

문화 돋보기

Vol. 127

(2022-127) 2022. 08. 05.

문화영향평가 지표에 대한 이해 차이 : 약식평가의 전문가 평가 결과를 중심으로

- I. 서론
- II. 문화영향평가 지표에 대한 논의
- III. 약식평가의 전문가 평가 결과 분석
- IV. 결론
- V. 참고자료

김 윤 경 작성
한국문화관광연구원
문화예술정책연구실 연구원

이 경 진 작성
한국문화관광연구원
기획조정실 연구기획팀 부연구위원

문화영향평가 지표에 대한 이해 차이

: 약식평가의 전문가 평가 결과를 중심으로

I 서론

2014년 시범평가를 시작으로 올해 본평가 7년차에 접어든 문화영향평가는 「문화기본법」 및 동법 시행령에 의거하여 정부정책이 “문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향”(「문화기본법」 제5조 제4항)을 진단하고 평가하는 것으로 규정하고 있다. 특히 평가의 도구적 관점에서, 문화적 영향의 합리적 판단을 위해 문화영향평가 지원기관인 한국문화관광연구원을 비롯해 문화영향평가를 자체적으로 시행하고 있는 서울특별시 등 지방자치단체들은 문화영향평가 지표 연구를 꾸준히 이어왔다. 최근 2020년 문화체육관광부는 세부지표라 할 수 있는 기존의 12개 고려사항(현재 핵심가치로 간주됨)에 대해 「문화기본법」에서 강조하고 있는 문화에 관한 국민의 권리 이행과 국민의 문화적인 삶 제고에 보다 초점을 맞추어 용어와 지표 수를 조금씩 변경하기도 했다.

하지만 오랜 연구의 과정을 거쳐 만들어진 문화영향평가 지표는 관련 전문가들로 구성된 평가위원 집단에서 뿐만 아니라, 피평가자 집단인 평가대상 사업, 계획, 정책을 담당하는 공무원 등 평가이해관계자들로부터 한계점들을 계속 지적받고 있다. 이를테면, 문화의 영향을 양적 지표로 계량화하는 것이 쉽지 않기 때문에 다른 분야의 영향평가에 비해 평가결과의 객관성을 담보할 수 있는 정량적 지표 개발 및 측정 도구의 체계화가 어려운 문제가 있다. 혹은 평가 및 피평가 집단이 각기 서로 다르게 정의하고 이해하고 있는 문화의 개념과 특수성 때문에 문화영향평가 지표 또한 어떤 정확한 잣대나 명확한 판단 기준을 갖고 정의하여 평가에 사용되는 일이 매우 까다로운 경우가 많다. 이는 결국 문화영향평가를 수행하는 자들마다 지표에 대한 이해와 해석, 그리고 분석의 주관적인 차이가 발생함을 통해 평가 결과의 신뢰성을 놓치는 결과를 낳을 수도 있다.

이에 본 연구는 평가수행에서 발생하는 문화영향평가 지표의 문제점, 특히 전문가 평가위원들로 구성된 평가자들의 지표에 대한 해석과 이해의 차이에 주목하고자 한다. 그리고 위 문제로 인해 나타나는 평가 결과의 편차 및 그 원인을 실증적으로 분석하고, 향후 지표에 대한 평가자의 이해 차이를 개선할 수 있는 방안을 탐색함으로써 향후 문화영향평가의 올바른 수행에 기여하고자 한다.

II 문화영향평가 지표에 대한 논의

2003년부터 2006년까지 문화영향평가 지표와 관련한 연구들은 문화적 가치, 문화적 영향을 평가하기 위한 지표들의 기초적인 개념들을 정립하는 근간을 다졌다고 볼 수 있다. 이후 2013년부터 실시된 연구들은 선행연구에서 공통적으로 중요하게 보고 있는 ‘문화기본권’, ‘문화정체성’을 핵심적인 평가항목으로 삼았고, 2016년부터 ‘문화발전’을 추가하여 실제적인 문화영향평가 수행에 필요한 지표들을 정립하는 과정을 제시하였다. 2020년 일부 개편한 문화영향평가 지표는 문화영향평가 시행의 법적 기준이 되는 「문화기본법」의 기본이념, 즉 문화에 관한 국민의 ‘권리’에 기인하여 정부 계획과 정책에서 개인의 문화 표현과 활동, 문화의 다양성, 자율성, 창조성의 가치들이 조화롭게 실현되어야 함을 더욱 강조하고 있다. 관련 연구 및 평가수행 시기에 따라 정립, 개발된 문화영향평가 지표의 변천사를 <표 1>로 정리하였다.

