



공공누리



공공저작물



자유이용허락



변경금지

# 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선을 위한 기초 연구

박종웅



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute

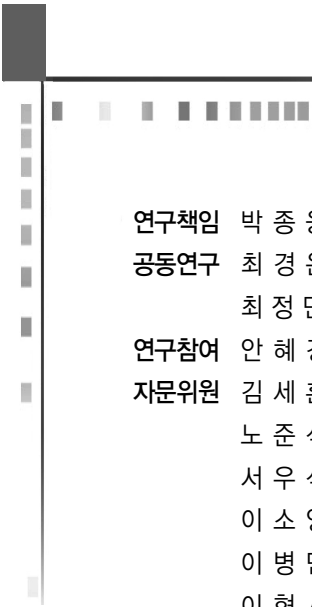
# 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선을 위한 기초 연구

박종웅



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute





**연구책임** 박 종 웅 (한국문화관광연구원 연구원)  
**공동연구** 최 경 은 (한국문화관광연구원 부연구위원)  
최 정 민 (서강대 공공정책대학원 대우교수)  
**연구참여** 안 혜 경 (한국문화관광연구원 위촉연구원)  
**자문위원** 김 세 훈 (숙명여대 문화관광학과 교수)  
노 준 석 (한국문화예술교육진흥원 본부장)  
서 우 석 (서울시립대 사회학과 교수)  
이 소 영 (한국지방행정연구원 실장)  
이 병 민 (건국대 문화콘텐츠학과 교수)  
이 현 서 (아주대 스포츠레저학과 교수)



## 서 문

정부합동평가는 지방자치단체가 위임받아 처리하는 국가위임사무, 국고 보조사업, 국가시책사업의 효율적인 수행을 위하여 행정자치부가 주관하는 평가입니다.

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야의 경우 타 정책영역에 비하여 지표 개발, 성과 측정, 결과 환류가 상대적으로 어렵다는 인식으로 정책적 관심을 덜 받은 것 또한 사실입니다. 그러나 2006년 정부업무평가기본법에 성과관리가 고도화됨에 따라 우리나라의 평가제도는 정책평가와 성과관리가 긴밀하게 연동되는 변화를 보이고 있습니다.

피터 드러커의 말처럼 ‘측정되어야만 관리가 가능(if you can't measure it you can't manage it)’ 하기 때문입니다. 비록 문화·관광 분야 정책평가가 어렵고 한편으로는 부족한 면이 있더라도 지속적으로 지표를 개발하고 성과를 측정하는 노력이 필요한 이유입니다.

다만 정량화하기 어려운 문화·관광 분야를 평가하기 위한 사업의 특수성을 지표의 어느 정도까지 반영할 것인가에 대한 논의도 병행해야 한다는 점은 이론이 없을 것입니다.

지방자치단체 합동평가의 문화·관광 분야 효과적인 성과관리를 위해 동 연구가 향후 더 정교하고 적실성을 가진 성과지표의 개발을 위한 주춧돌이 되기를 기대합니다.

연구를 위해 많은 조언을 주신 자문위원분들과 문화체육관광부 및 지방자치단체 공무원분들께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2017년 5월  
한국문화관광연구원  
원 장 김 정 만



## 연구개요 ●●







## 1. 서론

### 가. 연구 배경 및 목적

#### 1) 연구 배경

- 지역중심의 ‘문화균형발전’ 추진
- 문화·관광의 일상화 확대
- 문화체육관광부와 지방자치단체의 문화·관광 정책의 성과를 견인하기 위한 평가지표의 적실성 강화 요구

#### 2) 연구 목적

- 문화·관광 분야 정책의 성과를 견인하기 위해 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표를 제안

### 나. 연구 범위 및 방법

#### 1) 연구 범위

- 우리나라 행정자치부에서 2009년부터 2016년까지 8년 동안의 문화·관광 관련 지표를 대상으로 함

#### 2) 연구 방법

- 문헌분석, 심층인터뷰, 전문가 자문회의, 중앙부처 및 지방자치단체 의견 수렴

## 2. 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 일반 현황

### 가. 성과관리와 지방자치단체 합동평가

#### 1) 성과관리와 성과관리 지표

- 성과관리는 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무와 비전, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 미리 제시하고, 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동<sup>1)</sup>

#### 2) 지방자치단체 합동평가 의의

- 국정 주요 시책 등의 지방자치단체 추진상황을 평가·환류함으로써 국정의 통합성, 효율성, 책임성을 확보

### 나. 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 분석

#### 1) 개요

- 2009년부터 2016년까지의 문화·관광 분야 평가 현황

평가연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
평가분야	환경·산림·문화	환경·산림·문화	문화·관광	문화·관광	문화·관광	문화·여성	문화·가족	문화·가족
평가시책	2	4	4	4	4	2	2	2
평가지표	3	7	8	12	10	8	6	4
세부평가지표	4	10	15	22	18	13	11	11
부처 *	문화부	문광부 행안부	문광부	문광부	문광부	문체부 문화재청	문체부 문화재청	문체부
평가방법	VPS 실적자료 입력(사도) 및 평가, 현지실사 및 검증, 고객체감도 조사							( → )

1) 정부업무평가기본법 제2조 6항

평가연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
결과공개	사도별, 분야별 가나다 등급							( → )
평가결과	분야별 평가결과에 따른 평가 환류 시스템(우수한 지방자치단체 재정 인센티브 지급, 부진한 지방자치단체 컨설팅 실시), 결과보고서, 우수사례집 발간							( → )
특징	통합평가		지역특화 분야 시범평가 (자율참여방식)	분과위원회 구성 세종시 시범평가	세종시 시범평가			

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

\* 참고 : 문화관광부(1998.2.28.~2008.2.28) → 문화체육관광부(2008.2.29.~현재)로 불리나, 표는 원자료에서 표기된 방식을 그대로 따름

## 2) 분석 및 시사점

### ○ 2009년부터 2016년까지의 세부 평가지표의 지속연수 현황

(단위 : 년)

평가시책	평가지표	세부 평가지표	지속연수
지역 문화예술 활성화	도서관 및 박물관 운영 활성화	공공문화기반시설 유료이용객 수	3
		공공문화기반시설 이용객 증감율	4
		공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례	3
		등록 공립박물관 국가표준유물관리시스템 등 활용률	2
		등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률	4
		등록 공립박물관 소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수	1
		박물관 운영 활성화 우수사례	1
		1관당 법정 사서직원 확보율	4
		1인당 도서 대출 증가율/수	5
		1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서수	8
		공공도서관-작은도서관 간 상호협력망(도서관리시스템 연계) 구축률	2
	지역 문화예술 육성	문화예술 프로그램 수 증감률	3
		문화예술 프로그램 운영횟수 증감률	3
		문화예술프로그램 활성화 우수사례	6
		지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	5

(단위 : 년)

평가시책	평가지표	세부 평가지표	지속연수
		공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진	1
		문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률	5
		공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율	1
	문화재 보수 정비사업 추진실적	국가지정 문화재 보수정비사업 추진실적 달성도	7
		시도지정문화재 보수정비 예산 평균투입 금액	3
	국어사용 활성화	쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례	5
지역 체육 · 관광 활성화	지역 체육 활성화	주요 경기장 가동률	4
		주요 경기장 이용자 수	4
		운영수지 증감률	4
		직장운동경기부 설치운영 팀 수	2
		직장운동경기부 활성화 우수사례	3
		스포츠 바우처(이용권) 수혜율/집행률	5
	관광객 유치 노력	우수 숙박시설 인증 실적	1
		관광편의시설업 우수 시설 인증 실적	1
		사·도별 관광수용태세 만족도	1
		여행 바우처(이용권) 수혜율/집행률	2
		(국내)해외관광객 유치 우수사례	7

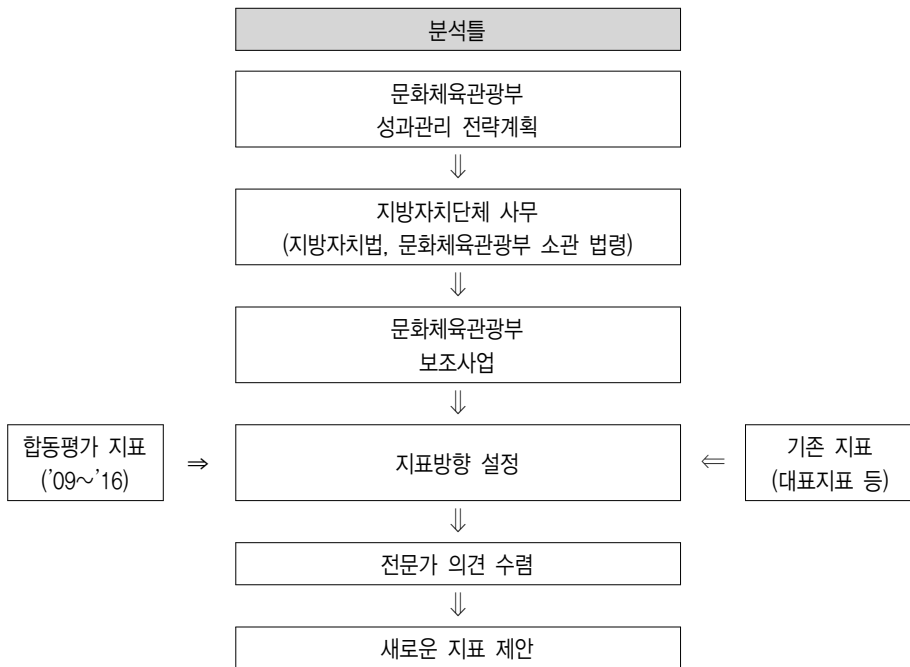
자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

### 3. 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선방향 도출

#### 가. 평가지표 분석틀 체계화

##### 1) 평가지표 도출 절차

○ 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 기준 도출



## 2) 평가지표 분석틀

- 문화체육관광부의 성과관리 전략계획, 문화·관광 관련 현행 법령, 지방자치법에 의한 사무 구분, 문화체육관광부 보조사업 현황 그리고 기존 지방자치단체 합동평가 지표 각 분석 결과를 체계화

구분	성과관리 전략계획 (2016~2020)	현행 법령 (법률)	지방자치단체 사무 구분 (지방자치법)	문화체육관광부 보조사업 (단위사업)	지방자치단체 합동평가 지표 (‘09~’16)
문화 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 1: 삶의 질을 높이는 국민 문화환경 조성</li> <li>- 1-1. 국민문화향수 기회 확대</li> <li>- 1-2. 생활 속 문화 기반 조성</li> <li>- 1-3. 문화예술 쌍방향 국제교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화기본법</li> <li>- 국민여가활성화기본법</li> <li>- 국어기본법</li> <li>- 한국수화언어법</li> <li>- 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률</li> <li>- 지역문화진흥법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방문화예술의 진흥</li> <li>- 지방문화예술단체의 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- [1533]지역·전통 문화 진흥</li> <li>- [1663]생활 속 예술 활성화</li> <li>- [1664]지역문화 예술진흥</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화예술 프로그램 수 증감률/ 운영횟수 증감률/ 활성화 우수 사례</li> <li>- 지역문화지원의 발굴 및 육성 우수사례</li> <li>- 공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진</li> <li>- 문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률</li> </ul>

구분	성과관리 전략계획 (2016~2020)	현행 법령 (법률)	지방자치단체 사무 구분 (지방자치법)	문화체육관광부 보조사업 (단위사업)	지방자치단체 합동평가 지표 ('09~'16)
					<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율</li> <li>- 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례</li> </ul>
예술 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 II : 문화 예술의 창조적 역량 강화</li> <li>- II -1. 문화예술 창작·유통 여건 개선</li> <li>- II -2. 문화예술 교육으로 문화향유 여건 시장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화예술진흥법</li> <li>- 문화진흥법</li> <li>- 예술인 복지법</li> <li>- 공연법</li> <li>- 문화예술교육 지원법</li> <li>- 문화예술후원 활성화에 관한 법률</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- [1636]문화예술 공간조성</li> <li>- [1637]문화예술 교육지원</li> </ul>	
문화 기반 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 II : 문화 예술의 창조적 역량 강화</li> <li>- II-3. 민족문화 진흥 기반 조성으로 민족 문화의 창조적 계승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서관법</li> <li>- 인문학 및 인문정신 문화의 진흥에 관한 법률</li> <li>- 작은도서관 진흥법</li> <li>- 박물관 및 미술관 진흥법</li> <li>- 독서문화진흥법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화시설의 설치 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- [2131]도서관정보·정책 체계 활성화</li> <li>- [2133]박물관 정책 활성화</li> <li>- [2134]인문정신문화 진흥</li> <li>- [3031]국립중앙 도서관 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공문화기반시설 유료이용객수/증감률/활성화를 위한 우수 사례</li> <li>- 등록 공립박물관 국가 표준유물관리시스템 등 활용률/소장유물 대비 표준유물관리 시스템 등 DB 등록률/소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수</li> <li>- 박물관 운영 활성화 우수사례</li> <li>- 1관당 법정 사서직원 확보율</li> <li>- 1인당 도서 대출 증가율/수/1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서수</li> <li>- 공공도서관-작은 도서관 간 상호협력망(도서관리시스템 연계) 구축률</li> </ul>
관광 · 국제 관광	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 IV : 고부가 가치 · 고품격 한국 관광 실현</li> <li>- IV-1. 관광서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광기본법</li> <li>- 관광진흥법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광 · 휴양시설의 설치 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- [4161]관광자원 활성화</li> <li>- [4162]관광안내 체계구축지원</li> <li>- [4163]관광인프라</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수 숙박시설 인증 실적</li> <li>- 관광편의시설업 우수 시설 인증 실적</li> </ul>

구분	성과관리 전략계획 (2016~2020)	현행 법령 (법률)	지방자치단체 사무 구분 (지방자치법)	문화체육관광부 보조사업 (단위사업)	지방자치단체 합동평가 지표 (‘09~’16)
정책	기반 실현 - IV-2. 지속가능한 지역관광 활성화 - IV-3. 전략적인 외래관광객 유치 확대			조성 - [4261]관광행사 및 프로그램 지원 - [4263]관광상품 육성지원 - [4264]국내관광 육성지원 - [4361]해외관광객 유치활동사업 - [4151]관광자원 개발 - [4153]광역관광 자원개발 - [4154]기초 관광 자원개발	- 시도별 관광수용태세 만족도 - 여행 바우처(이용권) 수혜율/집행률 - (국내)해외관광객 유치 우수사례

## 나. 평가지표 분석틀 내용 검토

### 1) 문화체육관광부 성과관리 계획 분석

- 전략목표 I 은 ‘삶의 질을 높이는 국민문화환경 조성’하는 것을 목표로 ‘국민 문화향유 기회 확대’, ‘생활 속 문화 기반 조성’, ‘문화예술 쌍방향 국제교류 강화’를 성과목표 설정
- 전략목표 II는 ‘문화예술의 창조적 역량 강화’를 목표로 ‘문화예술 창작·유통 여건 개선’, ‘문화예술교육으로 문화향유 여건 신장’, ‘민족 문화의 진흥기반을 조성하여 민족문화 창조적 계승’을 성과목표 설정
- 전략목표 IV는 ‘고부가가치·고품격 한국관광 실현’하는 것을 목표로 ‘관광서비스 기반 선진화’, ‘지속가능한 지역관광 활성화’, ‘전략적인 외래관광객 유치 확대’ 설정



## 2) 문화체육관광부 소관 법령 분석

- 문화체육관광부 홈페이지에 나와 있는 현행법령은 2017년 5월 현재 총 191건으로 법률 63건, 대통령령 76건, 문화체육관광부령 52건임
- 이 중에서 문화·관광 정책과 직·간접적으로 관련된 법률은 약 20건으로 문화정책, 예술정책, 관광정책 등에 대한 정책 근거가 됨

## 3) 지방자치법에 의한 지방자치단체 문화·관광 분야 사무 분석

- 지방자치단체의 사무는 지방자치법에 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 의해 규정
  - “지방자치단체가 수행하는 사무는 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무”, “주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무”, “지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무”, “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”, “지역민방위 및 지역소방에 관한 사무” 구분

## 4) 지방자치단체 문화·관광 분야 국고보조사업 분석

- 2017년 3월 기준으로 문화체육관광부가 지방자치단체와 같이 추진하고 있는 국고보조사업은 일반회계, 문화예술진흥기금, 관광진흥개발기금, 지역발전특별회계로 구분되며 24개의 단위사업, 43개의 세부사업으로 구성

## 5) 문화·관광 분야 기존 지표 및 지표 개발 사례 검토

- 문화예술 대표지표 및 지역문화실태조사를 검토
  - 문화예술 대표지표는 문화예술 주요 정책목표(policy cycle)와 문화순환주기(culture cycle)를 통합하여 한 축을 구성하고, 문화예술정책의 프로그램 논리(program-logic)를 다른 한축으로 하여

- 문화예술 지표체계(Framework of Culture indicator)를 재구성
  - 지역문화실태조사 지표는 문화유산, 기반시설, 자원활용 등 3개 중분류 8개 세부지표로 구성

- 관광자원개발사업 성과지표 및 지역관광발전 지수 검토
  - 관광자원개발사업 성과지표의 경우 정량지표는 관광사업체 고용 증가율, 관광객 수 증가율, 관광객 재방문율, 정성지표는 관광객 만족도, 지역주민 만족도, 행정주체 만족도임

#### 다. 문화·관광 분야 평가지표 방향 설정

##### 1) 문화 분야 평가지표 개선 방향

- 산출지표에서 결과지표로의 전환 지향
- 수요자 중심의 성과지표 마련
- 중앙부처와 지방자치단체, 지방자치단체 간 문화거버넌스 강화 지표 필요

##### 2) 관광 분야 평가지표 개선 방향

- 관광부문 평가지표의 확대
- 관광 분야 평가지표로써 정량지표와 정성지표의 병행 활용
- 관광 분야 평가지표의 대표성 및 결과지향성 강화
- 관광 분야 평가지표 측정 자료의 객관성 및 신뢰도 제고

#### 4. 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 제안

##### 가. 문화·관광 분야 평가지표 제안

## 1) 문화 분야 평가지표 제안

### ○ 문화예술교육 영역

지표명	세부지표명	비고
지역 문화·예술 육성	문화예술교육 프로그램 참여자 수(천명)	

\*측정산식 : 문화체육관광부와 지방자치단체의 매칭사업(토요문화학교, 지역특성화문화예술활성화)의 프로그램 참여자 수의 합

\*자료출처 : 한국문화예술교육진흥원 및 지방자치단체 사업 실적

### ○ 문화거버넌스 구축

지표명	세부지표명	비고
도서관 및 박물관 운영 활성화	기초지방자치단체 내 문화기반시설 협력 사업 실적(건)	정성평가

\*측정산식 : 기초지방자치단체 내 문화기반시설 협력 사업 실적의 합

\*자료출처 : 지방자치단체 사업 실적

지표명	세부지표명	비고
지역 문화·예술 육성	지방자치단체 간 문화정책 분야 협력 우수사례	정성평가

\*자료출처 : 지방자치단체 사업 실적

## 2) 관광 분야 평가지표 제안

### ○ 유료관광객 수 증가율

지표명	세부지표명	비고
지역관광 진흥	유료관광지 관광객 수 증가율(%)	

\*측정산식 :  $(\sum \text{평가년도 유료관광지 관광객 수} - \sum \text{전년도 유료관광지 관광객 수}) / \sum \text{전년도 유료관광지 관광객 수} \times 100$

\*자료출처 : 주요관광지점 입장객 통계(유료관광지)

### ○ 내국인 관광지출액

지표명	세부지표명	비고
지역관광 진흥	내국인 관광지출액(원/명)	

\*측정산식 : 1인 평균 여행지출액

\*자료출처 : 국민여행실태조사 자료(시도별 여행 경험자 1인 평균 여행지출액)

## ○ 내국인 지역여행 만족도

지표명	세부지표명	비고
지역관광 진흥	내국인 지역여행 만족도(점)	

\*측정산식 : ① (전반적 만족도 값(5점 척도) + 재방문 의향 값(5점 척도) + 타인 추천 의향 값(5점 척도)) / 3 × 100 / 5 ② 전반적 만족도 값(5점 척도) × 100 / 5

\*자료출처 : 국민여행실태조사 자료(시도별 관광여행 전반적 만족도/재방문 의향/타인 추천 의향)

## 나. 문화·관광 분야 평가지표 발전 방향

## 1) 향후 발전 방향

- 문화체육관광부 성과관리 전략계획 비전과 지속적 연계
- 문화·관광 분야 승인통계의 평가지표화
- 평가지표의 지속적인 성장을 위한 환경 조성

## 2) 중장기 발전 방향과 관련 평가지표의 제안

- 문화·관광 분야 중심의 ‘한 묶음 지표’화
- 여가행복수준제고 평가지표 제안

시책명	지표명	세부지표명	비고
여가 행복 수준 제고	여가환경 개선	여가생활시간	고용노동부 행정자치부
		여가시간 충분감(평일 및 휴일의 여가시간 충분 정도)	미래창조과학부
	여가활동 유형 다양화	참여한 여가활동 가지 수 (여가 레퍼토리)	행정자치부 산업통상자원부
	여가 만족감	여가생활 만족도	

\*측정산식 : 1인 평균 여가생활시간/ 참여 가지 수/ 만족도

\*자료출처 : 생활시간조사, 국민여가활동조사

## 5. 결론

### 가. 연구 요약

- 연구요약 제시를 통한 연구 이해도 향상

### 나. 정책 제언

#### 1) 지표의 지속적 발전을 위한 문화체육관광부의 역할 강화 필요

- 행정자치부와의 평가지표 협의 절차 강화
- 문화체육관광부 내 지표 관리기능 강화

#### 2) 후속 연구가 필요한 영역

- 제트스코어(Z-score) 개발 필요

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	6
 <b>제2장 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 일반 현황</b>	 <b>7</b>
제1절 성과관리와 지방자치단체 합동평가	9
1. 성과관리와 성과관리 지표	9
2. 지방자치단체 합동평가 의의	13
제2절 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 일반 현황	20
1. 개요	20
2. 분석 및 시사점	22
 <b>제3장 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선방향 도출</b>	 <b>29</b>
제1절 평가지표 분석틀 체계화	31
1. 평가지표 도출 절차	31
2. 평가지표 분석틀	32
제2절 평가지표 분석틀 내용 검토	34
1. 문화체육관광부 성과관리 계획 분석	34
2. 문화체육관광부 소관 법령 분석	40
3. 지방자치법에 의한 지방자치단체 문화·관광 분야 사무 분석	43
4. 지방자치단체 문화·관광 분야 국고보조사업 분석	46
5. 문화·관광 분야 기존 지표 및 지표 개발 사례 검토	48
제3절 문화·관광 분야 평가지표 방향 설정	54
1. 문화 분야 평가지표 개선 방향	54
2. 관광 분야 평가지표 개선 방향	56

<b>제4장 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 제안</b>	<b>59</b>
제1절 문화·관광 분야 평가지표 제안	61
1. 문화 분야 평가지표 제안	62
2. 관광 분야 평가지표 제안	65
제2절 문화·관광 분야 평가지표 발전 방향	71
1. 향후 발전 방향	71
2. 중장기 발전 방향과 관련 평가지표의 제안	75
<b>제5장 결론</b>	<b>77</b>
제1절 연구 요약	79
제2절 정책 제언	80
1. 지표의 지속적인 발전을 위해 문화체육관광부의 역할 강화 필요	80
2. 후속 연구가 필요한 영역	81
<b>참고문헌</b>	<b>83</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>85</b>
<b>부록</b>	<b>87</b>

## 표 목차

〈표 2-1〉 성과지표의 기준 .....	11
〈표 2-2〉 지방자치단체 합동평가 변화 및 현황 .....	14
〈표 2-3〉 합동평가 도입 이전과 이후 비교 .....	15
〈표 2-4〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야(2009~2016) .....	20
〈표 2-5〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 세부 평가지표 지속추이 ..	21
〈표 2-6〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 세부 평가지표 지속연수 ..	22
〈표 2-7〉 1년 간 유효했던 평가지표 .....	24
〈표 2-8〉 5년 이상 존속된 성과지표 .....	25
〈표 2-9〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 세부 평가지표 변화(2009~2016) .....	26
〈표 3-1〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 성과지표 분석틀 .....	32
〈표 3-2〉 문화체육관광부 성과관리 전략계획(2016~2020) 성과목표의 주요 내용 .....	35
〈표 3-3〉 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획(2016.5) 전략목표 I ..	37
〈표 3-4〉 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획(2016.5) 전략목표 II ..	38
〈표 3-5〉 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획(2016.5) 전략목표 IV ..	39
〈표 3-6〉 문화체육관광부 현행법령(법률) .....	40
〈표 3-7〉 “국가 및 지방자치단체의 책무”가 명시적으로 기술된 문화·관광 관련 법률 내용 .....	41
〈표 3-8〉 “국가 및 지방자치단체의 책무”가 내용별로 기술된 문화·관광 관련 법률 내용 .....	42
〈표 3-9〉 지방자치단체의 종류별 사무(개정 2016.3.25.) .....	44
〈표 3-10〉 지방자치단체와 추진 중인 문화·관광 관련 보조사업 현황 .....	46
〈표 3-11〉 문화예술분야 지표체계와 선정된 대표지표 .....	48
〈표 3-12〉 2014년 기준 지역문화실태조사 지표 및 자료 출처 .....	50
〈표 3-13〉 관광자원개발사업 지표유형별 성과지표군(Pool) .....	52
〈표 3-14〉 지역관광발전지수 지표체계 .....	52
〈표 3-15〉 2016년 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 지표 .....	55
〈표 4-1〉 문화·관광 분야 국고 보조사업 중 보조사업단체가 17개 시도인 사업 현황(2017년3월) .....	62
〈표 4-2〉 지방자치단체 합동평가 문화 분야 지표 제안_문화예술교육 .....	63



## CONTENTS

〈표 4-3〉 지방자치단체 합동평가 문화 분야 지표 제안_기초지방자치단체 내 문화거버넌스 .....	64
〈표 4-4〉 지방자치단체 합동평가 문화 분야 지표 제안_지방자치단체 간 문화거버넌스 .....	65
〈표 4-5〉 지방자치단체 합동평가 관광부문 평가지표 개선안 .....	65
〈표 4-6〉 지방자치단체 합동평가 관광부문 세부 평가지표군(Pool) .....	67
〈표 4-7〉 지방자치단체 합동평가 관광 분야 지표 제안_ 유료관광지 관광객 수 증가율 .....	68
〈표 4-8〉 지방자치단체 합동평가 관광 분야 지표 제안_ 내국인 관광지출액 .....	69
〈표 4-9〉 지방자치단체 합동평가 관광 분야 지표 제안_ 내국인 지역여행 만족도 .....	70
〈표 4-10〉 문화·관광 분야 국가승인통계 현황 .....	72
〈표 4-11〉 지방자치단체 합동평가 지표 관리 구분의 예 .....	74
〈표 4-12〉 여가행복수준제고 평가지표 제안 .....	76
〈표 5-1〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 지표 구분 .....	80

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구 추진 절차 .....	6
[그림 2-1] 성과지표 개발원칙 .....	12
[그림 3-1] 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 성과관리 기준 도출 절차 ..	31
[그림 3-2] 문화체육관광부 성과관리 전략계획(2016~2020) 전략계획의 목표체계 .....	34
[그림 4-1] 문화체육관광부 비전과 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 연계 .....	71



제1장 ●●

## 서론





## 제1절

## 연구 배경 및 목적

## 1. 연구 배경

## 가. 지역중심의 ‘문화균형발전’ 추진

문재인 대통령 주요 공약사항 중 문화 분야의 핵심은 ‘지역중심 문화 균형 발전’과 ‘설 권리’ 확보로 요약될 수 있다. 많은 지역에서 소외 현상이 발생하고 있지만, 문화의 지역 소외가 완화될 수 있는 ‘문화균형발전’은 국민 모두가 문화를 누리고 창의적으로 생각하는 나라를 만들려는 이번 정부의 핵심 키워드라고 할 수 있다.

