

# 코로나19 시기 지방정부 문화정책 추진역량 비교 연구: 17개 광역지방자치단체 퍼지셋 분석

정 다 해\*  
박 나 라\*\*

## 국문요약

본 연구는 코로나19 시기 광역지방자치단체의 문화정책 추진역량을 연도별로 비교·분석하고 정책적 함의를 제 공하려는 목적으로 수행되었다. 이를 위해 본 연구에서는 중범위 사례를 유형화하고 소속 정도에 대한 차이를 평가 할 수 있는 퍼지셋 질적비교분석(fs/QCA)과 퍼지셋 이상형분석(fuzzy-set ideal types analysis)을 연구 방법으 로 활용하였다. 구체적으로, 17개 광역자치단체의 정책 추진역량으로서 행정역량(광역문화재단 규모, 광역문화재 단 코로나19 피해 지원 사업 비중, 광역시도 인구 10만 명당 문화기반시설 수), 재정역량(광역시도 재정자주도, 광역시도 문화예산, 광역문화재단 예산), 정책수요(광역시도 예술인 수, 광역시도 문화예술행사 관람률)를 지표로 삼 아 분석하였다. 그 결과, 문화정책 추진역량의 속성에 따라 도출된 8개 유형별 차이와 연도별 변화를 확인할 수 있 었다. 이를 통해, 광역자치단체 간 정책 추진역량이 모두 매우 높게 나타나는 유형의 공통점과 모든 지표가 결핍된 사례를 확인함으로써 정책 추진역량이 어떠한 조건에서 어느 수준까지 달성 가능한지를 실증적으로 파악할 수 있었 다. 본 연구는 지방정부가 문화 분야에서 코로나19 피해를 지원하는 데 요구되는 정책 추진역량을 체계적으로 유형 화하고 연도별, 사례별로 비교·분석하였다는 점에서 의의가 있다. 특히, 문화예술계의 피해를 파악하고도 체계적인 정책을 설정하거나 지속할 수 있는 사업 추진이 어려웠던 지역의 특성을 파악함으로써 추후 이러한 결핍을 개선하 고 발전시킬 수 있는 실증적 근거와 정책적 시사점을 제공하고자 하였다.

주제어: 광역지방자치단체, 광역문화재단, 정책 추진역량, 퍼지셋 질적비교분석, 퍼지셋 이상형분석, 코로나19

## I. 서론

코로나바이러스감염증-19(코로나19)는 2020년 3월 11일 세계보건기구에 의해 '감염병 세계적 유행', 즉 팬데믹(pandemic)으로 지정된 이후 2023년 현재까지도 전 세계 사회 전반에 여전히 영 향을 미치고 있으며, 이는 문화예술계도 예외가 아니다. 특히 코로나19 대유행 초기 '사회적 거리 두기'로 인하여 물리적 공간을 기반으로 하는 공연, 전시, 축제 등의 문화예술 행사와 활동이 크게

\* 제1저자

\*\* 교신저자

위축되었다(정다해·박나라, 2022). 2020년 예술인들의 수입은 2017년 대비 약 41%(연평균 1,281만 원 → 755만 원)가 감소하였으며(한국문화관광연구원, 2018; 양혜원 외, 2020), 2020년 1월부터 8월까지 문화예술기관과 단체에서 기획한 프로그램의 평균 5.4건 중 3.9건이 취소 또는 중단된 것으로 나타났다(한국문화관광연구원, 2021). 또한, 입장료 수입 감소로 인한 매출액 피해 및 기타 지출을 포함한 피해 규모는 약 1조 5,717억 원으로 추정되었다(양혜원, 2020).

이 같은 상황에서 정부는 코로나19 대응 추경을 통한 대규모의 ‘패키지’ 지원 정책을 추진하였으며(양혜원 외, 2020), 문화예술 분야에서는 예술인을 위한 생계 지원을 비롯하여 기존에 운영하던 창작준비금 제도를 확대하는 등 긴급한 피해 지원 복구에 나섰다(문화체육관광부, 2020). 이에 더하여 전국의 각 지방자치단체에서도 저마다 코로나19 지원을 위한 구체적인 정책을 마련하였다. 광역지방자치단체는 산하 광역문화재단을 통해 문화예술 분야(일부 관광 분야 포함) 코로나19 피해 사항에 대한 접수와 지원을 전담하도록 하였다. 각 광역문화재단의 홈페이지 조사 결과, 초기에는 주로 피해 현황과 방역 물품 수요를 조사하는 방식이었으나, 이후 긴급 재정 지원이나 공연, 시각, 문학 등 침체한 분야를 활성화하기 위한 다양한 사업들을 운영하는 방향으로 발전하였다. 한편, 지원 규모는 작더라도 기초지방자치단체들도 상위 광역지방자치단체와 유사한 방향성을 갖고 다양한 대응 전략을 마련해왔다(양혜원 외, 2020).

그러나 이러한 노력에도 불구하고 중앙 및 지방정부 대응은 여전히 한계를 노정하였다. 특히 2020년 9월 개최된 ‘제4회 코로나19 예술포럼’에서는 지역문화재단의 코로나19 위기 대응 체계에 대한 비판적인 의견이 다수 제시되었다. 예를 들어, 대부분의 지원책이 위기에 대한 긴급 대응 성격을 갖고 있어, 종합적이고 장기적인 관점에서의 전환이 급선무라는 의견이 제시되기도 하였다(임학순, 2020). 실제로 2009년의 신종플루 유행과 2015년의 메르스 사태 등에 의해 문화예술계가 직·간접적인 영향을 받았음에도 현재까지도 감염병과 같은 재난에 효과적으로 대응하기 위한 매뉴얼이나 피해 구제 지침 등에 대한 구체적인 계획이 미비한 실정이다(양혜원 외, 2020). 또한 대부분의 지방정부에서 코로나19 피해 조사·접수를 온라인을 통해 신속하게 진행한 것은 긍정적으로 평가할 만하나, 정책 추진 결과 공개와 그에 따른 인력 및 예산 조정 방안은 미비한 지역이 상당수를 차지하였다(양혜원 외, 2020). 또한 양혜원 외(2020)의 설문조사에 따르면, 광역문화재단의 약 42.9%가 코로나19에 따른 예산삭감을 경험한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 그로 인한 예산 부족으로 생계 곤란을 해소하기에는 턱없이 부족한 약 50만 원 내외의 정액 지원금을 일회성으로 지급하거나, 행정 시스템 미비 및 인력 부족으로 인해 피해 사실 조사가 미흡해졌고, 온라인 서비스를 제공할 수 있는 기술적 기반이 마련되지 않아 사업 진행에 차질이 빚어지는 등의 여러 문제가 나타났다(임학순, 2020; 양혜원 외, 2020).

코로나19 시기 지방정부의 문화정책은 긴급 상황에 대한 적시 대응도 중요하지만, 위기가 일상화되는 뉴노멀 미래 환경을 대비하여 중장기적인 관점 회복과 안정화를 지향할 필요가 있다. 더

1) 전국 107개 지역문화재단(광역 17개, 기초 90개)을 대상으로 2020년 9월 23일부터 10월 26일까지 진행된 설문조사이다. 한국문화관광연구원이 ㈜한국리서치에 의뢰하여 구조화된 설문지를 이메일로 송부하는 온라인 조사 방식으로 수행되었다. 전수조사를 목표로 진행하였으나 최종적으로 응답한 재단은 총 45개(광역 14개, 기초 31개)였다.

나아가 지방정부가 문화예술 생태계의 지속가능성을 위한 예술인복지와 사회안전망을 더욱 견고히 하기 위해서는 산하 지역문화재단과의 원활한 네트워크 환경을 형성하는 것이 중요할 것이다. 이를 위해서는 지역문화재단을 운영하는 지방정부의 정책 추진역량을 파악하고 유형화하여, 그중 어떠한 정책 추진역량이 해당 지역 특성에 맞는 위기 대응 전략 수립에 도움이 될 것인지에 대한 정확한 진단 및 처방이 선행되어야 할 것이다. 21세기에는 개인이 문화생활을 통해 행복하고 풍요로운 삶을 추구할 수 있도록 하는 것이 국가의 중요한 역할일 것이기 때문에 이와 같은 연구의 시급성이 요구된다 하겠다(한만수·이윤석, 2022).

이에 본 연구에서는 지역문화재단의 코로나19 대응 문화정책의 성과 차이가 지방정부의 정책 추진역량의 차이에서 기인한다는 전제하에 우리나라 지방정부의 문화예술 정책 추진역량을 살펴보고 유형화하고자 한다. 이때, 코로나19의 영향이 본격적으로 시작된 2020년과 중앙정부의 추가경정예산을 비롯하여 전국 지방정부의 예산이 평균적으로 늘어난 2021년을 비교하여 코로나19 시기 정책 추진역량 유형의 변화를 살펴본다. 지방정부는 저마다 행정, 재정, 조직적 차원에서 자원과 역량이 다르므로 정책을 추진하는 방식과 정도도 다르게 나타날 가능성이 크다. 그럼에도 많은 선행연구가 대체로 지역문화재단의 역할과 개선방안에 대한 시론적 논의에 머물러 있는 것으로 보아, 본 논문은 각 지방정부의 정책 추진역량을 실증적으로 분석하여 향후 위기 대처 시 지역별 상황에 따른 체계적인 대처 방안을 마련할 수 있도록 시사점을 제공하려 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 자원기반이론(Resource-Based Theory) 관점에서의 현대 조직

자원기반이론은 Wernerfelt(1984)가 산업 조직 경제학(Schumpeter, 1934; Penrose, 1959)에 기반하여 창시한 이론으로 알려져 있으며, 조직의 목표 달성과 성과 향상에 영향을 미치는 요인 중 조직이 가진 자원과 내부의 고유한 역량에 초점을 맞추는 이론이다(Barney, 1991; Barney et al., 2001; Bryson et al., 2007). 가치 있고(valuable), 희소하며(rare), 모방이 어렵고(inimitable), 대체재가 없는(non-substitutable) 자원을 보유하고(Barney, 1991; Makadok, 2001) 이를 활용할 수 있는 능력(capability)까지 보유할 경우 다른 조직에 대하여 경쟁우위를 달성할 수 있는 것으로 본다(Teece et al., 1997; Teece, 2007). 자원기반이론 연구의 중요한 흐름 중 하나는 자원의 특성과 유형에 대해 고찰하면서 이를 물리적인 유형의 자원과 비가시적인 무형의 자원으로 분류하는 작업에 집중해왔다는 것이다(Barney, 1991; Grant, 1991; Collis & Montgomery, 1995; Fahy & Smithee, 1999). 이들 연구에 따르면, 유형의 자원으로는 공장, 설비 및 장비, 지리적 위치 등의 물적 자원, 자금능력, 부채의존 등의 재무자원 등이 포함된다. 무형의 자원에는 교육훈련, 경험, 지식, 개별종업원 등의 인적자원기술 선진화 정도, 기술 노하우 등의 기술자원, 조직문화, 경영능력, 기업의 보고 체계, 공식 및 비공식 계획 등의 조직자원이 주로 포함된다. 이외에도 저작권, 브랜드명, 명성,

아이디어, 마케팅 노하우 등이 무형자원으로 분류될 수 있다.

