

문화영향평가의 톺아보기 ① <문화영향평가의 변화과정: 대상과 지표를 중심으로>

음 해 린 한국문화관광연구원 문화영향평가단 위촉연구원
한 나 래 한국문화관광연구원 문화영향평가단 위촉연구원

올해는 문화영향평가가 도입된 지 10주년이 되는 해이다. 2013년 「문화기본법」에 의거한 제도 도입을 시작으로 문화영향평가는 2022년 기준 247건의 평가를 완료하였다. 문화영향평가는 법적으로는 의무사항이나 실제로는 권고사항으로 추진되고 있으며, 다양한 평가대상과 함께 지표에 있어서 변화를 만들어 왔다. 이번 문화영향평가 아키스 브리핑 시리즈는 사전연구가 시작된 2003년부터 현재까지 20여년의 시간을 돌아보며 문화영향평가의 시작과 현재, 그리고 앞으로의 방향성을 모색해보는 것이 의미가 있다고 생각하여 기획하게 되었다. 그 시작으로 문화영향평가의 변화과정 중에서 대상과 지표를 중심으로 살펴보고자 한다.

■ 들어가며

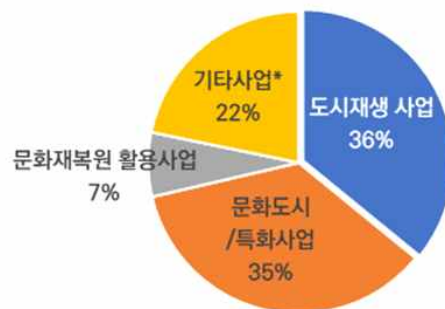
문화영향평가는 실질적인 시범평가가 도입된 2014년 이전부터 사전연구를 통해서 평가대상이 되는 영역과 이를 평가하기 위한 지표를 꾸준히 모색해왔다. 2003년부터 시작된 연구에서는 제도의 성공적인 안착을 유도하고, 문화영향평가의 운영지침을 마련하며, 이를 통해 모든 국민이 문화적 권리를 향유할 수 있는 정책 추진 기반을 마련하고자 하였다.¹⁾ 사실 ‘문화’는 매우 광범위하게 정의가 가능하므로 이에 미치는 영향을 측정하고 평가하기엔 상당한 어려움이 있다. 이에 평가 도입 이전 10여년이란 기간 동안 사전연구가 진행되었고, 평가 시행 이후 현재까지도 문화영향평가의 시행방향과 평가대상, 그 방안 등에 대한 다양한 논의는 계속되고 있다. 기본적으로 문화영향평가는 정량적 지표들을 포함하고 있는 정성적인 평가의 성격이며 구체적인 평가가 아닌 규범적 제도를 지향하고 있다. 문화영향평가의 가장 근본적인 목적은 ‘문화적 가치의 사회적 확산’에 있다고 할 수 있다.

1) 문화체육관광부(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, p. 4.

■ 평가대상 변화과정

문화영향평가는 2022년까지 247건의 평가를 진행해왔는데, 이 중 도시재생과 문화도시 관련 사업이 전체 평가의 70% 이상을 차지할 만큼 비중이 크다. 이외에도 문화재복원활용사업이 7%, 기타 사업이 22%를 차지하고 있다.

[그림1] 2014-2022 평가대상 현황



* 법령, 댐 건설, 환경조성사업, 중장기계획, 마을공동체 조성사업, 시설건축사업 등

• 2003년~2013년 : 사전연구 추진

문화영향평가에 대한 사전연구는 2003년 ‘문화영향평가 제도 해외 사례조사 연구’를 시작으로 지속적으로 진행되었다. 사전연구 기간 중 도출된 평가대상은 다음과 같다.