표 1 | 문화영향평가 지표 정립 및 개발의 변천사 (2003~2020)

연도	평가지표 핵심내용	평가항목	평가지표	
문화영향평가제도 연구 (2003)	국민들의 삶의 종합적인 상태와 문화의 수준 및 발전을 진단하는 평가지표를 도출함	국가 차원	국정목표	문화적 가치의 사회적 확산을 위한 국정목표와 제안 여부 평가
			분야별 국정과제	문화정책과 타 정책과의 유기적 시너지 효과 증대에 관한 과제의 포함 여부
			중앙부처 및 지방자치단체	문화적 악영향 최소화 방안 및 문화정책과의 유기적 연계와 협력방안 평가
			문화관광부	문화관광부의 권고나 요구사항에 대한 수용 정도
		생활 차원	문화적 역량	자기개발성 / 쾌적성 / 심미성 / 자율성 / 접근성 / 편의성 / 다양성
			문화 민주주의	민주성 / 공익성 / 소수자 배려 / 다양성
			공동체 형성	공공성 / 지역성 / 정체성 / 연대성 / 자치성
			생태학	자연친화성 / 다양성
		문화적 생산과 전문성	창의성 / 고유성 / 효율성 / 타당성	
문화적 가치의 사회적 확산을 위한 제도 도입 방안 연구 (2004)	보다 본질적인 문화에 대한 접근을 기반으로 ‘문화적 가치’와 ‘문화적 권리’ 및 세부지표를 형성하고, 이들 간의 상호관계가	문화적 가치 (가치의 침해 여부)	사회발전 / 창조성 / 문화자원 / 다양성 / 사용과 향유	
		문화적 권리 (권리의 훼손 여부)	(사회발전) 문화 환경 / 문화공동체 형성 / 문화정체성 확보 (창조성) 문화활동(창작) 참여	

연도	평가지표 핵심내용	평가항목	평가지표	
	이루어지도록 함		(문화자원) 유·무형 문화유산 보존 (다양성) 의사표현·정보의 자유 / 믿음·사상에 대한 자유 (사용과 향유) 문화접근성	
문화영향평가 지표개발 및 법제화 방안 연구 (2006)	문화영향평가가가 추구하는 최고의 정책목표를 '문화적 발전'에 두고, 정량적으로 측정 가능한 지표체계를 개발함	창조	공급자의 창조성 / 수혜자의 창조성 / 전문가 및 시민의 창조성	
		계승	문화유산 보존 / 기존의 공동체망 보존 / 지역고유문화 보존	
		관용	개방적 문화수용 / 소수문화에 대한 관용	
		형평	계획의 민주성 / 계획의 시민참여	
		신뢰	정책의 실현가능성 / 정책의 투명성	
문화영향평가 실행을 위한 기초연구 (2013)	'정책목표-상위지표-하위 지표' 체계에 따라 규범적 성격의 평가제도로서 가치 중심의 정성적 지표를 통해 정책목표 및 핵심가치 제고 여부를 서술형으로 평가함	문화 기본권 보장	평등/ 다양성	문화적·지역적 격차 / 문화의 지역·집단 간의 불균등 / 문화적 차이다양성 / 특정 집단 등에 대한 고정관념
			자유/자율	문화향유 및 창작 기회 균등 / 소외 집단이나 계층 / 문화향유 및 창작에 따른 표현의 자유와 자율권 저해
			소통/교류	새로운 문화·트렌드 접촉 및 타 문화 간의 소통, 교류 기회 / 문화유산 보존 및 계승에 저해 또는 보존을 위한 노력
		문화 정체성 확립	정신문화/ 관습	전통적 관습·통념·가치관 해체에 대한 영향 / 문화유산 보존 및 계승에 저해 또는 보존을 위한 노력
			문화유산/ 계승	전통적인 문화경관을 보존·발전하는 데 저해요소 / 전통문화를 기반으로 상생발전의 저해
			상생/발전	우리 문화를 알리고자 하는 노력 / 문화융합 및 복합을 통한 새로운 문화발전의 방해
문화영향평가 실행에 관한 연구 (2014)	핵심가치인 문화기본권 및 문화정체성 강화를 위하여 정책 및 계획 주체들이 추진과정에서 고려해야 할 사항을 중심으로 정량적, 정성적 지표를 동시에 구성함	문화 기본권	소극적 권리	문화인프라 충분성 / 문화인력 배치계획 / 문화프로그램 계획 / 문화재정보도 정도
			적극적 권리	문화 수요와 표현 충족 / 문화 장벽과 차별 해소
		문화 정체성	지역 고유성	지역 고유자원 보호, 지역 고유자원 활용
			공동체 소통발전	지역주민 참여와 소통, 지역공동체 상생 및 발전
2015년 시범 평가	제시된 공통 평가지표를 기본으로 정책(계획)의 특성을 고려하여 평가기관이 자체적으로 개발한 평가지표를 추가할 수 있게 함	문화기본권	문화격차에 미치는 영향	
			표현 및 참여에 미치는 영향	
			문화다양성에 미치는 영향	
		문화정체성	문화유산에 미치는 영향	