이에 더하여 불확실성이 증가한 동적 환경 속에서 자원을 통합하는 역량이 중요해지면서 자원 기반이론 역시 핵심역량(core competency)과 동적역량(dynamic capability)을 구분하는 데에도 초점을 맞추게 된다(Prahalad & Hamel, 1990; Teece et al., 1997; Teece, 2007). 이러한 역량 중심 자원기반이론에 따르면 자원은 기업이 소유하거나 관리하는 사용 가능한 요소의 재고(stocks)로 정의되며, 역량은 기업이 원하는 목표를 달성하기 위해 조직 과정상에서 자원을 조합하여 배치하는 능력을 의미하게 된다(Amit & Schoemaker, 1993: 35). 다시 말해, 역량은 투입(input)된 자원을 효율적으로 일정한 산출물(output)로 전환하는 능력이라는 점에서 자원과 역량이 밀접한 연관을 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 많은 자원을 가진 조직일수록 다양한 역량을 보유하고 있을 가능성이 크며, 결과적으로는 이로 인해 더 좋은 성과를 낼 수 있을 것으로 여겨진다. 많은 학자들이 기업이 성장을 이루기 위해서는 단순히 우수한 자원을 보유하기보다는 그에 걸맞은 우수한 역량이 뒷받침되어야 실제 성과를 낼 수 있다고 역설하는 것은 바로 이런 연유인 것이다(Amit & Schomaker, 1993; Makadok, 2001). 대표적으로 Newbert(2008)는 자원에는 잠재적 가치가 있지만, 자원에 대응하는 여러 역량 간의 결합이 성과로 실현될 수 있음을 주장하고 있다. 더 나아가 일단의 학자들은 역량이 조직성과에 직접적인 영향을 주기보다는 기존에 보유한 자원이나 조직 내 과정 및 절차와 같은 운영역량(operational capability)이 재구성될 때 성과에 간접적으로 영향을 준다고 보는 관점도 있다(Helfat & Peteraf, 2003; Zollo & Winter, 2002; Zahra et al., 2006). 이들은 자원과 역량의 관계에 대한 관점에서 다소 차이를 보이지만, 본질적으로 자원과 역량의 유기적인 결합이 주요한 경쟁 우위 결정 요인으로서 기업의 성과에 영향을 미치는 것으로 본다는 점에서 공통점을 가진다.

이러한 자원기반이론은 행정학 혹은 정치학 연구에서 자주 등장하는 자원의존이론(resource dependence theory)과는 여러 측면에서 차이를 보인다. 두 이론의 핵심적인 차이는, 자원의존이론은 개별 조직이 자신의 생존에 필요한 자원의 획득과 유지를 위해 다른 조직과의 관계 형성 및 유지에 관심을 두지만, 자원기반이론은 조직이 보유한 자원 그 자체의 특성에 따라 성과 차이가 나타난다는 것을 중요한 전제로 삼는다는 점이다(최세경, 2010). 즉, 전자의 경우에는 조직 간 위계적 권력 관계를 효과적으로 활용할 수 있는지가 조직 생존에 결정적인 영향을 미치지만, 후자의 경우 해당 조직이 다른 조직과 가용 자원의 양과 질 측면에서 차별화되는지에 따라 경쟁 우위가 달라진다는 점을 주장한다. 예를 들어, 광역지방정부를 둘러싼 정치적 환경보다는 각 광역지방정부가 보유한 역량과 자원의 차이 그 자체에 초점을 맞춘다면 자원기반이론이 더 높은 설명력을 보일 것이다.

## 2. 역량이론 관점에서의 현대 조직역량과 정책역량

“역량(competence)”이라는 용어는 White(1959)가 성과를 효과적으로 달성하기 위한 동기 부여에 관해 작성한 논문에서 처음 등장한 것으로, 1970년대에 들어서면서 McClelland(1973)가 저술한 논문 “Testing for Competence Rather Than for Intelligence”와 Gilbert(1978)의 저서 「Human

Competence: Engineering Worthy Performance」 등을 통해 대중화되었다.

이러한 초창기 학자들에 의해 정의된 역량은 주로 개인 차원에서 적용된 개념이라는 특징을 갖는다. 조직 수준 차원에서의 역량 연구는 Prahalard & Hamel(1990)이 핵심역량이라는 용어를 사용하면서 본격화되었는데(Lado & Wilson, 1994), 이때의 조직역량은 조직이 목표 달성을 위해 자원에 기반하여 발휘하는 잠재력을 의미하는 것으로 설명되며(Horton et al., 2003), 경영학에서는 주로 기업역량이라는 개념으로 활용되는 경향이 있다(최무현, 2014). 여기서 자원은 조직이 독자적으로 개발하거나, 외적인 관계 형성을 통해 획득할 수 있는 것을 총칭하는데, 인적자원, 제도, 네트워크, 조직가치, 조직구조 등이 포함된다. 그러나 이러한 이론적 발전에도 불구하고, 조직역량은 조직의 외부환경의 상황이나 조직을 보는 관점에 따라 달라진다는 시각이 우세하며, 현재까지 완벽히 합의된 개념은 없다(장세진, 1998; 정봉영, 2001; Schienstock, 2009).

국내 행정학 연구에서도 이러한 경영학에서의 조직역량 개념을 차용하여 조직역량(이주예, 2014; 최무현, 2014; 박나라·김정숙, 2018; 남상우, 2019), 기관역량(김태완, 2008; 김범주, 2021), 정책 추진역량(김정한, 2013; 이정미·정원오, 2017) 등의 개념을 활발히 연구하고 있다. 먼저, 조직역량에 관한 연구들은 조직의 특성과 환경에 따라 다양한 역량의 요소들을 보여주고 있었다. 이주예(2014)의 연구에서는 문화예술단체의 조직역량을 Barney et al.(2001)과 Grant(1991)의 자원기반 이론 관점에서 재무자원, 기술관련 자원, 물적자본, 조직자원, 구조 역량으로 유형화하였으며, 최무현(2014)은 일반 기업의 조직역량 논의를 기반으로 사회적기업의 고유한 조직역량을 분석하면서 행정적 역량, 재무적 역량, 사회적기업가정신 역량, 거버넌스 역량, 미션/기획 역량의 5가지 변수로 구성하였다. 또한, 박나라·김정숙(2018)의 연구에서는 조직역량 측면에서 지방정부의 역량을 인구규모, 재정자립도, 단점정부 여부로 보고 환경 관련 조례 제정 확률을 분석하였으며, 남상우(2019)의 연구에서는 조직역량을 내적 차원(인적자원, 인프라, 기획 및 개발)과 외적 차원(제도적 인 지원, 외부와의 관계)으로 구분하면서 이 모두에 포함되는 요소로 재정을 설정하여 전술된 연구들보다 더 세부적인 차원에서 역량 요소를 설정하고 있었다.

기관역량은 역량에 대한 진단과 평가 차원에서 주로 연구됐으나, 조직의 역량을 바라보는 관점은 조직역량과 대동소이하다. 김태완(2008)은 '중앙행정기관의 기관역량평가 타당성 제고방안에 관한 연구'에서 기관역량을 외부환경과 상호작용함과 동시에 내부인력, 구조, 재정, 정보 등과 같은 자원을 통합하고 조정하여 성과를 창출해내는 능력과 기관 구성원들의 노력 및 의지로 정의하고 있는데, 이는 전술한 자원과 역량의 관점에서 크게 벗어나지 않는 특성을 보인다. 또한, 김범주(2021)는 교원양성기관역량을 진단하는 지표에 있어 내재된 책무성을 중심으로 외부와 내부 지향적 책무성의 균형을 갖춘 개선방안을 제시하면서 이러한 지표를 체제적 관점에서 투입-과정-산출의 순환 과정으로 이해하였다. 이러한 과정에서의 단계별 요소는 투입요소로는 학생, 교수 등의 인적자원과 프로그램, 재정, 시설과 같은 조직자원, 과정요소로는 교수활동, 연구활동, 교육실습 등이 있었고, 산출요소로는 예비교원, 현직교원, 교육문제에 대한 해결책 등이 제시되었다.

전술한 학자들이 좀 더 조직적이고 행정적인 관점에 중점을 두고 공공서비스의 제공이나 공공기관의 능력의 측면에서 역량을 고려하였다면, 정책역량 연구자들은 정책의 과정과 함께 그 결과

에도 관심을 두는 경향이 있다(Parsons, 2004). 여기서 정책역량은 “정책기능을 수행하는 데 필요한 기술과 자원, 또는 역량과 역량의 집합”으로 정의된다(Wu et al., 2015: 166). 예를 들어, 지방의회의 정책역량을 분석한 정원상(2000: 7)의 연구에서는 정책역량을 정책과정에서 가지는 영향력으로 “전문적 능력과 정치적 능력을 포함한 기관이 보유하는 총체적 능력”으로 보고 있다. 해당 연구에서 저자는 지방의회의 정책역량 영향 요인으로 지방의원의 정책능력, 지방의회의 구조적 요인, 지방의회의 환경적 요인을 선정하였다. 이들의 하위요소로는 지방의원의 정책능력에 인적 전문성을 결정 변수로 하는 교육수준과 업무상 전문성을 볼 수 있는 재선율을, 지방의회 구조적 요인에 위원회제도와 의원보좌제도, 환경적 요인으로 집행기관, 중앙정부 및 주민과의 관계를 보고 있다. 전문한 조직역량을 정책 추진역량의 개념으로 분석을 수행한 김정한(2013)의 연구에서는 행정적 정부 조직개편에서 조직구조의 내적 타당성을 판단하기 위한 결과변수로 정책 추진역량을 활용하였다. 저자는 정책 추진역량을 조직역량의 하위 개념으로 인식하여 미시적 접근에서 해당 요소를 목표 간 가치경합과 핵심정책 집중도로 확인하고 있다. 사회적경제 생태계 유형과 특성을 연구한 이경미·정원오(2017)의 경우 사회적경제의 주체로 사회적경제 민민네트워크와 지방정부인 자치구의 역량을 사용하였는데, 여기서 지방정부의 역량을 자치구의 사회적경제 정책 추진역량으로 명명하였다. 해당 역량의 하위요소로는 사회적경제 행정 의지, 민관 네트워크 형성, 사회적경제 인프라 구축을 선정하여 조직역량의 선행연구들과 그 맥락을 같이하고 있다.

한편, 코로나19라는 위기 상황에 초점을 두고 연구한 Woo(2020)는 싱가포르 정부의 위기 대응 정책역량을 분석적, 운영적, 정치적, 재정적 역량으로 나누어 살펴보고 있다. 해당 연구는 특정한 요인을 선정하여 실증적으로 분석하기보다는 각 역량에 영향을 줄 만한 요소들이 서로 연계되어 위기 상황에서 역량을 발휘하는 과정을 탐색적으로 살펴보고 있다. 예를 들어 싱가포르의 재정역량은 코로나19 검사와 의료 서비스를 시민들에게 무료로 제공할 수 있게 하였으며, 이는 또한 환자를 관리하기 위한 모니터링 시스템과 바이러스 분석 등의 위기관리 전략을 세우는 분석역량에 도움을 주었다. 결국 이러한 역량들은 모두 연계되어 있으며 이들이 모두 적절한 조건에서 충분한 정도의 역량을 갖추었을 때 조직이 국가 재난 등과 같은 위기 상황에 적극적으로 대응할 수 있는 정책역량을 보유할 수 있게 되는 것이다. 정리하면, 정부, 공공, 또는 비영리 조직의 정책역량에는 기본적으로 행정, 인적자원, 인프라, 제도, 가치, 네트워크, 재무자원 등이 포함되며 기관의 형태나 환경에 따라 그 용어나 개념이 달라진다는 것을 확인할 수 있다.

### 3. 지방정부 문화정책 추진역량과 지역문화재단

우리나라에서 지방정부는 법인격을 부여받은 지방의 통치기구로서 헌법 제117조 1항<sup>2)</sup>에 따라 자치권이 규정되며 자치권을 제도적으로 보장받고 있다. 1990년대 지방자치제 실시 이후 지방정부는 과거 중앙정부 주도의 국가 성장과 발전을 위한 권력 중심, 규제 기반 행정에서 벗어나 지역

2) “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”(대한민국헌법, n.d.).

