

서울시, 문화영향평가제도 활성화하려면 지역 여건에 맞게 평가체계 재구성 필요

문화영향평가제도, 2013년 문화기본권 보장 위해 도입 ... 확산은 미흡

문화영향평가는 문화의 사회적 가치 확산을 위해 2013년 「문화기본법」 제정과 더불어 도입되었다. 법 제정 이후 2014~2015년 시범평가를 실시하였고, 2016년부터 본격 시행하였다. 평가건수는 2016년 9건에서 2020년 46건으로 늘어나 규모 면에서 또한 큰 성장을 보여주었다.

하지만 문화영향평가가 사회적으로 확산된 것은 아니다. 제도 도입 당시 농림부, 교육부, 국토부 등 정부의 여러 부처와 각 지방자치단체의 사업을 대상으로 평가하던 방식에서 최근 문화체육관광부가 주관하는 '문화도시 조성사업' 등을 대상으로 평가하는 방식으로 전환되면서 평가의 대상범주와 영역은 오히려 줄었다. 정부 각 부처 사업을 평가하는 방식에서 문화체육관광부 주관 사업을 평가하는 방식으로 축소된 것이다.

서울시도 2017년 문화영향평가제도 도입 ... 4년간 평가는 4건에 불과

서울시도 마찬가지다. 2015년 평가의 기본방향을 연구하고, 2016년 평가모델과 조례안을 개발하여 2017년 「서울시 문화도시 기본 조례」를 개정해 문화영향평가를 도입하였으나, 정작 평가는 2018년 2건, 2019년 2건 등 총 4건을 평가하는 데 그쳤다. 더구나 2020년 이후로는 단 한 건도 평가를 시행하고 있지 않다. 의욕적으로 출발했으나 결과는 미미한 상태인 것이다.

문화영향평가, 법 취지와 달리 문체부 주관평가로 변질돼 확산 곤란

법정 평가로 안정적 제도 조건을 갖췄는데도 사회적으로 자리 잡지 못한 데는 여러 문제가 있다. 그중 가장 큰 문제는 법상 평가취지와 실제 운영된 평가 사이에 많은 문제가 발생했기 때문이다. 우선 문화영향평가를 규정한 「문화기본법」 제5조 제4항에 따르면, 모든 정부 부처와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여, 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다. 즉, 모든 행정주체는 자신의 계획과 정책을 수립할 때 문화영향평가를 실시해야 하는 것이다. 그런데 문화영향평가가 추진된 현실을 보면, 정부 각 부처나 지방자치단체가 아닌 문화체육관광부 주관평가로 변질되었다.

2014~2015년 시범평가부터 2016년 이후 현재까지 모든 평가는 문화체육관광부가 주관했다. 2017년 시범평가 형태로 자체평가를 도입하고, 2018년 이후 자체평가를 크게 확대했지만, 상황은 변하지 않았다. 오히려 자체평가를 매개로 문화체육관광부가 주관한 ‘문화도시 조성사업’과 ‘문화특화지역 조성사업’ 등이 주요 평가대상 사업이 되며, 평가영역 자체가 문화체육관광부 내로 줄어든 상황이다.

문화영향평가, 모호한 목적도 문제… 법은 규범형, 시행은 규제형 추진

평가목적도 문제다. 법에 따르면, 문화영향평가는 ‘문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가’하여 ‘문화적 가치가 사회적으로 확산됨’을 목적으로 시행된다. 일반적인 영향평가가 해당 분야의 부정적 영향을 최소화하거나 행정적 규제를 목적으로 평가를 시행한다면, 문화영향평가는 ‘문화적 가치의 사회적 확산’이라는 모호한 목적을 평가의 목적으로 두고 있는 셈이다.

여기서 주목할 점은 사회적으로 시행되고 있는 여러 평가의 특성이다. 각 평가를 세분해 보면, 여러 평가는 그 목적에 따라 크게 규제형 평가와 규범형 평가로 나눌 수 있다. 규제형 평가는 지적인 바와 같이 특정 사안에 따라 발생할 수 있는 부정적 영향을 최소화하거나 이를 막는 필요한 행정조치를 목적으로 하는 평가다. 환경영향평가나 교통영향평가가 대표적 사례로, 이들은 각각 환경과 교통 분야에 미칠 부정적 영향을 최소화할 목적으로 부담금 등 각종 행정조치를 시행하고자 평가를 시행한다.

