

# 문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구

이상열 · 이경진

Korea  
Culture &  
Tourism  
Institute



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute



정책연구 2019-09

# 문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구

이상열·이경진



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute






#### 연구책임

이상열 (한국문화관광연구원 연구위원)

이경진 (한국문화관광연구원 연구원)

#### 공동연구

김기현 (전 한국문화관광연구원 박사후연구원)





## 서 문

---

문화영향평가는 문화적 가치의 사회적 확산을 위하여 “문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가”하는 제도입니다. 「문화기본법」에 의거하여 2014년과 2015년의 시범평가 기간을 거쳐 2016년부터 본격적으로 시행된 이래로 양적·질적으로 성장해 왔습니다. 최근에는 지방자치단체 중에도 관련 조례를 제정하여 문화영향평가를 시행하는 사례가 조금씩 증가하고 있습니다.

그러나 문화영향평가의 연혁이 짧은 만큼, 이론과 실천, 법제도 등 여러 측면에서 개선해야 할 과제도 대두되고 있습니다. 그중 하나가 실효성 있는 문화영향평가를 위하여 평가대상을 선정하고 유형화하는 기준을 정립하는 것입니다. 본 연구에서는 문화영향평가 추진환경 및 사례 분석, 다양한 관계자에 대한 의견조사 등을 통해서 실제 문화영향평가에 적용하는 데 필요한 기준안 및 운영 개선방안을 도출하여 제안하였습니다. 이러한 연구 결과는 자체적으로 문화영향평가를 시행하는 지방자치단체가 증가하고 문화영향평가의 고도화가 요구되는 상황에서 시의성 있게 정책에 반영될 것으로 기대합니다.

본 연구는 그간 제기된 논점 및 많은 전문가의 의견을 집약하고 조정한 결과물입니다. 연구 과정에 도움과 조언을 주신 많은 전문가와 연구진에게 감사를 드립니다. 아무쪼록 본 연구에서 제안한 방안들이 문화영향평가 실무에 넓게 참조 및 활용되길 바라며, 부족한 점에 대해서는 아낌없는 질책과 격려를 주시길 부탁드립니다.

2019년 11월  
한국문화관광연구원  
원 장 김 대 관

---





정책연구

문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구

## 연구개요

Korea Culture & Tourism Institute



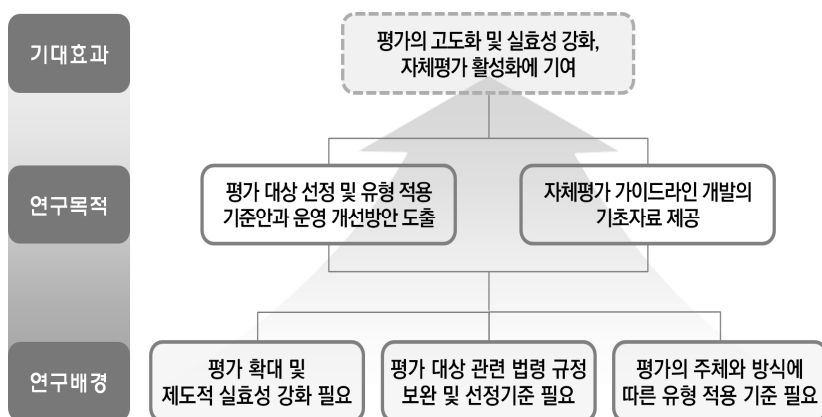
## 1. 연구의 배경 및 목적

### 가. 연구 배경

- 문화영향평가의 확대 및 실효성 강화 필요성이 지속적으로 제기되고, 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에서 포괄적으로 규정하고 있는 문화영향평가 대상의 구체화 및 그 선정기준안 마련이 필요함.
- 지방자치단체의 자체적인 문화영향평가 시행이 증가함에 따라 법령에서 규정한 평가유형 적용을 위한 기준안 마련도 요구되고 있음.

### 나. 연구 목적

- 문화영향평가 대상 선정과 유형 적용을 위한 기준안 및 운영 개선방안을 도출하는 데 일차적인 목적을 둠.
- 연구의 결과를 지방자치단체 등이 자체적으로 문화영향평가를 시행하는 데 필요한 가이드라인 개발의 기초자료로 활용함으로써 궁극적으로 문화영향평가의 고도화 및 실효성 강화, 자체평가의 활성화에 기여하고자 함.



[그림 1] 연구의 배경 및 목적

## 2. 연구 범위 및 조사·분석 내용

- 본 연구에서는 시공간적 범위를 국내외를 포괄하여 설정하되, 국내의 경우, 2013년 「문화기본법」 제정 이후를 중심으로 시간적 범위를 설정하고, 국외의 경우에는 2000년대 이후로 시간적 범위를 설정함.
- 연구 주제를 고려하여 조사·분석 틀을 ‘평가대상’, ‘평가대상 선정의 기준 및 절차’, ‘평가유형’으로 분석 틀을 설정하고, 문화영향평가 추진환경, 국내외 문화영향평가 및 타 영향평가 사례를 분석하고, 표적 집단 심층인터뷰 및 전문가 설문조사 등을 수행함.
  - 추진환경은 문화영향평가 관련 법령 및 개정법률안을 포함한 법제도적 환경, 문화영향평가 관련 법정계획·국정과제·정책사업 등을 포함한 정책적 환경에 대하여 분석
  - 타 영향평가 사례 및 심층인터뷰는 환경영향평가, 성별영향평가, 고용영향평가, 농어촌 영향평가, 건강영향평가, 기술영향평가를 대상으로 시행하고 분석
  - 전문가 설문조사는 2회에 걸쳐 시행하였으며, 일부 문항의 경우에는 1차 조사에서 자유기술 형식으로 의견을 수렴하고, 2차 조사에서 1차 조사 결과에 대하여 전문가들이 적합성을 평가하도록 구성

## 3. 조사·분석 결과 및 추진 방향

- 본 연구에서는 조사·분석 결과의 시사점을 토대로 문화영향평가의 대상 선정과 유형별 적용방안, 그리고 운영 개선방안과 관련하여 다음처럼 추진 방향을 도출하였음.
  - 평가의 확장가능성을 저해하지 않게 대상의 구체화 모색
  - 활성화되고 있는 자체평가에 적용할 수 있도록 방안 도출
  - 법제도 변화에 안정적으로 대응할 수 있도록 방안 도출

〈표 1〉 분석 내용 및 시사점

분석 내용	주요 시사점
추진환경 및 국내외 사례 분석	「문화기본법」 및 같은 법 시행령 규정을 반영하여 선정기준안 마련
	「문화기본법」 개정 가능성을 고려하며 개선방안 마련
	평가대상으로 각종 개발사업에 주목
	수요조사에 의존하는 평가대상 선정방식 개선 필요
	평가대상 선정 등을 담당할 기구의 필요성 및 실제적 운용
	평가유형 분류 간소화 및 평가대상을 고려한 단계별 접근법 필요
타 영향평가 사례 분석	지방자치단체의 자체평가 확산에 대응하는 지원체계 필요
	의무 평가대상에서 제외하는 예외를 두는 경향
	위원회나 심의회 등 공식기구의 기능에 평가대상 선정 사항을 포함하는 경향
	평가대상 선정이나 유형 적용을 위한 단계적 기준 고려 필요
	평가대상 구체화와 평가대상 선정기준의 연계 고려 필요
심층인터뷰 및 설문조사 결과 분석	법령의 규정과 평가대상을 고려한 평가유형의 적용 및 간소화 방안 마련
	평가결과의 실효성 제고를 위한 환류 근거 마련
	평가대상을 세세하게 규정하는 방식의 한계 고려
	평가대상 선정을 위한 표준화된 기준 및 공식적 선정 절차 필요
	특정평가·전문평가에서 유·무형 문화유산과 주민 이주를 중요하게 고려
	평가대상으로 공간 및 시설 개발사업에 주목 필요
	약식평가와 전문평가 운용 방식 개선 필요

- 또한 도출된 시사점을 그 내용과 성격을 분류한 후 ‘평가대상의 구체화 및 선정 방안’과 ‘평가 운용방식 개선을 위한 방안’을 대응 방안으로 설정하고 추진과제를 발굴하였음.

#### 4. 평가대상의 구체화 및 선정 방안

- 문화영향평가 대상의 구체화 및 선정 방안에서 추진과제로 ‘주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보’, ‘평가유형을 고려

한 대상 선정기준 개발' 및 '심의기구를 통한 평가대상 선정'을 도출하였으며, 각 추진과제의 주요 내용은 다음과 같음.

- 주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보
  - 포괄적 규정의 장점을 고려하면서 적합성이 높은 범주 및 문화적 영향이 큰 계획과 정책을 중심으로 구체화하고, 의무 시행 대상은 시행령에 명시하는 방향으로 추진 필요
  - 도시재생사업과 문화도시 조성사업, 도시(재)개발 등 '도시·지역의 개발 및 재생', '문화시설 등 생활인프라 조성', '문화유산 및 문화경관' 관련한 계획과 정책을 주요 범주로 설정 필요
- 평가유형을 고려한 대상 선정기준 개발
  - 법령의 규정을 중심으로 유형 분류를 간소화하고, 각 선정기준은 전문가 검토와 연계하여 적용
  - 평가주체와 관련해서는 공간적·인적 수혜 범위, 문화유산 및 문화적 가치와 관련성, 규모나 기간, 문화사업 비중을 기준으로 적용
  - 평가방식과 관련하여 전문평가 대상 기준으로 특정평가 대상, 사전검토에서 전문평가 대상으로 판단된 경우, 문화유산 보존·활용 관련, 주민 진출·거주 이전 야기, 소수집단이나 취약계층에 영향을 미치는 경우, 문화적 영향이 크고 장기적인 경우를 적용
- 심의기구를 통한 평가대상 선정
  - 단기적으로 문화영향평가를 위한 협력체계의 기능을 활성화하고, 중장기적으로 평가대상 선정 등의 기능을 담당하는 심의기구 구성

## 5. 평가 운용방식 개선을 위한 방안

- 문화영향평가 운용방식 개선방안으로는 '약식평가와 전문평가 운용의 개선', '자체평가 지원 및 가이드라인 개발·보급' 및 '실효성 강화

를 위한 제도 개선 연계’를 도출하였음.

■ 약식평가와 전문평가 운용 개선

- 타 영향평가나 국외 문화영향평가에서 적용되는 분석의 수준 또는 심층성을 고려한 평가체계를 적용하여 예비, 기본, 전문의 단계별 평가로 전환하고 상호 연동되도록 개편
- 단계별 평가체계를 효율적으로 적용하기 위해서 (가칭)문화영향평가시스템을 구축

〈표 2〉 분석수준을 고려한 문화영향평가 단계 설정안

구분	(가칭)예비 평가 단계	(가칭)기본 평가 단계	(가칭)전문 평가 단계
담당	• 평가대상 소관기관 담당자	• 평가대상 소관기관 담당자	• 제3의 전문평가기관
평가서 작성방식	• 점검표 작성 (평가시스템 구축 이후에는 시스템 상에서 작성)	• 점검표 작성 (평가시스템 구축 이후에는 시스템 상에서 작성)	• 평가보고서 작성 (평가시스템을 활용한 평가 보고서 제출)
결과 검토	• 지원기관의 검토	• 별도 전문가 검토 보고	—
환류	• 필요 시	• 검토의견에 대한 환류	• 평가결과에 대한 환류
비고	—	• 현행 약식평가 방식 활용	• 현행 전문평가 방식 활용 • 각 평가대상의 특성에 맞게 스코핑을 통해 평가 절차와 방식, 방법론을 적용

주: 각 단계의 명칭은 현행 문화영향평가를 반영하면서 효과적으로 적용할 수 있는 방향으로 확정할 필요가 있음.

■ 자체평가 지원 및 가이드라인 개발·보급

- 문화체육관광부 및 문화영향평가 지원기관의 자체평가 지원체계를 정비하고 자체평가 시행에 필요한 가이드라인을 개발·보급
- 중장기적으로 문화영향평가 지원기관의 기능을 개편 및 확대·강화하고, 지역 평가센터 지정 등을 통한 협력 네트워크 활성화

■ 실효성 강화를 위한 제도 개선 연계

- 단기적으로는 평가지침을 통해 평가대상 및 그 선정기준을 구체화



하고 정교화하는 방향으로 개선

- 중장기적으로 법령의 개정을 통해서 조례 제·개정 시 법령과의 연계성 제고 및 평가결과의 환류 절차를 마련하고, 장기적으로는 독자적인 영향평가법 마련을 검토

〈표 3〉 문화영향평가 운영개선을 위한 시기별 추진과제

구분	추진방안	단기 과제	중장기 과제
평가대상 구체화 및 선정 방안	주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가지침 등을 통해 적합성이 높은 대상 및 선정기준 등 제시</li> <li>- 평가에서 제외되는 예외 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 개정을 통해 대상 구체화</li> <li>- 법률에는 적합성이 큰 범주를 포함하여 제시</li> <li>- 법령에 구체적인 평가대상 계획·정책의 명시는 최소화</li> </ul>
	평가유형을 고려한 대상 선정기준 제안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 평가유형 중심으로 유형 간소화</li> <li>• 특정평가 대상 선정 주요 기준</li> <li>- 공간적·인적 수혜 범위, 문화유산이나 문화적 가치와의 관련성, 규모나 기간, 문화사업 비중 고려</li> <li>• 전문평가 대상 선정 주요 기준</li> <li>- 특정평가 대상, 사전검토에서 전문평가 대상으로 판단된 경우, 문화유산 보존·활용 관련, 주민 진출·거주 이전 야기, 소수집단이나 취약계층에 영향을 미치는 경우, 문화적 영향이 크고 장기적인 경우</li> <li>• 각 선정기준은 전문가 검토와 연계하여 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 개정 등을 반영하여 대상 선정기준 보완 및 정교화</li> </ul>
	심의기구를 통한 평가대상 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문체부 내부를 포함한 문화영향평가 협력체계 활성화</li> <li>• 지침 등을 통해서 평가대상 선정을 위한 비공식기구 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화영향평가 제반 사항을 담당할 심의기구 구성</li> </ul>
평가 운용방식	약식평가와 전문평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석의 수준을 고려한 단계별 평가체계 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단계별 평가체계 정착</li> <li>• (가칭)문화영향평가시스템</li> </ul>



구분	추진방안	단기 과제	중장기 과제
개선방안	운용 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (가칭)예비, 기본, 전문 단계 설정</li> <li>- ‘예바⇒기본’, ‘예바⇒전문’ 평가체계 적용</li> <li>• (가칭)문화영향평가시스템 구축 추진</li> </ul>	운영 활성화
	자체평가 지원 및 가이드라인 개발·보급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체평가 지원체계 정비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역자치체, 지역 연구기관과 협력네트워크 구축</li> </ul> </li> <li>• 가이드라인 개발 및 보급               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가의 법적 근거와 목적, 법령의 규정 평가의 특성 및 관련 사례 등에 관한 사항</li> <li>- 실제 평가의 운영을 위한 사항</li> <li>- (가칭)문화영향평가시스템 구축 후에 활용 매뉴얼 포함</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체평가 지원체계 정비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원기관의 기능 개편 및 확대·강화(지원기관에서 대항기관으로 전환)</li> <li>- 지역 단위 평가센터 지정 및 네트워크 활성화</li> </ul> </li> </ul>
	실효성 강화를 위한 제도 개선 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가지침에서 대상 구체화 및 선정기준, 유형 적용기준 등을 정교화</li> <li>- 협력체계를 통해 문화영향평가의 필요성이 큰 계획·정책에 대한 평가 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 개정 시 조례 제·개정 연계성 제고 및 환류 절차 마련</li> <li>• 장기적으로 독자적인 영향평가법 마련 검토</li> </ul>

## 6. 정책적 제언

- 문화영향평가에 대한 예측 가능성을 높이고 본 연구의 결과가 실효성 있게 적용되기 위해서는 제도적 기반으로서 법령의 개정이 요구됨.
- 단기적으로는 운용개선안이 정착하고 평가를 지원할 수 있도록 (가칭)문화영향평가시스템을 구축하고, 수요조사에 대한 완화 및 이를 위한 문화체육관광부 내외부와의 협력체계를 활성화해야 함.
- 또한 본 연구에서 도출된 선정기준 중 정량화가 필요한 기준에 대한 정량지표 개발을 추진할 필요가 있음.



**제1장 서론**

제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구 배경 .....	3
2. 연구 목적 .....	6
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	8
1. 연구 범위 .....	8
2. 연구 수행방법 .....	10

**제2장 추진환경 및 국내외 사례 분석**

제1절 법제도 및 정책적 환경 .....	15
1. 법제도적 환경 .....	15
2. 정책적 환경 .....	24
제2절 국내외 문화영향평가의 사례 .....	29
1. 국내 문화영향평가 .....	29
2. 국외 문화영향평가 .....	43
제3절 소 결 .....	50

**제3장 타 영향평가의 사례 분석**

제1절 독자 법률에 의한 영향평가의 사례 .....	57
1. 환경영향평가 .....	57
2. 성별영향평가 .....	66
제2절 법조문에 의한 영향평가의 사례 .....	76
1. 고용영향평가 .....	76
2. 농어촌 영향평가 .....	81
3. 건강영향평가 .....	85
4. 기술영향평가 .....	90
제3절 소 결 .....	93

## 제4장 전문가 의견조사 결과 분석

제1절 표적 집단 인터뷰 결과 .....	101
1. 조사 개요 .....	101
2. 심층인터뷰 주요 결과 .....	102
제2절 전문가 설문조사 결과 .....	107
1. 조사 개요 .....	107
2. 평가대상 선정기준 및 주요 대상 .....	110
3. 평가대상 선정을 위한 수요조사 필요성 .....	121
4. 법령 규정과의 관련성 판단기준 .....	123
5. 자체평가와 특정평가 대상 선정기준 .....	127
6. 전문평가 대상 선정의 고려사항 .....	133
7. 평가유형 운용방식 개선을 위한 방안 .....	135
8. 문화영향평가를 위한 제언 .....	137
제3절 소 결 .....	140

## 제5장 평가대상의 선정 및 유형 적용 방안

제1절 추진 방향 및 방안 도출 .....	147
1. 추진 방향 설정 .....	147
2. 추진 방안 도출 .....	150
제2절 평가대상의 구체화 및 선정 방안 .....	152
1. 주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보 .....	152
2. 평가유형을 고려한 대상 선정기준 제언 .....	160
3. 심의기구를 통한 평가대상 선정 .....	169
제3절 평가 운용방식 개선방안 .....	173
1. 약식평가와 전문평가 운용의 개선 .....	173
2. 자체평가 지원 및 가이드라인 개발보급 .....	177
3. 실효성 강화를 위한 제도 개선 연계 .....	181

**제6장 결론 및 제언**

제1절 결 론 ..... 187

제2절 정책 제언 ..... 192

**참고문헌** ..... 195

**ABSTRACT** ..... 199

**부 록** 전문가 설문조사 양식 ..... 201

## 표 목차

〈표 1-1〉 국내의 타 영향평가 사례 분석 대상	9
〈표 2-1〉 문화영향평가 대상에 관한 법령상의 규정	17
〈표 2-2〉 「문화기본법 시행령」 상의 문화영향평가 주체에 따른 유형화	19
〈표 2-3〉 문화영향평가 관련 현행 법령 및 개정법률안 비교	22
〈표 2-4〉 「(문화비전 2030)사람이 있는 문화」의 문화영향평가 관련 과제	27
〈표 2-5〉 주요 선행연구의 문화영향평가 대상 설정	30
〈표 2-6〉 주요 선행연구의 문화영향평가 대상 선정기준	33
〈표 2-7〉 문화영향평가 후보군 선정을 위한 사전 검토 기준	35
〈표 2-8〉 문화영향평가 지침 및 결과보고서에 제시된 평가유형 분류	37
〈표 2-9〉 문화영향평가 관련 지방자치단체 조례의 평가대상 규정	39
〈표 2-10〉 서울특별시 문화영향평가 선행연구의 유형 및 대상 제안	42
〈표 2-11〉 매켄지벨리 문화영향평가의 분석 수준별 단계 설정	49
〈표 3-1〉 전략환경영향평가의 대상 계획 결정 절차 및 평가 기준	62
〈표 3-2〉 사업에 대한 성별영향평가 시 대상 선정기준(2019년 기준)	70
〈표 3-3〉 「고용정책 기본법」에 제시된 고용영향평가의 대상	76
〈표 3-4〉 농어촌 영향평가 대상 후보 정책 목록 작성을 위한 점검표 양식	83
〈표 3-5〉 건강영향평가 사업대상 여부를 결정하기 위한 평가도구 서식	87
〈표 3-6〉 한국보건사회연구원의 건강영향평가 유형	89
〈표 3-7〉 환경영향평가의 평가 유형별 특징 분석 종합	93
〈표 3-8〉 성별영향평가의 평가 유형별 특징 분석 종합	94
〈표 3-9〉 고용영향평가의 평가 유형별 특징 분석 종합	95
〈표 3-10〉 농어촌·건강·기술영향평가의 평가 특징 분석 종합	96
〈표 4-1〉 표적 집단 심층인터뷰 개요	102
〈표 4-2〉 전문가 설문조사 개요	108
〈표 4-3〉 전문가 설문조사의 구조와 내용	109
〈표 4-4〉 문화영향평가 대상에 대한 법령의 포괄적 규정 보완 필요성	111
〈표 4-5〉 문화영향평가 대상 선정방식의 적절성	112
〈표 4-6〉 문화영향평가 대상을 제시하는 방식의 적절성	113
〈표 4-7〉 문화영향평가 대상 선정방식의 적절성	115

〈표 4-8〉 문화영향평가 대상의 범주(안)별 적합성 .....	116
〈표 4-9〉 문화영향평가 주요 대상에 포함할 계획 및 정책 .....	118
〈표 4-10〉 문화영향평가 대상 선정을 위한 수요조사의 적절성 .....	121
〈표 4-11〉 문화영향평가 대상 선정방식의 적절성 .....	123
〈표 4-12〉 문화영향평가 대상 규정 관련성 판단을 위한 정성적 기준의 적합성 .....	124
〈표 4-13〉 문화영향평가 대상 규정 관련성 판단을 위한 정량적 기준의 적합성 .....	126
〈표 4-14〉 자체평가와 특정평가 대상 구분 기준별 적합성 .....	128
〈표 4-15〉 특정평가의 대상 선정 정성적 기준의 적합성 .....	131
〈표 4-16〉 특정평가의 대상 선정 정량적 기준의 적합성 .....	132
〈표 4-17〉 문화영향평가 대상 선정 시 주요 고려사항의 중요도 .....	133
〈표 4-18〉 전문평가 대상 선정을 위한 추가제안 기준의 적합성 .....	134
〈표 4-19〉 전문평가 대상 선정기준에 대한 추가 의견 .....	135
〈표 4-20〉 문화영향평가 평가유형(약식평가, 전문평가) 운영방식 개선방안 .....	136
〈표 4-21〉 약식평가와 전문평가 운용에 대한 추가 의견 .....	137
〈표 4-22〉 문화영향평가를 위한 전문가 제언 .....	137
〈표 4-23〉 문화영향평가 범주의 적합성에 대한 응답자 전문 분야별 평가 .....	142
〈표 5-1〉 조사·분석 결과의 시사점 및 대응 방안 도출 .....	151
〈표 5-2〉 문화영향평가 대상 선정 및 제시 방식의 적절성 평가 결과 .....	153
〈표 5-3〉 문화영향평가의 주요 대상 계획 및 정책(예시) .....	157
〈표 5-4〉 문화적 가치 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련성 판단 기준(예시) .....	159
〈표 5-5〉 공간적·인적 수혜 범위와 관련한 특정평가 대상 선정의 고려사항 .....	163
〈표 5-6〉 문화유산·문화적 가치와 관련한 특정평가 대상 선정의 고려사항 .....	164
〈표 5-7〉 규모나 기간과 관련한 특정평가 대상 선정의 고려사항 .....	164
〈표 5-8〉 문화사업 비중 관련 특정평가 대상 선정의 고려사항 .....	165
〈표 5-9〉 문화영향평가 대상 선정기구 및 그 기능 .....	170
〈표 5-10〉 분석수준을 고려한 문화영향평가 단계 설정안 .....	176
〈표 5-11〉 문화영향평가 자체평가를 위한 가이드라인의 내용 구성(예시) .....	180
〈표 6-1〉 문화영향평가 운영개선을 위한 시기별 추진과제 .....	190

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구의 배경 및 목적 .....	7
[그림 1-2] 전문가 설문조사의 틀과 범위 .....	11
[그림 1-3] 연구의 내용 및 수행방법 .....	12
[그림 2-1] 캐나다 매켄지벨리의 문화영향평가 수준 검사 항목 .....	47
[그림 3-1] 전략환경영향평가의 추진 절차 .....	61
[그림 3-2] 환경영향평가의 추진 절차 .....	63
[그림 3-3] 소규모환경영향평가의 추진 절차 .....	64
[그림 3-4] 사업에 대한 성별영향평가의 추진 절차 .....	71
[그림 3-5] 특정성별영향평가의 추진 절차 .....	73
[그림 3-6] 지방자치단체 특정성별영향평가의 추진 절차 .....	74
[그림 3-7] 재정(예산)사업에 대한 고용영향평가의 추진 절차 .....	78
[그림 3-8] 정책고용영향평가 연구의 추진 절차 .....	79
[그림 3-9] 2017년 농어촌 영향평가지침에 따른 평가 수행 절차 .....	84
[그림 3-10] 한국보건사회연구원 건강영향평가의 추진 절차 .....	88
[그림 3-11] 기술영향평가의 추진 체계 .....	90
[그림 3-12] 기술영향평가의 대상기술 선정 절차 .....	91
[그림 3-13] 2018년 기술영향평가의 추진 절차 .....	92
[그림 4-1] 문화영향평가 의무화 대상 계획·정책에 대한 의견 단어구름 .....	117
[그림 4-2] 문화영향평가 대상 규정과 관련성 판단기준의 상대적 중요성 .....	123
[그림 4-3] 문화영향평가 중 특정평가 대상 선정기준의 상대적 중요성 .....	130
[그림 5-1] 문화영향평가 대상 선정 및 유형 적용을 위한 방안 개발 방향 .....	148
[그림 5-2] 문화영향평가 대상 규정방식 개선방안 .....	154



정책연구

문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구

제1장

서론

Korea Culture & Tourism Institute



## 제1절

## 연구의 배경 및 목적

## 1. 연구 배경

## 가. 문화영향평가의 확대 및 제도적 실효성 강화 필요성 대두

문화영향평가는 「문화기본법」에 의해 “문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가”하는 제도로서 “문화적 가치가 사회적으로 확산”(법 제5조 제4항)하는 것을 목적으로 시행된다. 2014년과 2015년 시범평가를 거쳐 2016년부터 본격 시행되며 양적 성장을 이루었다. 질적으로도 평가대상의 다양화 및 점검표(checklist)를 활용한 평가 방식 도입 등의 변화도 있었다.

문화영향평가가 양적·질적으로 조금씩 성장하면서 지방자치단체에서도 관련 조례를 제정하였거나 제정하려는 사례가 생겨나고 있다. 그에 따라서 지방자치단체가 문화영향평가를 자체적으로 시행하는 사례가 증가하는 상황에 대응할 필요성도 커지고 있다.

다른 한편으로, 문화영향평가 시행 과정에서 개선·보완해야 할 과제도 대두되었다. 특히 법제도적 한계 등으로 인한 실효성 저하의 해소가 주요 과제로 제기되고 있다. 이는 2018년에 수립된 「(문화비전 2030)사람이 있는 문화」(이하 ‘문화비전 2030’으로 약칭)에서도 다루어졌다(새문화정책준비단·문화체육관광부, 2018). ‘문화비전 2030’에서는 9대 의제의 하나인 ‘개인의 문화권리 확대’를 실현하기 위하여 ‘문화영향평가제도 확대 및 실효성 강화’를 대표과제 중 하나로 설정하였다. 이는 「문화기본법」이 제시하는 “문화의 다양성·자율성

·창조성의 원리가 조화롭게 실현되는 문화적 가치를 사회적으로 확산하기 위한 핵심 정책수단”으로서 문화영향평가의 실효성 제고가 필요하다(새문화정책 준비단·문화체육관광부, 2018: 91-93)는 인식을 반영한 것이다.

#### 나. 문화영향평가 대상에 관한 법령 규정의 보완 및 선정기준 필요

‘문화영향평가의 제도적 실효성 강화’는 법령의 규정을 보완할 필요성과 밀접히 관련된다. 현행 「문화기본법」은 국가와 지방자치단체가 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화영향평가를 실시하도록 규정하고 그 대상 등에 관한 사항을 대통령령에 위임하지만(법 제5조제4항 및 제5항), 같은 법 시행령도 평가대상을 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”(법 시행령 제2조제1항)이라고 포괄적으로 규정한다. 문화체육관광부장관이 시행하는 평가의 대상에 대해서는 “관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우”와 관계 중앙행정기관 등이 참여한 “협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우”(법 시행령 제2조제3항)로 구체화하였지만, 그 전제는 시행령 제2조제1항과 같다.

이러한 이유로 선행연구들(김효정, 2013; 정정숙·김규원·김효정·정성호, 2014; 한승준·이용모, 2016; 권기창, 2016; 이동연·김도형·김상철·이원재, 2016; 배관표·최정민, 2017; 한승준·정상철·양혜원·채경진, 2017; 이상열·박종웅·노수경, 2018)에서 문화영향평가 대상과 관련한 논의가 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 아직까지 뚜렷한 수렴점을 찾지 못하였고, 국외도 국내와 상황이 크게 다르지 않은 실정이다(Partal & Dunphy, 2016).

한편, 현행 「문화기본법 시행령」 제2조제2항은 문화체육관광부장관이 “관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 문화영향평가 대상 계획·정책의 선정기준” 등에 관한 지침을 마련하여 알릴 수 있다고 규정한다. 이에 문화영향평가 지침(한국문화관광연구원, 2017)에서 문화적 영향력을 기준으로 평가대상을 예시한 바 있으나, 실제적인 기준안으로 적용되지 못하였다. 이와 같은 상황은 문화영향평가 대상 선정이 정부기관에 대한 수요조사에 의존하는 원인이 된다. 따라

서 문화영향평가 대상에 관한 법령 규정의 보완과 더불어 평가대상의 구체화 및 실효성 있는 평가를 위한 토대로서 대상 선정기준안 마련이 요구된다.

#### 다. 문화영향평가의 주체와 방식을 고려한 유형 적용기준 필요

「문화기본법」은 문화영향평가를 국가와 지방자치단체의 책무로 명시하고, 같은 법 시행령 제2조는 문화영향평가의 시행 주체에 대해 규정하고 있다. 그 내용을 보면, 법령에서 문화영향평가 유형은 시행 주체를 기준으로 두 가지로 나뉘어 알 수 있다. 첫째는 ‘중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 문화영향평가’(이하 ‘자체평가’로 약칭)이고, 둘째는 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 의해 ‘문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 문화영향평가’(이하 ‘특정평가’로 약칭)다.<sup>1)</sup>

법령에서 문화영향평가 대상을 포괄적으로 규정하고, 그 선정기준이 정비되지 않은 점은 자체평가 활성화를 저해하는 원인이 될 수 있다. 또한 중앙행정기관과 지방자치단체의 장은 “문화체육관광부장관이 문화영향평가를 하는 계획 또는 정책에 대해서는 문화영향평가를 하지 아니할 수 있다.”는 「문화기본법 시행령」 제2조제1항의 단서는 문화영향평가를 특정평가 중심으로 운영되게 만들 소지가 있다. 이러한 한계의 해소를 위해서 문화영향평가 대상 선정에서 자체평가와 특정평가 유형을 적실성 있게 적용하기 위한 기준안이 요구된다.

한편, 현행 문화영향평가는 평가방식에 따라 약식평가와 전문평가로 나뉘어 시행된다. 그중 약식평가는 평가방식 다양화를 통한 문화영향평가 고도화와 자체평가 활성화를 위하여 2018년부터 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 시범 운용되고 있다. 문화영향평가 대상의 구체화와 관련한 「문화기본법」 개정이 추진되고, 관련 조례를 제정하는 지방자치단체가 조금씩 늘어나는 상황은 향후 문화영향평가 고도화의 필요성을 증가시키고 있다. 이와 같은 환경 변화에 대응하고 자체평가 활성화를 위한 약식평가 대상 선정기준안 마련도 요구된다.

1) 이상열·박종웅·노수경(2018)은 「문화기본법 시행령」의 조문을 검토하여 시행령 제2조제3항에 의하여 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 시행하는 문화영향평가를 ‘자체평가’로, 시행령 제2조제3항에 의하여 문화체육관광부장관이 시행하는 문화영향평가를 ‘특정평가’로 약칭한 바 있다. 본 연구에서도 선행연구의 용례를 준용한다.

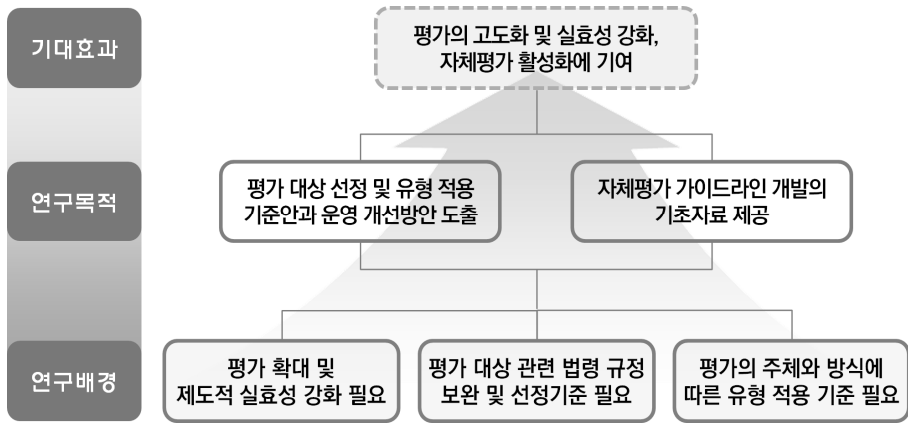
## 2. 연구 목적

### 가. 문화영향평가의 대상 선정 및 유형 적용 기준안과 운영 개선방안 도출

본 연구는 「문화기본법 시행령」 제2조제2항에서 규정한 평가대상 선정을 위한 기준안 및 법 시행령 제2조제1항과 제3항에 의한 자체평가와 특정평가 유형, 2018년부터 시범적으로 도입된 약식평가 유형의 적용을 위한 기준안을 도출하여 제안하는 데에 목적이 있다. 또한 추진환경 및 사례 분석, 전문가 의견 조사 등을 통해서 도출된 기준안을 실제 평가 과정에 적용하기 위해서 요구되는 문화영향평가 운영 개선방안을 함께 도출하여 제안하고자 한다. 이와 같은 연구 목적의 달성은 문화영향평가 대상에 대해 포괄적으로 규정한 「문화기본법」 및 같은 법 시행령의 한계를 완화 또는 해소하고, 「문화기본법」 개정 추진 등의 환경 변화에 선제적으로 대응함으로써 문화영향평가의 고도화 및 실효성 강화에 기여할 것으로 기대된다.

### 나. 자체적인 평가 시행 증가에 대응한 가이드라인 개발에 기초자료 제공

문화영향평가 대상의 구체화 및 평가의 실효성 확보를 위한 제도 개선의 필요성이 지속적으로 제기되면서 현재 제20대 국회에는 「문화기본법」의 일부 개정을 위한 법률안들이 발의되어 있다. 또한 지방자치단체에서 문화영향평가 시행을 위한 조례를 제정하거나 기존 조례를 개정하는 사례가 증가하고 있다. 이와 같은 환경 변화에 대응하여 지방자치단체 등이 자체적으로 문화영향평가를 시행할 때에 요구되는 가이드라인을 마련할 필요성도 증가하고 있다. 따라서 본 연구에서는 도출된 문화영향평가 대상의 선정 및 유형 적용기준안을 기 수행된 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)의 결과와 더불어 자체평가를 위한 가이드라인 개발의 기초자료로 제공하는 데에도 목적을 두었다. 이를 통해서 자체평가의 활성화에 기여하고, 궁극적으로 문화적 가치의 사회적 확산에 기여할 것으로 기대된다.



[그림 1-1] 연구의 배경 및 목적

## 제2절

## 연구의 범위 및 방법

## 1. 연구 범위

## 가. 시공간적 범위

본 연구에서는 사례 분석을 위하여 국내외를 포괄하여 공간적 범위를 설정하였다. 국내의 경우, 2013년 「문화기본법」 제정부터 시간적 범위를 설정하되, 전후 과정 이해나 분석에 필요한 경우에 그 범위를 확장하였다. 또한 문화영향평가가 법령에 의거함을 고려하여 제도적 환경 분석은 2019년 9월까지로 설정하였다. 국외의 경우, 2001년 유네스코의 「세계 문화다양성 선언(Universal Declaration on Cultural Diversity)」 채택과 2002년 문화다양성 국제네트워크(International Network for Cultural Diversity: INCED)의 제3차 연례회의를 계기로 문화영향평가 관련 논의가 체계화되며 증가하였음을 고려하여 2000년대 이후로 시간적 범위를 설정하였다. INCED 제3차 연례회의에서는 개발도상국에서 진행되는 각종 개발 정책과 사업이 해당 지역의 문화다양성과 정체성에 미치는 영향 및 그 분석 틀에 대해서 논의하였다(Sagnia, 2004).

## 나. 내용적 범위

본 연구의 내용은 크게 다섯 가지이며, 그중 첫 번째는 문화영향평가를 둘러싼 제도적·정책적 환경 분석이다. 그중 제도적 환경 분석에서는 「문화기본법」 및 같은 법 시행령뿐만 아니라 문화영향평가 관련 사항을 포함한 2건의 「문화기본법 일부개정법률안」 및 지방자치단체의 문화영향평가 관련 조례를 대상으



로, 평가의 대상과 그 선정기준, 평가 유형 관련 규정을 분석하였다. 정책적 환경 분석에서는 문화 분야의 관련 계획과 문화영향평가를 정책 연계사업으로 규정하거나 문화영향평가 시행을 권고한 정책사업에 대해 분석하였다.

두 번째는 문화체육관광부가 시행한 문화영향평가와 국내외의 문화영향평가 사례에서 나타나는 평가대상 및 그 선정기준, 평가유형에 관한 검토다. 그중 국내외 사례 분석에서는 평가 내용이 중심인 개별 문화영향평가가 보고서보다는 본 연구의 주제와 관련되거나 시사점을 줄 수 있는 내용을 포함한 선행연구와 평가지침 또는 평가가이드라인 사례에 한정하여 선별적으로 분석하였다.

세 번째는 타 영향평가 사례 검토다. 국내에서 각종 법령에 의한 영향평가는 30개 내외로 파악된다(이상열·박종웅·노수경, 2018: 9). 본 연구에서는 독자적인 영향평가법으로 평가대상이나 그 선정기준, 평가유형 등을 규정한 환경영향평가와 성별영향평가, 법률 조문에 의한 영향평가 중 본 연구의 시사점 도출에 유용하다고 판단된 고용영향평가, 농어촌 영향평가, 기술영향평가, 건강영향평가를 사례로 분석하였다.

〈표 1-1〉 국내의 타 영향평가 사례 분석 대상

구분	명칭	근거 법령	소관 부처
독자 법률에 의한 영향평가	환경영향평가	환경영향평가법, 같은 법 시행령 및 시행규칙	환경부
	성별영향평가	성별영향평가법, 같은 법 시행령	여성가족부
법률의 조문에 의한 영향평가	고용영향평가	고용정책기본법, 같은 법 시행령	고용노동부
	농어촌 영향평가	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법, 같은 법 시행령	농림축산식품부
	건강영향평가	환경보건법, 같은 법 시행령	환경부
		—	보건복지부
	기술영향평가	과학기술기본법, 같은 법 시행령	과학기술정보통신부

네 번째는 문화영향평가의 대상 선정과 유형 적용에 필요한 기준안 및 문화영향평가에 대한 전문가 의견조사 및 분석이다. 전문가 의견조사는 표적집단면접(Focus Group Interview: FGI)과 설문조사를 통해서 진행되었다.

마지막 다섯 번째는 문화영향평가 대상 및 그 선정기준안, 평가유형 적용기준안을 개발하고, 그 시행을 위한 운영 개선방안을 제안하는 것이다. 기준안 개발은 추진환경 분석, 국내외 문화영향평가 및 타 영향평가 사례 분석, 전문가 의견조사 결과 분석 등을 바탕으로 하되, 국회의 「문화기본법 일부개정법률안」 입법 추진 등과 같은 제도적 환경 변화의 가능성과 괴리되지 않도록 하였다.

## 2. 연구 수행방법

본 연구에서는 ‘평가대상’, ‘평가대상 선정의 기준 및 절차’, ‘평가유형’을 조사 및 분석의 틀로 설정하고, 다음의 방법을 통해서 조사·분석을 수행하였다.

### 가. 국내외 사례 분석을 위한 문헌연구

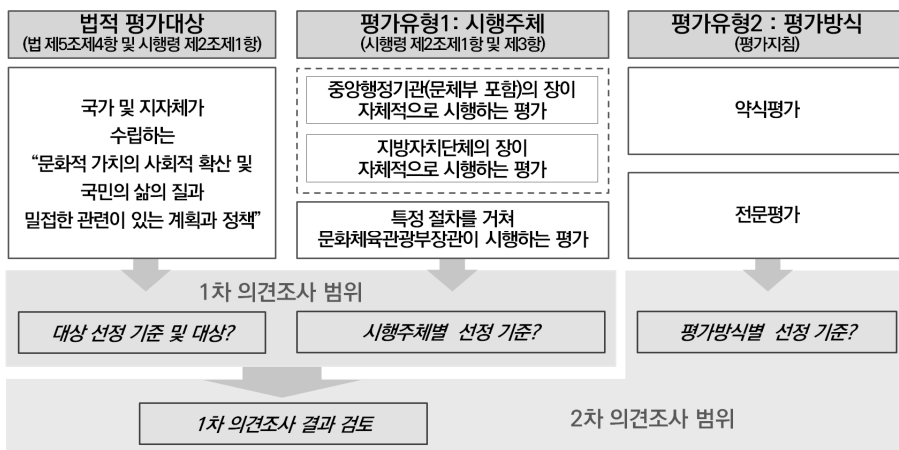
본 연구에서 문화영향평가 추진환경 및 사례 분석은 문헌연구를 통해서 주로 이루어졌다. 국내 사례는 문화영향평가 관련 주요 계획, 선행연구와 평가지침, 제도 도입 이후 시행된 평가 결과보고서, 타 영향평가 운영매뉴얼, 각 영향평가 관련 법령을 중심으로 조사·분석하였다. 국외 사례는 조사 범위가 광범위하고 개별 평가보고서에는 본 연구의 주제와 관련한 사항이 잘 드러나지 않음을 고려하여 주요 선행연구와 평가가이드라인으로 한정하여 분석하였다.

### 나. 전문가그룹 인터뷰 및 현장조사

본 연구에서는 연구 주제에 관한 전문가 의견 수렴을 위한 자문회의 및 표적 집단 심층인터뷰를 시행하였다. 심층인터뷰는 타 영향평가 분석 사례의 담당 연구자를 대상으로 시행되었고, 그 결과는 전문가 설문조사 문항 설계 및 본 연구 주제와 관련한 방안 개발에 활용되었다. 또한 본 연구에서는 문화영향평가 추진환경 및 사례 분석 등을 통해서 도출된 시사점을 점검하고 문화영향평가 참여자의 의견을 수렴하기 위한 현장조사를 시행하였다. 현장조사는 문화체육관광부의 2019년 문화영향평가 사업 추진과 연계하여 수시로 진행되었다.

### 다. 방안 도출을 위한 전문가 설문조사

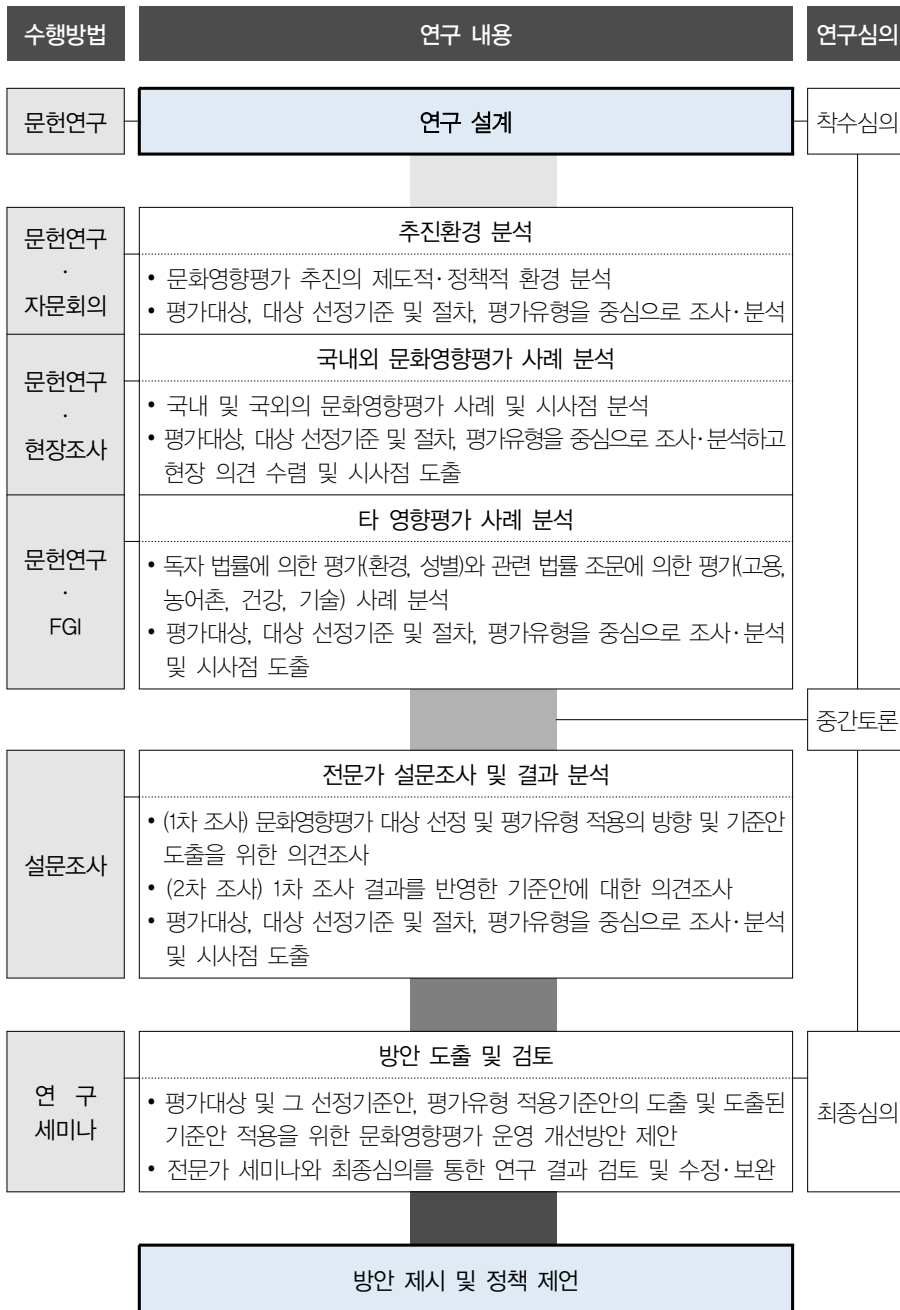
본 연구에서는 환경 및 사례 분석, 전문가 인터뷰, 현장조사 등의 결과 및 시사점을 바탕으로 조사 문항을 설계하여 전문가 대상의 설문조사를 실시하였다. 일부 조사 문항은 선행연구(한승준·정상철·양혜원·채경진, 2017; 이상열·박종웅·노수경, 2018)의 설문조사 결과와 연계성을 가질 수 있도록 설계되었다. 설문조사는 문화영향평가 또는 관련 연구 수행 경험이 있는 전문가 및 타 영향평가 전문가를 대상으로 2회에 걸쳐 델파이(Delphi) 방식을 결합하여 진행되었고, 그 결과는 문화영향평가의 주요 대상 설정 및 세부 평가대상 선정기준 개발, 평가유형별 적용기준 개발 등에 활용되었다.



[그림 1-2] 전문가 설문조사의 틀과 범위

### 라. 연구 결과 점검을 위한 심의회 및 연구세미나

본 연구에서는 추진 단계별로 도출된 연구 결과를 공유 및 검토하고 의견을 수렴하기 위하여 연구심의회를 개최하는 한편, 영향평가 관계자들이 참여한 전문가 세미나를 개최하였다. 전문가 세미나를 통해 설문조사 결과를 포함한 연구 결과에 대해 문화영향평가 및 타 영향평가 관련 전문가의 검토를 거치고, 추가적인 자문 의견을 수렴하여 방안 개발에 반영하였다.



[그림 1-3] 연구의 내용 및 수행방법

## 제2장

# 추진환경 및 국내외 사례 분석



## 제1절

## 법제도 및 정책적 환경

## 1. 법제도적 환경

## 가. 문화기본법 및 시행령

## 1) 평가대상

문화영향평가는 「문화기본법」 제5조의 제4항과 제5항, 같은 법 시행령의 제2조, 제3조 및 제4조, 그리고 같은 법 시행규칙 제2조와 제3조를 법제도적 기반으로 한다. 그중 문화영향평가 대상에 대해서는 「문화기본법」 제5조제4항 및 같은 법 시행령 제2조에서 규정하고 있다.

「문화기본법」 제5조제4항은 “국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가”하도록 규정하여 현행 법률에 의한 문화영향평가 대상은 정부의 계획과 정책에 한정됨은 알려준다. 법 제5조제5항은 평가대상 등에 관한 사항을 시행령에 위임하였지만, 같은 법 시행령 제2조제1항도 평가대상을 ‘중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 수립하는 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책’이라고 규정할 뿐이다. 다만, 법 시행령 제2조제3항은 “관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는” 계획 및 정책과 “제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한” 계획 및 정책이라고 좀 더 구체화하여 제시하고 있다.

그러나 현행 법령만으로 문화영향평가 대상을 구체적으로 파악하기 어렵다.

법 시행령 제2조제1항에서 규정한 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련”에 대한 논의도 충분히 이루어지지 못하였다. 이 때문에 문화영향평가 대상을 매우 폭넓게 이해하거나, 그 반대로 매우 협소하게 이해할 수도 있다. 평가대상의 구체화 필요성이라는 문제의 출발도 여기에 있다.

## 2) 평가대상 선정의 기준 및 절차

현행 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에는 문화영향평가 대상 선정의 기준과 절차가 명시적으로 드러나지 않는다. 또한 시행령 제2조제2항이 “문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 문화영향평가 대상 계획·정책의 선정기준, 문화영향평가의 방법 등 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 하는 데에 필요한 사항에 관한 지침을 마련”하도록 규정하지만, 평가대상 선정을 위한 지침이나 기준은 마련되지 못한 상태다. 다만, 법령 조문 분석을 통해서 다음처럼 몇 가지 기준을 추출해 볼 수 있다.

첫째, 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 수립하는 계획과 정책 중에서 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”이 문화영향평가 대상으로 선정하여야 한다는 것이다. 이 기준은 「문화기본법」 제5조제4항 및 같은 법 시행령 제2조제1항에 의거하며, 자체평가와 특정평가의 구분 없이 적용되는 상위 기준이 된다.

둘째, 중앙행정기관장인 문화체육관광부장관이 수립하는 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련”이 있는 계획과 정책은 문화영향평가 대상이 된다는 것이다. 이 기준도 「문화기본법」 제5조제4항 및 같은 법 시행령 제2조제1항에 의거하고, 문화체육관광부의 자체평가에 적용된다.

셋째, 문화체육관광부장관이 시행하는 특정평가 대상은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 시행하는 자체평가 대상에서 제외할 수 있다는 것이다. 이 기준은 「문화기본법 시행령」 제2조제3항과 제3조에 의거한다. 그런데 시행령 제2조제3항제1호 규정은 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장은 문화체육관광부장관에게 평가를 요청함으로써 자체평가를 하지 않아도 된다고 오인



될 수 있다. 이러한 한계는 평가대상 선정기준 마련의 필요성을 잘 알려준다.

넷째, 특정평가의 대상은 문화체육관광부 장관이 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장에게서 평가 요청을 받거나 협력체제와 협의하는 절차를 거쳐 선정되어야 한다는 것이다. 이 기준은 「문화기본법 시행령」 제2조제3항의 규정을 다른 방향에서 해석한 것이다.

다섯째, 문화체육관광부 장관이 ‘문화영향평가를 위한 협력체제’를 통한 협의를 거쳐서 평가하기로 한 계획 및 정책은 특정평가 대상이 된다는 것이다. 즉, 협력체제와 협의를 거친다는 전제만 충족되면, 문화체육관광부 장관은 직권으로 평가대상 계획 및 정책을 선정할 수 있다는 것이다. 이 기준은 「문화기본법 시행령」 제2조제3항제2호 및 제3조에 의거한다. 문화체육관광부 장관과 협력체제 간 협의는 특정평가 대상을 선정하는 주요 절차가 되기도 한다.

〈표 2-1〉 문화영향평가 대상에 관한 법령상의 규정

법령 조항	평가대상 관련 기준 도출	비고
법 제5조제4항, 시행령 제2조제1항	• 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 수립하는 계획과 정책 중에서 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”이 문화영향평가 대상으로 선정하여야 한다.	• 최상위 기준으로 적용 • 자체평가, 특정평가에 모두 적용
법 제5조제4항, 시행령 제2조제1항	• 중앙행정기관장인 문화체육관광부 장관이 수립하는 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련”이 있는 계획과 정책은 문화영향평가 대상이 된다.	• 문화체육관광부 자체 평가에 적용
시행령 제2조제3항 및 제3조	• 문화체육관광부 장관이 시행하는 특정평가 대상은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 시행하는 자체평가 대상에서 제외할 수 있다.	• 특정평가에 적용
시행령 제2조제3항	• 특정평가의 대상은 문화체육관광부 장관이 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장에게서 평가 요청을 받거나 협력체제와 협의하는 절차를 거쳐 선정되어야 한다.	• 특정평가에 적용
시행령 제2조제3항제2호 및 제3조	• 문화체육관광부 장관이 ‘문화영향평가를 위한 협력체제’를 통한 협의를 거쳐서 평가하기로 한 계획 및 정책은 특정평가 대상이 된다(협력체제와 협이가 전제되면, 문화체육관광부 장관은 직권으로 평가대상 계획 및 정책을 선정할 수 있다).	• 특정평가에 적용

현행 「문화기본법」 및 같은 법 시행령의 문화영향평가 관련 조문에서 평가의 대상이나 그 선정기준에 관한 규정은 구체적이지 않다. 그럼에도 불구하고, 현행 법령의 조문을 분석하여 추출한 기준들을 보면, 문화영향평가 대상 선정에서는 문화체육관광부 장관이 관계 중앙행정기관 등과 구성하는 협력체계의 역할이 매우 중요하게 대두됨을 볼 수 있다. 그러나 현행 문화영향평가의 대상 선정은 중앙행정기관이나 지방자치단체를 대상으로 한 평가 수요조사가 중요한 비중을 차지하고 있다.

### 3) 평가유형

현행 「문화기본법」 및 같은 법 시행령은 문화영향평가 유형을 별도로 명시하지는 않았다. 그러나 시행령 제2조를 통해서 문화영향평가는 시행 주체에 따라 다음처럼 두 유형으로 나뉘는 것을 확인할 수 있다.

첫째, ‘중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 문화영향평가’다. 이 유형은 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에서 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 …… 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 “문화영향평가”라 한다)하여야 한다.”는 규정에 의거한다. 본 연구에서는 이 유형의 명칭을 ‘자체평가’로 약칭하여 사용한다.

둘째, ‘문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 문화영향평가’다. 이 유형은 「문화기본법 시행령」 제2조제1항의 단서 및 제2조제3항에 의거한다. 특히 시행령 제2조제3항에서는 문화체육관광부장관만이 평가를 할 수 있는 두 가지 경우에 대해 명시하고 있다. 하나는 “관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우”고, 다른 하나는 “제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우”다. 본 연구에서는 이 유형의 명칭을 ‘특정평가’로 약칭하여 사용한다.

「문화기본법 시행령」의 문화영향평가 관련 조문 분석을 통해서 위와 같이 시행 주체를 기준으로 하는 평가유형을 확인할 수 있다. 그중 자체평가와 관련하여 시행령 제2조제2항에서는 문화체육관광부장관은 자체평가에 필요한 사

항에 관한 지침을 마련하고, 이를 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 알릴 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 현재 문화영향평가 지침은 ‘특정평가’ 중심으로 마련되어 제공되고 있을 뿐이다.

