

# 국립중앙극장 법인화에 대한 비용-편익분석과 정책적 의미

박희봉 · 유시용 · 유동상

주제어: 법인화, 비용-편익분석, 국립중앙극장

## 초록

본 연구는 국립극장 법인화의 쟁점을 정리하고, 법인화 반대론자들의 입장을 수용하는 가운데 국립극장의 현상태와 법인화 이후의 비용과 편익을 분석함으로써 법인화 성공을 위한 정책적 의미를 살펴보고 있다. 비용-편익분석 과정에서 법인화 과정에서 가장 논란이 되는 공익성 유지, 소속 구성원의 반발 등을 고려하여 법인화의 가정을 전제함으로써 법인화에 따른 비용-편익분석의 맹점을 보완하였다. 즉 법인화가 합리성이 높다고 해서 추진되지 않는다는 것을 인식하고, 법인화 반대 입장을 고려하는 등의 노력과 함께 비용-편익분석을 추진함으로써 법인화 추진의 정책적 의미를 살림으로써 연구의 실질적 유효성을 높이고자 하였다. 국립극장 법인화의 현실적 수용성을 높이기 위해 ① 인력구조조정 없음, ② 인건비와 사업비 증가시킴, ③ 기관의 공공기능의 지속적 수행 등을 기본적으로 전제하였다.

국립중앙극장의 비용-편익분석을 위해 현상태(대안 1)와 법인화(대안 2)라는 두 가지 시나리오를 상정하고, 대안별로 미래 현금흐름을 추정하고, 적절한 할인율을 적용하여 순현재가치를 계산한 결과, 법인화(대안2)의 순현재가치가 현상태(대안1)의 순현재가치보다 평균적으로 높게 나타났다. 즉, 본 연구의 기본 가정을 수용한 상태에서는 국립중앙극장은 법인화하는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 법인화 이후 새로운 국립중앙극장장의 임용 시 임용조건과 국립극장 법인화 이후 최소한의 변화모습을 보여준다.

朴熙奉: 미국 Temple University에서 정치학 박사를 받고(논문: 「Citizen Participation, Satisfaction, and Government Responsiveness in the Process of Local Autonomy of Korea」 (1994), 현재 중앙대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 행정문화, 조직이론, 정부개혁 등이 주요 관심 분야이다. (hbpark@cau.ac.kr)

劉時肅: 미국 Cornell University에서 경제학박사를 받고(논문: 「Using Weather Derivatives to Manage Financial Risk in Deregulated Electricity Market」 (2003), 현재 중앙대학교 경영대학에서 부교수로 재직 중이다. 주식시장과 파생상품시장의 변동성이 주요 연구 관심분야이다. (sy61@cau.ac.kr)

劉康相: 미국 Florida State University에서 박사학위 논문 「Institutions, Political Market, and Local Land Use Policy Change」로 행정학 박사를 받았으며, 현재 건국대학교 등에서 시간강사로 재직 중이다. 도시 및 지역개발, 지방자치 등이 주요 관심 분야이다. (fsu0814@hanmail.net)

## I. 서론

이명박 정부의 출범은 대통령 선거과정에서 공약하였듯이 큰 시장, 작은 정부라는 국정운영방향에 따라 정부를 운영할 것을 선언하고 있다. 이로써 제17대 대통령직인수위원회(2008)는 공공부문 선진화의 한 방안으로 일부 정부 부속기관들에 대해 법인화 방안을 발표하였다. 이러한 측면에서 2000년부터 책임운영기관으로 운영되어 오던 국립중앙극장이 법인화로 전환되는 것이 활발하게 논의되고 있다. 국립중앙극장의 경우 관람객 수가 1990년대 말에 비해 감소 추세를 보이고 있고, 책임운영기관으로 지정되어 일부 성과를 거두었으나 행정직 위주의 구성원으로는 극장운영의 한계를 벗어나지 못하고 있다는 점이 지적되었다. 동시에 이미 법인화된 예술의 전당과 세종문화회관이 법인화 이후 성과가 향상되었다는 점<sup>1)</sup>이 국립극장의 법인화 속도를 가속화시키고 있다.

정부기관의 법인화는 정부개입의 근거가 되었던 시장실패가 해소되거나, 시장실패가 계속 존재하더라도 정부실패로 인한 자원배분의 비효율성이 시장실패로 인한 자원배분의 비효율성을 능가하는 경우 해당기관의 효율화와 책임성 확보를 목적으로 추진된다(이상철 외, 2005). 정부기관의 법인화는 민영화와 달리 해당기관의 목적이 공익추구에 있음이 인정되어 정부가 일정 부분의 소유권을 유지하면서 정부지원을 지속적으로 유지하되 공공서비스의 질 제고를 위해 민간의 경영기법을 통해 효율을 높이고 자 기관의 운영을 법인에 위임하는 형태이다. 즉 국립극장 법인화의 가장 큰 목적은 민간의 경영기법을 도입하여 기관 효율성을 향상시키는 것이다. 따라서 정부에서는 국립극장의 경직적인 관료적 운영방식을 타파하고 자율성과 창의성 있는 운영을 위해 법인화를 추진한다고 밝히고 있다(조선령, 2010).

그러나 정부기관의 법인화에 대한 반대론이 거세다. 법인과가 모든 분야에서 반드시 서비스 품질의 제고나 운영 효율화를 가져오는 것은 아니며, 경우에 따라서는 공익성을 심하게 훼손한다는 비판이다. 실제로 효율성만을 고려한 사업영역의 지나친 축소 및 폐지의 경우 법인화 전환으로 인해 수익성을 담보할 수 없는 공공성은 침해될 것이 자명하다. 또한 법인화 대상 기관인 국립극장 구성원의 경우 법인화가 될 경우 공무원에서 민간인으로 신분변화에 따른 불안감으로 인해 거센 반발을 하고 있어 법인화 논의 자체가 어려운 형편이다.

따라서 정부는 법인화가 민영화와 다르다는 점을 강조하고 있다. 특히 공공성을 유지하기 위해 지속적이며 안정적인 재원보조 규모를 현행과 같이 유지할 것이며, 현재 국립극장에 근무하고 있는 공무원 신분의 구성원의 정년을 보장하겠다고 설득하고 있다. 필요한 경우, 재원보조 규모를 증액하고, 구성원의 연봉 또한 민간기관의 수준에 맞추겠다고까지 하고 있다. 또한 조직, 인사, 예산상의 독립성과 자율

1) 예술의 전당의 경우 2000년 특수법인으로 전환된 이후 공연지출을 100% 공연수입으로 충당하고 있고 재정지립도 또한 70%를 상회하고 있는 것으로 나타나고 있다. 세종문화회관의 경우도 1999년 재단법인으로 전환 후 공연수입은 1998년 약 13.8억 원에서 2008년에는 58.9억 원으로 약 4배 증가하였고, 부대사업운영 수입을 포함한 자체수입은 약 32억 원에서 157억 원으로 5배 이상 증가하였다. 이로 인해 재정지립도 또한 1998년의 16%에서 2008년에는 37%로 두 배 이상 증가하는 등 법인화 이후 성과의 향상이 있었던 것으로 나타나고 있다(한국정책과학학회, 2009).

성을 보장하겠다고 한다.

이러한 측면에서 본 연구는 국립극장 법인화<sup>2)</sup>의 쟁점을 정리하고, 법인화 반대론자들의 입장을 수용하는 가운데 국립극장의 현상태와 법인화 이후의 비용과 편익을 분석함으로써 법인화 성공을 위한 정책적 의미를 살펴보고자 한다. 비용-편익분석 과정에서 법인화 과정에서 가장 논란이 되는 공익성 유지, 소속 구성원의 반발 등을 고려하여 법인화의 가정을 전제함으로써 법인화에 따른 비용-편익 분석의 맹점을 보완하였다. 즉 법인화가 합리성이 높다고 해서 추진되지 않는다는 것을 인식하고, 법인화 반대 입장을 고려하는 등의 노력과 함께 비용-편익분석을 추진함으로써 법인화 추진의 정책적 의미를 살림으로써 연구의 실질적 유효성을 높이고자 하였다.

## II. 국립중앙극장 법인화 논점

### 1. 현황 및 문제점

〈표 1〉 국립중앙극장 정원·현원 변화추이(1999-2009)

(단위: 명)

직급별	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		
	정	현	정	현	정	현	정	현	정	현	정	현	정	현	정	현	정	현	정	현	정	현	
기관장	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1	8	1	1	1	1	1	1	1
일반직	15	-	15	-	16	-	16	-	16	-	16	-	16	-	19	15	19	18	19	17	19	18	
복수직	2	-	1	-	2	-	2	-	2	-	2	-	4	-	10	4	11	9	11	1 <sup>1)</sup>	11	11 <sup>1)</sup>	
별정직	23	-	23	-	24	-	24	-	24	-	24	-	26	-	29	21	29	26	29	28	29	27	
기능직	105	-	35	-	32	-	32	-	32	-	32	-	32	-	32	28	32	30	32	30	32	31	
합계	145	-	75	-	75	-	75	-	75	-	75	-	79	-	91	76	92	84	91	86	91	87 <sup>2)</sup>	
전속단원	335	-	210	-	210	-	210	-	210	-	210	-	210	-	210	208	210	203	210	203	210	203	
총계	480	-	285	-	285	-	285	-	285	-	285	-	289	-	301	284	302	287	301	289	301	291	

1) 1명은 전문학예사 총원임. 2) 87명 중 공연연출 인력은 15명(17.2%), 공연지원 인력은 40명(50.0%), 그리고 기타 직원 32명(36.8%)으로 구성되어 있음. 이는 여타 문화예술기관들에 비해 공연연출인력이 상대적으로 부족한 것으로 나타나고 있음. 예를 들어 세종문화회관의 경우 공연연출인력이 2008년 현재 전체의 30%를 차지하고 있음. 자료: 국립중앙극장 연보.

