



정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구

국회미래연구원

정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구

연구진

내부 연구진

이채정 부연구위원(연구책임자)

박기태 부연구위원

허종호 부연구위원

이수진 연구원

외부 연구진

고길곤 서울대학교 행정대학원·(사)한국정책학회

정혜진 부산대학교 행정학과

송효진 창원시정연구원

김지원 한국복지대학교 공공행정과

김세현 덕성여자대학교 지식문화연구소

신가영 서울대학교 행정대학원

탁현우 한국행정연구원(자문)

김대중 경기연구원 투자분석평가(자문)

서인석 안양대학교 행정학과(자문)

- ◆ 본 연구는 국회미래연구원 연구진과 서울대학교(연구책임자: 고길곤 교수) 연구진이 공동으로 연구한 결과입니다.
- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리나라는 한국전쟁 이후부터 아시아금융위기 시기까지 놀라운 경제성장을 이루었고, 수차례의 국내외적 위기를 극복하며 2020년대의 문턱에 서 있습니다. 1950년대 1인당 국민소득이 60달러 수준에 불과했던 한국이 선진국 대열에서 2020년대를 맞이하기까지, 원동력이 되었던 숨은 조력자가 있습니다. 바로 촘촘하게 짜인 국가장기전략입니다. 5~10년 뒤의 목표를 설정하고 다양한 정책조합을 통해 정책목표를 달성하면서, 우리나라는 성장해왔습니다.

그러나 사회가 복잡화·세분화되면서, 행정부 주도의 국가장기전략 수립·집행은 한계를 보이고 있습니다. 국회미래연구원의 조사 결과, 2019년 기준 500여개의 법정 중장기계획이 수립·집행되고 있으나, 범정부 차원에서 5~20년 단위로 수립되는 개별 법정 중장기계획을 지속적으로 모니터링하여 조정하는 기능을 수행하는 컨트롤타워는 부재한 상황입니다. 5년 단임 대통령제의 특수성에서 기인하는 잦은 정책목표 전환도 장기적인 정책목표를 달성하는 데 걸림돌로 작용하고 있습니다. 중장기계획 간의 연계성 강화 방안이나 중장기계획이 집행되어 궁극적으로 도달하고자 하는 국가적 목표에 대한 논의가 진행되기 어려운 것입니다. 요컨대, 법정 중장기계획이 부처별·정책별로 파편화되어 수립됨으로써, 중장기적으로 국가가 추진하기로 목표한 정책의 추진 계획을 담은 진정한 의미의 중장기계획이 부재한 상황입니다.

「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구」에서는 2019년 기준 533개의 법정 중장기계획에 대한 분석을 통하여, 정부 중장기계획의 문제점을 파악하고, 정부 중장기계획에 대한 구성, 수립절차, 내용 측면에서의 평가틀을 고안했습니다. 이를 바탕으로, 과학기술·정주여건·사회정책 등 분야별 주요 중장기계획에 대한 메타평가 예비연구도 수행했습니다. 국회미래연구원은 향후 「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구」에 제시된 방법론에 근거하여 중장기계획에 대한 지속적인 메타평가를 실시하여, 국회의 정책역량 강화에 기여하고자 합니다.

본 연구는 국회의원 원혜영·김세연·김성식 의원실의 도움을 받아 행정부 전 부처를 대상으로 2019년 기준 533개의 법정 중장기계획을 수집하여 수행되었습니다. 지

면을 빌어, 세 분 의원님께 감사의 마음을 전합니다. 또한, 중장기계획 메타평가 방법론을 개발하기 위하여 서울대학교 행정대학원 고길곤 교수님 등 여러 연구진께서 고생해 주셨습니다. 최선을 다해 연구에 임해주신 외부 연구진들께도 정말 감사드립니다. 끝으로, 연구책임으로 전체 과정을 기획하고 진행한 국회미래연구원의 이채정 부연구위원과 연구에 적극 참여해 주신 박기태·허종호 부연구위원, 그리고 이수진 연구원께도 감사를 표합니다.

