

# 문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례 연구

이상열 · 이경진 · 안지현





# 문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례 연구

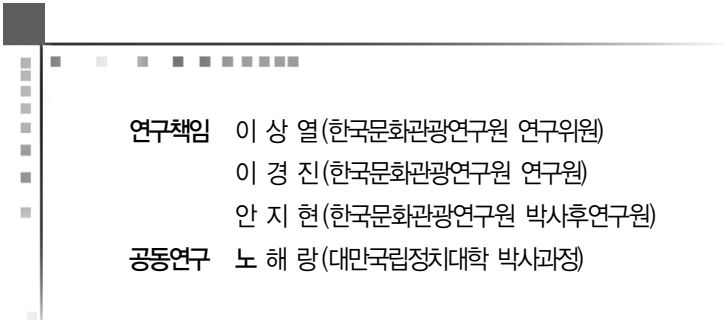
이상열 · 이경진 · 안지현



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute







**연구책임** 이 상 열 (한국문화관광연구원 연구위원)  
이 경 진 (한국문화관광연구원 연구원)  
안 지 현 (한국문화관광연구원 박사후연구원)  
**공동연구** 노 해 랑 (대만국립정치대학 박사과정)



## 서 문

문화영향평가는 「문화기본법」에 의거하여 현재 한국사회가 처한 다양한 문제의 완화뿐만 아니라 우리가 공유하고 지켜야 할 문화적 가치의 사회적 확산을 위해 도입되었습니다. 아직은 제도가 도입된 지 5년도 채 되지 않았기에 보완하고 개선해야 할 사항도 산적해 있습니다. 그럼에도 불구하고 문화영향평가의 필요성과 중요성에 대한 공감대가 조금씩 확산되고 있어, 고무적이라고 생각합니다.

국내뿐만 아니라 국외에서도 문화영향평가가 진행되고 있습니다. 본 연구에서는 국내보다 일찍 문화영향평가에 대한 논의를 시작한 국외의 동향과 사례를 수집하고 검토함으로써 향후 제도의 개선과 발전을 위한 시사점을 도출하고자 하였습니다. 국내와 국외 사례를 비교하면, 유사한 점도 많지만, 각국의 사회적·문화적 환경이 다른 만큼, 적지 않은 차이점도 발견됩니다. 또한 아직까지 타 영향평가에 비해 연혁이 짧고, 제도의 발전을 위한 방법론 개발, 정보 공유 등을 위한 국제적인 협력이 부족한 데서 비롯된 어려움을 공통적으로 느끼고 있다는 점도 확인됩니다.

국내의 문화영향평가는 국외에 비해 연혁은 짧지만, 「문화기본법」을 기반으로 하는 독자적인 평가제도로 도입되었다는 점에서 선도적이며 큰 의미를 지닙니다. 그만큼, 향후 국제사회에서 문화영향평가의 발전과 확산에 기여해야 하는 역할이 우리에게 주어져 있다고 할 것입니다. 제도 도입 초기인 문화영향평가에 지속적인 애정과 관심을 가지고 지켜봐 주시길 부탁드립니다.

2018년 11월  
한국문화관광연구원  
원 장 김 정 만



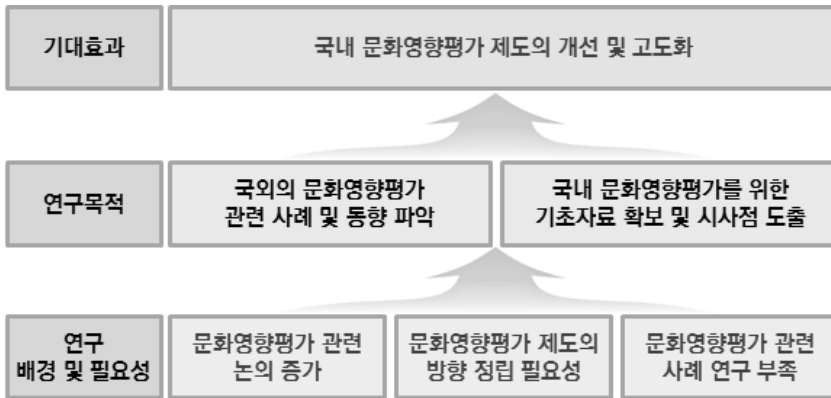
## 연구개요 ● ●





## 1. 연구의 목적 및 방법

- 본 연구는 문헌연구를 통해 국외 문화영향평가 동향 및 사례를 수집하여 기초자료를 축적하고, 수집된 동향 및 사례를 분석함으로써 향후 문화영향평가를 위한 시사점 도출에 목적을 두었음.
- 연구 목적의 수행을 위해서 본 연구에서는 수집된 사례를 1차 분석하고, 그 결과를 토대로 주요 사례를 선정하여 분석하였음.



[그림 1] 연구의 목적

## 2. 국외의 문화영향평가 동향 분석

### 가. 문화영향평가의 대두와 전개

- 국외에서 문화영향평가 대두는 환경영향평가 및 사회영향평가의 확산과 밀접한 관련이 있으며, 1990년대까지도 문화영향평가는 거의 시도되지 않았음.
- 문화영향평가는 미국 하와이, 호주, 뉴질랜드 등의 원주민 공동체 거주 지역에서 환경영향평가의 일부로 시행되기 시작하였음.

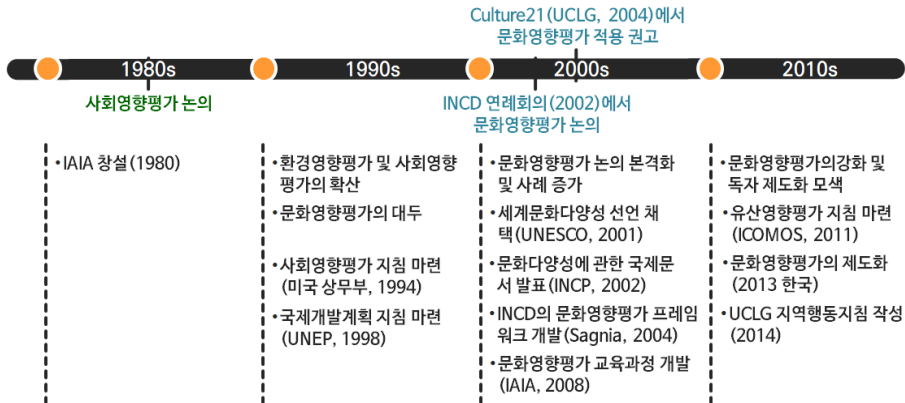
- 한편, 1990년대 말 호주에서는 지역격차 개발 문제가 대두되면서 퀸즐랜드, 사우스오스트레일리아, 웨스턴오스트레일리아 등이 「지방정부법」에 근거하여 지역영향평가(Regional Impact Assessment)를 도입하였음.
- 문화영향평가 전개과정에서 중요한 전환점은 2002년에 개최된 문화다양성 국제네트워크(INCD)의 제3차 연례회의며, 이 회의에서는 개발도상국의 각종 정책과 사업이 미치는 문화적 영향을 평가하기 위한 이론적 틀에 대한 논의가 이루어졌음.
- 2000년대에도 문화영향평가는 환경영향평가 체계 내에서 시행되는 경향이었지만, 다양한 국가로 확대되어 왔음.
- 그 대상도 해안, 주택, 도시재생, 지하자원, 에너지 혹은 수자원 관리, 관광 등과 같은 각종 개발사업뿐만 아니라 축제 및 문화예술클러스터 조성 같은 문화사업으로 확장되었음.
- 최근에 문화영향평가에 대한 관심은 국가 단위뿐만 아니라 지방정부로까지 확대되고 있으며, 대만처럼 문화영향평가를 제도화하려는 사례도 나타나지만, 현재까지 법률에 의해 문화영향평가를 도입한 사례는 한국이 유일함.

#### 나. 국제기구 및 각국의 동향

- 문화다양성 국제네트워크(INCD), 세계지방정부연합(UCLG) 및 유네스코(UNESCO)의 국제기념물유적협의회(ICOMOS) 등은 공공 및 민간의 개발사업에 대한 문화영향평가를 권장하고 있음.
- 그러나 유네스코가 유산영향평가에 대한 지침 마련을 모색하는 것과 달리, 세계지방정부연합이나 국제영향평가협회의 경우에는 구체적인 내용을 제시하지는 않았음.



○ 국제영향평가협회(IAIA)도 문화영향평가 교육과정을 개발하였지만, 후속조치를 마련하지는 않았음.



[그림 2] 문화영향평가의 대두와 전개

### 3. 국외의 문화영향평가 사례 분석

○ 국외의 문화영향평가 분석을 위한 사례 선정에서는 제도적 기반, 영향의 방향, 평가의 성격 등을 고려하였으며, 그중 평가의 성격을 중심으로 사례를 분석하였음.

- 제도적 기반을 기준으로 보면, 문화영향평가는 대체로 환경영향평가 내에서 시행되며, 캐나다 온타리오처럼 주 법률을 기반으로 유산영향평가를 시행하는 사례도 있음.
- 영향의 방향을 기준으로 보면, ‘타 분야가 문화에 미치는 영향’에 대한 평가 사례가 대부분이며, 소수지만 ‘문화 분야가 문화 혹은 타 분야에 미치는 영향’에 대한 평가 사례도 확인됨.
- 평가의 성격을 기준으로 보면, 지역사회, 원주민공동체의 문화, 문화유산, 공동체에 초점을 둔 평가 사례, 각종 개발사업과 축제 및 문화예술클러스터와 같은 문화사업 평가 사례도 확인됨.

○ 본 연구에서는 위와 같은 사례 선정 기준 중에서 평가의 성격을 기준으로 사례를 분석하였음.

〈표 1〉 사례 선정 기준별 분석 사례

| 구분     | 사례 유형                    | 주요 사례  |
|--------|--------------------------|--|
| 제도적 기반 | 환경영향평가 내 문화영향평가          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하와이 나 푸아 마카니(Na Pua Māhāni) 풍력 프로젝트</li> <li>• 뉴질랜드 테 아라와(Te Arawa) 호수 하수처리계획</li> <li>• 몬테니그로 코토르(Kotor)만 다리 설치계획</li> <li>• 독일 드레스덴(Dresden)의 다리 건설사업</li> <li>• 핀란드의 문화환경영향평가</li> <li>• 캐나다 밀턴타운 유산영향평가</li> </ul>                                    |
|        | 도시 및 지역 관련 영향 평가         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주의 지역영향평가</li> <li>• 미얀마 관광영향평가</li> <li>• 캐나다 매켄지 밸리 고속도로 연장사업</li> </ul>   |
|        | 제도적 기반과 무관한 영향평가         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가</li> <li>• 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크</li> </ul>  |
| 영향의 방향 | 타 분야가 문화 분야에 미치는 영향      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하와이 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트</li> <li>• 뉴질랜드 테 아라와 호수 하수처리계획</li> <li>• 몬테니그로 코토르만 다리 설치계획</li> <li>• 독일 드레스덴의 다리 건설사업</li> <li>• 핀란드의 문화환경영향평가</li> <li>• 호주의 지역영향평가</li> <li>• 미얀마 관광영향평가</li> <li>• 캐나다 매켄지 밸리 고속도로 연장사업</li> <li>• 캐나다 밀턴타운 유산영향평가</li> </ul> |
|        | 문화 분야가 문화 및 타 분야에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가</li> <li>• 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크</li> </ul>  |
| 평가의 성격 | 원주민문화 보호를 위한 영향평가        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하와이 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트</li> <li>• 뉴질랜드 테 아라와 호수 하수처리계획</li> </ul>   |
|        | 문화유산 · 문화경관에 미치는 영향평가    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 몬테니그로 코토르만 다리 설치계획</li> <li>• 독일 드레스덴의 다리 건설사업</li> <li>• 핀란드의 문화환경영향평가</li> <li>• 캐나다 밀턴타운 유산영향평가</li> </ul>   |
|        | 지역개발 사업의 영향에 대한 평가       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주의 지역영향평가</li> <li>• 미얀마 관광영향평가</li> <li>• 캐나다 매켄지 밸리 고속도로 연장사업</li> </ul>   |
|        | 문화사업의 영향에 대한 평가          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가</li> <li>• 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크</li> </ul>  |

자료 수집 및 분석된 사례를 토대로 재구성

## 가. 원주민문화 보호를 위한 영향평가 사례

- 원주민문화 보호를 위한 영향평가에 대해서는 미국 하와이의 나 푸아 마카니(Na Pua Makani) 풍력 프로젝트와 뉴질랜드의 테 아라와(Te Arawa) 하수처리계획을 사례로 검토하였음.
- 하와이의 경우, 1978년에 환경영향평가 과정에서 원주민의 전통 및 관습에 대한 권리 보호를 위한 법적 장치가 필요하다는 인식이 대두되었고, 1997년에 문화영향평가 지침을 마련하였음.
- 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트 사례는 원주민 공동체의 문화적 관습 및 갈등에 큰 영향을 미치지 않았으나, 사업대상지 내에 전설적인 장소가 있다고 알려지면서 원주민의 삶에 녹아있는 시간과 경험을 내재한 특별한 공간을 다시 보호할 수 있는 계기가 되었음.
- 뉴질랜드에서는 1991년 「자원관리법」에 근거하여 문화영향평가를 시행하고 있으며, 주목할 것은 문화영향평가 과정에서 마오리족이 사전 참여하며 해당 사업의 문화적 영향을 평가했다는 점임.
- 테 아라와 하수처리계획 평가 사례는 원주민 권리 보호, 그들의 의견 수렴과 참여가 문화영향평가에서 가장 중요한 사항임을 잘 보여줌.

## 나. 문화유산·문화경관 중심의 평가 사례

- 문화유산 및 문화경관의 보호와 활용에 대한 평가사례로 몬테니그로 코토르만(bay of Kotor)과 독일 드레스덴 엘베계곡(Dresden Elbe Valley)의 다리 설치 사례, 캐나다 밀턴타운(Town of Milton)의 유산영향평가, 핀란드의 문화환경영향평가 사례를 선정하였음.
- 그중 코토르만과 엘베계곡의 사례는 세계유산을 대상으로 시각적 영향을 중심으로 유산영향평가를 시행한 사례임.
  - 국내의 경우, 문화유산 및 문화경관의 보호와 활용을 평가지표로

설정하고 있으나, 두 사례처럼 시각적 영향에 대한 평가방식은 마련되어 있지 않음.

- 핀란드의 문화환경영향평가는 계획과 정책의 의사결정단계에서 문화적 영향을 사전 고려할 수 있는 사례임.
- 캐나다 밀턴타운의 유산영향평가 사례는 조례 및 정책지침을 통해 유산의 지속가능성을 보장하기 위한 용도제한과 보존원칙을 상세히 제시한 사례임.
  - 타 국가의 환경영향평가와 달리 도시나 그 이미지, 문화환경, 건축, 문화경관, 고고학적 유산, 전통적 생활권 또는 새로운 건설이 어떻게 지역과 연계되는지 고려하여 평가를 진행하고 있음.

#### 다. 지역개발 사업의 영향에 대한 평가 사례

- 지역개발 사업의 영향에 대한 평가 사례로 호주 사우스오스트레일리아의 지역영향평가, 미얀마의 관광영향평가, 그리고 캐나다 매켄지 벨리(Mackenzie Valley) 고속도로 연장사업을 선정하였음.
- 호주의 지역영향평가는 1999년 개정된 「지방정부법(Local Government Act)」이 제도적 기반이 됨.
  - 지역영향평가는 지역 커뮤니티의 인적자원, 특정 산업, 공동체시설, 역사적·공동체 랜드마크, 도시 또는 지역의 미학 관련 등의 사업을 대상으로 진행되며, 경제, 사회와 커뮤니티, 환경, 자산 등의 요인을 고려하여 시행됨.
- 특히 사우스오스트레일리아주는 지역사회에 영향을 미치는 공공정책 및 사업계획에 대한 지방정부의 영향력과 역량 강화, 지속가능성을 높이기 위해 호주지방자치협회와 협력하고 있음.
- 미얀마의 관광영향평가는 관광개발과 관광사업이 지역사회에 어떤 영향을 미치는지 규명하고 권리기반에 의한 접근방식과 책임관광

형태를 제안함으로써 해당 사업이 야기하는 부정적인 영향 관리에 시사점을 줌.

- 캐나다의 문화영향평가는 환경영향평가의 일부로 진행되며, 매켄지 벨리 고속도로 연장사업 평가 사례는 「매켄지 벨리 자원관리법 (Mackenzie Valley Resource Management Act)」에 근거함.
- 영향평가보고서 작성에서는 과학적 지식뿐만 아니라 원주민의 전통 지식을 고려해야 하며, 「매켄지 벨리 자원관리법」은 캐나다 원주민 및 매켄지 벨리 이용자의 생활방식과 웰빙(well-being) 보존의 중요성을 검토위원회의 지침으로 규정하고 있음.

#### 라. 문화사업의 영향에 대한 평가 사례

- 문화사업이 미치는 영향에 대한 평가 사례로 영국 런던시의 문화예술클러스터 및 호주의 소규모 축제에 대한 평가 프레임워크를 선정 하였음.
- 영국 런던시의 사례는 문화예술클러스터가 경제, 사회, 문화 전반에 미치는 영향을 평가한 것이며, 이 사례는 국내의 문화도시 사업에 대한 문화영향평가에 시사점을 줄 수 있음.
- 호주의 소규모 축제에 대한 사례는 사회적 영향 인지(Social Impact Perception) 척도를 사용하여 축제나 이벤트의 사회문화적 영향에 대한 사전 ‘예측’과 사후평가 가능성을 보여줌.

#### 4. 정책적 시사점

- 국외 동향과 사례를 보면, 국외에서 문화영향평가는 점차 발전하고 있으며, 지역 단위의 자체적인 문화영향평가가 활성화되어 있음.
- 문화영향평가는 평가대상이나 지역적 맥락에 대한 고려를 필수적으

로 요구하므로, 보다 적극적으로 지역 차원에서 문화영향평가의 시행과 확산을 위한 지원이 요구됨.

- 다른 한편으로, 지역적 맥락을 고려하되, 문화영향평가 제도의 예측 가능성이나 정체성 정립을 위해 공통적으로 적용 가능한 평가체계와 방법론의 마련도 중요한 과제로 제기됨.
- 평가방법론에서는 이해관계자의 참여와 영향 예측을 위한 다양한 방법의 적용과 충실한 데이터 분석을 중시하고, 문화인류학적·민속지적 방법론을 활용한 정성적 평가 중심으로 진행되는 경향임.
- 또한 국외에서 문화영향평가는 제안된 사업이 초래할 부정적인 문화적 영향에 초점을 맞추고 이를 예측하고 해결하기 위한 대안 모색을 중시하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 국외의 문화영향평가에서도 평가의 지침이나 방법론 등은 지속적으로 논점이 되고 있으며, 향후 이와 같은 논의를 체계적으로 진행하기 위한 국외와의 협력이 요구됨.
- 끝으로, 국외에서 주로 환경영향평가 내에서 문화영향평가가 시행되지만, 다른 한편으로, 문화영향평가가 증가하고 독자적인 평가체제로 정립하려는 노력이 지속되는 상황에 주목할 필요가 있음.
- 즉, 국내와 국외의 문화영향평가 제도 시행환경이 다를 것을 감안하더라도 그 대상이 유사하거나 대규모 개발사업 등에 대해서는 적극적으로 환경영향평가와 문화영향평가의 협력적 추진을 고려해볼 필요가 있음.

〈표 2〉 국내와 국외의 문화영향평가 비교

| 구분          | 국내 현행 문화영향평가   | 국외 관련 사례  |
|-------------|--|---|
| 명칭          | • 문화영향평가   | • 문화영향평가, 문화환경영향평가, 유산영향평가 등  |
| 평가주체        | • 중앙정부 또는 지방자치단체 중심  | • 사업시행사   |
| 수행기관        | • 연구기관이나 컨설팅업체 등   | • 연구기관이나 컨설팅업체 등  |
| 평가대상 및 범위   | • 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책(「문화기본법」 시행령 제2조)<br>– 실제 시행은 개발이나 재생 사업 중심<br>• 사업대상지보다 넓게 설정 | • 각종 개발사업 중심<br>– 원주민 거주지나 문화유산과 관련된 평가가 상대적으로 큰 비율을 차지<br>• 사업대상지보다 넓게 설정  |
| 평가시기 및 기간   | • 사전평가 중심<br>• 3~6개월   | • 사전평가 중심<br>• 평가기간은 대상의 특성에 따라서 다양   |
| 제도적 기반      | • 「문화기본법」, 같은 법 시행령 및 시행규칙   | • 환경 또는 문화유산 관련 법률<br>– 환경영향평가 내에서 추진되는 경향이나, 평가방법에서는 문화영향평가의 특성 반영<br>– 기타로 대만은 문화기본법 제정 및 문화영향평가 제도 도입 추진 중   |
| 이해관계자 참여    | • 주요 이해관계자 중심의 의견 청취   | • 다양한 이해관계자의 평가과정 참여를 중시  |
| 평가방법        | • 문화체육관광부의 지침에 따라 추진<br>• 정성적 평가 중심<br>– 충실한 현황 분석, 평가결과의 계량화 문제 대두<br>• 영향예측을 위한 시각화 미흡                     | • 표준화된 문화영향평가 방법은 부재<br>• 충실한 정성적 평가를 중시<br>– 구술 및 전통지식, 지역사 등에 대한 고려<br>– 정성적 평가를 위한 충실한 계량적 데이터 확보 중시<br>• 영향예측을 위한 시각화 중시  |
| 권고의 강도 및 환류 | • 부정적 영향의 저감 방안 및 대안을 제시하지 만, 강제성은 미약<br>– 평가결과에 따른 권고 및 컨설팅을 통한 반영 유도<br>• 평가결과의 환류 미흡                      | • 부정적 영향의 저감 방안을 제언 및 권고하지 만, 강제성은 크지 않고, 최선의 대안 제시를 중시<br>– 미인미의 관광영향평가, 호주의 지역영향평가처럼 컨설팅을 추진하는 사례도 존재<br>– 원주민 및 문화유산 관련 평가는 규제의 강도가 상대적으로 강한 편<br>• 저감 방안 실천 이후 잔여 영향예측 등 환류를 위한 후속조치 중시 |
| 결과 활용       | • 의사결정의 기초자료로 활용   | • 의사결정의 기초자료로 활용  |





|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| <b>제1장 서론</b>                 | <b>1</b>  |
| 제1절 연구의 배경 및 목적               | 3         |
| 1. 연구 배경                      | 3         |
| 2. 연구 목적                      | 6         |
| 제2절 연구의 범위 및 방법               | 7         |
| 1. 연구 범위                      | 7         |
| 2. 연구 방법                      | 9         |
| 3. 연구 수행과정                    | 10        |
| <b>제2장 문화영향평가 관련 동향 분석</b>    | <b>13</b> |
| 제1절 문화영향평가의 대두와 전개            | 15        |
| 1. 타 영향평가의 일환으로 문화영향평가 대두     | 15        |
| 2. INCD 연례회의와 문화영향평가 관련 논의 증가 | 17        |
| 3. 법률에 기반한 문화영향평가 제도 정립 모색    | 20        |
| 제2절 국제기구 및 각국의 동향             | 22        |
| 1. 국제기구의 문화영향평가 논의            | 22        |
| 2. 각국의 문화영향평가 관련 동향           | 26        |
| 제3절 정책적 시사점                   | 31        |
| <b>제3장 문화영향평가 주요 사례 분석</b>    | <b>33</b> |
| 제1절 사례 선정 기준 및 유형 분류          | 35        |
| 1. 사례 선정 기준                   | 35        |
| 2. 사례 분석 유형별 개요               | 36        |
| 제2절 원주민문화 보호를 위한 평가 사례        | 39        |
| 1. 미국 하와이의 풍력 프로젝트 평가         | 39        |
| 2. 뉴질랜드 테 아라와 호수 하수처리계획 평가    | 46        |
| 제3절 문화유산·문화경관에 미치는 영향평가 사례    | 50        |
| 1. 몬테니그로 코토르만 다리 설치계획 평가      | 50        |
| 2. 독일 드레스덴 엘베계곡의 다리 건설사업 평가   | 56        |

## CONTENTS

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 3. 핀란드의 문화환경영향평가 .....             | 61         |
| 4. 캐나다 밀턴타운의 유산영향평가 .....          | 73         |
| 제4절 지역개발 사업의 영향에 대한 평가 사례 .....    | 79         |
| 1. 호주 사우스오스트레일리아주의 지역영향평가 .....    | 79         |
| 2. 미얀마의 관광영향평가 .....               | 84         |
| 3. 캐나다 매켄지 밸리 고속도로 연장사업 평가 .....   | 90         |
| 제5절 문화사업의 영향에 대한 평가 사례 .....       | 95         |
| 1. 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가 .....      | 95         |
| 2. 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크 ..... | 99         |
| 제6절 정책적 시사점 .....                  | 103        |
| <b>제4장 결 론 .....</b>               | <b>109</b> |
| 제1절 연구 결과 .....                    | 111        |
| 제2절 향후 과제 .....                    | 114        |
| <b>참고문헌 .....</b>                  | <b>116</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b>              | <b>122</b> |
| <b>부록 : 국외 문화영향평가 관련 사례 .....</b>  | <b>125</b> |

## 표 목차

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 1-1〉 문헌연구 방법 .....   | 9   |
| 〈표 1-2〉 사례 분석을 통한 문헌자료 정리 양식 예 .....                                    | 9   |
| 〈표 2-1〉 INCED의 문화영향평가 기본원칙 .....  | 17  |
| 〈표 2-2〉 시기별 문화영향평가의 경향 .....  | 27  |
| 〈표 3-1〉 사례 선정 기준 및 유형 .....   | 36  |
| 〈표 3-2〉 사례 선정 기준별 분석 사례 .....   | 38  |
| 〈표 3-3〉 나 푸아 마카니(Na Pua Makani) 풍력 프로젝트 평가 개요 .....                     | 40  |
| 〈표 3-4〉 하와이 환경영향평가의 연구 질문들 .....  | 43  |
| 〈표 3-5〉 뉴질랜드 테 아라와(Te Arawa) 하수처리계획 평가 개요 .....                         | 47  |
| 〈표 3-6〉 세계문화유산 등재기준 및 코토르만(bay of Kotor) 충족사항 .....                     | 52  |
| 〈표 3-7〉 코토르만(bay of Kotor)의 다리 설치계획 평가 개요 .....                         | 53  |
| 〈표 3-8〉 유산영향평가의 평가 방법 .....   | 55  |
| 〈표 3-9〉 세계문화유산 등재기준 및 드레스덴 엘베계곡(Elbe Valley) 충족사항 .....                 | 57  |
| 〈표 3-10〉 드레스덴 엘베계곡(Elbe Valley)의 다리 건설 평가 개요 .....                      | 59  |
| 〈표 3-11〉 핀란드의 문화환경영향평가 과정 .....   | 62  |
| 〈표 3-12〉 핀란드의 문화환경을 위한 지역 토지사용계획 단계별 주요 내용 .....                        | 63  |
| 〈표 3-13〉 핀란드의 문화환경영향평가 관계 법률의 주요 내용 .....                               | 65  |
| 〈표 3-14〉 핀란드의 문화환경영향평가 관계 당국 및 역할 .....                                 | 66  |
| 〈표 3-15〉 핀란드의 환경영향평가 과정의 일부로서 문화환경 .....                                | 67  |
| 〈표 3-16〉 토지 사용계획의 현재 상태 기술 및 데이터 출처 예시 .....                            | 68  |
| 〈표 3-17〉 핀란드 문화환경영향평가에서 영향의 중요도 평가 예시 .....                             | 71  |
| 〈표 3-18〉 캐나다 밀턴타운(Town of Milton) 문화유산 문화영향평가 사례 개요 .....               | 74  |
| 〈표 3-19〉 「온타리오 유산 도구세트(Ontario Heritage Tool Kit)」에 열거된<br>부정적 영향 ..... | 78  |
| 〈표 3-20〉 사우스오스트레일리아의 지역영향평가 요소 .....                                    | 82  |
| 〈표 3-21〉 사우스오스트레일리아주의 문화영향 프레임워크의 지표 .....                              | 83  |
| 〈표 3-22〉 미안마 관광영향평가 사례 개요 .....   | 86  |
| 〈표 3-23〉 매켄지 밸리 고속도로 연장사업의 문화영향평가 항목 .....                              | 92  |
| 〈표 3-24〉 호주의 소규모 축제에 대한 사회문화적 영향평가 개요 .....                             | 100 |
| 〈표 3-25〉 호주의 소규모 축제 평가에서 사회영향인지(SIP) 척도 적용 예 .....                      | 101 |
| 〈표 3-26〉 호주의 소규모 축제 평가에 사회영향인지(SIP) 척도 항목 .....                         | 102 |
| 〈표 3-27〉 국내와 국외의 문화영향평가 비교 .....  | 108 |

## 그림 목차

|   |    |
|---|----|
| [그림 1-1] 연구의 목적 .....                                       | 6  |
| [그림 1-2] 연구의 범위 .....                                       | 8  |
| [그림 1-3] 연구 수행과정 .....                                      | 11 |
| [그림 2-1] 문화영향평가의 대두와 전개 .....                               | 31 |
| [그림 3-1] 나 푸아 마카니(Na Pua Makani) 풍력 프로젝트 위치 .....           | 39 |
| [그림 3-2] 테 아라와(Te Arawa) 호수 위치 .....                        | 46 |
| [그림 3-3] 코토르만(bay of Kotor) 다리 설치계획 위치 .....                | 51 |
| [그림 3-4] 코토르만(bay of Kotor) 다리 설치 전(좌)과 후(우) 시뮬레이션 .....    | 51 |
| [그림 3-5] 코토르만(bay of Kotor)의 탁월한 보편적 가치의 분석 및 시각화 .....     | 56 |
| [그림 3-6] 드레스덴 엘베계곡(Elbe Valley)의 다리 설치 위치 .....             | 58 |
| [그림 3-7] 엘베계곡(Elbe Valley)의 다리 건설 장면 A(Sequence A) 분석 ..... | 60 |
| [그림 3-8] 밀턴타운(Town of Milton) 내 대상 문화유산의 위치(좌)와 전경(우) ....  | 75 |
| [그림 3-9] 호주 사우스오스트레일리아주 위치 .....                            | 80 |
| [그림 3-10] 미얀마 관광영향평가 일정(좌) 및 대상 관광지 위치(우) .....             | 86 |
| [그림 3-11] 매켄지 밸리(Mackenzie Valley)의 고속도로 연장사업 구간 .....      | 91 |
| [그림 3-12] 런던시 문화예술클러스터 위치 및 분포(붉은 원) .....                  | 96 |

제1장 ●●

## 서론





## 제1절

## 연구의 배경 및 목적

## 1. 연구 배경

## 가. 국내외의 문화영향평가 관련 논의 증가

문화는 자신들이 생활하는 집단을 사회화하고 조직화하는 방식에 영향을 미치고, 문화적 영향은 인류가 공공 또는 민간 정책과 행동을 취한 결과로 나타난다. 또한 지난 수십 년 간 문화는 사회, 경제 및 생태학적 측면과 함께 공공정책 내에서 계획되고 관리되는 차원으로 인식되어 왔다(Sagnia, 2004). 이 지점에서 문화적 영향에 대한 평가의 중요성이 대두된다.

문화영향평가(Cultural Impact Assessment: CIA)는 환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA)의 일환으로 주로 시행되어 왔고, 원주민 공동체 거주지에서 진행되는 개발의 영향을 평가하는 데 집중되어 왔다. 이에 2002년에 ‘문화다양성 국제네트워크(International Network for Cultural Diversity: INCD)’ 제3차 연례회의에서 개발도상국의 정책과 개발 사업이 미치는 문화적 영향 평가를 위한 논의가 본격화되었다(Sagnia, 2004). 그 배경에는 2001년 유네스코(UNESCO) 총회에서 문화다양성의 부재가 균형적인 발전을 위협한다는 인식 하에 채택한 「세계 문화다양성 선언(Universal Declaration on Cultural Diversity)」(2001)이 있다.

이즈음 세계지방정부연합(United Cities and Local Governments: UCLG)은 「문화아젠다 21(Culture 21: Agenda 21 for Culture)」(2004)를 위한 실행계획에서 문화영향평가 적용을 적극 권고한 바 있다. 최근에는 「지속가능한 개발 목표에서의 문화: 지역행동지침(Culture in the

Sustainable Development Goals: A Guide for Local Action)」(2017)을 통해 문화영향평가의 적용을 다시 강조하였다.

이와 같이 국제사회의 문화영향평가에 대한 관심은 증가하였지만, 환경영향평가나 사회영향평가(Social Impact Assessment: SIA)에 비해 상대적으로 늦게 출현한 문화영향평가의 방향성이나 대상, 평가방식 등에 대한 국제사회의 합의를 이끌어내지는 못하였다(Sagnia, 2004). 이 상황은 지금까지도 이어지고 있다.

#### 나. 문화영향평가 제도의 방향 정립 필요성

정책대안의 선택을 돕는 제도로서 영향평가의 발전에 따라서 경제, 사회 및 환경에 대한 영향을 평가하는 방식은 더욱 정교해지고 있다. 반면, 문화영역에서 영향평가는 여전히 미비한 실정이다(Partal & Dunphy, 2016). 다만, 한국의 경우, 현재까지 법률로 문화영향평가를 제도화한 유일한 사례로 확인되어 국외의 상황과는 차별성을 지닌다.

국내에서는 2000대 초반부터 문화영향평가의 필요성에 대한 논의가 이루어졌고, 2013년 12월에 「문화기본법」이 제정되면서 문화영향평가가 법정 영향평가로 도입되었다. 그러나 현행 「문화기본법」 제5조 제4항에서 국가와 지방자치단체가 각종 계획과 정책을 수립할 때 문화영향평가를 실시하도록 규정하고 있으나, 구체적인 규정은 미비한 실정이다. 이로 인해서 2018년 수립된 「문화비전 2030」에서도 문화영향평가의 제도적 실효성 확보 및 성공적인 안착을 주요 과제로 제시하기도 하였다.

국제사회에서 문화영향평가의 방향성이나 대상, 평가방식 등에 대한 논의는 지속되고 있다(Partal & Dunphy, 2016). 이러한 상황은 「문화기본법」에 의거하여 시행되는 국내의 문화영향평가에서도 동일하게 나타난다. 특히 국내에서 제기되는 논점들은 문화영향평가의 성격을 어떻게 바라보는가와 관련된다. 즉, 문화영향평가가 규제적인 평가인가, 규범적인 평가인가라는 문제와 관련된다. 이와 더불어 현행 문화영향평가의 평가지



표에서 계량적 지표의 필요성이라는 문제와도 관련된다. 따라서 문화영향 평가와 관련한 국제사회의 동향을 파악하여 문화영향평가의 방향성을 정립할 필요성이 커지고 있다.

## 다. 문화영향평가에 대한 체계적인 사례 연구의 부족

2013년 12월의 「문화기본법」 제정으로 도입되어 2014년에 시범평가 형태로 시작된 문화영향평가가 2018년으로 5년차를 맞이하였다. 2000년 초반부터 논의가 되었지만, 국내의 문화영향평가는 국제적인 흐름과 비교하면 다소 늦게 시작되었다. 다만, 국외의 문화영향평가가 주로 환경영향평가 제도의 틀 속에서 이루어지는 것과 달리 문화 분야 법률에 의거한다는 점에서는 차별성을 보인다. 그러나 이와 같은 차별성 외에 국제사회에서 문화영향평가에 관한 논의가 어떻게 전개되고, 국외의 문화영향평가와 국내의 문화영향평가가 어떤 차이와 동질성을 갖는지에 대한 체계적인 사례 연구는 미흡하였다.

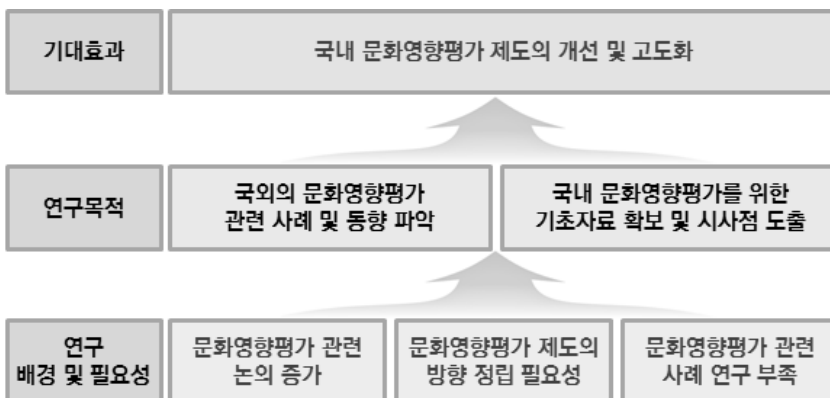
국외 문화영향평가 사례에 대한 정책연구는 프랑스 등의 경관관리를 중심으로 수행된 김규원(2003)의 연구가 대표적이나, 이 연구에서도 문화영향평가의 사례는 제한적으로 다루어졌다. 그 후에 진행된 문화영향평가 연구(김효정, 2013; 정정숙, 2014; 양혜원, 2016; 김성하 외, 2016)에서도 국외 사례는 단편적으로 언급되거나 다루어졌을 뿐이다. 이로 인해서 국내와 국외 문화영향평가의 제도적 기반 및 평가방식 등에 차이가 있다고 추정되지만, 국외 사례나 동향에 대한 체계적이고 폭넓은 연구가 부족하여 구체적인 차이 등에 대한 분석은 미흡한 실정이다.

최근에는 국외에서 환경영향평가제도 등을 기반으로 하는 문화영향평가 시행 사례가 증가하면서 대만처럼 문화영향평가의 제도화를 모색하는 사례도 생겨나고 있다. 따라서 국외의 문화영향평가 동향과 사례를 조사하여 종합적으로 분석함으로써 국내 문화영향평가의 방향성 모색 및 향후 문화영향평가의 개선을 위한 시사점을 모색할 필요가 있다.

## 2. 연구 목적

본 연구는 그간 부족했다고 판단되는 국외의 문화영향평가 관련 사례 및 동향을 파악하고 분석하는 데 일차적인 목적을 두고 있다. 이를 통해서 문화영향평가 개선 필요성이나 평가 건수 증가와 맞물리며 제기되고 있는 논점들에 대한 시사점 및 국내외 문화영향평가의 차이점을 파악할 수 있을 것이다.

또한 본 연구에서는 국외의 동향 및 사례를 수집하여 문화영향평가 관련 연구의 기초자료를 확보하는 한편, 문화영향평가의 방향성 정립 등을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 통해서 문화영향평가 제도를 개선하고 문화적 가치의 사회적 확산에 기여하는 것을 궁극적인 목적으로 한다.



[그림 1-1] 연구의 목적

## 제2절

## 연구의 범위 및 방법

## 1. 연구 범위

## 가. 시공간적 범위

본 연구에서는 시간적 범위를 문화영향평가가 본격적으로 논의되기 시작한 2000년대 이후를 중심으로 설정하였다. 다만, 시기별로 문화영향평가가 대두되어 전개되는 과정 및 그 경향성을 파악하기 위하여 필요한 경우에는 2000년대 이전 시기를 포함하여 분석하였다.

본 연구에서는 공간적 범위를 국외로 설정하였다. 그에 따라서 문화영향평가 관련 논의가 이루어진 국제기구, 문화영향평가 제도 도입을 추진하는 국가 및 관련 영향평가 사례 등을 대상으로 문화영향평가 관련 동향 및 사례를 수집하여 분석하였다. 다만, 시사점 도출을 위해서 필요한 경우, 국내 사례에 대한 조사를 병행하여 그 차이점을 확인하고자 하였다.

## 나. 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 크게 세 영역으로 나뉜다. 본 연구에서는 문헌연구를 통해 국외의 동향과 사례에 대한 현황 파악과 심층 분석 사례 선정을 진행하는 한편, 국외에서 문화영향평가의 대두 및 전개 과정을 정리하였다. 세부적으로는 국제영향평가협회(International Association for Impact Assessment: IAIA), 유네스코, 세계지방정부연합(UCLG)처럼 문화영향평가 관련 논의가 이루어진 국제기구나 단체, 최근에 문화영향평가 도입을 위한 제도적 기반 마련을 추진하고 있는 대만을 포함하여 동향을 분석하였다.

다음으로는 각국에서 이루어진 문화영향평가 관련 사례를 분석하였다. 이를 위해 수집된 문헌을 검토한 후 국외의 문화영향평가 관련 사례에서 나타나는 경향을 네 가지 유형으로 분류하였다. 첫째는 원주민문화 보호를 위한 평가다. 이 유형에서는 미국 하와이와 뉴질랜드 사례를 중점적으로 검토하였다. 둘째는 문화유산 및 문화경관과 관련한 평가다. 이 유형은 문화영향평가 관련 사례에서 나타나는 주요 경향 중 하나인 유산 영향평가(Heritage Impact Assessment: HIA)와 관련된다. 이와 관련해서는 몬테니그로, 독일, 핀란드, 캐나다의 사례를 선정하여 검토하였다. 셋째는 지역개발 사업과 관련한 평가 사례이며, 호주, 미얀마, 캐나다의 사례를 선정하여 검토하였다. 넷째는 앞의 세 유형과는 달리 문화사업이 타 영역에 미치는 영향을 평가한 사례다. 이 유형에서는 영국의 사례를 검토하였다.

끝으로 본 연구에서는 선정된 사례에 대한 분석을 통해 국외 문화영향평가의 특징 등 경향성을 파악하고 국내 문화영향평가를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 사례 분석은 평가의 목적·성격·방향·방법 및 제도, 영향 측정 및 예측 방법, 참여 인력·조직, 평가 결과 등에 관한 자료를 추출하여 정리하는 방식으로 이루어졌다. 이와 같은 분석 결과를 국내 사례와 비교함으로써 시사점을 도출하는 한편, 향후 문화영향평가의 개선 및 발전을 위한 정책적 제언을 도출하여 제안하였다.

| 시간적 범위   | 공간적 범위  | 내용적 범위   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2000년대 이후의 논의 및 사례 중심으로 연구</li> <li>▪ 시기별 전개 과정 분석이 필요한 경우, 2000년대 이전을 포함하여 분석</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국외를 중심으로 관련 사례 및 동향 수집·분석               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화영향평가 관련 평가 사례</li> <li>- 국제기구 동향 및 타국의 문화영향평가 제도 도입 동향</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국외의 문화영향평가 관련 선행연구 및 평가 사례</li> <li>▪ 국제기구의 관련 동향 및 문화영향평가 제도화 추진 사례</li> <li>▪ 국외 문화영향평가의 경향 및 시사점 도출</li> </ul> |

[그림 1-2] 연구의 범위

## 2. 연구 방법

## 가. 관련 동향 및 사례 수집을 위한 문헌연구

본 연구에서는 문헌연구를 중심으로 국외의 문화영향평가 관련 동향 및 사례를 수집하였다. 동향 파악 및 사례 수집을 위한 문헌연구를 위하여 국외의 관련 기관 누리집, Google 및 Google Scholar 검색, JSTOR 디지털라이브러리 등을 통해서 국외 동향 및 사례 연구에 필요한 문헌을 수집하였다. 문헌자료 수집에는 ‘cultural impact assessment’ 뿐만 아니라 ‘heritage impact’, ‘social impact’, ‘cultural impact evaluation’ 등이 검색어로 사용되었다.

