

문화영향평가 운영실태와 서울시 실행방안

백선헤 라도삼 이정현

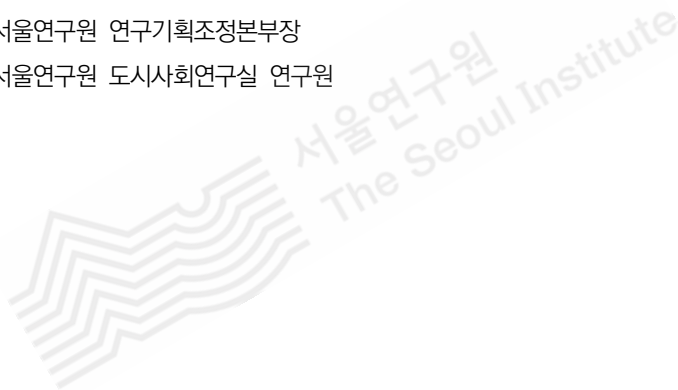
연구책임

백선헤 서울연구원 도시사회연구실 선임연구위원

연구진

라도삼 서울연구원 연구기획조정본부장

이정현 서울연구원 도시사회연구실 연구원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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 전문가평가답게 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.

목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	4
02 문화영향평가 운영현황	8
1_제도체계	8
2_추진현황	10
3_지방자치단체 추진현황	18
4_서울시 추진현황	22
03 문화영향평가의 주요 현안과 논점	28
1_주요 이슈	28
2_문화영향평가의 주요한 논점과 서울시 실행 시사점	32
3_종합 및 방향 모색	42
04 다른 영향평가제도 운영현황과 시사점	46
1_분석 개요	46
2_규제형 평가 유형 사례	48
3_규범형 평가 유형 사례	54
4_종합 및 시사점	60
05 서울시 문화영향평가 시행방안 토론	64
1_전문가 세미나	64
2_전문가 및 공무원 대상 설문조사	68

3_조사결과 요약과 시사점	81
06 서울시 문화영향평가 시행방안	84
1_기본방향	84
2_서울형 문화영향평가제 시행방안	87
3_평가 시행 및 활성화 방안	99
07 논의결과 종합 및 결론	104
참고문헌	107
부록	110
Abstract	121



표 목차

[표 2-1] 문화기본법 및 시행령상 문화영향평가 목적과 시행체계	10
[표 2-2] 문화체육관광부 시행 문화영향평가 수행 건수	10
[표 2-3] 연도별 문화영향평가 수행현황과 특징	12
[표 2-4] 2018년 문화영향평가 유형 분류	13
[표 2-5] 연도별 평가유형의 변화	14
[표 2-6] 평가유형별 문화영향평가 수행 건수	14
[표 2-7] 2020년 문화영향평가 평가유형 구성과 특징	15
[표 2-8] 연도별 문화영향평가 평가지표	16
[표 2-9] 2020년 문화영향평가 평가지표	17
[표 2-10] 연도별 문화영향평가 특성화 지표 활용현황	18
[표 2-11] 광역 지방자치단체 문화영향평가 관련 조례 제정 현황	19
[표 2-12] 광역 지방자치단체 문화영향평가 조례 내용 비교	19
[표 2-13] 기초 지방자치단체 문화영향평가 관련 조례 제정 현황	20
[표 2-14] 서울시와 경기도 문화영향평가 수행체계 비교	21
[표 2-15] 연도별 지방자치단체 연구원 참여 현황	22
[표 2-16] 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 내 문화영향평가 관련 주요 내용	23
[표 2-17] 문화기본법과 서울시 문화도시 기본조례 상 문화영향평가의 비교	23
[표 2-18] 서울시 문화영향평가 유형별 지표 구성	25
[표 2-19] 서울시 문화영향평가 추진 현황	26
[표 3-1] 문화영향평가 관련 주요 연구목록	28
[표 3-2] 〈한국정책학회〉 연구에서 제기된 문화영향평가의 주요 문제점과 개선방안(2017)	30
[표 3-3] 문화영향평가 지속발전을 위한 개선사항	31
[표 3-4] 여타 평가와 문화영향평가의 평가목적 비교	33

[표 3-5] 평가유형 비교	34
[표 3-6] 문화기본법 및 서울시 조례 상 문화영향평가 대상 규정 및 각 연구의 제안	37
[표 3-7] 정부 문화영향평가 평가지표에서 나타나는 문화와 예술 개념의 혼용	39
[표 3-8] 문화와 예술의 개념적 비교	40
[표 3-9] 현 문화영향평가제도를 둘러싼 주요 현안 및 의제 종합	43
[표 4-1] 〈한국정책학회〉(2017) 분석, 문화영향평가와 타 영향평가제도 비교	47
[표 4-2] 환경영향평가 분야별 세부평가항목	50
[표 4-3] 교통영향평가 유형	52
[표 4-4] 교통영향평가 대상사업별 문제점 및 개선대책 작성기준	53
[표 4-5] 성별영향평가 유형별 운영체계	55
[표 4-6] 성별영향평가의 주요 평가대상 규정	56
[표 4-7] 성별영향평가 대상별 평가방법	57
[표 4-8] 성별영향평가의 유형별 평가 항목	59
[표 5-1] 전문가 세미나 개최 개요	65
[표 5-2] 전문가 세미나 개최 결과	67
[표 5-3] 전문가 대상 설문조사 주요 내용	69
[표 5-4] 전문가 대상 설문조사 응답자 특성	69
[표 5-5] 서울시 공무원 대상 설문조사 주요 내용	77
[표 5-6] 서울시 공무원 대상 설문조사 응답자 특성	77
[표 6-1] 서울시 문화영향평가 시행의 기본방향	86
[표 6-2] 서울형 문화영향평가 시행방안	87
[표 6-3] 현재 평가체계의 평가방향	92
[표 6-4] 문화의 개념에 기초한 서울형 문화영향평가지표 재구성(안)	93
[표 6-5] 「비전2030 문화시민도시 서울」 기반 문화영향평가 지표 구성	94
[표 6-6] 규범형 중심의 서울형 문화영향평가 시행(안)	94
[표 6-7] 서울시 문화영향평가 대상사업 선정기준과 대상 계획정책	96
[표 6-8] 규범형 문화영향평가 자체 진단평가 체크리스트(안)	97
[표 6-9] 서울형 문화영향평가 추진 로드맵	101

그림 목차

[그림 2-1] 서울시 문화영향평가 지표 체계	24
[그림 3-1] 문화영향평가 관련 법·조례상 평가목적과 실제 실행과의 차이	36
[그림 5-1] 문화영향평가의 필요성과 중요성	70
[그림 5-2] 서울시 문화영향평가 인지도	71
[그림 5-3] 서울시 문화영향평가 평가 건수의 적절성	71
[그림 5-4] 서울시 문화영향평가 평가 대상 및 방식의 적절성	72
[그림 5-5] 서울시 문화영향평가 지표 체계의 적절성	72
[그림 5-6] 서울시 문화영향평가 지표의 목적 달성 및 측정 용이성 측면의 적절성	73
[그림 5-7] 서울시 문화영향평가 지표은행 방식의 적절성	73
[그림 5-8] 바람직한 서울시 문화영향평가 평가체계	73
[그림 5-9] 서울시 문화영향평가 목표	74
[그림 5-10] 서울시 문화영향평가 시행 방향	75
[그림 5-11] 서울시 문화영향평가 대상 사업의 적절성	75
[그림 5-12] 서울시 문화영향평가 제도 개선사항	76
[그림 5-13] 서울시 문화영향평가 피평가부서 인센티브	76
[그림 5-14] 문화영향평가 인지도와 필요성	78
[그림 5-15] 문화영향평가 받아볼 의향	79
[그림 5-16] 문화영향평가 교육 필요성과 교육받을 의향	79
[그림 5-17] 서울시 문화영향평가 목표	80
[그림 5-18] 문화영향평가에 기대하는 점	80
[그림 5-19] 문화영향평가 평가 대상 부서에 부여할 수 있는 인센티브	80
[그림 6-1] 문화의 개념과 작동구조	89
[그림 6-2] 문화형성(구성)의 요인	90

[그림 6-3] 문화 변화의 요인	91
[그림 6-4] 서울시 문화영향평가 대상사업 선정 및 시행 절차	99



01

연구개요



1_연구배경과 목적

2_연구내용과 방법

01. 연구개요

1_연구배경과 목적

문화영향평가란 특정한 계획의 수립이나 정책을 시행하는 데 문화적인 측면에서 발생할 수 있는 영향을 사전에 평가하여 이에 대응하는 제도를 말한다. 그간 환경영향평가의 일부로, 미국 등 서구에서는 사회영향평거나 통합영향평가지표의 일부로 추진되었는데,¹⁾ 본격적으로 도입된 것은 우리나라가 처음이다.

우리나라에서 문화영향평가 논의가 시작된 것은 2003년 참여정부 때이다.²⁾ ‘창의한국’을 비전으로 새로운 문화정책을 설계하고자 했던 참여정부는 문화영향평가를 중요 정책으로 도입하고자 했지만 구상단계에서 멈추고 말았다. 이 구상이 현실정책으로 전환하여 도입된 것은 박근혜 정부 때이다.

문화영향평가는 2013년 「문화기본법」이 제정되며 도입됐다. ‘문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 문화정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정’하고자 했던 「문화기본법」은³⁾ 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 다하여야 한다”⁴⁾는 관점에서 “각종 계획과 정책을 수립할 때에는 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여

1) 문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례 연구에 따르면, 타 평가의 하나의 평가항목으로 논의되었다고 한다.(이상열·이경진·안지현, 2018, 「문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례연구」, 한국문화관광연구원: 15~21).

2) 당시 문화영향평가 시행을 목적으로 문화관광연구원 주도 하에 여러 연구가 시행되었다. 「문화영향평가 해외사례 조사 연구」(김규원 외, 2003), 「문화적 가치의 사회적 확산을 위한 제도 도입 방안 연구」(김규원 외, 2004), 「문화영향평가 법제화 방안 및 지표개발 연구」(김효정 외, 2006) 등이 당시 시행된 연구다.

3) 「문화기본법」 제1조(목적)

4) 「문화기본법」 제2조(기본이념)

야 한다”고 규정⁵⁾하며 문화영향평가를 도입하였다. 법정 평가로 위상을 갖게 된 것이다. 법제화 후 정부는 2014년부터 문화영향평가를 시행했다. 2014~2015년에 시범평가를 실시하였고, 2016년부터 본 평가를 시행하였다. 이후 그 수를 점점 늘려 2020년에는 총 46건을 평가할 정도로 규모가 커졌다.

그러나 사회적 차원에서 문화영향평가는 널리 확산되었다고 보기 어렵다. 법 제2조와 제5조 제4항의 규정에 따르면 국가와 지방자치단체는 문화가 국가 발전과 개인의 삶의 질 향상을 위해 중요한 영역임이 인식될 수 있도록⁶⁾ “교육과 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 전반에 걸쳐 문화영향평가를 실행해야 한다”고 규정하고 있지만, 2020년 실시된 문화영향평가 중 75%(35건)가 문화체육관광부가 주관하는 문화도시 조성사업일 정도로 문화영향평가는 사회적으로 확산되지 못한 채 문화체육관광부 주관사업으로 제한되어 있다. 법에는 정부 각 부처와 지방자치단체의 사업으로 확산할 것을 명시하고 있으나, 현실적으로는 문화체육관광부 사업으로 축소돼 있는 것이다. 서울시 또한 마찬가지다. 2015년 독자적인 평가지표를 개발하고, 2016년 연구를 시행하여 2017년 「서울시 문화도시 조례」를 개정해 문화영향평가제를 도입하였으나, 2018년에 2건, 2019년에 2건 등 총 4건의 평가에 그칠 정도로 미미한 상태다. 더구나 2020년 이후부터는 단 1건의 평가도 실행하지 않고 있다.

법적 안정성에도 불구하고, 보편적인 평가제도로 문화영향평가가 운영되고 있지 못한 데는 여러 문제가 있을 수 있다. 상대적으로 짧은 운영기간,⁷⁾ ‘문화’라는 다소 모호한 평가영역,⁸⁾ 다른 평가에 비해 상대적으로 ‘절박성’이 부족하다는 점⁹⁾ 등 여러 근본적

5) 「문화기본법」 제5조(국가와 지방자치단체의 책무)의 제4항

6) 「문화기본법」 제5조 제4항에 따르면 국가와 지방자치단체는 각종 계획 및 정책 수립 시 문화영향을 평가하여 “문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다”고 규정하고 있다.

7) 문화영향평가는 이제 본격 도입한 이후 7년 정도 경과했다. 40년 된 환경영향평가(1981년 도입), 38년 된 교통영향평가(1983년 시행) 등에 비하면 아직은 도입 초기에 지나지 않는다. 이들 평가가 오랜 시간을 통해 보편적 제도로 정착한 것처럼, 문화영향평가도 일정한 시점을 지나야만 보편적 제도로 인용될 것이다.

8) 교통영향평가나 환경영향평가, 인권영향평가, 성별영향평가, 노동영향평가 등은 모두 분명한 목표를 갖고 있다. 그것은 일정한 방향, 즉 ‘해서는 안 된다’거나 ‘어떤 것을 해야 한다’라는 정방향의 특징을 보여준다. 그러나 문화는 제 집단이 갖고 있는 서로 다른 특성과 차이가 있을 뿐, 어떤 것을 해선 안 되거나 해야 하는 일종의 가이드라인을 갖고 있지 못하다. 또 때에 따라선 어떤 사람은 예술을 중심으로, 또 어떤 사람은 역사유산이나 집단의 고유한 정체성을 중심으로 문화를 판단하는 등 문화 내에는 매우 다양한 영역을 내포하고 있기도 하다. 그런 점에서 문화영향평가는 모호한 성격을 지니며, 평가하기에 적절한 것인가라는 판단을 유발하기도 한다. 이 점에 대해서는 추후에 자세히 논의하도록 하겠다.

9) 다른 평가제도는 대부분 명확한 목적이 있다. 환경영향평가나 교통영향평가는 부정적 영향에 적절한 댕기(부담)를 지불하도록 하는 것을 목적으로 하며, 성별영향평가나 인권영향평가, 노동영향평가 등은 최소한의 가이드를 통해 각 분야의 권리를 지키도록 한다. 그런 점에서 문화영향평가는 다소 모호하다. 뒤에 살펴보겠지만, 현재의 평가는 절대적인 어떤 가치를 지키는 것도, 부담금이나 제재를 가하기 위한 것도 아닌 측면이 강하다. 그런 점에서 현 평가제도는 피평가기관이 부담을 감수하면서까지 시행해야 하는 ‘절박한’ 형태로 구성되어 있진 못하다.

한계가 있다. 그러나 잘못된 평가의 설계, 모호한 평가목적, 분명치 않은 평가대상, 이해하기 힘든 평가지표, 불완전한 평가시행체계 등은 문화영향평가가 반드시 개선해야 할 문제이기도 하다. 그런 점에서 문화영향평가 시행을 위해서는 종합적인 측면에서 문화영향평가를 분석하고, 가능한 실행방안 마련을 통해 보편적 평가제도로 정착될 수 있도록 그 방안을 설계할 필요가 있다. 그것은 중앙정부뿐만 아니라 서울시 또한 마찬가지다.

이 연구는 서울시의 의뢰로 시작되었다. 2017년 조례 개정까지 해가며 문화영향평가제를 도입했던 서울시는 △평가지표의 모호성과 부적절성, △문제나열식 평가로 인한 사업부서의 수요부족 등을 평가 시행 부진의 원인으로 지적하며, 실제 평가가 가능하고 적절한 방향의 평가모델을 설계해 달라고 연구를 의뢰하였다. 이에 우리 연구원은 현행 문화영향평가 분석을 통해 그 현안과 문제를 살펴보고, 서울시가 시행하기 적절한 평가모델을 발굴하는데 목적을 두고 연구를 시행하였다. 즉, 이 연구의 목적은 서울시 문화영향평가 활성화를 위한 시행방안을 만드는 데 있으며, 이를 위해 현 평가제도 분석 및 대안 마련에 목적을 두고 있다.

2_연구내용과 방법

「문화기본법」 시행령 제2조제2항에 따르면 “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”고 되어 있다. 이에 따르면 문화영향평가의 평가대상 및 방법 등을 정하고 시행지침을 만드는 주관기관은 문화체육관광부다. 문화체육관광부는 전반적인 틀을 만들고 지방자치단체는 이를 기반으로 문화영향평가를 시행하면 된다.

서울시는 자체적인 평가모델을 갖고 있다. 그러나 그 또한 정부의 제도운영 틀에서 벗어날 수 없다. 이 연구는 우선 문헌연구 및 관계자 대상 의견 청취를 통해 현 문화영향평가제도의 실태와 문제점을 분석하고자 하였다.

지적한 바와 같이 현재의 문화영향평가제도는 2014년부터 2015년까지 시범기간을 거쳐 2016년부터 본격 실행되었다. 그간 2번의 평가지표 개선과 여러 차례에

결친 평가유형 변경 등이 있었지만,¹⁰⁾ 아직도 제도는 모호하다는 지적을 받고 있다.¹¹⁾ 과연 문화영향평가는 왜 이런 평가를 받고 있는 것일까? 이 연구는 현재의 문화영향평가 전반을 파악하기 위해 다양한 문헌연구조사 및 관계자 대상으로 의견을 청취했다. 이를 바탕으로 현재까지 제기된 주요한 문제점을 찾고자 했으며, 그로부터 새로운 실행방안을 마련하고자 했다.

둘째, 문화영향평가를 실행하는 데는 매우 다양한 방안이 있을 것이다. 우리 연구진 또한 여러 방면에서 문화영향평가 실행안을 만들었고, 이를 바탕으로 다양한 관계자 및 전문가 의견을 청취하고자 했다.

시행된 지 7년밖에 되지 않았지만, 문화영향평가에는 다수의 전문가 및 관계자가 참여하고 있다. 여러 경험을 갖춘 전문가가 많고, 관계자 또한 적지 않다. 이에 이들을 대상으로 한 세미나 개최를 통해 다양한 의견을 듣고자 했고, 공무원 및 전문가 대상 설문조사를 통해 적절한 문화영향평가 시행 및 활성화 방안을 마련하고자 하였다. 문화영향평가는 아직 보편화된 평가제도가 아니다. 더구나 서울시는 아직 실행했다고 보기 어려울 정도로 저조한 실적을 갖고 있다. 그런 만큼 명확한 한계는 있으나, 법적 의무사항인 만큼 적절한 실행방안 또한 만들어 내야 하는 것이 서울시 입장이다. 그런 점에서 최적화된 평가모델을 찾아내는 것이 이 연구의 과제라 하겠다.

10) 평가지표는 2015년 처음 개발되어 2016년과 2020년 두 차례에 걸쳐 개선되었고, 평가유형 또한 전문평가에서 약식평가, 진단평가 등으로 그 유형을 다양화하였다. 이 점에 대해선 제2장에서 살펴보기로 한다.

11) 2017년 <한국정책학회>는 「문화영향평가제도의 중장기발전방안에 관한 연구」를 통해 현 문화영향평가제도의 주요한 문제점으로 '모호성'을 꼽았다.

02

문화영향평가 운영현황



1_제도체계

2_추진현황

3_지방자치단체 추진현황

4_서울시 추진현황

02. 문화영향평가 운영현황

1_제도체계

1) 모든 계획과 정책 수립 시 해야 하는 문화영향평가, 그러나 시행은 안 돼

문화영향평가는 「문화기본법」과 동법 시행령에 따라 시행되는 제도이다. 동법 제5조 제4항에 따르면, “국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이에 따르면 평가 주체는 국가와 지방자치단체이고, 평가목적은 문화적 가치의 사회적 확산이며, 평가 대상은 각종 계획과 정책으로, 평가 시기는 수립되는 시점, 평가 내용은 ‘문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향’ 등이다.

「문화기본법」 제5조 제4항 문화영향평가 규정 및 평가체계 구성

“국가와 지방자치단체(평가주체)는 각종 계획과 정책(평가대상)을 수립할 때(평가시점) 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(평가내용)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야(평가목적) 한다”

평가에 대한 세부사항, 즉 평가대상 및 절차, 방법 등은 대통령령으로 정하도록 되어 있다.¹²⁾ 시행령상 규정된 문화영향평가에 관한 사항은 다음과 같다.

우선, 평가의 주체는 정부 각 부처와 지방자치단체다. 시행령(제2조 제1항)에 따라 국가와 지방자치단체는 ‘문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립할 경우’ 문화영향평가를 시행해야 한다. 다만, 각 부처 및

¹²⁾ 「문화기본법」 제5조 제5항

지방자치단체는 문화체육관광부에 평가를 요구할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부가 문화영향평가를 주관하고, 해당 사안에 대해서는 각 부처 및 지방자치단체는 ‘따로’ 문화영향평가를 시행하지 않는다.

한편, 문화체육관광부는 시행령 제3조에 따라 문화영향평가 시행을 위해 관련 부처 등과 함께 협력체계를 구축해야 한다. 시행규칙 제3조에 따르면 협력체계에는 기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부, 외교부, 통일부, 행정안전부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 문화재청 등이 포함되고, 여기에 문화영향평가 또는 문화정책 연구에 전문성이 있는 기관과 단체가 참여하도록 되어 있다. 이 협력체계는 시행령 제2조 제3항에 따라 필요시 특정 사안에 대해 문화체육관광부에 문화영향평가를 요청할 수 있으며, 이 경우 또한 문화체육관광부가 문화영향평가를 직접 시행함에 따라 각 부처 및 지방자치단체는 별도로 문화영향평가를 시행하지 아니한다. 즉, 각 부처 및 지방자치단체가 별도로 문화체육관광부에 문화영향평가를 요청하는 경우, 협력체계에 의해 별도로 문화영향평가를 시행하기로 결정한 경우 외에는 각 부처 및 지방자치단체는 계획과 정책 수립 시 문화영향평가를 시행해야 한다. 대단히 넓고, 광범위하게 문화영향평가가 시행될 수 있도록 법제화된 것이다.¹³⁾

2) 주관과 관리를 문화체육관광부, 지방자치단체의 역할은 모호

평가를 주관하고 관리하는 주체는 문화체육관광부다. 시행령 제2조 제2항에 따르면 문화체육관광부는 정부 각 부처와 협의하여 문화영향평가 대상 계획·정책의 선정기준, 문화영향평가의 방법 등을 각 부처와 지방자치단체에 전달하도록 되어 있다. 또한 앞서 지적한 바와 같이, 각 부처 및 지방자치단체가 요청한 경우나 협력체계가 선정한 사안에 대해서는 직접 문화영향평가를 시행한다. 이어 문화영향평가를 위한 교육과 시행기관 선정 등의 역할을 하는 것이 문화체육관광부다.¹⁴⁾

지방자치단체의 의무는 별도로 표기되어 있지 않다. 다만, 각종 계획 및 정책을 수립할 때 평가하는 주체다. 지방자치단체는 문화체육관광부가 제시한 지침을 받아 평가

13) 결론적으로 얘기하면, 이처럼 포괄적으로 규정된 문화영향평가가 왜 미미하게 실행되고 있거나 실행되지 않는가가 이 연구의 주제다. 이 연구는 문화영향평가의 법과 실행 속에서 나타난 여러 가지 이질적인 괴리와 현실 분석을 통해 실행가능한 대안을 만들고자 한다.

14) 「문화기본법」 시행령 제4조(문화영향평가를 위한 교육 등)

를 수행하도록 되어 있다. 평가주체로서 지방자치단체는 가장 소극적인 평가활동만 하도록 되어 있는 것이 현재의 법체제다. 참고로 법과 시행령상 문화영향평가의 운용틀을 살펴보면 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 문화기본법 및 시행령상 문화영향평가 목적과 시행체계

구 분	내용	근거조항
평가목적	문화적 가치의 사회적 확산	법 제5조 제4항
평가내용	문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향	법 제5조 제4항
평가주체	중앙정부 및 지자체	법 제5조 제4항 시행령 제2조 제1항
평가대상	각종 계획 및 정책 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획 및 정책(※ 단, 각 부처 및 지자체의 요청에 의해 문화체육관광부가 직접 평가를 실시한 경우 제외)	법 제5조 제4항 시행령 제2조 제1항 시행령 제2조 제3항
평가시점	사전(계획 및 정책 수립 시)	법 제5조 제4항
평가주관	문화체육관광부 평가지침 개발·운용(각 부처 및 지자체에 시행) 필요 시 평가시행 및 결과 환류 관련 공무원 대상 교육, 평가 전담기관 지정	시행령 제2조 제2항 시행령 제2조 제3항 시행령 제2조 제4항 시행령 제4조

2_추진현황

1) 평가건수는 증가했지만 보편적 평가제도로 사회적으로 확산은 안 돼

2013년 「문화기본법」 제정과 더불어 도입된 문화영향평가제도는 2014년부터 시행되었다. 2014~2015년 시범평가가 실시되었고, 2016년부터 본격적인 평가가 시행되었다. 시행된 총평가건수는 2020년 현재 총 155건에 이른다. 연도별 시행건수는 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 문화체육관광부 시행 문화영향평가 수행 건수

구분	2014 (시범)	2015 (시범)	2016	2017	2018	2019	2020	계
시행건수	4	5	15	15	35	35	46	155

자료 : 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2019, 「2019년 문화영향평가 종합결과 보고서」: 11~12; 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2020, 「2020년 문화영향평가 종합결과보고서」: 9

[표 2-2]에서 볼 수 있듯이 정부의 문화영향평가 건수는 2018년을 기점으로 크게 증가하고 있다. 2014~2015년 각각 4건과 5건에 그친 평가는 2016년과 2017년 15건으로 증가하였고, 2018년과 2019년 사이 35건으로 증가한 후 2020년 46건으로 다시 증가하였다. 건수로만 보면 문화영향평가는 크게 확대된 양상이다.

그러나 주요한 평가대상을 살펴보면 그렇게 보기 어렵다. 예컨대 2016년엔 농림축산식품부, 교육부, 문화재청 등 정부부처와 광주 서구, 대구 남구, 경기, 인천 등 지방자치단체 등을 대상으로 평가를 실시하였지만, 2017년에는 문화재청의 ‘고도 이미지 찾기 사업’ 외 대부분 지방자치단체가 주관하는 사업을 평가했고, 2018년 들어선 국토교통부가 주관하는 도시재생 뉴딜사업과 문화체육관광부가 직접 시행하는 문화특화지역 사업을 대상으로 평가했다. 그러다 2019년에는 도시재생사업과 문화도시 사업을 중심으로 평가했고, 2020년에는 문화체육관광부가 주관하는 문화특화지역 및 문화도시 사업 등을 중심으로 평가하여 문화영향평가 영역이 문화체육관광부 소관사업으로 축소되는 경로를 겪게 된다. 법이 모든 행정주체, 즉 각 부처 및 지방자치단체가 ‘스스로’ 문화영향평가를 시행하도록 규정했다면, 현실은 문화체육관광부가 대부분 평가를 시행하거나 관련된 사업을 시행하는 지자체와 부서가 시행하도록 하는 형태로 발전된 것이다.

이러한 이유로 평가 건수의 증가에도 불구하고 문화영향평가가 사회적으로 확산되었다고 보기 어렵다. 오히려 평가의 대상범주는 문화체육관광부 관할 사업영역으로 축소되어 이제는 문화체육관광부 외 여타의 부처 및 지방자치단체가 참여하기 힘든 평가제도가 되었다. 특히, 문화도시 사업을 중심으로 평가제도 발전하고 있는 결과, 동사업에 참여하거나 시행할 권한이 없는 광역지방자치단체는¹⁵⁾ 문화영향평가를 시행하기 어렵다. 따라서 문화영향평가는 점점 더 문화체육관광부 자체 사업으로 왜소화되어 간다. 모든 부처 및 지방자치단체를 대상으로 스스로 문화영향평가를 시행하도록 지원하도록 되어 있는 기관이 스스로 평가를 주관함으로써 문화영향평가는 문화체육관광부 사업으로 축소되어 가고 있는 것이다.

15) 「지역문화진흥법」 제15조에 따르면 문화도시 사업의 주체는 문화체육관광부와, 참여할 수 있는 자격은 시·군·구청 등 기초지방자치단체이다.

[표 2-3] 연도별 문화영향평가 수행현황과 특징

연도	수행건수	건수구성	비고
2016	15	-문체부 외 사업 중심 -정부부처(교육부, 농림부, 문화재청 등) 사업 3건 -지자체 사업 13건 시행 -주로 비문화부문 사업으로 구성	
2017	15	-문화재청 사업 외 모두 지자체 사업	자체평가 시범시행 (총 1건)
2018	35	-도시재생뉴딜 사업(31건) 평가 시행 -문체부 문화특화지역 사업(2건) 평가 시행	자체평가 강화 (총 10건)
2019	35	-도시재생뉴딜 사업(23건) 평가 시행 -문화도시 조성사업 평가(7건) 추진	자체평가 확대 (총 18건)
2020	46	-문화도시 조성사업 집중 평가(29건) 추진	자체평가 중심 전환 (총 35건)

2) 법안은 자체평가, 시행은 전문평가로 시작해 점차 자체평가로 전환 중

「문화기본법」 및 시행령상 평가의 주체는 계획 및 정책을 수립하는 주체, 즉 각 부처 및 지방자치단체이다. 법과 시행령은 각 부처 및 지방자치단체가 스스로 평가를 시행하도록 규정하고 있고, 문화체육관광부가 평가시행에 필요한 대상 및 방법 등을 지침으로 만들어 이를 지원하도록 되어 있다.¹⁶⁾

그러나 시행초기부터 문화영향평가는 문화체육관광부를 중심으로, 각 부처 및 지방자치단체가 스스로 평가하는 방식이 아닌 전문기관에 위탁해 평가를 시행하는 ‘전문평가’ 방식으로 평가를 시행해 왔다. 시행령 제2조 제3항에 있는 각 부처 및 지방자치단체가 평가를 요청하는 경우 시행하는 방식으로 문화영향평가를 운용한 것이다.

2년의 시범평가 기간을 통해 전문가 중심 평가를 실시한 결과, 문화영향평가는 전문가 중심 평가로 자리 잡았다. 시범평가 이후 본 평가가 처음 실시된 2016년 문화영향평가는 같은 유형으로 개별평가를 시행했는데, 이 또한 전형적인 전문가 평가 방식이다. 당시 시행한 개별평가는 대상별로 평가한다는 의미로, 각 평가기관이 평가대상의 유형과 특성을 고려하여 문헌분석, 현장평가 및 심층인터뷰, 관계자 FGI(Focused Group Interview) 및 전문가 자문회의, 주민 등 정책관계자에 대한 설문조사 등을 통해 평가를 실시하는 방식을 말한다. 그리고 그 위에 이를 종합하는 종합평가를 도입해 운영했다. 2016년 평가방식은 개별사안을 평가하는 개별평가와 이를 종합하는 중

16) 「문화기본법」 시행령 제2조 제2항

합평가로 구성되었다.

2017년엔 처음 시범평가 형태로 자체평가를 도입했다. 평가대상 사업은 ‘광주비엔날레 사업’이었다. 이 평가를 위해 총 1회의 교육과 2회에 걸친 컨설팅이 있었고, 이를 기초로 사무국이 자체로 평가를 실행했다.

다른 한편, 2017년에는 전문평가 방식의 개선이 있었다. 각 기관이 개별적으로 평가하는 것이 아닌, 표준화된 절차와 도구를 만들어 평가하도록 한 것이다. 이를 통해 각 평가기관은 문헌검토, 현장조사, 설문조사, 관계자 FGI 및 인터뷰 결과를 바탕으로 평가회의를 통해 평가점수(전문가 평가점수)를 도출하고, 여기에 주민 등 관계자 대상 설문조사를 바탕으로 평가점수(관계자 평가점수)를 도출하여 6개 지표항목에 문화영향평가지수를 추출하는 방식으로 문화영향평가를 실시했다. 평가대상 계획 및 정책이 어떤 경로로 문화에 영향을 미치고, 어떤 문제를 일으키며 어떤 개선이 필요한지 더 명료하게 알도록 하자는 것이 평가방식 개선의 요체였다.

2018년에는 자체평가를 약식평가로 분류하여 본격 시행을 위한 기반을 마련한다. 평가는 전문평가와 약식평가로 나누고, 전문평가는 기본평가와 심층평가, 전략평가 등으로, 약식평가는 자체평가로 구분한다. 기본평가는 전문적·구체적인 문화컨설팅을 목표로 실행하는 평가를 말하고, 심층평가는 문화적 영향이 커 엄밀한 분석과 평가를 실시하는 경우를 말하며, 전략평가는 신규 평가대상 발굴 및 평가방법론 개발 등 문화영향평가를 고도화하기 위해 전략적으로 실시하는 평가를 말한다. 이에 문화영향평가는 총 2가지 유형에 4가지로 세분류된다.