〈표 2-2〉 「문화기본법 시행령」 상의 문화영향평가 주체에 따른 유형화

평가 주체	내용	평가대상	비고
중앙행정기관장 및 지방자치단체장	중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 문화영향평가	• 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 수립한 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획 및 정책	자체평가로 약칭
문화체육관광부장관	문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 문화영향평가	• 관계 중앙행정기관장이나 지방자치단체장이 문화영향평가를 요청한 계획 및 정책 • 문화영향평가 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 계획 및 정책	특정평가로 약칭

#### 나. 문화기본법 일부개정법률안

2019년 8월 현재, 문화영향평가 관련 「문화기본법 일부개정법률안」 2건이 국회에 계류 중이다. 그중 하나는 2018년 10월에 발의된 의안번호 16051 일부개정법률안(안민석의원 대표발의)이며, 「문화기본법」 제5조의 제4항과 제5항을 삭제하고 ‘제9조의2(문화영향평가)’를 신설하는 것을 골자로 한다. 다른 하나는 2019년 2월에 발의된 의안번호 18640 일부개정법률안(이찬열의원 대표발의)이며, 「문화기본법」 제5조의 제4항과 제5항을 삭제하고 ‘제5조의2(문화영향평가의 실시 등)’을 신설하는 것을 골자로 한다. 각 개정법률안이 현 시점에서 문화영향평가 시행에 직접적인 영향을 미치지 않지만, 기존 문화영향평가 시행과정에서 제기된 사안들과 관련되어 있다. 따라서 각 개정법률안에 나타난 문화영향평가 대상, 그 선정의 기준 및 절차, 유형에 관한 사항을 검토해 볼 필요가 있다.

## 1) 평가대상

2018년 10월에 발의된 일부개정법률안에서는 문화영향평가 대상을 7가지로 나누어 구체적으로 제시하는 방향에서 안을 구성하였다. 제시된 평가대상은 ‘1. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제7호에 따른 도시재생사업’, ‘2. 「국가균형발전 특별법」에 따른 지역행복생활권협력사업’, ‘3. 「지역문화진흥법」 제15조에 따른 문화도시 사업’, ‘4. 「지방재정법」 제37조에 따른 중앙투자심사 대상사업’, ‘5. 법률 또는 조례에 따라 5년 이상의 주기(週期)로 수립하는 계획과 관련된 사업’, ‘6. 제정 또는 개정 추진 중인 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙)과 관련된 사업’, ‘7. 국정과제 대상사업’이다. 다만, 제시된 7개 정책사업 중에서 4부터 7까지는 “문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 것을 대상으로 한다.”고 하여 단서를 달았다.

이에 비해서 2019년 2월에 발의된 일부개정법률안은 현행 「문화기본법 시행령」 제2조의 규정을 법 조문화하는 방향으로 발의되었다. 그 내용을 보면, 문화영향평가의 대상을 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 수립하는 각종 계획과 정책으로 제시하고 있는데, 이는 현행 법령의 문화영향평가 대상에 관한 규정을 간략화하여 제시하였다고 볼 수 있다.

## 2) 평가대상 선정의 기준 및 절차

2018년 10월에 발의된 일부개정법률안은 문화영향평가의 절차 및 방법 등에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 안을 구성하였다. 다만, 문화영향평가 대상에 대한 단서 및 예외 규정을 통해서 자체평가 및 특정평가의 대상 선정과 관련한 몇 가지 사항을 포함하여 안을 구성하였음을 알 수 있다.

우선 자체평가를 보면, 7개 정책사업은 자체평가 대상이 되고, 그중 4부터 7까지 제시된 정책사업에 한하여 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는지 여부가 추가적인 선정기준이 된다. 또한 문화체육관광부장관이 시행하는 특정평가 대상 및 ‘국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 문화체육관광

부장관과 협의한 사업’, ‘국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 문화체육관광부장관과 협의한 사업’은 평가대상에서 제외하도록 하였다. 그중 뒤의 두 사항은 특정평가의 예외에도 적용된다.

특정평가의 경우, 예외 규정을 통해서 평가대상이 되는 기준을 제시하였다. 즉, 제시된 7가지 정책사업에 속하더라도 ‘1. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우’, ‘2. 문화체육관광부장관이 직권으로 문화영향평가가 필요하다고 인정하는 경우’, ‘3. 대통령령으로 정하는 대규모 예산이 투입되는 사업’이라는 기준에 해당하면 특정평가의 대상이 되도록 안을 구성하였다. 다만, 특정평가 대상이더라도 ‘국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 문화체육관광부장관과 협의한 사업’과 ‘국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 문화체육관광부장관과 협의한 사업’은 평가대상에서 제외하도록 하였다.

이에 비해서 2019년 2월에 발의된 일부개정법률안은 현행 「문화기본법」 및 같은 법 시행령의 문화영향평가 관련 조문을 기반으로 한다. 또한 이 법률안에서는 문화체육관광부장관이 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장과 협의하여 문화영향평가 대상 계획·정책 선정기준, 평가방법 등에 대한 지침을 마련하도록 규정하고 있다. 따라서 제시된 안에서는 문화영향평가의 대상 선정과 관련하여 특정평가 대상은 자체평가 대상에서 제외한다와 같이 일반적인 사항만 도출할 수 있을 뿐이다.

### 3) 평가유형

두 개정법률안에서 문화영향평가 유형은 현행 법령처럼 평가 시행 주체를 기준으로 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 시행하는 평가와 문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 평가로 나누고 제시되어 있다. 다만, 후자인 특정평가의 내용에서 두 개정법률안은 차이를 보인다.

의안번호 16051 개정법률안에서는 ‘1. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자

치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우’, ‘2. 문화체육관광부장관이 직권으로 문화영향평가가 필요하다고 인정하는 경우’, ‘3. 대통령령으로 정하는 대규모 예산이 투입되는 사업’에 대해서는 문화체육관광부장관이 평가를 하되, ‘국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 문화체육관광부장관과 협의한 사업’과 ‘국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 문화체육관광부장관과 협의한 사업’에 대해서는 평가에서 제외하도록 예외 규정을 두었다.

이에 비해서 의안번호 18640 개정법률안에서는 “문화체육관광부장관은 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우와 대통령령으로 정하는 경우”에 문화영향평가를 실시하도록 규정하였다. 이는 현행 「문화기본법 시행령」 제2조제3항의 규정보다 특정평가의 대상을 확대할 여지를 둔 것이라고 볼 수 있다.

〈표 2-3〉 문화영향평가 관련 현행 법령 및 개정법률안 비교

구분	현행 법령	2018년 10월 발의 법률안 (안민석의원 대표발의)	219년 2월 발의 법률안 (이찬열의원 대표발의)
평가대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가와 지방자치단체가 수립하는 각종 계획과 정책(문화기본법)</li> <li>• 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 수립하는 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책(문화기본법 시행령)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제7호에 따른 도시재생사업</li> <li>• 「국가균형발전 특별법」에 따른 지역행복생활권협력사업</li> <li>• 「지역문화진흥법」 제15조에 따른 문화도시 사업</li> <li>• 다음 중 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 것               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 「지방재정법」 제37조에 따른 중앙투자심사 대상사업</li> <li>– 법률 또는 조례에 따라 5년 이상의 주기(週期)로 수립하는 계획과 관련된 사업</li> <li>– 제정 또는 개정 추진 중인</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 수립하는 각종 계획과 정책</li> </ul>

구분	현행 법령	2018년 10월 발의 법률안 (안민석의원 대표발의)	219년 2월 발의 법률안 (이찬열의원 대표발의)
		법령(법률·대통령령·총 리령·부령 및 조례·규칙) 과 관련된 사업 - 국정과제 대상사업	
자체평가 기준	상동	상동	상동
자체평가 예외	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광부장관이 문 화영향평가를 하는 계획 또 는 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광부장관이 문화 영향평가를 실시하는 사업</li> <li>국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사 작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 문화체 육관광부장관과 협의한 사업</li> <li>국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필 요하다고 인정하여 문화체육 관광부장관과 협의한 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광부장관이 문 화영향평가를 실시하는 계 획 또는 정책</li> </ul>
특정평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계 중앙행정기관의 장이 나 지방자치단체의 장이 문화 영향평가를 요청하는 경우</li> <li>제3조에 따른 협력체계를 통 한 협의를 거쳐 문화영향평가 를 하기로 한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 문화영 향평가를 요청하는 경우</li> <li>문화체육관광부장관이 직권 으로 문화영향평가가 필요하 다고 인정하는 경우</li> <li>대통령령으로 정하는 대규모 예산이 투입되는 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화 영향평가를 요청하는 경우</li> <li>대통령령으로 정하는 경우</li> </ul>
특정평가 예외	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사 작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 문화체 육관광부장관과 협의한 사업</li> <li>국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필 요하다고 인정하여 문화체육 관광부장관과 협의한 사업</li> </ul>	-

## 2. 정책적 환경

정책적 환경 분석에서는 문화 분야의 법정계획 및 국정과제, 문화 분야 중장기 비전, 그리고 문화영향평가 시행을 권고한 정책사업에 대해 검토한다. 다만, 분석 대상에 포함된 문화영향평가 관련 과제는 대체로 소략하게 제시되어 있으므로, 평가대상, 평가대상 선정의 기준 및 절차, 평가유형이라는 틀을 적용하여 분석하기에 한계가 있다. 따라서 정책적 환경 분석에서는 각 계획과 정책사업의 문화영향평가 관련 내용을 전반적으로 검토하고자 한다.

### 가. 문화 분야 법정계획 및 국정과제

문화영향평가 관련 과제를 포함한 법정계획으로 「문화기본법」에 의거하여 2015~2019년을 계획기간으로 수립된 「문화진흥 기본계획」(문화체육관광부, 2015a)을 들 수 있다. 이 계획에서는 ‘문화가치의 사회적 확산’을 위한 과제의 하나로 ‘문화영향평가 추진체계 구축’을 설정하고, 법 제정에 따라서 도입된 문화영향평가의 정착과 확산을 위해서 ‘문화영향평가제도 시행 방안 마련’, ‘문화영향평가제도 교육 및 홍보 추진’을 세부 추진과제로 설정하였다. 본 연구의 주제인 평가대상, 평가의 절차 등과 관련한 내용은 ‘문화영향평가제도 시행 방안 마련’에 포함되어 있다. 이 추진과제에서는 문화영향평가 대상 선정을 「문화기본법 시행령」 제2조제3항처럼 ‘정부·지자체의 요청 또는 문화영향평가협력체제에서 선정’하도록 하였고, 평가절차를 ‘평가대상정책 선정, 평가기관의 평가, 문화영향평가 협력체제의 검토, 문제부의 발표 및 피드백’으로 진행하도록 하였다. 또한 평가시기와 관련해서는 ‘정책 시행 전 평가 원칙, 필요한 경우 사후평가 실시’로 규정함으로써 정책 시행 전 평가를 원칙화하였다.

「지역문화진흥법」에 의해 2015~2019년을 계획기간으로 수립된 「지역문화진흥기본계획 2020」(문화체육관광부, 2015b)에서도 문화영향평가에 대해 다루었다. 이 계획에서는 지역문화 역량강화를 위한 ‘지역문화생태계 구축’의 과제 중 하나로 ‘도시 및 지역의 통합적 문화계획 수립’을 설정하고, 그 세부 추진과제에 ‘문화영향평가와 연동하여 지역문화개발사업의 특성화·분권화·자율



성을 증진할 수 있는 지표 개발'을 포함하였다.

기존에 수립된 법정계획 중 문화영향평가 관련 내용을 담은 것은 위의 두 사례에 한정된다. 두 계획에 포함된 내용은 주로 제도의 시행과 정착을 위해 필요한 토대 구축과 관련된다. 따라서 문화영향평가의 대상, 그 선정의 기준과 절차, 평가유형과 관련한 내용은 잘 드러나지 않거나 원론적 수준에서 다루어졌을 뿐이다.

한편, 문화영향평가 제도화는 노무현정부 국정과제에 처음 포함되었다(대통령직인수위원회, 2003). 다만, 당시에는 제도 도입 자체만 제시되었을 뿐이다. 그 후, 문화영향평가 관련 조문을 포함하여 '문화기본법'을 제정하려는 시도가 2004년과 2006년에 있었지만(배관표·최정민, 2017: 204), 실제 법률 제정은 2013년 12월이 되어서 이루어졌다. 법률 제정에 앞서 출범한 박근혜정부의 국정과제에는 문화영향평가 관련 내용이 드러나지 않는다. 다만, 문화 분야 국정과제 추진을 위해 수립된 「(문화융성정책)문화융성시대를 열다 - 문화가 있는 삶」(문화융성위원회, 2013)에서는 '문화가치의 국내외 확산'의 세부 과제로 '문화영향평가제도 구축'을 포함하였다.

현 문재인정부의 국정과제에서도 문화영향평가와 관련한 직접적인 내용은 드러나지 않는다(국정기획자문위원회, 2017). 다만, 5대 국정목표 중 '3. 내 삶을 책임지는 국가'에 포함된 국정과제 '67. 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대'와 관련하여 수립된 세부 계획에서는 문화영향평가의 확대 및 이를 위한 「문화기본법」 개정 추진을 과제로 포함하였다.

## 나. 문화 분야 중장기 비전

문화영향평가를 비중 있게 다룬 문화 분야 중장기비전으로는 우선, 2004년 수립된 「창의한국」(문화관광부, 2004)을 들 수 있다. 「창의한국」에서는 '문화기본법' 제정과 연계하여 '문화영향평가제도 실시'를 추진 과제로 제시하였다. 그 내용을 보면, "국가 또는 지방자치단체의 각종 정책·제도·사업에 대해 경제적 파급효과 외에 문화적 타당성을 검증하여 시행토록 하고, 그 타당성 검증

과정에 시민참여를 제도화하여 국정운영철학으로 문화논리 도입과 참여문화 복지 구현”을 도입 목적으로 제시하고, 그 대상을 “국민의 문화적 삶의 질 (quality of cultural life)에 영향을 미치는 각종 법령, 조례, 정책, 제도, 계획, 사업 등”(문화관광부, 2004: 666-667)으로 설정하였다. 평가대상을 현행 법령과 유사하게 설정하였음을 볼 수 있다. 다만, 「창의한국」의 추진과제 등에서는 도시문화경쟁력 측면에서 문화적 공간환경 조성 및 도시의 역사문화공간 보존과 지속가능한 활용을 위한 제도적 기반 마련에서 문화영향평가 도입의 필요성을 제시함을 볼 수 있다. 이는 평가의 대상이 문화적 공간환경 및 역사도시공간과 관련한 정책으로 설정되었음을 알려준다.

한편, 2018년에 문화 분야 중장기비전으로 수립된 ‘문화비전 2030’(새문화 정책준비단·문화체육관광부, 2018)에서도 문화영향평가와 관련한 추진과제들을 제시하였다. 해당 과제들은 의제 ‘1. 개인의 문화권리 확대’, 의제 ‘2. 문화 예술인·종사자 지위와 권리 보장’, 의제 ‘6. 지역 문화분권 실현’, 의제 ‘9. 문화를 통한 창의적 사회혁신’에 포함되었다. 우선, 의제 1에서는 대표과제의 하나로 ‘문화권 확산’을 설정하고, 세부 추진과제에 ‘문화영향평가제도 확대 및 실효성 강화’를 포함하였다. 그 내용은 의무적인 문화영향평가 대상을 법률에 적시하는 것과 문화다양성 관련 지표의 개발·적용이다. 특히 법률 개정을 전제로, 법률 수준에서 평가대상의 범위에 관한 구체적·세부적 사항을 마련하도록 계획하였다. 의제 2에서는 ‘(가칭)문화비전위원회’를 설치하여 ‘문화영향평가제도’ 시행의 전담기구 역할을 담당하도록 계획하였다. 이는 성별영향평가, 농어촌 영향평가, 기술영향평가 등에서 관련 위원회가 평가대상을 최종 선정하는 것과 비교될 수 있다. 의제 6에서는 도시재생 등의 추진 시, 사전 문화영향평가를 제도화하도록 계획하여 도시재생사업이 문화영향평가의 주요 대상으로 제시되고 있음을 알려준다. 의제 9에서는 대표과제의 하나로 ‘사회 의제를 주도하는 문화정책 협력체계 마련’을 설정하고, 세부 추진과제에 ‘문화영향평가의 확대와 실효성 강화’를 포함하였다. 이 과제에서도 의제 1에서처럼 관계 법령 정비를 통한 평가대상의 확대와 구체화를 제시하였다.

〈표 2-4〉 「(문화비전 2030)사람이 있는 문화」의 문화영향평가 관련 과제

의제	과제	추진과제	주요 내용
[의제1] 개인의 문화권리 확대	1. 문화권 확산	[추진과제3] 문화영향평가제도 확대 및 실효성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화영향평가의 의무적·실질적 시행을 위한 법령 개정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의무 시행 대상 계획·정책 범위를 「문화기본법」에 적시</li> <li>- 법률에 문화영향평가의 시행 목적·주체·절차, 대상 범위, 추진체계, 평가기관, 평가 결과, 환류방식 등의 구체적·세부적인 사항 마련</li> </ul> </li> <li>다양성 범주 관련 평가지표 개발·적용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「문화다양성협약」 등을 바탕으로 문화정책의 다양한 표현, 문화생태계 다양성 보장 등의 차원에서 문화다양성 평가지표를 구체적으로 개발하고 적용</li> </ul> </li> <li>문화다양성 정책 수단과 문화영향평가의 연계성 제고               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화다양성 정책 실행지침, 문화다양성 실태조사, 국가보고서 작성 등과의 연계</li> <li>- 평가지표와 평가결과 환류방식의 연계방안 도출</li> </ul> </li> </ul>
[의제2] 문화예술인·종사자 지위와 권리 보장	4. 자율성과 협치 중심 문화예술 공공기관과 지원체계 혁신	[추진과제] 문화행정· 현장 문화예술인의 협치 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·(가칭)‘문화비전위원회’ 설치               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화비전위원회는 ‘문화비전 2030’ 이행 계획 및 「문화기본법」에 명시된 ‘문화진흥 기본계획 수립’, ‘문화영향평가제도’ 시행을 위한 전담기구 역할 담당</li> </ul> </li> </ul>
[의제6] 지역 문화분권 실현	2. 지역 문화의 고유성 유지·발전	[추진과제2] 지역의 고유한 문화자원을 활용한 재생사업 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>·도시재생 등의 주요 정책·계획 추진 시, 사전에 문화영향평가를 거치도록 제도화 추진</li> </ul>
[의제9] 문화를 통한 창의적 사회혁신	1. 사회 의제를 주도하는 문화정책 협력체계 마련	[추진과제3] 문화영향평가의 확대와 실효성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>·관련 법령을 정비해 평가대상 확대·구체화, 평가결과 환류체계 마련 등 평가의 실효성 제고</li> <li>·평가지표의 지속적 개선, 계량적 평가도구 개발 등 평가의 체계성 확보, 자체평가 도구 개발 및 우수성과 발굴 등 평가의 사회적 확산 도모</li> </ul>

자료: 새문화정책준비단·문화체육관광부(2018), 「(문화비전 2030)사람이 있는 문화」 참조 정리.

#### 다. 문화영향평가 시행을 권고한 정책사업

법령에는 문화영향평가의 구체적인 대상이 명시되지 않았지만, 3개 정책사업에서는 문화영향평가를 시행을 권고하고 있다. 해당 정책사업은 국토교통부가 주무부처인 ‘도시재생 뉴딜사업’, 문화체육관광부가 주무부처인 ‘문화도시 조성사업’, 문화재청이 주무부처인 ‘근대역사문화공간 재생 활성화 사업’이다. 따라서 이들 정책사업을 현행 문화영향평가의 주요 대상으로 설정할 수 있다.

그중 국토교통부의 도시재생 뉴딜사업은 문재인정부의 국정과제인 ‘79. 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진’에 의거하여 추진되고 있다. 이 사업을 포함한 도시재생사업은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제도적 기반으로 한다. 문화체육관광부와 국토교통부는 2018년에 부처 협업으로 도시재생 뉴딜사업을 문화영향평가의 주요 대상으로 선정하였다. 또한 국토교통부는 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」(국토교통부, 2018)에서 각 부처가 인정하는 연계사업(17개 부처, 77개 사업)을 활성화계획(안)에 포함하는 경우에 도시재생 뉴딜사업 선정 시 가점을 부여한다고 명시하며, 문화영향평가를 부처 연계사업에 포함시켰다.

문화체육관광부의 문화도시 조성사업은 「지역문화진흥법」에 의해서 추진되는 정책사업이며, 현 정부 국정과제 ‘67. 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활 문화 시대’에서는 지역 간 문화 균형발전을 위하여 문화도시 지정 확대를 세부 과제로 포함하고 있다. 문화체육관광부가 문화도시 조성사업 추진을 위해 마련한 「문화도시 추진 가이드라인」(문화체육관광부, 2018)에서는 문화도시 조성계획 수립 시 문화영향평가를 수행하고 그 결과를 계획 수립에 반영하거나 예비사업추진계획에 문화영향평가에 대한 수행계획을 포함하고 그 내용을 제시하는 경우에 가점을 부여할 수 있다고 명시하고 있다.

문화재청의 근대역사문화공간 재생 활성화 사업에서도 사업계획 작성 시 ‘문화영향평가 사전 실시 후 공모, 기타 법령의 절차 이행’을 명시하여 문화영향평가를 시행하도록 권고하고 있다. 다만, 위의 두 정책사업의 경우와 달리, 문화영향평가 시행 시에도 가점을 부여하지는 않는다(문화재청, 2018).

## 제2절

## 국내외 문화영향평가의 사례

## 1. 국내 문화영향평가

## 가. 문화체육관광부의 문화영향평가

## 1) 평가대상

문화영향평가 도입 이전에 수행된 김규원의 연구에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하기보다 ‘프로그램 및 소프트웨어로서의 문화’와 ‘시설, 공간 등 하드웨어로서의 문화’로 구체화할 것을 제안하였다. 또한 전자에서는 법규·조례·규칙·제도에 의한 신규 사업을, 후자에서는 시설·공간 조성, 문화재 보존·활용, 관광지 개발 등의 사업, 국책 및 광역개발 사업·계획, 도심 개발 및 지구단위계획, 역사 및 환경보존 지역개발, 미적 가치 관련 제도 등과 관련한 신규 사업을 평가대상으로 설정하였다(김규원, 2003: 11-12). 이에 비해 김효정의 연구에서는 ‘국민일상 생활차원에서 접근’과 ‘국가 및 지역운영 차원’으로 나누어 평가대상을 설정하고자 하였다. 전자에서는 국민일상생활을 그 기능 및 활동별로 나누어 기본생활과 여가생활로, 후자에서는 대내외 관계를 고려하여 대외교류 및 협력, 산업경제, 인력양성으로 분류하고, 각 분류를 시설과 프로그램으로 재분류하여 대상을 설정하였다(김효정, 2013: 74-76).

「문화기본법」 제정 후, 문화체육관광부의 문화영향평가에서는 제도적 한계의 보완을 위하여 지속적으로 평가대상을 구체화하고자 하였다. 2014년 문화영향평가 시범평가에서는 ‘정책 및 계획’과 ‘대규모 개발 사업’으로 대상을 선정

정하였다(정정숙·김규원·김효정·정성호, 2014: 48). 2015년 시범평가에서는 국민 삶의 질 또는 일상생활에 미칠 영향력이 큰 정책 및 계획, 문화적 가치에 대한 고려의 필요성이 큰 계획 및 정책을 분야별, 사업형태, 지역범위 등에 의거하여 평가대상을 제안하였다(양혜원·김규원·정종은, 2016).

문화영향평가의 본격 시행 후에도 평가의 실효성 제고 및 고도화를 위하여 평가대상에 대한 논의는 지속되어 왔다. 한승준 등은 법적으로 평가대상을 구체화할 필요성을 제기하고, 의무 평가대상으로 예비타당성조사 사업, 중앙투자심사대상사업, 도시재생사업, 문화도시사업, 법정계획 등을 제안하였다(한승준·정상철·양혜원·채경진, 2017). 이상열 등은 평가대상을 명시하지는 않았지만, 전문가 의견조사 등을 토대로 계획 또는 정책의 내용에 따라서 ‘①도시 개발 및 토목 등의 개발 계획 또는 정책, ②도시·공간 재생 계획 또는 정책, ③특정 공공시설 건립 계획이나 관련 정책, ④산업·경제 육성 및 활성화 계획 또는 정책, ⑤문화유산 보존·활용 계획 또는 정책, ⑥사회·문화 복지증진 및 공동체 관련 계획 또는 정책, ⑦2개 이상의 정책 내용이 복합된 계획 또는 정책’으로 평가대상의 범주를 제안한 바 있다(이상열·박종웅·노수경, 2018). 이 외에도 관련 연구들에서는 법령에서 문화영향평가 대상으로 규정하지 않았더라도 공적인 계획과 정책에 대해 선별과정(screening)을 통해서 평가대상에 포함할 필요성을 제기하였다(한승준·이용모, 2016; 배관표·최정민, 2017).

〈표 2-5〉 주요 선행연구의 문화영향평가 대상 설정

출처	평가대상 분류			평가대상
김효정 (2013)	국민 일상생활과의 밀접성	여가	시설	• 여가문화시설 계획 및 정책
			프로그램	• 여가문화 정책 및 계획 -방송, 영화, 이벤트(축제 포함), 시설 내 프로그램
		기본	시설	• 주택 및 도시, 기반시설 조성 계획 및 정책
			프로그램	• 주거, 식품 및 위생
	국가·지역의 위상 및 경쟁력 상관성	대외교류	시설	• 국내외에 관광·한류 단지 조성
			프로그램	• 대외협력프로그램, ODA 프로그램 -아시아동반자, 문화ODA, 세종학당, 한류문화정책

출처	평가대상 분류			평가대상
		산업경제	시설	• 산업시설 및 단지조성
			프로그램	• FTA, 유라시아 실크로드 익스프레스 등
	인력양성	시설	• 교육시설 계획 및 정책	
		프로그램	• 중장기 공교육정책 및 평생교육 정책 등 -교재, 교육대상, 커리큘럼	
정정숙 · 김규원 · 김효정 · 정성호 (2014)	정책 및 계획		• 국민의 문화환경에 미치는 영향이 큰 국가 및 지방자치단체의 정책 및 계획 -관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장이 분석·평가를 요청하는 정책 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행 또는 시행 완료한 정책	
	대규모 개발사업		• 국민 문화환경에 미치는 영향이 큰 민간개발사업의 계획 및 사업 -신도시, 뉴타운, 아파트 단지 등의 민간개발사업자가 분석·평가를 요청하는 계획 및 사업	
양혜원 · 김규원 · 정종은 (2016)	문화적 관점	정책	• 국정과제, 지자체 단체장 주요 시책사업 등	
		개발사업·시설조성사업	• 도시 첨단산단 조성, 창조경제혁신센터 조성사업, 도심생태놀이터 조성 사업	
		법정·중장기 계획	• 사회보장기본계획, 삶의질 기본계획, 도시기본계획	
		국민 또는 주민의 일상생활에 큰 변화를 미칠 정책 및 계획 등		
문화적 가치	계획 및 정책	• 도시재생사업, 농촌체험마을을 활성화 사업, 마을만들기 사업, 공공외교 사업, 다문화가족 지원사업, 사회통합형 탈북민 지원사업 등		
한승준 · 정상철 · 양혜원 · 채경진 (2017)	예비타당성조사 대상사업		• 총 사업비 500억 원 이상이고 국가 재정지원 규모 300억 원 이상인 신규 사업	
	중앙투자심사 대상사업		• 시도의 경우, 200억 원 이상 사업 • 시군구의 경우, 100억 원 이상 사업	
	지역개발사업		• 도시재생사업, 도시활력증진지역 개발사업, 일반농산어촌개발사업, 새뜰마을 사업 등	
	문화도시사업		• 지정지역 대상 포괄적 지원 추진 사업	
	법정계획		• 법률·조례에 의해 5년 이상 주기로 수립되는 계획	
	국정과제 및 지자체장의 주요 시책		• 정책적 중요도가 큰 국정과제로 선정된 정책 • 지방자치단체장이 주요 시책으로 정하여 중점적으로 추진하는 사업	
	법령		• 법률, 시행령, 시행규칙 등	

한편, 2019년 9월말 현재까지 문화체육관광부가 시행하였거나 시행을 지원한 문화영향평가는 105건이다. 그 성격을 보면, 도시재생사업이 가장 많고(63건), 문화도시·문화특화지역 조성(13건), 공간·시설 조성(6건), 문화재(문화유산) 복원·정비·활용(5건)이 상대적으로 많다. 이 밖에 마을만들기(3건), 마을공동체 지원(2건), 일반농산어촌지역개발(2건), 문화재생(2건), 전통시장·상권 활성화(1건), 취약지원 생활여건 개선(1건), 문화예술교육(1건), 지역 관광개발(1건), 복지(1건), 주택개발(1건), 댐 건설(1건), 대규모 문화행사(1건), 생태하천 조성(1건)이다(양혜원·김규원·정중은, 2016; 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2016; 2017; 2018). 연도별로는 2018년부터 도시재생 뉴딜사업이 중점 평가대상으로 설정되고, 2018년에 시범 도입된 약식평가도 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 함에 따라서 도시재생사업의 비중이 급격히 증가하였다. 그 외 평가대상 중에도 큰 틀에서 도시재생 범주에 속한 경우가 많다. 중점 평가대상으로 설정된 문화도시 조성사업의 비중도 커진 상황이다.

## 2) 평가대상 선정의 기준 및 절차

문화영향평가 시행에 앞서 수행된 김효정의 연구에서는 국민일상 생활에 밀접성이나 영향력이 큰 정책 및 계획을 중심으로 평가대상을 선정하도록 제안하였다. 그리고 문화영향평가위원회 및 하위 분과위원회를 설치하고 해당 위원회가 관련 협회와 전문가 의견을 수렴하여 시설 및 프로그램으로 나누어 세부 선정기준을 마련하도록 하였다. 이때 평가대상이 시설과 관련된 경우에 규모·관심도·중요도 등을, 프로그램과 관련된 경우에 규모·참여도 등을 선정기준으로 고려할 수 있다고 제시하였다(김효정, 2013; 73-76).

2014년 문화영향평가 시범평가를 위한 정정숙 등의 연구에서는 평가대상 선정의 세 방향을 제시하였다. 첫째, ‘문화체육관광부와 타 부처 간 협업과제 중 사업영역과 관점, 주제에 따른 선정’이다. 이 경우에는 협업과제 대상으로 정책체감을 통한 문화권 보장 및 삶의 질 향상 여부를 평가하게 하였다. 둘째, ‘문화체육관광부 정책사업 중 사업영역과 관점, 주제에 따른 선정’이다. 이 경우에는



유희공간과 폐산업시설 활용, 도시재생 등의 이슈 부합 여부와 정책 체감을 통한 문화가치 확산 여부를 평가하게 하였다. 셋째, ‘타 부처 정책사업 중 사업 영역과 관점, 주제에 따른 선정’이다. 이 경우에는 예산규모나 권역 단위의 정책사업을 대상으로 그 목적 달성 여부와 타당성을 평가하게 하였다. 또한 각 경우에 문화권 보장, 삶의 질 향상, 권역사업, 향유자 관점, 예산규모를 중심으로 대상 선정에 우선순위를 두게 하였다(정정숙·김규원·김효정·정성호, 2014: 47). 이 외에 선정기준은 선행연구(김효정, 2013)와 유사하다.

이상열 등도 평가대상 선정과 관련한 가이드라인안을 제안하며 전문가로 구성된 자문위원회 검토를 거쳐서 「문화기본법 시행령」 제3조에 의한 협력체계에서 확정하도록 하였다. 또한 평가대상 선정은 ‘문화적 영향의 범위와 크기’, ‘시행기간 및 주기성’, ‘개선 가능성’, ‘평가시기’ 순으로 우선순위를 두고 검토하도록 하였다(이상열·박종웅·노수경, 2018: 168-169). 이 연구에 제시된 가이드라인안도 문화영향평가 대상 선정의 기준 및 절차 도출에 참고가 된다.

〈표 2-6〉 주요 선행연구의 문화영향평가 대상 선정기준

출처	평가대상 선정기준
김효정 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민 일상생활과의 밀접성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민의 기본생활(의/식/주), 교육, 여가생활 등과 밀접도가 높은 분야의 정책 및 사업을 중심으로 선정</li> <li>- 예) 여가정책(시설 및 프로그램) 및 계획, 미디어방송관련정책, 교육정책 및 계획, 주거시설 및 도시환경 관련 계획 및 정책</li> </ul> </li> <li>• 국가·지역의 위상 및 경쟁력 상관성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌 시대에 대응 국가의 문화정책성 및 문화적 가치와 발전에 미치는 영향이 높은 정책과 계획을 중심으로 선정</li> <li>- 예) 국제 관계, 지역발전 및 중장기계획</li> </ul> </li> </ul>
정정숙 · 김규원 · 김효정 · 정성호 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선정방향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ①문화부와 타 부처 간 협업과제 중 사업 영역과 관점, 주제에 따라 대상 선정</li> <li>- ②문화부 정책 사업 중 사업영역과 관점, 주제에 따라 대상 선정</li> <li>- ③타 부처 정책 사업 중 사업영역과 관점, 주제에 따라 대상 선정</li> <li>- 문화권 보장, 삶의 질 향상, 권역사업, 향유자 관점, 예산규모를 중심으로 문화영향평가 대상으로서 우선순위 설정</li> </ul> </li> <li>• 선정기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책·계획의 목적과 실효성을 고려하여 국가·자치단체 운영과 국민생활 차원에서 문화적</li> </ul> </li> </ul>

출처	평가대상 선정기준
	정체성과 문화적 권리 구현에 밀접한 영향이 있는 분야와 영역 중심으로 대상 선정 - 주체별, 사업영역별, 관점별, 주제별로 고려하여 평가대상 선정
이상열 · 박종웅 · 노수경 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문가 검토를 통해 협력체계에서 선정</li> <li>우선순위를 검토하여 대상을 선정</li> <li>- ‘문화적 영향의 범위와 크기’, ‘시행기간 및 주기성’, ‘개선 가능성’, ‘평가시기’의 순으로 우선순위를 두고 선정</li> </ul>

한편, 「문화기본법 시행령」 제3조제1항에서는 문화영향평가를 위한 협력체계가 평가대상 선정에 관한 사항을 논의하도록 규정하고, 제3조제2항에서는 “제1항에 규정한 사항 외에 문화영향평가 협력체계의 구축·운영에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 그러나 시행령 및 시행규칙에서 문화영향평가 대상 선정에 관한 추가적인 규정은 없다. 이와 같은 한계로 인해서 문화영향평가 대상 선정은 문화체육부장관이 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 시행하는 수요조사와 한국문화관광연구원이 일반국민 및 전문가를 대상으로 시행하는 수요조사(제안 공모)를 통해서 이루어진다. 그중 문화체육관광부장관의 수요조사는 「문화기본법 시행령」 제2조제3항제1호에 따른 “1. 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우”로 이해될 있지만, 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장이 요청하기에 앞서 이루어진다는 점에서 해당 규정과 다소 차이가 있다.

수요조사를 거쳐 접수된 요청 건에 대해서는 관련 전문가가 참여한 사전 검토회의를 통해서 후보군을 선정한다. 이어서 문화영향평가 협력체계나 관계부처를 대상으로 선정된 후보에 대한 의견조회를 거쳐서 평가대상을 최종 확정하고, 해당 계획 및 정책의 소관기관장에게 선정 결과를 통지하는 방식으로 진행된다. 그중 후보군 선정에서는 ‘합목적성’, ‘범위의 적정성’, ‘문화적 영향력’, ‘평가 수행가능성’, ‘평가결과의 효과성’이 평가대상으로서 적격성을 판단하는 기준이 된다(〈표 2-7〉 참조). 그러나 이들 기준은 평가시행자 중심으로 설정되었고 전문가의 정성평가에 의존한다는 점에서 한계를 지닌다.

〈표 2-7〉 문화영향평가 후보군 선정을 위한 사전 검토 기준

구분	내용
합목적성	• 해당 계획이나 정책은 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민 삶의 질 향상이라는 문화영향평가제도의 시행 목적과 관련이 있는가?
범위의 적정성	• 해당 계획이나 정책의 내용적·시공간적 범위는 문화영향평가를 수행하기에 적정한가?
문화적 영향력	• 해당 계획이나 정책의 집행으로 나타나는 변화가 문화적으로 유의미(긍정적, 부정적)한 영향을 미칠 것으로 예상되는가?
평가 수행가능성	• 해당 계획이나 정책은 문화영향평가를 위한 자료의 확보 및 소관기관과 협력 등의 측면에서 평가의 수행이 가능한가?
평가결과의 효과성	• 해당 계획이나 정책은 평가의 결과 및 정책 제언을 유의미한 수준으로 반영할 가능성이 있는가?

자료: 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2018), 「2018년 문화영향평가 종합결과보고서」, p.28. 수정.

### 3) 평가유형

기존에 제시된 문화영향평가 지침이나 결과보고서(정정숙·김규원·김효정·정성호, 2014; 양혜원·김규원·정종은, 2016; 한국문화관광연구원, 2016; 2017; 2018; 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2018)를 보면, 평가유형 분류체계가 계속 변화했음을 알 수 있다(〈표 2-8〉 참조). 그 분류에는 평가시행주체, 평가대상, 평가대상 선정방식, 평가시기, 평가방식 등의 기준이 적용되었다. 그중 평가시기에 따른 분류는 초기에는 평가대상 계획 및 정책의 수립 단계에서 실시하는 사전평가 및 완료 후에 실시하는 사후평가로 나뉘었고, 점차로 계획 및 정책의 시행 중에 실시하는 과정평가를 포함하게 되었다.

다른 한편으로, 평가시행주체와 평가방식이라는 기준을 복합한 유형화도 이루어졌다. 2015년부터 2018년 상반기까지 사용된 ‘전문평가’와 ‘자체평가’ 유형이다. 그중 전문평가는 개별평가와 종합평가로 다시 나뉘고, 개별평가는 각 평가대상에 대한 평가수행기관의 평가로, 종합평가는 문화영향평가 지원기관이 수행하는 상위평가로 개념화되었다. 또한 전문평가는 ‘제3자인 전문 평가연구기관이 수행하는 평가’, 자체평가는 ‘중앙행정기관 및 지방자치단체 등에서 직접 자체적으로 하는 평가’로 개념화되었다(한국문화관광연구원, 2017: 8).

그러나 이 개념화가 중앙행정기관이나 지방자치단체가 제3의 전문 평가연구기관을 통해서 시행하는 평가를 전문평가로 보아야 하는가, 그렇지 않은가라는 문제를 야기하면서 유형 개편 필요성이 제기되었다. 또한 점검표를 활용한 약식평가 방식 도입과 지방자치단체의 자체적인 문화영향평가 시행으로 인해서 ‘전문평가’와 ‘자체평가’라는 분류를 더 이상 적용하기 어렵게 되었다.

기존에 다양한 기준으로 문화영향평가의 유형화를 시도하였지만, 제시된 유형 대부분은 법령에 의거하기보다 문화영향평가 시행을 위하여 개념적으로 개발되어 적용된 것이다. 평가대상에 따라서 ‘계획에 대한 평가’와 ‘정책사업에 대한 평가’로 나눈 분류가 법령을 고려한 사례이지만, 평가대상 계획과 정책이 불명확한 상황에서 이 분류를 실제 적용하기에는 한계가 있다. 이 외에 법령의 규정에서 확인되는 유형은 ‘중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 문화영향평가’와 ‘문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 문화영향평가’다. 본 연구에서는 전자를 자체평가와 후자를 특정평가로 약칭하고 있는데, 기존 문화영향평가에서는 시행주체를 기준으로 한 유형에 대한 고려가 부족하였다. 그 원인은 지방자치단체가 문화영향평가를 추진하기 이전까지 시행주체를 고려하여 유형화할 필요성이 크지 않았던 데에 있다.

2019년 문화영향평가에서는 시행주체에 따른 자체평가 유형을 중요하게 고려하는 한편, 평가방식, 즉, 전문적인 평가기관의 평가 수행 여부에 따라서 전문평가와 약식평가로 나누어 유형을 설정하여 시행하고 있다. 전문평가는 평가의 목적 및 분석의 심층성을 고려하여 다시 기본평가, 심층평가, 전략평가로 나뉜다. 그중 전략평가는 2017년 문화영향평가 과정에서 다양한 특성을 지닌 평가대상이 증가하는 상황을 고려할 필요성이 제기됨에 따라 2018년부터 도입되었다. 평가의 고도화를 위해서 평가대상 발굴 및 방법론 개발 등을 목적으로 시행된다. 2018년부터 시범 실시되고 있는 약식평가는 평가 절차를 간소화하고 전문적인 평가의 필요성을 사전에 검토하는 장치로 설계되었다. 그러나 시범 실시 과정에서 약식평가 대상과 전문평가 대상이 구분되며 두 평가 간 연계성이 낮아지는 한계가 발생하여 향후 개편 필요성이 제기되고 있다.

〈표 2-8〉 문화영향평가 지침 및 결과보고서에 제시된 평가유형 분류

연도 기준	2014	2015	2016	2017	2018	2019
평가 시행주체	-	-	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 시행하는 평가)</li> <li>• (문화체육관광광 부장관이 특정 절차를 거쳐 시행하는 평가)</li> </ul>
평가 시행주체 및 평가방식	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문평가</li> <li>• 자체평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문평가</li> <li>- 개별평가</li> <li>- 종합평가</li> <li>• 자체평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문평가</li> <li>- 기본평가</li> <li>/개별평가</li> <li>/종합평가</li> <li>- 심층평가</li> <li>/개별평가</li> <li>/종합평가</li> <li>• 자체평가</li> </ul>	(상반기까지 2017년 분류 준용 및 2017년 평가에서 제안된 전략평가 도입)	-
평가방식	-	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문평가</li> <li>- 기본평가</li> <li>- 심층평가</li> <li>- 전략평가</li> <li>• 약식평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문평가</li> <li>- 기본평가</li> <li>- 심층평가</li> <li>- 전략평가</li> <li>• 약식평가</li> </ul>
평가시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가</li> <li>• 사후평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가</li> <li>• 과정평가</li> <li>• 사후평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가</li> <li>• 과정평가</li> <li>• (사후평가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가</li> <li>• 과정평가</li> <li>• (사후평가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가</li> <li>• 과정평가</li> <li>• (사후평가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가</li> <li>• 과정평가</li> <li>• (사후평가)</li> </ul>
평가대상 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 및 계획에 대한 평가</li> <li>• 대규모 개발사업에 대한 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책사업에 대한 평가</li> <li>• 계획에 대한 평가</li> <li>• 법·제도에 대한 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책사업에 대한 평가</li> <li>• 계획에 대한 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책사업에 대한 평가</li> <li>• 계획에 대한 평가</li> </ul>	-	-
평가대상 선정방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선정평가</li> <li>• 자체평가</li> </ul>	-	-	-	-	-

자료: 각 연도 문화영향평가 지침 및 결과보고서 및 '이상열·박종웅·노수경(2018), 「문화영향평가 유형별 가이드라인 개발 연구」, p.22 〈표 2-3〉' 참조.

## 나. 지방자치단체의 문화영향평가

### 1) 평가대상

2019년 현재까지 이루어진 문화영향평가는 문화체육관광부가 시행하는 경우와 법령 및 조례에 의거하여 지방자치단체가 시행하는 경우로 나뉜다. 후자와 관련하여 2019년 9월말 기준으로 광역지방자치단체 중 서울특별시, 경기도 및 전라남도,<sup>2)</sup> 기초지방자치단체 중 서울특별시 성북구, 경기도 성남시 및 강원도 춘천시가 문화영향평가 관련 조례를 마련하였다. 이 밖에 서울특별시와 전라북도는 행정기구 설치·운영 관련 자치법규에 문화부서의 업무로 문화영향평가를 명시하고 있다. 광역지방자치단체와 달리, 기초지방자치단체의 경우에는 「지역문화 진흥법」에 의거한 문화도시 관련 조례에서 해당 위원회의 기능으로 문화영향평가를 규정할 뿐이고, 해당 조례에서 문화영향평가 대상이나 대상 선정기준 등에 관한 규정은 드러나지 않는다.

광역지방자치단체 중 서울특별시는 2017년 9월 21일에 「서울특별시 문화도시 기본조례」를 전부개정하면서 문화영향평가 관련 조문을 신설하였다. 이 조례에서는 문화영향평가를 “「문화기본법」 제5조 및 같은 법 시행령 제2조에 따라 문화적 가치의 사회적 확산 및 시민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우 문화적 관점에서 시민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 것”(조례 제3조제1항제3호)으로 정의한다. 또한 “문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항”을 서울특별시 문화시민도시 정책위원회의 기능 중 하나로 규정하고(조례 제15조제2항제3호), 제5장(제25조~제31조)에서 문화영향평가 실시, 평가계획 수립, 평가대상, 평가 방법 등 문화영향평가를 위한 사항을 규정하였다. 그중 제27조에서는 문화영향평가의 구체적 대상을 ‘1. 법령 및 조례에 따라 수립되는 법정계획’, ‘2. 투자심사의 대상이 되는 사업’, ‘3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업’으로 규정하고 있다.

2) 부산광역시도 2019년 9월 25일에 문화영향평가 대상·방법·위탁·재정지원 등의 조항을 포함한 「부산광역시 시민문화권 보장에 관한 조례안」을 입법 예고하였다. 이로써 향후 지방자치단체 단위에서 자체적인 문화영향평가 시행이 현재보다 증가할 것을 예상해 볼 수 있다.

〈표 2-9〉 문화영향평가 관련 지방자치단체 조례의 평가대상 규정

구분	지역	근거	평가대상
광역	서울	서울특별시 문화도시 기본조례 제27조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 및 조례에 따라 수립되는 법정계획</li> <li>• 투자심사의 대상이 되는 사업</li> <li>• 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사업</li> </ul>
	경기	경기도 문화영향평가 조례 제5조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「문화기본법 시행령」 제2조제4항에 따른 문화적 가치의 사회적 확산 및 도민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책</li> <li>• 도 소속기관 및 공공기관이 수행하는 사업 중 문화적 관점에서 주민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 정책</li> <li>• 그 밖에 도지사가 문화영향평가가 필요하다고 인정하는 사항</li> </ul>
	전남	전라남도 문화영향평가 조례안 제5조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에 따른 전라남도가 수립하는 계획과 정책</li> <li>• 도 소속 기관 및 공공 기관이 수행하는 사업 중 문화적 관점에서 주민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 정책</li> <li>• 그 밖에 도지사가 문화영향평가가 필요하다고 인정하는 사항</li> </ul>
기초	서울 성북	서울특별시 성북구 창조문화도시위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제4조 및 제6조	- (대상에 대한 규정이 없고, 조례 제4조제2항제2호에서 문화영향평가에 관한 사항의 자문 및 심의를 성북구 창조문화도시위원회의 기능 중 하나로 규정)
	경기 성남	성남시 문화도시 기본 조례 제7조	- (대상에 대한 규정이 없고, 조례 제7조제2항제3호에서 '3. 문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항'을 성남시 문화도시정책위원회의 기능 중 하나로 규정)
	강원 춘천	춘천시 문화도시 기본 조례 제7조	- (대상에 대한 규정이 없고, 조례 제7조제3항제3호에서 '3. 문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항'을 춘천시 문화도시정책위원회의 기능 중 하나로 규정)

자료: 자치법규정보시스템([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr), 2019.9.30. 최종 검색) 및 전라남도의회([www.jnassembly.go.kr](http://www.jnassembly.go.kr), 2019.9.30. 검색 최종)

경기도는 2018년 1월 11일에 조례 제 5802호로 「경기도 문화영향평가 조례」를 제정하였다. 이 조례에서는 문화영향평가를 “「문화기본법」 제5조 제4항에 따라 경기도지사가 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 경기도민의 삶에 미치는 영향을 평가하는 것”(조례 제2조)으로 정의한다. 총 15개 조 중 문화영향평가 대상은 제5조1항의 각호로 규정한다. 즉, ‘1. 「문화기본법 시

행령」 제2조제1항에 따른 문화적 가치의 사회적 확산 및 도민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책’, ‘2. 도 소속기관 및 공공기관이 수행하는 사업 중 문화적 관점에서 주민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 정책’, ‘3. 그 밖에 도지사가 문화영향평가가 필요하다고 인정하는 사항’으로 규정하고 있다.

한편, 전라남도의회는 2019년 9월 30일에 「전라남도 문화영향평가 조례안」을 원안 가결하였다. 이 안에서는 경기도의 사례에 좇아서 문화영향평가를 정의하였다. 또한 안 제5조제1항에서는 ‘1. 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에 따른 전라남도가 수립하는 계획과 정책’, ‘2. 도 소속 기관 및 공공 기관이 수행하는 사업 중 문화적 관점에서 주민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 정책’, ‘3. 그 밖에 도지사가 문화영향평가가 필요하다고 인정하는 사항’이라고 경기도와 거의 동일하게 평가대상을 규정하고 있다.

## 2) 평가대상 선정의 기준 및 절차

광역시방자치단체의 조례나 조례안이 문화영향평가 대상에 대해 규정하고 있지만, 평가대상 선정의 기준이나 절차는 잘 드러나지 않는다. 다만, 해당 조례에 의해서 설치된 위원회가 문화영향평가 대상의 선정이나 평가기준 등에 관한 제반 사항을 심의·조정하도록 규정하는 경향이다. 한 예로, 「서울특별시 문화도시 기본조례」에서는 제25조에서 제31조까지 문화영향평가에 대해 규정하는 한편, 제15조에서 ‘서울특별시 문화시민도시 정책위원회’의 심의를 통해 평가대상을 선정하도록 규정한다. 「경기도 문화영향평가 조례」에서도 제8조 제2호에서 ‘문화영향평가 대상의 선정’을 위원회의 역할로 규정하고 있다. 이에 비해서 입법 예고된 「전라남도 문화영향평가 조례안」에서는 위원회 설치 규정이 없고, 평가대상 선정과 관련한 별도 규정도 나타나지 않는다.

서울특별시와 경기도는 2018년부터 조례에 의거하여 문화영향평가를 시행하고 있다. 2018년의 경우, 서울특별시 2건, 경기도 1건이 시행되었고, 2019년 9월 현재 서울특별시가 2건, 경기도가 4건의 평가를 추진하고 있다. 두 지방자치단체도 문화체육관광부 사례와 마찬가지로 평가대상 선정을 위해 사전 수요



조사를 실시하여 후보군을 선정하고, 조례에 의해 설치된 위원회의 심의를 거쳐 최종적으로 평가대상을 확정하는 방식을 택하고 있다. 특히 경기도는 문화체육관광부의 문화영향평가 절차와 체계를 준용함에 따라 평가대상의 선정 등 전반적인 사항은 문화체육관광부와 동일하다고 볼 수 있다.

한편, 서울특별시의 경우에는 조례 제정에 앞서 2015년(이동연·이원재·최혁규, 2015)과 2016년(이동연·김도형·김상철·이원재, 2016)에 관련 연구를 추진하였다. 그중 2016년 연구에서는 중앙정부와 서울시가 지닌 공간적 특징에 주목하며 국가 수준의 스케일과 서울 수준의 스케일을 나누어 서울시 문화영향평가의 실효성을 높일 수 있는 리스케일링(re-scaling) 관점을 제안하였다. 또한 “1) 시민 권리와 문화접근권을 중심으로 하는 시정철학의 부합, 2) 서울시정의 구조적 특수성 희망, 3) 희망플랜 2.0과 같은 종합 계획에 기반한 접근’ 등 3가지 측면에서 중앙정보의 문화영향평가와 차별성”을 보인다는 점에서 서울시 문화영향평가의 범위를 설정해야 한다고 제안하였다(이동연·김도형·김상철·이원재, 2016: 24-25). 이와 같은 관점에서 이동연 외의 연구에서는 면단위 영향이 나타나는 사업과 서울시가 반드시 수립하는 법정계획을 중심으로 대상을 도출하여 제시하였다. 그러나 이 사례에서는 <표 2-10>에 제시된 각종 법률에 의한 계획이나 사업을 문화영향평가의 대상으로 적시함으로써 평가의 유연성이나 확장성이 저해될 여지를 남겼다.

### 3) 평가유형

평가대상 선정기준이나 선정절차와 마찬가지로, 지방자치단체 조례에서 문화영향평가의 유형에 대한 규정은 드러나지 않는다. 문화체육관광부가 2018년부터 시범적으로 운용하고 있는 약식평가 방식이 지방자치단체의 자체적인 평가에서는 도입되지 않았기 때문에 평가 시기와 관련한 유형 분류 정도가 활용되거나, 문화체육관광부의 문화영향평가를 위한 평가지침에서 제시하는 유형 분류를 활용하는 선에서 언급될 뿐이다.

한편, 특히 2016년 연구에서는 문화권 주류화의 관점, 문화접근·다양성의

관점, 문화적 규제에 관점, 문화정책의 실효성 관점에서 서울시 문화영향평가의 유형을 제안하였다. 즉, 평가대상을 그 특성이나 성격으로 범주화하여 ‘도시계획·사업(문화인지 요소 중심)’, ‘대상계획·사업(문화다양성 요소 중심)’, ‘개발계획·사업(문화규제 요소 중심)’, ‘문화계획·사업(문화역량요소 중심)’의 4개 유형으로 제안하였다.

〈표 2-10〉 서울특별시 문화영향평가 선행연구의 유형 및 대상 제한

구분	평가유형	방향성	평가대상 유관 법률 및 예시
문화권 주류화의 관점	도시계획·사업 (문화인지 요소 중심)	문화적 접근권 등에 중요한 영향을 미치는 공간계획 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유관 법률: 경관법, 주거기본법(공공주택특별법), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 도시 및 주거환경 정비법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법</li> <li>• 예시: (도시기본계획)지역 내 문화자원에 대한 고려를 계획에 반영</li> </ul>
문화접근· 다양성의 관점	대상계획·사업 (문화다양성 요소 중심)	계층별·대상별 진흥 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유관 법률: 노인복지법, 아동복지법, 양성평등기본법, 장애인활동지원에 관한 법률, 청소년 기본법, 청소년활동 진흥법</li> <li>• 예시: (장애인활동 지원계획)기존 생활지원 수준에서 활동지원 영역에 문화향유 지원을 포함</li> </ul>
문화적 규제의 관점	개발계획·사업 (문화규제 요소 중심)	부정적 문화영향을 줄 수 있는 시행산업 및 관광산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유관 법률: 경륜경정법, 관광진흥법</li> <li>• 예시: (권역별 관광개발계획)실제 거주자인 시민 중심의 접근을 통한 관광개발계획에 대한 문화 백화현상 예방</li> </ul>
문화정책 (계획)의 실효성 관점	문화계획·사업 (문화역량 요소 중심)	기존 문화정책을 위한 계획 및 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유관 법률: 공연법, 과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률, 국민체육진흥법, 다문화가족지원법, 만화진흥에 관한 법률, 문화기본법, 문화예술진흥법, 박물관 및 미술관 진흥법, 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률, 인문학 및 인문정신문화진흥에 관한 법률, 지역문화 진흥법</li> <li>• 예시: (지역문화진흥시행계획)문화계획들이 서울시 차원에서 실효성을 갖도록 지원하는 방안을 모색</li> </ul>

자료: 이동연·김도형·김상철·이원재(2016), 「서울시 문화영향평가 평가모델 개발 컨설팅」, 서울특별시.

## 2. 국외 문화영향평가

### 가. 평가대상

국외의 문화영향평가는 환경영향평가와 연계된 경향이다. 또한 미국, 캐나다, 뉴질랜드처럼 토착 원주민이 있는 국가나 지역에서 활발하고, 문화에 영향을 미치는 개발사업을 주요 대상으로 한다(이상열·이경진·안지현, 2018). 한 예로, 환경영향평가 법률에 의거하여 문화영향평가를 시행하는 미국 하와이주는 문화영향평가 지침(Guidelines for Assessing Cultural Impacts)에서 내용적 측면에 초점을 맞추며 문화적 관습과 신념, 전통적 문화자산, 유적지 등을 주요 문화요소로 제시한다. 그리고 이들 요소에 영향을 미치는 개발이나 활동을 평가의 대상으로 설정한다(Hawaii Environmental Council, 1997). 다만, 문화영향평가 사례나 관련 논의가 증가하면서 그 대상 영역이 확대되고 있다(Partal & Dunphy, 2016).

국외에서 문화영향평가 관련 논의는 2002년 10월에 남아프리카공화국 케이프타운(Cape Town)에서 개최된 문화다양성 국제네트워크(International Network for Cultural Diversity: INCN)의 제3차 연례회의를 계기로 증가하였다. 이 연례회의에서는 개발도상국에서 이루어지는 각종 개발사업이 해당 지역사회에 미치는 문화적 영향에 대해 평가할 필요성을 논의하였다. 그 후, INCN가 Sagnia에게 의뢰하여 실시된 문화영향평가 프레임워크 연구(Sagnia, 2004)에서도 개발사업은 문화영향평가의 주요 대상으로 설정되었다. 이 연구에서 Sagnia는 문화영향평가를 개별 정책과 행동이 환경의 문화적 측면에 미치는 영향을 분석하는 방법이라고 이해하였다. 그는 평가대상이나 그 선정기준을 구체적으로 규정하지는 않았지만, 개발 프로젝트 사례나 유형을 기술하는 과정에서 평가대상을 예시하였다. 여기에는 대규모 벌목과 폐기물처리장, 발전소, 각종 저수지·댐, 공장, 군사시설, 정부시설, 교육시설, 교통시설, 도로, 교량 등과 같은 대규모 인프라의 건설, 공원 및 보존구역 등과 같은 곳에서 일어나는 개발사업 등이 속한다.

