

SDI 정책리포트

갈등예방을 위한 새로운 제도, 복지영향사전평가

2012. 1. 23 제107호

김준현 / 서울시정개발연구원 부연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 복지영향사전평가, 왜 필요한가?
- II. 서울시 복지영향사전검토 실태
- III. 서울시 복지영향사전평가 제도 도입전략

요 약

기존 영향평가만으로는 취약계층에 대한 시정 영향평가 미흡

서울시는 2006년부터 자립·자활의 기치 아래 서울시민의 삶의 질을 향상시키고자 ‘서울형 그물망 복지’를 추진해왔다. 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 후생감소 수준을 최소화하며, 필요하다면 그에 대한 적절한 보상을 제공하려는 노력을 반영하는 것이 필요하다. 이를 위해서 화폐적 편익만을 고려하는 비용편익 분석을 넘어, 서울시의 정책과 사업이 가져올 사회적, 환경적 영향에 대한 보다 체계적이고 구조화된, 사전적 영향평가제도인 복지영향사전평가 제도를 서울시에 도입할 필요가 있다.

서울시 사업 대부분은 취약계층에 대한 영향을 고려하지 않은 채 진행

서울시 11개 부서 공무원 가운데 345명이 응답한 설문조사 결과를 분석한 결과, 2011년 현재 서울시의 계획·사업이 취약계층에게 미치는 영향을 사전에 검토하도록 요구하는 법률이나 제도는 없는 것으로 나타났다. 반면에 담당 업무 가운데 사회적 취약계층에게 의도하지 않은 잠재적 영향을 줄 수 있는 계획·사업의 비중이 평균 78.2%에 달하는 것으로 나타났다. 그러나 담당하고 있는 계획·사업을 기안하거나 검토하는 과정에서 해당 계획·사업이 사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 고려하여 해당 계획·사업의 내용에 반영하거나 원안을 수정한 경우의 비중은 평균 11.8% 정도에 그친 것으로 조사되었다. 이를 볼 때 서울시정 가운데 취약계층에게 영향을 줄 수 있어 복지영향사전평가의 대상이 되는 사업이 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

복지영향사전평가제도의 서울시 도입은 필요하지만, 단계적으로 신중하게 추진

취약계층 시민들은 일반 시민들과 구별되는 복지욕구를 가지고 있으므로, 서울시가 수행중이거나 계획중인 정책과 사업들이 사회적 취약계층에게 주는 차별적 영향을 식별하여 개선시킬 수 있는 복지영향사전평가 제도를 서울시에 도입하는 것이 필요하다. 그러나 복지영향사전평가는 그 파급력이 클 것으로 예상되는 만큼, 시범운영과 공청회를 거쳐 그 도입 여부를 신중하게 검토하여야 한다. 또한 도입하는 경우에도 법률이나 조례, 규칙 등 법규형식으로 제도화해야 할 것이며, 평가대상은 일정 규모 이상의 중요한 서울시 정책·사업에 한정하고 평가총량제를 도입하여 평가에 따른 행정적 부담을 최소화하는 단계적이고 점진적인 방법을 취하는 전략을 택해야 할 것이다. 이러한 복지영향사전평가(안)은 기본적으로 2단계 평가체제로 구성되어 있고, 평가대상을 5개 취약계층으로 한정하며, 복지영향, 대안, 참여기회를 평가항목으로 삼는다.

I. 복지영향사전평가, 왜 필요한가?

연이은 경제위기로 서울시민의 삶의 질 악화


- 1997년 외환위기 이후 기업의 도산과 대규모 실업으로 중산층 붕괴
 - 외환위기 당시 금융권과 대기업에서도 대규모 정리해고와 명예퇴직이 이뤄져 중산층이 직접적인 타격을 받음
 - 대규모 정리해고와 기업들의 도산으로 근로능력이 있는 중산층이 실업자로 전락하고, 경제가 어려워지면서 근로빈곤층이 대량으로 양산
- 미국 서브프라임 모기지 사태에서 촉발된 2008년 글로벌 위기는 사회적 취약계층의 어려움을 가중
 - 글로벌 금융위기로 국내 물가가 상승하고 내수기업의 채산성이 떨어져 중산층과 저소득층 시민의 삶이 악화
 - 수출이 내수성장에 기여하는 정도가 급격히 감소하면서 우리사회의 양극화가 심화
 - 전반적인 경제 불황이 부동산 시장에까지 영향을 미쳐 한편에서는 급등한 주택가격이 유지되고 있는 반면, 다른 한편에서는 미분양과 전세난이 속출
 - 전통적 저소득층 외에 한계 중산층, 차상위계층 등 사회적 취약계층의 수와 규모가 지속적으로 증가
 - 1998년 이후 7년 간 한국 중산층의 잔류 확률은 65%에 불과
 - 1997년 73.6%였던 중산층 비율은 2008년 63.2%로 감소

