

정책자료 2017-05

# 인구(저출산)영향평가체계 도입 및 평가방법론에 관한 연구



김종훈

**【연구책임자】**

김종훈 한국보건사회연구원 연구위원

정책자료 2017-05

**인구(저출산)영향평가체계 도입  
및 평가방법론에 관한 연구**

발행일 2017년 12월  
저자 김 종 훈  
발행인 조 흥 식  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일(제8-142호)  
인쇄처 경성문화사

---

© 한국보건사회연구원 2017  
ISBN 978-89-6827-436-7 93330

## 발간사 <<

제3차 저출산·고령사회기본계획은 정책 추진 기반의 핵심이자 실천 도구로서 새로운 정책평가의 필요성을 반영한 '인구영향평가' 제도 마련과 시행에 대한 구체적 내용을 담았다. '인구영향평가' 체계에 대한 요구를 기본계획에 명시한 것은 몇 가지 배경에서 비롯된 것으로 생각된다. 우선, 인구변동의 추이가 지금까지의 인구 대책들에도 불구하고 기대 효과와 배치되는 혹은 이들 정책 대응과 무관한 방향으로 변화하고 있다. 원인은 정책의 전 과정에 걸쳐 다양하고 복합적일 수 있겠으나, 정책평가와 환류가 이미 시행된 저출산·고령화 대책의 문제점과 개선 방향을 바르게 짚어 내는 본연의 역할을 다하지 못하고 있는 것이 하나의 원인으로 판단된다. 그리고 정책 전 분야에 걸쳐 지난 30여 년간 꾸준히 강화되어 온 정책영향평가에 대한 믿음과 기대 혹은 시류가 작용하고 있는 것으로 보인다. 이러한 사정으로 인해 저출산·고령화 대책과 인구정책에 대한 제대로 된 정책성과평가의 대안이자 실질적인 정책영향평가로서 '인구영향평가'가 필요하다는 요구가 생겨나고 있는 것으로도 볼 수 있다.

본 보고서는 다음과 같은 목적을 위해 추진되었다. 첫째, 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 하여 저출산·고령화 대책 관련 기존의 정책(성과)평가체계와 양태를 다시 살펴보았다. 둘째, 인구영향평가제도로의 확장적 개선 요구에 답하기 위해 각종 선행 정책(영향)평가제도와 그 운용 선례를 정리, 분석하여 저출산·고령화 대책 또는 인구정책에 적용한 정책영향평가제도·체계 구축에 필요하고 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다. 셋째, 이를 바탕으로 하여 기존 정책성과평가제도의 개선 방향, 인구영향평가제도의 방향과 목표, 설계 기준을 제안하였다.

특히 인구구조 변화를 포함한 인구변동을 제대로 이해하고 설명하려면, 인구의 개별적 구성 요소인 개인과 가족 단위에서 개별적으로 이루어지는 선택과 행위를 구분해서 파악하는 동시에 사회현상으로서 인구 전체가 빚어내는 동태적이고 중장기에 걸친 변동 양상을 함께 분석할 수 있는 접근 방식이 필요하다. 이에 적합한 실증 방법론으로 이 보고서는 동태행위모형(dynamic programming model)을 제안하였다.

동태행위모형을 근간으로 하는 인구영향분석이 이와 같이 제한적으로 정책에 활용될 경우 간접적이거나 정책 수요자를 고려한 실질적이고 유효한 (인구)정책 선별, 개발의 근거를 제시할 수 있을 것이다. 특히, 정책 기획과 정책 성과평가에 종합적 관점의 중요성을 환기하는 데 유용한 역할을 할 수 있을 것으로 사료된다.

본 연구는 우리 연구원 김종훈 연구위원의 책임으로 수행하였다. 연구가 진행되는 동안 자문위원으로 참여하여 많은 도움 말씀을 주신 동국대학교 유삼현 교수와 원내 박종서 연구위원에게 감사를 표하며, 두 분의 익명 평가자에게 특별히 감사의 인사를 전한다. 마지막으로 이 연구의 내용은 한국보건사회연구원의 공식 입장이 아니라 연구진의 개인적 입장을 밝혀 둔다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

**김 상 호**

# 목 차

Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>7</b>
제1절 문제 제기 .....	9
제2절 연구의 목적 .....	12
<b>제2장 선행 정책평가제도 및 정책영향평가 .....</b>	<b>17</b>
제1절 선행 정책영향평가 사례: 고용·환경·규제·건강·가족·성별영향평가 .....	19
제2절 인구정책 관련 주요 정책평가 사례 .....	53
제3절 정책성과평가 개선을 위한 시사점 .....	67
<b>제3장 인구(저출산)영향평가의 기본 방향 .....</b>	<b>73</b>
제1절 인구영향평가의 성격과 목적 .....	75
제2절 평가방법론 구축 .....	78
<b>제4장 결론 및 정책적 제언 .....</b>	<b>81</b>
제1절 인구변동에 대한 구조적·내생적·동태적 분석과 이해 .....	83
제2절 정책적 제언 .....	84
<b>참고문헌 .....</b>	<b>87</b>

## 표 목차

〈표 2-1〉 규제영향평가분석서 착안 사항 및 점검 내용 .....	35
〈표 2-2〉 규제영향평가분석서 진행 절차 .....	36
〈표 2-3〉 건강영향평가 대상 .....	39
〈표 2-4〉 성별영향평가제도의 주요 내용 .....	47
〈표 2-5〉 성별영향평가제도의 시행 과정 .....	48

## 그림 목차

[그림 1-1] 인구변동(추이)의 외생적, 내생적 변화 .....	13
[그림 2-1] 우리나라의 주요 영향분석·평가제도 .....	20
[그림 2-2] 고용영향평가제도의 평가 진행 과정 .....	24
[그림 2-3] 환경영향평가제도의 평가 진행 과정 .....	29
[그림 2-4] 환경영향평가제도의 평가방법론 .....	30
[그림 2-5] 가족영향평가제도의 평가 진행 과정 .....	44
[그림 2-6] 이종차분 추정치에 대한 해석 .....	66
[그림 3-1] 인구변동(추이)의 외생적, 내생적 변화 .....	77

---

## Abstract <<

### **A Study on Population Policy Impact Analysis and Its Evaluation Methods**

Project Head: Kim, Jonghoon

Recent demographic changes in Korea are in large part attributed to its ultra-low fertility, and with its rate of decline so accelerating and alarming, public demand for better and more effective policy response is mounting ever higher. An important part of the discussion has been the calls for better ways to appraise population policies, namely an improved methods of policy impact analysis for policy measures towards low-fertility and aging.

This study looks into why the existing policy evaluation schemes and methods largely are incapable of telling the true effectiveness in case of population policies. Existing policy evaluation schemes and impact analysis methods on various policy areas are examined and re-evaluated. Specific interest is paid to issues and problems of standard policy assessment tools with policies aiming to change demographic dynamics and trends.

We show that demographic impacts of population policies are particularly complex, and so their effectiveness hard to report correctly. Effectiveness tests themselves and impact analy-

## 2 인구(저출산)영향평가체계 도입 및 평가방법론에 관한 연구

sis in population policies are considered and clarified in more detail. The issue of alignment or compatibility between policy goals and means is discussed further for the former. Candidates and requirements of possible theoretical framework for the latter are suggested.



## 1. 연구 배경 및 목적

제3차 저출산·고령사회기본계획은 정책 추진 기반의 핵심이자 실천 도구로서 새로운 정책평가의 필요성을 반영한 ‘인구영향평가’ 제도 마련과 시행에 대한 구체적 내용을 담았다. ‘인구영향평가’ 체계에 대한 요구를 기본계획에 명시한 것은 몇 가지 배경에서 비롯된 것으로 생각된다. 우선, 인구변동의 추이가 지금까지의 인구 대책들에도 불구하고 기대 효과와 배치되는 혹은 이들 정책 대응과 무관한 방향으로 변화하고 있다. 원인은 정책의 전 과정에 걸쳐 다양하고 복잡적일 수 있겠으나, 정책평가와 환류가 이미 시행된 저출산·고령화 대책의 문제점과 개선 방향을 바르게 짚어 내는 본연의 역할을 다하지 못하고 있는 것이 하나의 원인으로 판단된다. 그리고 정책 전 분야에 걸쳐 지난 30여 년간 꾸준히 강화되어 온 정책영향평가에 대한 믿음과 기대 혹은 시류가 작용하고 있는 것으로 보인다. 이러한 사정으로 인해 저출산·고령화 대책과 인구정책에 대한 제대로 된 정책성과평가의 대안이자 실질적인 정책영향평가로서 ‘인구영향평가’가 필요하다는 요구가 생겨나고 있는 것으로도 볼 수 있다.

이 보고서의 구체적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 하여 저출산·고령화 대책 관련 기존의 정책(성과)평가 체계와 양태를 다시 살펴보고자 한다. 둘째, 인구영향평가제도로의 확장적 개선 요구에 답하기 위해 각종 선행 정책(영향)평가제도와 그 운용 사례를 정리, 분석하여 저출산·고령화 대책 또는 인구정책에 적용한 정책영향평가제도·체계 구축에 필요하고 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 이를 바탕으로 하여 기존 정책성과평가제도의 개선 방향, 인

구영향평가제도의 방향과 목표, 설계 기준을 제안하고자 한다.

## 2. 주요 연구 결과

저출산, 고령화와 같은 인구변동의 증장기 추이는 개인과 가족의 근로·교육·혼인·주거·출산·보육에 관한 다차원 의사결정이 사회 전체에 걸쳐 집계(aggregate)된 사회현상이다. 이를 대변하는 인구지표와 변수들은 전형적인 증장기 거시-집계 시계열(long-term macro-aggregate time series)이다. 여기에 일정 시점에서 인구를 구성하는 연령대별, 성별, 지역별, 소득수준별, 교육수준별 하위 인구집단별로 각기 다른 관점과 이해에 따라 다른 선택의 문제에 대응한 결과가 중첩, 포괄되어 있는 복잡성을 더하면 인구변동 추이를 고용, 복지 혜택 수준, 보건수준 척도 등과 같은 정책 대상처럼 취급할 수 없다.

인구구조 변화를 포함한 인구변동을 제대로 이해하고 설명하려면, 인구의 개별적 구성 요소인 개인과 가족 단위에서 개별적으로 이루어지는 선택과 행위를 (미시적으로) 구분해서 파악하는 동시에 사회현상으로서 인구 전체가 빚어내는 동태적이고 증장기에 걸친 (거시적) 변동 양상을 함께 분석할 수 있는 접근 방식이 필요하다. 이에 적합한 실증 방법론으로 이 보고서에서는 동태행위모형(dynamic programming model)을 제안한다. 구조모형으로서 설정의 경직성과 오류 가능성, 통계적 안정성 및 강건성 확보의 어려움, 통계적 추론을 위한 계산상의 부담 등 모형 근본적 제약과 한계에도 불구하고 인구변동 추이를 결정하고 그로부터 영향을 받는 제반 사회·경제·문화제도 요인을 파악하고 분석하기 위해서는 동태행위모형 방식의 접근이 가장 유효한 것으로 판단된다. 모형의 실질적 구축과 활용에 이르기까지 최소한 (1) 인구동향이 세부적인 요소에까지

반영된 적정 인구데이터의 구축과 운영, (2) 이질적 행위자(heterogeneous agents)를 포함하고 (내생화된) 상태변수가 더 늘어나도록 모형을 확장하는 것이 후속 작업으로 요구된다. 기존의 실증 방법론들은 동태행위모형의 보완적 도구이자 모형의 강건성을 검증하는 방편으로 함께 활용될 필요가 있다.

### 3. 결론 및 시사점

저출산·고령화 대책과 인구정책의 방향 설정, 목표 수립, 목표에 정렬된 정책 추진 수단의 선택과 체계 구성, 정책의 효과성 판단과 환류를 위해 정책(성과)평가와 정책효과성 진단은 불가피하다. 다만 그 구현 수단이 정책영향평가나 정책영향분석의 성격과 내용을 지향할 이유나 필요는 없다.

정책평가, 효과성 진단을 위한 평가는 기존의 제도와 체계를 핵심 분야와 주제에 따른 부정기적 심층평가 방식으로 바꾸는 방향으로 개선할 수 있다. 또한, 정책 목표 달성을 최우선 가치로 여겨 목표에 적절하게 정렬된 정책수단과 그에 합당한 성과지표의 (재)설정이 전제되어야 하는데, 이를 위해서는 현재의 저출산·고령사회기본계획을 핵으로 하는 인구정책의 기본 방향과 기초, 체계와 구성의 전환적 개편이 우선되어야 한다.

이러한 정책 과정과 독립적으로 인구영향분석을 위해 연구되어 구축된 동태적 구조모형은 사전적으로 정책 시행에 따른 인구영향의 방향과 규모를 개략적으로 판단하는 모의실험용 도구로 유용하게 활용할 수 있다. 예비적 모의실험의 의미를 넘어선 사전적 규제, 정책효과성 판단과 환류 등의 도구로 활용하는 것은 정책적 위험과 비용을 고려했을 때 지양되어야 한다. 다만, 기존 정책평가 도구와 방법론, 해외 인구정책 성과 비교

## 6 인구(저출산)영향평가체계 도입 및 평가방법론에 관한 연구

등에 검증을 위한 유효한 수단으로 제한적으로 활용될 여지는 있다.

동태행위모형을 근간으로 하는 인구영향분석이 이와 같이 제한적으로 정책에 활용될 경우 간접적이거나 정책 수요자를 고려한 실질적이고 유효한 (인구)정책 선별, 개발의 근거를 제시할 수 있을 것이다. 특히, 정책 기획과 정책 성과평가에서 종합적 관점(정책 비용 및 효과의 외부성 및 동태성 인지, 장단기 시계와 시차에 대한 이해, 정책 간 중복과 간섭의 영향과 비용에 대한 인식 등)의 중요성을 환기하는 데 유용한 역할을 할 수 있을 것으로 사료된다.

\*주요 용어: 인구영향평가, 저출산·고령사회 정책, 정책영향평가

제 1 장

서론

제1절 문제 제기

제2절 연구의 목적



## 제1절 문제 제기

제3차 저출산·고령사회기본계획(2016년~2020년)은 기존의 저출산·고령화 대책의 범위와 규모를 확대, 강화하고 패러다임 전환을 선언할 만큼 더욱 강력한 인구 대책으로 묶어 내는 것을 핵심 목적으로 하여 만들어졌다. 더불어 정책 추진 기반의 핵심이자 실천 도구로서 새로운 정책평가의 필요성을 반영한 ‘인구영향평가’ 제도 마련과 시행에 대한 구체적 내용을 담았다. 정책 집행에 따른 성과와 효과성에 대한 평가, 그로부터의 환류에 대한 고려가 새삼스러운 것이 아님에도 새로운 ‘인구영향평가’ 체계에 대한 요구를 기본계획에 명시한 것은 적어도 다음 세 가지 정도의 배경에서 비롯된 것으로 생각된다.

무엇보다도, 인구변동의 추이가 지금까지의 인구 대책들에도 불구하고 기대 효과와 배치되는 혹은 이들 정책 대응과 무관한 방향으로 변화하고 있다. 우리나라의 저출산·고령화 현상은 이미 장기 구조적 추세로 자리 잡은 것으로 보이고 뚜렷한 반전의 기미 없이 당분간 더 심화할 것으로 예상된다. 특히, 저출산 추세의 구조적 심화는 두드러져서 2015년 이후 매년 주요 출생 관련 지표가 통계 집계 이후 최저이자 유례없는 수준으로 떨어지고 있다. 현재까지의 저출산·고령화 대책이 목표에 맞게 제대로 시행되어 효과를 내고 있는지 회의와 의구심이 커지는 것이 불가피하게 된 사정이다.

원인은 정책의 전 과정에 걸쳐 다양하고 복합적일 수 있겠으나, 정책평

가와 환류가 이미 시행된 저출산·고령화 대책의 문제점과 개선 방향을 바르게 짚어 내는 본연의 역할을 다하지 못하고 있는 것이 하나의 원인으로 판단된다. 기본계획 내의 여러 정책과제와 사업들에 대한 기존의 정책성과평가 및 효과성(심층)평가들이 제대로 이루어지고 평가 결과가 정책의 개선과 보완으로 유효하게 귀결되고 있는지에 대한 의구심도 커져 가고 있기 때문이다. 이러한 문제의식은 두 갈래 방향으로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 기존 정책성과평가 또는 효과성 평가가 더 실질적인 역할을 하도록 평가 체계와 절차, 내용을 획기적으로 보완하거나 대체하는 평가제도 개선 방안을 논의하는 방향이 있다. 지난해에 집행된 연간 시행계획의 집행도, 실적, 성과를 평가하는 연간 시행계획 성과평가나 부정기적으로 관심 대상 정책을 추려 좀 더 자세히 들여다보는 사업심층평가들이 이에 해당된다. 이는 평가제도의 체계, 수행 주체와 절차, 평가 기준과 성과지표, 평가방법에 대해 일상적으로 제기되는 정책평가제도 개선 요구에 해당하기도 한다. 저출산·고령화 대책에 대한 비판이나 문제의식과 결부될 때는 기존 정책성과평가 또는 효과성 평가를 전면적으로 개편하거나 대안이 되는 '인구영향평가'를 요구하는 것으로 나타난다. 기본계획의 정책담당자, 정책과제와 사업 실무자와 평가담당자들에게 주어지는 실천적, 실무적 문제로서의 '인구영향평가' 제도가 아마도 이에 해당할 것이다. 그 주된 내용은 평가 대상의 범위, 평가 내용, 평가 기준과 지표, 평가 주체와 과정, 평가 결과 처리 등 법적, 절차적 근거와 기반이 될 것이다.

다른 하나의 방향으로 기본계획을 축으로 하는 저출산·고령화 대책의 문제점에 더 무게를 두고 정책평가제도의 기본 취지·역할에 대한 근본적 물음에 집중한 '인구영향평가' 논의가 있을 수 있다. 2000년대 이래 우리 정부의 5개년 단위 종합인구정책인 저출산·고령사회기본계획이 이미 3차에 접어들었고 저출산·고령화 대책의 본격적 시행이 10년 이상 되었음



에도 정책의 효과 또는 정책 자원 투입(비용) 대비 성과에서 심각한 회의와 비판이 비등하고 있다. 저출산 대책을 중심으로 한 인구정책에 대한 냉소적 시각과 비판이 팽배한 가운데 저출산 대책을 넘어서 인구정책의 기조와 방향, 근본 구조 등 근본부터 다시 생각하고 바꾸어야 한다는 요구가 힘을 얻어 가고 있고, 이를 위한 핵심 정책 도구로서 저출산 대책, 고령화 대책에 대한 실효성 있는 평가가 필요하다는 의견이 있다. 그뿐만 아니라 인구정책의 방향 전환에 수반될 새로운 정책목표, 정책 성과지표들에 부합하는 새로운 그리고 개선된 정책평가체계 마련에 대한 필요도 대두된다. 이러한 관점에서의 ‘인구영향평가’ 제도는 외형적 틀과 구성 요소에 대한 각론보다는 무엇을(정책뿐만 아니라 인구변동의 원인과 결과가 되는 여러 요인들을 포괄하고), 어떻게(인구현상의 시계와 관점에서 상호 관계의 전체를 파악하고자 하는) 분석·평가할 것인가에 더 초점이 맞추어진 논의가 될 것이다.

인구정책에 대한 실효적인 평가와 환류에 대한 이러한 수요와 요구를 ‘인구영향평가’로 부르게 된 또 다른 배경에는 정책 전 분야에 걸쳐 지난 30여 년간 꾸준히 강화되어 온 정책영향평가(policy impact assessment/evaluation)에 대한 믿음과 기대 혹은 시류가 작용하고 있는 것으로 보인다. 아래에서 살펴보겠지만, 우리나라는 환경영향평가를 필두로 하여 여러 정책 영역에 걸쳐 이미 많은 정책영향평가제도와 체계가 구축되거나 시행되어 왔고 새로운 분야의 영향평가들이 지속적으로 기획, 제안되고 있다. 이 중 그 내용과 실효성에 무관하게 제도로서 존재하는 경우가 상당수인데 ‘인구영향평가’도 환경영향평가의 일부분으로 1984년 이래로 존재해 왔으나 ‘(정책·사업 시행에 따라) 인구증가·증감·이동에 미치는 직간접, 장단기 영향의 예측·분석’이라는 모호한 정의 아래 평가 대상 정책과 ‘인구영향’의 범위조차 불명확한, 제도를 위한 제도로 방치

되어 왔다. 관련 법제와 제도 현황이 직접적 종합 인구 대책인 저출산·고령사회기본계획의 세부 영역이나 정책 사업들에 대한 정책평가와 거의 무관한 것이 이를 방증한다. 어찌 보면 이러한 사정으로 인해 저출산·고령화 대책과 인구정책에 대한 제대로 된 정책성과평가의 대안이자 실질적인 정책영향평가로서 ‘인구영향평가’가 필요하다는 요구가 생겨나고 있는 것으로 볼 수 있다.