[표 2-4] 2018년 문화영향평가 유형 분류

평가유형	세분류	평가목적 및 방식
전문평가	기본평가	전문적·구체적인 문화컨설팅을 필요로 하는 경우에 실시
	심층평가	문화적 영향이 커서 엄밀한 분석과 평가를 필요로 하는 경우에 실시
	전략평가	신규 평가대상 발굴 및 평가방법론 개발 등 문화영향평가의 고도화를 위해 전략적으로 실시
자체평가	약식평가	계획 및 정책을 수립하거나 시행하는 기관(중앙행정기관, 지방자치단체 등)의 담당자가 점검표(checklist)를 사용하여 자체적으로 실시하는 평가

2019년부터는 2018년 평가유형을 그대로 유지한다. 다만 자체평가를 크게 늘리기 시작하여 2019년에는 총 46건의 평가 중 35건을 자체평가로 실시하였다. 2020년엔 좀 더 간단한 형태의 자체평가인 ‘진단평가’를 도입하여 지방자치단체, 특히 문화도시

사업에 참여하는 지방자치단체의 자체평가를 촉진한다. ‘진단평가’란 계획 및 정책의 수립자가 점검표(checklist)에 의해 스스로 점검(진단)하는 것을 말한다. 형식적으로는 법에서 규정된 ‘자체평가’의 방식이 평가시행 5년 만에 본격적으로 자리를 잡기 시작한 것이다. 물론, 각 부처 및 지방자치단체가 스스로의 계획과 정책을 평가하지 않는다는 점에서는 본격적인 자체평가로 보긴 어렵다.

[표 2-5] 연도별 평가유형의 변화

연도	평가유형 운영	평가유형 구성	
2016	-개별평가와 종합평가로 구분하여 운영	전문평가	개별평가 종합평가
		자체평가	-
2017	-평가의 표준 틀 및 절차 발굴 -시범평가의 시행	전문평가	개별평가 종합평가
		자체평가	시범평가 1건
2018	-전문평가의 구분(기본평가, 심층평가, 전략평가 등) -자체평가를 약식평가로 구분	전문평가	기본평가 심층평가 전략평가
		자체평가	약식평가
2019	-자체평가의 강화(총 46건 중 35건)	전문평가	기본평가 심층평가 전략평가
		자체평가	약식평가
2020	-자체평가 강화를 위한 진단평가 도입시행	전문평가	기본평가 심층평가 전략평가
		자체평가	약식평가 진단평가

[표 2-6] 평가유형별 문화영향평가 수행 건수

구분	2014 (시범)	2015 (시범)	2016	2017	2018	2019	2020	계
자체평가 ¹⁾	-	-	-	-	10	18	35	63
전문평가 ²⁾	-	5	15	14	25	17	11	87
기타	4	-	-	1	-	-	-	5
계	4	5	15	15	35	35	46	155

주1: 자체평가는 계획 및 정책을 수립하거나 시행하는 기관(중앙행정기관, 지방자치단체 등)의 담당자가 점검표를 사용해 자체적으로 실시하는 평가

주2: 전문성을 지닌 제3의 기관이 수행하는 평가

자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2019, 「2019년 문화영향평가 종합결과 보고서」: 36; 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2020, 「2020년 문화영향평가 종합결과보고서」: 9

[표 2-7] 2020년 문화영향평가 평가유형 구성과 특징

구분	평가유형 및 특징			
평가 방식	자체평가		전문평가	
	-정책 소관기관(중앙행정기관 및 지방자치단체 등)의 담당자가 점검표(checklist)를 활용하여 문화에 미치는 영향을 스스로 점검하는 평가방식		-문화에 미치는 영향을 심도 있게 분석할 필요가 있는 정책을 대상으로 전문성을 지닌 제3의 기관이 평가를 수행하는 방식	
평가 유형	진단평가	약식평가	기본평가	심층평가/전략평가
	수준 진단 문화영향평가	기초 수준 문화영향평가	보통 수준 문화영향평가	종합 수준 문화영향평가
평가 주체	정책 소관기관 담당자 스스로 평가 + 전문가자문단 검토	정책 소관기관 담당자 스스로 평가 + 전문가평가위원 평가	제3의 전문평가 수행기관이 평가 (전문가평가단 평가)	제3의 전문평가 수행기관이 평가 (전문가평가단 평가+정책담당자)
평가 기간	1개월 이내	1~2개월	4~6개월	6개월 이상
평가 수행방법	정책담당자가 진단 평가서 작성·제출→ 외부전문가 의견 송부	정책담당자가 약식 평가서 작성·제출→ 외부전문가의 평가 결과보고서 통보→ 반영계획 제출	외부 전문기관을 평 가기관으로 공모·선 정하여 평가(결과보 고서 통보)→반영계 획 제출	외부 평가기관을 공 모·선정하여 평가 (결과보고서 통보) 및 주민 설문조사→ 반영계획 제출
평가 기대효과	-문화가치에 대한 관점 및 인식전환을 통해 문화적 가치의 사회적 확산 -문화영향평가에 대한 정책소관기관 담당자 의 인식 제고	-문화가치에 대한 관점 및 인식전환을 통해 문화적 가치의 사회적 확산 -문화적 관점의 진단을 통해 잠재된 부정적 영향을 방지/완화/전환하는 대안 모색	-문화가치에 대한 관점 및 인식전환을 통해 문화적 가치의 사회적 확산 -문화적 관점의 진단을 통해 잠재된 부정적 영향을 방지/완화/전환하는 대안 모색	-문화가치에 대한 관점 및 인식전환을 통해 문화적 가치의 사회적 확산 -문화적 관점의 진단을 통해 잠재된 부정적 영향을 방지/완화/전환하는 대안 모색

자료: 김면이경진·김윤경, 2020, 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」; 13, 한국문화관광연구원; 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2020, 「2020년 문화영향평가 워크숍」: 63

3) 지표는 문화기본권과 문화정체성, 문화발전 등 3대 영역 6대 지표로 구성

문화영향평가는 공통지표와 특성화지표 등 크게 두 개의 지표로 구성된다. 공통지표는 모든 평가대상에 동일하게 적용되는 지표고, 특성화지표는 각 평가대상 특성을 고려해 평가 시행기관이 자율적으로 개발하여 적용하는 지표를 말한다. 기본지표는 필수 지표를 말하고, 특성화 지표는 선택 지표를 말한다.

공통지표는 2014년 시범평가 이후 지속적으로 변화·발전되어왔다. 2014~2015년 시범평가 기간에는 ‘문화기본권’과 ‘문화정체성’ 등 2개 영역으로 평가지표를 구성하여 평가를 시행했고, 2016년에는 ‘문화발전’ 영역을 추가하여 3개 영역으로 지표를 체계화했다.¹⁷⁾ 그 결과 현재의 평가지표는 문화기본권과 문화정체성, 문화발전 등 3개 영역으로 구성된다.

[표 2-8] 연도별 문화영향평가 평가지표

연도	평가영역		평가지표	고려사항
2014	문화기본권	소극적 권리	문화인프라 충분성	문화공간 확보
			문화인력 배치 계획	전문 인력 확보 및 배치
			문화 프로그램 계획	문화 공간 및 프로그램 운영계획
			문화재정확보 정도	정책사업계획에서 문화재정 확보 계획
	문화정체성	적극적 권리	문화 수요와 표현 충족	향유·표현·교류 기획의 충분성
			문화 장벽과 차별 해소	장애인·이주민·성적소수자 등의 표현 및 향유 기회 증진
		문화정체성	지역 고유성	대상 공동체 및 지역사회 특성 및 고유자원 고려
			지역 고유자원 활용	공동체/지역 문화자원의 활용 검토
2015	문화기본권	소극적 권리	문화격차에 미치는 영향	※ 해당 내용이 없어 미 구성
			표현 및 참여에 미치는 영향	
			문화다양성에 미치는 영향	
			문화유산에 미치는 영향	
	문화정체성	적극적 권리	문화적 경관에 미치는 영향	
			공동체에 미치는 영향	
			지역주민 참여와 소통	
			지역 공동체 상생 및 발전	
2016 ~ 2019	문화기본권	소극적 권리	문화향유에 미치는 영향	문화접근성, 문화향유수준
			표현 및 참여에 미치는 영향	표현 및 참여 기회, 생활문화예술 참여
	문화정체성	적극적 권리	문화유산 및 경관에 미치는 영향	문화유산 및 문화경관의 보호, 문화유산 및 문화경관의 활용
			공동체에 미치는 영향	사회적 자본, 문화공동체
	문화발전	창의적 권리	문화다양성에 미치는 영향	문화적 종 다양성, 소수집단의 문화적 표현
			창조성에 미치는 영향	창조자본, 창조기반
2020	문화기본권	소극적 권리	문화향유에 미치는 영향	문화향유권, 문화환경권
			표현 및 참여에 미치는 영향	문화참여권, 정보문화 향유권
	문화정체성	적극적 권리	문화유산에 미치는 영향	문화유산 보호, 문화유산 향유권
			공동체에 미치는 영향	지역 공동체, 갈등발생 가능성, 사회적 합의
	문화발전	창의적 권리	문화다양성에 미치는 영향	문화 다양성 권리, 문화평등권, 문화격차
			창의성에 미치는 영향	창의성 발전, 미래지향성

자료: 정정숙 외, 2014, 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, 문화체육관광부; 양혜원 외, 2015, 「2015년 문화영향평가 연구」, 문화체육관광부; 김면·이경진·김윤경, 2020, 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」, 한국문화관광연구원

17) 영역은 동일하지만 2014년 시범평가에서 적용된 지표와 2015년 적용된 지표는 큰 차이가 있다. 우선 2014년 지표는 문화기본권을 소극적 권리와 적극적 권리로 구분하고, 문화정체성 또한 지역고유성과 공동체 소통·발전으로 구성한 후 각각의 지표를 제시하는 방식이었다. 당시 제시된 지표를 살펴보면, 문화인프라 충분성, 문화인력의 배치, 프로그램 계획 등 직접적인 항목들이 대부분이다. 이에 비해 2015년 지표는 문화격차에 미치는 영향, 표현의 자유에 미치는 영향 등 추상적인 범위를 포함하고 있다.

각 영역 내 평가지표는 그때마다 내용을 달리하였다. 여러 정치적·정책적 이슈와 더불어 당시 사회 내에 퍼져 있던 ‘문화’에 대한 고민을 반영하였는데, 이를 바탕으로 현재 구성된 지표는 영역별 2개씩 총 6개다. 문화기본권에는 ‘문화향유에 미치는 영향’, ‘표현 및 참여에 미치는 영향’ 등이, 문화정체성에는 ‘문화유산에 미치는 영향’, ‘공동체에 미치는 영향’ 등이, 문화발전에는 ‘문화다양성에 미치는 영향’, ‘창의성에 미치는 영향’ 등이 각각 지표로 설정됐다. 현재 구성된 지표는 [표 2-9]와 같다.

[표 2-9] 2020년 문화영향평가 평가지표

평가영역	평가지표	평가문항
문화 기본권	문화향유에 미치는 영향	-사업이 지역민이 문화생활을 누리고 향유할 권리에 부정적 영향을 미치는가? -사업으로 문화접근성이 저하되는 계층이나 지역이 발생할 가능성이 있는가?
	표현 및 참여에 미치는 영향	-사업으로 주민들의 문화적 표현기회와 창작활동이 저하되는가? -사업자는 사업 계획 및 시행에 있어 주민참여 및 정보공개를 통한 의견수렴 과정을 거쳤는가?
문화 정체성	문화유산에 미치는 영향	-사업이 지역의 고유한 문화유산의 기본적 가치에 훼손을 주었는가? -사업으로 문화유산을 향유할 권리가 저해되는가?
	공동체에 미치는 영향	-사업이 지역의 정체성 및 고유문화를 훼손하는가? -사업으로 사회적 관계 속 구성원 간 분열과 대립이 유발되는가? -사업 계획 및 시행과정에서 주민, 문화예술인과 지역단체 간 교류와 협력이 잘 보장되고 있는가?
문화 발전	문화다양성에 미치는 영향	-사업이 지역 내 문화적 획일화에 영향을 주는가? -사업으로 지역사회 소수집단의 문화적 활동에 변화가 발생하는가? -사업으로 문화 소비에 있어 소외되는 계층이 발생할 수 있는가?
	창의성에 미치는 영향	-사업이 사회구성원들의 창의성 발전에 저해하는 내용을 포함하는가? -사업이 지역사회 내 새로운 변화와 혁신에 부정적 영향을 미치는가?

자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2021, 「2020년 문화영향평가 종합결과보고서」: 7

앞서 제기한 바와 같이 지표는 기본지표와 특성화 지표로 구성되는데, 기본지표 외 특성화 지표는 크게 사용되지 않았다. 2016~2020년 사이 시행된 총 82건의 문화영향평가 중 특성화 지표를 사용한 것은 총 22건으로 전체의 26.8%에 지나지 않는다. 그 사용 빈도 또한 2016년 이후 지속적으로 줄어 2019년과 2020년엔 각각 2건에 그쳤다. 개별적인 특성화 지표 발굴의 어려움, 또한 시행과정에서 이루어져야 하는 ‘동의’의 어려움 등이 특성화 지표를 꺼려하는 이유로 보인다. 이에 현재 문화영향평가는 기본지표를 축으로 운영되고 있다 해도 무방하다.¹⁸⁾

[표 2-10] 연도별 문화영향평가 특성화 지표 활용현황

구분	2016	2017	2018	2019	2020	계
활용사업 수	9	5	4	2	2	22

자료: 이경진·김윤경, 2021, 「평가대상별 문화영향평가 지표체계개발 및 활용 방안 연구」, 한국문화관광연구원(2021.10. 발간 예정)

3_지방자치단체 추진현황

1) 서울시가 가장 먼저 조례화, 현재 총7개 광역지자체에 조례화 된 상태

2013년 문화영향평가 제도가 도입된 이후 각 지방자치단체 또한 문화영향평가 시행을 위한 기반을 다져오고 있다. 법상 문화영향평가의 시행주체가 각 부처 및 지방자치단체로, 지방자치단체 또한 주요한 시행주체인 만큼 조례의 제·개정을 통해 문화영향평가의 기반을 형성하고 있는 것이다.

가장 먼저 조례화 한 지방자치단체는 서울시이다. 서울시는 2017년 기존에 있던 「서울특별시 문화도시 기본조례」를 개정하여 문화영향평가 관련 조항을 신설하고, 실행 기반을 만들었다.

조례 제정의 형태로 문화영향평가제도를 처음 도입한 곳은 경기도다. 경기도는 2018년 단독 조례 형태로 문화영향평가 조례를 만들어 문화영향평가를 도입했다. 이어 전라남도가 단독 조례를 제정했고, 충청남도, 대구광역시 등이 각각 2020년에 단독 조례를 제정하였다.

부산시는 2020년 「시민문화권 보장에 관한 조례」를 제정하면서 문화영향평가 관련 내용을 조례화 하였다. 2021년에는 광주광역시가 조례를 제정해 문화영향평가를 도입하였고, 그 결과 현재는 7곳의 광역지방자치단체가 조례를 통한 문화영향평가의 실행기반을 갖고 있다.

18) 이에 대해서는 한국문화관광연구원의 「평가대상별 문화영향평가 지표체계개발 및 활용 방안 연구」(2021.10. 발간 예정)를 참조할 필요가 있다.

[표 2-11] 광역 지방자치단체 문화영향평가 관련 조례 제정 현황

(2021년 6월 기준)

지자체명	자치법규명	최초 시행일
서울특별시	서울특별시 문화도시 기본 조례	2017. 11. 19.
경기도	경기도 문화영향평가 조례	2018. 1. 11.
전라남도	전라남도 문화영향평가 조례	2019. 10. 17.
부산광역시	부산광역시 시민문화권 보장에 관한 조례	2020. 1. 1.
충청북도	충청북도 문화영향평가 조례	2020. 4. 10.
대구광역시	대구광역시 문화영향평가 조례	2020. 10. 30.
광주광역시	광주광역시 문화영향평가 조례	2021. 6. 1.

조례의 내용은 비슷하다. 특히 서울시와 부산시가 유사하게 구성되어 있고, 단독조례로 운영되고 있는 경기도와 나머지 지방자치단체의 조례가 유사하다. 각 지방자치단체의 조례 내용을 비교해 살펴보면 [표 2-12]와 같다.

[표 2-12] 광역 지방자치단체 문화영향평가 조례 내용 비교

(2021년 6월 기준)

구분	서울	부산	경기	충북	대구	전남	광주
제정연도	2017	2020	2018	2020	2020	2019	2021
정의	○	○	○	○	○	○	○
목적	○	○	○	○	○	○	○
계획 수립	○	○	×	×	×	×	×
시장/도지사 책무	○	○	○	○	○	○	○
평가대상	○	○	○	○	○	○	○
위탁	○	○	×	○	×	○	×
고려사항	×	×	○	○	○	○	○
평가위원회	×	×	○	○	×	×	×
결과반영·환류	○	○	○	○	○	○	○
교육	×	×	○	○	○	○	○
전담직원 지정	×	×	○	○	○	○	○
센터 설치/지정	×	×	○	○	○	×	○
재정지원	○	○	○	×	×	×	×
협력체계 구축	×	×	×	×	×	×	○

기초지방자치단체 중 문화영향평가 관련 조례를 갖고 있는 곳은 3곳이다. 서울 성북구는 「창조문화도시위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에, 성남과 춘천은 「문화도시 기본조례」 안에 문화영향평가와 관련된 조항을 담고 있다. 주요내용은 자체 운영위원회에서 문화영향평가의 기본방향이나 방법, 대상선정 등을 심의·자문하도록 하는 내용이다.

[표 2-13] 기초 지방자치단체 문화영향평가 관련 조례 제정 현황

(2021년 6월 기준)

지자체명	자치법규명	관련 내용	최초 시행일
성북구 (서울)	서울특별시 성북구 창조문화도시위원회 설치 및 운영에 관한 조례	제4조 제2항 제5호에서 창조문화도시위원회의 기능으로 문화영향평가에 관한 사항 포함	2015. 12. 31.
성남시 (경기)	성남시 문화도시 기본 조례	제7조 제2항 제3호에서 문화도시정책위원회의 기능으로 문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항 포함	2019. 7. 15.
춘천시 (강원)	춘천시 문화도시 기본 조례	제7조 제3항 제3호에서 문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항 포함	2018. 11. 30

2) 서울시와 경기도는 독자적 평가모델 개발, 다른 지자체는 평가모델 없어

조례 제개정을 통해 문화영향평가 시행기반은 만들어 놓았지만, 대부분 시행 근거만 만들었을 뿐 독자적인 체계나 실행모델을 갖고 있는 지방자치단체는 서울시와 경기도 뿐이다. 서울시와 경기도는 각각 독자적인 평가지표와 운영체제를 갖고 있다. 그러나 독자적 평가모델로 평가를 시행한 곳은 서울시뿐이다. 서울시는 2018년과 2019년 각각 2건씩 독자적인 평가모델로 평가를 시행했다. 경기도는 자체평가 지표는 개발했으나¹⁹⁾ 사용하지는 않았다. 다만, 정부가 제시한 평가지표를 활용해 독자적으로 총 7건의 평가를 실행했다.²⁰⁾

19) 경기도는 중앙정부의 지표체계를 기반으로 일부 지표를 추가하거나 선택할 수 있는 방식의 지표를 개발했다. 이에 대해서는 「경기도 문화영향평가 실행방안 연구」(2017)를 참고할 필요가 있다.

20) 2018년에는 경기도 대표도서관 건립 등 1건, 2019년에는 삼정동소각장 문화재생 3단계사업(부천시), 헬로우 신장!세계인이 화합하는 글로벌 빌리지(평택시), 광명 골목숲 URBAN PROMENADE(광명시), 다시 찾은 문화 신장 777(하남시) 등 4건, 2020년에는 군포 역세권 도시재생사업(군포시), 동두천시 도시재생사업(동두천시) 등 2건을 진행했다.

[표 2-14] 서울시와 경기도 문화영향평가 수행체계 비교

구분		서울시	경기도
관련 법	공통	문화기본법, 문화기본법 시행령, 문화기본법 시행규칙	
	조례	서울특별시 문화도시 기본조례	경기도 문화영향평가 조례
평가 대상	공통	국가와 지방자치단체가 수립하는 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책	
	개별	-법령 및 조례에 따라 수립되는 법정계획 -투자심사의 대상이 되는 사업 -그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사업	-문화적 가치의 사회적 확산 및 도민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책 -도 소속기관 및 공공기관이 수행하는 사업 중 문화적 관점에서 주민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 정책 -그 밖에 도지사가 문화영향평가가 필요하다고 인정하는 사항
평가시행주체		서울특별시시장	경기도지사
평가운영방식		소관 부서 직접 운영 (문화정책과)	소관 부서 직접 운영 (문화중무과)
평가수행방식		제3의 전문평가 수행기관(전문평가)	
평가지표		2개 평가 가치 / 8개 평가영역 총 26개 지표	3개 평가 영역 / 6개 평가지표 (문화체육관광부와 동일)
평가건수		총 4건 (2018년 2건, 2019년 2건)	총 7건 (2018년 1건, 2019년 4건, 2020년 2건)

자료: 김면·이경진·김윤경, 2020, 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」: 19.; 경기도 내부자료

여타 지자체들은 독자적 평가모델 없이 중앙정부가 시행하는 문화영향평가에 참여하고 있다.²¹⁾ 특히, 2017년부터는 각 지자체 설립 연구원이 평가수행기관으로 평가에 참여하였다. 2017년에는 충북연구원이 최초로 참여하였고, 2018년에는 총13개 연구원이 참여하여 14건의 평가를 수행했다. 2019년 이후에는 그 수가 줄어 2019년에는 3개 연구원이, 2020년에는 1개 연구원이 평가에 참여했다. 지방자치단체 연구원이 참여하여 시행한 평가는 대부분 도시재생 뉴딜사업이었고, 그 외 사업은 문화도시 조성사업 1건이 있었다.

21) 중앙정부 평가체계를 그대로 따른다는 점에서는 경기도도 마찬가지다. 지적인 것처럼, 경기도는 자체 지표를 개발하였을 뿐, 평가시행은 중앙정부 지표체계를 그대로 준용하였다.

[표 2-15] 연도별 지방자치단체 연구원 참여 현황

연도	참여한 지방자치단체 연구원	총평가건수 / 참여 연구원 수
2017	-충북연구원 1건(도시재생사업1건)	1건 / 1개
2018	-강원연구원 2건(도시재생뉴딜 2건) -경남발전연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -광주전남연구원 2건(도시재생뉴딜 2건) -대구경북연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -대전세종연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -부산발전연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -수원시정연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -울산발전연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -인천연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -전북연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -충남연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -충북연구원 1건(도시재생뉴딜 1건)	14건 / 12개
2019	-강원연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -대구경북연구원 1건(도시재생뉴딜 1건) -경남연구원 3건(도시재생뉴딜 2건, 문화도시 1건)	5건 / 3개
2020	-경남연구원 1건(도시재생뉴딜 1건)	1건 / 1개

4_서울시 추진현황

1) 2017년 문화도시기본조례 개정을 통해 시행기반 마련

살펴본 대로 서울시는 2015년 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 개정을 통해 문화영향평가 제도를 도입했다. 조례는 독립된 장(제5장)의 형태로 되어 있고, 조항은 문화영향평가 실시(제25조), 평가계획 수립(제26조), 평가대상(제27조), 평가방법(제28조), 평가위탁(제29조), 평가환류(제30조), 재정지원(제31조) 등으로 구성되어 있다. 우선 제25조에 따르면 “시장은 시민들의 문화권과 문화다양성을 보존·확산하기 위하여 문화영향평가를 실시할 수 있다”라고 되어 있다. 문화영향평가의 목적을 ‘시민의 문화권과 문화다양성 보존·확산’으로 규정, ‘문화적 가치의 사회적 확산’을 목적으로 규정하고 있는 「문화기본법」과는 다소 다르다.

[표 2-16] 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 내 문화영향평가 관련 주요 내용

구분	내용
정의 (제3조)	"문화영향평가"란 문화적 가치의 사회적 확산 및 시민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우 문화적 관점에서 시민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 것을 의미함
정책위원회 기능 (제15조)	문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항을 심의·자문함
평가 실시 (제25조)	시장은 시민들의 문화권과 문화다양성을 보존·확산하기 위해 문화영향평가를 실시할 수 있음
평가계획 수립 (제26조)	시장은 예측가능하고 효과적인 문화영향평가를 위해 대상 계획·정책의 선정기준, 평가방법 등을 포함한 평가계획을 수립할 수 있음
평가 대상 (제27조)	1. 법령 및 조례에 따라 수립되는 법정계획 2. 투자심사의 대상이 되는 사업 3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사업
평가 방법 (제28조)	시장은 문화영향평가를 시행하는 데 적용가능한 방법과 지표를 개발하고 이를 확산하기 위해 노력해야 함
위탁 (제29조)	문화영향평가의 효율적인 수행을 위해 필요한 경우 전문성이 있는 법인 또는 단체에게 사무를 위탁하거나 대행하게 할 수 있음
평가 결과 환류 (제30조)	문화영향평가 대상 사업시행부서는 평가결과에 대한 검토의견과 조치계획서를 작성하여 위원회에 제출하여야 함
재정 지원 (제31조)	시장은 문화영향평가를 활성화하기 위하여 필요한 비용을 예산범위에서 지원할 수 있음

평가대상 및 방법 또한 다르다. 평가대상은 1. 법령 및 조례에 따라 수립되는 법정계획과 2. 투자심사의 대상이 되는 사업, 3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사업 등으로 구체화 되어 있다. 각 부처 및 지방자치단체가 수립하는 계획과 정책이라고 규정하고 있는 「문화기본법」과는 차이가 있다. 평가방법 또한 “시장은 문화영향평가를 시행하는 데 적용 가능한 방법과 지표를 개발하고 이를 확산하기 위해 노력하여야 한다”(조례 제26조)라고 규정, ‘스스로’ 지표를 개발하여 운용할 수 있는 가능성을 열어놓았다. 정부와는 다른 평가목적 및 대상, 시행체계를 갖고 있는 것이다.

[표 2-17] 문화기본법과 서울시 문화도시 기본조례 상 문화영향평가의 비교

구분	문화기본법	서울시 조례
평가목적	문화적 가치의 사회적 확산	시민의 문화권과 문화다양성 보존·확산
평가지표	기본지표와 특성화 지표	정부와 독립된 지표로 구성 가능성 제시
평가대상	각 부처 및 지자체가 요청한 사업 협력체계를 통해 선정된 사업	법령 및 조례에 따라 수립되는 법정계획 투자심사의 대상이 되는 사업 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사업

2) 평가지표는 문화기본권과 다양성 가치 아래 8개 영역 26개 지표로 구성

문화영향평가 추진을 위해 서울시는 2015년과 2016년에 2건의 연구를 시행했다. 「서울시 문화영향평가 기초연구」(문화사회연구소, 2015)와 「서울시 문화영향평가 모델 개발 컨설팅」(문화사회연구소, 2016) 등이 그것이다. 2015년 연구는 문화영향평가의 개념과 서울시 추진방향을 설정하고 지표개발 및 방법, 실행계획 검토 등을 주 내용으로 하고 있다. 2016년 연구는 문화영향평가 지표 및 모델을 개발하고 구체적인 실행계획 수립과 시범평가 실시 및 조례안을 제시했다.

이 연구를 기반으로 서울시는 독자적인 지표체계를 개발했다. 지표체계는 가치와 영역, 지표 등 3개 단위로 구성되어 있다. 영역과 지표로 구성되어 있는 중앙정부 지표 체계와는 다르다. ‘가치’는 문화영향평가의 이유이자 궁극적 목표로 정의하고 있고, ‘영역’은 가치가 구체적으로 실현되는 것으로, ‘지표’는 영역의 바람직한 상태를 가늠하는 개념으로 제시되어 있다. 가치는 ‘문화기본권’과 ‘문화다양성’으로 구성되어 있다. ‘문화기본권’은 향수권, 참여권, 경관·환경권, 기반조성 등 4개 영역 14개 지표, ‘문화다양성’은 시민다양성, 차이수용성, 정체성, 예술다양성 등 4개 영역 12개 지표를 포함한다. 6개 지표로 구성된 중앙정부와는 다르게, 상당히 많은 지표로 구성된 것이 서울시 지표체계의 특징이다.



[그림 2-1] 서울시 문화영향평가 지표 체계

정부 지표체계와 비교할 수 없이 많은 지표로 인해 서울시 문화영향평가는 지표은행 방식으로 운영된다. 즉, 평가대상에 따라 전체 지표에서 필요한 지표만 추출하여 평가하는 방식을 취하고 있다. 이를 위해 서울시는 평가대상을 △도시계획·사업 유형,²²⁾

△대상계획·사업 유형,²³⁾ △개발계획·사업 유형, △문화계획·사업 유형 등 4가지로 나누고, 각 유형에 필요한 지표를 선택하여 평가하도록 하고 있다. 각 유형별 지표는 [표 2-18]과 같다.

[표 2-18] 서울시 문화영향평가 유형별 지표 구성

평가가치	평가영역	평가지표	도시계획 사업유형	대상계획 사업유형	개발계획 사업유형	문화계획 사업유형
1. 문화 기본권	1-1. 향수권	1-1-1. 문화인프라	○	○	○	○
		1-1-2. 접근성	○	×	○	○
		1-1-3. 향수프로그램	×	×	×	○
		1-1-4. 관객개발	×	×	×	○
	1-2. 참여권	1-2-1. 참여프로그램	×	×	×	○
		1-2-2. 예술교육	×	×	×	○
		1-2-3. 공동체 문화형성	×	○	○	○
		1-2-4. 예산기획 참여	○	○	○	○
	1-3. 경관·환경권	1-3-1. 조망권	○	×	○	×
		1-3-2. 선도성	○	×	○	×
		1-3-3. 지역과의 조화	○	×	○	×
	1-4. 기반조성	1-4-1. 인적기반	○	×	×	○
		1-4-2. 시설기반	○	×	×	○
		1-4-3. 재정기반	○	×	×	○
2. 문화 다양성	2-1. 시민다양성	2-1-1. 다문화	○	○	×	×
		2-1-2. 계층 다양성	○	○	×	×
	2-2. 차이수용성	2-2-1. 성별차이수용성	○	○	×	×
		2-2-2. 연령차이수용성	○	○	×	×
		2-2-3. 장애차이수용성	○	○	×	×
		2-2-4. 지역차이수용성	○	○	×	×
	2-3. 정체성	2-3-1. 문화환경보존	○	×	○	×
		2-3-2. 전통문화계승	○	×	○	×
		2-3-3. 지역문화고유성	○	×	○	×
	2-4. 예술다양성	2-4-1. 장르다양성	×	×	×	○
		2-4-2. 창작자 다양성	×	×	×	○
		2-4-3. 공공다원소수자문화	×	×	×	○

자료: 이동연 외, 2015, 「서울시 문화영향평가 평가모델 개발 컨설팅」, 서울연구원·문화사회연구소: 72~75.를 바탕으로 재구성

22) 「문화기본법」에는 평가대상이 각종 '계획 및 정책'이라고 명기되어 있다. 그런데 조례를 거쳐 서울시 실행체계로 오면, 여기서 보는 바와 같이 계획 및 사업으로 변해 있다. 정책과 사업이 다른 개념이고, 포괄영역이 다름에도, 어떠한 설명이나 검증없이 혼재해 사용함에 따라 평가대상에 대한 혼재가 발생한다. 그런데 이는 단지 조례나 서울시 실행체계에만 나타나는 문제는 아니다. 문화영향평가 전반에 걸친, 개념의 혼재와 부정확한 개념사용으로 이에 대해서는 향후 주의를 요한다.

23) 이 때 '대상'이란 특정 계층이나 집단을 말한다. 즉, 특정 계층이나 집단을 대상으로 한 계획 등을 대상계획·사업 유형으로 구분한다.

그러나 실제 실행과정에서 보면 지표은행 방식은 별로 사용되지 않았다. 분류된 유형에 맞는 평가를 시행하기 위해서는 지표 선정에 따른 여러 의견 청취가 필요하였고, 이를 위해선 시간과 비용의 문제가 발생하는 바, 시행된 평가를 보면 대부분 모든 지표를 사용하는 방식으로 평가가 시행되었다. 지표은행 방식은 별로 작동되지 않은 것이다.

3) 평가는 총 4건 시행, 그나마 2020년 이후엔 시행하지 않아

2018년부터 2021년 현재까지 서울시가 시행한 문화영향평가는 총 4건이다. 2018년에 '세운상가군 재생사업'과 '광화문광장 조성사업' 등을 대상으로 평가를 시행했고, 2019년에는 '경의선숲길 공원 조성·운영사업'과 '창동·상계 신경제중심지 조성사업' 등을 평가했다. 2020년 이후엔 평가를 시행하지 않았다.

대상사업을 세부적으로 분류해 보면, 계획단계에 있는 사업은 '광화문 광장 조성사업'이었다. 나머지 사업은 추진 중이거나 추진이 완료된 사업으로, 「문화기본법」에서 정한 '사전' 평가의 규정은 지켜지지 않았다. '세운상가군 재생사업'과 '창동·상계 신경제중심지 조성사업'은 사업은 '과정평가'였고, '경의선숲길 공원 조성 운영사업'은 '사후평가'였다.

[표 2-19] 서울시 문화영향평가 추진 현황

구분		세운상가군 재생사업	광화문광장 조성사업	경의선숲길 공원 조성 운영사업	창동·상계 신경제중심지 조성사업
평가 유형	대상	정책평가	계획평가	정책평가	정책평가
	시기	과정평가	사전평가	사후평가	과정평가
수행연도		2018	2018	2019	2019
수행기관		(주)주스컴퍼니	(사)한국문화 기획학교	한국문화재 정책연구원	(주)케이아트 크리에이티브

자료: 서울시 내부자료 정리

03

문화영향평가의 주요 현안과 논점



1_주요 이슈

2_문화영향평가의 주요한 논점과 서울시 실행 시사점

3_종합 및 방향 모색

03. 문화영향평가의 주요 현안과 논점

1_주요 이슈

문화영향평가 도입과 시행 이후 많은 문제가 제기되었다. 그 문제를 풀기 위해 여러 연구가 진행되었고, 사업 또한 여러 번 변경되어 시행되었다.

