DEA를 활용한 문화예술회관의 효율성 분석*

Analysis on the Efficiency of Culture and Arts Centers using DEA

현 대 용 (성균관대학교 국정관리대학원 박사과정 - 주저자)
윤 인 주 (중소기업청 옴부즈만지원단 전문위원 - 교신저자)

Abstract

Dae yong Hyun / In-joo Youn

This study aims to analyze the efficiency of each operator of culture and arts centers by extracting samples from 20 out of about 220 culture and arts centers all over the country using stratified sampling.

For this study, the number of employees and capital budget were set as input variables and the number of performances, the number of exhibitions, the number of audience and business income were set as output variables for DEA(Data Envelopment Analysis).

The analysis result showed that unlike previous studies, there were no special differences between direct operation and consigned operation, between capital regions and non-capital regions and between cities and provinces and a similar level was maintained.

It is considered that this is because culture and art centers have voluntarily put effort into improving operation performance, which has been pointed out socially and competent authorities and relevant organizations including the Ministry of Culture, Sports and Tourism have constantly supported local culture and arts centers.

This result implies there is a need to choose proper operators by considering the situations of culture and arts centers, rather than blindly following specific operators for strengthening the efficiency in future.

주 제 어: 문예회관, 효율성, DEA, 직영, 위탁

Keywords: Culture and Arts Center, Efficiency, DEA, Direct Operation, Consigned Operation

* 본 논문은 2015년 한국정책학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것으로 논문의 완성에 도움을 준 한국문화관광연구원 양혜원 박사님과 익명의 심사자께 깊은 감사를 드립니다.

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

환경경제학자인 그로스만과 크루거(Grossman & Krueger)는 국민 소득이 1만불을 넘으면 삶의 질 향상을 위한 국민적 요구가 일어난다고 주장한다. 우리나라 역시 국민소득이 1만불을 넘으면서 환경이나 웰빙 등 삶의 질 개선을 위한 다양한 사회적 요구가 발생하였다. 특히 K-Pop으로 대변되는 문화욕구수요가 높아졌는데, 국가차원에서도 문화를 단순히 누리는 차원을 넘어 신성장동력으로 산업으로서의 가치를 주목하게 되었다.

문화에 대한 국민의 수요가 증가함에 따라 문화에 대한 정부의 지원은 문화예술전문가에서 일반국민에 대한 지원으로, 문화예술창작에 대한 지원에서 문화예술관련 사회교육프로그램에 대한 지원으로 그 방향이 바뀌었다. 그리고 점차 주민의 생활문화와 지역문화에 대한 관심이 커지는 문화의 지방분권화 경향이 나타났다(이상철 외, 2006).

이에 전국적으로 각 지방자치단체마다 한 개 이상의 문화예술회관을 건립한다는 목표를 두고 문예회관을 건립해왔으며 목표가 일정 수준 달성된 최근에는 인구수를 고려한 문예회관 건립으로 방향을 선회하여 여전히 문예회관의 건립에 힘쓰고 있다(윤인주·김한나, 2015). 문예회관은 지방문화의 최일선에서 지역주민에게 문화복지를 전달하는 전진기지이면서 지역문화를 창달하는 창조공간을 제공하기 때문이다. 또한 지방자치단체 입장에서 문예회관은 지역의 랜드마크이면서 문화복지를 상징하는 바가 크기 때문에 지방선거에서 문예회관의 설립은 후보자의 단골 공약으로 등장하였다.

최근 경제침제 등으로 공공서비스의 민영화와 민간위탁에 대한 관심이 고조됨에 따라, 문예회관 분야 역시 민간위탁운영방식으로의 전환 필요성이 언급되고 있다. 즉 문예회관의 단순 양적 성장이 아니라 운영효율성에 바탕을 둔 질적 제고를 통해 문예회관의 당초 목적을 달성해야 한다는 것이다. 특히 지방정부의 선심성 공약으로 우후죽순 설립된 문예회관의 효율성에 대한 문제가 제기되면서 이러한 논란은 더욱 가속화되고 있다[1].

그러나 정작 효율성의 측면에서 문예회관의 위탁운영이 과연 직영보다 효율적이라고 할 수 있는가에 대한 실증적 검증은 부족하였다. 일부 선행연구가 특정 문예회관이나, 특정운영주체만을 대상으로 효율성을 분석하였지만, 전국 220여개 넘는 문예회관을 대표하기에는 보편성 측면에서 한계가 있다.

이에 본 연구는 전국의 문예회관을 대상으로 직영과 위탁에 따른 효율성을 비교·분석하였다. 엄밀한 의미에서의 위탁은 민간 전문운영업체에 의한 위탁까지 포함되어야 하겠지만 우리나라에서의 문예회관의 민간위탁은 민간업체의 경쟁력부족이나 시장 미형성 등으로 사실상 전

---

1) 2014년 국정감사에서도 문예회관의 운영 효율성에 대해서 질타가 이어졌으며, 특히 70% 이상의 문예회관이 1년에 절반인 180일도 운영하지 못하는 것으로 지적되었다.

무한 실정이다. 이에 대한 대안으로 제시되고 있는 것이 지방자치단체의 시설물을 위탁 관리하는 공기업이나 문화재단에 위탁하는 방안이다. 본 연구에서 언급하는 위탁은 이를 의미한다. 공기업이나 문화재단 역시 지자체로부터 예산 등을 지원받기는 하지만 지자체보다는 예산의 지출이나 인력운용측면에서 상대적으로 자유롭기 때문에 새로운 운영방식으로 많이 활용되고 있다.

비록 위탁에 대한 개념이 제한적이라는 한계가 있다고 하더라도 직영과 위탁간의 효율성비교분석은 '직영-공단형태-민간위탁'의 형태로 변화하는 과정(이상철 외, 2006)에서 차후 문예회관의 운영주체의 결정에 중요한 시사점을 제공해 줄 것이라 판단된다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 공간적 대상으로 전국의 문예회관을 운영주체별로 각각 선정하였는데 이는 단순 사례분석이나 지역 내 2~3개 문예회관을 분석한 선행연구보다 보편타당한 결과를 도출하기 위함이다. 다만, 전국 220여개의 문예회관을 모두 분석하기에는 그 범위가 너무 넓기 때문에 각 운영주체별로 표본수를 선정하였다. 표본추출은 층화추출법을 활용하였는데 그 중 층별로 동일한 크기로 배분하는 동일배분법이 본 연구에서 더 적합한 것으로 판단되었다. 일부 운영주체는 표본추출을 위한 최소한의 모집단이 부족하였기 때문에 이를 최소한의 기준으로 하여 표본수를 산정하였다. 시간적 대상은 2013년도로 하였는데 이는 문화예술회관만을 대상으로 한 통계자료 중 가장 최근의 자료이다.

