

저출산영향평가 도입 방안¹⁾

이삼식 한국보건사회연구원 저출산정책팀 팀장

1. 서 언

저출산·고령화 현상은 사회경제 전반에 심각한 문제를 발생시킬 것이다. 저출산현상이 지속되는 경우 노동 공급이 감소하여 노동력 부족이 발생할 것이다. 한국노동연구원¹⁾의 추정에 의하면, 노동력 공급은 2015년에 63만명, 2020년에 152만명이 부족할 것으로 예상되고 있다. 또한, 노동력 고령화는 노동이동성을 줄여, 직종간, 산업간 및 지역간 노동력 수급의 불균형을 초래하며, 신기술 분야의 인적자본 부족을 낳고, 인력재배치 및 직업 훈련 등의 효과를 낮추어, 결과적으로 노동생산성이 저하될 것이다.

더욱 심각한 문제는 줄어들고 있는 노동가능인구가 부양하여야 할 노인인구가 평균수명 상승으로 급격히 증가하고 있다는 점이다. 노인 1명을 부양하여야 할 노동가능인구수(잠재적부양비)는 2005년 8명에서 2022년 4명, 2037년 2명, 2050년에 1.2명으로 감소하여 노동세대의 부담이 급격히 증가할 것이다.

노인인구 증가로 연금수급자가 급격히 증가하는 반면, 저출산의 영향으로 연금가입자는 오히려 감소하여 향후 연금지출액이 연금수입액을 초과하는 연금고갈 현상이 발생할 우려가 있다. 최근의 출산율 수준이 장기적으로 지속되는 경우, 국민연금 당기적자는 2033년에 발생할 것이며, 그 후 재정 적자는 급격히 증가할 전망이다. 또한, 고령화가 진전되어 의료수요가 높은 중기(75~84세) 및 후

기(85세 이상) 노인층이 증가하는 경우 건강보험재정의 지출도 크게 증가할 것이다. 즉, 저출산으로 세입기반이 잠식되는 반면, 고령화로 연금수급자가 증가하고 노인진료비가 증가하여 사회보장 재정부담은 크게 증가할 것이다.

종합하면, 거시적으로 저출산·고령화 현상은 노동공급 감소, 저축률 하락, 소비·투자 위축, 재정수지 악화 등 사회문제들을 발생시켜, 대내적으로는 경제성장이 둔화되고 대외적으로는 국가경쟁력이 약화될 것이다. 개인적으로 저출산·고령화현상은 가족규모를 축소시켜 노부모에 대한 개인 또는 가족의 사적 부양부담을 증가시킬 것이다. 반면, 사회보장재정의 한계와 공공인프라 확충의 제한으로 가족의 노인부양 역할을 전적으로 사회화하는 데에 한계가 있어 개인의 삶의 질이 저하될 것이다.

이에 정부는 저출산·고령사회에 본격적으로 대응하기 위해 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 ‘대통령직속 저출산·고령사회위원회’ 출범시킨 바 있다. 그리고 기본법에 의거하여 2006년에는 ‘제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)’을 시작하였다. 이 계획에서 정부는 2020년까지 저출산·고령사회에 대응한 전반적 사회·경제구조 개혁을 추진하여 지속발전가능사회를 실현하는 목표를 설정하였다.

그러나 저출산·고령화의 부정적인 영향의 증대성을 고려할 때, 저출산고령사회기본계획만으로도 극복에 한계가 있다. 저출산의 원인과 고령화의 파급효과가 한국사회 제 영역과 밀접한 관련이 있는데 반해, 저출산고령사회기본계획은 일부 부처에서 담당하고 있는 일부 영역만을 포함하고 있기 때문이다. 따라서 저출산·고령화에 대한 보다 완벽한 대응을 하기 위해서는 사회 전반에서 유기적인 노력이 필요하다. 그럼에도 불구하고, 현실적으로 각 부처와 각급 지방자치단체는 저출산·고령사회에 미치는 영향에 대한 고려 없이 법령이나 행정규칙 및 자치법규를 제·개정하거나 새로운 제도 및 정책들을 수립하고 있는 실정이다. 결과적으로 일부 법령이나 제도 및 정책들은 저출산·고령사회 대응을 위한 법정부처·전사회적 노력에 역행될 가능성마저 있다.

따라서 저출산고령사회위원회에서는 중앙부처 및 지방자치단체에서 법령 등을 제·개정하거나 정책 및 제도 수립 시 저출산·고령화에 미치는 영향을 고려할 수 있도록 저출산고령화영향평가제도를 도입하는 것으로 검토하고 있다. 이와 관련, 한국보건사회연구원에서는 “저출산고령화영향평가제도 도입 방안”에 관한 연구를 실시한 바 있다. 여기에서는 연구 결과로서 저출산영향평가제도 도입방안을 제시하였다.

1) 이 글은 한국보건사회연구원에서 저출산고령사회위원회 및 보건복지부의 연구 용역을 실시한 결과를 요약한 것으로, 상세한 내용은 원 보고서(이삼식 외, 「저출산고령화 영향평가제도 도입 방안」, 저출산고령사회위원회·보건복지부·한국보건사회연구원, 2007)를 참조하도록 한다.

2. 영향평가의 개념과 국내·외 사례

1) 영향평가의 개념 및 목적

영향평가(Impact Assessment)는 정보를 기반으로 계획된 정책수단의 부작용, 비용, 결과 등을 평가하는 분석적 접근방법이다(OECD, 2001). 영향평가는 정책이 집행된 후에도 적용하여, 정책수단의 실제 결과와 비용을 평가하기도 한다. 이와 같은 영향평가는 정책 또는 프로그램의 잠재적인 영향을 평가하여, 긍정적인 영향을 극대화시키고 부정적인 영향을 저감시키기 위한 정책 조정을 촉진시키는데 궁극적인 목적을 두고 있다(European Centre for Health Policy, 1999). 정책의 포용력을 향상시키는 중요한 도구이며, 영향평가를 통해 정책수단과 정책결정의 질을 제고시킨다(OECD, 2001). 즉, 정책개발단계에서는 특정한 목표를 달성하기 위한 정치적 결정이 이루어지면, 영향평가는 그 목적을 성취하기 위해 가장 적절한 정책수단을 선택케 해준다. 또한, 정책 집행 후 실제 영향을 확인케 해준다.

2) 국내·외 사례

세계보건기구(WHO)의 건강영향평가(Health Impact Assessment, HIA)는 주민들의 건강에 영향을 미칠 수 있는 정책, 프로그램, 사업에 대한 정보를 정책결정자에게 제공함으로써, 정책결정자가 더 나은 결정을 할 수 있도록 영향을 주는데 그 목적이 있다. 이러한 건강영향평가는 민주주의(democracy), 형평성(equity), 지속가능한 발전(Sustainable development) 및 증거의 윤리적 사용(ethical use of evidence)의 가치들을 바탕으로 하고 있다.

미국의 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)은 사회에 대한 순편익을 극대화하는 규제를 생산하도록 유도하는데 그 목적을 두고 있다. 즉, 규제영향분석은 의사결정자들이 규제결정을 내리는데 도움이 될 수 있는 객관적, 실증적 정보를 제공하고 있다. 미국의 가족영향평가(Family Impact Analysis)는 정책이 가족에게 실제로 필요한 것인지, 의도한 대로 긍정적인 효과를 발생시키고 있는지 등을 평가하기 위해 실시되는 것으로, 정책형성과정에서 가족중심 관점을 확보할 수 있는 방법론과 분석도구를 사용하고 있다. 도입 배경으로는 과거에 없었던 가족생활의 변화가 증가하였으나 정부의 정책은 이러한 변화를 따라오지 못하였으며, 실시되고 있는 가족정책은 가족에게 부정적인 영향을 미치기도 하였다는 것이다. 가족보다는 가족에 포함되는 노인, 아동, 취업도 등 개인을 중심으로 정책이 이루어져 왔고, 이들이 포함되어 있는 가족의 중요성이 간과되는 경향이 있기 때문이

다. 미국의 가족영향평가는 여섯 영역에 총 34문항으로 구성되어, 영역별로 정책이 가족에게 미치는 가족영향을 평가할 수 있는 지침을 제공하고 있다.

국내에서도 영향평가를 계획하거나 실시한 사례들이 있다. 현재 시행 중인 가장 대표적인 영향평가로 규제영향평가, 환경영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가 등을 들 수 있다.

규제영향평가는 1998년 OECD 권고(1997)에 따라 도입한 제도로 합리적 정책결정을 통한 규제 의 질적 제고, 행정의 책임성 제고, 불필요하고 불합리한 규제의 신설 방지 등을 주 목적으로 국무조정실 규제개혁위원회에서 운용 중이다. 규제영향평가의 대상은 모든 법령, 행정규칙 및 자치법규이며, 중요 규제를 선정하여 절차를 엄격하게 적용하고 있다. 규제영향평가는 총 8항목으로 구성되며, 여기에는 규제의 필요성 및 목표(3항목), 규제의 비용·편익분석 및 비교(1항목), 규제내용의 적정성 및 실효성(4항목)이 포함된다. 평가는 심사요청을 받은 날로부터 45일 이내에 걸쳐 1)법령안 입안, 2)규제심사요청, 3)규제개혁위원회 심사, 4)사후 입법 절차, 5)규제 등록 순으로 진행된다.

