

가족영향평가 도입방안 탐색연구*

Exploratory Research on the Introduction of Family Impact Analysis

이현아(Hyunah Lee)

Center for Family-School Partnership Policy Research, Research Institute of Human Ecology, Seoul National University

Abstract

The aim of this study is to suggest the introduction of family impact analysis. Family impact analysis is needed to evaluate family policies from the family perspective. This study deals with the definition of family impact analysis and the cases of other impact analysis, such as gender impact assessment and employment impact analysis. In addition, this study suggests the introduction of family impact analysis with evaluation methods, evaluation indicators, and evaluation processes. Evaluation methods are divided into self-assessment and specific-assessment. Evaluation indicators need to be developed based on the family strength. This research also suggests the securing of family time as a basic assessment indicator. The evaluation processes consist of object selection, assessment, evaluation report, and policy improvement. Finally, this study suggests that family impact analysis is a strong strategy for promoting family-friendly policies. In order to introduce family impact analysis in a more systematic manner, further studies on the standards of assessment, formation of research institutions, and the legislative system will be necessary.

주제어(Keywords) : 가족영향평가(family impact analysis), 가족관점(family perspective), 가족정책(family policy)

I. 서론

2004년 ‘건강가정기본법’(2004. 2. 9.)이 통과되면서 가족정책이 명시적인 하나의 정책영역으로 자리잡았다. 그 후 ‘가족친화사회환경조성에 관한 법률’(2007. 12. 14), ‘다문화가족지원법’(2008. 3. 21) 등 가족정책관련 법이 제정되고, ‘한부모가족지원법’, ‘남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률’ 등이 전면 개정되면서 가족정책의 제도적 기반이 마련되었다.

과거 가족정책은 모자가정 등 요보호가정을 대상으로 한 복지적, 사후적 접근 중심으로 이루어졌으며, 가족문제를 사회적 영역으로 보고 개별가족이 알아서 해결하도록 하였다. 가족해체, 저출산 등 가족문제가 사회적 이슈가 되면서 가족

에 대한 관심과 가족문제를 해결하기 위한 노력이 본격화되면서 건강가정기본법이 제정되었고, 이를 계기로 중앙정부 및 지자체내에 가족정책을 담당하는 부서가 새롭게 만들어지고, 그 전달체계로 전국에 건강가정지원센터가 생기게 되었다.

건강가정기본법에서 명시하고 있는 가족정책은 문제가족에 대한 사후치료적 접근 뿐 아니라 사전예방적 관점에서 가족의 건강성과 역량강화를 더 주요한 정책목표로 설정하고 있다. 이런 점에서 가족정책은 문제가족을 위한 사후치료에서부터 보편적 가족을 위한 사전예방적 관점을 아우르는 매우 포괄적이고 광범위한 정책영역이라 할 수 있다.

가족정책연구의 대표적인 학자인 Kamerman 외는 가족정책을 정부가 가족에게 그리고 가족을 위해 행하는 모든 활

Corresponding Author : Hyunah Lee, Center for Family-School Partnership Policy Research, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul, 151-742, Korea Tel: +82-2-880-2630, Fax: +82-2-880-2630, E-mail: leehyun@snu.ac.kr

* 이 논문은 2011년 여성가족부에서 발주한 ‘가족정책 성과평가 및 가족정책 과제 개발’ 연구의 자료를 일부 사용하였음.

동으로 정의하였고[6], Zimmerman은 가족의 안녕과 복지를 다른 가치보다 최우선적인 정책목적으로 선택하고, 가족과 관련시켜 정책을 바라보는 하나의 관점인 동시에 모든 가족 관련 프로그램들을 포괄하는 하나는 영역이라고 정의하고 있다[18]. 이들의 정의에 종합해보면 가족정책은 가족과 관련된, 가족을 위해 행해지는 정책으로 개념화되기도 하고, 또 한편으로는 가족관점(family perspective)을 가지는 정책으로 개념화되기도 한다.

정책과정에서 가족관점(family perspective)을 가진다는 것은 가족을 단위로 고려하고, 가족의 건강성과 역량을 강화하는 방향으로 정책을 입안하고 시행한다는 것이다. 우리나라의 경우, 건강가정기본법이 제정된 이후 제1차 건강가정기본계획(2006~2010), 제2차 건강가정기본계획(2011~2015)이 수립되고 시행됨으로써, 사회전반의 정책에 대한 가족관점이 강화되었다고 볼 수 있다.

제1차 건강가정기본계획이 끝난 시점에서 그 성과와 한계점을 살펴보면, 우선 성과로는 가족문제에 대한 사회적 인식이 제고되고, 통합적 가족정책 추진의 제도적 기반이 마련되고, 다양한 가족에 대한 지원이 확대되고, 가족지원사업의 인프라가 구축되었다는 점을 들 수 있다. 하지만, 가족의 보호기능이 보다 효과적으로 작동할 수 있도록 사회적 지원의 지속적 강화가 필요하고, 남성의 가사 및 육아참여확대를 위한 다양한 지원정책의 강화가 필요하고, 다양한 가족에 대한 정책범위가 제한적이고 수요자의 욕구를 반영하지 못한다는 한계가 지적되었다. 또한 가족친화적 사회환경조성을 위한 법적 근거가 마련되었음에도 불구하고 가족친화사회환경 구축의 가시적 성과가 미흡하고, 건강한 가족문화 조성과 관련한 정책추진방식이나 세부사업의 조정이 필요하며, 가족정책전달체계간의 기능조정과 통합, 가족정책의 총괄, 조정 체계정비 등의 문제가 한계점으로 지적된 바 있다[4].

이에 가족관점을 강화하기 위한 가장 강력한 수단으로서 가족영향평가(Family Impact Analysis)를 도입할 필요가 있다. 사실 2005년 여성가족부의 가족정책 비전 및 추진과제에서 가족정책의 효과적인 실행을 위해서 가족관점에서 정책이 가족에 미치는 영향을 평가하는 가족영향평가의 필요성이 제기된 바 있었다. 그러나 그 이후 실질적으로 가족영향평가제도의 도입에 대해서 논의한 바는 없었다. 2011년부터 새롭게 시행되는 제2차 건강가정기본계획의 수립과 함께 이제 본격적으로 가족친화사회구축의 제도적 기반으로서 가족영향평가 제도를 도입할 필요가 있다. 하나의 새로운 제도를 도입한다는 것인 쉬운 일이 아니며, 또한 그 필요성만 가지고 선불리 도입해서도 안된다. 가족정책의 목표를 달성하는 효과적인 수단으로 기능하는 가족영향평가제도를 도입하기 위해서는 제도시행 이전에 충분한 논의와 준비가 필요

하다.

이하에서는 가족영향평가의 개념을 살펴보고, 현재 우리나라에서 시행되고 있는 여타 다른 영향평가의 사례를 살펴봄으로써 가족영향평가 도입을 위해 고려해야 할 사항을 살펴본다. 이를 통해 가족영향평가의 체계적 도입을 위해 가족영향평가의 기준과 방법, 절차 등 구체적인 도입방안을 제안해본다.

II. 가족영향평가의 개념

가족영향평가(Family Impact Analysis)는 가족정책의 영향이 어떠한지를 평가하는 것으로, 가족정책 시행으로 가정의 건강성이 얼마나 향상되었는가를 평가하는 것이다. 즉, 정책에 가족친화적 관점을 도입하고 그 영향을 사정하기 위한 평가체계라고 할 수 있다.