분석방법은 자료포락분석(Data Envelopment Analysis: DEA)을 활용하였다. DEA는 유사한 환경에 놓은 경영단위(Decision Making Unit: DMU)들의 효율성을 비교 분석하는 방법으로 주로 투입대비 산출을 측정하여 분석한다. 효율성을 분석하는 것은 문예회관의 본원적 기능이 수익률뿐 아니라 공공성(공익성)도 수행해야 하지만, 아직까지 이를 측정하기 위한 분석자료나 기법 등이 충분히 개발되지 않은 상태이기 때문이다. 이처럼 본 연구가 가지는 선행연구와의 차이는 전국단위의 문예회관을 대상으로 통계적 검증을 확보한다는데 있다.

이를 위한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에서는 본 연구의 목적과 의의를 설명하고, 제2장에서는 문예회관의 정의와 효율성에 대한 설명, 그리고 선행연구를 정리하였다. 제3장에서는 분석대상과 범위, 주요 변수와 분석모델에 대해 서술하고 제4장에서는 분석모델에 따라 운영주체별 효율성을 비교 분석하였다. 마지막 제5장에서는 분석결과와 이를 토대로 시사점을 제시하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 문예회관의 정의 및 설립과정

문화예술진흥법 제5조제1항은 국가와 지방자치단체는 문화예술 활동 진흥과 국민의 문화 향수 기회를 확대하기 위하여 문화시설을 설치하고, 그 문화시설이 이용되도록 시책을 강구하여야 한다면서 문화예술 공간의 설치를 권장하고 있다. 그러나 문예회관은 설립이나 운영에 관한 법조차 정립되어 있지 않아, 그 개념과 정의가 명확하지 않다(이시경·조광식(2006). 실제로 문예회관의 운영에 근거가 되는 법은 문화예술진흥법과 공연법이며(윤인주·김한나(2015) 그나마 이 두 개의 법도 문예회관보다는 문화시설 등으로 간접적으로 정의하고 있다. 문화예술진흥법 제2조제3항은 문화시설을 공연, 전시 및 문화보급·전수 등 문화예술활동에 지속적으로 이용되는 시설이라고 규정하고 있고, 동법 시행령 제1조의 2에서 문화시설은 공연시설, 전시시설, 도서시설, 지역문화복지시설, 문화보급전시시설과 기타 문화시설로 구분하고 있다. 이 가운데 도서관이나 박물관, 미술관 등은 각각의 법적 근거를 토대로 설립·운영되고 있다. 선행연구에서 문예회관은 공연시설로 연주회, 무용 등의 공연과 전시, 학술행사 개최 등의 기능으로 건립된 건축물로서 공연장 중심의 복합문화공간이라 할 수 있으며, 공연 예술 중심으로 문화향수와 창조활동 등을 활성화하는 거점공간으로 지역의 문화발전과 지역주민의 문화 공동체적 행위를 수용할 수 있는 시설을 의미하는 것으로 보고 있다(이시경·조광식, 2006). 또한 문화예술회관은 지방정부에서 건립한 공립복합문화시설로서 공연장을 중심으로 한 복합문화예술시설이며, 지역문화 창조의 거점공간으로 가능하게 되는 지역문화시설로 정의하기도 한다(김규원, 2006; 이동기, 2008 재인용). 문 웅(2006)은 “정부와 지방자치단체가 공적 기금으로 건립한 공익목적의 공간‘으로 보고 있으며, 국가 기록원은 ”관에서 건립한 공립문화시설“ 또는 ”공연장을 중심으로 하는 복합적 성격의 문화예술시설“로 정의하고 있고, 문예회관을 관장하는 주무부처인 문화체육관광부(2008)는 지방자치단체가 건립한 공공시설로, 공연장을 중심으로 한 지역복합문화예술시설로 정의하고 있다(이창민, 2014). 윤인주·김한나(2015)는 문예회관을 ‘지방자치단체가 설립한 종합 문화예술시설’로 간략히 정의하고 있다. 이러한 의미에서 기업체가 투자하여 설립하거나, 이윤추구를 목적으로 설립한 공연장은 문화예술회관의 범위에서는 벗어난다고 볼 수 있다. 이러한 선행연구를 고려하여 본 연구에서는 문예회관을 ‘공연·전시·교육 등 다양한 기능을 수행하기 위하여 지방자치단체가 투자·출연하여 설립한 한 종합문화시설’로 정의한다.

한편 우리나라의 문예회관의 설립과정은 다음과 같다. 우리나라의 문화예술진흥은 1972년 8월 문화예술진흥법이 제정되고, 1973년 한국문화예술진흥원이 개원하면서부터 본격적으로 추진되었다. 지역공연장 건립은 1984년 지방문화중용 5개년 계획이 수립되고, 문화인프라 확충이 국정지표가 되면서 본격적으로 시작되었는데, 1984년부터 1996년까지는 문예진흥기금으

로, 1997년부터 2004년까지는 국고로, 2014년부터는 광역특별회계로 편성되어 지원되고 있다(윤인주·김한나, 2015). 우리나라의 문예회관은 지역적 수요에 의한 것보다는 지방선거 이후 선심성 공약으로 남발되면서 설립된 측면이 강하였다. 한편 지금까지는 1지자체당 1문예회관이라는 기치아래 문예회관이 설립되었으나, 문화수요의 증가와 인구이동으로 인수대비 문예회관 설립으로 정책방향이 바뀌면서 그 수는 점차 확대될 것으로 예상된다(이은미·정영기, 2010; 윤인주·김한나, 2015 재인용).

