

문화예술기관 성과평가에 관한 연구

: 국립중앙극장 신규 평가지표개발을 중심으로

Performance Evaluation of the Arts Organization:

Focusing on Developing Alternative Evaluation Indicators of
National Theater of Korea

이정희*

초 록

본 연구는 현행 국립중앙극장의 성과평가지표가 가진 평가항목의 불균형을 해소하기 위하여 전문가 델파이 기법을 활용하여 국립중앙극장의 새로운 성과평가지표 개발을 시도하였다. 국립중앙극장은 2000년에 책임운영기관으로 전환된 최초의 국립 문화예술기관으로써, 지난 17년 동안 지속적으로 평가를 받아왔다. 그러나 그동안의 성과지표들은 국립중앙극장의 설립목적이나 극장장들의 운영목표인 예술성, 공공성, 운영효율성 세 가지를 모두 만족시키지 못하고 운영 효율성에 초점이 맞춰져 있었다. 따라서 전문가 델파이를 통해서 세 가지 평가항목의 균형적 평가지표를 제안하고자 하였다. 1,2,3차에 걸친 델파이 조사를 통해 전문가들은 국립중앙극장의 성과를 균형적으로 보기 위해 예술성에 관련된 지표 4개, 공공성 3개, 운영효율성 3개, 만족도 조사 1개로 구성하는 것이 적절하다고 생각하는 것으로 나타났다.

주제어: 재국립중앙극장, 책임운영기관, 성과평가

■ 본 논문은 이정희의 박사학위 논문 중 일부를 수정·보완한 것입니다.

* 李正熙: 한국예술종합학교 전통예술원 한국예술학과에서 예술사(학사과정)와 전문사(석사과정) 학위를 받은 후 한양대학교에서 행정학 박사를 받았다. 현재 한국문화관광연구원 예술기반정책연구실에서 위촉책임연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 문화정책, 전통예술 정책, 문화예술기관 성과평가, 국제문화예술교류정책 등이다. 논문으로는 「문화다양성 측면에서 바라본 재외 한국문화원의 개선방안 - 해외 문화예술 봉사단 사업을 중심으로」(2014), ICCPR 국제학술대회 발표논문 「The Evolution of South Korea's Traditional Arts Policy from 1948 to 2015: Focused on Agenda Changes」(2016), 「전통문화원형사업의 성과 영향요인 분석: 전통예술복원 및 재현사업을 중심으로」 등이 있다.(junghei@gmail.com)

I. 서론

IMF(International Monetary Fund) 구제금융을 받은 직후인 1998년에 들어선 김대중 정부는 신공공관리(New Public Management, 이후 NPM)를 강조하였다. NPM 패러다임은 민간부문의 효율성과 시장주의적 요소를 공공 부문에 도입하는 것을 그 목적으로 삼는다. NPM은 정부개혁의 일환으로 1980년대부터 등장하기 시작한 행정 패러다임이며, 행정개혁을 위하여 다양한 형태의 시장주의적 요소들을 정부에 도입하고자 하는 노력을 의미한다. 1990년대까지 우리나라는 전통적인 관료제를 따르는 케인즈주의적 복지국가의 형태를 띠고 있었다(우효석, 2008: 17-22). 관료제는 규정과 절차에 따라서 업무를 처리하는 규정주의를 우선시하며, 투입 중심적이고 과정 중심적인 사고에 입각해 있다. 이러한 관료제에서는 산출과 성과를 적극적으로 관리하는 동기가 결여되어 있었다. 그러나 국가적 위기 속에서 출범한 김대중 정부는 행정개혁에 대한 필요성을 인식하였고, 변화의 일환으로 NPM을 공공 부문에 도입하기 시작하였다.

NPM에서 강조하고 있는 여러 시장주의적 요소들은 사후운영평가를 통해서 점검되는데 이를 위해서 정부는 지속적으로 성과평가를 실시하게 되었다. 공공 부문의 성과평가는 기관이 설립목적과 성과목표를 이루었는지를 정량 및 정성적 항목의 평가를 통해서 종합적으로 판단하는 것이다. 즉, 조직관리역량과 성과를 제고함으로써 공공기관으로써의 역할을 잘 수행하고 있는지를 평가하는 것이다. 일반적으로 지표화 할 수 있는 다양한 관리목표들을 기준으로 성과평가가 실시되고 있다. 그러나 정부에서 다루고 있는 많은 문제들은 ‘해결하기 어려운 문제(wicked problem)’인 경우가 대부분이다. 왜냐하면 현대 사회에서 발생하는 문제들은 빈곤·차별·분배 등과 같은 민감한 이슈들이기 때문이다(Bohte and Meier, 2000: 173). 따라서 모호하고 다층적이며, 상충되는 미션을 지니고 있고, 때로는 정확한 성과를 얻기 위해서 오랜 시간을 기다려야 한다. 오랜 기간 정부의 고민거리 중 하나는 이러한 경우가 종종 발생하는 공공 부문의 성과를 어떻게 판단할 것인가였다.

더욱이 문화예술분야는 성과측정이 매우 어려운 분야에 속한다. 비단 문화예술을 공공의 측면에서 바라보지 않더라도 문화예술 그 자체의 성공여부를 무엇으로 보느냐에 대한 논의는 지속적으로 있어왔다(한승준, 2011; Gillhespy, 1999; Tobias, 2004; Turbide and Laurin, 2009). 공공 부문 문화예술기관의 성과에 있어서 문화예술에 대한 정부지원의 목적과 결과를 어떻게, 어떠한 방법으로 측정할 것인가의 문제에 직면하는 경우가 발생하기 때문이다. 공공 부문에 속해있는 여러 문화예술기관은 국민들의 문화향유를 증가시키기 위한 정책목표를 달성하고자 정부지원을 받고 있는 경우가 대부분이다. 공공 문화예술기관들이 시행하고 있는 다양한 사업을 객관적으로 측정되는 공연의 횟수나 관객의 수로 평가하는 것만으로는 정책의 목표를 제대로 달성했는지를 확인하기

쉽지 않다. 정량지표들 뿐만 아니라 정성지표들도 평가대상에 포함되는 것이 명확하게 성과를 측정할 수 있는 방법이다.

국립중앙극장은 정부에서 1999년 「책임운영기관에 관한 법률」을 도입한 후 시행 첫 해인 2000년에 책임운영기관으로 전환된 최초의 국립 문화예술기관이다. 2000년에 전환된 이후 지금까지 16년간 지속적으로 책임운영기관 성과평가를 받고 있다. 국립중앙극장의 성과평가는 매년 ‘책임운영기관 운영위원회’를 통해 종합적으로 이루어지고 있다. 성과평가는 고유사업평가와 관리역량평가 두 가지로 나뉘 수 있는데, 이 글에서 다루고 있는 성과평가는 국립중앙극장의 고유사업평가에 관한 내용이다¹⁾. 고유사업평가는 국립중앙극장 사업목표의 달성도, 재정운용상의 효율성, 행정서비스의 만족도 및 기관운영 개선노력의 적절성·효과성이 중점 평가대상이다. 책임운영기관 고유사업평가의 성과평가지표가 문화예술기관이 가지고 있는 특수성을 반영하여 국립중앙극장의 성과를 객관적으로 보고 있는가는 지난 16년간 지속적으로 논의되어온 주제이다(국립중앙극장, 2010; 이은미, 2007; 권미정, 2008; 이은미·정영기, 2009; 전준옥·정영기·이은미, 2006). 2000년에 국립중앙극장의 운영수익이 5% 남짓²⁾이었는데 책임운영기관 전환 이후 11.47%(2016년 결과보고서 기준)로 증가했다는 성과가 공연수입이 아닌 임대사업으로 인한 상승인지에 대한 논란이 여전히 뜨겁다. 또한 재정자립도 향상이 문화예술기관으로써 추구해야 하는 가치인가에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

이 글에서는 국립중앙극장의 현행 성과평가지표를 확인하고 전문가 델파이를 통해 예술성, 공공성, 운영효율성을 포괄하는 균형 있는 성과평가지표를 제안하고자 한다. 이를 위해서 우선 공공 부문의 행정개혁을 추구하는 NPM에서 공공 문화예술기관의 성과평가에 관한 기존의 연구들이 어떤 논의들을 다루고 있는지를 확인할 것이다. 국립중앙극장의 설립목적과 극장장들이 추구하는 경영목표를 구체적으로 살펴볼 것이다. 이후 책임운영기관으로써 국립중앙극장의 성과현황을 분석한다. 책임운영기관으로 전환된 2000년부터 2016년까지를 연구의 범위로 한정하여, 어떠한 항목과 지표로 평가했는지를 분석하고자 한다. 이는 국립중앙극장의 성과평가지표들이 문화예술기관이라는 기관의 특성이 고려된 지표들로 구성되었는지를 확인하는 작업이라 할 수 있다. 그 후 효과적인 평가지표 도출을 위하여 전문가 델파이 기법을 사용하였다. 델파이 기법으로 국립중앙극장의

1) 행정안전부에서 매년 발간하는 「책임운영기관 종합평가 최종보고서」는 각 기관이 자체운영위원회를 통해서 측정하는 고유평가와 책임운영기관 종합평가단이 평가한 내용을 담고 있다. 종합평가단은 비전·전략, 운영효율성, 운영성과, 환류의 네 가지 항목을 측정하며 고유사업평가를 통해서 도출된 점수가 활용된다. 따라서 개별 책임운영기관의 성과를 구체적으로 확인할 수 있는 평가는 고유사업평가이며, 본 연구에서는 국립중앙극장의 고유사업평가 점수를 기준으로 작성되었음을 밝힌다.

2) 국립중앙극장에서 발간한 『국립극장 60년사』를 살펴보면 책임운영기관 전환 이전의 수익성은 5% 안팎이었다는 것을 확인할 수 있다. 2000년 김영곤 극장장이 부임하면서 수익성을 10%까지 끌어올리겠다는 목표로 경제성 제고 방안을 강조하였다. 이는 재무 및 회계 운영의 적정화, 극장 운영수입의 확대, 목표관리 방식을 통한 사업성과를 측정하는 것을 의미하였다.

성과를 예술성, 공공성, 운영효율성의 세 측면에서 평가할 수 있는 새로운 지표개발을 시도하였다. 전문가들은 학계·행정·현장으로 구분하여 문화예술분야와 전통예술분야 모두를 아우를 수 있도록 구성하였다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 공공 부문 성과평가에 관한 논의

민간 부문의 성과중심적 관리가 공공 부문에 도입되게 된 배경과 이유, 그리고 효과에 관한 기존의 연구들은 공공 부문의 성과평가가 조직에 긍정적인 영향을 준다는 내용으로 구성되어 있다. 경쟁이나 분권화, 성과계약, 인센티브 등의 민간 관리기법이 투입 대비 산출의 향상 정도나 초기에 설정한 목표 달성여부 등의 결과에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다(윤광재, 2007: 139; Bevir, Rhodes and Weller, 2003: 1; Stark, 2002: 137). 1980년대에 등장한 NPM은 공공 부문의 혁신을 추구하였으며 특히 책임운영기관화에 관한 논의는 정부조직의 분권화를 강조하였다(Peters, 1996: 21-46). 책임운영기관으로 전환된 기관들은 조직관리, 목표달성, 성과개선 등의 효과가 나타났다(Bilodeau et al, 2006; Hyndan and Eden, 2000; Schick, 1996; Talbot, 2004).