〈표1〉 문화영향평가 사전연구 평가대상 및 대상분류(2003-2013)

| 년도 | 평가대상 | | 대상분류 |
|------|-----------------------|--------------------|---|
| 2003 | 1차 | 도시공간 및 문화환경 | 도시계획, 건축/조경/공공디자인, 공공미술, 문화시설, 문화콘텐츠 및 프로그램 |
| | 2차 | 국정과제 및 부처별 정책 법제영역 | |
| 2004 | 국가정책 | | 물리적인 개별사업 및 프로그램 보완 |
| | 지역정책 | | 국가정책, 지역정책 |
| 2006 | 국가차원 | | 정책/제도 도입, 비법정계획인 중장기 종합 비전 및 계획, 분야별 중장기계획, 연도별 주요 종합시책, 법정계획인 도시기본계획, 국토종합계획 |
| | 자치단체/산하기관 | | 사업계획 |
| 2013 | 국민생활과의 밀접성 | | 여가, 기본 |
| | 국가 및 지역의 위상 및 경쟁력 상관성 | | 대외교류, 산업경제, 인력양성 |

(출처: 문화체육관광부(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, p. 18.)

• 2014년~2015년 : 시범평가 진행

2014년의 시범평가는 정책 시행 전 추진 계획 단계의 국토교통부 도시재생사업, 행복주택사업, 문화체육관광부의 문화재생 사업 등을 대상으로 총 4건의 평가를 진행하였다. 2015년부터는 수요조사를 거쳐 ‘문화영향평가 협의체’에서 평가대상을 선정하였으며, 도시재생과 마을재생사업을 비롯하여 농림축산식품부의 새들마을 사업, 중소기업청의 시장육성 사업을 새로운 대상으로 선정하여 총 5건의 평가를 진행하였다.

〈표2〉 문화영향평가 시범평가 평가대상 및 소관기관(2014-2015)

| 년도 | 소관기관 | 평가대상 |
|-------------|---------|---------------------------|
| 2014 (4) | 문화체육관광부 | 문화로 행복한 학교 만들기(대구) |
| | | 산업단지·폐산업시설 문화재생 사업(부천) |
| | 국토교통부 | 도시재생사업(서울·부산) |
| | | 행복주택사업 |
| 2015 (5) | 마을재생사업 | 서울시 마을공동체 만들기 지원사업 |
| | | 강원도 마을공동체 만들기 지원사업 |
| | 도시재생사업 | 서울형 도시재생사업: 세운상가 활성화 종합계획 |
| | 시장육성사업 | 중소기업청 글로벌 명품시장 육성사업 |
| | 기타 | 농림축산식품부 새들마을 사업 |

(출처: 문화체육관광부(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, p. 49. 재가공)

• 2016년~2017년 : 평가대상의 다양화

2016년부터 2017년은 문화영향평가의 초기단계로 평가가 본격적으로 시행되면서 평가대상과 유형의 다양화 필요성이 제기되었으며, 중앙행정기관, 지방자치단체, 국민, 전문가 등을 대상으로 ‘문화영향평가 과제 공모’와 ‘문화영향평가 협의체’를 통해 평가대상을 선정하였다. 특히 2016년부터 도시재생사업을 중심으로 평가건수가 증가하기 시작했는데, 도시재생사업은 문화영향평가와 제도의 취지 및 출범 시기가 매우 유사²⁾하고 꾸준히 평가대상으로 진행되어 문화영향평가의 시작과 발전을 함께한 평가대상으로 꼽을 수 있다.

그 외에도 경기도의 시설건축사업³⁾과 문화재청의 문화재(문화유산) 복원 및 활용 사업⁴⁾도 신규 평가대상으로 발굴되었다. 2017년의 평가대상은 도시재생사업 6건 외에도 9건의 다양한 사업이 분산되어 나타났으며, 문화특화지역 조성사업, (창의)문화도시 조성사업, 환경조성사업(생태복원사업), 행사(광주비엔날레)가 신규 평가대상으로 진행되었다.

• 2018~2019년 : 도시재생과 문화도시 조성 사업

2017년 12월 도시재생 뉴딜 시범사업의 대상지가 선정되면서 2018년부터 도시재생의 평가 건수가 급격히 증가하였다. 2018년은 도시재생 뉴딜사업에 대한 총 10건의 약식평가와 21건의 전문(기본)평가가 진행되었으며, 그 외에도 댐건설 사업이 신규 평가대상으로 진행되었다.