서울시민의 삶의 질과 복지, 서울시정의 중심으로 부각

- 서울시, 복지와 삶의 질에 대한 관심과 그 중요성 공감
 - 서울시는 2006년 민선 4기부터 자립·자활의 기치 아래 '서울형 그물망 복지' 추진
 - 자립-자활-나눔을 근간으로 노인, 여성, 장애인 등 5대 대상별 맞춤형 복지 추진
 - 사각지대 없는 촘촘한 그물망복지를 발전시켜 지속가능복지 추구
 - '지속가능한 보편 복지' 방향으로의 패러다임 변화
 - 응급적, 소모적, 대증적 지원보다 장기적, 투자적, 예방적 복지 강화
 - 현세대와 미래세대를 아우르는 안정적이고 형평성 있는 복지 추진
 - 취약계층에 대한 자립지원으로 "복지 → 경제활력 → 복지 투자"의 선순환구조 추구
- 2012년 서울시정 핵심목표는 사람과 복지 중심의 새로운 시정 추진
 - 2012년 신년사에서 박원순 서울시장은 시정의 핵심목표를 사람과 복지 중심의 새로운 시정을 추진하는 것으로 제시
 - 서울 시민 누구나 누릴 수 있는 권리로서 서울시민복지기준선 마련
 - 빈곤 사각지대 생계지원 강화, 공공임대주택 8만호 공급, 공보육 인프라 확대
 - 교육비 부담 없는 교육여건 마련, 사회적기업 지원 통한 일자리 만들기

서울시정이 취약계층에게 피해를 주는 문제 여전히 상존

- 서울시정 추진과정에서 취약계층과의 피할 수 있는 갈등과 비용을 발생시키는 문제가 반복
 - 2009년 재개발 보상대책에 반발해 점거농성을 벌여온 철거민들을 경찰이 해산시키는 과정에서 화재가 발생, 6명이 사망하고 23명이 부상당했던 용산참사가 대표적

	<p style="text-align: center;">용산철거현장 화재사건</p> <p>2009년 1월 20일 서울 용산구 한강로 2가에 위치한 건물 옥상에서 점거농성을 벌이던 세입자와 전국철거민연합회 회원들, 경찰, 용역 직원들 간의 충돌이 벌어진 가운데 발생한 화재로 인해 철거민 5명과 경찰 1명이 사망하고 23명이 크고 작은 부상을 입은 사건</p> <p>서울시는 도시정비사업의 일환으로 40층 규모 주상복합 아파트 6개동 493가구가 들어서는 용산 4구역 재개발사업을 추진하기 위해 2006년 4월 해당 지역을 재개발구역으로 지정. 2008년 5월 용산구청에서 관리처분계획인가를 받아 7월부터 이주, 철거가 시작되었음.</p>
--	---

- 적절한 대책 없이 대형할인마트의 개점을 지방자치단체가 허가해줌으로써 인근의 전통시장이나 소형 슈퍼마켓 등이 상권을 잃고 여러 소상공인들이 폐업
- 정책이나 사업이 취약계층에게 주는 피해를 줄이기 위한 제도적 보완이 이뤄져 왔으나, 여전히 한계 노출
 - 정부는 용산참사 직후, 상가 세입자에게 주는 영업손실보상비를 3개월에서 4

개월치로 늘리는 방안 등을 마련해 「도시 및 주거환경정비법(도정법)」에 반영

- 2011년 12월 30일에는 일정 기간 재개발이 진행되지 않을 경우 정비구역 지정을 해제하는 '일몰제'를 도입
- 서울시도 2010년 7월부터 자치단체장이 조합 설립부터 사업 완료까지 재개발의 전 과정을 관리하는 '공공관리자제도' 시행
- 그러나 재개발 분쟁의 핵심인 강제철거 문제를 해결할 대책은 부재
- 이 때문에 서울 서대문구 북아현동 뉴타운 1-3구역, 동작구 상도4동, 중구 명동2·4구역, 서초구 내곡동 헌인마을 등에서 강제철거가 진행돼 용역과 세입자들이 충돌