## 나. 문화·관광의 일상화 확대

문화체육관광부는 매주 마지막 주 수요일을 ‘문화가 있는 날’로 운영하고 있으며, 생활문화센터 증설 등 문화의 일상화 정책들이 성공적으로 추진 중이다. 관광의 경우도 외래 관광객 1,722만 명으로 2016년 전년대비 30% 증가한 역대 최고 기록 경신하는 등의 성과를 보이고 있다. 그러나 여전히 지역별, 계층별, 연령별 문화격차가 상존하고 있으며 그 면면을 살펴보면 국민들은 여전히 TV시청, 집에서 쉬기 등의 소극적 여가활동에 치중하고 있다.

## 다. 문화체육관광부와 지방자치단체의 문화·관광 정책의 성과를 견인하기 위한 평가지표의 적실성 강화 요구

이런 성과들을 더욱 확산시키고 한계점을 최소화하기 위해 중앙부처와 지방자치단체의 정책적 협력 강화가 시급하며 국민이 전국적으로 비슷한

수준의 문화·관광 향유를 담보하기 위해 문화·관광 관련 국민체감 정도를 ‘지표화’하여 정책의 실질적 효과를 극대화 할 필요성이 있다.

지방자치단체 합동평가(정부업무평가 기본법 제21조 및 동법 시행령)는 국정 주요 시책 등의 지방자치단체 추진 상황을 평가·환류 하여 국정의 통합성, 효율성, 책임성 확보를 목적으로 하는 평가이다. 2001년부터 지속적으로 추진된 결과 복지재정 효율화, 재난 안전 등의 주요 국정 과제 관련 시책 반영으로 국정 운영의 효율성이 제고 되었다. 이는 중앙정부의 추진 정책이 지방자치단체와의 정책 거버넌스를 통해 유지 관리되고 있음을 보여준다. 이에 문화체육관광부에서 추진하고 있는 문화의 일상화 정책이 실질적으로 구현되기 위해서는 행정서비스의 말초신경이라고 할 수 있는 기초자치단체와의 협업이 무엇보다도 필요한 상황이다.

## 2. 연구 목적

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 지표의 연도별 현황을 조사하고 분석한다. 현재 시행되고 있는 평가지표의 변화와 그 성과를 개괄적으로 파악한다.

문화·관광 분야 정책의 성과를 견인하기 위해 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표를 제안한다. 전문가, 정책담당자(중앙부처 및 지방자치단체 공무원)의 의견 수렴을 통해 적실성 있는 지표를 제안한다. 이를 통해 문화체육관광부 주요 시책의 실행력을 제고하고 국민들의 ‘삶의 질’ 개선 및 문화향수 기반을 강화한다.

특히 기존 지표 검토를 통해 신규지표, 미래지향지표를 개발하고 중앙부처와 지방자치단체 간의 실질적인 협력관계를 공고히 할 수 있는 정책적 시사점을 제시하고, 평가지표의 지속적인 발전을 위한 정책적 시사점을 모색한다.

## 제2절

## 연구 범위 및 방법

## 1. 연구 범위

## 가. 공간적 범위

우리나라 행정자치부에서 진행한 문화·관광 관련 지방자치단체 합동 평가 지표의 분석에 초점을 맞춘다.

## 나. 시간적 범위

정부업무평가기본법을 근거로 한 지방자치단체 합동평가가 행정자치부 중심으로 일원화 된 2009년부터 2016년까지 8년 동안의 문화·관광 관련 지표를 분석의 대상으로 한다.

## 다. 내용적 범위

문화·관광 관련 지표에 한정한다. 이 지표의 분석을 위해 기존 평가체계 및 성과 분석, 평가지표의 문제점을 제시하고 문화체육관광부와 지방자치단체의 사무연계, 문화·관광 관련 법령 분석 등을 진행한다. 이를 통해 평가지표의 방향을 설정하고 평가지표 개발 및 적실성을 검토 한다.

단, 문화재, 체육 관련 지표는 연구의 범위에서 제외하되, 문화·관광 지표와의 보완적 관계를 전제로 삶의 질 제고라는 큰 틀에서 제한적으로 분석을 진행한다.



## 2. 연구 방법

### 가. 문헌 분석

국내·외 성과관리, 성과지표 등 지방자치단체 합동평가의 이론적 측면을 중심으로 주요 선행연구 검토 및 문헌분석(literature review)을 진행한다.

### 나. 심층 인터뷰

중앙부처 및 지방자치단체에서 직접 평가를 담당하는 공무원과의 심층 인터뷰(in depth interview)를 진행한다.

### 다. 전문가 자문회의

문화·관광 관련 학계, 전문가 등 자문회의 과정을 통해 지표 검토 및 정교화를 추진한다.

### 라. 중앙부처 및 지방자치단체 의견 수렴

중앙부처 및 지방자치단체가 제시한 의견에 대한 검토를 진행한다.

구분	내용
여건 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘문화균형발전’ 대두</li> <li>- 문화·관광의 일상화 추진</li> <li>- 문화·관광 분야의 지방자치단체 협력을 위한 평가지표의 적실성 강화 요구</li> </ul>
↓	
필요성 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표에 대한 개선 필요성 인식</li> </ul>
↓	
진단 및 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 진단 및 분석</li> <li>- 문화체육관광부 성과관리 전략 분석</li> <li>- 문화·관광 관련 법령 분석</li> <li>- 문화·관광 부문 유사 지표 분석 등</li> </ul>
↓	
분석틀 구조화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 합동평가 성과지표 분석틀 구성</li> </ul>
↓	
정책 제안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 합동평가 성과지표 제안</li> </ul>

[그림 1-1] 연구 추진 절차

제2장 ●●

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야  
평가지표 일반 현황





## 제1절

## 성과관리와 지방자치단체 합동평가

## 1. 성과관리와 성과관리 지표

## 가. 성과관리 도입 배경

1970년대 후반 세계 각국의 정부가 ‘작은 정부’로의 개혁을 지향하기 위한 전략적 개념으로 신공공관리(New Public Management)에 대한 관심이 증가되면서 공공부문에서도 성과관리제도(Performance Management)에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다(박충훈, 2009: 3). 이처럼 신공공관리에 근거한 행정개혁의 추진으로 경영의 논리와 관리기법을 공공부문에 도입하여 행정의 비능률을 제거하고 대민서비스를 개선하려고 노력하였으며 성과관리제도는 그 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 기존에 민간부문에서만 활용되었던 성과관리제도가 공공부문에 도입됨에 따라 행정의 생산성이나 성과측정(performance measurement) 및 평가가 체계적으로 이루어 질 수 있는 계기를 마련하게 되었다(Davies, 1999; 최성락, 2012: 2).

우리나라는 1990년대 중반까지 정책의 결과보다는 예산이 제대로 투입되었는지, 주어진 업무를 절차에 맞게 수행하였는지 등의 투입과 집행 측면에 중점을 두고 정책을 관리하였다. 국가경쟁력 강화와 정부 효율성 제고 요구가 증가함에 따라 1990년대 후반 정부업무평가, 재정사업평가, 정보화 평가 등 기관을 대상으로 한 결과지향적인 성과관리제도를 부분적으로 채택하였다(국무총리 정부업무평가위원회<sup>2)</sup>).

2) <http://www.evaluation.go.kr>

## 나. 성과관리의 개념

정부업무평가기본법 제2조 6항에 따르면 “성과관리라 함은 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무와 비전, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 미리 제시하고, 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다.”고 정의하고 있다.

즉 성과관리란 각 기관이 임무달성을 위해 전략적 관점에서 계획을 수립하고 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 업무를 추진한 후, 조직의 역량과 성과를 정확히 측정하여 그 결과를 정책의 개선이나 자원배분, 그리고 개인의 성과보상에 반영함으로써 조직의 전반적인 효율성을 높이고자 하는 과정이다. 따라서 정부성과관리의 목적은 일 잘하고 책임있는 정부를 만들어 국민에게 질 높은 행정서비스를 제공하는 것이다(국무조정실, 2008: 2).

이러한 개념정의를 바탕으로 살펴보면 성과관리는 공공부문의 목표설정, 지표개발, 성과측정과 성과평가, 결과의 환류 등을 포함하는 것으로 볼 수 있다. 즉 조직이 지향하는 미션과 비전을 체계적이고 효과적으로 실현할 수 있도록 주요업무활동을 관리하는 것이다(행정자치부, 2007).

## 다. 성과지표의 정의와 특징

성과지표(performance indicator)란 조직의 미션, 전략목표, 성과목표 등의 달성여부를 양적 또는 질적으로 측정하는 척도로 성과관리의 가장 기본적인 도구이다.

성과지표의 유형은 우선 정량적 측정여부에 따라 정량지표와 정성지표로 구분될 수 있으며 정량지표는 구체화된 양적 수치로 측정이 가능하므로 평가자의 주관이 개입될 수 없는 지표라 할 수 있다. 그러나 정성(비계량)지표는 양적 수치로 측정이 불가능한 지표로 평가자의 주관에 개입될 여지가 있다.

성과지표의 특징으로는 첫째, 전략목표가 명확할 때 성과목표는 구조화되고, 구조화된 성과목표에 따라 성과지표도 구체화되어야 한다. 둘째, 성과지표는 전략목표와 성과목표의 내용을 대표하여야 한다. 따라서 전략목표와 성과목표에 대응되는 명확하고 적절한 성과지표가 설정되어야 한다.

셋째, 성과지표는 성과목표 달성기준을 구체적, 체계적, 객관적으로 제시하여야 한다. 따라서 측정가능하고 계량화된 성과지표가 설정되어야만 평가자의 주관이 작용하지 않고 재평가를 실시하더라도 동일하거나 유사한 결과를 가져올 수 있다(국무조정실, 2006: 11~16).

아래 <표 2-1>에서 제시된 성과지표의 일반기준은 영국재무부(HM Treasury)에서 제시한 기준으로 성과지표에 대한 하나의 일반기준으로 의미를 가진다.

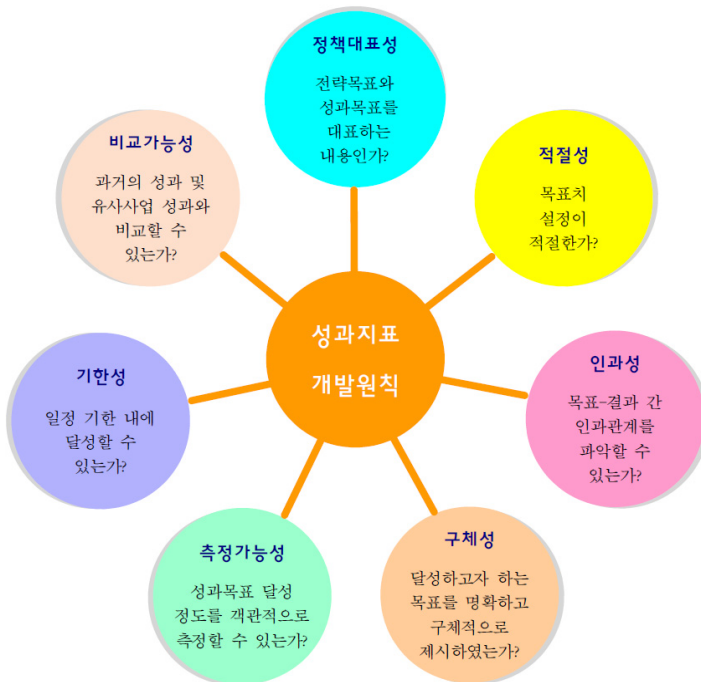
<표 2-1> 성과지표의 기준

관련성	성과지표 목록	성과지표의 내용
목표	적실성 (relevance)	성과지표와 조직이 달성하고자하는 목표 간의 연관성
행위	유인왜곡의 회피 (avoid perverse incentives)	불필요하거나 낭비적인 업무와의 비연계성
책임	행위의 원인을 밝힘 (attributable)	조직 활동으로 인한 성과를 측정함에 따라 업무와 성과 간의 명확한 책임성
이해	명확성 (well-defined)	성과지표를 통하여 성과측정 및 성과정보 이해 용이성
이용	시의적절성 (timely)	측정기간의 시간상 적절성
목표	신뢰성 (reliable)	성과측정 의도와 연계, 측정관련 내외부적 변화를 반영하는 신뢰성
비교	비교가능성 (comparable)	지난 주기의 지표 또는 동일한 프로그램과 비교가능성
근거	검증가능성 (verifiable)	측정결과에 나타난 가시적인 자료를 통하여 검증 가능한 성과측정 과정의 유효성

자료: 영국재무부(2001), 강영철(2009)

## 라. 성과지표의 개발원칙

국무조정실(2006: 23~31)에 따르면 성과지표는 다음의 7가지 원칙(정책대표성, 적절성, 인과성, 구체성, 측정가능성, 기한성, 비교가능성)에 따라 개발한다. 성과지표 개발원칙은 아래 [그림 2-1]을 통해 시각적으로 확인할 수 있다.



자료: 국무조정실(2006: 23)

[그림 2-1] 성과지표 개발원칙

첫째, 정책대표성은 성과지표 개발 시 가장 근본적으로 고려해야 하는 원칙으로 전략목표와 성과목표의 핵심적인 내용이 포함되도록 성과지표를 개발해야 함을 의미한다. 전략목표 및 성과목표와 논리적으로 연계가 미흡한 성과지표를 설정하게 되면 성과지표를 통해 측정된 결과로 정책의 성공여부를 판단할 수 없기 때문에 직접적인 연관이 있는 성과지표를 개발하여야 한다.

둘째, 성과지표의 목표치를 적절하게 설정하고, 그 근거를 명확하게 제시해 주어야한다. 일반적으로 성과지표는 최근 ‘3년간 추세치’를 감안하여 목표치를 설정하며, ‘3년간의 평균 실적’도 고려하면 보다 실효성 있는 평가기준을 설정할 수 있다.

셋째, 성과지표의 인과성을 충족시키기 위해서 결과에 영향을 미칠 수 있는 외부요인의 통제가 가능한 지표를 개발하여야 한다. 외부요인을 최소화 할 수 있는 성과지표를 개발하여야 목표와 결과 간의 인과관계를 파악할 수 있고, 인과관계가 명확할 때 보상이나 책무성 부여가 용이하다.

넷째, 성과목표 또는 사업의 핵심적인 내용을 대상으로 명확하고 구체적인 성과지표를 개발하여야 한다. 명확하고 구체적인 성과지표는 목표 달성 정도를 쉽게 판별할 수 있게 해주고, 조직 구성원들의 이해를 쉽게 한다.

다섯째, 성과지표의 측정방법을 명확하게 제시할 수 있는 성과지표를 개발하여야 한다. 성과지표의 측정가능성은 성과지표를 측정하는데 사용되는 자료의 타당성과 신뢰성을 입증할 수 있어야 함을 의미한다.

여섯째, 사업 종료 후 산출까지 많은 시간이 소요되지 않아 해당 연도에 성과를 평가할 수 있는 지표를 개발하여야 한다.

일곱째, 성과지표는 예산편성 등에서 활용할 수 있도록 과거의 성과 및 유사 사업의 성과와 비교가능하도록 설정하여야 한다. 이미 객관성이 확보되었거나 국제적으로 통상 활용되는 지표를 활용할 경우는 매년 동일한 지표를 설정할 수 있으므로 이전 연도와의 결과 비교가 용이하다.

## 2. 지방자치단체 합동평가 의의

### 가. 지방자치단체 합동평가 개관

합동평가의 목적은 국정 주요 시책 등의 지방자치단체 추진상황을 평가



· 환류함으로서 국정·의 통합성, 효율성, 책임성을 확보함에 있다. 합동평가는 국정·의 효율적인 운영을 위하여 중앙정부가 위임사무, 국고보조사업, 국가의 주요 시책 등이 지방에서 제대로 시행되고 있는지를 점검하는 평가이다.

지방자치단체의 평가 부담 완화를 위해 2008년부터 중앙행정기관의 개별평가를 행정안전부 주관의 합동평가로 통합하여 실시하는 것을 원칙으로 하고 있으며 VPS 온라인 공개평가 방식을 도입하고 있다(한국행정연구원, 2015: 22).

합동평가 연혁을 살펴보면, 1995년 지방자치단체장 직선제를 포함한 지방자치의 전면적 실시와 더불어 통합적인 국가사무 관리의 필요성 측면에서 합동평가 도입을 논의하기 시작하였다. 1999년 2개 분야 5개 부문을 대상으로 시범평가가 실시되었고, 2000년 10개 부처 50개 시책을 대상으로 한 종합평가를 본격적인 시발로 이후 매년 실시하였다. 2001년부터 2016년까지의 평가 전체의 일반현황은 아래의 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 지방자치단체 합동평가 변화 및 현황

평가 연도	'01년 ( '01년 실적)	'02년 ( '02)	'04년 ( '03)	'05년 ( '04)	'06년 ( '05)	'07년 ( '06)	'08년 ( '07)	'09년 ( '08)
시책 (부처)	62개 (12개)	69개 (13개)	30개 (10개)	53개 (14개)	42개 (12개)	46개 (14개)	46개 (15개)	74개 (20개)
평가 방법	서류 + 현장평가	서류 평가	VPS 실적입력+현장 서류평가				VPS 실적평가+ 기관방문 검증평가 (이의신청)	
결과 공개	분야별 최우수, 우수 기관		시책별 가, 나, 다 등급	분야별 가, 나, 다, 등급				
인센 티브 (억원)	81	-	99.94	99.5	45	90	346	347
특징	법제정				법제정		시범 평가	통합 평가

평가 연도	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	비고
시책 (부처)	38개 (17개)	40개 (24개)	38개 (24개)	38개 (24개)	36개 (28개)	26개 (28개)	27개 (27개)	
평가 방법	VPS 실적평가+기관방문 검증평가(이의신청)							
결과 공개	분야별 가, 나, 다, 등급				분야·시책별 가, 나, 다 등급		분야·시책·지표별 가, 나, 다 등급	
인센티브 (억원)	315	300	300	140	185	185.28	184.98	
특징								

자료: 한국정책홍보연구원(2015: 20), 행정자치부 보도자료, 매뉴얼(2014~2015) 재정리

2009년 합동평가부터 중앙 부처별로 실시했던 지방자치단체 평가를 행정안전부(현 행정자치부) 중심으로 통합하여 <표 2-3>와 같이 실시하였다. 1999년부터 2001년까지는 추진 역량, 주요 시책, 주민 만족도 등 세 분야를 평가 대상으로 하였고, 2002년 이후부터는 추진 역량을 주요 시책으로 흡수하여 주요 시책과 고객 체감도 등 두 분야를 평가하였다(한국정책홍보연구원, 2015: 19).

<표 2-3> 합동평가 도입 이전과 이후 비교

구분	~2008년(도입 이전)	2009년(도입 이후)~
평가방식	평가제도 이원화 - 합동평가 (행안부) - 개별평가 (각 부처)	합동평가로 일원화 - 개별평가를 행정자치부 중심의 합동평가로 통합
평가대상시책	합동평가: 2008년 계획 59개 개별평가: 2008년 계획 54개	국정통합성 확보가 필요한 주요 시책으로 최소화 (74개) 평가신설 통제, 일몰제 도입 등
평가지표	다양 (시책별 7~40개)	최소화 - 시책별 핵심지표 5개 이내 - 핵심지표 내 세부지표 3개 이내

구분	~2008년(도입 이전)	2009년(도입 이후)~
평가단위	다양 16개 시·도 230개 시·군·구 246개 전 지방자치단체, 일부 지방자치단체 등	시·도로 단일화 (시·군·구 실적 포함) 공통평가: 전 시·도 대상 부분평가: 일부 시·도 대상
평가시기	합동평가: 익년도 2~6월 개별평가: 연중, 수시	익년도 3~6월 단일화, 연 1회 과년도 실적은 12월 31일 기준
평가방법	합동평가 - 합동평가단 구성 - VPS온라인평가(서면평가병행) 개별평가 시책별 개별평가단 다양 (서면평가, 현지확인 등)	VPS 온라인 평가(서면평가 폐지) - 평가과정을 시스템화, 통합평가단 구성 - 부처에서 분야별 외부전문가 추천, Pool 구축 (2,200명)
결과환류	합동평가 결과공개: 분야별 등급별 보상: 특별교부세, 포상 개별평가 보상: 특별교부세, 사상금 등	결과 공개 - 언론브리핑, 내고장알리미 우수사례집 발간 재정인센티브: 특별교부세 지급 합동평가 유공자 포상 부처별 인센티브는 별도 시행

자료: 한국행정연구원(2012: 20), 한국지방자치학회(2014: 28)

합동평가 내용은 연도별로 기능의 유형이 다르게 나타나고 있으나, 주요 공통 기능 (일반행정, 보건복지, 지역경제, 안전관리 등)은 지속적으로 평가내용에 포함되고 있다. 합동평가 대상은 시기별로 중점과제 변화에 따라 대상을 한정 (예를 들면 2002년 전자정부, 2004년~2005년은 대민서비스)하였지만, 2006년 이후에는 중점과제 유형으로 통합하여 측정해오고 있다. 2014년 기준으로 <1) 일반행정, 2) 복지·사회, 3) 보건·위생, 4) 지역경제, 5) 지역개발, 6) 문화·여성, 7) 환경·산림, 8) 안전관리, 9) 중점과제>의 9개 분야 합동평가 내용이 포함되고 있다(한국지방자치학회, 2014: 31).

2006년도에 제정된 ‘정부업무평가기본법’에 따라 정부업무평가 및 각종 성과관리를 하고 있으며, 지방자치단체 합동평가 역시 ‘정부업무평가기본법’을 근거로 한다.

