

지방자치시대의 관광정책평가지표 개발

지봉구*, 이계희*

*경희대학교 관광학부

e-mail:tourxpert@khu.ac.kr

The Korea Academia-Industrial cooperation Society

Gil-Dong Hong*, Cheol-Soo Kim**, Soon-Hee Kim*

*Dept of Computer Science, DaeHan University

**Telwave Inc.

요 약

본 논문에서는 신호의 분리와 합성이 가능한 Diplexer를 제작하였다. 지역 통과 여파기와 고역 통과 여파기의 특성을 정합하여 Diplexer로 구현함으로써 신호의 분리와 합성의 가능성을 입증하기 위해 실제 마이크로스트립구조의 Diplexer를 제작, 측정된 결과

1. 서론

1.1. 연구 목적 및 방법

1.1.1 연구의 목적, 필요성, 연구목표

본 연구는 관광정책을 집행하는 지방자치단체의 책임성과 효율성을 제고하고, 성과공시를 위한 평가지표를 개발하고, 실제 지자체에 적용하여 다른 지자체와 성과를 비교함으로써, 지자체에게 행정개선을 위한 정보를, 지역주민에게는 지자체의 관광정책 평가에 대한 정보를 제공하며, 중앙정부에 대해서는 예산의 합리적 편성과 배정에 필요한 정책정보를 제공하고자 하는 데 그 목적이 있다.

관광정책의 성과를 측정하고 그 결과를 공개함으로써 지역특성에 적합한 지역관광의 개발방향을 제시하는 데 그 궁극적인 목적이 있다. 연구목적을 효율적으로 달성하기 위한 구체적인 연구목표는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 지방자치단체 관광정책평가의 주요 평가요소를 도출하여 분석의 준거로 삼는다. 지역의 경제개발수단으로서 많은 지방자치단체들이 지역관광에 대한 관심이 증가하고 있는 상황에서 지역이 지니고 있는 고유한 특성을 얼마나 반영하는 가 관광개발의 성공여부라 할 수 있다. 따라서, 지방자치단체의 관광정책에 대한 운영성과를 종합적으로 평가하기 위한 모형을 개발하기 위하여 기존의 평가모형을 검

토하고, 감사보고서, 관광정책관련 논문 및 각종 연구보고서를 분석한다.

둘째, 지방자치단체의 관광정책의 성과를 측정할 수 있는 평가지표 원칙을 개발하고 평가지표체계를 구성한다. 특히, 우리나라의 관광정책 형성과정과 집행과정에 대한 분석과 외국의 관광정책 형성과정과 평가모델에 대한 체계적 검토를 통하여 향후 국내 관광관련 분야의 합리적인 관광정책형성과 평가지표를 제시하는 데 있다.

셋째, 지방자치제 실시에 따른 지역관광개발의 결과 관광정책성과에 어떠한 변화 형태를 보이는 가를 파악할 필요가 있다. 관광정책성과에 대한 변화차이는 지역의 입지유형 특성, 관광자원 특성, 관광사업체 특성, 그리고 관광객 특성에 따라 고찰하고자 한다. 지역의 고유한 특성에 따른 차이를 분석함으로써 향후 지방자치단체가 지역관광개발의 방향을 설정하는 데 기준자료로 활용할 수 있다.

1.1.2 연구 내용, 범위 및 방법

가. 연구방법

본 연구에서 설정한 연구목적은 크게 두 부분으로 나눌 수 있다. 하나는 관광정책에 대한 성과평가를 위한 관광지표의 설정이며, 다른 하나는 지방자치단체의 관광정책 평가지표에 대한 현황분석을 통하여

지역관광개발의 특성을 파악하는 것이다. 이러한 연구 목적을 효율적으로 다음과 같은 연구방법을 활용하기로 한다.

연구이론을 체계화하기 위한 방법으로 지방자치제도, 관광정책평가, 그리고, 관광지표 등에 대한 저서, 연구논문 및 각종 통계자료를 원용한 문헌연구 분석(Literature & Document Analysis)을 실시하여 연구의 준거로 삼는다. 하지만 우리의 경우 관광정책에 대한 평가모형이나 평가지표의 개발에 관련된 선행연구가 많지 않다는 점에서 제약요인이 된다. 따라서, 기존의 평가연구에 대한 사례연구를 통하여 관광정책에 맞는 평가모형, 평가방법, 그리고 평가지표를 개발하기 위한 방향을 설정하고자 한다.

