4.13	3.30	3.99
하남시	4.80	4.68	5.44
용인시	(2.01)	<b>8.61</b>	<b>7.44</b>
파주시	3.04	3.94	2.97
이천시	5.39	4.18	8.05
안성시	4.48	5.89	4.82
김포시	(2.35)	(2.26)	(1.82)
화성시	4.05	5.00	4.39
광주시	3.19	3.86	7.26
양주시	5.53	5.34	4.59
포천시	3.05	4.28	5.10
여주군	(1.78)	3.24	2.89
연천군	6.28	<b>7.44</b>	(2.35)
가평군	7.34	4.08	4.47
양평군	<b>5.53</b>	<b>11.01</b>	4.55

참고) 굵은 이탤릭체는 상위 5개, 괄호는 하위 5개 시·군을 의미함.

한편, 아래 <그림 1>은 2008년과 2010년 경기도 기초자치단체들의 총예산 대비 문화예산비율을 공간적으로 비교한 지도이다. 2008년에는 서울을 중심으로 경기 남부지역보다 상대적으로 경기 북부지역의 문화예산 비율이 높았는데 반해서 2010년에는 경기 북부지역에 비해서 남부지역들의 상승세가 두드러진 것으로 나타났다. 이에 반해서 서울과의 근거리 혹은

원거리 지역들의 문화예산 비율의 차이는 아주 뚜렷한 패턴을 보여주는 것은 아니지만 2010년의 경우 비교적 서울에 가깝게 위치해 있는 시·군들이 멀리 떨어져 있는 시·군들에 비해 다소 높은 문화예산의 비중을 보여주고 있는 것으로 드러났다. 무엇보다 2008년에 비해서 2010년이 갖는 확연히 뚜렷한 공간적인 추세는 문화에 많은 돈을 쓰는 문화예산비율이 7% 이상이 되는 기초자치단체들과 문화에 적은 돈을 지출하는 문화예산비율이 3%이하인 기초자치단체들이 모두 공히 증가하여 시·군들간의 편차가 점점 더 커지고 있음을 확인하였다. 이는 앞으로 경기도내의 기초자치단체들이 갖는 문화행정 서비스의 격차가 점점 벌어질 소지가 있음을 암시하는 것이라고도 볼 수 있을 것이다.

<그림 1> 2008년과 2010년 경기도 기초자치단체들의 총예산 대비 문화예산비율 비교



## IV. 연구의 방법론

### 1. 자료, 변수, 그리고 측정의 문제

본 연구의 분석단위는 경기도내 기초자치단체인 시·군이다. 지방자치단체들이 문화에 돈을 쓰는지를 살펴봐야하기 때문에 종속변수는 문화예산의 규모이다. 이때 문화예산의 개념은

앞에서 소개했던 문화관광부에서 채택한 기준과 같이 문화예산을 실제 문화 활동을 위해서 소요된 예산으로 정의하는 방식을 따른다<sup>11)</sup>. 지방자치단체들이 개별 시·군이 지출하는 문화 예산 수준을 표준화시키기 위한 방법으로 간단하게 총계 예산대비 문화관련 예산의 비율을 계산하는 것을 본 연구에서는 사용한다. 개별 시군의 총계예산과 문화예산 자료의 출처는 2008년, 2009년, 2010년 『경기도 예산개요』이다.

기존 문헌검토부분에서 이미 언급했듯이 지방자치단체의 문화예산의 규모에 영향을 주는 요인에 대한 기존의 연구는 전무한 실정이다. 따라서 이 연구를 위한 분석의 모형 역시 기존의 이론에 근거하여 구성되기 보다는 상당 부분 인과관계에 대한 논리적 추론에 근거하여 잠정적으로 제시되는 형태를 취할 수밖에 없다. 우선 이 연구에서 주 독립변인으로 설정한 “문화도시”를 표방하는 지방자치단체의 “비전”이 문화예산의 규모에 영향을 미친다고 본다. 비전은 조직이 지향하는 가장 추상성이 높은 상위의 목표라고 할 수 있다. 그리고 조직의 목표는 자원배분의 우선순위에 영향을 미칠 것이라고 여겨진다. 하지만 이러한 문화도시를 지향하는 지방자치단체의 “비전”은 측정하기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 가장 단순한 측정은 연구의 대상지역인 경기도의 기초자치단체들을 “문화도시”의 여부로 유형화시키는 시도이다<sup>12)</sup>. 이러한 유형화시도는 그 기준의 명료성과 객관성이 보장된다면 좋은 측정의 방법이 될 수도 있을 것이다. 하지만 본 연구는 소위 “문화도시비전”을 측정하기 위하여 지방자치단체의 “도시문화비전지수(Index of municipal cultural vision)”를 만들어서 사용한다. 이 도시문화비전지수는 4가지 세부 요소들을 기초로 추출되어진다. 그 내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 문화도시비전지수의 세부적 요소들과 기점내용

문화도시 비전구현 요소들	점수
도시정부의 시정백서나 시정지침(방침) 따위의 표제에 “문화도시”임을 명확히 지칭하여 비전을 표방하고 있음.	2
도시정부의 시정백서나 시정지침(방침) 따위의 주요 핵심시책들 중에서 문화도시에 대한 내용이 있음.	1
도시정부 홈페이지내의 시장이나 군수 등 자치단체장들의 인사말에서 해당 시군이 문화도시를 지향하고 있음을 밝히고 있음.	1
도시정부 홈페이지 주화면(메인 페이지)상에 “문화”라는 제목을 가진 주요 메뉴가 포함되어 있음.	1

11) 여기에 포함된 문화활동은 ‘문화예술, 관광, 체육, 문화제, 문화 및 관광일반’이다. 이는 일관된 기준으로 예산을 기능별로 분류하고 있는 2008년, 2009년, 2010년 『경기도 예산개요』에 근거한 것이다.