정부 부문의 효율성 향상을 위해 2001년 ‘정부업무평가 등에 관한

기본법’(법률 제6347호, 2001. 1. 8)을 도입하였고, 2006년에 이를 수정한 ‘정부업무평가기본법’(법률 제8050호, 2006.10.4.)을 개정하였다.

정부업무평가기본법은 정부업무평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제 구축과 자율적인 평가역량 강화를 통하여 국정운영 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

기본법은 정부업무평가에 대해서 크게 자체평가와 합동평가로 구분하고 있다. 제18조에 지방자치단체의 자체평가를 규정하고 있으며, 제21조 4항은 지방자치단체에 대한 합동평가를 효율적으로 운영하기 위한 ‘합동평가위원회’ 설치에 대해 규정한다. 지방자치단체의 업무 평가를 구분하면, 1) 중앙정부에서 지방자치단체를 평가하는 개별평가, 2) 중앙정부에서 지방자치단체를 평가하는 합동평가, 3) 지방자치단체의 자체평가로 구분된다(한국지방자치학회, 2014: 26).

## 나. 합동평가 지표

합동평가 지표는 성과지표가 갖추어야 할 평가지표의 내용으로서 기관차원에서의 활동을 위한 투입이나 활동정도가 아니라 활동이 의도하는 궁극적 효과가 측정되고 있는지, 평가지표 및 세부지표를 통해 평가하고자 하는 내용이 여타 평가제도상 내용이나 지표상호간 상호 밀접하게 연계되거나 중복되지는 않는지, 평가시책 및 평가지표 관련 성과를 제시하기 위한 세부지표가 성과정보의 측정수단으로서의 요건(측정의 간편성, 자료의 객관성 등)을 충족하는지 뿐만 아니라 다른 요건을 갖추어야 한다(한국행정연구원, 2015: 36~37).

즉, 합동평가 지표는 세부지표상에 제시되는 성과내용이 지방자치단체가 당면한 여건(재정상태 등)에 좌우되지 않고 기관 고유의 활동노력이나 성과를 제시하고 있는지와 고유사무가 아닌 평가대상 기능/내용이 중앙정부가 법령이나 재정지원 등에 입각하여 별도로 요구하는 위임사무인지

등이 충족되어야 한다.

행정자치부 2016년 자치단체 합동평가 지표선정 계획에 따르면, ① 국정과제 핵심시책 위주의 선정, ② 정부업무평가기본법상 규정된 평가 대상업무 선정, ③ 핵심 대표지표 중심의 선정으로 자치단체의 평가부담 완화, ④ 평가의 공정성·객관성 및 노력도 평가가 가능한 지표 개발, ⑤ 결과활용 및 선제적·예방적 시책(지표)의 확대를 주요 내용으로 한다.

이를 통해 시·도별 재정자립도, 보정지수 등을 반영하여 지역특성을 균형 있게 반영할 수 있는 지표 개발하는데 인구 규모, 재정자립도, 면적, 기초단체 수 등에 의한 유·불리성을 보완하기로 하였다. 또한 정량평가의 한계를 보완하기 위해 지방자치단체의 노력도 등을 측정할 수 있는 정성 평가 지표의 적정비율을 유지(세부지표의 15% 이하)한다고 한다.

지표설계 단계에서 철저한 시뮬레이션을 실시하고, 현장 의견수렴을 거친 지표위주로 선정하고, 평가분석 결과 ‘지표개발TF’ 회의 시 논의사항, 합동평가위원회 및 정부업무평가위원회에서 제기된 문제점 등을 반영하기로 하였다.

#### 다. 지방자치단체 합동평가 성과

합동평가 실시 이후 성과에는 아래와 같은 사항들이 있다.

첫째, 합동평가 실시로 전국적으로 추동력 확보가 필요한 주요 국정시책을 집중관리·점검함으로써 지방단위에서 국정운영의 통합성과 효율성 확보가 가능해졌다.

둘째, 합동평가체계 구축 이전에는 중앙부처별로 개별평가가 연중 이루어졌으나, 합동평가 실시 이후에는 평가단위가 시·도 단위로 통일되고 평가일정과 평가횟수가 대폭 축소(‘11년) 313개 → (‘12년) 282개 → (‘13년) 272개 → (‘14년) 270개 → (‘15년) 238개]되어 지방자치단체의 평가부담 완화되었다.

셋째, 국민이 관심을 가지고 있는 일자리 창출, 서민생활 안정, 안전사회 건설 등 핵심 시책 위주의 평가를 실시함으로써 국민에게 의미 있는 성과정보 제공이 가능해졌다. 넷째, 행정수혜 주민의 고객체감도 조사를 확대하고 재정자립도 및 보정지수 등 지역 특성을 반영한 지표를 개발하여 수요자 중심의 평가가 확대되었다. 다섯째, VPS를 활용한 On-Line 평가시스템 구축운영으로 평가의 시스템화 및 투명성을 확보하게 되었다.

마지막으로 평가결과를 중앙부처, 시·도에 통보하고 언론 등에 공개, 합동평가결과보고서 및 우수사례집 발간, 2011년부터는 합동평가 결과가 부진한 시책 등에 지방자치단체 행정컨설팅을 운영함으로 평가결과의 환류가 강화되었다(한국행정연구원, 2012: 21~23).

한편, 운영 면에서 합동평가 추진절차가 (상호열람 및 이의신청-현지실사-실적검증)에서 (상호열람 및 이의신청-실적검증-현지실사)로 실적검증 후 현지실사 순으로 개선되었다. 평가의 효율성 제고를 위해 현지실사가 꼭 필요한 건만 현지실사를 실시하게 되어 현지실사 건수 1,311건 (43%) 감소하였다('14년 2,309건 → '15년 998건)(행정자치부, 2015: 10).

## 제2절

## 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 일반 현황

## 1. 개요

본 절에서는 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 체계 및 현황을 검토하고자 한다. 문화·관광 분야 평가시책, 평가지표, 세부 평가지표를 살펴보고, 각 연도별 평가의 특징을 토대로 평가방법과 평가 결과의 변화를 확인해본다. 2009년부터 2016년까지의 문화·관광 분야 평가 현황은 아래의 <표 2-4>와 같다.

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야는 2004년부터 하나의 고유한 평가대상으로 분류되었다. 2009년과 2010년에는 환경·산림·문화 분야, 2011년부터 2013년에는 문화·관광 분야, 2014년에는 문화·여성 분야, 2015년과 2016년에는 문화·가족 분야로 분류·평가되었다.

〈표 2-4〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2009~2016)

[illegible]

평가연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
특징	통합평가		지역특화 분야 시범 평가 (자율 참여방식)	분과위원회 구성 세종시 시범평가	세종시 시범평가			

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

\* 참고 : 문화관광부(1998.2.28.~2008.2.28) → 문화체육관광부(2008.2.29.~현재)로 불리나, 표는 원자료에서 표기된 방식을 그대로 따름

평가시책, 평가지표, 세부 평가지표 수는 2009년 이후 증가하다 2012년에 4개의 평가시책, 12개의 평가지표, 22개의 세부 평가지표로 가장 많았다. 그 이후로는 지방자치단체의 평가 업무 부담을 완화시키는 방향으로 평가대상 지표를 축소해왔고, 2016년에는 2개의 평가시책, 4개의 평가지표, 11개의 세부 평가지표를 선정하였다. 문화·관광 분야 평가지표에 대한 분류, 세부 평가지표에 대한 산출방법은 연도별로 약간의 차이를 보이며 변화해 오고 있다.

2009년부터 2016년 간 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 세부 평가지표는 총 32개이었다. <표 2-5>에서 확인할 수 있는 것처럼 1년 만에 사라진 세부 평가지표가 8개로 가장 많았다. 지속연수가 3년, 4년이었던 세부 평가지표가 각각 6개씩으로 그 다음을 차지하였다. 이를 통해 세부 평가지표는 존속되기보다는 단기간 평가되고 수정 혹은 삭제되는 경향이 있다는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 2-5〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 세부 평가지표 지속추이

단위 : 지속연수(년), 평가 세부지표(개)

지속연수 *	1	2	3	4	5	6	7	8
세부 평가지표	8	3	6	6	5	1	2	1

총 평가 세부지표 수 : 32

\* 참고 : 지속연수는 2009년부터 2016년 간 세부 평가지표의 전·출입을 포함하여 세부 평가지표가 지속되어온 횟수를 의미

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리



## 2. 분석 및 시사점

분석에 앞서 본 연구는 2009년부터 2016년 간 「지방자치단체 합동평가 결과보고서」, 「지방자치단체 합동평가 보도자료」, 「지방자치단체 합동평가 매뉴얼」의 행정자료를 주요 자료로 활용하였다. 2016년 지방자치단체 합동평가는 현재 진행 중이라 매뉴얼만 확인 가능해 평가결과는 없었다. 또한 본 연구에서는 문화재, 체육 관련 지표를 연구의 내용적 범위에서 제외하였지만 본 절에서는 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야의 체계와 평가지표를 다루기 때문에 이들 지표를 포함시켜 분석하였음을 밝힌다.

2009년부터 2016년까지 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야의 세부 평가지표만을 정리하면 아래 <표 2-6>과 같다. 문화·관광 분야 지방자치단체 합동평가 지표를 크게 ‘지역문화예술 활성화’, ‘지역 체육관광 활성화’ 2개의 평가시책, ‘도서관 및 박물관 운영 활성화’, ‘지역 문화예술 육성’, ‘문화재 보수 정비사업 추진실적’, ‘국어사용 활성화’, ‘지역 체육 활성화’, ‘관광객 유치 노력’ 6개의 평가지표로 분류하여 정리하였다.

<표 2-6> 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 세부 평가지표 지속연수

(단위 : 년)

평가시책	평가지표	세부 평가지표	지속연수
지역 문화예술 활성화	도서관 및 박물관 운영 활성화	공공문화기반시설 유료이용객 수	3
		공공문화기반시설 이용객 증감율	4
		공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례	3
		등록 공립박물관 국가표준유물관리시스템 등 활용률	2
		등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률	4
		등록 공립박물관 소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수	1
		박물관 운영 활성화 우수사례	1
		1관당 법정 사서직원 확보율	4
		1인당 도서 대출 증가율/수	5
		1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서 수	8

(단위 : 년)

평가시책	평가지표	세부 평가지표	지속연수
	지역 문화예술 육성	공공도서관-작은도서관 간 상호협력망(도서관리시스템 연계) 구축률	2
		문화예술 프로그램 수 증감률	3
		문화예술 프로그램 운영횟수 증감률	3
		문화예술프로그램 활성화 우수사례	6
		지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	5
		공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진	1
		문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률	5
		공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율	1
	문화재 보수 정비사업 추진실적	국가지정 문화재 보수정비사업 추진실적 달성도	7
	국어사용 활성화	시도지정문화재 보수정비 예산 평균투입 금액	3
		쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례	5
지역 체육·관광 활성화	지역 체육 활성화	주요 경기장 가동률	4
		주요 경기장 이용자 수	4
		운영수지 증감률	4
		직장운동경기부 설치운영 팀 수	2
		직장운동경기부 활성화 우수사례	3
		스포츠 바우처(이용권) 수혜율/집행률	5
	관광객 유치 노력	우수 숙박시설 인증 실적	1
		관광편의시설업 우수 시설 인증 실적	1
		사도별 관광수용태세 만족도	1
		여행 바우처(이용권) 수혜율/집행률	2
		(국내)해외관광객 유치 우수사례	7

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

4년 이상 평가지표로 선정된 세부 평가지표는 공공문화기반시설 이용객 증감율, 등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률, 1관 당 법정 사서직원 확보율, 1인당 도서 대출 증가율/수, 1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서 수, 문화예술프로그램 활성화 우수사례, 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례, 문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률, 국가지정 문화재 보수정비사업 추진실적 달성도, 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례, 주요 경기장 가동률, 주요 경기장 이용자 수, 운영수지

증감률, 스포츠 바우처(이용권) 수혜율/집행률, (국내)해외관광객 유치 우수사례 총 15개이다.

〈표 2-7〉 1년 간 유효했던 평가지표

세부 평가지표	비고
등록 공립박물관 국가표준유물관리시스템 등 활용률	
등록 공립박물관 소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수	
박물관 운영 활성화 우수사례	정성평가
공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진	정성평가
우수 숙박시설 인증 실적	
관광편의시설업 우수 시설 인증 실적	
사도별 관광수용태세 만족도	
공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율 *	2016년 신규

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

\*공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율은 2016년 신규로 포함된 지표이므로 지속여부의 판단은 2017년 이후에 확인할 수 있음

1년 간 유효했던 평가지표는 위의 〈표 2-7〉에서 알 수 있듯이 총 8개의 지표이다. ‘등록 공립박물관 국가표준유물관리시스템 등 활용률’, ‘등록 공립박물관 소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수’, ‘박물관 운영 활성화 우수사례’, ‘공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진’, ‘우수 숙박시설 인증 실적’, ‘관광편의시설업 우수 시설 인증 실적’, ‘사도별 관광수용태세 만족도’ 그리고 ‘공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율’이다. 그러나 ‘공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율’ 세부 평가지표는 2016년에 신규로 포함된 지표라 지속 여부의 판단은 2017년 이후의 평가에서 확인할 수 있을 것이다.

1년 만에 세부 평가지표가 수정 혹은 삭제되는 이유는 지방자치단체 합동평가가 가지는 평가지표의 문제점과 연관이 있다. 지방자치단체 합동평가의 경우 평가시책 혹은 사업을 세부 평가지표가 대표하는가, 이 세부 평가지표가 모든 지방자치단체에 적용 가능한가, 또한 문화의 경우 분야적 특성상으로 인해 측정의 어려움이 있는데 이에 대한 신뢰성을 확

보한 측정이 가능한가 등의 문제점이 제기된다. 또한 얻은 평가결과를 지방자치단체가 수용가능한가의 하는 문제도 있다.

구체적으로 살펴보면, 지표와 산식에 나타난 용어들의 개념이 일선 기관의 업무와 관련 없고 다의적이며 모호한 경우(박해육, 2006)가 있을 수 있다. 또한 지표의 방향성이 모호하다든지, 지표의 분모가 특정한 지방자치단체에게는 불리하다든지, 절대적 실적치가 아닌 단순한 상대적 증가율만을 평가한다든지 등의 평가지표 구성상의 문제점(박충훈, 2010)이 있을 수 있다.

〈표 2-8〉 5년 이상 존속된 성과지표

세부 평가지표	비고
1인당 도서 대출 증가율/수	
1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서 수	
문화예술프로그램 활성화 우수사례	정성평가
지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	정성평가
문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률	
쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례	정성평가
스포츠 바우처(이용권) 시도별 수혜율/집행률	
(국내)해외관광객 유치 우수사례	정성평가

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

이와는 달리 〈표 2-8〉처럼 5년 이상 존속되어 문화관광 부문 지방자치단체 합동평가 지표로 선정된 세부 평가지표는 총 9개이다. ‘1인당 도서 대출 증가율/수’, ‘1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서 수’, ‘문화예술프로그램 활성화 우수사례’, ‘지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례’, ‘문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률’, ‘쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례’, ‘스포츠 바우처(이용권) 시도별 수혜율/집행률’, ‘(국내)해외관광객 유치 우수사례’이다.

그러나 5년 이상 존속되었다고 할지라도 평가지표의 대표성 문제는 여전히 존재하였다. 한국행정연구원(2015)에서는 ‘지역문화자원의 발굴

및 육성 우수사례’, ‘쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례’, ‘해외관광객 유치 우수사례’에 대해서도, 사례발굴과 포상은 별도로 진행하는 것이 바람직하고 객관성이 담보되는 평가지표로 개선될 필요가 있다고 지적하였다. 가령 ‘해외관광객 유치 우수사례’의 세부 평가지표는 2016년부터 국내 관광객을 포함하고 있지만 정성평가보다 ‘국내외 관광객 유치 증가율’과 같이 정량평가로 개선할 것을 제안하였다(한국행정연구원, 2015). ‘문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률’의 경우에도, 저소득층에게 문화 향수 기회를 주는 카드의 집행률로 지역문화예술 육성을 측정하기는 곤란하고, 지방재정에 영향을 받을 가능성이 있으니 지표 개선이 바람직하다고 지적하였다(한국행정연구원, 2015). 그에 대해 일반인도 포함된 통합지표를 구성하는 것을 제안하였다. 이처럼 수정 혹은 삭제, 존속 등 평가지표의 연속성이 결여되는 문제점 이외에도 평가지표선정에 있어서 지엽적인 내용을 평가대상으로 하고 있는가 등도 확인할 필요가 있다. 최종적으로 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 세부 평가지표의 변화를 도식화하여 정리하면 아래의 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야 세부 평가지표 변화(2009~2016)

평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가연도							
			'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
지역 문화 예술 활성화	도서관 및 박물관 운영 활성화	공공문화기반시설 유료이용객 수								
		공공문화기반시설 이용객 증감율								
		공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례								
		등록 공립박물관 국가표준유물관리시스템 등 활용률								
		등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률								
		등록 공립박물관 소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수								
		박물관 운영 활성화 우수사례								
		1관당 법정 사서직원 확보율								

평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가연도							
			'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
		1인당 도서 대출 증가율/수								
		1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서 수								
		공공도서관-작은도서관 간 상호협력망(도서 관리시스템 연계) 구축률								
	지역 문화 예술 육성	문화예술 프로그램 수 증감률								
		문화예술 프로그램 운영횟수 증감률								
		문화예술프로그램 활성화 우수사례								
		지역문화지원의 발굴 및 육성 우수사례								
		공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진								
		문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률								
		공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율								
	문화재보수 정비사업 추진실적	국가지정 문화재 보수정비사업 추진실적 달성도								
		시도지정문화재 보수정비 예산 평균투입 금액								
	국어사용 활성화	쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례								
지역 체육 관광 활성화	지역 체육 활성화	주요 경기장 가동률								
		주요 경기장 이용자 수								
		운영수지 증감률								
		직장운동경기부 설치운영 팀 수								
		직장운동경기부 활성화 우수사례								
		스포츠 바우처(이용권) 수혜율/집행률								
	관광객 유치 노력	우수 숙박시설 인증 실적								
		관광편의시설업 우수 시설 인증 실적								
		사도별 관광수용태세 만족도								
		여행 바우처(이용권) 수혜율/집행률								
		(국내)해외관광객 유치 우수사례								

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리



제3장 ●●

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야  
평가지표 개선방향 도출





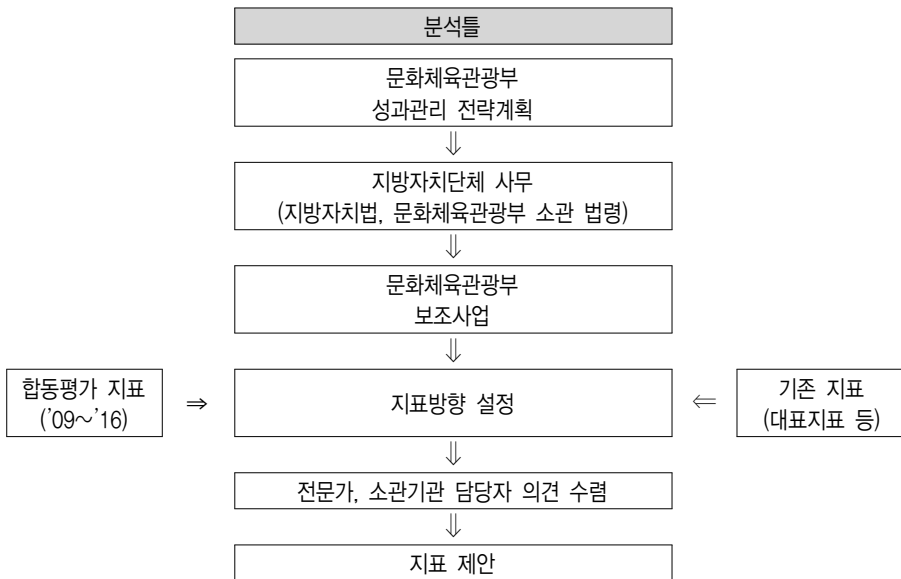


## 제1절

## 평가지표 분석틀 체계화

## 1. 평가지표 도출 절차

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 방향을 도출하기 위해 아래 [그림 3-1]의 절차로 분석틀을 체계화하였다.



[그림 3-1] 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 성과관리 기준 도출 절차

먼저 평가지표와 문화체육관광부의 전략계획 사이의 정합성을 확인하였다. 둘째로 지방자치단체 사무 분석을 통해 대상사업을 선정하였다. 지방자치단체 사무는 지방자치법과 문화체육관광부 소관 법령 분석, 문화체육관광부 보조사업 분석을 통해 선별해내었다. 셋째로 평가지표 개선을 위한 기존의 합동평가 지표(2009년~2016년)와 기존의 문화·관광 분야 지표를 검토하여 평가지표 개선을 위한 시사점을 분석하였다. 이상의 절차를 통해 평가지표 분석틀을 체계화하였다.

## 2. 평가지표 분석틀

평가지표 방향 도출 과정을 통해 문화체육관광부의 성과관리 전략계획, 문화·관광 관련 현행 법령, 지방자치법에 의한 사무 구분, 문화체육관광부 보조사업 현황 그리고 기존 지방자치단체 합동평가 지표 각각의 분석 결과를 하나의 표로 모아 아래의 <표 3-1>과 같은 분석틀을 체계화하였다.

분석틀의 구분은 문화체육관광부 조직 운영을 기준으로 문화정책, 예술정책, 문화기반정책, 관광정책·국제관광정책으로 나누고 각 영역에 맞는 내용을 적시하였다. 이 과정에서 구분이 모호한 경우가 발생하였는데, 이 경우 문화체육관광부 업무분장을 기준으로 진행하였다. 예를 들어 ‘인문정신문화진흥’의 경우 성과관리 전략계획 I의 성과지표에 포함되지만, 문화체육관광부 문화기반정책관의 추진 업무이므로 문화기반정책으로 구분하였다.

