

문화영향평가, 성공적 도입을 위한 제언

- 작성 김성하 / 공감도시연구실 연구위원
(shartpia@gri.re.kr, 031-250-3244)
황선아 / 공감도시연구실 연구원

목 차

쟁점과 대안

- I. 문화 향유 실태 및 삶의 질 수준
- II. 문화영향평가 시행과 과제
- III. 문화영향평가와 삶의 질 향상
- IV. 시사점

- 「이슈 & 진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈 & 진단」에 게재된 내용은 경기개발연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

“발전을 위한 노력이 실패한 것은 대개 발전 프로젝트에서 인간적 요소(문화의 핵심 부분에 해당하는 관계, 신념, 가치, 동기들이 거미줄처럼 얽혀 있는 복합체)가 얼마나 중요한지를 과소평가했기 때문이다.”

- Javier Perez de Cuellar -

“‘세계문화발전 10개년’ 종료와 새로운 시작”,
유네스코 포럼(1997.여름 창간호)

쟁점과 대안

유네스코는 “세계문화발전 10개년(World Decade for Cultural Development 1988-1997)” 사업을 통하여 ‘문화’와 ‘발전’에 대한 새로운 개념정립을 시도하고 21세기 문화는 발전을 위한 수단 혹은 도구가 아니라 발전의 핵심이어야 한다고 언급하였다.

최근 발표된 OECD 삶의 질 수준을 보면 총 조사 대상국 38개국 중 한국은 공동체(37위), 삶의 만족(31위), 일과 삶의 균형(36위) 등에서 하위권을 차지하였다. 삶의 질이 낮게 나타난다는 것은 모든 인간적 요소를 포함하는 문화가 발전에서 배제되고 있음을 의미한다. 2013년 『문화기본법』 제정은 한국 사회가 발전의 주변에 있는 문화를 발전의 중심으로 가져오려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 본 법에서 국가와 지방자치 단체의 책무로 규정하고 있는 문화영향평가는 문화 향유, 문화유산 및 문화경관, 문화 다양성, 공동체 등에 미치는 긍정적 영향을 확대하고 부정적 영향은 최소화하기 위한 ‘정책의 문화화’를 의미한다.

문화영향평가제도는 현재 시작단계로서 평가방법, 평가체계 및 평가지표 등에 대한 더 깊은 논의와 연구가 필요한 상황이다. 향후 본 제도가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 이를 중장기적 관점에서 바라볼 필요가 있다. 그리고 평가 그 자체가 목적이 아니라 문화적 가치의 사회적 확산을 통한 삶의 질 향상이 궁극적 목적임을 명심해야 한다. 다음으로 중앙정부 차원에서는 지방자치단체에 대한 설명회 및 토론회 개최, 예산과 인력지원 등을 통하여 지역단위에서도 본 제도가 잘 정착될 수 있도록 해야 한다. 지방자치단체(경기도 등)는 도입방안에 대한 공개적 논의와 시범평가를 위한 예산을 수립하는 등 중앙정부 중심의 평가체계와 병행하여 지방자치단체가 자율적이며 창조적인 지역중심의 평가체계를 마련해야 한다. 마지막으로 행정협업이 무엇보다 중요하다. 계획 및 정책의 부처 간 연계성이 더욱 높아지고 있는 현실에서 문화영향평가제도는 행정협업의 토대로서 행정협업의 긍정적 결과를 가져올 것으로 기대된다.

I. 문화 향유 실태 및 삶의 질 수준

증가하는 문화예술 관람률 감소하는 문화예술행사 참여율

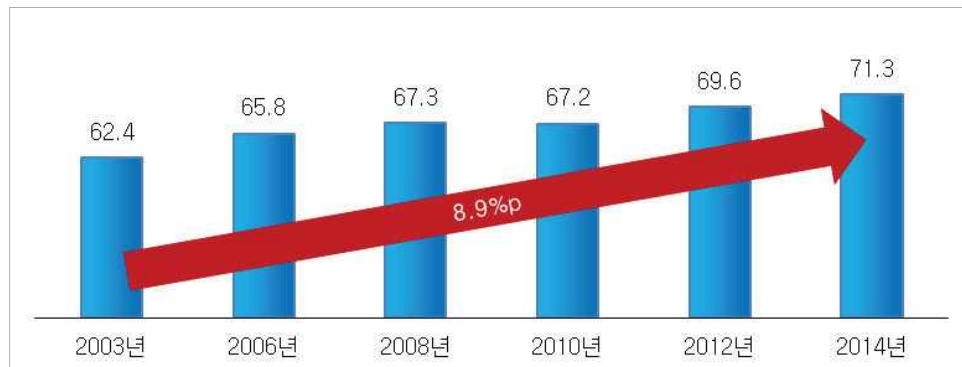
□ 문화예술 관람률의 지속적 증대는 문화에 대한 사회적 관심 확대를 의미

○ 2014년 예술행사 관람률은 71.3%로 지난 2003년 62.4% 대비 8.9%p 증가하였으며 이는 국민의 문화예술 향유 기회가 증가하였음을 의미

- 지난 10년간 약 9%p의 증가율을 보이며 예술행사 관람률이 지속적으로 증가하고 있음은 사회적으로 문화예술에 대한 관심과 비중이 서서히 커지고 있음을 나타냄
- 국민의 문화예술 향유 기회가 확대됨으로써 국가 사회의 발전에 문화가 점차 중요해지고 있다는 사회적 공감대가 형성되고 있음

<예술행사 관람률 변화추이>

(단위 : %)