환경영향평가는 세계환경대회 권고(1972)에 따라 1981년에 도입한 제도로 환경부에서 책임을 맡고 있으며, 환경오염의 사전예방을 통한 지속가능한 개발과 쾌적하고 안전한 국민생활 도모를 주요 목적으로 설정하고 있다. 환경영향평가의 대상은 도시개발, 도로건설, 산업입지·공단단지의 조성, 에너지개발 등 17분야 74개 단위사업으로 구성되어 있다. 환경영향평가는 자연환경(5), 생활환경(11), 사회·경제환경(7)의 23항목으로 구성되어 있다. 영향평가의 절차는 개발계획이 확정된 이후 1)평가서 초안작성·제출(사업자), 2)주민의견수렴(사업자, 관할시·군), 3)평가서 제출(사업자)→승인기관, 4)평가서 협의 요청(승인기관→환경부), 5)평가서 검토협의(환경부), 6)협의내용 통보, 7)협의내용 이행(사업자), 8)협의내용 관리·감독(승인기관 및 환경부) 순으로 진행된다.

부패영향평가는 대통령 지시(2004.2)로 2006년 4월에 도입하여 현재 국가청렴위원회에서 운용 중이다. 주요 목적으로는 사전에 부패발생 가능성 차단, 본질적 부패발생원인 합리적 분석·평가, 반부패정책의 효율적인 추진기반 마련, 정책의 신뢰성과 예측가능성 제고 등을 들 수 있다. 부패영향평가의 대상은 모든 법령, 행정규칙(훈령, 예규, 고시, 공고 등), 자치법규(조례, 규칙)가 포함된다. 이중 중점평가대상 법령의 경우 엄격한 절차를 거쳐 평가를 실시하고 있다. 부패영향평가는 준수의 용이성(3), 재량의 적정성(3), 행정절차의 투명성(3)으로 9항목으로 구성되어 있다. 영향평가는 관계 기관 협의(10일)부터 입법예고(20일) 종료 시까지 30일 이내에 실시되어야 하는데, 1)법령안 및 기초 자료 접수, 2)자료 검토 및 평가실시, 3)전문가의견수렴 및 자문요청, 4)보고 및 평가결과 통보 순으로 진행된다.

성별영향평가는 성 차별성 제거를 통한 남성과 여성 모두의 만족도 향상, 여성과 남성의 공동참여, 균등한 발전기회를 보장하는 실질적 양성평등정책 마련 등을 목적으로 UN세계여성대회(1995)

권고에 따라 2005년에 도입되었다. 현재 여성가족부에서 운용 중이다. 성별영향평가의 대상은 주요 정책으로 관련 통계상 정책 수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후 성별격차 발생 우려가 있는 정책, 수혜대상 범위가 넓으며 파급 효과가 큰 중요정책, 예산규모가 크며 국민적 관심 사항이 되고 있는 정책 등이 포함된다. 평가항목으로는 성별분리통계의 생산·활용(2), 정책의 성별관련성 파악(2), 정책결정과정의 양성평등참여(1), 예산편성의 양성평등성(1), 정책서비스전달방식의 양성평등성(1), 정책홍보방식의 양성평등성(1), 정책수혜(예산배분결과포함)의 양성평등성(5), 정책영향의 양성평등성(3) 등 총 16항목이 포함되어 있다. 성별영향평가는 1년 단위로 실시되는데, 1)평가지침 및 안내서 보급(2월), 2)기관별 성별영향평가 담당자 교육(3월), 3)기관별 자체평가 계획서 수립(4월), 4)기관별 평가대상 과제담당자 성별영향평가 교육(5월), 5)심층평가과제 확정 및 연구추진(5월, 여성가족부), 6)중간점검 워크숍 개최(7~8월, 여성가족부), 7)기관별 평가 결과보고서 제출, 심층평가 연구 완료(10월, 여성가족부), 8)기관별 평가추진 실적 종합 평가 및 여성정책조정회의보고(11~2월) 순으로 진행된다.

이들 영향평가는 실효성 내지 구속력에 있어서 차이가 존재한다. 규제영향평가의 결과는 동의원 안동의, 조건부 동의), 개선권고, 철회 권고 등으로 구분되며, 법령안의 통과 여부에 실질적인 영향을 미친다. 환경영향평가의 경우에도 평가결과의 불이행시 공사 중지 및 벌칙 등이 부여되어 구속력이 강하다. 반면, 부패영향평가의 경우 평가결과를 해당기관에 통보하여 개선할 것을 권고하나 구속력이 거의 없다는 데에 한계가 있다. 또한, 성별영향평가의 경우도 정책예의 환류여부는 기관의 자율적 의지에 의존하는 상황이다. 이외에도 이들 영향평가의 한계점으로 평가 대상 및 범위가 광범위한데 비해 영향분석시간 부족 등으로 형식적 평가, 전반적인 법규 등에 대한 평가 미흡, 평가담당자간의 평가결과 상이, 효율적 평가추진에 필요한 인프라 미흡, 피평가기관 공무원들의 이해 부족, 담당인력 부족 및 전문성 미흡, 예산 부족으로 외부 전문가인이나 전문가의 협조 곤란 등을 들 수 있다.

이들 영향평가 이외에도 개인정보영향평가, 교육환경영향평가, 인권영향평가, 산업영향평가 등을 사례로서 제시할 수 있다. 개인정보영향평가는 기업 스스로 문제점을 인식하고 개선방안을 도출하기 위한 것으로, 정부의 강제적 규제보다 효과적이며 동시에 기업규제 완화에 기여할 것으로 기대되는데, 현재 큰 어려움 없이 자율적으로 시행되고 있다. 교육환경영향평가는 교육환경 내에서 일정 규모 이상의 사업의 시행으로 인하여, 야기될 여러 가지 영향을 미리 예측·분석하여 교육시설 및 교육시설 이용자에게 미칠 악영향을 사전에 배제하기 위한 것이다. 당초 교육환경영향평가를 타 영향평가의 부분으로 포함시키는 방안을 추진하였으나, 범위의 광범위, 절차상 문제 등으로 인해 현재는 상세 내용 준비단계에 머무르고 있는 실정이다. 인권영향평가는 정부의 법령과 정책 및 사업이 국민의 인권을 침해할 가능성이 있는지 여부를 사전에 평가하기 위한 것이다. 현재 사회적

공감대 미형성, 주된 추진 세력 상실, 인권위의 무관심 등으로 인하여 법사위에 상정조차 되지 못한 실정이다. 산업영향평가는 신도시 개발, 대규모 SOC사업 등 추진 시, 해당지역 및 인근지역의 산업(기업)에 미치는 영향을 평가하기 위한 것이나, 당위성 부족 등으로 인해 도입되지 못하고 있다.

표 1. 국내 주요 영향평가 현황

구분	목적	도입시기(배경)
규제영향평가	<ul style="list-style-type: none"> 합리적 정책결정을 통한 규제의 질적 제고 행정의 책임성 제고 불필요하고 불합리한 규제의 신설 방지 	1998 OECD권고('97.5)
환경영향평가	<ul style="list-style-type: none"> 환경오염을 사전에 예방하여 지속가능한 개발 도모 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모 	1981 세계환경대회 권고('72)
부패영향평가	<ul style="list-style-type: none"> 사전에 부패발생 가능성 차단 본질적 부패발생원인 합리적 분석·평가, 반부패정책의 효율적인 추진기반 마련 정책의 신뢰성과 예측가능성 제고 	2006. 4 대통령 지시('04.2)
성별영향평가	<ul style="list-style-type: none"> 성 차별성을 제거하여 남성과 여성 모두의 만족도 향상 여성과 남성의 공동참여, 균등한 발전기회를 보장하는 실질적 양성평등정책 마련 	2005 UN세계여성대회('95)

3) 국내의 사례의 시사점

국내의 영향평가의 사례로부터 도출될 수 있는 시사점으로는 다음과 같다. 우선, 영향평가는 기본적으로 환경변화에 따른 제도 개혁 유도, 국민생활에 장애요인 제거, 행정주체의 의식전환 유도 및 전문성 제고, 제도(정책)의 긍정적 영향 극대화 및 부정적 영향 저감, 제도(정책)의 잠재적 영향 평가, 정책입안자 및 국민(대상)에 투명한 정보 제공 등을 추구하여야 한다. 둘째, 평가대상은 법률·시행령·시행규칙뿐만 아니라 행정규칙(훈령, 예규, 고시, 공고 등)과 자치법규(조례, 규칙)까지도 포함하여야 한다. 셋째, 평가기준은 사전영향평가의 경우, 피평가기관의 부담, 신속한 평가·처리 등을 감안하여 독립성, 최소화 등을 도모하여야 한다. 넷째, 평가절차는 간명할 필요가 있으나, 평가의 객관성 및 신뢰성 확보를 위해 일반국민의견 수렴이나 전문가 자문 등의 일정한 절차를 반드시 포함하도록 한다. 다섯째, 사전영향평가의 경우 입법절차에 지장이 없도록 신속히 처리하며, 사후영향평가의 경우 연간단위로 실시하는 것을 검토할 수 있다. 끝으로, 평가의 실효성 확보를 위한 방안들을 도입 초기단계부터 적극 고려하여야 한다.