<표 3-1> 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 성과지표 분석틀

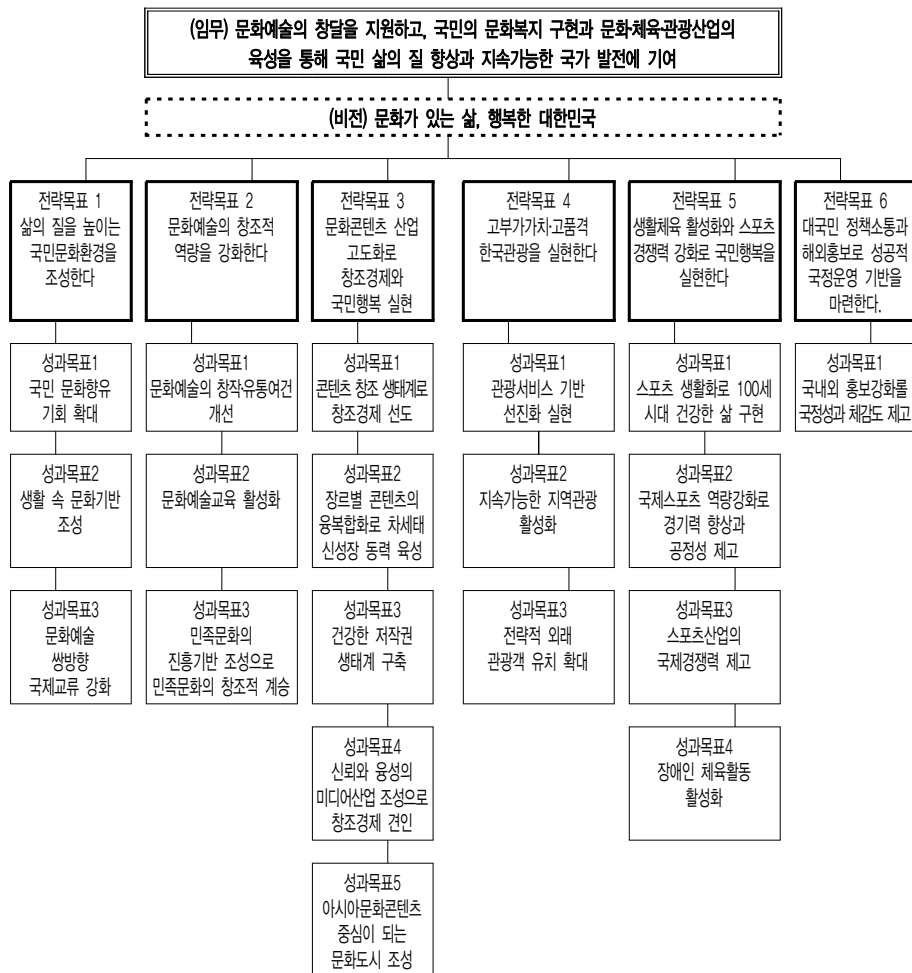
구분	성과관리 전략계획 (2016~2020)	현행 법령 (법률)	지방자치단체 사무 구분 (지방자치법)	문화체육관광부 보조사업 (단위사업)	지방자치단체 합동평가 지표 (2009~2016)
문화 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 I : 삶의 질을 높이는 국민 문화 환경 조성</li> <li>- I-1. 국민문화향수 기회 확대</li> <li>- I-2. 생활 속 문화 기반 조성</li> <li>- I-3. 문화예술 쌍방향 국제교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화기본법</li> <li>- 국민여가활성화기본법</li> <li>- 국어기본법</li> <li>- 한국수화언어법</li> <li>- 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률</li> <li>- 지역문화진흥법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방문화예술의 진흥</li> <li>- 지방문화예술단체의 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- [1533]지역·전통 문화 진흥</li> <li>- [1663]생활 속 예술 활성화</li> <li>- [1664]지역문화예술진흥</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화예술 프로그램 수 증감률/ 운영횟수 증감률/ 활성화 우수사례</li> <li>- 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례</li> <li>- 공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진</li> <li>- 문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률</li> <li>- 공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율</li> <li>- 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례</li> </ul>
예술 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 II : 문화 예술의 창조적 역량 강화</li> <li>- II-1. 문화예술 창작·유통 여건 개선</li> <li>- II-2. 문화예술교육으로 문화향유 여건 신장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화예술진흥법</li> <li>- 문화진흥법</li> <li>- 예술인 복지법</li> <li>- 공연법</li> <li>- 문화예술교육 지원법</li> <li>- 문화예술후원 활성화에 관한 법률</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- [1636]문화예술공간 조성</li> <li>- [1637]문화예술교육 지원</li> </ul>	

구분	성과관리 전략계획 (2016~2020)	현행 법령 (법률)	지방자치단체 사무 구분 (지방자치법)	문화체육관광부 보조사업 (단위사업)	지방자치단체 합동평가 지표 (2009~2016)
문화 기반 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 II : 문화 예술의 창조적 역량 강화</li> <li>- II-3. 민족문화 진흥 기반 조성으로 민족 문화의 창조적 계승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서관법</li> <li>- 인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률</li> <li>- 작은도서관 진흥법</li> <li>- 박물관 및 미술관 진흥법</li> <li>- 독서문화진흥법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화시설의 설치 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- [2131]도서관정보·정책 체계 활성화</li> <li>- [2133]박물관 정책 활성화</li> <li>- [2134]인문정신문화 진흥</li> <li>- [3031]국립중앙도서관 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공문화시설 유료 이용객 수/ 증감율/활성화를 위한 우수사례</li> <li>- 등록 공립박물관 국가 표준유물관리시스템 등 활용률/소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률/소장 유물 수 당 재직 학예 전문인력 수</li> <li>- 박물관 운영 활성화 우수사례</li> <li>- 1관당 법정 사서직원 확보율</li> <li>- 1인당 도서 대출 증가율/수/1인당 장서 수 증가율/증가치/연간 증서수</li> <li>- 공공도서관-작은도서관 간 상호협력망(도서관리시스템 연계) 구축률</li> </ul>
관광· 국제 관광 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략목표 IV : 고부가가치·고품격 한국관광 실현</li> <li>- IV-1. 관광서비스 기반 실현</li> <li>- IV-2. 지속가능한 지역관광 활성화</li> <li>- IV-3. 전략적외래관광객 유치 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광기본법</li> <li>- 관광진흥법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광·휴양시설의 설치 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- [4161]관광자원 활성화</li> <li>- [4162]관광안내체계 구축지원</li> <li>- [4163]관광인프라 조성</li> <li>- [4261]관광행사 및 프로그램 지원</li> <li>- [4263]관광상품육성 지원</li> <li>- [4264]국내관광육성 지원</li> <li>- [4361]해외관광객 유치활동사업</li> <li>- [4151]관광자원개발</li> <li>- [4153]광역관광자원 개발</li> <li>- [4154]기초 관광자원 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수 숙박시설 인증 실적</li> <li>- 관광편의시설업 우수 시설 인증 실적</li> <li>- 시도별 관광수용태세 만족도</li> <li>- 여행 바우처(이용권) 수혜율/집행률</li> <li>- (국내)해외관광객 유치 우수사례</li> </ul>

## 제2절

## 평가지표 분석틀 내용 검토

## 1. 문화체육관광부 성과관리 계획 분석

가. 문화체육관광부 성과관리 전략계획(2016~2020)<sup>3)</sup>

[그림 3-2] 문화체육관광부 성과관리 전략계획(2016~2020) 전략계획의 목표체계

3) 문화체육관광부(2016c)

문화체육관광부 성과관리 전략계획(2016~2020)에 나타난 성과목표 관리 체계는 위의 [그림 3-2]와 같다. 이중에서 본 연구의 연구범위와 직접적으로 관련된 부분은 전략목표 I, 전략목표 II, 전략목표 IV가 해당된다.

전략목표 I은 ‘삶의 질을 높이는 국민문화환경 조성’하는 것을 목표로 ‘국민 문화향유 기회 확대’, ‘생활 속 문화 기반 조성’, ‘문화예술 쌍방향 국제교류 강화’를 성과목표로 설정하였다.

전략목표 II는 ‘문화예술의 창조적 역량 강화’를 목표로 ‘문화예술 창작·유통 여건 개선’, ‘문화예술교육으로 문화향유 여건 신장’, ‘민족문화의 진흥기반을 조성하여 민족문화 창조적 계승’을 성과목표로 설정하였다.

전략목표 IV는 ‘고부가가치·고품격 한국관광 실현’을 목표로 ‘관광서비스 기반 선진화’, ‘지속가능한 지역관광 활성화’, ‘전략적인 외래관광객 유치 확대’를 설정하였다. 각 성과목표별 주요 내용은 아래의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 문화체육관광부 성과관리 전략계획(2016~2020) 성과목표의 주요 내용

성과목표	주요 내용	비고
<b>전략목표 I : 삶의 질을 높이는 국민 문화환경을 조성한다</b>		
I -1. 국민 문화향유 기회를 확대한다	보편적 문화복지 여건 조성	
	문화 표현 기회 확대 및 문화교류 활성화	
	고객중심의 박물관 서비스 활성화	
	문화시설 연계 인문정신문화 프로그램 확대	
I -2. 생활 속 문화 기반을 조성한다	지역문화 진흥	
	전통문화의 재발견	
	우리 말글의 가치 재창조	
	박물관 및 도서관 운영 활성화	
I -3. 문화예술 쌍방향 국제교류를 강화한다	한국문화 저변확대	
	문화교류 · 협력 확대	

성과목표	주요 내용	비고
<b>전략목표Ⅱ: 문화예술의 창조적 역량을 강화한다</b>		
Ⅱ-1. 문화예술 창작·유통 여건을 개선한다	예술인 복지 체계 마련	
	문화예술 창작 지원 확대	
	예술시장 확대	
Ⅱ-2. 문화예술교육으로 문화향유 여건을 신장한다	문화예술교육 활성화	
	소외계층문화예술교육 지원	
	창의적 예술가 양성	
Ⅱ-3. 민족문화의 진흥기반을 조성하여 민족문화를 창조적으로 계승한다	전통예술의 원형보존 및 진흥기반 조성	
	생활 속의 전통예술 확산	
	전통예술의 세계화 및 국제교류 활성화	
<b>전략목표Ⅳ: 고부가가치·고품격 한국관광을 실현한다</b>		
Ⅳ-1. 관광서비스 기반 선진화를 실현한다	다양한 숙박시설의 확충	
	관광수용태세 선진화	
	무장애환경 인프라 확충	
	중소 관광기업 육성	
Ⅳ-2. 지속가능한 지역관광을 활성화한다	양질의 지역관광개발 모델 창출	
	체계적·지속적인 관광자원개발	
	기후변화에 대응한 생태관광자원 개발	
	역사·전통문화의 관광명품화	
Ⅳ-3. 전략적인 외래관광객 유치를 확대한다	전략적 해외홍보 관광 마케팅	
	국제관광협력 역량 강화	
	고부가가치 융복합 관광산업 육성	

문화정책 영역은 성과목표Ⅰ이 포함되고, 예술정책 영역은 성과목표Ⅱ의 Ⅱ-1, Ⅱ-2가 해당된다. 문화기반정책 영역은 성과목표Ⅱ의 Ⅱ-3이 포함된다. 관광·국제관광정책 영역은 성과목표Ⅳ가 해당된다.

#### 나. 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획

문화체육관광부는 2016년 5월 성과관리 전략계획(2016~2020)과 연동되는 2016년 성과관리 시행계획<sup>4)</sup>을 수립하였다.<sup>5)</sup> 이 계획에는 정

4) 문화체육관광부(2016b)

책성과, 정책 추진방향, 세부 추진계획, 환류계획 등이 포함되어 있으며 이를 기준으로 자체평가를 진행하게 된다. “2016년 성과관리 시행계획”은 “성과관리 전략계획(2016~2020)”과 많은 부분을 공유하고 있으며 성과를 측정하기 위한 성과지표를 제시하고 있다.

전략목표 I ‘삶의 질을 높이는 국민문화환경 조성’은 3개의 성과목표, 14개의 관리과제, 31개의 성과지표로 구성되어 있으며 자세한 내용은 아래 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획(2016.5) 전략목표 I

성과목표	관리과제	성과지표
<b>전략목표 I : 삶의 질을 높이는 국민 문화환경을 조성한다</b>		
I -1. 국민 문화향유 기회를 확대한다		문화가 있는 날 국민인지도(%)
① 국민문화복지 증진		통합문화이용권 사용자 만족도(점)
		문화다양성 증진을 위한 문화프로그램 참여자 만족도(점)
② 인문정신문화 진흥		인문정신문화프로그램 참여자 수(천명)
		인문정신문화 진흥 사업 참여자 만족도(점)
③ 도서관 서비스 확대 및 이용 활성화		공공도서관 국민 1인당 도서관 이용횟수
		책이음서비스 참여도서관 수(개관)
④ 고객 중심의 박물관 서비스 활성화		국립문화시설 야간 이용자 수(천명)
		자원사립 박물관 체험 교육 프로그램 참여자 수(천명)
I -2. 생활 속 문화 기반을 조성한다		공공문화시설 1관 당 인구수(천명)
① 지역·전통문화 활성화		어르신문화프로그램 참여자 만족도(점)
		한복생활화 프로그램 참여자 만족도(점)
② 우리 말글의 가치 재정립 및 확산		세종학당 수강생 수(명)
		국어문화원 주관 지역민 국어능력 향상 교육 참여자(명)
③ 국립중앙박물관 국민행복 서비스 활성화		국립박물관 관람객 수(만명)
		고객만족도(점)
④ 국립민속박물관 민속문화 보급·선양을 통한 국민향유권 증진		국립민속박물관 관람객 수(만명)
		국립민속박물관 고객만족도(점)

5) 중앙부처의 성과관리는 성과관리 전략계획 → 성과관리 시행계획 → 자체평가의 순서로 진행



성과목표	관리과제	성과지표
	⑤ 대한민국역사박물관 열린 역사문화 공간 구축	대한민국역사박물관 관람객 수(만명) 대한민국역사박물관 관람객 만족도(점)
	⑥ 국립중앙도서관 국가지식정보자원 확충 및 도서관 서비스 강화	디지털 콘텐츠 활용건수(천건/월평균) 장애인 대체자료 이용건수(천건)
	⑦ 국어 발전 기반 조성 및 진흥	국어생활종합상담실 이용자 만족도(점) 국어대사전 월평균 이용건수(천건)
	⑧ 종교문화활동 및 보존지원	종교문화행사 참여자 만족도(점) 종교문화시설 완공지원 개소(개)
	⑨ 국립한글박물관 기초 역량 강화	국립한글박물관 관람객 수(만명) 국립한글박물관 고객 만족도(점)
I -3. 문화예술 쌍방향 국제교류를 강화한다		한국에 대한 이미지 제고 향상 기여도(점)
	①국제문화교류 활성화	문화동반자사업 참가자 수(명) 문화동반자사업 참가자 만족도(점)

전략목표Ⅱ ‘문화예술의 창조적 역량 강화’는 3개의 성과목표, 11개의 관리과제, 25개의 성과지표로 구성되어 있으며 자세한 내용은 아래 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획(2016.5) 전략목표Ⅱ

성과목표	관리과제	성과지표
<b>전략목표Ⅱ : 문화예술의 창조적 역량을 강화한다</b>		
II -1. 문화예술 창작·유통 여건을 개선한다		창작산실 사업 관람객 수(천명)
① 예술인의 지위 향상과 복지증진 체계 마련		예술인 복지지원 사업 수혜자 수(명) 예술인 복지지원 사업 참여자 만족도(점)
	② 공연예술분야 창작 기반 조성 강화	신규 조성 공연연습장 수(개소) 안전 취약 공연장 시설지원 및 안전점검 지원 수(건)
③ 시각예술 및 디자인문화 진흥		문화디자인사업 수혜자 만족도(점) 서울역사박물관 공간 이용객 수(명)
		공공미술 프로젝트 사업 평가점수(점)
④ 국립중앙극장 공연 활성화		자체공연 객석점유율(%) 고객만족도(%)
	⑤ 국립현대미술관 전시 연구 활성화	관람객 수(만명) 고객만족도(점)

성과목표	관리과제	성과지표
II -2. 문화예술교육을 활성화 한다		문화예술교육 참여자 만족도(점)
	① 문화예술교육 지원	문화예술교육 프로그램 참여자 수(천명)
		학교 등 파견 예술강사 수(명)
	② 한국예술종합학교 예술인재 육성	재학생 교육 만족도(점)
		주요 국제대회 입상률(%)
	③ 국립국악중고 국악인재 육성	학교교육활동평가 만족도(점)
		전국규모 경연대회 입상실적(건)
	④ 국립전통예술중고 전통예술인재 육성	학교교육활동평가 만족도(점)
		전국규모 경연대회 입상실적(건)
II -3. 민족문화의 진흥기반을 조성하여 민족문화를 창조적으로 계승한다		국악원 이용객 수(천명)
	① 아리랑 핵심 콘텐츠 개발	아리랑대축제 관람참여자 만족도(점)
		국악원 국악공연 객석 점유율(%)
	② 국립국악원 국악진흥	국악원 공연관람객 참여자 만족도(점)

전략목표Ⅳ ‘고부가가치·고품격 한국관광 실현’은 3개의 성과목표, 7개의 관리과제, 19개의 성과지표로 구성되어 있으며 자세한 내용은 아래의 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획(2016.5) 전략목표Ⅳ

성과목표	관리과제	성과지표
<b>전략목표Ⅳ: 고부가가치·고품격 한국관광을 실현한다</b>		
IV-1. 관광서비스 기반 선진화를 실현한다		외래관광객의 한국여행에 대한 전반적 만족도(점)
① 관광객 수용인프라 개선	전국야영장 등록 수(개)	여행주간 인지도 (%)
		호텔업 등급평가 실시(건)
		올림픽특구 관광인프라 공정률(%)
	선진국형 수용인프라 개선	여행주간 기간 국민이동 총량(만일)
IV-2. 지속가능한 지역관광을 활성화한다		주요 관광지 관광객 수(백만명)
① 지속가능한 관광개발 추진	주민 주도의 관광두레기업 발굴 수(누적)	주민 주도의 관광두레기업 발굴 수(누적)
		지역관광개발사업 기획평가 만족도(점)
② 한국형 생태 녹색관광 육성	생태관광 만족도(점)	생태관광 만족도(점)
		문화관광축제 관람객 만족도(점)
③ 역사·전통생활 문화의 관광명품화	올림픽특구 대표 겨울축제 방문객 수(천명)	문화관광축제 관람객 만족도(점)
		올림픽특구 대표 겨울축제 방문객 수(천명)

성과목표	관리과제	성과지표
Ⅳ-3. 전략적인 외래관광객 유치를 확대한다		총 외래관광객 수(만명)
		총 관광수입(억불)
	① 전략적 해외홍보 관광마케팅 실현	방한 일본, 중국, 동남아 외래관광객 수(천명)
		한국관광 인지도(%)
	② 고부가가치 융복합 관광산업 육성	MICE 해외 참가자 수(만명)
		해외 의료관광객 수(만명)
		크루즈 기항지 전반적 만족도(점)

## 2. 문화체육관광부 소관 법령 분석

문화체육관광부 홈페이지에 나와 있는 현행법령<sup>6)</sup>은 2017년 5월 현재 총 191건으로 법률 63건, 대통령령 76건, 문화체육관광부령 52건이다. 이 중에서 문화·관광 정책과 직·간접적으로 관련된 법률은 약 20건으로 문화정책, 예술정책, 관광정책 등에 대한 정책 근거가 되고 있으며 구체적인 법령명은 아래의 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 문화체육관광부 현행법령(법률)

법령명	법령구분	공포일자	시행일자	제개정구분
관광기본법	법률	2007.12.21.	2007.12.21.	일부개정
관광진흥개발기금법	법률	2011.04.05.	2011.07.06.	일부개정
국어기본법	법률	2013.03.23.	2013.03.23.	타법개정
문화예술후원 활성화에 관한 법률	법률	2014.01.28.	2014.07.29.	제정
지역문화진흥법	법률	2014.01.28.	2014.07.29.	제정
문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률	법률	2014.05.28.	2014.11.29.	제정
도서관법	법률	2016.02.03.	2016.08.04.	일부개정
예술인 복지법	법률	2016.02.03.	2016.05.04.	일부개정
작은도서관 진흥법	법률	2016.02.03.	2016.05.04.	일부개정
문화기본법	법률	2016.05.29.	2016.05.29.	일부개정

6) [http://www.mcst.go.kr/web/s\\_data/ordinance/statute/statuteList.jsp](http://www.mcst.go.kr/web/s_data/ordinance/statute/statuteList.jsp)

법령명	법령 구분	공포일자	시행일자	제개정구분
공연법	법률	2016.01.06.	2016.07.07.	타법개정
문학진흥법	법률	2016.02.03.	2016.08.04.	제정
인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률	법률	2016.02.03.	2016.08.04.	제정
한국수화언어법	법률	2016.02.03.	2016.08.04.	제정
박물관 및 미술관 진흥법	법률	2016.05.29.	2016.11.30.	일부개정
국민여가활성화기본법	법률	2016.12.20.	2017.03.21.	일부개정
독서문화진흥법	법률	2016.12.20.	2017.03.21.	일부개정
문화예술교육 지원법	법률	2017.03.21.	2017.03.21.	일부개정
관광진흥법	법률	2016.12.27.	2017.03.28.	타법개정
문화예술진흥법	법률	2016.12.20.	2017.06.21.	일부개정

자료 : 문화체육관광부 홈페이지([http://www.mcst.go.kr/web/s\\_data/ordinance/statute/statuteList.jsp](http://www.mcst.go.kr/web/s_data/ordinance/statute/statuteList.jsp)), 홈페이지에 반영된 정렬 순서대로 정리함

이 법률은 공통적으로 문화·관광을 통한 국민의 ‘삶의 질’ 개선을 목적으로 하고 있으며 “국가와 지방자치단체의 책무”라는 문구를 통해 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 명시적으로 적시하고 있다. 법률별 국가와 지방자치단체의 책무에 대한 내용은 아래의 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> “국가 및 지방자치단체의 책무”가 명시적으로 기술된 문화·관광 관련 법률 내용

법령명	위치	역할 주체	내용
국어기본법	제4조	국가, 지방자치단체	언어 환경 대응, 국어능력상향, 지역어 보존 등
문화예술후원 활성화에 관한 법률	제3조	국가, 지방자치단체	문화예술후원 활성화, 국민 문화예술후원 권장·보호 및 육성 등
지역문화진흥법	제4조	국가, 지방자치단체	지역문화 진흥정책 수립 및 지원 등
문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률	제3조	국가, 지방자치단체	문화다양성 보호 및 증진을 위한 시책 강구 등
도서관법	제4조	국가, 지방자치단체	국민이 자유롭게 평등하게 지식정보에 접근하고 이용할 수 있는 도서관 발전에 지원 등
예술인 복지법	제4조	국가, 지방자치단체	예술인의 지위와 권리를 보호하고 예술인의 복지 증진에 관한 시책을 수립 등
작은도서관 진흥법	제3조	국가, 지방자치단체	작은도서관 진흥에 필요한 시책 강구

법령명	위치	역할 주체	내용
문화기본법	제5조	국가, 지방자치단체	국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책 수립 등
문학진흥법	제3조	국가, 지방자치단체	문학 진흥에 관한 시책을 강구하고, 문학 창작 및 향유와 관련된 국민 활동 권장·보호·육성
인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률	제4조	국가, 지방자치단체	인문학 및 인문정신문화의 진흥과 사회적 확산을 위한 필요한 정책을 수립·시행
한국수화언어법	제4조	국가, 지방자치단체	한국수어를 교육·보급하고 홍보 등 한국수어 사용 환경 개선
국민여가활성화기본법	제4조	국가, 지방자치단체	국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 여가 활성화 정책 수립·시행
독서문화진흥법	제3조	국가, 지방자치단체	독서 문화 진흥에 필요한 시책을 수립·시행
문화예술교육 지원법	제5조의2	국가, 지방자치단체	문화예술교육의 활성화를 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원

위에서 언급된 법률 체계와는 달리 문화·관광 분야에서 국가와 지방자치단체의 역할을 내용별로 적시하여 문화·관광 정책의 근거로 작용하는 법률들이 있으며 그 현황과 내용은 아래의 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> “국가 및 지방자치단체의 책무”가 내용별로 기술된 문화·관광 관련 법률 내용

법령명	위치	역할 주체	내용
관광기본법	제2조~제5조, 제7조~제14조	국가	관광진흥에 관한 시책 강구, 관광진흥 장기계획, 연도별 계획 수립, 연차보고, 법제상조치, 외국 관광객의 유치, 시설의 개선, 관광자원의 보호 등, 관광사업의 지도·육성 등
	제6조	지방자치단체	국가시책에 필요한 시책을 강구
공연법	제3조	국가, 지방자치단체	공연예술진흥 기본계획 수립 시행, 지방자치단체의 장은 문화체육관광부장관이 요청할 경우 그 기본계획의 수립과 시행에 필요한 자료 제출 등
	제8조, 제8조의2	국가, 지방자치단체	공공 공연장 및 공연연습장 설치 운영, 관련 종합계획 수립
	제10조	국가, 지방자치단체	공연자에게 보조금 지원
	제13조	국가, 지방자치단체	무대예술 전문인 양성과 자질향상을 위한 시책 마련
박물관 및 미술관 진흥법	제9조	국가, 지방자치단체	국·공·사립 박물관 및 미술관의 확충, 지역의 핵심 문화시설로서의 지원·육성, 학예사 양성 등 박물관 및 미술관 진흥을 위한 기본 시책 수립·시행

법령명	위치	역할 주체	내용
			지방자치단체의 박물관 및 미술관 진흥 계획을 수립·시행 등
관광진흥법	제19조의2	국가, 지방자치단체	우수 숙박시설의 지정
	제47조의2~제47조의5	국가, 지방자치단체	국내외 관광통계 작성, 장애인 관광향동의 지원, 관광취약계층의 관광복지 증진 시책 강구, 여행이용권의 지급 및 관리 등
문화예술진흥법	제3조	국가, 지방자치단체	문화예술 진흥에 관한 시책 강구, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성 등
	제5조~제7조	국가, 지방자치단체	문화예술 공간 설치 권장, 전문 인력 양성, 전문 예술법인·단체의 육성,
	제12조~제15조의4	국가, 지방자치단체	장려금의 지급, 문화강좌의 설치, 학교 등의 문화예술의 진흥, 문화산업의 육성·지원, 장애인 문화예술 활동의 지원, 문화소외계층의 문화예술복지 증진 시책 강구, 문화이용권의 지급 및 관리 등

중앙정부와 지방자치단체는 문화·관광정책을 추진할 수 있는 다양한 법률적 근거를 가지고 있는 것을 확인할 수 있었다.

문화 분야의 대표법인 “문화기본법”은 국가와 지방자치단체 모두에게 문화진흥에 관한 정책을 수립할 의무를 지우고 있으며, 관광 분야의 대표법인 “관광기본법”의 경우 국가에게는 관광진흥을 위한 시책 강구 의무를 부여하고, 지방자치단체에게는 국가시책에 필요한 시책을 강구할 것을 요구하고 있음을 확인할 수 있었다.

문화체육관광부 소관 법령분석을 통해 확인할 수 있는 것은 문화·관광 분야 대부분의 정책들이 법적 근거에 의해 지방자치단체 합동평가의 세부 지표로 활용될 수 있는 가능성이 열려있다는 점이다.

### 3. 지방자치법에 의한 지방자치단체 문화·관광 분야 사무 분석

지방자치단체에서 처리하는 사무는 국가위임사무와 자치사무로 구분되지만, 그 처리의 주체가 명확하지 않아 갈등이 지속적으로 발생하고

있는 형편이다. 하지만 본 절에서는 법률이 정하고 있는 최소한의 기준으로 지방자치단체 사무 중에서 문화·관광 분야에 대한 내용을 도출해 내고자 한다.