국립중앙극장은 고전예술과 창작극 발전 및 국가대표 공연예술 작품의 개발·보급 등을 통한 민족예술의 정통성과 정체성 확보를 설립목적으로 1950년 4월 창설되었고, 2000년부터 책임운영기관제로

2) 본 논문에서의 법인화의 개념은 행정기관이 공공적 성격의 민간 기관으로 바뀌는 것을 의미하는 것으로서, 기관의 법적 위상이 특수법인(혹은 재단법인)으로 전환되고, 운영 원리가 시장주의로 전환됨을 의미한다. 즉, 공공기관을 수익을 목적으로 하는 민간 기업처럼 운영하는 공공서비스의 정부와 민간의 합리적 재조정을 의미한다. 기관의 소유권은 정부가 가지나, 그 운영권을 민간에 위임하는 방식으로 공공서비스의 질을 제고하며 서비스의 공공성 유지를 위한 정부의 관심과 지원은 지속되는 형태로서의 법인화를 의미한다.

운영되고 있는 공공기관이다. 국립중앙극장은 민족예술의 창조적 계승·발전, 공연예술의 제작 및 보급, 그리고 문화예술의 가치와 다양성을 위한 교육과 공연예술 자료의 수집·보관을 통한 학문적 체계의 정립 등의 공공적 기능을 수행하고 있다. 국립중앙극장은 2009년 말 현재 4부 1관 12팀의 조직체제로 구성되어 있으며, 정원 301명, 현원 291명의 인력으로 구성되어 있다. 또한 국립중앙극장은 국립극단, 국립창극단, 국립무용단 및 국립국악관현악단 등 4개의 전속단체를 보유하고 있으며, 이 전속단체의 단원은 정원 210명에 현원 203명으로 구성되어 있다. 국립중앙극장의 문제점은 크게 조직 및 인력, 예산, 그리고 기관의 효율성 측면에서 살펴볼 수 있겠다.

국립중앙극장의 조직 및 인력 면에서의 특징 및 문제점으로는 우선 <표 1>에서 나타나듯이, 마케팅이나 경영 등의 업무전반을 순환보직 형태의 87명의 공무원이 전반적으로 관리하고 있다는 것이다. 문화예술기관의 경우 경영이나 공연 등의 특수성으로 인해 학예연구사 등이 중심이 되어 운영되어야 한다. 그러나 공연을 그 주 기능으로 하는 국립중앙극장의 인적구성요소에서 공연연출 인력이 15명, 즉 전체 인력의 17.2%로 상대적으로 부족함으로 인해 공연의 질적 저하의 우려가 존재하고 있다. 또한 일반 공무원들이 운영전반을 담당함으로 인해 국립중앙극장 운영의 효율성과 전문성을 담당할 전문가가 부족하다는 문제점을 안고 있다. 이러한 문제의 원인은 국립중앙극장의 인사 및 조직상의 경직성을 들 수 있겠다. 책임운영기관으로서 국립중앙극장의 경우 여전히 조직이나 인사 관리에 있어 극장장의 재량권이 부족하다. 소비자의 선호에 따라 종류별·계급별로 인력의 구조적 변화가 있어야 함에도 불구하고 재량권 부족으로 인한 조직운영의 효율성과 전문성 제고가 부족한 상황이다. 이로 인해, 국립중앙극장의 공연연출인력이 부족하다는 일부 비판에 합리적인 대응을 하기 어렵다. 또한, 국립중앙극장 인력의 약 70%가 비정규직인 전속단원으로 구성되어 있으며, 이러한 전속단원의 교체율이 매우 저조하다. 극단원의 저조한 교체율<sup>3)</sup>은 단원의 고령화와 정체로 불려일으키며, 이는 지속적인 문화예술발전 저해로 이어질 수 있다.

<표 2> 국립중앙극장 세입예산/재정자립도 변화

(단위: 백만 원)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
자체세입 <sup>1)</sup>	1,261	1,128	2,848	2,589	2,907	2,415	2,677	2,955	3,281	3,512	3,758
경상전입 <sup>2)</sup>	15,926	17,770	15,016	17,437	20,106	29,181	18,182	18,693	20,501	21,261	22,119
총계	17,187	18,900	17,864	20,026	23,013	31,596	20,859	21,648	23,782	24,773	26,577
자립도 <sup>3)</sup>	7.3%	6.0%	15.9%	12.9%	12.6%	7.6%	12.8%	13.7%	13.8%	14.2%	14.1%

1) 자체세입=공연입장료+대관+공연협찬+공연용품 대여+프로그램 판매+주차장 운영+관유물대여+기타. 2) 경상전입금=일반/특별회계 전입금(국고보조금)+전년도 이월금+감가상각비 전입금+당기순이익 전입금. 3) 자립도=자체세입/총세입\*100. 자료: 국립중앙극장 연보.

3) 전속단원의 교체율은 2004년 이후 평균적으로 3%미만으로 나타나고 있다(한국정책과학학회, 2009).

두 번째로 예산 현황을 세입과 세출 면에서 살펴보면, 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. <표 2>에서 나타나듯이 책임운영기관으로 전환된 2000년 이후 자체세입은 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 자체세입 증가의 가장 큰 원인은 주차장 운영 등 부대시설의 운영에 의한 증가이지 실질적인 공연수입 등에 의한 증가가 아니라는 점은 문제점으로 지적될 수 있겠다. 또한 책임운영기관 전환 이후에도 국고의 지원이 꾸준히 증가하고 있어, 조직의 변화가 예산상에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 기관의 독립적인 운영능력을 가늠할 수 있는 재정자립도 측면에서는 책임운영기관 전환 이전의 7.3%에서 2009년 현재 14.1%로 두 배 가까이 향상된 것으로 나타나고 있으나, 주차장 수입 등의 부대시설의 운영을 통한 수입을 제외한다면 자립도가 크게 향상된 것은 아닌 것으로 나타났다<sup>4)</sup>. 또한 예술의 전당을 비롯한 국·공립예술단체들의 국고보조가 전체예산의 약 50% 수준임을 감안할 때, 국립중앙극장의 재정자립도는 상당히 낮은 것으로 판단된다(한국정책과학학회, 2009; 전병태, 2006).

<표 3> 국립중앙극장 세출예산 변화

(단위: 백만 원)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
인건비	2,991	1,935	2,426	2,695	2,933	3,103	3,447	3,959	4,366	4,656	4,591
사업비 <sup>1)</sup>	13,310	16,054	17,864	20,026	23,013	26,720	15,629	15,796	17,132	17,831	20,735

1) 사업비 내 전속단체 운영비 포함(1999: 8,362, 2000: 9,446, 2001: 7,510, 2002: 7,806, 2003: 8,054, 2004: 8,011, 2005: 8,251, 2006: 8,573, 2007: 8,830, 2008: 9,095, 2009: 9,921). 2003, 2004년의 사업비에는 국립극장 리모델링비가 포함되어 사업비 급등. 자료: 국립중앙극장 연보.

세출 면에서 살펴보면 <표 3>에서 나타나듯이 표면상으로는 인건비가 15-20% 사이에 머물고 있지만, 사업비에 전속단체운영비가 절반가량을 차지하고 있어, 실질적으로는 30-40% 이상이 인건비로 지출되고 있음을 알 수 있다. 사업비의 지출규모는 책임운영기관 전환이후에 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 2003년과 2004년의 경우에는 국립중앙극장의 리모델링을 위해 사업비가 급증하였고, 그 밖의 사업비 상승이 장기적인 사업의 확장이 아닌 일시적인 공연 프로그램의 개최 등에 소요되고 있는 것으로 나타나고 있어, 사업비 지출이 국립중앙극장 본연의 목적과 연계되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

4) 영업수익(공연, 대관/대여 및 부대시설운영 수입 등을 영업비용으로 나눈 영업이익률의 경우에도 마이너스 300%에 가까운 영업이익률을 내고 있는 상태임(한국정책과학학회, 2009; 국립중앙극장 연보)

<표 4> 국립중앙극장 연도별 공연실적

연도	편	회수	관람인원			소요예산 (천원)	공연수입 (천원)
			유료	초대	계		
1998	246	569	121,226	450,401	571,627	3,627,096	555,256
1999	254	597	123,363	321,858	445,221	4,100,285	760,396
2000	251	578	114,355	316,737	431,092	2,252,055	1,073,215
2001	262	877	176,360	248,302	424,662	3,025,560	1,376,254
2002	222	1027	244,029	277,891	521,920	4,019,679	1,780,685
2003	272	1164	348,460	349,241	697,701	2,673,988	1,327,066
2004	172	784	136,120	158,439	294,559	2,097,673	1,309,354
2005	244	1019	169,652	304,524	474,176	1,985,558	1,052,149
2006	176	951	274,602	225,270	499,872	2,830,849	1,591,293
2007	167	972	279,406	221,764	501,170	3,336,232	2,386,316
2008	197	1,323	213,501	234,723	448,224	3,153,126	3,171,966
2009	230	1,330	199,049	273,836	472,885	3,387,393	2,593,054

자료: 국립중앙극장 연보

마지막으로 국립중앙극장의 기관운영 효율성, 즉 공연실적을 살펴보면 <표 4>에 나타나는 바와 같이 정기공연의 횟수는 1999년 597회에서 2009년 1,330회로 책임운영기관 이전에 비해 두 배 이상 늘어났으나, 공연편수 면에서는 책임운영기관 전환 이전에 비해 오히려 감소하였다. 이는 공연 프로그램의 다양성을 희생하여 인기 있는 프로그램을 지속적으로 무대에 올리고 있는 것으로 판단할 수 있다. 관람인원 면에서 살펴보면 책임운영기관 전환 이전에는 1999년에는 약 44.5만 명이었던 것이 2009년에는 47.2만 명으로 소폭 상승한 것에 그치고 있다. 또한 공연 수입 면에서는 1999년의 7억 6000여 만 원에서 2009년에는 25억 9000여 만 원으로 약 3.5배 상승하였으나, 이는 관람료가 책임운영기관 전환 이후 인상된 것에 기인한 것이어서 실질적으로는 공연수입의 향상은 없는 것으로 나타났다. 또한 공연 횟수는 증가하였음에도 불구하고 소요예산은 책임운영기관 전환 이후에 오히려 감소하고 있어 공연의 질에 대한 의문도 제기되고 있다(한국조직학회, 2008).