그중 주목할 만한 연구는 2017년 시행된 「문화영향평가제도의 중장기 발전방안에 관한 연구」(문화체육관광부)와 2020년 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」(문화관광연구원) 등이다. 여타 연구가 문화영향평가의 시행방안을 마련하는 데 중점을 둔 반면, 두 연구는 문화영향평가의 문제점을 분석하고 개선방안을 마련하는 데 집중했기 때문이다.

[표 3-1] 문화영향평가 관련 주요 연구목록

주관	연도	연구명(저자)	연구기관
정부 주도 연구	2003	「문화영향평가 해외 사례조사 연구」(김규원 외)	문화관광연구원
	2004	「문화적 가치의 사회적 확산을 위한 제도 도입 방안 연구」(김규원 외)	문화관광연구원
	2006	「문화영향평가 법제화 방안 및 지표개발 연구」(김효정 외)	문화관광연구원
	2013	「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」(김효정 외)	문화관광연구원
	2014	「문화영향평가 실행에 관한 연구」(정정숙 외)	문화관광연구원
	2015	「2015 문화영향평가 연구」(양혜원 외)	문화관광연구원
	2017	「문화영향평가 표준평가 도구 개발 연구」(양혜원 외)	문화관광연구원
	2017	「문화영향평가 제도 중장기발전방안 연구」(한국정책학회)	문화체육관광부
	2018	「문화영향평가 유형별 가이드라인 개발 연구」(이상열 외)	문화관광연구원
	2019	「문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구」(이상열 외)	문화관광연구원
지자체 주도 연구	2020	「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」(김면 외)	문화관광연구원
	2015	「서울시 문화영향평가 기초연구」(문화사회연구소)	서울연구원
	2016	「서울시 문화영향평가 모델 개발 컨설팅」(문화사회연구소)	서울연구원
	2017	「경기도 문화영향평가 실행방안 연구」(문화디자인 자리)	경기도
	2020	「부산형 문화영향평가 모델 개발」(부산연구원)	부산시

1) 한국정책학회(2017), 평가대상·방식·시행체계 전반에 걸친 문제제기

문화체육관광부가 의뢰하여 한국정책학회가 2017년에 연구한 「문화영향평가제도의 중장기 발전방안에 관한 연구」는 △대상 및 선정방식, △평가 및 평가수행방식, △평가의 법적·제도적 기반, △평가추진체계 및 협력체계 등 4가지 영역을 축으로 당시 문화영향평가가 지닌 문제를 분석했다. 제시한 문제는 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 대상 및 선정방식이다. 무엇보다 모호한 대상선정 기준, 그리고 정책 및 계획의 수립 단계에서 평가하는 사전평가가 문제라 지적한다. 선정기준이 모호해 자발성이나 각 부처 및 지자체의 협력에 의지할 수밖에 없고, 사전평가 중심으로 하다 보니 이후의 변경 과정에 대응하기 어렵다는 것이 주요 골자다. 이에 타 평가처럼, 법 개정을 통한 대상의 의무화 및 정책제언의 타당도를 높일 수 있도록 평가시점을 최적화할 필요가 있다고 주장한다.

둘째, 평가지표 및 평가수행방식에 대한 것이다. 평가지표가 어렵고 자의적 해석 여지가 많아 평가기관의 역량에 따라 달리 해석되고 결과가 다르게 도출될 수 있다는 것이다. 더불어 과도한 컨설팅 기대로 평가결과가 왜곡될 가능성이 있어 이에 대한 교정이 필요함을 지적하며, 평가지표의 개선 및 공유 확대, 평가범위의 엄밀화, 비교·실험 집단을 통한 정량화된 평가, 평가결과 처리와 컨설팅 과정의 분리 등을 대안으로 제시한다.²⁵⁾

셋째, 평가의 법·제도적 기반 자체가 허약하다는 문제도 제기되었다. 무엇보다 평가결과의 반영을 유도하는 법적 근거가 부족하고, 피평가기관의 평가 참여에 대한 인센티브가 부족해 각 부처 및 지방자치단체의 참여를 유발하기 어렵다는 것이다. 이에 법적 근거의 강화, 평가에 따른 인센티브 제공 등을 주장했다.

넷째, 마지막으로 평가추진체계 및 협력체계의 취약성을 제기했다. 〈한국문화관광연구원〉에 평가센터가 있지만 인력이 부족하고, 문화체육관광부를 중심으로 한 협력체계 또한 유명무실하다는 것이 주요 내용이다. 이에 수행체계 강화를 주장하며, 성별영향평가처럼 중앙과 지역으로 이어지는 평가수행체계 확립이 필요하고, 실질적 협의가 이루어질 수 있도록 협력체계의 법적 위상 제고 및 역할 강화가 이루어질 필요가 있음을 제안했다.

24) 한승준 외, 2017, 「문화영향평가제도의 중장기 발전에 관한 연구」, 문화체육관광부·한국정책학회: 32~38 내용을 중심으로 재구성했다.

25) 한승준 외, 2017, 「문화영향평가제도의 중장기 발전에 관한 연구」, 문화체육관광부·한국정책학회: 34~36.

[표 3-2] 〈한국정책학회〉 연구에서 제기된 문화영향평가의 주요 문제점과 개선방안(2017)

주요 문제	문제항목	세부내용	개선방안
대상 및 선정방식	대상의 모호성	구체적 대상을 명시하고 있지 않다는 점	법 개정 등을 통해 구체적 대상 명시 필요
	사전평가의 내재적 어려움	평가자체가 쉽지 않고, 계획 수정 및 변경에 따라 결과가 다르다는 점	평가시점에 대한 적절한 논의 필요
평가 및 평가수행방식	평가지표 적용 및 해석어려움	핵심개념의 높은 추상도, 지표해석 및 적용의 자율적 여지가 커 평가기관에 따라 해석이 다를 수밖에 없다는 점	향후 5년간 지속적인 평가지침 제시 및 공유, 교육 및 설명회, 통합워크숍 개최
	평가범위 설정 어려움	시공간적으로 넓게 펼쳐진 사업을 대상으로 평가, 공간적 범위 설정이 어렵고 평가수행 또한 어려움	적절한 평가범위 가이드라인 개발 제시
	정량화의 어려움	사업시행 전 평가값과 시행 후 평가값 등 설득력 있는 자료제시가 필요하나 기존 통계가 없어 현실적으로 어려움	실험집단과 비교집단을 대상으로 한 평가실행
	컨설팅에 대한 과도한 기대	개선방안 도출에 있어 별도의 영역을 시행해야 할 정도로 개선방안 요구가 큼	정책제언을 수행하는 제도적 기제라는 인식 확립 필요 찾아가는 컨설팅 등을 분리하여 시행
평가의 법적·제도적 기반	평가결과와 정책반영 제도화 기제 미비	평가결과를 반드시 반영해야 하는 법적 의무 미비	법적 개정을 통해 시급한 보완 필요
	피평가기관의 평가참여에 대한 인센티브 미흡	현재로선 평가유인 요인이 거의 전무 유명무실화 가능성 제기	인센티브 제공방안 마련 필요
평가추진체계 및 협력체계	평가추진체계의 취약성	소수의 성원으로 구성된 평가전담기관 평가수행의 체계화·고도화의 어려움 제기	구성원 보강 및 위상 제고 지방평가센터 지정·운영
	협력체계 취약성	단순 협의기구로 실질적 운영어려움	법적 위상 제고 및 역할강화 필요

자료: 한승준 외, 2017, 「문화영향평가제도의 중장기 발전방안에 관한 연구」, 문화체육관광부·한국정책학회, 2017: 136~148. 내용 요약

2) 문화관광연구원(2020), 평가체계 개선을 위한 5대 핵심과제 제시

2020년 <한국문화관광연구원>이 시행한 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방향 연구」는 좀 더 지난 시점에서 앞으로의 문화영향평가 발전방향을 예측하고, 이에 대응하도록 하는 데 도움을 준다. 보고서에 따르면 주요한 개선의제는 △평가수행 개선, △조직관리 개선, △법·제도 개선 등이다. 이 중 핵심적인 것을 선택해 ‘지속가능한 문화영향평가 발전을 위한 실천전략’을 제시하는데, 그 과제는 △중장기 기본계획 수립, △평가지표 개발 및 표준평가지침 마련, △전담기관 및 수행기관 지정, △문화영향평가에 대한 교육 강화, △(가칭) 문화영향평가법 등 독립된 형태의 단독법 제정 등이다. 동 보고서를 보면, 앞으로 문화영향평가는 최소한의 기준 내에서 자체적인 평가가 이루어지도록 그 방향을 설정하고, 각 기관에 맞춘 적절한 평가지표 운영과 안정화된 법적 기반을 갖추는 것으로 되어 있다. 주요 내용을 요약하면 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3] 문화영향평가 지속발전을 위한 개선사항

개선사항	주요내용	세부실행 방안
평가수행 개선	평가대상을 고려한 평가지표 및 지표 풀(pool) 개발	맞춤평가가 가능하도록 개선
	평가수행을 위한 최소한의 기준	최소기준을 설정 평가의 정합성 확보
조직관리 개선	문화영향평가 총괄부처 명시	문체부의 역할 명료화 및 평가시행 주체와의 관계·역할 설정
법·제도 개선	현행 법제 개정	현 법제 중 문화영향평가와 관련된 규정·규칙 개정
	(가칭) 문화영향평가법 제정	독립된 법안 제정
지속가능발전 실천전략	중장기 기본계획 수립	5년 단위 기본계획 수립
	평가지표 개발 및 표준평가지침 마련 공시	평가대상을 고려한 평가지표 개발 최소한의 기준과 원칙이 담긴 평가지침 마련
	전담기관 및 수행기관 지정	원활한 평가수행 및 중장기 발전 모색
	교육강화	문화영향평가 인식 확대 평가에 대한 거부감 최소화
	(가칭)문화영향평가법 제정	문화영향평가 대상 및 방법, 기준 구체화

자료: 김면이경진·김윤경, 2020, 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방향 연구」, 한국문화관광연구원: 96~134. 내용 요약

이처럼 문화영향평가는 새로운 변화를 모색하고 있다. 또한 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 실행 면에서 다양한 변화-전문평가의 엄밀화, 자체평가 강화를 위한 새로운 평가유형 도입 등-를 시도하고 있다. 그러나 아직 문화영향평가는 안착된 것이 아니다. 오히려 논란은 커지고 있고, 대상사업 범위는 줄어든 상태다. 이에 문화영향평가 현재를 살펴보고, 가능한 서울시 실행방안을 모색해 보고자 한다.

2_문화영향평가의 주요한 논점과 서울시 실행 시사점

1) 모호한 평가목적

문화영향평가는 「문화기본법」 제5조 제4항에 근거를 두고 있다. 다시 한번 해당 조항을 살펴보면, “국가 및 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때 ‘문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 분석’하여 ‘문화적 가치가 사회적으로 확산’될 수 있도록 해야 한다”라는 것이다. 이에 근거하면 평가목적은 ‘문화적 가치의 사회적 확산’이고, 평가내용은 ‘문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향’이다. 사실 이 부분이 문화영향평가를 모호하게 만드는 원인 중 하나다. 일례로 오랜 평가인 ‘환경영향평가’를 살펴보면, ‘환경보전방안 등을 마련하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모’하고자 평가를 시행하는 것으로 규정하고 있다.²⁶⁾ 즉 환경에 미치는 영향을 평가하여 보전방안을 만드는 것을 구체적인 평가목적으로 제시하고 있는 것이다.

다른 평가인 성별영향평가 또한 마찬가지다. 「양성평등기본법」 제15조 제1항에 따르면 “국가와 지방자치단체는 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙을 말한다)과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등이 성평등에 미치는 영향을 평가하여야 한다”라고 되어 있다. ‘성평등에 미치는 영향’ 평가가 주요한 목적이고, 이를 통해 ‘성평등에 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등을 조정하는 것’이 평가제도 운영의 목표로 제시되어 있다.

26) 「환경영향평가법」 제1조(목적) “이 법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다”

이에 반해 문화영향평가는 ‘문화적 가치의 사회적 확산’이라는 모호한 내용이 평가목적으로 제시되어 있다. 즉, 특정한 사안-계획 및 정책-이 문화-문화적 측면에서 국민의 삶의 질이나 현존하는 문화체계-에 미치는 영향을 평가하여 이에 대비하거나 긍정성을 높이고 부정성을 낮추기 위함이 아닌, ‘문화적 가치가 사회적으로 확산되도록 한다’는 데 목적을 두고 있는 것이다.²⁷⁾ 그렇다면 이 문화적 가치의 사회적 확산이란 무엇인가? 왜 문화영향평가는 이런 ‘모호한’ 개념을 평가목적으로 제시하였는가?

[표 3-4] 여타 평가와 문화영향평가의 평가목적 비교

구분	환경영향평가	성별영향평가	문화영향평가
평가대상	환경에 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업	재개정 법률 성평등에 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업	각종 계획 및 정책 (구체적 대상명기 없음)
평가내용	해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향	성평등에 미치는 영향	문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향
평가목적	환경보전방안을 마련하여 지속가능발전 및 쾌적한 국민생활 도모	성평등에 미치는 영향을 평가하여 양성평등을 실현함	문화적 가치의 사회적 확산
평가결과	구체적 방안 마련	영향 분석	사회적 인식개선 가치확산

이와 관련하여 경기연구원의 「경기도 문화영향평가 도입방안」 연구는 주목할 만한 내용을 담고 있다. 동 보고서에 따르면 각종 평가를 분류하여 두 가지 유형으로 제시한다. ‘규제형 평가’와 ‘규범형 평가’가 그것이다.²⁸⁾

규제형 평가는 특정한 계획이나 사업의 집행에 따라 나타날 수 있는 (금)부정적 영향을 파악하여 이에 대응한 방안을 내놓는 데 목적을 두고 있다. 환경영향평가나 교통영향평가가 그 대표적인 예다. 이들은 사업 시행에 따른 부담금을 부과하거나 행정적 차원에서 적절한 (시정)조치를 내릴 목적으로 평가를 시행하고 있다.

반면, 규범형 평가는 어떤 행위의 조율을 목적으로 하는 것이 아니라, 특정한 가치 및 (사회적) 기준이 사회적으로 확산되어 하나의 규범으로 형성되는 데 목적을 두고 있다. 성별영향평가가 그 대표적 예이다. 성별영향평가는 ‘성평등’이라는 가치와 규범

27) 이 기준하에 실제 정부 및 문화영향평가를 주관한 문화관광연구원은 ‘정책의 문화화’라는 개념을 사용하며, 모든 정책에 문화적 관점이 반영되도록 함을 문화영향평가의 주요한 목적이라고 밝힌 바 있다.(각 년도 문화영향평가 워크숍 자료, ‘정책에 문화를 입히다’)

28) 김성하·황선아, 2016, 「경기도 문화영향평가 도입방안」, 경기연구원: 27.

이 모든 법 제정과 정부가 시행하는 계획 및 사업에 반영될 수 있도록 함을 목적으로 한다. 때문에 평가는 정해진 지침에 의해 자가진단 방식으로 시행하며, 특정한 경우에 한해 전문가들이 동원된 평가를 실시한다.

[표 3-5] 평가유형 비교

구분	규제형 평가	규범형 평가
평가목적	특정한 계획 및 정책, 사업 등이 야기할 수 있는 부정적 영향을 분석하여 대응방안을 제시함	특정한 계획이나 정책, 사업, 법안의 제정 등에 포함된 부정적 요소를 제거하고 사회적 측면에서의 가치 확산
평가결과	구체적이고 세부적인 행정명령	자가진단 및 개선방안 마련
평가방식	전문기관에 의한 평가	자가진단 및 점검 필요 시 전문가 개입
필요사항	과학적·객관적 분석 및 평가방법	명확한 가이드라인
대표평가	환경영향평가, 교통영향평가	성별영향평가

자료: 김성하·황선아, 2016, 「경기도 문화영향평가 도입방안」, 경기연구원: 27.을 참고해 재구성

이를 기준으로 문화영향평가를 살펴보면, 문화영향평가는 전형적인 ‘규범형 평가’에 해당한다. 즉, 각 부처 및 지방자치단체가 계획 및 정책을 수립할 때 스스로 문화적 측면에서 국민의 삶에 질에 미칠 영향을 평가해 봄으로써 ‘문화적 가치’가 사회적으로 확산되도록 하는, 즉 ‘규범화’를 목적으로 시행하는 평가다. 따라서 문화영향평가는, 적어도 법상으로는 규범형 평가의 전형이라 할 수 있다.

그런데 문제는 문화영향평가가 그리 쉽게, 누구나 평가할 수 있는 것이 아니라는 점이다. 무엇보다 ‘문화’는 매우 복잡한 개념으로, 사용자에 따라 그 해석을 달리한다. 예컨대 18세기부터 1952년 사이 문화에 대한 정의를 조사한 Kroeber and Kluckhohn(1952)에 따르면 문화에 대한 정의는 무려 155가지에 이른다고 한다.²⁹⁾ 이런 현실에서 문화를 개념화하고 평가하기란 쉽지 않다.

더불어 문화는 그 ‘다양성’을 첫 번째 원칙으로 한다. A라는 것과 B라는 것 사이에 차이만 있을 뿐, 그것은 더 나은 것도 나쁜 것도 아니다.³⁰⁾ 이를 위반하는 것은 문화의

29) 이처럼 다양한 문화에 대한 개념을 총 7가지 개념으로 분류(세분류로는 13가지)하여 문화의 개념을 재구성한 바 있다. (출처: Alfred L. Kroeber and C.Kluckhohn, 1952, Culture : a critical review of concepts and definitions, Cambridge Mass : Museum of American Archeology: 41~72.)

30) 예컨대 저소득층 밀집지역과 상류층 밀집지역의 문화를 연구하며 어떤 문화가 낫다고 말하는 것은 어렵고, 불가능하며, 해서는 안 될 일이다. 문화를 어떤 것이 나은 것으로 규정하고 설명할 경우, 문화가 갖는 다양성은 사라지고 해당 규정은 특정한 집단이나 지역의 문화를 ‘차별’하거나 ‘비하’하는 발언으로 바뀌게 된다.

첫 번째 원칙인 다양성을 무시하는 것이다. 그렇기에 성별영향평가처럼 어떤 정방향성의 평가가 가능하지 않다. 즉, 어느 특정한 방향에서 옳고 그름을 판단하기 어렵다는 것이다. 때문에 문화영향평가에는 복잡한 관찰과 전문적인 판단이 필요하고, 이를 통해 그 변화의 양상-미치는 영향, 효과 등-을 세밀화하는 것이 필요하다. 따라서 문화영향평가는 현실적으로 ‘규범형 평가’로 시행되긴 어렵다. 각 사안-평가대상-마다 ‘문화적 측면에서 국민의 삶의 질’과 ‘현존하는 문화체계에’ 미치는 영향을 분석하고, 그에 따라 필요한 사항을 조치-컨설팅 또는 규제-하는 전문적이고 다각적인 평가, 즉 ‘규제형 평가’가 필요한 것이 현실이다.³¹⁾

이처럼 법 규정과 현실의 평가 사이에 ‘거리’(distance)가 있는 것이 문화영향평가의 현실이다. 그 결과 법 규정과 달리 평가는 문화체육관광부 주관하에 전문평가집단이 주(主)가 되어 평가를 실행해 왔고, 자체평가로 시행한 약식평가 또한 전문가들의 참여와 평가를 전제하고 있을 정도로 전문가 중심으로 시행해 왔다. 규범형 평가보다는 규제형 평가로 평가를 시행해 온 것이다.

서울시는 더 분명하고 확실한 차이를 보여준다. 법상으로 규범형 평가의 형태를 띤 중앙정부의 문화영향평가 제도와 달리 서울시는 조례상 평가목적은 “문화적 관점에서 시민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 것을 말한다”³²⁾고 규정, 조례부터 ‘규범형’이 아닌 ‘규제형’의 형태로 목적이 제시되어 있다. 평가 대상은 “문화적 가치의 사회적 확산 및 시민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우”다. 모든 계획 및 정책이 아니라, ‘문화적 측면에서 고려가 필요한 계획 및 정책’으로, 서울시는 그 대상을 조례에 △법령과 조례에 따라 수립되는 법정계획, △투자심사의 대상이 되는 사업, △기타 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등으로 특정해³³⁾ 놓고 있다. 규범형을 지향하는 「문화기본법」과 전혀 다른 목적체계로 조례가 구성되어 있으며, 이를 통해 총 4건의 개별 사안에 대해 평가함으로써 전혀 다른 형태의 평가를 시행한 것이다.

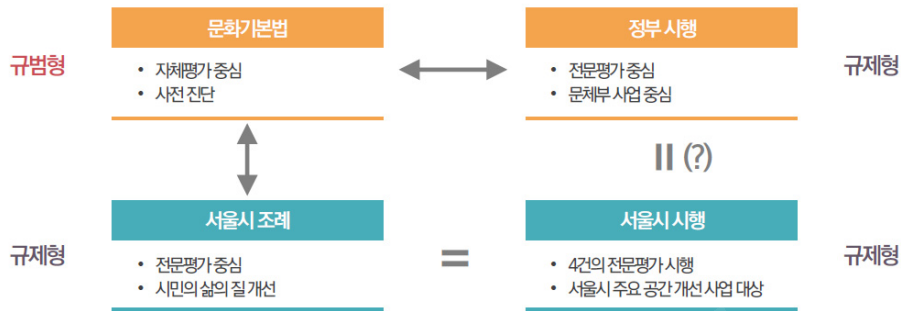
이처럼 현재의 문화영향평가제는 법과 정부의 실제 실행과정 상의 차이, 법과 서울시 조례 및 실행과정에서의 차이를 안고 있다. 각 주체 및 규정에 따라 서로 다른 평가 목적을 제시하고 있고, 그에 따라 본래의 목적과는 전혀 다른 평가를 실시하고 있다. 법과

31) 실제 문화영향평가는 이런 방식으로 실행되어 ‘컨설팅’이나 평가 내용의 반영이라는 ‘환류체계’를 중요한 절차로 추진한다.

32) 「서울특별시 문화도시 기본조례」 제3조 제3항

33) 「서울특별시 문화도시 기본조례」 제27조

조례가 다르고, 서로 다른 목적체제로 인해 원래 규정과는 다른 방식의 평가가 실행되며, 이제는 혼돈되어 무엇이 문화영향평가의 목적이고, 어떻게 실행하는 것이 적절한지에 대해 알 수 없다는 점이 문화영향평가가 갖고 있는 근본적 문제점 중 하나다. 이에 서울시 문화영향평가를 설계하는 데 우선 이 문제부터 분명히 할 필요가 있다.



[그림 3-1] 문화영향평가 관련 법조례상 평가목적과 실제 실행과의 차이

2) 더 모호한 평가대상

「문화기본법」상 문화영향평가 대상은 정부 각 부처 및 지방자치단체가 수립하는 각종 계획과 정책이다. 각 부처 및 지방자치단체는 계획 및 정책을 수립할 때 문화영향평가를 실시해야 하며, 다만 문화체육관광부에 요청하여 문화체육관광부가 평가를 실시한 경우, 정부의 협력체계에서 평가대상으로 선정돼 문화체육관광부가 평가를 하는 경우만 제외하도록 되어 있다.³⁴⁾ 이미 평가를 실시했기에 평가하지 않아도 된다는 것이다. 이처럼 「문화기본법」상 문화영향평가는 규범형 평가답게 모든 계획과 정책을 대상으로 평가를 실시하도록 되어 있다.³⁵⁾ 그러나 현실은 전혀 그렇지 않다. 문화영향평가를 실시하는 주체도 드물 뿐 아니라³⁶⁾ 시행하는 주체도 제2장에서 지적한 바와 같이 문화체육관광부가 주도하는 ‘문화특화지역 조성사업’이나 ‘문화도시 조성사업’ 등을 대상으로 평가를 시행할 뿐이다. 법의 규정은 이미 현실 속에서 무의미한 규정이 되었다. 오히려 그간의 고민을 살펴보면, 「문화기본법」과 현실의 고민은 전혀 다른 방향으로

34) 「문화기본법」 시행령 제2조 제1항과 제3항

35) 규범형 평가를 지향하기에 현재의 법은 가능한 모든 계획 및 정책을 대상으로 문화영향평가를 실시하여, 각 계획 및 정책 속에 문화에 대한 고려가 내포되도록 규정하고 있다.

36) 그 대부분은 문화체육관광부가 주가 되어 실행했다. 시행주체가 평가한 사례는 2018년도부터 도입된 자체평가가 아니라 이 또한 문화체육관광부가 대부분 주관하고 있는 상태다.

흘러간다. 즉, 모든 계획 및 정책을 평가하는 방안을 어떻게 만들어 낼 것인가 보다 ‘특정한’ 무엇을 대상으로 평가를 실행할 것인가가 주요한 고민의 대상이다. <한국정책학회>(2017)는 평가대상으로, 1. 국가재정법에 따른 예타사업, 2. 지방투융자 심사 대상 사업 중 중앙투자심사대상 사업, 3. 도시재생사업 등 지역기반 사업, 4. 각종 법정 계획, 5. 국정과제 및 지방자치단체의 주요 시책 사업을 내놓은 바 있고, 2018년 시행된 「문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구」(문화관광연구원) 또한 1. 도시개발과 재생에 관련된 계획 및 정책, 2. 공간개발·재생 관련 계획 및 정책, 3. 삶의 질 관련 계획 및 정책, 4. 문화유산·경관 관련 계획 및 정책 등의 순으로 문화영향 평가를 실시할 것을 제안한 바 있다.

서울시는 보다 분명한 대상체계를 갖고 있다. 조례 제27조에 따르면 △법령과 조례에 따라 수립되는 법정계획과 △투자심사 대상 사업, △기타 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등을 대상으로 평가를 시행하도록 되어 있다. 그러나 시행된 평가대상을 살펴 보면, 법령과 조례에 따른 법정계획이나 투자심사 대상 사업은 1건도 없고, 모두가 ‘시장이 필요하다고 인정할 수 있는’ 사업들이다. 조례의 규정 또한 현실 속에서 전혀 지켜지고 있지 않다는 것이다.

[표 3-6] 문화기본법 및 서울시 조례 상 문화영향평가 대상 규정 및 각 연구의 제안

	문화기본법 규정	한국정책학회 제안(2017)	문화관광연구원 제안(2020)	서울시 조례 상 규정
평가 대상 규정	각종 계획 및 정책	1. 국가재정법에 따른 예타사업 2. 지방투융자 심사대상 사업 중 중앙투자심 사대상 사업 3. 도시재생사업 등 지 역기반 사업 4. 각종 법정 계획 5. 국정과제 및 지방자 치단체 주요 시책 사업	1. 도시개발과 재생에 관련된 계획 및 정책 2. 공간개발·재생 관련 계획 및 정책 3. 삶의 질 관련 계획 및 정책 4. 문화유산·경관 관련 계획 및 정책	1. 법령과 조례에 따라 수립되는 법정계획 2. 투자심사 대상 사업 3. 기타 시장이 필요하 다고 인정하는 사업

따라서 현실적 의미에서의 평가대상을 추출해야 한다. 실행 가능한 관점에서 평가대상을 설정해야 하며, 이는 평가목적과 방향이 ‘규범형’일지, ‘규제형’일지에 따라 달라진다. 전자는 가능한 모든 계획 및 정책을 대상으로 하며, 후자는 실행가능성을 고려한 특정한 계획 및 정책으로 대상을 구체화해야 한다. 평가목적에 따라 대상체계 또한

완전히 달라질 수 있다는 것이다. 그런 점에서 평가목적을 둘러싼 분명한 입장정리가 우선되어야 하며, 그 체계 내에서 평가 대상이 정해질 필요가 있다.

3) 혼재된 문화 개념으로 구성된 평가지표

문화영향평가는 ‘문화’에 대한 평가를 기본으로 한다. 그러니만큼 문화에 대한 개념이 그 어떤 것보다 중요하다. 그런데 이 문화에 대한 개념 또한 법과 실행과정 상 혼재되어 있어 평가를 혼란스럽게 만든다.

우선, 문화영향평가를 규정하고 있는 「문화기본법」 상 문화의 개념을 살펴보면, 제3조 정의는 문화를 “문화예술, 생활 양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체를 말하는 것”으로 규정하고 있다. ‘문화’를 사회 및 사회구성원의 고유한 총체로 규정하고 있는 것이다.

그러나 시행과정에서 문화를 살펴보면, 이 때 문화는 「문화기본법」 상 문화의 개념과 다르다. 예컨대, 2020년 문화영향평가 워크숍에 나타난 문화영향평가 지표의 설명에 따르면, 문화는 때론 어떤 사회의 정체를 가리키는 개념으로 또 어떤 경우에는 예술로 사용된다.³⁷⁾ 실제로 문화기본권의 ‘문화향유권’과 ‘문화참여권’의 설명을 살펴보면, ‘문화향유권’은 “문화예술작품을 관람하거나 문화생활을 누리고 향유하는 권리”로, ‘문화참여권’은 “문화예술 기획·창작·교육·연습·발표 등에 참여할 수 있는 권리”로 제시되어 있어 예술을 가리키는 개념으로 사용된다.

반면, ‘문화정체성’에서 ‘지역공동체’를 규정한 설명을 살펴보면, 이때 문화는 ‘지역을 기반으로 구성원들 간의 활발한 사회적 상호작용과 공통의 유대감과 소속감의 공유’로 해석하고 있어 예술이 아닌, 성원이 공유하고 있는 공동의 가치, 즉 정체로 해석하고 있다. 문화발전의 ‘문화평등권’ 또한 “소수 집단의 문화적 정체성과 활동을 배제하지 않고 존중하고 이해·관용함”이라 해석함으로써 문화를 정체로 해석한다. 하나의 평가를 목표로 한 동일한 지표체계 내에서 서로 다른 문화에 대한 개념이 배치되어 있는 것이다.

37) 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2020, 「2020 문화영향평가워크숍」: 47~49.

[표 3-7] 정부 문화영향평가 평가지표에서 나타나는 문화와 예술 개념의 혼용

문화를 예술로 해석하는 경우			문화를 정체성으로 해석하는 경우		
문화 기본권	문화 향유권	문화예술작품을 관람하거나 문화생활을 누리고 향유하는 권리	문화 정체성	지역 공동체	지역을 기반으로 구성원들 간의 활발한 사회적 상호작용과 공통의 유대감, 소속감을 공유
	문화 참여권	문화예술 기획·창작·교육·연습·발표 등에 참여할 수 있는 권리		사회적 합의	서로 이해관계가 다른 구성원들의 정책 결정 과정에 참여
문화 정체성	문화적 다양성	예술적 창작, 향유 방식 등의 다양성을 인정함을 통해 집단의 문화적 독점 혹은 특정기류에 의한 문화적 획일화를 거부하는 권리	문화 발전	문화 평등권	소수집단의 문화적 정체성과 활동을 배제하지 않고 존중·이해·관용함
문화 발전	문화 격차	문화를 소비하는 데 차이를 만들고 문화소비에 소외되는 일부 계층을 형성하는 등의 사회문화적 파급효과		창의성	사회구성원의 새로운 사고, 경험들이 나타나는 것

자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2020, 「2020 문화영향평가워크숍」: 47~49.

이 점은 서울시도 마찬가지다. 서울시의 지표설명서에 따르면, 문화기본권과 문화다양성으로 분리된 가치체계 중 문화기본권의 ‘향수권’과 ‘참여권’ 등은 예술을 중심으로, ‘경관환경권’과 ‘기반조성’은 정체에 가까운 개념으로 해석되어 있다. 또한 문화다양성 가치의 ‘예술의 다양성’은 예술로, ‘시민다양성’과 ‘차이수용성’, ‘정체성’ 영역은 정체에 가깝게 사용되고 있어 같은 가치체계에서도 서로 다른 개념의 문화가 사용되는 혼동과 혼란이 야기된다. 문화의 개념이 워낙 다층적이라 다양한 영역을 포괄하는 개념으로 사용할 수 있지만, 그때마다 정확한 개념으로 분류되지 않을 경우 혼란을 야기할 수 있다는 점에서 이 점은 대대적 수정이 필요한 것으로 보인다.

정체를 가리키는 용어로서 문화와 예술은 완전히 다른 것이다. 문화는 ‘시간을 통해 정체되어 집단의 내부에 자리 잡은 (내적인) 체험물·공유물’이라면, 예술은 ‘그 문화를 반영하여 미학적으로 외화한 표현물이거나 그 과정의 산물’이다. 전자가 정체를 가리킨다면 후자는 미학을 전제로 한다. 따라서 문화와 예술은 다르고, 그것이 무엇이냐에 따라 평가의 방향도 달라진다.

문화를 정체로 해석하여 문화영향평가를 한다면 그 방향은 집단의 내부에 잠재된 가치체계를 중심으로 평가하는 것이고, 예술을 중심으로 평가한다면 그것은 표현의 과

정이나 결과에 대한 접근성과 참여 가능성의 문제가 된다. 전자가 전문가를 중심으로 한 세밀한 관찰과 지속적인 모니터링을 통해 그 결과를 획득할 수 있는 반면, 후자는 분포되어 있는 예술시설 등 각종 창작과 전시·발표 및 교육의 인프라를 통해 기술적·계량적 측면에서 평가 가능한 대상이 된다. 그렇기에 정체로서 문화를 가리키는 것과 예술로서 문화를 가리키는 것은 전혀 다른 평가방식과 지표를 요구한다.