지방자치단체의 사무는 지방자치법에 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 의해 규정된다. 구체적으로 “지방자치단체가 수행하는 사무는 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무”, “주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무”, “지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무”, “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”, “지역민방위 및 지역소방에 관한 사무”로 구분된다.

이중 “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”는 5가지로 구분되는데 ‘유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도’, ‘도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리’, ‘지방문화재의 지정·보존 및 관리’, ‘지방문화·예술의 진흥’, ‘지방문화·예술단체의 육성’이 그것이다.

관광 분야와 관련된 사무는 “지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무” 중에서 ‘도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리’ 정도가 존재하고 있다. 이 내용을 정리하면 아래의 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 지방자치단체의 종류별 사무(개정 2016.3.25.)

구분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
4. 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무		
가. 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리	1) 도립공원계획의 결정·고시 2) 도립공원의 지정·고시 및 관리 3) 도립공원 내 공원사업의 시행 및 공원시설 관리 4) 도립공원 보호구역의 지정·고시 5) 도립공원의 입장료·사용료 및 점용료 징수	1) 군립공원계획의 결정·고시 2) 군립공원의 지정·고시 및 관리 3) 군립공원 내 공원사업 시행 및 공원시설 관리 4) 군립공원 보호구역의 지정·고시 5) 군립공원 입장료·사용료·점용료의 징수 6) 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안자

구분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	6) 관광지 및 관광단지의 조성계획 수립·집행 7) 관광휴양지의 관리 8) 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안(도의 경우는 제외한다) 9) 도시공원·유원지의 설치 및 관리(도의 경우는 제외한다) 10) 도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수(도의 경우는 제외한다)	치구의 경우는 제외한다) 7) 도시공원·유원지의 설치 및 관리(자치구의 경우는 제외한다) 8) 녹지의 설치 및 관리 9) 도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수(자치구의 경우는 제외한다) 10) 관광자원 개발·보존 11) 관광지 및 관광단지의 개발·시행 12) 관광휴양지의 관리 13) 유선·도선업의 안전관리 및 지도 감독
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무		
나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화 시설의 설치 및 관리	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시민회관의 운영·관리(도의 경우는 제외한다) 5) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 6) 그 밖에 공공교육·체육·문화 시설의 운영·관리 및 지원	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시·군·자치구민회관 운영·관리 5) 문화원운영·관리(자치구의 경우는 제외한다) 6) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 7) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원
라. 지방문화예술의 진흥	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술 활동의 권장 및 보호 육성 2) 지방문화예술진흥위원회 설치 운영 3) 전문예술단체의 지정 및 지원·육성 4) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 5) 문화산업의 육성·지원 6) 지방문화예술진흥기금의 조성 및 운용 7) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 2) 향토문화의 발굴·지원·육성 3) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 4) 문화산업의 육성·지원 5) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설 운영경비의 지원
마. 지방문화예술단체의 육성	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성 3) 지방문화사업자에 대한 보조금 지원 및 지도·감독	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성

\*참고 : 진하게 처리된 내용은 문화·관광 분야를 쉽게 찾아볼 수 있게 임의 편집한 내용임



지방자치단체의 문화·관광 분야 사무는 문화체육관광부의 업무 분장의 형식과는 다르게 되어 있어 문화정책, 예술정책, 관광정책과 같이 기능별 분류가 쉽지 않았다.

문화 분야의 경우 시설의 설치 및 관리와 관련된 사무가 대부분을 차지하고 있었으며 지방문화예술진흥을 위해 지역전문기관 설치, 관련 단체 육성 등을 주된 내용으로 하고 있었다. 관광 분야의 경우 관광지 및 관광단지의 조성, 관광휴양지의 관리 등으로 환경 조성에 한정된 사무를 담당한다고 명기되어 있었다.

#### 4. 지방자치단체 문화·관광 분야 국고보조사업 분석

2017년 3월 기준으로 문화체육관광부가 지방자치단체와 같이 추진하고 있는 국고보조사업은 일반회계, 문화예술진흥기금, 관광진흥개발기금, 지역발전특별회계로 구분되며 24개의 단위사업, 43개의 세부사업으로 구성되어 있다<sup>7)</sup>. 이 세부사업의 보조사업단체는 지방자치단체에 해당하는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시, 군, 구를 말한다.

보조사업의 내용을 살펴보면 문화기반시설 운영, 문화예술교육, 문화복지사업, 인문정신문화진흥사업, 관광개발사업이 포함되어 있다. 이 내용은 아래의 <표 3-10>의 현황과 같다.

<표 3-10> 지방자치단체와 추진 중인 문화·관광 관련 보조사업 현황

회계 구분	단위사업	세부사업
일반	[1533]지역·전통문화 진흥	[300]지역문화 진흥
		[302]전통문화 진흥
		[320]문화유산 발굴 및 활용
	[1636]문화예술공간조성	[303]부산국제아트센터 건립

7) <http://www.mcst.go.kr/usr/minwon/eCorruption/mngCorr/corrView.jsp?pSeq=9&pCurrentPage=1&pSearchType=&pSearchString=>

회계 구분	단위사업	세부사업
	[1637]문화예술교육지원	[301]토요문화학교 운영 [302]문화예술교육 활성화
	[2131]도서관정보·정책 체계 활성화	[301]도서관 정책개발 및 서비스 환경 개선
	[2133]박물관 정책 활성화	[301]국민문화향유권 확대
	[2134]인문정신문화 진흥	[300]인문정신문화 사회적 확산 지원
	[3031]국립중앙도서관 운영	[305]국립도서관 분관 운영
	[1663]생활 속 예술활성화	[300]소외계층문화역량강화
문예	[1664]지역문화예술진흥	[300]지역문화예술지원 [301]공연예술활용 관광자원화
관광	[4161]관광자원활성화	[300]폐광지역 관광상품개발 [309]한국형 생태녹색관광 육성 [311]관광레저기반 구축 [319]평창동계올림픽 특구 관광개발
	[4162]관광안내체계구축지원	[300]관광안내체계구축지원 [301]문화관광해설사육성
	[4163]관광인프라 조성	[301]국민여가캠핑장조성 [303]전통문화체험 지원 [304]핵심관광지 육성
	[4261]관광행사 및 프로그램 지원	[301]문화관광축제지원
	[4263]관광상품육성지원	[302]한국관광콘텐츠활성화
	[4264]국내관광육성지원	[309]국내 관광활성화 및 지역관광 개선지원 [318]도시관광 및 산업관광 활성화
	[4361]해외관광객유치활동사업	[306]의료 관광육성 [307]MICE산업육성지원
	[4151]관광자원개발	[300]관광자원개발
	[4153]광역관광자원개발	[300]3대문화권 생태관광기반 조성(경제계정) [305]중부내륙권 관광개발(경제계정) [306]한반도 생태평화벨트 조성(경제계정) [308]서부내륙권 광역관광개발(경제계정) [301]기업도시 진입도로 지원(경제발전) [302]레고랜드코리아 기반시설 조성
	[4154]기초 관광자원개발	[300]관광자원개발(제주) [302]제주관광진흥지원(제주) [300]관광자원개발(세종)
지특	[1551]문화시설 확충 및 운영	[300]문화시설 확충 및 운영(생활)
	[1552]지역문화 컨설팅 지원	[300]지역문화 컨설팅 지원(경제발전)
	[1553]문화시설 확충 및 운영	[300]문화시설 확충 및 운영(제주)
	[1554]지역문화 컨설팅 지원	[300]지역문화 컨설팅 지원(제주)
	[1555]문화시설 확충 및 운영	[300]문화시설 확충 및 운영(세종)

## 5. 문화·관광 분야 기존 지표 및 지표 개발 사례 검토

### 가. 문화 분야 지표

#### 1) 문화예술 대표 지표

문화예술 주요 정책목표와 문화순환주기(culture cycle)를 통합하여 한 축을 구성하고, 문화예술정책의 프로그램 논리(program-logic)를 다른 한축으로 하여 문화예술 지표체계(Framework of Culture indicator)를 재구성하였다. 지표의 적실성(relevance), 정책의 중요성(grounded in and/or linked to policy practice), 지역간·시계열적 비교가능성(comparability), 측정가능성(measurability)이 지표선정의 중요 기준이 되었다(문화체육관광부, 2011: 5). 각 항목에 대한 내용은 아래의 <표 3-11>와 같다.

〈표 3-11〉 문화예술분야 지표체계와 선정된 대표지표

정책 목표	문화 순환 주기	프로그램 논리 (program-logic)		
		투입(input)	산출(output)	성과(performance) 및 영향(impact)
문화 예술의 창조적 역량 강화	창작· 제작· 보존· 교류 (교육 포함)	1. 문화예술재정 규모	4. 문화예술교육 참여자 수	10. 문화예술교육 만족도 11. 신규 문화예술인력 고용 지표
		2. 문화예술인력의 수 - 예술(창작·재현·기획) - 기술 - 경영·관리 - 교육 - 매체활동 - 행정/정책	5. 문화예술인력 경제활동 상태 6. 문화예술분야 종사자의 수	12. 문화예술인력 일자리 지표
		3. 문화예술분야 사업체의 수 - 문화유산·자연유산 - 공연예술·축제 - 시각예술·공예 - 도서·출판	7. 문화예술상품 생산량 8. 문화예술분야 사업체 경영지표	13. 문화예술상품 수출액· 수입액 14. 해외문화원 방문자 수 15. 한국문화예술인지도· 선호도
			9. 문화예술 국제교류 건수	16. 문화유산 등재 건수

정책 목표	문화 순환 주기	프로그램 논리 (program-logic)		
		투입(input)	산출(output)	성과(performance) 및 영향(impact)
문화적 환경 (인프라) 조성	매개· 유통 (교육 포함)	- 시청각·상호작용미디어 - 기타(교육, 행정 등) ※ 문화시설의 수 ※ 문화시설 기능별규모	17. 문화시설 가동률 18. 문화시설 프로그램 수 19. 문화시설 이용자 수	20. 문화시설 서비스만족도
문화적 삶의 질 제고	소비· 참여 (교육 포함)		21. 문화예술 활동시간 22. 문화예술상품·서비스 지출액	28. 문화예술상품·서비스 물가지수
			23. 문화예술교육 참여자 수	29. 문화예술(수요자)교육 참여자 만족도 30. 문화예술(수요자)교육 효과
			24. 문화예술복지 수혜자 수	31. 문화예술복지 수혜자 만족도
			25. 문화예술 관람객 수	32. 문화예술 관람객 만족도
			26. 문화예술활동 참여자 수	33. 문화예술활동 참여자 만족도
			27. 사이버문화예술활동 경험자 수	
				34. 삶의 만족도

자료 : 문화체육관광부(2011: 5~6)

## 2) 지역문화실태조사

문화자원지표의 경우 기초자치단체가 보유하고 있는 문화유산이나 기반시설 등 다양한 문화적 자원의 조성여부와 활성화 정도를 살펴보고, 이를 관리 및 보전하기 위한 노력 등을 파악하여 지역의 문화진흥을 위한 잠재적 역량을 측정하고자 한다. 문화유산, 기반시설, 자원활용 등 3개 중분류 내 8개 세부지표로 구성되어 있다(문화체육관광부, 2016: 56).

문화활동지표의 경우 기초자치단체 차원에서 채용 혹은 지원하고 있는 문화전문인력 수와 확보율, 지역의 문화예술법인·단체 및 사회적 기업

등 지역 내 문화활동의 정도를 파악하기 위해 도입되었다. 활동현황, 활동인력 등 2개 중분류 내 5개 세부지표로 이루어졌다.(문화체육관광부, 2016: 82).

문화향유지표는 기초자치단체에서 지역주민의 문화향유를 위한 환경 조성 여부와 실제 지역 주민의 문화활동을 위한 기회제공 현황, 대상자 맞춤형 문화복지 등의 실시 여부 등을 분석하여 지역 문화향유 정책의 성과를 측정하기 위한 목적으로 개발되었다. 지역주민, 소외계층 등 2개 중분류 내 7개의 지표로 구성되어 있다(문화체육관광부, 2016: 99). 이상의 내용은 아래의 <표 3-12>에 서술되었다.

〈표 3-12〉 2014년 기준 지역문화실태조사 지표 및 자료 출처

대분류	중분류	지표명	자료 출처
문화 정책	수립 및 실행	① 지역문화진흥을 위한 종합계획 수립 유무	지방자치단체 직접 입력
		② 중앙정부 및 광역지방자치단체 기획·발주 문화관련 사업 건수	지방자치단체 직접 입력
		③ 기초자치단체 자체 문화사업 추천 건수	지방자치단체 직접 입력
	정책환경	④ 지역문화진흥기관 설치 유무	지방자치단체 직접 입력/지역문화재단연합회 자료 제공 등
		⑤ 문화관련 조례 제정 유무	지방자치단체 직접 입력
	문화예산	⑥ 기준 연도 총예산 대비 문화관련 예산 비율	기준연도 지방자치단체 예산계획서
		⑦ 천 명당 기준연도 총 예산 대비 문화관련 예산 규모	기준연도 지방자치단체 예산계획서
문화 자원	문화유산	⑧ 기초자치단체 지정 문화재 수	문화재청 홈페이지 '우리지역문화재' 자료 수집
	기반시설	⑨ 문화기반시설 수	지방자치단체 직접 입력/전국문화기반시설총람
		⑩ 생활문화시설 수	문화체육관광부자료/전국문화기반시설총람/예술경영지원센터 제공 자료
		⑪ 공공설립·운영 공연장 및 전시장 내 모유수유시설 설치 유무	지방자치단체 직접 입력
		⑫ 공연장 내 장애인 좌석준수여부 및 좌석 비율	지방자치단체 직접 입력

대분류	중분류	지표명	자료 출처
	자원활용	⑬ 기초자치단체 문예회관 공연장 가동일수	지방자치단체 직접 입력
		⑭ 전국 지역축제 총괄표 기준 평균 지역축제 예산	전국지역축제총괄표
		⑮ 일인당 장서 수 증가율	국가도서관통계시스템 제공 자료
문화 활동	활동현황	⑯ 지역문화예술법인·단체 및 사회적 기업 수	예술경영지원센터/한국사회적기업진흥원 제공 자료
	활동인력	⑰ 기초자치단체 소속 학예전문인력 및 문화재 관리인력	지방자치단체 직접 입력
		⑱ 일관당 법정사서직원 확보율	전국문화시반시설총람/국가도서관통계시스템 제공자료
		⑲ 문화관광해설사 수	지방자치단체 직접 입력
		⑳ 지역문화전문인력 수	문화복지전문인력 문화예술교육사 지방자치단체 직접 입력
문화 향유	지역주민	㉑ 천 명당 무료공연 진행 건수	지방자치단체 직접 입력
		㉒ 1인당 문화기반시설 평균 이용 횟수	전국문화시반시설총람
		㉓ 천 명당 문화예술교육강좌 예산 규모	지방자치단체 직접 입력
		㉔ '문화가 있는 날' 지방자치단체 기획사업 진행 건수	지방자치단체 직접 입력
	소외계층	㉕ 통합문화이용권 집행률	한국문화예술위원회 제공 자료
		㉖ 천 명당 문화소외계층 대상 문화프로그램 진행 건수	지방자치단체 직접 입력
		㉗ 다문화 가족 지원운영예산	지방자치단체 직접 입력

자료 : 문화체육관광부(2016a:22)

## 나. 관광 분야 지표

### 1) 관광자원개발사업 성과지표(2012)

관광자원개발사업에 적합한 성과지표 도출을 위하여 성과지표 개발과정에 의해 성과지표군(pool)을 아래의 <표 3-13>과 같이 발굴하였다.

〈표 3-13〉 관광자원개발사업 지표유형별 성과지표군(Pool)

지표유형	주요 지표	
	정량지표	정성지표
투입지표	투입예산	
과정지표	예산집행률(목표대비), 공정률	
산출지표	운영 프로그램 수, 프로그램 참가자 수	프로그램 참가자 만족도
결과지표	관광객 수, 관광객 수 증가율, 주민참여 수, 관광사업체 고용 증가율, 관광사업체(숙박업소, 상가 등) 매출 증가율, 지역주민 소득 증가율, 관광객 지출액, 관광객 구매율, 관광객 재방문율, 지역관광 인지도 제고율	관광객 만족도 주민 만족도 행정주체 만족도

자료 : 박경열·김향자(2012)

\*참고 : 사업단계 중에서 사업추진 완료단계만 작성

성과지표 적정성 관련 전문가 조사분석을 통한 핵심 성과지표로 정량 지표는 관광사업체 고용 증가율, 관광객 수 증가율, 관광객 재방문율 그리고 정성지표는 관광객 만족도, 지역주민 만족도, 행정주체 만족도가 도출되었다.

## 2) 지역관광발전지수(2015)

지역관광발전지수를 개발하기 위해 선행연구에서 제시하고 있는 세부 지표들을 바탕으로 지표 안정성 및 중복성 검토과정을 거치고 전문가 및 지방자치단체 담당자의 의견을 수렴하였다. 이를 토대로 최종 지역관광발전지수 지표(3개 대분류, 7개 중분류, 23개 소분류, 41개 세부지표)를 아래의 〈표 3-14〉와 같이 도출하였다.

〈표 3-14〉 지역관광발전지수 지표체계

대분류(3)	중분류(7)	소분류(23)	세부지표(41)
관광 수용력 지수	관광 자원	자연생태자원	자연공원 면적, 자연휴양림 면적, 자연명승지 면적
		역사문화자원	문화재 수, 박물관 수
		관광(단)지	관광(단)지 면적
		관광시설	관광이용시설 수
		관광축제	관광축제 개최 건수, 스포츠 이벤트 개최 건수

대분류(3)	중분류(7)	소분류(23)	세부지표(41)
	관광 인프라	숙박	일반숙박업 객실 수, 관광숙박업 객실 수, 관광숙박업 객실이용률
		안내정보	관광안내소 수, 관광안내인력 수, 온라인 포스트 노출 건수
		교통	광역교통수단 운행횟수, 시티투어 버스 운행횟수
		안전	자동차 천 대당 교통사고 발생건수
관광 소비력 지수	지역 관광 효과	관광객 수	관광객 수
		관광지출액	1회(1인) 관광지출액
		만족도	관광객 만족도, 관광전문가 만족도
		추천 의지	온라인 신규 포스트 생성 건수
	지역민 관광활력	관광산업	관광사업체 비율, 관광마을 매출액
		인구구조	인구 수, 인구성장률
		관광활동여건	1인당 GRDP, 경제활동참가율
관광 정책 역량 지수	관광 정책 환경	관광정책사업	관광 관련 신규 단위사업 건수, 관광 관련 조례제정 및 계획수립 건수
		관광예산	재정자립도, 관광예산 비율
	인적 역량	정책인력	관광공무원 비율, 공무원 교육프로그램 이수비율
		관광교육	관광종사원 교육프로그램 예산비율
	지역 홍보	홍보정책	홍보예산 비율, 관광홍보행사 참여 건수
		매체홍보	언론 노출 빈도 건수, 대한민국 구석구석 추천 빈도 건수

자료 : 한국문화관광연구원(2015)



## 제3절

## 문화·관광 분야 평가지표 방향 설정

## 1. 문화 분야 평가지표 개선 방향

지방자치단체 합동평가에 있어 문화 분야의 종합적이고 체계적인 성과 평가를 위해서는 문화체육관광부의 성과목표 달성에 기여하는 정도를 평가하는 지표 개발이 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

2009년~2016년까지의 지방자치단체 합동평가 문화 분야 평가지표 검토 결과 국정 과제를 추진하는데 용이하고 시·군·구에서 결과값을 산출할 수 있는 ‘추출 가능성’을 중심으로 평가지표가 개발되어 왔음을 확인할 수 있었다. 이에 향후 평가지표 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

## 가. 산출지표에서 결과지표로의 전환 지향

지방자치단체 합동평가 문화 분야 지표를 살펴보면, 재정 규모, 인력 투입, 사업체 수, 시설의 수 등의 투입지표를 발견하기 어려움을 알 수 있다. 그러나 이용자 수, 참여자 수, 수혜자 수 등의 산출지표(output)가 여전히 대부분을 차지하고 있다. 아래 <표 3-15>는 2016년 지방자치단체 합동평가 문화·관광 부문 세세부지표인데 대부분이 산출지표이다. 예산, 행정노력 등의 현실적인 이유로 한꺼번에 다 바꾸기는 어렵겠지만, 국민들의 문화정책의 만족도에 대한 정확한 측정을 위해서라도 결과지표(performance, Impact)로의 변화를 꾀할 때인 것 같다.

〈표 3-15〉 2016년 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 지표

세세부지표	지표성격	비고
1인당 연간증서 수(장서증가량)	산출지표	
공공도서관-작은도서관 간 상호 협력망 (도서관리시스템연계구축률)	산출지표	
등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB등록률	산출지표	
국내외 관광객 유치 우수사례	정성평가	
지역문화 및 문화자원 우수사례	정성평가	
공공문화시설 문화가 있는 날 참여율	산출지표	
문화누리카드 발급률 및 이용률	산출지표	

#### 나. 수요자 중심의 성과지표 마련

제3장 문화예술 대표지표 체계 중 성과 및 영향지표 항목에 수요자 중심 지표들이 많이 제시되어 있다. 프로그램·서비스 만족도가 대표적이다. 지방자치단체에서 문화 사업 만족도를 측정하기 위해 만족도 조사를 실시하는 것은 불가능에 가깝다. 하지만 국민의 문화 분야 사업의 만족도를 측정하기 위해 기존의 문화 분야 승인통계 등을 확대 적용하여 정책 효과를 측정하고 이를 다시 정책에 환류할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다.

#### 다. 중앙부처와 지방자치단체, 지방자치단체 간 문화거버넌스 강화 지표 필요

기존의 지방자치단체 합동평가의 평가지표는 개별 정책의 성과를 측정하는 것이 주목적이었다. 그러나 문화정책의 특성상 광역자치단체와 기초자치단체의 역할은 조금씩 다를 수 있으며 이를 반영한 평가지표의 마련이 필요하지만 이를 실제 평가에 적용하는 것은 매우 어렵다.

이에 중앙부처와 지방자치단체의 협업 혹은 지방자치단체 간 협업을 견인할 수 있는 평가지표의 개발이 필요하다. 예를 들어 지역의 문화기반 시설이 단순히 하드웨어 중심으로 운영되고 있는데 이를 개선할 수 있는 지표를 제시할 필요성이 있다.

## 2. 관광 분야 평가지표 개선 방향

지방자치단체 합동평가에 있어 관광부문의 종합적이고 체계적인 성과 평가를 위해서는 문화체육관광부 성과목표 달성에 기여하는 정도를 평가하는 지표 관리가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

관광 분야 평가지표(2009~2016) 구성 변화 및 측정방식에 대해 검토한 결과를 토대로 향후 평가지표 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

### 가. 관광 분야 평가지표의 확대

지방자치단체 합동평가의 관광부문 평가지표는 2012년~2013년을 제외하고는 줄곧 1개의 단일지표로 구성되어 왔으며, 2016년에는 문화재보수와 관광진흥이 합쳐져 하나의 평가지표를 구성하고 있다. 관광부문 평가를 보다 강화하기 위해서는 평가지표를 늘릴 필요가 있으며 또한 문화부문과는 독립된 평가지표를 구성하는 것이 필요하다.

### 나. 관광 분야 평가지표로써 정량지표와 정성지표의 병행 활용

2016년 기준 지방자치단체 합동평가의 관광부문 평가지표인 관광진흥에 대한 세부지표로써 국내외 관광객 유치 우수사례(정성평가)를 활용하고 있다. 관광부문의 평가를 보다 객관화할 수 있도록 정량지표를 추가하여 정성지표와 병행하여 활용할 필요가 있다.

### 다. 관광 분야 평가지표의 대표성 및 결과지향성 강화

2010년부터 지금까지 활용되어 오고 있는 관광객 유치 우수사례는 결과보다는 산출지표적 성격이 더 크다고 할 수 있다. 지역별 관광진흥 또는 관광발전 평가 시 정책이나 사업 등이 수혜자에게 최종적으로 미치는 결과 또는 효과를 종합적으로 파악하는 것 또한 중요하다. 이에 지방자치단체가 수행하는 관광업무 전반을 포괄하는 대표성을 갖는 평가지표로써

객관적이고 종합적인 성과를 나타낼 수 있는 결과지표의 도출 및 활용이 필요하다.

#### 라. 관광 분야 평가지표 측정 자료의 객관성 및 신뢰도 제고

2016년 기준 관광부문 평가지표는 시·도별로 국내외 관광객 유치 우수사례를 제출하면 합동평가단에서 정성평가하는 방식으로 측정되고 있다. 그러나 관계자와의 인터뷰에 따르면 우수사례 자료의 내용이나 형식 면에서 신뢰도가 떨어지는 문제점이 발생하고 있다. 이에 정성지표 측정 자료로써 우수사례 증빙자료의 적정여부에 대해 보다 엄밀히 검토하고 관리할 필요가 있다.