〈표 1-1〉 문헌연구 방법

| 주요 검색 사이트               | 검색 키워드                         |
|-------------------------|--------------------------------|
| 국외 문화영향평가 관련 기관 누리집     | • cultural impact assessment   |
| Google 및 Google Scholar | • heritage impact              |
| JSTOR 디지털라이브러리          | • social impact                |
|                         | • cultural impact evaluation 등 |

본 연구에서는 이와 같은 과정을 거쳐 수집된 문헌자료를 <표 1-2>와 같은 기준에 따라 1차 정리하였다(본 연구의 ‘부록’ 참조). 그리고 정리된 문헌자료를 그 특성에 따라 유형화하고, 그중 국내 문화영향평가와 비교하여 시사점을 줄 수 있는 주요 사례를 선별하여 심층 분석하였다.

〈표 1-2〉 사례 분석을 통한 문헌자료 정리 양식 예

[illegible]

## 나. 국외 사례 수집 등을 위한 전문가 자문

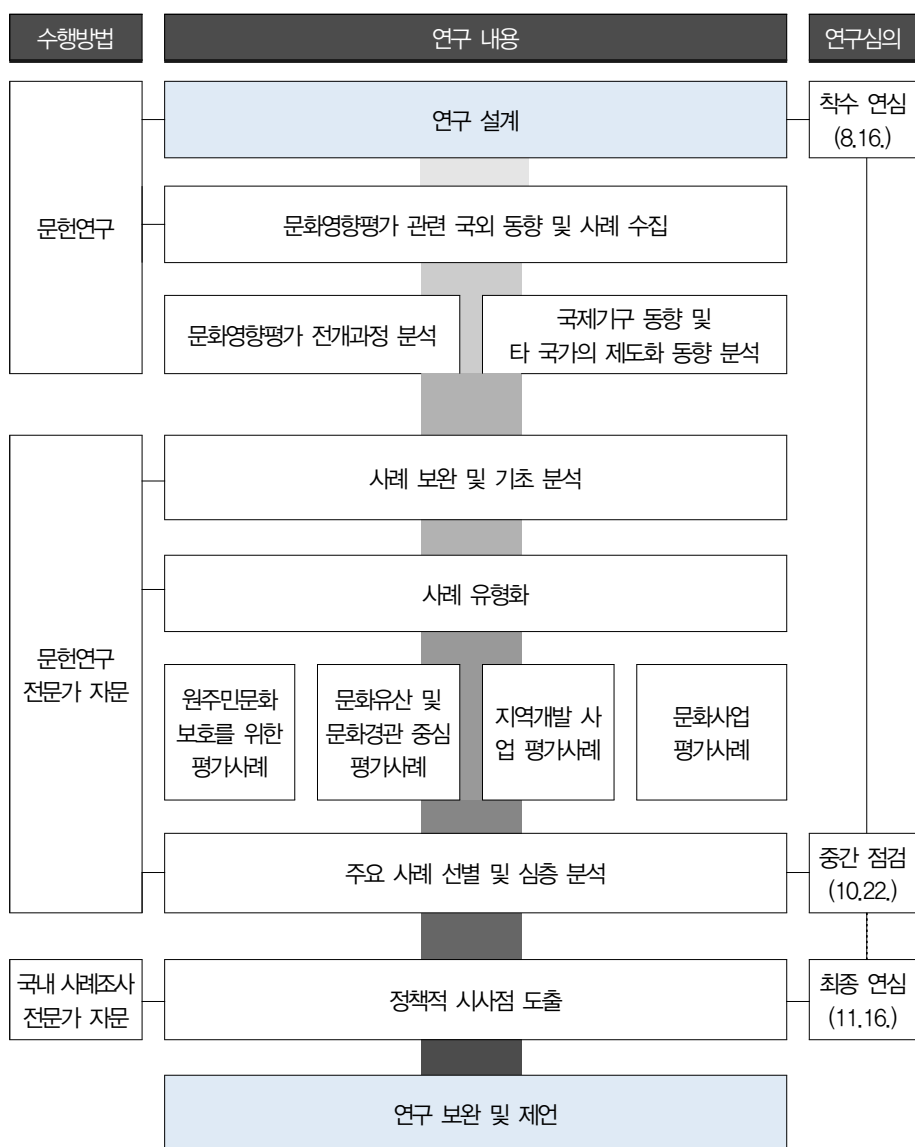
본 연구에서는 문헌연구와 함께 국외의 유관 평가제도 사례 수집 및 시사점 도출을 위한 전문가 자문회의를 실시하였다. 전문가 자문회의에서는 주요 사례의 선별을 위한 의견 수렴이 함께 이루어졌다. 또한 주요 사례 중 유산영향평가의 경우에는 별도의 자문원고를 의뢰하여 연구에 반영하였다.

## 다. 주요 사례 유형 관련 국내 현장조사

본 연구에서는 국외를 중심으로 문화영향평가 관련 동향 및 사례를 분석하되, 국내 문화영향평가와의 차이를 확인하기 위해서 필요한 경우에 국내 사례에 대한 현장조사를 진행하였다. 이와 같은 현장조사를 통해서 국내의 문화영향평가에서 제기되는 현안들을 파악하고, 국외 사례를 비교 검토함으로써 향후 문화영향평가를 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

## 3. 연구 수행과정

본 연구는 크게 세 단계로 나누어 진행되었다. 첫 번째로는 기존 문화영향평가에서 제기된 국외 사례 연구의 필요성을 검토하는 한편, 문헌연구를 통해서 국외 동향 및 사례에 관한 자료를 수집하여 기초 분석하였다. 두 번째로는 기초 분석 결과를 바탕으로 국외에서 이루어진 문화영향평가 관련 사례의 주요한 경향 및 유형을 파악하고, 상대적으로 내용이 풍부하고 국내 문화영향평가 추진에 시사점을 줄 수 있는 주요 사례를 선별하여 분석하였다. 세 번째로는 주요 사례 분석 결과를 종합적으로 검토하여 국내 문화영향평가 추진을 위한 시사점을 도출하고 관련 제언을 제안하였다. 이와 같은 연구 수행과정을 도식화하면 [그림 1-3]과 같다.



[그림 1-3] 연구 수행과정





## 제2장 ●●

# 문화영향평가 관련 동향 분석





## 재질

## 문화영향평가의 대두와 전개

국외에서 문화영향평가는 환경영향평가 또는 사회영향평가와 밀접한 관련을 맺으며 대두되었고, 문화적 가치의 보전 및 확산 등을 목적으로 시행되고 있다. 그러나 국외에서 문화영향평가에 대한 논의가 본격화된 지는 20여 년에 불과하다(Partal & Dunphy, 2016). 문화영향평가의 전개 과정에서 중요한 전환점은 2002년에 개최된 ‘문화다양성 국제네트워크(INCD)’의 제3차 연례회의라고 할 수 있다. 이 회의는 2001년 유네스코 총회에서 채택한 「세계 문화다양성 선언」에 기반하여 개발도상국에서 행해지는 각종 정책과 사업 등이 문화에 미치는 영향을 본격적으로 논의하는 계기가 되었고(Sagnia, 2004), 이 시기를 전후하여 국외에서 문화영향평가 사례가 증가하였다. 따라서 이 절에서는 2002년을 주요 시점으로 설정하고 그 전후에 문화영향평가가 대두되고 전개되는 과정을 살펴보고자 한다.

### 1. 타 영향평가의 일환으로 문화영향평가 대두

문화영향평가의 시행은 사회영향평가의 확산과 밀접한 관련이 있다. 사회영향평가는 기존 환경영향평가만으로는 다양한 사회적·문화적 문제에 접근하는 데 한계가 있음을 인식하게 되면서 등장하였다. 그 시초는 1970년대 초에 미국 내무부(Department of the Interior)가 알라스카를 관통하는 송유관 부설에 대한 환경영향평가 결과를 공개한 데 대해 ‘지구의 벗(Friends of the Earth)’과 ‘환경보호기금(the Environmental Defense Fund)’ 등의 환경단체들이 정부의 환경영향평가가 토착민에 대한 사회적·경제적 영향을 고려하지 않았다고 주장한 것이다(Burdge,

1999; 이정환, 2004: 135 재인용). 그 후 1980년에 국제영향평가협회(IAIA)가 창설되고, 1994년에 미국 상무부(Department of Commerce) 등 일부 연방정부 기관이 공동으로 사회영향평가의 지침 및 원칙을 제정하였다. 이후 1998년에는 유엔환경계획(UNEP)에 의해 사회적·경제적 영향평가의 중요성을 강조한 첫 번째 국제적인 개발계획 지침이 만들어지면서 사회영향평가가 급속히 확산되었다(Burdge & Vanclay, 1995; 이정환, 2004: 135-136 재인용).

환경영향평가가 세계적으로 확산되고 사회영향평가에 대한 논의가 증가하던 1990년대까지도 본격적인 문화영향평가는 거의 시도되지 않았다. 이 시기의 문화영향평가는 환경영향평가의 틀 내에서 각종 개발 사업이 고고학적·역사적 문화유산, 토착민이나 원주민 공동체에 미치는 영향평가를 위해 유산영향평가나 사회영향평가 형식으로 이루어졌다(Edward & Chad, 1995; Gilder, 1995; Robert, 1997; Williams, Davies, Ergin & Balas, 2000). 따라서 문화유산, 민족과 지역문화, 경관 등에 대한 항목을 평가하는 경우가 대부분이었고, 대체로 학자 혹은 전문가들에 의해 시행되었다. 지역적으로는 원주민의 공동체에 미치는 영향을 평가한 사례가 많아서 원주민의 인구 구성이 높은 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 하와이 등지에서 문화영향평가가 시행되었다(김성하 외, 2017).

한편, 호주에서는 1990년대 말에 지역격차 개발 문제가 대두되고 지역영향평가에 대한 논의가 확산됨에 따라서 관련 제도가 마련되었다(Dyanna, 2007a; 2007b). 그 결과, 퀸즐랜드, 사우스오스트레일리아, 웨스턴오스트레일리아 등의 주에서 지역영향평가 도입이 점차적으로 이루어졌다. 또한 이 시기에는 개발도상국인 태국, 인도네시아, 말레이시아를 대상으로 하는 연구(Boyle, 1998)도 이루어졌다. 그러나 이 연구는 문화가 서로 다른 국가들에 대해 서구의 환경영향평가를 획일적으로 적용하는 것이 무리임을 지적하고 있어, 각종 사업의 문화적 영향을 분석대상으로 하는 일반적인 문화영향평가와는 성격이 다르다.

## 2. INCD 연례회의와 문화영향평가 관련 논의 증가

문화영향평가가 독자적인 평가체제로 정립되지 못하였으나, 이에 대한 관심 및 논의는 2000년대 이후로 증가하고 있다. 특히 2001년 유네스코총회에서 「세계 문화다양성 선언」이 채택되고, 2002년 10월에 남아프리카 케이프타운에서 제3차 ‘문화다양성 국제네트워크(INCD)’ 연례회의에서 문화적 영향을 평가하기 위한 이론적 틀에 대한 논의가 이루어진 것이 주요 계기가 되었다(Sagnia, 2004). 이는 개발도상국에서의 개발 정책 및 사업이 그 지역사회의 문화적 다양성을 존중하고 정체성을 보전하는 데 도움이 될 수 있는 기본 틀을 마련하기 위한 것이었다.

또한 문화다양성 국제네트워크는 2002년의 논의를 진전하고자 문화영향평가 프레임워크 개발 연구를 진행하였다. 그 연구(Sagnia, 2004)에서는 문화적 영향을 “문화생활의 일부로 자신들이 살고, 일하고, 사회화하고 조직하는 방식뿐만 아니라 사람들의 삶에 대한 규범, 가치관, 신념, 관행, 제도 및 방식을 크게 변화시키는 공공 정책이나 사적인 정책과 행동이 인구에 초래하는 결과”(Sagnia, 2004: 4)로 개념화하였다. 그리고 ‘사람들이 삶에 대처하는 방식’, ‘사람들이 자연환경을 이용하는 방식’, ‘지역사회가 조직되고 함께 모이는 방식’, ‘공동체가 가치를 두는 삶의 방식’ 등 무형적 요소를 중심으로 문화영향평가에서 고려할 문화요소를 제시하였다. 그리고 문화영향평가에서 지켜야 할 10가지 원칙을 <표 2-1>과 같이 제시하였다.

〈표 2-1〉 INCD의 문화영향평가 기본원칙

| 연번 | 원칙             | 내용   |
|----|----------------|--|
| 1  | 공적 관여, 협의 및 참여 | • 공공의 참여가 필수적이고, 영향을 받는 사람들이 어떻게 그러한 과정에 적극적으로 참여할 수 있는지 결정  |
| 2  | 영향의 동등성 분석     | • 개발에서는 이득을 얻거나 피해를 보는 이들이 항상 있음을 전제하고, 그와 같은 집단을 모두 식별하여 영향을 균형 있게 분석<br>- 특히 빈곤층, 저소득층, 소수집단 등과 같이 개발에 좀 더 민감하게 영향을 받거나 부정적 영향을 받는 사람들을 식별 |

| 연번 | 원칙                | 내용   |
|----|-------------------|--|
| 3  | 평가의 집중            | • 평가에 주어진 한정된 시간과 자원을 고려하여 우선순위를 정하여 가장 중요한 영향, 특히 공공이 파악한 영향에 초점을 두고 평가 진행  |
| 4  | 방법 및 가정 식별        | • 공공이 문화영향평가를 평가할 수 있도록 평가에 사용된 방법 및 가정들을 공표   |
| 5  | 중요도 규정            | • 각 영향 요인 중 어느 것이 더 중요한지 규정  |
| 6  | 프로젝트 기획자에게 피드백 제공 | • 평가가 기초연구나 컨설팅 보고서의 형식을 취하지 않도록 추진<br>• 평가대상 소관기관과 평가자 사이에 평가절차 전반에 걸쳐 적극적인 환류 추진   |
| 7  | 전문적인 실무자 활용       | • 숙련된 문화 전문가와 적절한 전문 방법을 사용하여 최상의 결과 제공<br>- 인류학자, 고고학자, 민족학자, 민족지학자, 문화지리학자 및 평가대상과 관련된 직업(예 : 사회학, 사회사, 언어학, 음악학 등)의 실무자 참여 및 양성 |
| 8  | 모니터링 및 완화 프로그램 구축 | • 영향 및 분석 결과를 평가대상 소관기관에 제공하여 부정적 영향을 완화하는 프로그램 구축에 기여<br>• 관계 기관과 공동체가 해당 프로그램에 대한 모니터링을 수행                                       |
| 9  | 데이터 소스 식별         | • 분석의 기반이 되는 데이터와 정보의 출처를 확인<br>- 출판된 문헌, 설문조사나 인터뷰 자료 등의 1차 데이터, 정부기관 등에 의한 통계자료나 보고서 등의 2차 데이터를 모두 포함                            |
| 10 | 데이터 격차에 관한 계획     | • 평가과정에서 필요한 모든 데이터를 수집하지 않기 때문에 필요한 데이터와 수집된 데이터 사이의 차이를 인정하고 불확실성 해소를 위한 전략 마련   |

자료: Sagnia(2004) 정리 재구성(이상열 · 박종웅 · 노수경, 2018: 35-36 <표 2-8> 재인용).

한편, 2002년에 개최된 세계문화장관회의(International Network for Cultural Policy: INCP) 연례회의에서 각국 문화부 장관은 「문화다양성에 관한 국제문서(International Instrument on Cultural Diversity: IICD)」를 발표하여 국제기구에 실행을 제안하였으나, 세계무역기구(WTO)는 비판적인 입장을 보였다. 그러나 2003년에 세계문화장관회의 대표와 유네스코 사무총장의 만남을 통해 같은 해 유네스코총회에서 이 문서의 실행이 결정되었다(김규원, 2014: 15). 그에 따라 ‘문화다양성 국제네트워크(INCD)’는 문화영향평가의 실질적인 정의를 “제안된 개발이 특정집단이나 공동체의 삶의 방식에 미칠 수 있는 영향을 평가하는 과정”으로 제시하였다(Partal & Dunphy, 2016).

이와 같은 배경에서 문화영향평가는 조금씩 증가하기 시작하였지만, 2000년대에도 환경영향평가 체계 내에 포함되어 시행(Buxton Gore Bay Ltd, 2007; Dyanna Jolly Consulting, 2007; Department of Land and Natural Resources, State of Hawaii, 2008; Gibson, O'Faircheallaigh & MacDonald, 2008; Hammatt, 2008; Sagnia, 2004; Dyanna, 2007a; 2007b; Rogers, 2006)되는 경향이였다. 다만, 축제, 해안개발, 주택개발, 도시재생, 사회간접자본 구축, 지하자원 개발, 에너지와 수자원 관리 등 다양한 사업을 대상으로 확장되었다(Sagnia, 2004; Dyanna, 2007a; 2007b; Collins, 2006; Environ Hong Kong Limited, 2009; University of Hawaii at Hilo, 2010). 국가나 지역별로 보면, 뉴질랜드(Dyanna, 2007a; 2007b; Rolleston, 2008; Helen Campbell, 2010), 호주(Small et al., 2005; Central Queensland Cultural Heritage Management Pty Ltd), 미국 하와이(Hammatt, 2008; Bryant, 2011), 캐나다(Hayrynen, 2004; Gibson, O'Faircheallaigh & MacDonald, 2008; Mackenzie Valley Review Board, 2009; Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004), 홍콩(Environ Hong King Limited, 2009; Heritage Consultant AGC Design Ltd, 2017), 아프리카(Kiriama et al., 2009), 일본(Nakamura, 2013), 영국(Selwood 2010; BOP Consulting 2013; Fujiwara, Kudrna & Dolan, 2014) 등지에서 문화영향평가가 진행되었다.

이 시기에 환경영향평가 또는 사회영향평가의 일환으로 문화영향평가를 활발히 수행한 곳은 캐나다, 미국 하와이, 호주, 뉴질랜드 등이다. 그중 특히 하와이 사례, 호주의 일부 사례, 뉴질랜드의 대부분 사례는 각종 계획이나 사업이 원주민의 권리, 전통적 가치와 전통문화, 문화유산 등에 미칠 영향에 대한 사전적 평가에 초점을 맞추었고, 지역사회, 원주민 공동체, 지주나 이해관계자 등을 평가과정에 참여시켰다. 주목할 점은 미국 하와이의 경우, 환경영향평가 내에서 문화영향평가가 더욱 강화됨으로써 독자적인 문화영향평가 보고서가 발간되었다는 점이다(Dye,

Wichman & Macak, 2009; University of Hawaii, 2010). 또한 이 시기에 호주에서는 학술적 차원에서 축제를 대상으로 사회·문화적 영향평가에 대한 프레임워크를 개발(Small, Edwards & Sheridan, 2005)한 연구가 시도되었고, 영국에서는 런던시 문화예술클러스터 사업의 문화자산 가치를 평가하는 연구(BOP Consulting 2013) 등이 진행되기도 하였다. 이때부터 대부분의 문화영향평가는 학자 또는 대학기관뿐만 아니라 컨설팅기업 및 연구기관들에 의해서도 진행되었다.

### 3. 법률에 기반한 문화영향평가 제도 정립 모색

문화영향평가에 대한 관심은 국가 단위뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 지속적으로 증가하고 있다(Hawkes, 2001; Pascual 2008, Partal 2013; Partal & Dunphy, 2016; Page, 2017). 그에 따라서 공공정책이나 개발 사업 등이 특정 집단이나 공동체의 삶의 방식에 미칠 수 있는 영향을 평가하는 과정으로 문화영향평가를 이해하며 독자적인 평가시스템으로 인식해야 한다는 입장이 제기되며(Partal 2013; Partal & Dunphy, 2016), 대학기반의 학자, 연구기관, 컨설팅기업뿐만 아니라 공공기관과 정부에서도 문화영향평가를 진행하고 있다. 이는 문화가 지속 가능한 발전의 원동력인 동시에 문화적 측면을 고려하지 않는 정책과 사업이 종종 실패하면서 결과적으로 거버넌스 영역으로서의 문화에 대한 보다 강력한 역할이 제기된다고 보기 때문이다(Partal & Dunphy, 2016).

이와 같은 흐름에서 최근에는 「문화기본법」에 의거하여 문화영향평가 제도를 도입한 국내 사례처럼 국외에서도 문화영향평가를 환경영향평가나 사회영향평가의 하위 또는 부수적 영역을 넘어 독자적인 평가체계로 정립하려는 시도가 나타나고 있다. 그 사례로 대만의 문화영향평가 제도화 추진을 들 수 있다. 대만은 1997년 6월부터 문화기본법 제정 논의를 꾸준히 진행해 왔다. 특히, 2009년 5월 14일에 「시민적 및 정치적 권리에



관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」 및 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」에 서명하였고, 같은 해에 국제인권의 날인 12월 10일에 국내법이 발효됨<sup>1)</sup>으로써 국제사회의 흐름에 맞는 법제정이 필요하다는 주장이 제기되었다. 이에 2009년에 「문화기본법 초안」이 제출되어 초안 개정 작업이 진행되어 왔다.

그러나 현재까지 법률에 의해 문화영향평가를 독자적인 평가제도로 도입한 사례는 한국이 유일하다. 한국의 문화영향평가는 경제성장 패러다임에 의한 개발 위주 정책으로 국민 삶의 질에 결정적인 영향을 미치는 소중한 문화적 가치가 상실되거나 파괴되고 있다는 문제의식에 대한 대응으로 등장하였다. 2000년대 초반에 시작된 논의 과정을 거쳐 2013년 12월에 「문화기본법」이 제정되고, 이 법 제5조제4항에 문화영향평가가 규정되면서 제도화되었다. 한국의 문화영향평가는 공공 정책 및 계획을 대상으로 한 정책의 문화화 실현을 주요 목적으로 한다(양혜원·박종웅·노수경, 2017).

「문화기본법」 제정으로 도입된 문화영향평가는 2014년에 연구(정정숙, 2014)의 일환으로 시범평가를 시행하며 시작되었고, 2014년과 2015년의 시범평가를 거쳐 2016년부터 본격적으로 시행되고 있다. 그리고 2018년부터 지방자치단체(서울특별시, 경기도) 단위에서 조례에 의거하여 자체적인 문화영향평가를 시행하기 시작하였다.

1) 대만 총통부 누리집(<https://www.president.gov.tw/NEWS/13366>).

## 제2절

## 국제기구 및 각국의 동향

## 1. 국제기구의 문화영향평가 논의

아직까지 국제적인 규모의 기구나 단체에서 문화영향평가에 대한 논의는 활성화되지 않았다. 다만, 위에서 살펴본 문화다양성 국제네트워크(INCD) 외에 세계지방정부연합(UCLG)과 유네스코 등에서는 공공 및 민간의 개발 사업 등에 대해서 문화영향평가 이행을 권장하고 있다. 영향평가에 관한 세계적인 단체인 국제영향평가협회(IAIA)도 문화영향평가를 위한 교육과정을 개발한 바 있다. 그러나 유네스코가 유산영향평가에 대한 지침 마련을 모색하는 것과 달리, 세계지방정부연합이나 국제영향평가협회는 문화영향평가에 대한 구체적인 사항을 제시하지 않았다.

## 가. 국제영향평가협회

국제영향평가협회는 정책, 계획 및 사업 등에 관한 의사결정을 위해 영향평가를 실시하는 국제적인 단체다. 이 협회에는 전 세계의 환경영향평가, 사회영향평가, 건강영향평가 등에 관한 전문가와 단체가 참여하고 있다. 그러나 국제영향평가협회는 공식적으로 문화영향평가의 개념이나 평가 방법론 등에 관한 정보를 제공하지는 않는다. Sagnia(2004)와 Partal(2013)은 이것이 문화영향평가가 독자적인 평가체제로 정립되지 못하는 원인으로 이해하기도 한다. 다만, 국제영향평가협회는 Gibson 등의 주도 하에 개발 계획의 담당자나 영향평가 관련 실무자를 대상으로 한 문화영향평가 교육과정(Integrating Cultural Impact Assessment into Development Planning)을 개발한 바 있다(Gibson, O'Faircheallaigh & MacDonald, 2008).

이 교육과정에서 국제영향평가협회는 문화영향평가의 목적을 제안된 개발의 효과를 검증하고 문화적 가치와 유적지에 대한 부정적 영향을 미연에 방지하거나 그 영향을 완화시키는 방법을 확인하는 것이라고 보았다. 또한 관련 이해관계자 및 지역사회가 문화적 환경에 미치는 영향을 최소화하면서 전반적인 의사결정 및 계획을 수립·지원하는 것이라고 보았다.

1일 과정으로 구성된 국제영향평가협회 교육과정에서는 문화영향평가의 목적을 달성하기 위해, 개발이 미치는 문화적 영향을 유산자원, 문화경관, 문화의 유지라는 세 영역으로 설정하고, 문화영향평가 절차와 방법 등을 소개하였다. 그중 문화영향평가 절차는 영향평가의 6단계 절차를 반영하여 ① 범위 설정(scoping), ② 기초 데이터 수집(baseline data collection), ③ 영향 식별과 예측(impact identification and prediction), ④ 영향의 유의성 결정(impact significance determination), ⑤ 적절한 완화 방안 규정(identifying appropriate mitigation), ⑥ 후속조치 및 모니터링(follow-up and monitoring)으로 제시되었다.

이와 함께 국제영향평가협회가 진행한 문화영향평가 교육과정에서는 위의 6단계 절차와 관련하여 충실한 자료 분석과 설문조사, 포적집단면접(Focus Group Interview: FGI), 지도 작성, 지명 조사 등을 제시하며 문화인류학적, 문화지리학적 접근 및 방법론 등을 중요하게 활용할 것을 제시하였다. 특히 지역사회의 맥락에 기반하여 평가가 이루어져야 하고, 그 과정에서 참여자(지역사회, 정부 및 개발자)의 역할과 책임이 중요하다고 강조하였다. 또한 개발 사업으로 영향을 받을 수 있는 사람들이 평가과정에 참여해야 함을 강조하였다.

## 나. 세계지방정부연합

세계지방정부연합(UCLG)은 지방정부 및 도시 간 국제협력을 지원하고 지방정부의 역량을 구축하기 위한 프로그램, 네트워크 및 파트너십을

제공함으로써 민주적인 지방자치정부를 대변하기 위해 설립되었다. 세계 지방정부연합은 설립 목적의 실현을 위해 2004년에 「문화아젠다 21 (Culture 21: Agenda 21 for Culture)」을 수립하고, 지역 단위에서 그 실행을 위한 도구 중 하나로 문화영향평가를 제시하였다. 또한 그 실행계획의 제25조로 “도시의 문화적 삶에 중대한 변화를 초래하는 공공 또는 민간 이니셔티브의 필수 고려 사항으로서 ‘문화영향평가’ 형태의 실행을 장려한다.”(UCLG, 2004)고 규정하며 문화영향평가의 적용을 권고한 바 있다.

세계지방정부연합은 지방정부에서 문화영향평가의 필요성과 적용을 지속적으로 제기하고 있지만, 지금까지 구체적인 시행지침 마련이나 추가적인 논의를 진행하지는 못한 실정이다. 다만, 2014년에 작성한 도시에서의 문화적 지속가능성을 위한 행동지침(James, 2014)에서 각 도시가 해야 할 과제의 하나로 문화영향평가를 제시한 바 있다. 즉, 이 지침에서는 11번째 목표로 도시와 인간 거주지를 안전하고 회복력 있고 지속 가능하게 만드는 것으로 설정하였다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해서 각 도시가 유형·무형의 문화유산 보호 정책 채택, 유형·무형의 지역·자연·문화유산에 대한 최신 목록 작성 및 해당 유산들에 대한 보존체계 수립, 지역개발 계획에서 문화의 역할 증진을 위한 조치 채택, 공공장소를 문화적 상호작용과 참여를 위한 핵심자원으로 인식할 것과 함께 도시계획 정책에서 문화영향평가를 참고하는 것을 촉진해야 한다고 밝혔다 (James, 2014: 18).

#### 다. 유네스코

유네스코는 국제기념물유적협의회(ICOMOS)를 중심으로 세계유산 및 각국의 유형·무형 토착유산 보존·관리를 위한 유산영향평가를 권고하고 있다. 유산영향평가의 목적은 전 세계의 토착유산 보존과 세계유산 등재를 위한 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value: OUV)’

에 미치는 영향을 평가하는 데 있다. 국제기념물유적협의회는 국제자연보호연합(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) 및 문화재 보존·복원 연구센터(International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property)의 세계유산 권고사항과 2009년 9월에 프랑스 파리에서 개최된 국제워크숍 결과를 반영하여 2011년 1월에 유산영향평가 지침(ICOMOS, 2011)을 마련하였다.

국제기념물유적협의회 지침에서는 유산영향평가의 필요성을 환경영향평가에 기반한 기존의 영향평가가 종합적인 관점보다 개별 평가대상에 한정된 접근방식을 택하고 있다고 지적한다. 또한 그와 같은 경향으로 인해서 대상지에서 나타나는 ‘탁월한 보편적 가치’의 표현을 포착하기 어렵고, 누적된 영향과 부정적인 점진적 변화를 발견하기 어렵다는 점을 유산영향평가 제도 도입 및 관리자, 개발자, 컨설턴트, 의사결정자 등을 위한 지침 마련의 필요성으로 제시하고 있다(ICOMOS, 2011).

또한 이 지침에서는 평가가 목적에 맞게 제안된 사안 및 지역 환경을 고려하여 이루어져야 하고, 의사 결정이 명확하고 투명하며 실행 가능한 방식으로 이루어질 수 있는 근거를 제공해야 함을 강조한다. 그리고 ‘① 유산영향평가를 위한 범위 설정, ② 관련 당사자와 사전협의, ③ 관련 당사자 교육, ④ 평가과정의 적절성, ⑤ 평가결과의 효과적인 활용, ⑥ 평가보고서의 투명성, ⑦ 설계과정에 대한 피드백, ⑧ 평가도구의 적절성, ⑨ 세계문화유산의 이해와 세계유산등재의 중요성에 대한 맥락적 속성, ⑩ 세계문화유산의 특성 및 조건에 대한 기본자료’ 등을 고려한 평가 절차를 제시하고 있다. 한편, 유산영향평가지침에서는 각 유산자원의 중요성을 결정하기 위하여 자산 가치를 6개 등급으로 설정하도록 하고 있다. 그러나 이 과정에서 전문적인 판단을 통한 질적 평가가 필요하다고 지적한다.

## 2. 각국의 문화영향평가 관련 동향

### 가. 문화영향평가 추진 경향

그간 수행된 문화영향평가 관련 사례(본 연구의 ‘부록’ 참조)를 보면, 문화영향평가에 대한 관심은 증가하고 있다. 아직 환경영향평거나 사회영향평가 체계 내에서 시행되는 경향이거나, 그 중요성이 증가하면서 필수 과정으로 인식되어 가고 있다. 한 예로, 캐나다에서 문화영향평가는 환경영향평가의 일환으로 추진된다. 사업의 지지자나 원주민 공동체는 문화적 영향을 심각하게 받아들이며, 자원개발 사업에 대한 문화영향평가를 준비하고, 이러한 흐름은 환경영향평가에 하나의 도전으로 인식된다. 다만, 문화영향평가를 위한 지침이나 방법은 미완의 상태다(Page, 2017).

국외에서 문화영향평가에 대한 논의가 본격화된 2000년대 이후를 중심으로 그 사례를 크게 평가의 제도적 기반, 평가 대상, 영향의 방향이라는 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 제도적 기반을 기준으로 보면, 환경영향평가 내에서 문화영향평가가 진행된 사례는 미국 하와이, 뉴질랜드, 캐나다, 독일 등 다양한 국가에서 나타난다. 반면, 환경영향평가제도와 무관하게 문화영향평가가 진행된 사례는 영국, 호주 등의 국가에서 나타나고 있다. 최근에는 한국처럼 문화영향평가를 독자적 제도로 준비하는 국가(대만)도 등장하였다.

둘째, 평가대상의 성격을 기준으로 보면, 지역사회, 원주민공동체의 문화, 문화유산, 공동체에 초점을 둔 문화영향평가 사례는 미국 하와이, 뉴질랜드, 캐나다 등과 같이 토착 원주민이 있는 국가에 집중되어 있다. 강 유역 개발(댐 건설 등), 가스·풍력·천연자원 등 자원개발, 관광개발, 폐수처리사업, 휴양지 조성, 교도소 확장사업, 도시계획, 고속도로·지하철과 같은 교통인프라 건설에 초점을 둔 평가 사례는 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 일본, 미얀마, 영국 등 다양한 국가에서 확인된다.

셋째, 영향의 방향을 기준으로 보면, ‘타 분야가 문화에 미치는 영향’에 대한 평가 사례가 대부분이다. 이러한 경향은 미국 하와이, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미얀마, 독일, 핀란드, 홍콩 등 문화영향평가 시행 사례가 확인된 대다수 국가에서 나타난다. 반면, ‘문화 분야가 문화 혹은 타 분야에 미치는 영향’에 대한 평가 사례는 영국, 호주 등에서 확인된다.

〈표 2-2〉 시기별 문화영향평가의 경향

| 시기        | 제도적 기반   | 연구 및 평가 참여자   | 영향방향   | 평가대상  | 주요 국가   |
|-----------|--|---|--|---|---|
| 1990년대 이전 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•환경영향평가</li> <li>•사회영향평가</li> <li>•환경영향평가</li> <li>•유산영향평가</li> <li>•환경영향평가</li> <li>•문화영향평가</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>•학자 및 전문가</li> </ul>                             |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•원주민 공동체 보호 및 유산 보전               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원주민지역의 개발이 문화유산 경관 공동체와 지역문화에 미치는 영향</li> </ul> </li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•뉴질랜드</li> <li>•호주</li> <li>•캐나다</li> <li>•미국 하와이</li> </ul>   |
| 2000년대    | <ul style="list-style-type: none"> <li>•환경영향평가</li> <li>•사회영향평가</li> <li>•환경영향평가</li> <li>•유산영향평가</li> <li>•환경영향평가</li> <li>•문화영향평가 (점차 강화)</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>•학자 및 전문가, 건설링기업 또는 연구기관</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>•타 분야→문화 분야</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•원주민 공동체 보호 및 유산 보전               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원주민 거주지역의 개발이 문화유산 경관 공동체와 지역문화 등에 미치는 영향</li> </ul> </li> <li>•도시 및 지역개발               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해안개발 및 지하자원개발</li> <li>- 사회간접자본구축사업</li> <li>- 에너지 혹은 수자원 관리사업</li> <li>- 지역개발 및 주택사업</li> </ul> </li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•뉴질랜드</li> <li>•호주</li> <li>•미국 하와이</li> <li>•캐나다</li> <li>•홍콩 등</li> </ul>  |
| 2010년대    | <ul style="list-style-type: none"> <li>•환경영향평가</li> <li>•사회영향평가</li> <li>•환경영향평가</li> <li>•유산영향평가</li> <li>•환경영향평가</li> <li>•문화영향평가 (강화)</li> <li>•독자적인 문화영향평가 등장</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•학자 및 전문가, 건설링기업 또는 연구기관, 중앙정부 및 지방정부</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•타 분야→문화 분야 (에서)</li> <li>•문화 분야→타 분야 (로 확대)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•원주민 공동체 보호 및 유산 보전               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원주민 거주지역의 개발이 문화유산 경관 공동체와 지역문화 등에 미치는 영향</li> </ul> </li> <li>•도시 및 지역개발               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역개발사업 및 도시계획사업</li> <li>- 교통시설사업</li> <li>- 관광개발 및 휴양지 조성사업</li> <li>- 천문관측소구축, 가스파이프 라인 건설</li> <li>- 강 유역 개발 및 자원개발 사업</li> <li>- 폐수처리 및 육류가공사업</li> <li>- 교도소 확장사업</li> </ul> </li> <li>•문화 관련 사업</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•호주</li> <li>•일본</li> <li>•뉴질랜드</li> <li>•미국 하와이</li> <li>•캐나다</li> <li>•홍콩</li> <li>•영국</li> <li>•핀란드</li> <li>•마카오</li> <li>•미얀마</li> <li>•한국 등</li> </ul> |

자료: 선행연구 및 평가사례를 바탕으로 정리.

## 나. 문화영향평가 제도화 추진 사례

문화영향평가에 대한 관심과 그 사례가 증가하고 있지만, 문화영향평가를 환경영향평가나 사회영향평가의 일환이 아니라 독자적인 제도로 정립한 사례는 아직까지 한국 이외에는 찾아보기 어렵다. 다만, 대만의 경우, 한국과 마찬가지로 독자적인 문화영향평가의 제도적 안착을 준비 중이라는 점에서 검토해볼 필요가 있다.

대만은 1970년대와 1980년대에 고도 경제성장을 이룩하였다. 1990년대 이래로 대만에서는 풍부한 문화적 특색을 지키고, 국민의 문화적 권리를 보장하고 문화의 다양성 및 발전을 위해 ‘문화’ 관련 법규 제정의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 1997년 6월에 개최된 제2차 전국문화회의(全國文化會議)에서 문화 관련 법규의 필요성이 최초로 언급되었고(張宇欣·張依文·劉俊裕, 2016), 같은 해 10월에 ‘문화기본법’이라는 명칭으로 발전하였다. 그 결과, 2009년 6월에 「문화기본법 초안」이 처음 제출되었고, 2013년과 2015년에 초안 개정 작업 등이 진행되었다. 또한 2017년 3월에 29개 조항으로 구성된 개정판이 제출되어 계속 수정 보완되고 있다.<sup>2)</sup>

대만에서 문화영향평가의 제도화 추진은 개발 사업과 관련한 몇 가지 사건을 배경으로 한다. 사위안쯙뤄(杉原棕櫚) 리조트개발 사업은 2002년에 환경영향평가를 받았고, 2013년에 기초 토목공사를 시작하게 되었다. 이때 환경영향평가차이분석(環評差異分析)을 추가 실시해야 한다는 주장이 제기되면서 환경보호단체와 지역주민 그리고 건설업자 간 분쟁이 발생하였다.<sup>3)</sup> 2014년 10월에는 가오슝고등행정법원(高雄高等行政法院)이 타이퉁현(台東縣) 메이리완(美麗灣) 일대에서 진행되어 온 민간투자사업(Build Own Transfer: BOT) 방식의 리조트 개발에 대한 정부의 심사와 환경영향평가에 오류가 있다고 판결하였다.<sup>4)</sup> 이들 사건은 대만에

2) 대만 문화부 누리집(<https://www.moc.gov.tw>).

3) 대만 EBC(東森)뉴스, 2016년 7월 26일 보도([https://m.news.ebc.net.tw/news\\_app.php?nid=30513](https://m.news.ebc.net.tw/news_app.php?nid=30513)).



서 문화영향평가를 논의하게 된 주요 배경이 되었다.

현재 시공이 중단된 이들 사업은 정부 또는 개인이 원주민마을 인근에 일정 규모의 개발을 할 경우에 반드시 “해당 지역주민들과 협의하여 그들의 동의 또는 참여를 구해야 한다.”<sup>5)</sup>고 명시한 「원주민기본법(原住民基本法)」 제21조를 위반한 대표적인 사례다. 이 사건들은 대만에서 원주민 문화 발전의 중요성을 재인식하는 계기가 되었다.

2011년에는 문화사업 평가의 필요성을 논의하는 계기가 된 사건이 발생하였다. 이 사건은 대만 문화부의 전신인 행정원 문화건설위원회(行政院文化建設委員會)가 지원한 문화행사와 관련된다. 즉, 문화건설위원회는 그해 10월의 중화민국 건국 100주년 경축기념행사를 위해 록뮤지컬 공연에 약 100억 원(2.5억 TWD)을 지원하였다. 이 금액은 당시 기준으로 정부가 공연단체에 지원하는 1년 총예산에 상당하였다. 이로 인해서 국가예산을 남용했다는 비난 여론이 거세졌고, 문화정책과 문화행사에 대해 체계적인 검증을 위한 평가의 필요성이 제기되었다.

한편, 2016년 차이잉원(蔡英文) 총통 취임 후 대만은 새로운 문화정책 청사진 수립을 위한 일환으로 문화기본법 제정 논의를 진전시켰다. 2017년 3월에는 「문화기본법안 초안 개정판」(中華民國文化部, 2017)에 문화영향평가 시행을 위한 조문을 포함시켰다. 이 개정판에서는 제10조부터 제16조까지 7개 조에 걸쳐 기본문화방침을 밝히고, 제15조에서 문화영향평가에 관한 사항을 규정하고 있다. 그 내용을 보면, “국가는 국제 조약 및 협약을 체결하고 정책과 규정을 수립할 때에는 문화에 미치는 긍정적·부정적 영향을 평가하여야 한다.”고 규정하고, 다음과 같은 관련 조문안을 제시하고 있다(中華民國文化部, 2017).

4) 環境資訊中心, “2014台灣回顧: 美麗臺灣不再消失 台東縣府再建業者求償遭駁回”(https://e-info.org.tw/node/104534).

5) 原住民族基本法 第21條 “政府或私人於原住民族土地或部落開發利用, 應諮詢並取得其同意或參與”

## 대만의 「문화기본법 초안 개정판」 제15조

국가는 문화 권리, 문화 연속발전의 이익 등을 보장하는 것을 기초로 한다. 국제조약과 협정을 비롯해 정책과 법규 제정 시, 그에 따른 긍정적·부정적 문화영향에 대한 평가가 이루어져야 한다. 국가와 국민이 국토개발, 도시계획, 도심재생, 생태경관과 경제, 교통, 사회간접자본 등 건설과 과학기술을 적용할 시, 문화영향평가를 통해서 문화에 어떠한 작용을 하는지 알림과 동시에 문화에 미치게 될 악영향을 파악하여 사전에 피할 수 있도록 해야 한다. 문화영향평가에 대해서는 별도의 법률로써 정한다.