## 2. 법인화 찬성 입장

국립중앙극장 법인화에 찬성하는 입장은 크게 경쟁에 의한 효율성 측면과 내부 조직운영의 탄력성 측면을 강조한다. 일반적으로 공공부문은 외부경쟁이 낮은 반면 민간부문은 외부경쟁이 치열하기 때문에 효율성 면에서 공공부문은 민간부문보다 효율성이 낮다고 한다. 이성로(2007)에 따르면, 민간부문의 경우 시장의 수요나 욕구를 충족시키지 못할 경우 적정 수익을 확보할 수 없기 때문에 파산이나 합병의 위험에 직면되는데 반해, 공공부문의 경우 이러한 위험성이 없음에 따라 능률향상의 중요한 요인이 결여된다고 한다. 공공부문은 완전 또는 부분 독점에 의해 보호되고, 업무방식이 법령으로 제한되

어 있기 때문에 타 기관과 경쟁할 이유가 없다. 반면, 민간기관은 끊임없이 변화하는 고객의 욕구에 따라 상품 및 서비스를 개발하고, 비용을 절감할 방법을 찾는 등 다른 조직보다 경쟁우위를 점하도록 지속적인 노력을 해야 한다는 것이다. 즉 국립극장이 책임운영기관으로 운영되고 있지만 기본적인 업무방식은 법령을 기초로 업무를 수행하기 때문에 외부경쟁에 노출되어 있지 않다는 것이다.

다음으로 국립중앙극장 조직운영의 경직성을 벗어나기 위해서 현재의 상태보다 법인화되는 것이 바람직하다는 견해이다. 현재의 국립극장은 자유롭고 창의적이어서 할 국립극장 공연가들이 위촉될 수밖에 없는 구조를 가지고 있으며, 기관장에게도 제약이 많을 뿐 아니라 행정직들 역시 소신을 갖고 일하기 어려운 구조이다(조선령, 2010). 책임운영기관화 된 이후 국립극장장의 인사 및 재정운영의 독립적 책임이 많이 향상되기는 하였지만 근본적인 조직 및 예산운영 면에 있어서 경직적이기 때문에(박희봉, 2007) 법인화가 유리하다는 것이다.

현실적으로 국립중앙극장 조직의 관료제적 운영으로는 고객 욕구와 상황의 변화에 따라 유연하게 대처해야하는 예술기관 운영을 보고와 지시라는 관료적인 의사결정에 의해 이루어지기 때문에 문화예술의 창의성을 제약한다는 것이다. 국립중앙극장의 일반직 공무원은 순환보직에 의해 예술 전문성 확보가 어렵고 전문예술가는 사실상 종신직으로 운영되어 조직운영일 수 밖에 없다. 따라서 설립목적이 국가대표 공연예술작품의 개발 등 임에도 불구하고 국민들에게 저변을 넓히지 못한 작품을 공연하고 있거나 국민들의 관심을 얻을 만한 콘텐츠가 부족하다는 점을 비판받고 있다.

이러한 측면에서 국립중앙극장 법인화가 필요한 이유를 ① 조직 및 인력운영, ② 예산관리, ③ 기관운영의 효율성 등으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 조직 및 인력운영에 있어서 정부의 조직 및 인력의 운영은 국가공무원법 등의 제약으로 인하여 조직·인사상의 독립성 확보가 어렵기 때문에 급변하는 환경에 대응하는데 한계가 있다는 점이다. 법인으로 전환될 경우 정부의 간섭에서 벗어나 자율적인 조직관리와 보수의 현실화, 인센티브 등을 통해 조직 및 인사관리의 독립성을 보장할 수 있다. 이로써 조직구조의 개편 및 슬림화 등 환경변화에 능동적인 조직구성과 우수 전문인력의 적극적 채용을 통한 전문가의 영입으로 전문성 향상을 도모할 수 있다. 실제로 특수법인화 이후 예술의 전당은 인력 면에서는 커다란 변화는 없으나, 보수수준 면에서는 다른 여타 공연기관에 비해 높은 수준을 유지함으로써 직원의 사기진작 및 동기부여에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 일본국립극장은 조직의 기능별 전문화를 통해 경영의 전문성을 향상하고 있다.

둘째, 예산운영에 있어서 정부소속기관은 국가재정법 등에 의해 그 예산이 엄격하게 관리됨에 따라 예산이 필요한 사업에 집중적으로 투자하는데 제약을 받고 있다. 따라서 국립중앙극장 법인화를 통해 예산 자율성 확보가 필요하다는 것이다. 보다 신속적인 예산운영으로 필요한 시설 및 장비를 적극 보강할 수 있으며, 구성원의 인건비 및 성과상여금 등도 자율적으로 결정하여 지급할 수 있다. 또한 국립중앙극장이 공법인화 되면 경제인과 예술인 기타 유지들로 이사회와 후원회를 구성할 수 있어서 이들이 재정적인 울타리 역할을 할 수가 있게 되고, 자연스럽게 기업 및 독지가의 참여기회를 확대케 되는

장점도 있다(조선령, 2010). 서구의 법인들이 기부금과 수익사업으로 상당부분 재원을 마련하고 있는데 비해 정부 산하 행정기관으로 되어 있는 지금의 국립극장은 법적으로 기부금 모집이 금지되어 있어 외부 자금조달이 불가능한 측면이 있다. 현실적으로 법인화 된 이후 예술의 전당은 예산상에서 공연비용의 100% 자체 충당을 하고 있으며, 부대사업 등을 통한 기타 수입의 증가로 국고의 부담을 줄이고 있다. 일본국립극장의 경우도 법인화 이후 재정자립도가 상승하고 있으며, 기금의 운용 등을 통해 극장의 수입원을 다양화하고 있다<sup>5)</sup>.

셋째, 국립중앙극장 법인화는 고객들에게 보다 양질의 서비스를 보다 저렴하게 제공하는 등의 기관 운영의 효율성을 증진할 수 있다는 것이다. 법인화될 경우 법규 등에 얽매이지 않고 고객 수요를 감안하여 고객중심의 탄력적 업무추진이 가능하고, 업무수행에 있어 효율성·서비스 향상에 대한 인식 제고가 가능하기 때문이라는 입장이다. 법규를 준수하기만 하면 되는 공공기관의 업무방식에 탈피하여 고객 지향적 업무수행을 하게 되면 전체적인 관람객 수를 증가시키게 될 것이다. 즉 기존의 틀에 얽매인 정기공연 뿐만 아니라 다양한 프로그램을 개발한다면 소비자 기호에 맞는 서비스를 제공함으로써 전반적인 기관운영의 효율성을 증진하게 될 것이다.

### 3. 법인화 반대 입장

반면 법인화를 신중하게 접근하는 입장에서는 국립중앙극장이 법인화될 경우 기본적으로 법인화의 장점이 예상대로 나타나기는 쉽지 않을 것이라는 것과 현재 국립극장이 수행하고 있는 공익성에 크게 문제가 된다는 측면을 부각하며 반발한다. 가장 중요한 법인화 반대론자들의 논리는 법인화에 따른 공익성 저해 문제이다. 현재 국립중앙극장이 정부에서 재정보조를 하면서 자체적인 공연예술의 역량을 축적하고 있지만, 법인화 이후에는 국립극장 자체의 목적에 부합하는 사업보다 수익창출을 위한 사업에 노력할 것이라는 점이다. 반대론자들은 세종문화회관과 예술의 전당이 고유사업보다 수익성을 중시하는 사업의 다양성 및 인기 위주의 사업편성에 중점을 두고 있다는 비판을 하고 있다<sup>6)</sup>.

둘째, 신분에 대한 불안감이다. 공무원으로서의 직업 안정성이 법인화 이후 신분변화가 미칠 파장이 어디까지인지 예측하기 어렵다는 것이다. 특히 법인화 찬성론자들은 법인화 이후 우수인력의 유입으로 국립중앙극장의 전문성이 향상될 것으로 예상하지만, 실제로는 직업 안정성의 훼손에 의해 우수인력은 빠져나가는 반면, 국립극장이 요구하는 전문가를 영입하기는 쉽지 않을 것이라는 것이다.