주민의 행정 수요에 반응하고 지역의 복지 수준 향상을 위해 더욱 다양한 정책 개발을 목표로 삼게 되었다(김소라, 2010). 한국의 지역 발전 정책은 글로벌화로 인한 국가경쟁력의 제고가 중요해진 2000년대 초반부터 본격적으로 추진되었으며(이상대, 2019), 특히 2020년대에 들어서는 국세의 비중을 줄이고 지방세의 비중을 높여 세원의 지방 이양 추진과 세원 재배분을 추진하는 등 더욱 본격적인 지방분권화가 도모되었다(송호영, 2020). 문화예술 분야에서는 2005년 문화체육관광부 국고보조금 체계 정비 시, 해당 부처의 지방자치단체 국고보조사업의 약 90.3%가 지방 이양되거나 신설된 국가균형발전특별회계 사업으로 이관되는 등의 큰 변화가 있었으며(정보람, 2020), 2019년에는 해당 부처 사업의 약 23.4%가 지방자치단체 자체 사업으로 이양된 바 있다(송호영, 2020). 이처럼 문화정책 분야에서는 재정적인 측면에서 지방 자치 분권의 확대 흐름이 뚜렷하게 나타나고 있다.

이러한 흐름의 연장선상에서 광역 및 기초지방자치단체는 지역 문화예술 발전을 위하여 지역 문화정책의 증장기 전망을 수립하는 핵심기관으로서 역할을 담당하는 지역문화재단을 설립하여 왔다. 「지역문화진흥법」 제19조에 따르면 지역문화재단은 광역 및 기초지방자치단체에서 출연한 산하 단체로서 “지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의, 지원하고, 지역문화진흥 사업을 수행하는 법인”으로 규정되어 있다. 바꾸어 말하면, “시(도)민의 문화예술 활동 기회를 확대하고 지역의 문화예술을 진흥하는 핵심 기관으로 지방자치단체가 지역 문화정책을 전문적이고 효과적으로 추진하기 위해 지방자치단체 재원을 통해 설립한 공익적 성격을 가진 재단법인”을 가리킨다(한국지역문화정책연구소, 2020).

지역문화재단의 시발점은 1972년 「문화예술진흥법」의 제정을 통해 문화예술진흥기금과 한국문화예술진흥원(현 한국문화예술위원회)을 설치한 것으로 거슬러 올라간다(조화연, 2008). 그로부터 25년간 한국문화예술진흥원은 국내 유일의 문화예술 지원 전담 기관으로서 전국의 모든 문화예술 행사를 지원하게 되어 한국의 문화예술 진흥 정책 발전의 기반을 마련하였다(김지선·김정수, 2013). 1995년에 지방자치제도가 본격적으로 시행되고, 국민들의 문화적 수요가 폭발적으로 증가하면서 각 지방자치단체가 수행하는 문화행정의 전문성 요구 수준이 높아졌다. 이러한 환경적 변화에 따라 1997년 경기문화재단을 시작으로 2020년 1월까지 전체 17개 모든 광역지방자치단체에서 지역문화재단이 설립되었으며, 2022년 1월 현재 총 117개 기초지방자치단체에서 지역문화재단이 설립되어 운영되고 있다(문화체육관광부, 2022).

2014년 제정된 「지역문화진흥법」에 따르면 지방자치단체의 장이 지역문화진흥 사업 수행을 위해 지역문화재단을 설립하고 운영할 수 있으며, 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다(제19조). 지방자치단체가 지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 강구하며(제20조), 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위해 지역문화진흥기금을 조성할 수 있도록 명문화하고 있다(제22조).

이에 비추어 볼 때 지역문화재단은 그 특성상 순수한 공공부문(제1 섹터)이나 민간부문(제2 섹터)이라기보다는 비영리 준정부기관으로서 정부와 민간 사이에 위치하는 제3 섹터 조직이라고 할 수 있다(조화연, 2008; 송호영, 2020). 즉, 민법상으로는 비영리법인이나 큰 비중의 예산과 일부 운

영을 지방자치단체에 의존하면서 지방자치단체의 관리 감독을 받고 있어(지역문화진흥법 제5장 지역문화재단의 설립 등) 준공공기관의 성격을 지닌다(조화연, 2008). 예를 들어, 광역문화재단인 서울문화재단의 경우 서울특별시 문화본부의 문화예술과 예술정책팀에서 운영 지도와 감독을 담당하고 있으며, 기초문화재단인 화성시문화재단은 화성시 여가문화교육국 문화예술과에서 운영 관리에 관한 사항을 담당하고 있음이 명시되어 있다. 이처럼 각급 지방자치단체들은 구체적인 명칭과 세부 역할에는 다소 차이가 있지만 문화정책 담당 부서를 통해 산하 지역문화재단의 운영을 관리하고 있다.

이 같은 내용을 바탕으로 본 연구는 지역문화재단이 지방정부의 문화정책의 일환이며, 결과적으로 지역문화재단이 원활히 운영되는 것은 지방정부의 문화정책 추진역량에 달려있다는 분석을 기반으로 연구 설계를 진행하였다.

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 분석 모형 및 변수 측정

지방정부의 역량이 지역주민의 복리증진과 지역 발전 그리고 이를 위한 정책 추진에 있어 매우 중요한 요소라는 사실과 함께(김혜정, 2006), 지방정부 역량에 정부조직 외부 환경이 중요한 구성 요소로 포함된다는 사실에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, Burgess(1975)는 지역 발전을 위해서는 지방정부 역량에만 의존하기보다는 시민과 정부 전체의 역량을 강화하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 국내 연구에서도 지방정부 역량의 구성 요소를 내부역량과 외부역량으로 구분하는 경향이 있다. 최미옥·임석준(2004)은 내부역량에 대해서는 인적역량, 내부구조역량을, 외부역량에 대해서는 시민집단, 정치·경제·사회·문화의 외부 환경요인 등을 하위 요소로 보았으며, 소순창 외(2006)에서도 이와 유사하게 인적역량, 재정역량, 물적역량을 내부역량으로, 정치, 문화, 경제 등의 사회구조적 요소를 외부역량으로 제시하고 있다. 이러한 관점을 바탕으로 지방정부의 정책 추진역량은 지방정부의 주요 정책행위자를 비롯한 조직의 특성과 재정력 등의 내부역량과 정치, 경제, 문화, 그리고 지역 시민과 조직체 등의 시민사회 역량을 외부역량으로 나눌 수 있는데, 본 연구에서는 이러한 내외부 구분과 함께 역량의 특성에 따라 변수들을 구성하여 분석틀을 제시하고자 한다.

요컨대, 선행연구를 기반으로 지방정부 정책 추진역량은 업무 수행 또는 정책 달성을 위한 특성들의 총합으로서 정책 집행 기관이 행정 업무 수행을 위한 제반 여건을 가리키는 것으로 정의할 수 있다. 여기에는 조직을 구성하는 인력이나 실행 프로그램, 관리시설과 같은 행정적 요인, 예산이나 재정자주도 등의 재정적인 요인, 그리고 민간과의 네트워크나 정보화 구축의 정도 등이 하위 구성 요소로 포함될 수 있다. 본 연구에서는 선행연구의 논의에 기반하여 행정역량, 재정역량을 내부역량으로, 정책수요를 외부역량으로 고려하였다. 이러한 세 가지 하위요소들이 어떤 방식으



로 조합되는지에 따라 17개 광역자치단체의 문화정책 분야 코로나19 피해 지원의 유형 및 특성이 다르게 나타날 것이다.

각 역량 변수를 실제로 측정하기 위해 각 지방정부 조직의 자원을 활용하였으며 요인들은 다음과 같다. 첫째, 코로나19 피해 지원을 위한 문화정책 추진 행정역량의 대표적인 변수에는 광역문화재단의 규모 즉, 행정 인력, 수행 사업 수와 지역 내 문화기반시설 수를 통해 파악할 수 있다. 대부분의 지역문화재단은 지방정부의 출연금 이외에도 중앙정부의 사업에도 참여함으로써 재정적인 지원을 받고 있으며 이러한 외부 자원의 비중이 높아질수록 관련 사업을 담당하는 직원을 추가로 채용하여 운영하게 된다(성연주, 2022). 평시의 행정 인력이 많으면 코로나19 대응을 위한 인력 차출이 용이해지고, 기존 운영 사업 프로그램 수가 많을수록 이를 코로나19 관련 사업으로 전환하는 등의 신속한 대응이 가능할 것이다. 다만, 기존의 사업 수는 코로나19 시기에 특정되기보다는 평시의 일반적인 문화정책 수행을 위한 행정역량만 측정될 가능성이 있으므로, 문화재단별 전체 사업 수 대비 코로나19 피해 지원 사업 수의 비중으로 변수를 설정하였다. 또한, 문화예술은 오프라인 공간 기반 활동이 주가 되는 분야이면서도 팬데믹 이후로는 온라인 콘텐츠 제공을 위한 시설이 더욱 많이 필요하게 되었기 때문에(신승연, 2021) 코로나19 피해 지원 사업을 수행하는 데도 다양한 기반시설이 요구되는 경우가 많다. 더불어 문화기반시설은 지역 문화예술 향유의 양극화를 발생시키는 원인으로도 지목되는 만큼 지방정부 역량 차이에 따른 구축 수준의 격차가 큰 자원이다(김재태 외, 2018; 오인수, 2018). 이에 지역의 문화기반 시설 수를 행정역량의 자원으로 추가하였다.

둘째, 재정역량의 경우 전체 세입에서 지방자치단체가 자율적으로 편성하고 집행할 수 있는 재원의 비율인 재정자주도가 높을수록 위기 상황을 타개하기 위한 추가 예산 지출 자율성이 비례적으로 높아질 것으로 상정하여 이를 하위 지표로 포함하였다. 또한 17개 광역지방정부의 문화예술 예산과 지역 문화정책의 주요 운영 주체인 광역문화재단의 예산을 측정요소로 삼았다. 모든 정책은 결국 재정지출을 수반한다는 점에서(박고운·박병현, 2007), 예산은 정책의 우선순위에 관한 선언서로서 정책 분석 시 설명력이 높은 지표이기 때문이다(윤성식, 2003).

마지막으로 정책수요 요인으로는 지역의 문화예술행사 관람자 비율과 지역별 예술인 수를 측정 도구로 활용하였다. 지방정부의 지역공동체 역량과 재난 회복탄력성의 관계에 대해 분석한 김창진(2021)의 연구에서는 인적역량과 물적역량 외에 시민사회적 역량을 주요 요인으로 제시하였는데, 여기에는 공동체와 주민의 참여 및 공동체의 수나 활성화 정도 등을 주요하게 보고 있다. 즉 지역의 네트워크와 시민사회 등의 협력 정도가 또 하나의 지표가 되는 것이다. 또한, 정영아·김윤지(2022)는 지방정부의 서비스에 대한 지역주민의 선호를 다룬 연구에서 복지수요 요인으로 노인 인구비율과 기초생활수급자비율을 살펴본 바 있다. 따라서 본 연구에서는 코로나19 시기 문화예술 정책수요로 문화예술행사 관람자 비율을 지표로 활용하였다. 예술인 수의 경우 2019년부터 진행된 문화예술 관련 연구에서 점차 활용되고 있는 정책수요 요인이다(성연주, 2021). 코로나19 시기 공식적인 피해 지원을 받기 위해서는 자신이 예술인임을 증명하는 예술활동증명서를 한국예술인복지재단에 제출하는 것이 의무화되어 있으므로 정확하고 일관된 통계자료를 용이하게 확보하

는 데는 예술인 수를 활용하는 것이 적합할 것으로 판단하였다.

