creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

박사학위논문

제주지역 예술 보조금 관련 지대추구 행위에 대한 인식과 실태 분석 연구

제주대학교 대학원

행정학과

김 명 수

2023년 2월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주지역 예술 보조금 관련 지대추구 행위에 대한 인식과 실태 분석 연구

지도교수 황 경 수

김 명 수

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2023년 2월

김명수의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 김 주 경

위 원 이 홍 재

위 원 황 경 수

위 원 황 은 진

위 원 고 혜 영

제주대학교 대학원

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

A study on the perception and situation analysis of rent-seeking activities related to Art subsidies in Jeju area

Myoung-Su Kim

(Supervised by professor Kyung-Soo Hwang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of Doctor of Public Administration

2023. 2.

This thesis has been examined and approved.

.....

.....

.....

.....

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

A study on the perception and situation analysis of rent-seeking activities related to Art subsidies in Jeju area

Myoung-Su Kim

(Supervised by professor Kyung-Soo Hwang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of Doctor of Public Administration

2023. 2.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구의 목적과 배경 ····· 1
1) 연구의 목적 ····· 1
2) 연구의 배경 ····· 2
2. 연구의 대상과 방법 ····· 3
1) 연구의 대상 ····· 3
2) 연구의 방법과 범위 ····· 3
3. 본 연구의 의의 ····· 4

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토 ····· 6

1. 보조금의 특성과 운영 ····· 6
1) 보조금의 역할과 운영 ····· 6
2) 지방 보조금의 특성 ····· 18
3) 보조금의 운영 효율성 ····· 22

2. 지대추구 행위의 논리와 실체 ····· 29
1) 공공선택 모형에서의 지대추구 행위 논리 ····· 29
2) 지대추구 행위와 이익집단 이론 ····· 31
3) 지대추구 행위와 문지기 이론 ····· 32
4) 예술시장에서의 지대추구 ····· 33

3. 공정성에 관한 논의 ····· 36
1) 공정성에 관한 이론적 관점 ····· 36
2) 공정성과 문화정책 가치 ····· 41

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3) 공정성에 관한 연구 관점 ····· 43

4. 선행연구 검토 ····· **45**
1) 선행연구 검토 연구 ····· 45
2) 본 연구의 차별성 ····· 50

Ⅲ. 분석의 틀 ····· 52

1. 분석의 틀 ····· 52
2. 연구모형 및 가설설정 ····· 54
3. 분석모형 분석방법 ····· 57
4. 변수의 정의와 측정도구 ····· 58

Ⅳ. 지대추구행위 인식과 실태 분석 ····· 62

1. 분석결과와 가설검증 ····· 62
2. 전문가 심층 인터뷰 분석 ····· 71

Ⅴ. 결론 ····· 80

1. 연구결과의 요약 ····· 80
2. 연구의 함의 및 정책제언 ····· 82
3. 연구의 한계 및 과제 ····· 84

【참고문헌】 ····· 85
ABSTRACT ····· 96

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 사회적 자본의 효과 ····· 10
<표 Ⅱ-2> 지방보조금의 유형 ····· 12
<표 Ⅱ-3> 지방보조사업 평가 기준 ····· 14
<표 Ⅱ-4> 국고보조금 변화 추이 ····· 15
<표 Ⅱ-5> 지방보조금의 특징 ····· 19
<표 Ⅱ-6> 보조금 관련 선행연구 ····· 25
<표 Ⅱ-7> 제주지역 문화예술가의 유형 구분 ····· 35
<표 Ⅱ-8> 문화이용권 사업 관련 지대추구 행위 분석 ····· 49
<표 Ⅲ-1> 인구사회학적 특성 ····· 58
<표 Ⅲ-2> 분배 공정성 측정 문항 구성 ····· 59
<표 Ⅲ-3> 절차공정성 측정 문항 구성 ····· 60
<표 Ⅲ-4> 제도개선 측정 문항 구성 ····· 60
<표 Ⅲ-5> 지대추구 피해 측정 문항 구성 ····· 61
<표 Ⅳ-1> 분배공정성 기술통계 결과 ····· 63
<표 Ⅳ-2> 절차공정성 기술통계 결과 ····· 63
<표 Ⅳ-3> 제도개선 기술통계 결과 ····· 64
<표 Ⅳ-4> 지대추구 피해 기술통계 결과 ····· 65
<표 Ⅳ-5> 측정변수의 신뢰도 분석 결과 ····· 66
<표 Ⅳ-6> 측정변수의 신뢰도와 타당성 검정 결과 ····· 66
<표 Ⅳ-7> 측정모형의 적합도 지수 ····· 68
<표 Ⅳ-8> 측정변수의 신뢰도 분석 결과 ····· 68
<표 Ⅳ-9> 지대추구 피해 가설 검정 결과 ····· 70
<표 Ⅳ-10> 전문가 인터뷰 대상자 ····· 72
<표 Ⅳ-11> 전문가 인터뷰 질문내용 ····· 73

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그림 목차

<그림 Ⅱ-1 > 국고보조금 운영 체계 11
<그림 Ⅱ-2 > 국가 예산 대비 국가보조금 비중 16
<그림 Ⅱ-3 > 연도별 국고보조금 추이 17
<그림 Ⅱ-4 > 문화체육관광부 지출목별 예산 18
<그림 Ⅱ-5 > 제주특별자치도 문화정책과 보조금 지출 현황 20
<그림 Ⅱ-6 > 제주특별자치도 문화정책과 보조금 분포 21
<그림 Ⅲ-1 > 분석의 틀 53
<그림 Ⅲ-2 > 연구모형 55
<그림 Ⅳ-1> 지대추구 피해 가설 분석 결과 69

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

국문초록

본 연구는 제주도 예술 보조금에 대한 지대추구 행위에 관한 인식과 실태를 분석한 연구이다. 예술 보조금의 재정적 지원이 확대됨에 따라 예술 보조금에 대한 공정성 확보에 대한 사회적 요구가 높아지고 있다. 제주지역의 예산제도나 이에 대한 개선방안에 관한 연구가 진행되고 있지만 예술 보조금에 초점을 두고 지대추구 행위의 인식과 실태를 분석하고 정책적 제언까지 진행한 연구는 없었다.

본 연구의 대상은 예술 보조금의 직접적 수혜자인 예술가와 예술 보조금 관리 운영의 수급자인 관료이며, 예술 보조금 제도와 운영방식 등을 포괄하고 있다. 본 연구의 주요 키워드인 예술 보조금 분배는 정치학의 지대추구 행위 이론에 경제학적 개념을 적용하여 보다 객관적인 정치·경제학적 접근을 위하여 관련 예술가를 대상으로 설문조사 방식으로 진행되었다.

이론적 배경에서는 보조금의 역할과 운영, 지방 보조금의 특성, 보조금 운영에 따른 효율성을 설명하였다. 보조금은 정책 집행 과정에서 정책 목표 달성을 위한 도구이며 효율적 운영은 지역의 자생적 발전에 영향을 미친다. 지대추구 행위에 관한 연구에서는 공공선택 모형에서의 지대추구와 이익집단 이론, 문지기 이론, 대리인 이론에 대한 선행연구를 진행하였고, 예술시장에서의 지대추구 현상에 대해 살펴보았다. 또한 민주적 의사결정 과정에서 지대추구와 규제 속 이익집단 행위, 게이트 키퍼와 지대추구에 대해 설명하였다. 아울러, 공정성에 대한 이론을 면밀히 살펴 보조금 운영과 예술이 문화정책에 어떻게 가치부여 되는지 설명하였다. 이를 위해 '절차공정성', '분배공정성', '제도개선'이 '지대추구 피해'와의 관계를 분석하고 정책 제언을 위한 분석을 실시하였고 이에 대한 결과를 도출하였다.

연구방법은 빈도분석과 구조방정식 등을 이용해 절차공정성, 분배공정성, 지대추구 피해, 제도개선과의 매개효과를 분석하였다. 분석결과 분배공정성과 절차공정성이 지대추구 피해에 영향을 주고 있지만 제도개선에는 절차공정성만 영향을 주었다. 제도개선과 지대추구 피해 간의 매개분석에서는 유의미하지 않은 영향을 준다고 나타났다.

분석된 자료를 바탕으로 제주지역 예술 보조금의 공정성 확보를 위해 전문가 인

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

터뷰를 실시해 통해 제주지역 예술 보조금의 공정성 확보를 위한 정책 제언으로 보조금 집행과정의 절차적 방법 개선과 보조금 심사제도, 심사위원 검증제도, 보조사업 모니터링 강화, 보조금 환류 시스템, 정보 공개에 공정성 마련 등이 제시되었다.

본 연구의 한계로는 예술 보조금과 지대추구 피해요인을 보다 객관적으로 평가할 수 있는 명확한 기준의 부재라고 할 수 있다. 후속 연구에서는 본 연구를 기초로 체계적인 학술적 분석모형의 개념을 정립하고 예술 보조금과 관련한 지대추구 행위의 개선을 위한 보다 객관적이고 실용적인 정책적 제언을 제시할 수 있는 연구가 필요하다고 하겠다.

주제어: 예술 보조금, 지대추구, 절차공정성, 분배공정성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅰ. 서론

1. 연구의 목적과 배경

1) 연구의 목적

본 연구의 목적은 제주지역의 예술 보조금 관련 지대추구 행위에 대한 인식과 실태를 분석하고, 그 현상을 일으키는 동인과 공정성 확보를 위한 정책 제언하고자 하는 것에 있다. 본 연구에서의 지대추구 행위 개념에 대한 조작적 정의는 이론 연구 부분에서 귀납적으로 제안하겠지만 “예술 보조금과 관련한 정부의 지원과 개입이 있을 때, 관련 예술가로서 이해관계자들이 그 보조금에 사적 이익의 목적으로 접근하는 이익집단의 행위”로 정의하였다.

린드블럼(Lindblom)은 정책형성과정은 합리적 결정이라기보다는 정치적 상호작용의 과정이라고 말했다. 어떤 정책도 어떤 형태로든 이익집단의 이익가치가 표출되며 합리적 정책대안을 제시하더라도 강력한 정치적 이익집단의 반대가 있게 되면 그러한 정책대안은 채택되기 어렵기 때문이다. 이익집단이 발생은 지대추구와 같은 실현과정에서 공정성 확보에 어려움을 낳는다. 따라서 정책결정자들은 당사자들과의 상호작용적인 의사결정을 유도할 수 있는 협상가의 역할, 그리고 정치적 실현 가능성을 평가하고 자신들의 행동을 어떻게 전달할 수 있는가에 대하여 체계적으로 사고하는 전략가로서의 역할을 감수해야 한다.

지역으로의 분권화 현상은 지역의 예술분야에서도 같은 경향으로 나타나고 있다(이홍재, 2004, 62). 정부의 권력이 집중과 집권에서 분산과 분권으로 변화할 때 지방정부가 이러한 변화에 대응하기 위해서는 ‘다원화 속의 지방정부의 책임 운영’이 강조된다. 예술 보조금과 관련해서도 이제는 지방정부의 공정한 관리가 강조되는 시점에 왔다. 예산에 대한 의사결정 권한이 지방으로 내려온 만큼, 관련한 로비나 부정행위 등이 동반하여 지방으로 내려올 수밖에 없는 현실이다. 제주지역에서도 예술 보조금에 대한 의사결정과 분배, 집행과 평가가 이루어지는 만큼 관료의 역할이 강조된다고 할 수 있다. 중앙정부에서 이양받은 예산에 대한 권리를 지방정부의 책

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

임 있는 역할이 필요하다 하겠다. 본 연구는 이러한 권한을 중앙으로부터 이양받은 지방정부의 예술 보조금의 분배 과정에서 일어나는 다양한 부정행위를 지대추구 행위라는 틀 속에서 분석하고 문제를 제기하고자 하는 것에서 출발했다.

2) 연구의 배경

제주도에서도 예술 보조금의 문제들이 공식·비공식적으로 알려지고 있다. 2015년에는 제주특별자치도 감사위원회의 감사에 예술 보조금 명목으로 250여 건이 발생했다고 한다(허호준 기자, 2015)[1]. 그중 보조금을 몰래 가로챈 혐의로 2개 단체를 적발당하는가 하면 종교 내부 행사 성격의 기도 및 강연회, 축구 대회 등 종교단체에 대한 무분별한 보조사업도 문제로 지적받았다. 그 보도에 따르면 감사위원회는 "교부조건을 위한 경우에는 보조금 교부 제한 등 벌칙을 부여하는 방안을 강구하고, 보조금 심의위원회를 구성해 지원 여부를 결정하도록 권고했다"라고 했다.

제주에서는 도비 보조금 수억 원을 타내고 수천 만원의 비자금을 조성한 협의를 받고 있는 A라는 축제 조직위원장이 불구속 기소되어 조사를 받기도 했다. 담당 검사는 보조금을 신청하면서 일정 금액을 자체 부담하겠다고 했으나 실제로 자체 부담을 한 사실이 없다고 발표했다(고경업 기자. 2010)[2]. 그것도 3년간 지속적으로 이런 일들이 조사를 받은 그 위원장이 소속된 축제에서 벌어진 일이었다.

이러한 문제는 공식적으로 드러난 문제이지만 본 연구에서는 그 내면에는 그런 일이 가능하도록 하는 요인이 있을 것이라는 문제 제기가 있었다. 그 기제를 예술가들이라는 이해관계자들로 구성된 이익단체가 지방정부나 공공기관과의 관계를 이용한 지대추구 행위가 있을 것이라는 학술적 개념을 제주지역에 적용하여 설문조사를 통해서 실태를 파악하고자 하는 데에 본 논문의 동기가 있고, 그러한 상황이 본 논문을 시작하게 된 배경이다.

---

1) 출처: '제주도 문화예술 보조금 줄줄 샜다' https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/682567.html (접속일 : 2022. 10.8.)
2) 출처: '검찰, 제주국제합창제 조직위원장 불구속 기소 https://jejunews.com/news/articleView.html?idxno=537588 (접속일: 2022.10.9.)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 연구의 대상과 방법

1) 연구의 대상

본 연구의 대상은 예술 보조금 지원에 관련한 내용을 중심으로 하고 있어서 인적 대상은 예술 보조금의 직접적인 수혜자인 예술가와 예술 보조금 관리 운영에 영향을 미치는 관료가 될 것이며, 예술 보조금 제도와 운영 방식 등이 관련해 연구의 대상이 된다.

본 연구는 문화예술 보조금 배부에 있어 정치학에서 지대추구 행위라는 경제학적 개념을 적용하는 정치·경제학적인 측면의 연구라는 성격에 객관적 논의가 필요하여 설문조사 방식을 우선 택하였다. 본 연구의 주 방법론은 설문조사가 될 것이다.

설문조사에서는 첫째, 예술 보조금 관련 지대추구 행위에 대한 경험과 실태, 둘째, 심각 정도에 대한 인식, 셋째, 공정성 원칙의 적용 정도, 넷째, 선정 과정의 문제상황, 다섯째, 지대추구 행위의 사회적 비용, 여섯째, 지대추구 행위의 극복과 공정성을 확보하기 위한 방안, 일곱째, 제도와 관료의 행태, 그리고 예산 분야에서의 지대추구 행위가 어떠한 양상으로 나타나는지 조사하였다.

2) 연구의 방법과 범위

본 연구는 보조금에 대한 역할과 의의, 공정성의 개념과 영향, 문화정책적으로 공정성이 갖는 가치, 예술 보조금 분배 과정에서 나타나는 지대추구 행위에 대한 이론 연구과 선행연구를 검토하고 지대추구에 대한 인식과 실태를 분석하기 위해 설문조사를 실시한다.

따라서 본 연구의 주된 연구 방법으로는 첫째, 문헌 연구 방법론을 사용해 기존 논문과 문헌자료를 검토하고 분석한 후 정리한다. 둘째, 분석에서는 국가보조금 운영과 제주지역 예술 보조금의 자료를 검토하고 분석한다. 셋째, 분석된 내용을 바탕으로 설문조사 분석과 전문가 인터뷰 등을 통해 인식과 실태, 공정성 확보방안 등을 조사한다. 빈도분석, 구조방정식 등을 사용해 공정성, 지대추구 피해, 제도개선과의 매개효과 등을 조사한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

연구의 범위로는 이론적 연구로 첫째, 보조금의 개념과 보조금의 기능과 역할 그리고 보조금의 운영 및 절차 등을 조사 연구함으로써 예술 보조금의 분배 과정에 대해 고찰한다. 보조금의 운영의 기준과 절차에 대해 분석하고 보조금의 성격과 특징에 대해 살펴본다. 보조금에 대한 이론들을 검토해 예술 보조금 분배와 절차에 있어 공정성과의 관계를 확보하고자 한다. 이는 지대추구 행위에 대한 인식에 있어 중요한 요인분석으로 작용할 것이다.

둘째, 지대추구에 관한 논의로서 지대추구 행위의 개념을 정리한다. 지대추구에 대한 다양한 연구 유형을 이익집단 이론, 문지지 이론 등과 비교 연구한다. 그리고 예술시장에서의 지대추구 개념을 정리하고 제주지역 예술 활동에서 예술가 유형화한다. 이는 지방 보조금의 특성을 적용 가능한 연구를 진행하기 위함이다.

셋째, 공정성에 대한 논의로서 공정성의 개념과 유형, 공정성이 갖는 이론적 관점으로 공정성이 지닌 문화정책 가치에 대해 알아보고 예술 보조금의 분배의 공정성과 절차의 공정성에 관련한 선행연구를 분석하고자 한다.

넷째, 설문조사는 제주지역 예술인을 대상으로 조사한 지대추구 행위에 대한 인식과 실태 등에 대한 분석을 하며, 전문가 인터뷰를 통해서 파악한 내용을 보충하고, 지대추구의 대상이 되는 예술 보조금의 규모 등은 자료를 통해서 정리하는 방법을 택하고자 한다.

다섯째, 이러한 이론 연구와 설문조사 및 분석을 바탕으로 지대추구 행위에 대한 정책을 제언하고자 한다.

3. 본 연구의 의의

본 연구는 불공정성 현상을 분석하고 대안을 찾는 기존의 선행연구와는 달리, 제주지역에서 예술가나 예술을 즐기는 아마추어분들이 지대추구 행위에 대해 인식의 여부, 심각성 여부, 공정의 원칙에 적용했을 때 불공정 정도의 여부, 공정성을 확보한다면 어떤 변수들이 역할을 해야 하는지, 제주지역에서의 개선을 위한 방안 등을 찾는 연구를 한다는 데에서 차별성이 있다.

제주지역에서 지대추구라는 프레임으로 연구한 적은 없는 상황이다. 본 연구는 예술 보조금과 관련한 불공정한 문제를 개선하기 위해서는 민원이나 감정적 대응으로

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

는 문제 해결에 한계가 있다는 인식하에 출발한다. 지역의 예술가들이 문제의식을 공유케 하기 위해서는 보다 학술적인 틀로 분석을 하고 과학적 분석으로 그 실태를 제안하여 동감을 유도하고 개선을 위한 의지를 가지도록 하기 위한 학술자료를 제안하는 데에 의의가 있다고 하겠다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 보조금의 특성과 운영

1) 보조금의 역할과 운영

오늘날 정책 목표 달성 수단인 보조금에 대해 매우 정의하기 어려운 개념인 이유는 사용자에 따라 그 개념이 광범위하고 포괄적으로 사용되고 정책 수단으로 평가받는다(유훈, 1992). 보조금은 정책 수단의 역할을 수행하면서 정책 방법의 역할까지 수행한다. 보조금의 정의에 대해 다양한 해석은 미적 기준에 대한 정의만큼 연구자들에 따라 해석이 달라질 수 있기 때문이다(US Congress, House Committeeon Agriculture, 1972). Myers는 보조금을 정부가 경제적·사회적으로 다양한 분야에 정부의 지원을 확대한 행위라 정의하고 있다(Myers & Kent, 2001).

상급 정부로부터 하급 정부로 이전된 재원이 하급 정부의 재정 활동을 위해 보조하는 재원이다(이지은, 2020). 이는 보조금 제도가 지방 분권의 관점에서 지방 재정에 미치는 영향에 대한 분석을 고려할 수 있다. OECD(1996)는 소비자 등에게는 시장가격 이하의 가격을 유지를 위해, 생산자에게는 시장가격 이상을 유지하기 위한 조치로 소비자와 생산자의 비용을 감소하는 관련 조치라 정의하고 있다. 시장실패의 보완하는 정책으로 완전 경쟁 시장에서 소비자에 제공되는 재화와 서비스를 낮은 가격에 구입할 수 있으며 보조 정책이 없을 때 실제 소득보다 더 이익을 취할 수 있는 것이라고 정의한다(Schwartz&Clements, 1999). WTO에서의 정의를 살펴보면 일반적인 인프라 시설을 제외한 재정적 인센티브와 직접적인 이전을 통한 재화와 서비스 공급으로 그 범위는 광의적 의미를 담고 있다.

또 다른 보조금의 해석을 살펴보면 우리나라의 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조에서는 “보조금이란 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 납부금으로서 대통령이 정하는 것을 말한다”로 규정하고 있다. 정부의 보조금 사업은 중앙정부와 지방정부 간의 올바른 공공서비스

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

의 제공을 위한 정책 수단으로서의 의미와 지방 분권의 시대에 정부 보조금의 합리적 배분과 집행의 필요성은 갈수록 높아지고 있다(김소담·강황선, 2019). 국고보조금은 공공서비스의 확보와 재정 자립도가 낮은 지방자치단체에 대한 재정의 원조이며, 국민의 편의를 위한 지방자치단체의 국가 사무 위탁이다. 이는 자치단체의 독립적 의사결정을 보장하고 지역의 자율성을 확장데 의의가 있다. 국고보조금은 국가가 지방자치단체와 민간이 수행하고 있는 특정의 목적 사업을 장려하기 위해 비용의 일부 또는 전부를 지원하는 제도로 국민의 생활과 밀접한 정책과 사업으로 집행되고 있다. 주요 국고보조사업에는 크게 생애 주기별, 경제활동별, 소득 기준별, 기업 규모별, 기타 항목으로 구분할 수 있으며 지방자치단체가 최소한의 행정 수준을 유지하는데 필요한 재원을 마련해 행정의 효율성과 형평성을 통해 불균형을 해소할 수 있는 기능을 수행하고 있다. 또한, 「보조금 관리에 관한 법률」제22조에서는 제1항에 사업별 용도가 지정되어 있으며 제30조 제1항에는 다른 용도에 사용 시 보조금 지원이 취소될 수 있음을 명시해 두고 있다. 이는 예산 운용의 자율성과 책임성을 부가해 규범적 가치판단[3]으로 사업 운영 방향을 제시된 것이다. 보조금은 국민 생활과 밀접한 주요 정책이 보조사업의 형태로 집행되고 있다. 일반 국민을 대상으로 정책을 수립하고 시행하는 과정에서 공동의 것(the common)과 관련되는 공공성은 정책 과정에서 가장 핵심적인 기준으로 작용한다(김세훈·정기은, 2017).

이처럼 보조금은 국민 생활과 연결된 많은 정책 집행 과정에서 정책 목표 달성을 위한 유기적 도구이며 보조금의 효율적 운영은 국가 재정의 건전성 향상 등으로 개선된다. 하지만 사회의 다변화로 중앙정부나 지방정부에 요구되는 요구(needs)의 증가나 계층의 전문화로 인해 특정 영역에 재원이 집중되어 공익적 목적보다 사익적 목적에 보조금을 수단화해 사회의 공공서비스나 사회적 가치 실현을 위한 보조금 제도에 문제가 발생하기도 한다.

강태구(2007)는 보조금의 기능을 시장실패 혹은 정부실패를 예방, 보완하는 데 목적과 외부효과에 대한 내재화[4] 기능을 수행한다고 연구했다. 비용 측면에서 비효율

3) 규범적이란 무엇이 옳고 무엇이 그른지에 대한 가치관으로 윤리적, 정치적, 철학적 의미를 함의한다. 스웨덴의 경제학자 군나르 뮈르달(Gunnar Myrdal)은 사회과학 연구의 모든 과정에서 가치판단을 강조하고 가치 전제에 입각한 분석과 규범적 평가를 수행해야 한다고 하고 있다. 가치 전제는 사회의 주요 집단의 가치판단으로부터 도출을 강조한다(신정완, 2018).

4) 제도와 이념이 근본적인 의도가 함께 전달되어 수용하는 과정으로 Kostova는 조직구성원이 제도의 취지에 동의하고 주인의식을 가지고 지키게 되는 내적 상태라고 정의하였다(이향수·이성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

성이 높은 서비스 부문과 행정이 공공서비스를 공급하기 어려운 분야에 지원되며, 주민이 요구(need)가 강하고 민간이 서비스를 제공이 용이한 문화, 예술 등 외부효과가 나타날 수 있는 곳에서 지원된다(이삼주·윤태섭, 2016).

보조금은 정책의 공공서비스에 있어 국민의 실질적 부담을 조절하고 그 종류에 따라 수익이 미치는 범위가 다양하게 나타난다. 즉, 행정서비스의 스필오버(spill-over)[5] 의 문제로(이창균, 2001) 지역의 보조금은 그 지역의 주민을 한정해 제공하지 않는다. 공공재가 특정인에게 편익을 주는 경우, 즉 지방자치단체는 공공재의 규모를 선택할 때 외부효과[6]를 무시해 적정수준 이하로 공공서비스가 공급되어 외부성을 해소하기 위해 중앙정부는 보조금을 지급하게 된다. 지방정부가 특정한 공공재를 효율성과 형평성을 저해하지 않는 적정수준 이상으로 공급해 사회적 불균형을 해소한다. 또한 지방정부 간의 세입과 세출의 편차로 발생하는 재정 격차를 완화할 수 있다.

본 연구가 제주지역 예술 보조금을 연구의 범위를 두고 제주의 사회적 수요를 만족하기 위한 공공서비스를 제공은 민간의 창의적 역량을 활용해 효율적인 운영을 도모하기 위한 재원이라 할 수 있다. 보조금은 재정적 측면으로 공공부문과 민간부문의 가교 역할을 맡으며, 형식적으로는 민간부문에 대한 공공부문의 재정적 지원 역할을 수행한다. 따라서 보조금은 지방자치단체의 재정 운영에 있어 중추적인 역할을 맡는다(이삼주 외, 2016). 보조금 지원은 민간사업자와 지방자치단체의 사적·공익적 활동 영역을 지원하는 중요한 행정 수단으로 이용되고 있다.

보조금의 역할로는 사회·경제적 역할과 정치적 역할로 구분할 수 있다. 먼저 사회·경제적 역할로써 공공서비스의 공급을 위한 수요 측면은 공공재 이론(public goods theory)으로 비경합성과 비배제성을 갖는 공공재에 대해 사람들은 자신의 선호를 표출하지 않기 때문에 공공재의 효율적 공급이 어렵고 공공재의 공급은 정부의 개입이 필요하지만 정부에 의해 채택되지 못한 다른 민간 부문 충족이 필요 있다는 것이다(Weisbord, 1997).

훈,2016).

5) 스필오버(spill-over) 효과는 특정 지역에 나타나는 현상이나 혜택이 다른 지역에까지 영향을 미치는 현상을 말한다.

6) 한 사람의 행위가 제3자의 경제적 후생에 영향을 미치지만 그 영향에 대한 보상이 이루어지지 않는 경우 발생하고 부정적 후생 효과와 긍정적 외부효과로 나타난다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

공급 측면에서는 계약 실패 이론으로 정부실패나 규제비용의 증가로 공공부문의 민간위탁 등으로 민간이 탄력적인 역할을 수행할 수 있다고 주장한다(김준기, 1999). 또한 보조금은 규모의 경제로 사회적 이익을 새롭게 창출시킬 수 있는 역할을 갖으며 보조 사업자의 사업 영역 확대를 기대할 수 있다. 소비와 소득 분야에서 사회적 목적 달성을 위해 분배의 공정성은 필요조건이며 정책 실현에 한 걸음 다가설 수 있으며, 정부 정책 실현에 이용될 수 있다. 시장의 불완전성으로 인해 발생된 비효율적 배분은 인센티브 구조를 야기하지만, 보조금이 시장의 불완전성을 상쇄시키는 완충의 역할을 수행하기도 한다. 김성주(2018)는 민간이 공공재 공급자의 활동 영역에 대해 정리하였다. 정부에 대한 견제, 민주주의적 참여의 장, 정부가 생산할 수 없는 영역의 공공적 서비스 생산자, 효율적인 공공재 공급자, 사회의 다양한 아이디어 확산자, 정부부문의 정책개발 및 집행업무 보좌로 정의하였다. 민간이 보조금의 활동 영역은 생산자, 매개자, 소비자 등 다양한 분야에서 역할을 수행한다.