[표 3-8] 문화와 예술의 개념적 비교

구분	정체로서 문화를 평가하는 경우	예술로서 문화를 평가하는 경우
개념	시간을 통해 정체화되어 집단의 내면에 자리잡은 내적 체험물	내면의 가치체계를 미학적으로 재현한 표현물이거나 그 과정
방향	정체성	미학적(미적 가치)
정책방향	각 집단의 문화가 왜곡없이 규정되고 표현되며 그 생산 과정에 함께 함	많은 사람들에게 체화되고 고르고 균등하게 배포됨
평가기준	다양성(서로 다른 문화의 공존) 일상성(생활 내에 잔존) 접근성(타 문화에 대한 관찰·체험)	접근성(관람 및 활동기회 제공) 시장성(유통과 산업적 가치) 참여성(예술 활동에 참여)
평가대상	문화의 변화와 공존의 변형을 유발하는 요소와 현상	예술에 대한 정체성과 시장성에 영향을 주는 요소나 행위
평가목적	문화변형 요소 관찰 특정사안으로 인한 차이와 변형발굴	예술접근성 변화요인 관찰 특정 사안으로 인한 접근환경 변화분석
평가방식	정성적 평가 지속적인 관찰을 통한 평가	정량적 평가 기술적·산술적 평가 가능
평가주체	전문가 중심	자체평가도 가능

따라서 문화영향평가 설계를 위해서는 우선 그 방향부터 분명히 할 필요가 있다. 정체로서 문화를 평가하는 것인가, 예술로서 그 접근성과 참여가능성을 평가하는 것인가? 그 방향에 따라 문화영향평가는 전혀 다른 방향으로 설계될 수 있다.

4) 지방자치단체가 역할하기 힘든 평가 시행체계

「문화기본법」상 문화영향평가의 시행주체는 각 부처와 지방자치단체이다. 지방자치단체는 중요한 시행주체이자 의무화된 시행대상인 것이다.

그러나 현재 문화영향평가제도는 지방자치단체가 참여하거나 자율적으로 주도하여 평가를 시행하기 어려운 방향으로 진화하고 있다. 제2장에서 살펴본 바와 같이, 일시적으로 여러 지방자치단체 출연 연구기관이 참여한 바 있지만, 문화체육관광부가 ‘문화도시 사업’을 중심으로 평가체계를 고착화해 문화도시 사업에 참여할 권한이 없는 광역지방자치단체와 참여하고 있지 않은 기초지방자치단체는 정부가 주도하는 현 문화영향평가 평가체계에 참여하기 힘든 것이 현실이다.

사실 현 「문화기본법」상 문화영향평가에서 지방자치단체가 할 일은 그리 많지 않다. 시행령에 따르면 각 지방자치단체는 정부 부처와 마찬가지로 문화체육관광부에서 제시한 지침에 따라 평가를 시행하면 된다. 법상으로 문화영향평가 주관 주체는 문화체육관광부로, 지방자치단체는 문화영향평가를 문화체육관광부에 요청하거나 직접 시행할 권리밖에 없다.³⁸⁾ 그런 현실에서 정부는 지방과의 협력을 통해 문화영향평가 시행 확대를 꾀하고자 하나, 현실적으로 이는 쉽지 않다. 지방정부가 시행하기 마땅한 평가지표도 없을 뿐만 아니라, 평가할 수 있는 계기나 인센티브도 없다. 다만, 문화도시 사업을 추진하며 참여한 각 지방자치단체가 ‘자체적’으로 문화영향평가를 실시하며 이를 가점화하는 인센티브 방식을 취하고 있다.

그러나 이는 문화영향평가 도입의 취지나 현 「문화기본법」상의 시행취지와 맞지 않다. 현 「문화기본법」은 각종 계획 및 정책을 평가하는 것으로, 만약 문화도시 사업을 통해 현 문화영향평가를 활성화하고자 한다면, 여러 계획 및 정책 수립 시 문화영향평가를 시행하는 지방자치단체에 대해 우선 문화도시를 지정하는 방식으로 문화도시 사업이 추진되는 것이 타당할 것이다. 그러나 현재의 문화영향평가 방식은 ‘문화도시 조성사업’ 자체를 평가함으로써 「문화기본법」의 의도나 지방자치단체체의 자발적 참여에서 벗어나 있다. 법이나 지방자치단체의 입장이 아닌, 정부(문화체육관광부)의 사업 추진을 목표로 문화영향평가가 시행되고 있는 것이다. 이 점에서 정부의 시행목적 및 시행체계의 변화가 일어나지 않는 한 지방자치단체의 문화영향평가 활성화는 요원하다 하겠다.

38) 사실 서울시처럼 별도의 평가목적 및 지표체계로 문화영향평가를 실시해야 한다는 규정은 「문화기본법」에 제시되어 있지 않다. 서울시는 다만, 「문화기본법」상 규정을 바탕으로 조례를 개정하여 정부와 다른 문화영향평가 제도를 시행하고 있을 뿐이다.

3_종합 및 방향 모색

살펴본 바와 같이 문화영향평가는 평가목적 및 대상, 지표체계, 시행여건 등 여러 측면에서 많은 문제를 안고 있다. 이런 문제들로 인해 사회적으로 확산되지 못한 채, 문화체육관광부 주관 사업으로 왜소화 된 것이 현실이다. 「문화기본법」 상 명확한 시행 규정에도 불구하고, 법 자체가 집행되지 않는 것이다. 따라서 문화영향평가 시행을 위해서는 법과 시행여건 사이 길고 깊은 벽과 차이를 개선하고 극복해야 한다.

우선 평가의 목적을 분명히 할 필요가 있다. 만약 법이 규정한 대로 ‘규범형’ 평가로 가고자 한다면, 평가체계는 전면 재구성해야 한다. (거의) 모든 계획과 정책이 평가될 수 있도록 평가지표가 간단하게 개선되어야 하며, 각 행정주체-각 부처 및 지방자치단체-가 의무적으로 시행하도록 강제성을 강화해야 한다.

‘규제형 평가’로 실시할 경우에는 전문평가 능력을 향상해 ‘특정 사안’에 대해 면밀히 평가하여 그 부정적 효과에 대응하는 한편, 긍정성을 높이는 노력을 해야 한다. 이 경우, 평가대상 및 평가방식에 대한 엄밀화가 반드시 필요하다.

둘째, 평가지표를 대폭 개선해야 한다. 현재의 평가지표는 정체로서 문화의 개념과 예술의 개념이 혼재된 지표로 구성되어 있다. 이에 평가의 목적을 분명히 하고, 문화의 개념을 어떤 것으로 쓸 것인지에 대해 분명히 해야 한다. 정체로서 문화의 개념을 사용할 경우 평가는 전문적인 진단과 특정 계획 및 정책으로 인한 변화를 추적·관찰하는 형태로 변해야 하며, 예술로서 문화를 사용할 경우 예술에 대한 접근성과 참여가능성 등을 축으로 한 기술적이고 계량적인 평가를 통해 지역적 차이를 넘어선 전국적 균등화·균형화에 초점을 맞추어야 한다. 문화에 대한 해석에 따라 그 방향을 달리해야 한다는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 자연스러운 역할에 대해 고민해야 한다. 현재의 법 및 실행체계는 지방자치단체의 역할을 최소화하거나 아예 삭제하였다.³⁹⁾ 가끔 정부(문화체육관광부)의 요청에 따라 중앙과 지방의 협력관계가 언급되고 있지만, 이 또한 정부가 문화영향평가 실행 시 그 수행기관의 필요차원에서 지방자치단체 연구기관의 참여를 요구할 뿐, 지방자치단체 스스로 수립하는 계획 및 정책에 대해 문화영향평가를 어떻게 할 것이냐는 문화영향평가 본래의 시행목적과 다르다. 그런 점에서 종합적인 관점의

39) 이 점은 각 부처 또한 마찬가지다.

시행체계 혁신이 일어나야 하며, 그래야만 서울시를 포함한 지방자치단체가 활발히 평가에 참여할 수 있을 것이다. 이상을 요약하면 [표 3-9]와 같다.

[표 3-9] 현 문화영향평가제도를 둘러싼 주요 현안 및 의제 종합

구분	내용	개선방향
평가목적	‘문화의 사회적 가치’라는 모호한 평가목적 법과 시행 상의 과정, 서울시 조례내용과 불일치하는 점	‘문화적 측면에서 국민의 삶의 질’에 영향을 평가하는 규제적 평가 방식이나 국민의 문화적 권리의 보호·보장에 초점을 맞춘 규범적 방식 등 방향 정리 필요
평가대상	구체적이지 않은 평가 대상	평가목적에 맞춘 평가대상 재구성 (규범평가 시) 가능한 모든 계획과 정책에 집중 (규제평가 시) 문화에 영향을 미칠 주요한 사업으로 대상 설정→수용력 있는 선정체계 구성
평가지표	지나치게 넓은 평가지표 구성	평가방향을 축으로 한 지표의 재구성 필요 (규범평가 시) 「문화기본법」 제4조 국민의 권리에 맞춘 지표 재구성 (규제평가 시) 각 평가대상의 성격에 맞춘 지표은행 방식의 평가지표 재구성
	문화와 예술이 혼재된 지표체계	문화와 예술 개념의 명확한 구분 「문화기본법」 상 문화개념을 존중하여 평가시행
시행체계	정부주도형 평가체계	지자체 자율평가 강화 중앙-지방 간 협력체계 강화

04

다른 영향평가제도 운영현황과 시사점



- 1_분석 개요
- 2_규제형 평가 유형 사례
- 3_규범형 평가 유형 사례
- 4_종합 및 시사점

04. 다른 영향평가제도 운영현황과 시사점

1_분석 개요

일반적으로 영향평가(Impact Assessment)는 정책 및 사업 계획 수립 시 해당 정책(사업)의 시행 이후 미칠 영향을 미리 조사·예측·평가하고, 부정적인 영향을 사전에 제거하거나 감소시킬 수 있는 방안을 강구해 지속가능한 사회 구현에 이바지함을 목적으로 운영하는 제도다. 영향평가가 처음 도입된 것은 환경 분야로, 1970년대 경제발전 과정에서 제기된 환경파괴 및 난개발 등의 문제에 대응하고자 도입되었다. 이후 환경 분야뿐만 아니라, 경제·사회·재정 등 다양한 분야에 확산되어 현재는 각기 자기 영역이나 사회의제에 맞는 여러 평가제도를 운영하고 있다.⁴⁰⁾

사실 문화영향평가는 가장 늦게 시작된 평가제도이기도 하다. 이미 선행해 시행되고 있는 여타 평가제도는 그에 맞는 체계를 갖추고 평가를 시행하고 있다. 단적인 예로 <한국정책학회>(2017)의 연구에서 제시한 여타 평가와 문화영향평가의 시행체계 분석표에 따르면, 문화영향평가는 평가수행 및 기반 측면에서 모두 취약하다. 안정적 평가를 위해서는 대대적인 제도 기반 및 수행체계 혁신이 필요하다.

이번 장에서는 서울시 문화영향평가 시행 및 활성화 체계를 모색하기 위해 여타 평가제도 운영 실태를 살펴보고자 한다. 대상은 제3장에서 지적한 것처럼, 규범형 평가의 대표라 할 수 있는 환경영향평가와 교통영향평가 그리고 규제형 평가의 전형인 성별영향평가 등이다. 이를 통해 현재의 문화영향평가를 방향을 설정하고 평가를 시행하고자 할 때, 그 수행체계를 마련하는데 있어 시사점을 얻고자 한다.

40) 장인호, 2013, "지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구", 『미국헌법연구』, 24(2): 331-334.

[표 4-1] 〈한국정책학회〉(2017) 분석, 문화영향평가와 타 영향평가제도 비교

구분		환경영향평가	성별영향평가	고용영향평가	문화영향평가
평가 수행	평가유형	전략환경영향평가 /환경영향평가/ 소규모영향평가	성별영향평가/ 특정성별영향평가	정책 고용영향평가/ 재정사업 고용영향평가	진단평가/ 약식평가/ 기본평가/ 심층평가
	평가유형의 구분	평가시행 목적	평가서 작성주체	평가대상의 성격	평가심도
	평가유형별 표준평가를	○	○	○	×
	대상사업별 표준평가항목 및 지표의 구분	○	○	○	×
	정량적 평가도구	○	×	○	×
	표준 지침, 가이드라인, 매뉴얼	○ (유형별 표준 가이드라인 및 매뉴얼, 사업별 표준 지침)	○ (유형별, 대상별 표준지침)	○ (유형별 표준 매뉴얼 및 가이드라인)	△ (지침은 매년 발간하나 그 내용이 매년 조금씩 변경됨)
조직 관리	중앙행정기관 내 평가전담부서 및 담당공무원의 수	○ 11명	○ 9명	○ 1명	X 1명
	법 상 평가전담 기관 지위	전문기관	평가기관	대행기관	지원기관
	평가전담기관 내 평가전담조직 보유	○	○	○	×
	평가전담조직 내 인력 수(정규직)	50명	중앙: 8명 16개 지역: 약 2~3명	11명	6명
법 제도	평가관련 단독법 보유	○	○	×	×
	평가(의무)대상 지정	○	△	△ (지원예산액에 따라 권고)	×
	평가 수행, 절차 에 대한 구체적 명시	유형별 매우 구체적	유형별, 중앙-지역별 구체적	다소 구체적	구체적이지 않음
	평가결과 이행, 개선에 대한 법적 구속력	○	○	○	×
	법 상 평가전담 기관 기능 명시	○	○	×	×
	표준 조례안 마련 여부	○	○	해당사항 없음	×

자료: 김면이경찬·김윤경, 2020, 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방향 연구」, 한국문화관광연구원: 45~46.

41) 「환경영향평가법」, 「환경영향평가서 등 작성 등에 관한 규정」, 환경부, 2016, 「함께 만들어가는 녹색세상, 환경영향평가제도」, 등을 참고하여 정리함

(3) 평가는 ‘전략영향평가’와 ‘환경영향평가’, ‘소규모 영향평가’로 분리해 시행 평가유형은 대상이 무엇인가에 따라 ‘전략환경영향평가’, ‘환경영향평가’, ‘소규모환경영향평가’ 등으로 분류된다. ‘전략환경영향평가’는 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때, 환경보전계획과의 부합 여부 확인과 대안의 설정·분석 등을 통해 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성과 입지의 타당성 등을 검토하는 평가이다. 사업계획이 확정된 이후 시행하는 환경영향평가로는 친환경적 개발을 유도하기 어렵다는 점에서 도입·시행되었다. 이에 전략환경영향평가는 의사결정의 상위단계인 정책·계획·프로그램(Policy·Plan·Program) 단계에서 평가를 시행한다.

일반적 환경영향평가는 ‘환경영향평가’로 구분된다. 환경에 영향을 미치는 실시계획이나 시행계획의 허가인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때 실시하며, 주요내용은 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 조사하여 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련하는 데 있다. 일반적 환경영향평가보다 작은 규모의 사업에 적용되는 것은 ‘소규모환경영향평가’다. 즉 ‘전략환경영향평가’는 계획의 특성에 따라, 나머지 사업 등은 규모에 따라 ‘환경영향평가’와 ‘소규모환경영향평가’로 분류된다.

(4) 평가대상 또한 세분하여 관리

지적인 바와 같이 ‘전략환경영향평가’는 계획 단위에서 환경에 큰 영향을 미칠 수 있는 계획을 중심으로 평가한다. 도시의 개발, 산업입지 및 산업단지 조성, 에너지 개발, 항만 건설, 도로 건설, 수자원 개발, 철도 건설, 공항 건설, 하천 이용 및 개발, 개간 및 공유수면 매립, 관광단지 개발, 산지 개발, 특정 지역 개발, 체육시설 설치, 폐기물 처리시설 설치, 국방·군사 시설 설치, 토석·모래·자갈·광물 등 채취, 환경에 미치는 시설 설치 등과 관련된 계획 등이 주요한 대상이다. 이들 계획은 다시 정책계획과 개발기본계획으로 나뉘어 각기 다른 평가를 시행한다. 정책계획의 경우, △환경보전계획과의 부합성, △계획의 연계성과 일관성, △계획의 적정성과 지속성 등을 평가하고, 개발기본계획은 △계획의 적정성, △입지의 타당성 등을 평가한다.

‘환경영향평가’는 주로 사업을 대상으로 한다. 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지 조성사업 등과 같이 ‘전략환경영향평가’와 동일한 영역을 대상으로 하지만, ‘환경영향평가’는 이중 ‘사업’을 대상으로 한다.⁴²⁾ 주요한 평가항목은 자연생태환경, 대기

42) ‘환경영향평가’ 대상은 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지 조성사업, 에너지 개발사업, 항만 건설사업, 도로 건설사업, 수자원 개발사업, 철도 건설사업, 공항 건설사업, 하천의 이용 및 개발사업, 개간 및 공유수면의

환경, 수환경, 토지환경, 생활환경, 사회환경·경제환경 등 6개 분야 21개 항목이다. 사업자는 환경영향평가를 실시하기 전 평가준비서를 작성하고 <환경영향평가협의회>의 심의(스코핑)를 거쳐 평가대상 지역 및 환경보전 방안, 평가항목, 범위, 방법 등을 결정해야 한다.

‘소규모환경영향평가’는 5,000㎡ 이상의 개발 사업을 대상으로, 환경영향평가 대상에 해당되지 않는 사업을 대상으로 실시한다. 소규모환경평가의 평가항목은 △지역환경 현황, △환경에 미치는 영향예측 평가 및 환경보전방안의 2개 분야 13개 항목이다. 소규모 환경영향평가는 환경영향평가협의회 심의나 주민의견 수렴 등의 절차가 필요하지 않다. 이처럼 환경영향평가는 평가대상의 성격(계획, 사업 등) 및 규모 등에 따라 평가방식과 내용을 달리한다. 체계화 된 유형화 속에 대상에 맞는 평가가 시행될 수 있도록 규정하고 있는 것이다. 이 점은 계획과 사업 혼재되어 모호한 평가를 시행하고 있는 문화영향평가에서 주목해 보아야 할 점이다.⁴³⁾

[표 4-2] 환경영향평가 분야별 세부평가항목

유형	전략환경영향평가	환경영향평가	소규모 환경영향평가
평가 대상	환경에 영향을 미치는 상위계획 수립 시 평가	환경에 영향을 미치는 실시계획이나 시행계획의 허가인가승인·면허 또는 결정할 때 실시	일반적 환경영향평가보다 작은 규모의 사업 시행 시 실시
	도시 개발 등 주요한 계획	도시 개발 사업 등 주요한 사업	
평가 내용	정책계획과 개발기본계획으로 구분하여 평가	6개 분야 21개 항목	지역환경과 환경보전방안 등
	가. 정책계획 1) 환경보전계획과의 부합성 가) 국가 환경정책 나) 국제환경 동향·협약·규범 2) 계획의 연계성·일관성 가) 상위 계획 및 관련 계획과의 연계성 나) 계획목표와 내용과의	가. 자연생태환경 분야 1) 동·식물상 2) 자연환경자산 나. 대기환경 분야 1) 기상 2) 대기질 3) 악취 4) 온실가스	가. 사업개요 및 지역 환경현황 1) 사업개요 2) 지역개황 3) 자연생태환경 4) 생활환경 5) 사회경제환경 나. 환경에 미치는 영향

매립사업, 관광단지 개발사업, 산지 개발사업, 특정지역 개발사업, 체육시설 설치사업, 폐기물 처리시설 설치사업, 국방·군사시설 설치사업, 토석·모래·자갈·광물 채취사업, 환경에 영향을 미치는 시설의 설치사업 등이다. 제시한 바와 같이 모든 용어 뒤에 ‘사업’이 붙어 있음을 알 수 있다.

43) 문화영향평가는 「문화기본법」상에는 계획 및 정책을 대상으로 하나, 대부분 시행된 평가를 보면 ‘사업’을 대상으로 한 경우가 많다. 또한 ‘계획 및 정책을 수립할 때’라는 사전평가 사항이 분명히 명시되어 있음에도 대부분은 ‘과정’ 또는 ‘사후’에 한 경우다. 특히 서울시 평가는 1건을 제외하고 3건 모두 과정 또는 사후 단계에서 평가하여 법의 문제와 실행과정상의 차이에 대해 고민하게 한다.

유형	전략환경영향평가	환경영향평가	소규모 환경영향평가
평가 내용	일관성 3) 계획의 적정성·지속성 가) 공간계획의 적정성 나) 수요 공급 규모의 적정성 다) 환경용량의 지속성 나. 개발기본계획 1) 계획의 적정성 가) 상위계획 및 관련 계획과의 연계성 나) 대안 설정·분석의 적정성 2) 입지의 타당성 가) 자연환경의 보전 (1) 생물다양성·서식지 보전 (2) 지형 및 생태축의 보전 (3) 주변 자연경관에 미치는 영향 (4) 수환경의 보전 나) 생활환경의 안정성 (1) 환경기준 부합성 (2) 환경기초시설의 적정성 (3) 자원·에너지 순환의 효율성 다) 사회경제 환경과의 조화성: 환경친화적 토지이용	다. 수환경 분야 1) 수질(지표·지하) 2) 수리·수문 3) 해양환경 라. 토지환경 분야 1) 토지이용 2) 토양 3) 지형·지질 마. 생활환경 분야 1) 친환경적 자원 순환 2) 소음·진동 3) 위락·경관 4) 위생·공중보건 5) 전파장해 6) 일조장해 바. 사회환경·경제환경 분야 1) 인구 2) 주거(이주 포함) 3) 산업	예측평가 및 환경보전방안 1) 자연생태환경(동·식물상 등) 2) 대기질, 악취 3) 수질(지표, 지하), 해양환경 4) 토지이용, 토양, 지형·지질 5) 친환경적 자원순환, 소음·진동 6) 경관 7) 전파장해, 일조장해 8) 인구, 주거, 산업

출처: 「환경영향평가법」 시행령 [별표 1]

2) 교통영향평가 또한 주목할 만한 규제형 평가제도

(1) 과다한 교통수요 유발 억제 및 쾌적한 통행권 보장을 위해 도입·시행

교통영향평가는 대량의 교통수요를 유발하는 사업 또는 시설을 설치할 때 이로 인한 교통장애 등 각종 문제점 또는 그 효과를 검토·분석하고 대책을 강구할 목적으로 시행되는 평가제도다.⁴⁴⁾ 1986년 「도시교통정비촉진법」 제정과 더불어 도입되었고, 이후 1999년 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」이 제정되면서 2001년부터는 환경영향평가와 통합된 형태로 시행되었으나, 오히려 이 과정에서 통합시행이 불필요한 평

44) 김수철, 2004, “교통영향평가제도의 운영실태와 문제점 및 개선방향”, 「교통 기술과 정책」, 1(2): 112~113.

가를 남발한다는 지적에 따라 2009년 「도시교통정비촉진법」으로 환원되어 독자적으로 평가를 시행했다. 당시 평가명은 ‘교통영향분석 및 개선대책’이었으나, 2016년 ‘교통영향평가’로 이름을 바꾸고 현재에 이른다.⁴⁵⁾

(2) 교통영향평가 또한 평가대상에 따라 평가유형을 구분

교통영향평가는 ‘교통영향평가’와 ‘약식 교통영향평가’ 등으로 구분된다. ‘교통영향평가’는 일반적인 평가를 말하고, ‘약식 교통영향평가’는 비교적 작은 규모의 사업을 대상으로 한다.

우선 교통영향평가의 대상지역 및 사업은 도시교통정비지역 또는 도시교통정비지역의 교통권역으로, 이곳에서 이루어지는 △도시 개발, △산업입지와 산업단지의 조성, △에너지 개발, △항만 건설, △도로 건설, △철도 건설, △공항 건설, △관광단지 개발, △특정지역 개발, △체육시설 설치, △건축법에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물의 건축, 대수선, 리모델링 및 용도변경, △그 외 교통에 영향을 미치는 사업 등을 대상으로 한다.⁴⁶⁾ 이에 반해 ‘약식교통영향평가’는 △도시계획시설사업 중 공원, △건축물 중 교화성당을 제외한 종교시설, 종합병원병원을 제외한 의료시설, 학원, 도서관, 묘지관련시설, △교통영향평가를 실시한 사업지구에 건축하는 개별 건축물, △변경심의 대상사업으로 교통영향평가 심의를 받아 사업이 완료된 후 7년이 경과하지 않은 경우, △확장·증축 규모가 평가대상사업 범위를 초과하지 않은 경우 등을 대상으로 한다. 규모를 중심으로 명확히 그 대상과 유형이 구분되어 있음을 알 수 있다.

[표 4-3] 교통영향평가 유형

	교통영향평가	약식교통영향평가
대상	도시교통정비지역 또는 도시교통정비지역의 교통권 내 △도시 개발, △산업입지와 산업단지의 조성, △에너지 개발, △항만 건설, △도로 건설, △철도 건설, △공항 건설, △관광단지 개발, △특정지역 개발, △체육시설 설치, △건축법에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물의 건축, 대수선, 리모델링 및 용도변경, △그 외 교통에 영향을 미치는 사업 등	△도시계획시설사업 중 공원, △건축물 중 교화성당을 제외한 종교시설, 종합병원병원을 제외한 의료시설, 학원, 도서관, 묘지관련시설, △교통영향평가를 실시한 사업지구에 건축하는 개별 건축물, △변경심의 대상사업으로 교통영향평가 심의를 받아 사업이 완료된 후 7년이 경과하지 않은 경우, △확장·증축 규모가 평가대상사업 범위를 초과하지 않은 경우

45) 한국교통연구원, 2020.10.26. “「교통영향평가제도에 대한 법적검토」, 「월간 교통」.

46) 「도로교통정비촉진법」 제15조 제1항

(3) 평가항목은 환경분석 및 수요분석, 대응방안 등

주요한 평가항목은 △교통환경조사 분석, △사업지구 및 주변지역의 장래 교통수요, △사업의 시행에 따른 문제점 및 개선대책, △교통개선대책안의 시행계획 등이다. ‘교통환경조사 분석’은 교통시설 및 교통소통현황, 토지이용현황·토지이용계획 및 주변 지역개발 계획, 교통시설의 설치계획 및 교통관련 계획 등에 대한 조사이다. ‘장래 교통수요 예측’은 사업 시행 시와 미시행 시의 수요추적을 통해 이루어진다.

‘문제점 및 개선대책’은 진출입 동선, 대중교통·자전거 및 보행, 주차, 교통안전 등 항목별로 규정된 내용을 분석해 내용을 제시해야 하고, ‘교통개선대책안’은 사업시행주체와 시행시기, 공사 중 교통처리대책 등을 구분하여 그 방안을 제시해야 한다. 사업 시행에 따른 상황별·시기별 대응방안이 명시되도록 그 내용을 규정하고 있는 것이다.

[표 4-4] 교통영향평가 대상사업별 문제점 및 개선대책 작성기준

건축물	일반 개발사업	도로사업	철도 건설사업
가. 주변가로 및 교차로 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	가. 사업지구의 외부 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	가. 진출입지점 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	가. 정거장 내부 (외부↔대합실, 대합실↔ 승강장, 승강장, 환승역은 환승통로, 환승시설 잔 출입동선)
나. 진출입 동선 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	나. 사업지구의 내부 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	나. 진출입지점과 연결 되는 주변가로 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	(1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안
다. 대중교통, 자전거 및 보행 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	다. 대중교통, 자전거 및 보행 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	다. 대중교통, 자전거 및 보행 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	나. 정거장 외부 (다른 교통수단과의 연계, 자전거, 보행)
라. 주차 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	라. 주차 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	라. 주차 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	(1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안
마. 교통안전 및 기타 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	마. 교통안전 및 기타 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	마. 교통안전 및 기타 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	다. 주차 (환승주차장 동선, 화물 하역 공간 및 주정차 공간)
바. 사업지구의 외부 교통 개선(수립 대상사업 범위의 10배 이상 범위에 해당하는 건축물에 대하여 작성한다)		바. 지역분리 극복방안 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안	(1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안
			라. 교통안전 및 기타 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안
			마. 지역분리 극복방안 (1) 현황 및 문제점 (2) 개선방안

48) 여성가족부 홈페이지(http://www.mogef.go.kr/sp/geq/sp_geq_f001.do)

로 평가를 실시한다. 「성별영향평가법」 제10조에 따르면, 여성가족부장관은 △시행 중인 법령, △성별영향평가 대상정책 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 정책, △공공기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업에 대해 평가를 실시할 수 있고, 지방자치단체의 장은 △시행 중인 조례·규칙, △지방자치단체 소관 정책, △지방공기업이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업, △출자·출연기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업에 대해 평가를 실시할 수 있다. 특정성별영향평가는 성평등 정책 분야에 전문성을 가지고 있는 연구기관 등에 위탁하여 평가를 실시할 수 있다.⁴⁹⁾

[표 4-5] 성별영향평가 유형별 운영체계

평가대상		각 기관	여성가족부
성별영향평가	중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> 성별영향평가 실시 - 체크리스트와 성별영향평가서 작성·제출 - 평가서 검토를 위한 자료 제출(요청 시) 반영계획제출(개선 의견을 받은 경우) 	<ul style="list-style-type: none"> 성별영향평가 검토 및 검토의견 통보 정책개선 실적 관리 성별영향평가 컨설팅·교육 프로그램 운영 부처별 성평등목표를 고려하여 성별영향평가 대상사업 선정, 협의
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 성별영향평가 실시 - 체크리스트와 성별영향평가서 작성·제출 반영계획 제출(개선 의견을 받은 경우) 성별영향평가서 검토 및 정책개선 실적 관리는 각 기관별 성별영향평가책임관이 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 성별영향평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
특정성별영향평가	중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> 대상 정책에 대한 자료 제출 개선대책 수립·시행 및 반영계획 통보 	<ul style="list-style-type: none"> 특정성별영향평가 실시 정책개선 권고 및 의견표명 반영결과 점검
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 특정성별영향평가 실시, 정책개선 추진 및 반영결과 점검 대상 정책에 대한 자료 제출 개선대책 수립·시행 및 반영계획 통보 	
성별영향평가 결과 제출		<ul style="list-style-type: none"> 기관별 종합결과보고 제출 (다음년도 2월말) 	<ul style="list-style-type: none"> 종합분석 결과보고서 작성 및 보고 (국무회의) 국회 제출 및 공표

출처: 여성가족부, 2021, 「2021년 성별영향평가 지침」: 5.

49) 「문화기본법」상 규정으로 보면, 성별영향평가는 문화영향평가와 가장 유사한 형태를 띠고 있다 해도 과언이 아니다. 그러나 시행과정에서 문화영향평가는 성별영향평가와 달리 각 지방자치단체의 역할을 삭제하거나 축소하였다.

3) 평가대상은 제개정되는 법안과 계획·사업

「성별영향평가법」 제5조 및 동법시행령 제2조에 따르면, 성별영향평가는 제·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정책(계획 및 사업) 등에 대하여 실시할 수 있다. 정책(계획 및 사업)의 경우 △법률에 따라 3년 이상의 주기(週期)로 수립하는 계획, △중앙행정기관의 장이 해당 기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업, △지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업 등이 그 대상이고, 여성가족부가 각 부처·지방자치단체와 협의하여 정하는 계획 및 사업에 대해선 별도의 성별영향평가를 실시해야 한다. 특별한 규정없이 ‘국가 및 지방자치단체가 수립하는 계획 및 정책’이라 규정한 문화영향평가와 달리, 성별영향평가는 제·개정되는 법률, 3년 이상 주기로 수립되는 법정계획 등 명확한 기준을 제시하여 평가대상을 정하고 있다.

[표 4-6] 성별영향평가의 주요 평가대상 규정

구분	법령	정책
대상	모든 제·개정을 추진하는 법령	성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정책
세부 대상		△법률에 따라 3년 이상의 주기(週期)로 수립하는 계획, △중앙행정기관의 장이 해당 기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업, △지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업 등

4) 평가방식은 자체평가 기준, 특정한 경우만 외부위탁 시행

평가방식은 자체평가를 기준으로 한다. 법령에 대한 성별영향평가의 경우, 각 부처는 제·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령)에 대해 법제처의 법령안 심사 전 성별영향평가 실시하여야 한다. 지방자치단체는 제·개정하는 자치 법규(조례·규칙)에 대해 조례·규칙심의회 심의·의결 전에 성별영향평가를 실시하여야 한다. 다만 행정기관 내부의 운영관리에 관한 법령, 벌금 및 과태료 부과기준에 관한 법령, 국가기밀에 관한 법령, 상위법령의 개정 등으로 문구를 변경하는 단순한 경우, 여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 법령 등은 체크리스트만 제출하고 평가대상에서 제외한다.

계획에 대한 성별영향평가는 3년 주기 이상의 법정계획 중 성평등에 중대한 영향을 미칠 것으로 보이는 계획을 대상으로 한다. 각 부처가 수립하는 법정계획의 경우

여성가족부가 특정성별영향평가를 실시하고, 지방자치단체는 기관별로 해당 계획을 수립하기 전까지 비전과 목표, 전략 및 중점과제 등을 대상으로 성별영향평가를 실시한다. 계획 중 여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 목적으로 하는 계획에 대해서는 법령평가와 마찬가지로 체크리스트만 제출하고 평가대상에서 제외한다.

사업 성별영향평가는 정부 각 부처 및 지방자치단체가 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업에 대해 성별영향평가를 실시하고, 이 결과를 바탕으로 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서를 작성해 이를 반영해야 한다.

