

문화영향평가제도 개선 방안에 관한 연구

Study on the Ways to Improve Cultural Impact Assessment System

권기창

안동대학교 한국문화산업전문대학원/안동대학교 창조산업연구소

Ki-Chang Kwon(kwon0819@hanmail.net)

요약

문화영향평가는 중앙정부나 지방자치 단체가 각종 정책이나 계획 또는 사업을 수행할 때 국민의 문화 환경에 영향을 미치는 부정적인 요소는 최소화 시키고 긍정적 요소는 극대화 시켜 국민의 삶의 질을 향상 시키기 위한 제도로 2013년 문화기본법에 의해 도입되었다. 따라서 문화체육관광부에서는 시행착오를 줄이고 성공적인 제도로 안착시키기 위해 문화영향평가 시범사업을 추진하고 있다.

본 논문에서는 문화영향평가 제도의 성공적 안착을 위하여 선행연구, 해외 사례조사, 기타 영향평가제도 분석 등을 통해 시사점을 도출하고 도출된 시사점을 중심으로 전문가 조사를 통해 평가대상, 평가지표, 평가절차, 평가기관에 대한 개선 방안을 제시하였다. 향후 완벽한 제도로 운영되기 위해서는 평가대상의 규모, 세부 평가지표의 설정, 평가 위원회 구성 및 운영방법, 문화영향평가사 제도 도입 등에 관한 추가적인 보완 연구가 필요하다.

■ **중심어** : | 문화영향평가 | 문화복지 | 문화제도 |

Abstract

Cultural impact assessment system is a program to improve the quality of people's life by minimizing the negative effects and maximizing the positive effects on the cultural environment when a central government or local governments implement policies or plans. It was introduced in 2013 by Framework Act on the Promotion of Cultural Industries. Now the Ministry of Culture, Sports and Tourism is promoting a pilot project for cultural impact assessment system to reduce trial and error and settle it as a successful system.

This study examined previous studies, international case studies, and various cultural impact assessment systems in order to successfully seated cultural impact assessment systems and proposed ways to improve evaluations regarding objects, index, process, scale of objects, and evaluation agency. For the system to run smoothly in the future, additional researches are needed on the scale of evaluation objects, setting up detailed evaluation index, the composition of evaluation committee and its operation, and the introduction of cultural impact evaluators.

■ **keyword** : | Cultural Impact Assessment Culture and Welfare | Culture System |

* 이 논문은 2015학년도 안동대학교 연구비에 의하여 연구되었음

접수일자 : 2015년 11월 11일

심사완료일 : 2015년 12월 22일

수정일자 : 2015년 12월 21일

교신저자 : 권기창, e-mail : kwon0819@hanmail.net

I. 서론

1. 연구의 의의

부가가치의 창출이 자본과 노동이 중심이었던 산업 경제에서 지식과 정보를 중시한 지식경제를 거쳐 창의적인 아이디어와 획기적인 기술이 지배하는 창조경제 시대에 접어들게 되었다. 창조경제 시대를 기점으로 국가경쟁력 확보와 국민의 삶을 질을 향상시키기 위한 방법으로 문화의 중요성이 급부상하게 되었다. 이와 같은 시대적 상황 하에서 문화적 가치의 중요성을 인식하고 보존 확산시키기 위한 방안으로 문화영향평가제도가 도입되었다. 문화영향 평가는 국가 및 지방자치단체가 주요 계획과 정책을 수립할 때에 그 계획과 정책이 국민의 문화향유 수준, 삶의 질 등에 미치게 될 영향을 평가하여 문화적 가치를 사회적으로 확산시키기 위해 도입한 제도이다[1].

이와 같은 목적을 달성하기 위하여 문화체육관광부에서는 사업사업을 추진하고 있다. 따라서 본 논문에서는 본 평가에 앞서 문화영향평가 제도가 올바르게 정착될 수 있도록 선행연구, 해외사례조사, 기타영향평가 분석, 전문가 조사 등을 통해 평가대상, 평가지표, 평가절차, 평가기관 등에 관한 구체적인 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 논문의 연구 범위는 현재 시범평가로 진행되고 있는 문화영향평가의 평가대상, 평가지표, 평가기관, 평가방법 및 절차, 법적 구속력 등의 분석을 통해 문화영향평가제도 개선을 위한 방안을 찾고자 한다.