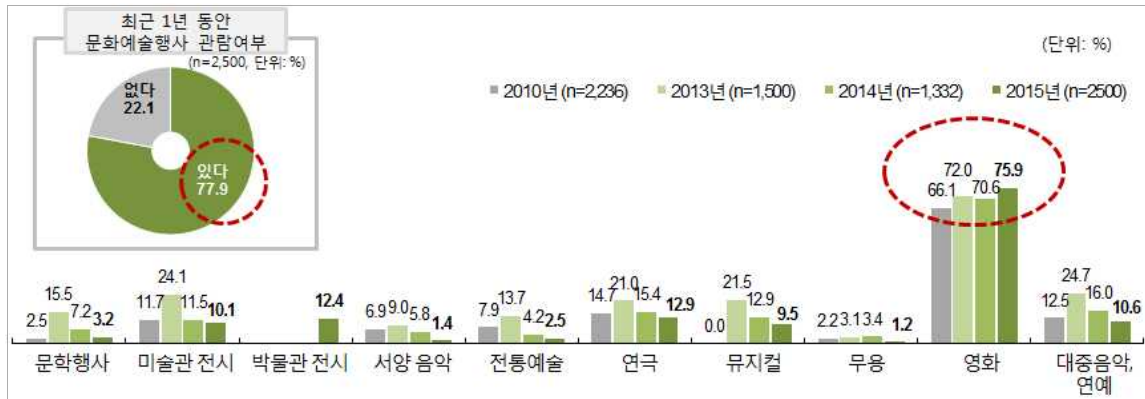


자료 : 2014 문화향수실태조사, 문화체육관광부, 2014.12

○ 경기도민 77.9%가 문화예술 관람 경험이 있는 것으로 보아 경기도민의 문화예술에 대한 향유 기회 확대 요구는 더욱 증가할 것으로 보임

- 문화예술에 대한 경기도민의 요구가 증가할 수 있다는 것은 향후 경기도가 문화를 중심으로 발전할 수 있는 기회 확대를 의미함

<경기도 문화예술행사 관람 여부 - 지난 1년 기준>



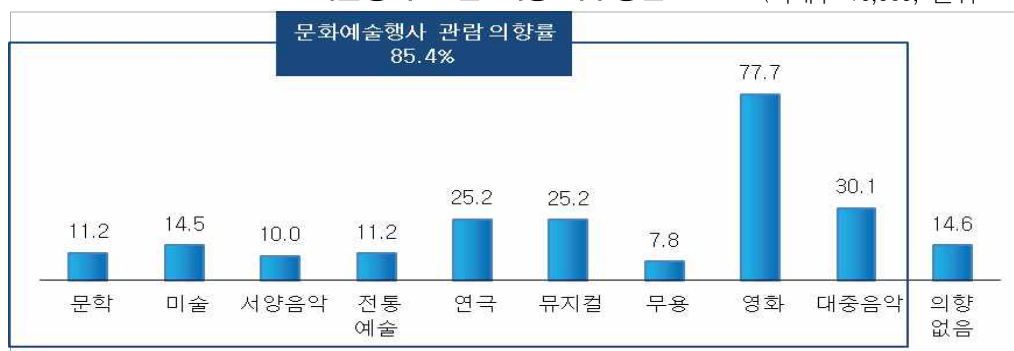
자료 : 2015 경기도민 문화향수 실태조사, 경기문화재단, 2016.04

□ 문화예술 행사 중 '영화' 관람률 높아 문화예술 편중 현상 우려 됨

- 향후 1년 이내 문화예술행사 관람 의향을 표명한 대다수가 영화에 치중되어있으며 문학, 미술, 무용 등 순수 문화예술에 대한 관람률이 매우 저조한 현실
- 국민 85.4%가 향후 1년 이내 문화예술행사 관람 의향이 있다고 응답하였으며 이 중 77.7%가 '영화'를 선택하였고, 무용(7.8%), 문학 (11.2%), 미술(14.5%) 등에 대한 관람 의향이 상대적으로 매우 저조함
- 문화예술 영역의 편중 현상으로 고착화 될 가능성이 매우 높으며 다양한 문화를 기반으로 한 국가 사회발전의 걸림돌이 될 수 있음

<예술행사 관람 의향(복수응답)>

(사례수=10,039, 단위 : %)

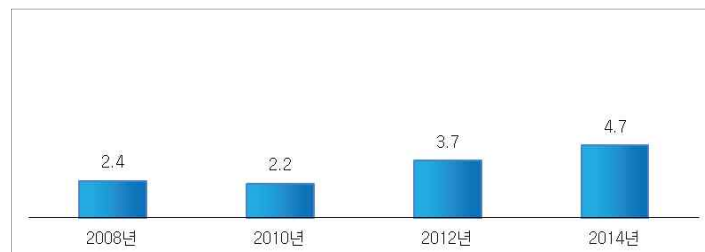


자료 : 2014 문화향수실태조사, 문화체육관광부, 2014.12

□ 문화예술에 대한 높은 관람률에 비해 체험 및 참여활동은 미비한 실정

- 문화예술행사에 직접 참여한 경험률이 2014년 4.7%로 관람률 71.3% 대비 매우 저조하여 문화예술이 체험보다는 소비의 대상으로 인식되고 있는 현실을 반영
 - 2008년 2.4%대비 2014년 4.7%로 문화예술행사에 직접 참여하는 비율이 증가하고 있으나 전체 참여율이 매우 저조하여 문화예술을 직접 체험하기 보다는 보는 대상으로 간주하고 있는 실정임
- 학교교육 외 문화예술교육(사회문화예술교육) 경험률 감소는 국민 개개인의 문화적 삶의 질 향상의 가장 큰 걸림돌이 될 수 있음
 - 「문화예술교육 지원법」에서 학교문화예술교육과 사회문화예술교육 활성화를 규정하고 있음에도 현실적으로 사회문화예술 교육에 대한 경험률이 감소하고 있는 것은 문제점으로 지적됨
 - 사회문화예술교육 참여자들이 사회문화예술교육의 주체로서 창조적인 문화 예술 활동을 지속할 수 있는 사회적 문화역량 기반이 허약한 것으로 나타남

<예술행사 참여경험> (사례수=10,039, 단위 : %)



<1년 이내 학교교육 외 문화예술교육 경험>



자료 : 2014 문화향수실태조사, 문화체육관광부, 2014.12

2016 삶의 질 수준¹⁾ 전 세계 38개국 중 하위권 차지

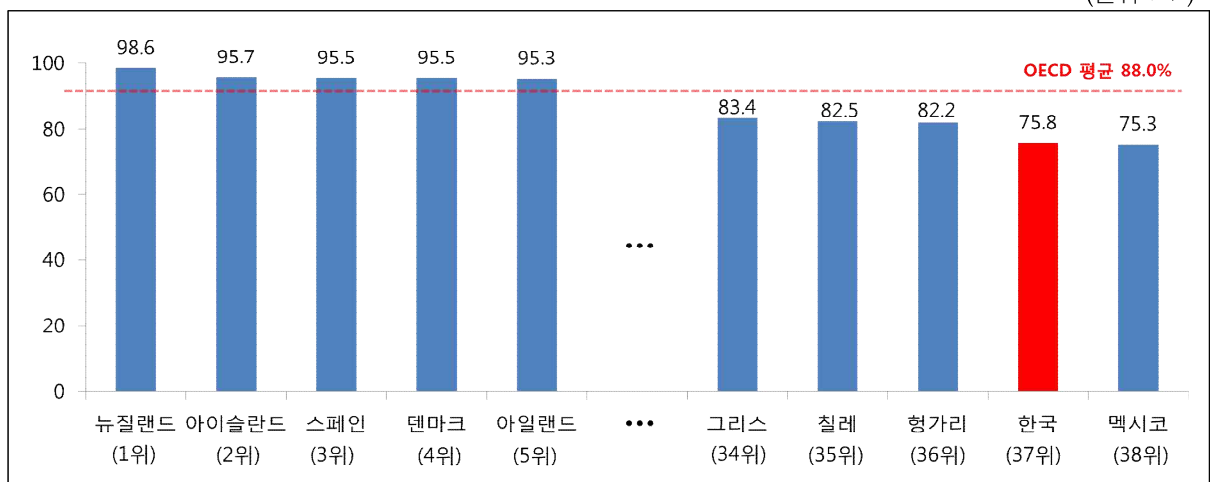
□ '나'와 다른 사람들 간에 형성된 형식적 관계에 따라 정서적 유대감 감소

○ 어려움이 있을 때 의지할 수 있는 누군가가 있다고 응답한 OECD 평균 88.0% 대비 한국은 75.8%로 총 38개국 중 37위차지

- 급속한 경제 발전 속에서 사회적 결속력이 현저히 낮게 나타나고 있다는 점은 한국사회 공동체 해체의 위기를 경고하는 것임

<공동체 부문 순위>

(단위 : %)



