

문화영향평가 핵심가치지표 타당성 논의

허은진 · 김영주

[국문초록]

본 논문의 목적은 2020년부터 시행된 문화영향평가 개선안에서 중점적 내용인 소지표(핵심가치)의 타당성에 대해서 논의하는 데 있다. 본 연구는 지표가 타당성을 갖추기 위해 지녀야 할 요건을 적절성, 합치성, 소통성으로 추려내고, 이들 타당성 요인에 대한 핵심가치의 부합 정도를 파악하고자 23명의 문화 관련 전문가들을 대상으로 델파이 설문조사를 실시하였다.

조사 결과, 14개 핵심가치지표의 적절성, 합치성, 소통성의 평점은 4.09점으로 나타났다. 내용타당도비율(content validity ratio; CVR) 평균값은 0.58로 긍정적이다. 5점 척도 평점 3.5점 이상과 CVR값 0.45 이상일 경우 지표로서 타당성이 있다고 판단할 때, 14개의 핵심가치 중에서 '정보문화 향유권'과 '창의성 발전', '미래지향성' 지표를 제외한 11개의 핵심가치지표가 타당성이 있는 것으로 나타났다. 그 중에서 소통성의 점수가 낮은 지표는 11개였으며, 그 외에 갈등발생 가능성, 사회적 합의, 문화격차 등은 합치성이 가장 낮게 평가되었다. 전문가들의 의견에서는 3요건 중에서 소통성, 그 중에서도 핵심가치의 명칭이 모호하다는 의견이 주를 이루었으며, 명칭에 있어서의 수정의견이 있었던 핵심가치는 정보문화 향유권, 문화유산 향유권, 갈등발생 가능성, 사회적 합의, 문화다양성 권리, 문화평등권, 문화격차, 창의성 발전 등 8개의 핵심가치로 나타났다.

따라서 핵심가치지표에 대해 이해관계자들이 보다 직관적으로 이해하고 소통될 수 있도록 핵심가치의 명칭과 각 핵심가치를 설명하는 용어를 재정비할 필요가 있으며, 부정적 영향을 측정하는 지표의 명칭이나 설명을 개선할 필요가 있는 것으로 분석된다. 그리고 비슷하거나 통합 가능하다고 지적된 지표들에 대해서는 차별화나 통합을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 각 대지표(평가영역) 및 중지표(평가지표)에 속해 있는 소지표(핵심가치)가 적절한지에 대해서도 논의를 통해 재조정할 것을 제안하는 바이다.

본 연구는 2020년부터 새롭게 시행된 문화영향평가의 하위지표인 핵심가치에 대해서만 집중적으로 점검했다. 따라서 현행 문화영향평가 평가지표 체계 전반을 분석하는 연구가 향후 진행된다면, 거시적 관점에서 본 연구를 보완할 수 있을 것으로 기대된다.

[주제어] 문화영향평가, 평가지표, 핵심가치, 델파이 조사, 지표 타당성

투고일: 2021. 2. 18. 심사일: 2021. 3. 2. 게재 확정일: 2021. 3. 17.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2021.35.1.67>

허은진_홍익대학교 초빙교수/주저자(hej2018@gmail.com)

김영주_추계예술대학교 문화예술경영연구소 연구교수/교신저자(0810kimyj@naver.com)

I. 서론

경제적 효용을 우선시하던 시대를 거쳐, 지속 가능성을 중시하는 시대에 접어들었고, 우리나라 전 사회적으로 문화의 중요성에 대한 인식도 서서히 높아지고 있다. 이에 따라 개발 위주의 정책으로 인한 문화적 가치의 상실 및 문화에 대한 권리 침해 등의 문제를 완화할 필요성이 지속적으로 제기되었다. 이러한 배경 하에서 우리나라는 2013년 문화기본법을 제정하였으며, 동법 제 5조 제 4항에 의거, 문화영향평가 제도를 도입하였다. 문화영향평가는 2014년과 2015년 시범평가를 거쳐 2016년부터 본격 시행되었다. 약 6년 동안 총 70개의 정책사업 및 계획에 대해서 전문평가를, 28개 도시재생 뉴딜 사업에 대한 약식평가를 실시하면서 문화영향평가 제도는 안정적으로 정착되어 가고 있다. 동시에 문화영향평가 제도는 학계의 연구와 실무에서의 의견을 반영하여 조금씩 평가대상을 확장하고, 절차와 지표를 보완해 왔다. 안정적인 적응기를 거쳐 문화영향평가는 이제 과도기로 접어들고 있다. 2020년에 문화관광연구원은 국제협약 및 국내정책 방향에 맞추어 한층 국제화되고, 진보된 내용의 문화영향평가 내용을 공개하였다. 이는 2016년 본격 시행된 이후, 문화영향평가에 대한 가장 큰 변화라고 볼 수 있다. 문화영향평가의 체계 중에서도 이번 개선안에서 가장 많은 변화가 있었던 평가지표는, 그 전문성과 정책적 중요성으로 인하여 정책결정자 및 전문가들에 의해 지속적으로 검토되고 개선되어야 한다. 본 논문은 이러한 필요성에 기반하여 2020년 개정된 문화영향평가 지표 중 가장 많은 변동이 있었던 핵심가치지표¹⁾를 그 연구대상으로 하고, 전문적 논의의

1) 문화영향평가 지표는 대지표, 중지표, 소지표로 이루어져 있으며, 시기별로 명칭이 다르다. 첫째로 2015년의 경우, 대지표를 평가항목, 중지표를 평가지표, 소지표를 세부평가지표라고 명명했다. 2016-2019년은 대지표를 평가항목, 중지표를 평가지표, 소지표를 세부지표라고 하였다. 2020년은 대지표를 평가영역, 중지표를 평가지표, 소지표를 핵심가치라고 명명하였다. 본문에서의 '핵심가치'란 2020년에 도입된 문화영향평가의 소지표를 뜻한다. (자세한 문화영향평가 지표체계와 내용은 본 논문 2장의 이론적 배경 부분을 참고하길 바란다.) 이 중에서 3개 평가 영역과 6개 평가지표는 2020년 이전의 문화영향평가에 비해 큰 변화가 없었으나, 소지표에 해당하는 핵심가치의 구성에 변화가 있었다. 따라서 본 논문은 핵심가치를 중심으로 타당성에 대하여 논의를 하였다.

필요성에 착안하여, 전문가 델파이 조사 방식으로 자료를 수집하여 분석하였다.

본 연구의 목적은 2020년 개정된 문화영향평가 핵심가치 지표의 타당성에 대해서 논의하는 데 있다. 즉, 문화영향평가 핵심가치의 각 지표들이 문화적 영향을 측정하기에 적합하게 설계되어 있는지(적실성), 관련 정책 방향에 맞게 설정되어 있는지(합치성), 그리고 문화영향평가에 참여하는 이해관계자들이 용어나 개념을 충분히 이해하고 평가에 참여할 수 있을지(소통성)를 살펴보고자 한다.²⁾ 위와 같은 연구목적에 따라 연구문제는 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 문화영향평가 핵심가치의 각 지표는 문화적 영향을 측정하기에 적합한가?

둘째, 문화영향평가 핵심가치의 각 지표는 정책방향 또는 상위지표와 맥을 같이 하는가?

셋째, 문화영향평가 핵심가치의 각 지표는 이해관계자나 평가관계자 간의 소통이 원활한가?

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 문화영향평가 관련 선행연구

문화영향평가에 대한 연구는 크게 시행 초기단계에서 문화영향평가 제도의 도입을 위한 연구와 2014년 문화영향평가 시행 이후 문화영향평가 제도의 개선에 대한 연구로 구분할 수 있다. 첫 번째로, 문화영향평가 제도 도입을 위한 연구는 대부분 국내의 영향평가와 해외의 문화영향평가에 대해서 분석하여, 우리나라 문화영향평가 제도 도입의 목적과 필요성에 맞춰서 방안을 제시한 연구들이며, 정책 연구 보고서로 김규원(2004)의 연구, 학술논문으로 이종열(2004)의 연구가 있다. 두 번째로, 현행 문화영향평가 제도의 개선에 대한 연구는 ① 문화영향평가 전반에 대해서 진단하고, 이에 대한 개선방안을 제시한 연구와 ② 지표를 중점적으로 분석하고 시사점을 도출한 연구로 구분할 수 있다. 먼저, 문화영향평가 전반에 대해서 진단한 연구로서, 정책 연구 보고서는 6편, 학술 논문은 8편 정도가 있다. 우선 정책 보고서로는 문화영향평가 관련 실무자 및 학자에 대한 수요조사를 토대로 문화영향평가의 평가기준, 지표, 평가 주체, 제도화 등에 대해 정

2) 본 논문은 지표 타당성을 적실성, 합치성, 소통성의 관점에서 진단하였는데, 그 근거와 각 특성의 지표 타당성과의 관계는 본문 제2장 3절의 지표가 지녀야 할 요건에서 보다 자세히 기술하였다.

책 방안을 도출한 김효정(2014)의 연구, 문화영향평가 표준평가도구를 개발하기 위한 양혜원(2017)의 연구, 해외의 문화영향평가 사례를 통해서 국내 문화영향평가에 시사점을 제시한 이상열 외(2018)의 연구, 문화영향평가 유형별 가이드라인 개발에 대한 이상열 외(2018)의 연구, 문화영향평가 대상 선정 및 평가 유형화에 대한 기준을 연구한 이상열 외(2019)의 연구, 문화영향평가의 법제 및 운영체계 개선 방향에 대한 김면 외(2020)의 연구가 있다. 다음으로 학술논문으로는 평가대상, 적용범위 등을 진단하고, 개선 방안을 모색한 한승준 외(2016)의 연구와, 평가대상을 비롯하여 평가지표, 평가절차, 평가기관 등 제도의 전반에 대해서 진단하고 개선방안을 제시한 권기창(2016)의 연구, 2016년 시행된 문화영향평가를 중심으로 평가지표, 사전평가, 방법론, 평가척도와 가중치, 평가결과의 활용 등을 진단하고, 이에 대해서 개선안을 제시한 고정민 외(2017)의 연구, 현재 문화영향평가가 부정적 정책영향에 대해서 미흡하게 평가하고 있다고 진단하고, 이에 대해서 지표, 절차 등의 측면에 있어서 개선안을 제시한 배관표 외(2017)의 연구, 문화영향의 측정방법, 체계, 지표 개발 등에 대해서 고찰하고, 이에 대한 개선방안을 제시한 김종호(2019)의 연구, 타영향평가와의 비교분석을 통해서 문화영향평가 추진체계를 분석하고 개선방안을 모색한 정준호(2019)의 연구 등이 있다. 이외에도, 특정한 성격을 지닌 사업에 대한 문화영향평가를 고찰한 연구들도 존재한다. 도시재생사업의 문화영향평가를 제도적 측면과 실천적 측면에서 검토한 이경진 외(2018)의 연구, 2018년 도시재생 뉴딜 시범사업 문화영향평가를 중심으로 도시재생활성화계획과 문화영향평가의 구조를 파악하고, 양자 간의 접점을 고찰한 안지현 외(2018)의 연구 등이다.

