

# 문화영향평가, 원칙 및 방향 수립을 위한 전문가포럼

**일시**  
2014년 4월 15일(화) 오후3시~ 5시 30분

**장소**  
국회의원회관 2층 제1간담회의실

## 사회

이원재 / 문화연대 문화정책센터 소장

## 발제1

<문화영향평가 실행을 위한 연구>

\_김효정 / 한국문화관광연구원 연구원

## 발제2

<문화영향평가 시행을 준비하는 몇 가지 쟁점>

\_이동연 / 한국예술종합학교 교수

## 토론

김정배 / 문화체육관광부 문화여가정책과장

김혜준 / 전국미디어센터협의회 정책위원장

박승현 / 세종문화회관 공연예술본부장

백선혜 / 서울연구원 연구위원

주최/주관 : 국회의원 도종환, 문화연대

문의 : 국회 도종환 의원실(02-788-2207)



# 문화영향평가 실행을 위한 연구

2014.04.15  
한국문화관광연구원  
김효정 부연구위원

## 목차

- 01 문화영향평가란?**
  - 1.1 배경
  - 1.2 목적 및 성격
- 02 사례**
  - 2.1 기존 선행연구
  - 2.2 국내사례 및 해외사례
- 03 실행방안**
  - 3.1 대상선정
  - 3.2 평가기준
  - 3.3 평가지표
  - 3.4 평가방법

# ‘문화영향평가’란?

- 1. 문화영향평가란?
- 1.1배경
- 1.2목적 및 성격

## 1.1 배경

### 01 배경

- 국정기조인 <문화융성>과 「문화기본법」의 목적을 달성하기 위하여 규제적 성격을 가진 획일적 문화가 아닌 규범적 성격을 가진 다양성과 특수성 등의 긍정적인 문화의 확산을 정책적으로 지원할 수 있는 제도 필요
- 「문화기본법」 제1조에 명시된 문화진흥을 위한 정책 실천수단의 하나로 제5조(국가와 지방자치단체의 책무)에서 <문화영향평가>를 규정하고 있어 이에 대한 구체적 실행방안이 요구됨
- 문화를 기존의 문화예술 및 문화유산을 중심으로 한 협의의 개념이 아닌 광의의 개념으로 인식하고 국가 사회 전체의 발전과 국민들의 삶의 질 및 가치 향상을 도모함

**제 5조(국가와 지방자치단체의 책무)** ① 국가는 국민의 문화적 권리를 보장하기 위하여 문화진흥 시책 등 문화정책을 수립·시행하고, 이를 위한 재원(財源)의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화를 향유하지 못하는 문화소의 계층의 문화 향유 기회를 확대하고 문화 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 국가의 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.

국민의 문화역량 강화 및 한류의 질적 성장 견인하는 국내외 문화적 가치 확산을 위해 국토, 노동정책 등 분야별 정부정책에 문화영향 평가제 시행, 가출 청소년 등 대상 문화예술 치유 프로그램 확대 운영, 사회취약 장소에 문화적 공간 조성, 세계문화정상회의\* 개최 추진, 문화와 품격 있는 정상외교, 전통생활 공예품 재외공관 활용 등 주요 계기·대상별 한국문화 확산 등의 사업을 중점 추진한다. (문화융성위원회, 제2차 회의내용 중 일부 2013.10.16)

## 1.2 목적 및 성격

### 01 목적

- 개인 및 지역 간의 문화적 격차해소와 문화기본권 보호를 통하여 일상생활문화 속 국민행복 달성
- 국민과 국가의 문화적 역량강화 및 문화적 가치 확산을 통하여 국가미래를 담보하는 문화융성시대 전개
  - 문화창조성, 문화다양성, 문화정체성 등을 지지하고 진흥을 통해 획득한 문화가치와 문화역량을 기반으로 국가발전 도모

### 02 성격

- 문화영향평가의 목적을 고려하여 규제적 성격보다는 문화의 선 가치를 확산한다는 취지에서 규범적 제도로 접근

구분	규제적 성격	규범적 성격
내용	평가의 결과가 실시 및 시행계획 등 허가, 인가, 승인, 면허 등 행정행위에 영향을 미침	체계적인 평가를 통해 정책 등의 합리적 개선 유도
사례	환경영향평가, 교통영향평가 등	성별영향평가, 고용영향평가, 개인정보영향평가
장점	효과적 평가 목적 달성(제도적 틀 안에서 사업제제 가능) 대규모 개발/시설조성 사업 등 적용 용이	사회적으로 제도수용에 대한 저항미비(강제성 없음) 제도의 의의/목적/가치 확대
단점	평가에 따른 사회적 비용 과다, 사업시행 등에 따른 규제심화로 인한 진입장벽 높음(타 부처, 관계자 등 협의 어려움) 다른 평가제도와 중복/과다 문제 발생	평가의 실효성 문제 발생(평가결과에 대한 개선방안 실행력 담보 문제)

5

## 1.2 목적 및 성격

- 문화기본법 시행령(2014년 3월 24일에 제정)을 살펴보면 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질 확산을 목적으로 하여 규범적 제도의 성격으로 명시

「문화기본법 시행령」

**제2조(문화영향평가의 대상 등)** ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 **문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우**, 「문화기본법」(이하“법”이라 한다) 제5조 제4항에 따라 **문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하“문화영향평가”라 한다)하여야 한다**. 다만, 제3항에 따라 문화체육관광부 장관이 문화영향평가를 하는 계획 또는 정책에 대해서는 문화영향평가를 하지 아니할 수 있다.

〈해의사례〉

제도로서 접근한 문화영향평가는 대부분 <환경법>에 기반한 환경영향평가제도 내에서 평가기준(추가항목)을 마련하여 진행되는 형태임

- 홍콩 환경영향평가제도 내의 '문화유산영향평가', 하와이 환경영향평가 내의 '문화영향평가', 세네갈의 환경영향평가내의 문화영향평가 등이 있음
- 주로 대규모 개발지역의 문화자원 및 환경 등을 조사/분석하고, 개발형태(자원의 저축방법 및 형태) 그에 따른 대응책을 제시할 것을 요구
- \*\*\* 이와 유사한 형태로 진행되는 국내 평가제도로는 <건강영향평가>, <농어촌영향평가> 등이 있음
- 건강영향평가는 <환경보건법>을 근거로 환경영향평가 대상 사업 중 건강에 미칠 영향을 클 것으로 예상되는 사업에 대해 실시하여, 평가절차는 환경영향평가 시행 시 동시에 평가 받도록 함

6

# 사례

- 2. 사례
  - 1.1 기존선행연구
  - 1.2 국내사례 및 해외사례

## 1.1 기존 선행연구

### 01 선행 문화영향평가연구 평가 대상 비교

구분	연구	평가대상	대상분류
2003년	문화영향평가제도연구 (문화연구소)	1차: 도시공간 및 문화환경영역	도시계획, 건축/조경/공공디자인, 공공미술, 문화시설, 문화콘텐츠 및 프로그램
		2차: 국정과제 및 부처별 정책 법제영역	국정목표/원리/과제, 중앙부처별 정책, 지방자치단체 정책, 문화관광부 정책
2004년	문화적 가치의 사회적 확산을 위한 제도 도입 방안 연구 (한국문화관광연구원)	국가정책	물리적인 개별사업 및 프로그램 사업 포함
		지역정책	국가정책, 지역정책
2006년	문화영향 평가지표 개발 및 법제화 방안 연구 (문화체육관광부)	국가차원	정책/제도 도입, 비법정계획인 중장기종합비전 및 계획, 분야별 중장기계획, 연도별 주요 종합시책 등과 법적계획인 도시기본계획, 국토 종합계획
		자치단체/산하기관	사업계획
2013년	문화영향평가 실행을 위한 연구 (한국문화관광연구원)	국민일상생활과의 밀접성	여가, 기본
		국가 및 지역의 위상 및 경쟁력 상관성	대외교류, 산업경제, 인력양성

## 1.1 기존 선행연구

### 02 선행 문화영향평가연구 지표비교

구분	연구	내용	평가지표항목
2003년	문화영향평가제도연구 (문화연구소)	국가와 생활차원의 평가지표 도출	문화적 역량, 문화민주주의, 문화복지, 공동체형성, 생태학, 문화적 생산과 전문성
2004년	문화적 가치의 사회적 확산 을 위한 제도 도입 방안 연구 (한국문화관광연구원)	문화에 대한 본질적 접근을 통한 평가지 표 도출	문화적 가치와 문화적 권리
2006년	문화영향 평가지표 개발 및 법제화 방안 연구 (문화체육관광부)	문화발전을 위한 평 가지표 도출	창조, 계승, 관용, 형평, 신뢰
2013년	문화영향평가 실행을 위한 연구 (한국문화관광연구원)	문화영향평가의 정책 목표 및 핵심 가치를 담보로 하는 규범적 가치 평가지표 도출	평등/다양성, 자율/자유, 소통/교류, 정신문화/관습, 문화유산/계승, 상생/발전