2. 문예회관의 운영성과 및 운영주체에 대한 정리

문예회관의 운영성과에 대한 선행연구는 주로 효율성이라는 정량적 측면에서 접근하였을 뿐 이들의 본래 목적인 문화향유나 지역문화창달, 문화예술인 지원 등의 업무에는 충분히 접근하지 못하였다는 점을 공통적으로 내포하고 있다. 이는 20세기 이후 경제위기와 이로 인해 '작고 효율적인 정부'를 추구하려는 신공공관리론의 필요에 의한 것으로 볼 수 있다. 또한 우리나라의 경우 문예회관의 설립자체가 지역의 수요에 대응하기 위해 설립되어진 유럽과 달리, 정치적 목적에 의해 설립되었기 때문에 문예회관의 기본적 특성 자체가 거대비용을 유발하는 비효율적인 것으로 보고, 효율적인 운영을 위한 정책 제언을 하는데 목적이 있기 때문이다. 이로 인해 운영성과를 투입재원 대비 공연 수 혹은 관람객 수 등 산술적 측정이 가능한 1차원적 요소로 평가하고 있다. 이창민(2014)은 총이용자수, 유료관람객수, 공연 및 대관수입을 문예회관의 운영성과로 보았고, 이병일·한상연(2014)은 관객이용도와 공연장 가동률, 공연장 수익률 등으로 보았다. 기타 문예회관의 운영성과에 관한 연구도 성과에 대한 개념이나 변수는 크게 다르지 않다. 그러나 이러한 문예회관의 1차원적 운영성과 분석은 앞으로도 당분간 계속될 것으로 보인다. 이는 최근 무상급식, 무상보육 등 다양한 사회복지정책에 따른 소요재원이 급증하고 있으며, 국가시책에 일정부분을 분담하여야 하는 지방자치단체의 재정수요 또한 급증하고 있는데 반해 대외 경제여건 악화로 인해 중앙정부 및 지방자치단체의 세입이 감소하고 있어(신유호·최정우, 2015) 앞으로 문화예술회관에 대한 재정적 지원은 더욱 어려워질 것으로 예상되기 때문이다.

우리나라 문예회관의 운영주체는 정부관리방식(직영)과 간접관리방식(위탁)으로 구분할 수 있다(이상철 외, 2006; 서휘석·류지원, 2012; 윤인주·김한나, 2015). 정부관리방식은 정부나 지방자치단체의 부서나 문화관광과내 문예회관계의 형식으로 공무원조직이 직접 운영 하는 것을 의미한다. 정부관리방식은 일반회계인 정부재원을 통해 운영되기 때문에 주민들에게 안정적인 문화예술권을 제공한다는 장점이 있다. 다만 관료제적 특성 상 주민의 수요 파악에 취약하거나 비탄력적으로 운영되며, 예술의 전문성이 떨어진다는 단점 역시 존재한다. 간접관리방식은 시설의 소유는 국가나 지방자치단체가 가지지만 그 운영은 특별법에 의한 특수법인 또는 사법인 형태로 관리되는 것을 의미한다. 전문인력을 확보하여 책임경영을 도모하기 때문에 운영의 효

율성과 전문성이 제고되지만 지방문예회관의 경우 재정수지를 맞추기 어렵고 수익사업을 개발하기 어렵다는 단점 역시 존재한다. 또한 관료제적 특성을 완전히 벗어나지 못한다는 한계 역시 존재한다.

분류체계는 연구자마다 다소 다르게 분류되기도 하나 기본적으로 직영과 위탁을 가장 기본적인 분류체계로 적용하고 있다. 그리고 위탁의 경우 우리나라의 문예회관의 운영에 관한 민간시장은 아직 활성화되어 있지 않은 바 아직까지 민간기업에 의한 운영사례는 포함하지 않고 있다. 일부 연구에서 민간위탁이라고 표현하는 경우도 공기업과 재단, 사단법인 등을 일컫는 경우였다.

한편 문예회관은 아니지만 그 운영방식에서 유사성이 나타나는 지방공기업을 대상으로 효율성을 분석한 연구에서도 직·간접 운영방식에 대한 비교분석을 하고 있다. 이들 중 원구환(1999)은 직접경영방식이 간접경영에 비해 효율성이 낮다고 주장하였으며, 안이숙·강인성(2013)은 직접경영방식이 수익성을 악화시킬 수 있다고 주장하면서 공통적으로 직접경영방식의 단점을 지적하였다. 문예회관 및 유사 공공기관에 대한 분석 결과를 종합적으로 고려하면, 문예회관의 지방자치단체의 직접운영보다는 간접운영이 더 효율적인 것으로 추정된다.

3. 선행연구

김종한(2002)은 서울시 문화예술공연시설의 운영체계가 공연의 독립성, 지역문화의 창달이라는 본 목표보다는 수익창출을 위한 구조라고 지적하였다. 그러면서도 문예의 창작성 측면에서 외부위탁 운영이 유리하기 때문에 이의 도입이 필요하다고 주장하였다. 이러한 주장은 수익성 측면에서 외부위탁이 도입되어야 한다는 다른 연구들의 주장과는 차별된다.

이상철(2002)은 우리나라 문예회관의 운영주체를 행정부서관리형, 사업소형, 책임운영기관형, 공단(공사)형, 민간위탁형으로 분류한 후 문예회관의 효율적 운영관리를 위해서는 행정부서관리형 같은 직접운영형태보다는 민간위탁형태로 점차 전환할 필요가 있다고 주장하였다.

이상철 외(2006)는 전국 19개 광역시 소재 문화예술회관을 대상으로 민간위탁과 직영으로 분류하여 각 조직운영주체별 상대적 효율성을 비교분석하였다. 그 결과 민간위탁보다는 직영이 상대적으로 더 효율적인 것으로 나타났다. 즉 민간위탁이 서비스의 질 개선이나 운영의 효율화를 극대화하는 것은 아니며, 문예회관의 운영효율성 증대는 조직의 운영관리 인력양성, 평가 등 시스템적인 요소를 통해 가능한 것으로 파악하였다.

이동기(2008)는 분석대상을 다수의 문예회관으로 설정한 선행연구들과는 달리 한국소리문화의전당이 소유한 5개의 공연장을 대상으로 DEA분석을 실시하여, 운영효율성이 높은 3개홀과 낮은 홀 2개홀을 구분하였다. 운영효율성이 낮은 시설에 대해서는 수요의 변화 및 대상을 재설정하는 등의 다각적 방안마련이 필요하다고 제언하였다.