취약계층 시민의 삶 보호 위해 시정 사전영향평가체계가 필요

- 정책 및 사업의 계획, 검토 단계에서 취약계층의 삶에 미치는 영향에 대한 평가 필요
- 모든 정책은 예상하지 못한 대상에게 의도하지 않은 영향을 발생
 - 원칙적으로 정책을 개발할 경우, 새로운 정책이 미칠 영향을 사전에 검토해 부정적 영향에 미리 대비하는 것이 필요
- 사회적 취약계층 시민들은 일반 시민들과는 구별되는 복지욕구 보유
 - 서울시도 성별영향평가, 환경영향평가 실시
 - 그러나 현행 영향평가제도들만으로 서울시정이 사회적 취약계층에 미치는 영향을 전반적으로 검토하기에는 역부족

- 서구에서는 사회영향평가를 통해 정책이 사회에 미치는 영향 검토
 - 1970년대 이후 영향평가의 관심영역이 환경과 사회영역으로 확대
 - 1970년대 이래, 개발 중인 정책이 환경에 미칠 영향이 중요한 검토대상으로 부상하며 환경영향평가 등장
 - 1990년대 무렵부터는 여성 및 사회적 소수계층의 권리와 복지에 미치는 영향에 대한 관심이 높아지기 시작하며 사회영향평가 부각
 - 유럽과 미국, 호주 등 서구에서는 검토중인 정책이 사회에 미칠 영향에 대한 사전평가를 전면적으로 도입하여 운영
 - 특히 유럽은 2002년 정책 제안에서 경제, 사회, 환경에 미치는 영향을 종합적으로 고려하는 영향평가 시스템을 제시한 후 모든 정책영역에 대하여 정책기획 단계부터 사회영향평가제도를 도입·운영

사회영향평가사례 : LNG 발전소 개발사업 (호주)

호주에서 가장 개발이 되지 않았고 야생동물 서식지로서 환경적 가치가 높은 킴벌리(Kimberly) 지역 해안가에 LNG를 추출, 처리 및 저장하는 단지(hub precinct)를 개발하는 사업

평가 이해관계자 : 해당 지역 원주민, 호주인

평가내용

- 원주민들은 협상력과 의사결정능력이 부족하여 사업자와의 협상을 통해 권리를 확보하기 어려움.
- 교육수준이 낮고 훈련기회가 제한되어 있어 발전소 건설 후에도 취업이 어려워 다수의 실업자가 발생하고 사회경제적 불평등이 심화될 우려가 큼.
- 원주민 지역사회 내 갈등이 증가할 것임.
- 자원고갈 및 환경파괴로 사회적 비용이 상승

대안 : 원주민 사회영향 관리위원회 발족/운영, 원주민에 대한 재정 카운슬링,
원주민 건강, 복지 지원 위한 기금 마련, 30년간의 교육, 훈련 프로그램 마련,
원주민 창업지원 프로그램 마련

<표 1> 호주 Kimberly지역 LNG 단지 개발사업 사회영향평가 항목 및 세부지표

평가항목	세부항목 및 내용
의사결정 및 협상능력	원주민들의 의사결정 및 협상능력 정도 평가
사회영향 모니터링 능력	원주민들의 사회경제적 영향 모니터링 및 관리 능력 평가
기본 데이터 구축	해당 지역의 기본 정보를 제대로 구축할 수 있는지 여부 평가
원주민 참여정도	환경관리에 있어서 원주민을 참여시키는지 여부
거버넌스 구조	원주민 지역사회 내부 거버넌스 구조의 효과성
교육훈련 수준 및 고용	원주민들의 교육수준과 훈련기회 정도 원주민들의 교육훈련 수준이 고용에 미칠 영향
생활환경 변화	관광객 등 외부인의 유입으로부터 발생하는 영향

- 사회영향평가는 평가비용측면이나 대상사업측면에서 취약계층에 대한 영향 평가에 한계
 - 사회영향평가는 개발 사업으로 인한 의도적·비의도적인 긍정적·부정적 결과들과 그로 인해 유발된 사회영향을 더 잘 예측하고 이해할 수 있도록 하기 위해 수행하는 영향평가
 - 사회영향이란 개발정책 및 사업이 인간환경에 미치는 영향, 혹은 개발활동이 사람에게 미치는 영향을 의미
 - 보다 구체적으로는 사람들의 생활양식, 노동, 여가, 조직, 지역사회 관계의 변화를 의미
 - 그러나 사회영향평가는 평가에 드는 시간과 비용, 노력 등의 측면에서 많은 부담 발생
 - 사회영향평가는 제안된 정책·사업이 넓게는 한 국가의 국민 전체, 좁게는 사업 대상 지역주민 전체에 미치는 사회적 영향에 초점을 맞추고 있기 때문
 - 또한 사회영향평가는 적용대상 정책, 사업의 범위에 있어서도 취약계층 보호에 한계
 - 사회영향평가는 지역수준 개발사업의 비용과 편익을 이해하기 위해 고안

된 계획수단

- 따라서 사회영향평가의 대상은 기본적으로 지역수준의 개발사업에 한정

복지영향사전평가는 취약계층에 초점을 맞춘 정책영향평가제도

- 복지영향사전평가는 다양한 서울시의 정책과 사업으로 인해 사회적 취약계층에게 발생할 수 있는 부정적 영향을 파악하고 그에 대한 대안을 모색하는 활동으로 정의
 - 복지영향사전평가의 대상은 원칙적으로 서울시의 모든 정책과 사업 전반
 - 복지영향사전평가는 취약계층에 대한 정책·사업의 영향에 초점을 맞춰 다음과 같은 내용 파악 가능
 - 서울시 사업이 취약계층 시민들에게 미치는 차별적 영향 종류와 정도
 - 사업시행에 따라 사회적 취약계층 시민들이 부담해야 하는 역효과
 - 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 역효과를 제거하거나 완화·보상할 수 있는 대안

II. 서울시 복지영향사전검토 실태

서울시 11개 부서 5급 이하 공무원 2,538명을 대상으로 2011년 9월 8일부터 9월 23일까지(16일간) 구조화된 설문지를 이용한 웹(web)조사방식으로 설문조사를 실시하고 회수된 유효설문지 345부 분석

서울시정의 복지영향 사전검토 제도는 사실상 부재

- 복지관련 2개 부서를 제외한 서울시 9개 부서 관련 법률 가운데 사회적 취약계층에 대한 영향을 평가하도록 규정되어 있는 법률은 총 11개
 - 응답자의 24.1%만이 사업 기획 단계에서 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 법률이나 위원회 등이 존재한다고 답변
 - 중복 응답된 법률을 제외하면, 실제 사업 기획 단계에서 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려하도록 권고 혹은 강제하는 법률은 11개
 - 그러나 이들 법률도 규율내용과 관련된 정책대상 시민에 대한 영향을 검토하기 위한 것일 뿐, 간접적인 영향에 대한 평가규정은 부재

<표 2> 비복지 부서별 사회적 취약계층 보호 요구 법률 응답현황

부서명	법률 수	법률명	
경제진흥본부	1	다문화가족지원법	
도시교통본부	1	교통약자의이동편의증진법	
맑은환경본부	0		
도시안전본부	0		
주택본부	3	도시재정비촉진을위한특별법 주택법 도시및주거환경정비법	
도시기반시설본부	6	교통약자의이동편의증진법 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 장애인복지법	노인복지법 도시계획법 장애인차별금지법
문화관광디자인본부	2	장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 장애인고용촉진및직업재활법	
도시계획국	6	국토의계획및이용에관한법률 도시및주거환경정비법 장애인복지법	도시개발법 사회보장법 주택법
정보화기획단	4	장애인고용촉진및직업재활법 장애인차별금지및권리구제등에관한법률	국가정보화기본법 장애인복지법
평 균	2.6		