문화영향평가 전반에 대한 논문들이 매년 1-2편씩 발표된 반면, 문화영향평가 시스템의 지표에 대해서 중점적으로 고찰한 연구로는 현재 2편의 학술 논문 정도이다. 5개 도시재생사업의 문화영향평가 설문조사 결과를 비교하여 문화정체성과 관련된 지표를 분석한 김인서 외(2018)의 연구, 문화재돌봄사업과 지역문화재 활용사업을 연구대상으로 중지표 간의 관계를 구조방정식모형의 통계적으로 분석한 채경진(2017)의 연구 등이다. 이들 지표에 관한 연구들은 5개 이내의 사업을 중심으로 지표 간의 관계, 혹은 사업 간 지표 비교를 한 연구들로, 세부 사업을 예시로 든 연구들이라고 볼 수 있다. 문화영향평가는 사업의 성격에 따라 지표 측정 결과가 매우 다양하게 도출되며, 지표 측정 결과에 대한 해석은 문화영향평가의 핵심을 이룬다. 따라서, 개별 사업에 적용된 특성화

된 지표들과 별개로 문화영향평가 지표 자체에 대한 연구가 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 문제의식을 기반으로, 본 연구는 현행 문화영향평가 중에서 가장 큰 변화가 있었던 소지표, 즉 핵심가치지표에 대해서 델파이 조사 방법을 활용하여 문화 관련 전문가의 의견을 수렴하여 분석하고, 향후 개선될 문화영향평가 지표에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 문화영향평가 지표의 변화

우리나라의 문화영향평가는 2013년 제정된 「문화기본법」 제 5조 4항에 의거하여 실행되게 되었다. 문화영향평가는 ‘국가나 지방자치단체가 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 긍정적 영향을 강화·확산시키고, 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 제시함으로써 문화적 가치가 사회적으로 널리 확산될 수 있도록 하기 위한 제도’이다. (한국문화관광연구원, 2015: 8) 2014년에 4개, 2015년에 5개 사업을 대상으로 시범평가를 거친 후, 2016년부터 본격적으로 문화영향평가가 실시되었다. 문화영향평가는 2019년까지 서울특별시, 광주시, 경기도 등 지자체와 뉴딜사업의 자체 문화영향평가 실시를 제외하면 6년간 총 70개의 정책사업 및 계획에 대해서 전문평가를, 28개 도시재생 뉴딜사업에 대한 약식평가를 실시했고, 그 중에서 문화도시 뉴딜 사업에 대해서도 문화영향평가를 희망하는 사업지에 대해서 국토부가 주변지역의 파급효과와 도시경쟁력 제고 가능성 등을 고려해 평가 대상지를 선정하고, 문화영향평가를 받게 하는 등 점차 영향력을 넓혀가고 있다. 이제 도입 7년째를 맞은 문화영향평가는 국제적인 기준에 맞추기 위해서 「UN 세계인권선언(1948)」, 「UN 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1966)」, 「유네스코 문화다양성 선언(2001)」에서 비롯된 문화참여권, 문화다양성, 문화평등권, 문화격차 등과 같은 개념을 새롭게 도입, 지표에 반영하였다.

2020년 하반기부터 새롭게 도입되는 지표를 검토하기 전에, 2015년부터 2020년 상반기까지의 문화영향평가 지표가 기본적으로 어떻게 구성되어 있었는지 살펴보면 다음과 같다. 서론 각주에서 언급한 바와 같이 문화영향평가 지표는 기본적으로 대지표, 중지표, 소지표로 구성되어 있다.

1) 2015년의 평가지표: 대지표 2개, 중지표 6개, 소지표 12개

도입 초기의 문화영향평가 지표는 기본적으로는 <표 1>과 같이 2개의 대지표(평가항목)과 6개의 중지표(평가지표)로 이루어져 있다. 개별평가³⁾는 이러한 지표를 핵심으로 하고, 개별평가기관에서 자체적으로 개발한 평가지표를 추가할 수 있다.

<표 1> 2015년 문화영향평가 평가지표 체계

대지표(평가항목)	중지표(평가지표)	소지표(세부 평가지표)
문화기본권	문화향유에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화접근성 문화향유수준
	표현 및 참여에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 표현 및 참여 기회 생활문화예술 참여
	문화다양성에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화적 중 다양성 소수집단의 문화적 표현에 대한 차별
문화정체성	문화경관 및 유형문화유산 등에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화경관 및 유형문화유산 등의 보호 문화경관 및 유형문화유산 등과의 조화
	무형문화유산에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 무형문화유산의 보존 무형문화유산의 창조적 활용
	공동체에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 공동체 의식 문화공동체

2) 2016-2019년 평가지표: 대지표(3개), 중지표(6개), 소지표(12개)의 수정·보완

문화영향평가가 본격적으로 실시된 2016년부터는 초기에 비해서 크게 두 가지 변화가 있었다. 첫 번째로, 대지표(평가항목)이 3개로 늘어났다. 종전의 문화기본권, 문화정체성에 더하여 문화발전이 추가되었다. 두 번째로, 6개의 중지표(평가지표)도 조정을 거쳤다. ‘창조성에 미치는 영향’이 추가되었으며, ‘문화경관 및 유형문화유산 등에 미치는 영향’과 ‘무형문화유산에 미치는 영향’이 ‘문화유산 및 문화경관에 미치는 영향’으로 통합되었다. 각 평가항목에 대한 평가지표도 재배치되었다. 자세한 평가지표 체계는 <표 2>와 같다.

3) 문화영향평가는 개별평가와 종합평가로 나눌 수 있는데, 두 개의 평가 모두 전문연구 평가기관에 의해 이루어지는 ‘전문평가’에 해당한다는 측면에서 공통적이나, 개별평가는 전문평가기관에 의한 대상사업 자체평가로, 1개의 정책(계획이나 사업)에 대한 심층적인 문화영향평가의 성격이 강한 반면, 종합평가는 전문가 평가단에 의한 종합평가로, 다수의 개별평가에 대한 상위평가(meta evaluation)의 성격이 강하다는 측면에서 차이가 있다. (한국문화관광연구원, 2015:6)

〈표 2〉 2016-2019년 문화영향평가 평가지표 체계

구분	대지표(평가항목)	중지표(평가지표)	소지표(세부지표)
공통지표 (핵심지표)	문화기본권	문화향유에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화접근성 문화향유수준
		표현 및 참여에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 표현 및 참여 기회 생활문화예술 참여
	문화경체성	문화유산 및 문화경관에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산 및 문화경관의 보호 문화유산 및 문화경관의 활용
		공동체에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 자본 문화공동체
	문화발전	문화다양성에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화적 중 다양성 소수집단의 문화적 표현
		창조성에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 창조자본 창조기반
특성화지표 ⁴⁾ (자율지표)	개별평가기관에서 대상과제의 특성을 고려하여 자율적으로 개발		

2016년부터 2019년까지의 4년 동안 문화영향평가는 대지표(평가항목)과 중지표(평가지표) 및 소지표(세부지표)의 내용은 변하지 않았으나, 소지표의 필수적 적용 여부에 있어서 변화가 있었다. 초반에는 문화향유수준, 생활문화예술참여, 소수집단의 문화적 표현, 창조자본, 창조기반 등은 선택지표이고, 나머지는 필수지표였으나, 2017년부터 선택지표와 필수지표의 구분은 사라지고, 주요 측정 개념 혹은 고려사항으로 명명하면서 소지표 전체를 필수적으로 반영한다기보다는 소지표를 ‘참고’하여 평가지표에 반영하도록 하였다.

3) 2020년 평가지표: 대지표(3개)와 중지표(6개) 유지, 소지표(14개) 대폭 수정

2020년 새롭게 도입되어 적용하기 시작한 평가지표는 2016년에 도입된 문화영향평가지표에 비교했을 때 대지표 및 중지표는 구조와 내용이 같다. 그러나 소지표(2019년까지 ‘세부지표’, 현재는 ‘핵심가치’라 명명)의 내용은 상당한 변화가 있었다. 우선 명칭에서부터 ‘문화에 대한 권리’를 부각시켰다. 새로 도입된 문화향유권, 문화환경권, 문화참여권, 정보문화향유권, 문화유산향유권, 문화다양성 권리, 문화평등권의 명칭에서 볼 수 있듯이 문화를 정책대상자들이 지녀야 할 ‘권리’라는 측면에서 보고 있다. 두 번째

4) 특성화지표(자율지표)는 대상과제의 특성을 고려하여 자율적으로 개발할 수 있게 한 지표이다.

로 부정적 영향을 측정하는 내용이 강조되었다. 기존에는 갈등발생가능성이나 문화격차 등의 부정적 영향에 대해서 측정항목 차원에서 언급되었으나, 아예 핵심가치지표에 새롭게 도입하였다. 세 번째로 국제 협약 및 국내 정책 기준에 맞추어 중지표(평가지표) 전반에 있어서 소지표(핵심가치)의 내용을 다양화하였다. 이를 통해 각 중지표(평가지표)를 해석할 때보다 폭넓게 해석할 수 있도록 하였다. 예를 들어, 문화향유에 미치는 영향에서는 문화환경권을, 표현 및 참여에 미치는 영향에는 정보문화향유권을, 문화유산에 미치는 영향에는 문화유산 향유권을, 공동체에 미치는 영향에는 사회적 합의와 갈등발생가능성을, 문화다양성에 미치는 영향에는 문화평등권과 문화격차를, 창의성에 미치는 영향에는 미래지향성을 새로 도입하거나 기존 지표를 대체하였다.

〈표 3〉 2016~2019년의 문화영향평가와 현재 문화영향평가의 소지표 비교

중지표(평가지표)	소지표(2016~2019의 문화영향평가)	소지표(현재 문화영향평가 소지표)
문화향유에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화접근성 문화향유수준 	<ul style="list-style-type: none"> 문화향유권 문화환경권
표현 및 참여에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 표현 및 참여 기회 생활문화예술 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 문화참여권 정보문화향유권
문화유산 및 문화경관에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산 및 문화경관의 보호 문화유산 및 문화경관의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산보호 문화유산향유권
공동체에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 자본 문화공동체 	<ul style="list-style-type: none"> 지역공동체 갈등발생가능성 사회적 합의
문화다양성에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 문화적 종 다양성 소수집단의 문화적 표현 	<ul style="list-style-type: none"> 문화다양성권리 문화평등권 문화격차
창조성에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> 창조자본 창조기반 	<ul style="list-style-type: none"> 창의성 발전 미래지향성

3. 지표가 갖추어야 할 요건

1) 지표 관련 선행연구

‘지표’에 관련된 문헌들의 대다수는 평가대상의 특성에 대한 분석을 기반으로 지표 설정에 대한 논의를 진행하였다. 지표의 요건에 대해서 자세히 설명한 문헌은 상대적으로 적다. 이들 문헌에서 지표에 대한 통일된 정의는 찾아보기 쉽지 않았다. 그러나 이들 논의는 지표의 일정한 특성에 대해서 공통적으로 언급하고 있다.

우선 지표에 관련된 논문 및 도서에서 나타난 지표의 특성을 살펴보면, 지표란 ‘일반적으로는 양적인 것에 대한 측정으로 복잡한 현상을 경향과 추세를 포함해서 간단하게 표시하고 소통하는 것’(Donnelly A. et al., 2007)으로 표현되어, 경향성 및 간명성을 지니고 있다고 판단되었다. 또한 ‘어떤 대상이 다수의 상태변수에 의해 규정되는 경우, 그 대상이 갖는 특성 중 특히 표현하고 싶은 것을 가능한 한 소수의 특성 값으로 투영해 알기 쉽게 표현한 것(內藤・森田, 1996; 이동근 외, 1997에서 재인용)’으로, 해석에 있어서 어려움이 없어야 하며, 측정의 목적에 맞아야 한다는 것을 알 수 있었다.

다음으로, 문화 지표 관련 보고서들에 나타난 설정 지침 및 개선점 등에 대해서 살펴보면, 「2011 문화예술 대표지표 분석연구」(문화체육관광부, 2011)에서는 대표지표 선정의 주요 기준으로 지표의 적실성(relevance), 정책적 중요성(grounded in and/or linked to policy practice), 지역간·시계열적 비교가능성(comparability), 측정가능성(measurability)을 꼽기도 하였다. 한편, 「지방자치단체 합동평가 문화관광 분야 평가 지표 개선을 위한 기초연구」(한국문화관광연구원, 2017)에서는 ㉓ 이용자 수, 참여자 수, 수혜자 수 등 산출지표와 영향 및 만족도를 측정하는 결과지표의 병용, ㉔ 수요자 중심의 성과지표 마련, ㉕ 이해관계자간 문화거버넌스 강화지표의 필요, ㉖ 관련 업무 전반을 포괄하는 지표의 대표성 강화, ㉗ 가급적 공식적이고 객관적인 자료를 활용하여 평가 지표 측정자료의 객관성 및 신뢰성 제고 등을 평가 지표의 개선 과제로 제시하였다. 「사회영향평가 지표 개발 및 운영 가이드라인 마련 연구」(한국환경정책평가연구원, 2011)에서는 CCBA et al.(2010)의 연구 결과를 인용하여 지표를 개발할 때 유의할 점으로, ㉘ 명료한 의미나 정보를 전달할 것, ㉙ 쉽게 조사하여 기록하고 해석할 수 있을 것, 추구하는 결과물을 명확하게 인지할 수 있을 것, ㉚ 동일한 조건과 절차에서 동일한 측정결과가 나올 것 등을 제시하였다. 「문화정책의 성 인지 분석평가지표 개발과 적용」(한국문화관광연구원, 2005)에서는 여성부의 성별영향분석평가 지침을 인용하면서, 그 설정 방향을 ㉛ 공공정책은 정책 영향의 계량화가 어려운 특성을 고려하여 양적 지표보다 질적 지표 중심으로 설정, ㉜ 해당 영향분석평가를 처음 접하는 공무원들도 쉽게 이해할 수 있도록 정책단계별 점검표 형식으로 설계하는 등의 방향을 제시하고 있다.