3. 저출산영향평가체계 구축 방안

1) 저출산영향평가 개념 및 목적

(1) 저출산영향평가의 필요성

저출산·고령화의 원인 및 파급효과는 한국사회 제 영역과 밀접한 관련성을 가지고 있어, 저출산·고령사회기본법이나 저출산·고령사회기본계획의 일부 법령 또는 정책만으로 포괄할 수 없다는 한계성이 존재한다. 특히 결혼·임신·출산 및 자녀양육에 장애가 되는 환경이나 요인들이 사회 제 영역에서 끊임없이 발생하고 있어, 어느 특정한 법으로 제어할 수 없다는 문제가 있다. 게다가 신자유주의적 가치관 확산과 세계화 조류 등의 영향으로 인하여 가족형태 및 가족생활이 급격하게 변화하고 있으나, 정부의 정책은 이러한 변화를 따라오지 못하였으며, 시행되고 있는 법령이나 정책 등은 오히려 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 있다. 따라서 사회 제 영역에서 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육의 생애단계별 장애요인들을 사전에 방지하기 위한 상시적인 영향평가시스템의 도입이 필요하다. 이는 저출산에 효과적으로 대응하기 위한 법정부적 체계를 구축하기 위한 메커니즘(mechanism)으로도 볼 수 있다.

전 세계적으로 유래가 없는 새로운 현상이 우리나라에서 발생하고 있기 때문에 적어도 한시적으로 결혼, 출산, 자녀양육 등에 미치는 영향을 평가하여 부정적인 사회적 요소를 제거할 필요가 있는 것이다. 이는 양적인 출산을 제고라는 현재의 국가 목표를 넘어서 인간의 기본권으로서 결혼, 출산, 자녀양육에 대한 장애가 없는 사회를 구현하기 위한 것이다.

서구사회에서 결혼, 자녀출산, 양육이 국가적으로 그리고 전 사회적으로 지원되고, 적어도 차별 없는 사회를 지향하고 있는 점과 맥을 같이 한다. 이는 궁극적으로 인간의 기본권리를 보장하고 삶의 질과 관련된 가장 기본선으로서도 추구되어야 하는 것이다. 이는 저출산 또는 고출산의 인구학적 현상과 관계없이 사회 패러다임의 전환과도 연계되는 것이다. 출산수준에 관계없이 결혼, 출산, 양육에 장애가 없어야 하는 것이 당연하기 때문이다. 저출산영향평가는 기존의 법·제도와 조화성, 공존성을 제고하는 역할을 할 것이다.

(2) 저출산영향평가의 개념 및 목적

저출산영향평가는 법령 및 정책 등이 국민들의 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육에 직·간접적으로

미치는 전반적인 영향을 평가하는 것으로, 이를 통해 저출산 원인으로서는 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육의 장애요인들을 사전에 방지하고 더 나아가 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육에 유리한 환경을 조성하기 위한 것이다. 저출산영향평가는 국민들의 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육에 영향을 미칠 수 있는 법령, 정책, 프로그램, 사업에 대한 정보를 정책결정자에게 제공함으로써, 정책결정자가 더 나은 결정을 할 수 있도록 영향을 주고자 한다. 이를 위해 정책형성과정에서 결혼·출산 및 양육에 유리한 관점을 확보할 수 있는 방법론과 분석도구를 사용하여, 법령이나 정책 등이 결혼과 출산 및 자녀양육에 필요한 것인지, 의도하지 않은 부정적인 효과를 발생시키고 있는지 등을 평가한다. 요컨대, 「저출산·고령사회기본계획」이 저출산·고령화에 대응하기 위한 소프트웨어적인 측면에서의 접근이라면, 저출산영향평가제도는 가족형성, 임신·출산·자녀양육에 미치는 부정적 영향, 그리고 개인·가구·사회의 고령사회 대응에 미치는 부정적 영향을 미치는 요인들을 사전에 차단할 수 있는 하드웨어적인 측면에서의 접근이라고 할 수 있다.

저출산·고령화 영향평가제도의 추진근거가 되는 법령으로는 「저출산·고령사회기본법」을 들 수 있다. 제6조(다른 법률과의 관계)에서 “국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 해야 한다”라고 명시하고 있다. 저출산영향평가는 저출산고령사회기본법 및 저출산고령사회기본계획의 기본 목적 내지 취지를 사회 제 영역과 긴밀하게 연계시키는 역할을 하여야 할 것이다.

저출산영향평가의 기본목적으로는 첫째, 법령·제도·정책에 내재하는 저출산 대응 노력에 역행하거나 소극적인 요인들을 체계적으로 분석·평가하여, 법령안의 사전정비 및 종합적 개선을 강구하는 것이다. 둘째, 결혼·임신·출산·양육에 영향을 미치는 법령·정책·사업에 대한 정보를 정책결정자에게 제공하여, 더 나은 결정을 하도록 유도하는 것이다.

이와 같은 저출산영향평가의 기대효과로는 1) 저비용으로 실효성 있는 저출산·고령사회 대응도도, 2) 불필요한 법령 제정 등을 방지하여 법적 수단을 양적으로 최소화하는데 기여, 3) 어떤 특정 사회적 집단의 이익·불이익 파악, 국민과 정책결정자에게 정보 제공, 4) 저출산·고령사회 대응에 직접적인 관련이 없는 부서 등의 이해와 관심도 제고를 통한 범정부 및 지자체의 분위기 고조, 5) 제 영역에서 저출산·고령사회 대응에 유리한 환경 조성에 기여 등을 들 수 있다.

2) 저출산영향평가 평가기준

(1) 저출산 영향예측요인과 저감기준

저출산영향예측요인을 저출산 원인으로 간주한다. 즉, 우리 사회에서 저출산은 자연스러운 현상이기보다 그 동안 잘못된 정책(법령), 관행 등 사회구조적 원인(장애)에 기인하는 것으로 접근한다. 세부적으로 문화적 요인으로 가족 내 성분업적 역할규범 지속, 가족친화적인 사회문화 및 고용문화 부재, 다양한 가족 차별 등을 들 수 있다. 사회적 요인으로 육아인프라 미흡, 가족이나 자녀양육에 불리한 사회환경 등을 들 수 있다. 경제적 요인으로 비정규직 증가, 사회양극화 심화 등으로 고용·소득의 불안정성 증가, 사교육비 등 고비용 교육구조와 높은 주택가격 등으로 인한 양육비용 부담 증가, 노동시장의 경직성 및 차별 등으로 인한 일-가정 양립 곤란 등을 들 수 있다. 보건학적 요인으로 환경변화에 따른 스트레스 증가, 생식보건 문제, 장애아 증가, 임신·출산관련 정보의 부재 등이 포함된다.

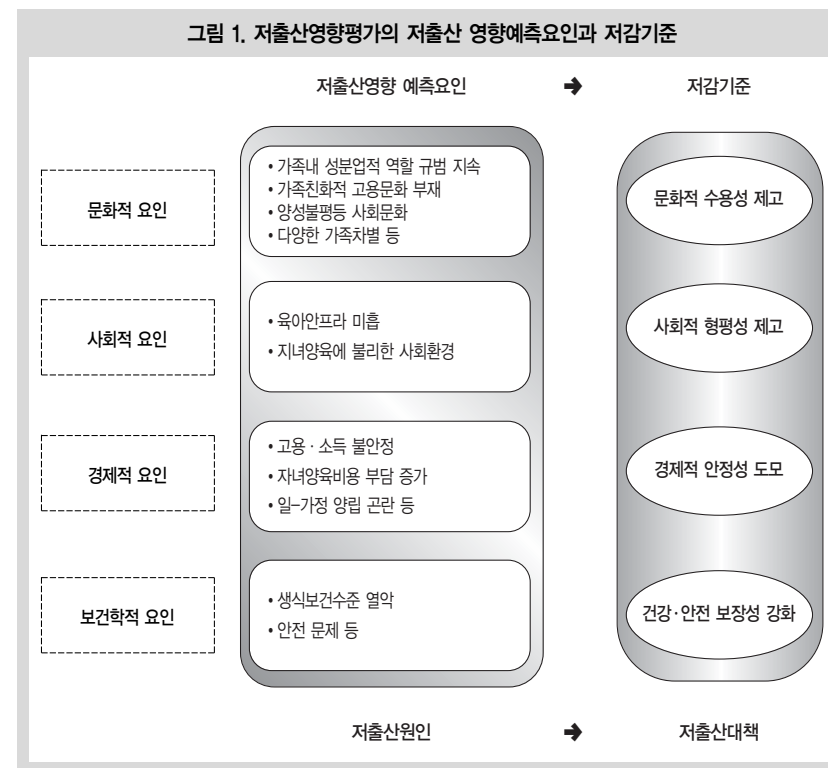
저감기준은 저출산원인을 제거하기 위한 사회적 기제나 수단 등으로 간주한다. 문화적 저감기준으로 자녀양육 또는 가족 친화적인 고용문화 조성, 양성평등 사회문화 조성, 다양한 가족에 대한 수용성 제고 등이 포함된다. 사회적 저감기준으로 육아인프라 양적 확충 및 질적 수준 제고, 출산 및 가족 친화적 사회환경 조성 등이 포함된다. 경제적 저감기준으로 고용·소득 안정화, 자녀양육 부담 경감, 일-가정 양립 제고 등이 포함된다. 보건학적으로는 평생건강관리체계 구축, 생식보건수준 제고, 안전성 강화 등이 포함된다.

(2) 저출산영향평가 평가기준

저출산영향평가는 국민의 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육에 유리한 환경을 조성하기 위하여 민주주의(Democracy), 적합성(Adequacy), 형평성(Equity), 지속성(Sustenance) 및 포괄성(Comprehensiveness)의 다섯 가지 가치를 바탕으로 평가 기준을 개발한다.

첫째, 민주주의는 국민들의 삶에 영향을 미칠 수 있는 정책의 형성, 집행, 평가의 과정에 국민의 직접적인 참여뿐만 아니라(절차에서 이해관계자의 의견 수렴 등) 정치적으로 선출된 정책결정자들을 직·간접적으로 참여시킴으로써 국민들의 권리를 강조한다.

둘째, 적합성은 정책결정자가 국민들의 결혼·출산·자녀양육과 노후생활에 관해 더 나은 결정을 할 수 있는 정보를 제공한다.



셋째, 형평성은 전체 국민의 결혼·출산·양육에 영향을 미치는 정책의 영향뿐만 아니라, 성별, 나이, 사회·경제적 지위에 따른 수직적 측면에서의 영향 수준을 고려한다. 즉 일반 국민뿐만 아니라 특정 집단이 받을 수 있는 영향의 수준도 고려하여 형평성을 제고한다. 이러한 측면에서 저출산영향평가는 이해집단간 갈등을 해소하는 역할도 수행하게 된다.

넷째, 지속성은 단기적 관점에서 명백한 영향뿐만 아니라, 중장기적으로 나타날 수 있는 명백하지 않은 영향까지 고려하도록 한다.

다섯째, 포괄성은 특정 생애주기나 영역에 국한하지 않고, 전 생애경로단계에서 제 사회경제영역에서 발생할 수 있는 영향 모두를 고려하도록 한다. 그 이유로 교육, 경제활동(취업), 결혼, 임신·출산, 자녀양육 등 생애경로이행과정에서 다양한 형태의 장애가 지속적으로 발생하여 개인 또는 가족

(부부)에 중대한 영향을 미치지 때문이다. 한편, 저출산영향평가 기준들은 적어도 결혼, 임신·출산, 자녀양육 등에 영향을 미치는 제 영역에서의 법령, 정책 등을 포괄할 수 있어야 한다.

일반적으로 영향평가는 구조적 또는 악의적 차별이 존재하고 의도적으로 부정적이어서 방치시 문제가 발생하는 법령, 정책 등을 대상으로 평가하는 것이다. 또한 영향평가는 장애를 부과하는 부담(비용) 대비 수혜의 비용-분석적 접근이어야 한다. 이와 같은 성격들을 가진 것으로 한국사회에서 오랫동안 고착화되어 온 그릇된 관행들은 제거되거나 변경될 필요가 있다. 일반적으로 결혼, 출산 및 양육과 관련하여 제 영역에서 발생하고 있는 불합리성은 성차별, 가족차별, 출산차별, 결혼차별, 자녀수차별, 연령차별 등을 통해 발생한다고 볼 수 있다. 즉 우리 사회에서의 저출산현상은 자연스러운 현상이기보다 그 동안 잘못된 정책(법령), 사회적 관행 등 사회구조적 장애에 기인하는 것으로 접근할 필요가 있다.

이들은 저출산 원인 또는 영향예측요인과 관련이 있다. 여기에서는 저출산원인(영향예측요인)과 저감기준을 토대로 영향평가 기준을 개발하였다. 한편, 저출산원인으로서 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육의 장애요인들은 매우 다양하고 광범위하다는 점을 고려하여, 중요도가 높은 원인들을 중심으로 영향평가의 평가기준들을 구성하였다. 이들 저출산원인들은 어느 정도 사회적으로 합의를 이루고 있다고 볼 수 있으며, 이에 따라 영향평가 평가기준의 표적성 및 성격이 명료하다고 볼 수 있다.

저출산영향평가의 기준은 영향예측요인 및 저감기준에 의거하여 4영역으로 구분한다. 결혼, 임신, 출산 및 양육과 관련한 장애요인들을 제거하기 위한 문화적 수용성, 사회적 형평성, 경제적 안정성 및 보건·안전 보장성이다. 문화적 수용성은 양육 등과 관련한 양성 불평등성, 가족 비친화적 사회문화, 다양한 가족 차별 등을 제거하기 위한 것이다. 사회적 형평성은 양육의 사회적 장애요인들을 제거하기 위한 것으로 다자녀가정 차별, 아동이나 부모의 연령차별, 육아인프라 구축 여적 등이 포함된다. 경제적 안정성은 결혼, 임신, 출산 및 자녀양육에 대한 고용상 차별이나 소득 감소, 양육비용 부담 증가를 제거하기 위한 것이다. 끝으로 보건·안전 보장성은 아동이나 임신부 등의 건강과 안전에 위해가 되는 장애요인들과 인프라·서비스 등의 이용에 있어서 접근제약성과 불평 등을 제거하기 위한 것이다. 이와 같이, 저출산영향평가 기준은 4영역에서의 12평가항목으로 구성된다.

한편, 각 평가항목은 질문과 답변의 구체화를 위해 세부항목을 구성하여 질문하도록 설계하였다. 세부평가항목들은 피평가기관(또는 개인)들이 자율적으로 평가를 실시하는 과정에서 자칫 누락될 수 있는 여지를 줄이는 동시에 구체적인 답변을 듣기위한 것이다. 또한 저출산영향평가에서는 관련 평가문항과 관련하여, 해당기간에서 소관 법령 등에서 잔 출산 및 양육과 관련하여 적극적으로 조치(입안 등)한 경우, 그 내용을 요약 정리토록 하였다. 이러한 방식으로 설계한 평가기준(안)은 <표 2>에 제시하였다.

표 2. 저출산영향평가 평가기준(안)

평가영역	평가항목	세부평가항목	적극적 조치 평가항목
1. 문화적 수용성	부모의 자녀양육 시간 등에 지장을 주는 요소가 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> 정규시간 이외(야간시간·공휴일 등)의 근무나 활동을 규정하고 있는가? 근무지 또는 활동장소에 관한 규정 내용이 자녀양육에 지장을 초래할 수 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 자녀양육을 위한 탄력적 근무를 적극적으로 고려하고 있는가? 자녀양육의 편의를 도모하기 위해 근무지나 활동지역의 배치를 적극적으로 고려하고 있는가?
	여성으로 하여금 자녀양육을 전담케 하는 요소가 포함되어 있는가? 남성의 자녀양육 참여를 배제하는 요소가 포함되어 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> 자녀양육에 관한 내용이 여성만을 대상으로 하고 있는가? 자녀양육에 관한 내용이 남녀 모두를 대상으로 하고 있으나, 남녀간에 차이를 두고 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 여성의 자녀양육 부담을 완화시키는 내용(제도, 장치, 수단 등)이 포함되어 있는가? 남성의 자녀양육을 촉진하는 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가?
	임신·출산·양육관련 규정에서 가족형태(부부, 부부+자녀, 한부모가족, 미혼모·부, 재혼가족, 입양가족 등)에 따라 임신·출산·자녀양육 관련 규정(지원, 자격, 비용 감면 등)에 대해 차이를 두고 있는가?	가족형태(부부가족, 부부+자녀가족, 한부모가족, 미혼모·부, 재혼가족, 입양가족 등)에 따라 임신·출산·자녀양육 관련 규정(지원, 자격, 비용 감면 등)에 대해 차이를 두고 있는가?	가족형태(부부가족, 부부+자녀가족, 한부모가족, 미혼모·부, 재혼가족, 입양가족 등)에 따라 임신·출산·자녀양육을 지원하기 위한 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가?
2. 사회적 형평성	임신·출산·자녀양육관련 규정에서 부모(부부) 및 아동의 연령에 따라 차이를 두고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> 임신·출산·자녀양육관련 규정의 적용대상범위에서 부모(부부) 및 아동의 특정 연령층을 제외시키고 있는가? 임신·출산·자녀양육관련 규정에서 부모(부부) 및 아동의 연령에 따라 차이를 두고 있는가? 	임신·출산·자녀양육 관련 규정에서 부모(부부) 및 아동의 연령 차이를 적극적으로 고려하고 있는가?
	자녀수 기준을 적용하고 있는가?	자녀수를 고려하지 않고 획일적으로 규정하고 있는가?	자녀수 증가에 따라 추가 지원을 하기 위한 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가?
	보육인프라 구축을 저해하는 요소가 포함되어 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> 육아지원시설(유치원, 어린이집 등) 설치를 제한하거나 시설이 제공하는 육아지원서비스 다양화를 저해하는 요소가 포함되어 있는가? 육아지원시설(유치원, 어린이집 등)의 질적 수준(교사수준, 건강, 안전 등)을 저하시키는 요소가 포함되어 있는가? 	육아지원시설(유치원, 어린이집 등)의 양적 확충 및 질적 수준을 제고하기 위한 적극적인 규정을 두고 있는가?
3. 경제적 안정성	결혼상태, 임신, 출산, 자녀양육 여부나 상황에 따라 고용 관련(고용기회, 고용안정, 근로조건 등) 규정이 달리 적용되고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> 결혼·임신·출산·자녀양육을 이유로 고용기회(직업훈련·교육, 취업기회, 입사자격 등)나 고용안정(실직, 비정규직 강제전환)에서 차별(불리하게)하는 요소가 포함되어 있는가? 결혼·임신·출산·자녀양육을 이유로 근로조건(인사상 불이익, 소득손실 등)을 차별(불리하게)하는 요소가 포함되어 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 결혼, 임신, 출산, 자녀양육과 관련하여 비정규직을 보호하기 위한 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가? 자녀양육 여성의 직장생활(복귀 포함)을 적극적으로 지원하기 위한 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가?

(표 2) 계속

평가영역	평가항목	세부평가항목	적극적 조치 평가항목
3. 경제적 안정성		계하는 요소가 포함되어 있는가?	•근로자의 일-가정 양립을 지원하기 위한 장치(제도, 수단 등)가 적극적으로 포함되어 있는가?
	결혼·임신·출산·자녀양육에 따른 소득의 변경을 규정하고 있는가?	결혼·임신·출산·자녀양육으로 인하여 개인의 소득이 손실될 수 있는 요소가 포함되어 있는가?	결혼·임신·출산·자녀양육에 따른 명백한 소득손실을 보충해주기 위한 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가?
	결혼·임신·출산·자녀양육 관련 경제적 비용을 추가로 발생시키는가?	•자녀 보육·교육(사교육비 포함)·보건의료·기타 자녀양육에 드는 비용을 증가시키는 요소가 포함되어 있는가? •임신·출산에 드는 비용을 증가시키는 요소가 포함되어 있는가?	결혼·임신·출산·자녀양육 때문에 발생하는 추가적인 비용을 지원하기 위한 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가?
4. 건강·안전 보장성	건강 및 안전관련 규정의 대상에서 임신부나 아동이 제외되어 있는가?	임산부 또는 아동의 건강 및 안전을 저해하는 요소가 포함되어 있는가?	임산부나 아동의 건강 또는 안전을 보장하기 위한 특별장치(제도·수단 등)가 포함되어 있는가?
	시설(인프라)·용품·서비스 등의 이용과 관련하여 임신부나 아동의 신체·활동에 불리한 요소가 포함되어 있는가?	시설(인프라)·용품·서비스 등의 이용과 관련하여 임신(임산부) 및 자녀양육의 편의성을 무시하고 있는가?	시설(인프라)·용품·서비스 등의 이용과 관련하여 임신(임산부) 및 자녀양육의 편의를 도모하기 위한 장치(제도, 수단 등)가 포함되어 있는가?
	아동의 권리와 이익에 영향을 미치는 요소가 포함되어 있는가?	아동의 권리와 이익을 침해할 수 있는 요소가 있는가?	아동의 권리와 이익을 적극적으로 보장하기 위한 장치를 두고 있는가?

3) 저출산영향평가 대상

원칙적으로 법률, 시행령, 시행규칙뿐만 아니라 훈령, 예규, 고시 등 모든 법규를 평가하도록 한다(표 3 참조). 하위법규 등에서도 결혼·임신·출산·양육에 부정적인 영향을 미치는 요인들이 발생하기 때문이다. 현실적으로 방대한 법령·행정규칙·자치법규 모두를 평가하는 데에 인력, 시간 등의 한계가 있으므로 중점평가대상을 선정하여 평가 절차나 강도에 차별을 두도록 한다.

중점평가대상은 결혼·임신·출산·양육 관련 사항을 직접적으로 규정한 법령 등, 결혼·임신·출산·양육 관련 사항을 직접 규정하고 있지 않으나 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되는 법령 등을 포함한다. 중점평가대상을 선정하는 절차로는 우선 저출산고령사회기본계획관련 부처의 소관 법령을 선정하고, 이 중 중점평가대상을 아래 기준에 따라 선정한다.

표 3. 저출산영향평가 대상(안)

구분	법령	행정규칙	자치법규
종류	법률, 대통령령, 총리령, 부령	훈령, 예규, 고시, 지침 등	조례, 규칙, 교육규칙
상태	제·개정	제·개정	제·개정

- ① 결혼·임신·출산·양육 등의 활동을 직접 규정하는 법령
 - ② 결혼·임신·출산·양육 관련 환경의 변화로 인해 행위자의 활동에 중대한 영향을 미칠 수 있는 법령
 - ③ 결혼·임신·출산·양육 관련 서비스 등의 변화로 인해 행위자의 활동에 중대한 영향일 미칠 수 있는 법령
 - ④ 결혼·임신·출산·양육 관련 행위자의 활동 전반에 영향을 미치는 법령뿐만 아니라 공정성(equity) 차원에서 특정한 인구, 사회학적 집단만을 대상으로 하는 법령도 포함(수직적 측면)
 - ⑤ 법령이 중점평가대상이 되는 경우 관련 행정규칙은 자동적으로 중점 평가
- 이외 부처에서 소관하는 법령등 중 결혼, 임신, 출산, 자녀양육에 중대한 영향을 미칠 것으로 판단되는 법령 등도 포함된다. 이러한 기준에 입각하여 약 250종 법률(시행령 등 하위법령은 자동 포함)이 중점평가대상(안)으로 선정되었다(표 4 참조).

표 4. 정부 부처별 중점평가대상 법령(안)

구분	저출산·고령사회기본계획 소관부처									기타					
	건설교통부	교육인적자원부	기획예산처	노동부	농림부	문화관광부	보건복지부	여성가족부	재정경제부	중앙인사위원회	청소년위원회	산업자원부	정부통신부	해양수산부	환경부
법령수	29	51	1	31	11	21	60	8	14	5	1	7	3	3	3

4) 저출산영향평가 방법

법령등이 장래에 미칠 부정적 영향을 저감시키기 위하여 제·개정에 대한 사전영향평가 실시를 원칙으로 한다. 현행 법령·행정규칙·자치법규에 대해서는 사후영향평가를 실시하여 제도 개선 및 정비를 추진한다. 한편, 대상 법령등은 점진적으로 확대할 필요가 있다. 그 방법으로는 처음에 중점평가대상만 평가하고 추후 비중점평가대상으로 확대하는 방안, 처음에 문제가 있을 것으로 판

단되는 법령등의 제·개정에 한해 표본으로 선정하여 사전영향평가를 실시하는 방안, 분야를 분류하여 점차 분야를 추가하는 방안, 처음에 법령에서 추후 행정규칙, 자치법규로 확대하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

5) 저출산영향평가 절차

(1) 사전영향평가 절차

저출산 영향의 사전평가는 제·개정 법령 등을 대상으로 한다. 법령 등 제·개정의 긴급성 등을 감안하면, 사전영향평가의 절차는 간단·명료화할 필요가 있다. 따라서 법령 등의 향후 영향력이나 사회적 형평성 등에 대한 심층적인 분석이 시간상 불충분할 수 있으므로 평가절차는 표준화되어야 한다. 표준화 방안은 총 7단계로 구성되어 있다. 즉 ① 담당행정기관에 의한 평가서 및 기초자료 작성·제출, ② 저출산·고령사회위원회에 의한 의견수렴, ③ 자문, ④ 심의, ⑤ 평가결과 통보, ⑥ 담당행정기관에 의한 평가결과 조치 및 조치결과 통보(또는 이의 신청), ⑦ 저출산·고령사회위원회에 의한 조치결과 검토이다(그림 2 참조).

이상의 저출산 관련 사전영향평가 절차의 기본원칙들은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, ①~⑦의 전 과정은 입법예고 후 45일 이내에 완료하도록 한다. 단, 특별한 사안이나 이유가 존재하는 경우에는 담당행정기관과 협의 등을 통해 신속성 있게 일정을 조정한다. 자료 보완, 의견수렴, 개선방안 마련 등을 위해 평가기간의 연장이 필요한 경우에는 위원회와 담당행정기관과의 협의를 통해 기간을 연장한다. 조속한 시행이 요구되는 경우에는 법령 등을 우선 시행하고, 평가를 사후적으로 실시한다.

둘째, 중점평가대상 법령등에 대한 사전평가는 전 절차를 거치는 것을 원칙으로 한다. 단, 비중점평가대상 법령등에 대한 사전평가는 ①, ④, ⑤, ⑥만을 진행하도록 한다. 비중점평가대상일지라도 심의과정에서 중요한 사안으로 의결하는 경우에는 ①~⑦ 전 과정을 거친다. 비중점평가대상 법령등에 관한 사전영향평가의 또 다른 방안으로 담당행정기관에서 매뉴얼에 따라 자율적으로 실시하고, 그 결과를 보고하도록 한다. 위원회는 약식(서면)심의 후, 특별 사안이 없는 경우에 그 사실을 해당기관에 통보 후 종결한다. 만약, 심의과정에서 중대한 영향이 발견되는 경우에는 개선 또는 철회를 권고하도록 한다.

셋째, 사전영향평가 중 담당행정기관이 제출한 영향평가서 및 기초자료에 대한 수정 보완을 원하는 경우에는 언제든지 허용한다. 단, 수정 또는 보완한 사유를 부착하도록 한다.

그림 2. 저출산 영향의 사전평가절차 표준화 방안



주: 1) 중점평가대상 법령 등의 경우에는 전 과정을 거치도록 하며, 비중점평가대상 법령 등에 대해서는 음영부문의 절차만 진행
2) 전 과정은 입법예고 후 45일 이내에 처리 원칙(예외적으로 담당행정기관과 협의 통해 신속적으로 일정 조정 가능)

넷째, 법령등의 제·개정 시 입법예고 생략 등 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회에 사유서를 첨부하여 기초자료 작성의 유예를 신청할 수 있도록 한다.

한편, 법규 수준에 따른 사전영향평가 절차의 차이는 <표 5>에 요약, 제시되어 있다.

(2) 사후영향평가 절차

사전영향평가를 보완하기 위해 현행 법령등을 대상으로 평가하는 사후영향평가는 사전영향평가에 비해 시간상 제약이 덜하며, 이에 따라 중장기적인 계획 하에서 체계적으로 실시할 수 있다는 장점이 있다. 또한 사후영향평가에서는 실적이나 사례 등을 분석하여 영향력을 측정할 수 있으므로, 심층적이고 정밀한 평가가 가능하다.

법령등이 결혼·임신·출산·양육에 미치는 영향에 대한 사후평가의 절차는 사전영향평가의 경우와 유사하다. 다만 사후영향평가가 현행 법령등

에 대해 실시하는 점을 고려하여, 평가시기 등에서 법령·행정규칙·자치법규 간에 우선순위를 정할 필요가 있다. 즉, 사후영향평가의 표준화 절차는 ① 종합영향평가계획 수립 및 통보, ② 영향평가서 및 기초자료 작성·제출, ③ 심층 분석 실시, ④ 의견수렴 및 자문, ⑤ 심의·의결, ⑥ 평가결과 통보, ⑦ 평가결과 사후조치 및 조치결과 통보(또는 이의 신청), ⑧ 사후조치결과 검토 등 8단계로 구성된다(그림 3 참조).

이상의 저출산 영향의 사후평가 절차의 기본원칙들은 다음과 같이 제시할 수 있다.

표 5. 저출산 영향의 사전평가 대상에 따른 평가절차 차이

평가 대상	평가 절차
법령(법률·시행령·규칙) 제·개정안	<ul style="list-style-type: none"> • 담당행정기관은 소관 법령안 및 평가에 필요한 기초자료를 작성하여 관계기관과 협의를 시작하는 동시에 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)에 제출 • 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)는 입법예고 종료일까지 평가(약 30일)를 실시하고 평가결과를 통보
제·개정 행정규칙(훈령, 예규, 고시, 지침 등)안	<ul style="list-style-type: none"> • 담당행정기관은 소관 행정규칙안 및 평가에 필요한 기초자료를 작성하여 시행 30일전에 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)에 제출 • 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)는 접수 후 20일 내에 평가, 결과 통보
제·개정 자치법규(조례, 규칙, 교육규칙)안	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)가 제공하는 매뉴얼에 따라 지자체별로 평가 단 및 평가심의회를 구성하여 자율적 실시, 평가결과 보고 • 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)는 자치단체별 평가결과를 검토하여, 사안의 중대성이 인정되는 경우, 또는 지자체에서 자체 평가 후 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)에 심사요청의 경우에는 법령에 적용하고 있는 절차 통해 재평가

첫째, ①~⑧의 전 과정은 1년 이내에 완료하는 것을 기본원칙으로 한다. 특별한 사안이나 이유가 존재하는 경우에는 담당행정기관과의 협의 등을 통해 신축성 있게 일정을 조정하도록 한다. 자료 보완, 의견 수렴, 개선방안 마련 등을 위해 평가기간의 연장이 필요한 경우에는 협의를 통해 평가기간을 연장한다.

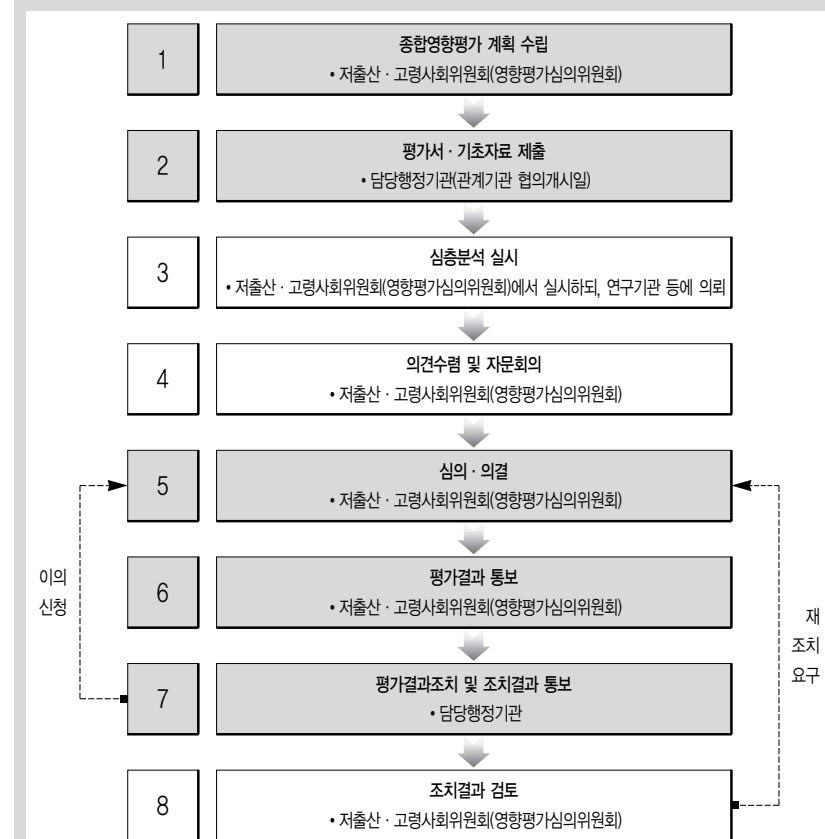
둘째, 중점평가대상 법령등에 대한 사후영향평가는 전체 표준화 평가절차를 거치는 것을 원칙으로 한다. 단, 비중점평가대상 법령등에 대한 사후영향평가는 ①, ②, ⑤, ⑥, ⑦만을 진행한다. 비중점평가대상일지라도 ⑤의 심의 과정에서 중요한 사안으로 의결하는 경우에는, 전 과정을 거치도록 한다.

셋째, 사후영향평가 과정 진행 중 담당행정기관이 제출한 영향평가서 및 기초자료에 대한 수정 보완을 원하는 경우에는 언제든지 가능토록 허용한다. 단, 수정 또는 보완한 사유를 부차하도록 한다.

넷째, 법령등의 제·개정의 경우, 입법예고 생략 등 특별한 사유가 있는 경우에는 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)에 사유서를 첨부하여 기초자료 작성의 유예를 신청할 수 있도록 한다.

한편, 법규 수준에 따른 사후영향평가의 절차 상 차이는 <표 6>에 요약, 제시되어 있다.