연구 방법으로는 선행연구, 해외사례조사, 기타 영향평가제도, 전문가 조사 등을 중심으로 3단계로 구분하여 진행하고자 한다. 1단계는 선행연구와 사례조사, 기타 영향평가 제도를 분석하고 2단계는 분석된 자료를 종합 검토하여 대안을 모색하고 3단계는 모색한 대안을 중심으로 전문가 조사를 통한 빈도분석 및 AHP (Analytical Hierarchy Process) 분석을 통해 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있는 제도로 안착 될 수 있도록 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 문화영향평가제도의 의의

1. 평가개요

문화영향평가는 국민의 삶의 질을 향상시킬 목적으로 중앙정부나 지방자치단체의 정책이나 계획에 대하여 문화적 영향을 사전 분석하여 긍정적 영향은 극대화시키고 부정적 영향을 최소화시키기 위한 제도로서 문화기본법에 근거하고 있다. 이와 같은 문화영향평가의 평가 지표는 문화기본권과 문화 정체성을 보장하기 위한 항목으로 구성되어 있으며 자체 평가를 수행한 후 전문평가단이 자체평가에 대한 종합적인 평가를 수행하는 방식으로 현재 시범사업을 진행하고 있다.

2. 운영상황

문화체육 관광부에서는 문화영향평가의 시행착오를 줄이고 세부 지침을 마련하기 위하여 2014년도 정부에서는 문화적 가치의 사회적 확산 효과가 큰 ‘문화로 행복한 학교 만들기’, ‘폐산업시설 문화재생 사업’, ‘행복주택 프로젝트’, ‘도시재생 사업’에 대한 시범사업을 실시하였다[2]. 2015년도에는 ‘새뜰마을 사업(취약지역 생활개선 개조)’, ‘글로벌 명품시장 육성’, ‘세운상가 활성화 종합계획’, ‘서울마을공동체 지원정책’, ‘강원도 마을공동체 만들기 사업’을 시범사업으로 추진하였다[3].

III. 선행연구 · 사례 및 분석틀

1. 선행연구

이종열 외 2인은 ‘문화영향 평가 도입을 위한 시론적 연구’에서 문화영향평가 제도는 문화적 가치의 사회적 확산과 참여정치를 통한 문화 가치 실현으로 주민의 질 높은 삶 구현과 문화민주주의를 실현시킬 수 있다고 하였다. 이와 같은 문화영향평가 제도가 성공적으로 정착되기 위한 방안으로 문화영향평가의 구성요소, 평가방법과 평가 영역, 문화영향평가 수행을 위한 지침, 문화영향 조사방법에서 유의사항, 문화영향평가를 위한 조직기구 등에 관한 구체적인 대안을 제안하였다[4].

이병인은 ‘역사문화환경의 환경영향평가 기법에 관

한 연구'에서 역사 문화 환경에 대한 평가는 환경영향 평가의 대상인 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 등 3개 분야 23개 항목 중 사회·경제 환경 분야의 문화재 항목으로 평가가 되고 있는데 평가항목이 원본적인 수준임으로 실질적인 방안 제시가 필요하다고 주장하였다. 이에 대한 개선 방안으로 스크리닝(Screening)제도의 운용확대, 스코핑(Scoping)제도의 실질적 적용, 전문가 자문 및 참여확대, 현장조사의 강화, 평가서 작성 규정의 보완, 역사 문화환경에 대한 종합적 평가가 이루어져야 한다고 주장하였다[5].

김효정은 문화적 가치의 사회적 확산과 국민의 삶의 질을 향상시키는 정책이나 계획을 평가 대상으로 선정하고 규범적인 성격의 문화기본권과 문화 정체성을 평가 지표로 선정하였다[6].

Eccleston은 영향평가시 역사보존관련 전문가의 참여를 제도화하고 역사 문화자산의 보존과 활용이라는 측면에서 역사문화자원을 조사하고 개발로 인한 부정적 영향을 최소화 시켜야 한다고 주장하였다[7].

Wilson은 문화영향평가는 일반적인 평가의 유형과는 다른 것으로 특정한 집단의 문화적 전통을 포함해야 하므로 지역의 역사, 문화적 전통, 생활양식 등을 확인하여 평가항목을 설정하여야 한다고 주장하였다[8].