국회미래연구원은 지속적으로 행정부와 입법부가 함께 국가장기전략을 수립·집행할 수 있는 방안을 모색하는 연구를 수행하여, 입법부 차원에서의 중장기계획 메타평가 방안을 고도화하고자 합니다. 이를 통하여, 국회의원들의 의정활동이 당면한 현안 해결뿐만 아니라 국가 백년대계의 초석이 되는 데 국회미래연구원이 기여할 수 있기를 바랍니다.

2019년 12월
국회미래연구원장 박진 (朴進)

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	3
제2절 주요 개념	7
제3절 연구 방법	10
제2장 중장기 시계의 분석 및 평가 제도 검토	13
제1절 재정사업분석제도	15
1. 예비타당성조사	15
2. 지방재정투자심사	26
제2절 영향평가제도	36
1. 환경영향평가	36
2. 기술영향평가	48
제3장 정부 중장기계획 현황 분석	65
제1절 분석 방법	67
제2절 중장기계획 수립 실태	69
제3절 중장기계획 간 네트워크 분석	73
제4절 중장기계획 소관 부처 간 네트워크 분석	76

목 차

제4장 정부 중장기계획 분야별 분석 81

제1절 과학기술분야 83

- 1. 중장기계획의 구성 83
- 2. 중장기계획의 수립절차 87
- 3. 중장기계획의 내용 94

제2절 정주여건분야 102

- 1. 중장기계획의 구성 102
- 2. 중장기계획의 수립절차 109
- 3. 중장기계획의 내용 119

제3절 사회정책분야 129

- 1. 중장기계획의 구성 129
- 2. 중장기계획의 수립절차 143
- 3. 중장기계획의 내용 157

제4절 시사점 166

제5장 정부 중장기계획 메타평가 방안 173

제1절 중장기계획 메타평가 기준 및 방법 175

- 1. 중장기계획 메타평가 방법 도출의 개요 175
- 2. 중장기계획 메타평가의 기준 175
- 3. 중장기계획 메타평가의 분석틀 177

제2절 중장기계획 메타평가 활용 방법론	183
1. 정책환경 분석	183
2. 정책 우선순위 분석	205
제6장 결론	221
참고문헌	227
1. 문헌자료	229
2. 웹사이트	234

표 목 차

[표 1-1]	메타평가의 범주	4
[표 1-2]	주요국의 사회정책분야 중장기계획 평가 요약	8
[표 1-3]	영역별 심층분석대상 중장기계획의 선정	12
[표 2-1]	현재 예비타당성조사에 적용되는 비용 산정 방식의 예시	19
[표 2-2]	경제성 분석 결과 요약 예시	19
[표 2-3]	정책성 분석 항목	20
[표 2-4]	지역낙후도지수 산정을 위한 지표별 가중치	21
[표 2-5]	건설사업의 AHP 분석 시 제1계층 사전가중치 산정범위	23
[표 2-6]	예비타당성조사 AHP 평가자의 거버넌스 변화 비교	23
[표 2-7]	예비타당성조사의 분석에서 수행되는 지표	25
[표 2-8]	지방재정투자심사 사업 분류	29
[표 2-9]	지방투자사업의 투자심사 기준	31
[표 2-10]	지방재정투자심사 체크리스트	33
[표 2-11]	환경영향평가에 대한 환경영향평가법 및 시행령	39
[표 2-12]	전략환경영향평가의 평가영역 및 평가지표	43
[표 2-13]	(소규모) 환경영향평가의 평가분야 및 평가영역	44
[표 2-14]	전략환경영향평가 계획 검토 및 협의 절차 1	45
[표 2-15]	전략환경영향평가 계획 검토 및 협의 절차 2	46
[표 2-16]	전략환경영향평가 분석 방법	47
[표 2-17]	국내 기술영향평가 시행 연혁	52
[표 2-18]	기술영향평가에 대한 과학기술기본법 및 시행령	53
[표 2-19]	기술영향평가 방법론의 비교	57
[표 2-20]	기술영향평가의 시민참여 방식	58
[표 2-21]	역대 기술영향평가 주요 결과	59
[표 2-22]	기술영향평가의 연도별 선정기준	62

