



■ 연구보고서 2014-26-2

사회통합정책영향평가 지표개발 기초연구

정해식 · 김미곤 · 여유진 · 유진영 · 김성아

【책임연구자】

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요저서】

OECD 주요 국가의 사회의 질 수준에 관한 비교 연구
사회복지정책, 2013

국민대통합 종합계획

국민대통합위원회, 2014(공저)

【공동연구진】

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

유진영 한국보건사회연구원 전문연구원

김성아 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2014-26-2

사회통합정책 영향평가 지표개발

발행일 2014년 12월 31일

저자 정해식

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 (339-007)세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션

정가 7,000원

© 한국보건사회연구원 2014
ISBN 978-89-6827-202-8 93330

한국사회에서 지난 2000년대 중반부터 낮은 사회통합 수준에 대한 경고가 계속되고 있다. 시장중심의 정책이 추진된 지 10여 년이 지난 때이다. 사회적 분열이나 와해 등 낮은 사회통합 상태가 계속되면 사회발전이 더 많은 역량이 소모되며, 발전의 동력 자체가 멈출 수도 있다. 안정적이고 공평한 사회적 기반의 구축은 그 자체로서 목표이며, 지속적인 성장을 위한 수단이다. 우리가 여러 정책들을 사회통합을 제고하기 위한 방향으로 재편하여야 하는 이유이다.

모든 사회정책은 각각의 주어진 사회적 문제를 해결하기 위한 목적을 가지고 있으므로 사회통합을 제고한다고 할 수 있다. 그러나 우리 사회의 다양한 사회적 균열 지점을 관통하는 정책은 다양한 방향과 정도로 사회통합에 영향을 미친다. 정책 방향에 대한 합의 부재는 여러 형태로 갈등을 양산할 수 있다. 따라서 각종 정책이 사회통합 수준을 증진하는지, 저하하는지에 대한 판단이 필요하다. 이것이 소위 사회통합정책영향평가의 기본 목적이다. 평가를 통해 제도 및 정책의 긍정적 영향을 극대화하고, 부정적 영향을 줄일 수 있을 것이다. 또한 개별 부처의 사회통합 증진을 목적의 정책성과를 평가할 수 있다.

사회통합이라는 관점에서 정책을 평가하고자 할 때, 정책의 광범위함으로 인해 여러 정책에 종합적으로 적용할 수 있는 평가체계를 갖출 필요가 있다. 이러한 평가체계의 구축에는 상당한 시간이 소요될 것이며, 또 개별 정책 모두에게 꼭 맞는 평가체계가 완성되기에는 무리라 여겨진다. 본 연구가 사회통합 정책의 정책범위와 평가지표를 제안하면서도 기초연

구라는 이름을 가지는 이유이다.

본 보고서는 정해식 부연구위원의 책임 하에 김미곤 선임연구위원, 여유진 연구위원, 유진영 전문연구위원, 김성아 연구원에 의하여 작성되었다. 본 연구진은 바쁘신 중에도 본 보고서를 읽고 조언을 주신 본 원의 정경희 선임연구위원, 이현주 연구위원, 서울대학교 사회발전연구소 구혜란 박사, 한국행정연구원 김성근 부연구위원에게 감사의 뜻을 전한다.

2014년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호

목 차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	25
제1절 연구의 배경 및 목적	25
제2절 연구의 내용 및 방법	27
제2장 정책영향평가의 이론적 배경	33
제1절 정책영향평가의 개념	33
제2절 정책영향평가의 이론적 도구	41
제3절 정책영향평가의 국내·외 사례	51
제4절 소결	72
제3장 사회통합정책의 범위와 영역	79
제1절 사회통합정책의 영역	80
제2절 사회통합정책영향평가의 영역	125
제3절 사회통합정책영향평가	141
제4절 소결	147
제4장 사회통합정책영향평가 지표	151
제1절 사회통합정책영향평가의 대상과 절차	151
제2절 정책성과 평가기준 및 지표	167

제3절 소결	174
제5장 결론 및 함의	179
제1절 연구요약	179
제2절 사회통합정책영향평가를 위한 제언	183
참고문헌	187

표 목차

〈표 2-1〉 정책평가와 영향평가	36
〈표 2-2〉 과정평가 단계별 핵심 질문	47
〈표 2-3〉 프로그램 구성요소별 성과 측정(예, 금연 프로그램)	49
〈표 2-4〉 프로그램 구성요소별 성과 측정의 예	50
〈표 2-5〉 제도화 된 정책영향평가	52
〈표 2-6〉 규제적 영향평가와 규범적 영향평가	53
〈표 2-7〉 저출산·고령화 영향평가의 평가기준	56
〈표 2-8〉 성별영향분석평가의 운영체계	58
〈표 2-9〉 평가유형별 분석평가 지표	59
〈표 2-10〉 고용노동부 장관 직권에 의한 평가대상 선정의 범위	60
〈표 2-11〉 질적 고용효과 세부평가 및 권고 항목	63
〈표 2-12〉 2005년 EU의 사회통합지표	67
〈표 2-13〉 연도별 유럽연합 통합보고서 개요	69
〈표 2-14〉 캐나다의 사회통합지표	72
〈표 3-1〉 브로드쇼 외(2000)의 사회적 배제 지표	83
〈표 3-2〉 로빈슨과 오펜하임(1998)의 사회적 배제 지표	84
〈표 3-3〉 유럽연합의 사회적 배제 지표	85
〈표 3-4〉 강산욱 외(2005)의 사회적 배제 지표	87
〈표 3-5〉 문진영 외(2008)의 사회적 배제 지표	89
〈표 3-6〉 Chan, To and Chan(2006)의 사회통합의 측정 방법	94
〈표 3-7〉 김선희 외(2008)의 사회적 자본의 개념요소와 표현인자	95
〈표 3-8〉 이동원 외(2009)의 사회적 자본 지수의 구성 항목과 내용	96
〈표 3-9〉 Berger-Schmitt(2000)의 두 가지 사회통합 전략 목표와 측정 내용	100
〈표 3-10〉 유럽 사회지표-사회통합 지표: 격차, 불평등 및 사회적 배제 감소 차원	100
〈표 3-11〉 유럽 사회지표-사회통합 지표: 사회적 자본 강화 차원	102

〈표 3-12〉 사회발전을 위한 캐나다 협의회(2000)의 사회통합 지표	104
〈표 3-13〉 UN ECLAC의 사회통합지표 구성체계: 구성요소와 주요 요인	105
〈표 3-14〉 노대명 외(2010)의 사회통합 상태 지표	106
〈표 3-15〉 노대명 외(2010)의 사회통합 조건 지표	107
〈표 3-16〉 노대명 외(2009)의 사회통합의 영역과 차원	108
〈표 3-17〉 사회경제적 안전성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표	112
〈표 3-18〉 사회적 응집성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표	114
〈표 3-19〉 사회적 포용성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표	115
〈표 3-20〉 사회적 역능성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표	117
〈표 3-21〉 사회경제적 안정성 분야 지표	119
〈표 3-22〉 사회적 응집성 분야 지표	120
〈표 3-23〉 사회적 포용성 분야 지표	121
〈표 3-24〉 사회적 역능성 분야 지표	121
〈표 3-25〉 사회의 질과 사회통합의 주요 영역 비교	125
〈표 3-26〉 유럽평의회(2005), 고용 영역에서의 지표	129
〈표 3-27〉 사회통합의 정책영역별 정책수단	131
〈표 3-28〉 '통합사회' 지수의 구성체계	133
〈표 3-29〉 박명호 외(2013)의 경제사회발전지표: 사회통합	134
〈표 3-30〉 강신욱 외(2011)의 집단구분과 사회통합 조건지표의 확장	136
〈표 3-31〉 유럽연합 사회통합전략 변화	137
〈표 3-32〉 2010년 유럽연합 사회통합전략	138
〈표 3-33〉 강신욱 외(2012)의 사회통합 수준 측정 지표	140
〈표 3-34〉 사회통합정책영향평가의 정책범위와 분류	146
〈표 4-1〉 주관부처별 주요 국민대통합정책과제 예시	155
〈표 4-2〉 사회통합정책영향평가의 우선 순위	159
〈표 4-3〉 시점별 사회통합정책영향평가의 주요 평가 항목(예시)	163
〈표 4-4〉 사회통합 정책영향평가의 평가기준- 배치틀	170
〈표 4-5〉 정책영역과 정책목적을 고려한 성과지표	171

그림 목차

[그림 2-1] 단순화된 정책과정	38
[그림 2-2] 정책과정과 영향평가	40
[그림 2-3] 고용영향평가 평가절차	62
[그림 3-1] Grootaert and van Bastelaer(2001)의 사회적 자본의 네 차원	92
[그림 3-2] OECD(2011)의 사회통합의 세 요소	99
[그림 3-3] 사회의 질 4분면	110
[그림 3-4] 사회의 질 체계와 사회통합의 주요 영역	123
[그림 3-5] 규제와 정치적 지지의 대상이 되는 8가지 삶의 영역	127
[그림 3-6] 사회통합: 원인 혹은 결과	142
[그림 3-7] 부, 사회통합과 발전: 간략한 체계도	144
[그림 4-1] 국민대통합위원회 업무 프로세스	153
[그림 4-2] 김동영 외(2010)의 사회갈등영향평가 모형	162



Abstract <<

A study of impact assessment for social cohesion policy

This study aims to develop an assessment framework for analyzing social cohesion policy in Korea. The growing socioeconomic insecurity and disproportional risk sharing among the people in different circumstances have deteriorated social cohesion since the 1990's.

Public policy for social cohesion has differential effects on social integration, social inclusion, and social capital, attributable to the multidimensional nature of social cleavages in a varied assortment of socioeconomic groups. Thus, it is necessary to build a comprehensive assessment system by which the process of policy design, execution, and its outcome can be thoroughly examined. For this purpose, the study is composed of three parts. First, Part I examines the theory of impact assessment and best practices in social cohesion policy analysis. Part II discusses different areas and dimensions of social cohesion policy related to impact assessment. The concept and indicators of social exclusion, social capital, social cohesion and social quality are examined.

Following the existing concept of social cohesion, we pres-

2 사회통합정책영향평가 지표개발 기초연구

ents eight domains of life-employment, income/purchasing power, housing, health and social cover, nutrition, education, culture and information- and three dimensions of social cohesion-socioeconomic security, social inclusion, and social empowerment to impact assessment. Lastly, Part III discusses the subject, practical methodologies and procedures of impact assessment for social cohesion policy.

1. 서론

가. 연구의 배경 및 목적

- 한국 사회 사회통합의 상태 저하
 - 각종 불안정성의 확대와 불균등한 위험 분담은 갈등의 씨앗이 되고 있음.
 - 한국 사회에서 사회적 균열은 복합적으로 배치되어 있음
 - 불안정, 불평등, 갈등이 단순한 현상이 아니고, 내부에서 다양한 역동을 보임.

- 사회통합 수준을 제고하기 위한 목적으로 각종 정책이 추진됨.
 - 낮은 사회통합은 정치적 불안정 요인, 경제성장의 긍정적 전망을 낮추는 요인, 공공지출을 증가시키는 요인으로 작용함.
 - 이에 시장의 불균등한 분배를 개선하고, 사회적 자원에 대한 접근성을 제고하며, 개별시민의 역량을 강화할 계기를 마련함으로써 사회통합의 가능성을 높이고자 함.
 - 그러나 한국 사회의 복합적 균열지점을 고려할 때, 사회정책이 통합에 영향을 미치는 방향성과 정도는 명확하지 않음.

- 한국의 낮은 통합수준을 인식하고, 이에 대응하기 위한 범정부적 정책 추진이 진행 중에 있어, 이를 사전에 진단하고, 그 과정과 성과를

4 사회통합정책영향평가 지표개발 기초연구

평가할 필요가 있음.

- 이에 사회통합정책영향평가의 개념을 정의하고, 해당하는 정책 평가지표를 개발하는 것을 연구의 목적으로 하였음.

나. 연구의 내용 및 방법

□ 본 연구는 총 5개의 장으로 구성됨

○ 각 장의 구성은 다음과 같음.

- 1장 서론에 이어, 2장에서는 정책영향평가에 대한 이론적 고찰을 실시함.
- 3장에서는 정책영향평가의 관점에서 사회통합의 개념, 범위와 영역을 구체화하였음.
- 4장에서는 사회통합 지표의 선정 기준, 정책과정에 대한 평가 기준 및 지표, 정책성과에 대한 평가기준 및 지표를 제시하였음.
- 5장은 전체적인 연구내용을 요약하였음.

□ 연구 목적 달성을 위해 문헌조사와 사례조사, 전문가 간담회를 개최하였음.

○ 문헌조사를 통해 정책영향평가에 대한 기본 개념 및 실제 적용 사례를 파악하였음.

- 문헌조사에서는 국내외 사례조사를 포함하였음.

○ 이외에 전문가 간담회를 통해 사회통합정책 영향평가의 방향에 대한 논의를 추가하였음.

2. 정책영향평가의 이론적 배경

가. 정책영향평가의 개념

□ 정책영향평가의 필요성

○ 정책의 성격

- 정책은 당위성, 정치성·권력성, 미래지향성, 행동지향성, 영향의 양면성을 지님.

○ 정책영향평가의 필요성

- 정책의 성격은 모두 정책영향평가의 필요성을 일정정도 내포하고 있지만, 특히 '영향의 양면성'이라는 성격은 필요성을 함축적으로 담고 있음.
- 정책에 따라서는 그로부터 혜택을 받는 국민들이 있는가 하면, 반대로 손해를 보는 국민들도 발생함. 손해 보는 정도가 심하거나 그 대상이 많을 경우 정책은 소기의 목적을 달성하지 못하고 사회통합을 저해하는 결과를 초래

□ 정책영향평가의 개념

○ 정책평가와 정책영향평가의 관계

- 정책영향평가는 정책평가의 한 부분임.
- 예컨대, 정책평가 중 미국 정책평가학회에서 평가 종류로 분류하고 있는 착수직전분석(front-end-analysis)과 평가성 사정(evaluability assessment)은 정책영향평가에서 관심 영역이 아님.

6 사회통합정책영향평가 지표개발 기초연구

○ 정책영향평가의 개념

- 영향평가(impact assessment)는 정책의 대상 집단이나 지역 사회에 미치게 될 환경적 영향과 사회경제적 영향을 식별하고 추정함으로써 정책결정과정에서 판단의 기초가 될 유용한 정보를 제공하는 분석과 평가를 의미

□ 정책과정과 정책영향평가

- 정책문제 발생→정책수요 분석단계→ 최적화 분석단계→대안의 선택 및 정책집행→집행과정 평가→집행결과 평가→환류(feed-back)단계(새로운 상황→새로운 정책수요분석... 계속...)

○ 정책과정 중 정책영향평가 영역

- 상기의 일련의 정책과정 중 정책영향평가는 집행과정 평가와 집행결과 평가에 해당됨.

□ 정책과정에서의 정책영향평가의 초점(OECD, 2001)

- 정책이 결정되면, '정책도구 선택을 위한 영향평가'가 필요
- 정책도구가 결정된 후 정책 집행을 위해서는 '정책도구에 대한 영향평가'가 필요
- 정책이 집행된 후 환류(feed-back)를 위해서는 '정책 영향평가'가 필요

나. 정책영향평가의 이론적 도구

□ 정책영향 평가방법

○ 미국 정책평가학회의 표준적인 정책평가 방법

- 착수직전분석(front-end-analysis), 평가성 사정(evaluability assessment), 형성적 평가(formative evaluation), 효율성 또는 영향평가(impact evaluation), 프로그램 문제의 모니터링 (monitoring), 메타 평가(meta-evaluation)

○ 이러한 표준적인 정책평가 외에 적합성 평가, 평가 종합(evaluation synthesis) 등이 있음.

□ 사회통합정책영향평가의 평가방식: 적합성 평가, 과정평가, 성과평가

○ 적합성 평가

- 적합성 평가란 프로그램의 목표가 사회정책적 관점에서 바람직한지를 평가하는 것
- 그러므로 평가대상 정책이나 프로그램이 사회통합이라는 관점에서 바람직한지를 평가하는 것은 매우 중요

○ 과정평가(집행평가)

- 과정평가는 사회통합 영향평가에서 가장 중요
- 사회통합의 구성요소인 사회적 포용, 사회적 자본, 사회적 이동이라는 세 축 모두 정책과정과 관련되지만, 특히 신뢰, 참여, 네트워크를 하부 요소로 두고 있는 사회적 자본의 경우 그 자체가 정책과정이 합리적이고, 투명한 경우 높아지기 때문임.

○ 성과평가

- 사회통합의 구성요소 중 사회적 배제는 성과평가로 측정될 수 있음.

- 그러나 사회통합영향평가에서 성과평가는 한계가 있음. 사회적 배제는 개별 정책이 영향을 줄 수 있으나, 여러 가지 정책이나 문화 등이 복합적으로 작용한 결과이기 때문임.

다. 정책영향평가의 국내외 사례

□ 가. 국내 정책영향평가 사례

○ 국내 정책영향 종류

- 2014년 현재 국내 정책영향평가는 환경영향평가, 교통영향평가, 인구영향평가, 재해영향평가, 건강영향평가, 성별영향평가, 고용영향평가, 개인정보영향평가 등이 시행되고 있음.
- 이를 크게 분류하면, 규제형 영향평가와 규범형 영향평가로 구분됨. 본 연구의 주요 관심사인 사회통합영향평가도 동 분류에 의하면, 규범형 정책영향평가에 속함.

○ 저출산·고령화 영향평가

- 평가대상
 - 저출산 영향평가: 모든 법규
 - 고령화 영향평가: 중앙행정기관 및 지방자치단체 시행 정책
- 평가기준
 - 저출산 영향평가: 문화적 수용성, 사회적 형평성, 경제적 안정성, 건강·안전 보장성
 - 고령화 영향평가: 정책형성(정책목표의 적합성, 계획내용의 충실성), 정책집행(시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성),

정책성과(목표의 달성도 및 효과성, 정책평가 및 환류)

○ 성별 영향평가

- 평가대상

- 법령: 중앙정부 제·개정 법령안 및 지자체 제·개정 법규안
- 계획: 중앙정부 증장기 계획 및 지자체 증장기 계획
- 사업: 중앙정부 주요 정책사업 및 주요 정책사업
- 특별 성별 영향분석평가: 정책개선형 과제(중앙행정기관, 지방자치단체), 생활체감형 과제(지방자치단체, 공공기관), 국민생활과 직접 관련되는 사업 중 성별격차를 체감하는 사업 등

- 평가기준

- 성별 영향 발생 가능성, 성별 요구도, 성별형평성 등

○ 고용 영향평가

- 평가대상

- 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 고용영향평가를 요청하는 정책
- 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획이거나 또는 시행 중이거나 시행이 완료된 정책으로서 정책심의회에서 고용영향평가하기로 심의한 정책
- 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 정하는 정책
- 대규모의 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책

- 평가기준

- 고용의 질, 인력수급, 고용의 지속 가능성

□ 나. 국외 정책영향평가 사례

○ EU의 사회통합 정책

- 평가 목표: 복지를 증진하고, 배제를 축소
- 주요 평가지표
 - 여성기대수명, 남성기대수명, 영아사망률, 암사망률, 심장 질환사망률, 교통사고사망률, 자살률, 실업률, 실업률 변화 (2000~2008년 기간 중), 장기실업률, 청년(15~24) 실업률, 청년(15~24) NEET 비율, 이민자수, 국민인구증가율, 총인구증가율, 남녀간 고용률 차이, 남녀간 실업률 차이, 고등교육에서 성별 격차(55~64세), 고등교육에서의 성별 격차(25~34세), EU 국가 외 출생자의 비율(15~64세), 폭력 피해율, 가처분 소득, 사회이전소득 반영후 빈곤율, 심각한 물질적 박탈 경험자의 비율, HDI 지수, HPI 지수 등

○ 캐나다의 사회통합전략 보고서

- 평가 목표: 복지 및 사회통합 증진
- 주요 평가지표
 - 경제적 조건 지표: 소득분배 지표, 소득양극화 지표, 빈곤 지표, 고용 지표, 사회이동 지표
 - 생활 기회 지표: 건강지표, 교육지표, 주거지표
 - 환경 지표: 정보네트워크, 환경의 질 등
 - 생활의 질 지표: 공해, 안전, 시간 사용 등

- 기타 협동 의지 지표, 참여지표 등

라. 소결

□ 사회통합영향 평가 방법

- 사회통합영향 평가를 위해서는 적합성 평가, 과정평가(집행평가), 성과평가가 필요
- 이중 정책과정이 합리적이고 투명할 경우 사회통합이 증진된다는 점을 감안하면 과정평가가 가장 중요

□ 국내외 정책영향평사의 시사점

○ 국내 정책영향평가의 시사점

- 먼저, 사회통합정책의 개념 및 정책영향평가의 목표 설정이 필요 함.
- 그리고 평가의 실효성을 담보하기 위해서는 평가대상, 평가주체 및 주관, 평가절차, 평가지표(적합성 평가, 과정평가, 성과평가), 환류체계 등이 마련되어야 하고, 이를 뒷받침할 수 있는 법적근거가 필요

○ 국외 정책영향평가의 시사점

- 정책 목표의 구체화: EU의 경우 사회통합정책 목표를 '복지 증진과 배제 축소'로 구체화 하고 있음.
- 평가지표의 포괄성: EU 및 캐나다의 경우 평가지표는 협의의 복지 차원을 포괄할 뿐만 아니라 주거, 환경 등 다양한 생활의 영역을 사회통합지표에 포괄하고 있음.

3. 사회통합정책의 범위와 영역

가. 사회통합정책의 영역 설정

□ 사회통합의 개념 정의와 측정지표

- 사회통합과 관련한 가장 대표적인 개념은 사회적 포용(social inclusion)으로, 사회적 배제의 대립 개념임.
 - 사회적 배제는 특정한 현상을 지칭하거나, 담론으로 논의
 - 사회적 배제가 극복된 상태를 사회통합의 상태로 간주
 - 각종 사회보험, 사회제도적 서비스의 포괄범위, 노동시장 및 학교교육에의 참여율 등을 지표로 제시
 - 각종 사회제도에의 차별 없는 접근성 확보, 참여를 목적으로 함
- 사회적 자본 역시 통합된 사회를 구상하기 위한 전제조건인 하나로 제시됨
 - 사회적 자본은 신뢰, 사회적 규범, 협조적 활동 등으로 구분할 수 있음.
- 사회통합은 보다 다차원적임.
 - 사회적 배제, 사회적 자본의 경우를 포함하는 경우도 있음.
 - ‘격차, 불평등 및 사회적 배제 축소’와 ‘사회적 자본 강화’라는 두 가지 사회통합 전략 목표를 상징(Berger-Schmitt, 2000).
 - 사회통합의 조건으로서 ‘절대적 박탈’과 ‘상대적 격차’를 제시(노대명 외, 2010).

□ 사회의 질 개념 접근과 측정지표

- 사회의 질이라는 사회발전의 목표로서, 사회경제적 안전성, 사회적 응집성, 사회적 포용성, 사회적 역능성이 잘 발현된 사회가 좋은 사회라는 개념임.
 - 사회발전의 목표라는 점에서 사회통합의 차원보다 포괄적이면서 구체적임.

□ 사회통합정책의 주요 영역

- 사회통합의 현상을 보여주는 것으로서 ‘사회적 결속’, ‘사회적 자본’ 부분은 정책목표라기보다는 귀결이라고 보아야 할 것임.
- 이에 따라 정책평가 대상인 정책 목표를 ‘사회경제적 안전성’, ‘사회적 포용성’과 ‘사회적 역능성’으로 상정하고자 함.

나. 사회통합정책영향평가의 영역

□ 사회통합정책영향평가의 대상이 되는 정책 영역

- 고용, 소득/구매력, 주거, 건강과 사회적 보호체계, 영양, 교육, 문화, 정보/의사소통의 8대 영역
 - 노대명 외(2009)와 유럽평의회(2005)의 구분을 따랐음.

□ 정책영향평가에서 정책 목적의 고려

- 사회의 질 접근에서의 사회발전의 목표를 정책목적으로 간주
- 세부적인 지표의 제시는 4장에서 실시.

다. 사회통합정책영향평가

□ 사회통합정책영향평가의 개념

- 법령 및 정책 등이 우리 사회의 사회통합에 직·간접적으로 미치는 전반적인 영향을 평가
 - 추진하고 있는 정책은 진단한다는 점에서 사후적 평가, 도입하고자 하는 정책을 사전 진단한다는 점에서 사전적 평가 모두에 해당할 수 있음.

□ 사회통합정책영향평가의 구분

- 과정평가는 ‘사회통합을 위한 수요를 어느 정도로 반영하는지’에 대해 평가하는 것.
 - 과정평가에서도 정책성과를 평가할 수 있으며, 이때 성과평가의 지표를 사용하게 됨.
- 성과평가는 ‘산출물이 사회통합에 어느 정도로 기여했는지’에 대해 평가하는 것.

4. 사회통합정책영향평가 지표

- 사회통합정책영향평가는 평가대상이 되는 정책의 목적과 평가의 목적 등에 따라서 절차와 지표는 좀 더 세부적으로 재구성되어야 함.
- 본 장에서는 이를 염두에 두되, 일반적인 사회통합정책영향평가의 대상과 절차, 그리고 영역과 범위에 따른 평가지표를 제시함으로써 실제 사회통합정책영향평가를 실시함에 있어 하나의 참고자료로 활용할 수 있도록 하는데 그 목적이 있음.

가. 사회통합정책영향평가의 대상과 절차

□ 사회통합정책영향평가 주체와 대상

○ 사회통합정책영향평가의 주체로서 국민대통합위원회를 상정할 수 있음.

- 국민대통합위원회는 종합적, 체계적이며 지속적인 국민대통합 추진의 컨트롤 타워 역할을 하는 기구임.
- 국민대통합위원회는 ‘연구·기획’, ‘정책의제 설정’, ‘모니터링’과 ‘평가’의 기능을 수행하며, 특히, ‘평가’ 기능은 본 위원회 및 정책협의회의 활동을 통해서 각종 정책의 추진과정과 그 성과를 평가하여, 해당 업무를 수행하는 정부 부처에 환류함으로써 국민통합 정책에 반영하도록 하고 있음.

○ 다음과 같은 정책들이 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 있음.

- 첫째, 일차적으로는 사회통합정책영향평가의 대상으로 상정될 수 있는 과제는 국민대통합 종합계획에 포함된 정책으로 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획이거나, 시행 중 또는 시행이 완료된 정책
- 둘째, 사회갈등을 유발하거나 사회통합을 촉진할 것으로 예상되는 정책으로, 국민대통합위원회 위원장이 직권으로 사회통합정책영향평가가 필요하다고 정하는 정책
- 셋째, 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 사회통합정책영향평가를 요청하는 정책

□ 사회통합정책영향평가의 평가 절차

○ 평가대상의 선정

- 위에서 제시한 세 가지 정책 영역이 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 있으며,
- 이는 다시, 평가의 우선순위와 중요성에 따라 우선평가 대상, 이차평가 대상 및 기타 대상으로의 구분과 더불어 중점평가 대상과 비중점평가 대상을 구분될 수 있음.

○ 평가 목적·항목의 확정과 지표 개발

- 평가 대상이 선정되고 나면, 평가 시점과 목적에 부합하는 평가 항목을 확정하고, 정책의 영역과 목적에 따라 구체적인 평가 지표를 개발해야 함.
- 첫째, 정책 형성단계에 있거나, 특히 형성과정에서의 갈등 조정이 사회통합에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 정책이 평가의 대상이라면, 정책형성 영역과 항목들이 주된 평가 내용이 됨.
 - 구체적으로, 정책 수립과정의 통합성, 정책 목표의 적절성, 계획 내용의 통합성 등이 주요 평가 항목임.
 - 특히, 평가 대상의 목적이 갈등 조정에 초점을 두는 정책이라면 정책수립과정의 통합성에 좀 더 평가의 초점을 두어야 할 것임.
- 둘째, 평가의 시점이 정책이 수행되고 있는 과정이거나, 국민대통합위원회의 자체과제라면, 정책집행에 대한 평가가 사회통합영향평가의 중점적인 평가영역이 됨.
- 셋째, 단기과제의 경우 프로그램이 실시된 후, 그리고 지속적인 과제라면 정책이 수행되는 과정에 정책 모니터링과 환류를 위해 정책 성과에 초점을 둔 사회통합정책영향평가가 실시됨.

- 평가의 주요 영역은 사회통합의 달성도 및 효과성, 자체적인 평가 및 개선 노력 등임.

(요약표 1) 시점별 사회통합정책영향평가의 주요 평가 항목(예시)

구분	영역	평가항목
정책 형성	1. 정책수립과정의 통합성	1-1. 정책수립과정에서 중립적인 연구과정을 거쳤는가? 1-2. 갈등소지가 있는 내용, 통합을 촉진하기 위한 내용을 사전적으로 검토했는가? 1-3. 정책수립과정에서 이해당사자의 욕구를 충분히 파악하고 있는가? 또, 이해당사자와 협의·조정과정을 거쳤는가? 1-4. 정책수립과정에서 국민의 이해를 구하기 위하여 노력하였는가 (여론 수렴)?
	2. 정책목표의 적절성	2-1. 정책목표가 사회경제적 안전성을 제고하는데 기여하는가? 2-2. 정책목표가 사회적 포용성을 증대하는데 기여하는가? 2-3. 정책목표가 사회적 역능성을 증대하는데 기여하는가? 2-4. 정책목표가 사회갈등을 완화하는데 기여하는가? 사회갈등을 부추기는 요소는 없는가?
	3. 계획내용의 통합성	3-1. 정책내용이 사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 역능성의 증대와 사회갈등 완화에 구체적으로 기여할 수 있는가? 정책내용이 정책목표를 달성하기 위해 구체적인 다양한 수단이 강구되고 있는가?(선언적인 수준에 그치고 있지 않는가?) 3-2. 정책을 달성하기 위해 충분한 자원을 확보하였는가? 자원이 적절히 배분되었는가?
정책 집행	4. 시행과정의 효율성	4-1. 일정계획에 맞추어 사업이 추진되어 있는가? 4-2. 투입된 자원이 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행되었는가?
	5. 시행과정의 적절성	5-1. 정책서비스를 계획내용에 맞게 적절히 전달하고 있는가? 5-2. 시행과정에서 사회환경 여건변화를 적절하게 포착하여 대응하고 있는가? 5-3. 시행과정에서 정책목표 및 내용을 국민 및 이해당사자(하위집단 모두 포함)에게 제대로 알리고 있는가? (특히 정책과정 정보에 대한 접근성이 집단을 위한 특별한 배려가 이루어졌는가?)
정책 성과	6. 사회통합 효과	6-1. 정책집행의 결과가 사회통합 제고와 사회갈등 해소에 얼마나 기여하였는가? 6-2. 정책집행 결과 사회갈등을 부추기는 효과는 없었는가? 6-2. 정책대상은 정책결과에 얼마나 만족하고 있는가? 하위집단간 만족도에 차이가 있는가?
	7. 정책평가 및 환류	7-1. 정책자체에 대해서 스스로 평가하고 그 결과를 반영하여 정책을 개선하고 있는가?

사회통합정책영향평가의 대상이 되는 정책들은 매우 다양한 자체적인 목적을 가지고 있고, 중점적으로 분석되어야 할 영역과 항목도 다를 수 있기 때문에, 영향평가를 위한 지표 또한 그 수준과 내용을 달리 구성해야 함.

○ 평가 방법의 확정

- 평가의 방법도 정책의 대상 범위·예산·목적, 평가의 시점·목적 그리고 구성되는 지표에 따라 매우 다양할 수 있음.
- 계량적 자료 확보가능성에 따라 질적 평가와 양적 평가, 자료의 수집방법에 따라, 인터뷰나 설문조사 등의 직접조사 방법과 이차자료 활용방법, 평가의 대상에 만족도평가와 효과 평가 등 적절한 방법을 선정할 필요가 있음.

○ 평가의 실시

- 평가는 주관기관이 직접 실시할 수도 있지만, 객관성과 중립성을 담보하기 위해서는 사업과 직접적인 연관성이 없는 제3의 연구자 혹은 연구기관이 실시하는 것이 바람직함.

○ 평가 결과의 권고

- 영향평가의 결과를 어떻게 활용할 것인지는 사전에 결정하는 것이 바람직함.
- 평가 결과는 내부적인 심의를 거친 후 관련부처 또는 위원회에 결과를 제공할 필요가 있음. 특히 지속사업의 경우, 평가 결과 정책의 개선이 필요한 부분에 대해 개선의 필요성, 근거, 개선 대안 등을 정리하여 권고하는 방식을 취할 수 있음.

나. 정책성과 평가기준 및 지표

□ 사회통합정책영향평가 평가기준

- 사회통합정책영향평가는 사회통합정책의 영역과 목적에 따라 주어진 평가기준에서 지표를 제시할 수 있음.
- 정책의 영역은 삶의 제 영역의 다양한 현상을 반영
 - 이에 따른 세부 영역은 고용, 소득/구매력, 주거, 건강과 사회적 보호, 영양, 교육, 문화, 정보/의사소통의 8개 영역으로 구분하였음
- 정책목적은 긍정적 효과 측면에서 사회경제적 안전, 사회적 포용, 사회적 역능으로 구분하였으며, 부정적 효과 측면에서 격차의 확대와 사회적 배제로 구분하였음.
 - 개별 정책은 대상집단에 따라서 각각 긍정적 효과와 부정적 효과를 가질 수 있으므로 이를 감안하여 지표를 만들어야 함.

□ 정책성과의 평가지표

- 본 연구에서는 기존 사회통합 논의 및 사회의 질 논의에서 측정지표로 제시한 지표들을 검토하고 이를 평가기준에 배치하였음.
 - 이는 평가지표의 예시라고 할 수 있음.
- 각각의 정책은 해당하는 정책목적과 영역에서 관련 지표를 참고할 수 있으며, 정책의 목적에 맞는 지표를 새롭게 구성하여 사용할 수 있음.

다. 소결

- 4장에서는 사회통합정책영향평가를 위한 전체적인 과정과 지표 선정의 과정을 제시하였음.
- 하나의 정책은 각 집단에 따라 다양한 방향의 영향력을 가짐.
 - 우리 사회 내의 균열지점이 다양해지면서 복잡성은 증가
- 사회통합정책영향평가를 실시함에 있어서는 정책형성과 정책집행, 정책성과를 고르게 확인할 수 있도록 노력해야 함.
 - 정책 수립과정에서부터 통합성을 증진할 수 있도록 해야 하며, 정책 목표와 내용 역시 중요
 - 정책의 집행과정에서도 효율성과 적절성의 균형을 맞춰야 함.
 - 마지막으로 정책성과에 대한 평가가 필요하며, 여기서는 정책 성과에 대한 평가지표를 예로 제시하였음.

5. 결론 및 함의

- 사회통합정책영향평가가 성공적으로 안착하기 위한 몇 가지 과정이 필요함.
 - 첫째, 사회통합에 대한 모니터링이 이루어 져야 함.
 - 사회통합정책의 추진, 평가 시 정확한 사회통합 실태 파악 중요
 - 둘째, 사회통합 관련 대표정책을 우선 선정하여 해당 정책을 집행하고 있는 정부부처를 대상으로 하여 시범사업을 실시함.
- 사회통합정책영향평가의 시범사업 실시를 위해 국민대통합위원회

의 적극적 역할이 필요함.

- 사회통합 종합계획 수립, 각 부처와 관련 기관의 사회통합 관련 정책 취합, 세부 내용 조정, 효과성 평가 등이 필요함.
- 국민대통합위원회가 정책자문 또는 정책제언의 형태로 시범 평가를 수행하도록 함.

□ 사회통합정책영향평가의 도입과 성패는 실시 목적을 구체화하고, 실시한 결과를 잘 활용하느냐에 따라 결정될 것임.

- 사회통합정책영향평가를 도입·실시하는 단계 이전에 여러 유관 기관이나 시민사회단체 등을 대상으로 사회통합정책영향평가의 필요성을 설명하여 각계의 공감대를 형성하는 작업이 필요

*주요용어: 사회통합, 정책영향평가, 사회적 배제, 사회적 자본, 사회의 질, 과정평가, 성과평가





제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



제1절 연구의 배경 및 목적

우리 사회는 1990년대 중반 이래 경험한 위기 상황을 구성원 간 불균등한 위험 분담을 통해 극복해왔다. 그 과정에서 우리 삶의 물질적 조건들은 열악해졌다. 국민들은 불안정한 고용상태, 고용의 질 저하와 소득하위 집단의 임금증가 정체를 경험하고 있다. 사회통합의 정도가 악화되고 있으며, 각종 불안정성의 확대와 불균등한 위험 분담은 각종 갈등의 씨앗이 되고 있다. 우리 국민들은 사회 각 영역에 걸쳐 갈등이 심각하다고 평가하고 있다(여유진 외, 2013).

우리 사회는 갈등을 일으키는, 집단 관점의 균열 지점이 매우 복잡적이란 특징을 가지고 있다. 이념갈등만 보더라도 단순히 정치적으로 보수·진보에 따른 것 뿐 아니라, 전쟁·배고픔·권위주의를 경험했는지 아닌지에 따라서도 다양한 갈등의 지점이 형성된다. 한국 사회가 경험한 압축적 성장과 민주화의 경험이 세대 간에 사회 인식의 괴리를 키웠다. 결과적으로 균열의 지점은 사회계층, 연령집단, 지역, 이념과 같이 여러 분야에서 확인된다.

낮은 사회통합 수준은 미래를 향해 나아가는 동력을 잠식한다. 사회발전의 고도화에 따라 사회집단은 다양하게 분화·분열된다. 분화·분열은 그 자체로 문제 상황은 아니다. 불평등이 심화하고 고착화하는 등 집단과 집단 간에 상시적 격차가 생기기 시작하면서 발생하는 사회적 갈등이 문제이다. 이런 이유로 사회적 갈등을 관리하고, 사회통합 수준을 제고하기

위한 노력이 있었다¹⁾.

낮은 사회통합을 이끌어 내는 한 축은 결핍과 불안으로 구성되며, 다른 한 축은 제도 운영에 대한 불신으로 구성된다. 시장의 불균등한 분배를 개선하고, 각 시민들이 사회적 자원에 대해 충분히 접근할 수 있도록 하며, 개별 시민의 역량을 강화할 계기를 마련하는 것은 결핍과 불안의 축을 제거할 수 있다. 하지만 한국사회의 복잡한 균열 지점을 고려할 때, 이런 목적의 사회정책이 사회통합에 미치는 영향은 각 집단에 따라 상이하다. 복지 확대에 따른 혜택과 이에 필요한 증세의 부담이 집단에 따라 다른 것이 대표적인 예다. 제도 확충과 더불어서 그 제도 운영에 대한 신뢰 역시 함께 만들어가는 것이 필요한 이유이다. 이때서야 사회통합을 이끌어내는 두 축이 제대로 기능한다.

사회통합이 시급함에 따라 각종 정책의 내용과 추진과정이 사회통합에 미치는 영향을 평가할 필요가 있다. 새로운 정책이 추진되거나, 법령이 제·개정될 경우 해당 내용이 사회통합에 미치는 영향을 사전에 평가할 필요가 있다. 이를 통해 바람직한 대안을 모색할 수 있다. 정책의 집행 과정에 대한 모니터링도 필요하다. 계획한 결과를 이끌어낼 수 있게 정책이 추진되는지, 정책 시행과정에서 불가피한 갈등을 잘 조정하고 있는지를 평가해야 한다. 마지막으로 집행된 정책에 대해서도 평가해야 한다. 정책이 의도한 사회통합 효과를 가져왔는지, 그러지 못했다면 어떤 지점에서, 무슨 이유로 부족했는지를 확인해야 한다.

사회통합에 미치는 영향에 대한 평가를 위해서는 전반적인 평가도구가 우선 갖춰져야 한다. 평가도구를 이용하여 여러 대안들을 비교하고, 보다 나은 결과를 가져올 정책 대안을 선택할 수 있다. 또한 평가틀을 구성하여 평가함으로써, 정책의 추진에 앞서 예상되는 문제점, 문제영역, 위기

1) 참여정부의 갈등관리 정책, MB 정부의 사회통합위원회를 예로 들 수 있다.

집단을 포착해낼 수 있다.

이에 본 연구는 사회통합정책영향 평가의 개념과 필요성을 검토하고, 사회통합정책의 평가도구를 제시하고자 한다. 평가도구에 포함된 지표는 향후 사회통합을 위한 정책의 도입과정, 추진과정과 성과평가를 위한 기준 지표로 활용될 수 있다. 본 연구의 세부 목적은 다음과 같다.

첫째, 사회통합정책영향평가의 개념을 정립한다.

둘째, 사회통합정책영향평가의 영역을 규정한다.

셋째, 사회통합정책영향평가의 평가틀을 제시하여, 향후 추가적 논의의 가능성을 확보한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

정책영향평가는 평가를 통해 정책의 긍정적 영향을 극대화하고, 부정적 영향을 줄이는 것을 목적으로 한다. 또한 정책의 잠재적 영향을 사전·사후 진단하여, 정책입안자 및 정책대상 국민에게 투명한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다²⁾. 사회통합에 한정하면, '영향'이란 정책의 시행으로 인하여 사회통합 상태와 조건에 변화를 가져오는 모든 긍정적, 부정적 영향으로서 직접적인 영향과 간접적인 영향, 단기적인 영향과 장기적인 영향을 포함한다.

2) 정책이 직접적으로 미치는 영향 외에도 잠재적 영향을 고려할 필요가 있다. 미국의 환경영향평가제도 내에는 사회영향평가(social impact assessment)가 포함된다. 이때 사회영향이란 '공적 사적인 인간의 행동으로 사회구성원으로서 사람들이 욕구를 충족하고 대처하는 방식-살고, 일하고, 놀고, 타인과 관계 맺고, 만나는 방식이 변경된 결과'를 의미한다(The Interorganizational Committee 2003, p.231)

통합의 상태와 조건을 악화시키는 각 개별 영역을 중심으로 살펴보면 사회적 문제와 이에 따른 정책 방향이 대체로 명확하다. 소득영역, 고용영역, 금융영역, 건강영역, 교육영역, 주거영역 및 가족영역과 같이 우리 삶의 제반 구성 요소들 내에서 빈곤, 박탈, 불평등, 배제의 문제를 고려할 수 있다. 그러나 사회통합을 전반적 양상으로 접근하면 정책영향평가의 대상이 모호하다. 따라서 사회통합정책영향평가는 매우 큰 틀에서는 사회 전체의 정책 노력에 대한 성과평가로 기능할 수 있어야 하며, 또 삶의 영역별로 정책노력과 성과에 대한 평가도 가능해야 한다.

한편으로는 정책과정 자체에 대해서 평가할 필요가 있다. 이는 사회통합의 독특한 성격 때문이다. 사회통합을 위해서는 최종적인 결과에만 주목해서는 안 된다. 다양한 의견과 입장을 가지는 사회구성원들의 의견, 견해가 정치적·경제적 참여의 과정에서 반영되도록 하는 거버넌스의 구조를 갖추는 것 역시 중요하다. 사회통합을 위한 정책은 다양한 관점을 가진 사회구성원의 의견을 고려하는 것도 필요하다. 따라서 정책과정을 평가하는 것도 필요하다.

사회통합정책영향평가의 범위를 구체화할 필요가 있다. 사회통합의 광범위한 정책 영역으로 인해서 정책영향평가의 내용과 목적이 모호해지는 것은 피해야 한다. 정책영향평가는 정부 정책이 사회 환경 변화에 충분히 대응하지 못하는 경우에 적극적으로 고려하는 것이 일반적이다(이삼식 외 2007, p.96-97). 그러므로 사회통합에 문제가 된다고 판단하는 정책의 영역과 대상을 명확히 해야 한다.

이상의 이유로 사회통합정책영향평가는 여러 정책에 종합적으로 적용할 수 있는 체계를 갖춰야 한다. 사회통합정책영향평가의 평가지표가 광범위한 수밖에 없는 이유이다. 사회통합정책영향평가는 개별 정책을 평가하고, 최종적으로는 우리 사회의 사회통합 수준을 진단하는 도구로 기

능해야 할 것이다.

이상의 연구 필요에 맞춰 본 연구는 총 5개의 장으로 구성되어 있다.

제1장 서론에 이어, 제2장에서는 정책영향평가에 대한 이론적 고찰을 실시한다. 주요 내용으로는 정책영향평가의 개념, 정책영향평가의 이론적 도구, 국내·외 정책영향평가의 사례를 분석한다. 기존 정책영향평가의 개념, 관련 연구 및 사례를 검토하여, 사회통합정책영향평가의 이론적·실천적 필요성 및 목적을 구체화하고자 한다. 사례 분석에서는 국내 사례에서는 영향평가에 초점을 두고, 해외 사례에서는 사회통합 관련 영향평가의 사례를 중심으로 살펴본다. 방법론과 사례를 결합하여 사회통합정책영향평가의 방향을 설정하기 위함이다.