위의 논의들에서 첫 번째로 꼽을 수 있는 지표의 특성은 ‘객관성’이다. 지표는 일반적으로 값으로 환산할 수 있는 것, 즉 양적인 대상을 측정하는 정량적 개념이다. 하지만 문화영향평가와 같이 평가대상 자체가 정성적인 특징을 지니는 경우에는 정성적 특성

을 지닌 평가 대상을 ‘정량화’시키는 과정이 필수적이라고 볼 수 있을 것이다. 평가 결과를 7점 척도 및 5점 척도로 나타내거나 결과에 대해 가중치를 달리 두는 것 등은 보다 객관적 결과를 산출하기 위한 노력이다. 두 번째 지표의 특성은 경향성이다. 지표는 ‘경향과 추세’를 나타낼 수 있어야 한다. 세 번째는 ‘측정목적에 맞게’ 측정대상을 측정할 수 있도록 구성되어야 한다는 것이다. 지표는 단순히 측정대상의 특징을 고려하여 설계 되는 것 뿐만 아니라, 측정의 목적에 맞게 설계되어야 한다. 특히 공공기관이 설계한 지표의 경우, 정책의 방향과 합치해야 할 것이다. 네 번째는 ‘소통성’이다. 지표는 이해관계자들이 쉽게 해석할 수 있도록 명료하게 의미를 나타낼 수 있어야 한다.

한편, 문화영향평가 관련 학술 논문에서 언급된 지표 개선점에 대해서 정리해 보면, 우선 평가 대상이 미치는 문화영향을 보다 정확히 측정하기 위해서 스코핑 제도를 도입할 것을 주장하고 있다(권기창, 2016; 배관표 외, 2017; 김종호, 2019). 특히 배관표(2017)는 환경영향평가와의 비교를 통해, 분야별 세부평가항목과 스코핑 제도의 도입을 통해 부정적 정책 영향에 대한 측정도 보강할 것을 제안하고 있다. 다음으로, 지표에 쓰인 용어에 대한 문제제기도 보인다(고정민 외, 2017). 이 논문에서는 평가지표가 전문가 이외의 이해관계자들이 이해하기 어렵다는 점을 제기하였다. 정리하자면, 문화영향평가 관련 논문에서는 지표가 지녀야 할 점에 있어서 크게 두 가지를 제시하고 있다. 첫 번째는 결과의 객관성이다. 즉, 문화영향을 보다 정확하게 측정하여 객관화할 필요가 있다는 것이다. 두 번째는 소통성이다. 즉, 지표가 이해관계자들에게 명확히 이해될 수 있어야 한다는 것이다. 이와 같은 논의를 표로 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 지표의 요건에 대한 논의

구분	평가지표
일반적 지표 관련 문헌	<ul style="list-style-type: none"> • 객관성: 정성적 대상의 정량화, 결과의 객관성 • 경향성: 경향과 추세의 표시 • 합치성: 정책방향과 측정 목표에 맞는 설계 • 소통성: 지표를 통해 이해관계자 간의 원활한 소통
문화영향평가 지표 관련 논문	<ul style="list-style-type: none"> • 객관성: 결과의 정확한 측정 필요 • 소통성: 이해관계자 간의 원활한 소통

2) 타당성 논의 항목: 적실성, 합치성, 소통성

위에서는 지표의 개념, 문화지표 관련 정책 보고서, 문화영향평가 관련 논문 등에서 논의의 실태를 살펴보았다. 이러한 논의를 기반으로 이미 평가지표가 운영되고 있는 상태에서 현 지표와 새로 도입된 지표에 대한 점검 항목에 대해서 몇 가지로 정리해 볼 수 있겠다. 첫 번째는 지표의 적실성으로, 측정 대상을 간단 명료하고, 정확하게 대표하는 것이다.⁵⁾ 지표는 특정 지역의 사회적, 경제적 및 환경적 상태를 대표하는 측정 수단이다. 간단 명료하면서도, 측정 대상이 지니는 경향성을 대표할 수 있어야 한다(홍상표, 2016). 문화영향평가 관련 선행연구들도 지표의 적실성 제고를 위해 스코핑 제도의 운영을 하거나, 평가지표의 정성적 성격을 보완하기 위해서 AHP기법을 활용하여 평가 지표를 정량화 할 것을 제안하기도 하였다(권기창, 2016; 배관표 외, 2017; 김종호, 2019). 두 번째는 정책 방향과의 합치성이다. 지표는 회고적 관점에서 장기적으로 지속 가능한 경향을 추적할 수 있도록 설계되어야 하며, 이러한 기능을 통해서 미래에 대해서 합리적 결정을 내리도록 돕는다(Barry & Evelin, 2007; 홍상표, 2016에서 재인용). 정책적 목적이 기반이 된 영향평가의 경우, 이러한 장기적 경향은 정책이 추진하는 방향과 일치해야 할 것이다. 따라서, 지표는 정책 방향을 효과적으로 반영해야 한다. 세 번째는 소통성이다. 지표는 서로 다른 이해관계자 간 소통을 가능하게 해준다(Gao et al., 2013). 따라서 지표는 평가 참가자와 기타 이해관계자들에게 유효하고 수용 가능한 것이어야 한다(Cloquell-Ballester et al., 2006). 지표의 소통성은 고정민(2017)의 연구에서도 당시 문화영향평가 지표가 지닌 문제 중 하나로 제기된 바 있다.

한편, 본 논문에서는 지표가 지녀야 할 요건을 충족했을 때 타당성을 지녔다고 정의하였다. 즉, 이하의 논의에서 ‘타당성’이란 지표가 지녀야 할 세 가지 요건인 적실성, 합치성, 소통성을 충족하는 것으로, 각 요건에 있어서 5점 척도 기준으로 평균점수 3.5 이상, 내용타당도비율(CVR) 평균값이 0.45 이상⁶⁾일 때 해당 소지표(핵심가치)는 타당성을 충족하는 것으로 판단하였다.

5) 제3장 2절 1항의 ‘지표검토항목 추출을 위한 문헌검토’에서의 객관성과 경향성 등을 모두 아우르는 개념으로 ‘적실성’이라는 단어를 선택하였다.

6) 타당도 충족 기준을 평균점수 3.5이상, 내용타당도비율(CVR) 평균값 0.45이상으로 설정한 근거는 본 논문 3장 5절의 자료분석에 자세히 기술되어 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구대상 및 범위

2장에서 언급했듯이 2020년 문화영향평가의 지표체계 중에서 평가영역과 평가지표는 예년과 동일하지만, 핵심가치지표가 큰 폭으로 변경됨에 따라 핵심가치지표에 대한 타당성을 점검할 필요가 있다. 문화영향평가의 지표는 대지표, 중지표, 소지표로 이루어져 있으며, 핵심가치는 2020년에 새로 도입된 문화영향평가의 소지표를 일컫는 개념이다. 그 외에도 2020년의 문화영향평가에서는 대지표는 평가영역, 중지표는 평가지표라고 명명하였다. 따라서 문화영향평가의 지표체계는 <표 5>와 같이 3개의 평가영역과 6개의 평가지표, 14개의 핵심가치로 구성되어 있다.

<표 5> 문화영향평가 평가지표 체계

평가영역(대지표)	평가지표(중지표)	핵심가치(소지표)
문화기본권	문화향유에 미치는 영향	① 문화향유권
		② 문화환경권
	표현 및 참여에 미치는 영향	① 문화참여권
		② 정보문화 향유권
문화정체성	문화유산에 미치는 영향	① 문화유산 보호
		② 문화유산 향유권
	공동체에 미치는 영향	① 지역 공동체
		② 갈등발생 가능성
문화발전	문화다양성에 미치는 영향	③ 사회적 합의
		① 문화다양성 권리
		② 문화평등권
	창의성에 미치는 영향	③ 문화격차
		① 창의성 발전
		② 미래지향성

본 연구에서는 평가지표별 핵심가치 14개의 지표에 대한 타당성을 점검하고자 한다. 즉, 문화향유에 미치는 영향의 핵심가치인 문화향유권과 문화환경권을 비롯하여 표현 및 참여에 미치는 영향의 핵심가치인 문화참여권과 정보문화향유권, 문화유산에 미치는 영향의 핵심가치인 문화유산보호와 문화유산향유권, 공동체에 미치는 영향의 핵심가치인 지역공동체와 갈등발생 가능성, 사회적 합의 그리고 문화다양성에 미치는 영향의 핵심가치인 문화다양성 권리와 문화평등권, 문화격차 마지막으로 창의성에 미치

는 영향의 핵심가치인 창의성 발전과 미래지향성 등 총 14개의 핵심가치가 지닌 지표로서의 타당성을 점검하고자 한다.

2. 연구의 틀

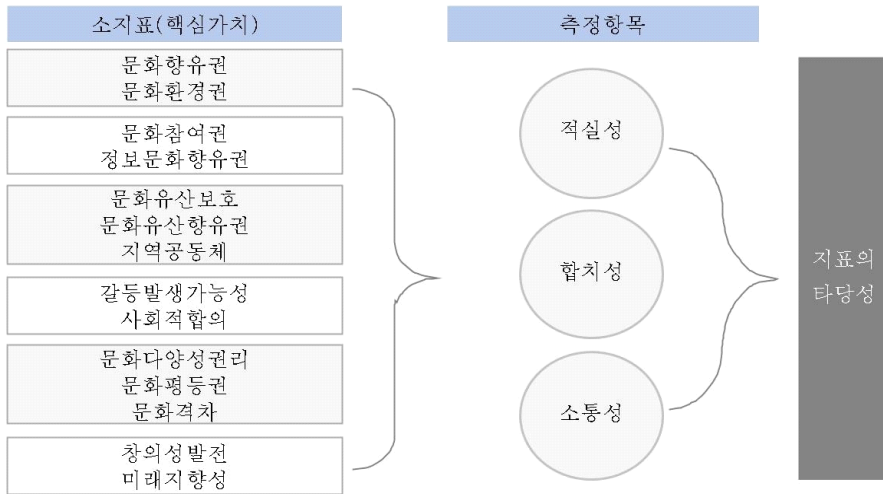
14개의 핵심가치지표에 대한 타당성을 점검하기 위해 3개의 측정항목을 설정하기로 한다. 첫째 적실성이다. 문화적 영향을 측정하기 위해 적합한 지표인지 점검한다. 즉, 평가대상의 문화적 영향을 측정하기에 적합한 핵심가치인지, 문화적 영향의 복잡한 특성을 간명하게 측정할 수 있는 지표인지, 그리고 평가대상이 미칠 문화적 영향의 핵심적 부분을 담아낼 수 있는 지표인지 평가한다. 둘째, 합치성이다. 정책방향이나 문화영향평가의 상위지표(3개의 평가영역, 6개의 평가지표)와의 맥을 같이 하는지 점검한다. 즉, 우리나라의 문화정책 방향을 반영하고 있는지, 핵심가치지표가 문화영향평가의 상위지표(평가영역, 평가지표)와 잘 연계되어 있는지, 현 시대의 국제기구(유네스코 등)에서 추구하는 방향성과 맥을 같이 하는지에 대한 관점에서 평가한다. 셋째, 소통성이다. 이해관계자 또는 평가 관계자 간의 소통하기에 적합한 지표인지 점검한다. 즉, 이해관계자나 평가 관계자가 해당 지표를 쉽게 이해할 수 있는지, 또는 지표 내의 동일한 단어를 다른 뜻으로 해석할 여지는 없는지, 그리고 지표가 의미하는 내용을 잘 전달할 수 있는 표현인지에 대한 관점에서 평가한다.