정치적 역할로 특정 이익집단에 대한 혜택의 수단으로 보조금이 악용되어 보조금 수혜자와 지급자 간에 정치적 관계가 형성될 수 있다. 이는 지방보조금 형성과 운영에 대해 대리인 이론, 지대추구 이론 등을 설명 정치적 설명이 가능해진다(이지은, 2018). 대리인 이론은 주인(principal)과 대리인(agent) 사이 나타나는 문제를 다루는고 있는데 정보의 불균형, 감시의 불완전성 등으로 도덕적 해이나 무임승차, 역선택의 문제가 발행할 수 있으며 이를 해결하기 위해 대리인 비용을 수반된다. 정부는 왜 보조금을 정책수단으로 이용하는가에 대한 의견을 로그롤링(log rolling)[7]과 같이 투표거래로 인해 예산의 비효율성이 증가한다고 했다(Houthakker,1972). 보조금을 정치가와 특정 이익집단의 이익 추구를 위해 불필요한 법안이 양산되어 예산 낭비 원인이 되며 이는 예산의 비효율성을 증가시킨다.

보조금은 정부 정책과 민간부문의 매개자로서의 역할과 보조금 운영에 따른 [8]사회적 자본(social capital) 축적이 가능하게 되어 지역의 자생적 발전에도 영향을 미친다. 고경훈(2012:26)에 따르면 사회적 자본의 기능을 순기능과 역기능으로 구분해 설

7) 거래의 담합에 의해 서로의 이권이 결부된 법안을 상호 협력해 통과시키는 정치적 야합을 의미하며 이로 인해 사회적 비용손실로 나타나는 경우가 발생한다.

8) 사회적 자본(social capital)은 일반적으로 학문적 영역에서 사회 구성원 간의 상호작용과 관계성에 기초하며, 지역사회의 다양한 가치를 강조하기 위해 정치적·사회적·경제적 참여 동기와 연관이 있다. 이를 위해 지역주민들의 적극적인 참여가 가장 큰 지역발전과 연관되어진다(고경훈, 2012).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

명하고 있다. 순기능으로는 첫째, 신뢰를 통한 거래비용 감소로 자신을 보호하기 위해 지불해야 하는 다양한 비용절감이다. 둘째, 정보획득에 소요되는 비용감소로 사회적 관계 속 잠재정보를 활용해 정보를 얻는데 필요한 노력과 비용이 감소되기 때문이다. 셋째, 규범을 바탕으로 공동의 것(the common) 즉 공익을 추구하기 위한 독려로 공동체의 기본원칙을 증진시킨다. 넷째, 지역의 생산성을 증진시킨다. 신뢰도가 높은 사회일수록 정책에 대한 장기적 예측이 가능하고 정책수행력을 증대한다.

한편, 자원접근에 대한 경쟁의 부재와 권력의 불균형은 사회적 자본의 역기능을 낳는다. 역기능에는 첫째, 외부인에 대한 접근의 배제로 집단 구성원의 편익에만 집중하기 때문이다. 둘째, 공동체의 폐쇄성은 구성원에 대한 [9]과잉요구(overdemand)로 인해 부패의 온상이 될 수 있다. 셋째, 공동체 집단의 강력한 결속과 이에 따른 순응의 강요는 개인적 자유의 제약으로 나타난다. 넷째, 사회적 자본의 유지하기 위한 과도한 투자나 비생산적인 투자는 효율성을 낮게 만든다.

<표 Ⅱ-1> 사회적 자본의 효과

유형	순기능	역기능
사회적 자본의 효과	신뢰를 통한 거래비용 감소 정보획득에 비용감소 공동체 기본원칙 증진 지역의 생산성 증대	외부인에 대한 배타성 증대 과잉요구로 인한 부조리 발생 개인적 자유 규제 비효율적 투자

자료 : 고경훈(2012). 연구자 추가 재구성

보조금의 효과로 사회적 자본 축적이 가능하지만 사회적 자본의 역기능 중 부조리 발생 현상처럼 이익집단의 편중과 쏠림은 지대추구 행위로 나타날 수 있는 폐쇄성으로 연결되어 정책비용의 효율성이 낮아진다. 이러한 문제점 해결을 위해 보조금은 정치적, 경제적, 사회적 참여를 이끌어내는 동인으로 역할을 수행할 수 있다. 보조금의 올바른 기능과 역할은 예산의 효율성을 극대화하고 사회적 비용을 감소시키며

9) 과잉요구(overdemand)는 공동체 구성원들 사이의 상호부조를 강요하는 규범에 의해 정당화 된다(이경원, 2014).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지역의 다양한 가치를 위해 지역이 함께 공동체 발전에 노력할 수 있다는 것이다.

이러한 점에서 정부가 지원하고 있는 예술보조금은 다양한 가치를 지닌다. 하지만 예술이 갖는 한계로 인해 보조금의 필요성에 대한 강조하고 있는 보몰(Baumol)과 보웬(Bowen)은 공연예술이 노동집약적 서비스산업으로 다른 산업과 비교해 생산비용의 증대로 인해 발생하는 생산성 격차를 해소하기 위해 정부지원에 대해 역설하고 다른 분야와 비교해 상대적으로 낮은 생산성 극복을 위해 공공지원을 통해 보완할 수 밖에 없는 것이다. 예술의 편익이 사회 전반적으로 영향을 주며 삶의 질 향상 등 외부효과를 위해서는 복합적인 지원과 소득과 지역간의 격차로 발생하는 예술공급의 불균형 해소를 위해 공공지원의 근거가 마련되어야 한다. 이를 위해 제주지역 예술 보조금의 추이를 살펴보기 위해 먼저 국가보조금을 자료를 분석하였다. 보조금은 크게 국고보조금과 지방보조금으로 구분할 수 있다. 국고보조금에는 일반회계와 특별회계 그리고 사업성 기금, 사회보험성 기금, 계정성 기금으로 운영된다.

<그림 Ⅱ-1> 국고보조금 운영 체계

자료 : 한국재정정보원 - 국고보조금 이해하기

정부 예산 항목별 나타난 보조금은 크게 민간경상 보조, 민간 자본보조, 자치단체

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

경상 보조, 자치단체 자본보조, 해외이전이라는 5가지 항목으로 분류되어 있다.
사업 대상에 따른 기준은 지원 대상이 민간 부문과 공공부문으로 나눌 수 있으며, 지원 재원에 따라 경상 보조와 자본 보조로 구분할 수 있다. 사업목적에 따른 표준 기준으로 민간경상 사업 보조, 민간 자본 사업 보조, 민간 행사 보조, 민간단체 법정 운영비 보조, 사회복지시설 법정 운영비 보조, 사회복지사업 보조, 운수업계 보조 등으로 구분하고 있다.

<표 Ⅱ-2> 지방보조금의 유형

유형	의미	분류대상
대상	지원대상 구분 - 민간 부문 - 공공 부문	10)민간보조, 11)공공보조
지원재원	지원 재원이 당해연도 소비 재원 지원 재원 재산축적 재원	경상보조, 자본보조
사업목적	지방 보조 사업 관리기준상의 분류	민간사업 보조(경상, 자본), 민간행사 사업보조, 민간단체 법정 운영비 보조, 사회복시설 법정 운영비 보조, 사회복지 사업 보조, 운수업계 보조

자료 : 윤태섭(2016). P.153 재구성

보조금의 운영을 살펴보면 다음과 같다. 지방보조금의 보조사업 지방보조금 예산편성은 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제96호, '19.7.1)」에 의한 총한도액 범위 내에서 사업별 우선순위를 감안해 예산을 편성한다. 보조사업 운영 절차는 공모, 보조사업자 선정, 보조금 교부 및 집행, 지방보조금 정산, 성과평가 순으로 운영된다.
첫째, 예산편성 단계로 지방자치단체의 소관부서에서 지방보조금 예산편성 전에 보

10) 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금
11) 자치단체, 공기관, 교육기관 등에 대한 보조

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

조사업 계획을 수립하고 보조금 심의위원회의 심의를 거친 범위 내에서 사업별로 선정한다. 위원회는 계속 사업인 경우 전년도 사업 실적을 반영해 심의한다. 둘째, 공모 단계이다. 지방자치단체의 사업 부서가 보조사업을 공모하면 보조사업자의 사업 신청서를 사전 검토 후 검토의견서를 바탕으로 보조금 심의위원회에서 심의를 진행한다. 심의 결과를 선정된 보조사업자에게 통보하면 선정된 사업자는 최종 사업계획서를 제출한다. 셋째, 보조금 교부 및 집행 단계로 보조사업자는 지방보조금 교부신청을 하고 '보조사업자 관리 카드'를 작성 제출하고 소관부서에서는 재정관리시스템(e호조)에 등록해 관리하며 보조사업자는 보조금 전용카드로 보조사업을 집행한다. 넷째, 정산과 성과평가 단계이다. 보조사업 종료 후 정산 보고서와 실적 보고서를 제출한다. 지방보조금에 금액에 따라 외부 회계감사를 진행하고 보조사업 완료 후 다음 연도 7월 말까지 매년 성과평가를 실시해, 평가 결과를 예산편성에 반영한다. 지방보조금을 관리하는「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제정은 지방보조금 관리체계를 국고보조금 관리체계 수준으로 향상시켜 부정수급 방지 등 합리적이고 효율적인 관리 근거를 마련했다는 점에서 큰 의미를 갖는다(류영아,2021). 지방보조금에 대한 관리를 투명하고 효율성을 강화해 불필요한 지방재정의 누수 방지는 지방자치단체의 재정 건전성[12] 강화에 기여할 수 있다.

행정안전부의 지방보조사업 운영평가 기준을 살펴보면 사업계획, 사업관리, 사업성과 분야로 구분해 사업계획에서 유사 중복과 보조사업의 효율성에 대해 평가를 진행하고 있다. 사업관리 측면에서는 사업에 대한 관리로 예산 집행률, 집행 효율성, 예산 절감에 대한 평가를 구성하고 있다. 사업성과는 보조사업의 계속 지원 여부와 사업에 대한 평가항목으로 구성되고 있다. 평가는 지방자치단체 특성에 맞게 조정이 가능하며 5개 등급으로 기준을 마련해 미흡한 보조 사업인 경우 지원중단이나 예산을 삭감할 수 있으며 3년 단위로 유지가 필요한 사업인 경우 별도의 배정 기준을 정해 평가할 수 있다. 지방지치단체의 자치권 보장과 더불어 보조금의 지역성을 인정하고 있다. 행정안전부는 2015년 지방보조금 관리기준을 예규로 제정 후 2016년부터 성과평가를 의무화해 왔지만, 일률적인 평가기준, 선집행, 후정산 등 비효율적인

12)「지방재정법」제3조 제1항 '지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.'고 지방정부의 재정이 건전하고 효율적으로 운영을 명시하고 있음.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

측면을 개선하기 위해 2024년을 목표로 지방보조금 보조금관리시스템(e보탬) 사업을 추진중이며 이는 공모·교부·정산·반납 등 모든 과정을 전자화하여 투명성을 제고하기 위해 노력하고 있다.

<표 Ⅱ-3> 지방보조사업 평가 기준

분야	운 영 내 용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	10
	1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진 실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행율, 기타 집행실적 등을 감안	15
	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
	2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
	3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20

자료 : 지방보조금 관리기준 (행정안전부 예규 제174호_2021.9.6. 개정)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅱ-4> 국고보조금 변화 추이

(단위: 조원)

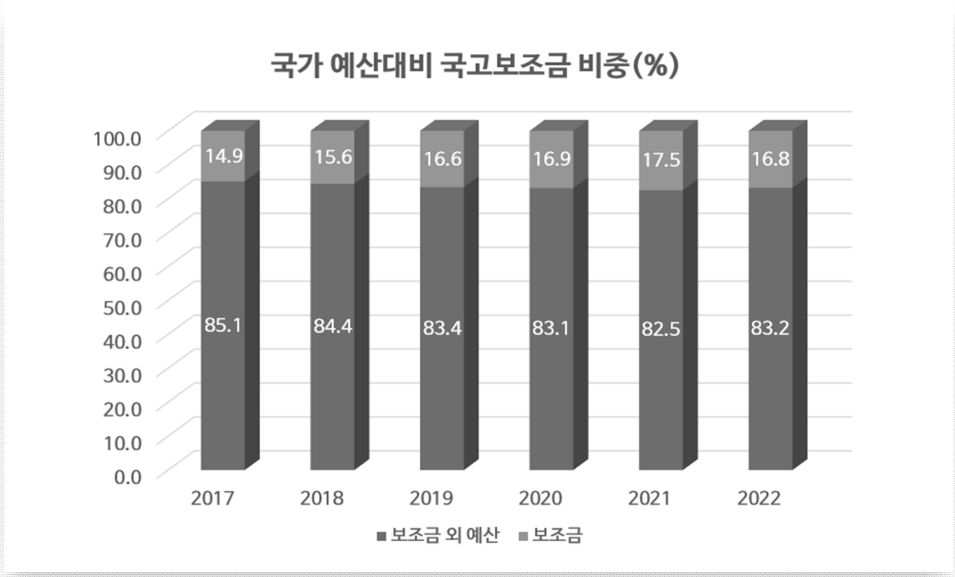
회계년도	구분	확정예산	비중
2017	보조금외 예산	340.9	85.1
	보조금	59.6	**14.9**
2018	보조금외 예산	361.9	84.4
	보조금	66.9	15.6
2019	보조금외 예산	391.7	83.4
	보조금	77.9	16.6
2020	보조금외 예산	425.5	83.1
	보조금	86.7	16.9
2021	보조금외 예산	460.1	82.5
	보조금	97.9	**17.5**
2022	보조금외 예산	505.3	83.2
	보조금	102.3	16.8

자료 : 국고보조금 통합관리시스템. 연구자 재구성

국고 보조금 통합 관리 시스템(e나라도움)에서 예산 2022년 발표된 국가 예산 대비 국고보조금 비중을 살펴보면 2017년부터 2021년까지 소폭 증가 추세를 보인다. 2017년 14.0%를 기록했던 국고보조금 비율은 2021년 17.5%로 약 2.6% 상승했다. 2022년의 경우 0.7% 소폭 하락했지만 2017년 400.5조원에서 2022년 607.6조원으로 200조원 이상 예산의 규모가 확장되었고 보조금의 증가세 규모 역시 42.7조원이 증가되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<그림 Ⅱ-2 > 국가 예산 대비 국가보조금 비중



자료: 국가통계포털 - 연구자 재구성

그림<Ⅱ-1>의 자료를 근거로 판단한다면 점진적으로 국고보조금 비율이 늘고 있다는 점을 확인할 수 있으며 그 증가세는 약 2배 이상임을 확인할 수 있다. 지방자치 시대를 맞이해 보조사업을 위한 사회단체 등의 증가와 수도권 집중 현상을 견제하기 위해 보조금 지원 대책으로 지역 간 격차 및 불균형 현상 심화로 인해 매년 보조금 교부금액도 증가세를 보인다. 행정안전부(2021)의 발표에 따르면 자치단체 예산규모 대비 자체 수입의 비율을 의미하고 있는 재정자립도[13]는 국고보조금 증가가 재정자립도 하락의 주요 원으로 설명하고 있다.

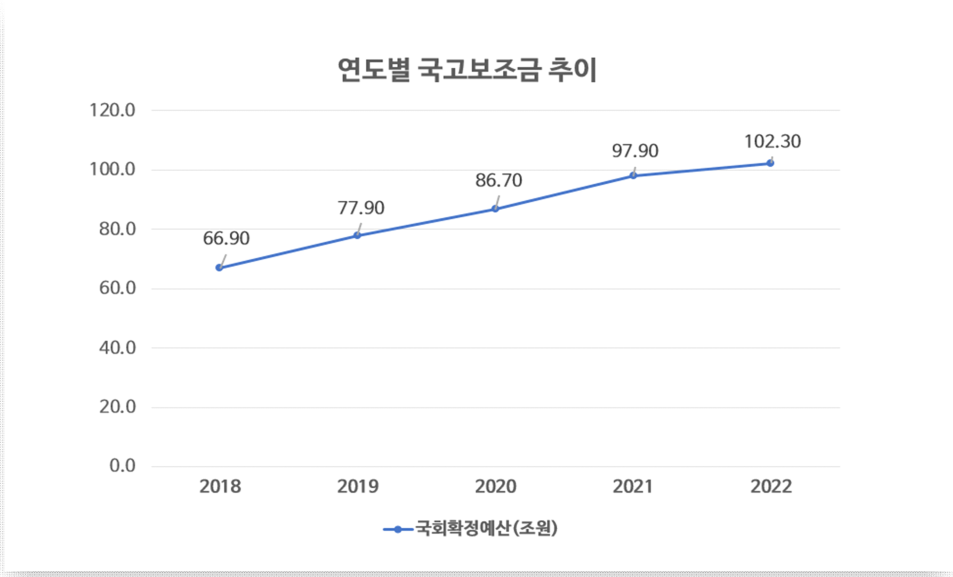
연도별 국고보조금 추이를 살펴보면 그림<Ⅱ-2>그래프에 나타나듯 2018년부터 2022년까지 감소 없이 연이어 상승해온 점을 확인할 수 있다. 2018년 66조 9천억 원이었던 국고보조금은 2022년까지 53%가 증가해 100조 원을 기록하며, '국고보조금 100조 원 시대'의 서막을 알린 것이다. 보조금의 팽창은 지방비 부담의 증가, 지방세출 경직화, 사업 획일화로 인한 재정성 악화와 극대화 저해 등을 초래할 수 있다.

13) 재정자립도는 재정 수입의 자체 충당 능력을 나타내는 지표로 전체 예산(일반회계 예산 규모)가운데 지방세와 세외 수입 비율로 측정해 정부에 대한 예산 의존도가 크다는 것을 의미한며 세입예산에 초점을 두고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 현상은 저출생·고령화 등의 여파로 사회복지비 부담이 증가 요인 등 사회변화에 따른 현상으로 분석된다.

<그림 Ⅱ-3> 연도별 국고보조금 추이

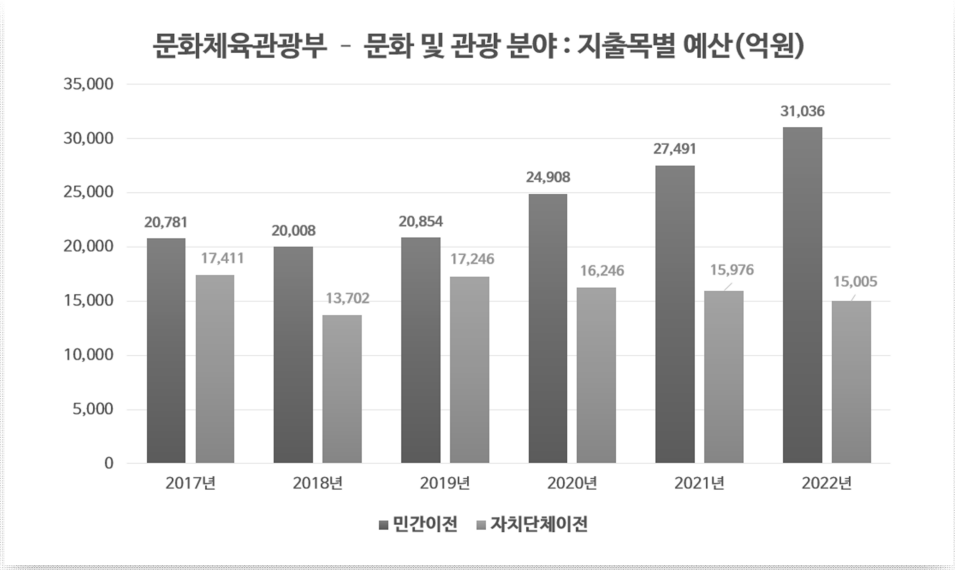


자료: 국가통계포털 연구자 재구성

본 연구에서는 부처별로 정확한 보조금의 항목과 내용이 정리된 자료가 없어 예산액을 통해 보조금의 규모를 확인하였다. 국고보조금 중 예술보조금 소관 부서인 문화체육관광부 지출목별 예산을 <그림Ⅱ-4>에서 확인하였으며 문화체육관광부 국고보조금 민간이전과 자치단체 이전이 2020년 이후 민간에 대한 지원이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 민간이전 보다 자치단체 이전의 비율이 높게 나타나고 있지만 자치단체 이전에도 보조금민간 주민의 요구(need)가 강하고 민간이 서비스를 제공이 용이한 문화, 예술 등에 지원이 증가하고 있음을 문화 및 관광분야에도 확인할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<그림 Ⅱ-4> 문화체육관광부 지출목별 예산



자료: 국가통계포털 연구자 재구성

2) 지방 보조금의 특성

예술 분야에서 중앙정부나 지방자치단체가 개입하는 타당성의 원인은 공공재의 비경제성과 비경합성이라는 특수한 성격을 지니고 있기 때문이다. 예술이 지닌 잠재적인 공공성을 극대화해 사회의 공익을 증진시킬 의무가 존재한다. 이를 위해 예술 보조금 지원 과정에서 정부 개입의 배제를 의미하는 '팔길이 원칙'이 필요하다. 팔길이 원칙(arms's length principle)은 거리를 두고 지원은 하고 운영에는 간섭을 하지 않으로써 자율성을 최대한 확보하고 예술이 정치와 행정에서 벗어나 예술의 가치을 독립적으로 보장하는 것을 의미한다.

보조금의 성격을 살펴보면 다음과 같다. Beam & Conlan(2002)은 보조금의 성격을 직접성(Directness), 자율성(Automaticity), 강제성(Coerciveness), 가시성(Visibility)으로 구분하였다. 직접성(Directness)은 정부의 정책실행에 간접적 도구이며, 보조금 수혜자들이 사업의 운영에 대한 재량권을 직접 수행하기 때문이다. 자율성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(Automaticity)은 보조금 수혜자들의 영향력과 기존 행정체계와의 결합을 통해 자율성 높은 정책도구로써 수행되기 때문이다. 강제성(Coerciveness)은 보조금 수혜자들에게 최소한의 규칙을 제안하지만 강제적으로 행동의 범위를 정하지는 않는다. 그럼 의미에서 비강제적이라 할 수 있다. 가시성(Visibility)은 보조금 재원이 명시적으로 드러나는 정도로 사업마다 가시성과 비가시성을 갖는다.

지방보조금은 가장 분권화된 재원이면서 단체장의 선심성 지출이라는 양면성을 지닌다(고승희, 2016). 보조금 지급대상이 민간부문의 개인 또는 법인으로 지역적 차별성과 다양성을 지닌다. 보조금은 지방자치단체의 정책적 성격을 확인할 수 있는 지역성이 반영되는 특징을 지닌다. 지방자치단체의 고유의 정책을 보조금 수혜자와 협력해 지역의 특수성을 반영하는 정책적 재원인 것이다. 하지만 단체장의 철학이 지나치게 가미될 경우 보조금이 정치적 요인에 의해 특정 이익집단에 편중되어 선심성 재정으로 변질 될 수 있다. 소수의 편익을 추구하는 이익집단과 선거에서 득표극대화를 위한 정치적 행위는 다수의 이익을 훼손하면서 정치적 영향력으로써 선심성 보조금을 집행할 수 있다.

또 다른 특징을 살펴보면 보조금 수혜자들은 연속성을 지향해 계속해서 수혜자가 되기 위해 노력한다. 이러한 노력이 보조금의 진입장벽을 높게 만들고 이익집단화로 변모해 비효율적 재정 운영에도 영향을 줄 수 있다. 이는 보조금의 역할과 기능을 수행할 수 없게 만들며 보조금의 편중과 쏠림현상으로 이어진다. 보조금은 목적, 대상, 운영과정 등 민간지원 활동을 위한 재원으로서의 성격을 지닌다. 사업의 목적과 대상에 따라 특정 활동을 위해 산업 육성과 지원이 가능하며, 재원으로서의 유용성을 갖는다.

<표 Ⅱ-5> 지방보조금의 특징

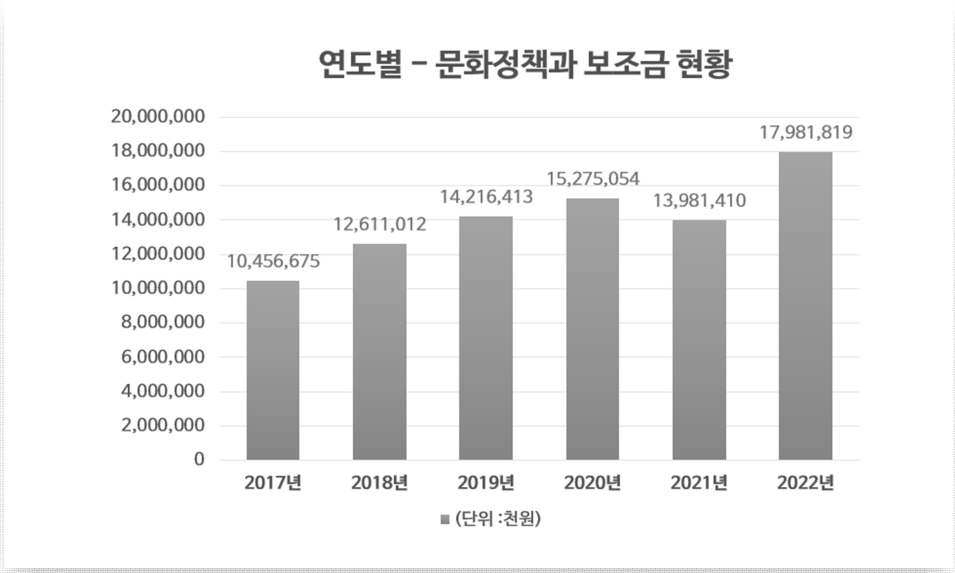
구분	의미	특징
목적	민간 특정 활동 육성 및 지원	유용성
대상	지역의 정책적 성격	지역성
연속성	사업의 유지	경직성
행정기능	단체장의 철학 가미	편중성
운영	정치적 요인과 연계	선심성

자료 : 윤태섭(2019:152) 연구자 추가 재구성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지방보조금은 사용목적, 대상, 행정적 측면에서 다양한 의미가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 지방자치 시대에 지방행정의 효과적 운영을 위해 지방재정 안정적 확보를 중시하는 대책과 제도 개선이 마련되고 있지만 지방 보조금의 경우 과목 구분의 명확성 부족, 지원기준의 포괄성, 특정 보조사업자 편중 지원, 집행·정산 시스템 및 일몰제 등 사후평가관리 미흡 등의 문제가 여전하다. 출자·출연 기관이 급증하는 현상, 민간보조금 및 행사·축제 경비 한도제를 회피할 목적으로 민간위탁사업 등으로 대응하는 전략적 행위도 바람직한 현상은 아니다.[14] 보조금을 통한 민간 활동 분야의 육성 지원은 지방 정부 정책의 유용성을 확보할 수 있다. 하지만 보조금을 향한 이익집단이 지대추구 행위로 인해 민간 활동 위축과 지방재정에 악영향을 미칠 수 있다. 제주특별자치도 문화정책과 보조금 현황을 <그림 Ⅱ-4> 살펴보면 아래 그림과 같다.

<그림 Ⅱ-5> 제주특별자치도 문화정책과 보조금 지출 현황



자료: 제주특별자치도 내부자료. 연구자 재구성

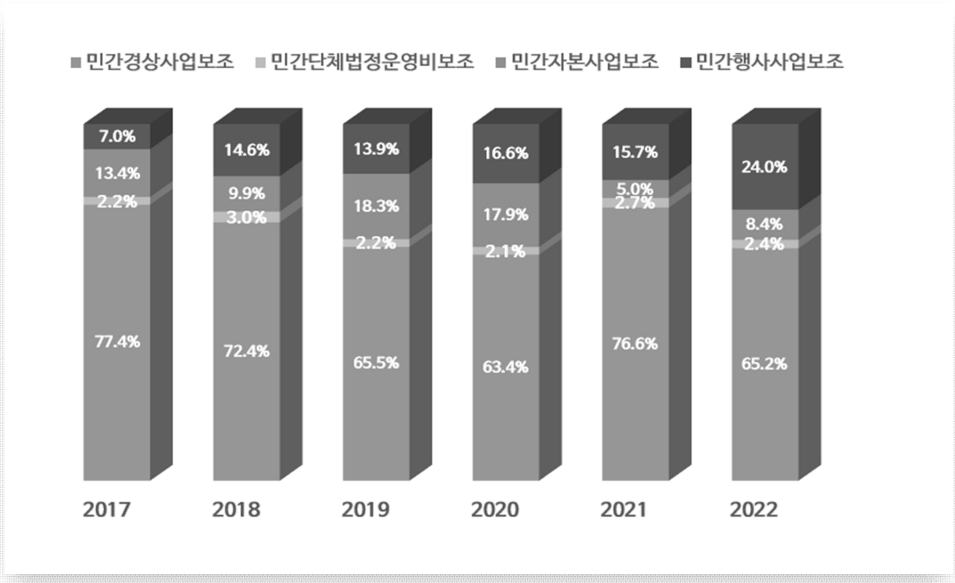
제주특별자치도 내부 자료를 근거해 2017년부터 2022년까지 문화정책과 연도별 보

14) 출처: '지속 가능한 재정을 위해' https://blog.naver.com/kdi_nara/222913188348 (접속일 : 2022. 11. 20.)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

조금 현황을 살펴보면 <그림Ⅱ-6> 민간경상 사업 보조금의 경우 2017년 77.4%로 기간 중 가장 높은 수치를 기록했고, 2018년부터 2020년까지 연이은 하락세를 이어오다가 2021년 다시 76.6%로 높은 수치를 기록했지만 2022년은 11.4% 하락해 2019년과 2020년과 비슷한 수치를 보여준다. 민간단체 법정 운영비 보조금의 경우 2017년부터 2022년까지 큰 변동 없이 비슷한 수치를 기록하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 민간자본사업 보조금의 경우는 상승과 하락을 반복하는 보이고 있고, 민간행사사업 보조금의 경우 2017년 7%에서 큰 하락이 없는 추세 속에 2022년 24%를 차지했다는 점을 보면 점진적으로 비중을 늘려가고 있다는 점을 파악할 수 있다. 즉, 지방 보조금의 대부분은 민간이전이 차지하고 있다고 할 수 있다. 이는 앞서 언급한 지방보조금은 가장 분권화된 재원이면서 단체장의 선심성 행정의 수단으로 낭비 요인으로 분석할 수 있다. 이러한 보조금의 폐단은 문화예술단체가 예술보조금에 대한 지나친 재정 의존으로 예술단체의 창의성과 자율성 훼손에 영향을 줄 수 있다. 예술의 창의적·심미적 특성보다 정책의 틀에 부합해 예술 본연의 가치와 특성이 변형되어 정책 목표설정과도 이격된 현상으로 나타난다.