9

## 1.2 국내사례 및 해외사례

### 01 국내사례

구분	목적	대상	주요내용	심의기관	도입시기
환경영향평가	자연, 생활, 사회, 경제 환경영향 예측 및 대책 강구	17개 분야 63개 사업	- 자연환경 - 생활환경 - 사회·경제 환경	환경정책 평 가연구원	1981년
교통영향평가	교통상 장애 등 문제 예 측 및 대책 강구	11개 분야 24개 사업 23개 시설	- 교통시설 및 교통 소통현황 - 사업지 주변지역 교통수요 - 교통장애 등 문제점 및 개선방안	교통영향 심의위원회	1987년
건강영향평가	대규모 사업이 건강에 미치는 영향 예방/조치	환경영향평가대상 총 8 개 분야 14개(산업단지, 발전소, 소각장, 매립장 분노처리장 등)	- 건강영향예측 - 저감방안 - 사후환경영향조사 - 불가피한 건강영향	환경부	2010
성별영향평가	실질적인 성평등정책 실 현	중앙행정기관 46개 지방자치단체 16개 시도별기초지방자치단체 중 1개	- 성별영향 발생가능성 - 성별요구도 - 성별영향성 - 성평등을 위한 조치사항	여성가족부 평가정책관	2002년
고용영향평가	고용친화적 정책추진지 원	중앙행정기관, 지방자치단체 정책	- 고용의 양과 질 - 일자리 증감	고용노동부 정책심의회	2010년
개인정보영향평가	개인정보 침해 예방	개인정보파일 5만, 50만 , 100만명 으로 구분	- 개인정보침해가능성 - 개인정보 침해 위험요인별 조치여부	평가지정기관	2013년

10

## 1.2 국내사례 및 해외사례

### 02 해외사례

유형	국가	평가사례	대상	문화범주	방법
문화영향평가	뉴질랜드	클러터 지구 폐수배출 문화영향평가	개발사업	역사지리 생태환경	역사적, 지리적 여건, 문화 및 생태환경 조사(각종 문헌조사, 직접면담, 현장조사(수량 및 수질조사))
	미국	뉴욕 오렌지카운티 문화영향평가	문화정책	시민의 문화적 상 확보	문화예술인과 시민들을 대상으로 문화적 요구 조사(설문조사, 포커스그룹, 인터뷰, 공개토론회 방식)
제도 내 영향평가	홍콩	홍콩 환경영향평가제도 내 문화유산 영향평가	개발사업	문화유산 보호	문화유산평가지침 별도 마련(강력한 기준에 의해 평가 관리)
도시시스템	미국	뉴욕 지속가능한 도시 지표	문화정책	도시문화 수준	도시방문객수, 문화이벤트, 티켓판매수 등 제시 - 건축, 공연, 미술, 예술가, 유물, 유적, 지역의 문학, 동물원, 영화, 인종별 문화분포 등 구성
	호주	로간 문화계획지도	문화정책	문화환경 계획	문화적 자산, 문화관련 단체, 활동과 이벤트, 정체성 등 4개 분야로 구성(정보/통계조사)

11

## 실행방안

### 3. 실행방안

- 3.1 평가기준
- 3.2 평가대상
- 3.3 평가방법
- 3.4 평가지표

### 3.1 평가의 목적/기준(효과)

○ 문화영향평가의 목적과 기준은 어디에 두느냐에 따라 문화영향평가의 대상과 평가 방법에 차이가 발생할 수 있으므로, 평가의 목적을 분명히 하고 그 기준을 먼저 확립 하는 것이 중요함

- 문화영향평가의 목적과 기준은 다음과 같이 세 가지로 크게 구분 가능함

1.	문화 가치의 사회적 확산을 조장/확인하는 도구 → 타 부처 등으로의 확산과 실행 정도 분석
2.	국민의 삶의 질 향상 및 문화권 보호 증진을 위한 최소 장치 → 인식개선
3.	문화적으로 현재 결핍된 부분을 정책 등을 통하여 재생하기 위한 수단 → 정책적 수단
↓	
쟁점 1	평가의 궁극적 목적(숨은 목적) 이 무엇인가? 평가를 통해 얻고자 하는 것이 무엇인가? - 문화정책의 필요성과 실효성, 국민문화향유 실태 파악(수준향상정도 등)인가
쟁점 2	평가의 시기 및 성격은 무엇인가? 사전평가 vs 사후평가 / 정책계획 vs 성과평가

13

### 3.2 평가 대상

○ 평가대상은 크게 정책 주체별, 사업 영역별, 관점별, 주체별로 대별될 수 있음  
- 사업의 주체별 사업에 대해 정책 주체, 영역, 관점 등으로 판단하여 선정는 방식 검토 가능

#### 01 주체 별 고려

문화부 내 정책사업	문화부 외 정책사업	
대규모 예산을 투입한 사업 평가 또는 이슈가 되는 사업 중심 Ex) 특별법에 근거한 문화도시사업, 행복한 학교 조성 사업 등	타 부처 사업 중 '문화'영역사업 또는 부처 간 충돌이 있을 수 있는 사업 Ex) 사회적 쟁점이 대고 있는 대규모 사업	- 사회적 가치 확산 측면에서 타 부처 사업 평가 - 문화사업의 사회적 가치 제고 측면에서 문화 부사업 평가 - 문화부 사업부터 시작

#### 02 사업 영역 고려

권역	개별 시설	
문화권역, 관광권역, 산업권역 등 권역별 긍정적 영향 유발 시키는지 여부에 대한 평가	문화시설 단위로 부정적인 영향을 감소시키기 위한 시정요구를 위한 평가	- 문화생태계/문화의 사회적 확산 측면 면단위 사업 중심 평가 진행 - 시범사업: 면 vs 개별 진행하여 효과비교

#### 03 관점 별 고려

공급자 중심	향유자 중심	
정책사업의 타당성 분석	문화생태계 보존 가치 분석	- 평가의 목적에 따라 달라지나 향유자 스스로 문화체감도를 진단할 수 있는 방안 병행

14

## 3.2 평가 대상

- <문화영향평가제도 실행을 위한 연구>에서 주체별로 평가대상을 검토
- 정책 및 사업의 목적과 실효성을 고려하여 국가/자치단체 운영과 국민생활차원에서 이루어지는 정책/사업이 실제 국민의 삶의 질에 미치는 영향

### 04 주체 별 (안)

국민생활/삶의 질 상관도	국가/지역 경쟁력 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계성 고려하여 평가 사업 선정</li> <li>- <u>시범사업: 계도의 성격을 규명할 수 있는 대표적 사업으로 시찰할 필요가 있음</u></li> </ul>
국민의 기본생활(의식주), 교육, 여가생활등과 밀접도가 높은 정책/사업 중심 - 여가생활: 여가생활및 활동과 관련 있는 정책/프로그램 등 예) 교육정책, 주거 및 도시환경 관련 정책	글로벌 시대에 대응 국가의 문화 정체성 및 문화적 가치와 발전에 미치는 영향이 높은 정책/사업 - 대외교류, 산업경제 측면 예) 국제행사, 산업단지 조성, 유라시아 실크로드 계획 등	
문화평등권 vs 자유권 간 고려	문화다양성 vs 문화정체성 간 고려	

#### 문화기본법 시행령

제2조(문화영향평가의 대상 등) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립할 경우 <문화기본법> 제5조 4항에 따라 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여야 한다.

③ 문화체육부장관은 제1항에 따른 계획과 정책이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 문화영향평가를 하고 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.

1. 관계 중앙·소재기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우
2. 제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우

15

## 3.3 평가 방법

### 01 평가방법

- 평가의 독자성과 객관성, 전문성을 확보하기 위하여 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관 등과 문화영향평가 협력체계를 구축하여 운영함
- 문화영향평가의 기본방향, 문화영향평가 기준 및 방법, 문화영향평가의 대상 선정, 문화영향평가시행에 필요한 사항, 문화영향평가 협력체계 구축 운영에 필요한 사항을 협의하고 이는 문화체육관광부령으로 정함
- 문화영향평가는 중앙정부 및 지방정부의 요청평가, 중앙행정기관 및 지방자치단체에서의 선정평가 등 2가지로 구분하여 운영함

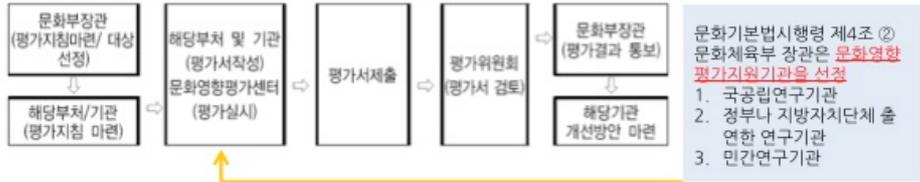
구분	내용	평가주체
선정평가	문화적 가치 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 관련한 계획과 정책 수립시 문화체육관광부장관이 대상의 계획, 정책의 선정기준, 문화영향평가 방법 등에 관한 지침을 마련하면 중앙행정기관 장이나 지방자치단체 장이 문화영향평가 실시함	문화체육관광부
요청평가	중앙행정기관 및 지자체는 문화체육관광부장관에게 소관 계획과 정책에 대하여 대상계획, 정책의 개요, 기대효과, 평가의 필요성 등을 포함한 평가 요구서를 문화체육관광부장관에게 제출	문화체육관광부