〈표 6〉 타당성 논의 항목에 대한 개념 및 의미

측정항목	내용
	문화적 영향 측정의 적실성
적실성	<ul style="list-style-type: none"> 평가대상의 문화적 영향을 측정하기에 적합한 핵심가치인가? 문화적 영향의 복잡한 특성을 간명하게 측정할 수 있는 지표인가? 평가대상이 미칠 문화적 영향의 핵심적 부분을 담아낼 수 있는 지표인가?
	정책방향 또는 상위지표와의 합치성
합치성	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라의 문화정책 방향을 반영하고 있는가? 핵심가치지표가 문화영향평가의 상위지표(평가영역, 평가지표)와 잘 연계되어 있는가? 현 시대의 국제기구(유네스코 등)에서 추구하는 방향성과 맥을 같이 하는가?
	이해관계자나 평가 관계자 간의 소통성
소통성	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자나 평가 관계자가 해당 지표를 쉽게 이해할 수 있는가? 지표 내의 동일한 단어를 다른 뜻으로 해석할 여지는 없는가? 지표가 의미하는 내용을 잘 전달할 수 있는 표현인가?

이러한 내용을 바탕으로 연구의 틀을 그림으로 나타내면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 연구의 틀



3. 연구방법⁷⁾

델파이 기법은 객관적으로 증명하기 어려운 가설에 대해 전문가들의 집합적 판단에 근거한 의견수렴 과정을 거쳐 통계적으로 유의미한 결과를 도출함으로써 예측하기 어려운 미래 가 가설을 짐작하게 해주는 연구 방법이다(김경철 외, 2018). 델파이 기법의 특징은 익명성, 피드백을 통한 반복질문, 통제된 집단반응을 통한 통계적 처리 등으로 볼 수 있다(서창교 · 김은진 · 이영숙, 2001; 이성웅, 1987; 이종성, 2006; 이춘식, 2014). 첫 번째 특징인 익명성으로 인해서, 다른 패널의 신분이나 지위, 친분 등에 영향을 받지 않고 패널들이 자유롭게 의견을 개진 및 수정 · 변경할 수 있다(김경철 외, 2018). 또한 두 번째 특징인 반복질문을 통해서 피상적인 자료의 수집을 피하고, 피드백을 통해서 이전 설문 결과의 결과를 확인하고, 다음 설문에 응하게 하여 자연스럽게 의견 일치를 유도해낼 수 있다(김경철 외, 2018; 이춘식, 2014). 마지막으로 통제된 집단 반응

7) 본 논문은 조사과정에서 전문가들이 지표의 점수뿐 아니라, 문제점 및 개선에 대한 의견을 서술하게 하였다. 지표의 항목 개발을 위해 통계적인 기법만을 사용하는 일반적인 델파이와는 달리, 본 논문은 이미 존재하는 지표 논의에 대한 연구이므로 전문가들의 다양하고 구체적인 의견을 수집하는 것이 의미가 있다고 판단하였다.

의 통계적 처리를 통해서 수치 상 의견의 상이도 및 합치도를 파악할 수 있다. 본 연구는 이미 문화정책 방향과 문화영향평가의 특징에 대해서 숙지하고 있는 문화 및 정책 개발 분야의 전문가들에 대한 델파이 기법의 설문조사를 통해서 형식적인 응답을 피하고, 문화영향평가지표의 개선에 대해서 심도 있고, 질 높은 결과를 얻기 위해 2차에 걸친 델파이 설문조사를 실시하였다.

4. 자료수집

본 연구는 소지표(핵심가치)의 타당성을 점검하기 위해 23명의 문화 관련 전문가들을 대상으로 델파이 설문조사를 실시하였다. 2020년 11월부터 12월 9일까지 2차에 걸쳐 전자우편을 통해 자료를 수집하였다. 델파이 조사 설문지의 폐쇄형 질문은 현재 문화영향평가에서 사용되고 있는(2020년 문화영향평가 지침서, 한국문화관광연구원) 14개 핵심지표의 타당성을 검증하기 위해 구성하였다.

1차 델파이 설문조사는 2020년 11월 4일부터 17일까지 실시하였다. 설문지는 문화영향평가의 지표체계 즉, 3개의 평가영역과 6개의 평가지표, 14개의 핵심가치지표를 제시하고, 각 평가지표별 세부평가 문항들과 타당성 점검 체크리스트 항목(적실성, 합치성, 소통성)에 대한 개념 및 의미를 상세히 안내하였다. 그런 다음, 14개의 핵심가치지표⁸⁾에 대해서 각각 적실성, 합치성, 소통성을 5점 척도로 체크할 수 있도록 하였다. 또한 타당성이 '보통' 이하일 경우, 보완 및 수정 의견을 필수적으로 작성하도록 구성하였다. 즉, 1차 델파이 설문은 14개 핵심가치지표에 대해서 3개의 측정항목(적실성, 합치성, 소통성)을 중심으로 42개의 문항을 5점 리커트 척도를 사용하였다. 이때 폐쇄형 질문과 각 핵심가치 지표에 대한 개방형 질문을 함께 구성하여 전문가 패널들의 다양한 의견을 수렴하고자 하였다.

2차 델파이 설문조사는 2020년 12월 9일부터 17일까지 실시하였다. 2차 델파이 조사에서는 1차 조사를 통해 수렴된 14개 항목들에 대한 5점 리커트 척도 결과로 제시하고, 지표에 대한 개선점 및 기타 의견을 기술하도록 개방형 문항으로 구성된 설문지를 완성하였다. 그리고 1차 조사를 실시한 23명의 전문가 패널을 대상으로 2차 델파이 조사를 실시하였다.

8) 문화향유권, 문화환경권, 문화참여권, 정보문화 향유권, 문화유산보호, 문화유산 향유권, 지역공동체, 갈등발생 가능성, 사회적 합의, 문화다양성 권리, 문화평등권, 문화격차, 창의성 발전, 미래지향성

5. 자료분석

1차 델파이 조사의 분석은 23명의 전문가 평가점수를 종합하여 평균점수를 도출하였다. 이후, 각 지표가 측정하고자 하는 내용을 얼마나 잘 대표하고 있는지를 확인하기 위하여 Lawshe(1975)⁹⁾에 의해 제안된 내용타당도비율(content validity ratio; CVR) 산출방식을 활용하여 분석하였다. Lawshe(1975)가 제시한 기준에 근거하여 전문가 패널 수(23명)에 따른 최소값 0.45를 기준으로 결과를 도출하였다. 내용타당도비율(content validity ratio; CVR) 산출방식은 다음과 같다.

$$CNR = \frac{N_c - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}}$$

N_c : 적합 응답수, N : 전체 응답수

1차 조사를 통해 산출된 내용타당도가 기준값에 미치지 못하는 항목을 중심으로 개방형 문항으로 구성된 2차 델파이 조사를 실시하였다. 해당 항목과 지표에 대한 전문가의 다양한 의견을 수렴하고, 최종적으로 문화영향평가 핵심지표에 대한 전문가들의 합의가 얼마큼 이루어지고 있는지를 분석 및 검증하고자 하였다.

23명의 전문가 평가점수를 종합하여 평균점수 3.50점 이상과 내용타당도(CVR)값이 0.45일 경우, 타당성이 있는 것으로 판단하였다. 조사결과 평균점수 3.50점 이하인 경우 핵심가치지표 등의 분석결과를 제시하였다. 그런 다음, 문화영향평가의 지표 개선을 위한 추가적인 의견(①핵심가치 지표 개선 방안에 대한 의견, ②기타 종합의견)을 수렴하여 분석하였다.

6. 연구 참여자

델파이 기법에서 전문가 패널에 의해 합의된 결과가 추출된다는 점을 고려할 때, 델파이 기법에서 가장 핵심적인 부분은 전문가 패널의 구성이라 할 수 있다(이종성, 2006;

9) Lawshe, C. H. (1975). A quantitative approach to content validity. *Personnel Psychology*, 28(4), 563-575.

최현주 외, 2017). 따라서 본 연구도 전문가 구성에 있어서 문화영향평가 연구 및 전문 위원으로 참여한 경험에 있거나, 정책개발연구에 참여해 본 경험이 있는 전문가들을 선정하였다. 결과적으로 본 연구는 문화 관련 전문가 23명이 참여하였다. 성별은 여성 12명, 남성 11명이며, 연령대는 30대 7명, 40대 4명, 50대 10명, 60대 2명이 참여하였다. 전문 영역은 문화정책을 비롯하여 문화행정, 예술경영, 문화콘텐츠, 문화도시, 정책평가, 역사문화, 문화산업 등 다양한 문화 관련 전문가들이 참여하였으며, 이들의 연구경력은 평균 15년 1개월이다.

〈표 7〉 연구 참여자

구분	성별	연령대	소속	경력(년)	학력
전문가 A	여	30	문화정책	4	박사
전문가 B	남	50	예술경영	20	박사
전문가 C	여	40	문화정책	20	박사
전문가 D	남	50	도시문화재생	30	석사
전문가 E	남	30	문화콘텐츠	10	박사
전문가 F	여	50	문화기획(공연)	8	박사
전문가 G	남	60	문화행정	15	박사
전문가 H	남	40	문화도시, 문화산업	10	박사
전문가 I	여	50	문화정책	22	박사수료
전문가 J	여	50	문화정책, 관광개발	11	박사
전문가 K	여	40	응용통계	17	박사
전문가 L	여	30	정책평가, 문화예술	11	박사
전문가 M	여	30	문화예술, 도시설계	12	석사
전문가 N	여	30	문화예술	4	박사과정
전문가 O	남	50	전통문화, 문화재	20	박사
전문가 P	여	40	중국 문화콘텐츠학	10	박사
전문가 Q	여	30	문화예술경영	3	박사과정
전문가 R	여	50	역사문화	20	박사
전문가 S	남	60	문화정책	28	박사
전문가 T	남	30	문화행정	5	석사
전문가 U	남	50	문화콘텐츠	26	박사
전문가 V	남	50	문화산업	30	석사
전문가 W	남	50	문화정책평가, 도시재생	12	박사

IV. 조사결과

문화영향평가 핵심가치지표(소지표)의 타당성을 점검하기 위해 문화 전문가 23명이 참여한 델파이 설문조사(5점 척도) 결과는 14개 핵심가치지표의 평점은 4.09점, CVR값의 평균은 0.58로 매우 긍정적으로 평가되었다. 지표별 평점을 살펴보면, 문화향유권은 4.39점으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 문화유산보호(4.32점), 지역공동체(4.29점), 문화다양성 권리(4.26점), 문화환경권(4.23점), 문화유산향유권(4.18점), 문화참여권(4.15점), 문화평등권과 문화격차(4.12점), 사회적 합의(4.09점), 갈등발생 가능성(3.97점), 창의성 발전(3.94점), 미래지향성(3.92점), 정보문화향유권(3.30점)의 순으로 분석되었다.