<그림 Ⅱ-6> 제주특별자치도 문화정책과 보조금 분포



자료: 제주특별자치도 내부자료 - 연구자 재구성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

본 연구는 제주특별자치도 예술 보조금의 소관 부서 자료를 참고해 2017년부터 2022년까지 보조금 증감내역을 분석하였다. 예술 보조금 중 특이한 점은 2022년 민간행사 사업 보조가 2021년 대비하여 2배가 증가했다는 점을 알 수 있다. 올해 8월에 제주특별자치도에 실시한 설문조사 '23년 예산편성에 바란다'의 분석 결과[15]를 살펴보면 재정 압박 이유에 대한 질의에서는 보조금 등의 비효율 재정운영이었다. 재원 마련 방안에 대한 질의에서 지방보조금 등 지출구조조정이라 답변이 38.7%로 우선 순위로 나타났다. 제도개선 분야에서도 지방보조금이었으며, 투자축소 필요 분야에 대한 질문에서는 행사·축제성 경비를 선택해 제주특별자치도 내부자료에서 증가세를 보인 민간행사 사업 보조와는 상반된 설문조사 결과로 나타나 보조금에 대한 제주 지역민의 인식을 확인할 수 있다. 다만 설문 결과에 대해 여론이 부정적 시각으로 지적하고 있는 점을 보아 설문조사의 한계점이라 볼 수 있다.

3) 보조금 운영 효율성

황수연(1996)은 보조금과 지대추구는 정부와 정부 간의 일어나며, 지방정부 간의 보조금 경쟁 과정에서 자원을 낭비가 발생한다고 보고 보조금의 소득이전이 지방정부 간의 경쟁을 없게 되어 지대추구가 일어나지 않는다고 보았다. 예술 보조금이 정부 예산의 민간이전 분야임을 감안한다면 공정한 이전, 즉 분배의 공정함은 지대추구 문제점을 개선할 수 있는 방안이 될 수 있다. 조기현(2008)은 민간이전경비의 문제점으로 불명확한 과목의 모호성과 지원기준의 포괄성으로 지원중복, 심의위원회 부실로 인한 특정 사업 편중 현상을 불합리한 관행이라 지적하고 정산과 집행의 시스템의 부실을 지적하였다. 또한 민간이전경비의 실태파악을 위해 예산부서 전수조사를 통해 한도액 선정기준과 제도 운영에 따른 연구를 하였다. 이를 통해 종합적인 제도개선으로 민간이전경비 과목 구분을 통해 합리적인 보조금 지원을 위한 선정기준안을 제시하였다. 아울려 보조사업별 보조율 제도의 도입과 심의위원회 기능 강화가 지원의 투명성과 효율성을 확보할 수 있다고 제시하였다.

지방자치단체가 예술단체에게 지원하는 예술 보조금은 공공서비스의 사회적 편익

15) 제주특별자치도, "2023년 예산편성에 바란다 설문조사 결과" (보도자료), (접속일 :2022.11.20.) https://jeju.go.kr/news/news/news.htm?act=view&seq=1389805&page=1

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

을 극대화할 수 있으며, 문화예술은 사회적 다양성과 포용성을 확대해 불평등을 해소할 수 있지만 지대추구 행위로 인한 불평등은 부정적 16)외부효과를 초래할 수 있다. 이익집단은 각자의 이익에 초점에 두며 합리적 효용의 극대화를 위해 행동한다. 예술 보조금의 지대추구 행위로 인해 행정의 효율성과 형평성을 저해하는 것이다. 제도란 사회에 적용되는 게임의 규칙으로 일상생활에 구조를 제공함으로써 불확실성을 감소시키게 된다(김관보, 1999:58). 하지만 정보의 불균형은 정보비용이 거래비용 중 큰 비중을 차지하고 이는 정보의 불완전성으로 인해 제도 운영의 어려움이 발생시킨다.

류영아(2021)은 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」제정으로 지방보조금 관리체계를 국고보조금 관리와 동일 수준으로 가능하게 했다는 의의와 「지방재정법」17)를 기초를 근거로 관리되어 온 일부 조문에 대한 문제점을 제시하였고, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」의 운영의 보안와 합리적 관리를 연구하였다.

이러한 선행연구를 종합적으로 살펴볼 때, 지방분권화가 추구하는 근본적인 목적인 자율성을 확대하고 책임성 제고 실현을 위한 제도 개선이 필요된다. 지역의 환경과 지역민의 욕구(needs)에 부합하는 사회가치 실현18) 여부를 검토할 수 있기 때문이다. 보조금 배분 과정에 있어 공공서비스의 설계자로서의 지방정부와 공공서비스의 수혜자로서 지역민의 올바른 사회적 가치는 정책의 효율성과 수혜자의 만족도를 지향하면서 추진되어야 한다. 공정한 예술 보조금 지원사업은 지역 예술단체 역량과 경쟁력 강화, 지역의 인프라 확충을 통해 지역민의 19)문화 향유권을 확대해 나갈 수 있다.

---

16) 외부효과는 어떠한 시장의 참여자의 경제적 행위가 사람들에게 의도하지 않은 편익이나 손해를 가져다주는데도, 아무런 댓가를 받지도, 지불하지도 않는 현상을 말한다. 이때 손해를 가져다주는 경우 부정적 외부효과이고, 편익을 가져다 주는 경우 긍정적 외부효과이다.

17) 17조 1항의 4 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로 인해 포괄적인 해석이 가능해 지방자치단체 스스로가 엄격한 관리 감독이 어렵다.

18) 국제표준화기구(ISO)는 2010년 사회적 책임에 관한 지침인 ISO 26000을 국제 표준으로 제정 기업, 정부, 시민단체 등 사회의 모든 구성원이 사회의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 책임활동을 지침을 마련하였다. 우리나라의 경우는「사회적 경제 기본법안」등 공익의 개념을 전체 효율의 측면에서만 고려해 효율성과 공익에 대한 인식의 부재로 생겨난 사회적 문제 해결을 위해 공동체의 가치를 지향하기 위한 목적의 의미이다.

19)「문화기본법」제4조 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)이며, 문화예술 분야에 국한하지 않고 국민 개개인의 삶의 영역에 누릴 수 있는 기본적인 권리로 정의하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

선행연구들의 내용과 결과를 요약정리하면 첫째, 지방 보조금 운영 제도 개선 연구로 유태현·한재명(2007)은 지방보조금의 운영 실태 파악을 통한 지원기준, 지원 방법, 지원의 투명성, 건전성, 책임성 확보와 관련해 문제점을 도출하고 해결방안으로 지원기준의 명확성과 지방보조금 심의제도의 강화방안을 모색하고 있다. 조기현(2008)의 연구에서는 민간이전경비와 실태분석을 통해 특정 사업에 편중과 집행, 정산관리 등을 도출하고 심의위원회 기능 강화, 성과평가제도 강화 등의 개선방안을 도출하고 있다. 우리나라 정부 보조금 사업 관리정책 중 정부 보조금 사업에 대한 성과평가 개편방안과 정부 보조금 사업의 공적 책임성과 효과성 제고를 위한 성과평가 방안을 연구하였다(김소담·강황선, 2019).

둘째, 지방보조금 관리 체계에 대한 연구로는 이용식(2012)은 인천광역시 사회단체의 인식조사를 통한 보조금의 문제점과 공모·심사단계의 개선방안과 비전문가의 평가로 인한 보조사업의 문제점을 도출하고 단계별 해결방안을 제시하였다.류영아(2021)은 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」제정의 의의와 향후 과제에 대해 연구하였다. 문병호(2022)는 보조금의 부정수급 방지를 위한 제재 수단, 거버넌스 체계와 통합 관리 시스템 문제을 도출하고 해결방안으로 사후평가제도 구체화를 연구하였다. 류영아·나바다(2022)는 지방보조금의 합리적 평가를 위해 보조사업의 정량평가 기준 마련과 유형에 따른 평가 기준의 세분화 방안을 연구하였다.

셋째, 지방보조금의 운영 효율성에 대한 연구로는 이장욱 외(2021)와 강남호(2021)의 연구로 이장욱 외(2021)은 보조사업 선정 관리, 보조금 기준보조율, 보조사업에 대한 차등 보조율에 대한 문제점과 개선방안을 제시하였다. 강남호(2012)는 보조금의 성과평가체계의 중립성 확보와 객관성을 확립할 수 있는 해결방안을 제시하였고, 적용 기준을 경기도를 대상으로 연구하였다. 지방보조금 평가제도의 개선 방향과 관리체계와 평가기준에 대한 개선 방향을 언급하였다(윤태섭, 2016). 지방보조금은 지역적 특수성과 지방자치단체장의 운영 기조와 연관된 재원으로 선정 과정에서의 지방자치단체의 영향력이 핵심적인 역할로 인해 분배 과정에서 선심성의 수단으로 활용되어 지방재정의 낭비 요인으로 지적하였다(윤태섭·김성주·이삼주, 2016). 지방보조금 사업들이 절차에 따른 일률적 관리의 비효율성 개선방안을 연구하였다(김성주·윤태섭, 2018). 정치인과 공무원의 지대추구행위가 지방재정에 재정 책임성 저해 요인으로 뇌물수수, 횡령, 지역단체에 대한 편의, 혁신에 대한 저항과 같은 행위를 통

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제하는 것이 재정 책임성을 제고하는 방안을 제시하였다(구균철·김영민, 2015:46).

<표 Ⅱ-6 >보조금 관련 선행연구

구분	저자	주요 연구 내용	주요연구 결과 및 시사점
보조금 운영에 대한 제도개선	유태현 외 (2007)	지원기준, 지원 방법 지원의 투명성, 건전성 책임성 문제 제기	지원기준의 명확성 지방보조금 심의제도의 강화방안
	조기현 (2008)	민간이전경비(보조금) 범주와 정책의의 운용실태 문제점 제시	심의위원회 기능 강화, 성과평가제도 강화 등의 개선방안
	김소담 외 (2019)	보조금 관리정책 성과평가	성과평가 평가지표 도출
보조금 관리체계 개선	이용식 (2012)	보조금 공모·심사단계 문제제기 평가제도의 문제제기	단계별 개선방안
	문병호 (2022)	보조금 현황 부정수급 유형	사후평가제도 구체화 보조금관리위원회 등 거버넌스 체계 구축
	류영아 외 (2022)	지방보조금 평가 방법	유형에 따른 평가 기준의 세분화
보조금 운영 효율성	이장욱 외 (2021)	지방보조금 선정 관리 보조금 기준보조율 차등보조율 문제점	보조금 사업 적정성 기분보조율 사문화 보조금 거버넌스 차등 보조율 산정기준 마련
	강남호 (2021)	성과평가체계 문제제기	성과평가체계의 중립성과 객관성 확보 전문성 강화방안
	윤태섭 외 (2016)	보조사업 객관적 평가	평가제도, 관리체계, 평가기준

자료 : 본 연구자 구성

보조금과 관련된 예산이론들의 주요 명제를 도출해 지대추구와의 비교를 연구한

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이지은(2019)은 재정 운영의 자율성 확대가 반드시 책임성의 제고를 보장하는 것이 아니며, 지방자치단체의 재정 책임성 왜곡 원인을 대의 민주주의 제도와 보조금 운영에서 발생하는 위임자-대리인 관계에서 찾을 수 있다고 하였다. 예술 보조금 관리 제도에서의 위임자과 대리인 사이에 발생하는 정보의 비대칭은 사업자 선정과정에서 능력이 부족한 업체가 선정되거나 중복 지원, 편중 지원 등 역선택(adverse selection)[20]이 발생한다. 위임자의 이익이 아닌 사적이익을 추구해 이익집단에 의한 공직자의 포획이 발생해 재정책임성에 영향을 줄 수 있다. 또한 도덕적 해이(moral hazard) [21]는 보조사업자뿐만이 아닌 관리 감독을 수행해야 할 지방정부 관료에게도 나타난다. 이러한 방지하기 위한 제도적인 측면에서 개선이 함께 요구된다.

공공선택이론은 경제적 합리성을 추구하는 경제적 개인으로 설정해 정책과정에서도 효율성을 극대화하기 위해 합리적 선택을 추구한다. 정치학자 뮐러(Dennis Mueller)는 공공선택론이란 '비시장적 의사결정(nonmarket decision-making)에 관한 경제학적 연구 또는 정치학에 대한 경제학의 적용'이라고 정의하였다.[22] 다수의 일반 투표자들이 합리적 무지 상태에 놓인 가운데, 정치인들은 득표 극대화 동기, 관료들은 조직과 예산, 재량 극대화 동기, 이익집단은 지대추구 동기 등에 따라 추구하는 상황이 발생하며, 예술 보조금의 분배 과정과 예술 보조금 정책 결정 과정에서도 이러한 요인들이 발생할 수 있음을 시사한다. 고전적 정치경제학에서 채택한 방법론적 개인주의에 기초한 공공선택론은 개인이 선택과 행동의 총합이 결국 집단적 현상으로 인식하는 것이다. 정치인, 관료, 이익집단 등 정부 정책 형성 과정에서 개인의 이익을 추구하는 동인에 따라 활동하는데 이러한 개인의 합리적 추구가 사회 전체나 집단의 합리성을 보장해 주지 못하기 때문에 정부 실패가 발생할 수 밖에 없다는 것을 공공선택론자들은 역설한다.

본 연구에서는 공공선택이론에서 정책 시장에 참여자들이 사익 추구 즉 지대추구

---

20) 역선택은 주인이 '계약체결 이전(pre-contractual)'에 대리인의 정보를 제대로 파악하지 못해서 적절하지 않은 대리인이 선정되는 것을 의미하며, 주인이 계약의 기준을 정확하게 명시한 '숨겨진 유형(hidden type)'의 정보 파악이 중요하다. 역선택을 개선하지 않으면 주인의 손실로 이어지기 때문이다.

21) 도덕적 해이는 대리인이 계약체결 후 대리인으로써 제대로 된 역할을 수행하지 않을 때 나타나는 문제이다. 이는 정보의 비대칭성이 어떻게 시장의 실패를 만들었는지에 대한 고찰의 지점이기도 하다.

22) 공공선택의 주제는 정치학의 주제와 동일하며 국가 이론, 투표 규칙, 유권자 행동, 정당 정치, 관료제 등이다. 그러나 공공선택의 방법론은 경제학과 마찬가지로 공공 선택의 기본 행동의 가정은 인간이 ·이기적이고 합리적이며 효율을 극대화하는 사람임을 강조한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

에 대한 성향에 대해 주목하였다. 게임이론은 서로 다른 목적을 추구하는 정책시장에 참여자들이 합리적 의사결정에 준거해 각자의 이해를 최대로 추구하는 과정에 시장균형이 도출되는 과정을 설명하기 위한 이론적 모형이다. 보조금 운영의 틀에서 상대방의 행동을 예측하고 이에 대해 적절한 대응방법은 이익집단의 지대추구 행위에 대한 정책적 전략으로 집단의 합리적 선택이 방안으로 모색된다.

조지 스티글러(George Stigler)가 주창한 포획이론(Capture Theory)은 정책과 규제를 만드는 정치인과 관료가 고도의 전문지식과 로비를 바탕으로 이익집단에 포획되어 본래의 의도와는 다른 정책이 실제 이익집단의 이익으로 변모되었을 때 포획되었다고 본다. 이익집단을 중심으로 행해지고 있는 정치적·행정적 범위는 이익집단의 전문성과 특수성을 바탕으로 중앙정부나 지방정부를 포획한다. 이는 정부 이익집단의 요구 수용으로 기존 정책 결정에 큰 영향을 미친다. 정부 개입이 제약이 있는 영역에서 이익집단의 지대추구 행위는 독점적인 시장지배력과 정보의 비대칭성으로 시장을 잠식할 수 있다. 김대순(2010)은 이익집단이 정부를 포획해 정책의 효율성을 방지하기 위한 방안으로 [23]민주적 정치과정의 확립, [24]갈등조정 장치 제도화, [25]이익집단 활동의 공공성 저해 방지를 제시하였다.

정책은 목표 달성의 수단이자 문제 해결을 위한 수단으로 연구자들은 정의하고 있다. 과거에는 이익집단이 지역 사회문제를 다원주의적 시각에서 참여해 다양한 정책과정의 매개자 기능을 수행해 왔지만 최근 상대적으로 제한된 범위 내에서도 구체적인 정책 문제에 대해 이익을 표출하고 있다. 사적 이익을 목표로 삼는 이익집단의 행동 즉 지대추구는 정책의 효율성에 부정적 효과를 낳고 정책 과정 속 역학 관계의 새로운 갈등을 초래해 더 큰 사회문제로 대두될 수 있기 때문이다. 정책은 사회적 정의의 원칙에 기반을 두고 분배의 기준과 절차에 따라 정책의 부담과 혜택을 정의롭게 나누기 위한 실천적인 원칙과 상호공존으로 분배가 가능하다(이해영, 2008). 정책의 창시자인 라스웰(Lasswell)은 정책은 목적 가치을 위한 실행의 과정(course of action)이며, 드로어(Dror)는 정부 기관이 미래를 위해 결정한 행동 지침

23) 밀실 행정이 포획 현상의 대표적 사례임을 감안해 민주적인 정치과정이 확립을 설명하고 있다.
24) 이익집단과 정부 사이의 협상과 타협을 촉진할 수 있는 갈등 조정장치를 구성해 양자간의 의견 등 공개적이고 공식적인 절차를 구성해야 한다.
25) 이익 집단활동으로 인해 발생하는 공익적 손해와 이익집단의 전문성을 효과적으로 추구해 정부의 정책적 효과를 극대화 해야 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이며 그 지침을 바탕으로 최선의 수단을 통해 공익의 목적에 맞게 달성하는 것으로 정의하였다. 보조금 정책 운영에 있어 나타나는 정치적인 요인과 예산 분배에 따라 정책이 효율성의 차이가 발생하고 갈등 관계로 이어질 수 있다. 보조금 규모의 결정과 예술단체의 수요량의 크기는 예산의 한계를 극복할 수 있으며 보조금의 올바른 기능과 역할을 수행할 수 있을 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 지대추구 행위의 논리와 실체

1) 공공선택 모형에서의 지대추구 행위 논리

지대추구 행위에 대한 연구는 털럭(Tullock)의 1971년 연구로부터 정리되기 시작했다고 할 수 있다. 정부의 이전소득과 이전비용에 관심을 가지면서 이전 가능성은 자신의 효용을 증가시키려는 개인들로 하여금 낭비적 지출하게 한다고 보았다(배승주, 2019, 154).

신고전경제학은 독점의 문제를 다루면서 사중비용(deadweight)으로 인한 후생(복지)의 손실을 사회적 비용으로 간주하였고, 독점이유(지대) 자체는 문제 삼지 않는 경향이 있었다. 털럭(Tullock)은 1998년의 글에서도 지대추구 행위의 대상이 되는 독점과 권력에 의한 이전 가능한 이전소득(지대)이 크다면 이것을 얻기 위한 자원의 투입은 커질 수 밖에 없다는 논리를 폈다(사공영호, 2014, 130-131).

털럭은 2005년의 글에서는 지대추구 행위는 경쟁이 제한될 때 발생할 수 있는 가격의 인상과 이에 따른 이전소득을 추구하는 행위이며, 이 과정에서 독점 이윤 이상의 자원이 낭비될 수 있다는 것이 자신의 문제의식이었음을 분명히 하고 있다(Tullock·Seldon·Brady, 2002 : 김정완 역, 2005, 72).

털럭의 경우, 이후에는 지대추구 행위의 범위를 좀 더 확장하여 해석하고 있다. 지대추구 행위란 특권을 확보하기 위한 독점적 지위의 확보 행위로서 수입량 제한, 보호관세, 뇌물, 공갈과 은폐 등의 합법적이고 위법적인 행동을 포함하는 것으로 좀 더 넓게 정의하고 있다.

뷰케넌(Buchanan, 1980)은 국가가 경제활동에 간섭하기 시작하면 국가의 힘과 자원을 이용하여 자기집단의 이익을 추구하려는 지대추구 행위가 나타나게 된다고 정의하면서 지대추구를 세 가지 수준으로 정리하고 있다.

첫째, 자신에게만 독점적인 권한을 주도록 하는 로비(제1수준), 둘째, 부문에 축적된 자원에 접근하기 위하여 관료, 정치인이 되려는 과정에서 지출되는 자원의 낭비(제2수준), 셋째, 정부 지출 과정에서의 지대추구(예: 과세특혜, 보조금 획득, 제3수준) 등의 지대추구 행위는 모두 정부의 개입을 전제로 하고 있다.

이상의 논의에서 지대추구 행위는 정부의 지원과 개입이라는 행태가 있을 때 이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

에 대한 접근의 한 모습으로 나타나는 이익집단의 행위로 파악할 수 있다. 그 내용의 범위를 예술 보조금과 관련하여 지대추구 행위를 정리하면 “예술 보조금과 관련한 정부의 지원과 개입이 있을 때, 관련 예술가로서 이해관계자들이 그 보조금에 사적 이익의 목적으로 접근하는 이익집단의 행위”로 정의할 수 있다.

정책 결정 과정에서 지대추구 행위가 행정학에서 논의된 것은 뷰케넌과 털럭에 의한 1960년대의 공공선택론 주장 상황에서 비롯된다. 정책 결정 과정에서 민주적 의사결정을 강조하는 차원에서 시작된 것이다. 뷰케넌(J.Buchanan)과 털럭(G.Tullock)이 1963년 10월 집단적, 정치적 내지 사회적 정책 결정 행위에 경제학적 논리를 적용시킬 것에 의견을 모았고, 그 이후 공공선택 학회가 창립되어 공공선택이라는 용어가 일반화되었다(안해균, 1987, 209). 이 공공선택론의 논리속에 집단적인 의견을 정책결정에 민주적으로 연결시켜보자는 논리가 지대추구 행위와 이익집단을 논의할 때 적실하게 적용할 수 있는 이론이 된다. 투표, 설문조사, 이익집단의 로비, 청원 등 국민의 뜻을 반영한 정책결정을 강조하는 맥락이어서 이익집단의 활동이 민주적 의사결정 과정에서 자연스럽게 받아들여지는 이론이라 할 수 있다.

이 공공선택론이 내포하고 있는 주요 개념들을 정리하면 다음과 같다(안해균, 1987, 210-211). 한 개인이 개인 입장에서 혹은 이익집단의 구성원으로서 지대추구 행위를 하는 속성을 설명할 수 있는 요소들이 할 수 있다.

첫째, 공공선택 모형에서는 분석의 단위로서 전통적인 경제적 인간이 아니라 정책결정자로서의 개인을 가정한다. 그러한 개인들에 대해 자기 이익적(self-interested) 개인관을 전제로 하며, 개인 모든 대안적 대안들의 우선순위를 측정할 수 있는 능력을 가지고 있다는 합리적(rational) 인간관과 자신의 선호에 비추어 가장 큰 이익을 가져다줄 극대화 전략(maximizing strategy)을 취하려고 한다는 인간관이다. 둘째, 이 공공선택론 모형은 정치경제학적 성격의 모형이다. 공공재적 성격의 논리를 강조하여 어느 개인이 공공 재화나 용역을 위해 소정의 금전을 지불했다고 해서 사적 재화처럼 그 개인이 배타적으로 소유하거나 다른 사람을 배제하기 어렵고, 공공서비스에 대한 결정은 정치적인 과정을 통해서 하는 것이 바람직하다는 논리이다.

셋째, 정책의 파급효과(spill-over effect)를 강조한다. 하나의 정책은 공공부문에만 머무르지 않고, 사회의 모든 부문에 직·간접적으로 영향을 미친다는 점을 포함하고 있다. 긍정적 효과(positive effect)와 부정적 효과(negative effect)로 나누어진다고

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

보며 부정적 효과는 부정적 외부효과로 이해할 수 있다. 공공선택 모형을 통해서 이익집단들의 지대추구 행위가 정책 결정 과정의 하나의 요소로서 보는 측면이 있다는 것과 정책 결정 과정에서 개인이 합리적 경제인으로 규정해서 보는 측면도 객관적으로 볼 수 있어야 한다는 점을 알 수 있다. 또한 지대추구 행위와 관련하여 긍·부정의 외부효과에 대해서도 논의할 필요가 있다는 근거를 제공하고 있다는 점을 알 수 있다.

2) 지대추구 행위와 이익집단 이론

지대추구 행위의 정치적 행위 속성에 초점을 맞춘 이익집단과 관련 이론으로는 첫째 '풍향계 모델(weathervane model)'이 있다(윤홍근 외, 1995, 201-202). 풍향계 모델은 전통적인 중립적 국가관을 다소 수정하여, 정부나 국가가 시민사회의 제 이익에 대하여 중립성을 가질 수는 없는 것이고, 현실적으로 강력한 어느 한 이익집단의 선호에 기울어질 수밖에 없음을 반영하고 있다. 다원주의 정치이론에서도 어느 한 집단이 모든 정책 영역에서 지속적으로 지배적인 영향력을 발휘할 수 있는 것은 아니기 때문에 지대추구와 관련하여서도 집단과의 경쟁은 균형과 불균형을 오가는 역동적인 진행 과정을 그릴 수밖에 없다고 본다. 스티글러는 풍향계 모델을 경제학적 개념의 규제로 분석하면서 '포획 이론(capture theory)'[26]으로 설명하고 있다. 정부의 규제는 공익에 기여한다는 통설과는 달리 소수의 잘 조직화된 이익집단에 정치적 편익을 안겨주는 결과를 가져온다는 것이다. 따라서 규제의 수요자는 정부 규제로부터 선별적 편익을 얻는 이익집단이며, 규제의 수혜자들 역시 일반 대중이나 소비자가 아니라 바로 이들 특수이익집단이라는 논리이며, 정부는 규제자로서 역할을 수행한다. 가격 책정과 진입제한, 보조금(subsidy), 대체 산업의 억제, 보완재의 촉진(promotion of complimentary goods) 등과 같은 규제 서비스의 공급자가 된다(Stigler, 1971, 윤홍근 외, 1995, 202-203에서 재인용).

이익집단의 경쟁이 사회 후생에 미치는 악영향을 주목한 것은 올슨(Olson,1982)이

26) Chicago 학파에서는 경제학적 측면에서 정부규제 또한 경제적 재화로 여기며 피규제집단이 규제과정에서 발행하는 이익이 정부나 정당이 규제하는 과정에서 관료나 정치가들이 자신들의 효용을 극대화하기 위한 합리적 행위자로 자신들의 입지를 강화하기 위해 피규제집단에 유리한 규제를 펼치는 과정에서 포획현상이 나타난다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다(김행범, 2005:307). 그는 이익집단의 형성으로 인해 국가 경제성장에 걸림돌이 되고 정치적, 사회적, 경제적 체계를 혼란을 야기한다. 집단행동의 논리는 합리적인 개인이 집단행동에 참여하게 되는 과정, 공공재를 집단의 목적으로 삼는 경우 발생하는 공공재의 특성인 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)의 원칙으로 무임승차자(free-rider) 문제가 발생하고 집단유지에 영향을 미치는 요인들에 주목하는 이론이다(정연정, 2002). 이를 해결하기 위해 공공재의 공급은 정치적 과정을 거친다.

3) 지대추구행위와 문지기 이론

지대추구 행위를 관리하는 데에 있어서 결정적인 역할을 하는 주체를 게이트 키퍼[27]라 할 수 있다. 게이트 키퍼는 위법 행위자에게 협조하지 않음으로써 위법행위를 저지할 수 있는 주체이며, 전문적인 견해를 표명하는 전문가로서 반복적으로 확인 업무를 하는 자라 할 수 있다(허유경, 2012, 43 : 허유경, 2017, 23).

