

문화정책집행 영향요인 인식도 비교분석

— 집행주체와 집행대상기관을 중심으로 —

A Comparative Study on the Impact Factors in Local Government's Cultural Policy
Implementation: Focusing on the Recognition Level of Local Government
Employees and Cultural Artists in Gwangju City

김 호 균*
Kim, Hou Gyun

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰
- III. 조사 설계
- IV. 집행영향요인 비교분석
- V. 결론 및 함의

본 논문은 광주광역시 소속 공무원과 문화예술인을 대상으로, 문화정책집행이 효과적으로 이뤄지기 위해서는 어떠한 요인(factors)이 필요한 지를 추출한 뒤, 이들 요인에 대한 인식도에 있어 양 집단간 유의미한 차이가 있는 지를 t검정을 통해 고찰하였다. 분석결과 4가지 요인변수가 도출되었다. '문화행정전문성과 리더십요인', 'PR-Network요인', '기업메세나요인', '문화이벤트 인프라요인' 등이 그것이다. 4 요인 각각의 측정변수들을 중심으로 정책집행주체와 정책대상집단간에 인식도에 차이가 있는지를 분석한 결과, 대부분의 변수에 대해 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

이러한 사실은 문화정책집행의 효과성을 담보하기 위해서는, 조직 내부적으로는 문화행정담당공무원은 관련 분야의 전문적 지식과 소양이, 자치단체장은 조직내외를 넘나드는 강력한 리더십이 절실함을 시사해 주고 있다. 또한 지자체는 주민과 문화예술인들의 아이

논문 접수일: 2006년 6월 29일

* 전남대학교 행정학과 교수

디어와 관심사를 로컬거버넌스차원에서 문화정책결정시스템에 어떻게 반영시킬 지에 대한 면밀한 전략설계의 중요성을 강조하는 것으로 해석된다.

□ 주제어: 문화행정 전문성, 리더십, 문화인프라, 네트워크

This present study examines cultural policy impact factors, and is focused on civil service and artists in Gwangju city, Republic of Korea. One hundred fifty local government officials and artists of the same number in Gwangju filled out standardized questionnaires. With the goal of extracting the cultural policy impact factors, Spss 12.0 version statistical package programs were put to use.

Exploratory factor analysis (EFA) revealed four impact factors of cultural policy implementation on its effectiveness. The four factors are as follows. The first factor is local government employees' expert knowledge and chief manager's leadership of a local self-governing body. The second is PR and networking system in cultural administration. The third is enterprise's Maecenas factor. The fourth is cultural events infrastructure factor. (Significance level 0.05).

The findings thus suggest that culture's administration employees in local government should attach greater importance to turning professional, local government's chief manager take a keen interest in cultural administration, and decision making in local public sector be made up of local governance system than ancient government system, in other words, supply-oriented administration.

□ Key words: cultural administration's expert, leadership, local governance, cultural infrastructure

I. 서론

1. 문제의 제기 및 연구목적

산업화 시대가 종말을 구하고 후기산업화사회 혹은 정보화 사회가 도래함으로써 행정이나 정책의 환경이 급속히 변화하고 있다. 이리하여 지식과 정보가 새로운 부가가치를 창출하는 사회적 상황이 연출되면서 중앙정부나 지방자치단체의 정책결정과정은 과거의 공급자중심에서 시민(혹은 고객)의 관여를 폭넓게 수용하는 쪽으로 바뀌고 있다(Denhardt, 2006;

김호균, 2006). 소위 정책결정과정에서의 패러다임변화가 급속히 전개되고 있다. 창의성과 독창성 등을 키워드로 하는 문화행정분야는 문화정책의 의사결정과정에 관련 전문가집단이나 정책대상집단 등의 공개적 참여절차가 매우 중요시되고 있는 게 선진국을 포함한 발전도상국가들의 일반적 추세라는 데 이의를 제기하는 논자는 많지 않을 것이다. 행정이나 정책의 하위시스템인 문화행정이나 문화정책의 경우 효율성이라는 이데올로기도 중요하나 반응성이나 대표성·책임성 등 민주성과 관련된 가치도 요긴한 인자로 간주되고 있기 때문이다 (Rosenbloom & Kravchuk, 2002; 김호균, 2006). 지방화 시대와 관련, 특히 지방자치단체가 집행하는 문화정책은 이러한 두 가지 지향점(효율성, 민주성)을 어떻게 접목시키느냐가 정책집행의 효과성에 적지 않은 영향을 줄 것으로 해석할 수 있다.

본 연구는 이 같은 문제의식에서 출발하고 있다. 지방화·국제화·문화의 시대, 지식정보화 시대에 정책결정과정에서의 유연성과 대상집단의 광범위한 참여, 그리고 현장적응성 등의 요소는 지방자치단체가 추진하는 문화정책집행의 효과성을 높이는 데 적지 않은 영향력을 줄 것으로 판단할 수 있을 것이다. 요약컨대 본 연구의 1차적 목적은 지방자치단체가 실시하는 문화정책집행과정의 효과성을 담보하는 요인들을 실증적인 방법을 통해 도출하는 데 있다. 그런 다음 정책집행주체와 집행대상집단은 각기 도출된 요소들에 대해 어떠한 인식을 하고 있는 지, 즉 양 집단간 인식에 차이가 있는지 여부를 통계적인 방식을 통해 알아보고, 유의미한 (significant) 차이가 있다면 어떠한 방향으로 지방자치단체가 문화정책집행과정을 설계하는 것이 바람직스러운지에 대해 이론적 측면은 물론, 정책적 시사점을 얻어내는 데 있다.¹⁾

이러한 연구목적에 위해 정책집행에 관한 이론과 문화정책집행에 대한 경험적 연구 및 지자체 관계자와의 면담내용 등을 종합적으로 검토하기로 한다. 이를 통해 문화정책 집행에 영향을 미치는 변수를 도출하여 분석모형을 제시한 뒤 구체적인 논의를 전개하기로 한다.

2. 연구방법 및 내용

본 연구는 이 같은 연구목적의 달성을 위해 아래와 같은 연구방법과 연구내용을 취하기로 한다. 기본적으로 문헌조사방식을 활용하였으며 설문조사와 면접방식을 병행하였다. 문헌조사는 주로 문화정책과 관련된 선행연구의 탐색차원에서 이루어졌고, 설문조사와 면접은 문화정책집행과정에서의 영향변수를 추출하기 위해 실시되었다. 특히 문화전문가와와의 면담은 설문지 분석결과에 나타난 문화정책집행의 영향요인에 대한 근본적인 원인이나 이유 등을 탐색

1) 우리나라의 경우 문화정책에 대한 선행연구의 대부분이 중앙정부를 분석단위로 하고 있어, 지방분권의 추세가 가속화되고 있는 시점에서 지방자치단체가 집행하는 문화정책과정을 고찰하는 것은 적지 않은 의의가 있다고 할 수 있다(채원호 등, 2004).

하기 위해서 실시되었다.

본 연구의 경우 정책집행주체인 공무원과 집행대상집단인 문화예술인 등 양 집단을 중심으로 문화정책집행 영향요인에 대한 인식도의 차이를 살펴보는 것은 사회가 다양화·다변화하고 행정이나 정책결정의 운영시스템이 이전의 행태와는 크게 달라지는 등 네트워크를 활용한, 정책 시스템의 변화추세를 반영하는 것이 문화정책의 효과적 집행을 위해 중요한 전제가 될 것으로 해석되기 때문이다(김호균, 2006).

본 연구는 문화정책집행에 영향을 미치는 요인들의 도출 및 양 집단간 인식도에 유의미한 차이가 존재하는 지를 알아보기 위해 통계패키지 프로그램 Spss 12.0 버전을 활용하였다. 구체적으로 활용된 통계적 분석기법들은 다음과 같다. 구성개념의 단일차원성과 요인분석을 통한 집중 타당성·판별타당성, 신뢰도 분석(reliability) 및 총화척도, 상관분석, 그리고 KMO-Bartlett검정 등이다.