[표 3-1]	전체 법정 중장기계획의 부처별 현황	69
[표 3-2]	타 계획에 의해 참조되는 계획	70
[표 3-3]	타 중장기계획을 참조하는 계획	71
[표 4-1]	중앙행정기관별 과학기술분야 중장기계획 시행 현황(17.12 기준)	84
[표 4-2]	과학기술분야 분석대상계획 및 주관부서	84
[표 4-3]	과학기술분야 분석대상 중장기계획 개요	85
[표 4-4]	과학기술분야 분석대상 중장기계획의 내용	86
[표 4-5]	과학기술분야 수립경과 설명에 대한 구체성 비교	88
[표 4-6]	과학기술분야 연관계획에 대한 설명 우수 사례	89
[표 4-7]	과학기술분야 유관조직에 대한 설명 사례	90
[표 4-8]	과학기술분야 이전 계획 성과평가를 통한 계획 반영 우수 사례	92
[표 4-9]	과학기술분야 중장기계획의 수립절차에 대한 평가	93
[표 4-10]	과학기술분야 목표 명확성의 사례 비교	95
[표 4-11]	과학기술분야 실현 목표 제시 사례	97
[표 4-12]	과학기술분야 분석자료 기술의 구체적 설명 사례	99
[표 4-13]	과학기술분야 중장기계획의 내용에 대한 평가	101
[표 4-14]	정주여건분야 분석대상 중장기계획 및 주관부서	102
[표 4-15]	정주여건분야 분석대상 중장기계획 개요	103
[표 4-16]	정주여건분야 분석대상계획의 내용	104
[표 4-17]	정주여건분야 수립주체 및 연관조직 제시 사례	106
[표 4-18]	정주여건분야 계획체계 및 재정소요액 제시 사례	107
[표 4-19]	정주여건분야 중장기계획 구성 부문 평가 종합	109
[표 4-20]	정주여건분야 수립 추진경위에 대한 설명 우수 사례	111
[표 4-21]	정주여건분야 연관계획에 대한 설명 우수 사례	112
[표 4-22]	정주여건분야 이해관계자에 대한 설명 사례	113
[표 4-23]	정주여건분야 이전 계획 성과평가에 대한 설명 우수 사례	114

표 목 차

[표 4-24]	정주여건분야 이전 계획 성과평가 후 피드백 우수 사례	115
[표 4-25]	정주여건분야 활용계획에 대한 설명 우수 사례	116
[표 4-26]	정주여건분야 중장기계획 수립절차 부문 평가 종합	118
[표 4-27]	정주여건분야 목표의 구체성·명료성 우수 사례	120
[표 4-28]	정주여건분야 목표와 수단간 합리성(추진일정) 제시 우수 사례	121
[표 4-29]	정주여건분야 자원조달 방안에 대한 설명 우수 사례	122
[표 4-30]	정주여건분야 기대효과(파급효과) 방안에 대한 설명 우수 사례	123
[표 4-31]	정주여건분야 계획별 활용 분석 방법	124
[표 4-32]	정주여건분야 분석 방법론 활용에 대한 설명 우수 사례	125
[표 4-33]	정주여건분야 분석 방법에 대한 설명 우수 사례	126
[표 4-34]	정주여건분야 중장기계획 내용 부문 평가 종합	128
[표 4-35]	사회정책분야 분석대상 중계획(10개)	130
[표 4-36]	사회정책분야 분석대상 중장기계획 개요	131
[표 4-37]	사회정책분야 분석대상 중장기계획의 주요 내용	132
[표 4-38]	사회정책분야 중장기계획의 '법적 근거' 제시 우수 사례 VS 미흡 사례	135
[표 4-39]	사회정책분야 중장기계획의 '법적 근거' 제시 우수 사례 VS 미흡 사례(계속)	136
[표 4-40]	사회정책분야 중장기계획의 연관조직 제시 보통 VS 우수 사례	138
[표 4-41]	사회정책분야 중장기계획의 '활용계획' 제시 우수 사례	140
[표 4-42]	사회정책분야 중장기계획 '기대효과' 제시 우수 사례	141
[표 4-43]	사회정책분야 중장기계획 구성 부문 평가 종합	143
[표 4-44]	사회보장기본계획 작성 주체의 법적 근거	144
[표 4-45]	사회정책분야 중장기계획의 '작성 주체' 우수 사례 I	145
[표 4-46]	사회정책분야 중장기계획의 '작성 주체' 우수 사례 II	146
[표 4-47]	사회정책분야 중장기계획 '추진경위' 우수 VS 미흡 사례	148
[표 4-48]	사회정책분야 중장기계획 '연관계획' 우수 VS 미흡 사례	150
[표 4-49]	사회정책분야 중장기계획의 기존 계획 '성과분석' 및 '피드백' 명시 우수 사례 I	153