12) 이 경우 단순히 “문화도시” 혹은 “비문화도시” 등으로 이분화시키거나 “1급 문화도시”, “2급 문화도시”, “3급 문화도시” 등으로 좀 더 세분화시킬 수 있을 것이다.

〈표-3〉은 문화도시비전지수의 측정을 위해서 사용한 세부적 요소들과 그 세부요소들이 제각기 갖는 점수를 보여주고 있다. 먼저 문화도시비전을 표방하는지를 살펴볼 수 있는 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있는 시정지침(방침)의 표제를 사용하였다. 이에 따라 만약 어떤 자치단체가 예를 들어 “21세기 문화도시를 지향하는 ○○시” 따위로 표제어를 사용하면 이 요소에 부합하며 점수를 얻게 된다. 이에는 미치지 못하지만 시정지침의 표제에 뒤따르는 주요 핵심시책들 중에 문화도시를 얻는 경우에도 해당 지방자치단체가 부분적으로 문화도시의 비전을 갖고 있음을 인정할 필요가 있다. 또한 지방자치단체의 홍보에 절대적 역할을 담당하고 있는 홈페이지를 이용해서 두 가지 요소들을 고려하였다. 첫째는 지방자치단체의 리더라고 할 수 있는 단체장의 인사말을 분석하여 그 속에 문화도시를 지향하고 있음을 밝히는지를 확인하였다. 둘째, 홈페이지의 얼굴이라고 할 수 있는 메인 페이지의 구조를 분석하여 “문화”가 주메뉴들 중 하나로 포함되고 있는지의 여부도 얼마나 지방자치단체가 “문화”라는 이슈를 그들이 지향하는 비전의 핵심으로 간주하고 있는지를 간접적으로 보여주고 있다고 보았다. 4가지 세부적 요소들 중에 전술한 것처럼 문화도시의 표제어 사용은 그 비전 구현에 있어서 증량감이 훨씬 크다고 판단하여 가중치를 두 배 주었다.

본 논문은 기본적으로 지방자치단체들의 문화예산의 결정요인이라고 할 수 있다. 따라서 이에 영향을 미칠 수 있을 것으로 추정되는 다양한 요인들을 통제할 필요가 있다. 이와 관련하여 우선 인구통계학적 요인들을 고려해 볼 수 있다. 문화서비스에 대한 욕구가 연령과 성별에 따라 달라질 수 있다는 전제하에 “여성비율”, “청소년비율(15~24세 사이)”, 그리고 “노인비율(65세 이상)” 등의 변수들을 추출했다. 이들 변수들에게 대한 가설수립은 쉽지 않지만 청소년 및 청년들은 기성세대에 비해서 상대적으로 새로운 문화 활동에 대해서 보다 적극적으로 참여하기를 원하며 실제 학교 등 교육기관을 통해서 문화욕구를 분출하려는 경향이 강한 편이라면 문화예산비중과 정의 관계를 가질 수 있다고 예측된다. 혹은 이와는 별개로 문화에 대한 수요가 어느 정도의 축적된 소양 혹은 취향을 필요로 하는 것이라는 점을 감안할 때 노년층의 문화적 욕구가 강하게 나타날 수 있고 이를 지방자치단체들이 적극적으로 수용해서 예산에 반영될 가능성도 존재한다<sup>13)</sup>. 문화적 활동의 정도가 성별에 따라서 차이가 날 수 있음을 본 연구에서는 아울러 고려하고 있다. 교육과학기술부(2009)가 보고했던 국가 평생교육통계조사 결과 발표에 따르면 문화 예술 활동에 참여하는 여성의 비율이 취업계층, 실업계층, 심지어는 비경제활동 계층 등 모든 노동계층에 걸쳐서 남성의 참여 비율보다 월등하

13) 문화 혹은 문화생산물의 소비에 있어 소비자들의 향수능력(acceptant capacity)은 매우 중요한 요인이다. 이와 같은 문화 향수능력은 일반적으로 소득과 교육수준에 영향을 받는 것으로 나타난다. 연령은 문화의 영역에 따라 상당히 편차가 큰 변수이다(임상오, 2001). 이 논문은 이런 점에서 연령과 관련해서는 상반된 가설을 모두 제시하였다.

게 높은 것으로 드러났다. 따라서 지역의 여성 인구비율이 높을수록 문화예산의 수준이 높아지는 정의 관계를 예측해 볼 수 있을 것이다.

문화예산에 영향을 미칠 수 있는 또 하나의 환경적 요인으로 경제적 요인을 들 수 있다. 일반적으로 문화서비스를 향유하고자 하는 욕구는 경제적 수준과 밀접하게 관련이 있는 것으로 논의되고 있다(김문환, 1997). 또한 지역 주민들에게 공공서비스를 제공하는데 1차적인 책임과 의무가 있는 지방자치단체의 경제적 능력은 문화 활동의 질과 양을 결정하는데 결정적인 역할을 한다. 지역의 경제적 능력을 측정하는 다양한 지표들을 고려할 수 있지만 본 연구에서는 그 중에서 지방자치단체의 재정자립도를 대리변수(proxy)로 사용한다.<sup>14)</sup>