- 정책 및 사업의 사회영향을 평가하도록 규정한 유일한 제도는 환경영향평가 제도이나 복지영향을 평가하기에는 역부족
 - 환경영향평가에서 다루는 평가항목 가운데에는 사회영향평가항목이 일부 포함
 - 생활환경분야의 위생·공중보건 항목
 - 사회·경제환경분야의 인구, 주거, 산업 항목
 - 현재와 같은 수준의 생활환경분야와 사회·경제환경분야의 평가만으로는 취약계층에 대한 정책 및 사업의 영향 평가 불가
 - 위생·공중보건분야의 조사항목은 의료시설 현황과 상·하수도 현황, 법정 전염병 발생현황 및 사업시행이 이들 항목에 가져올 영향 정도만 포함
 - 인구분야의 조사항목은 사업대상지역 전체의 인구, 인구구성, 인구증감을 포함하는 정도
 - 주거분야의 조사항목은 가구·주택 수, 주택 보급률, 주택의 형태와 구조 및 주택소유현황, 이주민 발생 여부 및 이주에 관한 사항을 포함하는 정도
 - 산업분야의 조사항목은 산업구조, 산업진흥계획, 산업배치 등과 같은 산업별 활동현황과 그 변화에 한정
 - 게다가 2004년 이후 대부분의 환경영향평가에서 인구, 주거 측면의 영향평가가 생략
 - 2004년에 환경영향평가법에서 평가세부항목 규정을 삭제
 - 평가대상 사업의 특성에 따라 환경부 장관이나 승인기관의 장 혹은 환경영향평가계획서 심의위원회 승인을 받아 평가세부항목을 선택적으로 구성하도록 위임

- 개정 이후 대부분의 환경영향평가서에서 인구, 주거 측면의 영향평가는 생략되어 왔음. 따라서 환경영향평가를 통한 취약계층의 사전적 보호는 기대하기 어려움

서울시정 중 취약계층에게 영향을 줄 수 있는 사업 비중 높음

- 평균적으로 담당 계획·사업 가운데 78.2%는 사회적 취약계층에게 의도하지 않은 잠재적 영향을 줄 수 있는 것으로 응답
 - 현재 담당하고 있는 계획·사업 가운데 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하고 있는 업무가 평균 21.8%에 불과한 것으로 응답
 - 이러한 결과는 서울시 공무원이 담당하고 있는 정책·사업 가운데 사회적 취약계층 지원과 무관한 내용을 다루고 있는 정책·사업의 비중이 평균 78.2%에 달한다는 의미로 해석 가능
 - 따라서 서울시의 정책·사업 가운데 약 78.2%에 대해서는 복지영향사전평가를 적용해볼 여지 존재

<표 3> 사회적 취약계층에게 잠재적 영향을 미칠 수 있는 서울시 계획·사업의 비중

취약계층에게 영향 미치는 계획·사업의 비중	빈도(명)	비율
100%	123	35.7%
90~100%	85	24.6%
80~90%	38	11.0%
70~80%	23	6.7%
60~70%	9	2.6%
50~60%	20	5.8%
40~50%	2	0.6%
30~40%	8	2.3%
20~30%	11	3.2%
10~20%	5	1.4%
0~10%	21	6.1%
평균		78.2%

- 설문에 응답한 서울시 공무원의 60%는 자신의 담당 계획·사업의 90% 이상이 사회적 취약계층에게 잠재적 영향을 미칠 수 있는 것으로 보고
- 취약계층에게 영향을 미치는 계획·사업의 업무비중은 부서에 따라 편차 존재
- 담당 업무 가운데 사회적 취약계층에게 영향을 미칠 수 있는 사업의 비중이 낮은 부서는 복지건강본부와 여성가족정책관실
 - 복지건강본부와 여성가족정책관실은 취약계층에 대한 지원을 주된 업무로 삼고 있기 때문
 - 그러나 복지건강본부 업무의 46.5%, 여성가족정책관실 업무의 55.5%는 취약계층에게 영향을 미칠 수 있어 복지영향평가 적용 필요
 - 주택본부를 제외한 나머지 8개 부서에서는 사회적 취약계층에게 영향을 미칠 수 있는 계획·사업의 비중이 평균 82% 이상을 차지

<표 4> 사회적 취약계층에게 영향을 미칠 수 있는 계획·사업의 부서별 비중

부서명	평균 비율
복지건강본부	46.5%
여성가족정책관	55.5%
경제진흥본부	85.8%
도시교통본부	84.4%
맑은환경본부	93.7%
도시안전본부	91.8%
주택본부	74.9%
도시기반시설본부	84.0%
문화관광디자인본부	81.9%
도시계획국	84.0%
정보화기획단	88.3%
평균	78.2%