표 1. 문화영향평가 선행연구

구분	이병열	이병인	김효경	Eccleston	Wilson
평가 대상	문화 자원 (인위적 자연적 자원, 전통문화 자원 등)	스크리닝	문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획 및 정책, 법령	스크리닝	문화관습이나 신념(생계, 상업, 거주, 농업 등)
평가 지표	문화 자원, 관습, 신념 등에 미치는 영향	스코핑	문화기본권, 문화정체성	스코핑	스코핑
평가 성격	규제적		규범적		규범적

- 1) 스크리닝 제도란 법적으로 영향평가대상 사업이 아닌 경우라도 각종 사회 환경에 많은 영향을 끼칠 경우 영향평가 대상에 포함시키는 제도
- 2) 스코핑 제도란 사업자가 영향평가서를 작성하기에 앞서 평가해야 할 항목과 범위를 미리 정하는 제도

평가 기관	문화영향평가위원회		문화체육관광부 문화영향평가위원회	역사보존관련 전문가 자문공식화	
평가 절차			자체평가→종합평가→평가결과 환류		
주민 참여		스크리닝, 스코핑 과정에서 주민참여			스코핑 과정에서 주민참여

2. 해외사례

각종 개발사업과 정책 수립에 있어서 문화적 영향을 사전 예측하여 부정적 영향을 최소화하기 위한 문화영향평가 제도를 도입하는 국가가 증가하고 있는 실정이다. 이러한 문화영향평가제도는 첫째, 독립적인 제도로 문화영향평가 실시, 둘째, 환경영향평가의 범주 속에서 문화영향평가 실시, 셋째, 도시민의 삶의 질과 도시의 발전을 위한 도시평가 시스템 내에서 문화영향평가를 시행하는 3가지 방식으로 운영되고 있다. 이에 대한 구체적인 사례를 요약하여 정리하면 다음 표와 같다[9].

표 2. 문화영향평가 해외 사례

평가 유형	국가	평가사례	평가목적	평가방법	평가지표
문화영향평가	뉴질랜드	클러타지구 폐수처리장(개발사업)	폐수처리장개발 사업이 지역에 미치는 정신적 문화적 가치 영향 평가	정성적평가(문헌조사, 현장조사 면담조사 등)	전통문화, 문화제, 풍속, 생활문화, 정신적 가치 등
	미국	오렌지 카운티 (문화정책)	문화, 예술, 역사 발전에 관한 정책수립시 우선순위 선정	설문조사, 인터뷰, 공청회 등 활용	도시의 문화적 자산 및 시민들의 문화적 욕구 조사
환경영향평가 내 문화영향평가	홍콩	문화유산 영향평가 (개발사업)	문화유산을 보호하기 위한 제도적 장치로 개발 사업이 문화유산에 미치는 영향검토	정량 정성평가(문화유산에 대한 별도의 기준 제정, 전문가 자문)	개발사업 진행시 문화유산 보존 방안
도시평가 시스템 내 문화영향평가	미국	지속가능한 도시지표 (문화정책)	매년 도시 문화수준을 전반적으로 평가하여 문화관련 중장기 정책 수립에 반영	정량적 평가(조사 통계)	문화부문 : 도시방문객 수, 문화이벤트, 티켓 판매수
	호주	문화정책	문화적 자산, 문화관련 단체, 이벤트, 정체성 등의 문화지도를 작성하여 문화정책에 반영	정량적 평가 (정보/통계 조사)	문화적 자산 문화관련단체 활동과 이벤트 정체성

3. 기타 영향평가제도

현재 운영하고 있는 영향평가 관련제도를 분석해보면 법적 구속력을 가지는 규제적인 성격의 영향평가는 환경영향평가, 교통영향평가이고 규범적인 영향평가는 건강영향평가, 고용영향평가 등이다. 각 평가 유형별로 평가 목적을 달성하기 위한 평가 대상과 평가 지표가 구체화 되어 있는 상태이다. 문화영향 평가는 아직 시범사업 수준에 머무르고 있기 때문에 기존 영향평가 제도와 같이 평가대상, 평가지표, 평가 주체 등에 관한 구체적인 기준이 마련되어야 평가의 실효성을 거둘 수 있다. 또한 환경영향평가의 사회·경제 분야에서 문화영향평가와 유사한 역사 문화 환경에 대한 평가를 시행하고 있으나 현재 유명무실하게 운영되고 있다[4].

표 3. 기타 영향평가 제도

평가 제도	법적 구속력	평가목적	평가대상	평가지표
환경영향평가 [10]	규제적	환경영향예측	국토개발사업중 환경에 미치는 영향이 큰 사업 (17개 분야 63개 사업)	자연환경 생활환경 사회경제환경
건강영향평가 [11]	규제적	대규모 사업이 건강에 미치는 영향	환경영향평가 사업중 건강에 미치는 영향이 큰 사업(11개 분야 24개 사업, 23개 시설)	건강영향예측 저감방안 건강영향
성별영향평가 [12]	규범적	성차별적인 원인을 분석하여 양성 평등을 실현	중앙정부나 지방자치단체가 실시하는 법령계획사업(중앙행정기관 46개, 지방자치단체 16개, 시도별기초지방자치단체 중 1개)	성별구분 또는 고정관념 성별특성 성별형평성
고용영향평가 [13]	규범적	고용친화적인 정책 수립	중앙행정기관이나 지방자치단체의 정책	고용의 양과 질 일자리 증감

4. 시사점

선행연구와 사례에서 살펴 본 결과 문화영향평가의 평가대상은 미래를 준비하는 문화정책과 현재 시점을 기준으로 하는 개발 사업으로 크게 나누어 볼 수 있고 평가의 성격은 문화정책의 경우 향후 계획을 수립하기 위한 규범적인 방향설정에 관한 것이고 개발사업의 경우는 긍정적인 영향은 최대화시키고 부정적 영향은 최소화 시키는 규제적인 해법 제시에 관한 것이다. 또한 문화영향평가는 평가의 대상에 따라 평가의 성격이나

기준이 달라진다는 것을 알 수 있다. 따라서 문화적 욕구를 충족시키기 위한 대안으로 운영되는 문화영향평가제도는 문화적 욕구 충족과 직결되는 사항으로 구체적인 평가대상, 평가지표 등을 설정하여 규제와 권고가 혼합된 제도로 운영하는 것이 시너지 효과를 극대화 할 수 있다.

문화영향평가 제도가 국민의 삶의 질을 개선하기 위한 효율적인 제도로 정착하기 위해서는 스크리닝 제도 및 스코핑 제도의 도입이 필요하고 평가과정에 주민의 의견이 반영될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다는 것을 알 수 있었다.

5. 분석틀

선행연구, 해외사례, 문화영향평가제도, 기타영향평가 제도 분석을 통해 대안을 모색하고 모색된 결과를 중심으로 전문가(교수, 연구원, 공무원)32명에 대한 설문 조사를 2015년 12월 실시하였다.

결과 도출 방법은 평가성격과 평가대상은 빈도분석, 평가지표는 AHP분석, 평가절차와 평가기관은 심층 면접을 실시하여 대안을 도출하였다.

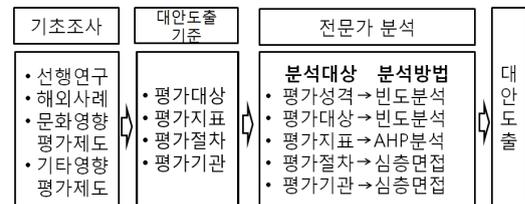


그림 1. 분석틀

IV. 문화영향평가 제도분석 및 개선방안도출

1. 문화영향평가 제도 분석

1.1 평가대상

문화기본법 시행령 2조에서 문화영향평가의 대상은 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 문화적 가치의 사회적 확산 및 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 계획과 정책을 수립하는 경우, 둘째, 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자

치단체의 장이 문화영향평가를 요청하는 경우와 문화영향평가를 위한 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우이다[14].

문화기본법에서 정하고 있는 문화영향평가의 대상은 공공영역의 사업으로 너무 포괄적이고 민간영역의 사업은 모두 제외 되어 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 요청하는 경우를 문화영향평가 대상사업으로 규정하고 있는데 현실적으로 수행하는데 많은 한계를 가지게 된다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위한 방안으로 평가 대상을 구체화 할 필요가 있다. 또한 평가대상이 아니라 하더라도 스크리닝 제도의 운영을 통해 문화영향평가 대상에 포함시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

1.2 평가지표

평가 지표는 중앙정부나 지방자치단체가 추진하는 평가 대상 사업이 국민의 삶의 질을 향상 시킬 수 있는 수단으로서의 기능을 해야 한다. 이와 같은 관점에서 볼 때 평가 지표의 설정은 대단히 중요한 문제이다. 현재 개발된 평가 지표는 문화기본권의 보장과 문화 정책 성확립이다, 문화기본권을 보장하기 위해 문화프로그램, 문화수요와 표현충족, 문화인력, 문화시설, 문화재정, 문화장벽과 차별해소 등을 지표로 설정하였다. 문화정책성의 지표는 지역자원 활용, 지역주민 참여, 지역성 보호, 지역공동체 생성 및 발전계획이다. 이와 같은 지표의 대부분은 정성적 지표로 규범적인 성격을 많이 가지고 있다. 규범적인 지표로만 구성되었을 경우 평가자의 주관적 성향이 많이 반영되어 객관성을 담보할 수 없고 사업시행에 있어서도 권고 수준에 불과하기 때문에 실효성을 거두기 어려운 문제가 발생하게 된다. 따라서 지표의 계량화와 함께 상대적 중요도인 가중치를 설정하여 평가 하는 것이 평가의 객관성을 유지할 수 있다. 또한 평가기준의 사업대상에 따라 달라 질수 있으므로 스코핑 제도를 통하여 평가기준을 탄력적으로 운용할 필요도 있다.

표 4. 문화영향평가 평가지표

구분	지표
문화기본권	문화프로그램 운영계획, 문화인력확보계획, 문화재정확보계획, 문화기반시설 활용 및 확보계획, 문화수요와 표현 충족계획, 문화장벽과 차별 해소 계획
문화정책성	지역성 보호계획, 지역자원활용계획, 지역주민 참여와 의사소통계획, 지역공동체 생성과 발전계획

1.3 평가절차

문화영향평가는 2014년 문화체육관광부에서 각 부처와의 협의를 거쳐 4개 시범사업을 실시하였고 2015년도에는 과제 공모를 통해 5개 시범사업을 선정하였다. 2015년도 평가 절차를 살펴보면 공모를 통해 대상을 선정 후 선정된 기관이 자체 평가를 수행한 후 문화관광연구원 이 구성된 전문 평가단에서 자체평가에 대한 종합평가를 수행하여 최종 결과를 평가 관련 부처·지자체에 통보하는 절차로 진행되고 있다[3].

문화영향평가의 근본적인 목적이 국민의 삶의 질을 향상 시키는 것이므로 이해관계 당사자인 주민들이 평가과정에 참여하여 다양한 의견을 개진할 수 있도록 절차가 마련되어야 한다.

1.4 평가기관

문화체육관광부장관은 ‘문화영향평가를 활성화하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 공공립 연구기관, 정부나 지방자치단체가 출연한 연구기관, 민간연구기관 중 어느 하나에 해당하는 기관을 중앙행정기관과 지방자치단체의 문화영향평가를 지원하는 문화영향평가 지원기관으로 지정할 수 있다’ 로 규정하고 있다. 따라서 이와 같은 규정에 근거하여 문화관광연구원을 문화영향평가 지원기관으로 지정하였다. 향후 지원기관을 추가적으로 확장하기 위해서는 지원기관 선정에 관한 구체적인 기준이 마련되어야 한다. 일정한 기준을 마련하여 그 기준을 충족한 기관에 한하여 문화체육관광부가 승인하는 방안으로 운영하는 것이 바람직하다.

2. 문화영향평가 제도 개선방안 도출

2.1 평가성격 및 정책 목표

평가의 성격은 법적 구속력의 문제이다. 현행 문화영

향평가 제도는 각종 정책이나 계획 수립 시 문화기본권과 문화정체성을 확보하기 위한 규범적 성격을 지니고 있다. 이와 같은 규범적인 성격의 제도로는 문화영향평가의 본래의 목적을 추구하는데 한계를 가지게 된다.

규범적 평가는 사업시행 여부와 관계없이 정책이나 계획을 수립할 때 방향을 설정하는 것이고 규제적인 평가는 강제성을 가진 평가로 사업의 절차에 반드시 포함되어야 하고 승인을 거쳐야 사업이 시행되는 것이다.

평가의 성격에 관한 전문가 조사에서 정책이나 계획은 규제적인 성격이 강하게 나타났고, 각종 개발 사업은 규제적 성격과 규범적 성격이 동일하게 다음 표와 같이 나타났다.

표 5. 문화영향평가 평가 성격 조사 결과

구분	규범적	규제적	평균	표준편차	분산
정책 및 계획	13 40.6%	19 59.4%	1.59	0.499	0.249
각종 개발사업	16 50.0%	16 50.0%	1.50	0.508	0.258

결론적으로 문화영향평가가 제도적으로 실효성을 거두기 위해서는 규범적 성격과 규제적 성격의 지표가 혼합되어야 한다는 것을 알 수 있었다.

평가의 정책 목표는 전문가 조사에서 문화기본권과 문화정체성을 보장하기 위한 방안으로 문화영향평가가 진행되어야 한다는 것을 알 수 있었다.

표 6. 문화영향평가 정책목표 조사 결과

구분	빈도	%	평균	표준편차	분산	
문화 기본권 보장	매우중요하다	14	43.8	1.84	1.019	1.039
	중요하다	13	40.6			
	보통이다	2	6.3			
	중요하지않다	2	6.3			
	매우중요하지않다	1	3.1			
문화 정체성 보장	매우중요하다	15	46.9	1.84	0.987	0.975
	중요하다	10	31.3			
	보통이다	4	12.5			
	중요하지않다	3	9.4			
	매우중요하지않다	0	0			