II. 이론적 고찰

1. 정책집행요인의 검토

정책집행연구에 대한 기존의 논의는 크게 2가지로 나눌 수 있다. 하나는 하향적 접근방법(top-down approach)이며 다른 하나는 상향적 접근방법(bottom-up)이다.²⁾

1) 하향적 접근방법

이 접근방법³⁾을 취하는 논자로는 Van Meter & Van Horn(1975), Sabatier & Mazmanian(1979), Mazmanian & Sabatier(1981, 1989) 등을 들 수 있는데, 이들은 정책집행을 정책결정단계에서 채택된 정책목표를 달성하는 과정으로 보고 있다. 하향적 접근방법을 취하는 논자들은 정책결정자에게 설정된 목표를 달성할 수 있는 최선의 방식을 알려주는 데 관심을 가진다(박광국, 2000). 특히 Mazmanian & Sabatier(1981, 1989)는 집행과정에 영향을 미치는 여러 요인들로 문제처리의 용이성, 비법규적 집행영향요인, 집

2) Younis(1990)는 정책집행연구의 접근방법으로 하향적 접근, 상향적 접근, 점진적 변화로서의 집행 등 3가지 범주로 나누어 고찰하고 있다(박광국, 2000).

3) 이 접근법은 다양한 용어로 혼용돼 사용되고 있다. Elmore(1985)는 전방향집행(forward-mapping), Barrett & Fudge(1981)은 정책지향접근법(policy-centered approach)이라고 부른다(박광국, 2000)

행을 구조화하는 법규능력 등 3가지 범주(차원)로 나누어 논의하고 있다. 이 접근방식은 정책결정권자가 정책집행과정에서 가장 큰 영향력을 행사할 수 있다는 전제아래 목표와 수단사이의 연계관계를 중시한다. 이 접근방법은 정책결정자가 정책을 통해 달성하고자 하는 것에 관심을 가지며, 상층부에서 정책을 만들고 지시라는 형태를 통해 이것이 정책집행자에게 전달된다는 점을 강조한다. 요컨대 하향적 접근방법의 주된 관심은 정책결정자가 정책의 환경이나 일선집행관료를 어느 정도 통제할 수 있는 지에 있다고 할 수 있다.

2) 상향적 접근방법

이 입장을 취하는 학자로는 Elmore(1979, 1980), Hjern & Hull(1982, 1985)⁴⁾, Hull & Hjern(1987) 등이 대표적이다. 이들의 입장을 정리하면 집행과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는 집단은 명목적 통제만을 맡고 있는 정책결정권자가 아니라는 것이다. 오히려 정책문제 해결에 필요한 전문적 지식과 노하우를 지닌 일선집행관료(street level bureaucrat)가 정책집행과정에 큰 영향력을 가진 것으로 간주한다. 때문에 집행과정을 제대로 이해하기 위해서는 일선집행관료와 대상집단의 행태를 고찰하는 것이 중요하다고 본다. 이들 논자들은 실제로 정책결정은 일선집행권자의 집행과정에서 구체적으로 나타나기 때문에 정책결정과 정책집행간의 구별은 엄밀히 이뤄질 수 없다는 점을 강조한다.⁵⁾ 어떤 조직의 경우는 정책결정과 정책집행과정에 모든 구성원이 참여하며, 일선집행관료에 의해 정책결정이 실질적으로 이루어지고, 따라서 정책결정과 집행의 구분대신 정책진화나 작용-반작용이라는 구성개념이 정책과정을 보다 잘 묘사할 수 있다고 간주한다. 결국 상향적 접근방법은 정책결정자의 경우 부하들에게 통제나 복종을 강요해서는 안 되며 재원의 전략적 활용을 통해 일선집행관료가 그들이 지닌 전문적 지식과 경험을 충분히 활용할 수 있도록 하는 것이 매우 중요함을 강조하고 있다고 해석된다.

4) Hjern & Hull(1985)은 집행 참여자간 형성되는 접촉에 근거하여 네트워크를 발견하고 그 특징을 밝히는 경우 정책집행과정의 올바른 이해가 가능하다고 보고 있다.

5) 이러한 접근방법의 이론적 기초는 정책결정과 집행의 상호적 적응(mutual adaptation)을 연구한 Berman(1978)과 일선관료의 집행행태를 연구한 Lipsky(1976, 1978)등이 다졌다고 할 수 있다. 한편 정책결정과 정책집행의 연계성을 강조하는 대표적인 학자로는 Nakamura & Smallwood(1980), Barrett & Fudge(1981), Majone & Wildavsky(1979) 등을 들 수 있다(최종원, 1998; 김호균, 2006).

2. 문화정책집행 선행연구⁶⁾

문화정책집행의 영향요인을 탐구한 국내외 선행연구는 양적인 측면에서 볼 때 매우 제한적이라고 할 수 있다. 외국의 연구는 거의 없다는 지적인 데 비해 국내의 경우 연구시점은 대체로 지금으로부터 10여 년 전으로 거슬러 올라간다. 문화정책집행의 연구경향은 주로 사례중심의 연구가 대부분이라고 할 수 있다(김유심, 1997; 김문조, 1998; 박혜자, 1998, 박광국, 1999; 주효진 외, 2000; 김호균, 2006). 본 논문과 관련된 몇몇 연구사례들의 요점을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁾ 김유심(1997)은 광주비엔날레에 대한 사례연구에서 문화정책집행에 영향을 미치는 변수로 문화정책형성의 여러가지 속성, 문화집행조직의 의존성, 문화집행조직 특성, 정책의 명료성, 정책환경변수 등을 제시하였다. 김문조(1998)는 문화정책집행에 영향을 미치는 요인으로 문화가치관의 변화, 문화행정체제, 문화예산의 확충정도, 문화산업의 육성정도, 문화인프라의 구축정도, 정책기구의 안정성·지속성 등을 열거했다. 박혜자(1998)는 지방정부와 중앙정부 등 공공기관의 문화정책의 영향요인으로 사회경제적 변수, 문예육구, 문예인프라, 문예프로그램, 공공행정의 역량 등을 강조하였다. 그는 지방정부의 경우 문화정책의 다양성, 대응성, 민주성 등의 측면에서 부족한 점이 나타나고 있다고 지적했다. 박광국(1999)은 한국과 미국의 문화정책의 비교연구를 통해 문화정책의 영향변수로 사회적·경제적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인, 법적 요인 등을 제시하였다. 그에 따르면 정치적 요인변수로는 대통령과 중앙정부의 문화정책집행과정에 대한 영향력 정도를, 조직내적 혹은 제도적 요인으로는 문화행정공무원의 조직에 대한 일체감, 몰입정도, 충성심 정도를, 법적 영향요인으로는 법령의 명확성과 법령의 변동빈도 등의 변수를 채택했다. 주효진 등(2000)은 대구광역시를 사례로 선정해 실시한 연구에서 지역문화정책집행에 영향을 미치는 변수로 문화행정의 전문성, 문화관련 조직들간 협력정도, 문화인프라, 지역문화사업의 경쟁력, 문화행사의 다양성 정도, 문화발전의지 등의 요인을 도출하였다. 문태현(2004)은 지방자치단체 문화정책집행의 성공요인의 탐색을 위해 안동탈춤페스티벌 축제를 사례로 삼아 연구를 진행하였다. 그는 지방정부와 민간연구소, 대학 등이 네트워크를 구축하여 원활한 파트너십(partnership)을 형성한 것이 성공의 결정요인이라고 밝히고 있다. 이상의 내용을 정리하면, 문화정책집행에 관한 국내의 연구⁸⁾들은 주로 사례분석을 통해 문화정책집행과정

6) 본 논문에서는 문화의 개념을 '문화적 예술활동'으로, 문화정책은 '지방자치단체 등 공공기관이 정책결정의 주체로서 구성원들의 문화적 삶의 질 제고와 지역발전 및 경쟁력의 향상을 위해 개입하는 일련의 행위 및 상호작용'으로 보고자 한다.

7) 이하의 내용은 주로 김호균(2006)의 연구내용을 참조하여 재구성함.

8) 문화행정실무자들의 연구사례를 살펴보면, 김순규(1996)는 문화재정, 문화발전계획, 문화인프라

에 긍정적 영향을 주는 변수들을 도출하는 한편 이들 영향변수들이 도출된 원인을 분석하는데 초점을 두고 있는 것으로 판단된다.