이스톤(D. Easton)의 문지기 이론에 따르면 체제에 투입되는 것들을 전환하는 과정에서 필터 작용을 하는 주체가 문지기이며, 이 문지기들은 안건이나 의제를 체계 내로 들어오는 것을 걸러내는 역할을 한다. 이스톤은 특정 이해관계를 보호하기 위한 수단으로 역할을 한다고 보기도 하였다(이용모 외, 2019, 107).

사이먼(Simon)의 체제 이론에서는 정치체제가 전체의 업무량을 관리하기 위해서 채택할 정책의제를 줄이려고 노력한다. 이러한 역할을 담당하는 자가 체제의 문지기(gate-keeper)라고 한다. 정부와 사회를 구분 짓는 경계선에는 정치체제로 들어가는 문이 있고, 이 문에는 문지기가 있다고 본다. 체제 이론에서는 이스톤의 주장처럼 정당이나 이익집단이 문지기 역할을 한다고 보고 있다(박훈, 2014). 이 문지기의 허락을 얻어야만 정치체제에 대한 요구가 체제 내로 진입하게 된다는 것이다. 따라서 이 문지기가 어떤 철학과 가치를 가지고 역할을 하느냐에 따라 지대추구 행위의 영향은 달라질 수 있다.

27) 정책에 관련해 문지기 역할을 수행하는 사람으로 정책 결정권자와 정책 현장 사이에 중간다리 역할을 하며 정책과 관련된 사업에 대한 전반적인 활동을 하는 사람을 의미하며 게이트키퍼 역할이 중요하기 때문에 사회적 가치나 신념 등이 올바른 역할이 필요하다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

예술 행정 관련된 상황에서 예술 보조금 정책 관련 문지기로서는 이스톤의 주장처럼 정당이나 이익집단이 될 수 있다. 한스 애빙은 전문가, 위원회의 위원들, 평론가, 갤러리 경영자, 예술품 딜러, 기획자, 관련 공무원 등이 해당된다고 보고 있다(한스 애빙, 2009, 307-309).

따라서 본 연구에서는 정치인, 관료, 정당과 이익집단, 전문가, 평론가, 기획자 등 행정체계와 직접적 관련 있는 주체로 한정하고자 한다.

4) 예술시장에서의 지대추구

예술시장에서의 지대추구 행위란 윤홍근 외(윤홍근 외, 1995, 215)의 연구를 참고하여 정리하면 “국가로부터 지원되는 예술사업 보조금 등에 비시장적, 정치적 방식에 의하여 소득 혹은 재화의 이전을 도모하는 개별적 차원의 효용 극대화 행위” 혹은 “예술정치적 시장에서 독점적 지위를 확보함으로써 소득 및 재화의 강제적 이전을 도모하는 효용 극대화 행위”라고 규정할 수 있다.

박민정(2015)은 문화예술 보조금 지원 선정 과정에서 나타나는 지대추구 현상을 사회적 낭비로 보고 있고 이러한 현상은 선정기준의 불명확성과 지대 분배자와 추구자 사이에 사전 로비, 중복 등이 그 원인으로 지적하고 있다. 예술시장의 범위 확대와 장르의 다양성으로 인해 지원에 대한 수요는 늘고 있지만 예산 범위 내 분배에 있어 공급되는 지원이 제한되어 예술시장에서 지대추구를 발생 원인을 만들고 있다. 다른 시각으로 본다면 문화정책을 시장 중심이 아닌 정부주도형의 예술 정책이 지대추구행위가 근본적인 원인일 수 있다. 예술가들이 비생산적인 영역에서 사적 이익을 추구하는 기회 보다 경쟁을 촉진하면서 시장을 개방하고 창의적 활동을 추구하기 위한 노력이 요구된다. 지대를 추구하는 예술가의 문제점을 지적하기 이전에제도 정비를 통해 지대추구 활동을 차단할 수 있는 방안을 모색해야 할 이유이다.

예술시장에서 나타나고 있는 지대추구 현상과 관련하여 예술가의 유형을 정리하였다. 예술가이면서 경제학자였던 한스 애빙은 다양한 예술가의 유형의 기준을 제시하고 있다(한스 애빙, 2009). 국가의 지원이 오히려 다양한 지대추구 행위와 예술가의 과잉공급을 야기하여 오히려 예술의 가치를 떨어뜨리고 예술가들을 가난하게 한다는 주장을 설명하기 위하여 예술가를 분류할 수 있는 기준들을 제시하고 있다. 이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

유형에 따라 지대추구 행위에 대한 입장이나 행태가 다르다는 설명을 하고 있다. 그의 책 전체를 통해서 구분했던 기준을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예술의 정의와 관련하여 주도권을 쥔 세력과 그렇지 못한 세력으로 나누는 틀이다(한스 애빙, 2009, 17). 국가로부터 지원받는다든가 무형문화재처럼 인증을 받은 예술가와 그렇지 못한 예술가를 구분하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 상위 예술을 추구하는 그룹과 하위 예술을 추구하는 그룹이다(한스 애빙, 2009, 21). 프로와 아마추어가 하나의 기준이 될 수 있고(한스 애빙, 2009, 171), 고전 순수예술과 대중 예술가로 구분할 수도 있다.

셋째, 상업성을 추구하는 예술가와 순수성을 추구하는 예술가이다(한스 애빙, 2009, 43). 앤드류와 같이 상업성을 추구하는 예술가와 생활의 한계가 오도라도 순수예술을 추구하는 예술가들이 있다.

넷째, 자율적 예술가와 의존적 예술가이다(한스 애빙, 2009, 106). 이는 독립적으로 개인 활동을 하는 예술가와 단체 등에 소속된 예술가로 해석할 수 있다(한스 애빙, 2009, 179). 후원을 받는 예술가와 스스로 벌어서 예술 활동에 투자하는 내적 지원(자체 지원 internal subsidization) 예술가로 나눌 수 있다(한스 애빙, 2009, 211).

다섯째, 금전적 보상을 받는 예술가와 비금전적 보상을 추구하는 예술가이다(한스 애빙, 2009, 147). 비금전적 보상은 개인의 심리적 만족이나 자아실현감, 명예 획득, 존경 등을 의미한다.

본 연구에서는 제주지역 예술가들이 유형별로 실제분석 활용을 위해 다음과 같이 분류하였다. 지대추구와 관련한 의견이면서 제주지역 내의 특징을 반영하기 위하여 앞의 유형 중 둘째(프로와 아마추어)와 넷째(개인 활동가와 단체 소속)의 기준을 활용하였다. 한스 애빙의 기준은 단체라 하면 정부에서 지원을 받는 단체를 규정하고 있으나 본 연구에서 아마추어라는 유형의 기준을 포함시키기 위해서 단체를 모든 단체 활동으로 범위를 확대하고자 하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅱ-7> 제주지역 문화예술가의 유형 구분

구분		직업 관련	
		아마추어	프로
단체관련	개인	A 아마추어이면서 개인	C 프로이면서 개인
	단체 소속	B 아마추어이면서 단체활동	D 프로이면서 단체활동(직업포함)

자료: 연구자 재정리

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 공정성에 관한 논의

1) 공정성에 관한 이론적 관점

공정성은 사회와의 일체감과 깊이 연관되어 있으며, 국가에 대한 소속감과 자긍심과도 연관되어 있기 때문에 공정성에 대한 인식이 낮을 경우, 공공갈등을 야기하고 정부에 대한 신뢰를 감소시켜 사회통합을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 일반적으로 국민들은 우리 사회가 공정하다고 생각할 때, 사회 질서가 바로 잡혀있다고 인식하기 때문에 공정성에 관한 논의는 민주화가 이루어지는 현대사회에 와서 논의되기 시작한 개념이라기보다는 아리스토텔레스 때부터 시작되어 현대에 이르기까지 동양과 서양 두루 관심을 갖고 논의되었던 개념이라고 할 수 있다. 마르크스의 불평등 문제는 현대적 관점에서 공정성 연구의 시작점이라고도 볼 수 있다. 공정성이라는 개념은 사회의 구성원들이 사회의 구조나, 소득구조, 정부의 정책과 관련하여 느끼는 일종의 균형성을 의미한다(Folger & Konovsky, 1989).

공정성이란 한 사회의 구성원이 그 사회로부터 받는 보상을 진행하는 과정에서 그 결과까지 공정한지를 느끼는 구성원 스스로의 자각으로 정의할 수 있으며, 공정성의 개념은 학자들에 의해 다양하게 정의되었다. Adams(1965)는 공정성이란 각각의 개인들이 노력한 것에 대하여 적절한 보상이 이루어지고 있는지 판단할 때, 다른 사람과의 상대적인 비교를 통해서 보상의 기준을 설정하게 된다는 전제에서 출발한다고 하였다. Leventhal(1980)은 공정성이란 분배에 대한 결과가 나타날 때까지 거래 당사자가 절차의 공정성을 계속하여 평가하는 것이라고 정의하고 있다. Greenberg(1990)는 공정성이란 구성원들이 조직으로부터 받는 보상에 대하여 자각하는 것으로 상호 간 의사결정을 통하여 받게 되는 최종적인 보상에 해당된다. 대표적으로 임금이나 승진 등과 같은 결과물에 대하여 구성원들이 느끼는 자각을 공정성이라고 정의할 수 있는 것이다. 우정희·김중화(2008)는 공정성이란 상사가 부하직원에 대한 처우와 태도가 상호공정성을 지각하게 하고 이것이 업무에 영향을 미치게 되는 요인이라고 말한다.

이러한 공정성에는 5가지 전제조건이 있다. 첫째, 공정성은 모든 사람이 자신이 받는 보상과 다른 사람이 받는 보상이 동등하고 생각할 때 공정성이 있다고 자각하게 된다. 둘째, 공정성은 모든 사람이 자신이 받는 보상과 비교하여 다른 사람의 보상이 자신과 동등하다고 느낄 때 다른 사람과 비교하려는 심리를 가지고 있다. 셋

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

째, 사람들은 현재의 상황이 불공정하다고 자각할 경우, 이를 바꾸기 위한 행동을 하게 된다. 넷째, 사람들은 높은 수고에 비해 보상이 낮더라도 그 보상이 타인에게 주어지는 보상과 같다면 이러한 상황을 불공정하다고 생각하지 않는다. 다섯째, 사람들이 불공정하다고 판단할 때는 상대적으로 적은 보상이 주어질 때만 해당되는 것이 아니라 상대적으로 많은 보상이 이루어질 때도 자각한다는 것이다.

공정성은 크게 분배공정성(distributive justice), 절차공정성(procedural justice)으로 구분할 수 있다. 이러한 분배공정성과 절차공정성은 궁극적으로 기회의 평등, 조건의 평등과 결과의 평등으로 이어지게 된다(임상규, 2012). 분배공정성은 사회에서 보상받는 양을 구성원들의 총량과 자신의 기여도와 비교하여 적정한 보상이 이루어졌는지 인지하는 것이며(Homans, 1961), 절차공정성은 사회에서 보상을 해주는 과정 속에서 그 수단과 절차가 공정하게 이루어졌는지에 대한 개인의 인지도를 의미하는 것이다. 따라서 절차공정성은 의사결정과정 속에서 구성원들의 의견이 잘 반영되어 합리적인 접근으로 분배가 이루어졌는지 여부로 인지된다(Rawls, 1999).

Homans(1961)는 교환이론에 근거하여 분배공정성을 설명하였다. Homans는 사람들이 교환관계 속에서 자신이 얼마나 더 많은 이익을 가질 수 있는지에 대해 관심을 두기보다는 교환관계 속에서 다른 사람과 비교하려는 성향이 강하다는 점에 주목하였다. 따라서 절대적인 보상의 양보다는 상대방과의 비교보상의 양에 더욱 민감한 반응을 보인다는 것이다. Homans가 사회학적 관점에서 분배공정성을 바라보았다면, Adams는 심리학적인 관점에서 분배공정성을 분석하였다. Adams(1965)는 투입 대비 산출의 비율을 타인과 비교하였을 때, 동료보다 본인에게 유리한 결과가 나오는 상황을 과대보상(over payment)이라고 하였으며, 본인과 동료가 비슷한 결과가 나오는 상황을 공정한 보상(equity)이라고 하였다. 그리고 동료보다 본인에게 불리한 결과가 나오는 상황을 과소보상(under payment)이라고 정의하였다.

투입에 대한 결과를 배분하는 과정을 통하여 공정성에 대해 접근하였던 Homans와 Adams의 이론은 결과에 영향을 미치는 요인을 고려하지 않았다는 비판을 받게 되었다. 이에 결과에 이르는 과정이 공정하고 투명하게 이루어지는지에 따라 공정성을 인식하는 것을 중시하게 되는 절차공정성이라는 개념이 제시되었다(Greenberg, 1990). 절차공정성은 결과에 이르는 과정과 수단의 공정성을 주요 이슈로 다룬다는 특징을 가지고 있다.

1970년대에 들어서부터 공정성의 다양한 원칙들에 대한 연구가 본격적으로 수행되었다. Eckoff(1974)에 따르면 공정성의 형태는 5가지 원칙에 의해 분류할 수 있다고 하였다. 5가지 원칙은 객관적 평등, 주관적 평등, 상대적 평등, 서열 평등, 기회의

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

평등이다. 객관적 평등(objective equality)은 모든 사람들에게 동일하게 객관적으로 분배가 되어야 한다는 원칙을 의미하고, 주관적 평등(subjective equality)은 사람마다 기대하거나 요구하는 수준이 다르므로 그에 맞춰서 공정성도 제시되어야 한다는 관점이다. 상대적 평등(relative equality)은 국가나 사회의 목적에 공헌하는 정도에 따라상대적으로 분배가 이루어지는 원칙을 말한다. 상대적 평등에 따르면 사회적 지위가 높은 사람은 그만큼 사회적인 공헌과 책임이 요구된다는 것을 의미하므로, 사회적 보상은 개인의 사회적 지위에 따라 이루어져야 한다고 생각하는 관점이다. 서열 평등(rank order equality)은 사람들에 대한 보상은 서열과 일치하는 방향으로 이루어지는 것이 공정하다고 보는 입장이다. 서열 평등에서 사회는 일정한 사회적 지위라는 서열이 존재하는 것으로 보고 있다. 마지막으로 기회의 평등(equal opportunity)은 결과에 대한 평등보다는 과정에 대한 평등이 공정하다고 보는 입장이다.

Lind & Tyler(1988)는 절차공정성은 공식절차와 대인적 대우라는 2가지 요소로 구성된다고 보았다. 공식절차(formal procedures)는 보상을 분배하기 위하여 공식절차가 존재하고 있는지 여부를 말하는 것이고, 대인적 대우(interpersonal treatment)는 의사결정과정에서 당사자가 받는 대우와 상호작용의 질을 의미하는 것이다. Lind & Tyler는 공식절차보다는 대인적 대우가 절차공정성에서 더 중요한 요소라고 주장하였으나, 그 주장이 모호하다고 비판을 받게 된다. Bies & Moag(1986)는 공정성에 있어서 상호작용공정성이란 개념을 등장시켰다. 상호작용공정성은 정당화, 신뢰감, 존경심, 적절성에 의해서 결정되는데, 정당화(justification)라는 것은 어떠한 선택의 기로에서 결정의 근거를 설명해 주는 개념이며, 신뢰감(trustfulness)은 거짓 없이 솔직하게 대해주는 것을 의미한다. 존경심(respect)은 무례하지 않고 친절한 태도를 말하며, 적절성(propriety)은 편견 없이 말하는 것을 의미한다.

공정성에 대한 관점으로는 보편주의적 관점과 상대주의적 관점으로 나누어 볼 수 있다. 이 두 가지 관점은 고대부터 많은 철학자들의 지지를 얻었던 관점이다. 이 관점에서 가치판단이라는 것은 사회의 상황을 떠나서는 그것을 이해할 수 없는 것이라고 보았다. 그리고 진리, 선과 악은 사회적 결과물이라고 생각하였다. 보편주의적 관점은 모든 사람들이 주어진 사회의 상황과 관계없이 본능적으로 주어진 상황에서 공정성을 동일하게 보편적인 결론 내린다고 보았다. 이에 반하여 상대주의적 관점은 주어진 상황에 의존하여 그 결과를 달리하기 때문에 공정성을 개념화한다고 보았다. 공정성은 이러한 사회적인 과정을 거치면서 형성된다는 것이다. 상호작용의 관점은 원인을 보면서 그 결과를 판단할 수 있다는 관점이다. 한편, 상호작용의 관점은 사

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

회의 상호작용 시스템을 파악하면 그 시스템을 통하여 공정성에 대한 지각 정도를 사전에 파악할 수 있게 되므로, 갈등의 상황 속에서 사전에 파악한 공정성을 통하여 문제를 해결할 수 있다고 보았다.

우리가 사회생활을 하면서 공정성이 필요한 이유에 대하여 Cropanzano etc.(2001)는 3가지로 정리하였다. 첫째는 미래에 대한 예측가능성 때문이다. 직장인이 일을 하면서 기업에서 앞으로 어떠한 대우를 받을 것인지는 그 기업이 공정성을 갖춘 조직이라면 예측이 쉽기 때문이다. 두 번째는 사회적 배려 때문이다. 사람은 사회의 구성원으로 살아간다. 그리고 그 사회 속에서 인정받기를 원하는 습성을 가지고 있다. 따라서 사람이 사회 속에서 인정을 받기 위해서는 공정한 대우를 받고 있다는 감정을 느끼도록 해야된다는 것을 의미한다. 사회 속에서 공정한 대우를 받을 때 사람은 조직에 헌신하고 소속감을 가지게 되는 것이다. 이러한 감정은 경제적 보상과는 별도로 작용하게 된다. 세 번째는 윤리적 배려 때문이다. 우리 사회가 공정하다는 것은 열심히 일한 것에 대한 적절한 보상과 대가가 따른다는 것을 의미한다. 하지만, 적절한 보상과 대가에 대한 기준을 판단하기는 어렵다. 이는 개인의 가치관에 의해 차이가 있기 때문이다.

Folger(1986)은 Adams(1965)의 형평이론을 비판하면서, 분배공정성과 절차공정성을 통합하고자 하는 시도로 준거인지이론을 제시하였다. Folger는 상대적 박탈 이론(Folger, Rosenfield, Rheaume & Martin; 1983)과 시뮬레이션 휴리스틱(Kahneman & Tversky; 1982)이라는 개념을 활용하여 공정성을 판단하는 과정 속에서 준거인지의 중요성을 강조하였다. Folger에 따르면 이러한 인지적 작동은 머릿속에서 쉽게 재현되는 정도에 따라 영향을 받는 것으로 설명하였으며, 이러한 Folger의 설명은 가용성 휴리스틱(Kahneman & Tversky; 1973)이라는 개념에서부터 시작되었다고 볼 수 있다.

준거인지이론에 의하면 사람들은 자신이 처한 상황과 조건 속에서 자신이 무엇을 이루어야 하는지에 대해 평가하게 되는데, 이 때의 평가는 사람들이 속한 조직이 얼마나 공정한 절차를 사용하고 있는지의 여부에 따라 달라진다. 이러한 일련의 과정을 인지적 시뮬레이션이라고 한다. 따라서, 사람들은 마땅히 사용되어야 할 대안적인 절차가 사용되지 않아 바람직한 결과로 이어지지 못했다고 판단할 때 불공정하다고 인식하게 되는 것이다. 준거인지이론에서 이야기하는 준거는 사전적인 의미인 근거나 기준을 의미하는 것이 아니라 현재보다 더 바람직한 결과를 가져오는 절차적 대안에 대한 인식을 뜻한다. 따라서, 높은 준거라는 것은 절차적 대안이 조금 더 바람직한 결과를 가져올 때 나타나는 인식이며, 낮은 준거는 절차적 대안이 바람직

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한 결과를 가져오지 못할 것이라고 인식할 때 나타나는 것이다. 따라서 높은 준거는 낮은 준거에 비하여 불공정성을 인지하게 될 가능성을 높여주는 것이다(Folger, Rosenfield & Robinson, 1983).

이러한 준거인지이론은 분배공정성과 절차공정성의 관점에서 보면, 분노라는 것은 가장 불공정한 상황으로서 의사결정자가 불공정한 절차를 사용하여 분배의 결과가 나쁘게 나오는 상황에 표출되는 하나의 형태라고 볼 수 있다. 이러한 분노 상황은 사람들이 가장 공정한 분배의 절차가 이루어졌다고 생각했을 때의 기준과 비교하고 판단하고 나타난 결과라고 할 수 있다. 하지만, 준거인지이론에서 분노라는 것은 분배공정성이 낮게 나타나더라도 절차공정성이 있다고 인식될 경우에는 낮게 나타날 것이라고 본다. 그 이유는 사람들은 분배공정성이 낮고 절차공정성이 높은 상황 속에서는 더 바람직한 결과를 가져올 수 있는 대안을 만들거나 상상하기 어렵기 때문이다.

준거인지이론은 준거의 경제적이고 물질적인 측면만을 강조하고 준거의 사회적이고 정서적인 측면은 등한시 한다는 비판을 받게 된다. 그러면서 등장한 것이 Folger의 공정성이론이다(Cropanzano, Byrne, Bobocel, & Rupp, 2001). Folger는 불공정한 인식이 발생되는 세 가지 조건을 설명하였다. 첫째, 바람직하지 못한 상황이 존재해야 한다. 바람직하지 못한 상황 속에서 바람직한 상황을 쉽게 상상할 수 있게 된다면, 개인의 고통은 커질 것이기 때문이다. 실제의 상황과 바람직한 대안적 상황의 차이는 개인의 반응에 큰 영향을 미친다. 둘째, 불공정한 상황에 책임을 가지고 있는 개인이나 집단이 존재해야 한다. 사람들은 불가피한 상황으로 인하여 발생한 것에 대해서는 불공정하다고 인식하지 않으나, 책임 있는 개인이나 집단이 존재할 경우 이들에 대한 공정성은 판단하게 된다. 셋째, 대인 관계에 있어서 도덕적 원칙이 무너질 만큼의 바람직하지 못한 처우가 있어야 한다. 이는 나와 직접적인 관련이 없는 사람일지라도 부당한 상황에 처하게 되면 불공정함을 인식할 수 있다는 것이다. 이러한 관점은 기존의 선행 연구와 이론에서는 언급되지 않았던 부분이다. 하지만, Folger의 공정성이론도 준거인지이론과 같이 실증연구가 부족하다는 한계를 극복하지는 못하였다.

준거인지이론과 공정성이론은 공정성에 대해서 인간이 매우 합리적인 판단을 할 것이라는 전제조건으로 시작된다. 하지만 현실에서 공정성 이론은 휴리스틱에 과도하게 의존한다는 주장이 제기되었다. 이 주장에 의하면 사람들은 인지적인 방법을 통하여 공정성을 판단한다고 본다. 인지적인 방법을 사용하는 이유는 인간이 살아가면서 선택의 순간이 많지만 그때마다 정확한 정보를 파악하여 하기는 쉽지 않기 때

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

문이다. 즉, 인간의 인지능력의 한계로 인하여 발생되는 결과라고 할 수 있다. 이 이론을 공정성 휴리스틱 이론이라고 하는데, 이 이론에 의하면 사람들의 자신의 목표를 달성하거나 사회 속에서 본인의 정체성을 유지하기 위하여 자신이 가진 자원이나 권한을 타인과 공유하는데, 이러한 사람의 특징으로 인하여 다른 사람으로부터 착취당하거나 관계에서 배제되기도 한다는 것이다.

인간은 사회적 동물로서 살아가면서 다양한 관계 속에 있다. 이러한 관계 속에서 누군가에게 해를 끼칠 수도 있고, 해를 당할 수도 있을 것이다. 이러한 모든 것은 그 상황을 판단할 정확한 정보를 갖지 못했기 때문에 발생하는 것이다. 이런 것을 근원적인 사회적 딜레마라고 하며, 근원적 사회적 딜레마로 인하여 사람은 공정성 휴리스틱 이론을 활용하게 되는 것이다(Lind; 2001).

2) 공정성과 문화정책 가치

정책은 사회의 문제 해결과 미션 중심으로 문제개선을 위해 정책을 개발하고 채택한다. 정책이 결정되면 어떤 형태로든 새로운 변화가 나타난다. 여기서 변화의 내용은 바로 가치배분이다. 이홍재(2014)는 문화정책이 최대한의 가치를 실현하기 위해서는 논리적이며 과학적인 접근방식으로 타당성과 합리성을 강조하고 있다. 문화정책은 사회적·시대적 상황에 따라 점진적으로 변화하지만 정책 결정은 자율적 변화개선 능력으로 지속적이고 역동적인 과정을 거쳐 공통의 목표를 달성하는 것이다. 공통의 목적 달성을 위해 인적·물적자원을 동원하고 그 동원을 위해서는 조정과 협력을 수단으로 사용한다. 문화예술 가치실현을 위한 동태적 모습은 인간의 삶의 의미 실현을 위해 사회목적적 가치와 정책적 가치가 요구된다. 정책적 가치는 이상적인 인간의 삶의 의미와 모습을 실현하기 위한 수단의 관점으로, 정책이 선택할 만한 가치와 이유가 있다는 것을 말한다. 사회목적적 가치는 개인적인 자아실현 과정에서 생겨나는 타인과의 갈등과 경쟁을 해결하기 위해 공존, 공생, 공진의 가치관 조정과정이 불가피하다. 조정이 완성되면 바람직한 공동체의 모습으로 사회적 연대감을 느끼고 지역 공동체와 결합한다. 문화정책 제도는 경제적 충만으로만 완성되는 것은 아니다. 공공서비스가 충족시켜주지 못하는 제도의 간극은 시민들의 자발적 참여를 통해 완성될 수 있다. 시민들의 스스로가 문화향유자 소비의 주체가 되어가고 영역

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

을 확장해야 한다. 그간 문화예술 분야는 예술창작자 개인의 사적 영역으로 간주되어 주요 정책이 보조금 집행자 즉 정부 및 지방자치단체에 의해 실행되어 왔다. '정부실패'에 대한 국가 주도의 문화정책에 대한 비판으로 문화 기획과 생산, 소비의 주체가 되는 지역 공동체의 완성을 강조하고 있다.

문화정책 결정은 문화예술의 가치를 실현하는 동태적 모습으로 합리성, 효율성, 민주성, 형평성으로 정책적 가치 체계를 갖는다. 합리성은 문화예술 활동이 시대적 특징을 갖고 있어 그 효과에 대해서 어느 시점에 평가하기 어렵고 문화예술단체가 재원 조달, 활동 내용, 실행 방법 등 대내외 활동에서 제약이 비합리적인 경우가 많아 제약을 최대한 극복한 합리적인 문화정책을 펼쳐야 한다.

둘째, 효율성은 문화정책 결정과 집행은 배분의 효율적 가치를 고려해 정책을 펼치는 것을 말한다. '정부실패'가 문화정책의 효율성을 저하시키는 이유는 법규, 재정, 정책과정에 있어 중앙정부와 지방정부간의 불분명한 역할 관계와 문화예술단체들의 지대추구(rent seeking)로 나타나는 보조금 배분 문제이다. 그리고 '보몰의 비용 질병[28]'은 보조금 정책의 비효율성의 원인인 측면이 있다. 그 외에도 문화예술 정책 도입에 감안해야 할 사항으로 문화예술 사전학습 비용에 대한 미고려와 예술시장의 과점이다.

이러한 결과는 사회경제적인 비효율뿐만이 아닌 문화예술 지원에 대한 전체적인 불신을 초래하는 결과를 낳는다. 이를 개선하기 위해 불공정한 배분의 원인이 되는 지대추구 행위을 차단하고 지대추구의 교부총액을 억제하는 방안이 있다. 예술보조금 지원 재정을 다원화한 [29]NEA와 일본의 사례처럼 국가, 지방, 민간의 협력을 통해 다각적인 예술보조금 지원으로 정책효율성 극대화에 도움이 된다. 재정분권화 정책이 효율적 배분에 큰 영향을 줄 수 있다. 이는 지방자치단체는 고유의 지역성을 갖는 문화를 가지며 지역공동체 욕구가 잘 반영되어 정책 설계가 가능하기 때문이다.

셋째, 민주성은 크게 정책을 판단하고 선택하는 과정에서 절차의 공개, 참여 등

---

28) '공연예술의 경제적 딜레마'(1966) 공연생산에서 발생하는 '비용의 질병'이라는 개념으로 보았는데 생산뿐만이 아니라 소비에서도 커다란 비효율이 작동한다고 주장했다.