‘특정성별영향평가’는 여성가족부나 지방자치단체가 실시하는 평가다. 여성가족부는 △시행 중인 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙), △중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책 또는 공공기관이 수행하는 사업 중 성평등 실현을 위해 개선이 필요한 정책 및 사업 등을 대상으로 평가를 실시하며, 지방자치단체는 △시행 중인 조례·규칙, △지방자치단체 소관 정책(광역 또는 기초자치단체 자체사업, 국비 또는 시·도비 위임사업-매칭 사업-포함), △〈지방공기업법〉에 따라 설립한 지방공기업이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상이나 성평등 실현과 밀접한 관련이 있는 사업, △「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제2조 제1항에 따른 출자·출연기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상이나 성평등 실현과 밀접한 관련이 있는 사업 등을 대상으로 특정성별영향평가를 실시한다. 정부 각 부처와 지방자치단체는 특정성별영향평가 대상 발굴 및 선정을 위해 관계기관 수요조사, 일반국민 및 NGO 대상 과제 발굴 공모, 전문가 의견 수렴 등을 시행하며, 이를 통해 〈성별영향평가위원회〉(지자체의 경우 〈지방성별영향평가위원회〉)의 심의를 거쳐 대상을 설정한다. 기본적으로는 자체평가를 기준으로 하되, 특정한 경우에 한해 별도의 성별영향평가를 시행하는 것이다.

[표 4-7] 성별영향평가 대상별 평가방법

대상	평가대상	시행방식 비교
법령 성별영향평가	모든 재개정 법률 단, 행정기관 내부 운영 법령, 벌금 및 과태료 부과기준 법령, 국가기밀 법령, 상위법령의 개정 등으로 문구 변경, 여성 지위 향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 법령 등은 제외	(정부) 법제처 심의 전 (지자체) 조례·규칙위원회 심의 전
계획 성별영향평가	3년 주기 이상의 법정계획 중 성평등에 중대한 영향을 미칠 것으로 보이는 계획	(정부 법정계획) 여성가족부가 시행 (지방자치단체) 기관별로 시행

대상	평가대상	시행방식 비교
사업 성별영향평가	정부 각 부처 및 지방자치단체 사업 중 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업	평가 실시 후 그 결과를 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서에 반영
특정 성별영향평가	(여성가족부) △시행 중인 법령, △정부 및 지자체 또는 공공기관 소관사업 중 성평등 실현을 위해 개선이 필요한 정책 및 사업 (지방자치단체) △시행 중인 조례·규칙, △지자체 소관 정책(광역 또는 기초자치단체 자체사업, 국비 또는 시·도비 위임사업-매칭 사업-포함), △지자체 산하기관 사업 중 성평등 실현과 관련있는 사업	관계기관 수요조사, 일반국민 및 NGO 대상 과제 발굴 공모, 전문가 의견 수렴 등을 거쳐 (지방)성별영향평가위원회 심의를 거쳐 시행

5) 평가항목은 대상에 따라 다르게 구성, 특성에 맞춘 평가 시행

성별영향평가는 대상에 따라 평가내용을 달리한다. ‘법령에 대한 성별영향평가’는 △성별구분 또는 고정관념, △성별 특성, △성별 균형 참여, △성별 통계 등 네 개의 항목을 중심으로 평가한다. ‘계획에 대한 성별영향평가’는 계획의 △비전과 목표, △전략 및 중점과제 등을 구분하여 평가한다. ‘비전과 목표’는 △(제2차)양성평등정책기본계획의 목표에 부합하는지, △성별로 다른 영향을 발생시킬 가능성이 있는지 등을 점검하는 것이고, ‘전략 및 중점과제’는 △성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이, △수혜에서의 성별 특성 반영, △성평등을 위한 조치사항 등을 주내용으로 한다.

‘사업에 대한 성별영향평가’는 △정책 환경의 성별특성과 △성평등을 위한 조치사항 등을 평가한다. ‘정책 환경의 성별 특성’은 △성장배경, △거주 지역, △사회적 관계망, △폭력 등 안전문제에 대한 인식 및 경험, △성별 고정관념 등 성 별에 따른 사회문화적 차이로 인해 △서로 다른 정책 수요가 발생하는 지, △고용형태, 직위, 수입, 근로조건 등 성별에 따른 경제적 차이로 서로 다른 정책 수요가 발생하는지, △남녀의 신체적 차이로 인해 사업에 대해 서로 다른 정책 수요가 발생하는지 등을 점검하는 방식으로 되어 있다.

‘성평등을 위한 조치사항’은 위의 분석결과를 토대로 법령(지침) 및 예산과 사업에 대한 반영계획을 수립하는 것을 주 내용으로 한다.

[표 4-8] 성별영향평가의 유형별 평가 항목

구분	평가항목	
법령 성별 영향평가	1. 성별구분 또는 고정관념	1-1. 제·개정 법령의 적용 대상에 성별구분 조항 유무
		1-2. 제·개정 법령에 사용된 용어 중 성별 고정관념이 반영된 표현 유무
		1-3. 법령상의 특정 조치에 성별 고정관념이 반영된 표현 유무
	2. 성별 특성	2-1. 제·개정 법령안에 성별에 따른 신체적, 사회·문화적 차이 등을 고려하여 반영 여부
	3. 성별 균형 참여	3-1. 위원회(당연직 제외) 등 구성시 성별 고려하도록 명시 여부
		3-2. 위원회 구성 등을 위한 자격 요건이 특정 성에 불리하게 작용하고 있는지 여부
	4. 성별 통계	4-1. 제·개정 법령과 관련한 별지 서식, 실태조사 등에 성별 고려 명시 여부
계획 성별 영향평가	1. 비전과 목표	1-1. 성별로 다른 영향 발생 가능성
	2. 전략 및 중점 과제	2-1. 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이
		2-2. 수혜에서의 성별 특성 반영
		2-3. 성평등을 위한 조치사항
사업 성별 영향평가	1. 정책환경의 성별특성	1-1. 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이
		1-2. 사업수혜에서의 성별 특성 반영 여부
		1-3. 예산배분에서의 성별 특성 반영 여부
	2. 성평등을 위한 조치사항	2-1. 법령(지침 포함) 반영 계획
		2-2. 성인지 예산 반영 계획
		2-3. 사업내용·수행방식 등 반영 계획

자료: 여성가족부, 2021, 「2021년 성별영향평가 지침」을 참고하여 재구성

6) GIA 시스템으로 평가운영, 자율적 점검·진단 유도

성별영향평가는 성별영향평가(GIA ; Gender Impact Assesment)시스템을 통해 진행된다. 따라서 평가대상 선정을 제외하곤 모든 평가가 유사한 절차로 시행된다.

‘법령 및 계획에 대한 성별영향평가’는 해당 부처 및 지방자치단체 기관들이 대상사업을 정해 제출하게 되면 정부는 여성가족부가, 지방자치단체는 성별영향평가책임관이 평가대상을 선정하여 통보한다. 각 부처 및 지방자치단체는 이를 대상으로 평가하면 된다. ‘사업에 대한 성별영향평가’는 중앙 부처의 경우 여성가족부가, 지방자치단체의 경우 지방성별영향평가위원회가 대상사업을 결정한다. ‘특정성별영향평가’의 경우 관계기관 수요조사, 일반국민 및 NGO 대상 과제 공모, 전문가 등을 통해 (지방)성별영

향평가위원회의 심의를 거쳐 정하게 된다.

평가는 체크리스트를 바탕으로 이루어진다. 법령 및 사업을 주관하고 있는 부서가 체크리스트를 통해 평가를 시행하고 그 결과를 여성가족부(지방자치단체는 성별영향평가책임관)에 제출하게 되면, 여성가족부가 이를 검토하여 ‘개선사항 없음’, ‘자체개선안 동의’, ‘개선의견’ 등을 통보하게 된다. 각 부서는 이를 바탕으로 반영계획을 제출한다. 단, 사업대상 평가의 경우 최종적인 결과를 「국가재정법」 및 「지방재정법」 상 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서 작성에 반영해야 한다. 또 이의 내용을 「기관별 성별영향평가 종합결과 보고서」 제출 시 첨부해야 한다.

이처럼 성별영향평가는 시스템에 의해 자체평가를 중심으로 돌아가도록 설계되어 있다. 주관기관인 여성가족부와 지방자치단체의 경우 (지역)성별영향평가책임관이 그 반영여부만 검토하며 전체 평가체계를 운용한다는 점에서 향후 문화영향평가제의 변경 시 주목해 보아야 할 점이라 판단된다.

4_종합 및 시사점

살펴본 바와 같이 영향평가는 그것이 무엇을 목적으로 하느냐에 따라 평가대상 및 방식을 달리한다. 환경영향평가와 교통영향평가 등은 특정한 사안에 대한 평가를 중심으로, 그 대상에 따라 평가의 유형을 달리한다. 영향규모가 클수록 평가 또한 엄밀해지고, 상위계획부터 실질적 영향관계까지 포괄적으로 평가한다.

반면, 성별영향평가처럼 규범형 평가로 시행되는 평가는 스스로 점검하고 체크하는 방식으로 이루어진다. 이 중 세밀한 평가가 필요한 사항에 대해서는 ‘특정성별영향평가’를 시행하고, 평가는 중앙부처의 경우 여성가족부가, 지방의 경우 지방성별영향평가위원회에서 주관하여 운영한다.

평가에서 주목할 점은 명확한 평가대상의 설정이다. 환경영향평가 및 교통영향평가, 성별영향평가 모두 엄밀한 평가대상을 갖고 있다. 다만 앞의 두 평가의 경우, 특정한 사안-계획이나 사업-을 중심으로 하고, 성별영향평가의 경우 법안 및 계획 등을 중심으로 한다.

평가체계 또한 주목할 부분이다. 환경영향평가는 평가의 시행 및 환류를 위해 <환경영향평가협의회>를 의무적으로 설치·운영하도록 규정하고 있고, 교통영향평가는 <교

통영향평가심의회)를 통해 평가승인 여부 등을 결정하도록 되어 있다. 성별영향평가 또한 (지방)성별평가심의회위원회를 두고 평가를 시행하고 있다. 모두 체계화 된 시스템을 통해 대상 선정 및 평가운영, 결과 환류 등에 주목하고 있음을 알 수 있다.

현재의 「문화기본법」상 문화영향평가를 기준으로 본다면, 성별영향평가에서 시행하는 GIA(Gender Impact Assessment) 시스템에 주목할 필요가 있다. 성별영향평가가 자율적인 평가를 우선시하는 만큼, 문화영향평가 또한 다양한 계획 및 정책을 대상으로 할 경우 이와 같은 자율화 된 시스템을 통해 평가를 시행할 필요가 있다. 그러나 만약 현재 실행되고 있는 것과 같이 특정 사안 및 계획, 사업 등을 대상으로 할 경우, 평가대상의 선정 및 방식, 결과의 환류 등 평가체계 전반을 조율하는 작업이 필요하다. 이는 앞으로 문화영향평가를 재구성하거나 활성화하는 데 매우 중요한 부분이 될 것이라 판단된다.



05

서울시 문화영향평가 시행방안 토론



1_전문가 세미나

2_전문가 및 공무원 대상 설문조사

3_조사결과 요약과 시사점

05. 서울시 문화영향평가 시행방안 토론

서울시 문화영향평가 시행 방안 마련을 위해 이 연구는 여러 가지 토론을 진행했다. 우선 전문가 세미나를 개최하여 주요한 전문가들의 의견을 청취했고, 문화정책 관계자 및 문화영향평가에 참여한 경험이 있는 전문가와 서울시 공무원 등을 대상으로 설문조사를 실시하여 의견을 수렴했다.

주요한 토론 내용은 문화영향평가의 주요한 시행방안에 대한 것이다. 앞의 제2장과 제3장에서 살펴본 것처럼, 정부의 운영방향과 서울시 운영방향이 다르고, 「문화기본법」과 「서울시 문화도시 조례」에 나타난 방향이 다른 만큼, 서울시의 여건을 고려한 평가제도 운영방향을 토론하고자 하였다. 주요한 토론내용은 평가목적 및 지표, 평가 대상의 설정, 평가활성화 방안 등이다.

1_전문가 세미나

1) 총 4회 걸쳐 세미나 개최, 12명의 전문가 참여

전문가 세미나는 2021년 3월 19일부터 3월 24일까지 총 4회에 걸쳐 진행했다. 참여한 전문가 수는 총 12명이다. 참여자는 모두 문화영향평가 연구 또는 평가에 참여한 경험이 있는 사람들이다. 세미나는 연구진이 먼저 서울시 문화영향평가 실행방안을 제안하고, 참석자가 이에 대해 의견을 제시하는 방식으로 진행했다.

[표 5-1] 전문가 세미나 개최 개요

구분	내용	
1차	일시	2021년 3월 19일(금) 오후 2시
	장소	서울연구원 소회의실(219호)
	참석자	김면(한국문화관광연구원 문화기반연구실장), 윤성진((사)한국문화기획학교장) 최혜자(문화디자인 자리 대표)
2차	일시	2021년 3월 22일(월) 오후 2시
	장소	서울연구원 소회의실(219호)
	참석자	김영주(추계예술대학교 연구교수), 이병민(건국대학교 교수), 채경진(한국문화재정책연구원 정책연구1팀장)
3차	일시	2021년 3월 23일(화) 오후 4시
	장소	서울연구원 소회의실(219호)
	참석자	염신규(한국문화정책연구소 소장), 이경진(한국문화관광연구원 연구원) 이원재(시민자치문화센터 소장)
4차	일시	2021년 3월 24일(수) 오전 10시
	장소	서울연구원 소회의실(219호)
	참석자	김성하(경기연구원 연구위원), 최도인(메타기획컨설팅 본부장) 추미경((사)문화다움 대표)

2) 현 문화영향평가의 한계로부터 벗어나 서울시에 적합한 평가체계 운용 필요

주요 토론 내용은 문화영향평가제도의 운영 현황과 향후 서울시 문화영향평가 시행방안이었다. 다수의 전문가는 우선 현재 문화영향평가가 갖는 한계를 많이 지적했다. 평가대상이 명확하지 않아 강제하기가 어렵고 문화의 속성 상 계량화가 어려워 평가보다는 컨설팅의 형태로 이루어지는 경우가 많다는 것이다.

특히 많이 지적된 부분은 평가대상과 지표였다. 평가대상이 명확하지 않은 점, 지표 또한 복잡하고 실효가 없다는 점이 주요한 문제였다. 이 연구에서 지적한 바와 같이 문화와 예술이 혼재되어 있고, 평가자마다 달리 해석할 수 있는 여지가 많다는 점 또한 주요하게 제기되는 문제였다.

서울시 문화영향평가 시행을 위해서는 다음과 같은 방안이 제시되었다. 첫째, 서울시는 중앙정부와는 다른 별도의 평가체계를 운영하는 것은 적절하다는 의견이 주를 이뤘다. 정부가 문화의 사회적 가치 확산을 위해 5~10년 단위 데이터베이스를 형성하는 역할을 수행한다면, 서울시는 문화에 미치는 영향을 직접 조사하여 평가할 필요가

있다는 것이다. 특히 서울시는 정부와 달리 대상과 지역의 경계가 명확하고, 이해관계가 분명한 만큼 중앙정부와는 다른 목적과 방향으로 평가를 시행할 필요가 있다는 점이 지적되었다. 이 경우 다만, 중앙정부와 연계를 갖고 평가를 시행해야 한다는 것도 주요한 전문가들의 의견이었다.

둘째, 토론과정에서 연구진은 문화영향평가의 평가목적으로 단지 개별 사업에 대한 문화적 진단이 아니라, 문화정책을 주관하고 있는 <문화본부>의 사업을 개발하는 방향으로 추진하는 것이 어떤지 질문을 던졌는데, 이에 대해 전문가들은 상당수 동의하였다. 예를 들어 광화문 광장 조성사업에 대한 문화영향평가를 할 경우, 광화문 광장 조성사업에 대한 문화영향평가 뿐만 아니라 이를 통해 <문화본부>가 시행해야 할 일을 발굴하는 것이 어떤지에 대한 제안이었다. 전문가들은 이에 대해 동의하면서도 전면적인 평가목표로 내세우기보다 잠재적인 목표로 설정하는 것이 적절할 것 같다는 의견을 제시하였다. <문화본부> 임무를 발굴하는 것은 필요하지만, 이를 전면에 내세울 경우 문화영향평가가 변질될 여지가 있다는 것이다.

셋째, 평가대상은 사업비 규모 등 좀 더 명확하고 적절한 가이드라인을 제시할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 특히 도시개발계획 등 큰 영향을 미치는 사업이나 시정의 핵심적인 사업들은 <문화시민도시 정책위원회> 등 평가를 주관하는 기관에서 강제할 수 있도록 그 근거를 마련할 필요가 있다는 것이 주장되었다.

넷째, 평가지표에 대해선 전면적인 조정이 필요하다는 의견이 많았다. 특히 문화의 개념에 집중해 지표를 수정할 필요가 있고, 누구나 인식하고 평가할 수 있는 간단한 지표로 변경될 필요가 있다는 것이 주된 의견이었다.

다른 한편 연구진은 서울시가 운영하고 있는 문화기본계획인 「비전2030 문화시민도시 서울」을 축으로 한 지표운영도 가능하지 않는가라는 의견을 제시했다. 즉, 「비전2030 문화시민도시 서울」이 서울시 문화정책의 기반을 형성하고 있는 만큼, 이를 기반으로 평가를 실시하면 평가의 이해도 및 지표 구성의 수월성 면에서 훨씬 나을 것이라는 게 연구진의 의견이었다. 이에 대해 전문가들은 지표구성 수월성 및 평가의 일관성 면에서 적절하다는 의견을 보였으나, 더불어 계획의 변경 시 평가방향이 변경될 수 있다는 점을 고려하여 문화의 개념에 기초한 평가지표 발굴 및 방향유지가 필요하다는 의견을 보였다.

다섯째, <문화시민도시 정책위원회>가 문화영향평가의 컨트롤타워로서 역할을 해야 한다는 의견이 있었다. 평가 대상을 선정하고, 평가 내용을 주관하는 한편, 평가 결과를

환류시키기 위한 적절한 운영체계가 필요한데, 이를 위해서는 <문화시민도시 정책위원회>가 평가를 주관해야 하며, 그 산하에 평가추진을 전담할 수 있는 기구를 뒤 평가를 주관할 필요가 있다는 의견이 개진되었다.

마지막으로 문화영향평가에 대한 사회적 담론 형성이 필요하다는 의견이 제시되었다. 현재 다년간 문화영향평가를 추진하고 있지만, 그에 대한 고민이나 연구는 축적되고 있지 않다는 것이 전문가들 지적이었다. 이에 문화영향평가에 대한 고민과 연구를 체계화하고, 사회적으로 의제화·담론화할 수 있는 체계가 구축되어야 한다는 주장이 제기되었다. 이상의 내용을 중심으로 전문가 세미나에서 토론된 주요한 내용을 살펴보면, [표 5-2]와 같다.

[표 5-2] 전문가 세미나 개최 결과

구분	내용	
1차	현 평가제도 운영 현황	-(평가지표) 지표의 추상성과 모호성으로 평가추진에 어려움 있음 <ul style="list-style-type: none"> 평가자마다 지표 해석이 다를 수 있는 여지 발생 문화와 예술의 개념이 혼동되어 평가 진행 -(평가수행) 체계적·효율적인 평가수행을 위해서는 광역 단위 평가 전담기관 운영 필요
	서울시 평가제도 운영 방안	-(평가체계) 서울시만의 별도의 평가 체계 운영하는 것 적절. 다만, 중앙정부와의 연계성에 대한 부분 검토 필요 -(평가목표) 문화본부 미션 발굴은 잠재적 목표로 설정하는 것이 적절 -(평가대상) 대상의 범위를 넓히기 보다는 꼭 평가를 해야 하는 대상을 선정하는 방식으로 범주를 줄이는 것 검토 필요 -(평가지표) 서울시만의 지표 운영하는 것은 적절하며, 「비전2030 문화시민도시 서울」과 연동해서 운영하는 것 또한 적절
2차	현 평가제도 운영 현황	-(평가대상) 평가 대상이 매우 모호 -(평가지표) 지표가 복잡하고 한 지표에 여러 의미가 들어 있어 헷갈리고 어려운 부분 발생 -(평가활성화) 적절한 인센티브가 없는 것은 문제
	서울시 평가제도 운영 방안	-(평가체계) 서울시만의 평가체계를 갖는 것은 적절. 중앙정부와의 정합성 고민 필요 -(평가대상) 선정기준에 대한 보완 장치가 필요하며, 이슈가 있는 사업 선정 고려 필요 -(평가지표) 제안된 지표는 간단해서 적절하며, 일부 계량화가 필요한 지표가 있으므로 보완 필요 -(평가유형) 사후평가 시행이 필요하며, 샘플형식으로 몇 건 추진해 보는 것 고려 필요 -(평가활성화) 인센티브를 부여하는 것은 중요한 부분으로 좀 더 고민해보는 것 필요

구분	내용	
3차	현 평가제도 운영 현황	-(평가대상) 대상이 구체화 되어 있지 않아 많은 어려움 발생 -(평가지표) 지표의 모호성, 실효성 등의 측면에서 문제 발생 -(평가활성화) 적절한 인센티브를 부여하지 못하는 것 또한 문제
	서울시 평가제도 운영 방안	-(평가체계) 평가를 컨트롤 할 수 있는 체계가 필요하며, 이는 문화도시위원회에서 수행하는 것이 적절 <ul style="list-style-type: none"> • 대상을 선정하고 평가방향을 가이드 하는 등 컨트롤 역할 수행 • 권고 기능을 통해 평가 결과가 환류될 수 있는 체계 구축 필요 -(평가목표) 문화본부의 미션 발굴은 부차적인 목표로 설정하는 것이 적절 -(평가대상) 사업비 규모 등 평가대상에 대한 적절한 가이드라인 제시 필요 -(평가지표) 「비전2030 문화시민도시 서울」과 연동해서 지표를 설정하는 것 긍정적
	기타	-문화영향평가에 대한 사회적 논의구조 형성 필요 <ul style="list-style-type: none"> • 평가 경험들이 학술적·행정적으로 축적되는 것 또한 중요
4차	현 평가제도 운영 현황	-(평가특성) 강제성이 없다는 측면에서 평가를 진행하는 데 어려움 발생. 강제성을 부여하는 것에 대한 검토 필요
	서울시 평가제도 운영 방안	-(평가목표) 문화본부로 한정하기보다는 서울시 전체 부서의 미션 발굴로 확장하는 것이 적절 -(평가대상) 도시개발계획 등 큰 영향을 미치는 사업은 위원회에서 강제적으로 선별해서 평가를 추진하는 것 필요 -(평가지표) 「비전2030 문화시민도시 서울」과 연동해서 지표 설정하는 것 긍정적
	기타	-서울형 문화영향평가 모델 구축 필요 -문화영향평가에 대한 사회적 담론 형성 필요

2_전문가 및 공무원 대상 설문조사

1) 전문가 대상 조사, 총 89명 대상자 중 72명이 응답하여 높은 관심 표명

전문가 대상 설문조사는 2021년 4월 16일부터 4월 23일까지 약 8일간 이루어졌다. 주요한 대상은 문화영향평가 과정에 참여해 본 경험이 있는 전문가를 포함해 문화 정책 분야에서 활동해 온 전문가 및 관계자이다. 총 89명의 전문가에게 설문을 배포했고, 이 중 72명이 응답했다. 조사 내용은 문화영향평가 제도 인식 및 참여 현황, 서울시 문화영향평가 운영현황 평가, 서울시 문화영향평가 시행 방향 등이다.

[표 5-3] 전문가 대상 설문조사 주요 내용

구분	세부 항목
문화영향평가 제도 인식	-문화영향평가의 필요성 -문화영향평가의 중요성
서울시 문화영향평가 운영 현황 평가	-서울시 문화영향평가 인지도 -서울시 문화영향평가 대상, 건수, 방식의 적절성 -서울시 문화영향평가 지표의 적절성 (지표체계, 지표 수, 목적 달성, 측정 용이성, 운영 방식 등)
서울시 문화영향평가 시행 방향	-서울시 별도 문화영향평가 운영의 적절성 -서울시 문화영향평가 목표 -서울시 문화영향평가 방향 -서울시 문화영향평가의 평가 대상 및 정책 범위 -서울시 문화영향평가 대상사업의 적절성 -서울시 문화영향평가 개선사항 -서울시 문화영향평가 확산을 위한 피평가 부서 인센티브
응답자 특성	-활동 분야 및 활동 경력 -문화영향평가 인지도 -문화영향평가 참여 경험 및 참여 방식

[표 5-4]에서 보듯, 응답자는 문화 연구자(70.8%)나 기획자(22.2%)로, 문화 분야에서 10년 이상 활동한 사람들(90.3%)로 구성되어 있다. 문화영향평가를 모두 알고 있고, 참여도 또한 86.1%에 달해 서울시 문화영향평가 시행방안을 조사하는 데 적절한 표본이 구성되었다고 볼 수 있다.

[표 5-4] 전문가 대상 설문조사 응답자 특성

(단위: 명, %)

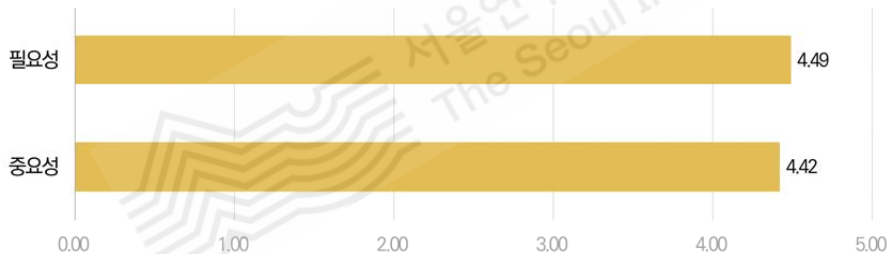
구분		사례 수	비율
전체		72	100.0
활동 분야	(문화)기획자	16	22.2
	(문화)연구자	51	70.8
	(문화)행정가	3	4.2
	기타	2	2.8
활동 경력	3년 미만	-	-
	3년 이상 ~ 7년 미만	3	4.2
	7년 이상 ~10년 미만	4	5.6
	10년 이상 ~ 15년 미만	19	26.4
	15년 이상	46	63.9
문화영향평가 인지도	전혀 모름	-	-
	잘 모름	-	-

구분		사례 수	비율
문화영향평가 인지도	알고 있음	22	30.6
	잘 알고 있음	50	69.4
문화영향평가 참여 경험	참여한 경험 있음	62	86.1
	참여한 경험 없음	10	13.9
문화영향평가 참여 방식	평가수행기관 연구진으로 참여	44	71.0
	문화영향평가 전문가 평가단으로 참여	38	61.3
	문화영향평가 관련 독자적 연구 수행	13	21.0
	문화영향평가 자문위원/심사위원으로 참여	31	50.0
	기타	2	3.2

주: 문화영향평가 참여 방식은 다중응답 문항임

(1) 문화영향평가의 필요성 및 중요성은 모두 공감, 단 필요도가 높아

문화영향평가의 필요성 및 중요성을 판단하기 위해 5점 척도로 질문했다. 문화영향평가가 ‘필요하다’는 항목은 4.49점, ‘중요하다’는 항목은 4.42점으로 나타났다. 주목할 만한 차이는 아니지만 필요성보다는 중요성이 낮은 점수를 받아 아직은 사회적으로 문화영향평가가 중요성을 인정받지 못하고 있다는 현실을 반영하고 있다.



[그림 5-1] 문화영향평가의 필요성과 중요성

(2) 서울시 문화영향평가는 20.9%가 모른다 응답, 홍보필요성 제기

서울시 문화영향평가에 대한 인지도는 79.1%로 나타났다. 주요한 설문 대상이 문화영향평가와 관련되어 있거나 문화분야를 연구경험한 관계자임에도 불구하고, 20%에 가까운 전문가가 평가에 대해 모른다는 것은 서울시 문화영향평가가 그만큼 알려져 있지 않다는 것을 뜻한다. 특히 ‘전혀 모른다’는 응답도 5.6%로 나와 사회적 측면에서 서울시 문화영향평가에 대해 널리 알릴 필요성이 제기되었다.



[그림 5-2] 서울시 문화영향평가 인지도

(3) 평가건수는 부족하다 응답, 확대할 필요성 제기

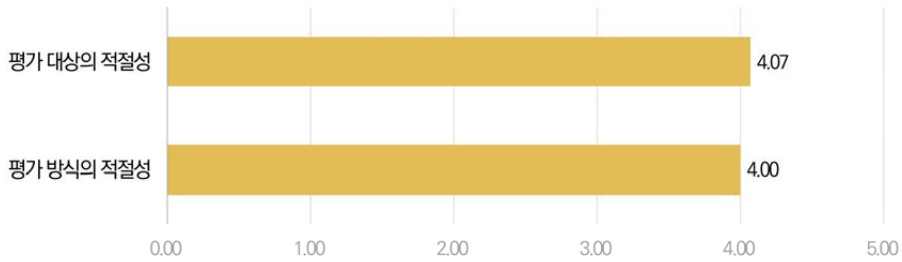
제2장에서 살펴본 바와 같이 서울시는 2018년과 2019년 각각 2건씩 총 4건의 문화영향평가를 실시했다. 이 평가건수의 적절성 여부를 묻은 결과, 25.0%만이 '적정하다'는 의견을 보였다. 66.7%는 '건수를 늘려야 한다'는 의견으로 건수를 늘릴 필요성이 제기되었다. 참고로 '건수를 줄여야 한다'는 의견은 1.4%, '모르겠다'란 응답은 6.9%였다.



[그림 5-3] 서울시 문화영향평가 평가 건수의 적절성

(4) 평가대상 선정 및 방식은 모두 적절하다 응답

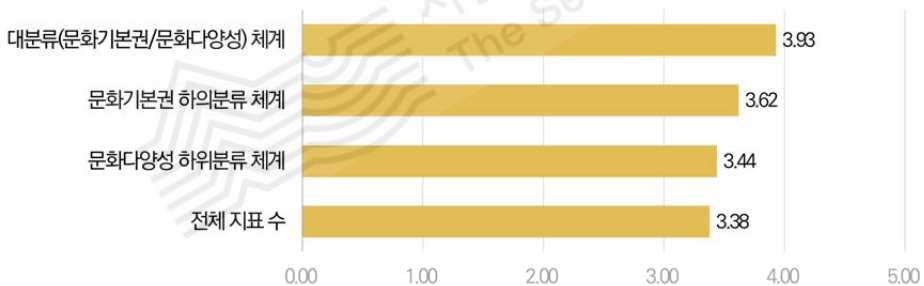
서울시가 시행한 문화영향평가 실적을 보면, 문화 분야 사업이 아닌 주로 시정 전반에 걸쳐 지역을 대상으로 한 사업을 평가해 왔다. 이에 문화영향평가의 방향 설정을 위해 평가대상 선정의 적절성과 전문가 중심으로 평가하는 방식의 적절성에 대해 설문했다. 조사결과, 문화 분야 사업이 아닌 서울시정 사업을 대상으로 평가한 것에 대한 적절성은 4.07점, 전문가 중심 평가방식의 적절성은 4.00점으로 나타났다. 문화 분야가 아닌 전 분야에 걸친 평가운영이 필요하며, 전문평가 중심의 평가가 필요하다는 의미다.



[그림 5-4] 서울시 문화영향평가 평가 대상 및 방식의 적절성

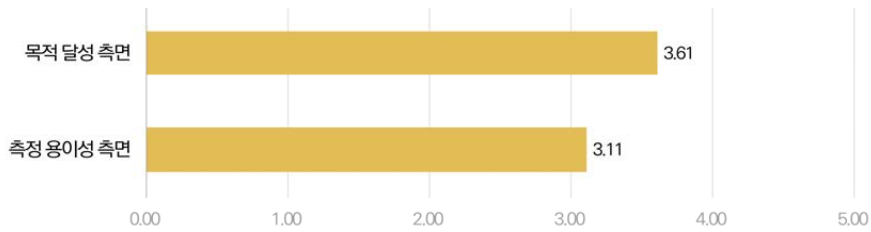
(5) 지표는 다소 낮게 평가, 지표 수가 많고 측정 용이성이 낮다는 의견

지표체계의 적절성에 대해 설문하였다. ‘문화기본권’과 ‘문화다양성’으로 분류된 대분류 체계의 적절성과 ‘문화기본권’ 내 지표항목 체계와 ‘문화다양성’ 내 지표항목체계의 적절성을 묻는 형태로 진행했고, 여기에 지표 수의 적절성을 묻는 방식도 포함했다. 조사결과, 대분류 체계의 적절성은 3.93로 높게 나타난 반면, 문화기본권의 하위분류 체계는 3.62, 문화다양성의 하위분류 체계는 3.44를 기록했다. 즉, 분류체계의 적절성은 다소 떨어지는 것으로 나타났다. 전체 지표 수의 적절성에 대해선 3.38의 점수를 받아 조정이 필요함을 알 수 있었다.



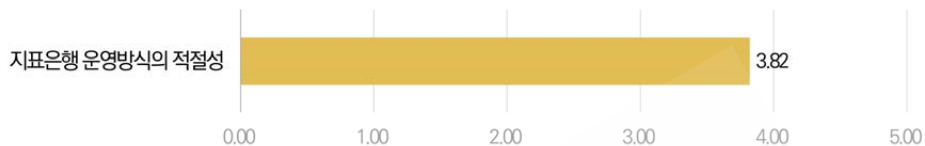
[그림 5-5] 서울시 문화영향평가 지표 체계의 적절성

평가의 목적 달성과 측정 용이성 측면에서 지표의 적절성을 설문한 결과, 목적달성 측면에서는 적절하다고 판단할 수 있는 3.61점을 받았다. 그러나 측정 용이성 측면에선 3.11로 낮은 점수를 받아 지표의 개선 필요성이 제기되었다.