자료 : OECD BLI(Better Life Index) 홈페이지(<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

□ 삶의 질 향상을 위해 적절한 일과 여가 생활의 균형이 요구되는 현실

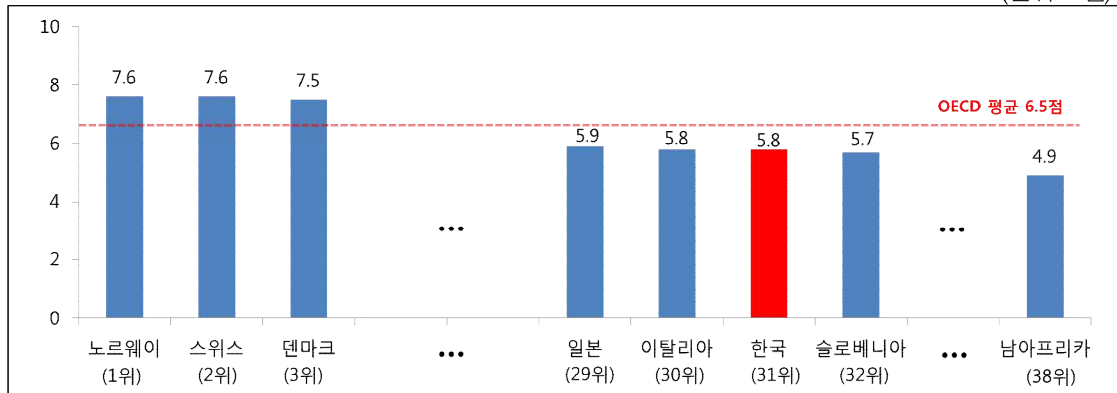
○ 삶의 만족도 부문에서 한국은 5.8점으로 평균 6.5점에 못 미쳐 대체로 자신의 삶에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타남

- 한국 국민은 삶에 있어서 휴식, 여가 등에 대한 긍정적 평가와 슬픔, 걱정 등 부정적 평가를 종합한 삶의 만족도가 비교적 떨어지는 것으로 나타남

1) OECD, BLI(Better Life Index), 2016.5.31. 발표 : 2011년부터 OECD가 주거(Housing), 소득(Income), 직업(Jobs), 공동체(Community), 교육(Education), 환경(Environment), 시민참여(Civic Engagement), 건강(Health), 삶의 만족(Life Satisfaction), 안전(Safety), 일과 삶의 균형(Work-Life Balance)의 총 11개 주제로 각국의 웰빙(Well-being) 수준 비교 결과 매년 발표. 홈페이지(<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

<삶의 만족도 부문 순위>

(단위 : 점)

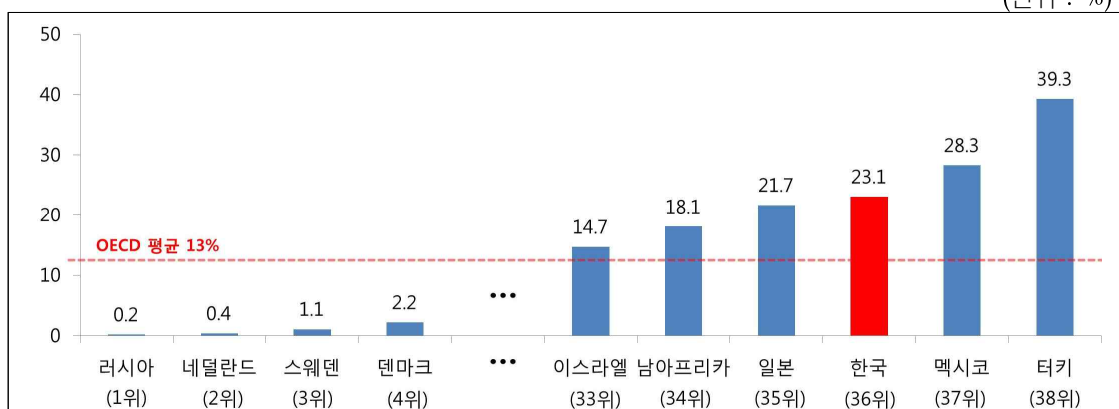
자료 : OECD BLI(Better Life Index) 홈페이지(<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

○ 한국은 다른 국가에 비해 과도한 근무시간으로 개개인의 삶을 풍요롭게 채울 수 있는 기회가 적음

- 전체 38개국 중 주당 50시간 이상 근무하는 노동자 비율 OECD 평균 13.0% 대비 한국은 23.1%로 36위를 차지함
- 삶의 질보다 일에 더 많은 비중을 두고 있는 한국 사회는 개인뿐만 아니라, 건강한 가족문화와 사회문화를 조성하지 못하고 있는 것으로 판단됨

<일과 삶의 균형 부문 순위>

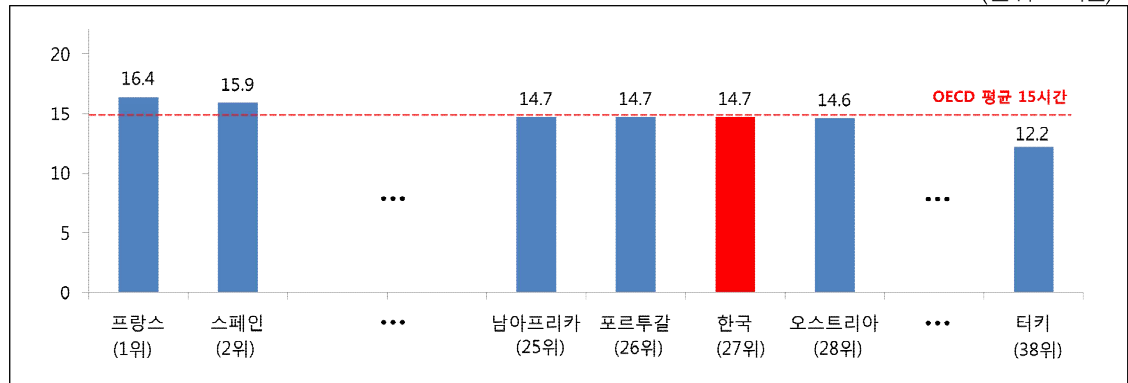
(단위 : %)

자료 : OECD BLI(Better Life Index) 홈페이지(<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

- Full-time으로 근무하는 사람의 경우 그들의 하루 시간 중 수면, 취미, 생활, 게임 등을 위해 사용하는 시간이 OECD 평균 15시간 대비 한국은 14.7시간(61%)으로 전체 38개국 중 27위를 차지함

<레저에 사용하는 시간>

(단위 : 시간)



자료 : OECD BLI(Better Life Index) 홈페이지(<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