3장에서는 사회통합정책의 범위와 영역 설정을 위해 기존 연구를 분석한다. 사회통합의 개념에 대한 기존 연구가 있음에도 정책영향평가를 위해서는 정책 범위와 영역을 구체화할 필요가 있다. 특히 이후 평가지표를 제시하고자 하는 목적으로 관련 개념과 측정지표를 동시에 살펴본다.

4장에서는 사회통합정책영향평가의 평가방법과 평가지표를 제시한다. 사회통합정책영향평가는 매우 다양한 정책 영역을 평가의 대상으로 한다. 이런 이유로 가능한 여러 정책들에 적용될 수 있는 사회통합정책영향평가의 평가지향을 설정하고, 해당 지표를 제시한다. 즉, 모든 영역의 정책에 1:1 맞춤형의 평가도구 제안이 아니라, 정책영향평가 실시에 있어 응용할 수 있는 하나의 준거를 제시하고자 한다.

마지막으로 5장에서는 전체적인 연구내용을 요약하고, 사회통합정책영향평가의 실시를 위한 방안을 제안한다. 사회통합정책영향평가는 그 필요성에도 불구하고, 실제 실행단계로 진입하는데 여러 장애요인이 있다. 이에 앞서 도입되거나, 도입이 무산된 정책영향평가의 사례를 검토한

결과를 바탕으로 정책영향평가 실행을 위한 제언을 첨언한다.

2. 연구 방법

사회통합정책영향평가의 지표개발을 위한 기초연구로서 본 연구는 영향평가의 방향, 평가방법과 평가지표를 제시하고자 하였다. 연구 목적을 달성하기 본 연구는 문헌조사와 사례조사를 실시하였다.

우선 문헌조사를 통해 정책영향평가에 대한 기본 개념과 실제 적용사례 등을 파악하였다. 정책영향평가 내에서도 세부적으로 집행평가, 과정평가 및 성과평가와 같은 영향평가의 다양한 방법론과 개념이 있다. 이를 분석하여 사회통합정책영향평가의 평가방법을 설정하고자 하였다. 다음으로 국내·외 영향평가에 대한 연구결과를 수집하여, 그 내용을 분석하였다. 영향평가의 국내 사례로는 정부 업무평가 및 각종 영향평가를 살펴보았다³⁾. 이를 통해 사회통합정책영향평가가 어떤 지향을 가져야 하는지를 파악하고자 하였다. 한편, EU의 사회통합정책지표, 캐나다의 사회통합전략보고서, 뉴질랜드의 사회통합보고서 등을 살펴보았다. 이를 통해서 사회통합정책과 관련한 리포트 내용을 살펴보았다

평가 방법 외에도 평가지표의 제시를 위해 국내 사회통합 관련 지표 제시를 살펴보았으며, 각종 사회지표 중에서 사회통합 관련 영역을 분석하였다. 본 연구에서는 사회통합정책의 평가지표를 도출함에 있어 기존 연구에서 제시하는 지표를 포함하여 사회통합 또는 사회현상을 나타내는 각종 사회지표를 종합적으로 고려하고자 하였다.

3) 저출산·고령화영향평가, 성별영향평가, 고용영향평가, 환경영향평가, 건강영향평가, 규제영향분석, 경쟁영향평가, 균형발전영향평가 및 문화영향평가 등의 내용이 있다.



제2장

정책영향평가의 이론적 배경

제1절 정책영향평가의 개념

제2절 정책영향평가의 이론적 도구

제3절 정책영향평가의 국내·외 사례

제4절 소결



2

정책영향평가의 이론적 배경 <<

본 장에서는 제1절에서 정책영향평가의 개념과 절차를 살펴보고, 제2절에서 일반적인 정책평가의 종류를 살펴본다. 이를 바탕으로 적절한 사회통합 정책영향평가는 적합성 평가, 과정평가, 성과평가임을 밝힌다. 그리고 제3절에서 국내·외 사회통합정책 영향평가의 사례들을 살펴봄으로써 제4장 ‘사회통합정책 영향평가 지표개발’의 기초자료 및 시사점을 제공하고자 한다.

제1절 정책영향평가의 개념

1. 정책영향평가의 개념 및 의의

정책영향평가는 정책이 가지는 특징 때문에 필요하다. 행정학 사전에는 정책의 성격을 다음과 같이 5가지로 정리하고 있다. ① 정책은 '마땅히 있어야 할 것', '당연히 바람직한 것'을 찾아서 구현시키려는 의도이다. ② 정책은 그 행동의 주체가 정부 또는 공공기관이기 때문에 정치성과 권력성을 내포하게 된다. ③ 정책은 미래의 바람직한 사회를 목표로 하는 것이지 결코 당면한 현재 문제만을 해결하려는 것이 아니다. ④ 정책은 장애의 바람직한 상태를 이룩하기 위한 의도적인 행동이다. ⑤ 정책은 국민들에게 서로 상반되는 영향을 미치는 경우가 많다(행정학사전).

이를 개념화하면, 정책은 당위성, 정치성·권력성, 미래지향성, 행동지향성, 영향의 양면성을 지닌다. 이러한 정책의 성격은 모두 정책영향평가

의 중요성과 필요성을 일정정도 내포하고 있지만, 특히 ‘영향의 양면성’이라는 성격은 그 중요성과 필요성을 함축적으로 담고 있다. 특정한 정책의 시행에 따라 혜택을 받는 국민이 있는가 하면, 반대로 손해를 보는 국민도 있게 된다. 손해 보는 대상이 많거나, 손해의 정도가 심할 경우 정책은 소기의 목적을 달성하지 못하고 사회통합을 저해하는 결과를 초래한다.

따라서 오늘날 선진국에서는 정책평가 또는 정책영향평가를 실시하고 있고, 우리나라에서도 환경영향평가, 성별영향평가, 규제영향평가 등을 실시하고 있다⁴⁾. 본 연구의 주요 관심사인 사회통합영향평가도 ‘영향의 양면성’이라는 관점에서 이미 시행되고 있는 각종 영향평가 못지않게 중요한 의미를 지닌다. 대부분의 사회복지정책은 전체로서의 사회라는 관점에서 사회통합에 긍정적인 영향을 미치지만, 사회구성원 한 개인 개인에 주목해보면 정책의 시행에 따라 이익을 보는 이와 손해를 보는 이가 나눌 수 있다. 이런 이유로 오늘날 일부 정책들은 타당성에 대한 논쟁이 이루어지고 있다.

이와 같은 정책의 성격은 정책평가 또는 정책영향평가의 중요성과 필요성을 내포할 뿐만 아니라 그 개념을 규정한다. 지금까지 정책평가와 정책영향평가를 구분하지 않았지만, 엄밀한 관점에서 정책평가와 정책영향평가는 다른 개념이다. 전형적인 정책평가의 방법에는 총괄적 평가(summative evaluation), 산출결과평가(outcome evaluation) 또는 효과성 평가(effectiveness evaluation)이라고 부르는 정책영향평가가

4) 다수의 영향평가가 도입됨으로써 영향평가 간 상충성(trade-off)이 발생할 수 있다. 예컨대, 어떤 정책은 환경영향평가에서는 비용(cost)보다 편익(benefit)이 높은 것으로 나타났지만, 규제영향평가에서는 반대로 나올 수 있다. 또한 본 연구 핵심 주제인 사회통합영향평가의 결과도 규제영향평가의 결과와 상충할 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 각 영향평가를 종합평가하는 평가 종합(evaluation synthesis)이 필요하다. 하지만, 이는 본 연구의 연구범위를 넘기 때문에 생략한다.

포함된다(노화준 2006). 즉, 정책영향평가는 정책평가의 한 부분이다.

보다 구체적으로 정책평가에 대한 개념을 살펴본 후 정책영향평가의 개념을 살펴본다. Wholey(1976, p.23-24. 재인용: 노화준 2006, p.5)는 “정책평가란 현재 진행 중에 있는 프로그램이 그 목적을 달성하는데 효과적인가 하는 효과성을 따져보는 것으로서, 그 프로그램의 효과를 그 상황에 작용하는 다른 여타의 요인들의 영향으로부터 분리, 구분하기 위하여 연구설계의 원리에 의존하며, 현재 운용하고 있는 프로그램을 수정함으로써 프로그램을 개선하고자 하는 것을 목적으로 하는 의도적인 노력”이라고 정의하고 있다. 그리고 노화준(2006, p.4)은 “정책평가는 여러 가지 형태를 띠 수 있지만, 그것은 일반적으로, 하나의 프로그램이 그의 산출결과들(outcomes)을 달성할 수 있도록 얼마나 잘 작동하고 있으며, 왜 그렇게 작동하는가 하는 구체적인 질문들에 대답하기 위하여 객관적인 측정과 분석방법을 사용하는 개별적이며, 체계적인 연구”라고 규정하고 있다.

이에 비하여 정책영향평가는 다음과 같이 정의된다. 노화준(2006, p. 43-44)은 정책영향평가를 가장 대표적인 정책평가의 한 종류로 보고 있으며, 평가의 내용에서는 프로그램의 대상이 되는 모집단에 어떤 변화를 가져왔는지, 변화의 원인이 프로그램에 의한 것이었는지, 변화가 투입된 비용에 비취 정당화될 수 있는지, 변화가 제기된 문제해결에 적합한 것이었는지를 평가한다고 하였다. 이에 따라 정책영향평가는 “영향평가(impact assessment)는 정책대안 또는 사업이 대상 집단이나 지역사회에 미치게 될 환경적 영향과 사회경제적 영향을 식별하고 추정함으로써 정책결정과정에서 판단의 기초가 될 정책대안의 결과에 대해 유용한 정보를 제공하는 분석·평가”라고 정의할 수 있다(노화준, 1986; Nijkamp & Vindigni, 2003. 재인용: 이윤식 외 2007, p. 30-31). 그리고 유럽위원

회(European Commission)에서는 “정책선택의 이점과 약점을 실증적으로 제시함으로써 정책의사결정과정을 지원하며, 이를 통해 정책행동이 수행되어야 할 수준과 범위를 확인하는 것”⁵⁾이라고 정의하고 있다.

정책영향평가를 정책평가의 한 범주로 보는 것이 일반적이지만 다른 견해도 있다. 이윤식 외(2007, p.31)는 이를 정책평가와 영향평가로 구분하고, 후자가 ‘영향’의 사전적 추정에 주목한다는 점에서 다른 평가라고 접근하고 있다. 이들은 영향평가는 사전적 예측에 가깝다고 보고 있으며, 그 예로 ‘개발사업의 건강영향을 사전에 파악하려는’ 건강영향평가제도, ‘기후변화가 가져올 영향을 예측하는 사전적 경향’을 보이는 기후영향평가제도, ‘사업이나 정책의 문화적 파급효과를 파악하려는 적극적 경향’을 보이는 문화영향평가제도를 제시하고 있다.

〈표 2-1〉 정책평가와 영향평가

	정책평가	영향평가
평가시점	사후적 평가 (정책집행 이후)	사전적 평가
평가대상	집행과정 또는 정책결과	-광의의 접근: 모든 정책이나 프로그램 -협의의 접근: 경제적 영향평가, 사회적 영향평가, 환경적 영향평가
평가내용	정책의 결과가 의도한 대로, 예상한 대로 되었는가?	어떤 사건이 미래에 가져올 결과들을 기술

자료: 이윤식 외 2007, p. 31-32 재구성.

본 보고서에서는 정책영향평가를 여러 가지 정책평가 중 정책의 ‘영향’에 초점을 맞춘 평가로 정의하고자 한다. 정책의 순환적 과정을 고려한다

5) European Commission(2014)

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm에서 인출

면, 정책 효과의 사전·사후 진단에 따라 구분하는 것은 크게 실익이 없어 보이기 때문이다. 즉, 정책의 '영향'에 방점을 두고, 보다 정확하게 정책영향평가라고 규정하고자 한다.

정책영향평가는 정책 수단과 정책 결정의 질을 제고할 수 있게 한다는 점에 유용하다. 정책 대상 모집단의 변화가 해당 정책의 효과인지와 그 규모를 추정하여, 정책 수단의 개선을 꾀할 수 있다. 또한 정책의 예상되는 효과를 진단하여 보다 바람직한 정책을 선택할 수 있다. 즉, 영향평가 제도는 새로운 정책수단의 시행에 따른 예상결과나 현존하는 정책 수단의 실제 결과에 대한 정보를 제공하기 때문에 상태를 개혁하거나 개선시키는데 기여한다(OECD, 2001, 재인용: 이삼식 외 2007, p.56).

2. 정책과정과 영향평가

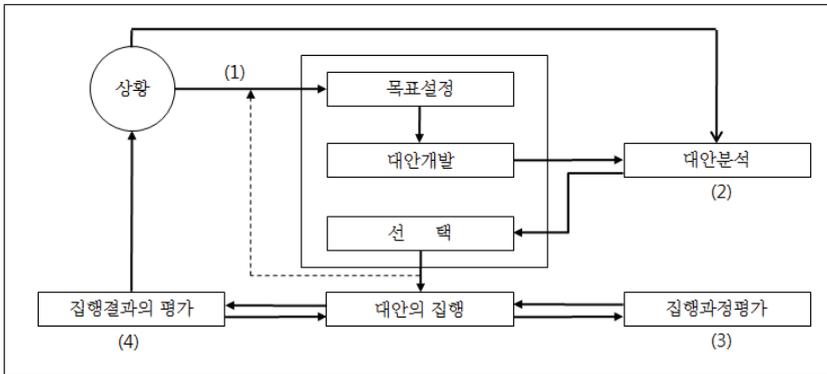
일반적으로 정책은 다음의 과정을 거친다. 대내적인 상황이 변하면서 새로운 정책문제가 등장한다. 본 연구의 주요 관심사인 사회통합의 문제도 이와 같다. 그동안 우리나라는 압축 성장, 압축 민주주의의 길을 걸어 왔다. 압축 성장의 과정에서는 사회갈등, 분배악화, 빈곤층의 증가 등의 사회문제가 있었다. 대내적 상황 변화에 따라, 특히 문제의 심각성이 커져감에 따라 이들 문제는 정책문제가 되었다.

이러한 사회문제가 제기되면, 상황변동의 성격, 관련 이해당사자의 규정, 영향의 정도 및 방향 등의 분석을 하게 된다. 이를 정책수요분석(그림 2-1의 (1) 단계)이라고 한다(노화준 2006, p.16). 다음으로는 이를 토대로 문제를 정의하고, 목표를 설정하고, 목표 달성을 위한 대안을 설정하고, 자료를 수집하여 분석함으로써 최적 대안을 산출한다. 이를 최적화 분석이라고 한다(그림 2-1의 (2) 단계). 최적 대안이 도출되면, 원래 의도

한 효과가 산출될 수 있도록 대안(정책)이 집행되어야 한다. 이를 따져 보는 것이 집행과정 평가이다(그림 2-1의 (3) 단계). 정책이 집행되고 나면, 원래 제기되었던 문제가 어느 정도나 해결되었는지, 그리고 얼마나 효율적으로 달성되었는지를 검토하여야 하는데, 이것이 사후 평가이다(그림 2-1의 (3) 단계)

이러한 일련의 과정에서 넓은 의미의 정책평가는 (1)~(4)의 모든 단계를 의미한다(Nagel 1982, p.160-175). 그러나 정책평가를 좁은 의미로 사용하면, (1)~(2)의 과정은 정책분석이라 하여 사전적·조망적 분석(anticipatory analysis) 성격을 지니고 있고, (3)~(4)는 정책평가라고 하여 사후적·회고적 검토(retrospective examination) 성격을 지니고 있다(노화준 2006, p.17).

[그림 2-1] 단순화된 정책과정



자료: 노화준 2006, p.16

앞에서 언급한 바와 같이 정책영향평가가 정책평가의 부분집합이므로 정책영향평가는 원래 의도한 효과가 산출될 수 있도록 정책이 집행되는 것을 따져보는 집행과정 평가와 정책이 집행되고 난 후 원래 제기되었던

문제가 어느 정도나 해결되었는지, 그리고 얼마나 효율적으로 달성되었는지를 검토하는 사후 평가를 포괄한다.

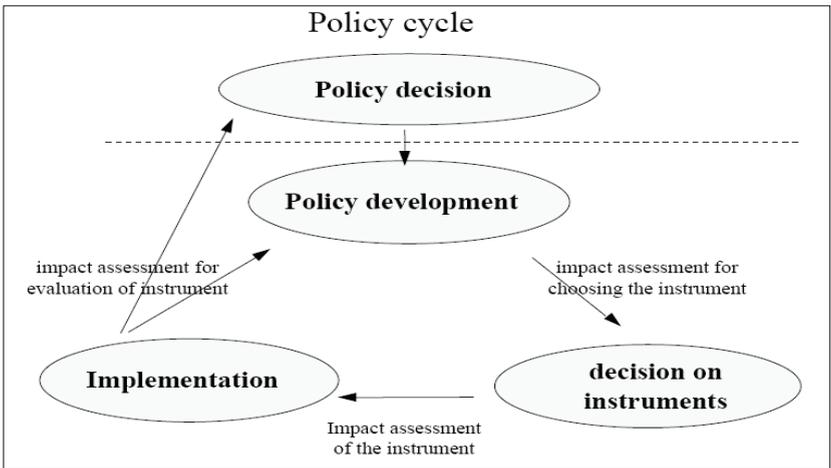
이를 약간 다른 각도에서 살펴보면, 정책 분석 과정에서는 서로 연계되어 있으면서도 분리되어 있는 2개의 과정들이 존재하는데, 분석적 과정과 평가적 과정이다(노화준 2006, p.120). 분석적 과정은 사실에 관한 것이며, 결과들에 대한 가치판단에는 큰 관심을 갖지 않는다. 그리고 분석적 과정은 정책영향의 식별(impact identification), 영향분석(impact analysis) 및 영향평가(impact evaluation)의 절차를 거치게 된다(노화준 1986, p.48). 여기서 정책영향의 식별은 영향요소를 파악하는 것으로, 직접적이며 제1차적인 영향뿐만 아니라 이에 뒤따르는 제2차적 영향들과 기대하지 않았던 영향까지도 추적해내는 단계이다(노화준 1986, p.49). 그리고 영향분석은 각 영향이 발생될 확률, 시기, 심각성 및 확산 등에 관한 문제에 답하기 위한 분석이며, 또한 누가 어떻게 영향을 받게 되고, 그들의 반응은 어떠한 것이며, 고차적 영향은 얼마나 심각할 것인가 하는 것들을 다루는 것이다(노화준 1986, p.50). 마지막으로 영향평가는 영향분석에 의하여 설정된 영향 그 자체에 가치를 부여하는 과정이며, 평가에는 기준과 측정값이라는 두 가지의 요소가 필요하다(노화준 1986, p.52).

반면에 평가적 과정은 주로 가치판단에 관한 것으로, 주관성과 사회적 철학이 좀 더 자유롭게 펼쳐질 수 있다. 평가적 과정은 정책목적의 식별과 형성, 효과검증기준의 설정, 인과적 영향모형의 설정, 적절한 연구설계의 발전, 측정자료의 모집 및 자료의 분석적 해석이라는 절차를 거치게 된다(노화준 1986, p.54-56). 정책 평가의 과정에서는 정책목적의 식별로부터 시작되는데, 대부분의 경우 목적이 다양하기 때문에 그들 가운데서 어떤 것들을 평가할 것인가를 선택하여야 한다. 정책효과의 평가에 사

용되는 모형 설정에서는 평가하고 있는 문제에 적합한 변수에 대한 묘사, 변수들 간의 유의미한 관계의 설정, 그리고 이들 관계들의 성질에 대한 명제의 형성단계 등을 거치게 된다. 이후에는 프로그램을 관찰하고, 자료를 모집하며, 측정하고, 분석하여 이를 해석하는 일들을 하게 된다.

한편, OECD(2001, p.9)는 정책단계별 정책영향평가의 초점이 달라짐을 지적하고 있다. 먼저, 정책이 개발되는 단계에서는 ‘정책도구 선택을 위한 영향평가’가 필요함을 지적하고 있다. 그리고 정책도구가 결정된 후 정책 집행을 위해서는 ‘정책도구에 대한 영향평가’가 필요하고, 정책이 집행된 후 환류(feed-back)를 위해서는 종합적인 ‘정책 영향평가’가 필요함을 지적하고 있다.

[그림 2-2] 정책과정과 영향평가



자료: OECD 2001, p.9

제2절 정책영향평가의 이론적 도구

1. 정책영향평가 방법 및 절차

가. 정책영향평가 방법

미국 정책평가학회에서는 다음과 같은 6개의 평가를 표준적인 정책평가 방법이라고 정리하고 있다(노화준, 2006). 여기에는 착수직전분석(front-end-analysis), 평가성 사정(evaluability assessment), 형성적 평가(formative evaluation), 효율성 또는 영향평가(impact evaluation), 프로그램 문제의 모니터링(monitring), 메타 평가(meta-evaluation)로 구성된다. 이러한 표준적인 정책평가 외에 적합성 평가, 평가 종합(evaluation synthesis) 등이 있다. 이들에 대하여 간단하게 살펴봄으로써 적절한 사회통합정책 영향평가의 방식을 모색해보자.

착수직전분석(front-end-analysis)은 새로운 정책(또는 프로그램)⁶⁾을 도입하기 전에 최종적으로 적정한 집행 수준 결정 등을 결정하기 위하여 수행하는 평가이다. 그러므로 조망적 평가이고 일종의 기획과 유사하다. 이는 기존 자료 및 과거 평가 자료를 활용하여 위험(risk)과 편익을 사정하고, 프로그램의 우선순위를 결정하고, 보고에 대한 유의 사항을 정리하고, 전체로서의 조직의 우선순위 등을 평가하는 것이다. 동 평가의 목적은 이를 바탕으로 프로그램 집행 계획을 수정하거나 적정한 집행 수준을 결정하는데 있다.

평가성 사정(evaluability assessment)은 프로그램 평가설계에 대한

6) 평가대상이 정책이거나 그 하위 차원의 프로그램일 수 있다. 여기서는 편의상 평가대상을 프로그램이라고 표현한다. 그러므로 프로그램이라고 표현된 것은 정확하게는 프로그램 또는 정책이다.

예비적 평가 성격을 지니고 있다. 동 평가의 목적은 프로그램이 평가될 수 있는지 또는 프로그램의 평가가 성과를 증진시키는데 유용할 것인지를 확인하기 위함이다. 이를 위하여 다음을 탐구한다. ① 정책 결정자와 관리자들이 생각하고 있는 프로그램의 목적, 기대 및 인과적 가정들, ② 정치적 그룹(국회, 행정부의 고위 정책결정자, 이익집단 등)들이 보는 프로그램의 목적, ③ 프로그램의 목적들이 측정 가능한 용어로 정의되어 있는 정도, ④ 실제로 일어나고 있는 프로그램의 활동들, ⑤ 프로그램의 성과에 대한 정보의 활용 가능성, ⑥ 프로그램의 성과에 대한 정보의 활용 가능성 등이다. 이를 위하여 다음과 같은 6개의 단계를 거쳐 수행된다(Wholey 2004, 재인용: 노화준 2006, p. 40). ① 필요한 평가 정보가 무엇인지 식별하기 위하여 정책결정자, 프로그램 관리자, 담당요원 등 정보의 활용예정자들이 참여한다. ② 프로그램의 의도를 명료하게 정리한다. ③ 프로그램 목적의 실현가능성과 측정 가능성을 포함한 프로그램의 현실을 탐색한다. ④ 프로그램의 활동들이나, 목적들에 대한 어떤 변화가 필요한지에 대하여 합의한다. ⑤ 여러 가지 평가설계 대안을 탐색한다. ⑥ 평가의 우선순위와 평가정보의 활용의도에 대하여 합의한다.

형성적 평가(formative evaluation)는 말 그대로 과정평가와 유사한 개념이고, 총괄적 평가에 대칭되는 개념이다. 동 평가의 목적은 프로그램이 제대로 작동되지 않는 원인을 파악하여 프로그램을 개선하는데 있다. 그러므로 평가시점은 프로그램 집행과정이 된다.

정책영향평가는, 일반적으로 정책평가라고 하면 바로 정책영향평가를 의미할 정도로, 가장 널리 활용되고 있는 평가이다. “총괄적 평가(summative evaluation), 산출결과 평가(outcome evaluation), 효과성 평가(effectiveness evaluation)라고 부르기도 한다”(노화준 2006, p. 43). 동 평가의 목적은 프로그램이 전체적으로 잘 되어 가고 있는지

를 파악하는 것이다. 예컨대, 프로그램의 대상에 어떤 변화가 발생하였는지 파악하고, 이러한 변화의 원인이 프로그램의 영향인지 아닌지 파악한다. 그리고 이러한 변화가 투입된 비용에 비추어 보아 정당화될 수 있는 수준인지를 파악한다. 아울러 이러한 변화가 제기된 문제해결에 적합한 것이었는지를 파악한다. 그러므로 동 평가의 결과는 정책(또는 프로그램)의 계속, 확장, 감축과 같은 중요한 정책결정을 내리는데, 유용한 정보를 제공할 수 있다. 분석방법으로는 ① 진실험적 방법, ② 준실험적 방법, ③ 비실험적 방법이 있다.

능률성 평가는 투입 비용 대비 효과나 편익이 정당한 것인가를 확인하고자 하는 평가이다. 만약, 프로그램의 효과가 투입대비 미미하다면, 대안을 모색하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 비용편익분석(cost benefit analysis), 투자효과분석 등의 기법이 준용된다. 이들 사이에 차이가 있다면, “비용편익분석(cost benefit analysis)이 추정된 비용이나 편익을 분석에 활용하는 반면, 능률성 평가는 이미 집행된 경험적 자료를 바탕으로 분석 한다”는 점이다(노화준 2006, p.46).

적합성 평가는 프로그램의 목표와 달성하고자 하는 가치가 사회정책적 관점에서 바람직한 것인가를 평가하는 것이다. 그러므로 효과성 평가와 능률성(효율성)과 그 성격이 다르다. 효과성 평가가 목표를 달성하였는지를 보는 것이 주요 관점이고, 능률성(효율성) 평가가 목표를 얼마나 효율적으로 달성하였는지를 평가하는 것이 주요관점이기 때문이다. 따라서 효과성 평가나 능률성 평가보다 상위 또는 선행 평가의 성격을 지니고 있다.

평가 종합(evaluation synthesis)은 하나 또는 여러 개의 기존 평가에서 발견하였던 사실들은 재분석하는 평가를 의미한다. 그러므로 효과의 크기를 종합 분석하는 메타분석(meta-analysis)은 평가 종합의 한 분야이다.

마지막으로 메타 평가(meta-evaluation)는 평가에 대한 평가이다. 동 평가의 목적은 평가에 사용된 방법들의 적합성, 사용된 자료의 타당성, 도출된 결과 해석의 타당성 등을 검토하고자 함이다. 그러므로 평가 그 자체와 피드백 기능을 평가하는 것이다.

나. 영향평가 절차

영향평가의 절차는 “일반적으로 영향의 식별(impact identification), 영향분석(impact analysis) 그리고 영향평가(impact evaluation)의 3 단계로 구분된다”(Porter et. al., 1986, 재인용: 이윤식 외, 2007, p.33). 다음은 노화준(1986)이 제시한 각 단계의 주요 내용 및 분석 방법을 이윤식 외(2007, p.33)가 정리한 것이다.

사회경제적 환경이 변하면, 새로운 사회현상이 나타난다. 이 현상이 사회적으로 바람직한 것이라면 문제가 없지만, 바람직하지 않다면, 정책이나 프로그램이 개입하게 된다. 이를 위해서는 먼저 사회현상으로 인해 발생하는 영향을 식별하여야 한다. 어떤 영향이 있는지를 확인하기 위해서는 체크 리스트(check list)법, 브레인 스토밍(brainstorming), 델파이(Delphi), 패널조사, 의사결정분석 기법 등을 활용하여 정책의 1차적 영향은 물론이고, 부수적인 2차 영향까지도 확인하여야 한다.

다음으로 영향분석 단계에서는 각 영향이 발생할 확률, 시기, 심각성 등과 함께 피영향집단의 반응에 대해 검토하게 된다. 이를 위하여 교차분석(cross-tab analysis), 시물레이션(simulation), 시스템 다이내믹스(system dynamics), 몬테 카를로(Monte Carlo) 기법과 같은 확률모형, 이코노메트릭스(econo-matrix), 시나리오 분석기법, 사회적 생산함수 모형 등이 활용될 수 있다.

마지막으로 영향평가 단계에서는 이전 단계를 통해 파악된 영향 자체에 가치를 부여하는 과정으로서, 이해관계자의 특정한 이해와 사회구성원의 일반적 이해를 감안하여 영향의 가치가 당초 의도한 목적에 적합하고 바람직한가에 대해 검토하게 된다.

2. 사회통합정책영향평가의 평가방식

앞에서는 일반적인 정책영향평가 방법과 절차에 대하여 살펴보았다. 이중 절차는 사회통합정책영향평가에도 동일하게 적용될 수 있다. 그러므로 여기서는 사회통합정책영향평가라는 관점에서 일반적 평가방식 중 어떤 평가방식이 적합한 평가 방식인지를 보다 구체적으로 살펴보려고 한다.

가. 적합성 평가

먼저 사회통합정책영향평가에서는 적합성 평가가 필요함을 지적할 수 있다. 적합성 평가는 효과성 평가나 능률성 평가보다 상위 또는 선행 평가의 성격을 지니고 있고, 프로그램의 목표가 사회정책적 관점에서 바람직한지를 평가하는 것이다. 그러므로 평가대상 정책이나 프로그램이 사회통합이라는 관점에서 바람직한지를 평가하는 것은 매우 중요하다. 이를 위해서는 사회통합이 무엇인지를 확인하고, 대상 정책이나 프로그램이 사회통합에 부합되는지를 판단하여야 한다.

대부분의 사회정책들은 사회통합에 함목적이므로 사회통합의 관점에서 바람직하다. 그러나 일부 경제정책(특히 규제완화 정책)은 사회통합에 바람직하지 않은 사회갈등을 유발할 수도 있다. 그러므로 사회통합정책 영향평가의 대상을 모든 법령이나 법규로 한다면, 적합성 평가는 매우

중요한 의미를 지니게 된다. 이 경우 각 정책의 목적이 어떤지를 살피는 작업이 적합성 평가가 반드시 필요하다. 그러나 사회정책이나 법령으로 제한한다면 등 평가의 중요성은 상대적으로 감소하게 된다.

나. 과정평가(집행평가)

사회통합이라는 관점에서는 집행평가(과정평가, 형성평가)가 무엇보다도 중요하다. 그 이유는 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정책평가 패러다임이 과거의 검은 상자 패러다임(Black-box paradigm)⁷⁾에서 오늘날은 투명상자 패러다임(Transparent-box paradigm)으로 전환되었고, 집행평가에 이에 해당되기 때문이다. 둘째, 사회통합은 결과보다는 과정이 더 중요할 수도 있기 때문이다.

먼저, 평가 패러다임 전환부터 살펴보자. 오늘날 패러다임 전환의 핵심 요인은 산출결과와 집행 간의 관계에 대한 중요성 인식이다. 즉, 프로그램의 산출결과를 측정하는 것을 넘어서 관찰된 결과의 원인을 밝혀내는 것으로 평가를 확장함으로써 발견된 지식을 토대로 프로그램을 바꾸거나 집행의 양식을 바꾸는데 활용할 수 있다(노화준, 2006). 이러한 관점에서 Patton(1979 재인용: 노화준 2006, p141)은 “만일 평가자원의 제약으로 집행의 평가와 결과의 평가를 선택하여야 한다면, 집행에 관한 평가가 정책결정자나 프로그램 관리자에게 훨씬 많은 정보를 제공하는 경우가

7) 노화준(2006, p.133)은 검은 상자 패러다임의 몇 가지 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. ① 총괄적 평가 패러다임이다. ② 평가자들은 프로그램 시작 전 또는 종료하는 시점에서 평가한다. ③ 평가자들은 프로그램이 전달되는 과정이나 고객에 영향을 미치는 여러 요인들에 대해서는(이것을 검은 상자로 간주하고) 상대적으로 주의를 적게 한다. ④ 프로그램의 전반적인 산출결과를 측정한다. ⑤ 프로그램의 전달과정이나 프로그램의 개선에 대해서는 관심을 적게 가진다. ⑥ 제공된 프로그램을 적절하게 기술하지 않고, 구성요소와 산출결과 간의 관계를 적절히 기술하지 않는다. ⑦ 그 대신 양상, 접촉의 빈도수, 프로그램 지속기간 등에 관심을 갖는다.

많다”고 설명한다.

다음으로 사회통합과 과정평가 간의 관계를 살펴보자. OECD(2011, p.52-57)는 사회통합을 사회적 포용, 사회적 자본과 사회적 이동이라는 세 축으로 구성된 것으로 보고 있다. 세 축 모두 과정평가와 관련되지만, 특히 신뢰, 참여, 네트워크를 하부 요소로 두고 있는 사회적 자본의 경우 정책과정이 합리적이고, 투명한 경우 증가될 수 있다. 그러므로 사회통합은 결과도 중요하지만, 과정도 중요하다. 과정이 아름다울 경우 사회통합은 더 제고될 수 있다.

집행평가의 관심영역은 프로그램에 실제로 무엇이 일어나고 있는지를 찾아내는데 초점을 맞춘다. 즉, 프로그램의 구성, 특성, 참여자(수혜자), 전달자, 참여자의 경험, 작동이 잘되는 것과 잘 되지 않는 것 등을 확인하는 것이다. 그리고 Love(2004, p.68-69)는 집행평가의 단계별 평가질문을 다음과 같이 4단계로 나누어 구체화 하고 있다. 니드(need)와 실행 가능성 평가인 1단계, 프로그램 계획과 설계인 2단계, 프로그램 전달관련인 3단계, 그리고 4단계가 프로그램 개선이다(〈표 2-2〉 참조). 본 연구에서는 이를 바탕으로 제4장에서 사회통합정책 영향평가 지표들을 구성할 예정이다.

〈표 2-2〉 과정평가 단계별 핵심 질문

단계	핵심적 평가질문
단계1: 니드와 실행가능 성평가	<ul style="list-style-type: none"> - 타겟 집단의 니드는 무엇인가? - 이들 니드들에 맞추기 위하여 프로그램집행에서는 어떠한 시도를 했는가? - 기존 프로그램이 직면한 주요 집행의 장애는 무엇이었는가? - 집행된 프로그램은 이 영역에서 최선의 실무(best practice)는 무엇이라고 말하고 있는가? - 프로그램을 효과적으로 집행하기 위해서는 어떠한 자원이 필요한가? - 집행의 이슈들과 집행상의 제약들을 고려할 때 프로그램 대안들 가운데 최선의 대안선택은 무엇인가?

48 사회통합정책영향평가 지표개발 기초연구

단계	핵심적 평가질문
단계2: 프로그램 계획과 설계	<ul style="list-style-type: none"> - 의도한 산출결과들(outcome)을 성취하기 위한 프로그램이론은 무엇인가? - 이 이론을 유효하게 하기 위해서는 어떠한 운용이 필요한가? - 프로그램 집행의 환경(setting)은 프로그램 설계를 지원하고 있는가, 방해하고 있는가? 어떻게 지원 또는 방해하고 있는가? - 이러한 집행의 환경 하에서 의도한 산출결과들을 성취하기 위해서는 프로그램설계의 어떤 측면들을 수정할 필요가 있는가? - 우리는 어떻게 이 프로그램의 집행을 모니터링하고, 필요한 변화를 이룩할 수 있는가?
단계3: 프로그램 전달	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램은 올바른 타겟 집단에 서비스를 하고 있는가? - 잠재적 고객들(potential clients)이 프로그램을 거부하거나 취소하고 있는가? 왜 그런가? - 프로그램설계는 계획에 따라 집행되고 있는가? - 프로그램은 계획된 산출물들(outputs)을 산출해 내고 있는가? - 프로그램은 질적 표준들(standards of quality)을 맞추고 있는가? - 프로그램은 고객들을 위하여 의도한 단기적 산출결과들(short-term outcomes)을 산출해 내고 있는가? - 어떠한 집행상의 장애에 직면했는가? - 사이트들(sites) 간에 어떠한 차이가 존재하는가?
단계4: 프로그램 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램이 집행의 목적들과 타겟들을 충족하고 있는가? - 고객들은 그들이 기대한 산출결과들(outcomes)을 받고 있는가? - 프로그램은 의도하지 않았던 긍정적 또는 부정적 결과들(results)을 산출하고 있는가? - 프로그램, 프로그램 요원들, 또는 그의 고객들에게 영향을 미치는 커다란 내적 또는 외적 사건들이 있는가? - 프로그램의 강점과 약점들은 무엇인가? - 사이트들(sites)간에 강점과 약점들의 차이는 무엇인가? 왜 이런 차이가 발생하느냐? - 개선을 요하는 영역은 어느 것이냐? - 프로그램이 작동하도록 하는 개선노력이 있는가?

자료: Love 2004, p.68-69, 재인용: 노화준 2006, p.139-140

3. 성과평가

성과측정평가도 사회통합이라는 관점에서 필요하다. 과정이 아름답지 못하면 사회통합이 되지 않는 것과 마찬가지로, 결과가 나쁜 것 또한 사회통합을 저해하기 때문이다. 이는 사회통합에서 사회적 배제를 주요 영

역으로 다루는 이유이기도 하다. 그러나 사회통합영향평가에서 성과평가는 한계가 있다. 개별 정책이 사회적 배제에 영향을 줄 수 있으나, 여러 가지 정책이나 문화 등이 복합적으로 작용한 결과가 사회적 배제로 나타난다. 이 결과 사회통합정책 영향평가에서는 개별 정책이 미치는 성과의 크기를 측정하기 어렵고, 성과의 방향성(긍정적 효과 vs 부정적 효과)과 성과의 강도(높음, 중간, 낮음) 정도만을 파악할 수 있다.

성과측정은 성과측정지표(performance measure)들을 사용하여 프로그램의 진행과 성취를 정의하고, 관찰하여 보고하는 과정이다. 민간부분과 공공부분의 성과는 주로 이익으로 평가되지만, 공공정책의 경우 정책 목적 달성의 정도가 바로 성과측정이 된다. 구체적인 성과측정(performance measurement)은 두 가지 유형으로 나뉘어진다. 먼저, 프로그램 논리모형에 따른 구성요소별 성과를 측정하는 방식이다. 프로그램 논리 모형이란 프로그램의 설계도이다. 그러므로 정책이나 프로그램이 설계도대로 되었는지를 측정하는 유형이다. <표 2-3>는 금연 프로그램을 적용한 성과측정 예시이다.

<표 2-3> 프로그램 구성요소별 성과 측정(예, 금연 프로그램)

구분	개념	예
자원/투입	조직에 의하여 소비된 자원	자금의 양, 요원의 수, 원자재, 장비, 소모품 등
활동	핵심적인 생산품과 서비스들을 직접적으로 산출하기 위하여 수행된 일	계획에 따라 제공되는 금연 교육
산출물(outputs)	프로그램 활동의 결과로서 제공된 서비스의 생산물	금연교육 수료생 수
도달된 고객	산출물을 받은 타겟 모집단의 측정지수	훈련받은 타겟 모집단의 %
고객 만족	산출물에 대한 만족	
산출결과(outcome)	목표 달성	금연자수

자료: 노화준 2006, p.172

다음으로는 프로그램 구성요소들 간의 관계를 조합한 측정방식을 들 수 있다. 예컨대, 효과성, 효율성, 생산성 등을 성과로 측정하는 유형이다. 특히, 프로그램의 효과성에 주목할 필요가 있다. <표 2-4>의 경우 10대 모 출산교육 프로그램의 성과측정 지표의 제시하고 있다. 교육 프로그램을 이수한 후 유아에 수유하고, 유아와의 상호작용 등이 활성화되었는지, 흡연을 하지 않게 되었는지, 체중을 적정하게 관리하는지와 같은 효과를 살펴보는 것이다. 사회통합정책영향평가에서도 이와 같은 효과의 측면을 주목할 필요가 있으며, 이에 본 연구에서는 제4장에서 사회통합정책 성과 측정 지표를 구성할 예정이다.

<표 2-4> 프로그램 구성요소별 성과 측정의 예

구분	지표
산출물 (outputs)	<ul style="list-style-type: none"> - 운영된 출산교육 학급수 및 강의시간 - 운영된 영아돌봄 강의 학급수 및 강의시간 - 출산교육, 영아돌봄 각 강의과정을 완료한 참여자의 수 - 10대 임신부에 제공된 상담시간 - 유아모에게 제공된 상담시간
운영 효율 (Operating Efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> - 완료된 코스당 비용 - 강의 시간당 비용 - 10대 임신부 당 비용 - 상담 시간당 비용
노동 생산성 (Labor Productivity)	<ul style="list-style-type: none"> - 스테프의 단위 시간당 프로그램을 이수한 10대 임신모의 수
서비스의 질 (Service Quality)	<ul style="list-style-type: none"> - 참여자에 의한 과정 평가 등급
효과성 (Effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> - 태아 케어와 유아 케어 등에 관한 테스트 점수 - 매일 필요한 칼슘과 영양성분이 포함된 음식을 먹는 참여자의 비율 - 흡연을 하지 않는 참여자의 비율 - 출산기의 체중증가가 적정 범위 내에 속하는 참여자의 백분비 등
비용-효과성 (Cost-Effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 12개월 이정표를 달성한 건강한 유아당 비용
소비자 만족 (Customer Satisfaction)	<ul style="list-style-type: none"> - 유아 탄생 후 프로그램에 만족한다고 응답한 이수자의 백분비

자료: Poister 2003, p.55

제3절 정책영향평가의 국내·외 사례

1. 국내 정책영향평가 사례

가. 국내 정책영향평가의 역사 및 종류

정책영향평가는 정책평가의 부분집합이고, 본 연구의 주요 관심사는 정책영향평가이다. 따라서 여기서는 먼저 정책평가에 대한 간단한 역사 및 종류를 살펴 본 후 정책영향평가를 중심으로 살펴보고자 한다.

정책평가의 대표적인 예는 정부 업무평가이다. 정부 업무평가는 1960년대 이후 개별 단위사업 및 예산사업을 대상으로 사업진도 및 부진원인을 분석한 심사분석제도를 개선하여 1998년 도입하였다. 이에 대한 법률적 근거 마련을 위하여 정부는 「정부업무등의평가에관한기본법」을 2001년에 제정하였으며, 이후 늘어난 개별적인 평가를 통합하여 평가의 효율성을 도모하고 자율적인 평가를 지향하기 위하여 2006년에 「정부업무평가 기본법」을 재 제정하였다⁸⁾.

이러한 정부업무평가는 자체평가와 특정평가로 구분된다. 자체평가란 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 해당기관의 사업에 대하여 자체적으로 시행하는 평가이며, 특정평가는 「정부업무평가 기본법 시행령」 제14조(특정평가의 대상부문⁹⁾)에 의거 국무총리에 의해 시행되는 평가를 지

8) 동 법률은 ①중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 ②자율적인 평가역량의 강화를 통하여 ③국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다.

9) 이에는 다음이 해당된다. ① 각 중앙행정기관이 공통적으로 추진하여야 하는 시책으로서 지속적인 관리가 필요한 부문. ② 사회적 파급효과가 큰 국가의 주요사업으로서 특별한 관리가 필요한 부문. ③ 기관 또는 정책 등의 추진에 대한 국민의 만족도를 측정하는 부문. ④ 그 밖에 특정평가를 위하여 필요하다고 인정하여 위원회의 심의·의결을 거쳐 정하는 부문

칭한다.

우리나라에는 이미 많은 수의 정책영향평가가 실시되고 있다. 2014년 현재 시행되고 있는 정책영향평가를 정리하면 다음 <표 2-4>와 같다.