본 연구와 기존의 문화정책집행연구와의 차별성은 기존의 문화정책집행에 영향을 미치는 변수들을 이론적으로 검토 한 뒤 이러한 이론적 변수들 중 분석대상 지방자치단체의 특성에 부합하지 않는 변수들은 관계전문가와의 면담을 통해 제외시키고 논의를 하고 있다는 점이다. 이를 통해 지방화 시대 각 지역들의 문화적, 역사적 맥락을 반영하여 문화정책 집행관련 변수를 설정함으로써 보다 지역의 실정에 맞는 현장적응적이고 생산적인 논의가 이루어지고 있다는 점이라고 판단된다. 특히 정책대상집단과 정책집행주체와의 인식도를 비교함으로써 보다 포괄적이고 균형 감각 있는 문화정책집행모형을 설정하고 있다는 점일 것이다.

Ⅲ. 조사 설계

아래에서는 선행연구에서의 문화정책집행에 영향을 미치는 요인과 본 연구에서의 분석변수와의 연계성을 고찰한 뒤 표본조사방식 및 표본(설문대상자)의 특성 순으로 살펴보기로 한다. 이런 다음 분석모형을 제시하기로 한다.

1. 선행연구와 분석변수의 연계성

본 연구는 정책집행에 대한 일반적 논의와 문화정책집행 영향요인에 대한 기존의 이론적 분석내용 등을 토대로 연구설계가 이루어졌다. 즉 위에서 기술한 선행연구를 토대로 문화정책집행영향 요인에 대한 국내의 분석결과를 요약하면, 문화집행조직의 특성(소속구성원의 몰입정도, 자부심, 전문성 정도)이나 문화예술에 대한 인프라구축, 문화관련 조직과 타 기관과의 협력정도⁹⁾, 문화관련 조직간 네트워크 혹은 거버넌스체제, 문화행정조직 리더의 역량(리더십) 등의 변수를 대체로 중요시 하고 있다고 해석할 수 있는 데, 사례로 선정한 광주광역시¹⁰⁾의 경우도 이러한 요인변수를 중심으로 분석을 시행하였다.¹⁰⁾ 구체적으로는 정책집행기

라, 지역문화축제 등의 변수를 문화정책 영향요인으로 제시했고, 장수봉(1998)은 정부의 문화예산확대, 문화행정전문가의 육성, 풀뿌리 문화복지운동, 지방문화원에 대한 재정지원확대 등의 변수를 영향요인으로 들었다(주효진 등, 2000).

9) 기업조직, 타 공공조직(중앙정부, 지방정부 등) 등이 포함된다고 할 수 있다.

10) 광주광역시 문화관련 고위관계자 K씨, 예술인단체관계자 C씨와의 면담 결과 이러한 요인들이 공통적으로 중요함을 인식할 수 있었다(면담일시 2005년 10월 중순, 11월 초순).

관인 공무원과 문화정책 대상집단(policy target group)이라 할 수 있는 문화예술인들을 대상으로, 지방정부의 문화정책집행이 효과적¹¹⁾으로 이뤄지기 위해서는 어떠한 영향요인들이 필요하다고 보는 지를 두 집단에 대한 ‘인식도설문조사’를 통해 비교분석하고 있다

2. 표본 및 측정방식

1) 정책집행주체

광주광역시 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 위해 광주광역시청의 관련행정부서를 직접방문한 뒤 무작위추출방식을 활용하였다. 설문지는 2006년 1월 20일 배포된 뒤 2월 18일 회수되었다. 모두 150부를 배포한 뒤 이중 140부가 회수되었다.(회수율 93.3%). 이 가운데 결측치(missing value) 6부를 제외한 134부가 최종적인 통계분석에 이용되었다. 인식도에 대한 척도(scale)는 Likert 5점척도(매우 만족=1, 매우 불만족=5)를 활용하였다.

2) 정책대상집단

문화예술인들을 대상으로 한 설문조사를 위해 광주광역시에서 활동하고 있는 문화예술인 집단(조직)을 광주광역시청의 관련행정부서를 방문해 확인하였다. 그 뒤 각 예술단체를 직접방문해 무작위추출방식으로 조사하였다.¹²⁾ 설문지는 2006년 1월 10일 배포된 뒤 2월 8일 회수되었다. 모두 150부를 배포한 뒤 이중 139부가 회수되었다(회수율 92.7%). 최종분석 과정에는 결측치(missing value) 12부를 제외한 127부가 활용되었다. 설문지의 배포에 앞서 광주광역시 소속 공무원과 문화예술인 20여명을 대상으로 예비조사(pre-test)를 각각 실시하였다. 인식도에 대한 척도(scale)는 정책집행주체의 경우처럼 Likert 5점척도(매우 만족=1, 매우 불만족=5)를 이용하였다.

11) 본 연구에서는 ‘문화정책집행의 효과성’을 ‘문화정책집행의 목표가 달성되는 정도’로 개념정의하고 논지를 전개하기로 한다.

12) 설문대상 예술단체는 미술협회 등 미술단체, 시립예술단, 예술단체총연합회(예총), 민족예술단체총연합회(민예총) 등이었다.

3. 표본의 특성

1) 정책집행주체

담당공무원을 대상으로 추출된 응답표본(설문대상자)의 인구통계학적 속성을 보면 다음과 같다. 남성이 70.9% 여성이 24.6%의 응답분포를 보여 남성의 비율이 상대적으로 크게 높았다. 연령별 분포는 30세이상 40세미만이 38.1%로 가장 높았고 40세이상 50세미만(37.3%), 50세이상 60세미만(14.2%), 20세이상 30세미만(3.0%)의 순으로 집계돼 전체적으로 30-40대가 전체의 3/4을 점한 것으로 분석되었다. 학력별 분포의 경우 대졸이 70.1%, 대학원졸이 9.7%, 고졸이 14.9%로 집계돼, 대졸이상 학력자의 응답비율이 약 80%의 수준을 보였다. 응답자의 근무년수 분포는 150개월이상 200개월미만이 21.6%로 가장 높았다. 이어 200개월이상 250개월미만(17.2%), 100개월이상 150개월미만(16.4%), 250개월이상 300개월미만(6.7%), 50개월이상 100개월미만(6.0%) 순으로 나타나, 대체로 8년이상 20년이하의 근속년수자가 전체응답자의 과반(55%)을 점하고 있었다. 응답자의 직급별 분포는 7급이 41.8%로 가장 높았고 6급(28.4%), 8급(9.7%), 5급(8.2%), 9급(4.5%), 4급(0.7%) 순으로 나타나 6-7급의 응답비율이 전체의 70%를 점하고 있었다. 개괄적으로 볼 때 정책집행부문의 실무를 담당하는 직급의 응답비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 문화행정경험의 유무를 묻는 설문에 '있다'고 응답한 비율이 56.7%로, '없다'는 응답비율(38.1%)보다 상대적으로 높게 집계돼 응답자 10명중 6명 정도가 실제 문화정책과 관련된 직무를 수행해 왔거나 혹은 수행하고 있다고 해석된다.

2) 정책대상집단

문화예술인들을 대상으로 추출된 응답표본의 인구통계학적 속성의 경우 성별분포에서 남성이 52.8%, 여성이 45.7%의 응답비율을 보였다. 연령별 분포의 경우 30세이상 40세미만이 55.9%로 가장 높았고 40세이상 50세미만(29.1%), 20세이상 30세미만(10.2%), 50세이상 60세미만(4.7%)로 30-40대가 전체의 85%를 차지하였다. 학력별 분포는 대졸이 49.6%, 대학원졸이 42.5%, 고졸이 4.7%로 집계돼 대졸이상 학력자가 대부분(92%)이었다. 문화예술활동분야의 분포는 음악부문이 31.5%, 미술부문이 18.1%, 국악부문이 12.6%, 영상사진부문이 9.4%, 연극영화·무용부문이 각 8.7%, 서예부문이 3.9%, 기타 0.8%로 나타났다. 문화예술분야 활동연수 분포는 10년이상 15년미만이 27.6%로 가장 높았다. 이어 15년이상 20년미만(17.3%), 20년이상 25년미만(11.0%), 5년이상 10년미

만(10.2%), 25년이상 30년미만(7.1%) 순으로 집계되었다. 문화예술분야 소속단체별분포는 시립예술단이 32.3%로 가장 높았고 민예총(29.9%), 예총(20.5%), 미술단체(17.3%) 순이었다. 문화예술인의 경우 활동분야별로 대체로 골고루 분포되어 있음을 알 수 있다.