29) 미국연방예술기금(National Endowment For the Arts, 약칭 NEA)은 미국 문화정책인 시장 우선주의와 대중주의(Populism), 지방 분권주의 근간을 이루며 미국 행정부 독립기관으로 비정치적인 지원정책과 다른 부처와의 협업을 통해 현장 예술 단체 등을 집중적으로 지원하는 예술 진흥 지원 정책을 하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

시민들이 의견이 반영된 절차적 민주성과 문화민주주의로 나눌 수 있다. 문화민주주의는 문화가 시민들에 의해 '소비'되고 '대중화' 되어 엘리트 예술가에서 다양한 분야에서 단순한 소비자가 아닌 주체적 참여자로 거듭나기 위한 목적을 강조한다. 결국 문화민주주의는 문화보편화라는 시대적 흐름이 문화정책의 최종목표이고 문화정책의 수단인 동시에 목적이다. 문화의 민주화(democratization of culture) 공급자중심의 문화정책 개념으로 문화생산물을 대량 배분하는 것으로 문화의 혜택 중복, 제한적 시각의 한계를 벗어나지 못하는 비판을 받고 있다.

마지막으로 형평성은 불특정다수를 위한 문화정책이 사회 전체에 균형을 유지하며 사회적 자본과 문화정책의 공진화[30]를 위한 가치 인식의 실천전략이다. 다양한 문화예술을 향유와 공간에 제약이 없는 문화서비스의 보편적 제공이 보장되어야 한다. 형평성 있는 정책을 위해 보편적 법제도와 추진체계를 구성하고 생산, 유통, 시설, 인력과 같은 문화 공급 측면에서 소외와 배제 등을 넘어야 한다. 문화 독해력[31] 격차 문화 인식에 대한 격차를 정책적으로 해소해 주어야 한다.

3) 공정성에 관한 연구 관점

공정성에 대한 선행연구들은 개인이 조직에 대한 행동과 태도를 연구하고 있으며, 이들 사이의 직접적이고 간접적인 관계를 분석하였다. 완정린(2018)은 조직공정성에 대하여 연구를 하였는데, 조직공정성에 대한 지각은 구성원들의 태도와 행동에 영향을 미치며, 구성원들이 이를 지각하는 정도에 따라 구성원들의 행동과 태도에 부정적인 결과를 미치고 있다고 보았다.

심은택(2016)은 공정성과 경영성과에 대하여 연구를 하였는데, 공정성은 경영성과에 절차공정성에 유의미한 영향을 미치고 있다고 보았으며, 상호작용공정성 또한 유의미한 영향을 미친다고 보았다. 이 연구에서는 기업 내 사례연구를 통하여 원청 기업과 하청 기업 간의 거래 속에서 공정성과 동반 관계 속에서 나타나는 분배공정성, 절차공정성, 상호공정성이 모두 기업간 파트너십에 양의 영향을 미치고 있다고 보았다.

---

30) 공진화(Co-evolution)는 협력적 또는 이타적(cooperative or mutualistic) 경쟁적(competitive), 지속가능한 공진화로 다른 이들과 협력과 교류를 통해 상호연관되어 진화하는 현상을 말한다.

31) 문화 독해력은 사회의 구성으로 생활하기 위해 이해하고 이를 표현할 수 있는 능력으로 사회적 맥락에서 어떤 의미로 어떻게 소통하는지에 대한 기본적 능력을 의미한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

경영과 공정성에 대한 연구를 하였던 김봉환·조남심(2015)의 연구에서는 절차공정성은 경영인의 신뢰에 영향을 미치고, 절차공정성과 분배공정성은 경영혁신을 수용하는지에 관하여서는 직접적인 영향을 미치고 있지 않지만, 절차공정성이 경영인의 신뢰를 매개로하여 경영혁신의 수용에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 유성기(1995)는 공정성을 사회적 정의의 발전과정으로 보았다. 공정성은 분배공정성, 절차공정성과 상호작용공정성으로 구분될 수 있다고 보았으며, 분배공정성은 내적 공정성과 외적 공정성으로 구분될 수 있다고 보았다.

박찬권·서영복(2014)은 공정성이란 거래가 이루어지는 상황이 공정한지 불공정한지에 대해 느끼는 정도라고 정의하며, 거래 후 거래당사자가 거래 상황에 대해 거래 속성과 과정, 결과 등을 평가하는 특징을 가지고 있다고 보았다. 임준철·윤정구(1998)는 절차공정성이랑 개별 당사자가 조직으로부터 절차상 받게 되는 대우에 대하여 이를 조직과 개인 간의 관계 문제로 파악하여 이러한 관계 속에서 긍정적인 영향이 있을 결우 조직 몰입에 도움을 준다고 보았다.

이철진·이동진(2012)은 반도체 업종의 중소기업 근로자를 대상으로 분배공정성, 절차공정성, 상호작용공정성을 바탕으로 정서몰입과 이직의도를 연구하였다. 이를 통해 분배공정성, 절차공정성, 상호작용공정성은 정서몰입에 유의미한 영향을 미치고 있다고, 분배공정성과 상호작용공정성은 이직의도에 유의미한 영향을 미친다고 판단하였다. 반면에 절차공정성은 이직의도에 유의미한 영향을 미치지 않는다고 하였다. 또한, 이정훈·허영회·김성우(2012)의 연구에서는 민간경비원을 대상으로 조직공정성이 이직의도에 미치는 영향을 분석하였는데, 조직공정성이 조직의 신뢰에는 정의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 이직의도에는 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 장헌문(2010)은 학교 교직원을 대상으로 분배공정성, 절차공정성이 직무만족과 이직의도에 미치는 영향을 연구하였다. 그 결과 분배공정성과 절차공정성이 직무만족에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 배성현·김미선(2009)는 공기업, 금융, 자동차, 전기전자 근로자를 대상으로 분배공정성, 절차공정성, 상호작용공정성이 상사에 대한 신뢰와 직무 긴장감, 이직의도에 미치는 영향을 연구하였다. 그 결과, 분배공정성, 절차공정성, 상호작용공정성은 이직의도에 부의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 분배공정성, 절차공정성과 상호작용공정성은 조직정치지각에 매개역할을 하는 것으로 나타났다.

공정성에 대해서 많은 연구들이 그동안 진행되어 왔지만, 공정성에 대하여 명확하게 정의를 내리기는 어려운 것이 현실이다. 이는 어느 것이 공정한 것인지 판단하는 기준이 상황에 따라 다르고, 개인에 따라 지각하는 정도가 다르기 때문이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토 연구

공정성 원칙을 도출하기 위해서는 지대추구와 공정성이 관련한 용어들인 정의, 불공정성, 공정성 용어 중심으로 선행연구들을 살펴보았다.

첫째, 정당에 대한 국고지원금의 불공정성 관련 연구이다. 정당에게 배당하는 국고지원금의 경우 정당의 영향력에 따라 차등 지급되어 영향력이 큰 정당에게만 유리한 불공정 게임 현상이 나타나게 됨을 지적하고 있다(황윤원, 2008, 402).

둘째, 불평등에 대한 연구이다. 뮐러는 사회 불평등에 대한 태도를 측정하는 연구를 수행하면서 다음의 세 가지 측면에서 접근하였다. 1) 이윤과 재화 배분의 공정성에 대한 평가, 2) 기회 불평등에 대한 평가, 3) 불평등을 정당화하는 이데올로기에 대한 태도이다(이혜경 외, 1997, 104). 이 연구의 대상은 독일이었고, 독일인들의 불평등에 대한 태도와 이러한 태도가 사회 계급, 정당 선호와 어떻게 관련되는가를 연구하였다.

셋째, 불공정성 해결을 위한 배분 원칙 기준 관련 연구이다. 이혜경 외(1997, 108-109)는 자유지상주의, 공리주의, 자유주의적 평등주의, 공동체주의, 마르크스주의의 다섯 가지의 정치철학적 정의론에 대한 비교 고찰을 통해 배분 정의 원칙을 제안하고 있다. 첫째, 형평의 원칙이다. 각자의 배분 몫은 각자의 기여도에 비례하여 결정되어야 한다는 원칙이다. 둘째, 평등의 원칙이다. 1) 기회의 평등을 제안하고 있다. 사람들이 자신의 능력을 발휘할 수 있는 기회, 그리고 더 나아가서는 사회에 기여할 수 있는 기회가 평등하게 주어져야 한다는 것을 의미한다. 2) 조건의 평등이다. 기회의 평등을 효과적으로 보장하기 위한 평등 개념이다. 기회가 평등하게 주어지고, 환경도 비슷한 상황이어야 한다는 것이다. 3) 결과의 평등이다. 누구나가 동일한 양의 배분몫을 받아야 한다는 것이다. 셋째, 욕구의 원칙이다. 더 많은 욕구 혹은 필요(needs)를 가진 사람에게 더 많은 배분 몫을 돌아가야 한다는 것을 의미한다.

넷째, 각 철학의 맥락별 정의론에 관한 이론이다. 마이클 샌델의 경우(김명철 옮김, 2014), 개인주의, 공리주의, 자유지상주의, 민주주의, 마르크스주의, 칸트의 양심론, 롤스의 정의론, 센델과 아리스토텔레스의 공동체주의와 목적론적 존재로 등의

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정의론을 비교 설명하고 있다. 마이클 샌델의 정의론을 검토한 결과 이혜경 외의 정의론적 논의에 1) 개인주의적 입장인 개인의 의사 존중 원칙과 2) 롤스의 사회적 약자에게 추가 지원 원칙, 3) 샌델의 논의를 추가하여 목적론적 존재론적 입장에서 주장하는 규칙의 원칙이 있다. 공동체가 정한 제도와 규칙대로 이행될 때 정의롭다는 것이다. 4) 사회에서 칭찬하는 영예를 받을만한 것에 대한 인정 원칙이다. 본 연구의 내용을 공정성 도출의 요소를 규정하였다.

박민정(2015)은 “민간보조금 운영 실태와 지대추구 현상의 고찰 : 문화예술 보조금을 중심으로”의 연구의 분석틀은 첫째, 예술분야의 보조금과 기금을 통한 문화예술 관련 분야의 지대의 크기를 추론하는 것, 둘째, 예술 분야 정부의 보조사업자 선정 과정에서 지대추구 현상이 발생한다는 점, 셋째, 그 지대추구 과정에서 사회적 낭비가 발생한다는 점을 제시하고 있다.

첫째 연구 지대 규모의 추정에 대한 변수로는 보조금의 규모를 변수로 하였다. 지대 규모의 추정에서 정부의 크기인 고용 인력수, 정부에 등록된 이익단체의 수 등을 대리 변수로 추정하는 기존 연구와는 달리 보조금의 규모와 지대추구와의 비례관계를 전제로 하여 보조금의 액수를 대리 변수로 설정하여 추정하였다.

둘째, 선정 과정에서의 지대추구 행위의 사례들을 쌍방향에서 분석하고 있다. 1) 보조사업자 선정 과정에서 나타나는 지대추구 행위로는 보조금 교부신청을 받은 후 평가하고 선정해야 하지만 공무원들이 직권으로 선정하는 경우가 한 예이다. 이전에 보조금 배분을 받았던 단체에게 또다시 보조금을 배분하는 행위, 사전에 특정단체로부터 로비를 받고 특정업체를 선정하는 행위 등을 칭하고 있다. 이 과정에서 예술단체들은 정부로부터 독점권이나 경쟁 제한, 보조금 수령 등의 혜택을 얻기 위해 지대를 추구하는 반면, 관료들도 사례금과 퇴직 후의 잘 보장 등을 노리는 지대추구 활동에 대한 지적도 하고 있다. 2) 공개경쟁에서도 선정 기준의 불명확성이 지대추구와 연결된다는 점을 지적하고 있다. 공모를 하더라도 형식상의 공모에 그치는 경우가 많다는 점을 지적하고 있다. 선정기준의 모호함을 통해 형식적으로 공개경쟁을 하더라도 관료와 응모단체 간의 지대 배분을 용이하게 하고 있다는 점이다. 심의회 구성의 신뢰성 검증체계에도 문제가 있어서 지대추구와 연결되는 경향이 있음을 설명하고 있다. 3) 이외에도 사전 로비와 횡령, 편취 그리고 중복 및 편중 지원의 형태가 나타나고 있음을 지적하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

셋째, 사회적 낭비는 선정에서의 문제로 인함과 그와 연결되어 집행 과정에서 추가적 사회적 낭비가 발생함을 지적하고 있다. 우선 잘못된 사업자 선정으로 인한 사회적 낭비는 사업을 보다 더 잘 수행할 수 있는 업체가 배제된다는 문제이다. 박민정은 김행범(2004)의 연구에 따라, 상대적으로 생산의 효율성이 낮은 업체가 공공서비스 공급권자로 선정되면 사회적 낭비에는 통상적 지대추구 비용에 더하여 이러한 비효율적 기업이 선정됨으로 추가적 낭비까지 개입된다고 인용하고 있다. 지대추구를 통해서 선정된 단체들은 실질적으로 예술 관련 서비스를 제공할 수 있는 능력이 없거나 자격 미달인 단체들이 대부분이어서 생기는 사회적 낭비가 있다. 이러한 상황에서 선정된 업체는 다시 용역업체 등을 고용하여 보조금을 횡령하거나 편취하는 사건들이 발생하고 있음을 지적하고 있다. 불법적으로 예산을 집행한 후 영수증을 조작 허가나, 불법 기부금 등을 받아 착복하는 등의 사익추구의 다양한 형태들이 사회적 낭비의 한 요소가 된다.

이 연구의 특징 중 하나는 예술 비영리단체들은 정부에 지대추구 행위를 통해서 보조금을 획득하고자 하고, 정부는 그에 대한 보답으로 정치적인 지지 획득과 관료의 사적 이익을 추구한다는 점이다.

박민정(2004)은 “지대추구 활동의 비효율성 : 실증적 실험 결과를 통한 제도적 함의 고찰,”의 연구에서 신제도론적 맥락에서 정부의 재량권, 권력, 개입 등이 있어서 지대추구가 발생한다고 보는 입장에서 출발하면서도 행위자의 행태를 바꿀 수 있는 게임의 규칙에 변화를 주자는 논리이다. 지대추구 활동에서 독점권의 배분 방식, 즉 제도적 변화가 지대추구 행위와 사회적 비용을 줄이는 새로운 대안이 될 수 있다고 보는 신제도론적 맥락을 소개하고 있다. 박민정의 연구는 신제도론적 측면의 대안 중 민간위탁 등에 대한 방법을 논의하면서도 그 제도의 한계가 또 다른 독점권 부여로 지대추구 행위를 양성화시킬 수 있으므로 행태와 게임의 룰을 위한 제도를 제안하고 있다.

기존 제도로서는 첫째, 심사분석을 통해 독점을 허가하는 정부 단독 결정 방식, 둘째, 정부와 심사자의 주관적 판단을 극복하기 위한 경쟁입찰방식 혹은 경매제도, 셋째, 한 사람에게 하나의 표만 할당하고 무작위 추첨 할당방식(Randomized lottery)이다. 강의실 실험방법을 통해서 궁극적으로는 정부에 대한 허가권을 얻어내기 위해서 누가 더 많은 돈을 즉, 로비자금과 같은 비용으로 쓰는가에 영향요인이 있다는

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

해석이다. 로비자금과 더불어 정부 관료를 누가 더 많이 아는가(정치적 인맥 의존도)에 의존적이라는 해석도 하고 있다.

결론적으로 지대추구를 통한 사회적 낭비를 줄이고 지대추구 활동을 하더라도 효율적 체계를 만들기 위해서는 게임의 규칙, 즉 제도의 변화를 추구해야 한다고 주장한다. 정부 독점권 할당 방식을 기존의 심사방식에서 경매제도로의 변화를 제안하고 있다. 가능한 사업권에 대한 최대의 가치를 부여하는 단체(기업)가 선정될 가능성이 높기 때문이라고 한다.

배승주(2019)의 “문화예술경영 관점으로 본 문화이용권 사업의 지대추구론적 분석” 연구에서는 문화바우처 사업의 결과론적으로 소비의 장르 편중과 수도권 편중이 심해지면서 정책대상자의 형평성과 소비의 다양성에 역행하였다는 문제제기를 하면서 연구를 수행하였다. 문화이용권 제도의 법제화 과정과 관료의 지대추구가 연결되었음을 지적하고 있다. 털럭(Tullock, 1971)의 지대추구 개념을 응용하여 ‘지대’는 정부의 독점권 혹은 지대 이전비용의 존재와 이전 가능성과 자신의 효용 증대와 연결시키는 지점에 존재한다고 보았다. 또한 정부의 독점권에 의한 제한, 그 권력을 행사할 수 있는 관료의 직위에 존재한다고 해석을 한다. 니스카넨(Niskanen, 1971)의 모형을 통해서는 비영리조직들의 지대추구를 통한 효용의 극대화를 위한 효용함수로서 직무상의 수입, 공적 명성, 후원, 권력, 정부 독점권 변경의 용이함, 관료기관 관리의 용이성 등을 제시하고 있다고 제안하고 있다. 박민정의 연구에서 제안한 것처럼 니스카넨의 연구에서도 지대가 관료의 직위에 있음으로 해서 관료들도 그 직위를 활용한 지대추구 행위를 하는 것으로 설명하고 있다. 관료가 지대추구 행위를 할 경우에는 앞의 직무상의 수입, 공적 명성, 후원, 권력, 정부 독점권 변경의 용이함, 관료 기관 관리의 용이성 등은 관료의 지대추구 효용함수가 되는 것이다. 분석한 내용으로는 첫째, 문화이용권 관련 소비 장르의 편중 현상으로서 도서와 영화의 문화산업에 쏠리는 현상이 있었음을 해석했다. 둘째, 문화이용권 소비의 수도권 쏠림 현상을 설명했다. 셋째, 2012년 문화 소외계층을 위한 문화복지 증진의 목표를 달성하기 위해 문화 이용권 조항을 신설하는 동기는 좋았으나 소비자 중심이 아니라 공급자 중심인 문화예술진흥법 내에 추가하여 공급자를 진흥하는 상황이 발생하게 되었다는 점을 지적하고 있다.

배승주는 논문에서 다음과 같이 문화이용권 사업에서 지대 발생지점과 지대추구

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

행위자, 그에 따른 행위와 결과를 정리하고 있다. 본 연구자는 배승주의 지대추구 행위에 대한 내용을 분석하고, 그 결과를 추가하여 분석 결과를 정리하였다.

<표 Ⅱ-8 > 문화 이용권 사업 관련 지대추구 행위 분석

지대발생 지점	지대추구 행위자	지대추구 행위와 결과
문화복지정책 도입 과정	정부	- 집권 정부 정당성 확보 위한 정치적 목적의 국가 주도적 도입 : 공급자 중심이 됨
문화이용권 법제화 과정	관료, 입법에 관계한 정치인, 문화예술분야 엘리트	- 법제화 의사결정 과정에서 각각 주체들이 합리적 이익을 좇음 : 관료와 정치인들이 소비의 편중현상을 알면서도 방임
문화이용권 선택권 확대	관료, 입법에 관계한 정치인, 기업	- 문화산업 소수 기업 기득권 접근성을 이용한 무임승차 : 기존 소수 장르에 대한 편중 현상 유지 - 예술 향유 다양성 훼손
문화이용권 법체계상 문제		- 문화예술진흥이 문화복지에 우선되어 공급자를 지원하는 정책 추구 : 소비자 무시와 다양한 장르의 접근 저해 현상 도출
집행과정	관료	- 관료의 수혜자 수 증가와 예산 증가 : 수혜자 수 증가라는 가시적 성과는 가져왔고, 그로 인해 예산 증가를 가져왔으나 수혜자의 실질적 혜택은 감소. 다양한 장르와 다양한 소비자들의 참여 문제가 제약됨

자료 : 배승주(2019), p.165의 표를 참고로 추가 보정함.

배승주(2017)의 “문화예술 예산 결정 과정의 지대추구행위 연구”에서는 지대의 규모 추정과 지대추구 행위 사례를 분석하였다. 우선 지대추구의 규모는 박민정의 연구와 유사하게 예술분야 보조금의 액수를 대리 변수로 하여 지대추구의 규모를 산정하였다. 사례분석에서는 정부의 일정 기간 감사원의 특별감사와 국가 결산 검사 보고서 118건을 활용하여 지대추구 사례를 분석하였다. 결과 도출 항목으로는 ‘선정

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

부적정',‘부당정산', '예산 낭비', '영수증 위변조', '사적 사용'으로 구분하였다.

분석을 위한 변수를 다음과 같이 정의하였다. 첫째, 유형은 부당정산, 사적 사용, 예산 낭비, 선정 부정, 영수증 위변조로 정하였다. 둘째, 과정 구분은 채용, 집행, 정산, 관리로 정하였다. 셋째, 시의성은 2007년, 2008-2009년, 2010-2011년, 2012-2013년, 2014-2015년으로 구분하였다. 넷째, 금액 규모는 해당 없음, 1-1천만 원 미만, 1천만 원-5천만 원 미만, 5천만 원-2억 원 미만, 2억 원 이상으로 정의하였다. 다섯째, 규정은 규정 없음, 규정 미미, 규정 위반, 규정 임의로 정의하였다.여섯째, 관료 개입 정도는 매우 낮음, 낮음, 높음, 매우 높음으로 구분하였다. 일곱째, 진입제한으로는 매우 낮음, 낮음, 높음, 매우 높음으로 구분하였다. 연구를 마치면서 지대추구 긍·부정적 측면과 여론의 역할을 대안으로 다음과 같이 주장하고 있다(배승주, 2017, 147). “지대추구는 정부가 인위적으로 경제에 개입하여 희소성을 만들고 지대를 형성함으로써 특정 사업자에게 독점적 지위를 부여하거나 진입장벽을 높게 하여 높은 제한성으로 자유로운 경쟁을 막아서 특정 산업의 장기적 전략 측면에서 성장을 막고 사회적 후생 수준을 낮추는 사회적 낭비를 초래한다. 그러나 특정 산업의 초기에서 산업을 육성하는 정책의 일환으로 지대추구는 특정 산업의 효율성에 기여한다. 지대추구는 지대를 획득하지 못한 자가 갖는 피해가 지대를 획득한 소수의 사람들이 갖는 이익보다 크다는 것이 주요 문제이다. 하지만 사회적 낭비 비용이 적고 사회적 가치가 큰 일정 기간의 지대 형성은 사회 구성원에게 기여하는 바가 크다.…… 여론은 효율성을 기준으로 정책을 선택하게 한다.”

2) 본 연구의 차별성

이상의 선행연구와 본 연구의 차이점은 첫째, 제주지역 예술계에서는 문화예술 보조금과 관련하여 지대추구 행위에 대한 인식의 정도를 조사하고 있다는 점이다. 둘째, 제주지역의 예술계에서의 지대추구 사례에 대한 설문조사를 통해 의견을 묻고, 지대추구 행위에 대한 실태를 파악해보고자 한다는 점이다. 셋째, 지대추구 행위를 정의론적 틀과 연결하여 제주지역의 공정성의 기준으로 지대추구 행위에 대한 의견을 파악코자 한다는 점이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이상의 선행연구를 통해서 도출된 요인들을 본 연구에서는 이론적 근거로 활용해 설문조사 작성 과정에 활용한다. 독립변수로서 분배의 공정성 원칙으로 항목들로 구성해 구분한다. 1) 개인 의사 존중의 원칙이다. 2) 기여에 대한 형평의 원칙이다. 3) 기회의 평등 원칙이다. 4) 조건의 평등원칙이다. 5) 결과의 평등원칙이다. 6) 욕구에 대한 대응의 원칙이다. 7) 사회적 약자에게 추가 지원 원칙이다. 8) 정해진 규칙의 준수 원칙이다. 9) 영예를 받을 만한 것에 대한 인정의 원칙이다.

배승주(2017)의 연구 결과를 도출한 항목으로 '선정 부적정','부당정산', '예산낭비', '영수증 위변조', '사적 사용'으로 구분한 내용을 정리하면 다음과 같다. 지대추구 방법의 부정적 유형으로는 부당정산, 사적 사용, 예산낭비, 선정 부정, 영수증 위변조 등이다. 이는 지대추구 행위 부정적 외부효과로 사회적 낭비가 어느 정도 인지 문항으로 구성한다. 지대추구 행위를 방지하기 위한 규정은 규정 없음, 규정 미미, 규정 위반, 규정 임의 적용이다. 지대추구 행위에 대한 경험과 실태에 관련하여 '관료 개입 정도'와 일반단체들의 '진입제한 정도'는 각각 항목을 분리하여 매우 낮음, 낮음, 높음, 매우 높음으로 구분하여 적용할 수 있다는 점이다.

본 연구의 선행연구 검토의 함의로써는 이상의 정의와 불공정성에 관한 선행연구의 내용을 정리하여 다음과 같은 공정성의 원칙을 제안할 수 있었다는 점이다. 설문의 독립변수로 분배의 공정성의 요인들로 구분한다.

첫째, 개인 의사 존중의 원칙이다. 둘째, 기여에 대한 형평의 원칙이다. 각자의 배분 몫은 각자의 기여도에 비례하여 결정되어야 한다는 원칙이다. 셋째, 기회의 평등 원칙이다. 사람들이 자신의 능력을 발휘할 수 있는 기회, 그리고 더 나아가서는 사회에 기여할 수 있는 기회가 평등하게 주어져야 한다는 것을 의미한다. 넷째, 조건의 평등원칙이다. 기회의 평등을 효과적으로 보장하기 위한 평등 개념이다. 기회가 평등하게 주어지고, 환경도 비슷한 상황이어야 한다는 것이다. 다섯째, 결과의 평등 원칙이다. 누구나가 동일한 양의 배분 몫을 받아야 한다는 것이다. 여섯째, 욕구에 대한 대응의 원칙이다. 더 많은 욕구 혹은 필요(needs)를 가진 사람에게 더 많은 배분 몫이 돌아가야 한다는 것을 의미한다. 일곱째, 사회적 약자에게 추가 지원 원칙이다. 여덟째, 정해진 규칙의 준수 원칙이다. 아홉째, 영예를 받을 만한 것에 대한 인정의 원칙이다. 그 공동체 구성원들이 인정할 만한 것이어야 한다는 것을 의미한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

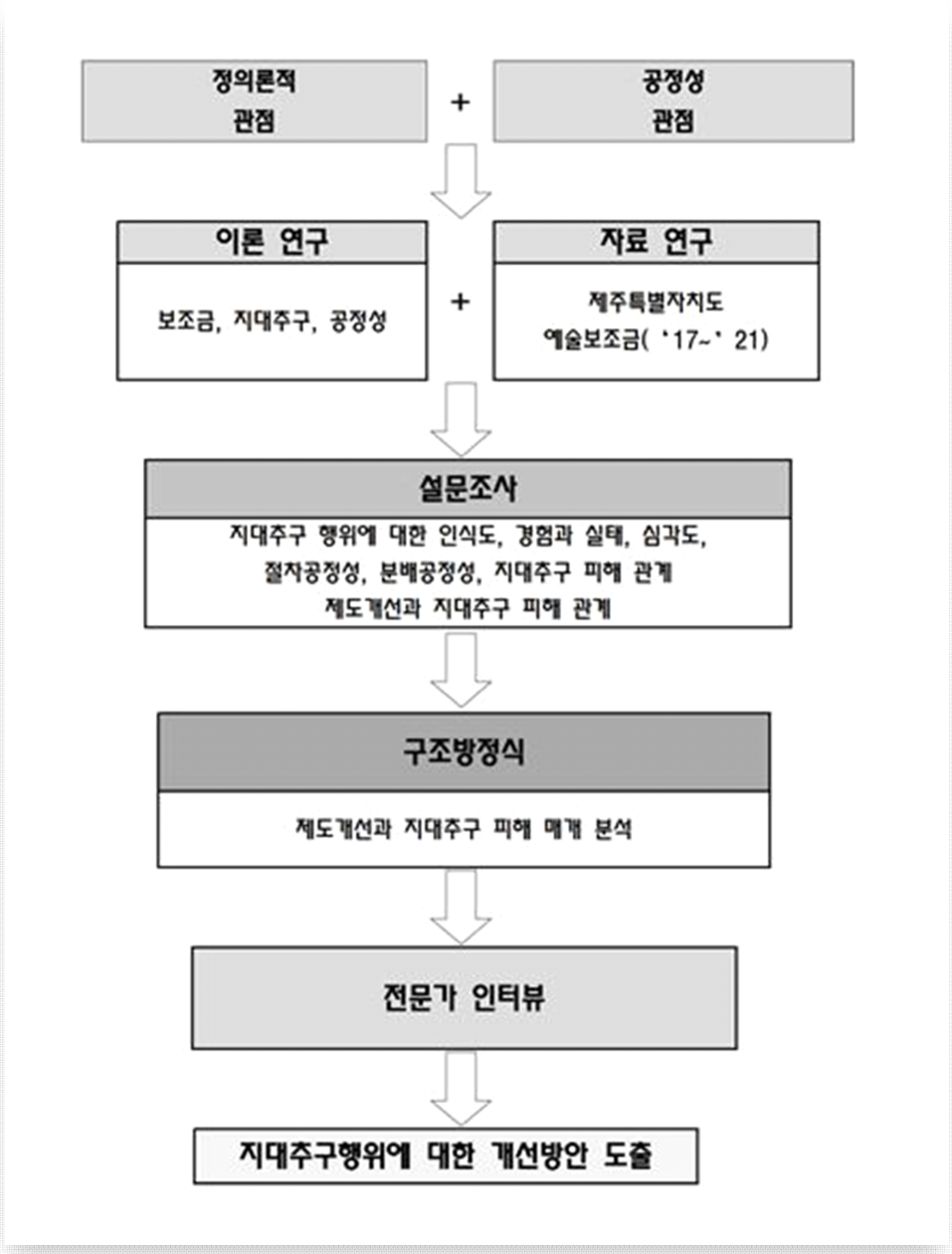
Ⅲ. 분석의 틀

1. 분석의 틀

본 연구는 제주지역 예술 보조금 관련해 지대추구 행위의 인식과 실태를 조사하였다. 정의론적 관점과 공정성 관점에서 지대추구 행위에 대해 접근하였다. 국내·외 선행연구와 이론적 근거를 통해 분석하였고 제주특별자치도 내부자료와 e나라도움 보조금 운영에 대한 연구분석해 의 틀을 설정하고 제주지역 예술인(프로와 아마추어)를 대상으로 설문조사를 실시하였고 설문조사 결과 분석과 전문가 인터뷰를 통해 공정성 확보방안 및 개선방안을 도출하기 위해 다음과 같은 분석의 틀을 그림 <Ⅲ-1>과 같이 설계하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그림 <Ⅲ-1> 분석의 틀



자료 : 연구자 구성

본 연구의 '분석의 틀'을 살펴보면 크게 네 부분으로 나눠 설명할 수 있다. 내용을 다음과 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

첫째, 국내외 관련 이론 및 선행연구 부분과 보조금 규모와 유형을 파악하기 위한 자료 분석이다. 먼저 보조금의 개념, 보조금의 기능과 역할, 보조금의 운영 및 절차, 보조금의 특징, 보조금에 관한 이론적 고찰 토대로 관련 법적 행정적 의미을 파악한다. 문헌을 통해 평가 요소를 선정하고, 지대추구와 관련된 요소를 찾아 선정한다.