반면, 규범형 평가는 해당 분야의 가치가 사회적으로 확산되어 하나의 규범화됨을 목

적으로 한다. 성별영향평가가 대표적 사례다. 성별영향평가는 성평등의 가치가 사회 내 확산되어 규범화됨을 목표로 각종 법의 제·개정 및 계획, 사업 수립 시 수립하는 부서가 스스로 평가하도록 되어 있다. 법에서 규정한 문화영향평가와 동일한 방식으로 평가를 시행하도록 되어 있는 것이다.

때문에 문화영향평가는 전형적인 규범형 평가에 속한다. 그러나 전 부처, 각종 법 제·개정에 초점을 맞춘 성별영향평가와 달리 문화체육관광부 주관 영역으로 평가를 발전시켜 왔다. 그리고 평가 또한 각 부처나 지방자치단체가 아닌, 문화체육관광부가 주관하여 시행하였다. 법은 규범형 평가를 지향했지만, 시행은 규제형 평가로 추진하는 엇갈린 결과를 가져온 것이다.

평가지표도 걸림돌 … 1개 지표 안에 2개 다른 개념이 섞여 해석에 혼란

평가지표도 문제다. 문화영향평가를 명시한 「문화기본법」은 문화를 ‘사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체’라 규정하고 있다. 하지만 시행된 평가지표에서 문화는 어떤 경우에는 예술로, 어떤 경우에는 본래의 의미인 문화로 해석된다. 정부가 시행하는 문화영향평가 지표를 살펴보면, 문화기본권은 예술을 가리키고, 문화정체성과 문화발전은 본래의 문화를 가리킨다. 서울시 지표 또한 마찬가지로 총 8개의 영역 중 3개는 예술을, 5개의 영역은 문화를 가리킨다. 하나의 지표 안에 두 개의 다른 개념이 혼재되어 해석되는 현상이 벌어진 것이다.

서울시 문화영향평가 활성화하려면 법·현실 괴리 뛰어넘는 전략 필요

서울시 문화영향평가의 발전적 시행을 위해서는 이처럼 법과 현실이 혼재되어 모호해진 평가목적과 대상의 문제, 문화와 예술이 혼재되어 도대체 무엇을 평가하는 것인지 모를 평가지표의 문제 등을 극복해야 한다. 이를 위해 필요한 정책을 제안하면 다음과 같다.

우선 법과 현실의 차이, 즉 법은 규범형 평가를 지향하지만 현실은 규제형 평가로 발전해 온 차이를 극복하려면 규범형 평가로 전환 또는 법 자체를 규제형 평가로 전환하는 노력이 필요하다. 그러나 현실이 규범형 평가로 발전해 왔고, 문화영향평가 자체

가 규범형 평가로 시행할 경우 그 효과가 제한될 수 있다는 점에서 규제형과 규범형을 혼합해 시행하는 방안도 고민해 볼 필요가 있다. 쉽게 말해 각 부서가 먼저 ‘스스로’ 자신의 계획이나 정책 등을 평가하고, 이 중 사안의 중요성에 따라 규제형의 전문가형 평가를 시행하는 것이다. 지금의 정부에서 시행하는 자체평가와 전문가평가를 혼합하여 시행하는 것으로, 다만 차이가 있다면 정부가 자체평가를 문화도시 중심사업으로 하는 반면, 서울시는 각 부서의 계획 및 정책을 대상으로 시행한다는 데 차이가 있다.