다음으로는 정치·행정적 요인을 고려할 수 있다. 문화예산 역시 예산이라는 정치적 자원 배분의 한 요소라는 점을 감안한다면 이에 영향을 미칠 수 있는 정치 구조나 문화행정의 특징들도 함께 논의되어야 할 것이다. 정치적 경기순환이론은 정부의 재정지출의 총규모를 설명하는 고전적인 이론 가운데 하나로 일반적으로 알려져 있다(Nordhaus, 1975; 이은국, 1999). 선거 전개의 재정지출확대 현상이 보통 이 이론을 통해 설명이 되듯이 문화예산 역시 재정지출의 일부로 보았을 때, 선거결과에 따른 시장·군수의 연임 여부 등에 문화예산의 비중은 영향을 받을 수 있을 것이라고 여겨질 수도 있다. 그러나 문화예산 지출이 사실 단기간에 가시적인 효과를 기대하기 어려운 정책 영역일 뿐더러 자치단체장들의 이미지 제고 및 시정 업적으로 비춰져 지지율의 상승을 이끌 요소가 별달리 없다면 문화예산의 비중과의 관련성이 없을 수도 있을 것이다. 이런 측면에서 오히려 주목할 필요가 있는 것은 지방자치단체가 보유하고 있는 문화재 자원의 양일지도 모른다. 한국의 경우 중앙정부 차원에서도 문화예산 가운데 문화재 예산이 차지하는 비중은 상당한 수준이다<sup>15)</sup>(이병량, 2004). 따라서 해당 시·군 영역 내에 위치한 문화재 자원들의 숫자가 문화예산의 규모에 정의 영향을 미칠 것이라고 가정해볼 수 있다. 이와 함께 문화예산에 미치는 중요한 요인 중 하나로 반드시 고려해야 하는 변수는 문화행정의 제도적 기틀이라고 할 수 있는 문화관련 조례들의 규모이다. 중앙 정부이든 지방자치단체이든 정책을 구현하는 형식적인 틀은 법규의 형식을 띠게 된다. 예산은 결국 이렇게 형식적으로 완성된 법규들의 내용들을 집행하는 행위에 소요되는 재원을 관리하는 틀(frame)이라고 할 때 법규들의 숫자와 예산의 규모가 일정부분 정의 관계가 갖

14) 일반적으로 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)은 지역 간 경제력의 차이를 비교하기에 가장 좋은 지표로 사용되고 있는데 국내에서는 주로 시도단위의 종합적 경제지표로 보다 폭넓게 이용되고 있다. GRDP 자료의 장점에도 불구하고 본 연구의 패널 기간인 2008~2010년에 걸쳐서 분석단위인 경기도 시군 수준에서의 GRDP 자료의 수집이 불가능했던 점이 재정자립도를 대리변수로 사용할 수 밖에 없었던 이유임을 밝힌다.

15) 문화예산의 변화를 중심으로 한국의 문화정책의 변화 추이를 분석한 이병량(2004)에 따르면 문화재관리는 문화기관에 대한 지원과 함께 전통적으로 한국 문화정책의 중요 영역이라고 한다.

는다는 것을 쉽게 예측할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 해당 지방자치단체들이 제정하여 운영 중인 조례들을 숫자들을 통제변수로 사용한다.

지방자치단체의 공간적 특성을 규정하는 사회지리적 요인도 문화예산에 영향을 미칠 수 있는 요소이다. 즉, 대도시 근접성과 문화예산의 관계를 살펴볼 수 있는데 만약 대도시(서울)에 근접하여 주민들의 상당수가 대도시에서 문화적 욕구를 충족할 수 있다면 해당 자치단체는 문화 부문에 그만큼 더 적은 재원을 투입하지 않을까 추론할 수 있을 것이다. 하지만, 정반대로 문화서비스의 항시적 소비가 일반화되어버려서 오히려 문화에 대한 욕구가 더 자극되어 지방자치단체의 문화예산에 영향을 미칠 수도 있다. 이와 비슷한 맥락에서 도시화 정도도 문화예산에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 군지역은 문화예산의 비중이 떨어질 수 있다는 가설을 세울 수 있을 것이다. 자치단체의 교육 수준 역시 문화예산과 상당한 관련성을 가질 개연성이 크다. 지역에 많은 대학들과 학생들이 분포되어 있다면 문화서비스를 향유할 수 있는 대상 집단도 커질뿐더러 문화서비스의 공급 측면에도 대학들은 긍정적인 역할을 기대할 수 있다. 따라서 지역의 대학 숫자는 문화예산비중에 대하여 정의 관계를 갖는다고 예상된다.

## 2. 모형 설정

문화예산에 미치는 영향요인을 파악하고자 본 연구는 다중회귀모형을 설정한다. 전술한바대로 본 연구는 2008년에서 2010년에 걸친 지난 3년간의 패널자료를 분석한다. 종단적(longitudinal) 혹은 패널(panel) 자료는 서로 다른 일정 시간들에 걸친 개별적인 관측치들의 집단을 포함한다. 즉, 패널자료는 복수의 개인들(individuals)뿐만 아니라 기간들(periods)로 구성된다. 패널분석의 최대 장점은 시간에 따라 개별적인 관측치의 변화는 물론 주어진 횡단적(cross-sectional) 시점에서의 수 많은 관측치들의 편차(variation)를 동시에 조사할 수 있다는 점이다. 또한 공간과 시간을 모두 다룬다는 점에서 패널자료는 횡단면에서 부족한 표본수를 확보할 수 있게 해주어 추가적인 자유도(degrees of freedom)를 생성시킨다.