〈표 8〉 델파이 설문조사 결과

평가영역	평가지표	핵심가치	분석단위	평점	핵심가치 평점	CVR	적합성 판단	지표별 CVR 평균
문화 기본권	문화향유에 미치는 영향	문화 향유권	적실성	4.41	4.39	0.73	T	0.79
			합치성	4.41		0.82	T	
			소통성	4.36		0.82	T	
		문화 환경권	적실성	4.55	4.23	0.91	T	0.67
			합치성	4.32		0.73	T	
			소통성	3.82		0.36	F	
	표현 및 참여에 미치는 영향	문화 참여권	적실성	4.23	4.15	0.82	T	0.73
			합치성	4.18		0.73	T	
			소통성	4.05		0.64	T	
		정보문화 향유권	적실성	3.55	3.30	0.27	F	0.00
			합치성	3.55		0.27	F	
			소통성	2.82		-0.55	F	
문화 경제성	문화유산에 미치는 영향	문화유산 보호	적실성	4.41	4.32	0.91	T	0.79
			합치성	4.41		0.91	T	
			소통성	4.14		0.55	T	
		문화유산 향유권	적실성	4.36	4.18	0.91	T	0.73
			합치성	4.18		0.82	T	
			소통성	4.00		0.45	T	
	공동체에 미치는 영향	지역 공동체	적실성	4.55	4.29	0.91	T	0.73
			합치성	4.23		0.64	T	
			소통성	4.09		0.64	T	
		갈등발생 가능성	적실성	4.09	3.97	0.55	T	0.48
			합치성	3.82		0.45	T	
			소통성	4.00		0.45	T	
		사회적 합의	적실성	4.14	4.09	0.64	T	0.61
			합치성	3.95		0.55	T	
			소통성	4.18		0.64	T	

〈표 계속〉

평가영역	평가지표	핵심가치	분석단위	평점	핵심가치 평점	CVR	적합성 판단	지표별 CVR 평균
문화발전	문화다양성에 미치는 영향	문화다양성 권리	적실성	4.32	4.26	0.82	T	0.73
			합치성	4.32		0.73	T	
			소통성	4.14		0.64	T	
		문화 평등권	적실성	4.27	4.12	0.82	T	0.55
			합치성	4.18		0.55	T	
			소통성	3.91		0.27	F	
		문화 격차	적실성	4.27	4.12	0.73	T	0.58
			합치성	4.00		0.45	T	
			소통성	4.09		0.55	T	
	창의성에 미치는 영향	창의성 발전	적실성	4.09	3.94	0.45	T	0.39
			합치성	4.18		0.64	T	
			소통성	3.55		0.09	F	
		미래 지향성	적실성	3.86	4.10	0.36	F	0.42
			합치성	4.05		0.55	T	
			소통성	3.86		0.36	F	
평점					4.09	0.58		0.58

CVR기준: >=0.4

1. 평가지표별(중지표)별 핵심가치지표 분석

2장에서 언급한 바와 같이, 5점 척도 평점 3.5점 이상과 CVR값 0.45 이상일 경우 지표로서 타당성이 있다고 판단할 때, 14개의 핵심가치 중에서 ‘정보문화향유권’과 ‘창의성 발전’, ‘미래지향성’ 지표를 제외한 11개의 핵심가치지표가 타당성을 지닌다. 6개의 평가지표별 핵심가치지표를 세부적으로 분석해 보면 다음과 같다.

1) 문화향유에 미치는 영향

(1) 문화향유권

문화향유권은 평점 4.39점으로 14개 핵심가치 중에서 가장 높은 평점을 받았으며, 적실성(4.41점)과 합치성(4.41점), 소통성(4.36점) 세 측정항목 모두 매우 높게 평가되었다. 다만, 문화향유권은 사업 분야에 따라 필수적인 지표로서의 의미나 가치가 다를 수 있으므로 이에 대하여 고려하는 것이 필요하다는 의견이 있었다. 또한, 문화환경권과 문화참여권의 구분이 모호하다는 의견이 있었다.

“지역주민이 문화생활을 누리고 향유할 권리에 부정적 영향을 미치는가는 일견 필수적인 질문으로 보이나, 문화도시 사업의 경우 현실적으로 지역민의 문화향유에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 없을 것으로 판단된다. 따라서 문화환경권과 통합하여 측정하는 것이 바람직하다는 판단입니다.” (전문가 B)

“문화향유의 감상과 표현 및 참여와의 차별성이 별로 없어 보입니다. 즉 문화향유는 감상만 가능한 것이 아니라 참여도 가능하다고 보았을 때, 문화참여권과의 구분이 모호하다는 생각이 듭니다.” (전문가 E)

“문화향유에서 ‘향유’에 대한 해석이 관점에 따라 서로 다르게 느껴질 수 있을 것 같습니다.” (전문가 M)

(2) 문화환경권

문화환경권도 평점 4.23점으로 핵심가치들 중에서 세 번째로 높게 평가되었으며, 적실성(4.55점), 합치성(4.32점)에 비해 소통성(3.82점)이 상대적으로 낮게 평가되었다. 합치성 측면에서 상위지표와의 연계가 모호하다는 의견이 있었으며, 소통성에서도 문화환경권이라는 개념이 이해하기에 어렵고 모호하다는 평가가 있었다. 오히려 문화환경권 보다는 ‘문화접근성’ 또는 ‘문화평등접근성’이 적합하다는 제안도 있었다.

“문화환경권은 환경권이라는 개념이 잘 이해하기 어렵고, 상위지표와의 연계성도 모호하다고 생각합니다.” (전문가 M)

“문화환경권보다는 기존의 ‘문화접근성’이라는 말이 직관적이고 현실적이어서 지표로서 소통하기에 더 용이하다는 생각이 들어요.” (전문가 U, V, E)

“문화환경권이라는 단어 자체가 모호하고 이해하기 어려워요. 차라리 문화평등접근권이나 문화접근성으로 바뀌는 편이 나을 것 같습니다.” (전문가 B)

“문화환경권은 물리적·경제적인 접근으로 시설에 대한 접근으로 이해할 수도 있고, 무형적 환경으로도 이해할 수도 있을 것 같아요. 물론 후자로 포함되는 개념으로 봐야 하지 않을까 싶습니다.” (전문가 O)

2) 표현 및 참여에 미치는 영향

(1) 문화참여권

문화참여권은 평점 4.15점으로 긍정적으로 평가되었으며, 적실성(4.23점), 합치성(4.18점), 소통성(4.05점) 모두 대체로 높게 평가되었다. 다만, 문화참여권은 문화향유

권에 포함되는 개념으로 이해하게 되므로, 문화참여권과 문화향유권을 통합할 것을 제안하는 몇몇 의견이 있었다.

“문화영향평가 연구를 수행하다 보면 대체로 법적으로 문제없이 참여할 수 있도록 보장되어 있다는 것을 알 수 있습니다. 다만, 현실적 제약조건(시간 부족, 취향 등)을 반영할 수 있을지 모르겠습니다. 그리고 문화참여와 향유 간의 관계(구조, 수직, 수평) 구분이 모호하다고 생각합니다. 따라서 문화향유권과 문화환경권을 통합하는 것도 바람직할 것으로 판단됩니다.” (전문가 E)

“문화향유와 문화참여가 구분되는 지점이 무엇인지 실제 정의를 읽어보아야만 명확히 알 수 있어요. 문화향유에 문화참여의 의미가 포함되는 것으로 판단되므로 두 지표의 통합을 권장합니다.” (전문가 C)

(2) 정보문화향유권

정보문화향유권은 평점 3.30점으로 핵심가치지표 중 가장 낮게 평가되었으며, 적실성(3.55점), 합치성(3.55점), 소통성(2.82점)이 모두 낮게 평가되었다. 적실성의 측면에서 정보문화라는 용어 자체가 추상적이고 모호하여 문화영향을 측정해야 하는 핵심가치 지표로서 적합하지 않다는 의견이 다수 있었다. 합치성에서도 국가인권위원회에서 언급하고 있는 정보문화향유라는 용어와 문화영향평가에서 사용되는 의미가 다르므로 이에 대한 재검토가 필요하다는 의견이 있었다. 그 외에도, 정보문화향유권이 지적재산권 체제에 대한 비판운동으로부터 시작된 개념이므로 상위지표를 측정하기에는 협의의 개념으로 판단된다는 의견도 존재하였다. 특히 소통성에서 다양한 의견이 수렴되었는데, 타 핵심가치와 비교하여 ‘문화정보’의 의미를 직관적으로 파악하기 어렵고, 개념 정의와 평가항목을 살펴보아야만 이해할 수 있었다는 의견이 다수 있었다.

“정보문화라는 용어 자체가 추상적이어서 모호하고 직관적으로 이해하기 어려워서 핵심가치 지표로서 적합하지 않아요.” (전문가 B, U, C, D, M, S)

“정보문화향유권이라는 용어가 익숙하지 않고, 사업에 대한 문화적 정보라는 것도 바로 이해하지는 않아요. 즉, 문화에 대한 정보 공유가 아닌 정보를 취득하는 문화방식으로 오해할 소지가 있어요.” (전문가 H, V)

“핵심가치를 다른 뜻으로 해석할 여지가 많음. ‘정보문화’라고 설정한 핵심가치 제목만으로 보았을 때는 개념과 다른 뜻으로 해석될 우려가 있어요.” (전문가 T)

“정보문화와 향유권이 서로 정합적이지 않아요.” (전문가 O)

“정보문화향유라는 말이 ‘사업자는 사업계획 및 시행에 있어 주민참여 및 정보공개 등을 통한 의견수렴 과정을 거쳤는가’라는 측정항목의 의미와의 연계성이 적합하지가 않아요. 즉, 평가문항과 관계성이 높지 않아서 평가문항의 수정 또는 핵심가치의 내용이 수정이 반드시 필요해 보입니다.” (전문가 E)

“정보문화향유권’이란 개념은 국가인권위원회에서 선언한 바에 따르면, “지식, 정보, 문화콘텐츠에 접근·이용할 자유 및 보장받을 자유의 권리”를 의미하며, 유엔총회에서 채택된 규약에 의하면 “문화생활에 참여할 권리”와 “과학의 진보와 응용의 혜택을 향유할 권리”를 핵심내용으로 하고 있습니다. 그러나 본 평가항목에서 질문하는 바는 ‘정책사업에 대한 정보의 공유를 통해 지역민의 의견수렴 기회 보장, 의사결정과정 참여 권리’를 의미하고 있어 이를 ‘정보문화향유권’으로 명명하여 사용하기에는 이해관계자 및 평가관계자의 이해에 혼란을 가져올 수 있어 부적절할 것으로 생각됩니다. 따라서 ‘정보문화향유권’이라는 용어사용에 대한 재검토가 필요하다고 생각해요.” (전문가 A)

“해당 항목에 적절하지 않은 듯합니다. 해당 상위 지표는 전반적으로 문화예술과 관련되어 있으나, 해당 지표는 사회학적 개념이 강해요. 차라리 공동체에 미치는 영향으로 옮기는 것이 바람직해 보입니다.” (전문가 E)

“정보문화향유권은 지적재산권 체제에 대한 비판운동으로부터 시작된 개념이므로 상위지표를 측정하기에는 협의의 개념으로 판단됩니다.” (전문가 F)

3) 문화유산에 미치는 영향

(1) 문화유산보호

문화유산보호는 평점 4.32점으로 핵심가치 중에서 두 번째로 높게 평가되었으며, 적실성(4.41점), 합치성(4.41점), 소통성(4.14점) 순으로 평가되었다. 본 핵심가치는 적실성과 합치성, 소통성에서 개선 사항에 대한 의견이 없이 지표로서의 가치가 높게 평가되었다. 다만, 문화유산의 기본적 가치에 대한 다양한 해석이 가능하다는 소수 의견이 있었다.

“문화유산보호는 문화유산의 기본적 가치에 대한 다양한 해석이 가능할 것 같아요.” (전문가 D)

(2) 문화유산향유권

문화유산향유권은 평점 4.18점으로 특히 적실성(4.36점)에서 높게 평가되었고, 합치성(4.18점)과 소통성(4.00점)도 긍정적으로 평가되었다. 적실성에 대한 의견은 없었

으나, 합치성 측면에서 국제기구인 유네스코 등에서는 문화유산을 ‘향유’라는 말보다는 ‘소통(communication)’이라는 용어를 사용할 것을 권장하는 의견이 있었다. 합치성에 대해서는 ‘향유’뿐만 아니라, ‘활용’까지 포함할 수 있는 적합한 용어로 변경할 필요가 있다는 제안이 있었다.