또한 신규 정량지표 개발 시 가급적 공식적이고 객관적인 통계자료를 활용하거나 수혜자 관점의 결과지표를 개발하여 평가지표 측정 자료의 객관성 및 신뢰성을 제고하는 것이 필요하다.



제4장 ●●

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야  
평가지표 제안





## 제1절

## 문화·관광 분야 평가지표 제안

본 절에서는 지방자치단체 합동평가 지표들을 통해 도출된 결과로 평가지표를 제안할 예정이다. 그러나 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 제안은 현실적인 어려움이 있었다는 점은 다시 한 번 명확히 할 필요성이 있을 것으로 보인다.

첫째, 문화·관광 관련 주요 정책의 대표지표 선정의 기준이 모호한 경우가 많았다.

둘째, 문화·관광 관련 정책성과를 객관적으로 측정하기 어려운 경우가 많아 평가지표를 제시할 수는 있었지만, 이를 측정하는 것이 쉽지 않아 평가지표화 할 수 없는 것들이 매우 많았다. 예를 들어, 개인별 독서량 증가를 측정하기 위해 도서대출량을 측정하는 것을 제안 했지만, 도서대출량과 독서량은 일치하지 않는 경우가 많다는 전문가들의 의견을 들어 지표로 채택할 수 없었다.

셋째, 단순한 인력·재원, 물자의 투입 중심 지표는 제외하였다. 지방자치단체를 평가하기 때문에 단순히 인건비 등 예산 증가 시 결과값이 좋아지는 담당인력 증원 등의 지표는 제외하였다.

마지막으로 위에서 언급한 지표개발의 기본방향(대표성, 공정성, 객관성, 결과지표, 신뢰성)을 전제로 기초자치단체인 시·군·구에까지 모두 영향을 미치는 정책을 추출해 내는 것은 가장 곤란한 기준이었다. 즉, 우리나라 모든 226개 시·군·구에서 실적 추출이 가능한 지표를 도출하는 것은 매우 까다로운 절차였다.



## 1. 문화 분야 평가지표 제안

### 가. 문화예술교육 영역

제3장 제1절 분석틀에 의하면 문화예술교육은 문화체육관광부 성과관리 전략계획 상의 사업이며, 현행 법령에 근거가 마련되어 있고 현실적으로 실적 추출이 가능하지만, 2009년부터 2016년까지 합동평가 지표로 활용된 이력이 없는 정책은 문화예술교육사업이다.

우선 쉽게 발견할 수 있는 특이사항으로는 문화정책 영역의 경우 지방자치단체 합동평가 지표로 다양하게 활용된 점을 확인할 수 있는데 반해 예술정책 영역의 경우 지방자치단체 합동평가 지표가 하나도 없었음을 발견할 수 있다.

문화체육관광부 추진 보조사업 중에서 보조사업자단체가 17개 시도인의 현황은 아래의 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 문화·관광 분야 국고 보조사업 중 보조사업단체가 17개 시도인 사업 현황(2017년3월)

회계구분	단위사업	세부사업	내역	보조사업 단체명
	[1637]문화예술교육지원			
		[301]토요문화학교 운영		
일반		토요문화학교 지역연계 프로그램 운영		17개 시도
	[302]문화예술교육 활성화			
일반		학교예술강사 지원		17개 시도
일반		지역문화예술교육지원센터운영		17개 시도
일반		지역사회문화예술교육활성화		17개 시도
	[1663]생활 속 예술활성화			
		[300]소외계층문화역량강화		
문예		통합문화체육관광이용권		17개 시도
	[1664]지역문화예술진흥			
문예		[300]지역문화예술지원		
		공연장상주단체육성지원		17개 시도

회계구분	단위사업	세부사업	내역	보조사업 단체명
		[301]공연예술활용	관광자원화	
문예			지역대표공연예술제지원(공모)	17개 시도
문예			전통공연예술활동지원(한국민속예술축제)	17개 시도

지방자치단체 보조사업 중 지표화 할 수 있는 단위사업은 17개 시·도에 공통으로 적용되는 3개의 단위사업 ‘문화예술교육지원’, ‘생활 속 문화예술활성화’, ‘지역문화진흥’인데, ‘생활 속 문화예술활성화’의 통합문화이용권 사업은 2016년 현재 지표번호 (6-2-1-㉡)로 활용되고 있으며, ‘지역문화예술진흥’은 단체, 축제지원 사업으로 지방자치단체 합동평가 지표로 사용하기 적절하지 않다.

따라서 ‘문화예술교육지원’ 중 토요문화학교 지역연계 프로그램 운영 사업, 지역사회문화예술교육활성화사업을 지방자치단체 합동평가 지표로 아래의 <표 4-2>와 같이 제안 한다.

〈표 4-2〉 지방자치단체 합동평가 문화 분야 지표 제안\_문화예술교육

지표명	세부지표명	비고
지역 문화·예술 육성	문화예술교육 프로그램 참여자 수(천명)	

\*측정산식: 문화체육관광부와 지방자치단체의 매칭사업(토요문화학교, 지역특성화문화예술활성화)의 프로그램 참여자 수의 합

\*자료출처: 한국문화예술교육진흥원 및 지방자치단체 사업 실적

\*장점: 지방자치단체의 협조 가능

\*단점: 공공영역에서 진행되고 있는 문화예술교육사업에 대한 전체 실적을 반영하지 못함

\*고려사항: 프로그램 만족도 여부(정성평가) 반영, 현재 토요문화학교사업에 대한 만족도는 한국문화예술교육진흥원에서 샘플링(10%) 방식으로 진행

문화예술교육을 지표로 제시하고 있으나 보다 적실성 있는 지표가 되기 위해서는 몇 가지 추가적인 고려사항들이 있다. 문화예술교육지원법(2005.12. 제정), 지역문화진흥법(2014.01. 제정) 등이 있으나 문화예술교육 개념 및 경계 여부가 불명확한 상황이다. 지역문화진흥법에도 지역문화라는 것 자체가 문화예술, 지역문화유산, 생활예술, 문화산업 등과

그 이외에 관한 활동으로 정의하여 문화예술교육도 포함된다고 보고 있다. 이런 현상 속에서 문화예술교육의 본질적 성격을 추출해 내는 고민이 필요하다.

## 나. 문화거버넌스 구축

문화거버넌스 구축은 성과관리 전략계획 상의 독립된 사업 영역은 아니지만, 전략계획 성과지표인 프로그램 참여자 수, 프로그램 만족도의 값을 높일 수 있는 정책 사업이다. 또한 문화예술진흥법을 근거로 국민의 문화예술활동을 권장·보호·육성 등을 지원하며 기존의 합동평가의 평가 지표로 사용된 이력이 없는 평가지표이다.

문화기반시설 전문가 의견은 기존 문화기반시설 활용 수준을 고도화 하기 위해서는 전국 차원의 종합 운영체계가 필요하며 장기적으로 하나의 관리체계 구축 필요성을 강조하였다.

현재 많은 지방자치단체 문화시설들이 지역에서는 협력을 하지 않고 중앙의 문화예술기관과 협력하려고 노력 중이다. 예를 들어 지방자치단체는 한국문예회관연합회와 협력을 통해 공연 관련 예산과 프로그램을 받을 수 있으므로 지역 내 문화시설과 협업을 강화하지 않고 오히려 경쟁을 하는 구도가 연출되고 있다. 이에 기초지방자치단체 내 문화거버넌스를 강화하기 위한 지표를 아래<표 4-3>와 같이 제안 한다.

〈표 4-3〉 지방자치단체 합동평가 문화 분야 지표 제안\_기초지방자치단체 내 문화거버넌스

지표명	세부지표명	비고
도서관 및 박물관 운영 활성화	기초지방자치단체 내 문화기반시설 협력 사업 실적(건)	정성평가

\*측정산식 : 기초지방자치단체 내 문화기반시설 협력 사업 실적의 합

\*자료출처 : 지방자치단체 사업 실적

또한 지방자치단체는 지방자치단체와의 문화정책 관련 협업 추진이 미진하므로 지방자치단체 간 문화거버넌스를 강화하기 위한 지표를 아래

〈표 4-4〉와 같이 제안 한다.

이를 통해 하나의 문화시설을 설립하였을 때 생활 범위와 행정구역이 일치하지 않을 경우에는 수요자 입장에서 편리한 문화서비스를 받을 수 있게 된다. 예를 들면 문경에 있는 문화시설을 봉화군민도 이용한다면 문화재정의 효율적 사용이라는 측면에서도 바람직 할 것으로 판단된다.

〈표 4-4〉 지방자치단체 합동평가 문화 분야 지표 제안\_지방자치단체 간 문화거버넌스

지표명	세부지표명	비고
지역 문화·예술 육성	지방자치단체 간 문화정책 분야 협력 우수사례	정성평가

\*자료출처 : 지방자치단체 사업 실적

## 2. 관광 분야 평가지표 제안

제3장에서 도출된 관광부문 평가지표 개선방향에 따라 관광부문 별도 평가지표 영역 구축과 현행 정성평가 지표 개선 및 신규 정량평가 지표 개발을 제안하고자 한다. 평가지표 개선안 개요는 〈표 4-5〉와 같다.

〈표 4-5〉 지방자치단체 합동평가 관광부문 평가지표 개선안

평가시책	평가지표	세부 평가지표	
지역관광 활성화	관광객 유치 노력	- 현행 정성평가 세부지표 유지 및 보완	- 국내외 관광객 유치 우수사례
	지역관광 진흥	신규 정량평가 세부지표 개발	1안) 유료관광지 관광객 수 증가율 2안) 내국인 관광지출액 3안) 내국인 지역여행 만족도

### 가. 현행 정성평가 세부지표 유지 및 보완

2010년부터 2016년까지 평가지표의 명칭은 변경되어 왔을지라도 세부지표 또는 측정방법으로서 관광객 유치 우수사례(정성평가)가 지속적

으로 활용되고 있다. 지방자치단체의 관광객 유치 노력을 반영하는 성과 지표로써 평가지표의 연속성을 이어나가되 몇 가지 지적되고 있는 문제점들을 보완할 필요가 있다.

첫째, 정성평가를 위한 자료로써 국내외 관광객 유치 우수사례 1건을 제출하도록 되어 있으나, 노력도 평가에 대한 공정성을 위해서는 국내관광객과 해외관광객을 구분하여 각각에 대해 유치 우수사례 1건씩 제출할 필요가 있다. 이에 따라 문체부 담당과도 국제관광기획과 외에 국내관광객 유치 우수사례를 담당할 부서를 추가하는 것이 필요하다.

둘째, 국내외 관광객 유치 우수사례 평가 세부기준에 따르면, 평가항목이 독창성, 효과성, 활용·전파가능성, 지속가능성, 국제성으로 구성되어 있다. 국제성 평가항목은 해외관광객 유치에만 해당되므로 평가항목의 조정이 필요하다. 이에 국제성을 평가항목에서 삭제하거나 해외관광객 유치 우수사례 평가에만 적용하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 시도별 우수사례에 대한 증빙자료의 객관성과 신뢰도를 제고할 수 있도록 제출자료의 내용 및 형식의 적정여부에 대한 사전검토 및 사후관리를 보다 강화할 필요가 있다.

#### 나. 신규 정량평가 세부지표 제안

본 연구에서는 지표자료 수집 효율성을 위해 선행연구에서 제시된 지표들과 문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획에 제시된 성과지표들을 종합하여 검토하고, 지방자치단체 합동평가의 신규 정량지표를 개발하는데 일차적으로 고려해 볼 수 있는 평가지표군(Pool)을 <표 4-6>과 같이 구성하였다.

〈표 4-6〉 지방자치단체 합동평가 관광부문 세부 평가지표군(Pool)

구분	주요 지표	
박경열 · 김향자 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광객 수, 관광객 수 증가율, 관광사업체 고용 증가율, 관광사업체(숙박업소, 상가 등) 매출 증가율, 지역주민 소득 증가율, 관광객 지출액, 관광객 구매율, 관광객 재방문율, 지역관광 인지도 제고율(정량지표 기준)</li> </ul>	
한국문화관광연구원 (2015)	[지역관광효과 분야] <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광객 수 : 관광객 수</li> <li>- 관광지출액 : 1회(1인) 관광지출액</li> <li>- 만족도 : 관광객 만족도, 관광전문가 만족도</li> <li>- 관광산업 : 관광사업체 비율, 관광마을 매출액</li> </ul>	
문화체육관광부 2016년 성과관리 시행계획	[성과목표]	[성과지표]
	관광서비스 기반 선진화	- 외래관광객의 한국여행에 대한 전반적 만족도
	지속가능한 지역관광 활성화	- 주요 관광지 관광객 수
	전략적 외래관광객 유치 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외래관광객 수</li> <li>- 관광수입</li> </ul>

앞에서 구성한 세부 평가지표군(Pool)을 대상으로 성과관리 지표 개발원칙 및 SMART 기준<sup>8)</sup>에 기반 하여 지방자치단체 합동평가 세부지표로써의 적용가능성을 검토하였다. 특히 객관적이고 종합적인 성과를 나타낼 수 있는 정량지표로써 대표성, 측정가능성, 신뢰성, 자료제출 기한성에 좀 더 중점을 두고 검토하였다. 그리고 세부 평가지표 적용가능성 검토 시 관광 및 행정 전문가 자문을 통해 의견을 수렴하였다. 세부 평가지표군(Pool) 중에서 앞에서 언급한 검토과정을 통해 최종적으로 좁혀진 3개 세부 평가지표(안)을 제시하면 다음과 같다.

### 1) 유료관광객 수 증가율

관광객 수는 지역의 관광진흥 또는 관광발전 정도를 측정하는 대표적인 성과지표라 할 수 있다. 유료관광지 관광객 수<sup>9)</sup> 증가율은 성과의 변화

8) SMART 기준은 명확성(specific), 측정가능성(measurable), 원인성(attributable), 신뢰성(reliable), 적시성(timely)을 말함

9) 무료관광지 관광객 수는 집계 증빙이 불가능하므로 유료관광지로 국한함

와 크기를 측정할 수 있는 정량지표이자 지방자치단체의 국내외 관광객 유치 노력 및 관광수용태세 개선 노력을 평가하는 대리지표라 할 수 있다.

지방자치단체의 유료관광지 관광객 수 측정은 국가승인 통계인 주요관광지점 입장객 통계자료를 활용할 수 있다. 주요관광지점 입장객 통계자료는 지방자치단체가 직접 입력하는 보고통계로써 자료등록이 의무사항이 아닌 권고사항이며, 유료관광지들이 현재 100% 등록되어 있지는 않다. 그러나 관광객 수 관련 자료 중에서 가장 정확한 집계 가능한 통계자료라는 점에서 지방자치단체 합동평가를 하는데 활용가능성이 높다고 할 수 있다. 또한 유료관광지 관광객 수 증가율이 세부 평가지표로 개발되어 적용될 경우, 지방자치단체의 유료관광지 관광객 수 자료등록에 대한 관심 제고 및 DB 구축 강화에도 기여할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 이에 지역관광 진흥을 위한 지표를 아래의 <표 4-7>과 같이 제안한다.

그러나 주요관광지점 입장객 통계자료가 국가승인 통계로써 자료정비에 일정시간이 소요된다는 점에서 평가자료로써 제출기한 조정가능성에 대한 검토 및 부처 간 협의가 필요하다.

<표 4-7> 지방자치단체 합동평가 관광 분야 지표 제안\_유료관광지 관광객 수 증가율

지표명	세부지표명	비고
지역관광 진흥	유료관광지 관광객 수 증가율(%)	

\*측정산식 :  $(\sum \text{평가년도 유료관광지 관광객 수} - \sum \text{전년도 유료관광지 관광객 수}) / \sum \text{전년도 유료관광지 관광객 수} \times 100$

\*자료출처 : 주요관광지점 입장객 통계(유료관광지)

\*장점 : 관광객 수 관련 자료 중에서 가장 정확한 집계가 가능한 통계자료로, 신뢰성 있는 기존 자료를 활용하여 별도의 통계정보 수집 비용이 발생되지 않음

\*단점 : 주요관광지점 입장객 통계자료의 경우 자료등록이 의무사항이 아닌 권고사항으로, 전체 유료관광지 관광객 수를 반영하는 것은 일정 한계가 있음

\*고려사항 : 평가자료로써 주요관광지점 입장객 통계자료의 활용시점에 대한 검토·조정 및 부처 간 협의 필요

## 2) 내국인 관광지출액

관광지출액은 지역을 방문한 관광객이 사용한 금액으로, 지역경제 활성화에 대한 기여정도를 파악하는데 활용가능한 세부 평가지표라 할 수 있다. 지역별 관광지출액은 국가승인 통계인 국민여행실태조사의 시도별 여행 경험자 1인 평균 여행지출액 자료를 활용할 수 있다. 이에 지역관광 진흥을 위한 지표를 아래의 <표 4-8>과 같이 제안 한다.

다만 이 세부 평가지표는 외국인 관광객의 지역별 지출액은 반영되지 않으므로 국내외 관광객 전체를 포괄하지 못한다는 점에서 일정 한계가 있다. 또한 국민여행실태조사 공식자료 제공시점이 평가자료 제출기한보다 늦어질 수 있다는 점에서 이 세부 평가지표도 자료제출 기한 조정가능성에 대한 검토 및 부처 간 협의가 필요하다.

<표 4-8> 지방자치단체 합동평가 관광 분야 지표 제안\_내국인 관광지출액

지표명	세부지표명	비고
지역관광 진흥	내국인 관광지출액(원/명)	

\*측정산식 : 1인 평균 여행지출액

\*자료출처 : 국민여행실태조사 자료(시도별 여행 경험자 1인 평균 여행지출액)

\*장점 : 지역경제 활성화에 대한 기여정도를 파악하는데 활용가능

\*단점 : 외국인 관광객의 지출액 미반영으로 국내외 관광객 전체를 포괄하지는 못한다는 점에서 일정 한계가 있음

\*고려사항 : 평가자료로써 국민여행실태조사 자료의 활용시점에 대한 검토·조정 및 부처 간 협의 필요

## 3) 내국인 지역여행 만족도

관광객 만족도는 직접적 수혜자인 관광객들을 대상으로 성과를 파악할 수 있다는 점에서 유용한 지표이다. 내국인 지역여행 만족도 측정은 국가승인 통계인 국민여행실태조사의 시도별 관광여행 전반적 만족도 자료를 활용할 수 있다.

한편 지역관광에 대한 만족도는 향후 재방문 의향 또는 타인 추천 의향과 관련성이 높다고 할 수 있다. 이에 내국인 지역여행 만족도와 관련하여



전반적 만족도에 대한 항목 외에 전반적 만족도 + 재방문 의향 + 타인 추천 의향 3개 항목을 통합하여 접근하는 방식도 고려해 볼 수 있다. 이에 지역관광 진흥을 위한 지표를 아래의 <표 4-9>과 같이 제안 한다.

다만 이 세부 평가지표는 내국인 관광지출액과 마찬가지로 국내외 관광객 전체를 포괄하지 못한다는 점에서 일정 한계가 있으며, 또한 평가자료로써 조사통계 자료 활용시점에 대한 검토 및 부처 간 협의가 필요하다.

**<표 4-9> 지방자치단체 합동평가 관광 분야 지표 제안\_내국인 지역여행 만족도**

지표명	세부지표명	비고
지역관광 진흥	내국인 지역여행 만족도(점)	

\*측정산식 : ① (전반적 만족도 값(5점 척도) + 재방문 의향 값(5점 척도) + 타인 추천 의향 값(5점 척도)) / 3 × 100 / 5 ② 전반적 만족도 값(5점 척도) × 100 / 5

\*자료출처 : 국민여행실태조사 자료(시도별 관광여행 전반적 만족도/재방문 의향/타인 추천 의향)

\*장점 : 직접적 수혜자인 관광객을 대상으로 성과 파악가능

\*단점 : 외국인 관광객의 만족도 미반영으로 국내외 관광객 전체를 포괄하지는 못한다는 점에서 일정 한계가 있음

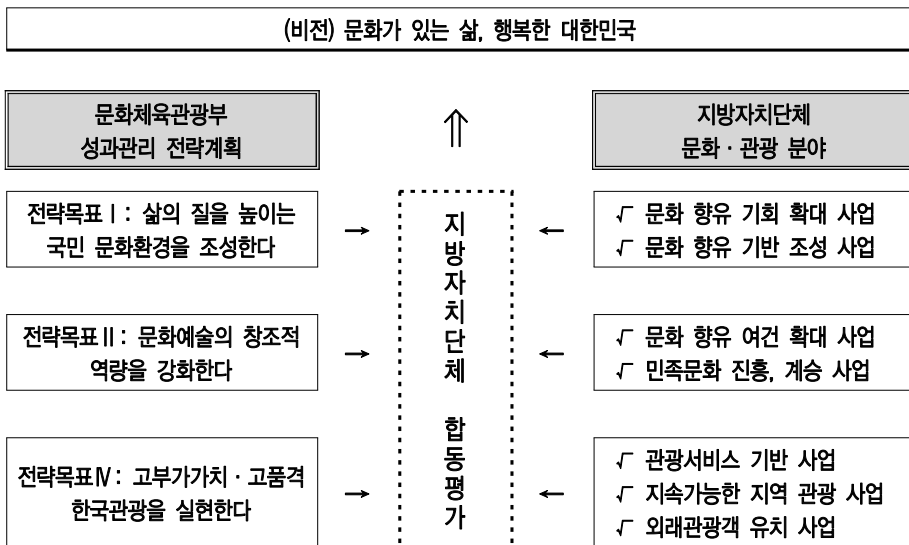
\*고려사항 : 평가자료로써 국민여행실태조사 자료의 활용시점에 대한 검토·조정 및 부처 간 협의 필요

## 제2절

## 문화·관광 분야 평가지표 발전 방향

## 1. 향후 발전 방향

## 가. 문화체육관광부 성과관리 전략계획 비전과 지속적 연계



[그림 4-1] 문화체육관광부 비전과 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 연계

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야가 문화체육관광부의 성과관리 전략계획과 연동해서 추진되어야 하는 것은 너무나도 자연스럽다. [그림 4-1]과 같이 각 전략목표는 세부사업을 통해 추진되며, 이 세부사업의 지표 중 핵심지표를 합동평가 지표화한다면 문화체육관광부는 중점사업의 서비스 전달체계를 얻게 되는 것과 같은 효과를 얻을 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체에서 평가지표가 요구하는 사업의 성과를 행정자치부 시스템이 입력하게 되므로 축적된 정보는 사업 현황 유지 및 사업관리 차원에서 다양한 이점이 발생할 것으로 생각된다.

## 나. 문화·관광 분야 국가승인통계의 평가지표화

문화·관광 분야 국가승인통계는 아래의 <표 4-10>와 같이 한국문화관광연구원 1종, 문화체육관광부에서 18종 중 19종을 생산하고 있다. 이 정보들은 관련 정책의제설정을 위한 기초 자료로 활용되고 있으나 정책분석, 정책평가에까지 적극적으로 활용되고 있지는 않다.

문화·관광 분야의 경우 정책의 성과가 나타나는데 일정한 숙성 기간이 필요하므로, 중장기적인 관점에서 문화·관광 분야 국가승인통계 평가지표화가 필요할 것으로 판단된다.

<표 4-10> 문화·관광 분야 국가승인통계 현황

연번	통계명칭	작성방법	공표 주기	승인일자 (승인번호)	소관기관 및 부서
1	문화체육관광산업통계	가공통계	1년	2016-12-14 (434001)	한국문화관광연구원 통계평가센터
2	국민여가활동조사	조사통계	2년	2007-05-01 (113014)	문화체육관광부 문화여가정책과
3	문화향수실태조사	조사통계	2년	1991-05-07 (113001)	문화체육관광부 문화여가정책과
4	전국도서관통계	보고통계	1년	2008-08-27 (113016)	문화체육관광부 도서관정책기획단
5	관광사업체기초통계조사	조사통계	1년	2008-09-02 (113017)	문화체육관광부 관광정책과
6	국민여행실태조사	조사통계	1년	1976-09-18 (314001)	문화체육관광부 관광정책과
7	외래관광객실태조사	조사통계	1년	1980-05-08 (314002)	문화체육관광부 관광정책과
8	주요관광지점입장객통계	보고통계	1년	1975-07-29 (113005)	문화체육관광부 관광정책과
9	국민생활체육참여실태조사	조사통계	1년	1991-10-29 (113003)	문화체육관광부 체육진흥과
10	예술인실태조사	조사통계	3년	1991-10-07 (113002)	문화체육관광부 예술정책과
11	공연예술실태조사	조사통계	1년(시설) 2년(기관, 단체)	2007-10-12 (113015)	문화체육관광부 공연전통예술과

연번	통계명칭	작성방법	공표 주기	승인일자 (승인번호)	소관기관 및 부서
12	국민독서실태조사	조사통계	2년	2008-09-02 (113018)	문화체육관광부 인문정신문화과
13	정기간행물등록현황	보고통계	1년	2006-11-23 (113011)	문화체육관광부 미디어정책과
14	광고산업통계조사	조사통계	1년	2005-08-18 (113009)	문화체육관광부 방송영상광고과
15	콘텐츠산업통계조사	조사통계	1년	2004-10-16 (113008)	문화체육관광부 문화산업정책과
16	국민체력실태조사	조사통계	2년	1992-08-04 (113004)	문화체육관광부 체육진흥과
17	스포츠산업실태조사	조사통계	1년	2010-11-09 (113021)	문화체육관광부 체육진흥과
18	장애인생활체육실태조사	조사통계	1년	2008-12-16 (113020)	문화체육관광부 장애인체육과
19	호텔업운영현황	보고통계	1년	1976-08-26 (113007)	문화체육관광부 관광산업과

\*한국문화관광연구원 1종, 문화체육관광부 승인통계 18종

문화 분야 대표통계인 문화향수실태조사, 국민여가활동조사 등을 중장기적인 관점에서 평가 지표화하는 안이 있을 수 있다.

문화향수실태조사는 2년 주기의 조사통계로 매우 신뢰도가 높은 조사이다. 2016년 조사체계에 의하면 조사대상은 전국 만 15세 이상이며, 유효표본수는 10,716명, 가구방문 면접조사를 통해 전국 17개 시·도에서 진행되었다. 문화예술행사 관람률, 문화예술교육 경험, 문화예술관련 지출 등이 대표적인 조사항목에 해당된다. 예를 들어 ‘문화예술행사 관람률’을 지방자치단체 합동평가의 지표로 할 경우 두 가지 제약 때문에 지방자치단체 합동평가로 활용하기 어렵다. 첫째, 조사주기가 2년이다. 둘째, 표본 크기의 제약으로 전국 시·군·구까지 값을 산출해 낼 수 없다. 이에 조사주기를 1년으로 바꾸고 표본크기를 전국 단위로 늘린다면 문화향수실태조사의 조사항목을 지방자치단체 합동평가 지표로 활용하는 것이 가능할 것으로 판단되며, 행정자치부에서 추진하고 있는 국정운영 성과제

공, 지방자치단체 행정력 낭비 방지 등의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 조사를 1년 단위로 하는 것에 대해 회의적인 의견이 존재하며 표본크기를 10,000개에서 45,200개<sup>10)</sup>로 늘리는 것에 대한 예산 반영 전략이 필요할 것으로 보인다.

#### 다. 평가지표의 지속적인 성장을 위한 환경 조성

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 지표는 지속적으로 관리되고 보완되어야 한다. 특히 국정과제 중심의 ‘핵심과제’와 문화체육관광부 전략계획 중심의 ‘성과과제’를 구분하여 환경, 시대적 요구를 반영한 지속적인 개선이 필요할 것으로 보인다. 지방자치단체 합동평가 지표 관리의 구분을 정리하면 <표 4-11>과 같다.

〈표 4-11〉 지방자치단체 합동평가 지표 관리 구분의 예

구분	내용	지표의 예
핵심과제	대통령 공약, 국정 과제 등	일자리 만들기 등
성과과제	중장기적 성격의 전략 사업, 핵심 보조사업 등	문화기반시설 관련 지표

여러 전문가들의 공통적인 의견은 새로운 평가지표 개발보다는 기존 지표 개선이 지표개발의 효율성, 지표의 효과성, 관리의 편의성을 담보하는 방법이다. 이에 기존 지표를 지속적으로 관리할 수 있는 시스템이 도입되어야 한다.

지표를 관리하기 위해서 가장 먼저해야 할 일은 지표가 개선될 수 있는 환경(조직, 인사, 재정 차원의 유인)을 마련해 주는 일이다. 또한 지표 개발과 적용 결과에 대한 피드백이 있어야 할 것으로 보인다.

10) 시·군·구의 수 226개 × 신뢰성을 담보할 수 있는 최소 샘플 200명

## 2. 중장기 발전 방향과 관련 평가지표의 제안

### 가. 문화·관광 분야 중심의 ‘한 묶음 지표’화

2017년 지방자치단체 합동평가의 영역은 9개 분야<sup>11)</sup>이다. 문화·관광 분야는 일곱 번째 해당된다. 행정자치부는 범국가적 주요 시책을 ‘한 묶음 지표’로 개발하여 합동평가의 실효성을 제고하고 있다. 한 묶음 지표의 예는 지역 복지기반 확충, 일자리 창출, 재난안전 및 대기질 개선 등이 해당한다. 이에 문화체육관광부는 중장기적 관점에서 여가행복수준제고라는 정책목표를 중점과제분야 속의 ‘한 묶음 지표’로까지 발전시킬 필요성이 있다.

### 나. 여가행복수준제고 평가지표 제안<sup>12)</sup>

우리나라는 오랫동안 장시간 노동이 당연시되고 있는 과로사회지만 이를 완화하기 위한 정책적 노력은 매우 더딘 편이다. 이에 많은 전문가들은 국민들의 삶의 질을 실효성 있게 개선하기 위해 ‘여가환경개선’, ‘여가활동 유형 다양화’ 등을 평가지표로 제안하였다. 이런 노력들은 국민들이 일과 여가가 삶 속에서 좀 더 균형을 찾을 수 있는데 기여할 것으로 보았다.

먼저 ‘여가환경개선’은 여가생활시간, 여가시간 충분감 등을 측정하여 산출한다. 관련 정보는 통계청의 ‘생활시간조사’, 문화체육관광부의 ‘국가 여가활동조사’ 등의 결과를 활용하면 부분적으로 활용이 가능할 것으로 보인다. 현재 ‘국민여가활동조사’의 경우 226개 기초자치단체의 정보를 충분히 담을 만큼 표본 크기가 크지 않아서 지표로 사용하기 어려움이

11) ① 중점과제분야 ② 일반행정분야 ③ 사회복지분야 ④ 보건위생분야 ⑤ 지역경제분야 ⑥ 지역개발분야 ⑦ 문화가족분야 ⑧ 환경산림분야 ⑨ 안전관리분야

12) 여가행복수준제고 평가지표의 제안은 제3장 제1절 지표들을 통해 도출된 내용이 아닌 전문가 자문을 통해 반영된 내용이며, 행정자치부의 미래사회 선도지표 발굴 요구에 따른 대응임. 이에 제4장 제1절 문화·관광 분야 평가지표 제안에 위치시키기 보다는 문화·관광 분야의 중장기 발전 방향의 예시적 차원에서 제안함

있다. 그러나 국민여가활성화진흥법에 의해 지방정부에서도 국민여가생활에 대한 기초 통계를 수집해야 하므로 통계 수집 인프라를 먼저 구축하는 노력이 지표개발보다 선행될 필요성이 있다.

‘여가활동 유형 다양화’의 경우 국민들이 참여하는 여가활동 유형(여가 레퍼토리)<sup>13)</sup>이 다양할수록 그 나라 문화산업이 발전할 수 있는 잠재력이 크다고 볼 수 있으며, 장르별로 예술, 스포츠, 관광 유형을 각각 측정하기 보다는 개인이 즐기고 있는 여가활동의 종류가 얼마나 다양한지 살펴보는 것이 국민들의 여가활동 수준을 확인하는데 용이할 것으로 보인다. 이밖에도 ‘여가 만족감’ 지표 등이 있을 수 있으며 이상의 논의를 정리하면 아래의 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 여가행복수준제고 평가지표 제안

시책명	지표명	세부지표명	비고
여가행복 수준제고	여가환경 개선	여가생활시간	고용노동부 행정자치부
		여가시간 충분감(평일 및 휴일의 여가시간 충분 정도)	미래창조과학부
	여가활동 유형 다양화	참여한 여가활동 가지 수 (여가 레퍼토리)	행정자치부 산업통상자원부
	여가 만족감	여가생활 만족도	

\*측정산식 : 1인 평균 여가생활시간/ 참여 가지 수/ 만족도

\*자료출처 : 생활시간조사, 국민여가활동조사

여가행복수준제고를 지표로 추진하기 위해서는 부처 간 협력이 매우 중요할 것으로 보인다. 특히 여가환경 개선은 고용노동부, 행정자치부의 협력이 필요할 것으로 보이며, 여가활동 다양화를 위해서는 미래창조과학부와와의 협업이 강화될 필요성이 있다.

13) 국민여가활동조사에서 여가활동 유형을 총 9개로 구분하고 그 유형별로 수십 가지의 여가활동을 제시하고 있음. 예를 들어 휴식 여가활동은 일상생활에 피로해진 심신을 정상적인 상태로 회복하기 위해 하는 기분전환 활동으로 산책 및 걷기, 목욕·사우나·찜질방, 낮잠, TV시청(유선방송, CATV, DMB, IPTV 포함), 비디오 시청(비디오, DVD, PMP 시청), 라디오 청취, 음악감상, 신문/잡지 보기, 아무것도 안하기를 포함함

## 제5장 ●●

### 결론







## 제1절

## 연구 요약

본 연구는 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 합동평가 지표 도출을 위한 기초 연구의 성격을 가지고 있다.

제2장에서는 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표의 일반 현황 검토를 통해 성과관리, 성과관리 지표의 개념을 이해한 후, 문화·관광 관련 평가지표 현황 분석을 통해 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선 방향 도출을 위해 개념틀을 체계화 하였다. 이를 위해 문화체육관광부 성과관리 계획, 문화체육관광부 소관 법령, 지방자치법에 의한 지방자치단체 문화·관광 분야 사무, 지방자치단체 문화·관광 분야 국고보조사업, 문화·관광 분야 기존 지표 및 지표 개발 사례를 분석하였다. 이 과정을 통해 성과지표 분석틀을 설정 후, 평가지표 방향을 설정하였다.

제4장에서는 설정된 평가지표 개선 방향에 맞게 합동평가 문화·관광 분야 지표를 도출하였다. 문화 분야 평가지표로 ‘문화예술교육’과 ‘문화거버넌스 강화’ 지표 2건을 제시하였으며 관광 분야 평가지표로 ‘지역관광 활성화’ 지표 3건을 제안하였다. 또한 중장기적 관점에서 미래사회선도 지표로 ‘여가행복수준제고’ 지표 1건을 제시하였다.

마지막 제5장에서는 연구 요약과 합동평가 지표의 지속적인 발전을 위해서는 문화체육관광부의 지표 관리 강화와 후속연구의 필요성을 강조하면서 정책적 제언을 제시하였다.

## 제2절

## 정책 제언

## 1. 지표의 지속적인 발전을 위해 문화체육관광부의 역할 강화 필요

## 가. 행정자치부와 평가지표 협의 절차 강화

지방자치단체 합동평가는 행정자치부가 주관하여 추진하는 평가이므로 적실성 있는 문화·관광 분야 성과지표를 설계하고 검토·조정하는 과정에 보다 적극적으로 개입하는 노력이 필요하다<sup>14)</sup>.

〈표 5-1〉 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 지표 구분

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
분야	환경·산림·문화		문화관광				문화·여성	문화·가족	

먼저 고려해야 할 것은 지방자치단체 합동평가 지표 분야 구분에서 문화·관광을 어디에 위치시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다. 위의 〈표 5-1〉을 보면 문화·관광 분야 지표는 2010년 평가체계에서는 환경·산림·문화 분야에 속했고, 2011년부터 2014년까지는 문화관광 분야, 2015년은 문화·여성 분야, 2016년부터 2017년 현재 문화·가족 분야에 속해 있다. 이런 현상은 여전히 문화·관광 분야가 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제 등에 비해 독립적 분야로 평가되기에는 타 분야에 비해 상대적으로 지방자치단체에 미치는 영향력이 적다는 것을 의미하지만 그 중요성이 적다는 것을 말하지는 않는다. 따라서 문화·관광 분야 지표를 안정적이

14) 그러나 현실적으로 지방자치단체 합동평가는 행정자치부와 각 중앙부처간 협의 과정이라기보다는 행정자치부에서 수립한 계획을 각 부처에서 협조하는 절차에 가까워 각 부처가 평가지표, 절차 등 세부 내용에 개입할 여지가 크지 않은 상황임

고 지속적으로 운영하기 위해서는 문화·관광정책과 타 정책의 관계에 대해서 고민해보는 것이 필요하며 지표 구분의 전략적 포지셔닝을 통한 평가지표 정체성을 확립하는 것이 필요하다.

## 나. 문화체육관광부 내 지표 관리기능 강화

지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표를 지속적으로 관리하기 위해서는 문화체육관광부 담당 부서의 역할을 강화할 필요가 있다. 각 부서별로 평가 지표를 개발해서 취합하는 방식을 개선하여 평가담당 부서에서 문화·관광 분야 평가시책 선정, 평가지표 개발, 평가결과 분석에 이르는 전 과정을 연차별로 관리하여 실효성 있는 정책평가로 발전시켜야 할 것으로 보인다.

둘째로 부처 내 부서별 담당자들에 대한 유인책이 마련될 필요가 있다. 행정자치부에서 추진된 지방자치단체 합동평가의 결과에 대한 중앙부처로의 환류가 잘 이루어지지 않고 있는 형편이다. 현재 지방자치단체 합동평가의 환류는 우수 시·도 재정 인센티브(특별교부세 등급별 지원) 및 유공자(공무원, 민간인) 포상이 유일하며, 각 중앙부처에 대한 인센티브는 거의 없다고 볼 수 있다. 이런 현실적 문제가 중앙부처 입장에서 지방자치단체 합동평가의 추진에 힘이 덜 실릴 수밖에 없는 이유이다.

## 2. 후속 연구가 필요한 영역

지방자치단체 간 현황 차이가 존재하고 있다는 것을 재인식할 필요가 있으며 이를 합리적으로 보정하기 위한 제트스코어(Z-score) 개발이 필요할 것으로 보인다.<sup>15)</sup> 현재 합동평가 대부분의 지표는 지방자치단체

15) 지방자치단체 간 세수, 인구수, 지리적 차이 등의 편차 등을 보정해 줄 수 있는 가중치 개발

간 비교를 절대평가 방식으로 추진해왔으며 이에 대한 많은 이의제기가 있어 왔다. 이런 갈등을 완화하기 위해 평가항목별 가중치를 부여할 수 있는 방법을 연구할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강영철(2009), 공공부문 성과지표의 규범적 지향에 관한 연구: 중앙행정기관을 중심으로. 한국정책과학학회보, 제13권 제4호, pp. 121~141.
- 국무조정실(2006), 성과지표 개발·관리 매뉴얼.
- \_\_\_\_\_ (2008), 정부업무성과관리 및 평가.
- 문화체육관광부(2011), 2011 문화예술 대표지표 분석 연구.
- \_\_\_\_\_ (2016a), 2014년 기준 지역문화실태조사 분석연구.
- \_\_\_\_\_ (2016b), 2016년도 성과관리 시행계획.
- \_\_\_\_\_ (2016c), 성과관리 전략계획(2016~2020).
- 박경열·김향자(2012), 관광자원개발사업 성과지표 개발, 한국문화관광연구원.
- 박충훈(2009), 지방정부의 성과평가방식 비교연구, 정책연구, 경기연구원 pp. 1~84.
- 박해육(2006), 지방자치단체 합동평가의 실적 상호검증에 관한 연구: 환경관리 분야 이의제기를 중심으로, 한국행정학보, 제40권 제1호, pp. 249~269.
- 안전행정부(2013a), 「2013년('12년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」.
- \_\_\_\_\_ (2013b), 「2014년('13년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」.
- \_\_\_\_\_ (2014a), 「2014년('13년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」.
- \_\_\_\_\_ (2014b), 「2014년 지방자치단체 합동평가 결과」.
- 최성락(2012), 성과관리 효과 인식의 영향요인 분석, 한국행정학회 학술발표논문집, pp. 2030~2045.
- 한국문화관광연구원(2015), 지역관광발전지수 표준모델 개발방안 연구, 문화체육관광부.
- 한국정책홍보연구원(2015), 지방자치단체 합동평가의 정책적 활용방안 -합동평가의 사후관리, 정책 환류 및 정책홍보를 중심으로-.

- 한국지방자치학회(2014), 지방자치단체 합동평가 평가지표 개선방안 연구.
- 한국행정연구원(2012), 지방자치단체 합동평가제도 개선 방안 연구 최종보고서.
- \_\_\_\_\_ (2015), 2015 지방자치단체 합동평가 지표 개선방안 연구.
- 행정안전부(2010a), 「2010년('09년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」.
- \_\_\_\_\_ (2010b), 「10년('09년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과」.
- \_\_\_\_\_ (2011a), 「2011년('10년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」.
- \_\_\_\_\_ (2011b), 「11년('10년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과」.
- \_\_\_\_\_ (2012a), 「2012년('11년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」.
- \_\_\_\_\_ (2012b), 「12년('11년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과」.
- \_\_\_\_\_ (2012c), 「2013년('12년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」.
- 행정자치부(2015), 2015년('14년 실적) 지방자치단체 합동평가 결과보고서.
- \_\_\_\_\_ (2015a), 「2015년 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」.
- \_\_\_\_\_ (2015b), 「2015년 지방자치단체 합동평가 결과」.
- \_\_\_\_\_ (2015c), 「2015년('14년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」.
- \_\_\_\_\_ (2016a), 「2016년 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」.
- \_\_\_\_\_ (2016b), 「2016년 지방자치단체 합동평가 결과」.
- \_\_\_\_\_ (2016c), 「2016년('15년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」.
- \_\_\_\_\_ (2016d), 「2017년('16년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」.
- Davies, Ian C.(1999), Evaluation and Performance Management in Government. Evaluation. 5(2): 150~159.
- HM Treasury (2001), Checklists for Performance Information Systems. U.K. HM Treasury.

## ABSTRACT

### A Basic Study to Improve Evaluation Indicators in the Field of Culture and Tourism of Combined Evaluation of Local Government

The purpose of this study is to deduce the indicator of Combined Evaluation of Local Government(CELG) in the field of culture and tourism.

Chapter II comprehends performance management and its indicator through general reviews of evaluation indicators in field of culture and tourism of CELG and deduces implications by analyzing current situation of evaluation indicators related to culture and tourism.

Chapter III structuralizes the framework to establish the standards of performance management in field of culture and tourism of CELG. Firstly, this study analyzes into 2016–2020 Performance Management Strategic Plan of the Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2016 Performance Management Implementation Plan of the Ministry of Culture, Sports and Tourism to understand the system of performance management. Secondly, this study reviews relevant legislations and State Grants Support Projects of the Ministry of Culture, Sports and Tourism in order to analyze into affairs in field of culture and tourism of local governments. That way, this study establishes the direction of indicators through the structuralization of the framework of performance indicators.

Chapter IV deduces indicators of combined evaluation in field of culture and tourism by above process. This study suggests two 'art and culture education', 'culture governance' indicator in the field of culture and three 'local tourism promotion' indicators. Additionally, this study proposes one 'leisure happiness levels improvement' indicator as an indicator leading future society.



Chapter V summarizes this study and presents the limitation of this study, while proposing the need of the enhancement of the management of indicators by the Ministry of Culture, Sports and Tourism and future researches for sustainable development of the management of indicators.

부록 ●●

## 2009년~2016년 평가지표 현황





## 1. 2009년~2012년 평가지표 현황

2009년부터 2012년 문화·관광 분야 지방자치단체 합동평가에 대해 살펴보면, 평가시책, 평가지표, 세부 평가지표 수가 계속 증가하여 2012년에 최대로 많았다. 2009년에는 2개의 평가시책, 2010년 이후로는 4개의 평가시책이 선정되었고, 그에 따른 세부 평가지표도 보다 정교화 되었다. ‘극히 미흡’, ‘보통’의 평가결과도 있었지만 대체로 ‘미흡’의 결과를 보였다.

〈표 1〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2009)

평가 연도	평가시책	평가지표		세부 평가지표		평가 결과	비 고
2009	6-3. 문화기반운영 활성화	6-3-1. 문화기반시설 운영 활성화	1	6-3-1-㉔. 공공문화기반시설 이용객 증가율	1	극히 미흡	
	6-4. 지방자치단체 도서관 정책	6-4-1. 도서관 운영 활성화	2	6-4-1-㉔. 1관당 법정 사서직원 확보율	2	미흡	
				6-4-1-㉕. 1인당 대출 증가율			
		6-4-2. 1인당 장서 수 증가율		6-4-2-㉔. 1인당 장서 수 증가율	1		

자료 : 행정자치부. 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010) 자료 재정리

2009년에는 문화기반운영 활성화(6-3), 지방자치단체 도서관 정책(6-4), 총 2개의 평가시책 아래 3개의 평가지표, 4개의 세부 평가지표를 선정하였다. 전반적으로 공공문화기반시설 및 도서관 등 정량적으로 평가할 수 있는 제한된 범위에서 평가가 실시되었으며 관광분야는 평가시책에 포함되지 않았다.

〈표 2〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2010)

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표		평가 결과	비고	
2010	6-1. 지방문화 기반 구축	6-1-1. 문화기반시설 운영 활성화	3	6-1-1-㉠. 공공문화기반시설 이용객 증가율	2	미흡	
				6-1-1-㉡. '10년 문화기반시설 이용객수			
		6-1-2. 지역문화예술 프로그램 운영 활성화	2	6-1-2-㉠. 문화예술 프로그램 수 증가율			
				6-1-2-㉡. 문화예술 프로그램 운영횟수 증가율			
		6-1-3. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적	1	6-1-3-㉠. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적 달성도			
	6-2. 지방자치단체 도서관 운영 활성화	6-2-1. 도서관 인력 확보율	2	6-2-1-㉠. 1관당 법정 사서직원 확보율	1	보통	
		6-2-2. 도서관 장서 이용실적		6-2-2-㉠. 1인당 대출 수	2		
				6-2-2-㉡. 1인당 장서 수 증가치			
	6-3. 생활공간 개선	6-3-1. 옥외광고물 관리 개선 및 지역 공공디자인 활성화	1	6-3-1-㉠. 공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진	1	보통	정성평가
	6-4. 관광객 유치 노력	6-4-1. 외래관광객 유치 및 홍보활동	1	6-4-1-㉠. 해외관광객 유치 우수사례	1	보통	정성평가

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2011) 자료 재정리

2010년에는 지방문화 기반 구축(6-1), 지방자치단체 도서관 운영 활성화(6-2), 생활공간 개선(6-3), 관광객 유치노력(6-4) 총 4개의 평가시책 아래 7개의 평가지표, 10개의 세부 평가지표가 선정되었다. 2009년과 달라진 점은 관광분야 평가와 정성평가 방식이 도입되었다는 것이다. 문화기반시설 이용객수(6-1-1-㉡), 문화예술 프로그램 수 증가율(6-1-2-㉠), 문화예술 프로그램 운영횟수 증가율(6-1-2-㉡), 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적 달성도(6-1-3-㉠), 공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진(6-3-1-㉠), 해외관광객 유치 우수사례(6-4-1-㉠) 세부 평가지표가 개발되었다. 그러나 공공디자인(옥외광고 분야 포함) 우수사례 추진(6-3-1-㉠)은 1년 만에 삭제되었다.

〈표 3〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2011)

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표		평가 결과	비고	
2011	6-1. 지방문화 기반 구축	6-1-1. 문화기반 시설 운영 활성화	4	6-1-1-㉓. 공공문화기반시설 이용객 증감률	3	미흡	
				6-1-1-㉔. '11년 공공문화기반 시설 이용객 수			
				6-1-1-㉕. 공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례			
		6-1-2. 지역문화 예술프로그램 운영 활성화		6-1-2-㉓. 문화예술프로그램 수 증감률	3		
				6-1-2-㉔. 문화예술프로그램 운영횟수 증감률			
				6-1-2-㉕. 문화예술프로그램 활성화 우수사례			
		6-1-3. 지역민의 쉽고 바른 국어사용 활성화		6-1-3-㉓. 지역민의 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례	1		정성 평가
		6-1-4. 국가지정 문화재 보수정비 사업 추진실적		6-1-4-㉓. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적	1		
	6-2. 도서관 운영 활성화	6-2-1. 도서관 인력 확보율	2	6-2-1-㉓. 1관당 법정 사서직원 확보율	1	미흡	
				6-2-2. 도서관 장서 이용실적	6-2-2-㉓. 1인당 대출 수		2
					6-2-2-㉔. 1인당 장서 수 증가치		
	6-3. 관광객 유치 노력	6-3-1. 해외관광객 유치 및 홍보활동	6-3-1-㉓. 해외관광객 유치 우수사례	1	미흡	정성 평가	
	6-4. 체육시설 운영 활성화	6-4-1. 주요 경기장 운영 활성화	1	6-4-1-㉓. 주 경기장 가동률	3	미흡	부분 평가
				6-4-1-㉔. 주 경기장 이용자 수			부분 평가
				6-4-1-㉕. 운영수지 증가율			부분 평가

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2012) 자료 재정리

2011년 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야의 가장 큰 특징은 체육 시설 운영 활성화(6-4) 평가시책 즉 체육 분야가 평가지표에 포함되었다는 것이다. 이 평가시책과 더불어 지방문화 기반 구축(6-1), 도서관 운영 활성화(6-2), 관광객 유치 노력(6-3) 등 총 4개의 평가시책, 8개의 평가지표, 15개의 세부 평가지표가 선정되었다. 공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례(6-1-1-㉔), 문화예술프로그램 활성화 우수사례(6-1-2-㉔), 지역민의 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례(6-1-3-㉔)의 정성평가가 보완되었다. 또한 체육 분야가 평가지표와 관련하여 주 경기장 가동률(6-4-1-㉔), 주 경기장 이용자 수(6-4-1-㉔), 운영수지 증가율(6-4-1-㉔)의 세부 평가지표가 개발되었다.