이은미·정영기(2010)는 지방자치단체의 문예회관에 소속된 공연장을 직접운영, 시설관리공

단, 재단법인, 민간위탁으로 구분하고 이들의 운영성과를 예술성, 공공성, 경영효율성, 전문인력의 구성 측면에서 비교분석하였다. 그 결과 재단법인의 형태가 비교우위에 있으나, 문제점도 많은 것으로 나타나 재단법인측면에서 공공성 추구, 외부지원금 확보, 미션재정립 등의 운영상 개선방안과 독립성확보를 위한 이사회 구성, 질적 평가시스템 구축, 재정·인력의 합리적 구조조정과 같은 제도적 개선방안을 제시하였다. 다만 이 연구 역시 단순 비교분석에 그치고 있어 충분한 통계적 검증을 거치지 못했다는 점에서 한계가 있었다.

이철순(2010)은 가장 효율적인 공공문화예술서비스의 전달체계를 밝히고자 이를 직영/공단/재단법인/민간위탁으로 분류하고 투입요소(연간운영비, 직원수 대비 전문직원수 총 객석수, 공연인수)와 산출요소(총이용자수, 공연 유료관람객수, 공연 및 대관수입)를 설정하여 분석하였다. 그 결과 재단법인이 가장 성과가 좋았고 정부 직영이 가장 낮은 것으로 나타났으나, 2010년 당시 문예회관의 70%이상은 직영으로 운영되고 있어 문예회관 운영의 전달체계의 개편이 필요하다 주장하였다.

이병일·한상연(2011)은 공연문화시설의 운영성과를 관객이용도, 공연장 가동률, 공연장 수익률로 정의하고, 성과에 영향을 미치는 요인으로 지역특성, 문화기반, 접근성, 문예회관 특성, 자치단체장 특성으로 선정하여 분석하였다. 그 결과 도시화 수준과 관객이용도, 공연장 가동률 및 공연장 수익률이 정의 상관관계 있을 확인하였으며, 이를 근거로 관객이용도를 높이기 위해서는 거리접근성을 높일 수 있는 방안이 필요하다고 주장하였다.

서휘석·류지원(2012)은 문예회관의 운영주체를 직영/공단/재단법인/사단법인/교육기관 등으로 분류하여 공공성, 경영성, 전문성이라는 변수로 운영성과를 분석하였다. 분석결과 운영주체별로 장점이 있어 다른 연구들의 간접운영방식이 우수하다는 결론과는 다른 것으로 나타났다. 그러나, 본 연구의 분석방법이 단순 빈도분석에 머물러 있어, 통계적 검증이 충분히 이뤄지지 않았다는 점에서 한계가 있었다.

주희엽·김승모(2012)는 지방에 비해 상대적으로 효율적으로 운영되고 있다고 언급되는 수도권 지방자치단체를 대상으로 DEA분석기법을 통해 효율성측정을 실시하였다. 분석결과 서울과 경기도는 효율적이었지만 인천은 지역문화의 부재 등으로 인해 효율적이지 못한 것으로 나타났다. 운영주체별로 보면 직영과 공단을 통한 운영이 재단법인이나 민간위탁보다 효율적인 것으로 나타났는데, 이의 원인으로 위탁기관의 상대적 재정 불안을 꼽았다.

이창민(2014)은 「2013문화기반시설총람」의 통계자료를 토대로 전국 200여개의 문예회관을 대상으로 운영주체를 대분류상 직영과 민간위탁으로, 소분류상 직영, 공단, 재단법인으로 분류하여 성과를 분석하였다. 성과는 이용자수, 유료관객수, 공연 및 대관수입으로 설정하였으며, 운영주체에 대한 대분류에서는 이용자 수만 통계적으로 유의성이 있고 유료관객수, 공연 및 대관수입에서는 없는 것으로 나타났다. 직영, 공단, 재단법인에 대한 소분류에서는 각 성과별로 우수한 주체가 조금씩 다르게 나타났으나 전반적으로 재단법인의 운영성과가 가장 높았다고

주장하였다.

윤인주·김한나(2015)는 이창민(2014)과 마찬가지로 우리나라 전체 문예회관을 대상으로 운영성과를 분석하였다. 운영주체는 광역, 기초, 교육단체를 직영으로 공기업, 재단법인, 사단법인을 위탁으로 구분하고, 성과측정을 위한 변수는 자율성, 예술성, 경영성, 공공성을 선정하였다. 분석결과 직영보다는 위탁운영이 거의 모든 성과에서 우수한 것으로 나타났다. 그러면서 현재 문예회관이 지나치게 공연중심으로 운영되고 있어, 당초 취지에 부합되도록 전시와 교육기능도 충실히 수행해야 함을 제시하였다. 다만, 이 연구는 단순 기술적 통계분석에 그치고 있어 통계적 검증을 충분히 수행하지 못했다는 점에서 한계로 남는다.

이처럼 선행연구는 주로 1) 특정문예회관을 대상으로 성과분석을 하거나, 2) 운영성과에 영향을 미치는 요인을 분석하거나 혹은 3) 제한적 범위 내에서 운영효율성을 단순 비교분석하였다. 본 연구는 이와는 달리 전국에 산재해있는 문예회관을 대상으로 운영효율성을 통계적으로 분석한다는 점에서 차이를 갖는다.

Ⅲ. 분석모형

일반적으로 문화예술회관의 운영주체별 효율성을 정확히 측정하기 위해서는 운영주체의 변동전과 변동후의 효율성을 비교해보는 것이 가장 적절할 것으로 판단되나, 이러한 비교는 역사요인이나 성숙요인의 효과를 배제하기 어렵다는 단점이 있다(이상철 외, 2006). 따라서 문예회관의 운영에 관한 선행연구는 분석대상의 당해 연도 운영실적을 비교 분석하였으며, 본 연구 역시 문예회관에 대한 2013년도 운영실적을 대상으로 동시에 비교분석 해보고자 한다.