2019년부터는 국민제안공모와 수요조사 및 평가 요청 접수 후 전문가 검토 협력체계 협의, 관계 부처 의견 조회 등을 통해 평가대상을 선정하였다. 새로운 평가대상으로 진행된 문화도시 조성사업은 도시재생사업과 함께 문화영향평가 평가대상의 중심축으로 자리 잡았다. 그 외에 디자인사업⁵⁾도 신규 평가대상으로 진

2) 이경진(2020), 「도시재생사업과 문화영향평가」, 도시정보(459), 대한국토·도시계획학회, p. 32.
 3) 경기도 신청사 건립사업 및 계획, 경기도 고양시 삼송지구 대학생 연합 기숙사 건립 및 운영사업
 4) 문화재 돌봄사업, 지역문화재 활용사업
 5) 경기도 신규경기문화창조허브사업 운영계획 : 예코

행되었고, 연도별 전체 평가의 수도 도시재생사업을 중심으로 2배 이상 증가하는 추세를 보였다.

• 2020~2021년 : 문화도시 사업의 평가건수 증가

2020년은 도시재생사업의 평가건수가 줄어든 만큼 문화도시조성사업의 평가건수가 대폭 증가하였다. 이는 2020년 문화도시 추진 가이드라인에서 문화영향평가의 의무화가 도입된 시기였기 때문에 영향을 미친 것으로 보인다. 더불어 2016년부터 2019년까지 1~2건에 머물러있던 문화재(문화유산) 복원 및 활용사업도 '근대역사문화공간 재생 활성화 사업 계획'을 중심으로 증가한 추세를 보였다. 그 외에도 환경조성사업⁶⁾이 진행되었고, 시설건축사업 및 도시개발사업⁷⁾이 신규 평가대상으로 추진되었다.

• 2022년 : 문화체육관광부 법령 시범평가 추진

문화영향평가에서 가장 많은 평가건수를 이룬 두 축이었던 도시재생사업과 문화도시조성사업의 사업 연차의 증가 등에 따라 도시재생사업은 2020년부터, 문화도시 조성사업은 2022년부터 눈에 띄는 하락세를 보였다. 이에 따라 문화체육관광부의 현행법령 27건이 새로운 평가대상으로 발굴되었다. 2023년에는 새로운 대상 발굴을 위한 노력을 지속하고 있으며 이러한 노력의 일환으로 평생교육, 스포츠진흥 계획 등이 평가대상으로 신청하기도 하였다.

〈표3〉 문화영향평가 평가대상과 평가건수(2016~2022) (단위: 건)

| 평가대상/년도 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 도시재생사업 | 6 | 6 | 31 | 24 | 5 | 6 | 8 |
| 마을재생사업 | 4 | 1 | - | - | - | - | - |
| 문화재(문화유산) 복원·활용사업 | 2 | 1 | 1 | 1 | 8 | 3 | - |
| 문화특화지역 조성사업 | - | 1 | 2 | 2 | 4 | 1 | - |
| (창의)문화도시 | - | 1 | - | 7 | 28 | 28 | 13 |
| 법령 | - | - | - | - | - | - | 27 |
| 기타 | 3 | 5 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 |
| 총 계 | 15 | 15 | 35 | 35 | 46 | 42 | 50 |

디자인 창업지원센터 사업

6) 인천광역시 캠프마켓 문화공원 조성사업 계획

7) 경기도 평택시 도시개발사업 계획 : 만호지구

■ 평가지표 변화과정

• 2003년~2013년 : 사전연구 추진

시범평가 이전에 2003년부터 평가지표에 대한 연구가 계속되어 오면서 평가에 실제로 적용하여 이후까지 지속적으로 활용할 수 있는 기준 지표를 설정하고자 하였다. 평가지표에 대한 연구는 상위지표와 하위지표를 설정하는 등 변화가 지속적으로 이루어졌으나 현재에 이르는 과정에서 정리된 각 평가항목과 지표는 2004년의 연구가 기본이 되었다.