셋째, 법인화로 이룰 수 있는 기관효율성 역시 의문을 제기한다. 공연수입 역시 관람료의 인상을 통해

5) 1989년 예술문화진흥기금이 창설되어 그 운영이익을 예술가 및 예술관련단체의 예술활동지원과 보급에 사용되어지고 있다. 2006년 한 해에만 예술장조 보급 활동지원 348건 11억 35백만 엔, 지역문화 진흥활동지원 197건, 2억 68백만 원 등 기금이 지원되었다(일본국립극장 중기사업평가보고서, 2005)

6) 예술의 전당의 경우 고전예술 공연 등의 관람객은 줄어드는 반면, 음악당의 공연 관람객 수는 증가하고 있어, 예술의 전당 공연 프로그램의 상업성 우려를 낳고 있고, 주차장 시설 운영 등 부대사업을 통한 재정자립도의 상승은 기관 본연의 목적에 부합하지 않는다는 지적을 받고 있다. 세종문화회관의 경우도 부대사업을 통한 자체수입 상승 등에 의한 재정상태의 개선은 문제점으로 지적받고 있다(한국정책과학학회, 2009).

수입을 증가시킬 것이며, 부대사업의 증진으로 결국 소비자에게 비용을 전가한다는 것이다. 또한 문화관광부 소속 노동조합에서 발표한 반대성명에서 지적한 바와 같이 일본국립극장의 기부금 비율이 1-2%에 불과(조선령, 2010)하기 때문에 문화적 성숙도가 약한 한국에서는 더 낮을 것이라는 점을 간과할 수는 없다.

#### 4. 쟁점 사항

앞에서 논의한 바와 같이 국립극장 법인화는 장점뿐만 아니라 단점도 있을 수 있다. 따라서 국립극장 법인화는 최소한 예상 가능한 단점이 최소화 되는 방향으로 장점을 살릴 수 있도록 추진될 필요가 있다. 따라서 국립극장 법인화에 따른 문제점을 최소화할 수 있는 다음 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국립중앙극장의 설립목적은 훼손해서는 안 된다는 점이다. 한 국가에 전통공연예술이 창조적으로 계승·발전될 필요는 있다. 따라서 국립중앙극장이 법인화 된 이후에도 이러한 공공성은 유지될 수 있는 조치가 필요하다. 이러한 조치는 국립중앙극장이 공익법인으로 남아서 일련의 고유사업을 지속적으로 유지할 수 있는 법적·제도적 조치 마련으로 가능할 것이다.

둘째, 국립중앙극장의 지나친 경제적 논리 접근은 피할 필요가 있다. 조직의 경제성 및 효율성을 높이기 위해서는 앞에서 지적된 바와 같이 공익성 훼손으로 이어지기 때문이다. 따라서 국립중앙극장이 재정적 자립을 할 때까지는 지속적으로 재정보조가 필요하다. 법인화 이후 국고지원이 줄어들게 되면 자연스럽게 공연의 상업화로 이어질 가능성이 높기 때문이다. 실제로 법인화 이후 국립중앙극장의 운영이 정상화 및 효율성이 증진되기 위해서는 오히려 재정보조의 증액도 고려할 필요가 있다.

셋째, 국립중앙극장의 구성원은 법인화 이후에도 신분이 보장되어야 한다는 점이다. 법인화 시 구성원의 신분이 불안하게 되면 법인화 작업 자체에 대해 내부구성원의 강한 반발을 받게 될 것이고, 꼭 필요한 고급인력이 유출될 가능성이 있기 때문이다. 구성원의 신분보장 방법은 단계적 전환, 타 부처 이전 등 여러 가지 방법이 있을 수 있으며, 구성원의 임금인상으로 인센티브를 제공하는 것도 법인화의 정상적인 추진을 위해 필요할 것이다.

### Ⅲ. 분석모형

#### 1. 주요 고려 변수들

프로젝트 선정기준으로서는 순현재가치(net present value, NPV), 편익/비용 비율(benefit/cost ratio), 내부수익률(internal rate of return: IRR) 등이 있다. 이러한 기준의 값이 큰 투자대안이나 프로젝트가 선정된다.

본 연구에서 각 공공기관의 비용-편익분석을 위한 기본적인 시나리오는 두 가지이다. 현상태(대안 1)와 법인화(대안 2)라는 두 가지 대안을 고려하고자 한다. 이러한 대안들은 상호배타적(mutually-exclusive)이다. 즉, 하나의 대안이 선택되면, 다른 대안은 자동적으로 선택되지 않은 상태이다. 그래서 내부수익률이나 B/C비율 등이 대안선택 기준이 되는 경우, 선택결과 상충되는 경우가 발생하게 된다. 따라서 상호배타적인 대안을 비교하는 경우에는 순현재가를 기준으로 대안을 선택하게 된다. 즉, 가장 높은 순현재가의 대안이 최선의 대안되는 것이다.

프로젝트 선정기준인 각 대안의 순현재가치를 계산하려면, 투자기간( $n$ ), 각 대안의 미래현금흐름(cash flows) 즉, 편익과 비용의 예측치, 할인율, 그리고 개별 프로젝트나 대안의 위험 추정치 등이 필요하다. 법인화의 투자기간에 따라 정책대안에 따른 미래현금흐름의 구조가 달라질 수 있기 때문에, 충분히 반영할 수 있는 기간으로 결정하는 것이 바람직하기 때문에, 본 연구에서는 10년을 고려하였다( $n = 10$ ).

미래 현금흐름에는 크게 비용과 편익이 있으며, 이들에 대한 추정 혹은 예측이 필요하다. 미래현금흐름은 자본예산에서 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 미래현금흐름인 비용과 편익은 여러 유형으로 분류될 수 있는데 그 중 가장 중요한 분류로는 실질적인 비용·편익과 금전적인 비용·편익의 구분이다. 실질적인 편익은 국민생산 또는 사회후생의 증가를 통해 국민(소비자)들이 실제로 받는 혜택을 의미하며, 실질적인 비용은 공공사업의 추진에 의해 발생된 자원의 기회비용을 의미한다. 반면 금전적 비용과 편익은 공공사업에 의해 빚어진 화폐적 가치를 의미한다.

비금전적 현금흐름을 추정하는 방법은 다양하다. 하지만 구체적인 항목의 현금흐름에 대해서는 기존의 연구가 없는 경우도 많다. 그래서 본 연구에 구체적인 비금전적인 항목에 대해서는 기존의 연구를 최대한 참조하기로 한다.

미래 현금흐름은 투자나 프로젝트의 시나리오별로 다르기 때문에, 시나리오별로 파악하였다. 법인화 과정에서의 발생하는 비용의 경우, 체제전환 초기에는 많은 비용이 발생하게 된다. 법인화에 따른 편익의 경우, 초기에는 작지만 장기적으로 갈수록 증가하는 경향이 있다. 미래 현금흐름에 불확실성이 존재하는 경우, 가치산정에 사용되는 할인율은 위험조정(risk-adjusted) 할인율이다. 기업이나 공공기관의 위험을 반영한 할인율이 근사치로 사용될 수 있으나, 좀 더 정확하게는 고려되는 사업이나 프로젝트에 내재되어 있는 위험을 반영한 할인율을 사용해야 한다. 그리고 고정 할인율보다는 할인율 기간구조를 사용하여야 한다. 현실적으로 할인율의 기간구조에 대한 추정이나 예측이 쉽지 않기 때문에 모든 만기에 대해 동일한 고정 할인율을 사용하였다.

대안 선택 기준인 순현재가(NPV)를 대안  $i$ 을 고려해서, 대안  $i$ 의 순현재가를 나타내면 다음과 같다.

$$NPV_i = \frac{B_{i,0} - C_{i,0}}{(1+r)^0} + \frac{B_{i,1} - C_{i,1}}{(1+r)^1} + \dots + \frac{B_{i,n} - C_{i,n}}{(1+r)^n}$$

$$= \sum_{t=0}^n \left[ \frac{B_{i,t} - C_{i,t}}{(1+r)^t} \right]$$

여기에서  $B_{i,t}$ 는 대안  $i$ 의  $t$ 시점의 편익,  $C_{i,t}$ 는 대안  $i$ 의  $t$ 시점의 비용,  $r$ 은 위험조정 이자율로서, 이자율 기간구조를 의미한다.  $i = 1$ 인 경우, 현재상태를 의미하며,  $i = 2$ 인 경우, 법인화를 의미한다. 투자기간은 10년을 상정하여,  $n = 10$ 으로 정했다. 이자율기간구조는 만기에 따라서 동일한 이자율을 가정하여, 평평한 이자율 기간구조를 상정했다.

순현재가치(NPV) 계산에 있어서 결정적인 요인은 미래 현금흐름인 비용과 편익이다. 통상 위험조정 이자율, 투자기간 등은 크게 영향을 미치지 못하는 못한다. 이는 미래 현금흐름인 비용과 편익은 일정한 패턴을 가지고 증가 또는 하락하는 경향을 보이기 때문이다.

## 2. 현금흐름의 계산

비용-편익 분석을 위한 현금흐름의 계산방법은 다음과 같다. 먼저 시나리오는 크게 현상태( $i = 1$ ), 법인화( $i = 2$ ) 등 두 가지의 시나리오 상정하였다. 현금흐름은 비용과 편익 항목으로 파악하였다. 편익은 계산의 편의상, 법인화의 편익은 현상태 대비 증분( $\Delta$ )으로 파악하였다. 즉, 현상태 편익은 0으로 상정하고, 법인화 편익은 법인화 편익에서 현상태 편익을 차감한 값으로 편익의 증분으로 계산하였다. 법인화 편익의 증분만을 고려하는 이유는 현상태의 편익을 계산하는 과정에서 비금전적인 편익이 많은데, 이를 정확하게 계산하는 것이 근본적으로 불가능하고, 이를 포함시키게 되는 경우 논란의 여지가 많기 때문이다. 증분만을 계산하는 경우에 계산 측면에서 훨씬 용이하다. 그리고 증분만을 고려하는 경우에도 최종 선택의 결과에는 영향이 없다. 따라서 본 연구에서는 대안별 순편익의 절대적 크기 비교 보다는 상대적 비교를 통해서 대안을 선택하는 것이기 때문에, 하나로서의 대안의 절대적 순편익의 계산이 아님을 유의해야 한다. 즉, 하나의 대안의 절대적 순편익의 인용은 의미가 없다.