앞에서 논의한 선행연구와 지자체 관계자와의 면담내용을 토대로 도출된 문화정책집행에 영향을 미치는 변수와 본 연구의 분석모형을 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 본 연구의 분석모형

분석초점	분석단위	주요 분석변수	비고
정책집행주체	지방자치단체소속 구성원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화행정 공무원의 전문성, 자부심, 업무몰입 정도 ○ 자치단체장 리더십 ○ 공공행정 PR수준 ○ 네트워크(중앙정부·지방정부·주민·지자체·기업·문화예술조직 등)구축 ○ 기업메세나 ○ 문화이벤트 인프라확보 정도 	양집단의 인식도 차이 비교
정책대상집단	지역문화예술인		

<표 1>에 의하면 본 연구의 경우 정책집행주체와 정책대상집단간의 문화정책집행에 영향을 미치는 변수들에 대한 인식도 비교분석을 위해, i) 분석단위는 지자체 소속공무원(광주광역시)과 지역문화예술인이며 ii) 주요 분석변수로는 문화행정의 전문성정도, 기관장의 리더십정도, 공공문화행정의 PR수준정도, 기업과 주민·문화예술인·지자체 간의 네트워킹 구축정도, 기업메세나, 문화이벤트나 문화예술행사를 위한 인적·물적자원 등 문화인프라 구축정도 등이 고려되었다.

IV. 집행영향요인 비교분석

<표 1>에서 제시한 분석변수들을 중심으로 문화정책집행에 영향을 미치는 요인추출을 위해 탐색적 요인분석(Exploratory Factor Analysis, 이하 EFA)을 실시하였다. 이를 통하여 구성개념의 단일차원성과 신뢰성(reliability) 등을 검토하였다. 그런 다음 탐색적 요인분석에 의해 도출된 영향요인에 대해 정책집행주체인 공무원과 정책대상집단인 문화예술인

이 가지는 인식도의 평균값 차이가 유의미한지를 t 검정을 통해 분석·고찰하였다.

1. 타당성과 신뢰도분석

1) 집중타당성

집중타당성은 구성개념타당성(construct validity)¹³⁾을 통계적으로 평가하는 방법 중 하나인 데 동일한 개념에 대해 상이한 방법으로 측정된 값사이에는 상관관계가 높아야 한다는 것을 의미한다. 집중타당성의 확인을 위해 요인분석이 실시되는데 본 연구에서는 집중타당성 분석을 위해 고유치(Eigen value)는 1이상값을, 요인(잠재변수)과 측정변수간 상관관계인 요인적재량(factor loading) 값은 0.5이상인 것을 기준으로 하였다. 아래 <표 2>는 지방자치단체(광주광역시) 공무원과 문화예술단체 소속 문화예술인들의 인식도를 중심으로 문화정책집행 영향요인을 추출하기 위해 탐색적 요인분석(EFA)을 실시한 결과이다.

<표 2>에 의하면 탐색적 요인분석 결과 추출된 4개의 요인들이 전체변수들의 분산의 58.3%를 설명해 주고 있다. 4개요인들의 경우 Factor 1은 ‘문화행정전문성과 리더십요인’, Factor2는 ‘PR-Network요인’, Factor3은 ‘기업메세나요인’, Factor4는 ‘문화이벤트 인프라요인’ 등으로 각각 명명하고자 한다. Factor 1과 관련된 측정변수들은 문화행정담당 공무원의 업무몰입정도, 문화행정담당 공무원의 업무자부심 정도, 문화행정공무원들의 업무지식정도, 문화정책결정에 대한 문화예술인들의 의사반영 정도, 문화정책결정시 지역주민들의 의사반영 정도, 지역문화발전을 위한 지방정부와 중앙정부간 협력정도, 지역문화발전을 위한 지방정부와 지방정부간 협력정도, 지방자치단체장의 문화예술부문에 대한 관심정도, 지방의회의원의 문화예술부문에 대한 관심정도 등 9개 변수이다. Factor 2의 측정변수들은 이벤트행사의 지역이미지에 대한 기여정도, 이벤트행사의 지역경제발전의 기여정도, 지역문화예술행사에 대한 홍보의 양적 정도, 지역문화예술행사에 대한 홍보의 질적 정도, 지방정부와 문화예술단체간의 협력정도, 지역기업과 문화예술단체간의 협력정도 등 6개 변수이다. Factor 3의 측정변수는 지역주민들의 문화예술부문에 대한 관심정도, 지역기업의 문화예술부문에 대한 관심정도, 지역기업의 문화예술부문에 대한 투자정도, 지역문화예술시설의 양적 수준 정도 등 4개변수이다. 끝으로 Factor 4의 측정변수는 지역문화예술행사의 다양성 정

13) 구성개념타당성이란 측정도구가 한 요인에 속한 여러 문항들이 동일한 구성개념을 적절하게 측정하였는지 여부를 나타낸다. 즉 조사자가 측정하고자 하는 추상적인 개념이 실제로 측정도구에 의해 적절히 측정되었는지를 나타내는 문제로 이론적 연구를 하는데 매우 중요한 요소이다 (Hair et al., 1995; 김호균, 2006).

도, 지역문화예술행사의 양적 수준정도, 지역문화예술행사의 질적 수준정도, 문화중심도시로서의 충분성 정도 등 4개 변수이다.

<표 2> 집행영향변수 요인분석

측정변수	구성개념			
	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
지방의회의원의 문화예술부문에 대한 관심정도	0.542	0.084	0.439	0.175
문화행정공무원들의 업무몰입정도	0.780	0.226	0.144	0.188
문화행정공무원들의 업무자부심정도	0.742	0.150	0.163	0.097
문화행정공무원들의 업무지식정도	0.694	0.251	0.310	0.027
문화정책의 의사결정에 대한 문화예술인들의 의사반영정도	0.708	0.173	0.229	0.215
문화정책의 의사결정에 대한 지역주민들의 의사반영정도	0.664	0.192	0.114	0.206
지역문화발전을 위한 지방정부와 중앙정부간 협력정도	0.524	0.438	0.215	0.190
지역문화발전을 위한 지방정부와 지방정부간 협력정도	0.706	0.385	0.251	0.166
지방자치단체장의 문화예술부문에 대한 관심정도	0.778	0.269	0.184	0.145
이벤트행사의 지역이미지에 대한 기여정도	0.120	0.605	0.007	0.417
이벤트행사의 지역경제발전예의 기여정도	0.159	0.696	0.135	0.299
지역문화예술행사에 대한 홍보의 양적 정도	0.245	0.709	0.122	0.081
지역문화예술행사에 대한 홍보의 질적 정도	0.224	0.696	0.250	0.169
지방정부와 문화예술단체간의 협력정도	0.443	0.671	0.124	0.069
지역기업과 문화예술단체간의 협력정도	0.312	0.622	0.423	0.011
지역주민들의 문화예술부문에 대한 관심정도	0.215	0.120	0.539	0.121
지역기업들의 문화예술부문에 대한 관심정도	0.378	0.169	0.695	-0.020
지역기업들의 문화예술부문에 대한 투자정도	0.064	0.297	0.735	0.106
지역문화예술시설들의 양적 수준정도	0.277	0.013	0.596	0.339
지역문화예술행사의 다양성 정도	0.198	0.157	0.168	0.618
지역문화예술행사의 양적 수준정도	-0.016	0.025	0.156	0.689
지역문화예술행사의 질적 수준정도	0.257	0.254	0.071	0.673
문화중심도시로서의 충분성정도	0.318	0.331	0.212	0.519
고유치(eigen value)	10.688	1.689	1.509	1.270
분산(percentage of variance)	41.109	6.497	5.805	4.884
누적분산(cumulative percentage)	41.109	47.606	53.411	58.296