[그림 5-6] 서울시 문화영향평가 지표의 목적 달성 및 측정 용이성 측면의 적절성

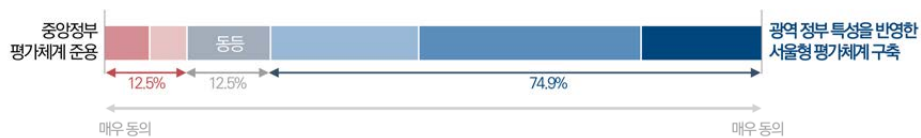
지표은행 방식의 평가에 대해서는 3.82점의 점수를 받아 현행 체계가 유지되어도 무방함을 알 수 있었다.



[그림 5-7] 서울시 문화영향평가 지표은행 방식의 적절성

(6) 서울시 문화영향평가가 운용은 독자적 운용, 모델은 규제형 선호

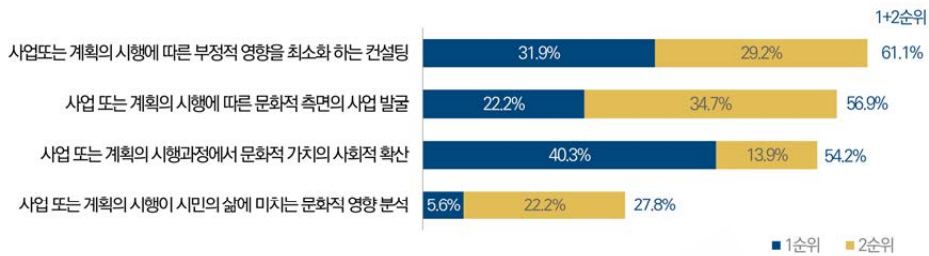
서울시가 문화영향평가를 시행하는 데 정부가 시행하는 평가체계를 준용할 것인지와 서울시만의 고유한 특성을 반영한 평가체계를 운영할 것인지 묻은 결과, 서울만의 독자적 모델을 구축해야 한다는 의견이 압도적이었다. 74.9%가 독자적 평가모델 구축에 찬성했고, 중앙정부 평가체계를 준용하자는 의견은 12.5%에 그쳤다.



[그림 5-8] 바람직한 서울시 문화영향평가 평가체계

이어 평가목적에 살펴보기 위해 1순위와 2순위를 선택하도록 설문한 결과, 평가대상이 되는 계획 및 정책의 부정적 영향을 최소화하는 컨설팅이 목표가 되어야 한다는 의견이 61.1%(1, 2 순위 합산)로 가장 높게 나타났고, 문화적 측면에서의 사업발굴

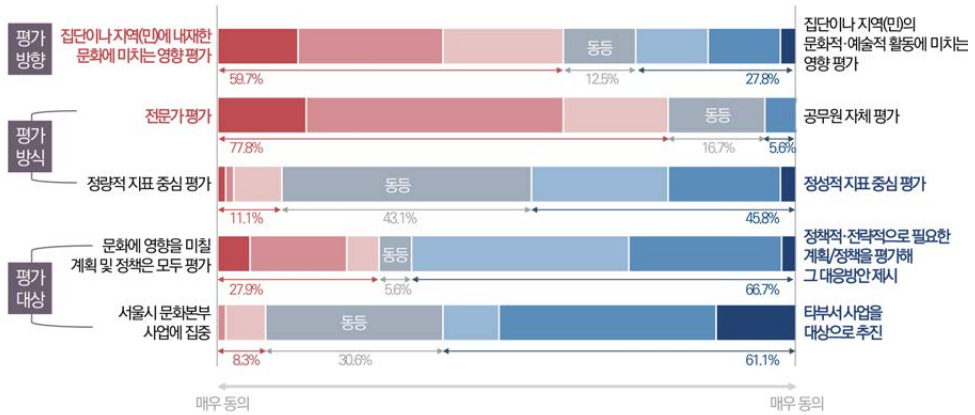
(56.9%), 문화적 가치의 사회적 확산(54.2%) 등의 순으로 나타났다. 법 상 규정되어 있는 평가 내용인 시민의 삶에 미치는 문화적 영향력 분석은 27.8%에 불과했다. 주목할 만한 점은 1순위와 1~2순위 합산점수가 다르다는 점이다. 특히 ‘문화적 가치의 사회적 확산’은 1순위에서 40.3%로 압도적으로 높게 나타났다. 따라서 ‘문화적 가치의 사회적 확산’ 및 ‘사업 또는 계획 시행에 따른 부정적 영향의 최소화’ 방향으로 문화영향평가가 시행될 필요가 있음을 알 수 있다.



[그림 5-9] 서울시 문화영향평가 목표

(7) 평가방향은 예술보다 문화를 중심으로 한 전문평가 시행

평가방향 및 방식, 대상 등에 대해 설문한 결과, 전문가들은 문화를 중심으로 한 전문평가 시행에 높은 점수를 부여했다. 우선 평가방향에 대해 ‘문화에 미치는 영향’과 ‘예술에 미치는 영향’을 양극단으로 놓고 설문한 결과 ‘문화에 미치는 영향’을 평가해야 한다는 의견이 59.7%로 ‘예술에 미치는 영향’을 평가해야 한다는 의견 27.8%보다 높게 나타났다. 같은 방식으로 자체평가와 전문평가 방식 중 선호를 묻은 결과 전문평가가 77.8%로 압도적이었으며, 정량평가와 정성평가를 묻은 결과 정성평가 방식이 45.8%로 정량평가의 11.1%를 앞섰다. 평가대상 구성을 위해 모든 계획 및 정책을 평가하는 방식으로 시행할 것인가와 전략적으로 대상을 선정하여 평가하는 방식으로 묻은 결과, 전략적 선정방식에 66.7%가 동의하였고, 문화부서 사업을 중심으로 할 것인가와 모든 부서사업을 대상으로 할 것인가에서는 61.1%가 시정 전반의 사업 중 선정하여 평가해야 한다는 의견을 보였다. 규범형 평가보다는 전략성에 기초한 규제형 평가를 선호하는 전형적인 양상을 보인 것이다.



[그림 5-10] 서울시 문화영향평가 시행 방향

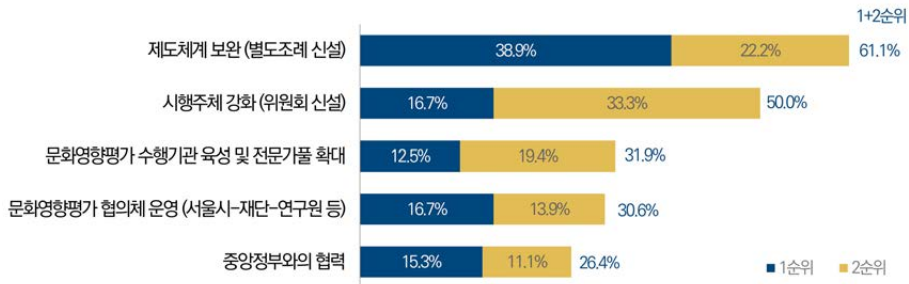
이어 현재 조례에서 △법령 및 조례에 따라 수립되는 계획, △투자심사의 대상이 되는 사업, △그밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등으로 제시하고 있는 평가대상의 적절성을 설문한 결과, 3.67점으로 나타나 다소 개선될 필요가 있음을 알 수 있었다.



[그림 5-11] 서울시 문화영향평가 대상 사업의 적절성

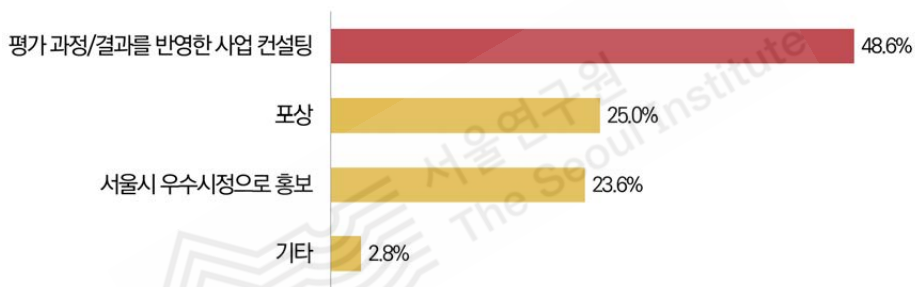
(8) 활성화를 위해선 별도 조례제정, 시행주체 강화와 컨설팅 내실화 필요

문화영향평가 제도 개선을 위해서는 별도 조례 신설이 필요하다는 의견이 가장 많았다. 1~2순위를 합쳐 61.1%를 차지했으며, 1순위 또한 38.9%로 압도적으로 높게 나타났다. 이어 필요한 사항은 시행주체의 강화, 즉 위원회 등 전담 조직의 신설이었다. 1~2순위 합계 50.0%로 2위를 기록했다. 다만, 1순위에서는 평가협의체 구성·운영 등과 동일한 16.7%의 의견을 나타냈다. 3순위는 평가기관 육성 및 전문가 풀 확대였고, 마지막 순위가 중앙정부와 협력으로 1~2순위 합계 26.4%의 동의만 얻어냈다. 정부와 협력보다 서울시 자체적 시행방안을 강화할 필요가 있음을 제기하는 결과였다.



[그림 5-12] 서울시 문화영향평가 제도 개선사항

마지막으로 평가 활성화를 위해 피평가 기관에 부여할 인센티브에 대해 물은 결과, 평가과정 및 결과를 반영한 컨설팅을 강화해야 한다는 의견이 압도적으로 많았다. 총 48.6%의 찬성율을 보였으며, 이어 포상 및 홍보 등의 순으로 나타났다. 다른 어떤 것보다 실질적인 사업지원이 필요함을 보여주는 결과였다.



[그림 5-13] 서울시 문화영향평가 피평가부서 인센티브

2) 서울시 공무원 대상 설문, 각 부서 팀장 101명이 응답

실질적인 시행주체인 공무원들의 의견을 파악해 보고자 서울시 공무원 대상 설문을 실시했다. 조사는 2021년 4월 16일부터 5월 3일까지 약 18일간 온라인 방식으로 진행했다. 주요한 설문대상은 실제 사업 및 주요 정책, 계획 등을 주관하고 있는 팀장들이다. 서울시 각 부서 팀장 500여명에게 설문을 배포했고, 이 중 101명이 설문에 참여했다. 설문의 주요한 내용은 현 문화영향평가제도 인지도 및 필요도, 서울시 문화영향평가에 대한 인식 및 참여 의향 등이다. 더불어 설문조사를 통해 문화영향평가에 대한 인지도를 높이자는 취지도 있었다.

[표 5-5] 서울시 공무원 대상 설문조사 주요 내용

구분	세부 항목
문화영향평가 제도	-문화영향평가 인지도 -문화영향평가 필요성
서울시 문화영향평가에 대한 인식 및 참여 의향	-서울시 문화영향평가 목표 -서울시 문화영향평가 교육 필요성, 교육 받을 의향 -업무와 관련해 문화영향평가 받아볼 의향 -서울시 문화영향평가 기대사항 -서울시 문화영향평가 확산을 위한 피평가 부서 인센티브
응답자 특성	-직급 -소속

(1) 응답자는 5급 이상, 문화본부가 높은 비중을 차지하나 여러 부서에서 응답
응답자의 특성을 살펴보면, 5급 이상이 대부분(94.1%)을 차지한다. 소속부서는 문화본부가 17.8%로 가장 높고, 기후환경본부와 도시재생실이 각 9.9%, 경제정책실과 안전총괄실이 각 7.9%, 도시교통실 6.9%를 차지하는 것으로 확인됐다. 문화본부의 비중이 높지만, 문화본부 외 총 18개의 부서 공무원이 참여하고 있어 설문 자체는 적절히 이루어졌다고 볼 수 있다.

[표 5-6] 서울시 공무원 대상 설문조사 응답자 특성

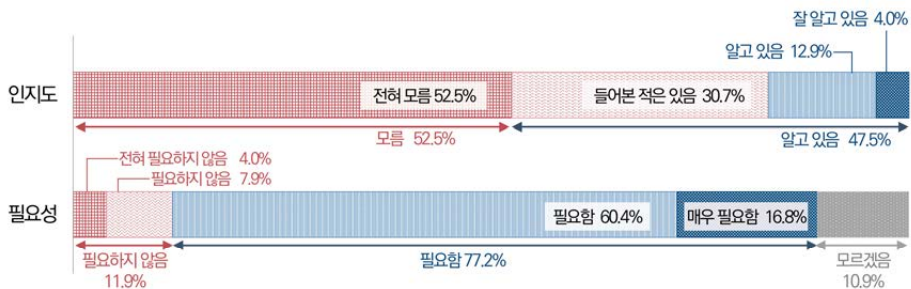
(단위: 명, %)

구분		사례 수	비율
전체		101	100.0
직급	4급	1	1.0
	5급	94	93.1
	6급	2	2.0
	무응답	4	4.0
소속	문화본부	18	17.8
	기후환경본부	10	9.9
	도시재생실	10	9.9
	경제정책실	8	7.9
	안전총괄실	8	7.9
	도시교통실	7	6.9
	도시계획국	6	5.9
	여성가족정책실	6	5.9
	시민건강국	5	5.0

구분		사례 수	비율
소속	주택건축본부	5	5.0
	지역발전본부	3	3.0
	노동민생정책관	2	2.0
	평생교육국	2	2.0
	푸른도시국	2	2.0
	관광체육국	1	1.0
	남북협력추진단	1	1.0
	물순환안전국	1	1.0
	복지정책실	1	1.0
	비상기획관	1	1.0
	무응답	4	4.0

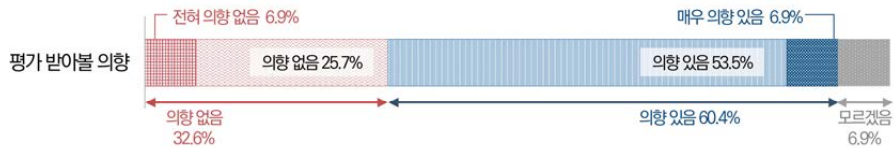
(2) 문화영향평가에 대해선 모르나 필요성에 공감. 평가받아 볼 의지도 높아
문화영향평가에 대해 알고 있는지 설문한 결과, 47.5%만이 ‘안다’고 응답했다. 이 중 ‘잘 알고 있다’는 응답자는 4.0%였고, ‘알고 있다’는 12.9%, ‘들어 본적이 있다’는 응답은 30.7%였다. 이에 반해 ‘전혀 모르다’는 응답은 52.5%로 인지도 제고를 위한 방안이 필요함으로 보여주었다.

낮은 인지도에 비해 문화영향평가의 필요성에 대해선 높은 공감을 보였다. 16.8%가 ‘매우 필요하다’는 응답을 보였고, ‘필요하다’는 응답 또한 60.4%에 달했다. ‘필요하지 않다’는 응답은 7.9%, ‘전혀 필요하지 않다’는 응답은 4.0%로 소수에 불과했다. 인지도는 낮지만 문화영향평가가 필요하다는 점은 동의하고 있어 시정전반으로 확대된 형태의 문화영향평가의 시행이 가능할 수 있음을 엿볼 수 있었다.



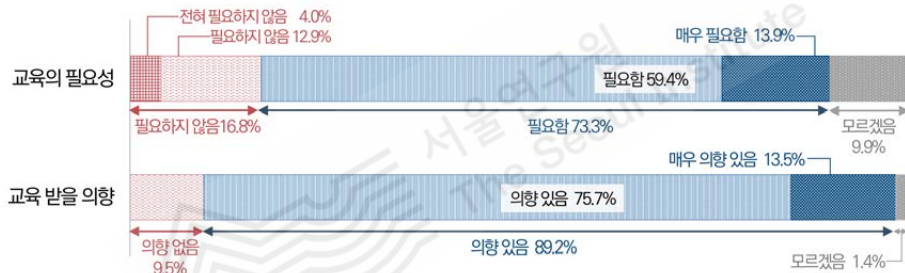
[그림 5-14] 문화영향평가 인지도와 필요성

더불어 문화영향평가를 받아볼 의향이 있는지 물어본 결과, 60.4%의 응답자가 ‘받아볼 의향이 있다’고 응답했다. 다만, 32.6%의 응답자가 ‘받아볼 의향이 없다’고 응답해 문화영향평가가 확산되기 위해서는 여러 조치가 필요함을 알 수 있었다.



[그림 5-15] 문화영향평가 받아볼 의향

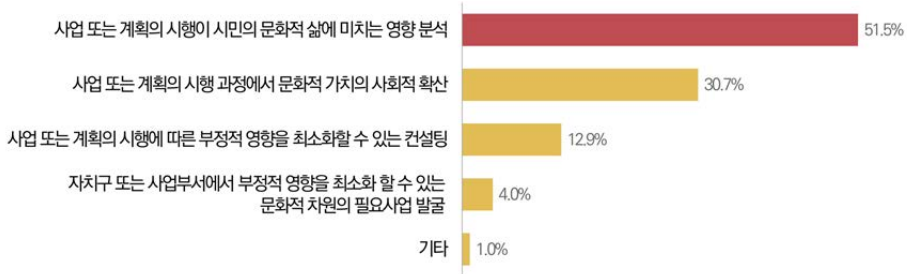
문화영향평가를 위해 교육이 필요한지 여부와 교육받을 의향에 대해서도 설문하였다. 교육 필요성에 대해선 73.3%가 동의하였고, 이 중 89.2%가 ‘교육받을 의사가 있음’을 표시하였다. 제대로 된 체계만 있으면, 문화영향평가 시행을 위한 기반을 갖출 수 있음을 보여주었다.



[그림 5-16] 문화영향평가 교육 필요성과 교육받을 의향

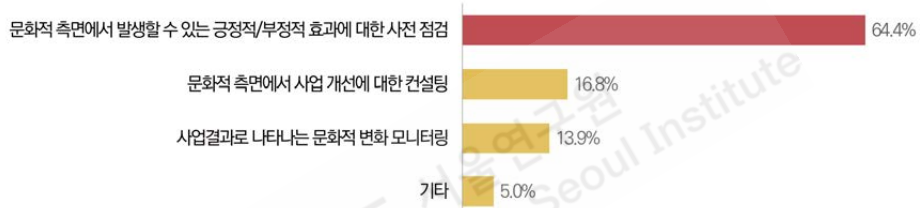
(3) 평가는 시민의 문화적 삶에 미치는 영향을 분석해 컨설팅하는 방향으로 시행 평가방향을 설정하기 위해 문화영향평가 시행 시 설정해야 할 목표를 묻은 결과, 51.5%의 압도적 응답자가 ‘대상 사업(또는 계획)의 시행이 시민의 문화적 삶에 미치는 영향을 분석해야 한다’는 의견을 표출하였다. 전문가들이 가장 낮은 점수를 부여한 항목에 공무원들은 가장 높은 점수를 부여한 것이다.

이어 ‘사업(또는 계획)의 시행과정에서 문화적 가치를 사회적으로 확산하는 것이 목표가 되어야 한다’는 의견도 30.7%로 나타났고, 부정적 영향을 최소화하는 컨설팅은 12.9%, 문화차원에서 필요한 사업발굴은 4.0%로 낮게 나타났다. 평가목적에 있어 전문가들과 상당한 차이가 나타났음을 알 수 있다.



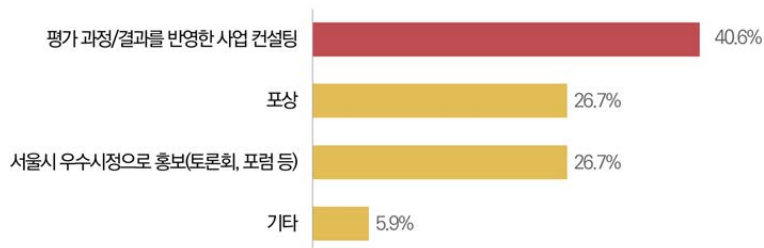
[그림 5-17] 서울시 문화영향평가 목표

평가를 통해 기대하는 점은 ‘문화적 측면에서 발생할 수 있는 긍정적·부정적 효과에 대해 사전점검할 수 있다’는 것이었다. 다른 답변과 달리 64.4%로 압도적인 1위를 기록했다. 컨설팅은 16.8%, 문화적 변화에 대한 모니터링은 13.9%였다.



[그림 5-18] 문화영향평가에 기대하는 점

문화영향평가 확산을 위해 평가를 받는 부서에 부여할 수 있는 인센티브로는 ‘컨설팅’이 1위를 차지했다. 컨설팅은 ‘포상’이나 ‘우수시정으로 홍보’(26.7%)보다 높게 나타났다. 평가 시행을 위해서는 적절한 컨설팅이 우선해야 함을 보여 준 결과라 할 수 있다.



[그림 5-19] 문화영향평가 평가 대상 부서에 부여할 수 있는 인센티브

3_조사결과 요약과 시사점

조사결과를 살펴보면, 대체적으로 서울시 문화영향평가는 ‘규범형’보다 ‘규제형’으로 설계되어야 함을 알 수 있다. 다수의 전문가 및 공무원들이 서울시 문화영향평가의 목적으로 ‘컨설팅’을 제시했다. 다만 그 방향을 설계하는 데 있어 전문가들은 ‘문화적 가치의 사회적 확산’을 중심으로 ‘부정적 영향 최소화’를 위한 컨설팅’을 지적했다면, 공무원들은 ‘시민의 삶의 질에 미치는 영향’을 축으로 분석할 것을 주문했다.

서울시 문화영향평가에 대해 모른다는 응답이 많았다. 공무원들은 물론이고, 문화영향평가 사업 및 문화정책 연구에 참여해 온 다수의 전문가가 서울시 문화영향평가를 모른다고 응답해 앞으로 체계적인 홍보를 통해 문화영향평가의 시행 현황을 알릴 필요성이 있음을 제기하였다.

평가의 틀은 정부의 평가체계를 준용하기보다는 독자적인 평가모델로 시행될 필요성이 제기되었다. 서울시 평가모델은 서울시 산하의 여러 사업 중 전략적으로 판단할 필요성이 있는 것을 선정하여, 전문가 중심의 평가를 시행하는 것이 적절한 것으로 나타났으며, 정량적보다는 정성적으로 평가할 필요성이 제기되었다. 전형적인 규제형 평가모델이라 할 수 있다.

평가 활성화를 위해서는 조례 제정 및 위원회 신설 등 평가기반 마련이 필요하다. 특히 전문가 및 공무원 모두 ‘평가과정과 결과를 반영한 사업 컨설팅이 적절히 이루어질 필요가 있다’고 지적한 만큼, 평가를 통해 적절한 컨설팅이 이루어질 수 있도록 평가를 관리하는 전략이 필요하다고 볼 수 있다.

이번 조사에 나타난 주목할 점은 문화영향평가의 필요성에 대한 높은 공무원 동의도와 참여의사이다. 문화영향평가를 모르는 현실에서 평가 필요성은 77.2%, 평가참여의사는 60.4%, 평가를 위해 교육을 받을 의사는 89.2%로 나타난 만큼, 적절한 평가체계 운용을 통해 공무원들의 자발적 참여를 유발할 필요가 있다.

06

서울시 문화영향평가 시행방안



1_기본방향

2_서울형 문화영향평가 시행방안

3_평가 시행 및 활성화 방안

06. 서울시 문화영향평가 시행방안

1_기본방향

1) 서울시 문화영향평가 시행방안은 정부안 준용과 독자안 운용이 가능

제2장에서 살펴본 바와 같이, 서울시는 그간 독자적인 평가모델로 문화영향평가를 실시해 왔다. 정부와는 다른 평가지표를 운영했고, 평가목적 또한 다르게 운영해 왔다. 「문화기본법」이 규범형 평가를 지향하고, 정부가 규제형 평가를 시행했다면 서울시는 “시민들의 문화권과 문화다양성을 보존·확산하기 위하여”라고 규정한 조례(제25조)에 기반을 두어 전문가 중심의 규제형 평가를 시행해 온 것이다.

따라서 현 여건 하에 서울시가 문화영향평가를 실시하는 방안은 두 가지가 존재한다. 하나는 지금까지 독자적으로 운영해 온 평가체계를 개편하여 정부 평가체계를 준용해 평가를 실시하는 방안이고, 다른 하나는 현재와 같이 독자적으로 평가체계를 운영하는 것이다. 두 방안에 대해 결론부터 얘기하자면, 전자는 서울시가 실행 가능하도록 대대적인 정비와 개선이 이루어져야 하고, 후자는 평가를 활성화하기 위한 실질적 조치가 이루어져야 한다. 정부 평가에 서울시가 쉽게 참여하기 어렵고, 서울시 자체 평가 또한 활성화되어 있지 않다는 점에서 서울시 문화영향평가는 시행하기 곤란한 점을 안고 있다. 이에 각 방안을 살펴보면 다음과 같다.

2) 정부안 준용을 위해선 서울시 등 지자체가 역할 할 수 있는 여건 마련 필요

우선 정부의 평가체계를 따르는 것은 큰 준비가 필요치 않다. 이미 정부가 수립해 놓은 지표체계 및 평가유형, 방식에 맞춰 평가를 시행하면 된다. 다만, 문제가 되는 것은 최근까지 추진해 온 정부의 평가방향이다. 앞서 살펴본 바와 같이 정부는 2018년 이래 ‘문화도시 조성사업’ 및 ‘문화특화지역 조성사업’ 등 문화체육관광부가 주관하는

사업을 중심으로 평가를 시행해 왔다. 이에 문화도시에 대한 사업권한이나 참여자격이 없는 광역자치단체인 서울시가 평가를 시행하기란 쉽지 않다. 물론, 서울시 산하 자치구들이 사업 참여의사를 밝히고, 평가를 주관하고 있는 <한국문화관광연구원>에서 서울시 스스로 이들 자치구를 대상으로 한 문화영향평가를 시행하길 원하지만 그것은 어디까지나 정부 평가의 대행이지 서울시가 문화영향평가를 시행하는 것은 아니다. 그런 점에서 정부의 평가방향이 크게 바뀌지 않는 한, 정부의 문화영향평가를 수용하여 서울시가 시행하기란 쉽지 않다.

3) 서울시 독자안 운용에 있어서 여러 가지 현안 및 현 시행체계 검토 필요

이에 반해 서울시가 독자적으로 문화영향평가를 실시하는 방안은 언제든 가능하다. 그러나 이의 시행을 위해서는 여러 검토가 필요하다.

첫 번째 문제는 2018~2019년 사이 시행한 평가체계를 그대로 준용할 것인지 여부다. 만약 2018~2019년 사이 평가체계를 사용한다면 특별히 변화해야 할 것은 없다. 그러나 본 연구에서 지적한 바와 같이 문화와 예술이 혼재된 지표의 문제, 과다한 지표 수 등은 개선되어야 한다. 그렇다 해도 지금까지 연2건에 그친 평가의 건수가 크게 확대되리라는 기대는 요원하다. 무언가 근본적인 문제를 개선하지 않고서는 평가는 크게 개선되지 않을 것이다.

두 번째 문제는 현재의 조례상 평가목적과 체계를 그대로 두고 평가할 것이냐 하는 것이다. 현 조례는 제3장에서 지적한 바와 같이 「문화기본법」 상의 평가취지와 달리 규제형 평가로 되어 있다. 평가방식이나 체계가 「문화기본법」과 다르다. 법과 조례가 상이하고, 법의 취지가 조례에 반영되지 않은 현실에서 이를 무시하고 지속할 것이냐 아니면 이를 조율해 새로운 평가방안을 도입할 것이냐는 깊게 따져 볼 문제다.

더불어 최근 정부가 자체평가로 전환하고, 진단평가 유형을 간소화하는 점도 고민해 보아야 할 부분이다. 서울시가 지금까지 해 왔던 것처럼 전문가 중심의 종합적인 평가로 시행할 것인가, 아니면 각 부서가 스스로 진단하고 평가하는 시스템으로 갈 것인가? 이는 향후 서울시 문화영향평가의 방향을 설정 함에 있어 중요한 논점이 될 것이다.

[표 6-1] 서울시 문화영향평가 시행의 기본방향

구분	정부평가체계 준용	서울시 독자적인 평가 시행
기본방향	정부가 현재 시행하고 있는 평가 수행	서울시 나름의 평가모델 시행
	정부 평가체계 준용	조례 상의 평가체계 준용 2018~2019 평가체계 적용
문 제 점	문화기본법과의 불일치 문제부 사업 중심으로 평가 → 서울시 실행 필요성 및 가능성 부족	문화기본법과의 불일치 지표 등 평가실행에 있어 다양한 문제제기 → 시행 전 지표 등 평가체계 전반 개선 필요
시행방안	정부 평가체계 개선 - 평가목적의 정리 - 지자체의 자율적·독자적 시행방안 마련	지표체계의 개선 - 문화와 예술 혼재성 - 과다한 지표 수의 조정 등

4) 정부안 시행엔 지자체 시행 독려방안, 독자안 시행엔 정부협의 필요

종합하면, 정부안을 시행하기 위해서는 우선 정부의 평가방향 개선을 건의할 필요가 있다. 즉, 문화도시 사업이 아니라 각 부처 및 부서의 계획과 정책을 평가하는 것으로 평가방향을 전환하도록 요구할 필요가 있다. 문화도시 사업을 중심으로 평가를 지속하겠다고 할 경우에는 현 사업체계를 개선하여 문화영향평가를 시행하는 각 지방자치단체를 대상으로 문화도시를 지정하는 방식으로 전환할 필요가 있고,⁵⁰⁾ 「지역문화진흥법」 상 의무적으로 수립하도록 되어 있는 「지역문화진흥계획 시행계획」 내 문화영향평가 건 수를 목표로 제시토록 하여 서울시와 같은 지방자치단체가 의욕적으로 평가를 시행할 수 있는 바탕을 마련해 줄 필요가 있다고 건의할 필요가 있다.

반면, 서울시 나름의 독자안 시행을 위해서는 정부와 협의가 필요하다. 독자적인 방향에서 제도를 운영하는 만큼 「문화기본법」의 운영주체인 문화체육관광부와 협의가 필요하고, 이를 바탕으로 서로의 역할을 조율하는 노력이 필요하다. 즉, 정부와 서울시가 각각 적절한 형태의 문화영향평가를 실시할 수 있도록 서로 협의하는 노력이 필요하다는 것이다. 그런 점에서 양 방안 모두 정부와 긴밀한 협력이 필요하다.

50) 현재 ‘문화도시 지정’은 2단계로 되어 있다. 1단계는 문화도시 지정을 받기 원하는 지자체가 지정 희망연도 2년 전 조성계획을 문화체육관광부에 신청하여 승인을 받는 것이고, 2단계는 승인 이후 1년 동안 사업을 실시하여 이를 평가심의 받는 것이다. 문화체육관광부는 이 과정을 통해 해당 지방자치단체를 문화도시로 지정하게 된다. 문화영향평가가 개입할 수 있다면 이 단계에서다. 즉, 예비사업 단계에서 문화영향평가를 받는 것이다. 단, 현재와 같이 문화도시 조성 사업 자체를 평가하는 것이 아니라, 해당 지자체가 얼마나 많은 계획과 정책을, 어떤 방법으로 문화영향평가를 받아 시행했는가를 조사하여 이를 문화도시 지정 평가에 반영하여 심의하게 되면, 문화영향평가는 각 부서의 계획 및 정책을 평가하는 실질적 수단으로 자리 잡게 될 것이다.

2_서울형 문화영향평가제 시행방안

기본적으로 서울시가 문화영향평가를 시행하는 데 있어서는 법률이 정한 원칙과 방향을 준용할 필요가 있다. 즉, 규범평가로서 각 부서가 계획 및 정책을 수립하기 전 문화적 측면에서 시민의 삶의 질에 미칠 영향을 평가해 문화의 가치가 사회적으로 확산되도록 해야 한다는 법의 취지를 충분히 살릴 필요가 있다는 것이다.

더불어, 서울시 문화영향평가는 전문가 및 관련 공무원 대상 조사에서 나타난 바와 같이 특정한 계획 및 정책, 사업 등이 현실적으로 나타내는 다양한 문화적 문제를 해결하는데도 초점을 맞춰야 한다. 즉, 단지 자체평가로서가 아니라 전문적인 기관과 시민이 참여하는 다차원적 평가를 통해 해당 계획 및 정책, 사업으로 인한 문화영향을 평가하고 이에 대응하는 전략 또한 도출해야 한다는 것이다. 이 점에서 서울시 문화영향평가의 시행방안을 모색해 볼 필요가 있으며, 이에 규제형과 규범형을 분류하여 그 시행방안을 살펴보고자 한다.

[표 6-2] 서울형 문화영향평가 시행방안

구분	2018~2019평가체계 준용안	문화기본법 취지 존중안
기본방향	규제형 평가	규범형 평가
평가유형	전문평가 중심	자체평가 중심
평가대상	특정한 사안 → 평가 대상 선정기준 마련	각종 계획 및 정책 대상 → 평가실행을 위한 시행조건 마련
시행방안	지표개선 등 그간 문제점 개선	조례 개정 및 평가체계 개선

1) 규제형 평가로 시행하는 방안

(1) 2018~2019년도 평가를 기준으로 평가시행, 단 지표 등만 개선

규제형 평가는 2018년과 2019년 사이 서울시가 시행한 평가를 준용하거나 일부 개선하여 시행하는 방식이다. 평가의 목적은 조례에 제시된 바와 같이, ‘문화적 가치의 사회적 확산 및 시민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책’을 대상으로 ‘문화적 관점에서 시민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여’⁵¹⁾ ‘시민들의 문화권과 문화다양성을 보전·확산하는 것이다.’⁵²⁾

이 평가를 시행하는 데 특별한 변화가 필요하진 않다. 다만 지표체계 및 평가대상 명료화 등과 같은 평가기반 마련이 필요하다. 규제형 평가를 시행하는 방안을 제시하면 다음과 같다.