[표 4-50]	사회정책분야 중장기계획의 기존 계획 ‘성과분석’ 및 ‘피드백’ 명시 우수 사례 II	154
[표 4-51]	사회정책분야 중장기계획 수립절차 부문 평가 종합	155
[표 4-52]	사회정책분야 중장기계획 ‘비전 및 목표’의 명확성·구체성 미흡 사례	158
[표 4-53]	사회정책분야 중장기계획 ‘비전 및 목표’의 명확성·구체성 우수 사례	159
[표 4-54]	사회정책분야 중장기계획 ‘목표와 수단간 합리성’ 우수 사례	160
[표 4-55]	사회정책분야 중장기계획 ‘자원조달 방안’ 명시 우수 사례	161
[표 4-56]	사회정책분야 중장기계획 ‘분석자료’ 제시 우수 사례	164
[표 4-57]	사회정책분야 중장기계획 내용 부문 평가 종합	165
[표 5-1]	중장기계획 구성 평가의 틀	178
[표 5-2]	중장기계획 수립절차 평가의 틀	180
[표 5-3]	중장기계획 내용 평가의 틀	182
[표 5-4]	저출산 대응정책 인식분석을 위한 진술문 구성	218
[표 5-5]	저출산 대응정책에 대한 인식 유형	219

그림 목 차

[그림 1-1]	주요 연구 방법론	10
[그림 1-2]	중장기계획 범주화를 위한 네트워크 분석의 예시	11
[그림 2-1]	건설사업 예비타당성조사 수행 흐름도	17
[그림 2-2]	건설사업의 종합평가 AHP 분석체계	22
[그림 2-3]	지방재정투자사업 추진절차	27
[그림 2-4]	투자심사 업무 흐름도	30
[그림 2-5]	기술영향평가 과정	54
[그림 2-6]	기술영향평가의 추진절차	55
[그림 2-7]	2016년 기술영향평가사업 추진체계 흐름도	55
[그림 2-8]	2014년 대상기술 선정절차	61
[그림 3-1]	법제처 국가법령정보센터 검색화면	67
[그림 3-2]	중장기계획에 따른 부처 간 관계	72
[그림 3-3]	전체 중장기계획 간 네트워크	73
[그림 3-4]	중장기계획의 계획 간 네트워크(in degree)	74
[그림 3-5]	중장기계획의 계획 간 네트워크(out degree)	75
[그림 3-6]	중장기계획의 부처 간 관계 네트워크	76
[그림 3-7]	중장기계획의 부처 간 관계 네트워크(in degree)	77
[그림 3-8]	중장기계획의 부처 간 관계 네트워크(out degree)	78
[그림 4-1]	과학기술분야 중장기계획 조사·분석 현황('08~'17)	83
[그림 5-1]	중장기계획 메타평가의 기준	176
[그림 5-2]	한국 해양클러스터 STEEP 분석	187
[그림 5-3]	국내 테러 발생요인 STEEP 분석	190
[그림 5-4]	기본적인 퓨처스 휠	192