“국제기구인 유네스코 등에서는 문화유산의 ‘향유’라는 말보다는 ‘소통(communication)’이라는 용어를 사용하고 있어요.” (전문가 O)

“핵심가치에 대한 설명에 따르면, 정책대상의 문화유산에 대한 ‘향유’ 뿐만 아니라, 정책관계자의 문화유산 ‘활용’을 포함하고 있으므로 이를 포괄할 수 있는 명칭으로의 변경이 필요할 것으로 보여집니다. 현재의 명칭으로는 정책대상(지역민)의 문화유산 ‘향유’만을 의미하고 있는 것으로 이해될 소지가 있습니다.” (전문가 A)

“핵심가치 설명과 지표 명칭의 개념이 이중적이어서 ‘문화유산활용권’과 ‘문화유산향유권’을 분리하는 것이 바람직하다고 생각합니다.” (전문가 V)

4) 공동체에 미치는 영향

(1) 지역공동체

지역공동체는 평점 4.29점으로 핵심가치 중에서 세 번째로 높게 평가되었으며, 특히 문화영향 측정에 대한 적실성(4.55점)이 매우 높게 평가되었고, 정책 및 상위지표와의 합치성(4.23점)과 소통성(4.09점)도 비교적 긍정적으로 평가되었다. 다만, 전문가들은 소통성에 대해서 의견을 개진했다. 지역공동체는 ‘사업이 지역의 정체성 및 고유문화를 훼손하는가?’라는 평가항목의 내용을 설명할 수 있는 용어인지 고민할 필요가 있다. 대안으로 ‘지역정체성’ 및 ‘문화정체성’ 등으로 개념화 하는 것이 적합할 것으로 판단된다.

“지금까지의 핵심가치의 명칭은 ‘~할 권리’의 의미를 지닌 ‘000권’ 또는 문화에 대한 국민과 정책관계자의 실천행위를 의미하는 ‘00보호’, ‘00향유’의 방식으로 표현되고 있습니다. 다만, 본 핵심가치는 지역공동체에 대한 어떠한 실천행위를 가치화 하겠다는 것인지 명확하게 드러나지 않고 있습니다. 개념 설명에서도 ‘지역공동체’에 대한 정의를 설명하고 있어, 그러한 지역공동체를 어떻게 하는 것이 중요한 가치인지를 제시하고 있지 않습니다. 평가 질문을 살펴보면 ‘지역의 정체성’에 대한 훼손이 일어나고 있는지를 묻고 있으므로, 본 핵심가치는 ‘지역정체성’ 및 ‘문화정체성’ 등으로 개념화 하는

것이 적합할 것으로 생각됩니다.” (전문가 A)

“공통의 유대감과 소속감이라는 것과 뒤에 나오는 문화적 다양성 사이에 모순이 있다는 느낌이 있고, 둘 사이의 충돌에는 문화적 다양성이 더 중요하다고 생각합니다.” (전문가 H)

“사업이 지역의 정체성 및 고유문화를 훼손하는가?’이라는 평가항목의 내용을 설명할 수 있어야 합니다.” (전문가 A)

(2) 갈등발생 가능성

갈등발생 가능성은 평점 3.97점으로 타 지표에 비해 비교적 낮게 평가되었으며, 가장 낮은 점수가 나온 것은 정책 및 상위지표와의 합치성이었다. 점수는 적실성(4.09점), 소통성(4.00점), 합치성(3.82점) 순으로 나타났다. 특히, 합치성에 대해서는 갈등발생가능성은 (부정적)갈등이 발생할 가능성 자체가 문화영향평가에서 추구할 핵심가치의 명칭으로 적합하지 않다는 의견이 다수를 이루었다. 오히려 화합 가능성이 다른 핵심가치 혹은 문화과의 방향의 일치성을 이룰 수 있을 것으로 판단된다는 전문가들의 의견이 있었다. 그 외에도 갈등발생가능성을 ‘지역공동체’에 포함시킬 수 있다는 의견도 개진되었다.

“갈등발생가능성이라는 핵심가치가 문화영향평가의 적절한 항목인지 잘 모르겠어요.” (전문가 M)

“(부정적) 갈등이 발생할 가능성 자체가 우리가 추구해야 할 핵심가치의 명칭이 되기는 어렵다고 생각합니다. 예를 들어, 핵심가치의 명칭으로서는 ‘공동체성 보호, 보존’ 등의 용어를 활용하여, 이를 저해하는 부정적 갈등 요인이 발생하는지를 평가문항으로서 질문한다면, 지표의 체계성 및 이해도를 높일 수 있을 것으로 생각합니다.” (전문가 A)

“다른 항목은 사업으로 인한 지역사회에 미치는 조절효과(간접)이나 이 항목은 개념적으로 직접효과(사업→지역사회)에 미치는 영향입니다. 따라서 갈등발생 가능성은 문화영향평가의 핵심가치의 일관성 차원에서 적절하지 않다고 판단됩니다. 오히려 화합가능성이 다른 핵심가치 혹은 문화과의 방향의 일치성 차원에서 좋아 보입니다.” (전문가 E)

“지역공동체’와 유사한 개념으로 판단됩니다.” (전문가 B)

(3) 사회적 합의

사회적 합의는 평점 4.09점으로 비교적 긍정적으로 평가되었으며, 소통성(4.18점), 적실성(4.14점), 합치성(3.95점) 순으로 평가되었다. 다만, 사회적 합의는 문화 관련 지

표로 삼기에는 모호하다는 의견이 있었다. 또한, 사회적 합의가 반드시 필요한지에 대한 의문과 함께 사회적 합의는 과정을 지칭하거나 결과 및 상태를 뜻하므로, 지표로서 적합하지 못하다는 의견이다.

“문화에 대해 꼭 사회적 합의가 필요한가 근본적 회의가 듭니다. 문화 관련 항목으로 적절치 않아 보입니다.”(전문가 H)

“사회적 합의가 평가에서 뜻하는 바가 명확하지가 않다고 생각해요. 즉, 사회적 합의는 과정(process)을 지칭할 수도 있고, 결과 및 상태(result)를 뜻하기 때문에 지표로서 매우 모호하다고 생각해요.”(전문가 O)

“의사 개진 참여, 공동체 형성 갈등발생 가능성 간의 관계성이 높다고 생각합니다. 이 지표는 삭제해도 될 것 같아요.”(전문가 E)

“개념이 추상적이라보니 여러 뜻으로 해석될 여지가 많습니다.”(전문가 C)

5) 문화다양성에 미치는 영향

(1) 문화다양성권리

문화다양성권리는 평점 4.26점으로 높게 평가되었으며, 적실성과 합치성(각각 4.31점), 소통성(4.14점) 순으로 나타났다. 본 핵심가치지표의 합치성에 대한 이견은 없었으나, 적실성에서 문화다양성은 권리라기보다는 가치, 현상에 가깝기 때문에 문화다양성 보장 또는 문화다양성 보호라는 용어가 적합할 것이라는 제안이 있었다. 또한, 본 핵심가치는 다양한 집단의 문화표현 기회를 보장하는 권리로 해석하는 것이 보다 적절하기 때문에 ‘표현 및 참여에 미치는 영향’(중지표)의 하위항목에 속하는 것이 더 바람직하다는 의견이다.

“적실성에 관련해서, 문화다양성 권리라는 용어가 어색하게 느껴져요. 문화다양성은 권리가기보다는 가치, 현상에 가깝기 때문이죠. 문화다양성 보장 혹은 보호라는 용어가 더 맞을 것 같아요. 문화다양성 가치가 문화적 영향을 측정하기에 적합한 핵심가치이지만, ‘문화적 획일화’에 미치는 영향을 간명하게 측정하기에는 어려움이 있어 보여요.”(전문가 Q)

“표현 및 참여의 하위항목이 더 적절한 것으로 판단합니다.”(전문가 E)

“소통성에 있어서는 지표의 해석이 “특정 집단의 문화적 독점 혹은 문화적 획일화를 거부하는 권리”보다는 “다양한 집단의 문화 표현의 기회를 보장하는 권리”로 해석되는 것이 더 바람직해 보입니다. 주류 문화의 독점화에 초점을 맞추는 것보다는 지역 내 비주류문화를 보호하고 보장하는 데 부정적 영향을 미치는 지에 대해 확인하는 것이 필요하다고 생각합니다.” (전문가 Q)

(2) 문화평등권

문화평등권은 평점 4.12점으로 비교적 높게 평가되었으며, 각 검토 요인에 대한 평점은 적실성(4.27점), 합치성(4.18점), 소통성(3.91점) 순으로 나타났다. 가장 낮은 점수를 받은 소통성에 대한 의견 중에서는 ‘소수집단’에 대한 추가 정의가 필요하다는 의견이 있었다. 그러나 문화평등권에 있어서 가장 다수를 차지하는 의견은 문화평등권은 문화다양성 권리와 유사한 개념으로, 문화다양성 권리 지표와 일부 겹친다는 의견이었다. 반면, 문화다양성과 문화평등은 다른 개념이지만, 일반시민이 구분해서 평가하기에는 한계가 있을 것으로 판단된다는 의견도 일부 있었다. 위의 논의로 미루어볼 때, 2020년 새로 도입된 핵심가치인 문화평등권은 2014년부터 꾸준히 지표로 쓰였던 ‘문화다양성 권리’와의 차별성에 대한 고찰이 필요하다.

“문화다양성 권리와 유사한 개념으로 판단되므로, 문화평등권의 경우 문화다양성 권리와 일부 겹치는 가치라고 생각합니다.” (전문가 B, U, V)

“문화다양성과 문화평등권은 다른 개념이긴 하나, 이 부분을 전문가가 아닌 일반시민이 구분해서 평가하는 부분은 한계가 있을 것으로 판단됩니다.” (전문가 C)

“소수집단(다문화, 양성평등 등)에 대한 추가 정의가 필요하다고 생각합니다.” (전문가 D)

(3) 문화격차

문화격차는 평점 4.12점으로 긍정적으로 평가되었으며, 적실성(4.27점), 소통성(4.09점), 합치성(4.00점)의 순으로 나타났다. 평점 자체는 긍정적으로, 대부분의 전문가가는 본 핵심가치의 필요성에 동의하였으나, 문화격차는 문화영향평가에서 추구해야 할 핵심가치가 될 수는 없다는 의견이 소수 있었다. 즉, 본 지표의 핵심은 젠트리피케이션 등의 사회적 문제를 야기하는지를 평가하고자 하는 데에 초점이 있는 것으로 해석되므로, ‘문화적 균형’, ‘문화적 공존’ 등의 용어가 적합하다는 제안이 있었다.

“아주 명확한 개념인 반면에 인구 1인당 문화시설 등 동일 기준에서 격차를 평가하기 때문에 결과적으로 앞의 다양성이나 상대성과 충돌되는 측면이 있습니다.” (전문가 O)

“앞서 의견 드렸던 ‘갈등 발생의 가능성’과 비슷한 의견입니다. ‘문화격차’ 자체가 우리가 추구해야 할 핵심가치가 될 수는 없다고 생각합니다. 긍정적인 용어들로 구성된 명칭 사용이 필요합니다. 예를 들면, 본 지표의 핵심은 젠트리피케이션 등의 사회적 문제를 야기하지는 않는지를 평가하고자 하는 데에 초점이 있는 것으로 해석되는데, 그렇다면 ‘문화적 균형’, ‘문화적 공존’ 등의 용어 사용이 적합할 것으로 생각합니다.” (전문가 A)

“문화의 상업화로 인해”이라는 전제조건과 ‘사회문화적 파급효과’라는 결과와의 연관성이 부족하다고 생각합니다.” (전문가 V)

6) 창의성에 미치는 영향

(1) 창의성 발전

창의성 발전은 평점 3.94점으로 타 지표에 비해 낮게 평가되었으며, 특히 소통성에서 낮은 점수를 보였다. 합치성(4.19점), 적실성(4.09점), 소통성(3.55점)의 순으로 나타났다. 본 핵심가치는 합치성에 대한 개선 의견은 없었으나, 용어가 의미하는 바가 창의성과 발전인지, 창의성 제고인지 불명확하다는 의견과 함께 오히려 ‘사업을 통한 간접효과(파급효과)’ 등의 표현이 적절하다는 의견이다.