2.2 평가대상

문화기본법에서 정하는 문화영향평가의 대상은 너무 포괄적이어서 구체적인 대상사업을 정하는데 문제가 있을 뿐만 아니라 정책이나 계획 중심의 평가에 국한되어 국민의 삶과 직접적으로 관계되는 수많은 사업들이 문화영향평가의 대상에서 제외 되어 본래의 목적을 달성하는데 한계를 가지고 있다. 따라서 본 논문에서는 이와 같은 문제를 해결하기 위한 방안을 찾기 위해 해당 분야의 전문가를 대상으로 문화영향평가의 대상에 관하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과 문화영향평가 대상은 중앙정부나 지방정부가 수립하는 정책(93.8%), 중앙정부나 지방정부가 문화영향평가를 요청하는 경우(68.8%), 환경영향평가 대상 사업 중 문화적 영향이 큰 사업과 그 외 스크리닝 제도 운영을 통한 문화영향평가가 필요한 경우(62.5%)로 조사되었다. 결론적으로 현재 문화기본법에서 정하고 있는 평가 대상의 범위를 확대하는 것이 문화영향평가의 본래의 목적을 달성 할 수 있다는 것을 알 수 있었다.

표 7. 문화영향평가 평가대상 설문조사 결과

평가대상	계
중앙정부나 지방정부가 수립하는 정책이나 중장기 계획	30 93.8%
환경영향평가 대상 사업중 문화적 영향이 큰 사업	20 62.5%
중앙행정기관이나 지방자치단체가 문화영향평가를 요청하는 경우	22 68.8%
그 외 문화영향평가가 필요한 사업(스크리닝 제도 도입)	20 62.5%
계	100%

2.3 평가지표

평가 지표는 기존 시범평가 기준에 문화기본권과 관련해서는 문화다양성 증진계획, 문화복지 증진계획을 추가하였고 문화 정체성과 관련해서는 환경 친화적 개발 및 계획, 문화정체성 함양 프로그램 운영, 문화자원 및 경관 보호계획을 추가로 제안하였다. 이와 같은 평가지표는 대부분 정성적이기 때문에 평가 지표의 정량화를 위해 AHP기법의 쌍대비교를 통해 각 평가 항목에 대한 가중치를 분석하였다.

Saaty는 AHP분석을 하기 위해서는 동일 계층에 있는 구성요소들을 일대 일로 비교 분석이 되어야 한다고 주장하였다[15]. 따라서 문화기본권 세부항목 8개 지표와 문화정체성 세부항목 7개 지표를 각각 일대 일 비교를 하여 분석을 하였다. 각각의 항목은 5점 척도를 사용하여 가중치를 산출 하였고 조사의 신뢰성을 확인하기 위해 AHP의 일관성을 분석하였다. 일관성 분석은 일관성 지수(Consistency Index)를 행렬의 크기에 따라 결정되는 임의지수(Random Index)로 나눈 일관성 비율(Consistency Ratio)로 계산하였다[15].

$$CI = \frac{\lambda_{max} - n}{n(n-1)}$$

$$\lambda_{max} \geq n \text{ (단, } n = \text{행렬의 차원)}$$

$$CR = CI/RI * 100\%$$

Saaty는 일관성 비율이 0.1이하인 경우 신뢰할 수 있는 평가로 간주하였다. 따라서 본 논문에서는 일관성 비율이 0.1이상은 것은 응답자의 신뢰성이 결여됨으로 분석에서 제외하였다.

표 8. 일관성 지수 조사 결과

응답자	문화기본권		문화정체성	
	일관성 지수(CI)	일관성 비율(CR)	일관성 지수(CI)	일관성 비율(CR)
1	0.1841	0.1315	0.0560	0.0415
2	0.0568	0.0406	0.0501	0.0371
3	0.1269	0.0906	0.1363	0.1010
4	0.0197	0.0141	0.0284	0.0210
5	0.0669	0.0478	0.0708	0.0524
6	0.0591	0.0422	0.0564	0.0418
7	0.0264	0.0189	0.0537	0.0398
8	0.1647	0.1176	0.0536	0.0397
9	0.1684	0.1203	0.0755	0.0559
10	0.0110	0.0079	0.0216	0.0160
11	0.0580	0.0414	0.1078	0.0799
12	0.0638	0.0456	0.0687	0.0509
13	0.0432	0.0309	0.0903	0.0669
14	0.0908	0.0649	0.1526	0.1130
15	0.0715	0.0511	0.0999	0.0740
16	0.1817	0.1298	0.0908	0.0673
17	0.0564	0.0403	0.0297	0.0220
18	0.0824	0.0589	0.0780	0.0578
19	0.1684	0.1203	0.1346	0.0997
20	0.0566	0.0404	0.1145	0.0848
21	0.0644	0.0460	0.0232	0.0172
22	0.1677	0.1198	0.0877	0.0650