[그림 5-5] 1차, 2차 트렌드의 영향 관계	192
[그림 5-6] 1차, 2차, 3차 트렌드 영향의 결과	194
[그림 5-7] 2030년 한국 교육환경 예측 퓨처스 휠 사례	195
[그림 5-8] 퓨처스 휠을 활용한 임금피크제도 정책환경 분석	196
[그림 5-9] T.A.I.D.A 기법의 개요	197
[그림 5-10] 시나리오 작업의 시각 구조	199
[그림 5-11] 트렌드 유형화를 위한 분포도	200
[그림 5-12] 트렌드들 간의 인과관계 루프(스웨덴 사례)	201
[그림 5-13] T.A.I.D.A 진행 과정	202
[그림 5-14] 일반적인 AHP 분석 구조	207
[그림 5-15] 문제의 계층구조화	209
[그림 5-16] AHP 분석을 위한 설문 예시	209
[그림 5-17] 정보정책 우선순위 설문 계층도	211
[그림 5-18] 통합의료정책 우선순위 결정을 위한 델파이 조사	214
[그림 5-19] Q 진술문의 정규분포도	220

요 약

1 서론

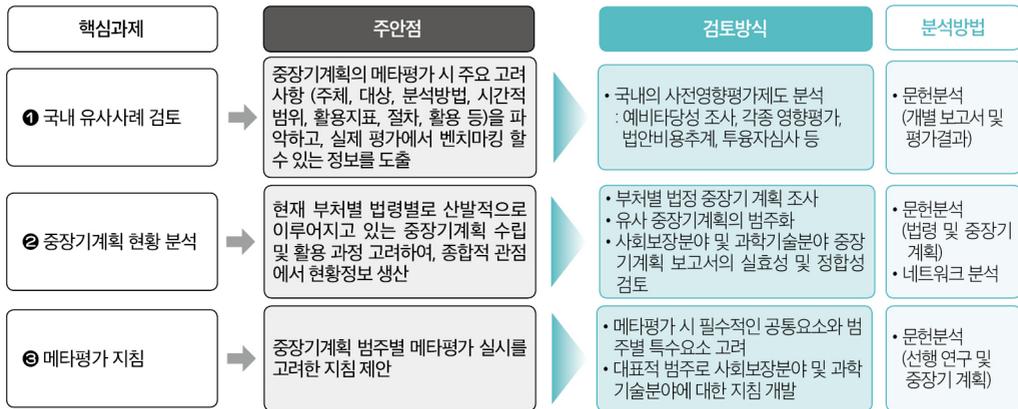
□ 연구의 배경 및 필요성

- 정부는 법률에 근거하여 5~20년 시계(視界)의 법정 중장기계획을 수립·집행하고 있으나, 중장기계획의 수립 목적 달성에 한계 노정
 - 개별 정책이나 사업 수준에서 중장기계획이 수립되어, 전 부처 중장기계획의 현황 파악과 중장기계획 수립절차 및 내용의 실효성, 중장기계획 간 정합성, 장기적인 전망과 기대효과 등에 대한 분석 부족
- 중장기계획의 현황 및 분야별 주요 중장기계획에 대한 심층분석을 통하여, 중장기계획의 실효성을 제고하기 위한 메타평가 방안 마련 필요
 - 중장기계획 메타평가는 ‘중장기계획과 중장기계획 수립·집행체계에 대한 평가’로 정의하며, 계획의 내용, 수립절차 및 과정, 오류나 조작, 타당성에 대한 점검, 계획 간의 정합성 등 중장기계획 수립 및 집행체계 전반에 대한 포괄적 평가를 의미
 - 중장기계획은 이전까지의 개별 정책에 대한 평가와 정책환경 변화에 대한 예측·평가를 종합하는 메타평가의 과정을 거쳐 정책목표 달성을 위한 다양한 정책을 재구조화한 것으로, 다양한 정책과 중장기적 정책환경 변화에 대한 기존의 평가를 평가하는 과정을 거쳐 중장기계획 수립

□ 연구 방법

- 중장기 시계의 분석 및 평가 제도 검토와 현행 정부 중장기계획에 대한 분석을 바탕으로, 중장기계획 메타평가 방안 마련
 - 미래전망과 정책의 영향에 대한 분석을 포함하는 국내 유사사례(예비타당성 조사, 지방재정투자심사, 환경영향평가, 기술영향평가 등)에 대한 검토 수행