기본적으로 정책평가는 정책내용, 집행 및 집행의 결과와 그 파급력을 파악하기 위한 체계적이고 객관적 접근방법을 응용하는 과정으로서, 정책의 가치를 사회적으로 판단하는 과정으로 이해할 수 있다. 객관적인 정책평가는 다음과 같은 특징을 가진다 일반적 분석과정과 달리 정치적 또는 행정적으로 계획된 사회변화를 위한 정부 개입 활동을 분석대상으로 한다. 또한 정책추진 과정에서 집행, 산출, 산출결과 및 그 영향, 파급력에 초점을 맞추고 있고, 정책 결과로 나타난 영향력뿐만 아니라 정책이 달성하고자 하는 목적의 성취여부를 측정하고 나아가 정책이 추구하는 가치와 이념의 실현 여부까지 정책평가의 기준으로 원용된다. 마지막으로 공공부문의 정책적 개입(intervention)의 타당성에 대한 체계적 사정(assessment) 과정으로서 평가결과의 일반화를 담보할 수 있는 객관적이고 과학적인 절차와 방법을 따라야 한다[17].

한편 정책평가는 평가주체, 평가시기, 평가목적 등에 따라 다양한 형태로 유형화된다. 우선 평가주체에 따라 자체평가, 내부평가, 외부평가로 나눌 수 있다. 자체평가는 정책집행부서에서 자율적으로 실시하는 자기반성적(self-reflective)평가이고, 내부평가는 정책집행 담당 기관 내부에서 실시하는 평가(internal review)이며, 외부평가는 정책집행 조직의 외부기관에서 이루어지는 평가이다.

평가시기에 따라서는 사전평가, 과정평가, 사후평가, 계속적 평가로 나눌 수 있다. 사전평가는 집행이 이루어지기 전에 하는 평가를 말하는데, 평가의 대상이 될 결과가 발생하기 전에 이루어지는 프로그램의 분석을 평가라고 부를 수 있겠느냐는 의문을 제기하는 학자도 있다. 사후평가는 집행이 이루어진 후에 실시되는 평가로 사후평가만이 진정한 의미의 평가라고 할 수 있으며, 일반적으로 성과평가 또는 효과평가

라고도 한다. 과정평가는 정책이나 사업 집행과정의 평가 또는 정책 및 사업 모니터링을 의미한다. 마지막으로 계속적 평가는 사전에 프로그램의 개선을 위해 평가를 실시할 뿐만 아니라 사후에 그 프로그램이 가치 있는 것이었는가를 평가하는 것을 말한다. 다시 말해서 한 번의 평가로 끝내는 것이 아니라 계속적으로 전술한 사전평가와 사후평가를 실시하는 것이다. 그 외에도 평가목적에 따라서는 효과성 평가, 효율성 평가, 집행 평가, 정책구조 평가 등으로 분류할 수 있다.

미국 정책평가학회에서 제시하는 정책평가의 표준과정은 착수직전 분석(front-end analysis), 평가성 사정(evaluability assessment), 형성적 평가(formative evaluation), 모니터링(monitoring), 영향평가(impact analysis), 메타평가(meta-evaluation) 등이 포함되어 있다[8]. 정책평가의 표준과정에 의하면 영향평가는 엄밀한 의미에서 정책이 시행된 후에 그 효과를 평가하는 사후적인 개념이라 할 수 있다.

그렇다면 가족영향평가(Family Impact Analysis)는 어떻게 개념화할 수 있을까? 미국의 경우, 이미 60~70년대 정부의 가족지원 정책이 확대되면서 정부가 추진하는 정책집행 과정에서 개별 사회구성원이 아닌 전체 가족의 관점에서 정책 효과를 살펴보는 인식이 증가하였다. 이러한 인식의 확산 과정에서 가족정책의 영향력을 평가하는 도구로서 가족영향평가(FIA)가 소개되고, 1970년대에는 가족정책의 효과를 예측하는 잠재적 도구로 등장하게 된다[3] 1990년대 이후 미국의 가족영향평가(FIA)는 전성기를 맞이하였으나, 경제정책이나 환경정책처럼 보편적으로 제도화되지 못한 상황에서 각 주(州)정부와 주립대학이 연계하여 가족영향세미나(Family Impact Seminar)를 개최하는 수준에서 체계화가 진행되었다.

현재 22개 주에서 가족영향세미나 네트워크가 형성되어 있고, 각 주마다 일년에 1~2회씩 세미나를 개최하는 수준에서 가족영향세미나가 이루어지고 있다[16]. 이러한 미국 가족영향세미나는 대학의 연구성과와 정책의 연결성을 강화하고, 정책형성과정에서 가족관점(family perspective)을 증진시키고자 하는 의도에서 만들어졌다.

미국의 대표적인 가족정책학자인 Bogenschneider는 가족영향평가(FIA)란 정책과 구체적인 프로그램이나 서비스가 가족의 안정성, 가족관계, 가족구성원의 책임수행 능력에 미치는 과거와 현재, 미래의 영향력을 평가하는 것으로 정의하였다[1]. 한편 Zimmerman은 가족영향평가(FIA)는 평가대상 정책이 미시적, 거시적 관점에서 가족에게 미치는 영향력을 살펴 정책의 효율적 집행을 돕는 정책과정의 일환이기도 하지만, 정부정책이 가족과 가족구성원에 미치는 영향에 대한 국가인식을 확대시켜 가족관점에서의 정책실행을 가능하게 해주는 도구라 하였다[19].

본 논문에서는 가족영향평가를 국가·지방자치단체의 주요 사업·정책 및 법·제도가 가족에 미치는 영향을 분석·평가하여 가족친화적 정책추진을 도모하는 정책도구라 정의하고자 한다. 즉, 가족영향평가는 가족관점(family perspective)에서 정책의 효과를 의도적으로 평가함으로써 가족관점의 정책수립과 실행의 준거의 틀을 제시해 주는 강력한 수단이 될 수 있다. 뿐만아니라 가족영향평가를 통해서 가족정책의 방향성을 명확하게 하고, 가족정책 운영의 체계성과 통합성을 확보할 수 있으며, 목표지향적, 성과지향적, 가치중심적 가족정책을 추진할 수 있을 것이라 기대된다.

더 나아가 가족영향평가의 대상은 직접적으로 가족을 대상으로 한 정책 및 프로그램 뿐 아니라 가족에게 영향을 미칠 수 있는 모든 정책으로, 명시적으로 가족을 대상으로 입안되지 않았더라도 그 정책이나 프로그램이 결과적으로 가족의 안정성, 가족관계, 가족의 역할 수행 능력 등에 영향을 미치는지를 살펴보기 위한 사정 도구[1]로 활용될 수 있으므로, 가족영향평가의 대상은 경제정책, 노동정책, 교육정책, 주택정책, 교통정책, 이민정책, 등 다양한 정책에까지 확대될 수 있다.

이처럼 가족영향평가의 대상을 크게는 가족에 영향을 미칠 수 있는 모든 정책을 포괄하여 설정할 수 있고, 좁게는 가족을 대상으로 설계된 가족정책을 협의의 대상으로 설정할 수 있겠다. 예를들어 가족정책의 주무부처인 여성가족부에서 수립하고 시행하는 소위 '가족정책'으로 분류되는 영역을 가족영향평가의 대상으로 본다면 협의의 가족영향평가가 될 것이다. 하지만, 가족정책이라고 분류하지는 않지만 가족을 직접 대상으로 정책이나 서비스가 전달되는 경우, 또는 의도적으로 가족을 대상으로 설계된 정책이나 서비스는 아니지만 간접적으로 가족에게 영향을 미치는 경우에 대해서 가족영향평가를 실시한다면 이것은 광의의 가족영향평가라 할 수 있다. 가족영향평가의 본래 취지를 고려해 볼 때, 가족영향평가는 가족에게 영향을 줄 수 있는 모든 사업·정책 및 법·제도를 대상으로 가족관점으로 평가하는 것이 되어야 마땅할 것이다.

Ⅲ. 타 영향평가 사례

가족영향평가 제도도입방안을 논의함에 있어 현재 시행 중인 다른 영향평가에 대해서 살펴보는 것이 의미가 있다. 가족영향평가와 성격이 유사한 성별영향평가의 제도추진현황과 추진체계에 대해 구체적으로 살펴본다. 그리고 최근 시작된 고용영향평가의 개요 및 현황을 살펴봄으로써 제도도입 초기 고려사항을 분석해 본다.