그러나 공공 부문의 성과평가에 관한 논의는 여전히 부족한 상황이다(이석환, 2012: 358). 공공 부문의 성과측정과 요인에 관한 논의는 성과를 무엇으로 보느냐에서부터 시작되어야 한다. 성과 관리가 행정개혁의 주요 틀이자 성과향상과 책임성을 확보하게 하는 수단으로 기능하기 때문이다(이동욱, 2013: 5). 공공 부문의 성과관리에 대한 인식이 확산되고 있지만(고경훈·박해육, 2005: 189), 성과를 양적인 지표로만 측정하는 것은 매우 어려운 일이다. 공공 부문의 목적이 다차원적인 층위와 다양한 목적으로 구성되어 있는 경우가 대부분이기 때문이다(윤광재, 2007: 141). 결국 공공 부문의 성과를 무엇으로 볼 것인가가 쟁점이라 할 수 있다. 이에 관해 김규환·남영준(2008: 118)은 성과를 결과로 치환하여 이야기하면서 “결과(outcome)라는 것은 산출의 결과가 그 대상 집단에 미치는 영향을 의미한다”고 정의하였다. 그러나 결과를 측정하는 것도 매우 어려운데, 이는 투입(input)에 의해서 산출(output)이 이루어졌다는 인과관계를 확인하기도 어려울 뿐만 아니라 결과 그 자체를 평가하기가 힘들기 때문이다(김태은·임채홍·김나영, 2008: 158). 따라서 공공 부문에 대한 다양한 연구들은 투입, 산출, 그리고 결과가 성과측정에서 매우 중요한 요인임을 언급하고는 있지만, 과연 결과를 어떠한 방식과 지표를 통해서 추출할 것인가에 대한 고민을 안고 있다.

2. 문화예술기관 성과평가의 특성과 논의

문화예술에 대한 개별적인 판단은 가치의 문제이기 때문에 그것이 객관적으로 옳고 그르다고 판정할 수는 없지만, 많은 학자들은 공통적으로 문화예술이 본원적 또는 부가적인 가치를 가지고 있음을 언급하고 있다(가타야마 타이스케, 2002; 김문환, 1997; 김정수, 2010; 헤일브런·그레이, 2000; Throsby, 2001). 문화예술은 여러 측면의 가치를 가지고 있음에도 불구하고 시장실패가 발생할 가능성이 높다(Frey, 1999: 71). 시장실패가 발생한다는 것은 민간 차원에서 문화예술을 증진시키거나 발전을 촉진하는 행위가 기대하는 만큼 바람직한 수준으로 일어나지 않음을 의미한다. 이러한 시장실패의 가능성 때문에 문화예술분야는 정부지원을 필요로 한다³⁾. 더욱이 시장실패가 발생한다는 것은 자유경쟁원리가 존재하지 못하다는 것을 의미하며 그렇기 때문에 정부에서 문화예술에 대한 경제적 지원을 하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이러한 현실을 비추어 본다면 문화예술이 공공재적 가치를 가지고 있음을 알 수 있으며, 공적재원이 투입되고 있기 때문에 문화예술기관에 대한 평가가 요구되고 있다(유원희, 2010: 33). 문화예술기관의 성과평가에 관한 논의는 주로 운영효율성에 관련한 것이거나 목표달성을 어떻게 수치화 하고 평가대상으로 삼을 것인가에 대한 논의로 볼 수 있다.

이창민(2015)은 미국 NEA(National Endowment for Arts)의 문화예술단체 운영 평가에 대한 논의를 예로 들며 미션, 비전, 가치가 우선시되어야 한다고 언급하였다. 동시에 문화예술기관이 조직 목표를 달성했는지 여부를 확인하는 것 역시 중요하다고 주장하고 있다. 이인권(2006)은 문화예술기관에 대한 기존의 평가기준은 작품의 완성도, 지역사회의 기여도, 경영방식과 행정의 합리성에 초점이 맞추어져 있었음을 지적하며, 문화예술기관에 대한 제대로 된 성과평가를 위해서는 공공성, 예술성, 경영효율성의 관점에서 평가모형을 개발하는 것이 시급하다고 말한다. 이은미(2009)는 문화예술기관 경영구조의 개선과 경영효율성 제고를 위하여 실시하고 있는 정부평가가 명확하게 수치로 나타나는 성과만을 목적으로 하고 있음을 비판하며 문화예술기관이 설정한 미션, 비전에 대한 성과평가 항목의 도입이 필요하다고 강조하였다. Stevens(1998: 226)는 객관적 정량 지표들로는 문화예술이 가진 영향력을 간접적으로밖에 보여줄 수 없다고 주장하였다. 더욱이 문화예술기관의 상업화를 추구하다보면 설립목적과 성과가 맞지 않는 목표대치현상이 나타날 수 있음을 Toepler(2006: 513)는 경고하고 있다. 문화예술기관의 담당자들은 겉으로 보이는 기관의

3) 시장실패가 일어날 수 있다는 이유로 정부가 반드시 개입해야 할 필요성이 존재하는 것은 아니지만, 공익을 실현하기 위한 방법의 하나로써 정부개입의 필요성이 존재한다. 문화예술은 사회성을 가지고 있고 인간의 기본적인 욕구인 행복추구와 인간다운 삶을 사는데 필요하기 때문이다.

성과와 그 영향이 그들이 자부하는 기관의 결과와 같지 않다고 생각하기 때문에 예술기관의 성과를 평가하는 것이 부질없는 일이라고 여긴다(Wyszomirski, 1998: 197). 김미리(2014) 역시 문화예술기관의 성과는 조직의 설립목적인 공공성을 추구하고 문화예술의 저변을 확대하는 것을 평가의 대상으로 삼아야 함을 강조하며, 단기적인 수익을 창출하는 데에 노력하기보다는 질충적인 경영 효율성을 달성할 수 있는 양측의 노력이 필요한 시대라고 언급하였다. Turbide and Laurin(2009: 68)도 캐나다의 문화예술기관에 관한 연구에서 대다수의 기관들이 성과로 여기는 예술적 완성도에 대한 평가보다는 경제성과에 더 많은 평가비중을 두고 있다는 점에 불만을 가지고 있음을 밝혔다. 또한 Brooks(2006: 310)는 ROI 수치가 문화예술기관의 미션을 오해하는 결과를 불러일으킬 수 있음을 경고한다.

문화예술기관의 성과평가는 정량적인 지표가 아니라 정성적인 지표가 적용되어야 하며, 객관적 성과에 치중하기 보다는 기관의 설립 목적을 얼마나 잘 달성했느냐에 대한 평가를 진행해야 한다. 그러나 문화예술기관의 성과를 객관적으로 따지는 작업이 이루어지기 위해서는 문화예술이 가지고 있는 사회적·경제적 효과를 어떻게 측정할지에 대한 합의가 선행되어야 할 것이다. 문화예술기관을 평가하는데 있어서 문화예술분야의 특수성과 공공기관으로 갖추어야 할 목적 그리고 효율적 예산 운용은 동시에 평가받아야 할 중요한 요소이기 때문이다. 수치로 변환되는 경제적 효과를 너무 강조하게 되면 문화예술이 본질적으로 가지고 있는 창조성·표현성이나 공공재적인 측면이 간과될 수 있다(유진룡, 1993). 따라서 기관운영 평가시 계량적 수치에 매몰될 것이 아니라, 문화예술기관이 수행해야 하는 ‘공익적 가치’를 충족시키고, 국민들의 문화적 접근의 권리를 신장시키는 맥락에서의 성과평가가 필요한 시점이라 할 수 있다(박신의, 2009: 30). 2005년 미국 상원의원 재정위원회의 패널 가운데 한 명은 문화예술기관에 적합한 평가를 디자인하기 위해서는 각 기관이 기반하고 있는 특정한 목적과 목표를 얼마나 달성할 수 있는가, 어떻게 이것을 측정하고 평가할 것인가에 대한 과정을 연구할 필요가 있음을 조언하였다(Zorloni, 2012: 31).

즉 문화예술기관의 성과관리에서는 공공성과 운영효율성을 어떻게 균형적으로 구축하며 두 가지 항목에 예술성을 전제할 것인가가 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다(최보연·김세훈, 2015: 118). 문화예술기관의 가치는 비단 문화향유의 측면뿐만 아니라 경제적인 부분까지도 확장 될 수 있기 때문이다. Florida(2002)는 문화예술분야가 국민 또는 지역사회에 장기적이고 지속적으로 영향을 미친다고 주장하며 특히 경제적인 분야에서도 그 영향력을 찾을 수 있음을 언급하고 있다(Sterngold, 2004: 166 재인용). Toepler(2001: 519) 역시 문화예술기관에서의 경험을 통해 예술적 경험을 즐기고, 교육받고, 영감을 얻는 행위를 하게 됨으로써 궁극적으로 국민들이 경제적 부가가치를 창출할 수 있는 기회가 있음을 말하고 있다.

3. 공공 문화예술기관에게 요구되는 가치

문화예술진흥법 제5조에 의하면 공연문화시설 설치 목적은 “문화예술 활동을 진흥시키고 국민의 문화향수기회를 확대하기 위하여 설치하고 운영하는 데에 있다”고 언급되어 있다(문화예술진흥법, 법률 제13962호, 시행일 2016.02.03.). 문화예술진흥법에 따라 문화예술기관이 제공하는 서비스는 공공서비스에 속한다고 할 수 있다. 일반적으로 공공서비스는 공공의 복리를 위해 정부나 공공기관이 직접 생산하거나 민간 혹은 비영리단체 등을 통해 계약, 바우처, 보조금 등의 다양한 제도적 도구를 활용하여 공급하는 서비스를 의미한다(Sharp, 1990: 6). 최근 들어 문화예술 시장이 양적으로 팽창하기 시작하면서 보다 효율적으로 기관을 운영해야 하는 사회적 요구가 나타나기 시작했다(왕치현 외, 2010; 박성희, 2013; 최보연·김세훈, 2015). 이러한 사회적 흐름은 문화예술기관의 성과를 강조하게 되었고, 사업전략과 성과지표 같은 것이 부각되었다. 이전에는 공적 영역에서 문화예술 지원의 당위성을 논의할 때 문화예술의 시장실패에 관한 논의가 주로 사용되었다. 문화예술의 여러 가지 시장실패 요인들은 그동안 정부예산을 지원받는데 주요한 근거가 되어왔다. 논의의 주요 내용을 요약하자면, 국가가 공공성의 차원에서 문화예술에 대한 지원역할을 해야 한다는 것이다(Zimmer & Toepler, 1999; 소병희, 2001; 가타야마 타이스케, 2002; 고토 카즈코, 2004; Jowell, 2004, 김정수, 2010).

우리나라 문화예술기관의 약 47%는 국가 또는 지방자치단체(이후 지자체)의 소속기관이거나 예산 지원을 받는 형식으로 운영되고 있다(문화체육관광부, 2016: 49)⁴⁾. 공공영역에서 운영되는 문화예술기관이 경쟁력을 갖고 존립의 정당성을 부여받기 위해서는 공연의 예술적 완성도가 높아야 하며, 공연에 대한 접근성을 강화하는 등의 공공적 역할을 수행해야 하는 임무를 부여받게 된다⁵⁾. Brooks and Ondrich(2007: 130)는 문화예술기관에 있어서 예술성은 필수적인 고려사항이라고 말하며 이는 관객들의 심미적인 욕구를 충족하도록 도움을 주어야 하기 때문이라고 하였다. 또한 예술이 가진 사회적 가치의 확산이라는 측면에서도 예술성은 매우 중요한 개념으로 추구해야 한다(조숙현·윤태진, 2015: 108-109). 공공성은 정부의 본질과 관련이 있다고 정의되기도 한다(윤수재·이민호·채종현, 2008: 494). 정책으로 인한 혜택이 많은 수혜자들에게 돌아가고 만족감을 주는 것이 공공성의 역할이기 때문이다(Coursey and Bozeman, 1990; Haque, 2001: 66; Ventriss, 1989:

4) 문화체육관광부와 (재)예술경영지원센터에서 매년 발간하는 『공연예술실태조사』에 의하면 2015년 기준 우리나라 공연시설은 1,026개이며 이 중에서 482여 개가 국·공립 문화예술기관이다.

5) 박성희·박동희(2016)는 문화예술기관이 공공성에 기반을 두었는지를 확인하기 위해 기관의 설립근거를 살펴보면 된다고 이야기하고 있다. 저자는 서울시향을 예로 들며 공익을 발현하기 위해서 필요한 것은 서비스 강화와 공연품질 즉, 예술적 완성도가 전제되어야 함을 강조하였다.