지방자치단체들의 문화예산의 수준은 역사적 전환(historical transition)과 지리적 특성(geographical characteristics)에 의해 쉽게 영향을 받을 수 있기 때문에 지난 3년에 걸친 문화예산의 결정요인들을 정확하게 잡아내기 위하여 패널분석은 그 유용성이 매우 크다. 패널 자료를 처리하기 위해서 선호되는 방법은 모든 시계열과 횡단적 자료들을 통합하여 묶어서 최소자승법(ordinary least squares)을 이용하여 기본적인 모형을 추정하는 것이다. 우선적으로 본 연구는 일반통합회귀분석(Pooled OLS Regression)모형을 이용하여 아래와 같이 추정한다<sup>16)</sup>.

$$\text{수식 1. } C_i = \beta_1 + \beta_2 V_i + \beta_3 O_i + \beta_4 Y_i + \beta_5 F_i + \beta_6 FI_i + \beta_7 E_i + \beta_8 P_i + \beta_9 CT_i + \beta_{10} ED_i + \beta_{11} CR_i + \beta_{12} L_i + \epsilon_i$$

위 식에서  $C_i$ 는 종속변수인 지방자치단체의 전체예산대비 문화예산의 비율이고  $V_i$ 는 본 연구의 주 독립변수인 지방자치단체의 문화도시비전지수이다. 나머지는 통제변수들로  $O_i$ 는 65세 이상의 노년층인구 비율,  $Y_i$ 는 15세~24세 사이의 청소년 및 청년층인구 비율,  $F_i$ 는 여성인구 비율,  $FI_i$ 는 지방자치단체의 재정자립도,  $E_i$ 는 자치단체장의 연임(더미변수),  $P_i$ 는 수도 서울에 경계를 하고 있는지의 근접성(더미변수),  $CT_i$ 는 자치단체가 군 지역인지의 여부(더미변수),  $ED_i$ 는 도시정부 영역 내에 위치한 대학들 숫자,  $CR_i$ 는 지방자치단체 영역 내에 위치한 문화재들 숫자, 그리고 마지막으로  $L_i$ 는 지방자치단체가 제정하여 운영중인 문화관련 조례들의 숫자이고  $\epsilon_i$ 는 방정식의 오차항(error term)을 의미한다.

하지만, 이러한 Pooled OLS모형은 몇 가지 기본적인 OLS가정들이 성립해야 그 모형의 합리성을 갖는다(민인식·최필선, 2009). 첫째, 모든 패널 개체에 대해 모든 시점에서 오차항의 기댓값이 0이 되어야 한다. 둘째, 모든 패널 개체에 대해 모든 시점에서 오차항의 분산이  $\sigma^2$ 이 되는 소위 동분산성(homoskedasticity)을 가져야 한다. 즉 패널 개체와 시간에 따라 오차항의 분산이 변하지 않아야 한다는 점이다. 셋째, 패널 개체의 오차항은 서로 상관관계가 없어야 하며, 동시에 한 개체의 서로 다른 시점의 오차항 사이에도 상관관계가 존재하지 않아야 한다는 의미이다. 이는 어떤 패널 그룹 내에서 서로 다른 시점간의 상관관계인 자기상관(autocorrelation)이 존재하지 않아야 한다는 의미이다. 마지막으로 소위 내생성(endogeneity)의 가정으로 오차항과 주 설명변수 사이에 상관관계가 존재하지 않아야 한다는 점이다. 이러한 기본 가정이 위배되는 경우 OLS 추정량에 문제가 있을 가능성이 크며 특히 패널자료는 횡단면데이터와 시계열데이터의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에 오차항에 이분산성이나 자기상관이 존재할 가능성이 있으며 이러한 문제는 OLS 추정량의 표준오차에 영향을 주어 비효율적인 추정량 도출이 야기될 수 있다(민인식·최필선, 2009).

이와 관련하여 이분산성의 가정을 검정하기 위해 본 연구는 LR(Likelihood Ratio)검정을 시도하였다. LR 검정통계량은 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$\text{수식 2. } LR = -2(\ln L_R - \ln L_{UR}) \sim \chi_{df}^2$$

16) 아래에서 설명할 추정일반화최소제곱모형(FGLS)와의 비교 설명을 위하여 편의상 이후 본 페이지에서는 Pooled OLS모형으로 통일해서 지칭한다.

위에서 제약된 모형의 로그우도(Log-Likelihood) 함수의 값( $\ln L_R$ )은 오차항의 분산이 패널 그룹에 따라 다르지 않고 모두 같다고 가정하는 것이며 제약되지 않은 모형의 로그우도(Log-Likelihood) 함수의 값( $\ln L_{UR}$ )은 반대로 오차항의 분산이 패널그룹에 따라 다르다고 가정한다. 이러한 개별 모형을 추정한 후에 로그우도(Log-Likelihood) 함수의 값을 구하여 LR 검정통계량을 계산하는데 이 검정통계량은 카이스퀘어 분포를 따르고 제약이 가해진 모형의 모수(parameters)의 개수를 자유도(degree of freedom)로 사용한다. 이를 분석한 결과 검정통계량의  $p$ 값이 0.01보다 작은 것으로 나와서 1%의 유의수준에서 LR 검정의 귀무가설인 오차항의 분산이 같다는 동분산성을 기각하였다. 따라서, Pooled OLS 모형의 추정치가 비효율적일 수 있다는 결론을 도출하였다.

