



2011

서울시 복지영향사전평가제도 도입에
관한 연구

A Study for Instituting the Welfare Impact Assessment in Seoul

김준현 · 김경혜

서울시 복지영향사전평가제도 도입에 관한 연구

A Study for Instituting the Welfare Impact Assessment in Seoul

2011

■ 연구진 ■

연구책임 김 준 현 • 복지문화연구실 부연구위원
연구원 김 경 혜 • 복지문화연구실 선임연구위원
오 현 주 • 복지문화연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 1987년 외환위기 이후 우리 사회에서는 복지와 삶의 질에 대한 관심과 그 중요성에 대한 공감대가 널리 확산되었음.
 - 서울수도 2006년 민선 4기부터 자립·자활의 기치 아래 ‘서울형 그물망 복지’를 추진해왔음.
- 그러나 다른 한편으로는 상당수의 시민을 현재의 취약한 생활수준에도 미치지 못하는 열악한 수준으로 전락시킬 위험이 큰 사업을 신중한 검토 없이 진행하고 있는 모순된 상황이 지속되고 있음.
 - 2009년 재개발사업 현장에서 발생한 용산참사와 같이 비록 사업 자체는 서울의 경쟁력과 주거환경을 개선하는데 필요한 것임에도 불구하고 그로 인한 사회적 취약계층의 피해나 불이익을 충분히 고려하지 못한 채 추진되어, 피할 수 있는 갈등과 비용을 발생시키는 문제가 반복되고 있음.
 - 이러한 모순된 상황을 극복하고 삶의 질과 복지에 대한 서울시의 노력이 성과를 거두기 위해서는, 서울시의 모든 기획단계에서 계획안에 정책과 사업으로 인해 사회적 취약계층의 후생수준이 후퇴하는 것을 예방하고, 그러한 후퇴가 불가피하다면 후생감소수준을 최소화하며, 필요하다면 그에 대한 적절한 보상을 제공하려는 노력을 반영하는 것이 필요함.
- 원칙적으로 정책을 개발할 경우, 새로운 정책이 미칠 영향을 사전에 검토해 부정적 영향에 미리 대비해야 함.

- 이미 미국과 유럽의 경우 검토 중인 정책이 사회에 미칠 영향에 대한 사전평가를 전면적으로 도입하여 운영하고 있음.
- 특히 유럽은 모든 중요한 경제적, 사회적, 환경적 영향을 하나의 단일한 평가 속에서 분석하겠다는 야심 찬 계획하에 2002년 정책 제안이 경제, 사회, 환경에 미치는 영향을 종합적으로 고려하는 영향평가 시스템을 제시하여 모든 정책영역에 대하여 정책기획 단계에서 사회영향평가제도를 도입·운영하고 있음.
- 서울시도 ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 실현하기 위해서 서울시의 정책과 사업이 가져올 사회적, 환경적 영향에 대한 보다 체계적이고 구조화된, 사전적 영향평가제도를 도입할 필요가 있음.
- 이에 따라 이 연구에서는 서울시의 정책과 사업으로 인해 취약계층에게 발생할 수 있는 의도하지 않은 부정적 영향을 예방하거나 최소화하기 위한 노력을 강화할 수 있도록 복지영향사전평가제도를 서울시에 도입하는 방안에 대해 검토하고자 함.
 - 기존의 영향평가제도들만으로는 서울시정이 사회적 취약계층에 미치는 영향을 전반적으로 검토하기에는 한계가 있음.
 - 서울은 서구와 달리 인종적·민족적 다양성이 적으며, 그 수준이 지방정부에 해당하는바, 국가적 개발사업에 따른 지역주민들의 피해를 사전에 평가하는 사회영향평가보다는 이를 원용하여 사회적 취약계층을 배려하고, 불필요한 사회적 갈등비용을 최소화할 수 있는 새롭게 변형된 영향평가제도를 도입하는 것을 적극적으로 생각해 볼 필요가 있음.
 - 복지영향사전평가제도의 도입은 서울시의 전 부서가 관련 정책과 사업을 발굴, 기획, 시행하는 데 있어 복지관점을 반영시킬 수 있는 행정환경을 조성하는 데에도 기여할 것임.

2. 연구 내용

- 이 보고서는 다음과 같은 순서에 따라 작성됨.
 - 제1장 서론에 이어 제2장에서는 복지영향사전평가의 개념과 그 목적, 배경 등을 소개함. 이와 더불어 서울시 공무원들이 담당 업무를 추진하는 과정에서 사회적 취약계층에게 미칠 수 있는 부정적 영향을 얼마나 고려하고 있는지에 관한 실태조사 결과를 제시하여 복지영향사전평가제도의 도입 필요성을 검토함.
 - 제3장에서는 복지영향사전평가제도를 구체화하기 위해 이와 유사한 국내외 관련 제도들을 검토함.
 - 제4장에서는 복지영향사전평가제도의 모습을 구체적으로 제시함.
 - 제5장에서는 몇 가지 서울시 정책을 대상으로 제4장에서 제시된 복지영향사전평가를 시범적으로 적용해보고, 그에 대한 기여와 문제점 및 한계를 검토함.
 - 마지막 제6장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 복지영향사전평가를 제도화하기 위해 추가적인 논의와 검토가 필요한 사항들을 제시함.

3. 연구방법

- 문헌연구
 - 복지영향사전평가의 절차나 평가항목 및 지표, 관리체계 및 제도화 방안 등을 구체화하기 위해 현재 국내외에서 운영 중인 유사 영향평가제도들에 관한 보고서와 문헌을 분석하여 활용하였음.
- 설문조사
 - 서울시 공무원들이 담당 업무를 수행하는 과정에서 사회적 취약계층에게 정책이나 사업이 어떤 영향을 얼마나 주는지에 대한 검토 및 그에 따

른 정책·사업 내용의 변화 경험과 그 정도에 관한 실태를 조사하였음.

○ 시범사업과 인터뷰

- 연구진이 구상한 복지영향사전평가안을 서울시 4개 본부·국에 배포하여 각 한 개의 사업·계획에 대해 복지영향사전평가를 시범적으로 실시하였음.

- 시범평가 후에는 평가서 작성 담당자를 만나 인터뷰를 실시하여 평가서 작성에 따른 애로사항 및 복지영향사전평가에 대한 이해도, 필요성 등에 대한 의견을 수렴하였음.

II. 복지영향사전평가의 개념 및 필요성

1. 복지영향사전평가의 개념

○ 정책 등이 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 초점을 맞추어 집중적으로 평가하는 사전영향평가

- 서울시의 특정한 정책과 사업들이 서울시민, 특히 취약계층 시민들의 삶의 질에 미칠 수 있는 영향을 사전에 추정하고 평가하는 활동을 의미함.

- 계획 중이거나 추진 중인 정책·사업들이 사회적 약자들에게 미칠 수 있는 긍정적인 효과는 극대화시키고, 부정적인 효과는 극소화시키도록 계획과 사업내용을 수정하거나 필요한 대안을 마련하는 활동을 포함함.

○ 여기에서 말하는 취약계층 혹은 사회적 약자는 사회적 취약계층(the social vulnerable)을 말하는 것임.

- 개인의 탓으로 돌리기 어려운 이유로 실업, 질병, 장애, 빈곤 등 사회적 위험에 대한 대처능력이 현저하게 미흡하거나 부족해진 계층의 사람들을 의미함.

2. 복지영향사전평가의 필요성

- 오늘날 모든 종류의 공공사업들은 효율적으로 수행되어야 할 뿐만 아니라, 지역 주민들에게 불이익을 주거나 부정적인 사회적·환경적 영향을 발생시키지 않아야 한다는 생각이 널리 자리 잡아가고 있음.
 - 도시 운영에서도 지속가능한 발전을 기본적인 정책목표로 삼아야 한다는 생각이 보편적으로 인정되고 있음.
- 지속가능한 발전과 삶의 질에 대한 서울시의 노력이 성과를 거두기 위해서는 이를 목표로 하는 정책과 사업을 발굴하고 추진하는 것 이상으로 시정 전반에 복지 관점을 투영시킬 수 있는 행정환경을 조성하는 것이 중요함.
 - 이를 위해서는 서울시가 수행 중이거나 계획 중인 정책과 사업들이 사회적 취약계층에게 주는 영향이 다양할 수 있다는 점을 인정하고 그러한 차별적 영향을 판별하여 개선시킬 수 있는 수단과 제도를 마련하는 것이 필요함.
- 복지영향사전평가를 통해 파악하고자 하는 내용은 다음과 같음.
 - 서울시 사업이 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 차별적 영향 정도
 - 사업시행에 따라 사회적 취약계층 시민들이 부담해야 하는 역효과
 - 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 역효과를 제거할 수 있는 대안
 - 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 역효과를 완화·보상할 수 있는 방법
- 복지영향사전평가를 제도화함으로써 기대할 수 있는 효과는 다음과 같음.
 - 검토 중인 정책과 사업이 본래의 취지에 반하여 서울시민 가운데 취약계층 시민들에게 의도하지 않은 피해와 그로 인한 갈등을 미연에 방지함으로써 정책집행에 따른 사회적 비용을 최소화함.
 - 서울시가 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 사회적 취약계층의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가할 수 있는 기회를 제공함으로써 서울시 전체 구성원들로 하여금 복지 마인드를 체화하도록 유도함.

Ⅲ. 복지영향사전평가 설계안

1. 평가의 기본원칙

- 복지영향사전평가는 최선의 정책대안이 선택될 수 있도록 충분한 정보를 제공하기 위한 지원제도일 뿐, 정책결정을 대체하기 위한 것은 아님.
 - 복지영향사전평가는 서울시 정책·사업의 결정권자가 의사결정을 내릴 때 간과하기 쉬운 중요한 정보를 제공함으로써 그 정책·사업이 합리적이고 타당한 것이 될 수 있도록 조언하고 지원하는 기능을 담당함.
 - 따라서 이 평가는 원칙적으로 정책·사업의 기획 단계에서 이뤄져야 함.
- 복지영향사전평가는 사전적으로 이뤄지는 기존의 다양한 사전평가제도를 통합·대체하기보다 이들을 보완하고자 제안되었음.
 - 이미 경제적 타당성 검토를 위한 비용편익분석과 환경영향평가, 환경성 사전검토제도, 건강영향평가 등이 서울시에서 시행되고 있음.
 - 복지영향사전평가는 평가대상 정책·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 초점을 맞추어 정책·사업을 평가하는 제도임. 즉, 기존의 영향평가제도들이 간과하고 있었던 사회적 취약계층에 대한 영향을 평가함으로써 서울시정이 보다 합리적으로 운영되도록 도움을 주고자 함.
- 복지영향사전평가는 검토 중인 정책대안과 관련된 이해관계자들을 정책결정 과정에 보다 적극적으로 참여시키는 데 기여하고자 함.
 - 사회적 취약계층의 정책과정 참여의 부재와 폭력적 참여행태는 이들의 참여기회를 보장하는 제도가 없는 데서 비롯된 바가 큼.
 - 복지영향사전평가는 그 평가과정에 이해당사자인 사회적 취약계층 시민들의 참여를 강조함.
- 복지영향사전평가는 사업을 담당하는 주무부서의 참여를 강조함.
 - 복지영향사전평가는 서울시 시정 전반에 복지 마인드를 확산시키는 것

도 중요한 목적으로 삼고 있음.

- 복지영향사전평가의 도입 취지를 살리기 위해서는 사업을 담당하는 공무원들이 직접 복지영향을 평가하고 평가서를 작성하는 것이 필요함.

2. 평가 적용대상

- 원칙적으로 서울시가 계획하고 있거나 검토 중인 정책과 사업들은 모두 복지영향사전평가의 대상이 됨.
 - 신규사업뿐 아니라 기존의 사업 가운데 그 내용이나 사업범위의 변경 등을 위해 재검토되고 있는 것도 포함됨.
 - 그러나 현실적으로 서울시의 모든 정책대안들에 대해 사전평가를 수행하는 것은 비록 불가능하지는 않을지 몰라도 불필요할 가능성이 높음.
 - 그래서 본격적인 복지영향사전평가를 거칠 필요가 있는 정책·사업을 선정하는 데 필요한 기준으로 취약계층 수혜성, 사업의 중요성, 그리고 계획·사업의 규모를 제시하였음.
- 평가총량제 적용
 - 복지영향사전평가의 안정적 정착을 위한 방안
 - 복지영향사전평가 도입 초기에는 본부/국별로 연간 일정 수의 사업들에 대해서만 적용하도록 하고, 매년 말에 다음연도 대상사업 수를 조정
- 복지영향사전평가는 정책·사업이 사회에 미치는 영향 가운데 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 초점을 맞춤.
 - 이 연구에서는 빈곤가구, 노인, 장애인, 여성(아동 포함), 세입자 등 5개 계층의 시민들을 복지영향사전평가의 대상으로 선정하였음.

3. 복지영향사전평가의 구성

1) 2단계 평가

- 사전검토단계와 전문검토단계의 2단계로 나눔.
- 사전검토단계는 제1단계 복지영향사전평가를 말함.
 - 서울시의 모든 신규 및 중요한 내용이 변경될 정책, 프로그램, 사업에 대하여 실시됨.
 - 해당 담당부서의 담당자가 일차적으로 자신의 정책 등이 본격적인 복지영향사전평가를 받아야 하는 대상인지를 검토하고, 평가 대상사업으로 판단되면 해당 사업에 대해 개략적인 평가를 수행하고 그 평가결과를 사업계획 등에 반영함.
- 전문검토단계는 제2단계 전문복지영향평가를 말함.
 - 외부 전문가들이 평가에 참여함.
 - 제1단계 사전평가 결과 전문적인 복지영향평가가 필요하다고 판단되는 정책과 일정한 유형에 해당하거나 일정한 규모를 넘는 신규 정책에 한하여 진행함.

2) 평가 총괄조직의 역할

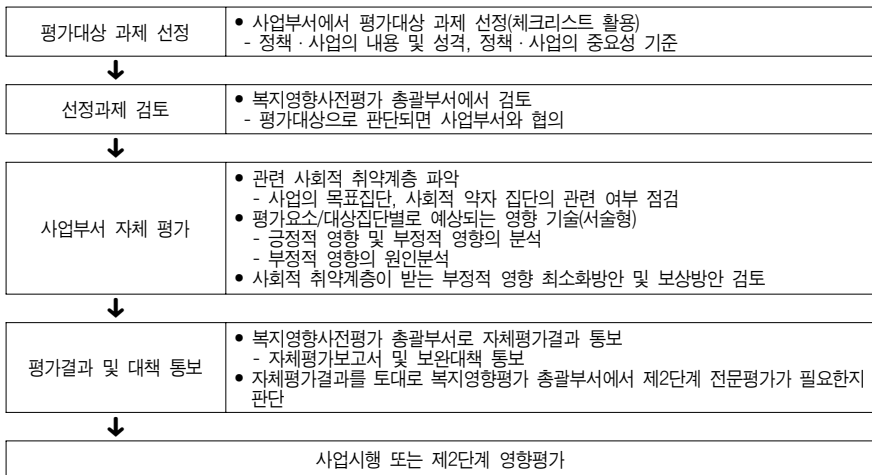
- 복지영향사전평가를 총괄하는 조직은 서울시 복지담당 부서에 설치
- 서울시 전 부서에 평가지침과 매뉴얼을 제작·전달하고 평가서 작성에 필요한 교육을 관리·운영
- 서울시 각 부서에서 작성한 제1단계 자체평가서를 취합하고 검토
- 제1단계 자체평가서를 작성하는 과제담당자에 대한 지원제도를 마련하고 시행
- 매년도 전문평가 대상 정책·사업의 수와 전문평가 예산을 편성, 확보하며 사업부서의 자체평가 없이 전문평가가 바로 이뤄지는 정책·평가를 선정
- 전문평가를 수행할 평가단을 구성하고, 그 활동을 지원

- 전문평가 결과가 평가대상 정책·사업의 계획 및 내용에 반영되도록 담당 부서와 협의
- 전문평가 수행과정에서 평가대상 과제의 이해관계자인 취약계층의 입장을 대변할 시민참여단을 구성하여 그 모임을 운영, 관리

4. 제1단계 자체평가 절차

- 사업부서가 평가대상 과제를 선정하여 복지영향사전평가 총괄부서에 전달하면 복지영향사전평가 총괄부서가 이를 검토하여 평가대상 과제를 확정
- 사업부서 담당자가 평가서를 작성한 후 평가총괄부서에 제출
 - 관련 사회적 취약계층을 파악해, 평가대상 사업으로 인해 입게 되는 부정적 영향 기술
 - 부정적 영향을 최소화할 수 있는 대안과 그에 대한 보상방안 및 평가과정에 대한 해당 취약계층의 참여방법 등을 서술
 - 전문평가 필요 여부에 대한 의견 제시

〈제1단계 사전평가 절차〉

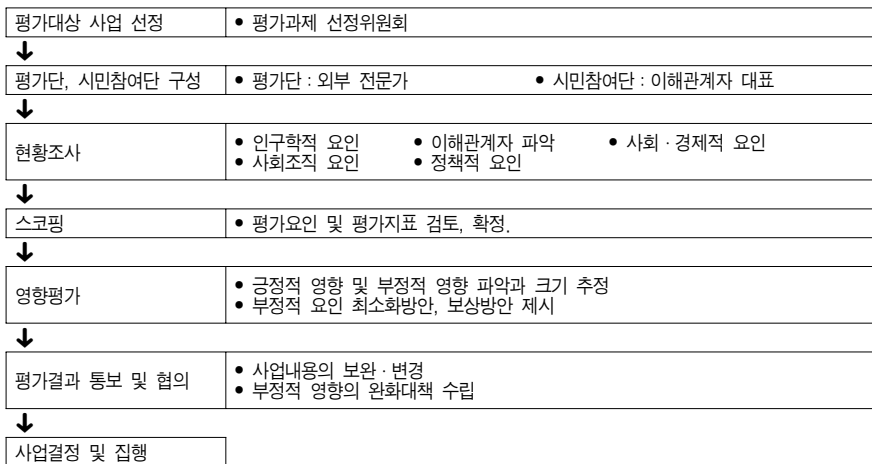


- 총괄부서가 평가서를 검토하여 보완을 요구하거나 전문평가 대상 여부를 판단
 - 자체평가를 통해 충분히 문제가 해결되었다고 판단되면 담당부서의 수정안은 통상적인 절차에 따라 진행

5. 제2단계 전문평가

- 복지영향사전평가 대상과제 선정위원회가 전문평가 대상 과제 선정
- 복지영향사전평가 총괄부서가 전문 복지영향사전평가를 수행할 별도의 연구단을 구성
 - 현황을 조사하고, 본 평가에 사용될 평가항목 및 범위를 확정된 후, 본격적인 복지영향사전평가에 돌입
- 복지영향사전평가에 참여할 시민참여단 구성
- 평가 후에는 평가결과를 통보하고, 정책·사업 계획의 수정 및 협의를 거쳐 최종 결정

〈제2단계 전문평가 절차〉



IV. 제1단계 자체평가의 시범평가 결과

1. 시범평가 계획 · 사업 소개

- 경제진흥본부 산업경제기획관 생활경제과의 ‘전통시장 및 상점가 시설현대화 사업’
 - 전통시장이나 상점가를 찾는 시민들에게 편리한 쇼핑환경을 제공하여 전통시장 매출 증대를 꾀하기 위해 2002년부터 시작된 시설현대화 사업
 - 전통시장과 상점가의 주차장, 화장실, 아케이드, 고객지원센터, LED전광판 등의 설치 및 전기·가스·소방·화재예방 등 안전시설, 냉난방시설, 기타 노후시설에 대한 개선 지원을 그 내용으로 함.
- 주택본부 주거재생기획관 주거재생과의 ‘무수골 주거환경 개선사업’
 - ‘도시 및 주거환경정비법’(이하 도정법)에서 정한 절차에 따라 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하여 도로 등 도시기반 시설을 정비하고 노후불량주택 등 건축물을 개량하거나 새로 건설하는 도시계획 사업의 하나로 서민 주거 안정 및 주거환경 개선을 위해 도정법에서 정한 주거환경개선구역에 대한 정비사업
 - 무수골 주거환경 개선사업은 1971년 개발제한구역으로 지정되어 있던 서울시 도봉구 도봉동 435번지 일대(일명 무수골)가 2003년 북한산 국립공원과 개발제한구역 모두에서 해제된 것을 계기로, 무수골지역의 열악한 공공시설을 정비하고 주택개량을 통해 주거환경을 개선하려는 사업
- 도시안전본부 시설안전기획관 도로계획과의 ‘강변북로 확장사업’
 - 강변북로 병목구간 확장 및 구조개선으로 강변북로의 상습 교통정체를 해소하고, 동서 간 교통소통을 원활하게 만들어 서울의 도시경쟁력 향상에 기여하고자 기획

- 2007년 12월 24일 마곡지구 도시개발사업 광역교통개선대책의 일환으로 마련된 이 사업은 용산지역에 국제업무지구 개발계획이 수립됨에 따라, 개발과정 및 개발완료 후 증가하게 될 교통량을 충당고자 입안
- 도시계획국 도시계획과의 ‘도시관리계획(용도지구) 결정 및 변경 결정’
 - 토지의 효율적 이용과 쾌적한 도시환경을 조성하기 위한 토지이용의 방향을 정하는 평면적 토지이용계획인 용도지역을 보완할 목적으로 지역에 따라 건축물의 형태, 배치, 구조, 밀도 등에 관한 입체적 기준을 사전에 정할 필요가 있는 경우에 이를 지정하거나 변경하는 것

2. 시범평가 결과

- 서울시 공무원들을 대상으로 복지영향사전평가에 대한 교육이 중요
 - 복지영향사전평가가 무엇이고, 계획과 사업의 어떤 측면에 대해 평가의 초점을 두고 있는지, 이를 통해 달성하고자 하는 것이 무엇인지에 대한 교육이 필요함.
- 평가문항 수정 시급
 - 평가대상 정책·사업을 선별하는 문항은 보다 간결하면서도 모든 유형을 포괄할 수 있게 수정되어야 함.
 - 복지영향사전평가 문항은 검토 영역별 서술식 문항보다 ‘예/아니오’로 답할 수 있는 구체화된 단답식 문항 중심으로 재구성이 필요함.
- 평가서 작성을 도와주는 멘토 시스템 제공 바람직
 - 매뉴얼과 지침의 제공만으로는 실질적인 영향평가가 이뤄지기 어렵기 때문에 평가서 작성자와 함께 평가를 해 나갈 수 있는 현장 밀착형 지원이 필요함.

V. 결론 및 추후 과제

1. 결론

- 서울시 공무원들을 대상으로 한 설문조사와 시범평가를 통해 복지영향사전평가가 필요하다는 것과 함께 이를 제도화하는 것이 쉽지 않을 것이라는 점을 확인할 수 있었음.
 - 대부분의 공무원들은 복지영향사전평가의 취지와 필요성에는 공감을 표명하였으나, 구체적인 적용에 대해서는 회의적인 반응을 보였음.
- 하지만 이러한 괴리는 복지영향사전평가가 보다 정교하고 현장에 적합하게 설계되어야 할 필요성을 대변하는 것일 뿐임.
- 이 연구에서 제안한 복지영향사전평가제도가 서울시에 도입된다면 일차적으로는 검토 중인 정책과 사업이 본래의 취지에 반하여 서울시민 가운데 취약계층 시민들에게 의도하지 않은 피해와 그로 인한 갈등을 미연에 방지함으로써 정책집행에 따른 사회적 비용을 최소화할 수 있게 되는 효과를 기대할 수 있을 것임.
- 뿐만 아니라 서울시가 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 사회적 취약계층의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가할 수 있는 기회를 제공함으로써 서울시 전체 구성원들로 하여금 복지 마인드를 체화하도록 유도할 수 있을 것임.

2. 추후과제

1) 평가조직체계

- 평가총괄기관의 소속
 - 복지건강본부가 복지영향사전평가를 총괄할 경우 성별영향평가와 마

찬가지로 복지영향사전평가제도가 유명무실해질 우려가 크다는 지적이 있음.

- 하지만 복지영향사전평가를 기회조정실이 총괄하는 것 역시 세 가지 문제점을 갖고 있음. 첫째, 기획조정실과 복지건강본부 사이에 업무 중복 및 갈등이 일어날 수 있음. 둘째, 종래의 기획조정실 업무와 복지영향사전평가 총괄업무가 동일한 성격이 아님. 셋째, 여타 영향평가의 경우와 다른 전례를 만들게 됨.

○ 평가위원회 설치

- 복지영향사전평가위원회의 구체적 역할과 기능에 대해 추가적인 논의가 필요함.
- 복지영향사전평가위원회의 역할을 결정하는 데 중요한 의미를 갖는 위원회의 구성과 권한에 대해서도 검토가 요구됨.

○ 전문평가 시민참여단

- 이해관계자들을 구체적으로 어떻게 구성할 것이며, 이들의 대표자를 어떻게 선발할 것인지에 대해 추가적인 논의가 필요함.
- 갈등영향평가 혹은 갈등분석의 경우에서와 같이 시민참여단을 구성하지 말고, 전문 평가단이 평가과정의 하나로 이해관계자 심층면접을 통해 참여의 문제를 대체하는 방법도 생각해 볼 수 있음.

2) 평가 대상

○ 평가대상 정책·사업의 조직범위

- 복지영향사전평가를 원 제안과 마찬가지로 서울시에 국한하여 실시할 것인지, 자치구청까지도 확대하여 실시할 것인지에 대해 추가적인 논의가 필요함.
- 복지영향사전평가를 자치구청에까지 확대하여 실시한다고 해도, 자치구청에서 기안하는 모든 정책·사업 대상에 대해 복지영향사전평가를 실

시할 것인지, 서울시의 심의와 결정을 얻어야 수행될 수 있는 정책·사업에 한정하여 복지영향사전평가를 실시할 것인지에 대해서도 검토가 요구됨.

○평가대상 이해관계 계층

- 5개 취약계층이 적절한지에 대해 추가적인 검토가 시급함. 특히 여성과 노인을 취약계층에 포함시키는 것이 적절한 것인지에 대한 논의 필요
- 평가대상 이해관계 계층을 사회적 취약계층으로 한정하는 것에 관해서도 추가적인 논의가 필요함. 사회적 취약계층에 한정하지 않고 주민에 대한 영향도 일정부분 다뤄야 한다면, 그 범위와 정도에 대해서 추가적인 검토가 바람직

○영향범위 및 유형

- 복지영향사전평가는 사회적 약자들에게 미칠 수 있는 긍정적 효과에 대한 식별과 평가 반영 방법 논의가 필요

3) 자체평가 평가서 항목

○평가대상 선정 체크리스트

- 계획·사업 규모 기준의 적정성 여부
- 평가대상 정책·사업·계획의 적정성 여부
- 계획과 사업 구분 여부

○복지영향평가 대상 취약계층 규모 추정

- 정책·사업을 담당하는 부서 자체적으로 이해관계자인 사회적 취약계층을 판별하고, 그 규모를 추정하는 것이 쉽지 않다는 현실적 어려움이 있음.
- 담당자가 현장에 나가 직접 이해관계자들을 식별하고 그 규모를 추정할 수 있을 것인지, 설사 현장 실사를 통해 추정이 가능하다 하더라도 이를 사업 담당자에게 요구하는 것이 타당한지, 필요하다면 별도의 조사기관

혹은 전담자를 두어야 하는 것은 아닌지 등의 질문에 대해 보다 면밀한 검토가 필요

○복지영향사전평가 항목

-복지영향 검토영역을 현재와 같이 단순히 열거하는 방식 대신 평가영역을 구체적인 질문으로 바꿔 점검표 양식으로 만들어야 할 것임.

-하지만 이를 구체적인 문항으로 제시하기 위해서는 추가적인 검토가 요구됨.

-또한 평가문항을 구체화하는 데 있어 평가문항을 정책·사업의 종류에 따라 다르게 구성해야 하는지에 대해서도 논의가 중요함.

목 차

제1장 서 론	3
제1절 연구개요	3
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구 내용	6
제2절 연구방법	7
제2장 복지영향사전평가 개요	11
제1절 복지영향사전평가의 의의	11
1. 사전영향평가	11
2. 복지영향사전평가의 개념	14
3. 복지영향사전평가의 목적 및 필요성	15
제2절 복지영향사전평가와 여타 사전영향평가의 차이점	18
1. 환경영향평가	18
2. 성별영향평가	21
3. 사회영향평가	23
4. 평등영향평가	27
제3절 서울시 복지영향사전검토 실태	30
1. 조사목적	30
2. 조사대상 및 설문내용	30
3. 조사방법	33
4. 조사결과	33
제3장 관련 영향평가제도	49
제1절 환경영향평가 및 사전환경성검토	49

1. 국내 환경평가제도 개요	49
2. 환경영향평가	51
3. 사전환경성검토제도	59
제2절 성별영향평가	63
1. 평가대상	63
2. 평가체계	65
3. 평가 절차	67
4. 평가 지표 및 측정방법	68
5. 평가의 효력	70
제3절 사회영향평가	71
1. 평가대상	71
2. 평가체계	72
3. 평가 절차	74
4. 지표 및 측정방법	77
제4절 평등영향평가	79
1. 평가대상	79
2. 평가체계	80
3. 평가 절차	80
4. 평가지표 및 측정방법	85
5. 평가의 효력	87
제4장 복지영향사전평가 설계안	91
제1절 복지영향사전평가 기본구조	91
1. 평가의 기본원칙	91

2. 적용 대상	93
3. 복지영향사전평가제도의 구성	98
제2절 제1단계 복지영향 자체평가	99
1. 평가체계	99
2. 평가 절차	101
3. 평가 항목 및 문항	106
4. 조사 방법	112
5. 평가 활용	112
제3절 제2단계 전문 복지영향사전평가	113
1. 평가체계	113
2. 평가절차	115
3. 평가항목 및 조사방법	120
4. 평가활용	123
제5장 복지영향사전평가 시범평가	127
제1절 시범평가 개요	127
1. 시범평가 추진과정	127
2. 시범평가 대상 계획·사업의 내용	129
3. 복지영향 자체평가서(안)의 구성	140
제2절 시범평가 결과	142
1. 제출된 평가서의 작성 수준	142
2. 평가 필요성과 평가대상사업의 평가적정성	144
3. 복지영향사전평가	147
4. 대안 검토 및 전문평가 필요성	149

제3절 시범평가의 평가 및 시사점	153
1. 평가서 작성의 수월성 여부	153
2. 복지영향 평가문항별 의견	155
3. 평가의 실효성	158
4. 시사점	161
제6장 결론 및 향후 과제	171
제1절 요약 및 결론	171
1. 연구내용 요약	171
2. 결론	176
제2절 향후 과제	177
1. 평가조직체계	177
2. 평가 대상	181
3. 자체평가 평가서 항목	184
참고문헌	189
부 록	197
영문요약	213

표 목 차

〈표 2-1〉 설문조사 대상 현황	31
〈표 2-2〉 설문분석대상자 현황	34
〈표 2-3〉 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중	36
〈표 2-4〉 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 부서별 비중	37
〈표 2-5〉 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려한 계획·사업의 비중	38
〈표 2-6〉 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려한 계획·사업의 부서별 비중	39
〈표 2-7〉 부서별 사회적 취약계층 영향 고려 요구 법률현황	41
〈표 2-8〉 부서별 사회적 취약계층 영향 고려 요구 조례/규칙 현황	42
〈표 2-9〉 부서별 사회적 취약계층 영향 고려 요구 위원회 현황	42
〈표 2-10〉 영향평가 미비로 인한 계획·사업 차질 경험	45
〈표 3-1〉 사전환경성검토와 환경영향평가 비교	51
〈표 3-2〉 환경영향평가 대상사업	52
〈표 3-3〉 환경영향평가 분야별 세부항목	57
〈표 3-4〉 환경영향평가의 사회·경제 분야 평가항목별 세부항목	58
〈표 3-5〉 사전환경성검토제도 대상사업	60
〈표 3-6〉 사전환경성검토의 사회·경제 분야 평가항목별 세부항목	63
〈표 3-7〉 성별영향평가 대상사업 선정 기준	64
〈표 3-8〉 성별영향평가 항목	69
〈표 3-9〉 성별영향평가 적용방법	70
〈표 3-10〉 미국 사회영향평가 평가부문 및 세부항목	78

〈표 3-11〉 법적 기준 예시	84
〈표 4-1〉 전국가구 월평균소득 기준 및 저소득 가구 기준(2010년)	94
〈표 4-2〉 복지영향사전평가 대상사업 선정 기준(중요성, 규모)	96
〈표 4-3〉 복지영향사전평가 대상사업 선정 기준(필수평가항목)	107
〈표 4-4〉 이해관계자 확인	108
〈표 4-5〉 복지영향평가	109
〈표 4-6〉 부정적 영향 최소화방안 및 보상가능성 검토	110
〈표 4-7〉 이해관계자 참여	111
〈표 4-8〉 제2단계 평가영역 및 평가항목	121

그림 목차

〈그림 2-1〉 설문응답자 근속기간 분포도	35
〈그림 3-1〉 환경평가제도의 체계	50
〈그림 3-2〉 환경영향평가 프로세스	55
〈그림 3-3〉 사전환경성검토 프로세스	62
〈그림 3-4〉 성별영향평가 프로세스	68
〈그림 3-5〉 미국 사회영향평가 절차	77
〈그림 3-6〉 평등영향평가 flow chart	81
〈그림 4-1〉 제1단계 사전평가 절차	102
〈그림 4-2〉 제2단계 평가과정	116

제1장 서론

제1절 연구개요

제2절 연구방법

제1장

서론

제1절 연구개요

1. 연구배경 및 목적

1987년 외환위기라는 사회적·경제적 어려움을 경험한 이후 우리 사회에서는 복지와 삶의 질에 대한 관심과 그 중요성에 대한 공감대가 널리 확산되었다. 서울시는 2006년 민선 4기부터 자립·자활의 기치 아래 ‘서울형 그물망 복지’를 추진해왔고, 2010년 민선 5기를 맞이해서는 ‘삶의 질 향상’과 ‘도시경쟁력 강화’라는 두 가지 기조하에 민선 4기부터 추진해온 복지사업들이 결실을 거둘 수 있도록 매진하고 있다. 특히 우리나라는 저출산·고령사회로의 급속한 전환과 2008년 미국의 서브프라임 모기지사태 이후 심각해진 중산층의 붕괴와 청년 실업문제로 인해 짧은 기간 동안 ‘보편 복지’ 방향으로의 복지 패러다임 변화가 급속하게 이뤄지고 있다. 그리고 이러한 변화에 맞춰 서울시에서도 민선 4기부터 다양한 복지서비스를 개발하고, 그 서비스대상을 확대시켜 왔다.

그러나 다른 한편에서는 2009년 재개발사업 현장에서 발생한 용산참사와 같이 비록 사업 자체는 서울의 경쟁력과 주거환경을 개선하는 데 필요한 것임에도 불구하고 그로 인한 사회적 취약계층의 피해나 불이익을 충분히 고려하지

못한 채 추진되어, 피할 수 있는 갈등과 비용을 발생시키는 문제가 반복되고 있다. 이러한 문제는 상당수의 지역주민들이 일시적 혹은 영구적으로 이주를 해야 하는 개발사업 분야에서 대표적으로 나타나게 되지만, 대형할인마트의 개점을 지방자치단체가 허가해 줌으로써 인근의 전통시장이나 소형 슈퍼마켓 등이 상권을 잃고 여러 소상공인들이 폐업을 하게 되는 경우와 같이 비개발사업 분야의 시정에서도 적지 않게 찾아 볼 수 있다.

한편으로는 보다 많은 시민들에게 복지 서비스를 새롭게 개발하여 제공하고 있으면서, 다른 한편으로는 상당수의 시민들을 현재의 취약한 생활수준에도 미치지 못하는 열악한 수준으로 전락시킬 위험이 큰 사업을 신중한 검토 없이 진행하고 있다. 이러한 모순된 상황을 극복하고 삶의 질과 복지에 대한 서울시의 노력이 성과를 거두기 위해서는, 서울시민의 복지욕구를 충족시키려는 노력 못지않게 서울시의 모든 기획단계에서 계획안에 정책과 사업으로 인해 사회적 취약계층의 후생수준이 후퇴하는 것을 예방하고, 그러한 후퇴가 불가피하다면 후생감소수준을 최소화하며, 필요하다면 그에 대한 적절한 보상을 제공하려는 노력을 반영하는 것이 필요하다.

원칙적으로 정책을 개발할 경우, 새로운 정책이 미칠 영향을 사전에 검토해 부정적 영향에 미리 대비해야 한다. 이러한 사전영향은 해당 정책이 의도한 목표(intended objectives)를 기준으로 분석·평가된다. 즉, 특정한 정책의 대상, 효과 등과 관련하여 정책입안 초기에 미리 의도했던 목표가 달성될 수 있을 것인지에 대해 정책집행단계 이전에 미리 검토해야 하여 그에 대한 확신을 담보할 수 있어야 한다. 하지만 모든 정책은 예상하지 못한 대상에게 의도하지 않은 영향을 미칠 수 있다. 이러한 의도하지 않은 정책영향은 정책의 집행과정에서 나타난 부수적인 결과로서 확인이 가능하다. 그렇기 때문에 추후에 확인된 의도하지 않은 부정적 정책영향은 그 심각성과 중요성에 비추어 사전영향평가 단계를 보완하는 데 활용된다.

신규 정책이 미칠 영향을 사전 평가할 때 전통적으로 중요하게 다뤄진 분야

는 재정적 영향과 정치적 실현가능성(political feasibility)이었다. 하지만 1970년대 이래로 개발 중인 정책이 환경과 지역사회에 미칠 영향이 중요한 검토 대상으로 부상하였고, 1990년대 무렵부터는 여성 및 사회적 소수계층의 권리와 후생에 미치는 영향에 대한 관심이 높아지기 시작하였다. 이러한 경향은 정책형성과정에서 개발 중인 정책과 사업이 가져올 수 있는 사회적 순편익(social net benefit)에 대한 관심을 넘어 화폐화하기 어려운 사회적 영향(social impact)으로 강조점이 이동하고 있음을 보여준다.

이미 미국과 유럽의 경우 검토 중인 정책이 사회에 미칠 영향에 대한 사전평가를 전면적으로 도입하여 운영하고 있다. 특히 유럽은 모든 중요한 경제적, 사회적, 환경적 영향을 하나의 단일한 평가 속에서 분석하겠다는 야심 찬 계획 하에 2002년 정책 제안에서 경제, 사회, 환경에 미치는 영향을 종합적으로 고려하는 영향평가 시스템을 제시하여 개발정책뿐 아니라 모든 정책영역에 대하여 정책기획 단계부터 사회영향평가제도를 도입·운영하고 있다.

서울시도 그 인구규모나 파급력 및 영향력을 감안할 때, ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 실현하기 위해서는 화폐적 편익만을 고려하는 비용편익분석을 넘어, 서울시의 정책과 사업이 가져올 사회적, 환경적 영향에 대한 보다 체계적이고 구조화된, 사전적 영향평가제도를 도입할 필요가 크다 할 것이다. 다만, 서울은 서구와 달리 인종적·민족적 다양성이 적으며, 그 수준이 지방정부에 해당하는바, 국가적 개발사업에 따른 지역주민들의 피해를 사전에 평가하는 사회영향평가보다 이를 원용하여 사회적 취약계층을 배려하고, 불필요한 사회적 갈등비용을 최소화할 수 있는 새롭게 변형된 영향평가제도를 도입하는 것을 적극적으로 생각해 볼 필요가 있다.

현재 서울시도 성별영향평가, 환경영향평가 등을 통해 특정 정책이나 사업이 해당 지역의 주민 전반에 미치는 영향이나 여성의 권리에 미치는 영향을 검토하고 평가하도록 되어 있다. 그러나 기존의 영향평가제도들만으로는 서울시정이 사회적 취약계층에 미치는 영향을 전반적으로 검토하기에는 한계가 있다.

이에 따라 이 연구에서는 서울시의 정책과 사업으로 인해 취약계층에게 발생할 수 있는 의도하지 않은 부정적 영향을 예방하거나 최소화하기 위한 노력을 강화할 수 있도록 복지영향사전평가제도를 서울시에 도입하는 방안에 대해 검토하고자 한다. 복지영향사전평가제도의 도입은 서울시의 전 부서가 관련 정책과 사업을 발굴, 기획, 시행하는 데 있어 복지관점을 반영시킬 수 있는 행정환경을 조성하는 데에도 기여할 것이다.

2. 연구 내용

이 연구는 서울의 경쟁력과 도시환경을 개선하는 데 필요한 사업임에도 불구하고 그로 인해 피해를 입거나 불이익을 겪게 되는 사회적 취약계층에 대한 충분한 고려와 대안검토 없이 추진되어 피할 수 있는 갈등과 비용을 발생시키는 문제를 예방하거나 최소화하기 위한 노력이 필요하다는 문제의식 하에 서울시의 전 부서가 관련 정책과 사업을 발굴, 기획, 시행하는 데 있어 복지관점을 반영시킬 수 있는 행정환경을 조성하기 위한 수단으로 ‘복지영향사전평가’라는 제도를 소개하고 그 도입을 제안하는 것을 목표로 하고 있다.

제1장 서론에 이어 제2장에서는 복지영향 사전평가의 개념과 그 목적, 배경 등을 소개한다. 이와 더불어 서울시 공무원들이 담당 업무를 추진하는 과정에서 사회적 취약계층에게 미칠 수 있는 부정적 영향을 얼마나 고려하고 있는지에 관한 실태조사 결과를 제시하여 복지영향사전평가제도의 도입 필요성을 검토해 본다.

제3장에서는 복지영향사전평가를 구체화하기 위해 이와 유사한 국내외 관련 제도들을 검토하며, 이를 토대로 제4장에서는 복지영향 사전평가제도의 모습을 구체적으로 제시한다. 제5장에서는 몇 가지 서울시 정책을 대상으로 제4장에서 제시된 복지영향사전평가를 시범적으로 적용해보고, 그에 대한 기여와 문제점 및 한계를 검토한다. 마지막 제6장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 복지영

향사전평가를 제도화하기 위해 추가적인 논의와 검토가 필요한 사항들을 제시한다.

제2절 연구방법

이 연구는 문헌연구와 설문조사, 그리고 시범사업과 인터뷰 등을 사용하여 진행되었다. 문헌연구는 모든 연구의 기본이 되는 연구방법으로 이 연구에서는 복지영향사전평가의 절차나 평가항목 및 지표, 관리체계 및 제도화 방안 등을 구체화하기 위해 현재 국내외에서 운영 중인 유사 영향평가제도들에 관한 보고서와 문헌을 분석하여 활용하였다.

또한 복지영향사전평가라는 제도가 마련되어 있지 않은 현재의 상황에서 서울시 공무원들이 담당 업무를 수행하는 과정에서 사회적 취약계층에게 정책이나 사업이 어떤 영향을 얼마나 주는지에 대한 검토 및 그에 따른 정책·사업 내용의 변화 경험과 그 정도에 관한 실태를 알아보기 위해 서울시 11개 부서 과장급 이하 2,600여 명에 대한 설문조사를 실시하였다.

마지막으로 문헌연구결과를 활용하여 연구진이 구상한 복지영향사전평가안을 서울시 4개 본부·국에 배포하여 각 한 개의 사업·계획에 대해 복지영향사전평가를 시범적으로 실시해 보았다. 이를 통해 복지영향사전평가의 가능성과 향후 개선방향 등에 대한 정보를 얻고자 하였다. 그리고 시범평가 후에는 평가서 작성 담당자를 만나 인터뷰를 실시하여 평가서 작성에 따른 애로사항 및 복지영향사전평가에 대한 이해도, 필요성 등에 대한 의견을 수렴하였다.

제2장 복지영향사전평가 개요

제1절 복지영향사전평가의 의의

제2절 복지영향사전평가 실태

제3절 서울시 복지영향사전검토 실태

제 2 장

복지영향사전평가 개요

제1절 복지영향사전평가의 의의

1. 사전영향평가

전통적으로 정책학에서는 정책 등이 결정되기 이전에 검토 중인 정책대안이 초래할 결과를 예측하고, 예상된 결과가 국가와 사회에 미칠 영향을 제시하여 정책결정자의 결단이 보다 합리적이고 바람직할 수 있도록 지원하는 합리적 활동을 정책분석(policy analysis)이라고 분류해 왔다. 정책분석은 정책결정과정에서 필요로 하는 정보와 지식을 산출하는 활동으로, 정책대안들이 가져올 결과들을 예측하고 그로 인해 초래되는 사회·경제적 영향 등을 추정하는 활동을 포함하게 되는데, 이 활동을 ‘사전영향평가’ 혹은 ‘사전적 영향평가’(ex ante impact evaluation)라 한다¹⁾. 한편 정책과정에서 정책 등이 집행된 이후에 집행된 정책 등이 애초에 의도한 결과를 가져왔는지, 나아가 구체적으로 의도한 결

1) 국내 행정학계와 정책학계에서는 특정 사업이나 정책이 사회적, 경제적 환경 등에 미치는 효과를 미리 살펴보고 그에 대한 대응방안을 모색하는 활동을 ‘영향평가’ 혹은 ‘정책영향평가’라고 부르며, 정책의 합리성을 제고할 수 있는 정책분석기법 가운데 하나로 본다(노화준, 2007; 정정길 외, 2010 등 참고). 하지만 이 연구에서는 ‘사전영향평가’를 정책분석과 대동소이하게 사용하는 EU의 입장을 수용하고 있다.

과는 얼마나 발생하였는지를 평가하여 추후의 정책집행이나 새로운 대안 모색에 활용하는 합리적 활동도 중요한데, 이를 정책평가(policy evaluation)라 한다. 그리고 정책평가과정에서 이뤄지는 대표적인 활동을 impact assessment, 혹은 impact evaluation이라 하며, 우리말로는 ‘영향평가’라고 통칭한다. 그러나 오늘날 정책분석과정에서의 사전적 영향평가활동은 impact assessment로 부르고, 정책평가과정에서의 평가활동은 impact evaluation으로 부르는 경향이 자리를 잡아가고 있는데, 우리말로는 전자를 사전영향평가, 후자를 (사후)영향평가라고 부를 수 있다.

(사후)영향평가는 1960년대 미국에서 낙후된 사회적 기반을 강화하기 위해 대규모 예산을 투입하여 교육, 지역개발, 사회복지 분야의 다양한 사회정책과 프로젝트들을 추진하면서 학계와 실무 모두에서 중요한 분야로 각광받아 왔다. 막대한 예산을 투입하여 추진한 사회정책과 사업들이 실제로 의도한 결과를 가져왔는지, 실현된 영향의 크기가 얼마나 되며 의도하지 않았거나 바람직하지 않은 부수효과가 얼마나 되는지 등을 파악하려는 영향평가는 보다 효과적인 정책을 개발하여 다양한 목적을 달성하고자 하는 정책결정자들에게 매우 중요하게 다뤄져 왔다. 그리고 이에 발맞추어 정책평가의 기법과 지식들도 꾸준히 발전되어 왔다. (사후)영향평가는 그 속성상 기존 정책의 보완이나 새로운 대안의 개발에 활용되는 환류기능을 내포하고 있다. 그렇기 때문에 정책평가의 성과가 축적되고, 관련 지식이 정교해짐에 따라 정책을 계획하는 단계에서 검토 중인 대안이 가져올 결과를 미리 분석하여 최선의 대안을 모색하는 정책분석, 즉 사전영향평가에 대한 관심이 높아지는 것은 자연스러운 측면이 있다. 하지만 최근 들어 사전영향평가의 중요성과 가치가 부각되고 있는 현상은 EU의 변화로부터 비롯되었다고 볼 수 있다.

2002년 6월, 유럽연합 집행위원회(European commission)는 기존의 영역-기반 영향분석(sector-based impact analyses)을 통합 영향평가(integrated Impact Assessment)로 대체하겠다고 선언하였다. 여기서 말하는 통합 영향평가의 핵심

은 유럽연합 집행위원회의 정책제안들(proposals)이 미칠 잠재적인 사회적, 경제적, 환경적 영향을 사전에 검토하는 것으로, 보충성의 원칙과 비례성의 원칙(principle of subsidiarity and proportionality)에 대한 검토, 그리고 이해관계자들과의 협의(consult)를 포함한다(Robertson, 2008 : 17).

종래의 정책분석에 새로운 접근방법을 접목시켜 사전영향평가의 영역과 중요성을 확장시킨 EU 집행위원회의 이러한 결정은 세 가지의 배경과 그에 해당하는 목적을 달성하기 위한 것으로 알려져 있다(Miège, 2008; Robertson, 2008). 유럽에서 사전영향평가가 주목받게 된 첫 번째 배경은 2000년 3월에 성립된 리스본 전략²⁾이다. 리스본 전략의 정신에 따라 EU 내부의 규제환경을 단순화하고 개선하여 규제에 의한 비용을 최소화하려는 노력의 일환으로 EU 집행부가 입안하려는 정책들에 대해 사전영향평가를 강화하려는 것이다. 유럽에서 사전영향평가의 가치가 높아진 또 다른 배후에는 회원국과 EU기구 간 ‘좋은 거버넌스’(good governance)에 관한 요구가 존재한다. EU의 정책이 집행되는 과정에서 보다 적은 비용을 지불하고, 정책의 효율성을 높이기 위해서는 정책 입안 단계에서 회원국들 간의 조정과 이해관계자들의 참여 및 정책과정의 투명성 보장이 요구되었던바, 이러한 요구를 사전영향평가를 통해 해소해보고자 하였던 것이다. 그러나 사전영향평가가 주목받게 된 보다 중요한 배경과 목적은 지속가능한 발전의 실현이라 할 수 있다. EU가 추진하는 정책과 사업이 환경, 경제, 사회에 미치는 영향을 균형 잡힌 관점에서 검토함으로써 정책결정자들에게 사회적·경제적·환경적 측면들 사이의 잠재적 상충성(trade-offs)에 대한 보다 나은 정보를 제공하고, 이를 통해 정책의 견고성(policy coherence)을 증진시킬 수 있도록 사전영향평가를 활용하고 있는 것이다.

이처럼 사전영향평가는 해결하고자 하는 문제와 정책의 목적, 그러한 목적을

2) 리스본 전략은 2010년까지 3%대의 경제성장률과 70%대의 고용률을 달성하여 2010년까지 미국과의 경제격차를 만회하는 것을 골자로 하는 EU의 장기 발전전략이다. 세부 전략으로는 ①일자리 창출과 사회통합, ②지속가능한 경제성장, ③최고의 경쟁력을 갖춘 역동적인 지식기반경제의 구축 등이 설정되었다.

달성할 수 있는 다양한 대안들과 대안별 영향 파악 및 이를 통한 정책대안 간 비교라는 정책제안에 대한 일련의 논리적 구조화 과정으로서, 제안된 정책대안의 잠재적 영향에 대한 증거를 제공하고, 가능한 상충효과와 시너지효과를 식별한다는 점에서 전통적인 정책분석의 면모를 갖추고 있다. 하지만 사전영향평가는 정책제안의 질을 높이고, 정책결정에 유용한 조언을 제공하며, 정책과정의 투명성을 강화시키기 위해 검토영역을 확대, 구체화시켰다는 점에서 정책분석과 차이를 보이고 있다. 다시 말해 오늘날의 사전영향평가는 종래의 정책분석에서 강조하였던 경제적 영향을 넘어 사회적 영향, 환경적 영향으로 그 검토 분야를 확대, 구체화시켰고 이들 세 가지 분야의 영향에 대해 균형 잡힌 분석을 요구한다는 점에서 전통적인 정책분석의 범주를 넘어서는 보다 진일보한 측면을 보여주고 있다.

2. 복지영향사전평가의 개념

사전영향평가는 계획단계에 있는 정책이나 사업이 가져올 수 있는 결과와 그로 인한 다양한 차원의 영향을 분석하고 평가하는 활동이다. 하지만 정책과 사업의 목표와 특성에 따라서는 총체적인 영향평가만으로는 정책결정에 충분한 정보를 주기 어려운 경우가 있다. 오히려 경제적, 사회적, 환경적 영향 가운데 특정한 차원의 영향에 대해 보다 많은 관심과 집중적인 평가가 이뤄져야 할 경우도 있는 것이다. 예를 들어 환경에 대한 영향에 보다 특화된 환경영향평거나 교통에 미치는 영향에 특화된 교통영향평가, 또한 사회에 미치는 영향에 특화된 사회영향평가와 건강에 미치는 영향에 집중하는 건강영향평가, 그리고 소수자(minority)의 권리에 미치는 영향에 초점을 맞추는 평등영향평가 등과 같이 사전영향평가의 기본 틀을 따르면서도 특정한 측면의 영향에 대한 평가에 집중하는 다양한 유형의 영향평가가 존재하고 있다. 그렇다면 정책 등이 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 초점을 맞추어 집중적으로 평가하는 것도 사전영향

평가의 한 유형으로 생각해 볼 수 있을 것이다. 그리고 이러한 사전영향평가를 복지영향사전평가(Welfare Impact Assessment)라고 부르고자 한다.