“창의성 발전은 창의성과 발전인지, 창의성을 제고하는 것인지 불명확한 것 같아요. 따라서 창의성 개발 및 제고가 적절한지 고민이 필요할 것으로 보입니다.” (전문가 O)

“문화발전과 창의성의 관계가 모호하면 창의성이란 표현 자체도 애매모호하게 돼요. 오히려 사업을 통한 간접효과(파급효과) 등의 표현이 더 적절할 것으로 판단됩니다.” (전문가 E)

“창의성이라는 개념이 모호하고 매우 추상적이면서도 복잡한 개념이라고 생각해요.” (전문가 B, M, S)

(2) 미래지향성

미래지향성도 평점 3.92점으로 핵심가치 중 세 번째로 낮은 점수로 평가되었다. 특히 적실성과 소통성에서 낮은 점수를 받았다. 점수는 합치성(4.05점), 적실성(3.86점), 소통성(3.86점)의 순으로 나타났다. 합치성 측면에서는 상위지표(평가영역)인 문화발전과의 관계성이 낮다는 평가가 있었다. 소통성 측면에서는 의미 전달력이 낮다는 의견

이 있었다. 또한 변화와 혁신을 받아들이는 태도나 삶에 대한 태도를 무엇으로 판단하고 측정할 수 있는지에 대한 의문을 제기하였다. 따라서 판단 기준을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있다.

“문화발전과 미래지향성과 직접적인 영향 관계가 낮아 보여요. 판단해 보면 문화발전 중, 창의성에 긍정적 영향을 미치기 위한 재반 요소로서 지표가 개발된 것 같아 보이나, 문화발전을 평가하는 다른 지표와 같은 영역(수준)이라고 보기에는 어려움이 있다고 생각합니다.” (전문가 E)

“미래지향성을 평가하기에 판단 기준이 모호하다고 생각해요. 변화와 혁신을 받아들이는 태도, 삶에 대한 태도 등은 무엇으로 판단하고 측정할 수 있는지 판단 기준을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있어요.” (전문가 L)

“핵심가치 내용에 비춰 보면 “창의성 발전”보다는 “창의성 발전 여건”이라고 표현해 주는 것이 내용과 더 부합해 보여요.” (전문가 Q)

“미래지향성보다는 변화 수용성이 설명한 내용을 더 잘 표현할 수 있을 것으로 생각합니다.” (전문가 V)

“앞으로의 삶에 대한 긍정적 태도라는 것을 변화와 혁신에 대한 수용이라고 인식되나, 일반적으로 어떠한 변화와 혁신 등은 수용이 아닌 비판적 태도라고 더 타당하다고 생각합니다. 따라서 해당 지표는 미래에 대한 유연성의 개념을 포함한 용어가 더 적절하다고 판단됩니다.” (전문가 E)

“평가문항(사업이 지역사회 내 새로운 변화와 혁신에 부정적 영향을 미치는가?)이 명확성이 떨어져 지표의 의미 전달력이 떨어져 보여요.” (전문가 Q)

2. 핵심가치지표의 측정항목(적실성, 합치성, 소통성)별 분석

14개의 핵심가치지표의 측정항목별 평점을 살펴보면, 적실성이 4.22점으로 가장 높게 평가되었으며, 그 다음으로 합치성(4.13), 소통성(3.93) 순으로 평가된 것으로 분석된다. 적실성은 문화환경권과 지역공동체(4.55점)가 가장 높게 평가되었고, 그 다음으로 문화향유권과 문화유산보호(4.41점), 문화유산향유권(4.36점), 문화다양성권리(4.32점), 문화평등권과 문화격차(4.27점), 문화참여권(4.23점), 사회적 합의(4.14점), 갈등발생가능성과 창의성 발전(4.09점), 미래지향성(3.86점), 정보문화향유권(3.55점) 순으로 나타났다. 합치성은 문화향유권과 문화유산보호(4.41점)가 가장 높게 평가되었고, 그 다음으로 문화환경권과 문화다양성권리(4.32점), 지역공동체(4.23점), 문

화참여권과 문화유산향유권, 문화평등권, 창의성 발전(4.18점), 미래지향성(4.05점), 문화격차(4.00점), 사회적 합의(3.95점), 갈등발생가능성(3.82점), 정보문화향유권(3.55점) 순으로 나타났다. 소통성은 문화향유권(4.36점)이 가장 높게 평가되었고, 그 다음으로 사회적 합의(4.18점), 문화유산보호와 문화다양성권리(4.14점), 지역공동체와 문화격차(4.09점), 문화참여권(4.05점), 문화유산향유권과 갈등발생가능성(4.00점), 문화평등권(3.91점), 미래지향성(3.86점), 문화환경권(3.82점), 창의성 발전(3.55점), 정보문화향유권(2.82점) 순으로 나타났다.

V. 조사 결과에 대한 고찰

위의 논의를 정리해 보았을 때, 2020년 도입된 문화영향평가 핵심가치에 대해 크게 다음의 네 가지 시사점을 도출해낼 수 있었다. 첫째, 핵심가치의 명칭이나 설명을 보다 직관적으로 이해하기 쉽게 보완할 필요가 있다. 14개 핵심가치 중에서 11개 핵심가치가 소통성이 적합성과 합치성에 비해 낮은 점수를 받았다. 특히 하위 평점을 받은 3개 지표(정보문화향유권, 미래지향성, 창의성 발전)는 소통성이 평균 3.41점으로 3.5점 미만의 낮은 점수를 받았다. 전문가들의 의견에서도 3요건 중 소통성에 대한 의견이 가장 많았으며, 그 중에서도 핵심가치의 명칭에 대한 의견이 다수였다. 명칭에 대한 수정의견의 핵심가치는 정보문화향유권을 비롯하여 문화유산향유권, 갈등발생가능성, 사회적 합의, 문화다양성권리, 문화평등권, 문화격차, 창의성 발전 등 8개 핵심가치였다. 또한 명칭뿐만 아니라, 설명의 명확성 혹은 명칭과 설명 간의 부합 정도에 대한 의견은 정보문화향유권, 문화유산보호, 문화유산향유권, 지역공동체, 문화다양성권리, 문화평등권, 문화격차, 미래지향성 등 8개 핵심가치로 조사되었다. 이에, ‘핵심가치’를 나타내는 명칭이나 핵심가치에 대한 설명을 보다 명확하게 하여, 문화영향평가의 이해관계자들이 직관적으로 파악할 수 있도록 보완할 필요가 있다. 둘째, ‘사회적’ 및 ‘부정적’ 영향 측정 항목이 ‘문화’영향평가의 ‘핵심가치’와 부합하는지에 대한 검토가 필요하다. 14개 핵심가치 중에서 3개의 핵심가치(갈등발생 가능성, 문화격차, 사회적 합의)는 공통적으로 합치성이 적실성과 소통성에 비해서 점수가 낮다. 이들 핵심가치는 크게 두 가지 특징이 있다. 하나는 갈등발생 가능성, 문화격차 등의 부정적 용어를 핵심가치로 설정할 수 있느냐는 의견이다. 다른 하나는 사회적 합의의 경우, ‘사회적’ 영향을 측정하는 것으

로 보인다는 의견과 함께 추구할 가치라기보다 ‘과정’을 의미하는 지표라는 것이다. 따라서 사회적 혹은 부정적 영향을 측정하는 항목에 대한 명칭의 재검토가 필요하다. 셋째, 의미가 중복되거나 비슷한 핵심가치에 대해 명칭이나 설명에서 차별성을 부각하는 등의 보완이 요구된다. 전문가들은 ‘문화다양성권리’와 ‘문화평등권’이 비슷하게 느껴지며, ‘문화향유권’과 ‘문화참여권’ 간에 구분이 모호하다는 지적이 있었다. 이는 소통성의 문제와도 관련되는 것으로 정책 대상자들이 이들 지표를 명확하게 구분하지 못한다면, 왜곡된 결과가 도출될 수 있다. 그러므로 의미가 중복되는 핵심가치들은 재검토가 요구된다. 넷째, 각 대지표(평가영역) 및 중지표(평가지표)에 속해 있는 소지표(핵심가치)가 적절한지에 대한 검토를 통해 이들 지표 간 관계에 대한 재조정이 필요하다. 대지표와 소지표와의 관계에 대해서 의견이 있었던 핵심가치는 모두 3개 대지표(평가영역) 중에서 ‘문화발전’, 중지표(평가지표)중에서 ‘창의성에 미치는 영향’에 속한 핵심가치로, 창의성 발전과 미래지향성으로, ‘창의성에 미치는 영향’의 지표 설정에 대한 의견이 특히 두드러졌음을 알 수 있다. 그 외에, 중지표와 소지표와의 관계에 대해서 의견이 있었던 핵심가치는 정보문화향유권, 문화다양성권리였다.

VI. 결론

2014년에 처음 도입된 문화영향평가는 지난 6년간의 안정적인 정착기를 거쳐, 현재 제도적 과당기로 접어들었다. 2020년 한국문화관광연구원은 국제협약 및 국내정책 방향에 맞춰 문화영향평가 제도 전반을 개선하였다. 특히 핵심가치지표는 기존 12개에서 14개로 확대되었으며, 내용 면에서도 큰 변화가 있었다. 이에 본 논문은 2020년 문화영향평가 핵심가치지표의 타당성에 대해서 논의하는 데 목적을 두고 연구를 하였다. 23명의 문화 관련 전문가들을 대상으로 14개의 핵심가치지표를 적절성, 합치성, 소통성 측면에서 지표의 타당성에 대해 델파이 조사를 실시하였다. 그 결과, 14개 핵심가치지표의 적절성, 합치성, 소통성의 평점은 5점 만점에 4.09점으로 나타났으며, 내용타당도비율(content validity ratio; CVR) 평균값은 0.58로 긍정적이다. 5점 척도 평점 3.5점 이상과 CVR값 0.45 이상일 경우 지표로서 타당성이 있다고 판단할 때, 14개의 핵심가치 중에서 ‘정보문화향유권(평점 3.30, CVR평균값 0.00)’과 ‘창의성발전(평점 3.94, CVR 평균값 0.39)’, ‘미래지향성(평점 4.10, CVR평균값 0.42)’ 지표를 제외한

11개의 핵심가치지표가 타당성이 있다고 할 수 있겠다. 측정항목별 평점에서는 적실성이 4.22점으로 가장 높게 평가되었으며, 그 다음으로 합치성(4.13점), 소통성(3.93점) 순으로 평가되었다. 특히 ‘소통성’ 점수가 낮은 지표는 11개 지표로 가장 많았으며, 그 외에 갈등발생가능성과 사회적 합의, 문화격차는 ‘합치성’이 가장 낮게 평가되었다. 따라서 핵심가치 전반에 있어서 소통성 및 합치성의 제고가 필요하며, 특히 핵심가치 중에서 ‘정보문화향유권’은 반드시 개선할 것을 권장한다.