둘째, 제주지역 예술 보조금 관련해 지대추구 행위에 대한 인식도, 심각도, 경험과 실태 등 설문조사를 위한 주요 요소들에 대한 평가 항목을 작성한다. 지대추구 행위에 대한 문제점과 해결방안으로 전문가 인터뷰를 실시한다. 이런 해결 요소로 선정된 제도, 관료, 이익집단의 입장을 분석해 본다. 지대추구 행위를 공정성의 틀로 분석하고 제주지역 문화예술인(프로, 아마추어)을 대상으로 설문을 진행한다. 수집된 설문은 유효 설문에 대해 데이터를 구성하고 수집된 데이터를 spss로 분석한다. 분석된 자료의 신뢰도, 타당성 등을 검토하고 구조 방정식으로 회귀분석한다.

셋째, 정책제언과 개선방안으로 분석된 결과 값을 통해 연구의 결과를 정리하고 공정성이 지대추구 행위에 미치는 영향을 평가와 지대추구 행위에 대한 개선방안을 도출한다.

2. 연구모형 및 가설설정

1) 연구모형

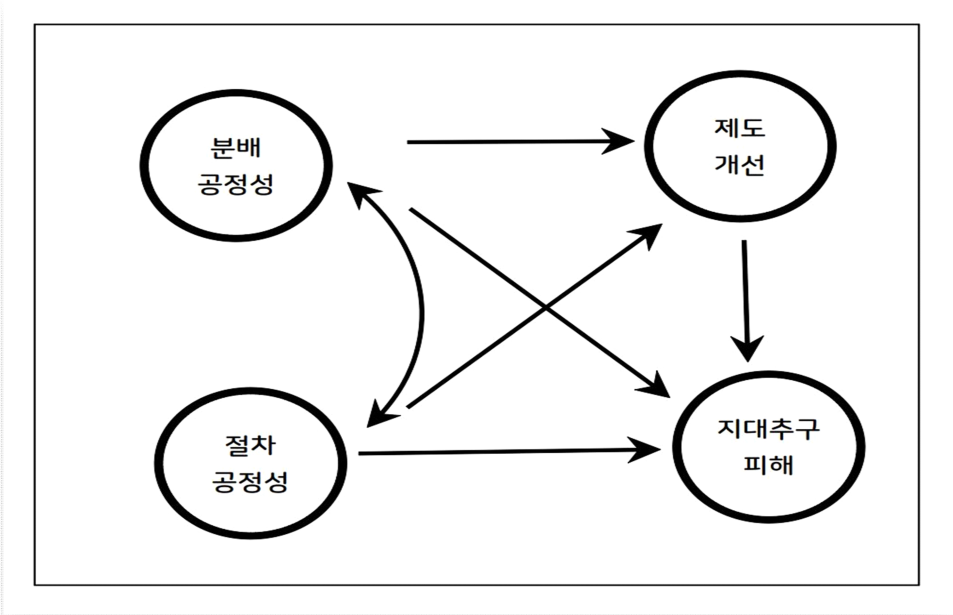
본 연구는 예술 보조금 관련해 지대추구 행위에 대한 인식과 실태를 분석해 지대추구 피해에 영향을 미치는 요인으로 공정성에 주목해, 지대추구 피해 간 관계에서 제도개선이 매개 역할을 하는지를 실증적으로 검증하고자 다음과 같이 구체적 경로를 설정하였다.

먼저 종속변수인 지대추구 피해가 독립변수인 공정성이 지대추구 피해에 직접적으로 영향을 미치도록 경로를 설정하였고, 다음은 공정성이 제도개선에 영향을 미치는 경로를 설정하였다. 이어서 매개변수인 제도개선이 지대추구 피해에 영향을 미치는 경로를 설정하였으며, 독립변수인 공정성이 제도개선을 통해 지대추구 피해에 이르는 간접적인 경로를 설정하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 연구의 가설을 검증하기 위하여 <그림 Ⅳ-1>와 같이 연구모형을 설정하였다.

<그림 Ⅲ-2>연구모형



자료 : 연구자 구성

본 연구에서는 공정성을 지대추구 피해 분석의 요인으로 사용해 분석하였다. 통계변수로 성별, 연령, 예술 활동분야, 예술 활동유형으로 설정하였다. 종속변수로 분배의 공정성과 절차의 공정성을 내용으로 종속변수인 지대추구 피해를 정도를 연구하였다. 공정성이 지대추구 피해에 영향을 주는데 있어 제도개선 매개효과가 있는지를 연구 모형을 설계하였다. 위 연구 모형으로 연구 분석을 실시하였다.

2) 가설설정

본 연구는 독립변수인 공정성의 하위 변수로 분배의 공정성, 절차의 공정성으로

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구성하였으며, 종속변수는 지대추구 피해로 매개변수는 제도개선으로 구성하였다. 연구의 목적 달성을 위해 지금까지 고찰한 이론적 배경을 토대로 그 영향 관계를 밝히고자 다음과 같은 연구 가설을 설계하였다. 본 가설은 분배공정성, 절차공정성, 제도개선, 지대추구 피해의 4가지 변수를 사이에 둔 연구 설계이다.

이에 따른 본 연구의 가설에 대한 설정은 첫째, 공정성이 지대추구 피해에 미치는 영향을 알아본다. 둘째, 공정성이 제도개선에 미치는 영향을 알아본다. 셋째, 제도개선이 지대추구 피해에 미치는 영향을 알아본다. 넷째, 공정성과 지대추구 피해 관계에서 제도개선이 매개효과가 있는지 알아본다. 아래와 같이 연구 가설을 구성하였다.

연구 가설 1. 공정성은 지대추구 피해에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 분배공정성이 지대추구 피해에 정(+)영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 절차공정성이 지대추구 피해에 정(+)영향을 미칠 것이다.

연구 가설 2. 공정성은 제도개선에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 분배공정성이 제도개선에 부(-)영향을 미칠 것이다.

가설 2-2. 절차공정성이 제도개선에 부(-)영향을 미칠 것이다.

연구 가설 3. 제도개선은 지대추구 피해에 정(+)영향을 미칠 것이다.

가설 3-1. 제도개선은 지대추구 피해에 정(+)영향을 미칠 것이다.

연구 가설 4. 공정성과 지대추구 피해 관계에서 제도개선은 매개효과가 있을 것이다.

가설 4-1. 분배의 공정성이 지대추구 피해에 대한 영향에서 제도개선이 매개효과가 있을 것이다.

가설 4-2. 절차의 공정성이 지대추구 피해에 대한 영향에서 제도개선이 매개효과가 있을 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 분석모형 및 분석방법

1) 조사대상 및 자료수집

본 연구는 제주지역 예술 보조금의 공정성이 지대추구 피해에 미치는 영향을 제도 개선을 매개로 하여 그 영향 관계를 검증하고자 한다. 연구 목적을 수행하기 위해서 본 연구와 관련된 학술자료와 문헌의 선행연구들을 검토하여 그 이론을 전제로 분석틀에 기초하여 설문을 작성하였다. 본 연구의 목적은 제주지역의 예술 보조금 관련 지대추구 행위에 대한 인식과 실태를 분석하고, 그 현상을 일으키는 동인과 공정성 확보에 대한 시사점을 찾는데 있다.

이를 위해, 연구대상은 제주지역 문화예술인으로 아마추어 개인, 아마추어 단체, 프로 개인, 프로 단체이다. 설문지 작성을 위해 일부 전문가 인터뷰를 통해 설문의 내용을 수정하고, 예비조사를 2022년 10월 20일부터 10월 22일까지 수행한 후 설문지를 보완하여 본 설문을 실시하였다. 설문조사는 2022년 10월 28일부터 11월 5일까지 수행되었다. 설문 결과 총 268부를 설문하여 234부가 회수되었다. 회수된 설문지 가운데 응답 내용이 부실하거나 기입 상에 오류가 있는 설문을 제외한 234부를 유효표본으로 처리하여 분석에 활용되었다.

설문 응답자 234명에 대한 인구사회학적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 성별로 구분 하였을 때 남자는 남자 177명 (66%), 여자는 91명(34%)이 설문에 응답하였다. 연령의 경우 40대 이상~50대 미만이 104명(38.8%)으로 가장 높았으며 30대 이상~40대 미만이 65명(24.3%), 50대 이상~60대 미만이 52명(19.4%), 20대 이상~30대 미만이 36명(13.4%), 60대 이상이 11명(4.1%) 순으로 나타났다. 예술 활동 분야별로는 문학이 21명(7.8%), 미술/사진/만화 47명(17.5%), 무용 15명(5.6%), 국악 16명(6%), 클래식/대중음악 129명(48.1%), 연극 31명(11.6%)으로 나타났다. 예술 활동유형을 살펴보면 아마추어이면서 개인이 79명(29.5%), 프로이면서 개인이 69명(25.7%), 프로이면서 단체가 63명(23.5%), 아마추어이면서 단체가 48명(17.9%) 순으로 나타났다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅲ-1 > 인구사회학적 특성

(N=234)

구분		빈도(명)	%
성별	남자	154	65.8
	여자	80	34
연령	20대 이상 ~30대 미만	33	14.1
	30대 이상 ~40대 미만	56	23.9
	40대 이상 ~50대 미만	85	36.3
	50대 이상 ~60대 미만	50	21.4
	60대 이상	10	4.3
예술활동 분야	문학	19	8.1
	연극	41	17.5
	클래식/대중음악	15	6.4
	국악	15	6.4
	무용	113	48.3
	미술/사진/만화	31	13.2
예술활동 유형	아마추어이면서 개인	78	33.3
	프로이면서 개인	46	19.7
	프로이면서 단체	57	24.4
	아마추어이면서 단체	53	22.6

4. 변수의 정의와 측정 도구

1) 변수의 조작적 정의

본 연구에서는 독립변수를 공정성 중요시 되어야 하는 요인들과 기존의 선행연구와 관련된 영향요인들에 대한 논의를 바탕으로 연구 분석을 위한 변수를 선정하였다. 독립변수로는 분배의 공정성, 절차의 공정성으로 분류하였으며, 매개변수로 제도개선으로 선정하였다. 종속변수는 지대추구 피해로 결과를 구성하였다.

지대추구 피해에 미치는 요인분석을 위해 사용되는 공정성 프레임으로 반영하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 공정성에 관한 사회과학적 연구들은 이론적 차원과 경험적 차원 간의 간극이 존재한다고 보았다(박효민 외, 2015) 예술 보조금과 지대추구 피해요인을 평가하는 기준으로 평가하기에는 연구의 한계가 존재했다.

따라서 본 연구에서는 선행연구에서 지대추구 피해를 평가하기 위해 적합하다고

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

판단되는 요인을 다음과 같이 선정하였다. 종속변수는 지대추구 피해을 선정하였으며, 개별 변수들에 대한 설명은 다음과 같다 .

2) 측정도구

독립변수는 공정성이 지대추구 피해에 영향을 줄 수 있는 요인들이다. 첫째, 본 연구에서 사용된 공정성의 분배 공정성에는 기회, 조건, 결과로 구성하였다. 불공정성 해결을 위한 분배원칙의 기준은 기여에 대한 보상을 판단할 때 주로 사용되는 기준을 참고해 3개 항목으로 구성하였다(이혜경 외, 1997). 척도구성은 Likert의 5점 척도로 '전혀 그렇지 않다'을 ① ↔ ⑤'매우 그렇다' 를 사용하였다. 점수가 높을수록 분배가 공정하게 이뤄지고 있음을 의미한다.

<표 Ⅲ-2> 분배 공정성 측정 문항 구성

독립변수	측정문항
분배 공정성	예술보조금은 기회의 접근평등 원칙을 잘 지키고 있습니까? 사람들이 자신의 능력을 발휘할 수 있는 기회, 그리고 더 나아가서는 사회에 기여할 수 있는 기회가 평등하게 주어져야 한다는 것을 의미합니다.
	예술보조금은 조건의 평등원칙을 잘 지키고 있습니까? 지원받을 수 있는 환경이 비슷해야하고 받을 수 있는 횟수 등의 평등을 효과적으로 보장하기 위한 평등 개념입니다.
	예술보조금은 결과의 평등원칙을 잘 지키고 있다고 생각하십니까? 누구나가 동일한 양의 배분 몫을 받아야 한다는 것입니다.

둘째, 본 연구에서 사용된 공정성의 절차공정성으로 지대추구 행위 결과 나타나는 현상을 중심으로 내용을 구성하였다. 척도구성은 Likert의 5점 척도로 '전혀 문제없다'을 ① ↔ ⑤'매우 심각하다' 를 사용하였다. 점수가 높을수록 절차가 공정하지 않음을 의미한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅲ-3> 절차공정성 측정문항 구성

독립변수	측정문항
절차공정성	지대추구 행위 결과 문화 활동에서 소비자는 배제됨
	문화예술 향유의 다양성 훼손
	소비자 무시 현상과 다양한 접근 저해 현상 발생

셋째, 매개변수로는 제도 개선이며 박민정(2004)이 지대추구를 통한 사회적 낭비를 줄이고 지대추구 활동을 하더라도 효율적 체계를 만들기 위해서 제도의 변화가 필요하다는 내용을 활용해 구성하였다. 척도구성은 Likert의 5점 척도로 '전혀 그렇지 않다'을 ① ↔ ⑤'매우 바람직하다' 를 사용하였다. 점수가 높을수록 분배가 공정하게 이뤄지고 있음을 의미한다.

<표 Ⅲ-4> 제도 개선 측정 문항 구성

매개변수	측정문항
제도개선	관료들이 직권으로 결정한 제도를 금지하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?
	문화예술보조금 심의하는 위원회의 결정이 어용화 되지 않도록 의회나 별도의 보조금 심의위원회에서 심의하도록 하는 방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?
	예술단체의 구성원과 보조금 배부 기관과의 이해관계 충돌 여부를 확인하는 제도를 만드는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?
	예술 보조금 부정 사용 사례 신고창구를 만들어서 운영하는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

넷째, 종속변수 지대추구 피해에 대해서는 지대추구 행위와 이익집단을 논의할 때 적실하게 적용할 수 있는 이론으로 이익집단의 로비, 청원 등 정책에 피해를 얻을 수 있는 개념으로 조작하여 설문을 활용하였다. 2개의 설문 항목으로 구성하였다. 척도구성은 Likert의 5점 척도로 '전혀 심각하지 않다'을 ① ↔ ⑤'매우 심각하다' 를

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

사용하였다. 점수가 높을수록 피해사례가 많음을 의미한다.

<표 Ⅲ-5> 지대추구 피해 측정 문항 구성

종속변수	측정문항
지대추구 피해	지대추구 행위가 제주도에서는 어는 정도 심각하다고 보십니까?
	지대추구 행위에 의해서 피해를 받아본 적이 있습니까?

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅳ. 지대추구행위 인식과 실태 분석

1. 분석 결과와 가설 검증

본 연구에서는 연구 모형에 포함된 공정성, 제도개선, 지대추구 피해에 포함된 변수들의 측정모형 분석을 실시하였다.

1) 변수의 기술 통계 결과

본 연구에서는 연구의 데이터를 이름을 변경해 보다 편리하게 분석하기 위해 아래와 같이 변경하였다.

분배공정성 문항: b-1, b-2, b-3

절차공정성 문항 : b-4, b-5, b-6

제도개선 문항 : c-1, c-2, c-3, c-4

지대추구 피해 문항 : a-1, a-2

(1) 기술통계 분석 결과

본 연구의 연구모형에서 사용된 측정변수들의 일반적 경향성과 정규성을 알아 보기 위해 평균, 표준편차를 제시하였다. 독립변수인 분배 공정성에 대한 기술 통계 분석을 실시한 결과, b-1 '예술 보조금은 기회의 접근 평등 원칙을 잘 지키고 있습니까? 사람들의 자신의 능력을 발휘할 수 있는 기회, 그리고 더 나아가서는 사회에 기여할 수 있는 기회가 평등하게 주어져야 한다는 것을 의미합니다.' 문항의 평균이 2.85, 표준편차가 0.950로 가장 높게 나타났고, b-2' 예술 보조금은 조건의 평등원칙을 잘 지키고 있습니까? 지원받을 수 있는 환경이 비슷해야 하고 받을 수 있는 횟수 등의 평등을 효과적으로 보장하기 위한 평등 개념입니다.' 문항의 평균이 2.76, 표준편차가 0.922로 나타났다. 마지막으로 b-3'예술 보조금은 결과의 평등원칙을 잘 지키고 있다고 생각하십니까? 누구나가 동일한 양의 배분 몫을 받아야 한다는 것입

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

니다.'는 문항의 평균 2.76으로 표준편차는 0.932로 확인할 수 있었다.
분배공정성에서 대한 인식의 결과는 부정적 답변으로 공정하게 분배하고 있지 않다는 인식을 갖고 있음을 보여주고 있다.

<표 Ⅳ-1> 분배공정성 기술통계 결과

(N=234)

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
b-1	2.85	0.950	1	5
b-2	2.76	0.922	1	5
b-3	2.76	0.932	1	5

(2) 절차공정성 설문 분석 결과

절차공정성에 대한 기술 통계 분석을 실시한 결과, '지대추구 행위 결과 문화 활동에서 소비자는 배제됨.' 문항의 평균이 3.41, 표준편차가 0.826로 나타났고, ' 문화예술 향유의 다양성 훼손' 문항의 평균이 3.49, 표준편차가 0.830로 나타났다. 마지막으로 '소비자 무시 현상과 다양한 장르로의 접근 저해 현상 발생.'은 문항의 평균 3.46으로 표준편차는 0.834로 확인할 수 있었다. 문화예술 향유의 다양성 훼손에 우려가 근소하게 높다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 절차공정성 지대추구로 인해 발생한 문화예술 향유의 기회를 높일 수 있다는 반증이기도 하다.

<표 Ⅳ-2> 절차공정성 기술통계 결과

(N=234)

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
b-4	3.41	0.826	1	5
b-5	3.49	0.830	1	5
b-6	3.46	0.834	1	5

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) 제도개선 설문 분석 결과

제도개선에 대한 기술 통계 분석을 실시한 결과, '관료들이 직권으로 결정하는 제도를 금지하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?.' 문항의 평균이 3.60 , 표준편차가 1.096로 나타났고, ' 문화예술 보조금 심의하는 위원회의 결정이 어용화 되지 않도록 의회나 별도의 보조금 심의위원회에서 심의하도록 하는 방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?' 문항의 평균이 3.59, 표준편차가 1.012로 나타났다. '예술단체의 구성원과 보조금 배부 기관과의 이해관계 충돌 여부를 확인하는 제도를 만드는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?' 문항의 평균 3.79으로 표준편차는 0.860로 확인할 수 있었다. 마지막으로 '예술 보조금 부정 사용 사례 신고창구를 만들어서 운영하는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?' 문항의 평균은 3.86이고 표준편차는 0.897로 확인되었다.

<표 Ⅳ-3> 제도개선 기술통계 결과

(N=234)

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
c-1	3.60	1.096	1	5
c-2	3.59	1.012	1	5
c-3	3.79	0.860	1	5
c-4	3.86	0.897	1	5

(4) 지대추구 피해 설문 분석 결과

지대추구 피해에 대한 기술 통계 분석을 실시한 결과, '이와 같은 지대추구 행위가 제주도에서는 어느 정도 심각하다고 보십니까?.' 문항의 평균이 3.26, 표준편차가 0.916로 나타났고, '귀하는 지대추구 행위에 의해서 피해를 받아 본 적이 있습니까?' 문항의 평균이 2.47, 표준편차가 1.061로 나타났다. 지대추구 심각에 대해서는 설문에 응답자는 대체로 심각하다고 느끼고 있다. 예술 보조금 지대추구 현상에 대한 인식의 정도를 파악할 수 있는 의미 있는 분석 결과라 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅳ-4> 지대추구 피해 기술통계 결과

(N=234)

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
a-1	3.26	0.916	1	5
a-2	2.47	1.061	1	5

2) 신뢰도 및 타당성 검증

본 연구에서 추상적 개념을 측정지표와 측정 문항의 정확한 측정 결과를 얻기 위해 측정하고자 하는 내용을 반복적으로 측정했을 때 측정값이 일관성 있게 산출되는 신뢰도 분석을 실시하였다. 이는 설문이 응답자로부터 정확한 답변이 유의미한 가치를 확인하는 절차이다.

본 연구의 실증분석을 위해 수집된 자료는 통계분석 프로그램 SPSS(IBM SPSS26 MAC버전)로 데이터의 신뢰도와 타당성을 검토하였고 데이터에 대한 기술통계 분석을 수행했다. AMOS로 신뢰도 검정과 상관관계 분석, 구조방정식 모형을 분석하였다. 본 연구의 사용된 조사도구의 문항간의 일관성을 측정하기 위해 문항점수의 분산을 고려한 Cronbach's α 계수를 활용하였다. 일반적으로 Cronbach's α 계수의 값이 0.6 이상~ 0.7 미만이면 수용 가능한 수준이고 0.7 이상~0.8미만이면 양호한 수준으로 측정도구의 신뢰도가 높아 신뢰할 수 있는 것으로 판단한다. 본 연구의 지대추구 피해 측정변수의 신뢰도와 타당성 검정 결과는 다음과 같다. 종속변수인 지대추구 피해가 0.707, 독립변수인 분배공정성이 0.860, 절차공정성이 0.884, 매개변수인 제도개선이 0.753으로 모두 0.7이상으로 신뢰도에 문제가 없음을 확인 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅳ-5> 측정변수의 신뢰도 분석 결과

변수	Cronbach's α	항목 수
분배공정성	0.860	3
절차공정성	0884	3
제도개선	0.753	4
지대추구 피해	0.707	2

<표 Ⅳ-6> 측정변수의 신뢰도와 타당성 검정 결과

요인	측정변수	1	2	3	4
지대 추구 피해	a-1	0.381	-0.246	0.118	0.726
	a-2	0.114	-0.164	-0.104	0.890
분배 공정성	b-1	-0.111	0.870	-0.057	-0.101
	b-2	-0.137	0.904	-0.018	-0.125
	b-3	-0.207	0.789	-0.084	-0.173
절차 공정성	b-4	0.860	-0.075	0.121	0.170
	b-5	0.846	-0.211	0.065	0.132
	b-6	0.888	-0.178	0.133	0.123
제도 개선	c-1	0.000	-0.159	0.718	-0.076
	c-2	-0.034	0.168	0.763	0.181
	c-3	0.189	-0.057	0.822	0.003
	c-4	0.196	-0.102	0.725	-0.089
아이겐값		2.550	2.433	2.369	1.483
공통분산(%)		21.252	20.275	19.742	12.359
누적분산(%)		21.252	41.527	61.269	
KMO=0.784, Bartlett's χ^2=1241.458(p<.001)					

본 연구에서 KMO와 Bartlett의 구형성 검정은 요인분석 모형의 적합도를 나타낸다. KMO 값은 0.6 이상일 때, 받아들일 수 있는 수준으로 Bartlett의 구형성 검정에서는 *p*값이 유의수준인 .05 미만으로 나타나면 요인분석 모형이 적합한 것으로 판단한다. 지대추구 요인에 대해 공정성이 어떻게 영향을 주는지 요인분석을 실시하였다. 요인 추출 방법으로는 주축 요인 추출을 실시하였고 베리멕스 회전을 하였다. 그 결과 12개 항목으로 요인분석을 실시하였다. KMO 측도는 .784로 나타났고, Bartlett의 구형성 검정 결과도 유의확률이 .05 미만으로 나타난 적합한 모형으로 확

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

인되었다. 누적 분산이 61.958%로 확인되었고 4개 요인의 설명력이 높은 것으로 확인된다.

각 요인에 구성된 항목을 보면 첫 번째 2개 항목이, 두 번째, 세 번째 요인이 각각 3개 항목, 네 번째 요인에는 4개 항목이 포함되어 있다. 구성된 항목의 내용은 첫째 요인은 지대추구 피해, 두 번째 요인 분배 공정성, 세 번째 요인은 절차공정성, 네 번째 요인은 제도개선 항목이다. 요인 적재값은 모두 0.4 이상으로 측정 도구의 타당성을 만족하였다.

3) 구조방정식 모형 분석

구조방정식의 모형 분석을 적정한지 여부를 판단하기 위해 나타내는 부합도 지수 중 χ^2검증, 표준부합지수(NFI), 터커-루이스지수(TLI), 비교부합지수(CFI), 근사오차제곱평균제곱근(RMSEA) 등이 많이 이용되고 있어 본 연구에서 활용하였다. 절대적 합지수인 카이자승 통계량(χ^2) = CMIN은 $p>0.05$ 기준으로 수용여부 판단하고 근사오차제곱 평균 제곱근(RMSEA)은 0.08 이하일 때 수용 할수 있다. 증분부합지수인 터커-루이스지수(TLI)는 0.9 이상, 표준부합지수(NFI)는 0.8 이상 양호하다고 판단한다. 간명부합지수인 비교부합지수(CFI)는 0.9 이상으로 수용기준을 정한다.

분석 결과 기본모형의 절대부합지수의 χ^2값이 81.75로 나오고 RMSEA값이 0.055로 허용 기준치 0.08내인 것으로 볼 수 있다. 증분 적합도는 NFI 값이 0.936, TLI 값이 0.992, IFI 값이 0.972, CFI 값이 0.972으로 다 기준치 0.9보다 커서 허용기준치 내인 것으로 확인할 수 있다. 간명적합도는 PNFI 값이 0.68 PCFI 값이 0.707 기준치에 근접한 것으로 나타났기 때문에 연구모형은 비교적으로 접합하다는 것을 판단할 수 있다. 이는 측정 변수들 간의 인과관계를 사전에 검증할 수 있다는 의미를 지닌다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅳ-7 > 측정모형의 적합도 지수

모형	χ^2	RMSEA	NFI	TLI	IFI	CFI	PNFI	PCFI
분석 결과	81.75	0.055	48	.000	0.992	0.972	0.68	0.707
기준		<0.08	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9	클수록 우수	클수록 우수
평가			수용	수용	수용	수용	수용 가능	

모형의 적합도를 보면 χ^2=81.75, D.F.=48, p=0.000으로 나타나, χ^2값의 p-value가 0.05보다 커야 바람직한 기준치를 충족하지 못하여 귀무가설(H0)을 기각한다. 그러나 적합도 지수 중 χ^2는 표본의 크기가 클 경우에는 기준을 충족시키가 어려워 큰 문제가 되지 않는다.

<표 Ⅳ-8> 측정변수의 신뢰도 분석 결과

구분			표준화 계수	경로 계수	S.E.	C.R.	P
제도개선	<-	분배공정성	-0.014	-0.012	0.07	-0.17	0.865
제도개선	<-	절차공정성	0.312	0.245	0.07	3.515	***
지대피해	<-	제도개선	0.021	0.032	0.099	0.322	0.748
지대피해	<-	분배공정성	-0.256	-0.328	0.087	-3.787	***
지대피해	<-	절차공정성	0.432	0.503	0.083	6.078	***

주) ***는 0.01 수준을 유의함.