연도	평가지표 핵심내용	평가항목	평가지표
2016~ 2019년 본평가	6개의 평가지표, 12개 세부지표(8개 필수지표, 4개 선택지표)로 구성하여 각 지표별 핵심개념, 범주, 판단기준을 사전에 제시하여 평가의 타당성을 높임	문화기본권	문화적 경관에 미치는 영향
			공동체에 미치는 영향
		문화정체성	문화향유에 미치는 영향 (문화접근성, 문화향유수준)
			표현 및 참여에 미치는 영향 (표현 및 참여 기회, 생활문화예술 참여)
		문화발전	문화유산 및 문화경관에 미치는 영향(문화유산 및 문화경관의 보호/활용)
			공동체에 미치는 영향 (사회적 자본, 문화공동체)
2020년 본평가	2019년까지 사용된 지표에서 세부지표의 개수 및 일부 용어와 그 정의가 조금 개편되었음	문화기본권	문화다양성에 미치는 영향 (문화적 종 다양성, 소수집단의 문화적 표현)
			창조성에 미치는 영향(창조자본, 창조기반)
		문화정체성	문화향유에 미치는 영향 (문화향유권, 문화환경권)
			표현 및 참여에 미치는 영향 (문화참여권, 정보문화 향유권)
		문화발전	문화유산에 미치는 영향 (문화유산 보호, 문화유산 향유권)
			공동체에 미치는 영향 (지역공동체, 갈등발생 가능성, 사회적 합의)
문화발전	문화다양성에 미치는 영향 (문화다양성 권리, 문화평등권, 문화격차)		
	창의성에 미치는 영향 (창의성 발전, 미래지향성)		

출처: 김효정(2013), pp.11-14; 정정숙 외(2014), pp.53-61; 양혜원(2017), pp.32-42; 한국문화관광연구원(2020), p.14의 내용을 바탕으로 저자가 재구성함(김윤경·이경진(2021), pp. 67-68; 이경진·김윤경(2021) p. 22 재인용함)

문화영향평가 지표에 관한 선행연구들은 공통적으로 문화영향평가 지표가 갖는 정의, 개념의 불명료함으로 인해 나타나는 지표의 해석 및 평가 범위 설정의 부정확함의 문제를 지적하고 있다. 또한 평가자마다 갖고 있는 개인의 전문 분야, 경력, 역량 등으로 인해 각 세부지표에 대한 해석이 다르게 나타날 수 있는 가능성을 제기하였다. 나아가 평가대상 사업 유형별로 지표의 판단근거, 또 지표별 인과관계에 의한 지표 간 영향력 발생에 따라서도 지표가 여러 갈래로 해석될 수 있음을 파악하였다. 결국 일련의 여러 논의들을 종합해서 볼 때, 문화영향평가 지표는 핵심 및 세부지표별 정의와 개념의 비적절성, 비정확성의 한계가 드러나고 있으며, 이는 곧 평가결과의 신뢰성, 유효성, 타당성의

문제로 직결된다. 그러므로 향후 문화영향평가 지표가 갖는 한계점을 실증적으로 밝혀 보고, 평가자들로 하여금 효과적인 평가수행이 이루어질 수 있는 실천적 방안이 도출되어야 한다.