175). 또한 재원의 성격이 공공의 목적을 띠고 있기 때문에 당연히 예산 사용의 효율성을 요구받게 된다. 제한된 자원을 얼마나 효율적으로 사용하는지를 확인하는 것(Parsons, 2003: 113-116)은 추가적인 지원이나 정부지원의 정당성을 담보하는데에 매우 중요한 역할을 하기도 한다(Thompson et al, 2002: 87-88). 따라서 공공 문화예술기관이 추구해야 할 가치는 예술성, 공공성, 운영효율성으로 정리될 수 있다(최보연·김세훈, 2015: 103; 객성희·박통희, 2016: 99). 예술성이라는 가치는 문화예술기관이 선보이는 공연작품의 예술적 완성도를 의미하고 공공성이라는 것은 공공 재원으로 국민들이 쉽게 향유할 수 있도록 전파하는 것을 뜻한다고 할 수 있다. 운영효율성은 주어진 예산 내에서 공연을 몇 회 제작하는지, 공연 회당 제작비를 줄일 수 있는지 등 예산을 효율적으로 사용하는 것을 추구하는지를 의미한다(국립중앙극장, 2010: 118).

이상의 논의를 종합해보면, 국내·외를 막론하고 공공 부문의 문화예술기관 성과평가는 공공 부문의 사회적 가치와 문화예술기관이 갖춰야 할 운영의 묘를 포함하여 문화예술의 특수성을 포괄하는 광범위한 형태의 성과평가지표의 개발이 요구되고 있다고 할 수 있다.

III. 국립중앙극장의 책임운영기관화

1. 국립중앙극장 연혁

1948년 12월 국립중앙극장의 설치에 관한 법령은 1948년 「국립극장 설치령⁶⁾」을 근거로 1949년 12월에 대통령령 제47호로 공포되었다. 이후 「국립극장 직제령」을 마련하여 1950년 4월 29일 경성 부민관에서 국립극장으로 개관하였다. 이후 국립극단, 국립창극단, 국립무용단, 국립오페라단, 국립교향악단, 국립발레단, 국립합창단, 국립국악관현악단을 거느리는 거대한 국립기관으로 거듭나게 된다. 그러나 1995년부터는 ‘전통의 창조적 계승’이라는 국립중앙극장의 설립목적에 맞게 국립극단, 국립창극단, 국립무용단, 국립국악관현악단을 전속단체로 두고 운영하였다(국립중앙극장, 2010: 401). 1995년 지방자치제도 시행으로 인하여 무분별하게 문화기반시설 설립이 지속되자 1998년 문화관광부가 주관하여 전국의 문화기반시설의 평가를 시행하였다(윤용준, 2012: 13). 기 설립된 문화예술기관들의 운영성과가 미흡하게 나타나자 공공의 목적으로 설립된 문화예술기관에 대한 운영 개선의 목소리가 높아지게 된다(국립중앙극장, 2010: 117). 특히 당시 정부는 1996년

6) 국립중앙극장의 명칭은 1949년 이후 총 두 번의 변화를 거쳤다. 1949년 국립중앙극장에서 1964년 중앙국립중앙극장으로, 1991년 현재의 국립중앙극장으로 변경되었다. 법령의 이름은 당시에 불리던 이름으로 작성되었기 때문에 수정 없이 사용하였다.

국가적 경제위기인 IMF사태 이후 행정기관의 효율화를 꾀하는 중이었다. 1999년에 제정된 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」을 기반으로 2000년 국립중앙극장은 책임운영기관으로 전환되었다⁷⁾. 책임운영기관이란 정부의 사무 중에서 공공성 측면은 유지하면서도 경쟁의 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하다고 판단되는 사무를 담당하는 기관을 의미한다. 정부는 문화시설의 운영성과 향상을 도모하고 문화산업을 국가 기간산업으로 설정하면서 국립중앙극장의 책임운영기관화를 꾀하게 된 것이다(국립중앙극장, 2010; 117).

국립중앙극장의 비전은 한국 공연예술의 대표 레퍼토리 제작극장이며, 조직의 미션은 전통에 기반을 둔 동시대적 공연예술의 창작으로 국민 삶의 질 향상에 기여하는 것이다⁸⁾. 조직의 비전과 미션을 수행하기 위한 전략목표는 첫째 전통을 기반으로 한 국가브랜드 공연 제작, 둘째 교육·전시 프로그램을 운영하며 국민의 문화예술향수 기회를 확대, 셋째 고객서비스의 향상을 통한 만족도 증가, 넷째 지속가능한 경영의 효율성을 구축하는 것이다.

2. 국립중앙극장 책임운영기관으로의 전환

책임운영기관인 국립중앙극장의 운영목표는 민족예술의 진흥, 수준 높은 예술작품의 개발, 문화복지 구현과 경영의 효율화로 대표될 수 있다(국립중앙극장, 2010: 118). 국립중앙극장은 운영목표를 달성하기 위하여 세부적인 추진과제를 설정하여 성과를 향상시킬 수 있는 성과지표를 구성하였다. 책임운영기관으로써 국립중앙극장의 성과는 극장 운영결과로 평가되기 때문이다. 즉, 행정안전부⁹⁾의 평가지침에 따라서 평가한 국립중앙극장의 성과를 매년 ‘책임운영기관 운영위원회’에서 종합적으로 점검하여 이를 기반으로 국립중앙극장의 성과에 대한 책임성을 확보하고 기관운영의 효율성을 제고하고 있다.

국립중앙극장은 2000년 책임운영기관으로 전환된 이후 총 3번의 유형변화를 거쳤다. 2000년부터 2004년까지는 평가유형의 구분 없이 종합평가가 진행되었다. 2005년부터 2008년까지는 기업형,

7) 1998년 12월 9일(198회)과 12월 23일(199회)에 개최된 국회 행정자치위원회의 회의록을 살펴보면 당시 책임운영기관으로의 전환대상을 국립의료원, 운전면허시험장 등으로 명시하고 있다. 이후 회의록에서는 더 이상 책임운영기관 전환대상에 관한 내용이 언급되지 않는 것으로 보아 국립중앙극장의 책임운영기관 전환은 199회 회의에서 의결된 이후 변동사항 없이 2000년에 지정된 것으로 보인다.

8) 국립중앙극장(www.ntok.go.kr)의 기관소개를 살펴보면 국립중앙극장의 비전과 미션 그리고 전략목표들이 소개되어 있다.

9) 본 연구에서 사용되는 행정안전부라는 명칭은 참고문헌으로 활용되는 종합보고서 상에 기록된 부처 명으로 기록한다. 따라서 現 행정안전부의 부처명은 다음과 같은 변화가 있었음을 먼저 밝힌다. 책임운영기관제도가 시행된 2000년부터 2008년까지는 행정자치부로 명명되다가 2008년부터 2012년까지는 행정안전부로 부처명이 바뀐다. 2013년과 2014년에는 안전행정부로 변경되었다가 2015년부터 2017년까지 다시 행정자치부로 불렸다. 2017년 7월 26일 「정부조직법」 개정에 따라 행정안전부로 전환되었다. 다섯 차례에 걸친 부처명의 변화가 있기는 하나, 책임운영기관을 관리 감독하는 역할의 변화는 없었다.

2009년부터 2010년까지는 행정형, 그리고 2011년 이후부터는 문화형으로 분류되어 평가받고 있다. 기업형은 업무의 성격이 서로 다른 특성을 지니고 있어서 자체평가 성과지표가 각기 다른 기관들을 모은 성과평가의 형태이다. 행정형은 기관 특유의 임무와 기능을 다양하게 가지고 있으며 고유사업 성과평가에 균일한 척도를 적용하는 것이 쉽지 않는 기관들을 묶은 유형이다. 문화형은 소속 중앙행정기관에 대한 의존성이 높아서 운영상의 자율성이 높지 않다는 특징을 지니며, 기관 운영 개선이 이루어지지 않는 기관들로 구성되어 있다.



〈그림 1〉 국립중앙극장 책임운영기관 성과평가 유형변화

3. 국립중앙극장 성과평가의 문제점과 한계

1) 국립중앙극장 성과평가 영역의 문제점

일반적으로 국립중앙극장이 책임운영기관으로 전환된 이후의 결과는 성공적이었다고 평가받는다¹⁰⁾. 2000년에 7.5%였던 재정자립도는 2016년에 약 12%로 2배 정도 상승하였다. 또한 재정자립도 외의 지표들인 유료관객수와 같은 기타 계량적 성과지표들 역시 전환 이전과 비교하여 높은 성과를 보였다. 그러나 정량적·계량적 지표들이 상승했다는 점만으로 국립중앙극장이 책임운영기관으로 전환한 것이 유효했다고 단언할 수는 없다. 국립 문화예술기관으로써 예술성과 공공성이 함께 평가되어야 하기 때문이다.

국립중앙극장이 2000년 책임운영기관으로 전환된 이후 김명곤(2000-2005년), 신선희(2006-2008년), 임연철(2009-2011년), 안호상(2012-2017) 극장장이 선임되었다. 4명의 기관장 모두 국립중앙극장을 국립극장으로써 공연의 예술적 가치를 제고하고 국민들을 위한 공익적 목적의 공연을 제작하며 책임운영기관으로써 효율성을 증대시키는 방안으로 운영하겠다는 목표를 세웠음을 인터뷰를 통해

10) 2000년 책임운영기관 첫 해에 부임한 김명곤 극장장은 국립중앙극장의 성과에 따른 인센티브를 적용받았다. 전환 초기에는 경영 효율성의 논리를 대입하여 국립중앙극장을 평가했기 때문에 성과가 좋게 나오지 않는다는 부정적인 의견들이 있었으나 2003년 이후 국립중앙극장은 수 십여 개의 책임운영기관들 중에서 줄곧 95점 이상의 높은 성과를 유지하는 기관으로 거듭나게 되었다. 2005년 8월 25일 매일경제신문 기사에 따르면 김명곤 극장장은 2000년 부임 첫 해 가장 적은 연봉을 받는 기관장에서 2004년에는 4,760여 명의 연봉제 대상 고위공무원 중 가장 많은 연봉을 받게 된 것으로 나타났다. 국립중앙극장의 성과로 인하여 웬만한 부처장관들보다 더 높은 연봉을 받았다는 점에서 큰 화제를 모았다.

서 확인할 수 있다.

“(국립극장이 책임운영기관으로 전환된 이후) 3년 동안 공공성과 수익성이라는 두 마리 토끼를 다 잡기는 솔직히 어려웠다. 관객개발과 재정자립을 위해 노력하겠지만 그보다 더 중요한 것은 국립극장이 국민의 문화향유 기회를 높여주고 수준 높은 예술작품을 제공하는 일이다” (김명곤 극장장/국민일보, 2002.12.30.)

특히 책임운영기관 전환 초기에 5년 동안 극장장으로 재임한 김명곤은 다양한 매체와의 인터뷰에서 책임운영기관이기 때문에 운영효율성을 반드시 추구해야 하지만 그것에 매몰되어서는 안 된다는 의견을 피력하였다.

“국립극장장 시절 예술성, 공익성, 효율성의 세 요소를 어떻게 조화할지 고민했습니다. 연출가 출신으로 영국 국립극장장을 지낸 트레번 년이 한 말인데요. 자신의 위치를 나이가가라 폭포에 줄을 매달아놓고 그 위에서 외발 자전거를 타며 한 손으로 접시 세 개를 돌리고 있다고 했습니다. 그만큼 예술과 경영 사이에서 균형을 맞추기가 어렵다는 뜻이지요” (국민일보, 2006.02.14.)

2003년에 개최되었던 ‘국립극장 중장기발전방안’ 토론회에서 당시 한국문화복지협의회 회장이었던 이중환은 “책임운영기관제는 경제적 운영에 수익성을 높였다고 할 수 있을지 모르나 국립극장의 본질적 정체성의 향상에는 기여한 바 없다. 문화예술경영은 문화예술을 경영하는 것이 아니라 문화예술을 위해서 경영하는 것”이라고 지적하였다.