1. 성별영향평가

성별영향평가(Gender Impact Assessment)는 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 요구, 사회경제적 차이를 분석하여 양성평등하게 정책개선안을 제시하고 실행하도록 하는 제도로, 정책의 성 차별성을 제거함으로써 남성과 여성 모두의 만족도를 향상하며, 정책의 활용도와 효과성을 제고하고, 여성과 남성의 공동참여와 균등한 발전기회를 보장하는 실질적 양성평등 정책 마련에 기여하려는 목적으로 도입되었다[13]. 초기에는 「여성발전기본법」제10조(정책의 분석·평가 등)에 의거 시작되었지만, 2011년 9월 「성별영향분석평가법」이 제정됨으로써 분석평가의 범위가 확대되고, 정책개선과 성인지 예산과의 연계가 가능해지는 등 보다 강력한 법적 근거를 가지게 되었다.

성별영향평가는 크게 자체평가와 특정평가의 두가지 유형으로 나뉜다. 자체평가는 각 기관의 공무원이 직접 소관 정책이나 사업에 대해 평가하고 보고서를 작성하는 형태이고, 특정평가는 핵심정책이나 사회적 이슈가 되는 정책을 전문가가 심층분석하는 형태¹⁾이다.

2004년에 여성부 주관으로 10개 정책과제에 대한 성별영향평가 시범사업 실시 이후 2005년부터 본격적으로 성별영향평가 제도가 시행되었다. 그 후 2008년 중앙행정기관 및 광역·기초지방자치단체 모두 의무적으로 성별영향평가 제도를 도입하여 참여하고 있다. 또한 성별영향평가 제도를 공무원들이 이해하기 쉬운 제도로 개선하고 정부정책의 성평등한 추진을 지원하기 위해서 2008년에 지원기관²⁾을 선정 운영하고, 2010년에 여성가족부 내 '성별영향분석평가단'을 신설하여 운영하고 있다.

성별영향평가는 2005년에 본격 시행되면서 39개 중앙행정기관과 16개 광역자치단체가 평가과제 총 85개를 수행한 데 이어 계속 확대 시행 되어 2011년에는 293개 기관 2,954개 사업에 대한 성별영향평가가 실시되었다. 성별영향분석평가는 지난 7년간 참여기관과 참여과제수가 비약적으로 증가하여 제도의 양적 확산을 이루었다고 평가할 수 있다.

성별영향평가의 추진체계는 크게 성별영향평가 제도 운영 및 지원을 총괄하는 여성가족부와 평가를 직접 수행하는 각 기관으로 구성되어 있다. 여기에 성별영향평가 대상기관별, 대상과제별 담당자에게 제도의 필요성과 당위성 인식제고 및 업무수행에 필요한 정보를 지원하기 위해 성별영향평가센터를 지정하여 컨설팅을 하고 있다[2]. 우선 여성가족부는 평가기획(의제발굴 및 의제별 지정과제선정), 평가운영

(평가지침 및 매뉴얼개발·보급, 교육과정운영, 컨설팅 제공), 제도개선(의제별 심층분석 및 개선안 도출, 평가결과 정책개선방안 점검 및 지원), 평가종합(기관별 평가추진실적분석 및 인센티브제공)의 역할을 담당하고, 성별영향평가 대상기관인 중앙행정기관과 지방자치단체 및 시도교육청은 평가총괄부서 및 담당자 지정운영, 연도별 평가추진계획수립 및 결과보고서 작성, 성별분리통계의 생산 및 수집, 평가결과를 반영한 정책개선사항 실행, 자체 성별영향평가 교육실시 등 평가를 수행한다. 그리고 성별영향평가센터는 대상기관 및 대상사업 컨설팅, 대상사업별 개선안 도출, 대상사업 개선안 실행지원 및 모니터링의 역할을 수행한다[13].

성별영향평가의 대상과제는 크게 지정과제와 자율과제로 나뉜다. 지정과제는 여성가족부가 연도별 의제를 선정하여 의제에 해당하는 대상사업을 각 기관에 지정·통보하는 것으로 성별격차가 큰 분야의 관련 정책을 지정분석하여 정책개선을 실행함으로써 성평등 수준을 향상하고자 하는 의도로 대상이 선정된다. 2011년의 경우 일자리 및 안전 분야가 지정과제였다. 한편 자율과제는 각 기관에서 소관 정책이나 사업 중 자율적으로 선정하는 것으로 대상사업의 선정기준은 ① 국민생활과 밀접하고 직접적인 영향을 줄 수 있는 정책(경제 성장을 위한 국민과 밀접한 정책, 국민 생활과 밀접하게 관련되는 복지, 고용, 교육 부분 정책 등), ② 관련통계상 정책 수혜도의 성별격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후 성별격차의 발생 우려가 있는 정책(사업의 대상집단을 성별로 구분 가능한 정책, 사업 수혜 정도에서 성별 격차가 발생할 것으로 예상되는 정책) ③ 수혜대상 범위가 넓으며, 파급효과가 큰 중요정책(기관장 공약사업 등 2011년 주요업무계획에 반영된 주요정책과제, 정부 100대 국정과제에 포함된 과제, 국가인적자원개발계획에 포함된 사업, 성격차지수(GGI) 등 양성평등 관련 국제지표에 영향을 주는 정책 등)으로 하고 제시하고 있다.

성별영향평가의 지표는 2004년 시범분석 이후 지속적으로 변화하여 2009년 이전까지의 평가지표에는 공통사항, 정책입안 및 결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계 등 단계별로 나누고 단계별로 1-3개씩 평가지표가 포함되어 총 9개의 평가지표를 제시하였으나, 2009년부터 단계구분을 없애고 7개의 항목으로 수정하여 사용자가 더 쉽고 편하게 활용할 수 있도록 평가지표별로 주력해야하는 점검포인트와 점검해야할 자료를 제시하는 등 구체화되고 사용자접근성을 높이기 위한 방향으로 개선되어왔다. 그러나 Kim의 연구에 나타난 성별영

1) 지난 2004년부터 2010년까지 총 56과제가 실시되었고, 그중 중앙이 34개, 광역은 13개, 기초는 8개 사업에 대한 특정 성별영향평가를 수행하였다.
2) 성별영향평가 지원기관으로 2008년에 한국여성정책연구원, 경기도여성가족연구원, 충남여성정책연구원, 부산가족여성연구원, 이화여자한국여성연구원을 선정 운영하였다.

향평가 지표에 대한 공무원의 의견조사결과에 따르면 지표의 애매모호함과 지표에 답할 수 있는 자료 부족, 사업특성에 맞지 않는 지표가 있어서 등의 이유로 평가지표 개선이 필요하다는 의견이 높은 것으로 나타난 바 있다[7]. 이에 2011년 성별영향평가 지표는 담당자들의 분석 편이를 위해 평가지표를 2개(성별현황분석과 정책개선)로 간소화하고 평가결과자료의 실효성을 위해 성별통계 관련 지표를 강화한 바 있다[2].

2011년 9월 「성별영향분석평가법」이 제정되고, 2012년 3월부터 시행됨으로써 분석평가의 범위가 확대되고, 정책개선과 성인지 예산과의 연계가 가능해지는 등 보다 강력한 법적 근거를 가지게 되었다. 새롭게 제정된 성별영향분석평가법에서는 기존의 성별영향평가를 성별영향분석평가로 명칭을 변경하고, 평가대상에 재계정되는 모든 법령과 계획 및 사업으로 확대하였다. 즉, 성별영향분석평가는 법령·계획·사업 등 정부의 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적으로 분석평가함으로써 정부 정책이 성평등의 실현에 기여하도록 하는 제도라 정의할 수 있다.