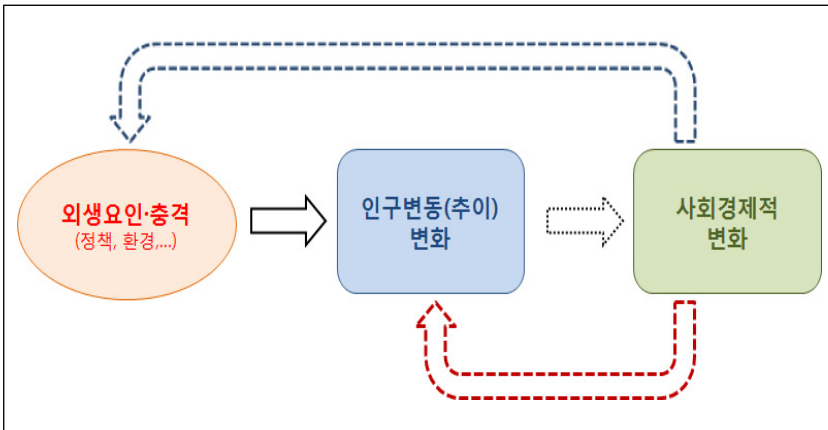
## 제2절 연구의 목적

정책평가의 가장 기본적인 전제는 무엇을(대상) 어디까지(범위) 평가할 것인가에 대한 결정 문제이다. 이에 따라 평가의 성격과 목적이 드러나고 그 역할과 한계가 설정되기 때문이다. 인구정책에 대한 평가를 고려할 때는 선택이 특히 어려운 문제가 된다. 평가 대상을 법적, 제도적으로 규정된 정책들(기본계획상의 저출산·고령화 대책)로 한정할지 더 넓게 인구변동에 의미 있는 변화를 가져올 수 있는 정책들을 두루 포괄할지 선택하는 것은 쉽지 않다. 실질적이고 유효한 정책 ‘영향’ 평가로 나아가기 위해 서라면 후자가 마땅하겠지만, 인구변동이 경제·문화·정치·과학기술·환경에 걸친 제도와 관습, 행태와 가치관이 복합적으로 작용한 결과로 나타나는 사회현상이라는 점에서, 환경영향평가에서처럼 대상 개별 정책 사업을 특정하기도, 고용영향평가에서처럼 고용에 미치는 직간접 영향을 기준으로 하여 선별하기도 간단치 않다.(저출산 대책에 대한 최근의 비판적 논의를 예로 든다면, 여기에 속하는 정책과제와 사업들이 과연 사회 전체적으로 출산을 회복·증대하고자 하는 상식적 목적에 부합한 것들인지조차 정책적으로 확신하기 어려운 사정에서도 이는 잘 관찰된다.)

평가 대상에 범위까지 더하게 되면 인구정책 고유의 어려움은 더 분명

히 드러난다. 전통적이고 일반적인 정책평가의 관점은, 정책을 외생적으로 주어지는 충격(external shocks)으로 간주하고 그에 따른 인구변동 추이의 변화가 기대한 정책목표를 달성할 만큼 충분히 크지 않다면 것이다. 여기에서 파생되는 사회·경제적 인구파급효과(인구영향)는 대체로 정책평가의 범위 밖에서 인구전망을 기초 여건의 하나로 반영한 추세나 전망으로 전제하는 형태를 띤다. 이는 지금까지의 인구 관련 정책성과평가와 효과성 평가들이 답습해 온 사례이기도 하다. 하지만 인구정책의 대상인 인구변동의 추이는 다른 정책 분야와는 확연히 다르다. 정책이나 여타 외생적 충격에 의한 추가적 인구변동은 규모, 장단기, 직간접 특성에 따라 시차를 두고 점진적으로 나타나기 마련이어서 파생되는 사회경제적 인구파급효과와 상호작용하면서 동태적으로 구현될 가능성이 크다. 이를 정책(또는 외부 충격) 효과의 ‘중장기 동태 경로’라고 부른다면, 인구정책에 대한 평가는 (굳이 정책영향평가를 지향하지 않더라도) 당연히 중장기 동태 경로에 따른 정책효과를 포함한 전체적인 정책 시행의 결과를 반영하는 내용과 방법을 따라야 한다.

[그림 1-1] 인구변동(추이)의 외생적, 내생적 변화



‘인구영향평가’를 명시적으로 지향한다면 중장기 동태 경로의 반영이 더더욱 필수적이다. 인구영향은 인구(변동)의 변화를 결과에 한정해서만 볼 수 없고 동시에 인구파급효과를 파생시키는 원인으로서도 파악해야 한다.

이상의 논의로부터, 이 보고서에서 답하고자 하는 기본 질문을 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 지금까지의 인구 관련 정책성과평가와 효과성 평가를 평가체계, 평가 대상과 범위, 평가 기준과 지표, 평가 절차 등을 중심으로 하여 개선·보완하는 것으로 충분한가?

(2) 지금까지의 정책 성과·효과성 평가의 한계와 문제점이 뚜렷하므로 대안적 정책영향평가 형태로 전면 개편하는 것이 필요한가? 그렇다면 어떤 모습이 되어야 하는가?

(3) 인구정책에서 정책영향평가는 가능한가? 정책평가 목적에 구애되는 ‘인구영향분석’은 가능하고 필요한가?

이 보고서의 구체적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 하여 저출산·고령화 대책 관련 기존의 정책(성과)평가체계와 양태를 다시 살펴보고자 한다. 구체적으로는 기존 정책평가가 대상 저출산·고령화 대책들의 실효성과 정책적 가치를 제대로 평가하고 있는지를 비판적으로 재고하고자 한다. 개별 정책과제와 사업들이 해당 성과지표의 달성, 더 나아가 저출산·고령화 정책목표의 달성에 실질적, 지속적으로 기여하는지, 그래서 이들 정책이 기획하고 시행된 애초의 정책 의도대로 인구변동의 부정적 양상을 반전, 완화하는 데 실질적으로 영향을 미치는지 판단할 필요가 있다.

둘째, 인구영향평가제도로의 확장적 개선 요구에 답하기 위해 각종 선행 정책(영향)평가제도와 그 운용 선례를 정리, 분석하여 저출산·고령화 대책 또는 인구정책에 적용한 정책영향평가제도·체계 구축에 필요하고 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

셋째, 이를 바탕으로 하여 기존 정책성과평가제도의 개선 방향, 인구영향평가제도의 방향과 목표, 설계 기준을 제안하고자 한다. 이를 위해 인구정책 또는 저출산·고령화 대책에서 정책영향평가가 가능한지, 그렇다면 어떤 의미와 한계를 지니는지 우선 살펴본다. 구체적인 체계 구축의 전 단계로 기존의 정책영향평가와 인구정책(성과)평가에 활용될 수 있는 실증 분석방법론을 검토하고 인구정책적 평가방법론의 조건과 형태를 가늠하는 것이 다음의 주요 논제이다. 기존의 정책영향평가 관련 연구가 주목하는 평가체계의 인프라와 외피-평가 절차와 과정, 기준과 지표, 평가 주체, 평가 대상, 평가 결과 활용 및 환류 과정-은 이 보고서에서 지엽적인 문제로 다루어질 것이다.

정책(성과)평가에 대한 갈증이, 특히 정책효과에 대한 의구심이 큰 인구정책 영역에서 더욱 커지고 있는 근저에는 ‘제 기능과 기대한 역할을 못 하고 있는 정책을 실효적으로 식별해 낼 수 있는가?’, ‘정책목표의 실질적인 달성(인구정책의 경우 인구변동의 양상에 적극적으로 영향을 미치는 것)이 기대되도록 정책수단을 수정, 보완, 전환해 나갈 근거를 제공할 수 있는가?’ 하는 기본 질문이 자리 잡고 있다. 이에 적극적으로 조응하는 ‘이상적’ 정책(성과)평가가 가능한지, 그것이 ‘정책영향평가’의 모습으로 인구정책에 적용될 여지가 있는지 살피는 것이 이 보고서의 가장 중요한 주제이다.



## 제 2 장

# 선행 정책평가제도 및 정책영향평가

제1절 선행 정책영향평가 사례:

고용·환경·규제·건강·가족·성별영향평가

제2절 인구정책 관련 주요 정책평가 사례

제3절 정책성과평가 개선을 위한 시사점





# 2

## 선행 정책평가제도 및 << 정책영향평가

### 제1절 선행 정책영향평가 사례: 고용·환경·규제·건강·가족·성별영향평가

정책영향평가에 대한 관심과 논의가 본격화된 지는 30여 년이 넘었다. 주로 사회간접자본 구축과 관련한 대형 재정사업에 국한되기는 했지만 환경·재정 관점에서 사업 단위로 시행되는 사전규제성 정책영향분석제도(환경영향평가, 예비타당성 검토제도)가 자리 잡은 것도 20년에 가깝고, 10여 년 전부터는 거의 모든 정책 부문별로 구체적인 영향평가제도가 구축, 실시되는 사례들이 축적되고 있다. 이 절에서는 다양한 정책영향평가 제도의 선행 사례를 살펴보고 인구(저출산) 정책에 적용하기 위한 시사점을 살펴본다. 우선 제도 구축과 활용이 가장 활발한 왕성한 고용영향평가를 위시하여 우리나라의 여러 정책영향평가의 현주소를 정리해 보고, 영향평가와 동렬에서 비교, 고찰해 볼 가치가 있는 몇 가지 주요 정부 정책평가 사례를 추가로 살펴보고자 한다.

일반적으로 따르는 경제협력개발기구(OECD)의 개념적 관례를 준용하자면 정책 대안의 효과(policy impact)에 대한 분석·평가는 ‘사전적으로 실시되는’ 영향분석(impact analysis)과 ‘사후적으로 수행되는’ 영향평가(impact assessment)로 구분해서 이해할 수 있다. 넓은 의미의 정책영향평가제도로 이 절에서 정리, 분석하는 정책평가·검토·심사 제도들이 사전(규제)성을 띠거나 환류를 주목적으로 한 사후적 성격을 지니는 경우로 나뉘는 배경이 이에 있다.

우리나라의 영향분석·평가는 환경영향평가(1981년)를 시발점으로 하

20 인구(저출산)영향평가체계 도입 및 평가방법론에 관한 연구

여 실시된 교통영향평가(1987년), 재해영향평가(1995년), 규제영향분석(1998년) 등이 주요 사례이다. 인구영향평가의 제도적 도입·시행은 인구영향을 환경영향의 틀 안에서 이해하여, 환경영향평가의 일부분으로 구축한 1984년으로 거슬러 올라가지만, 인구정책 관련 실질적 필요와 기대에 부응하는 영향분석·평가와는 무관하게 법령·제도적 장치에 그쳤다. 이는 2000년 초반 이래로 늘어나고 진화한 각종 영향평가제도들의 경우에도 크게 다르지 않은 모습이다. 이들을 사전-사후 기준으로 본다면 사전검토제도인 환경영향평가, 교통영향평가, 규제영향분석 등이 실효성과 정책 활용도가 높은 ‘영향분석’에 해당하지만 우리나라의 경우 규제영향분석을 제외하면 대개 영향평가라는 통칭으로 구분 없이 이해되는데 이는 아마도 가장 먼저 시행된 환경영향평가의 명명에서 비롯한 것으로 보인다.

[그림 2-1] 우리나라의 주요 영향분석·평가제도

	정 의	근거법	시행시기	평가대상
환경영향평가		환경보전법 제5조	1981년~	행정기관이 시행하는 도시개발, 산업단지, 에너지개발
전략환경영향평가	환경영향을 미치는 실시계획을 수립 할 때에 환경보전계획 과의 부합 여부 확인 및 대안(실질적 분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능 한 발전 을 도모하는 것	환경정책기본법 환경교통재해 등에 관한 영향평가법 환경영향평가법	1991년~	도시개발, 산업단지, 산업단지, 에너지개발, 항만, 도로의 건설
			2001년~	
			2009년~	
환경영향평가	환경영향을 미치는 실시계획 시행계획 등 여러 가지 승인 면허 또는 결정 등 불결에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사해 측정 가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련 하는 것	(구) 환경정책기본법		
소규모 환경영향평가	환경보전이 필요한 자연이나 개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에 저개발 사업을 시행 할 때에 인지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사해 측정 가하여 환경보전 방안을 마련 하는 것	(구) 환경정책기본법		
재해영향평가	자연재해에 영향을 미치는 개발사업으로 인한 재해 유발요인 을 조사해 측정 가 하고 이에 대한 대책을 마련 하는 것	자연재해대책법	1995년~	개발사업
인구영향평가	(내용) 1. 인구증가에 관한 직간접적인 파급효과 2. 정단기적으로 인구증가에 미치는 영향 3. 인구의 사회적 이동에 미치는 영향 4. 인구집중 여체를 위한 대안 등 (시행령) (내용) 1. 인구 및 사회 경제 현황 2. 인구증가 및 이동에 미치는 영향, 3. 인구집중여체를 위한 방안 (시행령)	수도권경비계획법 제22조 수도권경비계획법 제19조	1984년~	인적면적 이상의 토지구획정리사업, 주택지조성사업, 산업기지개발사업, 공업단지조성사업, 제개발사업 (시행령)
			1994년~	
			2001~08년	
규제영향분석	규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회경제행위 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측 분석 할 때 규제 의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것	행정규제기본법	1998년~	
부패영향평가	부패유발요인에 대하여 검토	부패방지법	2005년~	제 법령(법을 대통령령 총리령 부령 및 그 위임에 따른 훈령 예규 고시 공고와 조례 규칙)
고용영향평가	중요행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관정책이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석 평가	고용정책기본법	2010년~	고용노동부 소관 정책
성별영향분석평가	정책이 성평등에 미칠 영향을 평가	성별영향분석평가법	2012년~	
건강영향평가	환경영향평가 상의 환경유해인자가 국민건강에 미치는 영향을 평가	환경보건법		대통령령으로 정하는 행정계획 및 개발사업

자료: 저출산고령사회정책평가체계 개편 연구(한국개발연구원, 2018) <표 IV-1> 재인용.

## 1. 고용영향평가

2011년에 도입된 고용영향평가제도는 정부 정책, 사업, 제도에 따른 고용효과를 사전적 또는 사후적으로 분석하여 그 정책이 고유 목적 달성과 더불어 더 많은 일자리를 만들어 낼 수 있는지를 평가하고 양질의 많은 일자리를 창출하도록 유도하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다(고용정책기본법, 제13조). 고용영향평가의 대상은 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로서 (1) 기관장이 고용노동부 장관에게 요청하거나, (2) 고용정책심의회 심의에서 평가하기로 결정하거나, (3) 고용노동부 장관 직권으로 그 필요성이 인정되거나, (4) 대규모 예산이 투입되는 정책으로 대통령령으로 정하는 정책들을 포괄한다(고용정책기본법, 제13조 제2항).

고용영향평가는 2016년까지 사후적 영향평가의 성격이 짙었으나, 2017년부터는 사전 영향분석의 요소를 더 늘렸고, 평가의 대상도 정부 일자리사업, 대규모 사회간접자본 조성 사업, 공공조달 사업 등 정부재정사업과의 연계를 강화하는 방향으로 전환하였다.

고용영향평가제도는 정부의 정책, 즉 재정지출사업 집행이나 법·제도 개선 등을 대상으로 하여 사전·사후적으로 고용 친화적인 방향으로 정책이 수행될 수 있도록 다각적인 정책 대안을 모색하는 데 주안점을 둔다. 추가로 2016년 차기 연도 예산안 심사 시 보조 자료로 활용하기 위한 고용영향자체평가제도가 도입됨으로써 큰 틀에서 보면 고용영향평가제도의 위상 강화와 더불어 실효성도 강화되었다고 볼 수 있다.

고용영향평가제도 시행의 궁극적인 목표는 중앙 부처 및 자치단체의 정책사업이나 법·제도 등의 수립·추진으로 인해 예상되는 고용효과를 분석하여 해당 정책 조치들이 본래 의도한 목표를 달성하면서도 일자리의 수를 늘리고 질을 높이는 방향으로 추진될 수 있도록 정책 개선 권고안을

제시하는 데 있다. 경제성장의 낙수효과가 고용 창출로 이어지지 않는 ‘고용 없는 성장’에 대응한 지원정책으로서 고용영향평가제도의 존재 의의가 있다고 볼 수 있다.

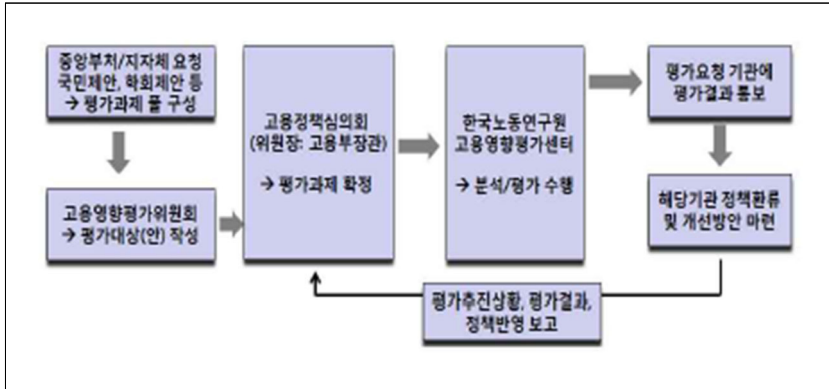
고용영향평가제도는 사전, 사후적, 비규제, 연성, 단기적인 성격을 띠며 평가 주체는 중앙정부 및 지자체이다(오상훈, 2016). 고용영향평가제도의 법적 근거는 2009년 「고용정책기본법」제13조 및 「고용정책기본법 시행령」제22조~제23조 법제화를 통해 마련되었고, 2010년 각 부처 주요 사업에 대한 시범 평가를 거친 후 2011년 이후 본격적인 평가 연구가 시행되었다. 「고용정책기본법」제13조에서는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 소관 정책이 일자리 증감, 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석·평가하고, 그 결과를 정책 수립·시행에 반영하도록 노력해야 한다고 명시하였다. 또한 2013년 박근혜 정부가 출범하며 국정 과제로 선정되었고, 한국노동연구원 고용영향평가 전담센터를 지정하여 평가 인력을 확충하고 「고용영향평가지침」을 마련한 바 있다. 아울러 고용노동부는 2016년 새로 도입한 고용영향자체평가제도의 근간이 되는 「고용정책기본법」 일부 개정법률안을 상정한 바 있다.

고용영향평가제도의 평가 대상은 기본적으로 고용에 미치는 영향이 큰 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책으로서 재정지출사업뿐 아니라 법·제도 및 규제 개선 정책을 포괄한다. 고용에 미치는 영향이 큰 정책이란 (1) 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 고용영향평가를 요청하는 정책, (2) 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획 또는 시행 중이거나 시행이 완료된 정책으로서, 정책심의회에서 고용영향평가를 하기로 심의한 정책, (3) 고용노동부 장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책, (4) 대규모 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책을 의미한다. 여기서 대통령령으로 정

하는 정책이란 「국가재정법」제38조에 따른 예비타당성조사 대상 사업으로서 고용노동부 장관이 기획재정부 장관과 협의를 거쳐 고용영향평가를 하기로 결정한 사업과 국회가 그 의결로 고용영향평가의 실시를 요구한 정책을 말한다(고용정책기본법 시행령 제22조③). 그동안 수행되었던 고용영향평가 연구는 고용률 70% 로드맵 추진과제 등 일자리 창출 핵심사업, 중앙 부처 및 자치단체의 주요 재정지출사업(인프라, R&D, 산업육성, 노동, 복지, 관광 분야 등), 고용에 미치는 영향이 큰 법·제도, 규제 개선 정책, 민간단체(경제단체, 노조, NGO 등) 및 국민이 제안하는 과제 등이다. 2013~2016년 4년 동안 총 90여 개 사업에 대해 고용영향평가를 실시하였거나 실시 중이며 이 중 정책이나 법·제도·규제 개선 등 비재정사업도 30% 수준을 차지한다.