책임운영기관 종합평가 운영위원회와 문화체육관광부 역시 문화예술기관에 지나친 효율성을 강조하는 것은 적합하지 않다는 이유로 국립중앙극장의 유형을 여러 차례 변경하는 노력을 해왔다. 특히 국립중앙극장은 기업형으로 분류되었던 2005년부터 2008년까지 수익성을 높이기 위해서 지나치게 대관 위주의 극장 운영을 했다는 점을 감사원으로부터 지적받았다¹¹⁾. 이러한 이유로 2009년 국립중앙극장은 기업형 책임운영기관에서 행정형 책임운영기관으로 전환된다. 당시 문화체육관광부 장관이었던 유인촌은 2008년 국립중앙극장의 업무보고 시 재정자립도에 대한 부담으로 뮤지컬 공연의 장기 대관을 하려다가 공공성 논란을 일으킨 점을 지적하며 “순수예술의 진흥과 국민의 문화향수 확대를 위해 설립된 국립예술기관은 공공성과 예술성을 최고의 가치로 삼아야 한다”고 강조하였다.

기관장의 운영목표나 행정안전부 그리고 문화체육관광부의 입장을 종합적으로 고려하면, 국립

11) “국립극장을 대표하는 해오름극장이 우리나라 공연예술의 산실 역할을 제대로 할 수 있도록 대관공연 위주의 운영을 지양하는 대신 우리나라의 예술성을 표현한 순수예술 창작 작품 등의 자체공연 비중을 높이는 방안을 마련하길 바란다” (뉴시스, 2008.05.30.)

중앙극장 성과평가는 예술성, 공공성, 운영효율성을 포함해야 하며, 특히 공공성과 예술성이 주요 평가영역으로 설정되어야 한다는 것을 확인할 수 있다.

2) 국립중앙극장 성과평가 지표선정의 문제점

국립중앙극장의 성과평가 지표선정에 관한 문제는 지표구성과 지표수의 두 가지 내용으로 나누어 볼 수 있다. 성과평가 지표선정은 국립중앙극장의 사업 내용이 직접적으로 반영되어 있다는 점에서 성과를 측정할 때 매우 중요한 판단 기준이 된다. 이는 사실 상 국립중앙극장의 성과평가의 핵심적 요소라고 할 수 있다(정희섭, 2010: 107). 지표를 선정할 때에는 국립중앙극장의 미션과 연계하는 것이 합당하다(행정안전부, 2006: 317; 정희섭, 2010: 107). 일반적으로 책임운영기관 종합평가에서 고유평가는 기관의 고유한 사업을 평가하기 위한 체계로서, 공통적으로 적용되기 어려운 기관의 특수성을 평가지표에 선정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 국립중앙극장은 지속적으로 문화체육관광부와 행정안전부로부터 고유평가지표 선정에 대하여 지적받아왔다. 문화체육관광부는 2008년 보고서를 통해 고유평가사업 지표의 전면 재검토를 요구하며 기관의 미션과 기능 그리고 가치가 성과지표에 제대로 반영되고 있지 못하고 있다는 점과 선정된 지표의 목표도 도전적이지 않다는 것을 비판한 바 있다(문화체육관광부, 2008: 104). 또한 행정안전부는 지표구성의 모호성과 부적절한 측정 방식이 오히려 국립중앙극장의 성과가 낮게 나올 수 있다는 것을 지적하며 지표 체계의 개선을 요구하였다(행정자치부, 2001: 114).

지표수 선정에 있어서도 많은 문제가 나타나고 있었다. 국립중앙극장의 평가지표의 수는 최대 71개(2006년)에서 최소 11개(2015년 이후)로 변화의 폭이 매우 컸다. 사업의 중요성과 난이도에 따라서 부여되는 가중치는 평가지표가 합리적으로 구성되어 있는가를 보는 데에 영향요인이 된다(정희섭, 2010: 110). 즉 평가지표수가 많다는 것은 곧 지표별로 가중치 차이가 크지 않기 때문에 국립중앙극장의 주요 성과를 평가지표나 가중치로 확인하기에는 무리가 있다는 것을 의미한다. 이러한 경우에 성과평가를 복잡하게 하여 피평가자의 피로도를 높이게 된다(이중환, 2002: 62; 이준호, 2004: 51). 지난 17년 간 책임운영기관 운영위원회는 국립중앙극장이 성과평가 지표수를 적정하게 구성할 수 있도록 하기 위하여 많은 제안을 하였다. 2002년에는 공연의 질적인 측면을 측정하는 예술성과 관련된 지표개발이 필요하다고 지적하였으며, 2003년 2004년에는 공공성 지표를 추가하여 국립 문화예술기관의 역할과 목적이 드러나도록 해야 된다고 제안하였다. 또한 단순 정량지표의 개수가 늘리는 것보다 질적 평가의 방법인 정성지표의 확대가 더 바람직하다는 의견을 제시하기도 하였다(행정안전부, 2011: 450; 행정안전부, 2012: 381; 안전행정부, 2013: 431-432).

위에서 살펴본 바와 같이 국립중앙극장의 성과평가지표는 예술성, 공공성, 운영효율성의 세 가지

요인이 적절하게 구성되어 있지 않을 뿐만 아니라 영역 별 가중치 구성 및 지표수 선정에 있어서도 일관적이지 않은 것으로 나타났다. 성과평가는 단순히 국립중앙극장의 사업결과 만을 확인하기 위함이 아니라, 동시에 국립중앙극장이 설정한 미션을 실현하기 위한 전략적 도구로 활용되어야 한다. 다음의 <표 1>은 2000년부터의 국립중앙극장 성과평가지표를 예술성, 공공성, 운영효율성 그리고 기타항목으로 구분하여 지표수와 가중치 합을 계산한 결과이다¹²⁾.

<표 1> 국립중앙극장 책임운영기관 평가지표별 지표수 및 가중치 합

	지표수				가중치합			
	예술성	공공성	운영 효율성	기타	예술성	공공성	운영 효율성	기타
2000	7	29	27	1	12	40	47	1
2001	5	6	13	1	21	22	47	10
2002	5	6	13	1	21	22	47	10
2003	5	6	13	1	21	22	47	10
2004	6	7	13	1	21	27	47	5
2005	6	7	13	1	21	27	47	5
2006	9	16	15	1	24	30	43	3
2007	9	2	25	4	41	7	40	12
2008	9	15	2	3	34	45	6	15
2009	4	10	5	4	21	32	30	17
2010	4	8	3	1	40	33	17	10
2011	4	9	3	1	34	39	17	10
2012	4	12	4	1	29	43	18	10
2013	2	20	12	7	7.5	47	22	23.5
2014	4	15	14	1	15	42	33	10
2015	2	3	4	2	25	22	33	20
2016	2	3	4	2	25	22	33	20

자료: 책임운영기관 종합 평가보고서 각 연도 재구성

<표 1>을 살펴보면 예술성, 공공성, 운영효율성에 관한 지표수와 가중치는 매년 변해왔음을 확인할 수 있다. 지난 16년간 예술성에 관련된 가중치는 평균 20.72점, 공공성은 17.03점, 운영효율성은

12) 책임운영기관 종합 평가보고서에 기록되어 있는 성과지표들을 예술성, 공공성, 운영효율성, 기타의 네 가지 항목으로 구분하였다. 예술성은 문화예술기관이 만든 작품을 통해 관객들이 경험하게 되는 심미적 활동을 의미하고 공공성은 국립문화예술기관이 표방하는 기관설립목적에 부합하는 활동 여부를 의미한다. 또한 모객을 위한 다양한 홍보·마케팅 활동 역시 포함된다. 운영 효율성은 재정적 차원에서의 효율성을 의미하며 특히 계량적·정량적인 지표로 구성되어 있다. 기타는 세 가지 항목으로 구분될 수 없는 것들을 모아두었다. 예를 들어 극장의 하드웨어 공사 시의 공정율과 같은 항목을 의미한다.

45.38점, 기타는 22.78점으로 구성되었다. 위에서 살펴보았던 기관장의 인터뷰와 주무부처인 문화체육관광부 장관의 의견과는 달리 국립중앙극장의 성과평가지표는 주로 운영효율성을 평가할 수 있는 것들로 구성되어 있음을 확인할 수 있다.

3) 국립중앙극장 성과평가의 한계

2000년부터 2016년까지의 국립중앙극장 성과평가지표는 지속적으로 변해왔다. 이러한 이유로 2016년 행정안전부는 「책임운영기관 평가업무 처리지침」을 배포하여 기관의 고유사업 평가지표를 12개 미만으로 규정하도록 명시하였다. 2016년도 국립중앙극장의 성과평가지표는 <표 2>와 같이 변경되었다.

<표 2> 2016년도 국립중앙극장 성과평가지표

평가영역 (평가지표수)	평가지표	항목구분
전통에 기반한 공연예술의 국가브랜드화(45)	레퍼토리신작 개발비율(15)	예술성
	자체 기획공연 관객 수(10)	운영효율성
	융합프로그램 실적(10)	예술성
	해외진출실적(10)	공공성
맞춤형 교육·전시로 문화향유 기회확대(15)	교육 만족도(7)	공공성
	박물관 총 관람, 참가자수(8)	운영효율성
고객접점서비스 강화로 고객만족 극대화(25)	고객만족도(15)	기타
	공연연습장건립공정률(5)	기타
	홍보실적(5)	공공성
지속가능 경영기반 합리화(15)	조직문화 개선노력(10)	운영효율성
	자체공연수입률(ROI)(5)	운영효율성

2016년 성과평가지표를 살펴보면 예술성과 관련된 지표는 2개, 공공성이 3개, 운영효율성이 4개, 그리고 기타가 2개로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 100점 중 예술성 평가지표의 가중치는 25점이고, 공공성은 22점, 운영효율성은 33점, 그리고 기타가 20점이다. 예전에 비해 지표의 수가 적어지긴 했지만 예술성, 운영효율성 지표 가중치의 비율은 별반 달라지지 않았다. 국립중앙극장의 전략목표를 살펴보면도 미션에서 강조하고 있는 공공성 부분이 단순히 교육 프로그램 위주로 구성되어 있다는 것을 확인할 수 있다.

성과를 제대로 반영하고 있는 지표를 구성하는 것은 매우 어려운 작업이다. 성과가 직접적으로

나타나는 기관이나 프로그램들도 있지만, 모호하거나 신중하게 판단해야만 확인할 수 있는 성과들도 있게 마련이기 때문이다(Poister, Aristigueta and Hall, 2015: 153). 국립중앙극장의 예술성과 공공성을 평가해야 하는 지표가 후자에 해당한다고 볼 수 있다. 문화예술기관의 예술성이 평가의 한 축으로 포함되어야 한다는 논의는 일견 매우 타당한 것으로 여겨질 수 있으나, 정작 예술성을 어떠한 방식으로 측정하고 평가해야 할지에 대한 내용들은 통일되어 있지 않기 때문이다. 공공성 역시 마찬가지로 개념 자체를 사람들마다 다르게 정의내릴 수도 있고 각자의 개념정의에 따라 평가의 범위 역시 달라질 수 있기 때문이다. 문화예술기관에 근무하는 관리자들은 기관의 예술성이야말로 성과로 봐야하는 가장 중요한 요소라고 인식하고 있으며 문화예술기관이나 단체가 궁극적으로 추구해야 하는 가치는 예술성임을 언급하고 있다(Tobias, 2004: 121; Turbide and Laurin, 2009: 67-68). 따라서 예술성을 평가하기 위해서는 문화예술기관이 추구해야 하는 목적과 목표를 명확하게 설정하고 목표달성을 위한 다양한 세부사항들이 잘 연계되도록 해야 한다. 따라서 국립중앙극장의 설립목적과 운영목표를 제대로 달성하고 있는지를 평가할 수 있는 평가지표의 개발이 필요하다고 할 수 있다. 다음 장에서는 전문가 델파이 기법을 활용하여 국립중앙극장의 성과평가지표의 문제점과 한계를 극복하기 위한 예술성, 공공성, 운영효율성 각 영역의 평가 우선순위와 각 영역별로 어떠한 평가지표가 구성되어야 할지를 분석하였다.