- 법정 중장기계획의 현황을 분석하고, 네트워크 분석을 통해 선정한 분야별 주요 중장기계획의 구성, 수립절차, 내용에 대한 심층분석
- 정부 중장기계획 메타평가를 위한 구성, 수립절차, 내용에 대한 평가를 도출하고, 정책환경 분석과 정책 우선순위 분석에 활용할 수 있는 주요 방법론과 활용 사례 분석



〈연구흐름도〉

2 중장기 시계의 분석 및 평가 제도 검토

□ 재정사업분석제도

- 예비타당성조사와 지방재정투자심사를 중심으로, 재정사업분석제도의 활용 방안 검토

- 예비타당성조사에서 활용하는 지표(수요 추정, 편익 추정, 비용 추정, 정책성 분석, 지역균형발전, 가치보정 등) 중 예비타당성조사 대상사업의 여건과 배경을 설명하는 지표(예: 다양한 행정통계를 바탕으로 지역낙후도 지표 구성) 등은 중장기계획 메타평가에 활용 가능
- 지방재정투자심사에서 활용하는 재원조달 가능 여부 등 정량적 지표와 지방재정투자심사 대상사업의 국가계획 및 경제·사회정책과의 부합성 등의 정성적 분석을 정부 중장기계획 메타평가에 활용 가능

□ 영향평가제도

- 환경영향평가와 기술영향평가를 중심으로, 영향평가제도의 활용 방안 검토

- 영향평가제도는 사전적으로 예측을 수행한다는 점에서 어떻게 미래의 범위와 효과의 범위를 설정하는 것이 합리적인가에 대한 검토 필요
- 환경영향평가의 경우 특정 사업의 수립 및 집행 주체와 평가의 주체가 모두 행정부라는 점에서 한계
- 기술영향평가는 소수의 전문가로 이루어진 위원회와 시민패널 운영을 통해 수행되고 있는데, 중장기적인 기술의 영향에 대한 다양한 방법론적 접근이 부재하여 평가 결과의 실효성을 제고하기 위한 방안 모색 필요

3 중장기계획 현황 분석

□ 2019년 현재 533개의 법정 중장기계획 수립·집행

- **법제처 법령정보사이트 검색과 전 부처 대상 서면 확인 절차를 거쳐 총 533개의 법정 중장기계획이 수립·집행되고 있음을 확인**

- 국토교통부가 71개로 전체의 13.32%에 해당하는 중장기계획을 작성하고 있으며, 해양수산부 58개(10.88%), 환경부 55개(10.32%), 보건복지부 42개(7.88%), 과학기술정보통신부 38개(7.13%) 순으로 집계
- 타 중장기계획에 의해 참조(인용)되는 계획은 과학기술기본계획(13개), 국토종합계획(12개), 산림기본계획(6) 순으로 집계
- 타 계획을 참조(인용)하는 계획은 사회보장기본계획(9개), 아동정책기본계획(7개), 저출산·고령사회기본계획(7개) 등 주로 사회정책분야 중장기계획으로 집계

□ 중장기계획과 중장기계획 소관 부처에 대한 네트워크 분석

- **중장기계획 간 네트워크 분석으로 중장기계획의 유형화 시도**

- 국토종합계획, 과학기술기본계획, 산림기본계획, 생명공학육성기본계획 등이 다른 계획에 의해 주로 참조되며, 중심성이 높은 것으로 분석
- 저출산·고령사회기본계획, 사회보장기본계획, 자연공원기본계획, 아동정책기본계획, 특구종합계획 등이 다른 계획을 많이 참조하며, 이는 다수의 계획과 연계성을 갖는다는 의미

- **중장기계획 소관 부처에 대한 네트워크 분석으로 부처 간 협력관계 파악**

- 국토교통부, 환경부, 보건복지부, 고용노동부, 중소벤처기업부, 농림수산식품부, 행정안전부 등이 네트워크 중심에 위치
- 중장기계획 간 수직적 관계가 관찰되며, 중심 역할을 하는 중장기계획(과학기술기본계획, 국토종합계획 등) 소관 부처가 네트워크의 중심에 위치하는 경향

4 정부 중장기계획 분야별 분석

□ 과학기술·정주여건·사회정책 분야에서 각각 10개의 주요 중장기계획을 선정하여, 구성·수립절차·내용 측면에서 분석

- 중장기계획의 수립 경위에 대한 설명 수준 구체화
 - 이전 중장기계획과의 맥락성을 검토하여, 해당 중장기계획이 어떻게 발전해왔는지에 대한 정보 제공 필요
- 상하위 연관계획을 검토하여 향후 발생 가능한 중복 투자 및 예산 낭비 예방
 - 중장기계획 관련 계획에 대한 미검토로 중복적으로 투자하거나 시행하는 사례가 존재하고, 다른 계획과의 충돌 가능성으로 인해 실현 가능성 약화 경향 관찰
- 중장기계획과 관련된 이해관계자에 대한 검토
 - 정부 내부(관련 조직, 부처, 지자체 등)에 대한 검토는 추진과제별로 이루어지고 있으나, 계획의 대국민 수용성이나 집행 가능성을 증진하기 위해서는 이해관계자 검토 추진 필요
- 중장기계획의 정책목표 모호성을 개선하여 추진 가능성 제고
 - 중장기계획의 목표와 비전을 구분하기 어렵고, 투입되는 예산 규모, 부처별 협조 방안 및 예상되는 한계점에 대한 사전 검토 부재
- 중장기계획 수립에 활용된 자료와 분석 방법 등이 제시될 필요
 - 분석대상 중장기계획 중 절반 이상이 어떠한 자료를 활용하였는지 출처를 표기하지 않아, 중장기계획의 신뢰도 저하 우려

5 정부 중장기계획 메타평가 방안

□ 중장기계획 메타평가의 기준

- 분야별 전문가 논의 및 중장기 시계의 재정사업분석제도, 사전영향평가제도에 대한 분석을 종합하여, 타당성, 충실성, 실현 가능성을 중장기계획 메타평가 기준으로 설정

- 타당성은 중장기계획이 얼마나 객관적이고 합리적인 분석 결과에 근거하여 수립되었는지를 검토하는 기준
- 충실성은 중장기계획의 형식적 측면에서, 계획으로서 필요한 요소를 포함하고 있는가를 의미
- 실현 가능성은 중장기계획이 실제 적용되는 과정에서 필요한 내용을 포함하고 있는지, 협력이 필요한 부처 및 계획과의 관계를 고려하고 있는지 등을 의미



〈중장기계획 메타평가 기준〉

□ 중장기계획 구성 평가의 틀

가. 근거법령 준수 및 합목적성

포함 내용

- ◆ 근거법령을 명시했는가?
- ◆ 근거법령의 목적을 기술하였는가?
- ◆ 근로법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 수정계획인 경우 수정계획임을 명시하였는가?
- ◆ 수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?
- ◆ 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
- ◆ 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

나. 연관계획과의 관계

포함 내용

- ◆ 연관계획을 언급하고 있는가?
- ◆ 법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?
- ◆ 연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 (수직/수평) 정합성은 존재하는가?

다. 추진체계

포함 내용

- ◆ 담당부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?
- ◆ 실행부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 실행부처와 부처의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?

라. 기대효과

포함 내용

- ◆ 활용계획을 포함하고 있는가?
- ◆ 활용계획의 법제도적 위험요인은 검토되었는가?
- ◆ 기대효과를 포함하고 있는가?
- ◆ 기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?
- ◆ 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
- ◆ 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

□ 중장기계획 수립절차 평가의 틀

가. 작성 주체 및 관련 조직의 참여

포함 내용

- ◆ 작성 주체가 제시되고 있는가?
 - ◆ 작성 방식이 명시되어 있는가?
 - ◆ 작성 주체가 타당한가?(자체, 협동, 용역 등)
 - ◆ 관련 조직이 명시되어 있는가?
 - ◆ 관련 조직과의 협력과정이 있는가?
 - ◆ 관련 조직과의 협력과정이 제시되어 있는가?
-