2. 이론적 고찰

1.1. 정책평가의 이론적 고찰

1.1.1 정책평가의 의의

정책평가는 대체로 1970년대 초 미국에서 예산사업의 효과성 검토라는 현실적 필요에서 태동하여 정책수단과 효과간의 인과관계 규명에 초점을 맞추어 왔다(차성중, 2010). 정책평가를 통하여 제기된 정책문제가 해결되었는가를 판단할 수 있고, 정책평가로부터 얻은 정보로부터 바람직한 정책결정과 효율적인 정책집행에 이용될 수 있다(김지원·김현구, 2009).

Wholey(1971)는 정책평가에 대해 국가사업의 목표달성을 향한 전반적 효과성의 검토라고 정의하였고, Poister(1979)는 설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정기적으로 점검하여 그 정책의 성과를 향상시키기 위한 일련의 활동이라 하였다(차성중, 2010).

김규정(1981)은 정책이나 사업계획의 구성요인과 목표 달성도의 상대적 기여도를 분석하고, 목표달성도 내지 타당도를 검토 판단하는 것이 정책평가라고 정의하였고, 남진우(1995)는 정책평가란 정부나 공공기관 및 그 위임을 받은 기관이 행하고 있거나 행한 정책이나 정책에 속한 사업을 처음에 의도하였던 바대로의 목적을 얼마나 행하고 있고, 행하였는지를 그 정책이나 사업의 시행기관이나 상대방 혹은 제삼자가 판단, 처방하는 질적 양적인 과정활동이라고 주장하고 있다.

또한, 노화준(2010)은 정책의 내용, 집행 및 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적인 연구방법들을 응용하는 것으로서 어

떤 한 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 값어치를 판단하는 사회적인 과정이라고 정의하였다.

김지원과 김현구(2009)는 정책평가 정의의 종합에서 정책의 결과를 이해하는 것과 그 결과의 가치를 따지는 것이 정책평가의 핵심이라고 주장하였다. 또한, 이들은 정책평가에 대해 '정책의 집행과정과 결과를 이해하고 그 값어치를 판단하는 지적 활동'이라고 정의하였다. 이러한 정의는 정책평가가 결과뿐만 아니라 정책집행 과정에 대한 평가도 포함하게 된다.

1.1.2 정책평가의 분류

정책평가는 다양한 기준에 따라 분류할 수 있다. 일반적으로 평가주체, 평가목적, 평가대상, 그리고, 평가시점에 따라 다양하게 제시되고 있다. 우선, 평가목적에 따른 분류는 Scriven(1972)가 대표적이다. Scriven(1972)는 정책평가를 평가의 목적에 따라 형성적 평가와 총괄적 평가로 나누고 있다.

둘째, 평가주체에 따른 분류는 노화준이 대표적이다. 노화준(2010)은 정책평가를 평가자가 누구냐에 따라 자체평가(내부평가)와 외부평가로 나누었다.

셋째, 평가시점에 따른 정책평가는 사전평가, 과정평가, 그리고, 과정평가로 구분할 수 있다(정정길, 2004). 사전평가는 정책의 형성과정에서 이루어지는 것으로 합리적 정책결정, 목표에 알맞은 정책내용 선정, 적절한 예산배정을 목적으로 행하는 평가이다. 과정평가는 정책의 집행과정에서 평가하는 것으로 정책집행 전략의 효과성과 관리능력의 향상을 위해 이루어진다. 사후평가는 정책을 집행한 후에 이루어지는 평가로서 정책이 집행된 후 종합적으로 평가하는 형태와 정책집행 후에 나타난 환경적 변화를 확인하는 평가로 구분된다.