IV. 연구방법

1. 델파이 연구방법

전문가 델파이 기법은 1948년 미국 RAND 연구소에서 개발하였다. 델파이는 선행연구가 부족하거나 불확실한 상황을 예측할 때 사용하는 기법으로, 전문가들이 가지고 있는 경험과 통찰력을 통해 정책대안을 얻고자 할 때 사용된다. 이는 설문조사와 자문회의 방식을 섞은 형태라고 할 수 있다. 전문가 델파이 방법의 장점은 익명성이 보장되어 있어서 전문가들의 솔직한 의견을 취합할 수 있으며, 반복적인 피드백으로 문제에 대한 해답을 찾을 수 있다는 것이다(정정길 외, 2014: 363-364; 김정수, 2016: 198-199). 본 논문에서는 국립중앙극장의 성과평가에서 예술성, 공공성, 운영효율성 평가영역을 포괄하는 새로운 평가지표를 도출하기 위하여 전문가 델파이 기법을 활용하였다. 총 세 차례에 걸쳐 학계·행정·현장 전문가들과 인터뷰와 설문조사를 시행하였다. 제 1차 인터뷰에서는 개방형 질문지를 통해서 전문가들의 다양한 의견을 수렴하였다. 이후 제 2차와 3차

델파이 조사에서는 개방형 질문을 통해서 수집한 자료와 기존 자료를 토대로 구성된 폐쇄형 질문을 활용하여 예술성, 공공성, 운영효율성을 평가할 수 있는 지표들을 도출하였다.

2. 전문가 선정

본 논문에서는 문화예술분야의 전문가를 각각 학계·행정·현장으로 구분하여 총 13명으로 구성하였다¹³⁾. 문화예술분야의 전문가 중에서 특히 전통예술분야에서 활동하는 전문가들을 다수 섭외하였다. 이는 전통에 기반하여 작품을 제작하는 국립중앙극장 전속단체들의 성과를 제대로 이해하고 평가할 수 있는 전통예술분야 전문가들이 반드시 필요했기 때문이다. Anderson(1997)에 따르면 델파이 방법에서는 10-15명의 전문가들만으로도 유용한 결과를 얻는 것이 가능하다(안진성, 2011: 41 재인용). 선정된 전문가를 대상으로 하는 델파이 조사의 횟수는 김형수의 연구결과를 참고하여 3회로 구성하였다. 김형수(1996: 13-15)는 델파이 기법에서 합의를 도출하는데 있어서 델파이 횟수가 중요하다고 말한다. 고전적 델파이 기법에서는 약 네 번에 걸쳐 델파이 조사를 진행하지만, 요즘의 델파이 조사에서는 두 번째와 세 번째 조사에서 합의된 결론이 나오면 네 번째 조사를 생략할 수 있다고 정리하고 있다.

〈표 3〉 전문가 분류

분류	1차 응답인원	2차 응답인원	3차 응답인원
학계	4명	4명	4명
행정	5명	5명	5명
현장	4명	4명	4명
계	13명	13명	13명

전문가 패널의 인구통계학적 속성은 아래와 같다.

13) 본 논문에서 시행하고 있는 델파이 기법은 전문가들의 의견을 수렴하여 새로운 평가지표를 구성하기 위함이라는 점에 있어서 적절한 전문가를 선정하는 것이 매우 중요했다. 전문가가 속한 분야에 따라서 지표선정의 차이가 생길 수 있다는 점을 고려하여 각 분야별 인원수를 고루 안배하고자 하였다. 결과적으로 학계 4명, 행정 5명, 현장 4명의 전문가를 섭외하여 델파이 조사를 실시하였다. 김병성(1996: 374)의 주장에 따라 분야별로 해당 전문가가 전문적 지식이 있는지, 선정하는 것이 적절한지 그리고 그 분야를 대표할 수 있는 사람인지를 우선적으로 고려하였다.

〈표 4〉 전문가 패널 인구통계학적 특성

구분		인원	
성별 (13명)	남자	12명	
	여자	1명	
학력 (13명)	학사	3명	
	석사	3명	
	박사수료	2명	
	박사	5명	
전공 (13명)	인문학		4명
	사회과학		2명
	기타		1명
	전통예술	음악	4명
		작곡	1명
		이론	1명
종사년수 (13명)	10-15년		1명
	15-20년		2명
	20-25년		3명
	25년 이상		7명

3. 자료수집

국립중앙극장의 성과평가를 위해서 문화예술분야의 전문가들에게 델파이 조사기법을 활용하여 정보를 수집하였다. 1차 델파이 조사에서는 1:1 면담 인터뷰를 진행하였고 전문가들의 의견을 폭넓게 수용하기 위하여 개방형 질문들로 구성하였다. 문화예술기관 평가에 관한 전문가들의 의견을 수렴하고 국립중앙극장의 예술성, 공공성, 운영효율성에 대한 논의들을 이끌어냈다. 1차 면담 인터뷰를 통해서 수집된 정보들을 종합·정리하여 2차 이메일 설문조사를 위한 폐쇄형 질문으로 변경하였다. 2차 설문조사지는 예술성, 공공성, 운영효율성 각 항목에 해당하는 평가지표들 중에서 반드시 포함되어야 한다고 판단되는 평가지표를 선택하게 하는 형태로 구성하였다. 3차 설문조사는 2차 조사의 응답결과를 정리하여 전문가들이 기존의 응답을 재고(再考)할 수 있도록 하였다. 1차 면담 인터뷰 시 3차시까지의 전문가 델파이 조사 진행에 대한 협조를 구했다. 1, 2, 3차 설문조사 모두 동일한 전문가 집단을 대상으로 1개월에 걸쳐 진행되었다. 1-3차까지의 델파이 조사 기간을 짧게 두어 전문가들이 국립중앙극장의 성과평가와 관련하여 심도 있는 고민을 할 수 있는 기회를 제공하고자 했다.

V. 연구결과

1. 제 1차 델파이 분석결과

1차 델파이 조사에서는 선행연구를 통해서 수집된 문화예술기관의 성과평가에 관한 논의들을 함께 공유하고, 국립중앙극장이 추구해야 하는 예술성, 공공성, 운영효율성을 전문가들은 어떻게 정의하고 있는지를 확인하였다. 인터뷰 질문지에는 국립중앙극장이 책임운영기관으로 전환된 이전과 이후의 성과를 평가하는 문항과 현행 성과평가지표가 국립중앙극장을 정확하게 판단할 수 있는 지표로 구성되어 있는지를 묻는 질문 등이 포함되었다. 인터뷰 결과 전문가들은 국립중앙극장의 예술성과 운영효율성에 대해서는 대체적으로 비슷하게 정의를 내렸으나, 공공성과 관련해서는 전문가들 간의 의견차가 있음이 드러났다. 공공성의 경우 추상적으로는 비슷한 개념적 정의를 설명하였지만, 지표를 구성하기 위하여 세부적으로 질문을 했을 때에는 13명이 조금씩 다른 의견을 제시하였다. 전문가들이 생각하는 공공성 개념을 기반으로 제안된 평가지표를 나열하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 제 1차 전문가 델파이 주요의견 추출

예술성 정의	<ul style="list-style-type: none"> • 예술단체가 선보이는 공연의 질적인 수준 • 가치 있는 작품을 무대에 올리는 것(예술적·사회적 완성도) • 공연관람객들의 만족도
공공성 정의	<ul style="list-style-type: none"> • 정당한 가격을 지불하고 질 높은 공연을 봐야한다는 공연예절의 교육 • 국립문화예술기관이 존재한다는 그 자체 • 관객 편의시설의 확충 및 개선 • 대중들에게 예술이 무엇인지를 보여주고 향수의 기회를 주는 것 • 관객에게 열려 있는 공연장(접근성 강화, 문턱 낮추기)
운영효율성 정의	<ul style="list-style-type: none"> • 유료관객 점유율의 증가 • 효율적인 예산운영 • 투명한 집행
문화예술기관 성과평가방법 제안	<ul style="list-style-type: none"> • ‘국립’ 문화예술기관들을 경영원리로 평가하는 분위기를 없애야 함 • 성과평가 시에 행정이나 경영 쪽 전문가뿐만 아니라 해당 분야의 전문가들이 함께 참여해서 평가진행해야 함 • 전문가+관객+언론 세 분야의 조화가 필요 • 단원들의 예술성을 고취시키기 위하여 명예와 자부심을 높여줄 필요가 있음. 지금은 예술가라기보다는 연주를 하는 직장인의 모습으로 비춰짐 • 기관의 미션을 성실하게 수행할 수 있도록 지원해 주어야 함 • 기관의 평판(이미지) 제고 필요. 국민체감도조사 같은 설문 필요

- 문화예술기관을 평가해야 하는지에 대한 국민적 합의가 선행되어야 함
- 문화예술기관의 예술성은 평가대상 자체가 아니라고 생각함. 그러나 기관의 방향성은 반드시 검증되어야 함
- 공연의 퀄리티가 보장된다는 믿음을 줘야 함
- 다면적이고 복합적인 평가시스템의 개발이 필요
- 감사의 역할 강화 필요

문화예술기관인 국립중앙극장을 평가할 때 예술성, 공공성, 운영효율성이 각각 어떠한 우선순위로 구성되는 것이 바람직하다고 생각 하나고 묻는 질문에는 예술성이 우선되어야 한다는 비율이 가장 높았고, 예술성과 공공성 두 가지가 모두 중요하다는 의견이 그 뒤를 이었다. 공공성을 우선해야 한다는 의견과 운영효율성이 우선되어야 한다는 의견은 각각 한 명씩 응답하였다. 평가영역에 예술성, 공공성, 운영효율성 각각이 우선시되어야 하는 이유를 정리한 내용은 <표 6>과 같다.

<표 6> 국립중앙극장 성과평가에서의 예술성, 공공성, 운영효율성의 우선순위

평가영역	인원	비율	의견
예술성 우선	5명	39%	문화예술기관의 성과는 예술성이 핵심
공공성 우선	2명	15%	국립기관으로써의 공공성이 최우선되어야 함
운영효율성 우선	1명	8%	제작극장이자 대관극장으로써의 역할 중심
예술성+공공성 우선	3명	23%	국립이자 문화예술기관이라는 특성을 동시에 측정하기 위해서는 공공성과 예술성 모두가 중요
무응답	2명	15%	
계	13명	100%	

2. 제 2차 델파이 분석결과

제 2차 델파이에서는 1차의 면접 인터뷰에서 도출되었던 예술성, 공공성, 운영효율성 각 항목에 대한 평가지표들을 중심으로 선행연구들에서 대안으로 제시된 내용과 해외 문화예술기관들의 성과평가 항목들을 추가하여 설문문항을 구성하였다¹⁴⁾. 이를 통해서 국립중앙극장과 연관된 성과 평가지표들을 설정할 수 있었다. 또한 1차 델파이에서 다양한 해석이 공존했던 공공성에 관한 전문가들의 의견을 추가하여 새로운 성과평가지표로 제안한 것들이 어떠한 이유로 첨가되었는지를 설명하였다. 2차 델파이는 예술성, 공공성, 운영효율성을 평가하기 위한 항목별 지표들 중에서

14) 제 2차 델파이 조사를 위해서 설정한 성과평가지표들은 기존에 국립중앙극장이 사용했던 지표와 유사 문화예술기관의 평가지표 그리고 해외의 문화예술기관에서 활용하고 있는 것들을 취합하여 중복되지 않는 지표들을 추려서 제안하였다. 그 결과 예술성과 관련된 성과평가지표는 11개, 공공성 관련 지표는 13개, 운영효율성은 9개로 구성되었다.

중요하다고 판단되는 지표들을 중복선택하는 폐쇄형 설문으로 작성하였다. 그리고 1차 델파이 조사에서 질문했던 예술성, 공공성, 운영효율성 항목의 우선순위와 가중치 비율에 대한 질문을 다시 한 번 실시하였다. 현행과 동일하게 성과평가를 진행해도 된다고 생각하는 1명의 전문가를 제외하고는 12명이 모두 항목별 가중치를 제시하였다. 12명 중에서 7명인 약 54%의 전문가는 예술성이 우선시 되어야 한다고 답했으며, 그 다음으로는 공공성과 예술성이 모두 중요하다는 응답과 국립기관으로써의 공공성이 중시되어야 한다는 의견이 각각 2명씩으로 집계된 것을 <표 7>을 통해 확인할 수 있다.