<표 2-5> 제도화 된 정책영향평가

구분	관련부서	개요(목적)
환경영향평가	환경부	자연, 생활, 사회, 경제, 환경영향 예측 및 대책 강구(인구영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가의 상호 중복문제 등으로 환경영향평가로 변경·대체·폐기)
건강영향평가	환경부	주요 정책 또는 개발사업이 주변지역 주민의 건강에 미칠 수 있는 영향을 예측, 평가
성별영향평가	여성가족부	실질적인 성평등정책 실현을 위해 법령과 정책에 성적 불평등이 있는지 여부를 자체평가하여 여성부에 제출하면 여성부가 종합평가하는 제도
고용영향평가	고용노동부	국가 지자체의 주요사업 정책 및 법제도가 고용에 미치는 영향을 분석 평가하여 고용친화적 정책추진을 지원
개인정보영향평가	안전행정부	대규모 시스템 또는 신규 IT 서비스 등을 통한 개인정보의 수집·축적·활용이 증가함에 따라 개인정보를 취급하는 민간기업이 자율적으로 개인정보 침해여부를 평가할 수 있도록 하는 가이드라인 제공
규제영향분석	국무총리실	정부 각 부처가 규제를 신설하거나 강화하는 내용의 정책을 입안할 경우 입법예고 단계에서 규제영향분석서를 작성하여 이해관계자의 여론을 수렴하는 제도
경쟁영향평가	공정거래위원회	경쟁영향평가는, 정부나 여러 규제기관이 특정한 목적을 달성하기 위하여 도입하고자 하는 새로운 규제 또는 이미 도입한 규제가 경쟁에 어떠한 영향을 미치는지를 분석·평가
균형발전영향평가	기획재정부	국가의 균형발전을 평가하기 위해 국가의 주요 재정사업에 대한 평가 실시
기술영향평가	미래창조과학부	국가 R&D 사업 기획시 미래의 신기술이 가져올 각종 영향과 부작용을 KISTEP 주관으로 사전에 평가하는 제도
부패영향평가	국가청렴위원회	각 기관별로 법령·정책을 재량 적정성, 준수 용이성, 절차 투명성 등의 차원에서 자체적으로 검토하여 청렴위에 제출하고 이를 청렴위에서 평가하는 제도
문화영향평가 (제도화 이전단계)	문화체육관광부	국가 또는 지방자치단체의 각종 정책·제도·사업에 대해 경제적 파급효과 외에 문화적 타당성을 검증하도록 하는 제도
저출산·고령화 영향평가 (제도화 이전단계)	저출산고령사회위원회	저출산고령사회에 본격적인 대응을 위한 저출산고령사회기본계획의 목적 달성을 보완하기 위하여 저출산고령화영향평가제도 도입방안 강구

구분	관련부서	개요(목적)
갈등영향분석 (제도화 이전단계)	국무 조정실	공공정책 등이 국민생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 공공기관의 장이 갈등영향분석을 실시하거나, 동사업을 시행하는 민간사업자에게 갈등영향분석을 실시하도록 하는 제도
인권영향평가 (제도화 이전단계)	인권 위원회	인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제개정하거나 정책을 입안할 경우 인권영향평가를 실시하여 그 결과를 인권위에 통보하는 제도

자료: 김효정 2013, p.26-27; 이윤식 외 2007, p.40 재구성

다양한 영향평가가 있지만, 이를 크게 ‘제재를 가하는 형태인가’ 또는 ‘바람직한 것을 추구하는 형태인가’에 따라 규제형 영향평가와 규범형 영향평가로 나눌 수 있다(김효정 2013, p.16). 이 분류에 따르면 사회통합 정책영향평가는 규범형 정책영향평가에 속한다. 따라서 이하에서는 규범형 영향평가에 해당되고, 본 연구에 더 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단되는 저출산고령화 영향평가, 성별영향평가, 고용영향평가를 중심으로 살펴보도록 한다.

〈표 2-6〉 규제적 영향평가와 규범적 영향평가

평가구분		대상	주체
규제형	4대 영향평가 (환경, 교통, 재해, 인구)	주로 하드웨어적 국토개발 사업	주관: 환경부, 건설교통부, 안전행정부
	건강 영향평가	환경영향평가 대상 사업 중 건강영향이 클 것으로 예상되는 일부 대규모 사업	주관: 환경부
규범형	성별 영향평가	중앙행정기관 및 지방자치단체 (시·도 교육청 포함)	주관: 여성가족부
	고용 영향평가	중앙행정기관 및 지방자치단체장이 분석/평가요청하는 정책 또는 정책심의회에서 분석/평가하기로 심의한 정책	주관: 고용노동부
	개인정보 영향평가	개인정보를 취급하는 시스템의 신규 구축 사업 및 개인정보를 취급하는 기존 시스템을 변경하는 사업	주관: 안전행정부

자료: 김효정 2013, p.16

나. 저출산·고령화 영향평가

저출산·고령화 영향평가는 제도화되지 않았다. 그러나 사회통합정책 영향평가와 같이 규범형 영향평가의 참고할 사례라 판단된다. 이런 이유로 여기서는 저출산·고령화 영향평가를 우선하여 살펴본다. 저출산·고령사회에 본격적으로 대응하기 위해 2005년 「저출산·고령사회기본법」이 제정되었고 ‘대통령 직속 저출산·고령사회위원회’가 설치되었다. 동 법 제 20, 21조에 의거하여 ‘제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)’(2006.6.5.)이 발표되었다. 5년 단위¹⁰⁾로 작성되는 기본계획의 목적 달성을 보완하기 위하여 ‘저출산·고령화 영향평가제도’를 도입하고자 하였다. 이를 위해 관련 연구가 진행되었다.

저출산·고령화 영향평가는 저출산 영향평가와 고령화 영향평가로 구분되는데, 평가기준 및 평가절차는 <표 2-7>과 같다(이삼식 외 2007, p. 111-112, 155). 두 영향평가는 사뭇 다른데, 그 이유는 다음과 같다. 고령화는 특정한 정책의 시행으로 나타나는 것이 아니며, 또 고령화라는 현상 자체가 문제 상황은 아니다. 따라서 고령화 영향평가는 사전적 대응 방안을 모색하기 보다는 오히려 노인 개인의 삶에 미치는 영향이나, 사회 전반에 미치는 영향 등 고령화로 나타나는 결과들에 주목해야 한다는 점에서 정책의 사후 평가에 치중한다.

각각을 살펴보면 다음과 같다. 저출산 영향평가는 법령 및 정책 등이 국민들의 결혼, 임신, 출산 및 자녀 양육에 미치는 직·간접적 영향을 파악하고자 한다(이삼식 외 2007, p.103). 이를 통해서 각종 장애요인을 제

10) - 제1차 기본계획(2006~2010) : 출산양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
 - 제2차 기본계획(2011~2015) : 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 구축
 - 제3차 기본계획(2016~2020) : OECD국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응

거하고, 결혼, 임신, 출산 및 자녀 양육에 유리한 환경을 조성하는 것을 목적으로 한다. 따라서 평가기준(영역)은 저출산에 영향을 미치는 요인을 체계적으로 구분하여 적용하는데, 각각 문화적 요인, 사회적 요인, 경제적 요인, 보건학적 요인으로 구성된다. 이에 따라 문화적 수용성, 사회적 형평성, 경제적 안정성, 건강·안전 보장성을 제고하는 것이 필요하며, 이에 따른 세부 평가항목을 제시한다. 문화적 수용성의 세부평가항목으로는 자녀양육에 지장을 줄 수 있는 정규시간 이외 근무, 자녀양육에 대한 남녀 간 차이, 가족형태에 따른 자녀양육관련 규정 차이 등이 포함되고, 사회적 형평성 영역에서는 자녀양육관련 규정에서 특정 연령층 제외·차이, 자녀수 고려 여부, 육아지원서비스 다양화 저해 요인을 평가하며, 경제적 안정성에서는 자녀양육 이유로 소득 손실, 고용기회 및 안정 차별, 자녀양육 비용증가 요소 포함여부를 확인한다. 건강·안전 보장성 영역에서는 임신부 및 아동의 건강·안전 저해 요소, 임신(임산부) 및 자녀양육 편의성 무시 여부, 아동의 권리·이익 침해요소 등이 세부평가항목에 포함된다.

고령화 영향평가는 고령사회 대응의 장애요인으로 연령차별과 노인내하위 집단 간의 불평등을 지적한다. 이에 따라 고령화 영향평가는 사회적으로 문제되는 바를 개선하기 위한 정책의 전반적 과정을 평가한다. 영향평가는 정책형성, 정책집행, 정책성과를 살펴보며, 이에 따라 평가항목은 각각의 영역에 따라 제시하고 있다. 정책형성 단계에는 ①정책목표의 적합성, ②계획내용의 충실성을 평가기준으로 설정하였고, 정책집행 단계에서는 ③시행과정의 효율성 ④시행과정의 적절성, 정책성과 단계에서는 ⑤목표의 달성도 및 효과성, ⑥정책평가 및 환류를 평가기준(영역)으로 삼았다. 예를 들어, 정책목표의 적합성 차원에서는 “연령차별 및 노인하위 집단간 불평등 제거를 위한 목표가 명확하게 제시되어 있는가?”(이삼식

외 2007, p.155)와 같은 평가 항목을 설정할 수 있다.

〈표 2-7〉 저출산·고령화 영향평가의 평가기준

구분	저출산 영향평가	고령화 영향평가
평가 대상	모든 법규	중앙행정기관 및 지방자치단체 시행 정책
평가 주체	저출산고령사회위원회 내 영향평가심의위원회	
평가 기준	문화적 수용성, 사회적 형평성, 경제적 안정성, 건강·안전 보장성	정책형성(1.정책목표의 적합성, 2.계획내용의 충실성), 정책집행(3.시행과정의 효율성, 4.시행과정의 적절성), 정책성과(5.목표의 달성도 및 효과성, 6.정책평가 및 환류)
평가 방식	법규 제·개정안에 대한 사전평가 및 현행 법규에 대한 사후평가	정책에 대한 사후평가
평가 절차	〈사전평가〉 ①담당행정기관에 의한 평가서 및 기초자료 작성 및 제출, ②저출산고령사회위원회(영향평가심의위원회)에 의한 의견수렴, ③위원회에 의한 자문, ④위원회에 의한 심의, ⑤위원회에 의한 평가결과 통보, ⑥담당행정기관에 의한 평가결과 조치 및 조치결과 통보(또는 이의신청), ⑦위원회에 의한 조치결과 검토 〈사후평가〉 ①종합영향평가계획 수립 및 통보, ②영향평가서 및 기초자료 작성 및 제출, ③심층분석 실시, ④의견수렴 및 자문, ⑤심의의결, ⑥평가결과 통보, ⑦평가결과 사후조치 및 조치결과 통보(또는 이의신청), ⑧사후조치결과 검토	①종합영향평가계획수립 및 통보 ②평가서 및 기초자료 작성 및 제출 ③심층분석 실시 ④의견수렴 및 자문 ⑤심의의결 ⑥평가결과 통보 ⑦평가결과 사후조치 및 조치결과 통보(또는 이의신청), ⑧사후조치결과 검토

자료: 이삼식 외 2007, p.105, 155 재구성

다. 성별영향분석평가

규범적 영향평가의 두 번째 사례는 성별영향분석평가이다. “성별영향분석평가는 법령·계획·사업 등 정부의 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적

으로 분석평가함으로써 정부 정책이 성평등의 실현에 기여하도록 하는 제도이다”(여성가족부 2014, p.3). 법적인 근거는 「여성발전기본법」 제 10조, 제10조의2 및 「성별영향분석평가법」 및 시행령에 두고 있으며, 주관부처는 여성가족부이다. 이는 관련 법령·계획·사업이 성평등에 기여할 수 있도록 내용을 조정하는 역할을 수행하고 있다. 성별영향평가는 법령과 계획의 경우에는 성평등에 미칠 영향을 체크하는 것이며, 사업의 경우에는 ‘여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 사업’에서 관련된 내용을 분석하고자 한다.

성별영향분석평가에서 법률에 따른 분석대상 정책은 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안, 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 및 지방자치단체 세출예산의 단위사업이며, 적용기관은 부·처·청, 위원회 등의 중앙행정기관과 시·도, 시·군·구, 시·도 교육청의 지방자치단체이다. 법령에 대한 성별영향분석평가를 예로 들어보면 다음과 같다. 제·개정을 추진하는 법령에 대해서는 법제처의 법령안 심사 전에 분석평가를 실시하여, 관계 부처의 협의 시에 이를 제출한다. <표 2-8>에 제시된 바와 같이 6개의 관련된 항목에 대한 해당 여부를 체크하고, 각 항목에 해당하는 법령 조항과 개선안을 제시한다.

성별영향평가는 법제화된 평가로 구체적인 운영체계가 <표 2-8>과 같이 성립되어 있다. 먼저 해당되는 각 기관에서 법령, 계획, 사업에 대한 체크리스트와 분석평가서를 작성하여 여성가족부(중앙행정기관의 경우)나 분석평가책임관(지방자치단체의 경우)에 제출하면, 여성가족부와 분석평가책임관은 이를 검토하여 검토의견을 통보한다. 수정이 요구되는 경우에는 수정 내용을 검토한다.

〈표 2-8〉 성별영향분석평가의 운영체계

평가대상		각 기관	여성가족부
법령	재개정 법령안 (중앙부처)	-법령안 및 체크리스트와 분석 평가서 작성·제출	-분석평가 검토 및 검토의견 통보 -분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
	재개정 자치법규안 (지자체)	-자치 법규안 및 체크리스트와 분석 평가서 작성·제출 -분석평가 검토·협의는 기관별 분석 평가책임관이 수행	-분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
계획	중장기 계획 (중앙부처)	-당해 계획 수립안 및 체크리스트와 분석평가서 작성·제출	-분석평가 검토 및 검토의견 통보 -분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
	중장기 계획 (지자체)	-당해 계획 수립안 및 체크리스트와 분석평가서 작성·제출 -분석평가 검토·협의는 기관별 분석 평가책임관이 수행	-분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
사업	주요 정책사업 (중앙부처)	-체크리스트와 분석평가서 작성·제출	-분석평가 검토 및 검토의견 통보 -분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
	주요 정책사업 (지자체)	-체크리스트와 분석평가서 작성·제출 -분석평가 검토·협의는 기관별 분석 평가책임관이 수행	-분석평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
특정성별영향분석평가		-대상 정책에 대한 자료 협조 -개선정책 수립·시행 및 반영결과 통보	-특정성별영향분석평가 실시 -정책개선 권고 및 반영결과 점검
분석평가결과 종합		-기관별 종합결과보고 제출 (다음년도 2월말)	-종합분석보고서 작성 및 제출 · 국무회의 보고 후 국회 제출

자료: 여성가족부(2014), p.5

평가유형은 대상에 따라 ①법령, ②계획, ③사업 성별영향분석평가 및 ④특정성별영향분석평가로 구분된다. 각 평가유형별 분석평가 지표는 〈표 2-9〉와 같다. 법령의 분석평가 지표는 성별 구분 및 고정관념, 성별 특성, 성별균형 참여에 대해 6개 분석평가 항목으로 구성되어 있고, 계획의 분석평가 지표는 비전과 목표, 전략 및 중점과제를 대상으로 성별영향 발생 가능성, 성별 요구도, 성별 형평성, 성평등을 위한 조치사항에 대해

평가항목이 구성되어 있다. 마지막으로 사업의 분석평가 지표는 정책환경의 성별 특성, 성평등을 위한 조치사항에 대해 6개의 분석평가 항목으로 구성되어 있다.

〈표 2-9〉 평가유형별 분석평가 지표

법령		계획			사업		
I. 성별 구분 또는 고정관념 관련	1. 성별 구분 또는 고정관념 조항	I. 비전과 목표	1. 성별영향 발생 가능성	①성별로 다른 영향 발생 가능성	I. 1. 사업의 성별 요구도	①남녀의 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이에 따른 사업의 성별 요구 차이	
	2. 성별 구분(고정관념)개선 필요성 및 개선안		2. 성별 요구도	②남녀의 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이에 따른 성별 요구 차이		2. 사업의 성별 형성	②사업수혜에서의 성별요구 반영
II. 성별 특성	3. 성별 특성 관련 조항	II. 전략 및 중점 과제	3. 성별 형평성	③수혜에서의 성별 요구 반영	II. 성평등을 위한 조치사항(정책 및 환류)	③예산배분에서의 성별요구 반영	
4. 성별 특성 반영 필요성 및 개선안	4. 성평등을 위한 조치사항(정책 개선 및 환류)		④법령 반영 계획	3. 법령		④법령(지침 포함) 반영계획	
III. 성별 균형 참여	5. 위원회 등 관련 조항	II. 전략 및 중점 과제	4. 성평등을 위한 조치사항(정책 개선 및 환류)	⑤사업(또는 과제) 반영 계획	4. 예산	⑤예산 반영 계획	
	6. 성별 균형 참여 필요성 및 개선안		5. 사업	5. 사업	⑥사업내용·수행방식 등 반영 계획		

자료: 여성가족부 2014, p.22, 50, 73 재구성

라. 고용영향평가

고용영향평가는 “국가 및 자치 단체의 주요 사업, 정책, 법, 그리고 제도 등이 고용에 미치는 영향을 분석·평가하여 고용친화적인 추진과 예산 작성을 지원하는 것을 목적으로 고용정책 기본법 제 13조 1항과 고용정책 기본법 시행령 제 22조, 제23조에 근거하여 시행된 제도이다”(이상원 2013, p.1).

고용영향평가 도입의 연혁을 살펴보면 2006~2009년 고용영향평가 시행을 위한 기초연구가 한국노동연구원에서 수행되었고, 이를 바탕으로 2009년 고용정책기본법을 개정(제13조)하여 법적근거를 마련하였다. 2010년 각 부처 주요사업에 대해 시범적으로 7개 과제에 대해 고용영향평가를 실시하였다. 이어 2011년에는 19개 과제, 2012년 14개 내외 과제에 대한 평가를 실시하였다(전용석 2012, p.5).

고용영향평가의 대상이 되는 정책은 ‘관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 고용영향평가를 요청하는 정책, 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획이거나 또는 시행 중이거나 시행이 완료된 정책으로서 정책심의회에서 고용영향평가를 실시하기로 심의한 정책, 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 정하는 정책, 대규모의 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책’이다. 이중 ‘고용노동부장관이 직권으로 선정하는 경우에는 대상 선정을 위한 검토 범위를 <표 2-10>과 같이 한정하고 있다. ‘예산편성지침서’상의 ‘일자리사업’, ‘국가재정운용계획의 분류체계’ 중 일자리 창출과 직접적으로 연관된 정책, 정책 고유의 목적이 존재하나 고용연계성이 높은 9개 분야를 검토의 범위로 선정하고 있다(이상원 2013, p. 4-6).

<표 2-10> 고용노동부 장관 직권에 의한 평가대상 선정의 범위

분야 및 부문	평가대상의 구체적 검토 범위	선정을 위한 기본 검토자료
060. 문화 및 관광 061 문화예술 062 관광 063 체육 064 문화재 065 문화 및 관광 일반	(1) 전 분야	(1) 국가재정운용계획 (2) 연두 국정과제

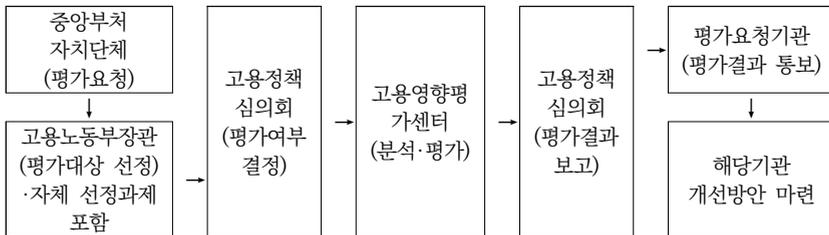
분야 및 부문	평가대상의 구체적 검토 범위	선정을 위한 기본 검토자료
070. 환경 071 상하수도·수질 072 폐기물 073 대기 074 자연 075 해양환경 076 환경일반	(1) 전 분야	(1) 국가재정운용계획 (2) 연두 국정과제
080. 사회복지 081 기초생활보장 082 취약계층지원 083 공적연금 084 보육·가족 및 여성 085 노인·청소년 086 노동 087 보훈 088 주택 089 사회복지일반	(1) 복지 부문 중에서 물적 인적 제공분야에 한정(직접적 금전 제공 사업은 제외) (2) '예산편성지침서' 상의 분류인 '일자리 사업'	(1) 국가재정운용계획 (2) 연두 국정과제
090. 보건 091 보건의료 092 건강보험 093 식품의약품안전 110. 산업·중소기업및에너지 111 산업금융지원 112 산업기술지원 113 무역 및 투자유치 114 산업진흥·고도화 115 에너지 및 자원개발 116 산업·중소기업일반	(1) 전 분야	(1) 국가재정운용계획 (2) 연두 국정과제
120. 교통 및 물류 121 도로 122 철도 123 도시철도 124 해운·항만 125 항공·공항 126 물류 등 기타	(1) 예비타당성요구서 제출사업 한정	(1) 예비타당성 요구서
130. 통신 131 방송통신 132 우정	(1) 전 분야	(1) 국가재정운용계획 (2) 연두 국정과제

분야 및 부문	평가대상의 구체적 검토 범위	선정을 위한 기본 검토자료
140. 국토 및 지역개발 141 수자원 142 지역및도시 143 산업단지	(1) 예비타당성요구서 제출사업 한정	(1) 예비타당성 요구서
150. 과학기술 151 기술개발 152 과학기술연구지원 153 과학기술일반	(1) 전 분야	(1) 국가재정운용계획 (2) 연두 국정과제

자료: 이상원 2013, p.6

고용영향평가는 다음의 단계에 따라 수행된다. 성별영향분석평가가 먼저 법령, 계획 및 사업 중 관련된 내용이 있는지, 없는지를 기술하도록 한 것과 다르게, 고용영향평가는 평가대상을 구체적으로 특정하는 단계를 거친다. 이와 같이 첫째 단계에서는 평가 대상을 선정한다. 평가대상이 선정된 이후에는 평가를 수행하고, 평가결과를 보고한다. 이어서 평가 결과를 사업의 주무 부처에 통보하고, 해당 사업의 주무부처는 권고사항을 전달받고 개선 계획을 수립하여 고용노동부에 제출한다.

[그림 2-3] 고용영향평가 평가절차



자료: 전용석 2012, p.3

고용영향평가는 고용정책 또는 고용 관련 경제정책을 체계적으로 평가하여, 효과성을 높이는 것을 목적으로 한다. 그런데 고용영향평가에서 상

당수 내용이 고용효과를 분석하는 것에 치우치고 있다. 이에 이상원(2013)은 고용영향평가가 특정 사업이나 정책의 영향을 평가하며, 보다 나은 성과를 내기 위해서는 양적 평가 외에도 질적 평가를 포함해야 한다고 제안한다. 즉, 다음과 같은 4가지 핵심내용으로 평가가 구성되어야 한다는 것이다.

- ① 기초 조사와 전체 열개 구성: 평가 대상의 고유 목적 및 재정 투자를 포함한 시행 계획 파악, 고용연계 가능성 분석
- ② 양적 평가: 평가 대상 사업의 고용효과 양적 측정(추정)
- ③ 질적 평가: 평가 대상 사업이 고용에 미치는 질적 효과 측정
- ④ 평가 결과의 결합과 정책 권고의 도출: 위의 결과를 결합하여 사업의 주무 부처에 고용친화적인 정책 권고 제시

이에 질적 평가 부분에서는 <표 2-11>에서 보는 바와 같이 고용확대, 고용의 질 제고, 인력수급 영역에서 질적 평가 및 권고가 필요하다고 하였다.

<표 2-11> 질적 고용효과 세부평가 및 권고 항목

분류	세부 평가 및 권고 항목	평가 및 권고의 내용				
		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
		현재 상태 고용시장 하에서의 고용가능성	기 수립된 고용촉진 방안의 점검	새로운 고용촉진 방안 마련	고용촉진 목표치 설정	추가 예산 소요 추정
고용 확대	내국인 고용	○	○	○	△	△
	미취업자 우선 고용	○	○	○	○	-
	사업계획서 작성 방식(사업일정, 사업비 책정방식)	-	○	○	-	-
	고용 소외계층의 고용 (청년, 여성, 고령)	○	○	○	○	○
	초과근로시간과 직장 나누기	○	○	○	○	○

분류	세부 평가 및 권고 항목	평가 및 권고의 내용				
		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
		현재 상태 고용시장 하에서의 고용가능성	기 수립된 고용촉진 방안의 점검	새로운 고용촉진 방안 마련	고용촉진 목표치 설정	추가 예산 소요 추정
고용의 질 제고	직접고용의 안정성 (고용계약 형태와 사업 후의 일시적 실업)	○	○	○	○	○
	임금수준 (유사 (민간) 사업에서의 기능별 임금수준 비교)	○	○	○	○	○
	직접고용에 대한 교육과 훈련	○	○	○	-	○
	근로 안전 예산확보	-	○	○	○	○
인력 수급	노동시장 교란방지 (타 사업장 고용의 교란)	○	○	○	-	-
	교육훈련을 통한 수급	-	○	○	○	○
	고용의 지속 가능성 (사업, 정책, 법, 제도 등이 시행(완료)된 이후에 정부의 지원없이 고용이 지속되는 수준)	○	○	○	○	△
	평가대상의 특수성	○	○	○	○	△

주: ○: 적극적 고려; △: 최대한 고려; -: 해당사항 없음
 자료: 이상원 2013, p.34

성별영향분석, 고용영향평가는 영향평가를 통해서 구체적인 제도, 법령 및 사업의 내용을 수정하는 것을 최종 목적으로 한다. 즉, 영향평가를 통해서 문제 상황을 적시하고, 그에 대한 개선 대안을 제시한다. 그리고 대안 제시 및 권고의 내용을 해당하는 제도, 법령 및 사업이 수용하고 적절히 반영하였는지 까지를 검토한다. 이와 같은 부분은 저출산영향평가에서도 마찬가지로 제시되지만, 고령화영향평가에서는 평가결과의 통보와 수정 조치가 없다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 고령화영향평가는 구체적인 사회문제를 특정하기 어렵기 때문이다.

이런 점에서 보자면 사회통합정책영향평가는 고령화영향평가에 가까운 형태가 될 것이다. 즉, 사회통합정책영향평가는 특정한 정책이 사회통

합에 기여하는지, 기여하지 않는지를 분석한다. 다만, 이를 어떠한 형태로 개선하는 것이 바람직한 것인지, 그리고 이를 해당 사업, 계획 등의 담당 부처 및 기관이 수용하도록 강제하는 등의 내용을 포함할 것인지는 미정이다. 이와 같은 환류의 과정에 대해서는 사회통합정책영향평가의 모델이 구체화될 때 반드시 논의할 필요가 있다.

2. 국외 사회통합정책 분석 사례

지금까지 국내의 영향평가 사례를 절차와 방법 위주로 살펴보았다. 이제부터는 구체적인 사회통합정책의 평가 내용을 분석한다. 그러나 정확하게 사회통합정책영향평가라 할 해외 사례는 찾기 어려웠다. 이에 사회통합에 관한 전반적인 보고 체계라 할 수 있는 EU의 평가보고서, 캐나다 사회통합전략 보고서를 살펴본다. 이들 보고서는 지표 구성체계에 대한 안내의 역할을 하고 있다.

가. EU의 사회통합정책

EU는 2000년의 리스본조약에 따라, 2010년까지 유럽사회모델(European Social Model)을 구축하는 것을 목적으로 하였다. 동 모델은 ①고용, ②경제개혁, ③사회통합으로 구성되었으며, 특히 사회통합은 ①고용, ②의료, ③사회보장의 내용을 포함하도록 규정하고 있다. 그 이후 2005년 신리스본조약을 통해 사회적 보호(social protection)와 사회적 통합(social inclusion)을 동시에 추구하고 있는데, 여기서는 가입국가의 행동계획(National Action Plan)과 함께 지역정책(Regional Policy)을 강조하고 있다. 그리고 통합 목적 달성을 위하여 2020년까지

시기별 전략을 구상하도록 규정하고 있다.

그동안 발간된 통합¹¹⁾연구 동향을 살펴보면, 1996년부터 주기적으로 통합보고서¹²⁾를 발행함으로써 시의적절한 통합 관련 이슈와 현황을 분석하여 통합을 위한 단기 및 장기 전략을 구상하고 있음을 알 수 있다. 통합 보고서와 함께, 2002년부터 2013년까지 8회에 걸쳐 유럽의 최신 통합실태에 대한 정보를 업데이트하고 이후 통합보고서를 준비하는 중간보고서 발표하고 있다.

사회통합정책 영향평가에 가장 많은 시사점을 주고 있는 것은 2010년 ‘제5차 경제, 사회와 지역적 통합’ 보고서이다. 보고서는 경제, 사회와 지역적 통합의 상태를 진단하고, EU 차원과 각 지역 정부 차원에서 통합에 대한 기여내용을 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 EU의 사회통합이 지역적 격차의 해소와 공동된 사회적 발전목표의 설정에 초점을 두고 있음을 의미한다. 이에 따라 보고서에서는 ‘복지를 증진하고, 배제를 축소하는’ 것을 통합의 상태로 진단하였으며, 모두 30개의 지표를 지역적 차원에서 제시하고 있다(European Commission 2010).

구체적인 예를 들면, 여성기대수명, 남성기대수명, 영아사망률, 암사망률, 심장질환사망률, 교통사고사망률, 자살률, 실업률, 실업률 변화

11)유럽연합의 통합정책은 사회적 통합과 함께 경제적 통합, 지역적 통합을 포괄하는 개념으로 쓰이고 있다.

12)그동안 발간된 보고서는 다음과 같다. 1996년 유럽위원회(European Commission)에서 “제1차 통합보고서(First Cohesion Report 1996)” 발간. 2001년 동 위원회에서 “제2차 경제 및 사회통합보고서(Second Report on Economic and Social Cohesion)” 발간. 2004년 유럽위원회에서 “제3차 경제 및 사회통합보고서인 통합을 위한 새로운 파트너십-수렴, 경쟁력, 협동(Third Report on Economic and Social Cohesion: A new partnership for cohesion-convergence competitiveness cooperation)” 발간. 2007년 유럽연합(European Union)에서 “제4차 경제 및 사회통합보고서인 성장하는 지역, 성장하는 유럽(Fourth Report on Economic and Social Cohesion: Growing Regions, growing Europe)” 발간. 2010년 유럽연합에서 “제5차 경제, 사회, 지역적 통합보고서인 유럽의 미래에 투자하다(Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: Investing in Europe's Future)”를 발간. 그리고 유럽연합에서는 2014년 “제6차 경제, 사회, 지역적 통합보고서” 발간을 준비 중이다.

(2000~2008년 기간 중), 장기실업률, 청년(15~24세) 실업률, 청년(15~24세) NEET 비율, 이민자수, 국민인구증가율, 총인구증가율, 남녀 간 고용률 차이, 남녀간 실업률 차이, 고등교육에서 성별 격차(55~64세), 고등교육에서의 성별 격차(25~34세), EU 국가 외 출생자의 비율(15~64세), 폭력 피해율, 가처분 소득, 사회이전소득 반영후 빈곤율, 심각한 물질적 박탈 경험자의 비율, HDI 지수, HPI 지수 등이다. 이들 지표를 살펴보면 EU가 2005년 제시한 「사회통합지표에 대한 방법론적 가이드」의 20개 주요 지표 중에서 '1. 상황'의 수준에 대한 진단에 머물고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-12〉 2005년 EU의 사회통합지표

	평가 영역	주요 지표		기타 가능한 지표
		서부 유럽	동부 및 중앙 유럽	
권리 향유의 공평	1 공평한 소득	소득분배의 불평등		
	2 고용에 대한 공평한 접근	장기실업률		
	3 건강에서의 공평	출생시 기대수명		의료이용시 본인 부담률 건강보험에 적용되지 않는 사람의 비율
	4 주거에서의 공평	홈리스 비율	적정한 주거수준에 미달한 가구의 비율	
존엄 /자존	5 성: 동등한 기회	여성의 책임		비자발적 시간제 고용
	6 문화 및 인종: 동등한 기회	인종적, 종교적 빈민가(게토)		
	7 연령: 노인의 존엄	최저노인수당을 받고 있는 사람의 수		기여형 연금을 가지지 못한 노인의 수 사회부조 수준과 빈곤선의 격차
자율성 /직업적, 가족적, 개인적 발전	8 충분한 소득	과부담채무가구의 비율	양부모가 일하고 있음에도 빈곤한 가구의 비율	최저보장소득을 받고 있는 사람의 비율
	9 충분한 교육	학업중단률		취학연령대에 취업한 아동의 수
	10 사회적 이동성	불이익을 받는 사회적 배경을 가진		

	평가 영역	주요 지표		기타 가능한 지표	
		서부 유럽	동부 및 중앙 유럽		
참여 /합의			아동이 학교에서 성공할 수 있는 능력		
		11 선거참여	18-34세 연령의 선거참여		
	2. 행위 (공유된 책임)	12 지역기구에 참여	사회적 이슈를 위해 책정된 예산의 비율		
		13 기업영역에 참여	공공 및 민간 영역에 고용된 장애인 수		기간제 고용된 장애인의 수
		14 시민참여	자원봉사영역의 일자리 비율		
		15 가족 참여	가족과 함께 사는 노인의 비율		
	3. 삶의 기본 구성 요소	16 신뢰	공적제도에 대한 신뢰		아동유기율 부패인식지수
		17 사회적 유대의 소멸	자살률		
		18 지식의 공유	인권과 정의를 위한 권리에 대한 인식		
		19 인식/만족	주관적 건강만족도		
20 관용과 존중		살인율		유죄판결을 받은 사람의 비율 1000명당 수감자 수 안전에 대한 인식	

자료: Council of Europe 2005, p.110

〈표 2-13〉 연도별 유럽연합 통합보고서 개요

	1996	2001	2004	2007	2010
발행처	European Commission	European Commission	European Commission	European Union	European Union
주요내용	통합의 유럽적 의미, 유럽의 통합실태, 유럽연합의 정책구조 진단, 통합전략	유럽의 통합실태, 지역(communitiy)별 정책과 통합, EU 예산과 구조적 정책	통합 목표로서의 성장, 유럽의 통합실태, 가입국가별 통합정책, 지역정책의 영향, 구조적 정책의 영향과 가치	유럽의 경제적·사회적·지역적 통합실태, 통합정책의 효과, 국가별 정책과 통합, 지역별 정책과 통합	유럽의 경제적·사회적·지역적 통합실태, 국가별 정책과 통합, 기타 EU 정책과 통합, 통합정책의 효과
발간 중간 보고서	-	2002년 1차, 2003년 2차	2005년 3차, 2006년 4차	2008년 5차, 2009년 6차	2011년 7차, 2013년 8차
비고	분열적 통합 관련 기금의 구조적 운용 제안	지역적 통합과 지역정책의 필요성 제기, 재정적 지지기반 확보 노력	EU의 규모 확대에 따른 통합 이슈, 통합펀드의 운용	유럽 통합정책 2007-2013 설계	통합 평가를 위한 주관적 지표의 활용, 지역적 통합의 대내외적 강조

	1996	2001	2004	2007	2010
<p>주요 검토 지표</p>	<ul style="list-style-type: none"> -1인당 소득(GDP) 및 소득격차(표준편차) -산업별 실업률, 장기 실업률, 고용 기회에의 접근(국가별 교육성취도, 교육률, R&D 투자율, 여성고용률) -인플레이션율 -정부부채 -지역별 농어업 현황 -정책의 질, 정책평가 -통합 관련 기금 운용 현황 -지표의 지리적 분포 	<ul style="list-style-type: none"> -경제적 통합: 1인당 소득(GDP) 및 소득격차(표준편차) -사회적 통합: 교육 성장률, 실업률, 국가별 지역별 고용격차, 연도별 국가별 빈곤율 -지역적 통합: 지역별 1인당 GDP, 도농 지역 현황, 지리적 특성별 -인구학적 특성 및 이민 현황, 노인부양률 -분야별 정부지출: 지식, 기간시설 -인플레이션, 물가 수준, 외국인직접투자 비율 -지역별 농어업 및 관련 정책 현황 -환경 정책 및 에너지정책현황 -R&D 정책 현황 -운송 및 이동정책 -EU 예산 -지표의 지리적 분포 	<ul style="list-style-type: none"> -1인당 GDP, 고용의 지역별 격차 -소득격차 -통합 정책과 1인당 GDP 시뮬레이션 -노동연구 추이와 경향, 노동부양률 -빈곤율 -지역별 격차, 운송 및 이동을 위한 -에너지 이용 -인적자원: 교육성취도, 직업교육 참여율, R&D 분야 정부지출 -첨단기술 분야 고용률, 환경 및 쓰레기 배출량 -국가별 분야별 공공지출 수준 -외국인직접투자 비율 -성평등 -농어업 및 관련 정책 현황 -통합기금 수준 및 운용 -지표의 지리적 분포 	<ul style="list-style-type: none"> -1인당 GDP 성장률, 소득격차, (노동)생산성 -성별 실업률, 고용률 -성별 빈곤율 -에너지 사용 및 자연재해 구성의 추이, 노인부양률 -지리적 제약, 운송 및 이동수단 -지역별 의료 소비 현황 -지역별 환경문제 및 관련 정책 -외국인직접투자 비율 -R&D 분야 정부지출, 기업 현황 -지역별 정부 교육성취도 -통합기금 수준 및 운용 -국가별 정부재정지출 구성, 운용 -인플레이션 -지표의 지리적 분포 	<ul style="list-style-type: none"> -1인당 GDP -무역량, 외국인직접투자 비율, 구 이동 -경쟁력, 노동생산성, 사망률, 교통사고 -기대수명, 교통신호 -인구구성, 노령화 수준 -실업률, 자살률 -산업별 장기 실업률 -생활수준, 안전, 신뢰 -절대빈곤율, 물질적 박탈 -행복 및 삶의 만족도 -환경 지속가능성 수준: 에너지효율성, 탄소배출량, 쓰레기 배출량 -정부재정지출 구성, 운용 -통합기금 수준 및 운용 -교육성취도, R&D 분야 정부지출, 인적자원투자 -운송 및 이동수단, 인구이동 -균형발전 -지표의 지리적 분포

자료: European Commission 1996; European Commission 2001; European Commission 2004; European Union 2007; European Union 2010

나. 캐나다 사회통합전략 보고서

캐나다에서는 적용 가능한 사회통합지표를 논의하기 위해 캐나다 정부(문화유산부, 법무부)와 정부정책연구기관이 함께 공무원, 학계 등 전문가들의 워크숍을 개최하여 사회통합에 대한 개념정의 부터 양적지표의 확인까지 논의한 바 있다. 워크숍 결과를 토대로 캐나다 정부가 합의된 지표를 만들고, 이를 활용하여 캐나다 사회발전협의회(the Canadian Council on Social Development; CCSD) 연구팀이 이를 분석하고 있다. 캐나다사회발전협의회(Canadian Council on Social Development 2000)는 1980년부터 각종 사회통합지표를 모니터링하고, 그 경향을 분석하고 있다. 개인, 집단, 제도 및 지역적 차원에서 지표를 분석하고, 또한 연령, 성별, 인종, 가구 소득 수준에 따라 이들 지표에서 어떠한 차이를 보이는지를 분석하고 있다. 앞서 EU의 사회통합지표와 마찬가지로 이는 특정한 정책의 효과를 분석하는 것이 아니고, 한 사회의 전체적인 변화를 분석하는 것이다.

다음 <표 2-14>는 캐나다사회발전협의회가 사회통합의 지표로 제시한 것이다. 주요 평가지표로는 경제적 조건 지표에 소득분배 지표, 소득양극화 지표, 빈곤 지표, 고용 지표, 사회이동성 지표 등이 포함되고, 삶의 기회 지표에 건강지표, 교육지표, 주거지표 등이 포함된다. 삶의 질을 대표하는 지표로 안전, 시간사용, 자연환경 등의 지표를 사용하고 있다. 사회적으로 통합적인 활동 부분에서는 협조의 의지에서 신뢰, 다양성에 대한 이해, 호혜성과 소속감 등을, 참여에서는 각종 집단 및 정치참여를 고려하고 있다. 마지막으로 문해력을 살펴보고 있는데, 이들은 문해력을 직접·간접적인 사회통합 지표라고 하였다(p.124). 문해력이 부족하면 노동시장에 접근하는 것, 문화를 향유하는 것, 공동체에 참여하는 것이 어려울 수 있다.

〈표 2-14〉 캐나다의 사회통합지표

포용적인 사회통합에 유리한 조건	
1. 사회적으로 통합적인 활동에 영향을 미치는 경제적 조건	소득분배 소득양극화 빈곤 고용 이동성
2. 삶의 기회	건강보호 교육 적정하고 적절한 주거
3. 삶의 질	건강한 인구 개인과 가족의 안전 경제적 안정 가족의 상태 시간 사용 자연에 대한 접근 자연환경의 질
사회적으로 통합적인 활동의 요소	
4. 협조의 의지	신뢰 제도신뢰 다양성의 존중 호혜성의 이해 소속감
5. 참여	사회적 소비/ 사회적지지 네트워크 네트워크 집단에 참여 정치적 참여
6. 문해력	

자료: Canadian Council on Social Development 2000, P.127~129 재구성

제4절 소결

1. 사회통합정책 영향평가에 주는 시사점

2장에서는 다양한 정책영향 방법을 살펴보았다. 이들 중 사회통합정책 영향평가에 적합한 평가방식은 적합성 평가, 과정평가(집행평가), 성과평가로 집약된다.

먼저, 프로그램의 목표가 사회정책적 관점에서 바람직한지를 평가하는 적합성 평가가 필요하다. 이를 위해서는 사회통합이 무엇인지를 확인하고, 대상 정책이나 프로그램이 사회통합에 부합되는지를 판단하여야 한다. 모든 정책이 다 사회통합에 긍정적인 영향을 주는 것은 아니고, 일부 정책들은 사회통합 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이다. 예컨대, 규제 완화 정책의 일부가 이에 해당된다. 하지만, 이러한 정책들은 규제영향 평가에서는 바람직한 결과로 나타날 수 있다. 여기서 정책평가들 간의 상충성(trade-off) 문제가 발생한다. 이 문제를 해결하기 위해서는 각 영향 평가를 종합평가하는 평가 종합(evaluation synthesis)이 필요하다. 하지만, 이는 본 연구의 연구범위를 넘기 때문에 논외로 한다.

그리고 과정평가와 성과평가가 이루어져야 한다. 양자 간에는 과정평가가 더 중요하다. 정책과정이 합리적이고 투명한 경우 사회통합이 증진될 수 있기 때문이다. 그리고 사회통합의 세 축인 사회적 포용, 사회적 자본과 사회적 이동이라는 세 축 모두 정책과정과 관련되지만, 특히 신뢰, 참여, 네트워크를 하부 요소로 두고 있는 사회적 자본의 경우 그 자체가 정책과정이라고 볼 수 있기 때문이다.

반면에, 성과평가는 그 자체로서는 매우 중요하지만, 사회통합정책 영향평가에 적용하는 데는 일정정도 한계를 지닌다. 사회통합정책 영향평가의 성과지표는 주로 사회적 배제 지표가 해당된다. 하지만, 개별 정책이 사회적 배제에 영향을 줄 수 있으나, 여러 가지 정책이나 문화 등이 복합적으로 작용한 결과가 사회적 배제로 나타난다. 이 결과 사회통합정책 영향평가에서는 개별 정책이 미치는 성과의 크기를 측정하기 어렵고, 성과의 방향성(긍정적 효과 vs 부정적 효과)과 성과의 강도(높음, 중간, 낮음) 정도만을 파악할 수 있다. 그러므로 개별 정책이나 프로그램이 소기의 목적을 달성했는지를 파악¹³⁾하는데 일정정도 한계를 지닌다. 또한 정

책 대안들 사이의 우위를 판단하는 정책분석으로서의 영향평가는 사회통합정책의 관점에서는 상대적으로 중요성이 높지 않다.

이런 점에서 평가적 과정으로서의 영향평가를 지향하는 본 연구에서는 사회통합정책 영향평가기준을 제시하는 것이 주된 연구목적이 될 것이다. 사회통합정책의 경우에는 평가대상 정책이나 사업이 매우 다양할 수밖에 없으므로, 각 평가기준이 포괄적인 영역에서 정책이나 사업의 특성을 담아낼 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이는 구체적인 정책을 기반으로 한 정책목적을 설정하기보다는 하나의 사회적 목적으로서 정책목적의 설정을 요구한다.

2. 국내외 정책영향평가 사례가 주는 시사점

정책영향평가의 목적은 정책의 집행과정이나 성과를 분석·평가함으로써 잘못된 원인을 파악하여 정책을 개선하는 것이다. 이제 도입을 제안하는 사회통합정책 영향평가가 이러한 목적을 달성하기 위해서는 선행 사례들을 검토하는 것은 어쩌면 필연적인 과정일 수 있다. 본 연구에서는 국내외 정책영향평가로부터 다음과 같은 핵심 시사점을 도출하였다.

무엇보다도 사회통합정책의 개념 및 정책영향평가의 목표 설정이 분명하여야 한다는 점이다. 이는 사회통합정책 영향평가 중 가장 선행되어야 할 평가 방식이 ‘적합성 평가’이고, 동 평가는 사회통합의 개념과 정책목표¹⁴⁾에서 출발한다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 그리고 평가의 실효

13) 이는 추상성(예, 신뢰수준)이 높은 사회통합정책 영향평가에서 다루기보다는 구체성(예, 빈곤율 감소) 높은 개별 정책의 성과평가에서 다루는 것이 더 타당하다.

14) 2012년 당시 대통령후보였던 박근혜는 국민대통합 3대 과제를 제시하는데, ‘지역갈등 해소’, ‘소득불균형과 계층간 갈등 해소’, ‘세대간 갈등 해소’를 제시한 바 있다. 이중 지역갈등은 이념적 형태로 접근할 경우 정책목표라고 하기 힘들지만, 지역 간 자원의 격차를 해결하기 위한 목적으로 접근하면 정책목표가 될 수 있다. 마찬가지로 관점에서 세대간 갈등 해소도 청년층의 노동시장 참가 등의 지표를 제시하고, 노년층의 소득보장

성을 담보하기 위해서는 평가대상, 평가주체 및 주관, 평가절차, 평가지표(적합성 평가, 과정평가, 성과평가), 환류체계 등이 마련되어야 하고, 이를 뒷받침할 수 있는 법적근거가 필요하다는 점이다. 마지막으로 평가지표는 포괄적으로 구성되어야 한다는 점이다. EU 및 캐나다의 경우 평가지표는 협의의 복지 차원을 포괄할 뿐만 아니라 주거, 환경 등 다양한 생활의 영역을 사회통합지표에 포괄하고 있다. 본 연구에서는 이를 참고하여 평가지표를 구성할 예정이다.