평가 조직 및 평가의 진행 과정에 대해서 설명하면, 고용부와 고용영향평가센터는 협의를 거쳐 매년 사업계획(안)을 수립하고, 고용영향평가위원회가 평가 계획 및 대상 과제 선정(안)을 제출하면 고용정책심의위원회에서 평가 대상 과제를 확정한다. 평가 대상 과제의 선정 절차는, 고용부와 센터에서 국민 제안, 학회·전문가 제안, 중앙 부처·지자체 수요 조사 등을 통해 제안된 평가 과제 풀 구성 → 소관 부처·지자체와의 협의 → 평가 전문가, 고용부, 센터가 참여하는 고용영향평가 위원회 심의를 통한 평가 과제 확정 → 센터의, 내외부 전문가들을 중심으로 한 평가 과제 배정 및 수행이다. 평가는 상반기와 하반기 두 번에 걸쳐 이루어지며, 각각 동일한 절차를 밟는다. 이러한 절차를 도식화하면 아래 그림과 같다.

[그림 2-2] 고용영향평가제도의 평가 진행 과정



고용영향평가의 항목은 크게 사업 개요, 정책의 고용 연계성 분석, 양적 고용효과(거시 및 미시 분석), 질적 고용효과(실태조사, FGD), 고용효과 제고 방안 등으로 구성되어 있다. 사업 구조 파악 및 고용 연계성 분석의 주요 목표는 평가 대상 정책, 제도의 고유 목표와 주요 내용이 고용 창출(유지)과 어느 정도 연계되어 있는가를 점검·평가하고 고용 친화적인 정책 대안을 모색하는 것이다. 정량적 고용효과 분석(거시)은 대상 정책의 국민경제적 고용효과를 사전, 사후적으로 분석하여 재정지출의 고용 효율성을 평가하고 거시·산업적 고용 친화적 정책 대안을 모색한다.

고용영향평가는, 정책이 고용에 미치는 긍정적, 부정적 효과를 예측하고, 예상되는 고용 영향에 부합하는 인적자원개발정책을 수립·추진하여 향후에 있을 수 있는 인력 수급의 불일치를 최소화하며, 나아가 해당 정책이 추구하는 고유한 임무 달성과 함께 고용 창출력을 제고할 수 있는 고용 친화적인 정책 대안 모색을 위한 기초 자료 및 근거를 제시하는 데 주된 목적이 있다. 또한 다양한 평가방법론을 함께 적용하는 평가 연구자의 노력이 요구된다. 객관적이고 설득력 있는 평가 결과와 정책 대안을 제시하기 위해서는 다양한 평가방법론으로부터 도출되는 상이한 분석 결

과들을 종합적으로 정리·평가하는 평가 전문가의 역량이 필수적이다. 그리고 고용영향평가의 결과를 바탕으로 한 고용친화적인 정책 대안을 제시함에 있어서 경제·산업정책이 고용·노동시장정책과 연계될 수 있는 구체적인 방안을 함께 제시함으로써 정책 시너지를 제고하는 것이 필요하다(윤은규, 2011).

고용영향평가제도의 시사점은 다음과 같이 정리된다(오상훈, 2016). 고용영향평가의 결과를 바탕으로 한 고용친화적인 정책 대안을 제시함에 있어서 경제·산업정책이 고용·노동시장정책과 연계될 수 있는 구체적인 방안을 함께 제시함으로써 정책 시너지를 제고하는 것이 필요하다(윤은규, 2011). 또한 고용영향평가제도 영역이 심층 고용영향평가, 고용영향 자체평가, 지역균형인재 고용영향평가 등으로 다면화함으로써 이들 간 연계성 강화로 정책의 효과성과 효율성을 제고하는 방안을 강구할 필요가 있다. 마지막으로 거시 및 미시 차원에서 일자리 증감을 평가할 수 있는 평가방법론 개발 및 보완 작업을 진행하여 객관적인 평가 도구를 확보할 필요가 있다.

사전 준비 과정을 포함하여 10년에 이른 고용영향평가의 정책 실효성을 실질적인 역할과 정책 활용도를 기준으로 하여 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우선 평가가 연성, 비규제, 단기적 성격을 띠어 평가 결과의 환류와 활용도가 떨어지는 점이 두드러진다. 평가의 결과는 대개 고용노동부가 대상 정책의 소관 부처에 통보하고 개선방안과 후속 조치를 점검하는 것에 그치고 있고 고용 측면의 제언이 정책의 주요 사업목적에서 떨어지거나 괴리되는 경우, 고용 측면의 고려가 소관 부처의 정책 우선순위에서 밀리는 경우 평가가 상당 부분 무력화되는 경향을 벗어날 수 없다. 사전·사후 형태 여부가 평가제도의 진화 과정에서 중요한 정책적 의의를 지니지 못하는 원인도 여기에 있는 것으로 보인다. 하지만 직접적, 즉자

적 정책 활용도상의 이러한 단점이 오히려 평가의 대상과 범위를 고용과 직결된 정책으로만 한정할 필요가 없는 유연성의 바탕이 되고, 정책평가로서 정책 과정에 적극적으로 참여할 의무와 역할을 강요하지 않는다면 고용에 미치는 정책 파급효과의 단기적인 방향성을 진단하는 보편적이고 객관적인 기제로 활용될 여지도 크다. 정책영향평가보다는 고용영향분석으로서의 가치가 크다는 의미이다. 사전규제와 강제력이 없이 고용영향평가가 확대되고 발전해 온 이유가 아마도 여기에 있는 것으로 보인다. 다만 정책과 관련한 유연성이 다른 측면에서는 평가 결과에 대한 판단의 모호함이나 정책적 제언의 무의미함을 의미하는 것으로 볼 수도 있다.

고용영향평가제도에서 발전시켜 온 실증 방법론을 비롯한 평가방법론상의 한계와 개선 여지는 작지 않다. 정량적인 분석 실증모형 구축에 집중해 온 제도 발전 과정이 평가 자체의 단기적인 성격과 만나고 보니 (준)정책실험 방법론에 편중된 단기-미시적 한계효과 분석으로 정책 파급효과를 판단하려는 경향으로 강하게 나타나고 있는데, 이는 특히 고용 창출이 주된 목적인 아닌 일반적 평가 대상 정책의 경우에 실제 정책의 고용영향을 전체적으로 포착하는 데 근본적으로 미흡할 여지가 크다. 이른바 ‘고용유발 한계효과’의 추정 결과가 미미하거나 통계적으로 불확실한 많은 경우에 정량 평가의 결과가 무의미할 가능성이 큰 배경이기도 하다. 실증방법론의 일반적이고 통계적인 한계[통계적 유의성, 편이, 강건성; 실증모형의 설정(specification) 오류 등]에 대한 세심하고 보수적인 고려가 반영되다 보니 많은 경우 평가 결과가 불분명하거나 비확정적인 경향이 존재하여 이에 대한 판단에 정성적인 요소가 과도하게 작용할 여지도 크다.



## 2. 환경영향평가

환경영향평가제도란 환경정책의 방향을 합리적으로 모색하여 개발과 보전의 조화를 객관적으로 규명하고 계획이나 각종 개발계획을 수립·시행하는 데 예상되는 환경파괴와 환경오염을 사전에 차단·방지하기 위한 정책수단으로서 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발을 유도하여 쾌적한 환경을 유지·조성하는 것이라 할 수 있다(유현석, 2001).

환경영향평가제도는 1981년에 처음으로 시행되었고 환경영향평가법 제정(1993년)부터 본격적으로 실시되었다고 볼 수 있다. 평가 대상 사업은 도시 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지 개발, 항만 건설, 도로 건설, 수자원 개발, 철도 건설, 공항 건설, 하천의 이용 및 개발, 매립 및 개간 사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 특정 지역의 개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치, 기타 환경에 미치는 사업으로 대통령령으로 정하는 경우(환경영향평가법, 제4조)로 규정된다.

평가는 대상 사업을 시행함으로써 인해 영향받게 될 자연환경, 생활환경, 사회경제환경 분야에 대해 실시해야 하며, 주민 의견 수렴을 위한 설명회 또는 공청회를 의무적으로 포함하는 환경영향평가서의 협의·작성과 작성 후 승인이 사업 시행의 전제 조건이 되는 전형적인 사전규제 형식을 띤다. 1997년 관련법 개정이 이루어진 후, 사후적인 환경영향평가재평가, 환경영향평가서 허위 작성에 대한 벌칙 등이 도입되었다. 1999년 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법이 제정되면서 각각 다른 법률적 근거에 따라 시행되던 4대 영향평가(환경·교통·재해·인구영향평가)가 환경영향평가로 통합되었다.

미래 상황에 대한 예측에 기반하는 특성 때문에 환경영향평가제도는 본질적으로 불확실성을 내포한다. 이는 다른 인허가 제도와는 다른 환경

영향평가제도의 특징이다. 이 때문에 환경영향평가제도는 그 자체만으로는 완성될 수 없는 구조이며 불확실성 극복을 위한 환경영향평가 사후관리(EIA)가 필수적으로 요구된다. EIA의 목표는 약속의 이행, 환경영향평가의 불확실성 보완, 환류체계 구축 등이다(최준규, 2015).

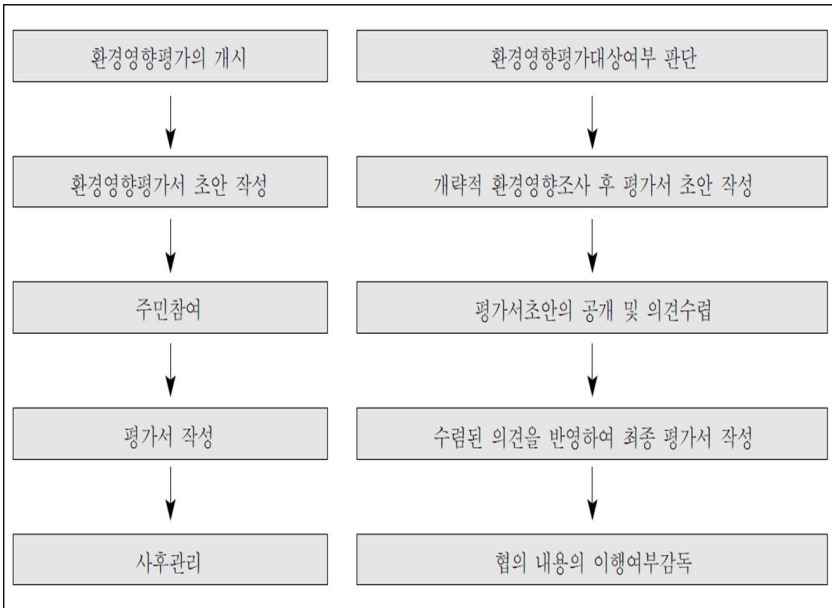
환경영향평가제도의 성격을 살펴보면, 우선 사전 예방적 환경관리수단이라 할 수 있다. 이는 사전환경성검토제도와 함께 자리매김하였고, 규제형의 성격을 지닌다. 다만 선진국의 경우는 의사결정형이 대부분이라 할 수 있다. 또한 협의적 성격을 지니는데, 실제로는 환경 문제에 관한 한 강력한 집행력을 지녀 인허가와 거의 동등한 효과를 지닌다. 평가의 주체는 고용영향평가와 마찬가지로 정부 부처 및 지자체이다.

1977년에 제정된 「환경보전법」 제5조에 행정기관이 시행하는 도시개발, 산업입지의 조성, 에너지개발 등에 대한 협의 근거가 마련됨으로써 도입되었고, 1981년 2월 '환경영향평가서작성에 관한 규정(환경청고시 제81-4호)' 고시와 함께 실시되었다. 이후, 「환경보전법」의 개정을 통해 대상 사업이 확대되면서 행정기관뿐만 아니라 공공단체, 정부타지기관 및 민간이 시행하는 사업이 포함되었다. 1990년 환경처는 환경영향평가에 관한 사항을 「환경정책기본법」에 정하고, 주민 의견 수렴 및 사후관리 제도를 도입하였으나, 환경영향평가 법상의 문제와 제도 운영상 나타난 문제점을 개선하기 위하여 1993년 「환경영향평가법」을 제정하였다(국가기록원, 2017).

환경영향평가제도의 평가 대상은 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조 및 시행령에 규정된 17개 분야 74개 사업이다. 세부적으로는 자연환경·생태계를 훼손할 우려가 있는 큰 개발사업, 공원지역 등에서 시행될 사업으로 환경적으로 민감한 사업, 환경영향이 장기적·복합적으로 발생하여 변화 예측이 곤란한 사업, 공단조성 등 대기·수질·소음진동

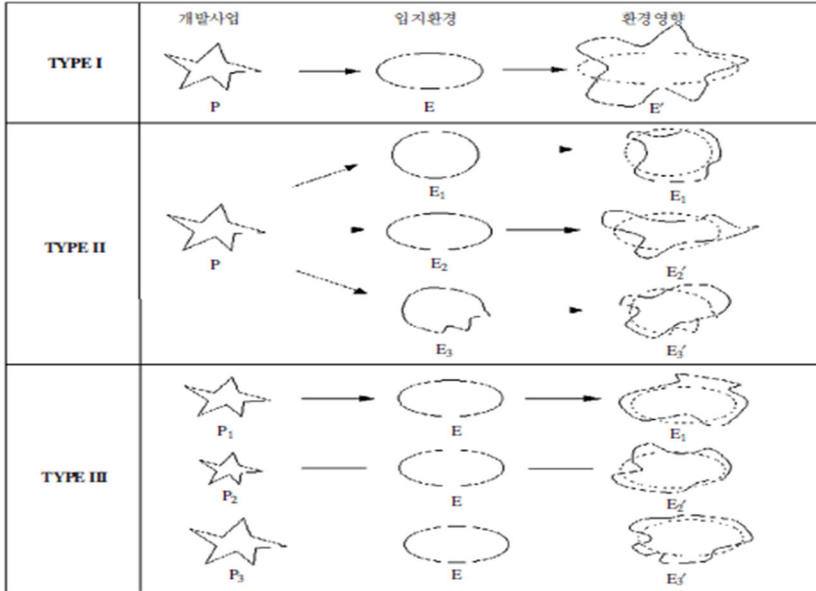
등 환경오염이 항구적으로 발생할 가능성이 있는 사업, 해안 매립 등 불가역적인 환경 피해가 발생할 가능성이 있는 사업 등이 있다. 평가서는 크게 자연환경과 생활환경, 사회경제환경의 3개 분야로 구분하여 전체 23개 항목에 대한 영향의 유무를 예측한 후 필요한 저감 방안을 제시한다(국가기록원, 2017).

[그림 2-3] 환경영향평가제도의 평가 진행 과정



환경영향평가제도의 평가방법은 크게 3가지로 구분될 수 있다.

[그림 2-4] 환경영향평가제도의 평가방법론



Type I은 한 가지 개발사업(P)의 형태와 종류가 확정된 상태에서 미리 선정된 입지의 생태계(E)에 미치는 영향을 평가하는 유형이다. Type II는 한 가지의 개발사업(P)이 서로 다른 입지의 생태계(E1, E2, E3)에 미치는 영향을 평가하여 환경영향이 가장 적은 사업을 선택하는 유형이다. 마지막으로 Type III는 서로 다른 개발사업(P1, P2, P3)이 이미 선정된 입지의 생태계(E)에 미치는 영향을 평가하여 환경영향이 가장 적은 사업을 선택하는 유형이다. 현행 환경영향평가제도에 해당하는 Type I에서 P는 사업자에게 제공받은 것으로 변경할 수 없으며, 변경하더라도 시기가 늦기 때문에 평가 결과에 따라 환경 친화적인 형태로 전환하거나 대안을 제시하는 것은 실질적으로 거의 불가능한 일이다. Type I에서는 하나의 개발 사업을 두고 환경 변화의 차이를 평가하는 반면, Type II와 Type III에서는 사업 시행 전과 후의 비교 평가보다는 입지 환경별 또는 사업별 환경

영향의 차이점이 주 관심사가 된다. 따라서 여기서는 제시된 대안 중에서 어느 입지 또는 어느 개발사업이 환경적으로 가장 타당한지를 도출하여야 한다(이무춘, 2000).

환경영향평가제도의 장단점은 다음과 같이 설명할 수 있다. 환경영향평가는 현재 이용할 수 있는 평가 기법, 정보, 자료 등을 바탕으로 하여 미래의 불확실한 환경 변화 상태를 예측하여 분석·평가하는 것이지만, 평가 기법 및 정보, 자료 등이 충분치 못하여 미래에 대해 정확히 예측하기 곤란한 단점이 있다. 경제적 손실에 비하여 환경적 손실은 계량화가 상대적으로 어려워 각 대안 간 과학적인 비교, 검토가 곤란하며, 개발과 보전의 조화 수준에 대한 판단 기준을 정하기 어려우므로 각 개인의 가치관에 따라 서로 다른 의견이 제시될 우려가 있다. 전반적으로는 개발에 환경성을 통합하려는 개발 주관 부처의 정책 의지 결여, 정책 및 계획 의사결정 수단으로서의 환경영향평가에 대한 인식 부족, 체계적인 모니터링 사후 관리 체계의 미흡, 주민 참여 기법 개발의 소홀, 짧은 기간과 적은 작성 비용, 대안의 배제, 누적영향평가의 어려움 등이 있다(송영일, 2005).

시사점으로는 환경영향평가제도의 실시 목적, 기능 및 역할 등에 대한 명확한 개념이 필요함을 제시할 수 있다. 환경영향평가제도를 운영하는 미국, 유럽 등지에서는 이 제도를 의사결정을 위한 협의제도로 운영하고 있으나, 우리나라에서는 시간이 지남에 따라 평가제도가 승인을 위한 행정수단으로 변화하였다. 현재 환경영향평가를 바라보는 국내의 시각은 다양한데 크게는 협의 또는 승인 수단으로 나뉘어 있어 이해관계에 따라 평가 결과에 대한 불만이 제기되며 사회적인 합의를 도출하는 데 애로 사항이 존재한다. 따라서 환경영향평가에 대한 개념 및 이 제도의 시행을 통하여 추구하고자 하는 목적 등을 명확하게 정립할 필요가 있다.(하나의 개발사업이 추진되기 위해서는 여러 가지의 절차가 존재하나 현재는 환

경영향평가 결과가 사업의 시행 여부를 결정하는 주요 사항으로 간주됨에 따라 객관적인 평가가 실시되기 어려운 것이 현실이다.) 또한 환경영향평가 관련 평가 기법을 개발하는 것이 중요하다. 환경영향평가 시 다루어야 하는 분야는 매우 광범위하나 이를 수행하기 위한 정부 차원의 자료 구축 및 기법 개발이 현재까지는 미흡한 실정이다. 이러한 상태에서 환경영향평가를 실시하면, 추구하고자 하는 이상에 부합하는 평가서를 작성하기 어려워 작성되는 평가서의 대부분이 결과적으로 부실한 평가서로 보일 수 있다. 따라서 사업자가 활용할 수 있는 다양한 정보 자료의 구축 및 기법 보급이 필요하며, 작성 기준 등은 현재 달성할 수 있는 범위 내에서 마련되는 것이 필요하다.(현재 마련된 작성 기준은 포괄적이긴 하지만, 일정 기간 사업자가 소화해 내기에는 다소 어려운 내용도 포함되어 있으며 이를 충족하지 못하면, 부실한 평가서로 평가되기도 한다.)

실효성 차원에서 환경영향평가는 대형 개발사업의 환경적 영향에 대한 주의와 인식 환기에 핵심적 도구로 활용되면서 사업의 직간접 환경영향을 받는 주민들의 의견과 이해가 반영되는 유효한 청구 역할을 담당하여 실질적인 증장기 편익을 제공하는 것으로 평가된다. 소규모 환경영향평가제도의 경우는 특히 입지 선정 및 인허가 절차가 상대적으로 쉬운 소규모 개발사업들의 난립이나 환경에 대한 고려가 무시된 지역 난개발을 방지하는 역할도 하는 것으로 판단된다. 하지만 경성, 규제성 평가가 개별 사업 단위에서 시행되는 형태는 (고용영향평가의 경우의 반대에 해당하는) 장단점을 분명히 내포한다. 평가의 부담과 비용이 큰 탓에 평가 대상 정책과제·사업의 선정-특히 법령화된 형식의 선정-이 제한적일 수밖에 없고, 평가 결과에 따른 판단과 후속 조치 과정의 절대성이 개별 사업 단위를 넘어선 유연한 적용에 근본적 제약이 된다. 특히, 인구 관련 정책이나 관심 대상 정책의 인구적 효과를 고려할 때 이러한 형식의 평가를 구

현하는 것이 가능할지, 얼마나 현실적일지는 매우 의문스럽다.