분석에 사용된 제안모형 가설검증은 경로계수(C.R.)값과 P값 기준으로 가설의 채택과 기각을 판단하였다.

분배공정성이 지대추구 피해에 통계적 유의수준 하에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 1-1은 채택되었다.

절차공정성이 지대추구 피해에 통계적 유의수준 하에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 1-2은 채택되었다.

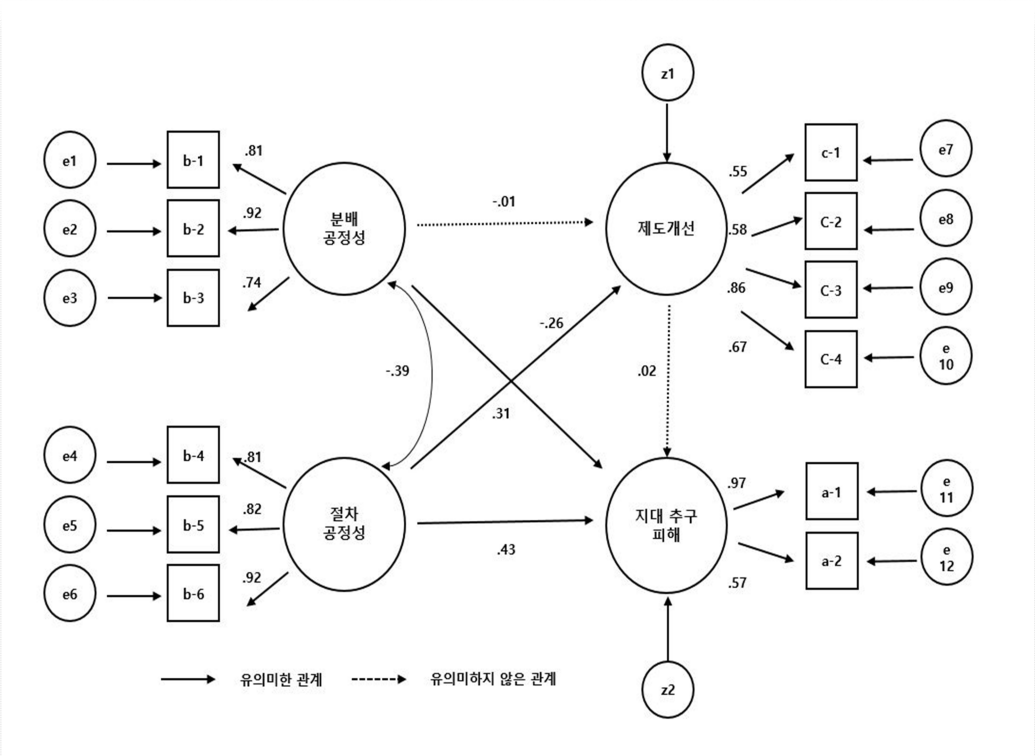
절차공정성이 제도개선에 통계적 유의수준 하에서 부(-)의 영향을 미치는 것으

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 나타나 가설 2-2 은 채택되었다.

그 외의 가설은 사설 채택과 기각을 판단한 결과 모두 기각으로 나타나게 되었다. <그림 Ⅳ-2> 가설 분석 검증 결과를 정리하면 다음과 같다. 분배공정성 → 제도개선 간의 관계는 유의하지 않으며, 제도개선 → 지대추구 피해에 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 절차공정성, 분배공정성이 지대추구 피해에서는 영향을 주고 있지만, 제도개선에는 절차공정성만 영향을 주고 있다. 제도개선과 지대추구 피해 간의 관계에서는 유의미하지 않은 관계로 통계적 유의수준에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<그림 Ⅳ-1> 지대추구 피해 가설 분석 결과



자료 : 연구자 작성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이상과 같이, 탐색적 요인분석 결과에 의해서 도출된 공정과 지대추구 피해에 대한 요인과 측정변수를 확인적 요인분석으로 요인 간의 상관관계의 정도를 나타내는 결과모형이다.

<표 Ⅳ-9> 지대추구 피해 가설 검정 결과

가설경로		경로계수	t값	채택여부
H1	제도개선 ← 분배공정성	-0.012	-0.17	기각
H2	제도개선 ← 절차공정성	0.245	3.515***	채택
H3	지대추구 피해 ← 제도개선	0.032	0.322	기각
H4	지대추구 피해 ← 분배공정성	-0.328	-3.787***	채택
H5	지대추구 피해 ← 절차공정성	0.503	6.078***	채택

주) ***는 0.01 수준을 유의함.

잠재요인 간의 영향력의 크기를 평가하면 절차공정성이 지대추구 피해에 미치는 영향이 가장 큰 것으로 나타났으며, 다음으로 분배공정성과 지대추구 피해 간의 인과관계가 높게 평가된다. 검증 결과의 경로계수를 보면 절차공정성이 지대추구 피해 미치는 영향의 크기는 0.503이었으며, 절차공정성이 제도개선에 미치는 영향은 0.245로 비교적 적은 수치를 보였다. 데이터의 특성상 예술 보조금을 지원 경험이 없는 아마추어 단체나 개인이 포함되어 동일하게 적용될 수 있을지에 대한 해석상의 한계는 존재하지만 부분적으로 절차공정성과 분배공정성, 제도개선과 지대추구 피해 간에는 인과관계가 존재할 것이라는 가설을 검증한 것으로 해석된다.

모형구축 결과를 정리하면 다음과 같다.

예술 보조금 관련한 지대추구 피해 인식에서는 절차공정에 대한 제도개선 노력과 절차에 맞는 제도개선이 마련되면 지대추구에 영향을 미치고 예술보조금의 분배가 공정하게 이뤄지면 지대추구에도 영향을 준다고 제주지역 예술인들은 인식하고 있다는 것으로 나타났다. 하지만 제도개선이 되었다고 분배와 절차에 따라 예술보조금이 집행되어 지대추구 피해에 영향을 미치지 않는다고 나타났다. 결국 분배공정성과 절차공정성은 지대추구 피해에 영향을 미치지만, 제도개선으로 인해 지대추구 피해에 유의미한 영향을 덜 미치는 것으로 나타나 지대추구 피해를 최소화하기 위해서는 절차와 분배의 과정이 중요하다는 것을 의미할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 전문가 심층 인터뷰 분석

1) 조사방법 및 대상자 선정 과정

본 연구는 예술 보조금 관련 지대추구 행위에 대한 인식과 실태에서 공정성 확보를 위한 정책 제언을 위해 깊이 있고 체계적인 접근과 분석을 위해 제주지역 예술 보조금과 관련된 정치인, 정당, 관료, 이익집단, 전문가, 평론가, 기획자를 대상으로 전문가 인터뷰를 진행하였다. 전문가 인터뷰 방법은 연구참여자들의 다양한 인식과 경험들을 교류, 토론을 통해 심층적인 인식자료들을 수집할 수 있기 때문이다(강진숙 외 2010). 공정성 확보 방안을 위해 본 연구자가 설계한 연구의 모형과 연구 가설을 바탕으로 반 구조화된 인터뷰(unstructured interviewing)를 실시해 의견을 수렴하였다. 본 연구자는 10명의 해당 분야 전문가들과의 직접 대면 혹은 서면 심층 인터뷰를 통해 얻어졌으며 시간은 약 1시간에서 1시간 반가량 대화를 나눴고, 면접 인터뷰가 어려운 경우는 서면과 유선으로 인터뷰를 진행하였다. 장소는 인터뷰 대상자의 사무실, 커피숍 등으로 전문가들이 편안해하는 공간을 선택하였다. 다만 개인의 신상에 대한 등 민감한 문제에 대한 인식이 전문가들이 부담감을 느끼고 도식화된 정답을 피하고자 개인적인 현황과 가벼운 이야기를 통해 인터뷰 대상자에게 지대추구에 대한 충분히 인식할 수 있게 진행했다. 공정성과 지대추구에 대한 구체적인 이야기를 할 수 있도록 최대한 자유로운 대답을 할 수 있도록 시간을 보장했다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅳ-10> 전문가 인터뷰 대상자

구분	분류	분야	경력	성별	연령
A	정치인	도의원	5년	여	40대
B	관료	공무원	10년	여	40대
C	정당	정당 관계자	14년	남	40대
D	전문가	문화예술	26년	남	50대
E		문화예술	10년	남	40대
F		문화예술	20년	여	50대
G	이익집단	시민단체	20년	남	50대
H	기획자	예술 기획자	16년	남	40대

이를 위해, 전문가 인터뷰 질문 문항을 작성해 2022년 11월에 실시하였다. 전문가 인터뷰 참가자는 정치인 1명, 관료 1명, 정당 1명, 전문가 3명, 이익집단 1명, 기획자를 대상으로 8명의 전문가[32]들로 연령은 40대 이상~60대 미만으로 성별 구분을 하였을 때 남자는 5명(62%), 여자는 3명(38%)으로 인구통계학적 특성을 갖는다. 참여자의 경력은 평균 15.1년이며, 연령은 40대 5명(62%), 50대 3명(38%)이다.

본 연구에 대한 이해를 돕기 위해 아래 표<Ⅳ-11>와 같은 인터뷰 질문지를 구성하였다. 본 연구의 연구 모형과 연구 가설을 전문가들에게 설명하였다. 전문가 인터뷰의 주요 질문 내용은 첫째, 본 연구자의 가설에 근거한 설문 분석 내용에 대한 질문으로 절차공정성과 분배 공정성이 지대추구 피해에 직접적인 영향을 미치는 이유와 절차공정성이 제도개선에 미치는 영향에 대해 인터뷰를 진행하였다. 둘째, 지대추구 피해를 해결하기 위한 법적·제도적·정책적 제언을 인터뷰 진행하였다. 셋째, 제주지역 예술 보조금의 공정성 확보에 대한 인터뷰를 진행하였다. 구체적인 질문내용은 아래와 같다.

32) 전문가란 '특정한 분야에서 특정한 지식 및 경험을 갖추고 경험을 인터뷰로 제공할 수 있는 모든 사람'을 말한다. 본 논문에서는 전문가는 문화예술과 관련된 일련의 활동을 참여하는 사람들을 지칭한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 Ⅳ-11> 전문가 인터뷰 질문내용

구분	질문내용
설문조사 분석내용	절차공정성과 분배공정성이 지대추구에 직접적인 영향을 주었고 절차공정성이 제도개선에 어떠한 영향을 주었다고 생각하십니까?
	분배공정성이 제도개선에 미치는 영향과 제도개선이 지대추구에 미치는 영향이 미비한 이유는 무엇이라 생각하십니까?
정책제언	지대추구 피해를 해결하기 위한 법적·제도적·정책적 제언은 무엇이라 생각하십니까?
공정성 확보 방안	제주지역 예술 보조금의 공정성 확보방안을 위한 것이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?

2) 인터뷰 내용 분석

본 연구에서는 질적 내용 분석은 33)내러티브 분석 방법을 선택하였다. 이 방법은 인간의 경험을 탐구하는 가장 오랜 연구 방법이면서 생활의 표현 방법이다. 설문조사 분석내용에 대한 가설과 가설의 채택 사유, 기각 사유에 대한 전문가 의견을 통해 예술 보조금에 대한 지대추구 행위에 대한 법적 제도적 정책과 예술 보조금의 공정성 확보방안을 위한 인터뷰 내용을 분류해 정리해 본다.

첫째, 지대추구에 대한 전문가별 관점으로 인터뷰를 구분해 전문가 영역에서 바라보고 의견을 정리한다. 둘째, 지대추구를 위한 제도개선 방안에 정리한다. 셋째, 지대추구 해결방안을 위한 행정적·제도적·법적 제안을 정리해 본다. 마지막으로 제주지역 예술 보조금 공정성 확보 방안에 대해 정리해 본다. 크게 예술 보조금 수급자 측면에서 전문가의 의견은 도의원, 관료, 정당, 정치인으로 구성하고 예술 보조금 수혜자의 측면에서 전문가, 이익집단, 기획자로 나눠 입장을 정리한다. 예술 보조금 수급자 입장에서 지대추구에 대한 인식을 갖고 있지만 현실적 개선에 대한 어려움을 호소하고 있다.

첫째, 예술 보조금 수혜자 입장에서는 지역의 지대추구 행위에 대한 오랜 현상으로

33) 내러티브 분석은 자신 또는 다른 사람이 이야기이다. 인간이 이야기가 된 경험(Experience as story)을 시간과 흐름에 따라 탐구하며 이야기(Storying) 하는 질적 연구이며 연구 대상이 현상이며 연구 과정이며, 연구 결과물로서의 텍스트 모두를 의미한다(송수연,2022).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정치적 인식과 연결이 되어 있다는 전문가 의견이 있었다. 제주지역에서도 지대추구 행위를 하는 주체로 의사결정자과 관련된 게이트 키퍼는 이해관계를 보호하기 위한 수단으로 지대추구 행위가 있음을 확인할 수 있었다. 제주지역 사회가 갖고 있는 인맥 중심의 편향적 의식의 개선을 마련하기 위한 노력으로 분배적 공정성에 부정적 시각은 의사결정자의 불공정한 절차 문제가 발생할 때 가장 불공정하다고 인식하는 준거인지 이론처럼 분배에 대한 문제를 해결하기 위해서는 예술보조금 집행과정의 절차적 노력이 요구된다.

> “ 제주지역 예술보조금 지대추구 행위는 어찌보면 현실적이고도 자연스러운 현상이라고 생각합니다. 제주지역 예술인들의 활동을 지원함에 있어서 행정에서 할 수 있는 제도의 개선이나 지원은 비교적 공정한 과정과 절차에 따라 이루어지고 있으며 점차 개선이 되고 있다고 생각합니다.”[34] (전문가 A)

> “적절한 분배 및 절차에 따른 공정성은 분명히 지대추구의 폐해를 막을 수 방법입니다. 저희 행정 내부에서도 최근에는 객관적이고 투명한 보조금 기관 선정 및 예산분배를 위한 내부 규정을 강화하고 있습니다. 하지만 인사제도의 특성상 한 분야에서의 전문적인 행정지원을 하기에는 타부서로의 인사이동이 비교적 빠른 시간에 이루어지는게 아쉬운 점입니다.“ (전문가 B)

> “지금까지 제주지역 예술 보조금이 편향적으로 분배되며 공정성을 의심받아왔기 때문이라고 생각한다. 입증할 만한 증거는 없지만 예를 들면 도내 예술단체 중 하나로 가장 오래된 공연예술단체로 알려진 모 단체의 경우 공연장 상주 단체사업을 비롯한 각종 보조금 사업에 해마다 연속적으로 선정되었다. 도내 공연예술계에서는 이 단체 출신이 문화00 직원 중 요직을 맡고 있다는 점, 이 단체가 도내 문화계에 막강한 영향력이 있는 거대예술단체 소속이라는 점 등을 들며 편향적인 수혜라고 왕왕 비토해왔다. 특히나 이 단체의

34) 이하 “”는 전문가 인터뷰 내용을 그대로 인용함.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

경우는 표절과 도용 사건에 휘말려 대단한 물의를 빚었던 이력이 있는데도 예술 보조금 관련해서 그다지 영향받지 않았다. 도내예술인들이 분배의 공정성에 대한 열망이 강하게 작용했다고 본다. 결국 인맥 중심의 편향적 분배, 지역 정치인들과의 담합 등 오랫동안 이어진 관행을 극복하는 것은 매우 요원하다는 인식이 팽배해 있다고 할 수 있다.” (전문가 D)

“예를 들어 공적 자금은 도청예산 등 재정투입과 관련해 분배의 공정성 문제는 매해 사회적 논란이 되어 왔다. 재정 투여에 있어서 정치적인 이해관계이다. 예를 들어 매해 투입되는 예산과 관련 보편타당하지 않고 선거운동에 참여했던 운동원이나 혈연, 학연, 지연에 근거가 재정투여가 될 경우 분배의 공정성이 크게 훼손되는 것이다. 이는 재정이라는 공적 자원이 불균형한 분배로 이어지면서 지대피해에 대한 부정적인 영향을 미칠 수 밖에 없다” (전문가 G)

둘째, 지대추구를 위한 제도개선 방안에 정리한다. 보조금 심의제도 개선으로 이해충돌 방지에 대한 제도와 심사위원 검증제도, 예술 정책 개선을 위한 공과 예술 정책에 대한 전반적인 개선방안이 지대추구 피해를 최소할 수 있다고 하고 이해충돌 방지제도 신설, 심사위원 후보군(pool)에 대한 검증시스템 도입 등은 지대추구 피해서 절차 공정성에 문제가 지대추구에 피해를 낳고 있는 원인으로 주목된다. 대리인 이론에서 나타나는 감시의 불완전성이나 도덕적 해이로 나타나는 사회적 비용을 감소시킬 수 있을 것이다.

“보조금 신청에서 심사에 이르는 과정이 문학을 제외한 예술장르는 사업계획서를 중심으로 한 기획서만으로 선정하는 방식으로 진행되는 것이 가장 큰 문제다. 면접심사는 당연한 것이고, 기존작업을 망라한 세밀한 포트폴리오와 그것의 일부를 시연하는 과정이 심사에 반영되어야 예술적 역량과 수행능력을 정밀하게 판정할 수 있다고 본다. 기획서 중심의 ‘종이 심

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

사’는 인맥과 개별적 영향력 개입의 여지가 매우 크다고 본다.”(전문가 D)

“탑다운 방식으로 예술 정책을 이끌어 가는 것에 대한 우려가 있다. 제주 지역 예술 보조금은 예술인들에게 기울어진 운동장과 같다. 이를 바로 잡기 위해서는 문화의 행정으로 예술인들에게 다가가야 한다. 정책 설계 과정에서부터 공청회 등 여론 수렴과정을 함께 한다면 제도의 개선방안을 쉽게 찾을 수 있을 것이다. ” (전문가 C)

셋째, 지대추구 해결방안을 위한 행정적·법적 제안을 정리해 본다. 행정적 제안으로 제주도 예산 대비 예술 보조금의 규모의 한계와 심의위원회의 전문성을 지대추구 해결방안으로 제시하고 있다. 또한 보조사업 사후 평가나 모니터링 강화를 통한 보조금 환류에 대한 행정적 뒷받침이 요구된다.

“제도적·법적 정책은 많이 갖추어져 있으며 이에 대한 행정절차에서는 시행도 잘 되고 있다고 판단됩니다. 단지 이에 대한 공무원과 예술인들의 인식 확대를 위한 캠페인, 지속적인 교육을 통해 행정절차로서가 아닌 행정절차를 진행하는 사람들이 잘 지킬 수 있도록 하는 도덕성 교육이 지속되어야 할 것입니다.” (전문가 G)

“모니터링과 전문평가위원 중심의 평가방식을 넘어 대중적인 평가방식을 제안한다. 예술 보조금 사업에 선정된 뒤 실행한 결과물에 대한 평가가 지나치게 인상비평에 가까운 것으로 보인다. 시민평가단을 상시로 운영하는 등 대중들이 평가를 극대화 시켜야 하며 필요에 따라 하나의 예술보조금 사업에 선정된 여러 예술인과 예술단체들이 다른 사업을 모니터링하며 상호 평가하는 방식도 부분적으로 필요하다고 본다.” (전문가 F)

“사업수행에 적절한 능력이 있는가에 대한 사후평가를 통해 제대로 평가

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

를 받고 그에 따른 결과를 차후 심사에 반영하는 시스템이 마련되어야한다. 그래야 능력이 없음에도 지대추구 행위를 통해 지속적으로 수혜를 받는 경우를 방지할 수 있으리라 생각된다.” (전문가 E)

“제주지역 문화예술 보조금 공정성 확보방안과 관련해서는 우선 문화예술분야에 투자하는 재정투입량을 확대할 필요가 있다. 전체 예산 대비 예술분야 예산은 3% 수준에 그치고 있는 상황으로 도민들을 문화향유권 확대 등을 위해서는 턱없이 부족한 실정이며, 예술분야 민간에게 이전되는 보조금은 역시 규모가 매우 적은 실정으로 재정투입 총량이 적다보니 치열한 경쟁 중심의 체제와 이해관계에 따른 불공정성 논란이 지속되고 있다. 행정 차원의 보조금 지금은 법과 조례 등에 근거해 지급되고 있다. 그런데 보조금 지급과 관련해서는 사전 행정절차로 매해 보조금심의위원회를 통해서 사전 심사하고 이를 통해 예산이 편성되고, 도의회 승인을 받아 예산이 성립되는 절차이다. 하지만 보조금심의위원회의 경우 문화예술분야 전문성이 있는 심의위원 배정이 제대로 되어 있지 않는 상황이어서 문화예술분야 사업의 타당성 보다는 재정 여건이나 행정의 효율성 관점에서만 접근하다보니 문화예술분야 사업이 확대에는 저해 요소로 작동하고 있다. 이를 해소하기 위한 보조금 심의위원회 전문성 확보가 필요하다.”
(전문가 C)

넷째, 제주지역 예술 보조금 공정성 확보 방안에 대해 다음과 같이 인터뷰를 진행해 내용은 다음과 같다. 보조금 심사와 보조금에 대한 정보에 대한 공정성 마련을 제시하고 있다.

“ 보조금 지급의 절차적인 문제 해결이 필요하다 하겠다. 평가, 심사 기준, 심의위원 선정이 공정하게 수립되고 심사 기준과 평가에 대한 정보를 보조금 수혜자들이 ‘절차가 공정하다’ 혹은 ‘정당하다’고 느낄 수 있는 정보공개 시스템 구축이 필요하다고 하겠다.” (전문가 C)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

“예술 보조금을 큰 영역에서 볼 때는 다음과 같이 정보를 많은 사람들이 알 수 있게 하는 방안 마련이 필요하다. 최근 문화예술지원사업이나 제주도 지원사업의 경우 제주문화예술인들이 많이 인식하고 있지만 다른 공공기관과 출연기관 등(JDC, JPDC, 마사회 등)에서 지원하는 프로그램, 공모사업 등은 기관장이나 지인 등에게 집중되고 있다고 판단된다. 공공기관의 많은 사업들을 한 눈에 확인할 수 있는 예술 지원 플랫폼 혹은 예술 지원 사이트가 필요하다고 느끼며, 또한 사기업의 문화예술 관련 사업, 지원사업, 프로그램들도 확인할 수 있는 정보의 공유를 통해 다양한 예술 보조금에 대한 정보를 많은 사람들이 알 수 있게 해야 한다.”(전문가 H)

“문화예술분야 통상적인 보조금 보조율은 50% 수준으로, 대다수 단체나 개인 입장에서는 1000만원 사업의 경우 1000만원을 자부담으로 지출해야하는 구조로 재정 여건이 없는 단체나 개인은 사실상 공적자금인 보조금을 활용한 문화예술 활동을 하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 행정차원에서 보조금 지급률을 정하고 있는 만큼, 이에 대한 개선을 통해서 문화예술분야 보조금 지급률을 상향 조정할 필요가 있다. 당연히 보조금 집행에 따른 정산 등에 대한 강화도 병행되어야 할 것이다. 또한 보조금의 공정성을 확대하기 위해서는 문화예술분야 특정 단체, 개인 중심으로 지정해매해 반복 편성되는 시스템을 개선할 필요가 있는데, 이를 위해서는 관련분야 예산에 대한 공모 절차의 확대가 필요하다. 공모절차에 있어 공정의 핵심은 사업별 취지에 따른 객관적인 공모 심사위원회 구성이 뒷받침되어야 하는데, 현재는 행정에서 심사위원회의 위원 구성 권한을 갖고 있어서, 예술분야 예산 공모제 심사위원 구성에 대한 객관적인 구성 방안 마련이 있어야 한다. 제주의 경우 관련분야의 특수성을 감안해 제주문화예술재단 등 출자기관 혹은 출연기관인 제주도개발공사 등 공기업이 존재한다. 이중 문화예술재단의 경우 도의 출연금과 공기관 대행사업 등을 통해 사업이 진행되고 있으며, 주로 제주지역 문화예술인 활동 지원인 만큼 이에 대한 재정 확대를 통해 예술분야 지원에 대한 고도화가 필요가 있다. 또한 메세나협회 등이 존재하고 있는 만큼, 행정과 민간차원에 이에 대한 활성화를 통

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

해 양적성장을 통한 예술 분야 보조금의 공정성을 확대하기 위한 노력도 필요하다."(전문가 G)

공정성이 지대추구에 미치는 영향과 정책제언에 반영하고자 분석하였다. 유발 하라리(2017)는 자신의 저서에서 인간과 동물과의 구분되는 특징 중 하나로 의사소통을 통한 전수라고 하였다. 이번 전문가 인터뷰가 단순히 본 연구만을 위해서가 아닌 제주지역 사회에 작은 담론으로 전수되었으면 한다. 전문가 인터뷰를 통한 결과를 살펴볼 때, 예술 보조금에 대한 절차공정성에 확보를 위한 여건과 환경 조성이 요구된다. 또한 예술 정책에 대한 전반적인 개선방안을 토대로 보조금 시스템에 도입과 예술 보조금 환류에 대한 행정적 뒷받침을 마련하고 보조금 정보의 공정성 확보가 필요하다고 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅴ. 결론

1. 연구 결과의 요약

본 연구는 제주지역의 예술 보조금 대한 지대추구행위에 관한 연구이다. 예술 보조금의 직접적인 수혜자인 예술가를 대상으로 예술 보조금 관련해 지대추구행위에 대한 인식과 실태를 분석하였다.

지대추구 행위는 예술 보조금과 관련해 정부의 지원과 개입이 있을 때, 관련 예술가로서 이해관계자들이 그 보조금에 사적 이익의 목적으로 접근하는 이익집단의 행위로 정의했다. 특정 이익집단에 대한 혜택의 수단으로 보조금이 악용될 경우 보조금 수혜자와 지급자 사이에 정치적 관계가 형성될 수 있다. 이러한 관계 형성은 사회적 이익을 새롭게 창출시킬 수 있는 역할을 목적으로 한 보조금의 기능을 저해시킨다. 특히 예술 보조금은 공공재와 공익적 성격을 지니고 있으며 다양한 사회적 효과를 기대할 수 있다. 이에 예술 보조금에 대한 올바른 분배를 위한 논의가 필요하다. 본 연구에서는 지대추구 행위로 나타난 피해 원인을 분배공정성, 절차공정성, 제도개선과의 관계를 중심으로 논의를 전개하였다. 이를 위해 첫째, 예술 보조금 집행과정에서 지대추구가 어느정도 내재되어 있는지 살펴보았다. 둘째, 지대추구 행위를 살펴보기 위해 지대추구 행위에 대한 이론적 배경을 살펴보고 지대추구 이론의 논리와 실체를 연구하였다. 셋째, 공정한 예술 보조금의 분배를 위한 방안을 구체적으로 연구하였다.

보조금은 경제·사회 등 전반적인 정부 정책에 대한 지원을 확대하는 행위로 자율성과 책임성을 전제로 한다. 공정성은 국민을 대상으로 정책을 시행하는 과정에서 가장 핵심적인 기준으로 정책목표 달성을 위한 유기적인 도구로 활용될 수 있다.

행정이 공공서비스를 직접적으로 지원하기 어려운 예술분야에의 보조금은 다양한 긍정적 외부효과로 나타날 수 있다. 하지만 보조금을 정치가나 관료 등이 특정 이익집단의 이익 추구를 위해 사용한다거나 이에 따른 불필요한 행정력이 양산되어 예산의 비효율성을 증가 시킬 수 있다. 이익집단의 지대추구 행위는 로그롤링(log

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

rolling)이나 대리인 이론과 같은 도덕적 해이, 무임승차, 역선택의 문제를 야기 시키며 이는 사회적 후생 수준을 낮춰 결과적으로 사회적 낭비를 초래한다. 지방자치 시대에 지방행정의 효율적 운영을 위해서는 재정의 안정성이 확보되어야 한다. 지대추구 피해를 최소화하기 위한 제도개선 마련과 분배의 공정함은 지대추구 문제를 개선할 수 있는 가장 기초적이고 실제적인 방안이 될 것이다.

지대추구 행위는 정부의 이전소득과 이전 비용을 자신들의 효용을 증가시킬 목적으로 낭비적 지출이 이뤄지고 특권을 확보하고 독점적 지위 이용해 지대추구 행위가 일어난다. 독점적 지위 확보 행위로서 수입량 제한, 보호관세, 뇌물, 공갈과 은폐 등의 합법적이고 위법적인 행동으로. 공공선택론에서는 이익집단이 투표, 설문조사, 이익집단의 로비, 청원 등을 민주적 의사결정으로 여기며 공공서비스에 대한 결정 정치적 과정을 통해 투영한다. 정부 규제로부터 선별적 편익을 얻는 이익집단과 규제자 역할을 수행하고 있는 정부 또한 지대추구 행위자가 된다. 공공재인 예술은 비경합성과 비배제성의 원칙으로 무임 승차자 문제가 발생할 수 있다. 특정 이익집단을 보호하기 위해 게이트키퍼가 존재할 경우 지대추구 행위를 관리하는데 결정적인 역할을 맡는다. 게이트 키퍼의 철학과 가치가 지대추구 행위 피해와 비례한다. 정부 주도형 예술 정책이 제한된 예술 보조금으로 운영되어 예술시장 내 보조금 선정 과정에서 지대추구 현상을 초래하는 원인이기도 하다.