취약계층의 복지영향을 사전에 고려한 경우는 비중 낮음

- 사회적 취약계층에게 미치는 부정적 영향을 고려하여 계획·사업의 내용을 결정 혹은 수정한 경우는 담당 업무 가운데 평균 11.8% 정도에 불과
 - 앞서 살펴본 바와 같이 추진 혹은 시행될 경우 사회적 취약계층에게 영향을 줄 가능성이 있는 서울시 업무의 비중은 평균 78.2%
 - 이 가운데 사회적 취약계층에게 부정적 영향을 줄 것으로 판단되어 사전에 해당 계획·사업의 내용에 반영한 경우는 평균 11.8%에 불과

<표 5> 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려한 계획·사업의 비중

취약계층 영향 고려한 계획·사업 비중	빈도(명)	비율
0%	188	54.5%
0~10%	76	22.0%
10~20%	25	7.2%
20~30%	17	4.9%
30~40%	2	0.6%
40~50%	17	4.9%
50~60%	5	1.4%
60~70%	3	0.9%
70~80%	3	0.9%
80~90%	3	0.9%
90~100%	6	1.7%
평균		11.8%

- 응답 공무원 가운데 54.5%는 담당 계획·사업이 취약계층에게 미칠 영향을 고려한 경험이 전무
- 복지영향사전평가는 서울시 전 부서에 대해 적용 필요
- 전반적으로 사회적 취약계층에 대한 부정적 영향을 고려하여 사업내용 등을 수정하거나 보완한 계획·사업의 비중은 부서별로 편차가 크지 않음
 - 사회적 취약계층에 대한 부정적 영향을 고려한 계획·사업의 비중이 높은

- 부서는 여성가족정책관실(22.1%)과 주택본부(20.0%), 복지건강본부(15.2%)
- 그러나 계획·사업내용을 수정하거나 보완한 전체 평균 비중이 11.8%임을 감안하면 그 차이가 크지 않음

<표 6> 사회적 취약계층에 대한 영향을 고려한 계획·사업의 부서별 비중

부서명	평균 비율
복지건강본부	15.2%
여성가족정책관	22.1%
경제진흥본부	9.2%
도시교통본부	12.1%
맑은환경본부	7.7%
도시안전본부	6.9%
주택본부	19.8%
도시기반시설본부	5.8%
문화관광디자인본부	12.2%
도시계획국	14.6%
정보화기획단	6.7%
평균	11.8%

- 도시안전본부와 정보화사업단, 맑은환경본부 등은 복지영향 검토정도가 가장 저조
- 전체 담당 정책·사업 가운데 7% 이하의 정책·사업에 대해서만 사회적 취약계층의 부정적 영향을 고려하여 사업내용을 수정 혹은 보완

현행과 같은 개별법령에 의한 복지영향평가는 많은 한계를 가짐

- 첫째, 서울시정 전체에 대한 포괄적인 복지영향평가 난망
 - 현재 실질적으로 취약계층에 대한 복지영향을 평가할 수 있는 법령이 부재
 - 환경영향평가법이 사회영향평가의 항목을 일부 포함하고 있으나 실효성이 없으며, 규정도 미흡

- 개별법령과 그에 따른 위원회의 심의 등에 따른 복지영향평가는 해당 분야의 사업 및 계획에 대해서만 강제력을 발휘
- 개별법령에 직접 명시되어 있지 않은 취약계층이나 영향평가항목에 대해서는 복지영향평가가 미적용
- 개별법령에 직접 명시되어 있어도 해당 법령의 적용을 받지 않는 사업 등에 대해서는 복지영향평가가 미적용

□ 둘째, 복지영향평가 담당자의 전문성 부족

- 현재 사회적 취약계층에 대한 영향평가는 주로 담당 공무원에 의해 수행되고 있으나 복지영향평가를 위한 지침이나 매뉴얼을 제공하고 있지 않기 때문에 주먹구구식의 영향평가 수행
- 사회적 취약계층에 대한 복지영향평가가 형식적인 것으로 전락되거나 극히 부분적인 평가만 이뤄지는 결과 초래

□ 셋째, 부서별로 복지영향평가 대상 정책·사업 범위 상이

- 개별법령에 따라 복지영향이 평가되고 있기 때문에, 복지영향평가의 내용이 담겨 있지 않은 법령의 적용을 받는 정책·사업들은 영향평가에서 배제
- 이로 인해 부서별로 사회적 취약계층에 대한 영향평가 대상 사업의 수나 범위 등에 차이가 큼