평가서 작성과 평가방법을 대상 사업을 넘어선 표준적 틀과 내용으로 일반화하기 어렵고, 환경영향을 증장기, 간접 요인을 반영하여 객관적으로 계량하기 어렵다는 점도 지적될 수 있다. 정량적 분석평가가 행정적, 정치적, 정무적 판단에 따른 정성적 조작에 의해 무력화되기 쉬운 임의성 문제도 간과하기 어려운 한계이다.

### 3. 규제영향평가

규제는 국가 운영의 원칙을 담은 규범으로서 국가 경쟁력을 높이고 삶의 질을 제고하기 위한 정부 정책을 추진하는 매우 중요한 수단이다. 하지만 과도하거나 시대에 뒤쳐진 규제는 오히려 국가 경쟁력을 저해할 뿐만 아니라 국민 삶을 더 어렵게 만들기도 한다. 이러한 이유로 규제개혁은 우리나라는 물론 선진국에서도 국가 주요 어젠다 중 하나로 인식된다(곽노성, 2011).

규제영향평가(분석)는 특정 규제 대안의 효과들을 체계적, 실증적 방법으로 분석하여 정책 결정의 객관적 근거를 전달하는 일련의 과정을 의미한다(김태운, 2000).

규제영향평가의 주요 목표로는 불필요하고 불합리한 규제의 신설을 방지하고 합리적인 규제 수단과 대안을 탐색하여 기존 규제의 합리적 개선을 유도하는 것과(곽노성, 2011) 규제 담당자들로 하여금 문제 해결을 위한 정책 대안의 탐색·설계 시 규제 및 비규제 대안(alternatives to regulation)을 망라하여 폭넓게 비교·검토하고, 규제의 도입이 불가피한 경우에도 규제의 비용·편익, 파급효과, 집행의 실효성 등을 균형 있게 고려하여 최선의 규제 대안을 선택하여 제시토록 하여 합리적 규제의사결정

(regulatory decision-making)을 유도하는 것이 있다(국무조정실, 2013).

우리나라의 규제영향평가는 호주 등 해외 국가와 달리 사후 모니터링 과정이 없는 것이 특징이다. 평가는 중앙행정기관이 담당하며, 그에 대한 근거는 다음과 같다. 행정규제기본법에서는 중앙행정기관의 장이 규제를 신설·강화하고자 할 때 규제영향분석서를 작성하도록 규정(법 제7조①항)하였으며, 입법예고 시에 규제영향분석서를 함께 공표하도록 규정하였다(법 제7조②항). 규제영향분석서 작성과 관련된 지침은 ‘규제개혁위원회’가 작성하여 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 규정하였다(법 제7조④항, 시행령 제6조④항)(국무조정실, 2013). 규제영향분석서는 원칙적으로 신설·강화되는 규제를 대상으로 하여 작성하는데 규제의 범위에 대해서는 「행정규제기본법」에서 정하였다. 또한 동법 제2조는 행정규제를 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다.)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항”이라고 정의하였다. 같은 조 제1항 2호는 ‘법령등’을 “법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정하여진 고시등”이라고 정의하였다. 한편, 동법 제3조 2항은 신설·강화 규제라 할지라도 동법이 적용되지 않는 경우를 적시하였는데 다음은 법에서 정한 규제영향분석서 작성 및 규제심사의 예외가 되는 사무이다.

평가 조직 및 평가 진행 과정은 다음과 같다. 규제를 신설·강화하고자 할 경우, 정책 입안 단계에서부터 규제영향분석을 실시하여 분석서를 작성한다. 먼저 소관 중앙행정기관의 장의 책임하에 분석서를 작성한다. 그 후 소관 실·국장, 과장 및 담당관 등을 명기한 후에(규제 실명제) 비용·효과 분석·비교 등 규제영향분석서 작성의 전문성 확보를 위해 외부연구기



관 용역 등을 적극 활용한다. 또한, 신설·강화 규제에 대하여 3개 평가 항목 7개 평가 요소를 중심으로 하여 가급적 계량적인 자료를 제시하여 기술한다. 기존 규제의 분석에서도 단순히 강화·기한 연장의 필요성에 대해서만 분석하지 말고 가급적 제로베이스(신설 규제 차원)에서 각 평가 요소별로 분석한다.

〈표 2-1〉 규제영향평가분석서 착안 사항 및 점검 내용

착안 사항	점검 내용
문제가 정확히 정의되었는가?	해결해야 할 문제가 정확히 규정되어야 하며, 그 본질과 규모, 발생 이유를 설명하여야 한다.
규제의 신설·강화 등 정부의 조치가 정당화되는가?	문제 해결을 위해 정부의 개입이 불가피하다는 것을 충분히 설명하여야 한다. - 기존 규제의 충실한 집행이 선행되어야 함에도 불구하고, 불필요하게 규제를 만들거나 강화하는 것은 아닌가? - 일방적인 규제보다는 교육 및 홍보, 정부 지원 등의 대안을 검토하였는가?
여러 가지 대안을 검토하였는가?	문제 해결을 위해 정부가 규제를 통해 개입하는 것이 불가피하다더라도, 합리적인 규제를 위해 여러 가지 대안을 검토·비교하였음을 설명해야 한다. - 대안이 규제의 강도, 규제 방식에서 적절한지를 검토했는가? - 대안이 공정경쟁과 자유 무역을 촉진하는가? - 중소기업의 부담 경감을 위해 기업 규모의 차이에 따른 규제 시기·방법 등의 차별화 필요성이 있는가?
규제의 편익이 비용을 정당화하는가?	대안에 대한 비용·편익 분석을 계량적 방법 등을 활용하여 충실히 실시했는가? - 외부 전문가를 활용하여 비용·편익 분석의 전문성·객관성이 확보되었는가?
규제의 적정성 여부	외국의 사례를 검토하였고 국제 표준(Global Standard)에 부합하는가? 상위 법령에서 위임한 범위를 벗어나 과도하게 규제하지는 않는가? 불필요하게 피규제자에게 행정적 부담을 지우는 것은 아닌가? 절차·구비서류 등을 간소화할 여지는 없는가?
이해관계인과의 협의	피규제자, 이해관계인, 관계 부처와 충분히 협의하였는가? 제시된 의견을 충실히 검토했는가?
집행의 현실성	규제 집행을 위한 인력·예산 등이 확보되어, 규제가 실효성 있게 집행될 수 있는가? 피규제자가 규제에 따른 의무를 이행하는 것이 기술적·현실적으로 가능한가?

자료: 안혁근(2014)

규제영향평가의 진행은 다음과 같이 이루어진다.

〈표 2-2〉 규제영향평가분석 진행 절차

연번	진행 과정	세부 내용
1	정책 입안	관련 법령 제·개정안을 마련하고 규제영향분석서를 작성한다.
2	입법예고 및 규제개혁위원회 등으로의 송부	관련 법령 제·개정안 입법예고 시 규제영향분석서를 함께 공표한다.
3	자체 심사	입법예고, 관계 부처 협의 등 과정에서 제기된 의견 등을 고려하여 규제영향분석서를 수정·보완한다.
4	규제개혁위원회 심사	규제개혁위원회에 신설·강화 규제심사를 요청한다.(규제영향분석서 첨부)
5	법제처 심사	법령 제·개정 작업을 진행한다.

자료: 안혁근(2014)

그 외에 비용편익분석, 비용효과분석, 위험분석 등을 실시한다.

규제영향평가제도의 장단점에 대해서 설명하자면, 우선 규제영향분석 제도는 중앙행정기관의 자체 규제심사와 규제개혁위원회의 규제심사 시에 규제의 타당성을 입증하기 위한 중요한 요소이다. 무분별한 규제를 양산하지 않는 장점이 있지만 규제영향분석서의 내용 충실성이나 전문성 부족 등으로 본연의 역할을 하지 못하고 있다. 국회예산정책처의 2010년 정부 규제영향분석서 평가 결과, 규제의 필요성 항목을 제외한 대부분 평가 항목의 작성 수준이 상당히 미흡한 것으로 평가되었다. 규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성 연구에서 2008년부터 3년간 1537개의 규제영향분석서를 평가한 결과, 94.3%인 1450건에 대해서 규제심사의 기초자료로서 정상적인 기능을 못 하고 있다고 평가하였다(안혁근, 2014). 이로부터 얻을 수 있는 시사점은 중앙 부처 규제영향분석 관련 능력을 강화하고 규제영향분석에 대한 더 적극적인 태도를 안내하는 제도적, 실질적 노력이 필요하다는 것과, 현행 규제영향분석제도는 형식화를

보이는 경향이 있어 규제의 비합리성과 부실화가 초래되는 실정으므로 이를 극복하기 위해 현행 규제영향분석제도의 시행 과정 중에서도 규제비용 분석의 현실적인 적용의 기준과 방법을 제시하는 것이라 할 수 있겠다.

정책 실효성 차원에서 그리고 인구 관련 정책(영향)평가의 관점에서, 규제영향평가(분석)에서 얻을 수 있는 시사점은 환경영향평가의 그것과 거의 같다. 예산 투입이 큰 대형 정책사업의 재정적 영향에 대한 견제와 보수적 판단의 도구로서 재정 안정성과 효율성 측면에서의 증장기 편익을 낳는 것으로 평가된다. 하지만 경성, 규제성 평가(분석)라는 특성에 기인한 경직성, 제약은 인구정책으로의 적용 가능성을 크게 제한하는 것으로 보이고, 평가의 정량적 요소를 행정적, 정치적, 정무적 판단에 따른 정성적 부분으로 쉽게 무력화할 가능성이 큰 임의성 문제도 다시 지적된다.

#### 4. 그 밖의 주요 영향평가: 건강·가족·성별영향평가

##### 가. 건강영향평가

건강영향평가(Health Impact Assessment, 이하 'HIA')는 “정책(policy), 계획(plan), 프로그램(program), 프로젝트(project)(이하 ‘4P’라 함)가 인체 건강에 미치는 영향과 그 분포를 파악하는 도구, 절차, 방법 또는 그 조합”이라고 정의된다. 우리나라는 건강영향평가의 대상이 환경영향평가 대상 사업 중 일부로 결정되어 있기 때문에 정책, 계획, 프로그램은 포함되지 않는다.

건강영향평가의 목적은 (1) 대상 사업의 시행이 야기하는 건강결정요인의 변화가 특정 인구집단의 건강에 미치는 잠재적 영향을 확인하고, (2) 인체 건강에 미치는 긍정적인 영향은 최대화하고 부정적 영향과 건강 불

평등은 최소화하여 사업계획을 조정하거나 대책을 마련하도록 의사 결정권자에게 정보를 제공하며, (3) 환경의 질이 건강에 미치는 영향에 대한 대국민적 인식을 높이기 위하여 환경유해인자로 인해 발생하는 질환 간 밀접한 인과관계를 지속적으로 발표하고, (4) 환경 문제와 국민 건강에 미치는 영향을 고려하는 사전 예방적 환경보건정책을 새로운 패러다임으로 전환하기 위하여 건강영향평가제도를 수행함으로써 환경유해인자를 사전에 파악하며, (5) 건강영향이 예상되는 주민과 계획수립기관·사업자 간 직접적인 논의 과정을 통해 사업 시행으로 인한 건강영향의 불확실성과 미흡한 자료를 보완할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 위해성 소통(Risk Communication)을 가능케 하는 데에 있다(환경영향평가 정보지원시스템, 2017). 외국의 경우에는 별도로 실시하는 평가제도이지만 우리나라에서는 환경영향평가의 대상 사업에 포함되어 있어 환경영향평가의 성격을 그대로 띤다.

건강영향평가는 「환경보건법」 제13조(건강영향 항목의 추가·평가 등) 제1항의 규정에 근거하여 실시한다.(제13조 제1항: 관계 행정기관의 장이나 환경영향평가 대상 사업의 사업계획을 수립하거나 시행하는 사업자는 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성 검토 또는 「환경영향평가법」 제2조 제1호에 따른 환경영향평가의 대상이 되는 행정계획 및 개발사업 중 대통령령으로 정하는 행정계획 및 개발사업에 대하여 검토·평가 항목에 환경유해인자가 국민 건강에 미치는 영향을 추가하여 환경부 장관이나 지방환경관서의 장에게 검토·평가에 대한 협의를 요청하여야 한다.)

평가 대상은 「환경보건법 시행령」 제12조(건강영향 항목의 추가·평가 대상)의 규정에 따라 대통령령으로 정하는 행정계획 및 개발사업(이하 ‘건강영향평가 대상 사업’)이다.

〈표 2-3〉 건강영향평가 대상

구분	대상 사업의 범위
1. 산업입지 및 산업단지의 조성	(1) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제6호에 따른 산업단지 개발사업 중 국가산업단지 또는 일반지방산업단지로서 면적이 15만㎡ 이상인 것
	(2) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 공장의 설립으로서 조성 면적이 15만㎡ 이상인 것. 다만, (1)에 해당하여 협의를 한 공장용지에 공장을 설립하는 경우를 제외한다.
2. 에너지개발	(1) 「전원개발촉진법」 제2조 제2호에 따른 전원개발사업 중 발전소로서 발전시설용량이 1만kW 이상인 화력발전소
	(2) 「전기사업법」 제2조 제14호에 따른 전기사업 중 발전소로서 발전시설용량이 1만kW 이상인 화력발전소
3. 폐기물처리시설, 분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설의 설치	(1) 「폐기물관리법」 제2조 제7호에 따른 폐기물처리시설 중 다음의 어느 하나의 시설의 설치사업 (가) 최종처리시설 중 매립시설로 폐기물매립시설의 조성 면적이 30만㎡ 이상 또는 매립용적이 330만㎡ 이상인 것 (나) 최종처리시설 중 매립시설로서 지정폐기물 처리시설의 조성 면적이 5만㎡ 이상 또는 매립용적이 25만㎡ 이상인 것 (다) 중간처리시설 중 소각시설로서 처리능력이 1일 100톤 이상인 것
	(2) 「가축분뇨의 이용 및 관리에 관한 법률」 제2조 제8호 또는 제9호에 따른 처리시설 또는 공공처리시설의 설치로서 처리용량이 1일 100㎏ 이상인 설치사업. 다만, 「하수도법」 제2조 제9호에 따른 공공하수처리시설로 분뇨 또는 축산폐수를 유입시켜 처리하는 시설은 제외한다.

자료: 김공현(2008)

평가 진행 과정은 다음과 같다. 우선 환경영향평가를 통해 파악된 개발 계획이나 개발사업으로 인한 환경적 변화요인이 건강영향에 미치는 영향을 평가하는 것이다. 기존 환경영향평가 항목인 '위생·공중보건' 분야의 평가가 건강을 고려하여 더 심도 있게 실시된다. 건강영향평가제도는 기존 환경영향평가 틀 내에서 운용되므로 기존의 평가 협의 절차를 큰 변화 없이 준용한다. 특히 평가서작성계획서심의위원회(스코핑 위원회)에 건강영향평가 또는 보건 전문가와 환경보건정책 담당자가 참여할 수 있도록 하여야 한다. 건강영향평가 내용 검토는 한국환경정책·평가연구원(KEI)과 환경부 장관이 협의권자인 경우는 환경부 환경보건정책과가 수

행한다. 지방청장이 협의권자인 경우는 유역청(또는 지방청) 환경평가과에서는 KEI와 (지역)환경보건 전문가 풀(pool)을 이용하여 내용을 검토하도록 할 수 있다(김공현, 2008).

건강영향평가는 평가방법론에 차이가 있다. 건강영향평가는 더 적극적인 저감 대책 수립이 용이하고, 사업자는 가능한 한 운영 비용이 저렴한 시설을 선호할 수 있는 가능성이 크다. 또한 환경기준이 없는 항목에 대한 저감 대책 수립의 법적 근거로 작동하여 더 상세한 모니터링 계획을 수립할 수 있다(이영수, 2008).

건강영향평가의 장단점은 다음과 같다. 단점은, 적절한 수기와 전문기술을 갖춘 사람들이 부족하고 건강영향평가에 대한 사회적 인식과 이해가 낮다는 것이다. 또한 건강영향사정을 위한 자원이 부족하며 현재도 공인된 도구나 방법이 없다. 기초가 되는 근거 간에 격차가 존재하여 이를 해결해야 할 제도적, 법리적 장치가 마련되어야 한다.

장점은, 환경 전문가, 건강 전문가, 사업자, 지역 주민, 승인기관, 기타 전문가들이 관여하고, 의사결정 과정에 공중 참여를 용이하게 한다는 것이다. 당해 사업으로 인해 발생할 수 있는 긍정적·부정적 건강영향과 건강 불평등을 확인 사업으로 인한 건강영향을 파악하고 어떤 요인이 건강에 영향을 미치는지를 인식하는 데 도움을 주며, 기관들 사이의 협력 개선을 위한 기초를 제공한다. 또한 취약집단의 건강상태에 초점을 맞추는데 기여하며 건강 부문에 대한 숨은 비용(hidden cost)을 줄일 수 있다. 이는 환경영향평가를 통해 파악된 개발계획이나 개발사업으로 인한 환경적 변화요인이 건강영향에 미치는 영향을 평가하는 것이다. 기존 환경영향평가 항목인 '위생·공중보건' 분야의 평가가 건강을 고려하여 더 심도 있게 실시된다. 마지막으로 환경영향평가로는 고려되지 못하는 환경유해인자의 건강영향과 어린이, 노인 등 건강약자(민감 계층)들에 대한 건강

영향 고려가 가능해진 것이다.

## 나. 가족영향평가

가족영향평가(Family Impact Analysis)는 가족정책의 영향이 어떠한지를 평가하는 것으로, 가족정책 시행으로 가정의 건강성이 얼마나 향상되었는가를 평가하는 것이다. 즉, 정책에 가족 친화적 관점을 도입하고 그 영향을 사정하기 위한 평가체계라고 할 수 있다. 가족영향평가는 가족정책과 프로그램, 서비스 등이 가족의 안정성과 가족관계, 가족 구성원의 책임 수행 능력에 미치는 과거, 현재, 미래의 영향을 평가하기 위한 것이다. 또한 미시적, 거시적 관점에서 가족에게 미치는 영향을 살펴 정책의 효율적인 실행을 돕기 위한 것으로 정책 과정 중의 하나로 수행된다. 마지막으로 정부정책이 가족과 가족 구성원에게 미치는 영향에 대한 국가적 인식을 확대하여 이를 통합적인 가족 관점에서의 정책을 실행할 수 있는 도구로 활용하기 위한 것이다.

가족영향평가가 추구하는 궁극적인 목표는 가족이 그들 자신을 돕거나 다른 사람들을 돕기 위한 능력을 향상하고자 하는 것, 정책, 프로그램이 가족에게 무슨 영향을 미쳤는지를 확인하고자 하는 것과 이들 정책이나 프로그램이 가족생활과 책임감을 약화할 것인지 강화할 것인지에 대한 답을 찾는 것이다(변화순 2008).

가족영향평가는 사전평가, 과정평가, 사후평가, 계속적 평가, 자체평가의 성격을 띤다. 일각에서는 사전평가를 집행이 이루어지기 전에 하는 평가라고 말하는데, 평가의 대상이 될 결과가 발생하기 전에 이루어지는 프로그램의 분석을 평가라고 부를 수 있느냐는 의문을 제기하기도 한다. 가족영향평가제도는 한 번의 평가로 끝내는 것이 아니라 계속적으로 전술한

사전평가와 사후평가를 실시하는 것이다. 이 외에도 평가 목적에 따라서 효과성 평가, 효율성 평가, 집행 평가, 정책구조 평가 등으로 분류할 수 있다. 평가(evaluation)는 정책이 의도한 목표와 목적을 충족하였는가에 초점을 맞추는 데 반해, 가족영향평가는 프로그램과 정책이 의도하지 않게 가족에게 부정적인 결과를 가져옴으로써 기대하지 않은 결과를 초래하는 측면까지 평가하므로 범위가 광범위하다고 볼 수 있다.

평가 주체는 중앙정부(미국)이며 주(州)정부와 주립대학이 연계하여 가족영향세미나(Family Impact Seminar)를 개최한다. 현재 22개 주에 가족영향세미나 네트워크가 형성되어 있고, 각 주마다 1년에 1~2회씩 세미나를 개최하고 있다.