등의 지표를 제시함으로써 이념적 선언과 실제적 정책 간의 간극을 메울 수 있다.





제3장

사회통합정책의 영역

제1절 사회통합정책의 영역

제2절 사회통합정책영향평가의 영역

제3절 사회통합정책영향평가

제4절 소결



3

사회통합정책의 영역 <<

3장에서는 정책영향평가의 대상이 되는 사회통합정책의 범위를 규정하고자 한다. 공공정책은 개인과 사회의 발전을 위하여 자원을 효율적으로 이용하는 것을 목적으로 한다. 대부분의 사회정책은 시장에서의 분배 문제, 기존 사회 문제 또는 개인 및 집단의 열악한 처우를 개선하고자 한다. 사회정책은 또 다른 대표적인 공공정책인 경제정책과 상호보완의 관계에 있다. 이런 이유로 사회정책을 통한 분배 및 처우 개선은 경제 성장을 위한 밑거름이 되기도 한다. 또한 경제 성장을 높이는 것 자체가 사회적 조건을 개선하기도 한다. 사회통합정책의 범위를 광범위하게 설정할 경우에는 이와 같은 이유로 대부분의 공공정책이 정책영향평가의 대상이 되는 문제가 발생한다.

정책영향평가를 위해서는 통합된 사회의 모습, 또는 사회통합을 가능하게 하는 조건에 해당하는 내용을 중심으로 사회통합에 대한 개념 정의를 해야 한다. 그리고 이에 해당하는 정책이나 프로그램을 제시해야 정책영향평가가 가능할 것이다. 앞서 영향평가를 논의함에 있어 사회통합정책영향평가에는 적합성 평가, 과정평가, 성과평가가 있을 수 있다고 하였다. 적합성 평가와 성과평가에서는 정책의 효과가 미칠 것으로 판단되는 영역 또는 정책의 효과가 나타나는 영역을 미리 결정해야 한다.

이에 3장에서는 사회통합의 정책 영역을 분석하여, 정책영향평가의 영역을 제시한다. 이때 선행 연구에서 제시한 지표들을 함께 살펴보고자 하는데, 지표를 함께 제시하여 정책영역에 대한 이해를 도모할 수 있을 것으로 기대된다. 한편, 지표 검토 결과를 활용하여 4장에서 평가지표를 제시하고자 한다.

제1절 사회통합정책의 영역

1. 사회통합의 개념 정의와 측정지표

사회통합은 지속가능하며 차별 없는 성장을 위한 도구이거나, 사회구성원 간에 서로 믿고 협력하는, 그 자체로서 사회 발전의 목표로 제시된다. 적절한 수준의 통합이 이뤄진 사회는 한 단계 더 도약할 수 있는 인적·물적 조건이 확보되어 있는 사회이며, 이런 점에서 사회통합은 성장의 엔진이 잘 굴러가게 작동하는 윤활유와 같은 기능을 수행한다.

사회통합(Social Cohesion)은 복합적 의미를 가진다. 사회통합은 다양한 차원에서 제기되는 사회적 문제의 개선 방향이자, 사회 발전의 목표이다. 이런 이유로 사회통합의 개념을 구체화하기 위한 많은 연구들은 개별적인 개념 정의와 더불어 이를 측정하는 지표를 제안하는 과정을 거친다(예를 들어, Jenson, 1998; Council of Europe, 2005; Chan, To and Chan, 2006). 그런데 국가와 사회마다 사회정책의 중요한 목표가 다를 수 있다. 각 사회마다 지속가능한 성장을 촉진하고 계속하는데 있어서 문제라고 여겨지는 사회현상이 다를 수 있기 때문이다. 결국 연구자마다 사회통합을 정의하는데 있어 강조하는 바가 다른 결과가 나타난다.

우리나라에서 사회통합 수준을 측정하고자 하였던 국내의 대표적인 연구들 역시 사회통합의 개념을 정의하고, 그 측정 영역과 차원을 제시하고 있다. 예를 들어, 노대명 외(2009, p.66)의 연구에서는 사회통합을 “다양한 특성을 가진 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며 긍정적인 관계를 유지하는 상태”로 정의하였다. 이때 사회통합은 그것을 뒷받침하는 두 가지 요건과 불가분의 관계를 가진다고 보았다. 이 두 가지 요건은 동등한 기회와 물질적 불평등의 최소화이다. 즉, 사회

구성원 전체에게 동등한 기회가 제공되어야 하며, 또 물질적 불평등을 최소화하는 상황에서 공동의 비전 공유, 긍정적 관계 유지가 나타날 것이라 보았다. 이들은 사회통합을 하나의 목표이자 상태로 보았으며, 이를 어렵게 하는 사회통합의 장애요인과 해결하기 위한 정책적 노력을 모두 측정할 수 있는 틀을 제시하였다. 이와 같은 정책 상황과 노력에 대한 평가틀 설정은 정책영향평가 중 정책 과정과 성과지표 도출에 유용하게 사용될 수 있다.

사회통합이라는 복합적 개념 등장 이전부터 ‘사회적 배제’와 ‘사회적 자본’ 개념은 제시된 바 있다. 사회적 배제는 사회통합의 장애요인으로서 극복해야 할 대상으로, 사회적 자본은 그 자체로서 사회통합이며 보다 통합된 사회를 위해 나아가기 위한 수단으로 제시되고 있다. 이하에서는 각각의 개념 정의와 제안된 측정지표를 제시한 후, 보다 포괄적 개념으로서 사회통합 개념을 도출하도록 한다.

가. 사회적 배제 개념과 측정지표

통합된 사회의 모습을 상정하기 위한 다양한 이론적 개념들이 등장하고 있다. 사회통합과 관련된 여러 용어 중 가장 대표적으로는 사회적 포용(social inclusion)을 들 수 있다. 사회적 포용은 개인이나 집단이 자신의 삶의 수준을 증진시킬 수 있는 기회를 막는 제도적 제약들을 제거하기 위한 것으로, 사회적 배제(social exclusion)의 대립 개념이다(노대명 외 2009, p.20). 즉, 사회적 포용은 사회적 배제가 극복된 상태 또는 사회적 배제를 극복하기 위해 노력하는 과정을 지칭한다고 할 수 있다.

사회적 배제는 특정한 현상을 지칭하는 것이기도 하고, 하나의 담론이기도 하다. 전자의 경우에는 주로 빈곤 상태에 있거나 각종 사회적 제도

로부터 배제된 경우를 의미한다. 주로 측정을 목적으로 한 연구들에서 사회적 배제를 정의할 때 나타난다. 후자의 경우에는 ‘어떤 개인이 1) 지리적으로 한 사회에 거주하고, 2) 자신의 통제 범위를 벗어나는 이유로 그 사회의 정상적인 사회활동에 참여할 수 없으며, 3) 그 사람이 사회에 참여하기를 원할 때에 사회적으로 배제되어 있다’고 정의한다(Burchardt, Le Grand and Piachaud 1999, p.229). 이는 사회적 배제를 조금 동태적인 과정으로 살펴보는 것으로, 단순히 소득 차원만을 고려하는 것이 아니다. 즉, 사회적 배제를 단순히 경제·재정적 측면 외에도 사회·심리적 측면에도 관심을 가지고, 빈곤을 현상적으로 파악하는 것만 아니라 빈곤의 원인과 과정 부분에 더 많은 관심을 가지고 있는 것이다(심창학 2001, p.181).

영국의 사회적 배제 수준의 측정을 위해 브로드쇼 외(Bradshaw et. al. 2000, 재인용: 강신욱 외 2005, p.103)는 <표 3-1>과 같이 사회적 배제의 영역과 구성요소, 측정지표를 제안하고 적용하였다. 이들의 연구 목적은 빈곤한 사람들(소득의 빈곤, 물질적 결핍으로서의 빈곤, 인식적 차원에서의 빈곤)의 사회적 배제 수준을 측정하는 것이었다. 이에 따라 측정지표는 저소득, 사회적 필수품의 결여, 주관적 빈곤을 요소로 하는 ‘수입/자원 영역’, 실직상태를 요소로 하는 ‘노동시장 영역’, 기본적인 서비스에 대한 접근이 결여되어 있는 것으로 측정하는 ‘서비스 영역’, 각종 사회적 관계들(사회적 활동에 참여하지 않는 것), 소외, 지원의 부재, 각종 활동으로부터의 이탈, 사회적 활동의 제한을 요소로 하는 ‘사회적 관계 영역’으로 구성된다. 이들은 소득, 노동시장과 각종 사회적 서비스와 더불어 사회적 관계 차원에서의 배제를 함께 고려하였다는 특징을 가진다. 이런 점에서 사회적 배제 관점은 단순히 소득의 차원에만 주목하는 것이 아니라, 보다 다차원적(multi-dimensional)인 측면의 배제에 주목

한다는 특징을 가진다.

〈표 3-1〉 브로드쇼 외(2000)의 사회적 배제 지표

사회적 배제 분류	구성요소	측정 지표
수입/자원	저소득	중위소득의 60% 이하
	사회적 필수품의 결여	2~3개 품목이 부족할 때
	주관적 빈곤	주관적으로 선정한 필수 생활비와 실제 수입을 비교
노동시장	실직 상태	퇴직과 학생을 제외한 실직상태
서비스	기본적인 서비스 접근의 결여 (전기, 수도, 교통수단, 물품구매, 금융서비스 등)	3개 이상의 기본적인 서비스를 받지 못할 경우
사회적 관계	사회적 활동에 비참여	사회적으로 필요한 활동 중 3개 이상을 하지 못할 경우
	소외	매일 접하는 가족이나 친구의 부재
	지원	조사에 제시된 가사 및 정서적 지원 (7개 상당)에서 4가지 지원의 부재
	이탈	지난 3년간 모든 조직 활동에 참여하지 않음
		선거만 참여하고 모든 활동에 참여하지 않음
사회적 활동의 제한 (confinement)	여러 개인적 여건상 사회활동을 할 수 없음	
	어둠 등 공포로 인한 제한	

자료: Bradshaw et al. 2000, 문진영 2004, 재인용: 강신욱 외 2005, p.103

로빈슨과 오펜하임(1998, p.4-5. 재인용: 문진영 2004, p.264)은 사회적 배제를 일으키는 문제 영역이 각각 어떻게 연결되는가를 논리적으로 설명하고, 이를 이용하여 소득, 실업, 교육, 건강의 네 영역에서 사회적 배제 지표를 개발하였다. 이들의 관계는 1) 실업의 지속은 가구의 소득 빈곤을 가져온다. 2) 소득 빈곤은 교육수준에 영향을 미치기도 하고, 반대로

영향 받기도 한다. 3) 그 결과는 건강상태와 관련된다는 같은 고리를 그릴 수 있다. 이들은 사회적 배제로 고착화될 가능성이 높은 취약 집단에 대한 선제적 대응이 필요한 정책 영역을 제시하고, 관리의 필요성을 역설하였다. 그러나 실제 배제 상태에 처한 집단에 대한 과도한 낙인(stigma), 제시한 지표 수준에서의 정책이 배제의 고착화를 피할 수 있다는 인과관계의 제시가 불명확하다는 한계도 가진다.

〈표 3-2〉 로빈슨과 오펜하임(1998)의 사회적 배제 지표

영역	지표
소득	1. 빈곤(평균 소득의 50% 이하 가구) 추이 2. 10분위(decile group) 소득점유 추이 3. 인종집단별 5분위 소득점유 추이 4. 소득지원(공공부조) 수혜 기간
실업	1. 장기실업률(2년 이상) 추이 2. 실업, 비고용(non-employment), 비근로(workless) 가구 추이 3. 비근로 가구(workless households)의 인적구성 및 비율
교육	1. GCSE 평점 추이 2. 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득 비율 3. 16세의 주요 소속별, GCSE 평점별 취득 비율 4. 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이
건강	1. 사망률 2. 신생아 평균체중과 저체중 신생아 비율

주: GCSE(General Certificate of Secondary Education)은 영국 중등교육수료시험임.
자료: Robinson and Oppenheim 1998, 재인용: 문진영 2004, p.265

사회적 배제 개념이 처음 사용될 때, 이것은 전통적 사회보장제도의 적용범위 안에 들지 않아 혜택을 받지 못하는 집단의 상태를 지칭하는 개념이었다(Pierson, 2002). 이에 해당하는 집단으로는 이주민, 소수인종, 장기실업자 등이 해당한다. 그러나 유럽 통합 과정에서는 EU 차원 사회정책의 방향이 사회적 배제의 극복으로 제시되었다. 이때의 사회적 배제 범주에는 장단기 빈곤과 실업, 불평등, 건강과 교육 등의 전통적인 사회

적 위험 문제가 포함되었다(노대명 외 2009, p.20). 유럽집행위원회(European Commission)의 사회보호위원회(Social Protection Committee)는 빈곤과 사회적 배제에 관한 지표를 주요(1차) 지표와 2차 지표의 2개의 층위로 구성하여, 10개의 주요 지표와 8개의 2차지표로 구성하였는데(Social Protection Committee, 2001), 빈곤율 지표 중에는 부수적 지표가 포함되어 있다(〈표 3-3〉 참고). 주요 지표는 빈곤율, 소득분포를 나타내는 소득분배율, 저소득의 고착을 나타내는 빈곤지속성, 소득격차, 지역의 고용률로 측정하는 지역적 응집력(regional cohesion), 장기실업률, 무직가구(jobless households)의 가구원수, 조기학업중단자의 수, 출생시 기대수명, 인지된 건강상태를 포함한다.

〈표 3-3〉 유럽연합의 사회적 배제 지표

구분	지표	비고 및 측정	
1차적(primary) 지표	빈곤율	연령별·성별	중위소득 60% 이하 비율
		경제활동상태별	
		가구유형별	
		주택소유유형별	
		최저소득선	
	소득분포	소득배율(S80/S20), 1분위소득 대비 5분위소득 배율	
	빈곤지속성	최근 n년간 n-1년 이상 빈곤위험집단(중위 60% 소득 기준 적용)에 속한 비율(n-1, n-2, n-3 등으로 측정)	
	상대적 중위소득 격차	빈곤선 대비 빈곤층 중위소득 비율	
	지역적 응집	NUTS* 2 수준 고용률 변동계수	
	장기실업률	경제활동인구 중 12개월 이상 장기실직자 비율	
무직가구 가구원수	무직가구에 속한 가구원의 수		

구분	지표	비고 및 측정
	조기학업중단자의 수	18~24세 중 ISCED 2수준* 이하 교육 또는 그 이하의 교육 수준을 가진 미취학·미취업자의 수
	기대수명	출생 시 기대수명
	소득수준별 주관적 건강상태	소득5분위/1분위에 해당하는 16세 이상 인구 중 건강이 '나쁘거나, 매우 나쁘다'고 응답한 사람의 비율을 이용한 비율
2차적 (secondary) 지표	빈곤산포	중위소득 40, 50, 60% 이하의 분포 (dispersion)
	특정 시점 빈곤율 변화	[패널자료를 이용] 1997년 상대빈곤율과 물가상승을 고려한 1995년의 상대빈곤율
	소득이전 전 빈곤율	소득이전(모든 사회적 이전 제외, 노령연금과 유족연금 제외, 모두 포함)을 고려한 상대빈곤율
	지니계수	지니계수
	빈곤지속성 (중위소득 50% 기준)	빈곤지속성 기준을 중위 50% 소득기준으로 적용함. 그 외 1차지표의 빈곤지속성과 동일
	장기실직자 비율	전체 실직자 중 12개월 이상 실직자비율
	초장기실업률	전체 경제활동 인구 중 24개월 이상의 장기실직자 비율
	저학력 비율	연령집단별로 ISCED 2수준 이하 인구비율

주: NUTS는 유럽의 지역을 나누는 단위를 의미하며, ISCED 2수준은 일반적으로 중학교 과정에 해당함.

자료: Social Protection Committee 2001, p.6-8

강신욱 외(2005, p115-121)에서는 사회적 배제 지표를 선정하면서, 경제적 차원의 배제, 주거 차원에서의 배제, 교육 차원에서의 배제, 건강 차원에서의 배제, 가족 및 사회적 관계망 차원에서의 배제, 사회적 참여에서의 배제로 그 영역을 구분하고, 각종 지표를 제시하였다. 그 측정내용을 살펴보면 재정적 빈곤, 물질적 결핍, 장기실업과 고용률, 저임금과 불안정 노동, 주거의 물리적 조건과 주거비 부담, 낮은 교육의 질과 학업

중단, 낮은 수명과 열악한 건강, 가족해체, 사회적 관계의 위축, 해체, 공공서비스로부터의 배제와 같이 종합적 영역에서의 배제를 다루고 있다.

(표 3-4) 강신욱 외(2005)의 사회적 배제 지표

영역	지표	
경제	<ul style="list-style-type: none"> -빈곤율 추이 -노인빈곤율 -아동빈곤율 -가구특성별 빈곤율 -종사지위별 빈곤율 	<ul style="list-style-type: none"> -교육수준별 빈곤율 -주택소유상태별 빈곤율 -소득분배(S80/S20) -공적이전 소득 전후 빈곤율 -지니계수
	<ul style="list-style-type: none"> -실업률 -경제활동인구 중 장기실업률 -실업자 중 장기실업률 	<ul style="list-style-type: none"> -경제활동인구 중 초장기실업률 -직업상실가구의 개인수 -고용률
	<ul style="list-style-type: none"> -근로빈곤가구 비율 -빈곤지속기간 -상대적 저소득 격차 	<ul style="list-style-type: none"> -성별 임금격차 -저임금근로자의 조세부담율 -산업재해율 -근로빈곤가구의 사회·경제적 특성별 빈곤율
주거	<ul style="list-style-type: none"> -최저주거기준 미달가구 -전기/상하수도 미공급 가구 -방1개 거주가구 -1인당 주거면적 	<ul style="list-style-type: none"> -공공임대주택 임대료 연체가구수 -전세자금 대출금 연체자수 및 연체 금액 -강제철거 주택수 -비닐하우스 거주가구수 -쪽방 거주가구수 -노숙자의 수
교육	<ul style="list-style-type: none"> -교육·훈련을 받지 않는 조기 탈락자 비율 -연령구간별 중등교육 이하 교육성취자 비율 	<ul style="list-style-type: none"> -계층별 사교육비 비중 -평생학습자 비율 -무단결석 학생 수
건강	<ul style="list-style-type: none"> -출생시 기대수명 -급식아동 비율 -소득수준별 주관적 건강상태 5분위 배율 	
가족 및 사회적 관계망	<ul style="list-style-type: none"> -노인 단독 가구수 및 증가율 -소년소녀가정 가구수 및 증가율 -한부모 가구수 및 증가율 	<ul style="list-style-type: none"> -연령별 자살률 -가족생활만족도 -사회적 연결망의 정도
사회적 참여	<ul style="list-style-type: none"> -성별, 연령별, 소득수준별 인터넷 이용률 -대중교통 접근 용이성 -공원 접근성 	<ul style="list-style-type: none"> -사회단체 참여도 -자원봉사 참여율 -지역문화행사 참여 및 만족도 -지역별 범죄율

자료: 강신욱 외 2005, p.115-121

문진영 외(2008, p.10)는 '건강과 교육, 노동 그리고 복지 영역에 대한 투자를 통해서 인권의 진보적 실현'을 이루는 경제적, 사회적, 문화적 권리를 인권의 영역으로 보고 관련 지표를 제시하였다. 이들은 인간의 존엄을 누리는 삶을 상정하고, 자유권적 기본권에 덧붙여 사회적 기본권이 보장될 때 인간의 권리가 완성된다고 보았다. 이는 소득, 교육, 건강, 주거, 노동의 제 영역에서 배제가 최소화, 또는 배제를 고착화하지 않는 사회적 상황을 바람직한 것으로 가정하고 제시한 것이라 할 수 있다. 권리의 측면에서 접근하고 있는 관계로 사회적 배제 담론에서 활용하던 사회적 관계 부분에 대한 고려는 하지 않고 있다.

이들은 사회적 권 수준을 측정하는데 있어, 3개의 수준으로 구분하여 지표를 제시하고 있다. 가장 핵심적인 지표는 제 1수준으로, 2차적 중요성을 갖는 지표는 제 2수준, 전통적인 사회지표에 포함되지 않았던 실험적 성격을 갖는 지표는 제 3수준으로 구분하였다(문진영 2008, p.47). 제시하는 지표는 빈곤, 각종 사회보험, 사회제도적 서비스의 포괄범위, 노동시장 및 학교교육에의 참여율 등이다. 이는 곧 각종 사회제도에 적절히 참여하도록 보장하는 것이 사회권임을 참여를 전제로 하고 있어, 지표 자체는 사회적 배제 지표의 구성과 유사한 구성형태를 보인다. 구체적으로 사회적 권 지표를 살펴보면 생계권(소득보장) 영역은 빈곤, 소득불평등, 공적연금·공공부조, 기타 소득보장 그리고 재분배효과의 5개 영역에서 20개의 지표로 구성하고 있으며, 건강권 영역은 최선의 의료서비스, 안전작업·생활환경, 건강수준의 3개 영역에서 19개의 지표로 구성하고 있으며, 주거권 영역은 주택의 적정성, 점유의 안정성 그리고 주거권 실현과정의 3개 영역에서 12개의 지표로 구성하고 있으며, 노동권 영역은 노동시장과 노사관계의 2 영역에서 20개의 지표로 구성하고 있으며, 마지막으로 교육권 영역은 중등교육, 평생교육, 소득격차의 3개 하위 영역에서 14개의 지표로 구성하고 있다.

〈표 3-5〉 문진영 외(2008)의 사회권 지표

영역	차원	지표구성		
		제1수준	제2수준	제3수준
소득 보장 (20)	빈곤	-빈곤율(상대) -빈곤율(절대) -빈곤갭	-장기빈곤율 -근로빈곤율	
	소득불평등	-5분위 분배율	-지니계수	
	공적연금 공공부조	-공적연금수혜율 -공적연금가입률 -공공부조수혜율		
	기타 소득보장		-고용보험가입률 -산재보험가입률 -산전후휴가이용률 -상명급여수혜율	-육아휴급급여이용률 -폐질·장해급여수혜율
	재분배효과			-빈곤감소율 -빈곤갭감소율 -지니계수개선율 -5분위배율개선율
건강 (19)	최선의 의료서비스	-건강보장 사각지대 인구비율 -진보본인부담률 -과부담 의료비 지출가구 비율 -소아예방접종률	-의료급여대상자 본인부담률 -활동의사수 -노인인플루엔자 예방접종률 -자궁경부암검진율 -국민의료비 중 공공의료비 비중	-이주민/이주노동자 의료시설 확보율
	안전작업 생활환경	-식품미보장률 -상수도보급률		
	건강수준	-출생시 기대수명 -총사망률 -영아사망률	-주요질환에 의한 사망률 -저체중아출생률 -자가보고 건강수준	-조기사망
주거 (12)	주택의 적정성	-최저주거기준 미달 가구수 -주거비 부담정도	-공공임대주택 거주가구비율	-노인 및 장애인 편의시설 설치가구비율
	점유의 안정성	-홀리스 수 -강제퇴거가구수	-비닐하우스 거주가구수 -쪽방거주 인구수	-비자발적 이주가구수
주거 (12)	주거권 실현과정	-개발사업의 영향을 받는 주민에 대한 주거보장	-주거권 침해에 대한 정보 및 자문제공 제도 여부	-지자체 주택분쟁 조정위원회 설치비율

영역	차원		지표구성		
			제1수준	제2수준	제3수준
노동 (20)	노동 시장	전체 고용	-고용률	-비경제활동인구비율	-여성고용률 -25~34세 여성고용률 -여성비경제활동인구비율 -25~34세 여성비경제활동비율 -혼인, 임신, 출산전후 탈락률
		경활 인구	-실업률 -취업률	-비임금근로자비중 -성별청년층실업률	-자영업과 무급가족종사비율
		비정규 인구	-한시적근로자비율	-전체비정규직비율 -저임금근로자비율	-임시, 일용, 호출근로, 시간제, 파견, 용역, 사내하청 비중
	노사관계	-전체노조조직률	-고용형태별 조직률	-단협적용률 -고용형태별 단협적용률	
교육 (14)	중등교육	-중등교육탈락률	-연령별탈락률	-계층간사교육비 비중	
	평생교육	-평생교육참여비율	-저소득층참여율	-고용형태별 비율 -성별 비율	
	소득격차	-연령집단별 소득격차 -학력별 소득격차	-수도권과 지방대 졸업생간 소득격차	-성별 소득격차 -고용형태별 소득격차 -학력별 소득격차	

자료: 문진영 외 2008, p.iii

나. 사회적 자본 개념과 측정지표¹⁵⁾

사회적 자본은 사회적 포용과 마찬가지로 통합된 사회를 구상하기 위한 전제조건 중 하나로 제시할 수 있다. 최근 사회적 자본에 대한 논의는 사회적 자본(신뢰, 사회적 규범의 준수 등)이 잘 갖춰진 사회가 성장하기에 더 용이한 조건을 가지고 있다는 관점에서 이뤄지고 있다(Woolcock, 1998). 이런 이유로 응집의 개념과 매우 유사하다고 할 수 있지만, 사회적 자본은 개인들로 구성된 집단의 특성을 설명하는데 더 자주 사용되며, 응집은 전체 사회 수준으로 확장되는 개념이라는 점에서 차이가 있다.

15) 여유진 외 2014, p.60-63

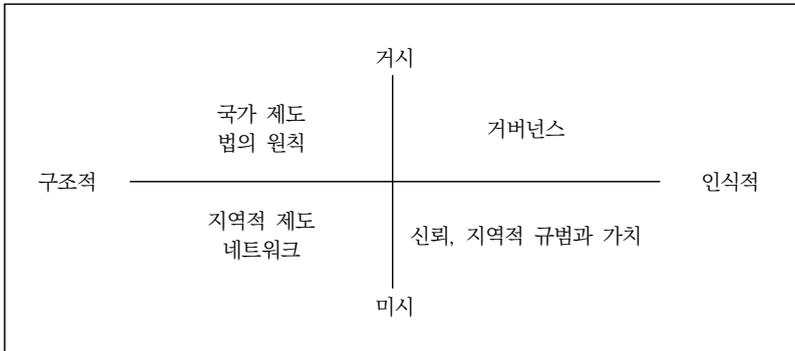
사회적 자본은 신뢰, 사회적 규범, 협조적 활동(네트워크) 등으로 구분할 수 있다. 사회적 자본은 집단 특성을 묘사한다. 따라서 특정 집단이 지나치게 폐쇄적이거나, 사회적으로 통용되기 힘든 내부규범이 그 안에서만 작동하는 경우에는 오히려 사회 전체적으로는 불이익을 가져올 수 있다(Olson, 1982). 이런 한계를 인정한다고 하더라도, 사회적 자본은 신뢰, 사회적 관계의 활성화, 사회적 규범의 공유 등 사회 조직의 특성을 설명하는 것으로, 상호협조적인 활동을 수행하는데 필요한 기본요소로 인식되고 있다. 신뢰와 같은 사회적 자본이 충분히 갖춰진 사회에서는 함께 일하는 것이 쉬워지며, 사회적 자본은 다양한 정치적 문제를 해결해 나가는데 있어 매우 중요한 기반이 된다.

사회적 자본에 대해서 부르디외(Bourdieu 1986, p.248)는 사회적 자본을 “상호의 친분과 인정의 제도화된 관계를 특징으로 하는 지속적인 네트워크의 소유와 관련된 실제적, 잠재적 자원의 총합”이라고 정의하였으며, 퍼트남(Putnam 1993, p.167)은 “협력적 활동을 촉진함으로써 사회의 효율을 높일 수 있는 신뢰, 규범과 관계 등 사회적 조직의 특성”이라고 정의하였고, 후쿠야마(Fukuyama 1995, p.16)는 “집단 내 구성원 간의 협력을 가능하게 하는 일련의 비공식적 가치나 규범으로 집단 또는 조직의 공동목표를 위해 구성원이 함께 일할 수 있는 능력”이라고 정의하고, 그 중에서 신뢰를 핵심으로 지적하였다. 이외에도 콜만(Coleman 1988, p.S98)은 사회적 자본을 그것의 기능으로 정의할 수 있다고 하면서, 사회적 자본이 구성원 간의 관계구조 속에 존재한다고 보았다. 울콕(Woolcock 1998, p.155)도 사회적 관계의 중요성을 강조하였으며, 울콕과 나라얀(Woolcock and Narayan, 2000)은 사람들이 집합적 행위를 할 수 있게 하는 규범과 네트워크를 사회적 자본으로 정의하였다.

Grootaert and van Bastelaer(2001)은 사회적 자본을 거시/미시의

측과 구조적/인식적 축으로 구분하여 제시하였다. 이들은 사회적 자본을 단순히 신뢰 이상으로 확대하여 살펴본다는 특징을 가진다. 이들은 대부분의 사회적 자본에 대한 연구들이 가구, 마을이나 공동체 차원에서의 미시적 수준에서 이뤄지는 신뢰, 규범에만 주목하고 있다고 비판한다(위의 책, p. 20). 사회적 자본을 축적을 위한 투자를 이끌어 내며, 각종 이익의 흐름을 만들어 내는 순수한 자산으로 간주한다고 할 때에는 국가 차원의 사회적 자본을 측정할 필요가 있다. 국가제도, 법 원칙의 적용, 거버넌스 구조의 정상적 작동 등은 사회갈등을 관리하는 국가의 능력과 관련되기도 한다. 그런 점에서 정부효과성, 민주주의의 질 등의 지표는 사회적 자본의 차원에서 관리할 필요가 있다.

[그림 3-1] Grootaert and van Bastelaer(2001)의 사회적 자본의 네 차원



자료: Grootaert and van Bastelaer 2001, p.20

Grootaert와 van Bastelaer(2001)의 사회 자본 수준에 대한 제안은 사회적 자본의 범위를 집단 수준 이상으로 확대한 것이다. 즉, 지역적 단위에서 작동하는 제도의 질, 제도와 개인들 간의 관계, 개인과 개인의 관계를 모두 고려할 필요가 있다고 본 것이다. 이들이 시도한 조작화는 사회적 자본이 어떻게, 그리고 어떤 방식으로 발전 결과에 영향을 미치는지

를 설명하기 위한 것이었다. 즉, 국가 간 비교가 주요한 목적이었다. 이런 이유로 국가 제도의 수준 등을 비교할 필요가 있었던 것이다.

사회적 자본의 차원 확대 가능성에도 불구하고, 사회적 자본의 측정에 있어서는 신뢰, 참여와 네트워크를 중심으로 하는 사회적 자본에 대한 전통적 방식을 고수할 수밖에 없다. 즉, 지역의 각종 협의회나 단체에 참여하고 있는 사람의 비율, 설문을 통해 확인하는 신뢰수준이나 가치에 대한 합의, 집합적 행동의 정도가 그것이다. 이것은 사회적 자본을 가능한 지역적 차원, 즉 매우 거시적 수준이 아닌 중범위(meso) 수준에서 측정하기 위한 목적을 가진다.

Chan, To and Chan(2006, p.290)은 사회통합을 ‘신뢰, 소속감, 참여와 도움의 의지, 행동적 의사표시로 특징지을 수 있는 사회 구성원들 간의 수직적, 수평적 상호 작용 상태’로 정의하였다. 이들은 1) 사회구성원이 서로 신뢰하고 도움과 협조를 할 수 있는 상태와 2) 그들의 사회에 속해 있다는 소속감이 3) 객관적 행위로 나타나야 한다고 보았다. 이 때 소속감은 그들이 속한 사회의 각종 조건(특히, 1의 조건)에 만족하고 있음을 의미한다. 이들 연구자가 사회통합의 범위를 좁힌 것은 분석적 차원에서 다양한 특징을 가지는 사회를 비교할 수 있게 하고, 일반적으로 사용하는 개념에 더 가깝도록 만들기 위한 것이다. 복합적인 사회통합의 개념은 그것이 잘 되어 있고 잘 안되어 있는 것에 대한 명확한 답을 주지 못한다. 이들은 사회통합의 개념을 협소하게 정의하고, 상태적 개념으로 정의함으로써 측정의 가능성을 높이기 위한 목적을 가졌다. 한편, 이들은 사회통합의 정도를 측정하기 위한 틀과 이를 확인할 수 있는 세부적 문항 - 주관적 인식 차원과 관련한 문항을 제시하고 있다. 이들 문항들은 국제 사회조사(World Value Survey: WVS) 등을 이용하여 확인할 수 있다.

〈표 3-6〉 Chan, To and Chan(2006)의 사회통합의 측정 방법

구분	주관적 요소 (사람들의 마음의 상태)	객관적 요소 (행동적으로 나타나는 표상)
수평적 차원 (시민 사회 내에서의 통합)	동료 시민에 대한 일반 신뢰	사회적 참여 및 시민사회의 공명
	동료 시민(다른 사회적 집단을 포함하여)에 협조하고 도움을 줄 의지	자원봉사와 기부
	소속감 또는 정체성	주요 집단 간의 동맹과 분열의 존재/부재
수직적 차원 (국가-시민의 통합)	공인에 대한 신뢰	정치 참여(투표, 정당 등)
	정치 및 사회제도에 대한 신뢰	

자료: Chan, To and Chan 2006, p.294

국내에서도 사회적 자본 수준에 대한 측정을 목적으로 한 연구들이 진행되었다. 김선희 외(2008)는 국토관리 분야에서 사회적 자본 지표와 지수를 선정하여, 지역별로 사회적 자본 수준을 측정하는 것을 목적으로 사회적 자본의 개념과 요소를 제시하였다. 이들은 신뢰, 참여와 네트워크의 3개 개념요소를 바탕으로 사회적 자본을 측정하고, 이들 항목에 대해서 전문가 대상의 계층분석과정(Analytical Hierachy Process) 기법을 통해 가중치를 산출하고, 이를 이용하여 최종적으로 사회적 자본지수를 산출하는 방식을 취하였다. 이들이 측정한 세 개념요소는 각각 다음과 같다. 신뢰는 가족과 이웃에 대한 신뢰, 공공에 대한 신뢰 등으로 측정하였으며, 이는 지역사회의 공통기반을 확보하는 기능과 연계되어 있다. 참여는 사회적 참여와 정치적 참여 등으로 지역사회 공동의 목표를 정립하기 위한 요소에 해당한다. 마지막으로, 네트워크는 지역 사회에서 연계, 지역사회 네트워크 등 이웃과 지역사회를 유지하기 위한 요소에 해당한다(김선희 외 2008, p.39). 이들은 4개의 조사지역에서 설문조사를 통해서 이들 사회적 자본의 하위 영역 및 지표에 대한 값을 도출하는 방식을 취하였다.

〈표 3-7〉 김선희 외(2008)의 사회적 자본의 개념요소와 표현인자

개념요소	구성항목	표현인자	기능
신뢰	개인적 신뢰	- 가족에 대한 신뢰 - 이웃에 대한 신뢰 - 직장동료에 대한 신뢰 - 상인 등에 대한 신뢰	공동기반 확보
	공적 신뢰	- 중앙정부에 대한 신뢰 - 지방정부에 대한 신뢰	
참여	사회적 참여	- 각종 사회단체 참여 - 지역사회행사 참여 - 자원봉사활동 참여 - 반상회 참여	공동의 목표정립
	정치적 참여	- 정부 정책결정과정 참여 - 각종 투표참여	
네트워크	개인적 네트워크	- 평소 연락 가능한 전화번호 - 비상연락망 확보	이웃과 지역사회 유지
	공적 네트워크	- 정당가입 여부 - 공공기관 전자소식 수신여부	

자료: 김선희 외 2008, p.40

김선희 외(2008)의 연구와 같이 사회구성원들이 상호간에 가지는 신뢰, 사회규범 및 네트워크는 사회적 자본의 한 요소로 간주된다. 이동원 외(2009)는 사회구조를 사회적 자본의 한 요소로 간주하였다는 점에서 특징적인 차이를 보인다. 이들은 사회적 자본을 신뢰, 규범, 네트워크 및 사회구조의 4개 분야로 구분하고, 그 수준을 나타내는 변수로 사회적 자본 지수를 구성하였다. 앞서 Grootaert와 van Bastelaer(2001)의 사회적 자본 측정에서 고려하고자 하였던 사회구조의 내용이 포함되는데, 민주주의, 정부역량, 사회갈등지수 등을 이용하여 구조적 측면을 반영하고 있다. 이들의 연구에서도 상당수의 지표들은 국제사회조사, 세계은행의 세계발전지수(World Development Indicators: WDI) 등의 자료를 이용하였다. 이들의 연구에서 신뢰는 개인 간 신뢰를 나타내는 일반적 신뢰와 각종 사회제도나 기관에 대한 신뢰를 나타내는 제도적 신뢰로 크게 구성된다. 사회규범은 시민의식, 부패 인식, 법의 지배, 법의 기원의 4개 항

목으로 구성된다. 네트워크는 각 사회단체(종교, 교육·예술·문화, 스포츠·여가, 노조, 정치정당, 전문협회)에 가입한 비중을 이용한다. 마지막으로 사회구조적 차원에서의 사회적 자본에 대해서는 소득불균형, 민주주의, 정부역량, 사회갈등지수 등을 이용한다. 이들의 사회적 자본 지수에서는 일반적으로 사용하는 신뢰, 사회규범, 네트워크 외에도 사회구조라는 측면을 고려했다는 특징을 가지는데, 이들은 신뢰와 사회규범을 태도라는 측면에서, 네트워크와 사회구조를 인프라라는 측면에서 접근하였다(위의 책, p.6). 앞서 Grootaert and van Bastelaer(2001)의 연구에서 구조적 차원이면서 거시적 영역으로 ‘사회구조’를, 구조적 차원이면서 미시적 영역으로 ‘네트워크’를 설정하였다고 볼 수 있다.

〈표 3-8〉 이동원 외(2009)의 사회적 자본 지수의 구성 항목과 내용

분야	항목	내용
신뢰	일반적 신뢰	대부분 사람을 신뢰할 수 있다고 응답한 비중
	공정성	남들이 자신을 이용하지 않고 공정히 대삼
	금융시장 신뢰	GDP대비 민간부문 국내여신
	공공기관신뢰도	정부, 국회, 경찰, 사법제도, 군대, 행정사무, 정당에 대한 신뢰도
	사회기관신뢰도	정교, 언론, 노조, 방송, 기업에 대한 신뢰도
	정부 소유권 보호	법적구조·소유권: 사법제도의 독립성과 소유권 보호 정도 포함
사회규범	시민의식	정부보조금 부정수급, 공공교통 무임승차, 탈세, 뇌물 수수를 정당화할 수 없다고 응답한 비율
	부패	공무원과 정치인이 지위를 이용하여 사적이익을 추구
	법의 지배	법과 질서가 잘 지켜지는 정도(계약 집행수준, 경찰·법원의 질 등
	법의 기원	영국보통법=0. 시민법=1. 사회주의법=2.
네트워크	(1) 종교, (2) 교육·예술·문화, (3) 스포츠·여가 (4) 노조, (5) 정치정당, (6) 전문협회에 가입한 비중	
사회구조	소득불균형	지니계수

분야	항목	내용
	민주주의	민주주의 성숙도
	정부역량	정부의 정책수행능력
	사회갈등지수	(소득불균형+민족다양성)/(민주주의 지수+정부역량)
	이민자 비중	
	도시인구 비중	
	비공식적 교제	친구, 직장동료, 종교친우, 스포츠 클럽 회원과 한 달에 한두 번 이상 교제
	TV 보급률	TV를 소유한 가정의 비중
	인터넷 보급률	100명당 인터넷 사용자 수
	정치적 권리	선거, 출마 등 정치적 절차에 자유롭게 참여할 수 있는 정도
	종교	인구 중 가톨릭과 이슬람교도 비중

자료: 이동원 외 2009, p.9

다. 사회통합의 개념과 측정지표

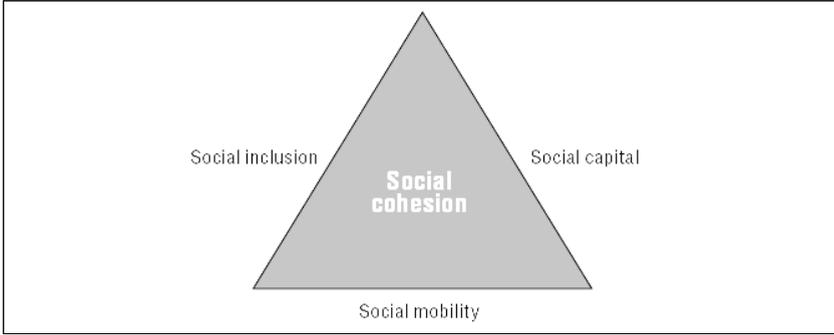
지금까지 사회통합의 유사한 개념으로서 사회적 배제와 사회적 자본의 개념을 살펴보았다. 사회적 배제는 사회제도가 보장하는 삶의 제반 여건으로부터 배제되지 않는 것을 고려한다. 이런 점에서 사회적 배제는 다양한 사회제도적 차원에 특히 주목하고 있다. 이에 비해서 사회적 자본 논의는 사회, 집단, 공동체의 질적 특성에 주목한다. 그러므로 대체로 사회제도에 대한 구성원의 인식적 차원에 주목한다는 특징을 가진다. 그럼에도 일부 연구에서는 사회 구조의 특성을 사회적 자본으로 고려하고 있는데, 이는 사회적 배제 논의에서 고려되고 있는 사회제도적 차원과 맥락이 유사하다.

사회통합은 사회적 배제, 사회적 자본에 비해서 보다 다차원적이다. 다차원적이라 함은 이들 사회적 배제, 사회적 자본의 경우를 포함하는 경우도 있음을 의미한다. 일례로, OECD(2011)는 “모든 구성원의 복지를 위

해 작동하며, 배제와 주변화를 극복하고, 소속감을 만들어내고, 신뢰를 촉진하며, 구성원에게 사회적 상향이동의 기회를 제공하는” ‘응집적인 (cohesive)’ 사회를 구상하였다. 그리고 이 사회통합에 있어서 사회적 포용, 사회적 자본과 사회적 이동을 사회통합의 세 축으로 보았다. 사회적 포용은 빈곤, 불평등과 사회적 양극화라는 사회적 배제의 측면으로 측정하며, 사회적 자본은 (개인적, 사회적)신뢰와 다양한 형태의 공공 참여 (civic engagement)로 측정하고, 마지막으로 사회적 이동은 사회 내에서 지위를 이동할 수 있거나, 이동할 수 있다고 믿는 정도로 측정한다. 이들 세 축은 모두 중요하지만 나라마다 각기 강조하는 바가 다르다는 것이다. 예를 들어, 미국의 경우에는 사회적 이동성에 대한 굳건한 믿음을 가지고 있으며, 노르딕의 복지국가들은 정부 제도에 대한 강한 신뢰를 바탕으로 상대적으로 높은 세율의 적용을 통해 공공지출을 늘릴 수 있었다고 보고 있다.

OECD(2011)가 제안한 사회통합의 개념은 기존의 연구들에 비해서 사회적 이동성을 포함하고 있다는 특징을 가진다. 이때 사회이동성은 기술 습득, 직업 훈련 등을 통하여 사회구성원의 역량을 증대하는 것을 말한다. 이런 맥락에서 일부 집단, 특정 산업 영역에서의 직역특수적 기술 습득이 이뤄지는 경우에는 사회적 포용성을 낮출 수 있다. 왜냐하면 숙련도에 따른 임금 프리미엄이 일부에만 발생할 수 있기 때문이다. 그러므로 사회이동성 역시 이동의 기회를 적절히 제공하는 사회에서 통합이 증진된다는 관점으로 접근할 필요가 있다.

[그림 3-2] OECD(2011)의 사회통합의 세 요소



자료: OECD 2011, p.54

사회적 이동성을 포함한 보다 확장된 형태의 사회통합 개념이 일부에서 제시되고 있지만, 전통적으로 사회통합 개념에 존재하는 대표적인 요소는 사회적 포용과 사회적 자본이라고 할 수 있다. 이 두 요소를 포함한 개념 정의에서 측정의 기본적 내용은 다음과 같다. 첫째, 소득 불평등이다. 이는 빈곤, 박탈, 결핍이 최소한의 인간다운 생활을 할 기본 조건 차원이라면, 보다 발전한 사회에서 소득 불평등의 개선은 빈곤 감소 등을 이룰 수 있는, 즉 가능하게 하는 요소로 간주된다. 둘째, 포용(또는 응집, cohesiveness) 수준이다. 구성원들이 생산적 경제활동에 참여하는 정도를 고려하므로, 고용률이나 실업률을 고려할 수 있다. 셋째는 구성원의 복지 수준이다. 사회통합이 잘 이뤄진 사회에서는 기대수명이 높고, 또 문맹률이 낮다. 마지막으로 사회적 자본의 수준이다. 각종 단체에의 참여가 많고, 구성원 간 신뢰 수준이 높다.