성별영향분석평가로 바뀐 제도는 명칭이나 정의, 평가대상이 변경된 것 뿐 아니라, 평가시기, 특정평가, 정책반영, 성인지예산연계, 보고방식, 위원회 설치 등에서 대폭 변경되어, 체계적인 평가제도로 자리잡게 되었다. 즉, 평가시기의 측면에서 기존 성별영향평가 자체평가의 경우 사전평가개념으로 시도하였으나 사실상 사후평가의 기능을 하였다면, 새로운 성별영향분석평가에서는 법령은 법제처 심사전, 계획 및 사업은 수립·시행단계에서 사전평가하는 방식으로 전환하였다. 또한 특정평가의 경우, 중앙행정기관 사업중심으로 대상을 선정하였던 방식에서 공공기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상과 밀접한 관련이 있는 사업에 대해서도 특정성별영향평가를 하는 방식으로 바꾸었다. 성별영향평가 결과를 정책에 반영하는 법적인 근거를 마련하고, 성인지 예산과의 연계도 법적 근거를 명시하고 있다는 점에서 기존의 성별영향평가와 차별성이 있다. 성별영향분석평가위원회 설치 및 기관별 분석책임관을 지정·운영하여야 하며, 평가결과를 국무회의에서 종합보고하고 국회에 제출해야하는 등 추진체계의 법적 근거가 강력해졌다[14].

이상에서 살펴본 바와 같이 성별영향평가는 지난 7년 동안

안 양적으로 비약적인 발전을 하였으며, 질적 내실화를 위해 새로운 제도개편을 시도하는 등 제도정착을 위한 노력이 꾸준히 이루어져 왔다. 2011년 9월 성별영향분석평가법이 제정됨으로써 법적 근거가 확실해지면서 체계적인 제도로 자리잡는 계기를 마련하였다.

성별영향평가의 개념과 추진현황, 추진체계, 과제선정 및 평가지표, 그리고 최근 제도개편내용을 살펴봄으로써, 성인지적 관점의 실현을 위한 성별영향평가의 제도도입과 추진과정을 파악할 수 있었다. 이는 가족관점의 정책실현을 위한 도구로서 가족영향평가에 시사하는 바가 매우 크다. 특히 제도도입 초기 고려해야할 사항이나 제도의 실효성을 담보하기 위해서 갖추어야할 요건, 제도도입 및 추진과정 등 가족영향평가를 하나의 제도로 시스템화하기위한 로드맵을 설정하는데 있어 많은 시사점을 던져주고 있다.

2. 고용영향평가

고용영향평가는 '90년대 이후 잠재성장률의 하락 및 경제의 고용창출력 저하에 대응하여 고용창출을 고려한 정책 추진이 필요하게 됨에 따라 도입된 제도이다. 고용탄성치³⁾가 둔화됨에 따라 고용친화적인 정책을 수립과 시행을 유도하는 평가제도로 도입 필요성이 강조되었다. 이에 국가·지방자치단체의 주요 사업·정책 및 법·제도가 고용에 미치는 영향을 분석·평가하여 고용친화적 정책추진을 지원하고자 고용영향평가제도를 도입하게 된 것이다[10]. 특히 고용영향평가는 교육, 문화관광, 복지, 건설, 조세, 지역개발, 환경 등 각 분야에서 정부가 추진하는 일들이 고용과 연계되도록 지원하기 위한 목적으로 시작되었다.

고용영향평가는 고용정책기본법 제13조(정책의 분석 및 평가)에 의거하여 시행하고 있다. 제도도입을 위해 '06~'09년 고용영향평가 시행을 위한 기초연구⁴⁾ 시행하였고, '09년 고용정책기본법 개정으로 법적근거를 마련(제13조 2항)하고, '10년 각 부처 주요 사업에 대한 고용영향평가를 시범 실시⁵⁾ 하기 시작하였다[11]. 2011년도에는 19개 과제에 대한 고용영향평가를 실시하였으며, 중소기업 정책자금 융자 등 평가가 완료된 7개 정책⁶⁾에 대해 2012년 3월 고용정책심의회에 결과를 보고한 바 있다. 2012년에는 8개부터 2개 자자체의 10개 사업⁷⁾을 대상으로 평가할 계획에 있다[12].

3) 고용탄성치(경제성장률 1% 상승시 취업자수 증가 정도): 0.31('71~'90년) → 0.25('91~'09년).

4) 조세정책·지역산업정책·중소기업지원정책 등에 대한 고용영향분석·평가.

5) 2010년 7개 사업: 지역전략산업진흥(지경부), 지방문화산업 기반조성(문광부), 산학연 공동기술개발(중기청), 외국인투자유치활성화(복지부), 외국인투자유치활성화(지경부) 4대강사업(국토부), 신재생에너지정책(지경부).

6) 2011년 상반기 평가과제: 산학협력중심대학육성, 전통발표식품산업지원, 농식품수출확대지원, 생태하천복원사업, 중소기업정책자금융자, 중소기업육성자금융자, 기술닥터사업.

7) 2012년 대상과제(안): 외식산업육성, 공예문화산업, 부품소재산업경쟁력향상정책, 원자력기술개발 및 실용화, 국가자전거도로 구축사업, 경부/호남고속철사업, 제2컨벤션센터 건립, 로봇랜드조성사업, 노인장기요양보험제도, 유연근무제 확산 등.

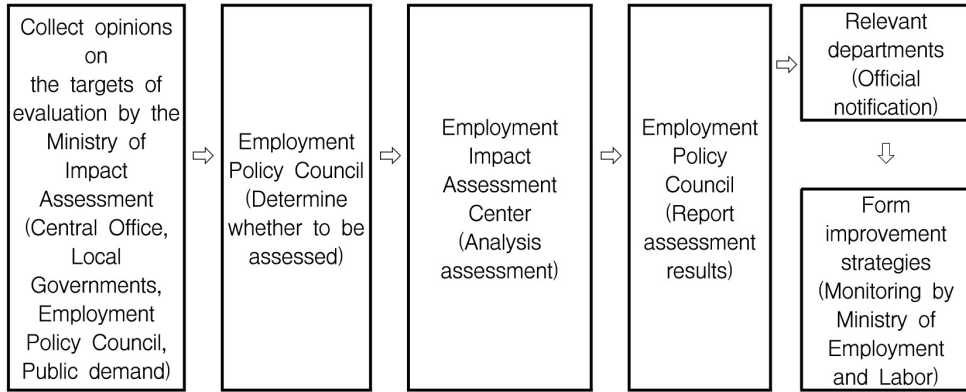


Figure 1. Steps in performing Employment Impact Assessment.

상시적이고 지속적인 고용영향평가를 위해서 고용노동부는 2011년부터 전문기관을 고용영향평가센터로 지정하여 주요 정부정책에 대한 고용영향평가를 수행하도록 하고 있다. 고용정책기본법에 따라 연구기능을 수행할 수 있는 정부출연기관 및 민간연구기관을 대상으로 공모를 통하여 한국고용정보원이 고용영향평가센터로 지정된 바 있다.

고용영향평가의 주요업무는 경제·산업 등 주요 정부 정책에 대한 고용영향평가, 노동시장 관련 제도가 고용에 미치는 영향 평가, 고용친화적 정책 수립 및 시행 컨설팅, 평가 관련 DB 구축, 고용영향평가 방법론 개발·보급, 고용관련 평가사업 등의 후속조치 모니터링 등이 있다.

고용영향평가의 유형은 자체평가와 선정평가가 있다. 자체평가는 중앙행정기관 및 지방자치단체가 자체적으로 소관 정책이 고용에 미치는 영향을 분석 평가하는 것이고, 선정평가는 고용정책심의회에서 고용영향평가를 실시하기로 심의한 정책에 대하여 고용노동부장관이 평가를 실시하는 것이다.

한편 고용영향평가의 업무절차는 Figure 1과 같은 절차로 진행된다. 우선 고용노동부에서 중앙부처와 지자체, 고용정책심의회 위원, 일반국민 대상으로 수요조사를 통해 평가대상정책에 대한 의견을 수렴하여, 고용정책심의회에서 평가 여부를 결정한다. 선정된 과제에 대해 고용영향평가센터에서 분석평가를 실시하고, 이를 다시 고용정책심의회에 평가 결과를 보고하도록 한다. 그리고 해당기관에 평가결과를 통보하고 해당기관이 개선안을 마련하는지에 대해 고용노동부에서 모니터링하는 과정을 거친다.

고용영향평가 대상 과제는 중앙부처 및 지방자치단체의 주요사업 중 ① 사회적으로 효과성을 제고해야 할 필요성이 큰 정책 ② 정책의 성격이 일자리 창출에 직·간접적으로 영향을 주며 계속 시행될 것이 예상되는 정책 ③ 정책의 분석·평가를 위한 데이터 구축이 용이하고 분석·평가결과 활용도가 높은 정책 등을 기준으로 대상사업으로 선정된다.

고용영향평가 결과에는 해당 정책이 고용 및 일자리 증감에 미친 효과에 대한 선행연구 결과, 해당정책으로 인하여 예상되거나 발생한 노동시장에서의 일자리 증감, 해당 정책으로 인하여 예상되거나 발생한 노동시장 구조의 변화와 이것이 일자리 증감에 미친 영향, 고용 및 일자리 증감에 영향을 미치는 해당 정책 요소의 제시와 긍정적 영향을 높이기 위한 해당 정책에 대한 제언 등이 포함되어야 한다(고용정책기본법 시행령 제22조 제6항).

이렇게 선정된 대상과제에 대하여 평가업무의 효율적 수행을 위하여 고용영향평가센터 내 인력과 외부전문가가 공동연구(co-work) 방식으로 평가업무가 수행되며, 지속적인 평가지표 및 평가매뉴얼의 수정보완을 통해 고용영향평가를 체계화하고 있다. 또한 정책과 고용간의 연계성, 정책의 고용효과, 고용친화적 정책제언이 포함된 평가보고서를 작성하여 고용정책심의회에 보고하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 고용영향평가는 국가·지방자치단체의 주요 사업·정책 및 법·제도가 고용에 미치는 영향을 분석·평가하여 고용친화적 정책추진을 지원하고자 도입한 제도로, 일자리창출에 직간접적으로 영향을 미치는 정책을 주요 대상으로 삼고 있다. 평가결과의 신뢰성과 전문성을 높이기 위하여 고용영향평가센터를 지정하고 해당분야의 전문가와의 공동연구방식으로 전문가에 의한 심층적 분석을 시도하고 있다. 또한 고용정책심의회에 평가결과를 보고하도록 하고, 고용노동부에서 모니터링함으로써 환류기능을 강화하고 있다. 고용영향평가는 제도화 단계로 현재 전문가에 의한 심층분석을 중심으로 시행되고 있는 것이 특징이다.

고용영향평가가 초기 제도도입을 위해 고용영향평가 시행을 위한 기초연구를 하고, 고용정책기본법 개정으로 확실한 법적근거를 마련한 후에, 2010년부터 본격적으로 각 부처 주요 사업에 대한 고용영향평가를 실시한 것과 마찬가지로,

가족영향평가가 이러한 단계를 거쳐 제도화하여야 할 필요가 있다. 또한 평가결과의 신뢰성과 전문성을 높이기 위하여 고용영향평가센터를 지정하고 해당분야의 전문가와의 공동연구방식을 취한 바와 마찬가지로, 가족영향평가를 수행할 수 있는 전문성있는 기관을 지정하고 전문가들과 함께 가족영향평가를 실시할 필요가 있다. 특히 초기에는 전문가에 의한 심층분석을 중심으로 시작하여 전문성과 신뢰성을 구축해 나가야 할 것이다. 뿐만 아니라 평가결과의 환류를 통해 가족영향평가의 실효성을 높이기 위해서는 여성가족부가 타부처 사업을 모니터링할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

IV. 가족영향평가 도입 방안

가족영향평가 도입방안을 고려할 때, 우선 평가방식, 평가기준, 평가절차를 어떻게 할지 논의해 보아야 한다. 이차에서는 평가방식, 평가기준, 평가절차를 중심으로 가족영향평가 도입방안을 제안해보고자 한다.

1. 가족영향평가 방식

우선 가족영향평가의 평가방식은 크게 두가지로 생각할 수 있다. 성별영향평가는 자체평가와 특정평가로, 고용영향평가는 자체평가와 선정평가(특정평가)로 나누어 실시하고 있다. 가족영향평가도 이와 마찬가지로 자체평가와 특정평가로 나누고, 자체평가는 담당공무원에 의한 사전평가의 개념으로, 특정평가는 전문가에 의한 사후평가 개념으로 분리하여 도입하는 것이 바람직하다. 초기 제도도입의 필요성을 부각시키고 보다 완성도 있는 제도 구축을 통해 행정 효율화를 도모하기 위해서는 먼저 특정평가를 중심으로 핵심정책이나 사회적 이슈가 되는 정책에 대해 가족영향평가를 실시해 볼 필요가 있다. 그리고 사전평가 개념으로 자체평가를 도입함으로써 보편적인 정책에 대한 가족관점의 강화를 시도하여야 한다.

심층분석 중심의 특정평가는 제도도입 초기 시범적인 사업평가의 의미로도 중요하지만, 가족의 건강성 향상에 밀접한 관련이 있는 사업을 특별히 선정하여 평가하는 의미로도 중요하다. 가족관점의 정책설계와 집행을 강조하기 위해 명시적인 가족정책이 아니라 할지라도 직간접적으로 가족에 미치는 영향이 큰 사업이나 정책에 대해서 실시해 볼 필요가 있는 것이다.

이를 위해서는 공무원과 전문가로 구성된 가족영향평가 대상선정위원회를 두어 핵심적인 정책을 선별해내고 이후 가족영향평가 결과에 대해서도 공무원과 전문가가 함께 공

유할 수 있는 구조를 만들어 향후 정책에 대한 환류기능까지 담보할 수 있도록 해야 한다. 이런 방식은 미국의 가족영향 세미나와 유사한데, 문제는 이런 방식의 위원회가 어느정도 강제성과 실효성을 가질 수 있는가 하는 것이다. 현재 가족영향평가는 필요성만 제기된 상태이지 이를 제도화할 수 있는 법적 근거조항이 없다. 결국 자발적인 관심과 참여를 통해서 이루어진 가족영향평가가 어느 정도 효과성이 있을지는 의문이다.

또 한가지 문제점은 가족관점에서 가족영향평가를 할 수 있는 전문가 인력 pool이 얼마나 되는가하는 것이다. 성별영향평가의 경우 2011년 현재 한국여성정책연구원을 비롯해 전국 9개 유관기관을 성별영향평가분석평가기관으로 지정하여 운영하고 있고, 고용영향평가의 경우 2011년부터 한국고용정보원을 고용영향평가센터로 지정하여 운영하고 있다. 이런 점에서 가족영향평가가 제대로 된 제도로 자리잡기 위해서는 전문기관 설립과 전문가 양성이 필수적이라 하겠다.

한편 공무원에 의한 자체평가는 사전평가 개념으로 도입하는 것을 의미하는 것으로, 이 경우 평가목표의 명확화, 평가기준의 계량화, 행정절차의 간소화 등을 고려하여 설계하여야 한다. 초기 성별영향평가의 경우 정성평가요인이 지나치게 많고 보고서양식이 복잡하여 공무원들에게 부담감을 주는 제도로 인식되어 실제 목표하는 공무원의 성인지마인드 확산을 통한 성주류화가 달성되었는지는 확신할 수 없었다. 이런 문제점을 개선하기 위해 2011년부터 절차와 기준 등을 대폭 개선하였고, 2012년 성별영향분석평가법이 시행으로 보다 하나의 제도로써 체계화된 바 있다. 이러한 사례를 통해서도 알 수 있듯이, 자체평가에서 가장 중요한 것은 평가기준을 어떻게 설정할 것인가이다. 객관적인 평가가 가능한 지표, 환류가 가능한 평가지표를 만드는 것이 관건인 셈이다.