이 연구에서 제안하고자 하는 복지영향사전평가를 보다 엄밀히 정의하자면 다음과 같다. 복지영향사전평가는 서울시의 특정한 정책과 사업들이 서울시민, 특히 취약계층 시민들의 삶의 질에 미칠 수 있는 영향을 사전에 추정하고 평가하는 활동을 말하는 것으로, 계획 중이거나 추진 중인 정책·사업들이 사회적 약자들에게 미칠 수 있는 긍정적인 효과는 극대화시키고, 부정적인 효과는 극소화시키도록 계획과 사업내용을 수정하거나 필요한 대안을 마련하는 활동을 포함한다.

여기에서 취약계층 혹은 사회적 약자는 사회적 취약계층(the social vulnerable)을 말하는 것으로, 아직 학문적으로 통일된 정의는 마련되어 있지는 않지만 대체로 개인의 탓으로 돌리기 어려운 이유로 실업, 질병, 장애, 빈곤 등 사회적 위험에 대한 대처능력이 현저하게 미흡하거나 부족해진 계층의 사람들을 의미한다. 대표적인 취약계층으로는 저소득빈곤층, 노인, 장애인, 여성 등을 들 수 있다.

3. 복지영향사전평가의 목적 및 필요성

EU와 회원국들의 지속가능한 발전을 위해 사전영향평가를 제도화한 것과 마찬가지로 이 연구에서 복지영향사전평가의 제도화를 제안하는 이유 또한 서울시의 지속가능한 발전을 위한 것이다. 오늘날 모든 종류의 공공사업들은 효율적으로 수행되어야 할 뿐만 아니라, 지역 주민들에게 불이익을 주거나 부정적인 사회적·환경적 영향을 발생시키지 않아야 한다는 생각이 널리 자리를 잡아가고 있다. 마찬가지로 도시 운영에서도 지속가능한 발전을 기본적인 정책목표로 삼아야 한다는 생각이 보편적으로 인정되고 있다. 이러한 변화는 경제적·재정적 측면의 지속가능성에서부터 시작하여 차츰 환경적 측면으로 확산되어 나갔고, 사회적 측면에서의 지속가능성으로까지 확대되고 있다.

경제적·재정적 지속가능성은 1970년대 오일쇼크로 대표되는 국제적 경기 불황과 이에 따른 정부의 재정난이 심각해지기 시작하면서 강조되었던 개념으로 정책이나 사업이 투입된 예산 이상의 경제적 이익이나 재정수입을 지속적으로 유지하는 데 기여할 수 있어야 한다는 의미를 담고 있다. 환경적 지속가능성은 개발정책과 같은 인간의 의도적인 활동으로 인해 지구와 환경을 파괴되는 정도를 일정한 수준으로 통제하여 생물다양성과 생태계를 보존하고, 문명과 인간 활동도 지속될 수 있어야 한다는 뜻을 담고 있다. 마지막으로 사회적 지속가능성은 다양한 이해관계자들의 요구가 합리적으로 조정되고 타협을 이뤄 사회적 합의와 일체감을 훼손하지 않으면서 정책과 사업들이 지속적으로 논의, 결정, 집행되고 다시 재검토될 수 있어야 한다는 의미를 품고 있다.

특히 우리나라에서는 1987년 이후의 민주화 흐름과 1997년 외환위기 및 2008년 글로벌 경제위기를 겪으면서 사회적 지속가능성 가운데에서도 특히 사회적 취약계층에 대한 관심과 배려가 중요해지고 있다. 1987년 이후로 군사 독재시기에 억압되어 있었던 복지에 대한 요구가 표출되기 시작하였고, 1997년 외환위기 이래 개인의 책임으로 돌릴 수 없는 사회적 위험으로 인해 많은 수의 중산층 시민들이 경제적 어려움에 노출되었고, 상당수의 시민들은 빈곤층으로 전락하게 되었다. 다행스럽게도 김대중 대통령과 노무현 대통령 집권 시기 동안 경제는 많이 회복되었고, 외환위기의 아픔도 아물어 가는 듯 했다. 그러나 2008년에 발생한 글로벌 경제위기는 국내의 이러한 회복세에 찬물을 끼얹었다. 당시 취임한 이명박 대통령은 4대강 사업과 조세감면, 일자리 창출 사업 등을 통해 경기 회복에 의욕적으로 나섰다. 특히 서울시의 경우에는 오세훈 시장이 일자리 창출과 그물망복지를 핵심정책으로 설정하고 서울시 전 조직의 역량을 창·취업과 복지에 집중하는 시스템을 가동하여 모든 정책과 사업 분야에서 사회적 취약계층과 중산층 서울시민들에게 다양한 복지 서비스를 제공하도록 독려하였다. 그럼에도 불구하고 빈부의 격차는 더욱 커졌고, 중산층의 붕괴는 가속화되었으며 각종 개발사업으로 인해 취약계층이 겪는 어려움은 한층 무거워졌다.

이러한 현상은 사회적 위험을 극복하기 위해서는 서민들에게 필요한 정책과 사업들을 개발하고 확대하는 수준을 넘어선 새로운 접근방법이 필요하다는 점을 보여준다. 지속가능한 발전과 삶의 질에 대한 서울시의 노력이 성과를 거두기 위해서는 이를 목표로 하는 정책과 사업을 발굴하고 추진하는 것 이상으로 시정 전반에 복지 관점을 투영시킬 수 있는 행정환경을 조성하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 서울시가 수행 중이거나 계획 중인 정책과 사업들이 사회적 취약계층에게 주는 영향이 다양할 수 있다는 점을 인정하고 그러한 차별적 영향을 식별하여 개선시킬 수 있는 수단과 제도를 마련하는 것이 필요하다.

복지영향사전평가는 취약계층에 대한 정책·사업의 영향에 초점을 맞추고 있는데, 이는 취약계층이 일반 시민들과 구별되는 복지욕구를 가지고 있다는 점을 전제로 삼고 있기 때문이다. 따라서 복지영향사전평가를 통해 파악하고자 하는 내용은 다음과 같다.

- 서울시 사업이 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 차별적 영향 정도
- 사업시행에 따라 사회적 취약계층 시민들이 부담해야 하는 역효과
- 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 역효과를 제거할 수 있는 대안
- 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 역효과를 완화·보상할 수 있는 방법

복지영향사전평가를 통해 서울시의 발전에 필요한 정책이나 사업을 개발하고 결정하는 단계에서 해당 정책 등의 수립, 시행 시 사회적 취약계층 시민들에게 미칠 수 있는 영향을 사전에 분석·평가하게 된다. 이러한 사전평가를 통해 검토 중인 정책과 사업이 본래의 취지에 반하여 서울시민 가운데 취약계층 시민들에게 의도하지 않은 피해와 그로 인한 갈등을 미연에 방지함으로써 정책집행에 따른 사회적 비용을 최소화하는 것을 일차적인 목적으로 한다. 그렇기 때문에 복지영향사전평가서에는 식별된 영향 가운데 긍정적인 효과는 극대화시키고, 부정적인 효과는 극소화시키기 위한 대안들이 함께 제안될 필요가 있다.

또한 서울시가 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 사회적 취약계층의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가할 수 있는 기회를 제공함으로써 서울시 전체 구성원들로 하여금 복지 마인드를 체화하도록 유도하는 것도 복지영향사전평가의 중요한 목적 중 하나이다. 이를 통해 서울시정의 계층차별적 요소를 미연에 제거하여 서울시민 모두에게 동등한 혜택이 돌아갈 수 있는 시정을 실현할 수 있게 될 것이고, 이는 다시 서울시민의 만족도를 향상시켜 정책 등의 활용도 및 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

제2절 복지영향사전평가와 여타 사전영향평가의 차이점

서울시에 새로운 제도를 도입하는 것은 기존의 시정과 행정 시스템에 부담을 가져올 수 있다. 그렇기 때문에 제도 도입을 선불리 제한하기에 앞서 현재 서울시에서 운영되고 있는 관련 제도를 검토하여 그 차별성과 필요성을 확인해보는 것이 필요하다. 이 절에서는 먼저 국내에 법률로 제정되어 시행되고 있는 환경영향평가와 성별영향평가를 살펴본 후, 국내에는 도입되지 않았으나 해외에서 시행되고 있는 사회영향평가와 평등영향평가를 살펴 이들 제도들이 사회적 취약계층에 대한 서울시정의 복지 영향을 사전에 평가하고 이에 대한 적절한 대안을 마련하는 데 부족함은 없는지 검토하고자 한다.

1. 환경영향평가

1) 환경영향평가제도의 의의

환경영향평가(Environmental Impact Assessment; EIA)는 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발’을 실현하기 위해 개발 관련 사업계획을 수립·시행할 때

그 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하는 제도이다(환경영향평가법 제2조).

우리나라에서 환경영향평가는 1977년 ‘환경보전법’에서 처음 법제화된 후, 1981년부터 본격적으로 시행된 제도이다. 이 제도는 2001년 ‘환경·교통·재해 등에관한영향평가법’에서 통합 규정되었다가 2009년 1월부터 다시 교통영향과 재해영향, 인구영향평가와 분리되어 환경영향평가만이 독립된 제도로 ‘환경영향평가법’에 규정되었다. 제도화된 지 30년 이상이 지난 환경영향평가는 기본적으로 계획 중인 개발관련 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 조사·예측·평가하는 것이지만, 제도화 당시부터 평가대상 환경에 사회·경제환경을 포함시켰다. 그렇기 때문에 환경영향평가를 통해서 대상 사업이 해당 지역의 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 대한 평가도 함께 이뤄질 가능성이 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

2) 환경영향평가 분야와 항목상의 한계

먼저 환경영향평가를 통해 조사 및 평가가 이뤄지는 항목들을 살펴보자. 평가항목에 관한 내용을 규정한 환경영향평가법 제8조와 동 시행령 제2조 및 별표 2에 따르면, 환경영향평가에서 다루는 평가항목은 대기환경분야, 수환경분야, 토지환경분야, 자연생태환경분야, 생활환경분야, 사회·경제환경분야로 구분되어 있다. 이 가운데 생활환경분야의 위생·공중보건과 사회·경제환경분야의 세 분야(인구, 주거, 산업)가 사회적 취약계층에 미치는 평가대상 사업의 영향을 검토해 볼 수 있는 항목에 해당한다.

하지만 위생·공중보건분야의 조사항목은 의료시설 현황과 상·하수도 현황, 법정 전염병 발생현황 및 사업시행이 이들 항목에 가져올 영향을 포함하도록 되어 있을 뿐이며, 인구분야의 경우 사업대상지역 전체의 인구, 인구구성, 인구증감을 포함하도록 되어 있고, 주거분야의 경우 가구·주택 수 주택보급률, 주택의 형태와 구조 및 주택소유현황, 이주민 발생 여부 및 이주에 관한 사항

정도만을 포함하도록 되어 있다. 또한 산업분야의 경우에는 산업구조, 산업진흥계획 산업배치 등과 같은 산업별 활동현황 및 그 변화 등에 한정되어 있다. 이처럼 환경영향평가에서 다루는 생활환경과 사회·경제환경분야는 관련 개발사업으로 인해 사회적 취약계층이 받게 되는 소득, 직업, 주거, 건강, 교육 측면의 영향을 평가하기에는 많은 어려움과 한계를 갖고 있다.

뿐만 아니라 2004년 이후로 환경영향평가법에서 평가 세부항목은 관련 규정을 삭제하고, 평가대상 사업의 특성에 따라 환경부 장관이나 승인기관의 장, 혹은 환경영향평가계획서 심의위원회의 승인을 받아 선택적으로 구성하도록 위임하고 있는바, 대부분의 환경영향평가에서는 인구, 주거 측면의 영향평가가 생략되어 왔다(윤순진, 2004). 따라서 환경영향평가를 통한 사회적 취약계층의 보호는 기대하기 어렵다고 생각된다.

3) 환경영향평가 대상 사업 범위상의 한계

다음으로 환경영향평가를 받아야 하는 대상 사업의 범위에 대한 부분을 살펴보자. 현행 환경영향평가법은 환경영향평가를 도시·에너지·수자원·하천·관광단지·산지·특정 지역의 개발사업, 항만·도로·철도·공항 건설사업, 산업입지 및 산업단지 조성사업, 개간 및 공유수면 매립사업, 체육시설·폐기물처리시설·국방 및 군사시설 설치사업, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업 등에 대하여 실시하도록 규정하고 있다. 이처럼 환경영향평가의 대상 사업은 대체로 개발과 관련된 사업으로 국한되어 있다. 게다가 환경영향평가법 시행령 제3조 2항 별표에 따르면 이들 사업도 일정한 규모 이상에 해당하는 상당히 대규모 사업으로 그 대상을 제한하고 있다.

하지만 서울시에서 계획되고 집행되는 정책과 사업 가운데 개발과 관련되지 않은 사업도 상당한 비중을 차지하며, 향후 서울시에서 대규모 사업이 시행될 여지가 점차 줄어들고 있는 현실을 고려할 때, 복지영향사전평가는 서울시정 전반에 걸쳐 이뤄져야 할 필요가 있고, 적은 규모의 사업에 대해서도 사전평가

가 이뤄져야 할 필요가 있다. 이러한 점에서도 환경영향평가는 많은 한계점을 보여주고 있다.

2. 성별영향평가

1) 성별영향평가의 의의

성별영향평가(Gender Impact Assessment; GIA)는 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 요구, 사회·경제적 차이를 분석하여 양성평등하게 정책개선안을 제시하고 실행하도록 하는 제도를 말하며 우리나라에서는 ‘여성발전기본법’ 제10조에 따라 국가와 지방자치단체가 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 그 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하고 있다.

정책과정에서 여성과 남성의 특성 및 사회경제적 격차 등의 요인들을 분석·평가함으로써 성평등한 정책이 개발되고 집행되도록 하는 도구(여성부, 2009)인 성별영향평가는 1995년 UN 제4차 세계여성회의에서 성 주류화(Gender Mainstreaming) 전략을 실행하는 핵심도구로 채택된 이후 많은 국가들이 도입하였다(김돌순·강민아, 2010 : 286~8). 우리나라는 2002년에 여성발전기본법 제정을 통해 법적 근거를 마련하였고, 2004년 10개 과제에 대한 성별영향평가 시범사업을 거쳐 2005년부터 본격적으로 시행되었다(김근세 외, 2010). 2011년 현재 중앙행정기관과 광역자치단체는 기관별 5개 이상 사업에 대해 성별영향평가를 시행해야 하고, 기초지방자치단체는 기관별 3개 이상, 시·도 교육청은 기관별 1개 이상 사업에 대해 성별영향평가를 실시하도록 되어 있다(여성가족부, 2010 : 15).

2) 성별영향평가 지표상의 한계

성별영향평가는 크게 성별현황분석과 정책개선의 두 가지 평가분야로 구성되어 있다. 성별현황분석은 성별통계현황과 성별격차 발생 원인에 대한 분석으

로 세분되어 있으며, 정책개선은 정책개선 방안과 정책개선 계획으로 구성되어 있다(여성가족부, 2010 : 12).

보다 구체적으로 평가지표를 살펴보면, 첫 번째 지표는 사업계획서 등 주요 정책 자료에 성별 통계가 얼마나 활용되고 있는지를 점검하는 ‘성별통계의 생산 및 활용’이다. 두 번째 지표는 성별관련성을 고려하여 정책·사업의 계획서 내용에 관련 성별요구를 반영하였는지, 계획서 내용이 중앙·지방정부의 양성평등정책과 부합하는지를 점검하는 ‘성별 관련성 파악’이다. 세 번째 지표는 정책·사업 결정과정에 여성의 참여 확대를 위한 구체적인 노력이 있었는지를 점검하는 ‘정책·사업 결정과정의 양성평등참여’이다. 이는 구체적으로 결정과정에 관여하는 위원회 위원의 성별비율을 제시하는 것으로 평가된다. 네 번째 지표는 사업 예산안에 성별인원과 성별요구가 반영되었는지를 점검하는 ‘성인지 예산’이다. 다섯 번째 지표는 정책·사업 홍보 매체와 관련 지침을 분석하여 수혜대상자가 성별로 동등하게 사업을 인지할 수 있을 것인지 등을 점검하는 ‘정책·사업 수행방식의 양성평등성’이다. 여섯 번째 지표는 정책·사업을 시행한 결과, 정책의 수혜자 성비, 예산집행액 배분 규모가 정책대상 모집단과 비교해 형평한 지, 수혜자의 만족도가 성별에 따라 차이가 없는지를 점검하는 ‘정책·사업 수혜의 양성평등성’이다. 마지막 일곱 번째 지표는 사업결과 보고서에 성평등성 개선을 위한 노력 사항을 도출하고 있는지 점검하고, 성별영향평가 결과를 통해 도출할 수 있는 정책 개선방안을 제시하는 ‘정책 개선’이다(2009, 여성부 : 26~62).

이처럼 성별영향평가를 통해 점검하고 평가하는 분야와 지표들은 모두 성별 격차의 존재 여부 및 그에 대한 개선 노력의 정도를 확인하기 위한 것들로 구성되어 있을 뿐 사회적 취약계층이 받게 되는 소득, 직업, 주거, 건강, 교육 측면의 영향에 대한 평가지표는 포함되어 있지 않다. 그렇기 때문에 성별영향평가만으로는 사회적 취약계층에 대한 복지영향을 평가하기가 어렵다.

3) 성별영향평가 대상 사업 범위상의 한계

평가대상을 법률에 명시적으로 규정하고 있는 환경영향평가와 달리 성별영향평가의 평가대상 사업은 관련법에서 특별히 규정하고 있지 않다. 대신 성별영향평가를 총괄기획·운영하는 여성가족부가 매년 평가수행기관에게 시달하는 ‘성별영향평가 지침’을 통해 평가과제 선정기준과 과제적정성 체크리스트를 제시하고 있다.

성별영향평가 대상과제는 기본적으로 성별에 따라 수혜 정도나 사업대상 여부가 달라지거나 차이가 발생할 가능성이 있는 정책과 사업이어야 한다. 예를 들어 과제적정성 판단을 위해 제시된 필수평가항목이 ‘성별차이’이고, 그 세부평가항목이 정책·사업의 대상집단을 성별로 구분할 수 있는지, 수혜 정도에서 성별 격차가 발생할 것으로 예상되는지, 참여자나 이용자가 성별로 구분할 수 있는지 등의 세 가지 질문으로 구성되어 있는 것도 같은 이유 때문이다. 이 필수항목 가운데 적어도 하나에 해당하는 정책과 사업만이 성별영향평가의 대상이 될 수 있다.

물론 이러한 성별격차가 발생하게 되면 사회적 취약계층에게도 피해가 생기게 되고 성별격차가 해소되면 혜택을 받게 될 것으로 기대된다. 하지만 사회적 취약계층이 정책·사업으로부터 받을 수 있는 영향 가운데 성별격차로 환원될 수 없는 경우가 보다 많다. 이런 점에서 성별영향평가가 복지영향평가를 대신하기는 어려울 것으로 생각된다.

3. 사회영향평가

1) 사회영향평가의 의의

사회영향평가(Social Impact Assessment; SIA)는 개발사업이나 정책변동으로 인한 의도적·비의도적인 긍정적·부정적 결과들과 그러한 간여로 인해 유발

된 사회영향들(사람들의 생활양식, 노동, 여가, 조직, 관계의 변화 등)을 더 잘 예측하고 이해할 수 있도록 하기 위해 수행하는 영향평가이다(IAIA, 2003 : 2).

사회영향평가의 기원은 도로나 공업시설, 광산, 댐, 항만, 공항 및 기타 사회 기반시설 사업을 착수하기 전에 이들 발전계획과 사업들이 사회에 미치는 영향을 평가하기 위한 방법으로 1970년대 미국에서 제도화된 환경영향평가(EIA; Environmental Impact Assessment)이다. 초창기 사회영향평가는 흔히 환경영향평가의 일부 혹은 부수적으로 수행되었고, 공식 사업기획체계에서 환경영향평가만큼 광범위하게 채택되지 못한 채, 환경과 사회적 평가가 결합된 부수적 역할만을 주로 담당하여왔다. 1990년대에 이르러서야 미국에서 사회영향평가가 환경영향평가와는 구분되는 사회영향에 대한 보다 특화된 영향평가로 자리잡기 시작하였다. 1993년에 미 상무성과 해양대기관리청, 수산업청이 Rabel J. Brudge를 중심으로 ‘사회영향평가의 원칙과 지침 마련을 위한 공동위원회’(ICGP; Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment)를 구성하였고(정주철·임재영, 2007 : 49), 1994년 이 위원회에서 ‘사회영향평가에 관한 원칙과 지침’(Guidelines and Principles for SIA)을 완성하여 발표하였다. 그리고 2000년대 이후에는 EU와 호주 등에서 사회영향평가제도를 도입하여 지역개발사업을 포함한 여러 사업에 적용하고 있다.

EU에서 사회영향평가는 정책과 그 개발에 대한 관점변화라는 측면에서 강조되고 있다. 즉, 정책과정 전반에 걸쳐 모든 이해관계자 간 정보교환 틀을 제공하는, 정책대안에 대한 체계적 평가와 검토방법으로 사회영향평가를 시행하고 있다. 또한 사회영향평가는 유사한 수준의(transversal) 정책목적들을 달성하기 위한 도구로도 각광받고 있다. 오늘날까지도 중요한 사회적 문제들이 사업부서에 전적으로 맡겨지고 있으나, 이들 사업부서는 특정 정책대안이 사회에 미치는 영향을 검토하는 것을 핵심 업무로 생각하지 않고 있을 뿐 아니라, 명시적으로 정책대안의 사회적 결과를 고려하지도 않아 왔다. 이러한 문제를 해결하고 사회적 단합을 증진시키기 위해서 EU는 회원국들에게 정책분석단계에서 수행

되는 영향평가를 통해 정책대안의 사회적 결과를 정책결정상 핵심 고려사항으로 삼도록 요구하고 있다. EU는 사회정책과 여타 정책들 간, 회원국과 EU차원 간 정책적 응집성과 일관성을 높이려는 일환으로 사회영향평가를 적극 활용하고 있다(Federal Public Service Social Security, 2010 : 4~5).

2) 사회영향평가 대상자 및 지표상의 차이

사회영향평가의 목적은 제안된 정책·사업이 사회에 미칠 영향, 즉 사회영향을 예측, 평가하고, 그로 인한 역효과나 의도하지 않은 결과를 줄이는 데 있다. 여기서 말하는 사회영향이란 개발정책 및 사업이 인간 환경(human environment)에 미치는 영향, 혹은 개발활동이 사람에게 미치는 영향(Center for Good Governance, 2006)을 말하는 것으로 “어떤 사적·공적 조치(행위)가 인간에게 미치는 영향, 그리고 그것에 의해 인간이 살고, 일하고, 즐기고, 서로 연관되고, 사회구성원으로서 그들의 필요를 충족시키는 방식들에 변화를 일으켜 유발되는 결과들”을 의미한다(ICGP, 1994).

그러나 한 사람 한 사람에 대한 영향을 평가할 수는 없기 때문에 사회영향을 평가하기 위해서는 제안된 사업에 의해 영향을 받게 되는 이해관계 집단들을 가려내는 절차가 선행되어야 한다. 이때 사회영향평가의 대상이 되는 이해관계자들은 특정한 유형으로 한정되지 않는바, 다양한 인구집단에 미치는 영향의 배분을 고려하면서 영향받는 모든 집단을 밝히는 것이 매우 중요하다(Barrow, 2000). 이처럼 사회영향평가는 제안된 정책·사업이 넓게는 한 국가의 국민 전체, 좁게는 사업대상 지역주민 전체에 미치는 사회적 영향에 초점을 맞추고 있는 것이다.

하지만 복지영향사전평가는 사업대상 지역주민 전체에 대한 영향보다 사업대상 지역에 거주하는 사회적 취약계층에 대한 영향에 평가의 초점을 맞춘다는 점에서 사회영향평가와 차별성을 갖는다. 물론 사회영향평가도 인구집단 중에서 보다 취약한 계층, 즉 빈곤층, 노인, 어린이와 청소년, 실업자, 여성 등에 미

치는 영향에 대해 특별한 주의를 기울이게 된다(윤순진, 2004). 하지만 이는 어디까지나 사회영향평가의 일부분일 뿐이기 때문에 복지영향사전평가를 통해 기대하는 효과를 얻기 위해서는 평가대상 집단을 취약 계층으로 한정하는 경우보다 평가에 드는 시간과 비용, 노력 등의 측면에서 많은 부담을 요구하게 될 것이다.

평가항목 및 지표에서도 평가대상 집단의 경우와 대동소이한 차이점을 지적할 수 있다. 사회영향평가는 인구, 생활스타일, 문화적 전통, 지역공동체성, 삶의 질과 복지, 빈곤 개선, 성평등, 평등, 권리와 정의, 건강 등 광범위한 이슈를 다룬다. 그렇기 때문에 사회영향평가에는 많은 비용과 시간, 다양한 분야의 전문적 지식이 요구된다. 평가에 드는 높은 비용은 결국 회기연도 안에 사회영향평가를 실시할 수 있는 정책·사업의 수를 실질적으로 제한하게 된다. 따라서 삶의 질, 빈곤, 주거 및 지역 공동체성 등과 같이 복지와 관련된 항목에 대해서 평가역량을 집중하는 복지영향사전평가는 사회영향평가에 비해 훨씬 많은 정책·사업을 다룰 수 있고, 평가에서도 시간과 예산, 노력을 줄일 수 있다는 장점을 갖고 있다.

3) 사회영향평가 대상 사업상의 한계

사회영향평가는 지역수준 개발사업의 비용과 편익을 이해하기 위해 고안된 계획수단으로, 개발의 부정적인 결과를 완화하기 위한 전략을 밝혀내고 지방과 지역주민들이 누릴 수 있는 편익을 확대하기 위해 수행된다(Craig, 1990; Howitt, 1989). 그리고 사회영향평가의 일환으로 개발이 가져올지도 모르는 부정적인 영향이 무엇인지 예측·확인할 수 있으며, 부정적 영향을 줄이는 방안을 확인·제안할 수 있다(윤순진, 2004).

이러한 영향평가의 목적과 기능에서 드러나듯이 사회영향평가의 대상사업은 기본적으로 지역수준의 개발사업이 된다. 실제로 해외에서 수행된 사회영향평가 사례를 살펴보면, 평가대상 사업은 주로 댐, 발전소 건설, 석유 시추, 송유관

· 가스관 건설, 고속도로 건설 등 대규모 개발·건설 사업과 쓰레기 매립지 및 위해 폐기물 처리장 같은 시설 조성·건설 사업 등에 집중되어 있다(CGG, 2006; UNEP, 2007). 그러나 지역수준의 대규모 개발·건설 사업이 서울시와 시민들에게 미치는 파급효과가 막대하고, 그렇기 때문에 사회영향평가를 통해 개발이 가져올 부정적 영향을 예측하여 필요한 대안을 모색하는 것이 중요하지만, 대도시인 서울시의 정책·사업 가운데 지역수준의 개발사업에 해당하는 것은 용산국제업무지구 도시개발사업이나 뉴타운 사업과 같은 재개발·재건축사업만을 꼽을 수 있을 정도로 그 정책·사업 범위가 제한적이다. 그렇기 때문에 사회영향평가를 도입하더라도 재개발·재건축 사업 이외의 많은 서울시의 정책과 사업들에 대해서는 현재와 마찬가지로 사전영향평가를 거치지 않고 계획과 결정 및 집행이 이뤄지게 될 것이며, 이는 사회영향평가제도의 도입효과를 반감시킬 것이다. 게다가 향후 서울시에서 시행 가능한 대규모 개발·건설 사업은 더욱 감소할 것이라는 전망을 감안한다면 사회영향평가를 적용할 수 있는 서울시 정책·사업은 보다 줄어들 것으로 예상된다.

이처럼 다양한 서울시의 정책과 사업 전반에 대해 그로 인해 사회적 취약계층에게 발생할 수 있는 부정적 영향을 파악하고 그에 대한 대안을 모색하기 위해서는 사회영향평가만으로는 한계가 있으며, 이러한 한계를 넘어서기 위해서는 복지영향사전평가제도가 서울시에 도입될 필요가 있다.

4. 평등영향평가

1) 평등영향평가의 의미

평등영향평가(Equality Impact Assessment; EqIA)는 정책이나 서비스, 프로젝트나 계획 등이 평등과 관련하여 인종, 성별, 장애, 성적 경향, 연령, 종교가 다른 ‘평등목표집단(equality target groups : ETGs)’들에 미치는 영향의 정도와 그

영향이 부정적인지, 악영향을 제거하거나 줄일 수 있는 대안 및 수단이 있는지 여부 등을 평가하는 영향평가제도이다.

평등영향평가는 현재 영국에서 시행되고 있는 제도로, 인종관계법(Race Relations Act 2000)과 장애차별금지법(Disability Discrimination Act 2005), 그리고 평등법(Equality Act 2006) 등 세 개의 법률에 근거하고 있다. 각 법률은 각기 인종·민족에 따른 차별, 장애에 따른 차별, 성별 혹은 성적 취향에 따른 차별을 없애고 모두가 영국 국민으로서 동등한 처우와 권리를 향유할 수 있도록 보호할 것을 내용으로 하고 있다. 그리고 이들 법률에 따라 중앙정부와 지방정부 및 관련 기관은 민족 및 인종 평등계획(Race Equality Scheme; RES), 장애인 평등계획(Disability Equality Scheme; DES), 그리고 성 평등계획(Gender Equality Scheme)을 수립해야 한다. 그러나 누구든지 연령, 장애, 결혼과 임신 및 출산, 인종, 지역, 종교와 신념, 성별과 성 결정 및 성전환 등에 차별을 받지 않고 법에 의해 보호되며, 집단 내 차별이나 괴롭힘, 그리고 다른 사람에게 피해를 주는 행위 등은 불법행위로 간주하는 것을 내용으로 하는 새로운 평등법이 2010년 4월 영국 의회를 통과하여 2011년부터 효력을 발휘하게 되면서 종래 개별적으로 분산되어 있었던 분야별 평등영향평가도 통합적인 평등영향평가로 개편되었다(GLA, 2010).

2) 평등영향평가 평가항목과 평가대상 집단

영국은 평등영향평가를 모든 신규·개정 정책·사업, 현재의 모든 정책·사업에 대해 적용하도록 규정하고 있기 때문에 평가대상사업이라는 측면에서는 복지영향사전평가와의 차별성을 논할 실익이 적다(NHS North East, 2008 : 4). 그러므로 이하에서는 평등영향평가의 평가항목·지표와 평가대상 집단에서의 차별성만을 검토해보고자 한다.

평등영향평가는 계획 중인 정책·사업이 소수 인종이나 장애인 등의 특정 집단에게 차별적인 영향을 미치는지 여부를 판단하는 ‘평등성 선별’(equality screening)단계와 소수 인종이나 장애인 등의 특정 집단에게 차별적인 영향을

미칠 것으로 판단되는 정책·사업이 이들 집단에게 미칠 차별적 영향을 예측하고 이에 대한 개선방안을 모색하는 ‘완전 평등영향평가’(full EqIA)단계로 구성되어 있다.

두 가지 단계에서 공통적으로 검토되는 평가항목은 인종, 장애, 성별, 연령, 종교, 성적 성향, 인권의 측면에서 특정 정책·사업이 관련 집단들에게 미치는 부정적 영향과 그러한 부정적 영향의 불법성 여부이다. 평등성 선별 단계에서는 특정 정책·사업이 관련 집단들에게 미치는 긍정적, 부정적, 중립적 영향을 모두 식별해야 하지만, 실제로 완전한 평등영향평가를 받고 구체적 개선방안과 대안까지 제시해야 하는 정책·사업은 선별 단계에서 부정적 영향을 미치는 것으로 판별된 경우에 국한된다. 따라서 각종 정책들은 평등영향평가를 통해 서비스를 제공받는 인구의 다양성을 반영하고, 모두에게 동등한 접근성이 있음을 확인해야 하며 이와 관련하여 불평등 문제가 발생하거나 심화된다면 이를 시정해야 한다.

결국 평등영향평가에서 검토되는 평가지표는 고용, 임금, 직업에의 접근 기회, 교육 및 훈련, 대중교통에 대한 접근성 등 노동부와 교육부에서의 접근성(차별)과 인권 및 자유의 보장에 미치는 영향을 검토하는 데에 중점을 두게 된다. 이러한 평가항목은 정책·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 식별하고 평가하려는 복지영향사전평가의 평가항목과도 상당부분 중복될 수 있지만, 평등영향평가의 대상 집단이 인종, 장애, 성별, 연령, 종교, 성적 성향, 인권 측면에서 식별된다는 점에서 사회적 취약계층에 집중하는 복지영향사전평가와 차이점을 보인다. 다시 말해 평등영향평가의 주요 당사자에는 저소득층이라는 범주가 포함되지 않는다는 점에서 복지영향사전평가와 구분되어야 한다는 것이다. 이는 평등목표집단의 상당수가 저소득층일 개연성이 높지만, 양자가 반드시 일치하는 것은 아니기 때문이다. 그렇기 때문에 평등영향평가는 사회적 취약계층의 삶의 질이나 복지수준에 대한 영향을 평가하는 것과 차이를 보이게 된다.

제3절 서울시 복지영향사전검토 실태

1. 조사목적

지금까지 복지영향사전평가의 개념과 필요성, 여타 영향평가 제도들과의 차이점을 살펴보았다. 비록 복지영향사전평가가 다른 영향평가제도들과 구별되는 독자적인 특성을 갖고 있고, 그 취지와 목적이 바람직하다 하더라도 서울시가 정책과 사업을 기획하고 결정하여 집행하는 과정에서 이미 해당 정책 등이 사회적 취약계층에게 미칠 영향을 사전에 검토하고 이를 통해 발견한 문제점을 개선하려는 노력을 일상적으로 기울이고 있다면 굳이 새로운 영향평가 제도를 도입하여 행정 절차를 복잡하게 만들고, 시 공무원들에게 불필요한 업무를 가중시킬 까닭은 없다.

이에 따라 연구진은 서울시 공무원을 대상으로, 담당분야의 사업 가운데 사회적 취약계층의 생활수준 등에 영향을 줄 수 있는 사업의 비중 및 실제 사업 계획 단계에서 ‘사회적 취약계층’에 대한 영향을 고려하는 정도를 파악하기 위한 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사를 통해 복지영향사전평가활동에 대한 현 서울시의 실태를 확인하고, 복지영향사전평가제도의 도입 필요성을 점검해 보고자 한다.

2. 조사대상 및 설문내용

1) 조사대상

원칙적으로 서울시 본청 공무원 전체가 조사대상이 된다. 하지만 이 가운데 참모기관인 기획조정실과 감사관, 시설관리 측면이 강한 상수도사업본부와 특정 사업 집행기관 성격이 강한 소방재난본부와 한강사업본부의 공무원들을 조사대상에서 제외하였다. 이에 따라 이 조사의 최종적인 대상부서는 경제진흥본부, 복지건강본부, 도시교통본부, 맑은환경본부, 도시안전본부, 주택본부, 도시

기반시설본부, 문화관광디자인본부 등 8개 본부와 도시계획국, 정보화기획단, 여성가족정책관 등 총 11개 부서로 결정되었다. 또한 시정 실무를 담당하는 공무원들을 대상으로 실태를 파악하고자 하기 때문에 조사대상 공무원들의 직위는 과장급 이하로 제한하였다.

조사대상 서울시 11개 부서에 소속된 공무원들의 명단은 개별 부서의 홈페이지에서 제공하는 조직현황표를 집계하여 작성하였다. 이렇게 하여 파악된 조사대상 공무원들은 총 2,667명이었으며, 이 가운데 이메일주소가 적시되지 않은 69명을 제외한 2,538명의 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다(과장 131명, 팀장 362명, 주무관 2,027명, 기타 18명).

〈표 2-1〉 설문조사 대상 현황

부서명	과장	팀장	주무관	기타	계
경제진흥본부	9	39	182	0	230
복지건강본부	8	40	197	0	245
도시교통본부	7	40	253	2	302
맑은환경본부	4	27	138	0	169
도시안전본부	10	56	269	0	335
주택본부	8	37	128	1*	174
도시기반시설본부	60	1	312	12**	385
문화관광디자인본부	9	42	210	1***	262
도시계획국	7	37	148	2****	194
정보화기획단	5	24	110	0	139
여성가족정책관	4	19	80	0	2,435
계	131	362	2,027	18	2,538

* 주택본부 기타 1명은 반장
 ** 도시기반시설본부 기타 12명은 부장
 *** 문화관광디자인본부 기타 1명은 디자인지원관
 **** 도시계획국 기타 2명은 단장 1명, 반장 1명

2) 설문내용

서울시 8개 본부/국과 정보화기획단, 여성가족정책관 소속 공무원들을 대상으로 간단한 설문조사를 통해 확인하고자 하였던 점은 과연 서울시 공무원들이 담당하고 있는 정책·사업을 계획하고 추진하는 가운데 사회적 취약계층에 대한 영향을 얼마나 인식하고 실제로 사업 내용에 반영을 하는지, 이러한 부분을 간과하여 사업 등을 추진하는 과정에서 어려움을 겪은 경험은 얼마나 되는지 등이었다.

조사설문은 총 8개 문항이었으나, 핵심 질문은 네 가지였다. 첫째는 서울시 공무원들이 담당하고 있는 계획·사업 가운데 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중을 묻는 질문이다. 그 목적이 취약계층 지원이 아닌 정책과 사업은 원칙적으로 해당 정책 등이 사회적 취약계층에게 미칠 영향을 평가할 필요가 있는 복지영향사전평가 대상이 된다.

둘째는 담당 정책·사업의 기안 과정에서 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 고려하여 사업계획이나 내용을 수정하거나 보완하였던 정도를 묻는 질문이다. 복지영향사전평가와 같은 취약계층을 대상으로 하는 영향평가제도가 도입되지 않은 현재의 상황에서 담당 공무원 차원에서 능동적으로 복지영향을 평가하고 있는지 알아보고자 했다.

셋째는 담당업무 가운데 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 줄 수 있는 계획·사업이 차지하는 비중을 묻는 질문이다. 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 줄 수 있는 계획·사업이 업무 가운데 차지하는 비중이 부서별로 차이는 없는지, 서울시 전체적으로 어느 정도의 비중을 차지하고 있는 것으로 시 공무원들이 느끼고 있는지 파악하려 하였다.

넷째는 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하지 않아 정책·사업을 추진하는 과정에서 어려움을 겪은 경험에 대해 묻는 질문이다. 이러한 경험이 많을 수록 정책·사업 결정 및 집행비용이 높은 것이며, 이를 줄이기 위해 복지영향사전평가와 같은 제도가 도입되어야 한다는 주장을 뒷받침해 줄 수 있을 것이다.

3. 조사방법

이 설문조사는 구조화된 설문지를 이용한 웹조사 방식으로 진행되었다. 응답자의 소속부서, 직위, 현 업무 근무기간 등 인적사항을 묻는 세 개의 문항 외에 총 8개의 문항으로 구성된 설문을 만든 후, 조사대상 공무원들의 명단과 이들의 이메일 명단을 작성하여 전문 조사 업체에게 설문 웹페이지 제작 및 설문 이메일 발송과 회신된 설문지 종합을 위탁하였다. 조사위탁업체는 (주)마크로밀코리아(www.macromill.co.kr)이다.

조사기간은 2011년 9월 8일부터 9월 23일까지, 16일간 진행되었다. 이 기간 동안 세 차례에 걸쳐 이메일을 전체 조사 대상 공무원들에게 발송하였고, 서울시 내부 인트라넷 상의 공지사항을 통해 설문조사에 대한 참여를 한 차례 알렸다. 또한 응답률을 높이기 위해 100만원 상당의 백화점 상품권을 마련하여, 설문에 응해준 사람들 가운데 총 45명에게 답례품으로 지급하였다. 이러한 노력을 통해서 회수한 설문지는 총 376부로 회수율은 14.8%였다.

4. 조사결과

1) 응답자 개요

회신된 설문지 376부 가운데 실제 분석에 사용된 것은 345부로, 31부가 배제되었다. 이들 31부가 분석에서 배제된 이유는 다음과 같다. 첫째로 9월에 있었던 서울시 정기인사이동으로 인해 조사대상 11개 부서 이외의 부서로 소속이 바뀐 공무원이 응답한 설문을 제외하였다.

둘째로 이메일을 통한 설문조사에 응답을 한 서울시 공무원들 가운데 다른 본부 등으로 부서를 이동한 지 6개월이 지나지 않은 공무원들은 분석대상에서 제외하였다. 이들을 분석에서 제외한 이유는 서울시의 본부나 국은 그 기능과 업무 분야에 따라 구성되어 있기 때문에 본부나 국을 옮기게 되면 이전에 접해보지

못하였던 생소한 업무를 담당하게 될 가능성이 크고, 그렇게 되면 새로운 업무를 파악하고 익히는 데 상당한 시간이 필요하게 되는데, 6개월 이하의 경험만으로는 현재 담당하고 있는 업무에 대한 파악이 충분하지 못할 것으로 생각되었기 때문이다. 끝으로 인적사항을 정확히 기재하지 않은 응답자들을 제외하였다. 이러한 선별과정을 통해 최종적으로 결정된 분석대상자는 총 345명이었다.

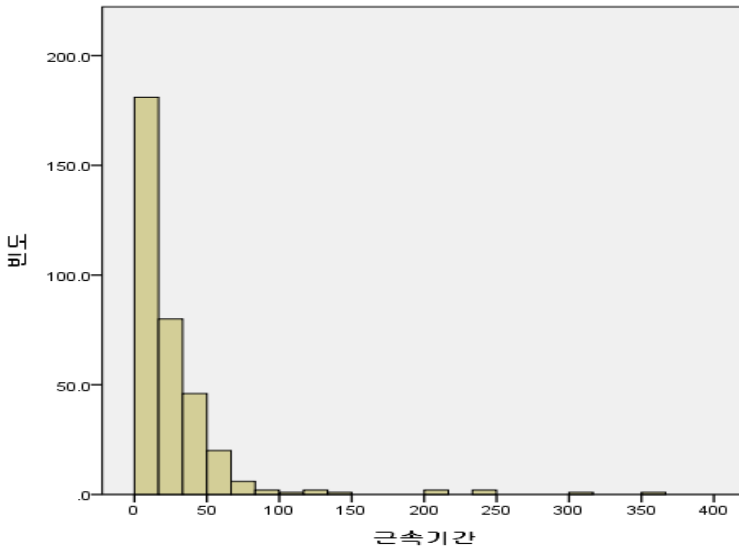
본부별 응답자수는 평균 31.4명이었다. 응답자 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부서는 49명이 응답을 한 도시기반시설본부였고, 그 외에 복지건강본부와 도시안전본부, 문화관광디자인본부 등 2개 본부에서는 40명 이상이 설문에 답을 하였다. 반면에 맑은환경본부와 정보화기획단, 여성가족정책관 등 3개 부서에서는 20명 미만이 설문에 답을 하였다.

〈표 2-2〉 설문분석대상자 현황

부서명	과장	팀장	주무관	계
경제진흥본부	1	4	21	26
복지건강본부	3	13	30	46
도시교통본부	0	4	27	31
맑은환경본부	0	2	13	15
도시안전본부	0	4	38	42
주택본부	1	3	23	27
도시기반시설본부	4	4	41	49
문화관광디자인본부	3	7	31	41
도시계획국	1	3	30	34
정보화기획단	1	0	14	15
여성가족정책관	0	6	13	19
계	14	50	281	345

응답자의 평균 근속기간은 26.3개월로 조사되었다. 하지만 응답자 중에 가장 근속기간이 긴 경우는 360개월(30년), 120개월 이상인 경우도 8명이 있어 전체적으로 평균 근속기간이 높게 계산된 것으로 분석되었다. 실제로 근속기간의 중위값은 14개월이었으며, 최빈값은 6개월로 응답자 가운데 12.8%인 44명이

해당하였고, 근속기간이 12개월인 경우가 33명(9.6%), 7개월인 경우가 25명(7.2%)인 것으로 나타났다. 또한 평균과는 달리 전체 응답자의 46.4%가 현 부서에서 근무한 경력이 12개월 이하로 조사되었다.



〈그림 2-1〉 설문응답자 근속기간 분포도

2) 담당사업 중 취약계층 지원사업 비중

현재 담당하고 있는 계획·사업 가운데 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업이 차지하는 비중을 묻는 설문에 대해 살펴보자. 응답자들은 담당 업무 가운데 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중이 평균 21.8% 정도라고 응답하였다. 이러한 결과는 서울시의 정책·사업 가운데 약 78%는 사회적 취약계층에게 의도하지 않은 잠재적 영향을 줄 수 있다는 것으로 해석할 수 있다. 다시 말해서 서울시의 정책·사업 가운데 약 78%에 대해서는 그 정책 등이 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 계획 단계에서 미리 검토하는 복지영향사전평가를 적용해 볼 여지가 있다는 것이다.

물론 담당 업무 가운데 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중은 응답한 공무원 개인에 따라, 부서에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 먼저 공무원 개인별 응답을 살펴보면, 응답자 가운데 35.7%에 달하는 123명은 설문에서 0%라는 답을 한 것으로 나타났다. 반면에 본인의 담당 업무 가운데 50% 이상이 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업이라고 대답한 응답자도 전체의 19.4%인 67명에 달하였다. 0% 다음으로 가장 많은 응답치는 10%로 54명(15.7%)이었고, 전체 응답자의 60% 정도가 담당 업무 가운데 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중이 10% 이하라고 대답하였다. 이를 통해 80% 이상의 서울시 공무원은 잠재적으로 담당 분야의 계획이나 사업을 추진하는 과정에서 복지영향평가를 사전에 수행하는 것이 필요할 것으로 판단함을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중

구간	빈도(명)	비율	누적비율
0%	123	35.7%	35.7%
0~10%	85	24.6%	60.3%
10~20%	38	11.0%	71.3%
20~30%	23	6.7%	78.0%
30~40%	9	2.6%	80.6%
40~50%	20	5.8%	86.4%
50~60%	2	0.6%	87.0%
60~70%	8	2.3%	89.3%
70~80%	11	3.2%	92.5%
80~90%	5	1.4%	93.9%
90~100%	21	6.1%	100.0%
평균	21.8%		

한편 부서에 따른 업무 성향의 차이를 살펴보면, 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중이 두드러지게 높은 부서는 복지업무를 담당하는 복지건강본부와 여성가족정책관실로 나타났는데, 각각 평균 53.5%

와 44.5%로 조사되었다. 반면에 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중이 평균 25.1%로 나타난 주택본부를 제외한 나머지 8개 부서에서는 평균 18% 이하의 수치를 보여주고 있다. 이를 통해 서울시의 대부분의 부서에서 수행하는 정책·사업 가운데 복지영향사전평가의 대상이 될 수 있는 경우는 매우 많다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 특히 사회적 약자들을 주요한 고객으로 삼는 복지건강본부와 여성가족정책관실조차도 업무 가운데 절반 정도는 복지영향사전평가의 대상이 될 가능성이 높다는 점을 알 수 있었다.

〈표 2-4〉 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 부서별 비중

부서명	평균 비율	표준편차	최소값	최대값
경제진흥본부	14.2%	25.9	0%	100%
복지건강본부	53.5%	39.5	0%	100%
도시교통본부	15.6%	20.5	0%	80%
맑은환경본부	6.3%	12.9	0%	50%
도시안전본부	8.2%	14.3	0%	60%
주택본부	25.1%	26.4	0%	90%
도시기반시설본부	16.0%	25.2	0%	100%
문화관광디자인본부	18.1%	25.9	0%	100%
도시계획국	16.0%	19.5	0%	75%
정보화기획단	11.7%	19.1	0%	70%
여성가족정책관	44.5%	38.2	0%	100%
평균	21.8%	27.8		

3) 취약계층의 복지영향을 고려한 사업 비중

사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획·사업의 비중에 이어 담당하고 있는 계획·사업을 기안하거나 검토하는 과정에서 해당 계획·사업이

사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 고려하여 해당 계획·사업의 내용에 반영하거나 원안을 수정한 경우가 차지하는 비중에 대하여 질문을 하였다. 이에 대하여 응답자들은 본인의 담당 업무 가운데 평균 11.8% 정도만 해당 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 고려하여 해당 계획·사업의 내용에 반영하거나 원안을 수정하였다고 대답하였다. 이런 결과는 추진 혹은 시행될 경우 사회적 취약계층에게 영향을 줄 가능성이 있는 업무의 비중이 평균 80% 정도인 가운데 실제로 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 줄 것으로 판단되어 이를 사전에 해당 계획·사업의 내용에 반영한 경우는 평균 12% 정도에 불과하다는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 2-5〉 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려한 계획·사업의 비중

구간	빈도(명)	비율	누적비율
0%	188	54.5%	54.5%
0~10%	76	22.0%	76.5%
10~20%	25	7.2%	83.8%
20~30%	17	4.9%	88.7%
30~40%	2	0.6%	89.3%
40~50%	17	4.9%	94.2%
50~60%	5	1.4%	95.7%
60~70%	3	0.9%	96.5%
70~80%	3	0.9%	97.4%
80~90%	3	0.9%	98.3%
90~100%	6	1.7%	100.0%
평균	11.8%		

다음으로 사회적 취약계층에 대한 부정적 영향을 고려하여 사업내용 등을 수정하거나 보완한 계획·사업의 비중을 부서별로 비교해 보면, 조사대상 11개 부서 가운데 여성가족정책관실에서의 반영 비율이 22.1%로 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 주택본부가 20.0%, 복지건강본부가 15.2%로 비교적 높은 반영 비율을 보여주고 있다. 반면에 도시안전본부와 정보화사업단, 맑은환경본부

등은 전체 담당 정책·사업 가운데 7% 이하의 정책·사업에 대해서만 사회적 취약계층의 부정적 영향을 고려하여 사업내용을 수정 혹은 보완한 것으로 파악되었다.

〈표 2-6〉 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려한 계획·사업의 부서별 비중

부서명	평균 비율	표준편차	최소값	최대값
경제진흥본부	9.2%	21.5	0%	90%
복지건강본부	15.2%	29.4	0%	100%
도시교통본부	12.1%	21.7	0%	80%
맑은환경본부	7.7%	15.2	0%	60%
도시안전본부	6.9%	13.0	0%	50%
주택본부	19.8%	26.1	0%	95%
도시기반시설본부	5.8%	16.6	0%	80%
문화관광디자인본부	12.2%	20.6	0%	100%
도시계획국	14.6%	18.3	0%	70%
정보화기획단	6.7%	9.6	0%	25%
여성가족정책관	22.1%	31.3	0%	100%
평 균	11.8%	21.6		

이렇듯 개별 부서별로 사회적 취약계층에 대한 영향을 사전에 파악하여 이를 반영한 사업의 비중이 차이를 보이고 있지만, 이러한 부서 간 차이가 통계적으로도 유의미한 것인지를 검정하기 위해 일원분산분석을 시행하였다. 분산분석을 실시한 결과, 유의확률(p값)이 0.06으로 계산되었다. 따라서 95% 신뢰도에서 부서별 차이가 없다고 결론내릴 수 있으며, 현재 서울시는 부서에 상관없이 전반적으로 정책·사업을 기획하는 과정에서 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려하여 그 내용을 수정·보완하는 경우가 매우 적다고 말할 수 있다.

4) 취약계층에 대한 영향 검토 규정

앞에서 담당 업무 가운데 평균 12% 정도만이 결정이나 집행 이전에 취약계

층에 대한 부정적 영향을 고려하여 그 사업내용을 수정 및 보완하였다는 분석 결과를 보았다. 그렇다면 사전에 취약계층에 대한 영향을 검토하도록 강제하거나 최소한 이를 권고하는 법적, 제도적 장치는 얼마나 마련되어 있는 것일까? 취약계층에 대한 정책·사업의 영향을 사전에 검토하여 불필요한 갈등과 비용을 최소화하려는 노력이 부족한 것은 법적, 제도적 장치가 미흡하기 때문은 아닌지 확인해 보았다.