## 2. 분석 자료

본 연구는 정책 추진역량을 중심으로 17개 광역시도의 코로나19 피해 지원 문화정책을 유형화하고 2020년과 2021년의 해당 유형을 비교함으로써 코로나19 위기 속 광역지방자치단체 문화정책의 현재를 진단하고 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 내부역량인 행정역량과 재정역량에서 각각 3개씩, 외부역량인 정책수요에서 2개씩, 총 8개의 하위지표를 구성하였으며 분석은 역량별로 묶어 수행되었다. 광역자치단체별 유형을 분류하기 위한 세부 요소 측정을 위해 각종 국가 행정 통계 데이터베이스 및 지역문화재단 홈페이지를 활용하였다. 한편, 광역문화재단의 코로나19 피해 지원 사업 비중을 측정하는 데 있어 타당성을 기하기 위하여 특별한 주의를 기울였다. 각 지역문화재단 홈페이지에는 문화체육관광부, 한국예술인복지재단, 그리고 한국문화예술위원회에서 직접 주최·주관하는 사업들도 공모사업으로 게시되어 있다. 일반적으로 이러한 공모사업들은 해당 지역문화재단의 행정력을 실질적으로 활용하거나 예산이 사용되는 사업이 아니라 정보 공유 차원에서 게시된 것이기 때문에 해당 재단의 코로나19 피해 지원 사업 계수에서는 제외하였다. 하지만 그중 일부 사업은 해당 지역문화재단이 광역지방자치단체와 함께 수행하거나 국비 지원을 받아 해당 재단이 주관 기관으로 명시되어 있을 경우에는 실제 행정역량 및 재정역량이 소요될 것으로 보아 코로나19 피해 지원 사업으로 분류하였다. 또한, 기존 사업에서 남은 예산을 소진하기 위하여 사업을 단순 연장한 경우<sup>3)</sup>에는 이를 개별 사업으로 측정하지 않았다. 반면, 1차나 2차까지만 진행하려던 사업을 추가 예산을 들여 3, 4차로 늘린 경우나 주요 사업에 대한 방역 지원이나 피해 조사를 실시한 경우에는 별도의 사업이 수행된 것으로 보았음을 밝혀둔다.

분석 자료는 2020년과 2021년 각각 1월 기준으로 일관되게 수집하였다. 그러나 일부 자료의 경우 데이터 측정 및 보고 시기가 상이하여 다음과 같은 추가적인 기준을 마련하여 자료 수집의 엄밀성을 확보하고자 하였다. 먼저 광역시도 정부의 문화예술 예산과 광역문화재단의 전체 기관예산의 경우 해당 연도 내 추가경정예산이 있으면 연초 예산이 아닌 마지막 회차 예산을 적용하였다. 이는 코로나19 피해 지원 사업이 이러한 추가경정예산에 영향을 받아 규모가 커졌을 가능성이 있기 때문이다. 또한, 예술인 수의 경우 본 연구의 분석 대상 기간 중 공개된 자료가 2019년 12월, 2020년 3월 및 12월, 2021년 6월로 한정되어 있다. 따라서 2020년 1월과 2021년 1월에 가장 가까운 시기인 2019년 12월과 2020년 12월 기준 자료를 수집하였다. 마지막으로, 문화예술행사 관람률은 매년 4분기에 조사가 이루어졌기에 각 년도 말에 조사된 자료로 측정하였다. <표 1>은 정책 추진역량 변수들의 측정 방법과 출처를 요약해서 보여준다.

3) 예를 들어, 전라북도문화관광재단에서는 코로나19 사태 장기화로 창작 활동에 어려움을 겪고 있는 도내 문화예술인 및 단체를 지원하기 위해 2021년 '지역문화예술육성지원 사업'의 미선정 사업 중 차순위 사업을 추가로 선정하여 지원한 바 있다(<https://www.jbct.or.kr/post/8868>, 2023년 2월 19일 검색).

〈표 1〉 정책 추진역량 변수 구성(2020년-2021년)

		변수	측정 (기준)	자료 출처
내부 역량	행정 역량	광역문화재단 규모	정규직 및 계약직 인력 (각 연도 1월 기준)	• 전국문화기반시설총람
		광역문화재단 코로나19 피해 지원 사업 비중	코로나19 피해 지원 사업 수/진행 사업 수 (각 연도 1월 기준)	• 각 문화재단 홈페이지 • 전국문화기반시설총람
		광역시도 문화기반시설 수	인구 10만 명당 문화예술기반 시설 수 (각 연도 1월 기준, 국가 시설 포함)	• 전국문화기반시설총람
	재정 역량	광역시도 재정자주도	세입과목개편 후 재정자주도 (각 연도 당초 예산 기준)	• 국가통계포털(KOSIS)
		광역시도 문화예술 예산	문화 및 관광 > 문화예술 항목 예산 (각 연도 최종 추경예산 반영)	• 각 광역시도 홈페이지 내 공개 된 세입세출예산서
		광역문화재단 예산	지자체 보조금+국고+자체자금+기타 (각 연도 최종 추경예산 반영)	• 각 재단 홈페이지 내 공개된 세 입세출예산서 • 전국문화기반시설총람
외부 역량	정책 수요	광역시도 예술인 수	예술활동증명 예술인 수 (각 연도 12월 기준)	• 공공데이터포털 • 한국예술인복지재단
		광역시도 문화예술행사 관람률	문화예술행사 관람률 소계 (각 연도 12월 기준)	• 국가통계포털(KOSIS) 내 공 개된 2020·2021 국민문화 예술활동조사

### 3. 분석 방법: 퍼지셋 질적비교분석(fs/QCA, fuzzy-set qualitative comparative analysis)과 퍼지셋 이상형분석(fuzzy-set ideal types analysis)

본 연구는 17개 광역시도를 분석 대상으로 삼아 코로나19 피해 지원 정책의 시기별 유형과 특성을 탐색하고자 fs/QCA 4.0 패키지를 사용하여 퍼지셋 질적비교분석을 수행하였다. 사례 수가 적으면서 유형화를 포함하여 그 정도와 차이점을 확인하고자 하는 경우에는 퍼지셋 질적비교분석 방법이 적합하다(Kvist, 2007). 또한, 퍼지셋 질적비교분석 방법은 사례를 기반으로 하는 질적 분석과 변수를 중심으로 하는 양적 분석을 결합하려는 시도에서 비롯된 것으로 단순한 인과 관계 도출을 넘어서 여러 요인의 조합에 따라 어떠한 결과가 나타나는지를 보여준다(Ragin & Rihoux, 2004; 이승윤, 2014; 김규환·박인권, 2018). 이 방법은 한 사례가 어떤 유형에 속해있는지를 구분함과 동시에 유형에 소속되는 정도까지 함께 분석할 수 있다는 데서 특징점을 찾을 수 있다. 하나의 사례가 단 한 가지 유형에만 배타적으로 해당하는 것으로 유형화를 하는 기존의 방법에 대해서는 여러 비판이 제기되고 있다는 점을 고려하여(최영준, 2009), 하나의 사례가 다양한 유형에 어느 정도 소속되는지를 보여주는 것이 현실적 설명력을 높일 수 있을 것으로 판단하였다.

우선 퍼지셋 질적비교분석은 측정 변수로 원점수를 산출하고 이를 다시 퍼지소속점수로 변환하는 과정을 거치게 된다. 이때, 퍼지소속점수는 0에서 1 사이의 상대적 소속 정도를 알 수 있는 수치로 측정되게 되는데, fs/QCA 프로그램을 활용하여 눈금매기기(calibration)를 실행하면 퍼지소속점수를 도출할 수 있다. Ragin(2000)은 원점수를 퍼지소속점수로 변환할 때 원점수의 최댓값인 0.95, 최솟값인 0.05, 그리고 분기점(benchmark point)인 0.5로 구성된 고정축을 제안한 바 있다. 본 연구에서는 이러한 논의에 기반하여 아래의 〈표 2〉와 같이 퍼지소속점수(fuzzy membership

scores)를 9등급으로 나누고 각 등급에 해당하는 점수 범위를 정리하였다(Kvist, 2007). 간단히 설명하면, 퍼지소속점수가 1에 가까울수록 특정 그룹에 완전히 포함되는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 2〉 퍼지소속점수 9등급 체계

등급	퍼지소속점수 범위
1. 완전 소속(fully in)	1
2. 거의 완전 소속(almost fully in)	0.83~0.99
3. 상당히 소속(fairly in)	0.67~0.82
4. 어느 정도 소속(more or less in)	0.51~0.66
5. 분기점(cross-over point)	0.5
6. 어느 정도 비소속(more or less out)	0.33~0.49
7. 상당히 비소속(fairly out)	0.17~0.32
8. 거의 완전 비소속(almost fully out)	0.01~0.16
9. 완전히 비소속(fully out)	0

이에 더하여, 퍼지셋 이상형분석을 활용하여 문화정책 연구에 있어 유형을 구분하는 3가지 지표인 행정역량(Administrative Capability, A), 재정역량(Financial Capability, F), 정책수요(Policy Demand, D)에 따른 8개의 특성 공간(property space) 유형으로써 17개 광역자치단체를 유형화하고자 한다. 8개의 특성 공간을 본 연구에서는 〈표 3〉과 같이 명명하였다. 먼저 3가지 지표를 다 만족시키는 유형은 '충족모형'이다. 다음으로 2가지 지표씩 만족하는 모형으로 우선, 행정역량과 재정역량은 높지만 정책수요는 낮은 유형은 이들 모두를 공급의 차원으로 보아 '공급기반모형', 행정역량과 정책수요는 높지만 재정역량은 낮은 '행정·수요기반모형', 행정역량은 낮지만 재정역량과 정책수요는 높은 '재정·수요기반모형'을 설정하였다. 세 가지 지표 중 한 가지 영역만 활성화되어 있는 유형들은 행정역량과 재정역량은 낮지만 정책수요를 기반으로 하는 유형은 '수요기반모형'으로, 행정역량만 높고 예산 등의 재정역량과 정책수요는 낮은 유형은 '행정기반모형', 그리고 행정역량과 정책수요는 낮지만 재정역량은 높은 유형은 '재정기반모형'으로 명명하였다. 마지막으로 모든 지표가 낮은 유형은 충족모형의 반대 의미로 '결핍모형'으로 개념화하였다. 다음 절에서는 이러한 개별 특성 공간 이상형에 대해 각 광역지방정부 사례들의 소속 점수를 계산하고, 적합성(conformity)을 기준으로 사례들에 대한 동질성을 평가한다.

〈표 3〉 퍼지셋 이상형 특성 공간의 구축

행정역량(A)	재정역량(F)	정책수요(D)	퍼지집합 이상형
A(높음)	F(높음)	D(높음)	A*F*D 충족모형
A(높음)	F(높음)	d(낮음)	A*F*d 공급기반모형
A(높음)	f(낮음)	D(높음)	A*f*D 행정·수요기반모형
A(높음)	f(낮음)	d(낮음)	A*f*d 행정기반모형
a(낮음)	F(높음)	D(높음)	a*F*D 재정·수요기반모형
a(낮음)	F(높음)	d(낮음)	a*F*d 재정기반모형
a(낮음)	f(낮음)	D(높음)	a*f*D 수요기반모형
a(낮음)	f(낮음)	d(낮음)	a*f*d 결핍모형

## IV. 분석 결과

### 1. 기초통계분석

본 연구에서 활용하고자 하는 변수에 대한 기초통계량은 <표 4>와 같으며 지역별 기초통계량은 <표 5>와 같다. 분석 대상은 전국의 17개 광역시도이다. 광역시도 산하의 광역문화재단의 규모는 2021년에 전년도보다 감소하였다. 한편, 두 해의 표준편차가 각각 140.21(2020년)과 104.22(2021년)로 나타나 편차가 상당히 크다는 점을 확인할 수 있었다. 코로나19 피해 지원 사업 비중 역시 대폭 줄어들었다. 인구 10만 명당 문화기반시설 수는 2020년 대비 2021년에 늘어난 것으로 보이나 이것은 단순히 시설 수가 증가했다기보다는 일부 지역 내 인구수의 감소로 인한 영향이 커 보인다. 재정자주도는 전 지역이 다소 낮아지기는 하였으나 차이가 약 3% 포인트로 큰 변화는 없었고, 광역시도의 문화예산과 광역문화재단의 예산은 추가경정 등으로 인해 다소 증가한 것을 알 수 있다. 광역지방정부별 예술인 수는 1년간 예술활동증명 완료자 수가 늘어나면서 증가세를 보였으나 비중에는 큰 차이가 없었고, 문화예술행사 관람률은 코로나19로 인해 대면 관람 대신 비대면, 온라인 행사가 증가하면서 그 수치가 급격히 줄어든 것으로 나타났다.