23	0.1841	0.1315	0.0560	0.0415
24	0.0949	0.0678	0.1511	0.1119
25	0.0956	0.0683	0.0375	0.0278
26	0.1847	0.1319	0.2206	0.1634
27	0.0299	0.0214	0.0191	0.0141
28	0.0554	0.0396	0.0216	0.0160
29	0.0681	0.0486	0.0183	0.0136
30	0.1097	0.0784	0.1030	0.0763
31	0.1281	0.0915	0.0296	0.0219
32	0.0306	0.0219	0.3150	0.2333

전체 32명 중 일관성 있게 응답한 응답자 수는 문화기본권 설문 24명, 문화정체성 설문 22명이다. 가중치와 일관성 지수는 VBA(Visual Basic for Application)를 이용한 AHP툴을 이용하였다.

다수의 전문가들이 응답한 가중치를 종합하는 방법으로 산술평균과 기하평균을 하는 방법이 있으나 기하평균을 이용하여 종합적인 가중치를 산출하는 방법이 일반적으로 활용되고 있다[16].

따라서 본 논문에서는 일관성 있게 응답한 응답자를 중심으로 개인별 비교 행렬을 기하평균을 이용하여 통합하여 종합적인 가중치를 다음 표와 같이 산출하였다.

표 9. 문화영향평가 평가지표 가중치 분석 결과

구분	평가지표	가중치	우선순위
문화기 본권	문화프로그램 운영계획	0.140	2
	문화인력확보 계획	0.138	3
	문화재정 확보계획	0.154	1
	문화기반시설 활용 및 확보계획	0.116	5
	문화수요와 표현 충족계획	0.111	8
	문화장벽과 차별 해소 계획	0.112	7
	문화다양성 증진계획	0.113	6
	문화복지 증진계획	0.117	4
문화정 체성	지역성 보호계획	0.195	2
	지역자원 활용계획	0.146	3
	지역주민 참여와 의사소통계획	0.161	1
	지역공동체 상생과 발전계획	0.146	3
	환경친화적 계획	0.117	6
	문화정체성 함양프로그램 운영	0.114	7
	문화자원 및 경관보호계획	0.122	5

또한 평가 지표는 평가대상에 따라 달라 질수 있으므로 평가 지표를 획일적으로 운영할 것이 아니라 스코핑 제도를 동시에 운영하는 것이 대안이 될 수 있다.

2.3 평가절차

2015년도 중앙정부에서 시범적으로 시행하고 있는 문화 영향평가는 평가서 작성기관이 자체평가를 실시한 후 문화관광연구원에서 구성한 전문평가단이 종합평가를 수행하는 방식으로 진행하고 있다. 이와 같은 평가 절차는 각종평가에서 가장 중요한 주민의견 및 유관기관의 다양한 의견을 반영하기가 어려운 구조로 되어 있다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 계획수립기관이 평가서를 작성하고 일정기간 공고·공람을 통해 주민 및 유관기관의 의견을 수렴하고 이들 의견이 반영된 평가보고서를 중앙 또는 지방 문화영향평가위원회가 문화영향평가 검토의견을 작성하면 이를 바탕으로 중앙정부 또는 지방자치단체가 평가서 작성기관에 협의 의견을 통보하는 것으로 진행되는 것이 가장 바람직하다고 생각된다.

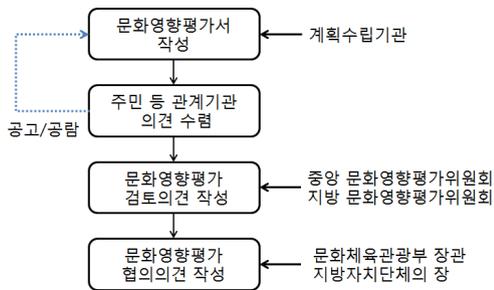


그림 2. 문화영향평가 평가 절차

2.4 평가 기관

문화기본법 시행령에서 문화진흥을 위한 조사·연구를 위해 국공립 연구기관, 정부나 지방자치단체가 출연한 연구기관, 고등교육법 제2조에 따른 대학, 「민법」 제32조에 따라 설립된 법인으로서 문화 분야의 정책연구 또는 정보화와 관련된 업무를 수행하는 비영리 법인을 전담기관으로 설정하고 있다. 이를 좀 더 전문적인 조직으로 운영하기 위해서는 문화영향평가사 제도를 도입하여 문화영향평가사의 인력을 보유한 기관을 전담기관으로 지정될 수 있도록 기능을 강화 할 필요가 있다, 또한 현재 문화영향평가는 각 사업별로, 민간 전문가, 한국문화관광연구원 연구자 등으로 구성된 평가단이 평가를 진행하고 있다. 이와 같이 시행하였을

경우 각 사업별로 평가단을 구성하기 어렵고 평가의 일관성 유지가 사실상 어렵게 된다. 이와 같은 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 위원회를 구성할 필요가 있다. 중앙정부에서 시행하는 것은 중앙문화영향평가위원회가 주관하고 지방에서 시행하는 것은 지방 문화영향평가위원회를 만들어서 추진하는 것이 바람직하다.