앞에서 패널분석을 단순한 OLS로 추정했을 때 야기될 수 있는 논점들 중에는 이분산성의 검정과 함께 자기상관(autocorrelation)을 검정할 필요도 있다. 이를 위해서는 Wooldridge의 검정을 이용할 수 있는데 이 검정의 귀무가설은 "1단계(first-order) 자기상관이 존재하지 않는다"는 것이다(민인식·최필선, 2009). 본 연구 자료들에 대한 Wooldridge 검정 결과는 검정통계량의  $p$ 값이 0.71로 나와서 귀무가설인 1단계 자기상관이 없음을 기각하지 못하였고 본 연구의 패널분석 모형은 자기상관이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 따라서, 기존의 Pooled OLS 모형이 갖는 오차항의 이분산성의 문제를 해결할 수 있는 효율적인 추정량을 구할 수 있는 모형인 추정일반화최소제곱모형(FGLS: Feasible generalized least squares) 방식을 이용하고자 한다<sup>17)</sup>. 일반적으로 이분산성의 문제를 해결하는데 있어서 이분산의 구조를 파악하는 것이 선행된다. 이때 소위 일반화최소제곱모형(GLS: Generalized least squares)에서는 이분산의 구조를 파악하는데 있어서  $\sigma_i^2$ 을 알고 있다고 가정을 하는데 반해서 실제 자료를 다루는 현실에서는  $\sigma_i^2$ 을 알지 못하는 경우가 대부분이기 때문에 주어진 자료를 통해서 이를 추정할 필요가 있다. FGLS모형은 이처럼  $\sigma_i^2$ 을 알지 못한다고 보고 오차항의 분산을 추정한 값을 구해서 이를 가중최소자승법(WLS: Weighted least square)을 적용하여 가중치로 사용하게 된다. 이러한 FGLS모형의 추정치는 분산을 추정하여 사용해야 하기 때문에 일반적으로 불편추정량이 되지는 못하지만 일치추정량이 되어 점근적으로 OLS 추정량보다 효율적인 추정량이 된다(남준우&이한식, 2002). 한편, 비록 Pooled OLS모형이 이분산성의 문제를 갖고 있어서 효율적인 추정량을 얻기 위하여 FGLS모형을 제시하였지만 이어지는 분석결과 부분에서는 두 모형의 결과들을 함께 비교해서 개선된 모형에서 나타난 변화들을 확인해보고자 한다. 일련의 통계분석을 위해 사용된 통

17) 추정일반화최소제곱모형(FGLS)도 Pooled OLS모형과 같이 비교 설명을 위한 편의를 위하여 이후 본 페이지에서는 FGLS 모형으로 통일해서 지칭한다.

계프로그래밍은 STATA11이며 특히 FGLS모형의 분석을 위해서 명령어 “xtgls”와 옵션 “panel(hetero)”를 통해서 패널 개체간 이분산성을 가정하며 자기상관은 없는 것으로 가정하여 모형을 추정하였다.

## V. 분석결과

먼저 본 연구의 분석모형에서 사용한 변수들에 대한 기술통계를 살펴보면 아래 표4와 같다. 종속변수인 문화예산비율은 평균이 4.68%였으며 최소값이 1.47, 최대값이 11.01로 나타났다. 표준편차가 1.91정도 약 2%정도의 비교적 크지 않는 편차를 갖고 있었다. 문화도시비전지수는 지표의 이론상 최대값인 5를 가진 자치단체들이 있었으며 평균은 2.55로 이론상 최대값의 중간정도로 나타나서 비교적 균형적으로 문화도시비전의 현황을 측정하는 것으로 나타났다. 65세 이상 노인인구비율의 평균은 약 9.6%였고 청년인구비율의 평균은 12.7%로 비슷한 수치를 보였는데 흥미롭게도 노인인구 비율이 훨씬 큰 표준편차를 갖고 있었다. 재정자립도 역시 평균은 48.2%였지만 최소값이 18.7%인데 비하여 최대값은 무려 74%에 이르는 것으로 나타났고 다른 연속변수들인 문화재수와 문화조례수 등도 비교적 자치단체들간 큰 격차가 존재하고 있었다.

<표 4> 기술통계 결과

변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값	
문화예산비율	93	4.68	1.91	1.47	11.01	
문화도시비전지수	93	2.55	1.02	1	5	
인구통계학적 요인	노인인구비율	93	9.59	3.39	5.53	18.75
	청년인구비율	93	12.71	1.26	9.89	15.00
	여성인구비율	93	49.40	0.76	47.74	50.91
경제적 요인	재정자립도	93	48.24	13.31	18.7	74
정치·행정적 요인	재선자치단체장	93	0.42	0.50	0	1
	문화재수	93	27.39	22.41	2	109
	문화조례수	93	14.48	5.23	7	27
사회·지리적 요인	서울근접성	93	0.32	0.47	0	1
	군지역	93	0.13	0.34	0	1
	대학수	93	2.48	2.35	0	10