핀란드의 Häyrynen(2004)은 ‘기술 변화(Teknologiset muutokset)’, ‘이주(Muuttoliikkeet)’, ‘정치적 합의 및 법률(Poliittiset sopimukset ja lait)’을 문화영향평가의 일반적인 대상이 되는 영역으로 제시하였다. 여기서 ‘기술 변화’에 대한 평가란 새로운 기술이 문화콘텐츠, 문화 이해 및 사람들의 사회적 분배 등에 미치는 영향을 분석하는 것과 관련되며, 인터넷 발전이 국가정체성의 핵심 요소인 언어에 미치는 영향에 대한 평가를 하나의 예로 들 수 있다. ‘이주’에 대한 평가란 사회가 다문화적일수록 문화적 영향이 다양해지고 그들 간 긴장이 증가하는 현상처럼, 이주가 가져온 변화의 영향을 분석하는 것과 관련된다. 이민자의 증가가 해당 사회의 문화구조에 미치는 영향이나 이민자로 인한 변화의 문화적 배경에 대한 분석을 하나의 예로 들 수 있다. ‘정치적 합의 및 법률’에 대한 평가란 정치·경제·사회 등 다양한 배경과 목적에서 이루어지는 정치적 합의나 법률 제·개정이 미치는 영향과 관련된다. 소수집단에 대한 제도가 새로운 하위집단이나 예상치 못한 부작용을 생성하는 것과 같은 영향에 대한 분석을 하나의 예로 들 수 있다.

한편, 국외에서는 문화영향평가 외에 유산 또는 경관에 초점을 맞춘 영향평가도 시행된다.<sup>3)</sup> 어떠한 경우든 문화유산과 경관이 중요하게 고려된다. 한 예로 핀란드에서 문화영향평가는 환경영향평가법(Laki ympäristövaikutusten arvioinnista)에 의거하며, 이 법에서는 각종 프로젝트와 활동이 문화유산과 경관에 미치는 영향을 평가하도록 규정하고 있다(Häyrynen, 2004: 21). 이로써 문화유산이나 경관에 영향을 미치는 개발이나 활동이 핀란드의 문화영향평가에서 주요 대상이 되고 있음을 알 수 있다. 국제영향평가협회(International Association for Impact Assessment: IAIA)는 문화영향평가 관련 논의를 진전시키지 않았지만(Partal, 2013; Partal & Dunphy, 2016), 일반적으로 행해지는 영향평가의 대상과 동일하게 문화영향평가 대상을 설정하였다. 즉, IAIA가 2008년 5월에 오스트레일리아 퍼스(Perth)에서 개최한 문화영향평가 워크숍의 교육자료(Gibson, O’Faircheallaigh & MacDonald, 2008)에는 평가대

3) 국외에서 문화영향평가가 대두되고 논의가 활성화하는 과정, 문화영향평가 및 유관 평가 사례에 대해서는 이상열·이경진·안지현의 연구(2018)에 상세히 기술되어 있다.

상이 정책(Policy), 계획(plan), 프로그램(program), 프로젝트(project)로 설정되어 있다. 또한 이 자료에서는 개발이 문화에 미치는 영향을 ‘유산자원’, ‘문화경관’, ‘문화의 유지’라는 세 영역으로 나누어 제시하였다. 이로써 제시된 세 영역에 영향을 미치는 개발사업이 문화영향평가의 주요 대상으로 이해됨을 알 수 있다.

#### 나. 평가대상 선정의 기준 및 절차

국외의 문화영향평가는 주요하게 고려할 문화적 요소를 설정하고 해당 요소에 영향을 미칠 수 있는 개발사업을 주요 평가대상으로 하여 시행되는 경향을 보인다. 그러나 이와 관련하여 평가대상 선정을 위한 별도의 기준이나 절차 등을 제시한 사례나 연구는 잘 드러나지 않는다. 다만, 몇몇 연구와 사례를 통해서 관련 내용을 검토해 볼 수 있다.

문화영향평가를 위한 프레임워크 연구에서 Sagnia는 문화영향평가 대상을 선정하는 기능을 국가문화기구(National Cultural Agency)가 담당하도록 제안하였다. 또한 해당 기구가 평가대상 사업을 식별하고 정의하는 한편, 평가를 위한 지침을 제시하도록 제안하였다(Sagnia, 2004). 이를 지역 차원에서 보면, 지역의 문화기구가 문화영향평가 대상 선정을 담당하도록 한 것으로 이해된다. 그의 제안은 현재 우리의 문화영향평가 관련 지방자치단체 조례에서 평가대상 선정을 문화영향평가위원회나 문화도시위원회의 기능으로 설정한 것과 다르지 않다.

Häyrynen은 일반적인 문화영향평가 대상의 영역으로 ‘기술 변화’, ‘이주’, ‘정치적 합의 및 법률’를 제시하였지만, 평가대상을 선정하는 기준에 대해서는 명확히 제시하지 않았다. 다만, 핀란드의 환경영향평가법에 따른 영향평가의 절차를 기술하면서 ‘문화적 영향력이 부정적이거나 긍정적인 방향에서 중요할 것으로 기대할 수 있는가?’라는 관점에서 평가의 필요성을 결정하는 기준을 네 가지로 제시한 바 있다(Häyrynen, 2014: 54). 첫 번째는 ‘특정 프로젝트나 전략이 유의미한 문화적 함의를 가질 것으로 기대할 수 있는가?’인데, 이는

〈표 2-7〉에서 제시한 문화영향평가 후보군을 선정하기 위한 검토 기준 중에서 ‘합목적성’ 및 ‘문화적 영향력’과 관련된다. 두 번째는 ‘영향을 일반화할 수 있고 더 다양한 효과를 발휘할 수 있는가?’이고, 세 번째는 ‘문화 간 다양한 현상이나 과정으로 인해 그 영향이 겹치는가?’이다. 이들 기준은 〈표 2-7〉에서 제시한 기준 중 ‘범위의 적정성’이나 ‘문화적 영향력’과 관련된다. 마지막 네 번째는 ‘평가 결과가 의사 결정권자의 판단에 영향을 줄 것으로 예상할 수 있는가?’인데, 이 기준은 〈표 2-7〉에서 제시한 기준 중 ‘평가결과의 효과성’과 관련된다. Häyrynen가 제시한 기준들은 문화영향평가의 대상을 선정하는 기준을 이해하는 데 참고가 된다.

한편, 캐나다 노스웨스트준주(Northwest Territories)에 위치한 매켄지벨리(Mackenzie Valley)에서는 「매켄지벨리 자원관리법(Mackenzie Valley Resource Management Act)」에 의거하여 환경영향평가를 시행한다. 또한 환경영향평가와 연동하여 원주민 문화에 영향을 미치는 개발에 대한 문화영향평가를 시행하는데, 매켄지벨리환경영향검토위원회(The Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board)가 개발한 「문화영향평가지침(안)」(MACKENZIE VALLEY REVIEW BOARD, 2012)에서는 검토위원회가 평가대상 사업을 규제할지 또는 어떤 조건에서 시행되어야 할지에 관한 권고사항을 정부에 전달하기에 앞서 문화영향평가를 완료하는 것이 바람직하다고 권고하였다. 또한 각종 개발사업에 대한 문화영향평가를 세 가지 분석 수준으로 나누고, 각 수준을 결정하기 위하여 ‘사업 특성’, ‘가치 부여된 문화자원과의 근접성’, ‘특정 장소의 특성’, ‘문화집단의 특성 및 초기의 문화적 우려사항’이라는 4개 항목에 대해 심사하도록 하였다. 이들 심사항목은 문화영향평가 대상을 선정하기 위한 것은 아니지만, 해당 평가대상에 대하여 어떠한 분석 수준으로 평가를 해야 하는지를 결정하는 기준이 된다. 네 가지 항목을 통한 검사는 개발로 인해 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 문화집단과 개발업자가 대화하고 관계를 형성하는 데 필요한 도구로 이해된다(MACKENZIE VALLEY REVIEW BOARD, 2012: 30-37).

검사 항목	경험적 검사 방법
1. 사업 특성(Project attributes) - 개발이 야기할 문화적 영향에 대한 경고적 징후는 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근접성 우선(Proximity priority) - 가장 가까이 거주하는 주민의 의견을 가장 비중 있게 다룸.</li> </ul>
2. 가치 부여된 문화자원과의 근접성 (Proximity to valued cultural resources) : - 개발사업이 중요 문화자원에 얼마나 가까이 위치하는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장소의 다양한 사용(Multiple uses of the area) - 대상지가 전통적으로 다양한 용도를 가지거나 다양한 이유로 가치가 부여된 경우에는 한 가지 목적의 토지에 비해 다양한 잠재적 문화 영향에 대한 면밀한 조사가 필요함.</li> </ul>
3. 특정 장소의 특성(Specific location attributes) - 해당 장소에 가치를 부여하고 보호 를 필요로 하도록 하는 것은 무엇인 가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화의 미래를 제어하기 위한 가시적 노력 (Visible effort to control cultural futures) - 문화집단이 문제 사항을 확인하고 오랜 시간에 걸쳐 관련 문화자원 보호에 강력한 노력을 기울였 다면, 해당 문화자원에 대한 어떠한 영향도 특별 히 주의를 기울여 검토되어야 함.</li> </ul>
4. 문화집단의 특성 및 초기의 문화적 우려사항(Attributes of the culture groups and initial cultural concerns) - 해당 문화집단의 자체적 특성으로 인해 개발의 영향에 대한 취약성이 높아지는가? 개발 제안에 대한 문화 집단의 초기 반응이 여론의 우려를 나타내는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화에의 취약성 (Vulnerability to change) - 개발이 기존의 전통적인 소규모 지역사회와 근접 하게 제안되는 경우에 외부 영향으로 인한 변화가 문화집단에 발생하지 않도록 하기 위한 문화영향 평가의 필요성이 큼.</li> <li>• 대중적 우려의 범위와 심도 (Breadth and depth of public concern) - 문제에 대해 우려를 표한 주민의 범위는 대중적 우려의 전반적 심각성을 나타냄. - 소규모 지역공동체의 경우에 단순한 수치보다 자원 관리 결정에 관심을 표한 인구의 비율이 대중적 우려를 더욱 잘 나타낼 수 있음. - 더 많은 문화집단 혹은 개인이 문화적 환경에 대한 잠재적 영향을 확인할수록 더 심화된 추가 조사의 필요성이 커짐.</li> </ul>

자료: MACKENZIE VALLEY REVIEW BOARD(2012), Cultural Impact Assessment Guidelines, pp.32-37.

[그림 2-1] 캐나다 매켄지벨리의 문화영향평가 수준 검사 항목

#### 다. 평가유형

국외의 문화영향평가 사례나 관련 논의에서 평가유형과 관련한 내용에 대한

사항도 잘 드러나지 않는다. Sagnia처럼 정책 또는 프로젝트의 유형을 제시하거나 평가시점에 대해 언급한 사례는 나타난다. 그 이유는 국외에서는 고려해야 할 문화적인 요소나 가치를 중심으로 문화영향평가를 설계하거나 시행하는 경향 때문으로 보인다. 한 예로, Roders는 ‘사회적’, ‘경제적’, ‘정치적’, ‘역사적’, ‘미학적’, ‘과학적’, ‘시대적’, ‘생태적’이라는 8가지 문화적 가치, ‘유형’과 ‘무형’이라는 문화적 속성을 토대로 유형화를 위한 체계를 제시한 바 있다(Roders, 2013).

국외의 경우, 평가유형을 중요하게 다루지는 않지만, 캐나다 매켄지벨리의 문화영향평가 과정에서 적용되는 3단계 분석 수준에 의한 분류는 참고가 된다. 매켄지벨리에서 문화영향평가를 위한 분석을 기본(basic), 보통(moderate), 종합(comprehensive)의 세 가지 수준으로 나눈다. 여기서 기본 수준의 문화영향평가(Basic CIA)는 매켄지벨리에서 이루어지는 개발의 약 90%를 포괄하여 가장 일반적으로 이루어진다. 민감한 문화지역 내에 있거나 인접하여 제한된 것을 제외한 모든 소규모 개발과 문화적 관심을 일으키지 않는 중간 규모의 개발을 대상으로 제한적인 범위의 분석이 이루어진다. 예를 들어, 해당 개발에 대해 이해당사자가 제기한 문화적인 쟁점이 있는지, 노스웨스트준주의 유산보존기관인 PWNHC(Prince of Wales Northern Heritage Centre)의 고고유적 데이터베이스에서 해당 개발과 관련한 고고학 자원이 있는가를 확인하였는지 등을 검토한다. 보통 수준의 문화영향평가(Moderate CIA)는 잠재적으로 민감한 문화 지역에 위치한 중소 규모 프로젝트, 유형적 영향의 가능성은 낮지만 무형문화자원에 대한 영향을 창출하거나 가속화할 잠재력이 큰 지역에서의 대규모 프로젝트에 적용된다. 이 수준의 평가에서는 일반적으로 식별되는 한두 개의 문화적 관심사에 집중한다. 종합 수준의 문화영향평가(Comprehensive CIA)는 문화적으로 중요한 지역을 통과하는 것을 포함하는 대규모 프로젝트에서 사용된다. 여기에는 고고학 자원, 영적인 현장 또는 문화적인 풍경 등 다양한 문화자원에 대한 다각적인 분석을 필요로 한다. 이처럼 분석 수준을 고려한 유형 분류는 한국보건사회연구원이 수행하고 있는 건강영향평가에 적용되는 것과 유사하다.



〈표 2-11〉 매켄지밸리 문화영향평가의 분석 수준별 단계 설정

구분	사업 및 장소의 특징	주요 평가요소	예비심사 예상 내용/성과
기본 수준 문화영향평가 (Basic CIA) - 잠재적인 문화영향에 대한 초기 탐색	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소규모 사업(매켄지밸리 개발사업의 90%가 이에 해당)</li> <li>• 중형 사업 중 민감한(sensitive) 장소에 위치하지 않은 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원주민 문화 소지자들과의 적절한 관계 형성 개발에 대한 자세한 정보 제공</li> <li>• 제기된 모든 문화적 우려 사안의 철저한 기록</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발 지원서에 첨부된 업무 기록 원본 및 고고학적 데이터베이스 탐색 결과</li> <li>• 문화 영향 잠재 요소의 특성에 따라 환경영향평가가 이루어지지 않을 확률 높음</li> </ul>
보통 수준 문화영향평가 (Moderate CIA) - 하나 혹은 몇 가지 문화적 사안에 집중하는 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소형 사업 중 잠재적으로 민감한 장소에 위치한 경우</li> <li>• 대형사업 중 민감한 장소에 위치하지 않은 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공식적 평가를 위한 문화 집단 간 협상, 합의 도출(예, 전통 지식/전통적 토지 사용 연구)</li> <li>• 상대적으로 좁은 범위 설정(장소 및 여타 문화적 자원에 대한 집중 평가)</li> <li>• 최소 1등급 고고학 현장조사 방법 적용</li> <li>• 외부 문화영향평가 전문가 초빙 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최대한 상세한 세부 사항을 포함하는 문화 영향 잠재 요소 요약서</li> <li>• 문화적 우려 사안의 특징에 따라 환경영향평가가 실시될 수 있으나 초기 단계에서 문화적 우려 사안이 제거되어 환경영향평가를 실시하지 않거나 후속 환경영향평가에서 문화를 약식 조사</li> </ul>
종합 수준 문화영향평가 (Moderate CIA) - 광범위하고 집중적인 문화영향평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대형 사업 중 다수의 문화적 자원에 잠재적 영향력을 가지는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여러 문화적 환경 요소를 평가하기 위한 다양한 방법을 포함하는 넓은 범위 설정</li> <li>• 광범위 2등급 고고학 현장조사 방법 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비 심사를 위한 「개발 세부 보고서(Development Description Report)」 원본(전통지식 혹은 여타 지역공동체 참여 연구의 예비 또는 최종 결과를 포함)</li> <li>• 다양한 이유로 환경영향평가가 실시될 확률 높음.</li> </ul>

자료: MACKENZIE VALLEY REVIEW BOARD(2012), Cultural Impact Assessment Guidelines, p.31.

## 제3절

## 소 결

문화영향평가 대상을 현행보다 구체화하고, 평가대상 선정 및 평가유형 적용을 위한 기준안 도출을 위하여 시행한 환경 분석 및 국내외 사례 분석에서는 몇 가지 고려사항 및 시사점이 확인된다. 지금까지의 분석 내용 및 시사점 등을 다음처럼 정리해 볼 수 있다.

첫째, 문화영향평가의 제도적 기반인 법령의 규정을 반영하여 기준안을 마련하여야 한다는 점이다. 현행 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에서 문화영향평가의 대상이나 그 선정기준은 잘 드러나지 않지만, 법령의 조문을 통해서 본 연구에서 자체평가와 특정평가로 약칭한 유형 및 두 유형의 적용에 관한 몇 가지 기준이 확인된다. 그러나 기존 문화영향평가에서는 법령의 규정을 중요하게 고려하지 못하였다. 따라서 문화영향평가가 시행에서는 법령 분석을 통해 도출된 사항을 우선 고려하여 기준안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 「문화기본법」 개정 가능성을 고려하면서 개선방안을 마련할 필요가 있다는 점이다. 현행 제20대 국회에서 발의된 「문화기본법 일부개정법률안」 중 2건이 문화영향평가 대상의 구체화와 관련이 깊다. 특히 2018년 10월에 발의된 일부개정법률안에서는 문화영향평가 대상을 구체적으로 열거하고, 자체평가와 특정평가의 대상 및 예외에 관해 규정하고 있다. 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에 기반한 문화영향평가는 해당 법령의 변화에 매우 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 평가대상의 구체화 및 그 선정기준안, 평가유형 적용기준안 마련에서는 현재 발의된 일부개정법률안의 입법 추이뿐만 아니라 향후 지속적으로 이루어질 수 있는 법률 개정의 가능성을 고려할 필요가 있다.

셋째, 국내외 공통으로, 각종 개발사업을 문화영향평가 대상으로 주목하는 경향을 보이는 점이다. 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에서는 문화영향평가 대상이 매우 포괄적으로 제시된다. 이에 비해서 각종 선행연구를 보면, 법령이나 법정 계획 등과 함께 도시개발, 시설 조성 등 같은 개발사업에 대한 평가의 필요성을 중요하게 제기한다. 국내외 문화영향평가 제도화에 관한 초기 논의(김규원, 2003; 문화관광부, 2004)에서도 주요 평가대상을 문화적 공간환경이나 역사도시공간 조성 등과 관련하여 설정하였다. 국내보다 문화영향평가가 일찍 시작된 국외 사례에서 이러한 경향은 더욱 잘 드러난다. 그 이유는 개발사업이 해당 지역 주민의 이주를 초래하거나 공동체가 중요하게 여기는 의미나 가치에 변화를 초래할 수 있기 때문이다.

넷째, 수요조사에 의존하는 평가대상 선정방식의 개선 필요성이다. 국외의 문화영향평가에서는 각종 개발사업을 주요 평가대상으로 설정한다. 또한 사업 대상지 내에 가치나 의미를 지닌 문화 요소가 존재하는지 여부 및 개발사업이 그러한 요소에 영향을 미칠 가능성 등을 평가대상 선정에서 중요하게 고려한다. 이에 비해서 국내에서는 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는” 공공 계획과 정책을 평가대상으로 규정하지만, 이 규정에 따른 평가대상의 범주는 매우 폭넓거나 매우 협소하게 이해될 수 있다. 법령 조문에서 평가대상 선정과 관련한 몇몇 기준을 도출할 수 있지만, 해당 기준으로 평가대상을 구체화하기에 한계가 있다. 이 때문에 평가대상 선정을 수요조사에 의존하는 현상이 문화체육관광부와 지방자치단체의 문화영향평가에서 모두 나타나고 있다. 이러한 상황은 문화영향평가 시행 시 가산점을 부여하는 특정 정책사업에 평가가 집중되는 원인도 된다. 따라서 평가대상 선정과정에서 수요조사에 대한 의존도를 낮추는 방안 마련이 요구된다.

다섯째, 문화영향평가 대상 선정 등을 담당할 기구의 필요성 및 실제적 운용이다. 「문화기본법 시행령」 제2조제3항은 “협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우”에 문화체육관광부장관이 문화영향평가를 하도록 규정한다. 여기서 협력체계는 「문화기본법 시행령」 제3조에 의거하여 ‘1. 문화

영향평가의 기본방향에 관한 사항’, ‘2. 문화영향평가의 기준 및 방법에 관한 사항’, ‘3. 문화영향평가의 대상 선정에 관한 사항’, ‘4. 그 밖에 문화영향평가 시행을 위하여 필요한 사항’을 협의하는 기구다. 그러나 현재 협력체계의 운영은 매우 제한적으로 이루어지고, 그 특성상 시행령에서 규정한 기능을 수행하기에 한계를 지닌다. 이 때문에 ‘문화비전 2030’에서는 ‘문화비전위원회(가칭)’를 설치하여 문화영향평가제도 시행을 위한 전담기구 역할을 담당하도록 계획하였다. INCED의 의뢰로 문화영향평가를 위한 프레임워크를 개발한 Sagnia도 국가문화기구를 통해서 문화영향평가 대상 선정하도록 제안한 바 있다(Sagnia, 2004). 이와 같은 점을 고려할 때, 문화영향평가 운용의 내실화 및 문화적 가치의 사회적 확산을 위해 협력체계의 운용과 그 기능을 점검하는 한편, 중장기적으로 별도 기구 구성을 고려할 필요가 있다.

여섯째, 평가유형 분류 간소화 및 평가대상을 고려한 단계별 접근법의 필요성이다. 문화영향평가의 유형 분류는 평가대상의 증가와 다양화 등을 반영하며 계속 변화해 왔다. 그러나 평가유형이 매우 다양하게 제시됨으로써 평가수행자들이 문화영향평가를 이해하는 데 애로가 있었다. 또한 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에서 확인되는 평가유형에 대한 고려도 부족하였다. 현재와 같이 다양한 기준이 적용될 경우에는 향후 법률 개정 여부 및 문화영향평가 고도화 추진에 따라서 유형 분류체계에 변화가 발생할 가능성도 상존한다. 이와 같은 상황은 평가유형의 간소화 필요성을 증가시킨다. 다른 한편으로, 매켄지벨리에서는 분석 수준을 결정하기 위한 검토를 거쳐 문화영향평가를 기본, 보통, 종합이라는 세 가지로 나눈다. 또한 환경영향평가 과정에서도 이를 준용한 예비검토 절차를 거쳐 부정적 영향이 발생할 가능성이 있다면, 가능성 검사(Might test)를 시행한다. 그리고 그 결과에 따라서 환경평가 시행 여부를 결정한다. 따라서 문화영향평가 유형의 간소화 과정에서는 위에서 기술한 법령 규정에 대한 고려와 함께, 매켄지벨리의 사례처럼 예비 검토의 시행을 포함한 단계별 접근법을 고려할 필요가 있다고 판단된다.

일곱째, 지방자치단체의 자체평가 확산에 대응한 지원체계의 필요성이다.

2019년 9월말 기준으로 문화영향평가 관련 조례를 제정하였거나 공포 예정인 광역자치단체는 3곳(서울, 경기, 전남)이고, 관련 조례안을 입법예고한 광역자치단체도 1곳(부산)이 있다. 이 외에도 문화도시 조례에 문화영향평가 관련 사항을 포함하거나 관련 조례 없이 문화영향평가를 시행하는 기초지방자치단체도 생겨나고 있다. 문화영향평가에서는 평가대상의 내용, 지역적 맥락을 중요하게 고려하지만, 지방자치단체의 조례에 의한 자체평가라고 하더라도 상위 법령의 규정과 정합성을 지녀야 한다(이상열·박종웅·노수경, 2018). 그러나 지방자치단체의 자체평가에서는 상위 법령인 「문화기본법」 및 같은 법 시행령과의 연계성, 문화체육관광부와의 연계성이 낮은 상황이다. 이는 지방자치단체 단위에서 활용할 수 있는 지침이 마련되지 못한 상황과도 관련된다. 따라서 문화영향평가의 대상 및 그 선정기준, 평가유형 적용을 위한 방안 마련은 지방자치단체의 자체평가 시행을 위한 지원체계 구축을 고려하며 진행되어야 한다.



### 제3장

## 타 영향평가의 사례 분석





## 제1절

## 독자 법률에 의한 영향평가의 사례

## 1. 환경영향평가

## 가. 평가대상

환경영향평가는 별도의 평가법인 「환경영향평가법」에 근거한다. 같은 법 제7조는 환경영향평가 범위를 “계획의 수립이나 사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경, 사회·경제 환경 등의 분야”라고 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 보다 구체적인 대상은 평가유형(전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가)마다 다르고, 유형별 평가대상은 「환경영향평가법 시행령」 별표에 제시되어 있다.

## 1) 전략환경영향평가

전략환경영향평가란 환경에 영향을 미치는 계획을 수립할 때 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다. 「환경영향평가법」 제9조에서는 전략환경영향평가 대상 계획을 구체적으로 나열하고,<sup>4)</sup> 시행령 제7조에서는 전략환경영향평가 대상을

4) 제9조(전략환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하여야 한다. 1. 도시의 개발에 관한 계획, 2. 산업입지 및 산업단지의 조성에 관한 계획, 3. 에너지 개발에 관한 계획, 4. 항만의 건설에 관한 계획, 5. 도로의 건설에 관한 계획, 6. 수자원의 개발에 관한 계획, 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설에 관한 계획, 8. 공항의 건설에 관한 계획, 9. 하천의 이용 및 개발에 관한 계획, 10. 개간 및 공유수면의 매립에 관한 계획, 11. 관광단지의 개발에 관한 계획, 12. 산지의 개발에 관한 계획, 13. 특정 지역의 개발에 관한 계획, 14. 체육시설의 설치에 관한 계획, 15. 폐기물

정책계획(8개 분야, 32개 계획)과 개발기본계획(16개 분야, 82개 계획)으로 규정한다. 법령에 따르면 해당 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하여야 한다. 다만, 법 제9조에도 불구하고 ① 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획, ② 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획에 대해서는 실시하지 않을 수 있다(법 제10조).

한편, 「환경영향평가법」 제11조의2에 따르면, 전략환경영향평가 대상 계획을 수립하려는 행정기관장은 해당 계획이 입지 등 구체적인 사항을 정하지 않거나 정량적 평가가 불가능한 경우 등에 평가 항목·범위·방법 등을 간략히 한 약식전략환경영향평가를 실시할 수 있다. 약식전략환경영향평가 대상은 정책계획(4개 분야, 6개 계획)과 개발기본계획(2개 분야, 2개 계획)으로 같은 법 시행령 제10조의2에 제시되어 있다. 따라서 전략환경영향평가는 그 대상의 속성에 따라 일반적인 전략환경영향평가와 약식전략환경영향평가로 대별된다.

## 2) 환경영향평가

환경영향평가란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다. 「환경영향평가법」 제22조는 환경영향평가 대상을 도시 개발사업, 산업입지 및 산업단지 조성사업, 에너지 개발사업, 항만 건

처리시설의 설치에 관한 계획, 16. 국방·군사 시설의 설치에 관한 계획, 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취에 관한 계획, 18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치에 관한 계획

② 제2항에 따른 전략환경영향평가 대상 계획(이하 "전략환경영향평가 대상 계획"이라 한다)은 그 계획의 성격 등을 고려하여 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 정책계획: 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획, 2. 개발기본계획: 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계획 가. 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획, 나. 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획

③ 전략환경영향평가 대상 계획 및 제2항에 따른 정책계획 및 개발기본계획의 구체적인 종류는 제10조의2에서 정한 절차를 거쳐 대통령령으로 정한다. <개정 2016.5.29.>

설사업, 도로 건설사업 등 17개 분야, 81개 개발사업으로 제시하고 있다. 이들 사업을 하려는 자는 환경영향평가를 실시하여야 한다. 다만, 위의 조항에도 불구하고 ① 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업, ② 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 사업, ③ 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 사업은 환경영향평가 대상에서 제외한다(법 제23조).

한편, 「환경영향평가법」 제42조는 시도 조례에 따른 환경영향평가의 대상을 제시하고 있다. 즉, 특별시·광역시도·특별자치도 또는 인구 50만 이상의 시는 지역 특성 등을 고려하여 평가를 실시할 필요가 있다고 인정하면 조례에 의거하여 사업시행자로 하여금 환경영향평가를 실시하게 할 수 있다. 이때 평가대상 사업의 기준은 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 범위<sup>5)</sup>에 해당하여야 한다. 다만, 그 범위에 속하더라도 소규모 환경영향평가 대상인 경우에는 예외로 한다.

### 3) 소규모 환경영향평가

소규모 환경영향평가란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다. 이 평가의 대상에 대해 「환경영향평가법」 제43조는 ① 보전이 필요한 지역과 난개발이 우려되어 환경보전을 고려한 계획적 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에서 시행되는 개발사업, ② 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 개발사업으로 규정한다. 해당 사업자는 소규모 환경영향평가를 실시한다.

5) ① 환경영향평가 대상사업 중 대상사업의 50퍼센트 이상 100퍼센트 미만인 규모의 사업 또는 ② 환경영향평가 대상사업의 50퍼센트 미만인 규모의 사업 또는 환경영향평가 대상사업 이외의 사업으로서 특별시장·광역시장·도지사(관할구역에서 인구 50만 이상의 대도시는 제외한다)·특별자치도지사 또는 인구 50만 이상의 대도시 시장이 미리 환경부장관과 협의한 범위의 사업.

## 나. 평가대상 선정의 기준 및 절차

### 1) 전략환경영향평가

환경영향평가 법령에 따르면, 행정기관의 장은 소관 전략환경영향평가 대상 계획에 대하여 「환경영향평가법 시행령」 제7조의2에서 정하는 기간마다 같은 법 제10조제1항 각호를 고려하여 전략환경영향평가 실시 여부를 결정하고, 그 결과를 환경부장관에게 통보하여야 한다. 전략환경영향평가의 대상 선정 기준·절차는 「환경영향평가법」 제10조의2와 시행령 제7조의2에 규정되어 있다.

우선, 행정기관장의 장은 소관 전략환경영향평가 대상 계획에 대하여 대통령령으로 정하는 기간(5년)마다 5가지(① 계획에 따른 환경영향의 중대성, ② 계획에 대한 환경성 평가의 가능성, ③ 계획이 다른 계획 또는 개발사업 등에 미치는 영향, ④ 기존 전략환경영향평가 실시 대상 계획의 적절성, ⑤ 전략환경영향평가의 필요성이 제기되는 계획의 추가 필요성) 사항을 고려하여 전략환경영향평가 실시 여부를 결정하고 그 결과를 환경부장관에게 통보하여야 한다(법 제10조의2). 만약 전략환경영향평가를 실시하지 아니하기로 결정하려는 행정기관의 장은 그 사유에 대하여 관계 전문가 등의 의견을 청취하여야 하고 환경부장관과 협의를 거쳐야 한다. 환경부장관은 협의요청을 받은 사유를 검토하여 전략환경영향평가가 필요하다고 판단되면 해당 계획에 대한 전략환경영향평가 실시를 요청할 수 있다. 이밖에 전략환경영향평가 대상 계획의 결정 절차 중 필요한 사항은 「환경영향평가법 시행규칙」 제1조의2에서 정한다.

한편, 「환경영향평가법」 제11조의2에 따르면, 평가의 대상, 항목, 절차 등 약식전략환경영향평가 실시를 위하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있다. 그러나 시행령 제10조제2항3호를 보면, 약식전략환경영향평가를 위한 별도 선정기준 및 절차는 없으며 전략환경영향평가의 기준 및 절차를 준용하도록 하고 있다.

절차	담당 주체	내용	내용
대상 계획의 결정	행정기관의 장 및 대상계획 수립주체	스크리닝 (전략평가 실시 여부)	티어링 (전략평가 생략 여부)
		▼	▼
		실시 여부 자체 검토	생략 여부 자체 검토
		▼	▼
	환경부장관	협요청서 작성·통보 (결정 후 30일)	협요청서 작성·통보
		▼	▼
		협요청서 검토·협의	협요청서 검토·협의
평가 항목·범위 등의 결정 *주민 등의 의견 수렴	행정기관의 장 및 대상계획 수립주체	대상여부 결정·통보 (60일내 결정통보)	대상여부 결정·통보 (60일내 결정통보)
		▼	▼
		평가준비서 작성	
평가 실시 *주민 등의 의견 수렴	행정기관의 장 및 대상계획 수립주체	▼	
		환경영향평가협의회 심의(스코핑) * 일정 규모 미만 심의 생략	
		▼	
협약	행정기관의 장 및 대상계획 수립주체	전략환경영향평가서 초안 작성 * 정책계획에 대해서는 생략	
		▼	
		평가서 작성	
협의	행정기관의 장	▼	
		협요청	
		▼	
	환경부장관	검토 및 협의	
		▼	
		협의의견 통보	
	행정기관의 장 및 대상계획 수립주체	▼	
		협의의견 반영 또는 필요 조치	
		▼	
	행정기관의 장 및 대상계획 수립주체	조치결과 또는 조치계획 통보	

[그림 3-1] 전략환경영향평가의 추진 절차

법률에서는 전략환경영향평가의 대상 계획에 대한 고려사항을 5가지로 규정하고, 「전략환경영향평가 업무 매뉴얼」에서는 대상 선정 절차를 3단계로 제시하고 있다(환경부, 2017: 19-22). 1단계는 환경영향의 중대성, 2단계는 환경성 평가의 중대성, 3단계는 다른 계획 또는 개발사업 등에 미치는 영향이다. 행정기관장이 전략환경영향평가 대상 계획 실시 여부를 결정하기 위해서는 결정절차 및 평가기준에 따라 단계별로 검토하여야 하며, 1~3단계 중 어느 하나에 해당되는 경우, 전략환경영향평가 대상이 된다.

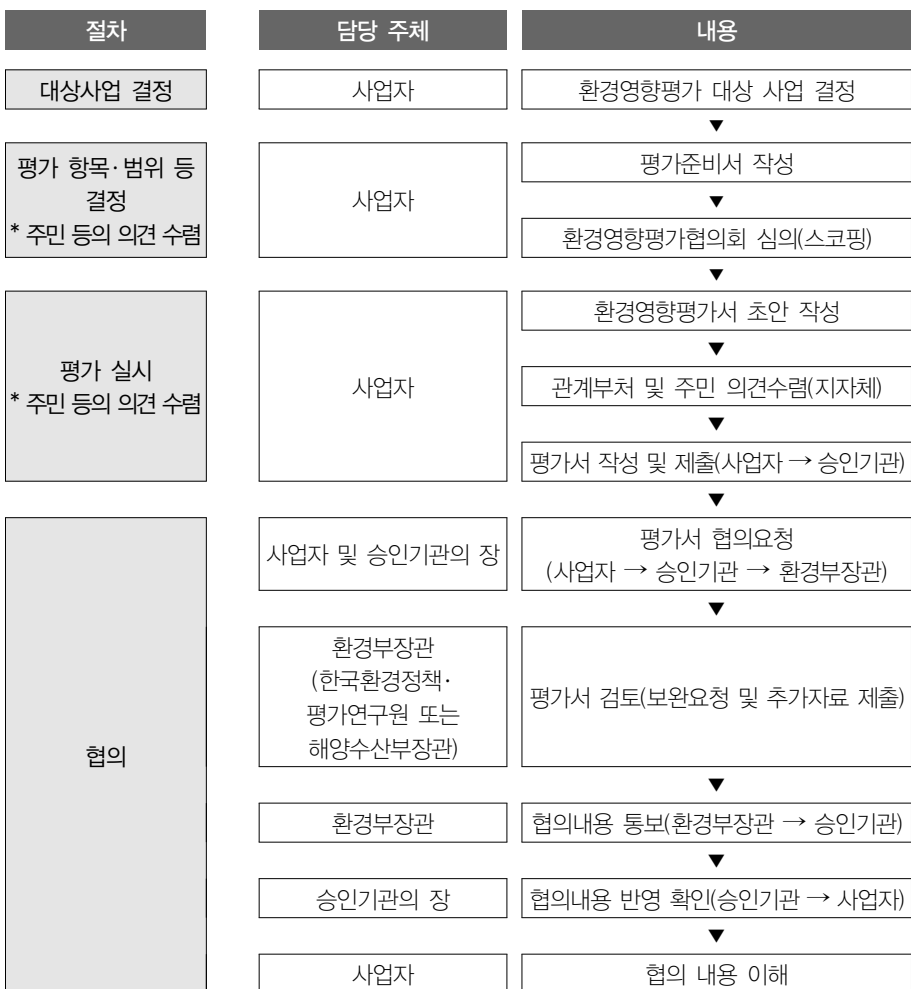
〈표 3-1〉 전략환경영향평가의 대상 계획 결정 절차 및 평가 기준

선정기준	고려사항
〈1단계〉 계획에 따른 환경영향의 중대성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긍정적 효과나 부정적 효과에 상관없이 환경적 영향이 큰 것으로 평가되는 정책, 계획, 프로그램은 전략환경영향평가의 대상이 됨</li> <li>- 환경적 영향이 미미할 것으로 예상되는 정책, 계획, 프로그램은 평가의 실익보다 평가로 발생하는 비용이 더 클 것으로 판단하여 제외하는 것을 원칙으로 함</li> <li>- 환경적 영향으로 발생할 피해가 회복 불가능할 경우는 원칙적으로 전략환경영향평가 대상으로 고려함</li> <li>- 농림, 수산, 에너지, 산업, 수송, 수자원 및 폐기물관리, 통신, 관광, 지역계획 등 평가 대상 분야의 주요 계획은 원칙적으로 평가 대상으로 구분함</li> <li>- 단, 구체성이 떨어지는 정책 성격을 갖는 계획과 파급영향 정보가 불분명한 계획은 '평가가능성'이나 '하위계획 구속력' 등을 추가로 고려하여 평가 대상 여부를 점검</li> </ul>
〈2단계〉 계획에 대한 환경성 평가 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가는 가능하나 그 영향의 정도 파악이 어려운 경우</li> <li>- 환경적 영향은 불분명하나 평가할 수 있는 경우 스크리닝(screening) 과정을 거쳐 본격적인 전략환경영향평가가 필요한지를 결정</li> <li>- 계획들에 대해 참여전문가들의 집중 검토를 통해 평가 대상인지 여부를 점검함</li> <li>• 매우 추상적이거나 구체적인 실행계획이 명시되지 않은 정책 또는 전략 수준의 계획으로 평가 자체가 어려운 경우</li> <li>- 평가 자체가 어려운 계획으로 분류된 경우 무조건 대상에서 제외하는 것이 아니라 3단계 기준인 해당 계획과 하부계획과의 관계를 기준으로 재검토함</li> </ul>
〈3단계〉 환경적 영향이 상당한 하부 계획 또는 개별사업에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가자체가 어려운 계획 중 관련된 계획이나 개별사업들이 환경에 대한 영향력이 상당한 경우 전략환경영향평가 필요성 여부를 재점검</li> <li>- 해당 계획에서 영향력이 상당한 계획·사업들에 대해 평가기준을 규정할 경우 전략환경영향평가 대상으로 우선적 고려함</li> <li>- 단, 비전이나 전반적 방향성만 제시하는 등 구체성이 적어서 평가가 어렵고 환경영향이 큰 하부계획이나 사업에 대한 구속력이 없거나 적은 경우는 대상에서 제외함</li> </ul>

자료: 환경부(2017), 「전략환경영향평가 업무 매뉴얼」, pp.21-22.

## 2) 환경영향평가

전략환경영향평가와 달리 환경영향평가의 대상 선정기준은 「환경영향평가법」에 별도로 명시되어 있지 않지만, 평가대상은 환경에 영향을 미칠 수 있는 17개 분야별 세부사업으로 구체화하고 있으며, 각 세부사업별로는 면적, 길이, 부피 등 각각의 기준을 제시하고 있다. 즉, 환경영향평가의 대상사업이 곧 선정기준으로 별도의 대상 선정기준이 없이도 평가 대상을 확인할 수 있다.



[그림 3-2] 환경영향평가의 추진 절차

환경영향평가의 대상은 환경부가 제시한 「환경영향평가제도」(2016) 안내 자료를 통해서 확인할 수 있다. 이 자료에 의한 평가대상은 “골프장 건설 등 사업 특성상 자연환경, 생태계를 훼손할 우려가 큰 사업, 자연공원 집단시설지구 등 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 사업, 매립사업, 댐건설 등 환경영향이 장기적, 복합적으로 발생하는 사업, 택지, 공단조성 등 대기, 수질오염 같은 복합적 환경오염이 우려되는 사업” 등이다(환경부, 2016: 48). 한편, 「환경영향평가법」 제42조제3항에 따르면, 시도 자체 환경영향평가는 평가 분야 및 세부 항목, 환경영향평가서의 작성 및 의견 수렴과 환경영향평가서의 협의 및 협의 내용 관리 등의 절차, 그 밖에 필요한 사항을 해당 시도의 조례로 정한다고 되어 있다.

### 3) 소규모 환경영향평가

소규모 환경영향평가의 대상 선정기준은 「환경영향평가법」 시행령 제59조에 9개 분야, 21개 개발사업별로 제시되어 있다. 그 대부분은 일정 규모 이상(5,000m<sup>2</sup>)의 개발사업으로서, 환경영향평가 대상에 해당되지 않는 사업이다.

절차	담당 주체	내용
대상사업 결정	사업자	소규모 환경영향평가 대상 사업 결정
		▼
평가 실시	사업자	소규모 환경영향평가서 작성 및 제출(사업자 → 승인기관)
		▼
협의	승인기관의 장	평가서 협의요청(승인기관 → 환경부장관)
		▼
	환경부장관	평가서 검토 및 협의결과 통보(보완·조정 요청)
		▼
	승인기관의 장	협의내용 반영 및 조치계획 통보
		▼
	환경부장관	협의 내용 관리·감독

[그림 3-3] 소규모환경영향평가의 추진 절차



### 다. 평가유형

「환경영향평가법」에 따르면, 환경영향평가는 ‘전략환경영향평가’, ‘환경영향평가’ 및 ‘소규모환경영향평가’ 등 3개 유형으로 나뉘며 유형별 평가 대상의 특성(규모, 영향력, 시행주체 등)에 따라 평가 항목·범위·방법 등을 간소화한 약식평가가 적용되기도 한다.

우선, 전략환경영향평가는 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때 적용되며, 환경보전계획과의 부합 여부와 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서의 해당 계획의 적정성 및 입지 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 시행된다. 한편, 약식전략환경영향평가는 전략환경영향평가 대상 계획 중 해당 계획이 입지 등 구체적인 사항을 정하지 않거나 정량적인 평가가 불가능한 경우에 평가 항목·범위·방법 등을 간소화한 형태로 시행된다.

다음, 환경영향평가는 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 적용된다. 따라서 구체적인 개발사업을 평가 대상으로 하며 해당 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는데 목적이 있다. 한편, 약식 절차에 따른 환경영향평가는 환경영향평가 대상사업 중 환경에 미치는 영향이 적은 사업에 대해 적용되며, 특별시·광역시도·특별자치도 또는 인구 50만 이상의 시는 조례에 따라 자체적으로 환경영향평가를 실시한다. 즉, 이들 자치단체는 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 범위의 사업에 대하여 지역 특성 등을 고려하여 환경영향평가를 실시할 필요가 있다고 인정되면 조례가 정하는 바에 따라 그 사업을 시행하는 자로 하여금 환경영향평가를 실시하게 할 수 있다.

마지막으로 소규모환경영향평가는 환경보전이 필요한 지역에서 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 사업을 시행할 때 실시한다.

## 2. 성별영향평가

### 가. 평가대상

성별영향평가도 별도의 평가법인 「성별영향평가법」에 근거한다. 같은 법 제 5조에 따르면, “중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙을 말한다)과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대하여 성별영향평가를 실시한다. 이 경우 여성가족부장관이 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 정하는 계획 및 사업 등에 대하여는 성별영향평가를 실시한다”고 되어 있어 평가대상의 범위는 ‘법령’과 ‘계획 및 사업’임을 알 수 있다.

‘법령’과 ‘계획 및 사업’의 내용은 「성별영향평가법 시행령」 제2조제1항과 제2항에서 확인할 수 있다. 제1항 각호에 따르면, 성별영향평가 대상은 ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 법령, ② 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, ③ 중앙행정기관의 장이 해당 기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업, ④ 「지방재정법」 제41조제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업 등이다. 단, 제2호부터 제4호까지 경우에는 성평등에 중대한 영향을 미치는 것만을 대상으로 한다. 한편, 제2항에 따르면 제1항의 규정에도 불구하고 ① 여성의 지위향상 또는 성평등의 실현을 직접적인 목적으로 하는 경우, ② 정책이 사람에게 미치는 효과가 간접적인 것에 불과하거나 정책 효과가 매우 광범위한 경우 등 정책 효과를 성별에 따라 구별하기가 사실상 불가능한 경우, ③ 국가·지방자치단체의 조직, 업무처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우, ④ 그 밖에 정책이 성평등에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 성별영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에 평가대상에서 제외할 수 있다.

「2019년 성별영향평가 지침」에는 2019년의 성별영향평가 대상이 좀 더 구체적으로 제시되어 있다. 먼저 ‘법령’은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 것 전체이기 때문에 성별영향평가서 작성에서 제

외되는 9가지만 열거하고 있다. ① 행정기관 내부의 운영·관리에 관한 사항으로서 기구, 직제, 기록물, 물품, 수당, 감사, 문서 및 관인, 신분증, 수수료 징수, 민원사무 처리기간 등에 관한 법령, ② 벌금, 과태료 부과기준에 관한 법령, ③ 국가기밀에 관한 사항, 전시 관련 법령, ④ 대통령 긴급명령에 의해 제·개정되는 법령에 관한 사항, ⑤ 국호·국기·연호, 전례, 국경(정부기념)일, 의전에 관한 법령, ⑥ 행정절차, 소송절차, 재판에 관한 법령, 법령시행(일), 효력에 관한 법령(폐지 법령 포함), ⑦ 상위법령의 개정 등으로 조례나 규칙 제명 및 문구 등을 단순 변경하는 법령, ⑧ 여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 법령, ⑨ 알기 쉬운 법령 정비 대상(법제처) 및 일몰 조항만 개정되는 법령이다(여성가족부, 2019: 13-14). 성별영향평가 대상일 경우, 점검표와 성별영향평가서를 함께 작성·제출하지만, 성별영향평가서 작성 제외 법령에 대해서는 점검표만 작성·제출하면 된다.

‘계획’은 법률에 따라 3년 이상 주기로 수립하는 계획 중 성평등에 중대한 영향을 미치는 것으로서, 중앙행정기관 소관 계획에 대해서는 여성가족부에서 특정성별영향평가를 실시한다. 지방자치단체의 경우에는 기관별로 평가 대상 계획을 선정하고 해당 계획의 수립을 완료하기 전까지 비전과 목표, 전략 및 중점과제에 대한 성별영향평가를 실시한다(여성가족부, 2019: 30).

마지막으로, ‘사업’은 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업을 말한다. 우선, 성인지(性認知) 예산과 연계 강화를 위해 예산서 작성 전에 성별영향평가를 실시한다(여성가족부, 2019: 46). 또한 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 대국민 홍보를 위해 온라인 및 오프라인을 통해 홍보물을 제작하는 ‘정보홍보사업’은 홍보물의 이미지와 문구에 성 차별적 요소가 있는지 등에 대해 필요한 경우 평가를 실시한다(여성가족부, 2019: 62).

「2019년 성별영향평가 지침」에는 성별영향평가 대상뿐만 아니라 특정성별영향평가 대상도 적시되어 있다. 여성가족부가 실시하는 특정성별영향평가 대상은 시행 중인 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙)과 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책 또는 공공기관이 수행하는 사업 중 성평등 실현

을 위해 필요한 정책 및 사업(정책 수혜대상의 범위가 넓거나 사회적 파급효과가 큰 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 주요 정책, 국민생활과 직접 관련되는 사업 중 일반국민이 일상생활 속에서 불편하거나 성별 격차를 체감하는 사업 등)이다.

지방자치단체가 실시하는 특정성별영향평가 대상은 시행 중인 조례·규칙, 지방자치단체 소관 정책, 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상이나 성평등 실현과 밀접한 관련이 있는 사업, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항에 따른 출자·출연 기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상이나 성평등 실현과 밀접한 관련이 있는 사업이 그 대상이 된다(여성가족부, 2019).

## 나. 평가대상 선정의 기준 및 절차

「성별영향평가법」 제5조에 따르면, 성별영향평가 대상의 선정 및 방법은 대통령령으로 정하는데, 시행령 제2조제1항은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 법령을 제외하고 성별영향평가의 대상이 되는 정책 및 사업 등을 선정할 때에는 기본적으로 이들 정책 및 사업이 ‘성평등에 중대한 영향을 미치는 것’이어야 한다고 되어있다. 이밖에 시행령 제3조에 의하면, 여성가족부장관은 시행령 제2조에 따른 대상 정책의 선정, 성별영향평가의 방법 등 성별영향평가의 실시에 필요한 사항에 관한 지침을 정하여 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이에 따라 여성가족부장관은 매년 성별영향평가의 지침을 작성하여 안내하고 있다.

### 1) 성별영향평가

「2019년 성별영향평가 지침」(여성가족부, 2019)에서는 성별영향평가 대상을 선정하는 기준과 절차를 제시하고 있다. 먼저, 법령에 대한 성별영향평가는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 모든 법령이 대상이기 때문에 지침에서는 성별영향평가서 작성 제외 법령과 그 절차만

제시하고 있다. 성별영향평가서 작성 제외 법령에 대해서 중앙행정기관은 여성가족부가, 지방자치단체는 성별영향평가책임관이 제출된 제·개정 법령안에 대해 평가서 작성 제외 대상인지 여부를 15일 이내에 해당기관에 통보한다. 작성 제외 법령이 아닌 경우 여성가족부(성별영향평가책임관)는 해당기관에 성별영향평가서 작성을 요청하고 해당기관은 성별영향평가서를 작성하여 제출한다.

계획에 대한 성별영향평가는 중앙행정기관과 지방자치단체가 법률에 따라 3년 이상 주기로 수립하는 계획 중 성평등에 중대한 영향을 미치는 계획을 대상으로 한다. 평가대상 계획은 중앙행정기관은 여성가족부가 선정하여 특정성별영향평가 및 정책 개선 권고를 실시하고, 지방자치단체는 기관별로 평가 대상 계획을 선정하고 계획 수립 완료 전까지 비전과 목표, 전략 및 중점과제에 대해 성별영향평가를 실시한다. 지방자치단체가 실시하는 계획에 대한 성별영향평가 중 ‘여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 계획’의 경우에는 성별영향평가서 작성 대상에서 제외되어 체크리스트만 제출하면 되는데, 이때 제외 계획에 속하는지 여부는 지방자치단체별 해당 기관의 성별영향평가책임관이 검토하여 30일 이내에 해당부서에 통보한다. 작성 제외 계획이 아닌 경우에는 가장 빠른 시기에 비전과 목표, 전략 및 중점과제에 대한 체크리스트와 성별영향평가서를 작성하여 해당기관의 성별영향평가책임관에게 제출한다.

마지막으로, 사업에 대한 성별영향평가는 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업을 대상으로 한다. 평가 대상의 선정은 중앙행정기관의 경우, 여성가족부가 부처별 성평등 목표와 연관성이 높은 사업을 각 부처에 제시하고 각 부처는 여성가족부에서 제시하는 사업을 고려하여 대상사업을 협의한다. 이때, 대상 선정기준은 ① 부처별 성평등 목표와의 관련성을 고려하여 여성가족부에서 제시한 사업, ② 성평등 목표 향상을 위한 사업 및 성평등에 중대한 영향을 미쳐 개선이 필요하다고 판단되는 사업 등 두 가지이다. 지방자치단체의 경우, 세출예산의 세부사업 중 해당 자치단체의 성평등 목표와 지역성평등

지수 향상과의 관련성을 고려하여 공통 주제에 해당하는 사업을 발굴하고, 이들에 대해 지방성별영향평가위원회의 심의·조정을 거쳐 대상을 확정한다.

〈표 3-2〉 사업에 대한 성별영향평가 시 대상 선정기준(2019년 기준)

구분		선정기준
중앙행정기관 선정기준		부처별 성평등목표와의 관련성을 고려하여 여성가족부에서 제시한 사업 성평등 목표 향상을 위한 사업 및 성평등에 중대한 영향을 미쳐 개선이 필요하다고 판단되는 사업 - 부처별 성평등목표 달성에 직접적인 영향을 줄 수 있는 사업인가? - 사업의 수혜 정도에서 성별격차가 발생할 것이 예상되고, 기관의 주요업무 계획, 국정과제 등에 포함된 사업으로 성평등에 중대한 영향을 미치는 사업인가?
지방자치단체 선정기준	공통 주제	신규, 공약 사업 - 2019년도에 신규로 시행되는 사업, 지방자치단체장 공약 사업 사업 분야 - 일자리 관련 사업: 미취업자 취업 촉진을 목적으로 임금을 지원하는 사업, 장기실직자 등 취업취약계층에 대한 일자리 제공 사업, 은퇴인력 등을 대상으로 한 자원봉사형 일자리 사업, 베이비부머 희망찾기(사회공헌형 일자리) 사업 등 공공 및 민간 부문 일자리 확대 사업 - 4차 산업혁명 관련 사업: 인공지능기술, 사물인터넷, 빅데이터 등 정보통신 기술(ICT)과의 융합을 통한 사회 혁신 유도를 위한 사업 - 청년지원 사업: 청년지도자 양성 사업, 청년 경쟁력 제고 사업, 청년 동아리 지원 사업, 창업 지원 등 청년의 삶의 질 향상에 기여하는 사업 - 안전 사업: 안전문화 운동 추진 사업, 재난 취약가구 안전관리 지원 사업 등
	제외	- 여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 사업 - 3년 이상 연속하여 성별영향평가를 실시한 사업

자료: 여성가족부(2019), 「2019년 성별영향평가 지침」, p.46-47.

한편, 정보홍보사업에 대한 성별영향평가는 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 대국민 홍보를 위하여 온라인 및 오프라인을 통해 제작하는 홍보물 등 정보홍보사업이 대상이며, 중앙행정기관(소속기관 포함)과 지방자치단체(시·도, 시·군·구)가 실시하고 있다. 평가 대상의 선정은 홍보물의 이미지와 문구에 성 차별적 요소가 있는지 검토가 필요한 경우 진행된다.

절차	담당주체 중앙행정기관	담당주체 지방자치단체	내용
대상사업 선정	해당 부처	해당 부서	(중앙) 여성가족부에서 제시한 사업을 고려하여 대상사업을 협의한 후, 부처별 성평등 목표 관련성 등을 고려하여 대상사업 선정 * 여성가족부 대상사업 제시 → 협의 → 선정 (지자체) 성평등목표와 관련성, 지역 성평등 지수 향상 등을 고려하여 공통 주제를 중심으로 대상과제 선정('19.6월) * 공통 주제를 고려하여 대상사업 발굴 → 지방위원회 심의 → 대상사업 선정
영향평가서 작성 제출	해당 부처 → 여성가족부	해당 부서 → 성별영향평가책임관	해당 사업에 대한 성별영향평가서 작성 및 제출 (제출 시, 사업계획서 등 사업 설명자료 첨부) *(중앙) '19.2.까지, (지방자치단체) '19.7.까지
검토의견 통보	여성가족부	성별영향평가책임관	성별영향평가서를 검토하여 해당부처(부서)에 '개선사항 없음', '자체개선안 동의', '개선 의견' 으로 결과를 통보 *(중앙) '19.4.까지, (지방자치단체) '19.8.까지
반영계획 제출	해당 부처 → 여성가족부	해당부서 → 성별영향평가책임관	검토의견 통보서의 결과가 '개선의견'인 경우 반영계획을 작성하여 제출 *(중앙) '19.5.까지 (지방자치단체) '19.9.까지
반영계획 관리	여성가족부	성별영향평가책임관	해당부처(부서)에서 개선의견을 수용하였는지 여부를 확인 및 관리 *(중앙) '19.5~12., (지방자치단체) '19.9~12.
성인지 예산서 작성	해당 부처	해당 부서	성별영향평가에 따른 성평등 조치 사항 등을 반영하여 성인지 예산서 작성 *(중앙) '19.5.~ , (지방자치단체) '19.10.~ *성인지 예산서 상 성과지표 설정, 성과지표 달성을 위한 소요예산 반영 등

자료: 여성가족부(2019), 「2019년 성별영향평가 지침」, p.48.

[그림 3-4] 사업에 대한 성별영향평가의 추진 절차

## 2) 특정성별영향평가

여성가족부가 실시하는 특정성별영향평가는 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관을 대상으로 시행 중인 법령과 이들 기관에서 수행하는 사업 중 성평등 실현을 위해 개선이 필요한 정책 및 사업을 대상으로 한다. 이때 법령은 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙이 해당되며, 성평등 실현을 위해 개선이 필요한 정책 및 사업으로는 정책 수혜대상의 범위가 넓거나 사회적 파급효과가 큰 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 주요정책, 국민생활과 직접 관련되는 사업 중 일반국민이 일상생활 속에서 불편하거나 성별 격차를 체감하는 사업 등을 대상으로 한다. 평가대상은 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 관계기관 수요조사, 일반국민 및 NGO 대상 과제발굴 공모, 전문가 등의 의견수렴을 통해 발굴하고 최종적으로는 성별영향평가위원회의 심의·조정 절차를 거친다.

이에 비해서 지방자치단체가 실시하는 특정성별영향평가는 지방자치단체 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항에 따라 지방자치단체가 출자·출연한 기관, 그리고 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업을 대상으로 시행 중인 조례·규칙, 지방자치단체 소관 정책, 지방공기업이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상이나 성평등 실현과 밀접한 관련이 있는 사업, 지방자치단체의 출자·출연기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상이나 성평등 실현과 밀접한 관련이 있는 사업을 대상으로 한다. 평가대상은 관계기관에 대한 수요조사, 시민 및 NGO를 대상으로 한 과제 공모, 전문가·지역의 성별영향평가센터 등에 대한 의견수렴을 통해 발굴하고, 최종적으로는 지방자치단체별로 설치된 성별영향평가위원회의 심의·조정 절차를 거쳐서 선정한다.



