

## 문화영향평가제도의 헌법적 의미와 운영방향에 관한 연구

### A Study on Constitutional Meaning and Management Direction of Cultural Impact Assessment

장인호\*  
Chang, In-Ho

#### 목 차

- I. 머리말
- II. 문화영향평가제도의 논의배경과 국제동향
- III. 문화영향평가제도의 헌법적 의미와 국가의무
- IV. 문화영향평가제도의 국내입법실태와 문제점 분석
- V. 문화영향평가제도의 운영방향 원칙과 세부내용 검토
- VI. 맺음말

#### 국문초록

국제사회는 인간존엄성·지속가능성 등 인류가 공동으로 실현해야 할 가치들을 실질적으로 실현하는데 있어서 문화의 보존·발전이 중요함을 인식하고 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)」 등 국제협약을 체결하고 개인이 자율적으로 생성해온 문화를 보존·유지·발전 등을 이루기 위해

논문접수일 : 2018.10.30.

심사완료일 : 2018.11.20.

게재확정일 : 2018.11.20.

\* 법학박사·경찰대학 법학과 조교수

문화영향평가제라는 제도적 장치의 입법·이행을 촉구하였다.

이와 동시에 전 세계 독일·프랑스·미국 등 각 국가에서 영향평가가 환경 분야를 넘어 사회·경제·교통은 물론 문화 분야에까지 적용되기에 이르렀다.

특히 국가정체성 유지, 문화 보존 등에 있어 문화영향평가의 필요성이 증대됨에 따라 문화 분야의 영향평가를 이용해 긍정적인 영향은 극대화하고 부정적 영향을 최소화하기 위해 각국은 문화영향평가를 마련·운영하고 있다.

이러한 가운데 우리나라도 「문화기본법」 제5조 제4항과 제5항에서 문화영향평가제도를 입법함으로써 국가가 각종계획·정책을 수립할 경우 문화적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가하도록 했으며, 문화영향평가 운영을 통해 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 노력하고 있다.

그러나 문화영향평가제도는 그 운영·발전과 관련해 대상 불명확, 특성 불충분, 방향 부재, 원칙 미흡 등과 같은 여러 문제점이 나타났다. 이로 인하여 문화영향평가가 원래의 입법취지에 충분히 부합하지 못하여 문화영향평가의 실효성 확보 등을 위해 문화영향평가 문제점의 개선필요성도 검증했다.

그러므로 본 연구를 통하여 문화영향평가제도가 본래 도입취지에 걸맞게 장기적 안목에서 체계적·효율적으로 운영될 수 있는지에 대해 검토하겠다. 아울러, 문화영향평가제도가 그 운영에 있어 궁극적으로 추구해야할 헌법적 가치를 검토하고 이러한 헌법적 가치에 터 잡은 문화영향평가제도의 합리적인 운영방향과 운영원칙에 대해 구체적으로 분석하겠다. 이를 위하여 문화영향평가제도의 논의배경, 국제적 동향, 헌법적 의미 등을 살펴보고자 한다.

**주제어** : 문화, 영향평가, 문화영향평가, 문화다양성, 문화정체성, 문화주체성, 문화자율성, 문화창조성, 문화국가, 문화국가원리, 인간존엄성, 복지, 사회복지, 사회복지국가, 사회복지국가원리, 「문화기본법」, 문화적 기본권, 삶의 질, 삶의 질 향상, 지속가능성

## 1. 머리말

국제사회는 인간존엄성·지속가능성 등 인류가 공동으로 실현해야 할 가치들을 실질적으로 실현하는데 있어서 문화의 보존과 발전이 중요함을 인식하게 된다. 이에 따라 국제사회가 문화적 가치의 중요성을 인식하고 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)」 등의 국제협약을 체결하고 개인과 사회가 자율적으로 생성해온 문화의 보존·유지·계승·발전 등을 하기 위해 문화영향평가제도 등 제도적 장치의 입법·이행을 촉구했다.

그 결과 독일·프랑스·미국 등 전 세계 여러 국가는 자국의 환경 분야에서 주로 운영하였던 영향평가제를 환경 분야에서의 적용을 넘어 사회·경제·교통·기은 물론 문화 분야에까지 실시하기에 이르렀다. 이로 인하여 전 세계 각국들에서 문화 분야에서의 영향평가제도 입법·이행 필요성이 확산되었다.

더욱이 문화영향평가제도를 통하여 보호와 발전시키는 대상인 문화의 가치가 개인의 자율적 활동영역을 위해 중요할 뿐만 아니라 국가의 정체성 유지와 문화의 보존 등에 있어 그 필요성이 크다는 점에 대한 인식이 확산되면서 문화 분야에서의 영향평가도 환경 분야·교통 분야 등 다른 여러 분야에서 운영되고 있는 영향평가제도와 마찬가지로 급속하게 확산되고 있다.

이처럼 문화 분야에서 영향평가를 이용해 긍정적 영향은 극대화하고 부정적 영향을 최소화함으로써 국민의 개개인 삶의 질을 향상시키는 등을 위해 세계 주요국들은 문화영향평가 등의 제도적인 장치들을 마련·운영하고 있다.

이러한 가운데 우리나라도 「문화기본법」 제5조 제4항과 제5항에서 문화영향평가제도를 입법함으로써 국가가 각종계획·정책을 수립할 경우 문화적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가하도록 했으며, 문화영향평가제도의 마련·운영을 통하여 헌법상 문화국가원리와 문화적 기본권의 실현 뿐만 아니라 문화적인 가치가 사회적으로 확대될 수 있도록 노력하고 있다.

그러나 헌법상 문화국가원리와 현행 「문화기본법」을 근거로 문화 분야에서의 문화의 보존과 계승, 문화적 가치의 인식 확산 등을 위해 운영되고 있는 문화

영향평가제도는 그 운영과 발전과정에서 대상의 불명확, 특성의 불충분, 방향의 부재, 원칙의 미흡 등과 같은 여러 가지 문제점이 나타났다.

그 결과 문화영향평가제도가 원래의 입법취지에 충분히 부합하지 못하여 문화 분야의 문화 보존·유지·계승·발전 등을 실현하는데 있어서 실효성 있게 적절히 기여하지 못함에 따라 문화영향평가제도의 실효성 확보 등을 위해 문화영향평가제도의 문제점을 합리적으로 개선해야할 필요성이 점증하였다.

무엇보다 「문화기본법」을 근거로 입법된 문화영향평가제도의 운영에 있어 문화 분야의 문화적 가치의 보존과 유지, 계승과 발전 등에만 초점을 맞출 것이 아니라 인간존엄성, 문화국가원리, 문화적 기본권 등과 같은 헌법적 가치를 실질적으로 실현하기 위한 제도적인 장치라는 점을 주목해야 한다.

따라서 현재 운영되고 있는 문화영향평가제도의 운영과 발전에 관한 방향과 원칙은 인간의 존엄성과 가치, 문화국가원리, 문화적 기본권 등과 같은 최고법의 이념, 기본원리와 기본적 인권 구현과 보장이라는 등 제도의 궁극적인 목적에 실질적으로 부합될 수 있도록 적절한 방향이 제시되어야 한다.

아울러, 헌법적 가치에 부합하는 방향과 원칙에 터 잡아 문화영향평가제도가 합리적으로 운영될 때 비로소 장기적인 안목에서 문화영향평가제도가 체계적이고 일관적으로 그리고 효율적으로 운영될 수 있게 되어 본래의 입법취지는 물론 제도의 궁극적인 목적도 실질적으로 달성할 수 있을 것이다.

그러므로 본 연구에서는 문화국가원리와 문화적 기본권의 구체화법인 「문화기본법」을 근거로 입법·운영되고 있는 문화영향평가제도에서 나타난 여러 가지 문제점들을 합리적으로 개선하기 위하여 문화영향평가제도의 논의배경, 국제동향, 헌법적 의미, 관련입법실태와 문제점 등을 검토·분석하고, 문화영향평가제도의 운영발전 방향과 원칙과 관련하여 고려사항과 구체적인 내용을 검토하고자 한다. 아울러 본 연구를 통하여 문화영향평가제도가 본래 입법의 취지에 걸맞게 장기적인 안목에서 체계적으로 운영될 수 있도록 문화영향평가제도가 그 운영에 있어 궁극적으로 추구해야할 헌법적 가치를 살펴보고, 이러한 헌법적인 가치에 터 잡은 문화영향평가제도의 실효적·체계적·합리적인 운영·발전방향 및 원칙에 대해서 구체적으로 살펴보고자 한다.

## II. 문화영향평가제도의 논의배경과 국제동향

### 1. 논의배경

#### 가. 문화영향평가제도의 역사와 목적

국제사회와 각국 환경 분야에서 지속가능성 실현을 위한 제도적인 장치인 환경영향평가(Environment Impact Assessment)가 운영되기 시작<sup>1)</sup>하였다. 그 후 환경 분야는 물론 경제·사회·과학기술·문화 등 다양한 분야에서 영향평가가 도입됐다. 특히 문화<sup>2)</sup> 분야에서 발생하는 부정적 영향과 파급효과를 사전예방적인 차원에서 예방·제거하기 위한 문화영향평가제도가 실시되었다.

문화영향평가제도는 문화 분야에서의 부정적 효과를 미리 고려·제거함으로써 문화 분야에서 지속가능성을 실현함이 목적이다. 아울러, 문화영향평가(Cultural Impact Assessment)의 제도화를 통해 문화국가원리·문화권·지속가능성 실현과 문화다양성 향유·삶의 질 등의 가치를 실현시키기 위함이다.

그 결과 2014과 2015년에 문화영향평가에 대한 시범평가<sup>3)</sup>가 이루어졌으며, 이런 시범평가의 문제점을 보완하여 2016년에 문화영향평가를 추진함으로써 문화영향평가를 위한 15개의 대상과제<sup>4)</sup>가 선정·적용되기에 이르렀다.

1) 장인호, “지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제24권 제2호, 미국헌법학회, 2013, 329-330면 ; “환경에 줄 우려가 있는 각종 개발사업을 수립·시행할 경우 개발행위가 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하여 부정적인 영향을 최소화하는 제도인 영향평가가 시작된 후 다양한 분야로까지 영향평가가 확대되고 있다”고 한다.

2) 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2018, 362-363면 ; “18세기에 이르러 비로소 유럽에서 정치적·종교적 구속으로부터 문화적 생활영역이 분리되는 현상이 발생하였다. 이런 분리과정은 예술·학문·종교·교육의 모든 영역을 포괄했고, 문화적 자율성의 사고에 기초해 국가와 문화의 관계를 새롭게 확정해야 할 필요성이 제기됐다”고 한다.

3) 배관표·최정민, “문화영향평가, 필요 최소한도의 규제로서 발전 방향”, 『한국정책학회보』 제26권 제1호, 한국정책학회, 2017, 204-205면 ; “한국문화관광연구원은 2014년에는 4개 사업을 대상으로, 2015년에는 5개 분야의 사업을 대상으로 시범평가를 실시하였다”고 한다.

4) 박중용, “문화영향평가의 도입과 시사점”, 『문화·관광인사이트』 제88호, 한국문화관광연구원, 2016, 2면 ; “전국에서 실시된 문화영향평가에는 제주시 원도심 도시재생사업 문화영향평가 연구, 지역문화재 활용사업 문화영향평가 연구, 제주관광 질적 성장 기본계획 문화영향평가

## 나. 문화영향평가제도의 논의배경과 필요성

해외는 물론 우리나라에서도 입법·실시되는 문화영향평가제도(Cultural Impact Assessment System)는 문화에 미치는 긍정적·부정적인 영향을 분석<sup>5)</sup>하고 이를 토대로 장점을 극대화하고 단점은 최소화하기 위한 장치이다.

무엇보다 문화 분야에서 새로운 다양한문화가 자율적으로 생성될 수 있는 환경을 조성하는 동시에 오랫동안의 과정을 거쳐 형성된 귀중한 문화의 보존·유지 등을 이행함으로써 국가정체성과 국민 삶의 질 확보는 물론 문화적 기본권을 보장을 위해 문화영향평가제도 도입에 대한 논의<sup>6)</sup>가 이루어졌다.

이러한 가운데 오랫동안 지속되던 다양각색 문화가 지속적으로 보존되지 못하고 소멸하거나 문화의 특성을 고려하지 못한 국가의 개입과 계획으로 인해 문화가 무분별하게 훼손되거나 소멸되는 경우<sup>7)</sup>도 발생했다. 이에 따라 문화영향평가를 통한 부정적 요인을 제거·개선해야할 필요성이 증대되었다.

더욱이 기존 환경영향평가는 자연환경 보호에 초점이 맞추어졌기 때문에 개발사업·과정에서 훼손될 수 있는 문화·삶의 변화 등은 충분히 고려하지 못하는 문제점이 있다. 이에 따라 개발행위 등이 국민 문화·삶에 미치는 영향을 면밀히 평가함으로써 문화국가원리·지속가능성 등 최고법가치가 실질적으로 기능하도록 하기 위한 제도인 문화영향평가 도입필요성<sup>8)</sup>이 제기됐다.

---

연구 등이 있다”고 한다.

5) 이종열·도운섭·박병일·주효진, “문화영향평가(Cultural Impact Assessment: CIA) 도입을 위한 시론적 연구”, 「한국정책과학학회보」 제8권 제1호, 한국정책과학학회, 2004, 199-200면 ; “한 국가의 문화는 단순한 여가나 오락 또는 관광차원에서 바라보아서는 안되며 국가 정체성 및 국부차원에서 조명되어야 한다. 문화는 한 국가에게 독립국가로서의 존재의미를 부여해줄 뿐만 아니라 국민 삶의 질 자체를 결정짓는 요소이기도 하다”고 한다.

6) 전 세계 각국은 과거와 달리 양적 측면에만 초점이 맞추어져 의식주만이 해결된다고 하여 국민 삶의 질이 향상되는데 한계가 있음을 인식하게 된다. 따라서 문화 분야의 상황을 적절히 파악하고 이를 토대로 문화 분야의 미래를 예측을 하고 다양각색의 사회구성원들이 향유하는 다양한 문화가 지속될 수 있도록 평가와 분석을 해야 할 필요성이 급증하였다.

7) 장인호, “가축천연기념물의 보호를 위한 입법과제에 관한 연구”, 「법학연구」 제30집 제1호, 원광대학교 법학연구소, 2014, 308-311면 ; “가축천연기념물 보호계획의 수립·추진에 있어 가축천연기념물이 원래의 고유한 형질인 원형유지에 대한 고려가 충분하지 못하였다. 이는 품종 개량으로 인한 가축천연기념물의 무분별한 혼종화가 특히 문제되고 있다”고 한다.

8) 우리나라를 포함한 세계 각국에서 문화 분야에서의 국민 삶의 질, 국가정체성, 전통문화유산

## 2. 국제동향

### 가. 문화영향평가제도의 국제적 논의

국제사회에서 환경 분야에서 지속가능성 실현제도로 영향평가가 처음 논의된 후 다양한 분야에서 지속가능성 실현을 위한 영향평가 도입·운영필요성이 강조됐다. 더욱이 문화정체성·다양성 실현에 있어 그 가치<sup>9)</sup>가 크다고 인정됨에 따라 국제사회는 문화 분야에서 영향평가의 필요성<sup>10)</sup>을 강조했다.

그 결과 문화영향평가 마련을 통해 문화훼손·파괴방지를 예방함으로써 다양하게 생성·존재하는 문화가 현재세대는 물론 미래세대<sup>11)</sup>까지도 향유도록 보존하기 위한 문화영향평가의 제도화·이행을 위한 국제적 논의가 시작됐다.

특히 1992년 리우선언에서 지속가능성이 국제사회에서 실현되어야 하는 국제공통과제로 천명된 후 전 국제사회에서는 환경 분야·사회 분야·경제 분야는 물론 문화 분야에서도 지속가능성 실현을 위해 법제도<sup>12)</sup>를 실행했다.

이처럼 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)」 등 국제협약에서 문화다양성·자주성·정체성 보호를 통한 문화보존·계승의 중요성이 강조되자 각국에서 문화영향평가제도 입법·실행 필요성도 증대됐다.

보존 등과 직·간접 영향을 미치는 문화영향평가 도입·이행·개선 등의 논의가 활성화됐다.

9) 1948년 「세계인권선언」은 모든 사람은 공동체문화생활에 자유롭게 참가하며 예술을 향유할 권리를 가진다고 하고 1966년 유엔총회에서 채택한 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 모든 사람이 문화생활에 참여할 권리가 있음을 인정해야 한다고 밝혔다.

10) 양적 측면에 초점을 맞춘 개발에 주로 치중한 국가계획들로 말미암아 문화의 중요성과 잠재력이 고려되지 못하고 중요한 문화유산이 훼손·소멸되는 경우가 빈번히 발생했다.

11) 장인호, “우리나라 지속가능성 관련 법제의 헌법적 검토”, 「성균관법학」 제25권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2013, 52-53면 ; “‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’라는 보고서에 따르면, 지속가능성이라는 개념은 미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 손상시키지 않으면서 현재세대의 필요를 충족시키는 발전이라고 정의하면서 현존세대뿐만 아니라 미래세대에게 지속가능성 개념의 중요성이 증대되고 되고 있음을 밝혔다”고 한다.

12) 지속가능성은 국제사회에서 공통과제로 인정된 역사도 무려 약25년이 넘을 정도로 오래되고 이를 실현하기 위한 문화영향평가를 포함한 제도의 입법과 실행 필요성이 강조됐다.

## 나. 문화영향평가제도의 관련국제협약

2007년 국제사회에서 문화보존·계승을 통해 문화권(Cultural Rights)·지속가능성(Sustainability)·다양성(Diversity)·정체성(Identity)·인간존엄성(Human Dignity) 등의 실현을 위해 「문화다양성협약」 등 국제협약은 국제기구<sup>13)</sup> 노력으로 발효됐다. 이러한 국제적인 가치의 보호를 위하여 각국은 문화영향평가제도를 도입·실행·개선 등의 이행을 하도록 촉구됐다.

무엇보다 국제사회와 세계 각국은 문화 분야에서의 영향평가라는 제도적 장치 도입과 실시를 통해 훼손·소멸할 위험에 놓인 문화를 보호하는 동시에 다양하게 형성된 문화의 가치가 중요하다는 인식 확산을 위해 노력해왔다.

## 다. 각국에서의 문화영향평가제도화 필요성 증대

국제사회에서 문화 분야 지속가능성 실현이 경제·사회·환경 분야 못지않게 중요하다는 인식이 확산된 가운데 지속가능성이 헌법상 과제·원리 등으로 수용된 프랑스헌법·스위스연방헌법·독일연방헌법 등과 이를 구체화한 각국 문화 분야에 개별법률에 근거하여 문화영향평가제도 필요성이 증대되었다.

그 결과 각국 문화 분야에서 지속가능성 실현을 위한 제도적 장치의 필요성이 증대됨에 따라 문화영향평가를 입법하는 국가들이 나타났다. 이처럼 전 세계 여러 국가는 문화영향평가를 자국 법제도에 수용<sup>14)</sup>함으로써 문화 분야에서 자율적 문화여건 조성 과 국민 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다.

13) 김용섭, “교육, 문화 및 스포츠의 글로벌 법적 이슈에 관한 고찰”, 「스포츠엔터테인먼트와 법」 제18권 제4호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2015, 154-155면 ; “UNESCO는 문화유산·다양성의 증진을 위해 국제기구·NGO·단체·기관과 여러 형태의 사업협력·정보교류 활동을 추진한다. 유네스코는 1945년 창설됐고, 유네스코헌장은 20개국 비준을 얻어 발효됐다. UNESCO는 교육·과학·문화 등 지적활동분야에서 인류발전 증진을 위해 설립됐다”고 한다.

14) 이종열·도운섭·박병일·주효진, 앞의 논문, 199-200면 ; “각국은 국가의 문화적 가치를 보존·발전을 위한 하나로 문화영향평가(Cultural Impact Assessment: CIA)제도를 도입한다. 예를 들어, 미국 회귀어류관리·어류관리계획에 관한 문화영향평가(Social and Cultural Impact Assessment of the Highly Migratory Species Fisheries Management Plan and the Amendment to the Atlantic Billfish Fisheries Management Plan), 독일 쓰레기매립지 문화영향평가(Cultural Impact Assessment for Proposed Landfill) 등이 있다”고 한다.



## 라. 문화영향평가제도 관련 국제협약과 국내법규의 정합성 필요성 점증

국제사회는 물론 전 세계 각국에서 문화의 중요성에 대한 인식이 점차 확산되면서 문화 분야의 문화다양성·문화주체성·지속가능성 등을 구현하도록 기여하는 제도적인 장치로서 문화영향평가의 도입·운영이 주목을 받고 있다.

더욱이 1992년 후 문화 분야의 지속가능성에 대한 실질적 구현이 국제사회가 함께 실현해야 할 공동과제로 인정·선포된 이후 문화 분야의 지속가능성 실현이라는 측면에서 문화다양성<sup>15)</sup>·창조성·자율성 등은 물론 문화영향평가 등의 장치 운영필요성과 함께 입법·이행 및 개선이 계속해서 요구되고 있다.

그 결과 우리나라에서도 인류유산인 문화가 유형문화·무형문화이든 형태·종류와 관계없이 훼손·소멸하지 않고 보존·계승되도록 함으로써 과거세대와 현재세대는 물론 미래세대도 향유하도록 문화유산을 지속가능하게 보존하는 제도적인 장치인 문화영향평가제도의 입법과 이행의 필요성이 상승하였다.

뿐만 아니라 문화영향평가와 관련된 국제협약과 국내법규의 정합성<sup>16)</sup> 필요성이 점증하는 상황에서 문화영향평가의 입법화는 물론 입법화 이후 문화영향평가 운영실태를 검토하고 운영상 나타난 문제점을 합리적으로 개선하기 위해 입법적 차원에서 입법개선<sup>17)</sup>을 이행해야 할 필요성이 점차 증대됐다.

15) 유네스코한국위원회, 『유네스코와 문화다양성』, 유네스코한국위원회, 2008, 165-165면 ; “2002년 요하네스버그지구정상회의는 문화다양성을 지속가능성의 모든 측면을 가로지르는 중요한 요인으로 인정하였다”고 한다.

16) 「세계인권선언」에 언급된 인류공동가치인 인간존엄성 실현함에 있어 인간의 자유로운 활동과 관련된 정신적·창조적 영역인 문화영역의 다양성·창조성·자율성·정체성 등이 보호되어야 하기 때문에 문화가치가 실효적으로 보호·실현되는데 기여할 수 있는 문화영향평가 입법·이행 필요성 즉 문화영향평가와 관련 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions)」 등 국제협약과 국내법규 정합성이 요구되고 있다.

17) 이광진, “국가의 입법개선<sup>17)</sup>의무”, 『한양법학』 제40집, 한양법학회, 2012, 71-73면 ; “헌법상 국가과제수행을 위한 형태로 부여한 입법범위에 속하는 것이고 그것이 국민권리의무에 관계되는 법규범정립작용이라면 국가의 기본권보호의무·법치국가원리에서 근거해 입법의무가 부여된 경우 입법자가 입법의무이행결과 법규범제정 후 그것이 헌법원리·개별헌법내용에 배치되거나 사회현실과의 괴리 등이 나타난 경우 이를 개선해 현실생활관계 법규범이 타당성·실효성을 최대한 발휘하도록 법규범을 정비해야 할 의무를 입법개선<sup>17)</sup>의무이다”고 한다.

### 3. 우리나라에의 시사점

국제사회와 세계 각국에서 문화영향평가제도를 도입·이행·운영하는 과정은 현재 동 제도를 도입·운영하고 있는 우리나라에게 시사하는 바가 크다.

첫째, 국제사회의 여러 협약에서 강조하는 문화적 가치의 중요성을 세계 여러 국가가 인식하고 문화영향평가제도 등 다양한 제도적 장치를 마련함으로써 문화와 관련된 국제법규와 자국 법률과의 정합성을 위해 노력하고 있다는 점은 우리나라에서의 문화영향평가제도의 운영에 있어 고려해야 한다.

이런 측면에서 볼 때, 우리나라도 국제사회에서 제시하는 문화영향평가제도와 관련된 국제협약과 국내법규의 정합성을 위해 노력함으로써 국제적 선진기준과 방향에 맞추어 문화영향평가를 운영·발전시켜 나아가야 할 것이다.

둘째, 문화 분야의 긍정적·부정적 효과를 평가하는 문화영향평가는 환경영향평가·교통영향평가·성별영향평가 등의 다른 영향평가와 똑같이 운영되어서는 아니 되며 문화의 특성이 충분히 고려하여 차별적으로 운영되어야 한다.

이런 점에서 문화영향평가 운영에 있어 문화특수성을 고려해 장기적 안목에서 방향이 설정되어야 하며, 문화계획이 문화특성을 고려해 체계적·효율적·구체적으로 운영되도록 문화영향평가 운영세부원칙들이 마련되어야 한다.

셋째, 국제사회와 각국에서 문화평가제도의 궁극적인 목적이 단순히 문화의 보호·계승 및 확산 그 자체에 있는 것이 아니라 문화유산의 보존과 창달을 통해 국제적인 공통가치인 인간존엄성의 구현, 개인의 자율적 영역과 활동 보장 등과 같은 인류가 보호해야 할 큰 가치의 실현에 있음을 알 수 있다.

이러한 점에서 우리나라에서 운영되는 문화영향평가의 궁극적인 제도운영방향도 문화의 보호에만 치중할 것이 아니라 인간존엄성, 문화국가원리, 문화적 기본권 등 국내법규의 최고법인 헌법가치가 실현되도록 노력해야 한다.

넷째, 국제사회와 각국은 문화영향평가를 운영함에 있어 발전방향과 운영원칙에 터 잡아 제도가 체계적으로, 일관성을 갖출 수 있도록 하고 있다. 따라서 인간존엄성·문화국가원리 등의 헌법가치 실현이라는 운영방향에 기초해 문화영향평가의 대상·기준·주체·지표·방법 등이 결정·운영되어야 한다.

### Ⅲ. 문화영향평가제도의 헌법적 의미와 국가의무

#### 1. 문화영향평가제도의 의의

##### 가. 문화영향평가제도의 정의와 목적

###### 1) 문화영향평가제도의 정의

“문화영향평가제도의 개념정의”에 관한 「문화기본법」 제5조 제4항에 따르면, ‘문화영향평가제도(Cultural Impact Assessment)’라 함은 “국가와 지방자치단체가 문화<sup>18)</sup>에 관한 각종 계획·정책을 수립할 때에 문화<sup>19)</sup>적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 제도를 의미한다”고 규정했다.

###### 2) 문화영향평가제도의 목적

문화영향평가제도는 문화정책의 방향과 그 추진과정에서 나타난 장단점을 평가하고 이를 토대로 긍정적인 측면을 극대화시키고 부정적인 면을 최소화시킴으로써 문화의 가치와 위상을 높이고 문화가 개인 삶의 질을 상승시켜 국가와 사회의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는데 있다. 더욱이 헌법상 문화국가원리에 기초해 국민의 문화적 기본권을 보장하는 문화국가는 창조적인 문화과정 촉진·육성·문화 보전 등을 위해 노력해야한다. 이를 통해 국민 개개인 삶의 질에 미치는 긍정적·부정적 영향을 미치는 문화 분야에 대한 현실적 실태 분석을 토대로 문화적 가치의 실질적 확산에 기여한다.

18) 한수용, 앞의 책, 362면 ; “법질서에서 ‘문화’의 개념은 일반적으로 다음과 같은 2가지 의미로 사용된다. 하나는 사회 내의 전형적인 생활양식, 가치관 및 행위양식의 총합으로 주거문화·음식문화·농경문화 등을 의미하는 사회학적 문화 개념이고, 다른 하나는 국가에 대하여 특별한 관계에 있는 특정한 정신적·창조적 활동영역으로 교육·학문·예술·종교 등의 집합개념을 의미하는 협의의 문화 개념이다”고 한다.

19) 「문화기본법」 제3조에 따르면, ‘문화’란 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치체계, 전통 및 신념을 포함하는 사회나 사회구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체를 말한다.

## 나. 문화영향평가제도의 대상과 특성

### 1) 문화영향평가제도의 대상

헌법상 기본원리인 문화국가원리에서의 문화는 모든 문화<sup>20)</sup>를 의미하며, 인간에 의하여 자생적으로 조성된 모든 것이 문화<sup>21)</sup>이다. 무엇보다 헌법상 기본원리이자 중요한 가치인 문화국가원리가 실현되기 위해서는 문화자체에만 집중하는 것이 아니라 문화의 풍토조성에 초점이 맞추어져야 한다.

이러한 측면에서 볼 때 문화영향평가의 대상인 문화는 대중문화는 물론 엘리트문화·서민문화 등을 포함한 모든 문화이며, 문화영향평가를 통한 문화국가원리 구현에 기여하기 위해서는 모든 문화영향평가 대상인 문화는 문화관습과 신념<sup>22)</sup>을 포함한 모든 문화인 동시에 그 문화가 자율적으로 조성될 수 있는 환경조성에 초점이 맞추어 이루어져야한다.

「문화기본법시행령」 제2조 제1항에 따르면, 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 문화가치의 사회적 확산 및 국민 삶의 질과 밀접한 관련된 계획을 수립하는 경우 「문화기본법」 제5조 제4항에 따라 문화관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여야 한다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제

20) 헌재 2004. 5. 27. 2003헌가1 ; “오늘날 문화국가에서의 문화정책은 그 초점이 문화 그 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는데 두어야 한다. 문화국가원리의 이러한 특성은 문화의 개방성 내지 다원성의 표지와 연결되는데, 국가의 문화육성의 대상에는 원칙적으로 모든 사람에게 문화창조의 기회를 부여한다는 의미에서 모든 문화가 포함된다. 따라서 엘리트문화는 물론 서민문화, 대중문화도 그 가치를 인정하고 정책적 배려의 대상으로 하여야 한다”고 한다.

21) 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2017, 225면 ; “문화의 개념은 매우 다의적이다. 원래 문화(Culture, Kultur)라는 말은 라틴어의 cultus 또는 cultura에서 온 말로서 경작, 가공, 교육 등의 뜻을 갖고 있었다. 즉 있는 그대로의 자연상태가 아니라 인간의 손길을 통해 변화된 모습을 가리키는 것이다. 이렇게 문화의 개념을 넓게 이해할 경우에는 인간에 의해 만들어진 모든 것들은 문화이다. 예컨대 자동차, 비행기 등의 기술적 진보의 산물은 물론이고, 학문이나 예술의 모든 결과, 나아가 국가나 법까지도 문화인 것이다”고 한다.

22) 이종열·도운섭·박병일·주효진, 앞의 논문, 203-204면 ; “문화영향평가 대상이 되는 문화관습이나 신념의 유형으로는 생계(subsistence)·상업(commercial)·거주(residential)·농업(agricultural)·접근관련성(access-related)·여가·오락(recreational)·종교·역적관습(religious and spiritual customs) 등이 있다. 또한 문화영향평가의 대상이 되는 문화자원 유형에는 i) 인위적 또는 자연적 자원 모두를 포함하고, ii) 전통문화자원 또는 다른 유형의 사적지를 포함하며, 여기에는 그런 문화관습이나 신념을 지원하는 문화자원도 포함한다”고 한다.

6항에 의하면, 문화기반시설은 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설 등을 의미한다고 한다. 그리고 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제1조에 따르면 동법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위해 공공의 역할·지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 등 국민 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

## 2) 문화영향평가제도의 특성

우선, 「문화다양성협약」 제6조는 “문화계획·조치 틀 안에서 자국의 특수한 상황과 필요성을 고려해 그 영토 내에서 문화적 표현의 다양성 보호·증진을 목적으로 하는 조치를 채택할 수 있다”고 규정한 점에서 볼 때, 문화영향평가는 문화다양성·문화정체성·문화주체성 등 문화가치·특수성 보호에 초점이 맞추어진 ‘문화 분야 관련제도’의 특성을 갖는다. 동 제도는 문화유산 훼손·소멸 방지를 위한 제도로 문화보존·계승에 집중한 ‘보존·지원 관련제도’이며, 사전예방적인 차원에서 문화유산훼손·소멸 방지를 위한 제도로 예방에 초점을 맞춘 ‘사전예방 관련제도’이다. 동 제도는 문화 분야의 제도를 비롯한 긍정적·부정적 영향을 측정하는 ‘영향·효과심사제도’이며, 문화 분야의 긍정적·부정적 영향과 파급효과를 평가함으로써 문화 분야 중장기계획수립에 기여하는 제도로 ‘중장기계획 관련제도’이다. 동 제도는 객관적 영향평가를 위해 평가지표·평가기준 등이 요구되는 평가와 절차로 문화 분야 평가를 위한 객관적 절차과정 중 하나로 ‘평가절차 관련제도’이며 동 제도는 그 평가를 통해 국가가 문화여건조성 등을 위해 개입여부를 결정한다는 점에서 ‘국가개입정당성 관련제도’이며, 정부계획에 대한 성과를 평가하는 것이 아니라 수요자관점에서 정부계획영향을 평가하는 ‘수요자관점평가 관련제도’<sup>23)</sup>이다.

23) 고정민·박지혜, “문화영향평가제도의 현실적 적용을 위한 개선방안 연구”, 「문화경제연구」 제20권 제1호, 한국문화경제학회, 2017, 55-56면 ; “수요자 관점의 정책영향평가란 정책 수요자인 국민에 미친 정책의 영향을 평가하는 것으로 개별지원사업의 성과를 평가하는 것이 아니라 그보다 국민의 삶에 어떠한 영향을 미치는가를 평가하는 것이다”고 한다.

## 다. 문화영향평가제도의 절차와 방법

### 1) 문화영향평가제도의 절차

「문화기본법시행령」 제2조 제2항에 의하면, 문화체육관광부장관은 관계중앙행정기관장과 협의해 문화영향평가대상계획·정책선정기준·문화영향평가방법 등 중앙행정기관장과 지방자치단체장이 문화영향평가를 하는 데에 필요한 사항·지침을 마련해 중앙행정기관장과 지방자치단체장에게 알릴 수 있다. 「문화기본법시행령」 제2조 제3항에 따르면, 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 계획·정책이 관계 중앙행정기관장이나 지방자치단체장이 문화영향평가를 요청하는 경우 또는 제3조에 따른 협력체계를 통한 협의를 거쳐 문화영향평가를 하기로 한 경우의 어느 하나에 해당할 경우 문화영향평가를 하고, 그 결과를 소관중앙행정기관장이나 지방자치단체장에게 알려야 한다.

### 2) 문화영향평가제도의 방법

「문화기본법시행령」 제2조 제4항 중앙행정기관장이나 지방자치단체장은 제3항 제1호에 따라 문화체육관광부장관에게 소관계획에 대해 문화영향평가를 요청 시 대상계획 개요·기대효과, 평가필요성 등을 포함한 평가요구서를 문화체육관광부장관에게 제출해야 한다. 동시행령 제2조 제5항 문화체육관광부장관은 제3항 제2호에 따라 문화영향평가를 하는 경우 중앙행정기관장에게 그 사실을 즉시 알려야 한다. 문화영향평가방법에는 여러 방법<sup>24)</sup>이 제시되지만 문화국가 원리에 비추어 볼 때, 국가가 문화를 주도해서는 아니 되고 사회와 개인이 자율적으로 형성해야 하므로 문화영향평가제도의 실행방법은 참여하는 국민에게 문화형성의 기회가 주어지도록 구체화해야 한다.

24) 이종열·도운섭·박병일·주효진, 앞의 논문, 202-203면 ; “문화영향평가의 방법은 각 평가영역별로 평가내용을 범주화하고, 각 범주별로 수용자의 자기계발성, 공공성, 민주성, 공동체형성에의 기여도 여부 등 세부평가기준을 설정하여 다양한 관점에서 각 세부항목에 대해 정량적으로 평가해야 하며, 또한 주민과 전문가들을 대상으로 직접면담과 관찰 등을 통한 정성적 방법도 병행하여야 한다. 문화영향평가는 환경영향평가와 같은 영향평가와는 다르며, 정보를 획득하는 방법으로는 스코핑(scoping), 지역사회회합(community meetings), 민족지학적 면접(ethnographic interviews), 구두역사(oral histories) 등이 있다”고 한다.

## 2. 헌법적 의미

### 가. 인간존엄성 구현제도로서 문화영향평가제도

우리 헌법 제10조상 인간존엄성<sup>25)</sup>은 헌법상 중요한 이념이자 국민의 기본권의 성격을 갖는 동시에 국가가 궁극적으로 실현해야할 과제이기도 하다.

이처럼 인간의 존엄성과 가치는 문화적·정신적 조건하에서 실현될 수 있다. 따라서 문화 분야에서의 문화영향평가제도를 통해서 국민의 문화적 기본권, 헌법상의 문화국가원리, 문화다양성 등이 보호되지 않는다면 인간존엄성도 실현될 수 없다. 이와 같이 문화 분야에서의 지속가능성은 물론 문화국가원리와 문화적 기본권을 보장함은 인간존엄성 구현과 직·간접적으로 영향을 미치는 사안인 만큼 국가는 문화영향평가제도 등의 제도적 장치를 통해 인간존엄성이라는 헌법 이념을 실질적으로 구현하기 위해 노력해야 한다.

더욱이 인간존엄성은 기본적 인권과 관련된 질서의 이념적 시작점이므로 자유권은 물론 사회권 등은 물론 국가의 활동에 대한 지도원리<sup>26)</sup>이다. 따라서 국가는 문화 분야의 각종계획을 수립할 경우 문화적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 문화영향평가제도를 이용하여 문화적 가치가 사회적으로 확산됨은 물론이고 인간의 존엄성과 가치를 구현해야 한다.

이러한 측면에서 볼 때, 문화영향평가제도는 문화적·정신적 조건의 실질적인 보호를 통하여 문화적 기본권과 문화국가원리를 실현함으로써 궁극적으로는 “인간존엄성이 구현”<sup>27)</sup>될 수 있도록 기여하는 제도임을 알 수 있다.

25) 김백유, 『헌법학(II)』, 한성, 2016, 415-416면 ; “인간의 존엄성에 관한 헌법 제10조의 규정은 바로 헌법개정의 한계 및 자유와 권리의 기본권의 본질적 내용의 침해금지규정을 규정하는 것이다”고 한다.

26) 현재결 2011. 9. 20, 2006헌마788 ; “인간존엄성은 기본권질서의 이념적 출발점이기 때문에 자유권은 물론 사회적 기본권을 지도하는 이념이다. 따라서 국가로부터의 자유뿐만 아니라 기본권을 실현하기 위한 국가의 적극적 활동에 대해서도 지도원리로서 기능한다”고 한다.

27) 한수용, 앞의 책, 363-364면 ; “인간존엄성과 이에 기초하는 민주주의적 지배는 단지 특정한 문화적·정신적 조건 하에서만 실현될 수 있으므로, 헌법상 명시적인 문화국가조항의 존부와 관계없이, 헌법은 국가에게 문화국가적 과제를 부과한다”고 한다.

#### 나. 문화국가원리 구현제도로서 문화영향평가제도

우리 헌법은 제9조에서 국가가 전통문화 계승·발전과 민족문화 창달을 위해 노력해야 할 의무<sup>28)</sup>가 있다고 확인하고 대통령은 문화계승발달을 위해 노력해야함을 의무로 확인함으로써 문화국가원리를 헌법기본원리로 채택함하고 있다. 이에 따라 문화국가원리를 헌법원리로 인정하는 국가는 개인의 문화적 자율과 자유를 보장하는 동시에 각자의 문화생활 실현을 위해 노력해야 하며, 이를 위해 문화영향평가제도를 마련·운영 및 개선해야 한다.

또한, 문화국가원리에 따라 문화와 관련된 문화재 등은 인류의 자산의 차원에서 보존<sup>29)</sup>될 수 있도록 문화영향평가제도를 입법·실현됨으로써 인간의 창조적·정신적 활동영인 문화가 자율적으로 형성·발전될 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 측면에서 볼 때, 「문화기본법」에 규정하는 현행 문화영향평가제도는 헌법상 기본원리인 문화국가원리를 구현하는 제도라고 볼 수 있다.

#### 다. 지속가능성 실현제도로서 문화영향평가제도

1992년 리우선언 후 유럽·아메리카대륙·아시아 등 국제사회에서 중요한 국제과제로 인정된 후 프랑스·독일·스위스 등 국가에서 헌법과제로 인정된 지속가능성 실현함에 있어 문화의 향유를 통한 삶의 질 향상은 중요한 의미를 갖는다. 아울러 우리 헌법에 비록 명문으로 지속가능성에 대한 규정은 없지만 헌법전문 등의 해석을 통해 지속가능성이 과제로서 인정될 수 있다.

더욱이 오늘날 많은 국가가 국민 개개인 삶의 질 향상을 위해 중요한 문화의 중요함을 인식하고 문화의 가치를 인식하고 개인들이 다양하고 독특한 문화를 자율적으로 생성·소비 등의 과정을 통하여 형성할 수 있는데 긍정적인 측면을 최대한 극대화하고 부정적인 측면을 제한하기 위하여 문화영향평가를 도입·운

28) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, 140면 ; “우리 헌법은 문화국가를 지향하고 있으며, 문화국가원리에 따른 국가의 의무가 명백하게 인정하면서 국가의 책임을 강조하였다. 민족문화 유산을 보존하는 것은 국가의 은혜적 시혜가 아니라 국가기관의 의무이다”고 한다.

29) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2018, 301면 ; “특히 문화재는 전 세계 인류의 자산이라는 차원에서 보호되어야 한다”고 한다.



영하고 있다. 이런 점에서 볼 때, 문화영향평가는 국민 삶의 질과 직·간접적으로 관련이 있는 지속가능성을 실현하는 제도임을 알 수 있다.

#### 라. 공동체정체성·사회통합 기초제공제도로서 문화영향평가제도

우리 헌법전문은 대한민국의 공동체가 유구한 역사를 가진 문화에 의해 형성되었고 앞으로도 공통의 문화를 향유하고 공동의 정체성을 형성해나가면서 지속가능하게 유지하고 사회통합에 기초한 문화공동체임<sup>30)</sup>을 밝혔다.

아울러, 문화는 사회공동체에게 집단정체성은 물론 사회통합의 기초를 제공하는 중요한 역할을 한다는 점에서 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 문화영향평가는 문화 분야를 중심으로 공동체정체성과 사회통합의 기초를 제공<sup>31)</sup>하는 제도적 장치이다.

#### 마. 문화적 기본권 보장제도로서 문화영향평가제도

「문화기본법」 제4조에 따르면, 모든 국민은 성별·종교·인종·세대·지역, 정치 견해, 사회신분, 경제지위나 신체조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리인 문화적 기본권을 가진다. 아울러 문화권이 학문·예술자유에 준하는 수준의 보호<sup>32)</sup>를 받도록 문화영향평가가 이루어져야 한다.

더욱이 문화적 기본권은 다른 여러 기본권과 직·간접적으로 관련되어 있기

30) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2018, 183-184면 ; “우리헌법은 문화민족의 이념을 그 바탕으로 하고 있다. 헌법전문에서 우리한민족이 공들여 가꾸어 온 유구한 역사와 전통의 계승을 강조하면서, 문화생활영역에서도 기회균등과 개성신장을 통해 ‘우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐한’ 것은 우리 헌법이 우연히 형성된 사회공동체를 전제로 한 것이 아니라, 이미 유구한 역사와 전통에 의해 가꾸어졌고, 또 앞으로도 영원히 이어져 나갈 문화공동체의 통치질서라는 점을 분명히 밝히고 있다”고 한다.

31) 한수용, 앞의 책, 362면 ; “문화는 사회공동체에 대해서는 집단적 정체성과 사회적 통합의 기초를 제공한다”고 한다.

32) 성낙인, 앞의 책, 300-301면 ; “우리 헌법은 제22조 2항에서 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다고 규정하고 있다. 비록 이들의 권리가 기본권으로 정립된 것은 아니지만 학문과 예술의 자유에 준하는 수준의 법적 보호를 받아야 한다”고 한다.

때문에 문화영향평가제도를 통한 평가는 문화적 기본권의 보장은 물론 관련된 학문과 예술과 표현의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유 등과 같은 다른 기본권의 보장에도 기여한다. 이처럼 문화영향평가제도는 개인의 창조적·정신적 활동 영역과 관련된 여러 기본권을 포함하여 문화 분야에서 향유하는 국민 개개인의 문화적 기본권을 실질적으로 보장하는 제도임을 알 수 있다.

#### 바. 문화환경조성 기여제도로서 문화영향평가제도

문화국가원리 실현을 위한 문화국가는 문화를 주도적으로 조성·생산하는 역할을 해서는 아니 되고<sup>33)</sup>, 국가는 문화영향평가 등을 통해 개인과 사회에 의해 문화가 자유롭게 생성될 수 있는 조건이 형성하는데 기여해야 한다.

문화영향평가의 대상이 되는 문화에는 대중문화·서민문화 등 그 종류와 형태가 다양하고 폭넓게 인정되기 때문에 문화영향평가는 각양각층 사람이 향유하는 많은 종류의 문화에 대한 평가가 이루어 질수 있도록 제도가 준비됨으로써 문화적 환경이 언제·어디지역에서 자유롭게 조성되도록 기여해야 한다. 이러한 점에서 문화영향평가는 다양한 각양각층이 향유하는 다양한 문화 풍토를 자생적으로 조성하는데 기여하는 제도로서의 의미를 갖는다.

#### 사. 문화의 지속가능한 보존·계승제도로서 문화영향평가제도

우리 헌법은 전문에서 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서”이라고 천명하고 우리 헌법 제9조에서 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력해야 한다고 밝혔다. 이 점에서 문화영향평가제도는 헌법상 문화의 지속가능한 보존·유지·계승·발전·창달제도로

33) 한수용, 앞의 책, 363면 ; “국가는 문화를 생성할 수도 없고, 소위 좋은 문화의 방향을 제시함으로써 문화를 일정한 방향을 이끌어갈 수 있는 권한이나 정당성을 가지고 있지 않다. 문화는 일차적으로 인간의 내면세계에서 생성되는 것으로, 국가에 의하여 조직되거나 규율될 수 없다. 가령, 도덕적 성향·경제적 합리성·정치적 윤리·예술적 창조성·정신적으로 건강한 국민생활 등은 국가에 의하여 조직될 수 없다. 국민의 정신적 생활은 국가에 의하여 계획되고 규율될 수 있는 영역의 밖에 위치한다”고 한다.

서의 의미가 있음을 알 수 있다. 특히 문화의 생성을 위해서는 오랫동안 수많은 개인과 사회가 자율적으로 조성하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 이처럼 많은 사람들의 노력과 사회에서의 여러 생성과정을 거쳐서 형성된 문화가 현재 세대는 물론 미래세대까지도 향유<sup>34)</sup>도록 문화가 지속가능하게 보존·유지되는 것은 물론 계승되도록 해야 한다. 이에 따라 국가는 문화의 지속가능한 보존과 유지를 위해 노력해야 할 헌법적 의무가 있으며, 국가는 이를 위해 문화영향평가라는 장치를 마련·운영함으로써 문화가 소멸·단절되지 않고 지속적으로 세대를 거쳐 계승·발전되도록 노력해야 한다.

### 3. 국가의무

#### 가. 국가의 지원의무

문화국가원리가 헌법기본원리이므로 국가는 이를 실현하기 위해 노력해야 하므로 국가는 문화 분야를 지원·육성해야 할 의무를 갖는다. 따라서 국가는 문화영향평가제도를 통한 문화가 보존·유지·계승·발전 등이 될 수 있도록 적극적으로 지원<sup>35)</sup>·육성하기 위해 문화영향평가제도를 입법·이행해야 한다.

「문화기본법」 제5조 제4항에 따르면, 국가는 각종계획수립의 경우 문화적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회에 확산될 수 있도록 긍정적인 측면을 확대하고 부정적인 부분은 최소화시킬 수 있도록 지원·육성하기 위해 문화영향평가의 입법·이행의무를 가지고 있다. 아울러, 지속가능성은 정부의 역할이 강조된다는 점에서 문화 분야에서의 지속가능성 실현을 위해서는 국가의 노력<sup>36)</sup>과 이행의지가 필수적이다.

34) 이정전, 『지속가능한 사회와 환경』, 박영사, 1995, 23-25면 ; “지속가능성은 미래세대의 이익을 현재세대의 이익 못지않게 중요하게 본다. 과연 미래세대에게 얼마만큼의 유산을 넘겨 줄 것인가는 개인적 결정의 문제가 아니라 사회적 결정의 문제이다”고 한다.

35) 한수용, 앞의 책, 365면 ; “국가와 문화의 헌법적 관계는 문화적 생활영역을 보장하는 자유권을 통하여 문화에 대한 국가의 간섭을 배제하는 관계일 뿐만 아니라, 이를 넘어 국가에 대하여 적극적인 지원과 문화에 대한 공동의 책임을 요청하는 관계인 것이다”고 한다.

36) 이정전, 앞의 책, 23-25면 ; “지속가능성은 정부의 역할을 강조한다. 왜냐하면 지속가능성

## 나. 국가의 보존의무

비록 문화를 주도적으로 조성·생산하는 역할은 국가가 아닌 사회와 개인에게 있지만 국가는 과거세대와 현재세대는 물론 미래세대가 지속적으로 전통문화 등 중요한 문화적 유산을 향유할 수 있도록 보존하고 그 훼손과 소멸을 방지하기 위하여 문화영향평가라는 제도를 운영·발전시켜야 한다.

## 다. 국가의 중립의무

국가는 문화국가원리 실현을 위해 이행하는 문화 분야 지원·보존에 있어 중립을 지켜야 하는 중립의무<sup>37)</sup>가 있다. 이런 점에서 국가는 문화지원·보존 이행에 있어 특정분야에만 집중해 차별적으로 지원·보존해서는 아니 된다.

따라서 문화국가원리 구현을 위해 필요한 문화영향평가가 다양한 사람들이 향유하는 모든 문화에 대해서 중립적으로 이루어져야 한다. 그리고 합리적인 기준<sup>38)</sup>에 따라 국가가 문화영향평가를 통해 문화의 양식과 방향에 따라 차별적으로 지원·보존할 수 있으나, 문화는 국가개입·계획이 아니라 자율적으로 조성되어야 한다는 그 특수성에 비추어 볼 때 특정문화에만 과도하게 집중되어 문화분야의 균형성과 지속가능성이 파괴되어서는 아니 된다.

---

실현은 여러 가지 면에서 정부의 개입을 요구한다. 정부는 미래세대의 이익을 체계적으로 직접적으로 대변해 주는 역할을 담당해 주는 역할을 해야 한다”고 한다.

37) 한수용, 앞의 책, 365면 ; “문화관련 기본권의 보장과 이로 인하여 확보되는 다원적이고 개방적인 사회의 이념은 국가에게 세계관적 중립의무를 부과한다. 문화를 구성하는 본질적 요소는 자율성·개방성·다양성과 관용이다. 따라서 문화적 지원조치에 있어서도 국가는 세계관적 중립의무를 준수해야 한다. 특히, 예술의 자유는 예술에 대한 국가적 지원에 있어서 국가는 세계관적 중립의무를 준수해야 한다. 특히, 예술의 자유는 예술에 대한 국가적 지원에 있어서 국가의 중립성을 요청한다. 국가가 예술평론가나 심판자를 자처하여 예술의 방향이나 양식에 따라 차별하여 국가적 지원을 하는 것은 금지된다”고 한다.

38) 한수용, 위의 책, 365면 ; “국가의 문화적 중립성에 대한 요청은 국가가 문화정책을 수립하고 추진하는 것을 금지하지 않는다. 따라서 국가는 문화적 지원에 있어 합리적 기준에 따라 계획하고 선별하고 중점과 우선순위를 정할 수 있다. 국가가 예술의 여러 시도 중 지원 가치가 있는 것을 질적으로 판단하는 문화정책은 허용된다. 모든 문화적 활동을 기계적으로 균등히 지원해야 할 국가의 의무나 이에 대응하는 개인의 권리는 존재하지 않는다”고 한다.

## Ⅳ. 문화영향평가제도의 국내입법실태와 문제점 분석

### 1. 국내입법실태

#### 가. 문화영향평가제도 기본법으로서의 「문화기본법」

헌법상 문화국가원리와 문화권 실현을 구체화한 「문화기본법」의 입법목적<sup>39)</sup>은 문화에 관한 국민권리와 국가책임을 정하고 문화정책 방향·추진에 필요한 기본사항을 규정함으로써 문화가치·위상을 높여 문화가 삶의 질을 향상시키고 국가사회발전에 중요한 역할을 하도록 하는 것을 목적으로 한다.

동법의 기본이념<sup>40)</sup>은 문화가 민주국가발전과 삶의 질 향상을 위해 중요한 영역임을 인식하고, 문화가치가 교육·환경·인권·경제 등 사회영역전반에 확산되도록 국가가 그 역할을 다하며, 개인이 문화표현·활동에서 차별받지 아니하고, 문화다양성·자율성·창조성이 조화롭게 실현되도록 하는 것이다.

#### 나. 문화영향평가제도의 관련법으로서 개별법규

문화영향평가를 직접 명시한 「문화기본법」 이외에 문화영향평가와 관련된 법률로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」·「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」·「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」 등이 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」<sup>41)</sup> 제2조 제5호는 기반시설과 관련하여 학교·운동장·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화 체육시설을 명시했다. 동법 제3조의2는 도시지속가능성을 규정했다.

이러한 점에서 볼 때, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 언급한 문화체

39) 「문화기본법」 제1조.

40) 「문화기본법」 제2조.

41) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 입법목적은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복지를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

육시설, 문화유산의 보존 등과 관련된 사항에 대한 체계적이고 객관적인 실태파악을 위하여 문화영향평가제도의 적용이 필요함을 알 수 있다.

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」<sup>42)</sup> 제13조 제3호에 따르면, 도시재생전략계획에는 문화여건 분석이 포함되어야 한다고 명시했다. 동법은 문화유산 보존비용보조<sup>43)</sup>·문화시설활용계획 등에 관해 규정하였다.

이런 측면에서 볼 때, 도시재생 활성화·지원과 관련해 문화적 여건이 고려된 도시재생계획·문화시설 등에 있어 합리적·실효적 문화영향평가의 평가가 진행된 이후에 이루어져야 동법의 입법취지에 부합함은 물론 지역문화 특색을 충분히 고려한 도시재생계획과 인프라가 성공적으로 완성될 수 있다.

「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」<sup>44)</sup>은 문화향유·창조실태조사<sup>45)</sup>, 문화예술·문화시설지원·문화다양성교육·전문인력양성 등을 규정하고 있다.

이와 같이 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」 이행을 위해 문화다양성 보호·증진에 관한 정책수립·시행 등에 관한 기본사항을 명시한 「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」은 그 실태조사 등과 관련하여 문화다양성의 실태를 파악하는데 문화영향평가의 필요성이 큼을 알 수 있다.

또한, 「지역문화진흥법」<sup>46)</sup>은 지역문화진흥기반구축 등에 대해 규정하였다.

42) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 도시의 경제·사회·문화적 활력회복을 위해 공공의 역할·지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반 확충, 도시경쟁력 제고, 지역공동체 회복 등 국민 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

43) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조 제7호에 의하면, 국가는 도시재생 활성화를 위해 문화유산 등의 보존에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 해당 사업 또는 업무를 수행하는 자에게 보조하거나 융자할 수 있다고 밝히고 있다.

44) 「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」 제정목적은 국제연합교육과학문화기구의 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」이행을 위해 문화다양성보호·증진계획기본사항을 규정함으로써 개인의 문화적 삶의 질을 향상시키고 문화다양성에 기초한 사회통합과 새로운 문화 창조에 이바지하는 것이다.

45) 「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」 제8조는 문화다양성을 이루는 문화적 요소, 문화다양성의 보호·증진에 관한 의식수준과 문화향유 및 창조활동의 실태를 조사하는 문화다양성실태조사를 규정했다.

46) 「지역문화진흥법」은 지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 제정되었다.

## 2. 문제점

### 가. 문화영향평가제도 운영·발전 대상 불명확

국가차원에서 국민의 문화권 향유와 국가와 지자체의 문화역량 강화 필요성에 따라 문화 분야의 긍정적 효과와 파급효과를 극대화하기 위해 문화영향평가 필요성이 증가했지만 문화영향평가 운영대상이 불명확하다. 이처럼 「문화기본법」만을 가지고는 문화영향평가의 대상에 해당하는 문화에 대한 개념과 범위가 불명확하다. 이와 같이 문화영향평가 대상에 대한 기준과 구체적 설명이 불명확하다 보니 문화영향평가 대상·기준에 대한 명확한 판단이 용이하지 않아 그 적용이 실효적으로 진행되기가 용이하지 않다.

### 나. 문화영향평가제도 운영·발전 특성 불충분

문화국가원리를 실현하기 위한 여러 제도적 장치들 중 하나인 문화영향평가제도의 운영·발전에 있어 문화다양성·문화정체성·문화자율성·문화주체성·문화창조성 등 문화의 특성이 고려가 충분하게 이루어지지 않고 있다. 이처럼 문화분야의 특수성이 문화영향평가 운영·발전을 위한 방향과 원칙들에 충분하게 고려되지 못하고 있어 문화영향평가의 실효성이 확보하기가 어렵다.

### 다. 문화영향평가제도 운영·발전 방향 부재

「문화기본법」 등에서 규정하고 있는 문화영향평가제도의 세부규정과 관련하여 살펴보면, 장기적인 안목에서의 문화영향평가제도의 운영·발전 방향이 체계적으로 제시되지 못하고 있다. 더욱이 문화영향평가제도와 같은 법제도는 그 운영·발전방향의 내용에 따라 운영하고 발전시키는가에 따라 전혀 다른 영향과 결과가 나타날 수 있다. 이러한 점에서 문화영향평가제도 운영·발전방향은 동제도의 성공적 실현과 직·간접으로 영향을 미치는 사안이지만 그 방향의 설정에 대한 구체적인 내용이 적확하게 제시되지 않고 있다.

### 라. 문화영향평가제도 운영·발전 원칙 미흡

문화 분야에서의 다양한 문화에 대한 보존·발전·계승 등을 위한 제도적인 장치인 문화영향평가제도의 운영·발전에 관한 원칙이 미흡하다. 이와 같이 방향에 터 잡은 세부원칙이 미흡하기 때문에 원칙에 터 잡은 제도의 운영이 어렵기 때문에 문화영향평가제도의 입법취지를 달성하기가 용이하지 않다.

아울러 문화영향평가제도에 관한 규정은 「문화기본법」에 일부조항으로 규정할 뿐이고, 문화영향평가제도의 운영·발전과 관련되는 여러 가지 원칙들도 여러 개별적인 각각의 법률에 중구난방으로 규정되어 있는 상황에서 문화영향평가제도를 적용하는데 있어 체계적·효율적인 활용이 용이하지 않다.

### 3. 문제점 개선을 위한 운영·발전방향 필요성 증대

문화영향평가제도 운영상 나타난 운영·발전 대상의 불명확성, 특성의 불충분한 고려, 방향의 부재, 원칙의 미흡 등과 같은 여러 문제점들을 개선하기 위해 구체적인 문화영향평가제도의 운영·발전방향에 대한 논의가 필요하다.

무엇보다 「문화기본법」 제5조 제4항에서 국가와 지방자치단체가 문화영향평가제도를 운영해야할 책무를 규정한 만큼 국가는 문화영향평가가 원래목적대로 이용되도록 노력해야 한다. 무엇보다 국가의 역할이 문화관련 각종계획수립 시 문화적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가해 문화가치가 사회적으로 확산되도록 함에 있다는 점에서 볼 때, 동제도의 운영·발전방향에 관한 원칙과 내용이 법규상 명확하고 구체적으로 제시되어야 한다.

더욱이 문화영향평가제도는 문화 분야에서의 중장기적인 계획 수립에 필수적인 제도로 헌법상 기본원리인 문화국가원리는 물론 문화적 기본권, 지속가능성·국민 삶의 질 향상 이외에도 문화다양성·문화정체성·문화창조성 등과 같은 문화특수성을 극대화하는 제도이므로 문화영향평의 운영상 나타난 여러 문제점을 체계적·실효적·합리적으로 개선하기 위해서는 문화영향평가제도의 운영발전방향과 세부원칙들이 마련되어야 할 필요성이 증대되고 있다.



## V. 문화영향평가제도의 운영방향 원칙과 세부내용 검토

### 1. 운영방향

#### 가. 필요성

문화영향평가제도는 “인간존엄성 구현제도”, “문화국가원리 구현제도”, “지속가능성 실현제도”, “공동체정체성·사회통합 기초제공제도”, “문화적 기본권 보장제도”, “문화환경조성 기여제도”, “문화의 지속가능한 보존·계승제도” 등과 같은 헌법적 의미를 갖고 있다. 이와 같이 문화영향평가제도는 「문화기본법」상 규정된 법률상 제도임이지만 인간존엄성, 문화국가원리, 지속가능성, 사회통합, 문화권 등의 헌법가치 실현에 기여하는 제도임을 알 수 있다.

따라서 문화영향평가제도는 운영발전을 위한 원칙에 더 잡아서 활용됨으로써 헌법상 중요한 가치들이 실질적으로 구현될 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 문화영향평가 대상인 문화의 범위는 물론 문화다양성·자율성·창조성 등과 함께 ‘문화 분야 관련제도’·‘보존 관련제도’·‘사전예방 관련제도’·‘영향·효과심사제도’·‘중장기계획 관련제도’·‘절차 관련제도’ ‘국가개입정당성 관련제도’ 등의 특성이 고려되어야 한다. 문화영향평가 운영·발전방향원칙·내용의 합리적인 설정과 관련하여 “문화와 국가의 관계”, “헌법상 인간상”, “국제협약과 헌법·법률의 정합성” 등의 사항이 함께 고려되어야 한다.

#### 나. 고려사항

문화영향평가제도의 운영과 발전방향에 관한 원칙·내용들이 합리적으로 설정·기능하도록 하기 위해 고려되어야 할 “문화의 개념과 특성”, “문화와 국가의 관계”, “헌법상 인간상”, “국제협약과 헌법·법률의 정합성” 등이 있다.

첫째, 문화영향평가의 운영방향과 원칙을 정하는데 있어 문화영향평가의 대상인 문화의 개념과 특성을 구체적으로 살펴보아야 한다. 특히 문화의 개념이 관

점에 따라 다의적인 의미를 갖지만 다양한 문화에 나타난 공통분모에 해당하는 문화다양성·문화자율성·문화창조성·문화정체성 등 중요한 사항들을 문화영향평가제도 운영·발전방향에 있어 필수적으로 고려해야 한다.

둘째, 문화영향평가제도의 운영·발전방향 원칙과 내용을 정하는데 있어 “문화와 국가의 관계”<sup>47)</sup>가 고려되어야 한다. 문화·국가관계에 있어 문화국가원리에 따르면, 헌법은 문화전반에 대해 책임을 지는 문화국가<sup>48)</sup>를 추구하며 이 경우 국가는 문화를 지배·조정함으로써 국가가 개인의 내면세계에 해당하는 예술·종교·학문 등을 주도적으로 계획·규율되어서는 아니 된다. 이러한 점에서 문화국가에서는 문화생성주체는 개인과 사회이므로 모든 국민에게 자율적으로 문화창조기회를 보장해하고 국가에 의해서가 아니라 사회에서 자생적으로 문화가 생성되는 문화풍토를 조성해야 한다.

셋째, 문화영향평가제도는 헌법 제10조에 천명한 인간존엄성을 실현하는 제도인 만큼 그 제도의 운영발전 원칙에 있어 “헌법상 인간상”을 고려해야 한다. 헌법의 인간상은 자율적으로 자신의 결정을 성숙하고 창의적인 개체<sup>49)</sup>이다. 이러한 측면에서 문화조성에 있어 성숙하고 창의적이고 성숙한 개체인 개개인이 스스로 결정<sup>50)</sup>할 수 있도록 충분히 고려됨으로써 문화 분야에서 개인이 자기결정권을 충분히 행사할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 문화영향평가제도의 운영발전방향 원칙과 내용과 관련해 “국제협약과 헌법·법률의 정합성”이 고려되어야 한다. 따라서 문화영향평가 입법·실행을 통

47) 한수웅, 앞의 책, 362-363면 ; “국가와 문화의 관계를 역사과정에서 유형에 따라 구분하면, 국가와 문화의 완전한 분리·단절에 기초하는 이원주의적 모델, 문화 외 다른 공익적 목적을 위해 문화를 육성하는 공리주의적 모델, 문화자체를 목적으로 문화를 육성하는 문화국가적 모델, 국가가 문화를 조종·지배하는 통치적 모델로 나누어 볼 수 있다”고 한다.

48) 한수웅, 위의 책, 362-363면 ; “헌법은 국가와 문화의 완전한 분리나 국가에 의한 문화의 조종과 지배의 관계가 아니라, 국가가 문화 전반에 대하여 책임을 진다는 문화국가적 입장을 취하고 있다”고 한다.

49) 현재결 2011. 8. 30, 2006헌마788 ; “우리 헌법상의 인간상은 자기결정권을 가진 창의적이고 성숙한 개체로 표현하고 있다”고 한다.

50) 전광석, 『한국헌법론』, 집현재, 2014, 273-274면 ; “인간존엄성은 헌법이 예정하는 인간상을 제시한다. 헌법상 인간상은 공동체에서 유리된 개인주의적 인간상, 그리고 공동체에 함몰된 전체주의적 인간도 아닌, 사회적 관련성과 사회적 책임성 속에서 자기결정권을 실현하는 인격체이다”고 한다.

해 “국제협약과 헌법·법률의 정합성”을 위해 노력함으로써 궁극적으로는 국제 사회와 전 세계가 공동으로 노력하는 문화의 보존과 그 가치의 확산에 기여해야 한다. 이를 위해서는 문화 분야와 관련된 문화영향평가제도의 운영발전방향의 원칙과 내용이 국제적인 수준에 걸맞게 정해져야 할 것이다.

다섯째, 문화영향평가제도의 운영발전방향의 원칙과 내용과 관련하여, 문화국가원리의 내용과 관련해 “국가개입의 방법과 정도”가 고려되어야 한다. 따라서 문화국가원리의 내용인 문화정책 실현, 국가로부터 문화의 자유, 문화국가의 조정적 개입<sup>51)</sup> 등이 반영되어 보존·지원·육성·계승·발전 등이 이루어져야한다. 이러한 점에서 문화영향평가는 문화의 평가에 있어 국가개입 정도와 관련해 직접적으로 문화를 강하게 규제하는 것을 자제하고 최소한의 규제를 함으로써 개인의 자율적인 문화형성기회를 박탈해서는 아니 된다.

여섯째, 문화영향평가 운영방향·원칙과 내용에 있어 영향 받는 문화권은 물론 예술과 학문의 자유, 표현의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유 등과 같이 국민 개개인의 창조·정신영역에 대해서도 고려하여 함께 평가해야 한다.

## 2. 운영방향 원칙과 세부내용

### 가. 중립에 관한 원칙

문화국가원리에 따르면, 국가는 문화를 조성·형성하는 주체가 아니라 개인의 자율적인 문화형성에 보조하는 역할에 그쳐야 한다. 또한, 국가는 개입 시 문화 분야에 대한 조정·통치의 입장에서 접근하여 헌법이 국민에게 보장된 문화권을 침해해서는 아니 된다. 우리 헌법전문은 문화의 영역에 있어 각인의 기회를 균등히 해야 함을 밝힌 만큼 문화영향평가 운영 시 편파적인 평가나 특정 문화나 지역에 편중된 영향평가가 과도하게 이루어지지 않고 공정하고 투명한

51) 성낙인, 앞의 책, 298-290면 ; “문화에 대한 국가적 개입은 사회복지국가원리에서의 국가적 규제나 개입과는 그 성격을 달리한다. 전자는 조성적이지만, 후자는 조정적이다. 문화에 대한 국가적 개입의 포기는 문화국가원리의 포기로 이어질 수 있기 때문에, 국가는 목적과 방법상의 한계 내에서 개입하여야 한다. 그것은 조성·육성·진흥·계승·발전·지원의 차원에서 이루어져야 하며, 직접적 규제는 최소한에 그쳐야 한다”고 한다.

영향평가가 이루어지게 함으로서 모든 국민이 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여해 문화를 향유할 수 있도록 해야 한다.

이에 따라 문화영향평가 운영 시 과도한 국가의 개입으로 인하여 특정 목적과 특정선전 등에 문화관련 종사자·기반시설을 이용되는 것은 문화국가원리와 문화적 기본권을 보장하는 헌법취지에 반하는 것이다. 이러한 점에서 문화영향평가가 적용·운영될 경우 국가가 중립적으로 특정 문화 분야 편파적이지 않고 중립적 입장을 견지해야 함으로써 문화 분야에서 국가의 중립의무가 지켜지도록 문화 분야에서 중립을 확보하기 위한 원칙이 필요하다.

따라서 문화영향평가가 문화존중원칙<sup>52)</sup>, 차별금지원칙<sup>53)</sup>, 지역균형발전원칙<sup>54)</sup>, 문화창조성확산원칙<sup>55)</sup>등의 원칙들에 터 잡아 운영될 수 있도록 함으로써 문화 분야에서 긍정적·부정적 영향평가를 하는 문화영향평가가 체계적으로 운영될 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 나. 지원에 관한 원칙

우리 헌법이 지향하는 문화국가원리에서의 문화국가는 문화 분야에서 각 개인이 자율적 활동영역이 충분히 보호되도록 그 환경과 기반을 조성하고 관련된 제도적 장치를 입법·실행 할 과제와 의무를 부여받았다. 더욱이 행정부수반인 대통령의 취임선서에 관한 헌법 제69에 따르면, 대통령은 헌법을 준수하고 민족문화창달에 노력할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서하도록 하므로 문화창달에 대한 국가지원에 대한 대통령의 의무임을 헌법에서 밝히고 있다.

52) 문화특성존중원칙에 따라 문화영향평가가 운영되어야 하며, 문화영향평가 운영 시 문화적 표현의 자유와 권리가 보장된 국민의 다양한 문화적 표현을 존중하고 이해를 위한 관점에서 접근해 자유로운 문화창조기회·문화다양성 등이 존중될 수 있도록 운영해야 한다.

53) 국가가 문화영향평가는 차별금지원칙에 기초해 운영될 필요성이 있다. 특히 차별금지원칙에 따라 문화영향평가 운영에 있어 국적·민족·인종·종교·언어·지역·성별·세대 등에 따른 문화 차이를 이유로 문화적 표현과 문화예술의 참여와 활동에 대해 차별해서는 아니 된다.

54) 지역균형발전원칙에 기초하여 문화영향평가제도가 이루어져야 함에 따라 다양한 문화를 갖고 있는 여러 각 지역들에 대한 문화영향평가가 일부 지역에 한정되거나 집중되어서는 아니 되고 균형적으로 이루어질 수 있도록 국가는 중립적인 입장을 견지해야 한다.

55) 국가는 문화 분야에서 자율성과 다양성이 존중될 수 있도록 노력하는 동시에 문화 분야에서 창조성이 확산될 수 있도록 하는 문화정책수립·시행기본원칙을 충분히 고려해야 한다.

더욱이 문화 분야의 국가지원은 문화영향평가에 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 다양한 문화 분야의 종사자와 관련자는 문화영향평가에서 긍정적 평가를 받아 더 많은 지원을 받으려고 노력할 수밖에 없다. 그러나 자원과 재정이 한정적이고 다른 분야에도 지원해야 할 상황에서 문화 분야에만 모든 국가지원이 집중될 수 없기 때문에 균형적인 국가지원이 되도록 문화영향평가가 이루어져야 한다. 그렇다고 특정문화·지역의 문화영향평가의 결과가 좋다고 하여 해당 분야에만 집중적으로 국가자원을 투여해서는 아니 된다. 또한 평가결과가 좋지 않다고 특정문화 분야·지역의 지원을 중단하거나 줄여서도 아니 된다. 따라서 더욱이 경제적인 이익과 개발의 측면에 초점을 맞추어 문화 분야에 대한 영향평가제도가 이루어져서도 아니 된다.

따라서 문화영향평가제도는 국민문화역량향상지원원칙<sup>56)</sup>, 국가문화여건조성원칙<sup>57)</sup>, 재원확충원칙<sup>58)</sup>, 지원기준명확성원칙<sup>59)</sup>, 균형지원원칙<sup>60)</sup>, 차별없는문화복지증진원칙<sup>61)</sup>, 각종기초서비스제공원칙<sup>62)</sup>, 문화창조·역동성향상원칙, 문화활동참여·교육기회확대원칙, 문화환경개선원칙<sup>63)</sup>, 사회비용최소화원칙<sup>64)</sup>, 문화창

56) 국가는 국민과 국가의 문화역량을 높이기 위한 지원관련기본원칙을 충분히 고려해야 한다.

57) 국가는 국민과 국가의 문화역량 향상을 위한 여건 조성에 관한 기본원칙을 고려해야 한다.

58) 재원확충원칙에 따라 문화영향평가는 재원확충지원을 고려해 운영되어야 하며 이런 점에서 문화영향평가 평가대상에 문화지원항목이 포함시켜 문화재원 확대되도록 해야 한다.

59) 헌법상 문화국가원리가 기본원리로 채택되고 문화적 기본권이 보장됨에 따라 국가가 막대한 세금이 투입되는 문화영향평가제도 운영을 지원하는데 있어 원칙과 기준이 없이 무분별하게 지원해서는 아니 된다. 따라서 문화영향평가제도는 지원기준명확성원칙에 따라 그 운영의 지원이 이루어져야 한다. 또한 문화영향평가가 이루어질 경우 국가가 지원하는 많은 문화 분야에 대한 재정지원이 명확히 이루어지고 있는지 여부가 고려되어야 한다.

60) 국가가 문화영향평가 운영에 있어 국민세금으로 조성된 재원으로 마련되는 동시에 특정문화에 집중적으로 국가재정지원이 이루어져서는 아니 되며 다양한 문화 분야에 있어 균형지원이 고려되어야 한다. 따라서 공정평가원칙에 따라 문화영향평가가 공정히 이루어도록 하여 편파적 영향평가로 인해 특정지역·문화지원이 집중되거나 소외되어서는 아니 된다.

61) 문화 분야에서 차별 없이 복지증진 등이 되도록 문화정책원칙을 고려한다는 원칙이다.

62) 국민이 문화생활을 하는데 있어서 필요한 에너지, 재화 등 각종 기초적인 서비스가 제공되어야 한다는 원칙이다.

63) 전통문화재·무형문화재·가축천연기념물 등은 물론 문화유산으로서의 충분한 가치가 있는 문화유산 주변생활환경을 개선함으로써 국민 개개인 삶의 질 향상될 수 있도록 해야 한다.

64) 인류문화유산이 있는 지역에 대한 적절한 지원을 통하여 지역경제를 발전시키고 국가의 문화적 지원에 있어 각 지역에 대한 적절한 배분을 통한 사회적 비용을 최소화시켜야 한다.

조자유보장원칙<sup>65)</sup>, 삶의질향상원칙<sup>66)</sup>, 문화생활·활동지속적지원원칙<sup>67)</sup> 등 지원 관련원칙에 부합될 수 있도록 적절히 운영되어야 한다.

#### 다. 보존에 관한 원칙

헌법상 기본원리인 문화국가원리·문화적 기본권·지소가능성 등에 의하면, 국가는 문화영향평가제도를 통하여 문화의 지속적인 보존을 통한 헌법적 가치인 문화국가원리·문화권을 실질적으로 구현하기 위해서 입법부·행정부 및 사법부가 노력해야 함을 알 수 있다. 더욱이 헌법 제22조 제2항은 저작자·발명가·과학기술자는 물론 예술가의 권리를 법률로써 보호한다는 명시했다.

이러한 점에서 국가는 문화 보존을 위해 문화영향평가와 같은 제도장치의 입법을 마련해야 한다. 특히, 오랜 세월동안 형성되는 경우가 많은 다양하고 여러 문화는 국가가 중립적 위치에서 보존하지 않는다면 계승이라는 단계로 더 나아갈 수 없을 뿐만 아니라 보존되지 못하고 훼손·소멸될 위험성이 있다. 더욱이 한번 문화가 훼손·소멸될 경우 해당문화를 회복시키는데 많은 시간·재원·인력이 소요되거나 사실상 그 문화를 복원이 불가능한 경우가 많다.

따라서 문화영향평가제도가 문화다양성원칙<sup>68)</sup>, 복지증진원칙<sup>69)</sup>, 사전예방원칙<sup>70)</sup>, 국제교류협력원칙<sup>71)</sup>, 고유한지역문화원형우선보존원칙<sup>72)</sup>, 지역정체성유지

65) 국가는 문화 분야에서의 자율적인 활동·참여와 문화 분야에서의 교육기회가 더욱 확대되고, 개인에게 문화창조의 자유가 보장되도록 하는 문화정책수립원칙을 위해 노력해야 한다.

66) 문화재의 지원에 있어 국민의 삶의 질 향상이라는 사항이 충분히 고려되어야 한다.

67) 국민 개개인이 문화생활을 향유하고 문화 활동을 함에 있어서 필수적으로 그 효율적인 이용이 전제되는 각종시설 및 토지 등에 대한 원활한 공급이 지원될 수 있도록 해야 한다.

68) 문화다양성원칙에 따라 문화 분야에서의 다양성이 훼손되지 않고 공존하는 수많은 문화가 지원될 수 있도록 문화영향평가제도가 운영되어야 한다. 예를 들어, 매사냥문화, 역사냥문화, 수석문화 등과 같이 우리의 고유한 문화유산으로서 계승가치가 중요함에도 불구하고 문화재로 보호받지 못하고 있는 많은 문화유산대상이 더욱 확대되도록 노력해야 한다.

69) 복지증진원칙에 따라 문화영향평가제도는 복지지원의 측면에서 지원하는 제도로 국가가 시혜적으로 베푸는 것이 아니라 국민에게 사회복지국가원리 등의 헌법가치 실현의 일환으로 지원하는 제도로서 국민이 인간답게 살 수 있도록 그 복지 증진을 고려해 운영해야 한다.

70) 현재세대의 다음세대인 미래세대에게 전통문화 등이 전수되기 위해서는 문화유산의 보존은 사후적 차원에서 이루어지기 보다는 사전에 미리 선제적으로 대응해야할 필요성이 있다. 이러한 점에서 문화영향평가는 그 보존과 관련해 사후적 구제방법이 아니라 사전예방원칙에

원칙<sup>73)</sup>, 문화국제교류협력증진원칙<sup>74)</sup>, 자연환경경관보전원칙<sup>75)</sup> 등에 따라 효과적으로 운영됨으로서 물론 헌법적 가치인 문화국가원리와 문화권적 기본권이 실질적으로 실현될 수 있도록 해야 한다.

### 라. 계승에 관한 원칙

우리 헌법은 제9조에 따르면 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다고 천명함으로써 전통문화 등 문화에 대한 계승의 중요성과 이를 위한 헌법적 의무를 국가에게 부여하고 있음을 알 수 있다.

이러한 점에서 문화영향평가는 보존 이외에도 계승하고 발전할 수 있도록 그 평가가 이루어져야 한다. 무엇보다 문화의 계승을 헌법에 명문으로 규정한 만큼 국가는 문화영향평가 등과 같은 제도적 장치를 통하여 현재세대는 물론 미래세대도 인류가 오랜 시간과 과정을 거쳐서 자율적으로 형성한 결과물인 전통문화 등을 향유할 수 있도록 그 계승을 위하여 노력해야 한다.

따라서 문화영향평가제도 운영에 있어 문화재원형유지원칙<sup>76)</sup>, 세대 간 정의실현원칙<sup>77)</sup>, 미래세대향유원칙<sup>78)</sup>, 문화지역공동번영원칙<sup>79)</sup>, 문화역동성향상원칙<sup>80)</sup>,

따라 특정문화의 훼손이 심각하게 진행되거나 소멸된 후 진행되는 것이 아니라 훼손·소멸 전 사전예방적인 차원에서 이루어져야 한다.

- 71) 국제교류협력원칙에 따라 문화영향평가제도는 문화 분야를 둘러싸고 있는 국내외 환경을 고려하면서 운영되어야 한다. 따라서 문화영향평가제도는 오늘날 국제적 교류는 경제와 사회는 물론 문화 분야로 까지 확대되고 있는 상황이므로 문화도 서로 국내외적으로 영향을 받는 과정에서 새로운 문화가 창조되고 외국의 문화가 국내에 영향을 미치거나 우리의 문화가 세계적인 문화 창조에 기여한다는 국제적 문화교류협력이 고려되면서 운영되어야 한다.
- 72) 각 지역에 존치하는 전통문화·유형문화·무형문화재·가축천연기념물 등 문화재 보존을 함에 있어서는 지역문화의 고유한 형질·원형이 보존될 수 있도록 최우선으로 고려되어야 한다.
- 73) 문화재의 보존에 있어 문화재주변의 지역적 특성·정체성을 함께 고려해 보존해야 한다.
- 74) 국가는 문화의 국제 교류·협력을 증진하는 문화정책수립·시행기본원칙을 이행해야 한다.
- 75) 문화 분야에서의 지원과정에서 자연생태환경 또는 주변의 경관이 무분별하게 훼손되는 것을 예방·방지하고 경관과 자연환경이 파괴될 경우에는 이를 복원하거나 개선해야 한다.
- 76) 문화재원형유지원칙에 따라 문화영향평가제도는 전통사찰과 같은 유형문화재 뿐만 아니라 천연기념물·무형문화재 등이 그 고유한 형질과 원형이 계승될 수 있도록 운영되어야 한다.
- 77) 문화영향평가 운영에 있어 문화유산 계승의 측면을 고려해 국제사회공동과제이자 각국 헌법상 과제와 원리로 수용된 지속가능성원리의 개념적 구성요소가기도한 “세대 간 정의실현원칙”이 고려되어야 한다. 문화영향평가 운영 시 세대 간 정의실현원칙에 따라 문화 향유주체

지역문화진흥원칙, 지역문화다양성확보원칙<sup>81)</sup> 등 문화계승관련원칙이 고려되어 개인의 문화적 삶의 질 향상에 기여하도록 운영되어야 한다.

### 3. 운영·발전방향 원칙에 터 잡은 문화영향평가제도 운영을 통한 인간 존엄성·문화국가원리·문화권 등 헌법적 가치 구현

중립을 위한 원칙, 보존을 위한 원칙, 유지를 위한 원칙, 계승을 위한 원칙 등과 관련된 여러 운영원칙들에 터 잡아 문화영향평가제도에서 나타난 문제점들을 객관적으로 파악·분석·평가하고 이에 터 잡아 동제도가 합리적으로 운영될 수 있도록 개선해야 한다. 이로 인하여 우리 헌법상 중요한 인간존엄성·문화국가원리·문화적 기본권·지속가능성·사회통합 등과 같은 헌법적 가치들은 물론 문화다양성<sup>82)</sup>·문화정체성·문화창조성 등과 같은 문화 분야에서 추구하는 중요한 가치들도 함께 실질적으로 실현될 수 있도록 해야 한다.

이를 통하여 국민 개개인 삶의 질을 향상시키는 동시에 문화적 가치의 중요성이 더욱 확산되도록 특정 분야에 치우치지 아니하고 환경·사회·경제 및 문화 분야의 모든 분야가 모두 균형 있게 고려될 수 있도록 해야 할 것이다.

---

가 단편적으로 일정계층에만 형성된 것이 아니라 세대별로도 나누어지는 경우가 적지 않다는 점에서 각 세대가 세대별로 향유하는 문화에 대한 균형지원은 물론 세대별 문화 분야의 형성과 조성 및 평가에 참여할 수 있는 부분에 평가와 고려가 필수적이다.