〈표 5〉는 앞에서 제시한 두 가지 분석 모형들인 Pooled OLS모형과 FGLS모형의 회귀분석 결과들을 보여주고 있다. 먼저 Pooled OLS모형의 결과를 살펴보면 모형의 설명력이라고 할 수 있는 보정된 R 스퀘어값이 0.34로 이 모형의 독립변인들이 문화예산비율의 변이(variation)의 약 34%를 설명하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 세부적으로 개별 변수들의 통계적 유의성을 살펴본 결과 단지 노인인구비율과 여성인구비율만이 5%의 유의수준에서 정(+ )적으로 유의미하였고 주 독립변수인 문화도시비전을 포함한 기타 통제변수들이 모두 통계적으로 유의미하지 못했다. 하지만 모형설정 섹션에서 이미 검토한대로 Pooled OLS모형이 전제하고 있는 가정들 중에 하나인 동분산성이 LM검정을 통해 기각이 되었기 때문에 효율적인 추정량을 얻기 위하여 소개한 FGLS 모형의 결과에 주목할 필요가 있다. Pooled OLS 모형의 결과와는 달리 FGLS 모형은 여러 통제변수들이 유의미한 것으로 나타났다. 먼저 인구통계학적 요인들 중에서 노인인구비율은 Pooled OLS의 결과와 마찬가지로 FGLS 모형에서도 5% 유의수준에서 정(+ )적으로 유의미한 것으로 드러나서 노인인구비율이 높을수록 문화예산비율이 높아지는 것으로 나타났다. 이것은 문화행정의 주 대상 집단으로서의 노인인구가 갖는 중요성을 경험적으로 입증하는 중요한 결과라고 볼 수 있다. 이미 오래전부터 고령화 사회에 진입한 우리나라의 실정에 비추어볼 때 지방자치단체의 문화적 서비스의 공급과 수요가 노인집단에 의해 주도되어 지역의 문화행정의 수준을 결정할 가능성을 본 연구결과는 예측하고 있다. 한편 청년인구비율의 경우 Pooled OLS 모형에서는 통계적으로 유의미하지 못했지만 FGLS 모형에서는 역시 5% 유의수준에서 정(+ )적으로 유의미해서 노인인구비율과 같이 문화예산비율에 대하여 정의 영향을 갖고 있었다. 이러한 결과는 앞에서 제시한 주 문화향유계층으로서의 청소년·청년집단이 문화예산증가에 긍정적인 역할을 할 것이라는 가설에 부합하는 결과이다. 동시에 이 결과는 문화에 대한 소양이나 취향을 가지고 있는 고령층의 문화적 욕구가 문화예산으로 이어질 것이라는 가설과도 부합하고 있다.

한편 Pooled OLS 모형에서는 유의미하지 못했던 무려 4개의 변수들이 1% 유의수준에서 FGLS 모형에서는 통계적으로 유의미했다. 우선, 경제적 요인인 재정자립도의 정(+ )적으로 유의미한 회귀분석 결과는 재정자립도가 높을수록 문화예산비율이 높아진다는 연구가설을 지지하고 있다. 정치·행정적 요인들 중에서 문화행정의 제도적 기초라고 할 수 있는 문화조례수 역시 본 논문이 앞에서 예측했던 것처럼 정(+ )적인 회귀계수(regression coefficient)를 갖는 것으로 나타나 문화조례들의 숫자가 많을수록 문화예산비율이 높다는 것을 설명하고 있다. 사회·지리적 요인들 중에서 서울근접성은 정(+ )적으로 유의미하여 서울에 근접한 지역들의 문화예산비율이 다른 지역들 보다 높다는 것을 보여주었고 이 또한 앞에서 제시한 가설에 부합하는 결과이다. 또한 지역의 교육환경을 나타내는 대학수도 역시 정(+ )적으로 유의미한 것으로 드러나 대학들의 숫자들이 많은 지역들일 수록 문화예산비율이 높다는 것을

보여주고 있다. 하지만, 여러 통제변수들이 Pooled OLS 모형에 비해 FGLS 모형에서 유의미한 통계결과를 보여주는데 반해서 주 독립변인인 문화도시비전은 Pooled OLS 모형과 마찬가지로 전혀 유의미한 결과를 나타내지 못했다. 이를 통해 지방자치단체들이 표면적으로 적극적으로 주창하는 소위 “문화도시”의 브랜드화가 실제 지방자치단체들이 문화예산의 비율을 증대시켜서 문화에 돈을 쓰도록 하는데까지는 이어지지 못하고 있다는 점을 발견할 수 있을 것이다.

<표 5> 회귀분석 결과 (Pooled OLS 모형과 FGLS 모형의 비교)

	Pooled OLS 모형		FGLS 모형 <sup>18)</sup>	
	b	S.E	b	S.E
<b>주 독립변수</b>				
문화도시비전	0.40**	0.22	-0.19**	0.13
<b>인구통계학적 요인</b>				
노인인구비율	0.42**	0.18	0.21**	0.08
청년인구비율	0.09**	0.22	0.31**	0.13
여성인구비율	0.76**	0.32	0.23**	0.19
<b>경제적 요인</b>				
재정자립도	0.06**	0.03	0.03**	0.01
<b>정치·행정적 요인</b>				
재선자치단체장	-0.40**	0.41	0.27**	0.20
문화재수	-0.02**	0.01	-0.01**	0.01
문화조례수	0.07**	0.00	0.08**	0.02
<b>사회·지리적 요인</b>				
서울근접성	0.68**	0.45	1.27**	0.23
군지역	-0.82**	1.65	1.08**	0.78
대학수	0.24**	0.14	0.27**	0.08
$R^2$	0.34		-	
$F / \chi^2$	5.36		215.13	

\*\* $p \leq 0.01$ ; \* $p \leq 0.05$

18) R스퀘어 통계는 다분히 보통최소제곱(OLS)의 개념으로 만약 모형의 모수들(parameters)을 일반 최소제곱(GLS) 모형을 사용하여 추정하게 되면 제곱의 총합(total sum of squares)은 OLS와 같은 방식으로 분해될 수 없다. 즉, R스퀘어 값은 GLS 회귀모형에 대해서는 처방적인 도구로서 유용성이 훨씬 약해진다.