2) 판별타당성

이하에서는 총합척도방식과 KMO-Bartlett 검정방식을 중심으로 구성개념의 판별타당성을 검토하기로 한다. 총합척도는 측정오차를 줄이고 단일차원으로 구성개념의 대표성을 높이기 위해 사용되는 데(Hair et al., 1995) 총합척도방식에 따르면 각 잠재요인(구성개념)의 산술평균값을 구하는 데 이 값이 요인을 대표하는 값이 된다. 이 경우 요인간의 상관계수가 1에 가까운 값을 보이는 경우 판별타당성은 결여되어 있다고 해석된다(Campbell & Fiske, 1959). 다음 <표 3>에 나타난 요인간의 상관계수를 보면 1에 가까운 정도로 크지 않아 요인(잠재변수)과 요인간 판별타당성은 충족된다고 해석할 수 있겠다(아래 표 F1-F4는 각 요인(잠재변수)의 산술평균값임)

<표 3> 요인간 상관계수

		F1	F2	F3	F4
F1	Pearson 상관계수	1	0.669	0.619	0.537
	유의확률(양쪽)		0.000	0.000	0.000
F2	Pearson 상관계수	0.669	1	0.514	0.549
	유의확률(양쪽)	0.000		0.000	0.000
F3	Pearson 상관계수	0.619	0.514	1	0.467
	유의확률(양쪽)	0.000	0.000	0.467	0.000
F4	Pearson 상관계수	0.537	0.549	0.000	1
	유의확률(양쪽)	0.000	0.000		

주) 상관계수는 $p < 0.01$ 유의미.

KMO 방식은 전체변수에 대한 표본의 적합도를 나타내는 데 그 값이 0.5이상이면 적합하다고 판단된다. Bartlett 검정은 ‘귀무가설: 모상관행렬은 단위행렬이다’를 검증하는 것으로 이를 바탕으로 상관행렬에 요인의 공통성이 내포돼 있는지를 확인할 수 있다. Bartlett 검정 결과 유의수준(유의확률)이 0.05보다 작은 경우 귀무가설이 기각돼 ‘요인들간 관계가 없다’는 가설이 기각된다. 본 연구의 경우 KMO와 Bartlett 검정을 실시한 결과 KMO는 0.5이상인 0.909로, Bartlett 검정 유의확률 p값은 0.000으로 나타나 요인간 판별타당성 조건이 충족된다고 해석된다. <표 4> 참조.

<표 4> KMO-Bartlett 검정

표준형성 적절성의 KMO		0.909
Bartlett 구형성검정	근사카이스퀘어	3829.146
	자유도(df)	325
	유의확률(p)	0.000

3) 신뢰도 분석

이 분석기법은 측정 자료의 내적 일관성을 평가하는 데 적용되는 것인 데, 본 연구에서 4개 요인별로 도출된 크론바하(Cronbach) 알파계수는 모두 0.6이상으로 조건을 충족시키는 것으로 나타났다. 요인별로 측정변수들이 내적 일관성을 유지하고 있다고 해석된다.

<표 5> 크론바하 알파값

요인	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
알파계수	0.920	0.855	0.730	0.715
측정변수 (설문항목수)	9	6	4	4

2. 두 집단간 인식도 차이 실증분석: t 검정

이하에서는 요인분석을 통해 도출된 4가지 공통요인(common factors)을 중심으로 정책 집행주체(공무원)와 정책집행 대상집단(문화예술인)간 인식도에 통계적으로 유의미한 (statistically significant) 차이가 있는지를 t검정을 통해 밝혀보고자 한다.

1) 문화행정전문성과 리더십 요인

‘문화행정의 전문성과 리더십’요인에서는 측정변수(measured variables) 9개 모두에 걸쳐 두 집단간 인식도의 차이가 통계적으로 유의미한(significant) 것으로 분석되었다<표 6 참조>. 특히 ‘지역문화발전을 위한 지방정부와 지방정부간 협력정도’와 ‘지방자치단체장의 문화예술부문에 대한 관심정도’에 관하여 문화예술인들이 상대적으로 부정적인 인식도를 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 ‘문화행정담당 공무원들의 업무지식 정도’와 ‘문화행정 담당 공무원들의 업무몰입정도’ 그리고 ‘문화행정담당 공무원들의 업무에 대한 자부심 정도’ 등 이른바 ‘문화행정 담당공무원의 전문성 정도’에 대해서도 상대적으로 문화예술인들은 부정적인

인식을 나타내고 있는 것으로 조사되었다.¹⁴⁾ 이와 함께 문화정책결정과정에서 문화예술인들이나 지역주민들의 의사반영 정도는 공무원이나 문화예술인 모두 낮게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 조직내부관리 측면에서는, 지방자치단체의 문화행정에서 기관장의 리더십과 문화담당자의 전문성(technical speciality)이 효과적인 문화정책집행에 긍정적으로 작용할 소지가 있음을 시사해 주고 있다. 조직외부의 환경(environment)과의 관계에서는 전통적인 행정이론의 특징인 공급자 중심의 행정 혹은 정책과정에 수요자를 함께 배려하는, 이른바 개방화된 의사결정시스템인 거버넌스에 의한 로컬행정이 문화정책집행의 효과성을 도출하는 중요한 인자가 될 것이라는 점을 시사해 주고 있는 것으로 보인다. 이러한 논의결과는 선행연구에서 검토한 구정태((1999)·문태현(2004)의 논지와 거의 일치하고 있다고 보아야 할 것이다.

이와 함께, 21세기가 문화의 시대이고 ‘개방화와 지방화’가 화두이자 새로운 시대적 명제로 대두되고 있다는 점을 고려할 때, 앞으로 지방자치단체장의 역할이 문화정책집행의 효과성을 담보하는 주요한 조건이 될 것으로 보인다.

14) 박광국(1999)은 한-미간의 문화정책에 대한 비교론적 고찰을 통해 한국의 문화정책담당자들의 전문성 정도는 미국에 비해 상대적으로 많이 뒤처진다고 주장하고 있다. 이 같은 현상에 대해 광주광역시청의 담당간부 S씨는 대다수의 공무원들이 문화관련 부서를 승진상의 인센티브(merit)가 주어지는 곳이 아니며, 게다가 잦은 인사이동으로 전문성을 축적 혹은 확보하기조차 어렵다고 실토한다(면담일자 2006년 4월 하순).

<표 6> ‘문화행정의 전문성과 리더십’요인에 대한 평균값 차이의 유의미성

측정항목	공무원		문화예술인		유의확률 (p값)
	평균	표준편차	평균	표준편차	
지방의회위원의 문화예술부문에 대한 관심정도	3.1269	0.70893	3.9055	0.71750	0.000
문화행정공무원들의 업무몰입정도	2.7985	0.91586	3.5354	0.86185	0.000
문화행정공무원들의 업무자부심정도	2.7761	0.79132	3.5039	0.88078	0.000
문화행정공무원들의 업무지식정도	2.8955	0.78777	3.8189	0.83016	0.000
문화정책의 의사결정에 대한 문화예술인들의 의사반영정도	2.9851	0.80399	3.8346	0.72115	0.000
문화정책의 의사결정에 대한 지역주민들의 의사반영정도	3.2388	0.77730	3.8346	0.72115	0.000
지역문화발전을 위한 지방정부와 중앙정부간 협력정도	3.1119	0.69000	3.7717	0.74737	0.000
지역문화발전을 위한 지방정부와 지방정부간 협력정도	2.5970	0.97425	3.7559	0.74233	0.000
지방자치단체장의 문화예술부문에 대한 관심정도	2.5970	0.97425	3.6063	0.92717	0.000

주) 1: 매우만족 2: 만족 3: 보통 4: 불만족 5: 매우 불만족

2) PR-Network 요인

문화행정분야에서의 홍보 및 마케팅 변수와 지방정부와 문화예술단체간 협력정도, 지역기업과 문화예술단체간 협력정도 등 ‘지역네트워크’와 연계된 변수에 대한 두 집단간 인식도의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(유의수준 0.05). 개괄적으로 관찰하면 ‘PR-Network’요인변수에 대해 문화예술인집단이 공무원집단에 비해 상대적으로 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 분석되었다<표 7 참조>. 이 가운데 지역기업과 문화예술단체간 협력정도나 지방정부와 문화예술단체간 협력정도 등 네트워크 변수에 대한 문화예술인 집단의 인식이 상대적으로 부정적인 것으로 집계되었다. 이와 같은 사실은 지방정부 자신의 문화행정분야에 대한 적극적인 홍보를 통해 지역기업과 지방정부가 각각 문화예술인단체와 협력적 네트워킹 구축을 갖도록 하는 방안이 적극적으로 검토되어야 문화정책집행이 효과성을 가질 수 있음을 시사해 준다고 해석된다. 요컨대 제1섹터인 정부와 제2섹터인 기업 그리고 관련 대상집단(target group)이 연계되는(loosely coupled) 의사결정시스템이 필요함을 강조하는 사례라 할 것이다. 이와 함께 효과적인 문화정책집행을 위해 이벤트 행사를 통한 지역이미지의 제고와 지역경제발전의 기여정도를 높이는 전략적 대안마련이 시급함을 본 연구의 사례는 제시해주고 있다고 할 것이다.