가족영향평가제도의 평가 대상은 직접적으로 가족을 대상으로 한 정책 및 프로그램뿐 아니라 가족에 미칠 수 있는 모든 정책이다. 명시적으로 가족을 대상으로 입안하지 않았더라도, 그 정책이나 프로그램이 결과적으로 가족의 안정성, 가족 관계, 가족의 역할 수행 능력 등에 영향을 미치는지를 살펴보기 위한 사정(Assessment) 도구로 활용될 수 있기 때문이다. 이러한 내용을 적용했을 때, 가족영향평가의 적용 대상은 경제정책, 노동정책, 교육정책, 주택정책, 교통정책, 이민정책 등 다양한 정책에까지 확대될 수 있다(이현아, 2012).

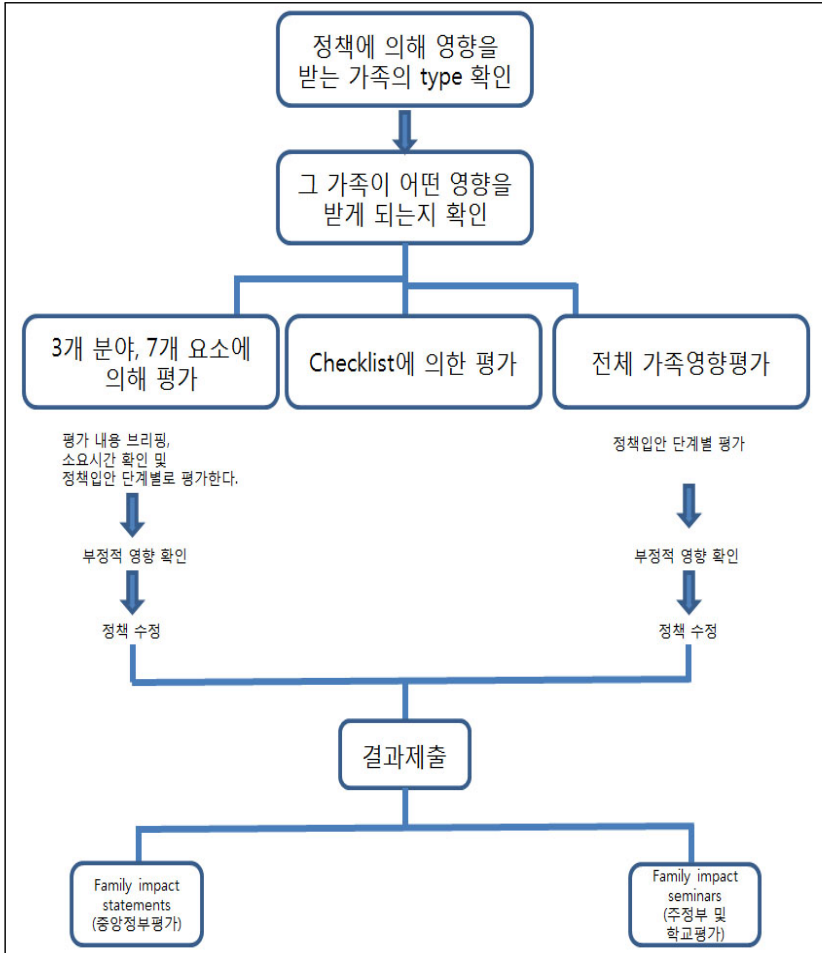
평가 진행 과정은 다음과 같다. 우선, 정책의 영향을 받는 가족 유형을 파악한다. 가족생활 주기, 소득, 교육수준, 문화적, 지리적, 인종적, 종교적 배경의 차이를 모두 고려하여 파악한다. 이때, 특별한 요구를 지닌 가족 구성원을 확인하는 절차가 포함된다. 예를 들어, 장애인은 신체적, 정신적으로 일반인에 비해 요구가 다를 수 있는데, 그러한 특이성을 고려하는 것이라 할 수 있다. 또한 합법적으로 인정받지는 못하지만 가족 구성원으로 기능을 하는 사람들도 확인한다. 다음은 '가족영향'을 파악



(identify the Family Impacts)하는 단계로 3개 분야, 7개 요인별 평가가 진행된다. 첫째 분야로 개인 및 가족 수준에서 정책의 '연쇄 효과(Chain effect)'를 분석한다. 또한 분석가들에게 정책 및 가족영향평가 방법론에 대한 교육을 실시해야 한다. 둘째 분야인 체크리스트에 의해서도 평가가 될 수 있는 방법이 있다. 이는 가족공학 및 가족영향평가에 대한 전문 지식이 없는 비전문가들을 위한 평가방법이고, 주로 호주에서 개발된 체크리스트를 권장하는 추세이다. 셋째 분야로 전체 가족영향분석 방법이 있는데, 이는 초기 단계에서 가족에게 중요한 영향을 미치기 위해 평가된 정책에 권장된다. 정량, 정성적 데이터를 혼합한 접근법은 가족영향평가 및 정책에 전문성을 가진 연구자들이 사용하도록 권장한다.

이러한 절차까지 마치고 나면 결과를 확산시키고 적용하는 단계에 진입한다. 가족에 대한 해로운 영향을 막거나 큰 긍정적 영향을 미치기 위해 수정 또는 정책의 변경을 공표한다.

[그림 2-5] 가족영향평가제도의 평가 진행 과정



자료: University of Hong Kong(2014).

가족영향평가제도의 장단점은 다음과 같다. 가족영향평가는 가족 관점 (family perspective)에서 정책의 효과를 의도적으로 평가함으로써 가족 관점의 정책 수립과 실행의 준거의 틀을 제시해 주는 강력한 수단이 될 수 있다. 또한 가족정책의 방향성을 명확하게 하고, 가족정책 운영의

체계성과 통합성을 확보할 수 있으며, 목표지향적, 성과지향적, 가치중심적 가족정책을 추진할 수 있다는 것이 장점으로 거론된다. 가족영향평가 제도를 검토해 보았을 때, 그 시사점은 가족영향평가가 가족 관점에서 모든 정책과 서비스, 프로그램을 평가하는 보편적인 제도가 되기 위해서는 객관적인 평가 기준이 필요하다는 것이다. 가족 구조적 관점에서 정책이 친가족적인지를 평가하는 기준으로 가족을 단위로 고려하였는지 또 가족 형태의 다양성을 고려하였는지, 가족의 형성과 유지에 기여하였는지가 제시되어야 한다. 또한 최근 정책의 지향이 예방성, 보편성, 맞춤형으로 전환되면서 가족에 대한 관심이 더욱 커지는 만큼, 가족정책연구에 대한 수요도 더 커지고 있다. 가족정책연구를 근거 중심으로 수행할 때 정책의 가족 관점을 강화할 수 있을 것이다. 이와 같은 시사점의 효과를 극대화하기 위해서는 가족영향평가제도를 도입하는 데에 가족영향평가의 법적 근거를 마련하는 것이 필수적 전제 요건이라 할 수 있겠다(이현아, 2012).

#### 다. 성별영향평가

성별영향평가는 법령·계획·사업 등 정부의 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 남성과 여성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적으로 분석, 평가함으로써 정부 정책이 성평등의 실현에 기여하도록 하는 제도를 의미한다. 성별영향평가는 정부 정책이 성별에 미치는 영향을 체계적·종합적으로 분석, 평가하여 실질적인 성평등을 실현하기 위한 것이다. 또한 정책의 성차별적 원인을 분석, 평가하고 합리적으로 개선함으로써 효율적인 정책 추진 체계를 확립하고 정책 수요자의 성별 특성에 기반한 정책 실행으로 국민 만족도를 높이기 위한 것이다(여성가족부, 2017).

성별영향평가는 성인지적 정책을 실천하기 위한 수단인 한 가지로서, 정책 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 분석, 평가함으로써 양성평등 정책이 개발·집행되도록 하는 데 그 목적이 있다(김동진, 2008). 사전평가, 비규제, 연성의 성격을 지니며 평가는 중앙정부 및 지자체가 나누어 실시한다. 중앙 부처 각 기관에서는 체크리스트와 분석평가서, 반영 계획을 작성하여 제출한다. 단, 정부홍보사업(인쇄물)은 분석평가서를 제출한다. 지자체 각 기관에서는 분석평가를 실시하고, 개선 의견은 반영 계획을 제출한다. 또한 분석평가서 검토 및 정책 개선 실적 관리는 기관별 분석평가책임관이 담당한다.

성별영향평가제도 시행의 근거는 성별영향분석평가법, 성별영향분석평가법 시행령 및 양성평등 기본법 제15조이다. 근거 마련의 추진 경과는 다음과 같다. 2002년, 여성발전기본법에 성별영향분석평가 근거 조항을 마련하였다. 2004년에 9개 기관(10개 과제)에 대한 시범사업을 실시하고, 2005년에 중앙행정기관 및 광역자치단체 ‘사업’을 대상으로 하여 본격적으로 실시하였다. 2006년에는 성별영향평가 대상을 기초자치단체로 하고, 2007년에 시도 교육청을 대상 기관으로 포함하는 등 대상을 지속적으로 확대하였다. 이후 성별영향분석평가법 제정(2011. 9. 15.) 및 성별영향분석평가법 개정(2012. 3. 16.) 및 2차 개정(2015. 2. 3.)과 시행(2015. 8. 4.)을 실시하여 현재에 이른다.

성별영향평가의 평가 대상은 적용받는 법에 따라 그 대상이 다르다. 법령의 경우, 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안이 해당된다. 계획의 경우, 법률에 따라 3년 이상 주기로 수립하는 계획이 해당된다. 사업의 경우, 중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 및 지방자치단체 세출예산의 단위사업이 해당된다.

〈표 2-4〉 성별영향평가제도의 주요 내용

평가 대상		각 기관	여성가족부
법령	제·개정 자치 법규안(지자체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치 법규안 및 체크리스트와 분석평가서 작성·제출</li> <li>• 분석평가 검토·협의를 기관별 분석평가책임관이 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영</li> </ul>
계획	증장기 계획 (지자체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당해 계획 수립안 및 체크리스트 외 분석평가서 작성·제출</li> <li>• 분석평가 검토·협의를 기관별 분석평가책임관이 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영</li> </ul>
사업	세출예산 사업 (지자체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체크리스트와 분석평가서 작성·제출</li> <li>• 검토·협의를 기관별 분석평가 책임관이 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영</li> </ul>
특정성별영향분석평가		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 정책에 대한 자료 협조</li> <li>• 개선 대책 수립·시행 및 반영 경과 통보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정성별영향분석평가 실시</li> <li>• 정책 개선 권고 및 반영 결과 점검</li> </ul>
분석평가 결과 종합		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관별 분석평가 결과 종합·제출 (익년도 2월 말)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 종합분석보고서 작성 및 제출 - 국무회의 보고 후 국회 제출</li> </ol>

자료: 윤연숙(2014).

성별영향분석평가위원회는 분석평가제도의 운영 및 개선 등에 관한 사항을 심의·조정하기 위해 여성가족부 장관 소속으로 설치한다. 이때 위원장은 여성가족부 차관이 담당한다. 또한 기관별로 분석평가책임관을 배치하여 효율적 분석평가를 위해 분석평가 사무와 밀접한 소속 실국장을 지정하여 운영한다.

〈표 2-5〉 성별영향평가제도의 시행 과정

수행 단계	세부 내용	수행 주체	비고
분석평가 대상 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (법령·계획) 법에 의해 실시</li> <li>• (사업) 각 부처별 주요정책사업 중 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 부처</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국여성정책연구원 의 컨설팅 제공</li> </ul>
체크리스트 및 분석평가서 작성·제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석평가 지표에 따라 과제 담당자가 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관 부서 → 여가부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성별영향분석평가 시스템(gia.mogef.go.kr)에 입력</li> </ul>
분석평가서 검토 및 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여가부의 검토 의견 통보</li> <li>• 각 기관은 검토 의견에 대한 반영 의견을 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여가부 → 소관 부서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검토 의견 구분: 원안 동의/개선 의견</li> </ul>
분석평가 결과 종합 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처별 분석평가 결과의 사업 반영 및 종합 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 부처 → 여가부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산사업은 성인지 예산서 첨부</li> </ul>

자료: 윤연숙(2014).

성별영향평가는 양적인 성장을 이루었지만, 결과의 환류 측면에서 아직 만족할 만한 평가를 받지 못하고 있다. 사전환경성검토나 환경영향평가제도가 규제로서 작용하는 것과는 달리 성별영향평가제도는 제도 개선을 위한 권고적 성격이 강하기 때문에 실제 관련 규정을 개정하거나 제도 개선을 위한 예산을 반영한 사례가 없다. 이는 내용이 구체적이지 않거나 담당 공무원이 추진할 수 있는 개선 방안으로 연결되지 않기 때문으로 보인다.

성별영향평가제도가 주는 시사점은 다음과 같다. 성별영향분석평가는 남녀 모두를 대상으로 하는 제도이고, 제도의 목적이 성평등 실현에 있음을 분명하게 하였다. 성별영향분석평가 대상을 계획과 법령으로 확대했다는 것인데, 특히 법령을 확대한 것은 성차별 법령이 입법화되는 것을 방지할 수 있는 구조가 마련되었다는 점에서 성주류화를 위한 기반이 구축되었다고 평가할 수 있다. 또한 성별영향분석평가의 추진체계와 지원

체계가 명문화됨으로써 성별영향분석평가서가 체계적으로 이루어질 수 있는 법적 구조가 있다는 것이다. 마지막으로 성별영향분석평가의 결과를 예산에 반영하도록 하는 성인지 예산과의 연계 규정을 명문화함으로써 성주류화의 실효성을 높였다고 할 수 있다(박선영, 2012).

이상에서 살펴본 사례들을 포함한 기성의 정책영향평가제도는 고용·환경영향평가와 규제영향분석을 제외하면 거의 대부분 실효적인 정책평가의 대안으로 인정받지 못하고 있거나, 실질적인 정책영향평가로 활용되지 않고 있다. 문제는 개별 영향평가제도의 원인으로 흔히 제시되는 외형적 조건-평가제도가 사전적인지 사후적인지, 연성 권고형인지 강제적 규제성을 띠는지-에 달려 있는 것이 아니다. 개별 제도의 배경과 내용과 구성요건이 서로 다르기 때문이고, 이에 따라 어떤 성격을 지니도록 규정되는 것이 최적인지가 제각각일 수 있기 때문이다. 영향평가제도의 실효성은 오히려 ‘무엇을, 왜 평가하고자 하는가’에 대한 답이 명확한 경우에만 보장되는 것으로 보인다. 더 나아가 대안적 정책평가제도로서 설득력과 현실성을 갖추기 위해서도 외형적 조건보다는 영향평가의 목적과 대상이 뚜렷한지가 더 중요한 것으로 판단된다. 서로 상반된 특성을 지니는 고용영향평가제도와 환경영향평가제도가 ‘평가를 위한 영향평가’들과 차별되는 지점이 여기에 있음에서도 이는 확인된다.

## 5. 재정사업 평가제도

정책영향평가와는 다른 성격과 목적을 지니는 평가제도이지만, 제도의 위상과 평가 관련 구성 요소 등에서 비교, 참조할 필요가 있는 사례가 재정사업 평가제도이다.(감사원의 정책감사제도는 평가 부분에 있어 넓은 의미에서 정책평가의 한 형태로도 간주할 수 있지만, 정책감사의 목적,

예외성, 용도로 보아 정책평가제도 또는 정책영향평가제도의 대안으로 고려하기에 적절할지는 의문이다.)

넓은 의미에서 재정사업 평가는 국가 재정이 수반되는 모든 사업들에 대하여 효과성과 효율성을 집행 과정, 인과관계 등의 파악을 통해 측정하는 업무이다(예산정책처, 2016). 수행 주체에 따라 재정사업 평가는 (행) 정부에서 주관하는 정부 재정사업 평가제도와 입법부인 국회예산정책처가 주도하는 재정사업 평가제도로 나뉜다.

정부의 재정사업 평가는 재정이 투입된 정책사업의 책무성을 제고하고, 정책 결정에 필요한 정보를 제공하는 것을 주목적으로 한다. 그 형태는 (1) 정부업무평가기본법에 근거하여 중앙행정기관과 지방자치단체, 공공 및 준·기타공공기관을 대상으로 하여 정례적으로 이루어지는 정부 업무평가, (2) 국가재정법에 근거하여 재정 운용 반영 목적으로 주요 재정사업에 특정하여 시행하는 재정사업자율평가와 재정사업심층평가, (3) 특정 목적의 사업과 대상에 한정된 경우인 미래창조과학부 주관의 (국가) 연구개발(R&D)사업평가와 지역발전위원회 주관의 지역발전사업평가, (4) 기타 주요 재정 관련 평가제도로 크게 나누어 볼 수 있다. 이들 중 (2)의 재정사업자율평가와 (3)의 평가제도들은 목적과 운용에 중복과 유사성이 분명함에도 불구하고 평가 주관기관별 분절적인 문제점을 해결하고자 2015년 4월부터 통합 재정사업 평가로 이들을 통합(자체평가+메타평가)하여 실시하고 있다.

기타 주요 재정관련 평가제도는 국가재정법에 의거하여 일정 규모 이상의 재정과 정부자원이 투입되는 대규모 사업의 사전적 선결 요건으로 요구되는 예비타당성조사와 사후적 검증과 총사업비 관리를 위한 제반 재정투자 평가 업무 그리고 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따라 시행되는 민간투자사업계획 검토 및 평가 절차로 구성된다. 이들 평가제도는



기획재정부의 책임하에 한국개발연구원을 주무 기관으로 하여 시행된다.

국회의 재정사업 평가는 국회의 예결산 심의와 국정감사를 지원하기 위하여 국가 주요 사업의 추진 여부, 개선 또는 중단 여부, 효과 및 부작용 등 정책 결정에 필요한 정보를 제공하고, 국가 주요 사업의 합법성, 효율성, 효과성을 (행정부와 독립적인) 사업평가를 통해 검증함으로써 사업 주체의 책임성을 확보하는 것을 목적으로 한다(예산정책처, 2016). 국회는 정부의 정책과 사업들을 감시하고 견제할 의무가 있으므로 국회법에 의거하여 예산정책처 주관으로 국가의 예결산, 기금과 재정 운용에 관련된 국가 주요 사업을 연구·분석·평가하고 의정활동을 지원하도록 되어 있다(국회예산정책처법 제3조). 이러한 연유에서 국회의 재정사업 평가는 국가적으로 중요하거나 시의성이 있는 사업, 범부처 혹은 대규모·역점 사업, 사회적 쟁점이 되는 주요 사업, 이들과 연계된 조세 지출, 이들 사업의 정책 변화에 따른 중장기 재정 과제, 정부 및 공공기관의 예산·결산 과제 등을 중심으로 하여 평가를 실시한다. 그리고 필요에 따라서는 인건비와 기관운영비까지 제한을 두지 않고 평가한다(예산정책처, 2016).

국회 재정사업 평가의 주요 내용은 대상 정책사업의 사업 계획, 사업 집행, 사업 성과로 나누어지는데, 평가의 목적과 용도에 맞게 예결산 관련 사업 집행도와 성과지표 달성도를 기준으로 한 실적평가에 주력하는 모습을 띤다. 평가방법의 구성 또한 이와 무관하지 않아, 정책평가에 준용되는 다양한 정성, 정량적 방법론을 두루 적용하면서도 정성적 요소[표적집단면접조사(FGI), 메타평가, 계층화분석법(AHP), 조건부가치측정법(CVM)]가 강하고 예산 관련 사업 집행과 성과 달성에 관한 평가[비용편익분석(CBA), 재무회계적 분석, 자료포락분석]에 치중하는 경향이 짙다. 다중회귀분석을 중심으로 한 기본적 통계적 추론과 산업 연관 분석 요소도 감안하고 있지만 기본 성격과 관점에서 회계적, 정책적 측면이 두드러

저 정책영향평가와 동렬에서 비교, 고려하기에는 이질적이다. 일반적 정책평가로 본다면 성과지표 달성도와 재정회계 기준에 따른 성과평가 또는 실적평가에 더 부합하는 평가제도이고 재정 건전성을 비롯한 재정적 판단에는 충실한 평가로 보인다. 하지만 평가 대상으로 선정된 주요 정책 사업들의 개별적 성격과 목적에 따른 특수성, 비정례적인 평가로서 평가 대상 사업 선정의 근거에 대한 고려가 부족하고, 예산 중심의 비용-편익 시각을 넘어서 정책사업의 실효성과 가치에 대한 포괄적이고 종합적인 판단에는 불충분한 평가로 판단된다.