16

### 3.3 평가 방법

#### 02 평가절차

- 평가는 다음의 절차에 의해 이루어짐
- 사전평가/사후평가로 구분하여 진행 가능함(다만, 문화기본법에 따르면 '정책 및 사업계획 수립시'로 규정되어 있어 해석의 여지가 있음)



- 고용영향평가
- 평가절차는 다음과 같으며, 평가중점사항은 정책의 고유목표달성도, 정책과 고용과의 연계성, 정책에 따라 창출되는 일자리의 양과 질 등 산출임



17

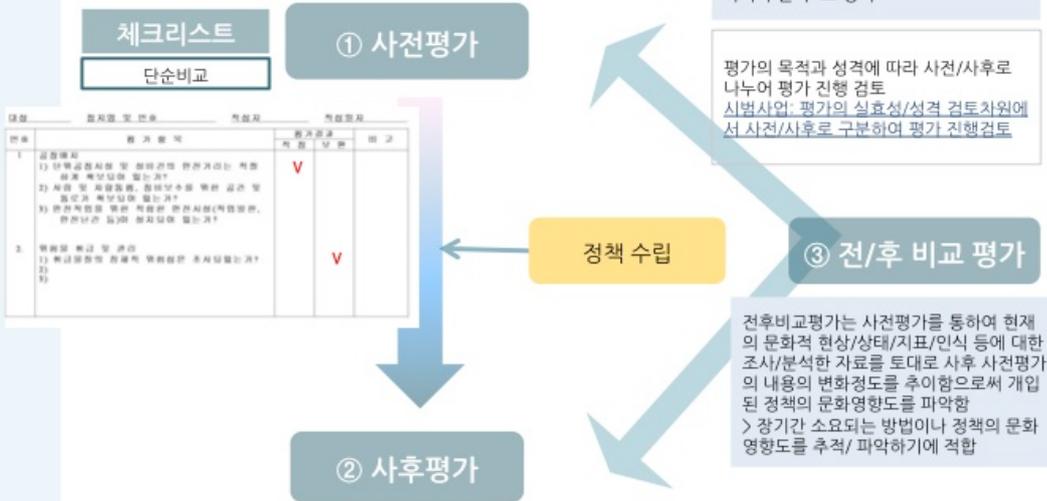
### 3.3 평가 방법

#### 03 추진방법

- 대상에 따라 문화영향평가의 추진 방법은
- ① 정책을 수립하기 전에 평가를 하고 정책 수립 시 반영하는 방법과
- ② 정책의 성과를 평가하는 방법 그리고
- ③ 수립 전과 수립 후를 비교하여 평가하는 방법으로 구분해 볼 수 있음

문화기본법 5조 4항에 따르면 "계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다"고 명시

평가의 목적과 성격에 따라 사전/사후로 나누어 평가 진행 검토  
시범사업: 평가의 실효성/성적 검토차원에서 사전/사후로 구분하여 평가 진행 검토



18

### 3.3 평가방법

#### 04 평가형태

- 평가형태는 평가의 성격과 목적을 어디에 두는가에 따라 달라지며, 크게 다음의 4가지로 구분 가능하며, 앞으로 보다 면밀한 평가형태/방법론에 대한 연구가 필요함
- 문화영향평가는 심층평가(정성평가)로 시작으로 약식평가(정량평가)로 변경 하는 방안 모색

#### 1) 심층평가 vs 약식평가

<b>심층평가</b>	정책성과와 과정 등을 종합적으로 살펴보고 실효성 있는 정책 개선 방안 제시 - 실적, 투입 위주의 평가 지표보다는 성과, 산출 위주의 지표로써 정책 목표의 달성 정도를 평가 - 정책 성과뿐 아니라 정책 형성 및 집행 과정 평가 - 정책 목적을 달성할 적절한 수단들과 그 수단이 연계 추진되는지 진단함으로써 정책 대안 도출 - 보고서 형태의 결과물이며, 자치 정책보고서와 같을 우려 있음
<b>약식평가</b>	영향이 적은 정책 및 사업계획 등에 대해 의견수렴과 협의를 통해, 중복되는 평가를 줄이고 심층평가보다 평가절차 간소화 가능 - 체크리스트 방식으로 진행, 심층적으로 영향도 파악 및 정책 개선 사항을 도출하기 어려움

#### 2) 정성적 평가 vs 정량적 평가

<b>정성적 평가</b>	정량평가와 같이 계수, 계량화하기 어려운 정책 및 사업을 비수치적인 언어 및 말로서 평가 - 평가자 주관에 영향을 받으며, 결과에 대해 객관성을 담보하기 어려움
<b>정량적 평가</b>	일정기간 동안 수행된 정책 및 사업을 수량/계량적으로 평가한 방식으로 비교할 수 있는 기준이 명확하여 기준에 대비하여 평가 - 사전에 기초 데이터 등 확보 및 명확한 평가 기준 필요

19

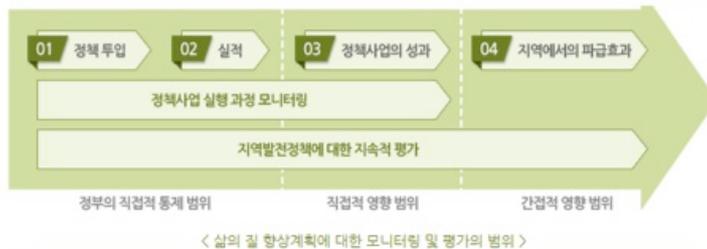
### 3.3 평가방법

#### 3) 사례(심층 vs 약식)

**<삶의 질 향상계획 심층평가>**

개별사업을 대상으로 이루어지던 기존의 삶의 질 향상계획 평가의 한계를 개선하기 위해 2011년부터 정책군을 대상으로 심층평가 방식 도입

- 관련성이 높은 사업들로 구성된 정책군을 대상으로 놓여진 삶의 질 개선 정도를 효과적으로 파악함
- ① 정책 투입 → ② 실적 → ③ 정책사업의 성과 → ④ 파급효과를 체계적으로 살펴볼 수 있도록 지표를 구성함
- 이전까지의 삶의 질 향상계획 평가는 대체로 ①, ②의 단계에 해당하는 지표를 중심으로 이루어진 데 비해, 심층평가는 ③, ④에 해당하는 성과 지표까지 측정



**<환경영향평가> - 약식평가**

- 환경영향평가의 경우 환경영향평가 대상 사업 중 환경영향이 적은 사업계획 등은 의견수렴과 협의를 통해 약식평가 가능
- 개발기본계획과 환경영향평가 대상사업에 대한 계획을 통합하여 수립하는 경우에는 전략환경평가 또는 환경영향평가 중 하나만을 실시 할 수 있게 되어 있음

20

### 3.4 평가지표

- 평가지표는 평가의 목적/성격/대상에 따라 달라지며, 정량적 방법과 정성적 방법이 혼용되어 사용됨
- 평가지표를 통해 평가의 성격과 목적이 분명하게 나타나기 때문에 앞으로 보다 심층적인 평가지표 개발이 요구됨

#### 01 고용영향평가 평가지표

평가항목	평가지표	평가방법
정책의 교육목표 달성도	- 사업목표의 적합성 및 실현가능성	정성평가
	- 사업추진체계의 합리성	정성평가
	- 사업집행의 적절성	정성평가
정책의 고용연계성	- 사업목표의 고용과 연계가능성	정성평가
	- 사업집행과 고용 연계성	정성평가
고용영향 분석평가	- 정책으로 인해 창출되는 최대 일자리의 양 - 정책 시행에 따라 창출된 일자리의 양	(가시적분석) (미시적분석)

주: 노동부, 고용영향평가 시행 매뉴얼(2010.2)을 참조

#### <문화영향평가>

- 문화기본법 5조 4항에 따르면 "계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다" 고 명시되어 있음
- **평가대상 및 평가방법 선정에 따라 국민의 삶의 질을 높이고 문화의 가치를 확산할 수 있는 지표를 범주화하고 세부지표를 개발해야 될 것으로 보임**