1. DEA 모형

DEA는 동질적 기관들의 상대적 효율성을 측정하기 위한 방법이다. 비영리기관의 다산출이라는 특성을 해결하기 위해서 개발되었는데 이 분석방법의 장점은 다음과 같다. 첫째, 다수의 투입물과 산출물을 동시에 고려할 수 있으며, 가중치를 적용할 필요가 없기 때문에 객관성과 일반성을 동시에 지니고 있다(김건위·최호진, 2005; 이상철 외, 2006 재인용). 둘째, 개별조직의 비효율의 정도를 측정할 수 있으며, 셋째, 투입이나 산출물의 가격을 요구하지 않기 때문에 가격으로 환산할 수 없는 요소들을 지표로 선정할 수 있다는 점 등이다. 또한 DEA를 이용하여 준거집단과의 상대적인 효율성을 비교할 수 있어, 조직의 비효율성의 정도와 원인을 구체적으로 파악할 수 있다. 그리고 구체적 생산함수에 관한 정의를 필요로 하지 않고 투입과 산출관계를 구체적으로 몰라도 이용이 가능하다. 따라서 시장 경제에 의해 가격결정이 이루어지지 않고

산출에 필요한 투입량의 관계를 명확히 정의하기 어려운 비영리적이며 공적인 부문을 평가하는데 유용하게 적용된다(김용민, 2004; 이상철 외, 2006 재인용). 또한 공공부문의 의사결정단위에서 기술적인 효율성을 측정하는데 유용하다(김제준, 1999; 이상철 외, 2006 재인용)는 점에서 정부의 재정지원을 받는 형태로 공공적 성격이 강하며, 조직의 효율적 운영 및 공공성의 목적 실현이 절실히 요구되는 문화예술회관의 효율성을 측정하는데 DEA가 적절할 것으로 보인다.

DEA의 분석절차는 분석대상이 되는 의사결정단위 중 가장 효율적인 DMU를 중심으로 포락선을 추정한 후, 그 외의 다른 DMU와 포락선과의 거리를 추정하는 절차로 이루어진다(조형석·문상호, 2007; 신유호·최정우, 2015 재인용).

DEA는 크게 CRS와 VRS라는 두 가지 측면에서 분석할 수 있다. 우선 CRS는 규모불변수익을 의미하는 것으로 Charnes, Cooper & Rhodes(1978)에 의하여 개발되었고, 기술 효율성과 규모의 효율성을 구분하지 않고 있다. 이는 복수의 투입물과 복수의 산출물로 측정할 수 있는 방법으로 개발자의 이름을 따서 CCR모형이라고도 한다. 반면 VRS는 변동규모수익을 의미하는 것으로 Banker, Charnes & Cooper(1984)에 의하여 순수한 기술적 효율성만을 고려하여 개발되었다. 이 또한 개발자의 이름을 따서 BCC모형이라고 부른다(주희엽·김승모, 2012).

CCR모형의 효율성 수치를 θ^*_{CCR}이라고 하고, BCC모형의 효율성 수치를 θ^*_{BCC} 라고 할 때 항상 $\theta^*_{CCR} \leq \theta^*_{BCC}$의 관계가 성립하며, 두 모형의 효율성 차이는 규모의 최적성 여부에 기인한다. 이러한 차이를 규모효율성(SE, Scale Efficiency)이라고 하며, $SE = \theta^*_{CCR}/\theta^*_{BCC}$ 관계가 성립한다. 규모효율성 값이 1이면 불변규모수익 상태로 규모로 인한 비효율이 존재하지 않으며, 1보다 작으면 규모의 경제성 혹은 규모의 불경제성 상태로 이는 규모로 인한 비효율이 존재한다는 의미이다(고경완·김대철, 2014). 한편 본 연구는 DEA분석을 위해 DEA 분석 프로그램인 EMS(Efficiency Measurement System)를 활용하였다.

2. 변수 및 자료 선정

공공서비스의 산출은 주로 서비스의 형태로 이루어지기 때문에 이를 화폐단위로 환산하는 것은 곤란하다. 따라서 공공서비스의 효율성 측정은 기수적 효율성 측정을 의미하는 것이 보통이다. 공공서비스 투입요소는 복잡하고 계산이 어려운 부분이 많아 주로 노동, 자본, 설비 등으로 다루어진다. 그러나 문예회관은 제조업과 같이 설비나 토지 등이 생산성에 미치는 영향이 적으며, 매년 고정되어 있어 효율성 측면에서 큰 영향을 미치지는 않을 것이기 때문에 본 연구에서는 투입요소로 직원 수와 예산을 설정하였다.

산출변수는 투입변수에 비해 그 어려움이 더 큰 것으로 인식된다. 효율성 측정을 위한 산출변수는 조직의 관점에서 최종산출물일 것, 수량화할 수 있을 것, 시간에 따라 큰 변동이 없을

것, 질적 변화에 따라 부응할 것, 그리고 기관의 활동 중 중요한 부분을 형성할 것(이상철 외, 2006)등의 조건이 충족되어야 하기 때문이다. 물론 모든 투입요소와 산출요소들을 분석변수로 사용하는 것이 가장 이상적인 효율성 측정이 되겠으나, 현실적으로 자료의 제약이나 자유도의 문제로 불가피하게 몇 개의 투입 및 산출요소만을 포함한 모형을 선정하여 분석하는 것이 일반적이다. 특히 문예회관처럼 문화예술서비스 및 프로그램을 운영하는 시설인 경우 요소가 지니는 복잡성 때문에 모든 요소를 포함시키기도 어렵다(이동기, 2008).

문예회관을 대상으로 한 선행연구를 포함하여, DEA를 활용한 선행연구의 대부분은 주로 노동과 자본을 투입변수로, 매출액과 고객 수(혹은 이용객 수)를 산출변수로 활용하였다. 본 연구는 관람객 수, 수입으로 고객 수나 매출액의 변수를 대리하였고 문예회관의 활용도를 측정하기 위하여 공연장과 전시장 가동일 수를 추가 선정하였다. 각 변수로 구성 및 세부 내용은 다음과 같다.

직원 수는 행정(경영)인력과 공연사업인력, 전시사업인력, 문화예술교육인력, 무대기술인력을 모두 합친 것을 의미하며, 특히 각 문예회관의 예산범위 내에서 인건비를 지급하는 공연예술단체인력까지 포함되었는데 이는 예술단체 육성 등을 통해 문예회관의 지역문화창달 노력을 간접적으로 표현해주는 것이라 할 수 있다.

지출은 공연, 전시, 교육에 대한 사업비 뿐 아니라 문예회관의 운영을 위한 수선비, 인건비 등 제반비용을 모두 합한 것으로 순수 투입요소로 볼 수 있다.