## VI. 결론 및 토론

본 연구는 경기도 기초자치단체들의 문화예산의 결정요인을 2008~2010년에 걸친 패널 자료에 기초하여 Pooled OLS모형과 FGLS모형을 사용해 분석한 논문이다. 지방자치제 실시 이후 많은 기초지방자치단체들은 소위 “문화도시”를 대대적으로 표방하며 주민들에게 높은 질의 공공서비스를 제공하고 대외적으로 도시정부의 이미지를 제고시키려 했다. 본 연구는 이 사실에 주목을 하여 과연 문화도시를 지향하는 비전이 실제로 지방자치단체들로 하여금 문화예산증가에 영향을 주는지에 관한 인과성을 규명하고자 하였다. 또한 문화예산을 다룬 선행 연구들이 전혀 관심을 두지 않았던 지방자치단체들의 문화예산에 영향을 주는 요소들은 무엇인지에 대해서도 알아보려고 하였다. 그 결과 우선 지방자치단체들의 문화예산규모는 상당히 역동적으로 변화하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 이런 변화나 문화예산의 규모 자체에 ‘문화도시’라는 도시 비전이나 목표가 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났다. 오히려 지방자치단체의 문화예산규모는 자치단체의 인구통계학적 구성이나 재정적 상황, 사회·지리적 위치 등이 영향을 주는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 한국의 지방자치체가 지니는 한계를 보여주는 것이기도 한 것이기도 하고, 다른 한편으로는 문화의 생산과 소비, 혹은 그것의 공급과 수요가 가지고 있는 특성을 반영한 것이라고 잠정적으로 해석할 수 있을 것이다.

하지만 본 연구는 여러 가지 면에서 한계점들을 갖고 있다. 우선, 크게 자료가 갖는 한계를 들 수 있다. 먼저 2008~2010년의 3개년도의 패널은 그 길이가 짧아서 시간적 동태성을 고려하는데 상당한 한계가 있었다. 이는 2007년 이전의 경기도 기초자치단체의 문화예산을 일관된 기준으로 정리하기가 힘든 현실적 제약에 의한 것이었다. 또한 일부 변수들의 경우 시간적 변이(time-variation)에 따른 차이가 없었다는 점이 약점으로 지적할 수 있을 것이다. 예를 들어, 주 독립변수인 문화도시비전의 경우 시정백서나 시정지침 등의 내용은 자주 변경되는 것이 아니고 2~3년 혹은 길면 자치단체장의 임기인 4년에 걸쳐 그 기초가 유지되기 때문에 2008년에서 2010년의 자료를 다룬 본 연구에서는 각 패널 시점의 변수값이 동일한 경우가 많았다. 같은 맥락에서 재선자치단체장, 서울근접성, 군지역, 대학수, 문화재수, 문화조례수 등의 많은 변수들이 3년 기간 동안 변화가 거의 없었다. 이러한 패널자료로서 지녀야 할 변수의 시간적 변이의 상실은 패널분석에서 매우 강력한 모형으로 보편적으로 널리 사용되는 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 공선성(collinearity)의 문제 때문에 모수 추정이 어려워 사용하지 못하는 결과를 낳게 되었다. 특히, 패널분석을 이용한 고정효과모형이 시간과 공간들에 걸쳐서 잠복해 있는 소위 누락변수편의(omitted variable bias)의 문

제를 해결하여 보다 정확한 추정치를 찾을 수 있다는 점에서 매우 아쉬운 점이라고 할 수 있다.

구체적 변수들의 사용과 측정과 관련해서도 한계를 지적할 수 있을 것이다. 먼저 지방자치단체의 문화도시의 비전을 측정한 문화도시비전지수가 갖는 값들의 변이(variation)가 크지 않다는 문제를 지적할 수 있다. 1에서 5까지의 값을 갖게 되는 본 변수값의 표준편차가 1.02에 머물러서 실제 문화예산의 차이를 보여주지 못할 수도 있는 것이다. 이를 극복하기 위해서 문화도시비전을 보다 뚜렷하게 측정할 수 있는 측정지수 개발이 요구된다. 또한 본 연구에서 지방자치단체의 문화예산에 영향을 줄 수 있는 문화인프라에 대한 변수를 통제하기 위하여 문화재 수를 사용하였다. 하지만 문화인프라는 문화재 이외에도 그 종류와 범위가 매우 다양하고 넓으며 동시에 이러한 문화기반시설의 구축 시 막대한 문화예산의 변화를 예상할 수 있다. 결국 문화예산의 결정요인에 있어서 중요한 독립변수로서 문화인프라에 대한 고려가 향후 후속연구에서 필요하다. 한편, 주 독립변수로 사용한 문화도시비전은 그 자체로 다른 문화예산과 관련된 또 다른 독립변수들에 의해 결정될 가능성이 높다. 따라서 문화도시비전의 종속변수적 성격을 상정하여 왜 많은 기초자치단체들이 문화도시를 표방하는지에 대한 분석도 후속 연구로 의미가 있을 것으로 보인다. 마지막으로 연구대상과 관련해서 본 연구의 대상지역이 경기도에 국한되어 있다는 사실이다. 이는 본 연구의 분석결과를 경기도에 한정시켜서 해석할 수 밖에 없는 한계로 지적할 수 있을 것이다. 따라서 후속 연구는 보다 일반화시킬 수 있는 분석결과를 도출시키기 위해 전국의 250여개 지방자치단체들을 모두 분석 대상으로 포함해야 할 것이다.