<표 7> 국립중앙극장 성과평가에서의 예술성, 공공성, 운영효율성의 우선순위

평가영역	인원	비율
예술성 우선	7명	54%
공공성 우선	2명	15%
운영효율성 우선	1명	8%
예술성+공공성 우선	2명	15%
현행유지	1명	8%
계	13명	100%

<표 8>은 각 전문가가 설정한 예술성, 공공성, 운영효율성의 가중치 비율을 정리한 것이다.

<표 8> 예술성, 공공성, 운영효율성 가중치 비율

	가중치 비율							평균
예술성	60%	40%	40%	40%	30%	25%	40%	39.6%
공공성	20%	30%	35%	50%	50%	25%	40%	34.6%
효율성	20%	30%	25%	10%	20%	50%	20%	25.8%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
명수	1명	4명	2명	1명	1명	1명	2명	12명

<표 9>는 예술성 관련 지표 중에서 전문가들이 가장 많이 선택한 8개의 항목을 추린 것이다. 전문가들은 국립중앙극장에서 선보이는 공연의 예술적 완성도를 측정할 때 전문가 평가 지표를 예술성 평가의 가장 유용한 방법으로 선정하였다. 단원들의 예술적 역량을 확인하고 해당 분야에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 평가하는 것도 중요한 지표로 손꼽혔다.

〈표 9〉 국립중앙극장 예술성 평가를 위한 평가지표 순위

순위	평가지표	선택여부
1	공연에 대한 전문가 평가는 어떠한가?	10명
2	단원들의 예술성 향상을 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가?	8명
3	전통예술 및 문화예술 분야에 어떠한 영향을 미치고 있는가?	7명
	단원들의 역량은 어떠한가?	7명
5	창작공연 레퍼토리의 예술적 기여도는 어떠한가?	6명
	창작공연 레퍼토리의 비율이 얼마나 되는가?	6명
7	공연에 대한 관객만족도는 어떠한가?	5명
	기획공연프로그램 비율이 얼마나 되는가?	5명

〈표 10〉은 공공성을 측정하기 위한 상위 8개의 평가지표를 정리한 것이다. 국립중앙극장은 제작극장이자 대관극장으로 활용되고 있다. 그런 측면에서 전문가들은 국립중앙극장을 대관하여 사용하는 예술가들에게 얼마나 개방적인지를 평가하는 것이 매우 중요하다고 판단하였다. 또한 공공 극장으로써 문화소외계층을 위한 공연과 교육이 이루어져야하며 지역사회에 공헌하는 것을 평가하는 지표도 주요 성과지표로 선정하였다.

〈표 10〉 국립중앙극장 공공성 평가를 위한 평가지표 순위

순위	평가지표	선택여부
1	대관자(단체)가 평가하는 기관의 만족도는 어떠한가?	8명
	문화소외계층 대상 무료공연이 진행되고 있는가?	8명
	초·중·고등학교 학생 대상 교육(강의 및 공연)이 이루어지고 있는가?	8명
	지역사회와 연계된 프로그램을 운영하고 있는가?	8명
5	시설에 대한 관객만족도는 어떠한가?	7명
	조직원들이 국립중앙극장의 설립목적과 미션에 대해서 인지하고 있는가?	7명
7	관객들의 교통불편 해소(접근성 강화)를 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가?	6명
	국립중앙극장의 설립목표 달성을 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가?	6명

〈표 11〉은 국립중앙극장의 운영효율성을 평가하기 위한 주요지표들의 우선순위를 나열한 것이다. 현재 책임운영기관인 국립중앙극장에서 사용하고 있는 효율성 관련 지표들로 구성하였다. 그 중에서 유료관객 점유율과 공연장 가동률이 가장 많은 선택을 받았고 뒤를 이어 객석점유율이 얼마나 되는지가 중요한 지표로 선정되었다.

〈표 11〉 국립중앙극장 운영효율성 평가를 위한 평가지표 순위

순위	평가지표	선택여부
1	유료관객 점유율은 몇 %인가?	9명
	공연장 가동률은 몇 %인가?	9명
3	객석점유율은 몇 %인가?	8명
4	총 공연횟수가 몇 회인가?	7명
5	자체공연 수입률(ROI/Return on Investment)은 얼마인가?	6명
6	재정자립도는 몇 %인가?	5명

3. 제 3차 델파이 분석결과

전문가 델파이 제 3차 조사는 전문가들이 2차 설문조사에서 응답한 답변들을 추려서 우선순위를 재확인하기 위한 차원에서 수행하였다. 2차 설문조사의 결과를 정리하여 전문가에게 전달한 후, 응답을 수정할지 여부를 확인했다. 특히 예술성, 공공성, 운영효율성의 가중치에 대한 질문을 다시 함으로써 전문가들이 보다 심도 있는 응답을 할 수 있도록 유도하였다. 〈표 12〉에서 나타난 것처럼 예술성을 우선해야 한다는 응답이 압도적으로 높게 나왔다. 그러나 가중치 비율을 다시 묻는 질문의 답에는 변화가 있었음을 〈표 13〉을 통해서 확인할 수 있다. 예술성, 공공성, 운영효율성 세 가지 항목의 평가 비율을 100%로 놓고 보았을 때 가중치 비율의 평균을 구하면 예술성이 40.4%, 공공성 34.2%, 운영효율성은 25.4%가 된다.

〈표 12〉 국립중앙극장 성과평가에서의 예술성, 공공성, 운영효율성의 우선순위

평가영역	인원	비율
예술성 우선	7명	54%
공공성 우선	2명	15%
운영효율성 우선	1명	8%
예술성+공공성 우선	2명	15%
현행유지	1명	8%
계	13명	100%

〈표 13〉 예술성, 공공성, 운영효율성 가중치 비율

	가중치 비율								평균
예술성	60%	50%	40%	40%	40%	30%	25%	40%	40.4
공공성	20%	25%	35%	30%	50%	50%	25%	40%	34.2
효율성	20%	25%	25%	30%	10%	20%	50%	20%	25.4
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
명수	1명	1명	2명	3명	1명	1명	1명	2명	12명

3차 조사에서는 2차 델파이 조사를 통해서 추려진 예술성 평가지표들의 우선순위를 제시하고 응답의 변경 여부를 확인하였다. 국립중앙극장의 예술성 평가지표 우선순위에서는 큰 변화가 나타나지 않았다. 공연에 대한 전문가 평가가 어떠한가를 묻는 성과지표를 여전히 가장 많은 전문가들이 선택했다. 이 평가지표를 선택한 전문가는 2차 델파이 조사 때에 비해 2명 증가하였다. 해당 분야에 대한 영향력을 얼마나 미치는지를 평가해야 한다는 의견은 2차에 비해 3명이 늘어남으로써 순위가 한 계단 상승하였다.

〈표 14〉 국립중앙극장 예술성 평가를 위한 평가지표 순위

순위	평가지표	선택여부
1	공연에 대한 전문가 평가는 어떠한가?	12명
2	단원들의 예술성 향상을 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가?	10명
	전통예술 및 문화예술 분야에 어떠한 영향을 미치고 있는가?	10명
4	단원들의 역량은 어떠한가?	8명
	창작공연 레퍼토리의 예술적 기여도는 어떠한가?	8명
6	창작공연 레퍼토리의 비율이 얼마나 되는가?	7명
	공연에 대한 관객만족도는 어떠한가?	7명
8	기획공연프로그램 비율이 얼마나 되는가?	6명

공공성 평가를 위한 지표들의 우선순위는 2차 델파이에 비해서 3차에서 더 세부적으로 분화되었다. 특히 8명의 전문가가 선정했던 공동 1위의 네 가지 평가지표들은 몇몇 전문가들의 선택이 추가되면서 대관자가 느끼는 대관극장으로써의 공공성을 평가하는 것이 가장 중요한 평가지표로 선정되었다. 그리고 관객들의 접근성을 강화하는 것과 국립중앙극장의 설립목표를 달성하기 위한 노력을 경주해야 한다는 데에 많은 전문가들의 의견이 수렴되었다. 변화된 순위는 〈표 15〉를 통해 확인할 수 있다.

〈표 15〉 국립중앙극장 공공성 평가를 위한 평가지표 순위

순위	평가지표	선택여부
1	대관자(단체)가 평가하는 기관의 만족도는 어떠한가?	10명
2	문화소외계층 대상 무료공연이 진행되고 있는가?	9명
3	초·중·고등학교 학생 대상 교육(강의 및 공연)이 이루어지고 있는가?	8명
	지역사회와 연계된 프로그램을 운영하고 있는가?	8명
	관객들의 교통불편 해소(접근성 강화)를 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가?	8명
6	국립중앙극장의 설립목표 달성을 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가?	7명
	시설에 대한 관객만족도는 어떠한가?	7명
	조직원들이 국립중앙극장의 설립목적과 미션에 대해서 인지하고 있는가?	7명

국립중앙극장의 운영효율성에 대한 평가지표에서는 객석점유율을 묻는 항목이 가장 중요한 것으로 선정되었다. 행정자치부나 국립중앙극장에서 성과로 강조하고 있는 재정자립도는 오히려 전문가들에게서는 가장 낮은 순위를 기록하였다. 전문가들은 국립중앙극장이 재정자립도를 높이기 위해서 극장 대관료나 공간 임대료를 높게 책정하는 방식을 사용하고 있다는 비판에서 자유로울 수 없다는 점을 그 이유로 들었다. 그렇기 때문에 전문가들은 재정자립도를 보는 것보다 공연장이 효율적으로 운영되고 있는가를 확인하기 위해서는 객석점유율이나 공연장 가동률 그리고 유료 관객들의 비율을 보는 것이 더 정확하다는 의견을 제시하였다.

〈표 16〉 국립중앙극장 운영효율성 평가를 위한 평가지표 순위

순위	평가지표	선택여부
1	객석 점유율은 몇 %인가?	11명
2	공연장 가동률은 몇 %인가?	10명
	유료관객 점유율은 몇 %인가?	10명
4	총 공연횟수가 몇 회인가?	7명
	자체공연 수입률(ROI/Return on Investment)은 얼마인가?	7명
	재정자립도는 몇 %인가?	7명

전문가 델파이를 통해서 도출된 국립중앙극장의 예술성, 공공성, 운영효율성의 비율은 40.4%, 34.2%, 25.4%였다. 이를 「책임운영기관 평가업무 처리지침」에 따라 성과평가지표를 12개 미만이라 계산하면 책임운영기관으로써 반드시 포함되어야 하는 고객만족도를 제외하고는 10개의 지표선정이 가능하다. 따라서 항목별 비율에 대한 전문가의 의견을 반영하면 예술성 지표가 4개, 공공성이 3개, 운영효율성이 3개로 구성되는 것이 적합하다. 1, 2, 3차 델파이를 통해서 도출된 전문가들의

응답수의 총합으로 세 가지 항목의 평가지표 우선순위를 정리하면 <표 17>과 같다¹⁵⁾.

<표 17> 국립중앙극장 성과평가지표 대안

평가영역 (평가지표수)	평가지표	응답수 합계
예술성 (4개)	공연에 대한 전문가 평가는 어떠한가	22회
	단원들의 예술성 향상을 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가	18회
	전통예술 및 문화예술 분야에 어떠한 영향을 미치고 있는가	17회
	단원들의 역량은 어떠한가	15회
공공성 (3개)	대관자(단체)가 평가하는 기관의 만족도는 어떠한가	18회
	문화소외계층 대상 무료공연이 진행되고 있는가	17회
	지역사회와 연계된 프로그램을 운영하고 있는가	16회
운영효율성 (3개)	객석 점유율은 얼마인가	19회
	공연장 가동률은 얼마인가	19회
	유료관객 점유율은 얼마인가	19회
고객만족도 (1개)	극장에 대한 고객만족도	필수 평가지표

4. 기존 성과평가지표와의 비교

13명의 전문가를 대상으로 진행한 델파이 조사결과는 기존 국립중앙극장의 성과평가지표와 많은 차이가 있었다. 전문가 델파이 결과를 2016년 성과평가지표와 비교해보면 예술성은 1개 지표에서 4개로, 공공성은 2개에서 3개로, 운영효율성은 5개에서 3개로 기타 3개 지표에서 1개로 항목별로 모두 다른 결과가 나타났다. 기존 성과평가지표와 새롭게 도출된 성과평가지표를 비교한 것은 아래의 <표 18>을 보면 자세하게 볼 수 있다.