2. 가족영향평가 기준

자연스럽게 논의의 주제가 평가기준으로 연결되는데, 평가기준은 앞서 평가방식에 따라 달리 생각할 수 있다. 전문가에 의한 사후 심층평가인 경우, 미국의 가족영향평가 방식으로 주제별로 특화된 평가기준을 개발하여 적용하거나, 아니면 가족의 건강성을 구성하는 공통 요소를 추출하여 적용하는 등 다양하게 시도해볼 수 있다. 초기 가족영향평가의 틀을 구축해나가는 과정에서 가족영향평가의 목표와 기준을 다각도로 검토해 볼 필요가 있다.

가족영향평가는 정책이 가족에 미치는 영향을 평가하는 제도로, 평가의 기준은 포괄적으로 '가족의 건강성' 또는 '가족역량강화'라 할 수 있다. 즉, 가족영향평가는 정책과정에서 '가족의 건강성' 또는 '가족역량강화'에 긍정적인 영향

을 미치도록 정책개선을 실행하도록 하는 제도인 것이다. 그렇다면 '가족의 건강성', '가족역량강화'를 평가하고 판단하는 기준을 어떻게 설정할 것인가가 제도 도입의 핵심적인 논의사항이라 하겠다.

우선 포괄적인 기준으로서 미국의 가족영향평가에서 Ooms는 6가지 기본원칙 ① 가족에 대한 지원과 책임감 (family support and responsibilities) ② 가족원의 소속감과 안정성(family membership and stability) ③ 가족의 유대와 상호의존성(family involvement and interdependence) ④ 가족 파트너십과 역량강화(family partnership and empowerment) ⑤ 가족의 다양성(family diversity) ⑥ 취약 가족 지원(support of vulnerable families)을 기준으로 제시한 바 있다[15]. 이상의 6가지 기본적 원칙은 정책과 프로그램이 가족에게 얼마나 민감하고, 지지적인가를 평가하는 기준이 되고, 각 원칙하에 제시된 질문들은 가족영향평가를 수행하는 과정에서 평가도구로 활용할 수 있는 체크리스트가 된다. 또한 미국의 가족영향세미나에서는 구체적인 주제에 대한 가족영향지표를 별도로 설정하여 체크리스트를 제시하기도 하였다. 예를들어 가족친화지역사회 지표(Family Friendly Community Checklist)⁸⁾, 가족과 학교의 파트너십 지표(Family-School Partnership Checklist)⁹⁾, 초기아동 돌봄과 교육 프로그램과 정책 지표(Early care and education programs and policies)¹⁰⁾ 가족중심 청소년 치료 지표, 아동 가족서비스계획에 대한 가족초점 평가, 학교정책의 가족영향 평가지표, 학교기금형성평가지표, 보육 및 유아시설의 가족에 대한 영향평가 등 다양한 주제에 대해 차별화된 가족영향평가기준을 설정하여 제시한 바 있다.

미국의 가족영향세미나에서 제시한 Ooms의 기준은 가족 관점에서 고려할 몇가지 원칙을 제시하였다는 점에서 의의가 있지만[15], 이를 객관화할 수 없고, 전문가들의 평가와 판단에 의존해야한다는 점에서 한계를 찾아볼 수 있다. 또한 미국의 가족영향세미나에서는 일관된 가족영향평가지표를 적용하기보다는 주제별 지표를 별도로 개발하여 활용하였다는 것이 특징이다. 이는 보편적인 정책에 모두 적용할 수 있는 사전평가제의 기준이라기보다는 전문가에 의한 사후평가제의 기준으로서의 성격이 강하다. 모든 정책에 적용가능한 보편적인 기준과 지표를 마련한다는 것이 쉽지 않다는 것을 시사하는 사례이다.

한편 우리나라에서는 가정건강성 평가지표 개발을 위한 Jung 외의 연구에서는 2차에 걸친 전문가조사를 통해 최종 4개영역의 가정건강성 지표를 제시한 바 있다. 1차 지표는 균형성, 가족친화성, 평등성, 수용성, 자원활용성, 자립성, 친밀성, 공유성, 적응성의 9개로 구성하였고, 1차 전문가조사 후 2차 전문가조사에서는 기초적인 생활, 친밀성, 적응성, 가족가치, 자원활용성, 균형성, 지역사회관계의 7가지 영역으로 정리하였다[5]. 최종지표는 가정의 건강성을 크게 가족관계지표(친밀성, 적응성), 자원관리지표(가족가치, 자원활용성), 외부관계지표(균형성, 지역사회개방성), 기초적 생활지표의 4가지 영역으로 나누고, 각 영역에 해당되는 건강가정성 척도를 개발하여 건강가정사업의 효과성을 검증하고자 시도하였다. 이는 건강가정사업에 참여한 이용자들의 평가를 통해서 건강가정성 정도를 파악하고, 이를 기준으로 가정을 유형화하고 개별 가정별 개선방안을 제시하거나, 건강가정사업 평가기준으로 삼아 향후 사업개선과 신규사업개발의 기초자료로 활용할 수 있도록 하였다는데 의의가 있으나, 이용자들의 평가를 기준으로 한다는 점에서 사전평가방식의 가족영향평가의 기준으로 활용하기는 힘들다는 제한점이 있다. 그러나 가정건강성의 영역과 세부항목을 제시함으로써 보편적인 가족영향평가의 기준지표로 활용가능하다는 점에서 매우 유용하다고 평가된다.

가족영향평가 기준의 계량화문제와 가치판단적 요소의 개입 등 가족영향평가의 기준이 가지는 기본적인 속성으로 인해 가족영향평가를 보편적 제도로 시스템화하기는 쉽지 않을 것으로 생각된다. 앞서 제시된 Ooms의 가족영향평가 체크리스트 6가지 원칙이나 Jung 외의 가정건강성 지표 등을 기준으로 가족영향평가를 실시한다 하더라도 평가기준이 대부분 정성평가에 적합한 질문들로 구성되어 계량화에는 한계가 있기 때문에, 이러한 기준들은 특정평가에 시범적으로 적용해볼 수 있을 것이라 판단된다[5, 15].

한편 사전평가방식의 가족영향평가의 경우 보다 명확한 평가기준을 설정해야한다. 가족관점에서 정책이 가족에 어떤 영향을 미치는가는 평가하는 것이 가족영향평가의 본래 취지라 할 때, 우선 그 정책이 친가족적(pro-family)인가를 평가해볼 수 있다. 우선 가족구조적 관점에서 보면, 정책이 가족을 단위로 고려했는지, 가족형태의 특성을 고려했는지, 또 가족을 형성하고 유지하는데 기여했는지를 평가기준으로

8) 가족친화지역사회지표: 12개 하위항목(이웃, 학교, 운동장/공원/공공시설, 안전, 보건과 건강, 가족지원기관, 양육, 아동, 청소년과 성인초기, 중고령자, 직장, 공공개입과 지원)의 162개 문항, 6점척도로 구성, 12개 하위영역 합산점수를 3등급으로 환산, 그 외 3개 개방형 문항.

9) 가족-학교 파트너십지표: 7개 하위항목(양육, 의사소통, 자원봉사, 가정학습, 의사결정, 지역사회와 협조, 학교의 물리적 특성)의 24개 100점 척도문항, 66개 5점척도 문항으로 구성.