2004년 연구에서는 문화적 가치의 각 항목에 문화적 권리에 대한 평가를 기본으로 설정하였는데, 예를 들어 '다양성'이라는 가치에서는 표현 및 정보의 자유, 믿음 및 사상에 대한 자유를 평가 요소로 제시하였다. 8) 이러한 문화적 가치와 이에 해당하는 문화적 권리들은 이후 보다 체계적인 분류를 통해 현재의 3개의 평가영역, 6개의 평가지표, 14개의 평가지표별 핵심 가치의 기준이 되었다.

이후 연구에서는 전문가 조사도 실시하였는데 2006년 연구에서는 '문화발전'을 위한 평가지표를 도출하고자 하였고, 이후 2016년 새로운 평가영역으로 자리잡았다. 2013년 연구는 정책목표 및 핵심가치를 담보로 하는 6개의 평가지표를 도출하였다.

〈표4〉 문화영향평가 사전연구에서의 평가지표(2003-2013)

| 연도 | 평가지표도출의 관점 | 평가지표 |
|------|--|---|
| 2003 | 국가와 생활차원의 평가지표 도출 | 문화적 역량, 문화민주주의, 문화복지, 공동체형성, 문화적 생산과 전문성 |
| 2004 | 문화에 대한 본질적 접근을 통한 평가지표 도출 | 문화적 가치와 문화적 권리 |
| 2006 | 문화발전을 위한 평가지표 도출 | 창조, 계승, 관용, 형평, 신뢰 |
| 2013 | 문화영향평가의 정책목표 및 핵심가치를 담보로 하는 규범적 가치 평가지표 도출 | 평등·다양성, 자율·자유, 소통·교류, 정신문화·관습, 문화유산·계승, 상생·발전 |

(출처: 문화체육관광부(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, p. 18.)

8) 문화체육관광부(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, p. 57.

• 2014년~2015년 : 시범평가에의 적용

2014년 시범평가가 도입되면서 문화체육관광부의 2개 정책과 국토교통부의 2개 정책이 평가 대상으로 선정되었다. 4개의 평가에서는 ‘문화기본권’의 영역에서 ‘소극적 권리’와 ‘적극적 권리’로 나누어 세부 평가 지표를 설정하였고, ‘문화정체성’ 영역에서는 ‘지역 고유성’과 ‘공동체 소통·발전’으로 나누어 각 세부내용에 대해 평가하였다. 소극적 권리의 하위에는 4개의 소분류, 적극적 권리에는 2개의 소분류, 지역 고유성과 공동체 소통·발전에는 각각 2개의 소분류를 두어 총 4개의 중분류 하에 10개의 소분류로 구성되었다. 2014년 시범평가 결과를 바탕으로 제안된 2015년 개선안에서는 평가항목에 대해 필수항목과 선택항목으로 나누었으며 사업 및 계획에 대한 평가임을 고려하여 평가 항목을 향후 계획에 대한 평가도 반영하였다.9) 예를 들어 해당 정책이 현재 ‘지역주민 참여와 소통’의 평가에서는 낮은 평가를 받을 수 있으나 앞으로 이러한 계획을 포함하고 있다면 이를 문화영향평가에 반영할 수 있도록 평가 항목을 개선하였다. 2015년 시범평가의 평가지표에서는 중분류가 사라지고 ‘문화기본권’과 ‘문화정체성’의 평가영역에 각각 3개의 평가지표를 설정하였다. ‘문화기본권’과 ‘문화정체성’은 현재지표의 평가영역에 해당하고, ‘문화격차에 미치는 영향’ 등의 하위 평가지표는 현재의 6개의 하위 평가지표에 해당하는 지표의 틀이 이때부터 마련되었다고 할 수 있다.

〈표5〉 문화영향평가 평가지표의 변화(2014-2015)

| 2014년 제1차 시범평가 | | 2015년 제2차 시범평가 | |
|----------------|--------|----------------|---|
| 평가영역 | 평가지표 | 평가영역 | 평가지표 및 세부 평가지표 |
| 문화기본권 | 소극적 권리 | 문화기본권 | 문화향유에 미치는 영향 • 문화접근성 • 문화향유수준 |
| | 적극적 권리 | | 표현 및 참여에 미치는 영향 • 표현 및 참여 기회 • 생활문화예술 참여 |
| | | | 문화다양성에 미치는 영향 • 문화적 종 다양성 • 소수집단의 문화적 표현에 대한 차별 |