공정성은 사회와의 일체감과 깊이 연관되어 있으며, 국가에 대한 소속감과 자긍심과도 연관되어 있기 때문에 공정성에 대한 인식이 낮을 경우, 공공갈등을 야기하고 정부에 대한 신뢰를 감소시켜 사회통합을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 한 사회의 구성원이 그 사회로부터 받는 보상을 진행하는 과정에서부터 결과까지 공정해야한다. 공정성은 크게 분배공정성(distributive justice), 절차공정성(procedural justice)으로 구분할 수 있으며 궁극적으로 기회의 평등, 조건의 평등과 결과의 평등으로 이어져야 한다. 보상의 양보다 상대방과의 비교 보상의 양에 더욱 민감하게 반응하며 결과에 이르는 과정과 수단의 공정 또한 중요하게 여긴다.

우리사회에 공정성이 필요한 이유는 미래에 대한 예측가능성, 사회적 배려, 윤리적 배려를 확보할 수 있는 기초가 되기 때문이다. 공정한 사회일수록 미래예측이 가능해 앞으로 어떤 대우를 받을지 예측할 수 있다. 인간은 사회적 동물이며 사회 속에서 인정을 받았을 때 소속감을 가질 수 있다. 사회가 공정하다는 것은 적절한 보

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

상과 대가가 따른다는 것을 의미한다. 어떤 것이 공정한 것인지에 대해 판단 기준은 환경적, 개인적 상황에 따라 다르며 지각하는 정도에 따라 다르지만 공정성은 사회 전체의 균형과 사회적 자본, 그리고 문화 공진화를 위한 실천전략일 수 있다.

본 연구는 정의론적 관점과 공정성 관점에서 보조금, 지대추구, 공정성을 바탕으로 지대추구 행위에 대한 인식도, 경험과 실태, 심각도, 절차공정성, 분배공정성, 지대추구 피해 관계를 연구하였다. 공정성이 지대추구 피해에 미치는 영향, 공정성이 제도개선에 미치는 영향, 제도개선이 지대추구 피해에 미치는 영향, 공정성과 지대추구 피해 관계에서 제도개선이 매개효과가 있는지 분석결과 예술 보조금 관련한 지대추구 피해 인식에서는 절차공정에 대한 제도개선 노력과 절차에 맞는 제도개선이 마련되면 지대추구에 영향을 미치고 예술보조금의 분배가 공정하게 이뤄지면 지대추구에도 영향을 준다고 제주지역 예술인들은 인식하고 있다는 것으로 나타났다. 하지만 제도개선이 되었다고 분배와 절차에 따라 예술보조금이 집행되어 지대추구 피해에 영향을 미치지 않는다고 나타났다. 결국 분배공정성과 절차공정성은 지대추구 피해에 영향을 미치지만, 제도개선으로 인해 지대추구 피해에 유의미한 영향을 덜 미치는 것으로 나타나 지대추구 피해를 최소화하기 위해서는 절차와 분배의 과정이 중요하다는 것을 의미할 수 있다.

2. 연구의 함의 및 정책제언

예술 보조금과 관련한 지대추구 행위로 인한 문제들은 공공연하고 다양한 형태의 사회적 이슈로 부각되고 있다. 제주에서도 마찬가지로 나타나고 있는 예술 보조금과 관련한 공식·비공식 이슈들에 대한 문제 및 실태파악을 위해 본 연구는 시작되었다. 그런 문제의식을 바탕으로 예술가들이라는 이해관계자로 구성된 이익단체가 지방정부나 공공기관과의 관계를 이용해 지대추구 행위를 하고 있을 것이라는 전제를 바탕으로 두고 지대추구 행위이론이라는 정치·경제학의 학술적 개념을 적용하여 연구를 진행하였다.

본 연구는 불공정한 현상을 분석하고 대안을 찾는 기존의 선행연구와는 달리 제주지역에서 예술가나 예술을 즐기는 아마추어 예술가들이 지대추구 행위에 대한 인식 여부, 심각성 정도, 공정의 원칙을 적용했을 때 불공정의 정도, 공정성을 확보하기

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

위한 변수 및 역할, 제주지역에서의 개선을 위한 실제적인 방안을 찾는 연구라는 점에서 차별성이 있다고 하겠다.

제주지역에서 지대추구라는 프레임으로 예술 보조금 분야에 대한 연구가 진행된 적은 없었다. 본 연구는 예술 보조금과 관련한 불공정한 문제를 개선하기 위해서는 민원이나 감정으로는 문제 해결에 한계가 있을 수밖에 없다는 인식하에 출발하였다.

본 연구를 통해 도출된 보다 본질적이고 실제적인 제언들은 다음과 같다.

제주지역 문화예술 보조금 공정성 확보방안과 관련해서는 우선 예술분야에 투자하는 재정투입량을 확대할 필요가 있다. 전체 예산 대비 예술분야 예산은 3% 수준에 그치고 있는 상황으로 도민들을 문화 향유권 확대 등을 위해서는 턱없이 부족한 실정이며, 예술 분야 민간에게 이전되는 보조금은 역시 규모가 매우 적은 실정으로 재정투입 총량이 한계가 치열한 경쟁 중심의 체제와 이해관계에 따른 불공정성 논란이 지속되고 있는 주요 원인이라 할 수 있다.

둘째, 공정한 예술 보조금 운영 제도의 개편방안으로 보조금의 투명한 정보공개와 구체적인 보조금 관련 정보가 부처 단위에서 공개하고, 국민 참여 제도 확대이다. 시민평가단의 상설 운영과 대중 평가를 극대화하고 상호 견제 할 수 있는 모니터링 시스템 구축이 필요하다 하겠다.

셋째, 예술 보조금 수급에 있어서 공정성 높은 경쟁방식을 도입해 비경쟁 방식에서 비일비재하게 나타나고 있는 지대추구 행위에 대한 근본적 문제해결의 출발점이 될 것이다. 보조금 단순 지급에서 끝나지 않고 보조금 지급 결과에 따른 사후 심사 및 부당집행에 따른 처벌 강화, 보조금 사업에 대한 교육, 보조금 관리 시스템 개선도 필수적으로 선행되어야 할 것이다.

마지막으로, 예술 보조금 유형별 특성화 지표를 개발해 보조금 정책의 효율성 증진을 도모해야 할 것이다. 객관적이고 투명한 보조금 집행 평가를 통해 수혜자 그룹에서 나타난 효과를 장기적인 관점에서 평가해야 한다. 보조금 집행과 운영에 있어서 누가 수혜자인지, 그 수혜 범위의 정도인지 등 정확한 기준아래 관련정보를 명백하게 공개한다면 보조금의 투명성 역시 제고 될 수 있을 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 연구의 한계 및 과제

본 연구의 한계점과 추후 연구 과제는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 대상은 한스 애빙(2009)이 제시한 예술가의 유형을 제주지역 예술인을 대상으로 조작적 정의하였다. 이에 제주지역의 현실에 일부 맞지 않을 수 있는 한계가 존재한다.

둘째, 전문가 분석을 통해 본 연구의 정책 방향을 제시하였으나 인식과 실태 등에 대해 구체적인 대안을 제시하기에는 양적으로 다소 부족한 측면이 있다. 향후 다양한 정책 제언을 위해서 전문가 분석 대상의 확대로 연구를 실시하여 실효성 높은 제언이 될 수 있을 것이라 여겨진다.

셋째, 예술 보조금과 지대추구 피해요인을 보다 객관적으로 평가 할 수 있는 명확한 기준의 부재라고 할 수 있다. 독립변수와 종속변수 그리고 매개변수 간의 영향관계에 대해 분석하였지만 지대추구행위 인식에 관련된 조금 더 다양한 독립변수 설정이 필요하며, 매개변수에 관한 다양한 인과관계 분석을 위한 지표가 부족하다. 이에 대해서 보다 폭 넓은 대상과 내용을 기초로 하여 분석 모형을 확대 적용한 연구가 필요하다.

마지막으로, 앞서 기술한 한계점을 바탕으로 예술 보조금 수혜자에 대한 표본을 수급자와 함께 연구해 볼 가치가 있다고 생각한다. 예술 보조금 관련 지대추구 행위에 대한 인식의 결과를 고려해 보면 보조금 정책 방향에 필요한 연구이다. 보조금은 지역민이 사회적 참여를 향상시켜 긍정적 외부효과로 나타날 수 있기 때문이다. 향후 제주지역 지방보조금의 연구 확대는 제주지역 재정 건정성에도 반드시 필요한 연구라 볼 수 있다. 또한 예술이 갖는 사회적 가치에 대한 연구는 행정의 효율적 측면만을 고려했던 기존 연구에서 벗어나 앞으로 우리 사회가 풀어야 할 과제이기 때문이다.

후속 연구에서는 본 연구를 기초로 체계적인 학술적 분석모형의 개념을 정립하고 예술 보조금과 관련한 지대추구 행위의 개선을 위한 보다 객관적이고 실용적인 정책적 제언을 제시할 수 있는 연구가 필요하다고 하겠다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

참고문헌

1. 단행본

고든 털럭, 황수연 옮김 (2007), 「지대 추구」, 경성대학교 출판부.

김윤상 외 (2007), 「헨리 조지와 지대 개혁」, 경성대학교 출판부

마이클 샌델, 김명철 옮김(2014), 「JUSTICE 정의란 무엇인가」, 서울 : 와이즈배리.
원저: Michael J. Sandel , *JUSTICE: What's the right thing to do?* (New York: International Creative Management, 2009).

마이클 샌델, 함규진 옮김 (2020), 「공정하다는 착각」, 서울 : 미랜엔.

안해균(1987), 「현대행정학」, 다산출판사.

이홍재(2014), 「문화정책론」, 박영사.

이용모·주운현·홍성우·정원희·서인석(2019), 「정책학」, 윤성사.

이종수 (2009), 「행정학 사전」, 대영문화사.

얀베르너 뮐러, 권채령 옮김 (2022), 「민주주의 공부」, 윌북.

유발 하라리(2017) 「호모데우스 미래의 역사」. 김영사

한스 애빙, 박세연 옮김 (2009), 「왜 예술가는 가난해야 할까?」, 21세기북스.

홍성우 (2015), 「존 롤즈의 정의론 읽기」, 세창미디어.

허준, (2019), 「허준의 쉽게 따라하는 Amos 구조방정식 모형」, 한나래 출판사.

히든그레이스 논문통계팀, (2022), 「한 번에 통과하는 논문 SPSS 결과표 작성과 해석방법」, 한빛 아카데미.

2. 국내 학술지 논문

강남호 (2021). 전라북도의 지방보조금 성과평가체계 개선방안. 「산업경제연구」, 34(2):505-520

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

강진숙·배민영 (2010). 소수자-되기'를 위한 노인 미디어교육 연구: 노인 미디어 교육자 및 학습자와의 심층인터뷰를 중심으로.「교육문화연구」, 16(1):255-28-

김대순 (2010). 이익집단이 복지정책결정에 미치는 영향에 관한 연구:포획이론을 중심으로, 「정책과학연구」, 19(2):111-132

김봉환·조남신(2015) 조직공정성 인식이 조직시민행동과 경영혁신 수용에 미치는 영향. 조직과 인사관리연구. 39(2): 99-132.

김세훈·정기은 (2017). 예술정책에서 공공성의 함의에 대한 연구. 「공공사회연구」, 7(1), 282-307.

김이수 (2018). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 25(1):153-181

김소담·강황선 (2019). 정부 보조금 사업의 성과평가방안에 관한 연구: 보조금 사업의 성과평가 지표설계를 중심으로. 「한국행정논집」, 31(3):453-473.

김필두 (2020). 사회적 가치의 실현을 위한 주민서비스 제공방안, 시민정치연구, (1), 33-58.

김행범 (2004). 공공서비스의 공급권자 선정에 관한 Rent-seeking 비용에 관한 연구, 「한국행정학보」 38(5):101-124.

김행범 (2010). 정부 정책에서의 지대추구(rent-seeking)에 관한 연구: 집단의 경쟁도, 배분구조, 투표규칙의 영향을 중심으로, 「사회과학연구」 26(1):367-388.

남찬섭 (2021). "지대추구경제와 공정성." 월간 복지동향. 276:47-51

류영아·나바다 (2022). 지방보조금 평가 제도 분석: CIPP 평가모형을 중심으로 「한국지방재정논집」. 27(1):31-66

문병호 (2022). 보조금 부정수급방지를 위한 재정법적 고찰「한국부패방법연구」, 5(1) :67-103

박민정 (2015). 민간보조금 운영 실태와 지대추구현상의 고찰 : 문화예술 보조금을 중심으로, 「한국행정논집」 27(4):1033-1060

박민정 (2004). 지대추구활동의 비효율성 : 실증적 실험결과를 통한 제도적 함의 고찰, 「한국사회와 행정연구」, 14(4):211-238.

박찬권·서영복(2014). 공급사슬에서 거래의 공정성이 공급사슬성과에 미치는 영향에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

대한 연구 : 전자산업의 부품 공급업체를 중심으로. 「경영컨설팅연구」. 14(2):1-33.

박효민·김석호 (2015). 공정성 이론의 다차원성. 「사회와이론」, 219-260.

배승주 (2019), 문화예술경영 관점으로 본 문화이용권사업의 지대추구론적 분석, 「경영과 정보연구」,(38권 3호, 2019.9, pp.151-170.

배성현·김미선(2009). 조직공정성과 상사신뢰, 직무긴장, 이직의도와의 관계 및 조직정치 지각의 매개효과. 인적자원관리연구. 16(3): 123-148.

사공영호 (2014). 지대추구행위-실천적·전체론적 접근. 「한국정책학회」 23(1):127-151.

서정섭·김성주·윤태섭 (2018). 국고보조금의 비효율성에 관한 연구 - 부정수급·유사중복을 중심으로. 「한국지방행정학보」,15(1): 35-57

송수연 (2022). 고등학교의 '학생 주도 역사 수업 경험'에 관한 내러티브 탐구. 「영사교육」, 161:125-180.

신상준·이숙종 (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2):1-37

신정완 (2018). 왜 가치전제이고 누구의 가치전제인가?: 사회과학에서 가치판단의 역할에 관한 군나르 뮈르달의 입장에 대한 비판적 검토.「사회경제평론」,31(3):307-346.

심은택 (2016) 거래 공정성이 파트너십을 매개로 프로젝트 성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국산학기술학회」. 17(6): 577-587.

양현미 (2013). 예술의 사회적 가치 실현을 위한 정책과제, 「한국문화예술경영학지」, 23-43.

우정희·김중화(2008) 목표관리과정이 조직유효성에 미치는 영향-상호작용공정성 조절효과를 중심으로. 기업경영연구. 15(3): 89-107.

유훈 (1992). 정책수단에 관한 소고, 「행정논총」, 30(2)

유태현·한재명 (2007). 지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구, 「한국지방재정논집」, 12(1):41-75

윤태섭·김성주·이삼주 (2016). 지방보조금 평가 및 관리체계 개선 방향에 대한 제언.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지방정부연구」, 20(1):161-187.

윤홍근·유석진(1995). 제7장 정치적 시장과 렌트추구행위-이익집단정치의 재조명, 양운철 편, 「렌트추구행위의 사회적 비용」, 187-251.

이해영 (2008). 분배의 정의와 실천원칙에 관한 논의: 정책균형에의 함의를 중심으로. 「행정논총」, 46(3): 63-92

이혜경·최재성 (1997). 한국인의 사회불공정성 인식의 특성과 사회복지에의 함의, 「사회과학논집」,28:99-123.

이정희 (2010). 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. 한국행정학보, 44.4 : 103-130.

이지은 (2019). 지방보조금 운영의 책임성 제고방안에 관한 연구. 「지방행정연구」, 33(1), 64-91.

이장욱·이현우·이채영 (2021). 지방자치단체 광역·기초간 도비보조금제도 개선방안. 「정책연구, 11(1):1-194」

이정훈·허영회·김성우(2012) 민간경비원의 조직공정성과 이직 의도에 관한 연구; 조직 신뢰와 조직몰입의 매개효과를 중심으로, 「한국민간경비학회보」,11(2): 215-252.

이철진·이동진(2012). 조직공정성과 이직의도 및 정서몰입의 관계; 직무소진의 조절효과. 「대한경영학회지」 , 8:3375-3395.

이홍재 (2004), 지방화시대의 문화정책과 그 혁신방안 ; 지상시대의 경인지역 문화정책 발전 방안, 「영남학」5:61-83.

이향수·이성훈 (2016). 경영전략 내재화가 공공기관의 발전에 미치는 영향,「한국디지털정책학회」, 14(5):1-10

임준철·윤정구(1998). 분배공정성과 절차공정성이 직무만족과 조직몰입에 미치는 차별적 영향에 관한 연구. 「경영학연구」, 27(1): 93-111

정연정 (2002). 인터넷과 집단행위 논리: 올슨(Olson)의 집단행동의 논리를 중심으로. 「한국정치학회」, 36(1):69-86

주영진 (2006). 단말기보조금에 따른 경로갈등에 대한 게임이론적 접근,「유통연구」, 11(4):31-48

조주복 (2020). 지방보조금 관리제도의 개선방안 연구 : 위임자-대리인 이론을 중심

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

으로. 「제도와 경제」, 14(4):99-127.
최예나 (2018). 공공가치와 정부신뢰간 관계에 관한 실증적 연구 : 정보비대칭성의 영향을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 32(4):105-128
황윤원 (2008), 우리나라 정당 싱크탱크의 실태분석과 발전방향, 「한국거버넌스학회보」15(3):383-413.
허유경 (2017), 게이트 키퍼로서의 증권인수인의 책임 - 최근 판례의 분석을 중심으로,「BFL」82:23-41.

3. 국외 학술지 논문

Adams J. S(1965). “Inequity in Social Exchange,” in L. Berkowitz(ed.), Advances in Experimental Social Psychology 2, New York : Academic Press, pp. 267-299.

Bies, R. J., & J. F. Moag(1986). “Interactional Justice : Communication Criteria of Fairness,” in R. J. Lewicki, B. H. Sheppard, & M. Z. Bazerman(eds.), Research on Negotiations in Organizations 1, pp. 43-55.

Beam D. R. and T. J. Conlan. (2002). "Grant" in The Tool of Government : A Gui de to the New Governance edited by Lester M. Salamon and Odus V.Elliott. New York : Oxford Uni versi ty Press.

Bourdieu, Pierr1986a (1983). “The Forms of Capital.” pp.241-258 in J. G. Richardson (ed.). Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Westport, CT: Greenwood Press

Buchanan, James M.,Robert D.,Tollison. & Gordon Tullock.(ed)(1980), *Toward a Theory of the Rent Seeking,* Texas A & M Univ. Press.

Cropanzano, R., Byrne, Z. S., Bobocel, D. R., & Rupp, D. E.(2001). Moral virtues, fairness heuristics, social entities, and other denizens of organizational justice. Journal of Vocational Behavior, 58(2): 164-209.

Cropanzano, R., Rupp. D. E., Mohler. C. J. & Schminke., M.(2001). Three road sto

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

organizational justice. InJ. Frerris(Ed.). Research in Personnel and humanres our management. 20: 1-113.

Eckoff, T.(1974). Justice : Its Determinants in Social Interaction, Rotterdam : Rotterdam Press.

Folger R. & M. Konovsky(1989). "Effects of Procedural and Distributive Justice on Reactions to Pay Raise Decision," Academy of Management Journal 32, pp. 115-130.

Folger, R.(1986). Rethinking equity theory: A referent cognitions model. In H. W. Beirhoff, R. L. Cohen, & J. Greenberg (Eds.), Justice in Social Relations. New York: Plenum Press.

Folger, R., Rosenfield, D., Rheaume, R., & Martin, C.(1983). Relative deprivation and referent cognitions. Journal of Experimental Social Psychology, 19(2): 172-184.

Kahneman, D., & Tversky, A.(1973). On the psychology of prediction. Psychological Review, 80(4): 237-251.

Kahneman, D., & Tversky, A.(1982). Availability and the simulation heuristic. In D. Kahneman, P. Slavic, & A. Tversky (Eds.), Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. New York: Cambridge Univ. Press.

Geroge Stigler(1971), "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science 2.*

Greenberg, J.(1990). "Organizational Justice : Yesterday, Today, and Tomorrow," Journal of Management 16, pp. 399-432.

Homans, G.(1961). Social Behavior : Its Elementary Forms, New York : Harcourt, Brace, and World.

Leventhal, G. S.(1980). "What Should Be Done with Equity Theory?." Social Exchange: Advances in Theory & Research. NY: Plenum Press.

Lind, E. A. 2001. Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations. In J. Greenberg & R. Cropanzano (Eds.), Advances in Organizational Justice. Stanford, CA: Stanford

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

University Press.

Lind. E. A. & Tyler. T. R.(1988). “The social psychology of procedural justice.” New York: Plenum Press.

Lionel Orchard & Hugh Stretton(1997). Public choice , Cambridge Journal of Economics, 21(3).

Myers N. and Jennifer Kent(2001). Perverse Subsidies : How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy. Island Press. UK.

Niskanen, W.A.(1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine Press.

Rawls, John(1999). A Theory Of Justice, Cambridge: Harvard University Press

Schwarz. Gred & B. Clements.(1999). Government Subsidies. *Journal of Economic Surveys* 13(2).

Tullock, Gordon(1998), “The Fundamentals of Rent-Seekinhg,” The Locke Luminargy, 1(2), Part 2.

Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L.Brady(2002), 김정완 역(2005), 「공공선택론 : 정부실패(Government Failure : A Primer in Public Choice)」 대영문화사.

Tullock, G(1971), “The Cost of Transfer,” *Kyklos,* 24, pp.629-643.

US Congress, House Committee on Agriculture.(1972). Government Subsidy Historical Review, 92nd Congress, 2nd Session, April 3. Washington: Government Printing Office.

Weisbrod, B. (1997). The Future of Nonprofit sector: Its Entwining with private enterprises and govverment 「Journal of Policy Analysis and Managemen t」, 16(4(:541-555.

4. 학위논문

김양선 (2020). 「지역아동센터 아동 돌봄 서비스 효과성 : 서비스제공 전달체계와

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

서비스 품질을 중심으로」, 충북대학교 박사학위 논문.
박지혜 (2021). 「기후위기 시대의 에너지 법·정책: 공공선택이론에 기반한 온실가스 감축 실패 사례 분석과 법·정책 대한의 모색」, 서울대학교 법학박사 학위논문
배승주 (2017). 「문화예술 예산결정과정의 지대추구행위 연구」, 부산대학교 대학원, 예술·문화와 영상매체협동과정 박사논문.
유성기(1995). 「공정성 지각과 보상 만족이 조직유효성에 미치는 영향 연구」, 경원대학교 박사학위논문.
완정린(2018). 분배공정성과 절차공정성 지각의 선행요인에 관한 실증연구 : 물질주의 가치관과 직무의미감의 조절효과. 계명대학교 대학원 박사학위논문.
장헌문(2010). 개인특성과 조직공정성이 보상만족도와 직무태도에 미치는 영향 : 교직원을 중심으로. 동양대학교 대학원 박사학위논문.
허유경 (2012). 「인수인의 책임에 관한 연구 : 게이트키퍼 책임을 중심으로 한 연구」, 서울대학교 법학석사 학위논문.

5. 연구보고서

강만옥 (2006). 「OECD의 환경유해보조금 개혁 논의동향과 국내 정책과제」, 한국환경정책평가연구원
고승희 (2016) 「지방자치단체 민간보조금 실태와 개선과제」, 충남연구원.
고경훈·안영훈 외 (2012). 「지방자치단체의 사회적 자본측정 및 증진방안」, 한국지방행정연구원.
구균철·김경민(2018). 「재정분권의 정치경제학적 효과분석: 재정책임성을 중심으로」. 한국지방세연구원.
권오성·탁현우 (2020). 「국고보조사업의 부정수급 위험서의 유형분류를 통한 관리체계 효율화 방안 연구」. 한국행정연구원.
김성주·윤태섭 (2018). 「지방보조금의 관리체계 개선방안」, 한국지방행정연구원.
류영아 (2021). 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률 제정의 의의 및 향후 과

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제」, 국회입법조사처.
유성기(1995). 공정성지각과 보상만족이 조직유효성에 미치는 영향 연구. 경원대학교 대학원 박사학위논문.
이경원 (2014). 「지역공동체 강화를 위한 사회적 자본의 육성」, 제주발전포럼 51
이지은 (2020) 「지방분권과 지방재정 강화를 위한 보조금 제도의 개선 방안」, 한국법제연구원
원종학 (2021). 「국고보조금 관리체계로서의 평가제도 현황과 과제」, 한국조세재정연구원.
임상규 (2012). 「공정성에 관한 실태조사 조사보고서」, 한국행정연구원.
임상규(2012). 「공정성에 관한 실태조사」, 한국행정연구원.
조기현 (2008). 「지방재정 건정성 제고를 위한 정책과제: 민간이전경비를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

6. 기타

고경업 기자, “검찰, 제주국제합창제 조직위원장 불구속 기소,” 2010.2.25.
기획재정부. 2021. 2019년도 국고보조금 통합관리망 운영계획(안).
박훈 (2014), “행정학 속의 정책학(9),” 법률저널, 2014.6.13.
제주특별자치도 지방보조금 통합관리 운영지침(2021.6.17.)
허호준 기자, “제주도 문화예술 보조금 줄줄 샜다.”한겨레, hojoon@hani.co.kr, 2015.3.16.
행정안전부, 『2021년도 지방자치단체 통합재정개요』,2021.
행정안전부, 지방보조금 관리기준 (행정안전부 예규 제174호_2021.9.6. 개정)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

7. 웹사이트

국고보조금 이해하기 한국재정정보원 https://www.fis.kr

국가통계포털 https://kosis.kr

국가법령정보센터 https://www.law.go.kr

한국문화예술위원회 https://www.arko.or.kr/zine/artspaper2004_11/129_133.pdf

행정안전통계연보 https://www.mois.go.kr

한국문화예술위원회,「문화예술활동현황조사」, 2020, 2022.11.17, 17개 시도 문화예술 활동 현황

e나라도움 국고보조금통합관리시스템 https://www.gosims.go.kr

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the perception and situation of rent-seeking activities related to art subsidies in Jeju-do. As financial supports for art subsidies are ever expanding, social requests for securing fairness as to art subsidies are also increasing. While many studies on the budget system and how to improve it in Jeju are being carried out, there hasn't been any that looks into the perception and the reality of rent-seeking activities and comes up with policy suggestions regarding art subsidies.

The subjects of this study include artists who directly receive art subsidies, government officials that are in charge of managing and handling such subsidies, culture & art subsidy systems, related operation methods and others. This study, of which main keyword is the distribution of art subsidies, has been conducted through a survey of related artists by applying economic concepts to the theory of rent-seeking activities mentioned in politics so as to make a more objective political and economic approach. In the theoretical background, roles and operation of subsidies, features of subsidies granted by local governments, and effects followed by the operation of subsidies are explained. Subsidies are tools used to achieve policy goals in the process of implementing policies, and their efficient operation would have effect on the self-development of regions. For this study on rent-seeking activities preceding researches on rent-seeking from the public choice theory, the interest group theory, the gatekeeper theory, and the agency theory have been carried out, and the rent-seeking phenomenon in the art market has been looked into. In addition, rent-seeking activities in the process of making democratic decisions, interest group behaviors in regulations, gatekeepers, and sent-seeking have been explained. At the same time, the theory of fairness

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

has been closely examined, and how subsidy operation and art would add value to culture policies have been explained. To this end, how 'procedural justice', 'distributive justice', and 'system improvement' could affect 'rent-seeking damages has been analyzed, analysis to make policy suggestions has been made, and relevant results have been derived.

By using frequency analysis, structural equations, and others, this study has analyzed mediation effect among procedural justice, distributive justice, rent-seeking damages, and system improvement. According to the result, it is distributive justice and procedural justice that have effect on rent-seeking damages, while system improvement is affected only by procedural justice. And the mediation analysis shows there is no significant effect between system improvement and rent-seeking damages.

Based on the analyzed materials, procedural method improvement in executing subsidies, subsidy regulatory systems, judging committee auditing systems, assistance project monitoring enhancement, subsidy return systems, information disclosure fairness, and others have been presented as policy suggestions to secure fairness as to art subsidies in Jeju by conducting interviews with experts.

While carrying forward this study, the lack of a clear criteria used to objectively assess relations between art subsidies and rent-seeking damages has emerged as a restriction. It would be necessary to conduct follow-up researches to come up with more objective and practical policy suggestions so as to define the concept of a systemized academic analysis model and improve relations between art subsidies and related rent-seeking activities based on this study.

Subject Terms: Art Subsidy, Rent-Seeking, Procedural Justice, Distributive Justice

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY