

서울시 문화영향평가제도, 어떻게 실행할 것인가?

일시: 2015.7.16. 목 14:00~16:30

장소: 시민청 바스락홀

주최: 서울연구원, 문화사회연구소

일 정

14:00~14:05	개회 및 인사말씀 김수현(서울연구원 원장)
주제발표 14:05~15:05	발표 1: 서울시 문화영향평가 시행을 위한 기본방향과 방법 이동연(한국예술종합학교 교수) 발표 2: 문화영향평가의 의의와 과제 정정숙(한국문화관광연구원 연구위원)
15:05~15:20	Coffee Break
토론 15:05~16:30	사 회: 라도삼(서울연구원 도시사회연구실장) 토론1: 김구현(서울시의회 의원) 토론2: 김상철(노동당서울시당 위원장) 토론3: 백선휘(서울연구원 연구위원) 토론4: 염신규(한국문화정책연구소 소장) 토론5: 이창훈(서울시 문화비전팀장)

서울시 문화영향평가 시행을 위한 기본방향과 방법

이동연 / 한국예술종합학교 교수

1. 문화영향 평가의 목적

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.

1) 국가문화정책에서 문화적 관점

문화기본법에 의한 문화영향평가의 기본 목적은 좁은 의미에서의 문화정책을 넘어선다. 그것은 문화체육관광부의 문화정책으로 국한되지 않고, 여러 국가 기관과 지방자치단체의 정책에 문화적 관점이 중요하게 고려되는 것을 의미한다. 가령 경제정책, 고용노동정책, 여성정책, 환경정책, 복지정책에서 문화적 관점을 중요하게 고려하는 것을 목적으로 하는 것이다.

2) 국민의 삶의 질 향상

문화영향평가는 평가를 통하여 국민의 삶의 질 전체를 높이는 것을 목적으로 한다. 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, 공공서비스, 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.

3) 문화적 가치의 사회적 확산

문화적 가치의 사회적 확산은 우리 사회에 문화의 중요성을 알리는 것을 의미한다. 문화적 가치는 통상 경제적 가치와 대립한다. 경제적 가치가 먹고사는 문제에 관심을 기울이는 반면, 문화적 가치는 먹고사는 문제보다는 향유하고 행복하게 사는 문제에 관심을 기울인다. 한국이 급속한 경제성장으로 먹고사는 문제가 해결되었지만, 국민들의 행복지수는 여전히 낮은 이유는 즐겁고 행복하게 사는 문제에 대해서는 충분하다고 생각하지 않기 때문이다. 문화적 가치가 사회적으로 확산되어야 한다는 것은 바로 국민들이나 시민들이 자신의 삶이 즐겁고 행복하다고 느끼는 감정이 높아지는 것을 의미한다. 노동시간을 줄이고, 그로 인해 증가되는 여가시간을 행복한 자신의 삶에 투자하는 환경을 만들어주는 사회가 바로 문화적 가치가 확산되는 사회이다.

물론 문화적 가치가 경제적 가치와 완전히 대립하는 것은 아니다. 문화콘텐츠가 산업이 높은 부가 가치를 창출하는 시점에서 문화적 가치가 경제적 가치를 높이는 시대가 바로 지금의 시대이다. 그런 점에서 문화적 가치의 사회적 확산은 국민의 삶의 질 향상과 문화 복지의 증대를 통한 의미있는 여가 시간을 즐기는 것만이 아니라 창의적인 문화적 가치들이 경제적 가치를 창출하는 것을 의미하기도 하며, 이를 위해 교육 분야에 창의적인 문화예술 교육을 확대하는 것도 포함될 수 있다.

2. 문화영향 평가의 주요 개념들

문화기본법에서 정의하는 문화개념이나 문화연구에서 정의하는 문화개념은 모두 문화의 대상과 영역을 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 나타한 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.

1) 문화의 영향(the impact of culture)

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, 문화자원 등 문화의 역량을 강화하는 법적, 제도적, 환경적 토대를 강화하는 것이 문화의 영향의 첫 번째 목표이다.

2) 문화를 통한 영향(the effect through culture)

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.

이러한 문화의 역량을 높이는 관점과 문화의 사회적 파급효과를 높이는 관점을 모두 고려하였을 때, 문화영향평가가 중요하게 생각해야 하는 두 가지 개념은 문화권과 문화다양성이다.

1) 문화권

2차 세계 대전 이후 문화적 권리에 대한 논의들은 주로 국제기구들에 의해서 주도되었다. 1948년에 제정된 「세계인권선언」제27조는 “모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하고, 예술을 감상하며, 과학의 진보와 그 혜택을 향유할 권리를 가진다. 모든 사람은 자신이 창조한 모든 과학적, 문학적, 예술적 창작물에서 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다”고 문화적 권리에 대해 명시하고 있다. 「세계인권선언」에서도 명시되어 있듯이 모든 사람은 자신들의 문화를 창작할 권리와 향수할 권리를 가진다는 점은 인권정책의 가장 기본적인 이념이다.

1970년대 말 인권의 개념은 「시민적, 정치적 권리에 대한 국제협약」(ICCPR)과 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 국제협약」(ICESCR)로 구분되었는데, 이 두 구분이 문화권의 정의에 있어 중요한 변화를 지시해준다. 전자의 경우는 주로 자본주의 시장 경제질서에 기반 국가들이 주도한 조직이었고, 후자는 주로 사회주의 국가들이 주도한 협약이었다.¹⁾ 문화권이란 용어는 1980년대 인권정책이 발전하면서 영역별 인권정책의 개발과 연구의 과정에서 구체적으로 논의되기 시작했고, 주로 각 국민-국가의 문화정체성과 문화유산의 특성을 보존하기 위한 권리와 국민-국가 내 소수민족이나 종족들의 언어와 관습, 문

화유산을 보호하기 위한 실천적 수단으로 논의되었다. 특히 문화적 권리에 대한 정의 및 이론적 연구, 영역의 개발은 유네스코에 의해서 주도되었다.²⁾ 유네스코가 주도한 문화권 연구와 활동은 크게 세단계로 구분하여 정리할 수 있다. 첫 번째 단계는 세계인권 선언이 나온 1948년에서 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 국제협약」이 제출된 1976년까지인데, 제 1기에는 문화적 권리에 대한 보편적인 정의와 공통의 문제의식을 공유하는 시기로 볼 수 있다. 제 2기는 1976년부터 WTO 세계경제질서가 출범하기 이전인 1994년까지로 주로 제3 세계국가들의 언어와 문화유산 소수민족의 문화에 대한 보호를 목적으로 했다. 제3기는 WTO 출범 이후 지금까지로 세계화과정에서 문화의 독점을 막고 문화적 다양성을 확보하려는 국제 문화단체들의 연대들을 가시화하고 있는 시기라 할 수 있다. 특히 1997년 유네스코에서 작성한 「문화적 권리에 대한 초안 선언」을 기점으로 해서 세계의 문화다양성을 지켜내려는 노력들을 지속적으로 펼쳐왔고, 2005년 10월에 ‘문화다양성을 위한 국제협약’을 준비하고 있다.

유네스코가 주도하는 문화적 권리에 대한 연구와 연대작업들은 국제적 수준에서의 협력을 강조한 것이라 할 수 있는데, 문제는 각국의 민족문화의 존속을 위한 국제 사회의 호소와 연대라는 실천영역과는 다르게 문화적 권리에 대한 국지적인 특수성이 남아있다. 유네스코의 문화적 권리는 보편성과 국제성의 높은 지위를 가지고 있고, 이러한 보편성과 국제성이 각국의 민족문화의 다양성에 기반하는 것임을 부인할 수 없다. 이 과정에서 문화적 자원은 보존할 가치가 있는 인류의 자산으로 인정받는다. 그러나 중요한 것은 각국의 문화적 권리의 국지적 특수성은 보편적 문제로 환원되기 이전에 고유한 문화운동과 실천의 역사를 가지고 있고, 또한 자본주의 문화독점으로부터 저항하는 소수집단의 문화적 권리를 중요시한다는 점이다. 한국에서의 문화적 권리를 확보하는 운동은 유네스코의 연대 노력에도 불구하고, 여전히 국지적인 실천과제로 남는다. 가령 한국사회에서 문화적 권리를 찾는 운동은 반드시 문화권의 ‘글로벌 스탠다드’로 대입할 필요는 없는 것이다. 가령 한국에서 스크린쿼터운동은 국제적인 지위에서는 민족문화의 종다양성을 지키기 위한 권리싸움으로 국제 표준화될 수 있지만, 국지적인 상황에서는 소수자 영화의 종다양성을 지키는 문제, 영화노동시장의 문제, WTO 반세계화 민중운동과의 문제로 연계된다.

유네스코가 주도하는 문화권의 국제담론은 국민-국가 간의 문화적 다양성, 혹은 종족문화의 유산을 지키기 위한 문화보존 운동의 차원에서는 의미있는 가치를 담고 있지만, 국민-국가를 넘어서 개인들의 문화자유를 실현하고 문화의 자원을 분배하고 문화생산 수단을 소유할 수 있는 기회를 구체적으로 보장하는 국지적인 실천 의제들에 대해서는 구체적으로 언급하고 있지 못하다. 유네스코와는 별도로 미국 중심의 문화 세계화에 반대하는 국제기구인 “세계문화연대기구”(Coalition for Cultural Diversity) 역시 문화권의 정의를 국민-국가 간 문화다양성의 관점에서 보고자 한다. 1998년 캐나다 퀘벡에서 첫걸음을 댄 ‘세계문화연대기구’는 세계 90여 개국 600여 문화단체가 소속된 연대기구로, 문화예술을 자유무역의 대상으로 거래하는 신자유주의 세계화의 물결 속에서, 상품으로서의 경쟁력을 갖지 못한 소수 문화를 보존하여 세계 문화다양성을 증진시키자는 목적으로 결성된 기구이다.³⁾ 지난 5월 9일 스페인에서 열린 제 4차 세계문화연대기구 회의는 올 10월로 예정되어 있는 유네스코 총회에서 “문화콘텐츠와 예술적 표현의 다양성 보호를 위한 협약”을 채택하기 위한 최종 조정 철자를 거쳤는데, 이 협약의 기본 초안⁴⁾은 문화적 표현과 국가 간 문화교류의 다양성을 지지한다는 점에서 WTO나 FTA 무역협상에서 ‘문화적 예외’의 국제법적 지위를 보장하는 것을 강조하고 있다. 그러나 “세계문화연대 기구”가 주도하는 ‘협약’의 국제법적인 지위 확보는 문화의 종다양성을 지키기 위한 국제불력을 형성하기 위한 토대를 마련하는

것에 목적이 있는 만큼 국지적인 영역에서 벌어지는 문화운동의 실제적인 실천과제들을 모두 포괄하지 못한다.

문화적 권리에 대한 국제담론은 전통적인 문화의 가치를 존중하고, 국가 별 문화의 고유성을 활성화 시키지는 일종의 '글로벌 스탠더드'로 기능한다. '글로벌 스탠더드'로서의 문화권은 집단, 종족, 국가의 문화적 주권을 보호하는 데 적절하지만, 개인들의 다양한 문화권을 옹호하기에는 한계가 뒤따른다. 이는 문화운동으로서의 문화권 투쟁이 글로벌 스탠더드로서의 문화권의 국제담론과 연계할 때 뭔가 구체성이 결여되어 있다는 점을 발견하는 것과 같은 맥락이다. 문화권에 대한 국제 학자들의 정의⁵⁾가 국지적인 실천에서 모두 적용되거나 포함하는 것은 아니다. 문화권을 문화운동의 중요한 실천 아젠다로 설정한다면 추상적이고 보편적인 의미를 넘어서는 구체적이고 실증적인 실천 과제들을 도출해내는 것이 중요하다. 문화적 권리는 보편 대 특수, 전지구화 대 국지화, 제1세계 대 제3세계의 이분법을 넘어서 개인들에게, 혹은 다중주체들에게 부여되어야하는 권리이기 때문이다.

그렇다면 구체적이고 국지적인 차원에서 문화권은 어떻게 정의될 수 있을까? 문화를 정의하는 방식에 따라 다양하게 기술될 수 있지만, 문화권은 인간의 감성적 활동을 위해 표현할 수 있는 권리, 참여할 수 있는 권리, 접근할 수 있는 권리 등을 주장한다. 문화권을 정의하는 방식에는 대체로 두개의 서로 다른 함의들이 존재한다고 볼 수 있다. 첫째는 '차이'로서의 문화권이다. 문화권은 문화를 향유하고 있는 사람들의 다양한 차이들을 보호하고, 문화가 다양한 영역으로 발전하고 표현될 수 있도록 하는 권리이다. 차이로서의 문화권은 구체적인 다수의 삶의 양식과 문화적 취향을 차별하지 않는다는 점에서 감성적 차원에서의 권리를 강하게 주장할 수 있다. 가령 성적소수자들의 문화적 욕망이나 창작자들의 표현의 자유, 소수종족들의 언어와 일상 생활양식에서의 자기표현 등이 차이로서의 권리를 의미한다고 볼 수 있다.

차이로서의 문화권은 전통적인 의미에서의 사회복지의 요구를 넘어선다. 이것은 문화복지의 영역으로 포함할 수 없는 감성의 자유를 함께 주장하는 권리이다. 물론 문화권은 문화복지를 중요한 구성요소로 간주할 수 있다고 본다. 그러나 문화권은 개인의 문화적 감수성의 활성화와 연관되기 때문에 소수자를 위한 혜택이나 배려로 환원될 수 없다. 요컨대 문화복지가 결핍에 따른 '필요'에 근거한 것이라면 문화권은 생산에 따른 '욕망'에 근거한 것이다.

둘째는 접근과 참여⁶⁾로서의 문화권이다. 문화권은 표현의 자유를 확대하는 감성의 자유를 의미하는 것만이 아니라 생산수단을 확보하는 물질적 실천을 의미하기도 한다. 문화권은 시민들이 문화향수를 위해 필요한 각종 문화적 생산수단을 공적으로 확보하고, 문화적 활동에 쉽게 접근할 수 있는 환경을 요구하는 것이다. '접근'과 '참여'로서의 문화권은 문화적 평등과 관련된다. 모든 사람들이 계급과 연령과 성과 지역적인 불평등으로 인하여 차별받지 않고 평등하게 문화생산물에 접근하고 문화활동에 참여할 수 있는 권리가 이에 해당된다. 물론 이 때 접근과 참여는 비주류문화가 주류문화로 접근하고, 소외된 주체들의 지배적 영역으로의 편입을 의미하지는 않는다. 접근과 참여로서의 문화권은 경제적 평등 분배와는 다르게 자기 삶의 활성화와 연관되어 있다. 물론 문화권은 몇몇 문화예술생산자들의 표현의 자유를 보장하는 것만이 아니라 일반 시민들이 다양한 문화적 표현을 주장할 수 있는 권리를 의미한다. 그것은 또한 창작의 권리만이 아니라 수용의 권리이기도 하다. 즉 문화권은 생산자의 권리와 수용자의 권리 모

두를 포함한다. 가령 모든 사람들이 문화예술교육을 받을 수 있는 권리, 문화축제와 문화행사에 참여할 수 있는 권리 등을 생각할 수 있다. 문화에 대한 접근과 문화생활에 대한 참여는 동일한 두 가지 보완적인 양상을 지니는데, 이것은 하나가 다른 것에 영향을 주는 방법을 보면 명백해 진다. 즉 접근은 문화생활의 참여를 증대시킬 수도 있으며, 참여는 문화의 참된 의미로서 그것에 부여된 문화에의 접근을 넓혀준다. 참여 없는 문화의 단순한 접근은 문화발전 목표에 반드시 도달하지 못한다. 이러한 접근과 참여의 문제는 생활의 다양한 분야와 생활양식과 연결되는 총체적인 접근에 의해 해결될 수 있다는 것. 그러한 접근은 각 사회특정에 따라 다양화되어야 하고, 생활을 위한 진정한 설계를 전반적으로 구성하는데 근본정책이 요구된다. 문화권에 대한 접근과 문화생활에 대한 참여는 대중노동자, 노동단체, 여가시간, 가족생활, 교육훈련, 도시계획 환경 등의 조건을 다루는 전반적인 사회정책에 필수적 요소이다.

차이로서의 문화권과 접근과 참여로서의 문화권은 감성적인 것과 물질적인 것, 주제화양식과 생산관계 사이의 관계라고 할 수 있다. 문화권은 제도나 법으로 실현할 수 있는 차원을 넘어서 개인의 표현과 감각을 통해서 획득된다. 문화권은 제도로서 실현되는 것도 있지만, 근본적으로는 인간의 욕망에 대한 것이기 때문이다. 물론 문화권이 욕망의 문제라 해서, 그것이 실현되는 과정에 일정한 제도적 장치나 정책적 개입이 불필요하다고 말하는 것은 아니다. 문화의 공공성 확보나 공적 서비스의 제도적 완성은 문화권 확보를 위한 중요한 실천과제 중의 하나이다. 그러나 문화권은 공적 서비스의 통합적 운영이나 공공성의 제도화로는 근본적으로 해결될 수 없는 개별성, 다중성의 차이들을 가지고 있다. 어떤 점에서 문화의 공적 서비스는 그러한 문화권의 차이를 극대화할 수 있는 제도적 장치로서 기능하는 점에서만 유의미하다. 사실 문화적 차이야말로 '보편적 공공성'으로 설명될 수 없는 부분이기 때문이다.

결국 문화권은 문화민주주의를 실현하기 위한 구체적인 시민의 요구를 담고 있다. 문화민주주의를 위한 시민들의 문화적 권리는 문화적 행복, 문화적 쾌락을 위한 권리이며 이는 하나의 권리로 말할 수 없다. 문화권은 '보편적인 시민'으로 단일화 할 수 없는 서로 많은 차이를 가진 '다중'(multitude)의 문화를 의미한다. 노동자, 여성, 청소년의 문화적 권리들은 서로 동일한 것은 아니지만, 인간의 삶을 더욱 풍요롭게 만들 수 있다는 점에서 공통점을 가지고 있다.

[표2] 문화권의 범주와 실천사례

운동영역	문제설정	이론적 검토	구체적인 실천사례
표현의자유의 권리	문화생산자의 권리 문화소비자의 권리	만들권리 볼권리 감수성의 정치	· 표현의자유침해법률개폐 · 성인영화전용관 운영 · 음란물에 대한 사회운동 · 청소년들의 문화적 권리
소수자의 문화적 권리	· 청소년 문화권 · 동성애 문화권 · 기층노동자문화권 · 노인장애인문화권 · 이주노동자문화권	소수자의 정의 소수문화의 검토	· 대안적 청소년문화활동확대 · 청소년관련시설의 개혁 · 동성애문화커뮤니티확대 · 노인들의 문화교육프로그램 · 이주노동자 문화적 활동보장
문화적 접근의 권리	· 퍼블릭엑세스운동 · 문화시설의 공공성 · 정보격차극복 · 주 5일근무제 실시 · 시청자주권운동	공공문화의 정의 퍼블릭엑세스운동의 과 정학습	· 문화기반시설의 이용확대방안 · 영상미디어센터의 활용방안 · 시민들의 자치문화활성화 · 문화공공시설 개혁운동 · 방송, 언론 시민프로모니터링
문화공공서비스 의 권리	· 문화비용의 증가 · 문화수용의 공공서 비스강화 · 주 5일 근무제실시	공공문화서비스의 개념, 노동과 여가의 이론적 인 쟁점	· 문화이용료 인하 운동 · 문화공공시설 이용 개혁 · 문화소외자의 문화향수권 확대 프로 그램
문화교육의 권리	· 평생교육권 · 문화재생산교육 · 문화 사교육비증가	문화교육의 이념과 방 법	· 주민자치센터 프로그램운영 · 가정에서의 문화교육프로그램 · 문화노동인력의 활용방안
공간환경의 권리	· 도시생태권 · 도심속에서 걷기 · 일상문화와 라이프스타 일	· 문화, 도시, 생태에 대한 이론학습	· 난개발반대 문화행동 · 보행권 확대 · 도시생태공간의 확대

2) 문화다양성

철학적 배경

문화다양성은 한 사회나 국가, 혹은 권역에서 언어, 관습, 종교, 라이프스타일, 정체성 등에서 서로 다른 문화적 차이들이 서로 공존하고 상생하는 것을 의미한다. 문화다양성은 문화적 차이들의 통합을 의미하는 것은 아니며, 문화적 차이들이 서로 공존하는 것을 의미한다. 문화다양성은 한 시대나 한 국가의 문화적 동화나 통합을 지향하지 않고, 다양한 문화들이 서로 차이를 드러내며 공존하는 것을 지향한다.

문화다양성은 글로벌 문화의 시대가 도래 하면서 국경, 인종, 종교, 이념의 장벽이 무너지는 상황에서 본격적으로 등장했다 새로운 사회변동에 따른 문화의 경쟁, 독점, 갈등 양상이 고조되면서 이러한 문화적 폐해를 극복하기 위한 개념으로 문화다양성이 중시되고 있다. 그런 점에서 문화다양성은 다양한 문화들의 공존을 가장 중요한 가치로 간주한다.

문화다양성의 어원은 라틴어의 '디베르수스'(diversus)에서 유래한다. 디베르수스는 여러 가지 갈래를 의미하며 일치하지 않고 대립되는 의미를 내포하고 있다. 즉 디베르수스는 다양한 것들의 조화와 공존의 의미만을 갖고 있지 않고 이견과 차이의 의미도 갖고 있는 것이다. 따라서 문화다양성도 서로 다른 다양한 구성 요소들의 조화와 화합으로만 해석하면 안 되고, 차이와 불일치의 의미로 해석할 필요가 있는 것이다. 다양성이란 의미를 자명하고 일률적으로 동일한 것으로 잘못 이해해서 안 되며, 그것이 갈등과 투쟁 속에서 생겨나는 운동이라는 의미를 고려해야 한다.⁷⁾

보존은 문화다양성의 장소라 부를 수 없다. 유네스코 2001년 세계선언에서 나온 문화다양성을 장려한다는 의미에는 문화다양성 속에 내재하는 '갈등가능성'을 인정하는 것을 두려워한다. 문화다양성을 규격화한 후에 더 잘 관리하는 것처럼 보인다. 상호문화적인 역동성에 내재한 양가성과 모순을 강조할 필요가 있다.⁸⁾

문화다양성은 그런 점에서 '차이'(difference)와 '공존'(coexistence)의 상호 이해 속에서 정의될 수 있다. 차이로서의 문화다양성은 문화다양성을 구성하는 서로 다른 요소들의 공존을 의미한다. 한 사회의 문화다양성은 서로 다른 계급, 인종, 세대, 연령, 성차, 취향들의 차이들이 서로 대립하고 갈등하지만, 그 차이들을 공존할 수 있게 만드는 이념적, 철학적 가치를 가지고 있다. 차이로서의 문화다양성은 공존이라는 가치를 전제하지 않고서는 대립과 갈등으로 귀결될 수 있다.

공존으로서 문화다양성은 차이의 인정을 통한 평등의 가치를 지향한다. 서로 다른 계층, 인종, 세대, 성차, 취향이 공존하기 위해서는 기본적으로 그 차이를 인정하는 것은 전제하지 않고서는 불가능하다. 공존이 차이와 다름을 전제하지 않는다면, 문화다양성은 형식적인 통합이나, 강요에 의한 통합의 수사가 될 것이다. 공존은 차이를 인정하고 평등을 지향하는 것을 의미한다. 차이가 없는 평등은 형식적인 평균에 불과하고, 평등 없는 차이는 차별에 불과하다. 한 사회가 다양성을 인정한다는 것은 다양성의 구성요소인 차이를 인정하고 그 차이가 차별되지 않게 공존할 수 있는 환경을 만든다는 뜻이다. 차이가 문화다양성의 필요조건이라면, 공존은 문화다양성의 충분조건이다.

문화다양성을 어떻게 인식하는가에 따라 다양한 층위로 설명할 수 있다. 아래 표는 사회형성 과정에서 다양성을 인식하는 세 가지 층위를 설명한 것이다.

7) 프랑수아 드 베르나르, 「문화다양성 개념의 재정립을 위하여」, 『세계화 시대의 문화논리』, 김창민 외 역, 한울, 2005. 참고.

8) 프랑수아 베르나르, 위의 글, 20쪽.

다양성의 층위⁹⁾

1차적 층위	2차적 층위	3차적 층위
• 인종(Race) • 종족(Ethnicity) • 젠더(Gender) • 연령(Age) • 장애(Disability)	• 종교(Religion) • 문화(Culture) • 성지향성(Sexual orientation) • 사고스타일(Thinking style) • 고향(Geographic origin) • 가족지위(Family status) • 라이프스타일(Lifestyle) • 경제신분 (Economic status) • 정치지향(Political orientation) • 일경험 (Work experience) • 교육(Education) • 언어(Language) • 국적(Nationality)	• 신념(Beliefs) • 가정(Assumptions) • 감각(Perceptions) • 태도(Attitudes) • 감정(Feelings) • 가치(Values) • 집단규범(Group norms)

문화다양성의 1차적 층위는 구체적이고 분명한 영역을 정의한다. 인종, 종족, 젠더, 연령, 장애는 개인들의 정체성을 구성하는 요소들로서 비교적 명확한 구분이 가능한 것이다. 반면에 2차적 층위는 선천적인 것 보다는 사회적으로 형성된 것으로 1차적 층위보다는 추상성이 높다. 2차적 층위는 표층적으로는 단순한 구성 요인들을 갖는 것 같지만, 심층적으로는 하나로 설명될 수 없는 복잡한 내적 요인들을 갖고 있으며, 개인의 문화정체성을 구성하는 주관적인 결정에 좌우되는 경향이 높다. 물론 고향이나 성지향성 국적 같은 요소들은 선천적으로 결정된 것으로 볼 수 있지만, 사회적으로 구성되는 환경적인 조건들에 의해 복합적인 성격을 드러낸다. 문화, 사고스타일, 라이프스타일, 일경험과 같은 요소들은 개인들과 집단들의 구성 요인에 따라서 다양하게 변화가 가능하다.

문화다양성의 3차적 층위는 1,2차적 층위보다 훨씬 주관적이고 추상적이다. 문화다양성의 복합적인 요인들은 3차적 층위에서 형성되는 경우가 많다. 3차적 층위는 어떤 개인과 집단의 가치관, 이념, 감정 등을 나타내는 것으로 의식적인 차원에서 문화다양성을 고려하는 것이다. 신념, 감각, 태도, 가치 등의 요소들은 1, 2차적 층위에 해당되는 요소들에 대한 개인과 집단의 인식과 이해의 수준을 결정하는 요인으로 한 사회의 문화다양성의 수준을 가늠하는 데 있어 중요한 영역이라 할 수 있다. 1차적 층위는 문화다양성의 명시적 요소들에 해당된다면, 2차적 층위는 문화다양성의 현시적 층위라 할 수 있고, 3차적 층위는 문화다양성의 인식적 층위라 할 수 있다. 말하자면 한 사회에서 개인과 집단이 인정, 종족, 젠더, 문화, 성적체성, 라이프스타일을 인식하는 정도를 의미하기 때문에 문화다양성의 현재 수준을 가늠하는 기준이 된다.

정치경제적 배경

문화다양성 개념이 제기되는 배경에는 먼저 국제 정치경제의 변화를 들 수 있다. 문화다양성은 상대

9) R. Rijamampinina, T. Carmichael, "A Pragmatic and Holistic Approach to Managing Diversity", *Problems and Perspectives in Management*, 1/2005, 109쪽.

적으로 최근에 발생한 개념이며, 냉전체제의 몰락과 탈 산업사회의 도래와 깊은 관련을 갖고 있다. 그것은 유럽 및 북미 국가 등 선진국에서 노동이민 등에 의한 사회갈등과 탈냉전 이후 국가 간 인종갈등과 연관되어 있다. 문화다양성 협약은 이러한 탈냉전, 탈산업사회, 세계화의 환경에서 비롯된 것이다.

문화다양성에 대한 정치 경제적 배경은 세계화에 대한 정치적 관점과 경제적 관점과 조응한다. 먼저 문화다양성에서 정치적 배경은 탈냉전에 따른 자본주의-사회주의 이념의 이분법이 사라지고, 국경과 이념을 넘어서는 세계화화 함께 제3세계 국가들의 민주화 흐름을 간과할 수 없다. 큰 한편으로 전 세계의 정치 지형에 큰 영향을 행사하는 미국의 헤게모니가 줄어들지 않고, 오히려 강화되었다고 주장하는 사람들도 있다. 전자는 문화세계화의 다양성을, 후자는 문화세계화의 미국화라고 정의할 수 있다.

문화다양성은 특히 문화가 상품 교역의 대상이 되는 것에 대한 우려에서 출발했다. 문화다양성의 담론을 둘러싸고, 문화의 자유로운 교환과 개방을 지지하는 입장과 문화의 국가별 특수성을 인정하고 일방적인 개방을 반대하는 입장이 서로 대립하고 있다. 먼저 문화개방을 지지하는 입장은 세계를 상대로 한 문화시장의 확대와 문화산업의 급속한 성장 속에서 다양한 문화가 더욱 개발될 수 있고 이를 통해 세계를 상대로 한 문화시장에 내놓을 품목이 더욱 다양해질 수 있다는 점을 강조한다. 또한 문화다양성은 세계 각국의 다양한 문화를 쉽고 간편하게 혹은 값싸게 접할 수 있는 기회의 확대하는 장점이 있음을 주장한다.

문화개방을 반대하는 입장은 문화다양성은 자유경쟁을 통한 시장 논리가 야기한 문화독점과 문화자본의 막강한 영향력으로 인해 더욱 위협받을 것임을 우려한다. 즉 무한경쟁의 시장논리가 문화영역에 적용되면 차이와 다양성이라는 본래적 성격이 자본의 논리에 종속되어 결국에는 ‘돈 되는’ 문화만이 살아남아 문화생태계는 더욱 황폐해 질 수 있다는 점을 경고한다. 또한 문화다양성은 소비자가 선택할 품목이 구조적으로 제한되기 때문에 세계 각국의 문화에 대한 소비와 체험은 더욱 좁아질 것이고, 문화생태계 안에서 ‘돈 되는’ 문화만이 상품화되다 보니 그로부터 상품경쟁력이 떨어지는 문화는 처음부터 소비자에게 접근할 기회조차 얻지 못할 것을 우려한다.

유네스코의 문화다양성 협약이 제정된 배경에는 이러한 미국 헤게모니의 확대에 대한 우려와, 1994년 세계무역기구의 출범과 함께 시작된 문화시장의 자유로운 개방에 따른 문화의 종다양성의 파괴에 대한 우려가 포함되어 있다. 문화다양성 미국의 패권적 힘이 강화되어 정치적 헤게모니를 장악하는 시점으로 이는 현실 사회주의 국가의 붕괴의 시점과 일치한다. 대처리즘과 레이거노믹스의 정치 이데올로기가 국가 단위에서 강화된 신자유주의 정책이라면, 1980년대 말 사회주의 체제의 붕괴 이후 전 세계에서 강력한 패권을 행사하기 시작한 미국의 등장은 정치적 세계화의 초국가적 지위를 형성하게 만들었다. 미국은 세계 헤게모니를 행사하면서 금융자본 및 경제자본의 세계화의 모든 조건들을 만드는 데 주도적인 역할을 담당한다. 미국이 지배하는 정치적 세계화는 막강한 군사적 위력을 기반으로 ‘갈등적 문명론’¹⁰⁾을 확대하는 것을 목적으로 한다. 자본의 세계화가 국민국가의 존재나 국가 간 지배 및 종속의 관계까지 없애버리는 것은 아니며, 선진 자본주의국가들의 지배계급들 간에 정치적인 관계에 있어 수정을 초래한다는 지적¹¹⁾은 자본의 세계화와 정치의 세계화가 어떻게 연관되어 있는지를 짐작케 한다.

10) 이에 대해서는 아르투로 폰테인 탈라베라의 글(『칠레의 세계화동향』, 『진화하고는 세계화: 현대 세계의 문화적 다양성』, 피터버거 외 저, 아이펠드, 2005)를 참고하기 바란다. 그는 이 글에서 프로테스탄트계 미국 글로벌 자본이 남미에 진출할 때, 카톨릭 민중들로부터 강한 저항을 받고 있음을 지적하면서 자본의 세계화에 충돌을 일으키는 종교적 문명의 갈등을 지적한다.

미국은 세계 자본주의 질서를 구성하는 데 있어 새로운 게임규칙을 개발하고 강제하는 패권적인 지위를 가지고 있다. 가령 IMF 세계은행에서 자신의 지위를 이용하여 다른 국가들의 구조조정 정책이나 탈규제 정책에 압력을 행사하는 일이나, 1994년에 미국주도로 출범한 WTO 체제가 다자간 무역협상을 근간으로 한 자유무역협정을 현실화하기 위해 만들어졌지만, 이 체제는 곧 미국 및 선진 국가들에게 유리한 양자 간 협상(BIT), 즉 개별 국가 간 FTA 체제 위주로 변화하였다.

1994년 '세계무역기구'(WTO) 체제 출범 이후, 회원국 모두는 일반 상품뿐 아니라 농산물을 비롯해 서비스 분야까지 개방해야 할 의무 부여받게 되었다. '우르과이라운드' 협상 막바지에 회원국들은 서비스 분야에 대한 개방 약속과 그 이행에 관한 일정 공유하게 되었다. 한국 역시 우르과이라운드 협상 당시에 GATT 사무국이 분류한 서비스 업종 11개 부문 155개 업종 중 사업 서비스, 통신, 환경, 금융, 운송, 관광 등 8개 부문 78개 업종을 일정 기간 두고 개방기로 양허하였다. 특히 시청각, 서비스 분야로 분류되는 TV방송, 라디오, 영화의 제작과 배급 및 상영, 사운드 녹음 등의 영역 중 영화 제작 및 배급과 사운드 녹음 부문을 개방하기로 약속하였다. 문화다양성 협약은 국내에서 한국영화 스크린쿼터 보호의 근거가 되었듯이, 문화상품이 자유무역의 조건 없는 대상이 되는 것에 대한 국제적 대응의 의미를 가진다.

사회문화적 배경

문화다양성이 단지 정치적 세계화, 경제적 세계화의 우려에 대한 대응으로서만 간주되지는 않는다. 문화다양성이 국가정책이나 사회정책에서 중요한 개념이 된 것은 탈냉전, 세계화, 초국적화에 따른 개인들과 집단들의 자유로운 이동과 혼종 현상들이 갈수록 증가하고 있는 것과 무관하지 않다. 또한 국제 노동시장의 변화에 따른 노동인구들과 결혼을 위한 제3세계 여성들의 국내 유입도 문화다양성의 사회적 변화의 요인이라 할 수 있다. 문화자본의 독점에 따른 문화소비의 획일화가 가중되지만, 다른 한편에서는 문화소비자들의 다양한 취향을 반영하는 비주류문화, 틈새문화가 다양하게 진화하고 있다. 성 소수자들에 대한 사회적 편견들이 여전하지만, 그래도 과거와는 다른 이해와 공존의 문화들도 생겨나고 있다.

따라서 문화다양성 논의가 정치적·경제적 논리만을 통해 의미화 되는 현 시점에서, 문화논리의 개발과 접근 필요가 있다. 문화는 당대의 대중이 함께 공유하는 생활양식 및 의미화 체계로서, 문화 속에서 대중의 사회적 삶은 특정한 방식으로 주조되고 의미를 가진다. 문화적 실천을 통해 특정한 방식으로 사회적 삶이 만들어진 결과, 사회는 그 자체로 다양한 취향과 선호 혹은 기호를 가진 대중들로 구성된다. 사회의 다양성은 사회를 다양하게 만드는 방식 혹은 원리로서의 문화가 다양성과 개방성을 본질적 속성으로 갖는다는 데에 기인한다. 사회적 다양성의 관점에서 볼 때, 문화는 고정된 실체가 아니라 끊임없는 흐름과 차이를 만들어내는 사회구성 원리로서 사회 내의 차이와 다양성을 만들어내는 원천 중의 하나이다. 문화는 다양성과 차이의 속성을 존재론적으로 가지며, 문화의 교류는 다양성과 차이를 더욱 배가시킨다.

11) 프랑수아 세네, 『자본의 세계화』, 서익진 역, 한울, 2003.

세계화란 용어는 공식적인 담론에서 감정적 성격을 띠고 있다. 어떤 사람들은 세계화를 평화와 민주화의 세 시대를 지향하는 국제적인 시민사회를 약속하는 것으로 본다. 반면에 어떤 사람들은 미국이 정치적 헤게모니를 앞세워 전 세계의 문화를 동질화하는 일종의 디즈니랜드를 전이시키고자 한다는 위험한 의미로 받아들인다. 문화적 차원에서 세계화는 다원주의-권위주의적 전통이 붕괴되고 다수의 신념 가치관, 생활양식 중 하나를 선택할 수 있는 가능성이 출현하는 것의 위대한 도전이기도 하다.¹²⁾

이러한 대립된 판단에서 문화다양성 개념이 어떤 가치를 지향해야 하는지를 재검토할 필요가 있다. 문화다양성 논리는 국가로부터 혹은 타국으로부터의 부당한 요구와 압력으로 인해 종 다양성이 위협받는 상황을 극복하는 담론이 되어야 한다. 또한 문화다양성 논리는 대중의 문화적 삶이 가능할 수 있는 최소한의 기준을 제시해야 한다. 즉 그것은 소수집단의 정체성과 소수문화를 보호하고 육성할 수 있는 실질적 근거를 담아내야 하고 문화예술의 종다양성이 유지 발전 될 수 있도록 해야 한다.

경제적, 정치적, 기술적 세계화와는 다르게 문화 세계화는 다양한 형식의 미디어와 예술작품들이 국가의 경계를 넘어서 서로 교통하고 분산되는 것을 의미할 수 있다. 즉 문화 세계화는 “마셜 맥루한이 “지구촌”과 대응할 수 있는 동질화된 문화세계화의 관점으로 더 이상 개념화하는 것이 아니라 서로 상이한 국가들과 권역들에서 생겨나고 그것들이 글로벌 문화를 구성하는 복합적이고 다양한 현상으로 인지된다”¹³⁾ 문화 세계화의 모델들에 대한 아래의 도식들은 글로벌 문화가 긴장과 경쟁과 갈등이 가득한 다차원적인 과정임을 짐작케 한다.

[표] 문화 세계화의 모델들¹⁴⁾

모델	문화 이행의 과정	주요 활동가들과 장소들	가능한 결과들
문화제국주의 미디어제국주의	중심-주변	글로벌 미디어의 복합기업	문화의 동질화
문화적 흐름들/네트워크들	쌍방향 흐름들	권역별, 국가별 복합기업과 회사들	문화의 혼종화
수용이론	중심-주변; 다방향적	관객, 공중, 문화기업들과 모니터들	협상과 저항
문화정책 전략들(보존, 저항, 다시 틀짜기, 클로컬화)	민족문화의 틀짜기	글로벌 도시들, 박물관, 유산지, 문화기억, 미디어, 문화부, 무역부	경쟁과 협상

위의 도표들은 문화 세계화의 다양한 층위들을 설명한 것이라 할 수 있는데, 이 중에서 두 번째와 세 번째의 모델들이 글로벌 문화를 일반적으로 정의하는 가장 지배적인 인식틀이라 할 수 있다. 문화적 흐름 혹은 네트워크의 집합체로서 세계화는 문화제국주의에 비해 분산되고 이질적인 과정을 갖고 있으며, 문화적 흐름의 효과는 동질화보다는 혼종화를 지향한다. 또한 수용자 이론의 관점으로 보았을 때 글로벌 문화는 관객들이나 시청자들이 미디어에 매개된 채로 수동적으로 반응하지 않고 적극적으로 반응하며, 서로 다른 민족과 종족 그룹들마다 동일한 문화 재료들이나 문화현상들을 다르게 해석한다는 점에

12) 피터, 버거 「세계화와 문화적 원동력」 (『진화하는 세계화』, 피터버거, 새뮤얼 헌팅턴 편, 아이필드, 2005)

13) Diana Crane, "Culture and Globalization", *Global CultureMedia, Arts, Policy, and Globalization*, Routledge:London and New York, 2002, 1쪽 참고,

14) Diana Crane, 같은 책, 2쪽.

주목한다. 이 두 모델이 갖는 공통점은 문화를 다양성의 요소, 상호 소통가능성의 요소들로 일반화한다는 점이다. 즉 글로벌 문화의 기초는 문화다원성, 문화다양성에 기반 한다는 견해를 공통적으로 가지고 있다.

글로벌 문화에 대한 이러한 견해들은 문화제국주의 이데올로기의 단순 논리를 거부한다는 점에서 새로운 해석이자 새로운 물적인 토대를 갖고 있다고 볼 수 있지만, 이른바 문화다원주의나 문화다양성의 현상에 대해 지나치게 갈등이 없는 차이의 논리로 인식하는 경향이 있다. 문화다원주의나 문화다양성 담론들은 차이만을 생산하지는 않는다. 프랑수와 드 베르나르는 문화다양성의 개념을 재정립할 필요성을 제기하면서 다양성이란 개념은 각각의 요소들이 서로 무관한 것이 아닌 대립되고, 불일치하고 모순되는 의미를 갖고 있음을 강조한다.¹⁵⁾ 그는 문화다양성은 자명하거나 자연적인 것이 아니라 투쟁 속에서만 존재하는 것이며, 안정적이기 보다는 역동적이며, 늘 갈등을 내포하고 있고, 질문이 아닌 실천적 응답으로, 관념이 아닌 구체적인 기획으로 전환되어야 한다는 점을 역설한다. 베르나르는 자명하고 그 자체로 완결된 의미를 가지고 있는 문화다양성의 개념을 해체하기 위해서는 문화다양성의 개념을 비판적으로 재정립하는 이론적 기획과 문화다양성의 목표를 법적으로 관철시킬 수 있는 법적 기획, 메이저 사기업의 무제한적인 지배전략에 맞서 전체 이익과 공공이익을 위한 대응전략을 기획하는 것을 대안으로 내세운다.¹⁶⁾

3. 서울시 문화영향 평가의 차별화 방향

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

15) 프랑수아 드 베르나르, 『문화다양성의 재정립을 위하여』, 『세계화 시대의 문화논리』, 김창민 외 편역, 한울, 2005, 17쪽.

16) 프랑수아 드 베르나르, 같은 글 26쪽.

[표 4] '환경·교통·재해등에관한영향평가법'에 나타나는 각 평가의 정의¹⁷⁾

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"(10-11쪽)로 보고 있다. 그렇다면 서울시의 문화영향평가는 어떤 방향으로 하는 것을 바람직할까?

1) 서울시 정책의 철학: 시민 권리와 문화 접근권

서울시는 한국을 대표하는 광역 자치단체로서 국가 단위에서 실시하는 문화영향평가와 다른 광역과 기초 지방자치단체에서 실시하는 문화영향평가의 매개자 역할을 할 수 있다는 점에서 평가의 대상과 관점에 있어 시민적 관점이 중시되는 것이 중요하다. 문화영향평가의 시민적 관점은 크게 두 가지 시각이 중요하다. 먼저 문화영향평가의 법적 근거가 되는 문화기본법의 기본이념에서 알 수 있듯이 시민들의 문화적 권리를 보장하는 것이고, 다른 하나는 시민들의 삶의 질을 높이는 것이다. 시민들의 문화권리는 앞서 언급했듯이 매우 다양한 내용들을 포함하고 있다. 특히 시민들이 일상생활에서 표현의 자유와 문화적 접근권이 보장되는 것이 가장 중요하다. 표현의 자유는 소수의 예술가들에게만 해당되는 것이 아니다. 그것은 일반 시민들이 자신의 정치적, 성적, 세대적 권리를 주장하는 데 있어서 사용할 수 있는 의사표현, 문화적 재현행위 등이 차별받지 않는 것을 포함한다. 또한 시민들이 문화예술의 다양한 관람에 참여하고, 그 참여를 높이는 접근의 다양한 기회를 보장하는 것이 시민적 권리로 중요하다. 특히 서울시는 시민문화의 활성화를 중심으로 한 예술교육과 평생교육 등을 강화하는 사업을 하고 있으며, 서울시민의 문화 권리를 강화하는 문화비전 계획들을 수립하고 있다.

서울시가 민선 6기에 들어와 복지, 교육, 여성, 노동, 환경 분야에 있어 시민들의 일상 문화의 관점을 견지하는 정책방향들을 수립하고 있기 때문에 다른 영역의 정책과 시정 계획에서 있어서 문화적 관점이 얼마나 견지되고 있고, 이것이 시민들의 문화적 삶의 질을 높이는 데 기여하는 지를 평가하는 것은 적

17) 문화사회연구소, 『문화영향평가 제도연구』, 36쪽.

절할 수 있다.

2) 서울시정의 구조적 특수성

서울시는 인구 천만이 살고 있는 대한민국의 수도이다. 서울시는 사실상 사회, 문화, 교육의 인프라와 운영 시스템에 있어 다른 지방자치단체들보다 독자적인 권한을 가지고 있다. 법-제도-행정 차원에서 중앙정부의 통제를 받는 것은 사실이지만, 정책 사업들을 수립하는 데 있어서는 독자성을 유지하고 사업 규모의 내용에 있어서는 중앙정부와 다른 지방자치 단체들과 비교했을 때 차별성을 갖는다.

특히 공약과 관련된 정책 사업에 대한 서울시 계획수립은 지방자치단체로서 독자성을 유지하고, 그 사업의 영향력이 국가적 차원에서 미치는 바가 크기 때문에, 문화영향평가는 환경영향평거나 교통영향평가와 같이 중요한 의미를 가질 수 있다. 특히 서울시의 주요 시정 사업들은 예산규모나 서울 지역의 균형발전에 미치는 영향이 크기 때문에 문화적 관점에서 이에 대한 적절한 평가가 필요하다. 특히 1995년 지방자치제의 도입 이후 서울시는 각종 개발사업, 재개발사업, 도시재생사업으로 인해서 자본의 논리가 개입될 여지가 많고, 대규모 정책 사업들이 정치적 목적을 띠고 변질 수 있는 여지가 많기 때문에 서울시의 시정 계획과 정책 사업들에 대한 문화적 관점에서의 규제적 평가가 필요한 상황이다. 뉴타운 정책, 디자인서울, 한강르네상스, 청계천 복원 사업 등 전임 시장 시절에 계획된 사업들의 경우에는 이러한 사업들이 서울시민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 것은 매우 필요한 평가였을 것이라고 판단된다. 또한 박원순 시장 임기 동안 벌이고 있는 서울시의 시정사업에서 마을만들기 사업, 사회적 경제와 사회혁신 사업, 그리고 도시재생 사업들 역시 문화적 관점에서 서울시민들의 삶의 질에 미치는 영향에 대한 평가 역시 기존의 법제화된 다른 분야의 평가보다도 중요하다.

앞서 언급했듯이 국제 컨설팅 회사인 ‘머서’(Mercer)가 매년마다 실시하는 <세계 삶의 질> 평가에서 서울시는 조사 도시 220 중에서 75위를 차지할 정도로 낮은 수준에 있다. 서울시민들의 삶의 질을 향상시키는 데 있어 교육, 보건, 노동시간에 대한 질 높은 서비스도 중요하지만, 그러한 분야에서 시민들이 만족할 수 있는 수준의 정책이 반영되기 위해서는 문화적 가치, 문화다양성, 일상여가 문화의 고려가 무엇보다도 필요한 상황이다.

3) 서울시정의 통합적인 관점

두 번째, 서울시의 대표적인 시정사업에 대한 문화적 관점의 견지가 중요하다. 민선 6기 박원순 시장이 취임 이후 2014년 8월에 발표된 <서울희망플랜2.0> 자료에 의하면 총 13개 분야 106개의 핵심과제들은 현재 서울시정을 위해서 뿐 아니라 국가적 수준에서 중요하게 검토되어야 할 사업들이다. 이러한 100여개가 넘는 핵심과제들은 서울시가 현재 추진하고 있는 사업이거나, 앞으로 추진해야 하는 사업들이다. 그런 점에서 서울시정의 핵심 정책사업들 중에서 문화적 관점에 대한 고려가 필요하거나, 시민들의 삶의 질 향상을 위해, 문화의 사회적 가치를 확산하기 위해 해당 사업들을 문화적 관점에서 평가한다는 것은 서울시정의 통합적 관점을 제안하는 차원에서 중요하다.

4. 서울시 문화영향평가의 대상

이러한 서울시 문화영향평가의 차별화 방향을 고려하여 예비 사례로 <서울희망플랜 2.0> 사업 106개 중에서 서울시 문화영향평가가 필요한 대상들에 대해서 설명하고자 한다. 먼저 106개 핵심과제들을 분야별로 정리하면 다음과 같다.

「서울희망플랜 2.0」분야별 106개 핵심과제(안)

연번	13대 분야	총괄부서	핵심과제
1	도시안전 <11개>	도시안전실	장기사용 노후 전동차 교체(2018년까지의 물량 대상)
			침수취약지역 20개소 해소
			산사태 방지시설 완비(2018년까지의 물량 대상)
			위험시설물 해소
			재난초기 시민의 대응역량 강화(의용소방대 등)
			32개 재난유형별 '골든타임 목표제' 도입
			교통사고 사망자 절반으로 줄이기
			지하철 관제센터 통합
			재물포8/대로 지하화 및 상부공원화
			서부간선도로 지하화 및 상부공원화
2	교통 <7개>	도시교통본부	범죄예방디자인 적용 '안전마을' 50곳 만들기
			보행전용거리 확대 및 보행환경 개선(인도혁신, 횡단보도 등)
			도심 도로 다이어트(차도혁신)
			모든 생활권간 자전거 도로망 연결(공공자전거 확대 등)
			경전철 조기 추진
			서울형 택시발전 모델 확립
			저상버스 도입 확대와 버스정류장 혁신
			시민이동성케어센터(보행교통포탈) 운영

먼저 도시 안전 분야 11개 중에서 <서부간선도로 지하화와 상부공원화>와 <범죄예방디자인 적용 '안전마을' 50곳 만들기>와 같은 사업은 문화영향평가가 필요한 사업이다. 도로의 지하화는 안전의 관점에서 보자면 오히려 위험할 수 있지만, 그 목적이 도시경관과 자동차 공해로부터 도시를 보호하는 데 있기 때문에 필요하다. 그뿐 아니라 도로의 지하화는 상부를 공원화할 수 있는 장점을 가지고 있기 때문에 지역 시민들의 삶의 질을 생태문화적 관점에서 높일 수 있는 사업이라 할 수 있다. 또한 범죄 예방 디자인 사업의 경우 안심귀가나 우범지역의 범죄 예방을 위해서 필요한 사업이지만, 다른 한편으로는 공공디자인의 관점에서 그것이 지역 주거 및 공공공간에서 어떤 문화적 영향을 미치는 지에 대한 평가도 필요하다.

교통 분야 7개 과제들 중에서 <모든 생활권간 자전거 도로망 연결>도 문화영향평가가 필요하다. 자전거 도로망 건설을 통상 도심 내 교통량을 줄이고, 출퇴근 시간을 줄이는 정책효과가 중심이지만, 다른

한편으로는 시민들의 일상문화 안에서의 건강과 생태적 도시 환경을 만드는 데 있어서 슬로우 시티(slow city)의 가치와 철학을 담는 데 필요한 사업이다.

연번	13대 분야	총괄부서	핵심과제
3	주거안정 <7개>	주택정책실	새로운 안심주택 8만호 공급 공공임대주택 재고비율 10% 달성 민간임대주택 지원을 위한 국민주택기금 및 이자지원 확대 대학생들을 위한 공공기숙사 공급 1~2인 가구를 위한 원룸 공공주택 공급 주거취약계층 주택바우처 지원 확대 맑은 아파트 만들기 전월세 세입자 권익 보호
4	복지 <6개>	복지건강실	사회복지인력 두배 확대로 복지사각지대 해소(찾아가는 복지플래너 포함) 동 주민센터를 복지허브로 재편 50+ 캠퍼스 5개소 설치 및 인생이모작 지원센터 20개소 확대 50+ 창업멘토단 등 보람일자리 창출(공공기관 명예기관장제 도입 등) 서울형기초보장제 수혜자 확대 금융복지상담센터 확대 운영
5	건강 <4개>	복지건강실	치매·요양시설 확충 및 서비스질 제고 (공공노인요양원 30개소 설치, 데이케어센터 100개소 확충 등) 주부휴가제 시행 보호자 없는 환자안심병원 1,000병상 확대 발달장애인 특화서비스 및 정신장애인 지역사회 정착

주거환경 분야와 복지, 건강 분야 중에서 <1~2인 가구를 위한 원룸 공공주택 공급>, <동 주민센터를 복지허브로 재편>, <발달장애인 특화서비스 및 정신장애인 지역사회 정착> 등이 문화영향평가를 실시할 수 있는 사업들이다. 먼저 <1~2인 가구를 위한 원룸 공공주택 공급> 중에서 예술인들을 위한 원룸 공공주택 공급에 대한 필요성을 제시할 수 있을 것이다. 최근에 1인 가구 형태의 예술인들의 삶이 일반화되고 있다. 생활고에 시달리는 예술인들에게 생활에 필요한 기본적인 거주 복지는 매우 중요하다. 현재 젊은 예술인들의 일자리 창출이나 사회진출에 있어 안정성을 확보하기 위해서는 1인가구 예술인들을 위한 공공임대주택을 늘려나가는 정책이 필요하다. 이러한 사업들은 특정 지역에 문화예술의 커뮤니티를 만드는 데 효과가 높은 사업일 수 있다.

<동 주민센터를 복지허브로 재편>하는 사업은 정보화에 따른 주민센터의 기능과 역할을 전환시키는 것으로서 문화정책에서도 관심을 가지고 있는 사업이다. 국가 문화정책에서는 전국에 걸쳐있는 주민센터를 문화커뮤니티센터로 전환하는 정책을 고려한 바 있다. 동주민센터를 복지허브로 재편하는 과정에서 시민들의 문화예술교육을 중심으로라는 문화복지 사업을 제시하고 이것이 시민들의 복지 수준을 높이는 데 미치는 영향을 평가할 수 있다.

<발달장애인 특화서비스 및 정신장애인 지역사회 정착> 사업의 내용 중에서 문화예술 콘텐츠를 활용

한 발달 장애인 문화활동을 확대하는 방안이 장애인 복지정책에 미치는 영향을 평가할 수 있다. 한국에서 장애인 복지는 선진국 수준에 훨씬 못 미치는 수준이다. 특히 발달장애의 치료를 위해 다양한 문화 체험활동을 활용한 예술치료의 효과들을 고려해보면 이들을 위한 문화적 관점의 고려가 얼마나 중요한지를 확인할 수 있다.

연번	13대 분야	총괄부서	핵심과제
6	여성·가족 <7개>	여성가족 정책실	국공립어린이집 1000개소 확충 보육교사 처우개선 및 전문성 강화 여성일자리 10만개 창출 서울가족학교 '가족 Talk Talk 스쿨' 운영 안심키가스카우트 1,000명으로 확대 외국인주민 인권보호 및 인프라 확충 위기청소년 맞춤형 서비스 제공
7	교육 <6개>	교육협력국	모두의 학교 건립 서울자유시민대학 운영 및 학점은행제 도입 창조성과 상상력을 키우는 테마교육 공원 4개소 조성 아동·청소년을 위한 지역예술교육센터 10개소 설립 어린이 안전을 위한 초등학교 스쿨버스 도입 에코스쿨 조성

여성가족 분야와 교육 분야 역시 문화영향평가가 필요한 부분이다. 이 분야의 서울시 핵심 사업 중에서 <국공립어린이집 1000개소 확충>, <서울자유시민대학 운영 및 학점은행제 도입>, <아동·청소년을 위한 지역예술교육센터 10개소 설립> 등이 문화영향 평가가 필요한 사업이다. 먼저 <국공립어린이집 1000개소 확충>은 아이돌봄과 맞벌이 부부들의 안전한 사회진로로 위해 기초적인 교육복지 사업이다. 그러나 문화적 관점에서 볼 때 이 사업은 개수가 중요하기보다는 국공립어린이집 1000개소에서 어떤 방식으로 어린이들을 돌보고 교육시키느냐가 중요하다. 국공립어린이집 1000개소의 확충이 어린이들의 정서발달과 가족문화에 어떤 영향을 미치는지를 평가하는 것은 본 사업의 내실화를 위해 중요하다.

<서울자유시민대학 운영 및 학점은행제 도입>은 자유시민대학 중에서 문화예술 교육의 중요성을 평가의 중요한 지표로 제안할 수 있다. 자유시민대학은 시민들이 자신이 배우고 싶은 내용들을 체계적으로 교육할 수 있는 시민대학이다. 자유시민대학 프로그램 중에서 현재 문화예술교육이 포함되어 있는데, 이것이 시민들에게 어떤 효과가 있는지에 대한 평가가 아직 반영되지 않고 있다. 최근 대학에서는 외면받는 인문학 교육이 시민들이 선호하는 프로그램이 되었는데, 그 이유가 무엇이고 어떤 문화예술, 인문학 프로그램들을 시민들이 원하고, 그로 인해서 시민들의 만족도가 얼마나 높은지를 평가할 수 있다.

<아동·청소년을 위한 지역예술교육센터 10개소 설립>은 현재 서울시가 추진하고 있는 사업으로서 2015년 말에 강서구 김포가압장 부지에 첫 번째 센터를 만들 예정에 있다. 앞으로 2018년까지 나머지 3개소 신설, 6개는 기존 시설의 기능전환을 목표로 사업을 추진하고 있는데, 앞으로 추진될 사업들의

타당한 근거를 마련하기 위해서 첫 번째 예술교육센터가 지역시민들의 문화적 향수권을 높이는 데 어떤 효과를 생산했는지에 대한 구체적인 평가 작업이 필요하다.

연번	13대 분야	총괄부서	핵심과제
8	창조경제 <16개>	경제진흥실	신·흥·합 창조밸리 구축 개포 모바일 융합클러스터 조성 금천가산 「G밸리 飛上 프로젝트」 본격화 동대문 창조경제클러스터 육성 홍릉 실버산업 클러스터 조성 중구 인쇄골목 활성화 마곡단지 성장기반 강화(2대 전략) 4대 경제특구 조성(산업특화, 유통, 고용, 사회적경제) 소상공인경영지원센터(자영업 지원센터) 설치 '전통시장 다시살림 프로젝트' 확대 추진 <하도급 업체 및 상가임차인 보호를 위한 특별조례> 특수판매분야에 특별사법경찰권 도입 중소기업 투자 금융 지원 서울혁신파크 조성 세계공유수도 서울 문화콘텐츠 산업 육성(핵심사업 중심)

연번	13대 분야	총괄부서	핵심과제
9	일자리 <5개>	경제진흥실	굿 뉴딜 일자리 사업 3전 4기형 벤처창업 1,000개 지원 청년청 및 무경력지대 설치 기술교육원 혁신 청년 노동권익 보호 및 복지 지원 강화
10	문화관광 <11개>	문화관광 디자인본부	서울영상의 거점, "서울시네마테크" 건립 대규모 공연이 가능한 "대중음악전문공연장" 건립 전통 국악 문화의 허브 "국악예술당" 건립 교육·전시·체험의 문화 활동이 이루어지는 "서울공예박 물관" 건립 한양도성 및 주변 관광벨트화 생활체육시설 확충 및 주말시민리그 운영 공공도서관과 작은도서관 지속 확충 테마박물관 조성 및 지원 마을예술 및 마을미디어 활성화 지원 세계인이 찾는 김치축제 개최 서울관광객 1,300만 유치(핵심사업 중심)

창조경제, 일자리, 문화관광 분야에서 <신·흥·합 창조밸리 구축>, <서울혁신파크 조성>, <굿 뉴딜 일자리 사업>, <한양도성 및 주변 관광벨트화>, <서울관광객 1,300만 유치> 등의 사업에 대한 문화영향평가를 도입할 것을 고려해야 한다. 먼저 <신·흥·합 창조밸리 구축>, <서울혁신파크 조성>은 경제 혁신에서 지역거점 형 경제발전 계획과 사회적 경제에서 문화적 자원의 연계에 대한 심도 깊은 평가가 필요하기 때문이다. <신·흥·합 창조밸리 구축> 사업은 전통적으로 이 지역이 청년문화의 역사적 기원을 가지고 발전했기 때문에 창조밸리 구축에서 청년문화의 연계는 필수적이다. 그러나 이 사업이 자칫 잘못하면

홍대의 사례처럼 지역의 부동산 가치를 올려서 높은 임대료로 인해 문화적 자원들이 이 지역 밖으로 밀려나는 위험성을 안고 있다.

<굿 뉴딜 일자리 사업> 이 문화예술인의 일자리 창출에 미치는 영향, <한양도성 및 주변 관광벨트화> 에서 문화유산의 보존과 관광벨트화 사업 사이의 충돌, 유네스코 한양도성 등재가 문화의 사회적 확산에 미치는 효과, 그리고 <서울관광객 1,300만 유치> 사업에서 관광객 증가가 문화의 삶에 질에 미치는 영향들을 평가할 수 있다.

연번	13대 분야	총괄부서	핵심과제
11	도시계획 <11개>	도시계획국	영동권역 국제교류복합지구 조성
			창동·상계 아시아 지식기반 허브 육성
			상암 DMC·수색 고도화를 향한 혁신사업 추진
			서울역 북부 컨벤션센터 건립 지원
			미니어처 도시 조성
			100대 퍼블릭 스페이스 조성
			창신·송인 도시재생 활성화사업
			성곽마을 등 역사도시 재생
			백사마을 등 친환경 주거지 재생
			뉴타운 해제지역 맞춤형 도시재생
			지역기반 도시재생활성화 전담회사(CDC) 설립 지원
12	환경 <9개>	기후환경본부	초미세먼지 20% 감축
			시민참여형 햇빛발전소 확대
			녹색산업 육성(녹색기업 지원, 녹색기술 R&D 및 전문인력 양성 등)
			원전하나줄이기 시즌 2
			청소 혁신
			전기자동차 보급확대
			한강 자연성 회복
			여름한강몽땅 프로젝트 확대
			노후 옥내·공용상수도 배관 교체(학교포함)
연번	13대 분야	총괄부서	핵심과제
13	녹지 <6개>	푸른도시국	마곡 중앙공원(Botanic Park) 조성
			생활주변 10분거리 공원 생애주기별 힐링공원 조성
			'걷고 싶은 서울길' 완성 및 우리동네 산책길 조성
			서울로 떠나는 캠핑
			<신나는 외길와글놀이터 서울> 프로젝트 추진
			서울역고가 하이라인파크 조성

도시계획, 환경, 녹지 분야에서도 <창동·상계 아시아 지식기반 허브 육성>, <뉴타운 해제지역 맞춤형 도시재생>, <여름한강몽땅 프로젝트 확대>, <서울역고가 하이라인파크 조성> 사업이 문화영향평가의 중요한 대상들이다. 창동·상계 지역은 서울지역에 남은 가장 넓은 부지중의 하나로 케이팝 아레나 조성 등 문화인프라를 기반으로 한 도시재생 사업을 추진 중에 있다. 대형 공연장 건립이 지역의 경제발전과 도시재생에 미치는 영향을 평가함으로써, 이 사업이 타당성을 가지고 있는지를 판단할 수 있다. 뉴타운 해제지역의 맞춤형 도시재생 사업에서 문화작 자원의 활용에 대한 계획들이 많이 수립되고 있기 때문에

이에 대한 문화영향평가도 필요하며, <여름한강몽땅 프로젝트 확대>가 한강의 생태문화에 미치는 영향, <서울역고가 하이라인파크 조성>이 서울의 보행문화에 미치는 영향을 평가할 할 수 있다. 특히 서울역고가 하이라인파크 조성은 현재 국제 설계 현상공모가 결정되었고, 공중보행로에 수목원의 공간을 조성하는 것이 중심 테마이다. 공중수목원이란 개념이 서울의 도시경관을 어떻게 바꿀 수 있고, 특히 서울고가역 공원사업에서 문화예술자원의 연계가 어떻게 이루어지는 지를 검토할 수 있다 .

5. 서울시 문화영향평가의 방법

『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.

[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 5] 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, 문화다양성의 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 제 안할 수 있다.

[표 6] 문화영향평가 목록표 예시=A안

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, 문화바우처	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 7] 문화영향평가 목록표 예시=B안

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 8] 문화영향평가 목록표 예시=C안

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 않는 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 항목과 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.

6. 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 선정 기준, 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 문화영향평가를하기로 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 문화영향평가를하기로 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. 공공립 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 장을 비롯해 중앙행정기관의 장, 그리고 지방자치단체 장이 서로 협력하여 평가의 안을 정하도록 되어있다. 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 현재 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. 서울시 문화영향평가는 서울시의 최근 정책사업들이 다양하게 진행되는 만큼 서울시의 핵심 정책사업들이 문화적 파급효과에 미치는 영향을 평가하는 것이 바람직하다. 특히 혁신파크와 같은 사회혁신사업이나 세운상가와 서울역 고가와 같은 도시재생 사업이 문화영향평가에 있어서 중요한 대상이다.

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 시행

하기 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. 서울시 문화영향평가는 서울연구원 안에 특별 평가연구팀을 구성하여 실시할 수 있지만, 매년 서울시가 문화영향평가 사업 예산을 확보하여 민간 전문 연구기관에 의뢰하는 것도 바람직하다.

셋째, 문화영향평가 실시과정에서 타 중앙부처와 지방자치단체와 협력관계를 어떻게 잘 유지하는가이다. 문화영향평가는 문화기본법에 의해서 시행되는 것이기 때문에 타 중앙행정부와와 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 담정부서들과의 협력관계들이 유지될 수 있도록 새로 시행되는 문화영향평가에 대한 적절한 정보제공과 설명회 등이 진행되어야 한다. 서울시 문화영향평가는 중앙정부와 서울시의 기초지방자치단체 간 매개 역할로서 기초자치단체의 문화영향평가에 필요한 정보를 제공해 줄 수 있다. 특히 중앙정부에서 추진하는 사업 중에서 서울시와 관련된 것들이 있을 경우 서울시가 문화영향평가를 요청할 수 있고, 반대로 서울시 지자체 중에서 서울시에 문화영향평가를 요청할 수 있다.

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. 현재 서울시문화영향평가 기초연구를 실시하고 있고, 내년에는 구체적으로 시범사업을 추진할 예정이다.

문화영향평가의 의의와 과제

정정숙 / 한국문화관광연구원 문화예술연구실 연구위원

1. 문화영향평가의 목적

- 문화영향평가는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 입안되고 있는 모든 부처의 정책이나 주요 사업들이 국민들의 최소한의 문화권을 보장하고 증진시키기 위한 영향력을 발휘할 수 있을지의 여부를 판단하는 것을 일차적인 목적으로 삼음. 이 평가를 통해 문화권을 보장할 수 있는 영향력이 미흡한 정책이나 주요 사업 등에 대해서는 문화영향력을 발현할 수 있도록 다각적으로 보완이 가능한 조사와 정책 방안 등을 제시해주고 지원하게 됨.
- 문화영향평가 제도는 또한 각 지역의 문화고유성 보존 및 활용 여부를 평가기준으로 삼아 모든 부처와 지방자치단체의 주요 정책과 사업을 수행 이전에 사전 평가함으로써 문화정체성 강화와 문화다양성의 증진을 도모하고 유도함. 결과적으로 혹은 부수적으로 경제적 자본이나 특정 집단에 의한 문화독점 및 문화 획일화 현상을 제어하여, 국내 및 세계의 문화다양성 증진에 기여하는 것이 목적임.
- 문화영향평가가 중앙 부처 정책과 주요 사업만을 대상으로 도입되는 것이 아니라 점진적으로 광역과 기초자치단체의 정책과 주요 사업에 대해서도 이루어진다면 지역 주민들의 문화격차 해소는 물론이고 삶의 질 향상에 있어서 문화가 중심이 되는 지방자치행정 기반 구축이 유도될 것임. 이러한 문화중심의 지방자치행정 기반 구축이 하향식이 아닌 상향식으로 이루어지도록 유도하는 것이 문화영향평가 제도 시행의 주요 목적 중 하나임.
- 2013년 이래 4대 국정기조 중 하나인 '문화융성의 구현'은 궁극적으로 '문화를 통한 국민행복'을 달성하는 것이며, 이 국정기조는 정부의 모든 정책의 최상위 목표로 설정되어 있음. 문화영향평가의 목적은 이 최상위 목표를 달성하기 위한 정책적 수단으로서 역할을 수행하는 것임.

2. 문화영향평가의 추진 배경

1) 사회적 배경

- 문화가 정치, 경제, 사회의 영향을 받던 것이 20세기 후반까지의 현상이었다면, 21세기는 문화가 성장을 주도하고 도시의 활력을 창조하며 새로운 가치를 생산하는 동인이 됨.
 - 삶의 질에 대한 관심과 여가시간 증대 등의 사회 변화는 우리 사회에서 문화영역에 대한 관심 증가의 계기가 됨.

- 문화의 산업화에 관심을 가지기 시작한 것은 1990년대부터이며, 문화를 새로운 부가가치의 원동력으로 인식하기 시작
 - 2000년대에는 문화 복지에 대한 연구와 정책 도입이 검토되었으며, 한국문화의 세계화 및 문화적 다양성에 대한 인식의 제고를 통해 글로벌 시대의 문화적 가치의 보편적 확산을 강조
- 문화는 시민들의 생활양식으로 도덕, 법, 관습은 물론 예술작품을 즐기며 사회를 풍요롭게 만들고 현대사회를 이끄는 인간 활동의 중요한 요소로 작용
 - 정부에서는 문화에 대한 견해를 사회의 중요한 공공재로 인식하고 폭넓은 지원정책을 수립하며, 문화는 사회의 안정화와 개인의 미적 감성 향상은 물론 과거에는 없던 교육기능과 같은 더욱 많은 복합 기능 수행에 관여되고 있음.
- 따라서 국민의 문화향유를 장려하고 문화의 가치를 사회영역 전반에 확산시켜 국민의 삶의 질을 높이고 문화 격차를 해소해 모두가 문화로 행복한 사회적 분위기가 조성되어, 문화가 국민의 중요한 권리로서 인정받고 있음. 이러한 기조에 따라 문화 정책도 시대에 맞게 수립 및 시행되고 있음.
 - 국민이 누려야 할 기본 권리로서 문화를 향유하고 즐기고자 하는 인식이 확산되고 있으며, 문화기본법에서 이를 명시하고 있음.

「문화기본법」 제4조(국민의 권리)

모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 "문화권"이라 한다)를 가진다.

[법률 제12134호, 2013.12.30., 제정] [시행 2014.3.31.]

- 과거에는 경제개발에 중점을 두며 소홀히 다루었던 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위해 문화영향평가 도입이 필요하게 되었으며, 문화가 중심이 된 지방자치 행정 기반을 구축하기 위한 정책으로 부각됨.

2) 정책적 배경

- 1990년 문화영역을 별도로 관장하는 문화부가 출범 된 이래 문화정책이 포괄하는 행정영역들이 지속적으로 확대되고, 문화예술 분야에 대한 관심이 법률제정 수요로 반영됨.
- 물리적 환경 중심에서 효율성을 고려한 문화 전달체제로 고민이 이동되었고, 쌍방향 소통이 가능한 문화정책의 필요성이 제기됨.
 - 2003년 참여정부 출범과 함께 각 분야의 핵심 전략 중 문화 부분이 언급 되면서 문화관광부의 문화정책 주요 사업으로 문화영향평가제도가 구상되기 시작
- 새롭게 출범한 박근혜정부의 4대 국정기조 중 하나로 '문화융성의 구현'이 제시되었고, '문화를 통한 국민행복'이 정부 정책의 최상위 목표로 설정되어 광의의 문화정책의 추진의 필요성이 나타남.
 - 자율, 상생, 융합이라는 키워드 아래 문화융성 시대의 새로운 문화정책의 틀을 짜기 위해, 국민의 문화역량 강화 및 한류의 질적 성장을 견인하는 국내외 문화적 가치를 국민과 지역이 주도하는 정책으로 확산·전환 및 실현하는 것이 필요하고, 이를 위해 국토, 노동정책 등 분야별 정부정책에 문화영향평가 시행을 문화 융성의 8대 과제 중 하나로 지정

- 문화적 가치의 사회적 확산을 위한 실효적 정책수단으로서 법률적 근거를 확보하여 문화융성의 제도적 토대를 마련

문화융성위원회, 제2차 회의내용 중 일부(2013.10.16)

국민의 문화역량 강화 및 한류의 질적 성장을 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 계가대상별 한국문화 확산 등의 사업을 중점 추진한다.

- 문화기본법(2014. 3. 31.시행)은 국민들의 문화 향유를 장려하고 사회 전반에 문화를 확산시켜 국민의 삶의 질을 높이고, 문화 격차를 해소하기 위한 광범위한 문화정책 관련 법률로서 문화예술진흥법, 문화예술교육지원법, 문화산업진흥법 등 이전의 문화 관련 법률들은 특정 대상 및 계층에 집중되어 있었던 것과 차이가 있음.
- 국정기조인 <문화융성>과 「문화기본법」의 목적을 달성하기 위하여 규제적 성격을 가진 평가가 아닌 규범적 성격을 가진 긍정적인 문화영향평가를 통해 문화의 사회적 가치 확산을 정책적으로 지원할 수 있는 제도가 필요

「문화기본법」 제1조(목적)

이 법은 문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 문화정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 삶의 질을 향상시키고 국가사회의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

제 2조(기본이념)

이 법은 문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

3) 국제적 배경

- 경제적 자본에 의한 문화독점 및 문화 획일화 현상을 우려하고 자국의 문화고유성 보존 및 국내외 문화다양성이 국제적 쟁점으로 부상
 - 경제자본에 의해 특정 문화가 다른 문화를 지배하면서 획일적인 세계문화를 형성하여 주변부 국가의 문화적 독창성을 파괴하고 문화 간의 신 종속관계를 형성할 수 있는 가능성이 제기되면서 자국의 문화정체성 및 고유성에 대한 보호를 강조하는 태도가 나타나기 시작함.
 - 이는 문화정체성과 자국의 자주적 생존권과의 밀접성을 자각하고 문화주권의 위기에 대응하는 노력의 일환임
- 개인의 문화권 보호 측면에서 국가의 문화정체성과 문화다양성 개념이 양립
 - 공동체의 역사적 경험을 바탕으로 형성된 정체성에 근거한 개인의 문화적 권리¹⁾에서 경제자본에 의한 문화 획일화에 대응하는 문화다양성과 문화정체성에 대한 논의로 확대되고 있음.

- 인류 생활양식의 총체이자 정체성의 중심인 문화다양성 보호에 대한 필요성 제기는 유네스코 세계문화다양성 선언(2001), 유네스코 문화적 표현의 다양성 보호와 증진협약(2005)이 대표적임.

- 국제사회에서는 문화정체성을 보다 포괄적인 개념인 문화다양성이라는 개념으로 이해
 - 국가 간 이해관계에서 문화정체성이 갖는 포괄적 개념의 범위로 개별 국가의 문화권이 보호될 경우에 발생할 파급효과를 우려하여 문화다양성이라는 보다 모호한 개념으로 접근
 - 문화는 예술 및 문학 등 장르의 예술을 지칭한 것이 아니라 생활양식, 함께 사는 방식, 가치체계, 전통과 신념을 포함하고 있기 때문에 문화의 문제는 예술의 문제에 국한되지 않고, 오늘날의 정체성, 사회적 결속 및 지식기반 경제의 발전 등과 같은 논의에서 핵심적인 역할을 차지함.

3. 문화영향평가 관련 선행 연구 검토

1) 문화정책연구

- 1970년대부터 사회지표 내 문화지표를 시작으로 문화에 대한 평가체계의 틀이 갖춰지기 시작하고, 문화에 대한 관심이 증가함에 따라 종전까지 사용하던 협의적 개념의 문화를 보다 광의적 개념으로 확대하며, 국민들의 삶의 질 향상을 위한 문화정책 및 제도를 마련할 필요성이 지속적으로 제시

<표 3-1> 시대별 연구추이

구분	내 용
1970년대	- 경제개발 위주에서 삶의 질로 관심이 변화되고 사회지표가 개발되면서 사회지표 내에 문화지표가 포함
1980년대	- 사회지표의 세부 영역에서 문화지표로 독립적인 체계를 갖추어 발전하면서 유네스코에 의해 문화지표체계가 만들어짐.
1990년대	- 문화 산업화에 대한 관심이 높아지고 문화를 새로운 부가가치의 원동력으로 인식하기 시작
2000년대	- 문화 복지에 대한 연구와 정책의 도입이 검토됨. - 문화가 성장을 주도하고 도시의 활력을 창조하며 새로운 가치를 생산하는 동인이 됨.
2007년 이후	- 문화향유에 대한 연구와 정책이 본격으로 검토 - 국민여가, 삶의 질, 문화권에 대한 인식 확대

2) 문화영향평가연구

(1) 연구의 추이

- 문화영향평가는 기존의 영향평가와 같은 맥락에서 생겨난 개념이지만 문화와 문화 콘텐츠 등이 갖는 특수성 때문에 다른 영향평가들과 개념과 목적, 범위, 방법 등의 차이를 지님.

1) 김남국(2010), 「문화적 권리와 보편적 인권」, 『국제정치논집』, 제50집 1호, pp.262-284.

- 기존의 영향평가들은 사회의 물적 인프라 사업에 기초를 두고 있으나, 문화영향평가는 비물질적인 콘텐츠 및 소프트웨어 등의 무형적 자원에 바탕을 두는 것으로 2003년부터 국내 도입에 대한 연구가 시작
 - 기존에 실시되고 있는 문화 관련 법률 및 정책들은 그 대상이 개별적이고 협의적이어서 대상의 중복 및 사각지대에 대한 문제가 제기되고 있는 바, 이러한 문제를 보완하여 문화 전반을 포괄하여 평가하고 그 결과에 따른 효율적인 정책 마련을 위한 제도 시행에 앞서 아래의 선행연구 검토를 통해 앞으로의 문화영향평가의 시행 및 발전 방안을 논의하고자 함.
- 문화영향평가는 2003년 『문화영향평가제도연구』(문화연구소), 2004년 『문화적 가치의 사회적 확산을 위한 제도 도입 방안 연구』(한국문화관광연구원), 2006년 『문화영향 평가 지표 개발 및 법제화 방안 연구』(문화체육관광부), 2013년 『문화영향평가 실행을 위한 기초연구』(한국문화관광연구원)에 걸쳐 연구가 수행됨.
 - 정의, 목적, 시행방향 및 시행시기, 평가주제 등에 대해서는 기존연구 모두 비슷한 방향을 제시

(2) 연구의 내용

- 정의
 - 문화영향평가는 문화발전, 즉 국민다수의 문화적 역량 제고를 통한 삶의 질 향상에 부정적 영향을 주는 요인을 규명하고 이를 최소화하여, 문화적 가치가 사회적으로 확산되도록 긍정적 대안을 제시하며 인간의 삶을 둘러싼 제반 문화적 환경에 대한 전면적인 평가 및 대안을 제시하는 평가제도
- 목적
 - 정치·경제적 사회체계가 일상적 생활세계에서 개개인의 삶의 질 향상에 미치는 가시적 또는 비가시적인 영역을 포함하여 긍정적 또는 부정적 영향관계를 규명함으로써 국민다수의 문화적 역량 제고를 통한 삶의 질 향상 및 문화적 가치의 사회적 확산
- 시행방향
 - 국가정책 및 계획에 대하여 사회문화 전반에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치를 실현하고자 하는 규범적 평가로, 기존의 타 평가제도가 규제적 성격이라면 문화영향평가는 문화적·창조적 요소가 형성·유지되도록 유도 및 지원적 성격을 갖는 평가제도
- 평가주제
 - 2003~2013년까지 실시된 연구가 거의 동일한 결론으로 도출, 평가위원회를 구성하여 1차 평가대상을 스크리닝 한 후 평가를 진행하는 방식으로 제안함.

(3) 연구 방법

- 2003년 연구

- 문화발전을 위한 객관적인 환경과 물리적 수단으로서의 도시공간과 문화시설, 문화콘텐츠 및 프로그램을 1차 평가대상 영역으로 설정하고 도시계획, 건축·조경·공공디자인, 공공미술, 문화 시설, 문화 콘텐츠 및 프로그램으로 재분류

- 1차적 대상 영역을 바탕으로 문화발전에 유용한 방향으로 재구조화 하는데 필요한 정책·법제 영역을 2차 평가대상으로 설정하고 국정목표·원리·과제, 중앙부처별 정책, 지방자치단체 정책, 문화관광부 정책 등으로 재분류

○ 2004년 연구

- 문화전반의 가치평가 대상은 너무 광범위하므로 가장 적은 범위에서 가장 큰 효과를 거둘 수 있는 대상을 설정하고 개별사업(물리적 사업과 프로그램 사업으로 구분)과 정책사업(국가 및 지자체 사업으로 구분)으로 재분류

○ 2006년 연구

- 기존 평가에서 다루어지던 협의적 대상의 영역에서 대범위(도시, 정부정책 및 법제, 국정 과제 등)의 영역 및 사회적 시스템 등의 운영 원칙으로 대상을 보다 넓게 설정하고 기존의 규제 위주의 평가가 아닌 권고적 성격의 평가를 실시하고자 함.

○ 2013년 연구

- 문화영향평가가 「문화기본법」에서 제시하고 있는 정부와 자치단체의 정책 및 계획을 대상으로 한다는 것을 전제조건으로, 그것이 무엇이든 국민문화생활과 국가문화에 영향이 클 것으로 예상되는 정책과 계획을 대상으로 평가 실시

※ 평가의 대상에서 민간 영역을 제외: 민간영역까지 확대하여 평가를 할 경우 그 영역이 매우 광범위해지고 평가자체의 방향성을 잃을 우려가 있기 때문임.

- 평가대상으로는 국민생활과 밀접한 관계가 있는 의식주, 교육, 여가생활 등과 밀접도가 높은 정책/사업 중심(교육정책, 주거 및 도시환경 관련 정책), 그리고 글로벌 시대에 대응하여 국가의 문화 정체성 및 문화적 가치와 발전에 미치는 영향이 높은 정책/사업(국제행사, 산업단지 조성, 유라시아 실크로드 계획 등)으로 평가 실시

○ 평가 대상

<표 3-2> 연도별 평가대상 비교

구분	평가대상		대상 분류
2003년 연구	1차	도시공간 및 문화환경 영역	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 연구	국가정책		물리적인 개별사업 및 프로그램 사업 포함
	지역정책		국가정책, 지역정책
2006년 연구	국가차원		정책/제도 도입, 비법정계획인 중장기종합비전 및 계획, 분야별 중장기계획, 연도별 주요 종합시책 등과 법적계획인 도시기본계획, 국토종합계획
	자치단체/산하기관		사업계획
2013년 연구	국민일상생활과의 밀접성		여가, 기본
	국가 및 지역의 위상 및 경쟁력 상관성		대외교류, 산업경제, 인력양성

- 평가지표 : 2003년의 연구는 국가와 생활차원으로 구분하여 평가지표를 도출, 2004년의 경우 보다 본질적으로 문화에 접근하여 '문화적 가치'와 '문화적 권리'라는 큰 항목 속에서 세부지표를 도출, 2006년의 연구는 정책목표를 문화발전에 두고 문화발전의 필요 요소로서 창조, 계승, 관용, 형평, 신뢰 등 5개 평가지표를 도출, 2013년 연구는 문화영향평가의 정책목표 및 핵심 가치를 담보로 하는 규범적 가치인 평등·다양성, 자율·자유, 소통·교류, 정신문화·관습, 문화유산·계승, 상생·발전 6개 평가지표를 도출하고 있음.

<표 3-3> 연도별 평가지표 비교

구분	평가지표 도출의 관점	평가지표
2003년	국가와 생활차원의 평가지표 도출	- 문화적 역량, 문화민주주의, 문화복지, 공동체형성, 생태학, 문화적 생산과 전문성
2004년	문화에 대한 본질적 접근을 통한 평가지표 도출	- 문화적 가치와 문화적 권리
2006년	문화발전을 위한 평가지표 도출	- 창조, 계승, 관용, 형평, 신뢰
2013년	문화영향평가의 정책목표 및 핵심 가치를 담보로 하는 규범적 가치 평가지표 도출	- 평등·다양성, 자율·자유, 소통·교류, 정신문화·관습, 문화유산·계승, 상생·발전

4. 국내 타 영향평가 사례와 문화영향평가의 차이

- 사례조사는 국내와 해외로 구분하여 진행하며 국내는 규제형 영향평가제도와 규범형 평가제도, 해외는 대규모사업, 도시정책에 대한 문화영향평가와 도시문화지표 사례로 구분하여 분석
- 기존에 시행하고 있는 여러 형태의 영향평가들에 대한 검토를 통해 문화영향평가의 틀을 마련하고자 다음과 같은 유형의 사례를 조사·분석함.

<표 4-1> 국내사례 검토대상

평가구분		대상	주체
규제형	환경영향평가 ²⁾ (4대평가+건강)	- 교통, 재해, 인구 평가 중 교통, 재해, 인구는 2007년 폐지되어 교통처리대책, 소방방재대책으로 대체됨 - 환경영향평가는 자연생태, 자연자원, 생활환경, 기후변화, 위험, 환경형평성의 부문들이 평가항목 - 환경영향평가에서는 생활환경 부문에 건강과 문화 유산이 있으며, 환경형평성 부문에 환경정의로서 계획이 취약계층에 미치는 영향, 지역간 불균형 조장 가능성을 파악하고 있음.*	주관 : 환경부, 국토부 등
			주관 : 환경부
규범형	성별영향평가	중앙행정기관 및 지방자치단체 (시·도 교육청 포함)	주관 : 여성가족부
	고용영향평가	중앙행정기관 및 지방자치단체장이 분석/평가 요청하는 정책 또는 정책심의회에서 분석/평가하기로 심의한 정책	주관: 고용노동부

* 2014년 지표개발에 따르면, 환경영향은 현재환경, 미래환경으로 나누어서 부합성을 '매우 나쁨, 나쁨, 보통, 좋음, 매우 좋음'으로 표기하며 현재와 미래환경을 고려하여 지표에 따라 1~5점을 부여하는 방식으로 변화될 예정임.

1) 규제적 영향평가 사례: 환경영향평가

○ 정의

- 환경에 영향을 미치는 시행계획 등의 허가, 인가, 승인, 면허, 결정 등을 할 때 정책이 환경에 미칠 영향을 사전에 조사·예측 및 평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것.

○ 목적

- 개발사업의 시행이 주변 환경에 미칠 영향을 예측하고 부정적인 영향을 감소시킬 수 있는 방안을 마련하고, 합리적인 환경정책 방향 모색과 개발·보전의 조화를 객관적으로 계획
- 각종 계획 수립 및 시행 시 예상되는 환경파괴와 오염을 사전에 차단·방지하고, 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발을 유도하여 쾌적한 환경을 유지하도록 함.

○ 기능

- 개발에 따른 환경영향의 사전 예방 및 환경관리 기능: 사업자에게 개발 입지와 그와 관련된 자연자원, 사회적 자원의 합리적 이용을 유도하는 차원의 개발계획을 조정하고 환경오염 절감대책을 제시하여

2) 권영한, 오진관, 안소은. 2014. 「정책계획 전략환경영향평가를 위한 지표 개발」. 한국환경정책·평가연구원

개발로 인해 야기될 수 있는 환경의 악영향을 완화시키는 효과를 유도

- 주민들의 의견 이해 조정 기능: 환경영향평가 과정에 보장되어 있는 환경영향평가서 공람과정 및 주민참여를 통해 사업계획 수립 전반에 관한 절차적 민주성을 확보
- 의사결정 과정에 참여기능: 개발계획이 수립된 사업에 대한 환경 영향을 객관적으로 조사·분석한 정보를 제공함으로써 친환경적 개발계획을 택하는데 도움을 줌.

○ 특징

- 다른 영향평가의 기본이 되는 영향평가로 환경오염의 사전예방을 통하여 국토환경보전에 크게 이바지하고 있는 평가제도이며, 4대 영향평가(환경, 교통, 재해, 인구) 중 가장 먼저 시행되었고 현재는 사전환경성 검토에서 전략환경영향평가와 소규모환경영향평가로 나뉘어 성격에 따라 평가가 시행되고 있음.
- 규제형 영향평가는 평가 후 승인을 받지 못하면 사업을 실시할 수 없는 제도로써 사업시행자로부터 부정적인 인식이 큼. 초기에는 정책이나 계획이 아니라 일정 규모 이상의 대규모 사업을 대상으로 평가를 실시하였고, 계량적 지표를 통하여 사업전후의 결과를 비교하여 영향도를 측정하는 형태의 평가방법을 사용

2) 규범적 영향평가

(1) 성별영향분석평가

○ 정의

- 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적으로 분석 및 평가함으로써 정부 정책이 성 평등 실현에 기여하고 정책의 효율성을 높이고자 하는 제도

○ 시행시기

- 정책 실시 전부터 정책 집행단계까지 실시

○ 목적

- 정부 정책이 성별에 미치는 영향을 체계적·종합적으로 분석 평가하여 실질적인 성 평등 정책의 실현, 정책의 성차별적 원인을 분석·평가하여 합리적으로 개선함으로써 효율적인 정책추진 체계의 확립, 정책 수요자의 성별 특성에 기반을 둔 정책실행으로 국민 만족도를 제고³⁾

○ 대상

- 46개 중앙행정기관 및 16개 광역지방자치단체가 의무적용기관으로 지정(2007년), 시도별 기초지방자치단체 중 1개 기관이 의무 적용기관 대상이며 그 외에는 자발적 참여를 통해 참여 가능

○ 성격

3) 주혜진(2013), 「2013년 성별영향분석평가제도 실행 매뉴얼 개발」, 대전발전연구원 도시경영연구실.

- 현재는 성별영향평가 결과에 따른 제도개선의 내용이 구체적이지 않거나 실제로 추진이 가능한 개선방안으로 이어지지 않는다는 이유로 규제적 성격의 제도라기보다는 제도 개선을 위한 권고적 성격이 강함.

○ 특징

- 시행 첫 해에 시범사업을 실시 한 후에 두 번째 해부터 제도화 함.
- 각 평가는 담당부처의 장이 승인하도록 되어 있으며 중앙단위에서 지방자치단체로 업무가 이전되는 경향
- 질적 지표를 중심으로 평가되고 있으며, 법률·계획·사업으로 평가대상을 구분하여 지표를 제시

(2) 고용영향평가

○ 정의

- 국가 및 자치단체의 주요사업·정책·법·제도가 고용에 미치는 영향을 분석·평가하여 고용친화적 정책추진을 지원

○ 시행시기

- 중앙행정기관 및 지방자치단체의 요청평가는 정책의 사전·중간·사후평가 가능하며, 정책심의회 의 선정평가는 정책의 중간·사후평가만 가능

○ 목적 및 근거

- 「고용정책기본법」 제13조(고용영향평가)에 의거하여 소관정책이 고용 및 일자리 증감 등에 미치는 영향을 분석·평가하여 그 결과를 정책 수립 및 시행에 반영함으로써 더 좋고 더 나은 일자리 창출

○ 대상

- 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로서 첫째, 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 분석·평가를 요청하는 정책
- 둘째, 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행하고 있거나 시행이 완료된 정책으로서 정책심의회에서 분석·평가하기로 심의한 정책
- 셋째, 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책

4) 2014.1.21 「고용정책기본법」개정된 내용은 다음과 같음.

제13조(고용영향평가) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관정책이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석/평가(이하 “고용영향평가”라 한다)하고, 그 결과를 정책의 수립/시행에 반영하도록 하여야 한다. ② 고용노동부 장관은 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 고용영향평가를 하고, 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

1. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 고용영향평가를 요청하는 정책
2. 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획 또는 시행중이거나 시행이 완료된 정책으로서 정책심의회에서 고용영향평가를 하기로 심의한 정책
3. 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책
4. 대규모의 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책

- 넷째, 대규모의 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책

○ 특징

- 정책 고유의 목표와 연계하여 I-O모형(단기분석), 일반균형모형(중기분석), 회귀분석 모형 등 다양한 정량적 방법을 활용한 일자리증감 분석을 통하여 정책에 따라 창출되는 일자리의 양과 질 등 산출
- 고용노동부 장관은 평가결과는 공개하고, 평가결과 고용안정 촉진 및 일자리 창출을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 정책에 관하여 제언하거나 권고 가능

(3) 개인정보영향평가

○ 개요

- 정보화 사업을 추진하는 과정에서 개인정보의 신규 수집·이용·연계 및 취급 절차상의 변경 및 문제 등이 발생하는지에 대한 영향평가 필요성 검토를 활용하여 판단

○ 목적

- 「개인정보보호법」 33조에 의거하여 개인정보 침해 발생을 사전에 예방하기 위하여 실시하는 제도

○ 대상

- 「개인정보보호법 제33조」에 따라 공공기관은 '대상기준'에 해당하는 경우 반드시 개인정보영향평가를 받아야 하며, 일반 기업의 경우 개인정보영향평가를 권장

<표 4-2> 개인정보영향평가 평가대상

기준	내 용
개인정보영향평가 대상: 공공기관만 해당 <개인정보보호법 시행령 제35조>	1. 구축·운용 또는 변경하려는 개인정보파일로서 5만 명 이상의 정보주체에 관한 민감정보 또는 고유식별 정보의 처리가 수반되는 개인정보파일 2. 구축·운용하고 있는 개인정보파일을 해당 공공기관 내부 또는 외부에서 구축·운용하고 있는 다른 개인정보파일과 연계하려는 경우로서 연계 결과 50만 명 이상의 정보주체에 관한 개인정보가 포함되는 개인정보파일 3. 구축·운용 또는 변경하려는 개인정보파일로서 100만 명 이상의 정보주체에 관한 개인정보파일
고려사항	1. 처리하는 개인정보수 2. 개인정보 제3자 제공여부 3. 정보주체의 권리를 침해할 가능성 및 그 위험정도

○ 절차

- 개인정보의 흐름을 분석·도식화하여 개인정보유출 위험을 찾은 뒤, 도출된 위험을 그 크기에 따라 수치화된 위험도를 표기하여 위험도의 크기가 높은 순으로 보안대책을 마련함. 이러한

절차는 정보시스템 스스로에 대한 위험분석 및 평가를 포함함.

3) 문화영향평가제도의 지향점과 방법론⁵⁾

- 문화영향평가는 ‘삶의 질’을 직접적인 평가의 대상으로 삼고 있기 때문에 환경·사회·경제의 상관관계를 고려하는 입체적인 평가를 수행하게 됨.
 - 지속가능한 개발과 발전에 대한 연구가 환경의 지속성뿐만 아니라 경제와 사회의 지속성까지 함께 보장되어야 한다는 논의에 이르러, 인문·사회·문화적 측면이 강조되면서, 실질적으로 문화적 가치를 중시하는 문화적 관점의 구현과 확산을 목적으로 하는 문화영향평가의 필요성이 부각됨.
- 환경·사회·경제 영역의 정책들이 인간의 삶의 질에 미치는 긍정·부정적 영향력을 조사·분석하고 삶의 질을 제고하기 위한 방향 및 정책적 수단을 창출하는 과정에 문화영향평가가 기여
- 기존 평가 제도를 넘어서서 집합으로서의 주민, 지역사회, 그리고 국가 전반에 긍정적인 문화영향력을 확산하기 위한 적극·창조적 방향으로의 문화적 정책지원이 이루어지도록 유도
- 일상적인 삶에 미치는 문화영향의 크기와 범위는 측정할 수 있는 기준이나 단위나 항목의 공통 요소를 한정하기 어렵기 때문에 생활 공간과 공중의 삶에 영향을 미치는 법적·행정적 요소들의 집합체인 정책을 중심으로 문화영향평가의 평가대상을 선정하고, 지표를 조정.

<표 4-3> 기존 영향평가와 문화영향평가의 차별성

기존 영향평가제도의 특성 <환경영향평가>	문화영향평가의 특성	차별성
▲ 해당 분야에 끼칠 부정적 충격과 악영향을 최소화하기 위한 소극적/규제적 성격의 평가 ▲ 환경/사회/경제의 상관관계에 대한 고려가 미흡하다는 한계를 지니며, 지속성을 중시하는 문화적 개발의 궁극적인 목적인 ‘삶의 질’ 고양에 기여할 환류형 지표 개발 무리 ▲ 사회의 물적 인프라 사업을 중심으로 평가 ▲ 특정사업이 관심분야에 미치는 부정적 영향을 평가하는 측면이 강함.	▲ 긍정적인 문화영향력을 파악하고 그 영향력을 극대화할 수 있는 적극적·창조적 정책 수립과 보완이 가능한 방향으로 유도하는 규범적/권유형 평가 ▲ ‘삶의 질’ 제고를 의미하는 지표를 중심 환경/사회/경제영역의 입체적인 영향평가를 추구 ▲ 생활공간과 문화 프로그램 및 지역문화, 공동체 상생발전 등 다각적 평가항목 활용 ▲ 환경/사회/경제 영역의 정책이 주민의 삶과 문화에 미치는 긍정적·부정적 영향력 포함 평가	▲ 지속가능한 개발의 개념 확장 - 환경의 지속성뿐만 아니라 경제와 사회의 지속성을 동시에 고려하는 평가 ▲ 비물질적인 콘텐츠 및 소프트웨어 등의 무형적 자원을 평가하는 등 기존의 영향평가제도에서는 판단할 수 없었던 문화적 요소들을 평가함. ▲ 문화기본권과 문화정체성 등 문화적 관점에 기초하여 경제와 산업·환경평가만으로 성취할 수 없는 국민의 신체·정신·사회적 건강한 삶 증진에 종합적 접근 가능

5) 문화사회연구소(2003),『문화영향평가제도 연구』, p.7, pp.34-43.

5. 문화영향평가 시행에 관한 쟁점과 합의 가능성

1) 평가시행에 대한 관점의 합의 가능성⁶⁾

○ 국민 다수의 문화적 역량 재충전

- 문화영향평가라는 제도는 국민 다수가 문화적 역량을 재충전하고, 문화권을 향유하기 위해 각 정부 부처의 대규모 정책과 사업들이 문화적 영향력을 발산시킬 수 있는 적극적인 투자를 하도록 지원하고, 투자의 근거로 제시하기 위해 반드시 도입해야 할 정책적 수단

○ 문화적 자원을 새로운 성장 동력으로 삼아야 함.

- 우리사회의 정치경제적 돌파구로서 눈에 보이지 않는 문화적 자원을 새로운 성장 동력으로 삼기 위해, 지속가능한 성장을 가능케 하는 문화사회로의 전환이 시급하며 이와 같은 패러다임의 전환을 위해 문화영향평가의 도입은 구체적인 방안임.

○ ‘국민 다수의 삶의 질’ 향상에 부정적인 영향을 주는 요인을 규명하고 이를 최소화 하여 문화적 가치가 사회적으로 확산 될 수 있게 하는 긍정적 대안을 도출

- 환경파괴와 자원의 고갈과 같은 물리적 위험에 비해 인지가 어려운 문화적 위험에 대한 심각성을 부각시키고 예방하기 위해 사전에 실시하는 문화영향평가 제도 도입이 필요

<표 5-1> 문화영향평가 시행에 관한 입장

긍정적 입장	부정적 입장	관점의 합의 가능성
▲ 문화적 영향을 체계적으로 파악·분석할 수 있는 정책적 토대를 마련하여 국민들의 문화수요를 효과적으로 충족 ▲ 다각적 문화기반시설과 프로그램 및 공동체 소통 기회의 확충 및 확대로 국민다수의 문화적 역량 강화와 국가경쟁력 강화 효과 창출	▲ 타 부처의 ‘문화적 관점 반영’이라는 새로운 패러다임의 정착 곤란 ▲ 규제적 성격이 강한 제도를 적용함으로써 문화의 획일화가 우려되며, 문화적 영향력을 객관적으로 평가할 수 있는가에 대한 의문 초래	▲ 국민 다수의 문화적 역량 재충전과 문화권 향유를 위한 대규모 정책 및 사업에 대한 투자를 지원할 수 있는 근거가 될 평가이며, 정책 수단 ▲ 지속가능한 성장을 위한 문화사회로의 패러다임 전환을 위한 규범적 평가 수행 ▲ 삶의 질 향상에 영향을 미칠 핵심요소에 대한 전문가 합의를 통해 객관적인 평가지표 설계 가능

2) 평가방법에 관한 쟁점과 합의 가능성

○ 지역적 특성을 고려한 포괄적 지표 마련

- 각 지방별 특색이 뚜렷한 우리나라의 현실에 맞추어 지역문화 수준에 맞는 체계적인 문화평가를 통해 지역 관점의 문화적 성과를 증대시킬 수 있어야 하며, 일괄적인 지표 적용이 아닌 지역적 특성 및 상황을 충분히 고려한 포괄적 지표를 마련해야 함.

6) 문화사회연구소(2003),『문화영향평가제도 연구』, pp.7-12 참조.

○ 효율적인 평가 일정 및 방법 수립

- 평가를 사전에 계획된 일정에 따라 시행하는 경우는 문화영향과 관련된 실태를 안정적으로 파악할 수 있는 장점을 가지고 있지만, 각 종 정책연구와 중복될 여지가 있음. 평가가 필요한 경우에만 시행할 경우 구체적이고 집중적인 평가를 실시할 수 있지만, 반대로 문화영향과 관련된 지속적인 실태 파악이 이루어지기 어려우므로 충분한 논의 필요

○ 상시적 평가위원회 구성

- 평가를 평가기관이 지속적으로 시행할지, 특정한 기간에 따라 다른 기관이 시행할지에 대한 사전 검토가 필요함. 특히 평가항목에 대한 평가를 제대로 할 수 있는 영역별 전문가들이 균형 있게 위원으로 구성되어야 하며, 평가기관이 선정 된 후 해당기관에서는 상시적인 자체평가위원회 구성 또한 검토 필요

○ 타 중앙부처와 지방자치단체와의 협력관계 유지

- 사전에 관련 담당부서들과의 협력관계가 형성 될 수 있도록 새로 시행되는 문화영향평가에 대한 적절한 정보제공과 설명회 등을 지속적으로 시행

<표 5-2> 평가방법 관련 이슈와 해결방안

평가방법	문제(이슈)	합의(해결방안)
▲ 문헌자료 및 현황자료에 대한 조사 및 분석 - 국내외 지역 사례·문헌자료 조사 및 분석 ▲ 대규모 정책사업의 서류평가 - 정책정보도 자료 - 정책사업 공모자료 - 정책사업 연구보고서 - 정책사업 신청서 ▲ 국내의 문화영향평가 수요조사 - 자문회의/전문가조사 - 문화영향평가제도의 필요성, 차별성, 기대효과 분석 ▲ 정책사업의 현장평가 - 관련전문가, 정책관계자 등 현장방문 및 조사	▲ 일반 문화실태조사는 표본조사에 기반을 둬서 지역의 전반적인 상황파악을 통한 지역적 특성 고려가 어려움 ▲ 정책서류만으로는 객관적인 실태 파악에 기초한 평가 난이 ▲ 평가실시 전담·인증기관 지정에만 의존하는 정책평가나 판단의 편협성 우려 ▲ 문화체육관광부의 타 중앙행정부와 지방자치단체들과의 협력관계 유지문제	▲ 일괄적 지표 적용이 아닌 지역적 특성 및 상황을 충분히 고려한 포괄적 지표 선정 ▲ 평가 대상에 맞는 다각적인 평가 방안 적용 ▲ 평가기관이 선정된 후 해당기관에 상시적인 다양한 전문가로 구성된 평가위원회 설치 대응 ▲ 관련 부서들과의 협력관계 유지를 위해 협의회의 정례적 운영으로 적절한 정보제공과 설명회 진행

3) 평가지표에 관한 쟁점과 합의 가능성

○ 평가의 목표 및 생산물의 내용을 고려하여 문화담론의 핵심 사항을 지표로 포함

- 문화영향평가가 문화진흥 중심의 규범적 평가라는 관점을 확고히 하며, 문화진흥이 문화 참여와 향유, 문화다양성과 자율성의 원리가 실현되는 사회를 지향하는 것이라는 점에 초점을 맞추므로써 국내외 문화담론과 문화개념에서 중시하는 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶 등의 핵심 사항을 누락시키지 않고 지표에 포함되도록 구성
- 문화영향평가는 문화의 심미·오락·소통·치료·역사·상징·교육·창조·산업적 가치가 사회적으로 확산

될 수 있도록 하는 것을 중요한 목표로 삼고 있기 때문에 평가의 대상에 있어서도 문화부의 정책을 넘어 다각적인 정책과 의제들을 다루기 때문에 정책별 성과를 고려한 특수지표들도 포함할 수 있어야 함.

<표 5-3> 지표관련 이슈와 해결방안

지표의 유형과 내용	문제(이슈)	합의(해결방안)
<지표의 Frame> ▲ 문화기본권 평가지표 항목 - 평등/접근성과 다양성, 자유/표현, 교류/소통과 이해 및 관계 형성 ▲ 문화정체성 평가지표 항목 - 문화유산/보호와 계승 및 활용, 공동체의 상생/발전 <지표의 구성요소> ▲ 문화기본권 - 소극적 권리 : 문화인프라 충분성, 문화인력 배치계획, 문화프로그램계획, 문화재정 확보 - 적극적 권리 : 문화수요와 표현 충족, 문화 장벽과 차별해소 ▲ 문화정체성 - 지역고유성: 지역 고유자원 보호, 활용 - 공동체 소통·발전 : 지역주민 참여와 소통, 지역 공동체 상생 및 발전	<지표의 Frame> ▲ 문화영향평가가 다루어야 할 모든 영역들을 포괄하고 있는지 논의의 여지 있음. <지표의 구성요소> ▲ 정량적 지표 위주의 평가와 정성적 평가의 배점 합산 및 합의 도출 난이 ▲ 문화적 가치가 갖는 주관적이고 상대주의적인 성격으로 인한 평가 지표의 객관성 확보 문제	<지표의 Frame> ▲ 지표에서 문화 참여와 향유, 문화다양성과 자율성, 창조성의 원리가 실현되는 사회에 초점을 두고 국내외 문화담론·개념의 핵심사항 포괄 <지표의 구성요소> ▲ 질적 평가를 배점에 반영하기 위한 정성적 부분의 척도화 및 개방형 제언의 환류 ▲ 지표의 객관성은 문화민주주의의 바탕 위에 문화발전의 방향성에 대한 최대한의 합의를 통한 최소 기준 구비 및 고려로 확보

○ 정량·정성적 부분이 조율된 평가 지표

- 기존의 문화지표는 정량적 지표 위주였으나, 문화영향에 대한 평가는 영향이라고 하는 질적 평가에 대한 부분도 중요하게 다루어야 하므로, 개방적 서술형의 정성적 지표도 지표체계 안에 포함시키되, 개방적 서술형과 동시에 정량적 지표와 배점의 합산이 가능하도록 척도화 하는 단계를 도입

○ 평가지표의 객관성 확보 문제⁷⁾

- 문화영향평가 지표 구성 시 정책의 목표를 고려하여 정책 수행 과정 평가를 위해 생산해야 할 통계의 방향과 내용을 포함해야 하며, 평가대상의 특성을 고려한 구조화된 지표를 구성해야 함.
- 예컨대, 얼마나 많은 문화시설을 확보할 계획인가의 여부만이 아니라 적은 수의 문화시설이라도 문화프로그램의 질과 주민의 접근성 및 활용도를 제대로 고려한 계획인가의 여부가 중요한 평가 기준이 되어야 함. 그러나 이러한 질적 평가는 평가위원 개별 주관성이 강하게 개입되므로,

7) 문화사회연구소(2003),『문화영향평가제도 연구』,pp.154~157. 참조

최소기준에 대한 합의를 통해 통주관성으로서의 객관성 보장 필요

- 평가지표로 문화영향평가의 성격을 분명히 하고 이를 나타낼 수 있는 키워드를 도출하게 되면 그것이 평가기준이 되고 세부 지표화도 가능. 그러므로 세부지표에 몰두하기 보다는 ‘문화영향평가’가 무엇인지에 대한 끝없는 고민과 논리구조를 먼저 정립하고 합의하는 것이 선결되어야 함.

<표 5-4> 2014년 ‘문화기본권’ 평가영역 및 항목

평가 영역		평가항목	
		평가지표	내용
문화기본권	소극적 권리	1. 문화인프라 충분성	○ 문화공간 확보
		2. 문화인력배치계획	○ 전문 인력 확보 및 배치
		3. 문화프로그램 계획	○ 문화 공간 및 프로그램 운영계획
		4. 문화재정확보 정도	○ 정책·사업계획에서 문화재정 확보 계획
	적극적 권리	5. 문화 수요와 표현 충족	○ 향유·표현·교류 기회의 충분성
		6. 문화 장벽과 차별 해소	○ 장애인·이주민·성적소수자 등의 표현 및 향유 기회 증진

<표 5-5> 2014년 ‘문화정체성’ 평가영역 및 항목

평가 영역		평가항목	
		평가지표	내용
문화정체성	지역 고유성	1. 지역 고유자원 보호	○ 대상 공동체 및 지역사회의 특성 및 고유자원 고려
		2. 지역 고유자원 활용	○ 공동체/지역 문화자원의 활용 검토
	공동체 소통·발전	3. 지역주민 참여와 소통	○ 정책 및 사업 계획 시 갈등가능성 고려 ○ 정책 계획 시 주민의 참여기회 및 의사소통 기회 제공
		4. 지역공동체 상생 및 발전	○ 공동체 및 지역사회의 상생과 발전성 고려

<표 5-6> 연도별 문화영향평가 항목 및 내용의 변화 및 지속

연도	평가항목	평가유형	평가내용
2003년	체계차원	국정목표	- 문화적 가치의 사회적 확산을 위한 국정목표와 제언 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 수용정도
	생활차원	수용자 개인의 문화적 역량 개발의 관점	- 자기개발성, 쾌적성, 심미성, 자율성, 접근성, 편의성, 다양성
		문화민주주의와 문화 복지의 관점	- 민주성, 공익성, 소수자 배려와 다양성
		공동체 형성의 관점	- 공공성, 지역성, 정체성, 연대성, 자치성
		생태학적 관점	- 자연친화성, 다양성
		문화적 생산성과 전문성	- 창의성, 고유성, 효율성, 타당성
연도	평가항목	문화적 가치	문화적 권리
2004년	평가 요소	사회발전	- 문화 환경 / 문화공동체 형성 / 문화정체성 확보
		창조성	- 문화 활동(창작) 참여
		문화자원	- 유·무형 문화유산 보존
		다양성	- 의사·표현·정보의 자유 / 믿음, 사상에 대한 자유
		사용과 향유	- 문화 접근성
연도	최고정책목표	상위지표	하위지표
2006년	문화적 발전	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
연도	정책목표	평가항목	평가지표
2013년	문화기본권 보장	평등/다양성	- 문화적·지역적 격차 / 문화의 지역이나 집단간의 불균등 유무 - 문화적 차이·다양성 / 특정 집단 등에 대한 고정관념 유무
		자유/자율	- 문화향유/창작 기회를 균등 제공 / 소외 집단이나 계층 유무 - 문화향유 및 창작에 따른 표현의 자유와 자율권을 저해 유무
		소통/교류	- 새로운 문화트렌드 접촉 및 타 문화 간의 소통 / 교류 기회 유무 - 집단과 개인이 가지고 있는 가치관(공동체/지역 의식) 저해 유무
	문화정체성 확립	정신문화/관습	- 전통적 관습·통념·가치관 해체에 대한 영향 유무 - 문화유산 보존 및 계승에 저해 또는 보존을 위한 노력 유무
			- 전통적인 문화경관을 보존/발전하는데 저해요소 유무
		문화유산/계승	- 전통문화를 기반으로 상생발전을 저해하는지 유무
			- 우리 문화를 알리고자하는 노력 유무
		상생/발전	- 문화융합 및 복합을 통한 새로운 문화발전을 방해 유무
			- 문화융합 및 복합을 통한 새로운 문화발전을 방해 유무

4) 평가결과의 환류에 관한 쟁점

1) 평가결과 환류의 목적 및 기대 효과

- 문화영향평가는 평가를 통해 나타난 정책의 문화적 영향력을 강화하고, 문제점은 시정하여, 종국적으로 모든 삶의 질을 제고하려는 정책들에 문화적 관점이 반영됨으로써 국민다수의 문화역량과 ‘삶의 질’을 향상시키고 국가의 문화적 발전에 기여하기 위한 제도임.
- 문화 발전은 점차 중요한 과제로 인식이 확대되어 가고 있으므로 평가결과의 환류를 통해 경제와 산업발전, 환경계획과의 연계를 통한 정책 운영의 시너지 효과 창출도 도모
- 관계 부처, 관련 기관에 환류 이후 정책개선 및 재정운용, 홍보마케팅 자료가 되며, 국가의 지속적인 발전을 위한 중장기적인 국가문화비전과 정책을 수립하는 기초자료로도 활용
 - 중앙 및 지방정부의 정책 및 계획을 대상으로 문화영향평가를 추진함으로써 현 정부의 정책이 지향하는 문화적 환경과 지향점, 역량 등이 파악가능하고, 문화영향력이 취약할 것으로 드러난 부문에 대해서는 정책적 지원과 컨설팅을 직·간접적으로 제공하고, 문화영향력이 긍정적으로 파악된 부문은 널리 홍보·확산시킬 수 있는 기초자료임.

2) 평가결과의 환류 후 예상 문제점

- 반영 요청에 대한 반영 여부 조사가 필요하지만, 사후 반영도에 대한 조사의 실행 가능성에 대한 의문이 제기될 가능성 높음.
- ‘기본법 제5조 제5항에 평가방법을 대통령령으로 정할 수 있다’를 근거로 시행령에서 위원회 구성 및 평가대행기관 지정 등을 함에 따라 기본법을 근거로 기본계획수립 등을 심의할 심의위원 등과 중복구성 우려도 존재

3) 평가결과의 환류 후 반영에 대한 합의⁸⁾

- 평가결과 환류 후 반영요청의 공식화
 - 평가결과를 국회에 보고하여 차기 정책에 반영할 수 있도록 조치하는 방안 등 평가결과 반영요청의 공식화 필요. 평가제도의 본격적인 시행에 앞서 특히 문화체육관광부 및 해당기관의 이원적 진행을 위해서는 평가시행에 대한 전반적인 내용과 더불어 관련 공무원 등에 평가교육, 위원회 구성 운영 등 업무를 처리할 평가전담 조직 필요
- 독자적 평가 실시 운영
 - 평가 책임관 지정 등 문화체육관광부에서 독자적으로 실시 또는 관계 기관의 자체 평가를 통하여 평가의 목적 및 가치를 확산시킬 것인지에 대한 실천적 검토가 필요함. 본격적인 제도 실행 전 시범사업 운영이 필요하다고 검토되며, 시범사업을 전개하기 위하여 우선 평가운영위원회

8) 김효정(2013),『문화영향평가 실행을 위한 기초연구』,한국문화관광연구원, pp.90-91.

- 등을 구성하여 평가대상 선정, 방법 등을 구체적으로 논의 전개하는 것이 필요
- 문화기본법을 근거로 문화영향평가를 시행함에 있어 평가결과에서 나타날 문제점을 고려하여 제도 시행과정에서 세부지침을 보다 정교하게 논의할 필요가 있음.

<표 5-7> 평가결과의 환류 관련 현황과 합의

환류의 취지와 효과	의문시 되는 사항	합의(해결방안)
▲ 취지 - 각 부처 주요 정책의 대국민 문화적 파급효과가 긍정적으로 강화되도록 문화적 관점 반영 요청 - 국민다수의 문화역량과 삶의 질 향상 ▲ 효과 - 실제 정책과 사업이 문화영향력을 얼마나 발휘할지 예측과 전망 가능 - 관계부처, 관련 기관에 평가결과를 송부해 정책개선 및 재정운용, 홍보 및 마케팅 자료로 활용 - 중장기적 국가문화비전과 정책을 수립하는 기초자료로 활용	▲ 반영요청에 대한 반영여부 조사 시행의 실행가능성에 대한 의문 ▲ 기본계획수립 등을 심의할 심의위원 등 평가위원회위원 구성에 있어서의 중복구성 우려	▲ 평가결과를 정책에 반영할 것을 요청하는 공식적 시스템을 구비하고, 사후 반영여부 등을 조사할 평가전담 조직 구축 ▲ 위원 중복성은 정책별 제척 기준을 투명하게 제시하고 준수하여 차단 ▲ 평가책임관지정 및 평가운영위원회를 구성하고, 자체평가 및 종합평가를 유기적으로 실시하기 위한 1-2차 시범평가 기간의 확보 ▲ 규범적으로 요청하는 평가 결과 반영에 대한 조사 일정의 정례화로 문화적 관점이 전 정부 부처와 전 국가적으로 확산되는 정도를 강화

6. 2014년 시범평가 결과

1) 개요

- 이번 평가는 제도 운영에 따른 시행착오를 최소화하고 제도의 적절한 운영방안을 마련하기 위해 시범평가로 추진됨. 1차 시범평가의 대상은 장기적인 파급효과가 크고 가시성이 높은 정책을 중심으로 문체부와 국토교통부가 협의를 거쳐, 문체부의 ‘문화로 행복한 학교 만들기 정책’, ‘산업단지·폐산업시설 문화재생 정책’과 국토교통부의 ‘도시재생정책’, ‘행복주택정책’으로 선정함.
- 평가기준은 평가대상 정책이 ‘문화기본권’과 ‘문화정체성’에 어떤 영향을 미칠 것인가에 초점을 두고 구성함. 문화기본권은 국민의 문화표현, 활동, 참여, 향유에 관련한 지표이고, 문화정체성은 각 지역의 지역성과 공동체 형성에 관련된 지표로서, 관련 세부지표에 따라 문화영역 평가와 컨설팅 경력이 풍부한 평가위원들이 지난해 7월부터 12월까지 평가를 수행함.

<표 6-1> 시범평가 결과

정책명	내용	평가 및 제언
문화로 행복한 학교 만들기	학교 내 유희시설 및 공간 등을 문화공간으로 조성	○ 교내 유희공간을 활용한 체험 프로그램 운영으로 문화 환경에 긍정적 영향력 기대 ○ 정책 대상 공간이 교문·외벽 등으로 확장될 경우, 지역사회와의 연계 모색 가능
산업단지·폐산업시설 문화재생 사업	산업단지 유희시설, 지역의 폐산업시설을 예술인 창작 및 문화공간으로 조성	○ 지역민 중심의 협의회 구성 및 문화 인프라 구축 등으로 문화영향력 확산 기대 ○ 산업 유산의 문화적 재생뿐 아니라, 기존 유사시설과의 연계 고려
도시재생 정책	상대적으로 낙후된 기존 도시에 대해 새로운 기능을 창출할 수 있도록 지원	○ 전통시장 및 공동체 보존, 지역 특화산업 활용, 주민 참여 계획 등이 긍정적 효과 기대 ○ 문화 인력 배치 및 주민밀착형 문화시설 활용 고려 필요
행복주택 정책	사회초년생, 신혼부부 등을 대상으로 저렴한 공공임대주택 조성	○ 주택 조성 시 만들어진 문화공간의 개방으로 주민 문화수요 충족 기대 ○ 지역 문화 전문가 중심의 지역성 관련 사전조사로써 지역문화 활성화 방안 모색

2) 평가대상 정책과 평가 결과

(1) 문화로 행복한 학교 만들기

○ 개요

- 관계부처 : 문화체육관광부, 교육부

- 정책목적

- 학교공간을 문화적 공간으로 구성하여 학생들의 창의성과 문화적 감수성 제고, 학습효과 향상 및 문화·예술 체험 기회 확대
- 사업의 지속적 추진을 통해 문화공간 창출 필요성에 대한 사회적 공감대 확대

- 정책내용

- 학교 내 유희공간을 문화공간으로 조성하기 위한 컨설팅 지원(디자인 및 건축전문가, 1학교 1책임제),
- 문화공간을 활용한 문화체험교육 프로그램 지원(참여자 이해도 증진 및 효과적 운영을 위한 다양한 워크숍 개최)

○ 문화 기본권에 대한 평가 및 제언

- 문화공간의 창출로 체험프로그램이 활성화되고, 학교생활에 새로운 변화와 활력을 유도하는 등 문화기본권 향상에 긍정적 효과를 발생할 것
- 교사와 학생의 소통 원활과 색감에 대한 관심 제고 등 만족도가 높음
- 현재 학교당 한명의 디자인 디렉터를 선정하여 배치하였지만, 공간 창출 후의 프로그램 운영인력

계획 필요

- 문화소외지역 학교를 응모대상에서 우선 선정하는 우대방안 요망

○ 문화정체성에 대한 평가 및 제언

- 도시, 농촌 등 지역적 특성에 기초한 디자인 및 시공으로 지역과 학교의 고유 정체성 유지
- 사업수행과정에서 워크숍 개최 등 학생과 교사와 학부모의 참여와 주인의식 고취
- 지역 내 문화역량이 있는 어르신의 재능기부 및 지역성 알리기, 지역 자부심 고취 등의 후속 프로그램 권유
- 학교와 지역사회가 연계되는 새로운 문화예술교육의 플랫폼으로 확산할 필요

(2) 산업단지·폐 산업 시설 문화 재생 정책

○ 개요

- 관계부처 : 문화체육관광부
- 정책목적 : 산업단지 및 지역에 방치되어 활용하지 못하는 폐산업시설을 창의/문화의 공간으로 전환
- 정책내용
 - 산업단지 내 유휴공간, 폐 산업시설 등을 문화예술로 재창조하여 예술인 창작기반 제공 및 문화향유 공간으로 조성
 - 예술인 활동공간 확대 제공, 국민의 문화 향유 공간 제공, 노후 산업단지 활성화 기여

○ 문화 기본권에 대한 평가 및 제언

- 폐산업시설을 문화복합시설로 변개하는 문화인프라 조성 정책으로 문화영향력이 클 것으로 예상
- 공간과 문화기획 양쪽 분야 전문가들이 컨설팅, 사후평가까지 수행하는 시스템형 정책
- 향후 인력 활용 계획에 지속적인 역량강화 등 연수방안 등도 포함될 필요
- 사전 파일럿 프로그램 등이 준비되어 있으나, 전문가 창작과 시민향유의 연계 및 관계형성과 관련된 전략의 보완 요망

○ 문화정체성에 대한 평가 및 제언

- 폐산업시설의 장소성, 역사성이 고려되고 있어 지역 고유성을 담아낼 가능성이 높음.
- 사용자중심의 공간조성을 지향하고, 문화예술인, 근로자, 주민의 협력과 참여가 계획되어 지역주민의 참여와 소통을 강화할 것임.
- 지역문화자원 분석과 동시에 기존의 문화시설과의 연계 및 역할분담 계획 필요
- 현 시점의 실현가능성에 중심을 둘 뿐 아니라 지역사회의 미래변화를 가정하고, 지역공동체에 미칠 파급효과에 대한 논의 및 공유과정을 고려해야 함.

(3) 도시재생 정책

○ 개요

- 관계부처: 국토교통부
- 정책 목적
 - 쇠퇴한 지역에 대해 일자리 창출, 도시 경쟁력 강화, 쾌적한 정주환경 조성, 지역 정체성 기반의 문화 가치 회복 등을 통해 '행복'한 도시로 종합적 재생
- 정책 내용
 - 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역을 도시재생 선도지역으로 지정
 - 도시재생 선도지역을 통해 도시재생의 파급효과 확산 및 성공적 모델 정립

○ 문화 기본권에 대한 평가 및 제언

- 문화프로그램을 필수적인 도시 서비스로 개념화하였음.
- 주민조직과 문화유관기관의 지원에 대한 계획안이 있고, 지역주민의 문화적 접근성을 제고하려는 계획이 있음.
- 주민들의 문화프로그램에 대한 물리적, 심리적 접근성을 강화할 수 있는 주민밀착형 문화인프라 활용계획 필요
- 외부전문가, 기획자 등의 바람직한 협업체계가 있으나, 이를 뒷받침할 실제 프로그램 운영 인력 배치 계획 요망
- 구체적이고 장기적인 차원의 문화부문 예산 확보방안과 항목별 예산계획이 전제되어야 문화적 파급효과가 예상 가능

○ 문화정체성에 대한 평가 및 제언

- 지역 고유자산을 활용하여 도시에 새로운 의미부여를 하겠다는 구체적인 계획이 있어 지역특성에 맞는 도시활성화가 기대됨.
- 지역주민, 시장상인, 지역전문가, 지자체가 중심이 되는 개발 패러다임으로의 전환에서 긍정적 문화영향력이 있을 것으로 예측
- 지역자원의 연계 및 활용을 위해 해당 지역의 사회, 경제, 문화 등의 총체적인 면의 조사가 수행되어야 함.
- 경제중심의 기반시설과 달리 수혜자가 일부에 편중되지 않도록 지역기반 공동체 육성 등 주민 중심의 협의체 활동에 대한 강조와 활동방안 필요

(4) 행복주택 정책

○ 개요

- 관계부처: 국토교통부
- 정책목적
 - 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등 사회활동 계층의 주거불안 해소를 위해 근접성이 편리한

부지를 활용, 저렴한 공공임대주택 제공

- 정책내용

- 공급물량의 80%를 젊은 계층에 공급하고 임대료는 시세보다 저렴하게 공급
- 젊은 계층의 유입으로 지역경제 활성화 및 도시활력 증진 도모
- 단지 내 공원과 문화공간 조성으로 주민화합과 소통공간 및 문화예술 프로그램 제공, 단지 내 사회적 기업 및 창업지원센터 유치하여 일자리 창출 도모

○ 문화 기본권에 대한 평가 및 제언

- 주택공급과 더불어 문화예술공간을 1/4 비중으로 포함시키는 등 문화인프라를 충분히 고려함
- 개방적인 문화시설 조성으로 인근지역 주민의 문화활동의 벽을 낮출 것으로 예상
- 문화프로그램의 운영에 대한 구체적인 내용이 기술될 필요가 있음
- 공간 디자인 및 시공과정에서 입주민이 참여할 플랫폼 구축이 필요

○ 문화정체성에 대한 평가 및 제언

- 자연환경평가, 경관심의 등을 통해 고유자원 조사와 보존계획 수립이 진행됨
- 창업, 취업지원센터, 사회기업유치를 추진해 공동체 유지를 도모
- 지역특성보다는 거주대상에 초점이 있어, 지역자원보호나 연계성 파악이 필요
- 대형주거단지이므로 지역공동체와 상생 발전할 협력방안과 프로그램 기획 요망

3) 서류평가와 현장평가의 관계

○ 서류평가의 사례평가와 현장평가의 사이에 차이가 존재하는 항목에 대해서는 정책 계획의 보완책이 필요함.

- 서류평가에서 높은 평가를 받았을지라도 현장평가에서 낮은 평가를 받은 경우, 정책 계획에 따라 현장에서 실제로 사업수행이 이루어질 것이라고 기대하기 어려움. 또한 이러한 경우 서류평가에 담긴 문화 기본권과 문화 정체성에 대한 정책계획을 현장에서 실제로 이행할 수 있도록 하는 방안을 모색해야 함.

○ 서류평가와 현장평가 결과의 차이는 추후 정책이 현지 주민들의 정례적인 참여 및 수요조사를 바탕으로 발전되어야 하는 것을 과제로 남김.

○ 서류평가와 현장평가를 통해 종합적인 모니터링 시스템 필요

- 서류평가를 통해 문화 인프라 구축 및 고유자원 활용과 주민의 참여에 관한 정책계획을 평가하고, 현장평가를 통해 정책계획이 실질적으로 해당 지역의 문화적 가치를 고려하고 있는가에 대해 평가하는 프로세스로 모니터링 시스템 구축 요망
- 현장에서 조사를 시행하며 평가 질문지 이외에 평가위원단이 현장의 특수한 문제점을 발견하고, 그 지역의 특수성을 활용할 수 있는 방안을 모색

4) 사전평가와 사후평가의 관계

○ 문화 시설과 프로그램의 실제 이용자를 대상으로 만족도와 자아 역량 발전 정도를 파악하여

정책의 효과와 개선 방향을 파악할 수 있었음.

- 예를 들어, 대구 영화학교의 문화로 행복한 학교 만들기 사례의 경우, 평가위원단의 정책 단위 사전 평가에서 높은 평가를 받은 정책은 아니었지만, 사후 현장설문조사 결과, 실제 공간을 이용하는 학생과 교사로부터 모든 항목에서 5점 만점에 4점 이상의 평가를 받음. 이는 해당 정책이 서류평가에서의 문화영향력에 비해 실제로 긍정적인 효과를 보이고 있음을 의미함.

○ 정책에 대해 사전 계획에서부터 사후 효과까지의 평가 프로세스를 구축함으로써, 정책의 지속가능성을 고려한 장기적인 차원에서 문화영향평가 체계를 구축할 필요 있음.

7. 2014년 문화영향평가의 의의와 개선과제

1) 역사적 의의

○ 2014년에 이루어진 본 시범평가는 2003년 이래 문화영향평가를 통해 주민들의 문화적 삶을 훼손할 가능성이 있는 정책적 의사결정을 제어하고, 주민들의 문화권 - 문화 활동에 참여하며, 문화를 향유하고, 문화를 창조할 권리를 의미 - 이 보장될 수 있도록, 국민들에게 끼칠 파급효과가 큰 주요정책들의 문화적 영향력을 평가해야 한다는 문화계의 선도적인 논의와 주장을 실질적으로 현실화했다는 점에서 가장 큰 의의를 찾을 수 있음.

- 문화사회를 꿈꾸어 왔던 문화정책 전문가들과 문화기획자들의 ‘문화영향평가’ 제도의 도입의 필요성에 대한 논의의 결과 및 도입 이후 나타날 가치에 대한 확신이 결합하여 2014년의 정책 현장에서 시범평가로 구현됨.
- 최초의 시도인 이번 시범평가는 문화영향평가제도가 앞으로 평가절차와 방법론 등의 측면에서 점진적으로 완성도를 높여갈 수 있는 기초를 놓는 작업이었다는 의미부여가 가능함.
- 문화영향평가를 받아야 하고, 받을 수 있는 대상인 17개의 모든 중앙 부처와 지방자치체를 설득할 수 있는 최적의 절차와 합리적인 방법론을 모색하기 위한 출발점인 2014년 시범평가는 2003년부터 연구되어 2014년 평가 직전의 시점에서 확정된 시범평가지표와 방법론에 의해 설계되었기 때문에 무리 없이 적절하게 문화영향평가를 완료함.

○ 2014년 시점에서 문화영향평가의 시범평가가 현실화될 수 있었던 요인은 다음과 같음.

- 문화계 내부의 원인 (1): 타 부처들도 정책 수립 시 문화적 관점을 갖도록 권장할 수 있는 제도적 근거인 문화기본법이 2013년 12월 30일에 제정된 것에 일차적으로 기인함. 문화기본법은 문화진흥 기본계획 수립과 문화영향평가를 실시함에 있어서 문화부처 소관 정책을 넘어서서 타 부처의 주요 정책과 법률 등도 평가대상으로 삼을 수 있게 함.
- 문화계 내부의 원인 (2): 이전까지는 ‘문화’의 개념이 지닌 추상성과 포괄성으로 인해 구체적인 평가기준을 수립하는데 어려움을 겪었으며, 그에 대해 쉽게 합의를 이끌어내지 못했었음. 그러나 문화기본법에서 ‘문화’의 가치와 범위에 대한 국내·외 담론과 합의에 기초하여 문화 개념을 확정함. 즉 ‘문화예술을 포함한 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적, 물질적, 지적, 감성적 특성의 총체를 말하는 것’으로 문화가 규정되어, 이 개념에 근거하여 평가 항목과 세부적인 평가기준 및 평가지표를 설계하는 것이 가능해짐.
- 문화계 내부의 원인 (3): 궁극적으로 문화기본법에서는 국민 누구나 마땅히 누려야 할 기본권으로서

‘문화권’이 최초로 명시되었을 뿐 아니라 문화의 정의를 협의로 문화예술에 국한하지 않고, 국민 개개인의 삶의 전 영역으로 확장하여 문화가 교육, 복지, 환경, 인권과 분리되지 않고 통합적으로 연계되어 있음을 명확히 하였음. 게다가 국가나 지방자치단체가 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가할 수 있도록 문화영향평가를 국가적 책무로 규정하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있는 기반을 마련했음.

- 문화계 외부의 원인: 사회 전체적으로 국민의 삶의 질을 제고하는 정책을 수립하고 수행함에 있어서, 지역 문화자원과 국민의 문화수요 및 문화권 등이 중요해지고 있다는 점을 인정하는 분위기가 형성되어가고 있음. 특히 도시개발의 주무 부처인 국토부는 문화부와 MOU를 통해 전국적으로 전개되고 있는 도시재생 정책에 문화자원-유산, 역사, 공간, 문화인력, 주민, 마을 만들기 운동 등-을 활용하고, 지역공동체를 살리는 문화적 관점의 반영방법 등에 대해 문화계 전문가들의 참여와 자문을 이미 받고 있을 정도임. 이러한 타 부처의 수요가 문화영향력에 대한 시범적 평가를 가능하게 함.

2) 평가대상 선정의 의의

○ 문화영향평가의 대상 범위

- 문화영향평가는 문화기본법에 의해, 중앙의 타 부처와 지방자치단체가 평가를 요청할 경우, 평가를 하여 평가결과를 제공함으로써 해당 정책이 발현시킬 문화적 영향력의 긍정적 측면과 부정적 측면을 인식하게 하고, 후속적 조치로서 문화영향력을 긍정적으로 극대화할 수 있는 정책적 보강이 이루어질 수 있도록 권유하는 규범형 평가임.
- 또한 문화부 및 모든 타 부처를 구성원으로 하는 협의체에서 문화영향력에 대한 평가를 받는 것이 타당하다고 합의되어 선정된 주요 정책도 평가대상이 됨. 따라서 문화영향평가의 대상은 특정 영역의 정책이나 문화부의 정책으로 국한되지 않음. 이것은 문화영향평가의 궁극적 목적인 문화적 가치 - 미적, 창조적, 오락적, 치유적, 교육적, 경제적, 경관적, 전통적, 공동체적 가치 등 - 의 사회적 확산이 결국은 국민의 삶의 질 제고와 국민의 행복 증진으로 결실을 맺을 것이며, 이는 정부 부처의 존재 목적이기도 함.
- 한편, 이렇듯 문화영향평가는 모든 정책을 평가대상으로 하기 때문에 평가대상이 되는 정책들의 목적과 취지의 특성을 고려해서 획일적인 평가가 되지 않도록 주의할 필요가 있음. 즉 부처들의 특성과 정책별 특수성을 고려한 특수한 평가기준들이 필요하게 됨. 또한 부처마다 역점을 두는 국정과제나 집중 관리하는 정책이 다르기 때문에, 대표적인 몇몇 정책의 평가결과를 근거로 해당 부처가 문화적 관점을 충분히 반영하고 있거나 혹은 미흡하다는 식의 성급한 일반화나 단정적인 평가를 하는 것은 경계해야 함.

○ 본 시범평가에서 선정한 평가대상의 의의

- 모든 부처와 17개 광역 지방자치단체의 정책들을 대상으로 한다고 할 때, 개별 행정부문별 및 행정구역별 특성화 항목과 지표를 구비하는 방식에 의해 평가가 진행될 경우, 일반 정책 평가와 차별화되지 않음. 따라서 부처나 지자체의 정책을 기능적으로 종합하여 유형화 - 예컨대 1) 시설.공간 정책, 2) 인력양성 정책, 3) 복지와 교육정책 등 - 함으로써 그에 따른 특성화 지표를 구비하는 것이 타당함.
- 이번의 시범평가는 보편적으로 정책의 가시성이 높고 장기적인 파급효과가 가장 클 것으로 예상되는 ‘시설.공간 정책’의 대표사례를 선정하였음.
- 특히 문화부 정책 외에도 ‘시설.공간 정책’의 주무부서인 국토부의 정책을 시범평가 대상으로

선정하였으며, 이는 국민들의 삶의 질을 좌우하는 가장 기본이 되는 장소로서의 주거 및 도시재생을 추구하는 부서이기 때문임. 특별히 경제개발의 고도 성장기에는 국토부의 정책적 특성이 어느 나라를 막론하고 주민들의 공동체 문화보다는 개발을 우선시 할 수밖에 없었던 불가피한 위치에 있었음을 고려할 때, 현재 시점에서 국토부의 개발정책이 미칠 문화적 영향력을 평가하여 앞으로 개발정책에 문화적 관점을 도입하여 문화적 가치를 확산시킬 수 있는 개발 패러다임으로의 본격적인 전환이 이루어지는 계기 및 방법이 모색될 수 있도록 시범평가를 추진함.

3) 평가주체 및 평가방법론의 종합적 활용의 의의

- 이번 시범평가의 평가주체는 학계의 전문가, 민간조직의 문화기획자, 현장의 문화운동가, 지자체 발전연구원의 전문가, 문화행정 전문가 등 각계각층의 전문가로 구성됨. 문화영향력을 평가할 수 있는 평가의 경험과 경력, 문화영역에서의 컨설팅 경험 등 최소 10년 이상의 경력자들로 구성됨.
 - 시설·공간정책을 중심으로 평가대상이 선정되었기 때문에 ‘시설·공간’정책에 대한 전문적인 식견을 지닌 연구자와 시설·공간정책을 다룬 경력자들이 다수 평가위원으로 포함됨. 다만, 문화계의 전문가들은 문화부의 정책 기획과 정책수행에 기획단나 자문단으로 참여하는 경우가 비일비재하기 때문에 대부분 경력이 있는 전문가들은 문화정책과 사업에 직간접적으로 관여하고 있는 것이 현실이어서, 이번 시범평가가 수행되는 과정에서 해당 정책의 기획에 직접 참여한 경우는 해당 정책의 평가에서 제척시킴으로서 평가의 공정성을 유지함.
- 평가방법으로서는 전문적인 평가단 구성에 기초하여 서류평가와 현장평가를 실시하였으며, 정성적 방식의 평가에 초점을 둬. 본 시범평가 대상이 일관되게 ‘시설·공간’ 정책이었기 때문에 특성화항목과 특성화평가지표는 불필요했고, 공통적인 평가항목으로서 문화기본권과 문화정체성으로 영역을 구분하여 하위에 10개의 평가항목 그리고, 각 평가항목에는 평가를 위한 최소기준이 제시되었으며, 그 기준을 참조하여 전문가들의 평가가 이루어짐.
 - 서류평가는 부처에서 발간한 정책 자료집, 공모지침, 보도자료, 정책사업 공모 신청서 등을 평가하였고, 서류평가에서 파악하기 어려운 부분들에 대해서는 현장평가를 직접 실시하여 서류평가와 현장의 일관성을 파악함. 현장의 문화와 맥락이 고려된 맞춤형 정책인가의 여부와 현장에 미칠 문화적 영향력을 고려한 정책인가에 초점을 둬. 평가위원 2명 이상이 현장을 방문하도록 사전에 현장 방문 팀을 구성하여, 평가위원 단독의 주관에 입각한 현장점검과 평가가 되는 것을 예방하였음.
 - 정성적인 개방형 서술식 평가는 해당 평가항목에 대한 정책의 반영도와 영향력에 있어서 개선이나 보완이 필요한 부분을 서술하도록 함으로써 환류 시에 그 내용을 해당 부처의 정책입안자들이 자체 컨설팅 자료로 삼을 수 있게 함.
 - 또한 문화영향평가는 다른 모든 영향평가와 동일하게 사전평가의 성격을 지녀, 기획된 정책의 영향력을 사전에 예측하고 파악하여 정책의 문화적 순기능을 극대화하는 것이 목표임. 그렇지만 문화시설, 공간 정책 중 일부 평가대상 중에는 이미 정책이 수행된 사례가 있어서, 이 경우에는 현장에서 수혜자인 지역주민들에게 설문조사를 실시하여 해당 정책의 실행 이후에 나타난 주민들의 자기역량개발의 정도나 문화 활동 수준의 변화도를 파악하였음. 이는 문화영향평가가 단순히 사전평가에 한정될 필요가 없이 사전평가 결과가 환류되었을 때의 반영도나 효과를 파악할 수 있는 과정·중간·사후평가도 의미가 있음을 보여주는 사례가 되었음.

4) 평가결과에 대한 예상과 환류의 의의

○ 문화적 관점의 본격적인 도입 이전의 타 부처 정책에 대한 문화영향평가 결과의 의의

- 국토교통부의 정책들도 지역주민들의 참여를 통한 공동체성 강화 등에 초점을 두고 있어, 현재 시점에서 문화적 관점이 전무한 것은 아니라는 점이 드러났음. 또한 지역의 문화자원을 활용하는 도시재생 정책 구상이 이미 이루어지고 있고, 이는 지역의 역사 문화적 자원들의 가치와 효과를 확산시키려한 마을 만들기 운동의 주체인 문화기획자들의 활동성과에 기인한 것이기도 하고, 이미 도시개발 부문에 있어서 환경영향평가 등의 영향을 통해 지역 생태계를 훼손해서는 안 된다고 하는 개발 규범들의 저변 확대에 따른 것이라고도 할 수 있음.
- 시범평가 결과를 양 부처에 환류 시킬 경우, 해당정책 기획 파트에서는 결과를 반영하여 정책의 완성도를 높임으로써 국민의 삶의 질을 제고시킬 수 있을 것으로 기대됨. 이때 문화부에서는 문화영향평가와 연계하여, 문화영향력 증진을 위한 정책컨설팅과 문화영향평가의 자체평가가 가능할 수 있도록 하는 교육프로그램을 지원하는 것이 바람직함.

5) 2014년 문화영향평가의 한계와 개선안

○ 2014년 시범평가 대상과 평가주체의 한계

- 평가대상이 되는 정책은 기능적으로 1) 시설·공간 정책, 2) 인력양성정책, 3) 복지와 교육정책 등으로 크게 분류가 가능하나 이번 시범평가는 그 중에서 시설·공간 정책에 국한하였기 때문에 특성화평가항목이나 지표가 없이 공통적인 핵심평가항목과 평가지표로만 평가되었음. 따라서 2015년의 2차 시범평가에서는 적어도 각 유형별로 1개의 정책은 자체평가를 수행해봄으로써 문화영향평가의 특성화 평가지표들의 내용을 고려해야 함.
- 그리고 정책만이 아니라 대형 이벤트나 대형 국책사업도 평가대상으로 포함시켜 투입비용 대비 산출결과가 지니는 문화적 영향력에 대한 회의적인 시선과 실질적으로 해당 지역 주민들의 삶의 질이 제고되지 않았다는 지금까지의 불만들이 감소될 수 있도록 앞으로는 문화영향평가를 실시하는 것이 바람직함.
- 평가주체로서 전문적인 경력자를 중심으로 평가단을 구성하여 시범평가를 수행하였음. 다만 임시적인 시범평가단이어서 사전에 충분한 오리엔테이션이나 워크숍을 통해 평가의 절차와 방법론에 대한 의견 조율 등을 하지 못함. 이는 단순히 평가단 구성이라는 기술적인 문제가 아니라 문화체육관광부에서 평가위원회를 구조화하여, 그 위원회에서 상설적으로 평가와 관련된 준비를 단계적으로 충실하게 해 나갈 수 있도록 의사결정을 하는 시스템이 필요하다는 것을 의미함.
- 즉, 평가대상이 된 정책의 기획과 집행주체들도 사전에 충분히 평가대상으로서의 자체평가나 그와 유사한 준비를 하여야 함에도 불구하고, 전혀 준비가 되어 있지 않은 상태에서 서류를 제출하였으며, 현장평가의 방법이나 룰을 제공하지 않은 상태에서 일반적인 정책평가 혹은 수시점검을 당하는 방식으로 평가단을 맞이하였기 때문에 내용이 충실한 현장평가 수행에 역부족이었음.
- 마지막으로 종합적인 비교분석을 해야 하는 문화영향평가의 대상이 다양하기 때문에 전문평가단의 평가라고 하더라도 해당 정책에 대한 전문성을 100% 보장하기는 어려움. 따라서 해당 정책을 가장 잘 아는 해당 부처와 지방자치단체에서 자체평가를 일차적으로 시행할 수 있는 시스템이 필요함. 성별영향분석평가의 경우에도 현재 시행의 역사가 10년이 되어가는데, 공모를 하여 평가대상 정책이나 사업을 선정하고 자체평가서를 제출하면 그 평가서를 기준으로 종합점검을 하는 방식임. 따라서 2015년부터는 공모를 하여 응모한 정책입안자들의 신청서를 대상으로

평가대상을 선정하고, 그들이 자체평가를 하는 과정에 문화부의 전담기관이 협력하고 지원해야함.
그리고 중간모니터링 등의 작업을 거쳐 최종적으로 문화영향 자체평가보고서를 전담기관이 수합하여 전체적으로 종합평가를 하는 것이 바람직함.

○ 2014년 시범평가 방법론의 한계와 개선안

- 시범평가에서는 서류평가와 현장평가로 구분하였고, 현장평가는 서류로 제출된 정책과 현장과의 일관성을 점검하는 보완형 평가의 성격을 지녔음. 모든 평가위원들 전체가 모든 현지를 방문하여 현장의 문화영향을 평가할 수 없는 일정상의 한계가 있었음. 사전에 현장평가 일정까지 포함하여 평가 일정을 종합적으로 기획함으로써 현장평가가 서류평가와 통합되어 평가될 수 있는 통합적이고 체계적인 시스템이 필요함.
- 신규정책과 기존의 지속적인 정책을 공통적인 핵심지표에 의해 동일한 척도로 평가하였는데, 이러한 경우, 신규정책은 현장에서 적응성을 키운 상태가 아니기 때문에 평가결과가 긍정적인 수만은 없음. 따라서 평가대상정책의 신규, 기존여부에 따른 평가기준의 조정이 필요함.
- 현재의 공통핵심항목의 성격에 대해서는 문제제기가 적은 편이지만, 실질적으로 평가 수행 시 직접적 기준이 되는 세부지표의 최소기준에 대해서는 평가단 내부에서도 문제제기가 있었음. 평가과정에서 최소기준에 정확하게 부합하는 정책은 찾기 어려웠기 때문임. 따라서 최소기준의 개념 및 기준 자체의 재고가 필요함.

6) 문화영향평가 제도의 전망

○ 평가체계구축과 평가대상정책의 점진적인 확산 전망

- 현재 문화기본법 시행령에 의해 문화영향평가 협의회 구성은 당연하지만, 실제로 평가를 담당할 중앙의 전담기관과 중앙 타 부처와 지방자치단체의 자체평가기관, 그리고 사전·중간·결과사후평가의 전체 절차에 대한 일정 및 문화영향평가의 원칙과 절차들에 대해 심의하고 결의할 문화영향평가 위원회의 구성이 이루어지지 않았음.
- 이러한 평가체계의 구축이 선행되어, 문화영향평가가 연구용역 상태의 시범평가 단계에 머무르지 않도록 할 때, 평가의 실효성과 평가결과의 반영이 가시화될 전망이다.

○ 문화영향평가 제도의 신속한 안착과 실효성 극대화를 위한 고려사항

- 문화영향평가는 문체부 정책의 성과평가가 아니기 때문에 타 부처와 지방자치단체에서 문화적 가치를 사회적으로 확산시키기 위한 사전평가·과정평가·사후평가까지도 수행될 때, 환류의 반영성과까지 검토하고 확인할 수 있는 연속성이 있는 평가가 될 것임.
- 따라서 법적인 문화영향평가 협의체 구성으로 자족할 것이 아니라, 공감대를 통한 협력을 이끌어내기 위해서는 문체부의 솔선과 타 부처에 대한 평가 기준 조정 등의 방안을 모색하되, 점차 단계적으로 동일한 레벨에서 평가할 수 있도록 유인해야 함. 그러한 의미에서 문화영향평가 제도가 안착이 된 이후에는 문화영향의 파급을 기본적인 목표로 삼고 있는 문화체육관광부의 정책은 평가대상에서 제외할 필요가 있음.
- 그리고 평가에 그치는 것이 아니라 평가 이후 환류조치를 수행할 때, 해당 부처에 반영 여부를 맡겨두는 것이 아니라 반영의 효율을 높이기 위해서는 우선적으로 자체평가역량을 개발하기 위한 교육프로그램 지원과 문화적 관점을 반영할 수 있는 정책기획 방법론 등에 대해 전담기관의 컨설팅 상설화 등이 필수적임.

[토론문1]

문화영향평가, 또 하나의 ‘그저 그런’ 평가를 넘어서자

김상철 / 노동당서울시당 위원장

○ 2013년 제정되고 2014년부터 시행된 「문화기본법」에 의해 문화영향평가제도가 시행되게 된 점은 매우 각별하고 의미가 있으며, 특히 서울과 같은 도시공간에 그러함.

- 기본적으로 문화적 영향은 정량적 척도를 벗어나는 정성적 관점을 전제로 하기 때문에 기존의 ‘비용/편익’ 중심의 (경제적) 평가제도를 벗어나는 새로운 평가제도로 의미가 있음.

- 뿐만 아니라 서울과 같이 사람과 인프라의 집적도가 높은 도시에서는 시 정부의 공공개발과 정책들이 미치는 영향이 매우 직접적인 동시에 복합적이기 때문에 기존의 평가로는 접근할 수 없는 평가지표가 필요함(*재래시장의 폐쇄와 대형 마트의 등장 등).

○ 그런 점에서 서울시 차원의 문화영향평가를 고민한다는 것은, 「문화기본법」에서 규정하고 있는 제도를 조려 수준에 맞게 정리한다는 수준을 넘어서는 과제로 바라봐야할 필요가 있음.

- 이번 토론회를 통해서 서울시 차원의 문화영향평가가 단순히 중앙정부 사업의 보충적 성격을 넘어서서 서울시의 사회문화적 다양성을 확대하고 서울시민의 문화권을 강화하는 계기가 되길 바라는 마음이 앞섬.

- 토론은 우선 두 발제문에 대한 개략적인 코멘트와 함께, 해당 제도의 제도화를 위해 제안하고 싶은 부분을 제시하는 두 가지 축으로 하고자 함.

1. 발제문에 대해

○ 이동연 교수의 발제는 문화영향평가가 자리잡고 있는 특수성을 분명하게 해명하고 있다는 점에서 시사점이 크며, 그에 따른 평가의 구체적인 방향을 제시하고 있는 점은 높이 평가함.

- 특히 문화영향평가의 틀을 ‘문화권’과 ‘문화다양성’이라는 양대 개념축으로 재구성하고 이 과정을 ‘갈

등가능성'을 전제로하는 과정으로 제시하고 있는 부분은, 문화영향평가의 기능을 단순히 규제 수준을 넘어서는 관점으로 바라보는 데 중요하다고 생각하며 전적으로 동의하는 내용임.

- 또한 '서울희망클랜 2.0'에 제안된 분야별 구체적인 사업들을 예시로 문화영향평가의 실질적인 적용방안에 대해 다룬 것 역시, 낯선 평가제도인 문화영향평가의 구체적인 상을 그려보는데 시사점을 제공한다고 생각함.

○ 다만 문화영향평가의 적용과 관련해서 제시하고 있는 목록표 중 예시=C안을 가장 바람직한 안으로 제안하고 있는 점에 대한 다른 의견이 있음.

- 해당 예시안은 기본적으로 한 국가 수준에서도 공통적으로 적용할 수 있는 내용으로서, 사실상 서울시를 대상으로 하는 평가제도의 특수성이 잘 드러나지 않고 있는 것으로 보임. 특히 주요한 수단으로 '의식조사'와 관련해서 행정이나 전문가 수준에서 낯선 문화영향평가에 대한 시민들의 수용성을 높이기 위한 수반되는 정책사업이 있어야 되는 것이 아닌가라는 고민이 생김(이른바, 대형마트에 대한 선호와 재래시장의 의의가 충돌할 경우 등).

- 다음으로는 구체적인 제도화의 경로로서 '서울시 문화영향평가제도'를 어떻게 도입할 것인가에 대한 방법론이 제시되고 있지 않음. 이 부분에 대해서는 추가적인 설명이 필요할 것으로 생각됨.

○ 정정숙 연구위원의 발제는 현재 정부의 정책으로 자리매김한 문화영향평가가 정책적 맥락에서 점하고 있는 의미를 짚어주고 있는 한편, 작년에 실시한 시범사업 4건에 대한 구체적인 사례를 제공하고 있음.

- 특히 문화영향평가의 도입 맥락이라는 점에서 제시하고 있는 '문화융성위원회'의 논의 과정에서 보이는 "국내외 문화적 가치 확산을 위해 국토 노동정책 등 분야별 정부정책에 문화영향 평가제 시행"이라는 취지는, 문화영향평가의 수준과 범위에 대한 정책도입 맥락을 보여준다는 점에서 의미가 있다고 생각함.

- 실제로 정부차원의 문화영향평가를 시행한다고 했을 때 어떻게 나타날 수 있는지에 대해 지난 해에 진행된 시범사업의 사례가 제시되고 있고, 4개의 사업에 대한 구체적인 평가 및 제언을 통해서 주무부서인 문화부의 제도 운영방식을 가늠할 수 있도록 한 점은 흥미로운 부분임.

○ 다만 해당 시범사업의 결과를 바탕으로 구체적인 운영방식의 개선과 제도 보완의 방향에 대해 추가적인 설명이 듣고 싶은 부분이 있음.

- 우선 시범사업 선정에 관련하여, 2014년 7월 8일자 문화부 보도자료에 따르면 시범사업 4개는 "관계부처 협의를 통해" 선정했음을 밝히고 있는데, 실제 평가제도의 시행에 대해 '협의'를 통해서 결정하는 것과 관련한 실효성에 의구심이 생김.

- 또 중앙부처와 지방정부는 제도 운영의 방식이 달라질 수 밖에 없을 텐데 특히 문화부-지방정부 간의 문화영향평가 대상 사업의 지정에 있어 자칫 논란의 소지가 있을 것으로 생각됨(유사한 사례에도 어

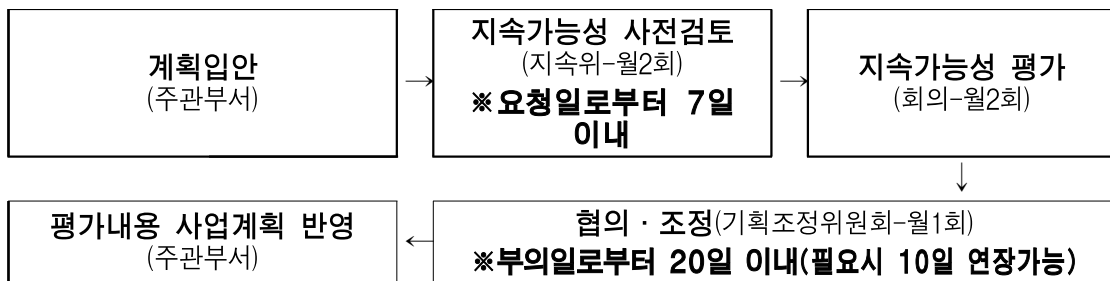
떤 지방정부에는 영향평가 대상으로 삼고, 삼지 않는 일이 벌어진달지). 이에 대한 제어방안이 있을지
에 대해 궁금함.

2. 서울시의 적용에 대해

○ 결국 관건은 서울시 차원에서 문화영향평가를 어떻게 제도화할 것인지에 대한 부분일텐데, 이에 대
해 2가지 관점에서의 의견을 제시하고 함.

○ 첫 번째는 일종의 참조 사례 혹은 선행 사례로서 2013년 조례 제정을 통해서 구성된 ‘지속가능발전
위원회 설치운영 조례’에 따라 시행하고 있는 ‘지속가능성 평가’에 대한 것임.

- 해당 평가는 기존 녹색서울시민위원회의 사업이었다가, 조례가 제정되면서 이관된 업무로 다음과 같
은 절차로 진행되었음¹⁾.



- 2002년부터 2012년까지 총 841건이 접수되었고, 이 중 221건이 안건으로 선정되어 평가를 진행하였
으며 대상사업으로는 기타 법령에 의한 사전환경성검토대상, 환경영향평가대상 사업 외에 ‘행정계획’
에 대해서도 포괄하였으며 시행규칙에 의해 명시된 행정계획은 다음과 같이 총 22개가 명시되어 있
음.

<별 표 1>

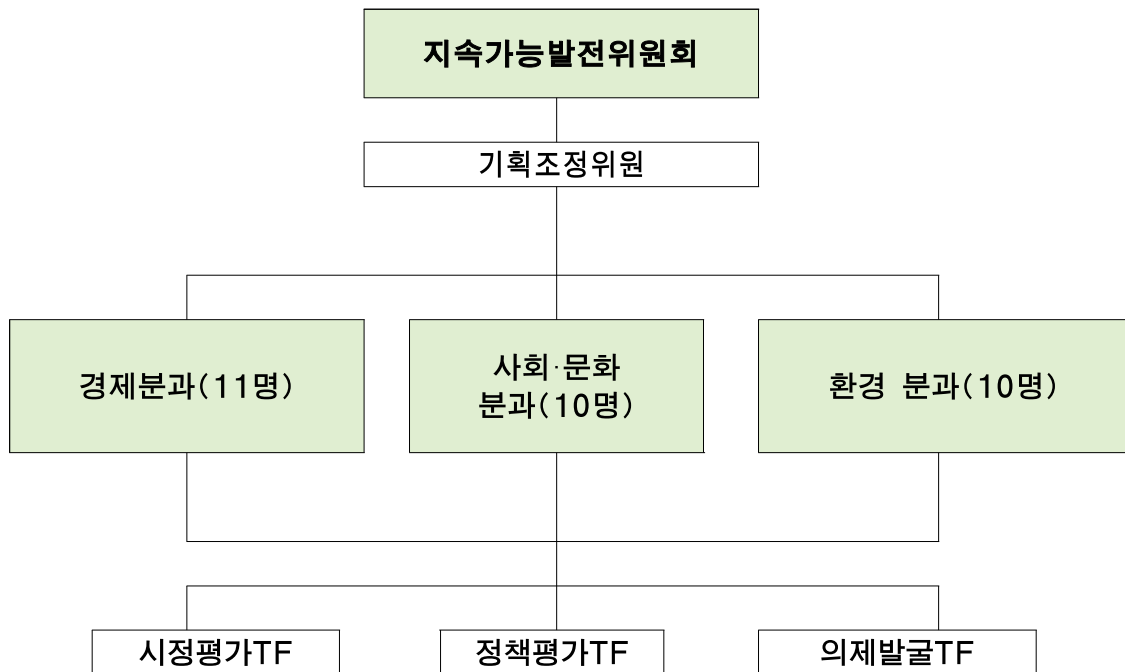
지속가능성 평가 사전협의대상사업 행정계획

1. 폐기물처리기본계획(폐기물관리법 제8조)
2. 개발제한구역의관리계획(개발제한구역의지정및 관리에 관한특별조치법제 10조)
3. 대규모 미개발지 계획
4. 개발제한구역 해제(개발제한구역의지정및 관리에 관한특별조치법 제3조)

1) 서울시 내부자료.

5. 지구단위계획(도시계획법 제42조)
6. 택지개발계획(택지개발촉진법 제9조)
7. 도로정비기본계획(도로법 제23조의2)
8. 주택재개발기본계획(도시재개발법 제3조)
9. 도심재개발기본계획(도시재개발법 제3조)
10. 민간투자시설사업기본계획(사회간접자본시설에대한민간투자사업법 제10조)
11. 소하천정비종합계획(소하천정비법 제6조)
12. 온천개발계획(온천법 제7조)
13. 체육시설의설치·이용에관한법률 제12조의 규정에 의한 사업계획
14. 수련지구조성계획(청소년기본법 제41조)
15. 택지개발예정지구의 지정(택지개발촉진법 제3조)
16. 유통단지의 지정(유통단지개발촉진법 제5조)
17. 노선별 도시철도기본계획(도시철도법 제3조의2)
18. 하천정비기본계획(하천법 제17조)
19. 청소년 수련지구의 지정(청소년기본법 제40조)
20. 관광개발기본계획·권역별관광개발계획(관광진흥법 제47조), 관광지
등의 지정(동법 제50조) 및 관광지 등의 조성계획(동법 제52조)
21. 지역에너지 계획(에너지이용합리화법 제5조)
22. 에너지이용합리화실천계획(에너지이용합리화법 제16조)

- 이 평가사업이 지속가능발전위원회로 이관되었는데, 현재 지속가능발전위원회는 서울시장을 위원장으로 하고 총 40명의 위원과 함께 3개의 분과와 별도의 TF를 구성하고 있는 대규모 거버넌스 형태를 띠고 있음.



- 그리고 올해 수립된 지속가능발전기본계획에 의거하여 환경, 사회문화, 경제 분야의 목표와 전략, 과제를 수립했는데 이 중 사회문화분야의 내용은 다음과 같음.

목표	전략	과제
사회적 형평성 및 문화적 활력 제고	01. 양극화와 차별해소를 위한 사회체계 구축 02. 모든 시민이 더불어 함께 사는 사회 조성 03. 안전하고 건강한 도시 조성 04. 문화생태계 조성 및 활동기회 확대	• 양성평등 사회를 만든다 • 사회적양극화를 해소한다 • 양질의 교육기회를 공평하게 제공한다 • 주거복지 지원을 강화한다 • 효과적인 저출산 고령화 대책을 만든다 • 주민참여를 활성화로 생활거버넌스를 구축한다 • 시민이 우선인 안전관리체계를 구축한다 • 시민 모두가 함께 누리는 건강한 도시를 만든다 • 다양한 문화 활성화를 위한 문화환경을 조성한다 • 생활주변의 문화예술 향유기회를 확대한다

- 이에 따라 도입한 사회문화분야의 평가지표는 총 10개로 이중 문화환경 만족도, 마을형 문화공간 수가 포함되어 있음.
- 제안의 내용은 문화영향평가를 위한 별도의 팀을 두는 것보다는 기존의 지속가능발전위원회의 사회문화 분과를 분리하여, 문화분과를 설치하고 여기서 문화영향평가를 수행하도록 하는 방안에 대한 것임. 이를 통해서 기존의 지속가능성 평가를 해왔던 경험을 얻을 수 있을뿐더러 지속가능성 평가의 사업 대상을 참조하여 문화영향평가 대상을 선정하거나 혹은 지속가능성 평가에서는 누락된 사업 중 문화영향평가 대상을 마련할 수도 있을 것임.

○ 두 번째는 기존 조례와의 관계로, 현재 서울시는 ‘문화도시기본조례’를 운영하고 있음. 해당 조례는 기본적으로 문화예술진흥법의 내용에 따라 예술단체 지정 및 지원, 미술장식품제도의 운용 등에 대한 내용을 담고 있음.

제1조(목적) 이 조례는 서울을 인간중심적인 문화도시로 구현하기 위하여 필요한 기본적인 사항과 「문화예술진흥법」 및 같은 법 시행령, 「지방문화원진흥법」 및 같은법 시행령에서 위임한 사항 및 그 시행을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 시민이 행복한 삶을 영위할 수 있는 문화복지를 실현하고 국제경쟁력을 가진 도시로 발전시키는 것을 목적으로 한다. <서울특별시문화도시기본조례의 목적>

- 현재 문화기본법 외에 문화다양성법도 마련되어 있는데도 이에 따른 서울시 차원의 제도수용은 매우 더딘 편임. 차제에 관련 조례의 전면개정을 통해서 정부 차원의 문화법령 개정 취지를 포괄하는 내용과 함께 광역차원에서 실질화할 수 있는 과제들을 정하는 것이 필요하지 않나라는 생각임.
- 문화영향평가만 놓고 본다면, 이 조례에 근거 조항을 두고 이를 지속가능발전위로 위임하든지 아니면 별도로 위의 기본조례에 명시되어 있는 ‘문화도시정책자문위원회’를 개선하는 것을 고려해볼 수 있을 것임.

3. ‘그저 그런’을 넘어서

○ 서울시 차원에서 문화영향평가가 도입되는 경로가 타 광역시도 및 서울시내 자치구 차원에 미치는 선행적 효과를 간과할 순 없을 것으로 보임.

- 특히 중앙정부 차원에서 시범사업 이후 본격적인 제도적용을 시행하고 있는 상황에서 광역차원의 제도화를 병행적으로 고민하는 것은 매우 시급한 사항이라고 생각함(일종의 경로의존성을 고려했을 때 중앙정부의 이니셔티브에 의해 제도화가 되는 경우).

○ 아무쪼록 서울시 차원의 문화영향평가에 대한 논의가 실질적으로 진행되는 계기가 되었으면 하는 바람이 있음. 「끝」

서울시 문화영향평가 포럼 토론문

백선헌 / 서울연구원 연구위원

문화영향평가에 관련된 두 편의 발표자료를 매우 인상 깊게 읽어 보았다. 이동연 교수의 <서울시 문화영향평가 시행을 위한 기본방향과 방법>은 심도 깊은 이론적 검토를 통해 문화영향평가 도입의 정당성을 논의하고, 이를 서울시에 도입하기 위한 기본 방향을 제시하였다. 또한 정정숙 연구위원의 <문화영향평가의 의의와 과제>는 문화영향평가제 도입을 추진해 온 10여 년 이상의 논의를 잘 정리하고 그 첫 성과로 볼 수 있는 2014년 시범평가 경험을 통해 개선방향을 제시하였다.

문화가 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 바가 크며, 문화적 가치의 실현은 협의의 문화사업에 한정되는 것이 아니라 모든 부처의 정책영역에서 달성될 때, 즉 문화적 가치가 사회적으로 확산될 때 비로소 궁극적 목표-국민의 삶의 질 향상-를 이룰 수 있다는 것이 이 두 논의의 전제인 듯하다. 그리고 문화적 가치의 사회적 확산을 위한 수단으로 '문화영향평가제도' 도입을 고민하고 있는 것이다.

본인 역시 문화적 가치가 사회적으로 확산된다면, 국민의 삶의 질이 더욱 높아질 것이라는 점에 전적으로 동의한다. 그리고 문화영향평가제도가 효과적으로 작동한다면, 문화적 가치의 확산을 위한 좋은 수단이 될 수도 있겠다고 생각한다. 본인이 '효과적 작동'이라는 전제조건을 단 이유는, 현 단계 본인의 이해수준으로는 잘 해결되지 않는, <문화영향평가제도>와 관련된 다음 몇 가지 의문이 걸리기 때문이다.

객관적 평가지표 구성의 문제

발표자료에서도 수차례 언급된 것처럼, 문화적 영향력을 객관적으로 평가할 수 있는 지표를 구성할 수 있는가의 문제가 존재한다. 평가대상이 모든 부처의 사업이라고 한 만큼, 천차만별의 사업을 다루어야 한다. 같은 유형의 사업이라 할지라도 환경에 따라 사업 성격이 달라진다. 포괄적 지표나 특성화 지표 등은 이와 같은 고민 하에 나온 지표일 것이다.

게다가 문화적 가치라는 것이 본디 주관적이고도 상대주의적인 성격을 갖는다. 그런데 이를 객관적 비교가 가능하도록 점수화할 수 있을 것인가? 또한 평가위원들의 주관적 판단을 어떻게 객관화할 것인가?

평가는 과정의 공정성도 중요하지만, 결과의 수용성도 매우 중요하다. 평가라는 것은 비교와 가치판단이 따르게 마련이다. 다른 부처의 사업을 평가하였을 때, 해당 부처에서 평가결과를 충분히 이해하고 수긍할 수 있기 위해서도 객관적 평가지표가 필요한 것이다.

그러나 객관적 평가지표의 함정 또한 조심해야 한다. 객관적 평가지표를 따지다보면 결국 정량적 지

표를 강조하거나, 정성적 지표에서도 정량적 근거를 요구하게 된다. 정량화가 불가능한 문화적 가치와 상충할 수밖에 없다는 딜레마가 존재한다.

평가대상 선정의 기준

문화영향평가를 실시하는 경우는 ① 중앙의 타 부처와 지방자치단체가 평가를 요청하는 경우, ② 문화부 및 모든 타 부처를 구성원으로 하는 협의체에서 문화영향력에 대한 평가를 받는 것이 타당하다고 합의되어 선정하는 경우의 두 가지이다. 또한 평가 대상은 문화부 사업에 한정된 것이 아니라 전 부처의 모든 사업이 해당된다.

이처럼 평가대상이 광범하게 지정되어 있기 때문에, 특히 지자체의 입장에서는 어떠한 사업을 평가 대상으로 할 것인지가 고민이 될 수밖에 없다. 발표문에는 서울시정 핵심 정책사업들 중에서 문화영향 평가의 대상이 될 수 있는 사업들 및 문체부·국토교통부 협의로 선정한 시범평가사업들이 제시되어 있다.

그러나 어떠한 사업들이 평가대상이 되어야 하는지에 대한 기준을 어느 정도는 마련해야 하지 않을까 생각한다. 그렇지 않다면, 평가자나 피평가자가 누구냐에 따라 자의적으로 평가대상이 결정될 수도 있고, 꼭 평가를 받아야 하는 사업이 평가대상에서 제외되는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다.

타 부서의 참여 문제

문화기본법에서는 문화영향평가를 국가적 책무로 규정하고 있다. 또한 그 대상은 궁극적으로는 다른 부서들의 사업이다. 문화영향평가는 문화부서의 사업만이 아니라 다른 모든 부서들의 사업에서 문화적 효과를 높이하고자 하는 목적을 가지고 있기 때문이다.

그런데 문화기본법에서 당위적으로 규정되어 있는 책무를 다른 부서들에 강제할 수 있는 수단이 있는가는 별개의 문제로 보인다. 문화부와 다른 부서의 합의에 의해 평가대상사업을 선정할 수 있도록 되어 있는데, 평가 결과 확실한 인센티브가 주어지거나, 평가를 받지 않았을 경우 불이익을 받는 것이 아니라면, 누가 자신의 사업을 평가해달라고 요청할 것인가? 마찬가지로, 평가 결과 지적사항에 대해 개선을 강제할 수 있는 방안이 있는가? 컨설팅을 받을 의무 또는 컨설팅 사항을 시행할 의무 등을 강제할 수 있는가?

물론 사업의 효과성을 높이고 국민의 삶을 높이는데 기여한다는 훌륭한 대의에 대한 공감과 합의로 이 사업에 대한 참여를 높일 수 있을 것이다. 그런데 이는 거꾸로 말하면, 문화영향평가를 시행할 때마다 사업에 대한 공감과 합의를 이끌어내는 절차가 필요하다는 말도 된다. 협력적으로 공조하던 선임자가 가버리고 난 후, 후임자들은 어떻게 설득할 것인가? 하물며 그 대상이 전체 부서라고 한다면.

이러한 의문점들을 종합해볼 때, 문화영향평가의 대상, 평가방법, 평가결과의 활용(인센티브와 불이익) 등에 대한 면밀한 검토와 기준 마련이 필요할 것이라 생각된다. 결코 쉽지 않은 작업이다. 어려운 작업을 수행하고 계신 두 발표자에게 감사드린다.

문화영향평가 도입을 위한 메모

염신규 / (사)한국문화정책연구소 소장

1. 문화영향평가 도입의 의미

2013년 말 통과된 “문화기본법”은 삶의 질과 직결되는 보편적 문화적 권리를 표방하는 최초의 명문화된 법으로서 중대한 의의와 가치를 담고 있다. 입법 과정에서, 현실적 한계와 부딪치며 문화적 권리에 대한 충분한 내용을 담아내는데 한계가 있었고 여전히 위상과 체계에 있어서 여타 문화관련 법체계와의 조정이 잘 이뤄졌다고 평가하기에는 아쉬운 부분들이 남아있지만 모호한 상태였던 문화적 권리를 문화권으로 명문화 시켰다는 점, 이에 대한 국가와 지자체의 책무를 명시했다는 점은 분명 유의미한 일이다. “국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가”(문화기본법 제5조 ④) 즉 문화영향평가를 도입한 것 역시 그 전제는 보편적 권리로서의 문화권이 사회적으로 제대로 관철되고 확대되는 것을 목표로 하고 있다 하겠다.

“문화권”의 구체적 정의를 문화기본법에서 살펴보면 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리”(문화기본법 제4조)로 표현되어있다. 요약하자면 문화 표현과 활동에서의 평등권과 창조, 참여, 향유에서의 자유권으로 나뉜다. 얼핏 문화 활동 및 참여, 향유에서의 평등과 자유는 당연하고 간단한 문제처럼 인식될 수도 있지만 반드시 그런 것은 아니다. 문화는 다른 사회적 요소들을 매개하고 포괄하는 위상을 갖고 있기 때문에 문화권(문화적 권리)의 문제는 다른 사회정책이나 현상들에 의해 영향을 받기 마련이며 충돌하는 경우도 존재한다. 문화권 역시 다른 사회권과 유사하게 사회적 합의 수준에서 실현될 수 밖에 없는 이유이다.

문화영향평가를 문화기본법 안에 명시적으로 집어넣는 것 역시, 당초 일각에서는 상당한 우려와 걱정을 갖고 있었다. 여러 가지 다양한 이유가 있겠지만 문화영향평가 도입을 통한 문화권의 적극적 관철이 강제되는 것에 대한 우려가 있었던 게 사실이다. 문화영향평가 도입 초기인 현재 규범적 성격을 강조하는 까닭 역시 이런 우려와 충돌을 피하면서 단계적으로 그 파급력을 만들고자 하는 내제적 이유가 존재한다 하겠다.

2. 문화영향평가의 원칙과 방향에 대한 제언

① 보편성

문화권은 국가 구성원의 보편적 가치를 지키는 권리이다. 문화영향평가 역시 그 기본 원칙과 방향에 있어서 보편적 성질을 놓쳐서는 안된다. 도입과 시범적 시행 단계에서는 특정 사회정책 사업을 대상으로 할 수 밖에 없지만 국민 일상 전반을 향한 확장성을 염두에 두어야 한다.

② 지역성과 공동체에 대한 고려

문화영향평가 지표에 대한 원칙과 표준의 확립은 중앙부처 중심으로 진행될 수밖에 없겠지만 지역 및 공동체마다 차이가 존재하는 문화적 정체성을 전제로 한 미시 지표의 개발과 반영이 이뤄져야 하며 이는 지역문화진흥체계와 연계하는 정책 생산과 환류에 영향을 미칠 수 있어야 한다.

③ 환류 구조의 실질화

문화영향평가의 결과는 문화정책 뿐만 아니라 교육, 도시개발, 노동, 복지 등 다른 사회 정책으로 반영될 수 있어야하며 문화예술정책 안에서도 예술지원, 지역문화진흥, 문화예술교육 등 근거법을 달리 하는 문화정책 전반에 반영될 수 있어야 한다.

④ 개방성과 협치

사회적 권리는 결국 사회적 합의 수준에서 끊임없이 재조정되는 것이다. 문화영향평가의 전제가 되는 문화권 역시 마찬가지이다. 전문행정관료와 문화정책연구자 뿐만 아니라 사안별로 다양한 문화적 입장을 가진 사회집단들의 수준 높은 합의를 이끌어낼 수 있는 협치구조가 자리잡아야 하며 그 안에서 평가지표를 재조정할 수 있는 개방성이 존재해야 한다.