절차	담당 주체	내용
대상 정책 발굴 및 선정	여성가족부 해당기관	대상정책 발굴 (여성가족부: 행정기관·연구기관 대상 수요조사, 일반국민 및 NGO 대상 공모, 전문가 의견수렴 등) (해당기관: 중앙행정기관 및 지방자치단체는 특정평가를 통해 정책 개선이 필요한 과제 발굴·제출)
	여성가족부	대상정책 선정 (성별영향평가위원회 심의·조정)
평가 실시	여성가족부	성별영향평가 실시 (대상정책 통보 및 성별영향평가 실시) * 심층적 성별영향평가를 위하여 전문연구기관 등에 위탁하여 실시 가능 * 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장에게 특정성별영향평가 실시에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있음
	여성가족부 (→해당기관)	특정성별영향평가 결과 통보 (특정성별영향평가의 결과를 해당기관의 장에게 통보) * 성평등 실현을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 정책개선 권고 또는 의견표명(성별영향평가위원회 심의·조정 사항) * 개선 권고의 경우 조치기한을 정하여 통보
반영계획 제출	해당기관 (→여성가족부)	반영 계획 제출 (통보 받은 기관의 장은 30일 이내에 반영 계획을 여성가족부장관에게 제출)
반영계획 관리	여성가족부 (→ 해당기관)	반영 결과 점검 (특정평가 대상정책, 평가결과, 반영결과, 정책개선 점검 등 종합 관리)
정책 또는 사업에 반영	해당기관 (→ 여성가족부)	개선대책 수립 및 시행 (정책개선 권고를 받은 경우에는 개선대책을 수립·시행) * 개선 조치기한이 지난 후 30일 이내에 추진실적을 여성가족부장관에게 제출)

자료: 여성가족부(2019), 「2019년 성별영향평가 지침」, p.98.

[그림 3-5] 특정성별영향평가의 추진 절차

절차	담당 주체	내용
대상 정책 발굴 및 선정	기관담당부서	대상정책 발굴 (수요조사: 행정기관·연구기관 대상 수요조사, 일반국민 및 NGO 대상 공모, 전문가 의견수렴 등)
		대상정책 선정 (지역성별영향평가위원회 심의·조정) *지역성별영향평가센터와 협의 가능
평가 실시	기관담당부서, 연구기관 등	성별영향평가 실시 (대상정책 성별영향평가 실시 및 개선과제안 도출) * 성평등 정책 관련 전문 연구기관 위탁 계약 또는 출자·출연 연구기관 자체 수행
	기관담당부서	위원회 심의·조정 (개선과제안에 대한지방성별영향평가위원회의 심의·조정)
평가 결과 통보	기관담당부서	특정성별영향평가 결과 통보 (특정성별영향평가의 결과를 담당부서 또는 해당기관의 장에게 통보) * 정책개선 업무지시, 개선권고, 의견표명 등 * 중앙행정기관 소관 정책에 대해서는 여성가족부장관에게 건의
반영계획 제출	평가 대상 정책 담당부서, 관계기관	반영 계획 제출 (통보받은 부서 또는 기관의 장은 성별영향평가 반영 계획을 수립하여 지방자치단체의 장에게 제출)
정책개선 반영 결과 점검	대상정책 담당부서, 기관담당부서, 관계기관	반영 결과 점검 (통보 받은 부서 또는 기관의 장은 정책 반영결과를 지방자치단체 장에게 제출) *반영 결과는 여성가족부장관에게 제출(매년 2월말)

자료: 여성가족부(2019), 「2019년 성별영향평가 지침」, p.101.

[그림 3-6] 지방자치단체 특정성별영향평가의 추진 절차

#### 다. 평가유형

「성별영향평가법」 제2조와 제7조는 “중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 성별영향평가를 실시한다.”고 규정하고 있어 성별영향평가는 평가 시점에 따라 사전평가와 과정평가로 구분됨을 알 수 있다. 다만, “소관 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 법제처의 법령안 심사 전에 실시하여야 한다.”는 예외 규정이 있다.

앞서 설명한 바와 같이, 성별영향평가는 평가 주체에 따라 ‘성별영향평가’와 ‘특정성별영향평가’로 나뉜다. 전자의 경우, 중앙부처 및 지방자치단체 공무원이 본인이 담당하는 법령, (중장기)계획 및 사업에 대해서 직접 체크리스트와 성별영향평가서를 작성하고 제출한다. 이를 위해 여성가족부는 분석평가 지표, 작성 양식 및 절차, 방법 등이 포함된 평가지침을 매년 보급하고, 공무원 대상의 교육과 전문가 컨설팅을 지원한다. 후자 가운데 여성가족부장관이 실시하는 특정성별영향평가는 대상정책에 대한 심층평가를 위하여 전문연구기관 등에 위탁하여 실시되고, 지방자치단체(특별시·광역시도·특별자치도 및 시·군·구, 교육청)의 장이 실시하는 특정성별영향평가 역시 대상정책에 대한 심층적 평가를 위하여 성평등 정책 분야에 전문성을 지닌 연구기관 또는 지방자치단체 출자·출연 연구기관 등에 위탁하여 실시한다.

## 제2절

## 법조문에 의한 영향평가의 사례

## 1. 고용영향평가

## 가. 평가대상

고용영향평가는 「고용정책 기본법」에 의거한다. 같은 법 제13조제1항에서는 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관정책이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석·평가하고 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하도록 노력하여 한다.”고 하여 고용영향평가 대상을 공공정책으로 설정한다. 구체적인 대상은 같은 법 제13조제2항(2019.4.30. 신설, 2019.11.1. 시행)과 제3항에 나타나 있다. 평가대상은 평가의 시행주체(중앙행정기관의 장과 고용노동부장관)에 따라 구분된다.

〈표 3-3〉 「고용정책 기본법」에 제시된 고용영향평가의 대상

구분	평가대상
중앙행정기관의 장	제13조제2항 1. 「국가재정법」 제31조제1항에 따른 예산요구서에 포함된 세출예산사업 2. 「국가재정법」 제66조제5항에 따른 기금운용계획안에 포함된 기금사업
고용노동부장관	제13조제3항 1. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 고용영향평가를 요청하는 정책으로서 고용노동부장관이 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책 2. 정책심의회에서 고용영향평가를 하기로 심의한 정책 3. 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책 4. 대규모의 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책

주: 「고용정책 기본법」 제13조제2항은 2019년 11월 1일부터 시행 예정임.

「2019년 재정(예산)사업 고용영향평가 가이드라인」에는 재정(예산)사업 중 고용영향평가 대상과 제외사업이 제시되어 있다. 평가대상 사업은 ① 2019년 재정지원 일자리사업 전체, ② 2020년 부처요구액 기준 연간 100억 이상 SOC 사업, ③ 2019년 인력양성, 창업기업지원, 사업화지원, 기업 50% 이상 참여 사업 유형으로 구분한 R&D사업 전체, ④ 2020년 부처요구액 기준 연간 100억 원 이상 문화·예술 및 보건·복지분야 일자리 창출 사업, ⑤ 2019년 기재부·관계부처와 협의하여 결정한 재정사업 등이다. 평가대상에서 제외되는 사업은 ① 기관 인건비 및 기본 경비, ② 국가 안보 및 기밀 유지가 필요한 사업, ③ 국가 간 협약·조약에 따른 사업, ④ 재난예방·복구 사업, ⑤ 법정 의무지출 사업, ⑥ 2019년 신규 예비타당성 조사 대상 사업, ⑦ 기타 평가 실익 등을 감안하여 일자리위원회에서 결정한 사업 등이다(고용노동부, 2019: 1-4).

반면, 고용노동부장관이 실시하는 고용영향평가 대상은 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장이 시행할 계획, 시행 중이거나 시행 완료된 정책 중 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로 제시되어 있을 뿐이다. 「정책고용영향평가 표준매뉴얼(안)」에 따라 정책고용영향평가의 연구 대상은 매년 3월경 고용정책심의회를 통해 선정된다(고용노동부·한국노동연구원 고용영향평가센터, 2019).

#### 나. 평가대상 선정의 기준 및 절차

「고용정책 기본법」 제13조제7항에 따르면 고용영향평가 대상 선정 등은 대통령령으로 정한다고 되어 있다. 같은 법 시행령 제22조제1항에는 고용영향평가 대상 선정 시에 해당 정책이 노동시장에 미치는 영향 및 그 정도, 평가의 가능성, 정책 분석·평가의 시급성 등을 고려하여야 한다고 규정되어 있다.

평가대상 선정은 「고용정책 기본법」 및 같은 법 시행령에서 의거한다. 즉, ① (관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 고용영향평가를 요청하는 정책으로서) 고용노동부장관이 고용영향평가가 필요하다고 인정하거나, ② 정책심의회에서 고용영향평가를 하기로 심의하거나, ③ 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 인정하거나, ④ (예비타당성조사 대상

사업으로서) 고용노동부장관이 기획재정부장관과 협의를 거쳐 결정하거나, ⑤ 국회가 그 의결로 고용영향평가의 실시를 요구하는 방식으로 이루어진다.

가이드라인에 제시된 재정(예산)사업의 고용영향평가 절차는 2016년에 신규 도입된 부처 자체평가 및 한국노동연구원의 검증으로 진행되었다. 그러나 2018년에는 부처의 부담 완화를 위하여 자체평가를 한국노동연구원의 전담평가로 변경하였다. 모든 평가 절차는 기획재정부에 대한 각 부처의 예산제출 기한 내 완료를 원칙으로 한다. 세부 절차는 평가사업 예산서 제출(5.10 限, 각 부처) → 한국노동연구원 전담 평가(5.21 限) → 이의신청(5.28 限) → 이의 신청 검토 및 평가결과 송부(5.30 限) → 각 부처는 평가결과를 예산서에 첨부하여 기획재정부에 제출(5.31 限)의 순서로 진행된다(고용노동부, 2019: 3).

절차	담당 주체	내용
사전절차	고용노동부 한국노동연구원	고용영향평가 산출식 부처 의견 수렴
		고용영향평가 가이드라인(산출식) 마련 고용영향평가 협의회를 통해 산출식 확정
		예산편성지침(안) 마련 및 반영
		고용영향평가 가이드라인 부처 배포 및 설명회 개최
재정(예산)사업 고용영향평가	각 부처	예산 설명서 제출(각 부처 → 고용노동부, 한국노동연구원)
	한국노동연구원	전담 평가(고용효과산출)
	각 부처	이의 신청
	한국노동연구원	이의신청 검토 및 평가 결과 제출 (한국노동연구원 → 고용노동부, 기획재정부)
	각 부처	평가결과 예산서에 첨부하여 기재부 제출

자료: 고용노동부(2019), 「2019년 재정(예산)사업 고용영향평가 가이드라인」, p.4.

[그림 3-7] 재정(예산)사업에 대한 고용영향평가의 추진 절차

「정책고용영향평가 표준매뉴얼(안)」(고용노동부·한국노동연구원 고용영향평가센터, 2019)에 제시된 정책고용영향평가 절차는 <그림 3-8>과 같다.

절차	담당 주체	내용
연구과제 선정	고용노동부	연구과제 선정(매년 3월경 고용정책심의회를 통해 선정)
	한국노동연구원 고용영향평가센터	연구진 선정 및 구성(참여연구진 3인 이상 구성을 완료하여 착수보고회 1주일 전에 센터에 통보)
착수보고회	한국노동연구원 고용영향평가센터	착수보고회 진행(보고회 전 소관부처 담당자와 면담하여 연구대상 제도·정책의 내용과 고용연계성 파악, 자료 제공 요청 등)
연구 진행	연구진	연구 진행
중간보고회	한국노동연구원 고용영향평가센터	중간보고회 진행
연구 진행	연구진	연구 진행
최종보고회	한국노동연구원 고용영향평가센터	최종보고회 진행
소관부처 의견 수렴 및 반영	연구진 (→한국노동연구원 고용영향평가센터)	소관부처 의견수렴용 보고서 제출
	고용노동부 (→소관부처)	소관부처 의견 수렴
	연구진	소관부처 의견 반영 및 최종보고서 제출(소관부처 의견 반영 여부 및 미반영 사유서, 의견이 반영된 최종보고서 작성·제출)
영향평가 결과 공개	한국노동연구원 고용영향평가센터	정책고용영향평가 결과 공개(보고서 출판을 통해 공개, 보고서는 관련 부처 및 공공기관, 도서관 등에 배포, 홈페이지 게재)

자료: 고용노동부·한국노동연구원 고용영향평가센터(2019), 「정책고용영향평가 표준매뉴얼(안)」, pp.19-26.

[그림 3-8] 정책고용영향평가 연구의 추진 절차

## 다. 평가유형

고용영향평가는 평가 주체에 따라 두 가지 유형으로 구분된다. 「고용정책 기본법」 제13조제1항에 따르면, “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관정책이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석·평가하고 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하도록 노력하여야 한다”고 되어 있으며, 이때 평가의 주체는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장임을 알 수 있다. 제2항에 따르면, “고용노동부장관은 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 고용영향평가를 하고 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다”고 명시하고 있다. 이때 평가의 주체는 고용노동부장관임을 확인할 수 있다. 또한 제13조제2항(신설 2019.04.30., 시행일 2019.11.1.)에 따르면, “중앙행정기관의 장은 세출예산사업과 기금사업 중 고용에 미치는 영향, 사업의 규모 등을 고려하여 선정한 사업에 대하여 고용영향평가를 실시하고 그 결과를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다”고 규정되어 세출예산사업과 기금사업에 대한 평가 주체는 중앙행정기관의 장임을 알 수 있다.

한편, 고용영향평가는 평가 대상의 성격에 따라 ‘정책고용영향평가’, ‘재정사업고용영향평가’의 두 유형으로 나뉜다. 그 중 정책고용영향평가는 2011~2018년에 240여개 과제를 대상으로 시행되었고, 평가 결과를 토대로 소관부처에 정책권고안을 제시하였다. 재정사업고용영향평가는 2016년에 도입되었고 평가 가이드라인에 의거하여 차기년도 각 부처 예산안에 대해 당해년도 3~5월 동안 집중적으로 사전적 고용효과를 평가한다. 이때 평가 내용은 기획재정부에서 송부하여 예산편성에서 고용 친화적 예산안에 인센티브를 부여하는 참고자료로 활용된다(이상열·박중웅·노수경, 2018).

평가방식에 따라서는 ‘재정사업고용영향평가’는 2016년에 신규 도입된 부처 자체평가 및 한국노동연구원에서 검증하는 방식으로 진행되었으나, 2018년, 평가에 따른 부처의 부담 완화를 위하여 부처 자체평가를 한국노동연구원 전담평가(고용효과산출)의 방식으로 변경되어 진행되고 있다(고용노동부, 2019:



3). 한편, 연구의 방식으로 진행되는 ‘정책고용영향평가’는 연구대상이 되는 제도 및 정책이 현재 및 향후 노동시장에 미치는 양상과 효과 등을 밝혀내고, 노동시장에 긍정적인 변화를 가져오거나 부정적인 변화를 최소화하는 개선방안을 연구하는데 목적을 두고 있다(노동부·한국노동연구원 고용영향평가센터, 2019: 1).

## 2. 농어촌 영향평가

### 가. 평가대상

농어촌 영향평가도 별도의 영향평가법은 없고 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 근거한다. 같은 법 제45조제1항에 따르면, “국가 및 지방자치단체는 국가 차원의 중장기 계획 및 소관 중요 정책이 농어촌지역의 경제·사회·문화·환경 등에 미칠 영향을 분석·평가하고 그 결과를 관련 정책의 수립·시행에 반영하도록 노력하여야 한다”고 명시하고 있어 농어촌 영향평가의 대상은 ‘중장기 계획 및 소관 중요 정책’임을 확인할 수 있다.

농촌경제연구원이 2010년에 농어촌 영향평가를 위해 개발한 매뉴얼(안)에서는 도시와 농촌 모두를 대상으로 추진하는 정책을 평가대상으로 설정하였다. 세부적으로 보면, ① 관련 통계상 정책 수혜도의 도시-농촌 간 격차가 있는 정책 또는 향후 격차 발생 우려가 있는 정책, ② 수혜 대상 범위가 넓고, 파급 효과가 큰 중요 정책(정책의 주요 업무보고에 반영된 정책 과제, 제2차 삶의 질 향상 기본 계획에 포함된 정책 과제, 농어촌 서비스 기준 등 농어촌 주민 삶의 질 관련 지표에 영향을 줄 수 있는 정책), ③ 주민 생활과 밀접하게 관련되는 복지, 고용, 교육 부문 정책과 같은 조건을 충족하는 정책을 우선 선정한다고 규정하였다(농촌경제연구원, 2010: 89-90). 그러나 그 대상을 구체적으로 명시하지는 않았다.

농어촌 영향평가는 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수립하는 국가 차원의 중장기 계획 및 소관 정책 중에서 농어촌 주민의 삶의 질과 관련된 것을 평가의

대상으로 한다. ① 중앙행정기관의 장이 수립할 책무가 법률로 명시되어 있는 국가 수준의 중장기 계획 중에서 농어촌 주민의 삶의 질과 긴밀하게 관련된 것, ② 중앙행정기관이 시행 예정이거나 시행 중인 주요 재정사업 또는 연두 업무보고에 포함된 정책사업 중에서 농어촌 주민의 삶의 질과 긴밀하게 관련된 것, ③ 기타 ‘삶의 질 위원회’에서 심의한 계획이나 정책이 대상이 된다(농촌경제연구원, 2010).

#### 나. 평가대상 선정의 기준 및 절차

농촌경제연구원(2010)에 따르면, 농어촌 영향평가 대상의 선정기준은 크게 지역 간 차이, 파급효과, 예산규모, 평가결과환류 등 4개 분야로 나뉘어 제시된다. 그리고 평가 대상 후보 정책을 선정할 때에는 이들 기준이 적시된 점검표를 활용하여 점검표에 ‘예’로 체크된 항목이 많은 정책(사업)에 우선순위를 둔다. 다만, 농어촌(읍·면 지역)만을 대상으로 하는 정책이나 이미 농어촌의 특성을 고려하여 계획하고 있거나 시행 중인 정책(농어업인 전문병원 설립 등)과 형식적이고 중복적인 평가 대상정책 수의 단순 확대는 지양한다.

이들 기준에 따라서 선정된 정책은 다음과 같은 절차를 통해 최종 평가 대상 과제로 결정된다. 먼저 자체평가 대상 정책 선정은 각 기관의 농어촌 영향평가 총괄부서가 해당 기관의 각 부서로부터 의견을 수렴하여 삶의 질 향상 위원회 사무국에 제출하고, 삶의 질 향상 위원회는 각 기관의 평가대상 후보 정책과제 목록을 취합한 후, 평가 대상정책 선정 소위원회를 개최하여 대상을 확정하여 해당 기관에 통보한다. 한편, 심층평가 대상정책 선정 절차는 삶의 질 향상 위원회의 농어촌 영향평가 대상정책 선정 소위원회가 각 기관(해당 중앙행정기관, 지방자치단체, 시도 교육청)으로부터 받은 대상 후보 정책 과제 목록 중 관계 전문가 등의 의견을 수렴하여 평가대상 정책을 선정한다(농촌경제연구원, 2010).

〈표 3-4〉 농어촌 영향평가 대상 후보 정책 목록 작성을 위한 점검표 양식

구분	검토 내용	응답	
		예	아니오
지역 간 차이	1) 정책(사업)의 대상 지역을 도시, 농촌으로 구별할 수 있는가?		
	2) 정책(사업) 수혜 정도에서 도시-농촌 간 격차가 발생할 것으로 예상되는가?		
파급 효과	3) 기관의 주요 업무계획에 포함된 정책(사업)인가?		
	4) 기관의 중장기 발전계획에 포함된 정책(사업)인가?		
	5) 국정과제에 포함된 정책(사업)인가?		
	6) 농어촌 서비스 기준에 영향을 줄 수 있는 정책(사업)인가?		
예산 규모	7) 예산 규모가 큰 정책(사업)인가?		
평가 결과 환류	8) 정책(사업) 개선의 여지가 클 것으로 예상되는 정책(사업)인가?		
	9) 도시-농촌의 균형발전을 위해 개선 방안을 제안할 수 있는 정책(사업)인가?		
합계			

주: 이 점검표를 활용하여 농어촌 영향평가 대상 후보 정책을 선정할 때 '예'로 체크된 항목이 많은 정책(사업)에 우선순위를 두어야 함

주: 대상 정책의 선정은 농어촌 영향평가의 질적 수준을 결정하는 데 중요한 영향을 주므로, 이 점검표를 사용하면서 전문 연구기관이나 관계 전문가에게 자문하거나 컨설팅을 받을 수 있음

자료: 농촌경제연구원(2010), 「농어촌 영향관리 가이드라인 제도 도입방안 연구」, p.90.

하지만 이상의 농촌경제연구원(2010)의 「농어촌 영향관리 가이드라인 제도 도입방안 연구」를 바탕으로 농어촌 영향평가가 추진되는 듯하였으나, 2015년 이후 삶의 질 위원회가 실제 개최되지 못하고, 정책현안에 대한 시의적 평가 한계, 부처별 정책 추진 과정과 연계 부족 등의 이유로 제도로 정착되지 못하였다. 이후 농어촌 영향평가의 전문지원기관(농촌경제연구원)은 2017년 ‘농어촌 영향평가지침’을 제정하여 평가의 주체 및 대상, 절차 등을 규정하는 등 영향평가를 제도화하기 위한 지침을 마련하였다. 이 지침에 따르면, 농어촌 영향평가의 주체는 삶의 질 위원회가 주관하는 전문지원기관 및 관련 분야 연구자로 설정되어 있으며, 평가의 대상은 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획에 포함되거나 농어촌서비스기준에 직접적으로 연관된 정책 외에도, 중앙정부 부처의 주요 정책 및 사업을 대상으로 한다(농촌경제연구원, 2019).

절차	담당 주체	내용
평가 후보군 추천	중앙행정기관장 광역지방자치단체장, 전문가	평가 대상(계획 및 정책) 후보 목록 추천 삶의 질 위원회에 참여하는 중앙행정기관장 및 광역지방자치단체장, 전문가 등이 영향평가 대상(계획 및 정책) 후보 목록 추천 * 필요시, 삶의 질 분과위원회에서 후보 목록을 검토할 수 있음
과제 선정	실무위원회	평가 대상 과제 선정 실무위원회에서 평가 대상 과제를 매년 2개 이상 심의·선정 * 전문지원기관에서 후보 과제 각각에 대해 농어촌 영향평가의 실시 필요성 및 실무 차원의 의견을 실무위원회 심의 안건으로 제출
시행계획 승인	삶의 질 위원회	영향평가 시행계획 승인 매년 상반기 삶의 질 위원회 또는 영향평가 추진 전년도 하반기 삶의 질 위원회에서 심의·승인 * 전문지원기관에서 매년 농어촌 영향평가 시행계획 작성, 여기에는 평가 대상 과제 및 조사·분석 작업을 맡은 전문연구진 명단, 조사·분석 방법 등이 포함
조사·분석	전문연구자	조사·분석 연구 수행 농어촌 주민 삶의 질 및 해당 제도·정책에 관해 식견을 갖춘 전문연구자가 공동으로 조사·분석 연구를 수행 * 조사·분석 연구 수행 시 해당 중앙행정기관 담당 공무원과 협의
결과 보고	전문지원기관	영향평가 결과 보고 매년 하반기 또는 익년도 상반기 삶의 질 위원회에 농어촌 영향평가 결과 보고 * 결과보고서에 영향평가 과정에서 발견된 중요 사실 및 현황, 관련 정책·제도, 개선·조정 등 포함하고, 그 내용은 삶의 질 위원회의 심의 안건으로 상정함
후속 조치	평가 대상 정책의 소관 부처	후속 조치 이행 평가 대상 정책의 소관 부처는 삶의 질 위원회에서 심의한 개선·조정 제안 사항에 대하여 후속 조치를 적극적으로 실시 * 차년도 상반기 개선안 마련 후 전문가 및 관계기관 의견 수렴, 후속 조치 이행 후 그 내용 차기 위원회에 보고

자료: 농촌경제연구원(2019), 「농어촌 영향평가 추진을 위한 주거교통교육부문 이슈와 과제」, p.51.

[그림 3-9] 2017년 농어촌 영향평가지침에 따른 평가 수행 절차

#### 다. 평가유형

「농어촌 영향관리 가이드라인 제도 도입방안 연구」(농촌경제연구원, 2010)에 따르면, 농어촌 영향평가의 유형은 자체평가와 심층평가로 구분된다. 자체평가는 각 기관의 공무원이 직접 소관 정책이나 사업에 대해 실시하고 결과보고서를 작성하는 방식으로 진행이고, 심층평가는 농어촌 주민의 삶의 질과 관련된 핵심 정책이나 사회적 이슈가 되는 정책을 삶의 질 향상 위원회가 선정하고 이를 전문가가 심층적으로 분석·평가하여 결과 보고서를 작성하도록 하는 연구용역 형태로 추진된다. 하지만 2017년 농어촌 영향평가의 전문지원기관에 의해 제정된 ‘농어촌 영향평가지침’에 따르면, 이전과 달리 현재는 농어촌 영향평가 내에 별도의 세부 유형을 두고 있지는 않는 것으로 확인된다.

### 3. 건강영향평가

우리나라에서 건강영향평가는 「환경보건법」에 근거한 건강영향평가와 한국보건사회연구원이 시행하는 보건복지부의 건강영향평가가 있다. 그중 후자는 법령에 의하지 않지만, 본 연구의 시사점 도출을 위하여 함께 분석한다.

#### 가. 평가대상

「환경보건법」 제13조제1항은 “관계 행정기관의 장이나 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립하거나 시행하는 사업자는 「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가 또는 같은 법 제22조에 따른 환경영향평가의 대상이 되는 계획 및 개발사업 중 대통령령으로 정하는 행정계획 및 개발사업에 대한 검토·평가 항목에 환경유해인자가 국민건강에 미치는 영향을 추가하여 환경부장관이나 지방환경관서의 장에게 검토·평가에 대한 협의를 요청하여야 한다.”고 규정한다. 즉, 「환경보건법」에 의한 건강영향평가의 대상은 환경영향평가 대상 중 행정계획 및 개발사업의 일부라고 볼 수 있다.

한편, 세계보건기구는 건강영향평가를 “인구의 건강에 잠재적인 영향을 주

고 인구집단 내에 영향이 확산된다고 보이는 정책, 프로그램, 프로젝트를 평가하는 절차(procedures)와 방법(methods), 그리고 도구(tools)의 조합”이라고 정의한다. 또한 국제영향평가학회는 “개발정책 또는 프로젝트와 관련된 건강위해(health hazards)요인과 건강증진요인을 체계적으로 고찰하는 사업으로, 개발활동 과정으로 인해 변화되는 위해요인과, 기회요인과 관련된 위험요인(risk factor)을 평가하는 과제를 수행하며, 정책결정과정에 적용할 수 있는 건강보호와 증진에 대한 권고 또는 제안을 하는 것”이라고 정의한다. 한국보건사회연구원은 세계보건기구(World Health Organization: WHO)와 국제영향평가협회의 정의에 따른 건강영향평가를 2008년부터 자체적으로 실시하고 있다. 또한 건강영향평가를 “수행되는 모든 정책, 프로그램 등이 건강에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 정확하게 분석하고, 이에 근거하여 정책이나 프로그램이 건강증진 또는 건강지향적으로 추진될 수 있는 조치를 개발하는 광범위한 사업”으로 정의한다.<sup>6)</sup> 따라서 한국보건사회연구원에서 수행하는 건강영향평가 대상은 환경영향평가에서 시행되는 건강영향평가와 달리 특정 사업에 국한되지 않고 모든 정책·프로그램·프로젝트를 포괄한다.

#### 나. 평가대상 선정의 기준 및 절차

건강영향평가의 대상이 되는 「환경보건법」 제13조제1항의 ‘대통령령으로 정하는 행정계획 및 개발사업’은 「환경보건법 시행령」 제12조의 별표1에 적시되어 있다. 그 대상은 크게 3가지(산업입지 및 산업단지의 조성, 에너지개발, 폐기물처리시설, 분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설의 설치)로 구분되며 각 대상마다 규모(면적, 용량 등)에 대한 기준을 두고 있다. 이들 사업에 대한 건강영향평가 항목은 물리적 요인(대기, 수질, 소음·진동)에 국한된다.

「환경보건법」에 의한 건강영향평가는 기존 환경영향평가 틀 내에서 운용되므로 기존의 평가 협의 절차를 준용한다. 또한 환경영향평가서 작성계획서심의위원회(스코핑 위원회)에 건강영향평가 또는 보건전문가와 환경보건정책 담

6) 건강영향평가 지식포털(<http://hia.kihasa.re.kr> 2019.9.1. 최종 검색) 참조 정리.

당자가 참여할 수 있도록 한다. 「환경보건법 시행령」에 건강영향평가 대상이 되는 사업 및 규모가 구체적으로 명시되어 있어 스크리닝 단계는 생략된다.

한편, 한국보건사회연구원에서 과제로 수행할 건강영향평가의 대상을 선정하는 단계는 다음과 같다. 기본적으로 각 지자체에서 제출한 사업계획서를 검토하여 사업 계획이 직접적 혹은 간접적으로 건강에 영향을 주는지 여부를 선별하는 단계를 거친다. 다음으로 ① 영향의 크기(상: 3점, 중: 2점, 하: 1점), ② 영향의 지속 기간(3년 이상: 3점, 1년~3년 미만: 2점, 1년 미만: 1점), ③ 취약계층의 건강 영향 유무(예: 1점, 아니오: 0점) 등 3가지 기준을 통해 건강영향점수를 산출(=(②+③)×①)하고 건강영향점수가 높게 나타난 사업을 건강영향평가의 대상으로 우선 고려한다. 최종 대상사업 선정은 5인 이내로 구성된 한국보건사회연구원 내부 및 외부 전문가의 검토로 이루어진다.

〈표 3-5〉 건강영향평가 사업대상 여부를 결정하기 위한 평가도구 서식

대상 사업 선정기준		해당 여부	주요 내용
제외 사업	직접적, 간접적으로 건강에 영향을 주는가?	<input type="checkbox"/> 예	
		<input type="checkbox"/> 아니오(제외)	
선정 기준	A. 영향을 준다면, 그 영향의 크기가 얼마나 되는가?	<input type="checkbox"/> 3점: 상 <input type="checkbox"/> 2점: 중 <input type="checkbox"/> 1점: 하	어떤 집단에 어떻게 영향을 줄지 기술
	B. 건강에 대한 영향이 미치는 데 오랜 시간이 걸릴 수 있는가?	<input type="checkbox"/> 3점: 3년 이상 <input type="checkbox"/> 2점: 1년~3년 미만 <input type="checkbox"/> 1점: 1년 미만	'예'일 경우 얼마 동안 영향을 줄지 기술
	C. 대상 사업으로 인하여 취약계층의 건강에 영향을 줄 수 있는가?	<input type="checkbox"/> 1점: 예 <input type="checkbox"/> 0점: 아니오	'예'일 경우 어떤 취약계층에 영향을 줄지 긍정 혹은 부정 모두 기술함
	건강영향점수	= (B+C)*A	

작성요령: 건강영향평가 제외사업에서 건강에 영향을 주는가에서 '아니오'일 경우 제외합니다.  
 선정기준: 건강영향크기와 건강영향기간을 고려해서 각 과에서 선정기준의 건강영향점수가 높게 나타난 사업을 건강영향평가의 사업 대상으로 우선적으로 고려합니다.  
 취약계층: 소득기준에 의해 사회 서비스 구매능력이 부족한 저소득층과 노동시장 여건상 취업하기 어려운 취업취약계층을 말합니다. 취약계층은 장애인, 저소득층, 환자, 다문화가정을 의미합니다. 취약계층에 영향을 줄 수 있는 사업을 우선적으로 고려합니다.

자료: 건강영향평가 지식포털([http://hia.kihasa.re.kr/web/assessment/target\\_form.do](http://hia.kihasa.re.kr/web/assessment/target_form.do), 2019.9.1. 최종 검색).

한국보건사회연구원은 건강영향평가 지식포털(<http://hia.kihasa.re.kr>)을 통해서 평가의 절차를 다음처럼 제시하고 있다.

절차	담당 주체	내용
스크리닝	건강영향평가팀	스크리닝(screening) 제안된 정책, 프로그램, 프로젝트를 위해 HIA가 필요한지 여부를 결정짓는 단계(스크리닝 도구 활용)
▼		
스코핑	건강영향평가팀 건강영향평가 운영위원회	스코핑(scoping) 건강영향평가 내용과 방법에 있어서 범위를 설정하고 평가단이 평가를 수행해야 할 업무를 과업지시서(terms of reference)의 형태로 작성하는 단계
▼		
확인	건강영향평가팀	확인(identification) 건강영향을 평가하기 위해 필요한 여러 가지 정보들이 있는지 확인하는 단계
▼		
평가	건강영향평가팀 전문가 그룹 협의회 및 전문가	평가(appraisal) 정책 등 평가 대상이 건강에 어떤 영향을 미치는지 그 연결 고리를 분석하는 단계
▼		
보고서 작성	건강영향평가팀 건강영향평가 운영위원회	권고사항을 포함한 보고서 작성(reporting with recommendations) 평가한 내용을 의사결정자들이 정책 등에 반영할 수 있도록 평가 보고서 작성하여 전달하는 단계
▼		
평가 및 추후조사	건강영향평가팀 건강영향평가 운영위원회 등	평가(evaluation) 및 추후조사(follow-up) 건강영향평가의 과정, 영향, 그리고 결과를 평가하는 단계

자료: 건강영향평가 지식포털(<http://hia.kihasa.re.kr/web/introduction/step.do>, 2019.9.1. 최종 검색).

[그림 3-10] 한국보건사회연구원 건강영향평가의 추진 절차



## 다. 평가유형

건강영향평가의 유형은 크게 「환경보건법」을 근거로 환경영향평가 틀 내에서 운용되는 평가와 별도의 근거법 없이 한국보건사회연구원에서 진행하는 평가로 구분된다. 전자는 앞서 설명한 것처럼 「환경보건법」 제13조에 따르며, 이때 건강결정요인은 물리적 요인(대기, 수질, 소음·진동)에 한정된다. 후자는 평가 대상별 분석의 수준, 필요한 자문의 정도, 새로운 자료의 수집 필요성, 인력, 시간, 재원 등에 따라 평가의 유형을 데스크탑건강영향평가(Desk-top HIA, Desk-based HIA), 간이건강영향평가(Rapid HIA), 중간건강영향평가(Intermediate HIA), 포괄적건강영향평가(Comprehensive HIA) 등 4가지로 구분되며(표 참조), 건강결정요인으로서는 사회·경제적 환경, 물리적 환경, 사람의 개인적 특성과 행동 등이 포함된다.

〈표 3-6〉 한국보건사회연구원의 건강영향평가 유형

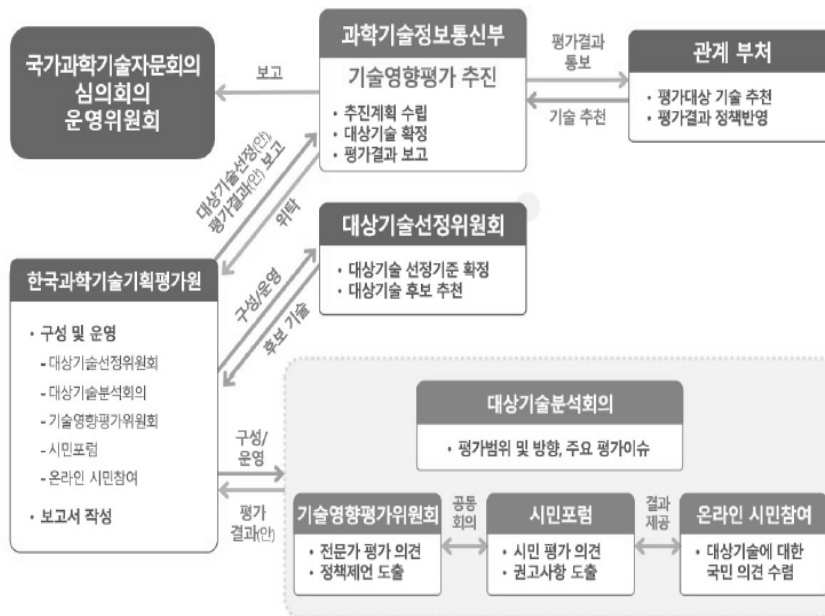
데스크탑건강영향평가 (Desk top HIA, Desk-based HIA)	간이건강영향평가 (Rapid HIA)	중간건강영향평가 (Intermediate HIA)	포괄적건강영향평가 (Comprehensive HIA)
전담자 한 명 2-6주간	전담자 한 명 6-12주간	전담자 한 명 12주-6개월	전담자 한 명 6-12개월
잠재적인 건강영향에 대한 광범위한 검토 제공	잠재적인 건강영향에 대한 보다 자세한 검토 제공	잠재적인 건강영향에 대한 보다 면밀한 평가와 구체적으로 예측된 영향에 대한 보다 상세한 정보 제공	잠재적인 건강영향에 대한 포괄적인 평가 제공
시간과 자원이 제한적일 때 사용	시간과 자원이 제한적일 때 가능	많은 시간과 자원 필요	많은 시간과 자원 필요
기존 자료 수집·분석에 기초한 언제든지 쉽게 할 수 있는(off the shelf) 작업	기존 자료 수집 및 분석과 제한된 범위의 주요 이해관계자 및 전문가로부터의 투입	기존 자료 수집 및 분석 뿐 아니라 주요 정보제공자와 이해관계자로부터 질적인 자료 수집	복합적인 자료원(정성적이고 정량적인)에서 얻은 자료의 수집 및 분석
이미 마련된 자원에 접근하고 정보를 조합 및 평가하는 활동	자료수집과 회의 개최, 정보수집과 평가활동, 내부적으로 역량에 한계가 있을 때 외부 평가자에게 위탁하는 방안 고려	자료수집과 회의 개최, 이해관계자들과 주 정보제공자들 확인, 정성적·정량적인 정보 수집 및 분석, 정보의 종합 및 평가. 내부적인 역량의 한계 시 외부 평가자에게 위탁하는 방안 고려	자료수집과 회의 개최, 이해관계자들과 주 정보제공자들 확인, 정성적·정량적인 정보 수집 및 분석, 정보의 종합 및 평가. 내부적인 역량의 한계 시 외부 평가자에게 위탁하는 방안 고려
적은 영향력 .....		많은 영향력	

자료: 건강영향평가 지식포털(<http://hia.kihasa.re.kr> 2019.9.1. 최종 검색).

## 4. 기술영향평가

### 가. 평가대상

기술영향평가도 별도의 평가법 없이 「과학기술기본법」에 근거하는데, 같은 법 제14조제1항에 따르면, “정부는 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가하고 그 결과를 정책에 반영하여야 한다.” 따라서 기술영향평가의 대상은 ‘과학기술’이다. 여기서 말하는 과학기술은 「과학기술기본법 시행령」 제23조제1항에 정의되어 있지만 “미래의 신기술 및 기술적·경제적·사회적 영향과 파급효과 등이 큰 기술로서 과학기술 정보통신부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 기술”이라고만 되어 있을 뿐, 구체적인 기술을 특정하고 있지는 않다.

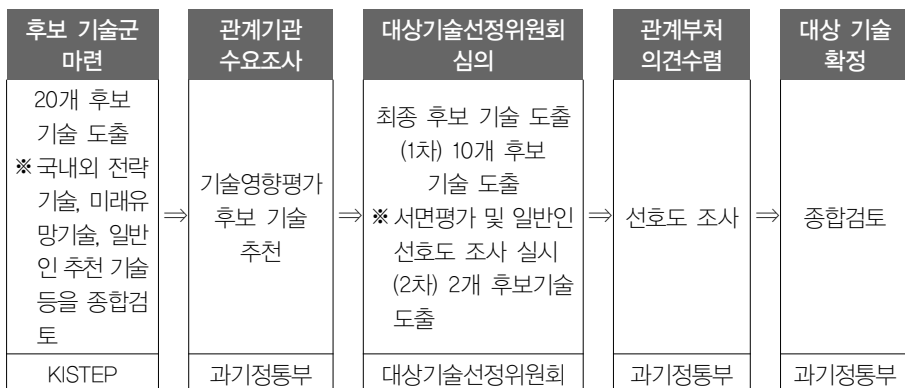


자료 : 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2018), 「2018년 기술영향평가 보고서」, p.32.

[그림 3-11] 기술영향평가의 추진 체계

## 나. 평가대상 선정의 기준 및 절차

앞서 설명한 것처럼 기술영향평가의 대상 선정을 위한 기준 및 절차는 「과학기술기본법」 제14조 및 같은 법 시행령 제23조를 따르는데, 참고로 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2018)에서 발표한 「2018년 기술영향평가 보고서」를 보면, 매년 초 과학기술, 사회과학, 언론 등 다양한 분야의 전문가로 구성된 대상기술선정위원회에서 평가 대상 기술 후보를 논의하고, 일반인을 대상으로 평가 대상 기술에 대한 설문조사를 실시한 다음, 설문 결과를 고려하여 위원회는 현재 등장하고 있는 신기술로서 기술영향평가의 필요성이 높은 후보 기술 중 관계부처 선호도 조사를 거쳐 최종 대상을 선정한다.



자료 : 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2018), 「2018년 기술영향평가 보고서」, p.37.

[그림 3-12] 기술영향평가의 대상기술 선정 절차

## 다. 평가유형

「과학기술기본법」 시행령 제23조제3항과 제8항에 따르면, 과학기술정보통신부장관은 기술영향평가를 매년 실시하여야 하고 관계 중앙행정기관의 장은 소관 분야에 대한 기술영향평가를 실시할 수 있다. 이것으로 볼 때, 법제상으로 기술영향평가는 실시 주체에 따라 과학기술정보통신부장관이 실시하는 평가와 관계 중앙행정기관의 장이 실시하는 평가 등 두 가지로 구분할 수 있다.

절차	담당 주체	내용
대상 기술 결정	한국과학기술기획평가원	후보 기술군 마련 (국내외 전략기술, 미래유망기술, 일반인 추천 기술 등을 종합검토)
	과학기술정보통신부	관계기관 수요조사 (기술영향평가 후보 기술 추천)
	한국과학기술기획평가원	대상기술선정위원회 심의(최종 후보 기술 도출) *1차: 10개 후보기술 도출 *서면평가 및 일반인 선호도 조사 실시 *2차: 2개 후보기술 도출
	과학기술정보통신부	관계부처 의견 수렴(선호도 조사) -(1위) 블록체인 기술, (2위) 사회적 로봇 기술
		대상 기술 확정(종합검토)
평가 실시	한국과학기술기획평가원	대상기술분석회의 구성·운영 (평가범위 및 방향, 중점 평가주제(안) 도출)
		기술영향평가위원회와 시민포럼 및 시민참여 구성·운영 (전문가 평가의견, 시민 평가의견, 국민의견 수렴)
		평가결과(안) 도출
		공개 토론회 개최 (대상기술 세미나, 기술영향평가 결과(안) 발표 및 토론)
	과학기술정보통신부	평가결과(안) 보고 (한국과학기술기획평가원→과학기술정보통신부)
		국가과학기술자문회의 심의회의에 결과 보고
	한국과학기술기획평가원	기술영향평가 보고서 제작 및 배포

자료 : 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2018), 「2018년 기술영향평가 보고서」 참고 재구성.

[그림 3-13] 2018년 기술영향평가의 추진 절차

## 제3절

## 소 결

본 연구에서는 환경, 성별, 고용, 농어촌, 건강, 기술 등 6개 영향평가를 사례로 분석하였다. 분석 사례의 시사점 검토에 앞서 본 연구의 주제와 관련하여 각 영향평가의 특징을 정리하면, 우선, 환경영향평가는 법률에 의거하여 전략 환경영향평가, (일반)환경영향평가, 소규모 환경영향평가로 나뉜다. 그중 전략환경영향평가에는 약식전략환경영향평가, 환경영향평가에는 ‘약식절차에 따른 환경영향평가’라는 세부 유형이 있다. 각 유형의 대상은 법률에 열거되어 있고, 특정 영역으로 제한하여 평가대상에서 제외되는 경우가 제시되어 있다.

〈표 3-7〉 환경영향평가의 평가 유형별 특징 분석 종합

구분		전략 환경영향평가	환경영향평가	소규모 환경영향평가
평가대상 결정	주체	행정기관의 장	사업자	사업자
	기준	정성적 기준 (스크리닝 ○)	정량적 기준 (스크리닝 ×)	정량적 기준 (스크리닝 ×)
	주민의견수렴	×	×	×
평가항목 범위결정	주민의견수렴	○	○	×
	스코핑	○ (평가 협의회 심의)	○ (평가 협의회 심의)	×
평가과정	평가서작성주체	계획수립주체	사업자	사업자
	주민의견수렴	○	○	×
후속조치	검토(협의)-통보-반영	○	○	○
평가대상 제시 방법		구체 대상+제외 대상 제시	구체 대상+제외 대상 제시	구체 대상+제외 대상 제시
세부 평가 유형		약식 전략환경영향평가	약식절차 (세부 유형 없음)	×

성별영향평가는 법률에 의거하여 ‘성별영향평가’와 ‘특정성별영향평가’로 나뉜다. 전자는 다시 법령에 대한 평가, 계획에 대한 평가, 사업에 대한 평가, 정보홍보사업에 대한 평가로 나뉜다. 평가대상은 법률에 구체적으로 열거된 경우도 있고, 포괄적으로 규정된 경우도 있다. 그중 법령에 대한 평가에서는 제외 대상을 함께 제시한다. 평가대상 선정에서는 정성적 기준이나 정량적 기준을 적용하지만, 계획에 대한 평가의 경우에는 정성적 기준과 정량적 기준을 혼용한다. 후자인 특정성별영향평가의 경우, 대상정책을 발굴 과정에서 행정기관에 대한 수요조사, 일반국민 및 NGO 대상 과제 발굴 공모 및 전문가 의견수렴 절차를 거친다. 이와 같은 과정을 거쳐 발굴된 정책은 성별영향평가위원회 심의·조정을 거쳐 평가대상으로 선정된다. 특정성별영향평가는 대상정책에 대한 심층적 평가를 위하여 성평등 정책 분야 연구기관, 또는 지방자치단체 출자·출연 연구기관 등에 위탁하여 실시가 가능하다(여성가족부, 2019).

〈표 3-8〉 성별영향평가의 평가 유형별 특징 분석 종합

구분		성별영향평가				특정성별 영향평가
		법령	계획	사업	정보홍보사업	
평가대상 결정	주체	(중앙)여성가족부 (지방)성별영향평가책임관		(중앙)각 부처 (지방)해당지자체		평가위원회 심의·조정
	기준	정량적 기준	정량적 기준 + 정성적 기준	정성적 기준	정성적 기준	정성적 기준
	주민의견수렴	×	×	×	×	×(대상 발굴에 일반공모 활용)
평가항목 범위결정	주민의견수렴	×	×	×	×	×
	스코핑	×	×	×	×	×
평가과정	체크리스트	○	○	×	×	×
	평가서 작성주체	해당부처 및 부서(직접)			해당 부처 및 부서 (컨설팅단 구성· 운영)	해당부처 및 부서 (전문성을 지닌 제3 기관 위탁)
후속조치	검토(협의)- 통보-반영	○	○	○	○	○
평가대상 제시 방법		구체적 대상 + 제외 대상 제시	구체적 대상 + 포괄적 대상 제시	포괄적 대상 제시		구체적 대상 + 포괄적 대상 제시
세부 평가 유형		×	×	×	×	×

고용영향평가는 법률의 규정에 의거하여 ‘재정(예산)사업에 대한 고용영향평가’와 ‘정책고용영향평가’로 나뉘어 시행된다(고용노동부, 2019; 고용노동부·한국노동연구원 고용영향평가센터, 2019). 평가대상의 선정을 보면, 전자의 경우에는 대상사업과 제외사업에 관한 정량적 기준에 따라서 이루어진다. 후자의 경우에는 평가대상이 법률에 포괄적으로 규정되어 있어 정량적 기준과 정성적 기준을 혼용하여 대상을 선정한다.

〈표 3-9〉 고용영향평가의 평가 유형별 특징 분석 종합

구분		재정(예산)사업에 대한 고용영향평가	정책고용영향평가
평가대상 결정	주체	고용노동부	고용정책심의회 심의
	기준	정량적 기준	정량적 기준 + 정성적 기준
	주민의견수렴	×	×
평가항목 범위결정	주민의견수렴	×	×
	스코핑	×	×
평가과정	평가서작성주체	한국노동연구원(전담평가)	한국노동연구원
	주민의견수렴	×	×
	소관부처의견수렴	×	○
후속조치	검토(협의)-통보-반영	○	○
평가대상 제시 방법		구체적 대상 + 제외 대상 제시	포괄적 대상 제시
세부 평가 유형		×	×

농어촌 영향평가, 건강영향평가 및 기술영향평가는 정성적 기준에 의거하여 대상을 선정한다. 그중 「환경보건법」에 의한 건강영향평가를 제외하면, 평가대상이 법률에 포괄적으로 규정되어 있다. 「환경보건법」에서는 건강영향평가 대상을 구체적으로 나열하고, 특정 영역으로 제한하여 제외대상을 제시한다. 한국보건사회연구원에서 수행하는 건강영향평가는 데스크톱, 간이영향평가, 중간영향평가, 포괄적 영향평가 등으로 유형이 나뉜다. 기술영향평가의 경우, 6개 타 영향평가 중 유일하게 일반국민이 평가대상 결정 과정과 실제 평가 과정에 참여할 수 있는 절차를 마련하고 적용하고 있다.

〈표 3-10〉 농어촌·건강·기술영향평가의 평가 특징 분석 종합

구분		농어촌 영향평가	건강영향평가		기술 영향평가
			환경보건법	한국보건 사회연구원	
평가대상 결정	주체	실무위원회	사업자	한국보건사회연구원 (건강영향평가팀)	과학기술정보통신부
	기준	정성적 기준	정량적 기준	정성적 기준 (스크리닝 ○)	정성적 기준
	주민의견수렴	×	×	-	○
	관계기관 의견수렴	○	×	-	○
평가항목 범위결정	주민의견수렴	×	×	×	×
	스코핑	×	○ (평가 협의회 심의)	○ (평가 운영 위원회)	○ (과학기술분석회의 구성·운영)
평가과정	평가서 작성주체	전문지원기관 (농촌경제연구원)	사업자	한국보건사회연구원 (건강영향평가팀)	한국과학기술기획평 가단
	주민의견수렴	×	○	필요시	○
	해당기관 의견수렴	○	○	필요시	기술영향평가위원회 구성·운영
후속조치	검토(협의)- 통보-반영	○	○	○	○
평가대상 제시 방법		포괄적 대상 제시	구체적 대상 + 제외 대상 제시	포괄적 대상 제시	포괄적 대상 제시
세부 평가 유형		×	×	데스크탑, 간이, 중간, 포괄적	×

이와 같은 타 영향평가 사례에서는 몇 가지 시사점이 확인되는데, 첫째, 의무 평가대상에서 제외하는 예외를 두는 경향을 들 수 있다. 이는 환경영향평가와 성별영향평가의 경우에는 해당 영향평가법에서도 드러나고, 그 외 영향평가에서는 가이드라인이나 지침 등을 통해서 예외의 기준을 제시하고 있다. 따라서 문화영향평가 대상의 제시나 선정기준 마련에서도 특정 대상에 대한 제외 기준을 마련하는 것을 고려할 필요가 있다고 판단된다.



둘째, 위원회나 심의회 등 공식기구의 기능에 평가대상 선정을 포함하는 경향이라는 점이다. 성별영향평가, 고용영향평가, 기술영향평가에서 이러한 특징이 드러나고, 연간 1~2개의 평가만 이루어지는 기술영향평가의 경우에는 평가범위의 설정 등 스코핑 과정에서도 해당 기구의 역할이 드러난다.

셋째, 평가대상 선정이나 평가유형 적용에서 단계적인 기준을 고려할 필요성이다. 타 영향평가 분석 결과, 환경영향평가와 성별영향평가는 독자적인 영향평가법에서 평가유형을 제시하고 있다. 고용영향평가도 법률에서 규정한 평가대상을 기준을 유형을 제시하고 있다. 또한 평가 가능 여부 등에 따라 일부 유형에는 약식평가 절차를 두고 있다. 그런데 환경영향평가 중 전략환경영향평가에서는 평가대상 선정 시 3단계 정성적 기준을 사용한다. 즉, 1단계는 환경영향의 중대성, 2단계는 환경성평가의 중대성, 3단계는 다른 계획 또는 개발사업 등에 미치는 영향이라는 기준을 검토하여 전략환경영향평가 대상으로 선정한다. 한국보건사회연구원의 건강영향평가도 데스크탑건강영향평가, 간이건강영향평가, 중간건강영향평가, 포괄적건강영향평가라는 4단계로 유형화된다. 이와 같이 평가의 수준을 고려하여 유형을 단순화한 사례는 캐나다 매켄지 벨리의 문화영향평가에서도 나타나고 있어, 평가유형이 복잡하게 제시되는 국내의 문화영향평가 운용을 개선하는 데에 유효한 시사점을 준다.

넷째, 평가대상의 구체화와 평가대상 선정기준이 연계되어 있음을 고려할 필요성이다. 환경영향평가 중 ‘환경영향평가’와 ‘소규모환경영향평가’에서는 평가대상 사업 및 규모가 명시되어 있어 그것이 곧 정량적 기준이 된다. 또한 타 영향평가의 사례를 보면, 법령에 대한 성별영향평가나 재정(예산)사업에 대한 고용영향평가처럼 평가대상이 상대적으로 구체적인 경우에는 대상 선정 시 주로 정량적 기준을 사용하고, 농어촌 영향평가나 한국보건사회연구원의 건강영향평가처럼 평가대상을 포괄적으로 제시한 경우에는 대상 선정 시에도 정성적인 기준을 적용하는 것으로 확인된다. 따라서 문화영향평가의 대상을 구체화하여 제시할 경우, 그 선정기준도 구체적이고 표준화될 필요가 있다.

다섯째, 평가결과의 실효성 제고를 위한 환류 근거 마련이 필요하다는 점

다. 타 영향평가 분석 결과, 6개 영향평가가 평가 이후의 환류 절차를 포함하고 있다. 그 중 독자적인 영향평가법을 갖춘 환경영향평가와 성별영향평가, 「고용정책 기본법」에 의한 고용영향평가는 법률에 평가 결과의 환류 절차를 명시하고 있다. 이에 비해서 그 외 영향평가에서는 주로 지침에 그 절차를 명시할 뿐이어서 평가 결과의 환류에 한계가 발생하기도 한다. 문화영향평가의 경우에도 평가지침에서 환류 절차를 명시하고 있지만, 보다 실효성 있는 평가를 위하여 법령에 최소한의 환류 절차를 규정할 필요가 있다고 판단된다.

## 제4장

# 전문가 의견조사 결과 분석



## 제1절

## 표적 집단 인터뷰 결과

## 1. 조사 개요

## 가. 조사 목적 및 대상

심층인터뷰는 본 연구 주제와 관련한 전문가의 의견 및 제안 등을 수렴하고, 그 결과를 향후 개선방안 마련의 기초자료로 활용하는 데 목적이 있다. 외부자적 관점의 의견을 수렴하기 위하여 본 연구에서 사례로 분석한 환경영향평가, 성별영향평가, 고용영향평가, 건강영향평가, 농어촌 영향평가 및 기술영향평가를 담당하는 각 연구기관의 전문가들을 표적 집단으로 설정하였다. 이 밖에 필요한 경우에는 문화영향평가 현장에 대한 조사를 통해서 평가에 참여하는 전문가들의 의견을 수렴하여 참고하였다.

## 나. 조사 내용 및 방법

심층인터뷰는 선행연구와 사례 분석을 통해 도출된 질문을 활용하여 2019년 4~6월에 2개 영향평가씩 각 1회, 총 3회를 자문회의 형식으로 진행하였다. 또한 연구 내용 및 기 수렴된 의견을 함께 논의하기 위하여 9월에 1회를 추가 진행하였다. 조사 내용은 타 영향평가의 대상과 그 선정기준, 평가유형 적용기준, 이들 주제와 관련한 애로사항 및 문제점, 문화영향평가 개선에 대한 의견 등이고, 그 결과는 사안별로 정리되었다. 이러한 질적 연구는 문헌연구나 설문조사로 파악하기 어려운 정보와 의견을 수렴하는 데 기여할 것으로 기대된다.