서울시 11개 부서 공무원들에게 본인들이 기안하거나 검토·심의하는 과정에서 해당 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 법률이나 제도, 위원회 등이 존재하는지 물어 보았다. 이에 대해 전체 응답자의 24.1%인 83명이 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 법률이나 제도, 위원회 등이 마련되어 있다고 대답하였다.

응답자들이 기재한 내용을 항목별로 살펴보면, 먼저 11개 부서들이 다루는 법률 가운데 평균 5개의 법률에 담당 업무와 관련하여 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 내용이 규정되어 있는 것으로 조사되었다. 담당 업무와 관련하여 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 법률의 적용을 가장 많이 받는 부서는 복지건강본부로 총 15개의 법률이 거론되었다. 반면에 도시안전본부, 경제진흥본부, 도시교통본부, 맑은환경본부, 주택본부 등은 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 법률을 1, 2개만 다루고 있는 것으로 나타났다. 두 개 이상의 부서에서 공통적으로 적용을 받는 법률은 10개였으며, 그 중 ‘장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률’과 ‘장애인복지법’은 4개 부서에서 공통적으로 제시되고 있어 상대적으로 장애인에 대한 영향평가가 많이 이뤄지고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2-7〉 부서별 사회적 취약계층 영향 고려 요구 법률현황

부서명	법률 수(개)	법률명	법률명
경제진흥본부	2	다문화가족지원법	사회적기업육성법
복지건강본부	15	감염병의예방및관리에관한법률 공공보건의료에관한법률 사회복지사업법 자살예방및생명존중문화조성법 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 장애인활동지원에관한법률 지역보건법	국가정보화기본법 국민기초생활보장법 모자보건법 보건의료기본법 의료급여법 장사등에관한법률 장애인복지법 정신보건법
도시교통본부	2	교통약자의이동편의증진법	도로교통법
맑은환경본부	2	수도권대기환경개선에관한특별법	대기환경보전법
도시안전본부	1	공유재산물품관리법	
주택본부	3	도시재정비촉진을위한특별법 주택법	도시및주거환경정비법
도시기반시설본부	7	교통약자의이동편의증진법 도로법 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 장애인복지법	노인복지법 도시계획법 장애인차별금지법
문화관광디자인본부	5	문화예술교육지원법 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 장애인고용촉진및직업재활법	공연장관련법 경관법
도시계획국	6	국토의계획및이용에관한법률 도시및주거환경정비법 장애인복지법	도시개발법 사회보장법 주택법
정보화기획단	5	국가공간정보에관한법률 장애인고용촉진및직업재활법 장애인차별금지및관리구제등에관한법률	국가정보화기본법 장애인복지법
여성가족정책관	7	가정폭력방지및피해자보호등에관한법률 성폭력방지및피해자보호등에관한법률 다문화가족지원법 여성발전기본법 청소년복지지원법	아동복지법 영유아보육법
평 균	5		

한편 담당 업무와 관련하여 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 조례와 규칙은 10개가 있는 것으로 나타났다. 이들 조례와 규칙은 대체로 여성, 장애인, 노인, 저소득주민, 부랑인 및 노숙인 등에 대한 지원과 서비스 제공에 관련된 내용을 담고 있다.

〈표 2-8〉 부서별 사회적 취약계층 영향 고려 요구 조례/규칙 현황

부서명	조례/규칙 수(개)	서울시 조례 및 규칙명
경제진흥본부	3	장애인생산품우선구매촉진을위한조례 장애인인권증진에관한조례 여성발전기본조례
복지건강본부	2	고령친화도시구현을위한노인복지기본조례 저소득주민생활안정에관한조례
도시교통본부	0	
맑은환경본부	0	
도시안전본부	0	
주택본부	1	장기전세주택공급및관리규칙
도시기반시설본부	1	여행(女幸)화장실설치기준
문화관광미디어본부	0	
도시계획국	0	
정보화기획단	1	정보화기본조례
여성가족정책관	2	여성관련시설설치및운영에관한조례 부랑인및노숙인보호시설설치운영규칙
평균	0,91	

또한 담당 업무와 관련하여 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 위원회로는 사회복지위원회 등 총 28개가 있는 것으로 조사되었다. 이 가운데 도시계획위원회는 주택본부와 도시계획국 등 2개 부서에서 모두 거론되었으며 11개 부서 평균적으로는 2.5개의 위원회가 있는 것으로 나타났다. 이러한 심의·자문위원회와 가장 많이 관련되어 있는 부서는 복지건강본부와 주택본부로 각각 5개의 위원회를 통해 담당 업무와 관련하여 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 2-9〉 부서별 사회적 취약계층 영향 고려 요구 위원회 현황

부서명	위원회 수(개)	위원회
경제진흥본부	3	사회복지위원회 생활보장심의위원회 사회적기업육성위원회
복지건강본부	5	식품안전대책위원회 자살예방협의회 자치구 생활보장위원회 응급의료위원회 정신보건심의위원회

〈표 계속〉 부서별 사회적 취약계층 영향 고려 요구 위원회 현황

부서명	위원회 수(개)	위원회
도시교통본부	1	도로점용공사장 지문회의
맑은환경본부	1	석면지문위원회
도시안전본부	3	국가권익위원회 하천위원회 중앙토지수용위원회
주택본부	5	건축위원회 도시재정비위원회 사회복지기금 주거지원계정기금심의위원회 도시계획위원회 디자인위원회
도시기반시설본부	2	건설기술심의회 장애인협회
문화관광디자인본부	3	문화복지협의회 서울시 문화관광위원회 서울문화포럼
도시계획국	3	도시건축공동위원회 서울시 지방도시계획위원회 도시계획위원회
정보화기획단	1	정보화전략위원회
여성가족정책관	2	여성위원회 다문화가족지원협의회
평 균	2,5	

지금까지 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 법률이나 제도, 위원회를 조사한 결과를 살펴보면, 현재 서울시는 시정을 계획·결정하는 과정에서 개별법령에 의해 직접 혹은 그에 따라 설치된 심의·자문 위원회를 통해 해당 정책과 사업별로 사회적 취약계층에 대한 영향을 평가하고 있는 것을 알 수 있다. 현행과 같은 개별법령에 의한 영향평가가 갖는 한계점은 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 서울시정 전체에 대한 포괄적인 복지영향평가가 어렵다. 개별법령과 그에 따른 위원회의 심의 등에 따른 복지영향평가는 해당 분야의 사업 및 계획에 대해서만 강제력을 발휘할 수 있기 때문에 해당 법령의 적용을 받지 않는 사업 등에 대해서는 복지영향평가가 시행되지 않게 된다. 그 결과 조사대상 공무원들의 대답을 보면, 자신이 기안하거나 검토·심의하는 과정에서 사회적 취약계층에 대한 복지영향을 검토하도록 강제하는 제도가 있는 경우가 평균 24.1%에 그치고 있다.

둘째, 복지영향평가의 전문성을 갖추기가 어렵다. 개별법령이나 소관 위원회를 통해서 이뤄지는 사회적 취약계층에 대한 영향평가는 담당 공무원을 통해 진행될 것이다. 하지만 복지영향평가에 전문적 지식이 부족한 담당 공무원이 이를 충실히 수행하거나 관리하기를 기대하는 것은 무리이다. 또한 어떤 개별 법령에도 복지영향평가를 위한 어떤 지침이나 매뉴얼도 제공하거나 제공하도록 규정하고 있지 않기 때문에 주먹구구식의 복지영향평가가 이뤄질 수밖에 없고, 이는 사회적 취약계층에 대한 복지영향평가를 매우 형식적인 것으로 전락시키거나 극히 부분적인 평가만이 이뤄지게 만들고 있다.

셋째, 부서별로 복지영향평가 대상 정책·사업 범위가 달라진다. 개별법령에 따라 사회적 취약계층에 대한 복지영향이 평가되고 있기 때문에, 해당 영향평가를 요구하는 내용이 담겨 있지 않은 법령의 적용을 받는 정책·사업들은 배제된다. 이로 인해 부서별로 사회적 취약계층에 대한 영향평가 대상 사업의 수나 범위 등에 차이가 크게 나타나고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 사업 이외의 모든 서울시정에 대해서 복지영향평가가 시행되려면 개별법령에 근거를 마련하는 것보다는 보다 일반적인 효력을 갖는 방식으로 근거를 마련하는 것이 필요하다.

5) 영향평가 미비로 인한 계획·사업 차질 경험

마지막으로 계획·사업을 기안하거나 검토·심의하는 과정에서 해당 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하지 않아 결과적으로 사업 등을 집행하는 데 차질을 빚은 경험이 있는지에 대해 물어 보았다. 이에 대해 전체 응답자의 약 7.2%에 해당하는 25명이 차질을 빚은 경험이 있다고 응답하였다. 이 가운데 현재 업무가 아닌 과거의 담당 업무 수행과정에서의 경험을 제시한 응답과 경험의 내용이 질문의 취지와 부합하지 않은 응답을 제외하였다. 이를 통해 최종적으로 집계된 결과는 14명이었다.

〈표 2-10〉 영향평가 미비로 인한 계획·사업 차질 경험

(단위 : 명)

부서명	차질경험 있음	차질경험 없음	계
경제진흥본부	0	26	26
복지건강본부	1	45	46
도시교통본부	2	29	31
맑은환경본부	0	15	15
도시안전본부	3	39	42
주택본부	3	24	27
도시기반시설본부	2	47	49
문화관광디자인본부	0	41	41
도시계획국	6	28	34
정보화기획단	0	15	15
여성가족정책관	0	19	19
계	14	320	345

계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하지 않아 결과적으로 사업 등을 집행하는 데 차질을 빚은 경험 가운데 가장 많이 언급된 사례는 재개발이나 주거정비사업, 도로나 시설 건축사업 등과 같은 도시개발 과정에서 토지·주택 소유주나 세입자 등의 보상 수준에 대한 항의 및 이주문제와 사업 자체에 대한 반대였다. 그 밖에 사례로는 첫째, 영세 상인들이 영업 중인 지하상가 지역 도로에 횡단보도를 만들거나 고가도로를 철거하는 과정에서 그로 인한 지하상가 통행인구의 감소가 지하상가 매출액에 미치는 영향을 간과하여 상인들의 거센 항의를 받았던 사례, 둘째, 일괄입찰 사업을 수행할 당시 중소기업에 대한 배려를 강제하는 제도가 있었음에도 이를 미처 파악하지 못하여 계획서를 변경하였던 사례, 셋째, 횡단보도 설치 및 이설, 보행신호시간 설정 등에서 장애인, 노인 등 취약계층에 대한 배려를 충분히 하지 못하고 있는 사례. 넷째, 별다른 검토 없이 노인무료급식 예산을 삭감하였다가 결식노인들에게 대규모 민원이 발생했던 사례, 다섯째, 취약계층에 대한 영향을 검토하지 않고 아파트 소유주에 대한 영향만을 검토한 채 계획, 추진하였던 공동주택 커뮤니티 사업이 시의회에서 예산승인을 받지 못하였던 사례 등이 제시되었다.

사회적 취약계층에게 미치는 영향을 고려하지 않아 결과적으로 사업 등을 집행하는데 차질을 빚은 경험을 통해 복지영향평가가 도입될 경우 가장 우선적으로 적용될 수 있는 정책·사업은 재개발이나 주거정비사업과 같은 도시개발사업과 각종 시설 설치사업 등이 될 것으로 예상해 볼 수 있으며, 그 밖에 다른 분야의 사업에서도 사회적 취약계층에 대한 영향검토가 필요한 경우가 상당수 있을 것임을 짐작할 수 있다.

제3장 관련 영향평가제도

제1절 환경영향평가 및 사전환경성검토

제2절 성별영향평가

제3절 사회영향평가

제4절 평등영향평가

제 3 장

관련 영향평가제도

복지영향사전평가제도는 서울시의 정책이나 사업, 각종 계획들이 특히 사회적 취약계층에 미치는 부정적인 영향을 파악하여 그러한 영향을 저감하는 방안을 마련하는 데에 도움이 되는 것을 목적으로 하고 있다. 그런데 복지영향사전평가의 구체적인 지표와 평가 방법 등을 전개하기에 앞서, 여타 영향평가들의 운영방식과 특징 등을 알아볼 필요가 있다. 다른 영향평가제도를 참고함으로써 이 제도들이 가진 장점은 받아들이고 미비점은 극복하여 복지영향사전평가제도를 설계하고자 한다. 이에 따라 우리나라의 환경영향평가와 사전환경성검토제도, 그리고 성별영향평가제도를 먼저 살펴보고, 제3절에서는 미국의 사회영향평가제도를, 제4절에서는 영국의 평등영향평가제도를 살펴본다.

제1절 환경영향평가 및 사전환경성검토

1. 국내 환경평가제도 개요

환경평가의 목적은 개발 관련 행정계획 및 사업시행에 따른 환경영향을 사전에 평가하여 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발’을 실현하는 것이다(환경

부, 2008 : 23). 우리나라의 현행 환경평가제도는 환경영향평가와 사전환경성검토제도로 구성되어 시행되고 있다.

환경영향평가제도는 1977년 환경보전법에서 최초로 법제화된 이후 1981년부터 본격적으로 시행되어 온 제도로 현재는 환경영향평가법에 따라 운영되고 있다. 사전환경성검토제도는 2005년 5월에 환경정책기본법이 개정되면서 도입된 제도로 2006년 5월에 사전환경성검토의 구체적인 대상, 작성방법, 주민 등 공중의 의견수렴 방법 등에 관한 사항을 규정한 동법 시행령 개정령이 공포된 이후 본격적으로 시행되고 있다.

환경영향평가는 대규모 개발 사업에 대해 그 시행에 따른 환경영향저감방안을 검토하는 것이고, 사전환경성검토는 개발관련 행정계획 또는 보전이 필요한 지역 내 소규모 개발사업에 대해 미리 환경성을 검토하는 제도라고 할 수 있다. 환경평가제도의 체계는 다음 <그림 3-1>에 나타나 있다.



<그림 3-1> 환경평가제도의 체계

환경영향평가와 사전환경성검토는 모두 환경평가의 일환이라는 점에서 그 목적과 취지가 동일하지만, 제도적으로 구분되어 운영되어야 하는 중요한 차이점도 갖고 있다. 무엇보다 환경영향평가가 개발사업 계획이 결정된 이후 사업 실시 단계에서 환경훼손 완화방안을 세우는 데 주력한다면, 사전환경성검토는 계획 단계부터 입지의 타당성 검토에 중점을 두는 데에 차별성을 갖는다. 따라서 사전환경성검토를 통해 동강댐이나 사패산터널 건설의 경우처럼, 사업 실시

단계에서 사업이 지연되거나 취소되어 발생하는 사회문제와 경제적 손실을 미리 예방할 수 있다는 장점이 있다(환경부, 2008 : 31). 환경영향평가와 사전환경성검토의 특징을 정리하면 다음 <표 3-1>와 같다.

<표 3-1> 사전환경성검토와 환경영향평가 비교

구 분	사전환경성검토(PERS)	환경영향평가(EIA)
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> 환경정책기본법 	<ul style="list-style-type: none"> 환경영향평가법
목적	<ul style="list-style-type: none"> 개발관련 행정계획이나 사업의 적정성 입지의 타당성 주변 환경과의 조화여부 등 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 사전환경성평가에서 검토된 이후, 결정된 입지 내에서 사업으로 인한 환경영향을 최소화하는 저감방안 강구
대상사업	<ul style="list-style-type: none"> 개발관련 행정계획(16개분야 83개 사업) 행정계획이 수립되지 않는, 보전용도 지역 내 소규모 개발사업(8개 분야 20종) 	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 개발사업(17개 분야 77개 사업)
협의시기	<ul style="list-style-type: none"> 행정계획의 수립 확정 전 개발사업 인허가 전 	<ul style="list-style-type: none"> 행정계획이 확정된 이후 개발사업을 위한 실시계획 승인 전
평가방법	<ul style="list-style-type: none"> 정성적·정량적 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 정량적·미시적 평가
협의요청기관	<ul style="list-style-type: none"> 행정계획 수립(또는 승인) 기관 개발사업 인·허가기관 	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 시행자(승인기관)
협의체계	<ul style="list-style-type: none"> 중앙행정기관장인 경우 환경부장관과 협의 그 외는 지방환경관서장과 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 좌동
협의기간	<ul style="list-style-type: none"> 30일 이내(10일 연장) 	<ul style="list-style-type: none"> 45일 이내(15일 연장)

출처 : 환경부, 2008 : 38

2. 환경영향평가

1) 평가대상

우리나라는 환경영향평가 대상사업을 법률로 특정하고 있다. 환경영향평가법 제4조에 의하면 평가대상 사업은 17개 분야 77개 사업과 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업이다³⁾. 이들 평가대상 사

3) 환경영향평가법 제4조 제1항 18호의 ‘환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설 설치사업’을 포함할 경우 18개 분야 78개 단위사업이 된다. 현재 ‘친수구역조성사업’이 이 사업에 해당한다.

업은 대체로 개발과 관련된 사업으로, 그 중에서도 도시·특정지역 개발, 산업 단지 조성, 에너지 개발, 토석광물채취 사업이 대부분을 차지하고 있다. 구체적인 대상은 동 시행령 별표 1에 제시되어 있는바, 다음 <표 3-2>와 같다.

한편 환경영향평가 대상지역은 평가대상 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향평가법 제9조에서 해당 사업으로 인해 발생하게 되는 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 따라 그 범위가 설정된 지역에 대하여 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다.

<표 3-2> 환경영향평가 대상사업

구분	대상사업 범위
도시의 개발(13개)	도시개발/혁신도시개발/역세권 개발사업 : 25만㎡ 이상 주택건설/대지조성/택지개발/학교설치 등 : 30만㎡ 이상 등
산업입지 및 산업단지 조성(7개)	산업단지·중소기업단지 조성/자유무역지역 지정/공장설립 등 : 15만㎡ 이상
에너지 개발(7개)	해저광업 개발사업 중 에너지 개발 목적 사업 전기설비(발전소/지상송전선로 등) 및 10만㎡ 이상 저유시설 설치공사 등
항만 건설(5개)	어항시설 건설·개발사업 / 항만시설 중 외곽시설·계류시설 건설 등
도로 건설(1개)	신설 : 4km이상 / 확장 : 10km 이상(2차로 이상)
수자원 개발(3개)	댐/하구언/저수지/보 : 만수면적 2백만㎡ 이상이거나 총저수량 2천만㎡ 이상
철도 건설(3개)	철도/고속철도/도시철도 등 건설사업 중 4km 이상이거나 면적 10만㎡ 이상
공항 건설(1개)	비행장/길이 500m 이상 활주로 건설/기타 20㎡ 이상 공항개발사업
하천 이용 및 개발(1개)	하천공사 : 하천중심 길이로 10km 이상
개간 및 공유수면 매립(2개)	지정항만, 신항만, 자연환경보전지역 매립 : 3만㎡ 이상(이외지역 30만㎡ 이상) 간척/개간사업 : 100만㎡ 이상
관광단지 개발(6개)	관광/관광지 조성/온천개발 : 30만㎡ 이상 공원조성/유원지 시설/공원시설 설치 면적 10만㎡ 이상
산지 개발(2개)	묘지나 봉안시설 : 25만㎡ 이상 / 초지 : 30만㎡ 이상 기타 : 총길이 8km 이상 혹은 1등급 권역에서 林道설치사업
특정지역 개발(9개)	지역균형개발 법률, 주한미군기지 이전에 관한 특별법에 따른 사업 행정중심복합도시건설사업, 경제자유구역개발사업 등
체육시설 설치(5개)	30만㎡ 이상 청소년수련시설, 25만㎡ 이상 경륜/경정시설/경마장 등
폐기물·분뇨 처리시설 및 축산폐수 공공처리시설 설치(2개)	폐기물매립시설 : 30만㎡ 이상이거나 매립용적 330만㎡ 이상 지정폐기물처리시설 : 5만㎡ 이상이거나 매립용적 25만㎡ 이상 등
국방·군사시설 설치(3개)	33만㎡ 이상 국방군사시설/ 15만㎡ 이상 해군기지 등 군사기지 : 비행장 신설, 500m 이상 활주로 건설 등
토석·모래·자갈·광물 등 채취(7개)	홍수관리구역에서 토석·모래·자갈·광물 채취 사업 해안에서 광물 채취(강원도/경북 2만㎡ 이상, 그 외 3만㎡ 이상) 등

출처 : 환경영향평가법 제4조 제1항, 시행령 제3조 제2항 [별표 1]

2) 평가체계

(1) 평가서 작성 주체 : 사업자

환경영향평가는 환경영향평가 대상사업의 계획을 수립하거나 그 사업을 시행하는 사업자가 실시하고 그에 관한 서류를 작성하도록 법에 규정되어 있다. 하지만 사업자가 환경영향평가 활동과 평가서 작성을 모두 직접 수행해야만 하는 것은 아니고, 환경부에 등록된 환경영향평가 대행자에게 대행시킬 수도 있도록 허용되어 있다(환경부, 2008 : 39-43).

또한 사업자는 환경영향평가를 실시하기에 앞서 환경영향평가계획서를 작성하여 승인기관의 장 또는 환경부장관에게 제출해야 한다. 환경영향평가계획서에는 대상사업의 목적 및 개요, 환경영향평가 대상지역, 평가항목 및 평가방법 등이 포함되어야 하며, 이 가운데 평가항목 및 그 범위 등에 대해서 정해 줄 것을 승인기관의 장 또는 환경부 장관에게 요청하게 된다(환경영향평가법 제10조). 이렇게 결정된 평가항목 및 범위 등에 따라 사업자는 환경영향평가를 실시해야 한다(환경영향평가법 제11조).

(2) 총괄관리 : 환경부

환경부는 환경영향평가에 대한 지침을 마련하고 평가항목·범위 선정(scoping) 작업을 주도하며, 평가서를 검토하여 승인기관장 등에게 평가서 보완 및 조정을 요청하는 등 평가 전반을 총괄 관리하고 있다. 환경부장관, 승인기관장 또는 승인 등을 받지 않아도 되는 사업자는 평가항목·범위 등을 심의하기 위해 환경영향평가계획서 심의위원회를 구성해야 하는데(환경영향평가법 제12조), 실무적으로 환경부장관의 주도하에 이루어진다. 사업자나 승인기관의 장이 협의내용에 대하여 이의가 있을 경우에도 환경부장관에게 이의신청을 하고(승인 등을 받아야 하는 사업자는 승인기관의 장을 거쳐 이의신청), 환경부는 이 타당성을 심의하기 위해 이의신청심의위원회를 둔다(환경영향평가법 제20조).

(3) 승인기관 및 협의기관

승인기관은 해당 사업계획 등에 대한 승인 등을 행하는 기관을 말하는 것으로 국토해양부, 지방자치단체 등이 대표적이다. 환경영향평가 대상 사업을 시행하려는 사업자는 사업계획 등에 대한 승인을 받기 전에 승인기관의 장에게 환경영향평가서를 제출하여 협의기관의 협의내용에 따른 필요 조치를 한 후 승인기관의 장에게 사업승인을 받아야 한다.

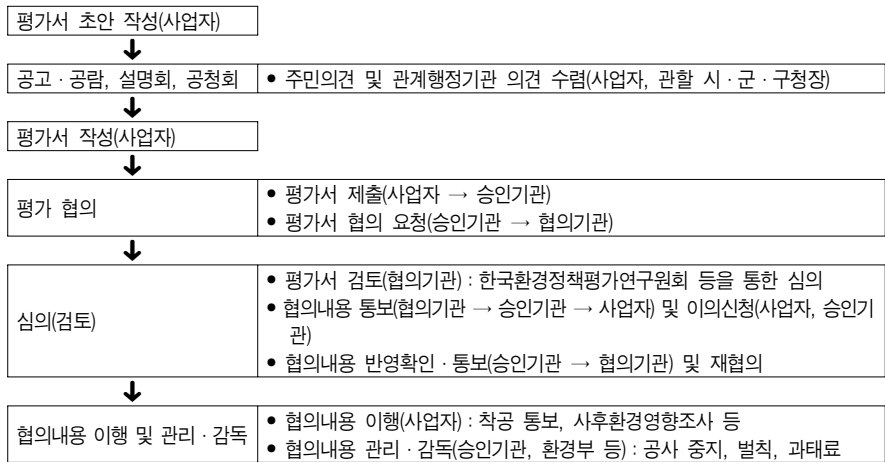
한편 협의기관은 사업자가 제출한 환경영향평가서를 검토하여 평가서나 사업계획 등을 보완하거나 조정할 것을 요청할 수 있는 기관으로 환경영향평가법에는 환경부장관이 협의기관이 되도록 규정하고 있다. 사업자가 작성한 환경영향평가서를 협의기관이 심의하면 이는 승인기관을 거쳐 사업자에게 통보된다. 승인기관은 평가서에 협의내용이 반영됐는지 여부를 확인하고 협의기관에 다시 통보해준다.

3) 평가 절차

환경영향평가는 평가대상사업의 실시계획이 인가, 지정, 승인 및 허가 등을 받기 전에 이루어진다. 환경영향평가의 절차는 <그림 3-2>와 같으며, 이를 상술하면 다음과 같다.

(1) 평가계획서 작성 및 결정

먼저 환경영향평가 대상사업을 시행하려는 사업자는 대상사업의 목적 및 개요, 대상지역, 평가항목 및 평가방법 등의 내용을 담은 환경영향평가계획서를 작성하여 승인기관의 장이나 환경부장관에게 제출하고, 이 기관들로부터 평가항목·범위 등을 결정받아야 한다. 한편 자신이 그 계획 등에 대한 승인기관이어서 승인 등을 따로 받지 않아도 되는 사업자는 환경영향평가계획서를 환경영향평가계획서 심의위원회에 제출해 심의를 거쳐 평가항목·범위 등을 결정받아야 한다(환경영향평가법 제10조).



출처 : 환경부, 2008 : 30

〈그림 3-2〉 환경영향평가 프로세스

(2) 평가서 초안 작성 및 의견수렴

사업자는 승인기관의 장 또는 환경부장관에 의해 결정된 평가항목과 범위에 따라 환경영향평가를 실시해야 한다(환경영향평가법 제11조). 환경영향평가를 실시한 후에는 평가서 초안을 작성하게 되는데, 여기에는 환경영향평가 대상사업의 시행으로 인해 평가항목별 영향을 받게 되는 지역의 범위 및 그 주변지역에 대한 환경현황, 사전환경성검토에 대한 협의를 거친 경우에는 그 협의내용의 반영 여부, 평가항목·범위 등에 대한 결정내용 및 그에 대한 사업자의 조치사항, 평가항목별 조사, 예측 및 평가의 결과, 환경보존을 위한 조치, 불가피한 환경영향 및 이에 대한 대책, 대안설정 및 평가 등의 내용이 포함되어야 한다(환경영향평가법 시행령 제12조).

환경영향평가서 초안을 작성한 사업자는 이 초안에 대한 해당 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역주민 및 관계 행정기관의 의견을 수렴해야 한다. 의견수렴은 설명회나 공청회 등을 통해 이뤄지게 되는데, 이를 위해서는 먼저 사업자가 평가서 초안을 환경영향평가 대상사업의 지역을 관할하는 기초자치단체

의 장 및 유역환경청장 또는 지방환경청장, 시·도지사, 동 사업의 승인기관의 장, 협의기관의 장에게 제출해야 한다(환경영향평가법 제14조, 시행령 제13조).

사업자는 설명회나 공청회 등을 통해 해당 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역주민 및 관계 행정기관의 의견을 수렴한 후에는 지역주민의 의견과 관계 행정기관 장의 의견을 평가서의 내용에 포함시켜야 한다(환경영향평가법 제14조).

(3) 평가서 제출 및 협의

환경영향평가 대상 사업계획의 승인을 받아야 하는 사업자는 사전에 승인기관의 장에게 환경영향평가서를 제출해야 한다. 사업자로부터 환경영향평가서를 제출받은 승인기관의 장과 사업자인 승인기관의 장은 환경영향평가서를 환경부장관에게 제출하고 그 평가서에 대한 협의를 요청해야 한다(환경영향평가법 제16조). 여기에는 평가서 초안의 내용과 함께 평가서 초안에 대한 주민, 관계 행정기관의 의견 및 이에 대한 사업자의 검토의견이 포함되어 있어야 한다(환경영향평가법 시행령 제12조).

협의기관이 환경영향평가서를 심의·검토하여 승인기관에 협의내용을 통보하면 승인기관의 장은 이를 지체 없이 사업자에게 통보해야 하며, 사업자는 협의내용에 따른 필요한 조치를 하여야 한다(환경영향평가법 제18조). 그리고 승인기관 및 환경부 등은 사업자가 협의내용을 제대로 이행하는지를 관리감독하게 된다(환경영향평가법 제26조). 점검은 상/하반기 각 1회 실시하고 있다.

4) 평가지표 및 측정방법

(1) 평가지표

환경영향평가법 제8조에 의하면, 환경영향평가는 사업의 시행으로 영향을 받게 될 생활환경, 자연생태환경 및 사회·경제환경 등의 분야에 대하여 실시하도록 규정되어 있다. 분야별 환경영향평가의 세부항목은 환경영향평가법 시

행령 제5조의 별표 2에 제시되어 있다. 하지만 이들 항목 모두에 대해 평가를 해야 하는 것은 아니고, 앞서 환경영향평가계획서 승인과정에서 언급한 바와 같이 환경부나 환경영향평가계획서 심의위원회의 결정에 따라 평가항목 및 범위가 정해진다.

〈표 3-3〉 환경영향평가 분야별 세부항목

분야	항목수	평가항목	
자연생태환경	12	대기환경 분야	기상, 대기질, 악취, 온실가스
		수환경 분야	수질(지표·지하), 수리·수문, 해양환경
		토지환경 분야	토지이용, 토양, 지형·지질
		자연생태환경	동·식물상, 자연환경자산
생활환경	6	친환경적 자원순환, 소음·진동, 위락·경관, 위생·공중보건, 전파장애, 일조장애	
사회경제환경	3	인구, 주거(이주의 경우 포함), 산업	

출처 : 환경영향평가법 시행령 제5조 [별표 2]

환경영향평가법 등에 제시되어 있는 평가분야 및 항목 가운데 사회경제 분야 평가는 2008년 환경영향법이 분리·제정되면서 인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재의 7개 분야에 대해 평가하던 방식에서 인구, 주거, 산업의 3개 부문만 평가하는 방식으로 변경되었다⁴⁾. 일반적으로 활용되는 사회경제분야 영향평가의 하위지표는 다음 <표 3-4>와 같다.

한편, 환경영향평가법 시행규칙 [별표 2]에 따르면 학교, 종합병원, 노인전문병원, 공공도서관, 보육시설, 공동주택, 취·정수장, 문화재, 박물관 및 미술관 등 환경변화에 민감한 시설물을 누락한 경우도 평가서의 거짓/부실 작성으로 판단한다고 되어 있음에도 실제 영향평가 과정에서 이러한 사회문화적 시설 등에 대한 영향 평가는 미흡한 편이다.

4) 통합운영하던 환경영향평가와 교통/재해/인구영향평가를 분리하여 『환경·교통·재해등에 관한영향평가법』으로 전부 개정되었다(법률 제9037호, 2008. 3. 28. 공포, 2009. 1. 1. 시행).

〈표 3-4〉 환경영향평가의 사회·경제 분야 평가항목별 세부항목

평가항목	세부항목
인구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 총인구수, 세대수, 인구밀도 변화 ▪ 연령별, 성별, 산업별 인구 변화 ▪ 인구의 자연증감률, 사회적 증감률 등
주거	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가구수, 주택수, 주택보급률 변화 ▪ 이주민 발생(이주대상 가구수, 보상내용, 이주단지 및 주거지역 도로망 연결 등 계획) ▪ 타지역 유입 종사원용 주택시설(사택, 기숙사) 건설계획 등
산업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 산업규모 및 구조, 생산액 변화 ▪ 산업별 취업인구 및 1인당 소득변화, 지방재정 증대효과 ▪ 인근지역 지가, 임대료 변화 ▪ 어업권, 양식장, 농작물 등에 대한 피해예측 등

출처 : 정주철·임재영, 2007 : 47; 윤순진, 2004 : 303 참고 재구성

(2) 측정 방법

환경 분야의 경우 환경기준이 있으므로 자연 생태, 생활환경 영향 측정은 비교적 용이한 편이다. 그러나 질적인 가치를 평가하기는 쉽지 않다. 여기에는 기존 자료를 수집·분석하고 정리하는 작업을 기본적으로 많이 활용하고 필요 시 현지조사를 병행한다.

사회경제환경의 경우 사회영향 평가방법에는 추세외삽법, 2차자료 내용분석, 사례연구, 델파이기법, 참여관찰, 유사성분석, 동태적 시뮬레이션, 이론으로부터의 추출, 서베이, 시나리오 기법 등이 있고, 경제영향 평가방법으로는 비용편익분석, 투입산출분석 같은 기법이 쓰이는데(남영숙, 1998 : 6~11), 실제 평가 시에는 대상사업 계획과 유사한 사례를 참조하여 공사 중과 완료 후의 변화를 추정하거나, 이론식에 의한 추론을 많이 활용한다.

5) 평가의 효력

승인기관의 장은 사업계획 등에 대하여 승인을 할 때, 협의내용이 사업계획 등에 반영되었는지 여부를 확인해야 하며, 만약 협의내용이 반영되지 않았다면 이를 반영하도록 하여야 한다(환경영향평가법 제19조).

환경영향평가법 제28조에 의하면, 사업자는 승인기관과 환경부와의 협의·재협의 또는 변경협의를 하지 않으면 환경영향평가 대상사업의 공사를 할 수 없다. 뿐만 아니라 협의·재협의 절차를 끝내지 않고 공사를 시행한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(환경영향평가법 제52조). 승인기관장 역시 이러한 절차가 끝나기 전에 사업계획 등에 대한 승인 등을 해서는 안 되며, 사업자가 이를 위반하여 공사를 하면 해당 사업의 전부나 일부에 대하여 공사 중지를 명해야 한다. 공사중지 명령을 위반하면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

협이가 되어 사업자가 공사를 시행할 때도 협의 내용을 반영해 이행해야 하고, 협의 내용 관리책임자를 지정하여 환경부장관과 승인기관장들에게 통보해야 하므로 사업 시행에서 환경영향평가가 매우 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

3. 사전환경성검토제도

1) 평가 대상

환경영향평가와 마찬가지로 사전환경성 검토도 관련법에 검토 대상 분야가 정해져 있다. 검토 협의 대상은 행정계획과 개발사업으로 구분된다. 행정계획은 ‘환경영향평가법 제4조 제1항에 의해 환경영향평가를 실시해야 하는 사업은 내용으로 하는 행정계획’이고(단, 산지개발 사업은 제외), 개발사업은 ‘보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 일정규모 이상 개발사업’을 말한다. 특히 사전환경성검토 대상 행정계획의 사업면적이 일정 기준 이상이면 환경영향평가가 중복하여 실시된다. 예를 들어, 도시개발법상 ‘도시개발구역의 지정 및 개발’은 사전환경성검토 대상사업(행정계획)이며, 이 사업 면적이 25만㎡ 이상일 경우 환경영향평가 대상사업이므로 두 가지 환경영향평가를 모두 실시해야 하는 것이다. 사전환경성검토 대상사업은 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 사전환경성검토제도 대상사업

행정계획의 경우	개발사업의 경우	
16개 분야 83개 사업 ⁵⁾	8개 분야 20개 사업	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시의 개발 ▪ 산업입지 및 산업단지 조성 ▪ 에너지 개발 ▪ 항만 건설 ▪ 도로 건설 ▪ 수자원 개발 ▪ 철도 건설 ▪ 공항 건설 ▪ 하천 이용 및 개발 ▪ 개간 및 공유수면 매립 ▪ 관광단지 개발 ▪ 특정지역 개발 ▪ 체육시설 설치 ▪ 폐기물 처리시설·분뇨 처리 시설 및 축산폐수 공공처리시설 설치 ▪ 국방·군사시설 설치 ▪ 토석·모래·자갈·광물 등 채취 <p>※ 행정계획의 경우, 면적이나 용량 기준은 없고, 지구/구역/단지 지정, 개발/공사/시행 등 각종 계획 등에 관해 규정</p>	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보전관리지역 및 자연환경보전지역 : 5,000㎡ 이상 ▪ 생산관리지역 및 농림지역 : 7,500㎡ 이상 ▪ 계획관리지역 : 10,000㎡ 이상
	「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개발제한구역 : 5,000㎡ 이상
	「자연환경보전법」 및 「야생동·식물보호법」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 핵심구역 및 자연유보지역 및 야생동·식물특별보호구역 및 야생동·식물보호구역 : 5,000㎡ 이상 ▪ 완충구역 : 7,500㎡ 이상 ▪ 전이구역 : 10,000㎡ 이상
	「산지관리법」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공익용 산지 : 10,000㎡ 이상 ▪ 그 외의 산지 : 30,000㎡ 이상
	「자연공원법」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공원자연보존지구 : 5,000㎡ 이상 ▪ 공원자연환경지구 및 공원자연마을지구 : 7,500㎡ 이상 ▪ 공원밀집마을지구 및 공원집단시설지구 : 10,000㎡ 이상
	「습지보전법」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 습지보호지역 : 5,000㎡ 이상 ▪ 습지주변관리지역 및 습지개선지역 : 7,500㎡ 이상
	「수도법」/「하천법」/「소하천정비법」/「지하수법」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지하수 보전구역 : 5,000㎡ 이상 ▪ 소하천구역 및 광역상수도가 설치된 호소의 경계면으로부터 상류로 1km 이내 지역 : 7,500㎡ 이상 ▪ 하천구역 : 10,000㎡ 이상
	「초지법」적용지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 초지조성허가 신청 : 30,000㎡ 이상

출처 : 환경정책기본법 제25조의2, 시행령 제7조 제1항 [별표 2]

2) 평가주체 및 관리주체

환경정책기본법 제25조에 따르면, “관계 행정기관의 장은 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토를

5) 「친수구역 활용에 관한 특별법」에 따른 친수구역 조성사업을 포함할 경우 17개 분야

실시하여야 한다”고 규정되어 있다. 따라서 환경영향평가를 사업시행자가 하는 것과 달리, 행정계획의 경우 사전환경성 검토서를 작성하는 주체는 개발계획의 수립·확정·승인을 담당하는 관계 행정기관장이 된다. 하지만 개발사업의 경우에는 환경영향평가와 마찬가지로 개발사업의 시행자가 사전환경성 검토서를 작성한다.

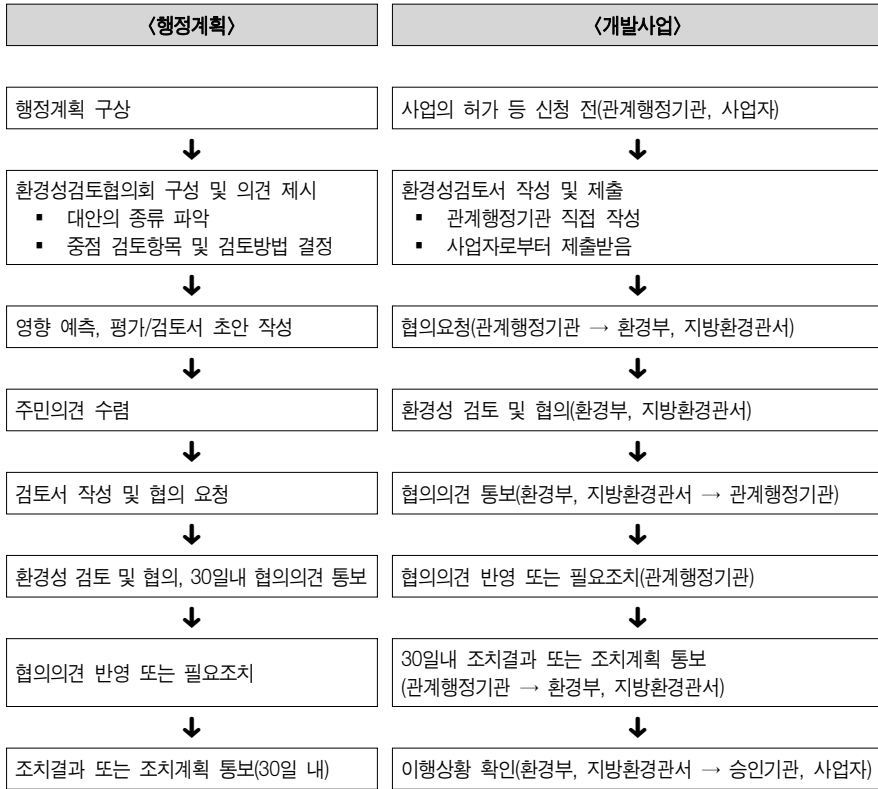
한편, 사전환경성 검토에 대한 총괄적인 관리는 환경부가 맡고 있다. 사전환경성검토 대상 행정계획이나 사업의 승인권자는 의사결정 및 승인 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(협의기관장)에게 사전환경성검토 협의절차를 거쳐야 한다⁶⁾.

3) 평가 절차

사전환경성검토는 관계 행정기관과 환경부와의 협의 형태로 운영된다. 환경정책기본법 시행령 [별표 2]에 따르면⁷⁾ 평가 협의 요청 시점은 행정계획의 경우에는 해당 계획을 수립·확정하기 전까지, 개발사업의 경우에는 인가·허가·승인 등을 하기 전까지이다.

관계 행정기관이 협의를 위한 서류를 작성하여 제출하면 환경부가 전문가 등의 검토 의견을 취합하여 의견을 통보한다. 구체적인 평가과정은 다음 <그림 3-3>과 같다.

-
- 6) 환경정책기본법 제25조의3 제1항 “관계 행정기관의 장은 다음의 시기까지 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(협의기관장)에게 사전환경성검토협의를 요청하여야 한다.”
 - 1. 관계중앙행정기관의 장이 행정계획을 수립·확정하거나 행정계획 또는 개발사업에 대하여 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 “허가 등”이라 한다)을 하는 경우 : 환경부장관
 - 2. 관계중앙행정기관의 소속 하급 행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장이 수립·확정하거나 허가등을 하는 경우 : 지방환경관서의 장(환경정책기본법 시행령 제7조의 2)
 - 7) 환경정책기본법도 2011년 7월 28일에 개정되어 2012년 7월 29일에 시행될 예정이다. 이 연구에 서는 2011년 4월 5일에 개정된 현행법을 기준으로 한다.



출처 : 환경부, 2008 : 36~37

〈그림 3-3〉 사전환경성검토 프로세스

4) 평가 지표

사전환경성검토는 환경영향평가와 달리 사회경제적 환경부문에 미치는 영향 항목이 법규에 규정되어 있지 않다. 환경정책기본법 시행령 제8조 제2항에 의하면 평가 검토 항목은 계획의 적정성 및 입지의 타당성이다.

계획의 적정성은 행정계획의 경우에만 검토되어야 하는 항목으로 계획의 환경목표와의 부합성, 계획의 건전성 및 지속가능성, 계획의 일관성 등으로 구성되어 있다. 입지의 타당성은 구체적인 입지계획이 포함되어 있는 경우에만 검

토되어야 하는 항목으로 자연환경에 미치는 영향과 생활환경에 미치는 영향 등으로 구성되어 있다. 여기에서 말하는 생활환경에는 토지이용, 대기, 수질, 토양, 소음·진동, 위락·경관(일조장애 포함) 등이 포함된다. 따라서 사회·경제적 환경은 사업 특성상 필요한 경우에 한하여 평가항목에 포함된다.

〈표 3-6〉 사전환경성검토의 사회·경제 분야 평가항목별 세부항목

계획의 적정성 (행정계획의 경우)	입지의 타당성 (구체적인 입지계획이 포함되어 있는 경우)
가. 계획의 환경목표와의 부합성	가. 자연환경에 미치는 영향
나. 계획의 건전성 및 지속가능성	나. 생활환경에 미치는 영향 등
다. 계획의 일관성 등	

5) 평가의 효력

협의기관장으로부터 사전환경성검토협의 의견을 통보받은 관계행정기관장은 특별한 사유가 없다면 해당 사업에 반영해야 하고, 그 결과를 협의기관장에게 통보해야 한다(환경정책기본법 제25조의 6). 관계행정기관장은 협의절차가 완료되지 않으면 개발 사업 등에 대한 허가 등을 해서는 안 되고, 완료 전에 시행한 사업에 대해서는 협의기관장이 공사 중지 등을 요청할 수 있다.

제2절 성별영향평가

1. 평가대상

성별영향평가가 환경영향평거나 사전환경성검토와 뚜렷하게 구분되는 점 가운데 하나는 환경 관련 평가들이 특정 개발 사업이나 계획을 평가 대상으로 하는 것과 달리 성별영향평가는 원칙적으로 정부의 모든 정책을 대상으로 한다는 점이다. 그러나 실제로 모든 정부의 정책을 대상으로 성별영향평가를 실시하기

는 어려운바, 여성가족부는 성별영향평가 지침을 통해 일정한 유형의 평가대상 사업을 지정·통보하는 동시에 각 기관이 자율적으로 평가 대상사업을 선정할 수 있는 기준을 함께 제시하고 있다.

여성가족부가 연도별 의제를 선정하여 각 기관에 지정·통보하는 평가대상 사업을 지정과제라 한다. 2011년의 경우 일자리분야와 안전분야⁸⁾가 지정과제로 제시되었다. 한편 일정한 선정기준에 따라 각 기관에서 소관정책이나 사업 중 자율적으로 선정하는 평가대상사업을 자율과제라 한다. 여성가족부의 지침에 따르면 국민생활과 밀접하고 직접적인 영향을 줄 수 있는 정책, 정책 수혜도에서 성별격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후 성별격차 발생 우려가 있는 정책, 수혜대상이 넓고 파급효과 큰 정책 등 일정 기준에 의해 대상사업을 선정해야 한다. 또한 여성만을 대상으로 하는 정책, 이미 양성평등한 정책 효과를 위해 계획·시행되고 있는 정책(여성취업 지원, 모성보호 정책 등)은 평가 대상에서 제외하고 있다(여성가족부, 2010).

〈표 3-7〉 성별영향평가 대상사업 선정 기준

기준	사업
경제성장, 복지, 고용, 교육 등 국민생활과 밀접하고 직접적인 영향을 줄 수 있는 정책	광역경제권 개발사업, 빈곤층 자활사업, 맞춤형 일자리 창출사업 등
통계상 정책 수혜도에서 성별격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후 성별격차 발생 우려가 있는 정책	대상 집단을 성별로 구분 가능하고, 성별에 따라 수혜격차 발생이 예상되는 정책
수혜대상이 넓고 파급효과 큰 정책	기관장 공약사업, 정부 100대 국정과제, 성격차지수(GGI) ⁹⁾ 지표에 영향 주는 정책 등

출처 : 여성가족부, 2010 : 10~11

- 8) 성폭력과 가정폭력을 포함한 폭력 및 강력범죄로 인한 여성의 피해, 자연재해에 의한 피해에 대한 안전과 관련된 사업을 의미한다.
- 9) 성격차지수(GGI)는 성별 격차 정도를 지수화한 것으로, 경제활동참여와 기회, 교육수준, 정치권력, 보건과 생존 등 네 분야에 대한 지표로 구성되며 세계경제포럼(WEF)에서 개발·활용되는 성평등지표 중 하나이다. 하지만 지수를 기준으로 성별영향평가 대상을 선정하지는 않고 있으며, 보통 통계자료상 성별격차가 확대되는 추세이면 평가 대상으로 선정한다.

지정과제는 여성가족부가 연도별 의제를 선정하여 각 기관에 지정·통보하고 있으며, 자율과제는 평가 소관부서에서 기관 내·외부 전문가 등의 의견을 수렴하여 발굴하고 있다. 각 기관은 지정과제를 포함하여 과제를 선정하되 대상과제 체크리스트로 최종 대상을 확정하고 있다.

2009년 발행된 성별영향평가 매뉴얼에 따르면, 기관의 수준에 따라 한 해 동안 시행해야 하는 성별영향평가 평가과제 수가 차등적으로 배정되어 있는데, 중앙행정기관과 광역자치단체는 기관별로 연간 5개 이상, 기초지방자치단체는 3개 이상, 시·도교육청은 1개 이상의 과제에 대해 성별영향평가를 실시해야 한다.

2. 평가체계

1) 평가기획, 운영, 종합 : 여성가족부

여성가족부는 성별영향평가를 기획하고 운영하며, 제도 개선점을 점검하는 한편, 기관별 평가 추진 실적을 분석하고 인센티브를 제공하는 등의 평가종합 역할도 함께 담당하고 있다. 여성가족부의 업무는 구체적으로 다음과 같다(여성가족부, 2009 : 3).

첫째는 평가기획이다. 성별영향평가 의제를 발굴하고 의제별 지정과제를 선정한다. 둘째는 평가운영이다. 성별영향평가 지침 및 매뉴얼을 개발·보급하고, 성별영향평가 교육과정을 운영하며 평가서 작성에 필요한 컨설팅도 제공한다. 이러한 일환으로 여성가족부는 지자체 및 교육청이 작성한 자체결과보고서를 제출받아 종합보고서를 작성하고 우수사례를 모아 별도로 보고서를 발간하고 있다. 셋째는 제도개선이다. 의제별 심층분석 및 개선안 도출, 평가 결과를 활용한 정책개선 방안 점검 및 지원 등을 수행한다. 넷째는 평가종합이다. 기관별 평가 추진 실적을 분석하고 추진 실적에 따른 인센티브를 제공한다.

2) 평가수행 : 중앙행정기관, 지방자치단체, 시·도 교육청

성별영향평가를 수행하고, 평가서를 작성하여 여성가족부에 제출하는 기관은 중앙행정기관, 지방자치단체, 시·도 교육청이다¹⁰⁾. 이들 기관에서는 성별영향평가 총괄부서 및 담당자를 지정하여 운영해야 하며, 연도별 평가추진계획을 수립하고 그 결과를 보고서로 작성하여야 한다. 또한 성별영향평가를 위한 소관 정책 관련 성별분리통계를 생산·수집해야 하며, 평가결과를 반영한 정책개선사항을 실행하고 자체 성별영향평가교육을 실시해야 한다(여성가족부, 2010 : 3).

각 기관에는 성별영향평가를 총괄하는 부서를 두어야 하는데, 원칙적으로 여성정책 담당부서가 담당하며, 해당 부서가 없는 경우에는 정부업무평가 담당부서가 담당한다¹¹⁾. 평가 총괄부서는 기관 내 평가지침 보급 및 성별영향평가 교육 참여 독려, 기관 내 성별영향평가 과제 선정 및 평가 결과 종합 등의 업무를 수행한다. 또한 성별영향평가를 위한 소관 정책 관련 성별분리통계를 생산하는 한편, 과제담당자와 컨설턴트 연계를 지원하고, 평가 결과를 반영한 정책개선사항을 실행하도록 해야 한다. 또한 각 기관의 총괄부서는 성별영향평가 과제 선정을 위한 심의와 평가보고서 검토, 정책개선사항 실행 결과 점검, 성별영향평가 우수사례 선정 심사 등을 수행하는 성별영향분석평가위원회를 구성하여야 한다. 부기관장을 위원장으로, 평가위원은 국장급 당연직 위원과 민간위원으로 구성하여 연 3회 이상 위원회를 개최한다¹²⁾.

각 기관이 실제로 대상과제에 대한 성별영향평가를 수행하고 평가서를 작성하는 역할은 평가대상과제 업무담당자가 된다. 평가대상과제 업무담당자는 성

10) 단, 기초지방자치단체는 광역지방자치단체에 성별영향평가서를 제출한다.

11) 중앙행정기관은 여성정책책임관이 담당하고 있으며, 광역자치단체와 기초지방자치단체 및 시·도교육청은 평가총괄부서가 속한 실·국의 장이 평가총괄을 맡는다.

12) 별도의 성별영향분석평가위원회를 구성하기 어려운 경우에는 여성정책조정회의, 여성정책추진협의회, 여성발전위원회 등 여성관련 위원회를 성별영향분석평가위원회로 활용할 수 있다.

별영향평가 추진계획서와 평가 보고서를 작성하고, 성별영향평가 결과에 근거한 정책개선안을 실행하며, 대상과제의 정책개선 실적을 작성해야 한다.

3. 평가 절차

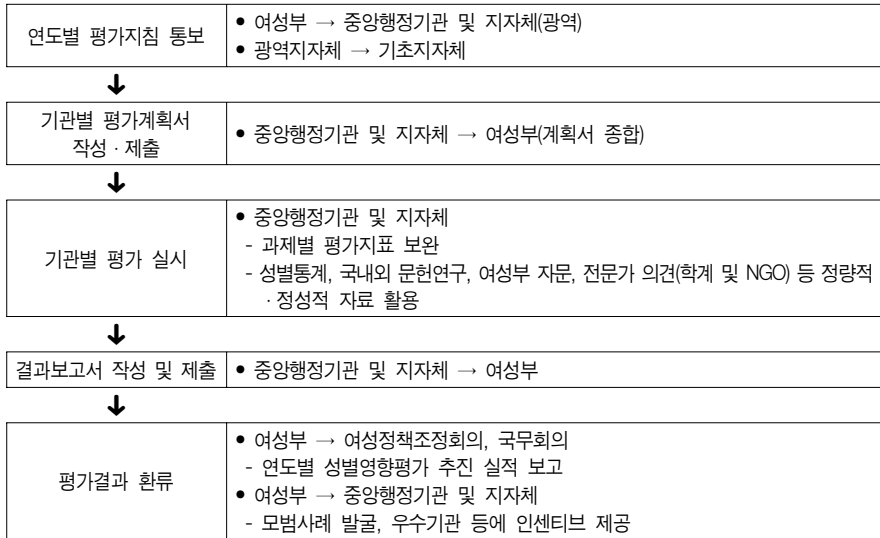
성별영향평가는 여성가족부가 연도별 평가지침을 중앙행정기관 및 광역지방자치단체에 통보함으로써 시작된다. 여성가족부의 지침을 고려하여 각 기관 내 평가과제 소관부서가 기관 내·외부 전문가 등의 의견을 수렴해 과제를 발굴한다. 이때 여성가족부가 각 기관에 지정·통보한 의제별 지정과제를 포함하여 과제를 선정하고, 기관 전체의 과제목록을 성별영향분석평가위원회에 보고하여 과제를 확정된 후 여성가족부에 제출한다.

평가과제 선정과 관련하여 성별영향평가는 원칙적으로 사전평가와 중간평가가 모두 가능하다. 하지만 실제로 사전평가가 이뤄진 경우는 거의 없고 대부분 중간평가 형식으로 시행되었다¹³⁾.

평가과제가 확정되면 담당자가 평가계획서를 작성하여 제출하고 환류를 받은 후, 그에 따라 평가를 실시한 후 여성부에 다시 중간보고서와 최종보고서를 제출한다. 여성가족부는 중간보고서에 대해서도 환류를 하며, 각 최종결과보고서를 종합하여 모범사례를 발굴하고 양성을 적절히 고려하여 사업을 수행한 기관에는 인센티브를 제공한다.

이 과정에서 각 기관은 이후 과제 담당자가 전년도 사업시행 결과를 기준으로 평가 보고서를 작성하고 총괄담당자가 과제별 분석결과를 취합 및 종합작성하여 총괄부서의 성별영향분석평가위원회에 제출하여 심의를 받은 후 여성가족부에 제출한다(여성가족부, 2010 : 5~6). 이 과정은 다음 <그림 3-4>와 같다.

13) 사전평가의 사례로는 2009년 세종행정중심복합도시 유비쿼터스 도시 구축사업(세종U-city) 대상으로 실시한 성별영향평가를 들 수 있다



출처 : 여성가족부, 2007 : 20

〈그림 3-4〉 성별영향평가 프로세스

4. 평가지표 및 측정방법

1) 평가지표

성별영향평가 지표는 성별현황 분석 항목과 정책개선 항목으로 구분된다. 성별현황 분석 항목에서는 성별통계 현황을 살펴보고 성별격차가 발생한다면 그 원인이 무엇인지를 파악해야 한다. 정책개선 항목에서는 개선 방안과 개선 계획이 포함되어야 한다. 여성가족부 평가지침에 나와 있는 구체적인 지표는 다음 <표 3-8>과 같다. 그러나 실제 영향평가 시에 이 지표들이 모두 포함되어야 하는 것은 아니다.

성별현황 분석 항목의 인적 형평성은 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 형평한지를 점검한다. 이때, 정책대상 모집단이란 해당 정책이나 사업에 참여할 수 있는 조건을 갖춘 사람 모두를 지칭하며, 수혜자 성비란 정책

수혜자 가운데 남성과 여성이 차지하는 비율을 의미한다. 정책 수혜의 형평성은 정책 수혜 대상 모집단의 성비와 수혜자 성비를 비교하여 양자 사이의 차이가 클 경우 정책의 형평성이 낮다고 판단할 수 있다. 수혜자의 성별격차가 큰 경우에는 이유를 제시하도록 되어 있다. 예산집행의 형평성은 예산 집행액의 배분 규모가 모집단과 비교해 형평한지를 파악한다.

한편, 주관적 만족도는 수혜자의 주관적인 정책만족도가 성별에 따라 차이가 없는지 점검하는 것으로, 정책(사업)에 직접 참여한 사람을 대상으로 그 만족도를 조사할 경우 평가할 수 있다. 여기에는 ‘대규모 실태조사’부터 극히 일부만을 대상으로 한 ‘면접조사’까지 매우 다양하다. 만족도 조사를 통해 정책 수혜자가 어느 정도 만족하는지, 성별에 따라 차이가 있는지, 성별로 만족도 차이가 있는 경우 그 원인이 어디에 있는지 분석할 수 있다(여성부, 2010 : 48~54).

〈표 3-8〉 성별영향평가 항목

항목	지표
성별현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 성별통계 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 정책(사업)대상 모집단의 성별현황 - 정책(사업)참여자의 성별현황 - 위원회의 성별현황 - 예산집행액의 성별비율 - 만족도의 성별현황(있는 경우)
정책개선	<ul style="list-style-type: none"> • 성별격차 발생 원인 • 정책개선 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 관련 법령·지침·규정 등 개선 - 사업수행방식 개선 - 예산편성 개선안 - 성별통계 생산 및 활용방안 • 정책개선 계획

출처 : 여성가족부, 2010 : 12

2) 측정 방법

성별영향 측정에 일정한 기준이 있거나 점수를 부과하는 방식은 아니다. 선

행조사 및 관련보고서 결과, 실태조사, 시민단체 요구에 나타난 성별 요구 등을 참고하면서 실제 평가를 수행하는 각 기관에서 자체적으로 잘된 점과 미흡한 점을 분석·기술(description)하는 방식을 활용한다. 영향을 측정할 때 점검해야 할 사항은 성별통계가 적절히 구축되어 사용되고 있는지, 정책과 관련하여 양성의 서로 다른 요구를 파악했는지, 그 요구가 기획안에 반영되었는지 등이다. 구체적인 내용은 다음 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 성별영향평가 적용방법

지표	점검포인트	참고자료 및 분석방법
1. 성별 통계의 생산 및 활용	1-1. 사업계획서 및 사업평가보고서, 백서 등 주요 문헌에서 성별통계가 사용되고 있는지 점검	사업평가보고서, 지자체 통계연보, 백서의 사업현황자료 (표) 성별통계 사용 여부 검토
	1-2. 관련 법령 및 사업 지침에서 제시하고 있는 인적 통계 양식이 성별 통계가 가능하도록 되어 있는지 점검	법률, 시행령, 시행규칙, 사업지침의 사업신청서, 지원서, 결과보고서 양식 검토
2. 정책(사업)의 성별 관련성 파악	2-1. 정책(사업)과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악했는지 점검	<ul style="list-style-type: none"> • 참고자료 : 선행조사 및 관련보고서 결과, 실태조사, 시민단체 요구에 나타난 성별 요구 확인 • 분석방법 <ol style="list-style-type: none"> ① 남녀의 성별 역할에 따라 요구 차이가 있는지 ② 남녀의 경제적 위치에 따라 차이가 있는지 ③ 남녀의 신체적 차이가 있는지 ④ 남녀의 사회문화적 위치에 차이가 있는지 ⑤ 기타 모집단 자체에 성비가 다른지
	2-2. 파악된 성별 현실과 요구는 기획안에 반영되었는지 점검	정책(사업) 계획서 내용 검토
	2-3. 정책(사업) 목적 및 수단이 정부의 관련 양성평등 정책(여성정책기본계획 등)과 부합하는지 점검	여성정책기본계획, 여성인력개발종합계획, 국정과제 등에 나타난 정부 양성평등정책 기조 파악

출처 : 여성부, 2010 : 13

5. 평가의 효력

성별영향평가 결과 양성 평등에 부정적 영향이 확인된다고 해서 해당 정책 및 사업을 시행할 수 없도록 강제하지는 않고 있다. 그러나 담당공무원들의 자

체 평가 이후 전문가의 심도 있는 재분석을 통해 정책개선안을 도출한 후에는 각 기관에 통보하고, 여성가족부와 각 기관 간 협의를 통해 정책개선을 추진하도록 권고하고 있다.

제3절 사회영향평가

1. 평가대상

미국의 경우 사회영향평가는 그 자체로 하나의 종합적인 연구가 되도록 평가를 위한 원칙과 세부지침이 별도로 마련되어 있기는 하지만, 기본적으로 환경영향평가의 일환으로 마련되어 있는 제도이기 때문에 평가대상을 선정하는 방식은 환경영향평가와 동일하다.

사회영향평가의 경우 대상사업 리스트를 작성하고 그에 해당하면 환경(사회)영향평가를 실시하는 우리나라와는 달리 미국은 대상사업 종류를 특정하지 않고 기본적으로 모든 사업에 대해 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다(환경부, 2008 : 103).

그러나 실제로는 영향평가 실시여부를 결정하는 스크리닝(screening) 단계가 있다. 다만, 특정 항목에 해당하면 평가하는 방식이 아니라, 환경에 대한 영향이 심각하지 않아 환경영향평가서 작성이 필요 없다고 사전에 정한 제외범주(Categorical Exclusion)에 해당하는지 검토하는 방식이다. 이에 해당하지 않으면 환경성평가서(Environmental Assessment : EA)를 작성하지만, 검토결과 환경에 심각한 영향이 없다고 인정되면 간단한 해명서(FONSI : Finding of No Significant Impact)를 작성하여 공표하고 사업을 실시한다. 환경에 중요한 영향을 미치는 행위라고 판단되면 상세한 환경영향평가서(EIS : Environmental Impact Statement)를 작성하게 된다(환경부, 2008 : 42, 100).

환경영향평가의 일환으로 출발하였던 사회영향평가는 특성상 발전소, 산업체, 주택, 운송시설 건설사업 등 각종 개발사업이 대상사업의 주종을 이루고 있다. 발전소나 산업시설 건설로 인한 노동력의 유입, 인프라 건설 압력으로 지역 사회가 받는 스트레스, 댐이나 저수지 건설로 인한 이주 및 토지 사용 변화, 도로나 철도 같은 선형건설물로 인한 사람들 간의 관계 변화, 하수처리장이나 쓰레기매립지 건설로 인한 건강 위험과 생활 편의시설 손실 등이 사회에 큰 영향을 주는 프로젝트의 사례이다(CGG, 2006 : 5).

2. 평가체계¹⁴⁾

1) 총괄관리 : 환경품질위원회(CEQ)

미국에서 사회영향평가를 총괄 관리하는 기관은 ‘환경품질위원회(Council on Environmental Quality : CEQ)’이다. CEQ는 국가환경정책법(NEPA)에 의해 만들어진 조직으로, 연방기관의 환경정책을 수립하고 CEQ NEPA Regulation제도의 시행에 따른 지침과 절차 등을 정하며, 국가환경정책법의 집행을 감독한다. 사회영향평가와 관련한 CEQ의 임무로는 NEPA와 관련한 규정 및 스코핑 지침 제시, 기관 간 분쟁 조정 및 각종 협의, NEPA의 집행을 위한 각 기관 교육과 컨설팅 등이 있다. 또한 모든 환경영향평가서를 제출받아 보관, 관리한다.

2) 사회영향평가서 심의 : 환경청(EPA)

환경청(EPA)은 사회영향평가서를 포함한 모든 환경영향평가서의 완성도와 환경질 관련사항을 심의·검토한다. 여기서 “공중의 건강, 복지, 환경질의 관점

14) 환경부, 2008 : 39~43 참고

에서 만족스럽지 못하다”는 의견을 제출할 경우에는 이 사항을 CEQ에 중재요청을 할 수 있다.

3) 평가주체 : 연방기관과 주정부

사회영향평가서를 실제로 누가 작성하던, 평가서의 작성 및 감독에 대한 책임은 각 연방정부기관이 진다. 사업 주관기관(lead agency)은 최소한 하나 이상의 연방기관을 포함하며, 연방, 주, 지방기관의 행위가 상호 연관되는 경우에는 공동주관기관이 될 수 있다. 둘 이상의 연방기관이 관련되는 경우에는 기관의 사업에 대한 관련성 정도, 인허가 권한, 당해 행위의 환경상의 효과와 관련된 전문성 등을 기준으로 판단한다.

국가환경정책법(NEPA)은 의회, 법원, 대통령을 제외한 모든 연방기관에 적용된다. 모든 연방기관은 NEPA를 자체적으로 적용하기 위한 인력과 자원을 유지하고, NEPA를 보충하여 자체적으로 적용할 규정을 준비해야 하며, 그 경우 CEQ와 협의해야 한다. 연방기관들은 통상 사회영향평가서가 준비되어야 할 행위를 정의하는 기준, 사회영향평가서의 제외범주의 기준, NEPA와 관련된 민간사업자들에 대한 지원, 사회영향평가서가 준비되어야 할 경우 필요한 보충적 절차 등을 마련해야 한다.

한편, 주정부 차원에서도 사회영향평가를 실시할 수 있는데, 현재 17개 주에서 NEPA와 연방정부 차원에서의 CEQ NEPA 규제 및 지침(guidance)을 참고하여 환경영향평가의 실시를 위한 법령을 따로 두고 있다. 따라서 사회영향평가도 환경영향평가의 일환으로 주 정부 차원에서 실시되고 있다. 이 경우 사회영향평가는 환경담당부서가 담당한다.

4) 협조기관

협조기관(cooperating agency)은 주관기관이 아니면서 제안된 행위와 관련한 법적인 관할권 혹은 환경적인 영향에 대한 전문성을 갖고 있는 기관이다. 협조

기관은 평가항목 및 범위 설정과정에 참여하며, 사회영향평가서 작성을 위한 정보 요청 및 주관기관의 요청에 대한 지원을 수행한다. 협의기관은 관련 검토 기관 및 전문가 의견을 종합하여 협의내용을 확정 통보하는 체계로 운용된다.

3. 평가 절차

1) 이해관계자 확인 및 참여계획 수립

사회영향평가는 계획된 사업이 승인되기 전에 계획된 사업으로부터 잠재적으로 영향받는 개인이나 집단을 확인하고 시민참여계획을 마련하는 것에서부터 시작된다. 여기서 말하는 이해관계자 혹은 시민에는 개발지 인근 주민, 개발로 인해 이주해야 하는 사람들, 관광객들의 계절적 유입에 의해 영향받는 주민들, 지역사회 서비스 확충을 위해 더 많은 세금을 지불해야 하는 사람들 등이 모두 포함된다. 이때 이해관계자 각 집단의 대표 인터뷰만으로는 공중인식 정보 수집에 미흡하므로 서베이를 병행하는 경우가 많다(Misra, 2010 : 3).

2) 사업 대안 확인 및 개괄적 조사

시민참여계획이 수립되면 사업 목표를 달성하기 위한 다양한 대안들을 자세히 기술한다. 작성되는 대안에는 ‘무개입(No-Action) 대안’도 포함된다.

대안 확인에 이어 지역사회에 대한 개괄적인 조사를 실시한다. 이 조사에는 사업지역의 인구규모, 인구밀도, 나이 등 ‘인구통계학적 요인’, 극빈층의 위험회피, 생산적인 투입과 시장에 대한 접근성, 가족 구성, 연대감, 노동기회와 이주에 대한 접근성 등 소득과 생산성에 영향을 미치는 ‘사회경제적 요인’, 사업 집행기관의 개발 목적과 우선순위, 사업 목적에 대한 헌신과 경험, 자원 통제, 다른 이해관계자 집단들과의 관계 등 ‘사회정치적 상황’ 외에도, 개입조치에 대한 이해관계자들의 태도와 가치, 변화를 위한 인센티브 등이 포함된다.

3) 평가항목과 범위 설정

사업대안을 확인하고 해당 지역에 대한 개괄적인 조사를 하고 나면 본격적인 사회영향평가를 위한 평가항목과 범위를 설정(Scoping)하게 된다. 원칙적으로는 이 평가에 참여하는 주관기관, 협조기관, 해당지역 주민, 사업자 등이 모여 평가항목 및 범위를 결정하게 되며, 이때 사회과학 문헌리뷰, 이해관계자 워크숍, 공공서비스, 공공참여 평가방법 등을 활용한다(Misra, 2010 : 4). 그러나 통상적으로는 사업자나 주관기관이 스코핑 초안을 작성하고 이에 대한 심사를 통해 스코핑이 진행된다(환경부, 2008 : 42).

4) 평가 수행

사회영향평가 항목 및 범위가 결정되면 해당 정책·사업으로 인해 예상되는 사회영향을 평가한다. 사회영향은 크게 세 영역으로 나뉘 이뤄지는데 사회 전반에 대한 잠재적 영향과 피영향집단의 반응, 그리고 간접적·누적적 영향이다.

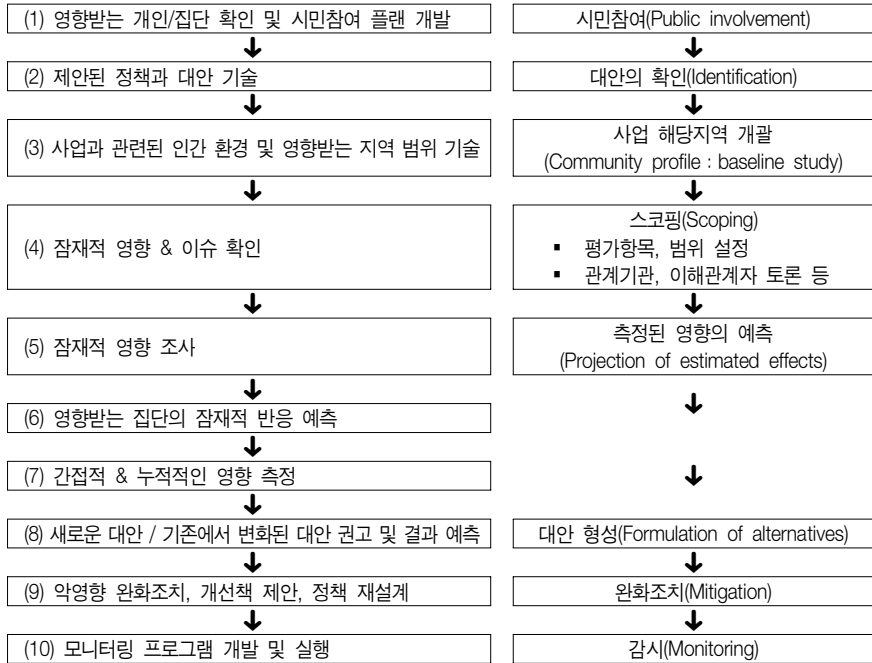
잠재적 영향에 대한 평가는 ‘특정한 조치가 없을 때’ 예상되는 상황(baseline) 및 ‘특정 조치로 인한’ 잠재적 영향을 조사하여 비교하는 것이다. 특히 사람들이 사회경제 제도와 문화적 가치들을 통해 삶에 대처하는 방식, 적절한 삶의 방식에 대한 집단의 가치와 신념, 여가생활과 정신문화적 활동, 생계를 위해 (자연)환경을 활용하는 방식, 지역사회의 각종 조직과 문화예술 및 정체성 보전, 가족 혹은 가족을 초월한 관계 등에 미치는 영향 등을 평가하게 된다(CGG, 2006 : 7). 이와 함께 평가대상 사업으로 인해 영향을 받는 집단이 취하게 될 반응을 예측하고 평가하게 되는데, 비교할만한 사례를 들어 평가하거나 영향받을 사람들이 무엇을 기대하는지에 대해 인터뷰를 하기도 한다. 또한 사회는 사회적, 경제적, 생물·물리학적 영향들이 상호 연결되어 있어 한 가지 차원이 변하면 다른 차원들도 변화하므로, 사회영향평가도 간접적 혹은 누적적 영향을 함께 고려해야 한다(IAIA, 2003 : 2).

대안별로 사회적 영향을 평가한 후에는 평가결과를 토대로 대안을 평가해야 한다. 이때 제안된 사업계획에 대한 각각의 대안이나 수정안은 별도로 평가되어야 한다.

5) 수정안, 보완책 제시 및 모니터링

사회영향평가를 통해 잠재적 악영향을 확인했다면 대체 설비, 자원, 기회들을 제공함으로써 정책 등을 재설계하거나 재정적·비재정적 보상전략을 제안할 수 있다. 이때, 완화조치들은 소득과 사회적 지위, 사회적 지원 네트워크, 교육, 고용, 노동상태, 물리적 환경, 개인의 건강 상태와 건강서비스 등을 고려하여(Kwiatkowski & Ooi, 2003 : 434) 실행되어야 한다. 또한 이해관계자들 간의 잠재적 갈등을 기술함으로써 이해관계자들이 갈등 해결을 위한 조정메커니즘을 협의하는 데에 도움이 될 수 있다. 만약 악영향을 완화할 수 없거나 잔여 영향이 예상되는 경우에는 그에 대한 전략을 개발한다. 이 과정을 통해 지역사회 능력 창출에도 기여할 수 있다.

사회영향평가의 최종단계는 모니터링 및 관리 프로그램을 고안하고 실행하는 것이다. 당초 제안된 조치에서 벗어나는 부분이나, 중요하지만 기대하지 않았던 영향을 확인하고 예측된 영향과 실제 영향을 비교한다. 만약 예기치 않았거나 예측한 것보다 더 큰 영향이 발생한다면 추가적인 조치가 필요하다. 이상의 사회영향평가 과정은 다음 <그림 3-5>와 같이 정리할 수 있다.



출처 : ICGP, 2003 : 244

〈그림 3-5〉 미국 사회영향평가 절차

4. 지표 및 측정방법

1) 평가지표

ICGP(2003) 지침에 따르면 인구변화, 공동체와 기관구성, 공동체 자원, 정치 사회적 자원, 공동체와 가족 변화의 5개 부문을 평가하도록 되어 있고, 그 하위 지표는 32개 항목으로 구성되어 있다. 실제 평가를 수행할 때에는 <표 3-10>에 제시되어 있는 항목들 중 스코핑을 통해 사업 추진단계나 특성, 지역적 특성이 나 주민들의 관심사, 자료의 이용가능성 등에 따라 평가항목을 결정한다(윤순진, 2004 : 295).

〈표 3-10〉 미국 사회영향평가 평가부문 및 세부항목

평가부문	세부항목	평가부문	세부항목
인구변화 (5)	인구 규모, 밀도, 변화	정치· 사회적 자원 (6)	권력과 권위의 배분
	민족, 인종 구성과 분포		신규유입자와 기존거주자 간 갈등
	이주민		이해당사자들 확인
	임시노동자 이출입		이해관계를 갖고 영향받는 단체들
	계절적 거주자 존재여부		리더십 능력과 특성
공동체와 기관구성 (9)	자발적 결사체	공동체와 가족변화 (8)	조직 간 협력
	이익집단 활동		위해·건강·안전인식
	지방정부 규모, 구조		퇴거/재배치에 대한 관심
	변화의 역사적 경험		정치·사회기구에 대한 신뢰
	고용/소득 특성		주거안정성
	소수집단의 고용형평성		친교의 밀도
	지역/지방/중앙의 연결성		제안된 정책에 대한 태도
	산업/상업의 다양성		가족·친구 네트워크
계획 및 기획활동의 존재	사회복지에 대한 관심		
공동체 자원 (4)	공동체 하부구조 변화		
	미국 원주민 인구		
	토지이용 형태 변화		
	문화재 등에 대한 영향		

출처 : ICGP, 2003 : 243

2) 측정 방법

사회적 영향을 분석하고 예측하는 방법들에는 비교연구 방법, 추세외삽법, 인구승수방법¹⁵⁾, 통계적 유의성 검정, 시나리오법, 전문가 컨설팅 및 워크숍, 영향경로 분석, 모델링, 추론 등이 있다(Esteves et al., 2010 : 38; CGG, 2006 : 16). 사회영향평가에서는 이러한 다양한 방법들 가운데 한 가지 방법이 아니라 여러 수단이 복합적으로 활용된다. 특히 실무적으로는 지역사회가 특정 변화에

15) 인구승수효과란 고용에 의해 인구가 유입되면 그들의 서비스 필요를 만족시키기 위해 유발 고용이 일어나고 이것이 다시 인구 유입과 추가적인 고용을 발생시켜 인구 증가가 계속 나타난다는 것이다(박수진·김인, 2006 : 11). 이때 인구승수에는 직업이나 주택단위 및 다른 인프라에 대한 필요 등의 변수들이 복합적으로 결합되어 있다.

대응한 방법이나 유사한 조치들을 경험한 개인 및 지역사회들에 끼친 영향을 연구하는 유사사례 비교연구, 2차 자료 분석이나 연구논문으로부터의 추론을 많이 활용한다(윤순진, 2004 : 295).

이러한 과정에서 주민 서베이, 인터뷰, 참여집단의 권리행사, 구술, 역사문헌, 인구센서스 데이터, 지도 등 지리적 데이터, 국가 및 지방 통계, 비정부조직의 문헌자료, 신문보도, 기존 사회과학 연구들을 활용한다. 좋은 사회영향평가는 사회적 영향의 양적·질적 지표들을 모두 제공해야 한다(ProVention Consortium, 2007 : 2).

제4절 평등영향평가

1. 평가대상

평등영향평가는 공공기관이 실시하는 각종 정책 등을 모두 대상으로 하고 있다. 즉, 기존정책과 신규 및 개정정책, 각종 절차와 전략들, 모든 서비스 제공 계획과 위원회 차원의 제안들(이하 정책 등)은 물론 서비스 검토와 개선과정에서도 평등영향평가를 실시한다(NEAS NHS Trust, 2008 : 4). 법적 의무대상인 공공기관뿐만 아니라 대학교 등의 기관에서도 평등영향평가를 시행하고 있다.

그러나 실제로 모든 정책에 대해 평등영향평가가 이뤄지고 있는 것은 아니다. 본격적인 평등영향평가를 실시하기에 앞서 해당 정책·사업이 평가대상으로 적정한지를 판단하는 스크리닝 절차를 통해, 특정 집단에 대한 높은 수준의 부정적 영향이 없다면 완전한(full) 평등영향평가를 하지 않아도 되도록 하고 있다.

2. 평가체계

1) 평가주체

평등영향평가는 정책 등을 개발하는 기관에서 실시하며, 컨설턴트나 외부 기관에 의해 일상적으로 수행되어서는 안 된다. 보통 정책개발에 책임 있는 실무자가 평등영향평가를 수행하기 때문에 이들이 평가를 제대로 수행할 수 있도록 훈련될 필요가 있다. 각 기관 내에서 평등 관련 업무를 맡고 있는 공무원들은 평등영향평가가 제대로 실행되도록 독려하고 평가의 질을 감독해야 한다(EHRC, 2009 : 20).

2) 관리주체

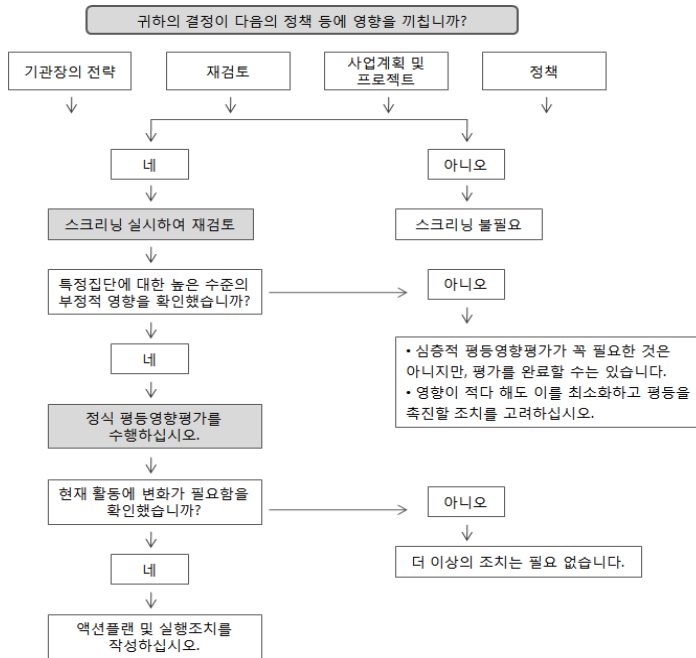
평등영향평가와 관련된 지침 등은 평등인권위원회(Equality and Human Rights Commission)가 주기적으로 발간 및 관리하고 있다. 지방정부성(the Department for Communities and Local Government) 내 여성 및 평등 관련 부서였다가 2007년 10월 독립한 평등처(Government Equalities Office; GEO)는 2010평등법 내용을 실천하고, 여성, 연령, 인종, 성적 경향 및 장애인 등과 관련된 정책에 대해 영국 정부의 다른 기관들에 컨설팅을 제공하며, 평등인권위원회와 협력하여 모니터링을 수행한다.

3. 평가 절차

평등영향평가는 서비스나 정책 등을 개발하기 이전인 계획 단계 혹은 재검토 설계 단계에서 실시하되, 일회성 활동이 아닌 지속적인 순환과정이 되도록 해야 한다. 평등영향평가를 정책개발이나 재검토과정의 마지막 단계에서 실시하면 정책이 여전히 차별적인 활동을 포함하고 있거나, 공공부문의 의무인 법적 필수조건을 충족하지 못할 수도 있다(EHRC, 2009 : 21~22). 따라서 정책 등을

설계하는 단계에서 평등영향평가를 실시할 필요가 있다.

영국의 평등인권위원회 평등영향평가 매뉴얼(2009)에 따르면 정책개발 과정은 총 5단계로 구분되어 있다. 제1단계는 예비정책 개발/정책재검토 계획, 제2단계는 정책설계 및 영향평가, 제3단계는 모니터링과 평가 및 재검토 착수, 제4단계는 승인 및 정책공표, 제5단계는 액션플랜 모니터링 및 재검토이다. 제1단계에서 평등영향평가 스크리닝과 스코핑이 수행되고, 2단계에서 영향평가를 실시한 이후 3~5단계에서 모니터링과 재검토를 수행한다. 이 과정은 다음 <그림 3-6>에 나타나 있다¹⁶⁾.



출처 : 런던시, 2004 : 8

<그림 3-6> 평등영향평가 flow chart

16) 스크리닝을 매우 강조하고, 스코핑을 2단계 영향평가 이전에 실시하는 점이 사회영향평가 등과 다르다.

1) 평가대상 사업 선정(예비 평가)

정책을 새로 개발하거나 기존 정책 등을 재검토할 경우 필수적으로 해당 정책이 평등목표집단(ETGs)들에게 차별적인 영향을 줄 것으로 판단되는지를 검토해야 한다. 만약 이런 예비 평가단계에서 차별적인 영향이 확인되면, 해당 정책은 정식 평등영향평가 대상으로 선정되어 본 평가(full EqlA)를 받게 된다 (NEAS NHS Trust, 2008 : 4).

평가 대상사업 선정을 위해서 해당 정책 등의 목적과 실행 방법, 의도한 결과, 결과 달성 여부의 측정방법, 이해관계자, 정책 수행에서 다른 조직들과 파트너십을 구축하는 방식, 정책 등의 효과성 측정 방법 등에 대한 정보를 수집한다. 이러한 정보들을 통해 피영향집단을 확인한다. 피영향집단은 장애, 연령, 성 등을 기준으로 파악하되, 서로 다른 이해관계자들의 관점을 함께 고려해야 한다 (NEAS NHS Trust, 2008 : 6).

예비평가를 통해서 정식 평등영향평가가 필요하지 않다고 판단되면 예비평가 결과보고서를 정책 제안서와 함께 정책결정기관에 제출한다. 이 경우에도 평등이 얼마나 고려되고 있는지를 파악하고, 사람들이 그 결정을 이해할 수 있도록 하기 위해 세부사항들을 기술한 문서를 제출해야 한다(DHSSPS, 2003 : 12). 즉, 정식 평등영향평가를 수행할 필요가 없다는 결론에 이르게 된 이유와 근거를 문서화하고 (웹사이트 게시 등) 공표해야 한다.

2) 정식 평등영향평가 항목 및 범위 설정

정식 평등영향평가가 필수적이라고 판단되면 평가항목 및 범위를 설정한다. 이 단계에서는 정책 개발과 실행에 관련되는 모든 사람들의 의견을 모아 협의해야 한다. 스코핑 단계에서는 정책의 목적은 무엇인지, 정책의 어떤 면들이 특히 평등과 관련이 있는지, 일반의무 중 어떤 의무가, 그리고 보호받는 집단 중 어떤 집단이 정책과 관련 있는지, 어떤 증거가 이용 가능하고 정책 및 평등영향

평가 발전에 도움이 될 것인지, 데이터가 충분한지, 어떤 집단이 정책개발에 참여할 필요가 있는지 등을 질문해야 한다.(EHRC, 2009 : 22~30).

3) 정식 평등영향평가

정식 평등영향평가는 스크리닝으로 부정적 영향을 확인한 모든 프로젝트나 정책, 전략들에 대해 실시하되, 그 영향이 중요한 것이거나 불법 혹은 불법일 가능성이 있을 때(차별금지법에 위배되는 차별행위) 수행된다(런던시, 2004 : 4~5). 정식 평등영향평가는 다음과 같은 단계로 진행된다(NEAS NHS Trust, 2008 : 7~13).

첫째는 정책 등의 목적 확인이다. 예비평가 단계에서 이미 주요 이슈들을 확인했지만 정책 등의 전반적인 목적과 의도된 결과들이 무엇인지를 다시 한 번 기술한다.

둘째는 정책내용의 법적 필수조건 충족 여부 확인이다. 법적인 필수조건을 만족하는지 확인하고, 만족시키지 않으면 다음 절차로 진행하기 전에 평등관련 주무부서에 문의해야 한다.

셋째는 평등영향평가이다. 예비평가를 통해 수집한 정보와 정식 영향평가를 위해 추가로 확보한 정보를 통해 평가대상 정책이 가져올 수도 있는 차별적 영향을 평가하는 단계이다. 수집된 데이터를 통해 누가 편익을 얻고 누가 얻지 못하는지, 그 이유는 무엇인지, 편익을 받을 것으로 기대되었는데 받지 못한 사람들은 누구이며 왜 못 받았는지 등을 확인하고 정책에 변화가 필요한지 여부를 판단해야 한다. 그런데 이 과정에서 직접적 차별만 고려해서는 안 되고, 간접적 차별이나 괴롭힘, 임신과 출산에서의 차별, 기혼자에 대한 차별 등도 함께 고려되어야 한다. 정식 평등영향평가를 위해 필요한 정보는 평가대상 지역 주민 서베이, 관련 인력 설문, 최근의 연구와 협의결과, 다른 조직에서 유사한 정책을 실시한 결과 분석, 지역의 인구통계, 센서스, 위험평가 데이터, 국가차원 서베이 데이터, 지역관련 설문조사 결과, 불만사항 데이터, 평가할 정책과 관련된 연구 등을 통해 수집한다.

넷째는 대안 고려이다. 해당 정책 등이 사회적 최소수혜계층을 잠재적으로

차별하거나 누군가의 인권에 악영향을 끼칠 가능성이 있다면, 정책이나 서비스가 수정될 수 있는지, 또 다른 평등 집단에 영향을 끼칠 변화를 만들어낼 것인지, 그럴 수 있다면 이 변화는 적법한지 등을 확인해야 한다. 특히, 두 개 이상의 집단들이 제안된 정책에 의해 부정적 영향을 받고 집단 간 필요가 충돌한다면 그 사이에서 적절한 균형을 찾되, 도출된 결론이 확실히 설명될 수 있어야 한다. 평등영향평가의 결과 잠재적 문제 혹은 평등 촉진기회를 놓쳤음을 확인하면 정책이 평등을 더 촉진하거나 장벽을 제거하도록 조정해야 한다. 실제적이든 잠재적이든 불법적인 차별이 있다면 정책은 중단/제거되거나 크게 변경되어야 한다(EHRC, 2009 : 4~5, 36~37).

〈표 3-11〉 법적 기준 예시

구분	인종	장애	성
일반 의무	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불법적 인종 차별 제거 ▪ 기회 평등 촉진 ▪ 타 인종 집단 사람들 간 우호적 관계 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불법적 차별 제거 ▪ 장애인과 비장애인 간 기회 평등 촉진 ▪ 괴롭힘과 관계된 장애를 제거 ▪ 장애인을 향한 긍정적 태도 촉진 ▪ 장애인의 장애를 고려하기 ▪ 공적인 생활에서 장애인의 참여 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불법적 차별과 성적 괴롭힘 제거 ▪ 남성과 여성 간 기회평등 촉진
특수 의무	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인종평등계획(RES)과 액션플랜 발간 ▪ 인종 평등영향평가 수행 ▪ 명확한 인종평등 목적 및 그에 기반한 증거 ▪ 이해관계자들과의 협의 ▪ 고용 모니터링 ▪ 인력 훈련 ▪ RES 관련 연간 보고 ▪ 3년마다 RES 재검토와 수정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장애평등계획(DES)과 액션플랜 발간 ▪ 장애평등영향평가 수행 ▪ 명확한 장애평등 목적 및 그에 기반한 증거 ▪ DES 개발에 장애인 참여 ▪ DES 관련 연간 보고 ▪ 3년마다 DES 재검토와 수정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성평등계획(GES)과 액션플랜 발간 ▪ 성평등영향평가 수행 ▪ 명확한 성평등 목적 및 그에 기반한 증거 ▪ 이해관계자들과의 협의 ▪ 동일 임금 정책 ▪ GES 관련 연간 보도 ▪ 3년마다 GES 재검토와 수정

출처 : NEAS NHS Trust, 2008 : 8

다섯째는 액션플랜 작성이다. 이 작성단계에서는 필요한 것으로 확인된 조치들 및 누가 그 조치들을 실행할 책임이 있는지를 확인하고, 실제 실행을 위한 일정표, 재검토를 위한 조치들, 기대한 결과들이 달성된다면 해당 조치들의 효

과를 어떻게 평가할 것인지에 대한 세부사항 등을 고려하게 된다.

한편, 평등영향을 평가하는 과정에서 관련 이해당사자들과 파트너십을 통해 협의하고 참여를 도출하는 것이 중요하다. 평등영향평가 시행기관은 참여와 협의에 대한 계획을 세우고, 부정적 영향들을 다루는 가장 효과적인 방법에 대한 이해관계자들의 관점을 고려해야 한다. 그러나 모든 영향집단들과의 협의와 그들의 참여가 항상 법적인 필수조건인 것은 아니다. 예를 들어 성과 인종의 경우에는 관련된 사람들과 정책 등을 협의해야 할 법적인 의무가 있지만 그들을 참여시킬 의무는 없다. 그러나 장애의 경우에는 장애인들과 협의할 뿐만 아니라 그들을 참여시킬 법적인 의무가 있다.

4) 모니터링

정책이나 서비스 성과의 모니터링은 정책형성 과정의 근본적인 단계이다(DHSSPS, 2003 : 12). 참여와 협의는 정책의 영향을 예측하게 하지만, 정책의 실제 영향은 일단 도입된 후에야 알 수 있다. 이 단계에서는 필요한 데이터 유형과 분석 방법, 정책의 실행과 모니터링에 관련 집단의 참여를 유지할 방법, 언제 정책이 재검토될지 등을 고려해야 한다. 평등인권위원회는 정책에 대한 영향과약을 정책도입 1년 내에 할 것을 제안하고 있다(EHRC, 2009 : 38~40).

4. 평가지표 및 측정방법

1) 평가지표

평등영향평가에 사용되는 평가지표는 평등법2010을 통해 확인할 수 있다. 평등법2010에는 성, 인종, 장애, 성적경향, 연령, 신념의 6개 평등목표집단이 설정되어 있고, 각 평등목표집단이 불법적인 차별을 받지 않는지, 괴롭힘(harassment)을 당하는지를 파악하고, 기회의 균등과 이들에 대한 긍정적인 태도가 형성되도록

록 촉진하며, 공적인 생활에 이들이 활발히 참여하는지 여부 등을 평가하도록 되어 있다. 이는 고용, 임금, 직업에의 접근 기회, 교육 및 훈련, 대중교통에 대한 장애인의 접근성 등 주로 노동과 교육 분야에서 평등영향평가 지표를 구하고 있다. 이는 대부분 계량화가 가능하지만, 집단들 간의 개선된 관계, 인권향상 정도 처럼 계량화가 쉽지 않은 지표들도 포함되는 경우가 있다¹⁷⁾.

2) 측정 방법

평등목표집단에 대한 영향을 평가하는 가장 간단한 방법은 정책개발과 집행의 책임자들이 모여 정책의 잠재적 영향에 대해 토론을 하는 것이다. 즉, 해당 이슈에 대한 프로젝트 팀의 전문지식 및 개인적 경험, 이전의 협의 결과와 불만사항, 평가 및 모니터링 분석, 연구와 보고서, 내·외부 전문가 조언, 유사한 프로젝트나 정책 실행에 참여한 스태프의 경험 등을 활용한다(London Government, 2004 : 6). 또한 평등목표집단들의 의견을 수렴하는 과정이 필수적이며, 그들과 관련된 고용통계 등의 자료를 통해 파악할 수도 있다.

17) 여기서 확인해야 할 것은 다음과 같다(EHRC, 2009 : 31~37).

- i) 참여와 협의의 결과물은 무엇인가? 조치를 취할 필요가 있는 문제점이 입증되었는가?
- ii) 정책결과가 각 민족집단, 성, 나이, 장애, 종교나 신념, 성적 경향에 따라 다른가?
- iii) 집단에 따라 참여수준이 다른가?
- iv) 정책이 불균등하게 영향을 미쳐 한 개 이상의 커뮤니티나 집단의 사람들에게 손해를 입히는가? 그것이 불법적인 차별인가?
- v) 정책이 특정 집단의 필요에 조치를 취할 수 있는 다른 방법을 포함하고 있는가?
- vi) 장애인들에 대한 긍정적 태도 및 다른 집단들 간의 좋은 관계를 촉진할 기회가 있는가? 제안된 정책이 특정 커뮤니티나 집단들 간의 관계에 영향을 미칠 가능성이 있는가?
- vii) 정책이 공적생활에서의 참여를 도출하는가? 혹시 장애인들의 참여가 촉진되면 다른 집단들은 과소대표되는가?

5. 평가의 효력

정식 영향평가를 하지 않았어도 스크리닝을 통해 확인된 영향을 정책개선에 반영하도록 되어 있고, 정식 영향평가가 완료되면 시니어 매니저나 조직 내 위원회가 승인하며, 법적 필수조건 등이 있으므로 조직 내에 법무팀이 있다면 법무팀의 승인도 필요하다. 그리고 평가결과 및 관련정책의 협의사항을 공표해서 제대로 집행될 수 있도록 한다(EHRC, 2009 : 38~40).

제4장 복지영향사전평가 설계안

제1절 복지영향사전평가제도 기본구조

제2절 제1단계 복지영향 자체평가

제3절 제2단계 전문 복지영향사전평가

제 4 장

복지영향사전평가 설계안

제1절 복지영향사전평가 기본구조

1. 평가의 기본원칙

이 연구에서 제안하고자 하는 복지영향사전평가의 정의는 이미 제1장에서 제시되었다. 복지영향사전평가의 기본구조를 설명하기에 앞서 다시 한 번 그 정의를 되짚어 보면 다음과 같다. 복지영향사전평가는 서울시의 특정한 정책과 사업들이 서울시민, 특히 취약계층 시민들의 삶의 질에 미칠 수 있는 영향을 사전에 추정하고 평가하는 활동을 말하는 것으로, 계획 중이거나 추진 중인 정책·사업들이 사회적 약자들에게 미칠 수 있는 긍정적인 효과는 극대화시키고, 부정적인 효과는 극소화시키도록 계획과 사업내용을 수정하거나 필요한 대안을 마련하는 활동을 포함한다.

이러한 복지영향사전평가(안)를 구체적으로 제안하기에 앞서 복지영향사전평가가 전제하고 있는 점과 기본적으로 담고 있는 철학 등을 기본원칙이라는 이름으로 정리해보고자 한다.

첫째, 복지영향사전평가는 최선의 정책대안이 선택될 수 있도록 충분한 정보를 제공하기 위한 지원제도일 뿐, 정책결정을 대체하기 위한 것은 아니다. 복지

영향사전평가는 영향평가의 하나로 서울시 정책·사업의 결정권자가 의사결정을 할 때 간과하기 쉬운 중요한 정보를 제공함으로써 그 정책·사업이 합리적이고 타당한 것이 될 수 있도록 조언하고 지원하는 기능을 담당할 뿐, 그 평가 결과로 정책·사업 결정을 대신하는 것은 복지영향사전평가의 역할이 아니다. 또한 정책 등의 결정에 유용한 정보를 주기 위해 복지영향사전평가가 수행되는 것이므로 이 평가는 원칙적으로 정책·사업의 기획 단계에서 이뤄져야 한다. 즉, 신규 정책·사업의 경우에는 그 기획 단계에서, 기존 정책·사업의 기간 연장, 대상 지역 및 대상자 범위 변경, 기타 중요 내용 변경·수정하려는 경우에는 그 계획의 변경·수정 검토 단계에서 복지영향사전평가가 이뤄져야 한다.

둘째, 복지영향사전평가는 사전적으로 이뤄지는 기존의 다양한 사전평가제도들을 통합·대체하기보다 이들을 보완하고자 제안되었다. 이미 경제적 타당성 검토를 위한 비용편익분석과 환경영향평가, 사전환경성검토제도, 건강영향평가 등이 서울시에서 시행되고 있다. 이들 영향평가제도들은 각기 특화된 평가분야에 대해 정책·사업의 잠재적 영향을 평가하고, 그에 대한 적절한 대안을 제시함으로써 서울시정의 결정에 기여하고 있다. 복지영향사전평가는 이러한 기존의 모든 영향평가를 대체하기 위한 제도가 아니다. 복지영향사전평가는 평가대상 정책·사업이 환경과 사회, 시민 전체에 미치는 영향을 종합적으로 평가하는 제도가 아니라 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 초점을 맞추어 정책·사업을 평가하는 제도이다. 즉, 기존의 영향평가제도들이 간과하고 있었던 사회적 취약계층에 대한 영향을 평가함으로써 서울시정이 보다 합리적으로 운영되도록 도움을 주고자 한다.

셋째, 복지영향사전평가는 검토 중인 정책대안과 관련된 이해관계자들을 정책결정과정보다 적극적으로 참여시키는 데 기여하고자 한다. 복지영향사전평가는 사회적 약자들에게 평가의 초점을 맞춘다. 우리 사회는 아직 사회적 취약계층의 위상이 낮다. 특히 정책·사업의 결정에서 이들의 참여는 쉽지 않다. 그렇기 때문에 이들의 참여는 충동적이고, 폭력적이며 무질서한 형태로 나타나

곤 한다. 사회적 취약계층의 정책과정 참여의 부재와 폭력적 참여행태는 이들의 참여기회를 보장하는 제도가 없는 데서 비롯된 바가 크다. 다양한 사회적 취약집단에 미치는 영향의 배분을 고려하면서 영향받는 모든 집단들을 밝히는 것이 영향의 형평성 개념에서 가장 중심적이라고 볼 때, 복지영향사전평가는 그 평가과정에 이해당사자인 사회적 취약계층 시민들의 참여를 강조한다.

넷째, 복지영향사전평가는 사업을 담당하는 주무부서의 참여를 강조한다. 복지영향사전평가는 서울시 시정 전반에 복지 마인드를 확산시키는 것도 중요한 목적으로 삼고 있다. 그렇기 때문에 상시적으로 복지영향사전평가가 이뤄지도록 제도화하는 것이 중요하게 된다. 비록 정책·사업을 담당하지 않는 외부 전문가에 의한 평가가 객관성과 전문성 측면에서 장점을 갖는 것으로 알려져 있지만, 상시적인 복지영향사전평가를 담당하기에는 비용이나 인력규모 등에서 많은 한계를 갖는다. 이러한 한계를 극복하고 복지영향사전평가의 도입 취지를 살리기 위해서는 사업을 담당하는 공무원들이 직접 복지영향을 평가하고 평가서를 작성하는 것이 필요할 것이다.

2. 적용 대상

1) 복지영향사전평가의 대상계층

복지영향사전평가는 서울시의 특정한 정책과 사업들이 서울시민, 특히 취약계층 시민들의 삶의 질에 미칠 수 있는 영향을 사전에 추정하고 평가하는 활동이다. 따라서 복지영향사전평가는 정책·사업이 사회에 미치는 영향 가운데 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 초점을 맞추게 된다.

여기에서 말하는 사회적 취약계층(the social vulnerable)은 제2장에서 설명한 바와 같이 개인의 탓으로 돌리기 어려운 이유로 실업, 질병, 장애, 빈곤 등 사회적 위협에 대한 대처능력이 현저하게 미흡하거나 부족해진 계층의 사람들을 의미한다. 이 연구에서는 저소득가구, 노인, 장애인, 여성(아동 포함), 세입자 등

5개 계층의 시민들을 복지영향사전평가의 대상자로 선정하였다.

저소득가구는 가구 월평균 소득수준을 척도로 판별하였다. 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 가구를 저소득가구로 보아 복지영향사전평가의 대상인 사회적 약자로 규정하였다. 이 기준은 전용면적 50㎡ 미만인 국민임대아파트 청약자격 기준이 본인과 세대원 소득금액의 합이 가구 원수 가구당 월평균소득의 50% 이하인 세대라는 점을 감안하여 설정한 것이다. 2010년 현재 4인 가구 기준으로 전국가구 월평균소득이 약 391만원이므로 이 연구에서 설정한 저소득가구의 기준은 월평균소득이 약 238만원에 해당한다.

〈표 4-1〉 전국가구 월평균소득 기준 및 저소득 가구 기준(2010년)

가구원수	소득기준(A)	빈곤기준(A×0.6)
1인	1,308,000원	784,800원
2인	2,394,000원	1,436,400원
3인	3,379,000원	2,027,400원
4인	3,913,000원	2,347,800원
5인	4,251,000원	2,550,600원
6인 이상 1인 추가 시마다	339,000원씩 증가	203,400원씩 증가

출처 : 통계청 가계동향조사

복지영향사전평가 대상 노인은 만 65세 이상인 자로 한정하였다. 이는 장기요양보험 신청자격 기준 연령이 만 65세로 정해져 있는 점을 감안하여 정한 것이다. 반면에 장애인의 경우에는 관련법상의 장애등급과 무관하게 장애판정을 받은 시민들을 모두 포괄하며, 여성, 세입자의 경우에도 특별한 기준 없이 개개인의 성별과 주거형태에 따라 해당 계층을 판단하도록 정하였다.

2) 평가대상 정책 · 사업의 범위

(1) 기본 방향

앞서 제시한 복지영향사전평가의 목적과 기본원칙에 따르면 평가를 받아야

하는 대상 정책·사업의 범위는 상당히 넓게 될 것이다. 즉, 원칙적으로 서울시에서 계획하고 있거나 검토 중인 정책과 사업들은 모두 복지영향사전평가의 대상이 된다. 여기에는 신규사업뿐 아니라 기존사업 가운데 그 내용이나 사업범위의 변경 등을 위해 재검토되고 있는 것도 포함된다.

EU는 사회정책 분야를 중심으로 통합적 영향평가를 수행하고, 미국은 개발 분야를 중심으로 사회영향평가를 수행하고 있다. 서울은 대규모 개발사업계획 이외의 여러 분야의 정책·사업에 대한 영향평가가 필요한 상황이고, 복지영향사전평가의 중요한 목표 가운데 하나가 시정 전반에 걸쳐 복지 마인드를 확산시키는 것인바, 서울시정 전 분야에 걸쳐 복지영향사전평가를 적용하는 것이 바람직하다.

그러나 현실적으로 서울시의 모든 정책대안들에 대해 완결된 사전평가를 수행하는 것은 불가능하지는 않을지 몰라도 불필요할 가능성이 높다. 모든 서울시정이 사회적 취약계층에게 유의미한 영향을 주는 것은 아닐 것이며, 긍정적 영향을 주는 내용이어서 특별히 이를 문제 삼아 별도의 대안을 모색해야 할 필요는 없을 것이기 때문이다. 따라서 서울시의 정책·사업 가운데 본격적인 복지영향사전평가를 거칠 필요가 있는 정책·사업을 선정하는 데 필요한 기준을 마련해야 할 것이다.