Ⅲ. 서울시 복지영향사전평가 제도 도입전략

서울시민의 삶의 질이 보장되는 복지서울 실현

- 서울의 경쟁력을 강화시키는 동시에 서울시민의 삶의 질을 함께 향상시킬 수 있는 종합적인 시각 확보
 - 서울의 경쟁력을 강화하여 서울시민의 삶을 윤택하게 만들기 위한 서울시정이 오히려 취약계층 시민들의 삶을 피폐하게 만들
 - 개발중심의 시각에서 벗어나 서울시민의 삶의 질과 복지를 보편적으로 담보하려는 균형 잡힌 접근이 필요
- 그동안 경시되어 온 취약계층의 복지를 사업 계획단계에서부터 명시적으로 검토할 수 있도록 복지영향사전평가제도 도입을 제안
 - 서울시에 좋은 거버넌스(good governance)를 실현하기 위해서는 서울시정이 가져올 사회적 영향에 대한 체계적이고 구조화된 사전 영향평가제도의 도입 필요
 - 복지영향사전평가를 통해 서울시정이 취약계층의 삶의 질과 복지에 미치는 영향을 계획단계에서 검토하여 예상되는 피해 최소화 방안을 마련
- 주요 추진전략

주요 과제	추진 전략
복지영향사전평가 도입 타당성 검토	- 복지영향사전평가 시범사업 운영 - 복지영향사전평가 제도 도입에 관한 공청회
복지영향사전평가 제도화	- 법률 제정 필요성 검토 - 서울시 조례 혹은 규칙(지침) 제정 필요성 검토
복지영향사전평가의 단계적 도입	- 일정규모 이상의 중요한 서울시정에 대해 복지영향사전평가 수행 - 부서별 일정 수의 사업에 대해서만 복지영향사전평가 수행

복지영향사전평가 도입 타당성 검토

□ 복지영향사전평가 시범 운영

- 복지영향사전평가 초안을 만든 후 소수의 서울시 계획·사업을 선정하여 시범평가를 실시
- 시범평가를 통해 복지영향사전평가 제도가 갖는 한계점과 문제점, 본격적으로 시행할 경우 예상되는 어려움 등을 사전에 검토
- 복지영향사전평가를 서울시에 도입하기 위해 해결되어야 할 조건과 보완이 필요한 부분을 확인

□ 복지영향사전평가의 서울시 도입에 앞서 공청회 실시

- 복지영향사전평가는 서울시정에 많은 변화를 가져올 것으로 예상되는 바, 전문가와 행정 실무자, 시민들의 다양한 의견을 사전에 확인 필요
- 공청회를 통해 복지영향사전평가의 서울시 도입으로 인한 득과 실, 도입의 필요성 및 타당성, 도입을 위해 필요한 전제조건 및 보완사항 등에 관한 견해 수렴
- 성급한 도입으로 부작용이 발생하는 경우를 방지하기 위해서는 시간적 여유를 갖고 이뤄지는 충분한 논의 필요

복지영향사전평가의 제도화

□ 복지영향사전평가법 제정 필요성 검토 및 추진

- 복지영향사전평가는 국민의 권리를 침해하는 제도가 아니며, 서울시 행정

기관 내부의 행정절차에 관한 제도이기 때문에 법률에 근거가 반드시 필요한 것은 아님

- 하지만 복지영향사전평가는 현존하는 제도가 아니므로 법률에 그 근거를 명시적으로 마련하는 것이 바람직

□ 서울시 조례 및 규칙(지침) 제정

- 복지영향사전평가는 법령에 규정되어 있는 제도가 아니므로 최소한 서울시 차원의 법규화가 필요
- 서울시 조례나 서울시 지침으로 명시하는 것만으로도 제도화 가능한지 검토 후 일정한 법규형식으로 복지영향사전평가의 법적 근거 마련 필요