<표 7> 문화행정 PR과 Network 요인에 대한 평균값 차이의 유의미성

측정항목	공무원		문화예술인		유의확률 (p값)
	평균	표준편차	평균	표준편차	
이벤트행사의 지역이미지에 대한 기여정도	3.2985	0.79500	3.5118	0.80540	0.032
이벤트행사의 지역경제발전예의 기여정도	3.2239	0.68979	3.6929	0.77164	0.000
지역문화예술행사에 대한 홍보의 양적 정도	3.1716	0.78065	3.7559	0.72063	0.000
지역문화예술행사에 대한 홍보의 질적 정도	3.3433	0.68391	3.7874	0.79312	0.000
지방정부와 문화예술단체간의 협력정도	3.1716	0.78065	3.7874	0.74140	0.000
지역기업과 문화예술단체간의 협력정도	3.3433	0.68391	4.0709	0.78862	0.000

주) 1: 매우만족 2: 만족 3: 보통 4: 불만족 5: 매우 불만족

3) 기업메세나 요인

‘지역기업들의 문화예술부문에 대한 관심정도’와 ‘지역기업들의 문화예술부문에 대한 투자정도’ ‘지역문화예술시설들의 양적 수준정도’ ‘지역주민들의 문화예술부문에 대한 관심정도’ 등의 변수에 대한 응답에서 공무원에 비해 문화예술인 집단들이 상대적으로 부정적으로 인식하고 있으며, 이 같은 인식의 차이는 유의수준 0.05하에서 통계적으로도 유의미한 것으로 분석되었다<표 8 참조>.

특히 ‘지역기업들의 문화예술부문에 대한 투자정도’를 묻는 질문에 대해 공무원집단과 문화예술인 집단 모두 부정적으로 인식하는 정도가 높게 나타났다. 이와 같은 분석결과는 지역기업이 문화에 대해 많은 관심과 함께 투자를 창출하도록 독려하는, 해당 지방자치단체장의 문화행정에 대한 유연하면서도 강력한 리더십의 필요성을 시사해 줌과 함께 기업과 주민, 지방자치단체조직 등이 평소 제대로 된 네트워킹체제(system)를 구축하고 가동할 필요가 있음을 제시해주는 부분이라고 해석된다.

<표 8> 기업메세나 요인에 대한 평균값 차이의 유의미성

측정항목	공무원		문화예술인		유의확률 (p값)
	평균	표준편차	평균	표준편차	
지역주민들의 문화예술부문에 대한 관심정도	3.0970	0.68132	3.5512	0.70944	0.000
지역기업들의 문화예술부문에 대한 관심정도	3.4328	0.67665	4.0709	0.65685	0.000
지역기업들의 문화예술부문에 대한 투자정도	3.8134	0.67354	4.3780	0.66582	0.000
지역문화예술시설들의 양적 수준정도	3.0896	0.78962	3.6850	0.82328	0.000

주) 1: 매우만족 2: 만족 3: 보통 4: 불만족 5: 매우 불만족

4) 문화이벤트 인프라 요인

‘지역문화예술행사의 다양성 정도’와 ‘지역문화예술행사의 양적 수준 정도’, ‘지역문화예술행사의 질적 수준정도’, ‘지역문화예술시설의 문화중심도시로서의 충분성 정도’ 등의 변수를 중심으로 설문한 결과 ‘지역문화예술행사의 양적 수준 정도’라는 측정변수를 제외하고는 공무원집단과 문화예술인 집단간 인식도 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다(유의수준 0.05). 특히 ‘지역문화예술시설의 문화중심도시로서의 충분성 정도’에 대한 인식의 차이가 두 집단간 상대적으로 큰 것으로 나타났다<표 9 참조>. 이 부분은 전문가 집단인 문화예술인 집단이 현재의 ‘문화 인프라스트럭처(infrastructure)’구조로는 이 지역이 문화중심도시로 성장하는 데 제반 장애요인을 지닌 것으로 인식하고 있는 것으로 해석된다. 또한 ‘지역문화예술행사의 다양성 정도’에 대한 설문응답결과 공무원 집단과 문화예술인 집단 공히 부정적으로 인식하고 있는 것으로 집계되었다. 이 대목은 ‘문화예술행사의 양적 수준 정도’와 연계되는 것으로 보이며, 질적으로 높고 양적으로 다양한 문화예술행사의 추진을 위해서는 지방자치단체장의 리더십과 지역기업의 관심, 그리고 지방정부와 문화예술단체간의 협력 시스템이 필요함을 시사해주고 있다고 해석된다.

<표 9> 문화이벤트 인프라 요인에 대한 평균값 차이 유의미성

측정항목	공무원		문화예술인		유의확률(p값)
	평균	표준편차	평균	표준편차	
지역문화예술행사의 다양성 정도	3.4701	0.67934	3.6378	0.68625	0.048
지역문화예술행사의 양적 수준정도	3.4776	0.82002	3.3858	0.76685	0.352
지역문화예술행사의 질적 수준정도	3.1269	0.79870	3.42520	0.74022	0.002
문화중심도시로서의 충분성정도	3.1940	0.72004	3.8425	0.88574	0.000

주) 1: 매우만족 2: 만족 3: 보통 4: 불만족 5: 매우 불만족

<표 10> 문화정책영향 요인에 대한 인식도의 평균값 차이에 대한 유의미성

측정항목	구성개념 (요인)	공무원		문화예술인		유의확률(p값)
		평균	표준편차	평균	표준편차	
지방의회의원의 문화예술부문에 대한 관심정도	Factor 1 (문화행정 전문성과 리더십 요인)	3.1269	0.70893	3.9055	0.71750	0.000
문화행정공무원들의 업무몰입정도		2.7985	0.91586	3.5354	0.86185	0.000
문화행정공무원들의 업무자부심정도		2.7761	0.79132	3.5039	0.88078	0.000
문화행정공무원들의 업무지식정도		2.8955	0.78777	3.8189	0.83016	0.000
문화정책의 의사결정에 대한 문화예술인들의 의사반영정도		2.9851	0.80399	3.8346	0.72115	0.000
문화정책의 의사결정에 대한 지역주민들의 의사반영정도		3.2388	0.77730	3.8346	0.72115	0.000
지역문화발전을 위한 지방정부와 중앙정부간 협력정도		3.1119	0.69000	3.7717	0.74737	0.000
지역문화발전을 위한 지방정부와 지방정부간 협력정도		2.5970	0.97425	3.7559	0.74233	0.000
지방자치단체장의 문화예술부문에 대한 관심정도		2.5970	0.97425	3.6063	0.92717	0.000

<표 10> 문화정책영향 요인에 대한 인식도의 평균값 차이에 대한 유의미성 (계속)