<표 4> 변수별 원점수 기초통계량

변수		평균		표준편차		최댓값		중앙값		최솟값	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
행정 역량	광역문화재단 규모	99.59	90.76	140.21	104.22	3.67	3.48	-0.31	-0.30	-0.54	-0.62
	광역문화재단 코로나19 피해 지원 사업 비중	20.85	7.70	14.12	6.42	3.03	2.14	-0.17	-0.55	-1.15	-1.02
	광역시도 문화기반시설 수	7.51	7.65	4.67	4.58	2.80	2.70	-0.23	-0.27	-0.83	-0.84
재정 역량	광역시도 재정자주도	66.87	63.91	4.32	4.34	2.53	3.16	-0.07	-0.19	-1.36	-1.27
	광역시도 문화예술 예산	129,834,465,647	138,177,537,294	85,689,821,898	83,312,493,890	2.70	2.26	-0.27	-0.40	-1.20	-1.07
	광역문화재단 예산	30,716,804,353	31,920,957,911	29,908,177,288	29,013,529,221	3.67	3.65	-0.14	-0.27	-0.73	-0.68
정책 수요	광역시도 예술인 수	4,016.82	5,785.29	7,608.90	10,026.64	3.40	3.34	-0.36	-0.36	-0.50	-0.52
	광역시도 문화예술행사 관람률	57.89	32.62	6.64	6.21	1.61	1.82	-0.00	-0.21	-2.12	-1.34

※ 소수점이 있는 경우 소수점 셋째 자리에서 반올림하였으며, 최댓값, 중앙값, 최솟값은 퍼지소속점수 변환 과정에서 평균 계산을 위해 Z점수로 변환된 값을 사용하였다.

〈표 5〉 광역시도별 원점수 기초통계량

지역	행정역량						재정역량						정책수요			
	광역문화재단 규모		광역문화재단 코로나19 피해 지원 사업 비중		광역시도 문화기반시설 수		광역시도 재정자주도		광역시도 문화예술 예산 (로그변환)		광역문화재단 예산 (로그변환)		광역시도 예술인 수		광역시도 문화예술행사 관람률	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
서울	226	226	31.11	13.33	4.20	4.46	77.82	77.60	26.61	26.51	25.67	25.65	29,864	39,257	65.6	40.4
부산	71	73	29.73	10.00	3.63	3.87	61.00	58.42	26.21	26.30	24.22	24.35	4,031	6,674	57.6	33.2
대구	56	59	14.29	17.50	3.65	3.81	61.47	60.15	25.40	25.64	24.00	24.19	1,592	2,790	68.6	42.9
인천	80	97	22.35	10.00	3.89	4.08	66.31	62.68	25.48	25.60	24.26	24.40	2,814	3,954	59.7	39.8
광주	104	103	15.63	2.72	4.94	5.11	62.38	60.68	26.02	26.20	24.17	24.13	1,278	1,941	64.5	43.9
대전	51	50	27.03	2.27	4.21	4.24	63.12	60.13	25.47	25.47	23.75	23.78	1,370	2,346	59.2	33.5
울산	24	26	63.64	21.43	4.01	4.14	67.52	65.18	24.88	25.16	23.10	23.22	1,011	1,423	54.4	29.4
세종	43	36	7.87	1.14	6.43	6.43	65.22	65.75	24.01	24.61	22.90	23.32	182	605	66.5	37.1
경기	614	453	18.52	3.17	4.28	4.24	69.29	67.22	26.18	26.24	24.58	24.51	16,046	22,586	64.0	31.3
강원	72	52	28.57	6.90	15.06	15.24	73.13	67.54	25.03	24.99	23.68	23.66	1,089	2,154	49.6	26.8
충북	35	30	17.95	2.17	8.57	8.69	68.79	63.23	24.72	24.71	23.51	23.37	730	1,448	43.8	25.6
충남	29	31	8.11	2.94	8.29	8.30	69.84	64.44	25.83	25.93	23.41	23.41	838	1,236	55.1	27.2
전북	51	47	22.73	3.70	9.57	9.98	55.56	60.80	25.35	25.37	24.01	24.10	1,717	2,426	57.9	26.9
전남	48	48	4.60	4.17	11.91	12.32	66.70	63.08	25.27	25.25	24.02	23.80	741	2,063	50.3	24.3
경북	44	59	6.00	17.39	7.92	8.34	68.88	64.13	24.89	24.90	23.72	23.90	814	1,476	58.1	33.5
경남	78	77	9.30	2.00	6.57	6.83	65.70	62.91	25.01	25.14	24.15	24.28	3,625	5,016	56.3	28.3
제주	67	76	27.03	10.00	20.57	20.01	63.07	62.51	25.45	25.36	23.40	23.54	544	955	53.0	30.5

※ 소수점이 있는 경우 소수점 셋째 자리에서 반올림하고, 2020년과 비교하여 2021년 수치가 증가한 경우 음영 처리하였다.

## 2. 정책 추진역량 유형 도출

퍼지셋 이상형분석 절차에 따라 17개 광역시도의 이상형별 퍼지소속점수와 유형 및 소속 정도를 산출하였다. 행정역량, 재정역량, 정책수요 지표를 구성하는 하위요소들에 대한 원점수는 Z값으로 표준화한 다음 평균을 도출하는 방식으로 퍼지소속점수를 구하였다. 예를 들어 행정역량은 광역문화재단 임직원 수와 코로나19 피해 지원 사업 비중, 그리고 인구 10만 명당 문화기반시설 수의 Z값의 평균으로 산출하였다. 〈표 6〉은 17개 광역지방자치단체의 정책 추진역량 퍼지소속점수로, 2020년과 2021년으로 구분하여 연도별 퍼지소속점수와 이에 따른 사례별 대표 유형과 유형별 변화를 보여준다.

각 광역지방자치단체는 행정역량, 재정역량, 정책수요의 이상형에 관한 퍼지소속점수를 갖게 되는데, 퍼지소속점수가 1에 가까울수록 해당 지표의 이상형에 더 가깝다고 판단할 수 있으며, 통상적으로 0.5 이상이면 그 집단은 해당 유형에 어느 정도 속한다고 본다. 예를 들어, 〈표 6〉의 2020년도와 2021년도의 서울은 행정역량, 재정역량, 그리고 정책수요의 퍼지소속점수가 모두 0.5보다 높으므로, 3가지 지표가 모두 높은 '충족모형'에 해당하는 것으로 분류한다. 여기서 2020년도의 부

산도 세 지표가 모두 높게 나타나 서울과 같이 ‘충족모형’으로 규정될 수 있지만, 서울의 3가지 지표 퍼지소속점수가 모두 부산보다 높으므로 서울의 정책 추진역량이 부산보다 더 높은 것으로 해석할 수 있다.

한편, 연도에 따른 지방정부 정책 추진역량 유형의 변화를 지역별로 살펴보면, 부산광역시는 코로나19 시기 정책수요에 대한 퍼지소속점수가 낮아지면서 2020년 ‘충족모형’에서 2021년 ‘재정·수요기반모형’으로 바뀌었다. 대구광역시는 2020년 ‘수요기반모형’에서 2021년 ‘행정·수요기반모형’으로, 충청북도와 전라북도는 ‘수요기반모형’에서 ‘결핍모형’으로, 전라남도, 경상북도, 그리고 경상남도는 2020년에는 ‘결핍모형’이었다가 2021년도에는 ‘수요기반모형(전라남도, 경상북도)’과 ‘재정기반모형(경상남도)’이 되었다.

〈표 6〉 연도별 퍼지소속점수 변환 결과 및 대표 유형 및 변화

지역	2020			2021			유형 변화	
	A	F	D	A	F	D	2020	2021
서울	0.78	0.95	0.95	0.84	0.95	0.95	AFD	AFD
부산	0.54	0.55	0.54	0.37	0.60	0.57	AFD	aFD
대구	0.05	0.13	0.73	0.66	0.50	0.73	afD	AfD
인천	0.34	0.53	0.56	0.50	0.56	0.68	aFD	aFD
광주	0.29	0.53	0.64	0.17	0.60	0.74	aFD	aFD
대전	0.47	0.20	0.52	0.05	0.11	0.51	afD	afD
울산	0.87	0.23	0.30	0.73	0.38	0.20	Afd	Afd
세종	0.05	0.05	0.66	0.06	0.21	0.58	afD	afD
경기	0.94	0.72	0.85	0.90	0.74	0.75	AFD	AFD
강원	0.89	0.58	0.14	0.80	0.54	0.11	AFd	AFd
충북	0.53	0.35	0.05	0.17	0.05	0.06	Afd	afd
충남	0.13	0.59	0.33	0.18	0.57	0.10	aFd	aFd
전북	0.66	0.50	0.50	0.42	0.26	0.11	Afd	afd
전남	0.50	0.50	0.15	0.59	0.33	0.05	afd	Afd
경북	0.09	0.47	0.47	0.83	0.33	0.50	afd	Afd
경남	0.15	0.35	0.50	0.17	0.51	0.26	afD	aFd
제주	0.95	0.14	0.23	0.95	0.22	0.24	Afd	Afd

이와 같은 연도별 변화 요인을 지표별 원점수 분석을 통해 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 부산광역시의 경우 2021년에 들어 재정역량과 정책수요의 퍼지소속점수는 2020년보다 약간씩 증가하였으나 행정역량이 분기점 이하로 낮아지면서 ‘충족모형’에서 탈락하였다. 실제로 문화재단의 규모나 문화기반시설 수는 약간 늘어난 반면 전체 사업 수가 늘어난 데 비해 코로나19 사업 수가 반 이상이 줄면서 행정역량이 감소한 것으로 확인되었다.

둘째, 대구광역시의 경우 2020년에 행정역량 1개의 지표에만 활성화된 유형이었다가 2021년에 행정역량과 정책수요 2개의 지표가 속한 유형으로 변화하였다. 세부적으로 살펴보면, 광역문화재

단의 임직원 수 및 전체 사업 수 대비 코로나19 피해 지원 사업 비중이 증가하였다는 특징이 발견된다. 특히 전체 사업 수는 줄었으나 코로나19 피해 지원 사업 수가 늘어나 2020년보다 행정역량이 개선되었다는 점에서 다른 지역과 차별화되었다.

셋째, 충청북도와 전라북도는 기존에 정책수요 1개 지표만 활성화되어 있었는데, 2021년도에는 이마저 비활성화되며 ‘결핍모형’이 되었다. 두 지역의 자원을 살펴보면, 모두 문화재단의 규모가 감소하는 가운데, 코로나19 사업 비중 또한 급격히 줄면서 행정역량이 저하된 것이 발견된다.

넷째, 이와는 반대의 사례로 전라남도과 경상북도에서는 2021년도에 행정역량이 높아져 ‘행정기반모형’이 되었다. 확인 결과 전라남도는 다른 지역에 비해 코로나19 피해 지원 사업의 비중이 큰 차이가 없어 행정역량의 퍼지소속점수가 미세하게 증가한 것으로 보인다. 경상북도는 대구광역시와 함께 2021년도에 코로나19 피해 지원 사업 수가 유일하게 늘어난 지역으로 전체 사업 수가 줄어들면서 그 비중이 급격히 커진 것이 영향을 미쳤다. 마지막으로 경상남도는 ‘결핍모형’에서 ‘재정기반모형’이 되었는데, 추경예산으로 인해 경상남도과 광역문화재단의 관련 예산이 증가하면서 재정역량을 키운 것으로 보인다.