<표 5> 각 대안의 현금흐름 계산 방법

현금흐름/시나리오	현상태(대안1)	법인화(대안2)
비용	$C_{1,t}$	$C_{2,t}$
편익	$B_{1,t} = 0$	$B_{2,t}$
순편익	$- C_{1,t}$	$B_{2,t} - C_{2,t}$

따라서 대안1(현상태)의 현금흐름은 비용과 편익, 그리고 순편익이 있다. 먼저, 대안1의 비용은 인건비와 사업비이다. 대안1의 순현재가치(순편익)은 편익이 0으로 상정되었기 때문에, -(대안1의 비용)이다. 대안2의 비용은 인건비와 사업비, 그리고 법인전환비용을 추가로 고려하여 계산한다. 법인전환비용에는 교육훈련비용과 법인설립비용 등이 포함된다. 대안2의 편익은 대안1과 비교해서 증분으로 파악되며, 법인화로 인한 경제적 편익을 의미한다.

즉, 법인화의 편익 구성요인은 영업이익 증분, 공연만족도 증분 가치, 서비스의 질 증가 (소비시간 절감 가치), 효율성 및 공익성 증분 등이다. 금전적인 편익은 쉽게 추정될 수 있지만, 비금전적 편익의 경우 다양한 방법으로 추정된다.

## IV. 비용-편익분석

### 1. 법인화에 대한 기본 전제

모든 가능한 법인화 과정을 시나리오로 상정하는 경우, 너무나 많은 시나리오가 가능하며, 대안의 선택이 불가능하기 때문에, 법인화 과정에 대해서 일정한 가정을 하여, 가능한 시나리오의 범위를 줄이고자 하였다. 이러한 가정은 어느 정도 정책적 방향을 함의하고 있기 때문이다. 기본 전제는 ① 인력구조조정 없음, ② 인건비와 사업비를 증가시킴, ③ 기관의 공공기능을 지속적 수행함 등 세 가지를 가정하였다.

인력 구조조정 없다는 가정은 인력구조조정을 포함하는 경우, 계산의 복잡성뿐만 아니라, 실제 법인화 과정의 복잡성을 과증시킴 때문이다. 인력구조조정이 없는 경우, 구성원의 신분이 보장됨에 따라서 법인화에 따른 구성원의 저항이 최소화되고, 실제적인 법인화의 가능성은 극대화시킬 수 있다. 인건비 상승에 대한 전제는 법인화로 인한 신분변화에 대한 보상 차원이라는 측면도 있으며, 또한 법인화로 인한 그에 상응하는 생산성향상의 대가의 측면도 있다. 인건비 상승 역시 법인화로 인한 내부인력의 저항을 최소화시켜 실질적인 법인화 가능성을 극대화시키는 보조요인으로 작용할 것이다. 사업비 증가에 대한 가정은 법인화로 인해서 대상기관이 좀 더 효율적인 운영을 통해 공익성과 효율성을 증대시킬 수 있는 여지가 크다는 것을 의미한다. 이는 법인화로 인해서 대상기관의 기능이 축소되지 않고 공익성과 효율성을 증대를 위해서 기능이 확대·재편됨을 함의한다.

공공기능의 지속적 수행에 대한 가정은 법인화 이후 기관이 이전의 공공기능을 지속적으로 수행하게 된다는 것을 의미한다. 공공기능의 경우, 정부와의 계약을 통해서 지속적으로 유지할 수 있다. 따라서 공공기능 이외의 기능은 자체적으로 확대하게 되며, 이를 통해서 법인화로 인한 기관의 공익적 기능이 없어진다는 우려는 없어지게 된다.

한편, 위와 같은 법인화의 기본 전제로 인해서 재정적 부담이 발생할 수 있다. 예를 들어서, 인력감축 없이 인건비 및 사업비 상승 등은 정부의 재정적 부담 증가를 의미함이다. 하지만, 법인화에 대한 거부감없이 적극적으로 구조조정에 참여하도록 유도하기 위해서는 어느 정도의 비용은 지불해야 될 것으로 사료된다. 법인화과정에서 발생할 수 있는 비경제적인 요인으로 인해서 더 큰 비용이 발생할 수도 있는 것이다. 또한 장기적으로 대상기관이 효율적 운영으로 국민경제적 효과가 크다면, 정부의 재정적 지원은 당연히 정당화될 수 있다.

## 2. 비용-편익 항목별 추정

국립중앙극장의 법인화(대안2)의 비용 구성요인은 인건비, 사업비, 법인전환비용(교육훈련비용, 법인설립비용) 등이다. 편익 구성요인은 영업이익 증분, 공연만족도 증분 가치, 서비스의 질 증가(소비시간 절감 가치), 효율성 및 공익성 증분 등이다.

### 1) 인원수 추정

법인화에 과정에서 인력구조조정은 없다고 가정했기 때문에, 직원수의 변화는 기본적으로 자연변화를 내지 조직의 기능 확대를 반영한 성장률을 상정하였다. 국립중앙극장의 정원은 전속단원을 제외한 인원만을 고려했다. 최근의 정원은 거의 변동이 없었기 때문에, 인원증가율을 1% 혹은 2%로 상정했다. 이러한 인원증가율은 현상태(대안1) 및 법인화(대안2) 동일하게 적용한다. 기본적으로 인원수는 시나리오에 상관없이 큰 변화가 없다고 상정한 것이다. 기준 정원은 2008년의 91명으로 정했다.

법인화(대안2)로 인한 이사회 구성에 대해서는, 이사회 구성원수는 4명으로 상정하고, 이사의 평균 연봉은 직원평균임금의 2배라고 가정한다. 이사회는 연봉을 받는 상임이사만을 고려한 것으로, 이사장, 상임이사, 감사 등 최소한 3명의 인원과 추가로 1명을 고려했다.

### 2) 1인당 인건비 추정

1인당 인건비(연봉) 기준은 51.8(백만원)로 정했다. 임금 상승률은 현상태(대안1)에 대해서는 통상적인 공공부문 인건비 상승률인 3%를 적용했다. 법인화(대안2)에 대해서는 법인화의 기본전제에 근거하여 임금상승률을 5% 혹은 7%를 상정하였다.

### 3) 사업비 추정

국립중앙극장의 경우, 과거 사업비 추이는 변동성이 커서, 사업비 증가율에 대한 추정이 쉽지 않다. 하지만, 최근의 추세를 반영하여, 현상태(대안1)에 대해서는 사업비 증가율 3%를 상정하고, 법인화(대안2)에 대해서는 5%와 7%를 상정하기로 한다. 사업비 기준은 2007년의 사업비(13,367백만원)에 2개년 증가분(7% 증가율 적용)으로 15,304(백만원)로 추정하였다.

### 4) 영업이익 추정

영업수익은 다음의 수식으로 계산된다: (영업수입 = 관객수 \* 유료관객비율 \* 평균관람비용). 먼저

관객수의 경우, 법인화 이후 국립예술기관으로서의 위상이 제고되고 예술단의 경쟁력이 강화되며 국민들에게 친근한 극장 운영과 공연으로 관객수는 보다 증가할 것으로 예상된다. 관객수 기준은 국립중앙극장의 연간 관객수는 2006년의 499천명으로 정했다. 시나리오별 관객수 증가율은 현상태(대안1)에 대해서는 5%를 상정했다. 법인화(대안2)에 대해서는 두 가지 증가율을 상정했다. 첫 번째는 매년 동일하게 8% 증가율을 적용하는 것이며, 두 번째로는 초기 5년간 매년 17% 증가율, 6년째부터는 매년 10% 증가율을 적용하는 것이다.

유료 관객비율 추정과정은 국립중앙극장의 공공성 유지라는 정책적인 면이 고려되어야 한다. 공공성 유지는 소외계층, 노인, 어린이 등 사회적 약자의 문화 향수 기회를 보장하기 위해서, 무료 관객이 일정 비율(30%)을 점유하도록 유지하는 것을 의미한다. 유료관객 비율은 2006년 기준으로 54.3%이다. 시나리오별 유료관객비율 추정은, 현상태(대안1)에 대해서는 매년 2.4%p 증가 이후 70% 수준을 유지하는 것으로 상정하며, 법인화(대안2)에 대해서는 매년 4.8%p 증가 이후 70% 수준을 유지하는 것으로 상정한다.

평균 관람비용은 9,622원을 적용했다. 이는 2006년의 영업수익에서 유료관객수를 나눈 값이다.

## 5) 체제전환비용

체제전환비용은 직원들에 대한 교육훈련비와 새로운 법인 설립시 발생하는 법인설립비용으로 구성된다. 교육훈련비는 최소금액 시나리오는 연3억씩 3년간, 총 9억, 최대금액 시나리오는 연 4억씩 4년간, 총 16억 등을 상정하였다. 법인설립비용은 인건비와 사업비 합계의 1.3% 혹은 12.3%를 상정하였다.<sup>7)</sup>

## 6) 공연만족도 증가 추정

미국의 경우와 마찬가지로, 우리나라의 경우에도 고객만족도는 기업체의 영업이익과 정(+)의 상관관계를 가지고 있다.<sup>8)</sup> 공연만족도는 화폐단위로 환산하기 곤란한 무형의 편익이지만, 공연만족도 변화율과 영업이익 변화율을 측정하여 공연만족도 변화를 금전적 단위로 환산할 수 있다. 공연만족도 기준은 2007년 83점이다. 현상태(대안1)에 대해서는 매년 0.5점씩 증가하는 것으로 상정했다. 법인화(대안2)에 대해서는 매년 2점씩 증가하고, 93점선 이후부터는 0.5점씩 증가하는 것으로 상정했다. 만족도 증가의 시장치는 만족도 증가율과 동일한 증가율을 영업이익 증가율에 적용하여 그 증분금액으로 추정하였다.