(2) 평가대상 선정기준

복지영향사전평가는 원칙적으로 서울시의 모든 정책·사업들에 대해 이뤄지는 것이기 때문에 서울시의 정책·사업 가운데 복지영향사전평가를 받지 않아도 되는 유형의 정책·사업을 먼저 거르는 것이 편리하다.

복지영향사전평가를 받지 않아도 되는 정책·사업은 무엇보다 그 내용이나 목적을 기준으로 판단되어야 할 것이다. 예컨대 여성가족부는 여성만을 대상으로 하는 정책이나 이미 양성평등한 정책효과를 위해 계획·시행되고 있는 정책을 성별영향평가 대상정책에서 제외하도록 지침을 내리고 있다. 이와 유사하게

복지영향사전평가의 경우에도 그 내용이나 목적이 사회적 취약계층에게 지원을 제공하거나 혜택을 주는 정책·사업은 평가대상에서 제외하게 된다.

다음으로는 정책·사업 가운데 중요성이 비교적 적은 것과 그 규모나 영향범위가 작은 것은 복지영향사전평가 대상에서 제외하여 평가범위를 적절한 수준으로 제한하고자 한다. 정책·사업의 중요성은 해당 정책 등이 서울시의 주요 업무계획에 포함되어 있는지, 중장기 발전계획에 포함되어 있는지를 기준으로 판단하고자 한다. 두 가지 계획 가운데 어느 한 가지에 해당하면 복지영향사전평가를 받아야 한다.

복지영향사전평가의 대상이 되는 정책·사업의 규모는 예산과 대상지역의 면적, 대상지역 거주세대의 수, 그리고 직간접적으로 영향을 받는 서울시민의 수를 기준으로 정하고자 한다. 복지영향사전평가 대상사업 기준은 예산의 경우 연간 20억 원 초과, 대상지역 면적의 경우 2,000㎡ 이상으로 정하였다. 또한 대상지역 거주세대가 100세대 이상이거나 직간접적으로 영향을 받는 서울시민의 수가 2,500명 이상이면 복지영향사전평가의 대상이 된다.

〈표 4-2〉 복지영향사전평가 대상사업 선정 기준(중요성, 규모)

선택 평가항목	세부 평가항목
중요성	1) 서울시의 주요업무계획에 포함된 계획/사업입니까?
	2) 서울시의 중장기발전계획에 포함된 계획/사업입니까?
계획/사업 규모	1) 예산규모가 연간 20억 원이 넘는 계획/사업입니까?
	2) 계획/사업 대상 지역이 2,000㎡ 이상입니까?
	3) 계획/사업 대상 지역 거주세대가 100세대 이상입니까?
	4) 계획/사업에 직접적으로 영향을 받는 서울시민이 2,500명이 넘습니까?

연간 예산 기준은 2010년 서울시가 부담하는 복지사업의 평균 예산액을 19억 7천만 원으로 도출한 김경혜·김준현·박은철(2010 : 21)의 연구결과를 참고하여 20억 원으로 정하였다. 대상지역 면적 기준은 2008년 12월 31일 현재 서울시 436개 행정동의 평균 면적 1.39km²를 참고하여 2,000㎡로 정하였다. 한편

대상지역 거주세대 기준은 특별한 참고자료 없이 100세대로 정하였고, 피영향 서울시민 수 기준은 서울시 평균 1세대당 2.44명으로 구성되어 있다는 통계자료를 토대로 100세대 평균 거주인구인 2,500명으로 정하였다.

(3) 평가총량제

모든 새로운 제도가 조직 내에 안정적으로 정착되기 위해서는 조직 리더의 전폭적인 지지와 그에 상응하는 전격적인 도입전략도 필요하다. 하지만 생소한 개념을 담고 있고, 전례가 없어 설계적인 측면에서도 개선의 여지가 잔존해 있는 제도를 전격적으로 도입하게 되면 조직 구성원들은 상당한 부담을 받게 되고, 이는 결국 좋은 취지의 제도가 그 효과를 발휘하기도 전에 조직 구성원들에게 배척당하고 실패한 시도로 낙인찍을 우려도 높다.

복지영향사전평가는 그 개념이 생소할 뿐 아니라 전례가 없는 제도인 만큼 그로 인해 추가되는 서울시 담당공무원들의 업무 부담을 최소화하여 복지영향 평가에 대한 거부감을 줄이고, 서울시정에 확고히 자리를 잡기 위해서는 서울시장의 강력한 뒷받침과 함께 단계적이며 선별적인 접근이 바람직할 것이다.

실제로 이런 점진적 도입방식은 이미 국내 성별영향평가에서 적용되고 있다. 성별영향평가도 원칙적으로 정부의 모든 정책을 평가대상으로 삼고 있지만, 실제로는 여성가족부의 성별영향평가 지침을 통해 기관의 수준에 따라 한 해 동안 시행해야 하는 성별영향평가 평가과제 수를 차등적으로 배정하고 있다. 이처럼 복지영향사전평가도 도입 초기에는 본부/국별로 연간 일정 수의 사업들에 대해서만 적용하도록 하고, 매년 말에 다음연도 대상사업 수를 조정하여 공지하는 평가총량제 방식을 생각해 볼 수 있다. 평가총량제를 통해 5~10년 후에는 모든 서울시의 정책·사업에 대해 복지영향사전평가를 수행하도록 로드맵을 제시할 수 있을 것이다.

여성가족부의 경우 2011년 현재 중앙행정기관과 광역자치단체는 기관별 연간 5개 이상, 기초지방자치단체는 3개 이상, 시·도교육청은 1개 이상의 과제에

대해 성별영향평가를 실시하도록 요구하고 있는바, 복지영향사전평가도 본부/국별로 연간 3~5개 정도의 정책·사업을 평가하는 것으로 시작하는 것이 바람직할 것이다.

3. 복지영향사전평가제도의 구성

비록 복지영향사전평가 대상 정책·사업을 그 내용과 목적, 중요성과 규모에 따라 일정 부분 거른다 하더라도 매년 많은 수의 정책과 사업을 새로 개발하고 종래의 계획을 수정, 변경하고 있는 서울시 입장에서는 이들 정책·사업 모두에 대해 완전한 복지영향사전평가를 수행하는 것은 여전히 부담스러운 것이다.

서울시의 정책·사업이 취약계층 시민들에게 미치는 영향을 식별하고 평가하는 것은 결코 쉬운 작업이 아니다. 그렇기 때문에 본격적인 복지영향사전평가는 전문성과 식견을 갖춘 외부 전문가들이 참여하는 별도의 평가단에 의해 수행되는 것이 바람직할 것이다. 하지만 서울시의 모든 정책과 사업에 대해 장기간, 전문 인력을 필요로 하는 전문적 영향평가를 수행하는 것은 서울시정에 비효율을 가져올 우려가 크다. 그렇다고 해서 너무 제한적인 정책·사업에 대해서만 복지영향사전평가를 수행하게 되면 이 제도의 실효성과 파급력이 축소되는 문제에 봉착하게 된다. 또한 전문 복지영향사전평가에는 사업 주무 담당자들의 참여가 제한된다는 점에서 전면적인 외부 영향평가의 도입은 복지 마인드를 서울시 공무원 모두에게 확산시키려는 제도 도입의 취지도 퇴색시키게 된다.

이러한 문제를 해소하기 위해 복지영향사전평가제도를 사전검토단계와 전문검토단계로 나누었다. 사전검토단계는 제1단계 복지영향사전평가를 말하는 것으로 서울시의 모든 신규 및 중요한 내용이 변경될 정책, 프로그램, 사업에 대하여 해당 담당부서의 담당자가 일차적으로 자신의 정책 등이 본격적인 복지영향사전평가를 받아야 하는 대상인지를 검토하고, 평가 대상사업으로 판단되면 해당 사업에 대해 개략적인 평가를 수행하고 그 평가결과를 사업계획 등에 반

영하게 된다. 또한 이러한 1단계 평가를 거쳐 본격적인 영향평가의 필요 여부를 결정하게 되는데, 전문적인 복지영향사전평가가 필요하다고 판단되는 정책·사업에 대해서만 전문가들이 참여하는 사전평가를 진행하는 단계적 접근방식을 취하고자 한다.

전문검토단계는 제2단계 전문복지영향평가를 말하는 것으로 외부 전문가들이 참여하는 평가가 된다. 전문복지영향평가는 그 평가기간이 짧게는 수개월에서 길게는 1년 이상 걸리는 작업이 되기 때문에 그 시간적 비용이나 회계적 비용 모두 상당한 규모가 될 것이다. 그리고 한 해에 수행할 수 있는 전문복지영향평가의 수는 제1단계 사전평가의 수에 비해 훨씬 제한될 것이다. 그래서 제2단계 전문복지영향평가는 제1단계 사전평가 결과 전문적인 복지영향사전평가가 필요하다고 판단되는 정책과 일정한 유형에 해당하거나 일정한 규모를 넘는 신규 정책에 한하여 진행된다. 단계별 평가절차 및 평가주체, 평가항목 등은 아래의 절에서 보다 상술하기로 한다.

제2절 제1단계 복지영향 자체평가

1. 평가체계

1) 평가 총괄

복지영향사전평가의 총괄조직이 제1단계 복지영향 자체평가도 총괄하게 된다. 평가총괄부서는 서울시 복지담당 부서가 될 것인바, 2011년 현재 서울시의 보건복지업무를 담당하는 복지건강본부장의 책임하에 복지정책과가 실무를 담당하는 형태를 추천하고자 한다. 현재 복지정책과는 5개의 팀으로 구성되어 있는데, 시행 초기에는 복지정책팀이 평가 총괄지원 업무를 담당하더라도 복지영향사전평가가 전면적으로 실시되게 되면 독립적인 팀을 새로 설치하는 것이 바람직할 것이다.

제1단계 복지영향 자체평가에서 평가총괄부서의 역할은 다음과 같다. 첫째, 서울시 전 부서에 평가지침을 전달하고 평가서 작성에 필요한 교육을 실시하거나 관리·운영한다. 개별 사업부서 담당 공무원들이 복지영향 자체평가서를 작성해야 하는 만큼 평가총괄부서는 이들이 평가서를 작성하는데 참고할 수 있는 지침과 매뉴얼을 제공해야 한다. 이때 지침과 매뉴얼은 서울시정개발연구원과 같은 연구기관의 지원을 받아 마련하게 될 것이다. 또한 지침과 매뉴얼을 활용할 수 있도록 사업부서 공무원들에 대한 복지영향사전평가 교육을 실시해야 할 것이다. 이러한 교육은 평가총괄부서가 직접 실시하거나, 교육에 필요한 강사를 섭외하여 실시할 수 있으며, 필요하다면 전문성을 갖춘 외부의 기관에 교육을 위탁하는 방식을 취할 수도 있을 것이다.

둘째, 서울시 각 부서에서 작성한 1단계 자체평가서를 취합하고 검토한다. 복지영향사전평가는 원칙적으로 서울시의 모든 정책·사업에 대해 실시하는 것이지만, 평가대상 선정 단계를 거치면서 복지영향평가가 불필요하거나 평가의 실익이 낮은 정책·사업들을 대상에서 제외하게 된다. 하지만 이 과정에서 평가가 필요한 정책·사업들까지도 과도하게 배제될 수도 있는바, 평가총괄부서는 사업부서에서 내린 평가 불필요 판정을 검토하여 그 적정성 여부를 판단하여야 한다. 만약 검토 결과 복지영향평가가 필요하다고 판단되면, 해당 사업부서에 평가서 재작성을 요청할 수 있어야 한다. 또한 제2단계 전문평가가 필요한 것으로 의견이 제시된 제1단계 자체평가서를 검토하여 실제로 제2단계 전문평가를 실시할 것인지 여부를 결정하는 역할도 담당한다.

셋째, 평가서 작성에 필요한 과제담당자 지원업무를 담당한다. 단순히 지침과 매뉴얼만을 배포하고 자체평가서를 기한 내에 제출할 것을 독려하는 것만으로는 서울시정 전반에 복지마인드를 확산시키려는 복지평가사전평가의 취지를 달성할 수 없다. 개별 과제담당자들은 지침과 매뉴얼이 마련되어 있다 하더라도 평가수행 과정에서 많은 어려움을 겪기 쉽고, 이러한 어려움을 해결하는데 도움을 제공할 수 있는 기능을 필요로 할 것이다. 복지영향사전평가 총괄부서

는 바로 이러한 개별 과제담당자들로부터 질문을 받아 답변을 제공하고, 궁금한 점에 대한 설명을 하는 역할을 수행해야 한다.

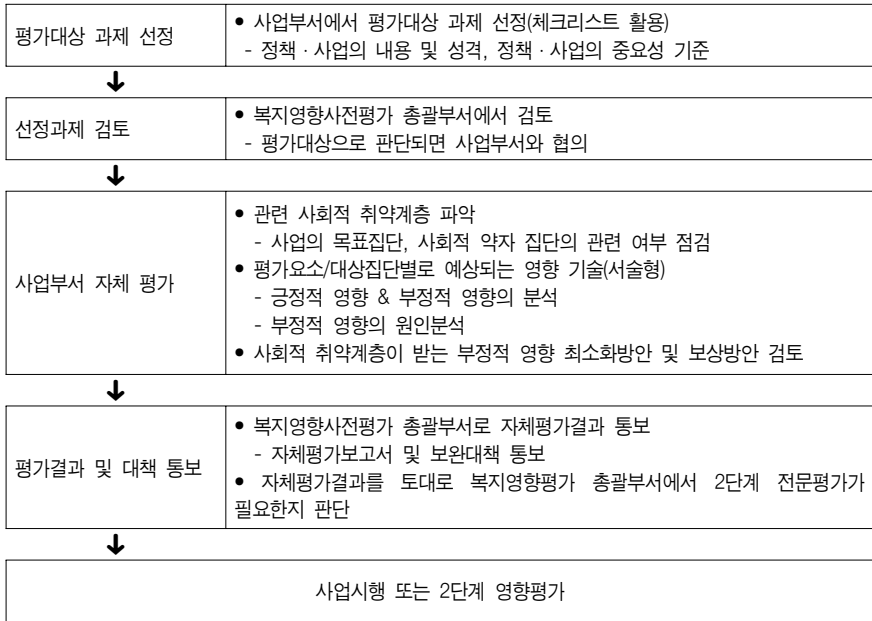
2) 평가 수행

제1단계 복지영향사전평가를 수행하는 주체는 평가대상 정책·사업을 담당하는 부서의 담당자가 된다. 과제담당자는 평가 총괄부서에서 제공하는 평가지침과 매뉴얼을 토대로 하여 자신이 기안하는 정책·사업이 사회적 취약계층의 복지에 미칠 영향을 평가하게 된다. 또한 평가결과 계획 중인 정책·사업이 사회적 취약계층의 복지를 악화시킬 가능성이 충분히 있는 것으로 판단될 경우, 이러한 부정적 영향을 최소화할 수 있는 대안을 모색하고, 불가피한 부정적 영향에 의한 피해 보상방안을 검토하여 평가서에 담아야 한다.

평가 수행과정에서 무엇보다 계획 중인 정책·사업으로부터 영향을 받을 수 있는 사회적 취약계층을 식별해야 하는데, 이 활동 역시 과제담당자가 수행해야 한다. 물론 이해관계자인 사회적 약자들을 판별하기 위해서는 필요하다면 과제담당자가 직접 해당지역을 방문하여 주민들을 만나보아야 할 것이며, 해당지역의 구청이나 주민센터 직원들의 지원과 도움을 활용할 수도 있어야 할 것이다.

2. 평가 절차

제1단계 복지영향 자체평가는 평가대상 사업 선정 체크리스트를 활용한 정책·사업 담당부서에서의 평가대상 과제 선정, 복지영향사전평가 총괄부서에 의한 선정결과 검토, 평가대상 정책·사업 담당 공무원에 의한 자체평가, 2차 전문평가 필요성 검토 및 자체평가서 제출, 복지영향평가 총괄부서에 의한 평가서 검토 및 환류 등의 절차에 따라 진행된다.



〈그림 4-1〉 제1단계 사전평가 절차

1) 체크 리스트를 활용한 평가대상 과제 선정

서울시 부서별로 각기 담당하고 있는 분야의 업무 가운데 새롭게 시작하려고 하는 정책이나 사업이 있을 경우, 또는 이미 그 내용이 결정되어 집행 중인 정책이나 사업 가운데 대상 범위나 대상 지역을 변경하거나 내용을 변경하려는 경우에는 일단 복지영향사전평가를 거쳐야 하는 것인지 여부를 점검해야 한다.

복지영향사전평가 가운데 정책·사업 담당 공무원이 수행하는 제1단계 자체 평가의 경우, 체크리스트를 활용하여 자신이 기안해야 하는 정책·사업이 평가 대상에 해당하는지 판단하게 된다. 담당 정책·사업이 복지영향사전평가의 대상에 해당하는지 여부를 판단하는 데 사용하는 항목은 크게 두 가지 유형으로 구성된다. 첫 번째 유형은 정책·사업의 내용 및 성격에 관한 것이고, 두 번째 유형은 정책·사업의 중요성에 관한 것이다.

2) 평가대상 선정결과 검토

담당부서에서 자체평가 대상 사업 선정이 끝나면, 그 결과를 복지영향사전평가가 총괄부서에 제출한다. 총괄부서는 제출받은 평가대상 선정결과를 해당 정책·사업의 내용을 참고하여 평가대상 사업선정이 타당한지 검토하여 회신한다. 총괄부서 검토 결과 사업부서의 견해가 잘못된 것으로 판단될 경우, 담당사업부서와 협의하여 평가대상 여부를 재결정한다.

3) 자체평가 수행

(1) 이해관계자 확인

체크리스트를 통해 제1단계 복지영향사전평가인 자체평가 대상이 확정되면, 담당 공무원은 선정된 정책·사업으로 인해 직간접적으로 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 취약계층을 식별한다. 여기에서 말하는 사회적 취약계층은 앞 절에서 제시한 바와 같이 저소득 가구, 노인, 여성, 장애인, 세입자 등 5개 계층을 말한다. 만약 동일한 서울시민이 여러 취약계층에 해당하게 되면 각 취약계층을 별개로 간주하여 판단하여야 한다. 즉, 어떤 정책·사업으로부터 부정적 영향을 받을 것으로 판단되는 서울시민이 저소득가구 노인 여성이라면 각각 저소득가구, 노인, 여성을 이해관계자로 파악하여 평가를 진행해야 한다.

이해관계자로 파악된 취약계층에 대해서는 평가대상 정책·사업의 영향을 받게 되는 규모를 추정하여 제시하여야 한다. 아울러 해당 이해관계자 집단의 규모를 추정하였으면, 그 추정근거를 함께 명시해야 한다.

(2) 복지영향 평가

평가대상 정책·사업으로 인해 부정적 영향을 받을 수 있는 사회적 약자들이 판별되었으므로 이들에 대해 구체적으로 어떤 영향이 예상되는지 평가 대상사업 담당 공무원들이 서술한다. 평가영역은 소득, 주거, 생활환경의 3개 영역으로 나뉜다. 소득영역은 다시 소득, 자산, 고용 및 취업으로 세분된다. 주거영역

은 주거와 지역 정체성 및 공동체 의식으로 세분된다. 마지막으로 생활환경영역은 건강, 교육 및 보육환경, 교통 및 편의시설로 세분된다.

(3) 부정적 영향 최소화 방안 및 보상가능성 검토

평가 대상 정책·사업으로 인해 부정적 영향을 받을 것으로 식별된 사회적 약자 집단별로 영향을 서술한 다음에는 그러한 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안이 평가대상 정책·사업의 계획 속에 이미 마련되어 있는지를 점검한다. 만약 부정적 영향 최소화방안이 마련되어 있지 않거나 마련되어 있는 방안이 충분하지 않을 경우에는 차제에 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 평가대상 정책·사업의 내용 및 계획을 수정하여 그 변경된 대안을 평가서에 기술해야 한다. 여기서 말하는 대안은 평가대상 과제로 인해 부정적 영향을 입게 되는 사회적 취약계층 시민들에게 현금을 지급하는 이외의 방법으로 그 피해를 완화하거나 최소화할 수 있는 방법을 의미한다. 예를 들어 평가 대상 과제로 인해 노인들의 대중교통 이용이 어려워질 경우, 대체적인 교통서비스를 제공할 수 있는 방안을 모색할 수 있으며, 공립학교가 이전하여 통학에 어려움이 생길 우려가 있을 경우에는 통학버스를 운영하는 등과 같은 대안을 검토하도록 한다.

또한 부정적 영향을 최소화하고자 노력하였음에도 불구하고 불가피하게 발생하게 되는 부정적 영향이 있는 경우에는 그러한 피해를 보는 사회적 취약계층에 대한 보상방안이 평가대상 정책·사업의 계획 속에 이미 마련되어 있는지, 만약 마련되어 있지 않다면 이에 적용할 수 있는 보상관련 법률이나 규정은 있는지 검토하여 그 결과를 평가서에 명시해야 한다. 여기에서 말하는 보상은 그 범위에 있어서 관련법에 따른 손실보상보다 넓은 개념이며, 보상수준에 있어서도 관련법에 규정되어 있는 보상수준에 국한되지 않는다. 예를 들어 재개발사업으로 인한 세입자들의 이주문제에서 관련법에 따른 이사비용 지원 등만으로는 세입자들의 생존권을 보장해주기 어렵다고 판단되는 경우, 추가적인 보상이 이뤄질 수 있는 방법과 보상액 규모를 검토할 수 있다.

(4) 이해관계자 참여기회 검토

평가대상 정책·사업으로 인해 사회적 약자들이 입게 되는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련하거나 보상방안을 검토하는 과정에 해당 사회적 약자들이 참여할 수 있는 방법이 마련되어 있어 참여기회가 보장되고 있는지 여부를 검토한다. 평가를 수행하는 담당 공무원은 만약 참여기회가 마련되어 있지 않다면 그러한 참여가 불필요한 것인지, 필요하다면 어떤 대안이 가능한지 등을 평가서에 기재해야 한다.

4) 2차 전문평가 필요성 검토 및 평가서 제출

제1단계 복지영향사전평가인 자체평가를 모두 마친 후에는 평가대상 정책·사업이 사회적 취약계층에게 미칠 영향범위가 광범위하거나 범위 확장이 어렵고 피해정도가 복잡하여 담당 공무원이나 담당부서 수준에서 대안을 마련하기 어려운지를 평가하여 2단계 복지영향사전평가인 전문평가를 요청할 것인지 여부를 판단해야 한다. 전문평가 필요성에 대한 담당부서의 견해를 평가서에 적시한 다음, 해당 자체평가서를 복지영향사전평가 총괄부서에 제출한다.

평가대상 과제가 특별히 사회적 취약계층에게 불리한 영향을 미친다고 보기 어렵거나, 이미 그러한 부정적 영향을 최소화하고 그에 대한 보상방안이 마련되어 있다고 인정되는 경우에는 전문평가를 필요로 하지 않는 것으로 판단하게 된다. 또한 자체적인 복지영향사전평가를 통해 평가대상 과제가 특별히 사회적 취약계층에게 불리한 영향을 미친다는 것을 알게 되었지만, 사업 및 계획 담당 부서 차원에서 그러한 영향을 최소화하고 그에 대한 보상을 할 수 있는 대안을 자체적으로 마련하고 시행할 수 있는 경우에도 전문평가를 요청하지 않는다.

5) 평가서 검토 및 환류

자체평가서를 제출받은 총괄부서는 자체평가서가 충실하게 작성되었는지를 검토하여 누락된 부분이나 불충분하게 작성된 부분에 대한 보완여부를 결정하여

해당 부서 담당자에게 통보한다. 평가서 보완통보를 받은 담당 공무원은 정해진 기한 내에 지적 사항을 보완하여 복지영향사전평가 총괄부서에 제출해야 한다.

총괄부서는 자체평가서를 검토하고 2차 전문평가 필요성에 대한 담당부서의 견해에 의견을 첨부하여 전문평가 대상사업 선정업무를 담당하는 해당 위원회에 제출한다.

총괄부서는 복지영향사전평가를 통해 평가대상 과제가 미처 고려하지 못한 부분이 있어 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점과 그에 대한 적절한 대안이 필요하다는 점은 인정되나, 그 영향범위가 광범위하거나 정확한 범위 확정이 어렵고 그 피해정도가 복잡하여 자체적으로 피해 최소화 대안 및 보상대안, 참여대안 등을 보완하기 어렵다고 판단될 경우에 전문평가를 요청한다.

담당부서에서 전문평가가 필요하다는 견해를 보였을 경우에도 마찬가지로 2차 전문평가 필요성에 대한 담당부서의 견해에 의견을 첨부하여 전문평가 대상사업 선정업무를 담당하는 해당 위원회에 제출한다.

3. 평가 항목 및 문항

1) 평가대상 정책·사업 선정

첫 번째 유형의 항목은 필수평가항목으로 여기에서 제시된 항목을 모두 통과한 정책·사업만이 제1단계 자체평가 대상이 될 수 있다. 필수평가항목은 사업 내용, 사회적 취약계층 영향여부, 평가배제대상 여부 등 세 가지 항목으로 구성되어 있다.

기본적으로 복지영향사전평가의 대상이 되기 위해서는 그 정책·사업의 내용이 시민에게 강제력을 발휘하여 재산권이나 기타 권리를 침해할 우려가 있거나 단순한 허가와는 달리 특정 개인이나 집단에게 일정한 혜택을 제공하는 것이어야 한다. 따라서 현재 검토 중인 정책·사업이 자체평가 대상이 되려면 ①

것으로 예상되는 사회적 취약계층을 판별한다. 이해관계자로 파악된 취약계층에 대해서는 평가대상 정책·사업의 영향을 받게 되는 규모를 추정하여 제시하여야 한다. 아울러 해당 이해관계자 집단의 규모를 추정하였으면, 그 추정근거를 함께 명시해야 한다.

〈표 4-4〉 이해관계자 확인

평가영역	평가질문				
이해관계자 확인	서울시민 혹은 거주자 가운데 본 계획/사업으로부터 직간접적으로 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 약자(취약계층)는 누구입니까?				
	사회적 취약계층	부정적 영향 여부		추정규모	추정규모 산출 근거
		영향 받음	영향 없음		
	저소득 가구			_____명	
	세입자			_____명	
	노인			_____명	
	여성			_____명	
장애인			_____명		

3) 복지영향평가

평가대상 정책·사업으로 인해 사회적 약자들이 구체적으로 어떤 영향을 받을 것으로 예상되는지를 통해 복지영향을 평가한다. 평가영역은 3개 영역으로 소득, 주거, 생활환경이다.

소득영역은 다시 소득, 자산, 고용 및 취업으로 세분된다. 담당 공무원은 평가대상 정책·사업으로 인해 사회적 약자들이 소득과 자산에서 감소나 상실이 예상되는지, 왜 그러한 소득과 자산의 감소나 상실이 발생하게 되는지에 대해 평가서에 기재하여야 한다. 또한 평가대상 정책·사업으로 사회적 약자들이 직장이나 생업터전을 잃게 되거나 근로조건 및 영업조건이 현저하게 악화될 가능성은 없는지, 왜 그러한 불이익이 발생하게 되는지에 대해 서술해야 한다.

주거영역은 주거와 지역 정체성 및 공동체 의식으로 세분된다. 주거에 대한 영향평가는 현재 거주하고 있는 건물이 손상을 입게 되거나, 조망권이나 일조권

의 침해, 이주 여부 등과 같은 주거환경에 미치는 영향을 살펴보는 것이다. 지역 정체성 및 공동체 의식에 대한 영향평가는 평가대상 정책·사업으로 인해 현 거주민들이 대량으로 이주하게 되거나 새로운 주민들이 유입되어 지역의 정체성이나 공동체 의식이 파괴되거나 사라지게 될 위험성에 대해 평가하는 것이다.

마지막으로 생활환경은 건강, 교육 및 보육환경, 교통 및 편의시설로 세분된다. 건강에 대한 영향평가는 평가대상 정책·사업으로 인해 취약계층 시민들의 건강이 나빠지고, 기대수명이 낮아지거나 질병 발병 가능성이 높아질 우려가 있는지 살펴보는 것이다. 교육 및 보육환경에 대한 영향평가는 취약계층 시민 자신, 혹은 그 자녀가 교육을 받거나 자녀를 보육하는데 현재의 상황보다 어렵거나 불리한 상황에 처하게 될 가능성을 파악하는 것이다. 교통 및 편의시설에 관한 영향평가는 평가대상 정책·사업으로 인해 취약계층 시민들이 대중교통이나 차량을 이용하는 데 어려움이 생기지 않을지 등에 대해 평가하는 것이다.

〈표 4-5〉 복지영향평가

평가영역	평가질문			
사회적 취약계층에게 미치는 영향	본 계획/사업이 어떤 취약계층 주민들에게 구체적으로 무슨 부정적 영향을 줄 것으로 예상되는지 해당 칸에 √ 표시를 하고, 그 내용을 서술하십시오.			
	계층			
	검토 영역		부정적 영향 존재 가능성	
			있음	없음
	주거 측면	주거		
		지역 정체성 및 공동체 의식		
	소득 측면	소득		
		자산		
		고용 및 취업		
	생활환경 측면	건강		
교육 및 보육환경				
교통 및 편의시설				
검토 영역		예상되는 부정적 영향		

4) 부정적 영향 최소화 방안 및 보상가능성 검토

사회적 취약계층에 대한 평가대상 정책·사업의 복지영향을 식별하고 서술한 다음에는 평가대상 정책·사업으로 인한 부정적 영향을 최소화하거나 그에 대한 보상을 할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

담당 공무원은 평가대상 정책·사업이 일정한 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 발생시킬 우려에도 불구하고 이러한 영향을 최소화하거나 보상을 해 줄 필요가 없다고 판단되면 그러한 판단의 근거를 제시해야 한다. 판단의 근거에는 행정법령이나 규정, 지침뿐 아니라 민법 및 상법, 계약 등 다양한 법원이 포함된다.

다음으로는 평가대상 정책·사업의 계획 속에 이미 부정적 영향 최소화방안이 마련되어 있는지, 필요하다면 새로 구상한 부정적 영향 최소화방안은 무엇인지 서술해야 한다. 또한 부정적 영향을 최소화하고자 노력하였음에도 불구하고 불가피하게 부정적 영향이 발생하는 경우에는 그러한 피해를 보는 사회적 취약계층에 대한 보상방안이 평가대상 정책·사업의 계획 속에 이미 마련되어 있는지, 만약 마련되어 있지 않다면 이에 적용할 수 있는 보상관련 법률이나 규정은 있는지를 검토할 것도 요구된다. 한편, 이미 계획된 방안 외에 새롭게 부정적 영향 최소화방안 및 보상방안을 제시할 경우에는 그러한 대안을 실제로 적용하는 데 필요한 타 부서의 협조사항을 함께 제시해야 한다.

〈표 4-6〉 부정적 영향 최소화방안 및 보상가능성 검토

평가영역	평가질문				
부정적 영향 최소화 대안 및 보상안	<ul style="list-style-type: none"> 본 계획/사업으로 인해 예상되는 부정적 영향을 최소화하거나 그에 대한 보상을 하는 것이 필요할까? 부정적 영향 최소화 혹은 보상 방안이 필요하지 않다면 그 근거나 이유를 아래 표의 '비고'란에 기재하십시오. 				
	사회적 취약계층	검토영역	부정적 영향 최소화 방안		불필요 근거·이유
			필요	불필요	

〈표 계속〉 부정적 영향 최소화방안 및 보상가능성 검토

평가영역	평가질문				
	사회적 취약계층	검토영역	보상 방안		불필요 근거 · 이유
			필요	불필요	
부정적 영향 최소화 대안 및 보상안					<ul style="list-style-type: none"> • 본 계획/사업으로 인해 사회적 약자들이 입게 되는 피해를 최소화하거나 줄일 수 있는 대안이 마련되어 있습니까? 대안이 있다면 그 내용을 구체적으로 기술하십시오. • 본 계획/사업으로 인해 피해를 보는 사회적 약자들에 대한 보상안이 마련되어 있습니까? 보상안이 있다면 그 내용을 구체적으로 기술하십시오.

5) 이해관계자 참여기회

평가대상 정책·사업으로 인해 사회적 약자들이 입게 되는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련하거나 보상방안을 검토하는 과정에 해당 사회적 약자들이 참여할 수 있는 방법이 마련되어 있어 참여기회가 보장되고 있는지 여부를 검토한다. 이때 말하는 참여기회와 절차는 행정절차법과 같은 일반 법률에 따른 경우나 해당 사업 및 계획의 개별 근거법에 명시되어 있는 경우뿐 아니라 특별한 근거법률 없이 사업 계획 자체나 지침에 따라 마련된 경우를 모두 포함한다.

만약 참여기회가 마련되어 있다면 그 내용을 상술하고 법적 근거를 상술해야 한다. 반대로 참여기회가 마련되어 있지 않다면 그러한 참여가 불필요한 것인지, 불필요하다면 그 이유나 근거는 무엇인지 밝혀야 한다. 한편, 참여기회가 마련되어 있지 않지만, 자체평가과정을 통해 참여기회를 마련하는 것이 필요하거나 보완이 필요하다고 판단하게 될 경우에는 가능한 대안을 평가서에 기재해야 한다.

〈표 4-7〉 이해관계자 참여

평가영역	평가질문
사회적 약자들의 참여방법	<ul style="list-style-type: none"> • 피해 최소화 방안이나 보상안을 마련하는데 피해를 입는 사회적 약자들이 참여할 수 있는 기회(절차)가 있습니까? 참여기회가 마련되어 있다면 그 내용을 기술하고, 참여기회가 필요 없다면 그 이유를 기술하십시오. • 계획/사업 담당부서가 마련한 현행 취약계층 참여방법의 보완책을 기술하십시오.

4. 조사 방법

제1단계 자체평가서는 정책·사업 담당부서 공무원이 작성하므로 엄밀하고 전문적인 조사를 바탕으로 한 평가를 요구하는 것은 바람직하지 않다. 정책·사업 담당자로서 대상지역의 실상을 직접 확인해 보고, 종래에는 기획과정에서 간과되었던 사회적 취약계층에 대한 영향을 생각해 볼 수 있는 기회를 마련하는 데 제1단계 자체평가의 의의가 있다.

복지영향사전평가의 취지를 감안할 때, 가장 기본적인 자체평가 조사방법은 담당 공무원의 현장 방문을 통해 지역 여론을 청취하는 것이다. 정책·사업 대상지역에 거주하거나 그곳에서 생업에 종사하는 사회적 약자들을 무작위로, 혹은 일부분을 선정하여 직접 만나 의견을 듣고 그들의 처지와 입장을 확인하는 것이 필요하다. 물론 이러한 지역 여론 수렴은 공청회나 사업설명회와 같은 제도화된 절차를 통해서도 이뤄질 수 있다. 또한 경우에 따라서는 민간 조사기관을 고용하여 지역 주민들에 대한 전화 인터뷰나 설문조사 등을 통해 조사가 이뤄질 수도 있다.

이해관계자인 취약계층에 대한 직접적인 조사 외에 해당 지역의 사정에 밝은 주민센터 복지담당 공무원들이나 구청 공무원들로부터 현황과 취약계층의 입장에 대한 조언이나 의견을 구하는 간접적인 조사도 병행할 수 있다. 그 밖에 서울시 및 구청, 통계청 등에서 이미 조사하여 공개하고 있는 다양한 통계자료를 활용하거나 평가대상 정책·사업과 관련된 조사 및 연구 보고서 등을 참고하는 것도 유용한 조사방법이 될 것이다.

5. 평가 활용

제1단계 복지영향 자체평가 결과의 활용경로는 대략 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 자체평가 결과 평가대상 정책·사업이 사회적 취약계층에게

별다른 피해를 주지 않아 추가적인 대안 마련이 필요 없다는 판단이 내려진 경우이다. 이 경우에는 복지영향사전평가 총괄기관이 별도의 견해를 표명할 필요가 없으며, 해당 사업부서는 원안대로 평가대상 정책·사업을 심의하거나 결정하면 된다.

두 번째는 자체평가 결과 평가대상 정책·사업이 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 미치는 것으로 판단된 경우이다. 이 경우에는 평가대상 정책·사업 담당자 즉, 자체평가 수행자가 이에 대한 피해 최소화 방안이나 보상방안을 모색하여 원안이 갖고 있는 잠재적 문제점들을 보완한 수정안을 평가서에 담아 복지영향사전평가 총괄부서에 제출하고, 총괄부서는 이를 검토하여 검토의견을 해당 사업부서에 전달하게 된다. 총괄부서의 검토의견은 이후 사업담당부서에서 정책·사업 심의 및 결정을 할 때 참고의견으로 제출된다.

세 번째는 평가대상 정책·사업이 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되나 자체평가만으로는 정확하게 정책·사업의 영향을 파악하기 힘들거나 자체평가 수준에서 그치기에는 평가대상 정책·사업으로 인한 복지영향이 중대한 것으로 판단되는 경우이다. 이 경우에는 제2단계 전문평가를 실시해야 할 것이며, 전문평가 결과가 나올 때까지 해당 정책·사업의 심의와 결정은 유보되어야 한다.

제3절 제2단계 전문 복지영향사전평가

1. 평가체계

1) 평가총괄

제2단계 전문 복지영향사전평가를 전반적으로 운영하며 관리하는 총괄업무는 제1단계 복지영향 자체평가를 총괄하는 서울시 복지담당 부서가 담당하게

된다. 따라서 복지건강본부장의 책임하에 복지정책과가 2단계 전문평가로 총괄하게 된다.

평가총괄조직이 제2단계 전문평가에서 담당하는 역할은 다섯 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 매년도 전문평가 대상 정책·사업의 수와 전문평가 예산을 편성, 확보한다. 이때 1차 자체평가를 거쳐 2차 전문평가가 이뤄지는 정책·사업의 수와 자체평가 없이 전문평가만 이뤄지는 정책·사업의 수를 균형 있게 배분해야 한다. 둘째, 사업부서 자체평가 없이 전문평가가 바로 이뤄지는 정책·평가를 선정한다. 셋째, 전문평가를 수행할 평가단을 구성하고, 그 활동을 지원한다. 넷째, 전문평가 결과가 평가대상 정책·사업의 계획 및 내용에 반영되도록 담당부서와 협의한다. 다섯째, 전문평가 수행과정에서 평가대상 과제의 이해관계자인 취약계층의 입장을 대변할 시민참여단을 구성하여 그 모임을 운영한다.

2) 평가대상 과제 선정기관

제2단계 전문 복지영향사전평가는 제1단계 자체평가와 달리 외부의 전문가들이 참여하여 심층적으로 이뤄지는 영향평가이기 때문에 그 평가에 상당한 시간과 비용이 필요하다. 그렇기 때문에 서울시에서 기안되는 모든 정책·사업을 대상으로 전문평가를 수행할 수는 없고, 한 해에 수행될 수 있는 정책·사업의 수는 매우 제한된다.

또한 한 해 동안 서울시에서 기안되는 정책·사업을 모두 검토하여 전문평가 대상 정책·사업을 선정해야 하기 때문에 그 평가대상 과제선정 자체가 상당히 복잡하고 부담스러운 일이 될 것이다. 게다가 1차 자체평가 보고서를 검토하여 이 가운데 2차 전문평가 대상 사업을 선별하는 작업까지 함께 해야 할 것인바, 이러한 업무까지 복지영향사전평가 총괄부서가 전담하게 되면 업무 부담이 과중해질 뿐 아니라, 담당자의 전문성을 담보할 수 없어 적절하지 않은 정책·사업이 전문평가과제로 선정될 우려도 커진다.

이러한 문제를 해소하기 위해 복지영향사전평가 총괄부서 관할하에 제2단계 전문 복지영향사전평가 대상과제를 선정하는 별도의 조직을 설치할 것을 제안한다. 전문평가 대상과제 선정위원회는 복지건강본부장을 위원장으로 하며, 5~8인으로 구성되는 소위원회로 구성된다. 소위원회는 한 회기에 20개 정도의 정책·사업을 검토할 수 있도록 복수로 구성되고, 위원은 외부의 복지전문가, 영향평가 전문가 및 서울시 사업부서 담당 정책관과 복지영향사전평가 총괄부서 정책관, 기획조정분야 정책관 등으로 구성한다.

3) 평가수행주체

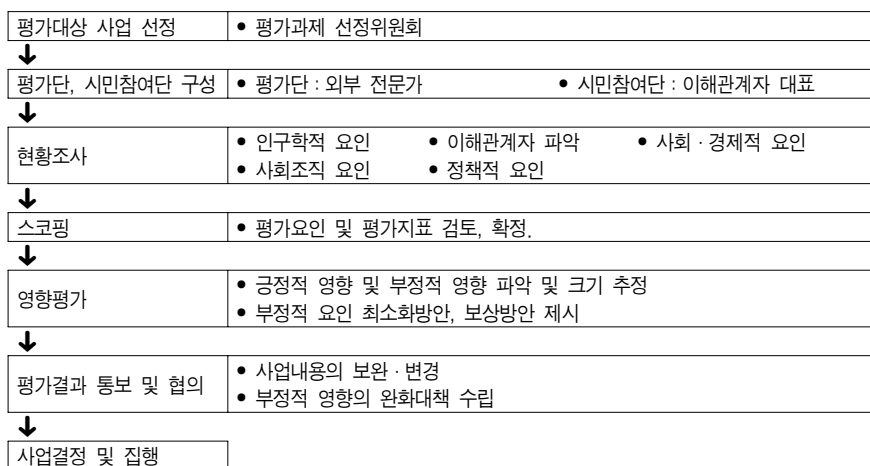
2단계 전문 복지영향사전평가는 서울시 공무원들이 아니라 외부의 전문가들을 통해 수행된다. 따라서 복지영향사전평가 대상과제 선정위원회에서 전문평가 대상 과제가 선정되면, 복지영향평가 총괄부서는 선정과제에 대해 전문 복지영향사전평가를 수행할 별도의 연구단을 구성하여 평가활동을 수행하도록 해야 한다.

영향평가의 전문성과 필요한 시간 및 노력을 감안할 때, 성별영향평거나 환경영향평가의 경우와 마찬가지로 전문 복지영향사전평가도 연구용역의 형태로 이뤄져야 할 것이다. 전문평가를 수행하는 연구단에는 전문평가 대상과제 선정위원회 위원들도 일부 포함될 수 있을 것이다.

2. 평가절차

제2단계 전문 복지영향사전평가 역시 평가대상을 선정하는 것에서부터 시작된다. 평가대상 정책·사업이 결정되면 그 대상 정책·사업을 평가할 전문 평가단과 복지영향사전평가에 참여할 시민참여단을 구성하여 복지영향사전평가에 필요한 현황을 조사하고, 본 평가에 사용될 평가항목 및 범위를 확정된 후,

본격적인 복지영향사전평가에 들어간다. 평가 후에는 평가결과를 통보하고, 정책·사업 계획의 수정 및 협의를 거쳐 최종 결정하게 된다.



〈그림 4-2〉 제2단계 평가과정

1) 평가대상 선정

복지영향사전평가 총괄부서 관할하에 별도의 조직으로 설치된 전문평가 대상과제 선정위원회에서 제2단계 전문 복지영향사전평가 대상과제를 선정하는 것에서부터 평가가 시작된다.

원칙적으로 정책·사업의 규모나 중요성에서 1단계 자체평가 대상과제보다 월등히 앞서는 과제를 제2단계 전문평가 대상으로 선정해야 하는바, 주로 파급 효과가 큰 개발사업과 신규 정책을 평가 대상으로 선정하게 된다. 따라서 전문평가 대상 사업 선정기준은 환경영향평가에 준하여 도시개발사업의 경우 25만㎡ 이상, 주택건설·학교설치 등의 경우 30만㎡ 이상의 지역이 사업대상으로 정해 볼 수 있다. 또한 서울시 자체 정책이나 제도 가운데 사회적 취약계층에 대한 중대한 차별적 효과가 예상되는 경우에도 제2단계 전문평가 대상과제로 선정할 수 있다.

한편, 제1단계 자체평가를 받은 정책·사업 가운데 평가서에 전문평가가 필요하다라는 담당자의 견해가 피력된 경우, 과제선정위원회의 검토를 거쳐 전문가 실시 여부를 결정하게 된다. 또한 담당자는 전문평가가 필요하다라는 의견을 피력하지는 않았으나, 과제선정위원회 검토 결과 사회적 취약계층에 대한 중대한 차별적 효과가 예상되는 것으로 의견이 모아진 경우에도 전문평가 대상과제로 선정하게 된다.

2) 평가단과 시민참여단 구성

제2단계 전문 복지영향사전평가 대상과제가 선정되고 나면, 복지영향사전평가 총괄부서는 선정된 정책·사업을 대상으로 전문 복지영향사전평가를 수행할 전문평가단을 구성하여 평가를 위탁하게 된다.

전문평가단은 복지분야 전문가와 영향평가 전문가들로 구성되어야 할 것이며, 평가대상 정책·사업 담당부서의 정책관 혹은 과장도 평가단에 참여하여 평가에 필요한 자료 제공 및 평가과정에서 고려해야 할 평가대상 정책·사업의 특성과 목적 등에 대한 견해를 제시할 수 있어야 할 것이다.

전문평가단은 환경영향평가나 성별영향평가의 경우와 같이 일정한 자격을 갖춘 민간 컨설팅 업체나 해당 분야 대학교수 및 박사급 연구인력으로 구성된 연구용역팀 혹은 전문 연구기관 가운데 선정된다.

한편, 제2단계 전문 복지영향사전평가를 수행하는 전문평가단과는 별개로 전문평가단의 복지영향사전평가 내용을 주기적으로 공유하고, 평가 시 자신들의 입장과 견해를 제시할 수 있는 시민참여단이 전문평가단 활동 전에 구성된다. 시민참여단에는 평가대상 정책·사업의 대상지역에 거주하고 있는 이해관계자인 사회적 취약계층뿐 아니라 대상지역 인근에 사는 사람들(주민), 신규사업 혹은 사업변경에 이해관계가 있지만 인근에 살지는 않는(지역주민은 아닌) 사람들 등을 대표하거나 대변할 수 있는 사람들이 참여하게 된다.

3) 현황조사 및 영향평가

(1) 현황조사

현황조사는 평가대상 정책·사업으로부터 영향을 받는 인간 환경, 지역, 그리고 현재 사회조건들과 추세(trend)를 문서화하는 단계이다. 또한 검토 대상 사업이 시행되지 않을 경우 예상되는 상태를 파악하는 현황조사에서 검토되는 사회적 이슈는 다음과 같다. 첫째, 인구, 주민 수, 인구밀도, 연령대 등과 같은 인구학적 요인, 둘째, 이해관계집단, 특히 이해관계자인 사회적 취약계층 파악, 셋째, 토지연한, 생산적 투입과 시장에 대한 접근성, 가족 구성, 혈연관계, 근로기회와 이주에 대한 접근 등과 같이 소득과 생산성에 영향을 미치는 사회·경제적 요인, 넷째, 지역수준의 제도 참여, 서비스와 정보에 대한 접근에 영향을 주는 조직 그리고 가구 및 공동체 수준의 역량에 관한 사회 조직 요인, 다섯째, 평가대상 정책·사업이 갖는 중요성, 가치, 필요성 등과 같은 정책적 요인이 그것이다.

(2) 스코핑

현황조사가 완료되면, 확보된 자료를 토대로 하여 평가항목 및 평가범위를 설정하여야 한다. 이 단계를 보통 스코핑(scoping)이라 한다. 평가 지침에 기본적인 복지영향사전평가 평가항목이 제시되어 있기는 하지만, 구체적인 상황에서 가장 평가가 필요한 항목들을 평가단에서 선정하여 불필요한 평가역량을 최소화하려는 것이다.

(3) 복지영향사전평가

평가항목과 평가범위가 설정되고 나면 본격적인 복지영향사전평가가 시작된다. 전문평가단은 평가대상 정책·사업이 시행되지 않았을 때 예상되는 상황과 시행되었을 때 예상되는 상황을 서로 비교분석하게 된다. 이러한 비교의 핵심은 평가대상 정책·사업이 시행되지 않았을 경우에 비하여 시행되었을 때 사회

적 취약계층이 입게 되는 복지영향의 차이와 그 정도를 추정하는 것에 있다.

전문 복지영향사전평가에서는 첫째 경제, 사회체계, 문화 가치들을 통해 사람들이 삶을 영위하는 방법, 둘째 주거(shelter), 생계활동, 산업, 종교 활동, 여가 활동, 모임 등과 같은 생활 활동, 셋째 공동체 조직, 사회문화적 제도와 신념, 넷째 공동체 정체성과 문화적 특성, 다섯째 예술, 음악, 무용, 문학, 기술, 기타 문화 구현, 여섯째 삶과 가족, 가족 외 관계, 사회적 지위, 표현수단, 기타 지역 사회의 가치와 신념 등 여섯 가지 사항들에 대한 현재의 상태와 검토 중인 행동 혹은 대안이 집행될 경우 어떤 변화가 올 수 있는지에 대한 예측이 담겨 있어야 하며 영향을 받는 대상들의 관점에서 역효과를 가져올 변화들을 완화하는 방법이 담겨 있어야 한다.

4) 평가결과 및 대안 통보

전문평가단은 서울시의 정책·사업에 대한 복지영향사전평가를 통해 평가대상 정책·사업으로부터 부정적 영향을 받게 되는 사회적 취약계층과 이들이 입을 것으로 예상되는 부정적 영향의 내용과 정도, 영향을 받게 되는 사회경제적 영역에 대한 평가를 끝내면, 평가서를 작성하여 복지영향사전평가 총괄부서에 제출하게 된다. 이 평가서에는 사회적 취약계층이 겪게 될 부정적 영향을 최소화할 수 있는 대안과 필요불가피한 피해에 대한 보상방안이 포함되어 있어야 한다.

하지만 복지영향사전평가보고서가 검토대상 정책·사업의 계획안 혹은 수정안을 대체할 수는 없는 것이므로 평가서에 포함되는 대안 및 보상방안은 검토대상 정책·사업 계획안의 수정에 반영되어야 하는 내용을 제시하는 수준이어야 한다. 평가서의 대안 등을 고려하여 정책·사업의 계획 및 내용을 수정하는 업무는 원 담당 사업부서에게 속한다.

3. 평가항목 및 조사방법

1) 평가항목

제2단계 복지영향 전문평가에서 사회적 취약계층이 경험할 수 있는 복지영향을 평가하기 위해서는 인구특성과 이해관계자 특성 및 관계, 개인 및 가족 삶의 모습, 지역 공동체의 자원, 지역의 행정적·경제적 특성 등과 같은 변수들을 중심으로 한 조사가 이뤄져야 한다.

인구특성은 현재 인구와 기대된 변화, 인종적·민족적 다양성, 계절적 인구 유입 및 레저(휴양) 인구유입 등에 관한 것이다. 이해관계자 특성 및 관계는 사회적 취약계층을 포함하여 평가대상 정책·사업에 이해관계가 있고 영향을 받는 서울시민들 및 집단들, 지역의 역량과 이들 간 관계에 관한 것이다. 개인 및 가족 삶은 개인과 가족의 일상생활에 영향을 미치는 요인들, 예컨대 태도, 인식, 가족 특성, 친구관계 및 보육, 교육, 소득, 주거 등이 포함된다. 지역 공동체 자원은 천연자원과 토지이용뿐 아니라 택지와 보건·경찰·소방·가정위생 등의 사회서비스, 역사적·문화적 자원, 그리고 자발적 조직결정 활동의 규모와 수준과 같은 사회적 자본을 포함한다. 지역의 행정적·경제적 특성은 정책·사업의 영향을 받는 지역의 관할 행정청 및 지방정부의 특성과 관계, 그리고 과거와 현재의 고용패턴과 산업 다양성, 고용과 생업활동 실태 등을 포함한다.

제2단계 복지영향 전문평가의 평가영역은 원칙적으로 제1단계 자체평가에서의 평가영역과 동일하게 주거, 소득, 생활환경이다. 하지만 제2단계 전문평가가 앞서 제시한 변수들을 포괄하기 위해서는 평가영역이 보다 세분화될 필요가 있는바, 인구와 산업, 사회적 자본 등의 영역을 분화하여 독립된 평가영역을 확대·설정하는 것이 바람직할 것이다. 제2단계 복지영향 전문평가의 평가영역 및 평가항목을 예시하면 <표 4-8>과 같다.