#### 02 환경영향평가 평가지표

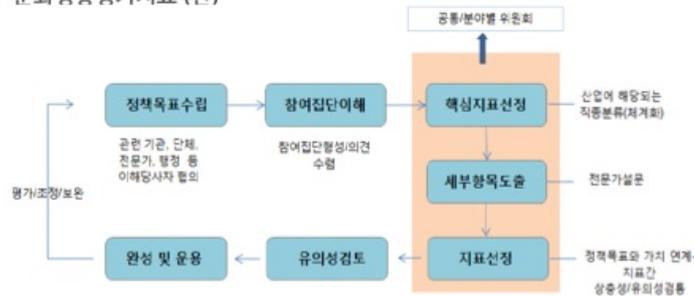
구분	대상 사항	주요 평가 항목	비고	
가. 도시의 개발	1) 도시개발(주택지공급 또는 시가지조성 등)사업	1) 내외 도, 내외 사업		
	2) 도시정비사업	지방·지출 등·시설상, 자연환경자산, 토지이용, 폐기물, 수질, 환경영향 저감수행, 소음·진동, 토양, 악취, 위생·공공		
	3) 도시계획시설사업(다중이용시설)	3) 내외 도의 사업		
	가) 문화	지방·지출 등·시설상, 자연환경자산, 토지이용, 폐기물, 수질, 환경영향 저감수행, 소음·진동, 토양, 악취		
	나) 체육·관광·레저			
	다) 주택·도시계획			
	라) 사업			
	4) 도시정비사업			
	5) 도시정비사업			
	6) 도시정비사업			
	7) 도시정비사업			
	8) 도시정비사업			
	9) 도시정비사업			
나. 산업단지 개발	1) 산업단지 개발사업	지방·지출 등·시설상, 자연환경자산, 수질, 수문, 토지이용, 폐기물, 수질, 환경영향 저감수행, 소음·진동, 토양, 악취, 위생, 산업		
	2) 용수개발사업			
	3) 자유무역지역 조성사업			
	4) 용강 조성사업			
	5) 용강 조성사업			
다. 에너지 개발	1) 에너지개발목적의 폐기물	지방·지출 등·시설상, 자연환경자산, 수질		
	2) 에너지개발목적의 용광	지방·지출 등·시설상, 자연환경자산, 폐기물, 수질, 토양, 소음·진동, 위생·공공		
	3) 발전소	가) 발전소	가) 발전·지출 등·시설상, 자연환경자산, 수질, 토지이용, 폐기물, 수질, 환경영향 저감수행, 소음·진동	(주요항목)
		나) 지열발전소	소음·진동, 토양, 악취, 위생·공공	
		다) 육력발전소		
4) 화력발전소	지방·지출 등·시설상, 자연환경 저감수행			

21

### 3.4 평가지표

- <문화영향평가를 위한 기초연구>에 제시된 문화영향평가 지표
- 국제적 관계 속에서 국가/지역/개인의 차원과 동시대의 동 공간 속에서 유지되고 있는 보편적 원리 적용
- 문화영향의 대상을 축으로 핵심가치를 구현하는 내재적 속성 및 극성을 도출하여 범주화

#### 03 문화영향평가지표 (안)



정책목표	상위지표	하위지표
문화기본권 보장	평등/다양성	문화격차 및 차별해소, 문화행위 및 창작기회 균등
	자유/자율	창작/표현의 자유 및 자율성 보장
	소통/교류	문화공유, 이해/학습, 확산
문화정체성 확립	정신문화/관습	사회/역사인식, 공동체문화 공유/확립
	문화유산/계승	문화유산보존, 진흥
	상생/발전	새 시대에 대응 문화변화 발전

22

### 3.5 고려사항

○ 문화영향평가의 제도적 실효성과 <문화기본법>에서 추구하는 국민의 삶의 질 향상과 문화가치의 사회적 확산을 도모하기 위하여 다음의 사항을 심층적으로 논의/고려할 필요가 있음

- 1 **제도의 실천성/실효성 ← 협력체계의 작동여부**  
 문화기본법시행령 제2조(문화영향평가의 대상 등) ③의 2. 제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우 제3조(문화영향평가를 위한 협력체계) ① 문화체육부장관은 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 관계 중앙행정기관 등과 문화영향평가 협력체계를 구축/운영하여야 한다.  
 1. 문화영향평가의 기본방향에 관한 사항  
 2. 문화영향평가의 기준 및 방법에 관한 사항  
 3. 문화영향평가의 대상선정에 관한 사항  
 4. 그 밖에 문화영향평가 시행을 위하여 필요한 사항
- 2 **평가기준의 모호 ← 국민의 삶의 질 향상, 사회적 가치확산**
- 3 **광범위한 평가대상 ← 국민에게 미치는 문화적 영향**  
 → 평가의 강제성(성격), 평가목표 및 기준의 명확성(핵심가치 도출), 평가대상 기준의 구체성(핵심가치에 따른 평가대상 명확) 등을 단계적으로 구현할 수 있도록 제도운영 방안 마련 필요 → 평가방법론개발 및 2014년 시범평가 진행(한국문화관광연구원)

감사합니다.

## 문화영향평가 시행을 준비하는 몇 가지 쟁점

이동연 / 한국예술종합학교 교수

### 1. 삶의 질 향상으로서 문화영향평가

오랜 우여곡절 끝에 2013년 12월에 제정된 문화기본법이 2014년 3월 31일자로 시행되면서 한국은 국민의 문화적 권리가 법으로 보장받는 시대를 맞이하게 되었다. 문화기본법은 문화예술 분야를 총괄하는 일종의 모법으로 기능하는 의미도 있지만 무엇보다도 국민이 일상생활에서 누려야 할 문화적 권리를 기본권으로 보장한다는 의미에서 문화적 가치의 사회적 확산에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다. 국민의 문화적 권리의 신장과 더불어 문화의 다양성, 자율성, 창조성이 중요한 문화정책의 원리로 등장하게 되었다.

국민의 문화적 권리 신장, 문화의 다양성, 자율성, 창조성의 원리는 이념적, 선언적 수준의 가치를 담고 있어서 이 자체만으로는 국민의 문화적 권리와 삶의 질 향상이 가시적으로 보장되지 않는 것처럼 보인다. 그러나 문화기본법의 다른 조항을 살펴보면 이 법의 제정으로 몇 가지 중요한 시안들이 국가 문화정책의 새로운 대상으로 등장하는 것을 알 수 있다. 무엇보다도 문화기본법 5조를 보면, 국민의 문화권을 보장하기 위해 국가와 지방자치단체의 책무를 명시하고 있으며, 제8조와 9조를 보면, "문화진흥기본계획의 수립", "문화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진" 등이 구체적으로 제시되고 있다. 또한 제10조 "문화인력의 양성", 제11조 "문화진흥을 위한 조사연구와 개발", 제13조 "문화진흥 사업에 대한 재정 지원" 등이 명시되어 있다. 이러한 조항들은 문화기본법이 제정되기 이전에도 개별 법 조항에서 지원 근거를 갖고 있었지만, 이 법이 제정됨으로써 국가적 차원에서 이러한 문제들을 다룬다는 특별함을 부여받게 된다.

문화기본법이 제정됨으로써, 제도적으로 가장 많이 주목을 받고 있는 것이 제8조에서 명시된 대로 국가차원에서 문화진흥기본계획을 수립하는 것과 함께, 제 5조의 4항에 있는 문화영향평가 제도의 시행이다. 먼저 문화기본법 제5조를 보자.

### 문화기본법(국가와 지방자치단체의 책무) 제 5조

- ① 국가는 국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책을 수립·시행하고, 이를 위한 재원(財源)의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화를 향유하지 못하는 문화소외 계층의 문화 향유 기회를 확대하고 문화 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- ④ 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 이 조에서 "문화영향평가"라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.
- ⑤ 문화영향평가의 대상, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

문화기본법 제5조 4항을 보면, 문화영향평가는 "국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 이 조에서 "문화영향평가"라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다"고 명시되어 있다. 말하자면 문화영향평가를 시행하는 목적은 문화체육관광부의 문화정책의 영역을 넘어선다는 것이다. 문화영향평가의 목적은 국가 및 지방자치단체에서 준비하는 각종 계획 및 정책을 수립할 때, 1) 문화적 관점을 견지하고, 2) 국민의 삶의 질을 고려하며, 3) 문화적 가치를 사회적으로 확산하는 것에 있다. 문화영향평가에 있어 이러한 세 가지 목적은 "국민의 삶의 질"의 고려로 집약할 수 있다. 문화적 관점을 견지한다는 것은 개발이나 경제적 이익의 추구보다는 국민 개개인의 삶의 질적 수준을 중시한다는 것을 의미하는 것이고, 문화적 가치가 확산된다는 것은 곧 국민의 삶의 질을 향상시키겠다는 것을 의미하기 때문이다.

문화영향평가의 구체적인 대상과 방법을 고민하기에 앞서 이 제도의 궁극적인 목적이 "국민의 삶의 질의 향상"이라는 것을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 문화영향평가가 국민의 삶의 질 향상을 위해 필요하다는 것은 국민의 삶의 질을 높이는 데 있어 문화의 영향을 고려하는 것이 매우 중요하다는 것을 의미한다. 그렇다면 국민의 삶의 질의 향상에 문화는 어떤 역할을 할 수 있을까?

국제 컨설팅 회사인 '머서'(Mercer)가 매년마다 실시하는 <세계 삶의 질 > 평가에서 서울과 부산은 2012년에 총 조사 도시 220개 도시 중 각각 75위와 95위를 기록했다. 아시아 국가로는 싱가포르가 25위, 동경이 44위, 고베, 요코하마가 각 48위, 49위, 홍콩이 70위를 차지했다. 서울은 도시 인프라, 공

공서비스, 기술 투자 면에서 높은 점수를 받은 반면에 환경이나 주거면에서 좋은 평가를 받지 못했다. 머서(Mercer)는 매년 220여개 세계 주요 도시를 대상으로 정치·사회, 경제, 문화, 의료·보건, 교육, 공공서비스, 여가, 소비생활, 주택, 자연환경 등 10개 분야 39개 항목을 기준으로 삶의 질을 평가하고 있는데, 여기서 조사하는 있는 범주와 항목을 정리하면 다음과 같다.

[표 1] 머서의 세계 삶의 질 평가 항목들

범주	항목
정치 사회환경	정치안정, 범죄, 법률 집행 등
경제 환경	외환거래규제, 은행서비스 등
사회 문화 환경	미디어효용, 검열, 개인의 자유 제한
의료 건강 고려	의료공급과 서비스, 감염질병, 하수, 쓰레기 처리, 공기오염 등
학교와 교육	국제학교의 표준과 효용 등
공공서비스 교통	전기, 물, 대중교통, 교통정체 등
오락	레스토랑, 극장, 영화, 스포츠, 레저 등
소비재	음식활용도, 일일소비 품목들 등
주거	전세, 가전제품, 유지관리 등
자연환경	기후, 자연재해 기록 등

머서의 기준으로 보면 사회문화 환경과 오락 분야가 삶의 질을 평가하는 범주로 볼 수 있다. 문화 분야에서 특히 미디어의 자유로운 활용과 개인의 표현의 자유의 보장을 중요한 항목으로 설정하고 있다. 오락 분야에서는 다양한 취미와 여가생활을 중시하고 있음을 알 수 있다. 문화가 삶의 질에 미치는 영향에 대한 머서의 기준은 문화를 즐길 수 있는 인프라 구축만을 중시하지 않고 개인들의 문화적 활동과 자유를 중시한다는 것을 알 수 있다. 삶의 질은 주어진 문화환경의 조건만 아니라 문화적 활동과 역능, 그리고 그것을 가능케 하는 개인들의 자발적인 문화 참여를 통해 결정되는 것이다.

문화영향평가는 한 국가와 사회의 문화환경의 발전을 위한 평가로 볼 수 있지만 궁극적으로 그것이 지향하는 목표는 국민의 삶의 질 향상이며, 특히 문화적 가치의 확산과 감성적 삶의 활성화를 통해 경제적 삶의 질의 계량적 수준을 뛰어넘는 사회를 만드는 것이다. 산업근대화 시대가 지향했던 개발의 정당화와 경제적 궁핍의 극복, 정보화, 금융화 시대가 추구하는 편리한 삶의 환경 망 구축과 자본의 고도 증식이라는 실용적 가치를 넘어서 탈근대적 미래사회로 가는 시점에서 문화영향평가는 개인들이 삶에서 진정한 행복은 무엇이며, 공동체 삶의 가치는 무엇인가를 근본적으로 되묻는 제도라는 것을 상기할 필요가 있다.

최근에 한국사회를 포함해 20세기에서 21세기로 넘어가는 시대를 진단하는 수많은 사회적 담론들은 디스토피아적 관점을 강하게 주장하고 있다. 독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)의 <위험사회>(홍성태 역, 새물결, 2006)로 시작해서 각종 사회적 진단의 관점은 대체로 근대화로 인한 자본과 노동 중심의 사회가 갖는 갖가지 폐해들을 지적한다. 울리히 벡의 위험사회는 합리성과 경제성에 기반 한 근대

사회가 효율성을 강조하는 과정에서 야기되는 다양한 형태의 위험들을 진단하고 있다. 벡의 위험사회론 이후에 근대사회, 노동사회, 산업사회, 그리고 정보사회에 이르는 일련의 심각한 사회적 파생 문제들을 진단하는 담론들이 최근에 활발하게 논의되고 있다. 독일베를린 예술대학의 한병철 교수의 <피로사회> (김태환 역, 문학과지성사, 2012)를 시작으로 역사학자 한홍구 교수 등이 집필한 <감시사회>(철수와 영희, 2012), 문화평론가 최태섭의 <잉여사회>(웅진지식하우스, 2013), 서울과학종합대학원 김영선 연구 교수의 <과로사회>(이매진, 2013), 인권연구자 엄기호의 <단속사회>(창작과비평사, 2014), 문화인류학자 김찬호의 <모멸감>, 그리고 한병철 교수의 <투명사회>(문학과지성사, 2014) 등 디스토피아사회를 진단하는 저서들을 줄을 잇고 있다.

이러한 사회적 진단들은 노동과 정보의 진화론적 한계에 비롯된 한국적 특수성을 반영하는 것들로서 결론적으로 한국사회에서 수십 년 간 지속된 고도성장에서 야기한 갖가지 사회적 문제들이 한꺼번에 쏟아져 나오는 상황이라는 것을 시사해준다. 이러한 담론들에서 제시하는 디스토피아적 문제들은 노동, 환경, 교육, 고용, 정보 등 고도성장을 위해 복무한 발전주의 사회 모델이 종말을 고하고 새로운 사회 모델이 필요한 시점이라는 것을 역설적으로 보여주고 있다.

[표2] 디스토피아 사회 특성과 대안사회 모델

디스토피아 사회	사회적 특성	대안사회
위험사회	합리성과 효율성에 기반 한 재난위기 사회	안전사회, 생태사회
잉여사회	기술자동화로 인한 노동 감소에 따른 사회적 배제 사회	공동체 사회, 공유사회
과로사회	지나친 노동중심, 일중심의 사회	자유시간 사회, 문화사회
피로사회	자신의 성과를 유지하고 지켜야하는 경쟁사회	평등사회, 여가사회
투명사회	정보기술화에 따른 개인의 프라이버시가 침해되는 사회	프라이버시사회

국민의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 하는 문화영향평가는 문화의 가치가 앞서 언급한 디스토피아 사회의 부정적인 진단들을 극복하기 위한 대안이 될 수 있다는 비전을 가지고 있어야 한다. 문화영향평가는 한 사회의 문화적 수준을 진단하고 평가하며, 더 높은 수준으로 가기 위한 방향을 제시하는 것을 넘어서 우리 사회에 당면한 디스토피아적 현실과 사회심리의 스트레스를 해소하는 대안적 사회모델에 영향을 줄 수 있는 것이 되어야 할 것이다. 문화영향, 문화환경이라는 개념도 그런 차원에서 이해될 필요가 있다.

## 2. 문화영향평가란 무엇인가?

국민의 삶의 질 향상이라는 추상적인 가치를 실현하기 위해서 문화영향평가는 어떤 구체적인 일들을

해야 할까? 이 질문에 구체적으로 대답하기에 앞서 먼저 “문화영향”이란 개념이 어떤 의미인지 언급하는 것이 순서일 것 같다. 2003년 문화사회연구소에서 연구한 <문화영향평가제도연구> 보고서에 따르면, 문화, 문화영향, 문화영향평가에 대해 다음과 같이 정의하고 있다. "문화영향평가란 <문화발전, 즉 국민 다수의 문화적 역량 제고를 통한 삶의 질 향상에 부정적 영향을 주는 요인을 규명하여 이를 최소화하고, 문화적 가치가 사회적으로 확산되도록 하기 위한 긍정적 대안을 제시하는 평가제도>로서, 정치경제적 사회체계가 일상적 생활세계에서 개개인의 삶의 질 향상에 미치는 가시적/비가시적 긍정적, 부정적 영향관계를 규명하여, 생활세계 내에서 피부로 와 닿는 문화발전이 실질적으로 이루어지도록 하기 위해 광범위한 대상영역을 평가해야 한다." 2013년 문화관광연구원에서 나온 <문화영향평가 실행을 위한 기초연구>에서는 문화영향평가를 다음과 같은 정의하고 있다. "문화영향평가는 문화발전, 즉 국민다수의 문화적 역량제고를 통한 삶의 질 향상에 부정적인 영향을 주는 요인을 규명하고 이를 최소화하여, 문화적 가치가 사회적으로 확산하기 위한 긍정적 대안을 제시하며, 인간의 삶을 둘러싼 제반 문화적 관습과 신념에 대한 전면적인 평가 및 대안을 제시하는 제도"<sup>1)</sup>

두 연구보고서를 종합하면 결국 문화영향평가는 삶의 질 향상에 부정적인 영향을 주는 것은 최소화하고, 긍정적인 영향을 주는 것은 최대화하는 것이 핵심 정의이자 동시에 목표라 할 수 있다. 문화영향평가의 정의를 좀 더 분명하게 하기 위해서 먼저 문화와 문화영향에 대한 정의부터 내리는 것이 순서이다. 문화영향평가 제도가 기본적으로 문화기본법에 의거하여 시행되는 것이기 때문에 문화에 대한 정의는 문화기본법에서 정의하고 있는 것을 먼저 고려해야 한다. 문화기본법 제정을 위해 2004년부터 연구한 보고서에서 작성된 법안 내 문화는 다음과 같이 정의되고 있다.

[표 3] 문화기본법 연도별 목적과 문화의 정의 비교

	목적	정의
2004년	이 법은 문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 구체화하고 문화정책의 진흥과 대상을 정하기 위해 필요한 각종 제도 및 시책의 기본 사항을 규정함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 창의성을 제고하는 문화국가 실현에 이미지함을 목적으로 한다.	“문화”라 함은 집단 또는 개인들에 의해 만들어지거나 가공된 인위적 사물이나 현상과 이를 만든 주체의 의도나 행위를 통하여 그것들에 구현된 의미, 가치와 상징적 형식 등 일체의 속성으로서 문화예술, 문화산업, 문화유산, 지역문화, 전통문화, 생활문화 문화환경, 문화공간, 여가문화, 국어, 종교 및 이와 관련된 활동, 가치, 제도 등을 말한다. 다만 예시되지 아니한 범주도 이 법에서 규정하는 문화의 대상이 될 수 있다.
2006년	이 법은 문화에 관한 국민의 권리의무와	“문화”는 개인이나 집단에 의하여 전국 또는

1) 문화관광연구원, 『문화영향평가를 위한 실행연구』 2013, 10쪽.

	국가의 책무를 명확히 하고 문화정책의 기본이 되는 사항을 정하여 문화의 다양성, 창의성, 자율성 및 정체성을 보장함과 아울러 국민의 문화적 생활의 향유 기회를 제공함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 문화국가의 실현에 이미지함을 목적으로 한다.	지역 단위에서 창조체화되었거나 그 과정에 있는 정신적 산물로서 개인 또는 사회에게 특별한 가치와 의미를 부여하는 문화예술·문화산업·전통문화·문화재·문화환경·지역문화·생활문화·국어·종교 및 이와 관련된 가치·활동·제도를 말한다.
2013년	이 법은 문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 문화정책의 방향과 그 추진에 기본적 사항을 규정함으로써 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 삶의 질을 향상시키고 사회공동체와 국가의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.	이법에서 “문화”란 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체로서 예술 및 문학 뿐 아니라 생활양식, 함께 사는 방식, 가치, 체계, 전통 및 신념 등을 포함한다.

이상과 같은 문화기본법 연구보고서에 명시된 문화의 정의는 대체로 세 가지 관점에서 바라보고 있다. 1) 문화가 개인들의 고유한 미적, 감성적 가치라는 점, 2) 문화예술, 문화산업, 전통문화, 문화유산, 지역문화 등 고유한 영역을 가지고 있다는 점, 3) 한 사회의 가치 뿐 아니라 체계와 관습 및 신념과 같은 제도와 정신 형성의 일체를 포괄한다는 점이다. 결론적으로 문화기본법에서 정의하는 문화는 좁은 의미의 정의가 아니라 한 사회의 생활양식 체계를 포괄하는 넓은 의미의 정의라고 볼 수 있다.

다른 한편 문화연구(cultural studies)에서 정의하는 문화 역시 대단히 폭넓은 정의에 기초하고 있다. 영국의 문학비평가이자 문화이론가인 레이먼드 윌리엄즈의 문화의 정의도 문화를 "삶의 총체적 양식"으로 정의한다. 레이먼드 윌리엄즈는 『키워드』(Keywords A vocabulary of culture and society Oxford University Press, 1976)라는 저서에서 문화의 정의를 다음과 같이 하고 있다.

- ① 지적, 정신적, 미적 개발과정 일반
- ② 사람들, 일정시기 혹은 집단이 공통의 정신을 매개로 하여 획득한 특정한 삶의 양식
- ③ 지적작업 혹은 지적 실천, 특히 예술적 활동
- ④ 문화는 특정한 사회질서가 소통되고, 재생산되며, 경험/탐구되는 기호적 표현의 체계

윌리엄즈의 정의에 따르면 문화의 층위는 매우 다양하다는 것을 알 수 있다. 문화는 높은 수준의 지적, 미학적 층위에서 정의될 수도 있고, 개인의 삶의 양식처럼 보편적 수준에서 정의할 수 있다. 또한 문화는 특정하고 제한적인 "예술의 활동의 층위"로 설명할 수 있고, 일반적으로 한 사회가 형성하는 "기호적 표현" 전체로 설명할 수 있다.

문화기본법에서 정의하는 문화개념이나 문화연구에서 정의하는 문화개념은 모두 문화의 대상과 영역

을 폭넓게 바라본다는 점이 공통적이다 이런 정의를 고려해보면 문화영향이라는 개념 역시 이러한 문화의 정의에 기반 한 것이어야 한다. 문화영향에 대한 영어 표기는 대체로 "cultural impact"로 정의하고 있지만, 부분적으로는 "cultural effect"도 사용하고 있다. 통상 impact란 영어 표현은 특정한 상황이나 사건에 영향을 주는 행위의 의미를 갖고 있다. 가령 케이팝이 제이팝에 미친 임팩트(영향)이라는 의미는 케이팝이 제이팝 음악시장에 충격적인 영향을 미친다는 의미로 이해할 수 있다. 말하자면 임팩트는 일정한 충격을 주는 행위라고 할 수 있다. 반면에 이펙트는 비슷한 의미로 해석되지만, 행위과정보다는 행위를 통해 나타낸 사후적 효과, 즉 파급이나 확산의 상태를 의미한다. 가령 케이팝이 제이팝에 미친 이펙트(효과)라는 말은 케이팝이 제이팝의 음악시장에 큰 파급효과를 몰고 왔다는 의미로 해석할 수 있다. 말하자면 이펙트는 특정한 사건이 벌어지고 난 후의 파급 효과를 중시한다고 볼 수 있다.

문화영향이라는 개념 역시 이 두 가지 의미, 즉 "문화적 임팩트"와 "문화적 이펙트"의 의미를 동시에 가져야 한다. 문화적 임팩트는 문화 자체의 힘과 역량으로 해석할 수 있고, 문화적 이펙트는 그 영향력으로 인해 발생하는 사회적 파급효과로 해석할 수 있다. 마치 전자기타 연주를 평가하는 데 있어 연주자의 역량이 임팩트로 볼 수 있다면, 연주자의 역량을 배가시켜주는 기술적 장치들이 전자 이펙트로 볼 수 있다. "임팩트 있는 연주"와 "이펙터를 통한 연주"는 다른 차원의 문제이다.

문화영향은 그런 점에서 "문화의 영향"과 "문화를 통한 영향"이라는 두 가지 관점에 기반 한다. "문화의 영향"은 문화의 고유한 영역과 대상에서 문화역량이 강화되는 것을 말한다. 문화가 다른 사회영역에 파급효과를 내기 위해서는 문화 자체의 역량이 강화되어야 한다. 문화재정, 문화인프라, 문화콘텐츠, 문화지원 등 문화의 역량을 강화하는 법적, 제도적, 환경적 토대를 강화하는 것이 문화의 영향의 첫 번째 목표이다.

문화를 통한 영향은 문화역량 강화를 기반으로 문화가 사회 영역에 파급효과를 미치는 것을 말한다. 이는 문화의 가치가 경제, 교육, 환경, 복지 등에 파급효과를 미치는 것을 의미한다. 가령 예술교육의 역량강화를 통해서 교육의 질이 높아지는 것, 예술교육이 창조적 경제의 생산과 수용 환경에 영향을 주는 것(프랑스 사례), 예술인복지지원이 사회복지에 영향을 미치는 것, 문화경관의 생태적 관점이 환경에 영향을 미치는 것 등등을 예상해 볼 수 있다.

문화영향평가는 이러한 문화영향의 두 가지 관점을 평가하는 것이다. 도식적으로 말하자면, 문화의 역량강화는 주로 진흥의 관점에 근거한다면, 문화의 사회적 파급효과는 주로 규제적 관점에 근거한다고 볼 수 있다. 진흥의 관점에서 문화영향평가는 문화의 가치를 사회적으로 확산할 수 있는 긍정적인 제도와 환경을 만들도록 평가의 방향을 정하는 것이다. 반면, 규제의 관점에서 문화영향평가는 문화의 가치가 난개발이나 차별적 행위로 훼손되거나 축소되는 것을 예방하여 사전에 그러한 위험을 제어하도록 평가의 방향을 정하는 것이라 할 수 있다. 진흥의 관점의 평가는 문화적 가치의 사회적 확산을 위한 것이 목표이고, 규제의 관점의 평가는 문화의 가치 확산을 위해 무분별한 외형적 개발을 제한하는 것이 목표

이다. 그런 점에서 기존에 실시되고 있는 평가제도들은 대체로 규제적인 성격이 강한 것들이다.

[표 4 '환경·교통·재해등에민한영향평가법'에 나타나는 각 평가의 정의]

종류	정의	관계중앙행정기관	사업자
환경영향평가	사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회 경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구	환경부	영향평가대상사업의 사업지침을 수립하거나 그 사업을 시행하는 자
교통영향평가	사업의 시행으로 인하여 발생할 교통장애 등 교통상의 각종 문제점 또는 그 효과를 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구	건설교통부	
재해영향평가	사업이 홍수 등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모에 미치는 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구	행정자치부	
인구영향평가	사업이 인구에 미치는 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구	건설교통부	

이에 비해 문화영향평가는 규제적 성격보다는 가치 확산의 성격이 더 강하다. 2013년 『문화영향평가를 위한 실행연구』 보고서에서도 문화영향평가를 "문화적, 창조적 요소가 형성 유지될 수 있도록 유도 및 지원의 성격을 갖는 제도"(10쪽-11쪽)로 보고 있다.