공연일수는 공연장의 가동일수로 공연준비나 대관 등 기타 행사일수는 제외하였고, 전시일수는 가장 대표적으로 운영되고 있는 메인 전시장을 대표로 선정하였다.

관람객 수는 객관적으로 산정이 가능한 공연만을 대상으로 하였다. 공연은 유료로 운영되거나 일정한 객석수를 가지고 있어 실적관리가 상대적으로 용이하기 때문이다. 전시와 교육은 대다수의 문예회관에서 문예회관의 부가적 기능으로 보고 무료로 운영하고 있어 정확한 산출이 어려웠을 것으로 추측된다.

사업수입은 전체 예산 중 공연·전시입장료, 대관 등 문예회관의 수익활동을 통해 자체적으로 조성된 수입을 말한다. 정부나 지방자치단체의 지원예산을 제외하였기 때문에 문예회관의 순수 수익률을 보여주는데 보다 적합할 것으로 판단된다.

〈표 1〉 측정변수 선정

분류	변수 명
투입	직원 수, 지출
산출	공연일수, 전시일수, 고객 수, 사업수입

자료는 한국문화예술회관연합회에서 실시한 '2013 문예회관운영 현황조사'를 활용하였다. 전체 244개의 문예회관의 운영 자료 중 결측값이 있거나, 자료의 허수가 의심되는 경우 등을

제외하고 총 140개의 문예회관 자료를 확보하였다. 다만 전체 140개의 문예회관을 분석대상으로 삼기에는 직영 중 기초지자체의 모집단이 상대적으로 많아 전체 분석결과에 착시효과를 줄 수 있고, 일반적인 DEA분석보다 표본 수가 많기 때문에 각 운영주체의 샘플을 추출하여 구성하였다.

샘플은 각 문예회관을 층화추출법을 활용하여 각 운영주체별로 4개의 문예회관씩 총 20여개의 문예회관을 선정하였다. 단, 민간의 경우 아직 시장이 활성화되어 있지 않아 그 운영주체가 2개에 불과하였기 때문에 본 분석대상에서는 제외하였다.

〈표 2〉 운영주체별 분류

분류	직영(광역)	직영(기초)	위탁(공기업)	위탁(재단)	위탁(사단)	합계
표본 수	4	4	4	4	4	20
모집단 수	7	84	16	27	4	138

한편, 기초지자체의 경우 수도권은 공기업이나 재단법인을 통해 운영되는데 반해, 비수도권은 직영으로 운영하는 것으로 나타났다. 이는 문예회관의 수익성 측면에서 아직 사업적 요인이 부족하고, 지자체가 출연하여 설립하는 공단이나 공사 등이 상대적으로 적기 때문으로 보인다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계

본 연구에서 활용된 20여개 문예회관의 기술통계량은 다음과 같다. 직원 수는 평균 47.25명으로 나타나 전체 140여개 평균인 23명 보다 많은 것으로 나타났다. 지출은 평균 40여억원을 지출하여 전체 23억보다 많았고, 공연일수는 190여일, 전시일수는 173일로 전체보다 각각 113일, 159일보다 길었다. 관람객 수는 11만여명, 사업수입은 7억여원의 수준으로 전체 7만여명, 4억 4천여만원보다 더 많았던 것으로 나타났다.

전체적으로 전국 평균보다는 높은 값을 가지는 것으로 나타났는데, 이는 운영주체별로 동일한 표본 수를 산정하여, 상대적으로 예산과 인원 등이 많은 광역자치단체의 비중이 높아졌기 때문이다.

〈표 3〉 기술통계량

변수명	최소값	최대값	평균	표준편차
직원수	3.00	393.00	47.25	88.49
지출(만원)	13051.00	2100098.00	399233.60	609270.95
공연일수	7.00	870.00	189.50	204.31
전시일수	23.00	357.00	173.55	88.82
관람객 수	10750.00	492962.00	113738.35	126891.95
사업수입(만원)	98.00	441490.00	71549.45	120683.11

2. 상관관계 분석

DEA에서 투입변수와 산출변수는 투입변수가 증가하면 산출변수 역시 증가해야 하는 양의 상관관계를 가져야 한다(고경완·김대철, 2014). 이에 본 연구에서 투입변수로 활용되는 직원수와 지출과 산출변수인 공연일수, 전시일수, 관람객 수, 사업수입 등과의 상관관계 분석을 실시하였다. 그 결과 〈표 4〉와 같이 투입변수와 산출변수 간에는 양(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타나, DEA의 분석자료로 활용하기에 적절하였다. 다만 전시일수의 경우 통계적으로 유의수준은 나타나지 않았지만, 정의 방향성을 보이고 있었다.

DMU의 개수부분에서도 투입·산출변수의 합보다 최소 3배는 많아야 하는 일반적인 수준을 만족하여(20 〉 3×(2+4)) 연구모델로 활용하기에 적절한 것으로 판단된다.

〈표 4〉 변수간 상관관계 분석결과

분류	직원수	지출	공연일수	전시일수	관람객 수	사업수입
직원수	1	.828***	.535**	.229	.545**	.455**
지출		1	.648***	.323	.753***	.722***
공연일수			1	.663***	.955***	.912***
전시일수				1	.582***	.464**
관람객 수					1	.954***
사업수입						1

** p〈0.05 *** p〈0.01

3. DEA 분석결과

분석결과 전국에 분포한 문예회관의 효율성 측면에서는 운영주체별로 큰 차이를 보이지는 않은 것으로 나타났다.