〈표 4-8〉 제2단계 평가영역 및 평가항목

평가영역	평가항목
인구	<ul style="list-style-type: none"> • 총인구, 세대수, 인구밀도의 변화 • 사회적 약자의 총인구, 세대수, 비중 변화
주거	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 약자의 가구수, 주택수, 주택보급률의 변화 • 이주대상 사회적 약자 가구수, 인구, 가구당 평균 이주비용
소득, 산업 및 노동	<ul style="list-style-type: none"> • 산업구조 변화에 따른 사회적 약자의 취업 및 근로여건 변화 • 사회적 약자 1인당 소득, 자산 변화
생활환경	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 약자의 건강수준 및 의료비 지출수준의 변화 • 사회적 약자 가구의 교육여건 및 보육환경의 변화 및 그에 따른 가계부담 변동 규모 • 사회적 약자의 물리적 이동편의성 변화 • 사회적 약자의 공공편의시설, 공공서비스 접근성 변화
사회적 자본	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 약자의 가족관계 변화 방향과 그로 인한 가족 유지 가능성의 변화 • 사회적 약자를 포함한 지역공동체의 발전 및 쇠퇴 가능성 • 사회적 약자의 사회참여 기회 변화

2) 조사방법

정책·사업의 영향(impact)은 그 정책·사업이 집행될 경우 발생하는 결과와 집행되지 않은 채 현 상황이 유지될 경우 예상되는 결과 사이의 차이를 의미하며, 영향평가는 그 차이를 측정하는 것을 말한다. 따라서 2단계 복지영향 전문 평가에서 사회적 취약계층에게 미치는 복지영향을 평가하고 사회적 산출물과 결과(output and outcome)가 개인, 조직, 단체에 미치는 영향을 평가하기 위해 사회과학, 경영학 기법들을 사용하게 된다. 이러한 방법들은 기본적으로 사회 영향평가에서 사회영향을 분석하고 예측하기 위해 사용하는 방법과 동일하다.

(1) 비교법(Comparative method)

영향을 받은 공동체가 과거에는 변화에 어떻게 반응하였는지, 혹은 비슷한 사업이 이뤄진 다른 공동체들에서 어떤 영향이 있었는지를 살펴보는 방법이다. 현재 상태와 제안된 사업이 시행된 미래가 비교되며, 유사한 경우에 대한 과거의 연구와 경험을 토대로 중요성(유의미성)이 결정된다.

(2) 선형 추세투사법(Straight-line trend projection)

과거에 일어난 것은 미래에도 일어날 것이라는 가정하에 현재의 추세를 구한 후, 미래에 대해서도 동일한 변화율을 단순 투사하는(projecting) 방법이다.

(3) 인구·모집단 승수법(Population multiplier methods)

개별 인구집단의 증가를 계산하기 위해서는 일자리나 주택, 기타 기반시설 수요의 승수를 구해야 한다.

(4) 통계적 유의성

제안된 사업이 수행될 경우와 수행되지 않을 경우 사이의 확률적 차이를 결정하기 위한 계산이 요구된다. 평가자는 적절한 사회영향평가 변수들에 대한 통계적 유의성을 결정하기 위해 비교통계방법을 사용할 수 있다.

(5) 시나리오

사회영향평가 변수들에 대한 가정들을 모형화하는 과정을 통해 구성된 가설적 미래를 기반으로 한 논리적 상상을 시나리오라고 한다. 최상의 시나리오와 최악의 시나리오를 비교하는 방식으로 활용된다.

(6) 컨설팅 전문가

연구자, 전문 컨설턴트, 지역 권위자, 박식한 시민들과 같이 전문지식을 보유한 사람들에게 의견을 구한다. 이들에게 시나리오를 부탁할 수 있으며, 제안된 사업으로 인한 중요한 결과들을 평가하도록 요청할 수도 있다.

4. 평가활용

제2단계 전문 복지영향사전평가 보고서는 평가대상 정책·사업 담당부서에 통보된다. 평가결과를 통보받은 담당부서는 평가서의 내용에 따라 조치를 취한 후 해당 정책·사업의 심의기관 혹은 결정기관에 복지영향사전평가 총괄부서와의 협의내용을 해당 정책·사업 계획과 함께 제출하게 된다. 제2단계 전문 복지영향사전평가 결과의 구체적인 활용경로는 제1단계 자체평가의 경우와 달리 두 가지로 생각해 볼 수 있다.

첫 번째는 전문평가 결과 평가대상 정책·사업이 그 자체로 사회적 취약계층에게 별다른 피해를 주지 않아 추가적인 대안 마련이 필요 없다는 판단이 내려지거나 이미 계획안에 사회적 취약계층이 부담하게 될 부정적 영향을 최소화할 수 있는 충분한 대안이 마련되어 있다고 판단이 내려진 경우이다. 이 경우에는 정책·사업 담당부서가 별도의 보완조치 없이 원안대로 정책·사업의 심의과정 혹은 결정과정을 진행하면 된다.

두 번째는 자체평가 결과 평가대상 정책·사업이 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 미치는 것으로 판단된 경우이다. 이 경우에는 정책·사업 담당자 즉, 자체평가 수행자가 이에 대한 피해 최소화 방안이나 보상방안을 모색하여 원안이 갖고 있는 잠재적 문제점들을 보완한 수정안을 정책·사업 계획서에 담아 복지영향사전평가 총괄부서에게 의견을 요구해야 한다. 복지영향사전평가 총괄부서는 이를 검토하여 부서장의 명의로 의견을 해당 사업부서와 평가대상 정책·사업 심의기관 혹은 결정기관에 제출하게 된다.

제5장 복지영향사전평가 시범평가

제1절 시범평가 개요

제2절 시범평가 결과

제3절 시범평가의 평가 및 시사점

제 5 장

복지영향사전평가 시범평가

제1절 시범평가 개요

1. 시범평가 추진과정

앞서 제4장에서 설명한 바와 같이, 복지영향사전평가(안)는 사업부서 담당자에 의해 시행되는 자체평가와 별도의 외부 전문가 집단을 통해 수행되는 전문평가라는 두 단계로 구성되어 있다. 이 가운데 이 연구에서는 1단계 자체평가만을 대상으로 시범평가를 추진하였다.

연구 초기인 2011년 5월에 자체평가에 포함될 6개 평가영역과 평가영역별 평가질문을 개략적으로 구성한 후, 사회영향평가 및 평가 전문가들로부터 자문을 구하였다. 자문회의를 통해 정책·사업의 성격 및 유형에 따라 평가지표가 달라져야 할 필요가 있다는 의견이 제시되었으나 복지영향사전평가라는 개념 자체가 생소한 상황을 감안하여 일단 현 단계에서는 표준 평가서를 제작한 후 상이한 성격 및 유형의 정책·사업에 시범 적용하여 평가서 초안의 문제점과 한계를 파악하는 데 초점을 맞추기로 연구진이 합의하였다.

또한 복지영향사전평가가 정책 등이 집행되기 이전인 기획 및 검토 단계에서 이뤄지는 활동인데다가 자체평가는 복지분야 전문가가 아닌 사업 담당 공무원들

이 수행해야 한다는 점에서 그 평가지표 및 항목은 가능한 한 간단하게 구성되는 것이 바람직할 것이며, 평가영역 역시 여러 차원을 망라하는 것보다는 특정 차원으로 한정하여 평가지표를 구성하는 것이 좋겠다는 자문 의견을 받았다. 이에 따라 연구진은 이해관계자인 사회적 취약계층 확인과 이들에게 검토 대상 사업 등이 미치는 영향에 대한 예상, 그리고 예상되는 부정적 영향에 대한 완화방안 및 보상방안의 검토 등 3개에 초점을 맞춰 자체평가서를 간편화하기로 합의하였다. 나아가 자체평가서를 보다 쉽게 작성할 수 있도록 평가서 형식을 설문지 형식에 가깝게 구성하여 2011년 7월 중순 경 복지영향 자체사전평가서(안)를 확정하였다.

연구진은 1단계 자체평가서(안) 제작과 더불어 시범평가 대상 분야 및 사업을 모색하였다. 시범평가 대상 분야 및 사업은 서울시 행정부서별로 2010년 서울시 예산안 사업별 설명서를 참조하여 검토하였다. 시범평가 대상사업은 저소득가구 등 사회적 취약계층을 계획·사업의 대상으로 삼고 있지 않으면서도 실제로 집행될 경우 해당 계획·사업 대상지역에 거주하고 있는 사회적 취약계층들이 주거환경이나 생활환경, 취업 및 생업활동에서 현재 수준 이하의 상황에 놓이게 될 가능성 여부를 기준으로 삼아 선정하였다. 1차 검토를 통해 복지건강본부와 여성가족정책관을 제외한 6개 비복지 부서에서 36개 계획 및 사업을 추렸다. 이 가운데 일정한 지역을 개발하는 것을 내용으로 하는 4개 사업을 시범평가대상으로 최종 선정하였다.

시범평가대상사업을 확정한 후 연구진은 서울시 복지건강본부 복지정책과 복지정책팀의 도움을 받아 해당 사업 주관 부서의 담당자에게 협조를 부탁하였다. 또한 연구진은 8월 말에 해당 기관의 시범평가대상사업 담당자들을 찾아가서 복지영향사전평가제도의 취지와 목적, 평가서 작성방법 등에 대해 직접 설명하였다. 1주일의 시차를 두고 재차 시범평가대상사업 담당자들을 찾아가서 시범평가서를 회수하였고, 이와 함께 인터뷰를 병행하여 복지영향사전평가의 필요성, 유용성, 대상 적합성, 실효성 및 평가서 내용의 문제점 및 보완점에 대한 의견을 청취하였다.

2. 시범평가 대상 계획·사업의 내용

제1단계 자체평가를 시범 적용해본 계획·사업은 4가지이며 각각의 담당조직과 계획·사업명은 경제진흥본부 산업경제기획관 생활경제과의 ‘전통시장 및 상점가 시설현대화 사업’, 주택본부 주거재생기획관 주거재생과의 ‘무수골 주거환경 개선사업’, 도시안전본부 시설안전기획관 도로계획과의 ‘강변북로 확장사업’, 도시계획국 도시계획과의 ‘도시관리계획(용도지구) 결정 및 변경 결정’이다.

다양한 분야에 대한 복지영향사전평가의 적용 가능성을 가늠해보기 위하여 시범평가 대상 계획·사업을 서로 다른 내용이 되도록 선정하였다. ‘전통시장 및 상점가 시설현대화 사업’은 조성·지원·육성사업에 해당하며, ‘무수골 주거환경 개선사업’은 지구단위계획구역 지정·변경에 해당한다. 또한 ‘강변북로 확장사업’은 도시계획시설 설치·정비·개량사업에 해당하고 ‘도시관리계획(용도지구) 결정 및 변경 결정’은 지역·지구·구역 지정·변경에 해당한다.

1) 경제진흥본부 ‘전통시장 및 상점가 시설현대화 사업’

(1) 사업 목적 및 개요

전통시장 및 상점가 시설현대화 사업은 전통시장이나 상점가를 찾는 시민들에게 편리한 쇼핑환경을 제공하여 전통시장 매출 증대를 꾀하기 위해 2002년부터 시작된 시설 현대화 사업으로 전통시장과 상점가의 주차장, 화장실, 아케이드, 고객지원센터, LED전광판 등의 설치 및 전기·가스·소방·화재예방시설 등 안전시설, 냉난방시설, 기타 노후시설에 대한 개선 지원을 그 내용으로 한다.

(2) 지원대상 및 지원조건

이 사업에 따른 지원을 신청할 수 있으려면, 해당 시장이 특별법에 의한 등록시장, 인정시장, 상점가로서 법이 정한 요건에 부합되어야 한다. 원칙적으로 무등록시장, 도시(시장)정비구역으로 고시된 지역의 시장 등은 시설현대화 사업

에 따른 지원대상에서 제외되지만, 이 경우에도 전기·가스·소방시설 등 안전 시설에 대해서는 지원을 신청할 수가 있다.

지원조건은 시설현대화에 필요한 자금 가운데 60%에 대해서는 국비로 지원 해주며, 30%는 시·구비로 지원해 준다. 따라서 시설현대화 지원을 요청한 시장 상인들은 전체 사업비의 10%에 대해 자부담을 해야 한다. 하지만 주차장, 진입로, 공동화장실, 상·하수도, 전선지중화, 공동전기·가스·소방시설, 고객 지원센터, 고객휴게실, 상인교육공간, 빈 점포를 활용한 공동시설, 공동물류창고, 다목적광장 등 공동시설에 대해서는 민간부담금을 면제하고 전액 국비 및 시·구비로 지원한다.

(3) 지원 대상 선정 절차 및 사업비 집행 방식

전통시장 및 상점가 시설현대화 사업은 매년도 12월 말경에 중소기업청이 이 사업에 대한 신청일정과 자격, 절차 등을 적시한 공고에 따라 집행된다. 중소기업청의 지침에 따라 익년도 2월까지 구청을 통해 시설현대화 지원 신청을 받으며, 구청은 신청서를 취합하여 서울시에 제출한다. 이때 지원을 신청하는 시장의 상인회는 시설현대화 계획에 대한 상인들의 동의를 얻었음을 증명하는 사업 계획서와 합의서를 함께 제출하여야 한다.

서울시는 신청서를 취합하여 실태조사와 심의를 거친 후 지원대상 우선순위를 선정한다. 지원대상 우선순위 결정은 시정경영진홍원 자문위원(건축사)과 담당 공무원이 공동으로 실사를 나가 해당사업의 필요성, 타당성, 시급성을 검토한 결과에 따라 이뤄진다. 서울시는 지원대상 우선순위를 중소기업청에 보고하게 되고, 중소기업청은 지원대상 시장과 관련 서류를 기획재정부에 제출한다. 다음으로 기획재정부는 자체 심의를 거쳐 그 다음해 예산에 해당 지원금액을 편성한 후 국회에 제출하여 심의를 받게 된다.

국회에서 예산이 통과되어 사업자금이 확보되면 중앙정부는 조달청을 통해 구청에 국비예산을 지급하고, 서울시도 해당 예산을 구청에 지급하여 시설현대

화 사업이 집행된다. 이때 구청은 상인대표, 전문가, 구청담당자 등 5인 이상으로 추진위원회를 구성하여 사업비를 집행하게 된다.

(4) 지원 내용 및 지원 실적

서울시는 2011년 한 해에만 남대문시장 등 14개 전통시장에 고객편의센터, 발광다이오드(LED) 전광판, 전기·가스시설 등 안전시설을 설치하는데 153억 원을 지원하였다. 이런 방식으로 서울시는 2002년부터 2011년까지 사업이 가능한 156개 서울시내 전통시장 중 63.5%인 99개 시장에 대해 시설현대화 자금으로 총 2,142억원을 지원하였다. 지원 내용과 실적을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

아케이드(비 가리개) 설치지원의 경우 이 시설 설치가 가능한 59개 골목시장 중 81%에 이르는 48개 시장에 대해 지원을 하여 모두 아케이드 설치를 완료하였다. 또한 14개 시장에 주차장을 조성하였고, 화장실이 없는 22개 시장에 화장실을 설치하는 한편, 기존 화장실 60개소에 391개의 변기를 확충 및 개보수할 수 있도록 지원하였다.

가스점검의 경우 2010년 한국가스안전공사에 전통시장 내 가스사용점포 5,101개에 대한 안전점검을 의뢰하여, 부적격인 D와 E등급을 받은 100개 시장, 1,455개 점포에 대해서 3m 이상의 LPG호스를 쇠파이프 배관으로 교체하고, 가스누설 자동차단기·가스누설검지기 등을 설치하였다.

전기점검의 경우 한국전기안전공사에 위탁해 2009년 113개 시장 9,421개 점포, 2010년 89개 시장 11,287개 점포를 대상으로 안전점검을 실시하였다. 전기점검 이후 노후·불량 누전차단기 교체, 노후 배선기계기구(콘센트, 스위치, 등기구) 교체, 이동배선 및 난잡배선 정리, 임의사용 또는 이동 비닐코드배선 등 교체작업을 실시하였다.

또한 서울시는 21개 시장에서 구매한 물건을 맡기면 원하는 시간에 차량으로 구매자의 집 앞으로 배송을 해주는 공동배송센터를 운영하도록 지원하였다.

2) 주택본부 '무수골 주거환경 개선사업'

(1) 사업 목적 및 개요

주거환경개선사업은 '도시 및 주거환경정비법'(이하 도정법)에서 정한 절차에 따라 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하여 도로 등 도시기반 시설을 정비하고 노후불량주택 등 건축물을 개량하거나 새로 건설하는 도시계획 사업의 하나로 서민 주거 안정 및 주거환경 개선을 위해 도정법에서 정한 주거환경개선구역에 대한 정비사업을 말한다. 또한 주거환경개선사업은 노후불량건축물이 밀집되어 있고 대지가 협소하여 주거밀도가 높으며 공공시설 정비가 극히 불량한 지역 가운데 재개발 사업을 통한 개발이 곤란한 지역에 대해 기존 여건하에서 공공시설, 주택개량을 실시하여 현 거주민이 그 자리에 살 수 있도록 주거환경을 개선하는 것을 내용으로 한다.

주거환경개선사업은 사업시행방식에 따라 공동주택 건설방식과 현지개량방식의 두 가지로 구분된다. 공동주택 건설방식은 서울시 및 구 또는 SH공사 등이 정비구역의 전부 혹은 일부를 수용하여 공동주택을 건설한 후 토지 등 소유자에게 우선 공급하는 방식을 말한다. 반면에 현지개량방식은 서울시나 자치구가 정비구역 안에서 도로와 같은 기반시설을 새로이 설치하거나 확대하고 토지 등 소유자는 자신의 주택을 증축 또는 개축하여 스스로 주택을 개량하는 방식이다.

무수골 주거환경개선사업은 1971년 개발제한구역으로 지정되어 있던 서울시 도봉구 도봉동 435번지 일대(일명 무수골)가 2003년 북한산 국립공원과 개발제한구역 모두에서 해제된 것을 계기로, 무수골지역의 열악한 공공시설을 정비하고 주택개량을 통해 주거환경을 개선하려는 사업이다. 도정법에 따르면 개발제한구역 지정이 해제된 지역에 대해서는 제1종 지구단위계획을 수립하도록 되어 있어 2005년 12월에 서울시가 무수골 제1종 지구단위계획 수립 용역을 발주하였고, 이에 따라 도봉구에서 2008년 3월 지구단위계획을 수립함으로써 서울시는 무수골의 정비방법을 주거환경개선사업으로 확정, 수행하였다.

(2) 사업대상

주거환경개선사업이 시행되기 위해서는 먼저 일정한 지역을 정비계획 수립 대상지역으로 지정한 후 도정법 시행령 제10조제1항 관련 별표 1 제5호에 따른 해당 정비계획을 수립해야 한다. 이에 따라 서울시는 정비계획 수립대상 구역의 지정요건을 서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 제4조에서 규정하고 있는 바, 주거환경개선지구는 다음의 요건을 충족하여야 한다.

첫째, 주거환경개선구역은 호수밀도가 80 이상인 지역으로서 ①노후·불량 건축물의 수가 대상구역안의 건축물 총수의 60퍼센트 이상인 지역, ②주택접도율 20퍼센트 이하인 지역, ③건축대지로서 효용을 다할 수 없는 과소필지, 부정형 또는 세장형 필지 수가 50퍼센트 이상인 지역 중 하나에 해당해야 한다.

둘째, 주택재개발구역은 노후·불량건축물이 해당 지역 안에 있는 건축물수의 60퍼센트 이상이고, 면적이 1만 m^2 (서울특별시 도시계획위원회가 심의하여 인정하는 경우에는 5천 m^2) 이상으로서 ①건축대지로서 효용을 다할 수 없는 과소필지, 부정형 또는 세장형 필지 수가 50퍼센트 이상인 지역, ②주택접도율이 40퍼센트 이하인 지역(단, 법 제3조제6항에 따라 이 조례 시행 전에 고시된 2010 도시·주거환경정비기본계획상 주택재개발예정구역인 경우에는 50퍼센트 이하인 지역으로 한다), ③호수밀도가 60 이상인 지역 가운데 어느 하나에 해당해야 한다.

(3) 사업지역 선정 절차 및 집행 방식

주거환경 정비사업은 도정법상의 주택재개발사업, 주택재건축사업 및 도시환경정비사업과 동일한 절차를 거쳐 입안되고 집행된다. 도정법에 따르면 정비사업의 절차는 크게 구역지정 및 계획단계와 시행단계, 완료단계의 3단계로 구분할 수 있다.

먼저 정비구역 지정 및 계획단계를 살펴보면, 먼저 도정법 제3조 1항에 따라 매 10년 단위로 서울시장은 ‘도시·주거환경정비기본계획’을 수립하게 되어 있다. 서울시장은 정비기본계획을 수립하여 주민공람(14일간) 및 서울시의회의

견청취와 관계행정기관과의 협의를 거친 후 서울시 도시계획위원회의 심의를 거쳐 도시·주거환경정비 기본계획을 수립·고시한다. 이렇게 수립된 도시·주거환경정비 기본계획을 토대로 관할 구청장은 대상구역에 대한 기초조사 후 정비구역지정(안)을 작성하여 해당 지역주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회를 하고 30일 이상 주민에게 공람하여 의견을 수렴하고 구의회 의견을 청취한다. 구청장이 시장에게 정비구역 지정신청을 하면 시장은 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역지정 및 고시를 하게 된다.

다음으로 사업시행단계를 살펴보면, 조합을 설립하고자 하는 자는 정비구역 내 토지소유자 1/2 이상의 동의를 얻어 위원장을 포함한 5인 이상의 위원으로 조합설립 추진 위원회를 구성하여 구청장의 승인을 받아야 한다. 조합설립추진 위원회는 정비사업전문관리업자 선정, 개략적인 정비사업계획서의 작성, 조합정관의 초안작성, 조합창립총회의 개최 등 조합설립 추진을 위해 필요한 업무를 수행하게 된다. 이후 조합설립추진위원회가 일정요건의 정관을 작성하여 토지소유자의 동의를 거쳐 관할 구청장의 인가를 받고 법인을 등기하면 조합이 설립된다. 이때 토지소유자 동의요건은 도시환경정비사업의 경우 토지 등 소유자의 3/4 이상 및 토지면적의 1/2 이상 소유자의 동의를 받아야 한다. 만약 주택단지가 아닌 지역이 정비구역에 포함된 때에는 주택단지가 아닌 지역안의 토지 또는 건축물소유자의 3/4 이상 및 토지면적의 2/3 이상 토지등소유자의 동의를 얻어야 한다.

조합은 사업시행계획서를 작성하여 토지소유자의 동의를 거쳐 해당 구청장에게 사업시행인가를 신청하게 된다. 사업시행인가를 신청받은 구청장은 관계행정기관과 협의를 거쳐 일반인에게 공람공고를 하고 이후 관할 구청장이 인가하고 그 내용을 고시하게 된다. 한편 관리처분인가는 사업시행인가 후에 내려지게 되는데, 사업시행자는 토지 등 소유자에게 분양신청을 통지하고 분양신청을 받는다. 이후 자산(주택, 토지 등)에 대한 관리처분계획을 수립하여 토지 등 소유자에게 공람하고 의견을 들은 후 총회를 개최하고 해당 구청장에게 관리처

분계확인가 신청을 하게 되고, 관리처분계확인가 신청을 받은 해당 구청장은 그 내용을 검토하여 인가하고, 지자체 공보에 고시하며, 사업시행자는 조합원에게 통지한다. 관리처분계확인가가 나면 정비계획 및 사업시행인가, 관리처분계확인가 내용에 따라 철거 및 이주 후 공사 착공을 하게 된다.

(4) 무수골 주거환경개선사업 집행 실적

무수골 주거환경개선사업은 크게 4개의 구간으로 나뉘어 공사가 추진되고 있다. 1차 구간은 2010년 말까지 공사가 완료되었는데, 사업내용은 도로 300m 개설 및 1개 교량을 설치하는 것이었다. 2차 구간은 2011년 12월 완공을 목표로 2011년 9월 현재 공사가 진행 중이다. 사업내용은 도로 430m 개설, 주차장 1개소 설치이다. 3차 구간은 2012년 5월 완공을 목표로 2011년 9월 현재 공사가 진행 중에 있다. 사업내용은 도로 1,320m 개설, 공원 2개소 설치, 녹지 1개소 설치 등이다. 마지막으로 4차 구간은 2012년 2월경에 착공하여 같은 해 11월경에 완공될 예정이다. 사업내용은 도로 400m 개설이다.

무수골 주거환경개선사업은 총 사업비가 243억 7,900만원(시비 195억 300만원, 구비 48억 7,600만원)으로 책정되어 있으며, 이 가운데 2010년까지 125억 6,600만원(시비 97억 1,500만원, 구비 28억 5,100만원)이 사업비로 지출되었다. 2011년 예산은 55억 5,200만원(시비 38억 5,200만원, 구비 17억원)이나 2011년 9월 현재 17억원만을 확보하여 14억 8,346만원을 집행하였다.

3) 도시안전본부 '강변북로 확장사업'

(1) 사업 목적 및 계획

서울시의 도로사업은 교통정체를 해소하여 교통소통을 원활하게 만들기 위해 필요한 도로를 신설하거나 기존의 도로를 확장하는 것을 내용으로 한다. 본 시범평가의 대상 도로사업은 도시안전본부의 '강변북로 확장사업'으로 강변북로 병목구간 확장 및 구조개선으로 강변북로의 상습 교통정체를 해소하고, 동

서 간 교통소통을 원활하게 만들어 서울의 도시경쟁력 향상에 기여하고자 기획되었다.

2007년 12월 24일 마곡지구 도시개발사업 광역교통개선대책의 일환으로 마련된 이 사업은 용산지역에 국제업무지구 개발계획이 수립됨에 따라, 개발과정 및 개발완료 후 증가하게 될 교통량을 흡수하고자 입안되었다. 이 사업의 총사업비는 9,880억원이며, 총 공사기간은 6년 2개월로 2010년 10월부터 공사를 시행하는 것으로 예정되어 있다. 2011년 9월까지의 진행과정을 살펴보면, 2009년 8월에 강변북로 확장 타당성 조사¹⁸⁾ 및 기본계획수립¹⁹⁾을 완료하였고, 2009년 2월 23일 투자심사 재심사를 거쳐 2011년 10월까지 강변북로 확장 기본설계 및 실시설계 용역을 완료할 예정이다.

(2) 사업 내용

강변북로 확장사업은 강변북로 구간 중 성산대교에서부터 반포대교에 이르는 11.6km를 왕복 8차로에서 12차로로 확장하고 도로구조를 개선하는 사업이다. 사업기간은 2008년부터 2017년까지 총 10년이며, 전체 사업비는 9,880억원이다.

강변북로 양화대교에서 원효대교까지의 4.9km는 기존 왕복 8차선 도로를 유지하며 한강 지하에 터널을 뚫어 추가로 왕복 4차선 도로를 조성하는 것으로 계획되어 있다. 도로공사는 턴키 방식으로 발주하였는데, 건설업체가 설계와 시공까지의 전 과정을 일괄하여 입찰하는 방식이다. 한편 원효대교에서 한강대교까지의 1.9km는 도로구간을 변경하여 기존의 도로를 폐지하고, 개발이 예정된 용산국제업무지구 지하터널 구간으로 신규도로를 조성하게 된다.

18) 지방재정법 시행령 제41조와 건설기술관리법 시행령 제38조의 6에 따라 시행되는 것으로 공사비 추정액 및 공사비 증가한도를 제시한다.

19) 기본계획에는 사전환경성검토와 투자심사 과정이 포함되며, 도로공사를 일괄입찰방식, 설계공모·기술제안 입찰방식, 대안입찰방식 등 가운데 어떤 방식으로 수행할 것인지에 대한 결정이 포함되어야 한다.

(3) 강변북로 확장사업 집행 실적

강변북로 성산대교~반포대교 구간 확장 및 구조개선사업은 2009년 8월까지 이 사업의 타당성 조사를 끝내고 기본계획 용역에 들어갔다. 원 사업계획상으로는 2010년까지 150억원을 투자하여 2011년 10월까지 전체 구간에 대한 실시설계를 마치는 것을 목표로 하였으나, 2010년 전체 예산액 179억원 가운데 약 132억원을 사고이월하여 2011년 예산서에서는 2011년 말까지 턴키 구간(양화~원효)은 실시설계를 완료하고 다른 구간은 기본설계를 완료하는 것으로 계획이 수정되었다. 이에 따라 2010년 10월부터는 일부 구간에서 공사를 시작하기로 한 계획 역시 집행되지 못하고 있다. 예산을 살펴보면, 총사업비 9,880억원 가운데 2010년까지 225억 2,000만원을 집행하였고, 2011년에는 설계비 57억 7,000만원과 감리비, 시설부대비를 포함하여 총 60억원의 예산을 책정해 놓고 있다.

이처럼 강변북로 확장사업의 집행이 미뤄지고 있는 이유에 대해서 중앙일보 및 매일경제 등은 서울시의 부채문제로 여러 사업들에 대해 재검토가 이뤄지고 있으며, 이 과정에서 강변북로 지하화사업도 서부 지하 간선도로가 완성되는 2016년 이후로 착공을 늦추기로 계획이 변경되었다고 보도한 바 있다. 반면 서울시 관계자는 강변북로 확장사업이 용산 국제업무지구 조성사업과 연계되어 있어 용산지구 개발사업의 일정이 늦어짐에 따라 이 사업도 그 실시기기를 조정하고 있는 것이라고 답변하였다.

4) 도시계획국의 '도시관리계획(용도지구) 결정 및 변경 결정'

(1) 사업 목적 및 개요

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 우리나라 국토는 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개 용도지역으로 구분하여 관리하도록 규정되어 있다. 이 가운데 도시지역으로 지정된 곳은 도시계획 관련 법령에 따라 그 공간구조와 발전방향에 대한 계획에 해당하는 '도시기본계획'을 수립하고, 이에 따라 '도시관리계획'을 함께 수립하여야 한다.

도시기본계획이 서울시의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합 계획이라고 한다면, 도시관리계획은 도시기본계획을 바탕으로 서울시의 개발·정비 및 보전을 위해 수립하는 보다 구체적인 토지이용, 교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획을 말한다. 시범평가의 대상인 ‘용도지구 결정 및 변경 결정’은 이 가운데 도시관리계획에 포함된다.

도시관리계획은 용도지역·지구의 지정 또는 변경에 관한 계획 이외에도 4가지 유형의 세부계획으로 구성되어 있는바, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 개발제한구역·시가화 조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획이고, 둘째, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획이다. 셋째, 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획이고, 넷째, 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획 등이다.

시범평가 대상인 용도지구 결정 및 변경에 관한 계획은 토지의 효율적 이용과 쾌적한 도시환경을 조성하기 위한 토지이용의 방향을 정하는 평면적 토지이용계획인 용도지역을 보완할 목적으로 지역에 따라 건축물의 형태, 배치, 구조, 밀도 등에 관한 입체적 기준을 사전에 정할 필요가 있는 경우에 이를 지정하거나 변경하는 것이다. 서울시 모든 지역은 하나의 용도지역으로 지정되어야 하나, 용도지구는 토지마다 반드시 지정해야 하는 것은 아니다²⁰⁾.

(2) 용도지구 결정 및 변경 절차

도시기본계획은 향후 20년간의 장기계획으로 5년마다 타당성을 검토하여 보완하도록 관계법에 규정되어 있다. 반면에 용도지구 결정 및 변경을 포함한 도시관리계획은 서울시장이나 구청장이 필요에 따라 입안하고, 이에 대해 국토해양부장관 혹은 시장 및 구청장의 결정에 따라 변경, 결정될 수 있다. 용도지구

20) 용도지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등 4개 지역으로 구분된다.

용도지구는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구, 문화지구, 특정용도제한지구 등 총 11개 지구로 구분된다. 서울에는 특정용도제한지구를 제외한 10개 용도지구가 지정되어 있다.

결정 및 변경 절차를 상술하면 다음과 같다.

용도지구 변경 및 결정은 서울특별시장이 결정권을 갖고 있다. 우선 서울시 자치구 구청장이 입안할 경우의 절차를 살펴보면 다음과 같다. 자치구가 용도지구 결정 및 변경을 위한 기초조사를 실시한 후 도시관리계획(안)을 작성하여 주민공람을 실시한다²¹⁾. 이와 함께 구의회의 의견을 청취하고 관련부서 협의를 한 후에 구 도시계획위원회의 심의를 거쳐 입안하게 된다. 입안된 도시관리계획(안)은 서울시에 제출된다. 제출된 도시관리계획(안)은 시의회의 의견을 청취하는 과정을 거쳐 서울시 도시계획위원회에 상정되고, 이 위원회의 심의를 거쳐 서울시장이 도시관리계획을 결정하게 된다. 결정된 도시관리계획은 결정고시를 하게 되는데, 구청장은 도시관리계획 결정고시와 동시에 지적이 표시된 지형도(축척 1/500~1/1,500)에 도시관리계획 사항을 표시하여 지형도면고시를 해야 하며 이때 도시관리계획 결정 효력이 발생하게 된다²²⁾.

한편, 자치구에서 입안하는 도시관리계획은 서울시 도시관리계획의 내용과 기준에 부합해야 한다. 서울시 도시관리계획의 입안절차를 살펴보면 다음과 같다. 서울시가 용도지구 결정 및 변경을 위한 기초조사를 실시한 후 도시관리계획(안)을 작성하여 주민공람을 실시한 후 시의회의 의견을 청취하는 과정을 거쳐 서울시 도시계획위원회에 상정하고, 이 위원회의 심의를 거쳐 서울시장이 도시관리계획을 결정하게 된다. 통상 서울시의 도시관리계획(안)은 서울시정개발연구원에 연구용역을 주어 수립한다.

(3) 용도지구 변경 및 결정 진행 현황

2011년 9월 현재 용도지구 변경 및 결정과 관련되어 서울시에서 진행 중인 대표적인 사업으로는 용산국제업무지구 조성사업과 마곡도시 개발사업을 들

21) 주민공람은 도시관리계획(안)에 대하여 당해지역을 주된 보급지역으로 하는 두 개 이상의 일간신문과 당해지자체 인터넷 홈페이지에 공고하고 14일 이상 일반에게 열람함으로써 주민 의견을 수렴한다.

22) 경우에 따라서는 2년 이내에 지형도면을 고시하도록 한다.

수 있다. 용산구 한강로 3가 40-1, 서부이촌동 일대지역 510,000㎡의 부지를 개발하려는 용산국제업무지구 조성사업은 국제여객터미널 및 한강변 아트센터 등 문화·상업공간을 한강변으로 확장하고 초고층 건축물 및 도심 속의 신도시 건설로 국제업무·관광단지를 조성하는 것을 내용으로 한다. 아울러 강변북로 지하화, 확장 및 지역도로 구조개선사업도 포함되어 있다. 2001년 7월 10일에 해당지역에 제1종지구단위계획이 수립, 결정되었고, 2007년 12월 용산국제업무지구 개발사업을 위한 법인 설립과 2008년 3월부터 5월까지 진행되었던 주민 설문조사를 거쳐 2009년 7월 20일에 구역지정 및 개발계획을 공람공고하였다. 이어 2009년 12월 서울시 도시계획위원회 심의를 거쳐 2010년 4월 도시개발구역지정 및 개발계획수립이 고시·공람되어 2011년 현재 사업시행자 지정, 사업인정고시, 보상계획 수립 등이 진행되고 있다.

마곡도시 개발사업은 강서구 마곡·가양동 일원 3,665,336㎡ 부지를 개발하려는 사업으로 미래지식 첨단산업단지(R&D) 및 국제업무단지, 친환경 및 고품격 중층 주거단지를 조성하게 된다. 2005년 12월 마곡 R&D시티 기본구상이 발표되었고, 2007년 12월에 구역지정 및 개발계획이 수립되어 고시되었다. 이어 2008년 12월 실시계획 인가를 받아 2009년 11월까지 협의보상 및 공탁 등 보상이 완료되어 2009년 9월 30일부터 단지조성공사에 들어가 2011년 현재 2공구 단지조성공사가 진행 중이다.

이외에 2010년 12월 31일 현재 총 54개 구역, 473개 지구에서 도시환경정비사업이 진행 중이며, 도심재창조 프로젝트의 일환으로 서울을 역사문화축, 관광문화축, 남북녹지축, 복합문화녹지축, 열린남산으로 나눠 특색 있는 서울도심을 조성하기 위한 사업이 진행되고 있다.

3. 복지영향 자체평가서(안)의 구성

복지영향사전평가 가운데 사업부서 담당공무원이 작성하는 제1단계 자체평

가에 대한 시범평가에 사용할 평가서는 크게 2개 부분으로 구성되어 있다. 평가 대상 정책·사업의 소개와 평가대상 여부에 대한 판단을 내리는 전반부와 평가 대상 정책·사업으로 인해 사회적 약자들이 받게 되는 부정적 영향을 평가하고 이에 대한 적절한 대안 및 보상안을 모색하는 후반부로 나뉘지며, 각 부분은 다시 몇 개의 세부 부분으로 구성되어 있다(부록 참조).

평가서 전반부의 첫 번째 부분은 복지영향사전평가 및 평가서에 대한 설명과 평가에 대한 개관이다. 소개부분에서는 복지영향사전평가의 개념과 의의, 평가서 작성 목적, 작성방법 등을 간략하게 명시하였다. 평가에 대한 개관부분에서는 평가대상 계획·사업 이름과 담당부서 및 작성자와 확인자, 평가기간, 평가서 제출일 등을 밝히도록 요구하였다.

평가서 전반부의 두 번째 부분은 과제개요이다. 평가대상 계획·사업의 이름과 그 내용과 목적, 계획·사업의 대상지역 및 주요 대상자 집단을 기재하도록 구성하였다. 대상지역은 그 지번을 적도록 하였으며, 지번을 적을 수 없는 곳이라면 행정구역 단위로 기재하고, 대상지역이 광범위하거나 특정할 수 없으면 ‘서울시 전역’으로 기재하도록 하였다.

평가서 전반부의 세 번째 부분은 대상 과제가 복지영향사전평가 대상에 해당 하는지 여부를 판단하는 평가적정성 판단이다. 평가적정성 판단을 위한 구체적인 설문은 <표 4-2>와 <표 4-3>과 동일하게 대상 정책·사업의 내용과 사회적 취약계층에 대한 부정적 영향 여부, 사회적 취약계층에 대한 지원·육성·조성 여부, 중요성과 규모 등에 관한 질문으로 구성하였다.

평가대상 정책·사업의 소개와 평가대상 여부에 대한 판단이 완료되면, 본격적인 1단계 자체평가로 들어간다. 복지영향 자체평가의 첫 번째 부분은 이해관계자인 사회적 취약계층을 파악하고 평가대상 정책·사업이 이들에게 미치는 영향을 식별하여 기술하는 것이다. <표 4-4>, <표 4-5>에서 제시된 바와 동일하게 사회적 취약계층은 저소득가구, 세입자, 노인, 여성, 장애인 등 5개 집단으로 한정하였고, 검토영역은 주거, 소득, 생활환경 등 3개 측면으로 나누어 제시하였다.

복지영향 자체평가의 두 번째 부분은 평가대상 정책·사업으로 인해 사회적 약자들이 받게 되는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 대안을 모색하고, 보상필요성과 가능성을 검토한 후 부정적 영향 최소화 대안과 보상방안을 모색하는데 당사자인 사회적 약자들이 참여할 수 있는 기회가 마련되어 있는지를 검토하는 것이다. 먼저 앞서 예측된 사회적 취약계층별 부정적 영향을 최소화하기 위한 대안이 필요한지, 필요하지 않다면 그 이유를 적시하고 필요하다면 그 대안의 내용을 기술하도록 평가서가 구성되었다. 다음으로는 예측된 사회적 취약계층별 부정적 영향으로 인한 피해를 보상하기 위한 방안이 필요한지, 필요하지 않다면 그 이유를 적시하고 필요하다면 그 대안의 내용을 기술하도록 요구하였다. 마지막으로 피해최소화방안이나 보상안을 마련하는 데 평가대상 계획·사업으로 인해 피해를 입는 사회적 약자들이 참여할 수 있는 기회나 절차가 마련되어 있는지, 마련되어 있다면 그 구체적 근거법률이나 규정을 적시하고 마련되어 있지 않다면 가능한 보상방안을 제시해야 한다.

복지영향 자체평가의 마지막 부분은 평가대상 정책·사업으로 인한 부정적 영향범위가 광범위하거나 범위 확정이 어렵고, 피해정도가 복잡하여 전문평가를 필요로 할 정도인지를 묻는 것이다. 전문평가가 필요하거나 필요하지 않은 경우 모두 그 이유를 서술하도록 요구하였다.

제2절 시범평가 결과

1. 제출된 평가서의 작성 수준

복지영향사전평가 제1단계 자체시범평가에 참여한 부서는 총 4개 부서로, 부서별로 한 개의 사업을 평가대상으로 선정하였다. 자체평가를 위한 평가서는 ①평가대상 계획·사업에 대해 소개하는 부분과 ②복지영향사전평가 대상성을

판단하는 부분, ③선택된 사업 등에 대해 복지영향사전평가를 수행하는 부분 등 크게 세 가지 단계로 구성되어 있다. 따라서 원칙적으로는 선택한 계획·사업이 복지영향사전평가 대상으로 적합하지 않은 것으로 판단될 경우에는 두 번째 단계까지만 평가서가 작성되고 종료될 수 있다.

실제로 연구진이 회수한 시범평가서 가운데 평가대상 여부 판단에 관한 부분까지만 작성된 것은 도시계획과의 ‘도시관리계획(용도지구) 결정 및 변경결정’과 주거재생과의 ‘무수골 주거환경개선사업’에 대한 두 개의 평가서였다. 두 계획·사업의 담당 공무원들은 해당 계획·사업이 이 계획·사업지역에 거주하는 사회적 취약계층에게 주거환경이나 생활환경 등에 악화를 초래하지 않는 것으로 판단하여 이후의 내용에 대한 평가서 작성을 종료하였다.

반면에 생활경제과의 ‘전통시장 및 상점가 시설현대화 사업’과 도로계획과의 ‘강변북로 확장 사업’ 담당 공무원들은 평가대상에 해당한다고 판단하여 실제 복지영향사전평가 단계까지 작성하였다. 하지만 구체적인 평가서 작성수준은 담당자별로 다소 차이가 발견되었다. 예컨대 ‘전통시장 및 상점가 시설현대화 사업’에 대한 평가의 경우 해당 사업으로 인해 직간접적으로 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 취약계층을 식별한 후, 식별된 취약계층에게 미치는 구체적 영향을 검토하라는 요구에 대해 평가서에서 한정된 사회적 취약계층이 아닌 시설 현대화 지원 대상 시장의 상인들이 겪을 수 있는 영향을 검토하여 복지영향사전평가의 주요 이해관계자들을 적절하게 구분해내지 못하는 한계를 발견할 수 있었다. 반면에 ‘강변북로 확장사업’에 대한 평가서에서는 사회적 취약계층에 대한 영향평가를 연구진의 의도대로 수행하였다. 다만 이 경우에도 사회적 취약계층에게 발생할 우려가 있는 부정적 영향을 최소화하거나 적절한 보상하기 위한 방안을 제시하지는 못하였다.

종합적으로 볼 때, 담당 공무원이 소속된 부서에서 직접 진행하고 관리하는 전통시장 시설현대화 사업이나 도로확장계획에 대한 평가서는 대부분의 평가 문항에 대해 검토 및 작성이 이뤄졌으나 도시관리계획과 같이 서울시가 전체적

인 방향성을 제시하고 그에 대한 승인만 할 뿐 구체적인 사업진행은 구청이나 지역주민 등 민간이 담당하거나 주거환경개선사업과 같이 서울시가 사업진행을 직접 하더라도 전체 계획·사업 가운데 일부시설에 대해서만 관여하는 경우에는 평가서 작성이 거의 이뤄지지 않았다는 특징을 확인할 수 있다.

2. 평가 필요성과 평가대상사업의 평가적정성

1) 복지영향사전평가의 필요성

시범평가에 참여한 서울시 공무원들은 대체로 복지영향사전평가의 취지나 필요성에 대해서 긍정적인 입장을 표명하였다. 서울시에서 담당하는 사업 가운데 상당수는 그 사업을 추진하는 과정에서 사회적 취약계층에게 직접적인 피해를 줄 것으로 예상되기 때문에, 담당 공무원이 사업 시행 전에 해당 사업이 사회적 취약계층에게 입힐 수 있는 피해나 불이익을 검토하고 그에 필요한 적절한 대안을 모색하는 것이 필요하다는 점에 대해서는 4명의 시범평가 참여공무원들이 공통적으로 인정하였다.

2) 시범평가 선정사업의 대상 적정성

시범평가 참여 공무원들 모두가 복지영향사전평가제도의 취지나 도입 필요성에 대해 인정하였던 것에 반해, 본인이 담당하고 있는 사업이 복지영향사전평가의 대상으로 적절하다고 생각하는지에 대해서는 상당수가 적절하지 않다는 입장을 보였다.

4개의 시범평가 대상 계획·사업 가운데 서울시 용도지구 결정 및 변경결정 담당자와 무수골 주거환경개선사업 담당자는 복지영향사전평가가 도입될 경우 서울시정의 계획단계에서 불필요한 사회적 갈등을 최소화하고, 종래에 간과되었던 사회적 취약계층의 불이익을 명시적으로 고려하여 특정 사업으로 인해 발

생하는 편익과 비용을 보다 평등하게 공유할 수 있게 만드는 데 기여할 것이라는 점에 동의하면서도, 시범평가 대상으로 선정된 자신들의 계획과 사업은 복지영향사전평가 대상으로 부적절하다는 견해를 제시하였다.

복지영향사전평가 가운데 제1단계 자체평가에 사용되는 평가서에는 본격적인 평가 이전에 특정한 계획·사업이 복지영향사전평가의 대상으로 적정한지를 판단하기 위한 문항이 4개 제시되어 있다. 연구진이 제시한 4개의 문항 가운데, 평가대상 여부를 판단하는 단계를 넘어 본격적인 복지영향사전평가를 시행한 2개의 사업과 평가대상이 아니라고 판단하여 본격적인 복지영향사전평가를 시행하지 않은 2개의 사업이 차이를 보이는 대상적정성 판단문항은 해당 계획·사업으로부터 사회적 취약계층이 직간접적인 부정적 영향을 받는지에 대한 문항이었다. 이러한 결과는 예상하지 못하였던 것이다. 이 연구진은 4개의 시범사업이 모두 직접적으로는 아닐지라도 간접적으로는 사회적 취약계층에게 불리한 영향을 줄 것으로 판단하여 선정하였기 때문이다.

3) 복지영향사전평가 부적정 판단 이유

4개의 시범평가 대상 계획·사업 가운데 평가서를 작성하였던 담당자가 복지영향사전평가의 대상으로 부적절하다는 견해를 제시하였던 것은 서울시 용도지구 결정 및 변경과 무수골 주거환경개선사업이었다. 이들 계획·사업에 대해 복지영향사전평가가 적절하지 않다는 견해를 제시한 이유를 살펴보고자 한다.

(1) 사회적 취약계층에 대한 부정적 영향 부재

서울시 용도지구 결정 및 변경결정 담당자와 무수골 주거환경개선사업 담당자가 해당 계획과 사업이 복지영향사전평가 대상으로 타당하지 않은 이유로 제시한 것은 이 계획·사업이 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 주지 않는다는 점이었다.

도시계획 담당자는 용도지구 결정 및 변경과 같은 순수 도시계획은 유도적인

성격을 갖는 것으로 일정한 신규행위를 제한할 뿐 기존의 시설 등은 유지할 수 있기 때문에 도시계획이 세워지거나 변경되어도 사회적 취약계층 주민을 포함하여 해당 지역에 거주하는 주민에게 어떠한 직접적인 영향도 주지 않는다고 주장하였다. 예컨대 경관지구나 미관지구, 고도지구로 지정되면 그 지역의 건폐율과 건물높이 등이 제한되는 효과가 발생하고 그로 인해 해당 지역주민의 재산권 행사에 일정한 제약이 가해지는 것은 사실이지만, 기존의 건물을 철거하거나 새롭게 시설물을 설치해야 하는 의무가 발생하는 것은 아닌 바, 현재의 소유권이나 주거환경 등에 직접적인 제한이나 피해를 발생시키지 않는다는 것이다.

한편, 주거환경개선사업의 경우는 도시계획의 경우와 다른 이유를 제시하였다. 주거환경개선사업 담당자는 이 사업이 낙후된 사업지역 주민과 사회적 취약계층의 주거환경을 개선하는 것을 내용으로 하고 있으므로 이 사업이 지역주민과 사회적 취약계층에게 도움을 줄지언정, 부정적 영향을 주지 않는다고 주장하였다. 특히 무수골은 그동안 개발제한구역으로 지정되어 있다가 최근 해제되면서 정비가 필요하였던 곳인데, 주거환경개선사업으로 정비사업을 추진하여 자치구가 이 지역에 도로나 공원 등과 같은 기반시설을 직접 설치하는 방식의 지원을 제공하고자 입안되었다는 것이다. 따라서 무수골 지역의 구체적인 재개발은 지역주민들이 서울시와 자치구가 제공하는 기반시설을 사용하면서 자율적인 판단에 따라 추진하는 것일 뿐 서울시가 강제하거나 추진하지 않는다고 한다.

(2) 평가 수행부서의 권한 부재

용도지구 결정 및 변경에 관한 계획은 도시관리계획에 포함되어 수립된다. 따라서 용도지구 결정 및 변경계획은 서울시의 인가를 받아야 하는 자치구 도시관리계획과 서울시의 도시관리계획의 두 가지 형태로 마련된다.

서울시 도시관리계획의 경우 도시계획국 도시계획과가 어떤 지역을 일정한 용도지구로 결정하거나 변경하겠다는 계획안 형성업무를 담당하고 있으므로

이에 관한 일정한 권한을 행사할 수 있지만, 자치구에서 입안하는 용도지구 결정 및 변경 계획의 경우에는 서울시가 가부 여부만 결정할 뿐, 직접 구체적인 계획수정이나 보완 등을 할 수 없도록 되어 있다. 단지 부결된 도시관리계획을 자치구에서 변경하여 다시 제출하면 그에 대해 가부 여부를 결정할 수 있을 뿐이다. 그렇기 때문에 자치구에서 입안하는 용도지구 결정 및 변경 계획에 대해서는 서울시 도시계획국 도시계획과가 복지영향사전평가를 수행하는 것이 부적절할 수 있다.

다음으로 주거환경개선사업에 대해 살펴보자. 주거환경개선사업이 확정되면 서울시가 수립한 도시및주거환경정비 기본계획에 따라 구청장이 정비사업이 필요한 정비구역과 추진될 정비계획을 수립하여 서울시에 신청하면 서울시 도시계획위원회 심의를 거쳐 서울시장이 계획 및 정비구역 지정 결정을 내리는 과정을 거쳐야 한다. 서울시장이 주거환경개선사업 결정을 내리게 되면, 서울시는 예산의 80%를 자치구에 지원해주게 되고, 결정 이후에 사업시행자를 지정하고 사업을 진행시키는 것은 모두 구청장이 담당하게 된다.

이 과정에서 서울시 주택본부 주거재생과는 결정된 주거환경개선사업을 수행하기 위해 자치구에서 제출하는 예산계획을 받아 결정된 계획에 부합하는 내용으로 규정에 맞게 예산을 편성하였는지를 확인하고 이상이 없으면 예산과에 해당 예산의 지급을 요청하여 자치구에 예산을 재배정하는 업무를 수행하게 된다. 결국 주거재생과는 주거환경개선사업 계획과 내용에 대해서 특별히 관여하지 않는 시행관리부서에 불과하므로 무수골 주거환경개선사업의 내용을 수정하거나 보완할 권한을 갖고 있지 못하며, 그렇기 때문에 이 사업에 대한 복지영향사전평가를 주거재생과에서 수행하는 것은 부적절하게 된다.

3. 복지영향사전평가

시범평가 참여 공무원들이 복지영향사전평가의 대상성을 인정한 사업은 전

통시장 및 상점가 시설현대화사업과 강변북로 확장사업이었다. 두 사업은 각각 조성·지원·육성사업과 도시계획시설 설치·개량사업으로 사업의 내용이 달랐지만 두 담당 공무원들은 해당 사업으로부터 부정적 영향을 받는 사회적 계층이 존재할 수 있다고 판단하였다.