측정항목	구성개념 (요인)	공무원		문화예술인		유의확률(p값)
		평균	표준편차	평균	표준편차	
이벤트행사의 지역이미지에 대한 기여정도	Factor 2 (PR- Network 요인)	3.2985	0.79500	3.5118	0.80540	0.032
이벤트행사의 지역경제발전예에의 기여정도		3.2239	0.68979	3.6929	0.77164	0.000
지역문화예술행사에 대한 홍보의 양적 정도		3.1716	0.78065	3.7559	0.72063	0.000
지역문화예술행사에 대한 홍보의 질적 정도		3.3433	0.68391	3.7874	0.79312	0.000
지방정부와 문화예술단체간의 협력정도		3.1716	0.78065	3.7874	0.74140	0.000
지역기업과 문화예술단체간의 협력정도		3.3433	0.68391	4.0709	0.78862	0.000
지역주민들의 문화예술부문에 대한 관심정도	Factor 3 (기업메세 나 요인)	3.0970	0.68132	3.5512	0.70944	0.000
지역기업들의 문화예술부문에 대한 관심정도		3.4328	0.67665	4.0709	0.65685	0.000
지역기업들의 문화예술부문에 대한 투자정도		3.8134	0.67354	4.3780	0.66582	0.000
지역문화예술시설의 양적 수준정도		3.0896	0.78962	3.6850	0.82328	0.000
지역문화예술행사의 다양성 정도	Factor4 (문화이벤 트 인프라 요인)	3.4701	0.67934	3.6378	0.68625	0.048
지역문화예술행사의 질적 수준정도		3.1269	0.79870	3.42520	0.74022	0.002
문화중심도시로서의 충분성정도		3.1940	0.72004	3.8425	0.88574	0.000

주) 1: 매우만족 2: 만족 3: 보통 4: 불만족 5: 매우 불만족

지금까지 탐색적 요인분석(EFA)을 통해 도출된 4가지 요인(factors)을 중심으로 문화정책집행 주체인 공무원집단과 정책대상집단인 문화예술인사이에 인식도의 차이가 있는지 여부와, 차이가 존재하는 경우 이러한 차이가 통계적으로 유의미한 지를 검토하였고, 문화정책의 효과적인 집행을 위해서는 어떠한 대안이나 처방(전략)이 마련되어야 하는 지에 대해 논술하였다. 4가지 잠재변수(구성개념)를 기준으로 23개 측정변수(measured variables)에 대한 인식도 차이를 고찰한 결과 '지역문화예술행사의 양적 수준 정도'라는 측정변수를 제외하고 22개 변수에 대해 양 집단간 인식도의 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다<표 10 참조>.

V. 결론 및 함의

본 연구는 광주광역시 소속 공무원과 문화예술인을 대상으로, 지방자치단체의 문화정책집행이 효과적으로 이뤄지기 위해서는 어떠한 요인(factors)이 필요한지를 선행연구에서 제시된 변수들을 중심으로 사례연구를 통해 실증적으로 도출하였다. 다음으로 도출된 요인에 대한 인식도에 있어 양 집단간 유의미한 차이가 있는지를 t검정을 통해 고찰하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 문화정책집행의 효과성에 영향을 미치는 요인으로 4가지 변수가 도출되었다. Factor1은 ‘문화행정전문성과 리더십요인’, Factor2는 ‘PR-Network요인’, Factor3은 ‘기업메세나요인’, Factor4는 ‘문화이벤트 인프라요인’ 등이 그것이다.

둘째, 이러한 4가지 요인들의 각각의 측정변수들을 중심으로 정책집행주체인 공무원과 정책대상집단인 문화예술인간에 인식도에 차이가 있는지를 분석한 결과 전체 23개 변수 중 ‘지역문화예술행사의 양적 수준 정도’라는 측정변수를 제외한 22개 변수에 대해 양 집단간 인식도의 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(유의수준 0.05)

이렇게 구성개념 각각에 대해 양 집단간 인식도에 있어서 유의미한 차이가 발생하는 원인은 무엇일까.¹⁵⁾

첫째, 문화행정의 전문성과 리더십 변수의 경우 구체적인 측정항목(측정변수)을 보면, 지방의회의원이 문화예술부문에 대해 가지는 관심정도는 공무원, 문화예술인 공히 보통이하로 인식하고 있다. 또한 문화정책에 대한 의사결정의 경우에도 지역주민들의 의사반영정도가 매우 미흡함을 보여주고 있고, 지역문화발전을 위해 지방정부와 중앙정부가 벌이는 협력정도도 보통이하로 만족정도가 낮은 것으로 나타나고 있다. 공무원과 문화예술인의 이와 같은 공유 인식은 지금까지의 자치단체 문화행정의 시스템이 폐쇄적으로 운영되어 왔으며 나아가 공공행정체제가 공급자 중심으로 주도되어 온 데 그 원인이 있는 것으로 지적되고 있다. 지방의회의원의 경우 시대가 지식정보와 문화가 중시되고 있는 환경변화의 흐름을 읽기에는 아직은 준비가 미흡했음을 시사해주는 것으로 해석할 수 있겠다.

둘째, PR이나 Network 요인의 경우 공무원과 문화예술인 공히 지역문화예술행사에 대한 홍보의 정도가 양적으로나 질적으로 모두 미흡했음을 인식하고 있다. 그것은 지방자치단체 홍보조직이 전문가 중심으로 이뤄진 것이 아니라 순환보직 시스템에 의해 보직인사가 이뤄지는 데다 이 분야를 담당하는 인적자원의 중요성에 대해 지방자치단체장의 몰인식정도가 큰 것에 기인한 것으로 풀이된다. 또한 지방정부와 문화예술단체 조직, 지역기업과 문화예술단

15) 이하의 설명은 문화관련 전문가와의 면담을 통해 추출되었다(면담일시 2006년 6월 하순)

체간의 협력정도도 보통이하로 양 집단이 낮게 인식하고 있는 것은 문화행정의 경우 연결성과 상호관계를 중시하는 네트워크시스템이 아직은 제대로 작동되고 있지 않은 데 기인한 것으로 보인다. 크게 보면 수요자와의 관계를 등한시하는 공공행정 운영시스템이 여전히 강세를 보이고 있는 것과 맞닿아 있는 것으로 해석된다.

셋째, 양 집단의 경우 지역주민과 기업들의 문화예술부문에 대한 관심정도와 투자정도가 매우 낮은 것으로 인식하고 있는데, 이것은 자치단체장의 문화행정에 대한 인식부족이 큰 요인 중 하나라고 판단된다. 지역주민들의 다양하고 창의적인 문화관련 아이디어를 구하고 찾아내고 발굴해서 반영하려는 지자체조직의 노력과 의지부족이 주된 요인으로 해석되고 있다. 또 기업메세나 차원에서 기업들의 문화에 대한 지원과 투자를 자극하는 제도적 장치는 물론 문화와 관련돼 기업과 연계된 문화행정 인적 자원의 열악성이 이러한 현상을 부추기고 있다고 풀이된다.

끝으로 문화이벤트 인프라 구성개념에 대한 측정변수 중 지역문화예술행사의 인프라수준과 문화중심도시로서의 충분성에 대해 양 집단의 만족도 인식이 보통이하로 낮게 나타나고 있다. 이것은 문화에 대한 논의는 다양하게 전개되어 왔으나 이를 구체화 시킬 실질적 자원(예산, 인력 등)요소는 매우 부족한 데 그 원인이 있는 것으로 해석된다.

이상에서 논의된 쟁점은 다음과 같은 정책적, 이론적 함의를 지닌다고 할 수 있다.