이상에서 살펴본 재정사업 평가제도 가운데 새로운 정책영향평가 또는 더 심층적인 정책성과·효과성 평가를 위한 비교 대상이자 고려할 대안적 시사점을 주는 요소를 골라 본다면 기획재정부의 재정사업심층평가 정도만이 해당된다. 평가의 목적과 대상, 관점이 한정적이지 않은 유연한 틀을 갖추었고 정책의 실효성과 효과성을 평가하는 데에 지표·기준을 넘어선 포괄적 형태를 지향하기 때문이다. 위에서 논의한 주요 영향평가들과 마찬가지로 그러한 평가 실효성과 활용도가 실제 구현되고 있는지는 별개의 문제이다. 예비타당성조사는 경성, 사전규제성 특징에 따른 정책 활용도에서 환경영향평가와 비교할 만하지만, 재정 관점의 비용-편익 분석에 전적으로 맞추어져 있어 실질적인 정책(영향)평가 역할을 기대하기는 어려운 사정이 있다.

## 제2절 인구정책 관련 주요 정책평가 사례

이 절에서는 저출산·고령화 대책을 중심으로 하여 인구정책과 관련하여 시행 중이거나 최근에 논의되고 있는 주요 정책평가 사례를 두 갈래로 나누어 살펴보고자 한다. 우선 기존 인구 관련 정책 성과평가의 내용과 현황, 문제점을 살펴본다. 현재 정부의 인구정책이 망라된 저출산·고령사회기본계획에 대한 연례 시행계획성과평가, 모니터링 등이 이에 해당된다. 두 번째로 기본계획의 시행 이래로 지금에 이르기까지 지속되어 온 (새로운, 실효성 있는) '인구영향평가' 제도 구축과 시행에 대한 논의와 문제제기의 주된 방향, 핵심 내용과 한계를 대표적인 관련 선행 정책연구 두 사례(이삼식 외, 2007; 원종욱 외, 2016)를 통해 비판적으로 정리해 본다.

### 1. 기존의 인구정책 성과평가: 저출산·고령사회기본계획 성과평가 및 모니터링

인구정책 또는 저출산·고령화 대책에 대한 정책평가로 현재 작동하는 기제는 저출산·고령사회기본계획상의 정책성과평가와, 효과성 분석을 목적으로 시행되고 있는 기본계획 성과평가이다. 5개년 기본계획의 연간 단위 시행계획을 주된 평가 대상으로 하면 매년 전년도 시행계획의 개별 정책과제 및 사업들의 집행 결과에 대해 사업 주체인 정부 부처를 대상으로 하여 이루어진다. 이에 더하여 기존 성과평가의 한계(특히, 실적 취합의 어려움과 환류의 부재)에 대응하고자 2016년부터 (핵심과제) 모니터링 사업이 추가로 시행되고 있다. 연간 성과평가의 사각지대, 즉 성과평가가 미진한 영역, 더 심층적인 정책효과성 분석이 요구되는 분야를 중점

으로 하여 분기 또는 반기별로 연간 시행계획 추진 실적을 점검(2016년은 분기별로 4회, 2017년은 반기별로 2회)하도록 되어 있다.

성과평가의 주된 내용은 시행계획상의 예산과 정책자원 투입 중심으로 과제·사업의 집행도를 측정하는 부분과 이를 개별 정책과제 및 사업별로 미리 설정한 성과지표 목표수준과 비교하여 정책성과 달성도를 수치로 측정하여 평가하는 부분 그리고 그 결과를 바탕으로 하여 성과지표의 새로운 목표 수준을 설정하고 필요에 따라 성과지표의 개선·보완 방안을 제시하는 부속 정책환류 부분으로 구성된다. 모니터링은 적어도 근본 취지에서는 시행계획 성과평가의 이러한 형식과 절차적 틀에 구애받지 않고 내용을 자유롭게 구성할 수 있도록 재량을 부여해 성과평가에서 아쉽고 부족한 실질적인 정책효과성 평가를 강화하도록 되어 있으나 현실적으로는 시행 사례가 일천하고 그 내용과 결과에서도 성과평가와 차별성을 확보하지 못한 상태이다.

시행계획 성과평가의 기본 속성은 일반적 정부업무평가, 정부 재정사업자율평가, 국회 재정사업 평가제도의 문법과 형식을 충실히 따라 이들과 대동소이하다. 그 결과로 이들 평가들이 공유하는 근본적 한계를 공유한다. 냉정하게 보아 이들 평가제도는 정책효과성과 정책효율성을 제대로 측정하거나, 관련 정보와 정책적 시사점을 정책의 기획 또는 개선·보완에 적절하게 반영하거나, 활용하려는 정책성과평가 근본 목적에 부합하지 못하고, 절차와 형식의 객관성에만 매달린 행정평가, 평가 결과의 역할과 그에 대한 책임이 '휘발'된 실적평가, 즉 평가를 위한 평가에서 벗어나지 못하고 있다.

현재 기본계획의 성과평가제도가 지니는 문제점과 한계를 다음과 같이 정리(이소영 외, 2017)해 보면 이들 평가의 근본적 정체성 문제는 더 뚜렷해진다. 첫째, 평가를 받는 중앙정부의 개별 정책과제(사업)는 성과평

가뿐만 아니라 다양한 평가, 감사의 대상이 되기 때문에 중복과 간섭에 따른 비효율이 크다. 둘째, 개별 정책과제(사업)의 성과지표와 목표 수치를 설정한 부처의 사업 담당자가 수시로 보직을 이동하여 전문성이 떨어지고 평가 시점에 해당 사업을 담당하지 않는 책임성 부재가 발생하는 경우가 많다. 셋째, 사업을 수행, 평가, 심의하는 시점 차이로 인해 평가 결과의 실질적 환류는 실적 취합, 평가가 이루어지는 사업 수행 다음 연도가 아니라 추진 실적으로 정리되어 저출산·고령사회위원회에 보고, 심의되는 과정이 마무리되는 사업 2년 이후에나 가능한 환류 구조를 지니게 되어 평가의 핵심 취지인 정책환류는 형식적인 절차에 그치는 경우가 대부분이다. 넷째, 성과지표와 그 목표 수치의 설정이 개별 정책과제나 사업 단위로 이루어지는 구조이다 보니 이들 사업이 모여서 구성하는 상위 또는 전체 인구정책(또는 저출산 대책, 고령화 대책)의 목표와는 유리된 성과평가로 형해화되는 경우가 다반사이다.

기존 성과평가의 한계(특히, 실적 취합의 어려움과 환류의 부재)에 대응하고자 2016년부터 시행된 (핵심과제) 모니터링 사업도 지난 2년의 시행 과정을 되짚어 보면 두 가지 문제점이 노출된다. 우선 모니터링을 통해 시행계획에서 수정된 사항(성과지표, 목표치 등)이 연간 성과평가로 연계되지 못하고 있다. 또한, 중앙 부처 담당자의 입장에서 모니터링 사업에 대한 실적 점검인지, 성과평가를 통한 시행계획의 실적 점검인지 불명확하며, 중복되어 평가를 받아 행정적 비효율이 드러나고 있다.

근본적으로는, 이러한 정기적, 행정적, 절차적 집행·달성도 평가로 정책성과평가의 속성이 변모하는 과정, 실질적·실효적인 정책효과 포착을 통해 정책 과정에 유효한 기여를 하는 정책평가의 기본 목적이 충족되지 못하는 현상의 근저에는 ‘성과지표와 그 목표 수치를 설정하고 이를 기준으로 하여 정책성과를 점수 매기는’ 형식이 골간이 되는 정책평가의

암묵적 기본 전제가 있음을 지적할 필요가 있다. 평가제도의 절차와 결과에 대한 객관성 보장을 위한 최소 요건으로 당연시되는 이러한 틀은 평가에 대한 책임의 분산과 전가의 다른 이름이 되어 정작 내놓아야 하는 기본적 답(정책의 실효성과 효과성 또는 파급효과)을 제시하는 것과는 거리가 먼 평가가 이루어지는 핵심 원인이다. 성과지표와 목표 수치를 무엇으로, 왜, 어떻게 정하는가에 거의 전적으로 정책평가의 성패가 달려 있는 구조를 만들어 놓고 이 기준들을 결정하는 과정은 근거가 불투명하거나 임의적이거나 잘해야 개연적 근거 정도로 얼버무려지는 사정이기 때문이다. 일반론으로서서는 사업과제에 대한 성과지표의 개선, 더 나아가 상위 정책목표 및 추진 전략과의 연계 확보와 같은 개량적 접근 방식이 해법이 될 수 있을지부터 평가 대상과 목적에 따라 엄밀히 확인되어야 하겠지만, 정책의 최상위 목표(예: 출산율 제고, 노인빈곤 완화)와 중간 단계의 추진 전략, 더 하위의 개별 정책수단(사업 및 과제)으로까지의 연계가 특히 미약한 것으로 평가되는 저출산·고령화 대책의 경우 현행 성과평가의 점진적, 개량적 개선이 가능하고 유효할지 의문인 점은 커다란 한계이자 도전이다.

## 2. 실천적 ‘인구영향평가체계’ 방안에 대한 기존 연구의 성과와 한계

‘인구영향평가제도’ 또는 인구, 저출산, 고령화 관련 정책영향평가제도의 가능성을 탐색하고 실천적인 도입 방안을 제안하는 것을 표방한 기존의 정책연구 사례들을 살펴보면, 실제로는 거의 대부분 (1) 현재의 인구 정책 틀(저출산·고령사회기본계획) 안에서 이미 인구정책으로 간주되는 정책 사업·과제들의 ‘인구영향(인구변동의 전후방 파급효과)’을 제대로 측정하고, (2) 지금의 성과평가제도의 골간은 유지하되 평가 대상과 범

위, 기준과 지표, 방법과 절차를 대폭 개량, 보완한 개선안을 제시하는 데 목적이 있는 것으로 요약된다. 실질적인 정책영향평가체계를 도입해 기존 성과평가제도의 대안으로 삼는 기초 전환이나, 평가 대상으로 삼을 인구정책(저출산 대책 또는 고령화 대책)을 제도적, 사전적으로 규정하기보다는 (환경·고용영향평가의 경우에서처럼) 실효적 필요에 따라 유연하게 선정하는 획기적 개념 변화를 염두에 두지 않는, 소극적, 개량적 보완의 관점에서 벗어나지 못하고 있다.

대표적인 경우로 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 하여 인구정책 전반을 살핀 이삼식 외(2007)가 있고, 제3차 기본계획의 시행(2016년) 이후로 일부 지방자치단체 주도로 인구정책(주로 저출산 대책)의 독자적 수립과 이에 동반한 인구정책영향평가제도의 도입 시행 움직임과 관련한 초기 논의(경기도가족여성연구원, 2018)가 있다. 후자의 경우 2018년 경기도에서 인구영향평가시범사업을 처음 수행한 정도이고 평가제도의 토대인 지방자치단체의 독자적 인구정책이 목표, 구조, 내용, 수립 운영 주체와 수단 등에서 아직 초보적인 형태도 갖추지 못한 상황이라 인구정책 고유의 정책성과평가조차도 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이삼식 외(2007)는 저출산·고령화 정책영향평가체계 구축에 관한 가능성 탐색과 실질적 대안 제시라는 목표보다는 정부 업무평가제도의 속성을 공유하는 기존 시행계획 성과평가의 개량적 확장에 그쳤다. 이 점은 법률적, 제도적 검토에 주력하여 평가 대상과 범위, 단계와 절차, 주체와 운영 등 외형적 체계 구축에 국한한 모습에서 분명하다. 평가의 실효성과 관계된 구체적인 실증방법론에 대한 논의, 평가제도 구축에 있어 인구정책의 보편성과 특수성에 대한 고려 같은 요소가 전혀 포함되어 있지 않은 점에서도 두드러진다. 앞 소절과 이전 절에서 보았듯이 인구정책의 실효성과 효과성을 제대로 평가할 수 있는 - ‘개별 저출산 대책이 명목으로 삼

는 목표를 달성하는지, 대책의 효과가 어떤 경로를 거쳐서 ‘(합계)출산율 제고’라는 상위 정책목표에 얼마만큼 나타나는지, 그런 관점에서 대책의 인구영향(효과성)이 의심스럽다면 어디에 문제가 있는지’ 등에 답하고 설명할 수 있는 - 실질적 평가제도의 개선을 기대하기에는 미흡한 것으로 판단된다. ‘정책영향평가’는 차치하고 정책성과·효과성평가로서도 내실 있는 개선 방안을 제시하였는지 의심스러운 이유다. 앞서 지적했듯이 개량적 대안으로서 최소한의 의미가 있으려면 적어도 성과지표와 목표 수치 선정의 과정, 내용, 근거에 대한 더 개선된 제안이 필수적이다.

이와 대조적으로 일군의 인구영향평가체계 탐색 연구들은 (1) 정량적 실증평가방법론의 개발과 체계화, (2) 정량적 정책한계효과 분석을 핵심으로 하는 계량평가모형의 구축을 인구영향평가체계의 주축으로 보는 실증연구의 경향을 띤다. 대표적인 예가 원종욱 외(2016)이다. 정책평가를 염두에 두기보다는 정책적 활용(정책한계효과, 정책탄력성 추정) 정도의 간접적 연관성에 그치지만 정책영향평가의 방법론적 기반을 제공하는 각종 정책·학술연구들[예를 들어, 출산율·출산 의도와 결혼, 성평등, 여성 경제활동, 주거안정성의 관계에 대한 연구, 가족지원정책(의 양과 질)이 출산 행태에 미치는 영향에 대한 분석 연구, 인구변동과 소득분배·불평등의 관계에 대한 연구 등]도 이에 해당한다.

원종욱 외(2016)는 인구영향평가체계 구축을 위한 탐색 연구를 목표로 삼았지만, 구체적으로는 모범 사례인 고용영향평가를 명시적인 준거로 삼아 인구정책에 대한 영향평가체계 구축을 시도하였고 인구정책에 적합한 정책실증분석 모형의 구축에 주력한 독특한 접근방식으로 기존의 평가체계 탐색 문헌과 다른 새로운 방향을 택하였다. 평가체계의 제도적, 절차적 외형에 대한 고려가 극히 미미한 이유를 여기에서 찾을 수도 있지만, 준거로 삼은 고용영향평가제도 자체가 연성, 권고성, 비규제성의 유



연한 평가체계를 지향하고 평가 대상과 범위에서도 최대한의 유연성을 특징으로 한다는 점도 반영된 것으로 보인다.

그럼에도 이 연구 결과는 인구영향평가제도의 대안적 형태이기보다는 정책성과평가의 개선안 또는 성과평가 실증방법론 개선 대안에 더 가깝고 인구파급효과(인구영향)의 정량적 분석 도구로서도 미흡한 부분이 적지 않은 것으로 판단된다. 앞의 이삼식 외(2007)의 경우와 매우 상반된 이유를 살펴보면 다음과 같다. 이 연구의 핵심은 합계출산율, 임신 의도 등 특정 지표를 특정 정책이 크기와 경로에 따라 얼마나 설명하는가를 통계적으로 식별하고 확인하는 모형의 수립(구조적 사건사분석 모형)인데 여기에서 도출된 모형을 기반으로 한 정책-효과 경로 파악, 통계적으로 유의한 정책효과 식별, 정책 한계효과(marginal effect) 추정치를 활용한 정책모의실험들이 통계적 신뢰성과 강건성이 보장되는지 확실치 않은 것이 가장 큰 문제이다. 모형에서 식별한 일련의 정책-효과 간 상관관계들을 넘어서면 정책의 목표와 성과 간 관계, 정책목표에 대한 판단, 정책사업(과제)들 간의 상호관계와 정책적 위계 식별, 개별 정책과제(사업)의 한계인구파급효과를 초월한 인구정책적 함의 도출 등이 불가능한 점은 둘째 문제점이다. 합계출산율의 변동을 설명하는 많은 실증연구 사례에서 보듯이 주목하고자 하는 상관·인과관계에 특화된 개별 방법론들은 각각 통계적으로 유의하고 강건한 결과가 도출되는 경우가 많지 않고 정책 분석과 정책 시사점 도출에 적용하기에는 정책 한계효과가 극히 미미하거나 통계적 신뢰성이 부족한 경우가 많다. 설명 정책 한계효과가 통계적으로 확인된다 하더라도 이 모형하에서는 다중회귀분석모형의 결과와 마찬가지로인(비교)정태적 축약형 효과의 포착에 불과하다. 따라서 구조방정식 모형을 표방하는 것과는 달리 정책변수들 간의 연계나 일관성, 내성성 등에 의한 상호작용의 최종효과를 추정하기에 불가능한 결정적 한계가

존재한다. 인구정책의 동태적이고 구조적인 양태와 상호작용이 대체로 간과되는 모형으로 인구영향(인구파급효과)을 분석하고 정책적으로 활용하기에는 부족하다.

인구정책과 인구변동의 동태적, 구조적 측면이 간과되는 실증연구와 계량모형 분석연구들에서 이러한 한계는 공히 존재한다. 혼인 여부에 따른 출산 행태의 차이를 분석하여 저출산 대책에 대한 정책적 시사점을 적극적으로 끌어낸 이상협, 이철희, 홍석철(2016), (준)정책실험의 대표적 방법론[회귀굴절모형(RKD)]을 적용하여 여성의 교육수준과 출산 행태 간의 부정적 관계와 고등교육 정책의 저출산 심화 가능성을 계량적으로 탐색한 손호성(2017)이 대표적이다. 출산 관련 인구지표를 피설명변수로 삼아 독립변수인 특정 정책들의 단기, 직접적 한계효과만을 주목하다 보니 가설로 설정된 특정 인과관계에 대한 통계적 확인을 넘어서 어떤 추론도 가능하지 않고, 개별 정책 한계효과들의 단순 취합으로 때로는 상충·모순되거나 때로는 터무니없는 정책적 함의들이 도출되는 위험을 해소할 방법이 없는 것이 궁극적인 제약이다.

### 3. (준)정책실험 방법론과 인구정책 적용 가능성

인구영향평가제도의 도입 또는 인구관련 정책평가제도 개선 방향 논의에서 빠지지 않는 것이 방법론 관련 이슈인데 그 이유는 인구파급효과(인구영향)의 복잡한 양상을 적절하고 포괄적으로 파악, 측정하고 이를 실증근거로 정책적 제언을 제공하는 것이 정책평가의 핵심적 요소이기 때문이다. 이와 관련하여 최근 (준)정책실험적 실증모형과 방법론이 여러 정책 영역에 걸쳐 정책성과평가에 활발히 적용되는 것에 주목할 필요가 있다. 특히, 활용도가 높은 몇 가지 방법론을 살펴보고 인구정책에 대한 적

용 가능성과 적용을 주저하게 만드는 난점과 한계에 대해 논의해 본다.