1) 이해관계자인 취약계층

전통시장 및 상점가 시설현대화사업에 대한 평가의 경우 이 사업으로 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 취약계층은 세입자로 꼽혔다. 하지만 사회적 취약계층이 입게 되는 피해를 구체적으로 검토하는 단계에서는 상인들과 임대점포 상인들 등 2개의 이해관계집단이 제시되었다. 시범평가서를 작성한 생활경제과 담당자와의 인터뷰를 통해 전통시장 및 상점가 시설현대화사업으로 인해 부정적 영향을 받을 수 있다고 제시된 상인계층은 바로 시설현대화사업이 진행될 시장 주변에 거주하는 지역주민을 의미하는 것임을 확인하였다.

강변북로 확장사업의 경우 전체 사업구간 가운데 기존의 강변도로를 유지한 채 새롭게 4개 차로를 지하로 만들 계획으로 있는 11.6km 구간에서만 직접적으로 영향을 받게 되는 이해관계자들이 있는 것으로 판단되었다. 따라서 이해관계자인 취약계층도 이 구간이 속하는 서울 용산구 한강로동 일대에 거주하고 있는 주민들로 한정되었다. 서울 용산구 한강로동 일대의 주민 가운데 이 사업으로 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 취약계층은 저소득가구와 세입자, 장애인 등 3개 계층인 것으로 평가되었다. 이 사업의 담당자는 이해관계 사회적 취약계층의 규모까지도 추정하였다. 담당자가 추정한 3개 계층의 규모는 각각 저소득가구 286명, 세입자 8,163명, 장애인 619명이었는데, 추정근거는 서울시 통계연보와 용산구청 통계연보에 기록되어 있는 자료였다.

저소득가구는 2010년 용산구청 통계연보에 나와 있는 한강로동 거주 국민기초생활보장수급자의 수를 통해 그 규모를 추정하였고, 세입자는 2011년 서울통계연보에서 제시된 자료를 이용해 용산구 세대당 인구(2.16명) × 자가 이외 거

주세대수(57,436가구) × 용산구 전체 인구 중 한강로동의 인구비율(6.58%)을 계산하여 그 규모를 추정하였다. 그리고 장애인은 2011년 서울통계연보에 수록되어 있는 용산구 전체의 장애인 수(9,408명)에 용산구 전체 인구 중 한강로동의 인구비율(6.58%)을 곱하여 그 규모를 추정하였다.

2) 부정적 영향의 내용

전통시장 및 상점가 시설현대화사업 담당 공무원은 상인계층이 주거와 관련하여 지역 정체성 및 공동체 의식 측면에서 피해를 볼 수 있는 것으로 평가하였는데 보다 구체적으로는 도시재정비촉진, 도시 및 주거환경정비법 등에 따라 (시설현대화 사업대상으로) 고시된 시장 인근 지역 주민(상인)이 이 사업으로 인해 매출감소를 겪게 될 가능성이 높다고 보았다.

강변북로 확장사업의 경우 지하화 구간에 거주하는 저소득층 주민과 세입자, 장애인 등이 겪게 되는 부정적 영향의 내용이 모두 동일하게 평가되었다. 세 취약계층 모두 생활환경 측면에서 부정적 영향을 받을 것으로 예상되었는데, 보다 구체적으로는 공사 중 발생하는 소음 및 진동으로 교육 및 보육환경이 악화될 것이라는 점과 공사 중 기존 도로를 막고 우회도로를 만들어야 하기 때문에 발생할 교통정체로 인해 교통 및 편의시설 측면에서 피해가 발생하게 될 것으로 예상하였다.

4. 대안 검토 및 전문평가 필요성

1) 부정적 영향 최소화 방안

전통시장 시설현대화사업의 경우 부정적 영향을 받는 사회적 취약계층은 사업대상 시장에서 영업을 하는 임대점포상인들인 것으로 식별되었다. 이들 임대점포상인들은 사업완료 후 점포 임대료 인상을 경험할 가능성이 높은 것으로

평가되었다. 이에 대해 전통시장 시설현대화사업 담당자는 사업계획서에 이러한 피해를 최소화할 수 있는 방안이 반영되어 있다고 평가하였다.

전통시장 시설현대화사업은 시설 현대화에 필요한 자금을 지원받고자 하는 시장의 상인들이 중소기업청의 공고에 제시되어 있는 기간 내에 해당지역 자치구에 사업비를 신청하는 것으로 시작된다. 전통시장 시설현대화사업 자금을 신청하기 위해서는 사업계획서를 함께 제출해야 하는데, 이때 그 시장의 임대점포상인을 포함한 모든 상인들이 사업계획에 동의한다는 합의서도 함께 제출되어야 한다. 따라서 합의서 마련과정에서 임대점포상인들이 사업으로 인해 자신들이 입게 되는 피해를 최소화할 수 있도록 사업계획이 작성된다.

한편, 강변북로 확장사업의 경우 저소득가구와 세입자, 장애인 주민들에게 생활환경 측면에서 부정적 영향을 줄 것으로 평가되었다. 하지만 이러한 영향을 최소화시키기 위한 방안을 사업시행계획안에 마련해 놓을 예정이며, 도로공사를 하게 되면 발생하는 소음이나 진동으로 인한 피해와 우회로 설치로 인한 교통정체 및 보행자 불편을 최소화하기 위해 마련되는 통상적인 대안이 존재한다는 이유를 들어 추가적인 부정적 영향 최소화방안은 불필요한 것으로 평가하였다.

평가서에서 제시된 구체적인 피해 최소화방안은 다음과 같다. 첫째, 교통흐름에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위해 공사 시행 시 교통안전 시설물을 설치하고 교통우회로를 설계해 시행한다. 둘째, 공사 중 발생할 수 있는 소음과 먼지, 진동 등으로 인한 피해를 최소화하기 위해 세륜세차시설과 가설방음판넬을 설치하고 살수차를 운영하며 건설폐수를 처리한다. 셋째, 장애인 보행불편을 최소화하기 위해 장애인도 이용할 수 있는 경사형 나들목을 도로공사 구간에 설치한다.

2) 보상방안

전통시장 시설현대화사업으로 부정적 영향을 받는 사회적 취약계층에 대한

보상방안은 마련되어 있지 않았다. 평가서에 제시된 설명에 따르면, 전통시장의 시설을 개·보수 하는 데 필요한 자금을 지원하는 사업의 내용상 이 사업으로 인해 발생하는 피해는 사업계획서와 동의서를 첨부하여 사업신청을 해야 하는 시장 상인회측에서 자율적으로 보상해야 한다. 따라서 서울시 입장에서는 별도의 보상방안을 검토하고 있지 않았다.

강변북로 확장사업의 경우 도로공사를 하는 과정에서 저소득가구와 세입자, 장애인 주민들에게 생활환경 측면에서 부정적 영향을 줄 것으로 예상되지만, 이러한 정도의 영향은 보상이 필요한 정도의 특별한 손실이라고 보기 힘든 것으로 평가되었다. 또한 도로공사로 인해 건물이나 시설을 철거해야 하는 경우에는 이미 관련 법률에 보상기준이 마련되어 있기 때문에 이 부분에서도 추가적인 보상대안을 서울시 담당과 차원에서 마련하거나 제안할 수는 없다는 입장을 피력하였다.

3) 이해관계자 참여 기회

전통시장 시설현대화사업의 기본계획은 중소기업청에서 마련하여 공시하게 되나, 구체적인 사업계획은 이 사업에 참여하고자 하는 시장 상인들이 마련하게 된다. 따라서 실질적으로 의미가 있는 참여기회는 시장 상인들이 마련하는 사업계획 작성과정에서 필요하게 된다. 앞서 설명한 바와 같이 전통시장 시설현대화사업 자금을 신청할 때 함께 제출해야 하는 사업계획서 및 사업계획에 대한 시장 상인들의 합의서를 작성하는 과정에서 임대점포상인을 포함한 모든 이해관계 상인들이 자신들의 의견을 제시하고 사업계획 작성과정에 참여할 수 있게 된다.

한편, 강변북로 확장사업 담당자의 평가에 따르면, 이 사업 계획의 결정과정에서 이해관계 사회적 약자가 참여할 수 있는 기회는 두 가지가 마련되어 있었다. 먼저 현행 법률규정에 따르면 도로사업은 기본 구상안에 대한 타당성조사를 거쳐 공사수행계획과 공사비 및 재원조달계획 등을 담은 기본계획이 수립되

고 나면, 도로에 대한 기본설계를 확정하게 되는데 이 단계에서 이해당사자의 의견을 반영하기 위해 도로 공사가 이뤄질 지역에서 주민설명회를 개최하게 되어 있다. 강변북로 확장사업의 경우에도 이러한 규정에 따라 기본설계안을 마련하고 확정하는 과정에 해당지역 주민들을 대상으로 주민설명회를 개최하여 이 사업에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 설계에 반영하도록 의무화되어 있다. 다음으로 도로공사 해당지역을 관할하는 지방자치단체 및 발주청을 통한 참여 기회가 마련되어 있다. 기본설계가 마련되고 이에 대한 교통영향평가와 환경영향평가 의견이 반영되어 도시계획 시설이 결정되어 그에 따라 공사가 이뤄지게 되면, 사업지역 주민들은 해당 지역을 관할하는 지방자치단체 및 도로공사를 발주한 발주청 민원담당부서에 전화나 이메일, 방문, 홈페이지 민원 메뉴 등을 통해 의견을 제기할 수 있다.

4) 전문평가 필요성

전통시장 시설현대화사업 담당자는 이 사업에 대한 2단계 전문 복지영향사전평가의 필요성 여부에 대해 판단을 내리지 못하였다. 반면에 강변북로 확장사업의 경우에는 2단계 전문 복지영향사전평가가 필요 없다는 견해가 제시되었다.

전문평가가 필요하지 않은 사유는 다음과 같다. 첫째, 이 사업은 도시고속도로 지하화 사업으로 사업대상 도로가 자동차 전용이고 대중교통노선이 마련되어 있지도 않으며, 그 출입도 제한되어 있어 이 사업에 따른 사회적 취약계층에 대한 부정적 영향은 거의 없는 것으로 판단된다. 둘째, 사회적 취약계층에 대한 간접적인 피해 등을 고려하여 사업 계획에 이미 공사 중 발생이 예상되는 환경피해에 대한 저감방안을 마련하였고, 기본계획 결정과정에서 사회적 취약계층을 포함한 주민들의 참여를 보장하는 주민설명회를 개최하였을 뿐 아니라 공사 기간 동안 주민들의 민원을 접수시킬 수 있는 민원센터를 관할 지방자치단체와 발주청에 설치·운영하도록 되어 있어 사회적 취약계층의 의견 제시 및 참여의 기회와 절차가 충분히 마련되어 있다.

제3절 시범평가의 평가 및 시사점

1. 평가서 작성의 수월성 여부

시범평가 대상으로 선정된 4개의 계획·사업 가운데 대상 적절성 선별단계를 넘어 실제 복지영향평가가 이뤄진 계획·사업은 전통시장 시설현대화사업과 강변북로 확장사업이었다. 이들 사업의 평가서를 작성한 담당자들과의 인터뷰 내용을 중심으로 자체 복지영향사전평가서를 작성하는 과정에서 경험한 어려움과 애로사항을 정리해보았다.

1) 작성 소요 시간

사업개요뿐 아니라 평가대상 사업으로 인해 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 취약계층과 이들이 입을 것으로 예상되는 피해를 최소화할 수 있는 대안 및 보상안, 참여기회 등을 모두 검토하여 평가서를 작성한 생활경제과와 도로계획과 담당자들에게 다른 담당업무를 수행하면서 일과시간의 일부를 할애하여 평가서를 작성하는 데 소요된 시간을 물어 보았다.

전통시장 시설현대화사업의 경우 담당자들은 평가서를 작성하는 데 하루 정도의 시간이 걸렸다고 대답하였고, 평가서의 항목 전반에 대해 꼼꼼한 평가를 제시한 강변북로 확장사업 복지영향사전평가의 경우에는 담당자들은 평가서 작성에 이틀 정도의 시간이 걸렸다고 대답하였다. 이처럼 복지영향사전평가에 시간이 많이 걸리지 않았던 이유는 평가서를 작성할 때 새로운 대안을 고심하기보다 현재의 계획과 법률규정에 마련되어 있는 내용을 정리하는 수준에 그쳤기 때문으로 생각된다.

본래 시범평가서 양식은 평가서 작성 후에 담당 과장 혹은 팀장에게 평가서의 내용을 확인받도록 제작되었다. 하지만 시범평가 대상사업 담당자들은 공통적으로 복지영향사전평가서를 확인받는 절차에 대해서 난색을 표명하였다. 이는 이 시범평가가 서울시 차원에서 진행되는 것이 아니기 때문에 이런 일로 과

장에게 협조를 구하는 것이 부담스럽기 때문이었다. 한편, 복지영향사전평가가 정식으로 도입되더라도 과장 등에게 평가서를 확인받아야 한다면 평가서 작성과 확인에 드는 시간이 시범평가서 작성에 드는 시간보다 훨씬 많아질 것으로 예측하였다. 시범평가서 작성자들은 대략 2주에서 한 달 정도의 시간을 예상하였다.

2) 평가항목 및 질문에 대한 이해도

평가자에 따라 정도의 차이는 있었으나, 전반적으로 평가항목 및 질문에 대한 이해도가 낮았다. 예를 들어 평가항목 가운데에는 평가대상 계획·사업으로부터 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 취약계층을 식별한 후에, 식별된 취약계층별로 평가대상 계획·사업으로부터 받을 것으로 예상되는 부정적 영향을 서술하라는 항목이 있었다. 이 경우 부정적 영향을 받게 되는 사회적 취약계층이 중첩될 수 있다. 즉, 저소득계층이 부정적 영향을 받게 되면 저소득 노인들도 부정적 영향을 받을 수 있다. 이럴 경우 각 취약계층을 별개로 간주하여 특정 주민에게 발생할 것으로 예상되는 피해가 저소득계층이라서 발생하는 것인지, 노인이라서 발생하는 것인지를 판단하여 복지영향사전평가를 실시하라는 평가서의 설명에도 불구하고 이를 이해하지 못하고 구분하지 못하는 경우가 있었다.

또한 부정적 영향의 내용을 평가하는 데 있어서도 세부검토영역으로 제시된 평가항목이 무엇을 의미하는 것인지를 충분히 알지 못하였다. ‘지역정체성 및 공동체 의식’과 같은 평가영역에 대해서는 연구진이 시범평가서 작성을 마친 담당자들을 방문하여 작성된 평가서 내용을 확인하면서 검토영역에 대해 세부적인 질문을 하였을 때에서야 해당 문항에서 평가가 필요한 부분이나 평가의 방식이 무엇인지를 이해하는 모습을 보여주었다.

2. 복지영향 평가문항별 의견

1) 복지영향사전평가 대상 여부 판단 문항

서울시에서 검토 중이거나 계획수립 단계에 있는 정책·사업 가운데 복지영향사전평가의 대상이 될 수 있는 것을 선별하기 위한 문항들 가운데 수정이 필요한 것으로 지적된 문항은 계획·사업의 내용을 확인하는 첫 번째 문항이었다.

첫 번째 문항은 복지영향사전평가의 대상이 될 수 있는 일정한 유형의 계획·사업의 유형을 나열하고, 이에 해당하지 않은 정책·사업에 대한 평가를 배제하여 불필요한 평가로 인한 담당부서의 업무 부담을 최소화하기 위해 마련되었다. 복지영향사전평가의 대상이 될 수 있는 계획·사업으로 제시된 유형은 총 7가지로 도시개발·정비, 지역·지구·구역 지정·변경, 도시계획시설 설치·정비·개량, 지구단위계획구역 지정·변경, 조성·지원·육성, 선발·채용·지정, 기타 규제 등이다.

이 가운데 넓은 의미의 도시계획에 포함되는 도시개발·정비, 지역·지구·구역 지정·변경, 도시계획시설 설치·정비·개량, 지구단위계획구역 지정·변경 등에 대해서는 그 내용과 성격을 재검토하여 유사·중복되는 대상범주를 통합할 필요가 있다는 지적이 제기되었다. 예컨대 지구단위계획이라 하더라도 공동주택건설 목적 지구단위계획처럼 사업부지 내 건물들에 대한 철거가 진행되는 경우가 있고, 그 외의 경우에는 일정한 지역에 도로구간 계획을 수립하고 건물 높이를 제한하는 정도에 그치는 일반적인 관리계획이 존재한다는 것이다.

도시계획에 대해 충분한 검토 없이 평가문항을 구성한 것이 사실이고, 이러한 부분은 본격적인 제도화 이전에 수정·보완되어야 할 것임은 분명하다. 하지만 동일한 명칭의 다른 성격의 계획이 혼재하고 있는 현실을 한 문항에 모두 반영하기는 어려운 것도 사실이다. 이에 따라 본 평가서에서도 평가대상 판단을 위한 필수문항을 세 개로 구성한 것이며, 지구단위계획과 관련된 문제는 대상판단을 위한 두 번째 문항인 사회적 취약계층에 대한 부정적 영향 예상여부

를 통해 보완적으로 선별될 수 있을 것으로 연구진은 기대하였으나, 결과적으로 평가 담당자들의 혼선을 방지하지 못하였다.

한편, 서울시의 계획·사업 가운데 일정 규모 이상에 해당하는 계획·사업에 대해서만 복지영향사전평가를 수행하여 평가에 따른 업무 부담을 최소화하고 불필요한 평가를 방지하기 위해 마련한 ‘중요성’ 검토 문항에 대해서도 의견이 제시되었다. 중요성 검토 문항 가운데 예산규모가 연간 20억원을 넘는지 확인하는 것이 있는데, 이에 대해 예산이 전체 사업 예산을 말하는 것인지 단위사업 예산을 말하는 것인지 혼돈이 있다는 지적이 있었다. 예컨대 전통시장 및 상점가 시설현대화사업의 경우, 해당 사업 전체의 예산을 말하는 것인지, 특정한 시장에 대한 시설현대화사업 예산을 말하는 것인지 혼동된다는 것이다. 단위사업이 전체 사업의 일부로서 단계적 성격을 갖고 있으면 전체사업을 대상으로 평가가 이뤄져야 할 것이나, 이 경우와 같이 단위사업이 독립적으로 진행될 수 있으면 개별 단위사업별로 평가가 이뤄져야 할 것이다.

2) 이해관계자인 사회적 취약계층 식별문항

본격적인 복지영향사전평가를 수행하기에 앞서서 평가대상 정책·사업으로 인해 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 이해관계자인 사회적 취약계층을 식별해야 한다. 이때 시범평가서에서는 이해관계자들을 저소득가구 등 5개 계층으로 한정하였고, 이들 가운데 저소득가구에 대한 판단기준을 ‘가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 가구’로 제시하였고 나머지 세입자, 노인, 여성, 장애인에 대해서는 직관적으로 명확한 계층으로 판단되어 구체적인 기준을 제시하지 않았다.

이에 대해 평가서를 작성한 담당자들은 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60이 구체적으로 얼마인지 제시해 줄 것을 요구하였다. 또한 직관적으로 쉽게 식별될 것으로 생각하였던 계층 가운데 ‘노인’에 대해서는 그 연령 기준을 요구하였다. 이러한 지적은 동일한 명칭으로 불리는 대상이라 하더라도 법령에 따라

구체적인 대상기준이 다른 현실을 감안할 때 타당한 지적이다. 따라서 이 부분도 추후 평가서 수정작업에 반영되어야 할 것으로 생각된다.

3) 사회적 취약계층에 대한 복지영향 평가문항

평가대상 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 검토하기 위해 평가서에서는 크게 주거, 소득, 생활환경 등 세 가지 측면을 제시하였고, 보다 세부적으로 주거, 지역 정체성 및 공동체 의식(이상 주거), 소득, 자산, 고용 및 취업(이상 소득), 건강, 교육 및 보육환경, 교통 및 편의시설(이상 생활환경) 등 8개 항목을 제시하였다.

하지만 평가에 참여한 사업 담당자들은 공통적으로 해당 항목에 해당하는 부정적 영향이 무엇인지에 대해 구체적인 상상력을 발휘하지 못하였다. 예컨대 강변북로 확장사업의 경우 이촌역 부근에 도로를 확장하게 되면 그 전에는 대로와 떨어져 차량소음과 공해로부터 어느 정도 격리되어 있던 인근 주택들이 대로변에 접하게 되고 이로 인해 집값 하락, 주거환경의 악화 등 일정한 피해가 발생할 여지가 있는지를 판단하여 평가에 반영해야 하는데 이런 부분에 대해 아무런 고려가 없었다.

이러한 현상은 평가서 작성자가 의도적으로 복지영향사전평가를 소홀히 하였기 때문이라기보다는 영향평가를 수행해 본 경험이 전무(全無)하여 사업의 영향이 어떤 식으로 검토되어야 하는지 알지 못하였던 데다가 사회적 취약계층이 영향을 받게 되는 세부영역에 대한 개념적 이해가 부족하였기 때문에 발생한 것으로 생각된다.

4) 보완방안 모색

복지영향사전평가서는 식별된 취약계층에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위한 대안 및 보상방안 등이 충분히 마련되어 있지 않다고 판단될 경우, 평가대상 계획·사업을 담당하는 부서가 추가적인 보완책을 마련하도록 구성되어 있다. 그러나 실

효성 있는 보완책을 추가적으로 마련하기 위해서는 담당부서에서 행사할 수 있는 권한의 범위를 넘어 다른 유관부서의 협조가 필요한 경우도 생각해 볼 수 있다. 이런 면을 고려하여 평가서에서는 추가적 보완책을 제시할 때 담당부서 자체적으로 보완할 수 있는 사항과 다른 부서의 협조를 받아야 하는 사항을 나누어 제시하고, 후자에 대해서는 협조를 받아야 하는 부서를 함께 명기하도록 요구하였다.

하지만 이에 대해 협조의 대상이 되는 다른 부서의 수준이 불분명하다는 지적이 제기되었다. 즉, 다른 부서가 서울시 소속 부서를 의미하는 것인지, 구청과 같은 기초자치단체의 수준까지 의미하는지, 나아가 중앙정부 수준까지도 포함하는지가 모호하다는 것이다. 이러한 지적은 타당하기 때문에 좀 더 명확하게 제시하는 방향으로 평가서 보완에 반영되어야 할 것으로 생각된다.

한편, 이 평가문항을 수정한 때 다른 부서의 범위를 먼저 확정해야 할 것이다. 해당 복지영향사전평가 문항에는 협조를 받아야 하는 부서뿐만 아니라 부정적 영향을 최소화하기 위한 추가적 대안 및 보상방안 등을 마련하는데 서울시 차원에서 조정할 수 없는 법률이나 지침이 있으며 이를 함께 명기하도록 요구하고 있다는 점을 감안한다면, 이 문항에서 말하는 다른 부서는 단순히 서울시 수준만을 의미하는 것은 아니고 중앙정부까지도 포함되어야 할 것이다.

3. 평가의 실효성

제1단계 복지영향사전평가에 참여한 서울시 담당자들이 공통적으로 지적한 사항 중 하나는 이러한 자체평가가 실효성이 없거나 극히 제한된다는 것이었다. 복지영향사전평가의 실효성이 낮다고 보는 이유는 크게 두 가지로 정리해볼 수 있었다. 한 가지는 평가사업의 계획이나 내용을 수정하거나 보완할 수 있는 권한이 담당부서 즉, 자체평가 수행부서에 없다는 것이다. 또 다른 한 가지는 복지영향사전평가로 인해 도움이 되는 것은 거의 없고 오히려 사업 수행이 어려워질 위험성이 크다는 것이다.

1) 평가 수행부서의 권한 부재

앞서 시범평가 대상 사업 담당자 가운데 선정된 계획·사업이 복지영향사전평가의 대상이 되지 않는다고 판단한 두 가지 도시계획 사례 모두 자신들의 부서에서 당해 계획·사업의 내용을 변경하거나 보완을 요구할 권한이 없다는 이유를 들었다는 것을 설명하였다. 같은 이유로 복지영향사전평가의 실효성이 낮다는 주장이 전통시장 시설현대화사업 담당자와 강변북로 확장사업 담당자에게서도 제기되었다.

전통시장 시설현대화사업의 경우 특정 시장에 대해 사업이 진행되기 위해서는 사회적 취약계층으로 분류할 수 있는 임대점포상인들을 포함한 시장 상인들의 사업계획 동의서가 제출되어야 하며, 그 과정에서 임대점포상인들에 대한 적절한 피해 최소화방안 및 보상방안이 시장 자체적으로 마련되는 것이 원칙이다. 이러한 상황에서 실제로 이 사업으로 인해 임대점포상인들이 피해를 보고 있다 하더라도 서울시가 개입하여 임대점포상인들을 보호해줄 수 있는 여지가 없다는 것이다. 이와 마찬가지로 강변북로 확장사업 담당자도 도로계획 단계에서 복지영향평가를 사전에 검토하고 고민해 볼 수는 있지만 평가를 통해 파악된 피해 최소화나 보상과 관련하여 실질적으로 서울시가 해 줄 수 있는 것이 없다는 입장을 밝혔다.

2) 현실적 대안의 부재

복지영향사전평가의 실효성을 제약하는 또 하나의 문제점은 평가대상 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 일정한 부정적 영향을 파악하였다 하더라도 그러한 부정적 영향을 최소화하거나 보상할 수 있는 현실적 대안을 마련하기가 매우 곤란하다는 점이었다.

사회적 약자들이 입게 되는 부정적 영향을 최소화하기 위해 시범평가를 수행한 공무원들이 검토하였던 대안들은 대체로 사업시행과정에서 철거가 예상되

는 건물이나 시설물에 대한 대체시설을 마련하거나 평가대상 사업 내용이나 계획에 해당 지역에 거주하는 5개 계층의 취약계층 주민들의 편의를 증진시킬 수 있는 추가적인 사업내용을 마련하는 것이었다.

그러나 대체시설을 마련하거나 추가적인 편의시설을 갖추기 위해서는 서울시 차원의 추가적인 예산지원이 전제되어야 하는데, 이러한 예산지원을 확보하기는커녕 요구하는 것조차 현실적으로 불가능하다는 입장을 보였다. 왜냐하면 복지영향평가에 따른 추가적 예산은 결국 사업비의 증액을 의미하는바, 본래의 사업 목표를 달성하기 위한 직접 사업비 외에 필수 부대비용으로 포함되기 위해서는 그러한 지원이나 부수적 시설확보를 해야 한다는 법률상의 강제 규정이나 상위법에 따른 중앙정부나 서울시의 지침이 있어야 하는데, 서울시 차원의 복지영향사전평가만으로는 이러한 수준의 강제력을 충족시킬 수 없다는 것이다.

현재에도 개발사업 등을 계획함에 있어 장애인이나 여성에 대한 배려는 의무화되어 있다. 예를 들어 정비사업을 할 때에는 시각 장애인들을 위해 도로에 블록과 슬로프를 설치해야 하며, 여성들이 범죄로부터 안전할 수 있도록 필요한 시설을 설치해야 한다. 이처럼 명시적으로 지침이 제정되어 있는 경우가 아니라면, 일선 공무원 입장에서 취약계층을 배려하기 위한 조치를 취하기가 곤란하다고 한다.

또한 이해당사자들의 요구가 현재의 거주지 혹은 영업점에서 계속 머물게 해 달라거나 이전에 따른 보상금을 다른 지역에서 집을 마련할 수 있을 정도까지 증액해 달라거나 점포의 권리금을 함께 보상해 달라는 등과 같이 대부분 보상금에 대한 것이라는 점도 복지영향사전평가를 통해 현실적 대안을 마련하기가 어려운 이유로 지적되었다. 보상금의 경우 보상대상이 법률과 법원의 판례를 통해 확정되어 있고, 보상금의 산정 역시 감정평가를 통해 이뤄지게 되어 있어 개별적인 사정을 고려한 보상금 산정은 어려운 것이 사실이다.

3) 계획·사업 진행 지연 초래

복지영향사전평가는 정책·사업으로 인해 부정적 영향을 입게 되는 사회적 취약계층이 그러한 영향을 최소화하거나 그로 인한 피해 보상안을 마련하는데 직접 참여할 수 있는 기회가 마련되어 있어야 하고, 필요하면 참여기회를 만들어야 한다는 입장을 반영하고 있다.

하지만 사업을 담당하고 있는 입장에서는 계획단계에 있는 정책·사업을 이해관계자들에게 알려주고, 나아가 복지영향사전평가와 같은 제도를 통해 이들에게 요구사항을 물어보고 이를 수용하게 되면, 지금도 시행에 많은 어려움을 겪고 있는 서울시정이 대부분 무산되거나 사업비와 사업기간이 현재보다도 몇 배나 많이 필요하게 될 것이라는 우려를 표명하였다.

예를 들어 정비사업을 시행할 경우 사업시행 인가 여부를 결정하기 위해 심의를 할 때 현재에도 사회적 약자를 위한 계획이 수립되어 있는지를 검토하고 있으나, 이는 모두 법령에서 요구하고 있는 수준에 부합하는지를 확인하는 방식으로 이뤄진다. 그런데 이해관계자인 취약계층에게 발생할 수 있는 모든 문제에 대해 대책을 마련하고자 장애인이나 세입자 등에게 직접 의견을 듣고, 제기된 의견을 반영하고자 한다면 서울시가 감당할 수 없는 민원이 폭증하게 될 것으로 예상하였다. 그리고 이런 상황은 새로운 사업을 진행할 수 없게 만들 것이라고 우려하였다.

4. 시사점

1) 복지영향사전평가에 대한 교육 필요성

복지영향사전평가는 그 개념이 생소할 뿐 아니라 구체적인 절차나 평가기준도 마련되어 있지 않은 아이디어 차원의 시도에 해당한다. 따라서 서울시의 일선 공무원 입장에서 평가의 취지는 공감한다 하더라도 실제로 평가를 수행하기

는 쉽지 않으며 구체적으로 무엇을 해야 하는지 알 수 없는 것이 당연하다. 문제는 현재의 상황에 매몰되어 무엇을 할 수 있는지에 대한 전향적인 검토를 하지 못한다는 점이다. 따라서 무엇보다 자체평가를 담당해야 하는 사업부서 공무원들에게 복지영향사전평가에 대한 인식을 제고시키는 것이 필요할 것으로 생각된다. 그 가운데에서도 특히 선정사업의 대상 적정성에 대한 사업 담당공무원의 인식 전환이 필요하다.

예를 들어 주거환경 정비사업의 경우 서울시 담당자는 주거환경을 개선하고자 하는 사업이기 때문에 거주자들에게 부정적 영향이 발생하는 것이 거의 없다고 주장하지만, 실제로는 이 사업이 저소득층 주거불안을 가중시키고 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 주거환경 정비사업이 초래하였던 문제점은 다음과 같다. 첫째, 거시적 측면에서 주택공급을 살펴볼 때, 도시 저소득층 여러 가구가 함께 살고 있는 단독주택은 지속적으로 감소하는 반면, 신규 공급되는 주택은 저소득층이 살기 힘든 아파트가 주종을 이루고 있어 저소득층의 주거선택 폭이 갈수록 좁아져가고 있다. 둘째, 재정비사업으로 주택의 물리적 수준이 현저하게 개선되어 임대료 수준이 전반적으로 올라간다. 셋째, 재정비사업 전에는 주택의 일부임대가 주종을 이루고 있었으나 재정비 후에는 독채전세가 주를 이루고 있어 저소득층의 임대주택이 감실된 결과를 초래하고 있다. 이에 따라 저소득층이 거주하는 소형임대주택 재고가 지속적으로 감소하여 저소득층의 주택시장이 위축되고, 임대료는 지속적으로 상승해 저소득층의 주거사정을 악화시키는 결과를 초래하고 있다. 또한 재정비사업에서 가옥주에 대해서는 가수용시설이나 임시거주대책이 없어 기간이 장기화되면 임시거주비용이 증대하여 저소득가구들은 분양권을 전매하지 않을 수 없다. 재개발의 경우와 주거환경개선사업 중 공동주택건립방식으로 사업이 추진되는 곳은 세입자용 임대아파트를 건립하여 세입자가 이에 입주할 수 있으나 재건축의 경우와 현지개발방식으로 주거환경개선사업이 시행되는 곳은 앞에서 살펴본 바와 같이 세입자에 대한 대책이 특별히 없어 세입자들은 결국 전세금이 싼 주변 불량·노후주택지

로 축출되고 이로 인하여 이들 지역의 불량화를 가속화시켜 이들 지역을 재정 비해야 하는 악순환을 되풀이하고 있다.

이러한 지적은 주거환경정비사업이 사회적 취약계층에게 불리한 영향을 미쳐왔으며, 개선이 필요하다는 점을 분명하게 보여준다. 따라서 단순히 사업의 목표나 기대효과만으로 복지영향사전평가의 대상 적정성을 판단해서는 안 되며, 이러한 사실을 서울시 사업담당자들에게 우선적으로 인식시켜야 할 것이다. 이와 아울러 복지영향사전평가의 목적은 새로운 사업을 통해 사회적 취약계층의 복지수준을 증진시킬 수 있는 방안을 모색하고 계획에 반영하는 것이 아니라 사업 시행으로 인해 현재 향유하고 있는 사회적 취약계층의 복지수준을 악화시키지 않을 수 있는 방안을 모색하고 계획에 반영하는 것이라는 점을 자체 평가 수행 담당자들에게 인식시켜야 한다.

2) 평가서 작성 기간 및 작성 방법

1단계 복지영향사전평가서를 작성한 사업 담당자들은 평가서 작성에 하루나 이틀 정도의 시간이 필요하다는 의견을 피력하였다. 하지만 이렇게 작성된 평가서는 현재의 계획안에 마련되어 있는 내용을 평가항목에 따라 정리하여 제출하는 수준을 넘어서지 못하고 있다. 그렇기 때문에 평가대상 계획·사업이 사회적 취약계층에게 끼칠 부정적 영향에 대한 보다 폭넓은 검토와 그러한 영향을 최소화할 수 있는 대안 및 필요한 보상방안과 해당 취약계층의 참여방법 모색까지도 이뤄지려면 평가서 작성 기간은 훨씬 더 길어질 것으로 예상된다. 특히 현재 관련 법령이나 지침에서 사업계획에 포함시킬 것으로 요구하고 있는 취약계층 보호방안과 법률에 따른 보상방안을 정리하는 정도의 수준을 넘어서 실질적인 피해 최소화방안과 보상방안을 마련하라는 요구를 충족시키기 위해서는 단순히 작성기간을 넉넉히 주는 것 이상의 실질적인 도움이 필요할 것으로 생각된다. 따라서 복지영향사전평가는 사업의 심의과정에서 필수적으로 수행되어 제출되어야 하는 제도로 만들거나, 그에 상응할 수 있도록 작성기간과

제출시점을 정해야 할 것이다.

한편, 평가서의 작성 시 사업 담당자 혼자 감당할 것인지, 해당 부서가 집단적으로 참여하는 방식을 요구할 것인지도 평가서 작성에 필요한 시간을 결정하는 데 중요한 요소가 된다. 먼저 평가서 작성은 해당 계획·사업 담당자가 전담하지만, 담당부서 과장 이하 공무원들이 참여하여 작성된 내용에 대한 검토 및 대안에 대한 폭넓은 점검을 통해 평가서를 수정·보완하도록 요구할 경우에는 담당자에 의한 평가서 작성 후 최소한 일주일의 집중 검토기간은 필요할 것으로 생각된다. 반면에 평가서 작성 자체를 담당부서원의 집단적인 작업으로 제도화할 경우에는 지시사항 전달을 위한 부서회의와는 전혀 다른 차원의 부서회의가 매주 열려야 한다는 점에서 평가서 작성기간도 전자의 경우보다 훨씬 오래 걸릴 수 있으며, 실질적으로는 전자의 경우와 대동소이하게 진행될 가능성이 높아 보인다.

3) 평가문항 보완

앞서 지적한 바와 같이 평가에 참여한 사업 담당자들은 공통적으로 해당 항목에 해당하는 부정적 영향이 무엇인지에 대해 구체적인 상상력을 발휘하지 못하였다. 이러한 한계는 복지분야나 영향평가에 대한 지식과 경험이 부족한 다수의 서울시 공무원들에게서 발견할 수 있는 일반적인 현상일 것이다. 따라서 제1단계 복지영향사전평가를 자체평가로 진행하기 위해서는 무엇보다 평가문항을 보다 이해하기 쉽게 구성하여 복지나 영향평가에 익숙하지 않은 공무원들도 평가를 수행할 수 있어야 할 것이다.

(1) 평가대상 정책·사업 선별문항

보완이 필요한 대표적인 평가문항은 담당 사업 가운데 복지영향사전평가 대상 사업을 걸러내기 위한 선별문항과 선정된 정책·사업이 식별된 사회적 취약계층에게 어떤 부정적 영향을 주는 지를 서술하는 평가문항이다. 선별문항의

경우 다른 성격의 사업에 비해 지나치게 세분화되어 있는 도시계획분야를 재검토하여 계획유형을 통합할 필요가 있다. 또한 정책·사업을 구분하는 기준을 재검토하여 시범평가서에서 제시된 것보다 내용적으로나 형식적으로 서울시정을 포괄할 수 있으면서도 개별 유형 간에는 차별성이 높아지도록 전체적인 틀을 수정할 필요가 있다.

(2) 복지영향 자체평가 문항

보완이 필요한 또 다른 부분은 평가대상 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 검토하는 부분이다. 앞서 언급한 바와 같이 평가에 참여한 사업 담당자들은 공통적으로 해당 항목의 부정적 영향이 무엇인지에 대해 구체적인 상상력을 발휘하지 못하였다. 따라서 시범평가서에서와 같이 검토영역만을 제시하는 방식으로는 복지영향 자체평가를 도입한 취지나 목적을 달성하기 어려울 것으로 판단된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 평가를 수행하는 담당자가 쉽게 영향여부를 확인할 수 있도록 복지영향 검토영역별로 구체적인 상세한 문항을 제시하여야 할 것이다.

예컨대 주거의 경우 평가대상 사업의 시행으로 인해 이사를 해야 하거나 점포 등을 이전해야 하는지, 그러한 이사·이전으로 인해 주거수준이 악화될 가능성이 있는지 등과 같이 구체적인 질문형태의 평가문항을 구성해야 할 것이다. 지역정체성 및 공동체 의식의 경우에는 평가대상 사업으로 인해 동네가 지역적으로 분할되는지, 상당수의 주민이 이주를 하거나 신규 주민이 유입되어 동네가 해체되거나 주민들 간 이질성 증가에 따른 갈등의 소지는 없는지와 같은 형태로 평가문항을 구성해야 한다.

(3) 부정적 영향 최소화 대안, 보상가능성 및 참여방법 문항

시범평가서에서는 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 판별한 후에 판별된 부정적 영향을 최소화하기 위한 대안 및 그에 대한 보상방

안이 마련되어 있는지 여부와 추가적인 대안이 필요한지를 물어본 후 이미 마련되어 있는 부정적 영향 최소화방안과 보상방안, 그리고 이들 방안을 마련하는데 사회적 취약계층 주민들이 참여할 수 있는 절차·방법을 기술하도록 구성되어 있었다. 그다음에 다시 현재의 피해 최소화방안이나 보상방안, 취약계층 참여방법 가운데 보완이 필요한 것이 있는지를 평가하고 보완이 필요한 내용이 나 보완이 필요 없다고 평가한 이유를 서술하도록 요구하였다.

하지만 작성된 시범평가서를 검토하는 과정에서 이러한 평가서 구성이 중복적인 내용을 요구하고 있다는 연구진 내부 의견이 제기되었다. 일단 현재의 계획 혹은 사업내용 내에 사회적 취약계층이 입게 되는 부정적 영향을 최소화하기 위한 대안이나 그에 대한 보상방안 및 참여방법 등이 마련되어 있는지를 물어보고, 이미 마련되어 있다면 그 내용을 먼저 제시하게 한 후에 추가적인 보완이 필요한지 여부와 보완이 필요한 부분 및 그 내용을 기술하도록 평가문항을 단순하게 구성하는 것이 바람직해 보인다.

4) 평가서 작성 지원체계 마련

앞서 지적한 바와 같이 복지영향사전평가는 그 개념이 생소할 뿐 아니라 구체적인 절차나 평가기준도 마련되어 있지 않은 형성과정에 있는 제도이다. 그렇기 때문에 시범평가를 통해 여러 차례 드러난 바와 같이 서울시 일선 공무원 입장에서 평가의 취지는 공감한다 하더라도 실제로 평가를 수행하기는 쉽지 않으며, 구체적으로 무엇을 해야 하는지 알기 어렵고 평가서에 제시되어 있는 용어나 항목이 의미하는 바를 이해하기도 어려울 것이다. 그렇기 때문에 기본적으로 복지영향사전평가에 대한 인식을 제고시키기 위한 교육이 선행되어야 할 것이지만, 실제 평가 수행과정에서 평가서를 작성하는 서울시 사업담당 공무원들에게 실질적인 도움과 조언을 제공할 수 있는 지원체계가 필요할 것으로 판단된다.

1단계 복지영향사전평가를 수행하는 서울시 평가대상 사업담당 공무원들에

게 제공될 평가서 작성 지원체계는 일종의 ‘멘토(mentor) 시스템’이 적절할 것으로 생각된다. 이는 시범평가를 진행하는 과정에서 연구진이 평가서 작성 공무원을 방문하여 평가의 취지와 작성방법 등을 설명하고 수일 후 작성된 평가서를 살펴보며 인터뷰를 진행하였던 경험을 토대로 마련된 아이디어이다.

복지영향사전평가 작성 지원체계는 단순히 평가서 작성을 독려하거나 취합하는 정도의 수준은 물론이고 평가서 작성자가 작성과정에서 이해가 되지 않거나 어떤 식으로 진행해야 하는지 모를 경우에 이에 대한 질문에 응하여 답변을 제시하는 정도를 넘어선 지원을 제공하여야 한다. 즉, 해당 평가사업별로 멘토가 배정되어 복지영향 자체평가가 진행되는 동안 매주 수차례 정기적으로 방문하여 평가서 작성 공무원에게 도움을 주고, 나아가 평가문항의 취지에 부합하는 다양한 검토사항들을 제시하여 실질적으로 복지영향사전평가서를 함께 작성해 나가는 정도의 지원을 제공하는 것이다. 이를 통해 제도 초기의 생소함을 극복하고 서울시 전체에 복지영향사전평가의 의미와 방식을 교육시키는 기능과 더불어 평가서 작성자에게 실질적인 조언과 도움을 주고 작성된 평가서의 수준을 높여 복지영향사전평가의 실효성을 증진시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

제 6 장 결론 및 향후 과제

제1절 요약 및 결론

제2절 향후 과제

제 6 장

결론 및 향후 과제

제1절 요약 및 결론

1. 연구내용 요약

이 연구는 서울시의 사업 가운데 상당수가 그 사업으로 인해 피해를 입거나 불이익을 겪게 되는 사회적 취약계층에 대한 충분한 고려와 대안검토 없이 추진되어 피할 수 있는 갈등과 비용을 발생시키고 있다는 문제의식에서 출발하였다. 비록 서울의 경쟁력과 도시환경을 개선하는 데 필요한 사업이라 할지라도 그 사업으로 인해 사회적 취약계층에게 일정한 피해가 발생할 것으로 예상된다면, 그러한 피해를 최소화하기 위한 사전 노력이 필요할 것이다.

하지만 본격적인 연구에 앞서, 연구의 필요성을 확인해 볼 필요가 있다. 이를 위해 서울시의 경제진흥본부 외 8개 본부와 도시계획국, 정보화기획단, 여성가족정책관 등 총 11개 부서 과장급 이하 2,538명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사 결과 평균 담당업무의 78.2%가 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 줄 수 있는 것으로 나타났고, 이 가운데 평균 약 12%의 사업에 대해서만 사회적 취약계층에 대한 영향을 반영하여 계획을 수정·보완한 것으로 나타났다.

이러한 조사결과를 바탕으로 서울시의 사업으로 인해 예상되는 사회적 취약

계층에 대한 피해를 최소화하기 위한 사전 노력이 제도화될 필요가 있다는 결론에 도달하였다. 그리고 이러한 노력의 일환으로 연구진은 서울시의 전 부서가 관련 정책과 사업을 발굴, 기획, 시행하는 데 있어 복지관점을 반영시킬 수 있는 행정환경을 조성하기 위한 수단으로 ‘복지영향사전평가’라는 제도를 소개하고 그 도입을 제안하였다.

이 연구에서 제안한 복지영향사전평가는 이미 제도화되어 있는 환경영향평가나 성별영향평가와 그 평가대상, 평가항목, 평가 목적이 다르며, 아직 국내에 도입되지 않은 사회영향평가나 평등영향평가와도 고려대상 시민의 범위나 유형, 평가의 목적 및 평가항목에 있어 구별되는 제도이다. 보다 구체적으로 그 정의를 내리면, 복지영향사전평가는 서울시의 특정한 정책과 사업들이 서울시민, 특히 취약계층 시민들의 삶의 질에 미칠 수 있는 영향을 사전에 추정하고 평가하는 활동으로, 계획 중이거나 추진 중인 정책·사업들이 사회적 약자들에게 미칠 수 있는 긍정적인 효과는 극대화시키고, 부정적인 효과는 극소화하도록 계획과 사업내용을 수정하거나 필요한 대안을 마련하는 활동을 포함한다.

한편, 복지영향사전평가는 국내 뿐 아니라 해외에서도 아직 제안되거나 마련된 선례가 없는 제도이다. 하지만 복지영향사전평가는 사전적으로 이뤄지는 기존의 다양한 사전평가제도들을 통합·대체하기보다 이들을 보완하고자 제안되었다. 그렇기 때문에 복지영향사전평가의 구체적 틀을 마련하기 위해서 국내외의 다양한 영향평가제도들을 검토하여 활용하였다. 이를 위해 연구진은 환경영향평가, 사전환경성검토, 성별영향평가, 사회영향평가, 평등평가 등을 참고하였다.

복지영향사전평가제도의 목적과 취지 그리고 사회영향평가 등과 같은 관련 영향평가 제도를 참고하여 연구진은 평가 대상자를 빈곤가구, 노인, 장애인, 여성(아동 포함), 세입자 등 5개 계층의 시민들로 제한한 평가틀을 제안하였다. 이 연구에서 제시한 복지영향사전평가제도를 그 요소별로 정리를 하면 다음과 같다.

첫째, 원칙적으로 서울시에서 계획하고 있거나 검토 중인 정책과 사업들은 모두 복지영향사전평가의 대상이 된다. 여기에는 신규사업뿐 아니라 기존의 사업 가운데 그 내용이나 사업범위의 변경 등을 위해 재검토되고 있는 것도 포함된다. 그러나 현실적으로 서울시의 모든 정책대안들에 대해 완결된 사전평가를 수행하는 것은 불가능하지는 않을지 몰라도 불필요할 가능성이 높다. 따라서 서울시의 정책·사업 가운데 본격적인 복지영향사전평가를 거칠 필요가 있는 정책·사업을 선정하는 데 필요한 기준으로 취약계층 수혜성, 사업의 중요성, 그리고 계획·사업의 규모를 제시하였다.

둘째, 복지영향사전평가의 안정적 정착을 위해 도입 초기에는 본부/국별로 연간 일정 수의 사업들에 대해서만 적용하도록 하고, 매년 말에 다음연도 복지영향사전평가 대상 사업 수를 조정하여 공지하는 평가총량제 방식을 제안하였다.

셋째, 복지영향사전평가를 사전검토단계와 전문검토단계로 나누어 2단계로 구성하였다. 사전검토단계는 제1단계 복지영향사전평가를 말하는 것으로 서울시의 모든 신규 및 중요한 내용이 변경될 정책, 프로그램, 사업에 대하여 해당 담당부서의 담당자가 일차적으로 자신의 정책 등이 본격적인 복지영향사전평가를 받아야 하는 대상이 되는지를 검토하고, 평가대상 사업으로 판단되면 해당 사업에 대해 개략적인 평가를 수행하고 그 평가결과를 사업계획 등에 반영하게 된다. 전문검토단계는 제2단계 전문 복지영향사전평가를 말하는 것으로 외부 전문가들이 참여하는 평가가 된다. 전문 복지영향사전평가는 제1단계 사전평가 결과 전문적인 복지영향평가가 필요하다고 판단되는 정책과 일정한 유형에 해당하거나 일정한 규모를 넘는 신규 정책에 한하여 진행된다. 전문 복지영향사전평가는 그 평가기간이 짧게는 수개월에서 길게는 1년 이상 걸리는 작업이 되기 때문에 그 시간적 비용이나 회계적 비용 모두 상당한 규모가 될 것이다. 그리고 한 해에 수행할 수 있는 전문 복지영향사전평가의 수는 1단계 사전평가의 수에 비해 훨씬 제한될 것이다.

넷째, 복지영향사전평가를 총괄하는 조직은 서울시 복지담당 부서가 된다.

복지영향사전평가 총괄부서의 역할을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 서울시 전 부서에 평가지침과 매뉴얼을 제작·전달하고 평가서 작성에 필요한 교육을 관리·운영한다. 둘째, 서울시 각 부서가 작성한 제1단계 자체평가서를 취합하고 검토한다. 셋째, 제1단계 자체평가서를 작성하는 과제담당자 지원제도를 마련하고 운영한다. 넷째, 매년도 전문평가 대상 정책·사업의 수와 전문평가 예산을 편성, 확보하며 사업부서 자체평가가 없이 전문평가가 바로 이뤄지는 정책·평가를 선정한다. 다섯째, 전문평가를 수행할 평가단을 구성하고, 그 활동을 지원한다. 넷째, 전문평가 결과가 평가대상 정책·사업의 계획 및 내용에 반영되도록 담당부서와 협의한다. 여섯째, 전문평가 수행과정에서 평가대상 과제의 이해관계자인 취약계층의 입장을 대변할 시민참여단을 구성하여 그 모임을 운영한다.

한편 복지영향사전평가 절차는 단계에 따라 다르게 마련된다. 제1단계 자체평가의 경우에는 사업부서가 평가대상 과제를 선정하여 복지영향사전평가 총괄부서에 전달하면, 이를 검토하여 평가대상 과제를 확정짓는다. 평가대상 과제가 확정되면 사업부서 담당자가 평가서를 작성하게 되는데, 평가 과정은 다음과 같다. 먼저 관련 사회적 취약계층을 파악한다. 다음으로 판별된 취약계층별로 평가대상 사업으로 인해 입게 되는 부정적 영향을 기술하고 그러한 영향을 최소화할 수 있는 대안과 그에 대한 보상방안 및 평가과정에 대한 해당 취약계층의 참여방법 등을 서술한다. 이러한 평가를 거쳐 최종적으로 전문평가 필요 여부에 대한 의견을 담아 평가총괄부서에 제출하면, 총괄부서는 평가서를 검토하여 보완을 요구하거나 전문평가 대상 여부를 판단하게 된다. 자체평가를 통해 충분히 문제가 해결되었다고 판단되면 담당부서의 수정안은 통상적인 절차에 따라 진행된다.

제2단계 전문평가는 서울시 공무원들이 아니라 외부의 전문가들을 통해 수행된다. 따라서 복지영향사전평가 대상과제 선정위원회에서 전문평가 대상과제가 선정되면, 복지영향평가 총괄부서는 선정과제에 대해 전문 복지영향사전

평가를 수행할 별도의 연구단을 구성하여 평가활동을 수행하게 된다. 평가대상 정책·사업이 결정되면 그 대상 정책·사업을 평가할 전문 평가단과 복지영향 사전평가에 참여할 시민참여단을 구성하여 복지영향사전평가에 필요한 현황을 조사하고, 본 평가에 사용될 평가항목 및 범위를 확정된 후, 본격적인 복지영향 사전평가에 들어간다. 평가 후에는 평가결과를 통보하고, 정책·사업 계획의 수정 및 협의를 거쳐 최종 결정하게 된다.

이상과 같이 복지영향사전평가제도를 구상하였으나, 전례가 없던 제도인 만큼 실제 서울시정 현장에서 기대한 것처럼 작동할 것인지는 불확실하다. 이에 따라 복지영향사전평가 구상안의 현실 적합성을 평가하고, 문제점을 발견하여 사전에 보완하고자 4개 계획 및 사업을 선정하여 제1단계 자체평가를 시범적으로 수행해 보았다. 시범평가 대상 계획·사업은 경제진흥본부 산업경제기획관 생활경제과의 ‘전통시장 및 상점가 시설현대화 사업’, 주택본부 주거재생기획관 주거재생과의 ‘무수골 주거환경 개선사업’, 도시안전본부 시설안전기획관 도로계획과의 ‘강변북로 확장사업’, 도시계획국 도시계획과의 ‘도시관리계획(용도지구) 결정 및 변경 결정’이었다.