문화의 세기를 맞아 효과적인 문화정책의 집행을 위해서는 조직 내부적으로는 문화행정담당공무원의 경우 양적인 측면에서 충분하고, 나아가 관련 분야의 전문적 지식과 소양이 고도로 필요하다는 함의를 도출시키고 있다. 또한 지방화시대를 맞아 자치단체가 문화행정분야에서 경쟁력을 제고시키기 위해서는 자치단체장의 조직내외를 넘나드는 변혁적 리더십(transformational leadership)이 절실함을 시사해 주고 있다고 해석된다. 이와 함께 문화정책을 결정하는 과정에 지역주민들과 문화예술인들의 의사나 아이디어를 충분히 반영하는데 관심을 두는 것이 정책집행의 효과성을 담보하는 필요조건임을 강조하고 있다고 판단된다. 이에 따라 해당 지방자치단체는 지역주민과 지역문화예술인들의 아이디어와 관심사를 로컬 거버넌스(local governance)차원에서 문화정책의 의사결정시스템에 어떻게 반영시킬 것인지에 대한 면밀한 전략을 설계하는 것이 더욱 중요하다고 할 것이다(Hjern & Hull, 1985; 문태현, 2004). 게다가 문화정책이나 행정에 대한 큰 열개가 설계된 경우 이에 대한 과학적인 PR시스템이 제도화 되는 것이 문화정책집행의 효과성에 매우 필요함을 적시해 주고 있다고 할 것이다. 이상의 분석결과는 이론적인 측면에서는 지방자치단체가 집행하는 문화정책의 경우, 선행연구에서 검토된 정책집행에서의 상향적 접근방법(Van Meter & Van Horn, 1975; Sabatier & Mazmanian, 1979; Mazmanian & Sabatier, 1981, 1989)과 하향적 접근방법(Elmore, 1979, 1980)의 융화적 적용이 정책의 효과성을 담보하는 중요한 전제 중 하나라

는 사실을 보여주는 사례라고 해석된다.

본 논문의 분석결과는 사례연구의 특성상 조직의 성격이나 환경요소가 상이한 타 지방자치단체의 문화정책집행의 영향요인으로 일반화하기에는 적지 않은 제약이 따른다고 할 것이다. 앞으로 다른 지방자치단체를 사례로 선정해 문화정책집행의 영향요인을 도출해 내고, 영향요인과 정책집행과정의 효과성 등에 대한 인과관계를 고찰하는 연구가 지속적으로 추진되어야 할 것으로 생각된다. 이를 위해 정책수혜집단이라고 할 수 있는 지방자치단체의 지역주민에 대한 인식도 등의 변수도 함께 고려하는 보다 포괄적인 모형의 설정이 필요하다고 생각된다. 이러한 분석 작업들은 내적 타당성과 외적 타당성이 높은 문화정책집행의 효과성 모형의 산출에 기여할 것이며 나아가 지방화 시대, 지역주민들의 삶을 풍성하게 하고 지방자치단체의 경쟁력을 높이는 데 실질적인 기여를 할 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 구정태. (1999). 「문화예술정책의 집행사례분석: 경주문화 EXPO사업을 중심으로」, 영남대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 김계수. (2005). 「Amos 구조방정식 모형분석」, 서울: SPSS 아카데미.
- 김순규. (1996). 21세기 문화정책의 방향과 과제. 「서울대학교 행정대학원 제50회 국가 책세미나」.
- 김유심. (1997). 「문화예술행사의 집행사례분석: 광주비엔날레 행사를 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김호균. (2006). 지방자치단체 문화정책집행영향요인 모형설정에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 15(2): 79-108.
- 노형진. (2005). 「SPSS 12.0에 의한 조사방법 및 통계분석」, 서울: 형설출판사.
- 문태현. (2004). 지역혁신을 위한 문화정책 거버넌스의 성공요인분석: 안동국제탈춤페스티벌 집행 위원회를 중심으로. 「한국행정학회 추계학술대회논문집」.
- 박광국. (1999). 문화정책의 상황론적 집행이론 구축을 위한 한미간 비교연구. 「한국정책학회보」, 8(1): 5-26.
- 박광국 등. (2000). 문화정책집행사례분석: 대구광역시 달구벌축제를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 297-313.
- 박혜자. (1998). 지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계모형연구. 「도시행정학보」, 11: 207-234.
- 임학순. (1996). 지방문화행정의 발전방안. 「지방행정연구」, 11(3): 19-37.
- 정정길. (1995). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 정철현. (2004). 「문화정책론」, 서울: 서울경제경영.
- 정홍익. (1996). 지방문화정책의 변화와 진로. 「서울대학교 행정대학원 제50회 국가정책 세미나」.
- 주효진 등. (2000). 지역문화정책 집행과정에 영향을 미치는 요인에 관한 인식도 평가: 대구광역시 를 중심으로. 「행정논총」, 38(2):133-152.
- 채원호 등. (2004). 지방정부의 문화정책과 문화행정조직의 역사적 변천. 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 168
- 최종원. (1998). 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰. 「한국정책학회보」, 7(1): 173-206.
- Arbuckle, James L. and Werner Wothke. (1999). *Amos 4.0 User's Guide*. Small Waters Corporation.
- Arnold, Matthew. (1960). *Culture and Anarchy*. London: Cambridge University Press. 49-50.

- Bache, Ian and Matthew Flinders. (2005). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bentler, P. M. (1990). Comparative Fit Indexes in Structural Models. *Psychological Bulletin*. 107(2): 238-246.
- Bentler, P. M. and D. G. Bonett. (1980). Significance Tests and Goodness of Fit in the Analysis of Covariance Structures. *Psychological Bulletin*. 88(3): 588-606.
- Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt. (2006). *Public Administration*. (5th ed). Belmont: Thompson Wadsworth.
- Elmore, Richard. (1979, 1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly*. 94(4): 601-616.
- . (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. In Kenneth Hanf and Theo A. J. Toonen eds. *Policy Implementation in Federal and Unitary System*. Dordrecht, Netherland: Martinus Nijhoff Publishers.
- Globerman, Steven. (1987). *Culture, Government and Markets*. Fraser Institute: Vancouver, B. C.
- Goggin, Malcolm L. Ann O'M. Bowman, James P. Lester and Laurence J. O'Toole, Jr. (1990). Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: A Third Generation Approach. In D. J. Palumbo and D. J. Calista eds. *Implementation and Policy Process*. New York : Greenwood Press. 181-198.
- Hair, Jr., J. F., R. E. Anderson, R. L. Tatham, and W. C. Black. (1998). *Multivariate Data Analysis*. (5th ed.). Prentice-Hall International.
- Hjern, Benny and Chris Hull. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*. 10(2): 105-198.
- Joreskog, K. G. and D. Sorbom. (1993). *Structural Equation Modeling with the SIMPLIS Command Language*. Chicago: Scientific Software International Inc.
- Lane, Jan-Eriik. (2005). *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. New York: Routledge.
- Lipsky, Michael. (1978). Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head. In Walter Dean Burnham and Martha Wagner Weinberg eds.

- American Politics and Public Policy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Majone, Giandomenico and Aron Wildavsky. (1979). Implementation as Evolution. In Jeffrey L. Pressman and Aron Wildavsky. *Implementation*. (2nd ed.). Berkeley, California: University of California Press.
- Martland, Richard E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 5(2): 145-174.
- Mazmanian, Daniel and Paul P. Sabatier eds. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, M. A.: Lexington Books.
- _____. eds. (1989). *Implementation and Public Policy*. (rev. ed.). Latham, Md.: University Press of America.
- Mulcahy, Kelvin V. and C. Richard Swaim. (1982). *Public Policy and the Arts*. CO: Westview Press.
- Mulcahy, Kelvin V. and M. J. Wyszomirski. (1995). *America's Commitment to Culture: Government and Arts*. Boulder: Westview Press.
- Nakamura, Robert and Frank Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Palumbo, Dennis J. and Donald J. Calista eds. (1990). *Implementation and Policy Process: Opening up the Black Box*. New York : Greenwood Press.
- Pressman, Jeffrey L. and Aron Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkeley, California: University of California Press.
- Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk. (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. (5th ed.)
- Sabatier, Paul P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*. 6(1): 21-48.
- Sabatier, Paul P. and Daniel Mazmanian. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis*. 5: 481-504.
- Steigerwald, David. (2004). *Culture's Vanities*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 27-66.
- Toffler, Alvin. (1990). *Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge*

- of the 21st Century*. New York: Bantam.
- Tylor, Edward B. (1889). *Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*. (2nd ed.). 69-90.
- Williams, Raymond. (1958). *Culture and Society*. New York . 319.
- Winter, Soren. (1986). How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration. *Scandinavian Political Studies*. 9(4): 361-385.
- . (1990). Integrating Implementation Research. In D. J. Palumbo and D. J. Calista eds. *Implementation and Policy Process*. New York : Greenwood Press. 19-38.
- Younis. T. (1990). *Implementation in Public Policy*. Dartmouth Publishing Company.