(2) 지표의 개선, 예술보다 문화의 개념을 축으로 간결하게 개선 필요

우선 지표의 개선이 필요하다. 지표 개선은 두 방향에서 이루어 질 필요가 있다. 하나는 과다한 지표 수를 조정하는 것이고, 53) 다른 하나는 문화와 예술이 혼재된 지표 내용을 조정하는 것이다. 이번 연구의 전문가 조사결과에서 나타난 것처럼 문화의 개념을 축으로 지표를 정리해 과다한 지표 수를 조정하는 한편, 혼재된 지표 개념을 정리할 필요가 있다.⁵⁴⁾

(3) 본래 문화 개념에 기초한 평가를 위해선 문화의 형성 및 변화요인 파악 필요

문화의 개념을 중심으로 한 지표의 정리를 위해서는 문화가 본래 갖는 개념에 집중할 필요가 있다. 그러나 문화 자체가 매우 다층적인 개념이어서 문화 본래의 개념에 집중한다고 해서 지표가 분명해지거나 그 수를 줄이기 쉽지 않다.

좀 더 분명한 것은 문화영향평가를 규정한 「문화기본법」에서 문화를 어떻게 규정하고 있는 지에 집중할 필요가 있다. 동 법 제3조 정의에 따르면 “이 법에서 문화란 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체를 말한다”고 규정하고 있다. 즉, 「문화기본법」에서 문화란 예술이 아닌 ‘사회 및 사회구성원이 갖는 총체’, 즉 정체로 문화를 규정하고 있는 것이다.

따라서 문화영향평가에서 문화는 ‘정체’로 규정되어야 한다. 여기서 말하는 정체란 집단과 지역을 구성하고 있는 사회구성원들이 공유하고 있는 가치체계다. 즉, 집단 및 지역이 갖는 고유한 기호체계로 문화는 집단과 지역을 구성하는 물리적 힘인 동시에 자신을 외적으로 드러내는 기호인 것이다.

51) 「서울특별시 문화도시 기본조례」 제3조(정의) 제1항

52) 「서울특별시 문화도시 기본조례」 제25조

53) 이 연구의 조사결과 [그림 5-5] 참조

54) 이 연구의 조사결과 전문가 중 59.7%는 문화를 중심으로 지표를 재구성해 운영할 것을 제안하였다. 이 연구의 [그림 5-10] 참조



[그림 6-1] 문화의 개념과 작동구조

때문에 문화영향평가에 있어 중요한 것은 특정한 계획 및 정책(또는 사업)이 특정한 집단이나 지역, 계층 등의 문화-자기 정체성-에 어떤 영향을 미치는지를 조사하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 그 문화가 어떻게 형성되며 변화하는지를 알아야 한다. 다양한 요인이 있지만, 문화를 구성하는 요인은 대체적으로 4가지로 구성 가능하다. 첫째는 ‘시간’이다. 한 집단이나 지역, 사회를 정체하고 기호화하는 만큼, 문화는 오랜 시간을 통해 형성된다. 같은 행동이 반복되고, 성원들 사이에 받아들여져 동일시화 된 현상이 나타날 때 문화는 비로소 형성된다. 즉, 집단 내 성원의 행동을 규제하거나 동일한 방향으로 생산하며, 외적으로 자신들을 하나의 집단으로 노출하게 된다. 따라서 문화형성에 있어 첫 번째 요소는 시간이라는 역사성의 요소다.

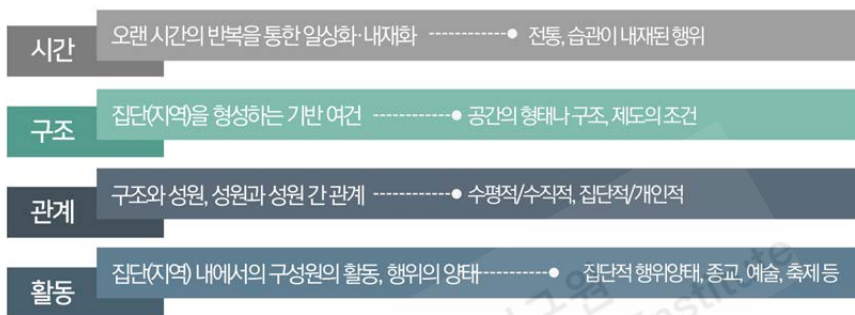
둘째, 집단이나 지역, 사회를 구성하는 ‘구조’다. 구조는 해당 집단이나 지역, 사회 등이 형성·작동되는 기반으로 공간의 형태나 제도의 조건 등을 말한다. 공간의 배치와 형태, 제도의 조건 등은 그것을 기반으로 형성된 집단 및 지역, 사회의 형태를 규정하며 그 속에 존재하는 각 개인의 행동과 사고 체계에 개입하게 된다. 그 결과, 구조가 어떻게 되어 있느냐에 따라 각 집단 및 지역, 사회는 다른 양식의 행동과 사유체계를 갖게 된다. 구조는 집단 및 지역, 사회의 정체(형성)에 깊게 관여하며 문화를 형성하는 핵심 축으로 작용하는 것이다.⁵⁵⁾

셋째, 구조를 바탕으로 형성되는 ‘관계’ 또한 문화를 형성하는 주요 요인이 된다. 즉, 성원과 성원의 관계, 성원과 구조(제도)의 관계가 어떠냐에 따라 문화의 형태는 달라질 수 있다는 것이다. 예컨대 성원과 성원, 성원과 구조의 관계가 수평적일 경우 각 성원은 좀 더 자유롭게 자신을 표출하며 다양한 문화를 형성할 수 있다. 반면, 위계적

55) 〈삶이 있는 도시디자인〉(2013)에서 얀 겔(Jan Gehl)은 이 점을 잘 보여준다. 즉 아파트 단지의 배치, 가로 형태의 폭과 구성 요소에 따라 그 속에서 활동하는 인간의 행동양식이 어떻게 변하는지를 보여줌에 따라 공간(의 구조)이 어떻게 사람을 정체하는지를 잘 보여주고 있는 것이다.(Ian Gehl, 김진우 옮김, 2013, 『삶이 있는 도시디자인』, 푸른솔)

일 경우 문화의 폭은 제한되며, 획일화된다. 때문에 각 집단과 지역, 사회가 갖는 ‘관계’는 문화를 형성하는 주요한 요인을 제공한다고 볼 수 있다.

넷째, 예술과 축제를 포함해 집단과 지역, 사회 내에서 이루어지는 다양한 ‘활동’ 또한 문화형성 및 형태에 주요한 영향을 미친다. 이러한 활동들은 집단·지역·사회가 갖고 있는 정체를 표현하여 그를 강화시키는 한편, 전혀 다른 유형의 행동이나 사고를 가능케 해 새로운 유형의 문화를 발산시키고, 형성하는 역할을 한다. 때문에 예술과 축제는 문화의 형성과 형태 구성에 있어 매우 중요한 역할을 한다. 그것은 현존의 문화를 강화시키는 기제이자 새로운 문화를 창조하는 경과점을 제공하는 것이다.



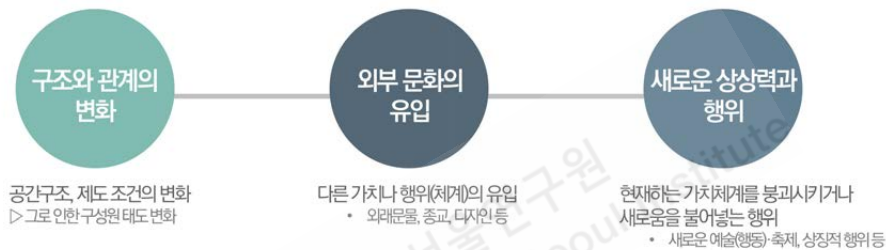
[그림 6-2] 문화형성(구성)의 요인

문화는 이런 시간과 구조, 관계, 활동 등 4가지 축을 기반으로 이루어진다. 이에 문화영향평가는 이들 시간, 구조, 관계, 활동 등에 대해 분석하고 새로운 계획과 정책이 이런 집단·사회·지역의 문화에 어떤 영향을 미치는지 분석하는 방향으로 진행되어야 한다. 즉, 시간과 구조, 관계, 활동 등을 통해 구조화 된 현재의 문화로부터 새롭게 시행되는 계획과 정책은 어떤 영향을 미칠 것인지를 분석하는 것이 문화영향평가이다. 이러한 문화에 영향을 미치는 것은 크게 3가지로 구성된다. 그 첫째는 구조와 관계의 변화다.

문화는 오랜 구조와 관계 속에 형성되기에 그 구조와 관계가 바뀌면 변화한다. 수직적 관계에서 수평적 관계로의 변화, 노동시간의 축소와 여가시간의 증대, 새로운 보행거리와 광장의 등장, 골목길의 변화, 건축물 높이나 외형, 1층 부 입주가능 용도의 변화 등은 집단과 지역, 사회의 문화를 변화시킨다. 때문에 문화영향평가는 해당 계획이 집단·지역·사회의 구조와 관계를 어떻게 변화시키는지 예측하고, 그 변화로부터 해당 집단·지역·사회의 문화가 어떻게 변화하는지를 예측하고 대응하는 방향으로 이루어져야 한다.

둘째, 외래 문화유입 또한 문화를 변화시킨다. 특히 준거집단이 되는 문화의 유입-예컨대 선진국의 문화나 글로벌 트렌드와 같은-은 기존 문화체계를 근본적으로 흔들며 새로운 문화를 형성하게 만든다. 따라서 문화영향평가는 새롭게 시행되는 계획 및 정책이 새로운 문화를 유입할 가능성이 있는지를 분석하고, 그 유입으로부터 발생할 수 있는 변화를 예측하며 대응하는 방안을 만들어 내야 한다.

마지막으로 예술이나 축제 등 새로운 행동이나 활동 또한 문화를 변화시킨다. 특히 예술이나 축제는 지금껏 보지 못했던 새로운 세계를 인지하고, 하지 못했던 것들을 가능하게 함으로써 기존의 문화체계에 큰 영향을 미친다. 이에 문화영향평가는 새롭게 수립되는 계획과 정책이 새로운 행동이나 활동을 낳을 가능성을 예측하여 이에 대응하는 방안을 제시해야 한다.⁵⁶⁾



[그림 6-3] 문화 변화의 요인

이처럼 문화영향평가는 새로운 계획 및 정책이 기존의 문화체계를 흔들 가능성에 대해 분석하고 이에 대응하는 방안을 제시하는 것으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 기존 문화체계에 대한 분석과 변화를 일으킬 수 있는 요인 등에 대한 분석을 먼저 수행해야 한다.

⁵⁶⁾ 예컨대 새로운 광장의 조성이나 공원, 시설의 조성 등은 주민들로 하여금 새로운 행동-산책이나 예술행사 등을 가능케 한다. 이에 주민과 주민과의 관계, 주민과 지역(공동체)과의 관계가 변화하며 지역 내에는 새로운 문화가 형성되게 된다. 문화영향평가는 이처럼 지역 내 주민의 행동에 미칠 수 있는 제반의 요소를 포착하여 그 변화를 예측하고 대응하는 방안을 제시해야 한다.

(4) 평가지표는 일상성과 역사성, 공동체성, 문화성 등을 축으로 구성

기존 문화체계에 대한 분석과 변화(의 가능성)에 대한 전망으로부터 문화영향평가는 이를 측정할 수 있는 지표체계를 구성할 수 있다. 이 지표체계는 앞서 지적한 바와 같이 예술과 문화의 혼동, 과다한 수와 복잡성을 뛰어넘어 문화를 중심으로 단순하고 간명하게 구성되어야 한다. 또한 전문가 설문조사에서 나온 것과 같이 문화관련 사업 뿐만 아니라 서울시 전 부서의 사업을 대상으로 필요하면 문화영향평가를 시행할 수 있는 지표로 구성될 필요가 있다.

더불어 또 하나 주의할 점은 그렇다고 해서 기존 평가체계로부터 완전히 이탈되어서는 안 된다는 점이다. 현존 평가체계 또한 지난 기간을 통해 형성된 것이니만큼, 시행의 용이성이나 지속적인 방향성 측면에서 존중될 필요가 있다.

관련하여 현재의 평가지표를 살펴보면, 정부의 평가지표는 ‘문화기본권’ 및 ‘문화정체성’, ‘문화발전’ 등으로 구성된다. ‘문화기본권’의 개인의 권리, ‘문화정체성’은 집단과 지역·사회적 측면, ‘문화발전’은 현존하는 문화측면을 측정하는 지표로 요약 가능하다. 서울시 평가지표 또한 마찬가지다. ‘문화기본권’은 ‘개인의 권리’를 뜻하고, ‘문화다양성’은 현존하는 문화가 갖는 체계의 변화를 의미한다. 겉으로 보면 정부지표에 있는 문화정체성이 없는 것으로 보이나 ‘차이수용성’(성, 연령, 장애, 지역차이 수용성)이나 ‘정체성’(문화환경 보전, 전통문화 계승, 지역문화고유성) 등에 이미 반영되어 있다. 이에 현재 운영되는 문화영향평가의 큰 방향을 보면, 개인의 문화적 권리, 집단 및 지역·공동체의 정체성, 현존 문화체계에 미치는 영향 등으로 요약 가능하다. 이에 서울시 문화영향평가 또한 해당 방향으로 지표를 설정할 필요가 있다.

[표 6-3] 현재 평가체계의 평가방향

	정부의 평가지표	서울시 평가지표	평가방향
평가영역	문화기본권	문화기본권	개인의 문화적 권리
	문화정체성	문화다양성	집단·지역·공동체
	문화발전		현존 문화

이에 지표구성의 방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 새로운 계획과 정책이 개인의 문화에 미치는 영향을 평가하는 것이다. 개인의 문화는 두 가지 영역으로 구성된다. 그 하나는 라이프 사이클의 변화다. 노동과 여가시간의 변화를 축으로 해당 계획 및 정책이(물리적 및 정신적 측면에서) 각 개인의 생활패턴에 어떤 영향을 미칠지 분석하는 것을 목표로 한다. 두 번째 영역은 시민의 예술관람과 활동에 미치는 변화를 측정하

는 것이다. 정부 및 서울시 평가지표에서 나왔던 것처럼, 또한 앞서 지적한 바와 같이 예술(관람 및 활동)은 각 개인 및 집단의 문화를 구성하는 중요한 요소다. 이에 ‘문화생활이나 향유’라는 모호한 개념보다는 ‘예술관람 및 활동’이라는 직설적 개념으로 새로운 계획 및 정책이 시민의 예술활동에 어떤 영향을 미치는지를 측정할 필요가 있다. 둘째, 각 개인과 개인, 집단과 지역을 연결하고 구성하는 ‘공동체성’에 대해 평가하는 것이다. 여기에는 집단과 지역, 사회 등을 구성하는 구조와 관계의 형태, 공동체 내에 내재화 된 습속과 행위의 양태를 평가하는 것이 포함되어 있다. 따라서 현존하는 집단이나 지역, 사회의 이미지 및 정체성에 미치는 영향과 해당 집단·지역·사회에 잔존된 역사성-문화유산-에 미치는 영향 등을 평가하는 방향으로 추진되면 된다.

셋째, 현재의 ‘문화성’에 대한 평가다. 현존하는 문화에 미치는 영향을 평가하는 것으로, 지역 및 집단, 사회 내에 존재하는 문화적 다양성에 미치는 영향을 평가하는 것과 새로운 문화의 형성가능성을 평가하는 것 등을 축으로 평가를 시행한다. 이상을 중심으로 새로운 평가지표를 제시하면, [표 6-4]와 같다.

[표 6-4] 문화의 개념에 기초한 서울형 문화영향평가지표 재구성(안)

평가영역	평가방향	평가지표
일상성	개인의 일상에 미치는 영향	1. 라이프사이클에 미치는 영향 정도 1. 시민의 예술활동에 미치는 영향 정도
역사성	집단·지역·사회에 내재한 문화자산에 미치는 영향	1. 지역의 이미지 및 정체성에 미치는 영향 정도 1. 문화유산에 영향을 미치는 정도
공동체성	집단(지역)의 구조와 관계·행위에 미치는 영향	5. 집단(지역)의 구성에 미치는 영향 정도 6. 공동체 성원의 활동에 미치는 영향 정도
문화성	현존하는 문화에 미치는 영향	7. 문화의 다양성에 미치는 영향 정도 8. 새로운 문화의 형성 가능성

다른 한편 전문가 세미나에서 제시한 바와 같이 서울시 문화도시 기본계획인 「비전 2030 문화시민도시 서울」을 축으로 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다. 무엇보다 기본계획을 축으로 한 평가는 기본적인 정책방향을 제시하고, 수립자 스스로 계획에 대한 이해가 넓은 만큼 평가가 용이하다. 또한 현재의 문화시민도시 기본계획은 개인과 공동체, 지역, 도시 단위로 구성되어 있어 정부 및 기존 서울시 평가체계와 용이하며, 그것이 기본계획을 축으로 하는 만큼 목표연도인 2030년까지 안정적인 평가가 가능하다는 점에서 「비전2030 문화시민도시 서울」을 활용한 지표체계 운용을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 「비전2030 문화시민도시 서울」을 기준으로 한 지표체계를 구성하면 [표 6-5]와 같다.

[표 6-5] 「비전2030 문화시민도시 서울」 기반 문화영향평가 지표 구성

구분	과제	평가지표(안)	정부지표와 비교	서울시 지표와 비교
개인	시민문화권 보호·육성 문화활동 기회 보장	시민 문화권리 영향 시민 문화활동 영향	[문화기본권] 문화향유, 표현 및 참여	[문화기본권] 향유권, 참여권, 기반 조성
공동체	공동체 문화 육성 포용적 공동체 문화 조성	공동체 문화 영향 문화다양성 영향	[문화정체성] 지역공동체 [문화발전] 문화다양성	[문화기본권] 시민다양성, 차이수용, 정체성
지역	일상의 문화공간 조성 문화적 도시 재생	지역문화활동 영향 지역이미지 영향		[문화다양성] 정체성
도시	역사문화의 존중 예술창조 강화	역사문화 영향 예술가의 활동 영향	[문화정체성] 문화유산	[문화다양성] 예술다양성

(5) 평가는 문화구성의 현실에서부터 변화요인을 축으로 지표별 평가로 시행
 평가는 현재의 문화(양태)에 대한 분석부터 시작된다. 지적인 바와 같이 문화형성의
 4가지 요인을 축으로 해당 집단·지역·사회 내에 형성된 문화의 특성을 분석·평가하고,
 수립되는 계획 및 정책이 구조와 관계에 미칠 변화, 외래문화의 유입 가능성, 새로운
 행위 가능성 등을 평가하여 ‘일상성’과 ‘공동체성’, ‘문화성’ 등의 지표를 중심으로 문
 화영향을 평가하면 된다.

[표 6-6] 규범형 중심의 서울형 문화영향평가 시행(안)

평가단계	1단계	2단계	3단계
평가대상	현재의 문화(양태)	계획 및 정책의 영향	문화영향
평가내용	현 문화의 특성	현 문화의 변화가능성	문화에 미치는 영향
	집단·지역·사회 내 잠재된 1. 시간 2. 구조 3. 관계 4. 활동	1. 구조와 관계의 변화 유발 정도 2. 외부 문화의 유입가능성 3. 새로운 행위 형성 가능성	1. 각 개인의 일상에 미치는 영향(일상성) 2. 집단·지역·사회의 문화체계와 유산에 미치는 영향(역사성) 3. 공동체에 미치는 영향(공동체성) 4. 현재의 문화에 미치는 영향(문화성)

(6) 평가는 연 3~5건 시행, 엄밀한 기준과 절차를 바탕으로 선정 필요

특정한 계획 및 정책(또는 사업) 등이 미칠 영향을 평가하는 이 규제형 평가는 종합적이고 전문적인 성격을 띠고 있어 한 해에 많은 건을 시행하기란 쉽지 않다. 연 3~5건의 핵심적인 계획과 정책, 또는 사업을 기준으로 평가하여 그 완성도를 제고 할 필요가 있다.

더불어 평가역량 강화를 위해 연 5~6건의 예비평가를 실시하는 것도 고려할 필요가 있다. 예비평가는 새롭게 시행될 계획이나 정책, 사업보다는 이미 시행하고 있거나 시행이 완료된 계획, 정책, 사업 등을 대상으로 평가를 실시하여 실제 문화가 어떻게 변했는지를 분석하는 것이다. 이를 통해 새로운 계획과 정책에 대한 분석력을 높이고, 평가수행기관의 평가능력을 높이는 것이 시행목적이다.

다른 한편, 이 평가에는 많은 역량과 예산이 투입되는 만큼 명확한 계획 및 정책(사업)을 대상으로 평가가 필요하다. 이에 엄밀한 기준과 절차의 구성이 필요한데, 우선 전반적인 심사대상을 살펴보면 △각종 시설의 건립 및 철거, △지역형질의 변경, △지역 경관 및 미관의 변형, △도로 건설 등 교통 환경 변화, △보행가로·광장 등 새로운 도시환경 조성, △축제·공공조형물 설치 등 도시 및 지역상징 조성 사업, △도시기본계획 등 각종 법정 기본계획, △기타 문화환경평가 실시가 필요하다고 판단되는 사업 등으로 구성된다. 이를 대상으로 평가는 문화영향평가의 주요 지표인 1. 시민의 라이프사이클에 영향을 주는 정도, 2. 예술관람 및 활동에 영향을 주는 정도, 3. 집단(지역) 구성에 영향을 주는 정도, 4. 집단(지역) 활동에 영향을 주는 정도, 5. 집단(지역)의 접근과 이용에 영향을 주는 정도, 6. 집단 및 지역의 역사와 문화유산에 영향을 주는 정도, 7. 집단 및 지역의 정체성과 이미지에 영향을 주는 정도 등을 기준으로 선정하여 평가를 시행하면 된다. 평가대상 및 선정기준은 [표 6-7]과 같다.

규제형 평가는 이처럼 특정한 계획 및 정책을 대상으로 구성하면 된다. 평가목적은 해당 계획 및 정책이 서울 또는 특정 지역의 집단, 사회 등의 문화에 미칠 영향이며, 이를 바탕으로 해당 계획 및 정책을 수정하는 한편, <문화본부>가 시행해야 할 사업 및 정책을 발굴하는 데 초점을 맞추면 된다. 해당 평가는 전문적·종합적인 분석 및 평가가 요구되는 만큼, 연 3~5건 시행하며 5~6건의 예비평가를 통해 평가능력을 함양하는 노력을 기울일 필요가 있다.

[표 6-7] 서울시 문화영향평가 대상사업 선정기준과 대상 계획정책

평가대상	선정 기준
대상 계획 및 정책	1. 각종 (문화) 시설의 건립과 철거 2. 지역개발 등 지역형질 변경사업 3. 지역 경관 및 미관의 변형 4. 도로 건설 등 교통환경 변화 사업 5. 보행가로, 광장 등 새로운 도시환경 조성 6. 축제, 공공조형물 설치 등 도시 및 지역 상징조성 관련 사업 7. 도시기본계획 등 각종 법정 기본계획 8. 기타 문화영향평가가 필요하다고 판단되는 사업
대상사업 선정기준	1. 시민의 라이프 사이클에 영향을 주는 정도 2. 예술관람 및 활동에 영향을 주는 정도 3. 집단(지역) 구성에 영향을 주는 정도 4. 집단(지역) 활동에 영향을 주는 정도 5. 집단(지역)의 접근과 이용에 영향을 주는 정도

2) 규범형 평가로 시행하는 방안

(1) 「문화기본법」에서 제시한 평가방향을 준용, 모든 계획 및 정책 대상 실시 규범형 방식으로 평가를 시행하는 방안은 「문화기본법」에 제기된 문화영향평가의 틀을 준용하여 평가를 실시하는 방식이다. 법이 규정한 것처럼,⁵⁷⁾ 가능한 모든 ‘계획 및 정책’을 대상으로 각 수행주체가 사전에 ‘스스로’ 평가하는 것을 말하며, 주요한 평가방향은 ‘문화적 측면에서 시민의 삶의 질에 미치는 영향’이다.

(2) 평가지표는 「문화기본법」에서 제시한 사항을 바탕으로 간결하게

문화적 측면에서 시민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하기 위해선 우선 ‘문화적 삶의 질이 무엇인가’란 규정이 필요하다. 이에 대해선 여러 논의가 있겠지만 문화영향평가」 자체가 「문화기본법」에 준해 평가하는 만큼, 「문화기본법」에 나타난 법 제정 목적 및 문화에 대한 규정을 고려하여 평가방향을 정할 필요가 있다. 이에 「문화기본법」의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 「문화기본법」 제1조는 법의 목적을 ‘문화에 관한 국민의 권리’와 ‘국가 및 지방자치단체의 책임’을 정하는데 목적을 두고 있다고 밝히고 있다. 즉, 「문화기본법」 제정 및 운용목적은 ‘국민의 문화적 권리’이다. 이 ‘국민의 문화적 권리’에 대해 법

57) 「문화기본법」 제5조 제4항

제4조(국민의 권리)는 “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등과 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(문화권)를 가진다”고 규정하고 있다. 즉, 각 개인이 특정한 차이와 관계없이 ‘문화표현 및 활동’을 하며 ‘자유롭게 문화를 창조하고, 활동에 참여하며, 향유할 권리’가 국민의 문화적 권리이며, 「문화기본법」은 이를 목적으로 정해진 법이다.

이에 문화영향평가의 방향은 ‘각 개인이 측정한 차이에 관계없이 문화표현 및 활동에 차별받지 않으며’, ‘자유롭게 문화를 창조하고 활동에 참여하며 향유할 권리’를 평가하는 방향으로 시행하면 된다. 이 때 말하는 문화란, 「문화기본법」 제3조에서 규정한 바와 같이, 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등이다. 즉, 예술 활동을 포함하여 자신의 생활양식과 가치체계, 전통, 신념 등을 개인 차(差)에 관계없이 자유롭게 표출하고 활동하며 향유할 수 있는 권리를 누릴 수 있느냐가 되며, 평가는 이의 권리를 저해하느냐 여부가 된다.

요약하면 이 평가는 규범형 평가로 종합적이고 전문적인 평가보다는 계획 및 정책 수립자가 직접 스스로 하는 평가라는 점이다. 따라서 어려운 개념이나 판단을 포함하기 보다는 스스로 체크하는 방식으로 진행되어야 하며, 필요에 따라 전문평가를 받고 싶은지 등에 대한 의지를 판단하는 방식으로 진행되면 된다. 그런 점에서 이 평가의 지표 구성은 [표 6-8]과 같다.

[표 6-8] 규범형 문화영향평가 자체 진단평가 체크리스트(안)

평가영역	체크리스트
내용 검토	<p>귀 부서(기관)가 수립하는 동 계획(또는 정책)에는 성별, 인종, 세대, 지역, 종교, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위, 신체적 조건 등을 기준으로 특정한 집단이나 대상의 문화, 가치 및 신념체계를 저해하는 용어 또는 내용을 포함하고 있습니까?</p> <p>① 많음 ② 있을 수 있음 ③ 없음 ④ 전혀 없음 ⑤ 검토 필요</p>
문화 영향 검토	<p>귀 부서(기관)는 동 계획(또는 정책)을 수립함에 있어 계획(또는 정책)의 대상이 되는 특정한 지역이나 집단, 또는 서울시 문화에 미칠 영향에 대해 검토하셨습니까?</p> <p>① 검토함 ② 검토 중 ③ 검토 안함 ④ 검토 필요 없음</p> <p>[검토한 경우]</p> <p>귀 부서(기관)가 수립하는 동 계획(또는 정책)은 문화에 어떤 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?</p> <p>① 매우 긍정적인 영향 ② 긍정적인 영향 ③ 부정적인 영향 ④ 매우 부정적인 영향</p>

평가영역	체크리스트
문화 차별 검토	<p>귀 부서(기관)가 수립하는 동 계획(또는 정책)은 성별, 인종, 세대, 지역, 종교, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위, 신체적 조건 등으로 인해 특정 시민의 문화활동에 부정적 영향을 미칠 가능성이 얼마나 높다고 생각하십니까?</p> <p>① 가능성 높음 ② 가능성 있음 ③ 가능성 없음 ④ 가능성 전혀 없음</p> <hr/> <p>[가능성 있는 경우 (①,② 응답 시)]</p> <p>해당 부정적 영향은 무엇을 기준으로 발생할 것이라 생각하십니까? 아래 기준을 축으로 부정적 영향이 발생할 수 있는 사항을 모두 체크해 주시기 바랍니다.</p> <p>① 성별·인종·세대·지역 등 인구학적 차이 ② 종교·정치적 견해 등 가치와 신념 차이 ③ 사회적 신분, 경제적 지위 등 신분 차이 ④ 신체적 조건 등 장애 차이 ⑤ 기타 차이(직접 적어주시기 바랍니다)</p>
전문 평가 희망 검토	<p>귀 부서(기관)가 수립하는 계획(또는 정책)으로 인해 시민의 활동과 문화에 어떤 영향을 미칠 것이라 생각하십니까? 아래 항목 중 영향을 미칠 것으로 판단되는 것은 모두 체크해 주시기 바랍니다.</p> <p>① 시민의 라이프 사이클에 영향을 줄 것임 ② 시민의 예술관람 및 활동에 영향을 줄 것임 ③ 특정한 집단 및 지역민의 활동에 영향을 줄 것임 ④ 특정한 집단 및 지역의 접근과 이용에 영향을 줄 것임</p> <hr/> <p>귀 기관은 수립하는 계획(정책)에 대해 전문적인 평가를 받고자 원하십니까?</p> <p>① 매우 그러함 ② 그러함 ③ 아님 ④ 전혀 아님</p>

(3) 각종 계획 및 정책을 대상으로 평가되도록 조례 개정 필요

규범형 평가는 위처럼 간단하게 진단 평가항목으로 구성한다. 따라서 「문화기본법」이 규정한 바와 같이 모든 계획 및 정책에 적용가능 해 별도의 평가대상을 선정할 필요는 없다. 각 부서 및 기관 등이 계획과 정책을 수립할 때 시행할 수 있도록 매뉴얼화된 절차를 만들고 그 결과를 <문화본부> 또는 문화영향평가를 전담하는 부서에 제출하도록 의무화하면 된다. 때문에 특정한 평가대상을 규정한 조례 제27조는 개정이 필요하며, 문화영향평가의 효율적 추진을 위해 외부기관에 위탁할 수 있도록 한 제29조 규정 또한 개정이 필요하다.

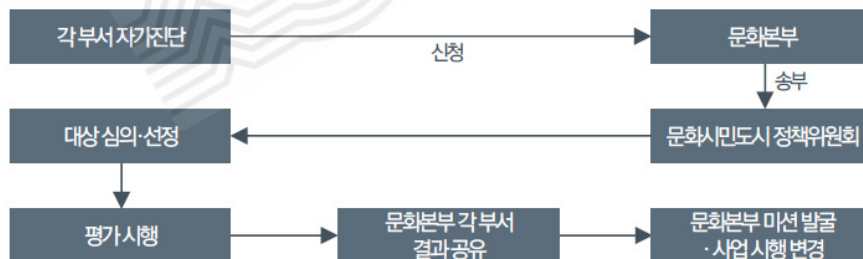
3_평가 시행 및 활성화 방안

1) 규제형과 규범형을 융합한 형태의 평가시행체계 마련 필요

살펴본 것처럼, 규제형과 규범형은 그 목적과 방향, 평가방식과 지표를 달리한다. 서로를 배제하는 것처럼 보이지만, 사실 현재의 법과 실행체계를 고려하면 어느 하나의 선택이 아니라 융합된 형태의 평가추진이 필요하다. 즉 규제형과 규범형을 융합한 형태의 문화영향평가가 필요하다는 것이다.

혼합된 형태의 문화영향평가는 서로의 단점을 보완한다. 우선 법 상 모든 계획 및 정책을 대상으로 평가를 시행하기로 되어 있는 만큼, 1단계로 각 계획 및 정책에 대해 소관 부서가 스스로 평가하도록 현재의 조례를 개정할 필요가 있다. 개정 방향은 각 부서 및 기관의 평가를 의무화하고, 그 결과를 <문화본부>로 제출하도록 하는 것이다.

제출된 평가결과는 「문화시민도시 정책위원회」로 송부한다. 송부받은 「문화시민도시 정책위원회」는 이를 면밀히 검토해 앞의 규제형 평가 시행방안에서 제시한 기준에 근거해 ‘전문평가’ 시행여부를 결정한다. 「문화시민도시 정책위원회」에서 전문평가를 시행하기로 결정한 계획 및 정책에 대해서는 2단계인 전문평가를 시행하고 그 결과를 바탕으로 계획 및 정책의 수정과 <문화본부>에 필요한 사업을 발굴한다. 이로써 서울시 문화영향평가는 규범형과 규제형을 혼용한 형태로 구성되어 실행되게 된다.



[그림 6-4] 서울시 문화영향평가 대상사업 선정 및 시행 절차

다른 한편 수립되는 계획 및 정책이 아닌, 특정한 사업에 대해서는 「문화시민도시 정책위원회」의 결정을 거쳐 전문평가를 시행한다. 즉 앞의 계획 및 정책과 달리 「문화시민도시 정책위원회」가 주도적으로 심의·선정하여 평가를 실행하는 것이다. 물론, 조례상 평가대상을 사업까지 포괄하게 되면 계획 및 정책과 동일하게 평가를 시행한다.