이와 같이 관심이 증가하며 조금씩 구체화되고 있는 대만의 문화영향평가 도입 논의는 문화부 산하의 ‘종합기획사(綜合規劃司)’에서 담당한다. 이 부서는 문화영향평가 제도 시행을 위한 법률안뿐만 아니라 문화영향평가 대행기관의 기준 마련 등 세부 사항을 주도적으로 검토하며 문화영향평가 제도화 과정에 대해 단계적으로 공표할 예정이다.<sup>6)</sup>

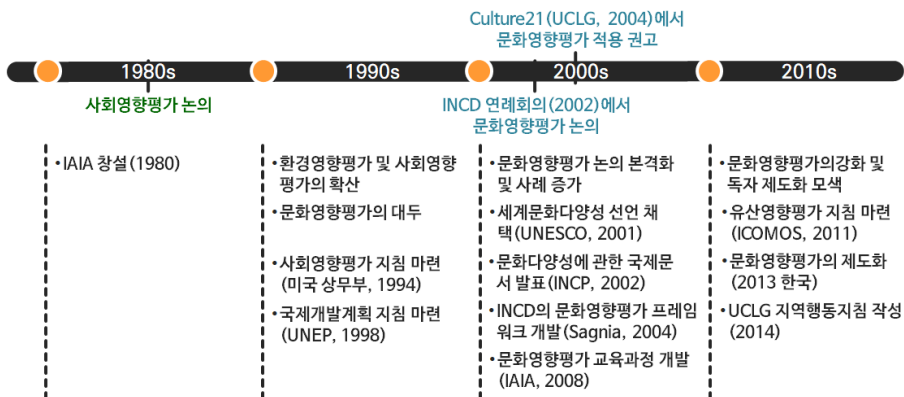
대만의 경우, 문화기본법이 제정되지 않아서 문화영향평가를 적용한 사례를 확인하기는 어렵다. 그러나 환경영향평가에 대한 신뢰가 무너지면서 그 문제를 극복할 대안으로 문화영향평가에 대한 관심이 높아지고 있다. 그에 따라서 세 가지 목적 하에 문화영향평가 제도 도입을 추진하고 있다. 즉, 헌법이 보장하는 문화예술의 자유를 실현하고, 문화의제와 관련하여 국제사회의 참여 기회를 확대시켜 나가며, 국제사회에서 나타나는 큰 변화의 흐름에 발맞추기 위함이다. 이러한 배경에서 대만은 문화영향평가의 국제의제화를 추진할 계획이다.

6) 대만경제연구원(台灣綜合研究院) 문화영향평가제도 전문가 자문회의 자료 참조.

## 제3절

## 정책적 시사점

국의 동향을 보면, 환경영향평거나 사회영향평가의 하위 또는 부수적인 영역으로 간주되던 문화영향평가는 점차 그 중요성이 커지면서 증가하는 양상이다. 문화다양성 국제네트워크(INCD)의 논의 이후, 문화영향평가를 독자적인 평가체계로서 정립하려는 움직임도 증가하고 있다. 한국이 「문화기본법」에 의해 문화영향평가 제도를 도입한 것과 대만의 제도화 추진이 대표적인 사례다. 아직은 본격적인 제도 도입에 이르지 못하고 있지만, 그 외 국가나 국제기구 등에서도 문화영향평가의 제도화에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이와 같은 문화영향평가 관련 흐름을 [그림 2-1]처럼 정리할 수 있다.



[그림 2-1] 문화영향평가의 대두와 전개

그러나 국제기구나 각국에서 문화영향평가에 대한 관심이 증가하며 관련 논의가 지속되고 있음에도 불구하고, 상호 간 협력이나 정보의 교환 등은 잘 이루어지지 못하는 실정이다. 이는 문화다양성 국제네트워크(INCD)의 문화영향평가 프레임워크 개발(Sagnia, 2004), 국제영향평가

협회(IAIA)의 문화영향평가 교육과정 개발(Gibson, O'Faircheallaigh & MacDonald, 2008), 세계지방정부연합(UCLG)의 문화영향평가 권고(UCLG, 2004) 및 도시에서의 문화적 지속가능성을 위한 행동지침(UCLG, 2014)이 제시된 이후에 관련 후속조치가 잘 드러나지 않는다는 점에서도 확인된다. 또한 문화영향평가를 독자적인 평가제도로 도입한 한국 사례가 일본과 대만 이외 국가의 관련 연구에서 언급되지 못하는 점도 문화영향평가에 대한 국제사회의 협력과 정보 공유가 미진함을 알려준다.

다른 한편으로, 문화영향평가에 대한 논의나 연구에서 지적되는 문제 중 하나는 문화영향평가를 위한 구체적인 지침이나 방법론의 개발 및 그 공유 등이 미완의 상태로 남아 있다는 점이다(Partal & Dunphy, 2016; Page, 2017). 문화영향평가는 지역사회의 맥락에서 주로 이루어지고 현장 중심의 방법론을 필요로 한다. 그럼에도 불구하고, 독자적인 평가제도로 운용되기 위해서 일정 정도 공통된 기준이나 방법론 정립이 필요하다. 이는 환경영향평가나 사회영향평가의 일부로 문화영향평가를 시행하는 국가든, 문화영향평가를 독자 제도로 도입한 국내의 경우든, 동일하게 해결해야 할 과제로 대두되고 있다.

이와 같은 한계의 해소를 위해서 문화영향평가 관련 정보의 공유 및 협력이 요구된다. 따라서 각국 혹은 각 국제기구나 단체 단위로 이루어지는 관련 논의의 결과를 종합하고 문화영향평가를 위한 협력을 모색하기 위한 노력이 요구된다. 이 점에서 문화영향평가를 국제사회 의제화하려는 대만의 움직임에 지속적으로 주목하며 협력할 필요가 있다고 판단된다.

## 제3장 ●●

# 문화영향평가 주요 사례 분석





## 재질

## 사례 선정 기준 및 유형 분류

## 1. 사례 선정 기준

본 연구는 문화영향평가의 개선을 위해 국외의 관련 동향을 파악하고 관련 자료를 축적하는 한편, 그 분석을 통해서 시사점을 도출하는 데 목적을 두었다. 따라서 본 장에서는 수집된 국외 사례에 대한 1차 분석 결과(본 연구의 ‘부록’ 참조)를 토대로 주요 사례를 선정하여 심층적으로 분석하고자 한다. 이를 위해서 다음과 같은 기준에 따라서 사례를 선정하였다.

첫째, ‘제도적 기반’을 확인할 수 있어야 한다. 시행 5년차인 국내의 문화영향평가는 아직까지 제도 도입 초기라고 할 수 있고, 지속적인 개선 및 고도화가 요구되는 상황이다. 따라서 향후 평가제도의 개선을 위하여 구체적인 제도적 기반이 명시된 사례를 선정하였다.

둘째, ‘영향의 방향’을 확인할 수 있어야 한다. 즉, 영향의 방향별 사례를 선정함으로써 타 분야 사업이 문화에 미치는 영향인지, 문화 분야 사업이 타 분야 혹은 문화 분야에 미치는 영향인지 파악할 수 있어야 한다. 이를 통해 긍정적 영향 혹은 부정적 영향에 대한 경로를 파악할 수 있다.

셋째, ‘평가의 성격’을 확인할 수 있어야 한다. 수집된 사례의 1차 분석 결과, 문화영향평가 관련 논의나 평가사례가 증가하면서 기존에 원주민 공동체나 그 문화의 보호 등에 집중되던 문화영향평가가 보다 다양한 양상으로 전개되고 있었다. 따라서 다양한 평가사례의 성격을 고려하여 사례를 선정하고, 해당 사례의 특성과 평가의 주체·시기 및 방법론 등이 되도록 자세하게 파악할 필요가 있다.

넷째, 위의 기준에 의거하되, 문화영향평가의 최신 경향을 확인할 수 있는지 고려해야 한다. 이는 평가대상이 점차 다양해질 것으로 예상되는

국내의 문화영향평가를 위해서도 필요하다. 따라서 제도적 기반이 드러나지 않거나 무관하더라도 최신 경향을 담은 사례를 선정할 필요가 있다.

본 연구에서는 이상의 기준 중 평가의 성격을 중심으로 분류하여 분석하고자 한다. 제도적 기반의 경우, 문화영향평가를 독자적인 제도로 정립한 사례가 드러나지 않는다. 수집된 사례에서는 영향의 방향도 문화 분야가 문화 및 타 분야에 미치는 영향에 대한 평가 사례는 소수로 확인된다. 따라서 평가의 성격을 기준으로 분석하는 것이 효과적이라고 판단된다. 다만, 국내 문화영향평가가 제도적 개선뿐만 아니라 평가의 주체와 시기, 평가대상 선정 방식, 평가지표 등 복합적인 과제에 직면해 있다는 점에서, 세부적인 분석은 제도적 기반이나 방법론 등을 고려하여 진행한다.

〈표 3-1〉 사례 선정 기준 및 유형

| 구분     | 사례 유형                    |
|--------|--------------------------|
| 제도적 기반 | 환경영향평가 내 문화영향평가          |
|        | 도시 및 지역 관련 제도 기반의 영향평가   |
|        | 제도적 기반과 무관한 영향평가         |
| 영향의 방향 | 타 분야가 문화 분야에 미치는 영향      |
|        | 문화 분야가 문화 및 타 분야에 미치는 영향 |
| 평가의 성격 | 원주민문화 보호를 위한 영향평가        |
|        | 문화유산·문화경관에 미치는 영향평가      |
|        | 지역개발 사업의 영향에 대한 평가       |
|        | 문화사업의 영향에 대한 평가          |

## 2. 사례 분석 유형별 개요

### 가. 원주민문화 보호를 위한 영향평가 사례

원주민문화에 미치는 영향평가 사례로는 미국 하와이의 나푸아 마카니(Na Pua Makani) 풍력 프로젝트와 뉴질랜드 테 아라와(Te Arawa) 하수처리계획을 분석하였다. 두 사례는 풍력발전소와 하수처리시설이 미



칠 원주민문화에 대한 영향평가에 목적이 있다. 그 영향의 방향은 ‘제안사업 ⇒ 원주민문화’다. 이들 사례는 원주민문화에 대한 영향평가가 주류를 이루는 하와이와 뉴질랜드의 문화영향평가 특징을 잘 보여준다.

#### 나. 문화유산·문화경관에 미치는 영향평가 사례

문화유산 및 문화경관에 미치는 영향평가 사례에서는 몬테니그로 코토르(Kotor)만 사례와 독일의 드레스덴(Dresden) 사례, 핀란드의 문화환경영향평가 사례, 홍콩의 공동주택개발 사례, 캐나다 밀턴타운(Town of Milton) 사례를 분석하였다. 이들 사례는 타 분야의 개발이 문화유산 및 역사적 경관에 미칠 영향에 초점이 있다. 그 영향의 방향은 ‘제안사업 ⇒ 문화유산과 역사적 경관’이다. 이들 사례를 통해 국외의 유산영향평가 체계와 문화환경영향평가 제도를 살펴볼 수 있다.

#### 다. 지역개발 사업의 영향에 대한 평가 사례

지역개발 사업의 영향에 대한 평가 사례로는 호주 사우스오스트레일리아주의 지역영향평가 사례, 미얀마의 관광영향평가 사례, 캐나다 매켄지 밸리(Mackenzie Valley) 고속도로 사례를 검토하였다. 이들 사례는 지역개발 사업이 지역사회에 미칠 문화적 영향의 평가에 초점이 있다. 영향의 방향은 ‘제안사업 ⇒ 광역적 문화 및 토지이용’이다. 이들 사례는 원주민 거주지를 포함한 사업지역의 다양한 문화적 요소를 다룬다.

#### 라. 문화사업의 영향에 대한 평가 사례

문화사업의 영향에 대한 평가 사례에서는 영국 런던시의 문화예술클러스터 사례와 호주의 소규모 축제 평가를 위한 연구 사례를 검토하였다. 이 사례는 문화예술클러스터가 경제, 사회 및 문화 전반에 미치는 영향을 평가한 것이다. 제도적 기반과는 무관하게 임의적으로 수행된 사후적 평가다. 그 영향의 방향은 ‘문화 활동 ⇒ 경제, 사회 및 문화’다. 이 사례는

영국의 문화영향평가 제도가 드러나지는 않으나, 문화가 문화를 포함한 여타 영역에 미치는 영향을 평가한 사례로서 향후 문화의 파급효과와 관련하여 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다.

〈표 3-2〉 사례 선정 기준별 분석 사례

| 구분     | 사례 유형                    | 주요 사례  |
|--------|--------------------------|--|
| 제도적 기반 | 환경영향평가 내 문화영향평가          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하와이 나 푸아 마카니(Na Pua Māhāni) 풍력 프로젝트</li> <li>• 뉴질랜드 테 아라와(Te Arawa) 호수 하수처리계획</li> <li>• 몬테니그로 코토르(Kotor)만 다리 설치계획</li> <li>• 독일 드레스덴(Dresden)의 다리 건설사업</li> <li>• 핀란드의 문화환경영향평가</li> <li>• 캐나다 밀턴타운 유산영향평가</li> </ul>                                    |
|        | 도시 및 지역 관련 영향 평가         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주의 지역영향평가</li> <li>• 미안마 관광영향평가</li> <li>• 캐나다 매켄지 밸리 고속도로 연장사업</li> </ul>   |
|        | 제도적 기반과 무관한 영향평가         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가</li> <li>• 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크</li> </ul>  |
| 영향의 방향 | 타 분야가 문화 분야에 미치는 영향      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하와이 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트</li> <li>• 뉴질랜드 테 아라와 호수 하수처리계획</li> <li>• 몬테니그로 코토르만 다리 설치계획</li> <li>• 독일 드레스덴의 다리 건설사업</li> <li>• 핀란드의 문화환경영향평가</li> <li>• 호주의 지역영향평가</li> <li>• 미안마 관광영향평가</li> <li>• 캐나다 매켄지 밸리 고속도로 연장사업</li> <li>• 캐나다 밀턴타운 유산영향평가</li> </ul> |
|        | 문화 분야가 문화 및 타 분야에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가</li> <li>• 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크</li> </ul>  |
| 평가의 성격 | 원주민문화 보호를 위한 영향평가        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하와이 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트</li> <li>• 뉴질랜드 테 아라와 호수 하수처리계획</li> </ul>   |
|        | 문화유산·문화경관에 미치는 영향평가      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 몬테니그로 코토르만 다리 설치계획</li> <li>• 독일 드레스덴의 다리 건설사업</li> <li>• 핀란드의 문화환경영향평가</li> <li>• 캐나다 밀턴타운 유산영향평가</li> </ul>   |
|        | 지역개발 사업의 영향에 대한 평가       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주의 지역영향평가</li> <li>• 미안마 관광영향평가</li> <li>• 캐나다 매켄지 밸리 고속도로 연장사업</li> </ul>   |
|        | 문화사업의 영향에 대한 평가          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가</li> <li>• 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크</li> </ul>  |

자료: 수집 및 분석된 사례를 토대로 재구성

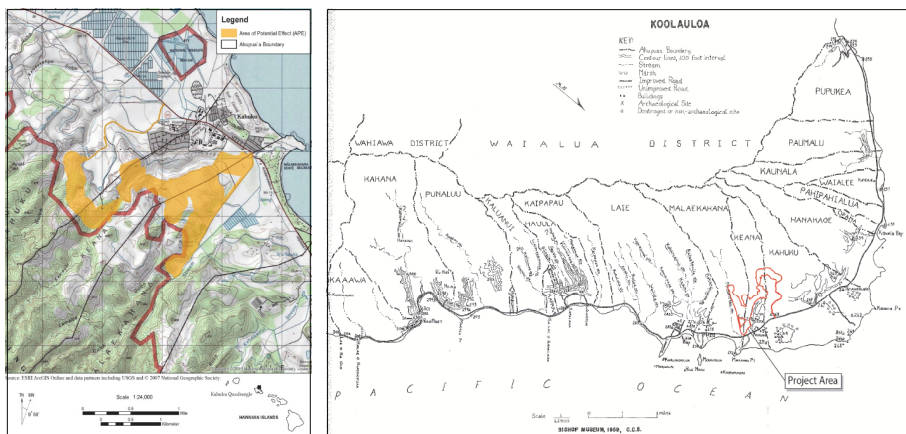
## 제2절

## 원주민문화 보호를 위한 평가 사례

## 1. 미국 하와이의 풍력 프로젝트 평가

## 가. 평가 개요

미국 하와이의 원주민문화 보호를 위한 평가 사례로 나 푸아 마카니(Na Pua Makani) 풍력 프로젝트에 대한 문화영향평가(Cultural Impact Assessment for the Na Pua Makani Wind Project)를 들 수 있다.<sup>7)</sup> 이 문화영향평가는 풍력발전소 건설이 원주민 공동체에 미치는 부정적 영향을 평가하는 데 목적이 있다. 이 사례의 대상지는 하와이 코올라우로(Ko'olau Loa)에 위치하며, 케아나(Keana) 농장 내 다양한 농업 관련 기업에 의해 현대적인 농업발전을 도모하는 곳이다.



[그림 3-1] 나 푸아 마카니(Na Pua Makani) 풍력 프로젝트 위치

자료: Kimberly, Elizabeth, & Paul(2015).

7) 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트 사례에 대해서는 Kimberly, Elizabeth, & Paul(2015)을 참조하여 정리하였다.

풍력발전소 건설 대상지 일원은 ‘말레카하나 웨스트(Mālaekahana West)’로 불리었고, 오래되고 풍요로운 문화와 전설이 전해오는 지역이었다. 경제적으로는 사탕수수가 주로 재배되던 곳이었으나, 농장이 폐쇄되면서 다양한 식량작물과 소규모 축산업 등을 위해 상업적으로 이용되고 있었다. 이 사례에 대해 하와이 환경품질관리사무국(Office of Environmental Quality Control: OEQC)은 평가의 범위를 사업대상지에 국한하지 않고 인접지역까지 지정하도록 권고하였다.

평가 결과, 풍력발전소 건설사업으로 지역사회의 갈등과 정체성 훼손, 환경파괴, 소음, 저주파 등에 대한 우려가 제기되었던 것에 반해, 이러한 요인들은 지역사회에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 분석되었다. 또한 평가 범위에 속한 지역에서 여전히 돼지 사냥과 식물 채집을 포함한 사업 지역 및 그 주변에서 전통적인 관습이 실행되는 것으로 밝혀졌다.

〈표 3-3〉 나 푸아 마카니(Na Pua Makani) 풍력 프로젝트 평가 개요

| 구분    |         | 내용   |
|-------|---------|--|
| 평가 참여 | 사업 수행기관 | Pacific Legacy, Inc.<br>- Kimberly M. Mooney, B.A.<br>- Elizabeth E. Kahahane, B.A.<br>- Paul L. Cleghorn, Ph.D.   |
|       | 평가 담당기관 | Nā Pua Makani Power Partners, LLC.   |
| 평가목적  |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>문화적 실천에 대한 부정적 영향을 평가함.</li> <li>공동체 및 국가의 문화적 관행에 대한 제안된 조치의 효과를 공개함.</li> </ul>   |
| 평가결과  |         | <p>나 푸아 마카니 풍력발전소 건설 대상지 인근 지역은 주로 사탕수수가 재배되었음. 사탕수수 농장이 폐쇄된 후에도 여전히 농장을 유지하는 곳이 있었으나, 이는 다양한 식량작물과 소규모 축산업 등에 상업적으로 사용되었음.</p> <p>Kahuku, Keana 및 Mālaekahana Ahupua'a 주변에는 오래되고 풍요로운 문화와 전설이 있음을 알 수 있음. 또한 사업대상지 및 그 주변 지역에서는 여전히 돼지 사냥과 식물 채집을 포함한 전통적인 하와이 관습이 실행되는 것으로 밝혀졌음. 그러나 문화적 관행이 일어나는 장소가 잠재효과지역(Area of Potential Effect) 내에 있는지 여부는 확실하지 않은 것으로 나타났음.</p> <p>따라서 나푸아 마카니 풍력발전소 건설사업은 지역 내 환경파괴, 소음, 저주파, 지역사회 갈등, 문화적 관습 등에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 나타났음. 그러나 이 지역은 신비한 과거를 가지고 있으며, 일부 초자연적인 자질을 지니고 있다는</p> |

| 구분   | 내용  |
|------|---|
|      | 것이 이 지역에 대한 공동된 믿음임. 사람들에게 영적 관계를 존중하기 위한 외히파나(전설적인 장소)로 알려져 있음.  |
| 권고사항 | 잠재효과지역 내에서 천연자원을 수집하거나 전통문화 관행을 수행하는 것과 관련된 전통적인 활동이 확인되지 않았으므로, 이 지역은 자연자원 수집 또는 전통문화 관행 수행을 위한 접근의 필요성이 없는 것으로 나타났다. 또한 이 지역의 지역사회는 식민지 시대에 중단되었을 것이고 재확립되지 않은 것으로 추정됨. |

자료: Kimberly, Elizabeth, & Paul(2015) 정리

## 나. 제도적 기반<sup>8)</sup>

나 푸아 마카니 풍력 프로젝트에 대한 문화영향평가는 하와이주의 환경영향평가 관련 법률에 기반한다. 하와이주는 1969년에 연방환경정책법(NEPA)이 통과되고, 환경보호에 대한 우려로 1970년에 하와이 환경품질관리법을 제정함으로써 “국가 환경의 최적 품질을 유지해야 한다.”고 권고하였다. 또한 1973년에 주의회는 하와이주 환경계획(Temporary Commission on Statewide Environmental Planning: TCEP)에 관한 임시위원회를 설치하고, 1974년에 주의회(법 246)는 현재의 환경영향평가(제343장) 및 하와이의 환경정책법(제344장)을 통과시켰다. 이 법령에 따라 환경영향평가를 규제하는 관리규칙은 하와이행정규칙(Hawaii Administrative Rules) 제11장에 제시되어 있다. 따라서 환경품질관리사무국(OEQC)이 발행한 정책지침문서와 상위 세 법령 및 두 행정규칙이 하와이의 환경영향평가를 위한 법적 기반이 되었다.

1978년에 하와이주는 원주민의 전통과 관습에 대한 권리의 보호와 보존을 위한 법적 장치가 필요함을 인식하게 되었다. 환경영향평가 과정에서 소수집단 및 특정문화 보호를 위한 법적 장치에 한계가 있음을 인식하였기 때문이다. 1995년 하와이대법원은 원주민이 지역사회 개발에 참여할 권리가 있음을 인정하고, 정부기관 및 사설 개발자가 하와이 주민의

8) 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트 평가 사례의 제도적 기반에 대해서는 Kim, Antolini, Rappa, Glenn & Lower(2010)을 참조하여 정리하였다.

문화적 자원뿐만 아니라 원주민의 전통적 실행에 대한 개발의 영향을 평가해야 함을 인식하게 되었다(Kimberly, Elizabeth & Paul, 2015). 이러한 배경에 의해서 환경영향평가 내에 문화영향평가가 도입되었다.

1997년 11월에 하와이환경위원회(Environmental Council)에 의해 문화영향평가 지침이 마련되면서, 하와이주 헌법(State Constitution) 제 9조 및 제12조, 기타 주 법, 국가 법원은 정부 기관이 문화적 신념과 관행을 장려하고 보존할 것을 요구하였다(Kim, Antolini, Rappa, Glenn & Lowen, 2010). 따라서 문화적 영향에 대한 환경적 평가는 하와이 주 정책(HRS.) 제343장에 따라 원주민과 소수민족의 자원에 대한 환경평가를 요구하며, 개발로 인해 영향을 받을 수 있는 문화적 관습과 문화적 특징에 대한 정보를 수집하고 책임 있는 의사결정을 하도록 촉구하고 있다. 즉, 제343장 제1항에서는 “인류 환경의 질은 인류 복지에 결정적이며, 인류의 활동은 환경의 모든 구성 요소의 상호 관계에 광범위하고 중대한 영향을 미친다. 이에 환경 검토 과정은 의사결정자에게 특정 조치의 실행으로 발생할 수 있는 중대한 환경영향에 대해 경고한다. 의회는 환경 의식을 향상시키고 협력 및 조정을 장려하며 검토 과정에서 대중적 참여가 모든 당사자와 사회 전반에 이익을 주기 때문에 환경 영향을 검토하는 과정이 바람직함을 알게 된다.”고 규정한다. 이는 국가역사보전법(National Historic Preservation Act)과도 연동된다.

#### 다. 평가 방법

하와이의 문화영향평가에서는 일반적으로 여타 환경평가 및 환경영향진술과 달리 특정 문화 또는 소수민족에 대한 집단 관행 및 신념에 관한 정보가 포함된다. 이러한 정보는 범위 설정(scoping), 지역사회의 공론, 민족지적 인터뷰와 구술기록을 통해 얻을 수 있다. 환경협의회는 문화적 영향을 분석하는 평가자들이 다음의 사항을 채택할 것을 권고하고 있다(Kim, Antolini, Rappa, Glenn & Lowen, 2010).

- 광범위한 지리적 영역에서 발견되는 문화적 자원, 관습 및 신념의 유형에 관한 전문지식을 갖춘 개인 및 조직을 확인하여 협의
- 제안된 조치에 잠재적으로 영향을 받는 영역에 대한 지식이 있는 개인 및 조직을 확인하여 협의
- 잠재적으로 영향을 받는 지역에서 민족지적 인터뷰 및 구술 역사에 대한 지식을 가진 사람으로부터 정보를 획득
- 민속학, 역사, 인류학, 사회학 및 기타 문화적으로 관련된 다큐멘터리 연구 수행
- 잠재적으로 영향을 받는 지역 내에 위치한 문화적 자원, 관행 및 신념을 확인
- 제안된 조치의 영향을 평가하고 완화 조치를 제안

아울러 문화영향평가 과정은 ‘① 이해관계자 인터뷰 및 워크숍, ② 문헌 검토, ③ 하와이에 영향을 미치는 사례의 법적 분석, ④ 모범 사례에 대한 국제 조사, ⑤ 다른 주에 대한 비교 검토’로 이루어진다. 여기서 가장 중요한 방법이 이해관계자 인터뷰 및 워크숍이다(Kim, Antolini, Rappa, Glenn & Lowen, 2010). 한편, 하와이의 문화영향평가는 환경영향평가 내에서 이루어지는데, 환경영향평가 진행과정에서 제기되는 연구 질문은 총 17개 주제다. 문화영향평가 관련 질문도 여기에 포함되어 있다. 17개 주제의 질문을 요약하면 <표 3-4>와 같다.

〈표 3-4〉 하와이 환경영향평가의 연구 질문들

| 주제           | 내용  | 질문  |
|--------------|---|---|
| 1. 법의 적용 가능성 | 법 제343장은 국가의 환경영향평가서(Environment Impact Statement) 절차에서 “촉발된(triggered)” 조건을 개략적으로 설명하고 있음. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 실행(action)을 포함 또는 제외시키는 기준이 너무 좁거나 너무 광범위한가?</li> <li>• 절차가 환경에 영향을 미칠 수 있는 모든 주요 실행(action)을 포착하는가? 아니면 일부 프로젝트가 이러한 포착 없이 통과되고 있는가?</li> <li>• 법의 적용을 받지 않아도 되는 프로젝트를 포착하고 있는가?</li> </ul> |

| 주제               | 내용   | 질문   |
|------------------|--|--|
|                  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주 또는 카운티(county)의 토지 또는 기금 사용은 무엇으로 구성되어 있는가?</li> <li>• 다른 트리거(trigger)가 포함되어야 하는가?</li> </ul>   |
| 2. 면제            | 본질 때문에 어떤 실행은 영향평가를 요구하지 않음.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경검토 과정에서 면제는 적절하게 선언되었는가?</li> <li>• 면제가 너무 좁게 또는 너무 광범위하게 정의되어 있는가?</li> <li>• 환경협의회(Environmental Council) 환경품질관리사무국(Office of Environmental Quality Control)은 면제 목록과 면제 선언을 각각 어떻게 관리해야 하는가?</li> </ul> |
| 3. 공고            | 환경영향평가서 절차의 중요 부분은 대행사, 이해관계자, 대중의 참여임.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 대중의 참여 과정을 검토하고 있는가?</li> <li>• 기관, 이해관계자 및 대중은 법 제343장에 따라 환경검토기회를 적절하게 통보(notification)받는가?</li> <li>• 통보 절차를 개선하기 위해 취할 수 있는 다른 조치가 있는가?</li> </ul>   |
| 4. 환경평가 및 결정     | 제343장의 적용을 받는 각 실행(action)에 대한 중요한 결정은 그것이 이 중대한 영향을 미칠 수 있는지 여부임. 주주관청(judgment of the lead agency)의 판단에 따라 조치 제안자는 환경평가만 수행할 수 있음. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대행사(agency)가 중요한 영향을 정확하게 발견하지 못하는가?</li> <li>• 환경영향평가서가 준비되어야 하는지 여부를 결정하기 위해 기관이 “중대한 영향(significant effect)”이라는 용어를 적절하게 적용하고 있는가?</li> </ul>  |
| 5. 환경영향 평가보고서 준비 | 제343장은 환경영향평가서를 준비할 것을 권고함.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 프로젝트 지지자가 아닌 다른 사람이 환경영향평가보고서를 준비해야만 하는가?</li> <li>• 그렇다면, 환경영향평가보고서 준비에 대해 누가 책임져야 하는가?</li> </ul>   |
| 6. 초안 문서 검토      | 제343장의 중요한 특징은 대행사와 일반 대중이 문서에 대한 논평과 검토가 가능하다는 것임.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대행사가 다른 기관 및 신청자가 작성한 초안 및 최종 문서 검토에 적극적으로 참여하는가?</li> <li>• 부처 간 검토 과정을 개선할 수 있는 방법이 있는가?</li> <li>• 현재의 의견 및 대응 시스템이 개선될 수 있는가?</li> </ul>  |
| 7. 수용여부 결정       | 환경평가 및 영향평가서 절차가 끝나면 대행사는 해당 문서가 법 제343장에 적절하게 부합하는지 여부를 결정함. 때때로 대행사는 준비된 문서를 수락할 수 있는 입장에 있음.                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대행사가 작성한 문서를 수락하지 못하도록 수락 절차를 수정해야 하는가?</li> <li>• 대행사의 환경 검토 프로세스에 의한 수용가능성 결정의 관리 감독이 더 있어야 하는가?</li> </ul>   |
| 8. 완화 조치         | 법 제343장에 의하면 환경평가(Environmental Assessments) 및 환경영향평가서 준비 과정에서 완화 조치를 식별할 것을 요구하지만, 완화 조치가 실제로 이행될 필요는 없음.                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적으로 요구되는 환경영향평가서에서 논의된 완화조치를 측정해야 하는가?</li> </ul>  |



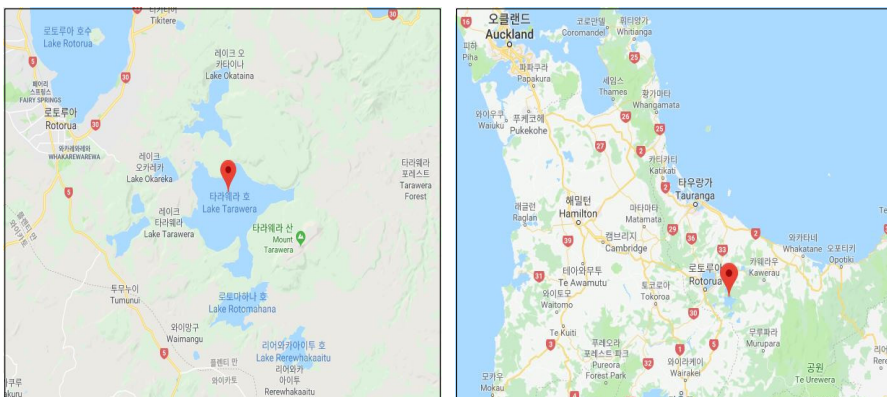
| 주제              | 내용  | 질문   |
|-----------------|---|--|
| 9. 환경문서 유효기간    | 허용된 환경평가 및 환경영향평가서에 만료일은 없음. 어떤 경우에는 문서 준비와 수락 조치가 즉시 실행되지 않음.                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경 검토문서의 유효기간이 있어야 하는가?</li> <li>• 프로젝트가 연기되거나 지연될 때 검토문서에 포함된 정보의 적절성 검토 기준은 무엇인가?</li> </ul>  |
| 10. 환경 검토 과정 관리 | 법에 의해 환경품질관리사무국은 환경영향평가 절차를, 환경협의회는 규칙을 발표하고, 환경센터는 전문지식을 제공함.                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경품질관리사무국의 현재 기능에 대한 평가와 효과를 향상시킬 수 있는가?</li> <li>• 환경협의회는 현재 기능에 대한 귀하의 평가와 그 효과성을 개선할 수 있는지 여부는 무엇인가?</li> <li>• 환경센터의 현재 기능에 대한 평가와 그 효과를 개선할 수 있는지 여부는 무엇인가?</li> </ul>   |
| 11. 누적효과        | 법 제343장은 누적영향을 환경영향평가서에서 다루도록 요구함. 이러한 검토는 누적영향 및 그 중요성과 이들을 완화하는 방법을 평가하는 최선의 방법을 연구하기 위한 것임 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 하와이에서 환경영향평가서는 누적영향을 효과적으로 다루고 있는가?</li> <li>• 누적영향 및 그 중요성과 이들을 완화하는 방법을 효과적으로 평가하기 위해 환경영향평가서 시스템을 어떻게 개선할 수 있는가?</li> </ul>   |
| 12. 문화적 영향      | 2000년 이래로 환경영향평가서에서 문화적 영향을 논의해야 함.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화영향평가 절차가 잘 작동하고 개선될 수 있는가?</li> </ul>   |
| 13. 모범사례        | 모범사례는 많은 환경관리 분야에서 개발되었음.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경 검토문서를 작성하기 위한 모범사례(산업 표준)를 알고 있는가?</li> <li>• 하와이의 환경 검토 문서를 작성하는 현재의 관행은 모범 사례를 반영하는가?</li> </ul>   |
| 14. 기후변화        | 기후변화는 하와이의 환경에 영향을 미칠 것임. 예를 들어, 봉인 수준 상승(seal level rise)은 해안 기반시설을 위협할 수 있음.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재의 환경영향평가서 시스템에서 탄소 배출량, 연안지대 관리 및 해수면 상승과 같은 기후 변화 문제가 적절하게 다루어지고 있는가?</li> <li>• 기후 변화가 하와이의 환경에 미치는 영향이 환경영향평가 절차에 어떻게 통합될 수 있는가?</li> </ul>                              |
| 15. 재난관리        | 재난에 대한 탄력성과 신속한 대응은 개발에 의해 지원되며, 이는 재난관리를 염두에 두고 설계되었음.                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경영향평가서 절차에서는 신청자 또는 대행사의 조치가 재난복구에 적절하게 대처하는지 여부를 검토해야 하는가?</li> <li>• 특히 평가서가 대응, 복구 및 준비에 미치는 영향에 대해 논의해야 하는가?</li> <li>• 비상사태나 재해가 있을 경우 환경영향평가서 절차를 수정해야 하는가?</li> </ul> |
| 16. 경제적 영향      | 환경평가와 평가보고서는 돈과 시간 면에서 일정한 비용을 필요로 함.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영향을 받는 산업 및 기업 관점에서 본 연구에서 다루어야 할 다른 문제와 우려사항이 있는가?</li> </ul>  |
| 17. 기타문제        | 이 목록은 포괄적이지 않으며, 귀하에게 우리가 다루지 않은 환경영향평가 절차에 대한 우려를 토론할 기회를 제공하고자 함.                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가할 의견이 있는가?</li> </ul>   |

자료: Kimberly, Elizabeth, & Paul(2015) 정리.

## 2. 뉴질랜드 테 아라와 호수 하수처리계획 평가

### 가. 평가 개요

뉴질랜드의 원주민보호를 위한 문화영향평가 사례로 테 아라와(Te Arawa, 또는 Tarawera) 호수 하수처리계획 평가 사례<sup>9)</sup>를 살펴볼 수 있다. 하수처리계획 평가 시점의 테 아라와 호수의 영양물 수준지표(TLI, trophic level index)<sup>10)</sup>는 3.0으로 지역 수질 및 토지 계획(Regional Water and Land Plan)에서 제시한 목표치 2.6을 초과했다. 수질 악화의 주범은 집수지로부터 유입되는 질소 및 인의 양이 증가한 것인데, 이 문제를 해결하기 위해서 호수에 유입되는 영양물을 지속가능한 수준까지 저감해야 할 필요가 있었다. 이에 테 아라와 호수 하수처리계획을 수립하여 호수의 질소 및 인 총량의 저감 방안을 찾게 되었고, 이 방안의 문화적 영향을 평가하게 되었다. 사업수행기관은 테 아라와 호수 하수관리위원회(Lake Tarawera Sewerage Steering Committee)이며, 실제 평가담당기관은 ‘테 아라와 레이크스 트러스트(Te Arawa Lakes Trust)’다.



[그림 3-2] 테 아라와(Te Arawa) 호수 위치

자료: 구글지도

9) 테 아라와 사례에 대해서는 Te Arawa Lakes Trust(2018)를 참조하여 정리하였다.

10) 영양물 수준지표란 뉴질랜드의 수질 오염 지표를 의미하며, 수중의 질소 및 인 총량으로 측정된다.

이 평가의 목적은 테 아라와 호수의 폐수처리방안과 결부된 문화적 가치를 확인하고, 제안된 처리방안이 결과적으로 문화적 가치에 미칠 잠재적 영향을 파악하여 영향 저감 방안을 제안 및 권고하는 것이다.

〈표 3-5〉 뉴질랜드 테 아라와(Te Arawa) 하수처리계획 평가 개요

| 구분    |         | 내용  |
|-------|---------|---|
| 평가 참여 | 사업 수행기관 | 테 아라와 호수 하수관리위원회  |
|       | 평가 담당기관 | 테 아라와 레이크스 트러스트(Te Arawa Lakes Trust)   |
| 평가목적  |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 테 아라와 호수 폐수처리방안과 결부된 문화적 가치를 확인함.</li> <li>• 제안된 처리방안이 결과적으로 문화적 가치에 미칠 잠재적 영향을 파악하며, 영향 저감 방안을 제안 및 권고함.</li> </ul>   |
| 평가결과  |         | <p>테 아라와 호수에 하수처리시설이 구축되면 광범위한 문화적 영향이 발생할 것으로 예측되고, 특히 테 아라와 호수의 마우리(māuri)<sup>11)</sup> 쇠퇴가 가장 주목되는 영향이므로 대책이 필요함. 예측되는 가장 큰 문화적 영향은 현재 진행되는 호수의 질적 저하, 즉 물의 마우리가 쇠퇴하는 것임. 따라서 물의 마우리(māuri of the wai)가 저하되는 것을 막을 수 있는 최선의 대안 강구가 가장 중요함.</p> <p>지난 131년 동안 투호우랑기(Tūhōurangi)<sup>12)</sup> 부족과 나티 랑기티히(Ngāti Rangitīhi)<sup>13)</sup> 부족은 본고장인 테 아라와 호수 지역에 정착하지 못했으며, 그들은 선조가 살던 곳으로 귀향하고 싶어함. 따라서 이들 부족이 테 아라와 호수 주변에 소재한 자신들의 땅과 자원으로 귀향할 수 있도록 하는 최선의 대안이 강구되어야 함.</p> <p>화산 분출 전후 시기에 투호우랑기 부족과 나티 랑기티히 부족이 테 아라와 호수 지역에 거주했었다는 사실은 이 지역의 풍경 속에 특히 우루파(urupa)<sup>14)</sup>와 관련된 중요한 장소가 매우 많다는 것을 의미함. 이 같은 문화적 풍경에 미치는 영향을 최소화하는 방안이 마련되어야 함.</p> <p>하수 및 그 처리와 관계된 기타 문제로, 하수와 결부된 (문화적) 가치에 미치는 영향을 최소화하고 오니(sludge, 汚泥)의 이동을 다룰 방안이 강구되어야 함</p> |
| 권고사항  |         | <p>테 아라와 호수 하수관리위원회에 지주 대표를 참여시켜야 함.</p> <p>지주들은 탕가타 뱌누아(tangata whenua)<sup>15)</sup>로서의 역할뿐만 아니라 자신들 나름의 특수한 이슈가 있음. 대표가 지속적이고 안정적이기 위해서는 교체자를 지정할 필요가 있으며, 이는 여타 유사 회합의 경우에도 해당됨.</p> <p>제안된 하수처리방식이 문화에 미치는 영향의 정도를 파악하기 위해서는 관련자들의 보다 심도 있는 참여가 필요함.</p>   |

자료: Te Arawa Lakes Trust(2018) 정리.

11) 마우리는 마오리족 언어로 삶의 원칙(life principle) 혹은 근본방침을 뜻한다. 마오리족은 물을 생명을 지닌 유기체로 인식한다. 예를 들면, 빗물 같은 순수한 물은 와이 오라(Wai ora), 샘물은 와이 푸나(Wai puna), 음식과 관계된 물은 와이 화카이카(Wai whakaika), 생활용수는 와이 마오리(Wai māori), 마우리를 잃고 질이 저하되어 더 이상 생명을 부양할 수 없는 오수는 와이 마테(Wai mate), 급류 등 위험한 물은 와이 키노(Wai kino)라 불린다(Te Arawa Lakes Trust, 2018: 11).

## 나. 제도적 기반

테 아라와 호수 하수처리계획은 테 아라와 호수 복원계획(Tarawera Lake Restoration Plan)의 일환으로 수립되었다. 이 복원계획은 수질 향상을 위해 테 아라와 호수의 질소 및 인 총량을 저감하는 방안을 찾는 데 주안점이 있고, 자원관리법(Resource Management Act 1991), 테 아라와 호수 정착촌 법(Te Arawa Lakes Settlement Act 2006), 테 아라와 이위(Te Arawa Iwi) 및 하푸 연합체(Te Ariki, Te Wairoa 등) 불하지 정착촌법(Affiliate Te Arawa Iwi and Hapū Claims Settlement Act 2008) 등과 관련된다.

‘로토루아·테 아라와 호수군(湖水群) 전략 그룹(Rotorua/Te Arawa Lakes Strategy Group)’은 테 아라와 호수 복원계획을 채택하여 호수의 수질 개선을 위해 영양물 부하를 저감시키기로 하고, 테 아라와 호수 하수 관리위원회를 조직하여 지역사회와 로토루아 레이크스(Rotorua Lakes) 지역에 가장 적합한 하수처리 방안을 강구하고 권고하도록 했다. 위원회의 주요 구성원은 로토루아 레이크스 의회, 베이 오브 플랜티 지방의회(Bay of Plenty Regional Council), 타라웨라 지방세납자협회(Tarawera Ratepayers Association), 투호우랑기(Tūhourangi) 부족 및 나티 랑기티히(Ngāti Rangitīhi) 부족의 대표 등이다. 위원회는 수질 개선을 위해 다섯 가지의 대안을 제시하였으며, 이 대안들에 대한 문화영향평가를 위탁했다. 이 문화영향평가에서는 원주민인 마오리 족의 사전 참여 과정을 통해 하수처리방안의 문화적 영향을 평가했다.