9) 문화체육관광부, 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, 2014, p. 141.

| | | | |
|-------|-----------|----------------------------------|--|
| 문화정체성 | 지역 고유성 | • 지역고유지원보호 • 지역주민 참여와 소통 | 문화경관 및 유형문화유산 등에 미치는 영향 • 문화경관 및 유형문화유산 등의 보호 • 문화경관 및 유형문화유산 등과의 조화 |
| | 공동체 소통·발전 | • 지역주민 참여와 소통 • 지역공동체 상생 및 발전 | 무형문화유산에 미치는 영향 • 무형문화유산의 보존 • 무형문화유산의 창조적 활용 공동체에 미치는 영향 • 공동체 의식 • 문화공동체 |

(출처: 문화체육관광부(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」, p. 59.; 양혜원 외 (2015), 「2015년 문화영향평가 연구」, 문화체육관광부, p. 8. 재가공)

• 2016년~2019년 : 평가영역과 평가지표의 기준 설정

2년간의 시범평가를 거쳐 문화영향평가가 본격적으로 시행되면서 기존의 지표체계에 ‘문화발전’의 영역을 추가하여 총 3개의 영역을 확정하였으며, 평가 지표 중 ‘문화발전’ 영역에 해당하는 평가지표를 재분류하고 새로운 평가지표를 추가하였다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 평가 대상의 수가 증가하고 범위가 확대됨에 따라 보다 나은 평가지표를 설정하기 위한 연구결과가 반영된 것으로 볼 수 있다.

‘문화발전’ 영역에는 기존에 ‘문화기본권’ 영역의 지표였던 ‘문화다양성에 미치는 영향’을 비롯하여 ‘창조성에 미치는 영향’이 새롭게 추가되었다. 해당 지표의 고려사항들을 살펴보면 우리사회의 변화에 따른 소수 집단에 대한 내용 등도 포함되어, 이를 지표에 반영하려고 노력하고 있음을 알 수 있다.

• 2020년~2023년 현재 : 문화영향평가의 확산

문화영향평가의 3개 영역, 6개의 하위 지표는 2016년부터 그 틀이 마련되어 이어져 왔으나, 하위의 12개 세부평가지표는 평가유형이나 대상에 따라 해당사항이 없는 경우도 있고, 용어에 따라 모호하거나 개념이 중복되는 경우가 있어 이에 대한 정비가 한 번 더 이루어졌다. 우선 ‘문화정체성’ 영역의 ‘문화유산 및 경관에 미치는 영향’ 지표에서 ‘문화경관’은 모두 제외되었으며 ‘공동체에 미치는 영향’의 영역은 보다 구체적으로 세부지표를 설정하여 최근의 공동체에 대한 관심과

중요성을 반영하였다. 또한 ‘문화발전’의 영역에서는 공동체 영역과 중복되는 개념은 제외하고 ‘발전’영역에 포커스를 맞춰서 문화다양성과 관련된 권리를 강조하였다. ‘창조성에 미치는 영향’ 지표는 명칭을 ‘창의성에 미치는 영향’으로 변경하여 다소 모호한 개념이었던 ‘창조자본’, ‘창조기반’의 세부고려사항을 ‘창의성 발전’과 ‘미래지향성’으로 수정하였다.

평가의 유형에 따라 영역별 하위지표 중 선택하여 사용되거나 특성화지표가 사용되는 경우도 있으나, 현재 문화영향평가의 기본 지표는 문화도시 조성사업과 도시재생사업 등에 있어서 중요한 역할을 해 왔다. 각 항목들의 개념도 일반인이나 익숙하지 않은 분야에서는 명확하지 않을 수 있지만 ‘문화’라는 거대한 영역에 미치는 영향을 평가하기 위해 20년간의 연구와 경험을 담아낸 성과라고 할 수 있다.