III 약식평가 전문가 평가 결과 분석

본 연구는 2019년 및 2020년 문화영향평가 약식평가 총 33건에 참여한 108명의 전문가 평가위원들이 제출한 평가 결과 자료를 대상으로 표준편차분석을 통해 지표별로 평가위원들 간 점수편차의 수준을 파악했다([표 2] 참고).

표 2 | 2019-2020년 문화영향평가 약식평가 지표별 전문가 평가위원 점수 분석

구부	문항	2019					2020				
		평가위원 수	최소값	최대값	평균	표준편차	평가위원 수	최소값	최대값	평균	표준편차
1. 문화향유에 미치는 영향	1.1	48	2	6	4.73	1.125	60	3	7	5.17	1.011
	1.2	48	3	7	5.08	.942	60	3	7	5.53	.791
2. 표현 및 참여에 미치는 영향	2.1	48	2	6	4.67	1.098	60	3	7	5.22	.993
	2.2	48	2	6	5.13	.981	60	3	7	5.42	.832
3. 문화유산 및 문화경관에 미치는 영향	3.1	48	2	7	4.83	1.358	60	1	7	4.95	1.254
	3.2	48	2	7	5.02	1.229	60	3	7	5.42	1.046
4. 공동체에 미치는 영향	4.1	48	1	6	4.60	1.198	60	3	7	5.03	.974
	4.2	47	2	6	5.11	1.088	60	3	7	5.41	.996
5. 문화다양성에 미치는 영향	5.1	48	1	7	3.96	1.166	60	2	7	4.17	1.251
	5.2	48	1	6	4.35	1.120	60	2	7	4.58	1.198
6. 창조성에 미치는 영향	6.1	48	2	6	4.71	1.091	60	3	7	5.23	1.047
	6.2	48	1	6	4.71	1.202	60	3	7	5.41	.922
7. 문화영향평가 종합	7.1	48	2	6	4.67	1.098	60	4	7	5.63	.739

출처 : 김윤경·이경진(2021), pp. 74-75 참고하여 재구성함.

주 : a) 문항 1~6.1 유형 예: (평가대상) 계획은 사업대상의 △△△(지표)를 고려하여 수립되었다고 판단하십니까?

문항 1~6.1 응답 예: 1점(그렇지 않다)~7점(그렇다)

b) 문항 1~6.2 유형 예: 본 (평가대상) 계획이 현행대로 추진될 경우, 사업대상지의 △△△(지표)에 미치는 영향은 어떻게 변화할 것으로 예상하십니까?

문항 1~6.2 응답 예: 1점(부정적 영향)~7점(긍정적 영향)

c) 문항 7.1 유형 예: 본 (평가대상) 계획이 현행대로 추진될 경우, 사업대상지의 사회문화적 지속가능성은 어떻게 변화할 것으로 예상하십니까?

문항 7.1 응답 예: 1점(부정적 영향)~7점(긍정적 영향)

d) 문항 4.2는 결측치가 1개 발견되어 총 평가위원 수 통계량이 47로 측정됨.