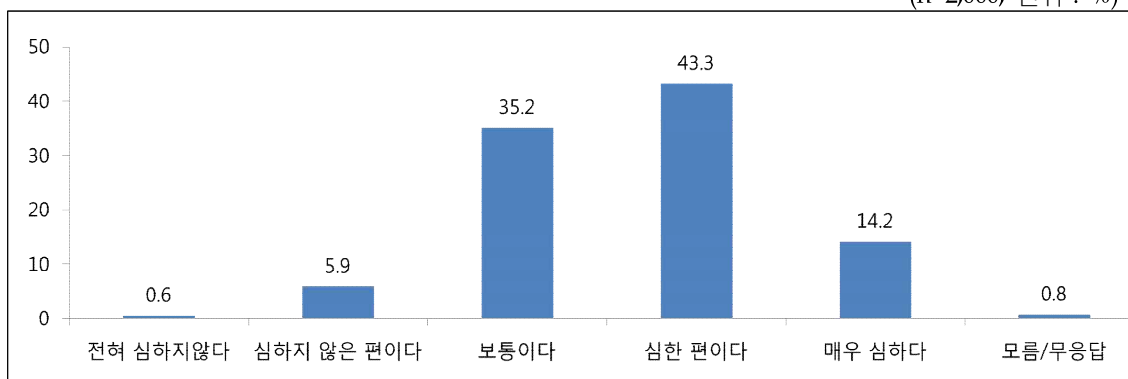
국민 절반 이상 사회갈등 심각하다고 인식

□ 높은 사회갈등의 심각성 인식은 한국 사회의 보이지 않는 균열을 대변

- 다른 나라에 비해 우리나라 사회갈등 수준이 심하지 않다고 응답한 국민은 6.5%에 불과하여 사람들 간의 관계 회복이 절실히 요구되는 상황임

<다른 나라 대비 우리나라 사회갈등 수준>

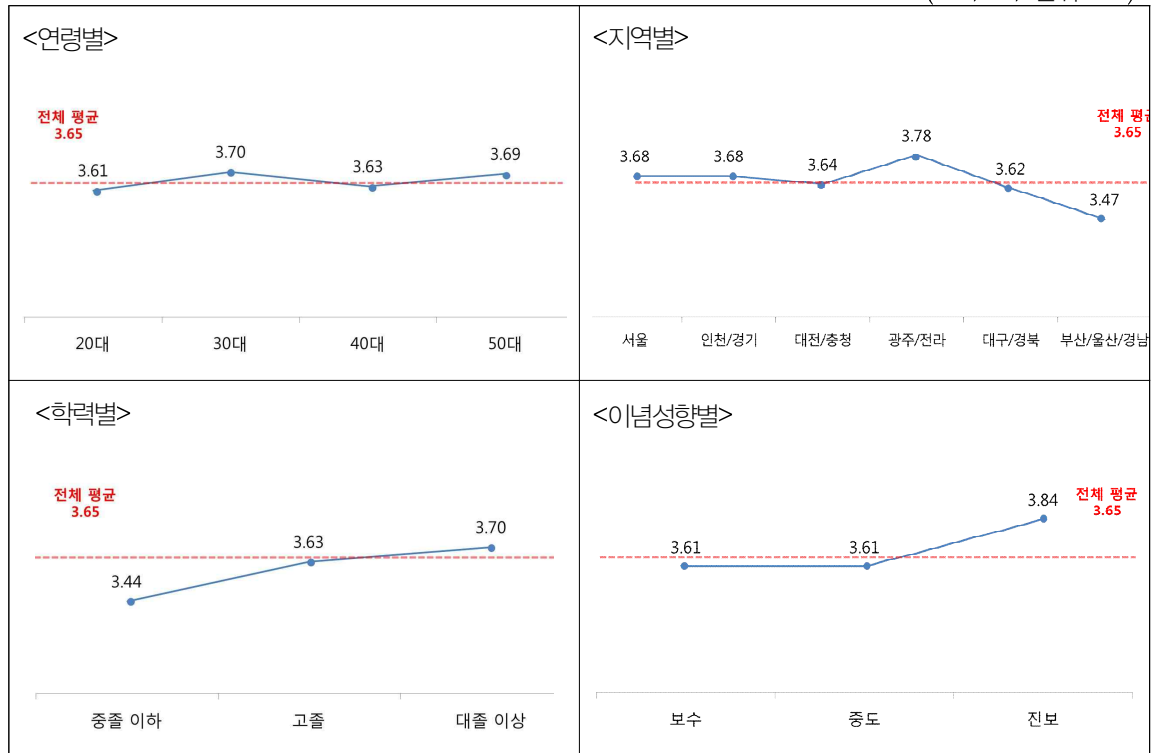
(n=2,000, 단위 : %)



자료 : 송미진 외(2015). 『2015년도 국민통합에 관한 국민의식조사』, 국민대통합위원회.

<다른 나라 대비 우리나라 사회갈등 수준-계층별>

(n=2,000, 단위 : %)

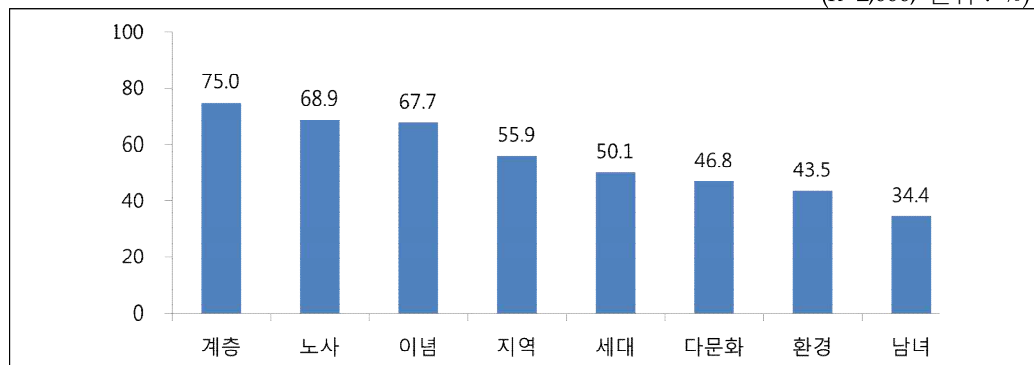


자료 : 송미진 외(2015). 『2015년도 국민통합에 관한 국민의식조사』, 국민대통합위원회.

- 계층, 노사, 다문화, 환경 등 8개 주요 사회갈등에 대한 '심각성' 질문 결과 '계층 갈등' 심각성이 75.0%로 가장 높게 나타남
- 노사(68.9%), 이념(67.7%), 지역(55.9%), 세대(50.1%) 등에서 갈등이 심각한 것으로 나타났으며, 남녀갈등은 34.4%로 가장 낮게 나타남

<8가지 갈등 유형별 심각성 인식 수준>

(n=2,000, 단위 : %)



자료 : 송미진 외(2015). 『2015년도 국민통합에 관한 국민의식조사』, 국민대통합위원회.

Ⅱ. 문화영향평가 시행과 과제

□ 문화예술의 확대와 삶의 질 향상을 위해 문화영향평가제도 필요성 제기

- 국민의 문화예술 관람에 대한 요구가 점차 증대하면서 문화예술이 국민의 삶에 미치는 영향에 대한 인식이 바뀌고 있음
 - 한국 사회는 경제 성장이라는 공통의 목적을 달성하기 위해 각종 계획과 정책이 국민의 삶에 미치는 영향에 대하여 그동안 소홀하였음
 - 21세를 맞아 문화는 더 이상 성장과 발전을 위한 수단이 아니라 발전의 중심으로서 국민의 삶의 질 향상을 위해 매우 중요한 요소임을 인식하기 시작하였음
- 한국사회의 문화에 대한 인식 변화 속에서 국가와 지방자치단체의 각종 계획과 정책이 국민의 삶의 질에 미치는 영향에 대한 평가 필요성 제기
 - 국민 개개인의 문화향유에 대한 기회 확대, 전통 문화유산에 대한 보존 등 국민의 문화에 대한 기본적 권리를 보장함으로써 국민의 삶의 질 향상을 제고하고자 함
 - 문화영향평가를 통하여 각종 정책 및 계획이 문화 향유 및 문화 표현의 격차를 해소하고 지역, 계층 등에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 줄여나갈 필요성이 제기됨

□ 2003년 문화적 가치의 사회적 확산을 위해 문화영향평가 제도 구상 시작

- 참여정부의 출범과 함께 핵심전략으로 문화 부분 언급, 문화정책 주요사업으로 문화관광부에서 구체적인 제도 구상을 시작
 - 그간 다양한 정책·제도에 대한 경제적 효과 분석은 이루어졌으나 문화적 효과에 대한 분석은 부재함

- 문화의 중요성 인식 및 문화적 가치의 사회적 확산을 위해 국가 또는 지방자치단체의 각종 정책·제도 수립 시 문화적 타당성에 대한 분석과 검증을 통한 확정·시행의 필요성 제기됨

□ 2013년 「문화기본법」 제정을 통한 문화영향평가 법제화

- 국민의 문화 향유를 장려하고 사회 전반에 문화적 가치를 확산시켜 국민의 삶의 질을 높이고, 문화 격차를 해소하기 위해 2013년 12월 「문화기본법」 제정
 - 본 법에서 문화를 문화예술뿐만 아니라 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계 등을 포함하는 광의의 개념으로 정의함(제3조(정의))
 - 국가와 지방자치단체에 문화적 관점에서 각종 계획과 정책이 국민의 삶에 미치는 영향을 평가할 것을 법으로 규정함으로써 문화가 국가사회발전의 중심요소가 됨
- 문화영향평가는 평가 그 자체가 목적이 아니며 문화적 가치의 사회적 확산이 궁극적 목적임
 - 문화영향평가는 국민의 문화에 대한 권리(문화권)를 보장하기 위한 국민의 문화예술 향유 증대, 국민의 삶의 질 향상 그리고 문화적 가치의 사회적 확산이 궁극적 목적임

「문화기본법」 제1조(목적)

이 법은 문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 (...) 문화가 삶의 질을 향상시키고 국가사회의 발전에 중요한 역할 (...) 목적으로 한다.

「문화기본법」 제3조(정의)

이 법에서 “문화”란 문화예술, 생활 양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체를 말한다.

「문화기본법」 제 5조(국가와 지방자치단체의 책무)

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.

자료 : 법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr)

2014년 첫 시범평가 실시로 국민의 관심 집중

□ 국민의 문화적 권리와 문화정체성을 중심으로 정책의 문화화 시도

- 문화정책 등 각 분야별 전문가로 구성된 평가위원단이 평가항목과 세부평가 기준 및 평가지표²⁾를 통하여 평가 대상 정책의 문화적 영향력을 평가
- 선정된 4개 사업(문화로 행복한 학교 만들기, 폐산업시설 문화재생사업, 행복주택 프로젝트, 도시재생사업)을 평가위원단이 동시에 평가, 문화적 영향력을 비교·분석 함

< 2014 문화영향평가 시범평가 대상 사업>

구분	주요내용	비고
문화로 행복한 학교 만들기	학교 내 유휴시설 및 공간 등을 문화공간으로 조성 ('08~, 계속 사업)	문화체육관광부
폐산업시설 문화재생 사업	산업단지 내 유휴시설을 예술인 창작 및 문화 공간으로 조성 ('14~, 신규)	문화체육관광부-산업부 등 협업
행복주택 프로젝트	사회초년생, 신혼부부 등을 대상으로, 주택을 저렴하게 공급하기 위한 공공임대주택 조성 사업('13~)	국토교통부
도시재생사업	상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시가 새로운 기능을 도입·창출할 수 있도록 지원('14~, 신규)	국토교통부

자료 : 문화영향평가 제도 시범사업 시행(문화체육관광부, 보도자료, 2014.7.8.)

- 국토교통부의 시설 및 공간에 대한 개발정책이 문화적 가치를 중요시 하는 정책으로의 패러다임 전환 가능성 열림
- 국토부의 “행복주택” 사업에 대한 평가결과 지역주민의 자발적인 참여와 소통을 위해 부지 선정 이전단계의 사전 계획에서 주민의견 수렴 및 이에 따른 계획 수립이 필요하다고 분석 됨
- 평가 결과에 대한 국토부의 반영여부에 따라 향후 “행복주택” 사업의 잠재적 갈등(주민 반발 등)을 사전에 예방 혹은 줄여나갈 수 있음

2) 정정숙 외, “문화영향평가 실행에 관한 연구”(문화체육관광부, 2014.12).

<2014 문화영향평가 시범평가 평가지표별 최소기준 제시>

평가영역		평가항목(소분류)		세부지표
대분류	중분류	평가지표	내용	
문화 기본권	소극적 권리	1. 문화 인프라 충분성	문화공간 확보	1.1 문화활동이 가능한 공간계획 ① 최소기준-개별 문화시설 1개 ② 개별 문화시설 2개 이상 혹은 복합시설 -문화 활동 가능한 최소 규모 : 3.5㎡(1인 전시공간)*10명 1.2 문화 활동이 가능한 인테리어와 장비 계획 여부 1.3 접근 용이성(대중교통 이용 편의 계획 등)
		2. 문화인력 배치계획	전문 인력 확보 및 배치	2.1 전문 인력의 경력 2.2 전문 인력 배치 계획 2.3 전문 인력 배치 인원수 ① 최소기준-시설 당 1인 ② 시설 당 2인 및 2인 이상
		3. 문화 프로그램 계획	문화 공간 및 프로그램 운영계획	3.1 공간운영계획 3.2 프로그램 계획 ① 최소기준-프로그램 2개 / ② 3개 이상 3.3 인구/사회/경제적 특성을 고려한 프로그램
		4. 문화재정 확보 정도	정책·사업 계획에서 문화재정 확보 계획	4.1 공간과 시설운영 관리예산 확보 4.2 문화프로그램 운영 예산 확보 4.3 외부 지원금 확보
	적극적 권리	5. 문화 수요와 표현 충족	향유·표현·교류 기회의 충분성	5.1 자발적 주민 커뮤니티활동 지원계획(수요창출) 5.2 타국, 타 지역과 문화교류 지원 계획 5.3 타 문화기관과의 교류 지원 계획
		6. 문화 장벽과 차별 해소	장애인·이주민· 성적소수자 등의 표현 및 향유 기회 증진	6.1 사회적 약자를 고려한 시설과 운영 ① 최소기준 - 이동편의 ② 할인혜택, 안내, 브로슈어 등 6.2 사회적 약자를 고려한 다양한 프로그램 계획 ① 최소기준- 1건 계획 / ② 2건 이상 고려
문화 정체성	지역 고유성	1. 지역 고유자원 보호	대상 공동체 및 지역사회의 특성 및 고유자원 고려	1.1 지역 문화유산(유·무형) 검토 ① 최소기준 - 유무형 중 1가지 ② 2가지 이상 고려 1.2 공동체 /지역문화자원의 검토 ① 최소기준 - 자원중 17지 / ② 27지 이상 고려 1.3 지역 예술인과 문화단체 검토
		2. 지역 고유자원 활용	공동체/지역 문화자원의 활용 검토	2.1 지역 문화시설 활용계획 2.2 활용 가능한 유휴시설 검토 2.3 지역기반 문화예술 관련 교육기관 활용계획
	공동체 소통 · 발전	3. 지역주민 참여와 소통	정책 및 사업 계획 시 갈등가능성 고려 정책계획 시 주민의 참여기회 및 의사소통 기회 제공	3.1 지역의 문화관련 전문가 포함한 자문회의 개최(건수) ① 최소기준 - 2회 / ② 3회 이상 3.2 유사사업 갈등 해소 사례 조사(건수) ① 최소기준 - 1건 ② 2건 이상 3.3 주민설명회/토론회(건) ① 최소기준 - 2건 ② 3회 이상
		4. 지역 공동체 상생 및 발전	공동체 및 지역사회의 상생과 발전성 고려	4.1 주민의 삶의 질에 대한 고려 ① 최소기준- 주민 지향 조사 ② 조사결과 반영 4.2 지역사회의 비전 고려 여부 ① 최소기준 - 비전 관련 언급 ② 비전 반영 4.3 홈페이지, 안내책자, 브로셔 ① 최소기준-홈페이지 개설 ② 홈페이지에 자료 및 공지사항 탑재 및 브로셔 배포

자료 : 정정숙(2014). 『문화영향평가 실행에 관한 연구』, 문화체육관광부.

문화영향평가의 정량화 시도

□ 평가지표의 객관적 정량화를 시도하여 평가의 객관성 확보 가능성 타진

- 평가대상 5개 사업을 평가할 5개 평가기관을 공모를 통하여 선정하여 정량화 지표를 활용한 개별평가를 시도
 - 선정된 5개 사업(서울시 마을공동체 지원사업, 글로벌 명품시장 육성 지원 사업, 새뜰마을 사업, 세운상가 활성화 종합계획, 강원도 마을공동체 만들기 사업)을 평가기관이 개별평가를 실시함
 - 한국문화관광연구원이 종합평가단을 구성하여 개별평가 결과에 대한 상위평가를 추진함

<‘새뜰마을사업’ 대상지(경북 칠곡군 지천면 연호2리) 환경미술 정비계획안>



자료 : 양혜원(2015). 『2015 문화영향평가 연구』, 문화체육관광부.

- “문화기본권”과 “문화정체성”에 대한 세부지표를 구성하여 평가수행
 - ‘문화향유’, ‘표현의 자유’, ‘문화다양성’, ‘문화경관 및 유형 문화유산’, ‘무형 문화유산’, ‘공동체’에 미치는 영향을 분석함

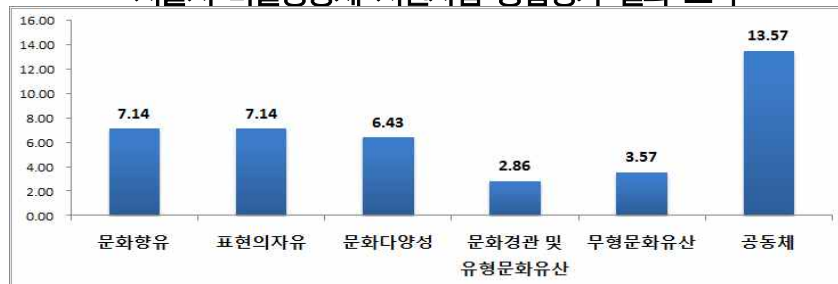
□ 문화유산 보존 및 활용에 대한 보다 세심한 정책적 고려가 필요³⁾

- 서울시 및 강원도 마을공동체 만들기 지원사업과 새뜰마을 사업 모두 문화경관 및 문화유산에 대한 보존 및 활용에 대한 보완이 필요한 것으로 분석됨

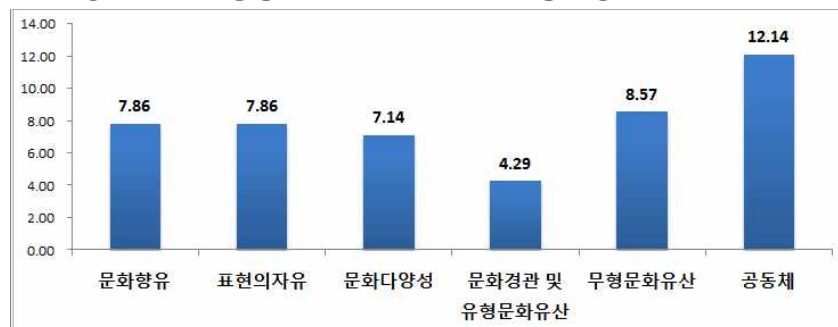
3) 양혜원 외(2015), “2015년 문화영향평가 연구”(문화체육관광부, 2016.1)

- “강원도 마을공동체 만들기 지원사업”의 경우 ‘지역향토자원’을 잘 활용하기 위해 중간지원조직으로서 ‘마을 공동체 종합 지원센터’를 설치하여 안정적으로 진행될 필요성이 있는 것으로 나타남
- “새뜰마을 사업”은 계획수립 및 실행과정에서 주민, 전문가 등과 충분한 소통으로 지역의 고유한 문화경관 및 무형문화유산에 대한 발굴과 콘텐츠화가 중요하다고 지적됨

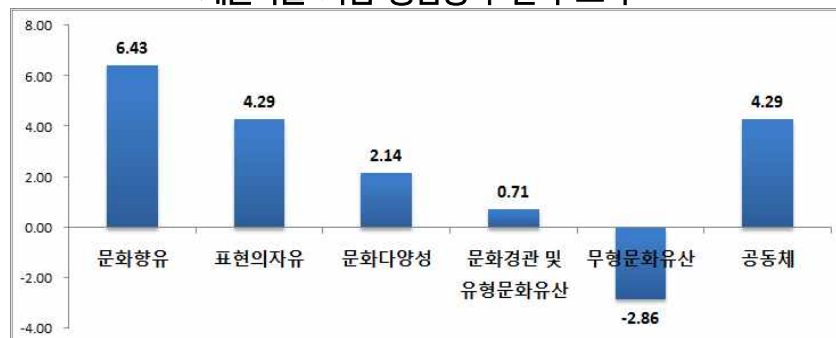
<서울시 마을공동체 지원사업 종합평가 결과 요약>



<강원도 마을공동체 만들기 지원사업 종합평가 결과 요약>



<새뜰마을 사업 종합평가 결과 요약>



주) 각 평가지표의 점수 범위 : -20점 ~ +20점

자료: 양혜원 외(2015), “2015년 문화영향평가 연구”(문화체육관광부, 2016.1)

2016년 문화영향평가 본평가 시행과 향후 과제

□ 2016년 본평가(전문평가) 시행과 함께 본격적으로 문화영향평가 가동

- 2016 문화영향평가는 전문평가로 개별평가와 종합평가로 구분되어 시행
 - 개별평가는 공모를 통하여 선정된 총 15개⁴⁾ 평가대상 계획 및 사업을 평가하기 위해 선정된 15개 평가기관에 의해 수행되고 있음
 - 종합평가는 개별평가 결과를 종합 검토하는 것으로 문화영향평가 센터(한국문화관광연구원)에 의해 수행 될 예정임
- 지방자치단체가 직접 평가하는 자체평가는 아직 실시되지 않고 있음
 - 2016 문화영향평가 운영지침에 따르면 지방자치단체 차원에서의 자체평가는 문화영향평가 자체평가서를 작성하여 문화체육관광부에 송부, 검토의견을 받는 절차에 따라야 함
 - 자체평가서에 의한 문화영향평가 자체평가의 경우 지역의 특성을 반영하는데 한계가 있으므로 지방자치단체 차원에서의 자율적인 평가체계를 도입 할 필요성이 제기됨

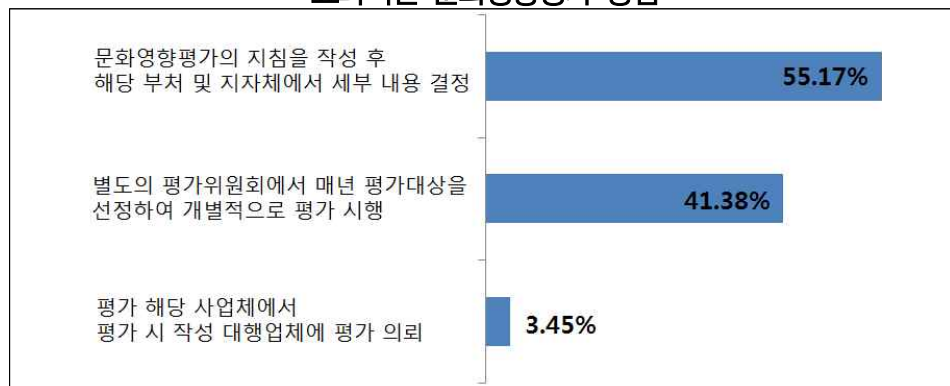
□ 평가방법, 평가 체계 및 평가지표 등에 대한 지속적인 논의와 연구가 필요

- 평가 대상에 대한 일괄지표의 적용이 아닌 계획과 정책이 영향을 미칠 지역적 특성 및 상황이 반영된 지표 마련 필요
 - 가장 효과적인 문화영향평가 방법에 대한 설문조사 결과 55.17%가 문화영향 평가의 지침 작성 후 해당 부처 및 지자체에서 세부 내용을 결정하는 방법을 선택함

4) 제주시 원도심 도시재생사업, 배다리 근대역사문화마을 조성, 소통과 혁신의 경기도 신청사 건립, 재생두레를 통한 안동응부 재창조계획, 도시재생 활성화 기본계획, 오천마을 재생 프로젝트, 대명공연문화거리 활성화사업 등

- 2016년 평가지침에 따라 개별 평가기관이 대상과제의 특성을 고려하여 자율적으로 '특성화 지표-'를 개발하여 평가하도록 하고 있으며 개별 평가에 대한 결과에 따라 '특성화 지표'에 대한 다양한 논의가 전개될 필요가 있음

<효과적인 문화영향평가 방법>



자료 : 김효정(2013). 『문화영향평가 실행을 위한 기초연구』, 한국문화관광연구원.

- 「문화기본법」 및 동법 시행령에 평가 결과에 대한 개선 권고 권한 및 이행 관련 규정이 미비 되어 평가 실효성을 위한 방안마련이 시급
- 국내 규범형 영향평가의 대표적 사례인 성별영향평가, 고용영향평가, 부패영향평가는 규범적, 권고적 성격을 가지나 개선이행에 대한 의무를 부여하여 준규제적 성격으로도 정의되고 있음
- 문화영향평가는 문화적 가치가 고려되지 않고 있었던 다양한 계획과 정책들이 문화적 관점에서 국민들의 삶에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치를 사회적으로 확산시킨다는 취지에서 권고사항 등을 규정하지 않고 있음
- 문화진흥을 목적으로 하는 계획 및 정책과 그 이외의 정책에 대한 문화영향평가를 구분한 이원적 평가방법을 구체화할 필요 있음
- 문화 관련 정책 및 계획의 문화영향평가를 통해 타 분야에서 계획 정책을 수립할 때 그 결과를 참고할 수 있는 구체화된 체계를 마련해야 함
- 타 영역과의 연계성 점검을 통해 타 영역 정책 및 계획 수립 시 참고 가능한 기초 자료로서의 활용방안을 마련함으로써 문화적 관점에서 타 영역의 정책 및 계획 수립을 유도할 수 있어야 함

Ⅲ. 문화영향평가와 삶의 질 향상

□ 문화영향평가제도로 사람 중심의 계획과 정책 확산의 가능성 열림

- 문화정책 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체의 각종 계획과 정책이 행정 중심의 효율성 추구에서 국민 개개인의 삶의 질을 중요시하는 정책으로 전환 계기 마련
 - 중앙정부 중심 혹은 전문가 중심으로 수립 및 시행되어왔던 각종 계획과 정책은 정책 시행 대상이었던 국민 개개인이 계획과 정책 수립의 중심이 되는 패러다임의 전환을 맞게됨
 - 경제적 효율성, 추진 실적 향상, 가시적 목표 설정 등에 밀려 중요하게 고려되지 못했던 국민 개개인의 삶의 질을 함께 고려하게 됨으로써 계획과 정책의 문화화가 실현될 가능성이 커짐
- 문화융성위원회에 따르면 “문화를 통한 국민행복”을 정부 정책의 최상위 목표로 설정하고 상향식 정책과 지역문화 상생 그리고 국민 참여를 도모함

<문화정책의 패러다임 전환>

문화정책의 ‘새로운 틀’ 전환

- (국민 행복) “문화를 통한 국민 행복”을 정부 정책의 최상위 목표로 설정
- (상향식 정책) 정부 주도 하향식 정책 전달체계를 국민, 지역 주도의 상향식으로 전환
- (지역문화 상생) 지역 자원으로 지역문화를 생성·발전시킬 수 있도록 지역 문화의 상생 기반을 실현
- (국민 참여) 국민 개인을 수요자·향유자에서 창조자이자 소비자로서의 적극적 문화 활동 주체로 전환

자료 : “문화융성시대를 열다-문화가 있는 삶”, 문화융성위원회 보도자료(2013.10.25).