여러 가지 한계점들에도 불구하고 본 연구는 이전의 선행연구들이 주목하지 않았던 기초자치단체들의 문화예산의 결정요인들을 분석했다는 점에서 새로운 시도라고 할 수 있을 것이다. 또한, 경기도의 기초자치단체들을 대상으로 한 제한적인 분석결과이기는 하지만 문화도시라는 비전을 표방하는 것이 실제 필연적으로 지방자치단체가 문화에 돈을 쓰는 결과를 낳는 것은 아니라는 점을 발견하였다. 결국, 일부 지방의 자치단체들이 무분별하게 “문화도시”라는 거창한 슬로건을 내세지만 실제로는 문화정책에 적극적으로 예산을 반영하는데 소홀히 하는 행태들에 대하여 성공적인 문화행정을 지향하는 다양한 전문가들은 물론 지역 주민들을 포함한 일반 대중들은 주목할 필요가 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 경기도(2008~2010) 『경기도 예산개요』,  
 ([http://www.gg.go.kr/gg/40163/ggnet/c3/living/page1\\_1.jsp](http://www.gg.go.kr/gg/40163/ggnet/c3/living/page1_1.jsp))
- 고속희(1999) 『지방자치단체 문화행사의 경제적 효과: 단양온달문화축제의 분석』, 『한국행정학보』, 33(2)
- \_\_\_\_\_ (2001) 『지방자치단체 문화행사의 지역경제 및 지방재정 파급효과 분석: 단양군을 중심으로』, 『한국정책학회보』, 10(2)
- 교육과학기술부(2009) 『2009년 국가 평생교육통계조사 결과 발표 보도자료』, 교육과학기술부 평생학습정책과
- 김문환(1997) 『문화경제론』, 서울대학교 출판부
- 김석태·서준교(2003) 『지방정부의 문화예산이 지방문화지수에 미치는 영향』, 『한국정책과학학회보』, 7(3)
- 김세훈(2003) 『주요 외국의 문화예산 비교 연구』, 한국문화관광정책연구원
- 김정수(2002) 『‘미녀와 야수’-문화행정의 새로운 패러다임 모색』, 『한국행정연구』, 11(1)
- 남준우·이한식(2002) 『계량경제학』, 홍문사
- 류덕현(2008) 『분야별 재정지출의 구조와 결정요인 분석』, 『재정학연구』, 통권 제56호
- 문병근·하종원(2007) 『인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구』, 『한국지방재정논집』, 12(3)
- 문화관광부(2001) 『문화정책백서』  
 \_\_\_\_\_ (2007) 『2006 문화정책백서』
- 민인식·최필선(2009) 『STATA 패널데이터 분석』, 한국STATA학회
- 박응격(2000) 『문화예산 확충과 효과적 활용방안』, 『〈문화재정과 문화정책〉 토론회 발표논문집』, 2000. 02. 01.
- 소병희(2001) 『예술에 대한 지원: 논리적 근거와 현황』, 『문화경제학만나기』, 한국문화경제학회 편, 김영사
- 유태현(2002) 『문예진흥을 위한 재정의 역할과 그 적정규모에 관한 연구』, 『재정정책논집』, 4(1)
- 윤성식(2003) 『예산론』, 나남출판
- 이병량(2004) 『한국 문화정책의 변화 추이와 내용에 관한 분석: 문화예산을 중심으로』, 『한국정책과학학회보』, 8(3)
- \_\_\_\_\_ (2006) 『한국 문화정책의 논리에 관한 비판적 연구: 평가준거의 구성과 시론적 평가』, 『행정논총』, 44(2)

- 이은국(1999) 「정치적 경기순환주기설의 스펙트럼 분석: 한국의 사례」, 『한국행정학보』, 33(3)
- 임상오(2001) 「공연예술의 경제학」, 『문화경제학 만나기』, 한국문화경제학회, 김영사
- \_\_\_\_\_ (2002) 「문예진흥기금의 국제 비교와 재원조달방안」, 『재정정책논집』, 4(1)
- 최재녕(2005) 「지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 9(4)
- 한국문화관광연구원(2008) 『2008년 주요 외국의 문화예산(II) 비교연구』
- Heilbrun, J. & C. M. Gray(2000), 『문화예술경제학(*The Economics of Art and Culture*)』, 살림출판사
- Netzer, Dick(1996) 「문화경제학의 연구과제들」, 『예술문화연구』, 제6권
- Nordhaus, W.(1975) The Political Business Cycle: An Empirical Test, *Southern Economic Journal*, 43(3)
- UNESCO(1980), 「문화활동의 공공재정 통계의 국제표준화 권고(Recommendation concerning the International Standardization of Statistics on Public financing of Cultural Activities)」, 1980. 10. 27. 제21차 총회 채택  
([www.unesco.or.kr/kor/ency/copy\\_dec\\_6.html](http://www.unesco.or.kr/kor/ency/copy_dec_6.html).)

<부록> 경기도 31개 기초자치단체들의 2010년 문화도시 비전지수

시·군\세부항목	문화백서 표제	자치단체 핵심시책	홈페이지 메뉴	단체장 인사말	문화도시 비전지수
수원시	0	1	1	1	3
성남시	0	1	0	0	1
의정부시	0	1	1	1	3
안양시	0	1	1	0	2
부천시	2	1	1	1	5
광명시	0	1	1	1	3
평택시	0	1	0	0	1
동두천시	0	1	1	1	3
안산시	0	1	1	1	3
고양시	0	1	1	1	3
과천시	0	1	0	0	1
구리시	0	1	1	1	3
남양주시	0	1	1	1	3
오산시	0	1	0	0	1
시흥시	0	0	1	1	2
군포시	0	1	1	0	2
의왕시	0	1	1	0	2
하남시	0	1	1	0	2
용인시	0	1	1	1	3
파주시	0	0	1	1	2
이천시	0	1	1	0	2
안성시	2	1	1	0	4
김포시	0	1	0	0	1
화성시	0	1	1	1	3
광주시	0	1	1	1	3
양주시	0	1	0	1	2
포천시	0	1	1	1	3
여주군	2	1	1	1	5
연천군	0	1	1	1	3
가평군	0	1	1	1	3
양평군	0	1	1	0	2

\* 문화도시 비전지수는 4개 세부항목들을 합한 값으로 연구에 사용한 최종 지표임.