분석결과, 2019년과 2020년 문화영향평가 약식평가에서 전문가 평가위원이 제시한 평가 결과의 편차가 상대적으로 큰 수준에 이르는 지표들은 두 개년도 모두 비슷하게 도출됨을 파악할 수 있다. 특별히 문화유산, 문화다양성에 대한 평가위원들 간의 점수 차이는 다른 지표에 비해 상대적으로 크게 나타났고, 그 외에도 문화향유, 창의성에 대한 점수의 표준편차도 일정 수준 이상 나타난 것으로 파악되었다. 한편, 2019년과 비교해 볼 때, 2020년에는 전문가 평가위원들의 평가 점수 간 표준편차가 상대적으로 크게 나타난 지표들이 감소했음을 알 수 있다. 예를 들어 2019년에는 6개 지표 대부분에서 1.0 이상의 표준편차 값이 도출되었으나, 2020년에는 '표현 및 참여에 미치는 영향', '공동체에 미치는 영향'과 관련된 문항 모두 1.0 이하의 값이 나타났고, 그 외 몇몇 2019년에 표준편차가 컸던 문항에 있어 1.0 이하의 값이 도출되었다.

이와 같은 결과가 나타나게 된 원인 중 하나로, 2020년 문화영향평가 약식평가에서 처음 도입한 초안평가-본평가 제도를 생각해볼 수 있다. 2018~2019년도까지 실시했던 문화영향평가 약식평가는 정책 담당자들이 1회 제출한 평가서 및 현황자료, 그리고 현장답사를 통해 얻은 정보들을 기반으로 전문가 평가위원들이 해당 정책 계획에 대한 문화적 영향을 검토하는 방식으로 진행되었다. 하지만 서면자료 및 현장 정보만으로 정확한 문화적 영향의 수준을 판단하고 평가하는 것에 한계가 있다는 지적이 평가위원들로부터 꾸준히 제기되었고, 평가의 방향성, 이슈 등을 함께 점검, 논의하기 위한 장의 필요성이 요구되어 왔다. 그래서 2020년 문화영향평가 약식평가때부터는 현장조사의 절차를 사전회의-현장조사-질의응답으로 보다 세분화하였고, 전문가 평가위원들의 검토 및 평가의견서를 현장조사 이전 초안평가서, 조사 이후 본평가서, 총 2회에 걸쳐 작성하도록 하였다.

위의 변화된 과정들이 평가위원들 간 지표별 이해의 수준을 맞추고, 지표 이해의 편차를 좁혀 평가 결과를 보다 정확하게 도출하는 데 도움을 주었는지를 확인하기 위해, 2020년 문화영향평가 약식평가 대표집필자로 참여하였던 전문가 9명에게 서면조사를 실시하였다. 그 결과, 대다수는 2020년부터 실시한 약식평가 현장조사의 세부절차 중 사전회의가 평가위원들 간 지표 이해의 차이로 나타날 수 있는 평가 결과의 오류를 조정할 수 있는 기회이고, 평가위원들 간 점수의 편차를 극복하는 방안으로 인식하고 있었다.

사전회의, 현장조사, 질의응답이 평가 결과에 미치는 영향

- 교수1)** 전반적인 현장방문의 과정이 강화되어야 한다고 봄.
- 교수2)** 현장조사 전 사전회의를 별도로 하여 모든 평가위원들이 의견을 공유하고, 평가 결과 등을 사전 점검할 수 있는 단계가 필요함. 그래야 초안에서 나온 의견 차이가 어느 정도 수렴되고 조정될 수 있을 것임.
- 교수3)** 사전회의를 통해 사업에 대해 평가위원 간의 견해 차이가 있는 부분을 확인하고, 의견 조율이 가능했음. 또 현장조사 및 질의응답을 통해 파악하기 어렵거나 확인이 필요한 사항들을 알 수 있었음. 다만 사전회의는 현장조사 때가 아닌 별도의 일정으로 추진할 필요가 있다고 봄.
- 지자체출연연구원1)** 사전회의는 평가자들 간의 다양한 의견을 조율하고, 현장조사와 질의응답은 계획서 상의 사업의 실제성을 확인할 수 있는 계기로 의미가 있음.
- 공공예술기관 종사자1)** 사전회의에서 평가위원들 간 사전 평가서를 공유하고 평가지표에 대한 의견 및 방향 공유의 과정을 거침으로써 본평가에 기여하는 바가 크다고 생각함. 그럼에도 불구하고 현장조사와 현장조사 후 질의응답이 본평가 작업에는 가장 중요하다고 생각함.
- 민간연구기관 종사자1)** 계획내용에 대한 이해 차원에서 볼 때 현장조사가 가장 도움이 됨.
- 민간연구기관 종사자2)** 평가서 작성에서 볼 때 현장조사나 질의응답이 중요하나, 다른 평가위원들이 지표 별로 어떻게 인지하고 있고 의문을 갖는 포인트 등을 서로 이해하고 해결되는 차원에서는 사전회의가 중요하다고 생각함.
- 민간연구기관 종사자3)** 현장조사 및 질의응답을 통해 평가단의 정보 부족으로 인한 선입견이나 의문은 해소됨. 다만 현장조사 이전에 추가적으로 공유할 수 있는 최근 현황자료 등이 확보되고 평가단에 전달되는 과정이 중요할 것 같음.
- 민간연구기관 종사자4)** 사전회의보다는 현장조사가 보강되고 이후 질의응답 시간이 확대되었으면 함.