〈표 4-1〉 표적 집단 심층인터뷰 개요

구분	내용
조사대상	• 타 영향평가(환경·성별·고용·건강·농어촌·기술) 담당 연구기관의 전문가 8인
조사방법	• 선행연구와 사례 분석을 통해서 질문을 도출하여 인터뷰
조사내용	• 타 영향평가의 대상 및 그 선정기준, 평가유형 적용 기준, 타 영향평가에서 나타났거나 나타나는 애로사항, 문화영향평가 개선사항 제언 등
조사기간	• 2019년 4~6월 중 3회(2개 영향평가×각 1회) 및 9월 중 1회

## 2. 심층인터뷰 주요 결과

### 가. 법·제도적 환경

문화영향평가는 「문화기본법」에 근거하지만, 이 법률이 가진 선언적 특성으로 인해 평가의 실효성 제고가 지속적으로 제기되었다. 이와 같은 상황을 공유하고, 타 영향평가 사례의 제도적 안착과 확산, 실효성 확보 방안 등에 관하여 논의하였다. 심층인터뷰에 참여한 전문가들은 문화영향평가 법령의 한계 보완과 실효성 확보를 위한 방안으로 「문화기본법」 개정을 추진하고 연도별 평가지침 등을 통한 평가대상의 구체적 제시, 평가 결과의 환류체계 마련 등이 필요하다는 의견을 제시하였다. 법·제도적 환경 개선과 관련하여 상대적으로 많은 수의 전문가가 필요하다고 공유한 개선 권고사항을 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 문화영향평가의 확산을 위해 일부 평가대상에 대해서는 특정하여 「문화기본법 시행령」에 명시할 필요가 있고, 장기적으로 평가의 대상을 민간의 영역까지로 확장하는 것으로 고려할 필요가 있다.

둘째, 문화영향평가의 확산을 위해 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에 필요시 조례를 제정할 수 있다는 조문을 추가하는 등, 조례 제정을 위한 근거를 마련할 필요가 있다.

셋째, 문화영향평가 대상을 국가 및 지방자치단체가 수립하는 계획과 정책으로 한정하기보다 ‘문화에 영향을 미치는 계획과 정책’으로 하고, 평가시기를

‘국가와 지방자치단체가 계획과 정책을 수립할 때’보다 ‘문화에 영향을 미치는 계획 등의 승인·결정 등을 할 때’ 등으로 변경할 필요가 있다.

넷째, 문화영향평가가 실효성을 갖기 위해서는 평가 결과의 환류 체계가 작동해야 하며, 이를 위한 법제도 정비 시에는 평가결과에 대한 후속조치(검토-협의-반영 및 모니터링 등) 과정을 의무화하는 조항을 마련할 필요가 있다.

#### 〈참고〉 영향평가의 법제도적 환경에 관한 기타 의견

- 문화영향평가는 「문화기본법」이나 그 시행령에서 평가대상을 규정하여 대상을 선정할 경우, 많은 제약이 있을 것으로 판단된다. 따라서 현 법령을 유지하되 연도별 지침을 통해서 구체적인 평가대상에 대한 제시가 필요하다.
- 법률 개정은 매우 민감한 사항으로, 중앙정부의 부담이 매우 크게 작용할 수 있다. 따라서 차선택의 마련을 통해 평가대상 선정과정이 유연해질 필요성이 있다고 판단된다.
- 문화영향평가는 문화재의 보호 및 활용, 공동체의 활성화, 예술인의 참여를 활성화 시킬 수 있는 계획과 정책이 문화영향평가의 특색을 반영할 수 있는 평가 대상으로 판단된다. 사업성과의 창출과 영향평가의 실효성 관점에서 이러한 특성을 반영한 대상 선정 과정이 필요하다.
- 환경영향평가는 규제적 성격을 지니기 때문에 검토과정에서 협의내용을 준수하는 형태로 이루어지고 있다. 그러나 문화영향평가가 사업이 문화적으로 미치는 영향에 대한 제언과 컨설팅에 그치고 있다는 점은 향후 파급력 확산을 위해 개선이 필요한 부분이다.
- 미국의 경우, 원주민에 대한 문화적 가치 파괴 등에 대한 영향평가가 이루어지고 있으며, 이 과정에서 지역민의 의견을 수렴하는 절차를 중요하게 다루고 있다. 문화영향평가도 주민이 의견을 제언하고 이를 수렴 및 반영하는 절차를 반드시 고려해야 할 필요가 있다.
- 문화영향평가에서 스코핑 과정의 확대를 통해 문화적 영향이 크다고 판단되는 정책사업 및 계획을 대상으로 한 전문평가가 중요하다고 판단된다. 약식평가의 경우, 소관기관 담당자가 직접 작성하기 때문에 지표에 대한 이해의 어려움이 있을 것으로 예상되며, 평가지표에 대한 이해를 제고하기 위한 방안 마련이 필요하다.

### 나. 평가대상

문화영향평가는 법령에서 평가대상을 구체화하지 않아서 그 대상이 포괄적·추상적으로 이해된다는 점이 한계로 지적된다. 이와 같은 문화영향평가의 상황을 공유하고, 각 영향평가의 대상 및 선정 원칙에 관하여 논의하였다. 그 결과, 일부 영향평가는 법령에서 평가대상을 구체적으로 제시하지만, 대체로 법령에서는 평가대상을 다소 포괄적으로 제시하고, 별도의 지침이나 가이드라인을 통해서 평가대상 선정기준을 마련하는 것을 중요하게 고려하였다. 또한

심층인터뷰에 참여한 전문가들은 영향평가의 대상을 법령에 나열하는 것은 장점과 단점을 모두 갖고 있으므로, 문화영향평가의 특성을 고려하여 평가대상의 구체화 여부를 결정할 필요가 있다는 데 의견을 일치하였다.

#### 〈참고〉 각 영향평가의 평가대상 구체화 사례에 관한 의견

- 환경영향평가는 대상을 법률에 명확히 규정하고 있으나, 법률 규정에 따른 평가대상의 선정에서는 환경적 영향이 약함에 불구하고 평가가 진행되는 경우가 발생한다. 반면, 환경적 영향이 크지만, 계획의 규모로 인해 평가대상에 포함되지 않는 경우도 발생한다. 이러한 문제의 해소방안으로 유해화학 처리시설은 계획의 규모와 관계없이 환경영향평가를 받도록 하거나, 지방자치단체의 환경영향평가에 준하는 조례 마련, 환경적 영향을 모니터링 할 수 있는 협력 방안 등을 마련하고 있다.
- 성별영향평가는 평가대상을 법령, 계획, 사업 등으로 구체적으로 제시하고 있으나, 법령상에서 평가대상을 선정하는 기준은 모호하다. 이러한 문제점의 보완을 위해 지침·가이드라인을 통해 대상 선정기준을 구체적으로 제시하는 것이 문화영향평가에서도 효과적이라고 판단된다.
- 고용영향평가의 평가대상은 정책 및 고용에 영향을 미치는 사업으로 규정되지만, 최근 일자리 사업 등 일반 사업까지 포함하고 있다. 따라서 영향평가 대상을 정책과 재정사업으로 재정비하고 영향평가의 정체성을 구축하기 위한 노력을 기울이고 있다. 또한 정부의 주요 정책을 영향평가 대상으로 선정하여 정책평가로서의 타당성을 검증하고 있다.
- (보건복지부의)건강영향평가는 입법화가 이루어지지 않는 한계를 지닌다. 이에 지방자치단체 조례 등을 통해서 평가를 시행하는 근거를 마련하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 평가대상의 선정에서는 ‘전문가를 통해 영향평가 대상 선정을 유연하게 할 것인가? 혹은 법의 규정을 통해 할 것인가?’에 대한 장·단점을 파악하고 해당 영향평가에 맞는 방법의 채택이 중요하다.

심층인터뷰에서 전문가들은 평가대상과 관련하여 다음 사항을 중요하게 권고하였다. 우선, 평가대상을 한정하기보다 포괄적인 접근이 필요하다는 점이다. 예를 들면, 전문가 설문조사 결과에서 우선순위가 낮게 나온 계획이나 정책이라고 할지라도 사회적으로 중요한 가치가 있는 사업이라면 주요 평가대상에 포함시키는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다. 다음은 불가역적 특성을 지닌 사업의 경우에는 사전 혹은 사업 초기에 평가를 시행하는 것이 매우 중요하다는 점이다. 그리고 새로운 형태나 성격의 사업 혹은 정책을 검토하여 별도의 신규 평가대상으로 선정하는 절차 및 방안을 고민할 필요가 있다는 점이다.

한편, 전문가들은 설문조사에 도출된 계획 및 정책 외에 정부개발원조(ODA), 세대별 문화, 난민 및 이주민, 최저임금제, 52시간제, 혁신도시, 문화다양성, 농어촌재생 등을 평가대상으로 고려할 것을 제안하였다. 또한 평가방



식과 관련해서는 시간과 비용을 절약하면서 양질의 결과를 산출하기 위하여 부처 간 사전 협의나 협업을 통해 동일한 사업에 여러 영향평가를 동시에 실시하는 것을 고려해볼 필요성을 제기하기도 하였다.

#### 〈참고〉 영향평가의 대상 선정에 관한 기타 의견

- 문화영향평가는 ‘문화’의 특성을 고려하여 여타 영향평가와는 다른 새로운 접근방식을 모색할 필요가 있다.
- 문화 이외 정책이 문화에 미치는 영향에 대한 관심이 중요하다. 문화를 대상으로 하는 경우에는 정책 수립 시, 미래에 발생가능한 부정적 영향이 사전에 검토되나, 문화 이외 정책의 경우에는 그렇지 못하므로 이들을 문화영향평가 대상으로 삼아 부정적 영향의 해소방안을 사전 검토하도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 평가대상을 문화와 관련된 것과 그렇지 않은 것으로 대별하고, 전자의 경우에 긍정적 영향을 더욱 극대화하고 후자의 경우에 부정적 영향을 극소화할 수 있도록 제도가 설계되어야 한다.
- 지속가능성이라는 관점에서 영향평가의 범위, 즉 평가대상 계획 혹은 정책이 문화적으로 영향을 미치는 범위를 공간뿐만 아니라 세대 간에 미치는 영향으로까지 확장할 필요가 있다.
- 수요조사 방식을 전문가 의견조사 중심으로 변경한다면 문화영향평가가 꼭 필요한 사업들을 평가대상으로 선정할 수 있을 것이다.
- 농어촌 영향평가단의 구성은 전문가, 현장 활동가, 행정담당자 등을 포함하는 바, 문화영향평가도 이들 집단과 지역주민을 평가에 참여시킬 필요가 있다.

#### 다. 평가대상 선정의 기준 및 절차

심층인터뷰에서 타 영향평가의 대상 선정 기준·절차에 관하여 논의한 결과, 법령에서 평가대상이 구체적으로 명시된 영향평가에서는 대상 선정과정의 애로사항은 드러나지 않았다. 법령에 평가대상이 구체화되지 않은 영향평가에서는 해당 평가를 지원하는 연구기관이 대상을 발굴하고 법령에 의해서 설치된 위원회나 심의회 등의 기구가 영향평가의 운영과 개선, 평가대상 선정 등에 관한 사항을 논의하고, 이때 평가대상의 발굴은 해당 영향평가를 지원하는 연구기관의 사전 연구 등을 통해서 이루어지는 경향이었다.

한편, 타 영향평가에서도 관련 부처 간 협조, 평가에 필요한 자료 접근의 어려움을 겪고 있으며, 부처 간 협력이 영향평가의 효율성 제고에 중요한 요인으로 제기되었다. 또한 평가대상의 선정 및 객관적인 평가 결과 도출을 위한

전문가 의견 수렴의 중요성이 강조되었다.

#### 〈참고〉 평가대상 선정 및 애로사항 등에 관한 의견

- 성별영향평가의 경우, 평가대상 선정을 위하여 중앙성별위원회를 개최하며, 부처별 계획서의 단위사업·세부사업을 대상으로 성별영향평가의 이슈가 예상되는 정책개선안을 기능하여 선정하는 절차로 이루어지고 있다.
- 고용영향평가의 대상 발굴은 한국노동연구원이 사전 연구 등을 통하거나 중앙행정기관 및 지방자치단체의 신청에 의해서 이루어지고, 평가대상 정책의 선정은 산업별 협의체를 통해서 이루어진다. 그러나 빠른 환경변화에 따른 최신 이슈를 다루는 데 있어 연속적인 고용영향평가가 이루어지지 못하는 한계가 존재한다.
- 정부부처 정책을 대상으로 영향평가를 실시함에 있어, 부처 간 협조, 자료 접근성 등과 관련한 문제가 영향평가제도의 원활한 운영에 어려움을 초래하고 있다.
- 객관적 결과 도출을 위한 방법론적 고민이 필요하다. 계량적 접근이 용이한 고용영향평가의 경우에 현장의견 수렴을 위하여 FGI 등을 통해 계량적 결과가 갖는 한계를 보완하기 위해 노력하고 있다.
- 정책의 대상자를 의무적으로 포함시켜야 하는 영향평가의 원칙에 의해 경우에 따라 질적 연구 진행에 어려움을 겪는 경우도 있다.

## 라. 평가유형

각 영향평가에서 적용하는 유형 및 그 기준에 관하여 논의하였다. 그 결과, 독자적인 영향평가법에 의거한 경우에는 법령에서 평가유형을 제시하고, 그 외에 영향평가에서는 지침을 통해서 유형을 제시하거나 별도 유형을 제시하지 않는다. 평가유형을 나누는 기준에는 차이가 있다. 환경영향평가, 성별영향평가, 고용영향평가에서는 평가대상의 특성을 고려하고, 보건복지부의 건강영향평가에서는 평가대상별 분석 수준 등을 고려하여 유형을 구분한다.

한편, 심층인터뷰에 참여한 전문가들은 현행 문화영향평가는 유형을 단순화하여 제시할 필요가 있다고 제안하였다. 또한 정책사업 및 계획에 대한 스코핑을 거쳐 영향이 크다고 판단할 경우 전문평가를 시행할 수 있도록 평가과정을 정립하고, 이와 관련을 기준을 마련하여야 한다고 제안하였다.

## 제2절

## 전문가 설문조사 결과

## 1. 조사 개요

## 가. 조사 목적 및 방법

본 설문조사는 문화영향평가의 대상 및 그 선정기준, 평가유형 적용 기준 마련을 위한 전문가 의견 수렴에 목적이 있다. 또한 문화영향평가의 실효성 강화를 위한 「문화기본법」 개정 추진으로 나타날 수 있는 제도적 환경 변화 가능성에 선제적으로 대응하기 위한 기초자료를 확보하는 데에도 목적이 있다.

이를 위하여 문화영향평가 또는 관련 연구 수행 경험이 있는 전문가 및 타 영향평가 전문가를 대상으로, 총 2회에 걸친 온라인조사로 진행되었다. 그중 1차 조사는 2019년 7월 23~29일에 실시되었고, 응답한 전문가는 총 59명이었다. 2차 조사는 1차 조사 응답자 중 2차 조사 참여에 동의한 응답자를 대상으로 2019년 8월 13~19일에 실시되었고, 응답한 전문가는 총 55명이었다. 조사에 참여한 전문가의 전문 분야는 문화·예술정책, 도시계획, 정책평가, 타 영향평가(환경·성별·고용·건강·농어촌·기술), 기타(문화유산, 관광, 콘텐츠 등)처럼 다양한 분야에 걸쳐 있다.

한편, 일부 문항에서는 전문가의 경험과 지식에 기반한 합의를 이끌어냄으로써 미래를 예측하거나 문제 해결을 모색하는 델파이 방식이 활용되었다. 즉, 1차 조사에서 자유기술 형식으로 의견을 수렴하고, 2차 조사에서 1차 조사 결과를 정리하여 제시하고 전문가들이 그 적합성을 평가하도록 하였다.

〈표 4-2〉 전문가 설문조사 개요

구분	내용
조사대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차: 문화영향평가 참여 전문가 및 면접조사에 참여한 타 영향평가 전문가</li> <li>• 2차: 1차 조사에 응답한 문화영향평가에 참여한 전문가</li> </ul>
표 본 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차: 59명</li> <li>• 2차: 55명</li> </ul>
조사방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 조사(1차, 2차)</li> <li>– ‘조사 설계’ ⇒ ‘1차 조사’ ⇒ ‘수정 및 보완’ ⇒ ‘2차 조사’ ⇒ ‘분석 및 반영’</li> </ul>
조사기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차: 2019년 7월 23일 ~ 7월 29일</li> <li>• 2차: 2019년 8월 13일 ~ 8월 20일</li> </ul>

#### 나. 조사 내용 및 분석 방법

본 전문가 설문조사를 위한 문항은 문화영향평가의 대상 및 그 선정기준, 평가유형 적용 기준의 도출을 위한 항목으로 구성되었다. 각 문항은 본 연구의 주제와 관련하여 기존에 문화영향평가 과정에서 제기된 사항, 위에서 검토한 문화영향평가의 제도적·정책적 환경 분석, 국내외의 문화영향평가 사례 분석, 타 영향평가 사례 분석 등을 고려하여 개발되었다. 1차 및 2차 설문조사의 내용은 다음과 같다.

1차 조사에서는 문화영향평가의 대상 및 그 선정기준, 시행주체별 대상 선정기준에 대한 전문가들의 의견을 수렴하고자 하였다. 주요 문항들은 주관식으로 설계되었다. 조사 내용을 세부적으로 보면, 현행 문화영향평가에서 평가대상을 포괄적으로 규정하는 방식에 대한 보완 필요성 여부, 평가 대상을 선정하는 적절한 방식 및 기준, 시행주체별 평가대상 선정기준, 평가대상에 포함되어야 할 계획과 정책 등에 대한 전문가들의 의견을 조사하였다. 또한, 2차 조사를 위하여 선정기준안 마련 시 정성적 혹은 정량적 기준 중 어느 것이 더 중요한지, 그리고 정성적 기준과 정량적 기준에는 무엇이 있는지에 대한 의견을 조사하였다.

2차 조사에서는 1차 조사에서 전문가들이 제시한 의견을 정리 및 분류하여

문화영향평가의 대상 선정기준과 평가방식(약식평가, 전문평가)별 선정기준 도출을 위한 문항을 제시하고 전문가들이 그 적합성을 평가하였다. 조사 내용을 세부적으로 보면, 문화영향평가의 평가대상과 선정방식, 대상 선정기준이 되는 정성적 혹은 정량적 기준에 대한 적합성 여부, 시행주체별 대상 선정기준에 대한 적합성 여부, 2018년 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)를 보완하기 위한 평가방식별 선정기준에 대한 적합성 여부, 그리고 문화영향평가 운용 방식에 대한 의견을 조사하였다. 다만, 1차 조사에서 도출된 정량적 기준의 경우에는 별도의 정량지표 설정이 필요하다.

본 설문조사의 결과는 편집-코딩(Editing-Coding)을 거쳐 SPSS 통계패키지로 분석되었다. 또한 응답률 및 5점 척도 평균값 파악, 각 항목 간 차이(Gap) 파악을 통해서 분석되었고, 순위 선택 문항에 대한 분석에서는 가중치를 적용하여 종합적인 우선순위를 산출하였다.

〈표 4-3〉 전문가 설문조사의 구조와 내용

구분	1차 조사 내용	2차 조사 내용
문화영향평가 대상 규정방식	• 현행 법령에서 평가대상을 포괄적으로 규정하는 방식의 보완 필요성	• 평가대상을 구체적으로 제시하는 방식의 적절성
문화영향평가 대상 선정방식	• 평가대상 선정방식의 적절성	• ‘별도의 지침 및 심의 등을 거쳐서’ 평가대상을 선정하는 방식에서 우선순위
문화영향평가 대상	• 평가대상에 반드시 포함되어야 하는 계획 또는 정책 제시	• 평가대상 계획 및 정책 범주 설정의 적합성 • 주요 평가대상에 포함할 계획 및 정책
문화영향평가 절차로서 수요조사	• 평가대상 선정을 위해 수요조사를 거치는 방식의 적절성 • 수요조사를 통한 평가대상 선정방식 개선방안 제시	• 수요조사 방식의 개선·보완을 위한 방안의 우선순위
법령의 규정	• 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 관련성 여부 판단에서 정성적 기준과 정량적 기준의 중요성 비교 • 정성적 기준 제안 • 정량적 기준 제안	• 정성적 기준의 적합성 (제시된 기준의 실제 적용가능성을 고려하여 평가) • 정량적 기준의 적합성 (제시된 기준의 실제 적용가능성을 고려하여 평가)

구분	1차 조사 내용	2차 조사 내용
자체평가와 특정평가의 대상 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙행정기관 및 지방자치단체 장이 시행하는 평가(자체평가)와 문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 평가(특정평가) 대상 간 차이의 필요성</li> <li>• ‘자체평가’와 ‘특정평가’ 대상을 구별하기 위한 기준 제안</li> <li>• ‘자체평가’와 ‘특정평가’ 대상에 차이가 없어도 되는 이유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘자체평가’와 ‘특정평가’의 대상을 구분하는 기준의 적합성</li> </ul>
특정평가 대상 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘자체평가’와 ‘특정평가’의 대상을 선정하는 정성적 기준과 정량적 기준의 중요성 비교</li> <li>• 정성적 기준 제안</li> <li>• 정량적 기준 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정성적 기준의 적합성 (제시된 기준의 실제 적용가능성을 고려하여 평가)</li> <li>• 정량적 기준의 적합성 (제시된 기준의 실제 적용가능성을 고려하여 평가)</li> </ul>
전문평가 대상 선정기준	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문평가 대상 선정기준의 적합성</li> <li>• 추가 의견</li> </ul>
약식평가와 전문평가 운용방식	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 약식평가와 전문평가 운영방식의 중장기적인 개선 방향</li> </ul>
추가 의견 및 제언	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 응답 내용과 관련한 추가 의견 또는 문화영향평가 발전을 위한 의견 제시</li> </ul>

## 2. 평가대상 선정기준 및 주요 대상

### 가. 문화영향평가 대상 규정의 구체화 필요성

1차 조사에서 현행 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에 의거하여 문화영향평가의 대상을 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”이라고 포괄적으로 규정한 방식을 보완할 필요성에 대한 인식을 조사하였다. 조사 결과, 응답자(n=59)의 76.3%는 현재의 포괄적 규정 방식에 대한 보완이 ‘필요하다’고 답하였다. 이 문항의 5점 척도 평균은 3.85점이었다.

〈표 4-4〉 문화영향평가 대상에 대한 법령의 포괄적 규정 보완 필요성

(1차 조사, n=59, 단위: %, 점)

응답률					5점 평균	100점 환산 평균
전혀 필요하지 않음	그다지 필요하지 않음	보통임	약간 필요함	매우 필요함		
1.7	18.6	3.4	45.8	30.5	3.85	71.19
20.3			76.3			

이 문항에서 ‘필요하다’고 답한 응답자를 대상으로 그 이유에 대해 자유기술 형식으로 질문한 결과, 정부의 계획이나 정책은 대체로 법령에서 규정한 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질”과 관련이 있다는 점, “문화적 가치”와 “국민의 삶의 질”이라는 개념이나 “문화적 가치의 사회적 확산”이라는 제도 시행 목적에 대한 해석이 다양하고 상대적으로 이루어질 수 있다는 점, 현재와 같은 규정방식은 평가대상 선정이나 평가 시행과정에서 자의성 또는 임의성을 높일 수 있어 문화영향평가의 실효성을 확보하기 어렵게 한다는 점 등의 의견이 주로 제시되었다. 반면, ‘필요하지 않다’고 답한 응답자들은 그 이유로 현재의 규정만으로 충분하기 때문이라는 의견과 평가대상을 제한하지 않은 것이 문화영향평가 도입 취지에 부합한다는 의견이 주로 제시되었다.

#### 나. 문화영향평가 대상 선정방식

1차 조사에서 현행 문화영향평가 및 타 영향평가 사례의 평가대상 규정 및 선정방식에 대한 검토를 통해서 도출된 방안을 제시하고, 각 방안이 문화영향평가 대상 선정방식으로서 적절한지 질문하였다. 그 결과, 응답자(n=59)의 61.0%는 “문화적 영향이 큰 계획과 정책의 목록은 구체적으로 제시하되, 그 외에는 평가대상의 범주를 포괄적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정”하는 방식이 적절하다고 응답하였다. 이어서 “평가대상이 되는 계획과 정책의 목록을 구체적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정”이 적절하다는 응답이 23.7%였다. 이 결과를 보면, 응답자의

84.7%는 현재보다 평가대상 계획과 정책의 목록을 구체화하여 제시할 필요가 있다고 인식함을 알 수 있다. 이 밖에 기타 의견으로 “대상선정이 규제가 되기 보다는 인센티브가 되도록 설계하는 것이 필요”하다는 응답(1건)이 있었다.

〈표 4-5〉 문화영향평가 대상 선정방식의 적절성

(1차 조사, n=59, 단위: %)

항목	응답률
문화적 영향이 큰 계획과 정책의 목록은 구체적으로 제시하되, 그 외에는 평가대상의 범주를 포괄적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정	61.0
평가대상이 되는 계획과 정책의 목록을 구체적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정	23.7
평가대상의 범주를 포괄적으로 제시하고, 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정	13.6
기타	1.7
계	100.0

문화영향평가 대상 선정방식의 적절성 항목의 선택 이유를 자유기술 형식으로 질문한 결과, “문화적 영향이 큰 계획과 정책의 목록은 구체적으로 제시”해야 한다는 응답자에서는 모든 평가대상을 구체적으로 제시하기 어렵고 그럴 경우에 부작용이 나타날 수 있다는 점, 모든 계획과 정책이 평가대상이 될 수 있는 보편성 확보 또는 평가대상 선정·운용 및 환경 변화에 대응한 유연성과 탄력성 확보에 용이하다는 점, 대상의 다양화 및 대상별 특성을 고려하는 데 유리하다는 점, 평가대상의 과대추정 방지나 행정력 낭비 가능성 제거를 위해 필요하다는 점, 평가결과의 반영도 제고를 위해서 필요하다는 점 등이 주요 의견으로 제시되었다. 이들 의견 중에는 ‘문화체육관광부 계획 및 정책 중심으로 대상 목록 제시’나 ‘평가대상 계획·정책을 확정하되, 구체적 대상은 심의 등을 통해 선정’ 등과 같이 세부적인 개선방안을 제시한 사례도 있었다.

“평가대상이 되는 계획과 정책의 목록을 구체적으로 제시”해야 한다고 답한 응답자들에서는 평가대상의 구체성 및 선정기준의 일관성이 있어야 평가과정에서 나타나는 논란을 줄일 수 있기 때문이라는 의견이 주로 제시되었다. 또한



중앙행정기관이나 지방자치단체의 문화영향평가에 대한 인식 개선이나 평가의 확대 등을 위해서 구체적인 목록 제시가 필요하다는 의견도 제시되었다.

“평가대상의 범주를 포괄적으로 제시”해야 한다고 답한 응답자들은 문화영향평가 대상에 대한 포괄적 규정의 보완 필요성에 대해 ‘필요하지 않다’고 답한 경우가 많았다. 그 이유에 대해서는 법령에 평가대상을 명시할 경우에 정책여건 변화에 따른 탄력적이고 시의성 있는 대응이 어렵다는 점, 정부의 다양한 계획 및 정책을 평가대상으로 포괄해야 한다는 점, 문화의 특성을 고려하지 못한 채 획일화시킬 우려가 있다는 점 등의 의견이 제시되었다.

#### 다. 문화영향평가 대상을 제시하는 방식

2차 조사(n=55)에서 ‘평가대상 선정방식’에 대한 1차 조사 결과를 제시하고, 문화영향평가 대상을 구체적으로 제시하는 것을 전제로 할 때, 그 방식으로 무엇이 적절한지 질문하였다. 조사 결과, “법률에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 시행령에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시”가 적절하다는 응답이 50.9%로써 가장 많았다. 이어서 “법률과 시행령에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 문화영향평가 지침이나 가이드라인 등을 통해서 의무 시행 대상을 명시” 36.4%, “법률에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시” 12.7%로 나타났다.

〈표 4-6〉 문화영향평가 대상을 제시하는 방식의 적절성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	응답률
법률에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 시행령에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시	50.9
법률과 시행령에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 문화영향평가 지침이나 가이드라인 등을 통해서 의무 시행 대상을 명시	36.4
법률에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시	12.7
계	100.0

## 라. 별도 지침 및 심의를 통한 평가대상 선정방식

문화영향평가 대상 선정방식에 대한 1차 조사와 연계하여 2차 조사(n=55)에서 “별도의 지침 및 심의를 거쳐서” 대상을 선정하는 방식의 적절성에 대해 질문하였다. 제시된 선정방식 중 우선순위별로 두 가지를 선택하도록 한 결과, 1순위에서는 “표준화된 선정기준을 마련하고, 선정기준에 따라서 평가대상을 선정”이 적절하다는 응답이 40.0%로써 가장 많았다. 이어서 “관련 전문가로 구성된 심의회나 자문기구가 평가대상으로서 적정성을 검토하여 선정” 25.5%, “문화영향평가 협력체계 협의를 거쳐 문화체육관광부가 당해 연도의 평가대상(필수 대상, 권장 대상)을 제시” 21.8% 등의 순이었다. 2순위에서는 “문화영향평가 협력체계 협의를 거쳐 문화체육관광부가 당해 연도의 평가대상(필수 대상, 권장 대상)을 제시”가 적절하다는 응답이 36.4%로써 가장 많았고, “관련 전문가로 구성된 심의회나 자문기구가 평가대상으로서 적정성을 검토하여 선정” 34.5%, “평가대상 여부를 판단하기 위한 표준화된 점검표를 활용하여 계획 및 정책의 소관기관이 자체적으로 선정” 20.0% 등의 순이었다.

1순위와 2순위 조사 결과에 대해 순위별 가중치(1순위 200%, 2순위 100%)를 부여하여 환산한 결과는 1순위 결과와 비교 시, 순위 변동이 없었다. “표준화된 선정기준을 마련하고, 선정기준에 따라서 평가대상을 선정”하는 것이 적절하다는 응답이 47.3%로써 가장 높게 나타났다. 이어서 “관련 전문가로 구성된 심의회나 자문기구가 평가대상으로서 적정성을 검토하여 선정” 42.8%, “문화영향평가 협력체계 협의를 거쳐 문화체육관광부가 당해 연도의 평가대상(필수 대상, 권장 대상)을 제시” 39.9% 등의 순이었다.

조사 결과를 보면, 응답자들은 “표준화된 선정기준을 마련하고, 선정기준에 따라서 평가대상을 선정”하는 것이 가장 적절하다고 인식함을 알 수 있다. 그러나 제시된 항목별 적절성에 대한 인식에서는 이 항목과 “관련 전문가로 구성된 심의회나 자문기구가 평가대상으로서 적정성을 검토하여 선정”과 “문화영향평가 협력체계 협의를 거쳐 문화체육관광부가 당해 연도의 평가대상(필수 대상, 권장 대상)을 제시” 간에 큰 차이를 두지 않는다고 분석할 수 있다.

〈표 4-7〉 문화영향평가 대상 선정방식의 적절성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

구분	1순위	2순위	1+2순위 (중복응답)
표준화된 선정기준을 마련하고, 선정기준에 따라서 평가대상을 선정	40.0	7.3	43.7
관련 전문가로 구성된 심의회나 자문기구가 평가대상으로서 적정성을 검토하여 선정	25.5	34.5	42.8
문화영향평가 협력체계 협의를 거쳐 문화체육관광부가 당해 연도의 평가대상(필수 대상, 권장 대상)을 제시	21.8	36.4	39.9
평가대상 여부를 판단하기 위한 표준화된 점검표를 활용하여 계획 및 정책의 소관기관이 자체적으로 선정	7.3	20.0	17.3
계획 및 정책의 소관기관이 자체 절차를 거쳐서 자율적으로 선정	5.5	1.8	6.4

#### 마. 문화영향평가 대상

1차 조사에서 문화영향평가 대상에 반드시 포함되어야 한다고 생각하는 계획이나 정책에 대한 의견을 수렴하였다. 최대 5개까지 자유기술 형식으로 수렴한 의견 중에서 원론적인 언급을 제외하면, 평가대상 계획·정책의 범주를 제시한 경우와 구체적인 계획·정책을 제시한 경우로 나뉜다.

##### 1) 평가대상에 포함할 계획·정책의 범주

1차 조사에서 수렴된 평가대상 계획·정책의 범주와 관련한 의견을 정리한 결과, 20개 범주안이 도출되었다. 2차 조사(n=55)에서는 1차 조사에서 도출된 범주안을 제시하며 각 범주가 상충될 수 있음을 전제한 뒤, 제시된 범주안의 적합성을 평가하도록 하였다. 조사 결과, 제시된 계획·정책 범주안에 대한 적합성 평가의 5점 평균은 4.01점, 100점 환산 평균은 75.14점이었다.

제시된 범주안별 평가 결과를 보면, ‘도시·지역 개발과 재생 관련 계획 및 정책’이 5점 평균 4.58점으로 가장 적합하다고 평가되었다. 이어서 ‘공간 개발·재생 관련 계획 및 정책’ 4.49점, ‘삶의 질 관련 계획 및 정책’ 4.42점, ‘문화유산·문화경관 관련 계획 및 정책’ 4.36점, ‘문화경제적 파급효과가 있는 계획

및 정책' 4.29점 등 10개 범주안이 5점 평균값을 상회하였다. 이 밖에 5점 평균에는 미치지 못하지만, '소수집단·취약계층 관련 계획 및 정책' 4.00점을 비롯하여 4개 범주안은 평균값과의 차이가 0.1점 미만으로 근소하였다.

〈표 4-8〉 문화영향평가 대상의 범주(안)별 적합성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

순위	항목	5점 평균	100점 환산 평균
1	도시·지역 개발과 재생 관련 계획 및 정책	4.58	89.55
2	공간 개발·재생 관련 계획 및 정책	4.49	87.27
3	삶의 질 관련 계획 및 정책	4.42	85.45
4	문화유산·문화경관 관련 계획 및 정책	4.36	84.09
5	문화경제적 파급효과가 있는 계획 및 정책	4.29	82.27
6	문화다양성 관련 계획 및 정책	4.24	80.91
7	문화인프라 조성 계획 및 정책	4.20	80.00
8	문화 부처(문체부, 문화재청) 계획 및 정책	4.09	77.27
9	거주이전·인구이동을 유발하는 계획 및 정책	4.07	76.82
10	문화영향평가 지표 관련 계획 및 정책	4.05	76.36
11	소수집단·취약계층 관련 계획 및 정책	4.00	75.00
12	문화 부처 외 문화 관련 계획 및 정책	3.96	74.09
13	사회간접자본과 대규모 시설 조성 계획 및 정책	3.95	73.64
14	인구·교육·복지 관련 계획 및 정책	3.93	73.18
15	대규모 예산 투입이 필요한 계획 및 정책	3.89	72.27
16	전 국민 대상의 계획 및 정책	3.84	70.91
17	주기적으로 수립되는 법정계획	3.69	67.27
18	국정과제 관련 계획 및 정책	3.69	67.27
19	법제도(법령, 조례 등) 제·개정	3.36	59.09
20	산업구조 개편과 IT 확산·촉진 관련 계획 및 정책	3.00	50.00
평균		4.01	75.14



2차 조사(n=55) 결과, 1순위에서는 제시된 26개 중 14개 계획 및 정책사업만 선택되었다. 그중 ‘도시기본계획’이 21.8%로써 응답률이 가장 높았고, 이어서 ‘일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 문화시설 및 「건축법」에 의한 문화 및 집회시설 조성’ 14.% 등이었다. 2순위에서는 17개 계획 및 정책사업만 선택되었다. 그중 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 일정 규모 이상의 공간시설(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지) 및 공공·문화체육시설(학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설 등) 조성’이 21.8%로써 응답률이 가장 높았고, 이어서 ‘도시(재)개발사업’, ‘일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 문화시설 및 「건축법」에 의한 문화 및 집회시설 조성’, ‘도시기본계획’이 각각 12.7%였다. 3순위에서는 20개 계획 및 정책사업만 선택되었다. 그중 ‘도시(재)개발사업’이 18.2%로써 응답률이 가장 높았고, 이어서 ‘문화재(문화유산) 복원·활용사업’ 14.5%, ‘일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 문화시설 및 「건축법」에 의한 문화 및 집회시설 조성’ 10.9% 등이었다. 4순위에서는 20개 계획 및 정책사업이 선택되었다. 그중 ‘각종 특구 지정·개발사업’ 12.7%, ‘지역관광개발사업’ 10.9% 등의 순으로 응답률이 높았으나, 1~3순위 비해서 계획 및 정책사업 간 응답률 차이는 크지 않았다. 5순위에서도 20개 계획 및 정책사업이 선택되었다. 그중 ‘지역관광개발사업’과 ‘일반농산어촌지역개발사업(농촌중심지활성화, 창조적 마을만들기, 농촌취약지구 생활여건개조)’의 응답률이 각각 12.7%로써 가장 높았다.

〈표 4-9〉 문화영향평가 주요 대상에 포함할 계획 및 정책

(2차 조사, n=55, 단위: %)

평가대상	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	종합
도시기본계획	21.8	12.7	5.5	7.3	5.5	39.3
일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 ‘문화시설’ 및 「건축법」에 의한 ‘문화 및 집회시설’ 조성	14.5	12.7	10.9	3.6	3.6	33.4
도시(재)개발사업	7.3	12.7	18.2	7.3	9.1	33.1
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 일정 규모 이상의 ‘공간시설’(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지)	5.5	21.8	7.3	5.5	7.3	31.0

(2차 조사, n=55, 단위: %)

평가대상	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	종합
및 '공공·문화체육시설'(학교, 공공청사, 문화시설, 체육 시설 등) 조성						
문화재(문화유산) 복원·활용사업	9.1	3.6	14.5	9.1	9.1	26.1
「국가재정법」의 예비타당성조사 대상사업	7.3	3.6	3.6	5.5	3.6	15.3
도시경관관리계획	9.1	1.8	1.8	5.5	—	13.8
각종 특구 지정·개발사업	3.6	1.8	3.6	12.7	5.5	13.4
지역관광개발사업	—	3.6	3.6	10.9	12.7	11.9
국토종합계획	7.3	3.6	1.8	—	1.8	11.6
국토교통부 연계협력형 지역계획	1.8	5.5	3.6	5.5	3.6	11.3
관광개발기본계획	7.3	1.8	1.8	—	1.8	10.2
지역사회보장계획	1.8	5.5	3.6	1.8	—	9.1
국가균형발전위원회 지역발전투자협약사업	1.8	3.6	1.8	1.8	1.8	6.8
일반농산어촌지역개발사업(농촌중심지활성화, 창조적 마을만들기, 농촌취약지구 생활여건개조)	—	—	5.5	—	12.7	5.8
광역관광개발사업	—	1.8	—	3.6	9.1	4.7
산업단지·산업클러스터 조성	—	—	—	7.3	1.8	3.3
다문화가족지원사업	—	1.8	1.8	—	3.6	3.2
국제이벤트 개최	—	—	3.6	1.8	—	2.9
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 교통시설(도로, 철도, 항만, 공항 등) 조성	—	—	3.6	1.8	—	2.9
「지방재정법」에 의한 투융자심사 대상 중 중앙심사 대상사업	—	1.8	1.8	—	—	2.5
전통시장 활성화 계획	—	—	1.8	1.8	1.8	2.2
국어 발전 기본계획	1.8	—	—	—	1.8	2.2
상권활성화 사업	—	—	—	3.6	1.8	1.8
어촌뉴딜300 사업	—	—	—	3.6	—	1.4
생태관광지역 지정	—	—	—	—	1.8	0.4

주: 순위별 가중치(1순위 500%~5순위 100%)를 부여하여 환산한 결과임.

1순위부터 5순위까지 순위별로 가중치(1순위 500%~5순위 100%)를 부여하여 환산한 결과, ‘도시기본계획’이 39.3%로 응답률이 가장 높았고, ‘일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 문화시설 및 「건축법」에 의한 문화 및 집회시설 조성’ 33.4%, ‘도시(재)개발사업’ 33.1%, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 일정 규모 이상의 공간시설(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지) 및 공공·문화체육시설(학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설 등) 조성’ 31.0%, ‘문화재(문화유산) 복원·활용사업’ 26.1% 등의 순으로 응답률이 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 설문조사에 응답한 전문가들이 도시개발이나 시설 조성 같은 개발사업을 문화영향평가의 주요 대상으로 인식하고 있음을 보여준다.

이 외에 선행연구(한승준·정상철·양혜원·채경진, 2017; 양혜원, 2017; 이상열·박종웅·노수경, 2018)에서 주요 대상으로 제시하고 고용영향평가와 같은 타 영향평가에서도 중요하게 고려하는 예비타당성조사 대상사업은 선택비율에서 주요 대상과 10%p 이상 차이가 났다. 이는 예산규모를 기준으로 설정된 예비타당성조사 대상에는 다양한 성격의 사업이 포함된다는 점에서 비롯된 결과로 이해된다.

한편, 제시된 계획과 정책사업 중에서 ‘도시기본계획’, ‘일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 문화시설 및 「건축법」에 의한 문화 및 집회시설 조성’, ‘도시(재)개발사업’, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 일정 규모 이상의 공간시설(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지) 및 공공·문화체육시설(학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설 등) 조성’, ‘문화재(문화유산) 복원·활용사업’, 「국가재정법」의 예비타당성조사 대상사업, ‘각종 특구 지정·개발사업’, ‘국토교통부 연계협력형 지역계획’, ‘국가균형발전위원회 지역발전투자협약사업’은 5개 순위에서 모두 선택되었다. 이에 비해서 ‘도시경관관리계획’, ‘지역관광개발사업’, ‘국토종합계획’, ‘관광개발기본계획’, ‘지역사회보장계획’은 4개 순위에서 선택되었다.



### 3. 평가대상 선정을 위한 수요조사 필요성

#### 가. 수요조사 시행의 적절성

1차 조사(n=59)에서 문화영향평가 대상 선정을 위해서 중앙행정기관이나 지방자치단체 등을 대상으로 수요조사를 시행하는 현행 방식의 적절성에 대한 의견을 수렴하였다. 조사 결과, 평가대상 선정을 위해서 수요조사를 거치는 방식이 적절하다는 응답률은 57.6%로써 부적절하다는 응답률 22.0%에 비해서 높게 나타났다. 이 문항의 5점 평균은 3.42점이었다.

〈표 4-10〉 문화영향평가 대상 선정을 위한 수요조사의 적절성

(1차 조사, n=59, 단위: %, 점)

응답률					5점 평균	100점 환산 평균
매우 부적절함	다소 부적절함	보통임	다소 적절함	매우 적절함		
8.5	13.6	20.3	42.4	15.3	3.42	60.59
22.0			57.6			

평가대상 선정을 위한 수요조사 시행에 대해서 ‘적절함’이라고 답한 응답자(n=34)를 대상으로 그 이유를 자유기술 형식으로 질문한 결과, 수요조사가 문화영향평가에 대한 관심도와 이해도 제고에 기여할 수 있기 때문이라는 의견, 수요조사가 평가대상의 다양성이나 특성에 따른 평가를 수행하기에 용이하다는 의견, 평가대상이 구체적으로 제시되지 않고 의무화되지 못한 현재 상황에서 적절한 대안이기 때문이라는 의견, 수요조사가 시의성이나 평가결과의 정책적 반영에 효과적이기 때문이라는 의견 등이 제시되었다. 이 밖에 수요조사 과정에서 국민을 대상으로 한 의견조사 등을 통해서 국민의 생각과 의견이 반영된 문화적 가치의 개념 정립이 필요하다는 것과 같이 수요조사의 방향성을 제시한 의견도 제시되었다.

## 나. 수요조사 개선방안

1차 조사에서 문화영향평가 대상 선정을 위해서 중앙행정기관이나 지방자치단체 등을 대상으로 수요조사를 시행하는 현행 방식의 적절성에 대해 ‘부적절’ 또는 ‘보통임’이라고 답한 응답자(n=25)를 대상으로 그 개선방안에 대한 의견을 수렴하였다. 1차 조사에서 수렴된 의견의 유사성을 검토하여 정리한 후, 2차 조사에서 8개 방안으로 제시하고, “수요조사 방식의 개선·보완”을 위해서 필요하다고 판단하는 개선방안을 우선순위별로 두 가지를 선택하도록 하였다.

2차 조사(n=55) 결과, 1순위에서는 “사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관과 협의를 통해서 대상을 최종 선정한다”를 선택한 비율이 36.4%로써 가장 높았다. 이는 응답률이 두 번째로 높은 “의무 평가대상을 지정하고, 해당 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다”의 16.4%보다 20.0%p가 높은 수치다. 2순위에서는 “의무 평가대상을 지정하고, 해당 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다”의 응답률이 18.2%로써 가장 높았다. 그러나 제시된 개선방안 간 응답률의 차이는 크지 않아서 “사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관과 협의를 통해서 대상을 최종 선정한다”와 “행정기관의 이해 관계(사업 홍보나 공모심사 가점 신청 등을 위해 평가를 이용)에 따라 수요조사가 왜곡될 위험성을 개선한다”가 각 16.4% 등이었다.

1순위와 2순위 조사 결과에 대해 순위별 가중치(1순위 200%, 2순위 100%)를 부여하여 환산한 결과, 1순위와 마찬가지로 “사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관과 협의를 통해서 대상을 최종 선정한다”의 응답률이 44.6%로써 가장 높았고, “의무 평가대상을 지정하고, 해당 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다”의 25.5%보다 19.1%p 높았다. 이어서 “사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다” 20.0% 등의 순으로 나타났다.

〈표 4-11〉 문화영향평가 대상 선정방식의 적절성

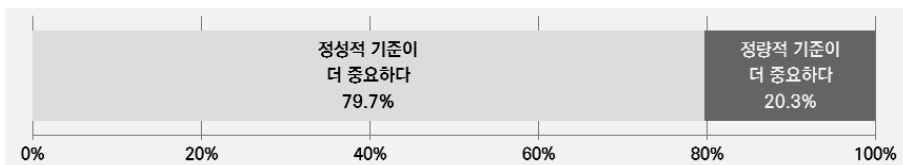
(2차 조사, n=55, 단위: %)

구분	1순위	2순위	1+2순위 (중복응답)
사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관과 협의를 통해서 대상을 최종 선정한다	36.4	16.4	44.6
의무 평가대상을 지정하고, 해당 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다	16.4	18.2	25.5
사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다	12.7	14.5	20.0
의무 평가대상을 지정(Top down)하여 평가를 시행한다	10.9	1.8	11.8
수요조사에 응하기에 앞서 해당 계획 및 정책이 문화영향평가 대상으로서 적합한지 여부를 소관기관이 1차 판단하는 과정을 마련한다	9.1	10.9	14.6
행정기관의 이해 관계(사업 홍보나 공모심사 가점 신청 등을 위해 평가를 이용)에 따라 수요조사가 왜곡될 위험성을 개선한다	7.3	16.4	15.5
문화체육관광부장관 직권으로 평가대상을 선정하여 평가를 시행한다	3.6	7.3	7.3
일반 국민이나 지역주민의 요청에 의해 대상을 선정할 수 있도록 선정 절차를 보완한다	3.6	14.5	10.9

#### 4. 법령 규정과의 관련성 판단기준

##### 가. 관련성 판단 기준별 상대적 중요성

1차 조사에서 현행 법령에 규정된 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련” 여부를 판단할 기준 도출을 위하여 정성적 기준과 정량적 기준 중 상대적으로 어느 것이 중요하다고 생각하는지 질문하였다. 그 결과, 응답자(n=59)의 79.7%가 정성적 기준이 상대적으로 더 중요하다고 답하였다.



[그림 4-2] 문화영향평가 대상 규정과 관련성 판단기준의 상대적 중요성

## 나. 관련성 판단을 위한 정성적 기준

1차 조사에서 정성적 기준이 상대적으로 더 중요하다고 답한 응답자(n=47)에게 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련” 여부 판단을 위한 정량적 기준에 대한 의견을 최대 5개까지 자유기술하도록 하였다. ‘문화에 부정적 영향’, ‘사회적 이슈나 수요’, ‘문화격차’, ‘문화민주화 또는 문화민주주의’ 등처럼 당위적이거나 문화영향평가 지표와 직접적 관련이 있는 의견을 제외한 결과, 20개의 정성적 판단기준안이 도출되었다.

2차 조사(n=55)에서는 도출된 기준안의 적합성을 실제 적용가능성을 고려하여 평가하도록 하였다. 그 결과, 5점 평균 4.00점, 100점 환산 평균 74.93점이었다. 기준안별 평가 결과를 보면, ‘문화적으로 의미 있는 장소(지명 포함)·공간에 대한 영향(보존, 활용, 훼손 등)’이 4.56점으로 가장 높게 평가되었다. 이어서 ‘지역의 전통, 고유문화 및 문화유산에 영향(보호, 계승, 활용 등)’, ‘주민의 구성이나 거주지, 삶의 방식 등 변화’, ‘지역의 고유성이나 문화정체성’ 등 10개 기준안이 5점 평균을 상회하였다. 이 밖에 ‘일과 삶의 균형이나 삶의 만족도’, ‘문화시설이나 문화프로그램 등의 적정성 검토 필요성’, ‘사업대상지 내에 지정문화재·등록문화재 포함’에 관한 기준은 5점 평균과의 차이가 0.07점(100점 1.75점) 이내에 불과하였다.

〈표 4-12〉 문화영향평가 대상 규정 관련성 판단을 위한 정성적 기준의 적합성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
문화적으로 의미 있는 장소(지명 포함)·공간에 영향(보존, 활용, 훼손 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	4.56	89.09
지역의 전통, 고유문화 및 문화유산에 영향(보호, 계승, 활용 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	4.49	87.27
지역의 고유성이나 문화정체성에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	4.47	86.82
문화를 통한 삶의 질 제고나 지역 활성화를 목적으로 명시한 계획 및 정책을 선정한다	4.40	85.00

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
주민의 구성이나 거주지 삶의 방식 등에 변화를 초래하는 계획 및 정책을 선정한다	4.27	81.82
개인이나 공동체의 문화적 수준과 역량에 영향(강화, 약화 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	4.25	81.36
공동체의 관계성, 사회적·문화적 가치나 관습에 영향(보존, 약화, 갈등 유발 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	4.24	80.91
소수집단·취약계층의 문화향유나 문화활동에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	4.09	77.27
지역 및 문화 분야 전문가의 참여나 검토가 필요한 계획 및 정책을 선정한다	4.07	76.82
문화시설 확충이나 문화프로그램 운영 등의 사업을 포함한 계획 및 정책을 선정한다	4.02	75.45
노동시간·여가시간 등 일과 삶의 균형이나 삶의 만족도에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	3.96	74.09
문화시설이나 문화프로그램 등의 적정성 검토가 필요한 계획 및 정책을 선정한다	3.95	73.64
사업대상지 내에 지정문화재·등록문화재가 포함된 계획 및 정책을 선정한다	3.93	73.18
문화예술인의 활동이나 창작 여건에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	3.82	70.45
영향을 미치는 범위(공간적, 인적)가 폭넓은 계획 및 정책을 선정한다	3.75	68.64
국민(주민)의 의견 수렴이나 적극적 참여를 중요하게 고려해야 하는 계획 및 정책을 선정한다	3.69	67.27
삶의 질의 최소기준(최저임금, 교육, 의료 등)에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다	3.65	66.36
공동체나 관계자 사이에 갈등 가능성이 있는 계획 및 정책을 선정한다	3.60	65.00
공공의 권익이나 선의 실현에 관련된 계획 및 정책을 선정한다	3.36	59.09
거버넌스나 이해관계자의 동반 성장이 중요하게 고려되는 계획 및 정책을 선정한다	3.36	59.09
평균	4.00	74.93

#### 다. 관련성 판단을 위한 정량적 기준

1차 조사에서 정량적 기준이 상대적으로 더 중요하다는 응답자(n=12)에게 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련” 여부 판단의 정량

적 기준에 대한 의견을 최대 5개까지 자유기술하도록 하였다. 당위적이거나 정량적 내용과 관련이 현저히 적은 의견을 제외한 결과, 9개 기준안이 도출되었다. 다만, 도출된 기준안들은 문화영향평가에 실제로 적용하기 위해서는 별도의 정량지표 개발을 필요로 한다.

2차 조사(n=55)에서는 도출된 기준안의 적합성을 실제 적용가능성을 고려하여 평가하도록 하였다. 그 결과, 5점 평균 3.64점, 100점 환산 평균 66.06점이었다. 도출된 기준 중 5점 평균을 상회한 기준은 ‘문화시설 수나 규모의 변화’, ‘문화 관련 예산 규모’, ‘사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성 변화’, ‘사업대상지와 지정문화재(역사문화환경 보존지역) 간 거리’, ‘사업대상지 내 삶의 질과 OECD 삶의 질 지수(Better Life Index) 비교’ 등 5개였다. ‘생활SOC의 수나 규모의 변화’, ‘예산 규모’는 5점 평균과 차이가 0.1점 이내였다.

〈표 4-13〉 문화영향평가 대상 규정 관련성 판단을 위한 정량적 기준의 적합성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
해당 계획 및 정책으로 인한 문화시설 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다	4.11	77.73
해당 계획 및 정책의 문화 관련 예산 규모를 검토하여 선정한다	4.05	76.36
해당 계획 및 정책으로 인해 나타나는 사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화를 검토하여 선정한다	3.95	73.64
해당 계획 및 정책의 사업대상지와 지정문화재(역사문화환경 보존지역) 간 거리를 검토하여 선정한다	3.76	69.09
해당 계획 및 정책의 사업대상지 내 삶의 질과 OECD 삶의 질 지수를 비교하여 선정한다	3.69	67.27
해당 계획 및 정책으로 인한 생활SOC의 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다	3.60	65.00
해당 계획 및 정책의 예산 규모를 검토하여 선정한다	3.58	64.55
해당 계획 및 정책으로 인한 기반시설 또는 용도별 건축물의 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다	3.15	53.64
해당 계획 및 정책의 경제적 효과를 검토하여 선정한다	2.89	47.27
평균	3.64	66.06

## 5. 자체평가와 특정평가 대상 선정기준

### 가. 자체평가와 특정평가 대상 구분의 필요성

현행 법령을 보면, 문화영향평가의 유형은 시행주체를 기준으로 ‘중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 문화영향평가’(자체평가)와 ‘문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 문화영향평가’(특정평가)로 나뉜다. 1차 조사에서는 자체평가와 특정평가의 대상에 차이가 있어야 하는지에 대한 의견과 만약 차이가 있어야 한다면 평가대상을 구별하기 위한 기준은 무엇이 되어야 하는지에 대해 질문하였다. 조사 결과, 전체 응답자 중 61.0%가 자체평가와 특정평가의 대상에는 차이가 있어야 한다고 답하였고, 39.0%는 그렇지 않다고 답하여 상대적으로 자체평가와 특정평가에 차이를 두어야 한다는 인식이 우세한 것으로 나타났다.

자체평가와 특정평가의 대상에 차이가 있어야 하는가라는 질문에 그렇지 않다고 답한 응답자(n=23)는 그 이유로 두 평가의 대상에 차이를 두는 것은 문화영향평가 목적이나 시행 취지에 맞지 않는다는 의견을 가장 많이 제시하였다. 또한 평가대상에 차이가 없어야 신뢰성을 확보할 수 있다는 의견, 시행주체에 따라서 차이를 둘 수 있으나 평가대상 계획이나 정책 자체를 구분하는 것은 적절하지 않다는 의견이 많이 제시되었다. 이 밖에 현 시점에서는 대상을 구분하는 것이 적절하지 않으나 중장기적으로 대상의 구분이 필요하다는 의견도 제시되었다.

### 나. 자체평가와 특정평가 대상 구분의 기준

1차 조사에서 자체평가와 특정평가의 대상에 차이가 있어야 한다고 답한 응답자(n=36)를 대상으로 두 평가의 대상을 구분하는 기준에 대한 의견을 자유기술 형식으로 수렴하였다. 당위적이거나 질문 사항과 관련이 적은 경우를 제외하고 유사한 의견을 정리한 결과, 12개 기준안이 도출되었다.

2차 조사(n=55)에서는 도출된 기준안이 자체평가와 특정평가의 대상을 구

분하는 데 적합한지 평가하도록 하였다. 조사 결과, 제시된 기준안의 5점 평균은 3.47점, 100점 환산 평균은 61.82점이었다. 다른 문항에 비해서 5점 평균이 낮은 원인은 1차 조사에서 자체평가와 특정평가의 대상에 차이가 있어야 한다고 답한 응답자 비율이 다른 문항들의 긍정적 응답자 비율보다 상대적으로 낮게 나타난 것과 관련이 있다고 판단된다.

도출된 기준별로 보면, ‘평가대상 계획 및 정책의 공간적·인적 수혜 범위에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나누어야 한다’가 3.80점으로 가장 높았고, ‘문화유산이나 문화적 가치와의 관련성에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다’ 3.78점, ‘평가대상 계획 및 정책의 규모(예산, 면적, 참여기관 수 등)나 기간에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다’ 3.76점, ‘평가대상 계획 및 정책의 문화사업 비중을 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다’ 3.75점 등을 포함하여 7개 기준안이 5점 평균을 상회하였다. 제시된 기준안 중 ‘모든 평가대상 계획 및 정책에 대해 자체평가를 원칙으로 하고, 그중에서 별도 검토를 통해서 특정평가 대상을 선정한다’는 3.69점으로써 5점 평균을 상회하였으나, 다른 기준안과 달리 자체평가와 특정평가를 운용하는 방향과 관련된다는 점에서 차이를 보인다.