1.1.3 정책평가의 기준

안해균(1998)은 형평성, 효과성, 능률성, 대응성, 적절성을 정책평가의 기준으로 설정하였으며, 노화준(2003)은 평가기준을 소망성과 실행가능성으로 크게 구분하였다. 소망성은 효과성, 만족도, 능률성, 감응성, 평등성, 정의의 원칙, 위험성 및 일관성으로 구체적인 기준을 제시하였다. 또한, 실행가능성 측면에서 수용가능성, 적합성, 감응성 및 합법성을 인용하여 제시하였다. 이장춘()

구분	연구자	평가내용	평가기준
1	한국문화정책개발원 (1995)	지자체별 문화지표 조사	- 문화지표 평가
2	한국관광공사 (1995)	지방화시대의 관광개발기법	- 관광개발 적합성 평가
3	장성수(1999)	관광지 잠재력 평가요인	- 수요관련 평가요인, 공급관련 평가요인, 외부환경과 의 상호작용관련 평가요인, 관광투자적합성
4	한국관광연구원 (1999)	시도 관광진흥 평가시스템	- 국민진흥, 국제관광, 관광자원개발, 관광산업정책, 관 광부분연구 교육
5	이강욱·류광훈 (1999)	관광산업의 경제파급효과	- 산업연관효과분석
6	김철원(2000)	관광산업경쟁력 평가모델	- 관광산업의 경쟁력평가
7	문화관광부 (2003)	관광지개발 사업 평가	- 관광지 평가
8	김덕기(2004)	지역관광사업 평가체계	- 사업의 효율성과 효과성
9	심원섭(2005)	지방분권의 협력관광정책	- 중앙지방간 협력정책
10	김성진 외 (2005)	관광기업도시 시범사업평가	- 관광기업도시 선정
11	김상태(2006)	공공개발사업 사전평가요인	- 사전 타당성
12	김상태(1999)	시도 관광진흥평가 시스템 개발	- 문화관광부, 관광비전 21, 일반적 사업, 환경변화에 대한 문항
13	최승담·박기홍 (1996)	국민관광지표개발	- 국민관광지표, 관광정책지표, 관광경제지표
14	문화관광부 (2003)	관광지 개발사업에 대한 평가	- 개발 추진중인 관광지, 개발 예정 관광지 평가항목
15	김상태/심원섭 (2007)	참여정부 관광정책 평가	- 역대 정부의 관광정책 비교

1.1.4 정책평가의 관련 선행연구

지방자치제도 실시에 따른 평가와 관련된 연구는 행정학, 사회학 관련 학회와 한국행정연구원을 비롯한 중앙정부 산하의 연구원을 중심으로 많은 연구가 진행되어 왔다. 그 연구의 대부분은 행정에 관한 포괄적인 내용을 다루는 것이 대부분이고, 지방자치행정의 주민만족에 관한 연구가 활발하게 진행되어왔다.

지방자치단체에 대한 정책평가는 자치단체장의 선출된 1995년 이후 한국능률협회의 도시경영평가를 시발로, 도시의 삶의 질 비교(중앙일보사, 1995), 민

선 지방자치 1년 평가(강정길 외, 1996), 지방자치 경영평가(매일경제신문사, 1996) 등 민간부문에서 태동되었다. 정부부문에서는 서울시가 자치구 구정진단모형(최병대 외, 1995)를 개발한 데 이어, 내무부와 경기도가 1996년부터 각각 시도심사평가 및 도정시책평가를 시작하였고, 1999년 부터는 행정자치부가 강형기 외(1998)의 연구결과를 바탕으로 지방자치단체에 대한 본격적인 평가를 시행하고 있다(김덕기, 2004).

특히, 정부업무 평가에 관한 기본법이 효율적 평가체계 구축과 업무추진의 효율성과 책임성을 확보

하고자 2001년 1월 제공·공포되어 5월부터 시행되었다(한국지방행정연구원, 2001). 평가지침에 따라 중앙 행정기관은 연 2회, 자치단체는 1회 이상의 자체평가를 의무적으로 실시하고 이를 공개하도록 의무화하였다(최영호, 2004).

또한, 감사원은 2007년도부터 지방자치단체를 평가해 순위를 매겨 공개한다는 전제하에 지역별 특성지표를 반영한 지자체 경쟁력 지수(LCD)를 개발, 지자체 평가기준으로 활용해 부실방만한 운영에 대해 주민에게 공개하였다.

5) 문화관광부 정책평가 관련 선행연구

이러한 추세에 따라 문화관광부(2004)도 주요 국가의 성과관리제도를 연구함으로써 문화관광부의 성과관리제도의 연구개발 및 향후 성과관리제도 도입에 따른 문제점을 점검할 목적으로 다른 나라의 운영사례를 분석하였다.