6개의 평가지표별 핵심가치지표 분석결과를 세부적으로 살펴보면, 첫째, 문화향유에 미치는 영향의 핵심가치지표 ‘문화향유권’은 14개 핵심가치 중에서 가장 높은 평점을 받았으며, 적실성과 합치성, 소통성 세 측정항목 모두 매우 높게 평가되었다. 다만, 문화향유권은 사업 분야에 따라 필수적인 지표로서의 의미나 가치가 다를 수 있으므로, 평가대상의 사업 분야에 따라 필수 또는 선택의 여지를 고려할 필요가 있다. 그리고 ‘문화환경권’은 핵심가치들 중에서 세 번째로 높게 평가되었으며, 적실성, 합치성에 비해 소통성이 상대적으로 낮게 평가되었다. 둘째, 표현 및 참여에 미치는 영향에서 ‘문화참여권’은 대체로 긍정적으로 평가되었으며, 적실성, 합치성, 소통성 모두 대체로 높게 평가되었다. 다만 ‘정보문화향유권’은 핵심가치지표 중 가장 낮게 평가되었으며, 적실성, 합치성, 소통성이 모두 낮게 평가되었다. 적실성의 측면에서 정보문화라는 용어 자체가 추상적이고 모호하여 문화영향을 측정해야 하는 핵심가치 지표로서 적합하지 않다는 의견이 많았다. 특히, 소통성에서 다양한 의견이 수렴되었는데, 타 핵심가치와 비교하여 ‘문화정보’의 의미를 직관적으로 파악하기 어렵다는 의견이 주를 이룬 것으로 분석된다. 셋째, 문화유산에 미치는 영향의 핵심가치지표 ‘문화유산보호’는 핵심가치 중에서 두 번째로 높게 평가되었으며, 적실성, 합치성, 소통성 순으로 평가되었다. 문화유산보호는 적실성과 합치성, 소통성에서 개선 사항에 대한 의견이 없이 지표로서의 가치가 높게 평가되었다. 그리고 ‘문화유산향유권’은 특히 적실성에서 높게 평가되었고, 합치성과 소통성도 긍정적으로 평가되었다. 합치성 측면에서 국제기구인 유네스코 등에서는 문화유산을 ‘향유’라는 말보다는 ‘소통(communication)’이라는 용어를 사용된다는 의견과 ‘향유’뿐만 아니라, ‘활용’까지 포함할 수 있는 적합한 용어로 변경할 것을 제안한다. 넷째, 공동체에 미치는 영향의 핵심가치지표 ‘지역공동체’는 핵심가치 중에서 세 번째로 높게 평가되었으며, 특히, 문화영향 측정에 대한 적실성이 매우 높게 평가되었다. 그리고 ‘갈등발생가능성’은 네 번째로 낮게 평가되었으며, 가장 낮은 점수가 나온 것

은 정책 및 상위지표와의 합치성으로 분석된다. 특히, 합치성에 대해서는 갈등발생가능성은 (부정적)갈등이 발생할 가능성 자체가 문화영향평가에서 추구할 핵심가치의 명칭으로 적합하지 않다는 의견이다. 마지막으로, ‘사회적 합의’는 비교적 긍정적으로 평가되었다. 다만, 사회적 합의는 과정을 지칭하거나 결과 및 상태를 뜻하므로, 지표로서 적합하지 못하다는 몇몇 의견이 개진되었다. 다섯째, 문화다양성에 미치는 영향의 핵심가치 지표 ‘문화다양성권리’는 네 번째로 높게 평가되었다. 다만, 적실성에서 문화다양성은 권리라기보다는 가치, 현상에 가깝기 때문에 문화다양성 보장 또는 문화다양성 보호라는 용어가 적합하다는 제안이다. 그리고 ‘문화평등권’은 비교적 긍정적으로 평가되었는데, 문화평등권은 문화다양성 권리와 유사한 개념으로, 문화다양성 권리 지표와 일부 겹친다는 의견으로 분석된다. 또한 ‘문화격차’는 대체로 긍정적으로 평가되었으며, 합치성이 비교적 낮은 점수를 받았다. 문화격차는 문화영향평가에서 추구해야 할 핵심가치가 될 수는 없다는 의견이 있었다. 여섯째, 창의성에 미치는 영향의 핵심가치 지표 ‘창의성 발전’은 세 번째로 낮게 평가되었으며, 특히 소통성에서 낮은 점수를 보였다. 본 핵심가치는 용어가 의미하는 바가 창의성과 발전인지, 창의성 제고인지 불명확하다는 의견과 함께 오히려 ‘사업을 통한 간접효과(파급효과)’ 등의 표현이 적절할 것이라는 의견이 제기되었다. 그리고 ‘미래지향성’은 두 번째로 낮은 점수를 보였으며, 특히 적실성과 소통성에서 낮은 점수를 받았다. 합치성 측면에서는 상위지표(평가영역)인 문화발전과의 관계성이 낮다는 평가가 있었으며, 소통성 측면에서는 의미 전달력이 낮다는 의견이다. 변화와 혁신을 받아들이는 태도나 삶에 대한 태도를 무엇으로 판단하고 측정할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다.

전반적으로 핵심가치의 타당성이 높게 나온 가운데 검토 및 보완이 필요한 점은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 소통성 측면에서의 개선이다. 전문가들의 의견에서는 3요건 중에서도 소통성에 의견이 가장 많았다. 그 중에서도 핵심가치의 명칭에 대한 의견이 있었던 핵심가치는 전체 14개 중에서 8개 핵심가치로 분석된다. 또한 명칭 이외에도 핵심가치에 대한 설명을 직관적으로 이해하기 쉽게 해야 한다는 의견도 많았다. 이해관계자들이 평가지표를 두고 서로 소통하는 데 있어서 왜곡이나 오해가 없도록 명칭 및 설명에 대한 용어를 전문가들 및 이해관계자들의 검토를 거쳐서 재조정할 것을 제안한다. 두 번째는 부정적 영향을 측정하는 핵심가치 명칭에 대한 재검토가 필요하다. 부정적 영향의 측정은 문화영향평가의 발전과정에 있어서 불가피한 것이

지만, 소지표의 명칭을 문화영향평가가 추구해야 할 ‘핵심가치’로 두고 있으므로, 이들 소지표의 명칭에 대한 조정이 필요하다. 세 번째는 의미가 중복되거나 비슷한 핵심가치에 대해서 의미의 차별성을 부각해야 한다는 것이다. 네 번째로는 각 대지표(평가영역) 및 중지표(평가지표)에 속해 있는 소지표(핵심가치)가 적절한지에 대해서도 논의를 통해 재조정을 고려해 볼만 하다.

본 논문은 문화영향평가의 평가지표 체계(평가영역, 평가지표, 핵심가치)에 대한 전반적인 연구라기보다 상위지표인 평가영역과 평가지표를 유지한다는 전제하에 하위지표인 핵심가치에 대한 지표 타당성을 집중적으로 논의하였다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 향후 문화영향평가 평가지표 체계의 전반적인 지표 타당성을 점검할 필요가 있다.○

[참고문헌]

- 고정민·박지혜(2017), 문화영향평가제도의 현실적 적용을 위한 개선방안 연구, 「문화경 제연구」, 제20집 1호, 51-80.
- 권기창(2016), 문화영향평가제도 개선 방안에 관한 연구, 「한국콘텐츠학회 논문지」, 제16 집 1호, 415-423.
- 김경철·김인애·박혜정(2018), 유아교육 분야 델파이 연구방법 활용현황 분석: 국내학술 지 논문을 중심으로, 「유아교육·보육복지연구」, 제22집 4호, 567-591.
- 김규원(2003), 「문화영향평가 해외사례조사연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 김면·이경진(2020), 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체제 개선방향 연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 김인서·나주몽(2018), 도시재생사업의 문화영향평가 지표 개선방안에 관한 연구-문화정 체성 지표를 중심으로-, 「예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지」, 제8집 3호, 451-466.
- 김종호(2019), 문화영향평가의 제도적 정착을 위한 정책적 과제, 「융합사회와 공공정책」, 제12집 4호, 105-134.
- 김효정(2014), 「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 류정아·조연숙(2005), 「문화정책의 성 인지 분석평가지표 개발과 적용」, 서울: 한국문화 관광연구원.
- 박종웅(2017), 「지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선을 위한 기초연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 배관표·최정민(2017), 문화영향평가, 필요 최소한도의 규제로서 발전 방향, 「한국정책학 회」, 제26집 1호, 203-226.
- 서창교·김은진·이영숙(2001), 웹에 기반한 델파이 의사결정지원 시스템의 구현, 「정보 시스템연구」, 제10집 1호, 5-25.
- 안지현·이경진(2018), 시스템사고를 활용한 도시재생활성화계획과 문화영향평가의 접점 에 대한 시론적 연구-2018 도시재생 뉴딜 시범사업 문화영향평가를 중심으로, 「지역사회연구」, 제26집 3호, 93-114.
- 양혜원(2017), 「문화영향평가 표준 평가도구 개발 연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 이경진·안지현(2018), 도시재생사업의 문화영향평가 타당성 및 실효성 확보를 위한 소고,

- 「한국지적정보학회지」, 제20집 2호, 31-49.
- 이동근·전성우(1997), 도시지속성지표 구축을 위한 개념적 연구: 환경적 지속성지표를 중심으로, 「환경영향평가」, 제6권 1호, 33-45.
- 이상열·박종웅·노수경(2018), 「문화영향평가 유형별 가이드라인 개발 연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 이상열·이경진·안지현(2018), 「문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례 연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 이상열·이경진(2019), 「문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 이성웅(1987), 「Delphi 기술예측기법의 유용성에 관한 연구」, 전북대학교 박사학위논문.
- 이종성(2006), 「델파이 방법」, 서울: 교육과학사.
- 이종열·도운섭·박병일·주호진(2004), 문화영향평가(Cultural impact assessment: CIA) 도입을 위한 시론적 연구, 「한국정책과학학회보」, 제8집 1호, 243-266.
- 이춘식(2014), 검인정 교과서의 제도 개선을 위한 델파이 조사 연구, 「교과교육학연구」, 제18집 3호, 561-578.
- 정준호(2019), 문화영향평가제도의 추진체계 개선방안에 관한 연구, 「한국자치행정학보」, 제33권 4호, 293-315.
- 채경진(2017), 문화영향평가(CIA) 지표의 인과관계 분석: 문화재 정책을 중심으로, 「문화정책논총」, 제31집 2호, 216-239.
- 한승준·이용모(2016), 문화영향평가의 대상과 적용범위에 관한 연구, 「한국정책학회보」, 제25집 2호, 337-362.
- 한국문화관광연구원(2011), 「2011 문화예술 대표지표 분석연구」, 서울: 문화체육관광부.
- 한국문화관광연구원(2015), 「2015 문화영향평가연구」, 서울: 문화체육관광부.
- 한국환경정책·평가연구원(2011), 「사회영향평가 지표 개발 및 운영 가이드라인 마련 연구」, 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 홍상표(2016), 전략환경영향평가와 지속가능한 발전 지표의 연계방안, 「한국환경영향평가」, 제25집 1호, 63-76.
- 內藤 正明·森田 恒幸. 1996; 「環境指標」の展開—環境計画への適用事例, 東京: 学陽書房.
- Donnelly, A., Jones, M. B., O'Mahony, T., & Byrne, G.(2007), Selecting environmental indicators for use in strategic environmental assessment, *Environmental*

Impact Assessment Review, 27(2), 161-175.

Barry, N., & Evelin, U.(2007), Categorizing tools for sustainability assessment.

Ecological Economics, 60, 498-508.

Gao, J. J., Kornov, L., & Christensen, P.(2013), Do indicators influence communication in SEA, *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 121-128.

Cloquell-Ballester, V. A., Monterde-Díaz, R., & SantamarinaSiuranaet, M. C., (2006), Indicators validation for the improvement of environmental and social impact quantitative assessment. *Environment Impact Assessment. Review*, 26, 79-105.

[Abstract]

Discussion on the Feasibility of Core Value Index for Cultural Impact Assessment

Huh, Eun-Jin · Kim, Yung-Ju

This article aims to discuss the feasibility of the statement of possession (core value), which is the focus of the improvement plan for the cultural impact assessment implemented since 2020. A Delphi survey was conducted with 23 experts to identify the requirements that indicators should have to be reasonable, appropriate, and communicable, and to determine the degree of compatibility with the core values of these factors.

According to the survey, 14 core value indicators scored 4.09 points for adequacy, consistency, and communication, with a positive value of 0.58 for the content validity ratio (CVR). If a five-point scale of 3.5 or higher and a CVR value of 0.45 or higher are valid as indicators, 11 core value tables, excluding the "information culture enjoyment right," "creativity development," and "future-oriented" indicators were found to be valid. Among them, 11 indicators had low communication scores, and other factors, such as the possibility of conflict, social consensus, and cultural gap were considered the lowest. In the opinion of experts, communication was the most common among the three requirements. Further, the core values of the name included eight core values: information and culture enjoyment, cultural heritage enjoyment, conflict possibility, social consensus, cultural diversity, cultural equality, cultural gap, and creativity development.

Therefore, differentiation or integration can be considered for indicators that are deemed similar or integrable, and the names and descriptions of key values need to be re-formulated so that stakeholders can understand and communicate

more intuitively. Additionally, this study suggests considering readjustment through discussion regarding whether the possession table (key value) belonging to each landmark (evaluation area) and stop table (evaluation index) is appropriate.

Although this study focused only on core values, which are sub-indicators of the newly implemented cultural impact assessment since 2020, it is expected that this study will be supplemented from a macro perspective if future research is conducted on the overall cultural impact assessment index system.

[Keywords] cultural impact assessment, evaluation index, core value, delphi survey, index feasibility