시범평가를 통해 확인할 수 있었던 점은 크게 세 가지였다. 첫째로 서울시 공무원들을 대상으로 복지영향사전평가가 무엇이고, 계획과 사업의 어떤 측면에 대해 평가의 초점을 두고 있는지, 이를 통해 달성하고자 하는 것이 무엇인지에 대한 교육이 필요하였다. 둘째, 평가문항을 대폭 수정할 필요가 있었다. 평가대상 정책·사업을 선별하는 문항은 보다 간결하면서도 모든 유형을 포괄할 수 있게 수정되어야 했고, 복지영향사전평가문항은 검토 영역별 서술식 문항보다 ‘예/아니오’로 답할 수 있는 구체화된 단답식 문항 중심으로 재구성되어야 했다. 셋째, 평가서 작성을 도와주는 멘토 시스템을 제공할 필요성이 제기되었다. 매뉴얼과 지침의 제공만으로는 실질적인 영향평가가 이뤄지기 어렵기 때문에 평가서 작성자와 함께 평가해 나갈 수 있는 현장 밀착형 지원이 필요하였다.

한편, 전문평가에 대해서는 시범평가를 진행하지 못하였다. 평가설계상 대규

모 사업에 대해 외부의 전문 평가단과 시민 참여단을 구성하여 진행해야 하는 전문평가는 이 연구의 제한된 기간과 예산으로 인해 수행해 볼 수가 없었다. 앞으로 복지영향사전평가가 제도화되기 위해서는 전문평가에 대한 시범운영도 병행되어야 할 것이다.

2. 결론

이 연구에서 제안한 복지영향사전평가제도가 서울시에 도입된다면 일차적으로는 검토 중인 정책과 사업이 본래의 취지에 반하여 서울시민 가운데 취약계층 시민들에게 의도하지 않은 피해와 그로 인한 갈등을 미연에 방지함으로써 정책집행에 따른 사회적 비용을 최소화할 수 있게 되는 효과를 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 서울시가 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 사회적 취약계층의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가할 수 있는 기회를 제공함으로써 서울시 전체 구성원들로 하여금 복지 마인드를 체화하도록 유도하는 것도 역시 복지영향사전평가의 중요한 목적 중 하나이다.

서울시 공무원들을 대상으로 한 설문조사와 시범평가를 통해 복지영향사전평가가 필요하다는 것과 함께 이를 제도화하는 것이 쉽지 않을 것이라는 점을 확인할 수 있었다. 대부분의 공무원들은 복지영향사전평가의 취지와 필요성에는 공감을 표명하였으나, 구체적인 적용에 대해서는 회의적인 반응을 보였다. 하지만 이러한 괴리는 복지영향사전평가가 보다 정교하고 현장에 적합하게 설계되어야 할 필요성을 대변하는 것일 뿐이다. 개념조차 없는 제도를 구상하고 정착시키는 과정은 결코 수월하지 않을 것이다. 따라서 이하에서는 결론을 대신하여 복지영향사전평가가 서울시에 제도화되기 위해 해결해야 할 과제들을 제시하고자 한다.

제2절 향후 과제

1. 평가조직체계

복지영향사전평가제도의 도입을 위해 보다 구체적이고 심층적으로 검토되어야 하는 향후과제 가운데 첫 번째로 다룰 부분은 평가조직체계이다. 평가총괄기관을 서울시의 어느 실·국·본부에 소속시켜야 하는지, 복지영향사전평가대상사업을 심의·선정하기 위해 평가총괄기관에 설치될 위원회의 역할과 구성은 어떻게 마련되어야 하는지, 그리고 제2단계 전문평가 과정에 설치하는 것으로 제안한 시민참여단은 어떻게 구성하여 어떤 역할을 담당해야 하는지에 대해 추가적인 논의가 필요하다.

1) 평가총괄기관의 소속

보고서 제4장에서 복지영향사전평가의 총괄부서는 서울시 복지담당부서가 되는 것으로 평가체계를 제시하였다. 이처럼 복지영향사전평가를 통해 보호하고자 하는 계층의 시민들을 기준으로 담당부서를 정한 것은 성별영향평가를 여성정책담당부서에서 총괄하고 있는 사례에서도 동일하게 발견할 수 있다. 하지만 복지건강본부에서 복지영향사전평가를 총괄할 경우 성별영향평가와 마찬가지로 복지영향사전평가가 유명무실해질 우려가 크다는 지적이 있다.

현재 성별영향평가는 정부의 수준에 따라 1년 동안 수행되어야 하는 평가 수를 제한하고 있다. 서울의 경우 연간 5개 이상의 사업에 대해 성별영향평가를 실시해야 하는데, 이는 연간 서울시에서 수행되는 사업의 규모에 비하면 매우 적은 수에 불과하다. 게다가 원칙적으로는 사업 담당부서에서 작성하게 되어 있는 평가서를 사실상 서울시 여성가족정책관실 혹은 그 산하의 서울시 여성가족재단이 작성하고 있는 형편이다. 성별영향평가가 당초의 취지를 살리지 못하고 제한적으로만 운영되고 있는 이유 가운데 하나는 평가를 총괄하는 여성가족정책관실의 조직 장악력이 제한되어 있기 때문이다. 마찬가지로 복지건강본부

가 서울시 모든 정책과 사업에 대한 영향평가를 요구하고, 그에 대한 관리, 교육 등을 병행하는 것은 다른 실·국·본부의 반발을 사기 쉬우며, 복지영향사전평가를 강제할 특별한 제도와 조치가 마련되지 않는다면, 타 부서의 협조를 얻기가 어려울 것이다. 이러한 이유에서 서울시 전 조직에 대한 전면적인 권한을 행사할 수 있는 기획조정실에 복지영향사전평가의 총괄업무를 부여하는 것이 바람직하다는 의견이 이 연구의 자문위원들로부터 제시되었다.

하지만 복지영향사전평가를 기획조정실에서 총괄하는 것 역시 몇 가지 문제점을 갖고 있다. 첫째, 현재 서울시의 부서별 정책과 사업들에 대한 평가업무를 담당하고 있는 기획조정실과 복지업무를 총괄하는 복지건강본부 사이에 업무 중복 및 갈등이 일어날 수 있다. 복지영향사전평가는 방법론적으로 단순히 성과를 측정하는 사후적 평가가 아니라 앞으로 발생할 것으로 예상되는 영향을 예측하는 사전적 평가이기 때문에 복지에 관한 전문적 지식이 필요하다. 그렇기 때문에 자체평가를 지원하기 위한 멘토 시스템 운영을 함께 제안한 것인데, 이런 부분을 기획조정실이 전담하기 어려울 것이다. 결국 복지분야의 전문성을 확보하기 위해서는 복지건강본부의 참여가 불가피할 것인바, 기획조정실과 복지건강본부 사이의 역할 배분과 관계 설정에서 조정이 쉽지 않을 것이다. 둘째, 종래의 기획조정실 업무와 복지영향사전평가 총괄업무가 동일한 성격이 아니라는 점이다. 현재 기획조정실 평가담당 부서에서 수행하는 업무는 매년 초에 설정한 성과목표에 대한 부서별 평가이기 때문에 사업 계획 단계에서 이뤄지는 사전영향평가 부분에 대해서는 업무경험이나 전문성이 있다고 보기 힘들다. 따라서 기획조정실이 복지영향사전평가를 총괄관리하기 위해서는 성과관리를 담당하는 평가부서가 아닌 별도의 전담부서를 신설해야 할 것인바, 이 역시 서울시 조직 내부적인 검토가 필요할 것이다. 셋째, 성별영향평거나 환경영향평가, 건강영향평가 등 여타 영향평가의 경우와 다른 전례를 만들게 된다는 문제가 있다. 현재 성별영향평가는 여성부서에서, 환경영향평가와 건강영향평가는 도시계획부서 및 환경부서에서 담당하고 있는데 이와는 달리 복지영향사전평가

의 경우에만 복지부서가 아닌 기획조정실에서 담당하는 것이 얼마나 적절한 것인지에 대해 논란이 예상된다.

2) 평가위원회의 설치

복지영향사전평가 총괄조직을 복지부서에 설치한다는 전제하에 현 복지건강 본부장 직속으로 복지영향사전평가위원회를 설치하도록 평가체계를 설계하였다. 이러한 조직설계를 통해 실무행정은 복지정책과 내 복지정책팀 혹은 복지영향평가팀이 담당하고, 복지영향사전평가와 관련된 중요한 사안을 심의하거나 의결하는 기능은 평가위원회가 담당하는 위원회 체계를 실현하고자 하였던 것이다.

이와 관련하여 복지영향사전평가위원회의 구체적 역할과 기능에 대한 추가적인 논의가 필요하다. 기본적으로 평가위원회는 2단계로 구성되어 있는 복지영향사전평가 가운데 제2단계 전문평가의 대상 정책·사업을 심의·결정하고, 전문인력으로 구성된 전문평가단이 제출한 평가서를 심의·평가하는 역할을 담당하게 된다. 하지만 평가의 전문성을 확보하기 위해서 복지영향사전평가 전반에 걸쳐 중요 사안을 심의·결정하는 역할을 평가위원회가 담당하는 것에 대해서도 검토해볼 필요가 있다. 예를 들어 복지영향사전평가위원회가 평가총량제와 관련된 연간 부서별 평가대상 수를 제시하거나 결정할 수 있을 것이다. 또한 각 실무부서에서 제출한 제1단계 자체평가 대상 사업 목록을 심의하여 평가대상 사업을 결정하고 평가가 완료된 자체평가보고서를 심의하여 제2단계 전문평가 대상여부를 결정하는 역할까지도 담당할 수 있다. 이 경우 실질적으로 복지부서가 서울시의 모든 신규 정책·사업에 대한 screening을 하는 결과를 가져오게 되므로 이에 대해서도 추가적인 검토가 필요할 것이다.

한편, 복지영향사전평가위원회의 역할을 결정하는 데에는 위원회의 구성과 권한이 중요한 고려요인이 된다. 복지영향사전평가위원회는 서울시 관계자와 외부의 전문가들로 구성되어야 할 것이다. 하지만 복지영향사전평가 총괄부서

의 장을 위원장이 되도록 할 것인지, 총괄부서의 기획관이 위원장이 되거나 위원들 가운데 호선을 하여 위원장을 정하도록 할 것인지에 따라 평가위원회의 권한이 달라진다. 전자의 경우 심의권뿐 아니라 결정권까지도 가지게 될 것이나, 후자의 경우에는 심의권만 가지게 될 것이다.

3) 전문평가 시민참여단

제2단계 전문 복지영향사전평가의 경우 전문평가를 수행하는 전문평가단과는 별개로 전문평가단의 복지영향사전평가 내용을 주기적으로 공유하고, 평가에서 자신들의 입장과 견해를 제시할 수 있는 시민참여단이 전문평가단 활동 전에 구성된다. 시민참여단 참여대상은 앞서 제4장에서 평가대상 정책·사업의 대상지역에 거주하고 있는 이해관계 사회적 취약계층뿐 아니라 대상지역 인근에 사는 사람들(주민), 신규사업 혹은 사업변경에 이해관계가 있지만 인근에 살지는 않는(지역주민은 아닌) 사람들 등을 대표하거나 대변할 수 있는 사람들로 제시하였지만, 이러한 이해관계자들을 구체적으로 어떻게 구성할 것이며, 이들의 대표자를 어떻게 선발할 것인지에 대해 추가적인 논의가 필요하다.

예컨대 전문평가단이 사전에 이해관계자 조사를 실시한 후, 그 조사결과에 따라 이해관계자 집단을 한정하고, 이들에 대한 참여를 공모하여 시민참여단을 구성할 수 있다. 또 다른 방법으로는 대상사업에 대해 공고를 한 후 참여를 원하는 시민들을 모아 시민참여단 참여 이해관계자들의 모임을 먼저 구성한 후, 그 모임에서 대표를 선출하는 방법도 가능하다.

반면에 시민참여단을 구성하지 말고, 전문평가단이 평가과정의 하나로 이해관계자 심층면접을 통해 참여의 문제를 대체하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 방법은 이 연구의 자문회의를 통해 제시되었는데, 이해관계자들 모두가 참여하는 것은 불가능하고, 그렇다고 이들의 대표를 선정하는 것도 수월하지 않다는 이유에서 제시되었다. 이해관계자들에 대한 심층면접을 통한 참여는 갈등영향평가 혹은 갈등분석에서 사용되는 방법으로, 면접 후 전문가들의 분석을 통해

피면접대상자들의 의견과 입장을 정리한 후, 그 정리된 내용을 다시 피면접대상자들에게 확인받는 방식으로 진행하는 것을 제안하였다.

2. 평가 대상

복지영향사전평가의 대상은 복지영향평가를 받아야 하는 정책과 사업을 의미한다. 하지만 어떤 계층의 시민들을 대상으로 평가대상 정책·사업의 복지영향을 평가할 것인지, 그러한 복지영향은 어떤 유형으로 한정할 것인지 등의 문제 역시 넓은 의미의 평가대상에 포함될 수 있다.

1) 평가대상 정책·사업의 조직범위

제1단계 자체평가에 대한 시범평가를 통해 드러난 바와 같이 서울시에서 심의·결정하는 상당수의 정책·사업 계획은 서울시 자치구에서 입안하고 있었다. 이러한 정책·사업에 대한 복지영향사전평가 자체는 서울시 차원의 제도 도입을 통해 이뤄질 수 있다고 하더라도, 평가를 통해 제시된 개선방안이나 대안이 실효성 측면에서는 극히 제한된 효과만을 기대할 수 있다는 한계를 갖는다. 따라서 복지영향사전평가를 원 제안과 마찬가지로 서울시에 국한하여 실시할 것인지, 자치구청까지도 확대하여 실시해야 할 것인지에 대해 추가적인 논의가 필요하다.

또한 복지영향사전평가를 자치구청에까지 확대하여 실시한다고 해도, 자치구청에서 기안하는 모든 정책·사업 대상에 대해 복지영향평가를 실시할 것인지, 서울시의 심의와 결정을 얻어야 수행될 수 있는 정책·사업에 한정하여 실시할 것인지에 대해서도 검토가 필요하다. 전자의 방안을 따르자 한다면, 복지영향사전평가를 관리하는 데 필요한 조직과 부서를 자치구 차원에서도 마련해야 할 것인바, 서울시에 설치할 복지영향사전평가위원회와 자치구에 설치할

복지영향사전평가위원회의 역할 조정을 비롯하여 서울시 복지영향 총괄부서와 자치구의 총괄부서 사이의 관계 및 업무 체계에 대해서 검토를 해야 할 것이다. 반면에 자치구의 업무 가운데 서울시의 심의와 결정을 얻어야 수행될 수 있는 정책·사업에 한정하여 복지영향사전평가를 실시하고자 한다면, 해당하는 정책·사업을 사전에 조사하여 평가대상 정책·사업을 지침으로 만들어야 할 것이다. 또한 앞서의 경우와 마찬가지로 자치구에서 이뤄지는 자체평가를 서울시 복지영향 총괄부서가 직접 지원·관리할 것인지, 자치구에 별도의 복지영향사전평가 담당부서를 마련하여 간접적으로 지원·관리할 것인지 등에 대해서도 검토가 필요하다.

2) 평가대상 이해관계 계층

연구진이 제안한 복지영향사전평가는 저소득시민 등 5개 계층의 사회적 취약계층에게 미치는 영향에 한정하고 있다. 하지만 이들 5개 취약계층이 적절한지에 대해 추가적인 검토가 필요할 것이다.

이 연구의 자문회의를 통해서도 여성과 노인을 취약계층으로 포함시키는 것이 적절한 것인지에 대한 이견이 제시된 바가 있다. 여성과 노인 모두 그 자체로 사회적 약자에 포함시키기는 어려운 것이고 여성과 노인 가운데 일정한 상황에 처해 있는 사람들이 사회적 취약계층에 해당한다는 의견이었다. 물론 이에 대해 우리 사회에서 여성은 누구나 차별받을 위험에 노출되어 있는 사회적 약자이며, 노인 역시 우리 사회가 보호해야 하는 사회적 약자라는 의견을 제시하는 전문가도 있었다. 이처럼 전문가들 사이에서도 어느 계층의 시민들을 사회적 취약계층으로 보아 복지영향사전평가의 초점을 맞춰야 할 것인지에 대해 이견이 있는바, 향후 추가적인 검토가 필요할 것으로 생각된다.

한편, 평가대상 이해관계 계층을 사회적 취약계층으로 한정하는 것에 관해서도 추가적인 논의가 필요하다. 이 연구에서는 복지영향을 서울시민의 삶의 질에 미치는 영향으로 규정하면서도, 서울시민 가운데에서 특히 취약계층 시민들의

삶의 질에 미치는 영향에 초점을 맞추어 평가제도를 설계하였다. 하지만 취약계층에게만 복지영향평가의 초점을 맞추는 것은 적절하지 않으며, 해당 지역 거주 서울시민 전체를 대상으로 복지영향을 평가해야 한다는 지적이 있었다. 물론 이러한 지적이 갖는 한계도 분명 존재한다. 만약 서울시민 전체를 대상으로 서울시정의 복지영향을 평가하게 된다면, 이는 사실상 사회영향평가와 다르지 않을 것이기 때문이다. 그렇다면 굳이 복지영향사전평가라는 명칭을 붙일 이유가 없는 것이다. 따라서 사회적 취약계층에 한정하지 않고 주민에 대한 영향도 일정부분 다뤄야 한다면, 그 범위와 정도에 대해서 추가적인 검토가 필요하다.

3) 영향 범위 및 유형

복지영향사전평가는 사회적 약자들에게 미칠 수 있는 긍정적 효과를 극대화시키고, 부정적 효과를 극소화시키도록 계획과 사업의 내용을 수정하거나 필요한 대안을 마련하는 활동을 포함한다. 하지만 앞서 제시한 평가항목이나 평가서를 보면 대부분의 내용이 부정적 효과에 대한 식별과 그에 대한 피해 최소화 방안 및 보상방안 등을 모색하는 것으로 되어 있다는 것을 알 수 있다. 이처럼 복지영향사전평가의 구상안과 제시된 평가서 초안 사이에 존재하는 차이를 최소화할 수 있는 방법도 추후에 논의해야 한다.

영향평가는 본질적으로 어떤 변화가 발생하지 않았을 경우 예상되는 상황과 어떤 변화가 발생하였을 경우 예상되는 상황 사이의 차이를 통해 측정된다. 따라서 서울시정으로 인해 사회적 취약계층에게 발생한 복지영향을 평가하고자 한다면, 해당 정책·사업으로 인해 사회적 취약계층이 얻게 되는 편익과 그로 인한 피해를 모두 고려하여야 적당한 작업이 될 수 있다. 다만 편익과 피해를 집계하는 과정에서 비용편익분석(BCA)과 같이 편익과 피해가 누구에게 귀착되는지를 따지지 않고 총계적인 입장에서 화폐액으로 환산하여 상계하는 방식의 평가는 복지영향사전평가의 취지와 부합하지 않는다는 점은 반드시 고려되어야 한다.

3. 자체평가 평가서 항목

이 연구에서 시범평가를 시행해 본 제1단계 자체평가와 관련하여 그 평가서를 구성하고 있는 항목들을 개선하기 위해 검토가 필요한 사항들을 정리해보고자 한다.

1) 평가대상 선정 체크리스트

첫째, 계획·사업 규모 기준의 적정성 여부이다. 현재 시범평가서에서 복지영향사전평가 대상으로 선정하기 위한 항목과 기준은 연간 예산 20억원 이상, 대상지역 넓이 2,000㎡ 이상, 거주세대 100세대 이상, 시민 2,500명 이상이다. 이 정도의 규모라면 면적상으로는 초·중·고교 넓이 정도의 지역에 대해 이뤄지는 사업이므로 복지영향사전평가의 대상이 될 수 있다는 의미가 된다. 이러한 규모의 사업 가운데 서울시가 직접 입안하거나 결정을 내리는 사업이 있을지 의문스러우며, 이는 달리 말하면 사실상 서울시의 모든 정책·사업에 대해 복지영향사전평가가 적용될 수 있다는 의미가 된다. 이러한 당초의 취지를 유지하는 것이 타당한지에 대해 좀 더 논의가 필요하다.

둘째, 평가대상 정책·사업·계획의 적정성 여부이다. 현재 제시되어 있는 평가서에는 평가대상 정책·사업 등의 심의·결정권이 서울시에 있으면 충분하다는 입장을 반영하고 있다. 하지만 시범사업 등을 거치면서 심의·결정권이 서울시에 있다 하더라도 그 정책·사업의 내용이나 계획을 수정하거나 보완할 수 없는 경우가 있다는 것을 알게 되었다. 따라서 정책·사업 담당 서울시 부서가 정책·사업 내용 결정권을 갖거나 기안 및 내용 수정을 할 수 있는 권한을 갖고 있는지 확인하여 해당 정책·사업에 대해서만 평가를 진행해야 할 것인지 하는 문제에 대해 추가적인 검토가 필요하다.

셋째, 계획과 사업의 구분 여부이다. 도시계획을 담당하는 서울시 공무원과의 인터뷰를 통해 계획은 계획일 뿐 그 자체로 사회적 취약계층에게 직접적인

영향을 주지 않는다는 설명을 들었다. 실제 영향은 계획에 따라 사업을 시행하고자 할 때, 즉 시행계획을 세울 때 구체화되고 그에 대한 평가 및 대안마련이 가능하다는 것이다. 따라서 이러한 입장에 따르면 복지영향사전평가의 대상은 집행을 앞두고 있는 정책과 사업이 될 것이며, 계획의 경우에는 사실상 집행을 구체화시키는 차원의 시행계획에 대해서만 복지영향사전평가가 가능하게 된다. 하지만 도시계획단계에서도 해당 지역에 대한 개발방향이 설정되고, 그로 인해 일정한 법적 제약이 발생하게 된다는 점을 감안한다면, 도시계획에 대해서도 개괄적인 수준에서 복지영향을 사전에 평가할 수 있고, 해야 할 것으로 생각된다. 따라서 이에 관해서 보다 구체적인 논의가 필요할 것이다.

2) 복지영향평가 대상 취약계층 규모 추정

제1단계 자체평가의 복지영향사전평가는 평가대상 취약계층을 판별하는 것에서부터 시작된다. 그러나 시범평가서에서는 단순히 부정적 영향을 받는 사회적 약자들을 식별하는 수준을 넘어, 그 계층별 규모를 추정할 것을 요구하고 있다. 이는 해당 사업으로 인해 부정적 영향을 받게 될 수 있는 사회적 취약계층의 규모를 사전에 파악하여 해당 평가의 중요성을 가늠할 수 있는 지표로 활용하고자 하는 의도를 갖고 있다.

하지만 정책·사업을 담당하는 부서 자체적으로 이해관계자인 사회적 취약계층을 판별하고, 그 규모를 추정하는 것이 쉽지 않다는 현실적 어려움이 있다. 담당자가 현장에 나가 직접 이해관계자들을 식별하고 그 규모를 추정할 수 있을 것인지, 설사 현장 실사를 통해 추정이 가능하다 하더라도 이를 사업 담당자에게 요구하는 것이 타당한지, 필요하다면 별도의 조사기관 혹은 전담자를 두어야 하는 것은 아닌지 등의 질문에 대해 보다 면밀한 검토가 필요하다.

3) 복지영향사전평가 항목

시범평가를 통해 복지영향사전평가에서 검토해야 하는 영역들에 대한 평가서 작성자 즉, 사업 담당자의 이해도가 많이 부족하다는 점이 확인되었다. 이러한 결과를 감안하면 복지영향 검토영역을 현재와 같이 단순히 열거하는 방식 대신 평가영역을 구체적인 질문으로 바꿔 점검표 양식으로 만들어야 할 것으로 생각된다. 예컨대 건강분야의 경우 건강영향평가를 참고하고, 교통 및 편의시설 분야의 경우 교통영향평가와 환경영향평가를 참고하며, 지역정체성 및 공동체 의식은 사회영향평가를 참고하고, 소득과 자산 등은 비용편익분석(예비타당성 분석)을 참고하여 구체적인 평가문항을 구성해야 할 것이다. 하지만 이를 구체적인 문항으로 제시하기 위해서는 추가적인 검토가 필요하다. 또한 평가문항을 구체화하는 데 있어 평가문항을 정책·사업의 종류에 따라 다르게 구성해야 하는지에 대해서도 논의가 필요하다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 구도완, 2002, “환경영향평가제도와 사회영향평가-제도도입과 발전 방안”, 『환경사회학연구 ECO』, 3, pp.133~156.
- 구도완·김성주, 2006, “은평뉴타운사업의 사회영향평가”, 『환경사회학연구 ECO』, 10(2), pp.7~43.
- 구자건, 2003, “국책사업의 사회영향평가(SIA) 방법 연구”, 2003년도 한국사회학회 후기 사회학대회(Ⅱ), pp.407~444.
- 김경혜·김준현·박은철, 2010, 『다차원적 빈곤 관점에서의 서울시 빈곤실태와 정책과제』, 서울 : 서울시정개발연구원.
- 김공현, 2008, “건강영향평가의 배경 및 정의”, 『보건복지포럼』, 146, pp.5~13.
- 김근세·김양희·송인자·김대건·권희경, 2010, 『성별영향평가 제도의 성과평가 및 발전방안』, 대한민국 : 여성가족부.
- 김동진, 2008, “우리나라에서의 영향평가”, 『보건복지포럼』, 146, pp.43~58.
- 김돌순·강민아, 2010, “성별영향평가 제도 수행조건과 공무원의 수행전략”, 『페미니즘연구』, 10(1), pp.285~333.
- 남영숙, 1998, 『환경영향평가제도의 사회경제분야 개선방안 연구』, 서울 : 한국환경정책평가연구원.
- 노화준, 2007, 『정책학원론』(제2전정판), 서울 : 박영사.
- 대한주택공사, 2004, 『2004 오산세교지구택지개발사업환경영향평가서』, 경기도 : 대한주택공사(현 한국토지주택공사).
- 박수진·김인, 2006, 『도시해석』, 서울 : 푸른길.
- 박재묵, 2002, “동양유역 자연휴식지 및 생태계보전지역 지정을 둘러싼 이해관계의 대립과 사회영향평가”, 『환경사회학연구 ECO』, 3, pp.181~214.

- 박희제, 2002, “환경논쟁과 사회영향평가의 정치적 기능~ 유전자 재조합 소 성장홀론 사례를 중심으로”, 『환경사회학연구 ECO』, 3, pp.157~180.
- 여성가족부, 2009, 『성별영향평가 매뉴얼』, 대한민국 : 여성가족부.
- 여성가족부, 2009, 『세종행정중심복합도시 유비쿼터스 도시 구축사업 성별영향평가 보고서』, 대한민국 : 여성가족부.
- 여성가족부, 2010, 『평등 정책 실현을 위한 2011성별영향평가 지침』, 대한민국 : 여성가족부.
- 윤순진, 2003, “사회영향평가에로의 초대”, 『환경사회학연구 ECO』, 5, pp.224~240.
- 윤순진, 2004, “환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안”, 『한국사회와 행정연구』, 15(1), pp.283~311.
- 이상돈, 2004, “주요개발사업의 환경영향평가서 분석을 통한 사회경제항목평가의 문제점과 개선방안”, 『환경영향평가』, 13(4), pp.165~185.
- 이시재, 2001, “영월동강댐 건설 계획의 사회영향평가-주민의식조사를 중심으로”, 『환경사회학연구 ECO』, 1, pp.168~199.
- 이시재, 2002, “사회영향평가의 이론과 방법”, 『환경사회학연구 ECO』, 3, pp.106~132.
- 이시재, 2008, “허베이 스피리트호 기름유출사고의 사회영향연구”, 『환경사회학연구 ECO』, 12(1), pp.109~144.
- 이정환, 2004, “사회영향평가 제도화 방안 연구”, 『환경사회학연구 ECO』, 6, pp.127~169.
- 장원기, 2008, “유럽에서의 건강영향평가”, 『보건복지포럼』, 146, pp.21~26.
- 정병길, 2009, “우리나라 환경영향평가제도의 문제점 및 개선방안에 관한 소고”, 『공법학연구』, 10(2), pp.327~349.

- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호, 2010, 『정책학원론』(개정증보판), 서울: 대영출판사.
- 정주철 · 임재영, 2007, “사회영향평가의 원칙 및 지침에 관한 연구-미국 사례를 중심으로”, 『환경영향평가』, 16(1), pp.45~58.
- 정주철 · 임재영, 2009, “환경갈등관리의 제도적 접근방안-사회영향평가를 중심으로”, 『환경정책(환경행정)』, 17(1), pp.65~86.
- 최은진, 2008, “호주의 건강영향평가 시사점”, 『보건복지포럼』, 146, pp.27~42.
- 최은진, 2011, “영국의 건강영향평가 정책의 동향”, 『보건복지포럼』, 178, pp.93~100.
- 환경부, 2007, 『건강영향평가 기법개발 및 시범사업 연구』, 대한민국 : 환경부.
- 환경부, 2008, 『외국의 환경영향평가 법령 및 제도 조사·분석 연구』, 대한민국 : 환경부.
- Adler, Paul S. and SeokWoo, Kwon, 2000, “Social Capital : The Good, the Bad, and the Ugly”, in Erik L. Lesser (ed.) *Knowledge and Social Capital : Foundation and Application*, BostonBurtworth-Heinemann.
- Center for Good Governance(CGCG), 2006, *A Comprehensive Guide for Social Impact Assessment*, NY : UN.
- Craig, Donna, 1990, “Social impact assessment : Politically oriented approaches and applications”, *Environmental Impact Assessment Review*, 10(1/2), pp.37-55.
- City of London, 2004, *Equality Impact Assessment : How to do them*, London : Transport for London.

- Department of Health, Social Services and Public Safety(DHSSPS), 2003, *Equality Impact Assessment Guidance Framework : For Managers within the HSSPS Family*, Northern Ireland : The Department of Health, Social Services and Public Safety.
- Equality and Human Rights Commission(EHRC), 2009, *Equality Impact Assessment Guidance*, Manchester, London, Glasgow and Cardiff : EHRC (www.equalityhumanrights.com)
- ERM GmbH and ELC Group, 2011, *Environmental and Social Impact Assessment for the Eurasia Tunnel Project Istanbul*, Istanbul : ERM Group & Germany and UK ELC-Group.
- Esteves, Ana Maria, Vanclay, Frank, Morardi, Behrooz, Sairinen, Rauno, & Sauer, Arn, 2010, “International Experiences with Social Impact Assessment at the Project Level : The horizontal social clause and social mainstreaming in the EU”, in Auwers, Tom(ed.) *the Commission’s Impact Assessment Background Paper*, Brussel : Federal Public Service Social Security. (www.socialsecurity.fgov.be)
- Greater London Authority(GLA), 2010, *Equality impact assessment of the Greater London Authority’s draft Disability, Gender and Race Equality Schemes 2010-2011*, London : GLA.
- Howitt, R. 1989, “Social impact assessment and resource development : Issues from the Australian experience”, *Australian Geographer*, 20. pp.155-162.
- IAIA, 2003, “Social Impact Assessment : International Principles”, *International Association for Impact Assessment Special Publication Series*, 2, pp.1-8.

- Interorganizational Committee on Guidelines and Principles(ICGP), 1994, “Guidelines and principles for social impact assessment”, *Impact Assess*, 12. pp.107-152.
- Interorganizational Committee on Guidelines and Principles(ICGP), 2003, “Principles and guidelines for social impact assessment in the USA”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(3), pp.231-250.
- Kimberly Land Council, 2010, *Aboriginal Social Impact Assessment Report*, Broome WA : Kimberly Land Council.
- Kwiatkowski, Roy. E. & Ooi, Maria, 2003, “Integrated Environmental Impact Assessment : a Canadian Example”, *Bulletin of the World Health Organization*, 81(6), pp.434-438.
- London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2004, *Carrying out an Equality Impact Assessment(EQIA) at the London School of Hygiene and Tropical Medicine*, London : University of London.
- Miège, Robin, 2008, *The Impact Assessment Board of the European Commission*, presentation material for OECD workshop on sustainability methodologies assessment Amsterdam 2008(Jan).
- Misra, Vivek, 2010, *Social Impact Assessment Methodology*, Andhra Pradesh : The Center for Good Governance(CGG).
- NEAS NHS Trust, 2008, *Equality Impact Assessment Procedure*, North East : North East Ambulance Service NHS Trust.
- Peter Brett Associates, 2008, *Wales 3 Regional Waste Plans 1st Review : Final Health Impact Assessment Main Report*, Wales : Welsh Assembly Government.

ProVention Consortium, 2007, *Tools for Main Streaming Disaster Risk Reduction Guidance note11 : Social Impact Assessment*, Geneva : UN.

Robertson, Craig, 2008, “Impact Assessment in the European Union”, in European Institute of Public Administration, *EIPAScope*, 2008(Feb.). pp. 17-20.

Roberta Ryan, 2008, *Social Impact Assessment of Project Star*, Australia : Urbis.

United Nations Environment Programme(UNEP), *Dams and Development Project Compendium on Relevant Practice : Social Impact Assessment of Affected people*, NY : UNEP.

Watson, John & Schulte-Braucks, Antonella, 2010, “A Closer Look to the Commission's Impact Assessment : The horizontal social clause and social mainstreaming in the EU”, in Auwers, Tom(ed.) *the Commission's Impact Assessment Background Paper*. Brussel : Federal Public Service Social Security (www.socialsecurity.fgov.be).

<http://hia.me.go.kr/>(건강영향평가 정보시스템)

<http://likms.assembly.go.kr/law/>(법률지식정보시스템 : 성별영향분석평가법, 여성발전기본법, 환경보건법, 환경영향평가법, 환경정책기본법)

<http://www.idea.gov.uk/>(영국 지방정부개선발전청)

<http://www.legislation.gov.uk/>(영국평등법 Equality Act 2010)

<http://www.ohmynews.com/>(오마이뉴스)

부
록



복지영향사전평가

개괄

1. 복지영향사전평가제도의 개념 및 의의

- 복지영향사전평가(Welfare Impact Assessment)란 서울시가 입안하는 계획이나 사업들이 서울시민, 특히 취약계층 시민들의 삶의 질에 미칠 수 있는 영향을 결정 및 시행단계 이전에 평가하여, 긍정적인 효과는 극대화하고 부정적인 효과는 최소화하도록 계획/사업 내용을 수정하거나 필요한 대안을 마련하는 제도입니다.

2. 복지영향사전평가서 작성 목적

- 복지영향사전평가는 특정 정책이 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 부정적 영향을 제거·완화할 수 있는 방안 및 적절한 보상 방안 등을 그 담당부서에서 사전 점검하고, 자체적으로 부족한 부분을 보완할 수 있게 유도하는 것을 목적으로 합니다.
- 따라서 본 복지영향사전평가서 작성 결과 해당 계획이나 사업의 부정적 영향이 예측된다 하여 그 계획이나 사업의 실시를 전면 제한하는 것은 아닙니다.

3. 복지영향사전평가서 작성 방법

- 해당 계획이나 사업을 담당하는 주무관 혹은 팀장이 전체 팀원 혹은 과원들의 견해를 반영하여 본 평가서를 작성해야 하며, 작성 후에는 과장이 내용을 확인한 후 제출합니다.
- 각 문항의 지시에 따라 평가서를 작성하되, 객관식 문항이나 체크박스 □에는 √표시를 하고, 근거나 이유 등의 내용 작성 부분은 서술식으로 기술합니다.

복지영향 사전평가서

계획/사업명	
계획/사업 담당부서	_____ 본부 _____ 국/관/실 _____ 과 _____ 팀
평가기간	20 ~ 20
제출일	20
작성자	직급 _____ 성명 _____ (인)
확인자	직급 _____ 성명 _____ (인)

1. 과제 개요

※ 과제 개요 부분에서는 각 항목에 내용을 간략히 기입하거나 체크박스□에 √표시를 해 주십시오. 기입할 내용이 많으면 칸을 늘려 기입하여 주십시오.

1) 계획/사업명 : _____

2) 계획/사업 목적

○
-

3) 계획/사업 내용

구 분	계 획/사 업 내 용	
관련법령 /지침	<input type="checkbox"/> 있음 (법령 및 지침 : _____) <input type="checkbox"/> 없음	
계획/사업 성격	<input type="checkbox"/> 서울시 계획 <input type="checkbox"/> 서울시 사업 <input type="checkbox"/> 국가계획 <input type="checkbox"/> 국가사업	
	<input type="checkbox"/> 신규 계획/사업 <input type="checkbox"/> 계속 계획/사업	
	<input type="checkbox"/> 계획 승인 <input type="checkbox"/> 사업 인허가	
계획/사업 영역	<input type="checkbox"/> 공공질서 및 안전 <input type="checkbox"/> 산업 <input type="checkbox"/> 도시개발·주택 <input type="checkbox"/> 교통 <input type="checkbox"/> 사회복지 및 보건 <input type="checkbox"/> 교육 및 보육 <input type="checkbox"/> 환경 <input type="checkbox"/> 문화체육관광 <input type="checkbox"/> 일반 행정 <input type="checkbox"/> 기타	
계획/사업 세부내용	○ -	
계획/사업 예산	예산출처	(_____ 년) 예산
	<input type="checkbox"/> 국비 <input type="checkbox"/> 시비 <input type="checkbox"/> 기타(_____)	_____ 백만 원
		※ 프로그램 예산코드 : _____

4) 계획/사업 대상

(1) 대상지역

- ※ 대상지역의 지번을 제시하십시오. 그것이 불가능할 경우에는 행정구역 단위로 기재하십시오.
- ※ 대상 지역이 광범위하거나 특정하기 어려운 경우 '서울시 전역' 으로 기입 가능합니다.

-
-
-

(2) 대상자

- ※ 본 계획/사업의 목적을 고려하여 핵심적이고 주요한 대상자 집단을 기재하십시오.

-
-
-

2. 복지영향사전평가 대상 여부 판단

Q1. (계획/사업 내용) 대상 계획/사업의 내용이 다음에 해당합니까? 해당 내용의 □에 √표시하십시오.

<input type="checkbox"/> 도시개발·정비	<input type="checkbox"/> 지역·지구·구역 지정·변경
<input type="checkbox"/> 도시계획시설 설치·정비·개량	<input type="checkbox"/> 지구단위계획구역 지정·변경
<input type="checkbox"/> 조성·지원·육성	<input type="checkbox"/> 선발, 채용, 지정
<input type="checkbox"/> 기타 규제	<input type="checkbox"/> 해당사항 없음

☞ 해당사항이 없다면 평가서 작성을 종료합니다.

Q2. (취약계층의 피영향 여부) 사회적 취약계층이 본 계획/사업으로부터 직·간접적인 부정적 영향을 받습니까?

※ 취약계층은 저소득 가구, 세입자, 이주노동자, 노인, 여성, 장애인 등을 말합니다.
 ※ 저소득 가구는 '가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 가구'를 말합니다.
 ※ 부정적 영향이란 취약계층 시민들의 생활수준, 생활환경, 주거수준 등이 악화되는 것을 의미합니다.

예 아니오

☞ 이 질문에 대한 답이 '아니오'라면 평가서 작성을 종료합니다.

Q3. (평가 배제 대상 여부) 대상 계획/사업이 취약계층 시민들을 대상으로 하는 '서비스 제공' 혹은 '지원·육성·조성' 계획/사업에 해당합니까?

예 아니오

☞ 이 질문에 대한 답이 '예'라면 평가서 작성을 종료합니다.

Q4. 다음 질문들을 읽고 예 / 아니오 중 해당하는 칸에 √표시를 하십시오.

선택 평가항목	세부 평가항목	응답	
		예	아니오
중요성	1) 서울시의 주요업무계획에 포함된 계획/사업입니까?		
	2) 서울시의 중장기발전계획에 포함된 계획/사업입니까?		
계획/사업 규모	1) 예산규모가 연간 20억 원이 넘는 계획/사업입니까?		
	2) 계획/사업 대상 지역이 2,000㎡ 이상입니까?		
	3) 계획/사업 대상 지역 거주세대가 100세대 이상입니까?		
	4) 계획/사업에 직접적으로 영향을 받는 서울시민이 2,500명이 넘습니까?		

☞ 위 6개의 질문들 중 한 가지라도 '예'에 해당하면 복지영향사전평가 대상 계획/사업으로 선정됩니다. 아래 <3. 복지영향 사전평가 내용> 이하를 작성하십시오.

☞ 6개 질문에 대해 모두 '아니오'라면 평가대상 과제가 아닙니다. 평가서 작성을 종료하십시오.

3. 복지영향사전평가 내용

Q5. (이해관계자 확인) 서울시민 혹은 거주자 가운데 본 계획/사업으로부터 직·간접적으로 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 사회적 약자(취약계층)는 누구입니까? 대략적인 규모를 추정할 수 있으면 함께 제시하여 주십시오.

- ※ 동일한 시민이 여러 취약계층에 해당한다면 각 취약계층을 별개로 간주하여 판단하십시오(중복 가능).
- ※ 부정적 영향을 받는 취약계층 규모는 추정이 가능한 경우에만 제시하되, 추정 근거가 되는 통계자료, 표본조사자료, 관련 연구자료 등을 함께 제시해야 합니다.
- ※ 저소득 가구는 '가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 가구'를 말합니다.

사회적 취약계층	부정적 영향 여부		추정규모	추정규모 산출 근거
	영향 받음	영향 없음		
저소득 가구			_____명	
세입자			_____명	
노인			_____명	
여성			_____명	
장애인			_____명	

Q6. 본 계획/사업이 Q5에서 확인된 취약계층 주민들에게 구체적으로 어떤 측면에 부정적 영향을 줄 것으로 예상되는지 해당 칸에 √표시를 하고, 그 내용을 서술하십시오.

※ 영향을 받는 취약계층의 개수에 따라 1)에서 최대 6)까지 제시될 수 있습니다.

1) _____ 계층

검토 영역		부정적 영향 존재 가능성	
		있음	없음
주거 측면	주거		
	지역 정체성 및 공동체 의식		
소득 측면	소득		
	자산		
	고용 및 취업		
생활환경 측면	건강		
	교육 및 보육환경		
	교통 및 편의시설		

※ 위 표에 √표시한 검토영역에 대해, 본 계획/사업이 저소득가구에 줄 수 있을 것으로 예상되는 부정적 영향을 아래 표에 구체적으로 기술하십시오.

검토 영역	예상되는 부정적 영향

2) _____ 계층

검토 영역		부정적 영향 존재 가능성	
		있음	없음
주거 측면	주거		
	지역 정체성 및 공동체 의식		
소득 측면	소득		
	자산		
	고용 및 취업		
생활환경 측면	건강		
	교육 및 보육환경		
	교통 및 편의시설		

※ 위 표에 √ 표시한 검토영역에 대해, 본 계획/사업이 저소득가구에게 줄 수 있을 것으로 예상되는 부정적 영향을 아래 표에 구체적으로 기술하십시오.

검토 영역	예상되는 부정적 영향

4. 부정적 영향 최소화 대안, 보상가능성 및 참여방법

Q7. 본 계획/사업으로 인해 예상되는 부정적 영향을 최소화하거나 그에 대한 보상을 하는 것이 필요합니까? 앞서 작성한 Q6을 참고하여 아래 해당하는 곳에 √표시를 하고 내용을 기술하십시오.

※ 부정적 영향 최소화 혹은 보상 방안이 필요하지 않다면 그 근거나 이유를 아래 표의 '비고'란에 기재하십시오.

사회적 취약계층	검토영역	부정적 영향 최소화 방안		비고 (불필요 근거 · 이유)
		필요	불필요	

사회적 취약계층	검토영역	보상 방안		비고 (불필요 근거 · 이유)
		필요	불필요	

Q8. 본 계획/사업으로 인해 사회적 약자들이 입게 되는 피해를 최소화하거나 줄일 수 있는 대안이 마련되어 있습니까? 아래 해당하는 곳에 √표시를 하고 대안이 있다면 그 내용을 구체적으로 기술하십시오.

※ 대안은 평가대상 계획/사업으로 인해 부정적 영향을 입게 될 취약계층 시민들에게 현금을 지급하는 이외의 방법으로 피해를 완화하거나 최소화할 수 있는 방법을 의미합니다.

(사례) 노인들의 대중교통 이용 곤란 우려 → 대체 교통서비스 제공
공립학교 이전으로 저소득층 통학에 어려움 발생 우려 → 통학버스 운영

피해 최소화 대안 있음

피해 최소화 대안 없음

- 피해 최소화 대안
- 대상 :
- 대안 내용 :

Q9. 본 계획/사업으로 인해 피해를 보는 사회적 약자들에 대한 보상안이 마련되어 있습니까? 아래 해당하는 곳에 √표시를 하고 보상안이 있다면 그 내용을 구체적으로 기술하십시오.

※ 단, 여기서 보상은 관련법에 따른 손실보상보다 넓은 범위의 개념이며, 보상수준에서도 관련법에 규정되어 있는 수준에 국한되지 않습니다.
 (사례) 재개발사업으로 인한 세입자들의 이주문제 : 관련법에 따른 이사비용 지원 등 만으로는 세입자들의 생존권 보장 곤란 → 추가적인 보상방법과 금액규모 검토 가능

사회적 약자에 대한 보상안 있음 사회적 약자에 대한 보상안 없음

- 사회적 약자에 대한 보상안 내용
- 대상 :
- 보상 내용 및 수준 :

Q10. 피해 최소화 방안이나 보상안을 마련하는데 피해를 입는 사회적 약자들이 참여할 수 있는 기회(절차)가 있습니까? 아래 해당하는 곳에 √표시를 하고 기회가 마련되어 있다면 그 내용을 기술하고, 참여기회가 없다면 그 이유를 기술하십시오.

※ 참여기회/절차는 행정절차법과 같은 일반 법률이나 해당 계획 및 사업의 개별 근거법에 명시되어 있는 경우뿐만 아니라 특별한 근거법률 없이 사업계획 자체나 지침에 따라 마련된 경우를 모두 포함합니다.
 ※ 해당 참여절차에 대한 근거법률이나 규정이 있으면 함께 기재합니다.

사회적 약자 참여기회 존재 사회적 약자 참여기회 부재

- 사회적 약자들의 참여방법(현행)
 -
- 사회적 약자들의 참여기회가 부재하다면 그 이유
 -
- 사회적 약자들의 참여 자체가 불필요하다면 그 이유
 -

Q11. 현재의 피해 최소화 방안이나 보상안, 취약계층 참여방법 중 한 가지 항목 이상에 보완이 필요하다고 생각하십니까? 아래 해당하는 곳에 √ 표시를 하고 원안 유지의 이유를 기술하십시오.

<input type="checkbox"/> 보완 필요	<input type="checkbox"/> 보완 불필요(원안 유지)
--------------------------------	--

- 원안 유지의 이유
 - 피해 최소화 측면
 - 보상 측면
 - 참여 측면

☞ 현행 대안에 대한 보완이 필요하다고 판단하되 담당부서가 자체적으로 대안을 마련할 수 있다면 Q12로, 자체적으로는 대안을 마련할 수 없다면 Q13으로 가십시오.
 ☞ 현재의 대안을 유지하는 것이 낫다고 판단되면 평가서 작성을 종료합니다.

Q12. 계획/사업 담당부서가 마련한 현행 피해 최소화 방안, 보상안, 취약계층 참여방법의 보완책을 기술하십시오.

※ 담당 부서에서 자체적으로 보완할 수 있는 사항과 다른 부서의 협조를 받아야 하는 사항으로 나누어 제시하십시오(후자의 경우 협조를 받아야 하는 부서를 함께 명기할 것).
 ※ 보완에 걸림돌이 되는 법률이나 지침 등이 있는 경우에는 그러한 현실적 어려움이 있음을 밝히고 해당 법률과 지침을 함께 명기하십시오.

◦ 피해 최소화 방안 보완 대안

- 자체 보완 사항 :

- 타 부서 협조 사항 :

◦ 보상안 보완 대안

- 자체 보완 사항 :

- 타 부서 협조 사항 :

◦ 취약계층 참여방법 보완 대안

- 자체 보완 사항 :

- 타 부서 협조 사항 :

Q13. 서울시 외부의 전문가들이 참여하는 전문 복지영향사전평가를 통해 본 계획/사업으로 인해 사회적 취약계층 시민들에게 발생할 수 있는 부정적 영향의 규모와 정도, 피해 최소화 대안, 보상방안 등을 보다 심층적으로 평가·분석할 필요가 있다고 생각되니까? 아래 해당하는 곳에 √표시를 하고 내용을 기술하십시오.

※ 평가대상 과제가 특별히 사회적 취약계층에게 악영향을 미치지 않거나, 이미 그에 대한 영향 최소화 및 보상안이 마련되어 있는 경우, 혹은 계획/사업 담당부서가 대안을 자체적으로 마련하여 시행할 수 있는 경우에는 전문평가를 요청하지 않습니다.

※ 부정적 영향범위가 광범위하거나 범위확정이 어렵고 피해 정도도 복잡하여 담당부서가 자체적으로 피해 최소화 및 보상 대안을 보완하기 어렵다면 전문평가를 요청합니다.

전문 복지영향사전평가 필요

불필요

◦ 전문 평가 필요 사유

-

◦ 전문 평가 불필요 사유

-

평가보고서 작성을 완료하였습니다.

영문 요약
(Abstract)

A Study for Instituting the Welfare Impact Assessment in Seoul

Jun-Hyeon Kim · Kyung-Hye Kim · Hyun-Ju Oh

Public policies and projects brought innumerable benefits but also had unintended detrimental effects on citizen. In spite of the good intention, Public interventions have resulted in the disruption of social and communal harmony, the loss of human livelihood and welfare, and the destruction of quality of life. These and other consequences can negate the positive benefits of public programs.

Welfare impacts are the impacts of developmental interventions on quality of life, especially on the social vulnerables' welfare. The impacts of development interventions take different forms. While significant benefits flow in form different development actions, there is also a need to identify and evaluate the negative externalities associated with them. Such impacts not only need to be identified and measured but also need to be managed in such a way that the positive externalities are maximized and the negative externalities are minimized.

In fact, there is no impact assessment named Welfare Impact Assessment in the world. This is the brand new concept in policy analysis. It has based upon the premise that the disadvantaged groups are more vulnerable than the average citizen and they have some different kinds of needs from other citizen. Welfare Impact Assessment focus on the quality of life dimension of welfare, and seek to identify the impacts on the social weak who benefits and who loses. Therefore Welfare Impact Assessment can be defined in terms of efforts to assess or estimate, in advance, the welfare consequences that are likely to follow specific policy actions, and specific government actions.

WIA is a two-stage process, the first stage not only being an Screening which must be conducted to determine if there is a potential differential welfare impact but also Feedback which must be conducted to improve the public interventions by planning organizations themselves. If there is enough large potential differential welfare impact, a professional full WIA must then be carried. The first stage is implemented by planning department and project management department bureaucrats. But the second stage is progressed by both internal and external impact assessment experts.

Based on the first stage prototype manual of the WIA, we assessed the welfare impacts of four projects in Seoul. One is for promoting traditional market place in Seoul, the other is for developing the slums. Besides there are a municipal plan and construction project of a driveway along the Han River.

After evaluating the municipal plan and projects, the study finds the limits and problems of the first stage prototype manual of the WIA and shows the recommendations for institutionalizing the WIA. It also suggests some issues that need to review and discuss to improve the WIA.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Research Outline
2. Methodology of the Research

Chapter 2 Review of the Welfare Impact Assessment

1. Concept of the Welfare Impact Assessment
2. The Differences between the WIA and Other Impact Assessments
3. Current Situation of the WIA in Seoul Municipal Government

Chapter 3 Review of the WIA Related Impact Assessment

1. The Environmental Impact Assessment and the Prior Environmental Review System
2. The Gender Impact Assessment
3. The Social Impact Assessment
4. The Equity Impact Assessment

Chapter 4 Prototype of the Welfare Impact Assessment

1. Basic Structure of the Welfare Impact Assessment
2. the 1st Round of the WIA
3. the 2nd Round of the WIA

Chapter 5 Pilot Welfare Impact Assessments

1. Review of the Pilot WIAs in Seoul
2. Results of the Pilot WIAs in Seoul
3. Evaluation of the Pilot WIAs in Seoul and Suggestion for Improvement of the WIA

Chapter 6 Conclusion and Future Tasks

1. Abstract and Conclusion
2. Future Tasks for the WIA in Seoul

Reference

Appendix

시정연 2011-PR-29

서울시 복지영향사전평가제도 도입에 관한 연구

발행인 김 상 범

발행일 2011년 10월 24일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

(서초동 391)

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-842-4 93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.