### 가. 성향점수매칭(PSM), 이중차분법(DID), 회귀단절·굴절설계(RDD, RKD)

성향점수매칭(propensity score matching) 방법은 1983년 Rubin에 의해 처음 고안된 준실험설계 기법이다. 처치배정과 결과변수에 영향을 미치는 모든 공변량(covariates)이 주어졌을 때, 해당 공변량 값을 가진 각각의 피험자가 처치집단에 배치될 조건부 확률을 의미하는 성향점수는 비실험연구의 인과효과 추론을 위한 방법으로 제시되었으며, 매칭, 하위 분류, 가중치 등의 방식을 적용하여 처치 및 통제집단 간 동등성을 확보하게 된다. 성향점수의 정의는 다음의 식을 통해 설명된다.

$$P(X) = \Pr(T_i = 1/X)$$

성향점수  $P(X)$ 는 처치배정( $T_i$ , 1=처치집단, 0=통제집단)과 결과변수에 영향을 미치는 모든 공변량들( $x$ )의 값이 주어졌을 때, 해당 공변량 값을 가진 각각의 피험자가 처치집단에 배치될 조건부 확률(conditional probability)을 의미한다. 공변량 벡터  $X$ 는 각각의 공변량  $x$ 들이 통합된 형태이며, 성향점수는 여러 차원의 벡터가 단일 지수로 표현된 것이다(ddd, 2015). Rosenbaum & Rubin은 경향점수 방법을 위해 다음의 두 가지 가정을 제시했다.

$$\text{제1가정: } (X \perp T) / P(X)$$

제1가정은 성향점수가 주어진 상황에서 피험자 개인(unit)이 지닌 공변량과 처치집단 배치 여부는 조건부 독립이라는 의미이다. 즉, 주어진 성향점수로 통제되는 상황에서 처치집단 배치 여부는 임의로 진행된다는 것이며, 이는 사전 동등성의 확보를 의미한다고 볼 수 있다. 둘째 가정은 강한 무관성의 가정(strongly ignorable assignment assumption)으로 식 (3)과 식 (4)에 해당된다.

$$\begin{aligned} \text{제2가정:} \quad & (Y^t, Y^c) \perp T/X \quad (3) \\ & 0 < \Pr(T=1/X) < 1 \quad (4) \end{aligned}$$

처치 혹은 통제집단 피험자의 특성에 대한 공변량 벡터  $X$ 가 주어졌을 때, 배치 여부는 종속변수  $Y_i^t, Y_i^c$ 의 분포와 무관하고, 처치집단과 통제집단 구성원들의 처치집단 참여 확률 분포는 공통의 영역에 속하게 된다. 식 (3)은 결국  $X$ 벡터 안에 포함된 공변량 외의 변수들은 처치 여부 및 종속변수에 영향을 미칠 수 없다는 뜻이며, 성향점수 방법이 성립되기 위해 설정된 강력한 가정이라고 볼 수 있다. 위의 식 (2) 그리고 식 (3), 식 (4)에 해당하는 두 가정이 모두 충족될 경우, 이 가정은 성향점수에서도 동일하게 성립이 되며, 이는 식(5)와 식(6)으로 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} & (Y^t, Y^c) \perp T/P(X) \quad (5) \\ & 0 < \Pr(T=1/P(X)) < 1 \quad (6) \end{aligned}$$

성향점수를 이용한 인과효과 추정은 다음과 같은 과정으로 진행된다 (Stuart & Rubin, 2007). 첫째, 성향점수 추정에 사용될 공변량을 설정

한다. 둘째, 성향점수 추정모형을 선택한다. 셋째, 추정된 성향점수를 바탕으로 하여 분석에 가장 적절한 방법을 선택하여 연결한다. 넷째, 연결된 데이터로 처치 및 통제 집단 간 동등성을 경향점수 추정모형에 사용된 공변량을 기준으로 하여 진단한다. 동등성이 확보되지 않은 경우, 셋째 단계로 돌아가 가장 잘 짝 지어지는 방법을 선택한 후, 다시 동등성을 진단하는 과정을 반복한다. 다섯째, 동등성 진단 후, 처치집단과 통제집단으로 연결된 데이터의 종속변수를 바탕으로 하여 처치효과를 추정한다.

위에서 설명한 다섯 단계의, 성향점수를 이용한 인과효과 추정 과정은 결국 조사연구자료(observational data)의 관찰된 공변량을 얼마나 비슷하게 실험 상황을 통하여 연출할 수 있는가에 그 목적이 있다(Stuart, 2010). 공변량 분포가 최대한 유사한 처치집단과 비교집단을 구성하여 실험연구와 좀 더 근접한 연구 설계의 형태를 갖추기 위한 것이다(정해경, 2012).

이중차분법(Differences-in-Differences)은 계량경제학 및 양적연구에 사용되는 통계적 기법 중 하나로, 관측된 데이터를 사용하여 처치집단과 통제집단에 대한 어떠한 '처치'의 차별적인 효과를 연구한다. 보통 정책의 시행 전후로 정책의 수혜 집단 및 비수혜 집단의 차이를 비교, 분석하는 데 널리 사용된다. 정책의 수혜자만을 대상으로 하여 정책의 효과성을 검증하는 것보다는 정책의 수혜자(실험집단)와 정책의 비수혜자(통제집단)를 구분하여 두 시기의 차이(효과)를 비교해 보는 것이 더 엄밀하게 정책의 효과성을 검증하는 것이라고 할 수 있을 것이다. 이중차분법은 전술한 바와 같이 두 시기의 차이를 비교하여 시간에 따른 일반적인 변화의 영향을 제거한 후 순수한 '정책만의 효과'를 볼 수 있다는 장점이 있다.

이중차분법을 활용한 가장 대표적인 연구로 Card and Kruger(1994)의 연구가 있는데, 이들은 이중차분법을 활용하여 미국 뉴저지주의 최저

임금제도의 효과를 분석하였다. 이들의 연구에서, 최저임금 인상은 고용을 증가시켰다는 결과를 얻어 내었으며, 이후 노동, 보건, 교육, 사회 각 분야에서 정책의 성과평가를 위해 이중차분법이 활발히 사용되었다.

이중차분법을 통한 정책의 효과성 분석은 정책이 적용되는 지역에 포함되어 있는지 아닌지 및 정책 집행 전후의 구분에 따라 다음과 같이 추정될 수 있다. 조금 더 구체적으로 김희삼(2015)의 예시인 대학재정지원 사업의 효과성 분석을 예로 들어 설명하고자 한다.<sup>1)</sup>

$$(\overline{er_1^1} - \overline{er_0^1}) - (\overline{er_1^0} - \overline{er_0^0}) = (\overline{er_1^1} - \overline{er_1^0}) - (\overline{er_0^1} - \overline{er_0^0})$$

여기서,  $er$ 는 취업률을 의미하고, 하첨자는 실험집단과 통제집단의 더미변수를 뜻하는데, 1은 정책이 적용된 실험집단, 0은 통제집단을 의미한다. 상첨자의 숫자는 정책 집행 시점의 전후를 나타내는 더미변수로 1은 정책 집행 후, 0은 정책 집행 전을 의미한다. 위 식 좌변이 의미하는 바는 정책 집행 후의 실험집단과 통제집단 간  $er$ 의 평균값과, 정책 집행 전의 실험집단과 통제집단 간  $er$ 의 평균값의 차이를 의미한다. 한편, 이중차분 추정치는 우변은 실험집단에서 정책 집행 후와 정책 집행 전의 평균값의 차이를 통제집단에서 정책 집행 후와 정책 집행 전의 평균값의 차이로 빼준 것을 의미한다.

이중차분법은 아래와 같은 OLS 형태로도 표현할 수 있다.

$$er_{it} = \beta_0 + \delta^* time + \beta_1 treat_i + \delta^*(time \cdot treat_i) + \epsilon_{it}$$

1) 본 내용은 강창희 외(2013)와 김희삼(2015), 황관석 외(2015)의 연구를 바탕으로 하여 재구성하였음.

여기서,  $er_{it}$ 는  $t$ 시점에 관찰된  $i$ 의 학과의 취업률을 의미한다.  $time_{it}$ 는 정책 집행의 전후를 나타내는 더미변수이고,  $treat_{it}$ 는 정책의 적용 대상 학과를 나타내는 더미변수이다. 위 식의 OLS 추정치에서 정책효과를 나타내는 추정치는 정책 시점과 정책 적용 학과 더미변수의 교차항의 계숫값인  $\delta$ 를 나타낸다. 이는 아래와 같이 기댓값을 적용하여 확인할 수 있다.

$$E_{11} = E(er|treat = 1, time = 1) = \beta_0 + \delta_0 + \beta_1 + \delta_1$$

$$E_{01} = E(er|treat = 0, time = 1) = \beta_0 + \delta_0$$

$$E_{10} = E(er|treat = 1, time = 0) = \beta_0 + \beta_1$$

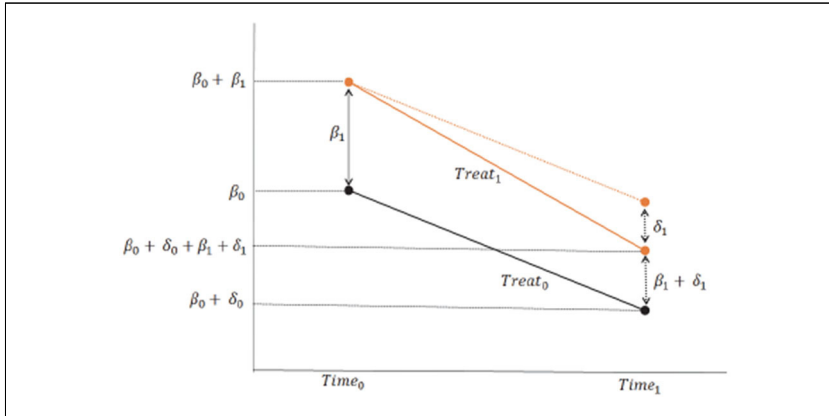
$$E_{00} = E(er|treat = 0, time = 0) = \beta_0$$

위 식에서  $E_{11}$ 은 실험집단의 정책 집행 후 평균취업률을 의미하고,  $E_{01}$ 은 통제집단의 정책 집행 후 평균취업률을 의미한다.  $E_{10}$ 은 처치집단의 정책 집행 전 평균취업률을 의미하고  $E_{00}$ 은 통제집단의 정책 집행 전 평균취업률을 의미한다. 정책효과를 의미하는 이중차분 추정치는 아래의 식을 통해  $\delta_1$ 로 산출됨을 확인할 수 있다.

$$\begin{aligned} & (E_{11} - E_{01}) - (E_{10} - E_{00}) \\ & = [(\beta_0 + \delta_0 + \beta_1 + \delta_1) - (\beta_0 + \delta_0)] - [(\beta_0 + \beta_1) - \beta_0] = \delta_1 \end{aligned}$$

이중차분 추정치는 아래의 그림을 통해 쉽게 확인할 수 있다.

[그림 2-6] 이중차분 추정치에 대한 해석



자료: 황관석(2015).

한편, OLS 기본 모형 외에 개별 특성 변수를 추가할 수 있는데, 이러한 특성 변수를 추가하면 이중차분 추정치 계숫값의 변화 정도를 파악하여 모형의 강건성(robustness)을 간접적으로 판단할 수 있다. 즉 특성 변수가 추가되었더라도 이중차분 추정치의 계숫값이 크게 변화하지 않는다면, 처치가 외생적으로 이루어졌으며 정책의 효과성을 잘 추정하는 것으로 이해할 수 있다.

이중차분법을 개념상 연속적(continuous or fuzzy)으로 일반화한 결과가 회귀단절모형(regression discontinuity design) 또는 회귀굴절모형(regression kink design)이다. 정책 시행 전후 다른 (독립)변수들의 안정적(연속적) 변이 가정의 충족을 전제로 하여 실험집단에서의 피설명 변수 변화폭 또는 변화율이 통계적으로 확인한 차이를 보이는 것을 식별하고 한계효과를 추정하여 정책탄력성을 분석하는 것이 주된 내용이 되는데 대상 (준)정책실험의 조건이 이중차분법의 경우를 조금 완화한 정도에서 거의 유사하다. 추정 방법으로는 모형에 적합한 분위회귀분석(quantile regression)이나 준모수추정법(semiparametric regression



estimation)이 활용된다.

이들 준정책실험 방법론은 일반적 정책효과평가의 유효한 도구로 각광을 받고 있지만, 인구정책적 활용의 여지는 상대적으로 매우 제한된다. 크게 두 가지 이유가 제기되는데, 첫째는 방법론상의 전제 조건 중 하나인 적절하고 충분한 자료의 존재가 인구정책과 인구변수들에 있어 보장되지 않을 가능성이 높다는 점이다. 정책실험 상황은 이상적으로 실험의 관심 대상인 정책변수와 그 효과를 드러낼 종속변수를 제외한 독립변수(또는 통제변수들)에 대해 통계적 독립성과 식별 가능성을 요구하는 경우가 대부분인데 변수 간 복합적 상호작용과 다차원적 상관관계가 문제 자체인 인구변동은 이러한 조건의 충족이 보장되지 않을 가능성이 크다. 둘째, 인구변동의 증장기, 동태적 양상은 대개 정책-효과 간 시차가 상당하고 동태적으로 긴 시계를 두고 나타나는 것으로 이해하는 것이 타당한데 준정책실험적 방법론의 경우 대부분 중단기적이고 일회적인 정책 충격-반응을 추정, 분석하는 것으로 이해하는 것이 맞기 때문에 자료의 빈도(frequency)가 충분히 조정되지 않는 한 인구정책 분석에 적용하기에는 부적절하다. 인구변동 추이의 증장기성에 비추어 이러한 조정은 대개 자료의 빈도를 연도별 이상의 초장기 형태로 바꾸는 것을 요구하는데 그에 따른 자료의 소모(attrition) 부담이 비현실적으로 클 수 있다.

### 제3절 정책성과평가 개선을 위한 시사점

#### 1. 현실적 성과평가제도의 개선

이상의 논의를 종합해 보면, 저출산·고령화 대책에 대한 또는 일반적 인구정책을 대상으로 하는 기존의 정책성과평가의 현실적 개선 방안으로

서 인구영향평가제도를 모색하는 것은 가능성이 없다. 실질적 정책영향 평가로 전환한다면 행정적 실적평가의 기본 틀과 요소들을 버리고 정책의 효과성과 효율성을 제대로 측정하는 새로운 체계로 이행하는 일이 된다. 이는 예산 집행도나 정책 성과지표 달성도 같은 손에 잡히는 (하지만 정책효과성 파악에는 무익한) 결과들을 폐기하는 것을 우선 의미하지만 연간 단위의 단기적 성과의 정책효과성이 모호한 인구정책의 경우 그 대안이 분명하지 않아 정책 과정에서 정책 담당자, 사업 실무자들이 수용하는 것은 불가능에 가깝다. 그렇다고 현실적인 타협책으로서 현재의 성과평가제도의 기본 틀과 체계를 존치하면서 각론에서의 개량적 개선을 구한다면 이는 이름뿐인 정책영향평가, 평가를 위한 평가의 반복에 그칠 가능성이 크다.

실질적 정책영향평가를 요구하는 기대를 버리고 기존의 정책성과평가의 문제점과 한계를 조금이라도 완화하고자 한다면 적어도 평가의 기초, 평가 대상과 범위, 평가 기준과 척도, 평가의 절차와 운용에 있어 몇 가지 개선 방향을 전향적으로 고려할 필요가 있다.

첫째, 본질적으로 제도적, 법절차적 성격을 조금이라도 완화하는 방향이 요구된다. 인구정책의 종합적 성격을 감안하여 정책과제·사업의 인구정책적 성격과 목표를 분명히 하는 동시에 다른 목표들과의 중복 파악, 우선순위 설정을 통해 인구정책적 요소를 식별하는 일이 우선되어야 한다. 정책 성과지표들과 정책목표와의 연계부터 제대로 수립하여 '저출산 대책이 실제 저출산 문제 대응과 관련이 있도록' 정렬하는 것이 우선이다. 이를 위해서는 인구정책 목표, 저출산·고령화 대책의 기초와 목표를 전환하고 재설정하는 것, 즉 저출산·고령사회기본계획의 전면적 개편 차원에서 정책성과평가 개선 방안이 고려되어야 할 필요가 있다. 이는 정책성과평가제도의 범위를 넘어선 문제이다.

둘째, 평가의 대상과 범위를 제도적, 법률적으로 규정하지 않는 유연한 자세를 취할 필요가 있다. 인구변동에 실효적 파급효과를 미치는 정책을 포괄적으로 평가하려면 인구정책으로 규정된 정책과제(사업)들로만 경직적으로 한정할 이유가 없다.

셋째, 현재의 연간 시행계획 성과평가 방식 대신 기획재정부의 재정사업심층평가 형식의 심층 정책평가 형식을 지향하는 것이 더 효과적일 수 있다. 평가의 절대적 객관성에 매몰되어 정책사업별 성과지표와 그 목표수치에 종속되지 않으려면 적어도 이들 기준을 마련하는 실질적, 명시적인 근거 제시와 과정의 공개가 이루어져야 할 것이다. 정책 과정에서 연례적, 상시적으로 소화하기에 어려운 부분이 될 것이므로 이에 대한 더 나은 방법적 근거, 광범위한 사회적 동의를 구하기 위한 노력이 시한이나 기간의 제약을 넘어 경주되어야 한다. 이는 평가의 주체, 평가의 주기가 현재의 고정적인 형태에 국한되지 말아야 함을 의미한다. 평가 주체의 경우 정책 소관 부처나 저출산·고령사회위원회 사무처 대신 평가마다 독립적인 제3의 평가 기구를 사회적 합의를 통해 구성하여 책임지도록 하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

넷째, 평가방법론 체계는 평가의 구체적 방향, 목표, 주제에 따라 유연하게 고려하되, 기존의 단면적, 비교 정태적, 축약형 실증연구를 단순 취합하는 방향을 지양하고 사용 가능한 대체적인 방법론을 중복적으로 적용하여 평가방법에 따른 결과의 민감성(혹은 강건성)을 충분히 고려하는 방향으로 추진되어야 한다. 인구정책과 인구변동 전반에 걸친 활용 가능한 종합 인구영향 분석 모형이 존재하지 않는 상황에서 실증방법론상의 한계와 제약이 가져오는 문제점은 명시적으로 감안되어야 한다.

## 2. 정책 대상으로서의 인구변동과 인구현상의 특수성

근본적으로 인구변동 추이와 인구현상의 원인을 종합적인 사회·문화·경제적 관점에서 파악하고 사회현상으로서의 인구변동이 다른 사회·경제·문화 현상과 영향을 주고받는 복잡하고 다양한 관계와 경로를 식별하는 분석·해석 연구가 우선적으로 필요하다. 정책이나 외생적 충격의 효과가 직접적, 단기적, 표면적으로 나타나기보다는 간접적, 중장기적, 복합적으로 나타나기 마련인 인구변동의 경우 이러한 분석·평가가 선행되어야 할 필요성은 더 분명하다. 정책을 기획하고 책임지는 정부 부처의 입장에서 당장 아쉬운 개별 정책의 한계(파급)효과는 인구정책의 경우 식별 자체가 어렵거나 인구변동 추이(정책 대상)의 규모와 속도에 비추어 실질적으로 무시할 만큼 미미한 수준일 가능성이 크다.

저출산, 고령화와 같은 인구변동의 중장기 추이는 개인과 가족의 근로·교육·혼인·주거·출산·보육에 관한 다차원 의사결정이 사회 전체에 걸쳐 집계(aggregate)된 사회현상이다. 이를 대변하는 인구지표와 변수들은 전형적인 중장기 거시-집계 시계열(long-term macro-aggregate time series)이다. 여기에 일정 시점에서 인구를 구성하는 연령대별, 성별, 지역별, 소득수준별, 교육수준별 하위 인구집단별로 각기 다른 관점과 이해에 따라 다른 선택의 문제에 대응한 결과가 중첩, 포괄되어 있는 복잡성을 더하면 인구변동 추이를 고용, 복지 혜택 수준, 보건수준 척도 등과 같은 정책 대상처럼 취급하는 것이 불가함은 분명해진다.

인구정책, 저출산 대책, 고령화 대책의 효과(영향)가 기대 또는 예상과 달리 대부분의 경우 거의 없거나 아주 미미한 이유가 이와 무관하지 않은데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개별 정책의 단위에 비하여 대상이 되는 인구변동 추이의 규모와

변화하는 속도, 변화가 일어나는 시차가 너무 크고 빠를 가능성이 높다. 저출산 대책으로서 청년일자리·주거 지원 정책이 현재 규모에서 합계출산율 제고에 얼마나 크게, 어느 정도의 시차를 두고 나타날지 확실하지 않다면 정책의 효과(영향) 판단에도 이러한 사정이 반영된 기준이 적용되어야 할 것이다. 같은 연원에서 저출산 대책, 고령화 대책 각각을 구성하는 개별 정책들이 (1) 대상 분야에서 매우 차별적이고, (2) 차용하는 정책 수단 등에서 성격[규모, 시계(視界), 정책-효과 간 시차]이 크게 이질적이며, (3) 이들 정책들 간의 간섭과 상충이 클 수 있다는 점 또한 고려되어야 한다.

둘째, 인구정책, 저출산 대책, 고령화 대책들이 외생적 충격(원인)으로 인구변동 추이에 변화(결과)를 초래하는 것만을 상정한 단선적 인과관계로 문제를 단순화하기에는 인구현상과 이에 연관된 정책 간의 상호작용은 실제로는 훨씬 더 복잡하고 내생적이고 구조적으로 맞물려 있다. 특히, 인구변동을 증장기 추이이자 사회·경제·문화 다방면의 구조적 변화에 수반하는 사회현상으로 보는 것이 타당하므로, 정책이 인구변동에 미치는 '인구영향'을 식별해서 통계적 유효성과 정책적 의미를 부여하는 것이 가능한지는 매우 의심스럽다.

사회계정행렬을 이용한 정책효과분석과 같은 산업연관분석류의 정책 실험을 인구정책적 문맥에 적용했을 때, 유발계수 추정치의 유효성과 무관하게 정책한계효과가 극히 미미한 경우가 대부분인 것은 그에 대한 반증으로 볼 수 있을 것이다.

정책에 대한 예비타당성 조사와 규제영향평가에서 정책영향평가를 시행할 경제학적 핵심 논거로 여겨지는 정책 외부성(policy externality)이 인구정책의 경우 부재하거나 판단 미상이라는 견해, 그에 따라 인구정책에 대한 영향평가를 고려하는 것이 부당하거나 부적절하다는 판단(한국개발연구원, 2018)도 그 바탕에는 이와 같은 논지를 깔고 있다.