그림 3. 저출산 영향의 사후평가절차 표준화 방안



주: 1) 중점평가대상 법령등·정책은 전체 절차를, 비중점평가대상은 음영부문의 절차만 진행
2) 법령등마다 평가는 1년간 실시하되, 구체적인 일정은 관련 행정기관과 협의 후 결정

표 6. 저출산 영향의 사후평가 대상에 따른 평가절차

평가 대상	평가 절차
현행 법령(법률·시행령·규칙), 행정규칙(훈령, 예규, 고시, 지침 등), 정책	<ul style="list-style-type: none"> 표준화 사후영향평가절차 진행(단, 비중점평가대상은 약식 절차 진행) 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)는 종합평가계획을 수립, 매년 평가대상 법령, 시행규칙, 정책들을 선정하여, 소관 행정기관으로부터 필요한 기초자료를 제공 받아 평가 실시 및 결과 통보
현행 자치 법규(조례, 규칙, 교육규칙)	<ul style="list-style-type: none"> 평가계획에 의거 지자체에서 자치법규를 선정하여 자체 평가한 후, 그 결과를 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)에 제출 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)에서는 지자체별 평가결과를 검토하여, 사안의 중대성이 인정되는 경우에 한하여 표준화 평가절차 진행 지자체에서 자체 평가 후, 저출산·고령사회위원회(영향평가심의위원회)에 심사 요청 시 표준화 평가절차 진행

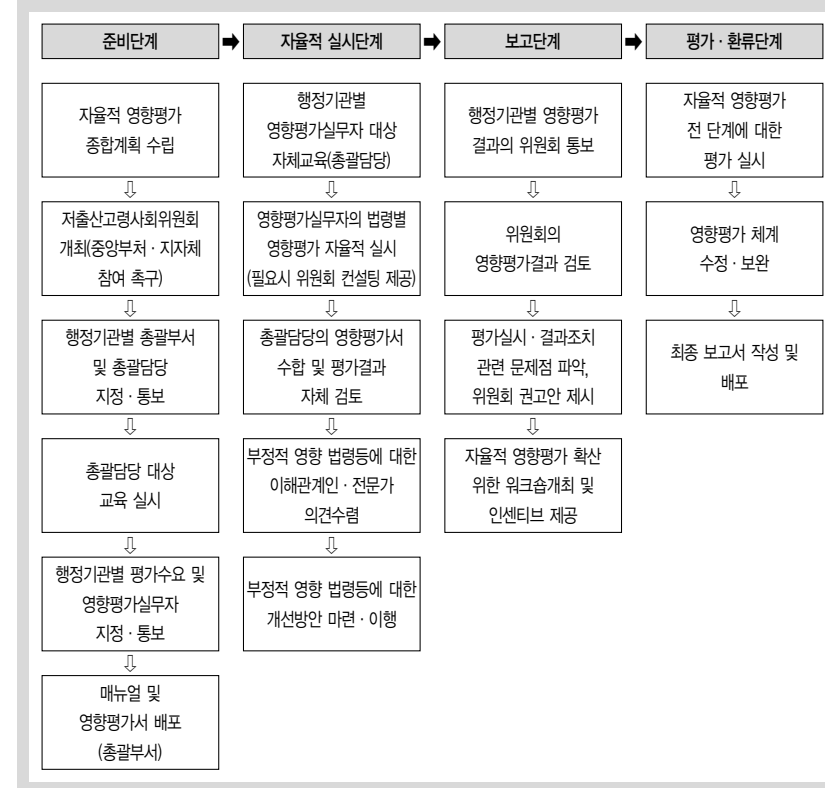
4. 저출산영향평가 추진 방안

1) 시범사업 추진 및 자율적 실시 촉진

저출산영향평가는 그 목적이나 취지가 아무리 좋을지라도 중앙부처 및 지방자치단체의 입장에서 보면 추가적인 업무 부담이 발생하여 소극적일 수밖에 없을 것이다. 이러한 상황에서 저출산영향평가가 도입될지라도 쉽게 수용되거나 정착될 수 없을 것이다. 따라서 저출산영향평가를 제도화하기 이전부터 행정기관 및 관련 공무원에게 관련지식을 제공하고 이해를 증진시키는 노력이 강구되어야 할 것이다. 그러한 방안으로 법제화 이전까지 업무협조 등을 통해 행정기관들로 하여금 저출산영향평가를 자율적으로 실시토록 한다.

한편, 초기에 자발적으로 저출산영향평가를 실시하겠다고 지원하는 행정기관은 많지 않을 것이다. 따라서 저출산관련 업무를 가장 많이 다루고 있는 부서와 관련 법령등을 선정하여, 업무협조 요청을 통해 시범사업을 실시한다. 자율적 저출산영향평가 실시의 시범사업은 단계적으로 추진한다. 예를 들어, 어느 특정 중앙부처나 지자체의 일부 부서의 법령등을 대상으로 시작하고, 그 후에 그 중앙부처 또는 지자체가 관할하는 모든 법령등으로 영향평가 대상을 확대한다. 한편, 시범사업 대상 중앙부처나 지자체는 처음에 1~3개 기관에서 시작하도록 한다. 이와 같은 시범사업이 완료된 후에는 그 결과를 평가하여 저출산영향평가 체계를 수정·보완하여, 전체 중앙부처 및 지자체를 대상으로 자율적 영향평가 실시를 촉구한다. 이러한 방안의 구체적인 내용은 [그림 4]와 같다.

그림 4. 자율적 저출산영향평가 실시 방안



2) 저출산영향평가 법제화

저출산영향평가는 「저출산·고령사회기본법」 제6조(다른 법률과의 관계)에 근거를 두고 시행할 수 있다. 이 조항에서 “국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 해야 한다”고 명시하고 있다. 그러나 이 조항만으로 저출산영향평가를 제도화하여, 중앙부처나 지방자치단체에 강력하게 의무로 부여하기에는 미약한 실정이다. 그 이유로 저출산·고령사회기본법에서 저출산영향평가의 기본 이념과 목적, 평가주체, 평가대

상, 평가시기, 평가방법, 평가절차, 사후조치 등을 구체적으로 규정하고 있지 않기 때문이다. 특히 저출산영향평가의 실시와 평가결과에 따른 법령등의 제·개정안의 수정·보완이나 현행 법령 등과 정책의 개선을 강제화하기에는 근거가 미약하다. 또한 저출산영향평가를 규제영향분석 등 타 영향평가제도와 법적으로 연계시킬 수 있는 근거가 없다.

따라서 저출산영향평가의 법제화가 중요하며, 이에 대해 두 가지 방안을 제시하였다(표 7). 하나의 방안은 저출산영향평가 실시를 위한 독립적인 법적 근거로서 특별법을 제정한다. 이러한 사례로는 환경영향평가제도의 법적 근거인 환경·교통·재해등에관한영향평가법을 들 수 있다. 또 다른 방안으로 저출산·고령사회기본법 내에 관련 규정(조항)을 신설하는 것이다. 사례로는 부패방지법(부패영향평가), 행정규제기본법(규제영향분석), 여성발전기본법(성별영향평가) 등을 들 수 있다.

이들 방안 중에 법률 제정의 용이성, 저출산·고령사회 대응관련 법체제의 통일성과 유기적 연계성 등을 감안할 때, 영향평가를 위한 별도의 법을 제정하기보다 저출산·고령사회기본법에 영향평가에 관한 장(章)을 신설하는 방안이 더 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 저출산영향평가를 강력하게 실시하고, 그 방법이나 절차 등을 포괄적이고 구체적으로 규정하기 위해서는 독립적인 법을 제정하는 방안도 적극적으로 고려할 수 있다. 여하간 어떠한 방안을 선택할지라도 당해 법률에서는 영향평가의 목적, 평가기준, 평가대상, 평가절차, 평가조직 등에 관한 상세 내용을 규정하여야 할 것이다.

표 7. 저출산영향평가 법제화 방안

구 분	저출산영향평가법 제정(1안)	저출산·고령사회기본법 개정(2안)
장점	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 추진의 근거로 유리 동 제도에 대한 행정기관 등의 인식 제고 효과 	<ul style="list-style-type: none"> 제정에 비해 개정의 용이 기본법의 기본 정신 및 목적과 유기적 연계 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> 법 제정 절차 등 곤란, 시기 지연 기본법과 혼동 여지 	<ul style="list-style-type: none"> 동 제도에 대한 강력한 인상 제기 상대적 미흡

3) 저출산영향평가 조직 설치

저출산영향평가를 체계적이고 효율적으로 실시하기 위해 저출산·고령사회위원회(저출산고령사회정책본부)에 상시적인 조직을 설치한다. 저출산영향평가심의위원회로는 저출산고령사회위원회 각 분과위원회를 활용한다. 주요 기능으로는 기존 법령 등이 저출산에 미친 영향 평가, 제·개정되는 법령이 향후 저출산에 미치는 영향, 개선조치 제안 등이다.