하수 처리 및 방류와 물 관리 방안은 나티 랑기티히 이위 환경관리계획(Ngāti Rangitīhi Iwi Environmental Management Plan 2011) 및 투호우

12) 투호우랑기는 테 아라와를 구성하는 하위 부족의 하나로, 뉴질랜드 북섬의 로토루아(Rotorua)에 근거지를 둔 마오리 이위(iwi)족과 하푸(hapu)족의 연합체다.

13) 랑기티히는 테 아라와를 구성하는 하위 부족의 하나다.

14) 우루파는 사자(死者)가 매장된 곳이나 묘를 의미한다.

15) 탕가타 헤누아는 ‘땅의 주인’이라는 뜻이며, 마오리족이 자신들을 스스로 일컫는 말이다.

랑기 부족 자치단체(Tūhourangi Tribal Authority)의 환경자원관리 제고 계획(Enhanced Iwi Environment Resource Management Plan 2011)에 부합하도록 규정된다.

#### 다. 평가 방법

테 아라와 호수 하수처리계획의 문화적 영향에 대한 평가는 주로 협의체를 통한 정보 파악 및 공유, 토론 및 의견 청취, 환류 등의 과정을 거치는 정성적 방법으로 이루어졌다. 그 과정에서 원주민들의 의견이 중요하게 존중되고 반영되었다. 평가절차는 관계 법령의 검토, 관련된 역사적·문화적 정보 및 여타 문서의 검토, 관련 계획 검토, 인터뷰를 통한 탕가타 웨누아(tangata whenua)의 지역 및 전통 가치에 대한 지식과 경험 조사, 탕가타 웨누아를 포함한 사업 관계자에 대한 조사 결과의 환류, 환류 후의 의견 청취 및 협의 반복, 마오리 토지 소유자들과의 사업지역 및 집수장에 대한 협의를 통해 이루어졌다.

## 제3절

## 문화유산 · 문화경관에 미치는 영향평가 사례

1. 몬테니그로 코토르만 다리 설치계획 평가<sup>16)</sup>

## 가. 평가 개요

문화유산 및 경관의 보호와 활용에 대한 사례로 몬테니그로 코토르만(bay of Kotor)에서 진행된 시각영향평가(Visual Impact Assessment: VIA) 사례<sup>17)</sup>를 살펴볼 수 있다. 코토르의 자연 · 역사 문화지구(Natural and Culturo-Historical Region of Kotor)는 1979년에 세계유산 등재 조항 중 ‘i, ii, iii, iv’를 충족하여 세계유산으로 등재되었다. 이에 비해서 코토르만은 지진으로 인해 ‘위험에 처한 세계유산’ 목록에 등재되었다가 삭제된 바 있다.

2005년에 세계유산센터는 몬테니그로 해양부장관으로부터 코토르만 입구 근처에 ‘Verige’ 다리 건설계획을 보고받았다. 2007년 및 2008년의 당사국 보고서에 따르면, 관광인프라 개발 압력(크루즈 보트, 당일 방문객, 케이블카 등) 및 증가하는 교통량에 대응방안이 필요하였다. 그에 따라서 대안과 잠재적 영향이 면밀하게 분석될 필요성이 제기되었고, 2008년에 유네스코 전문가 위원회는 교량 설치 프로젝트에 대하여 시각적 영향에 대한 연구(Visual Impact Study: VIS)를 수행할 것을 촉구하였다. 더 나아가 이 프로젝트를 대체할 수 있는 다른 모든 지리적 및 기술적 조건을 고려하고, 현저한 보편적 가치에 부정적인 영향을 제거하도록 당사국에 요청하였다.

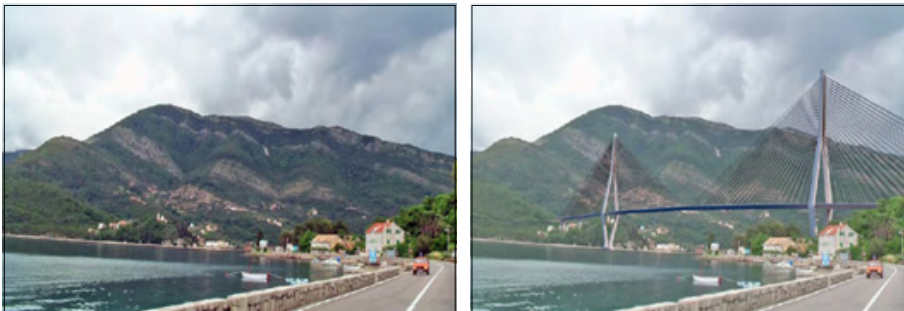
16) 몬테니그로 코토르만 다리 설치계획 평가 사례에 대해서는 자문원고(채경진, 한국문화재정책연구원)를 수정하여 수록하였다.

17) <http://whc.unesco.org/en/soc/710>



[그림 3-3] 코토르만(bay of Kotor) 다리 설치계획 위치

자료: Kloos(2017).



[그림 3-4] 코토르만(bay of Kotor) 다리 설치 전(좌)과 후(우) 시뮬레이션

자료: Kloos(2017)

그에 따라서 당사국이 2009년 2월 환경영향평가가 포함된 보고서를 제출하였고, 같은 해 6월부터 11월까지 시각적 영향에 대한 평가가 수행되었다. 이 영향평가는 인접한 3개 지방자치단체의 공간계획 간 조화와 통합 운송 계획 개발을 통해 코토르만의 경관 보전을 위한 통합 공간 계획을 개발하는 광범위한 프로젝트의 일부였고, 독일기술협력기구(German Technical Cooperation Agency)가 평가를 지원하였다.

〈표 3-6〉 세계문화유산 등재기준 및 코토르만(bay of Kotor) 충족사항

| 등재기준     | 내용   | 충족사항  |
|----------|--|---|
| 세계 문화 유산 | i<br>인간의 창의성으로 빚어진 걸작을 대표할 것   | 코토르의 교회·궁전·성벽 등이 단지 건축학적 가치만 있는 기념물이었다면, 세계문화유산으로 등재될 만큼의 보편적 가치는 없다고 할 것이다. 이곳이 문화유산으로 지정된 진정한 가치는 이 기념물들이 코토르만 해안에 모두 모여 있으며, 탁월한 입지적 조화를 이루고 있고, 뛰어난 도시 계획의 일부였다는 점에 있다. |
|          | ii<br>오랜 세월에 걸쳐 또는 세계의 일정 문화권 내에서 건축이나 기술 발전, 기념물 제작, 도시 계획이나 조경 디자인에 있어 인간 가치의 중요한 교환을 반영 | 코토르와 주변 도시들은 베네치아공화국 시절 아드리아 해 남부의 주요 교두보였고, 선장과 선주 중심의 귀족 도시였다. 또한 수백 년 동안 창조적인 운동의 중심지이기도 했다. 이곳의 미술·금세공 기술·건축 학교는 아드리아 해 연안 지역에 지속적으로 영향을 끼쳤다.                           |
|          | iii<br>현존하거나 이미 사라진 문화적 전통이나 문명의 독보적 또는 적어도 특출한 증거일 것                                      | 코토르 만과 주변 도시들이 훌륭한 조화를 이루고 있으며, 기념물과 문화유산이 양적으로나 수적으로도 매우 다양하다. 뿐만 아니라 보전이 잘 되어 있다는 점에서 이 지역의 유산들은 매우 특별하다고 볼 수 있다.   |
|          | iv<br>인류 역사에서 중요 단계를 예증하는 건물, 건축이나 기술의 총체, 경관 유형의 대표적 사례일 것                                | 코토르와 페라스트는 도시 본래의 목적에 아주 적합하게 만든 도시 계획의 모범적인 사례다. 아울러 뛰어난 건축물 덕분에 도시의 기능이 한층 강화됐다는 점에서 매우 개성적이다.  |
|          | v<br>특히 반복할 수 없는 변화의 영향으로 취약해졌을 때 환경이나 인간의 상호작용 또는 문화를 대변하는 전통적 정주지나 육지·바다의 사용을 예증하는 대표 사례 | -   |
|          | vi<br>사건이나 실존하는 전통, 사상이나 신조, 보편적 중요성이 탁월한 예술 및 문학작품과 직접 또는 가시적으로 연관될 것(다른 기준과 함께 적용 권장)    | -   |
| 공통       | 진정성(authenticity): 모든 문화유산은 재질, 기법 등에서 원래 가치 보유  | ○   |
|          | 완전성(integrity): 유산의 가치를 충분히 보여줄 수 있는 충분한 제반 요소 보유  | ○   |
|          | 보호 및 관리체계: 법적·행정적 보호 제도, 완충지대(buffer zone) 설정 등  | ○   |

자료: 유네스코한국위원회 '유네스코와 유산' 누리집(<http://heritage.unesco.or.kr>) 참조 정리.



유산영향평가의 목적은 코토르만 전체에 대한 계획된 교량의 영향과 특히 시각적인 완전성과 진정성, 코토르의 자연적·문화적·역사적 지역으로서의 탁월한 보편적 가치(OUV)를 평가하는 것이었다. 이 평가는 제안된 교량과 접근 도로, 육교, 정거장, 터널 등이 경관에 매우 강하고 돌이킬 수 없는 영향을 미칠 것이며 주요 경관이 훼손될 것이라고 결론지었다. 또한 도로 교량의 높이(53m)는 해상 선박의 접근을 제한하고 우회도로는 너무 좁으므로 고속도로와 지방도로를 연결해 교통량을 완화하라고 강조하였다. 이에 따라 몬테네그로 정부는 2010년 3월에 평가 결과를 채택하여 모든 작업을 보류하였다.

이후 2014년에 코토르 지방자치단체의 공간도시계획에서 문화재 보호를 위한 추가적인 연구가 진행되었고, 의사결정 통보를 위한 유산영향평가가 포함된다고 언급하였다. 당사국은 기존 시각영향평가의 결과를 토대로 대안 마련을 설계하고, 타당성 조사 및 유산영향평가의 수행결과에 근거하여 최종 대안을 확인하게 될 것이라고 통보하였다. Verige 다리 및 그 대안에 대한 유산영향평가의 최종 결정은 세계유산에 부정적인 영향을 미치지 않는 코토르 지역의 운송 전략을 설정하는 데에도 주요했다. 그에 따라서 3,000m<sup>2</sup>가 넘는 구조물의 계획과 주요 변경을 초래하는 구조물에 대해서는 의무적으로 시각영향평가를 시행하기로 하였다(2014년).

〈표 3-7〉 코토르만(bay of Kotor)의 다리 설치계획 평가 개요

| 구분    |       | 내용   |
|-------|-------|--|
| 평가 참여 | 협력 기관 | 독일기술협력기구(GTZ)  |
| 평가목적  |       | 코토르만 전체에 대한 계획된 교량의 영향과 특히 시각적인 완전성·진정성, 코토르의 자연적·문화적·역사적 지역으로서의 탁월한 보편적 가치를 평가함.  |
| 평가결과  |       | 관리 계획, 입법 및 기획 문서의 이행, 법적·제도적 체계의 강화, 유산의 보호 및 가치 증대, 역량 강화 및 인적 자원 증가, 지속 가능한 개발 전략 등에 대한 최신 정보를 제공함. 가장 중요한 경관은 시각화를 통해 평가를 진행하며, 시각적 영향이 덜한 대안을 탐색하는 것이 좋음.<br>한편, 실제 유산영향평가에 참여한 Kloos(2017)의 발표 자료에 따르면, 평가 결과가 여러 지표에 대체로 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났음. 다만, 타 |

| 구분   | 내용   |   |                               |
|------|--|---|-------------------------------|
|      | 대안이나 다른 교통수단의 개발(케이블카 설치, 관광시설 개발 등)에 대한 시각영향평가와는 별개의 사안으로 볼 수 있기에, 개별 케이스 혹은 정책계획에 대한 유산영향평가 결과와는 다를 수 있음.  |   |                               |
|      | 속성   | 세부 속성   | 결과                            |
|      | 시각적 영향   | 지형을 높이는 랜드마크 및 포인트<br>특징적인 마을 경관<br>거리공간 및 일상 경관                      | 중립<br>약간에서 보통으로<br>보통에서 긍정으로  |
|      | 기능적 영향   | 방문객: 관리 및 정보<br>당면한 주변 환경의 도시건축양식 결손액에 대한 보상<br>분기별 도시건축양식 결손액에 대한 보상 | 긍정<br>긍정<br>긍정                |
|      | 직접적 물리적 영향   | 건축 유산<br>물질로서의 질 및 규모   | 중립<br>보통                      |
|      | 사회·경제적 영향  | 일자리/투자  | 긍정                            |
|      | 누적된 영향   | 보행자 교통<br>도시 개발<br>차량 교통  | 긍정<br>긍정<br>보통<br>(교통개발계획 요구) |
|      | 관리에 영향   | 관광<br>지역개발<br>세계유산 홍보 및 교육  | 긍정<br>긍정<br>긍정                |
|      | 세계유산<br>전반에의 영향  | 지속가능한 개발  | 긍정<br>(균형개발의 관심요구)            |
| 권고사항 | 도로 교량의 높이(53m)는 해상 선박의 접근을 제한하고, 우회 도로는 너무 좁으므로 고속도로와 지방도로를 연결해 교통량을 완화하라고 강조함. 몬테네그로 정부는 2010년 3월에 영향평가 결과를 채택해 모든 작업을 보류함. 2014년부터 코토르의 공간도시계획에서 문화재 보호를 위한 추가적인 연구를 진행하고, 의사결정 통보를 위한 유산영향평가(Heritage Impact Assessment)를 포함한다고 언급됨. 당사국은 평가 결과에 근거하여 최종 대안을 확인하게 될 것이라고 통보하였음. |   |                               |

자료: <https://whc.unesco.org/en/soc/265> 및 <https://www.michaelkloos.de> 참조 정리.

## 나. 제도적 기반

코토르만의 다리 설치계획에 대한 결과보고서는 당사국이 평가결과 이행을 위해 보존법안을 다루고 완충지대의 설정 등 적절한 입법과 규제 조항에 의해 뒷받침되는 효과적인 관리 체계 및 구조를 수립하는 데 지속적으로 노력해 왔음을 보여준다. 「정책 및 계획의 틀과 도구의 조화를

위한 코토르 지역의 유산영향평가 보고서(Report on Heritage Impact Assessment (HIA) for Natural and Culturo-Historical Region of Kotor for harmonizing policy/planning framework and instruments)」를 발간하는 등 정책계획이나 개발대안(케이블카 등)에 대해 지속적으로 유산영향평가를 실시하고 있기 때문이다.<sup>18)</sup>

더욱이 유산영향평가는 개발 관점에서 탁월한 보편적 가치에 잠재적으로 부정적 영향을 미치는 것을 이해하기 위해 세계유산 지역 및 그 완충지대에 채택된 현재 ‘계획수단’을 평가한다. 위원회로부터 요청 받은 모든 ‘도시계획 수단의 조화’와 ‘분명한 국토정책 및 계획 틀 마련’의 기초가 될 수 있다.<sup>19)</sup> 무엇보다 시각적 영향을 가장 큰 중심으로 보지만, 세계유산뿐 아니라 이와 어우러진 지역의 다양한 변수 및 이해관계를 고려해 접근한 점은 국내 현안에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈표 3-8〉 유산영향평가의 평가 방법

| 유산·자산의 가치                        | 변화·영향의 척도와 강도                         |             |       |         |        |
|----------------------------------|---------------------------------------|-------------|-------|---------|--------|
|                                  | 변화 없음                                 | 무시할 수 있는 변화 | 작은 변화 | 보통적인 변화 | 주요한 변화 |
| 세계유산으로서 탁월한 보편적 가치의 속성이 매우 높은 정도 | 효과 또는 종합적 영향의 유의미성(부정적이거나 유익한 어느 한 쪽) |             |       |         |        |
|                                  | 중립                                    | 약간          | 보통/큼  | 큼/매우 큼  | 매우 큼   |

자료: ICOMOS(2011).

## 다. 평가 방법

코토르 지역에서 유산영향평가는 대개 ‘3D모델 ⇒ 문화적/자연적인 탁월한 보편적 가치(속성) 분석 ⇒ 기록 ⇒ 시각화 ⇒ 평가 ⇒ 권고(마스터플랜 및 완충지대)’ 순으로 진행된다(Kloos, 2017). 국제기념물유적협의회(ICOMOS)의 유산영향평가 가이드라인에 따라 평가의 척도와 강도를 설정하며, 그 과정은 ‘스크리닝 ⇒ 스코핑 ⇒ 분석 ⇒ 커뮤니케이션

18) <https://whc.unesco.org/en/soc/3430>

19) <https://whc.unesco.org/en/soc/3733>

⇒ 평가 ⇒ 종합 ⇒ 부정적 완충 ⇒ 긍정적 증진 ⇒ 모니터링' 순으로 진행되고 있다. 또한 평가에서는 도시계획 및 보존에 대한 노하우가 기초가 되며, 다리 설치를 통한 미래의 상태, 크로아티아, 몬테네그로 및 알바니아 간 새로운 고속도로, 페리 서비스 대체가 중점적인 평가사항이다 (Kloos, 2017).



[그림 3-5] 코토르만(bay of Kotor)의 탁월한 보편적 가치의 분석 및 시각화

자료: 좌측-Kloos(2017), 우측-<https://www.michaelkloos.de>

## 2. 독일 드레스덴 엘베계곡의 다리 건설사업 평가<sup>20)</sup>

### 가. 평가 개요

시각영향평가의 다른 사례로 독일 드레스덴 엘베계곡(Dresden Elbe Valley)의 다리를 들 수 있다.<sup>21)</sup> 엘베계곡은 2004년에 유네스코 세계유산위원회 심의에서 세계유산 등재 조항 중 ‘ii, iii, iv, v’를 충족하여 세계유산으로 등재되었다. 그러나 드레스덴시는 세계유산 등재 직후에 이 지역의 숙원사업이던 발드슐뢰센 다리(Waldschlosschen Bridge) 건설을 추진하였고, 그에 따라 유네스코 세계유산센터는 이 문제를 논의하기 위해 2006년 1월 20일에 드레스덴 시장, 유네스코 독일대표부, 독일

20) 독일 드레스덴 엘베계곡의 다리 설치 평가 사례에 대해서는 자문원고(채경진, 한국문화재정책연구원)를 수정하여 수록하였다.

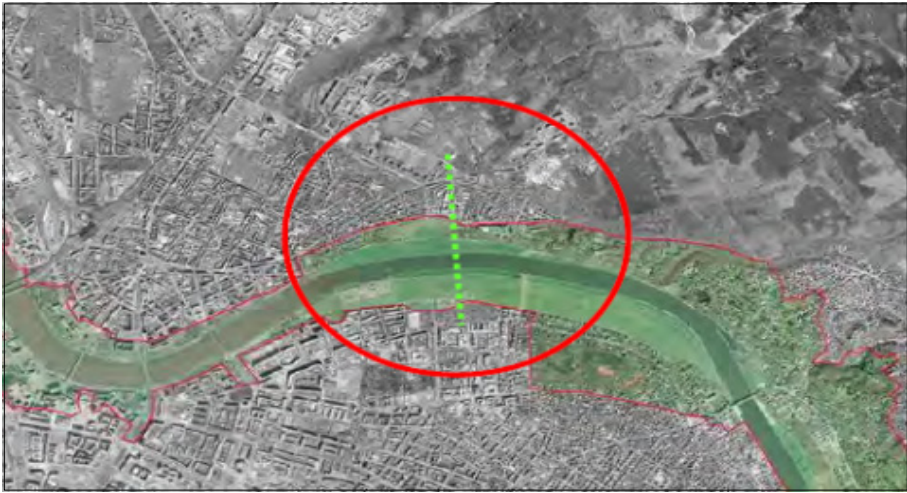
21) <http://whc.unesco.org/en/soc/1196>

외무부 및 독일 국가위원회와 함께 회의를 개최하였다. 이러한 가운데 세계유산센터는 엘베계곡의 다리 건설을 시작하지 말 것을 당국에 호소했고, 교량(안)이 시각적으로 어떤 영향을 미치게 되는지에 관한 연구를 수행하도록 권고하였고, 드레스덴시 당국은 모든 공사가 2006년 8월까지 연기될 것이라고 센터에 통보하였다.

〈표 3-9〉 세계문화유산 등재기준 및 드레스덴 엘베계곡(Elbe Valley) 충족사항

| 등재기준     | 내용  | 충족사항   |
|----------|---|--|
| 세계 문화 유산 | i 인간의 창의성으로 빚어진 걸작을 대표할 것   | -  |
|          | ii 오랜 세월에 걸쳐 또는 세계의 일정 문화권 내에서 건축이나 기술 발전, 기념물 제작, 도시 계획이나 조경 디자인에 있어 인간 가치의 중요한 교환을 반영 | 드레스덴 엘베계곡은 유럽의 문화 과학 기술의 교차로였다. 드레스덴의 미술품, 건축물, 정원 그리고 경관 요소들은 18~19세기 유럽 중앙지역의 발전에 중요한 기준이 되었다.     |
|          | iii 현존하거나 이미 사라진 문화적 전통이나 문명의 독보적 또는 적어도 특출한 증거일 것                                      | 드레스덴 엘베 계곡은 궁정 건축과 축제에 관한 탁월한 증거를 지니고 있으며, 중산층 건축과 유럽의 도시개발이 근대 산업기로 접어드는 시기 산업유산들의 유명한 사례를 포함하고 있다. |
|          | iv 인류 역사에서 중요 단계를 예증하는 건물, 건축이나 기술의 총체, 경관 유형의 대표적 사례일 것                                | 드레스덴 엘베계곡은 탁월한 문화경관으로서 강의 계곡 안에 명성 높은 바로크 양식과 교외 정원도시가 예술적으로 잘 어우러진 조화를 이룬다.                         |
|          | v 특히 반복할 수 없는 변화의 영향으로 취약해졌을 때 환경이나 인간의 상호작용 또는 문화를 대변하는 전통적 정주지나 육지·바다의 사용을 예증하는 대표 사례 | 드레스덴 엘베계곡은 토지사용에 대한 뛰어난 사례로서 중부 유럽 주요도시의 특출한 발전을 대표한다. 이 문화경관의 가치는 오래전부터 인정받았지만 현재는 새로운 변화의 압력을 받는다. |
|          | vi 사건이나 실존하는 전통, 사상이나 신조, 보편적 중요성이 탁월한 예술 및 문학작품과 직접 또는 가시적으로 연관될 것(다른 기준과 함께 적용 권장)    | -  |
| 공동       | 진정성(authenticity): 모든 문화유산은 재질, 기법 등에서 원래 가치 보유   | ○  |
|          | 완전성(integrity): 유산의 가치를 충분히 보여줄 수 있는 충분한 제반 요소 보유                                       | ○  |
|          | 보호 및 관리체계: 법적·행정적 보호 제도, 완충지대(buffer zone) 설정 등   | ○  |

자료: 유네스코한국위원회 '유네스코와 유산' 누리집(<http://heritage.unesco.or.kr/>) 및 조유진(2015) 참조 정리



[그림 3-6] 드레스덴 엘베계곡(Elbe Valley)의 다리 설치 위치

자료: Kloos(2017).

이 사례의 평가 목적은 다리의 설치가 엘베계곡의 시각적 완전성(visual integrity)을 저해시키는지에 대해 시각영향평가를 수행하는 것이었다(IUDRP, 2006). 평가 결과, 다리 설치에 기존에 이 지역에 위치한 다리들과의 적합성이 떨어지고, 도시의 일상생활과 관련이 있는 이 지역의 스카이라인 및 계곡의 경관을 보기 어렵게 만든다고 평가되었다. 또한 다리가 설치되는 위치가 엘베강의 응집된 경관을 두 개로 분할하게 만드는 것으로 예측되었다. 이 사례의 평가보고서는 세계유산지구의 역사적·문화적 경관을 유지하고 개발하는 것의 중요성을 강조하였으나, 교통이나 경제적·법적 측면을 반영하지는 못하였다. 이와 같은 평가에 따라서 유네스코 세계유산위원회는 엘베계곡을 ‘위험에 처한 세계유산(World Heritage in Danger)’으로 등재해 지속적 협의를 진행하였다. 그러나 드레스덴시의 주민 투표 결과에 따라서 공사는 재개되었고, 그 결과, 엘베계곡은 ‘탁월한 보편적 가치’를 상실했다고 판단되어 2009년 7월에 세계유산 목록에서 삭제되었다.

〈표 3-10〉 드레스덴 엘베계곡(Elbe Valley)의 다리 건설 평가 개요

| 구분    |         | 내용  |
|-------|---------|---|
| 평가 참여 | 평가 수행기관 | 독일 아헨 공과대학교(RWTH Aachen University) 도시디자인·지역계획연구소<br>(Institute of Urban Design and Regional Planning: IUDRP)<br>- 연구소 소속 참여 교수 및 연구원   |
| 평가목적  |         | 다리 설치가 엘베계곡의 시각적 완전성(visual integrity)을 저해시키는지에 대해 시각영향평가를 수행함.   |
| 평가결과  |         | 발드슐뢰센(Waldschlosschen) 다리 설치는 기존 드레스덴(Dresden)시의 다리들과의 적합성이 떨어짐. 또한 역사적인 중요성 및 도시의 일상생활과 관련이 있는 드레스덴 지역의 스카이라인 및 엘베계곡을 보기 어렵게 만들. 발드슐뢰센 다리는 시각적으로 가장 민감한 지점에 설치되어 엘베강이 굴곡이 응집된 경관을 두 개로 나누어 돌이킬 수 없게 만들.<br>다만, 동 보고서는 시각영향 측면만을 평가하여 교통이나 경제적·법적 측면을 반영하지 못한 점이 있음. 그럼에도 불구하고 세계유산지구로서의 경관적 측면을 확보하고 유지 및 개발하는 것이 예외적으로 중요하다고 강조함. |
| 권고사항  |         | 평가에 앞서 유네스코 세계유산센터는 엘베계곡의 다리 건설을 시작하지 말도록 호소하여 평가가 추진되었음. 평가 후 유네스코 세계유산위원회는 엘베계곡을 ‘위험에 처한 세계유산(World Heritage in Danger)’으로 등재해 지속적 협의를 진행했지만, 드레스덴시의 주민투표 결과로 인해 공사가 재개되었음. 그에 따라서 ‘탁월한 보편적 가치’를 상실했다고 판단해 2009년 7월 세계유산 목록에서 삭제함.  |

자료: IUDRP(2006) 참조 정리

## 나. 제도적 기반

시각영향평가를 포함한 유산영향평가는 법제도의 미비로 인해서 구축력이 부족하기 때문에 평가가 일반적으로 너무 늦게 진행되는 경향이다. 엘베계곡 사례에서도 공사 입찰 전에 단지 6주간 진행된 것으로 나타났다(Kloos, 2017). 특히 주민투표 결과에 대한 법원의 행정적 이행 명령 판결(2007.3.)에 의해 공사가 재개(2007.8.)된 점은 평가제도로서의 위상이 약함을 보여준다.

## 다. 평가 방법

시각영향평가의 방법론적 핵심인 ‘기술적으로 엄밀한 시야(field-of-view) 분석’을 수행하는 것은 두 가지 단계로 진행되었다. 첫 번째는 설치

될 발드슐뢰센 다리와 지역 내 주요 랜드마크를 디지털 3D모델로 만드는 것이었다. 두 번째는 만족스러운 시각 조건에서 촬영한 사진이 필요하였고, 이를 위해 경관의 변화를 고려한 사진 기제 마련, 조망 위치 선택, 장면(sequence) 범위 설정, 시야 분석 평가의 순으로 진행되었다(IUDRP, 2006). 그중 사진 기제의 경우, 봄, 여름, 가을의 경관 변화에 따라 조명과 색상 효과가 달라지기 때문에 다리 건설 시뮬레이션에 사용된 겨울 풍경보다 훨씬 분명하게 눈에 띄게 될 것으로 예상되었다. 다만, 경관 속에서 예상되는 다리의 모습은 과학적으로 정확하게 표현되기 때문에 시야 분석에서 문제가 되지는 않았다. 조망 위치의 선택은 다양한 위치에서 경관을 살펴보는 것으로, 시야 장면의 질적 구분이 필요하였고, 그에 따라서 ‘고전적 조망 지점(classical lookout points)’처럼 중요 경관을 분석하기 위해 다양한 지점을 선택하였다. 이동하는 동안 경관을 관찰하는 방법으로 유람선, 자동차, 사이클 트레일, 하이킹 코스에서 접근이 가능하였고, 해당 장면은 A, B, C 장면으로 나누어 시각적으로 분석되었다.



[그림 3-7] 엘베계곡(Elbe Valley)의 다리 건설 장면 A(Sequence A) 분석

자료: IUDRP(2006).



### 3. 핀란드의 문화환경영향평가

#### 가. 평가 개요

문화환경에 미치는 영향평가에 대한 사례로 핀란드의 문화환경영향평가(Kulttuuriympäristövaikutusten arvioinnissa) 사례<sup>22)</sup>를 살펴보고자 한다. 핀란드는 환경부에서 환경영향평가의 일부로서 문화환경을 검토하고 있다. 문화환경과 관련된 영향평가는 특정 설계 또는 프로젝트에 대한 영향평가의 일부로 진행된다. 핀란드는 문화환경영향평가를 통해 문화환경 및 다양한 구성요소(문화경관, 건축 환경, 고고학 유산 및 전통적 생활권)에 미치는 영향을 미리 이해하여 파악하고 있다. 따라서 영향평가는 계획된 변화(설계 또는 프로젝트)가 가치 있는 문화환경에 영향을 미칠 수 있다는 전제 하에 진행되기에, 문화환경 전체 또는 다양한 구성 요소에 대한 영향을 강조하는 것이 중요하다.

핀란드 사례에서는 이러한 문화환경영향을 평가할 때에 다음 사항들을 고려하도록 하고 있다.

- 지역의 경관이 도시와 자연의 특징에 미치는 영향은 무엇인가?
- 계획 등의 이행은 토지이용의 연속성과 그 지역의 건물 활동 및 환경의 역사적 특징 보존에 어떻게 영향을 미치는가?
- 환경의 시각적 특징, 예를 들어 건축 특성이 어떻게 변화하는가?
- 연구에서 확인된 특수 목표/영역의 영향은 무엇인가?

문화환경영향평가는 설계 과정의 일부로서 ‘예측단계 ⇒ 초기단계 ⇒ 준비단계 ⇒ 제안단계 ⇒ 승인단계’ 순으로 진행된다. 이에 각 단계의 주요 내용을 정리하면 <표 3-11>과 같다.

22) 핀란드의 문화환경영향평가에 대해서는 Ympäristöministeriö(2011; 2013)을 참조하여 정리하였다.

〈표 3-11〉 핀란드의 문화환경영향평가 과정

| 구분    | 계획 및 의사결정  | 영향평가  | 관련성  |
|-------|--|---|--|
| 예측 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>출력 데이터에 중대한 결점이 있는 경우, 디자인 프로세스 시작 전에 진술 준비</li> </ul>  | -   | -  |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>소프트웨어 설계 · 계획 및 참여 · 평가계획: 문화환경문제는 직접적으로 연관</li> <li>문화환경의 성격과 민감성/디자인의 본질</li> <li>국가토지이용지표, 주 또는 지역 목표의 해석: 계획의 중요성 및 경계 조건</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>소프트웨어 설계 · 계획 및 참여 · 평가계획: 문화환경문제는 직접적으로 연관</li> <li>문화환경의 성격과 민감성/디자인의 본질</li> <li>국가토지이용지표, 주 또는 지역 목표의 해석: 계획의 중요성 및 경계 조건</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>디자인 기획 조직 참여</li> <li>참여 및 평가를 위한 토지 사용 및 건축법 조직 솔루션 입력</li> <li>개시 또는 준비 단계에서 공공 협상을 조직(해당되는 경우)</li> </ul>                              |
| 초기 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>설계상 잠재적 문화환경 목표 적용</li> </ul>   | -   | -  |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>현재 상태 및 기타 기본 정보 수집 ⇒ 자료의 가용성 및 적합성 확인 ⇒ 필요한 정의 찾기</li> </ul>   | -   | -  |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>필요한 경우 문화환경 연구 착수</li> </ul>  | -   | -  |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>영향평가 프로그래밍</li> </ul>   | -   | -  |
| 준비 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>현재 상태 및 기타 기본 정보 요약, 예상 및 착수 단계</li> <li>문화환경 목표 명확화</li> <li>디자인 원칙 정의</li> <li>가능한 대안 구축</li> <li>초안 설계, 프로젝트 작성</li> <li>피드백 수집 및 초안 작성</li> <li>문화환경 연구 계속</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>설계작업 중 문화환경에 대한 영향평가</li> <li>필요한 경우 문화환경 보고서에 별도의 영향보고서 초안 작성</li> <li>설계 및 프로젝트의 영향평가(대안 포함)</li> <li>영향의 중요성 평가</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>참여기회: 참여자들에게 설계도/프로젝트 초안 및 영향을 보여주고 효과를 설명</li> <li>디자인 정보와 의견 수집</li> <li>검토용 디자인 자료 준비</li> <li>필요에 따라 당국과 협력</li> </ul>                |
| 제안 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>초안단계에서 CE에 대한 피드백을 기반으로 필요한 수정 및 개정</li> <li>검토를 위해 디자인 제안 준비</li> <li>메모 및 질문에 응답</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>모든 변경사항을 반영하기 위해 영향평가 업데이트(사소한 변경) 또는 보다 철저한 수정 (초안에서 크게 벗어나는 설계 제안)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>검토를 위해 디자인 제안서</li> <li>평가 및 진술</li> <li>박물관 당국(필요한 경우)의 견해 요청</li> <li>공공협의조직(해당되는 경우)</li> <li>검토를 위해 수정된 설계 제안서 제출(해당되는 경우)</li> </ul> |
| 승인 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>설계제안 및 가능한 감사에 대한 피드백 절차</li> <li>설계승인(적절한 경우 확인)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>평가결과는 설계승인 과정에서 사용 및 확인</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>디자인 승인 정보</li> <li>디자인 시행 공고</li> </ul>   |

자료: Ympärisöministeriö(2013: 13).

## 나. 제도적 기반

핀란드에서 문화환경영향평가나 문화환경조사는 다양한 법률에 근거한다. 즉, 「토지사용 및 건축에 관한 법(132/1999, maankäyttö-ja rakennuslaki: MRL)」과 그 시행령(895/1999, MRA), 「환경영향평가 절차에 관한 법률(468/1994, EIA Act)」 및 「환경영향평가 절차에 관한 정부법령(713/2006, EIA decree)」 등이 문화환경영향평가를 위한 법적 기반이 되고 있다. 그중에서 「토지사용 및 건축에 관한 법(MRL)」 제5조는 토지 이용계획의 목적을 상호 계획과 적절한 영향평가, 그리고 무엇보다 건축 환경의 아름다움을 촉진하고 문화적 가치를 육성하는 데 있다고 규정한다. 또한 같은 법 제9조에서는 디자인 설계는 계획의 환경적 영향 및 문화적 영향을 포함하여 고려되는 대안의 이행을 분명히 고려해야 한다고 명시하고 있다. 문화환경을 위한 지역 토지이용계획의 단계는 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 핀란드의 문화환경을 위한 지역 토지이용계획 단계별 주요 내용

| 구분    | 내용  |
|-------|---|
| 예측    | <ul style="list-style-type: none"> <li>원 자료에 심각한 단점이 있거나 보고서가 수년이 걸릴 것으로 알려진 경우 계획 프로세스가 시작되기 전에 보고서를 수정함.</li> </ul>   |
| 시작 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>문화환경의 문제는 지역계획을 위한 참여·평가계획 및 작업계획의 일부로서 특정 조건 하에 제시됨.</li> <li>협의 과정에서 문화환경에 대한 정보의 적절성과 최신성은 해당 분야 전문가 및 이해관계자와 협력하여 평가됨.</li> <li>잠재적이고 보완적인 문화환경 연구가 시작됨.</li> </ul>  |
| 목표 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>문화환경에 대한 국가토지이용목표(NLU)는 국립유물위원회(National Board of Antiquities) 및 주 환경관리국(State Environmental Administration)과 협력을 거쳐 수행됨.</li> <li>주정부 의사결정권자, 전문가 및 이해관계자 간에 문화환경에 대한 지역 토지이용 목표의 확인이 이루어지며, 이는 다른 국가 및 지방 목표에 적용됨.</li> <li>디자인에 대한 다른 영향 연구의 일부로 영향평가 및 문화환경평가가 시작됨.</li> <li>필요한 경우 문화환경 설문조사를 진행함.</li> </ul> |
| 준비 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>참여자 that 사용할 수 있는 디자인 템플릿으로서 문화환경 설문조사를 소개함.</li> <li>영향 연구 및 문화환경 평가.</li> <li>지역 토지이용 시나리오 및 프레젠테이션에 적합한 문화적 토지이용계획 및 규정을 확인함.</li> <li>영향 연구 및 평가에 따르면, 이 지역 문화경관의 내용은 다른 토지용도와 일치함.</li> </ul>   |

| 구분    | 내용   |
|-------|--|
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 및 지방의 토지이용 목적과 토지이용계획의 내용 요건과 관련하여 문화 규제의 기능 및 적합성을 평가함.</li> <li>• 디자인의 문화환경에 대한 텍스트 및 주제도 만들기.</li> <li>• 계획 초안을 준비할 때 문화환경에 대한 정보를 공유하고 그에 대한 질문에 답할 준비가 되어 있어야 함. 모든 발표 및 청문회에서는 문화환경 전문가가 참석해야 함.</li> </ul>  |
| 제안 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 초안 계획과 문화환경에 대한 피드백을 토론하고 이를 기반으로 지역계획을 개발함.</li> <li>• 문화환경과 관련하여 적합하다고 생각되는 다른 수정 및 조정을 진행함.</li> <li>• 공공 협의의 맥락에서, 문화영향평가의 적용 범위와 설계는 해당 분야 전문가 및 이해관계자와 협력하여 검토됨.</li> </ul>   |
| 승인 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제안 초안에 대한 의견을 논의하고 제안 승인 협상 절차에 따라 필요한 조정을 수행함.</li> <li>• 이 단계에서 변경이 필수적이라면 설계 제안서를 다시 제출해야 함. 변경사항의 규모가 큰 경우, 공식적 또는 기술적 수정이나 추가는 실질적인 변경으로 간주되지 않음. 변화의 중요성이 설계 솔루션의 크기에 따라 평가됨. 변경사항이 사적 이익과 관련이 있는지 또는 솔루션 준비가 의심스럽지 않은지 평가에 유의해야 함. 지역계획에서 문화환경에 중요한 부분을 추가하거나 제거하는 것이 부적절한 변화로 간주될 수는 없음.</li> </ul> |
| 입증 단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경부는 또한 문화환경 문제와 관련하여 디자인의 합법성을 평가함.</li> </ul>   |
| 후속 조치 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 협의회 및 비즈니스, 운송 및 환경 센터는 지역계획 및 기타 정부활동에 문화유산 표지를 하며, 이를 적용 및 안내함.</li> <li>• 문화 표지, 규정 및 내용의 기능을 평가하고 다음 지역계획에 필요한 추가 설명을 제공하며, 필요한 경우 보고서 준비를 시작함.</li> </ul>   |

자료: Ympärisministeriö(2011: 20).

한편, 핀란드의 「환경영향평가 절차에 관한 법률(EIA Act)」 제2조에서는 환경영향을 지역사회 구조, 건물, 경관, 도시경관 및 문화유산과 같이 핀란드 또는 그 영토 밖의 프로젝트나 활동으로부터 야기되는 직접·간접적 영향으로 정의하고 있다. 「토지사용 및 건축에 관한 법(MRL)」 제1조에서는 디자인의 직간접적 효과는 도시경관, 자연경관, 문화유산 및 건축환경에서 평가되어야 한다고 명시하고 있다. 이와 같은 법률들(〈표 3-13〉 참조)에 의거하여 핀란드에서 문화환경영향에 대한 지침 및 권장 사항은 각 프로젝트 및 계획의 사례별로 적용되지만, 상대적으로 법적인 구속력은 없는 경향이다.

〈표 3-13〉 핀란드의 문화환경영향평가 관계 법률의 주요 내용

| 법률                        | 조항                     | 조문  |
|---------------------------|------------------------|---|
| 토지사용 및 건축에 관한 법(MRL)      | 제1조 설계 과정에서의 영향 파악(1항) | 제9조에 언급된 설계의 효과를 고려할 때 설계의 기능 및 목적, 이전 연구 및 이러한 연구의 필요성에 영향을 미치는 기타 요인을 고려해야 한다. 보고서는 이하와 같이 계획 이행에 중대한 직접적 및 간접적 영향을 평가할 수 있는 충분한 정보를 제공해야 한다.<br>1. 생활 조건 및 사람들의 주거지역<br>2. 토양 및 암반, 물, 공기 및 기후<br>3. 동식물 종, 생물 다양성 및 천연 자원<br>4. 지역 및 도시 구조, 공동체 및 에너지 경제 및 운송<br>5. 도시경관, 자연경관, 문화유산 및 건축환경 |
|                           | 제9조 설계과정에서의 영향 확인      | 디자인은 적절한 연구와 조사에 기초해야 한다. 설계 과정에서 사회경제적, 사회적, 문화적 및 기타 영향을 포함하여 계획 및 조건의 환경영향의 필요한 범위를 명확히 해야 한다. 본 연구는 디자인이 중대한 영향을 미칠 수 있는 영역 전체에서 수행되어야 한다.  |
| 환경영향평가 절차에 관한 법률(EIA Act) | 제2조 정의(1항)             | 이 법의 목적: 핀란드 및 그 영토 밖에서의 환경에 대한 프로젝트 또는 활동의 직접 및 간접 효과<br>a. 인간의 건강, 생활조건 및 편안함<br>b. 토양, 수질, 대기, 기후, 식생, 생물 및 생물 다양성<br>c. 도시구조, 건물, 자연경관, 도시경관 및 문화유산<br>d. 천연자원의 개발<br>e. a-d에서 언급된 요인들 사이의 상호작용   |

자료: Ympärisministeriö(2013: 24-25) 정리.

이상의 내용을 보면, 문화환경영향평가의 기반이 되는 「토지 사용 및 건축에 관한 법령(MRA)」과 「환경영향평가 절차에 관한 법률(EIA Act)」의 문구는 다르다. 그러나 그 평가 목표는 도시, 도시의 이미지, 문화환경, 건축, 문화적 경관, 고고학적 유산, 전통적 생활권 또는 새로운 건설이 어떻게 지역과 연결되는지 등과 관련이 있음을 확인할 수 있다.

한편, 문화환경 관계 기관은 다양하고, 각 기관의 권한이나 역할도 다양하다. 일반적으로 참여하는 기관은 환경부 및 관련 기관, 국립유물위원회와 문화환경 부서, 각 주의 박물관, 지역협의회, 산업·교통 및 환경 센터 등이다(〈표 3-14〉 참조).