### 3. 정책 추진역량 유형별 특성 분석

〈표 6〉은 연도별 정책 추진역량 유형의 이상형에 따라 광역지방정부들을 구분한 것이다. 행정역량, 재정역량, 정책수요 중 소속되는 점수가 높은 경우에는 대문자로 표기하고 음영을 추가하였다. 모형의 종류에는 3가지 요소가 모두 충족된 ‘충족모형’, 2가지 요소를 만족하는 ‘공급(행정·재정)기반모형’, ‘행정·수요기반모형’, ‘재정·수요기반모형’, 1가지 요소만 충족하는 ‘행정기반모형’, ‘재정기반모형’, ‘수요기반모형’이 있다. 마지막으로 어떤 요소에도 소속되지 못하는(혹은 소속 정도가 매우 낮은) ‘결핍모형’이 있으며 유형별 세부적인 특성은 아래에서 상세히 기술하고자 한다.

〈표 7〉 정책 추진역량 수준 유형화를 위한 특성 공간

기준	행정	재정	수요	특성 공간	사례	
3개 충족	A(높음)	F(높음)	D(높음)	충족모형	2020	서울, 부산, 경기
					2021	서울, 경기
2개 충족	A(높음)	F(높음)	d(낮음)	공급기반모형	2020	강원
					2021	강원
	A(높음)	f(낮음)	D(높음)	행정·수요기반모형	2020	-
					2021	대구
a(낮음)	F(높음)	D(높음)	재정·수요기반모형	2020	인천, 광주	
				2021	부산, 인천, 광주	
1개 충족	A(높음)	f(낮음)	d(낮음)	행정기반모형	2020	울산, 전북, 제주
					2021	울산, 전남, 경북, 제주
	a(낮음)	F(높음)	d(낮음)	재정기반모형	2020	충남
					2021	충남, 경남



	a(낮음)	f(낮음)	D(높음)	수요기반모형	2020	대구, 대전, 세종
					2021	대전, 세종
0개 충족	a(낮음)	f(낮음)	d(낮음)	결핍모형	2020	전남, 경북, 경남
					2021	충북, 전북

※ 2020년과 2021년 유형 변화가 없는 광역지방정부의 경우 밑줄로써 표시하였다.

### 1) 충족모형

정책 추진역량의 모든 하위수준을 다 만족하는 충족모형에는 2020년에는 서울특별시, 부산광역시, 그리고 경기도가 포함되었으나, 2021년에는 부산광역시가 탈락하여 서울특별시와 경기도만 남게 되었다. 이들 충족모형에 속하는 광역시도의 특징은 서울특별시와 경기도의 경우 행정역량과 재정역량, 그리고 정책수요가 ‘매우 높거나’ ‘상당히 높으며’, 부산광역시는 이 세 요소가 ‘어느 정도 높다’는 것이다. 이처럼 지역별로 정도의 차이는 있으나 모든 역량이 골고루 발달하여 코로나19 시기 문화정책 추진역량 역시 높게 나타났는데, 이들은 모두 전국에서도 가장 인구수가 많거나 행정 시스템이 충분히 갖추어져 있으며, 인프라가 잘 발달하여 자원이 풍부한 대도시라는 공통적인 특성이 있다.

기존 사업 수가 전국에서 가장 많아 코로나19 지원 사업 비중이 상대적으로 비중이 적게 산출된 경기도를 제외한 서울과 부산, 2개 지역 모두 행정역량 중 코로나19 피해 지원 사업 비중이 평균 이상으로 높았으며, 행정관리를 위한 인력 수준은 2020년과 2021년 모두 서울특별시와 경기도가 가장 높게 나타났다. 또한, 재정역량의 하위요소인 광역문화재단 예산에서는 2개년도 모두 3개 지역이 평균을 웃돌며 탄탄한 재정을 보유하고 있었으며, 지방정부의 문화예산과 재정자주도 역시 평균 이상이거나 평균에 가까운 수치를 나타내고 있었다.

### 2) 공급기반모형

공급기반모형의 경우 2020년과 2021년 모두 강원도만 해당하는 것으로 나타났다. 2020년에 비해 2021년의 행정역량과 재정역량 퍼지소속점수가 약간 낮아지기는 하였으나, 비슷하게 ‘매우 높은’ 정도의 행정역량과 ‘어느 정도 높은’ 정도의 재정역량을 보이고 있었다. 강원도의 행정역량이 높게 나타난 데에는 인구 10만 명당 문화기반시설 수가 높은 것이 큰 영향을 미쳤다. 실제로 강원도 인구수 대비 문화예술행사를 진행할 수 있는 시설 수는 평균의 2배를 상회하여, 제주도에 이어 전국 광역자치단체 중 두 번째로 시설 수가 많은 것으로 확인되었다. 여기에는 인구수가 줄어든 것도 작용하였으나, 문화기반시설 수가 실제 증가했다는 것이 눈에 띈다. 2010년의 시설 수는 156개였으나, 2020년에는 약 80개가량이 증가하여 235개에 달하는 비약적인 성장을 보였고, 그만큼 실질적인 행정역량이 제고되었을 것으로 추측할 수 있다.

### 3) 행정·수요기반모형

2020년도에는 행정·수요기반모형 사례가 존재하지 않았으나, 2021년도에 대구광역시가 해당 유형에 소속하는 것으로 나타났다. 이는 <표 6>에서 나타난 바와 같이 2020년에는 '매우 낮은' 퍼지소속점수를 보이다가 2021년에는 '어느 정도 높은' 퍼지소속점수를 갖는 것으로 해당 광역단체의 행정역량이 높아짐에 따라 소속 유형의 변화가 발생한 것이다. 한편, 대구광역시의 재정자주도와 문화예산, 그리고 산하 광역문화재단의 예산이 모두 평균을 밑돌면서 재정역량은 2020년과 2021년에도 각각 '매우 낮은' 수준으로 도출되었다. 대구광역시와 대구문화재단은 2개년도에 각각 3차와 2차 추경이 있었음에도 그 정도가 다른 광역시도의 예산을 상회할 만큼 크지 않아 이러한 결과가 도출된 것으로 보인다.

### 4) 재정·수요기반모형

재정·수요기반모형에는 2개년도 모두 인천광역시와 광주광역시가 속하였다. 먼저 인천광역시는 지자체의 재정자주도와 문화예술 예산은 모두 평균보다 낮았으나 산하 지역문화재단의 예산이 2020년 6회, 2021년 3회의 추경을 거치면서 평균보다 높아져 재정역량이 '어느 정도 높은' 수준으로 나타났다. 정책수요에서는 해당 지역의 예술인 수가 전체 평균보다 높지는 않았으나, 문화예술행사 관람률에 있어 2020년과 2021년 모두 평균을 웃도는 수치를 보였다.

광주광역시는 재정역량 자원 중 재정자주도는 평균 이하였으나, 지방정부의 문화예술 예산과 2020년의 문화재단 예산이 평균 이상으로 높게 나타나 재정역량을 '어느 정도 높은' 수준으로 유지한 것으로 보인다. 정책수요 측면에서는 2020년 '어느 정도 높은' 수준에서 2021년 '상당히 높은' 수준으로 변화한 것에 주목할 필요가 있다. 지역주민들의 문화예술에 대한 수요는 2021년에 전년도보다 낮아졌지만 코로나19 시기임에도 불구하고 문화예술행사 관람률이 상당히 높게 지속되었기에 역량을 유지할 수 있었던 것으로 보인다.

### 5) 행정기반모형

재정역량과 수요는 낮지만 행정역량은 높은 행정기반모형에 속하는 지역은 2020년에는 울산광역시, 충청북도, 전라북도, 제주특별자치도로 나타났다. 2021년도에는 이들 중 충청북도와 전라북도가 결핍모형으로 유형이 변화하면서 2개 지역만 남게 되었다. 충청북도와 전라북도의 자원 특성은 <표 6>을 통해 설명하였으므로, 본 섹션에서는 울산광역시와 제주특별자치도에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

우선 울산광역시는 재정역량과 정책수요가 낮은 것이 특징이다. 광역문화재단의 인력 수 역시 2020년과 2021년 모두 17개 광역자치단체 중 가장 적으며, 문화기반시설 수도 평균에 못 미친다. 하지만 전체 추진 사업 수 대비 코로나19 사업 비중은 2020년과 2021년 모두 전국 평균의 3배에 달할 정도로 매우 높아 전체적인 정책 추진역량 향상에 도움이 되었다.

제주특별자치도는 행정역량이 '매우 높아' '행정기반모형'에 속하게 되었다. 광역문화재단의 임직원 수 역시 평균<sup>4)</sup>에 비해 적지만 인구 10만 명당 문화기반시설 수가 평균의 약 3배 가까이 높아 전국에서 가장 높았으며, 2년 동안 평균 이상의 코로나19 사업 비중을 보였다. 제주특별자치도가 관광지로 특화되어 있어 이러한 경향성이 나타난 것으로 풀이될 수 있다.

## 6) 재정기반모형

재정기반모형은 재정역량은 높지만 행정역량과 정책수요는 낮은 모형이다. 2020년에는 충청남도, 2021년에는 충청남도과 전라남도가 이 유형에 속하였다. 충청남도의 경우 행정역량이 2개년도 모두 '매우 낮은' 퍼지소속점수를 보였는데, 2020년에는 광역문화재단의 규모와 코로나19 지원 사업 비중이 모두 끝에서 두 번째로 작고, 2021년에는 문화재단의 규모가 끝에서 세 번째, 코로나19 지원 사업 비중이 끝에서 여섯 번째로 작았으며, 정책수요에 있어서도 예술인 수와 문화예술행사 관람률이 모두 평균에 미치지 못하는 것이 확인되었다. 한편, 재정역량에 있어서는 '어느 정도 높은' 점수가 계속 유지되었는데, 비록 산하 지역문화재단의 예산은 평균의 절반 수준에도 미치지 못하였으나, 재정자주도가 계속 평균보다 높게 유지되었으며, 지자체의 문화예술 예산 역시 평균보다 높은 수치가 지속되어 재정기반모형에 계속 소속될 수 있었던 것으로 보인다. 전라남도의 경우 <표 6>을 통해 설명되었기에 추가 설명을 생략한다.

## 7) 수요기반모형

수요기반모형은 행정역량이나 재정역량과 같은 자원 투입 수준이 매우 낮지만, 예술인과 국민의 정책수요는 높은 특징을 갖고 있다. 2020년에는 대구광역시, 대전광역시, 그리고 세종특별자치시가 이 유형에 속하였으며, 2021년에는 행정역량의 상승으로 대구광역시가 행정·수요기반모형으로 이동하면서 대전광역시와 세종특별자치시만 남게 되었다. 유형이 변화된 대구광역시는 앞서 그 특성을 설명하였으므로 본 섹션에서는 대전광역시와 세종특별자치시만 살펴본다. 대전광역시와 세종특별자치시는 공교롭게도 지리적으로 근접해 있는데, 문화재단의 인력도 상대적으로 부족하고 코로나19 관련 사업 비중도 낮고 인구 대비 문화기반시설 수도 적어 행정역량이 '매우 낮은' 상태이거나 '어느 정도 낮은'(2020년 대전) 상태이다. 재정역량은 '매우 낮은' 상태(2020년 세종, 2021년 대전)거나 '상당히 낮은' 상태(2020년 대전, 2021년 세종)로 오직 정책수요에만 기반한 정책 추진역량을 발휘하고 있다. 사실 수요기반모형은 다른 모형에 비해 정책 추진에는 다소 미흡한 역량에 속한다고 볼 수 있다. 예술인의 수가 많고 문화예술행사 관람률이 높지만, 이를 유지할 재정이나 행정역량이 적은 상황이 반복되면 향후 제대로 된 정책 추진이 지속될 가능성이 낮기 때문이다. 특히 세종특별자치시는 신생도시이자 행정도시인만큼 정부기관 이외의 인프라가 상대적으로

4) 분석 기간 중 서울특별시와 경기도 산하 지역문화재단 임직원 수가 다른 지역에 비해 현저히 많아(서울문화재단 2개년 평균 226명, 경기문화재단 2개년 평균 553.55명) 전국 평균(2개년 평균 122.22명)을 끌어올린 것으로 보인다.