이제부터는 사회통합의 하위 차원을 구성하는 연구를 살펴보도록 한다. <표 3-9>에서 보듯이 Berger-Schmitt(2000)는 유럽의 사회통합을 두 가지 사회적 목표 차원으로 구분하여 접근할 것을 주장하였다. 각각은 1) 격차, 불평등과 사회적 배제를 줄이는 차원, 2) 사회적 관계, 상호작용

과 유대를 증진하는 차원이다.

〈표 3-9〉 Berger-Schmitt(2000)의 두 가지 사회통합 전략 목표와 측정 내용

목표	측정 내용
1. 격차, 불평등 및 사회적 배제 축소	지역적 격차 동등한 기회/불평등(여성과 남성, 세대, 사회계층, 장애인, 국적) 사회적 배제
2. 사회적 자본 강화	사회적 관계의 이용가능성 사회·정치활동과 소속 사회관계의 질 전체 사회 제도의 질 (유럽특수적인 내용)

자료: Berger-Schmitt 2000, p.21-22

〈표 3-10〉 유럽 사회지표-사회통합 지표: 격차, 불평등 및 사회적 배제 감소 차원

차원 삶의 영역	지역간 격차	동등한 기회, 젠더간/세대간/사회계층 및 집단간 불평등	사회적 배제
가구 및 가족	-	-가정일과 육아에 대한 관여 -가족관계의 존재	-
주거	-주거여건	-주거여건	-노숙 -열악한 주거여건
교통	-교통의 질/접근성	-교통에 대한 접근성	-공공/개인 교통에 대한 접근성 결여
여가, 문화, 대중매체	-여가, 대중매체, 문화 분야의 시설과 상품 이용가능성	-여가시간 -대중매체, 여가/문화 시설에 대한 접근성	-
사회적/정치적 참여와 통합	-	-사회적 관계 및 사회적 지지 -사회적/정치적 활동 및 참여	-사회적 고립 -사회적 차별
교육, 직업훈련	-교육, 직업훈련에 대한 접근성 -교육에 대한 투자	-교육과정 등록 및 자격취득	-교육, 직업훈련의 결여
노동시장, 근로조건	-고용 기회 및 위험	-고용 기회 및 위험	-장기실업
소득, 생활수준, 소비패턴	-소득수준, 생활수준	-소득수준, 생활수준	-빈곤

삶의 영역	차원 지역간 격차	동등한 기회, 젠더간/세대간/사회계층 및 집단간 불평등	사회적 배제
건강	-보건의료(health care) 시설의 이용가능성 -건강상태	-건강상태	-만성질환
환경	-환경실태	-	-
사회보장	-	-사회보험 적용범위, 급여	-사회보장의 결여
공공안전, 범죄	-범죄율	-범죄의 희생자	-
전반적인 생활실태	-삶의 질 지수	-삶의 질 지수 -전반적인 주관적 웰빙	-박탈

자료: Berger-Schmitt 2000, p.9; 강신욱 외 2012, p.49

〈표 3-11〉 유럽 사회지표-사회통합 지표: 사회적 자본 강화 차원

차원 삶의 영역	사회적 관계	사회적·정치적 활동 및 관여	사회관계의 질	사회제도의 질
가구 및 가족	-가구내 사회적 관계	-노인 가구원 부양	-가구원간 사회관계	-
주거	-	-	-	-
교통	-	-	-	-
여가, 문화, 대중매체	-여가관련 조직의 회원	-여가관련 조직 활동	-	-
사회적/정치적 참여와 통합	-개인적 관계의 존재 -정치/사회조직의 회원	-개인적 관계의 빈도 -비공식 관계망 내 지지 -공적영역에서의 시민참여	-가구 외 사회관계	-정치제도 -교회/종교기관 -사회제도
교육, 직업훈련	-	-	-	-교육제도
노동시장, 근로조건	-	-근로활동에의 참여	-직장에서의 사회관계	-노동조합 -노동부처 -노동법원
소득, 생활수준, 소비패턴	-	-	-	-
건강	-	-	-	-보건의료제도
환경	-	-	-	-
사회보장	-	-	-	-사회보장제도
공공안전, 범죄	-	-	-	-사법제도
전반적인 생활실태	-	-	-	-

자료: Berger-Schmitt 2000, p.10.; 강신욱 외 2012. p.50

〈표 3-10, 11〉을 통해 확인할 수 있듯이, Berger-Schmitt(2000)가 제안한 사회통합 지표는 첫째 차원은 소득불평등, 포용과 관련되며, 둘째 차원은 사회적 자본의 개념과 유사하다. 이를 굳이 구분하자면 사회통합의 조건 요소와 사회통합의 상태 요소라고 할 수 있다. 물론 이 때 사회통합의 조건과 사회통합의 상태가 일방적인 인과관계를 그리는 것으로 상정할 수는 없다. 또한 사회적 자본의 영역에서도 단순히 신뢰, 규범이 아닌 관계, 사회제도의 질을 포함하고 있는 것도 특징적이다. 이는 앞서 사회적 자본의 네 차원에 대한 Grootaert and van Bastelaer(2001)의 논의와 유사하다. 즉, 구성원이 구조적이며 거시적인 사회제도 뿐 아니라 미시적인 사회제도인 지역 제도, 네트워크에 어느 정도 참여하고 있는지를 살펴보는 것이다.

이렇듯 사회통합을 여러 개의 차원, 또는 구성요소로 살펴보는 접근은 〈표 3-12〉, 〈표 3-13〉과 같이 여러 지표들에서 확인된다. 신뢰, 소속감이나 각종 제도에 대한 참여와 같이 사회적 자본의 요소에 해당하는 내용을 사회통합의 한 요소로 보는 경우는 사회발전을 위한 캐나다 협의회(Canadian Council on Social Development, 2000)의 사회통합지표에서도 찾아볼 수 있다. 이 협의회는 캐나다의 사회발전 지향과 목표를 사회통합이라고 정하였는데, 이는 “사람들이 자발적으로 상호 협조하고 관계를 맺는 의지”라고 정의하였다. 그리고 이를 측정하는 지표 및 그 측정 결과를 함께 제시한다. 이들이 구성한 지표 체계는 ‘포괄적인 사회통합의 조건’, ‘사회적으로 통합적인 활동’의 크게 두 가지 목표로 구분된다. 전자는 빈곤, 소득불평등, 적절한 삶의 기회를 위한 건강, 교육, 주거의 문제, 삶의 질의 문제 등을 통해 측정한다. 후자는 타인에 대한 신뢰, 제도에 대한 신뢰, 협조적인 의지와 같은 내용과 사회적 활동에 대한 참여를 통해 측정한다.

사회발전을 위한 캐나다 협의회(2000)의 사회통합 지표는 사회통합의 조건과 사회통합의 결과 또는 상태를 구분하였다는 특징을 보인다. 이들은 사회적으로 통합적인 활동과 공유된 민주주의적, 공민적 가치는 객관적인 사회적·경제적 조건과 결과가 어느 정도 확보되어야만 가능하다고 보았다(위의 책, p.5). 이들이 사회통합이 달성되기 위한 조건, 여건으로서 어느 정도의 물질적 조건 확보를 고려하였다는 점은 Berger-Schmitt(2000)의 격차, 불평등 및 사회적 배제의 축소와 동일하다.

〈표 3-12〉 사회발전을 위한 캐나다 협의회(2000)의 사회통합 지표

목표	측정 내용
1. 포괄적인 사회통합의 조건 (Conditions for inclusive social cohesion)	1. 경제적 조건(소득분배, 소득 양극화, 빈곤, 고용, 이동성) 2. 삶의 기회(건강보호, 교육, 적절한 주거) 3. 삶의 질(인구의 건강, 개인과 가족의 안전, 경제적 안정, 가족의 상태, 시간사용, 네트워크, 자연환경의 질)
2. 사회적으로 통합적인 활동 (Social cohesive activity)	4. 협조의 의지(신뢰, 제도신뢰, 다양성의 존중, 호혜성의 이해, 소속감) 5. 참여(사회적 소비/사회적지지 네트워크, 네트워크와 집단에 참여, 정치적 참여) 6. 문맹

자료: Canadian Council on Social Development 2000, p.7-8

사회통합에 대한 다차원적 접근의 또 다른 예는 유엔 라틴아메리카경제위원회(UN ECLAC)의 사회통합 지표를 참고할 수 있다. 이 위원회는 민주주의적 가치에 입각한 사회통합의 촉진 정책의 중요성을 인지하고, 사회통합의 측정을 통해 해당 지역의 경제정책과 사회통합정책을 권고하여 왔다. UN ECLAC(2007)는 사회통합에 대한 개념 정의와 더불어 사회통합의 상태를 진단하고자 하였으며, 이들이 제안하고 있는 사회통합지표는 격차, 제도와 귀속감의 세 가지 개념을 축으로 하위지표를 제안하고 있다.

이들은 인식, 관점과 태도에 대한 서베이 조사를 통해서 사회적 포용과

배제의 매커니즘이 미치는 영향을 파악하고자 하였다. 어떤 조건이 사회통합적 계약에 필요한가를 살펴보고자 하였던 것이며, 격차와 제도 차원이 귀속감의 차원에 미치는 영향을 고려하였다고 할 수 있다.

〈표 3-13〉 UN ECLAC의 사회통합지표 구성체계: 구성요소와 주요 요인

격차(Gaps)	제도(Institutions)	귀속(Belonging)
<ul style="list-style-type: none"> · 소득불평등 · 빈곤과 극심한 빈곤 (indigence) · 고용 · 교육 · 보건 · 주거 · 연금 · 정보격차(digital divided) 	<ul style="list-style-type: none"> · 민주주의의 효과성 · 국가제도 · 시장제도 · 가족 	<ul style="list-style-type: none"> · 다문화주의 (multiculturalism) · 신뢰 · 참여 · 이동성에 대한 기대 · 사회연대

자료: UN ECLAC 2007, p.39; 노대명 외 2010, p.75

사회통합을 개념 정의하고, 그 측정을 시도한 국내 연구에서도 사회통합의 조건과 상태를 구분하고자 시도하였다(노대명 외 2010, p.36-38). 이들은 사회통합의 정의와 관련하여 Chan, To and Chan(2006)이 제시한 세 가지 원칙을 따르기로 하였다. 첫째, 사회통합은 과정이 아니라 상태를 의미하는 정태적 개념으로 접근하며, 둘째, 사회통합은 개인주의적 개념이 아니라 사회 전체 수준(holistic)의 개념으로 접근하며, 셋째, 사회통합은 여러 사회적 가치의 하나로 본다.

이들은 사회통합을 협소하게 정의하여 사회통합의 조건이나 상태에 해당하는 요소는 제외하고 접근한다. 노대명 외(2010, p.30)은 이와 같이 사회통합의 조건과 구성요소는 분리해서 정의되어야 한다고 보았으며, 그 결과 이들은 사회통합의 “상태 지표”와 “조건 지표”를 구분하여 제시하고 있다.

〈표 3-14〉에서 보듯이 상태지표는 사회적 자본과 매우 유사하다. 구성원들 사이에서, 구성원과 집단 사이에서, 구성원과 공공기관 사이에서의 신뢰 및 사회적 참여는 수평적-수직적 사회적 관계의 질을 보여준다. 수평적 사회관계의 질은 시민사회 내에서의 통합을 설명하고 있는 내용이며, 개인 대 개인, 개인 대 집단에 대한 신뢰 수준으로 정리할 수 있다. 타인에 대한 신뢰(‘대부분의 사람들을 대체로 신뢰할 수 있다고 생각하는가?’라는 대인 신뢰)와 단체에 대한 신뢰가 그것이다. 이 중에서 단체에 대한 신뢰는 사회구성원 개인이 소속될 수 있다는 점에서 수평적이다. 수직적 사회관계의 질은 구성된 사회제도가 구성원의 삶에 강제적으로 관여할 여지가 있다는 점에서 수직적이라고 본다. 기관 및 단체에 대한 신뢰 수준 중에서 특히 공공기관이라고 할 수 있는 영역들에 대한 신뢰 수준은 수직적 사회관계의 질을 대표적으로 보여준다. 한편으로는 국가공동체에 대한 귀속감 역시 사회관계의 질을 보여준다.

사회통합의 상태는 주관적 의식 뿐 아니라 객관적 행위로도 나타난다. 자원봉사, 기부 및 단체참여와 같이 수평적 차원에서 나타나기도 하며, 기존의 사회제도들에 대해서 요구하며, 선거에 참여하는 등의 수직적 차원에서 나타나기도 한다.

〈표 3-14〉 노대명 외(2010)의 사회통합 상태 지표

구 분	주관적 의식	객관적 행위
개인 대 개인	· 타인에 대한 신뢰도 · 국민들의 준법정신	· 자원봉사자 비율 · 개인 기부금 총액
개인 대 집단	· 집단(시민사회단체)에 대한 신뢰도 · 집단에 대한 귀속감	· 자원봉사 및 기부 · 시민단체 참여율
개인 대 공공기관	· 공공기관에 대한 신뢰도 · 국가공동체에 대한 귀속감	· 청원, 탄원, 주민조례 · 대선 및 총선 투표율

자료: 노대명 외 2010, p.120

〈표 3-15〉은 노대명 외(2010)의 같은 연구에서 사회통합 조건 지표를 제시하고 있다. 사회통합의 조건 지표에 해당하는 영역을 고려함에 있어서, 유럽평의회(Council of Europe 2005, p.123-162)의 삶의 영역을 반영하였다. 유럽평의회(2005)의 삶의 영역에 따른 사회통합 사정 지표는 고용(employment), 소득/구매력(income/purchasing power), 주거(housing), 건강과 사회적 보호(health and social cover), 영양(nutrition), 교육(education), 정보/의사소통(information/communication), 문화(culture)의 8개 영역으로 구성된다. 노대명 외(2010)의 연구에서는 유럽평의회(2005)의 연구에서 제시한 소득/구매력 분야에서 부채와 관련된 내용을 별개로 금융 영역으로 제시하였고, 문화 영역을 제외하고 이혼 등을 포함한 가족 영역을 추가하였다.

〈표 3-15〉 노대명 외(2010)의 사회통합 조건 지표

구 분		절대적 박탈	상대적 격차
기본 지표	소 득	· 빈곤율 · 취업빈곤율 · 박탈지수(*)	· 소득배율(5분위 소득격차) · 중산층 비중
	고 용	· 실업률 · 저임금근로자 비율	· 비정규직근로자 비율 · 성별/학력별 임금격차(*)
	교 육	· 학교진학률/미진학률 · 중도탈락학생 비율	· 사교육비 격차(*) · 소득계층별 학업성취도 격차(*)
	건 강	· 의료소외층(*) · 의료비 과부담가구 비율	· 소득계층별 질환발생율(*) · 소득계층별 건강보험 자부담금액(*)
	주 거	· 주거상실계층 비율(*) · 자산빈곤율	· 주거비 과부담가구 비율 · 소득계층별 자산격차(*)
추가 검토 지표	가 족	· 이혼율 · 자살률	· 소득계층별 이혼율(*) · 소득계층별 자살률(*)
	금 융	· 금융채무불이행자 비율(*) · 부채상환 연체율(*)	· 소득계층별 부채비율(*) · 소득계층별 부채상환 연체율(*)
	정 보	· 인터넷미활용인구 비율(*)	· 소득계층별 인터넷미활용인구 비율(*)

주: * 표시는 실제 분석에서는 제외한 지표임.

자료: 노대명 외 2010, p.120

노대명 외(2010)은 사회통합의 조건 지표를 구성함에 있어서, 기본적으로 노대명 외(2009)의 연구를 인용하였다. 2009년 연구는 주로 사회적 배제의 차원 개념에서 사회통합을 접근하였지만, 사회통합의 개념을 사회적 배제 극복으로 제한하거나 사회정책 일반으로 확대하지 않으면서, 한국 사회의 특성을 반영하고자 하였다. 또한 지표의 선정에 있어서는 각 영역별로 절대적 박탈과 상대적 격차라는 두 특성을 보여주는 지표를 제안하고자 하였다(노대명 외 2009, p.81-82).

〈표 3-16〉는 주로 사회통합의 조건 부분에 초점을 두었던 2009년의 사회통합 지수 산출에 이용되었던 지표들의 영역과 차원이다. 이때 사회통합 핵심지수는 사회통합에 영향을 미치는 6개 영역(가족 영역은 핵심 지수에서 산출에서 제외)에서 지표를 사용하여 산출하였다. 소득(빈곤율, 5분위 소득배율), 고용(실업률, 임시일용직 비율), 금융(가계대출 연체율), 교육(교육비 지출비중), 건강(의료비 과부담가구율), 주거(주거비 과부담가구율)의 8개 지표가 활용되었다.

〈표 3-16〉 노대명 외(2009)의 사회통합의 영역과 차원

영역	절대적 박탈	상대적 격차	주요 집단
소득	· 빈곤	· 소득격차 · 중산층비중 감소	· 노인과 아동 · 근로빈곤층
금융	· 신용불량	· 고금리부담 · 상환 연체	· 고부채 실업자 · 신용불량자
고용	· 실업자	· 비정규직 증가 · 임금격차(성별 등)	· 저임금근로자 · 영세자영업자
교육	· 학교 미진학 · 중도탈락	· 사교육비 격차 · 학업성취도 격차	· 저소득층 자녀 (빈곤대물림)
건강	· 의료소외층 · 주요질환 사망율	· 의료비 과부담	· 건보 체납자 · 빈곤층 비수급자
주거	· 주거상실	· 주거비 과부담 · 자산격차	· 노숙자 · 저소득층 월세자
가족	· 가족관계 해체	· 사회적자본 격차	· 저소득 단독가구 (노인/청년층)

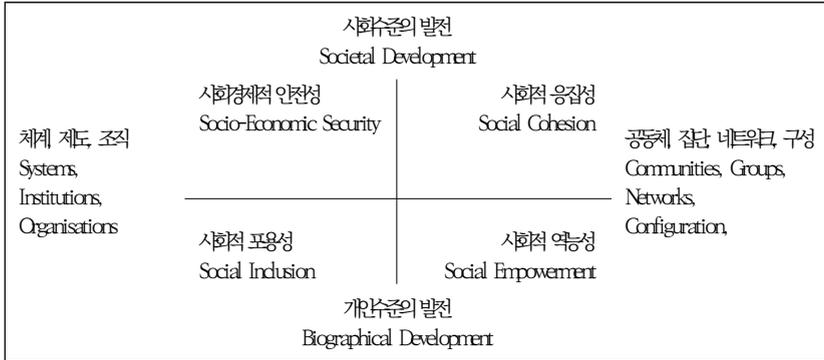
자료: 노대명 외 2009, p.83

2. 사회의 질 개념 접근과 측정지표

사회통합 지표 구성 과정을 전후하여 논의되었던 또 하나의 사회지표 논의 중에서 사회의 질 접근을 살펴볼 수 있다. Beck과 그의 동료들(1997, 2001)은 사회발전의 목표로 ‘사회적 질’을 제시하고, 이를 각각 사회경제적 안전성, 사회적 응집성, 사회적 포용성, 사회적 역능성의 4차원으로 제시하였다. 이들이 제시한 사회발전의 목표로서 사회의 질이란 “시민들이 그들의 복지와 개인적 잠재력을 향상시킬 수 있는 조건 하에서, 그들이 속한 공동체의 사회적·경제적 삶에 참여할 수 있는 정도”로 정의할 수 있다(Beck et al. 1997, p.3, 재인용: 정해식 2013, p.238). 보다 자세히 설명하자면, 좋은 사회는 1) 사회구성원이 생애기간 동안 충분한 자원을 가지도록 하고(사회경제적 안전성), 2) 공유된 정체성, 가치와 규범이 공유되는 상황 하에서 사회적 관계를 유지하며(사회적 응집성), 3) 일상을 구성하는 다양한 제도와 사회적 관계에 통합되고, 접근할 수 있게 하며(사회적 포용성), 4) 실현능력(capabilities)과 사회적 관계를 향상하기 위한 능력을 갖추도록(사회적 역능성) 하는 사회이다. 이들은 사회발전의 목표가 단순히 경제성장이 아니라 구성원, 공동체의 질적 수준 제고로 전환될 필요가 있음을 역설하였다(van der Maesen et al. 2005, p. 45, 재인용: 정해식 2013, p.238).

사회적 질의 네 차원은 [그림 3-3]과 같이 사회수준의 발전과 개인수준의 발전이라는 수직적 연속체와 체계·제도·조직의 형성과 공동체·집단·가족의 형성이라는 수평적 연속체 상에 배치된다. 이때 수평적 차원은 상호작용의 장이며, 수직적 차원은 수평축의 기능에 의해서 수반되는 장이다. 즉, 공동체나 집단은 수직적 차원에 해당하는 내용들을 수정하고 변경할 수 있다(Beck, et al. 1997, p.325).

[그림 3-3] 사회의 질 4분면



자료: van der Maesen, et al. 2005, p.45

이 수직적 연속체와 수평적 연속체의 두 개의 축을 기준으로 하는 각 하위영역의 특징은 다음과 같다¹⁶⁾.

첫째 영역인 사회경제적 안전성(socio-economic security)은 사람들이 충분한 자원을 가지고 있는 정도를 의미한다(Keizer, 2004). 다양한 종류의 사회적 위험에 대비하여 사회경제적 안전성을 확보하기 위해서는 여러 종류의 물질적·비물질적 자원이 필요하다. 그러므로 사회경제적 안전성 분면에서 제시되는 하위 지표들은 재정적 자원, 주거 및 환경, 건강 및 보호, 근로와 교육의 각 영역에서 보장성과 적정성을 측정하는 것으로 구성된다.

둘째 영역인 사회적 응집성(social cohesion)은 정체성, 가치와 규범에 기반한 사회적 관계가 공유되는 정도를 의미한다. 이와 같이 집합적으로 수용되는 가치와 규범은 공동체 건설에 필수적인 것으로 이해되고 있다. 사회적 응집성 분면의 하위 지표 구성에서는 사회적 자본의 두 가지 측면- 신뢰와 사람들의 사회적 관계-이 기본적으로 포함되며, 그 외에도

16) 이하 영역에 대한 설명은 정해식·안상훈(2011, p.210-211)의 내용을 참고하였다.

이타주의, 정의, 공동체성과 호혜성, 국가와 사회에 대한 정체성이 포함된다.

셋째 영역인 사회적 포용성(social inclusion)은 일상생활을 구성하는 다양한 사회적 관계와 제도들에 접근할 수 있는 정도와 통합되어 있는 정도를 의미한다. 이것은 사회를 구성하는 각 개인이 시민권을 실현할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 단순히 사회제도에 포함되어 있는가의 문제가 아니라 포용(inclusion)의 질적인 측면을 강조한다(Walker and Wigfield, 2004). 이에 따라 사회적 포용성 분면의 하위 지표는 공민권·정치권·사회권과 같은 시민권적 권리와 노동시장·공공서비스·사적서비스 영역에서의 제도적 접근 가능성, 친구·이웃·가족생활에서의 사회적 관계가 포함된다.

마지막 영역인 사회적 역능성(social empowerment)은 사회적 관계를 증진시키고자 하는 개별 시민들의 가능성과 능력의 정도를 의미한다(Herrmann, 2004). 사회적 역능성은 인간의 선택의 범위를 넓혀준다는 면에서 중요한 의미를 지니는데, 가독력·사회서비스의 다국어정보지원·협의회과정 및 직접민주주의 과정의 존재여부 등이 이 영역의 주요지표이다.

사회의 질 수준을 측정하고자 하는 지표는 여러 연구자들에 의해 검토되었다. 사회의 질 네 하위 분면 수준을 측정하는데 있어 어떠한 지표를 포함해야 하는지는 네 하위분면에 대한 개념 정의를 어떻게 할 것인가와도 관련된다. 사회적 응집성의 영역과 사회적 포용성의 영역은 각각 사회적 자본과 사회적 배제 담론에서 나타나는 지표들을 모두 포함하고 있다. 그러므로 각각 분면의 속성을 명확히 정의하는 것이 필요하다. 최종적으로 van der Maesen 외(2005)의 연구에서 모든 지표가 종합적으로 제시되었다. 이하에서는 이들 지표의 하위 영역과 개념 및 그 지표의 내용을 살펴보도록 한다.

가. 사회의 질 하위 영역과 주요 측정 지표

(1) 사회경제적 안전성(Socio-Economic Security)

van der Maesen과 동료들(2005)은 사회경제적 안전성을 재정적 자원, 주거와 환경, 건강과 돌봄, 일, 그리고 교육의 5개 하위영역을 중심으로 측정하고자 하였다. <표 3-17>에서는 이들 각각의 하위 영역에 사용할 수 있는 지표를 제시하고 있다.

사회의 질 논의에서 사회경제적 안전성의 영역은 사회 구성원의 삶의 제 영역을 포괄하고 있다. 소득, 주거, 건강, 고용, 교육의 영역은 노대명외(2009), 유럽평의회(2005)의 사회통합의 영역 구분에서 자주 등장하는 일반적인 영역이다. 그러나 사회의 질 접근에서 사회경제적 안전성 분야는 상대적 격차라기 보다는 절대적 박탈의 개념에 더 부합한 것으로 접근해야 할 것이다. 왜냐하면 상대적 격차에 해당하는 분야는 사회적 포용성의 분야에서 더 두드러지게 나타나기 때문이다.

<표 3-17> 사회경제적 안전성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표

하위영역	세부 영역	개념적 지표
재정적 자원 (Financial Resources)	소득충분성	1. 건강·주거·음식·피복에 대한 지출이 가구소득에서 차지하는 비율
	소득보장성	2. 생애주기적 사건들이 가구수준의 빈곤에 영향을 미치는 정도 3. 빈곤선 이상의 생활을 영위할 수 있는 수준의 자격조건부 급여를 받는 사람의 비율
주거와 환경 (housing and environment)	주거 안전성	4. 안정적 주거권을 확보한 사람의 비율
		5. 감춰진 가구의 비율
	주거의 조건	6. 가구구성원당 사용 면적 7. 기본적인 생활여건이 구비되지 않은 주거조건 하에서 생활하는 사람의 비율

하위영역	세부 영역	개념적 지표
건강과 돌봄 (health and care)	사회적, 자연적 환경 조건	8. 인구1만명당 범죄 피해자수
		9. 평균이상 오염상태에 노출된 가구의 비율
	건강급여의 안정성	10. 건강보험(강제적, 자발적)의 포괄성
		건강서비스의 적절성
12. 병원까지의 평균 이동시간		
13. 응급차량의 평균 도착시간		
일 (work)	고용안정성	15. 노동계약 기간과 조건을 변경하기 전 사전 고지기간의 길이
		16. 노동계약 종료 전 고지기간의 길이
	근로조건	17. 비정규 고용계약에 기반하여 근로하고 있는 사람의 비율
		19. 육아휴직·병가 등을 이유로 휴직하거나 노동시간을 줄일 수 있는 대상자 중 실제로 실행한 비율
		20. 피고용자 10만명당 산재발생율
		21. 정규근로자의 주간노동시간
교육 (education)	교육의 안전성	22. 의무교육을 완료하지 못하고 학업을 중단하는 학생의 비율
		23. 국가평균순임금 대비 교육비 수준
교육의 질	24. 졸업 및 수료 후 1년 내에 직업을 찾은 학생의 비율	

자료: van der Maesen, et al. 2005, p.53 재인용: 정해식 2012, p.17

(2) 사회적 응집성(Social Cohesion)

사회적 응집성 분면은 사회통합의 여러 차원 중에서 사회적 자본의 성격을 가장 많이 가지고 있다. 그러므로 이 영역은 대체로 사회통합의 상태이면서, 각종 사회적 조건으로부터 영향을 받는 영역이라고 간주할 수 있다. 사회적 응집성의 영역은 순수한 사회적 자본으로서 ‘신뢰와 네트워크’, 규범적인 사회적 응집을 포함한다. 사회적 응집성 분면에서는 주관적 인식의 정도를 반영하는 지표가 다수 배치되어 있는데, 신뢰 수준과 사회계약에 대

한 인식의 정도가 대표적이다.

사회적 응집성의 영역은 신뢰, 기타 통합적 규범과 가치, 사회적 관계에의 참여, 정체성의 4개 하위 영역으로 구성되어 있다. 기타 통합적 규범과 가치의 영역에서는 사회 제도의 역할에 대한 인식을 묻고 있다는 특이점을 보인다.

〈표 3-18〉 사회적 응집성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표

하위영역	세부영역	개념적 지표
신뢰 (trust)	일반적인 신뢰	25. '대부분의 사람을 믿을 수 있다'의 정도
	특별신뢰	26. '정부·의회·정당·군대·사법체계·언론·노동조합·경찰·종교제도·공공서비스·경제거래'에 대한 신뢰 27. 유럽사법재판소로 넘어가는 사건의 수 28. 가족·친구·여가·정치·중요성/부모에 대한 존경/아동에 대한 부모의 의무의 중요성
기타 통합적 규범과 가치 (Other integrative norms and values)	이타주의	29. 주당 자원봉사 시간 30. 헌혈
	관용	31. 이민·다원주의·다문화주의에 대한 관점
		32. 타인의 정체성·신념·행동·선호에 대한 관용
	사회계약	33. 빈곤에 대한 귀인 인식: 개인적 요인과 구조적 요인
		34. 빈자의 생활조건 개선을 위한 세금 증액에 대한 동의 여부
		35. 노인의 생활조건 개선을 위한 세금 증액의 동의여부 36. 소속된 커뮤니티 내에서 공동체적 활동을 수행할 의지의 정도 37. 남녀 간의 가사분담에 대한 인식
사회적 관계에의 참여 (social network)	사회적 관계망	38. 정치활동·자원봉사·자선단체·스포츠단체에 대한 참여 정도 39. 가족·이웃·친구로부터의 지원 40. 친구·동료와의 접촉 빈도
정체성 (identity)	국적에 대한 정체성	41. 국가자긍심의 정도 42. 국기 등의 국가상징에 대한 자긍심
	지역의 정체성	43. 지방/공동체/지역 정체성
	대인관계 정체성	44. 가족·친족 네트워크에 대한 소속감

자료: van der Maesen, et al. 2005, p.54 재인용: 정해식 2012, p.23

(3) 사회적 포용성(Social Inclusion)

사회적 포용성은 사회 구성원이 시민권을 실현하고 있는 정도, 사람들이 노동시장과 다양한 사회제도를 통해서 주어진 권리를 향유하고 있는 정도, 다양한 사회적 관계 속에 포용되어 있는 정도에 주목한다(정해식 2013, p.240). 사회적 포용성은 사회적 배제 논의에서와 같이 사회 구성원이 사회제도를 적절히 이용하고 있는가, 그 안에서 성별의 차별은 없는가 등을 고려한다. 또한 각종 사회 서비스의 이용 필요가 있는 사람들이 이를 적절히 이용하고 있는지도 고려한다. 사회적 포용성 부분에서 시민권 하위 영역의 정치참여 부분은 사회적 자본의 영역에 속한다. 이런 점에서 사회적 포용성 부분은 사회적 배제보다 더 적극적으로 사회제도의 역할을 강조한다고 보아야 할 것이다.

사회적 포용성의 영역은 시민권, 노동시장, 서비스, 사회적 관계 영역에서 각 개인이 어느 정도 주어진 제도, 네트워크에 참여하고 있는지를 측정하고자 하였다.

〈표 3-19〉 사회적 포용성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표

하위영역	세부영역	개념적 지표
시민권 (Citizenship rights)	정치권	45. 시민권을 가지고 거주하는 사람의 비율
		46. 지역선거에 투표권을 가지고 있는 사람의 비율과 이를 실행한 사람의 비율
	사회권	47. 공적연금의 수급권을 가지고 있는 사람의 비율
		48. 남성 임금 대비 여성 임금 비율
	공민권	49. 무료변론을 이용한 사람의 비율
		50. 차별을 경험한 사람의 비율
	사회적 정치적 관계	51. 의회에 임명된 인종적 소수자의 비율
		52. 의회, 사적 기업이나 재단의 이사회에서 여성의 비율

하위영역	세부영역	개념적 지표
노동시장에의 포용 (Labour market)	유급 일자리로의 접근 가능성	53. 12개월 이상의 장기실업률
		54. 비자발적 비정규직 고용 또는 일시적 실업의 비율
서비스 (Service)	건강 서비스	55. 공공1차의료보호 체계를 이용할 수 있는 자격을 가지는 사람과 이용률
	주거	56. 홈리스의 비율
		57. 공공주택 이용에 필요한 평균 대기기간
	교육	58. 학교교육 참가율과 고등교육 참가율
	돌봄 서비스	59. 돌봄서비스의 이용 필요를 가진 사람 중 돌봄 서비스를 받는 사람의 비율
		60. 돌봄 서비스 이용에 필요한 평균대기기간(아동 돌봄 포함)
	금융 서비스	61. 소득집단 별로 구분한 신용거부자의 비율
		62. 금융보조나 상담과 같은 지원에 접근 가능한 정도
	교통	63. 공공교통체계에 접근가능한 사람의 비율
		64. 공공교통체계의 밀집도와 도로의 밀집도
공공/문화서비스	65. 1만명당 공공 체육시설의 수	
	66. 1만명 당 공공/문화 시설의 수	
사회적 관계에의 포용 (social networks)	이웃참여	67. 이웃을 주기적으로 만나는 사람의 비율
	친교	68. 친구를 주기적으로 만나는 사람의 비율
		69. 고독감/외로움을 느끼는 사람의 비율
	가족 생활	70. 친척을 만나는 주기
71. 가족으로부터 비공식적 지원을 받는 사람의 비율		

자료: van der Maesen, et al. 2005, p.55 재인용: 정해식 2012, p.26

(4) 사회적 역능성(Social Empowerment)

사회적 역능성은 시민들의 잠재력이 발휘되는 정도를 의미한다. 사회적 역능성은 변화하는 사회를 염두에 두고, 이에 대처할 수 있고, 변화에 적극적으로 참여할 수 있는 사회 구성원의 능력을 살펴보는 개념이다(Herrmann 2005, p.294). 그러므로 역능성 개념은 곧 시민 역량의 개발 정도를 의미한다(Herrmann 2004, p.9).

사회적 역능성의 영역은 지식기반, 노동시장, 제도의 개방도와 지원정도, 공적 공간, 대인관계의 다섯 하위 영역으로 구분한다. 사회적 포용성 부분과 마찬가지로 사회구성원의 능력 그 자체 뿐 아니라, 이를 지원하기 위한 사회의 능력, 사회제도의 역할 등을 함께 고려하고 있다.

사회구성원의 문화적 고양에 대한 고려도 하고 있는데, 이는 사회경제적 안전성, 포용성 부분에서는 드러나지 않았던 내용들이다.

〈표 3-20〉 사회적 역능성 분면의 하위영역, 세부영역과 지표

하위영역	세부 영역	개념적 지표
지식기반 (Knowledge base)	지식의 응용	72. 지식에 기반을 둔 사회이동의 정도
	정보의 이용가능성	73. 문해율
		74. 미디어의 자유로운 이용가능성
		75. 인터넷에의 접속
정보 이용의 사용자 친화성	76. 사회서비스에서 정보가 다양한 언어로 제공되는 정도 77. 무료변론, 상담, 안내센터의 이용가능성	
노동시장 (Labour market)에서 의 통제와 역능	고용계약의 통제	78. 노조조직률 79. 단체협약의 적용 범위
	직업 이동의 가능성	80. 피용자 중에서 근로기반직업훈련을 받는 사람의 비율
		81. 노동인구 중에서 공공직업훈련을 받는 사람의 비율
		82. 노동인구 중에서 재취업훈련에 참여하고 있는 사람의 비율
	일과 가족 생활의 양립가능성	83. 일가족양립정책을 시행하고 있는 조직의 비율 84. 피용인구 중에서 일가족 양립수단을 실질적으로 사용하고 있는 사람의 비율
제도의 개방도와 지원정도 (Openness and supportiveness of institutions)	정치제도의 개방성과 지원체계	85. 협의(consultation) 과정과 직접민주주의(예를 들어, 국민투표)의 존재여부
	경제제도의 개방성	86. 주요경제정책 결정과정에서 대중참여의 사례수
	조직의 개방성	87. 직장협의회가 있는 조직 또는 기관의 비율
공적공간 (Public space)	집합행동에 대한 지원 체계	88. 자발적인 비영리 시민발의를 위해 배정된 전국 및 지방수준의 공공예산 비율
		89. 지난 12개월간 일어난 전체 시위/행진 가운데 금지된 것의 비율

하위영역	세부 영역	개념적 지표
공적공간 (Public space)	문화적 고양	90. 모든 문화활동을 위해 배정된 지방 및 전국 수준의 예산 비율
		91. 자발적으로 조직된 문화단체와 활동 숫자
		92. 다양한 형태의 사적인 문화고양 활동을 정기적으로 체험하는 사람들의 비율
대인관계 (Personal relationships) 지원	신체적 사회적 자립을 지원하는 서비스의 제공	93. 전국 및 지방 수준에서 장애인들에게 배정된 예산의 비율
	개인 지원 서비스	94. 취학 전/후 아동보호/보육 수준
	사회적 상호작용에 관한 지원	95. 주거 및 환경설계의 포용성

자료: van der Maesen, et al. 2005, p.56 재인용: 정해식 2012, p.28.

나. 이태진 외(2008)의 사회의 질 정의와 측정지표

이태진 외(2008)의 『사회현황 및 사회정책지표 체계개발에 관한 연구』는 우리 사회의 전반적 발전 수준, 특성과 변화양상을 총괄하여 보여 줄 수 있고, 미래의 발전 방향을 제시할 수 있는 지표 체계를 개발하고자 한 보고서이다. 이들은 현 상태의 진단 뿐 아니라 미래 지향을 제시하고자 하는 목적의 사회정책 지표를 구성하고자 하였다. 지표체계는 시대적·사회적 요구를 반영할 수 있는 종합적인 틀로 구성하고자 하였다. 이에 따라 이론적 접근을 토대로 종합적이고 포괄적으로 분석할 수 있는 모형이 필요하다고 보았으며, 분석 모형에 사회의 질 지표 체계를 반영하였다. 사회의 질의 네 가지 영역구분을 반영하고, 각 영역별로 사회정책을 평가하고 국가의 정책 목표와 우선순위를 설정하는데 도움이 되는 부분을 강조하고자 하는 목적으로 사회현황 지표와 사회정책 지표로 구분하였다. 사회현황 지표는 정책이 영향을 미치고자 하는 사회적 결과를 기술하는 지표이며, 사회정책 지표는 사회상태를 변화시키기 위해 무엇을 해야 하는지를 나타내는 지표이다(이태진 외 2008, p.60-61).

사회경제적 안전성을 인간이 생활하는데 있어서 기본적인 욕망을 충족하는데 필요한 기본요소이며, 의·식·주·고용·교육과 이를 획득하기 위한 최저한의 소득을 말한다(이태진 외, 앞의 책, p.67). 이에 따라 <표 3-21>과 같이 소득, 의료, 주거, 고용, 교육 및 보육의 5개 영역을 주요 관심 영역으로 보고, 지표를 배치하였다. 이들은 개인·가구의 빈곤 뿐 아니라 소득불평등 역시 중요한 문제로 접근하고 있다. 심화된 빈곤과 불평등은 사회 및 계층 간의 갈등을 유발하여, 사회가 유기적으로 작동하는 것을 방해하기 때문이다(이태진 외, 앞의 책, p.67).

<표 3-21> 사회경제적 안정성 분야 지표

영역	관심 영역	사회현황지표 (사회정책의 결과)	사회정책지표 (사회현황에 영향)
사회 경제적 안정성	소득 보장	- 빈곤율 및 빈곤갭 비율 - 지니계수	- 국민연금 수급자 - 국민연금 소득대체율
	의료 보장	- 건강보험 의료급여 수혜율 - 의료비 본인 부담률 - 영아사망률	- 인구 천만명당 의사 수
	주거 안정	- 인구 천명당 주택 수 - 임차(전·월세) 가구비율 - 공공임대주택 재고율 - 월소득 대비 임대료 비율 - 1방당 거주인 수 - 시설보급률(상수도, 수세식 화장실, 목욕시설)	- GDP 대비 주거급여 예산 비율 - 주택투자율
	고용 안정	- 고용률 - 실업률 - 연평균 근로시간 - 임금수준 및 격차	- 고용보험가입률 - 산재보험가입률 - 실업급여수혜율 - 실업급여 수급자 재취업률
	교육 보육 안정	- 취학률 - 학업중단율 - 보육률 - 국공립보육시설 비율	- 학생1인당 공교육비 - 교육급여 예산 - 보육료예산

주: 이태진 외 2008, p.66

사회적 응집성의 영역에 대해서는 성숙한 시민의식 및 관계의 질 정도를 파악하고자 하는 목적으로 지표를 제시한다(이태진 외, 앞의 책, p.68). 우리 사회의 다문화에 대한 수용 정도, 사회구성원의 시민의식과 책임의식, 구성원 간 또는 제도 간의 결속과 신뢰의 정도를 측정하는 지표를 제시하였다.

〈표 3-22〉 사회적 응집성 분야 지표

영역	관심 영역	사회현황지표	사회정책지표
사회적 응집성	다문화 수용	- 국제결혼비율	- 결혼이민자가족 지원 실적
	사회 참여	- 복지인식 - 국제체납물 - 투표율	
	협력	- 사회단체 참여 현황 - 자원봉사활동현황	- 자원봉사센터 운영현황 및 예산현황
	결속력	- 이혼율 - 한부모 가족비율 - 건강가정지원센터 이용자 수	- 가정폭력 피해자가해자 지원실적 - 건강가정지원센터 설치수 및 예산 - 한부모 가족지원 예산
	신뢰성	- 부패인식정도(CPI)	

주: 이태진 외 2008, p.67.

사회적 포용성 분야의 지표는 각종 사회제도들이 취약계층을 얼마나 포용하고 보살피고 있는지를 파악하는 지표들로 구성된다(이태진 외, 앞의 책, p.69). 각종 빈곤율 지표가 사회경제적 안전성이 아닌 이 분야에 배치되었다는 특징을 보인다.

〈표 3-23〉 사회적 포용성 분야 지표

영역	관심영역	사회현황지표	사회정책지표
사회적 포용성	소득 분배	- 노인, 아동 빈곤율 - 노후소득보장률	- 보육아동 대상자 - 기초노령연금 수급자
	사회 서비스 수준	- 상급학교 진학률 - 특수교육 규모 - 노숙인 규모 - 취약계층의 공공임대주택 입주율 - 비정규직 비율 - 비경제활동인구 비율 - 장애인 의무고용 현황	- 저소득층 교육비 지원사업 예산 - 특수교육 예산 - 노숙인 지원 사업 예산 - 노인 및 장애인 주택개량사업 예산 - 비정규직의 정규직 이동률

주: 이태진 외 2008, p.68

마지막으로 사회적 역능성 분야 지표는 사회구성원 개개인의 역량강화 및 사회 전체의 지속적인 발전가능성을 파악하고자 하는 지표로 구성하였다(이태진 외, 앞의 책, p.69). 역능성의 영역은 인적자원개발, 노동역능성, 사회심리적 역능성, 정보역능성 및 문화역능성으로 구분하였다. 사회의 노동력이나 정보 등 공동체적 인프라 외에 사회심리적 역능성이나 문화역능성과 같은 개인적 차원에 대한 고려가 포함되었다는 점이 특이하다고 볼 수 있다.

〈표 3-24〉 사회적 역능성 분야 지표

영역	관심영역	사회현황지표	사회정책지표
사회적 역능성	인적 자원 개발	-학업성취도(국내, PISA) -평생교육기관 -학교형태의 학력인정 평생교육시설 학교 현황	-GDP 대비 공부담 공교육비 비율 -교원 1인당 학생 수 -아동발달지원계좌(CDA) 예산
	노동 역능성	-직업능력개발훈련 현황 -근로자 직무관련 훈련 참여율 -가족친화지수(FFI)	-GDP 대비 노동시장 공공지출 -보육사업 예산
	사회 심리적 역능성	-정신질환 평생유병률 -자살률	-정신보건사업 예산

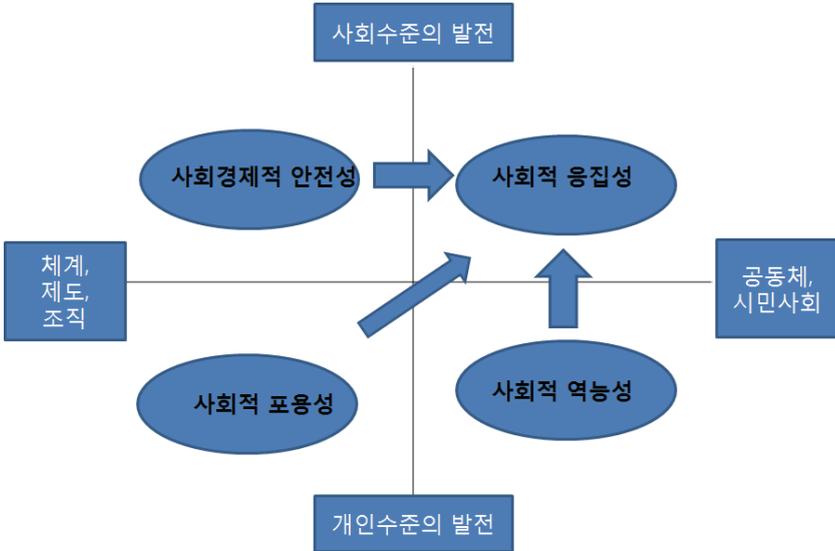
영역	관심 영역	사회현황지표	사회정책지표
	정보 역능성	-국가정보화 지수 -컴퓨터 보유 가구 비율 -인터넷 가입 가구 비율 -이동전화 강비자수 -인터넷 이용률 -인터넷 이용목적	-정보격차 지수 -주요국가의 정보격차 -정보역능성 관련예산
	문화 역능성	-도서관 1관당 인구수 -박물관 1관당 인구수 -1인당 생활체육시설면적 -예술행사관람률 -문화시설이용률 -생활체육참여율	-국민문화비 지출비중 -공공문화비 지출비중 -지역별·소득별 월평균 문화비지출 격차 -문화적역능성 관련 예산

주: 이태진 외 2008, p.69

3. 사회통합정책의 주요 영역

지금까지 사회통합과 관련한 선행 연구의 개념들을 진단하였다. 사회통합 논의에서는 통합의 상태와 조건을 함께 고려하였다. 사회통합 논의와 사회의 질 논의를 종합하면, 사회통합의 조건에는 빈곤의 감소와 같은 사회경제적 안전성의 확보, 각종 사회제도로부터 배제되는 사람이 없도록 하는 사회적 포용의 확대, 그리고 사회 구성원들이 지식기반 사회에 적응하고, 사회적 이동의 가능성을 가지고 있으면서, 문화적으로 고양되는 형태의 역능성을 갖춰야 한다. 사회통합의 조건에는 사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 역능성의 하위 분면이 해당된다고 할 수 있다. 그리고 그 귀결로 신뢰, 사회적으로 통용되고 합의될 수 있는 통합적 규범과 가치, 각종 단체에의 긍정적 소속감 등이 형성된다고 할 수 있다.

[그림 3-4] 사회의 질 체계와 사회통합의 주요 영역



[그림 3-4]는 사회의 질 네 하위분면이 사회통합의 조건과 상태 개념에 어떤 형태로 배치되는지를 묘사하고 있다. 이는 여러 순환 고리 중의 하나에 해당한다. 사회제도의 구성을 염두에 두자면, 사회적 응집성의 정도는 다시금 사회경제적 안전성, 사회적 포용성 사회적 역능성에 영향을 미친다. 이런 점에서 사회통합의 상태와 조건이라는 것도 단순한 인과관계를 가정하기에는 무리가 있다. 즉, 사회의 질, 사회통합은 어느 특정한 부분이 해결, 또는 발전한다고 하여 이뤄지는 것이 아니다. 사회수준의 전반의 발전이 이뤄져야 한다. 우리 사회는 정치·경제·사회 각 영역에서 갈등이 표면화되어 ‘통합과 소통’이 주요한 화두가 되었다. 이는 사회적 응집성의 영역의 발전 역시 단순히 사회적 조건(사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 역능성)의 충족만으로 가능하지 않다는 것을 의미한다. 즉, 민주적 거버넌스에 의한 정책결정 시스템을 통해서 사회적 응집성을 제고하기 위한 노력 역시 진행될 필요가 있다. 이런 점에서 보자면 사회

통합의 정책 영역은 사회의 질의 4분면을 모두 포함하고 있다.

〈표 3-25〉는 지금까지 논의하였던 사회통합의 주요 영역과 지표를 사회의 질의 주요 영역에 맞춰 배치시킨 결과이다. 사회경제적 안전성의 하위분면은 ‘격차 해소’라는 사회통합의 한 영역의 주요 지표들과 대체로 일치한다. 격차 해소라고 하였지만 실제로는 빈곤과 같은 절대적 수준의 극복도 포함된다. 결과적 평등이 아닌 기회의 평등 개념에 접근하면 최소한의 빈곤 해소도 중요하다. 사회적 포용성의 하위분면은 각종 사회적 권리, 사회제도에 대한 접근성을 의미하며, 사회통합의 하위 영역에서는 사회적 배제의 개념에 근접한다. 사회의 질 영역에서는 사회적 배제의 부정적 현상보다는 포섭적인 사회 상황을 묘사하는데 적합한 사회적 포용성을 개념어로 사용하고 있다. 사회적 역능성은 한 사회 시민들이 사회적 이동의 가능성을 꿈꿀 수 있으며, 그러한 사회의 상황을 의미한다. 사회통합의 개념에서는 이를 사회적 이동성이라는 개념으로 접근하고 있다. 마지막으로 사회적 응집성의 분면은 사회적 자본과 대체로 일치하고 있다. 일부 지표들 예를 들어, 사회적 배제의 주거조건, 교통접근성 부분은 이를 서비스 개념으로 접근하면 사회적 포용성에, 생활 수준으로 접근하면 사회경제적 안전성에 배치되는 것이 타당하다. 이렇듯 세부적인 지표 내용을 고려하면 내용의 혼란이 발생하는 경우 또한 있음을 고려해야 한다.

(표 3-25) 사회의 질과 사회통합의 주요 영역 비교

사회의 질		사회통합	
하위분면	주요 영역	구성요소	주요 지표
사회 경제적 안전성	-재정적 자원 -주거와 환경 -건강과 돌봄 -일(고용) -교육	격차해소	-소득빈곤 및 격차 -자산빈곤 및 격차 -주관적 소득수준 및 생활수준 -실업 및 저임금근로 -사회보장 사각지대 -지역격차 -정보격차
사회적 포용성	-시민권(정치권, 공민권, 사회권) -노동시장에의 접근성(포용) -각종 사회서비스(건강, 주거, 교육, 돌봄, 금융, 교통, 공공문화) -사회적 네트워크에 참여	사회적 배제	-적절한 주거조건 -교통접근성 -의료서비스 이용가능성 및 건강상태 -동등한 기회 및 불평등의 배제(성별, 세대, 계층, 장애, 국적 및 인종 등) -여가의 질 -공적영역에의 시민참여
사회적 역능성	-지식기반 -노동시장의 통제와 역능성 -제도의 개방도 -공적공간의 활성화 -대인관계 지원	사회적 이동성	-교육접근성 -학업성취도 격차 -사법제도의 형평성 -사회적 이동성에 대한 기대
사회적 응집성	-신뢰 -통합적 규범과 가치 -사회적 네트워크(관계망) -정체성(국가, 지역, 공동체)	사회적 자본	-자원봉사 및 기부 -시민단체 참여 -타인 및 공공에 대한 신뢰 -사회적 관계망 -사회·정치활동과 소속 -사회연대 -국가공동체 귀속감

주: 사회통합의 구성요소 및 주요 지표는 OECD 2011, Berger-Schmitt 2000, UN ECLAC 2007, 노대명 외 2009, 노대명 외 2010 에서 제안된 내용을 재구성

제2절 사회통합정책영향평가의 영역

정부의 각종 사회정책은 거의 대부분 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 있다. 사회통합의 개념은 매우 포괄적일 수 있으며, 사회 구성원의 삶에 영향을 미치는 제 영역에서 조건 개선은 곧 사회통합의 증진과 관

련되기 때문이다. 그러나 사회통합을 광의의 개념으로 설정하고, 제반의 정책 영역을 모두 고려하게 되면 정책영향평가의 가치와 가능성은 낮아진다. 그러므로 정책영향평가를 통해 정책 집행의 효율성, 효과성을 증진하기 위한 목적이라면 대상 영역을 구체화할 필요가 있다.

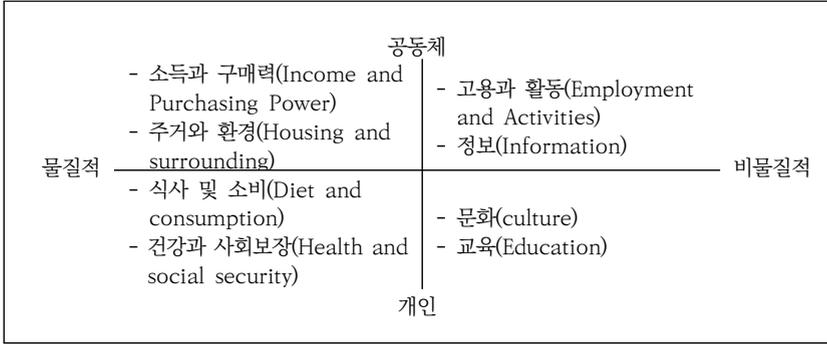
사회통합정책영향평가의 대상이 되는 정책은 정책영역과 정책 목적에 따라 구분해볼 수 있다. 정책 영역은 사회구성원의 삶의 영역(area of life)과 관련되며, 정책 목적은 각 정책 영역에서 지향하고자 하는 바의 내용과 관련된다.

1. 사회통합 정책영향평가의 정책영역별 대상

사회통합정책의 정책영역은 사회구성원의 삶의 영역과 관련되어야 한다. 이는 지표의 선정과도 관련된다. 하나의 사회현상을 보여주는 여러 지표들 중에서는 사회적 상황(social context)을 보여주는 지표지만, 그것이 우리 삶의 어떤 영역과 관련되기는 힘든 내용이 있을 수 있다. 대표적으로 1인당 GDP가 있다. 이 지표는 그 사회의 경제적 상황을 보여주지만, 그렇다고 하여 취약계층 등 사회 구성원의 삶의 수준을 보여주지는 않는다.

[그림 3-5]는 유럽평의회(Council of Europe 2005)가 상정한 규제와 정치적 지지의 대상이 되는 8가지 삶의 영역을 제시하고 있다. 사회통합의 조건으로 8개의 삶의 영역(area of life)을 고려하고 있는데, 각각은 고용(Employment), 소득/구매력(Income/purchasing power), 주거(Housing), 건강과 사회적 보호 체계(Health and social cover), 영양(Nutrition), 교육(Education), 문화(Culture), 정보/의사소통(Information/communication)이다(위의 책, p.123-162).

[그림 3-5] 규제와 정치적 지지의 대상이 되는 8가지 삶의 영역



자료: Council of Europe 2005, p.73

이들 여덟 가지의 삶의 영역에 대해서 구체적인 사정(assessment)을 실시하는데, 이는 측정 단계의 3수준에 해당한다¹⁷⁾. 3수준에서는 3가지 구성요소를 이용하여 분석할 수 있는데, 첫째는 복지의 네 측면(공평/비차별, 존엄/인식, 자율/개인의 발전, 참여/합의)에 관한 상황, 둘째는 기본적 구성요소, 셋째는 수행된 행동(조직, 규제, 교정, 촉진으로 구분)이다.

〈표 3-26〉은 여러 지표 중에서 고용 영역의 공평/비차별에 대한 지표를 한정하여 제시하고 있다. 복지의 네 측면 중에서 ‘공평’에 관련된 문제로써 “고용에의 접근은 공평한 조건인가?”라는 질문을 던질 수 있다. 이에 대한 측정지표로 노동시장 참가율, 직업훈련참가자를 가장 대표적으로 제시할 수 있다. 이에 더하여 여러 가지 방법으로 측정된 실업률, 고용 불안정을 나타내는 각종 지표, 자영업의 규모 등을 진단하는 지표를 추가적으로 제시하고 있다. ‘존엄’에 관련된 문제로 ‘직장에서 개인적 존엄이 어느 정도 지켜지는가?’라는 질문에, 심리적·성적 자기결정권 침해, 스트

17) 1수준은 일반적인 경향을 진단하는 것으로, 모두 20개의 영역을 진단한다. 2수준은 4가지 공공행동을 분석하여 접근하는데 이는 조직(organizing), 규제(regulatory), 교정(remedial), 촉진(facilitating)으로 구분된다.

레스로 인한 병가 등의 지표를 제시할 수 있다. '자율성'과 관련한 문제로 '근로하는 사람의 자율성, 개인적, 직업적 발전이 가능한가?'라는 질문에 직업훈련에 대한 접근성, 경력 발전, 재정적 자율성의 개념에서 여러 지표를 제시할 수 있다. 마지막으로 '참여'와 관련한 문제로 '직장에서 자신의 권익을 보장하기 위한 기회는 무엇이 있는가?'라는 질문에 노조조직률, 산업분쟁에 대한 특별법정의 존재 여부 등을 이용할 수 있다.

삶의 기본 요소 측면에서는 직업만족도, 실망실업자의 비율, 직업기회에 대한 인식 등을 이용할 수 있다(Council of Europe, 앞의 책, p.126). 수행된 행동 영역에서는 중앙정부 차원에서 일자리 보호 입법, 사회보장 기여에 대한 규제, 일자리 창출에 관한 비영리 영역의 활동 지원, 적극적 고용 정책에 대한 정부 지출 등을 측정한다(Council of Europe, 앞의 책, p.127). 유럽평의회(2005)의 사회통합 지표에 대한 방법론적 지침서는 우리 삶의 영역 전반에 걸친 다양한 사회적 가치(복지적 가치)가 어떤 상태로 실현되어 있는지와, 이들 영역에서 사회 구성원이 어떤 인식을 가지고 있는지, 마지막으로 각 행위자들(중앙정부, 지방정부, 기업과 노조, NGOs)가 어떤 역할을 수행하고 있는지를 점검하는 종합적인 지침이라고 할 수 있다. 그러므로 이들 각 삶의 영역이 우리 사회에서 사회통합에 기여할 수 있는 요소로 볼 때 이를 적극적으로 고려할 필요가 있다.

〈표 3-26〉 유럽평의회(2005), 고용 영역에서의 지표

1.1 상황	
a. 권리 향유에서의 공평/비차별	
질문	지표
1. 고용에의 접근이 공평한 상태에 놓여있는가?	<ul style="list-style-type: none"> - Labour force participation rate - In-service vocational training <p>Unemployment</p> <ul style="list-style-type: none"> - Long-term unemployment rate - Unemployment rate - Households whose members are without work - Recurrent unemployment <p>Job insecurity</p> <ul style="list-style-type: none"> - Use of outsourcing - Fixed-term/permanent employment - Temporary workers - Jobs provided via temporary employment agencies - Persons contributing alone to the social security scheme - Workers laid off - Involuntary part-time work - Workers without social security cover - Size of the informal sector - Temporary staff in the public sector - Job rotation <p>Self-employment</p> <ul style="list-style-type: none"> - Self-employed workers as a proportion of the employed population - Increase in the number of self-employed persons
2. 적절한 일자리 조건이 보장되는가?	<ul style="list-style-type: none"> - Incidence of serious accidents at work - Occupational diseases - Ratio between the guaranteed minimum wage and the poverty threshold - Employees' interest in their job - Variety in tasks to be carried out - Workload - Disillusionment and the problem of over-qualification - Social dumping
3. 일자리를 찾거나 유지하는데 있어 가장 어려움을 겪고	<ul style="list-style-type: none"> - Comparative youth unemployment rate - Comparative unemployment rate of single women with

1.1 상황	
a. 권리 향유에서의 공평/비차별	
질문	지표
있는 집단은 어떤 상황에 있는가?	children - Comparative unemployment rate of migrants - Comparative unemployment rate of persons without any training or skills - Comparative unemployment rate of persons over 50 - Comparative unemployment rate of people with disabilities Disruptions in living conditions/comparison of job insecurity <i>Break down question 1 indicators for each of the target populations previously listed</i> - Job insecurity affecting unskilled workers - Assistance for parental leave and childcare services - Parental impact of employment
4. 고용의 하락 또는 일자리의 수요와 공급의 불조화의 위험은 어느 정도인가?	Jobs disappearance through - Redundancies due to mergers - Redundancies caused by business relocation - Redundancies caused by changes in the manufacturing process - Redundancies caused by outsourcing - Redundancies caused by privatisation - GDP growth rate - Relationship between GDP and employment trends - Changes in the proportion of self-employed persons - Relationship between the share price and redundancies - Shortage of manpower

자료: Council of Europe 2005, p.123

사회통합의 정책영역별로 평가지표를 나열하는 것은 성과를 평가하고, 정책의 전망을 평가하는데 적합할 수 있다. 그러므로 사회통합정책영향 평가에서는 정책영역을 우선하여 결정할 필요가 있다. 정책은 특정한 영역에 완전히 부합하는 경우도 있지만, 두 세 개의 영역을 동시에 걸쳐 있는 경우도 있다. 그러므로 사회통합정책영향평가에서는 우선 정책이 어떤 정책영역에 속하는지, 또는 여러 정책 영역에 걸쳐있는지를 우선하여

판단해야 할 것이다.

예를 들어, 사회통합에 영향을 미치는 새로운 정책이 도입하려고 할 때에는 그것이 우리 사회 구성원의 삶의 어떤 영역에 영향을 미치는 정책인지 고려해볼 수 있다. <표 3-27>에서 보듯이 노대명(2009)은 사회통합의 정책 영역을 소득, 고용, 금융, 건강, 교육, 재산/주거, 가족의 7개 영역으로 구분하고, 각각 관련된 각종 정책 및 제도를 제시하고 있다. 예를 들어, 공적연금제도와 근로장려세제, 준보편수당 등은 소득영역에서 통합 수준의 저하를 예방하는 방안이다. 이때 통합 수준의 저하는 곧 빈곤의 상황을 의미한다. 한편 기초보장제도와 긴급복지지원제도, 고용보험과 산재보험은 소득영역에서 빈곤한 자에 대한 사후적 지원을 의미한다.

<표 3-27> 사회통합의 정책영역별 정책수단

구분	예방	사후
소득영역	-공적연금제도 -근로장려세제 -준보편수당 등	-기초보장제도 -긴급복지지원제도 -고용/산재보험
고용영역	-고용보험제도 -최저임금제 -고용관련 차별철폐	-고용안정사업 -실업구제사업 -자활사업
금융영역	-금리정책	-신용회복지원제도 -Micro-Credit
건강영역	-건강증진사업 -식품안전제도	-건강보험제도 -장기노인요양제도
교육영역	-의무교육제도 -공교육강화	-학자금대출제도 -학비지원이나 학습지원 -방과후 공부방
재산/주거영역	-주택공급정책 -양도소득세	-국민임대주택 -전세자금융자
가족영역	-출산휴가제도 -아동수당제도	-긴급복지지원제도 -모부자가정복지시설

자료: 노대명 2009, p.18

2014년 새롭게 도입된 기초연금제도는 소득 영역에 해당하는 정책이다. 그런데 이때 이 정책이 무엇을 목적으로 하는지를 고려하지 않을 수 없다. 즉, 정책 프로그램이 도입될 당시에 가지고 있었던 목적이 무엇인지를 고려해볼 수 있다. 기초연금제도는 노인집단의 빈곤 위험을 낮추는 것을 목적으로 하며, 그 대상집단은 대체로 주로 노인집단이 될 것이다.

2. 정책영역별 대상에서 정책목적의 고려

앞서 사회지표는 발전 목표를 제시하고, 현 상황이 그 발전 목표 하에 어떤 수준인지를 확인할 수 있게 한다고 하였다. 이런 점에서 보자면 사회통합정책의 영향을 평가하기 위한 지표 역시 발전 목표를 제시하는 것에서부터 시작하여야 한다. 사회지표의 선정에 있어서 발전목표의 제시 는 앞서 사회의 질 접근과 같이 사회발전의 목표, 방향을 설정할 수 있다. 사회경제적 안전성, 사회적 응집성, 사회적 포용성, 사회적 역능성은 그 자체로서 사회발전의 목표가 된다. 또한 Berger-Schmitt(2000)이 주장한 바와 같이 '격차, 불평등 및 사회적 배제의 축소', '사회적 자본의 강화'를 정책 목표로 제시할 수 있다. 추가적으로 가능한 정책 목표를 선행 연구를 통해 살펴보면 다음과 같다.

장용석 외(2010, p.15)는 통합사회를 '개인의 자유와 안전이 보장되고, 관용과 신뢰를 바탕으로 건설된 공동체이며 국가 사회에 기여하는 사회'로 정의하였다. 이들은 <표 3-28>에서 보는 바와 같이 각각 개인보호, 공동체 건설, 국제사회 기여라는 세 가지 정책 방향을 제시하고, 그 수준을 측정할 수 있는 지표를 제시하고 있다. 이들의 측정 목표는 한국 사회가 어느 수준에 있는지를 다른 국가와 비교하여 확인하는 것이었다. 그래서 지표 자체로서는 한 사회 내부의 다양한 속성을 보지는 못하는 한계를 가진다.

자유롭고, 안전한 개인의 보호 영역은 사회경제적 안전성과 관련된다. 다양성과 관용을 가지면서 신뢰하고 참여하는 공동체의 건설은 사회적 포용성과 사회적 응집성과 관련된다. 이들이 제시한 국제사회 기여는 ‘대외적으로 세계 사회의 시민으로 참여하고 협력’(위의 책, p.2)하는 정도를 측정하고자 하는 목적이지만, 사회통합성 자체와는 거리가 있다는 판단이다.

〈표 3-28〉 ‘통합사회’ 지수의 구성체계

대분류	중분류	소분류	지표 세부 내용
개인보호	자유와 민주	경제적 자유 정치적 자유 언론의 자유	Index of Economic Freedom Freedom in the World Freedom in the Press
	안전과 보호	경제적 안전 사회적 보호 사회 보장	실업률 범죄율 GDP 대비 정부지출 비중 - 사회
공동체건설	다양성과 관용	양성평등 장애인 배려 타인에 대한 관용 외국인 비율	성격차지수 장애인관련 법률 수 세계가치관조사 관용지수 WDI(World Bank) 자료
	신뢰와 참여	일반인에 대한 신뢰 기관에 대한 신뢰 사회단체 참여정도	세계가치관조사 일반인 신뢰문항 세계가치관조사 기관신뢰 문항 세계가치관조사 단체참여 문항
국제사회 기여	국제사회 참여	국제정부기구 참여	가입되어 있는 국제정부기구 수
	국제협력	공적개발원조 평화유지활동	GNI 대비 ODA 공여액 평화유지활동 기여(물적/인적)

자료: 장용석 외 2010, p.18

이와는 또 다른 예로 박명호 외(2013)¹⁸⁾는 〈표 3-29〉에서 보는 바와 같이 사회통합을 ‘자유롭고 안전한 생활’, ‘관용사회와 신뢰받는 정부’로 규정한다. 이들의 규정 안에서 사회통합에는 능력이 고양된 개인과, 효과적인 정부 능력의 발현을 통해 정당성을 확보하는 형태의 정부가 고려되

18) 이들은 OECD와 G20에 속하는 39개 국가들에 대해 경제사회발전지표를 제시하였으며, 이 지표 구성 가운데 사회통합 관련 25개 항목이 포함되어 있다.

고 있다. 그러나 소분류 개념에 가서는 개인과 개인, 개인과 국가제도의 관계 등이 고려되지 않고 배치된다. 소분류는 자유, 안전, 역능, 복지/분배와 저출산/고령화를, 사회적 자본, 관용사회와 정부역량을 제시하고 있다.

〈표 3-29〉 박명호 외(2013)의 경제사회발전지표: 사회통합

대분류	중분류	소분류	지표내용	세부내용
사회통합	자유롭고 안전한 생활	자유	경제적 자유 사회·정치분야	경제자유지수 언론자유지수
		안전	경제안전	노령자에 대한 사회지출 노령고용률
			사회안전	도로사망률 건강지출비율 자살률 수감자수(10만명당)
		역능	경제적 역능 정치적 역능	노동참가율 정치체제 민주성
		복지/분배	사회지출 분배	복지지출 지니계수
		저출산/고령화	저출산 고령화	출산율 고령화 인구 비율
	관용사회와 신뢰받는 정부	사회적 자본	신뢰 시민참여	일반신뢰 기관신뢰 시민참여지수
		관용 사회	장애인배려 관용성 외국인 관용성	장애인노동자 관련법률 수 타인에 대한 관용 외국인 비율
		정부 역량	효과성 법치 부패 국제사회기여	정부효과성지수 법치지수 부패지수 ODA

자료: 박명호 외 2013, p.12

지금까지 제시한 선행연구에서는 사회통합의 목적 영역을 지나치게 단 순화하였다는 평가가 가능하다. 이는 사회통합 또는 통합사회의 모습을 측정할 수 있는 수준으로 재배치하기 위한 결과로 보인다.

이와는 달리 강신욱 외(2011)는 사회통합을 위한 정책 과정에서 발생할 수 있는 갈등 영역과 갈등 집단을 구분하는 특징을 보였다. <표 3-30>은 사회통합 조건지표를 계층, 세대, 지역의 주요 집단으로 구분하고 생활영역으로 소득, 고용, 교육, 건강, 주거의 5영역을 구분하는 접근을 취한 결과를 보여준다. 이와 같은 접근에서는 우리 사회에서 발생할 수 있는 균열, 갈등의 지점이 어디지를 확인하면서, 이를 위한 정책 목표를 함께 제시할 수 있다는 장점을 가진다. 예를 들어, 소득 부분에서는 정책 목표가 불평등과 양극화의 극복이며, 이를 나타내는 여러 지표가 있다. 이 중에서 임금격차는 정규/비정규 근로자 사이에서, 그리고 성별 차이에서 나타나며, 이를 줄이기 위한 노력이 필요하다.

강신욱 외(2011)의 연구는 한 사회를 여러 집단으로 구분한 후 집단 사이에 발생할 수 있는 갈등과 통합의 가능성에 주목하고자 하였다(위의 책, p.60). 그러므로 이 연구는 우리 사회의 생활영역별로 계층, 세대, 지역에 따른 격차를 제시함으로써 갈등의 물적 근거를 탐색하고자 하는 목적으로 이해할 수 있다.

사회통합의 상태와 그 조건을 진단함에 있어서는 정책이 의도하는 목표를 고려하여야 한다. 이런 점에서 사회통합의 정도, 특히 정책과의 연결고리를 고려할 때에는 사회통합은 '상태' 개념 보다는 '과정' 또는 '조건' 개념으로 접근할 필요가 있다. 이와 같은 과정 개념에서는 정책의 목표가 지속적으로 변경된다. 하나의 정책 목표가 달성되었거나, 더 이상 진전의 가능성이 보이지 않을 때, 정책 목표는 수정될 수 있다.

〈표 3-30〉 강신욱 외(2011)의 집단구분과 사회통합 조건지표의 확장

생활영역 갈등영역 및 집단구분		0.구성	1.소득	2.고용	3.교육	4.건강	5.주거
		구성비	불평등 양극화	경제활동 실업률 비정규직	학력교육투 자	주관적 건강, 의료비 부담	주거비 과부담
종합	전체	-	√	√	√	√	√
계층	상/ 중/하층	-계층별 인구(가구) 비율	-계층별 소득점유율 -소득 5(10)분위 배율	-	계층별 교육비 지출 비중	계층별 건강, 의료비 부담	계층별 주거비 과부담가구 비중
	노동/ 자본		- 노동소득 분배율	-	-	-	-
	정규/ 비정규 근로자	-비정규직 비율	-임금격차	-	-	-	-
세대	성	-성별 구성비	-평균소득(임금) 격차 -극화지수	-성별 경제활동비 율 -성별 고용률	-성별 평균 학력, 교육비 지출비율 격차	-성별 건강, 의료비 부담 격차	-성별 주거비 과부담 가구 비율
	연령	-연령대별 구성비	-평균소득(임금)격차 -극화지수	-연령대별 고용률 -연령대별 실업률	-연령대별 학력	-연령대별 건강, 의료비 부담 격차	-연령대별 주거비 과부담가구 비율
	문화	-거주 외국인 비율 -결혼 외국인 비율 -북한이탈주 민 비율 등	-전체 인구 대비 평균소득 비율	-	-	-	-
지역	광역	-인구구성	-지역별 가구소득 격차 -(1인당)지 역 총생산 -재정자립도	-지역별 고용률 -지역별 실업률	-지역별 학력분포 -지역별 교육비 지출 비중	-지역별 건강, 의료비 부담	-지역별 주거비 과부담 가구 비율
	도시/ 농어촌	-인구구성	-가구소득 격차 -생계비 격차	-지역별 고용률 -지역별 실업률	-지역별 학력분포 -지역별 교육비 지출 비중	-지역별 건강, 의료비 부담	-지역별 주거비 과부담 가구 비율

자료: 강신욱 외 2011, p.66, 69, 71

사회통합 정책에서 정책목표의 수정, 재설정은 유럽연합 사회통합 전략에서도 찾아볼 수 있다. 전략 목표의 수정을 목표 완수 후 다음 단계 전환으로 보는 것은 무리가 있다. 다만, 변화하는 환경에 맞춰 정책의 주요 초점이 변해왔다. 유럽연합은 2000년 3월 리스본 회의를 통해서 사회통합을 고용, 경제개혁과 함께 2010년까지 유럽이 지향해야 할 핵심가치로 선정하였다. 이 후 EU 차원의 공동목표로서 ‘고용에의 참여와 자원, 권리, 재화 및 서비스에 대한 모든 사람의 접근을 촉진’, ‘배제의 위험을 방지’, ‘가장 취약한 사람들을 지원’하고 ‘모든 관련 기관들을 동원’한다는 공동목표를 세웠다(노대명 외 2009, p.42).

〈표 3-31〉 유럽연합 사회통합전략 변화

구분		사회통합 정책목표	
2000년	리스본회의의 사회통합전략	<ul style="list-style-type: none"> -고용에의 참여와 자원, 권리, 재화 및 서비스에 대한 모든 사람의 접근 촉진 -배제의 위험 방지 -가장 취약한 사람들 지원 -사회통합 정책목표 달성을 위해 모든 관련 기관 동원 	
2004년	수정 사회통합전략	<ul style="list-style-type: none"> -국가와 공공의 역할 명확화 -경제적 삶과 사회적 차원의 통합 -사회적 책임성에 대한 새로운 윤리 -가족 지원과 가족연대성 독려 -시민사회 참여 독려 	
2010년	사회통합을 위한 새로운 전략과 유럽평의회 행동 계획	<ul style="list-style-type: none"> -사회권과 통합된 사회에 재투자 -공유된, 사회적 책임감을 가지는 유럽 건설 -대의권, 민주적 의사결정과정, 사회적 소통/시민참여 강화 -모두에게 보장된 미래 건설 	
2014년	유럽 개선 사회통합정책	1. 성장 <ul style="list-style-type: none"> -연구와 개혁 -정보통신기술 -중소기업의 경쟁력 강화 -저탄소 	2. 사람 <ul style="list-style-type: none"> -고용과 이동성 -교육의 질 제고 -사회적 통합(inclusion) -공공행정의 질 제고

자료: European Committee for Social Cohesion 2000; Council of Europe 2004; Council of Europe 2010, p.9-10

유럽의 사회통합 전략은 앞의 <표 3-31>에 제시되는 바와 같이 2차례의 수정을 거친 바 있다. 2000년 리스본 전략을 일부 수정한 2004년의 수정 전략에 이어, 2010년 ‘사회통합을 위한 새로운 전략과 유럽평의회 행동 계획’을 승인하였다. 그리고 2014년에는 성장과 사람을 동시에 고려하는 정책 전략을 수립한다.

다음 <표 3-32>는 2010년에 수립한 사회통합전략의 주요 내용을 제시한다. 이때 사회통합전략은 다음 10년을 위한 전략 목표로 고용 및 경제개혁과 사회 통합을 제시하였으며, 기존의 빈곤, 사회적 배제 개념을 보다 확장하여 사회적 투자 개념을 적극적으로 도입하였다. 또 한편으로는 민주적 의사결정과정과 소통/참여의 강화를 기존 전략에 비해 확대하여 내세웠다.

이는 사회통합을 위해 각 국가가 취해야 할 Action Plan의 내용으로 구성되어 있으며, 이 활동 계획의 내용이 각 국가별로 어느 수준으로 달성되었는지가 평가될 것이다.

<표 3-32> 2010년 유럽연합 사회통합전략

기둥	주요 내용
사회권과 통합적 사회에 재투자	<ul style="list-style-type: none"> -유럽평의회 장애인 행동계획 2006-2015의 도입 -모든 시민에게 동등한 기회를 제공하고, 취약집단에 대해서는 추가적 지원 제공 -모든 시민이 사회경제적 지위, 성 또는 인종적 기반과 무관하게 사회권에 완전히 접근할 수 있는 조건 창출 -취약한 상황에 있는 사람이 소득 지원을 받을 수 있으며, 건강보호 뿐 아니라 사회적 재정적 서비스에 접근할 수 있도록 하는 수단의 확보 -보편적 사회권의 장기적인 재정적·질적 지속가능성을 보장하는 데 있어서 이해당사자와 시민의 참여가 가능한 효과적 수단 도입 -괜찮은 일자리의 창출을 위한 수단으로서 사회적 연계, 네트워크와 연대의 발전 촉진 -삶의 질을 확보하고, 빈곤을 예방하는 데 중요한 기능을 수행하는 가족의 안정성, 복지와 자율성 촉진 -모든 사람에게 적절한 기준을 갖춘 주거가 가능하도록 하며, 과도한 부채로부터 벗어날 수 있도록 도울 것. (보장)

기둥	주요 내용
공유된, 사회적 책임감을 가지는 유럽 건설	<ul style="list-style-type: none"> -모든 단계의 공적 체계와 시민, 관련 이해당사자간 사회적 책임의 효과적 공유를 위한 조건 창출 -서로 다른 배경을 가진 시민 개개인과 시민사회를 포함한 이해당사자에 관한 부여 -정책목표의 정교화 및 투명한 의사결정, 통합사회의 비전과 정책내용에 대한 논의의 장에 성별에 무관하게 모든 시민들과 이해당사자 참여 -모든 시민이 사회통합에 대한 자신의 기대를 표현할 수 있는 절차 도입 -공공서비스 영역에서 소수자 및 이민자의 대표성 강화 -공공지출 목표 결정의 투명성 확보 -사회경제적 불평등 감소 및 GDP 성장률과 같은 배타적 경제기준에 근거한 측정에 대한 사회적 진보 확인
대의권, 민주적 의사결정과정, 사회적 소통과 시민참여의 강화	<ul style="list-style-type: none"> -투표와 공동행동을 통한 시민과 지역사회의 공공정책의 초기과정 및 집행 과정, 미래 계획 수립을 위한 정책결과 평가과정의 참여 독려 -취약집단을 포함한 모든 사회구성원의 참여를 위하여 적절하고 충분한 형태와 구조의 대의제 수립 -취약집단을 포함한 모든 시민집단 통합을 위하여 관련 법령, 정책, 실천의 원칙을 수립하는 지역사회 생활에의 비차별, 독립적 생활과 완전한 참여 확보
모두에게 보장된 미래 건설	<ul style="list-style-type: none"> -미래세대 뿐 아니라 모든 시민과 이해당사자를 포함한 웰빙의 공유된 비전을 정교화하기 위한 조건 창출 -모든 아동이 평화로운 환경에서 성장하고 발달할 수 있는 조건 마련 -청년들의 노동시장 진입을 위한 균등한 기회 제공 -반사회적 행동 및 비행을 저지른 자를 포함하여 열악한 환경의 청년 지원 등 모두의 사회적 이동성을 증진하기 위한 추가 정책 마련 -청년 등 모든 개인의 직업적 삶과 개인적 삶의 균형 및 시민참여를 보장하는 정책 개발 -평화, 안전, 사회정의, 경제적 효율성과 같은 지구적 차원을 포함하는 자원의 공정한 분배, 건강한 환경과 웰빙에 대한 미래세대의 권리 보호 등의 사회발달에 대한 역경에 대처하고 이를 위한 정치적 해결책 개발 -사회적 연계 및 연대와 같은 비물질적 가치에 기반한 안전의 새로운 비전 탐색 -노인이 수행하는 사회적 역할의 가치를 인식하고 세대간 연대를 강화하며 적절하고 지속가능한 연금 및 서비스 제공 -사회보장체계의 지속가능성에 대한 집중과 지원수준의 적절성 및 서비스 접근성 강화 -우리가 가족 안에서 사회통합을 최초로 경험하고 학습하며, 미래에 대한 확신을 가지고, 성장할 수 있는 삶에 대하여 기대할 수 있다는 관점에서 가족 지원 강화

자료: Council of Europe 2010, p.9-10 재구성

사회통합 정책을 구분하는 방식에서 사회의 질 접근을 취한 연구는 강신욱 외(2012)에서도 찾아볼 수 있다. 이들은 사회통합 수준에 대한 국제 비교를 목적으로 사회적 결속, 사회적 안정성, 사회적 형평성을 사회통합 지표의 하위 체계로 구성하였다. 이들은 이 세 하위영역 중에서 사회적 안정과 형평을 사회적 차원의 투입으로, 사회적 결속은 이러한 투입이 ‘개인들의 삶의 질과 사회 전체의 질을 고양시켜 전반적인 발전과 진보를 이끌어 낸 결과’로 해석하였다(위의 책, p.73).

〈표 3-33〉 강신욱 외(2012)의 사회통합 수준 측정 지표

사회적 결속 지표	사회적 안정성 지표	사회적 형평성 지표
선거 참여	1인당 GDP	소득 불평등
선거 외 참여	부양인구비율	빈곤율
정치적 관심	자살률	고용율
사회참여	1인당 CO ₂ 배출량	실업률
집단간 관계	기대수명	고용보호의 정도
일반 신뢰	주관적 건강상태	공공의료비 지출 비중
기관 신뢰		공공사회지출 비중
부패 인식		
관용		
생활만족도		

자료: 강신욱 외 2012, p.11

사회통합을 하나의 과정으로 볼 때, 사회적 결속, 사회적 자본, 사회적 응집성이라는 공통된 한 영역은 주로 결과적, 정태적 측면으로 접근해야 한다. 이 영역은 복잡한 매커니즘에 의해 결과의 측면으로 구성되지만, 그렇다고 하여 이를 직접적으로 고양하는 것은 쉽지 않다. 그러므로 사회통합을 위한 정책은 주로 사회적 조건과 관련된다. 강신욱 외(2012)의 연구는 이 조건을 사회적 안정성과 사회적 형평성으로, 사회의 질 접근에서는 사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 역능성으로 제안하고 있다.

제3절 사회통합정책영향평가

1. 사회통합정책영향평가의 개념

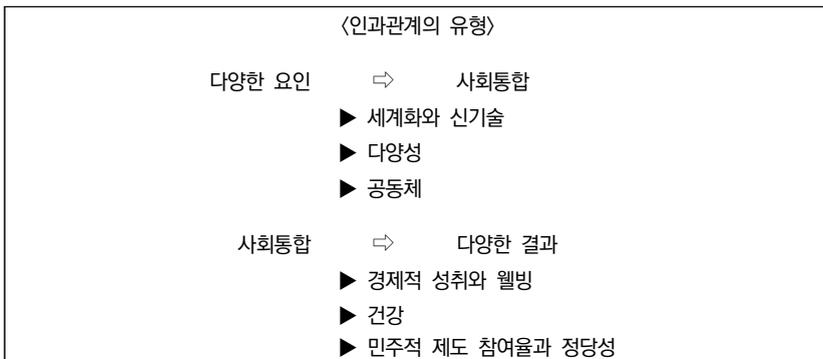
3장의 앞 두 절에서는 사회통합의 정책 영역과 정책목적을 살펴보았다. 본 연구는 사회통합정책영향평가 및 이에 사용할 수 있는 지표개발을 목적으로 하고 있다. 일반적으로 정책사업은 계획-집행-성과-사후관리 및 환류의 과정을 거친다. 정책평가는 이 과정들을 프로세스별로 정책사업의 목표가 달성되고 있는 정도를 평가한다.

따라서 사회통합정책영향평가의 개념과 목적을 명확히 할 필요가 있다. 사회통합정책영향평가는 현재 진행형이다. 이 평가제도가 도입되지는 않았지만, 국민대통합위원회는 사회통합을 위한 각종 정책들의 성과를 평가할 계획에 있다. 보다 명확한 의미에서 정책평가라고 한다면 2장에서 살펴본 바와 같은 적합성 평가 즉, 법령 및 정책의 입안 과정에서 우리 사회의 사회통합에 직·간접적으로 미치는 전반적인 영향을 평가하는 것도 포함되어야 한다. 정부나 각종 행정기관이 추진하고 있는 정책 또는 새로 도입하고자 하는 정책이 사회통합에 미치는 영향을 분석·평가하는 것이 필요하다. 사전 분석을 통해 부정적 영향 및 사회통합에의 장애요인들을 방지하고 더 나아가서는 사회통합에 유리한 환경을 조성할 수 있다.

종합적인 관점에서 보자면 사회통합정책영향평가는 우리사회의 통합성 제고에 영향을 미칠 수 있는 법령, 정책, 프로그램, 사업에 대한 정보를 정책결정자에게 제공함으로써, 정책결정자가 더 나은 결정을 할 수 있도록 영향을 주고자 하는 목적을 가진다. 사회통합이 제고되면 경제적 성취와 복지, 공동체 구성원의 건강한 삶을 확보할 수 있으며, 민주적 제도와 정당성을 확보할 수 있다. 정부나 각종 행정기관이 추진하고 있는 정

책은 특정한 목적을 추구하지만, 그 목적이 의도하는 바를 달성하였는지에 대한 체계적인 평가는 부재하다. 이런 이유로 사회통합 정책이 가져오는 다양한 결과 및 정책의 추진과정을 평가할 필요가 있다.

[그림 3-6] 사회통합: 원인 혹은 결과



자료: Beauvais, C. and Jenson, J 2002, 재인용: 이희길, 신지성 2010, p.7

[그림 3-6]에서 보는 바와 같이 사회통합은 어떤 내용에서는 결과이며, 어떤 내용에서는 원인이 된다. 이는 다양한 차원에서 이뤄지는 사회통합을 모두 동일한 개념으로 설정하기 때문에 발생하는 결과이다. 사회통합 정책영향평가를 평가틀 내에서 체계적으로 세분하는 것이 필요한 이유이다. 이렇듯 사회통합정책영향평가는 평가 대상에서 다른 영향평가와 차이를 가진다. 먼저, 사회통합 정책은 그 영향범위가 매우 광범위하다는 특징을 가진다. 우리 사회, 그리고 국민의 통합에 영향을 미치는 각종 사회적 조건과 그 상태라고 할 때, 사회통합의 영역 범위는 경제정책과 사회정책을 모두 포괄한다. 이로 인해서 사회통합 정책영향 평가라고 할 때에는 마치 국가정책 평가와 같은 수준의 개념이 성립할 수 있다. 이에 비해서 국내의 여타 정책 영향평가는 그 대상과 범위가 명확하다. 둘째, 사

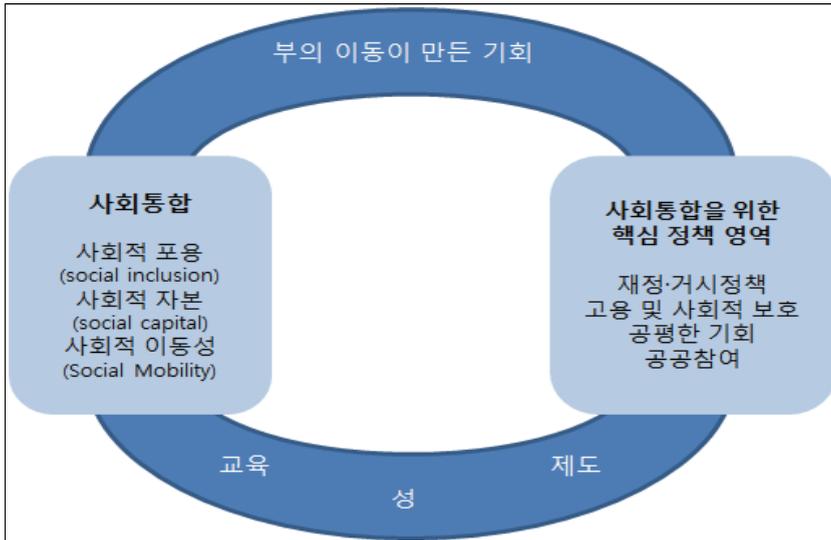
회통합 정책영향평가는 그 자체로서는 특정한 사회적 문제나 사회적 대상 집단을 선정하지 않는다. 하지만 다른 영향평가에서는 목적 자체가 명확하다. 환경영향평가는 환경적 문제에 대한 관심을 표명하고 있으며, 고용영향평가는 각종 경제·산업정책이 고용 및 노동시장에 미치는 효과 분석을 바탕으로 이들 정책들을 보다 고용친화적으로 개선할 수 있는 방안, 고용·노동시장정책과의 연계성을 강화할 수 있는 방안 등을 제시하는 것을 목적으로 한다.

그러므로 사회통합 정책영향평가와 그 각 영역은 하나의 정책이 한 사회의 사회통합 수준을 제고하기 위한 노력을 하는 과정이 적절하였는지와 그 결과가 어떠한지를 평가하는 것으로 체계화할 필요가 있다. 앞서 살펴보았던 EU의 2010년 사회통합 전략 역시 “사회통합은 역동적인 하나의 과정이며, 사회정의, 민주적 보장과 지속적 발전을 위한 필수 조건이다. 분열되고 불평등한 사회는 불공정할 뿐만 아니라 지속가능성도 담보하기 어렵다”고 하여 사회통합을 하나의 과정으로 하고 있으며 (Council of Europe 2010, p.2), 그 활동 계획을 평가하고자 한다.