### 3. 문화영향평가의 대상과 항목

『문화영향평가를 위한 실행연구』에서는 문화영향 평가 대상과 항목을 정하기 위한 기준을 크게 문화기본권 보장과 문화정체성의 관점에서 정하고 있다. 문화기본권 보장은 평등/다양성, 자유/자율, 소통/교류의 평가항목을 구성하고 있으며, 문화정체성은 정신문화/관습, 문화유산/계승, 상생/발전의 평가항목을 구성하고 있다. 그리고 각각의 항목에 대한 평가지표들을 예시로 다음과 같은 항목들을 제시하고 있다.

2) 문화사회연구소, <문화영향평가제도연구>, 36쪽.

[표 5] 문화영향평가 기준(문화기본권 보장)

평가항목		평가지표	평균점수	
문화 기본권	평등/ 다양성	문화적 지역적 격차 해소 또는 조장하지 않는가?	3.73	
		문화적 차이와 문화다양성을 저해 또는 진흥하고 있는가? -특정집단 등에 대한 고정관념이 있는가?	3.81	
		문화향유/창작 기회를 균등하게 제공 또는 소외되는 집단이 있는가?	4.04	
		문화소외계층을 위한 문화활동을 위한 교육 및 안내 프로그램이 실행되고 있는가?	3.85	
	자유/ 자율	문화향유 및 창작에 따른 표현의 자유와 자율권을 저해 또는 보장하는가?	4.15	
		문화활동을 위한 적절한 접근 및 교육과 참여기회가 제공되고 있는가?	4.15	
	소통/ 교류	새로운 문화/트렌드 접촉 및 문화 간의 소통/교류 기회를 차단 또는 보장하고 있는가?	3.69	
		문화향유를 위한 경제적 접근성 및 문화시설에 대한 접근성이 용이한가?	3.77	
	문화 정체성	정신문화 /관습	집단과 개인이 가지고 있는 가치관(공동체/지역의식)을 저해 또는 존중하고 있는가?	3.62
			전통적 관습/통념(예:가족관계, 충효 등)/가치관 해체에 영향을 주고 있는가?	3.19
문화유산 /계승		문화유산 보존 및 계승에 저해 또는 보전을 위한 노력을 내포하고 있는가?	3.70	
		전통적인 문화경관을 보존/발전하는데 저해요소 또는 증진을 내포하고 있는가?	3.88	
상생/ 발전		전통문화를 기반으로 상생발전을 저해 또는 진흥하고 있는가?	3.50	
		문화관리에 대한 기록이 잘 이루어지고 있는가?	3.92	
		우리 문화를 알리고자 노력하고 있는가?	3.62	
		문화융합 및 복합을 통한 새로운 문화발전을 방해 또는 협력하고 있는가?	3.89	
		문화의 발전을 위한 정책 결정과정에 참여 및 의견반응이 가능한가?	3.65	

문화영향평가 기준에 대한 위의 항목들과 지표들은 필요 적절하게 판단되지만 문화영향평가가 다루어야 할 모든 영역들을 포괄하고 있는지는 논의의 여지가 있다. 문화영향 평가의 항목이 문화기본권과 문화정체성으로만 구분되어 있어서 예컨대, 문화자원(문화콘텐츠)이나 지역문화 등을 포함할 수 있는 가능성이 없어 보인다. 또한 항목 구분에 있어서 "문화의 역량강화"와 "문화의 사회적 파급효과"라는 문화영향 평가의 목표를 분명하게 하고, 진흥중심과 규제 중심의 평가 관점을 구분하고, 평가의 층위에 있어서 분류해야 할 영역들을 고려하는 것에 대해 보완이 필요하다. 『문화영향평가를 위한 실행연구』에 제시된 평가 항목에서 1-2가지를 추가하는 방안도 검토해야 하고, 지표를 설정하는 데 있어서 좀 더 체계적이고 분명한 형태의 분류가 추가로 연구되어야 하지 않을까 싶다. 그런 점에서 문화영향평가의

목표와 방향, 그리고 좀 더 체계적인 분류와 관련하여 참고할만한 기본 구도를 제시하면 다음과 같다.

[표 6] 문화영향평가의 기본구도

성격	목표	평가					
		진흥 방식			규제 방식		
		환경	제도	의식	환경	제도	의식
문화의 영향 (impact of culture)	문화의 역량강화	인프라	법과 조례	국민 인식	인프라	법과 조례	국민 인식
문화를 통한 영향 (effect through culture)	문화의 사회적 파급효과	인프라	법과 조례	국민 인식	인프라	법과 조례	국민 인식

"문화의 영향"이라는 관점에서 문화영향평가는 앞서 언급했던 대로, 문화의 역량을 강화하는 방향을 목표로 삼는다. 문화의 역량 강화는 문화발전의 내적인 원리에 기반 한다는 점에서 문화정책의 실제 대상에 대한 진흥을 목표로 문화영향을 평가하는 것이다. 문화의 역량강화를 위한 평가의 방식도 진흥의 방식이 있고, 규제의 방식이 있다. 가령 문화재정의 증가, 문화인프라의 확충, 예술교육의 확대, 문화 다양성의 확대 부분은 진흥에 대한 평가라면, 문화산업의 수직계열화, 문화콘텐츠의 불합리한 관행, 문화축제와 이벤트 남발 부분은 규제에 대한 평가라 할 수 있다. 이러한 문화의 역량강화의 영역도 각각 환경, 제도, 인식의 차원에서 구분해서 평가할 수 있다. 환경에 대한 평가는 문화역량의 강화에 필요한 제반조건들이 잘 갖추어졌는지에 대한 평가이고, 제도에 대한 평가는 문화역량강화를 위해 법과 제도가 잘 갖추어져있는지를 평가하는 것이다. 의식에 대한 평가는 영향평가에 포함되어야 하는지가 논쟁적일 수 있지만 일단 문화역량 강화를 위해 일반 국민들에 대한 의식이 어떤 상태에 있는지를 평가하는 것이다. 문화의 역량강화를 목표로 하는 "문화의 영향"은 대체로 규제적인 성격보다는 진흥의 성격이 강한 평가라고 할 수 있다.

문화를 통한 영향은 문화가 중심이 되어 그 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하는 것을 평가의 중요한 목표로 두고 있기 때문에 평가의 대상에 있어서도 문화부의 정책 범위를 넘어서 융합적인 의제들을 다루어야 한다. 가령 진흥적인 차원에서는 문화예술교육의 교육적 파급효과, 문화콘텐츠의 경제적 파급효과, 문화다양성의 사회적 파급효과에 대한 평가를 예상할 수 있다. 반대로 규제적 차원에서는 개발에 따른 문화유산과 문화경관 파괴에 대한 규제, 지역난개발에 따른 문화재정의 낭비에 대한 규제, 과열 입시교육에 따른 공교육 내 예체능 교육의 감소에 대한 규제 등에 대한 평가를 예상할 수 있다. 문화의 사회적 파급효과를 위한 규제적 평가 역시 환경적 측면, 제도적 측면, 인식적인 측면에서 평가가 되어야 한다. 이러한 문화영향평가의 대상과 항목에 대한 논의들을 정리하면 다음과 같은 예시 안을 제안할 수 있다.

[표 7] 문화영향평가 목표표 예시A안

항목		진흥지표	규제지표
문화의 역량 강화	환경	문화 및 예술 인프라 현황 문화예술인력과 문화여가 활동 등	문화콘텐츠 생산과 유통 독점 규제
	제도	문화다양성 법제도 지역문화 지표, 문화비우치	문화예산낭비 규제
	의식	문화역량에 대한 국민의 문화 인식	문화다양성 침해사례 국민의식
문화의 사회적 파급효과	환경	문화의 교육, 복지, 경제 파급효과	문화의 활동과 여가 기본권 침해 환경
	제도	문화인력 양성 제도현황	경제개발 지역개발에 따른 문화침해 제도
	의식	문화의 파급에 대한 국민인식	지역개발 난개발 규제 국민의식

[표 8] 문화영향평가 목표표 예시B안

항목	지표	
문화기본권	진흥	국민들의 문화적 기본권 진흥을 위한 평가
	규제	국민들의 문화적 기본권 침해에 대한 평가
문화정체성	진흥	성소수자, 인종, 세대, 장애 등 문화활성화를 위한 평가
	규제	사회적 소수자들을 문화정체성 침해 사례에 대한 평가
문화콘텐츠	진흥	문화콘텐츠 진흥을 위한 평가
	규제	문화콘텐츠 표현의 자유와 문화수용의 침해에 대한 평가
지역문화	진흥	지역문화 활성화를 위한 평가
	규제	지역문화 격차해소, 지역난개발에 따른 환경생태문화 침해를 위한 평가

[표 9] 문화영향평가 목표표 예시C안

항목	진흥지표	규제지표	
문화기본권	환경	문화기본권 진흥에 대한 평가	문화기본권 침해에 대한 평가
	제도	문화기본권 제도현황에 대한 평가	문화기본권 침해 및 규제 제도 평가
	의식	문화기본권의 국민의식 평가	문화기본권 침해 국민의식 평가
문화정체성	환경	문화정체성 진흥에 대한 평가	문화정체성 침해에 대한 평가
	제도	문화정체성 진흥 제도 현황 평가	문화정체성 침해 제도 현황 평가
	의식	문화정체성 진흥 국민의식 평가	문화정체성 침해 국민의식 평가
문화콘텐츠	환경	문화콘텐츠 진흥 환경에 대한 평가	문화콘텐츠 규제환경에 대한 평가
	제도	문화콘텐츠 진흥 제도 현황 평가	문화콘텐츠 규제제도에 대한 평가
	의식	문화콘텐츠 진흥 국민의식평가	문화콘텐츠 규제와 침해 국민의식 평가
지역문화	환경	지역문화 진흥환경에 대한 평가	지역문화 침해 및 규제 환경 평가
	제도	지역문화 진흥제도에 대한 평가	지역문화 침해 및 규제 제도현황 평가
	의식	지역문화 진흥 국민의식에 대한 평가	지역문화 침해 및 규제 국민의식 평가