7) "중앙행정기관 부속기관의 효율적 조직개편방안 (한국조직학회, 2008)" 을 참조하였다.

8) 김영찬 (2005), 이유재·이청림 (2006).

## 7) 극장 서비스 질 향상 (소비시간 절감) 효과의 시장가치 추정

법인화를 통하여 고객서비스의 품질이 개선될 것으로 예상할 수 있다. 공연 이외의 국립중앙극장이 제공하는 고객서비스는 시장에서 거래되고 있지 않기 때문에 잠재가격을 통하여 파악되어야 한다. 국립중앙극장의 서비스의 질 개선 정도는 서비스를 제공받기 위하여 고객이 사용하여야 하는 시간(대기 시간, 검색시간, 소요시간 등)의 감소와 같은 대리변수(proxy variable)를 사용하여 추산할 수 있다. 국민의 시간당 평균임금은 다음과 같이 추정하였다:

$$\begin{aligned} \text{시간당 평균임금} &= \text{국민총소득(GNI)} / (\text{경제활동인구} \times 12\text{개월} \times \text{월 평균근로시간}) \\ &= 10,306,363\text{억원} / (24,658\text{천명} \times 12 \times 190) = 18,332\text{원} \quad (2008\text{년 기준}) \end{aligned}$$

이를 분당 금액으로 환산하면, 분당 평균임금은 305원이다.

소비시간 절감의 가치는 (절감시간(분) \* 고객수 \* 평균임금(원/분))과 같이 계산된다. 소비시간 절감에 대한 시나리오는 최소 매년 1분씩, 최대로 매년 1.5분씩 감소한다고 상정한다.

## 8) 기관운영 효율성 및 공익성 증분의 시장가치 추정

법인화(대안2) 이후, 체제전환 및 교육훈련을 통하여 보다 효율적인 조직관리 및 운영이 가능해질 수 있다고 예상할 수 있다. 국립중앙극장의 공익성의 시장가치는 기본적으로 추정하기 어렵다. 통상 소비자들이 국립중앙극장이 제공하는 서비스에 대한 지불의사를 기초로 계산된다. 국립중앙극장이 제공하는 공익성에 대해서, 정확한 측정은 불가능하지만, 법인화 이후에도 정부와 국립중앙극장 간의 계약을 통해서 공익성 기능을 유지하는 것이 가능하다. 그리고 시장기반(market-based) 공공재 공급은 공연분야의 새로운 공공재 개발 가능성 증가, 공공재 공급량 증가 등을 통해서 공익성뿐만 아니라 효율성도 증대된다.

일반적으로 자산의 가치는 그 자산으로부터 나오는 미래 각 시점의 현금흐름의 위험조정(risk-adjusted) 기댓값의 현재가치의 합이다. 국립중앙극장의 효율성 및 공익성의 경우, 시장에서 거래되는 재화나 서비스가 아니며, 미래 현금흐름 역시 현금이 아니기 때문에, 불완전시장(incomplete market)에 해당된다. 불완전시장을 수정하는 방법 중의 하나는, 위험의 시장가격(market price of risk) 항목을 고려해서 자산의 가치를 산정하게 된다. 통상 자산의 가치는 마팅게일(martingale) 접근방법을<sup>9)</sup> 사용하게 되는데, 상대가격체계로 표시된 미래현금흐름의 가치는 현재 시장가격이 된다는 결론을 활용하여, 어떤 하나의 자산의 가치를 구하게 되면 다른 자산의 가치의 상대가격체계로 나타내게 된다.

여기서는 효율성 및 공익성을 생산하기 위한 생산비용을 뉴머레어(numeraire)로<sup>10)</sup> 선택하여 공익성

9) 주로 자산가격책정에서 많이 사용되는 방법으로 위험-조정 확률을 사용하여 계산한다.

의 가치를 고려하였다. 즉, 효율성 및 공익성을 생산하기 위한 비용의 일정배율이라는 상대가격체계를 활용하여 공익성의 시장가치를 추정하였다. 단순한 계산 방법으로, 국립중앙극장의 효율성 및 공익성의 가치는 극장이 공익적 기능을 수행하기 위한 인건비 및 사업비로 추정될 수 있다. 이는 공익서비스를 제공하기 위한 공급비용을 기초로 효율성 및 공익적 기능의 가치를 추정하였다. 또한 이는 극장의 효율성 및 공익적 가치에 대한 최소한의 추정치라고 할 수 있다. 법인화로 인한 극장의 효율성 및 공익적 가치 증분은 인건비 및 사업비 합계의 증분의 일정비율로 추정하고자 한다. 즉, 최소시나리오는 (인건비 및 사업비 합계의 증분) \* 1.5, 최대 시나리오는 (인건비 및 사업비 합계의 증분) \* 3으로 추정했다.

### 9) 현금흐름 계산과정에서 사용된 가정 정리

지금까지 현금흐름 추정 과정에서 사용된 가정을 정리하면 <표 6>과 같다:

<표 6> 현금흐름 추정시 사용된 가정

항목	현상태(대안1)	법인화(대안2)
인원수 증가율	1~2%	1~2%
이사회	0	4명 (임금은 2배)
인건비 증가율	3%	5~7%
사업비 증가율	3%	5~7%
관객수 증가율	5%	초기 17%; 후기 10%
유료관객비율	2.4%p	4.8%p
교육훈련비	0	9~16억
법인설립비용	0	(인건비+사업비)의 1.3~12.3%
만족도	0.5점/연	2점~0.5점/연
소비시간 절감	0	1~1.5분씩
효율성 및 공익성 증분	0	(인건비 및 사업비) 증분의 1.5~3배

## 3. 대안별 현금흐름 비교

현상태(대안1)의 총비용은 <표 7>에서 보는 바와 같이 인건비와 사업비로 구성되며, 순편익은 다음과 같이 계산된다. 순편익 = 총편익 - 총비용 = -(총비용). 현상태(대안1)의 경우, 가능한 시나리오가 다양하지 않기 때문에, 순편익의 최소값과 최대값의 범위는 작은 편이다.

10) 기준가격으로서 상대가격체계의 분모에 해당된다.

<표 7> 현상태(대안1)의 순편익 추정

(단위: 백만원)

시점	인건비		사업비	총비용		순편익		
	최소	최대		최소	최대	최소	평균	최대
0	4,714	4,714	15,304	20,018	20,018	-20,018	-20,018	-20,018
1	4,904	4,952	15,763	20,667	20,715	-20,715	-20,691	-20,667
2	5,101	5,203	16,236	21,337	21,439	-21,439	-21,388	-21,337
3	5,307	5,466	16,723	22,030	22,189	-22,189	-22,110	-22,030
4	5,521	5,743	17,225	22,746	22,968	-22,968	-22,857	-22,746
5	5,743	6,033	17,742	23,485	23,775	-23,775	-23,630	-23,485
6	5,975	6,339	18,274	24,249	24,612	-24,612	-24,430	-24,249
7	6,216	6,659	18,822	25,038	25,481	-25,481	-25,259	-25,038
8	6,466	6,996	19,387	25,853	26,383	-26,383	-26,118	-25,853
9	6,727	7,350	19,968	26,695	27,319	-27,319	-27,007	-26,695
10	6,998	7,722	20,567	27,565	28,290	-28,290	-27,927	-27,565

법인화(대안2)의 총비용은 <표 8>에 나타난 바와 같이 인건비, 사업비, 법인전환비용 등으로 구성 되는데, 각 구성요소마다 다양한 시나리오를 상정했기 때문에, 총비용의 최소값과 최대값의 범위는 현 상태(대안1)보다 상대적으로 큰 편이다.

<표 8> 법인화(대안2)의 총비용 추정

(단위: 백만원)

시점	인건비		사업비		교육훈련비용		법인설립비용		총비용		
	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	평균	최대
0	4,714	4,714	15,304	15,304	300	400	260	2,462	20,992	22,143	23,294
1	5,434	5,538	16,069	16,375	300	400			21,803	22,058	22,313
2	5,758	5,980	16,873	17,522	300	400			22,931	23,416	23,901
3	6,102	6,457	17,716	18,748		400			23,818	24,712	25,605
4	6,466	6,973	18,602	20,060					25,068	26,051	27,033
5	6,852	7,530	19,532	21,465					26,384	27,689	28,994
6	7,261	8,131	20,509	22,967					27,770	29,434	31,098
7	7,694	8,781	21,534	24,575					29,229	31,292	33,356
8	8,154	9,482	22,611	26,295					30,765	33,271	35,777
9	8,641	10,240	23,742	28,136					32,382	35,379	38,376
10	9,157	11,058	24,929	30,105					34,085	37,624	41,163

법인화(대안2)의 총편익 구성요인은 <표 9>에서 보는 바와 같이 관람료 수입 증분, 소비시간절감 효과 증분, 효율성 및 공익성 증분 등이다. 각 요소마다 최대 및 최소 시나리오를 상정하였으며, 총편익의 경우 다양한 시나리오 조합이 생성되기 때문에, 최소, 평균, 최대값만을 정리하였다.