〈표 4-14〉 자체평가와 특정평가 대상 구분 기준별 적합성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
평가대상 계획 및 정책의 공간적·인적 수혜 범위에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.80	70.00
문화유산이나 문화적 가치와의 관련성에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.78	69.55
평가대상 계획 및 정책의 규모(예산, 면적, 참여기관 수 등)나 기간에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.76	69.09
평가대상 계획 및 정책의 문화사업 비중을 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.75	68.64



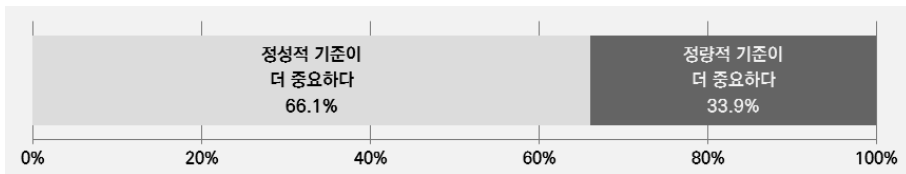
(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
모든 평가대상 계획 및 정책에 대해 자체평가를 원칙으로 하고, 그중에서 별도 검토를 통해서 특정평가 대상을 선정한다	3.69	67.27
평가대상 계획 및 정책의 사회적 이슈나 관심의 크기를 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.56	64.09
평가대상 계획 및 정책에 대한 핵심 평가지표를 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.53	63.18
타 부처 계획 및 정책은 문화체육관광부와 협의 또는 협력의 필요성에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.33	58.18
지방자치단체 단위의 지역 계획 및 정책인지 여부에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.29	57.27
평가대상 계획 및 정책의 개발사업 비중을 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.22	55.45
문화체육관광부 업무 관련성에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	3.02	50.45
단위 사업에 대한 계획 및 정책인지 여부에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다	2.95	48.64
평균	3.47	61.82

## 다. 특정평가 대상 선정기준

### 1) 특정평가 대상 선정기준별 상대적 중요성

「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 의거하여 ‘문화체육관광부장관이 특정한 경우에 시행하는 문화영향평가’(특정평가)의 대상을 선정하는 기준을 도출하기 위하여 1차 조사에서 특정평가 대상 선정에서 정성적 기준과 정량적 기준 중 어느 것이 상대적으로 더 중요하다고 생각하는지 질문하였다. 조사 결과, 응답자(n=59)의 66.1%는 정성적 기준이 더 중요하다고 답하였고, 33.9%는 정량적 기준이 더 중요하다고 답하였다.



[그림 4-3] 문화영향평가 중 특정평가 대상 선정기준의 상대적 중요성

## 2) 특정평가 대상 선정을 위한 정성적 기준

1차 조사에서 특정평가 대상 선정에서 정량적 기준보다 정성적 기준이 더 중요하다고 답한 응답자(n=39)에게 정성적 기준으로 무엇이 있는지 최대 5개까지 자유기술하도록 하였다. 수렴된 의견 중 원론적 언급이나 질문 사항과 관련이 적은 경우를 제외하고 유사 의견을 정리한 결과, 19개의 정성적 기준안이 도출되었다.

2차 조사(n=55)에서는 도출된 기준안의 적합성을 실제 적용가능성을 고려하여 평가하도록 하였다. 그 결과, 정성적 기준안의 5점 평균은 3.74점, 100점 환산 평균은 68.49점이었다. 제시된 기준안별로 보면, ‘국내에서 유일하거나 마지막이라고 판단되는 장소나 공간 등과 관련된 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’가 4.27점으로 적합성이 가장 높게 평가되었다. 이어서 ‘다수 전문가가 문화적으로 중요하다고 동의한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’ 4.22점, ‘사회적 수요나 영향력이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’ 4.18점, ‘문화에 미치는 영향이 중장기적이면 특정평가 대상으로 한다’ 4.16점, ‘영향을 미치는 공간적·인적 범위가 광범위한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’ 4.04점, ‘문화유산이나 지역문화자원과 관련성이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’ 4.02점 등 총 9개 기준안이 5점 평균을 상회하였다. 이 밖에 ‘문화민주화나 문화민주주의와 밀접한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’는 3.73점으로써 5점 평균보다 0.01점이 낮았다. ‘평가대상 계획 및 정책의 관계자 간 갈등의 발생 또는 관리가 필요한 경우에는 특정평가 대상으로 한다’도 3.67점으로써 5점 평균보다 0.07점이 낮았다.

〈표 4-15〉 특정평가의 대상 선정 정성적 기준의 적합성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
국내에서 유일하거나 마지막이라고 판단되는 장소나 공간 등과 관련된 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	4.27	81.82
다수 전문가가 문화적으로 중요하다고 동의한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	4.22	80.45
사회적 수요나 영향력이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	4.18	79.55
문화에 미치는 영향이 중장기적이면 특정평가 대상으로 한다	4.16	79.09
영향을 미치는 공간적·인적 범위가 광범위한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	4.04	75.91
문화유산이나 지역문화자원과 관련성이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	4.02	75.45
문화사업 비중이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.95	73.64
보건, 복지 등 국민 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.93	73.18
긴급성 또는 특수성이 요구되는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.91	72.73
문화민주화나 문화민주주의와 밀접한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.73	68.18
평가대상 계획 및 정책의 관계자 간 갈등의 발생 또는 관리가 필요한 경우에는 특정평가 대상으로 한다	3.67	66.82
문화체육관광부와 협의 또는 협력이 필요한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.55	63.64
법에 의해 3년 이상 주기로 수립되는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.45	61.36
개발사업 비중이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.44	60.91
다른 영향평가와 연계한 평가가 필요한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.40	60.00
주민이나 관계자의 참여가 중요한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.35	58.64
평가를 통한 개선이 가능한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.31	57.73
문화체육관광부 업무 관련 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.25	56.36
평가대상 계획 및 정책 소관기관의 문화적 가치에 대한 이해도가 낮은 경우에는 특정평가 대상으로 한다	3.24	55.91
평균	3.74	68.49

### 3) 특정평가 대상 선정을 위한 정량적 기준

1차 조사에서 특정평가 대상 선정에서 정량적 기준이 상대적으로 더 중요하다고 답한 응답자(n=20)에게 정량적 기준을 최대 5개까지 자유기술하도록 하였다. 수렴된 의견 중 원론적 언급이나 질문 사항과 관련이 적은 경우를 제외하고 유사 의견을 정리한 결과, 11개의 정량적 기준안이 도출되었다. 다만, 도출된 기준안들은 문화영향평가에 실제로 적용하기 위해서는 별도의 정량지표 개발을 필요로 한다.

2차 조사(n=55)에서는 도출된 기준안들의 적합성을 실제 적용가능성을 고려하여 평가하도록 하였다. 그 결과, 정량적 기준안의 5점 평균은 3.62점, 100점 환산 평균은 65.41점이었다. 제시된 기준안별로 보면, ‘수혜자의 규모나 범위가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’이 4.18점으로 가장 높게 평가되었다. 이어서 ‘문화 관련 예산의 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’ 4.02점, ‘사업 기간이 중장기인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’ 3.87점, ‘예산 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’와 ‘사업 대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다’ 각 3.84점 등 5개 기준안이 5점 평균을 상회하였다.

〈표 4-16〉 특정평가의 대상 선정 정량적 기준의 적합성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
수혜자의 규모나 범위가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	4.18	79.55
문화 관련 예산의 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	4.02	75.45
사업 기간이 중장기인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.87	71.82
예산 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.84	70.91
사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.84	70.91
개발 면적이 일정 규모 이상인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.60	65.00
총 사업비 기준 재정지출 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3.55	63.64

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
사업 규모(면적 대비 문화공간이나 문화프로그램 등의 비중이 현저히 낮으면 특정평가 대상으로 한다	3,33	58.18
산업이나 일자리 등 경제적 효과가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3,24	55.91
2개 이상 부처가 참여하는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3,24	55.91
해당 계획 및 정책에 참여한 문화전문가 비율이 낮은 경우에는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다	3,09	52.27
평균	3,62	65.41

## 6. 전문평가 대상 선정의 고려사항

본 연구에 앞서 2018년에 진행된 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)의 전문가 설문조사에서는 약식평가와 전문평가를 구분하는 기준에 대한 의견을 수렴하는 한편, 전문평가 대상 계획과 정책의 선정 절차에 대한 의견을 조사하여 <표 4-17>과 같이 주요 고려사항을 도출한 바 있다.

〈표 4-17〉 문화영향평가 대상 선정 시 주요 고려사항의 중요도

(n=40)

순위	주요 고려사항	의견 유형
1	문화적 영향의 범위와 크기 등을 검토하여 선정	영향의 범위와 크기
5	국민 전체에 문화적 영향을 미치는 계획이나 정책을 우선 선정	
2	장기적이고 연속성(주기성)이 있는 계획이나 정책을 우선 선정	시행기간 및 주기성
4	문화영향평가를 통해서 해당 계획이나 정책의 긍정적 개선이 가능한 대상을 우선 선정	개선 가능성
6	평가결과의 반영 의지가 있는 기관의 계획이나 정책을 우선 선정	
8	문화적 영향 분석 및 대안 제시 가능성을 판단하여 선정	
7	사전평가가 가능한 계획이나 정책을 우선 선정	평가시기

자료: 이상열·박종웅·노수경(2018), 「문화영향평가 유형별 가이드라인 연구」, p.169.

본 연구의 전문가 설문조사 2차 조사(n=55)에서는 2018년에 진행된 선행연구의 조사 결과를 보완하기 위하여 전문평가 대상 선정기준안을 추가로 제시하고 그 적합성을 평가하도록 하였다. 각 기준안은 국내외의 문화영향평가에서 중요하게 고려되고 있는 사항과 관련되어 제시되었다. 조사 결과, 3개 기준안의 5점 평균은 4.00점, 100점 환산 평균은 75.0점으로써 전반적으로 적합성이 높게 평가되었다. 제시된 기준안별로 보면, ‘평가대상 계획 또는 정책이 사업대상지에 존재하는 문화재의 보존·활용 사업을 포함할 경우에는 전문평가 대상으로 한다’가 4.18점으로 적합성이 가장 높게 평가되었고, 이어서 ‘평가대상 계획 또는 정책의 사업대상지에 주요 문화재(지정문화재, 등록문화재 등)가 존재할 경우에는 전문평가 대상으로 한다’ 4.02점, ‘평가대상 계획 또는 정책으로 인해 기존 주민의 전출이나 거주 이전이 발생하는 경우에는 전문평가 대상으로 한다’ 3.87점이었다.

〈표 4-18〉 전문평가 대상 선정을 위한 추가제안 기준의 적합성

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	5점 평균	100점 환산 평균
평가대상 계획 또는 정책이 사업대상지에 존재하는 문화재의 보존·활용 사업을 포함할 경우에는 전문평가 대상으로 한다	4.25	81.36
평가대상 계획 또는 정책의 사업대상지에 주요 문화재(지정문화재, 등록문화재 등)가 존재할 경우에는 전문평가 대상으로 한다	3.98	74.55
평가대상 계획 또는 정책으로 인해 기존 주민의 전출이나 거주 이전이 발생하는 경우에는 전문평가 대상으로 한다	3.76	69.09

주: 선행연구 결과와 연계하여 추가제안된 기준에 대한 평가이므로, 문항의 평균값은 제시하지 않음.

한편, 제시된 3가지 기준안 외에 전문평가 대상 선정기준에 대한 추가적인 의견을 수렴하였다. 그 결과, 응답자(n=7)들이 추가로 제시한 의견을 〈표 4-18〉처럼 정리할 수 있다. 그 내용을 보면, ‘약식평가와 전문평가 운용’, ‘평가의 엄정성’, ‘특정평가 관련성’, ‘문화자산 및 문화경관 관련성’, ‘평가대상의 규모’, ‘소수집단 및 취약계층 관련성’에 대한 의견이 제시되었다.

〈표 4-19〉 전문평가 대상 선정기준에 대한 추가 의견

(2차 조사, n=7)

구분	내용
약식평가와 전문평가 운용	• 문화에 부정적 영향을 미칠 수 있어서 그것을 최소화시킬 필요가 있는 사업·계획은 전문평가 대상으로 하고, 문화에 긍정적 영향을 미칠 수 있어서 그것을 최대화시킬 필요가 있는 사업·계획은 약식평가 대상으로 한다
	• 약식평가를 통해 자율점검 결과, 추가적인 평가 요청이 있는 경우(수요의 발생) 전문평가 대상으로 한다
	• 약식평가 결과를 토대로 1차 스크리닝을 실시하고 문화영향평가 협의체에서 2차로 전문평가 대상을 선정한다
평가의 엄정성	• 전문평가를 통해 엄정한 문화영향평가가 필요한 사업으로서 소관기관의 요청이 있는 경우 전문평가 대상으로 한다
특정평가 관련성	• 특정평가의 대상은 전문평가 대상으로 한다.
문화자산 및 문화경관 관련성	• 새로운 문화자산이나 가치의 창출이 필요하고 예상되는 사업은 전문평가 대상으로 한다.
	• 평가대상 계획 또는 정책이 사업대상지의 문화경관에 변화를 초래할 것으로 예상되는 경우 전문평가 대상으로 한다.
평가대상의 규모	• 총 사업비 중 문화 관련 예산의 비중 또는 규모가 일정 수준 이상일 경우 전문평가 대상으로 한다.
소수집단 및 취약계층 관련성	• 평가대상 계획 또는 정책으로 영향을 받을 것으로 예상되는 소수집단, 취약계층이 있을 것으로 예상되면 전문평가 대상으로 한다.
	• 평가대상 계획 또는 정책이 소수집단, 취약계층을 대상으로 하면 전문평가 대상으로 한다.

## 7. 평가유형 운용방식 개선을 위한 방안

2018년 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)의 전문가 설문조사에서는 평가방식에 따른 약식평가와 전문평가의 운용방식 개선 필요성을 제기한 의견들이 제시되었다. 2차 조사에서는 선행연구와의 연계성을 위하여 타 영향평가 사례 분석 등을 통해서 약식평가와 전문평가 운용을 개선하기 위한 방안들을 제시하고 그 적합성을 평가하도록 하였다.

조사 결과, 응답자들(n=55)은 제시된 네 가지 운용방식 중 ‘문화영향평가 시, 평가 범위·방법 등을 간략히 한 약식평가 시행을 원칙으로 하고, 약식평가 결과, 보다 심층적인 분석이 필요하다고 판단될 경우에 추가로 전문평가를 실시한다’의 응답률이 52.7%로 가장 높게 나타났다. 이어서 ‘문화영향평가 시, 전문평가 시행을 원칙으로 하고, 전문평가 실시에 앞서 해당 계획 및 정책이 평가대상이 되는지 여부를 판단하기 위해서 약식평가를 실시한다’ 21.8%였다. 현행과 같이 ‘약식평가와 전문평가 대상 선정기준에 따라서 평가대상별로 문화영향평가를 실시한다’는 20.0%였다. 즉, 현행 유지보다 운용방식의 변화가 필요하다는 응답이 60.0%p나 높게 나타났음을 확인할 수 있다.

〈표 4-20〉 문화영향평가 평가유형(약식평가, 전문평가) 운영방식 개선방안

(2차 조사, n=55, 단위: %)

항목	응답률
문화영향평가 시, 평가 범위·방법 등을 간략히 한 약식평가 시행을 원칙으로 하고, 약식평가 결과, 보다 심층적인 분석이 필요하다고 판단될 경우에 추가로 전문평가를 실시한다.	<div> <div>계획 및 정책</div> → <div>문화영향평가 약식평가 시행</div> → <div>필요 시 전문평가 추가 실시</div> </div> 52,7
문화영향평가 시, 전문평가 시행을 원칙으로 하고, 전문평가 실시에 앞서 해당 계획 및 정책이 평가대상이 되는지 여부를 판단하기 위해서 약식평가를 실시한다.	<div> <div>계획 및 정책</div> → <div>평가대상 여부 사전 검토 (약식평가)</div> → <div>문화영향평가 전문평가 시행</div> </div> 21,8
약식평가와 전문평가 대상 선정기준에 따라서 평가대상별로 문화영향평가를 실시한다(현행).	<div> <div>계획 및 정책 A</div> → <div>약식평가</div> <div>계획 및 정책 B</div> → <div>전문평가</div> </div> 20,0
문화영향평가 시, 전문평가 시행을 원칙으로 하고, 해당 계획 및 정책 시행과정에서 필요한 경우에 평가 범위·방법 등을 간략히 하여 추가로 약식평가를 실시한다.	<div> <div>계획 및 정책</div> → <div>문화영향평가 전문평가 시행</div> → <div>필요 시 약식평가 추가 실시</div> </div> 5,5
계	100,0



한편, 2차 조사에서는 제시된 네 가지 방식 외에 약식평가와 전문평가 운용에 관한 추가적인 의견을 수렴하였다. 그 결과, 응답자(n=4)들이 추가로 제시한 의견을 <표 4-21>처럼 정리할 수 있다. 그 내용은 제시된 운용방식들과 관련하여 세부 방안이나 의견을 보완적으로 제시한 것이다.

〈표 4-21〉 약식평가와 전문평가 운용에 대한 추가 의견

(2차 조사, n=4)

구분	내용
약식평가의 기능	• 약식평가 결과로 전문평가 실시의 명확한 근거를 마련해야 함
약식평가와 전문평가의 연계 필요성	• 약식평가를 원칙적으로 하고, 그 대상 중 특히 중요한 대상사업에 대해 협의회 등의 심의를 거쳐 전문평가를 시행하도록 하는 것이 필요할 것으로 보임
문화적 영향에 따른 평가 구분	• 문화에 부정적인 영향을 미치는 사업·계획과 문화에 긍정적인 영향을 미치는 사업·계획을 구분하고, 문화에 부정적인 영향을 미치는 사업을 약식평가, 자체평가로 하면 안 되며, 문화에 긍정적인 영향을 미치는 사업을 전문평가할 필요성은 크지 않음
약식평가와	• 약식평가와 전문평가를 모두 실시하는 경우, 시간·비용적 제약이 증가하는 문제가 있음

## 8. 문화영향평가를 위한 제언

2차 조사에서 설문조사 내용에 관한 추가 의견 및 문화영향평가 발전을 위한 의견을 자유기술 형식으로 수렴하였다. 응답자들(n=19)의 의견을 정리하면, 문화영향평가 운영의 개선에 대한 의견이 가장 많았고, 그 밖에 제도적 기반 강화, 평가의 고도화, 평가를 위한 인적 기반 확충 관련 의견이 제시되었다.

〈표 4-22〉 문화영향평가를 위한 전문가 제언

(2차 조사, n=19)

구분	내용
제도적 기반 강화	문화영향평가 발전을 위해서는 법적 근거의 강화, 문화영향평가 지표 개발 및 평가결과를 정책개선에 반영할 수 있는 이행점검 절차 등의 방법론 정교화, 추진체계(문화관광부-연구기관-시민사회 등) 개발이 필요함.

(2차 조사, n=19)

구분	내용
	의무적 평가대상 및 문화영향평가 권장대상 사업에 대한 제도적 기틀 마련이 필요함.
평가의 고도화	문화영향평가는 정성적인 평가를 수행해야 하는 특징이 있으므로 평가 가이드라인을 개발할 시 평가 방법을 보다 구체적으로 개발하는 노력이 평가의 일괄성을 확보하는 방안임. 특히 이전 평가 결과를 활용하여 가이드라인을 개발하면 평가 일관성 확보에 도움이 될 것으로 판단됨.
	사업의 규모와 문화적 영향의 범위를 토대로 약식평가, 전문평가, 특정평가로 구분하는 것이 기본이 될 것 같음. 예를 들어, 시설물 건립 사업은 약식평가, 특정지역에 영향을 미치는 사업은 전문평가, 전국민에 영향을 미치는 사업은 특정평가함.
	문화영향평가의 실효성을 높이기 위해 평가지표의 구체적 측정수단을 보완할 필요가 있음.
평가운영의 개선	문화영향평가의 장기적 성과에 대한 모니터링 및 우수사례 발굴 필요함.
	토론회에서도 나왔지만 문화영향, 문화적 정책, 문화의 사회적 역할에 대한 개념 연구, 사례 연구를 현장 연구자들과 함께 하는 자리, 그리하여 좀 더 현장에 가까운 문화영향평가의 언어와 방법론이 구축되고 네트워크가 마련되는 데 지원기관이 역할을 해주었으면 하는 바람임.
	향후 문화영향평가에 대한 좋은 결과들이 공유되기를 바람.
	평가 시 지역주민의 참여기회를 보장하여야 함.
	전체적으로 자율적인 평가(약식)를 기반으로 하여 전문평가가 이루어지는 형태로 하는 것이 좋으나, 이때 수요를 고려하여 지역 등 이해관계자의 요청이 있을 경우 우선적으로 평가를 시행하는 것이 좋을 듯함.
	문화영향평가가 이해하기 어려운 부분이 있으므로 사전교육을 강화할 필요가 있음(일부 약식평가서의 경우 제대로 답변이 안 되는 부분도 있음).
	기존 문화영향평가에 대해 평가하여 앞으로의 방향에 대하여 토론해 보는 자리가 있었으면 좋겠음.
	보다 독립적인 문화영향평가운영이 가능하도록 문체부 내 소관 주무부서를 옮기는 것이 고려되어야 함.
	문화영향평가는 평가 자체보다 평가 이후의 시사점이나 개선방안 도출 관점에서 평가되어야 사회적 필요성을 더 인정받게 될 것이라 판단됨.
	완벽한 제도를 만들기보다는 실효성 있는 문화영향평가 사례의 축적이 중요하고, 이를 통해 많은 사람이 문화영향평가의 필요성에 공감대를 형성하는 것이 제일 우선되어야 할 일임.
인적 기반	문화영향평가 방식에 있어 특성화 지표가 제대로 마련될 수 있게 평가 기간을 충분히

(2차 조사, n=19)

구분	내용
확충	갖고 영향평가 추진이 필요하고, 평가지표에 주민 수요를 보다 적극적으로 파악할 수 있는 방안이 보완되었으면 함. 이와 함께 문화영향평가에 대한 공공기관 담당자 대상 인식 개선 교육 등이 사전에 이루어졌으면 좋겠음.
	문화영향평가를 위한 제도적 개선도 중요하지만, 전문적인 평가인력의 발굴도 무척 중요함.
	가능한 많은 중앙 및 지방정부 정책이 문화영향평가 대상에 포함되길 희망하며, 가능한 다양한 분야의 전문가들이 문화영향평가 위원 활동을 경험할 수 있는 기회를 제공했으면 좋겠음.

## 제3절

## 소 결

본 연구에서는 문화영향평가의 대상 및 그 선정기준, 평가유형 적용 기준 도출 등을 위하여 타 영향평가 담당 전문가를 표적 집단으로 설정하고 인터뷰를 진행하는 한편, 전문가 설문조사를 시행하였다. 인터뷰 및 설문조사의 주요 내용 및 시사점을 다음처럼 정리해 볼 수 있다.

첫째, 문화영향평가 대상의 구체화에서는 평가대상을 세세하게 규정하는 방식의 한계도 함께 고려하여야 한다는 점이다. 문화영향평가 과정에서 「문화기본법」 및 같은 법 시행령의 평가대상 관련 규정의 모호성 또는 포괄성이 한계로 지적되었다(배관표·최정민, 2017; 한승준·정상철·양혜원·채경진, 2017; 이상열·박종웅·노수경, 2018). 본 연구의 전문가 설문조사에서도 현행 법령의 평가대상 규정에 보완이 필요하다는 의견이 76.3%를 차지하였다. 또한 평가대상을 구체화함에 있어서는 문화적 영향력이 큰 계획과 정책의 목록을 구체적으로 제시하고, 법보다는 시행령에서 평가대상을 구체화하여 제시하는 방식이 적절하다고 평가하였다(〈표 4-5〉 및 〈표 4-6〉 참조). 한편, 평가대상을 구체적으로 명시한 타 영향평가의 전문가 인터뷰에서는 해당 분야에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고 법령에서 규정한 대상이 아니라는 점 때문에 평가에서 제외되는 문제가 발생한다는 의견이 있었다. 따라서 「문화기본법」 개정 과정에서는 평가의 실효성 확보를 위하여 평가대상 규정을 보완하되, 법률에서 평가대상을 세부적으로 나열하는 방식은 지양할 필요가 있다.

둘째, 평가대상 선정을 위한 표준화된 기준 및 공식적 선정 절차의 필요성이다. 문화영향평가 대상 선정방식의 적절성에 대한 설문조사 결과를 보면, 응답

한 전문가들은 표준화된 선정기준에 의거하여 평가대상을 선정하는 것이 가장 적절하다고 판단하였다(1순위 40.0%, 1+2순위 종합 43.7%). 또한 전문가들은 평가대상 선정에서 전문가로 구성된 심의회 또는 자문기구의 필요성 및 역할, 협력체계의 역할을 중요하게 인식함을 확인할 수 있다(〈표 4-7〉 참조). 평가대상 선정기구의 필요성은 문화영향평가 추진환경 및 국내외 사례 분석을 통해 도출된 시사점에서도 제시된 바 있다. 한편, 이와 같은 사항과 관련하여 타 영향평가 전문가들은 구체적인 평가대상 선정에 관한 사항을 가이드라인이나 지침 등을 통해 제안할 필요가 있다고 한 점에 유의할 필요가 있다.

셋째, 특정평가·전문평가에서 유·무형의 문화유산과 주민 이주를 중요하게 고려해야 한다는 점이다. 본 연구의 전문가 설문조사 결과, 문화영향평가 대상 선정의 주요 정성적 기준에는 ‘문화적으로 의미 있는 장소(지명 포함)·공간에 영향(보존, 활용, 훼손 등)’, ‘지역의 전통, 고유문화 및 문화유산에 영향(보호, 계승, 활용 등)’, ‘주민의 구성이나 거주지, 삶의 방식 등에 변화를 초래’가 포함되었다(〈표 4-12〉 참조). 주요 정량적 기준에는 ‘해당 계획 및 정책으로 인해 나타나는 사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화’와 ‘사업대상지와 지정문화재(역사문화환경 보존지역) 간 거리’가 포함되었다(〈표 4-13〉 참조). 특정평가 대상을 선정하는 주요 정성적 기준을 보면, ‘국내에서 유일하거나 마지막이라고 판단되는 장소나 공간 등과 관련’, ‘문화유산이나 지역문화자원과 관련성’이 포함되었고(〈표 4-15〉 참조), 주요 정량적 기준에는 ‘사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화’가 포함되었다(〈표 4-16〉 참조). 또한 2018년 선행연구 결과의 보완을 위하여 제시한 전문평가 대상 선정기준의 적합성은 5점 척도 평가에서 모두 4.0점 이상으로 높게 평가되었다. 이러한 결과는 문화영향평가 대상, 그리고 그중에서도 특정평가 및 전문평가 평가 대상 선정에서 유·무형 문화유산과 주민 이주 문제를 주요 기준으로 설정해야 함을 알려준다. 이는 무형의 가치까지 포함하여 문화유산과 이주에 미치는 영향의 여부를 문화영향평가에서 중요하게 고려하는 국외의 경향(Häyrynen, 2004; Gibson, G., O’Faircheallaigh, C. & MacDonald, A., 2008;

MACKENZIE VALLEY REVIEW BOARD, 2012)과도 상통하는 결과다.

넷째, 문화영향평가 대상으로 공간 및 시설 개발사업에 주목할 필요성이다. 국외 사례를 보면, 문화영향평가는 각종 개발사업을 주요 대상으로 설정하는 경향이 있다. 본 연구의 전문가 설문조사 결과도 유사하였다. 즉, 문화영향평가 대상에 반드시 포함할 범주에서 ‘도시·지역 개발과 재생 관련 계획 및 정책’ 4.58점, ‘공간 개발·재생 관련 계획 및 정책’ 4.49점 등의 순으로 적합성이 높게 평가되었다. 이러한 결과는 응답한 전문가의 전문 분야와 상관없이 나타났는데, 전문가들이 중요하다고 인정하는 것으로 나타난 7가지 범주는 모든 전문가 집단에서 5점 척도 평균 4.0점 이상이였다. 한편, 평가대상에 포함할 계획 및 정책에서는 ‘도시기본계획’, ‘일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 문화시설 및 「건축법」에 의한 문화 및 집회시설 조성’, ‘도시(재)개발사업’, ‘「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 일정 규모 이상의 공간시설(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지) 및 공공·문화체육시설(학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설 등) 조성’, ‘문화재(문화유산) 복원·활용사업’ 등의 우선순위가 높게 나타났다(〈표 4-9〉 참조). 이러한 조사 결과는 공간 및 시설과 관련한 개발사업이 문화영향평가 대상으로 중요하게 인식됨을 알려준다.

〈표 4-23〉 문화영향평가 범주의 적합성에 대한 응답자 전문 분야별 평가

(2차 조사, n=55, 단위: 점, 명)

항목	문화예술 정책	도시 계획	정책 평가	타 영향평가	기타	전체 평균
응답자 수	(26)	(7)	(8)	(6)	(8)	(55)
문화경제적 파급효과가 있는 계획 및 정책	4.19	4.29	4.50	4.00	4.63	<b>4.29</b>
문화다양성 관련 계획 및 정책	4.15	4.14	4.25	4.50	4.38	<b>4.24</b>
문화유산·문화경관 관련 계획 및 정책	4.23	4.43	4.63	4.50	4.38	<b>4.36</b>
문화인프라 조성 계획 및 정책	4.23	4.14	4.00	4.50	4.13	<b>4.20</b>
도시·지역 개발과 재생 관련 계획 및 정책	4.54	5.00	4.38	4.33	4.75	<b>4.58</b>
공간 개발·재생 관련 계획 및 정책	4.54	4.71	4.25	4.33	4.50	<b>4.49</b>
삶의 질 관련 계획 및 정책	4.42	4.71	4.50	4.17	4.25	<b>4.42</b>

다섯 째, 약식평가와 전문평가 운용방식 개선의 필요성이다. 2018년 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)에서는 중장기적으로 문화체육관광부 장관이 시행하는 특정평가를 전문평가 중심으로 운영해야 할 필요성을 제기한 바 있다. 본 연구에서 약식평가와 전문평가 운용방식 개선에 대한 전문가 설문조사 결과, 운용방식의 변화가 필요하다는 응답이 80.0%에 달하였다. 항목별로는 ‘약식평가 결과, 보다 심층적인 분석이 필요하다고 판단될 경우에 추가로 전문평가를 실시’하는 것이 적합하다는 응답이 52.7%로써 가장 높았고, ‘전문평가 실시에 앞서 해당 계획 및 정책이 평가대상이 되는지 여부를 판단하기 위해서 약식평가를 실시’하는 것이 적합하다는 응답도 21.8%였다. 이러한 조사 결과는 현재처럼 약식평가와 전문평가가 독자적으로 이루어지는 방식에서 상호 연계하는 방향으로 개선할 필요성을 알려 준다. 다만, 이 경우에는 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)에서 언급하였듯이, 과도기적으로 운영되는 현행 약식평가를 보다 간소화하여 시행하는 것이 전제되어야 한다.





## 제5장

# 평가대상의 선정 및 유형 적용 방안



## 제1절

## 추진 방향 및 방안 도출

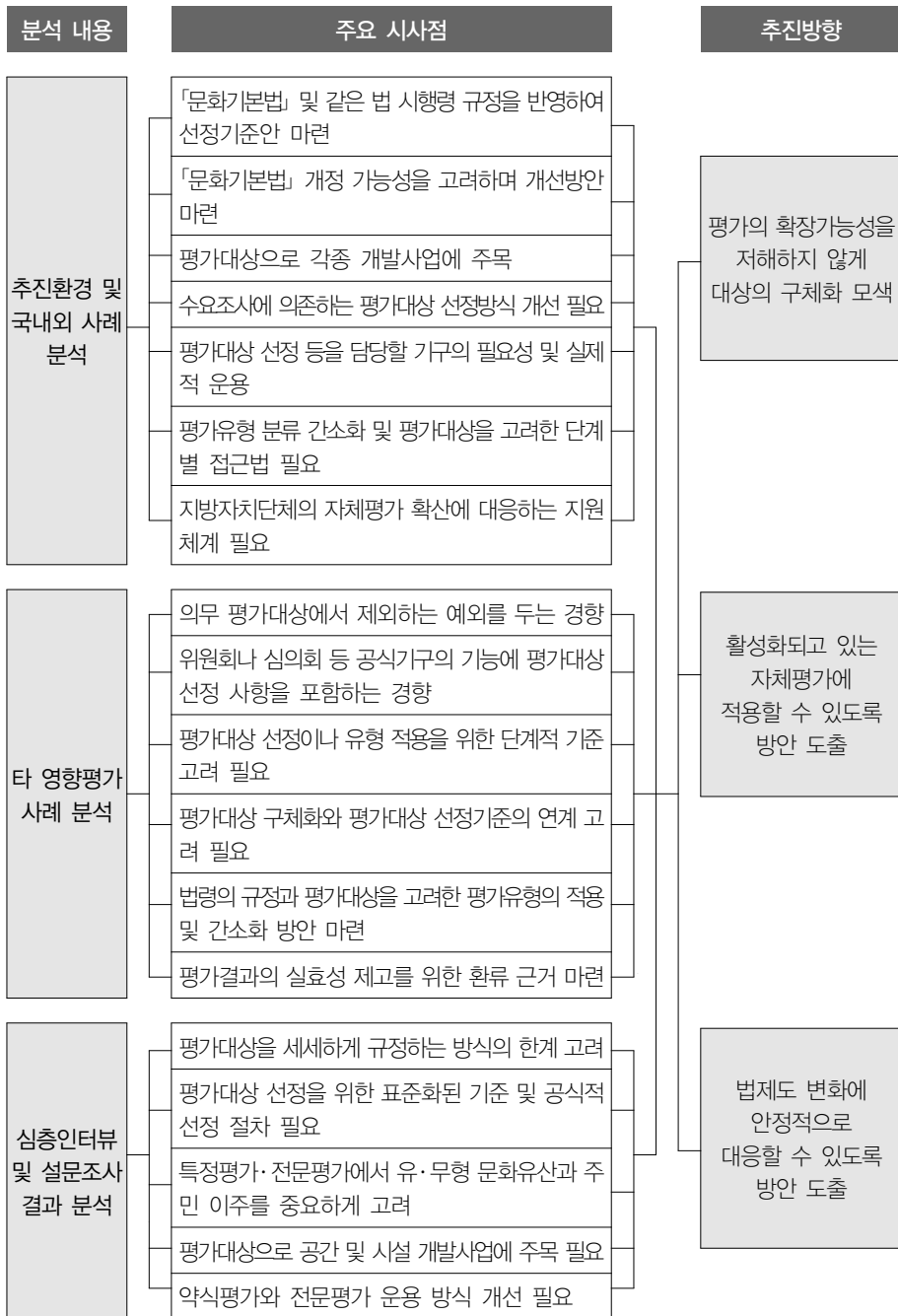
## 1. 추진 방향 설정

문화영향평가의 대상 및 그 선정기준, 평가유형 적용방안 등의 개발을 위해 시행한 환경 분석, 국내외 문화영향평가 및 타 영향평가 사례 분석, 전문가 의견조사에서는 다양한 시사점이 도출되었다. 도출된 시사점을 고려하여 본 연구에서는 문화영향평가의 대상 선정과 유형별 적용방안, 그리고 운영 개선 방안과 관련하여 다음처럼 추진 방향을 설정하였다.

## 가. 평가의 확장가능성을 저해하지 않게 대상의 구체화 모색

「문화기본법」 및 같은 법 시행령에서는 문화영향평가 대상을 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”이라고 매우 포괄적으로 규정한다. 이로 인해서 평가의 안정성과 실효성이 저해된다는 지적이 계속되어 왔다. 본 연구의 출발도 이와 같은 배경과 관련이 있다.

그러나 평가대상 구체화의 필요성에도 불구하고, 국외나 타 영향평가 사례 분석, 전문가 의견조사 결과를 보면, 평가대상의 구체화로 인해 나타날 수 있는 한계점을 함께 고려할 필요성도 제기된다. 특히 전문가 설문조사 결과를 보면, 평가대상의 구체화는 필요하지만, 대상을 구체적으로 나열할 경우에는 문화적 영향이 큰 계획과 정책에 한정하는 것이 적절하고, 의무 시행 평가대상을 제시할 경우에는 법률보다 시행령이나 평가지침 등에 제시하는 것이 적절하다고 평가되었음(〈표 4-4〉, 〈표4-5〉 및 〈표 4-6〉 참조)에 유의할 필요가 있다.



[그림 5-1] 문화영향평가 대상 선정 및 유형 적용을 위한 방안 개발 방향

이와 같은 조사·분석 결과는 법령에 평가대상을 구체적으로 열거하면 문화영향평가의 확장가능성이나 대상 선정의 유연성이 저해할 수 있다는 우려와 관련된다. 환경영향평가에서 환경적 영향이 미약함에도 평가를 시행하거나 환경적 영향이 큼에도 법령에 명시되지 않아서 평가를 하지 않는 사례가 발생한다는 지적은 중요한 시사점을 준다. 따라서 문화영향평가 대상의 구체화도 향후 확장가능성과 대상 선정의 유연성을 저해하지 않도록 추진되어야 한다.

#### 나. 활성화되고 있는 자체평가에 적용할 수 있도록 방안 도출

「문화기본법」 및 같은 법 시행령에 의거한 문화영향평가는 시행주체를 기준으로 두 유형으로 나뉜다. 그중 하나는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 평가인데, 여기에는 문화체육관광부 장관이 소관 계획 및 정책을 대상으로 시행하는 평가도 포함된다. 다른 하나는 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에서 정한 두 가지 경우에 문화체육관광부 장관이 시행하는 평가다. 본 연구에서는 전자를 자체평가로, 후자를 특정평가로 약칭하고 있다.

최근에 문화체육관광부가 점검표를 활용한 약식평가 방식을 도입하여 도시재생 뉴딜사업 소관기관이 자체 시행하도록 지원하고, 조례 제·개정을 통해 문화영향평가를 자체 시행하려는 지방자치단체도 증가하고 있다. 이와 같은 상황은 문화체육관광부의 대응을 요구하고, 현행 「문화기본법 시행령」 제2조제2항도 “문화체육관광부 장관은 …… 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 하는 데에 필요한 사항에 관한 지침을 마련하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 알릴 수 있다.”고 규정하고 있다.

그러나 그간 문화영향평가가 특정평가 위주로 시행됨으로써 자체평가에 대한 대응은 미흡하였다. 2018년 시범 도입되어 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 시행되는 약식평가의 지침이 평가에 참여한 지방자치단체에 제공되지만, 이외에 각 지방자치단체가 자체적으로 대상을 선정하고 평가를 시행하는 데 필요한 지침이나 가이드라인은 제공되지 못한 상태다. 따라서 평가대상 선정기준 및 유형 적용 방안도 자체평가 시행에 적용 가능하도록 개발되어야 한다.

## 다. 법제도 변화에 안정적으로 대응할 수 있도록 방안 도출

문화영향평가는 「문화기본법」에 의거하여 2014년과 2015년의 시범 운영을 거쳐 2016년부터 본격 시행되고 있다. 아직까지 연혁이 짧고 양적·질적으로 조금씩 발전하는 중이지만, 평가의 실효성 확보 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 이와 관련하여 제20대 국회에는 「문화기본법 일부개정법률안」 2건이 발의되어 2019년 9월말 현재 계류 중이다. 두 법률안에서는 평가대상 및 그 선정이나 예외의 기준을 현행보다 좀 더 구체화하고 있다.

타 영향평가를 보면, 제도 도입 후에 관련 규정의 수정·보완을 위한 법령 개정이 지속적으로 이루어졌음이 확인된다. 문화영향평가에서도 현재 발의된 「문화기본법 일부개정법률안」의 입법 여부와 상관없이 평가의 실효성 확보나 고도화를 위한 법령 개정 시도가 지속될 것을 예상할 수 있다. 문화영향평가는 법령에 의한 영향평가라는 점에서 해당 법제도의 변화에 영향을 크게 받는다. 따라서 본 연구의 목적을 달성하기 위한 방안 개발은 현재 발의된 법률안의 내용 및 향후 법제도 변화 가능성을 고려하여 진행될 필요가 있다.

다만, 법률이나 시행령의 개정 등으로 인해서 문화영향평가 운용에 잦은 변화가 일어난다면, 평가의 안정성이 저해되고 제도적인 신뢰도도 낮아질 수 있다. 따라서 평가대상의 선정기준이나 유형별 적용방안의 개발에서는 법제도의 변화 가능성에도 불구하고 안정성을 유지할 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서 국외의 문화영향평가나 타 영향평가 사례의 관련 내용이나 시사점을 적극 고려하는 것이 효과적이다.

## 2. 추진 방안 도출

본 연구에서는 조사·분석을 통해서 도출된 시사점을 분석하여 다음처럼 문화영향평가의 대상 및 선정기준, 유형, 운용방식으로 나누어 추진 방안을 도출하였다. 즉, 평가대상 및 선정기준에서는 ‘주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보’, ‘평가유형을 고려한 대상 선정기준 개발’ 및 ‘심의기구를

통한 평가대상 선정'을 도출하였다. 운용방식에서는 '약식평가와 전문평가 운용의 개선', '자체평가 지원 및 가이드라인 개발·보급' 및 '실효성 강화를 위한 제도 개선 연계'를 도출하였다. 이 외에 평가유형에서는 '법령에서 규정한 평가 유형 분류 적용'을 도출하였는데, 이 방안에 대해서는 '평가의 대상 및 유형을 고려한 선정기준 개발'에서 함께 제시하고자 한다.

〈표 5-1〉 조사·분석 결과의 시사점 및 대응 방안 도출

구분	시사점	대응 방안
평가대상 및 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가대상을 세세하게 규정하는 방식의 한계 고려</li> <li>평가대상으로 공간 및 시설 개발사업에 주목 필요</li> <li>평가대상으로 각종 개발사업에 주목</li> </ul>	주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보
	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가대상 구체화와 평가대상 선정기준의 연계 고려 필요</li> <li>의무 평가대상에 제외하는 예외 규정을 두는 경향</li> <li>특정평가·전문평가에서 유·무형 문화유산과 주민 이주를 중요하게 고려</li> <li>평가대상 선정을 위한 표준화된 기준 및 공식적 선정 절차 필요</li> </ul>	평가유형을 고려한 대상 선정기준 제안
	<ul style="list-style-type: none"> <li>위원회나 심의회 등 공식기구의 기능에 평가대상 선정 사항을 포함하는 경향</li> <li>평가대상 선정 등을 담당할 기구의 필요성 및 실제적 운용</li> </ul>	심의기구를 통한 평가대상 선정
평가유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>「문화기본법」 및 같은 법 시행령 규정을 반영하여 선정기준안 마련</li> <li>법령의 규정과 평가대상을 고려한 평가유형의 적용 및 간소화 방안 마련</li> </ul>	법령에서 규정한 평가 유형 분류 적용
운용방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>약식평가와 전문평가 운용방식 개선 필요</li> <li>평가대상 선정이나 유형 적용을 위한 단계적 기준 고려 필요</li> <li>평가유형 분류 간소화 및 평가대상을 고려한 단계별 접근법 필요</li> </ul>	약식평가와 전문평가 운용의 개선
	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체의 자체평가 확산에 대응하는 지원체계 필요</li> </ul>	자체평가 지원 및 가이드라인 개발·보급
	<ul style="list-style-type: none"> <li>「문화기본법」 개정 가능성을 고려하며 개선방안 마련</li> <li>평가 결과의 실효성 제고를 위한 환류 근거 마련</li> <li>수요조사에 의존하는 평가대상 선정방식 개선 필요</li> </ul>	실효성 강화를 위한 제도 개선 연계

## 제2절

## 평가대상의 구체화 및 선정 방안

## 1. 주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보

## 가. 평가대상 규정방식 개선방안

현행 문화영향평가는 법령에 의거하여 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한” 계획과 정책을 대상으로 설정한다. 현재와 같은 포괄적 규정에서는 평가대상이 드러나지 않고, 이로 인해서 평가의 실효성이 저하된다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다(양혜원·김규원·정종은, 2016; 한승준·정상철·양혜원·채경진, 2017; 이상열·박종웅·노수경, 2018). 현행 법령에 제시된 문화영향평가 대상에 관한 규정을 보완할 필요성에 대한 본 연구의 전문가 설문조사에서도 응답자의 76.3%가 ‘필요하다’고 답하였다. 그러나 평가대상을 구체적으로 나열하는 방식의 한계를 함께 고려할 필요가 있다.

문화영향평가 대상을 구체적으로 규정하기 위해서 우선, 포괄적 규정방식의 장점을 고려하여 평가대상의 범주를 중심으로 제시할 필요가 있다. 본 연구의 전문가 설문조사 결과, 응답자의 61.0%는 문화적 영향이 큰 계획과 정책만 목록을 구체적으로 제시하고 그 외에는 평가대상 범주를 포괄적으로 제시하는 것이 적절하다고 답하였다. 또한 평가대상 계획과 정책의 범주별 적합성은 ‘도시·지역 개발과 재생 관련 계획 및 정책’이 가장 높게 평가되었고, ‘공간 개발·재생 관련 계획 및 정책’, ‘삶의 질 관련 계획 및 정책’, ‘문화유산·문화경관 관련 계획 및 정책’ 등 11개 범주가 5점 평균 4.0점을 상회하였다(〈표 4-8〉)



참조). 이와 같이 적합성이 높게 평가된 범주와 문화적 영향이 큰 주요 계획 및 정책을 함께 고려하여 평가대상을 구체화하는 것이 효과적이라고 판단된다.

다음으로 문화영향평가 의무 시행 대상은 법률보다 시행령에 명시되는 것이 효과적이고, 이 경우에도 제시된 계획과 정책의 목록을 최소화하는 것이 효과적이다. 본 연구의 전문가 설문조사 결과, 평가대상 선정방식은 법률에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 시행령에서 의무 시행 대상을 명시하는 것이 적절하다는 응답이 50.9%로 가장 많았다. 법령에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 지침이나 가이드라인 등에서 의무 시행 대상을 명시하는 것이 적절하다는 응답도 36.4%에 달하였다. 이 결과는 2018년 10월 발의된 「문화기본법 일부개정법률안」에서 평가대상을 7가지로 나열한 것과는 차이를 보이고 있어, 향후 법령 개정을 추진하는 과정에서 유의하여 참고할 필요가 있다.

〈표 5-2〉 문화영향평가 대상 선정 및 제시 방식의 적절성 평가 결과

(n=59, 단위 : %)

구분	항목	응답률	계
문화영향평가 대상 선정방식의 적절성	평가 대상이 되는 계획과 정책의 목록을 구체적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정	23.7	100.0
	문화적 영향이 큰 계획과 정책의 목록은 구체적으로 제시하되, 그 외에는 평가 대상의 범주를 포괄적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정	61.0	
	평가 대상의 범주를 포괄적으로 제시하고, 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정	13.6	
	기타	1.7	
문화영향평가 대상 제시방식의 적절성	법률에서는 평가 대상을 포괄적으로 규정하고, 시행령에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시	50.9	100.0
	법률과 시행령에서는 평가 대상을 포괄적으로 규정하고, 문화영향평가 지침이나 가이드라인 등을 통해서 의무 시행 대상을 명시	36.4	
	법률에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시	12.7	

한편, 문화영향평가 대상을 규정하는 방식은 평가에서 제외되는 경우나 대상을 명시한 예외 규정을 두는 방향으로 개선하는 것이 효과적이다. 현행 법령

에는 문화영향평가의 예외 규정이 없다. 조문 분석을 통해서 문화체육관광부장관의 특정평가 대상은 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장이 시행하는 자체평가 대상에서 제외할 수 있다는 기준안을 도출할 수 있지만, 이는 평가대상에서 제외하는 예외 규정과는 다르다. 이에 비해서 2018년 10월에 발의된 「문화기본법 일부개정법률안」에서는 문화영향평가 대상을 구체적으로 나열하였지만, 군사상 기밀보호나 군사작전의 긴급한 수행, 국가안보를 위해 필요하다고 문화체육관광부장관과 관계 기관장이 협의한 사업은 평가에서 제외할 수 있도록 안을 설정하였다. 이 예외 규정은 현행 환경영향평가에도 적용되고 있고, 성별영향평가, 고용영향평가 등에서도 법령이나 가이드라인을 통해서 평가에서 제외되는 대상에 대한 예외 규정을 제시하고 있다.

구분	현행	개선 방향
법률	국가와 지방자치단체가 수립하는 각종 계획과 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>적합성이 큰 평가대상의 범주를 포함하여 포괄적으로 제시</li> <li>구체적인 평가대상 계획 및 정책은 시행령에 명시하도록 규정</li> </ul>
시행령	문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률에 제시된 평가대상 범주에 속하면서 문화적 영향이 큰 계획 및 정책을 명시</li> <li>평가에서 제외되는 예외 규정을 명시               <ul style="list-style-type: none"> <li>「문화기본법 일부개정법률안」, 환경영향평가·성별영향평가·고용영향평가 등 타 영향평가의 예외 규정을 검토하여 제시</li> <li>문화적 영향에 대한 예비 검토를 통해서 평가의 수준이나 제외 여부를 결정하는 방식을 함께 고려</li> </ul> </li> <li>그 외 평가대상 계획·정책 및 그 선정 등에 관한 사항은 지침 또는 가이드라인에 명시하도록 규정</li> </ul>
평가지침	선정된 대상에 대한 평가 수행 방법 중심으로 지침 제시	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화영향평가의 목적 및 법령 규정에 의거하여 평가대상에 포함할 계획과 정책의 목록 제시</li> <li>제시된 목록 중 평가에서 제외되는 예외 규정 등 평가대상에 포함 여부를 검토하는 기준 제시</li> </ul>

[그림 5-2] 문화영향평가 대상 규정방식 개선방안

위의 내용을 종합적으로 정리해 보면([그림 5-2] 참조), 문화영향평가 대상으로서 적합성이 큰 범주 중 문화적 영향이 큰 주요 계획 및 정책을 의무 평가 대상으로 제시하는 방향으로 평가대상 규정방식을 개선하여야 한다. 그리고 평가대상을 명시하는 방식은 법률에서 범주 중심으로 포괄적으로 제시하고, 시행령에서 계획 및 정책의 목록을 최소화하여 의무 평가대상을 제시하는 방향으로 개선하여야 한다. 그리고 평가대상에서 제외되는 예외를 규정함으로써 불필요한 평가의 방지 및 평가과정 운영의 효율성을 모색하여야 한다. 이 밖에 문화영향평가 대상에 대한 규정, 평가대상 및 그 세부적인 선정기준 등은 평가 지침 또는 가이드라인을 통해서 제시한다.

#### 나. 주요 평가대상의 설정

국외 문화영향평가는 환경영향평가와 관련이 깊고, 이와 같은 배경에서 각종 개발사업을 주요 평가대상으로 설정하고 있다. 내용적으로는 기존 지역사회에 문화적인 변화를 초래하는 개발을 중요하게 고려한다. 최근에는 문화영향평가에 대한 논의가 증가하면서 개발사업 이외 영역으로도 평가대상이 확대되고 있다.

국내의 문화영향평가에서도 개발사업을 중요하게 인식된다. 다만, 평가대상이 정부의 계획과 정책에 한정되어 세부 내용에서는 국외와 차이를 보인다. 기존 평가대상은 인구 감소, 지역 쇠퇴, 지역문화의 중요성 증가 등과 같은 정책환경 변화와 맞물려 있다. 즉, 도시재생사업 및 유사 목적의 사업, 문화도시 조성사업(문화특화지역, 문화적 도시재생 포함)의 비중이 크다. 이들 사업은 본 연구의 전문가 설문조사에서도 중요 평가대상으로 인식되었고([그림 4-1] 참조), 선행연구의 전문가 설문조사에서도 문화영향평가 의무 시행 대상으로 필요성이 가장 높게 평가되었다(한승준·정상철·양혜원·채경진, 2017: 121). 또한 2018년 10월 발의된 「문화기본법 일부개정법률안」에서도 의무 평가 대상으로 명시한 바 있다. 이러한 상황은 두 정책사업을 문화영향평가의 주요 대상으로 설정할 필요성을 알려준다.

한편, 본 연구의 전문가 설문조사에서는 「도시기본계획」, 「문화예술진흥법」의 문화시설 및 「건축법」의 문화 및 집회시설 중 일정 규모 이상의 시설 조성, 「도시(재)개발사업」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 일정 규모 이상의 공간시설(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지) 및 공공·문화체육시설(학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설 등) 조성, 「문화재(문화유산) 복원·활용사업」이 다른 계획이나 정책에 비해서 문화영향평가의 주요 대상에 포함할 필요성이 높게 인식되었다(〈표 4-9〉 참조). 이들 계획과 정책은 「문화기본법 일부개정법률안」에 제시된 「지방재정법」에 의한 중앙투자심사 대상사업, 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 법률 또는 조례에 따른 5년 이상 주기의 계획 및 관련 사업이라는 대상과도 관련된다.

이와 같은 결과를 평가대상 범주와 비교하면, 그 적합성이 다른 범주에 비해 높게 평가된 「도시·지역 개발과 재생 관련」, 「공간 개발·재생 관련」, 「거주이전·인구이동 유발」, 「문화인프라 조성」, 「문화유산·문화경관 관련」 등에 주로 포함된다. 다만, 이 결과에는 문화영향평가 논의의 중요 배경인 「문화다양성」과 그 시행 목적인 「삶의 질」, 「거주이전·인구이동 유발」 관련 계획이나 정책은 잘 드러나지 않는다. 이는 해당 개념들이 어느 특정 계획이나 정책에 한정되지 않고 매우 폭넓게 적용될 수 있는 특성을 지니기 때문이라고 판단된다.

지금까지 논의 결과 및 평가대상 규정방식 개선 방향을 고려하여 문화영향평가의 주요 대상을 구체화하기 위한 방안을 법령 개정을 전제로 제시해 볼 수 있다. 우선, 법률에서는 「도시·지역 개발과 재생 관련」, 「공간 개발·재생 관련」, 「문화인프라 조성」, 「문화유산·문화경관 관련」 계획 및 정책을 수립하는 경우에 문화영향평가를 의무적으로 실시하도록 규정할 수 있다. 이때 각 범주를 「도시·지역의 개발 및 재생」, 「문화시설 등 생활인프라 조성」, 「문화유산 및 문화경관」처럼 통합하거나 단순화하여 제시하는 것이 효과적이다.

다음으로, 법률에서 제시하는 범주에 포함되면서 문화적으로 영향이 크다고 평가된 계획 및 정책을 시행령에서 명시할 수 있다. 예를 들어, 「도시·지역의 개발 및 재생」과 관련해서는 「도시재생사업」, 「도시(재)개발」, 「도시기본계획」 등

으로 보다 구체화하여 명시할 수 있다. ‘문화시설 등 생활인프라 조성’ 범주에서는 ‘문화시설’, ‘문화 및 집회시설’, ‘공공·문화체육시설’ 및 ‘공간시설’처럼 유사한 개념이 사용되지만, 근거 법률이 다른 경우가 많다. 따라서 구체적인 대상을 제시할 때에는 해당 계획 및 정책의 근거 법률을 명시하여 혼동이 없게 하여야 한다.<sup>7)</sup> 그러나 시행령에서 평가대상을 구체적으로 나열할 경우에도 그 대상을 한정하는 것이 중요하고, 제시된 계획 및 정책 외에 평가대상은 문화영향평가 지침이나 가이드라인 등을 통해서 제시하는 것이 효과적이다.

문화영향평가의 주요 대상으로 도출된 계획과 정책에는 문화부처 소관과 국토교통부 소관 법률에 의한 경우가 많다. 국외에서 문화영향평가 대상이 도시의 개발이나 구조 변화와 관련되는 것과 상통한 결과다. 또한 도시재생사업, 도시기본계획, 도시(재)개발사업, 공간시설 조성 등은 주민의 일상 생활문화와 지역문화에 변화를 가져온다는 점에서 법령 개정과 상관없이 문화영향평가의 주요 대상으로 설정하여 제시하는 것을 고려할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 문화영향평가의 주요 대상 계획 및 정책(예시)

구분	평가대상	관련 법률
도시·지역의 개발 및 재생	도시재생사업	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	문화도시 조성(문화특화지역 조성 포함)	지역문화진흥법
	도시(재)개발	도시개발법
	도시기본계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
문화시설 등 생활인프라 조성	문화시설 조성	문화예술진흥법
	공간시설(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지) 조성	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	문화 및 집회시설 조성	건축법
	공공·문화체육시설(학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설 등) 조성	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
문화유산 및 문화경관	문화재(문화유산) 복원·활용	문화재보호법, 무형문화재 보존 및 진흥에 관한 법률

7) ‘문화시설 등 생활인프라 조성’에서는 ‘일정 규모 이상’이라는 정량적 조건이 전제되는데, 이에 대해서는 향후에 추가적인 연구가 필요하다고 판단된다.

### 다. 평가대상 확장가능성 제고 방향

본 연구에서는 추진환경 분석, 국내외 문화영향평가 및 타 영향평가 사례 분석, 전문가 의견조사 등을 토대로 도시재생사업과 문화도시 조성사업, 도시(재)개발 등 ‘도시·지역의 개발 및 재생’, ‘문화시설 등 생활인프라 조성’, ‘문화유산 및 문화경관’과 관련한 계획과 정책을 문화영향평가의 주요 대상으로 제안하였다. 그러나 문화영향평가의 실효성 제고를 위하여 평가대상 계획과 정책을 법령에 구체적으로 명시할 경우에 중장기적으로 평가의 확장이나 유연성을 저해하는 문제가 나타날 수 있다. 향후에 다양한 계획과 정책으로 평가대상을 확장하기 위해서는 평가대상의 범주를 고려할 필요가 있다.