V. 결론

문화영향평가는 중앙정부나 지방자치 단체가 각종 정책이나 계획 또는 사업을 수행할 때 국민의 문화 환경에 영향을 미치는 부정적인 요소는 최소화 시키고 긍정적 요소는 극대화 시켜 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 제도로 2013년 문화기본법에 의해 도입되었다. 따라서 문화체육관광부에서는 시행착오를 줄이고 성공적인 제도로 안착시키기 위해 지금까지 시범사업을 추진하고 있다.

본 논문에서는 문화영향평가의 선행연구, 해외 사례 조사, 문화영향 평가제도, 기타 영향평가제도 분석, 전문가 조사를 통해 평가 대상, 평가지표, 평가 절차, 평가 기관에 대한 개선 방안을 제시하였다.

향후 완벽한 제도로 운영되기 위해서는 평가대상의 규모, 세부 평가지표의 설정, 평가 위원회 구성 및 운영 방법, 문화영향평가사 제도 도입 등에 관한 추가적인 보완 연구가 필요하다.

참고 문헌

- [1] 문화기본법 제5조 4항.
- [2] 문화체육관광부, 문화영향평가 추진계획, 2014.
- [3] 문화체육관광부, 문화영향평가 추진계획, 2015.
- [4] 이종열, 도운섭, 박병일, 주효진, "문화영향평가 (Cultural Impact Assessment CIA)도입을 위한 시론적 연구," 한국정책과학학회보, 제8권, 제1호, pp.198-214, 2004.
- [5] 이병인, "역사문화환경의 환경영향평가기법에 관

- 한 연구," 한국도시환경학회지, 제5권, 제2호, pp.57-67, 2005.
- [6] 김효정, 문화영향평가 실행을 위한 기초 연구, 한국문화관광연구원, 2013.
- [7] C. H. Eccleston, *Environmental Impact Statements*, John Wiley & Sons Inc, 2000.
- [8] D. Wilson and B. J. McCay, *Social and Cultural Impact Assessment of the Highly Migratory Species Fisheries Management Plan And the Amendment to the Atlantic Billfish Fisheries Management Plan*, 2002.
- [9] 정정숙, 김규원, 김효정, 정성호, *문화영향평가 실행에 관한 연구*, 2014.
- [10] 김인순, 송철우, 한상욱, 정성연, 신강수, 유현석, 정종관, "환경영향평가제도 개선에 관한연구," 한국환경영향평가, 제20권, 제3호, pp.411-424, 2011.
- [11] 서미경, "건강영향평가 제도화의 과제 : 지방자치단체 건강영향평가 시범사업을 중심으로," 한국복지포럼, 제214호, pp.15-24, 2014.
- [12] 김경희, 김돌순, '지방자치단체 성별영향평가의 제도화와 정책과제, 지방정부연구, 제14권, 제2호, pp.55-81, 2010.
- [13] 송수중, 홍준현, "고용영향평가제도에 대한 메타평가모형의 설계 및 적용," 정책분석평가학회보, 제22권, 제3호, pp.259-293, 2012.
- [14] 문화기본법 시행령 제2조.
- [15] T. L. Saaty, *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York.
- [16] S. C. Sim and Y. K. Kim, "A Study on the Evaluation & Selection of Multimedia Authoring Tools using the AHP," *Korean Management Science Review*, Vol.21, No.2, pp.191-213, 2004.

저 자 소 개

권 기 창(Gi-Chang Kwon)

정회원



- 1985년 2월 : 안동대학교 행정학과(행정학사)
- 1993년 2월 : 대구대학교 사회개발 대학원 지역개발학과(경영학석사)
- 2000년 2월 : 영남대학교 대학원 통계학과(이학박사)
- 1993년 ~ 1997년 : 안동과학대학교 사무자동화과 교수
- 1998년 ~ 2015년 8월 : 경북도립대학교 지방행정과 교수
- 2015년 9월 ~ 현재 : 안동대학교 한국문화산업전문대학원 교수, 안동대학교 창조산업 연구소 연구원 <관심분야> : 문화정책, 지역개발, 미디어