〈표 3-14〉 핀란드의 문화환경영향평가 관계 당국 및 역할

| 관계 당국               | 역할   |
|---------------------|--|
| 환경부<br>자연환경과, 건축환경과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연보전법(Natural Conservation Act)에 따른 국가경관 지역에 대한 결정</li> <li>• 국가적으로 중요한 경관지역과 그 지역 경계(자연환경과)</li> <li>• 국립공원(자연환경과)</li> <li>• 건축유산 보호에 따른 건물 보호 결정에 관한 법령 결정(건축환경과)</li> <li>• 지역 및 지방 자치 단체의 일반 토지 이용 계획 확인(건축환경과)</li> </ul> |
| 국립유물위원회,<br>문화환경과   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유적 인벤토리 및 등록</li> <li>• 장소 및 유물의 문화적·역사적 가치 결정</li> <li>• 국가 중요 문화유산 및 지역 경계</li> <li>• 안내</li> </ul>   |
| 주 박물관               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주 및 지방에서 중요한 지역 및 부지 결정</li> <li>• 안내</li> </ul>  |
| 지역 협의회              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 각지의 지역계획 및 기타 계획에서의 문화환경 고려</li> <li>• 문화적 정보의 가용성과 적시성 확보</li> <li>• 지방의 문화환경 개발 프로젝트 조정</li> </ul>  |
| 산업·교통 및 환경 센터       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시하수 처리 관리</li> <li>• 움직이지 않는 고대 지역 및 보호지역의 경계 강화</li> <li>• 움직이지 않는 고대 지역에서의 체재 허가</li> <li>• 전통적 생활권의 통제</li> <li>• 지방 경관지역에 대한 자연보전법의 결정</li> <li>• 건축유산 보호에 따라 건물 보호 결정</li> </ul>  |

자료: Ympäristöministeriö(2013: 22).

## 다. 평가 방법

문화환경영향평가 과정은 ‘1) 문화환경 파악, 2) 지역의 현재 상태 설명, 3) 영향 확인, 4) 영향평가, 5) 영향의 유의성 평가, 6) 부정적 영향 감소 및 유해 영향 예방, 7) 영향평가 보고, 8) 후속조치’ 순서로 이루어진다. 이 절차는 일반적인 영향평가 절차와 크게 다르지 않다.

### 1) 문화환경 파악

문화환경영향평가의 첫 번째 단계는 해당 지역의 문화환경을 파악하는 것이다. 따라서 프로그램 단계, 설명단계, 결론단계, 프로젝트 시행단계 등 단계별로 평가 계획을 수립할 필요가 있다(〈표 3-15〉 참조).

〈표 3-15〉 핀란드의 환경영향평가 과정의 일부로서 문화환경

| 단계             | 환경영향평가  | 문화환경영향평가   | 담당자/기타 조직   |
|----------------|---|--|---|
| <b>프로그램단계</b>  | 프로젝트 설명 및 고려 중인 옵션의 구축  |  |   |
| 평가프로그램 준비      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경의 현 상태 설명</li> <li>• 영향 확인</li> <li>• 연구의 효과; 사용된 자료 및 방법</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화환경의 특성 확인과 특성화</li> <li>• 프로젝트와 대안이 문화환경에 미치는 영향과 효과 파악</li> <li>• 영향평가 조사설계</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가능한 실무그룹을 만들고 작업을 시작</li> <li>• 참여를 위한 다른 대안을 마련할 가능성이 있음</li> </ul>   |
| 평가프로그램 완성      |   |  |   |
| 평가프로그램 이용가능성   |   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정 당국에 전화하기</li> <li>• 그룹 행사</li> <li>• 이의 제기, 의견</li> <li>• 조정 당국에 대한 의견</li> </ul>   |
| <b>설명단계</b>    | 프로젝트와 대안이 문화환경에 미치는 영향과 효과 파악   |  |   |
| 평가보고서 준비       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안의 비교</li> <li>• 부작용 완화 및 후속 계획 수립</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화환경 및 영향 받는 영역의 현 상태에 대한 자세한 설명</li> <li>• 문화환경에 대한 영향평가</li> <li>• 문화환경 효과의 대안 비교</li> <li>• 문화환경의 단점을 보완하고 계획을 모니터링</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무 그룹의 작업 지속</li> <li>• 기타 참여 조정 방안 마련</li> </ul>  |
| 평가보고서 완료       |   |  |   |
| 평가보고서 활용       |   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정 당국에 전화</li> <li>• 그룹 행사</li> <li>• 이의 제기, 의견</li> <li>• 평가보고서 및 그 적절성에 대한 조정당국 의견</li> <li>• 조정당국은 프로젝트 담당자에게 의견과 조언을 전달하여야 함.</li> </ul>   |
| <b>BA 결론단계</b> |   |  |   |
| 프로젝트 시행 단계     |   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 당국은 평가보고서와 조정당국의 의견을 받기 전에 프로젝트 실행의 승인이나 다른 비교 가능한 결정을 내리지 않아야 함.</li> <li>• 프로젝트 권한 결정 또는 유사 결정은 평가보고 및 조정당국의 의견이 고려되는 방식을 제시해야 함.</li> </ul> |

자료: Ympärisöministeriö(2013: 14).

## 2) 지역의 현재 상태 설명

문화환경영향평가는 근원 자료뿐만 아니라 기초지식 등을 기반으로 하며, 계획 초기 단계에서는 출력 데이터가 충분한지 또는 기초 데이터가 기본조사로 보완되는지 여부를 확인해야 한다. 특히, 경관의 건축적·자연적 특징, 인간 활동과 문화적 역사현상의 일시적인 연속성, 시각적 이미지 및 풍경, 도시지역의 특정 기능 등 해당 지역의 특성 및 현 상태에 대한 다양한 정보가 포함되어야 한다(〈표 3-16〉 참조).

〈표 3-16〉 토지 사용계획의 현재 상태 기술 및 데이터 출처 예시

| 구분            | 경관의 건축적·자연적 특성  | 일시적 연속성 및 문화 역사적 현상  | 시각적 특징 및 현상   |
|---------------|---|--|---|
| 영역            | 구과 식물의 빙퇴석 사면, 재배된 계곡, 밭과 숲의 경계에 있는 경사면의 인구와 정착지  | 19세기의 고고학적 현장. 17세기 이래 북부지역의 경작·방목, 적어도 19세기 후반부터 동일한 장소에 위치한 건물들, 건물 목록은 1960년대에 갱신   | 경관과 초목, 활엽수가 우거진 영역의 특별한 목구조 건물로 둘러싸인 개방형 경관 양식, 건물의 비율·재료 및 색상은 각각 다름                                    |
| 데이터 출처        | <ul style="list-style-type: none"> <li>지도 분석</li> <li>크로스컨트리 매핑(mapping)</li> <li>레지스터</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>고대 레지스트리</li> <li>고고학 인벤토리</li> <li>역사적 지도 분석</li> <li>레지스터(RBP 포함)</li> <li>인벤토리 구축</li> <li>크로스컨트리 매핑</li> <li>인터뷰</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>지도 분석</li> <li>레지스터</li> <li>크로스컨트리 매핑</li> <li>사각 항공사진</li> </ul> |
| 발명된 목적물       | 이 지역의 북동쪽은 가치 있는 경관지역 YY부터 시작함. 핀란드 지방 및 지방자치단체 연합의 보고서에 따르면 PP작품(XX.yy. 2010)은 이 지방에서 매우 가치가 높음. | TT 마을은 국가적으로 중요한 문화환경(RKY 2009)이며, P와 R의 둘은 지역 내 중요 목적물임(XX.yy. 2011).   | BTE 센터의 L부분 책임보고서(XX.yy.2010)에 따르면 Ntie와 Mtie는 지역적으로 중요함.   |
| 인벤토리에 대한 정보출처 | <ul style="list-style-type: none"> <li>국가적으로 가치 있는 경관 목록</li> <li>주별 계획과 관련된 문화경관 시나리오</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국가 중요 문화유산 목록</li> <li>토지사용계획 관련 건설 목록(2011)</li> <li>지자체 문화환경프로그램(2010)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>BTE센터 성명(2010)</li> </ul>  |

자료: Ympärisministeriö(2013: 23).



### 3) 영향 확인

영향을 받은 지역과 경관 구조의 현재 상태에 대한 설명은 경관과 자연적 특징에 미치는 영향을 확인할 수 있는 기초를 제공한다. 이에 경관의 건축 및 자연적 특성에 대한 영향을 확인하기 위한 질문은 다음과 같다.

- 경관의 모양이 변화하는가?: 경계, 용기, 암석, 계곡
- 계획된 활동은 지형 방향이나 고도와 어떤 관련이 있는가?
- 새로운 구조나 요소가 풍경의 전반적인 이미지에 어떻게 나타나는가?
- 경관 이미지는 어떻게 변화하는가? 변화가 경관이 민감한 지역에 초점을 맞추고 있는가?
- 산림 면적/경작지 면적이 증가 또는 감소하는가?
- 그것은 식물의 특정한 특성이나 지역에서 활동적인 고유의 문화 녹지 지대에 영향을 미치는가?

시간의 연속성을 반영하는 목적물과 영역을 확인하기 위해서는 이 지역의 역사의 주요 특징에 대한 지식이 필수적이다. 이를 위한 일시적 연속성 및 문화 역사적 현상에 대한 영향 확인을 위한 질문은 다음과 같다.

- 건설은 지역 전통과 어떻게 다른가?
- 특정 장기 거주 지역의 비즈니스 활동 또는 기능이 변화되었는가?
- 정착 구조, 전형적인 뜰, 구조물 또는 정원이 보존되어 있는가?
- 산업공동체, 병영 또는 역사보존센터와 같은 단체의 기능을 쉽게 이해할 수 있는가?
- 오래 지속되는 자연 지향적인 활동에 어떤 영향이 있는가? 문화적 정체성과 상징적 중요성(신성한 장소, 유적지, 장소)이 있는 자연 요소가 영향을 받는가?

- 역사적 또는 신체적 연결이나 접근성에 변화가 있는가?
- 환경의 기능적 초점이 어떤 방향으로 변화하는가?
- 지역의 문화적, 역사적 특성이 강화되거나 약화될 것이라 생각하는가?
- 문화환경 밖의 프로젝트는 어떻게 지역의 시야에 영향을 미치는가?

시각효과는 자연경관, 도시환경 및 도시경관을 목적으로 하는 것이다. 이와 관련하여 시각적 특징 및 현상에 대한 영향을 확인하기 위한 질문은 다음과 같다.

- 주변 및/또는 원격 경관에 영향이 있는가?
- 이 지역의 전망에 영향이 있는가?
- 풍경의 열린/둘러싸인 부분에 악영향이 있는가?
- 경관 단지와 유적지에 어떤 영향이 있는가?
- 경계 지역과 경관의 경계에 영향을 미치는가?
- 풍경의 지형이나 풍경의 연결 경로가 변경되었는가?
- 전통적이거나 지배적인 건설, 건축, 스타일 또는 장소의 다른 고유한 특징과 연속성에 영향을 미치는가?
- 환경의 시각적 초점이 어떤 방향으로 변화하는가?
- 경관이 조경을 유발하거나 비 경관 친화적인 조건을 조정할 필요성을 창출하는가?

문화환경영향평가에서 문화환경에 미치는 영향은 설계 또는 프로젝트의 범위에서 가능한 확인되고, 영향의 유형에 따라서 검토된다. 그 효과는 즉각적일 수 있지만, 기저에 깔려 있을 수도 있다. 또한 간접적·긍정적(객관적, 비대상화)이거나 부정적일 수 있고, 일시적 또는 영구적일 수도 있다. 또한 효과의 식별에서는 다양한 상호작용을 고려해야 한다.

#### 4) 영향의 평가

가장 일반적으로 사용되는 방법은 경관 구조, 자연적 특징, 기능의 연속성 및 시각적 특징에 대한 공식 또는 프로젝트 대안의 함의를 질적으로 설명하는 평가다. 양적인 검토는 질적인 검토를 지지하고 설명할 수 있으며 특정 영향의 중요성을 강조할 수 있다. 그러나 일반적으로 유일한 검토 방법은 될 수 없고, 필요한 경우에 전문가의 자문과 참여를 통해 분석을 보완하며, 현장방문을 통한 실사를 병행한다.

#### 5) 영향의 유의성 평가

영향의 유의성을 결정하는 기준은 계획의 기능과 목적, 프로젝트의 성격, 지역의 현재 상태, 변화에 대한 민감성 및 효과의 특성에 따라 결정된다. 그 중요성을 평가하는 핵심 요소로는 변화 크기, 지리적 범위 및 초점이 고려된다. 영향평가 과정에서는 소규모 또는 인구 밀도가 낮은 지역에 미치는 잠재적 영향을 강조하는 것이 중요하다.

〈표 3-17〉 핀란드 문화환경영향평가에서 영향의 중요도 평가 예시

| 구분                                | 예시 사례   |
|-----------------------------------|---|
| 효과로 인해 현재 상태가 크게 변경되면 대개 중요하다고 평가 | 예전에 건축되지 않았던 지역에서의 건설, 건물 스킵 철거, 영구 장벽 구축, 교통 혼란 또는 강바닥과 육교 등을 포함한 새로운 경관 요소 등이 있음.   |
| 광범위한 변화는 중요성이 크다고 평가              | 재배 지역 또는 나무가 우거진 지역이 구축될 때 시각적 장벽 효과와 함께 인근 및 원격 경관에 광범위한 기능 변화와 큰 시각적 영향이 야기됨.   |
| 영향을 받은 사람이 많으면 중요성이 크다고 평가        | 교통 차선이나 접근 경로에 대한 검토는 도로 건설의 시각적 효과에 중요한 영향을 미칠 수 있으며, 그 중요성은 개방형 검토의 문화적·역사적 중요성과 영향을 받는 많은 수의 참가자에 기반을 둔. 건물이 풍경 이미지와 혼합되고 배경으로서 그대로 유지되는 경우에 효과는 중립적이거나 보통이며, 이 경우에 원래 환경과 조화되는 소규모 건축물인 경우가 많음. |
| 변화가 크지 않을 경우에는 종종 중요하지 않다고 평가     | 디자인이 주로 현재 상황을 나타내거나 사소한 변화를 나타내는 경우임.  |

자료: Ympärisministeriö(2013: 34)

## 6) 부정적 영향 감소 및 유해 영향 예방

부정적 영향의 방지는 환경에 미치는 중대한 위험과 부작용의 방지, 감소, 개선을 위해 프로젝트의 다양한 단계와 관련된다. 예방 조치는 해로운 영향을 수정 또는 대체하기 위해 목표의 위치나 영향을 변경하는 등 효과의 원인을 대상으로 하여 수행될 수 있다. 경관 및 자연적 특성에 대한 유해한 영향은 경관의 특성 보존을 위한 활동에 투자하거나 그렇게 건물을 설계함으로써 완화될 수 있다. 시간적 연속성에 대한 부정적 영향은 설계 및 보호 명령, 의도된 사용이 해당 항목의 문화적 환경 가치와 충돌하지 않게 함으로써 방지될 수 있다. 부정적인 시각적·미적 효과는 해당 특성에 맞게 영역 및 건축물을 지정하거나 새로 건축된 건물의 규모와 구조를 조정함으로써 완화할 수 있다.

## 7) 영향평가 보고

영향평가 보고에서는 참여자와 의사결정자에게 결과에 대한 자세한 정보를 제공한다. 보고 과정에서는 언제 계획이 수립되어야 하는지, 어떤 사항이 보고되어야 하는지와 관련하여 디자인이나 프로젝트 준비에 주의를 기울여야 한다. 특히 영향을 평가할 때 가시성 영역 분석 및 가벼운 적용처럼 평가를 뒷받침할 충분한 증거가 적절하게 보고되어야 한다.

## 8) 후속조치

「환경영향평가 절차에 관한 법률(EIA Act)」에 따르면, 평가보고서에는 프로젝트의 후속조치(법 제10조제9항)에 대한 사항이 제시되어야 한다. 후속 모니터링의 필요성은 평가된 영향의 품질과 영향을 받는 문화환경의 불확실성 및 특성에 따라 달라진다. 따라서 모니터링의 성공을 위해서 계획 단계부터 후속조치 및 필요한 자원을 조직할 담당기관을 정의하는 것이 중요하다. 그러나 프로젝트와 디자인의 영향을 평가할 때 문화환경과 조경에 대한 영향 모니터링은 매우 제한적이다.

## 4. 캐나다 밀턴타운의 유산영향평가

### 가. 평가 개요

캐나다의 밀턴타운(Town of Milton) 사례<sup>23)</sup>는 문화유산 보호 및 활용과 관련한 유산영향평가에 속한다. 영향을 받는 유산은 밀턴타운 룰드라이브(Ruhl Drive) 255번가에 있는 일단의 자산이다. 이곳에는 벽돌로 건축된 단독주택 1채, 별도의 헛간 1채, 좁은 시골길이 있다. 이 자산은 본래 ‘씨니 마운트 팜’(Sunny Mount Farm)으로 불리던 옛 농장의 잔해이며, 그 주변은 씨니마운트공원(Sunny Mount Park)이다. 평가의무자는 시행사인 에버스트롱 건설사(Everstrong Construction)이고, 실제 평가는 사업시행자에게서 위탁을 받은 용역업체(MacNaughton Hermesen Britton Clarkson Planning Limited)가 수행하였다.

밀턴타운의 유산영향평가는 제안된 개발사업이 「온타리오 문화유산법(Ontario Heritage Act)」 제4장에 의거, 옛 농장 부지 내의 문화유산자원에 미칠 잠재적 영향을 평가하는 데 목적이 있다. 제안된 개발사업은 농장건물 남쪽에 새로운 3층짜리 오피스빌딩을 건축하는 것이다. 즉, 보호대상 문화유산의 보존을 확실히 하기 위해 필요한 사항들을 권고하는데 그 목적을 두었다.

평가 결과, 제안된 개발사업은 농장 건물의 일조를 방해하지 않고 이 건물과 어울리도록 디자인되어 문화적 영향은 중립적이라고 판단되었다. 또한 개발사업으로 인해 농장 건물이 적절한 용도로 재사용되면 그 영향은 긍정적일 것으로 판단되었다. 그러나 문화유산의 가치를 지닌 농장 건물의 변형은 문화유산적 속성을 최대한 보존하는 방향으로 진행되어야 한다. 따라서 대체(replacement)가 아닌 복원(restoration)과 보수(repair) 중심으로 이루어져야 한다고 권고하였다. 만약 손상 정도가 심해

23) 밀턴타운 평가 사례에 대해서는 Everstrong Construction(2016)을 참조하여 정리하였다.

서 건물의 일부가 대체되어야 하는 경우에는 본래와 같은 재질의 자재를 이용하도록 권고하였다. 이에 비해 문화유산적 가치를 지녔다고 보기 어려운 헛간 등의 철거 후에 건물을 신축하는 것은 가능하나, 세부 계획이 없어서 구체적인 권고사항을 제시할 수 없다고 판단하였다.

〈표 3-18〉 캐나다 밀턴타운(Town of Milton) 문화유산 문화영향평가 사례 개요

| 구분       |            | 내용  |
|----------|------------|---|
| 평가<br>참여 | 사업<br>수행기관 | 에버스트롱 건설사(Everstrong Construction)  |
|          | 평가<br>담당기관 | MacNaughton Hermesen Britton Clarkson Planning Limited  |
| 평가목적     |            | 대상지 내 문화유산자원에 미칠 잠재적 영향을 평가하고 보호대상 문화유산의 보존을 확실히 하기 위해 필요한 사항들을 권고함.  |
| 평가결과     |            | 제안된 사업은 농장 건물의 일조를 저해하지 않고, 기존 건물과 어울리는 디자인으로 건축됨으로써 문화유산적 특성을 손상시키지 않을 것이므로 문화적 영향은 중립적으로 판단됨. 사업대상지 주변의 가로수와 자동차도로가 존속되고, 가로수들로 인해 신축될 오피스빌딩과 농장 건물은 시각적으로 차폐됨. 자동차도로는 보행자신책로와 연계되고, 농장 건물이 적정 용도로 재사용됨으로써 긍정적 영향이 나타날 수 있음. 제안 사업으로 인해 큰 나무 중 일부와 개활지(open space) 풍경 중 일부가 사라질 것으로 예측되지만, 농가 건물 인근의 큰 나무 군락의 손실을 초래하지는 않음. 오피스빌딩은 농가 건물로부터 일정 거리를 유지한 채 건축될 예정이므로 풍경 손실도 크지 않을 것임. 또한 현존하는 큰 나무들을 최대한 존속시킬 계획이므로, 농장 건물 남동부에 입지한 개활지 풍경을 훼손하지는 않을 것으로 예측됨. 농장 건물은 언덕 위에 위치하고 있어 역사적인 농촌 특성을 유지하게 될 것임.   |
| 권고사항     |            | 제안 사업에서는 1970년에 농장 건물 뒤편에 부착하여 증축된 건물과 별채 헛간을 철거하기로 계획하였으며, 두 건물은 법적으로 문화유산이라고 보기 어려움. 제안 사업에서는 두 건물을 철거하고 그 자리에 새 건물을 축조하여 부착하기로 하였으나, 사업에 따른 농장 건물의 용도가 정해지지 않았고 신축 부착건물의 디자인도 정해지지 않아서 이와 관련한 확실한 권고사항을 제시할 수 없다고 평가하였음.<br>농장 건물의 변형은 법적으로 그 문화유산적 속성이 보존되는 범위 내에서만 가능하므로 허가를 받아야 하고, 문화유산을 최대한 보존하는 방향으로 진행되어야 함 따라서 대체(replacement)가 아닌 복원(restoration)과 보수(repair) 중심으로 이루어져야 함. 만약 손상 정도가 심해서 건물 일부를 대체해야 하는 경우에는 본래와 같은 재질의 자재를 이용해야 함. 부착건물 신축의 경우에도 본래 농가 건물과 보완적이면서도 구분 가능하고 부속 건물의 특성을 지녀야 함. 1800년대부터 현재까지의 농장 역사를 알리고 기념할 수 있도록 공원 내에 명판이나 안내판 등을 설치할 필요가 있고, 문, 마루재, 설비 등 인테리어 요소를 포함하여 농가 건물의 자재를 폐기 처분하지 않고 회수하여 보존, 전시 등 재활용하기 위해 보관(salvage)할 필요가 있음. |

자료: Everstrong Construction(2016) 정리.



[그림 3-8] 밀턴타운(Town of Milton) 내 대상 문화유산의 위치(좌)와 전경(우)

자료: Everstrong Construction(2016).

#### 나. 제도적 기반

밀턴타운의 유산영향평가는 「온타리오 문화유산법」 제4장에 의거한다. 이 법에서는 도시 등 각 지방정부가 관할구역에 있는 “문화유산적 가치를 지닌” 자산을 지속적으로 기록하고 관리해야 한다고 규정한다. 여기서 기록에 등록된 자산은 같은 법에 규정된 것뿐만 아니라 “지방정부가 문화적 가치나 이익이 있다고 믿는” 자산을 포함한다. 이 같은 자산의 보유자는 동 자산의 해체나 구조 혹은 속성의 변경 등을 원할 경우에 “지방정부가 요구하는 정보”에 대한 기술(記述)과 함께 이를 지방정부에 고지하여야 한다.

한편, 밀턴타운 시정부는 「계획법(Planning Act)」에 의거하여 각종 계획의 수행과 관련하여 “건축적 · 문화적 · 역사적 · 고고학적 · 과학적 가치가 큰” 자산의 보존에 유의해야 할 의무가 있다. 「밀턴타운 정책 지침(Provincial Policy Statement: PPS)」에 따르면, “중대한 가치를 지닌 문화유산 건축물 및 그 자원은 보존”되어야 한다. 이 지침에서는 중대한 가치를 지닌 문화유산 자원을 “특정 장소, 사건, 혹은 사람들에 대한 우리의 이해를 돕는 데 중요한 기여를 한다는 점에서 가치 및 이익이 있는 자원”으로 정의한다. 문화유산 건축물 및 그 자원의 보존은 보존계획, 고

고학적 평가, 문화유산영향평가 등을 통해 성취된다. 이를 위해서 「밀턴타운 정책 지침」에서는 “제안된 개발사업이나 토지이용 변경이 평가되고 보호대상 유산의 문화적 속성이 보존된다는 것이 입증되지 않는 한, 보호대상 유산 주변의 개발이나 토지이용 변경을 승인하지 않는다.”고 명시하고 있다.

「밀턴타운 공적 계획(Town of Milton Official Plan)」(1997)에서도 계획의 목적 중 하나로 「온타리오 문화유산법」의 규정에 따라 건축유산 구역(built heritage area)과 그 특성의 지정을 통해 관할구역 내의 문화유산을 보호하고 증진하는 것이라 규정하고 있다. 또한 지정된 문화유산 및 자원의 개조, 부분적 철거, 제거 혹은 용도 변경의 경우, 사업제안자는 예외 없이 문화유산에 미치는 영향을 평가하고, 제안된 사업이 대상 자산의 문화유산적 특성에 부정적인 영향을 미치지 않음을 입증하도록 규정하고 있다.

이 밖에 다음과 같은 문헌들이 캐나다에서 유산영향평가에 적용되어야 하는 보존원칙을 규정하고 있다.

- 캐나다 공원국(The Parks Canada)의 「캐나다의 역사적 장소 보존을 위한 표준 및 지침(Standards and Guidelines for the Conservation of Historic Places in Canada)」(2003)
- 온타리오주 문화부(Ontario Ministry of Culture)의 「역사자산 보존의 8가지 기본 원칙(Eight Guiding Principles in the Conservation of Historic Properties)」(1997)
- 온타리오주 문화부의 「토지이용계획의 유산 보존 원칙(Heritage Conservation Principles for Land Use Planning)」(2007)
- 온타리오 유산재단의 「온타리오 유산재단의 건축 보존을 위한 원칙과 실천 매뉴얼(The Ontario Heritage Foundation's Manual of Principles and Practice for Architectural Conservation)」(1988)



## 다. 평가 방법

캐나다의 유산영향평가에서 보고서를 작성하는 영향평가자는 문화유산 보존에 관한 지식, 역사 탐구 능력, 문화적 가치의 식별과 평가 능력, 부정적 영향 저감 방안 등에 경험이 풍부한 고고학적 문화유산 컨설턴트 혹은 경관유산 컨설턴트 등의 전문가라야 한다. 또한 유산영향평가를 수행하는 모든 컨설턴트는 ‘캐나다 유산 전문가협회(Canadian Association of Heritage Professionals: CAHP)’의 명망 있는 회원이어야 한다.

캐나다에서 유산영향평가는 정성적 방법을 통해서 이루어진다. 따라서 다양한 질적 분석이 중심이 되며, 분석의 주된 내용은 다음과 같다.

- 건물의 디자인, 물리적 가치, 구조 분석
- 역사 분석
- 맥락 분석(contextual analysis)
  - 평가대상이 되는 사업과 문화유산의 건축학적·역사적·문화적 관계와 그 정도를 포함하여 영향을 받는 자산의 맥락에 대한 상세한 기술을 말하며, 「온타리오 문화유산법」 및 관련 지침에 따라서 확인된 맥락의 중요성에 대한 명확한 결론적 기술을 포함함.
- 현재 여건 평가
  - 사진 및 여타의 보조문서를 활용한 현재 여건에 대한 기술을 말함.
- 제안사업(개발 혹은 현상 변경 행위 등)의 영향 분석
  - 제안사업이 문화유산에 미칠 영향의 식별과 평가를 말하며, 「온타리오 유산 도구세트(Ontario Heritage Tool Kit)」에 열거된 부정적 영향(〈표 3-19〉 참조)을 포함하여 분석해야 함.

위와 같은 자격 기준을 갖춘 전문가들이 지침 등에서 규정한 방법을 통해서 작성하는 평가서는 광범위한 내용을 다루고, 소재지와 관련된 쟁점을 전달하고 문화유산의 보존 방안을 평가하기에 충분할 만큼 상세하여

야 한다. 또한 평가서는 인쇄물 3부, CD에 수록된 전자책(PDF) 1부로 제출되어야 하고, 지역의 유산 전문가협회나 도서관 등에 비치함으로써 대중이 열람 가능하도록 해야 한다.

〈표 3-19〉 「온타리오 유산 도구세트(Ontario Heritage Tool Kit)」에 열거된 부정적 영향

| 구분        | 부정적 영향의 예                                       |
|-----------|---|
| 내부적<br>영향 | 유산의 주요 특성 훼손(부분적인 경우도 포함)                       |
|           | 경관과 풍경의 직간접적 손상                                 |
|           | 역사적 외관과 부합하지 않거나 조화되지 않는 변경                     |
| 외부적<br>영향 | 유산의 특성을 가리거나 유산과 결부된 자연적 특성 혹은 식생의 활력을 저해하는 그림자 |
|           | 유산의 주변 환경, 맥락 혹은 의미 있는 관계로부터의 단절                |
|           | 유산의 문화적 가치를 손상시키는 토지이용                          |
|           | 유산에 부정적 영향을 줄 수 있는 토양 혹은 배수 체계 변경               |

자료: Everstrong Construction(2016) 정리.

## 제4절

## 지역개발 사업의 영향에 대한 평가 사례

## 1. 호주 사우스오스트레일리아주의 지역영향평가

## 가. 평가 개요

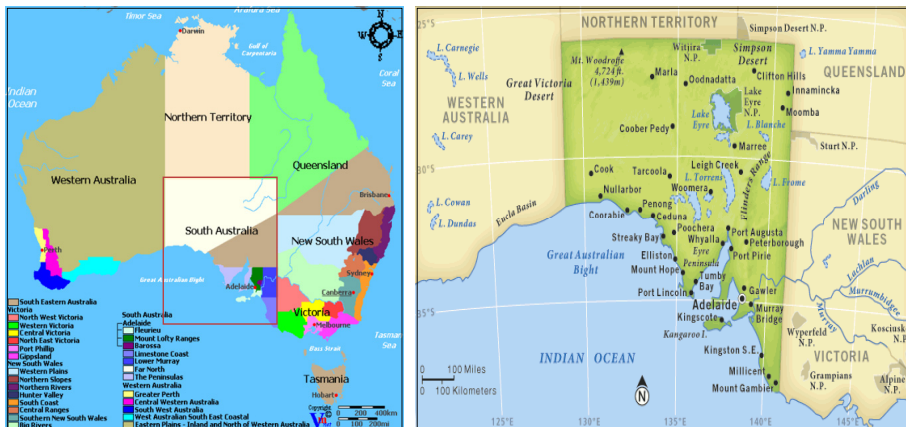
호주의 지역개발 사업과 관련한 문화적 영향에 대한 평가의 경우, 지역영향평가(Regional Impact Assessment: RIA) 사례<sup>24)</sup>를 통해서 살펴볼 수 있다. 그동안 호주도 뉴질랜드나 캐나다 등의 국가와 마찬가지로 원주민 보호구역을 중심으로 환경영향평가를 진행하는 과정에서 문화영향평가를 시행해 왔다. 이에 비해서 지역영향평가 사례는 평가의 범위를 넓혀 지역 전반에 대한 종합적인 영향을 평가한다. 호주는 국가경쟁정책(National Competition Policy)의 규제 완화에 대한 정책의 영향이 대도시와 비교하여 호주의 농촌과 지역사회 간 지역 격차와 불평등을 더욱 조장시켜 왔고, 이것이 주별로 지방정부 차원에서 지역자원과 관련한 영향을 평가하게 된 배경이 되었다(Hill & Lowe, 2007).

호주의 지역영향평가와 관련하여 주목할 만한 지역은 사우스오스트레일리아(Government of South Australia)다. 사우스오스트레일리아주는 「지방정부법(Local Government Act)」에 의해, 지역사회에 영향을 미치는 공공정책 및 사업계획에 대한 지방정부의 영향력 및 역량 강화, 지속가능성을 높이기 위해 호주지방자치협회(Australian Local Government Association)와 협력하고 있다.

호주지방자치협회는 전국적으로 연합되어 있으며, 사우스오스트레일

24) 호주 사우스오스트레일리아주의 평가 사례에 대해서는 Hill & Lowe(2007), Minister for Regional Development(2008) 및 LGASA(2015)를 참조하여 정리하였다.

리아의 공동체 이익을 위해 의회에 리더십을 제공하고 통합된 지방정부로서의 역량을 키우고 지속가능성을 높이기 위해 회원협의회와 지속적인 협력 및 네트워크를 구축해 가고 있다.



[그림 3-9] 호주 사우스오스트레일리아주 위치

자료: 구글지도

## 나. 제도적 기반<sup>25)</sup>

호주의 지역영향평가는 1999년 개정된 「지방정부법」이 제도적 기반이 된다. 지역영향평가와 유사한 평가를 최초로 도입한 지역은 퀸즐랜드(Queensland)다. 1994년 5월에 국무총리에 의해 결정된 「농촌지역사회 영향보고서(The Rural Communities Impact Statement)」가 기반이 되었다. 이 보고서는 이후에 「농촌·지역영향보고서(The Rural/Regional Impact Statement)」로 발전했다. 이러한 과정에서 사우스오스트레일리아주가 이 평가를 도입하게 되었고, 1996년에 두 지역 모두에서 농촌·지역영향보고서가 내각 제출물의 필수요건으로 자리매김하였다. 또한 1997년에는 뉴사우스웨일즈(New South Wales)가 지역사회영향보고서(Regional Community Impact Statement)를 발표하였으나, 퀸즐랜드,

25) 호주에서 시행되는 지역영향평가의 제도적 기반에 대해서는 Primary Industries and Regions South Australia(2014)를 참조하여 정리하였다.

사우스오스트레일리아 및 웨스턴오스트레일리아 지역과 달리 내각 제출 절차의 필수조건은 아니었다.

그 후 1998년에 연방정부가 내각제출 절차에 의해 지역영향보고서(Regional Impact Statement)를 요청하면서 지역영향평가의 제도적 기반 구축을 위한 본격적인 절차가 진행되었다. 이때 사우스오스트레일리아 주도 지역영향평가보고서(Regional Impact Assessment Statement)를 채택하였다. 웨스턴오스트레일리아(Western Australia)주는 2000년대 초반에 내각제출 과정의 일환으로 지역영향보고서를 채택하였다.

한편, 사우스오스트레일리아주는 외부 전문가 혹은 컨설팅업체를 통한 아웃소싱 방식으로 지역영향평가를 진행하였다. 이 과정에서 직면한 문제는 공공서비스가 자체적으로 업무를 수행할 수 있도록 역량을 개발하고 강화시키는 것이다. 이와 같은 문제의 해소를 위해서 사우스오스트레일리아주는 공무원을 대상으로 내각제출 준비 방법, 중소기업 등을 대상으로 한 규제와 환경 및 지역영향을 고려한 교육과정을 제공하고 있다. 또한 평가방식에 대해 프로젝트 목적의 명확성, 위험 완화 촉진, 네트워크 구축, 자금 조달, 데이터 수집, 의사결정 과정과 승인과정의 간소화, 구성원 간 정부에 대한 공감과 신뢰 형성, 사내 연구 및 분석기술 개발, 지역사회를 대상으로 한 시민교육, 환류 및 책무성 등에 대한 교육을 진행하였다(Hill & Lowe, 2007).

#### 다. 평가 방법

지역영향평가는 지역공동체의 인적자원, 특정산업, 공동체시설, 역사적·공동체적 랜드마크, 도시 또는 지역의 미학 관련 사업 등을 대상으로 진행되고 있다. 평가는 경제 요인, 사회와 공동체 요인, 환경 요인, 자산 요인을 기준으로 요인별 세부 평가요소를 고려하여 이루어진다(〈표 3-20〉 참조).

〈표 3-20〉 사우스오스트레일리아의 지역영향평가 요소

| 구분         | 평가요소  |
|------------|---|
| 경제 요인      | 취업률, 1인당 평균소득, 기존 비즈니스, 다른 기관에 대한 재정적 압박, 지역 비즈니스와 자본 유치, 인구에 대한 영향, 사업 또는 자본투자에 미치는 영향 등에 미치는 영향을 평가 |
| 사회와 공동체 요인 | 교육, 건강, 지역사회 서비스에 대한 접근성, 혜택을 받을 수 있거나 불이익을 받을 수 있는 특정 사회집단 유·무, 라이프 스타일, 레크리에이션과 여가활동 등에 미치는 영향을 평가  |
| 환경 요인      | 물 공급 및 품질, 토양 또는 식물 등에 미치는 영향을 평가   |
| 자산 요인      | 지역 내 서비스 제공의 축소 또는 비용 증가 등에 대한 불평등 완화, 모든 사람에게 공정하고 평등한 기회가 제공되는지 등에 대해 평가                            |

자료: Primary Industries and Regions South Australia(2014) 정리.

그러나 호주의 지역영향평가에서는 사회와 공동체 요인에 여가와 레크리에이션을 언급하고 있을 뿐이며, 문화 요인을 구체적으로 규정하지는 않고 있다. 이러한 한계로 인해서 호주지방자치협회(LGASA)는 2015년에 사우스오스트레일리아 주정부, 바로사 의회(The Barossa Council), 홀드페스트 베이시(City of Holdfast Bay), 메리언시(City of Marion), 언레이시(City of Unley) 등과 함께 지역영향평가를 위한 문화영향 프레임워크를 개발하여 제시하였다(LGASA, 2015). 이 프레임워크는 공공정책 및 사업이 지역사회와 문화에 미치는 영향과 문화 활동·자산·인프라 등에 대한 현재 투자가치를 측정하기 위한 것이다. 평가지표는 창조성, 연결성, 가치, 지속가능성, 참여 등 5개 영역에 15개 지표로 구성되어 있다(〈표 3-21〉 참조).

이러한 지표에 기반하여 평가는 기피(사업변경), 최소화(사업수정), 완화(영향을 줄이거나 적절한 자원으로 대체), 증진(사업추가) 등에 대한 범주로 구분하여 진행된다. 그리고 평가의 결과는 추후 정책 및 사업계획을 위한 의사결정에 반영된다(Primary Industries and Regions South Australia, 2014).

〈표 3-21〉 사우스오스트레일리아주의 문화영향 프레임워크의 지표

| 개념   | 지표   | 세부 지표  |
|--|--|--|
| 1. 창의성<br>새로운 사고와 믿음, 행위를 자극하는 독창적인 아이디어 생성 과정 | 상상: 자극과 아이디어 생성                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호기심, 창의력, 독창성, 강한 기업가 정신의 지역 문화</li> <li>• 예) 커뮤니티 아이디어 은행, 새로운 기술 활용, 커뮤니티포럼, 예술프로젝트 등</li> </ul>  |
|  | 혁신: 더 나은 해결책을 개발하고 개선하기 위해 독창적인 아이디어를 사용하는 수용    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 적극적으로 듣고 솔직하게 말하고 신중하게 질문하고 공개적으로 도전하는 현지문화</li> <li>• 창의력을 지원하고 창출하며 기회를 포용하는 협의회 의정서</li> <li>• 예) 사회적 창업, 원조와 독창적 결과물을 갖춘 지역중심의 공동디자인 프로젝트, 공공예술을 위한 원형(prototype), 창조적인 작업허브</li> </ul> |
|  | 표현: 가치, 신념, 전통, 인식 및 아이디어를 다양한 방식으로 전달 할 수 있는 역량 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술디자인 생산, 창조적 제품, 서비스 및 이벤트</li> <li>• 개인 혹은 전문적 삶의 창조적 표현</li> <li>• 주도적인 커뮤니티 그룹을 위한 창조적 및 문화적 보조금</li> <li>• 예) 작업장, 미술단체</li> </ul>   |
| 2. 연결성<br>개인, 지역사회 및 주변 환경 간 연결고리              | 관계: 서로와 장소에 대한 친밀감                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역정체성과 커뮤니티 정신의 감각</li> <li>• 예) 지역사 활동 참여, 과거 세대의 이야기에 대한 인정, 공공예술, 장소만들기</li> </ul>   |
|  | 한신: 장소 및 지역사회에 대한 참여와 기여                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 커뮤니티에 도움이 되는 비공식적 또는 비공식적인 무료자원봉사</li> <li>• 예) 문화시설 지원, 이웃시계, 거리파티, 게릴라 정원 가꾸기</li> </ul>  |
|  | 네트워크: 지식, 기술 및 정보의 간접적인 개인 및 지역교류                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력하고 지원하고 잘 유지되는 네트워크</li> <li>• 예) 작업장, 유산 그룹, 커뮤니티가든, 도서관, 서비스클럽</li> </ul>   |
| 3. 가치<br>가치 장점 중요성 및 의미와 관련한 행동원칙 중 인생에서 중요한 것 | 귀속: 지역사회에 적응하고 느끼는 감각                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족친구, 이웃, 지역공동체, 특별관심 그룹이 인정하고 편안하게 느끼는 느낌</li> </ul>   |
|  | 신뢰: 공동체 신뢰성과 정직에 대한 자신감                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역커뮤니티에서의 지식과 기술, 정서적, 사회적 및 영적 안전의 공유</li> <li>• 예) LETS(Local Exchange Trading Schemes), 푸드뱅크, swap meets, 지원그룹, 거리파티</li> </ul>  |
|  | 존중: 시민의식에 대한 감각과 지역사회에서의 다른 사람들에 대한 존경심          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회경제적, 성별, 연령, 능력, 성적취향, 소수민족, 신앙 기반 및 기타 특수 이익단체에 공평한 접근을 하는 다양한 배경과 신념을 가진 시민들의 포괄적인 문화</li> <li>• 예) 스포츠클럽, 자원봉사 프로그램, 자문 그룹</li> </ul>  |

| 개념   | 지표   | 세부 지표   |
|--|--|---|
| <b>4. 지속가능성</b><br>커뮤니티가 다양한 문화적·사회적·환경적·경제적 조건을 견뎌내고 적응하며 예측할 수 있는 역량 | 전통: 문화적 신념, 풍습 및 정책을 지지하고 확인하고 갱신하는 공동체의 역량, 오랫동안 지속된 관행 | <ul style="list-style-type: none"> <li>과거로부터의 결정과 습관을 언급하기 위한 존경에 대한 수용력, 선주민 및 다양한 다문화그룹의 인정</li> </ul>  |
|  | 예측: 다양하고 변화하는 사회환경에 대응하기 위한 능력                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>신기술, 변동추세 및 변화는 시스템과 예상에 대비하는 기술을 습득할 수 있는 역량</li> <li>예) 사회공동체역량 구축을 위한 발전능력, 새로운 이주민을 위한 인도 및 언어프로그램, 문화행사 및 이니셔티브의 전체생명에너지 고려, 7대 사고</li> </ul> |
|  | 회복탄력성: 다양한 도전에 창조적 가치를 부여하고 건설적으로 대응할 수 있는 역량            | <ul style="list-style-type: none"> <li>거절, 저성장, 위기에 대해 생산적으로 반응</li> <li>예) 빈 상점 전선을 채우기 위한 프로그램, 건설적인 게릴라운동을 수용하는 정책, 장소만들기, 재해복구에 창의적인 반응</li> </ul>                                    |
| <b>5. 참여도</b><br>참여하는 과정   | 상호작용: 지역사회에서 만나고 다른 사람과 함께하는 경험                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>공동체가 함께 모이기</li> <li>예) 축제, 수영장, 도서관, 지역사회단체, 커뮤니티 버스, 서로 다른 커뮤니티를 건설적으로 이끌어가는 프로그램</li> </ul>   |
|  | 강화: 긍정적인 감정, 의미와 개인발달 및 성취감                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>평생학습경험</li> <li>예) 스카우트배지, 도서관 프로그램, 예술기술 워크숍, 인명구조 코스, 스포츠클리닉, 개인자산보다 더 큰 무언가에 공헌</li> </ul>  |
|  | 관여: 지역문제에 대한 적극적인 참여, 커뮤니티의 의사결정 및 권한 부여                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>지역 및 광범위한 문제, 이니셔티브 및 의사결정에 적극적으로 기여하고 정보에 입각한 참여의 사결정을 위한 체계</li> <li>예) 시민배심원, 이웃집, 자치단체, 41위원회, 청소년 자문위원회</li> </ul>                            |

자료: LGASA(2015) 정리.

## 2. 미얀마의 관광영향평가

### 가. 평가 개요

미얀마의 지역개발 사업에 대한 평가 사례로 관광영향평가(Myanmar Tourism Sector Wide Impact Assessment 2013)<sup>26)</sup>를 살펴보고자 한다.



미얀마는 외래 관광객이 증가함에 따라서 새로운 관광지를 개발하는 것이 주요 국정과제 중 하나로 부각되고 있다. 그러나 관광산업이 성장하면서 나타나는 파급효과는 당초 미얀마가 ‘때 묻지 않은 관광 목적지’로서 관광객을 유인했던 것과 달리 경제, 사회·문화, 생태·환경 등에 부정적인 영향을 초래하게 되었다. 이는 관광객과 주민이라는 상이한 사회·문화적 배경을 가진 사람들이 관광을 통해서 집단적으로 만나는 과정에서 그들 간 상호작용이 발생하고, 상호작용이 발생하는 개인의 사회적 배경은 그 대상의 사회적 구조 및 삶의 방식에 적지 않은 영향을 미치기 때문이다(전경수, 1999).

또한 관광이란 위락과 휴양을 하는 행위일 뿐만 아니라 그 과정에서 보이지 않는 사회적 흐름과 그 맥락을 같이하며 자본주의 체제의 독특한 생산과 소비의 특징을 보인다(Shaw & Williams, 2004). 이로 인해 나타나는 부정적 영향 때문에 미얀마에서는 사회적으로 책임 있는 관광개발 및 사업의 필요성에 대한 이슈가 부각되었다. 그에 따라서 미얀마에서는 범 정부차원에서 관광개발과 사업이 지역사회에 미치는 부정적인 영향을 파악하여 관리하고, 각 이해관계자에게 공정한 이익이 제공되는 방식으로 진행되도록 하기 위한 강력한 접근법이 필요하다는 인식이 대두되었다.

이와 같은 배경에서 도입된 미얀마의 관광영향평가는 6개 대표 관광지를 중심으로 진행되었다. 관광영향평가를 위한 첫 번째 현장방문은 양곤(Yangon), 바간(Bagan), 인레호수(Inle Lake)를 대상으로 진행되었고, 두 번째 현장방문은 나머지 3개 지역, 즉, 몰라먄인과 짜익티요(Mawlamyine and Kyaikhtiyo), 응웨싸웅과 차웅타(Ngwesaung and Chaungtha), 만달레이(Mandalay)를 대상으로 진행되었다.

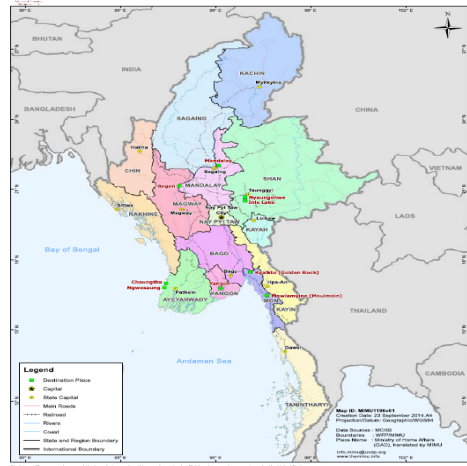
26) 미얀마의 지역개발 사업 관광영향평가에 대해서는 Danish Institute for Human Rights, Myanmar Centre for Responsible Business & Institute for Human Rights and Business(2013)를 참조하여 정리하였다.

**1<sup>st</sup> round of field visits****Oct-Nov. 2013:**

- A. Yangon  
B. Bagan  
C. Inle Lake (Shan State)

**2<sup>nd</sup> round of field visits****Dec 2013 - Jan 2014:**

- D. Mawlamyine and Kyaikhtiyo  
E. Ngwesauing and Chaungtha  
F. Mandalay



[그림 3-10] 미얀마 관광영향평가 일정(좌) 및 대상 관광지 위치(우)

자료: Danish Institute for Human Rights, Myanmar Centre for Responsible Business & Institute for Human Rights and Business(2013).

미얀마에서 관광영향평가의 목적은 기업에 해당 부문의 전반적인 영향을 알리고 특정 운영의 잠재적 영향을 이행하도록 돕고, 환경 및 사회영향평가를 포함한 실사를 수행할 때 고려할 수 있도록 하는 데 있다. 아울러 정부 및 공직자들의 해악을 방지하고 완화하여 정책 및 법률 제정, 계획을 수립하고 채택하는 데 필요한 권장사항을 제공하는 것이다. 평가의 결과, 긍정적인 영향과 부정적인 영향 모두 나타났으며, 부정적인 영향을 방지하기 위한 이해관계자별 권고사항 등은 <표 3-22>와 같이 제시되었다.

〈표 3-22〉 미얀마 관광영향평가 사례 개요

| 구분    |         | 내용   |
|-------|---------|--|
| 평가 참여 | 사업 수행기관 | 미얀마책임사업센터(Myanmar Centre for Responsible Business: MCRB), 덴마크인권연구소(Danish Institute for Human Rights: DIHR), 인권비즈니스협회(Institute for Human Rights and Business: IHRB)가 공동으로 진행                  |
|       | 파트너 기관  | UK Aid, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Irish Aid, Kingdom of the Netherlands, Federal Department of Foreign Affairs  |
| 평가목적  |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 부문의 전반적인 영향을 알리고 환경 및 사회영향평가를 포함한 실사를 수행할 때 고려할 수 있도록 함.</li> <li>• 정부 및 공직자들의 해악을 방지하고 완화하여 긍정적 결과에 대한 가능성을 높이기 위한 분석 및 목표, 권장사항을 제공함.</li> </ul> |

| 구분   | 내용  |
|------|---|
| 평가결과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 긍정적인 영향: 취업 및 직업 훈련, 인프라 개발, 문화보전, 환경보호, 외화보유, 의료서비스 개발 등</li> <li>• 부정적인 영향: 호텔구역 조성으로 인한 사회적 영향(지역사회 이전, 관광객 유적지 조성), 환경영향(폐수, 쓰레기, CO2 배출량, 모터보트 증가, 토양 오염 및 삼림 벌채), 강제/징집/보세 노동, 아동노동, 차별(성별, 민족, 종교), 문화유산에 대한 영향, 부패, 성매매 관광을 포함한 매춘 및 섹스 관광, 지역 정체성과 가치의 상실, 문화적 충돌, 관광객 행동으로 인한 지역사회의 불안, 커뮤니티와 비커뮤니티 구성원 간 작업수준 마찰, 범죄 발생 등</li> </ul>  |
| 권고사항 | <p>미얀마 정부</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광 기본계획 전략 ‘책임 있는 관광정책 및 관광활동에 대한 지역사회 참여 정책’</li> <li>• 관광 부문과 관련된 사회적·환경적 문제에 대한 규제 및 정책을 강화</li> <li>• 관광 부문에 대한 더 나은 규정 채택</li> <li>• 지역 수준을 포함하여 정책, 규제 및 검사 당국의 역량을 구축</li> <li>• 관련 규제 및 정책 프레임 워크에 대한 인식 제고</li> <li>• 투명성 증대</li> <li>• 기존 및 신흥 관광지에 대한 구역 계획 프레임워크를 채택하고 대규모 개발에 대해 전략적 영향평가를 수행</li> <li>• 관광개발에 지역공동체의 참여와 협의를 장려</li> <li>• 사법 및 비사법적 치료를 위한 과정 강화</li> </ul> |
|      | <p>관광 부문 기업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광 마스터플랜의 원칙과 책임 있는 관광 관련 계획의 측면에 대한 정부의 이행을 지원</li> <li>• 국제사회, 환경 및 인권 기준 적용을 약속</li> <li>• 비즈니스 및 공급망에서 실사를 수행</li> <li>• 특정 사안에 대한 실사의 강화 및 실천</li> <li>• 어린이 및 장애인을 포함한 취약계층의 권리 존중</li> <li>• 관광개발에 지역사회의 참여 보장</li> <li>• 불만 및 불만사항을 신속하고 효과적으로 해결할 수 있는 체계를 만들고 지원</li> <li>• 환경적, 사회적 및 인권에 관한 집단행동을 취하</li> <li>• 미얀마관광연맹(MTF) 및 그 회원기구의 관리를 강화</li> </ul>                     |
|      | <p>기관 투자자</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 미얀마의 관광 분야에 종사하는 포트폴리오 회사에 대해 실사 강화</li> <li>• 미얀마의 관광 부문에 종사하는 투자회사들과 협력하여 이들 회사가 국제사회를 충족시키거나 초과 달성하도록 보장</li> <li>• 미얀마의 관광 부문에서 사업하는 기업이 해당 국가의 투자 및 운영과 관련된 위험 및 영향을 어떻게 관리하는지 보고하도록 촉구</li> </ul>  |
|      | <p>관광객</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 미얀마의 문화와 전통, 환경, 여성과 어린이의 권리를 존중</li> <li>• 미얀마의 책임 있는 관광개발 지원</li> </ul>   |
|      | <p>시민사회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회, 노동자 및 지역사회와의 역량 강화 활동 수행</li> <li>• 관광개발 프로젝트와 관련된 환경영향평가 협의에 적극 참여</li> </ul>   |

| 구분           | 내용   |
|--------------|--|
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개 프로세스</li> <li>• 최소 연령 협약 및 관광 부문과 관련된 기타 국제노동기구(ILO) 협약과 같은 핵심 노동협약의 비준을 지지</li> <li>• 미얀마의 관광사업을 위하여 미디어를 통해 직접적으로 옹호하고, 적절한 관광 기준을 채택</li> <li>• (언론을 위해) 관광에 대한 부정적인 영향에 대해 보고하고 국내법 및 국제 표준에 따라 완화될 수 있는 방법을 강조</li> </ul> |
| 개발파트너 / 정부   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광 기본 계획 전략 프로그램3, 책임 관광 정책 및 관광 진흥 정책 지원을 정부에 지원</li> <li>• 환경, 사회, 인권 정책 및 법률 체계의 강화를 지원</li> <li>• 미얀마 인권 존중에 대한 국제 기업의 책임 이행을 지원</li> <li>• 영사 조연을 통해 관광의 부정적인 영향을 피하는 방법에 대한 관광객의 인식을 제고</li> </ul>                          |
| 미얀마 국가 인권위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비즈니스와 인권에 관한 국가행동계획의 개발을 지원하고, 관광 부문과 관련된 행동요령을 포함</li> <li>• 관광법, 규정 및 지침의 인권 측면에 대한 조언</li> <li>• 법적 구제 노력을 통해 관광개발 프로젝트의 영향을 받는 사람들을 지원</li> <li>• 관광개발 관련 민원에 관해 MNHRC 및 기타 기관이 수행하는 불만, 조사 및 후속조치 처리에 대해 공개 보고</li> </ul>    |

자료: Danish Institute for Human Rights, Myanmar Centre for Responsible Business & Institute for Human Rights and Business(2013) 정리.

## 나. 제도적 기반

관광영향평가는 환경 및 사회영향평가(Environmental and Social Impact Assessments: ESIA), 환경 및 사회관리계획(ESMPs)과 함께 진행되며, 유엔(UN), 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)의 책임 있는 사업 수행에 관한 관련 국제표준을 강조한다. 이 표준이 정책 수립 및 실천에 통합되어 투자 증가 시 책임감 있는 사업행동을 향상시키는 방법에 대한 권고사항을 제시하며, 유엔 및 유엔인권원칙(UNGPs)에 따라 행동할 것으로 예상되는 ‘인권실사’에서 국제 기업과 미얀마 기업을 지원할 수 있다. 따라서 관광영향평가는 미얀

마 정부 및 시민사회단체를 규제기관 및 성과 모니터로서 지원하고, 이들이 올바른 질문을 할 수 있게 지원하는 데 궁극적인 목적이 있다.

관광과 관련된 국가정책은 미얀마 관광마스터플랜 2013-2020, 2012 미얀마 책임관광 정책, 2013 관광정책의 지역사회 참여정책, 생태관광정책 및 관리전략, 관광 부문을 위한 직업 훈련과 관련된 기부금으로 조성된 다른 이니셔티브도 포함한다. 또한 관광부문의 영향을 관리하는데 중요한 역할을 하는 개혁의 실행에 대한 권리기반접근(rights based approach)과 관련된 권고사항은 투자법, 노동법 개혁, 결사의 자유, 사회적 대화, 환경보존법 및 환경영향평가 지침, 토지이용정책 및 토지법, 운송마스터플랜, 연안 해변지역에 대한 지침, 투명성과 표현의 자유 등에 기반을 둔다.

#### 다. 평가 방법

관광영향평가는 호텔 부문, 여행사 및 여행가이드, 레스토랑, 기념품 가게 및 항공사 등의 다양한 분야를 포함한다. 이 평가에는 기존의 환경 및 사회영향평가 방법론을 토대로 인권의 시각이 함께 적용되었으며, 평가단계는 크게 3단계로 구분된다.

첫째, 부문별 영향을 조사한다. 이는 국가경제, 거버넌스 및 전반적인 환경과 사회에 미치는 광범위한 영향력(부정적 혹은 긍정적)과 관련되며, 관광현황 및 통계, 관광 가치사슬 분석, 경제·거버넌스·환경 및 사회영향 부문의 잠재영향분석을 포함한다. 이와 같은 영향 조사를 통해서 관광영향평가에서는 잠재적인 부정적 영향의 근본원인을 해결할 수 있도록 비즈니스 정책과 기업 및 시민사회가 다루어야 하는 관련 정책 및 법적 프레임워크에 대한 분석을 실시한다. 또한 분야별 수준에서 결과를 개선할 수 있는 기회에 대한 권고안을 제시한다.

둘째, 사업별 영향을 조사한다. 관광영향평가는 미얀마의 관광 분야에서 진행된 기존의 다양한 프로젝트를 조사한다. 따라서 이해관계자 참여

및 고충처리 메커니즘, 공동체 영향, 토지, 노동, 위험에 처한 집단, 문화, 물리적 보안, 환경 및 생태계 서비스 등 8가지 분야의 사업수준에 대한 영향을 조사한다. 그 결과는 관광사업 운영과 관련된 공통 프로젝트 수준의 영향을 나타내고, 그 영향은 상황에 따라 매우 다른(좋고 나쁜) 것으로 인식되고, 회피되거나 형성될 수 있다.

셋째, 누적영향을 고려한다. 같은 지역에서 운영되는 수많은 관광회사의 존재는 단일 회사 또는 프로젝트의 영향과는 다른, 별개의 주변 사회 및 환경에 누적적인 영향을 줄 수 있다. 이러한 영향을 관리하려면 정부의 주도적인 역할이 중요하지만, 이해관계자 간의 협력 또한 필수적이다. 이 과정에서는 누적영향으로 이어질 가능성이 있는 분야 또는 활동을 확인하고, 미얀마에서 관찰되고 예상되는 영향을 다루기 위한 집단 부문별 조치를 위한 조건을 식별한다. 아울러 관광영향평가는 개인 및 집단에 미치는 영향뿐만 아니라, 해당 부문이 사회 전체에 미치는 영향에 대한 잠재력을 평가하며, 이는 스크리닝, 범위 설정, 식별 및 영향평가, 완화 및 영향관리, 컨설팅 및 확정 순으로 진행된다.

### 3. 캐나다 매켄지 벨리 고속도로 연장사업 평가

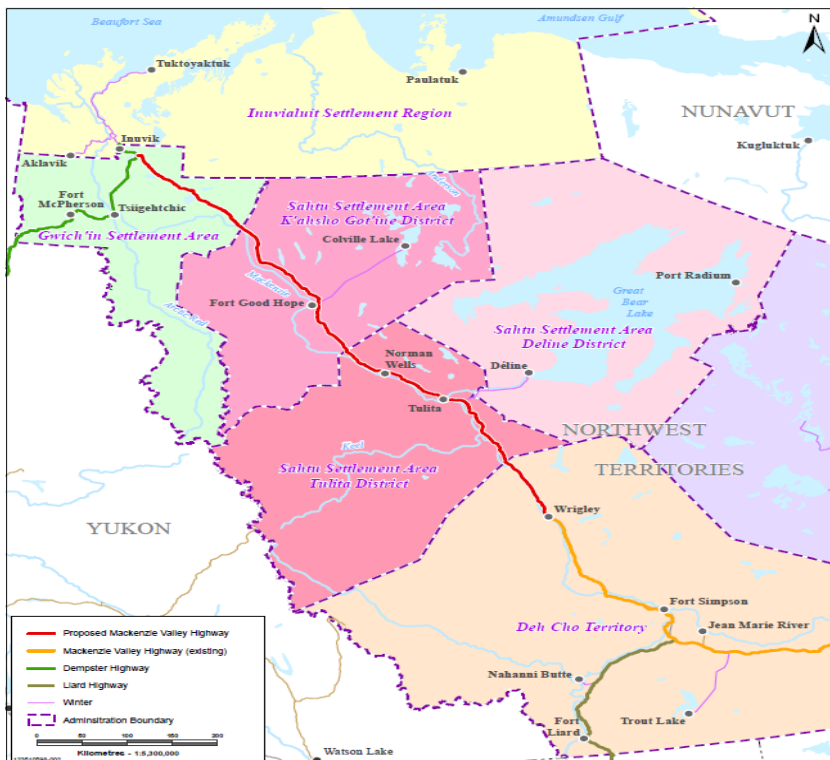
#### 가. 평가 개요

캐나다의 지역개발 사업 문화영향평가 사례로 매켄지 벨리 고속도로 연장사업(Mackenzie Valley Highway extension project) 사례<sup>27)</sup>를 들 수 있다. 이 사례에 대해서는 문화영향평가 수행에서 준수하거나 다루어야 할 사항을 제시한 지침서(Mackenzie Valley Review Board, 2009)를 함께 살펴보려 한다. 해당 지침서는 고속도로 연장사업의 개발주체인 노

27) 캐나다 매켄지 벨리 고속도로 연장사업 평가에 대해서는 Mackenzie Valley Review Board(2009; 2013)를 참조하여 정리하였다.

스웨스트 테리토리즈 정부(Government of the Northwest Territories) 교통부가 영향평가 본보고서를 제출할 때에 참조 및 고려할 자료, 추가 조사 및 분석 요청사항을 다룬 것이다. 또한 환경영향평가 분석 과정에서 해당 사업이 미치는 잠재적 영향에 대한 개발주체의 의견을 모든 이해관계자에게 공지하는 데 이용하기 위한 목적으로 마련되었다.

노스웨스트 테리토리즈 정부는 리글리(Wrigley)부터 이누비크(Inuvik) 남부 뎀프스터고속도로(Dempster Highway)까지를 잇는 818km의 고속도로를 건설하려 하였다. 주정부 교통부는 2010년에 사업계획 보고서 작성에 앞서 고속도로 노선 상의 토지 보유 원주민단체들 및 부동산회사들과 양해각서를 체결하였다. 그리고 2011년과 2012년에 토지별 예비설계와 환경계획 정보를 담은 보고서가 완성되었다.



[그림 3-11] 매켄지 밸리(Mackenzie Valley)의 고속도로 연장사업 구간

자료: Mackenzie Valley Review Board(2013).

2013년 2월에 노스웨스트 테리토리즈의 교통부는 매켄지 벨리 토지 및 수자원위원회(Mackenzie Valley Land and Water Board)에 토지이용계획과 사업계획보고서를 제출했다. 위원회는 「매켄지 벨리 자원관리법(Mackenzie Valley Resource Management Act: MVRMA)」의 규정에 따라 제안사업에 대한 예비점검을 준비하였다. 교통부도 법률의 규정에 따라 환경영향평가를 위한 ‘매켄지 벨리 (평가서) 검토위원회(Mackenzie Valley Review Board)’에 사업제안서를 제출했다.

한편, 이 지침서에서는 환경평가에서 다루어야 할 법제도적 사항 중 문화 관련 사항을 <표 3-23>처럼 제시하였다.

〈표 3-23〉 매켄지 벨리 고속도로 연장사업의 문화영향평가 항목

| 구분               | 구체적 항목   |
|------------------|--|
| 지역<br>고유 식품      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역에서 소비되거나 그럴 것으로 기대되는 고유 식품</li> <li>• 제안사업 및 그와 관련된 사업으로 인한 오염원이 이에 미치는 영향</li> </ul>   |
| 문화 및 전통적<br>토지이용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 원주민 언어</li> <li>• 전통적 생활양식, 가치, 문화</li> <li>• 문화적·영적 장소 및 활동(개발주체는 고속도로 구간 주변의 모든 문화적·영적 장소 및 활동을 확인하고, 확인되었음의 확인도를 보고해야 함)</li> </ul>  |
| 토지이용             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 접근성 개선으로 인한 효과</li> <li>• 전통적 토지이용과 관광, 레저, 사냥, 낚시 같은 여타 비전통적 토지이용에 미치는 영향</li> <li>• 산업적 토지이용 및 그 변화에 미치는 영향과 접근성 변화</li> <li>• 이들로 인한 토지이용 패턴 변화</li> <li>• 보호지역, 공원, 환경 및 문화적으로 민감한 지역에 미치는 영향</li> <li>• 심미적 측면</li> <li>• 여타 가치성에 대한 잠재적 영향</li> </ul> |
| 문화유산             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소재지가 확인된 곳과 확인되지 않았으나 존재할 잠재성이 높은 곳</li> <li>• 이들 장소에 대한 영향 경감 및 관리방안</li> <li>• 접근성 제고가 이들 장소에 미치는 영향</li> </ul>   |

자료: Mackenzie Valley Review Board(2013) 정리.

## 나. 제도적 기반

매켄지 벨리에서 문화영향평가는 환경영향평가의 일부분으로 시행된다. 이 지역의 환경영향평가는 「매켄지 벨리 자원관리법」 제5장에 근거한



다. 법률의 규정에 따라 매켄지 벨리 검토위원회는 제안사업이 야기할 수 있는 중대한 악영향으로부터 환경을 보존하고 매켄지 벨리 주민과 지역사회의 사회적·문화적·경제적 안녕을 도모하기 위해 제안사업에 대한 환경영향평가를 실시해야 한다. 또한 원주민과 일반 대중의 관심사를 고려하여야 한다. 이를 위해서 검토위원회는 환경영향평가 지침 제3절에서 환경영향평가 절차를 상세히 기술하였다. 이 지침서의 내용은 다음과 같은 출처로부터 수집된 정보의 검토에 기초하고 있다.

- 2013년 9월에 검토위원회가 개최한 각 지역사회(원주민 부족, 부동산 보유 집단 등) 구성원과의 회합에서 참가자로부터 수집한 정보
- 사업계획보고서를 포함한 예비검토 과정에서 개발주체가 제출한 정보 및 예비 과업지침(preliminary Draft Terms of Reference)
- 검토위원회 기록보관소의 정보
- 환경영향평가 대상지의 관리와 관계된 검토위원회의 경험

한편, 「매켄지 벨리 자원관리법」에서는 1982년의 헌법 제35절의 적용 대상인 캐나다 원주민 및 매켄지 벨리 이용자들의 생활방식과 안녕(well-being) 보존의 중요성을 검토위원회 지침의 원칙으로 규정하고 있다. 따라서 사업제안자(개발주체)는 원주민문화 보유자들의 전통지식을 통해 원주민의 생활방식과 안녕, 그리고 제안사업이 이에 미칠 영향에 대한 정보를 수집하여야 한다. 따라서 개발주체는 매켄지 벨리 검토위원회의 전통지식 환경영향평가 절차에의 통합을 위한 가이드라인(Guidelines for Incorporating Traditional Knowledge into the Environmental Impact Assessment Process)을 참조하여야 한다.

## 다. 평가 방법

매켄지 벨리의 문화영향평가는 크게 5단계로 구분된다. 1단계에서는 제안사업의 잠재적인 직간접적 영향을 예측한다. 2단계에서는 예측 방법

과 미래의 불확실성에 대해 상세히 기술(記述)하고, 3단계에서는 부정적 영향 해소 혹은 저감을 위한 방안을 모색한다. 4단계에서는 저감 방안 실천 이후의 잔여 영향을 예측하고, 5단계에서는 영향의 심도에 대한 개발주체의 의견을 제시한다. 이와 같은 과정에서 파악된 영향별로 영향의 속성과 형태, 영향의 지리적 범위, 영향의 시기(지속기간, 빈도, 범위를 포함), 영향의 강도(예측되는 변화의 정도), 영향의 가역성(reversibility), 즉 복구할 수 있는 정도, 영향의 확실성 혹은 불확실성 정도가 검토되어야 한다.

한편, 매켄지 벨리의 문화영향평가에서는 제안된 사업으로 영향을 받을 수 있는 지역 및 이해(interests)가 있는 지역사회, 여타 원주민 집단 및 지방정부, 그리고 여타 조직의 참여가 평가과정에 포함하도록 하고 있다. 이는 그들이 평가사업의 수행에서 매우 유용한 정보를 가지고 있기 때문이다.

문화영향평가 결과를 보고서로 작성할 때에는 과학적 지식뿐만 아니라 원주민의 전통지식도 고려되어야 한다. 보고서에는 지도, 항공사진, 개발요소 간 상호관계, 표, 그림 등을 포함하고 보고서 이용자의 편의를 최대한 고려하여 제시해야 한다. 참여자 간 논의가 용이할 수 있게 쉬운 용어를 사용하는 것도 필수적이고, 예비평가 등 이전의 모든 정보를 통합적으로 수록·제공할 수 있어야 한다.

모든 평가보고서는 10MB 이하 용량의 PDF로 제작되어야 한다. 그 내용의 기술에서는 본문과 별도로 요약문이 요구되는데, 영어뿐만 아니라 관계된 원주민의 언어로 된 쉬운 요약이어야 한다. 또한 보고서에는 과업지침서의 지침과 영향평가 내용이 대조표로 제시되어야 하고, 개발주체가 수행할 모든 영향경감 방안을 설명한 표도 제시되어야 한다. 이와 함께 토지이용계획과 도면이 제시되어야 한다.

## 제5절

## 문화사업의 영향에 대한 평가 사례

## 1. 영국 런던시 문화예술클러스터 영향평가

## 가. 평가 개요

영국 런던시의 문화예술클러스터 평가 사례는 문화사업이 미치는 영향에 대한 평가와 관련된다.<sup>28)</sup> 런던은 금융 및 비즈니스 서비스 부문에서 세계적으로 유명한 도시이고, 그에 못지않게 세계적인 문화·예술단체가 소재한 곳이다. 다채로운 문화를 지녔을 뿐만 아니라, 많은 고고학적 유물과 세인트 폴 대성당(St Paul's Cathedral)에서 15세기의 길드홀 도서관(Guildhall Library)에 이르는 많은 유서 깊은 문화재를 보유하고 있다. 런던시 당국은 문화산업의 구축과 촉진에도 적극적으로 참여하고 있다. 이와 같은 배경에서 추진된 런던시 문화예술클러스터 사업에서는 런던 사람들이 찾고 일하고 살고 투자하기에 매력적인 도시로 만들고자 한다.

영국 런던시의 문화예술클러스터 평가 사례는 다른 문화영향평가 사례들이 제도적으로는 환경영향평가의 틀에서 수행된 것임에 비해서 제도나 법적 근거와 무관하게 임의적으로 수행된 것이다. 이 사례에서 평가의 주체는 런던시였고, 평가수행기관은 BOP Consulting이었다. 이 사례는 다른 사례들과 달리 문화가 문화 그 자체와 경제 및 사회에 미치는 영향을 평가했다. 또한 사후평가로 수행되었고, 문화예술클러스터가 지역에 미치는 경제적·사회적·문화적 편익을 추정하는 데 평가의 목적이 있다는 점도 다른 사례들과의 차이점이다.

28) 영국 런던시 문화예술클러스터 평가 사례에 대해서는 City of London(2013)을 참조하여 정리하였다.



[그림 3-12] 런던시 문화예술클러스터 위치 및 분포(붉은 원)

자료: City of London(2013).

## 나. 평가 방법 및 결과

### 1) 경제적 영향

런던시의 문화예술클러스터는 런던시 자치조합(City of London Corporation), 예술위원회(Arts Council), 런던광역시(Greater London Authority) 등으로부터 공적 후원을 받기는 하지만, 런던 경제에 주요한 기여를 하고 있다. 그와 같은 경제적 영향은 직접영향(direct impact), 간접영향(indirect impact), 유발영향(induced impact), 방문객 영향

(visitor impact)으로 나누어 화폐가치로 추정되었다. 추정 결과는 연간 약 2억 2,500만 파운드에 이르는 것으로 나타났다.

## 2) 사회적 영향

런던시 문화예술클러스터는 런던시와 그 주변 자치 시들의 모든 연령대 주민에게 매우 소중한 학습 및 자원봉사 기회를 제공하고 있다. 문화기관들은 문화적 경험을 풍부히 제공하는 장소일 뿐만 아니라 학습과 참여의 중심으로서 기능과 역할을 다하고 있다. 관련 자료 수집·분석 결과, 2011년과 2012년에 런던시 문화예술단체는 어린이와 젊은이에게 7,000회 이상의 학습 및 과외활동 기회를 제공하였고, 여기에 참여한 연인원은 2012년 한 해 동안 23만 1,500여 명에 달했다. 문화예술단체의 이와 같은 사회적 역할은 영국 내에서 뿐만 아니라 세계적으로도 널리 알려져 있다. 대표 프로그램으로 런던심포니오케스트라 디스커버리(London Symphony Orchestra Discovery), 길드홀 음악·드라마학교(Guildhall School of Music and Drama)의 음악치료프로그램 등이 있다.

런던시 문화예술단체는 자원봉사자들의 능력, 기술, 노동을 활용할 수 있고, 이들의 도움으로 청중, 관람객, 고객 등과의 관계를 지속시킬 수 있다. 또한 다양하고 많은 봉사기회를 제공함으로써 봉사자들은 매우 소중한 자기계발 기회를 얻고, 이는 취업, 건강유지, 은퇴 후 활동에 도움이 되는 것으로 평가되었다. 또한 이와 같은 경험은 시민의식 함양, 참여, 공동체적 삶 등 사회의 여타 부문에도 기여하는 것으로 평가되었다.

한편, 관련 자료 분석 결과, 2011년과 2012년의 봉사자 수는 1,100명 이상이었으며 총 봉사시간은 3만 8,000시간 이상인 것으로 나타났다. 문화예술단체는 자원봉사자 인력풀을 확대하고 지역사회에 고른 참여를 유도하며 훈련 기회를 제공하고, 봉사 경험이 사회적이고 즐겁고 가치 있으며 명예스럽게 되도록 만들기 위해 노력한 것으로 평가되었다.

### 3) 문화적 영향

문화예술단체의 긍정적인 경제적·사회적 영향 창출은 단체의 고유 기능, 즉 문화 및 예술 활동의 성과에 좌우된다. 만약 방문객이나 청중들의 경험이 실망스러운 것이었다면, 사람들은 이들 단체에 재방문하려 하지 않을 것이며, 교육이나 과외활동에 참여하지 않을 것이다. 그리고 실망스런 경험은 도시의 매력을 손상시키며 언론의 관심에서도 멀어지게 만드는 원인이 된다.

런던시 문화예술단체의 문화적·예술적 산물의 질적 수준과 영향력을 평가하는 것은 다차원적이며 대단히 힘든 과제다. 따라서 이 평가는 각종 지표에 대한 분석과 방문객 및 청중을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 진행되었다. 한 예로, 런던시 문화예술단체들의 특징 중 하나는 ‘혁신과 실험’인데, 2011년과 2012년 동안 이 단체들은 48건의 신작 뮤지컬을 의뢰받았고, 다양한 예술 장르에서 56건의 개봉작을 무대에 올렸다. 설문조사 결과, ‘바비칸아트센터(the Barbican)<sup>29)</sup>’ 청중의 75%가 센터는 획기적이고 혁신적인 작품을 선보인다고 평가했으며, 이를 통해 자신들은 지적으로(75% 중 88%), 예술적으로(75% 중 89%), 감정적으로(75% 중 82%) 자극받았다고 응답했다.

또한 런던시 문화예술단체가 독자성과 혁신성에 초점을 두고 제공하는 국제프로그램을 살펴보면, 많은 단체가 협력관계, 네트워크, 전문교육, 방문객맞이, 공동제작 등의 영역에서 치밀한 국제적 연결망을 구축하고 있다. 예를 들면, 뮤지컬의 경우에 2011년과 2012년 동안 국제적 아티스트들이 특별 공연한 건이 285건에 이른다. 런던심포니오케스트라만 해도 44건의 국제적인 전문교육프로그램을 수행했고, 바비칸아트센터는 국제적 파트너들과 18건의 협연을 개최했다. 설문조사 결과, 바비칸아트센터와 ‘시티 오브 런던 페스티벌(City of London Festival)’<sup>30)</sup>의 청중 가운데

29) 바이칸아트센터는 런던에 소재한 세계적인 복합예술센터이며, 전람회, 연극, 공연, 영화 등을 통해 다양한 장르의 예술을 전시 또는 공연한다.

각각 95%는 매우 수준 높은 이벤트를 제공 받았다는 데 대해 동의했으며, 바비칸아트센터 청중의 90%는 이 아트센터가 아니었으면 불가능했을 세계적 수준의 공연과 예술가를 볼 수 있었다고 응답했다.

런던시 문화예술단체들은 지역의 자기정체성과 방문자의 시각에서 런던에 대한 인식에도 중요한 영향을 주고 있다. 설문조사 결과, 바비칸아트센터 청중의 86%, 시티 오브 런던 페스티벌 청중의 90%가 이들 조직이 런던시를 특별한 장소로 만드는 데 기여하고 있다고 응답했고, 영국의 다른 지방에서 온 시티 오브 런던 페스티벌 방문객의 69%는 이 축제가 미래에 런던을 재방문하도록 유도하는 데 기여하리라고 응답했다.

이와 같이 런던시 문화예술클러스터는 영국 내뿐만 아니라 국제적 차원에서도 지역의 위상을 제고하는 데 공헌하는 것으로 평가되었다. 특히 2011년과 2012년 동안 런던시 문화예술단체는 국영 언론에 1만 회 이상 보도되었다. 이런 현상들은 금융과 비즈니스 부문으로 알려진 런던시 중심부를 색다르게 조명하는 데 기여한다.

## 2. 호주 소규모 축제의 사회문화적 영향 프레임워크

### 가. 평가 개요

그 동안 지역에서 개최되는 축제와 이벤트에 대한 평가는 단순히 경제적 성과나 그 성공 여부를 평가하는 데 중점을 두었다. 일반적으로 그 성공이 지역사회나 지역에 미치는 경제적 기여로 측정되는 경향 때문이다. 다른 한편으로, 축제나 이벤트에 대한 지역공동체의 불만도 제기되고, 그에 따라서 사회문화적 영향을 측정할 필요성이 제기되지만, 영향을 측정하는 방식은 매우 제한적이라는 한계도 있다.

호주 소규모 축제의 사회·문화적 영향 프레임워크(Socio-cultural

30) '시티 오브 런던 페스티벌'은 런던에서 매년 6월과 7월 사이 2~3주간에 개최되는 음악축제다.

Impact Framework)<sup>31)</sup>는 최근 사례는 아니지만, 소규모 축제의 영향을 평가한 연구이며, 소규모 문화사업의 영향에 대한 평가를 고려하여 선정하였다. 이 사례에서는 호주 뉴사우스웨일즈의 남부고원지대에서 개최된 소규모 축제(Australia Festival of the Book)를 대상으로 사회문화적 영향 프레임워크가 시범적으로 제시되었다. 연구 결과, 사회영향평가(Social Impact Evaluation: SIE)와 사회적 영향 인지(Social Impact Perception: SIP) 척도의 적용은 응답자의 주관적 판단으로 인해 주의를 기울여야 한다는 점과 함께 시간이 지남에 따라 주민인식의 변화를 파악하기 위해서라도 종단연구 수행이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 3-24〉 호주의 소규모 축제에 대한 사회문화적 영향평가 개요

| 구분    |       | 내용   |
|-------|-------|--|
| 평가 참여 | 연구 책임 | Small, K., Edwards, D., & Sheridan, L.   |
| 평가목적  |       | 호주 뉴사우스웨일즈의 남부고원지대에서 개최된 소규모 축제인 ‘Australia Festival of the Book’을 대상으로 학술연구 차원에서 사회문화적 영향을 파악하고 프레임워크를 시범적으로 개발함.   |
| 평가결과  |       | 축제와 이벤트로 인한 사회문화적 영향에 대한 평가(Social Impact Evaluation)를 진행하고 사회적 영향 인지(Social Impact Perception) 척도를 적용할 때에는 평가 결과가 응답자의 주관적인 판단에 의해 도출되기 때문에 주의를 기울여야 함. 따라서 평가는 단순한 가정을 넘어서야 사람들에게 어떤 영향을 미치는지 알 수 있고, 미래의 축제와 이벤트 계획에서 그 영향을 극대화시켜야 하는지 혹은 최소화시켜야 할지에 대한 준비와 대비를 할 수 있음. 특히, 주최자가 사회적 영향 인지에 대한 환류를 축제 계획과정에 통합하는 방법을 알아보기 위해 종단연구를 수행하는 것이 유용함. 동일한 축제에 대한 종단연구를 통해서 시간이 지남에 따라 어떻게 사회문화적 영향이 변화하는지 알 수 있기 때문임. |

자료: Small, Edwards & Sheridan(2005) 정리

## 나. 평가 방법

호주 소규모 축제의 사회문화적 영향평가 연구(Small, Edwards & Sheridan, 2005)에서는 프레임워크를 설명, 프로파일, 식별, 프로젝트, 평가, 환류라는 6단계로 설정하였다. 이때 1~3 단계는 축제나 이벤트의

31) 호주의 소규모 축제에 대한 평가 사례는 Small, Edwards & Sheridan(2005)를 참조하여 정리하였다.



전체적인 ‘그림’을 만드는 데 기여한다. 4단계 ‘프로젝트’와 5단계 ‘평가’는 축제나 이벤트의 준비에서 발생할 수 있는 영향을 구체적으로 측정하며, 여기서 사회영향인지(SIP) 척도가 필요하다. 이를 위해서 해당 지역 사회 전문가를 대상으로 델파이기법을 사용하여 설문조사를 실시하였다. 관광, 정부 및 비즈니스 등과 관련된 32명의 이해관계자가 SIP척도의 세 가지 응용 프로그램에 참여했다. 이것은 축제의 영향에 대한 사전 ‘예측’과 사후평가를 가능케 했다.

이 절차에서는 통계프로그램을 사용하여 지역사회 의견의 경향을 수치화하여 데이터를 산출했다. <표 3-25>를 보면, 영향 및 영향수준을 파악하게 되어 있는데, 여기서 ‘모른다’는 응답은 해당사항이 없다고 판단되거나 응답자가 논평할 수 없는 이유를 조사하는 데 유용한 항목이라 할 수 있다. 영향수준은 ‘-5’부터 ‘+5’까지 범위를 지니며, ‘0은 영향 없음’을 나타내는 중간점이고, ‘1은 매우 작은 영향’, ‘2는 작은 영향’, ‘3은 보통영향’, ‘4는 큰 영향’, ‘5는 매우 큰 영향’을 나타낸다. 척도의 ‘-’값은 다양한 수준의 부정적인 영향을 나타내며, ‘+’값은 긍정적인 영향의 다양한 수준을 나타낸다.

〈표 3-25〉 호주의 소규모 축제 평가에서 사회영향인지(SIP) 척도 적용 예

| 영향진술                   | 영향 |     |     | 영향수준 |    |    |    |    |   |    |    |    |    |    |
|------------------------|----|-----|-----|------|----|----|----|----|---|----|----|----|----|----|
|                        | 네  | 아니오 | 모른다 | -5   | -4 | -3 | -2 | -1 | 0 | +1 | +2 | +3 | +4 | +5 |
| 축제기간 중에는<br>길과 거리가 붐빈다 |    |     |     |      |    |    |    |    |   |    |    |    |    |    |

자료: Small, Edwards & Sheridan(2005).

사회영향인지 척도 항목은 크게 커뮤니티 영향, 여가·레크리에이션 영향, 인프라구조 영향, 건강과 안전 영향, 문화적 영향으로 구분되었다. 그리고 평가방식은 영향의 발생여부(‘예’ 혹은 ‘아니오’ 혹은 ‘모른다’)와 영향수준을 리커드형 척도로 제시하여 진행되었다.

〈표 3-26〉 호주의 소규모 축제 평가에 사회영향인자(SIP) 척도 항목

| 구분              | 평가지표  |
|-----------------|---|
| 1. 커뮤니티 영향      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 혼잡한 보도와 거리</li> <li>• 주차의 어려움</li> <li>• 교통 혼잡</li> <li>• 지역상점과 시설에서의 군집</li> <li>• 혼잡한 대중교통 서비스</li> <li>• 소음공해</li> <li>• 제품 서비스의 범위 확대</li> <li>• 상품 및 서비스 가격 인상</li> <li>• 고용기회 증가</li> <li>• 사업기회 증가</li> <li>• 지역의 자부심 증가</li> </ul> |
| 2. 여가·레크리에이션 영향 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 엔터테인먼트 기회 증가</li> <li>• 기존 레크리에이션과 여가시설의 향후 사용 증가</li> </ul>   |
| 3. 인프라구조 영향     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 공공건물의 복원</li> <li>• 공공시설은 높은 수준으로 유지될 것</li> </ul>  |
| 4. 건강과 안전 영향    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경찰력 증가</li> <li>• 범죄증가 및 기물파손</li> </ul>   |
| 5. 문화적 영향       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 커뮤니티의 지역특성에 미치는 영향</li> <li>• 지역의 문화정체성에 미치는 영향</li> <li>• 지역문화와 역사에 대한 지역관심 증가</li> <li>• 이용 가능한 문화 활동에 대한 지역 인식 향상</li> <li>• 방문자와의 상호작용은 교육적 경험을 제공</li> </ul>  |

자료: Small, Edwards &amp; Sheridan(2005) 정리

## 제6절

## 정책적 시사점

## □ 환경 또는 문화유산 관련 제도를 기반으로 문화영향평가 시행

국외 사례를 보면, 문화영향평가는 타 분야의 개발사업 등이 문화에 미치는 영향을 평가하는 방향에서 주로 이루어진다. 이는 국내도 크게 다르지 않다. 그러나 그 제도적 기반은 차이를 보인다. 국외에서도 문화영향평가를 독자적인 평가체계로 발전시키려는 논의가 이루어지고 있지만, 관련 사례는 환경영향평가 제도에 기반하는 경향이 강하다.

이 외에 뉴질랜드나 핀란드 사례처럼 환경 관계 법률을 포함하여 다양한 제도적 기반이 복합되어 있거나 캐나다 온타리오처럼 문화유산 관계 법률에 의거한 경우도 적지 않게 확인된다. 이들 사례는 원주민의 문화나 그 거주지에 미치는 영향, 유·무형 문화유산과 경관, 공동체 및 공동체문화의 보호, 소수집단 또는 특정 문화의 보호에 집중된다. 이와 같은 경향은 환경영향평가 제도에 기반한 사례에서도 공통적으로 나타난다.

국외 사례를 보면, 문화영향평가 관련 논의나 평가 사례는 증가한 것으로 확인되지만, 독자적인 평가제도로 확립된 사례는 드러나지 않는다. 이러한 상황에서 국내 문화영향평가 제도의 안착과 발전은 국외의 문화영향평가를 활성화하고 독자적인 평가체계로 정립하는 데 중요한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 「문화기본법 시행령」 개정 추진으로 변화될 것으로 예상되는 환경 변화에 적극 대응하며 문화영향평가를 개선하고 고도화하는 것이 중요한 과제로 대두된다.

## □ 사업시행자에 의한 평가 시행 및 다양한 이해관계자 참여

국외의 문화영향평가 관련 사례를 보면, 평가수행기관으로는 국내의 문화영향평가와 마찬가지로 연구기관이나 컨설팅 업체 등이 참여한다.

평가의 과정이나 내용은 평가대상의 규모나 범위 등에 따라서 다르지만, 평가 시점은 대체로 사업 집행 이전에 사전평가 형태로 이루어지고 있다. 다만, 제도와 무관한 학술연구나 자료축적용 평가의 경우에는 사후평가도 수행된다.

평가의 주체, 즉 평가 의무자의 경우에는 국내와 국외의 차이가 분명하게 드러난다. 국외에서 문화영향평가 주체는 대체로 사업시행자가 된다. 이 점은 법령에 의거하여 문화체육관광부장관이나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 평가의 주체가 되는 국내 상황과 차이가 나는 점이다.

국내의 경우, 아직은 문화체육관광부장관에 의한 문화영향평가 외에 사업시행자로서 중앙행정기관이나 지방자치단체의 장이 시행한 문화영향평가도 2018년에 시작되었고, 그 사례도 소수에 불과하다. 다만, 점검표를 활용한 약식평가가 2018년에 시범 도입되어 점차 확대될 것으로 예상된다. 따라서 호주의 지역영향평가 사례처럼 공공기관이 자체적으로 평가를 수행할 수 있도록 담당자의 이해와 역량 개발을 위한 교육프로그램을 마련할 필요가 있다.

한편, 영향평가 과정에서는 이해관계자 참여가 필수적으로 요구된다. 특히 외적으로 잘 드러나지 않는 문화적 영향을 평가하기 위해서는 직접적 이해관계자뿐만 아니라 간접적으로 영향을 받을 수 있는 다양한 이해관계자의 참여도 필요하다. 그중에는 해당 평가대상 사업과 관련한 정보나 지식을 지닌 사람이 있고, 예측되는 영향도 변화할 수 있기 때문이다. 따라서 국내외 문화영향평가에서는 다양한 이해관계자의 참여를 중시한다. 다만, 국내의 경우, 직접적 영향을 받는 주요 이해관계자에 한정된 경향을 보인다. 그 이유는 충분한 예산과 평가기간의 확보와 같은 기본여건이 성숙되지 못한 것과 관련되며, 향후 이러한 문제에 대한 개선이 요구된다.

#### □ 지역 단위에서 자체적인 문화영향평가 활성화 지원 필요

국외 사례를 보면, 문화영향평가가 해당 평가대상 사업 및 대상지의 맥락적 특성을 고려하여 진행되어야 함을 강조한다. 이는 대체로 국가 차원보다 지역 차원에서 자체적으로 문화영향평가를 시행하는 사례가 많은 상황과도 관련된다. 지역 단위의 문화영향평가와 관련해서 호주의 지역영향평가 사례를 참고할 만하다. 이 사례는 호주정부의 계획 수립이 지역화에 중점을 두면서 지역공동체와 관련된 결정을 해당 지방자치단체가 자체적으로 시행해야 함을 보여준다. 그 이유는 지역목표가 특정지역의 문제에 국한된 것이 아니라 전체 계획의 측면으로 이해되고 관련된 우선순위를 식별하는 상향식(bottom-up) 과정에 의해 달성될 수 있기 때문이다.

지역영향평가 담당기관은 주민에게 평가 결과를 공개함으로써 의사결정의 투명성을 높이고 있다. 이는 호주 전역으로 확산되어 책임 있고 투명한 지역영향평가 과정의 필수 요소로 자리하고 있다(Hill & Lowe, 2007). 그 배경은 정부의 의사결정이 지역영향과 관련한 문제를 초래했음을 인정한 것과 관련된다. 국내에서도 2018년부터 서울시와 경기도가 자체적으로 문화영향평가를 추진하고 있고, 향후 타 지방자치단체에서도 자체적인 평가가 증가할 것으로 예상된다. 따라서 지역 단위의 문화영향평가를 위한 체계를 마련하고 강화해 갈 필요가 있다.

#### □ 영향 예측을 위한 다양한 방법의 적용과 충실한 데이터 분석

국외의 문화영향평가 사례를 보면, 수행 방법은 현장답사, 문헌조사, 법제도 조사, 여타 유사사례 비교 검토, 다큐멘터리링, 스코핑, 이해관계자·전문가·지역주민 협의체 구성 및 워크숍, 그들에 대한 인터뷰, 구조화된 설문조사, 분석 결과의 반복적 피드백과 재협의 등을 통해 이루어지는 것으로 확인된다. 그중 가장 두드러진 것은 협의체를 통한 정보 및 의견의 교환과 환류다. 특히 원주민(특히 백인 거주 이전의 토착민) 거주 지역에

서는 그들의 역사, 전통, 문화, 관습, 지식, 언어, 정보, 의견 등이 매우 중요시된다.

평가의 내용도 영향을 받는 요소의 식별, 영향의 속성·형태·범위·시기·지속기간·빈도 및 강도, 타 사업과의 관계, 누적영향, 불확실성의 정도 등과 같이 다양하게 나타난다. 그리고 이와 같은 평가 방법론의 적용을 위한 기초가 되는 것은 영향을 예측하는 데 필수적인 데이터의 확보와 그에 대한 충실한 분석이다.

한편, 사업의 대상 및 특성에 따라 평가방식에는 차이가 있다. 대체로 평가의 범위지정(스코핑), 문헌고찰, 현장조사 및 자문 등의 단계를 포함하는 과정은 보편적으로 시행되는 것으로 나타난다. 그러나 문화에 대한 개념 정의가 쉽지 않은 상황에서 지역의 다양성을 보존하고 정체성을 강화하기 위한 평가방식에 대한 합의는 이루어지지 못하고 있다. 이 점은 문화영향평가가 직면한 한계이자 도전적 과제라 하겠다.

#### □ 정성적 지표를 중심으로 평가하고 정량적 지표를 보조로 활용

국외 사례를 보면, 사례 간에 공유되는 표준화된 지표나 공통지표는 드러나지 않는다. 다만, 문화영향평가의 영향 측정 등에서는 정량적 지표와 정성적 지표가 활용된다. Hayrynen(2004)과 Gibson 등(2008; 2011)은 정량적 데이터에 기반을 둔 평가방식의 문제점과 한계를 지적한 바 있다. 이는 평가 준비단계에서 데이터 수집에 한계가 있고, 단기간에 데이터를 수집하는 것이 어렵기 때문이다. 또한 정량적 데이터가 문화 및 무형자산과 관련된 역동성과 그 변화를 분석하고 통찰력을 제시하는 데 한계가 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 평가를 위한 획일적인 표준지표를 제시할 경우, 서로 다른 환경에서 발생하는 문화적 영향을 제한적인 속성으로 간주하여 평가할 수밖에 없다는 문제도 발생한다(Hayrynen, 2004). 정량 데이터의 축적은 평가 결과의 수치라기보다 관련 정보의 제공과 자료를 축적하

는 데 목적에 있다는 점을 상기할 필요도 있다. 즉, 국외 문화영향평가에서 최종 판정과 의사결정의 바탕이 되는 지표는 정성적 지표다. 정량적 지표는 정성적 판단을 위한 보조지표로 활용된다. 따라서 문화영향평가에서 최종적인 판단과 의사결정은 수치로 표시되지 않으며, 대부분 기술적이거나 서열적(매우 좋음, 좋음, 보통, 나쁨, 매우 나쁨 등)이거나 범주적이다(유익, 허용, 조건부 허용, 불가, 불확실 등).

#### □ 저감 방안의 제시 및 권고를 통한 문화적 가치 확산

공공정책으로 인해 발생하는 부정적 영향을 미연에 방지하고 해당 정책에 문화적 가치를 적극적으로 반영하여 정책의 사회적 수용가능성과 효과성을 제고시키는 것은 지속가능한 성장과 국민의 문화역량 및 삶의 질 향상에 기여할 수 있다. 이와 같이 국외에서 문화영향평가의 주된 목적은 제안사업이 초래할 부정적인 문화적 영향을 예측하고 이를 해결하기 위한 대안을 모색하여 제안자에게 권고하는 것이다. 따라서 평가의 초점은 긍정적 영향보다 부정적 영향에 있고, 평가 결과에서는 대안의 제시가 중요하게 제기된다.

국외 사례에서 평가 결과에 따른 권고는 국내와 마찬가지로 강제성이 크지 않다. 따라서 부정적 영향이 저감될 수 있는 방안이나 최선의 대안을 제시하는 것이 중요하게 고려된다. 다만, 유산영향평가는 상대적으로 규제 강도가 일반적인 문화영향평가보다 강한 사례도 나타난다. 또한 국외 사례에서는 평가 이후에도 잔여 영향을 고려한 후속조치를 강조하고 있다. 국내의 문화영향평가에서는 이와 같은 후속조치가 미흡한 실정이다. 따라서 평가 이후 모니터링 강화 등 후속조치를 적극적으로 고려할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 3-27〉 국내외 문화영향평가 비교

| 구분          | 국내 현행 문화영향평가   | 국외 관련 사례   |
|-------------|--|--|
| 명칭          | • 문화영향평가   | • 문화영향평가, 문화환경영향평가, 유산영향평가 등   |
| 평가주체        | • 중앙정부 또는 지방자치단체 중심  | • 사업시행자  |
| 수행기관        | • 연구기관이나 컨설팅업체 등   | • 연구기관이나 컨설팅업체 등   |
| 평가대상 및 범위   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책(「문화기본법」 시행령 제2조)</li> <li>– 실제 시행은 개발이나 재생 사업 중심</li> <li>• 사업대상지보다 넓게 설정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 개발사업 중심</li> <li>– 원주민 거주지나 문화유산과 관련된 평가가 상대적으로 큰 비율을 차지</li> <li>• 사업대상지보다 넓게 설정</li> </ul>   |
| 평가시기 및 기간   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가 중심</li> <li>• 3~6개월</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전평가 중심</li> <li>• 평가기간은 대상의 특성에 따라서 다양</li> </ul>  |
| 제도적 기반      | • 「문화기본법」, 같은 법 시행령 및 시행규칙   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경 또는 문화유산 관련 법률</li> <li>– 환경영향평가 내에서 추진되는 경향이거나, 평가방법에서는 문화영향평가의 특성 반영</li> <li>– 기타로 대민은 문화기본법 제정 및 문화영향평가 제도 도입 추진 중</li> </ul>   |
| 이해관계자 참여    | • 주요 이해관계자 중심의 의견 청취   | • 다양한 이해관계자의 평가과정 참여를 중시   |
| 평가방법        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화체육관광부의 지침에 따라 추진</li> <li>• 정성적 평가 중심</li> <li>– 충실한 현황 분석, 평가결과의 계량화 문제 대두</li> <li>• 영향예측을 위한 시각화 미흡</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 표준화된 문화영향평가 방법은 부재</li> <li>• 충실한 정성적 평가를 중시</li> <li>– 기술 및 전통지식, 지역사회 등에 대한 고려</li> <li>– 정성적 평가를 위한 충실한 계량적 데이터 확보 중시</li> <li>• 영향예측을 위한 시각화 중시</li> </ul>  |
| 권고의 강도 및 환류 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부정적 영향의 저감 방안 및 대안을 제시하지 만, 강제성은 미약</li> <li>– 평가결과에 따른 권고 및 컨설팅을 통한 반영 유도</li> <li>• 평가결과의 환류 미흡</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부정적 영향의 저감 방안을 제안 및 권고하지만, 강제성은 크지 않고, 최선의 대안 제시를 중시</li> <li>– 미얀마의 관광영향평가, 호주의 지역영향평가처럼 컨설팅을 추진하는 사례도 존재</li> <li>– 원주민 및 문화유산 관련 평가는 규제의 강도가 상대적으로 강한 편</li> <li>• 저감 방안 실현 이후 진여 영향예측 등 환류를 위한 후속조치 중시</li> </ul> |
| 결과 활용       | • 의사결정의 기초자료로 활용   | • 의사결정의 기초자료로 활용   |



## 제4장 ●●

## 결론





## 재질

## 연구 결과

본 연구에서는 문헌연구를 통해서 국외의 문화영향평가 관련 동향 및 사례를 수집하여 향후 문화영향평가를 위한 기초자료를 체계적으로 축적하고, 수집된 국외 동향과 사례를 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다. 이는 문화적 가치의 사회적 확산을 목적으로 시행되고 있는 문화영향평가 제도의 개선 및 고도화에 기여할 것으로 기대된다.

이와 같은 연구 목적의 수행을 위해서 본 연구에서는 우선, 국외에서 문화영향평가가 대두되고 전개되는 과정 및 동향을 살펴보았다. 그 결과, 원주민 공동체 거주지에서 이루어지는 개발사업이 미치는 문화적 영향을 평가하는 데 집중되던 문화영향평가가 점차 다양한 분야 및 지역으로 확대되고 있음을 확인하였다. 또한 환경영향평가 내에서 문화영향평가가 시행되는 경향은 지속되고 있지만, 문화영향평가의 필요성과 중요성이 커지면서 방법론과 지표를 정교화하려는 노력이 증가함도 확인하였다. 또한 문화영향평가의 특성을 고려하여 독자적인 평가체계로 정립하려는 노력도 진행되고 있음을 확인할 수 있었다.

그러나 국외의 문화영향평가 관련 논의를 보면, 2004년에 문화다양성 국제네트워크(INCD)가 시행한 문화영향평가 프레임워크 개발(Sagnia, 2004)에서 제기된 문제가 지속되고 있다. 즉, 문화영향평가 방법론이나 평가를 위한 지침 등 국내의 문화영향평가에서 제기되는 이슈와 유사한 사항이 한계로 지적되고 있다(Partal & Dunphy, 2016; Page, 2017). 그 원인은 ‘문화’가 포괄적이고 다소 추상적으로 정의되는 경향과 무관하지 않다. 또한 문화영향평가가 1990년대에 논의되기 시작하였지만, 실제 시행은 2000년대 들어서 이루어진 상황과도 관계된다. 즉, 대표적인 영향평가 제도인 환경영향평가가 국제적인 논의 구조 속에서 오랜 기간 보

완과 개선의 과정을 거친 것과 달리, 문화영향평가는 연혁이 짧고, 국제적인 논의 구조가 확립되지 못한 것과 관련된다.

한편, 본 연구에서는 문헌연구를 통해 수집된 사례들을 1차 분석하고, 그중에서 상대적으로 다양한 내용을 담고 있어, 국내의 문화영향평가에 시사점을 줄 수 있는 사례들을 선정하여 분석하였다. 사례 분석은 평가의 성격을 고려하여 원주민문화 보호를 위한 영향평가(미국 하와이 나 푸아 마카니 풍력 프로젝트 사례, 뉴질랜드 테 아라와 호수의 하수처리계획 사례), 문화유산 및 문화경관에 미치는 영향평가(몬테니그로 코토르만과 독일 드레스덴 엘베계곡의 다리 설치 사례, 핀란드의 문화환경영향평가 사례, 캐나다 밀턴타운의 유산영향평가 사례), 지역개발 사업의 영향평가(호주 사우스오스트레일리아주의 지역영향평가 사례, 미얀마의 관광영향평가 사례, 캐나다 매켄지 벨리의 고속도로 연장사업 사례), 문화사업이 미치는 영향에 대한 평가(영국 런던시 문화예술클러스터 사례, 호주의 소규모 축제 사례)로 나누어 진행되었다.

그 결과, 평가대상과 관련해서는 지역사회, 원주민 공동체문화, 문화유산, 공동체에 초점을 둔 사례들과 각종 개발사업 및 축제와 문화클러스터 등 문화사업 평가 사례가 확인된다. 제도적 기반을 기준으로 보면, 문화영향평가는 대부분 환경영향평가 하에서 진행되고 있다. 다만, 캐나다 온타리오처럼 문화유산 관계 법률에 의거하는 사례도 나타나고, 환경영향평가의 일부로 시행되더라도 평가지표나 방법론 측면에서 일정 정도 독자성을 갖추는 모습도 확인된다. 영향의 방향을 기준으로 보면, ‘타 분야가 문화에 미치는 영향’에 대한 평가 사례가 대부분이지만, ‘문화 분야가 문화 혹은 타 분야에 미치는 영향’에 대한 일부 사례도 확인된다.

평가의 내용과 방법론을 보면, 평가대상 및 그 대상지의 현황에 대한 충실한 분석을 강조한다. 다양한 방법론을 활용하면서 문화인류학적 혹은 민속지적 접근을 통해서 현장과 지역적 맥락에 충실한 평가를 시행할 것을 강조하기도 한다. 이러한 특성으로 인해서 영향의 측정에서는 정성적

평가와 정량적 평가가 모두 활용되지만, 상대적으로 정량적 데이터나 지표는 정성적 평가를 위한 기초 데이터로 사용된다. 이러한 특성은 향후 한국적 특성을 반영한 문화영향평가 방향의 정립을 위해서 보다 세밀하게 검토되어야 할 점이다.

도시화가 광범위하게 진행되고 국외와 문화적 특성 등이 다른 국내 상황에서 시행되고 있는 한국의 문화영향평가 제도를 국외 사례와 단순 비교하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 국내외를 막론하고 문화영향평가가 평가의 성격, 평가대상 선정, 평가지표 등의 방법론, 인적기반 등과 관련한 복합적인 과제에 직면해 있다는 점에서 사례 분석 결과는 중요한 시사점을 준다고 하겠다.

## 제2절

## 향후 과제

현재 국내의 문화영향평가는 평가대상의 구체화나 평가방법론의 고도화 등 다양한 과제에 직면해 있다. 이러한 과제는 개발사업을 대상으로 이루어지는 국외 사례에서도 동일하게 제기되고 있다. 국외에서도 문화영향평가를 위한 지침과 방법론 등의 필요성이 지속적으로 제기되고 있지만, 기존 논의들은 관련 국제기구나 단체, 국가 또는 지역 단위에서 이루어지는 경향을 보인다. 이러한 상황에서 문화영향평가를 국제의제화하려는 대만의 동향은 향후 국제적인 문화영향평가 기준 마련 등에 영향을 미칠 수 있으므로, 지속적으로 주목할 필요가 있다고 판단된다.

문화영향평가의 특성상, 각 평가대상이나 지역적 맥락에 대한 고려가 필수적으로 요구된다. 따라서 보다 적극적으로 지역 차원에서 문화영향평가의 시행과 확산을 위한 지원이 필요하다. 「문화기본법 시행령」 개정 추진은 중요한 전환점이 될 수 있다고 판단된다.

다른 한편으로, 지역적 맥락을 고려하되, 문화영향평가 제도의 예측가능성이나 정체성 정립을 위해 공통적으로 적용 가능한 평가체계와 방법론의 마련도 중요한 과제로 제기된다. 특히 각종 법률에 의해 다양한 영향평가 제도가 증가함에 따라서 유사 지표의 중복 평가나 평가지표의 중복 문제도 대두될 수 있다. 국외의 경우, 환경영향평가 영역에서 문화영향평가가 시행되더라도 문화인류학이나 민속지적 방법론을 활용한 질적이고 정성적인 평가를 중심으로 이루어지는 경향이어서 상대적으로 중복 문제가 크지 않다. 이에 비해서 정량적이고 계량적인 평가에 대한 요구가 적지 않은 국내 상황은 문화영향평가의 정체성 확보를 위한 방법론과 평가지표 등 평가체계의 정립을 요구하고 있다. 기존에 문화영향평가 시행 과정에서 제기된 논점들도 이러한 상황에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 따라서

향후 문화영향평가의 정체성 확보를 위한 방향성과 방법론의 정립, 평가 체계의 개선이 시급히 요구된다고 할 수 있다.

이 밖에 국외 사례에서 환경영향평가 내에서 문화영향평가가 시행되고 있는 점에 주목할 필요도 있다. 국내와 국외의 문화영향평가 제도 시행 환경이 다를 것을 감안하더라도 그 대상이 유사한 경우에는 적극적으로 환경영향평가와 문화영향평가의 협력적 추진을 고려해볼 필요가 있다. 특히 대규모 개발사업의 경우, 문화적 영향과 환경적 영향이 매우 클 것으로 예상되므로, 이러한 사례를 대상으로 한 협력을 모색하는 것이 하나의 예가 될 것이다.

## 참고문헌

### 【국내 문헌】

- 김규원(2003), 「문화영향평가 해외사례조사 연구」, 서울: 한국문화관광정책연구원.
- 김규원(2014), 「국외 문화다양성 정책 사례조사 및 분석 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 김성하(2016), 「경기도 문화영향평가 도입방안」, 경기: 경기연구원.
- 김효정(2013), 「문화영향평가 실행을 위한 기초연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 이정환(2004), 사회영향평가 제도화 방안 연구, 「ECO」, 상반기 제6호, 127-165.
- 양혜원(2016), 「2015년 문화영향평가 연구」, 세종: 문화체육관광부.
- 양혜원·박종웅·노수경(2017), 「2017년 문화영향평가 종합평가보고서」, 세종: 문화체육관광부.
- 이상열·박종웅·노수경(2018), 「문화영향평가 유형별 가이드라인 개발 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.
- 전경수(1999), 「문화의 이해」, 서울: 일지사.
- 정정숙(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, 세종: 문화체육관광부.
- 조유진(2015), 드레스덴 엘베계곡의 사례로 본 세계유산 보존 정책, 「문화재」, 48권 2호, 96-109.

### 【국외 문헌】

- 中華民國文化部(2017), 文化基本法草案總說明.
- 張宇欣·張依文·劉俊裕(2016), 全國文化會議, 台灣文化政策研究學會.
- Bennett, A.(2016), Cultural Impact Assessment: In relation to an application to discharge treated meatworks effluent to the Oroua River, New Zealand Limited (AFFCO), the Horizons Regional Council & Ngāti Kauwhata.
- Boffa Miskell Limited(2017), Cultural Impact Assessment Report Te Awa



- Lakes Development.
- BOP Consulting(2013), The economic, social and cultural impact of the city arts and culture cluster, London: City of London.
- Bryant, E.(2011), Innovation or Degradation?: An Analysis of Hawaii's Cultural Impact Assessment Process as a Vehicle of Environmental Justice for Kānaka Maoli, Asian-Pacific Law & Policy Journal, Vol. 13(1).
- Burgde, R.(1999), A Community Guide to Social Impact Assessment. Social Ecology Press and Middleton-Wisconsin.
- Burgde, R., & Vancly, F.(1995), Social Impact Assessment Environmental Social Impact Assessment, John Wiley and Sons.
- Carter Holt Harvey HBU Ltd(2010), Draft Cultural Impact Assessment for Assessment of Environmental Effects Land Use & Subdivision Consents.
- Danish Institute for Human Rights, Myanmar Centre for Responsible Business, & Institute for Human Rights and Business(2013), Myanmar Tourism Sector Wide Impact Assessment.
- Dyanna, J.(2007a), Cultural impact assessment for a proposed plan change and coastal subdivision at Claverley, Christchurch: Marlborough District Council and Te Rūnanga Kaikōura.
- Dyanna, J.(2007b), Cultural impact assessment for discharges associated with the Sewage Treatment Plant(RC 060927), Christchurch: Marlborough District Council and Te Rūnanga Kaikōura.
- Energy, A.(2012), EIS cultural heritage impact assessment, Surat Gas Project, Brisbane: Arrow Energy.
- Everstrong Construction(2016), Heritage Impact Assessment of 255 Ruhl Drive, Milton.
- Fujiwara, D., Kudrna, L., & Dolan, P.(2014), Quantifying the social impacts

- of culture and sport, London: Department for Culture Media & Sport.
- Gibson, G., O'Faircheallaigh C., & MacDonald, A.(2008), Integrating cultural impact assessment into development planning, International Association for Impact Assessment Workshop. Fargo, ND: International Association for Impact Assessment.
- Gibson, G., MacDonald, A., & O'Faircheallaigh, C.(2011), Cultural considerations associated with mining and indigenous communities, In: Darling P, editor. SME mining engineering handbook. 3rd ed. Denver: Society for Mining, Metallurgy and Exploration, Littleton.
- Government of South Australia(2014), Regional Impact Assessment Statement: Policy and Guidelines.
- Hammatt, H.(2008), Cultural impact assessment for the Alakai Protective Fence Project Waimea and Wainiha Ahupua'a, Waimea and Hanalei Districts, Island of Kaua'i. Kailua: Cultural Surveys Hawaii.
- Häyrynen, S.(2004), Defining the role of cultural policy in cultural impact assessment, Proceedings of the 3rd International Conference on Cultural Policy Research, 25-28 Aug. Montreal: Carmelle and R mi Marcoux Chair in Arts Management.
- Hill, E., & Lowe, J.(2007), Regional impact assessment: and australia example, Impact Assessment and Project Appraisal, 25(3).
- ICOMOS(2011), Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties.
- IUDRP(2006), Visual Impact Study(VIS) of the "Verkehrszug Waldschlosschenbrücke" on the UNESCO World Heritage Site "Dresden Elbe Valley". Institute of Urban Design and Regional Planning, RWTH Aachen University.
- James, P.(2014), Assessing cultural sustainability, UCLG.
- Katie, S., Deborah, E., & Lynnaire, S.(2005), A flexible framework for

- evaluating the socio-cultural impacts of a(small) festival, *International Journal of Event Management Research*, 1(1).
- Kim, K., Antolini, D., Rappa, P., Glenn, S., & Lowen, N.(2010). Final Report on Hawaii's Environmental Review System: Prepared for the Hawaii State Legislature. University of Hawaii.
- Kimberley Land Council(2010), Browse liquefied natural gas precinct strategic assessment report.
- Kimberly, M. M., Elizabeth, E. K., & Paul, L. C.(2015), Cultural impact assessment for the na pua makani wind project, kahuku, keana, and malaekahana ahupua'a, ko'olau loa district, island of o'ahu. Nā Pua Makani Power Partners, LLC.
- Kiriama, H., Ishanlosen, O., & Sinamai, A.(2009), Cultural heritage impact assessment in Africa: an overview. Mombasa: Centre for heritage Development in Africa.
- Kloos, M.(2017), Heritage Impact Assessment Some Cases and Examples. Meeting on Heritage and Environmental Impact Assessments(HIA), Unesco.
- LGASA(2015), South australian local government cultural impact framework.
- Mackenzie Valley Review Board(2009), Status Report and Information Circular-Developing Cultural Impact Assessment Guidelines.
- Mackenzie Valley Review Board(2013), Terms of reference EA1213-02: Mackenzie Valley Highway.
- Minister for Regional Development(2008), Regional impact assessment statements.
- Nakamura, N.(2013), Towards a culturally sustainable environmental impact assessment (EIA): The protection of Ainu cultural heritage in the Saru River Cultural Impact Assessment, Japan, *Geographical Research*, 51(1).

- Page, J.(2017), Indigenous cultural impact assessment addressing the challenges, Environmental Resources Management, IAIA17 Conference Proceedings, April 2017, Montreal, Canada.
- Palmer, S.(2011), Pilot of a tool for cultural impact assessment in local government RMA decisions. Based on the Waiora concept of Māori wellbeing, Coromandel: Tumana Research.
- Partal, A.(2013), Impact Assessment: A Tool to Assist Cultural Sustainable Development, People and the Planet 2013 Conference: Transforming the Future, RMIT University, Melbourne, Australia, 2-4 July.
- Partal, A., & Dunphy, K.(2016), Cultural impact assessment: a systematic literature review of current methods and practice around the world, Impact Assessment and Project Appraisal, 33(5).
- Primary Industries and Regions South Australia(2014), Regional impact assessment statement: policy and guidelines.
- Quality Planning.(2014), Frequently asked questions about cultural impact assessment. New Zealand: RMA.
- Regions South Australia(2014), Regional impact assessment statement: policy and guidelines. Primary Industries and Regions South Australia.
- Rolleston, S.(2008), Aro Matawai, cultural impact assessment Matakana Island, Tauranga: Beca Group.
- Sagnia, K. B.(2004), Framework for cultural impact assessment, Senegal: International Network for Cultural Diversity.
- Shaw, G., & Williams, M. A.(2004), Tourism and Tourism Spaces, 김남조·유헌민·민웅기 역(2013), 「관광과 관광공간」, 서울: 백산출판사.
- Selwood, S.(2010), Making a difference: the cultural impact of museums.
- Small, K., Edwards, D., & Sheridan, L.(2005), A flexible framework for evaluating the socio-cultural impacts of a (small) festival. International Journal of Event Management Research, 1(1), 66-77.

Te Arawa Lakes Trust(2018), Cultural Impact Assessment for Tarawera  
Waste Water Treatment Plan.  
Ymäärisöministeriö(2013), Kulttuuriympäristö vaikutusten arvioinnissa.  
Helsinki: Ymäärisöministeriö.

### 【누리집 및 온라인자료】

구글, [www.google.co.kr](http://www.google.co.kr)  
국제영향평가협회, [www.iaia.org](http://www.iaia.org)  
대만 문화부, [www.moc.gov.tw](http://www.moc.gov.tw)  
바비칸아트센터, [www.barbican.org.uk](http://www.barbican.org.uk)  
사우스오스트레일리아 정부, [www.pir.sa.gov.au](http://www.pir.sa.gov.au)  
세계지방정부연합, [www.uclg.org](http://www.uclg.org)  
유네스코, [en.unesco.org](http://en.unesco.org)  
유네스코 한국위원회, [heritage.unesco.or.kr](http://heritage.unesco.or.kr)  
유네스코 세계유산위원회, [whc.unesco.org](http://whc.unesco.org)  
위키피디아, [en.wikipedia.org/wiki](http://en.wikipedia.org/wiki)  
原住民族基本法, [www.6law.idv.tw/6law/law/%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E6%97%8F%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95.htm](http://www.6law.idv.tw/6law/law/%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E6%97%8F%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95.htm)  
環境資訊中心, 2014台灣回顧：美麗灣環評再敗訴 台東縣府稱避業者求償續興訟,  
[e-info.org.tw/node/104534](http://e-info.org.tw/node/104534)  
EBC(東森) 2016.7.26. 보도, [m.news.ebc.net.tw/news\\_app.php?nid=30513](http://m.news.ebc.net.tw/news_app.php?nid=30513)

※ 이 밖에 부록에만 수록된 문헌은 제외하였음.

## ABSTRACT

### A Study of Trends and Cases Study on Foreign Cultural Impact Assessments

The purpose of this study is to identify and analyze international trends and cases related to cultural impact assessment and derive their implications. In this study, we began by reviewing the international trends in cultural impact assessments, international organizations, and related affairs in each country through some literature studies. By the first analysis of the collected cases, major cases were selected and analyzed in depth.

The result of rudimentary foreign case studies shows that generally cultural impact assessments tend to be implemented as part of environmental impact assessments, but their importance is gradually increasing and expanding. In particular, full-scale discussions about cultural impact assessment began in the 2000s, and related studies have been increasing in the 2010s. In addition, like the United Cities and Local Government(UCLG), an international organization that recommends a cultural impact assessment for sustainability emerged.

The cultural impact assessment cases analyzed in this study could be classified into four types, that is, 'assessment for protecting native culture', 'assessment for cultural heritage and cultural landscape', 'assessment for regional development projects' and 'assessment of cultural projects'. We selected appropriate cases for each type, and each case was analyzed on the institutional basis, the subject of assessment, and the methods.

The overall results of the in-depth case studies reveal the following

facts. First, most of the cases were based on the environmental impact assessment system, and none of them was performed separately by any independent laws. Secondly, in methodology, qualitative assessments formed a major trend. However, it was confirmed that the need for guidelines or methodologies for assessing cultural impact continues to be an issue in the related discussions. Therefore, in conclusion, while keeping an eye on the external trends and foreign cases, it seems to be necessary for Korea to strive to establish an evaluation system suitable for its own domestic situation as the only case that the cultural impact assessment is institutionalized under the Framework Act on Culture enacted in December 2003.

**Keywords**

Cultural Impact Assessment, CIA, case study, Environmental Impact Assessment, Framework Act on Culture.





부 록 ●●

## 국외 문화영향평가 관련 사례





## 문화영향평가 및 관련 평가 사례 (보고서)

- ‘부록 1’에는 문화영향평가 관련 평가의 보고서의 발행연도를 수록하였으며, 제시된 표의 구성 및 내용은 다음과 같다.
- 시기: 사례로 제시된 평가 보고서의 발행연도를 기준으로 ‘2000년’, ‘2010년 이후’ 순으로 제시되어 있음.
  - 발행연도: 보고서가 발행된 연도임.
  - 사례: ‘사례명’, ‘사례명 원문 표기’, ‘해당 사례의 인터넷 주소’ 순으로 제시되어 있음.
  - 지역: 평가 사례의 ‘국가’ 및 ‘평가 대상지’ 순으로 제시되어 있음.
  - 평가대상의 성격: 평가사례별 주요 사업의 성격을 고려하여 ‘재생사업’, ‘개발사업’, ‘문화유산’, ‘토지이용계획’ 등으로 제시함.
  - 평가 종류: 해당 사례에서 제시된 평가의 종류를 고려하여 ‘환경영향평가(EIA)’, ‘사회영향평가(SIA)’, ‘문화영향평가(CIA)’, ‘문화유산평가(HIA)’ 등으로 나누어 제시함.
  - 제도적 기반: 평가사례별 법제도적 근거를 제시함.
  - 영향 측정방법: 영향 측정을 위해 사용한 평가 방법(설문조사, 문헌조사, 인터뷰 등) 및 방식 등을 제시함.
  - 평가참여자: 평가 과정에 참여한 개인 및 집단 등을 제시함.
  - 사업수행기관: 평가대상 사업의 수행(혹은 추진)기관명을 제시함(경우에 따라 평가수행기관과 같을 수 있음).
  - 평가수행기관: 평가대상 사업에 대해 평가를 수행한 기관명을 제시함.
  - 평가 결과: 평가사례별 평가과정을 통해 도출된 종합적인 결과를 제시함.



| 시기 | 발행 연도 | 시제  | 지역                             | 평가대상<br>의 성격      | 평가 종류<br>(EA, SA,<br>OA, HA 등) | 제도적<br>기반  | 영향<br>측정방법  | 평가<br>참여자   | 사업수행<br>기관   | 평가수행<br>기관  | 평가결과  |
|----|-------|---|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|--|---|---|--|---|---|
|    | 2007  | • Carefree의 계획 변경 및 해안 구역에 대한 문화영향평가<br>• Cultural Impact Assessment For a Proposed Plan Change and Coastal Subdivision at Carefree | • 뉴질랜드<br>• 클라벨리<br>(Carefree) | 해안환경관리구역<br>계획 평가 | EA 내 OA                        | <ul style="list-style-type: none"><li>1991년 자원관리법 제 88조</li><li>와이타نگ이조약 제2조 (1840 Treaty of Waitangi)</li><li>Ngī Tahu Claims Settlement Act (NZCSA) 1998</li><li>뉴질랜드 연안 정책성 명서(The New Zealand Coastal Policy Statement) (NZCPS) 1984</li><li>역사적유산법 (Historic Places Act 1993)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>클라벨리 자연과 관련된 문화적 가치를 보존하고, 제안된 결과로 문화적 가치에 대한 잠재적 손실을 확인하며, 토지의 재구획의 미래의 세 분 및 추가 개발</li><li>생태인 경우에는 피해를 수 있는 조지를 확인하고, 제안된 프로젝트가 문화적 가치에 미칠 수 있는 부정적</li></ul>                    | <ul style="list-style-type: none"><li>지역사회</li><li>왕후인 그룹</li><li>이해당사자</li></ul>       | Hunui District Council & Mr. Nick Anderson, Carefree | Drama Jelly Consulting On behalf of Te Raranga o Kaitiaki | <ul style="list-style-type: none"><li>• 영향 차단 혹은 저감하기 위한 방안 검토</li><li>• 권고 1 : 고항적 가치에 대한 경제적 장점을 채택</li><li>• 권고 2 : 이 지역을 재 구획하는 것은 토지에 부대 부대 해안을 선택로 사유권 안 됨</li><li>• 권고 3 : 배수권에 대한 확실적이고 지속 가능한 접근법을 통해 환경으로 배출되는 부정적 영향</li><li>• 권고 4 : 새로운 하부구획에 물을 공급하는 추상의 결과로 항만의 건장을 손상시키지 않음</li><li>• 권고 5 : 개발을 해안 환경을 향상시키는 기회로 사용</li><li>• 권고 6 : 해안 지역에 대한 접근 및 지역 문화적 경관 특성에 대한 재구획, 재분할 및 추가 개발이 단계를 타협하지 않음을 보장</li></ul> |
|    |       |   |                                |                   |                                |  |   |   |  |   |   |
|    | 2007  | • 문화영향평가보고서: 고아만의 제안된 분과<br>• Cultural Impact Assessment Report A Proposed Subdivision at Core Bay                                  | • 뉴질랜드<br>• 고아만(Core Bay) 지역   | 부동산 개발사업          | EA 내 OA                        | <ul style="list-style-type: none"><li>1991년 자원관리법 제 88조</li><li>와이타نگ이조약 제2조 (1840 Treaty of Waitangi)</li><li>Ngī Tahu Claims Settlement Act (NZCSA) 1998</li><li>후쿠누이지구계획 Hunui District Plan</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 개발 계획 검토</li><li>• 관련법 검토</li><li>• 고아만 관련 Ngā Tahu Whiri 기록 장는 확인</li><li>• 지역 및 주변지역 계획 확인</li><li>• 영향분석</li><li>• 문화영향평가보고서의 권고사항에 포함될 내용에 대한 사항을 왕후인 및 지역 관계자에서 발표</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 지역사회</li><li>• 왕후인 그룹</li><li>• 이해당사자</li></ul> | Buxton Gore Bay Ltd                                  | Takekiri Norton on behalf of Te Raranga o Kaitiaki        | <ul style="list-style-type: none"><li>• 고항적 가치, 토지밀도착식물개발로 제기 시 동일한 일을 다시 사용</li><li>• 경관가치(주변설계 제한사항)주변설계 제한사항, 색상, 높이, 재료 등</li><li>• 커뮤니티 컨설팅(주민 협의 등)</li><li>• 환경가치 의 저수를 위한 방법설계 사용 등</li></ul>   |

| 시기 | 발행 연도 | 사례  | 지역  | 평가대상<br>의 성격   | 평가 종류<br>(EIA, SEA,<br>OA, HA 등) | 제도적<br>기반  | 영향<br>측정방법   | 평가<br>참여자   | 사업수행<br>기관                   | 평가수행<br>기관   | 평가결과 |
|----|-------|---|---|----------------|----------------------------------|--|--|---|------------------------------|--|------|
|    | 2009  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Walla Homesteads, Kauai TMK의 세 구역에 대한 고고학, 건축, 식물 조사 및 문화 영향 평가</li><li>• Archaeological and Architectural Surveys and a Cultural Impact Assessment for Three Parcels at Walla Homesteads, Kauai i TMK</li><li>• <a href="http://www.iso2.com/reports/130/iso2_130_03.pdf">http://www.iso2.com/reports/130/iso2_130_03.pdf</a></li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 하와이</li><li>• 카우아이</li><li>• 'Kauai' 섬</li><li>• 와이쿠이</li><li>• 와이쿠이(Walla Homesteads, Kauai i TMK)</li><li>• <a href="http://www.iso2.com/reports/130/iso2_130_03.pdf">http://www.iso2.com/reports/130/iso2_130_03.pdf</a></li></ul> | 고고학 및 건축 관련 사업 | ES 내 OA                          | 환경영향평가   | <ul style="list-style-type: none"><li>• 배경조사</li><li>• 고고학조사</li><li>• 문화영향평가/지) 있는 문화, 역사 천연자원의 존재와 범위 결정</li><li>• 환경의 범위와 자원의 자연적 영향을 받는 자원의 범위 결정</li><li>• 환경보존을 위한 조치 제안</li><li>• 문화재 식별 및 잠재효과평가 등</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Landmark Consulting Services</li><li>• T.S. Dye &amp; Colleagues</li><li>• Archaeologists, Inc</li><li>• 고학자</li><li>• Mason Architects Inc 등</li></ul> | Landmark Consulting Services | <ul style="list-style-type: none"><li>• 잠재적인 문화적 영향을 미치지 않을 것으로 나타남</li><li>• 하와이 왕국인 Waikā Homesteads의 자연평가 시 관련이 없는 것으로 나타남 보호조치 안함</li></ul>  |      |
|    |       | <ul style="list-style-type: none"><li>• DD-104, Kam Rk Road 동쪽, Mai Po, Yuen Long, 신에 지어 다양한 자수자와 인접한 정부 부지에서 저층 및 저밀도 공동 주택 개발 제안</li><li>• Proposed Low-rise and Low-density Residential Development at Various Lots and their Acquiring Government Land in DD 104, East of Kam Rk Road, Mai Po, Yuen Long, New Territories</li><li>• <a href="https://www.epd.gov.hk/ee/register/profile/areas/esd210/esb210.pdf">https://www.epd.gov.hk/ee/register/profile/areas/esd210/esb210.pdf</a></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 홍콩</li><li>• 신탄쟁이 (San Tin plan)의 남쪽</li></ul>  | 주택개발사업         | EIA 내 CHA                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• 환경영향평가조례 (1998)</li><li>• 유물 및 기념물 조례(The Antiquities and Monuments Ordinance)</li><li>• 홍콩특별 표준 및 지침</li><li>• 문화유산영향평가지침</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 고고학적 접근</li><li>• 문헌 및 2차 자료</li><li>• 사이트방문</li><li>• 현장방문</li><li>• 영향평가(사전과정)</li><li>• 문화조치</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Glory Queen Limited</li><li>• ENVRON HK Limited</li><li>• 정부기관</li></ul>  | Glory Queen Limited          | <ul style="list-style-type: none"><li>• 사업이 문화유산에 미치는 영향은 발견되지 않음</li><li>• 완화조치는 없음</li><li>• 그러나 사전예비조사로서 유산영향평가의 사전평가 시 주의를 기울여야 할 필요가 있음</li></ul>   |      |
|    | 2009  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 몬테네그로 코토르반 다의 설치 사례</li><li>• Heritage Impact Assessment Some Cases and Examples. Meeting on Heritage and Environmental Impact Assessments</li><li>• <a href="https://whc.unesco.org/en/soc/285">https://whc.unesco.org/en/soc/285</a>, <a href="https://www.michelskocis.de/">https://www.michelskocis.de/</a></li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• 몬테네그로 (Montenegro)</li><li>• 코토르반 (Bay of Kotor)</li></ul>  | 다민설치 사업        | EIA 내 HA (사전영향평가)                | <ul style="list-style-type: none"><li>• 세계문화유산 등재지</li><li>• COMOS 지침</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 스크리닝 →</li><li>• 스코핑 →</li><li>• 분석 →</li><li>• 커뮤니케이션 →</li><li>• 평가 →</li><li>• 종합 →</li><li>• 부정적 인종 →</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 독일/기술 협력기관(GTZ)</li><li>• 세계유산센터</li><li>• 유네스코 위원회</li></ul>   | 독일/기술 협력기관(GTZ)              | <ul style="list-style-type: none"><li>• 시간적 영향(랜드마크 포인트는 중립, 특정적인 마을 부는 안에서 보통, 거점간 및 일상 부는 보통에서 긍정)</li><li>• 기능적 영향(모두 긍정)</li><li>• 자연적 영향(간혹은 중립)</li><li>• 물리적 영향(물질로서의 질과 규모는 보통)</li><li>• 사회경제적 영향(일과외 투자는 긍정)</li></ul> |      |

| 시기       | 발행 연도 | 시제   | 지역  | 평가대상 의 성격        | 평가 종류 (EA, SA, CA, HA 등) | 제도적 기반  | 영향 측정방법  | 평가 참여자  | 사업수행 기관                       | 평가수행 기관            | 평가결과  |
|----------|-------|--|---|------------------|--------------------------|---|--|---|-------------------------------|--------------------|---|
| 2010s 이후 |       | • 퀸즐랜드 커티스 LNG : 사회영향관리 계획<br>• Queensland Curtis LNG : Social Impact Management Plan<br>• <a href="https://www.statedevelopment.qld.gov.au/resources/plain/cg/simp/si.mp.pdf">https://www.statedevelopment.qld.gov.au/resources/plain/cg/simp/si.mp.pdf</a>   | • 호주<br>• 퀸즐랜드 남부의 수역 남부(Southern Basin)에서 중부의 클레드스톤(Cladstone)에 있는 커티스섬(Curtis Island)까지 | LNG 시설 건설 사업     | EA 내 SA                  | 퀸즐랜드 및 퀸즐랜드 법률(Queensland and Commonwealth legislation) | • 원주민 및 설문조사 등이다. 고용과 자비한 지원과 주택, 사회적 서비스 공동체의 보와 안전 리아프스 타인과 공동체(가치, 행동의 가치) 문화적 유산 비토착 문화유산) | • QCC Pty Limited(가노타 시 생양에게)<br>• 전통적인 소유자<br>• 원주민 공동체<br>• 지역사회<br>• 주정부부서<br>• 보건 및 공동체 서비스 제공자<br>(원주민 제공자 포함)<br>• 공동체 조파주 태국금지 등 | 퀸즐랜드 주 QCC ABC Group Business |                    | • 누적인 영향변화(고등은 긍정 도기별은 부정, 차등 고통은 보통)<br>• 관내에 영향관행(가치/행위/세행)인 출로 및 교육 모두 긍정<br>• 재개입 전 해 대한 영향(긍정) |
|          | 2010  | • 최종 환경영향 선언문: 30미터 망원경 프로젝트<br>• Final Environmental Impact Statement : Thirty Meter Telescope Project<br>• <a href="https://dm.hawaii.gov/ood/files/2013/08/2010-05-08-HA-FES-Thirty-Meter-Telescope-V03.pdf">https://dm.hawaii.gov/ood/files/2013/08/2010-05-08-HA-FES-Thirty-Meter-Telescope-V03.pdf</a> | • 하와이<br>• 마우나케아(Maunakea)<br>• 정사할라지 영의 북부 고원  | 망원경건설 및 관측기반시설건설 | ES                       | • HFS 제정 8조<br>• 하와이행정규칙(HAR) 제1장 275조                  | • 인터뷰  | 관내미국(DOH)(DOCC)<br>• 구보존 보존부서(GFPD)<br>• 군자치원부(DNR)   | Parsons Brinckerhoff          | 하와이 대학교            | • 간접적으로 문화적 모태를 될 필요가 있음(가노타) 이 확인되면 모든 직접 문화(해당 부처)에 의해 문화   |
|          | 2010  | • 2010년 토착민 및 세력(에 따른 환경 영향평가)을 위한 문화영향평가) 초안  | 뉴질랜드  | 토착민계획            | EA 내 OA                  | 1991년 자연관리법 제82조  | • 사업대상의 역사, 고고학적 유적 지 정보(자료) 관련 현재(전) 내용   | • 지역사회<br>• 원주민들  | Carter Holt Harvey            | Carter Holt Harvey | • 물론, 각 토착민(오래)에 대해 개인 사생활 관련(의 목적 즉 자연원리 및 물리적 자원의 지속가능 관리)을 중시                                    |







| 시기   | 발행 연도 | 사례   | 지역   | 평가대상<br>의 성격    | 평가 종류<br>(EA, SA,<br>OA, HA 등) | 제도적<br>기반  | 영향<br>측정방법  | 평가<br>참여자   | 시행수행<br>기관  | 평가수행<br>기관   | 평가결과  |
|------|-------|--|--|-----------------|--------------------------------|--|---|---|---|--|---|
|      |       |  | (Chang It)<br>• 만달레이<br>(Mandalei)   |                 |                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• 민간차량인관정책<br/>(2012)</li><li>• 관광장의 지역사회<br/>참여정책(2013)</li><li>• 상하관공정책 및<br/>관리전략(전행 중)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Foreign Affairs</li><li>• Irish Aid</li><li>• Kingdom of the<br/>Netherlands</li><li>• Swiss Federal<br/>Dep. of Foreign<br/>Affairs</li></ul>                        | Ministry of<br>Foreign<br>Affairs<br>- Irish Aid<br>- Kingdom of the<br>Netherlands<br>- Federal Dept.<br>of Foreign<br>Affairs   |   | <ul style="list-style-type: none"><li>• 책임은 관광사업 활동이 인근을 포함하여 관련 이해관<br/>계자들 간의 조화와 공개를 통해 구축 그리고 해택이<br/>고르게 분배되는 방식으로 접근해야 함</li></ul> |   |
|      |       |  |  |                 |                                |  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 영국의 특징 및 유형</li><li>• 영국의 자치적 범위</li><li>• 영국의 147개간, 반도 및 범위(포함)</li><li>• 영국의 정부(영국적인) 환경영향<br/>확인, 완화 및 잔류효과, 누적효과<br/>평가</li><li>• 영국의 총적 영향의 기능성 및 확립성</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 양주민지역 관련<br/>이해관계자</li><li>• 정부기관<br/>(Northwest<br/>Territories의<br/>Territories의<br/>교통부(Dep. of<br/>Transportation,<br/>DOT)</li></ul> | 캐나다 노스<br>웨스트 테리<br>토리즈 정부<br>(Government of<br>the Northwest<br>Territories, NWT)의<br>교통부(Dep. of<br>Transportation,<br>DOT) | 캐나다 노스<br>웨스트 테리<br>토리즈 정부<br>(Government of<br>the Northwest<br>Territories, NWT)의<br>교통부(Dep. of<br>Transportation,<br>DOT)            | <ul style="list-style-type: none"><li>• 보고서의 형식은 지도, 항공사진, 개발코스 간의 상호관<br/>계 표, 그림 등의 제시에서 보고서 이용자의 편의를<br/>최대한 고려한 방식으로 정부가 제시</li><li>• 쉬운 용어를 사용함으로써 노약자 용이해야 함</li><li>• 모든 보고서는 10MB 이하의 용량의 Adobe파일로도<br/>함께 제출해야하며 이전의 모든 장들을 통합적으로 수록<br/>· 제본</li><li>• 영향평가보고서 작성 시에는 과학적 사실뿐만 아니라<br/>양주민들의 전통 지식도 고려</li><li>• MARA 제15장의 C는 182년의 원형 제철로의 작용<br/>대상이인 개나리, 완두콩 및 배지, 벨리 지역 이용자들의<br/>생활습관과 인생(well-being) 보존의 중요성을 검토하<br/>원회의 가이드 참조으로 구성</li><li>• 따라서 사업제자(개발주체)는 양주민화 보호자들의<br/>전통 지식을 통해 양주민들의 생활습관과 인생 그리고<br/>제철사업이 이에 미칠 영향에 대한 장소를 수렴해야함<br/>이를 위해서 개발주체는 검토위원회의 전통 지식의<br/>활용(영향평가 참여)의 통찰을 위한 가이드라인(Traditional<br/>Knowledge into the Environmental Impact<br/>Assessment Process)을 참조</li></ul> |
| 2013 |       | <ul style="list-style-type: none"><li>• 맥켄지 밸리 하이웨이</li><li>• MACKENZIE VALLEY HIGHWAY</li><li>• <a href="http://reviewboard.ca/upload/project_document/EA1213-02_Terms_of_Reference_for_the_Mackenzie_Valley_Highway_assessment.pdf">http://reviewboard.ca/upload/project_document/EA1213-02_Terms_of_Reference_for_the_Mackenzie_Valley_Highway_assessment.pdf</a></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 캐나다</li><li>• 리틀리<br/>(Wrigley)에서<br/>노르만밸스<br/>(Norman<br/>Wells)까지</li></ul> | 고속도로 확장<br>개발사업 | EA                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• 맥켄지밸리<br/>(Mackenzie<br/>Valley) 제24항</li><li>• MARA 제11조</li></ul>                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• 영국의 특징 및 유형</li><li>• 영국의 자치적 범위</li><li>• 영국의 147개간, 반도 및 범위(포함)</li><li>• 영국의 정부(영국적인) 환경영향<br/>확인, 완화 및 잔류효과, 누적효과<br/>평가</li><li>• 영국의 총적 영향의 기능성 및 확립성</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 양주민지역 관련<br/>이해관계자</li><li>• 정부기관<br/>(Northwest<br/>Territories의<br/>Territories의<br/>교통부(Dep. of<br/>Transportation,<br/>DOT)</li></ul> | 캐나다 노스<br>웨스트 테리<br>토리즈 정부<br>(Government of<br>the Northwest<br>Territories, NWT)의<br>교통부(Dep. of<br>Transportation,<br>DOT) | 캐나다 노스<br>웨스트 테리<br>토리즈 정부<br>(Government of<br>the Northwest<br>Territories, NWT)의<br>교통부(Dep. of<br>Transportation,<br>DOT)            |   |

| 시기 | 발행 연도 | 시제  | 지역  | 평가대상<br>의 성격 | 평가 종류<br>(EA, SA,<br>OA, HA 등) | 제도적<br>기반 | 영향<br>측정방법   | 평가<br>참여자  | 사업수행<br>기관                                   | 평가수행<br>기관   | 평가결과   |
|----|-------|---|---|--------------|--------------------------------|-----------|--|--|--|--|--|
|    |       |   |   |              |                                |           |  |  |  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 또한 제1사업으로부터 영향을 받을 수 있는 지역과 이해관계자가 있는 자치단체들, 여러 양친 집단들, 여러 자립양육부, 그리고 여러 조직들이 참여가 포함</li> <li>• 보고서 본문과 별첨도 요약문도 요구되는데, 양자뿐만 아니라 관계된 양친들의 언어로 된 사용 요건이 요구됨</li> <li>• (과업)참사의 자립들과의 영향(가)내용을 대표자로 제정하여 하고, 개발자가 수행할 도는 영향(가)받은 을 상당한 표를 제시하여, 또(가)영향과 도면들 제함</li> </ul>   |
|    | 2013  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시문화 클러스터의 경제적, 사회적, 문화적 영향</li> <li>• The economic, social and cultural impact of the city arts and culture cluster</li> <li>• <a href="https://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/documents/research-2013/Economic-social-cultural-impact-of-the-city-arts-and-culture-cluster-Forthcoming.pdf">https://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/documents/research-2013/Economic-social-cultural-impact-of-the-city-arts-and-culture-cluster-Forthcoming.pdf</a></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국</li> <li>• 런던 (London)</li> </ul> | 문화예술 클러스터    | OA 관련 평가 (문화에 의한 문화적 영향)       |           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 설문조사</li> <li>• 런던시 문화예술 클러스터의 경제적, 사회적, 문화적 영향을 측정하여 경제 적 가치 산출</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BOP Consulting</li> <li>• City of London Economic dept.</li> <li>• 방문객</li> </ul> | 런던시 자치단체 (Corporation of the City of London) | BOP Consulting   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 영향: 2012년 런던 예술클러스터가 GVA225m 를 생성하여, 런던의 일지를 6700개 이상 지원함</li> <li>• 사회적 영향: 2012년 런던 예술 클러스터가 다양한 자립 양친(가)를 제공(2011.12 110명의 자립양친(가)가 38000시간 동안 자립양친(가) 하에 다양한 경제에 교육 의 기회도 제공. 또한 이(가)문화(가) 활동과 연립 활동에 도 영향을 미침</li> <li>• 문화적 영향: 국제적으로 7월 및 8월과 9월 도(가) 이미지와 경제성에 영향을 미치는 것으로 나타남</li> </ul>   |
|    | 2014  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화와 스포츠의 사회적 영향 정량화</li> <li>• Quantifying the social impacts of culture and sport</li> <li>• <a href="https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304886/Quantifying_the_Social_Impacts_of_Culture_and_Sport.pdf">https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304886/Quantifying_the_Social_Impacts_of_Culture_and_Sport.pdf</a></li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국</li> </ul>                        | 문화와 스포츠 분야   | OA 관련 평가 (문화에 의한 문화적 영향)       |           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화 및 스포츠 분야에서 확인된 사회적 영향과 관련된 재정적 가치, 이를 통해 공공 부문 비용 절감에 미치는 영향을 파악함</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Department for Culture, Media &amp; Sport</li> <li>• 연구진</li> </ul>               | Department for Culture, Media & Sport        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구진: Daniel Fulwara, Laura Kudma, Paul Dolan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건강에 미치는 영향: 예술에 종사하는 사람(5.4%)과 스포츠에 참여하는 사람(14.1%)이 건강을 확률이 높음</li> <li>• 교육영향: 예술(참가자는 향후 교육에 대한 의향이 14.1% 높을 것</li> <li>• 경제(상)영향: 예술에 종사하는 사람(1%)과 스포츠에 참여하는 사람(1%)이 그렇지 않은 사람 지와 비교하여 4주에 지업을 구할 확률이 높음</li> <li>• 시민참여 영향: 예술을 즐기는 사람(4%)과 스포츠에 참여하는 사람(3%)이 더 지업 봉사할 확률이 높고 예술에 종사하는 사람이 50대(문드 스포츠에 참여하 는 사람이 20대(문드 더 자선)부 함</li> </ul> |





| 시기 | 발행 연도 | 사례 | 지역 | 평가대상의 성격 | 평가 종류 (EA, SA, CA, HA 등) | 제도적 기반   | 영향 측정방법   | 평가 참여자 | 시행수행 기관 | 평가수행 기관 | 평가결과 |
|----|-------|----|----|----------|--------------------------|--|---|--------|---------|---------|------|
|    |       |    |    |          |                          | <p>이 통치 상을 강화하는 원인을 지원하는 정보 제공</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• RMA의 s171에 따라 요구 사항 통치에 대한 권고를 할 때 관련 2 부 문서를 작성된 고려 할 수 있는 정보 제공</li><li>• RMA의 s171 (2) (c) 하의 지정 조건인 적절 한 고려</li></ul> | <p>문서 약 19 개의 물자가 식별</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 관련 iwi와 각자의 위임 된 대표기구를 확인하기 위해 범위 지정은 동일 수행되었을 것으로 정보 출산 다듬과 같음</li><li>• 와이 키토 지역 회의회의의 것은 이회 경영 계획</li><li>• iwi 당국이 준비한 관련 계획 서류</li><li>• Te Karu Marae 및 사이트</li><li>• 해당 지역이 iwi 당국 대표와 초기 접촉</li><li>• 와이 파 (Waipa) 지구 및 오토 랑가 지구 회의회의의 연락</li><li>• Te Kaitiaki Raukōwhiri의 연락</li><li>• Waiwera Prison Community Liaison Group을 관리하는 직원들의 회의</li><li>• 회의회의 와이 키토 - 와이 뉴이 환경 계획에 대해 와이 키토 - 와이 뉴이와 회의회의회의의 직원</li><li>• 공식 연락 및 연락은 2016년 11 월에 시작되었으며 2016년 12월부터 2017년 3월까지 Raukōwhiri Settlement Trust, Te Kaitiaki Raukōwhiri, Te Kaitiaki Raukōwhiri, Waiwera 회의회의</li><li>• 이 문화 영향 평가에서 얻은 다양한 문헌에 대한 자료와 응답으로 제기된 핵심 사안을 기록</li><li>• 고고학 조사 및 보고는 교정 국에서 제안된 건물 구역 내에 알려진 또는</li></ul> |        |         |         |      |







| 시기 | 발행 연도 | 사례   | 지역   | 평가대상의 성격    | 평가 종류<br>(EA, SA, CA, HA 등) | 제도적 기반  | 영향 측정방법   | 평가 참여자   | 시민수행 기관          | 평가수행 기관  | 평가결과  |
|----|-------|--|--|-------------|-----------------------------|---|---|--|------------------|--|---|
|    | 2018  | <ul style="list-style-type: none"> <li>문화/치매/뉴질랜드 이노베이션/이의 치매정부계획 과정을 통한 카와타랑가 랑가타랑가 협상: 문화감토</li> <li>Cultural Values Assessments/ Negotiating Kōwhirianga and rangatira through local government planning processes in Aotearoa, NZ: A review of the literature</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>뉴질랜드</li> <li>마니(Mare)</li> </ul>               | 치매정부계획      | EA 내 O/A                    | 1991년 자원관리법   | <ul style="list-style-type: none"> <li>문화국가연구 및 정보보고서 발행장 부 정보시스템 문화영향평가 결과문 법률고문, 학술자료, 컨설팅, 국제문 학술품, 양주인정행위, 국제/학문 학회 포럼인 문서 포함</li> <li>사회연구조사</li> <li>인식제고 및 모나리얼 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Auckland Council</li> <li>Research and Evaluation Unit, RMU</li> <li>관련이해당사자 등</li> </ul> | Auckland Council | Dr Clare Goddard (Research and Evaluation Unit, RMU) | <ul style="list-style-type: none"> <li>관련 이해당사자들 간의 파트너십이 중요해지고 불구 하고 한에서 작동하지 않음을 드러내며 참여를 얻어 파트너십의 중요성을 강조</li> <li>경제 활동이론 및 합성된 공간론은 평가과정 내에서 O/A를 강화함으로써 상이 다른 자치시스템을 인식하고 가치를 평가하는 과정을 안내하는 데 도움</li> <li>권력구조의 변동과 관련된다면 파트너십 및 가치결정을 위한 영향평가에 참여하는 것에 비추어 평가과정의 혁신과 새로운 자치행동이 가능하다는 시사점 제시</li> </ul> |
|    | 2018  | <ul style="list-style-type: none"> <li>타라웨라 호수 폐수 처리 계획에 대한 문화영향평가 보고서</li> <li>Cultural Impact Assessment for Tararua Waste Water Treatment Plant</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>뉴질랜드</li> <li>타라웨라 호수 (Lake Tararua)</li> </ul> | 호수 폐수 처리 계획 | EA 내 O/A                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>1991년 자원관리법 제 82조</li> <li>와이타랑가 조약 제2조 (1840 Treaty of Waitangi)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>타라웨라 호수 폐수 처리 계획(호수 주 변 지역 전체에 대한 문화적 영향 평가</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회</li> <li>일자리, 그룹</li> <li>이해당사자</li> </ul>   | 타라웨라 호수 하수관리 위원회 | 타라웨라 호수 하수관리위원회 (Te Arara Lakes Trust)               | <ul style="list-style-type: none"> <li>역영향 차인 혹은 저감하기 위한 방안 검토</li> </ul>   |

## 부록2

## 문화영향평가 및 관련 평가 사례 (논문 및 지침)

‘부록 1’에는 문화영향평가에 대해 다룬 논문 및 평가지침 관련 문헌을 수록하였으며, 제시된 표의 구성 및 내용은 다음과 같다.

- 시기: 제시된 논문 및 지침의 발행연도를 기준으로 ‘2000년 이전’, ‘2000년’, ‘2010년 이후’ 순으로 제시되어 있음.
- 발행연도: 논문 및 지침이 발행된 연도임.
- 사례: ‘사례명’, ‘사례명 원문 표기’, ‘해당 사례의 인터넷 주소’ 순으로 제시되어 있음(인터넷 주소는 지침에만 해당됨).
- 지역: 평가 사례의 ‘국가’ 및 ‘평가 대상지’ 순으로 제시되어 있음.
- 평가대상의 성격: 평가사례별 주요 사업의 성격을 고려하여 ‘건설사업’, ‘개발사업’, ‘수자원관리사업’ 등으로 제시함.
- 평가 종류: 해당 사례에서 제시된 평가의 종류를 고려하여 ‘환경영향평가(EIA)’, ‘사회영향평가(SIA)’, ‘문화영향평가(CIA)’, ‘문화유산평가(HIA)’ 등으로 나누어 제시함.
- 제도적 기반: 평가사례별 법적·제도적 근거를 제시함.
- 영향 측정방법: 영향 측정을 위해 사용한 평가 방법(설문조사, 문헌조사, 인터뷰 등) 및 방식 등을 제시함.
- 저자: 해당 문헌의 저자를 제시함.
- 주요 내용: 해당 문헌의 주요 내용을 요약하여 제시함.

| 시기      | 발행 연도 | 사례   | 지역   | 평가대상의 성격          | 평가 종류<br>(EA, SA, OA, HA, CEA 등) | 제도적 기반  | 영향 측정방법   | 저자                            | 주요 내용   |
|---------|-------|--|--|-------------------|----------------------------------|---|---|-------------------------------|---|
| 2005 이전 |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>참고 문헌을 통한 분석의 표준으로 사용하는 사회적 영향 평가 접근법 : 하와이안 및 제인 딘 골드워드의 경우</li> <li>A social impact assessment approach using the reference group as the standard of impact analysis: The case of hana: Hawaiians and the proposed golf course</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>미국</li> <li>하와이(Hawaii)</li> </ul>                    | 골프코스건설사업          | ES 내 SE                          | 사회영향 평가개발 또는 정책 변화에 의해 환경이 영향을 받음 때 사업과 공동체의 일상생활에 미치는 영향에 대한 체계적인 평가 | 영향 측정방법<br>영향의 공동체와 주체적 영향을 정량적인 방법으로 측정하여 분석공동체의 개발에 대한 인식과 느낌 등   | Nancy Marie Gilder            | <ul style="list-style-type: none"> <li>현지 하와이 주민(노인 성인 청년) 참여</li> <li>골프 코스 건설이 하와이 문화에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 하와이 문화에 대한 과학적인 연구가 필요</li> </ul>  |
|         |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>브리타니 콜롬비아의 유산영향평가 및 관리</li> <li>Heritage impact assessment and management in British Columbia</li> <li>https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/our-history/hisio-ric-places/documents/heritage/heritage_impact_assessment_terms_reference.pdf</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>캐나다</li> <li>브리타니 콜롬비아(British Columbia) 주</li> </ul> | 유산영향평가 지침서        | EA 내 HA                          | 유산보존법(1981) 제1조   | <ul style="list-style-type: none"> <li>역사적 장소 이해하기문학적 경계 사이트 기록 및 개발 권력(스트)</li> <li>사이트 무결성</li> <li>중요성 평가유산의 가치와 의미결정 역사적인 의미 과학적 의미 대중의 의미 민족적 의미 경제적 중요성</li> <li>지점상 등</li> </ul> | Glosson, Edward M Day, J Chad | <ul style="list-style-type: none"> <li>유산보존전문가(유산자원 관련 전문직역 소자) 유산전문가 협회 회원 참여</li> <li>1970년대 유산영향평가와 환경영향검토의 통합</li> <li>개발 사업에 있어 지역은 생태적 자원(인간과)의 고고학 및 역사적 자원관리 사이에 유사점이 있음</li> <li>관련 자원 및 타서법안은 보존보다는 개발을 지속적으로 선호하고 있는데 90년대 말 브리티시 콜롬비아의 관광 및 레크리에이션 산업이 환경자원을 파괴하지 않도록 책임을 맡은 전문가가 3명뿐이었음</li> <li>유산보존의 관점에서 지속가능한 개발을 강요하려면 부속점 한 개발의 큰 좌자를 경험해야 비로소 깨닫게 될 것임</li> </ul> |
|         |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>사회영향평가 : 플링고와 담과 자수지를 사례로</li> <li>SOCIAL IMPACT ASSESSMENT : ARE STUDY OF THE PROPOSED GLENGOWAN DAM AND RESERVOIR</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>캐나다</li> <li>온타리오 (Ontario)</li> </ul>                | 수자원(담과 자수지) 관리 사업 | ES 내 SE                          |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>비문조(표본조사)</li> <li>차량조사(시범) 및 객지 자료를 사용한 조사</li> </ul>   | Carl Robert Griffith          | <ul style="list-style-type: none"> <li>홍수 피해와 건강사건으로 인한 수해와 산업 감소에 따른 피해 발생 주민 간 갈등 문제 농업 용지 감소 지역 미적 가치 저하</li> <li>수원 관리에 대한 갈등은 기술적 갈등이 아닌 사회적 갈등으로 진행되어야 함</li> </ul>   |
|         |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>환경영향평가 시행에 대한 문화적 영향 : 태국, 인도네시아, 말레이시아 동남아시아</li> <li>Cultural influences on implementing environmental impact assessment: insights from Thailand, Indonesia and Malaysia</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>태국</li> <li>인도네시아</li> <li>말레이시아</li> </ul>           | 환경영향평가            | ES                               | 국제사회에서 적용되는 일반적인 환경영향평가   |   | John Boyle                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>서구의 환경영향평가를 태국, 인도네시아, 말레이시아에 적용하기 위해서는 동남아시아 국가의 문화적 특성을 파악하고 전체적인 측면에 대한 평가를 진행할 필요 있음</li> <li>문화가 다른 국가에서 환경영향평가는 적용하기 어려우며 또 다른 문제를 발생시킴</li> </ul>   |

| 시기    | 발행 연도 | 사례  | 지역   | 평가대상의 성격       | 평가 종류<br>(EA, SA, OA, HIA, CEA 등) | 제도적 기반  | 영향 측정방법  | 저자  | 주요 내용   |
|-------|-------|---|--|----------------|-----------------------------------|---|--|---|---|
| 2000s | 2000  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경영향평가: 웨일즈의 콜룸모르가 유네스코에 있는 Colliwhele 동인의 사례연구</li> <li>• Environmental risk assessment: a case study of the Colliwhele revetment on the Glamorgan Heritage Coast, Wales</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국</li> <li>• 웨일즈(Wales)</li> </ul>                                 | 해안부두 개발사업      | EA-HIA                            |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업대상지에 대한 설명서</li> <li>• 영향요인 확인</li> <li>• 결과 식별</li> <li>• 결과 규모 추정</li> <li>• 결과 확률 추정</li> <li>• 결과의 관련성</li> <li>• 위험평가</li> <li>• 중립평가</li> </ul>   | Williams, A.T., Davies, P., Egan, A. & Bees | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Associated British Pot 관련 전문가 참여</li> <li>• 구조물과 건물들 완전히 제거하는 것은 비용이 많이 들기 때문에 이 정책이 실패했을 가능성도 있음</li> <li>• 도시개발이 사전에 실시되었다면 환경에 대한 피해를 줄일 수 있을 것임(사전평가의 중요성)</li> </ul>  |
|       | 2003  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 매켄지 밸리 환경영향평도 위원회 현황 보고서 및 정보 원형 - 문화 영향 평가 가이드 라인 개발</li> <li>• Status Report and Information Circular - Developing Cultural Impact Assessment Guidelines</li> <li>• <a href="http://reviewboard.ca/">http://reviewboard.ca/</a></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 캐나다</li> <li>• 북부 매켄지(Mackenzie) 지역</li> </ul>                      | 문화영향평가 지침서     | EA(OA)                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 매켄지 밸리 자연 관련법(MARMA)</li> <li>• 캐나다 북부 매켄지 밸리의 규제 및 영향 평가 제도개발에 환경 평가법, CEAA 적용</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통적 토지이용 조사</li> <li>• 전통적 생태 지식 조사</li> <li>• 물적 측면의 인류학적·고학적 조사</li> <li>• 연조나 여러 양자인 지식 보유자들로부터 구전 역사조사</li> <li>• 언어 및 혈족 탐구</li> <li>• 지점 조사 및 여러 인종 자원적 탐구</li> <li>• 문화적 공간연구(기밀 등) 탐구</li> <li>• 보호지역(언 등) 포함한 토지이용 계획</li> <li>• 가치 있는 문화적 요소를 파악하고 고려하기 위한 인터뷰, 공적화합(public meetings), 초당파론(meas group, 각 계층의 대표자로 구성된 소수 집단 포함)</li> <li>• 관련 문화 자료의 통계적 추가 분석</li> <li>• 문화적 자료를 포함한 공동체의 건강성 조사</li> </ul> | Mackenzie Valley Review Board               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업상행위(개발주체, 지역주민, 양자인(소수 및 약자)층 참여 등 참여</li> <li>• 정부는 자연 관리를 위한 통합 시스템을 구축</li> <li>• 평가시 양자인 공동 관리 및 행정 부문의 의사 결정 포함</li> <li>• MARMA에 따른 EAs는 예비 조사, 환경영향(타사는 장래에 대한 심층적인 조사, 환경영향 검토(EA)은 EAs를 다음</li> <li>• 개발 및 운영 개발의 영향 최소화 구역(있는 제한 공간)상</li> </ul> |
|       | 2003  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발 도상국의 사회 영향 평가 실천 가이드라인의 콜나 - 제 소르 배수 복원 프로젝트의 환경 및 사회 영향 평가 사례</li> <li>• The practice of social impact assessment in a</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 방글라데시</li> <li>• 콜나-제소르</li> <li>• 울트라-레소르(Ultra-lesore)</li> </ul> | 배수 복원(개발) 프로젝트 | EA 내 SA (개발도상국의 SA)               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1995년 환경보존법(Environmental Conservation Act, 1996)</li> <li>• EA 지침</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• RPA(Rapid rural appraisal) RPA는 농민 연구 및 개발을 위한 문제를 공식화하기 위해 여러 분야의 팀을 사용하는 질적 조사 방법론으로 정보 생산</li> </ul>   | Saim Montaz                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구자, 관계 부처, 지역커뮤니티 등 참여</li> <li>• 방글라데시는 인프라개발을 위해 1992년에 처음으로 EA 지침을 받음</li> <li>• EAs는 프로젝트 개발의 핵심적인 부분이 됨</li> </ul>   |



| 시기       | 발행 연도 | 사례  | 지역  | 평가대상인 성격                | 평가 종류<br>(EA, SA, OA, HA, CEA 등) | 제도적 기반  | 영향 측정방법   | 저자  | 주요 내용  |
|----------|-------|---|---|-------------------------|----------------------------------|---|---|---|--|
|          | 2011  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방 정부 RMA 결정에서 문화 영향 평가 도구의 파일럿</li> <li>• Pilot of a tool for cultural impact assessment in local government RMA decisions</li> <li>• <a href="http://www.communityresearch.org.nz/research/pilot-of-a-tool-for-cultural-impact-assessment-in-local-government-rma-decisions/">http://www.communityresearch.org.nz/research/pilot-of-a-tool-for-cultural-impact-assessment-in-local-government-rma-decisions/</a></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴질랜드 (전지역)</li> </ul>                                    | 문화영향평가<br>도구의 파일럿       | EA 내 OA                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년 자연관리법 제8조, Resource Management Act 1991</li> <li>• 90년경 이전 제2조 (1840 Treaty of Waitangi)</li> </ul>  | (개발)문화영향평가 도구(장부)로 평가   | Parmer, S   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화영향평가에 사용되는 정보, 복장·구입행에 대한 문화적 미오라클의 상품화 등의 행위의 어려움을 해결하고자 도구 개발</li> </ul>  |
|          |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화적으로 지속 가능한 환경영향평가(EIA)를 통하여 : 일본의 사루강 문화영향평가에서 아이누 문화유산 보호</li> <li>• Towards a Culturally Sustainable Environmental Impact Assessment(EIA): The Protection of Annu Cultural Heritage in the Saru River Cultural Impact Assessment</li> <li>• <a href="https://www.researchgate.net/publication/26420886_Towards_a_Culturally_Sustainable_Environmental_Impact_Assessment_The_Protection_of_Annu_Cultural_Heritage_in_the_Saru_River_Cultural_Impact_Assessment_Japan">https://www.researchgate.net/publication/26420886_Towards_a_Culturally_Sustainable_Environmental_Impact_Assessment_The_Protection_of_Annu_Cultural_Heritage_in_the_Saru_River_Cultural_Impact_Assessment_Japan</a></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일본</li> <li>• 아이누(Annu)</li> <li>• 사루(Saru) 강</li> </ul> | 비타토리(Bitoron)점<br>건설 사업 | EA(OA)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경영향평가법(1997 제정)</li> <li>• 환경의 권리에 관한 유엔선언 채택 반영</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 이슈 파악 및 이해 (비타토리 점 주소)</li> <li>• 환경조사 및 인터뷰, 자문 등</li> <li>• 환경의 문화유산 보호대책 강구</li> </ul>   | NAOHO NAKAMURA  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muroran시무스, 비타토리정부, 국토교통부, 평가수행기관 참여</li> <li>• 환경의 문화유산 보호와 그들의 참여를 장려할 수 있는 수단 필요</li> <li>• 그러나 OA가 일본 내에서 독창적인 프로젝트이기 때문에 국내 상황에서 평가하는 것이 환경의 권리 측면에서 어려운 실정임</li> <li>• OA의 문화적 지속가능성과 원주민권리의 실현가능성 설명 (Nobutan Dam수출의 특별조치가 OA도입의 계기 됨)</li> </ul>  |
| 2010s 이후 |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화환경 영향평가</li> <li>• Kulturiympäristön vaikutusten arvioinnissa</li> <li>• <a href="https://www ymparisto.fi/va">https://www ymparisto.fi/va</a></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 핀란드(전지역)</li> </ul>                                      | 문화환경 영향평가<br>평가대상서      | EA 내 CEA                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시 사용 및 건축에 관한 법 (132/1993, MRL)과 그 변형 (885/1993, MRA),</li> <li>• 환경 영향 평가 절차에 관한 법률 (408/1994, EA Act)</li> <li>• 환경 영향 평가 절차에 관한 정부법령(713/2006, EA decree)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경영향평가 과정의 일환으로 건</li> <li>• 행(영향평가)의 일부로서 문화환경</li> <li>• 파악, 지역의 현재 상태에 대한 설명</li> <li>• 영 영향확인, 영향평가, 영향의 유</li> <li>• 의상 평가, 감소 및 유해 영향 예방, 영향평가보고, 후속조치)</li> </ul> | Ympäristöministeriön<br>Ympäristönsuojelun<br>valvontayksikön<br>osasto | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경부, 자연 환경청 EIME 및 환경부 산하 환경 구조청 EIMAS</li> <li>• 국립 유물위원회, 문화 환경부, 주 비탈린 지역 협의회, 산업 교통 및 환경 센터 참여</li> <li>• 환경영향평가에 관한 법률 EIA 법안은 문화 환경 조차 및 영향 평가와 관련된 고려 사항을 규정</li> <li>• 문화환경영향 평가 기어는 지역의 현재 상태에 대한 영향을 검토하고 중요성을 파악, 당시 평가하여 부정적 영향을 줄이고 예방영향 평가보고와 관련된 원칙 및 관행 등 제1)</li> <li>• 기타(핀란드 영향 평가 및 검토 기어) 영향 평가 전문가 및 설계 및 평가 프로젝트에 관련된 사람들을 위한 설계 자원이 목적</li> </ul> |

| 시기 | 발행 연도 | 사례   | 지역                                 | 평가대상의 성격     | 평가 종류<br>(BA, SA, OA, HA, CEA 등) | 제도적 기반   | 영향 측정방법   | 저자   | 주요 내용  |
|----|-------|--|------------------------------------|--------------|----------------------------------|--|---|--|--|
|    | 2014  | • 관광의 사회문화적 영향: 내발 시우리하 사례 연구<br>• Socio-Cultural Impact in Tourism: A Case Study of Sauraha, Nepal<br>• <a href="https://www.nepjol.info/index.php/JAAR/article/download/16688/13468">https://www.nepjol.info/index.php/JAAR/article/download/16688/13468</a>   | • 내발<br>• 시우리하<br>(Sauraha)        | 관광개발 사업      |                                  |  | • 관찰<br>• 설문조사<br>• 자료수집  | Jarandon Poude   | • 학계연구자 참여<br>• 관광이 생활양식, 전통적 가치, 문화적 측면 등에 영향을 미쳐 현대화/상업화를 유도   |
|    | 2014  | • 태헤란 동부 지역 사례 연구를 통한 지형설 개발에 대한 사회 영향 평가<br>• Social Impact Assessment on Metro Development with a case study in Eastern District of Tehran<br>• <a href="https://www.researchgate.net/publication/266088083/download">https://www.researchgate.net/publication/266088083/download</a>  | • 이란<br>• 태헤란(Tehran)              | 교통개발 사업      | SA                               | National Environmental Policy Act (NEPA)(2013) | • 문헌검토 및 설문조사<br>(질문식, 이등성, 사회복지)   | Saraz Nikkazar, Mojtaba Armi, Farid Akbarzadeh Khorasani             | • 지형설이 이동성과 접근성 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다<br>• 지역주민들의 사회문화적, 전통적인 생활양식에 미치는 영향에 미침<br>• 부정적인 영향을 미치는 유일한 항목은 운송은 사회적으로 인해 구역이 더욱 혼잡해지는 상황<br>• 사회적/부문에는 지역적/도시를 개선하고 사회적 상호작용을 창출하며 소음에 미치는 영향을 줄이고 주택가치를 선택하는 데 영향을 미침                              |
|    | 2015  | • 유산보존영향평가: 사례연구로서 마카오의 역사적인 경로<br>• Towards the heritage impact assessment of tourism: the historic route of macao as case study<br>• <a href="https://www.researchgate.net/publication/260883751_Towards_the_heritage_impact_assessment_of_tourism_the_historic_route_of_macao_as_case_study">https://www.researchgate.net/publication/260883751_Towards_the_heritage_impact_assessment_of_tourism_the_historic_route_of_macao_as_case_study</a> | • 마카오<br>• 상 루오로<br>(São Lourenço) | 관광 및 도시개발 사업 | HS                               | 유네스코 도시경관 권고사항                                 | • 문화적 가치조사방법(MH)의 지형 및 보호에 관한 주요 문서<br>• 자료수집(연구, 관광)<br>• 아카이브 연구공간, 형태학적 상징 분석<br>• 연구필드의 변화 분석(연구, 관광, 도시개발) | Nadine Huls, Evelien van de Riet, Loes Veldpaus, Ana Patricia Roders | • 관계 정부, 내린드 아인드르하타를 통해 건축환경부 교수 및 연구진 참여<br>• 관광산업 2009~2007년 83%성장<br>• 연구는 1980~2012년 크게 증가, 대부분 마카오반도 거주 건물은 1980~2012 구간적으로 증가(75% 이상)<br>• 마카오의 도시화과정에서 관광과 인구 증가가 도시개발에 미치는 영향을 보여줌으로써 역사적 건물들이 도시개발에 의한 부정적인 영향으로부터 어떻게 관리 보호되는지에 대한 핵심질문 제기 |
|    | 2016  | • 케냐의 문화유산 법률에 대한 평가<br>• Assessment of legislation on cultural heritage resources in Kenya<br>• <a href="https://www.istor.org/istorlib/call/gx0006.9">https://www.istor.org/istorlib/call/gx0006.9</a>   | • 케냐(잔자여)                          | 문화유산 및 고고학   | BA 내 CHA                         | 문화유산정책(NPCHA)                                  | • 문화유산 정책 모니터링<br>• 변화하는 상황 반영하기 위한 자료 등  | Mwanza Kyule   | • 케냐정부, 민간박물관, 대학 및 연구기관, NGO, 케냐문화 센터 참여<br>• 케냐의 문화유산 관련 법안의 개혁이 필요함을 입증<br>• 2010년 8월 케냐의 헌법 공포<br>• 입법의 성공여부는 문화유산에 대한 체계적 접근을 준수하러 현지 지역의 소유권에 달려있음   |





## 참여 연구진

### 연구책임자

이 상 열 (한국문화관광연구원 연구위원)

이 경 진 (한국문화관광연구원 연구원)

안 지 현 (한국문화관광연구원 박사후연구원)

### 공동연구자

노 해 랑 (대만국립정치대학 박사과정)

## 문화영향평가 관련 국외 동향 및 사례 연구

발 행 인 김 정 만

발 행 처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

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

인 쇄 일 2018년 11월 30일

발 행 일 2018년 11월 30일

인 쇄 인 더크리홍보 주식회사

ISBN: 978-89-6035-747-1 93300

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