본 연구의 전문가 설문조사 결과를 보면, ‘도시·지역 개발과 재생 관련 계획 및 정책’, ‘공간 개발·재생 관련 계획 및 정책’, ‘문화유산·문화경관 관련 계획 및 정책’, ‘문화인프라 조성 계획 및 정책’, ‘문화 부처(문체부, 문화재청) 계획 및 정책’, ‘거주이전·인구이동을 유발하는 계획 및 정책’은 적합성이 상대적으로 높게 평가되었고, 주요 평가대상 선정 결과와도 대체로 부합한다. 이 외에 ‘삶의 질 관련 계획 및 정책’, ‘문화경제적 파급효과가 있는 계획 및 정책’, ‘문화다양성 관련 계획 및 정책’, ‘문화영향평가 지표 관련 계획 및 정책’도 적합성이 5점 평균값을 상회하며 높게 평가되었고, ‘소수집단·취약계층 관련 계획 및 정책’은 평균값에 매우 근사하였다.

따라서 <표 5-3>에 제시된 사례 외에 적합성이 높게 평가된 범주의 계획과 정책 중심으로 평가대상의 확장을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서 문화영향평가에서 반드시 포함할 필요가 있는 대상에 대한 전문가 설문조사의 결과(<표 4-9> 참조)를 고려하되, 해당 계획이나 정책이 문화영향평가 대상으로서 적합한지를 판단하는 과정이 요구된다. 이때 판단 기준은 현행 법령에서 규정하는 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련” 여부가 될 것이다.

“문화적 가치의 사회적 확산 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련” 여부에 대한 전문가 설문조사에서 당위적인 의견을 제외한 정성적·정량적 기준에 대한 의견을 보면(<표 4-12> 및 <표 4-13> 참조), 문화기본권 영역과 관련한 삶의

질과 만족도, 문화시설 및 문화프로그램, 문화유산, 주민의 구성 및 주거지 변화와 관련한 사항이 정성적 기준과 정량적 기준에 대한 의견에서 적합하다고 평가되었다(〈표 5-3〉 참조). 따라서 평가대상의 선정 및 확장에서는 이와 같은 결과를 고려하여 대상 선정기준을 설정할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 5-4〉 문화적 가치 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련성 판단 기준(예시)

연관 영역	정성적 기준	정량적 기준
문화기본권	문화를 통한 삶의 질 제고나 지역 활성화를 목적으로 명시한 계획 및 정책을 선정한다.	해당 계획 및 정책의 사업대상지 내 삶의 질과 OECD 삶의 질 지수를 비교하여 선정한다.
	노동시간·여가시간 등 일과 삶의 균형이나 삶의 만족도에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다.	
	지역 및 문화 분야 전문가의 참여나 검토가 필요한 계획 및 정책을 선정한다.	-
	문화시설 확충이나 문화프로그램 운영 등의 사업을 포함한 계획 및 정책을 선정한다.	해당 계획 및 정책으로 인한 문화시설 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다.
	문화시설이나 문화프로그램 등의 적정성 검토가 필요한 계획 및 정책을 선정한다.	해당 계획 및 정책으로 인한 생활SOC의 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다.
문화정체성	문화적으로 의미 있는 장소(지명 포함)·공간에 영향(보존, 활용, 훼손 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다.	해당 계획 및 정책의 사업대상지와 지정문화재(역사문화환경 보존지역) 간 거리를 검토하여 선정한다.
	지역의 전통, 고유문화 및 문화유산에 영향(보호, 계승, 활용 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다.	
	지역의 고유성이나 문화정체성에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다.	-
	주민의 구성이나 거주지, 삶의 방식 등에 변화를 초래하는 계획 및 정책을 선정한다.	해당 계획 및 정책으로 인해 나타나는 사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화를 검토하여 선정한다.
	공동체의 관계성, 사회적·문화적 가치나 관습에 영향(보존, 약화, 갈등 유발 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다.	-
	사업대상지 내에 지정문화재·등록문화재가 포함된 계획 및 정책을 선정한다.	-

연관 영역	정성적 기준	정량적 기준
문화발전	소수집단·취약계층의 문화향유나 문화활동에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다.	—
	개인이나 공동체의 문화적 수준과 역량에 영향(강화, 약화 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다.	—
기타	—	해당 계획 및 정책의 문화 관련 예산 규모를 검토하여 선정한다.
	—	해당 계획 및 정책의 예산 규모를 검토하여 선정한다.

## 2. 평가유형을 고려한 대상 선정기준 제안

### 가. 법령의 평가유형 중심으로 체계 전환 필요성

「문화기본법」에 의거한 문화영향평가 시행과정에서 평가의 체계화를 위하여 다양한 유형이 개념적으로 제시되거나 적용되어 왔다(〈표 2-8〉 참조). 그런데 현행 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에서는 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 시행하는 평가를 규정하고, 제2조제3항에서는 문화체육관광부장관이 “관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우”와 “제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우”에 시행하는 평가에 대해 규정하고 있다. 본 연구 및 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)에서는 전자를 자체평가, 후자를 특정평가로 약칭한 바 있으나, 기존 평가에서는 법령에서 규정한 유형에 대한 고려가 부족하였다. 그 원인은 지방자치단체가 자체적으로 문화영향평가를 추진하기 전까지 시행주체를 고려하여 유형화할 필요성이 크지 않았던 데에 있다.

그러나 2018년부터 지방자치단체가 조례를 제정하여 문화영향평가를 시행하기 시작하고, 조례에 의하지 않고 문화영향평가를 시행하는 사례도 생겨나고 있다. 그에 따라서 문화영향평가에서 자체평가 유형을 적극적으로 고려할



필요성이 커지고 있는데, 법령에서 시행주체를 기준으로 규정한 유형을 적용할 경우에 기존의 분류체계는 문화영향평가의 방법이나 시기 등에 대한 이해를 위해 필요한 경우에 한하여 개념적으로 사용하는 것이 적절하다.

여기서는 법령에 규정된 시행주체를 기준으로 한 유형과 현행 평가방식을 기준으로 한 유형과 관련하여 문화영향평가 대상 선정기준을 제안한다. 다만, 향후에 약식평가와 전문평가의 운용방식을 국외 문화영향평가나 타 영향평가의 사례에서 보이는 분석의 수준 또는 심층성을 고려한 단계별 접근법으로 개선할 경우에 각 유형의 선정기준은 상호 연계되어 운용되는 것이 바람직하다.

## 나. 시행주체별 유형의 대상 선정기준

### 1) 선정기준 설정의 전제

「문화기본법 시행령」에서는 문화영향평가를 시행주체에 따라서 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 평가(‘자체평가’로 약칭)와 문화체육관광부장관이 시행령 제2조제3항에서 규정한 두 가지 경우에 시행하는 평가(‘특정평가’로 약칭)로 나눈다. 중앙행정기관과 지방자치단체의 계획 및 정책이 미치는 영향의 범위가 다른 자체평가와 특정평가의 대상에 차이를 둘 필요성을 알려준다. 즉, 지방자치단체 차원에서 문화영향평가의 실효성을 높일 리스케일링(re-scaling)이 요구된다(이동연·김도형·김상철·이원재, 2016). 그러나 현행 법령에서 두 유형의 평가대상에 차이는 보이지 않는다.

본 연구의 전문가 설문조사에서는 두 유형에 차이를 둘 필요가 있다는 의견이 많았다. 그 기준에 대해 자체평가와 특정평가의 운용방향에 관한 것을 제외하면, ‘평가대상 계획 및 정책의 공간적·인적 수혜 범위’, ‘문화유산이나 문화적 가치와의 관련성’, ‘평가대상 계획 및 정책의 규모나 기간’, ‘평가대상 계획 및 정책의 문화사업 비중’이 적합성이 높게 평가되었다(〈표 4-14〉 참조). 이를 고려하되, 여기서는 특정평가 대상 선정기준을 중심으로 제시한다. 그 이유는 「문화기본법」 및 같은 법 시행령이 자체평가를 의무로 규정하고 있기 때문이다. 즉, 문화영향평가 대상은 곧 자체평가 대상이지만, 「문화기본법 시행령」

제2조제3항에 의한 특정평가의 대상 선정은 별도의 기준을 필요로 한다.

한편, 문화체육관광부의 특정평가와 지방자치단체의 자체평가는 수요조사를 통해 이루어진다. 그에 따라서 평가대상이나 평가기간 확보에 어려움이 생기고 있다. 본 연구의 설문조사 결과, 수요조사가 문화영향평가에 대한 관심 제고와 평가대상을 고려하는 데 효과적이고, 평가대상이 구체화되지 못한 현 상황을 고려할 때에도 적절하다는 의견이 많았다. 다만, 향후 수요조사를 개선하는 방향에 대해서는 ‘사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관과 협의를 통해서 대상을 최종 선정’하는 방안이 가장 적절하다고 평가되었다. 이 외에 ‘의무 평가대상을 지정하고, 해당 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시’하거나 ‘사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시’하는 방식이 적절하다는 의견도 제시되었다. 이와 같은 조사 결과나 타 영향평가 사례를 볼 때, 평가대상 선정에서는 시행주체에 상관없이 사전 연구나 검토를 중요하게 고려할 필요가 있다.

## 2) 특정평가 대상 선정을 위한 기준

법령 조문 분석에서 제시하였듯이 특정평가 대상 선정에서 중요한 점은 문화체육관광부장관이 관계 기관의 장에게서 평가 요청을 받거나 협력체계와의 협의를 거쳐서 선정하여야 한다는 것이다. 또한 협력체계와 협이가 전제되면, 문화체육관광부장관 직권으로 평가대상 계획 및 정책을 선정할 수 있다(〈표 2-1〉 참조). 이러한 점들을 고려하되, 여기서는 특정평가 대상을 구분하는 정성적·정량적 기준의 적합성에 대한 전문가 설문조사 결과(〈표 4-15〉 및 〈표 4-16〉 참조)를 ‘평가대상 계획 및 정책의 공간적·인적 수혜 범위’, ‘문화유산이나 문화적 가치와의 관련성’, ‘평가대상 계획 및 정책의 규모나 기간’, ‘평가대상 계획 및 정책의 문화사업 비중’으로 나누어 제시한다. 다만, 제시된 정량적 기준의 적용을 위해서는 별도의 정량지표 개발이 요구된다.

## ① 평가대상 계획 및 정책의 공간적·인적 수혜 범위

평가대상 계획 및 정책의 공간적·인적 수혜 범위와 관련한 정성적 기준으로는 전문가의 관여나 범위의 광범위성 등이, 정량적 기준으로는 수혜자, 인구구성, 면적 등이 중요하게 인식된다. 각 기준을 함께 고려하면, 평가대상의 계획이나 정책의 규모를 중요 기준으로 설정할 수 있고, 세부적으로 사업대상지의 면적, 수혜자의 규모, 수혜 범위 등을 선정지표화할 수 있다.

〈표 5-5〉 공간적·인적 수혜 범위와 관련한 특정평가 대상 선정의 고려사항

구분	주요 고려사항
정성적 기준	다수 전문가가 문화적으로 중요하다고 동의한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	사회적 수요나 영향력이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	영향을 미치는 공간적·인적 범위가 광범위한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	보건, 복지 등 국민 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	긴급성 또는 특수성이 요구되는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
정량적 기준	수혜자의 규모나 범위가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	개발 면적이 일정 규모 이상인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다

## ② 평가대상 계획 및 정책의 문화유산이나 문화적 가치와의 관련성

문화유산이나 문화적 가치와 관련성에서 정성적 기준으로는 전문가의 관여, 문화유산이나 지역문화자원과 관련성의 크기, 장소나 공간의 유일성 등도 중요하게 인식된다. 정량적 기준에서는 주거이전이나 인구구성에 미치는 영향의 크기가 중요하게 인식된다. 이 결과는 문화영향평가 대상 선정에서 ‘문화적으로 의미 있는 장소(지명 포함)·공간에 영향(보존, 활용, 훼손 등)’, ‘지역의 전통, 고유문화 및 문화유산에 영향(보호, 계승, 활용 등)’, ‘주민의 구성이나 거주지, 삶의 방식 등에 변화를 초래’가 중요하게 제시된 것과 다르지 않다.

〈표 5-6〉 문화유산·문화적 가치와 관련한 특정평가 대상 선정의 고려사항

구분	주요 고려사항
정성적 기준	다수 전문가가 문화적으로 중요하다고 동의한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	문화유산이나 지역문화자원과 관련성이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	국내에서 유일하거나 마지막이라고 판단되는 장소나 공간 등과 관련된 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
정량적 기준	사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다

## ③ 평가대상 계획 및 정책의 규모나 기간

평가대상 계획 및 정책의 규모나 기간에서는 정성적 기준에 비해서 정량적 기준이 상대적으로 두드러지는데, 세부적으로는 수혜자의 규모나 범위, 문화 관련 예산, 사업 기간, 개발 면적 등이 중요하게 인식된다. 정성적 기준으로는 전문가의 관여가 중요하게 인식되고, 그 외에 영향의 중장기성이나 영향을 미치는 공간적·인적 범위가 중요하게 인식된다. 평가대상 계획 및 정책의 규모나 기간에 관한 기준은 위에서 다룬 공간적·인적 수혜 범위에 제시된 기준과도 밀접히 관련되어 있다.

〈표 5-7〉 규모나 기간과 관련한 특정평가 대상 선정의 고려사항

구분	주요 고려사항
정성적 기준	다수 전문가가 문화적으로 중요하다고 동의한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	문화에 미치는 영향이 중장기적이면 특정평가 대상으로 한다
	영향을 미치는 공간적·인적 범위가 광범위한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
정량적 기준	수혜자의 규모나 범위가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	문화 관련 예산의 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	사업 기간이 중장기인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	예산 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	개발 면적이 일정 규모 이상인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다

## ④ 평가대상 계획 및 정책의 문화사업 비중

평가대상 계획 및 정책의 문화사업 비중에서도 정성적 기준으로는 전문가의 관여가 중요하게 인식되었고, 이 외에 분류 기준과 동일하게 문화사업의 비중이 중요하게 인식되었다. 정량적 기준에서는 문화 관련 예산의 규모가 중요하게 인식되었다.

〈표 5-8〉 문화사업 비중 관련 특정평가 대상 선정의 고려사항

구분	조사 결과
정성적 기준	다수 전문가가 문화적으로 중요하다고 동의한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	문화사업 비중이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
정량적 기준	문화 관련 예산의 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다
	예산 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다

## 3) 평가대상의 예외

타 영향평가 사례를 보면, 평가대상에서 제외되는 대상을 법령이나 지침 등을 통해서 규정하는 경우가 있다. 한 예로, 성별영향평가에서는 평가대상으로 규정한 법령·계획 및 사업 중에서 ‘1. 여성의 지위향상 또는 성평등의 실현을 직접적인 목적으로 하는 경우’, ‘2. 정책이 사람에게 미치는 효과가 간접적인 것에 불과하거나 정책 효과가 매우 광범위한 경우 등 정책 효과를 성별에 따라 구별하기가 사실상 불가능한 경우’, ‘3. 국가·지방자치단체의 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우’, ‘4. 그 밖에 정책이 성평등에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 성별영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우’에 대해서 평가대상에서 제외할 수 있다고 「성별영향평가법 시행령」 제2조제2항에서 명시하고 있다. 이 밖에도 평가지침을 통해서 다시 평가에서 제외되는 대상을 제시한다.

이렇게 제외 대상을 제안하는 것은 불필요한 평가의 방지를 위해서다. 현행 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에서는 “문화체육관광부장관이 문화영향평가

를 하는 계획 또는 정책에 대해서는 문화영향평가를 하지 아니할 수 있다.”고 하였으나, 이는 평가대상에서 제외되는 예외는 아니다. 다만, 현재 발의된 「문화기본법 일부개정법률안」(안민석의원 대표발의)에서는 “국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 문화체육관광부장관과 협의한 사업”과 “국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 문화체육관광부장관과 협의한 사업”에 대해 평가대상에서 제외하는 규정을 포함하고 있어 향후 제도 개선 과정에서 고려할 필요가 있다. 이 외에도 계획 및 정책이 문화에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 문화영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우 등을 포함하여 예외 규정을 구체화할 필요가 있다.

#### 다. 평가방식별 유형의 대상 선정기준

##### 1) 선정기준 설정의 전제

현행 문화영향평가는 평가방식을 기준으로 약식평가와 전문평가로 나뉜다. 약식평가는 정책 소관기관 담당자가 점검표를 활용하여 수행하는 방식이다. 2018년부터 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 시범적으로 운영되고 있다. 전문평가는 보다 심층적인 분석이 필요한 경우에 전문성을 지닌 제3의 기관이 평가를 수행하는 방식이고, 세부적으로 기본평가와 심층평가 등으로 나뉜다.

현재 약식평가와 전문평가의 운영은 이원화되어 있다. 따라서 문화영향평가 대상 중 전문평가 대상이 아닌 경우에는 모두 약식평가의 대상이 되므로, 전문평가 대상을 선정하는 기준만으로 두 유형을 포괄할 수 있다. 다만, 본 연구의 결과, 향후 약식평가와 전문평가 운용방식을 개선할 필요성이 제기되었음에 유의할 필요는 있다. 뒤에서 제시하겠지만, 그 방향은 문화영향평가에서 요구되는 분석의 수준을 고려한 단계별 접근이다. 이때 약식평가와 전문평가는 현재처럼 이원화된 것이 아니라 상호 연동된다. 전문평가 대상 선정기준도 이를 고려하여 제안되었다.

## 2) 전문평가 대상 선정을 위한 기준

2018년 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018) 및 본 연구의 조사 결과를 종합하면, 전문평가 대상 선정기준은 우선, 현행 약식평가나 시행주체에 의한 특정평가와 관계 속에서 설정할 수 있다. 또한 평가대상 선정방식의 적절성 등에 대한 전문가 설문조사 결과(〈표 5-2〉 참조)나 위에서 살펴본 특정평가에서 전문가 관여가 중요하게 인식되는 점을 고려할 때, 셋째부터 여섯째까지 기준은 관련 전문가 검토와 연계되어 시행될 필요가 있다.

첫째, 특정평가 대상은 전문평가를 원칙으로 한다. 문화영향평가 시행 목적 및 자체평가의 활성화를 위하여 문화체육관광부장관이 시행하는 특정평가는 전문평가 중심으로 운용한다. 이를 위해 도시재생 뉴딜사업뿐만 아니라 다양한 평가대상별 특성을 고려한 간소화된 평가모델을 구축할 필요가 있다.

둘째, 간소화된 평가방식을 통한 사전 검토를 통해서 보다 심층적인 분석이 필요하다고 판단된 전문평가 대상으로 한다. 이는 다음 절에서 다룰 현행 약식평가와 전문평가 운영방식의 개선을 전제로 한다.

셋째, 문화재, 폭 넓게는 문화유산의 보존과 활용에 관한 사업이나 이와 같은 성격의 사업을 포함하는 경우에는 전문평가 대상으로 한다. 국외에서 유·무형의 문화유산에 영향을 미치는 계획이나 정책은 문화영향평가의 핵심 대상이다. 본 연구의 전문가 설문조사에서도 문화유산과 관련한 항목들은 전 문항에서 중요도가 높게 인식되었다.

넷째, 기존 주민의 전출이나 거주 이동을 야기하는 계획 및 정책의 경우에는 전문평가 대상으로 한다. 본 연구의 전문평가 대상 선정기준에 대한 설문조사 결과에서는 이 기준에 대한 평가가 5점 평균보다 다소 낮았으나, 보통 이상으로 유의미하게 평가되었다. 문화적 특성은 사람들의 변화, 이동 또는 재배치에 따라서 변화하므로, 문화적 영향은 인간의 이동성, 이주, 지역화 등과 밀접히 관련된다(Häyrynen, 2004: 21). 이는 인간의 이동이나 이주 등이 문화에 중요한 영향을 미침을 의미한다는 점에서 중요하게 고려될 필요가 있다.

다섯째, 평가대상 계획 또는 정책이 소수집단이나 취약계층의 문화활동에 직접적인 영향을 미치거나 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 소수집단, 취약계층이 있는 경우에 전문평가 대상으로 한다. 본 연구의 설문조사에서 소수 집단이나 취약계층 관련 계획 및 정책은 문화영향평가의 핵심 대상으로 도출되지는 않았으나, 평가대상의 확장에서 주요하게 고려할 대상으로 나타났다. 또한 소수집단의 문화적 표현은 현행 문화영향평가의 세부 지표이고, 소수집단이나 취약계층에 대한 고려는 문화다양성 및 사회적·문화적 포용성의 문제와 관련된다는 점에서 중요하게 고려할 필요가 있다.

여섯째, 문화적 영향의 범위와 크기가 크고 장기적인 계획 및 정책은 전문평가 대상으로 한다. 여기서 문화적 영향의 범위와 크기에 대해서는 별도의 기준을 필요로 한다.

#### 라. 평가 절차와 연계한 선정기준 적용방안

「환경영향평가법」에 의한 환경영향평가나 「환경보건법」에 의한 건강영향평가는 평가대상이 구체적으로 명시되어 있기 때문에 대상을 선별하는 스크리닝(screening) 절차가 필요하지 않다. 이를 제외한 타 영향평가에서는 평가대상을 선별하는 절차를 거치고, 모든 영향평가에서 스코핑(scoping) 절차를 통해 평가의 범위와 지표, 방법 등을 결정한다. 스크리닝과 스코핑은 영향평가의 대상을 명확히 하고, 선택과 집중을 통해 평가의 목적 및 평가대상의 특성에 맞게 합리적이고 효율적인 평가를 가능하게 한다는 장점이 있다.

문화영향평가도 법령에 평가대상이 명시되어 있지 않다. 따라서 평가대상을 선정하는 별도의 과정이 필요하며, 이때 선정기준으로 위에서 제시한 주요 기준을 활용할 수 있다. 다만, 선정기준을 적용하기 위해서는 각 계획 및 정책이 문화영향평가의 대상인지 여부를 검토하는 스크리닝 절차가 공식적인 절차로 정착될 필요가 있다. 또한 그렇게 선정된 계획 및 정책에 대한 평가에서 보다 실효성 있는 결과를 도출하기 위해서는 평가 전에 선택과 집중을 위한 스코핑 과정을 강화해 나갈 필요가 있다.



### 3. 심의기구를 통한 평가대상 선정

#### 가. 평가대상 선정체계 개선의 필요성

지방자치단체에서 자체적인 문화영향평가 시행을 위한 조례 제정이 증가하고 있다. 지방자치단체 사례를 보면, 평가대상 선정에서 수요조사에 의존하는 경향은 문화체육관광부의 경우와 동일하다. 그러나 문화영향평가 대상의 선정, 평가의 시행 등에 관한 사항은 해당 조례에 의해 설치된 위원회가 담당하고 있다. 예를 들어, 경기도는 문화영향평가위원회가, 서울특별시는 ‘문화시민도시 정책위원회’가 그 기능을 담당한다. 이 외에 서울특별시 성북구와 강원도 춘천시 등의 기초지방자치단체에서는 문화도시 조례에 의해 설치된 위원회의 기능에 문화영향평가에 관한 사업을 포함하고 있다.

타 영향평가 사례에서도 평가대상 선정을 위한 공식적인 추진체계가 존재한다. 성별영향평거나 고용영향평가는 근거 법령에 의한 위원회나 심의회를 통해서 평가대상의 최종 선정이 이루어진다. 전자에서는 「성별영향평가법」에 의한 성별영향평가위원회, 후자에서는 「고용정책 기본법」에 의한 고용정책심의회가 평가대상의 선정에 관한 사항을 담당한다. 「과학기술기본법」에 의거한 과학기술정보통신부의 기술영향평가에서는 법률에 평가대상 선정체계를 명시하지 않는다. 그러나 이 평가를 담당하는 한국과학기술기획평가원이 ‘대상기술선정위원회’와 ‘기술영향평가위원회’를 구성하여 운영한다.

한편, 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 의거하여 문화체육관광부가 시행하는 문화영향평가의 대상 선정은 중앙행정기관 및 지방자치단체에 대한 수요조사를 통해서 이루어진다. 수요조사를 통한 대상 선정방식을 활용하는 것은 서울특별시와 경기도에서도 동일하다. 문화체육관광부의 경우에 수요조사에서 접수된 계획 및 정책에 대하여 관련 전문가가 참여한 사전 검토회의를 거쳐 평가대상 후보군을 선정한다. 그리고 해당 후보군에 대해 문화영향평가 협력체계나 관계 부처의 의견조회를 거쳐서 최종적으로 대상을 확정한다. 여기서 문화영향평가를 위한 협력체계는 「문화기본법 시행령」 제3조제1항에 의거하

여 문화영향평가의 기본방향, 기준 및 방법, 대상 선정 및 그 밖에 평가의 시행을 위해 필요한 사항에 관한 사항을 담당한다. 그러나 시행령에서 규정한 평가 대상 선정 등의 사항을 전반적으로 협의하는 기구로서 위상은 미약하고, 협력 체계를 통한 문화영향평가 협력에도 한계가 있다.

따라서 현재와 같은 문화영향평가 대상 선정체계를 개선할 필요가 있다. 이 때 가장 중요하게 요구되는 것이 표준화된 선정기준의 마련이다. 본 연구의 전문가 설문조사 결과에서는 평가대상 선정방식과 관련하여 ‘표준화된 선정기준을 마련하고, 선정기준에 따라서 평가대상을 선정’하는 것이 가장 중요하게 평가된 바 있다(〈표 4-7〉 참조). 표준화된 선정기준 마련은 실제 평가를 실행하기까지 요구되는 절차를 정교화하고, 대상 선정에 투입되는 행정 소모를 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 5-9〉 문화영향평가 대상 선정기구 및 그 기능

구분		선정기구	기능	근거
문화체육관광부 특정평가		문화영향평가를 위한 협력체계	1. 문화영향평가의 기본방향에 관한 사항 2. 문화영향평가의 기준 및 방법에 관한 사항 3. 문화영향평가의 대상 선정에 관한 사항 4. 그 밖에 문화영향평가 시행을 위하여 필요한 사항	문화기본법 시행령 제3조제1항
지방자치단체 자체평가	서울	문화시민도시 정책위원회	3. 문화영향평가의 기본방향 및 방법, 대상 선정 등에 관한 사항	서울특별시 문화도시 기본조례 제15조제2항
	경기	문화영향평가 위원회	1. 문화영향평가의 기본방향 및 평가계획 2. 제5조에 따른 문화영향평가 대상의 선정 3. 문화영향평가의 평가기준과 방법, 평가 지표 등에 관한 사항 4. 문화영향평가 결과에 따른 정책개선 권고 5. 문화영향평가 결과의 공표 6. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항	경기도 문화영향평가 조례 제8조
	전남	-	-	-

### 나. 심의기구 구성을 위한 단계별 접근

표준화된 선정기준 마련을 전제로 문화영향평가 대상 선정체계의 개선은 문화영향평가를 위한 협력체계 및 평가대상 선정 기능을 담당할 심의기구와 관련된다. 본 연구의 전문가 설문조사에서도 표준화된 선정기준 마련과 함께 ‘관련 전문가로 구성된 심의회나 자문기구가 평가대상으로서 적정성을 검토하여 선정’, ‘문화영향평가 협력체계 협의를 거쳐 문화체육관광부가 당해 연도의 평가대상(필수 대상, 권장 대상)을 제시’가 중요하게 평가된 바 있다(표 4-7) 참조). 다만, 두 방안은 서로 분리된 것이 아니라 문화영향평가 운용의 개선이라는 측면에서 단계별로 접근될 필요가 있다.

우선, 문화영향평가 대상 선정체계 개선은 단기적으로는 「문화기본법 시행령」 제3조 및 같은 법 시행규칙 제3조에서 규정한 문화영향평가를 위한 협력체계의 활성화하는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 이때 중요한 점은 평가대상이 현행보다 좀 더 구체화되어야 하고, 수요조사에만 의존하는 방식에서 벗어나 고용영향평가 사례처럼 사전 연구를 통해서 평가대상 후보군을 선정하는 방식을 병행하는 등의 접근이 요구된다. 즉, 사전 연구에서 제안된 후보군을 대상으로 협력체계의 협의를 거쳐 평가대상을 선정하는 방식도 함께 이루어져야 한다. 이를 위해서는 문화체육관광부 내 부서 간 협력을 통해 부처 소관 계획 및 정책에 대한 평가를 추진할 필요도 있다.

중장기적으로는 평가대상 선정 등 문화영향평가와 관련한 제반 사항을 담당할 심의기구를 구성하는 방향으로 선정체계를 개편할 필요가 있다. 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 의거하여 문화체육관광부장관이 시행하는 평가에서는 수요조사를 거쳐 평가대상 후보군을 선정하기 위해 전문가의 사전 검토회의를 거친다. 이 검토회의가 공식적인 기구로 기능하는 것이 아니다. 이러한 현황 등과 관련하여 ‘문화비전 2030’에서는 문화영향평가 전담기구로 ‘(가칭)문화비전위원회’ 설치를 계획한 바 있다.

그러나 문화영향평가와 관련한 심의기구의 부재 및 현재 제기되는 문제의 해소를 위해서 법령으로써 공식 심의기구를 설치하기에는 제도 개정을 위한

시간이 필요하고 기구 운영에도 부담이 따른다. 이와 관련하여 기술영향평가 사례는 참고가 된다. 기술영향평가에서는 매년 초에 과학기술, 사회과학, 언론, 산업, 사회단체 등 다양한 분야의 전문가로 구성된 대상기술선정위원회를 구성하여 평가대상을 선정하고, 평가과정에서는 기술영향평가위원회를 구성하여 운영한다. 문화영향평가에서도 지침 등을 통해서 평가대상 선정을 위한 비공식기구를 설치하여 운영하고, 중장기적으로 법령 개정을 통해 기구를 구성하는 것이 효과적이라고 판단된다.

## 제3절

## 평가 운용방식 개선방안

## 1. 약식평가와 전문평가 운용의 개선

## 가. 운용방식 개선의 필요성

「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 규정한 두 가지 경우에 대해 문화체육관광부가 시행하는 문화영향평가는 평가방식을 기준으로 약식평가와 전문평가로 나뉘어 시행된다. 그중 약식평가는 평가방식 다양화를 통해서 문화영향평가를 고도화하고 자체평가를 활성화하기 위한 목적으로 도입되어 2018년부터 시범 실시되고 있다. 약식평가의 도입 이전에 진행된 선행연구에서는 긍정적인 영향이 예상되는 정책을 대상으로 약식평가를 시행하여 불필요한 평가를 줄일 필요성 제기된 바 있고(배관표, 최정민, 2017: 217), 문화영향평가 운영과정에서도 약식평가 도입 필요성이 제기되어 왔다. 이러한 배경에서 약식평가는 평가 절차를 간소화하는 한편, 전문평가와 연동하여 전문적인 평가의 필요성을 사전 검토하는 장치로 설계되었다. 그러나 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 한 시범 실시 과정에서 약식평가와 전문평가가 대상이 구분되는 상황이 발생하면서 두 평가 간 연계성이 낮아졌다.

약식평가 운영에서 발생하는 한계를 해소하고 현행 운영방식을 개선하기 위한 방안 도출을 위하여 실시한 전문가 설문조사 결과, 응답자의 80%가 현재의 약식평가와 전문평가 운영방식을 개선할 필요가 있다고 답하였다. 그 개선방안에 대해서는 응답자의 52.7%가 평가 범위·방법 등을 간략히 한 약식평가 시행을 원칙으로 하고, 약식평가 결과, 보다 심층적인 분석이 필요한 경우에

전문평가를 실시하는 것이 적합하다고 답하였다. 또한 응답자의 21.8%는 전문평가 시행을 원칙으로 하고, 전문평가 실시에 앞서 평가대상이 되는지 여부를 판단하기 위해서 약식평가를 실시하는 것이 적합하다고 답하였다. 이를 통해 응답한 전문가들은 약식평가와 전문평가가 상호 연동되어야 한다는 점에 주목함을 알 수 있다. 이러한 결과는 선행연구(이상열·박종웅·노수경, 2018)의 설문조사에서도 약식평가와 전문평가 운영방식의 개선점으로 확인된 바 있다.

한편, 본 연구에서 조사·분석의 결과나 전문가 심층인터뷰 등에서는 평가유형 분류체계를 보다 단순화하고 약식평가와 전문평가 운용방식을 개선할 필요성이 제기된다. 이와 같은 시사점을 고려할 때, 약식평가와 전문평가로 나누어 운용되는 평가방식을 타 영향평가나 국외의 문화영향평가에서 적용하고 있는 분석의 수준 또는 심층성을 고려한 단계별 접근법으로 개선할 필요가 있다. 다만, 이 경우에는 재정(예산)사업에 대한 자체평가를 활성화하고자 했던 고용영향평가에서 각 부처의 평가 부담 완화를 위하여 자체평가를 평가 업무 대행기관인 한국노동연구원이 전담하는 방식으로 변경하였던 사례에 유의하여야 한다. 본 연구에서 진행한 1차 전문가 설문조사에서도 약식평가와 전문평가를 연동할 경우에 자체평가를 시행하는 기관의 부담이 발생할 수 있다는 점을 지적한 의견이 제시되었다. 따라서 약식평가와 전문평가 운영방식 개선은 평가를 시행하는 기관의 부담을 증가시키지 않은 방향에서 추진되어야 할 것이다.

#### 나. 분석 수준을 고려한 단계별 평가체계 적용

캐나다 매켄지벨리 사례((MACKENZIE VALLEY REVIEW BOARD, 2012)를 보면, 문화영향평가를 분석 수준에 따라서 기본, 보통(또는 중간), 종합이라는 3단계 유형으로 분류하고, ‘사업 특성’, ‘가치 부여된 문화자원과의 근접성’, ‘특정 장소의 특성’, ‘문화집단의 특성 및 초기의 문화적 우려사항’에 대한 검사를 통해서 각 단계를 설정한다([그림 2-1] 참조). 보건복지부의 건강영향평가에서 적용된 ‘데스크탑건강영향평가(Desk-top HIA, Desk-based HIA)’, ‘간이건강영향평가(Rapid HIA)’, ‘중간건강영향평가(Intermediate HIA)’, ‘포괄

적건강영향평가(Comprehensive HIA)'라는 분류에서도 분석의 수준에 따른 단계별 접근을 확인할 수 있다. 다른 한편으로, 다양한 평가에서 예비 검토 또는 예비 평가 단계를 설정하고 있음도 확인된다.

본 연구의 조사·분석에서 도출된 시사점 및 전문가 설문조사 결과, 국내외 사례 등을 고려하여 현행 약식평가와 전문평가로 나누는 방식을 평가에서 요구되는 분석 수준을 고려한 단계별 평가체제로 개편하기 위해서는 우선, 현행 약식평가보다 더 간소화된 양식과 절차를 갖춘 단계의 설정이 필요하다. 이를 '사전 검토' 또는 '예비 평가' 단계라고 할 수 있는데, 문화영향평가 절차 중 선별과정(screening)을 공식화하여 적용한 것이라고 이해할 수 있다. 이 단계에서는 문화영향평가 대상인지 여부를 간략화된 양식을 활용하여 검토한다. 그 결과, 만약, 문화영향평가 대상이라면, 어떠한 수준의 분석 단계가 필요한지 여부를 결정하고, 다음 단계의 평가가 필요하지 않을 때에는 최소한의 자체적인 검토가 이루어질 수 있도록 점검 항목을 설정하여 제공할 필요가 있다. 또한 이 단계에서는 필요한 경우에 문화영향평가 지원기관이 제출된 결과의 신뢰성을 높일 수 있도록 검토 의견을 제시할 수 있도록 하여야 한다. 한편, 중장기적인 관점에서는 다양하고 풍부한 평가 결과를 축적함으로써 문화영향평가 대상인지 여부를 시스템적으로 파악할 수 있도록 개선해야 한다.

다음으로는 이전 단계보다 정교화된 양식에 따라서 정책 담당자가 자체적으로 문화적 영향을 점검하는 '기본 평가' 단계를 설정할 수 있다. 이 단계에는 발생할 수 있는 문화적 영향에 대하여 관련 전문가의 검토보고가 함께 이루어질 필요가 있는데, 현재 시범 운영 중인 약식평가 방식과 동일하다고 이해할 수 있다. 일부의 타 영향평가에서도 전문적·본격적인 평가에 앞서 사전평가 절차를 두고 있는데, 평가대상이 포괄적인 문화영향평가에서는 이와 같은 단계를 둠으로써 평가의 확대를 효율적으로 추진할 수 있다고 판단된다.

마지막은 심층 분석이 필요한 경우에 해당한다. 따라서 전문적인 연구기관이나 평가기관이 평가를 수행하는 것을 원칙으로 하고, 이 점에서 현행 문화영향평가의 '전문평가'와 동일하다고 이해할 수 있다. 현행 전문평가는 문화에

미치는 영향을 심도 있게 분석할 필요가 있는 대상에 대해 전문성을 지닌 제3의 기관이 평가를 수행함으로써 정책 추진과정에서 나타날 수 있는 부정적 영향을 방지 또는 완화하기 위한 목적으로 시행된다. 다만, 이 단계의 평가를 적용하려면 현재처럼 전문평가 유형을 세부적으로 분류하기보다는 스코핑(scoping) 절차를 강화하여 각 대상의 특성 및 평가시기 등에 맞는 절차와 방식, 방법론을 적용하도록 하는 운영 방향의 개편이 함께 이루어져야 한다. 이를 위해 다양한 대상에 대한 평가 결과를 축적하고, 평가에 적용할 최소한의 가이드라인이 제시되어야 한다. 한편, 문화체육관광부장관이 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 의거하여 시행하는 특정평가의 경우, 문화적 영향이 큰 계획과 정책을 대상으로 하므로, 이 단계의 평가를 적용하는 것이 바람직하다.

〈표 5-10〉 분석수준을 고려한 문화영향평가 단계 설정안

구분	(가칭)예비 평가 단계	(가칭)기본 평가 단계	(가칭)전문 평가 단계
담당	• 평가대상 소관기관 담당자	• 평가대상 소관기관 담당자	• 제3의 전문평가기관
평가서 작성방식	• 점검표 작성 (평가시스템 구축 이후에는 시스템 상에서 작성)	• 점검표 작성 (평가시스템 구축 이후에는 시스템 상에서 작성)	• 평가보고서 작성 (평가시스템을 활용한 평가 보고서 제출)
결과 검토	• 지원기관의 검토	• 별도 전문가 검토 보고	—
환류	• 필요 시	• 검토의견에 대한 환류	• 평가결과에 대한 환류
비고	—	• 현행 약식평가 방식 활용	• 현행 전문평가 방식 활용 • 각 평가대상의 특성에 맞게 스코핑을 통해 평가 절차와 방식, 방법론을 적용

주: 각 단계의 명칭은 현행 문화영향평가를 반영하면서 효과적으로 적용할 수 있는 방향으로 확정할 필요가 있음.

#### 다. 단계별 평가체계 적용을 위한 방안

현재 문화체육관광부는 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에서 규정한 두 가지 경우를 대상으로 특정평가를 실시하고 있으나, 소관 계획이나 정책에 대한 자체평가는 실시하지 않고 있다. 특정평가를 시행할 때에는 현재처럼 전문평



가기관에 의한 전문평가 방식을 적용하는 것이 원칙이 되어야 한다. 따라서 현행 약식평가와 전문평가라는 운영 틀을 단계별 평가체계로 전환하기 위해서는 문화체육관광부가 소관 법정계획이나 정책사업을 대상으로 우선 적용해 나가는 것이 효과적이다. 다른 한편으로, 균형발전특별회계 사업의 지방이양에 따라 진행되는 지방자치단체의 문화 관련 사업에 대해서도 단계별 평가체계를 우선 적용할 수 있도록 추진할 필요가 있다. 그리고 문화영향평가 대상으로서 적합성이 높게 평가된 계획과 정책으로 확산시켜 나가야 한다.

한편, 단계별 평가체계를 적용하기 위해서 예비 검토 또는 예비 평가 단계에 적용할 수 있는 평가양식 및 운영시스템 개발이 요구된다. 이와 관련하여 성별영향평가 사례는 참고가 된다. 성별영향평가에서는 시스템(gia.mogef.go.kr)을 통해서 제출된 평가서를 중앙 및 지역의 성별영향평가센터에서 검토한다. 또한 시스템을 통해서 제출된 평가서 및 검토 결과가 관리된다. 따라서 문화영향평가에서도 단계별 평가체계를 효율적으로 적용하기 위해서는 ‘(가칭)문화영향평가 시스템’ 구축이 함께 진행될 필요가 있다.

## 2. 자체평가 지원 및 가이드라인 개발·보급

### 가. 자체평가 관련 대응의 필요성

문화영향평가는 2013년 12월 「문화기본법」 제정 및 2014년 시범평가를 시작으로 조금씩 성장해 왔다. 그간 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에서 규정하는 두 가지 경우를 중심으로 평가가 이루어졌지만, 지방자치단체가 관련 조례를 제정하고 자체적으로 평가를 시작하면서 본 연구에서 자체평가로 약칭한 평가가 증가할 것으로 예상된다.

지방자치단체의 문화영향평가 관련 조례는 2015년 12월에 서울특별시 성북구가 창조문화도시위원회 설치 조례를 제정하며 위원회의 기능에 문화영향평가에 관한 사항을 포함한 것이 최초다. 지방자치단체의 자체평가는 2017년에 광주광역시와 문화체육관광부 지원으로 광주비엔날레를 대상으로 시행한 것

이 계기가 되었다. 그리고 2017년 12월에 서울특별시가 관련 조례를 전면개정하며 문화영향평가 규정을 포함하고, 2018년 1월에 경기도가 문화영향평가 조례를 제정한 것을 계기로 2018년부터 본격화되고 있다. 2019년의 경우, 서울특별시(2건)와 경기도(4건)의 자체평가 시행이 확인되고, 서울특별시 도봉구(1건)처럼 조례 없이 자체평가를 시행하는 사례도 생겨나고 있다. 이 외에 도시재생 뉴딜사업 및 문화도시 조성사업을 추진하려는 지방자치단체 중에 자체평가를 시행하려는 움직임도 포착된다.

그러나 자체평가를 시행하는 지방자치단체는 평가대상 선정, 평가를 수행할 기관 선정, 관련 전문가 확보, 평가지침 마련 등의 측면에서 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에 대응하여 문화체육관광부 및 문화영향평가 지원기관의 자체평가 지원체계를 정비하고 자체평가 시행에 필요한 가이드라인을 개발하여 보급할 필요성이 커지고 있다.

#### 나. 자체평가 지원체계 정비

문화체육관광부장관이 수요조사를 거쳐 선정한 문화영향평가 대상을 보면, 법률이나 국정과제에 의거한 정책사업이 많고, 그 대부분은 지방자치단체 소관 사업이다. 그러나 지방자치단체의 조례 제·개정 및 자체평가가 증가하는 상황은 문화영향평가 운영에 변화를 요구한다. 특히 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 의거하여 문화체육관광부장관이 시행하는 평가의 대상을 지방자치단체 소관 계획과 정책에서 중앙행정기관 소관 계획과 정책을 중심으로 선정하고, 지방자치단체 소관 계획 및 정책의 경우에는 위에서 살펴본 선정기준에 의거하여 제한적으로 선정하여 평가를 시행하여야 한다. 또한 조례를 제정한 광역지방자치단체 및 지역 단위 연구기관과의 협력 네트워크를 구축해야 한다.

한편, 자체평가의 활성화를 위해서는 중장기적으로 문화영향평가 지원기관의 기능 개편 및 확대·강화가 요구된다. 우선, 문화영향평가 지원기관을 대행기관으로 전환할 필요가 있다. 여기에는 고용영향평가 사례가 참조가 된다. 「고용정책 기본법」 제13조제9항에서는 고용노동부장관은 대통령령으로 정하

는 바에 따라 고용영향평가 업무 대행기관을 지정하고 대행에 필요한 비용을 지급할 수 있도록 규정한다. 이에 따라서 한국노동연구원이 고용영향평가 업무 대행기관으로 지정되어 있다. 이와 같은 지원기관에서 대행기관으로의 전환을 통해서 문화영향평가 결과의 관리 등 운영의 효율성을 도모할 수 있다.

다음으로, 자체평가의 증가를 전제로 할 때, 중장기적 측면에서 현재 「문화기본법 시행령」 제4조제2항 및 문화체육관광부 고시에 의해 지정되어 있는 문화영향평가 지원기관의 기능을 개별 평가사업 추진 중심에서 문화영향평가의 성과 관리 및 평가시스템 운영, 문화영향평가 교육 및 전문인력 양성, 자체평가 지원 등을 강화하는 방향으로 변화시켜 나아가야 한다. 또한 자체평가 지원 기능 강화를 위해서는 광역지방자치단체 단위에서는 문화영향평가 지원 업무를 담당할 평가센터나 지원기관 지정이 함께 이루어져 한다. 이를 통해 문화체육관광부 단위의 지원기관과 지역 단위의 지원기관 간 협력 네트워크가 원활해짐으로써 문화영향평가의 확대 및 성과 관리, 문화적 가치의 사회적 확산이라는 제도 도입 목적의 달성 등을 효과적으로 추진할 수 있다고 판단된다.

#### 다. 자체평가 가이드라인 개발·보급

「문화기본법 시행령」 제2조제2항에서는 “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 규정한다. 그러나 중앙행정기관과 지방자치단체가 문화영향평가를 시행하는 데 필요한 지침은 제공되지 못하였다.

최근에 지방자치단체가 문화영향평가 관련 조례를 제·개정하여 평가를 시행하고 있다. 그런데 현재 평가의 체계나 내용을 보면, 문화체육관광부의 특정 평가와 지방자치단체의 자체평가 간에 차이가 나타난다. 주요 평가대상 또는 의무 시행 대상의 구체화가 추진되고, 지방자치단체의 문화영향평가 관련 조례 제·개정이 더욱 증가하면 평가 수요와 대상이 다양화할 것이다. 그러한 상

황은 문화체육관광부와 지방자치단체의 평가 간에 나타나는 차이를 더욱 확대시킬 수 있다. 문화영향평가는 다양성을 중요하게 고려해야 하지만, 평가의 체계적인 시행과 남용 방지를 위해서 최소한의 공통된 기준을 제시할 필요가 있다(Sagnia, 2004: 5). 따라서 두 평가 간 관계를 정립하고, 평가에 적용할 최소한의 기준을 담은 가이드라인을 개발하여 보급하는 것이 중요하다.

자체평가를 위한 가이드라인의 내용은 문화영향평가에 대한 이해 및 중앙행정기관이나 지방자치단체가 평가를 운영하는 과정에서 필요한 사항 및 준수해야 할 주요 기준을 중심으로 구성되어야 한다. 가이드라인에는 법적 근거와 목적, 법령의 규정, 평가의 특성, 관련 사례 등 문화영향평가에 대한 이해 제고를 위한 사항과 실제 평가를 운영하는 과정에서 요구되는 사항이 포함되어야 한다. 그리고 향후 ‘(가칭)문화영향평가 시스템’을 구축한 후에는 해당 시스템 활용을 위한 매뉴얼을 별도로 마련하여 제공하여야 할 것이다.

〈표 5-11〉 문화영향평가 자체평가를 위한 가이드라인의 내용 구성(예시)

구분	내용	비고
문화영향평가 이해	• 문화영향평가의 법적 근거와 목적	
	• 근거 법령의 규정 이해	
	• 문화영향평가의 원칙 및 특성 이해	
	• 문화영향평가 사례	
문화영향평가 운영	• 문화영향평가 대상 계획 및 정책	
	• 평가대상 선정기준 및 제외 대상	평가 수준의 단계 결정 등을 포함하여 제시
	• 평가 절차 및 수행방법	전문평가기관 선정 시 유의사항 등을 포함하여 제시
	• 평가지표 이해 및 평가서 작성	
	• 평가결과의 제출 및 환류	
	• 기타 평가 운영 시 유의사항	
	• 문화영향평가서 양식	
시스템 사용매뉴얼	• (가칭)문화영향평가 사용자 매뉴얼	시스템 구축 이후에 적용

### 3. 실효성 강화를 위한 제도 개선 연계

#### 가. 제도 개선 연계 필요성

현재 국내에는 법률에 의거한 영향평가가 다수 존재한다. 본 연구에서 사례로 분석한 환경영향평가, 성별영향평가 및 고용영향평가 등의 변화 과정을 보면, 법령 개정을 통해서 제도 도입 초기보다 평가대상이나 그 선정기준 등에 관한 조문을 구체화하며 고도화되어 왔음이 확인된다.

그동안 문화영향평가에서도 평가의 고도화 및 제도적 실효성을 확보하기 위하여 「문화기본법」이나 같은 법 시행령의 개정 논의가 계속되었다. 2019년 9월 말 현재 기준으로, 문화영향평가 관련 조항을 신설 및 개정하는 내용의 「문화기본법 일부개정법률안」 2건도 국회에 발의되어 있는 상황이다. 타 영향평가 사례를 보면, 이들 법률안의 입법 여부와 상관없이 향후에도 문화영향평가 근거 법령의 개정 움직임은 지속될 것으로 예상된다.

이와 같은 법제도 개선 동향에 주목하는 까닭은 문화영향평가가 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에 의한 법정 영향평가이고, 평가의 실효성 확보에서도 제도적 기반이 중요하기 때문이다. 또한 본 연구의 주제를 포함하여 기존에 문화영향평가 고도화나 실효성 강화와 관련하여 제기되어 온 평가대상 및 그 선정절차의 구체화, 평가대상 선정기준 마련, 평가지표 개선, 평가방식 및 방법 개선 등도 제도적 기반과 밀접히 관련되어 있다는 점에서 법령의 개정 가능성에 유의하며 진행될 필요가 있다.

#### 나. 실효성 강화를 위한 제도 개선 방향

본 연구에서 진행한 조사·분석에서는 「문화기본법」 개정 가능성을 고려하며 개선방안 마련, 평가 결과의 실효성 제고를 위한 환류 근거 마련, 수요조사에 의존하는 평가대상 선정방식 개선 필요 등의 시사점이 도출된 바 있다. 이들 시사점을 고려하면서 문화영향평가 대상의 구체화 및 그 선정기준, 평가유형 적용과 관련한 제도 개선의 방향을 다음처럼 제시해 볼 수 있다.

첫째, 단기적으로는 평가지침을 활용하여 문화영향평가 대상의 구체화 및 그 선정기준, 평가유형 적용기준 등을 정교화하는 방향으로 개선을 추진하는 것이 효과적이다. 이를 통해서 법령에 관련 조항을 신설 또는 개정하는 데 필요한 사항을 도출하여 실효성 있게 법제도 개선을 추진할 수 있다고 판단된다.

둘째, 앞에서도 제시하였듯이, 평가대상 선정에서 수요조사 방식의 개선을 위해서 문화영향평가 협력체계가 평가대상 선정에서 실질적인 기능을 할 수 있도록 하여야 한다. 이를 통해서 문화영향평가의 필요성이 큰 계획이나 정책에 대한 평가를 확대할 수 있다.

셋째, 「문화기본법」 및 같은 법 시행령과 조례 제·개정의 연계성을 제고해야 한다. 최근에 지방자치단체의 문화영향평가 관련 조례 제·개정이 증가하고 있지만, 해당 조례의 내용은 법령의 규정과 연계성이 낮다. 이는 법령의 문화영향평가 관련 규정이 소략하고 다양하게 해석될 소지가 있기 때문에 나타난 결과로 보인다. 또한 지방자치단체의 조례에서는 평가 결과에 대한 자체적인 환류 규정은 포함하지만, 문화체육관광부가 시행하는 특정평가와의 연계나 환류에 대한 고려는 미비한 실정이다. 특히 기초지방자치단체가 문화도시 조성사업이나 도지재생 뉴딜사업을 대상으로 한 자체적인 문화영향평가 시행은 평가에 따른 가점 부여 문제와도 연계되어 있어, 문화영향평가 결과의 환류를 위한 제도 개선의 필요성이 커진 상황이다. 따라서 법령 개정 추진 시 환류 절차에 관한 사항을 포함여야 할 것이다.

넷째, 장기적으로는 독자적인 영향평가법 마련을 검토하면서 제도 개선을 추진할 필요가 있다. 타 영향평가 사례를 보면, 환경영향평가는 도입 단계에는 1977년 「환경보전법」 제정에서 그 근거를 마련하였고, 해당 법령 개정 및 1993년 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」 제정을 거쳐 1993년에 「환경영향평가법」 제정으로써 안정적으로 성장·발전해 왔다. 성별영향평가도 도입단계에는 1995년 「여성발전기본법」 제정에서 그 근거를 마련하였고, 해당 법령의 개정을 거쳐 2011년 「성별영향분석평가법」(현 「성별영향평가법」) 제정으로써 평가대상의 확대, 특정성별영향평가 제도화 및 지방자치단체의 특정성별영향평

가 근거 마련 등이 이루어졌다. 이와 같은 사례처럼 문화영향평가도 장기적으로 독자적인 영향평가법 제정을 통해서 안정적 발전을 모색할 필요가 있다. 이는 국내외에서 문화다양성, 문화유산 및 문화경관 등 주요 문화적 요소와 관련한 영향평가 시도가 증가하는 상황에서 유사한 영향평가의 증가로 인한 부담을 해소하고, 문화적 가치의 확산과 우리 사회의 지속가능성을 위한 보다 종합적인 평가체계를 구축하는 기반이 된다.





## 제6장

# 결론 및 제언



## 제1절

## 결론

문화영향평가는 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에 의거한다. 현행 시행령에서는 법률이 위임한 문화영향평가 대상에 관해 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 수립하는 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”(법 시행령 제2조제1항)이라고만 규정한다. 이로 인해서 어떤 계획과 정책이 문화영향평가의 대상인지 모호하고, 문화영향평가 대상은 매우 폭넓게 해석될 수도 있고 매우 협소하게 이해될 수도 있다. 또한 「문화기본법 시행령」 제2조에서는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 자체적으로 시행하는 평가(‘자체평가’로 약칭)와 문화체육관광부 장관이 법 시행령 제2조제3항에서 규정한 두 가지 경우에 시행하는 평가(‘특정평가’로 약칭)를 제시하고 있다. 그러나 지방자치단체의 자체평가가 차츰 증가하고 있지만, 기존에는 이에 대한 대응이 부족하였다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 문화영향평가 대상 선정과 유형 적용을 위한 기준안 및 운영 개선방안을 도출하는 데에 일차적인 목적을 두었다. 그리고 연구의 결과를 지방자치단체 등이 자체적으로 문화영향평가를 시행하는 데에 필요한 가이드라인 개발의 기초자료로 활용함으로써 궁극적으로 문화영향평가의 고도화 및 실효성 강화, 자체평가 활성화에 기여하고자 하였다. 이는 현행 법령의 규정이 지닌 한계를 완화하고 “문화영향평가 대상 계획·정책의 선정기준, 문화영향평가의 방법 등 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 하는 데에 필요한 사항에 관한 지침을 마련하여” 알릴 수 있도록 한 「문화기본법 시행령」 제2조제2항의 규정을 실행하는 것이기도 하다.

본 연구에서는 문화영향평가 대상 선정과 유형 적용 기준안 및 운영 개선안 도출을 위하여 문화영향평가의 법제도적·정책적 환경과 국내외 사례 분석, 타 영향평가 사례를 분석하고, 타 영향평가 전문가를 대상으로 한 심층인터뷰, 방안 도출을 위한 전문가 설문조사 등을 수행하였다. 이와 같은 조사·분석을 통해서 도출된 본 연구의 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 문화영향평가 대상 규정방식에서는 주요 대상을 설정하여 구체성을 제고하되, 평가대상의 확장이 용이하도록 개선하여야 한다. 현 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에서 문화영향평가의 대상이나 그 선정기준은 모호하거나 부재하다. 그에 따라서 평가대상 구체화의 필요성이 제기되어 왔지만, 계획 및 정책의 명칭을 나열하는 방식은 평가의 확장성이나 대상 선정의 유연성을 저해한다는 우려도 제기된다는 점에 유의하여야 한다. 따라서 평가대상을 제도적으로 구체화하는 방향은 그 범주를 명시하고, 각 범주에 속한 핵심적인 대상을 중심으로 제시하는 방식으로 추진되어야 한다. 그 외에는 평가지침 등을 통해서 평가대상 범주와 계획·정책 및 그 선정기준을 제시하는 적용하는 것이 효과적이다. 또한 평가대상의 설정에서는 공간·시설 개발사업에 주목할 필요가 있다. 국외 문화영향평가 사례나 본 연구의 전문가 설문조사에서 공간·시설 개발사업은 주요 평가대상으로 나타났다. 이러한 성격의 사업은 지역 주민이나 공동체의 변화 및 문화에 미치는 영향이 크기 때문이다.

둘째, 평가유형을 법령의 규정을 중심으로 설정할 필요가 있다. 그동안 문화영향평가의 유형 분류는 평가대상의 증가와 다양화 등을 반영하며 변화하여 매우 다양하게 제시되어 왔다. 그러나 이로 인해서 문화영향평가 이해에 어려움도 있었고, 지방자치단체가 자체적으로 문화영향평가를 시행하는 사례가 증가함에 따라서 기존에 복잡하게 제시되던 유형의 간소화도 요구되는 상황이다. 다른 한편으로, 법령의 규정에 의한 평가유형을 고려할 때에는 그에 따른 선정기준을 개발하여 적용하여야 한다. 이때, 평가대상에서 제외하는 예외 규정을 포함하고, 평가대상을 선정하는 과정에서는 협력체계의 활성화 및 관련 전문가 등이 참여한 공식 또는 비공식적인 심의기구를 구성하여 담당하는 방안을

고려할 필요가 있다. 한편, 문화영향평가 운영이 법제도 변화에 민감함으로, 현행 법령의 규정뿐만 아니라 관련된 법령 개정안의 입법 추이 및 향후 지속적으로 이루어질 수 있는 법률 개정 가능성도 고려하여야 한다. 또한 방안의 도출과 적용에서는 평가 운용방식의 개선과 연동하여 추진할 필요가 있다.