위의 예시 목록표에 대해 간단하게 언급하고자 한다. 먼저 A안은 목표 중심으로 항목이 짜여있다. 구체적으로 문화영향평가에서 문화영향의 두 가지 목표를 분명하게 하는 장점을 가지고 있지만, 항목에 있어 구체적으로 다루는 영역들이 명시되지 못하는 한계를 가질 수 있다. B안은 구체적인 평가항목들을 명시하고 있어 평가의 지표를 정하는 데 있어 유리한 장점을 가지고 있다. 그러나 평가의 지표를 분류하는 데 있어서 진흥과 규제를 세분화하고 있지만, 평가의 층위에 해당되는 환경, 제도, 의식의 관점을 구분하지 않는 한계를 가지고 있다. C안은 평가 항목 과 지표를 층위를 정하는 데 있어, 가장 세분화된 목록표를 제시하고 있지만, 이럴 경우 평가지표의 수가 최소한 24개 영역을 다루어야 해서 조사에 어려움을 겪거나, 지표의 항목을 세분화할 수 있지만, 각 영역들의 평가지표수를 줄이기 위해 평가를 위한 개별 조사 과정에서 충분한 내용이 담보되지 않을 수 있다. 그러나 평가항목을 설정하고 지표내용을 개발하는 데 있어 어려움이 있을 수 있지만, 문화영향평가의 위상을 높이기 위해서는 C안이 바람직하다고 판단한다.

#### 4. 문화환경영향평가의 방법과 실천 과제

문화환경영향평가의 대상을 정하는 것 못지않게 실제로 이 평가를 어떤 방법으로 할 것인가에 대해서 구체적인 안을 만드는 것도 중요하다. 먼저 문화기본법 시행령 제2조, 3조, 4조에 제시된 문화영향평가의 시행 내용에 대해 살펴보자.

**제2조(문화영향평가의 대상 등)** ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우 「문화기본법」(이하 "법"이라 한다) 제5조제4항에 따라 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 "문화영향평가"라 한다)하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 문화체육관광부장관이 문화영향평가를 하는 계획 또는 정책에 대해서는 문화영향평가를 하지 아니할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 문화영향평가 대상 계획·정책의 선정기준, 문화영향평가의 방법 등 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 하는 데에 필요한 사항에 관한 지침을 마련하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 알릴 수 있다.

③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 계획과 정책이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 문화영향평가를 하고, 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우
2. 제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우

- ④ 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 제3항 제1호에 따라 문화체육관광부장관에게 소관 계획과 정책에 대하여 문화영향평가를 요청할 때 대상 계획·정책의 개요와 기대효과, 평가의 필요성 등을 포함한 평가요구서를 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다.
- ⑤ 문화체육관광부장관은 제3항 제2호에 따라 문화영향평가를 하기로 한 경우에는 소관 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 그 사실을 즉시 알려야 한다.

**제3조(문화영향평가를 위한 협력체계)** ① 문화체육관광부장관은 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 관계 중앙행정기관 등과 문화영향평가 협력체계를 구축·운영하여야 한다.

- 1. 문화영향평가의 기본방향에 관한 사항
  - 2. 문화영향평가의 기준 및 방법에 관한 사항
  - 3. 문화영향평가의 대상 선정에 관한 사항
  - 4. 그 밖에 문화영향평가 시행을 위하여 필요한 사항
- ② 제1항에서 규정한 사항 외에 문화영향평가 협력체계의 구축·운영에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

**제4조(문화영향평가를 위한 교육 등)** ① 문화체육관광부장관은 중앙행정기관과 지방자치단체의 소속 공무원을 대상으로 문화영향평가 업무 수행에 필요한 교육을 실시할 수 있다.

- ② 문화체육관광부장관은 문화영향평가를 활성화하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 중앙행정기관과 지방자치단체의 문화영향평가를 지원하는 문화영향평가 지원기관으로 지정할 수 있다.
- 1. 국공립 연구기관
  - 2. 정부나 지방자치단체가 출연한 연구기관
  - 3. 민간 연구기관

문화영향평가와 관련된 시행령은 구체적으로 문화영향평가의 항목과 지표를 정하지 않고, 대상과 기준, 방법, 시행 계획을 추후에 협의하는 것으로 정하고 있다. 문화영향평가에 관련된 기관은 문화체육관광부 장관을 비롯해 중앙행정기관의 장, 그리고 지방자치단체 장이 서로 협력하여 평가의 안을 정하도록 되어 있다. 또한 제3조에서는 문화영향평가를 위해 필요한 교육을 실시할 수 있도록 명시하고 있고, 문화영향평가를 실시하는 지원기관을 지정할 수 있도록 명시되어 있다. 관련 시행령은 문화영향평가의 기본 틀만을 제시하고 있어 실제 시행방법에 대해서는 구체적으로 마련해야 하는 상황이다. 문화영향평가를 구체적으로 시행하는 데 있어 몇 가지 쟁점들을 정리하면 다음과 같다.

먼저 문화영향평가 제도를 시행하는 데 있어 평가가 특정한 사안과 당사자의 요청에 관계없이 사전에 계획된 일정에 따라 연속적으로 이루어지는 것인지, 아니면 기본 평가 대상과 항목 지표를 정해놓고 당사자들의 요청과 특정한 상황이 발생하여 평가가 필요할 경우에만 시행하는 것인지에 대한 논의가 필요하다. 전자의 경우는 특정한 사안에 관계없이 문화영향과 관련 실태를 안정적으로 파악할 수 있는 장점을 가지고 있지만, 통상 현재 문화체육관광부가 현대 실시하고 있는 지역문화지수, 문화다양성 지수 등 각종 지표, 지수 연구와 중복될 여지가 있다. 후자의 경우 특정한 사안에 대한 구체적이고 집중적인 평가를 실시할 수 있지만, 반대로 문화영향과 관련된 객관적인 실태에 대한 평가가 이루어지지 어렵다.

둘째, 문화영향 평가를 누가하는가이다. 현재 시행령 4조 2항에서는 평가를 실시하는 기관들을 지정할 수 있도록 되어 있다. 이럴 경우 문화영향평가를 시행하는 평가기관이 지속적으로 시행하는 것인지, 특정한 사안이나 기간에 따라 평가기관을 달리하는 것인지에 대한 것도 검토가 필요하다. 그리고 현재 시행령에는 평가기관을 통해서 평가를 시행하는 방식 이외에 상시적인 문화영향평가전문위원회를 구성하는 것에 대해서는 구체적으로 명시하고 있지 않고 있다. 문화영향평가를 전문적이고 안정적으로 시행하기 위해서는 평가기관과는 다른 형태에 문화체육관광부 안에 문화영향평가전문위원회를 별도로 구성하는 것이 필요하다. 가칭 문화영향평가전문위원회는 평가항목에 대한 평가를 제대로 할 수 있는 영역별 전문가들로 구성되는데, 특히 행정관료+대학전문가(교수+연구원)+시민사회전문가가 균형 있게 위원회 위원으로 구성되는 것이 바람직하다. 그것이 안 될 경우 평가기관이 선정된 후 해당기관에 상시적인 평가위원회 구성도 검토가 필요하다.

셋째, 문화영향평가 실시과정에서 타 중앙부처와 지방자치단체와 협력관계를 어떻게 잘 유지하는가이다. 문화영향평가는 문화기본법에 의해서 시행되는 것이기 때문에 타 중앙행정부와 지방자치단체와의 협력이 필수적이다. 문화영향평가의 대상을 고려하면 적어도 환경부, 국토부, 교육부, 여성가족부, 미래창조과학부 등과 반드시 협력이 필요하다. 지역문화의 문화영향이 중요한 평가 항목이기 때문에 지방자치단체와의 협력은 필수적이다. 따라서 문화영향평가 제도가 잘 시행될 수 있도록 사전에 관계 담당부서들과의 협력관계들이 유지될 수 있도록 새로 시행되는 문화영향평가에 대한 적절한 정보제공과 설명회 등이 진행되어야 한다.

마지막으로 문화영향평가 제도가 처음부터 잘 시행될 수 있도록 추가 연구가 이루어져야 한다. 가령 문화영향평가 제도의 문화적, 사회적 의미에 대한 개념연구와 다른 평가제도와의 비교분석, 문화영향평가제도의 정책적 효과분석, 문화영향평가제도의 관련 법제도 연구, 문화영향평가의 범주, 항목, 지표 설정과 조사방법 등에 대한 추가 연구들이 진행되는 것이 중요하지 않을까 싶다.