로 부족하며, 광역문화재단 역시 2016년에서야 출범하여 운영 기간이 짧으므로 다른 지역에 비해 정책 추진을 위한 다양한 역량 발휘가 어려울 수밖에 없는 것이 현실이다.

## 8) 결핍모형

결핍모형은 행정역량, 재정역량, 그리고 정책수요가 모두 낮게 나타나 결과적으로 정책 추진역량이 매우 낮게 나타난다. 2020년에는 전라남도, 경상북도, 경상남도가, 2021년도에는 충청북도와 전라북도가 이 모형에 속하였다. 이들 사례는 모두 <표 6>의 설명에서 기술되었기에 본 섹션에서는 생략한다.

# V. 결론

## 1. 연구 결과의 요약 및 함의

본 연구는 코로나19 시기 광역지방정부의 문화정책 추진역량을 행정역량, 재정역량, 정책수요의 세 영역으로 개념화한 통합 지표 체계를 통해 실증적으로 측정하고, 지역별 정책 추진역량을 연도별로 유형화하여 비교·분석하였다. 기존의 정책 추진역량 연구는 대체로 각 조직의 역량을 평가하고 이를 개선하는 방안으로 활용하거나, 주로 특정 조직의 대표 사례만을 중심으로 유형화하는 경향이 있었다. 그러나 본 연구는 중범위사례 연구 인과성 분석에 최적화된 퍼지셋 질적비교 분석과 퍼지셋 이상형분석 방법(서인석 외, 2021)을 활용하여 17개의 광역지방자치단체를 연도별로 비교하고 그 특성과 변화를 확인하는 데 초점을 두었다.

분석 결과, 코로나19 시기 17개 광역지방자치단체의 문화정책 추진역량의 유형은 ‘충족모형’, ‘공급기반모형’, ‘행정·수요기반모형’, ‘재정·수요기반모형’, ‘행정기반모형’, ‘수요기반모형’, ‘결핍모형’의 8가지로 구분할 수 있었다. 2020년과 2021년의 유형이 다르게 나타나는 사례는 부산광역시, 대구광역시, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 그리고 경상남도를 포함한 7개 지역으로 확인되었다. 이들 유형이 변화하게 된 배경에는 정책 추진역량을 발휘할 수 있는 각 자원에 변동이 있었기 때문인데, 코로나19의 사업 수가 2021년에 들어서 감소한 지역이 많았으며(부산광역시, 충청북도, 전라북도), 반대로 코로나19 사업 수가 유지 또는 증가하거나 전체 사업 수 대비 감소 비중이 줄어 모형이 변화한 지역들도 있었다(대구광역시, 전라남도, 경상북도). 환경이나 내부자원의 변화에 따라 이처럼 유형이 쉽게 변화하는 경우 추후 유사한 상황에서도 정책 추진역량이 크게 변동할 가능성이 있다. 향후 코로나19와 같은 위기 상황이 발생 시 이에 효과적으로 대처하기 위해서는 지역에 맞는 충분한 자원과 이를 활용하는 역량이 안정적으로 갖추어져야 할 것으로 보인다.

본 연구의 결과에 기반하여 정책 추진역량 유형별로 도출한 정책적 시사점은 다음과 같다. 먼저

‘충족모형’에 속하는 지역 중 서울특별시와 경기도는 코로나19 시기에도 불구하고 이미 정책 추진을 위한 충분한 제반 여건을 갖추고 있는 것이 확인되었기에 이러한 상태를 지속해서 유지한다면 코로나19 이후 다른 위기가 닥치더라도 안정적으로 대응이 가능할 것이다. 그러나 나머지 지역, 즉 부산광역시는 같은 충족모형이지만 퍼지소속점수는 상대적으로 낮게 나타나 정책 추진역량이 완전하게 갖추어진 것으로 보기 어려운 측면이 있었다. 따라서 하위요소인 행정역량, 재정역량 그리고 정책수요의 자원을 잘 파악하고 관리하여 더 낮아지지 않게 유지해야 한다. 또한, 단기적인 코로나19 피해 지원 사업에 그치지 않고, 정기적으로 분야별 실태 조사를 수행하고 그 결과를 바탕으로 중장기적인 관점에서 문화정책을 시행할 필요가 있다.

다음으로 2가지나 1가지 지표만 높게 나타나는 유형에 속한 지역의 경우 연구 결과에서 낮은 수치를 보이는 지표를 개선하는 방안을 마련하여 현재 상황과 미래의 위기에 대응하는 능력을 제고할 수 있을 것이다. 첫째, 정책수요는 높으나 행정역량과 재정역량이 낮은 지역은 특히 위기 상황에서 최악의 결과를 초래할 가능성이 크기 때문에 중앙정부나 관할 지방정부에 의존하기보다는 광역문화재단의 재정자립도를 높이는 방안이 적합할 것이다. 재정상의 이유로 조직 규모를 키우기 어렵다면 적재적소에 직원을 배치하고 교육훈련을 마련하는 등의 효율화 조치가 필요하다. 더 나아가 재정 마련을 위해 자체 수익사업을 키우고, 높은 수요 자원을 활용하여 지역 예술인 및 주민과의 네트워크를 바탕으로 문화정책의 선순환 구조를 조성할 수 있다. 안정적 예산의 규모를 갖췄을 때 비로소 위기 상황에서도 문화정책을 체계적으로 수립하고 문화예술계 생태계를 견고히 할 수 있을 것이기 때문이다.

반면, 정책수요가 부족한 지역은 지역 예술인을 위한 일자리 마련과 함께 문화예술 프로그램을 적극적으로 홍보하여 상생 구조를 형성하는 방안을 권고하고자 한다. 모든 것이 결핍된 지역은 정책 추진을 위한 기초적인 토대를 마련하는 것이 중요하므로 지자체와 문화재단이 협력하여 중복 사업은 방지하고 한정된 예산에서도 위기 상황 타개와 함께 지역의 핵심이 될 수 있는 프로그램을 마련하여 장기적으로 수행해나가는 것을 제안한다.

한편, 본 연구에서는 정책의 실천적 측면에서의 함의뿐만 아니라 이론적 관점에서 또한 중요한 함의를 제공한다. 첫째, 17개 광역시도의 정책 추진역량 유형화의 이론적 분석을 시도하였다. 기존에는 일부 지역만을 대상으로 하거나 특정한 제도 시행에 관해 유형화를 하였으나, 본 연구에서는 전체 광역시도의 정책 추진역량 유형을 실증적으로 살펴보았다는 데 의의가 있다. 특히 코로나19라는 특수한 상황에서 지역별로 보유한 다양한 자원의 결합 역량 요인들이 어떻게 작용하는지를 파악하였다. 또한, 이러한 분석에 앞서 자원기반이론과 역량이론에 기반하여 각 지역의 역량의 유형을 비교하고 분석함으로써 경영학적 관점에서의 조직 성과 분석에서 벗어나 지방자치단체의 정책역량을 살펴보는 행정학적 관점으로 확장하였다. 마지막으로 퍼지셋 방법을 통해 8가지 형태의 유형 분류 작업을 수행하여 17개 지역 사례의 특성에 대해 보다 종합적인 관점에서 실천적 해석을 제공할 수 있는 바탕을 제시하였다. 궁극적으로 본 연구에서 제시된 유형을 이론화하여 기초지방자치단체에 적용하거나 다른 국가의 지방정부에서도 적용하여 변화하는 환경에 대한 대응으로 지방 조직의 역량을 파악하고 대응 가능한 정책을 마련하는 데 또한 도움이 될 것이다.

삶의 질 향상에 관한 지역주민의 요구가 증대되면서 문화정책 분야를 포함한 전 분야에서 지방 정부의 정책역량이 더욱 중요해지고 있다(신윤창·안치순, 2009). 따라서 추후 위기 상황에 신속하게 대처하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 지역별 취약점을 파악하여 빠르게 개선하는 한편, 역량 수준이 높은 지표는 그 기회를 살려 활용하고 지속적으로 유지하는 방안이 필요하다. 본 연구에서 확인된 유형을 바탕으로 지역별 맞춤 개선안을 마련한다면 위기 상황뿐만 아니라 평시에도 지역문화정책의 발전이 이루어져 국가의 문화정책 발전을 이룰 수 있을 것을 기대한다.

## 2. 연구의 한계

본 연구는 전술한 여러 함의에도 불구하고 몇 가지 한계를 지닌다. 본 연구에서는 코로나19 시기만의 지방정부 문화정책 추진역량을 살펴보았기에 위기 대응 이전 역량과의 비교분석이 불가하다는 단점이 있다. 따라서 행정역량 측정 변수에 있어 코로나19 발생 시기 이전에는 문화재단별 전체 사업 수를 지표로 하고, 발생 이후에는 본 연구에서 제시된 지역문화재단별 전체 사업 수 대비 코로나19 피해 지원 사업 수의 비중을 확인하여 '위기대응역량'으로써 기능하게 한다면 더 명확하게 비교분석이 가능해질 것이다. 또한, 이러한 코로나19 피해 지원 사업 수의 비중이 클수록 반드시 성공적으로 정책 대응을 했다는 것을 의미하지는 않는다는 점에서 한계가 있으나, 지역별로 어느 정도의 방향성을 지니며 역량을 갖추고 있는지를 확인하는 차원에서는 의미가 있다고 볼 수 있다. 마지막으로 본 연구에서 사용한 퍼지셋 분석은 전국 평균의 개념을 활용하였기에 개별 지자체에 필요한 최적의 역량 요인을 수치화하여 보여주는 데는 한계가 있다. 따라서 후속 연구에서는 인구 대비 예산이나 전체 예산 대비 문화예술의 예산의 비중을 보는 방식으로 변수를 측정한다면 이러한 한계를 어느 정도 극복할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김규환·박인권. (2018). 퍼지셋 질적비교분석을 이용한 우리나라 지역혁신의 유형 및 요인 분석. 「지역연구」, 34(4): 3-18.
- 김범주. (2021). 교원양성기관 역량진단 지표의 책무성 탐색: 교육대학을 중심으로. 「교육논총」, 41(2): 67-86.
- 김소라. (2010). 지방문화행정에서 지역문화재단의 역할 정립에 관한 연구, 숙명여자대학교 정책산업대학원 석사학위논문.
- 김재태·이낙영·오미애·이상인. (2018). 우리나라 인구가동 및 인구중심의 변천에 관한 연구. 「통계연구」, 23(3): 1-23.
- 김정한. (2013). ICT부처 조직개편 사례에 나타난 정책추진역량 비교 연구 - 정책도구와 정책대상의 조합을 중심으로 -, 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.