10) 초기아동 돌봄/교육 프로그램과 정책 체크리스트: 6가지 원칙으로 제시 ① 부모의 선택권 강화 ② 지역사회 지원 제공 ③ 돌봄과 교육의 질 ④ 초기아동돌봄과 교육 인력의 강화 ⑤ 접근성 보장 ⑥ 지불능력 향상.

삼을 수 있다. 예를들어 최근 보육료지원대상 기준에서 맞벌이 가정의 경우 부부소득합산후 25% 감액해주는 방식으로 바꾼 것은 가족단위를 고려한 정책설계라 할 수 있다. 개인을 단위로 설계된 정책인 경우, 오히려 가족이 단위가 되었을 때 더 불리할 수 있다는 점에서 정책이 가족을 하나의 단위로 고려하였는지 여부가 가족영향평가의 기준이 될 수 있다. 각종 조세정책, 고용정책, 주택정책, 복지정책, 연금정책, 교육정책 등 모든 정책에 대해 정책대상이 개인단위인지, 가족단위인지를 분석해보고, 가족을 하나의 단위로 고려하였는지 평가해볼 수 있다. 정책이 가족을 하나의 단위로 고려한다는 것은 가족의 형성과 유지에 기여하는지를 평가하는 것이다. 뿐만아니라 가족의 형태가 다양화되고 있다는 점을 고려하여, 정책이 특정 형태의 가족구조만을 염두해 두고 설계되었는지, 다양한 형태의 가족구조를 반영하여 설계되었는지를 평가해 볼 수 있으며, 이 또한 친가족성을 평가하는 기준으로 볼 수 있다.

또한 가정의 건강성 지표중 가장 기본적인 요건으로서 가족시간확보, 가족경제력보장 등을 대표지표를 선정하여 이를 객관적 지표로 계량화하는 방안을 제안해본다. 가족시간 확보와 가족경제력보장은 일가정양립의 관점, 부모권, 노동권, 건강권의 보장, 가정생활유지권 등 가족의 유지와 역량강화를 위해서 필수적인 요소이면서 동시에 계량화가능성이 있는 요소로 가족영향평가의 중요한 기준지표가 될 수 있다. 시간과 재정이 객관적 지표로 계량화가능하다고 해도 평가 기준을 어떻게 설정할지에 대한 논의는 여전히 존재한다. 국민생활시간조사와 도시가계연보 등의 국가통계를 활용하여 준거점을 찾거나, 균형적 시간사용, 가계재무 건전성 등 가정생활의 균형적 유지의 관점에서 기준점을 찾을 수도 있으나, 공무원들이 소관정책이나 사업에 대해 평가할 수 있도록 단순화하고 체계화하는 방안을 강구해야 한다.

가족관점에서 모든 정책과 서비스, 프로그램을 평가하는 보편적인 제도로서 가족영향평가를 도입하기 위해서는 객관적인 평가기준을 마련하는 것이 제도화의 기반이 된다. 이런 점에서 가족영향평가의 기준을 마련하기 기초적인 연구와 논의가 보다 활발히 이루어질 필요가 있겠다.

3. 가족영향평가 절차

마지막으로 평가절차는 일반적으로 평가대상선정 → 분석평가 → 평가보고 → 정책개선을 통한 평가결과 환류의 단계로 이루어진다. 그런데 가족영향평가의 경우 현재 아무런 법적 근거를 가지고 있지 않기 때문에 이런 일반적 평가절차를 강제할만한 기반이 없다. 우리사회 기본단위로서 가족의 중요성을 인식하고, 사회자본의 근원으로서 가족의 가치를 인정한다면, 가족영향평가 제도 도입의 필요성을 인식하고

이를 제도화할 수 있는 법적 기반 마련에 힘을 써야할 것이다. 여기에는 평가대상선정을 위한 가족영향평가심의위원회, 분석평가를 수행할 가족영향분석평가센터, 정책개선을 반영하고, 모니터링할 수 있는 제도적 방안 등의 내용이 포함되어야 할 것이다.

건강가정기본법 제13조에서 제시된 중앙건강가정정책위원회 심의사항으로 건강가정정책의 평가가 있는데, 이것이 그나마 가족영향평가의 법적 근거조항이라 할 수 있겠다. 그러나 그나마 2011년 9월 일괄적으로 정부위원회 정비계획에 따라 그동안 운영실적이 저조했던 중앙건강가정정책위원회와 시·도 건강가정위원회가 폐지(건강가정기본법 제13조, 14조 삭제)되어, 현재로서는 가족영향평가의 법적 근거가 전무한 상태이다. 앞서 성별영향평가와 고용영향평가의 사례에서 보았듯이, 법적 근거마련을 통한 제도의 실효성 확보가 무엇보다 중요하다. 특히 가족영향평가 대상을 선정하고, 분석평가하고, 평가결과를 보고하고, 결과를 정책개선에 반영하는 제반 과정을 규정하고, 가족영향평가와 관련된 주체인 평가수행기관과 평가총괄기관, 평가지원기관간 관계와 역할을 규정하는 등 제반 평가절차에 대한 법적 근거가 필요하다.

법적 근거마련은 두가지로 고려해볼 수 있다. 첫째는 고용영향평가가 고용정책기본법에 관련 조항을 마련한 것과 같이 건강가정기본법에 관련 조항을 신설하는 방안이 있고, 둘째는 성별영향평가가 성별영향분석평가법을 새롭게 제정한 바와 같이 '가족영향평가법'을 제정하는 방안이 있다. 두 방안 모두 가족영향평가제도의 필요성에 대한 공감대 형성이 선행되어야 가능한 일이다. 2004년 건강가정기본법 통과된 이후, 가족정책이 하나의 명시적인 정책영역으로 자리잡고, 정책 전반에 가족관점이 강화된 것은 사실이다. 저출산, 고령화, 다양화, 다문화 현상으로 요약되는 한국가족의 전환기적 특성[9]은 모든 정책의 관심을 '가족'으로 집중시킬 만하다. 이제는 정책의 최종 수요자인 가족관점에서 모든 정책을 재평가하고 재설계해야할 때이라는 점에서 공감대 형성이 가능하지 않을까 생각한다.

한편 가족영향평가의 절차를 논의할 때 요구되는 것 중의 하나가 바로 정책분석평가를 수행할 수 있는 전문기관의 존재이다. 이는 앞서 평가방식에서 제시되었던 전문기관, 전문가집단 양성문제와 연결된다. 즉, 가족관점(family perspective)으로 정책을 분석 평가할 수 있는 가족정책분석평가센터의 설립이 무엇보다 우선되어야 한다. 현재 가족정책전담체제로서 전국에 건강가정지원센터가 존재하지만, 이는 서비스전달의 기능을 주로 하는 기관이기 때문에, 정책수립의 think-tank역할을 하거나, 정책분석평가 기능을 할 수 있는 전문연구기관은 부재한 상태이다.

2011년 처음으로 여성가족부에서 시작한 가족정책패러다임 연구사업¹¹⁾은 이런 의미에서 계획된 것이라 평가할 수 있다. 가족정책 기초연구, 가족정책 효과성분석, 가족정책분석 및 평가, 다양한 가족지원을 위한 정책개발 등 중장기적인 가족정책개발과 가족가치확립을 위한 기초연구를 수행하는 것을 주요내용으로 추진된 바 있다. 가족정책수립의 think-tank역할의 부재와 중요성을 인식하였다는 점에서 의미있는 연구사업이라 생각된다. 뿐만아니라 제2차 건강가정기본계획이 시작되는 2011년은 가족중심(family-centered)정책, 가족친화적(family-friendly) 정책 추진을 위한 새로운 도약의 해가 되어야한다는 점에서 중요한 분기점이 된다. 가족정책의 질적인 성장과 도약을 위해 가족영향평가가 중요한 역할을 할 수 있을 것이라 판단된다. 왜냐하면 가족영향평가는 모든 정책을 가족관점에서 재구성하고, 가족중심으로 구축함으로써 가족친화적 사회를 만드는 가장 강력한 제도적 수단이자 기반이 될 것이기 때문이다.