또한, 문화관광부(2004)는 문화정책기반조성, 예술진흥, 문화산업, 관광, 체육, 청소년 등 6개 부문으로 설정 전략을 설정하였다. 성과목표는 각 전략목표별로 전략목표를 달성하기 위한 기능 중심으로 성과목표를 22개 설정하였다.

문화관광부의 6개 부문 중에서 관광분야는 전략목표를 ‘국민관광과 국제관광의 균형발전을 통한 관광선진국 실현’으로 설정하였고, 성과목표는 4개를 설정하였다. 4개의 성과목표는 ‘국민의 삶의 질 개선을 위한 국민관광기반 구축’, ‘관광이 지역성장의 토대가 되도록 하기 위한 지역 관광 활성화’, ‘관광산업의 내실화를 유도하기 위한 관광산업의 체계적 진흥 및 육성’, 그리고, ‘세계인의 매력을 느끼는 관광한국 건설을 위한 국제관광 경쟁력 제고’이다.

1.1. 관광정책평가 관련 선행연구

1.1.1 관광관련 정책평가 관련 선행연구 정리

관광분야의 지방자치제도와 관련된 연구는 연구시점에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 연구시점이 지방자치제도의 실시이전의 연구는 주로 제도시행에 따라 예상되는 영향(백동립, 1989 ; 한국관광공사, 1992 ; 이재립, 1992 ; 박호표, 1995)에 관한 연구가 주를 이루었으며, 제도실시 이후의 연구는 주로 지역관광상품의 개발과 홍보전략과 관련된 연구(김학수, 2000 ; 고봉희, 2005 ; 이소영, 2005), 그리고, 관광개발에 따른 환경적 영향(김광업,

2000) 등과 관련된 연구 중심으로 이루어졌다.

정책평가는 분류기준에 따라 다양하게 유형화되는데, 김명수(2000)는 분류기준으로 평가주체, 평가시기, 평가목적을 제시하고 있다. 첫째, 평가주체에 따라 자체평가, 내부평가, 외부평가로 나누어 볼 수도 있고, 평가의 단계에 따라 사전평가, 과정평가, 사후평가 등으로 나누어 볼 수도 있으며, 평가를 수행하는 횟수에 따라 1회의 종합평가, 수시평가, 주기적평가 등으로 구분하고 있다(노화준, 1993).

관광분야의 정책평가와 관련된 연구의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 평가주체는 주로 공공부문(특히, 한국문화관광정책연구원)이 주체가 되어 평가가 진행된 특징을 보인다.

둘째, 관광정책평가의 단계는 사전평가 중심으로 진행되어 왔으며, 정책형성에 영향을 미칠 수 있는 평가요인(<표 1>의 1, 3, 6, 7, 11)을 파악하는 것에 중점으로 연구가 진행되었다.

셋째, 평가의 목적은 주로 평가지표를 개발하여 제공함으로써 국가보조를 받는 평가대상사업에 대한 정책 지속성 여부와 미리지향성 여부를 내포(김덕기, 2004)함으로써 지원의 계속여부를 판단하는 근거로 활용하기 위해 사용되었다.

넷째, 평가내용이 주로 국가차원의 관광사업의 성과평가(<표 1>의 5, 6), 지자체의 잠재력 평가(<표 1>의 1, 3, 10, 11)와 지자체 중심의 관광사업에 대한 평가(<표 1>의 2, 3, 4, 6, 7, 8), 그리고 유기적협력시스템(<표 1>의 9)이 주를 이루고 있다. 특히, 문화체육관광부의 문화관광축제에 대한 평가는 평가결과를 통한 사업의 지속성을 판단하는 근거로 활용되고 있다.

지방자치제 실시 이후 많은 지방자치단체들의 관광분야에 대한 적지 않은 투자와 관심이 증가한 부분에 비해, 지자체의 투자에 따른 성과를 판단할 수 있는 표준지표와 관련된 연구는 상당히 부족한 실정이다.

참고문헌

- [1] 감사원(2003), “감사원이 본 민선자치 10년 : 성과와 과제,” 감사원,
- [2] 국무조정실(2007), 정부업무평가 백서, 국무조정실.