둘째, 지표 또한 개선이 필요하다. 서울시는 평가 시행 시 문화의 개념을 본래 「문화기본법」에서 명시한 사회 및 사회구성원의 총체에 맞춰 ‘사회적·집단적’ 정체성으로 규정하고 평가를 시행할 필요가 있으며, 그런 점에서 규범형 평가에서는 「문화기본법」 제4조에 규정된 ‘문화표현’과 ‘활동’에 차별 여부를 확인하는 방식으로 시행하고, 규제형 평가에서는 집단 및 지역, 사회 등이 갖는 문화형성의 요인부터 변화요인을 분석하고, 개인의 일상(성)과 집단·지역·사회의 역사성, 공동체성, 현존하는 문화(성)에 미치는 영향 등을 평가하는 방식으로 추진할 필요가 있다. 전자(규범형 평가)의 경우 최대한 간단히 문화표현 및 활동에 차별을 유발하는지 여부를 체크하는 방식으로 추진할 필요가 있으며, 후자(규제형 평가)의 경우 전문가답게 현재의 문화에 대한 분석으로부터 계획 및 정책으로 인한 변화, 그리고 그것이 개인의 일상, 집단의 역사, 공동체성, 현존 문화성에 미칠 영향을 평가할 필요가 있다는 것이다.

평가목적도 사회적 확산과 더불어 문화적 측면의 개선도 고려 바람직

평가의 목적은 평가대상인 계획 및 정책의 개선에도 목적을 두고 있다. 그러나 우선 고려해야 할 것은 문화적 가치의 사회적 확산이다. 각 계획 및 정책을 수립하는 부서 및 공무원 스스로 문화를 고려하고 있는지 진단하도록 함으로써 문화에 대한 사회적 가치를 고려하는 한편, 규제형의 전략적 평가를 통해 해당 사안이 시정에 미칠 영향뿐만 아니라 서울(지역)의 문화에 미칠 영향을 판단해 대응토록 하는 전략이 필요하다. 특히 이 과정에서 해당 계획 및 정책의 수정·개선뿐만 아니라 문화정책을 관장하는 <문화본부>가 해야 할 일을 찾음으로써 해당 계획 및 정책 추진으로 인한 부정적 영향을 최소화하고 긍정성을 최대화하는 노력이 필요하다 하겠다.

장기적 안목으로 제도 손질하고 평가 효용성 향상 노력도 병행 필수

실효성 있는 문화영향평가를 위해서는 장기적 안목의 제도 개선이 필요하다. 특히 규범형의 평가를 새로 시행한 바 없기 때문에 제대로 된 실험을 통해 제도를 안정화하기 위해서는 최소 5년을 목표로 한 장기적인 제도 운영이 필요하다.

우선, 2021년엔 평가지표를 포함한 새로운 체계를 만들고, 2022년 <문화본부>의 계획과 정책을 대상으로 규범형의 예비평가를 시행할 필요가 있다. 이어 2023~2024년에 서울시 각 부서를 대상으로 시범평가를 실시하고, 2025년부터 서울시 전 부서와 자치구로 평가를 확대·시행할 필요가 있다.

더불어 동 기간 규제형의 평가를 시행하는 것도 필요하다. 우선, 2021년에는 평가지표를 개선하고, 2022년부터 매년 2~3건의 타 부서의 계획 및 정책-필요에 따라서는 사업-을 대상으로 한 평가를 시행하며 지표를 재개선하고 안정화할 필요가 있다. 이후 2025년이 되면 평가대상을 최소 4~5건으로 늘려 시행하는 한편, 평가의 실효성 및 데이터 형성을 위해 종료된 사업이나 계획·정책 등을 대상으로 예비적인 평가를 시행하는 사업을 추진할 필요가 있다. 예비평가의 목적은 종료된 사업 및 계획·정책 등을 대상으로 한 실제 문화영향을 평가진단해 보는 것이며, 이 과정을 통해 시행 전 계획 및 정책을 평가할 수 있는 기술(tool)과 데이터를 축적해 보는 것이다.

다른 한편, 평가시행을 위한 전담기구와 유관기관 협력체계도 필요하다. <문화시민도시위원회> 내에 문화영향평가를 전담하는 분과위원회 설치 등도 고민해 필요가 있고, 각 부서 공무원 및 관계자를 대상으로 한 교육과 인센티브 마련도 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 즉각적인 시행에 앞서 평가의 방향을 분명히 하고, 각 부서의 협력을 이끌어 낼 수 있는 기반을 조성하는 노력이 필요하다는 것이다. 그런 점에서 체계적인 변화와 혁신을 기대해 본다.