〈표 5〉의 분석결과를 보면 인력과 예산을 적정하게 분배하여 효율적인 운영을 하고 있는 즉, 1의 효율성을 가지는 문예회관이 20개의 문예회관 중 10곳으로 과반 수 이상임을 확인하였다. 이 결과값을 운영주체별로 분류하여 살펴본 결과 기술적 효율성(CRS)에서는 직영 3개, 위탁 3

개로 동일하게 나타났다. 하지만 순수 기술적 효율성(VRS)에서는 직영이 4개, 위탁이 6개로 기술적 효율성과는 달리 위탁이 더 많은 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면 기술적 효율성(CRS)에서는 광역자치단체 직접운영기관이 2개, 기초자치단체 직접운영기관이 1개로 나타났고 위탁운영기관 중에서는 공기업 위탁운영기관이 2개, 사단법인 위탁운영기관이 1개였다. 순수 기술적 효율성(VRS)에서는 광역자치단체 직영운영기관이 2개, 기초자치단체 직영운영기관이 2개인 것으로 나타났고, 위탁은 공기업 위탁운영기관이 2개, 재단법인 위탁운영기관이 2개, 사단법인 위탁운영기관이 2개로 직접운영기관의 4개보다 많은 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 서휘석·류지원(2012)의 간접운영방식이 직접운영방식보다 효과적이지 않다는 결과와 일정부분 일치한다. 직접운영방식의 효율성이 증가한데에는 전문계약직제도의 활용이 무관하지 않은 것으로 판단된다. 과거에는 일반행정직 공무원이 순환보직제에 의해 문예회관에서 근무하였다면, 이제는 각 문예회관별로 문화예술을 전공한 전문가를 계약직으로 선발하여 공연·전시 등을 기획함으로써 보다 예술중심적인 경영을 펼칠 수 있게 된 결과로 사료된다.

〈표 5〉 문예회관 DEA 분석결과

구분			CRS	VRS	SE	준거집단	
						CRS	VRS
1	서울1	재단법인	0.7299	1.0000	0.7299	3	
2	서울2	기초	1.0000	1.0000	1.0000		
3	서울3	공기업	1.0000	1.0000	1.0000		
4	서울4	사단법인	0.0824	0.0863	0.9548	3,13	3,13
5	부산1	광역	0.0773	0.1624	0.4760	3,16	1,3
6	인천1	공기업	0.4919	0.5446	0.9032	3,13	1,3
7	인천2	사단법인	0.8382	0.9513	0.8811	3,10	3,10,13,16
8	인천3	광역	0.4776	1.0000	0.4766	3	
9	광주1	재단법인	0.5332	0.5742	0.9286	2,3,13	2,3,13
10	제주1	광역	1.0000	1.0000	1.0000		
11	경기1	재단법인	0.6064	0.8269	0.7333	3	1,3
12	경기2	기초	0.5584	0.6029	0.9261	3	1,3
13	강원1	공기업	1.0000	1.0000	1.0000		
14	충북1	사단법인	0.9812	1.0000	0.9812	13,16	
15	전남1	기초	0.2533	0.4286	0.5910	2,13	13
16	경북1	기초	1.0000	1.0000	1.0000		
17	경북2	사단법인	1.0000	1.0000	1.0000		
18	경남1	광역	0.3454	0.3812	0.9061	2,3	2,3,10,19
19	경남2	재단법인	0.8063	1.0000	0.8063	3	
20	경남3	공기업	0.6248	0.7134	0.8758	3,16	3,13,16

수도권과 지방을 나누어 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기술적 효율성(CRS)에서 서울, 경기, 인천을 포함한 수도권은 2개, 지방은 4개로 지방이 효율적인 집단이 더 많은 것으로 나타났다. 순수 기술적 효율성(VRS)에서도 수도권이 4개, 지방이 6개로 지방이 수도권 보다 효율적인 집단이 많았다. 비교적 인구가 많고 상대적으로 소득이 높은 곳이라 여겨지는 수도권 중 경기도권 문예회관의 경우에는 상대적으로 비효율적인 운영을 하고 있었다.

광역시(도시)와 광역도(지방)로 구분하여 볼 경우, CRS의 경우 광역시는 2개, 광역도는 4, VRS는 광역시 4개, 광역도 6개로 광역도가 광역시보다 더 효율적인 것으로 나타났다. 이는 수도권에 있는 문예회관이 지방에 있는 문예회관들에 비해 효율성이 높다는 선행연구와는 반대되는 결과로, 지방에도 많은 문예회관이 건립되면서 지방에 있는 각 지역 주민들도 수도권 못지않게 많은 문화생활을 할 수 있는 여건이 마련되었기 때문으로 판단된다. 또한, 주무부처인 문화관광부를 비롯하여 산하기관이 문예회관의 발전과 활용을 높이기 위한 방안이 마련되고 그 효과가 점차 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.

V. 결 론

1. 요약 및 시사점

본 연구는 문예회관의 운영주체별 효율성 비교를 통해 향후 문예회관의 운영주체는 누가되어야 할 것인가를 고민하기 위하여 진행되었다. 그간 선행연구 역시 동일 문제에 대해 다양하게 접근하였는데, 이들은 자료의 한계 등으로 인해 지엽적이거나, 특정 사례를 중심으로 분석하거나 혹은 통계적 검증 없이 연구자의 주관적 의견에 의하여 분석하는 한계가 있었다. 이에 본 연구는 선행연구의 한계점을 보완하고자, 전국의 문예회관을 대상으로 통계적 기법을 활용하여 운영주체별 효율성을 분석하였다. 이를 위해 문예회관의 운영주체를 광역· 기초지자체·공기업·재단법인·사단법인의 5가지 유형으로 분류하고 층화추출법을 활용, 전국 220여개의 문예회관 중 총 20여개의 문예회관을 표본으로 선정하였다. 그리고 이들의 직원 수 및 지출예산을 투입변수로, 공연일수, 전시일수, 관람객수, 사업수입을 산출변수로 하여 DEA분석을 통해 효율성을 측정하였다.

측정결과, 운영주체별로 봤을 때 선행연구와는 달리 위탁이 더 효율적이라거나 특정운영주체가 더 효율적이지는 않고, 대부분 비슷한 수준의 효율성을 보이는 것으로 나타났다. 직영과 위탁으로 단순 비교했을 때는 위탁이 약간 많았으나, 모집단 수를 감안하면 특별한 의미를 부여하기에는 다소 부족하였다. 또한 지역별로도 대도시나 수도권의 문예회관이 더 효율적이지도 않았던 것으로 나타났다.