〈표 4〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2012)

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가 결과	비고
2012	6-1. 지방문화 기반 구축	6-1-1. 문화기반시설 운영 활성화	6-1-1-㉔. 공공문화기반시설 유료이용객 증감률	4	정성 평가
			6-1-1-㉔. '12년 공공문화기반 시설 유료이용객 수		
			6-1-1-㉔. 공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례		
			6-1-1-㉔. 박물관 운영 활성화 우수사례		
		6-1-2. 지역문화예술 프로그램 운영 활성화	6-1-2-㉔. 문화예술프로그램 수 증감률	3	보통
			6-1-2-㉔. 문화예술프로그램 운영횟수 증감률		
			6-1-2-㉔. 문화예술프로그램 활성화 우수사례		
		6-1-3. 지역문화자원의 발굴 및 육성	6-1-3-㉔. 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	1	정성 평가 (신규)
		6-1-4. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적	6-1-4-㉔. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적	1	

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가 결과	비고
		6-1-5. 쉽고 바른 국어사용 활성화	6-1-5-㉠. 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례	1	정성 평가
	6-2. 도서관 운영 활성화	6-2-1. 도서관 인력 확보율	6-2-1-㉠. 1관당 법정 사서직원 확보율	1	보통
		6-2-2. 도서관 장서 이용실적	6-2-2-㉠. 1인당 대출 수 6-2-2-㉡. 1인당 장서 수 증가치	2	
	6-3. 체육시설 운영 및 직장운동 경기 활성화	6-3-1. 주요 경기장 운영 활성화	6-3-1-㉠. 주요 경기장 가동률	3	부분 평가
			6-3-1-㉡. 주요 경기장 이용자 수		부분 평가
		6-3-2. 직장운동경기부 (실업팀) 설치 및 활성화 실적	6-3-2-㉠. 운영수지 증가율	1	보통
	6-4. 관광객 유치 및 문화· 스포츠· 여행 바우처	6-4-1. 해외관광객 유치 및 홍보활동	6-4-1-㉠. 해외관광객 유치 우수사례	1	정성 평가
		6-4-2. 시도별 관광수용태세 개선 노력 및 만족도	6-4-2-㉠. 우수 숙박시설 인증 실적	3	보통
			6-4-2-㉡. 관광편의시설업 우수 시설 인증 실적		
			6-4-2-㉢. 시도별 관광수용태세 만족도		
		6-4-3. 문화·스포츠·여행 바우처 수혜율	6-4-3-㉠. 문화·스포츠·여행 바우처 시도별 수혜율	1	

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2013) 자료 재정리

2012년에는 작년과 유사한 4개의 평가시책을 수립하여 지방문화 기반 구축(6-1), 도서관 운영 활성화(6-2), 체육시설 운영 및 직장운동경기 활성화(6-3), 관광객 유치 및 문화·스포츠·여행 바우처(6-4) 아래 12개의 평가지표, 22개의 세부 평가지표를 선정하여 평가를 실시하였다. 2012년의 문화관광 분야 지방자치단체 합동평가의 가장 큰 특징은 평가



시책에 따른 세부 평가지표를 다양화하여 대표성을 높였다는 점이다.

지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례(6-1-3-㉓), 시군구별 직장 운동경기부 설치·운영 팀 수(6-3-2-㉓), 문화스포츠·여행 바우처 사·도별 수혜율(6-4-3-㉓)을 개발하였다. 하지만 공공문화기반시설 유료이용객 증감률(6-1-1-㉓), 공공문화기반시설 유료이용객 수(6-1-1-㉔), 문화예술프로그램 수 증감률(6-1-2-㉓), 문화예술프로그램 운영 횟수 증감률(6-1-2-㉔), 1관당 법정 사서직원 확보율(6-2-1-㉓)은 2012년 이후로 삭제되었다. 또한 박물관 운영 활성화 우수사례(6-1-1-㉔), 우수 숙박시설 인증 실적(6-4-2-㉓), 관광편의시설업 우수 시설 인증 실적(6-4-2-㉔), 사·도별 관광수용태세 만족도(6-4-2-㉔)의 세부 평가지표는 단 한해만 평가 세부지표로 개발되어 삭제되는 일회성에 그쳤다.

## 2. 2013년~2016년 평가지표 현황

2013년부터 2016년 동안 문화·관광 분야 지방자치단체 합동평가에서 가장 두드러진 특징은 2012년 이래로 평가시책, 평가지표, 세부 평가지표 수가 계속 감소하고 있다는 점이다. 이는 되도록이면 지방자치단체의 평가 업무 부담을 완화시키고 주요 평가시책을 최소화하려는 평가방향에 부합된 결과라 할 수 있다. 대부분 세부 평가지표의 평가는 ‘보통’의 결과를 보였다. 이와 같은 사실은 이전보다 문화·관광 분야에 대한 지방자치단체 수용성이 커진 결과일 수도 있고 지방자치단체 업무수준이나 평가의 관심도가 커진 결과일 수도 있기에 2009년~2012년과 비교하여 평가지표 자체의 성과를 얻었다고 볼 수는 없다.

〈표 5〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2013)

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표		평가 결과	비고	
2013	6-1. 지방문화 기반 구축	6-1-1. 문화기반시설 운영 활성화	5	6-1-1-㉠. 등록 공립박물관 국가표준유물관리 시스템 등 활용률	4	보통	
				6-1-1-㉡. 등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스 템 등 DB 등록률			
				6-1-1-㉢. 등록 공립박물관 소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수			
				6-1-1-㉣. 공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례			정성 평가
		6-1-2. 지역문화예술 프로그램 운영 활성화	6-1-2-㉠. 문화예술프로그램 활성화 우수사례	1		정성 평가	
		6-1-3. 지역문화자원의 발굴 및 육성	6-1-3-㉠. 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	1		정성 평가	
		6-1-4. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적	6-1-4-㉠. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적 달성도	1			
		6-1-5. 쉽고 바른 국어사용 활성화	6-1-5-㉠. 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수 사례	1		정성 평가	
	6-2. 지방자치단체 도서관 운영 활성화	6-2-1. 도서관 장서 이용실적	1	6-2-1-㉠. 1인당 대출 수 6-2-1-㉡. 1인당 장서 수 증가치	2	보통	
	6-3. 체육시설 운영 및 직장운동경 기부 활성화	6-3-1. 주요 경기장 운영 활성화	2	6-3-1-㉠. 주요 경기장 가동률	3	미흡	부분 평가
				6-3-1-㉡. 주요 경기장 이용자 수			부분 평가
				6-3-1-㉢. 운영수지 증감률			부분 평가
		6-3-2. 직장운동 경기부(실업팀) 설치 및 활성화 실적		6-3-2-㉠. 직장운동경기부 설치운영 팀 수	1		

평가 연도	평가시책	평가지표		세부 평가지표		평가 결과	비고
	6-4. 관광객 유치 및 문화 · 스포츠 · 여행 바우처	6-4-1. 해외관광객 유치 및 홍보활동	2	6-4-1-㉔. 해외관광객 유치 우수사례	1	보통	정성 평가
		6-4-2. 문화스포츠·여행 이용권 (바우처) 집행률		6-4-2-㉔. 문화이용권 집행률	3		
				6-4-2-㉕. 스포츠바우처 집행률			
				6-4-2-㉖. 여행이용권 집행률			

자료 : 행정자치부. 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2014) 자료 재정리

2013년에는 2012년과 동일한 지방문화 기반 구축(6-1), 지방자치단체 도서관 운영 활성화(6-2), 체육시설 운영 및 직장운동경기부 활성화(6-3), 관광객 유치 및 문화·스포츠·여행 바우처(6-4) 총 4개의 평가시책 아래, 일부 차이를 보이는 10개의 평가지표와 18개의 세부 평가지표를 선정하였다. 문화기반시설운영 활성화(6-1-1) 평가지표의 대표성을 보완하기 위해 등록 공립박물관 국가표준유물관리시스템 등 활용률(6-1-1-㉔), 등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률(6-1-1-㉕), 등록 공립박물관 소장유물 수 당 재직 학예 전문인력 수(6-1-1-㉖)를 평가 세부지표로 새롭게 선정하였으나, 등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률(6-1-1-㉕)만 존속되고, 그 외 지표는 2013년 이후 삭제되었다. 그 외 2013년 이후 삭제된 세부 평가지표는 공공문화기반시설 활성화를 위한 우수사례(6-1-1-㉗), 1인당 대출 수(6-2-1-㉔), 직장운동경기부 설치·운영 팀 수(6-3-2-㉔), 여행 이용권 집행률(6-4-2-㉖)이다.

〈표 6〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2014)

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가 결과	비고
2014	6-1. 지역 문화예술 활성화	6-1-1. 도서관 및 박물관 운영 활성화	6-1-1-㉠. 등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률	2	
			6-1-1-㉡. 1인당 연간증서 수(장서증가량)		
		6-1-2. 문화재 보수정비사업 추진실적	6-1-2-㉠. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적 달성도	2	시도별 상대 평가
			6-1-2-㉡. 시도지정문화재 보수정비 예산 평균투입 금액		
		6-1-3. 지역 문화예술 육성	6-1-3-㉠. 지역문화 및 문화지원 우수사례 : 6-1-3-㉠-1. 문화예술 프로그램 활성화 우수사례 : 6-1-3-㉠-2. 지역문화 자원의 발굴 및 육성 우수사례	2	보통 정성 평가
			6-1-3-㉡. 통합문화이용권 집행률		
		6-1-4. 국어사용 활성화	6-1-4-㉠. 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수 사례 : 6-1-4-㉠-1. 국어사용 활성화 우수사례 : 6-1-4-㉠-2. 언어문화개선 우수사례	1	정성 평가
	6-2. 지역 체육관광 활성화	6-2-1. 직장운동 경기부 활성화	6-2-1-㉠. 직장운동경기부 활성화 우수사례	1	정성 평가
		6-2-2. 스포츠강좌 이용률	6-2-2-㉠. 스포츠강좌이용권 집행률	1	
		6-2-3. 주요경기장 운영활성화	6-2-3-㉠. 주요 경기장 가동률	3	부분 평가
			6-2-3-㉡. 주요 경기장 이용자 수		부분 평가
			6-2-3-㉢. 운영수지 증감률		부분 평가
		6-2-4. 관광객 유치 노력	6-2-4-㉠. 해외관광객 유치 우수사례	1	정성 평가

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2015) 자료 재정리

2014년에는 이전까지의 분류와 달리 평가시책을 지역 문화예술과 지역 체육관광으로 구분하였다. 2014년에는 2개의 평가시책 아래, 8개의 평가지표, 13개의 세부 평가지표를 선정하였다.

이전까지 하나의 세부 평가지표이었던 문화예술프로그램 활성화 우수 사례(6-1-3-㉔-1)를 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례(6-1-3-㉔-2)와 합하여 지역문화 및 문화지원 우수사례(6-1-3-㉔) 세부 평가지표로 분류하였다. 또한 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수 사례(6-1-4-㉕) 세부 평가지표를 국어사용 활성화 우수사례(6-1-4-㉕-1), 언어문화개선 우수사례(6-1-4-㉕-2)로 평가하였다. 통합문화이용권 집행률(6-1-3-㉓)에서 ‘통합문화이용권’은 저소득층의 문화향유 기회 확대를 위해 공연·전시·영화 등 문화예술프로그램 관람, 국내여행, 스포츠를 관람할 수 있는 ‘문화누리카드’ 발급 및 지역별 맞춤형 프로그램을 제공하는 사업을 말하는데, 이는 2013년의 문화이용권 집행률(6-4-2-㉔)을 이은 세부 평가지표이다.

그 외에 시도지정문화재 보수정비 예산 평균투입 금액(6-1-2-㉒), 직장운동경기부 활성화 우수사례(6-2-1-㉔) 세부 평가지표가 새롭게 선정되었는데, 이 2개의 지표는 2016년까지 지속되었다. 이와 달리 주요경기장 운영활성화(6-2-3) 평가지표의 3개 세부 평가지표는 2014년을 마지막으로 삭제되었다.

〈표 7〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2015)

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가 결과	비고
2015	6-1. 지역 문화기반 확충	6-1-1. 도서관 및 박물관 운영 활성화	2	6-1-1-㉔. 등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 등 DB 등록률	3 보통
				6-1-1-㉕. 1인당 연간증서 수 (장서증가량)	

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가 결과	비고
		6-1-2. 문화재보수 정비사업 추진실적	6-1-1-㉔. 공공도서관-작은도서관 간 상호협력망(도서관리 시스템 연계) 구축률	2	시도별 상대 평가
			6-1-2-㉗. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적 달성도		
			6-1-2-㉕. 시도지정문화재 보수정비 예산 평균투입 금액		
	6-2. 지역 문화체육· 관광 활성화	6-2-1. 지역문화· 예술 육성	6-2-1-㉗. 지역문화 및 문화자원 우수사례 : 6-2-1-㉗-1. 문화예술 프로그램 활성화 우수사례 : 6-2-1-㉗-2. 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	2	정성 평가
			6-2-1-㉕. 문화누리카드 이용률		
		6-2-2. 국어사용 활성화	6-2-2-㉗. 국어사용 활성화 및 언어문화개선 우수사례	1	정성 평가
			6-2-3-㉗. 직장운동경기부 활성화 우수사례		
		6-2-3. 지역 체육 활성화	6-2-3-㉕. 스포츠강좌이용권 집행률	2	정성 평가
			6-2-4-㉗. 해외관광객 유치 우수사례		
		6-2-4. 관광객 유치 노력		1	정성 평가

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2016) 자료 재정리

2015년에는 지역 문화기반 확충(6-1), 지역 문화·체육관광 활성화(6-2) 2개의 평가시책 아래, 6개의 평가지표, 11개의 세부 평가지표를 선정하여 평가하였다. 2015년의 평가에서 가장 두드러진 특징은 처음으로 문화·관광 분야 지방자치단체 합동평가에서 ‘우수(지역 문화·체육관광 활

성화(6-2))'의 평가를 받았다는 점이다.

공공도서관-작은도서관 간 상호협력망(도서관리시스템 연계) 구축률(6-1-1-㉔)이 신규 세부 평가지표로 포함되어 2016년까지 지속되었다. 반면, 국어사용 활성화 및 언어문화개선 우수사례(6-2-2-㉔)는 2015년을 마지막으로 삭제되었다. 문화누리카드 이용률(6-2-1-㉔)은 '문화누리카드' 발급 및 지역별 맞춤형 프로그램을 제공하는 사업이기에, 2013년의 문화이용권 집행률, 2014년의 통합문화이용권 집행률을 이은 세부 평가지표이다.

〈표 8〉 지방자치단체 합동평가 문화관광 분야(2016)

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가 결과	비고
2016	6-1. 지역 문화기반 확충	6-1-1. 도서관 및 박물관 운영 활성화	6-1-1-㉔. 1인당 연간증서 수 (장서증가량)	3	
			6-1-1-㉔. 공공도서관-작은도서관 간 상호 협력망(도서관리 시스템 연계 구축률)		
			6-1-1-㉔. 등록 공립박물관 소장유물 대비 표준유물관리시스템 DB 등록률		
		6-1-2. 문화재 보수 및 관광진흥	6-1-2-㉔. 국가지정문화재 보수정비사업 추진실적 달성도	3	
			6-1-2-㉔. 시도지정문화재보수 정비 예산 평균투입 금액		시도별 상대 평가
			6-1-2-㉔. 국내외 관광객 유치 우수사례		정성 평가
	6-2. 지역 문화 활성화	6-2-1. 지역문화예술 육성	6-2-1-㉔. 지역문화 및 문화자원 우수사례 : 6-2-1-㉔-1. 문화예술프로 그램 활성화 우수사례 : 6-2-1-㉔-2. 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	3	정성 평가

평가 연도	평가시책	평가지표	세부 평가지표	평가 결과	비고
			6-2-1-㉔. 공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율		
			6-2-1-㉕. 문화누리카드 발급률 및 이용률		
		6-2-2. 지역 체육 활성화	6-2-2-㉗. 스포츠강좌이용권 집행률	2	
			6-2-2-㉘. 직장운동경기부 활성화 우수사례		정성 평가

자료 : 행정자치부. 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2016) 자료 재정리

2016년도 지방자치단체 합동평가는 현재 진행 중이라 구체적인 평가에 대한 결과를 알 수는 없지만, 공개된 매뉴얼에 따르면 2개의 평가시책, 4개의 평가지표, 11개의 세부 평가지표가 선정되었다. 새롭게 신규로 평가되는 세부 평가지표는 공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율(6-2-1-㉔)이다. 또한 이전과는 달리 2016년에는 내국인도 포함된 국내외 관광객 유치 우수사례(6-1-2-㉙)를 세부 평가지표로 개선하였다.

### 3. 평가지표의 세부 평가지표 변동 사항

세부 평가지표의 변동사항을 연도별로 정리하였다. 우선 2009년부터 2016년 간 세부 평가지표의 용어, 대상, 분류, 산출방법에 있어 약간의 차이를 보이지만, 내용상 크게 벗어나지 않는 범위에서 분류하였다. 본 연구에서는 <표 9>부터 <표 12>까지의 내용 중에서 각 표의 오른쪽에 정리한 ‘세부 평가지표’의 내용을 활용하여 분석하였다.



〈표 9〉 용어가 혼재되어 있는 세부 평가지표 통일

평가지표의 변화						분석 기준
세부 평가지표	평가 연도		세부 평가지표	평가연도	비고	세부 평가지표
공공문화기반시설 이용객 증가율	2009 2010	→	공공문화기반시설 유료이용객 증감률	2011 2012		공공문화기반시설 이용객 증감률
문화예술프로그램 수 증가율	2010	→	문화예술프로그램 수 증감률	2011		문화예술프로그램 수 증감률
문화예술프로그램 운영횟수 증가율	2010	→	문화예술프로그램 운영횟수 증감률	2011		문화예술프로그램 운영횟수 증감률
문화·스포츠·여행 바우처 수혜율	2012	→	문화 이용권 집행률	2013	문화누리카드 발급 지역별 맞춤형 프로그램 제공	문화 바우처(이용 권) 수혜율/집행률
			통합문화이용권 집행률	2014		
			문화누리카드 이용률	2015		
			문화누리카드 발급률 및 이용률	2016		
			스포츠 바우처 집행률	2013	스포츠 강좌비 지원	스포츠 바우처 (이용권) 수혜율/ 집행률
			스포츠강좌 이용권 추진실적	2014		
			스포츠강좌이용권 집행률	2015 2016		
			여행 이용권 집행률	2013	여행경비 지원	여행 바우처 (이용권) 수혜율/ 집행률

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

용어가 혼재가 되어 있는 세부 평가지표를 정리하면 다음과 같다. 연도 별로 증가율, 증감률이라고 용어를 선택하였지만 산출방식은 동일하여 본 연구에서는 공공문화기반시설 이용객 증감률, 문화예술프로그램 수 증감률로 통일하여 분석하였다. 또한 문화누리카드 발급 및 지역별 맞춤형 프로그램 제공을 주요 내용으로 하는 연도별로 상이한 용어는 문화 바우처(이용권) 수혜율/집행률로 용어를 통일하여 분석하였다. 스포츠

강좌비 지원을 주요 내용으로 하는 세부 평가지표는 스포츠 바우처(이용권) 수혜율/집행률로 용어를 통일하였다. 여행경비 지원을 주요 내용으로 하는 상이한 용어도 여행 바우처(이용권) 수혜율/집행률로 통일하였다.

〈표 10〉 평가대상의 차이가 존재한 세부 평가지표 통일

평가지표의 변화						분석 기준
세부 평가지표	평가 연도		세부 평가지표	평가 연도	비고	세부 평가지표
(지역민의) 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례	2011 2012 2013	→	쉽고 바른 국어사용 활성화 우수 사례 국어사용 활성화 우수사례 언어문화개선 우수사례	2014 2015	- 세세부 평가지표 (언어문화개선사례)를 추가	쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례
해외관광객 유치 우수사례	2010 2011 2012 2013 2014 2015	→	국내외 관광객 유치 우수 사례	2016	- 해외관광객 → 국내외 관광객	(국내)해외관광객 유치 우수사례

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

평가대상의 차이가 존재하는 세부지표는 다음과 같이 통일하여 분석하였다. 우선 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례와 관련된 세부 평가지표는 2011년~2013년, 2014년~2015년 두 시기를 기준으로 이후시기에 언어문화개선 우수사례가 세부 평가지표에 포함되었다. 또한 (국내)해외관광객 유치 우수사례와 관련된 세부 평가지표는 2010년~2015년, 2016년 두 시기를 기준으로 2016년에 내국인이 세부 평가지표에 포함되었다. 이를 반영하여 본 연구에서는 쉽고 바른 국어사용 활성화 우수사례, (국내)해외관광객 유치 우수사례로 용어를 통일하였다.

〈표 11〉 분류가 상이한 세부 평가지표 통일

평가지표의 변화						분석 기준
세부 평가지표	평가 연도		세부 평가지표	평가 연도	비고	세부 평가지표
문화예술프로그램 활성화 우수사례	2011 2012 2013	→	지역문화 및 문화지원 우수사례 - 문화예술프로그램 활성화 우수사례	2014 2015 2016	- 세부 평가지표 재분류	문화예술프로그램 활성화 우수사례
지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례	2012 2013	→	- 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례			지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

연도별로 분류의 차이가 존재한 세부 평가지표는 다음과 같이 통일하여 분석하였다. 문화예술프로그램 활성화 우수사례, 지역문화자원의 발굴 및 육성 우수사례를 2011년~2013년은 하나의 세부 평가지표로 분류하여 평가하였는데, 이를 2014년~2016년에는 지역문화 및 문화지원 우수사례라는 하나의 세부 평가지표 아래 두 세세부 평가지표로 분류하여 평가하였다. 그러나 본 연구에서는 이를 다시 각각 하나의 세부 평가지표로 분류하여 분석하였다.

〈표 12〉 산출방법의 차이가 존재하는 세부 평가지표 통일

평가지표의 변화							분석 기준
세부 평가지표	평가 연도	비고		세부 평가지표	평가연 도	비고	세부 평가지표
1인당 대출 증가율	2009	산출방법 (전년도 대비 대출 증가율)	→	1인당 도서 대출 수	2010 2012 2013	산출방법 (인구수 대 비 대출 수)	1인당 도서 대출 수/증가 율
1인당 장서 수 증가율	2009	산출방법 (전년도 대비 장서 수 증가 율)	→	1인당 장서 수 증가치	2010 2012 2013	산출방법 (장서 수 증가 치)	1인당 장서 수 증가율/증가 치/연간증서 수
				1인당 연간증서 수(장서증가량)	2014 2015 2016	산출방법 (인구수 대비 장서증가량)	

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 합동평가 결과보고서, 보도자료, 매뉴얼(2010~2016) 자료 재정리

산출방법의 차이가 존재하는 세부 평가지표를 정리하면 다음과 같다. 대출과 관련된 세부 평가지표를 산출하는 방법이 2009년에는 증가율로, 2010년에는 대출 수로 상이하였다. 이를 1인당 도서 대출 수/증가율로 통일하여 분석하였다. 장서 수 증가와 관련된 세부 평가지표를 산출하는 방법도 2009년에는 증가율, 2010년, 2012년, 2013년은 증가치, 2014년~2016년은 연간 장서증가량으로 상이하였다. 이를 본 연구에서는 1인당 장서 수 증가율/증가치/연간증서 수로 통일하여 분석하였다.



## 참여 연구진

### 연구책임자

박 종 웅 (한국문화관광연구원 연구원)

### 공동연구자

최 경 은 (한국문화관광연구원 부연구위원)

최 정 민 (서강대학교 대우교수)

### 연구참여

안 해 경 (한국문화관광연구원 위촉연구원)

## 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선을 위한 기초 연구

발 행 인 김 정 만

발 행 처 한국문화관광연구원  
서울시 강서구 금남화로 154  
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880  
<http://www.kcti.re.kr>

인 쇄 일 2017년 5월

발 행 일 2017년 5월

인 쇄 인 더크리홍보 주식회사

ISBN : 978-89-6035-669-6 93300