복지영향사전평가의 단계적 도입

□ 일정 규모 이상의 중요한 서울시 정책·사업에 대하여 평가 시행

- 원칙적으로 서울시에서 계획하고 있거나 검토 중인 정책과 사업들은 모두 복지영향사전평가의 대상
 - 서울은 대규모 개발사업계획 이외의 여러 분야의 정책·사업에 대한 영향평가가 필요
 - 시정 전반에 걸쳐 복지 마인드를 확산시키기 위해서도 서울시정 전 분야에 걸쳐 복지영향사전평가를 적용하는 것이 바람직
- 하지만 현실적으로 서울시의 모든 정책대안들에 대해 완결된 사전평가를 수행하는 것은 불필요할 가능성이 높음

- 따라서 서울시의 정책·사업 가운데 본격적인 복지영향사전평가를 거칠 필요가 있는 정책·사업을 선정하는 데 필요한 기준 마련

□ 평가총량제 실시

- 복지영향사전평가 도입으로 인해 추가되는 서울시 담당공무원들의 업무 부담을 최소화하여 복지영향평가에 대한 거부감 최소화
- 여성가족부의 경우 2011년 현재 중앙행정기관과 광역자치단체는 연간 5개 이상, 기초지방자치단체는 3개 이상, 시·도교육청은 1개 이상의 과제에 대해 성별영향평가를 실시하도록 요구
- 복지영향사전평가도 본부/국별로 연간 3~5개 정도의 정책·사업을 평가하는 것으로 시작하는 것이 바람직

복지영향사전평가 설계안

□ 복지영향사전평가는 2가지 단계별 평가체계로 구성

- 제1단계 복지영향사전평가는 담당 공무원에 의한 사전검토단계에 해당
 - 서울시의 모든 신규 및 중요한 내용이 변경될 정책, 프로그램, 사업에 대하여 해당 부서의 담당자가 복지영향사전평가를 실시
 - 서울시 공무원 각자가 담당하는 사업이 복지영향사전평가를 받아야 하는 대상인지를 검토하고, 평가 대상사업으로 판단되면 해당 사업에 대해 개략적인 평가를 수행하고 그 평가결과를 사업계획 등에 반영
 - 또한 1단계 평가를 거쳐 전문적인 복지영향사전평가의 필요 여부를 결정

- 제2단계 복지영향사전평가는 외부 전문가에 의한 전문검토단계에 해당
 - 제2단계 전문복지영향평가는 제1단계 사전평가 결과 전문적인 복지영향 사전평가가 필요하다고 판단되는 정책과, 일정한 유형에 해당하거나 일정한 규모를 넘는 신규 정책에 한하여 진행
- 사회적 취약계층은 저소득가구, 노인, 장애인, 여성, 세입자로 한정
 - 사회적 취약계층은 소득, 고용, 주거, 교육 및 보육, 건강 등의 분야에서 어려움을 겪는 서울시민들로 파악
 - 저소득가구는 가구 월평균 소득수준을 척도로 판별
 - 노인은 만 65세 이상인 자, 장애인은 장애판정 받은 자로 한정
 - 여성과 세입자의 경우에는 특별한 기준 없이 성별과 주거형태에 따라 해당 계층 여부를 판단
- 평가항목은 취약계층에 대한 복지영향, 대안, 참여기회로 구성
 - 소득, 주거, 생활환경 영역에 대해 평가대상 정책·사업 이해관계자가 받을 잠재적 영향을 검토
 - 소득영역은 다시 소득, 자산, 고용 및 취업으로 세분
 - 주거영역은 주거와 지역 정체성 및 공동체 의식으로 세분
 - 생활환경영역은 건강, 교육 및 보육환경, 교통 및 편의시설로 세분
 - 부정적 영향 최소화 방안 및 보상 가능성 검토
 - 이해관계 사회적 약자 집단별로 식별된 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안이 평가대상 정책·사업의 계획에 이미 마련되어 있는지 점검

- 점검 후에는 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 변경된 대안을 제시
- 불가피하게 피해가 예상될 경우에는 그에 대한 보상방안을 검토하여 그 결과를 평가서에 명시
- 이해관계자 참여기회 보장여부 검토
 - 복지영향사전평가의 일환으로 부정적 영향 최소화 방안을 마련하거나 보상방안을 검토하는 과정에 해당 사회적 약자들의 참여 보장
 - 이런 참여기회가 마련되어 있지 않다면 그러한 참여가 불필요한 것인지, 필요하다면 어떤 대안이 가능한지 등을 평가서에 기재

김준현 | 서울시정개발연구원 부연구위원

02-2149-1350

kjh627@sdi.re.kr