[그림 3-기를 보자. 높은 성장은 일자리를 창출하고, 그렇게 함으로써 사회적 배제를 줄이고, 신뢰를 제고하며, 사회적 이동성을 키울 수 있다. 하지만 높은 성장은 동시에 불평등을 양산하고, 연대의 전통적인 매커니즘을 파괴할 수 있다. 이렇듯 성장의 이면에 사회통합을 저해하는 요인이 있을 수 있음을 고려하면 어떠한 방식으로 성장을 이끌어내느냐가 중요한 문제가 된다. 따라서 부의 이동이 만드는 기회를 이용할 수 있는, 성장의 부정적인 효과를 상쇄할 수 있는 정책이 필요하게 된다. 이 정책들은 곧 사회통합을 위한 핵심 정책 영역이며, 재정·거시정책, 노동시장과 사회적 보호, 공평한 기회, 공공참여를 강화하는 정책이 해당된다(OECD 2011, p.60-61). 이때 부의 이동은 사회적 위험 부담을 분담할 수 있는

새로운 기회이며, 사회통합을 위한 자원으로 활용될 수 있다. 이런 정책 영역 전반을 크로스커팅(cross-cutting)하는 주제가 있는데, 이것이 하단에 위치한 교육과 성별 불평등의 문제이다. 사회통합을 강조하기 위해서는 좋은 질의 교육에 공평하게 접근할 수 있어야 하며, 교육 서비스는 사회통합의 정도에 중요한 영향을 미칠 것이다. 새로운 기회가 남성과 여성에게 공정하게 분배되어야 사회통합의 증진이 가능할 것이다.

[그림 3-7] 부, 사회통합과 발전: 간략한 체계도



자료: OECD 2011, p.60

2. 사회통합정책영향평가의 범위와 평가방식

2장에서는 사회통합정책영향평가에 적합한 평가방식으로 적합성 평가, 과정평가, 성과평가를 제시하였다. 이때 프로그램의 목표가 사회정책적 관

점에서 사회통합에 바람직한지를 평가하는 적합성 평가는 가장 먼저 선행되어야 하는 내용이다. 이후에는 과정평가와 성과평가를 구분해야 할 것으로 보인다.

사회통합정책영향평가에서는 정책의 시행 범위 또한 고려한다. 이때 정책의 범위는 특정 지역 또는 특정 집단과 같이 해당하는 정책의 대상범위가 좁은 경우에 미시적 접근을, 이에 비해서 범위가 넓은 경우를 거시적 접근으로 본다. 삼척의 원전, 밀양의 송전탑 설치와 관련한 문제는 비록 관심사는 전국적이지만, 그 정책대상 집단이 소규모이므로 미시적인 문제라고 할 수 있다. 미시적 영역에서는 갈등이 발생한 문제의 원활한 관리가 중요한 과제이다. 따라서 정책 과정에 어떻게 개입했는지가 중요한 문제가 될 것이다. 이에 비해서 기초연금, 기초생활보장제도 등은 정책의 포괄대상 범위가 전 국민적이다. 이와 같이 거시적 수준, 또는 중범위 수준의 정책에서는 과정, 성과, 피드백으로 이어지는 일련의 내용과 더불어서, 그 성과에 대한 평가도 중요하다. 즉, 정책이 원래 의도하였던 바를 어느 정도 달성했는지에 대한 평가가 이뤄져야 하는 것이다.

아래 <표 3-34>는 사회통합정책의 평가에 있어서 과정평가와 성과평가를 구분하여, 국민대통합위원회의 국민대통합 추진과제 중 주요 정책을 나열한 것이다. 과정평가는 사회통합을 위해 필요한 과정이 얼마나 잘 진행되었는가에 집중해야 할 과제들을, 성과평가는 결과의 중요성을 중심으로 배치하였다. 그러나 정책 과제는 대부분 과정평가와 성과평가가 동시에 진행되어야 한다. 예외적인 것은 정책범위가 미시적이며, 과정에 더욱 초점을 맞추는 내용들이다. 과정평가 중에서 미시적 정책범위의 과제는 정책의 추진 과정에 있어서 ‘얼마나 소통이 잘 되었는가? 부처간, 주민들 대상의 실질적 공청회가 잘 개최되었는가?’, ‘갈등의 발생 지점을 사전에 진단하였는가? 이를 해결하기 위한 소통을 진행하였는가?’, ‘정책

추진과정의 이전 상황과 이를 얼마만큼 환류하고자 노력하였는가?’와 같이 갈등영향분석과 유사한 내용이 포함되므로, 이를 사회통합 정책 영향 평가의 범주에 넣을 것인지는 추가적 논의가 필요하다.

〈표 3-34〉 사회통합정책영향평가의 정책범위와 분류

정책범위	과정평가 : 사회통합을 위한 수요 반영	성과평가 : 산출물의 사회통합에 대한 기여
미시	<ul style="list-style-type: none"> -군공항이전및군사시설관련소음대책 지역지원법률안제정 -장사시설 인식개선을 위한 시설견학 프로그램 실시 -국민입대 아파트 내 가정어린이집 설치 방안 개선 -부마민주항쟁 명예회복 진상규명 및 관련자 명예회복과 보상 추진 -환경영향평가 주민참여 제고 	<ul style="list-style-type: none"> -장애학생교육여건대폭확충 -귀농귀촌인과 기존 주민 간의 갈등해소 프로그램 개발, 보급 -농어업인 건강·연금 보험료 지원 -장애인 방송수신기 지원 -다문화가정 등 사회적 약자를 위한 법령정보 제공 -성폭력피해자통합지원센터및성폭력 피해상담소운영등
거시 (중범위)	<ul style="list-style-type: none"> -국민대통합을 위한 「갈등관리 포럼」 운영 -분야별·지역별 갈등 발생요인, 해결 -국민통합 가치 창출 및 확산에로사항 등 진단 -국민통합 우수사례 발굴·확산 -국민통합문화 형성을 위한 범시민사회 캠페인 전개 -임금피크제와 연계하여 정년을 60세로 연장 -임신기간 근로시간 단축제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> -직장보육시설확대 -베이비부머세대 일자리 지원 방안 -비정규직 및 특수고용직 근로자 사회보험 가입 확대 -저소득층 학생의 학습기회 보장 -주거 취약계층 주거안정 지원 -자활경로 설계를 통한 소득보장 및 탈빈곤 지원 -4대 중증질환 의료비 지원을 통해 의료비 비용부담 완화 -차상위 기준 상향 등으로 빈공정책 사각지대 해소 -국민연금 사각지대 해소 -경력단절여성의취업지원을통한여성고용률제고 -장애인의 고용확대와 경제적 능력 향상

주 1) 제시된 정책목록은 국민대통합위원회 주요 과제임.
 2) 과정평가와 성과평가는 공히 적용되어야 하며, 정책목록은 특히 강조되어야 할 부분에 배치하였음.

제4절 소결

3장에서는 사회통합정책영향평가의 영역과 범위를 규정하고자 하였다. 기존의 사회통합에 대한 논의에서는 사회적 배제와 사회적 자본 개념을 바탕으로 한 설명이 많았다. 소득 영역, 노동시장의 영역, 교육의 영역, 건강의 영역 등에서 사회적으로 적정한 수준의 보장을 받지 못하고 있는 사람의 비율이나, 그 상황을 나타내는 지표를 이용하여 사회적 배제의 수준을 나타내고 있다. 이와는 달리 사회적 자본에 대한 부분은 신뢰, 참여, 네트워크와 같은 형태로 구성된다. 이때 참여의 영역, 또는 네트워크의 영역은 사회적 배제에서도 나타나는 하위 영역이다. 사회통합은 ‘격차, 불평등 및 사회적 배제 축소’와 ‘사회적 자본의 강화’라는 목적으로 축약할 수 있다. 또한 ‘절대적 박탈’과 ‘상대적 격차’라는 관점에서 접근할 필요도 있다.

영향평가의 목적에서 보면, 주어진 사회를 설명하는 것을 넘어서서 바람직한 사회를 상정하는 것, 즉 사회발전의 목표를 상정할 필요가 있다. 이에 따라 ‘사회의 질’ 접근을 추가적으로 살펴보았다. 최근 사회통합에 대한 지표 구성(예를 들어, 강신욱 외 2012)에서는 사회적 안정성, 사회적 형평성과 사회적 결속을 영역으로 제시하고 있다. 이들의 연구에서 사회적 안정성은 ‘절대적 박탈’, 사회의 질 4분면 중에서는 사회경제적 안전성과 관련되며, 사회적 형평성은 ‘상대적 격차’, 사회의 질 4분면 중에서는 사회적 포용성과 관련된다. 마지막으로 사회적 결속은 사회적 자본의 수준, 사회의 질 4분면 중에서는 사회적 응집성과 관련된다.

이에 따라 본 연구에서는 사회통합의 정책목표를 ‘사회의 질’ 논의에서의 사회발전의 목표로 상정한다. 이때 ‘사회적 응집성’은 사회발전의 목표이기는 하지만, 정책평가의 대상이라고 보기에는 힘들다. 선거참여, 사

회참여 등은 주어진 사회의 현상을 설명하는 것이며, 이에 영향을 미치는 것이 '사회경제적 안전성', '사회적 포용성'과 '사회적 역능성'이라고 보았다. 이런 점에서 기존 사회통합 수준에 대한 측정에서 주로 주목하였던 '사회적 응집성' 또는 '사회적 결속' 보다 확대하였을 때 '사회적 자본'의 영역은 정책영향의 성과평가 대상이 되기는 힘들다.

각종 사회정책은 모두 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 있다는 점에서 사회통합정책영향평가의 대상을 구체화할 필요가 있다. 정책영역으로는 노대명 외(2010)과 유럽평의회(2005)의 구분을 참고하였다. 예를 들어, 유럽평의회는 8가지 삶의 영역-고용, 소득/구매력, 주거, 건강과 사회적 보호체계, 영양, 교육, 문화, 정보/의사소통을 고려의 대상으로 하고 있다. 이들 정책영역에서 고려할 수 있는 정책목적으로는 다시금 앞서의 사회의 질의 접근을 고려하였다.

마지막으로 사회통합정책의 범위와 영역을 결정한 후, 사회통합정책영향평가의 개념과 평가방식을 논의하였다. 사회통합정책영향평가는 과정평가와 성과평가로 구분한다. 과정평가는 정책의 추진과정을 검토하는 것이며, 성과평가는 정책이 사회통합의 영역에서 어느 정도로 성과를 거뒀는지를 평가한다. 한편으로 정책의 범위가 특정 지역 또는 특정집단과 같이 대상범위가 좁은 경우에는 미시적 접근을, 이보다 넓은 경우에는 거시적 접근을 취하고자 하였다.



제4장

사회통합정책영향평가 지표

제1절 사회통합정책영향평가의 대상과 절차

제2절 정책성과 평가기준 및 지표

제3절 소결



4

사회통합정책영향평가 << 지표

앞서 2장에서 이론적 배경에서 ‘정책영향평가’에 초점을 두어 정책영향평가의 개념과 도구, 국내외 정책영향평가의 사례를 통해 사회통합정책영향평가의 개념과 방법에 대한 함의를 도출하였다. 또한 3장에서는 ‘사회통합정책’에 초점을 맞추어 사회통합의 영역과 범위를 설정하고자 하였다. 본 장에서는 지금까지의 논의에 바탕을 두고, ‘사회통합정책영향평가’의 실제 대상과 절차, 지표를 어떻게 설정하고 구체화할 것인지를 탐색적으로 논의해 보고자 한다. 사회통합정책영향평가는 기존의 다른 영향평가들, 예컨대 환경영향평가, 고용영향평가보다 훨씬 광범위한 영역을 대상으로 하고 있으며, 평가의 목적과 목표 역시 상대적으로 추상적이다. 이러한 이유로, 평가대상이 되는 정책의 목적과 평가의 목적 등에 따라서 사회통합정책영향평가의 절차와 지표는 좀 더 세부적으로 재구성되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 본 장에서는 일반적인 사회통합정책영향평가의 대상과 절차, 그리고 영역과 범위에 따른 평가지표를 제시함으로써 실제 구체적인 사회통합정책영향평가를 실시함에 있어 하나의 참고자료로 활용할 수 있도록 하는데 그 목적을 두고자 한다.

제1절 사회통합정책영향평가의 대상과 절차

1. 사회통합정책영향평가의 실시 주체와 평가 대상

평가를 위해서는 먼저 어떠한 정책 또는 제도가 사회통합정책영향평가의 대상 정책이 되어야 하는지(혹은 될 수 있는지)가 정해져야 한다. 사실

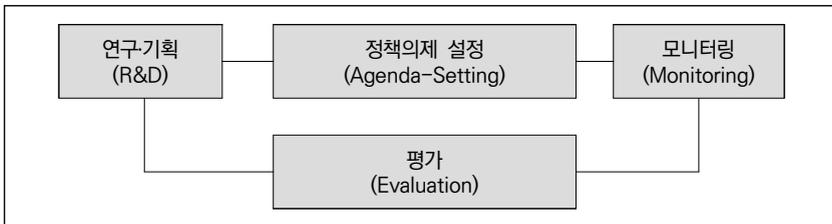
공공정책은 어떤 식으로든 사회통합에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에, 모든 공공정책이 '잠정적인' 사회통합정책영향평가의 대상이라 해도 과언은 아니다. 그러나 좀 더 분명하게 영향평가의 대상을 규정하지 않으면, 사회통합정책영향평가의 의미는 퇴색된다. 그런데 이보다 앞서 누가 평가를 실시할 것인가 역시 고려 대상이다.

사회통합정책영향평가의 대상을 정하기 위해서는 평가의 주체와 목적을 명료히 할 필요가 있다. 사회통합정책영향평가의 주체로서 가장 먼저 떠올릴 수 있는 기구는 국민대통합위원회이다. 국민대통합위원회는 종합적, 체계적이며 지속적인 국민대통합 추진의 콘트롤 타워 역할을 하는 기구이다. 18대 대통령직인수위원회는 특별위원회로 국민대통합위원회를 설치하면서 위원회 출범 준비를 시작하였으며, 「국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정」 공포를 통해 근거 규정을 마련하고, 약 6개월의 준비과정을 거쳐 2013년 7월 국민대통합위원회가 공식적으로 출범하고 활동을 시작하였다. 국민대통합위는 통합관련 쟁점이 특정 부처에 국한되지 않아 특정 부처가 종합적인 대처방안을 마련하기에 한계가 있는 구조를 극복하기 위해 필요한 위원회 조직이다. 또한 국민대통합위원회는 기존의 공적 기구를 통해 대표되지 않던 여러 사회집단의 의견을 상시적으로 청취하고, 협의하며 그에 따라 구체적인 대책을 조정할 수 있는 별도 조직이다.

「국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정」에 따르면 위원회는 국민통합 정책 및 사업과 관련한 각 사항에 관하여 대통령의 자문에 응하도록 되어 있으며, ① 국민통합을 위한 기본 방향에 관한 사항 및 국민통합을 위한 국가전략의 수립·변경 및 시행에 관한 사항 ② 관계 중앙행정기관의 국민통합에 관한 정책의 조정·평가 및 지원에 관한 사항 ③ 국민적 통합가치의 도출 및 확산에 관한 사항 ④ 사회갈등의 예방 및 해결에 관한

사항이 이에 해당한다. 국민대통합위원회는 ‘연구·기획’, ‘정책의제 설정’, ‘모니터링’과 ‘평가’의 기능을 수행하는데(여유진 외 2014, p.309-310), ‘연구·기획’ 기능을 통해서 개별 부처의 정책 현황을 파악하고, 국민통합을 위한 정부정책의 사각지대를 발굴하고, 개입을 권고하여 통합에 기여한다. ‘정책의제 설정 및 집행’ 기능은 정부 정책 사각지대 또는 통합적 정책 추진이 필요한 분야를 선정하고, 정책 아젠다를 개발하고 해당 정책관할 부처들에 종합적, 협력적으로 대응하도록 한다. ‘모니터링’ 기능은 국민대통합을 위한 해당 정책의 수행이 정책목표에 맞춰 수행되는지를 보는 것이며, ‘평가’ 기능은 위원회 및 정책협의회¹⁹⁾의 활동을 통해서 정책의 추진과정과 그 성과를 평가하여, 해당 업무를 수행하는 정부 부처에 환류함으로써 국민통합 정책에 반영하도록 하는 것이다.

[그림 4-1] 국민대통합위원회 업무 프로세스



자료: 여유진 외 2014, p.309

위원회 조직으로서 국민대통합위원회는 정책집행(implementation) 단계에서의 적실성 및 협력확보를 위하여 정책평가 체계를 작동시키고 있다. 즉, 정책은 원칙적으로 주요 통합 관련 정책의 관련 부처 및 관계기관의 자원을 활용하여 부처의 소관업무로 진행하고, 국민대통합위원회는 이런 정책집행과정에 대한 모니터링을 실시한다. 정책집행 과정의 모니

19) 정책협의회는 24개 부처 및 17개 광역 지자체 기초실장으로 구성된다(여유진 외 2014, p.306).

터링을 위해서는 정책평가의 지표 개발이 선행되어야 하며, 평가단을 구성하고 평가를 수행한 후, 그 결과를 다시금 정책을 집행하고 있는 주무 부처에 전달하여 정책 수행의 개선을 꾀하는 환류 시스템이 작동해야 한다. 이 과정에서 사회통합정책영향평가는 특히, 평가와 모니터링의 중요한 도구로 활용될 수 있다. 실제로 국민대통합위원회의 자체 과제 중 하나로 현안정책 평가가 포함되어 있기도 하다. 따라서 현재로서는 사회통합정책영향평가의 주체로서 가장 적합한 기구는 국민대통합위원회라 할 수 있다.

만약 국민대통합위원회를 사회통합정책영향평가의 주체로 상정한다면, 다음으로 사회통합정책영향평가의 목적과 목표를 분명히 할 필요가 있다. 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이, 정책영향평가란 “정책평가 중 정책의 ‘영향’에 초점을 맞춘 평가”로, “정책대안 또는 사업이 대상 집단이나 지역사회에 미치게 될 환경적 영향과 사회경제적 영향을 식별하고 추정함으로써 정책결정과정에서 판단의 기초가 될 정책대안의 결과에 유용한 정보를 제공하는 분석·평가”이다. 따라서, 사회통합정책영향평가의 목적은 “특정 정책, 제도, 프로그램이 사회통합에 미치는 긍정적·부정적 영향을 식별하고 추정함으로써 좀 더 통합에 유용한 방향이 될 수 있는 정책대안에 대한 정보를 제공하는 것”이라 할 수 있다.

이와 같이 평가의 주체와 목적이 정해지면, 다음으로 어떠한 정책·제도·프로그램을 영향평가의 대상으로 설정할 것인지가 명료화되어야 한다. 사회통합정책영향평가의 평가의 구체적인 대상으로 설정될 수 있는 정책·제도·프로그램은 다음과 같다.

첫째, 일차적으로는 사회통합정책영향평가의 대상으로 상정될 수 있는 과제는 국민대통합 종합계획에 포함된 정책으로 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획이거나, 시행 중 또는 시행이 완료된 정책이

다. 국민대통합 종합계획은 국민대통합위원회와 24개 부처에서 취합한 정책과제를 국민대통합을 위해 필요한 정책으로 제시한 것이다. 이들 정책은 각기 ‘국민통합 기반구축’, ‘사회갈등의 실효적 예방과 조정’, ‘통합 가치 정립 및 상생추구’와 ‘소통과 공감을 통한 신뢰구축’이라는 4대 목표에 배치되어 있다. 아래의 표는 국민대통합 종합계획에 포함되어 있는 주요 정책 과제를 제시하고 있다. 표에서 보는 바와 같이, 부처별로 과제의 성격, 정책대상의 범위, 예산 등이 매우 다양하다. 하지만, 이러한 정책들은 다른 공공정책에 비해서는 사회통합에 더 긴요할 것으로 예상되며, 따라서 사회통합정책영향평가의 대상으로서 우선적으로 고려될 수 있다. 물론 아래 예시된 정책들을 포함해서 정책의 수와 영역이 매우 많고 포괄적이기 때문에, 우선 순위를 설정하여 단계적으로 영향평가의 대상을 선정해야 할 것이다.

〈표 4-1〉 주관부처별 주요 국민대통합정책과제 예시

정책과제	주관부처
시간선택제 일자리 창출	고용노동부
임금피크제와 연계하여 정년을 60세로 연장	"
경기변동에 대비한 고용안정 및 정리해고 요건 강화	"
정규직 고용관행 정착과 불합리한 차별 해소	"
비정규직 및 특수고용직 근로자 사회보험 가입 확대	"
사내 하도급 근로자 보호를 위한 제도개선	"
장애인에 대한 맞춤형 취업지원	"
불공정 하도급거래 관행 시정	공정거래위원회
지방인재 대학입시 및 채용우대	교육부
고른 기회 입학정원 확대	"
지방 대학과 수도권 대학 간 공정한 기회 분배	"
장애학생교육여건대폭확충	"
탈북·다문화 학생에 대한 맞춤형 교육 실시	"
민생 부조리 분야 법 관행 개선	국민권익위원회
건설 산업의 불공정거래 관행 개선	국토교통부

정책과제	주관부처
주거 취약계층 주거안정 지원	"
동서통합지대 조성	"
공공기관 신규직원 채용 시 지역대학 할당제 도입	기획재정부
귀농귀촌인과 기존 주민 간의 갈등해소 프로그램 개발, 보급	농림축산식품부
정보 격차 해소지원	미래창조과학부
다문화가정 등 사회적 약자를 위한 법령정보 제공	법제처
노인 일자리 대폭 확대 공급	보건복지부
맞춤형 기초생활보장제도 급여체계 개편	"
자활경로 설계를 통한 소득보장 및 탈빈곤 지원	"
4대 중증질환 의료비 지원을 통해 의료비 비용부담 완화	"
차상위 기준 상향 등으로 빈곤정책 사각지대 해소	"
에너지 바우처를 차상위계층으로 확대	산업통상자원부
지역공동체 활성화 모델 정착	안전행정부
한부모 가족의 생활안정 지원 확대	여성가족부
장애여성 등 취약계층 지원	"
다문화 가정에 대한 맞춤형 서비스	"
경력단절여성의취업지원을통한여성고용률제고	"
외국인 기술창업	중기청
다문화가정 교육	"
북한 이탈주민 맞춤형 정착지원	통일부
섬 주민 운임지원을 통한 교통편의 증진	해양수산부
어촌 6차 산업화 촉진	"
환경오염피해구제제도 도입	환경부
환경영향평가 주민참여 제고	"

자료: 여유진 외 2014, p.516-8

둘째, 사회갈등을 유발하거나 사회통합을 촉진할 것으로 예상되는 정책으로, 국민대통합위원회 위원장이 직권으로 사회통합정책영향평가가 필요하다고 정하는 정책이 대상이 될 수 있다. 국민대통합 종합계획에는 포함되어 있지 않지만, 사회통합에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되는 현안 정책이 있을 수 있다. 예컨대, 올 초 큰 이슈로 등장했던 기초연금, 최근 논란이 되고 있는 담배가격 인상 등은 그 파장이 크고, 사회통합에

미치는 영향도 적지 않을 것으로 예상된다는 점에서 사회통합정책영향평가의 대상으로 설정될 수 있을 것이다. 이와 같이, 사회통합에 영향을 미치는 현안 이슈에 대한 영향평가를 통해, 사회통합을 촉진하거나 갈등을 최소화할 수 있는 정책 대안을 제시하는 데 일조할 수 있다.

마지막으로, 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 사회통합정책영향평가를 요청하는 정책도 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 있다. 각 행정기관 또는 지자체의 장은 해당 기관이 추진하고자 하는 정책이 사회통합에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하고자 하는 목적으로 사회통합정책영향평가를 요청할 수 있다. 이를 요청받은 국민대통합위원회 위원장은 해당 정책의 중요성 등을 검토하여 사회통합정책영향평가 여부를 결정하여 평가를 실시할 수 있다.

2. 사회통합정책영향평가의 평가 절차

가. 평가대상의 선정

주지한 바와 같이, 사회통합정책영향평가는 해당정책이 사회통합과 관련성이 있어야 한다. 사회통합의 정책 범위를 매우 넓게 설정할 경우는 다음과 같은 정책들도 사회통합 정책의 범위에 해당한다. 예를 들어, 저소득층 및 장애인 등의 취약계층, 그리고 농어촌 등의 소외 지역 계층에게 정보통신인프라 지원을 실시하는 정책의 경우에는 이들 지역 주민의 '사회적 역능성'을 제고할 수 있으며, 다른 한편으로는 이들을 대상으로 '정보통신의 격차를 축소'할 수 있다. 즉, 사회 정책의 목적 영역별로 보면 '사회적 역능성'의 영역에, 삶의 영역으로 살펴보면 '정보/의사소통' 영역에서 사회통합 수준과 관련된다. 한편으로 국가정책의 신뢰성 제고

를 주요 목적으로 하는 각종 정책들도 있다. ‘민생 부조리 분야 실태조사를 바탕으로 한 관련 법·관행 개선을 통해 법적 신뢰도를 제고’하는 정책이 제시되기도 한다.

이와 같이 사회통합의 영역과 범위를 고려하여 사회통합정책영향평가의 우선 평가 대상은 「국민대통합 종합계획」상의 24개 부처 110개 과제 중 기 종료되었거나, 사회통합/갈등에 미치는 영향이 크다고 간주되는 정책을 우선순위로 설정할 수 있다. 다음으로 이차 대상은 현 정부가 추진하고 있는 정책 중 사회통합/갈등에 미치는 영향이 크다고 판단되는 정책으로 중앙행정기관의 장 또는 지자체장은 해당 정책에 대한 사회통합정책영향평가를 요청할 수 있다. 마지막으로 기타 대상은 중앙정부 혹은 지방자치단체에서 사회통합영향평가의 필요성이 있다고 판단하여 사회통합영향평가를 요청한 정책으로 한다.

이상과 같이 우선평가 대상, 이차평가 대상 및 기타 대상으로의 구분과 더불어 중점평가 대상과 비중점평가 대상을 구분할 필요가 있다. 저출산영향평가의 경우에는 평가대상을 중점평가 대상과 비중점평가 대상으로 구분하여 실시하는 것이 바람직하다고 제안하였다(이삼식 외 2007, p.116). 이는 항상 모든 법령 등을 평가대상으로 할 수 없다는 현실적 한계를 인정한 것이다. 즉, 방대한 법령·행정규칙·자치법규 모두를 일시에 평가하기에는 인력, 시간 등의 한계가 존재한다. 또한 일부 법령 등은 직접적 영향을 미치지 않을 수도 있기 때문이다. 이런 이유로 평가대상의 분류를 통해서, 평가 절차나 강도에 차별을 두어야 할 것이다. 저출산영향평가에서 중점평가 대상과 비중점평가 대상 구분의 중요 원칙은 결혼·임신·출산·자녀양육 등에 미칠 수 있는 부정적 영향 정도이다. 그래서 이상과 관련한 사항을 직접적으로 규정하고 있는 법령은 당연히 중점평가 대상이 되며, 이를 규정하고 있지는 않지만 관련하여 영향을 미칠 것으로

예상되는 법령도 중점평가 대상이 된다. 한편으로 중점평가 대상은 소관 부처 법령을 중심으로 선정한다. 예를 들어, 저출산·고령사회 기본계획의 과제별 소관 중앙부처로는 보건복지부, 여성가족부가 가장 대표적인 소관부처이다.

〈표 4-2〉 사회통합정책영향평가의 우선 순위

우선 순위 기준	대상	중요도 기준
우선 평가대상	- 국민대통합 종합계획 상의 정책 과제	중점평가대상
이차 평가대상	- 사회갈등을 유발하거나 사회통합을 촉진할 것으로 예상되는 정책	
기타 평가대상	- 중앙행정기관의 장 또는 지자체장이 평가를 요구한 정책	비중점 평가대상

이와 같은 중점평가 대상과 비중점 평가대상의 기준에 따르면, 사회통합정책영향평가에서는 ‘국민대통합 종합계획 상의 정책 과제’와 ‘사회갈등을 유발하거나 사회통합을 촉진할 것으로 예상되는 정책’이 중점 평가 대상이 될 수 있다. 이는 사회통합에 영향을 미칠 것으로 예상되는 각 정부부처의 정책이 국민대통합 종합계획에 충분히 포함되어 있다는 것을 전제로 한다. 만약 부처의 관련 사업이 사회통합과 밀접하게 관련되어 있음에도 국민대통합 종합계획에 포함되어 있지 않는 경우에는 국민대통합 위원회는 ‘연구·기획’ 기능 및 ‘정책의제 설정 및 집행’ 기능을 통해서 정부 정책 사각지대 또는 통합적 정책 추진이 필요한 분야를 선정하여 대응할 수 있다. 이런 이유로 이차 평가대상은 중점평가 대상이 된다.

나. 평가 목적·항목의 확정과 지표 개발

평가 대상이 확정되고 나면, 평가 시점²⁰⁾과 목적에 부합하는 평가 항목을 확정하고, 정책의 영역과 목적에 따라 구체적인 평가 지표를 개발해야 한다. 먼저, 정책의 평가 시점과 목적에 따라 주요 평가 항목은 달라질 수 있다.

첫째, 정책 형성단계에 있거나, 특히 형성과정에서의 갈등 조정이 사회통합에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 정책이 평가의 대상이라면, <표 4-3>에서 정책형성 부문에 제시된 영역과 항목들이 주된 평가 내용이 될 것이다. 구체적으로 첫째, 정책 수립과정의 통합성으로 그 핵심은 정책수립과정에서 객관적인 연구와 민주적 절차 즉, 참여, 소통, 신뢰구축, 협의(합의)의 단계를 거쳤는가에 관한 것이다. 둘째, 정책 목표의 적절성으로, 정책의 목표가 사회통합을 제고하고, 사회갈등을 완화하는데 기여하는지, 역으로 정책이 사회갈등을 조장하는 효과를 가지지는 않는지를 평가하는 것이다. 셋째, 계획 내용의 통합성은 구체적인 정책의 내용이 사회통합을 제고하고 갈등을 해소하는데 얼마나, 어떻게 기여할 수 있으며, 그러한 정책 내용을 달성하기 위한 자원은 충분히 확보되고 적절히 배분되었는지를 평가하는 것이다. 평가의 시점이 사전적인 평가라면 이 세 가지 영역 모두가 주요한 평가 영역이 된다. 예컨대, 국민기초보장

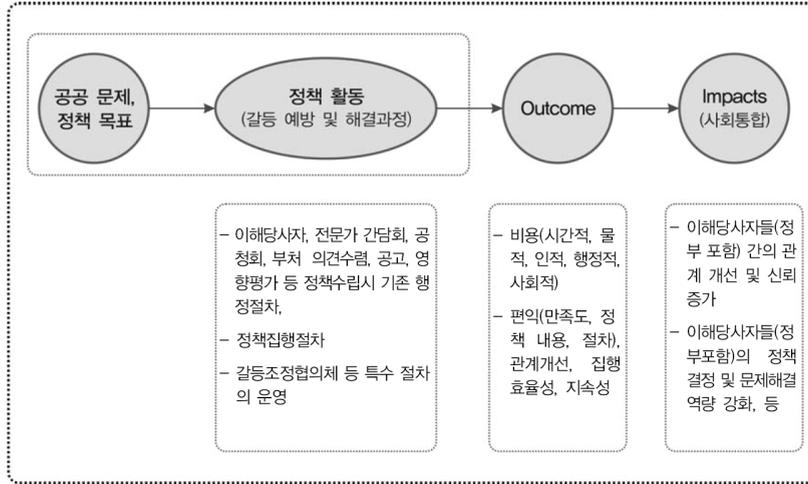
20) 앞서 2장에서 설명한 바와 같이, 평가 시점에 따라 정책 평가는 형성평가(formative evaluation), 과정평가(process evaluation), 성과평가(summative evaluation)로 구분된다(정주택 외 2007, p. 20-24). 형성평가는 사업계획을 형성 및 개발하는 과정에서 수행되는 평가로서, 정책집행 과정에서 보다 나은 사업계획을 구성하며, 이미 확정·실시되고 있는 사업을 개선하기 위한 목적으로 수행된다. 이에 비해, 과정평가는 정책의 집행 및 활동을 분석하여 보다 효율적인 집행전략을 수립하거나 정책내용을 수정 또는 변경하는 활동을 의미하며, 보다 바람직한 집행전략을 수립하는 것을 목적으로 하고 있다. 마지막으로 성과평가 또는 총괄평가는 정책결과를 평가대상으로 하고 있으며, 정책의 효과가 어느 정도인지를 파악하는 것을 목적으로 하고 있으며, 평가대상의 목적에 따라 효과성 평가, 능률성 평가, 공정성 평가 등으로 구분되기도 한다. <표 4-3>의 구분에서 “정책형성”은 형성평가, “정책집행”은 과정평가, “정책성과”는 총괄평가에 가깝지만 완전히 일치하지는 않는다.

제도의 맞춤형 급여체계로의 전환을 앞두고 사회통합정책영향평가를 수행하고자 한다면, 정책형성과정의 사회통합 영향을 평가하는 세 가지 영역, 즉 정책수립 과정의 통합성, 정책목표의 적절성, 그리고 계획내용의 통합성 모두에 초점을 두어 정책영향평가를 실시해야 할 것이다.

하지만, 평가 대상의 목적이 갈등 조정에 초점을 두는 정책이라면 두 번째와 세 번째 영역보다는 첫 번째 영역, 즉 정책수립과정의 통합성에 좀 더 평가의 초점을 두어야 할 것이다. 즉, 공공갈등의 소지가 있는 정책을 수행하기에 앞서 혹은 수행 이후 사회통합정책영향평가를 실시하고자 한다면, 정책수립과정의 통합성을 중점적인 평가의 대상으로 삼아야 할 것이다. 이 영역은 사회통합정책영향평가의 하위 영역이라 할 수 있는 갈등영향평가 영역이라 할 수 있다. 예컨대, 제주 강정마을 해군기지 이전, 월성 원전 추가 건립, 밀양 송전탑 건설 등이 후자의 대상이 될 수 있는 예이다²¹⁾. 김동영 외(2010, p.44)는 갈등관리시스템과 사회통합 간의 논리적 관계 모델을 아래 그림과 같이 제시하고, 갈등영향평가의 절차를 정책활동의 절차적 행위 평가, 결과(outcome) 평가, 사회통합 영향(impacts)로 구분하고 있다.

21) 사회통합위원회에서 갈등영향평가모형이 개발된 적이 있지만 실용화되지는 못했다(김동영 외 2010). 이 때의 갈등영향평가모형은 형성평가 뿐만 아니라 집행과 효과까지를 포함한 모형으로 본 보고서에서 논의하고 있는 사회통합정책영향평가와 범위는 유사하나, 평가 대상은 주로 갈등을 유발할 것으로 예상되는 정책이나 프로그램이라는 점에서 차이가 있다.

[그림 4-2] 김동영 외(2010)의 사회갈등영향평가 모형



자료: 김동영 외 2010, p.44

평가의 시점이 정책이 수행되고 있는 과정이거나, 국민대통합위원회의 자체과제라면, 정책집행에 대한 평가가 사회통합영향평가의 중점적인 평가영역이 될 것이다. 앞서, 사회통합정책영향평가의 일차적인 대상을 국민통합 종합계획상의 정책들로 상정한 바 있다. 그러나 이들 정책들 대부분 정부 각 부처에서 실시하는 정책으로 자체적인 목표와 일정, 시행절차를 두고 있다. 따라서 각 부처가 실시하는 정책에 대한 과정평가는 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 없다. 그보다는 위원회 자체에서 운영하는 사업이 이러한 과정평가에 적합한 대상이 될 것이다. 즉, 사회통합 자체를 목표로 하면서, 국민대통합위원회에서 직접 주관해서 운영하는 사업이 얼마나 효율적이고 적절하게 운영되고 있는가가 과정평가에 역점을 둔 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 있다. 한국적 공론화모델 마련 및 시범사업 추진, 갈등유발 법령·제도 개선과제 추진, 국민통합 “작은 실천 큰 보람 운동” 등이 그러한 예이다.

(표 4-3) 시점별 사회통합정책영향평가의 주요 평가 항목(예시)

구분	영역	평가항목
정책 형성	1. 정책수립과정의 통합성	1-1. 정책수립과정에서 중립적인 연구과정을 거쳤는가? 1-2. 갈등소지가 있는 내용, 통합을 촉진하기 위한 내용을 사전적으로 검토했는가? 1-3. 정책수립과정에서 이해당사자의 욕구를 충분히 파악하고 있는가? 또, 이해당사자와 협의조정과정을 거쳤는가? 1-4. 정책수립과정에서 국민의 이해를 구하기 위하여 노력하였는가(여론 수렴)?
	2. 정책목표의 적절성	2-1. 정책목표가 사회경제적 안전성을 제고하는데 기여하는가? 2-2. 정책목표가 사회적 포용성을 증대하는데 기여하는가? 2-3. 정책목표가 사회적 역능성을 증대하는데 기여하는가? 2-4. 정책목표가 사회갈등을 완화하는데 기여하는가? 사회갈등을 부추기는 요소는 없는가?
	3. 계획내용의 통합성	3-1. 정책내용이 사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 역능성의 증대와 사회갈등 완화에 구체적으로 기여할 수 있는가? 정책내용이 정책목표를 달성하기 위해 구체적인 다양한 수단이 강구되고 있는가?(선언적인 수준에 그치고 있지 않는가?) 3-2. 정책을 달성하기 위해 충분한 자원을 확보하였는가? 자원이 적절히 배분되었는가?
정책 집행	4. 시행과정의 효율성	4-1. 일정계획에 맞추어 사업이 추진되어 있는가? 4-2. 투입된 자원이 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행되었는가?
	5. 시행과정의 적절성	5-1. 정책서비스를 계획내용에 맞게 적절히 전달하고 있는가? 5-2. 시행과정에서 사회환경 여건변화를 적절하게 포착하여 대응하고 있는가? 5-3. 시행과정에서 정책목표 및 내용을 국민 및 이해당사자(하위 집단 모두 포함)에게 제대로 알리고 있는가? (특히 정책과정 정보에 대한 접근성이 집단을 위한 특별한 배려가 이루어졌는가?)
정책 성과	6. 사회통합 효과	6-1. 정책집행의 결과가 사회통합 제고와 사회갈등 해소에 얼마나 기여하였는가? 6-2. 정책집행 결과 사회갈등을 부추기는 효과는 없었는가? 6-2. 정책대상은 정책결과에 얼마나 만족하고 있는가? 하위집단 간 만족도에 차이가 있는가?
	7. 정책평가 및 환류	7-1. 정책자체에 대해서 스스로 평가하고 그 결과를 반영하여 정책을 개선하고 있는가?

이러한 사업에 대해서, 시행과정의 효율성, 즉 사업일정 준수, 자원 대비 결과의 효율성과 시행과정의 적절성, 즉 서비스 전달의 적실성, 환경 변화에 대한 적절한 대응, 적절한 정보의 제공 등이 평가될 수 있다.

마지막으로, 단기과제의 경우 프로그램이 실시된 후, 그리고 지속적인 과제라면 정책이 수행되는 과정에 정책 모니터링과 환류를 위해 정책 성과에 초점을 둔 사회통합정책영향평가가 실시될 수 있다. 평가의 주요 영역은 사회통합의 달성도 및 효과성으로서 정책 집행의 결과 사회통합이 얼마나 제고되었는지, 사회갈등이 얼마나 잘 해소되었는지, 집행의 과정 혹은 결과가 사회갈등을 부추기는 부수효과는 없었는지, 정책의 대상은 정책에 통합적 결과에 얼마나 만족하고 있는지 등이 주요 평가항목이 될 수 있다. 이외에도 정책 수행 부처 혹은 기관이 정책에 대해서 스스로 평가하고 그 결과를 반영하여 정책을 개선하였는지도 성과 평가의 영역이다. 성과 중심의 사회통합정책영향평가는 국민통합 종합계획상의 대부분의 과제가 그 대상이 될 수 있으며, 영향평가의 핵심적인 부문이기도 하다.

사회통합정책영향평가의 시점과 목적별로 정책평가의 영역과 중점 항목이 정해졌다면, 각 영역·항목별로 구체적인 평가의 지표가 구성될 필요가 있다. 주지한 바와 같이, 사회통합정책영향평가의 대상이 되는 정책들은 매우 다양한 자체적인 목적을 가지고 있고, 중점적으로 분석되어야 할 영역과 항목도 다를 수 있기 때문에, 영향평가를 위한 지표 또한 그 수준과 내용을 달리 구성해야 한다²²⁾. 예컨대, 맞춤형 기초생활보장제도 급여 체계 개편, 차상위 기준 상향 등의 삶의 영역에서 소득과 관련되는 정책

22) 본 연구에서는 사회통합의 일반적 개념과 영역에 기초하여 2절에서 사회통합지표를 제시하고 있다. 그러나 정책영역별로 사회통합지표는 더 세부적으로 재구성되어야 한다. 특히, 앞서 언급한 “사회갈등영향평가”를 위한 지표는 정책형성과정에 좀 더 초점을 두기 때문에, 2절에서 제시할 사회통합지표 영역과 상당히 다른 지표로 구성될 수 있다. 예컨대, 김동영 외(2010, p.45)는 갈등관리절차, 갈등관리결과, 사회통합영향의 세 단계별로 총12개의 세부 지표를 제시하고 있다.

들은 빈곤과 소득격차 해소 효과 등과 같은 사회경제적 안정성에 초점을 두고 지표가 개발되어야 할 것이다. 이에 비해, 정규직 고용관행 정착과 불합리한 차별 해소, 장애인에 대한 맞춤형 취업지원, 지방 대학과 수도권 대학 간 공정한 기회 분배 등의 정책에 대한 사회통합정책영향평가는 사회적 포용성을 평가하는 데 초점을 두고 지표가 개발되어야 한다. 탈북·다문화 학생에 대한 맞춤형 교육 실시, 외국인 기술 창업과 같은 정책은 사회적 역능성의 개발에 좀 더 중점을 두어 지표가 구성될 필요가 있다. 이와 같이, 평가 대상 정책 고유의 목적·목표에 부합하는 방식으로 구체적인 평가 지표가 구성되어야 하므로, 모든 정책들 평가할 수 있는 단일한 지표를 제시하는 것은 사실상 불가능하다. 다만 삶의 영역별·정책목표별로 포함되어야 할 주요 지표의 영역을 제시할 수 있을 뿐이다. 이에 대해서는 2절에서 구체적으로 논의할 것이다.

다. 평가 방법의 확정

평가의 방법은 평가 목적과 항목, 그리고 지표와 거의 동시에 결정되어야 한다. 평가의 방법도 정책의 대상 범위·예산·목적, 평가의 시점·목적 그리고 구성되는 지표에 따라 매우 다양할 수 있다. 먼저, 평가의 계량적 측정 가능성에 따라 질적 평가와 양적 평가로 구분될 수 있다. 정책형성과정에서 갈등이 예상되는 정책에 대한 갈등영향평가는 양적 방법보다는 질적인 방법, 특히 수요자와 공급자에 대한 심층면접 등의 방법이 주로 활용될 수 있다. 이에 비해, 사회경제적 안전성, 사회적 포용성 제고 등을 목적으로 하는 정책, 예컨대 국민기초생활보장제도, 기초연금 등 빈곤의 완화를 주로 하는 정책들의 경우 양적인 방법이 활용될 가능성이 많다. 자료의 수집방법을 기준으로 할 때, 인터뷰나 설문조사 등의 직접조사 방

법과 이미 수집된 자료를 활용하는 간접조사 방법이 있을 수 있다. 주로 정책 대상이 적고, 단기적인 프로그램인 경우 전자의 방법이 활용될 수 있으며, 정책 대상이 전국적이고, 장기적인 정책이나 제도인 경우 후자의 방법이 활용될 수 있다. 평가의 대상에 따라서도 만족도를 중심으로 한 평가와 효과를 중심으로 한 평가로 구분될 수 있다. 평가의 예산과 기간, 평가 후 결과의 활용도까지 염두에 두고 평가의 방법을 결정하는 것이 바람직하다.

라. 평가의 실시

사회통합정책영향평가의 목적, 항목, 지표, 방법까지 확정되면 평가 일정을 정하여 평가를 실시한다. 평가는 주관기관이 직접 실시할 수도 있지만, 객관성과 중립성을 담보하기 위해서는 사업과 직접적인 연관성이 없는 제3의 연구자 혹은 연구기관이 실시하는 것이 더 바람직하다.

마. 평가 결과의 권고

사회통합정책영향평가는 과거지향적 정책분석이 아니라, 환류를 염두에 둔 미래지향적 정책평가이다. 따라서 영향평가의 결과를 어떻게 활용할 것인지는 사전에 결정하는 것이 좋다. 평가 결과의 공개 여부와 환류 방식 등이 그것이다. 평가 결과는 내부적인 심의를 거친 후 관련부처 또는 위원회에 결과를 제공할 필요가 있다. 특히 지속사업의 경우, 평가 결과 정책의 개선이 필요한 부분에 대해 개선의 필요성, 근거, 개선 대안 등을 정리하여 권고하는 방식을 취할 수 있다.