〈표6〉 문화영향평가 평가지표의 변화(2016~2023)

| 연도 | | 2016~2019 | 2020~2023 |
|--------|---------------------|--|--|
| 평가 영역 | 평가지표 | 세부지표 | 세부지표 (핵심지표) |
| 문화 기본권 | 문화향유에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> 문화접근성 문화향유수준 | <ul style="list-style-type: none"> 문화향유권 문화환경권 |
| | 표현 및 참여에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> 표현 및 참여 기회 생활문화예술 참여 | <ul style="list-style-type: none"> 문화참여권 정보문화향유권 |
| 문화 정체성 | 문화유산 및 문화경관에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> 문화유산 및 문화경관의 보호 문화유산 및 문화경관의 활용 | <ul style="list-style-type: none"> 문화유산보호 문화유산향유권 |
| | 공동체에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적 자본 문화공동체 | <ul style="list-style-type: none"> 지역공동체 갈등발생가능성 사회적 합의 |
| 문화 발전 | 문화다양성에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> 문화적 종 다양성 소수집단의 문화적 표현 | <ul style="list-style-type: none"> 문화다양성권리 문화평등권 문화격차 |
| | 창조성에 미치는 영향 | <ul style="list-style-type: none"> 창조자본 창조기반 | <ul style="list-style-type: none"> 창의성발전 미래지향성 |

*는 2020년에 변경된 평가지표 명칭

(출처: 김연진·연수현·정원희(2022), 「문화영향평가 평가대상별 평가체계 구조화 연구」, 한국문화관광연구원, p. 51. 재가공)

면서 꾸준히 성장해 오고 있다. 지금까지는 주로 도시재생사업과 문화도시조성사업을 통해 ‘문화적 가치의 사회적 확산’을 이루어 왔다면, 문화의 가치가 어느 때보다도 중요한 지금에 이르러서는 문화영향평가가 일상의 다양한 분야에 활용될 수 있을 것이다.

2023년에는 새롭게 평가를 시도해 본 분야, 예를 들면 평생교육이나 언어 발전, 도로안전시설물 등의 기본계획에 대한 문화영향평가가 이루어지면서 그 확장성에 있어서 더욱 많은 가능성을 고려해 볼 수 있었다. 다만 기존의 지표가 도시재생과 문화도시에 중점을 두고 설정되다보니 그 외의 사업이나 정책에 적용하기에 어려운 지점들을 발견하였다. 평가지표에서의 개선과 더불어 새로운 평가대상에 대한 평가가 원활히 이루어질 수 있도록 문화영향평가 온라인시스템 또한 유연하게 대응할 수 있는 방향으로 개선을 준비하고 있으며, 특히 여러 의견을 수렴하기 위해 올해 ‘문화영향평가 우수사례 및 아이디어 공모전’ 등도 진행하고 있다. 연구진과 실무자, 관련 전문가와 정책소관기관들의 다양한 의견을 반영하여 문화영향평가가 더욱 확산되는 계기가 될 것으로 기대하고 있다.

■ 정리 및 시사점

2014년 이후로 문화영향평가는 국가 및 지역의 정책과 사업, 법령을 비롯하여 새로운 평가대상을 발굴하

참고자료

김면·이경진·김윤경(2020), 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」, 한국문화관광연구원.

김연진·연수현·정원희(2022), 「문화영향평가 평가대상별 평가체계 구조화 연구」, 한국문화관광연구원.

문화관광부(2006), 「문화영향평가 지표개발 및 법제화 방안 연구」.

문화체육관광부(2014), 「문화영향평가 실행에 관한 연구」.
문화체육관광부(2015~2022), 「문화영향평가 종합결과보고서」.

이경진(2020), 「도시재생사업과 문화영향평가」, 도시정보 (459), 대한민국토·도시계획학회.

양혜원 외(2015), 「2015년 문화영향평가 연구」, 문화체육관광부.



본 저작물을 인용하실 경우
다음과 같이 출처를 표기해주시기 바랍니다.

음해린·한나래(2023). “문화영향평가의 톱아보기 ① <문화영향평가의 변화과정: 대상과 지표를 중심으로>”. 문화예술지식정보시스템. 아키스브리핑 제 337호. 한국문화관광연구원.

음해린 august15th@kcti.re.kr
한나래 nrn@kcti.re.kr
ACKIS브리핑 작성 2023. 9. 25.

#문화영향평가 #평가대상 #평가지표