셋째, 평가대상을 현행보다 구체화하는 한편, 평가대상을 선정하고 유형을 적용하기 위한 방안은 문화영향평가 운용방식의 개선을 필요로 한다. 여기서 중요하게 고려할 과제가 이원화되어 운영되는 현행 약식평가와 전문평가 운영방식을 개선하고 두 평가를 상호 연동하는 것이다. 이때, 평가대상으로서 적합성 여부 등을 판단하는 선별과정(screening) 절차의 강화도 요구된다. 현행 약식평가와 전문평가 운영방식의 개선에서는 캐나다 매켄지벨리의 문화영향평가 사례나, 국내의 성별영향평가, 건강영향평가 등 사례처럼 사전에 예비검토 단계를 두거나 평가대상에 따라서 분석의 층위를 나누어 평가를 시행하는 사례를 참고할 수 있다. 한편, 이와 같은 운영방식을 효과적으로 정착시키고 평가를 확산하기 위해서는 (가칭)문화영향평가시스템의 구축을 함께 추진하는 것이 효과적이다.

넷째, 문화영향평가 운영방식의 개선은 자체평가의 지원체계를 정비하는 문제와도 관련된다. 2018년부터 서울특별시와 경기도가 자체적으로 문화영향평가를 시행하고 있다. 광역지방자치단체를 기준으로, 2019년 10월 현재, 문화영향평가 관련 조례가 있는 곳이 3곳(서울, 경기, 전남), 관련 조례안을 입법예고한 곳이 1곳(부산)이다. 이 외에 기초지방자치단체에서도 문화도시 관련 조례 내에 문화영향평가 관련 조항을 포함하는 사례가 증가하고 있다. 이와 같은 환경 변화에 대응하기 위해서는 위와 같은 운영방식의 개선과 함께 자체평가 시행에 필요한 매뉴얼을 포함한 가이드라인의 마련, 문화체육관광부와 지방자치단체, 문화영향평가 지원기관과 지역 연구기관 등의 협력적인 네트워크 구축이 함께 이루어져야 한다. 또한 중장기적으로는 제도 개선을 통해서 지원기관을 대행기관으로 전환하여 그 기능과 역할을 강화하고, 지역 단위 평가센터 지정 및 네트워크 활성화를 모색할 필요가 있다.

다섯째, 실효성 강화를 위한 제도 개선이 함께 이루어져야 한다. 본 연구의 주요 배경은 문화영향평가의 근거인 「문화기본법」 및 같은 법 시행령에서 평가 대상이 포괄적이고 모호하게 제시되어 있다는 점이다. 이와 같은 한계를 해소하기 위해서 본 연구에서는 평가대상에 포함할 주요 범주와 계획·정책을 도출하고, 평가대상 선정기준 개발이 이루어졌다. 그러나 평가의 실효성 확보를 위해서는 제도적 기반이 되는 법령에서 관련 사항을 좀 더 명확히 규정할 필요성이 있다. 또한 장기적으로 문화영향평가의 성과와 정보가 축적되고, 문화권의 중요성과 문화적 가치의 확산에 대한 사회적·정책적 공감대가 확산되면 환경영향평가나 성별영향평가 사례와 같은 (가칭)문화영향평가법 제정을 검토해 보아야 할 것이다.

한편, 본 연구를 통해서 도출된 과제들은 <표 6-1>과 같이 단기적으로 우선 추진해야 할 사안과 중장기적으로 접근해야 할 사안으로 나누어 볼 수 있다. 따라서 문화영향평가의 실효성 강화를 위하여 평가대상을 구체화하고, 그 선정 기준 및 운영방식 개선은 이와 같은 단기 및 중장기적 구상에서 추진될 필요가 있다고 판단된다.

〈표 6-1〉 문화영향평가 운영개선을 위한 시기별 추진과제

구분	추진방안	단기 과제	중장기 과제
평가대상 구체화 및 선정 방안	주요 평가대상 설정을 통한 구체성 및 확장가능성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가지침 등을 통해 적합성이 높은 대상 및 선정기준 등 제시</li> <li>– 평가에서 제외되는 예외 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 개정을 통해 대상 구체화</li> <li>– 법률에는 적합성이 큰 범주를 포함하여 제시</li> <li>– 법령에 구체적인 평가대상 계획·정책의 명시는 최소화</li> </ul>
	평가유형을 고려한 대상 선정기준 제안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 평가유형 중심으로 유형 간소화</li> <li>• 특정평가 대상 선정 주요 기준</li> <li>– 공간적·인적 수혜 범위, 문화유산이나 문화적 가치와의 관련성, 규모나 기간, 문화사업 비중 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 개정 등을 반영하여 대상 선정기준 보완 및 정교화</li> </ul>

구분	추진방안	단기 과제	중장기 과제
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문평가 대상 선정 주요 기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정평가 대상, 사전검토에서 전문평가 대상으로 판단된 경우, 문화유산 보존·활용 관련, 주민 전출·거주 이전 야기, 소수집단이나 취약계층에 영향을 미치는 경우, 문화적 영향이 크고 장기적인 경우</li> </ul> </li> <li>• 각 선정기준은 전문가 검토와 연계하여 적용</li> </ul>	
	심의기구를 통한 평가대상 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문체부 내부를 포함한 문화영향평가 협력체계 활성화</li> <li>• 지침 등을 통해서 평가대상 선정을 위한 비공식기구 운영</li> </ul>	• 문화영향평가 제반 사항을 담당할 심의기구 구성
평가 운용방식 개선방안	약식평가와 전문평가 운용 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석의 수준을 고려한 단계별 평가체계 적용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (가칭)예비 기본 전문 단계 설정</li> <li>- ‘예비⇒기본’, ‘예비⇒전문’ 평가체계 적용</li> </ul> </li> <li>• (가칭)문화영향평가시스템 구축 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단계별 평가체계 정착</li> <li>• (가칭)문화영향평가시스템 운영 활성화</li> </ul>
	자체평가 지원 및 가이드라인 개발·보급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체평가 지원체계 정비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역지자체, 지역 연구기관과 협력네트워크 구축</li> </ul> </li> <li>• 가이드라인 개발 및 보급               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가의 법적 근거와 목적, 법령의 규정, 평가의 특성 및 관련 사례 등에 관한 사항</li> <li>- 실제 평가의 운영을 위한 사항</li> <li>- (가칭)문화영향평가시스템 구축 후에 활용 매뉴얼 포함</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체평가 지원체계 정비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원기관의 기능 개편 및 확대·강화(지원기관에서 대항기관으로 전환)</li> <li>- 지역 단위 평가센터 지정 및 네트워크 활성화</li> </ul> </li> </ul>
	실효성 강화를 위한 제도 개선 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가지침에서 대상 구체화 및 선정기준, 유형 적용기준 등을 정교화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력체계를 통해 문화영향평가의 필요성이 큰 계획·정책에 대한 평가 확대</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 개정 시 조례 제·개정 연계성 제고 및 환류 절차 마련</li> <li>• 장기적으로 독자적인 영향평가법 마련 검토</li> </ul>

## 제2절

## 정책 제언

국내·외의 다양한 영향평가 제도가 발전하는 과정에서 평가대상을 구체화하는 것이 중요한 과제가 되어 왔다. 그 이유는 평가대상의 구체화가 해당 영향평가의 확산뿐만 아니라 정책 담당자들이 해당 계획이나 정책의 기획과정부터 영향평가의 취지와 필요성을 이해하는 토대가 되기 때문이다. 이를 통해서 영향평가에 참여하는 인력들은 평가대상 계획 및 정책을 사전에 인지하고 준비할 수 있는 시간을 확보하게 하고, 예측 가능성을 높인다. 또한 평가의 질 및 참여 인력의 전문성 제고를 모색할 수 있다.

그러나 각 영향평가의 특성이나 별도 영향평가법의 존재 여부에 따라서 평가대상 규정 방식, 평가의 방법이나 운영방식 등에 차이가 있다. 다만, 매우 구체적으로 평가대상을 열거하여 제시한 환경영향평가를 제외하면, 평가대상을 상대적으로 구체화한 영향평가들은 평가대상에 대한 포괄적 규정과 의무 시행대상을 제시한 규정이 공존한다. 다른 한편으로, 국외의 문화영향평가에서는 각종 개발사업을 중심으로 시행되고, 점차 그 논의와 대상을 다양한 영역으로 확대해 왔음을 볼 수 있다. 따라서 문화영향평가의 확대 및 실효성 확보를 위하여 평가대상을 구체화하는 과정도 대상의 확대 가능성을 고려하며 추진되어야 한다. 또한 문화영향평가의 성과를 체계적으로 관리하며 사회적·정책적 공감대와 합의를 이끌어내는 방향으로 법령 개정 등을 추진할 필요가 있다.

이와 같은 점과 함께 본 연구의 결과가 실효성 있게 적용되기 위하여 단기적으로는 다음 사항들을 중요하게 고려하여야 한다. 첫째, (가칭)문화영향평가시스템을 중요하게 고려해야 한다. 시스템의 구축은 운영방식을 개선하는 것과



유기적으로 연계되어 있다는 점에서 중요한 과제다. 둘째, 수요조사에 대한 의존도를 완화해야 한다. 타 영향평가를 보면, 사전 연구나 검토를 통해서 후보군을 선정하고, 그 적합성을 위원회 등의 기구에서 검토하여 평가대상을 최종 선정하고 있다. 이에 비해서 문화영향평가에서는 평가대상 선정을 위한 사전 연구나 검토 과정이 없이 수요조사에 의존한다. 수요조사는 시의성 있게 평가대상을 선정하는 데 효과적인 측면이 있다. 그러나 평가의 안정성과 예측 가능성을 저해하므로, 향후 수요조사를 대상 선정의 보조적인 수단으로 활용하도록 과정을 개선할 필요가 있다. 셋째, 수요조사 방식의 개선과 밀접히 관련되는 문화영향평가 협력체계의 작동이다. 법령 개정을 통해 문화영향평가 의무 시행 대상을 구체화하기 전까지 「문화기본법 시행령」에서 규정한 ‘문화영향평가를 위한 협력체계’의 기능은 매우 중요하게 고려되어야 한다. 문화영향평가를 위한 협력체계는 부처 간뿐만 아니라 문화체육관광부 내부를 포함하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

한편, 본 연구 과정에서는 향후 연구가 필요한 과제들도 확인되었다. 우선, 정성적 평가를 보완하기 위하여 체계적이고 객관적인 정량지표의 필요성이다. 본 연구에서 도출된 평가대상 선정에 관한 사항을 보면, 정량적 조건이 전제되는 기준들이 적지 않다. ‘문화시설 등 생활인프라 조성’에서는 ‘일정 규모 이상’이라는 전제가 붙는 것을 예로 들 수 있다. 여기서 일정 규모 이상을 판단할 수 있는 정량지표가 요구된다. 이와 같은 정량지표 개발을 위해서는 문화영향평가 지표에 미치는 영향을 적정 문화수준을 파악하기 위한 연구가 필요하다.

문화영향평가와 유사한 제도와 관련한 연구의 필요성도 제기된다. 문화재청은 2019년 6월에 6대 핵심전략을 담은 미래 정책비전을 발표하였다. 이 계획에서는 문화유산으로 인한 각종 규제와 국민 불편사항을 사전에 파악하기 위한 ‘주민 참여 문화유산 영향평가 제도’의 도입을 설정하였다. 문화유산이 공동체의 정체성이나 창조성과도 밀접히 관련된다는 점에서 문화유산 영향평가 도입 움직임은 향후 문화영향평가 제도의 운용에서 중요하게 고려할 필요가 있는 상황이다. 또한 문화영향평가와 별도의 문화유산 영향평가가 운영될 경우에

나타날 수 있는 긍정적·부정적 측면에 대한 검토와 연구도 고려할 필요가 있다. 이 외에도 문화영향평가에서 주요 대상이 되는 문화시설 건립과 관련하여 박물관·미술관 건립과 관련한 사전타당성평가 제도가 시행되고 있다. 이와 같이 문화영향평가에서 고려해야 할 유관 제도 등에 대한 체계적인 연구도 필요하다고 판단된다.

## 참고문헌

### [국내 문헌]

- 고용노동부(2019), 「2019년 재정(예산)사업 고용영향평가 가이드라인」.
- 고용노동부·한국노동연구원 고용영향평가센터(2019), 「정책고용영향평가 표준 매뉴얼(안)」.
- 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2018), 「2018년 기술영향평가 보고서」.
- 국토교통부(2018), 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인(2018.12.)」.
- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.).
- 권기창(2016), 문화영향평가제도 개선 방안에 관한 연구, 「한국콘텐츠학회논문지」, 제16권 제1호, 415-423.
- 김규원(2003), 「문화영향평가제도 해외사례조사 연구」, 한국문화관광정책연구원.
- 김효정(2013), 「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」, 한국문화관광연구원.
- 농림축산식품부(2016), 「2016 농어업인 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관 연차 보고서」.
- 농촌경제연구원(2010), 「농어촌 영향관리 가이드라인 제도 도입방안 연구」.
- 농촌경제연구원(2019), 「농어촌 영향평가 추진을 위한 주거·교통·교육 부문 이슈와 과제」.
- 대통령직인수위원회(2003), 「참여정부 국정비전과 국정과제」(2003.2.21.).
- 문화관광부(2004), 「창의한국」.
- 문화재청(2018), 근대역사문화공간 재생 활성화 사업 확산 공모 신청서 작성 안내(2018.11.).
- 문화재청(2019), 문화재청 개청 20년 맞아 미래비전 6대 핵심 전략 발표 (2019.6.11. 보도자료).
- 문화체육관광부(2015a), 「문화진흥 기본계획」.

- 문화체육관광부(2015b), 「지역문화진흥기본계획 2020」.
- 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진 가이드라인(2018.5.)」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2016), 「2016년 문화영향평가 종합평가 보고서」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2017), 「2017년 문화영향평가 종합평가보고서」.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2018), 「2018 문화영향평가 종합결과보고서」.
- 배관표·최정민(2017), 문화영향평가, 필요 최소한도의 규제로서 발전 방향. 「한국정책학회보」, 26(1), 203-226.
- 새문화정책준비단·문화체육관광부(2018), 「문화비전 2030: 사람이 있는 문화」.
- 양혜원·김규원·정종은(2016), 「2015년 문화영향평가 연구」, 문화체육관광부.
- 여성가족부(2019), 「2019년 성별영향평가 지침」.
- 이동연·김도형·김상철·이원재(2016), 「서울시 문화영향평가 평가모델 개발 컨설팅」, 서울특별시.
- 이동연·이원재·최혁규(2015), 「서울시 문화영향평가 기초 연구」, 서울연구원.
- 이상열·박종웅·노수경(2018), 「문화영향평가 유형별 가이드라인 개발연구」, 한국문화관광연구원.
- 정정숙·김규원·김효정·정성호(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, 문화체육관광부.
- 한국문화관광연구원(2016), 「2016년 문화영향평가 평가지침」.
- 한국문화관광연구원(2017), 「2017년 문화영향평가 평가지침」.
- 한국문화관광연구원(2018), 「2018년 문화영향평가 도시재생 뉴딜 시범사업 평가지침」.
- 한승준·이용모(2016), 문화영향평가의 대상과 적용범위에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 25(2), 337-362.
- 한승준·정상철·양혜원·채경진(2017), 「문화영향평가제도의 중장기 발전에 관

- 한 연구」, 문화체육관광부·한국정책학회.
- 환경부(2016), 「함께 만들어가는 녹색세상, 환경영향평가제도」.
- 환경부(2017), 「전략환경영향평가 업무 매뉴얼」.

## [국외 문헌]

- Gibson, G., O'Faircheallaigh, C. & MacDonald, A.(2008), Integrating Cultural Impact Assessment into Development Planning (International Association for Impact Assessment Workshop), Fargo, ND: IAIA.
- Hawaii Environmental Council(1997), Guidelines for Assessing Cultural Impacts, November 19, 1997.
- Häyrynen, Simo(2004). *Kulttuuristen vaikutusten arviointi kulttuuripolitiikan toimenkuvana: lähtökohtia*. Cuporen julkaisuja 1.
- MACKENZIE VALLEY REVIEW BOARD(2012), Cultural Impact Assessment Guidelines.
- Partal, A.(2013), Impact assessment: a tool to assist cultural sustainable development, People and the Planet 2013 Conference Proceedings, Melbourne: Global Cities Research Institute, RMIT University.
- Partal, A. & Dunphy, K.(2016), Cultural impact assessment—a systematic literature review of current methods and practice around the world
- Pereira Roders, A. R. (2013), Monitoring Cultural Heritage and Impact Assessments, in Impact Assessment: The Next Generation (Proceedings of the 33rd Annual Conference of the International Association for Impact Assessment (IAIA13)), Calgary, Canada, pp. 13–16.
- Sagnia, Burama K.(2004), Cultural Impact Assessment Project: Framework for Cultural Impact Assessment, International Network

for Cultural Diversity, Dakar, Senegal.

### [법률자료]

「고용정책 기본법」

「과학기술기본법」

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」

「문화기본법」

「문화기본법 시행령」

「성별영향평가법」

「지역문화진흥법」

「환경보전법」

「환경보전법 시행령」

「환경영향평가법」

「환경영향평가법 시행령」

「경기도 문화영향평가 조례」

「서울특별시 문화도시 기본조례」

「전라남도 문화영향평가 조례안」

### [온라인자료]

건강영향평가 지식포털([hia.kihasa.re.kr](http://hia.kihasa.re.kr))

성별영향평가시스템([gia.mogef.go.kr](http://gia.mogef.go.kr))

자치법규정보시스템([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr))

전라남도의회([www.jnassembly.go.kr](http://www.jnassembly.go.kr))

환경영향평가 정보지원시스템([www.eiass.go.kr](http://www.eiass.go.kr))

## ABSTRACT

### A Study on the Cultural Impact Assessment Subject Selection and Assessment Type Application Criteria

The purpose of this study is to derive the criteria for the Cultural Impact Assessment (CIA) subject selection and assessment type application conducted under the 「Framework Act on Culture」. In addition, the end results of this study are analyzed to propose plans for improvements necessary for the future operation of the Cultural Impact Assessment system, and to contribute to the activation of the Cultural Impact Assessment in the future.

In this study, based on the implications of the Cultural Impact Assessment environmental analyses, related case studies, and expert opinion surveys, the directions for deriving the plans are set as follows. First, the assessment subject should be specified as not to impair the possibility of expanding the Cultural Impact Assessment. Second, a plan should be derived so that the application of the Cultural Impact Assessment conducted by local governments is possible. Third, it should derive a plan that can be applied stably despite the possibility of the legislation amendments on which the Cultural Impact Assessment is based.

With these directions in mind, this study derives the following plans related to the Cultural Impact Assessment subjects and the selection criteria. First, the selection of the Cultural Impact Assessment subject should be carried out to present the characteristics of the policy. When presenting a specific policy for the assessment subject, it would be

effective to present it in a Presidential Decree or assessment guidelines. Second, the selection of evaluation subjects should seriously consider the range of spatial and human benefits of the corresponding policy, the size and duration, and the relevance to cultural heritage or cultural values. It would be also effective to establish exceptions to be excluded from the assessment, along with the selection criteria. Third, an official review board should be formed for the selection of assessment subjects for the medium and long term. Fourth, the current Cultural Impact Assessment operation method should be improved to a step-by-step approach. In other words, an approach that differentiates the levels of survey and analysis for each assessment subject is necessary. Fifth, the development and supply of guidelines for the Cultural Impact Assessments conducted autonomously by local governments are needed. Sixth, in order to reinforce the effectiveness of the Cultural Impact Assessment, it should be linked to the improvement of the system, such as introducing a feedback procedure to reflect the assessment results.

The development of criteria and application plans to further specify the assessment subject from its current state becomes the foundation for ones participating in the assessment to proceed with an understanding of the intent of implementing the Cultural Impact Assessment during the planning and implementation of the policy. It should also be considered important for the spread of the Cultural Impact Assessment and the social expansion of cultural values, which is the purpose of its implementation.

### **Keywords**

Cultural Impact Assessment, Framework Act on Culture, Cultural Value, Assessment Subject, Assessment Type, Selection Criteria



## 부 록

# 전문가 설문조사 양식



## 부록1

## 1차 전문가 설문조사 양식

문화영향평가 대상 선정기준 마련을 위한  
전문가 의견조사(1차)

안녕하십니까?

한국문화관광연구원 정책평가팀에서는 「문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구」를 수행하고 있습니다.

본 조사의 목적은 문화영향평가 대상 선정방식의 개선을 위한 전문가 의견을 수렴하여 연구에 반영하는 데에 있습니다.

귀하께서 응답하신 내용은 연구의 기초자료로 활용되며, 통계적인 목적 이외에는 사용되지 않습니다. 바쁘시더라도 시간을 내시어 전문가 여러분의 의견을 제시해 주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

2019년 7월

한국문화관광연구원장

연구담당	한국문화관광연구원 정책평가팀 이 상 열 (한국문화관광연구원 연구위원, 02-2669-6998) 이 경 진 (한국문화관광연구원 연구원, 02-2669-8943)
문 의 처	(주)마кро엠브레인 사회조사부 박 주 찬 (주)마кро엠브레인 과장, 02-3406-3974) 김 소 희 (주)마кро엠브레인 연구원, 02-3406-3841)

※ 응답하시기에 앞서 문화영향평가(Cultural Impact Assessment)에 대한 기본적인 이해를 위하여 다음 내용을 숙지해 주십시오.

☐ 문화영향평가의 법적 근거 및 개념

- 문화영향평가는 문화적 가치의 사회적 확산을 위하여 「문화기본법」 제5조제4항 및 같은 법 시행령에 의거하여 “문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가”(법 제5조제4항)하는 제도임.

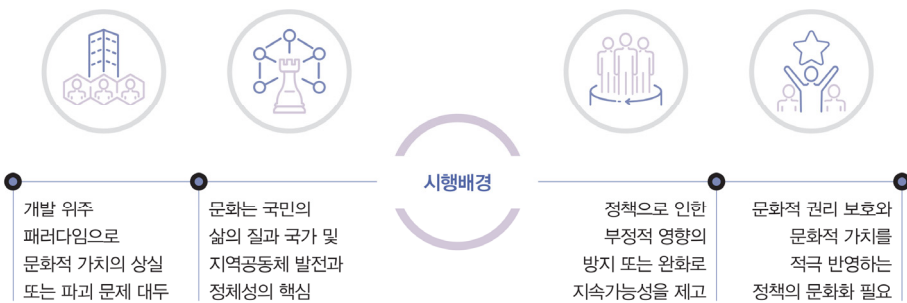
## [참고] 「문화기본법」 제5조(국가와 지방자치단체의 책무)

〈이상 제1항~제3항 생략〉

④ 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 이 조에서 "문화영향평가"라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.

⑤ 문화영향평가의 대상, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## □ 문화영향평가 시행 배경



## □ 문화영향평가 시행 주체

- 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에서는 문화영향평가 시행 주체를 중앙행정기관의 장(문화체육관광부장관 포함) 및 지방자치단체의 장으로 규정함.
- 단, 같은 법 시행령 제2조제3항이 규정한 경우에 한하여 타 중앙행정기관이나 지방자치단체가 수립하는 계획 및 정책이라 하더라도 문화체육관광부장관이 평가의 주체가 됨.

## □ 문화영향평가 대상

- 문화영향평가의 대상은 국가 및 지방자치단체가 수립하는 계획 및 정책(법 제5조제4항)이며, 시행 주체에 따라서 다음처럼 구분됨.
- 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 자체 시행하는 평가의 대상
  - 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수립하는 계획과 정책 중 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”(법 시행령 제2조제1항)
- 특정 절차를 거쳐 문화체육관광부장관이 시행하는 평가의 대상
  - “관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우”(법 시행령 제2조제3항제1호)
  - 「문화기본법 시행령」 “제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우”(법 시행령 제2조제3항제2호)

**[참고] 「문화기본법 시행령」 제2조(문화영향평가의 대상 등)**

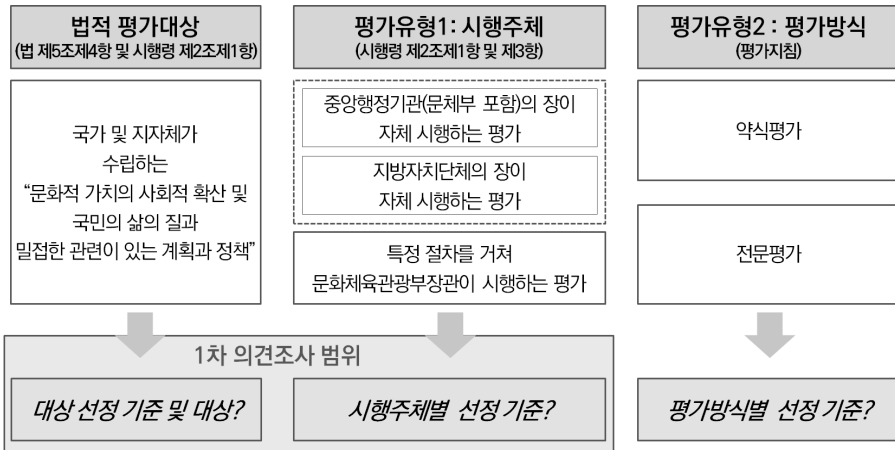
- ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우 「문화기본법」(이하 "법"이라 한다) 제5조제4항에 따라 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 "문화영향평가"라 한다)하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 문화체육관광부장관이 문화영향평가를 하는 계획 또는 정책에 대해서는 문화영향평가를 하지 아니할 수 있다.
- ② 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 문화영향평가 대상 계획·정책의 선정기준, 문화영향평가의 방법 등 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 하는 데에 필요한 사항에 관한 지침을 마련하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 알릴 수 있다.
- ③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 계획과 정책이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 문화영향평가를 하고, 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.
1. 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우
  2. 제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우
- (이하 제4항과 제5항 생략)

□ 문화영향평가 유형

- 현행 문화체육관광부의 문화영향평가는 시행 주체와 평가방식에 의해 다음처럼 유형을 구분하여 시행됨.

기준	유형	내용	근거
시행주체	중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 자체 시행하는 평가(‘자체평가’로 약칭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시행령 제2조제1항에 의거하여 시행</li> </ul>	「문화기본법 시행령」 제2조제1항
	특정 절차를 거쳐 문화체육관광부장관이 시행하는 평가(‘특정평가’로 약칭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 평가를 요청하는 경우</li> <li>■ 시행령 제3조에 따른 문화영향평가 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우</li> </ul>	「문화기본법 시행령」 제2조제3항
평가방식	약식평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 소관기관 담당자가 점검표(checklist)를 활용하여 문화에 미치는 영향을 스스로 점검하는 평가방식</li> </ul>	문화영향평가지침
	전문평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 문화에 미치는 영향을 심도 있게 분석할 필요가 있는 경우에 전문성을 지닌 제3의 기관이 평가를 수행하는 평가방식</li> </ul>	문화영향평가지침

## □ 본 연구 및 의견조사의 범위



**문 1** 현행 문화영향평가에서는 평가대상을 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”이라고 포괄적으로 규정하고 있습니다. 현재처럼 포괄적인 규정하는 방식을 보완할 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 전혀 필요하지 않음	② 그다지 필요하지 않음	③ 보통임	④ 약간 필요함	⑤ 매우 필요함

**문 1-1** 위와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

**문 2** 다음 중 문화영향평가 대상 선정방식으로 무엇이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 평가대상이 되는 계획과 정책의 목록을 구체적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정
- ② 문화적 영향이 큰 계획과 정책의 목록은 구체적으로 제시하되, 그 외에는 평가대상의 범주를 포괄적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정
- ③ 평가대상의 범주를 포괄적으로 제시하고, 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정
- ④ 기타(\* 선정방식과 관련하여 다른 의견이 있다면, 제시해 주십시오.)

**문 2-1** 위와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

**문 2-2** 문화영향평가 대상에 반드시 포함되어야 한다고 생각하시는 계획이나 정책이 있다면, 제시해 주십시오.

**문 3** 현행 문화영향평가의 대상 선정은 중앙행정기관이나 지방자치단체 등 정책 소관기관에 대한 문화영향평가 수요조사를 거쳐서 이루어집니다. 평가대상 선정에서 수요조사를 거치는 방식의 적절성에 대해서 어떻게 생각하십니까?

① 매우 부적절함 (문 3-1로 이동)	② 다소 부적절함 (문 3-1로 이동)	③ 보통임 (문 3-1로 이동)	④ 다소 적절함 (문 3-2로 이동)	⑤ 매우 적절함 (문 3-2로 이동)
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

**문 3-1** 수요조사를 통한 평가대상 선정방식을 개선하기 위해 필요한 방안에 대한 의견을 제시해 주십시오.

**문 3-2** 위와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

**문 4** 현행 법령에서는 문화영향평가 대상을 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”으로 규정하고 있습니다. “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련” 여부를 판단하는 기준으로 정량적 기준과 정성적 기준 중 무엇이 더 중요하다고 생각하십니까?

- ① 정성적 기준이 더 중요하다(문 4-1로 이동)  
 ② 정량적 기준이 더 중요하다(문 4-2로 이동)

**문 4-1** 귀하께서 생각하시는 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련” 여부를 판단하기 위한 정성적 기준에는 무엇이 있는지, 의견을 제시해 주십시오.

**문 4-2** 귀하께서 생각하시는 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련” 여부를 판단하기 위한 정량적 기준에는 무엇이 있는지, 의견을 제시해 주십시오.

**문 5** 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에 의해 중앙행정기관 및 기초자치단체의 장이 자체 시행하는 평가(‘자체평가’로 약칭)와 제2조제3항에 의해 특정 절차를 거쳐 문화체육관광부 장관이 시행하는 평가(‘특정평가’로 약칭)의 대상에 차이가 있어야 한다고 생각하십니까?

- ① 예 (문 5-1로 이동)
- ② 아니오 (문 5-2로 이동)

**문 5-1** ‘자체평가’와 ‘특정평가’의 대상에 차이가 있어야 한다면, 평가대상을 구분하기 위한 기준에 무엇이 있는지, 의견을 제시해 주십시오.

**문 5-2** 위와 같이 응답하신 이유는 무엇입니까?

**문 6** 「문화기본법 시행령」 제2조제3항에 의해 특정 절차를 거쳐 문화체육관광부 장관이 시행하는 문화영향평가(‘특정평가’로 약칭)의 대상을 선정하는 기준으로 정량적 기준과 정성적 기준 중 무엇이 더 중요하다고 생각하십니까?

- ① 정성적 기준이 더 중요하다(문 6-1로 이동)
- ② 정량적 기준이 더 중요하다(문 6-2로 이동)

**문 6-1** 특정평가 대상을 선정하기 위한 정성적 기준에는 무엇이 있는지, 의견을 제시해 주십시오.

**문 6-2** 특정평가 대상을 선정하기 위한 정량적 기준에는 무엇이 있는지, 의견을 제시해 주십시오.



※ 응답자 특성 파악 및 답례품 지급을 위하여 다음 사항을 작성해 주십시오.

성명	
소속 및 직위/직책	
전문 분야	
해당 분야 종사기간	만    년    개월
평가 참여 경험	① 평가수행기관 연구진으로 참여 ② 평가단(전문가평가단, 종합평가단)으로 참여 ③ 자문위원/심사위원 등으로 참여 ④ 문화영향평가 관련 연구 수행 경험 ⑤ 영향평가 관련 연구 수행 경험
답례품 수령을 위한 전화번호	

- 지금까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. -

- 추가로 진행될 2차 설문조사에도 귀한 의견을 주시길 부탁드립니다. -

## 부록2

## 2차 전문가 설문조사 양식

문화영향평가 대상 선정기준 마련을 위한  
전문가 의견조사(2차)

안녕하십니까?

한국문화관광연구원 정책평가팀에서는 「문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구」를 수행하고 있습니다.

본 조사의 목적은 1차 조사 결과에 대한 전문가 의견을 수렴하여 문화영향평가 대상 선정방식의 개선을 위한 방안 개발에 반영하는 데에 있습니다.

귀하께서 응답하신 내용은 연구의 기초자료로 활용되며, 통계적인 목적 이외에는 사용되지 않습니다. 바쁘시더라도 시간을 내시어 전문가 여러분의 의견을 제시해 주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

2019년 8월  
한국문화관광연구원장

연구담당	한국문화관광연구원 정책평가팀 이 상 열 (한국문화관광연구원 연구위원, 02-2669-6998) 이 경 진 (한국문화관광연구원 연구원, 02-2669-8943)
문의처	(주)마크로엠브레인 사회조사부 박 주 찬 (주)마크로엠브레인 과장, 02-3406-3974 김 소 희 (주)마크로엠브레인 연구원, 02-3406-3841)

※ 응답하시기에 앞서 문화영향평가(Cultural Impact Assessment)에 대한 기본적인 이해를 위하여 다음 내용을 숙지해 주십시오.

#### ☐ 문화영향평가의 법적 근거 및 개념

- 문화영향평가는 문화적 가치의 사회적 확산을 위하여 「문화기본법」 제5조제4항 및 같은 법 시행령에 의거하여 “문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가”(법 제5조제4항)하는 제도임.

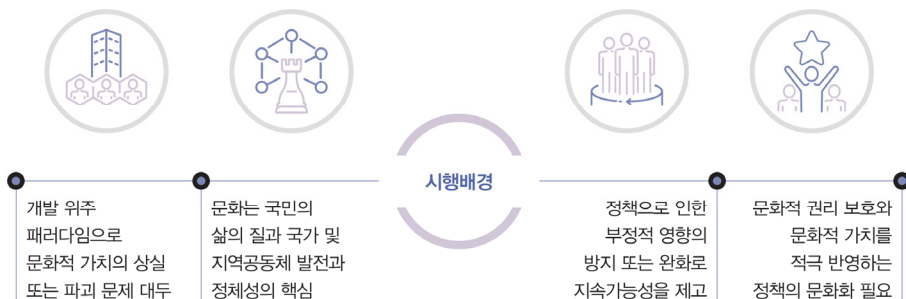
**[참고] 「문화기본법」 제5조(국가와 지방자치단체의 책무)**

〈이상 제1항~제3항 생략〉

④ 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 이 조에서 "문화영향평가"라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.

⑤ 문화영향평가의 대상, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 문화영향평가 시행 배경



□ 문화영향평가 시행 주체

- 「문화기본법 시행령」 제2조제1항에서는 문화영향평가 시행 주체를 중앙행정기관의 장(문화체육관광부장관 포함) 및 지방자치단체의 장으로 규정함.
- 단, 같은 법 시행령 제2조제3항이 규정한 경우에 한하여 타 중앙행정기관이나 지방자치단체가 수립하는 계획 및 정책이라 하더라도 문화체육관광부장관이 평가의 주체가 됨.

□ 문화영향평가 대상

- 문화영향평가의 대상은 국가 및 지방자치단체가 수립하는 계획 및 정책(법 제5조제4항)이며, 시행 주체에 따라서 다음처럼 구분됨.
- 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 자체 시행하는 평가의 대상
  - 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수립하는 계획과 정책 중 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책”(법 시행령 제2조제1항)
- 특정 절차를 거쳐 문화체육관광부장관이 시행하는 평가의 대상
  - “관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우”(법 시행령 제2조제3항제1호)
  - 「문화기본법 시행령」 “제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우”(법 시행령 제2조제3항제2호)

## [참고] 「문화기본법 시행령」 제2조(문화영향평가의 대상 등)

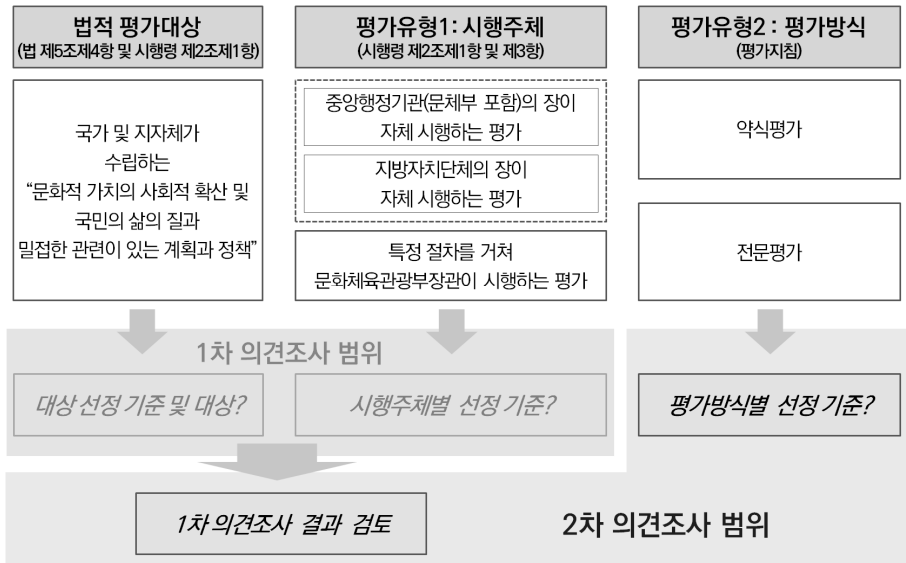
- ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우 「문화기본법」(이하 "법"이라 한다) 제5조제4항에 따라 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 "문화영향평가"라 한다)하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 문화체육관광부장관이 문화영향평가를 하는 계획 또는 정책에 대해서는 문화영향평가를 하지 아니할 수 있다.
- ② 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 문화영향평가 대상 계획·정책의 선정기준, 문화영향평가의 방법 등 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 하는 데에 필요한 사항에 관한 지침을 마련하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 알릴 수 있다.
- ③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 계획과 정책이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 문화영향평가를 하고, 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.
1. 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우
  2. 제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우
- 〈이하 제4항과 제5항 생략〉

## □ 문화영향평가 유형

- 현행 문화체육관광부의 문화영향평가는 시행 주체와 평가방식에 의해 다음처럼 유형을 구분하여 시행됨.

기준	유형	내용	근거
시행주체	중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 자체 시행하는 평가(‘자체평가’로 약칭)	■ 시행령 제2조제1항에 의거하여 시행	「문화기본법 시행령」 제2조제1항
	특정 절차를 거쳐 문화체육관광부장관이 시행하는 평가(‘특정평가’로 약칭)	■ 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 평가를 요청하는 경우 ■ 시행령 제3조에 따른 문화영향평가 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우	「문화기본법 시행령」 제2조제3항
평가방식	약식평가	■ 소관기관 담당자가 점검표(checklist)를 활용하여 문화에 미치는 영향을 스스로 점검하는 평가방식	문화영향평가지침
	전문평가	■ 문화에 미치는 영향을 심도 있게 분석할 필요가 있는 경우에 전문성을 지닌 제3의 기관이 평가를 수행하는 평가방식	문화영향평가지침

## □ 본 연구 및 의견조사의 범위



※ 문화영향평가 대상 선정방식에 대한 1차 조사 결과, 현재보다 구체적으로 평가대상 계획과 정책의 목록을 제시하는 것이 적절하다는 의견이 다수로 많았습니다. 다음 조사 결과를 잘 읽고 물음에 답해 주십시오.

1차 조사 결과	다음 중 문화영향평가 대상 선정방식으로 무엇이 적절하다고 생각하십니까?	
① 평가대상이 되는 계획과 정책의 목록을 구체적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정		23.7%
② 문화적 영향이 큰 계획과 정책의 목록은 구체적으로 제시하되, 그 외에는 평가대상의 범주를 포괄적으로 제시하고 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정		61.0%
③ 평가대상의 범주를 포괄적으로 제시하고, 별도 지침 및 심의 등을 거쳐서 대상을 선정		13.6%
④ 기타		1.7%

**문 1** 문화영향평가 대상을 구체적으로 제시하는 것을 전제로 한다면, 다음 중 어떠한 방식이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 법률에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시
- ② 법률에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 시행령에서 문화영향평가 의무 시행 대상을 명시
- ③ 법률과 시행령에서는 평가대상을 포괄적으로 규정하고, 문화영향평가 지침이나 가이드라인 등을 통해서 의무 시행 대상을 명시

**문 2** 다음은 1차 조사 결과에서 “별도의 지침 및 심의 등을 거쳐서” 대상을 선정하는 방식과 관련한 의견을 정리한 것입니다. 다른 방식에 비해서 평가대상 선정에 적절하다고 판단하시는 두 가지를 우선순위로 선택해 주십시오.

선정방식	1순위	2순위
① 표준화된 선정기준을 마련하고, 선정기준에 따라서 평가대상을 선정		
② 관련 전문가로 구성된 심의회나 자문기구가 평가대상으로서 적정성을 검토하여 선정		
③ 문화영향평가 협력체계 협의를 거쳐 문화체육관광부가 당해 연도의 평가대상(필수 대상, 권장 대상)을 제시		
④ 평가대상 여부를 판단하기 위한 표준화된 점검표를 활용하여 계획 및 정책의 소관기관이 자체적으로 선정		
⑤ 계획 및 정책의 소관기관이 자체 절차를 거쳐서 자율적으로 선정		

**문 3** 다음은 문화영향평가 대상에 대한 1차 조사 결과에서 특정 계획 및 정책이 아니라 평가대상의 범주에 관한 의견을 정리한 것입니다. 제시된 항목은 서로 상충되거나 중복될 수도 있습니다. 각 항목이 문화영향평가 대상 계획 및 정책의 범주로 적합하다고 생각하십니까?

평가대상 범주	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
전 국민 대상의 계획 및 정책					
법제도(법령, 조례 등) 제·개정					
주기적으로 수립되는 법정계획					
삶의 질 관련 계획 및 정책					
인구·교육·복지 관련 계획 및 정책					
소수집단·취약계층 관련 계획 및 정책					
산업구조 개편과 IT 확산·촉진 관련 계획 및 정책					
국정과제 관련 계획 및 정책					

평가대상 범주	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
대규모 예산 투입이 필요한 계획 및 정책					
사회간접자본과 대규모 시설 조성 계획 및 정책					
공간 개발·재생 관련 계획 및 정책					
도시·지역 개발과 재생 관련 계획 및 정책					
거주이전·인구이동을 유발하는 계획 및 정책					
문화 부처(문화부, 문화재청) 계획 및 정책					
문화 부처 외 문화 관련 계획 및 정책					
문화인프라 조성 계획 및 정책					
문화영향평가 지표 관련 계획 및 정책					
문화유산·문화경관 관련 계획 및 정책					
문화다양성 관련 계획 및 정책					
문화경제적 파급효과가 있는 계획 및 정책					

**문 4** 다음은 문화영향평가 대상에 대한 1차 조사에서 기존 주요 평가대상(도시재생, 문화도시 조성, 문화특화지역 조성) 외에 구체적으로 제시된 의견을 정리한 결과입니다. 보기 중에서 “문화영향평가의 주요 대상”에 포함할 필요가 있다고 판단되는 것을 다섯 가지만 선택해 주십시오[1~5순위 필수].

평가대상	선택
국어 발전 기본계획	
관광개발기본계획	
국토종합계획	
도시기본계획	
도시경관관리계획	
국토교통부 연계협력형 지역계획	
지역사회보장계획	
전통시장 활성화 계획	
「국가재정법」의 예비타당성조사 대상사업	
「지방재정법」에 의한 투융자심사 대상 중 중앙심사 대상사업	
국가균형발전위원회 지역발전투자협약사업	
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 일정 규모 이상의 ‘공간시설’(광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지) 및 ‘공공·문화체육시설’(학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설 등) 조성	
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 교통시설(도로, 철도, 항만, 공항 등) 조성	

평가대상	선택
일정 규모 이상의 「문화예술진흥법」에 의한 ‘문화시설’ 및 「건축법」에 의한 ‘문화 및 집회시설’ 조성	
도시(재)개발사업	
각종 특구 지정·개발사업	
산업단지·산업클러스터 조성	
상권활성화 사업	
일반농산어촌지역개발사업(농촌중심지활성화, 창조적 마을만들기, 농촌취약지구 생활 여건개조)	
어촌뉴딜300 사업	
광역관광개발사업	
지역관광개발사업	
생태관광지역 지정	
문화재(문화유산) 복원·활용사업	
다문화가족지원사업	
국제이벤트 개최	

**문 5** 다음은 문화영향평가 수요조사의 개선방안에 대한 1차 조사에서 제시된 의견을 정리한 것입니다. 제시된 방안 중 향후 “수요조사 방식의 개선·보완”을 위해 필요하다고 판단하시는 두 가지를 우선순위에 따라 선택해 주십시오.

개선·보완 방안	1순위	2순위
① 사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다		
② 사전 연구나 전문가 검토를 통해 평가대상 후보를 선정하고, 후보로 선정된 계획 및 정책의 소관기관과 협의를 통해서 대상을 최종 선정한다		
③ 의무 평가대상을 지정(Top down)하여 평가를 시행한다		
④ 의무 평가대상을 지정하고, 해당 계획 및 정책의 소관기관에 대한 수요조사를 실시한다		
⑤ 문화체육관광부장관 직권으로 평가대상을 선정하여 평가를 시행한다		
⑥ 일반 국민이나 지역주민의 요청에 의해 대상을 선정할 수 있도록 선정 절차를 보완한다		
⑦ 행정기관의 이해 관계(사업 홍보나 공모심사 가점 신청 등을 위해 평가를 이용)에 따라 수요조사가 왜곡될 위험성을 개선한다		
⑧ 수요조사에 응하기에 앞서 해당 계획 및 정책이 문화영향평가 대상으로서 적합한지 여부를 소관기관이 1차 판단하는 과정을 마련한다		



**문 6** 다음은 1차 조사에서 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련” 여부를 판단하는 정성적 기준으로 제시된 의견 중 당위적인 내용을 제외하고 정리한 결과입니다. 만약, “정성적 기준”을 사용하여 평가대상을 선정한다면, 제시된 항목이 선정기준으로 적합하다고 생각하십니까? 실제 적용가능성을 고려하여 응답해 주십시오.

선정기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
삶의 질의 최소기준(최저임금, 교육, 의료 등)에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
노동시간·여가시간 등 일과 삶의 균형이나 삶의 만족도에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
공공의 권익이나 선의 실현에 관련된 계획 및 정책을 선정한다					
문화를 통한 삶의 질 제고나 지역 활성화를 목적으로 명시한 계획 및 정책을 선정한다					
지역 및 문화 분야 전문가의 참여나 검토가 필요한 계획 및 정책을 선정한다					
영향을 미치는 범위(공간적, 인적)가 폭넓은 계획 및 정책을 선정한다					
문화시설 확충이나 문화프로그램 운영 등의 사업을 포함한 계획 및 정책을 선정한다					
문화시설이나 문화프로그램 등의 적정성 검토가 필요한 계획 및 정책을 선정한다					
국민(주민)의 의견 수렴이나 적극적 참여를 중요하게 고려해야 하는 계획 및 정책을 선정한다					
문화적으로 의미 있는 장소(지명 포함)·공간에 영향(보존, 활용, 훼손 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
지역의 전통, 고유문화 및 문화유산에 영향(보호, 계승, 활용 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
사업대상지 내에 지정문화재·등록문화재가 포함된 계획 및 정책을 선정한다					
지역의 고유성이나 문화정체성에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
주민의 구성이나 거주지, 삶의 방식 등에 변화를 초래하는 계획 및 정책을 선정한다					
공동체나 관계자 사이에 갈등 가능성이 있는 계획 및 정책을 선정한다					

선정기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
공동체의 관계성, 사회적·문화적 가치나 관습에 영향(보존, 약화, 갈등 유발 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
거버넌스나 이해관계자의 동반 성장이 중요하게 고려되는 계획 및 정책을 선정한다					
소수집단·취약계층의 문화향유나 문화활동에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
개인이나 공동체의 문화적 수준과 역량에 영향(강화, 약화 등)을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					
문화예술인의 활동이나 창작 여건에 영향을 미치는 계획 및 정책을 선정한다					

**문 7** 다음은 1차 조사에서 “문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련” 여부를 판단하는 정량적 기준으로 제시된 의견 중 당위적인 내용을 제외하고 정리한 결과입니다. 만약, “정량적 기준”을 사용하여 평가대상을 선정한다면, 제시된 항목이 선정기준으로 적합하다고 생각하십니까? 실제 적용가능성을 고려하여 응답해 주십시오.

선정기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
해당 계획 및 정책의 예산 규모를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책의 문화 관련 예산 규모를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책의 경제적 효과를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책으로 인한 생활SOC의 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책으로 인한 문화시설 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책으로 인한 기반시설 또는 용도별 건축물의 수나 규모의 변화를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책의 사업대상지와 지정문화재(역사 문화환경 보존지역) 간 거리를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책으로 인해 나타나는 사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화를 검토하여 선정한다					
해당 계획 및 정책의 사업대상지 내 삶의질과 OECD 삶의질 지수(Better Life Index)를 비교하여 선정한다					

**문 8** 다음은 「문화기본법 시행령」 제2조에서 규정한 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 시행하는 평가(자체평가)와 문화체육관광부장관이 특정한 절차를 거쳐 시행하는 평가(특정평가)의 대상을 구분하는 기준에 대한 1차 조사 결과를 정리한 것입니다. 만약, “자체평가와 특정평가의 대상을 구분”해야 한다면, 제시된 항목이 평가대상을 구분하는 기준으로 적합하다고 생각하십니까?

기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
모든 평가대상 계획 및 정책에 대해 자체평가를 원칙으로 하고, 그중에서 별도 검토를 통해서 특정 평가 대상을 선정한다					
평가대상 계획 및 정책의 규모(예산, 면적, 참여기관 수 등)나 기간에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
평가대상 계획 및 정책의 공간적·인적 수혜 범위에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
평가대상 계획 및 정책의 사회적 이슈나 관심의 크기를 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
평가대상 계획 및 정책에 대한 핵심 평가지표를 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
평가대상 계획 및 정책의 개발사업 비중을 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
문화체육관광부 업무 관련성에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
타 부처 계획 및 정책은 문화체육관광부와 협의 또는 협력이 필요성에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
문화유산이나 문화적 가치와의 관련성에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
평가대상 계획 및 정책의 문화사업 비중을 고려하여 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
지방자치단체 단위의 지역 계획 및 정책인지 여부에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					
단위 사업에 대한 계획 및 정책인지 여부에 따라서 자체평가와 특정평가 대상을 나눈다					

**문 9** 다음은 1차 조사에서 문화체육관광부장관이 특정한 절차를 거쳐 시행하는 평가(특정평가)의 대상을 선정하는 정성적 기준으로 제시된 의견 중 당위적인 내용을 제외하고 정리한 결과입니다. 만약, “정성적 기준”을 사용하여 특정평가 대상을 선정한다면, 제시된 항목이 선정기준으로 적합하다고 생각하십니까? 실제 적용가능성을 고려하여 응답해 주십시오.

기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
사회적 수요나 영향력이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
영향을 미치는 공간적·인적 범위가 광범위한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
보건, 복지 등 국민 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
법에 의해 3년 이상 주기로 수립되는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
개발사업 비중이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
문화사업 비중이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
문화체육관광부 업무 관련 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
문화체육관광부와 협의 또는 협력이 필요한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
다른 영향평가와 연계한 평가가 필요한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
주민이나 관계자의 참여가 중요한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
평가대상 계획 및 정책의 관계자 간 갈등의 발생 또는 관리가 필요한 경우에는 특정평가 대상으로 한다					
문화민주화나 문화민주주의와 밀접한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
문화유산이나 지역문화자원과 관련성이 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
국내에서 유일하거나 마지막이라고 판단되는 장소나 공간 등과 관련된 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
문화에 미치는 영향이 중장기적이면 특정평가 대상으로 한다					
다수 전문가가 문화적으로 중요하다고 동의한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					

기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
평가를 통한 개선이 가능한 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
평가대상 계획 및 정책 소관기관의 문화적 가치에 대한 이해도가 낮은 경우에는 특정평가 대상으로 한다					
간접성 또는 특수성이 요구되는 계획 및 정책에 대한 특정평가 대상으로 한다					

**문 10** 다음은 1차 조사에서 문화체육관광부장관이 특정한 절차를 거쳐 시행하는 평가(특정평가)의 대상을 선정하는 정량적 기준으로 제시된 의견 중 당위적인 내용을 제외하고 정리한 결과입니다. 만약, “정량적 기준”을 사용하여 특정평가 대상을 선정한다면, 제시된 항목이 선정기준으로 적합하다고 생각하십니까? 실제 적용가능성을 고려하여 응답해 주십시오.

기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
수혜자의 규모나 범위가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
사업 기간이 중장기인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
예산 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
총 사업비 기준 재정지출 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
산업이나 일자리 등 경제적 효과가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
문화 관련 예산의 규모가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
개발 면적이 일정 규모 이상인 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
사업 규모(면적) 대비 문화공간이나 문화프로그램 등의 비중이 현저히 낮으면 특정평가 대상으로 한다					
사업대상지 주민의 주거이전이나 인구구성의 변화가 큰 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
해당 계획 및 정책에 참여한 문화전문가 비율이 낮은 경우에는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					
2개 이상 부처가 참여하는 계획 및 정책은 특정평가 대상으로 한다					

**문 11** 다음 문항은 2018년에 진행된 선행연구를 보완하기 위한 질문입니다. 현행 문화영향평가는 평가방식을 기준으로 약식평가(점검표를 활용한 평가)와 전문평가(제3의 전문평가기관에 의한 평가)로 나뉩니다. 제시된 항목이 “전문평가 대상의 선정기준”으로 적합하다고 생각하십니까?

기준	① 매우 부적합	② 다소 부적합	③ 보통	④ 다소 적합	⑤ 매우 적합
평가대상 계획 또는 정책의 사업대상지에 주요 문화재(지정문화재, 등록문화재 등)가 존재할 경우에는 전문평가 대상으로 한다					
평가대상 계획 또는 정책이 사업대상지에 존재하는 문화재의 보존·활용 사업을 포함할 경우에는 전문평가 대상으로 한다					
평가대상 계획 또는 정책으로 인해 기존 주민의 전출이나 거주 이전이 발생하는 경우에는 전문평가 대상으로 한다					
기타(※ 이밖에 다른 선정기준에 대한 의견이 있다면, 의견을 제시해 주십시오.)					

**문 12** 중장기적으로 문화영향평가의 약식평가(점검표를 활용한 평가)와 전문평가(제3의 평가기관에 의한 평가)를 다음 중 어떠한 방식으로 운용하는 것이 적합하다고 생각하십니까?

① 약식평가와 전문평가 대상 선정기준에 따라서 평가대상별로 문화영향평가를 실시한다(현행)	<div> <div>계획 및 정책 A</div> <div>→</div> <div>약식평가</div> </div> <div> <div>계획 및 정책 B</div> <div>→</div> <div>전문평가</div> </div>
② 문화영향평가 시, 전문평가 시행을 원칙으로 하고, 전문평가 실시에 앞서 해당 계획 및 정책이 평가대상이 되는지 여부를 판단하기 위해서 약식평가를 실시한다	<div> <div>계획 및 정책</div> <div>→</div> <div>평가대상 여부 사전 검토 (약식평가)</div> <div>→</div> <div>문화영향평가 전문평가 시행</div> </div>
③ 문화영향평가 시, 전문평가 시행을 원칙으로 하고, 해당 계획 및 정책 시행과정에서 필요한 경우에 평가 범위·방법 등을 간략히 하여 추가로 약식평가를 실시한다	<div> <div>계획 및 정책</div> <div>→</div> <div>문화영향평가 전문평가 시행</div> <div>→</div> <div>필요 시 약식평가 추가 실시</div> </div>
④ 문화영향평가 시, 평가 범위·방법 등을 간략히 한 약식평가 시행을 원칙으로 하고, 약식평가 결과, 보다 심층적인 분석이 필요하다고 판단될 경우에 추가로 전문평가를 실시한다	<div> <div>계획 및 정책</div> <div>→</div> <div>문화영향평가 약식평가 시행</div> <div>→</div> <div>필요 시 전문평가 추가 실시</div> </div>
⑤ 기타(※ 다른 의견이 있다면, 제시해 주십시오.)	

**문 13** 끝으로 지금까지 응답하신 내용에 대한 의견이나 문화영향평가의 발전을 위한 제언이 있다면, 자유롭게 기술해 주십시오.

--

※ 응답자 특성 파악 및 답례품 지급을 위하여 다음 사항을 작성해 주십시오.

성명	
소속 및 직위/직책	
전문 분야	
해당 분야 종사기간	만    년    개월
평가 참여 경험	① 평가수행기관 연구진으로 참여 ② 평가단(전문가평가단, 종합평가단)으로 참여 ③ 자문위원/심사위원 등으로 참여 ④ 문화영향평가 관련 연구 수행 경험 ⑤ 영향평가 관련 연구 수행 경험
답례품 수령을 위한 전화번호	

- 지금까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. -





## 참여 연구진

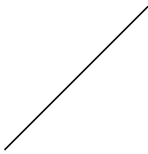
### 연구책임자

이상열 (한국문화관광연구원 연구위원) : 제1장, 제2장 제1절~제2절 일부, 제3절,  
제4장~제6장, 연구총괄

이경진 (한국문화관광연구원 연구원) : 제3장 제1절 일부, 제2절~제3절,  
제4장~제6장

### 공동연구자

김기현 (전 한국문화관광연구원 박사후연구원) : 제2장 제1절~제2절 일부, 제3장  
제1절 일부



## 문화영향평가 대상 선정 및 평가유형화 기준 연구

발 행 인 김 대 관

발 행 처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인 쇄 일 2019년 11월 12일

발 행 일 2019년 11월 12일

인 쇄 인 (주)디자인여백플러스

ISBN : 978-89-6035-794-5 93300





[www.kcti.re.kr](http://www.kcti.re.kr)