출처 : 김윤경·이경진(2021), p. 80.

IV 결론

정부는 1970년대부터 정책에 문화적 관점을 대입한 평가 체계를 도입하려 노력한 이후 지금까지 다양한 연구들을 통해 정부 정책, 계획, 사업 등이 국민의 문화적 역량과 삶을 향상시키고 문화적 가치 확산에 미치는 영향을 평가할 수 있는 지표들을 꾸준히 개발, 발전시키고자 했다. 문화영향평가 또한 지속가능한 평가 제도의 기능을 다하고 문화적 영향을 올바르게 측정하기 위해 지표가 갖는 여러 문제점을 개선하고자 노력하였다. 그 일환으로 본 연구는 특히 문화영향평가의 주요 평가자인 전문가 평가위원들이 갖는 지표의 이해와 해석의 차이, 그로 인해 나타나는 평가 결과의 신뢰성과 객관성의 저해 요인이 무엇인지를 파악하고, 이를 해결할 수 있는 제도의 방향을 탐색하는 데 의의를 두었다.

본평가 7년차에 접어드는 문화영향평가가 보다 안정적으로 자리잡기 위해서, 평가 체계의 핵심인 지표가 문화적 영향을 제대로 측정하고 예측하여 평가 결과의 신뢰성과

적절성을 높이는 데 기여할 수 있는 제도적 방안이 필요하다. 2020년부터 실시한 현장 조사 세부절차 중 사전회의는 전문가 평가위원들 간의 지표와 평가 기준 등에 대한 차이를 발견하고, 함께 조정할 수 있는 기회를 제공한 좋은 예가 될 수 있다. 이와 같이 본격적인 평가 수행 이전에 모든 평가자들과 평가대상 사업의 이해관계자들이 내가 평가해야 하는, 그리고 내가 평가받는 항목들이 담긴 지표들을 충분히 이해하고 합의할 수 있는 다양한 방법들이 개발되어야 할 것이다. 이를 통해 보다 신뢰받는 평가결과를 기반으로 하는 문화영향평가를 기대할 수 있게 될 것이다.

V 참고자료

- 김윤경·이경진(2021), 문화영향평가 지표에 대한 평가자의 이해 차이와 문제 해결을 위한 탐색적 연구, 「문화정책논총」, 35(2), pp.59-88.
- 김효정(2013), 「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 이경진·김윤경(2021), 「평가대상별 문화영향평가 지표 체계 개발 및 활용 방안 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 양혜원(2017), 「문화영향평가 표준평가도구 개발 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 정정숙 외(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, 세종: 문화체육관광부.
- 한국문화관광연구원(2020), 「2020년 문화영향평가 약식평가 지침」.

* 본고는 '이경진·김윤경(2021), "문화영향평가 지표에 대한 평가자의 이해 차이와 문제 해결을 위한 탐색적 연구", 「문화정책논총」, 제35집2호, pp.59-88.'의 내용을 중심으로 본지의 취지와 양식에 맞게 재구성하였습니다.



본 저작물을 인용하실 경우 다음과 같이 출처를 표기해주시기 바랍니다.

김윤경·이경진(2022). "문화영향평가 지표에 대한 이해 차이: 약식평가의 전문가 평가 결과를 중심으로". 문화예술지식정보시스템. 문화돋보기 제127호. 한국문화관광연구원.