<표 9> 법인화(대안2)의 총편익 추정

(단위: 백만원)

시점	영업수입 증분		만족도 증분		소비시간 절감		효율성 및 공익성 증분		총편익		
	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	평균	최대
0	-	-			-	-	-	-	-	-	-
1	206	462	47	47	164	267	1,182	3,738	1,599	3,057	4,514
2	450	1,071	55	61	355	625	1,788	6,492	2,648	5,449	8,249
3	737	1,865	64	78	575	1,097	2,443	9,526	3,819	8,192	12,565
4	843	2,569	73	98	828	1,711	3,151	12,863	4,896	11,069	17,242
5	876	3,306	79	116	1,118	2,503	3,914	16,529	5,986	14,220	22,454
6	913	3,685	3	16	1,449	3,303	4,736	20,550	7,101	17,328	27,554
7	1,031	4,187	3	18	1,826	4,239	5,621	24,954	8,480	20,939	33,398
8	1,255	4,842	3	20	2,254	5,330	6,573	29,774	10,085	25,025	39,966
9	1,505	5,575	4	23	2,738	6,595	7,595	35,042	11,842	29,539	47,236
10	1,781	6,393	6	27	3,286	8,061	8,693	40,795	13,766	34,521	55,276

대안별 순편익은 (총편익-총비용)으로 계산되며, 총편익과 총비용의 가능한 모든 시나리오 조합을 고려하여, 순편익의 최소값과 최대값과 평균값이 <표 10>과 같이 계산된다.

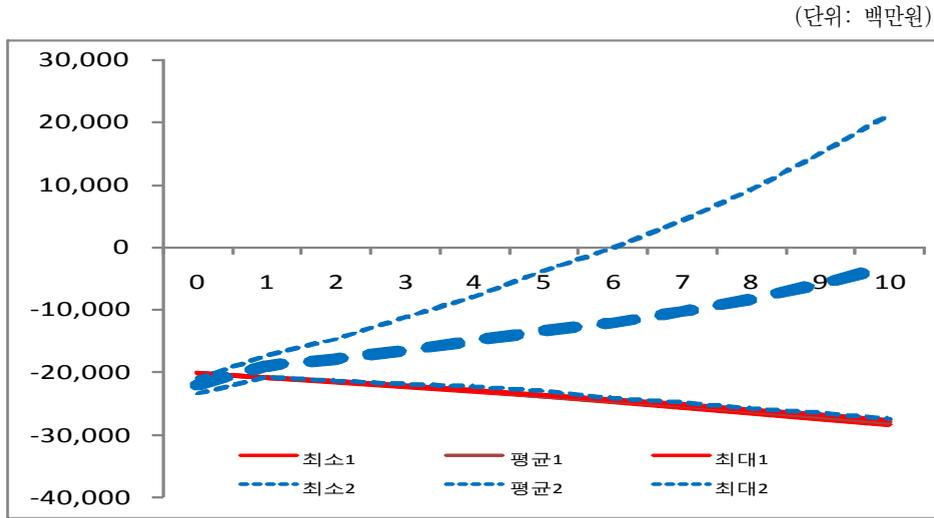
<표 10> 대안별 순편익 비교

(단위: 백만원)

시점	현상태(대안1)			법인화(대안2)		
	최소1	평균1	최대1	최소2	평균2	최대2
0	-20,018	-20,018	-20,018	-23,294	-22,143	-20,992
1	-20,715	-20,691	-20,667	-20,713	-19,002	-17,290
2	-21,439	-21,388	-21,337	-21,253	-17,967	-14,682
3	-22,189	-22,110	-22,030	-21,786	-16,520	-11,253
4	-22,968	-22,857	-22,746	-22,138	-14,982	-7,827
5	-23,775	-23,630	-23,485	-23,008	-13,469	-3,930
6	-24,612	-24,430	-24,249	-23,998	-12,107	-216
7	-25,481	-25,259	-25,038	-24,875	-10,353	4,170
8	-26,383	-26,118	-25,853	-25,693	-8,246	9,201
9	-27,319	-27,007	-26,695	-26,533	-5,840	14,853
10	-28,290	-27,927	-27,565	-27,397	-3,103	21,190

순편익의 현금흐름을 비교해보면, <그림 1>에서 보는 바와 같이 전반적으로 법인화(대안2)의 순편익(점선) 현상태(대안1)의 순편익(실선)보다 크게 나타나고 있다(그림 1). 법인화(대안2)의 최소의

경우와 현상태(대안1)의 최대의 경우가 비슷하게 나타나고 있다. 두 대안의 평균을 살펴보면, 법인화의 평균이 월등하게 크게 나타나고 있다.



<그림 5> 대안별 순편익 비교

최종적인 대안의 선택은 순현재가치(NPV)가 큰 대안이 우월한 대안으로 결정된다. 대안별 순현재가치의 최소값, 평균값, 최대값이 <표 11>에 정리되어 있다. 최종적인 비교의 대상은 두 대안의 평균값이다. 할인율이 증가함에 따라 두 시나리오의 순현재가치(NPV)의 평균의 차이가 감소하는 추세를 보였지만, 법인화의 순현재가치 평균이 현상태의 순현재가치 평균보다는 크다는 사실에는 변화가 없음을 보이고 있다.

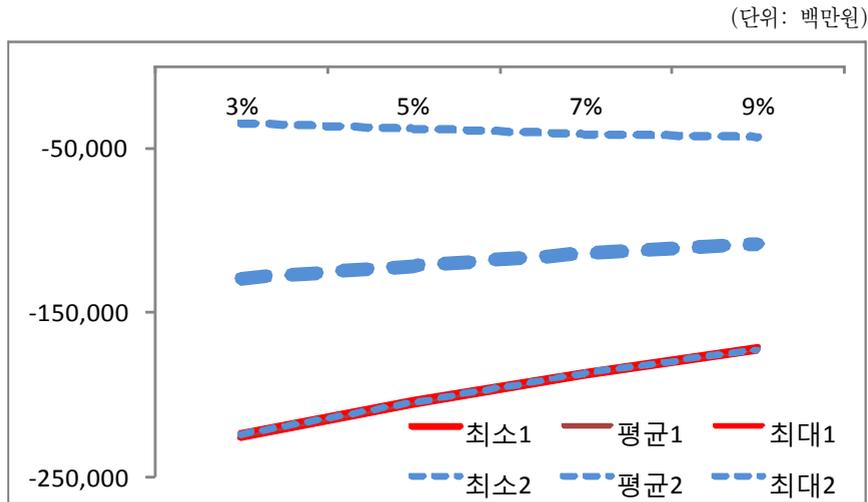
<표 11> 할인율에 따른 대안별 순현재가치의 비교

(단위: 백만원)

할인율	현상태			법인화		
	최소	평균	최대	최소	평균	최대
3%	-225,705	-224,286	-222,868	-224,218	-129,427	-34,635
5%	-205,194	-203,954	-202,715	-204,257	-121,329	-38,401
7%	-187,554	-186,467	-185,379	-187,088	-114,181	-41,274
9%	-172,308	-171,349	-170,390	-172,246	-107,843	-43,440

결론적으로 <그림 2>에 나타나는 바와 같이 법인화(대안2)의 순현재가치(점선)가 현상태(대안1)의 순현재가치(점선)보다 높게 나타나고 있다. 이는 할인율의 크기에 상관없이 성립하는 결과이다. 단

지 현상태의 최대값과 법인화의 최소값이 유사하게 나타나고 있다. 하지만 이는 결론에 영향이 없는 아주 작은 크기이다. 반면, 순현재가치의 평균값의 경우 법인화(대안2)의 경우가 확연히 크게 나타나고 있다. 이는 할인율의 크기에 상관없이 성립하는 결과이다. 따라서 법인화(대안2)가 현상태(대안1)보다 우월한 대안이라고 할 수 있다.



〈그림 6〉 할인율에 따른 대안별 순현재가치의 비교

## V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 비용-편익분석을 통해 국립중앙극장의 법인화가 현재의 국가기관으로 운영되는 것에 비교해 볼 때 합리적인가를 분석하였다. 비용-편익분석이 경제적 측면만을 강조한 것이라는 비판을 일부 수용하기 위해 국립극장 법인화에 따른 공익성의 저해나 공무원 신분의 불안 등의 비시장가치적 비용을 수용하여 비용-편익분석의 가정으로 제시한 후 비용-편익분석을 실시하였다. 본 논문에서는 국립극장 법인화의 현실적 수용성을 높이기 위해 ① 인력구조조정 없음, ② 인건비와 사업비는 증가, ③ 기관의 공공기능의 지속적 수행 등을 기본적으로 전제하였다. 인력구조조정이 없음을 전제로 한 이유는 법인화 이후 국립중앙극장 구성원의 신분이 불안정하게 되면 조직구조가 변경되는 과정에서 구성원의 사기저하로 협력을 얻어 내기 어려움에 따라 조직운영이 비효율적일 가능성이 높게 됨으로써 정상적인 법인화 추진 및 조직정상화가 어려울 것이기 때문이다. 인건비와 사업비를 증가시키는 것으로 가정한 이유는 법인화 이후 구성원의 사기진작, 전문가의 영입, 다양한 공연 프로그램의 개발에 따른 사업비의 투자가 증가할 것이기 때문이다. 기관의 공공기능의 지속적 수행을 전제한 이유는 법인화

이후 국립중앙극장의 존립목적과 기능에 맞지 않는 공연 및 대관·대실 등의 수익사업에 전념하는 것을 통제하고 공연의 질적 저하를 막기 위한 것이다.