현재 우리나라 저출산·고령화 대책, 현재까지의 인구정책을 구성하는 정책과제들 상당수가, 해당 정책과제의 성과지표와 당면 목표가 지향하는 상위 정책목표(예: 합계출산율 제고, 노인빈곤율 저감)로 이어지는 경로와 과정이 불분명하거나 일부의 경우 잘못 설정되어 있는 점도 지적할 필요가 있다.

제 3 장

# 인구(저출산)영향평가의 기본 방향

제1절 인구영향평가의 성격과 목적

제2절 평가방법론 구축





# 3

## 인구(저출산)영향평가의 << 기본 방향

### 제1절 인구영향평가의 성격과 목적

인구정책, 저출산 대책, 고령화 대책에 대한 정책성과·효과성평가의 대안, 정책 과정에서 현실적으로 적용되는 정책평가체계가 실질적 의미의 정책영향평가가 되어야 할 필요는 없다. 이상적이지만 실효성 있는 정책영향평가가 기존의 정책평가제도를 대체하는 것은 현실적 대안도 아니다. 기존 평가제도의 외부적 조건인 평가 대상과 범위, 기간과 주기, 평가의 역할이 실질적인 인구영향평가가 필히 갖추어야 할 해당 조건들과 전혀 합치되지 않고 있기 때문이다. 현재의 정책평가제도의 필요를 최소화하는 동시에 가장 두드러진 문제점과 한계를 완화하는 유연한 접근 방식을 받아들이는 정도로 개선 방안을 마련한다면, 기본계획 연간 시행계획 성과평가를 중심으로 하는 현 인구정책평가제도를 굳이 ‘인구영향평가’ 제도로 부를 이유도 없다. 더 전향적으로 접근한다면, 인구정책, 저출산 대책, 고령화 대책에 연계, 규정된 정책평가와 인구적 파급효과(인구영향)를 지니는 정책과 제도 전반을 포함한 요인들에 대한 분석을 나누어 따로 생각하는 방법도 고려해 볼 여지가 있다.(서로 다른 이유에 의한 것이기는 하지만, 성공적으로 평가되는 고용영향평가와 환경영향평가 제도가 전형적인 정책성과평가의 역할과는 무관한 맥락에서 구상, 도입, 발전되어 온 사실이 시사하는 바가 여기에 있다.)

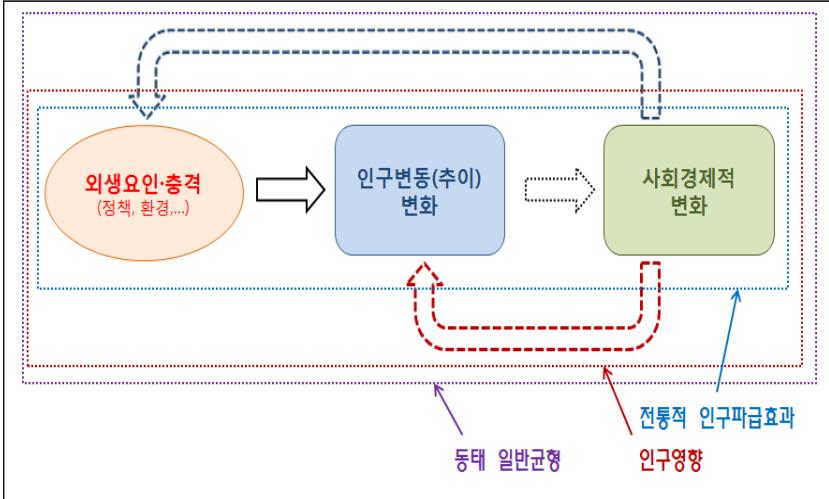
이런 관점을 택한다면, 인구(저출산)영향평가의 목적은, 저출산 및 고령화 정책에 관련된 효과에 국한되기보다는 인구변동의 추이를 증장기

관점에서 조망하고 그 기제를 밝히는 전반적인 인구(저출산)영향분석이라고 정의할 수 있다. 정책 과정에서의 직접적이고 적극적인 역할의 의무에서 자유로운 인구영향분석의 목표는 정책을 비롯하여 인구적 파급효과를 지니는 제반 요인들이 인구변동의 추이에 미치는 영향, 요인들 간에 서로 간섭과 상호작용을 일으키는 기제, 인구변동의 추이가 장기적으로 이들 요인들을 포함한 사회·경제 전체의 장기 동태적 추이에 끼치는 영향에 대한 이해와 분석이 된다. 특정 정책에 대한 평가와 환류만을 염두에 두지 않게 되면, 인구영향분석은 정책뿐만 아니라 인구변동에 연관된 요인이 (원인으로서) 인구변동에 미치는 영향과 인구변동으로 인해 (결과로서) 변화하는 파급효과를 두루 살피는 작업이 되어야 할 것이다. 해당 요인이 특정 정책인 경우 인구영향분석은 정책의 장기, 동태적 실효성에 대한 평가로 해석될 수 있고 이때 성과지표나 그 지표의 정책적 목표 수치라는 임의적, 상대적인 기준에서 독립된 절대적 효과성 평가로 이해될 수 있다.

인구영향분석을 이와 같이 정의하면, 이전 장에서의 논의를 기초로 할 때 적어도 다음 기준 또는 조건이 기본 전제가 되어야 한다.

첫째, 인구영향(인구파급효과)의 외생적, 내생적 측면이 모두 명시적으로 고려되어야 한다. 인구영향에 미치는 요인을 전통적, 일반적 정책평가의 관점에서처럼 외생적으로 주어지는 충격(external shocks)으로만 간주하고 그에 따른 인구변동 추이의 변화를 결과로만 파악하는 것은 전체가 아닌 일부만을 보는 것에 지나지 않는다.

[그림 3-1] 인구변동(추이)의 외생적, 내생적 변화



둘째, 전통적이고 일반적인 인구파급효과의 관점에서는 외생적 충격에 따른 인구변동 추이의 변화가 기대한 정책목표를 달성할 만큼 충분히 큰 지를 주로 살핀다. 흔히 정책은 외생적으로 주어지는 충격(external shocks)으로 간주되고 그에 따른 인구변화에서 파생되는 사회경제적 변화는 대체로 가외의 조건으로 인구전망을 기초 여건의 하나로 반영한 추계나 전망으로 전제되는 것이 일반적이다. 이는 지금까지의 인구관련 정책효과성 분석들에서 암묵적으로 따라온 가정이기도 하다. 하지만 인구변동의 추이는 다른 정책 분야와는 확연히 다르다. 정책이나 여타 외생적 충격에 의한 추가적 인구변동은 규모, 장단기, 직간접 특성에 따라 시차를 두고 점진적으로 나타나기 마련이어서 파생되는 사회경제적 인구파급효과와 상호작용하면서 동태적으로 구현될 가능성이 크다. 이를 정책(또는 외부 충격) 효과의 ‘중장기 동태 경로’라고 부른다면, 인구정책에 대한 평가는 (굳이 정책영향평가를 지향하지 않더라도) 당연히 중장기 동태 경로에 따른 정책효과를 포함한 전체적인 정책 시행의 결과를 반영하는 내

용과 방법을 따라야 한다.

셋째, 여기에 인구 증장기 동태 경로가 내포하는 시차와 시야의 범위 [視界]에 따른 시간을 고려해야 한다. 일회성 과정이 아닌 반복적이고 장기적인 피드백(feedback)까지 감안해서 효과를 평가해야 한다는 의미이다. 그림에서 보듯이 그 방향 또한 일방적이지 않다. 원인과 결과로서 효과가 분명히 구분되지 않는 내생적 상호작용 경로가 분명히 존재하고 이 부분이 무시되어서는 안 되기 때문이다. 인구영향을 인구(변동)의 변화 결과에 한정해서만 볼 수는 없으며, 인구파급효과를 파생시키는 원인으로서도 파악해야 한다.

## 제2절 평가방법론 구축

인구영향분석을 위한 (실증)평가방법론에 절대적인 기준이 존재하는 것은 아닐 것이다. 다만, 위에서 논의한 내용을 감안할 때 (1) 분석의 강건성과 신뢰성을 위해서 모형과 통계적 추론에 최대한 보수적인 접근이 필요하고, (2) 정책영향의 규모와 크기에 대한 수치 추정(point estimation)이나 한계효과(marginal effect) 추정보다는 보수적인 방향성 해석을 지향할 필요가 있다.

인구파급효과를 살펴본다 하여도 증장기, 직간접, 동태 구조를 보려면 불가피한 방향은 구조적이고 동태적인 접근 방식이다. 인구정책과 인구변동의 구조적 복잡성과 특수성을 고려하면 고용영향평가 방식에서 보듯이 미시적인 단기 정책 효과와 거시적 장기 파급 및 일반균형 효과를 기계적으로 나누어 보는 방식을 적용하는 것은 유효하지 않다. 게다가 기본적으로 축약방정식(reduced form equation)일 수밖에 없는 단기 정책

효과 모형은 인구지표와 인구 관련 변수들의 통계적 성격과 특성으로 인해 인구관련 분석에는 적절하지 않다. 원종욱 외(2016)에서 상정한 것과 같은 정태적 연립방정식 모형이나 위에서 살펴본 (준)정책실험 모형들의 효용성도 일차적으로는 극히 제한적일 것으로 판단하는 것이 타당하다. 이들 모형을 원용하는 경우에는 인구변수와 장기시계열적 특성과 변수들 간의 동태적 관계, 예를 들어 공적분 관계(co-integrating relation)와 같은 장기 상호작용이 반영되는 형태로 조정과 변용이 필수적이다.

대안적 분석틀은 동태모형이다. 단순한 예로는 micro-simulation 모형이 있는데 인구변동의 다차원성과 복합성을 최소한 모형에 반영하기에는 크게 부족하다. 더 진전된 동태행위모형(dynamic programming model)이 유력한 대안으로 판단된다. 인구변동의 기반이 되는 사회 구성원 개인·가족의 동태적 선택행위를 구체적 특징을 포착하여 반영할 수 있고 중장기 동태 경로가 내재된 분석을 가능하게 하기 때문이다. 원종욱 외(2016)는 그 사회보험 정책효과분석에 이 방법을 적용한 초기 형태로 볼 수 있는데, 이 모형으로 동태적 장기 재정 추이와 파생효과를 담지 못하는 점을 간파하여 기존의 사회계정행렬 분석과 거시 재정전망 모형을 추가한 형태로 전체 체계를 구축한 점이 독특한 시도로 두드러진다. 이러한 접근 방식이 인구효과의 분석에 적용될지는 추후 연구에 의해 더 분명히 밝혀져야 하겠지만 인구적 특성을 동태일반균형의 차원에서 이해하는 것이 논리적으로나 현실 적합성에서 더 타당한 것으로 보인다. 따라서 이 방향에서의 추후 연구는 동태일반균형(DSGE, dynamic stochastic general equilibrium) 모형으로까지 확장될 가능성을 탐색하는 방향으로 확대되어야 할 필요가 있다.

동태행위모형 이후의 부분 또는 일반균형모형들은 전형적인 확률적 비선형 구조모형이므로 외생적 충격의 파급효과 분석이 기본적으로 가상의

정책실험에 해당한다는 점을 명심할 필요가 있다. 이들 모형의 구축에는 기반이 되는 인구 및 기타 기초변수의 자료들이 요구되므로 이들 자료의 구축이 선결과제라 할 수 있다.[원종욱 외(2016)의 경우 현실적인 타협책에 가장 근접한 자료로 존재하는 고령화패널(KLoSA)을 가공하여 활용하였다.]

# 제 4 장

## 결론 및 정책적 제언

제1절 인구변동에 대한 구조적·내생적·동태적 분석과 이해  
제2절 정책적 제언





# 4

## 결론 및 정책적 제언 <<

### 제1절 인구변동에 대한 구조적·내생적·동태적 분석과 이해

저출산, 고령화와 같은 인구변동의 증장기 추이는 개인과 가족의 근로·교육·혼인·주거·출산·보육에 관한 다차원 의사결정이 사회 전체에 걸쳐 집계(aggregate)된 사회현상이다. 이를 대변하는 인구지표와 변수들은 전형적인 증장기 거시-집계 시계열(long-term macro-aggregate time series)이다. 여기에 일정 시점에서 인구를 구성하는 연령대별, 성별, 지역별, 소득수준별, 교육수준별 하위 인구집단별로 각기 다른 관점과 이해에 따라 다른 선택의 문제에 대응한 결과가 중첩, 포괄되어 있는 복잡성을 더하면 인구변동 추이를 고용, 복지 혜택 수준, 보건수준 척도 등과 같은 정책 대상처럼 취급할 수 없다.

인구구조 변화를 포함한 인구변동을 제대로 이해하고 설명하려면, 인구의 개별적 구성 요소인 개인과 가족 단위에서 개별적으로 이루어지는 선택과 행위를 (미시적으로) 구분해서 파악하는 동시에 사회현상으로서 인구 전체가 빚어내는 동태적이고 증장기에 걸친 (거시적) 변동 양상을 함께 분석할 수 있는 접근 방식이 필요하다. 이에 적합한 실증 방법론으로 이 보고서에서는 동태행위모형(dynamic programming model)을 제안한다. 구조모형으로서 설정의 경직성과 오류 가능성, 통계적 안정성 및 강건성 확보의 어려움, 통계적 추론을 위한 계산상의 부담 등 모형 근본적 제약과 한계에도 불구하고 인구변동 추이를 결정하고 그로부터 영향을 받는 제반 사회·경제·문화제도 요인을 파악하고 분석하기 위해서는

동태행위모형 방식의 접근이 가장 유효한 것으로 판단된다. 모형의 실질적 구축과 활용에 이르기까지 최소한 (1) 인구동향이 세부적인 요소에까지 반영된 적정 인구데이터의 구축과 운영, (2) 이질적 행위자(heterogeneous agents)를 포함하고 (내생화된) 상태변수가 더 늘어나도록 모형을 확장하는 것이 후속 작업으로 요구된다. 기존의 실증 방법론들은 동태행위모형의 보완적 도구이자 모형의 강건성을 검증하는 방편으로 함께 활용될 필요가 있다.

## 제2절 정책적 제언

저출산·고령화 대책과 인구정책의 방향 설정, 목표 수립, 목표에 정렬된 정책 추진 수단의 선택과 체계 구성, 정책의 효과성 판단과 환류를 위해 정책(성과)평가와 정책효과성 진단은 불가피하다. 다만 그 구현 수단이 정책영향평가나 정책영향분석의 성격과 내용을 지향할 이유나 필요는 없다.

정책평가, 효과성 진단을 위한 평가는 기존의 제도와 체계를 핵심 분야와 주제에 따른 부정기적 심층평가 방식으로 바꾸는 방향으로 개선할 수 있다. 또한, 정책 목표 달성을 최우선 가치로 여겨 목표에 적절하게 정렬된 정책수단과 그에 합당한 성과지표의 (재)설정이 전제되어야 하는데, 이를 위해서는 현재의 저출산·고령사회기본계획을 핵으로 하는 인구정책의 기본 방향과 기초, 체계와 구성의 전환적 개편이 우선되어야 한다.

이러한 정책 과정과 독립적으로 인구영향분석을 위해 연구되어 구축된 동태적 구조모형은 사전적으로 정책 시행에 따른 인구영향의 방향과 규모를 개략적으로 판단하는 모의실험용 도구로 유용하게 활용할 수 있다.

예비적 모의실험의 의미를 넘어선 사전적 규제, 정책효과성 판단과 환류 등의 도구로 활용하는 것은 정책적 위험과 비용을 고려했을 때 지양되어야 한다. 다만, 기존 정책평가 도구와 방법론, 해외 인구정책 성과 비교 등에 검증을 위한 유효한 수단으로 제한적으로 활용될 여지는 있다.

동태행위모형을 근간으로 하는 인구영향분석이 이와 같이 제한적으로 정책에 활용될 경우 간접적이거나 정책 수요자를 고려한 실질적이고 유효한 (인구)정책 선별, 개발의 근거를 제시할 수 있을 것이다. 특히, 정책 기획과 정책 성과평가에서 종합적 관점(정책 비용 및 효과의 외부성 및 동태성 인지, 장단기 시계와 시차에 대한 이해, 정책 간 중복과 간섭의 영향과 비용에 대한 인식 등)의 중요성을 환기하는 데 유용한 역할을 할 수 있을 것으로 사료된다.



## 참고문헌 <<

- 곽노성. (2011). 규제영향분석 제도 개선방안. 국회입법조사처.
- 김공현. (2008). 건강영향평가의 배경 및 정의. 보건복지포럼. 한국보건사회연구원.
- 김동진. (2008). 우리나라에서의 영향평가. 보건복지포럼. 한국보건사회연구원.
- 김태윤. (2000). 우리나라 규제영향분석 발전방안. 한국행정연구원.
- 변화순. (2008). 가족정책의 방향정립과 가족영향평가의 시행.
- 송영일. (2005). 환경영향평가제도의 현황 및 개선방안. 한국환경정책·평가연구원.
- 안혁근. (2014). 규제영향분석제도의 실효성 제고 방안. 한국행정연구원.
- 여차민. (2010). 정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제. 국회예산정책처.
- 오상훈. (2016). 고용영향평가 방법론 및 사례. 한국보건사회연구원.
- 유현석. (2012). 환경영향평가 대행체계 개선방안 마련 연구. 환경부, 한국환경정책·평가연구원.
- 유현석. (2001). 환경영향평가의 객관성 확보를 위한 평가 절차개선 연구(주민참여제도를 중심으로). 환경부, 한국환경정책·평가연구원.
- 윤윤규, 주무현, 이상원. (2011). 주요 선진국의 고용영향평가 사례조사·연구. 한국노동연구원, 고용노동부.
- 윤윤규. (2011). 고용영향평가제도의 개선방향. 한국노동연구원.
- 윤윤규. (2009). 고용영향평가의 필요성 및 기본방향. 월간노동리뷰. 한국노동연구원.
- 이무춘. (2000). 우리나라 환경영향평가제도의 발전과정과 개선방안에 관한 연구. 환경영향평가 제9권 제1호.
- 이삼식. (2007). 저출산·고령화영향평가제도 도입방안. 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
- 이영수. (연도미상). 건강영향평가(Health Impact Assessment, HIA) 소개. 한국환경정책·평가연구원 환경영향평가본부.
- 이현아. (2012). 가족영향평가 도입방안 탐색연구. Journal of the Korean Home Economics Association, 50(7).

- 이환성. (1996). 대규모 시설물 인구영향평가 모형에 관한 연구. 국토연구원.
- 조공장 외. (2008). 환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방향. 한국환경정책·평가연구원.
- 주무현. (2012). 고용영향평가 방법과 제도 개선방안 모색. 고용영향평가 발전 방안 모색을 위한 학술대회. 고용노동부. 한국고용정보원.
- 최준규, 박지현. (2015). 환경영향평가 사후관리 발전을 위한 실천전략 마련. 한국환경정책·평가연구원.
- 경향신문. (2017. 7. 13.). 광양, 사업 시행 때 '인구영향평가' 도입.
- 국무조정실. (2013). 규제영향분석서 작성지침.
- 국회예산정책처. (2016). 재정사업평가와 사례, 2016. 6.
- 환경영향평가 정보시스템, <http://www.eiass.go.kr/hia/intro/introhia.do>  
(마지막 접속일 2017년 7월 3일)
- 환경부. (2010). 환경영향평가서 내 위생·공중보건 항목 작성을 위한 건강영향 항목의 평가 매뉴얼 - 사업자용 -. 환경부 환경보건정책관실.
- OOms, T. (2013). A Checklist for Assessing the Impact of Policies on Families. Policy Institute for Family Impact Seminars.
- Purdue Univ. Family Impact Institute using research to build better public policy for families. (<http://www.purdue.edu/hhs/gdfs/fii/state.html>) (마지막 접속일: 2017년 7월 3일)
- The Chinese University of Hong Kong. (2014). Family Impact Assessment Framework, proposal on a loval framework for policy makers to understand impacts of policies and practices to families. Family Summit 2014.
- European Commission. (2014). Impact Assessment Board Report for 2014. European Union.
- European Commission. (2009). IA Guideline, EU.

Jann Maarten de Vet, Simon Roy, Hilmar Schneider, Vincent Thio & Gerbrand van Bork. (2010). Review of Methodologies Applied for the Assessment of Employment Social Impacts. IZA Research Report No 28, IZA.