15) 2017년 행정자치부에서 발행한 「책임운영기관 평가업무 처리지침」을 살펴보면 2016년부터 책임운영기관의 고유사업을 평가하는 평가지표의 수를 12개 미만으로 규정했음을 확인할 수 있다. 따라서 성과평가지표가 최대 11개임을 감안하였을 때 책임운영기관 운영위원회에서 강제하고 있는 고객만족도조사를 제외하면 총 10개의 평가지표를 구성할 수 있음을 알 수 있다. 전문가 델파이를 토대로 도출된 비율과 곱한 값은 예술성 4개, 공공성 3개, 운영효율성 3개이다. 공공성의 경우 학생들 대상 교육(강의 및 공연)과 지역사회 연계 프로그램의 선택이 동일했으나, 1차 개방형 인터뷰 때의 전문가들 의견을 고려하여 지역사회와 연계된 프로그램을 운영하는가에 대한 지표를 선정하게 되었다. 전문가들은 지역 내에서 국립중앙극장이 어떻게 자리잡는가가 지속가능한 극장으로써 역할에 중요한 지표가 될 수 있다는 의견을 제시하였다. 해외 유수의 극장들의 사례를 들며 한 국가의 문화를 상징하는 아이콘으로써의 역할을 국립중앙극장이 했으면 좋겠다는 바람을 내비쳤다.

〈표 18〉 기존 vs 신규 평가지표

기존 평가지표	항목	수정 평가지표
레퍼토리신작 개발비율	예술성	공연에 대한 전문가 평가
		단원들의 예술성 향상을 위한 노력
		전통예술 및 문화예술 분야에 미치는 영향력
		단원들의 역량
해외진출실적	공공성	대관자(단체)가 평가하는 기관의 만족도
교육 만족수		문화소외계층 대상 무료공연의 진행
		지역사회 연계된 프로그램
자체 기획공연 관객수	운영 효율성	객석 점유율
융합프로그램 실적		공연장 가동률
박물관 총 관람, 참가자수		
조직문화 개선노력		유료관객 점유율
자체공연수입률(ROI)	기타	극장에 대한 고객만족도
고객만족도		
공연연습장건립공정률		
홍보실적		

그동안 국립중앙극장의 성과평가지표와 관련된 연구논문들에서 지속적으로 지적되었던 부분들은 성과평가지표들의 지표설정에 대한 문제점과 매년 달라지는 평가항목에 대한 내용들이었다. 전춘옥·정영기·이은미(2006: 51)는 국립중앙극장의 고유평가항목이라 할지라도 지표설정과 평가에 대한 해석이 일반 행정기관과 다를 바가 없다면 문화예술기관을 제대로 고려하지 않는 것임을 비판한 바 있다. 또한 2009년에 발표한 이은미·정영기(164-165)의 연구논문에서도 역시 역점추진과제를 중심으로 구성되어 있는 성과평가지표들이 매년 기관의 미션이나 성과목표와의 연계성 없이 구성되어 있으며, 이를 토대로 평가된 결과가 제대로 환류되기 어렵다는 점을 지적하였다. 정희섭(2010: 104-112)은 현재의 성과평가지표들이 국립중앙극장이 실현할 수 있는 적절한 목표치를 제대로 설정하지 못하고 있다는 데에 일차적인 문제가 있음을 지적하였고, 둘째는 기관의 미션과 연계성을 지녀야 하며, 동시에 문화예술기관으로써 수행하는 예술적·공공적 목적의 행위에 대한 자율성이 보장되어야 함을 언급하였다.

전문가 델파이를 통해서 도출된 새로운 평가지표는 선행연구들에서 지적되었던 이러한 사항들을 보완한 지표라고 할 수 있겠다. 국립중앙극장이 기관의 미션으로 내세우고 있는 예술성, 공공성, 운영효율성에 기반하여 기관의 역점추진과제를 포괄하고 있기 때문이다. 또한 문화예술기관으로써 국민들에게 제공해야 하는 예술적 완성도와 공공의 서비스를 수요자들이 직접 측정할 수 있도록

함으로써 국민들이 국립중앙극장의 활동을 체감하는 계기를 만들어줄 수 있는 장점 역시 가지고 있다.

국립중앙극장의 성과평가를 위해서 새롭게 제시한 지표가 보다 효과적으로 현실을 보여줄 수 있도록 하기 위해서는 각각의 성과지표를 명확하게 측정하는 것이 필요하다. 따라서 신규 성과평가지표를 측정하기 위한 방안으로 델파이에 참여한 전문가 의견을 참고하면 다음의 방법들을 차용할 수 있다. 예를 들어 델파이에 참여한 전문가들은 예술성 항목에서 단원들의 역량 평가와 공연에 대한 전문가 평가를 위해 전문가 풀을 구성하여 상시 평가하도록 하는 방법이 가장 유용하다는 의견을 제시하였다. 전문가 풀을 조직할 때에는 비판적, 중도, 긍정적 성향의 사람들이 고루 배정될 수 있도록 해야 하는데, 전문가 구성은 평가결과에 영향을 미칠 수 있는 중요 변수가 될 수 있기 때문이다. 공공성의 경우에는 소외계층을 대상으로 하는 공연이 단순히 횟수로 평가되기 보다는 공연의 다양성, 장소의 접근성, 그리고 얼마나 많은 사람들이 향유하였는지 등 다층적인 평가로 구성하는 방법을 활용할 수 있다. 운영효율성의 경우에는 계량적 수치로 매우 명확하게 나타나기 때문에 측정에는 어려운 점이 예술성이나 공공성보다는 적을 것으로 예측된다.

따라서 국립중앙극장이 신규 성과평가지표로 평가되기 위해서는 유기적으로 연계된 측정방식을 활용해야 할 것이다. 그렇게 한다면 현재의 성과평가보다 예술성, 공공성, 운영효율성을 다면적으로 볼 수 있게 되리라 예상된다. Wyszomirski(1998)는 기관의 미션과 비전을 잘 달성하기 위해서는 성과평가지표와 연계하는 것이 중요하다고 주장하였다. 이러한 Wyszomirski의 연구결과에 비추어 볼 때 신규 성과평가지표는 국립중앙극장이 “동시대 예술작품을 창작하여 국민들과 함께 향유” 하고자하는 목적을 달성하는데 도움을 줄 수 있는 평가지표들이라 할 수 있겠다.

VI. 결론

본 논문은 책임운영기관으로써 국립중앙극장의 성과평가지표가 어떻게 구성되었는지를 확인하고 보다 명확하게 평가받을 수 있도록 지표의 탐색과 가중치 부여를 새롭게 도출하고자 전문가 델파이 기법을 활용하였다. 우선 국립중앙극장의 설립목적 및 미션, 그리고 극장장들의 인터뷰 내용을 통해 예술성, 공공성, 운영효율성이 모두 중요하게 고려되어야 하는 요소임을 확인할 수 있었다. 극장장들의 인터뷰를 살펴보면 예술성과 공공성이 특히 강조되고 있다는 것을 볼 수 있다. 그러나 지난 15년 간의 국립중앙극장 성과평가의 가중치 평균은 2007년을 제외하고 예술성이 23.2%, 공공성이 32.2%, 운영효율성이 33.4%, 기타 11.2%로 구성되어 있다. 그러나 델파이 기법을 통해서

전문가들의 의견을 수렴한 결과 적정 비율은 예술성 40.4%, 공공성 34.2%, 운영효율성 25.4%이었다. 이는 책임운영기관이라 할지라도 국립 문화예술기관으로써 갖추어야 하는 공연의 예술적 완성도 국민들에게 제공해야 하는 문화서비스기관으로써의 역할이 더 중요하게 취급되어야 한다는 것을 내포한 결과라고 할 수 있다. 각 항목의 비율을 행정안전부의 처리지침에 고지된 성과평가지표 수 10개에 대입하면 예술성에 관련된 평가지표는 4개, 공공성은 3개, 운영효율성 3개로 정리될 수 있다. 그리고 필수 평가지표인 만족도조사를 추가해 최종적으로 11개의 성과평가지표로 구성하는 것이 적절하다는 결론을 도출할 수 있다.

예술성, 공공성, 운영효율성 각 항목에 해당하는 평가지표들을 살펴보면 현재의 평가지표와 전문가 델파이 결과가 많이 다르다는 것을 알 수 있다. 특히 운영효율성을 강조하고 있는 현재 국립중앙극장 평가지표에서는 재정자립도, 자체공연수입률(ROI), 총 공연횟수 등이 중요한 성과지만 정작 전문가 델파이에서는 객석 점유율과 공연장 가동률 그리고 유료관객 점유율이 많은 선택을 받았다.

본 연구는 전문가 델파이 기법을 활용하여 국립중앙극장의 설립목표를 달성할 수 있도록 새로운 성과평가지표의 개발을 목적으로 하였다. 새롭게 도출된 평가지표들이 국립중앙극장에 적합하도록 구성되어 있지만, 예술성이나 공공성의 평가항목들은 공공 문화예술기관에 공통적으로 적용이 가능한 지표들이다. 공공 문화예술기관이 지향하고 추구하는 설립목적이 공히 국민들의 문화적 향수의 증가이기 때문이다. 이를 달성하기 위하여 예술성 있는 작품을 많은 국민들에게 선보이는 행위가 유사하므로 평가지표들이 보편성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 공공 문화예술기관을 평가할 때 예술성, 공공성, 운영효율성 중 어느 항목에 우선순위를 두어야 한다는 전문가들의 의견을 참고하여 각 기관에 적합하게 변형시킬 수 있다는 데에 본 연구의 활용가치가 있다고 하겠다.

그러나 델파이 기법을 활용하면서 리커트 척도로 요인별 가중치를 구하지 못한 것은 방법론상의 한계로 지적될 수 있다. 이는 연구의 과정 상 전문가 델파이를 토대로 평가지표를 선정한 후 문화 예술분야 전문가를 다시 구성하여 AHP 조사를 시행할 예정이었기 때문이다. 후속연구를 통해 AHP를 통한 평가지표별 세부 가중치를 도출하도록 하겠다. 아울러 전문가 델파이로 국립중앙극장을 평가하는 새로운 지표들을 도출했으나, 새로 구성된 평가지표들을 토대로 국립중앙극장을 재평가했을 때 결과가 어떻게 나오는지를 확인하는 작업이 부족했다고 할 수 있겠다. 이는 추후 연구과제로 삼고자 한다.

참고문헌

- 가타야마 타이스케. (2002). 예술경영에 대한 경제학적 접근. 〈예술경영과 문화정책〉. 서울: 역사넷.
- 고경훈·박해육. (2005). 지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구: Balanced Scoreboard를 중심으로. 〈지방행정연구〉. 19(3): 185-212.
- 고토 카즈코. (2004). 〈문화정책학〉. 서울: 시유시.
- 곽성희(2013). 서울시립교향악단의 법인화에 따른 성과 분석: 연주의 질 중심으로. 〈한국행정학회 학술발표논문집〉. 320-349.
- 곽성희·박통희(2016). “서울시립교향악단의 재단법인화와 예술성”. 〈한국행정학보〉. 50(2): 97-130. 한국행정학회.
- 국립중앙극장. (2010). 〈국립극장 60년사〉. 서울: 국립극장.
- 권미정. (2008). 〈문화예술분야의 성과관리제도에 관한 연구: 지역문화재단의 사업평가〉. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 김규환·남영준. (2008). 공공도서관의 성과지표 개발에 관한 연구. 〈한국문헌정보학회지〉. 42(4): 113-139.
- 김문환. (1997). 〈문화경제론〉. 서울: 서울대학교출판부.
- 김미리. (2014). 〈공공문화예술기관의 경영성과요인에 관한 실증 연구〉. 한남대학교 대학원 박사학위논문.
- 김정수. (2010). 〈문화행정론〉. 서울: 집문당.
- _____. (2016). 〈정책학입문〉. 경기: 문우사.
- 김태은·임채홍·김나영. (2008). 공공부문 성과관리의 적용가능성에 관한 실증적 고찰: 성과와 성과보상간 분석을 통한 증거의 제시. 〈한국정책학회보〉. 17(2): 149-180.
- 김형수. (1996). 〈과학기술예측조사의 방법론과 활용방안〉. 서울: 과학기술정책관리연구소.
- 노종호·최진욱. (2012). 문화예술조직 구성원의 성과평가에 관한 연구: 국립국악원을 중심으로. 〈한국인사행정학회보〉. 11(2): 103-127. 한국인사행정학회.
- 문화체육관광부. (2008). 〈2007년도 국립중앙극장 사업성과 평가보고서〉. 서울: 문화체육관광부.
- 류정아 외. (2006). 〈문화관광분야 융합정책의 방향과 과제〉. 서울: 한국문화관광연구원.
- 박신의. (2009). 문화예술시설에서의 공공성과 경영효율성, 어떻게 접근할 것인가?. 〈문화예술경영학연구〉. 2(2): 28-39. 문화예술경영학회.