V. 결론 및 제언

정책과정에서 가족관점(family perspective)을 가진다는 것은 가족을 단위로 고려하고, 가족의 건강성과 역량을 강화하는 방향으로 정책을 입안하고 시행한다는 것이다. 우리나라의 경우, 건강가정기본법이 제정된 이후 제1차 건강가정기본계획(2006~2010), 제2차 건강가정기본계획(2011~2015)이 수립되고 시행됨으로써, 사회전반의 정책에 대한 가족관점이 강화되었다고 볼 수 있지만, 본 연구에서는 가족관점을 강화하기 위한 강력한 수단으로서 가족영향평가(Family Impact Analysis) 도입을 제안하였다.

가족영향평가가 실효성있는 제도로 도입되기 위해서 사전에 충분한 논의가 필요하다는 관점에서 본 연구에서는 가족영향평가의 개념을 정의하고, 현재 우리나라에서 시행되고 있는 다른 영향평가의 사례를 분석함으로써 가족영향평가 도입을 위해 고려해야할 사항을 살펴보았다. 그리고 이를 기반으로 가족영향평가의 도입을 위한 기준과 방법, 절차 등 구체적인 도입방안을 제안해 보았다.

가족영향평가의 체계적 도입을 위해 선행되어야 할 조건을 제시하면서 논의를 정리하고자 한다. 첫째, 가족영향평가가 가족관점에서 모든 정책과 서비스, 프로그램을 평가하는 보편적인 제도가 되기 위해서는 객관적인 평가기준이 필요하다. 본 논문에서는 가족구조적 관점에서 정책이 친가족적인지를 평가하는 기준으로 가족을 단위로 고려하였

는지, 또 가족형태의 다양성을 고려하였는지, 가족의 형성과 유지에 기여하였는지를 제시하였다. 또한 가족기능적 관점에서 가족의 건강성을 대표하는 기준으로 가족시간확보와 가족경제력보장을 객관적 지표로 제안하였다. 가족시간확보와 가족경제력보장은 일가정양립의 관점, 부모권, 노동권, 건강권의 보장, 가정생활유지권 등 가족의 유지와 역량강화를 위해서 필수적인 요소이면서 동시에 계량화가 능성이 있는 요소로 가족영향평가의 중요한 기준지표가 될 수 있다. 체계적인 가족영향평가를 위해서는 보다 보편적이고 객관화된 기준을 개발하기 위한 기초연구가 필요하다고 하겠다.

둘째, 최근 정책의 지향이 예방성, 보편성, 맞춤형으로 전환되면서 가족에 대한 관심이 더욱 커지는 만큼, 가족정책연구에 대한 수요도 더 커지고 있다. 가족정책연구를 근거중심으로 수행할 때 정책의 가족관점을 강화할 수 있을 것이다. 특히 가족영향평가도입에 있어서도 무엇보다 전문인력양성과 전문연구기관의 설립이 시급하고 선행되어야 한다. 타 영향평가 사례에서 보여주듯이 가족영향평가에 있어 전문분석기관은 필수적이다.

셋째, 가족영향평가제도 도입에 있어 가장 필수적인 전제요건은 가족영향평가의 법적 근거 마련하는 것이다. 법적 근거 없는 제도의 실효성은 그 누구도 담보할 수 없다. 성별영향평가제도는 성별영향분석평가법을 제정됨으로써 평가대상이 확대되고 정책개선이 반영되고, 성인지예산과의 연계되는 등 보다 강력한 성주류화 도구로 자리잡게 되었다는 점에서 가족영향평가에 시사하는 바가 크다. 가족의 건강성이 우리 사회자본의 근간이 되고, 모든 정책의 최종수요자가 가족이라는 점에서 가족관점으로 정책을 평가하는 가족영향평가에 대한 법적 근거 마련이 필요하다.

마지막으로 본 연구의 제한점과 후속 연구에 대한 제안을 하면 다음과 같다. 본 연구는 가족영향평가 도입의 필요성을 제기하고 가족영향평가의 기준과 방법, 절차 등 구체적인 도입방안을 탐색적으로 제안하였는데 의미가 있다. 그러나 하나의 제도로서 가족영향평가제도를 도입하기 위해서는 앞서 제시한 바와 같은 선행요건이 먼저 갖추어질 필요가 있다는 점에서 탐색적 연구의 제한점이 있다. 또한 본 연구는 가족영향평가 제도도입을 위해 다른 영향평가의 사례를 분석하였는데, 후속 연구에서는 가족영향평가의 해외사례를 조사하여 분석함으로써 우리나라 상황에 맞는 제도 도입을 모색해 보아야 할 것이다.

11) 2011년 처음으로 가족정책패러다임정립을 위한 연구사업에 5억이 배정되어 시행된 바 있다.

References

1. Bogenschneider, K. (2000). Has family policy come of age? A decade review of the state of US family policy in the 1990s. *Journal of Marriage and Family*, 62(4), 1136-1159.
2. Cho, M. K. (2010). *Restructuring of the gender impact assessment system*. Korean Association for Public Administration Winter Conference. Seoul: Korean Association for Public Administration
3. Dempsey, J. J. (1981). *The Family and Public Policy*. Baltimore: Paul H. Brookes.
4. Interagency. (2011). *2nd Fundamental plan on healthy family*. Seoul: Interagency.
5. Jung, Y. K., Song H. R., & Park J. Y. (2010). *Study on the development of family health assessment tool*. Seoul: Korea Institute for Healthy Family.
6. Kamerman, S. B., & Kahn, A. J. (1978). *Family Policy-Government and Families in Fourteen Countries*, New York: Columbia University Press.
7. Kim, K. S. (2010). *Gender impact assessment system performance evaluation and studies on improvement strategies*. Seoul: Ministry of Gender Equality and Family.
8. Kim, M. S. (2003). *Public policy assessment theory*. Seoul: Park Young Publishing Co.
9. Lee, S. M., Song H. R., Lee W. J., Sung M. A., Jin M. J., & Lee H. A. (2012). *Characteristics of transitional periods of Korean families and family policy*. *Family in the transitional period*. 2012 Joint Spring Conference. Seoul: Korean Home Management Association.
10. Ministry of Employment and Labor. (2011). *Happiness in Korea through labor, Employment Impact Assessment Information pamphlet*. Seoul: Ministry of Employment and Labor.
11. Ministry of Employment and Labor. (2011). *Employment impact assessment results from the second half of the year in 2010*. 28th Employment Policy Council. Seoul: Ministry of Employment and Labor.
12. Ministry of Employment and Labor. (2012). *Press release: 31st Employment Policy Council meeting*. Seoul: Ministry of Employment and Labor.
13. Ministry of Gender Equality and Family. (2011). *2011 Guidelines on gender impact assessment*. Seoul: Ministry of Gender Equality and Family.
14. Ministry of Gender Equality and Family. (2012). *2012 Future directions for gender impact analysis assessment*. Seoul: Ministry of Gender Equality and Family.
15. Ooms, T. (1995, November 14). *Taking Families Seriously: Family Impact Analysis as an Essential Policy Tool*, paper prepared for Family Impact Seminar expert meeting in Leuven, Belgium.
16. Policy institute for family impact seminars. (2012), *Family Impact Seminars*, Retrieved September, 1, 2012 from <http://familyimpactseminars.org>.
17. Rho, H. J. (2006). *Policy assessment theory*. Seoul: Bobmunsa Publishing Co.
18. Zimmerman, S. L. (1988). *Understanding Family Policy: Theoretical approaches*. New Bury Park: Sage.
19. Zimmerman, S. L. (2001). *Family Policy, Constructed Solutions to Family Problems*. Thousand Oaks, CA.: Sage.

접 수 일	2012년 4월	6일
심사시작일	2012년 6월	8일
게재확정일	2012년 9월	23일