제2절 정책성과 평가기준 및 지표

사회통합정책영향평가의 시점과 목적별로 정책평가의 영역과 중점 항목이 정해지면, 이에 대한 구체적인 평가 지표를 구성한다. 이때 정책영역별로 사회통합지표는 세부적으로 구성될 필요가 있다. 평가 대상 정책 고유의 목적·목표에 부합하는 방식으로 구체적인 평가 지표가 구성되어야 한다. 그러나 단일 연구에서 이들 평가지표를 모두 제시하기에는 제약이 있다. 이에 2절에서는 정책성과의 평가를 위한 평가기준과 이에 해당하는 평가지표를 개괄적으로 제시하고자 한다.

1. 정책성과의 평가기준

가. 정책성과 평가기준

정책성과 평가에서는 평가지표를 활용한다. 이때 개별 정책이 달성하고자 하였던 사업목표를 어느 정도로 달성했는지를 의미하는 목표대비 성과 달성률을 평가지표로 사용할 수 있다. 이때 특정한 정책은 그 사업 목표 자체가 사회통합에 기여할 수 있다²³⁾. 그러나 우리 사회에서 정책의 추진은 사회통합 수준 증진에 기여하지만, 그 정책 목표가 사회통합의 내용으로 구체화되기는 쉽지 않다.

이에 사회통합정책영향평가는 정책의 영역과 목적에 따라 평가지표를 제시하고, 해당 지표가 어느 정도 개선되었는지, 또는 정책이 해당지표 개선에 어느 정도 기여하였는지를 평가하는 방식을 취한다. 이에 따라 정

23) 이때 목표자체가 사회통합의 정도를 반영하는 지표로 구성될 수 있다. 예를 들어, 기초연금의 사업목표로 '노인빈곤율을 현재 대비 10%p 완화'와 같이 제시할 수 있다. 그러나 노인빈곤율은 노인의 경제상황 뿐 아니라 가족 구성 등에 의해서도 영향을 받을 수 있다.

책성과의 평가기준은 양적평가에 가깝다. 즉, 측정할 수 있는 사회적 현상을 평가의 기준으로 한다. 이에 비해서 갈등해결과 같은 과정에 더 주목하고자 하는 평가는 양적 방법보다는 질적 방법을 적용하는 것이 적절하며, 이때에는 앞서 <표 4-3>에 제시된 바와 같이 정책 형성 및 정책 집행 과정에 집중하여 평가하도록 한다.

정책성과를 평가하는데 사용하는 평가지표도 결국 사회지표의 하나가 된다. 사회지표는 지표 개발의 목적이나 필요성에 따라 다양하게 정의되고 있지만, 사회 상태를 측정하는 것을 목적으로 한다는 점에서는 동일하다. 사회지표는 사회 발전을 체계적으로 이해하며, 정책의 영향을 평가하기 위한 계량화 작업의 하나이다. 또한 여러 국제기구 또는 연구자에 의해 공통된 측정기준을 적용하여 생산한 지표는 국가 간 비교에 사용되기도 한다. 이 때 사회지표는 국가·사회 간 동질성 및 이질성을 계측하는 수단으로 사용된다. 사회지표는 사회구성원의 생활실태를 제시하여 정책 개발과 개선을 위한 기초 자료로 활용된다.

나. 평가지표 선정기준

사회통합정책영향 평가지표는 사회통합의 다차원적 개념과 속성을 고려하여 결정되어야 한다. 인간 삶의 다양한 영역에서 사회정책은 각각의 목적을 가지고 있다. 이런 이유로 사회통합정책영향평가의 지표는 구체적인 문제를 적시하면서도 포괄적인 지표로 구성되어야 한다. 사회통합 영역에서 지표는 가능한 포괄적이고 전체적인 지표에 집중한다. 그 외 개별 정책이 고유로 내세우는 사회통합에의 영향은 정책영향평가 단계에서 고려할 수 있도록 한다.

사회통합지표는 삶의 제 영역(소득, 고용, 교육, 건강, 주거, 가족, 금

용, 정보)의 다양한 현상이 전체로 결합될 수 있어야 한다. 그러나 통합정책의 평가 관점에서 보자면 여러 사회적 상황, 사회적 노력과 성과의 내용들을 부분적이며, 개별적인 차원에서 집중하여 접근할 수 있다. 즉, 전체로서 통합된 지표 구성을 크게 염두에 두지 않아도 될 것이다. 이런 점에서 사회통합정책영향평가의 지표는 정책 영역과 정책 목표를 구체화할 수 있는 형태가 바람직할 것이다.

〈표 4-4〉는 이를 고려한 사회통합정책영향평가의 평가 영역과 긍정적, 부정적 효과에 대한 배치틀이다²⁴⁾. 사회통합의 평가 영역은 사회구성원의 삶의 제 영역을 고려하여 선택하였는데, 고용, 소득/구매력, 주거, 건강과 사회적 보호, 영양, 교육, 문화, 정보/의사소통의 8개 영역으로 구분한다. 사회통합의 긍정적 효과는 사회통합정책의 목적이라고 할 수 있는 사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 역능성으로 제시하였다. 부정적 효과는 사회적 포용의 반대 개념으로 설정할 수 있으며, 격차의 확대와 사회적 배제로 구분한다. 이때 긍정적 효과의 반대 개념으로 단순화하여 부정적 효과를 접근하면 안 된다. 즉, 특정한 정책은 어떤 집단에게는 긍정적 효과를 보이지만, 다른 집단에게는 부정적 효과를 나타낼 수 있다. 이런 이유로 특정 정책에 대한 평가에서는, 그 대상이 되는 집단을 명확히 확인하고 각 집단에 적용될 수 있는 여러 요인을 감안해야 한다.

간단한 예를 들어 보면 다음과 같다. 청년연장제도는 중고령층 가정의 사회경제적 안전성을 제고하는데 상당한 기여를 할 것이다. 또한 일할 수 있는 능력이 있음에도 연령기준으로 인해 일을 멈추게 되는 문제를 해결한다. 또한 중고령층의 노동시장 접근성을 제고하기 위한 각종 보조적 수

24) 이 틀에서 긍정적 효과 부분에 배치할 수 있는 지표에 대해서는 〈표 4-5〉에서 제시하고 있으나, 부정적 효과 부분에 배치할 수 있는 지표는 본 연구에서 제시하지 않는다. 이는 개별 정책의 추진 과정에서 상대적으로 소외되는 집단이 각기 다를 수 있기 때문이다. 정책영향평가가 실제로 실시될 경우에는 이 부분 역시 적극적으로 개발해야 할 것으로 판단된다.

단이 활용되면서 사회적 포용성도 제고할 것으로 기대된다. 이에 더불어 각 개인에게는 보통의 정년 이후에도 일을 계속할 수 있는 형태로 직무능력 등을 개발할 것이며, 이는 각 개인의 역능성을, 사회 전체적인 관점에서는 사회의 역능성을 증진한다. 그러나 일부에서는 정년연장이 대기업 우선으로 확대 시행되면서, 오히려 중고령층 내에서 격차를 확대한다고 주장한다. 또 다른 일부에서는 정년연장으로 인해서 청년층의 일자리가 줄어들다는 우려를 표방한다. 이와 같은 예측가능한 부정적 효과의 규모를 사전에 진단하는 것도 필요하며, 이를 판단할 수 있는 지표를 배치하여야 한다.

〈표 4-4〉 사회통합 정책영향평가의 평가기준- 배치틀

사회통합 정책영역	긍정적 효과			부정적 효과	
	사회경제적 안전	사회적 포용	사회적 역능	격차의 확대 (불평등)	사회적 배제
고용					
소득/구매력					
주거					
건강과 사회적 보호					
영양					
교육					
문화					
정보/ 의사소통					

주: 정책영역은 삶의 영역과 관련되며, 긍정적 효과/부정적 효과는 정책 목적과 관련됨.

2. 정책성과의 평가지표

〈표 4-5〉는 사용가능한 정책성과 평가지표를 제시하고 있는데, 여기서는 각 정책에서 매우 특수할 수밖에 없는 부정적 효과 진단 지표는 제외하였다. 대부분의 지표는 3장의 선행연구 검토에서 제시하고 있는 지표를 배치하였다.

특정한 정책으로서 「시간선택제 일자리 활성화」 정책을 예로 들어본다. 비정규 고용 계약에 기반하여 일하고 있는 인구의 비율은 근로조건외 안정성과 관련된다. 그런데 시간선택제 일자리는 여러 가지 이유로 일하고 싶어도 할 수 없었던 이들을 노동시장으로 진출할 수 있는 계기를 마련한다. 이런 점에서 사회적 포용성의 제고에 기여할 수 있다. 각각 ‘비정규 고용계약 기반 근로 인구율’, ‘12개월 이상 장기실업률’ 등이 어떻게 변화하였는지를 이용한 평가가 가능하다.

〈표 4-5〉 정책영역과 정책목적을 고려한 성과지표

정책영역	정책목적		
삶의 영역	사회경제적 안정성	사회적 포용성	사회적 역능성
고용	<ul style="list-style-type: none"> -노동계약 기간 및 조건 변경 사전 고지기간 길이 -노동계약 종료 전 고지기간 길이 -비정규 고용계약 기반 근로 인구율 -육아휴직·병가 등의 이유로 휴직 및 노동시간 감소 가능 대상자 중 실제 실행률 -피고용자 10만명당 산재발생률 -정규근로자 주간노동시간 	<ul style="list-style-type: none"> -12개월 이상 장기실업률 -비자발적 비정규직 고용 및 임시직 비율 	<ul style="list-style-type: none"> -노조조직률 -단체협약 적용 범위 -피용자 중 근로기반 직업훈련 받는 비율 -노동인구 중 공공직업훈련 받는 비율 -노동인구 중 재취업훈련 참여 인구율 -일가족양립정책 시행 조직비율 -피용인구 중 일가족 양립수단을 실질적으로 사용하는 인구율

정책영역	정책목적		
삶의 영역	사회경제적 안정성	사회적 포용성	사회적 역능성
소득/구매력	<ul style="list-style-type: none"> -가구소득 중 건강주거·음식·피복 지출 비중 -생애주기적 사건들의 가구수준 빈곤 영향 -빈곤선 이상 생활수준 사람들의 자격에 의한 조건부급여 수급률 -소득분배율 -시장소득 및 가치분소득 기준 빈곤 -주요 소득원천별 인구분포 	<ul style="list-style-type: none"> -소득격차 해소 -성별 임금격차 해소 -이민자 임금격차 해소 -교육수준에 따른 임금 적정성 -고용안정성에 따른 임금격차 해소 -적정수준의 최저임금 	<ul style="list-style-type: none"> -장단기 가구부채 해소 -장단기 적정 가구지출수준 유지 -과다부채 가구 지원 -가구저축 지원 -사회보장 적정성 -소득 및 지출수준 만족 -재정 및 자산수준 만족
주거	<ul style="list-style-type: none"> -안정적 주거권 확보 인구율 -감춰진 가구 비율 -가구구성원당 사용 면적 -기본적인 생활여건 미구비 생활 인구율 -인구1만명당 범죄 피해자수 -평균이상 오염상태 노출 가구율 	<ul style="list-style-type: none"> -취약계층 주거보장 -노숙자 비율 -공공주택 이용을 위한 평균 대기기간 -공공주택 공급률 -신청자 대비 미공급률 및 퇴거율 -공공주택 질 	<ul style="list-style-type: none"> -주거 및 환경설계의 포용성 -가구 주거 관련 지출수준 -지역사회의 문화, 체육 인프라 구축
건강과 사회적 보호	<ul style="list-style-type: none"> -(강제적, 자발적) 건강보험 포괄성 -인구 1만명당 의사수 -1병원까지 평균 이동시간 -응급차량 평균 도착시간 -정신건강 수준 	<ul style="list-style-type: none"> -공공 1차의료보호 체계 이용 자격 인구율 및 이용률 -취약계층 의료서비스 이용가능성 -사회보장체계 포용성 -건강정보 개방성 	<ul style="list-style-type: none"> -기대수명 및 집단별 기대수명 격차 해소 -가구 의료비 지출수준 -공공의료비 및 사적의료비 지출 비율 -예방체계 마련 및 접근가능성
영양	<ul style="list-style-type: none"> -식료품 가격 안정 -적정한 영양공급 	<ul style="list-style-type: none"> -취약계층 영양섭취 -푸드뱅크 설치·운영 	<ul style="list-style-type: none"> -1인당 필요 칼로리 섭취 -BMI 적정수준 확보 -식료품 교육 접근 -아동 대상 식단교육 -유기농 식료품 접근

정책영역	정책목적		
삶의 영역	사회경제적 안정성	사회적 포용성	사회적 역능성
교육	<ul style="list-style-type: none"> -공교육 및 사교육 접근용이성 -고등교육 접근가능성 -교육시설의 확보 -신체적·심리적 폭력 예방 -학업중단 학생 비율 -국가평균순임금 대비 교육비 수준 -졸업 및 수료 후 1년 내 취업률 	<ul style="list-style-type: none"> -학교교육 참가율 및 고등교육 참가율 -취약계층 아동·청소년의 교육기회 확보 -장애아동·청소년 교육기회 확보 -사회적 이동성의 확보 -다문화 인구 친화적 교육체계 -인권교육 	<ul style="list-style-type: none"> -취학전/후 아동보호/보육 -적정 수준의 교육 관련 지출 비율 -학생 수 대비 적정 교사 수 확보 -학급당 적정 학생 수 유지
문화	<ul style="list-style-type: none"> -예술 종사자 소득수준 	<ul style="list-style-type: none"> -1만명당 공공 체육시설 -1만명당 공공 문화시설 -문화행사 빈도 및 가격 -전통 문화 보존 및 증진 -문화적 다양성 -타문화와의 교류 	<ul style="list-style-type: none"> -예술 종사 인구율 -가구당 문화생활 관련 지출 비율 -신문 및 도서구매율 -예술교육 접근성 -문화 관련 만족도
정보/의사소통	<ul style="list-style-type: none"> -언론의 자유 -의사표현의 자유 -미디어 다원주의 -정파 등에 의해 왜곡되지 않는 뉴스의 제공 -다양한 원천에 의한 뉴스의 제공 	<ul style="list-style-type: none"> -취약계층의 정보접근성 -인간존엄성을 훼손하는 미디어 감시 	<ul style="list-style-type: none"> -지식기반 사회이동 정도 -문해율 -미디어 이용가능성 -인터넷 접속가능성 -다양한 언어로 사회서비스 제공 정도 -무료변론, 상담, 안내센터 등 공공정보 이용가능성

자료: van der Maesen, et al. 2005, p.55 재인용; 정해식 2012; Council of Europe 2005, p.123~162 재구성

이상의 평가지표 중에서는 개별 지표들을 종합하여 생산하거나, 설문 조사 등을 통해 확보해야 하는 지표들이 있다. 사회통합정책영향평가 실시에 앞서 이와 같은 평가지표들이 필요한지를 검토하고, 필요하다면 사전에 이를 확보하기 위한 과정을 마련하는 것이 필요하다. 정책의 대상이 전국민이 아니라 소수에 국한될 경우에는 이들 집단을 대상으로 하여 만족도 조사 등이 실시될 필요도 있다.

제3절 소결

사회통합정책영향평가는 평가대상이 되는 정책의 목적과 평가의 목적 등에 따라서 절차와 지표가 세부적으로 재구성되어야 한다. 이에 따라 본 장에서는 이를 염두에 두면서, 일반적인 사회통합정책영향평가의 대상과 절차, 그리고 영역과 범위에 따른 평가지표를 제시함으로써 실제 사회통합정책영향평가를 실시함에 있어 참고자료로 활용할 수 있도록 하였다.

사회통합정책영향평가의 주체로는 국민대통합위원회를 상정할 수 있으며, 국민대통합 종합계획에 포함된 정책으로 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획이거나 시행 중 또는 시행이 완료된 정책이 우선적인 평가 대상이 된다. 정책영향평가는 평가대상을 선정하고, 평가 목적, 평가항목의 확정과 지표 개발을 하고, 평가방법을 확정한 후 평가를 실시하고, 평가결과를 권고하는 형태로 진행된다.

사회통합정책영향평가는 사회통합정책의 영역과 목적에 따라 주어진 평가기준에서 지표를 제시할 수 있다. 이때 정책의 영역은 삶의 제 영역의 다양한 현상을 반영할 수 있어야 한다. 이에 따라 본 연구에서는 세부 영역으로 고용, 소득/구매력, 주거, 건강과 사회적 보호, 영양, 교육, 문화, 정보/의사소통의 8개 영역을 제시하였다. 한편 정책목적은 긍정적 효과 측면에서 사회경제적 안전, 사회적 포용, 사회적 역능으로 구분하였으며, 부정적 효과 측면에서 격차의 확대와 사회적 배제로 구분하였다. 개별 정책은 대상집단에 따라서 각각 긍정적 효과와 부정적 효과를 가질 수 있으므로 이를 감안하여 지표를 구성하여야 한다.

본 연구에서는 기존 사회통합 논의 및 사회의 질 논의에서 측정지표로 제시한 지표들을 검토하고 이를 평가기준에 맞춰 배치하였다. 이는 평가 지표의 예시라고 할 수 있으며, 각각의 정책은 해당하는 정책목적과 영역

에서 관련 지표를 참고하여, 정책의 목적에 맞는 지표를 새롭게 구성하여 사용할 수 있다.

4장의 연구는 사회통합정책영향평가를 위한 전체적인 과정과 지표 선정의 과정을 제시하고 있다. 하나의 정책은 각 집단에 따라 다양한 방향의 영향력을 가진다. 이는 우리 사회 내의 균열지점이 다양해지면서 보다 복잡해진다. 따라서 사회통합정책영향평가를 실시함에 있어서는 정책형성과 정책집행, 정책성과를 고르게 확인할 수 있도록 노력해야 한다. 정책의 수립과정에서부터 통합성을 증진할 수 있어야 하며, 정책 목표와 내용 역시 중요하다. 또한 정책의 집행과정에서도 효율성과 적절성의 균형을 맞춰야 한다. 마지막으로 정책성과에 대한 평가가 필요하며, 본 장의 2절에서는 이들 정책성과에 대한 평가지표의 예를 제시하였다.





제5장

결론 및 함의

제1절 연구요약

제2절 사회통합정책영향평가를 위한 제언



제1절 연구요약

한국 사회는 사회통합의 상태 저하를 경험하고 있다. 각종 불안정성의 확대와 불균등한 위험 분담은 갈등의 씨앗이 되고 있다. 한편 우리 사회에서 사회적 균열은 복합적으로 배치되어 있다. 즉, 불안정, 불평등, 갈등이 단순한 현상으로만 나타나는 것이 아니고, 내부에서 다양한 역동을 보이고 있다.

이런 상황에서 사회통합 수준을 제고하기 위한 목적으로 각종 정책이 추진되고 있다. 낮은 사회통합은 정치적 불안정 요인으로 작용하며, 경제 성장의 긍정적 전망을 낮추고, 일부의 경우에는 공공지출을 증가시키는 요인으로도 작용한다. 이에 시장의 불균등한 분배를 개선하고, 사회적 자원에 대한 접근성을 제고하며, 개별시민의 역량을 강화할 계기를 마련함으로써 사회통합의 가능성을 높이고자 하는 다양한 정책이 추진 중에 있다.

그러나 한국 사회의 복합적 균열지점을 고려할 때, 사회정책이 통합에 영향을 미치는 방향성과 정도는 명확하지 않다. 한국의 낮은 통합수준을 인식하고, 이에 대응하기 위한 범정부적 정책 추진이 진행 중에 있는데, 그 성과를 확대하기 위해서는 이들 정책의 효과를 사전에 진단하고, 그 과정과 성과를 평가할 필요가 있다. 이에 사회통합정책영향평가의 개념을 정의하고, 정책평가를 위한 지표를 개발하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

본 연구는 모두 5개의 장으로 구성하여, 2장에서는 정책영향평가에 대한 이론적 고찰을 실시하고, 3장에서는 정책영향평가의 관점에서 사회통

합의 개념, 범위와 영역을 구체화하였으며, 4장에서는 사회통합 지표의 선정 기준, 정책과정에 대한 평가기준 및 지표, 정책성과에 대한 평가기준 및 지표를 제시하였다.

2장에서 국내·외의 다양한 정책영향 방법 및 사례의 검토 결과, 사회통합정책 영향평가에 적합한 평가방식은 적합성 평가, 과정평가(집행평가), 성과평가로 요약되었다. 먼저, 프로그램의 목표가 사회정책적 관점에서 바람직한지를 평가하는 적합성 평가가 필요하다. 이를 위해서는 사회통합이 무엇인지를 확인하고, 대상 정책이나 프로그램이 사회통합에 부합되는지를 판단하여야 한다. 그리고 과정평가와 성과평가가 이루어져야 하는데, 사회통합의 관점에서 보면 이 중 과정평가가 더 중요하다고 판단하였다. 정책과정이 합리적이고 투명한 경우 사회통합이 증진될 수 있기 때문이다. 이런 점에서 보자면 과정에 대한 평가는 정책의 추진 과정에서 직접적으로 사회적 자본, 사회적 신뢰의 형성에 영향을 미친다. 이에 비해서 성과평가는 그 자체로서는 매우 중요하지만, 사회통합정책 영향평가에 적용하는 데는 일정정도 한계를 지니는 것으로 판단하였다.

평가적 과정으로서의 영향평가를 지향하는 본 연구에서 사회통합정책 영향평가기준을 제시하는 것을 주된 연구목적으로 한 이유이다. 사회통합정책의 경우에는 평가대상 정책이나 사업이 매우 다양할 수밖에 없으므로, 각 평가기준이 포괄적인 영역에서 정책이나 사업의 특성을 담아낼 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이는 구체적인 정책을 기반으로 한 정책 목적을 설정하기보다는 하나의 사회적 목적으로서 정책목적의 설정을 요구한다.

3장에서는 사회통합정책영향평가의 영역과 범위를 규정하고자 하였다. 기존의 사회통합에 대한 논의에서는 사회적 배제와 사회적 자본 개념을 바탕으로 한 설명이 많았다. 소득 영역, 노동시장의 영역, 교육의 영

역, 건강의 영역 등에서 사회적으로 적절한 수준의 보장을 받지 못하고 있는 사람의 비율이나, 그 상황을 나타내는 지표를 이용하여 사회적 배제의 수준을 나타내고 있다. 이와는 달리 사회적 자본에 대한 부분은 신뢰, 참여, 네트워크와 같은 형태로 구성된다. 이때 참여의 영역, 또는 네트워크의 영역은 사회적 배제에서도 나타나는 하위 영역이다. 사회통합은 ‘격차, 불평등 및 사회적 배제 축소’와 ‘사회적 자본의 강화’라는 목적으로 축약할 수 있다. 또한 ‘절대적 박탈’과 ‘상대적 격차’라는 관점에서 접근할 필요도 있다.

영향평가의 목적에서 보면, 주어진 사회를 설명하는 것을 넘어서서 바람직한 사회를 상정하는 것, 즉 사회발전의 목표를 상정할 필요가 있다. 이에 따라 ‘사회의 질’ 접근을 추가적으로 살펴보았다. 이에 따라 본 연구에서는 사회통합의 정책목표를 ‘사회의 질’ 논의에서의 사회발전의 목표로 상정한다. 이때 ‘사회적 응집성’은 사회발전의 목표이기는 하지만, 정책성과평가의 대상이라고 보기에는 힘들다. 앞서 2장에서 설명한 바와 같이 이를 평가의 대상 영역으로 고려하고자 한다면 과정 평가에 포함시켜야 할 것이다. 사회적 응집성의 분야는 주어진 사회의 현상을 설명하는 것이며, 이에 영향을 미치는 것이 ‘사회경제적 안전성’, ‘사회적 포용성’과 ‘사회적 역능성’이라고 보았다. 이런 점에서 기존 사회통합 수준에 대한 측정에서 주로 주목하였던 ‘사회적 응집성’ 또는 ‘사회적 결속’ 보다 확대하였을 때 ‘사회적 자본’의 영역은 정책영향의 성과평가 대상이 되는 힘들다. 오히려 사회적 역능성의 측면에 집중할 필요가 있다.

각종 사회정책은 모두 사회통합정책영향평가의 대상이 될 수 있다는 점에서 사회통합정책영향평가의 대상을 구체화할 필요가 있다. 8가지 삶의 영역-고용, 소득/구매력, 주거, 건강과 사회적 보호체계, 영양, 교육, 문화, 정보/의사소통을 정책 평가의 영역으로, 이들 정책영역에서 고려할

수 있는 정책목적으로는 다시금 앞서의 ‘사회의 질’ 개념을 도출하였다.

4장에서는 일반적인 사회통합정책영향평가의 대상과 절차, 그리고 영역과 범위에 따른 평가지표를 제시함으로써 실제 사회통합정책영향평가를 실시함에 있어 참고자료로 활용할 수 있도록 하고자 하였다. 사회통합정책영향평가의 주체로는 국민대통합위원회를 상정할 수 있으며, 국민대통합 종합계획에 포함된 정책으로 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행할 계획이거나 시행 중 또는 시행이 완료된 정책이 우선적인 평가대상이 된다. 정책영향평가는 평가대상을 선정하고, 평가목적, 평가항목의 확정과 지표 개발을 하고, 평가방법을 확정된 후 평가를 실시하고, 평가결과를 권고하는 형태로 진행된다.

사회통합정책영향평가는 사회통합정책의 영역과 목적에 따라 주어진 평가기준에서 지표를 제시할 수 있다. 이때 정책의 영역은 삶의 제 영역의 다양한 현상을 반영할 수 있어야 한다. 이에 따라 본 연구에서는 3장에서 검토한 8개 영역을 제시하고, 정책목적으로는 긍정적 효과 측면에서 사회경제적 안전, 사회적 포용, 사회적 역능으로 구분하였으며, 부정적 효과 측면에서 격차의 확대와 사회적 배제로 구분하였다. 개별 정책은 대상집단에 따라서 각각 긍정적 효과와 부정적 효과를 가질 수 있으므로 이를 감안하여 지표를 구성하여야 한다.

한편 본 연구는 기존 사회통합 논의 및 사회의 질 논의에서 측정지표로 제시한 지표들을 평가기준에 맞춰 배치하였다. 이는 평가지표의 예시라고 할 수 있으며, 각각의 정책은 해당하는 정책목적과 영역에서 관련 지표를 참고하여, 정책의 목적에 맞는 지표를 새롭게 구성하여 사용할 수 있을 것이다.

제2절 사회통합정책영향평가를 위한 제언

사회통합의 상태 저하를 경험하고 있는 한국사회에서 사회통합정책영향평가의 필요성은 명확하다. 포괄적인 정책영역을 구체화하고, 이를 평가하는 지표체계를 제시하였음에도 정책영향평가제도의 실제 도입과 실행은 쉽지 않을 것이다. 그 이유로는 먼저, 사회통합의 실태를 파악하고 문제 상황을 개선하기 위해 정책을 연계·조정하는 업무는 각 중앙부처 또는 지방자치단체의 입장에서 추가적인 업무 부담이 될 수 있다. 다음으로, 대개의 정책이라는 것은 도입 단계에서 특정 수혜집단을 상정하고, 이를 구체화하기 때문에 그 외의 집단에 미치는 정책의 효과를 감안하는 것은 추가적인 연구·행정의 부담이 된다. 또한 이를 감안하게 되면 정책의 초점이 분산되면서 이의 도입 및 추진 동력이 약화된다는 문제도 있다. 마지막으로, 업무 부담을 경감하기 위한 목적으로 정책영향평가의 업무 상당부분은 국민대통합위원회의 역할로 규정하더라도, 이에 필요한 자료 제출 등의 업무는 고스란히 해당 부처의 업무가 될 것이다. 이 경우에는 자료 제출의 지연 등으로 인해서 법령의 도입, 정책 추진 성과의 평가가 제도의 시행과 상당한 기간을 두고 이뤄질 수 있다. 또한 정부부처가 직접적으로 실시하는 평가가 아닌 경우에는 평가 결과가 정책 개선에 반영되는 환류의 과정이 적절히 수행되지 않을 수 있다. 이런 이유로 인해서 평가 결과의 환류를 통해 현장의 생생함을 유지 못하는 죽은 평가가 될 수도 있다.

그럼에도 사회통합정책영향평가가 목적하는 바가 평가 체도를 도입하여 우리 사회에서 관련 정책이 어느 정도 사회통합에 기여하고 있는지, 그리고 미진한 부분은 무엇인지를 확인하고자 하는 것이었음을 잊어서는 안 된다. 이런 점에서 사회통합정책영향평가가 성공적으로 안착하기 위

한 몇 가지 과정이 필요하다.

첫째, 사회통합에 대한 모니터링이 이뤄져야 한다. 사회통합정책의 추진, 평가에서는 사회통합의 실태를 정확하게 파악하는 것이 중요하다. 본 연구에서 제안한 사회통합 성과평가 지표는 사회통합의 상태를 일부 반영한다. 이와 같은 지표를 통해서 종합적인 사회통합 지수를 구성할 수 있다. 지수의 변화, 개별 지표와 지표의 관계에서 보내는 신호를 주기적으로 모니터링해야 한다. 여기서 발생하는 이상 신호가 보내는 경고를 주의 깊게 받아들일 필요가 있다. 모니터링을 통해서 문제영역을 파악하면, 이 영역에서 사회적 위험을 경험하고 있는 위기 집단을 구체화하는 단계로 진입할 수 있다. 사회통합 지표는 우리 사회 구성원의 삶의 제 영역을 포괄하고 있으므로, 이를 통한 진단이 가능할 것으로 기대된다. 한편, 사회통합에 대한 모니터링을 통해서 정책 방향도 일부 제시할 수 있다. 최근 복지 확대 과정에서는 국민의 우선적 복지 욕구에 집중하는 것이 필요하다. 복지에 필요한 재워 마련의 여건과 기반이 충분하지 않은 상황에서는 우선적 복지 욕구 중심으로 대응할 필요가 있다. 사회통합 상태에 대한 모니터링을 통해서, 국민들의 미해결된 중요한 복지 영역을 확인할 수 있다.

둘째, 사회통합과 관련된 가장 대표적인 정책을 우선하여 선정하고, 이 정책을 집행하고 있는 정부부처를 대상으로 하여 시범사업을 실시할 필요가 있다. 이때 우선하여 선정하는 정책의 영역은 앞서 사회통합 모니터링을 통해서 상태가 급격히 악화되는 영역을 선정하는 것도 가능하다. 시범사업을 통해서 사회통합정책영향평가의 필요성을 다시금 역설할 수 있으며, 사회통합정책영향평가의 가능성을 진단할 수 있다. 사회통합정책영향평가는 어떤 정책의 성과가 '뛰어나다' 또는 '뒤처진다'를 평가하고자 함이 아니다. 물론 정책이 달성하고자 하였던 성과를 도출하고, 그 성

과를 평가하는 정량적 평가는 반드시 필요하다. 그러나 정량적 평가와 더불어 정성적 평가, 과정에 대한 평가도 진행된다. 이를 통해서 정책의 추진 과정 전반을 진단할 수 있는 기회가 제공된다. 시범사업의 성과를 바탕으로 정책을 집행하는 각 부처는 정책의 전반적 추진 과정을 진단하고자 하는 목적으로 정책영향평가의 실시를 기획할 수 있다.

사회통합정책영향평가의 시범사업 실시를 위해서는 국민대통합위원회의 적극적 역할이 필요하다. 현재 국민대통합위원회는 ‘국민통합에 관한 조사·연구 및 모니터링에 관한 사항’에 대해서 대통령의 자문에 응하도록 규정되어 있다(「국민대통합위원회의 설 및 운영에 관한 규정」, 대통령령 제25751호). 국민통합에 대한 정책 모니터링은 정책을 집행하는 주무 부처 및 기관의 요청이 있지 않더라도 실시할 수 있다. 지금까지 사회통합을 위한 전략과 정책은 각 정부마다 실시된 바 있다. 그러나 이 경우에 관련 법령으로 구체화되지 않은 평가는 쉽게 도입되지 못하였다.

정책영향평가가 성공적으로 도입·실시되기 위해서는 몇 가지 조건이 필요한 것으로 보인다. 이런 조건은 정책영향평가에 대한 두 개의 선행 사례를 통해 확인할 수 있다. 각각은 ‘저출산·고령화 영향평가제도 도입 방안’(이삼식 외 2007)과 ‘문화영향평가 실행을 위한 기초연구’(김효정 2013)이다. 「저출산·고령사회기본법」에서는 ‘저출산·고령사회 기본계획의 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고, 그 결과를 저출산·고령사회 정책에 반영하도록’ 규정하고 있다. 그러나 「저출산·고령사회기본법」에서는 영향평가를 구체화하고 있지 않아 관련 영향평가가 도입되지 못하고 있다. 이에 법령이나 제도 및 정책 등이 저출산·고령화에 부정적인 요인을 포함하고 있는지를 평가하기 위한 목적으로 저출산·고령화평가제도를 도입하고자 하였으나, 실제 시행에 이르지 못하고 있다. 이에 비해서 2013년 12월 30일 제정된 「문화기본법」에서는 ‘문화영향평가’를 법령에

명시하고 있다. 이에 따라 시행령에서는 문화영향평가에 대한 세부적인 내용을 구체화하고 있다. 사회통합정책영향평가는 근거 법령이 있는 것이 아니기 때문에 평가제도의 도입은 두 사례보다 더 어려울 것으로 예상된다. 그럼에도 체계적이고 중장기적인 관점에서 사회통합 종합계획을 수립하고, 각 부처와 관련 기관의 사회통합 관련 정책을 취합하고, 그 세부 내용을 조정하며 효과성을 평가하는 일은 필요하다. 정부위원회가 가지는 한계가 있지만 국민대통합위원회가 정책자문 또는 정책 제언의 형태로 평가를 수행하는 형태로 시범적 실시가 필요할 것이다.

사회통합정책영향평가는 사회통합의 조건 및 상태 저하가 우려되는 한국 사회에서 도입할 필요성이 충분히 갖춰졌다. 이와 관련하여 본 연구에서 제시하고 있는 사회통합정책영향평가는 전반적인 도입방안에 대한 내용은 국내·외의 여러 영향평가와 근본적으로 동일한 속성을 지니고 있다. 다만, 사회통합의 범위가 방대하고 해당하는 정책의 영역에 따라 평가의 기준이 되는 지표가 다양하기 때문에 본 연구에서는 이들 지표에 대한 제시를 우선하였던 것이다. 다른 영향평가와 내용이 크게 차이하지 않는다는 것은 사회통합정책영향평가의 도입, 그리고 성패는 실시 목적을 구체화하고, 실시한 결과를 어느 정도로 잘 활용하느냐에 따라 결정될 것이다. 사회통합정책영향평가를 도입하고 실시하는 단계 이전에 여러 유관 기관이나 시민사회단체 등을 대상으로 사회통합정책영향평가의 필요성을 설명하고, 이에 대한 각계의 공감대를 형성하는 작업이 필요할 것이다. 이를 통해서 사회통합정책영향평가가 필요하며, 그 결과를 우리 사회가 어떻게 수용하고 문제 상황을 개선할 것인지에 대한 협의가 필요하다.

참고문헌 <<

- 국민대통합위원회(2014). 국민대통합의 비전.
<http://www.pcnc.go.kr/main.do>에서 2014.11.3.인출.
- 김승권 외(2007). 저출산·고령사회 성과관리 체계구축 방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강신욱, 김안나, 박능후, 김은희, 유진영(2005). 사회적배제의 지표개발 및 적용 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 전지현, 박수진(2011). 한국 사회통합지표연구(II), 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 강신욱, 이현주, 김석호, 박수진, 박은경(2012). 사회통합지수 개발 연구. 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 김동영, 김영욱, 박수선(2010). 한국사회 갈등의 영향 평가 모형 개발. 사회통합위원회.
- 김선희, 천현숙, 서연미, 윤윤정 외(2008). 국토관리분야의 사회적 자본 확충방안 (1): 사회적 자본 영향 요인 분석. 국토연구원.
- 김효정(2013). 문화영향평가 실행을 위한 기초연구. 한국문화관광연구원.
- 노대명, 강신욱, 전지현(2010). 한국 사회통합지표 연구(I), 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 노대명, 이현주, 강신욱, 강은정, 전지현, 이은혜(2009). 사회통합을 위한 과제 및 추진전략, 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 노대명(2009). 사회통합의 현황과 향후 정책과제. 보건복지포럼, 2009.04, pp.6-19.
- 노화준(2006). 정책평가론. 파주:법문사.
- _____(1986). 프로그램 이론 형성으로서의 정책영향평가, 행정논총, 24(1), pp.47-64.

- 문진영, 김진옥, 신영전, 은수미, 홍인옥(2008). 사회권 지표개발을 위한 기초연구. 국가인권위원회.
- 문진영(2004). 사회적 배제의 국가간 비교연구:프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로. 한국사회복지학, 56(3), pp.253-277.
- 박명호, 오완근, 이영섭, 한상범(2013). 지표를 활용한 한국의 경제사회발전 연구: OECD 회원국과의 비교 분석, 경제학연구, 61(4), pp.5-35.
- 방하남, 이영면, 김기현, 김한준, 이상호(2007). 고용의 질: 거시·기업·개인수준에서의 지표개발 및 평가. 한국노동연구원.
- 사회통합위원회(2012). 사회통합위원회 2012년 연례보고서. 사회통합위원회.
- 서문희, 안현애, 이삼식(2003). 아동권리지표 개발에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 심창학(2001). 사회적배제 개념의 의미와 정책적 함의 비교관점에서의 프랑스를 중심으로. 한국사회복지학, 44, 00.178-208.
- 여성가족부(2014). 2014년 성별영향분석평가 지침. 여성가족부.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 김문길, 정해식, 우선희 외(2014). 국민대통합종합계획. 서울:국민대통합위원회·한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 김문길, 정해식, 우선희, 김성아(2013). 국민통합의식에 관한 연구. 서울:국민대통합위원회.
- 이동원, 박준, 강민형, 채승병, 최홍(2009). 사회적 자본 확충을 위한 정책과제. 삼성경제연구소.
- 이삼식, 정경희, 신윤정, 박종서, 안선덕, 김필숙(2007). 저출산·고령화 영향평가 제도 도입방안. 저출산·고령사회위원회·보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이상원(2013). 고용영향평가 강화방안 연구: 고용영향평가 지침. 인하대학교·고용노동부.
- 이윤식, 우윤석, 이원희(2007). 영향평가의 합리성 제고를 위한 통합영향평가체계 구축방안 연구. 정책분석평가학회보, 17(1), pp.29~60.
- 이종수(2009). 행정학사전, 서울:대영문화사, p641.
- 이태진 외(2008). 사회현황 및 사회정책지표 체계개발에 관한 연구. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.

- 이희길, 신지성(2010). 사회지표 개편 기초연구, 통계개발원.
- 임상규(2012). 사회갈등, 사회통합에 대한 실태조사. 서울:한국행정연구원.
- 장용석, 박명호, 강상인, 오완근, 이영섭, 한상범 외(2010). 한국 경제·사회 선진화의 조건(II)-통합사회지표. 경제·인문사회연구회.
- 전용석(2012). 고용영향평가 경과보고. 고용영향평가 발전방안 모색을 위한 학술대회 자료집, pp. 3-9. 2012년 12월 17일, 서울 63빌딩 컨벤션센터.
- 정주택, 김종래, 김중호, 문영세, 이대희, 이성우 외(2007). 정책평가론. 법문사.
- 정해식(2013). OECD 주요 국가의 사회의 질 수준에 관한 비교 연구. 사회복지정책, 40(3), 233-268.
- _____ (2012). 사회의 질(SQ), 그 측정과 적용에 관한 비교사회정책 연구 - 복지국가와 국민행복을 중심으로. 박사학위논문, 사회복지학과, 서울대학교.
- 정해식, 안상훈(2011). 사회의 질 하위 영역간의 관계에 관한 연구: 사회경제적 안전성과 사회적 응집성을 중심으로. 사회복지연구, 42(2), pp.205-233.
- Bauer, R. A. (Ed.). (1966). *Social Indicators*. Massachusetts: The M.I.T. Press.
- Beck, W., van der Maesen, L. J. G., Thomese, F., Walker, A. (2001). *Social Quality: A Vision for Europe*. Hague: Kluwer Law International.
- Beck, W., van der Maesen, L. J. G., Walker, A.(1997). *The Social Quality of Europe*. Hague: Kluwer Law International.
- Berger-Schmitt, R. (2000). Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement. *EuReporting Working Paper*, No.14. Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA).
- Berger-Schmitt, R., Noll, H.-H. (2000). Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators. *EuReporting Working Paper* No.9. Centre for Survey Research

and Methodology(ZUMA).

Bourdieu, P.(1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Eds),
Handbook of theory and research for the sociology of education
New York: Greenwood Press, pp. 241-258.

Burchardt, T., Le Grand, J., Piachaud, D. (1999). Social Exclusion in
Britain 1991—1995. *Social Policy & Administration*, 33(3),
227-244.

Canadian Council on Social Development(2000). Social Cohesion in
Canada: Possible Indicators,

<http://www.ccsd.ca/pubs/2001/si/sra-543.pdf>에서 2014. 10. 1 인출.

Chan, J., To, H.-P., Chan, E. (2006). Reconsidering Social Cohesion:
Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical
Research. *Social Indicators Research*, 75(2), 273-302.

Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital.
American Journal of Sociology, 94, 95-120.

Council of Europe(2010). *New Strategy and Council of Europe Action
Plan for Social Cohesion*.

_____ (2005). *Methodological guide: Concerted
development of social cohesion indicators*.

_____ (2004) *A New Strategy for Social Cohesion*

Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot?
Some empirical evidence. In P. A. David, M & W. Reder(Eds.),
*Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honour
of Moses Abramowitz*. New York: Academic Press, pp.89-125.

European Commission(2014). Impact assessment.

http://www.ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm
2014. 10. 15 인출.

_____ (2004). *Third Report on Economic and Social*

- Cohesion: A new partnership for cohesion-convergence competitiveness cooperation.* Commission of the European Communities.
- _____ (2001). *Second Report on Economic and Social Cohesion.* Commission of the European Communities.
- _____ (1996). *First Cohesion Report 1996.* Commission of the European Communities.
- European Committee for Social Cohesion(2000) *Strategy for Social Cohesion*
- European Union(2010) *Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: Investing in Europe's Future.* European Union.
- _____ (2007). *Fourth Report on Economic and Social Cohesion: Growing Regions, growing Europe.* European Union.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity.* New York: The Free Press.
- Grootaert, C., van Bastelaer, T.(2001). Understanding and Measuring Social Capital: A synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative. *Social Capital Initiative Working Paper*, 24. The World Bank.
- Herrmann, P.(2005). Empowerment: The Core of Social Quality. *European Journal of Social Quality*, 5(1/2), pp.289-299.
- _____ (2004). Empowerment - processing the processed. *Paper presented at the European Network on Indicators of Social Quality*, Amsterdam.
- Love, Arnold(2004). Implementation Evaluation. In Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry, Kathryn E. Newcorner(Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* 2nd ed., San Francisco: Jossey-

- Bass, pp.63~97.
- Nagel, Stuart S.(1982). Introspection, Deduction and Guesswork in Policy Evaluation. *Evaluation Review: A Journal of Applied Social Research*, Vol. 8, No.3. pp.413-423.
- Nijkamp, P., Vindigni, G.(2003). Impact assessment of qualitative policy scenarios. *Management of Environmental Quarterly* 14(1), pp.108-133.
- OECD(2013). *Strengthening Social Cohesion in Korea*. Paris: OECD Publishing.
- _____(2011). *Perspectives on Global Development 2012: social cohesion in a shifting world*. Paris: OECD Publishing.
- _____(2010). Earnings: Gross earnings: decile ratios. http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/earnings/gross-earnings-decile-ratios_data-00302-en/ 에서 2014. 4. 14 인출.
- _____(2001). *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*. SIGMA Papers No. 31. OECD.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Patton, Michael Quinn(1979). Evaluation of Program Implementation. In Lee Sechrest et al.(eds.), *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 4, Beverly Hills: Sage Publications, pp.318-346.
- Pierson, J. (2002). *Tackling Social Exclusion*. London: Routledge.
- Poister, Theodore H.(2003). *Measuring performance in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Porter, A., Rossini, F., Carpenter, S. and Roper, A.(1980). *A Guidebook for Technology Assessment and Impact Analysis*. NY:North Holland.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in*

- modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Social Protection Committee(2001). *Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion*.
- The Interorganizational Committee(2003). Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(3), 231-250.
- UN · ECLAC. (2007). *Social Cohesion: Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: United Nations.
- van der Maesen, L., Walker, A., Keizer, M. (2005). Social Quality The Final Report. *European Network Indicators of Social Quality - ENIQ* -. European Foundation on Social Quality.
- Walker, A., Wigfield, A.(2004). The Social Inclusion Component of Social Quality. *Paper presented at the The European Network on Indicators of Social Quality*.
- Wholey, J. S. et al.(1976). *Evaluation Policy*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Woolcock, M., Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225-249.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27(2), 151-208.