2) 활성화를 위해선 평가전담 기구 구성 및 수행체계 마련 필요

규범형과 규제형을 혼합하여 문화영향평가를 실행할 경우, 평가는 즉각적으로 활성화 될 것으로 보인다. 그러나 본질적인 측면에서 평가활성화가 이루어지기 위해서는 적절한 정책적 보완이 이루어져야 한다.

첫째, 시행체계 보완이 요구된다. 현재 「서울시 문화도시 기본 조례」는 〈문화시민도시 정책위원회〉를 설치하고, 동 위원회에 문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상선정 등을 심의·자문할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁸⁾ 이에 현재 구성된 「문화시민도시위원회」를 중심으로 평가를 시행하면 된다.

그러나 「문화시민도시 정책위원회」는 「비전2030 문화시민도시 서울」 계획 체계에 맞춰 개인, 공동체, 지역, 도시 등 4개 분야 영역을 모두 포괄하는 조직이다. 이에 위원회 산하에 별도의 분과 또는 소위원회를 구성하고 문화영향평가를 주관하도록 평가 시행체계를 강화할 필요가 있다.

둘째, 평가 수행기관 육성 및 협의체 운영이 필요하다. 규범평가 외 전문평가 형태의 규제형 평가를 시행하기 위해서는 전문화된 평가기관이 필요하다. 이의 육성을 위해 앞서 살펴본 바와 같이 연간 5~6건의 예비평가를 시행하여 각 기관의 평가능력 및 서울시의 지표운영 능력을 높일 필요가 있다. 예비평가는 본 평가와 달리, 각 기관의 추천을 받아 「문화시민도시 정책위원회」 심의를 거쳐 선정·시행하고, 대상은 서울시 또는 정부가 서울시 영역에서 이미 추진한 사업 및 계획, 정책 등을 대상으로 하면 된다. 서울시와 서울문화재단, 서울연구원 등 문화영향평가와 관련된 기관들 간 협의체 구성도 필요하다. 각 기관이 문화영향평가와 관련된 만큼, 협의체 구성 및 활동을 통해 문화영향평가를 고도화하는 한편, 사회적 담론을 주도하여 문화영향평가의 확산에 기여할 필요가 있다.

마지막으로 공무원 대상 교육 활성화 및 인센티브 제공도 필요하다. 제5장에서 살펴본 바와 같이, 서울시 공무원들의 문화영향평가 인지도는 매우 낮지만 필요성은 높게 나타났다([표 5-14] 참조). 문화영향평가 참여 의향 또한 60% 이상으로 상당히 높고, 교육 필요성에 73.3%가 동의하고 교육참여 의향 또한 89.2%로 압도적이다([표 5-15], [표 5-16] 참조). 그런 만큼, 공무원 대상 교육과 평가지원을 통해 문화영향평가 시스템을 공고히 할 필요가 있다.

58) 「서울시 문화도시 기본 조례」 제15조

3) 평가개선 및 추진은 최소 5년을 목표로 추진, 안정적 추진 도모

새로운 평가체제로의 평가 시행을 위해서는 최소 5년을 목표로 한 시스템 구축이 필요하다. 2021년에는 새로운 평가체계에 따른 지표체계 등 평가기반을 만들고, 2022년에는 <문화본부> 주관하에 주요한 법정 계획 및 정책을 평가하여 그 가능성을 실험할 필요가 있다. 이어 2023년부터 2024년까지는 서울시 전 부서를 대상으로 시범평가를 시행한다. 각 소관부서가 스스로 평가를 시행할 수 있도록 하고, <문화본부>는 이를 지원하는 한편 연 2~3건의 전문평가와 3~4건의 예비평가를 실행하여 전문평가 능력을 제고한다. 2025년 이후엔 서울시 전 부서로 확대 시행하는 동시에 3~5건의 전문평가와 5~6건의 예비평가를 시행한다.

[표 6-9] 서울형 문화영향평가 추진 로드맵

연도	2021	2022	2023~2024	2025
구분	준비기	시범기		본격 시행기
		1단계	2단계	
방향	<ul style="list-style-type: none"> 평가체계 개편·구성 - 평가유형에 따른 평가지표 재구성 평가기반 형성 - 문화시민도시위원회 내 관련 조직 형성 	<ul style="list-style-type: none"> <문화본부> 주관하에 각종 법정계획 및 정책 대상 평가 실시 규범형 평가시행을 위한 조례 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 전 부서 대상 규범형 평가 실시(법정계획 중심) 	<ul style="list-style-type: none"> 규범형 평가 실시 강화(법정계획 및 정책, 사업대상 실시) 전문평가 본격화
비고	평가시행 준비	전문평가(1~2건) 시행	전문평가(2~3건) 예비평가(3~4건) 시행	전문평가(3~5건) 예비평가(5~6건) 시행

07

논의결과 종합 및 결론



07. 논의결과 종합 및 결론

1) 7년간 시행된 문화영향평가 제도, 문제가 해결되기보다는 더 꼬여

2014년 「문화기본법」 도입(2013)으로 시작된 문화영향평가는 시행된 지 7년이 되었다. 그간 규모 면에서는 지속적인 성장세를 보여주었으나, 평가운용 측면에서는 아직 안정화 된 모습을 보여주지 못하고 있는 상태다. 몇 번에 걸친 평가지표 개선과 새로운 평가유형에 대한 시도가 있었지만, 평가는 여전히 답보상태다. 사회적으로 확산되지 못한 채, 문화체육관광부의 사업영역으로 축소되고 있는 것이다.

이러한 현실 이면에는 문화영향평가를 규정한 「문화기본법」과 정부의 추진과정의 차이가 있다. 법은 자체평가를 기준으로 계획 및 정책을 수립하는 소관부서가 실행하도록 되어 있지만, 추진과정에서 정부는 특정한 계획 및 정책 또는 사업을 대상으로 전문가 집단이 평가하는 방식으로 제도를 운영해 왔다. 2017년 시범평가 형태로 자체평가를 도입하고, 2018년 이후 건수가 늘었지만 상황은 변하지 않았다. 오히려 ‘문화도시 조성사업’ 등 문화체육관광부 사업을 축으로 해당 사업에 참여하고 있는 지방자치단체가 평가하도록 유도함으로써 문화영향평가는 △특정 사업을 평가하는 수단으로 변화하고, △문화도시 조성 사업에 참여하거나 선정되기 위한 절차로 전환되었다. 그 결과 여타 부처와 지방자치단체가 ‘스스로’ 평가하기 어려운 사업이 되었다. 모든 계획 및 정책을 스스로 평가하는 제도에서 그 성격이 변화한 것이다.

2) 서울시 문화영향평가 시행을 위해서는 서로 다른 평가목적부터 조정해야

서울시는 2017년부터 조례를 개정하고, 별도의 평가체계를 만들어 2018년부터 2019년까지 평가를 실행했다. 그러나 그 실적은 각 연도 2건씩 총 4건에 그칠 정도로 미미하다. 2020년 이후에는 평가를 실행하고 있지 않은 실정이다.

서울시는 중앙정부와 달리 조례와 실행과정에 큰 차이가 없다. 서울시 문화영향평가

를 규정한 「서울시 문화도시 기본 조례」에 따르면, 평가목적은 ‘시민들의 문화권과 문화다양성을 보존·확산하기 위하여’ ‘전문기관에 위탁하여’, ‘1. 법령 및 조례에 따라 수립되는 법정계획, 2. 투자심사의 대상이 되는 사업, 3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사업 등을 대상으로 평가를 실행하도록 되어 있다.

그러나 복잡하고 어려운 평가지표와 법과 조례에서 나타난 평가목적의 차이로 제대로 작동하기 어려운 것이 현실이다. 즉, 각 부서가 ‘스스로’ 평가하는 방식으로 운영하는 것도, <문화본부>가 주관하는 전문평가로의 시행도 적절하지 않은 것이다. 그 결과 서울시 문화영향평가는 그 시행방향을 잃었다.

평가의 시행을 위해서는 그 목적과 목표를 분명히 해야 한다. 우선, 「문화기본법」과 조례, 그 실행과정이 혼재된 양상을 극복해야 하며, 그로부터 새로운 실행방안을 찾아야 한다.

이 연구에서 제시한 것은 규범형과 규제형을 혼용하는 것이다. 즉 모든 계획과 정책을 대상으로 ‘스스로’ 평가하는 규범형 평가를 시행하되, 이 중 시민의 문화권이나 문화다양성 보전 및 확산에 영향을 미칠 수 있는 사안을 중심으로 규제형 평가를 실행하는 것이다. 전자는 자기진단을 목표로 한 평가를 실행하고, 후자는 계획 및 정책의 재설계와 <문화본부>의 역할과 사업을 발굴하기 위한 방향으로 평가를 시행한다. 종합적인 측면에서 평가를 운용할 필요가 있다.

3) 모호한 지표체계, 문화와 예술이 혼재된 평가체계도 문제

다른 한편 지표의 문제도 개선해야 한다. 특히 문화와 예술이 혼재되어 서로 달리 해석되는 현상은 개선해야 하며, 8개 영역에 걸쳐 26개로 구성된 평가지표 또한 그 수를 조정할 필요가 있다.

더불어 규범형 평가를 위한 새로운 지표도 발굴해야 한다. 즉, 「문화기본법」에서 정한 (국민의) 문화적 권리 측면에서 반드시 구현되어야 하는, 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등과 관계없는 문화표현과 활동을 통해 자유로운 문화창조와 문화활동, 문화향유 등을 점검할 수 있는 평가체계를 개발해야 한다. 이에 이 연구는 문화창조와 활동, 향유를 축으로 1. 예술영역, 2. 여가와 생활영역, 3. 공동체 영역, 4. 가치영역을 축으로 한 지표체계를 구성 제안하였다.

4) 평가시행 및 활성화를 위해선 긴 기간을 보고 평가시스템을 갖추어야

마지막으로 평가 활성화를 위해서는 안정적 기반 및 시스템이 필요하다. 문화영향평가를 전담할 기구를 구성하는 한편, 평가시행을 위해 관계기관 협의체와 공무원들 대상 교육, 인센티브 제공 등이 준비되어 있어야 한다. 이에 「문화시민도시 정책위원회」 내 별도의 평가전담 기구 신설을 제안하는 한편, 서울시와 서울문화재단, 서울연구원 등을 잇는 문화영향평가협의체 구축과 안정적 지원체계 마련을 제안하였다. 문화영향평가 시행을 위한 전반적 시스템을 갖추고, 평가를 시행할 필요가 있다는 것이다. 시행은 단기간보다 긴 기간을 보고 추진해야 한다. 2021년 우선 기반을 형성하고, 2022년 최소 범위에서 1단계 시범평가를 시행할 필요가 있으며, 2023년~2024년 2단계 시범평가를 통해 그 범위를 확대하고, 2025년 이후 본격적인 평가를 시행할 필요가 있다. 이와 같은 체계적인 접근을 통해 평가를 혁신하고, 체계화하는 것이 문화영향평가의 장기적 실행을 위한 방안이라 하겠다.



- 경기도·경기문화재단, 2017, 「2017 경기도 문화영향평가 실행방안연구 아카이빙북」.
- 김규원 외, 2003, 「문화영향평가 실행을 위한 기초 연구」, 한국문화관광연구원.
- 김도형 외, 2019, 「창동상계 신경제중심시 조성사업 서울시 문화영향평가 보고서」, 서울시(주)케이아츠크리에이티브.
- 김면·이경진·김윤경, 2020, 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 김성하·황선아, 2016, 「경기도 문화영향평가 도입방안」, 경기연구원.
- 김수철, 2004, “교통영향평가제도의 운영실태와 문제점 및 개선방향”, 「교통 기술과 정책」, 1(2): 112~113.
- 김효정 외, 2006, 「문화영향평가 법제화 방안 및 지표개발 연구」, 문화체육관광부.
- 김효정 외, 2013, 「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」, 한국문화관광연구원.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2016, 「2016년 문화영향평가 종합평가 보고서」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2017, 「2017 문화영향평가 심포지엄-지속가능한 삶과 문화영향평가」 자료집.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2017, 「2017년 문화영향평가 종합평가 보고서」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2018, 「2018년 문화영향평가 종합평가 보고서」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2019, 「2019 문화영향평가 심포지엄-문화영향평가, 포용과 협력으로」 자료집.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2019, 「2019년 문화영향평가 종합평가 보고서」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2020, 「2020년 문화영향평가 워크숍」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2020, 「2020년 문화영향평가 종합결과보고서」.
- 박종웅, 2016, “문화영향평가의 도입과 시사점”, 「문화관광인사이트」 제88호.

- 변철희, 2020, “청년특별도 경남의 문화영향평가 도입방안”, 「경남연구원 G-BRIEF」 87.
- 서울시, 2016, 「비전 2030 문화시민도시 서울」.
- 안지현·이경진, “시스템사고를 활용한 도시재생활성화계획과 문화영향평가의 접점에 대한 시론적 연구 -2018 도시재생 뉴딜 시범사업 문화영향평가를 중심으로”, 「지역사회연구」, 26(3).
- 안결, 2013, 「삶이 있는 도시디자인」, 김진우 역, 푸른솔.
- 양혜원 외, 2015, 「2015년 문화영향평가 연구」, 문화체육관광부.
- 양혜원 외, 2017, 「문화영향평가 표준평가도구 개발 연구」, 한국문화관광연구원.
- 여성가족부, 2021, 「2021년 성별영향평가 지침」: 5.
- 윤성진 외, 2018, 「광화문광장 조성사업 서울시 문화영향평가 보고서」, 서울사(사)한국문화기획학교.
- 윤지영, 2020, “문화도시를 진단하는 새로운 시선, 부산형 문화영향평가”, 「부산문화재단 문화정책 이슈페이퍼」: 12~15.
- 윤지영·이동현, 2020, 「부산형 문화영향평가 모델 개발」, 부산시·부산연구원
- 이경진, 2020, “도시재생사업과 문화영향평가”, 「도시정보」, 459: 31~34.
- 이경진·안지현, 2018, “도시재생사업의 문화영향평가 타당성 및 실효성 확보를 위한 소고”, 「한국지역정보학회지」, 20(2): 31~49.
- 이경진·김윤경, 2021, 「평가대상별 문화영향평가 지표체계 개발 및 활용방안 연구」, 한국문화관광연구원.(2021.10.발간 예정)
- 이동연 외, 2015, 「서울시 문화영향평가 기초연구」, 서울연구원·문화사회연구소.
- 이동연 외, 2016, 「서울시 문화영향평가 평가모델 개발 컨설팅」, 서울연구원·문화사회연구소.
- 이상열, 2019, “문화영향평가의 현황과 과제”, 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」.
- 이상열·박종웅·노수경, 2018, 「문화영향평가 유형별 가이드라인 개발 연구」, 한국문화관광연구원.
- 이상열·이경진·안지현, 2018, 「문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례 연구」, 한국문화관광연구원.
- 이상열·이경진, 2019, 「문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구」, 한국문화관광연구원.
- 이한호 외, 2018, 「세운상가군 재생사업 서울시 문화영향평가 보고서」, 서울사(주)쥬스컴퍼니.
- 장인호, 2013, “지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구”, 「미국헌법연구」, 24(2): 331~334.
- 장현선 외, 2017, 「2017년 서울시 50+지원 종합계획 문화영향평가 연구」, 한국문화관광연구원(주)장앤파트너스그룹.
- 정정숙 외, 2014, 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, 문화체육관광부.

조일형 외, 2019, 「경의선숲길 공원 조성 운영사업 서울시 문화영향평가 보고서」, 서울사한국문화재정책연구원.

채경진, 2017, “문화영향평가(CIA) 지표의 인과관계 분석: 문화재 정책을 중심으로”, 『문화정책논총』, 31(2): 218~238.

한국교통연구원, 2020.10.26., “교통영향평가제도에 대한 법적 검토”, 『월간 교통』.

한승준 외, 2017, 「문화영향평가제도의 중장기 발전방안에 관한 연구」, 문화체육관광부·한국정책학회.

부록

1_전문가 대상 설문지

서울시 문화영향평가 전문가 설문조사

안녕하십니까?

서울연구원은 <문화영향평가 운영실태 및 서울시 실행방안 연구>를 수행하고 있습니다. 본 설문조사는 서울시 문화영향평가의 운영현황을 평가하고 향후 추진방향을 모색하는데 목적이 있습니다. 설문에 적극적인 협조를 부탁드립니다.

본 조사는 통계법 제33조에 따라 통계상의 목적 외에 다른 어떤 용도로도 사용되지 않습니다.

응답 소요시간은 최대 10분 정도로 예상되오니 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2021년 4월

※ 설문과 관련하여 문의사항이 있으시면 아래의 연락처로 연락주시기 바랍니다.

연구책임: 서울연구원 백선휘(02-2149-1294, seonbaik@si.re.kr)

공동연구: 서울연구원 라도삼(02-2149-1257, kuber21@si.re.kr)

서울연구원 이정현(02-2149-1364, amethyst@si.re.kr)

문화영향평가 제도

문화영향평가는 「문화기본법」 제5조에 의거하여 '각종 계획 및 정책 수립 시 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가해 문화적 가치가 사회적으로 확산되도록 함'을 목적으로 하는 제도임. 시범평가 기간을 거쳐 2016년부터 본평가를 추진 중에 있음.

- 평가지표: △문화향유에 미치는 영향, △표현 및 참여에 미치는 영향, △문화유산에 미치는 영향, △공동체에 미치는 영향, △문화다양성에 미치는 영향, △창의성에 미치는 영향 등 6개 항목
- 평가유형: △진단평가, △약식평가, △기본평가, △심층평가, △전략평가 등 5개 유형

서울시 문화영향평가

서울시는 정부의 문화영향평가 추진에 맞춰 2015년 「문화도시기본조례」 내 문화영향평가제도를 명시하였으며, 서울시의 여건에 맞는 평가체계의 필요성으로 지표를 독자적으로 발굴, 2018년부터 문화영향평가를 실시함

- 문화영향평가의 대상 (근거 조례: 서울특별시 문화도시기본조례)
 - 법령 및 조례에 따라 수립되는 계획
 - 투자심사의 대상이 되는 사업
 - 그밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등
- 평가지표: △문화기본권(향수권, 참여권, 경관·환경권, 기반조성), △문화다양성(시민다양성, 차이수용성, 정체성, 예술다양성) ※ 평가대상 사업의 유형에 따라 지표를 선택할 수 있는 지표은행 방식으로 운영
- 서울시 문화영향평가 수행연혁
 - 2018년: 〈광화문광장 조성사업〉, 〈세운상가군 재생사업〉
 - 2019년: 〈창동상계 신경제중심 조성사업〉, 〈경의선 숲길공원 조성사업〉



광화문광장 조성사업

세운상가군 재생사업

경의선숲길 조성사업

창동상계 신경제중심
조성사업

1. 귀하는 문화영향평가 제도에 대해서 얼마나 알고 계십니까?

- ① 전혀 모름 ② 잘 모름 ③ 알고 있음 ④ 잘 알고 있음

2. 귀하는 문화영향평가에 참여하신 경험이 있습니까?

- ① 참여한 경험 있음 (2-1로 이동) ② 참여한 경험 없음 (3으로 이동)

2-1. (참여한 경험이 있다고 응답한 경우) 문화영향평가에 어떤 방식으로 참여하셨습니다? 참여하신 방식 모두 선택해 주시기 바랍니다. 중앙정부 또는 서울시 문화영향평가에 상관없이 답해 주시기 바랍니다.

- ① 평가수행기관 연구진으로 참여
- ② 문화영향평가 전문가 평가단으로 참여
- ③ 문화영향평가 관련 독자적 연구 수행
- ④ 문화영향평가 자문위원/심사위원으로 참여
- ⑤ 기타()

3. 귀하는 문화영향평가에 대해서 어떻게 생각하십니까?

구분	전혀 그렇지 않음	그렇지 않음	보통	그려함	매우 그려함
문화영향평가는 필요하다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
문화영향평가는 중요하다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

A. 서울시 문화영향평가 운영 현황에 대한 평가

4. 귀하는 서울시가 별도로 문화영향평가를 시행운영하는 것에 대해 얼마나 알고 계십니까?

- ① 전혀 모름 ② 잘 모름 ③ 알고 있음 ④ 잘 알고 있음

5. 서울시는 2018년 2건, 2019년 2건 등 연 2건의 문화영향평가를 전문가 평가 방식으로 시행하고 있습니다. 다음은 서울시 문화영향평가의 평가 건수와 방식에 대한 질문입니다. 이에 답해 주시기 바랍니다.

※ 참고로 중앙정부의 문화영향평가 추진 현황은 다음과 같습니다.

구분	2014 (시범)	2015 (시범)	2016	2017	2018	2019	2020
자체평가 ¹⁾	-	-	-	-	10	18	35
전문평가 ²⁾	-	5	15	14	25	17	11
기타	4	-	-	1	-	-	-
계	4	5	15	15	35	35	46

주1) 자체평가는 계획 및 정책을 수립하거나 시행하는 기관(중앙행정기관, 지방자치단체 등)의 담당자가 점검표를 사용해 자체적으로 실시하는 평가
주2) 전문성을 지닌 제3의 기관이 수행하는 평가

5-1. 서울시 문화영향평가에서 2건의 평가 건수가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 적정함 ② 건수를 늘려야 함 ③ 건수를 줄여야 함 ④ 모르겠음

5-2. 서울시 문화영향평가에서 전문가 평가 방식으로 수행하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

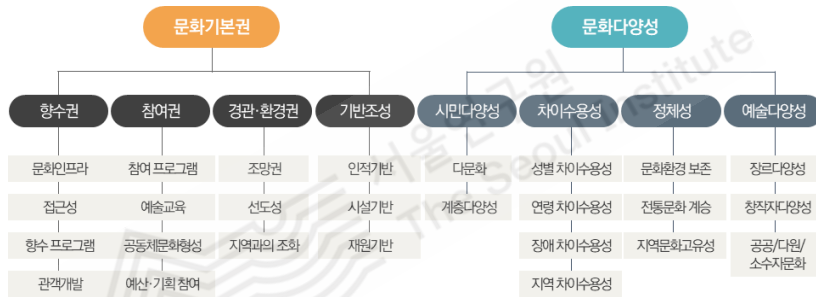
- ① 전혀 적절하지 않음 ② 적절하지 않음 ③ 보통 ④ 적절함 ⑤ 매우 적절함

6. 서울시 문화영향평가는 문화분야 사업보다는 광화문광장 조성, 세운상가 재생 등 서울시정 전반의 사업을 대상으로 평가하고 있습니다. 이와 같은 평가대상이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 적절하지 않음 ② 적절하지 않음 ③ 보통 ④ 적절함 ⑤ 매우 적절함

7. 서울시는 다음과 같이 중앙정부와 차별화된 별도의 평가지표를 운영하고 있습니다. 다음은 서울시 문화영향평가 지표 구성의 적절성에 대한 질문입니다. 이에 답해 주시기 바랍니다.

〈서울시 문화영향평가 평가지표〉



7-1. 서울시 문화영향평가의 지표 체계에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	전혀 적절하지 않음	적절하지 않음	보통	적절함	매우 적절함
대분류(문화기본권/문화다양성) 체계	①	②	③	④	⑤
문화기본권의 하위분류(4분야) 체계	①	②	③	④	⑤
문화다양성의 하위분류(4분야) 체계	①	②	③	④	⑤
전체 지표 수 (26개)	①	②	③	④	⑤

7-2. 서울시 문화영향평가 지표는 문화영향평가의 목적(문화적 가치의 사회적 확산) 달성 측면에서 얼마나 적절하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 적절하지 않음 ② 적절하지 않음 ③ 보통 ④ 적절함 ⑤ 매우 적절함

7-3. 서울시 문화영향평가 지표는 측정이 용이한 지표로 구성되었다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않음 ② 그렇지 않음 ③ 보통 ④ 그러함 ⑤ 매우 그러함

7-3-1. 위와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

7-4. 서울시 문화영향평가는 계획 및 사업유형(도시계획사업, 대상계획사업, 개발계획사업, 문화계획사업 등)에 따라 지표를 선택적으로 구성한 지표은행 방식으로 운영하도록 되어 있습니다. 이와 같은 지표 운영방식에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 적절하지 않음 ② 적절하지 않음 ③ 보통 ④ 적절함 ⑤ 매우 적절함

7-4-1. 위와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

B. 서울시 문화영향평가 시행방향

8. 서울시가 중앙정부와는 별도로 자체 문화영향평가를 시행하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 적절하지 않음 ② 적절하지 않음 ③ 보통 ④ 적절함 ⑤ 매우 적절함

9. 서울시가 문화영향평가를 시행할 경우, 평가체계는 다음 중 어느 방향이 더 바람직하다고 생각하십니까?

(A에 동의할수록 ①의 방향으로, B에 동의할수록 ⑦의 방향으로 선택해 주십시오.)

A	<-----> 동등 ----->							B
중앙정부 평가체계 준용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	광역정부의 특성을 반영한 서울형 평가체계 구축

- ① 전혀 적절하지 않음 (※13-1로 이동) ② 적절하지 않음 (※13-1로 이동)
③ 보통 (※14로 이동) ④ 적절함 (※14로 이동) ⑤ 매우 적절함 (※14로 이동)

--

- ① 제도체계 보완
(문화영향평가 별도조례 신설. ※현재는 서울시 문화도시 기본조례에 포함되어 있음)
- ② 시행주체 강화 (문화영향평가 위원회 신설)
- ③ 문화영향평가 수행기관 육성 및 전문기술품 확대
- ④ 문화영향평가 협의체(서울시-서울문화재단-서울연구원 등) 운영
- ⑤ 중앙정부와의 협력
- ⑥ 기타 ()

- ① 포상
- ② 평가 과정/결과를 반영한 사업 컨설팅
- ③ 서울시 우수시정으로 홍보(토론회, 포럼 등)
- ④ 기타 ()

- | |
|--|
| |
|--|

C. 응답자 특성

1. 귀하는 어떤 일을 하십니까? 문화 분야와 관련된 일을 중심으로 하나만 선택해 주시기 바랍니다.

- ① (문화)기획자 ② (문화)연구자 ③ (문화)행정가 ④ 예술인
⑤ 기타 ()

2. 귀하가 문화 분야에서 활동한 경력은 얼마나 됩니까?

- ① 3년 미만 ② 3년 이상~7년 미만 ③ 7년 이상~10년 미만
④ 10년 이상~15년 미만 ⑤ 15년 이상

설문에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다. 조사에 응해주신 감사의 뜻으로 답례품을 보내드리려고 합니다. 핸드폰 번호를 남겨주시면 발송해드리도록 하겠습니다. 감사합니다.

010 -

--	--	--	--	--

-

--	--	--	--	--



2_공무원 대상 설문지

서울시 문화영향평가 공무원 설문조사

안녕하십니까?

서울연구원은 <문화영향평가 운영실태 및 서울시 실행방안 연구>를 수행하고 있습니다. 본 설문조사는 서울시 문화영향평가의 운영현황을 평가하고 향후 추진방향을 모색하기 위한 목적으로 공무원을 대상으로 진행하고 있습니다. 설문에 적극적인 협조를 부탁드립니다. 본 조사는 통계법 제33조에 따라 통계상의 목적 외에 다른 어떤 용도로도 사용되지 않습니다. 응답 소요시간은 최대 5분 정도로 예상되오니 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2021년 4월

※ 설문과 관련하여 문의사항이 있으시면 아래의 연락처로 연락주시기 바랍니다.

연구책임: 서울연구원 백선희(02-2149-1294, seonbaik@si.re.kr)

공동연구: 서울연구원 라도삼(02-2149-1257, kuber21@si.re.kr)

서울연구원 이정현(02-2149-1364, amethyst@si.re.kr)

문화영향평가 제도

- 운영 목적: 문화적 가치의 사회적 확산을 위해 각종 계획 및 정책 수립 시 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가함
- 근거 법령: 문화기본법
- 평가지표: △문화향유에 미치는 영향, △표현 및 참여에 미치는 영향, △문화유산에 미치는 영향, △공동체에 미치는 영향, △문화다양성에 미치는 영향, △창의성에 미치는 영향

서울시 문화영향평가

- 근거 조례: 서울특별시 문화도시기본조례
- 평가 대상사업
 - △법령 및 조례에 따라 수립되는 계획, △투자심사의 대상이 되는 사업, △그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등
- 서울시 문화영향평가 수행연혁
 - 2018년: <광화문광장 조성사업>, <세운상가군 재생사업>
 - 2019년: <창동상계 신경제중심 조성사업>, <경의선 숲길공원 조성사업>



광화문광장 조성사업



세운상가군 재생사업



경의선숲길 조성사업



창동상계 신경제중심
조성사업

6. 문화영향평가를 받으실 경우, 다음 중 어떠한 점을 기대할 수 있을 것으로 생각하십니까?

- ① 문화적 측면에서 발생할 수 있는 긍정적/부정적 효과에 대한 사전 점검
- ② 문화적 측면에서 사업 개선에 대한 컨설팅
- ③ 사업결과로 나타나는 문화적 변화 모니터링
- ④ 기타

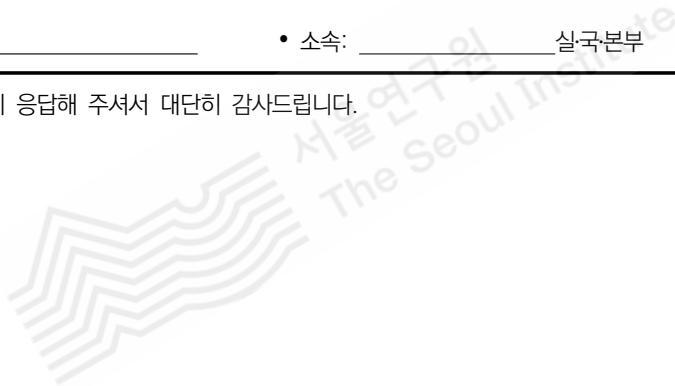
7. 문화영향평가의 확산을 위해 평가대상 부서에 부여할 수 있는 인센티브는 무엇이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 포상
- ② 평가 과정/결과를 반영한 사업 컨설팅
- ③ 서울시 우수시정으로 홍보(토론회, 포럼 등)
- ④ 기타 ()

응답자 정보

• 직급 : _____ • 소속: _____ 실국본부

▶ 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사드립니다.



A Study on the Activation of Seoul Metropolitan Government Culture Impact Assessment

Seonhae Baik · Dosam Na · Junghyun Lee

The culture impact assessment introduced in 2013 by framework act on culture. The cultural impact assessment system refers to a system in which the government and local governments identify and consider the impact on the quality of life of the people in terms of culture when they formulate plans or policies. The purpose of system enhances the social value by culture. Central and local governments have to conduct the cultural impact assessment before establishing the policy.

Government operated pilot assessment period from 2014 and to 2015. The official assessment began in 2016. The Seoul Metropolitan Government has a same issue. The Seoul Metropolitan Government developed the index for cultural impact assessment in 2015. The Seoul Metropolitan Government passed the city ordinance about cultural city and conducting the assessment, independently. The Seoul Metropolitan Government is not actively utilizing the policy. The Seoul Metropolitan Government conducted two evaluations in 2018 and 2019, respectively.

The Seoul Metropolitan Government stand at the crossroads to activate the assessment. One is to use and fit the framework of central government. And the other is to create the Seoul Metropolitan Government's own style. The Seoul Metropolitan Government does not need to prepare the method,

independently, as the Seoul Metropolitan Government follows the central government. Since most of the cultural impact assessments are based on cultural city projects, it is difficult for the Seoul Metropolitan Government, which does not carry out the cultural impact assessment. If the Seoul Metropolitan Government establish the Seoul Metropolitan Government's own plan or policy by the law, the Seoul Metropolitan Government should create a pre-assessment frame.

The Seoul Metropolitan Government need to improve purpose of assessment and index for creating the own system. Unlike the central government, which aims to spread cultural values, the Seoul Metropolitan Government should adjust its cultural aspects to assess the impact on citizens' quality of life and cultural diversity. The Seoul Metropolitan Government should adjust to a system that measures daily life, community, diversity, etc. based on the original cultural concepts. The evaluation targets shall be based on the quality of life of citizens and their impact on the community. In addition, it is necessary to ensure that evaluations are made when various plans and policies are implemented. In addition, cultural impact assessment should be naturally spread to general policies by providing incentives for continuous education of civil servants and policies that implement the assessment. Based on the above information, the report presents the actual conditions of the Seoul Metropolitan Government's cultural impact assessment and measures to implement it.

Contents

123

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Status

- 1_Institutional System
- 2_Central Government Case
- 3_Local Government Case
- 4_The Seoul Metropolitan Government Case

03 Issue

- 1_Current Issue
- 2_Issue about the Seoul Metropolitan Government' Cultural Assessment
- 3_Implications

04 Analysis of Other Assessment

- 1_Introduction
- 2_Regulated Assessment
- 3_Social Standard Assessment
- 4_Implications

05 Roundtable Meeting

- 1_Expert Meeting
- 2_Survey
- 3_Implications

06 Action plan

1_Direction of the New Assessment

2_Direction of Implementation

3_Plan to Activate the Assessment

07 Conclusion



문화영향평가 운영실태와
서울시 실행방안

서울연 2020-PR-32

발행인 서왕진

발행일 2021년 6월 20일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-617-5 93300 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.