- 김지선·김정수. (2013). 우리나라 문화행정의 분권화 양상에 관한 연구: 정부 간 관계 모형을 활용한 광역문화재단의 지역협력형 사업운영추세 분석. 「문화정책논총」, 27(1): 31-55.
- 김창진. (2021). 지방자치단체의 재난 회복 비용 및 회복탄력성 비용의 영향요인: 지역공동체 활용 역량 요인을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 29(3): 59-92.
- 김태완. (2008). 중앙행정기관의 기관역량평가 타당성 제고방안에 관한 연구-평가항목을 중심으로 -, 단국대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 김혜정. (2006). 지방정부의 정책혁신을 위한 지역 역량. 「한국정책학회보」, 15(3): 73-100.
- 남상우. (2019). 조직역량 관점에서 분석한 공공스포츠클럽 운영의 난제. 「한국사회체육학회지」, 78: 323-334.
- 대한민국헌법 제117조. (n.d.). 법령. <https://casenote.kr/법령/대한민국헌법/제117조> (2022년 12월 18일 검색)
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 31(1): 423-451.
- 박나라·김정숙. (2018). 환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산: 환경기본조례와 자연환경보전조례를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(3): 1-38.
- 문화체육관광부. (2020). [보도자료] 2020년 예술인 창작, 생활안정 등 복지 대폭 확대 - 총 지원 규모 '19년 400억 원 → '20년 710억 원. 서면계약 작성 위반 구제 조치, 어린이집 신청 증명요건 개선 등 -. 2월 5일. [http://www.mcst.go.kr/kor/s\\_notice/press/pressView.jsp?pSeq=17799](http://www.mcst.go.kr/kor/s_notice/press/pressView.jsp?pSeq=17799) (2022년 12월 21일 검색)
- 문화체육관광부. (2022). 「2022 전국문화기반시설총람」. 세종: 문화체육관광부.
- 서인석·이유현·주희진. (2019). 지방정부 주민참여예산제 성과에 대한 퍼지셋 결합원인 분석 - 경기도 기초자치단체 주민참여예산위원회 기구특성과 지역특성을 중심으로 -. 「한국정책학회보」, 30(3): 147-184.
- 성연주. (2021). 무엇이 지역문화 거버넌스를 활성화하는가? - '네트워크'의 역할을 중심으로 -, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 성연주. (2022). 지역문화역량 개념으로 접근한 서울시 자치구의 지역문화 수준 측정 및 유형화. 「지역과 문화」, 9(1): 43-69.
- 소순창·이승중·최미옥. (2006). 지방정부의 역량과 혁신제도의 활용. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 327-344.
- 송호영. (2020). 문화재단의 법적 고찰 - 지역문화재단을 중심으로 -. 「법학논총」, 47: 183-213.
- 신승연. (2021). 온라인 콘텐츠를 이용한 전시의 시각방식. 「기초조형학연구」, 22(6): 273-284.
- 신윤창·안치순. (2009). 원전의 사회적 수용성에 관한 연구: 지방정부 정책역량의 매개효과를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 189-211.
- 양혜원. (2020). [이달의 이슈] 예술인의 시각에서 바라본 코로나19의 영향과 정책적 방향: 예술인 대상 실태조사 결과를 중심으로. 「웹진 문화관광 12월호」. [http://www.kcti.re.kr/webzine2/webzineView.action?issue\\_count=115&menu\\_seq=3&board\\_seq=1](http://www.kcti.re.kr/webzine2/webzineView.action?issue_count=115&menu_seq=3&board_seq=1) (2022년 12월 11일 검색)
- 양혜원·김면·차민경·김현경·노수경. (2020). 「코로나19가 문화예술분야에 미친 영향 및 정책대응

- 방안 연구». 서울: 한국문화관광연구원.
- 오인수. (2018). 역대 정권별 문화소비격차 비교 연구, 광운대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 윤성식. (2003). 「예산론」. 서울: 나남출판.
- 이경미·정원오. (2017). 서울시 사회적경제 생태계의 유형 및 특성 연구 - 퍼지셋 이상형 분석의 적용 -. 「사회복지정책」, 44(1): 135-160.
- 이상대. (2019). 지역발전정책의 전개 동향과 향후 방향. 「국토연구」, 100: 10-14.
- 이승윤. (2014). 「퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용: Fs/QCA 입문」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이주예. (2014). 문화예술단체의 조직역량과 자원획득에 관한 연구 - 공연예술단체와 문예진흥기금을 중심으로 -. 「문화정책논총」, 28(1): 9-32.
- 임학순. (2020). [발제문] 포스트코로나 시대, 지역문화재단 방향과 과제는 무엇인가?. 제4회 코로나19 예술포럼: 지역문화예술 환경과 분권. 서울: 한국지역문화정책연구소.
- 장세진. (1998). 경영자원론과 기업진화론을 중심으로 한 경영전략이론의 최근 동향. 「전략경영연구」, 1(1): 49-73.
- 정다해·박나라. (2022). 코로나 일상 시대를 위한 온라인 전시 활성화 방안 연구: 텍스트 마이닝과 감성 분석 기법을 활용한 소셜 미디어 분석. 「사회과학연구」, 48(2): 55-83.
- 정보람. (2020). 「지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안」. 서울: 한국문화관광연구원.
- 정봉영. (2001). 국내 기업 인적자원개발조직의 조직역량 분석, 한양대학교 대학원 교육공학과 박사학위논문.
- 정영아·김윤지. (2022). 지방정부는 주민의 수요에 반응하는가?: 2020 기초지방자치단체 공공서비스 분야별 예산을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 1-22.
- 정원상. (2000). 지방의회의 정책역량 제고방안에 관한 연구: 영광군의회를 중심으로, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 조화연. (2008). 문화예술진흥체계 역할모형 연구 - 한국문화예술위원회와 지역문화재단을 중심으로, 경희대학교 경영대학원 문화예술경영학과 석사학위논문
- 최무현. (2014). 사회적기업의 조직역량(organizational competences)에 관한 실증 분석. 「한국조직학회보」, 11(3): 135-157.
- 최미옥·임석준. (2004). 지방정부역량 연구와 구조화 이론. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 151-166.
- 최세경. (2010). 자원획득 능력과 전략적 자원이 조직 정당성에 미치는 영향 - 제도적 동형화의 매개효과를 중심으로 -, 성균관대학교 대학원 경영학과 박사학위논문.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색 - 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. 「정부학 연구」, 15(3): 307-336.
- 한국문화관광연구원. (2018). 「2018 예술인 실태조사」. 세종: 문화체육관광부.
- 한국문화관광연구원. (2021). 「2021 예술인 실태조사」. 세종: 문화체육관광부.
- 한국지역문화정책연구소. (2020). 「지역문화재단 통계 및 지표체계 개발 연구 - 지역문화재단백서



- 발간 기초연구 -]. 세종: (사)한국광역문화재단연합회.
- 한만수·이윤석. (2022). 예술지원 사업 만족도가 예술인 삶의 만족도에 미치는 영향 연구: 대구문화재단의 예술지원 사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(2): 147-171.
- Amit, R., & Schoemaker, P. J. H. (1993). Strategic assets and organization rent. *Strategic Management Journal*, 14(1): 33-46.
- Barney, J. (1991). Special theory forum the resource-based model of the firm: Origins, implications, and prospects. *Journal of Management*, 17(1): 97-98.
- Barney, J. B., Wright, M., & Ketchen, Jr. D. J. (2001). The resource-based view of the firm: Ten years after 1991. *Journal of Management*, 27(6): 625-641.
- Burgess, P. M. (1975). Capacity building and the elements of public management. *Public Administration Review*, 35 (Special Issue): 705-716.
- Bryson, J. M., Ackermann, F. & Eden, C. (2007). Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*, 67(4): 702-717.
- Collis, D. J., & Montgomery, C. A. (1995). Competing on resources: Strategy in the 1990s. *Harvard Business Review*, 73(4): 118-128.
- Fahy, J., & Smithee, A. (1999). Strategic marketing and the resource based view of the firm. *Academy of Marketing Science Review*, 10(1): 1-20.
- Gilbert, T. F. (1978). *Human Competence: Engineering Worthy Performance*. New York: McGraw-Hill.
- Grant, R. M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: Implications for strategy formulation. *California Management Review*, 33(3): 114-135.
- Helfat, C. E., & Peteraf, M. A. (2003). The dynamic resource-based view: Capability lifecycles. *Strategic Management Journal*, 24(10): 997-1010.
- Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Brice, K., Campilan, D., & Carden, F. (2003). *Evaluating capacity development: Experiences from research and development organizations around the world*. The Hague, the Netherlands: International Service for National Agricultural Research.
- Kvist, J. (2007). Fuzzy set ideal type analysis. *Journal of Business Research*, 60(5): 474-481.
- Lado, A. A., & Wilson, M. C. (1994). Human resources systems and sustained competitive advantage: A competency-based perspective. *Academy of Management Review*, 19(4): 699-727.
- Makadok, R. (2001). Toward a synthesis of the resource-based and dynamic-capability views of rent creation. *Strategic Management Journal*, 22(5): 387-401.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for "intelligence". *American Psychologist*, 28(1): 1-14.
- Newbert, S. L. (2008). Value, rareness, competitive advantage, and performance: A

- conceptual-level empirical investigation of the resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 29(7): 745-768.
- Parsons, W. (2004). Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1): 43-57.
- Penrose, E. T. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*. New York: John Wiley & Sons.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, 68(3): 79-91.
- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. C., & Rihoux, B. (2004). Qualitative comparative analysis (QCA): State of the art and prospects. *Qualitative Methods*, 2(2): 3-13.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schienstock, G. (2009). Organizational Capabilities: Some Reflections on the Concept. LAREG-Intangible Assets and Regional Economic Growth Working Paper 1.2.c.
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7): 509-533.
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13): 1319-1350.
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2): 171-180.
- White, R. W. (1959). Motivation reconsidered: The concept of competence. *Psychological Review*, 66(5): 297-333.
- Woo, J. J. (2020). Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic. *Policy and Society*, 39(3): 345-362
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Blending skill and resources across multiple levels of activity: Competences, capabilities and the policy capacities of government. *Policy & Society*, 34(3-4): 165-171.
- Zahra, S. A., Sapienza, H. J., & Davidsson, P. (2006). Entrepreneurship and dynamic capabilities: A review, model and research agenda. *Journal of Management Studies*, 43(4): 917-955.
- Zollo, M., & Winter, S. G. (2002). Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organization Science*, 13(3): 339-351.

정다해(鄭多該): 2016년 영국 런던의 시티대학교(City, University of London)에서 논문 「Analysis of the Arts and Culture Support Policy and Its Application to Corporations in South Korea: An Examination on the Impact to the Employee」로 석사학위(Distinction)를 취득하고, 연세대학교 행정학과에서 박사과정을 수료하였다. 주요관심 분야는 문화정책, 지방정부, 국가비교연구 등이다. 최신 논문으로는 “지방정부 문화예술 정책: 예술인 복지 증진 조례의 도입과 확산을 중심으로”, “코로나 일상 시대를 위한 온라인 전시 활성화 방안 연구: 텍스트 마이닝과 감성 분석 기법을 활용한 소셜 미디어 분석” 등이 있다.(dahaejung@yonsei.ac.kr)

박나라(朴나라): 미국 시카고대학교에서 정치학 박사학위(논문제목: The Nature of Japanese Governance: Seikai-Tensin (政界轉身)'s Political Success in Postwar Japan, 1947-2014)를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 최근에는 공공가치론, 비교정치행정, 사회과학연구방법론 등에 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다.(narapark@yonsei.ac.kr)

**Abstract****Changes in Cultural Policy Capacity during the COVID-19 Period:  
A Fuzzy-Set Analysis of 17 Metropolitan/Provincial Governments**

Jung, Dahae

Park, Nara

In this study, we analyzed and compared changes in the policy capacity of metropolitan and provincial governments to promote cultural policy during the COVID-19 pandemic, and provide policy implications from the results. To categorize mid-range cases and assess the degree of belonging, we conducted fuzzy-set qualitative comparative analysis (fs/QCA) and fuzzy-set ideal types analysis. Specifically, administrative capability (size of cultural foundations, percentage of COVID-19 support projects of cultural foundations, the number of cultural infrastructures per 100,000 people), financial capability (financial independence ratio, culture budget of metropolitan/ provincial governments, culture budget of cultural foundations), and policy demands (the number of artists, cultural event/exhibition visitation rates) were examined. As a result, eight distinct types of cultural policy promotion capabilities were identified. By examining the differences between metropolitan and provincial organizations for policy implementation capabilities, it was possible to empirically determine the conditions and level of capability required for effective policy implementation. The results of this study allowed us to systematically categorize and compare the policy implementation capabilities required by local governments to counter COVID-19's damaging effects on the culture sector. Toward the improvement and development of this deficiency in the future, we provided empirical evidence to identify characteristics of areas in which it was difficult to establish systematic policies and continue projects within the arts and culture community.

**Key Words:** metropolitan/provincial governments, metropolitan/provincial cultural foundations, policy capacity, fuzzy-set qualitative comparative analysis (fs/QCA), fuzzy-set ideal types analysis, COVID-19