- 78) 문화영향평가 운영 시 과거세대와 현재세대는 물론 미래세대까지도 고려하여 현재의 전통문화는 물론 문화재로 인정되는 가축천연기념물과 무형문화재로 인정되는 판소리·전통무예 등이 계승될 수 있도록 고려해야 할 것이다.
- 79) 문화적 유산이 속한 지역들 간에 협력을 증진시키는 동시에 문화의 지속적인 계승을 통한 각 지역의 균형적인 발전을 유도함으로써 공동번영이 이루어질 수 있도록 해야 한다.
- 80) 국가는 문화 분야에서의 여러 문화들에 대한 문화적 가치를 존중하고 각양각색 다양한 문화의 역동성을 향상시킬 수 있는 문화정책기본원칙을 이행·실현하기 위해서 노력해야 한다.
- 81) 문화유산이 산재한 여러 지역의 문화적 다양성이 균형 있게 조화될 수 있도록 함으로써 지역 간의 문화격차를 해소시켜야 한다.
- 82) 유네스코한국위원회, 『유네스코와 문화다양성』, 유네스코한국위원회, 2008, 57-59면 ; “「문화다양성협약」의 서문은 「세계인권선언」과 기타 다른 국제협약이 천명하는 인권과 자유권의 완전한 실현을 위한 문화다양성 등의 중요성을 명시하고 있다”고 한다.



## Ⅵ. 맺음말

국제사회는 인간존엄성·지속가능성 등과 같이 인류가 공동으로 실현해야 할 공통의 목적과 가치들을 실질적으로 보장·실현하는데 있어서 문화유산의 보존과 발전이 중요함을 인식하고 「문화적 표현다양성 보호·증진협약 등의 국제협약을 체결하고 개인이 자율적으로 생성해온 문화를 보존·유지·계승·발전 등을 이루기 위하여 문화영향평가제도 등과 같은 제도적인 장치의 입법·이행을 촉구하였다. 이에 따라 전 세계 각국은 과거에 환경 분야에서 주로 실행되었던 영향평가제도를 문화 분야에까지 확대되어 적용되기에 이르렀다.

이와 같이 국제사회와 전 세계 여러 국가들은 문화 분야에서의 영향평가인 문화영향평가제도를 이용해 긍정적인 영향은 극대화하고 부정적 영향을 최소화함으로써 개인의 삶의 질을 향상시키는 등을 위하여 노력하고 있다.

이러한 상황에서 우리나라도 헌법상 기본원리인 문화국가원리와 기본권인 문화적 기본권의 실현을 구체화하기 위하여 입법한 「문화기본법」 제5조 제4항과 제5항에서 문화영향평가제도를 도입하기에 이르렀다. 그 결과 문화 분야에서 국가가 각종계획·정책을 수립할 경우 문화적 관점에서 국민 삶의 질에 미치는 영향을 평가해야한다. 무엇보다 문화영향평가제도의 운영을 통하여 문화적 가치가 사회 전반으로 균형적으로 확산될 수 있도록 하고 있다.

그러나 문화 분야에서의 문화의 보존과 계승, 문화적 가치의 인식 확산 등을 위하여 운영되고 있는 문화영향평가제도는 그 운영과 관련하여 대상 불명확, 특성 불충분, 방향 부재, 원칙 미흡 등의 여러 문제점들이 나타났다.

이러한 가운데 문화영향평가제도가 원래입법취지에 충분히 부합하지 못해 문화영향평가제도가 문화 분야의 문화 보존·유지·계승·발전 등에 실효성 있게 효율적으로 기여하지 못함에 따라 문화영향평가제도의 실효성 확보 등을 위해 문화영향평가제도의 문제점을 합리적으로 개선해야함으로서 문화다양성·문화자율성·문화정체성·문화창조성 등을 실현해야할 필요성이 점증되었다.

더욱이 문화영향평가제도는 문화적 가치의 보존과 유지, 계승과 발전 등에만 영향을 미치는 제도가 아니라 헌법상 국가가 궁극적으로 실현해야 하는 이념이자

과제이기도 한 인간존엄성을 비롯하여 문화국가원리, 문화적 기본권, 지속가능성 등과 같은 헌법가치를 실현하기 위한 제도적 장치이다.

이러한 점에서 문화영향평가제도의가 체계적·효율적·합리적으로 운영되기 위해서는 그 운영을 위한 방향과 원칙에 터 잡아 헌법상 인간존엄성과 문화국가원리·문화권 등이 제도의 궁극적 목적에 부합될 수 있어야 한다.

특히, 헌법적 가치에 부합하는 방향과 원칙에 터 잡아 문화영향평가제도가 운영될 때 비로소 장기적인 안목에서 문화영향평가제도가 체계적이고 일관적으로 운영될 수 있게 해야 문화영향평가제도가 본래의 그 입법 및 도입취지는 물론 제도의 궁극적인 목적도 실효적으로 달성할 수 있을 것이다.

그러므로 문화영향평가제도가 궁극적으로 추구해야할 헌법적 가치와 「문화기본법」상 본래 입법취지에 걸맞게 장기적인 안목에서 운영될 수 있도록 하기 위해서는 문화영향평가제도의 운영방향과 운영원칙이 확립되어야 한다.

이러한 측면에서 볼 때, 문화영향평가제도의 중립을 위한 원칙, 보존을 위한 원칙, 유지를 위한 원칙, 계승을 위한 원칙 등과 같은 운영·발전방향 원칙에 터 잡아 문화영향평가제도가 장기적 안목에서 체계적·효율적·합리적으로 운영될 수 있도록 국민 개개인과 사회 그리고 지역의 합의와 함께 제도적 틀과 장치가 정치하게 입법차원에서 마련되어 적용·운영되어야 할 한다.

이를 위해서는 문화영향평가제도가 문화존중원칙·차별금지원칙·지역균형발전원칙·문화창조성확산원칙 등의 중립관련원칙에 터 잡아 운영되어야 한다. 그리고 동제도는 국민문화역량향상지원원칙·국가문화여건조성원칙·재원확충원칙·지원기준명확성원칙·균형지원원칙·차별없는문화복지증진원칙·각종기초서비스제공원칙·문화창조역동성향원칙·문화활동참여교육기회확대원칙 등 지원관련원칙에 부합되어야 한다. 또한, 동제도 운영 시 문화다양성·문화자율성존중원칙·문화창조성확산원칙 등의 보존관련원칙들이 고려되어야 한다. 아울러, 동제도는 문화재원형유지원칙·세대간정의실현원칙·문화지역공동번영원칙 등과 같은 문화계승관련원칙이 충분히 고려되어 운영되어야 한다.

이를 통하여 우리 헌법이 지향하는 이념이자 기본원리이자 기본권인 인간의 존엄성과 가치뿐만 아니라 헌법상 문화국가원리, 문화적 기본권, 지속가능성, 사회통합 등 헌법적 가치가 성공적으로 실현될 수 있도록 해야 한다.

## 참고문헌

### 〈단행본〉

- 김백유, 『헌법학(Ⅱ)』, 한성, 2016.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007.
- 김학성, 『헌법학원론』, 피앤씨미디어, 2016.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2002.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2018.
- 양 건, 『헌법학 강의 I』, 법문사, 2007.
- 유네스코한국위원회, 『유네스코 세계보고서 문화다양성과 문화 간 대화』, 유네스코한국위원회, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『유네스코와 문화다양성』, 유네스코한국위원회, 2008.
- 이정전, 『지속가능한 사회와 환경』, 박영사, 1995.
- 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2017.
- 전광석, 『한국헌법론』, 집현재, 2014.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2016.
- 허 영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2018.
- 한수용, 『헌법학』, 법문사, 2018.

### 〈논문〉

- 고정민·박지혜, “문화영향평가제도의 현실적 적용을 위한 개선방안 연구”, 「문화경제연구」 제20권 제1호, 한국문화경제학회, 2017.
- 김재광, “문화공공성과 문화다양성을 제고하기 위한 법적 과제”, 「공법연구」 제43집 제3호, 한국공법학회, 2015.
- 김진희, “문화를 중심으로 한 지속가능발전목표 탐색”, 「교육문화연구」 24권 제1호, 인하대학교 교육연구소, 2018.
- 김용섭, “교육, 문화 및 스포츠의 글로벌 법적 이슈에 관한 고찰”, 「스포츠엔터테인먼트와 법」 제18권 제4호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2015.

- 박종웅, “문화영향평가의 도입과 시사점”, 「문화·관광인사이트」 제88호, 한국문화관광연구원, 2016.
- 배관표·최정민, “문화영향평가, 필요 최소한도의 규제로서 발전 방향”, 「한국정책학회보」 제26권 제1호, 한국정책학회, 2017.
- 송보란, “수요자 참여형 문화다양성정책모형 개발 연구-부산문화재단 무지개 다리 사업 사례 분석을 중심으로-”, 석사학위논문(카톨릭대학교), 2014.
- 신수미, “삶의 질 향상을 위한 문화복지 정책의 효과성에 관한 연구”, 석사학위논문(예원예술대학교), 2014.
- 장인호, “지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구”, 「미국헌법연구」 제24권 제2호, 미국헌법학회, 2013.
- \_\_\_\_\_, “우리나라 지속가능성 관련 법제의 헌법적 검토”, 「성균관법학」 제25권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2013.
- 정예슬, “문화다양성교육 프로그램을 통한 학생의 인식변화-초등학교 사례연구”, 석사학위논문(경희대학교), 2013.
- 이부하, “국가와 문화적 기본권-독일의 국가·사회 이론과 관련하여”, 「세계헌법연구」 제14권 제1호, 세계헌법학회, 2008.
- 이광진, “국가의 입법개선 의무”, 「한양법학」 제40집, 한양법학회, 2012.
- 이종열·도운섭·박병일·주효진, “문화영향평가(Cultural Impact Assessment: CIA) 도입을 위한 시론적 연구”, 「한국정책과학학회보」 제8권 제1호, 한국정책과학학회, 2004.

[Abstract]

## A Study on Constitutional Meaning and Management Direction of Cultural Impact Assessment

Chang, In-Ho

*Assistant Professor, Department of Law, Korean National Police University*

The international community recognizes the importance of preserving and developing culture in realizing human values such as human dignity and sustainability in order to realize the values jointly realized by humanity. and the Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. In order to preserve, maintain and develop the culture that the individual has autonomously created, he urged the legislative implementation of the cultural impact assessment system.

At the same time, impact assessments in various countries such as Germany, France, and the United States have come to be applied not only to the environment but also to society, economy, traffic and culture. Especially, as the necessity of cultural impact assessment is increased in the preservation of national identity and cultural preservation, each country is preparing and operating a culture impact assessment to maximize the positive impact and minimize the negative impact using the impact evaluation in the cultural field.

In Korea, too, Article 5 (4) and (5) of Article 5 (4) and (5) of the 「Culture Fundamental Law」 have legislated a culture impact assessment system to evaluate the impact of the state on the quality of life , And is making efforts to spread cultural values to society through cultural influence evaluation operation.

However, the cultural impact assessment system has various problems related to its operation and development such as unclear objects, lack of characteristics, lack of direction, and lack of principles. As a result, the cultural impact assessment did not sufficiently meet the original legislative intent, and the need to improve the cultural impact assessment problem also increased in order to ensure the effectiveness of the cultural impact assessment.

Therefore, through this study, the cultural impact assessment system should be systematically operated from the long-term perspective as it is originally intended, and the cultural impact assessment system should examine the constitutional value that ultimately should be pursued in its operation. The purpose of this study is to examine the background, international trends, and constitutional implications of the cultural impact assessment system in order to analyze concretely, systematically, rationally operation, development direction and principle of the culture impact assessment system.

**Key words** : Culture, Impact Assessment, Cultural Impact Assessment, Cultural Diversity, Cultural Identity, Cultural Autonomy, Cultural Creativity, Cultural State, The Cultural State Principle, Human Dignity, Welfare, Social Welfare, Social Welfare State, Social Welfare State Principle, 「Framework Act on Culture」, Cultural Right, Quality of Life, Improving of Life Quality, Sustainability