이는 문예회관이 서로 간 교류를 통해 작품과 공연시설을 공유하는 등 효율적 운영방안을 모색하고 있고, 문화관광부 등 주무부처와 관련 기관들이 문예회관을 중심으로 한 문화예술 보급사업이 점차 효과를 발휘하고 있기 때문으로 보인다. 실례로 유관기관인 한국문화예술회관연합회는 '방방곡곡 문화공감'과 '지방문예회관 특별프로그램'을 운영하면서 도시보다는 지방 등 소외지역에 대한 문화지원에 노력을 기울이고 있었다. 그러나 무엇보다 사회적으로 문예회관의 운영성과에 대한 비판의 목소리가 커지면서 문예회관 스스로가 과거 무사안일주의에서 벗어나 효율적인 운영방안을 모색했던 것이 주효했던 것으로 보인다. 특히 직영의 경우 문예회관에 순환보직제를 폐지하고 전문계약직 공무원을 적극 채용하면서 문화예술역량을 스스로 높여 위탁운영과의 간극을 점차 줄여가고 있었다. 규모가 큰 광역단위의 문예회관일수록 이러한 현상은 더욱 강하게 나타났다. 본 연구과정에서 일부 문예회관에 대해서는 분석결과의 타당성을 확인하기 위해 현장답사와 인터뷰를 실시하였는데, 이에 응한 대부분의 문예회관에서 이러한 노력을 확인할 수 있었다.

결국 향후 효율적인 문예회관의 운영을 위해서는 특정 운영주체가 효율적일 것이라는 맹목적 시각보다는 각 지방자치단의 환경적 요소와 문예회관 기능 등을 종합적으로 고찰하여 가장 최적의 운영주체를 찾는 방안 마련이 선행되어야 할 것이다.

2. 연구의 한계

그러나 본 연구는 다음 같은 면에서 다소 한계가 있다. 첫째 층화추출법을 활용하여 표본을 선정하였지만 각 운영주체별 대표성을 얼마나 가지는지에 대해서는 충분히 검증하지 못하였다. 특히 광역자치단체의 직영문예회관은 그 인력과 예산의 규모가 상대적으로 많은데 반해 이를 조정하지 않았다는 점은 다소 한계로 남는다. 둘째, 투입변수에 대한 고민이 부족하였다. 선행연구에 기초하여 인원과 예산을 투입변수로 활용하였지만, 이병일·한상연(2011)이 주장하듯 문예회관의 운영성과에 미치는 요인은 다양할 수 있다. 셋째, 선행연구들과 같이 문예회관의 성과를 효율성으로만 바라봤다는 것이다. 문예회관은 설립목적이 지역문화창달과 문화수요과 같은 공익성임을 감안하면, 운영수단에 대한 효율성만으로 운영주체의 성과를 측정하는 것은 다소 편협된 시각일 수 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 전국 단위의 문예회관을 대상으로 분석하였다는 점에서 본 연구는 선행연구와 명백한 차이를 가진다고 할 수 있다.

〈참고문헌〉

고경완·김대철. (2014). DEA 모형을 활용한 소매점의 효율성 및 결정요인 분석. 「경영과학」, 31(4): 135-150.

김건위·최호진. (2005). DEA기법 적용상의 유의점에 관한 연구: 지방행정분야를 중심으로. 「지방행정연구」, 19(3): 213-244.

김규원. (2006). 문화시설 조성의 성과와 문제: 문화시설 조성실태와 관리 및 지역내에서의 역할. 한국문화관광정책연구원.「지역정체성 회복을 위한 지역문화대토론회 논문집」, 33-50.

김용민. (2004). 자료포락분석(DEA)에 의한 지역복지관의 상대적 효율성 측정. 「한국지방자치학회보」, 16(3): 133-153.

김제준. (1999). 「우리나라 제조업의 X-비효율성 분석」. 숭실대학교 박사학위논문.

김종한. (2002). 서울시 문화예술공연시설 운영활성화 방안 연구. 「서울도시연구」, 3(1): 53-68.

문 웅. (2006). 「공공 공연장의 운영 개선방안 연구」. 성균관대학교 박사학위논문.

문화체육관광부·한국문화예술회관연합회. (2008), 「문예회관 운영가이드 1, 2권」.

_____. (2013). 「2013년도 공연예술실태조사」.

_____. (2014). 「2014년도 공연예술실태조사」.

서휘석·류지원. (2012). 문화예술회관 운영주체에 따른 성과분석. 「한국자치행정학보」, 26(3): 65-88.

신유호·최정우. (2015). 지방하수도 공기업 효율성의 결정요인 연구. 「한국지방재정논집」, 20(1): 57-82.

안이숙·강인성. (2013). 지방공기업의 수익성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 28(1): 157-175.

원구환. (1999). 지방상하수도사업의 재정적 자율책임경영체제의 확보방안. 「한국지방재정논집」, 42: 141-158.

윤인주·김한나. (2015). 문화예술회관의 운영주체별 성과 분석. 「한국정책학회 춘계학술발표논문집」.

이동기. (2008). 자료포락분석 활용을 통한 지방정부의 문화예술회관의 효율성 분석. 「한국자치행정학보」, 22(1): 219-232.

이상철. (2002). 기초자치단체 문예회관의 효율적 관리방안. 「한국정책학회보」, 11(3): 193-217.

이상철 외. (2006). 조직운영주체별 상대적 효율성 분석. 「행정논총」, 44(3): 179-205.

이시경·조광식. (2006). 기초자치단체 문화예술회관 운영의 비교분석. 「한국사회와 행정연구」, 17(1): 109-132.

이병일·한상연. (2011). 지방자치단체 공연문화시설의 운영성과에 관한 고찰. 「한국지방자치학회

보」, 23(4): 77-96.
이은미·정영기. (2010). 지역 공연장 운영주체에 따른 문제점 및 개선방안. 「예술경영연구」, 10: 85-110.
이창민. (2014). 문화예술회관의 운영주체가 성과에 미치는 영향 분석. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 176-204.
이철순. (2010). 공공 문화예술서비스의 효율적 전달체계 연구. 「정부학연구」, 12(6): 271-305.
주희엽·김승모. (2012). DEA에 의한 수도권 소재 문화예술회관의 효율성 분석. 「한국콘텐츠학회논문지」, 12(3): 181-189.
조형석·문상호. (2007). 지방하수도사업의 효율성평가. 「지방행정연구」, 211: 123-151.
채원호 외. (2004). 문화예술회관의 운영합리화 방안에 관한 연구. 「한국행정논집」, 16(2): 287-311.

기획재정부. 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료, 2013년 4월 30일.

접수일(2015년 11월 14일)
수정일(2015년 12월 14일)
게재확정일(2015년 12월 17일)