□ 문화영향평가제도는 궁극적으로 문화 민주주의(Cultural Democracy)를 지향

- 문화영향평가제도는 국민 개개인을 문화 창조의 주체로 인식하며 국민의 문화 역량 및 삶의 질 향상을 위한 법적 지원 제도
 - 전문가 중심의 시각으로 일반국민을 문화수용자로 보는 ‘문화의 민주화’와 달리 ‘문화 민주주의’는 국민 모두가 문화적 능력을 배양하고 문화창조의 주체로서 다양한 문화를 상호 향유할 수 있는 사회를 지향함

- 문화영향평가제도는 문화전문가에서 국민 개개인으로, 중앙정부에서 지역으로 문화의 중심이 옮겨가는 문화민주주의를 지향하며, 이를 통하여 국민 개개인의 문화기본권을 보장하고, 나아가 국민의 삶의 질 향상을 추구함
- 문화민주주의는 “특정 사회에 하나의 통일된 문화는 없다”는 문화다양성을 전제 조건으로 함
- 다수가 풍부한 문화적 능력을 배양하고 다양한 성과를 이루어 상호 향유하는 사회로의 발전을 지향하고 있으며, 이를 위해 문화는 간섭과 통제를 위해서가 아니라 자유와 평등을 실현하는 기제로 작용함
- 국민 개개인의 문화기본권과 문화정체성을 주요 평가항목으로 구성하고 있는 문화영향평가제도는 문화민주주의가 지향하는 자발적이고 상향적(bottom-up)인 정책으로 삶의 질에 관련된 자기결정권을 존중해야 함

<2016 문화영향평가 개별평가 평가지표>

구분	평가항목	평가지표	세부지표
공통지표 (핵심지표)	문화 기본권	1. 문화향유에 미치는 영향	(필수) 문화접근성
			(선택) 문화향유수준
		2. 표현 및 참여에 미치는 영향	(필수) 표현 및 참여 기회
			(선택) 생활문화예술 참여
	문화 정체성	3. 문화유산 및 문화경관에 미치는 영향	(필수) 문화유산 및 문화경관의 보호
			(필수) 문화유산 및 문화경관의 활용
		4. 공동체에 미치는 영향	(필수) 사회적 자본
			(필수) 문화공동체
	문화 발전	5. 문화다양성에 미치는 영향	(필수) 문화적 종 다양성
			(선택) 소수집단의 문화적 표현
6. 창조성에 미치는 영향		(선택) 창조자본	
		(선택) 창조기반	
특성화지표 (자율지표)	개별평가기관에서 대상과제의 특성을 고려하여 자율적으로 개발		

자료 : 양혜원(2015). 『2015 문화영향평가 연구』, 문화체육관광부.

IV. 시사점

□ 문화영향평가제도의 이원적 체계 구축 필요

- 중앙정부 중심의 평가체계와 지방자치단체 중심의 평가체계 병행이 필요함
 - 본 제도의 성공적 정착을 위해 중앙정부차원에서 평가방법, 평가체계 및 평가지표 등에 대한 보다 깊이 있는 논의와 연구가 지속되어야 하며, 특히 타 부처와의 협력관계를 강화할 구체적 방안을 모색해야 함
 - 중앙정부차원에서 설명회, 토론회 및 예산과 인력지원 방안을 수립하여 지방자치단체차원에서의 자체적 평가제도 정착을 위해 적극 지원해야 함
- 지방자치단체(경기도 등)는 도입방안에 대한 공개적 논의와 시범평가를 위한 예산을 수립하는 등 본격적인 도입 방안을 마련해야 함
 - 지방자치단체는 문화관련 부서와 타 부서 간의 긴밀한 협력체계를 구성하여 문화영향평가제도에 대한 이해를 확산 시켜야 함
 - 경기도의 경우, 의회와 연정을 실시하고 있는 상황으로 문화영향평가제도 도입에 관한 공개적인 논의를 시작하여야 하며, 본 제도가 정치적 논리에 따라 영향을 받지 않도록 상호 협의할 필요가 있음
 - 또한 경기도 내 '문화위원회'를 구성하여 경기도민의 문화기본권 보장과 함께 삶의 질 향상을 가져 올 수 있는 토대를 마련해야 함

<문화현장의 목소리 - 지역문화 진흥>

문화현장의 목소리 - 지역문화 진흥

“지역이 자율적으로 각 지역의 특수성과 고유성을 키워 나가도록 수도권 중심 정책을 지양하고 지역예산의 증대와 균형 지원 및 예산집행의 신속성을 부여하며 지역문화의 자치화를 실현”

⇒ 문화융성의 기초 토양인 지역문화를 바라보는 관점 변화와 지역 문화 특수성 및 자생력 강화를 위한 문화정책 전달체계를 개선

자료 : “문화융성시대를 열다-문화가 있는 삶”, 문화융성위원회 보도자료(2013.10.25).

□ 타 부처와의 행정협업을 통한 문화영향평가제도 성공적 정착 기대

- 평가 이전단계에서 평가 후 결과 적용까지 행정협업의 노력이 있어야만 문화영향평가제도의 성공적 정착 가능성이 커짐
- 부처 간 협조사항, 결과의 통보, 환류 이행상황 점검 등에 대한 규정이 마련되어 있지 않은 현 상황에서 행정협업을 통한 삶의 질 향상을 위한 공동의 노력이 필요함
- 서울시 강남구 등에서 “행복주택”사업이 겪고 있는 갈등상황은 2014시범평가 결과에서 지적되었던 것으로 문화체육관광부와 국토교통부의 행정 협업의 중요성이 더욱 부각됨

<목동 행복주택 반대 현장>



자료 : “불신만 쌓이는 행복주택”,
문화일보(2015.02.04.)

<고양 행복주택 주민설명회 현장>



자료 : “고양 장항지구, ”철회하라“...”,
건설경제(2016.08.11.)

□ 전문가 중심이 아닌 국민이 평가주체로 참여할 수 있는 방안 모색 필요

- 문화영향평가의 객관성과 전문성을 높이기 위해 전문가 중심의 평가주체는 필요하지만 국민 개개인의 참여 방안을 통해 평가의 취지를 확산해야 함
- 문화영향평가제도는 평가 대상 정책이 실질적으로 해당 지역 및 주변 주민의 삶에 미치는 긍정적 혹은 부정적 영향을 평가하여 개개인의 삶의 질을 향상하자는 취지에 따라 주민이 평가주체로 참여해야 함
- 주민의 참여는 평가기관이 실시하는 설문조사, 주민 공청회 및 토론회 등의 수동적 방법이 아닌 적극적인 방법으로 구체적 방안을 마련해야 함

【2016 한국 BLI(Better Life Index) 결과】

연 번	지 표	평가값(점)	순 위
1	주거 (Housing)	6.1 (5.7)	17 (20)
2	소득 (Income)	2.5 (2.2)	24 (24)
3	직업 (Jobs)	7.7 (7.3)	17 (16)
4	공동체 (Community)	0.2 (0.0)	37 (36)
5	교육 (Education)	8.0 (7.9)	6 (4)
6	환경 (Environment)	2.9 (4.8)	37 (30)
7	시민참여 (Civic Engagement)	6.1 (7.4)	10 (4)
8	건강 (Health)	4.7 (4.7)	35 (31)
9	삶의 만족 (Life Satisfaction)	3.3 (3.7)	31 (29)
10	안전 (Safety)	7.6 (9.5)	21 (6)
11	일과 삶의 균형 (Work-Life Balance)	5.0 (5.0)	36 (33)

주1 : ()안의 값은 2015년 자료임.

주2 : 2015년 대상국은 36개국, 2016년 대상국은 38개국임.

자료 : OECD Better Life Index 홈페이지(<http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/korea/>)