그리고 위의 전제조건 이외의 문제를 가정하지 않은 이유는 모든 가능한 법인화 과정을 시나리오로 상정하는 경우 너무나 많은 시나리오가 가능하며, 이는 오히려 대안의 선택을 복잡하게 만드는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 또한 법인화 과정에 대해서 주요한 핵심사항에 대한 가정은 이러한 가정을 통해 법인화의 정책적 방향을 함의할 수 있고, 이로 인해 법인화의 비용-편익분석의 의미를 논의하는데 유용하기 때문이다.

국립중앙극장의 비용-편익분석을 위해 현상태(대안 1)와 법인화(대안 2)라는 두 가지 시나리오를 상정하였다. 이 두 가지 대안들은 상호배타적(mutually-exclusive)으로서, 하나의 대안이 선택되면, 다른 대안은 자동적으로 선택되지 않게 된다. 상호배타적인 대안을 비교하는 경우에는 순현재가치(net present value: NPV)를 기준으로 대안을 선택하게 된다. 즉, 가장 높은 순현재가치의 대안이 최선의 대안이 되는 것이다. 대안별로 미래 현금흐름을 추정하여, 적절한 할인율을 적용하여 순현재가치를 계산한 결과, 법인화(대안2)의 순현재가치가 현상태(대안1)의 순현재가치보다 평균적으로 높게 나타났다. <표 11>과 <그림 2>에서 나타나듯이 할인율의 크기와 상관없이 법인화가 현재의 기관운영태보다 순현재가치가 높게 나타남으로써, 본 연구의 기본 가정을 수용한 상태에서는 국립중앙극장은 법인화하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

이 결과는 국립중앙극장 법인화 이후 극장 구성원 인원수 1-2% 증가, 인건비 연 5-7% 인상, 사업비 5-7% 인상, 교육비 9억-16억 등을 추가 투자하는 경우, 관객수 초기 17%, 후기 10% 증가, 유료 관객비율 4.8% 증가, 만족도 연 0.5-2점 증가, 소비시간 1인당 1-1.5분 절감, 효율성 및 공익성을 인건비 및 사업비 증분의 1.5-3배 증가 등의 조직관리 운영결과를 얻는다면 법인화는 성공적인 것으로 잠정적인 결론을 내릴 수 있다. 다시 말해서, 본 논문에서 설정한 다양한 가정들을 정리하라고 한다면, 법인화를 통해서 국립중앙극장이 추구하고 있는 공익적인 기능을 민간의 운영기법을 통해 좀 더 효율적으로 운영할 수 있다고 말할 수 있겠다.

본 논문의 비용-편익분석이 정치적·사회적 제약들을 고려하여 현실적으로 가능한 최선의 대안을 제시했다는 면에서 중요한 의사결정의 수단으로 제시될 수는 있으나, 많은 비용-편익 분석의 비판자들이 지적하듯이 비용-편익분석결과의 지나친 신봉은 국가의 중요한 정책의 결정을 왜곡할 가능성이 있다(김동성, 2008). 그러므로 본 논문에서 비용-편익분석 결과가 국립극장 법인화가 유리하게 나왔다고 해서 반드시 국립극장이 법인화되어야 한다고 결론짓는 것은 성급한 일이다. 즉 본 연구에서 다루었던 법인화의 가정이 충분히 전제되었을 때는 법인화가 비용-편익의 경제적 입장에서 유리하다는 것이기 때문이다.

법인화가 성공하기 위해서는 본 논문이 전제로 하고 있는 다양한 가정이 현실적으로 부합할 수 있는 나가지향 과제이다. 다시 말해서, 법인화 이후 새롭게 임명될 국립중앙극장장과 새로운 조건하의 조직

구성원들이 보다 합리적이면서도 공익성을 추구할 수 있는 극장운영으로 조직효율성 증진을 달성할 수 있는지가 관건이다. 즉 법인화 이후 새로운 국립중앙극장장의 임용 시 위의 조건으로 임용하겠다고 제안하는 것이 합리적인 제안일 것인지, 이 조건을 수용하고 국립중앙극장장이 되겠다고 나설 인사가 있을 것인지, 그리고 국립중앙극장 구성원들이 이러한 조건 하에 변화되는 환경에 적응하여 국립중앙극장을 변화시키는데 동참할 것인지가 향후 중심 과제일 것이다.

● 참고문헌 ●

- 곽채기. (2008). 공기업 선진화 방안. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집 : 81-100.
- 곽채기. (2005). 공기업 및 정부산하기관 임원 임면제도 개선방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집 : 1-42.
- 김근세. (1998). 책임집행기관에 대한 연구: 영국의 사례를 중심으로. 한국정책학회보. 7(2): 139-162.
- \_\_\_\_\_. (2004). 영국 책임운영기관의 관리구조와 성과. 한국행정연구. 13(3): 206-236.
- 김근세·이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험관리단을 중심으로. 한국행정학보. 39(3): 179-204.
- 김동성. (2008). <비용·편익분석>. 박영사.
- 김성준. (2002). 책임운영기관평가의 문제점과 개선방안. 『정책분석평가학회 춘계학술대회 논문집』.
- 김영찬. (2006) 한국산업의 KCSI 점수가 기업 영업이익에 미치는 영향에 대한 종단적 연구, 고객만족경영 연구. 제8권 제1호: 63-72.
- 김필동. (2008). 일본 국립대학 법인화의 과정과 구조. 충남대 사회과학연구. 19권 여름호: 1-30.
- 박용성. (2008). 중앙행정기관의 법인화 가능성 모색. 한국행정학회 기획세미나 논문집: 29-45.
- 박용성·임승빈·이영재. (2008). 중앙행정기관 부속기관의 효율적 조직개편 방안연구. 행정안전부 정책연구 보고서.
- 박희봉. (2007). 책임운영기관 관리운영 개선 방향. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집. 233-253.
- 신봉기. (2007). 독일 대학자치 제도와 우리나라 국립대법인화법안의 문제점. 법학논고 제27집 : 263-315.
- 유민영. (1998). 공연장 민영화의 현안과 방향/민영화보다 공법인화 형태로 나아가야. 월간 문화예술 4월호.
- 유홍림. (2009). 정부기능의 민간이양 방향과 전략모색. 서울행정학회·한국조직학회 공동학술대회 발표문
- 이상철·성도경·허만용·하상균. (2005). 준정부조직의 생성·변형·소멸에 관한 기초 연구: POSCO의 경제 성과 정치성의 변화를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 16(2): 55-76.
- 이성로. (2007). 국립대 법인화: 공교육 포기인가, 국가경쟁력 강화인가? 한국행정학회 학술대회 발표논문집: 435-456.
- 이유재·이청림. (2006). 고객만족이 기업의 수익성과 가치에 미치는 영향, 마케팅연구. 제21권 제2호: 85-113.
- 장호근. (2006). 세종문화회관 운영실태에 관한 연구. 단국대학교 문화예술대 학원 석사학위논문
- 전병태. (2006). 국공립공연장/예술단체 문제점 및 대안. 2006 문화예술정책 토론회자료.
- 조상균. (2005). 국립대학법인화와 노동관계의 변화. 노동법학. 20 : 201-225.
- 조선령. (2010). 공공미술관 법인화를 둘러싼 정치학. 문화과학. 통권 61호 : 237-246.
- 한국조직학회. (2008). 중앙행정기관 부속기관의 효율적 조직개편 방안연구.

- 한국정책과학학회. (2009). 정부기능법인화의 기대효과 분석.
- 국립중앙극장. (2004). 2003 국립중앙극장 운영백서.  
\_\_\_\_\_. (2005). 2004 국립중앙극장 운영백서.  
\_\_\_\_\_. (2006). 2005 국립중앙극장 운영백서.  
\_\_\_\_\_. (2004). 2004 국립중앙극장 연보.  
\_\_\_\_\_. (2005). 2005 국립중앙극장 연보.  
\_\_\_\_\_. (2006). 2006 국립중앙극장 연보.  
\_\_\_\_\_. (2007). 2006 국립중앙극장 연보.  
\_\_\_\_\_. (2008). 2007 국립중앙극장 연보.  
\_\_\_\_\_. (2009). 2007 국립중앙극장 연보.
- 문화관광부. (2007). 2006년도 국립중앙극장 사업성과평가 보고서.
- 문화체육관광부. (2009). 비영리 문화예술기관 조직관리.  
\_\_\_\_\_. (2005). 2004 문화체육관광부소관 세입세출 결산개요.  
\_\_\_\_\_. (2006). 2005 문화체육관광부소관 세입세출 결산개요.  
\_\_\_\_\_. (2007). 2006 문화체육관광부소관 세입세출 결산개요.  
\_\_\_\_\_. (2008). 2007 문화체육관광부소관 세입세출 결산개요.
- 행정안전부. (2002). 2001 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2003). 2002 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2004). 2003 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2005). 2004 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2006). 2005 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2007). 2006 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2008). 2007 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2009). 2008 책임운영기관 종합평가보고서.  
\_\_\_\_\_. (2008). 우정사업 법인화 추진방안 연구.  
\_\_\_\_\_. (2008). 중앙정부기능의 민간이양 추진방안.
- James, Oliver. (2003). *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- OECD. (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.
- Talbot, Colin. (2004). Executive Agencies: Have They Improved Management in

Government?, *Public Money and Management*. April: 104-112.

Thomas, Michael. (1996). *Special Operating Agencies: Audit & Evaluation*. Management Practices No.16. Canadian Center for Management Development.

기고일: 2010. 8. 2

심사일: 2010. 9. 17

확정일: 2010. 11. 1