자문위원회를 전문가의 인력풀(전문가, 대학 교수, 관계부처 공무원, 시민단체 등) 형태로 구성·운영한다. 그 기능으로는 행정기관에서 제출한 영향평가서와 기초자료, 사무국에서 분석한 내용, 평가결과에 대한 행정기관별 제출 의견 등에 대한 자문 수행 등이다.

사무국은 심의위원회의 활동을 보조하기 위한 조직으로 저출산고령사회정책본부 조직을 변용하여 활용하도록 한다. 주요 기능으로는 영향평가와 관련한 종합계획수립, 행정기관과 협의, 영향평가서 및 기초자료 분석, 의견수렴, 전문가회의 개최, 평가결과 작성, 사후조치 환류 등의 업무 수행이다.

사무국의 기능을 전문적으로 지원하기 위한 '저출산영향평가지원단'을 구성, 운영한다. 그 이유로는 사무국만으로 방대한 법령, 행정규칙, 자치법규, 정책 등에 대한 저출산·고령화에 관한 사전 및 사후 영향평가 업무를 효과적으로 수행하기 곤란하기 때문이다. 이 지원단은 평가업무를 전문적으로 지원할 수 있도록 전문연구기관에 설립하는 것을 검토한다. 지원단에서는 자료 수집(실태조사 등), 심층 분석, 평가결과 종합화, 저감(개선)방안 도출 등을 지원하며, 특히 사후영향평가와 관련한 심층 분석을 실시하도록 한다.

4) 저출산영향평가 실효성 제고 방안

(1) 저출산영향평가와 타행정절차간의 연계성 강화

① 저출산영향평가 이후 절차 강화

저출산영향평가의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 저출산영향평가 이후 국무조정실의 규제개혁 심의, 법제처 심사, 국무회의 심의 과정에서 저출산영향평가 결과를 고려하도록 하는 것이다. 이중 국무조정실의 규제영향분석 시 저출산영향평가 결과와의 상충 여부 등을 검토하도록 한다.

② 규제영향평가시 저출산영향평가 추가 실시

법령등의 저출산에 대한 부정적인 영향을 일종의 규제로 간주하여 국무조정실에서 실시하는 규제영향평가의 일부로서 저출산영향평가를 실시하는 방안을 고려해볼 수 있다. 기본적으로 규제영향평가를 포함한 모든 영향평가는 비용-편익 분석에 기초를 두고 있다. 법령등이 미치는 부정적인 영향을 제거할 때 발생하는 비용보다 제거 후 기대되는 효과(편익)가 상대적으로 더 큰 경우에는 해당 법령등의 부정적인 요소를 제거하는 것이다. 이러한 관점에서 저출산영향평가를 규제영향평가의 일부 영역으로서 간주하여, 동일한 규제영향평가기준을 적용할 수 있다.

다만 저출산·고령화에 미치는 부정적인 영향을 기존의 일반적인 규제영향평가기준틀을 이용하

여 판정하는 데에 다소 어려움이 예상된다. 이와 관련하여 첫째, 규제영향분석에 관여되는 모든 공무원을 대상으로 저출산영향의 개념과 분석(평가)를 등에 대한 교육을 주기적으로 제공한다. 둘째, 더욱 적극적인 의미에서 규제영향 평가기준에 입각한 분석 결과로 저출산에 대한 부정적인 영향 여부를 별도로 점검하도록 한다.

그러나 이러한 방안은 여러 한계점을 안고 있다. 구체적으로 우선 규제영향평가는 기존부터 지속되어 온 고유한 평가틀에 입각하여 실시됨으로써, 법령등이나 정책들의 저출산관련 부정적 영향을 포괄적으로 평가하는 수단이 될 수 없다. 둘째, 규제영향평가가 보편적인 접근성을 지향하고 있는 반면, 저출산영향평가는 특수한 내용에 관한 평가를 지향하고 있다는 점이다. 즉 두 영향평가가 비용-편익 분석의 근본적인 영향평가 개념에 입각하고 있으나, 접근방법 등이 서로 달라 실질적으로 통합 운용이 불가능할 것이라는 점이다. 따라서 절충안으로 저출산·고령사회위원회에서 관련법에 근거하여 독자적으로 저출산영향평가를 실시하고, 그 결과를 국무조정실에 통보하여 규제개혁심의 시 반영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

(2) 시민단체의 저출산영향평가 결과에 대한 모니터링 유도

평가가 완료되면 평가 과정에서 발견된 부정적 영향을 저감시키기 위한 정책 대안을 마련하고 법령 개정, 예산 편성, 사업 지침 개선 등의 조치를 취하게 된다. 이는 저출산영향평가의 기본 목표이기도 하다. 그러나 현실적으로 저출산영향평가 결과로서 제시된 개선 사항 모두가 관련 행정기관에서 즉시 이행할 것으로 기대하기는 곤란하다. 개선 시기가 지연되거나 개선안이 무시될 수도 있기 때문이다. 자칫, 개선사항 이행 여부를 둘러싸고 저출산고령사회위원회와 담당행정기관 간에 갈등 등이 유발될 가능성도 배제할 수 없으며, 이는 일반국민으로 하여금 '부처 이기주의'로 비춰져 법령이나 정책에 대한 불신으로까지 이어질 수 있다.

따라서 저출산영향평가 결과의 실효성을 제고하기 위한 한 방편으로서 시민단체 등에서 평가결과와 사후조치를 모니터링 하도록 유도하는 것을 고려해 볼 수 있다. 즉 평가 완료 후에도 지속적인 정책 개선을 위하여 그리고 영향평가의 실효성을 제고하기 위하여 '저출산영향평가 모니터링단(가칭)'이 구성되도록 유도하는 것이다.

모니터링의 주체는 시민사회단체들로, 이들이 자발적으로 감시단을 구성·운영하는 것이다. 모니터링 대상은 영향평가결과로서 권고사항(폐지, 개선, 보완 등)이 있었던 법령 등이 해당된다. 구체적으로 담당행정기관에서 영향평가 결과를 제도 개선에 실질적으로 반영하고 있는 정도를 확인·점검하고, 그 반영 정도가 미흡한 경우에는 영향평가의 목적을 지속적으로 추구하는 것이다.

이러한 모니터링은 상시적으로 실시할 수 있으며, 인력 등을 고려하여 월별, 분기별 또는 연간별로 실시할 수 있다. 모니터링단의 주요 기능으로는 모니터링 단계들인 자료수집, 자료분석, 보고 및 대응으로 요약할 수 있다. Pivo&Rose은 모니터링 단계를 자료수집, 자료분석, 보고 및 대응의 4단계로 구분하고 있다(1991: 8-9).

이들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 저출산영향평가 결과로서 제도개선 요구사항의 이행 여부에 관한 자료를 수집한다. 이러한 자료는 기본적으로 영향평가기관이나 법령 등의 소관 행정기관으로부터 수집할 수 있다. 한편으로, 공표 법령 등을 인터넷 등을 다양한 경로를 통해 수집할 수 있다.

둘째, 영향평가결과와 이행결과간의 차이를 비교 분석하여 보고서를 작성한다.

셋째, 영향평가 결과가 법령 등의 개선에 제대로 반영되어 있지 못한 경우에 공개토론회 등을 통해 사회적 공감대를 형성한다.

넷째, 영향평가 결과를 제대로 이행하지 못한 담당행정기관에 서신이나 방문 등을 통해 영향평가 결과의 적극적인 반영을 권고한다. 그러한 노력에도 불구하고, 여전히 영향평가 결과의 이행 정도가 미흡한 경우에는 관련 내용을 여론화하여 기대되는 조치가 이행되도록 한다.

5. 결 언

저출산영향평가는 초저출산현상이 지속되고 있고 고령화가 급속하게 진전되고 있는 한국사회에서 도입할 수 있는 충분한 필요성을 가지고 있다. 이 글에서 제시하고 있는 저출산영향평가 체계와 실시 방안은 개념과 목적 및 평가기준에서 차이가 있을 뿐 방법론적으로는 국내·외 다른 영향평가와 근본적으로 동일한 속성을 지니고 있다. 결국, 저출산영향평가의 성패는 방법론적인 것보다 그 목적에 중앙부처와 지자체가 어느 정도 수용하는가에 달려 있다. 따라서 저출산영향평가를 성공적으로 도입·정착시키기 위해서는, 도입 이전 단계에서 중앙부처 및 지방자치단체를 대상으로 충분한 설명의 기회를 가져야 하며, 어떤 형태로도 협의과정을 거쳐야 할 것이다. 그리고 저출산영향평가 도입과 관련하여 시민사회를 포함한 각계각층의 공감대를 형성하고 지지를 구하는 노력도 중요하다. 이를 통해 중앙부처와 지자체를 설득하고 협조를 구하는 것이 용이할 수 있기 때문이다.