- 소병희. (2001). 예술에 대한 지원: 논리적 근거와 현황. <문화경제학 만나기>. 서울: 김영사.
- 안진성. (2011). <델파이 기법(Delphi)과 계층적 의사결정방법(AHP)의 적용을 통한 전통정원의 보존상태 평가지표 개발>. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 왕치현·김상원·송기란·송대명·김영석. (2010). 현대예술 및 문화: 국공립극장의 운영주체에 따른 운영현황 연구. <브레히트와 현대연극>. 23: 323-342. 한국브레히트학회.
- 우효석. (2007). <작은 정부론적 행정개혁에 관한 연구: 김영삼 정부와 김대중 정부를 중심으로>. 부산대학교 대학원 석사학위논문.
- 유원희. (2010). 문화예술의 지원 정책의 정당성에 관한 고찰. <디자인융합연구>. 9(4): 31-40.
- 유진룡. (1993). <예술경제란 무엇인가?>. 경기: 친구미디어.
- 윤광재. (2007). 책임운영기관에 대한 비교연구: 영국과 프랑스를 중심으로. <한국사회와 행정연구>. 18(2): 167-189.
- 윤수재·이민호·채종현. (2008). <성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드>. 서울: 한국행정연구원.
- 윤용준. (2012). <한국 국립극장의 운영 활성화 방안 연구>. 세종대학교 대학원 박사학위논문.
- 이동옥. (2013). <공공부문 성과평가론>. 서울: 박영사.
- 이석환. (2012). 공공부문 성과관리의 7가지 치명적인 도덕적 죄: 이론과 실제간 연계를 위한 함의. <지방정부연구>. 16(1): 353-390.
- 이은미. (2007). <공공 문화예술기관의 평가 시스템 구축>. 가톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. (2009). 공연장 경영평가제도의 현황과 개선방안에 관한 연구. <예술경영연구>. 15: 73-96. 한국예술경영학회.
- 이은미·정영기. (2009). 공공 문화예술기관의 미션 수립과 평가의 연계성에 관한 연구. <예술경영연구>. 14: 157-184. 한국예술경영학회.
- 이인권. (2006). <21세기 아트센터의 예술경영 리더십>. 서울: 어드북스.
- 이종환. (2002). <책임운영기관의 내실화 방안에 관한 연구>. 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 이준호. (2004). <공연예술부문의 책임운영기관제도 연구: 국립극장의 사례를 중심으로>. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 이창민. (2016). <문화예술기관의 서비스 성과 영향요인에 관한 연구>. 부산대학교 대학원 박사학위논문.
- 임학순. (1999). <문화기반시설 운영평가모델 개발 및 평가에 관한 연구>. 서울: 한국문화관광연구원.
- 제임스 헤일브런·찰스 그레이. (2000). <문화예술경제학>. 서울: 살림출판사.

- 전춘옥·정영기·이은미. (2006). 공공 문화예술기관 운영 전문화를 위한 평가 시스템 연구. <예술경영연구>. 10: 45-61. 한국예술경영학회.
- 정광렬·곽동철·양지연. (2003). <공립문화시설의 민간위탁 평가 및 개선방안 연구>. 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 정정길 외. (2014). <정책학원론>. 서울: 대명출판사.
- 정희섭. (2010). <책임운영기관 평가체계에 관한 연구: 국립중앙극장 평가지표를 중심으로>. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 조숙현·윤태진. (2015). 공공의 예술인가? 예술의 공공성인가?: 한국 커뮤니티 아트 속 예술성과 공공성의 갈등사례 연구. <미디어와 공연예술연구>. 10(1): 105-133.
- 최보연·김세훈. (2015). BSC 성과관리 시스템의 문화예술분야 적용에 관한 탐색적 연구. <예술경영연구>. 33: 89-129. 한국예술경영학회.
- 한승준. (2011). 예술공공기관 법인화의 성과에 관한 시론적 연구: 세종문화회관 법인화 사례를 중심으로. <행정논총>. 49(4): 305-330. 서울대학교 한국행정연구소.
- 행정안전부. (각년도). <책임운영기관 종합평가>. 서울: 행정안전부.
- 경향신문. (2012). “국립극장 하면 가장 한국적인 공연 떠오르게 할 것”. 1.30.
- 국민일보. (2002). “부담없는 국립극장 틀 유지 예술성 견지에 힘 더 쏟을 것”. 12.30.
- _____. (2006). “문화예술계도 변해야 산다”. 2.14.
- 내일신문. (2004). “외국작 수입 앞서 우리 창작품 질 높여야”. 6.21.
- 노컷뉴스. (2008). “유인촌 장관 “국립극단은 내 꿈의 무대””. 3.21.
- 뉴시스. (2008). “국립극장 운영·국가브랜드 공연사업 추진 ‘부적정’”. 5.30.
- 세계일보. (2006). “나는 준비된 여성 행정가”. 1.17.
- 아시아경제. (2010). “창작물 개발, 교육 홍보에 힘쓰겠다”. 1.28.
- 이데일리. (2017). “과감했던 도전, 이제 업그레이드 나설 것”. 3.10.
- 주간동아. (2015). “‘국립’이라는 양날의 칼 덕분에 혁신 성공”. 1.19.
- 국립중앙극장 홈페이지. (www.ntok.go.kr)
- 법제처 국가법령정보센터. (www.law.go.kr)
- Americans for the Arts. (2003). A Decade of Federal Arts in Education Funding: Trends, Analysis, and the Story Behind the First 10 Years. Washington, DC: Americans for the arts.
- Anderson, Erik T. (1997). Important distance education practice: A Delphi study of administration and coordinators of distance education programs in higher education.

- Unpublished doctoral dissertation, University of Idaho.
- Bevir, Mark, Rhodes, Roderick, Arthur. W. and Weller, Partick. (2003). "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector". *Public Administration*, 81(1): 1-17.
- Bilodeau, Nancy, Laurin, Claude and Vining, Aidan. (2006). "Choice of Organizational Form Makes a Real Differences: The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17: 117-149.
- Bohte, John. & Meier, Kenneth J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2): 173-182.
- Brooks, Arthur C. (2006). Efficient Nonprofits?. *The Policy Studies Journal*, 34(3): 303-312.
- Brooks, A. Arthur and Ondrich, Jan I. (2007). "Quality, service level, or empire: which is the objective of the nonprofit arts firm?". *Journal of Cultural Economy*, 31(2): 12-142.
- Coursey, David and Bozeman, Barry. (1990). "Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of Publicness". *Public Administration Review*, 50(5): 525-535.
- Frey, Bruno S. (1999). "State Support and Creativity in the Arts: Some New Considerations". *Journal of Cultural Economics*, 23(1/2): 71-85.
- Gillhespy, Ian. (1999). Measuring the Performance of Cultural Organizations: A Model. *International Journal of Arts Management*, 2(1): 38-52.
- Haque, M. Shamsul. (2001). "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance". *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.
- Hyndan, Noel and Eden, Ron. (2000). "A Study of the Coordination of Mission, Objectives and Targets in UK Executive Agencies". *Management Accounting Research*, 11(2): 175-191.
- Jowell, Tessa. (2004). *Government and the Value of Culture*. London: Wordpress.
- Parsons, Linda M. (2003). "Is Accounting Information from Nonprofit Organizations Useful to Donors? A Review of Charitable Giving and Value-relevance". *Journal of Accounting Literature*, 22: 104-129.
- Peters, Guy B. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Poister, Theodore, Aristigueta, Maria P. & Hall, Jeremy L. (2015). *Managing and Measuring*

- Performance in Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Schick, Allen. (1996). The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time Change. Wellington: State Service Commission.
- Sharp, Elaine B. (1990). Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development. New York & London: Longman.
- Stark, Andrew. (2002). "What is the New Public Management?". Journal of Public Administration Research and Theory. 12(1): 137-151.
- Sterngold, Arthur H. (2004). Do Economic Impact Studies Misrepresent the Benefits of Arts and Cultural Organizations?. Journal of Arts Management, Law, and Society. 34(3): 166-187.
- Stevens, Louise K. (1998). Impacts, Measurements, and Art Policy: Starting the Change Process. Journal of Arts Management, Law, and Society. 28(3): 225-228.
- Talbot, Colin. (2004). The Agency Idea. Sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. London: Routledge.
- Thompson, Eric, Berger, Mark, Blomquist, Glenn and Allen, Steven. (2002). "Valuing the Arts: A Contingent Valuation Approach". Journal of Cultural Economics. 26(2): 87-113.
- Throsby, David. (2001). Economics and Culture. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tobias, Stefan. (2004). Quality in the Performing Arts: Aggregating and Rationalizing Expert Opinion. Journal of Cultural Economics. 28: 109-124.
- Toepler, Stefan. (2001). Culture, Commerce, and Civil Society: Rethinking Support for the Arts. Administration & Society. 33(5): 508-522.
- Turbide, Johanne. & Laurin, Claude. (2009). Performance Measurement in the Arts Sector: The Case of the Performing Arts. International Journal of Arts Management. 11(2): 56-70.
- Ventriss, Curtis. (1989). "Toward a Public Philosophy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public". Public Administration Review. 49(2): 173-179.
- Wyszomirski, Margaret J. (1998). The Arts and Performance Review, Policy Assessment, and Program Evaluation: Focusing on the Ends of the Policy Cycle. Journal of Arts Management. 28(3): 191-199.
- Zimmer, Annette. & Toepler, Stefan. (1999). The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States. Journal of Cultural Economics. 23(1-2): 33-49.

Zorloni, Alessia. (2012). Designing a Strategic Framework to Assess Museum Activities. *International Journal of Arts Management*, 14(2): 31-47.

기고일: 2018. 1. 10.
심사일: 2018. 1. 17.
확정일: 2018. 3. 12.

The Korean Journal of Public Administration

Volume 27 Number 1

2018

CONTENTS

- Performance Evaluation of the Arts Organization: Focusing on Developing Alternative Evaluation Indicators of National Theater of Korea

..... Lee Junghei

The study aims to resolve the imbalanced evaluation indexes of National Theater of Korea(NTOK). NTOK is the first national cultural organization designated as an executive agency in 2000. Since 2000, NTOK has gone through performance evaluation every year. However, evaluation indicators have failed to meet three missions artistic value, publicness, and effectiveness of NTOK. Most of those evaluation indexes were focused on NTOK's effectiveness. In order to pursuit the three missions of NTOK, experts in cultural and traditional fields were invited to the Delphi survey of this study to develop appropriate performance evaluation indicators for NTOK. Based on the Delphi survey, new performance evaluation indicators were proposed. They could balance artistic value, publicness, and effectiveness of NTOK. These experts have suggested that it would be appropriate to compose eleven evaluation indexes by four artistic value indicators, three publicness, three effectiveness, and one customer satisfaction survey, a compulsory indicator required by the Ministry of Interior and Safety. le of non-material and non-visible factors such as social trust or social network.

Key words: National Theater of Korea, Executive Agency, Performance Evaluation