나. 수립절차의 체계성

포함 내용

- ◆ 계획 수립과정(추진경위)이 제시되어 있는가?
 - ◆ 계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?
 - ◆ 계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?
 - ◆ 계획 수립과정은 적절한가?
 - ◆ 이해관계자가 고려되고 있는가?
 - ◆ 이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?
 - ◆ 수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?
 - ◆ 수립과정 참여자들 간의 협의과정에 제시되고 있는가?
-

다. 계획 추진의 구체성

포함 내용

- ◆ 활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?
 - ◆ 계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?
 - ◆ 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획이 제시되고 있는가?
-

라. 환류체계의 구축

포함 내용

- ◆ 정책평가(성과평가) 계획은 제시하고 있는가?
 - ◆ 이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?
 - ◆ 이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?
 - ◆ 이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?
-

□ 중장기계획 내용 평가의 틀

가. 전략과 추진과제의 응집성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 제시되고 있는가?
- ◆ 계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)
- ◆ 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?

나. 정책환경 및 파급효과 분석

포함 내용

- ◆ 분석 방법은 타당한가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?
- ◆ 파급효과 분석은 타당한가?
- ◆ 파급효과 분석을 수행하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학기술 수준 분석은 이루어졌는가?

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

포함 내용

- ◆ 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?
- ◆ 타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 실현 가능한가?
- ◆ 목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?
- ◆ 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?
- ◆ 추진전략을 기술하고 있는가?
- ◆ 추진전략은 목표와 부합하는가?
- ◆ 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?
- ◆ 자원조달 방안을 검토하고 있는가?
- ◆ 단계적 성과목표를 제시하고 있는가?

6 결론

□ 중장기계획 정의에 대한 법적 근거 마련

- 일반적으로 3~5년 단위의 계획을 중기계획, 그 이상을 장기계획이라고 분류하고 있으나 명확한 근거가 부재하므로, 중장기계획의 통합적인 관리를 위하여 중장기계획을 정의하는 법적 근거 마련 필요

□ 중장기계획 메타평가 실시에 대한 법적 근거와 추진체계 마련

- 평가의 주체, 대상, 방법, 주기 등에 대한 행정부와 입법부 간 논의를 바탕으로 한 추진체계를 구축하여, 중장기계획에 대한 통합적인 관리 필요

□ 중장기계획 메타평가를 통한 국회의 역할 강화 및 담당 조직에 대한 논의

- 중장기계획은 입법사항 및 재정사업으로 연결되므로, 국회미래연구원이 수행한 중장기계획에 대한 종합적인 평가 결과를 상임위원회, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등에서 활용하는 방안 검토

□ 활용성이 떨어지는 기존 중장기계획에 대한 통폐합 추진

- 분야별 특성을 고려하여 중장기계획 수립의 의무조항 포함 여부를 재검토 하여, 국가장기전략 추진체계를 효율화할 필요

제1장

서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

제2절 주요 개념

제3절 연구 방법

제 1 절

연구의 목적 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부는 주요 정책·사업의 개별 법령에 따라, 중장기계획을 수립하여 운영하고 있다. 이는 정책의 일관성을 확보하고, 미래의 환경 변화를 고려하여 행정수요를 전망하여, 이에 대응하는 정책을 수립하기 위함이다. 또한, 한정된 자원을 합리적이고 효율적으로 배분하여 정책의 효과성을 제고하기 위한 목적도 가진다.

정부는 체계적인 정책추진을 위하여 법률에 근거하여 5~10년 또는 20년 시계(視界)의 법정 중장기계획을 수립·집행하고 있지만, 중장기계획은 원래의 수립 목적을 달성하기 어려운 몇 가지 한계를 노정하고 있다. 먼저, 개별 정책이나 사업 수준에서 중장기계획의 수립이 이루어지고 있어, 정책의 복잡성이 증가하고 미래의 전망이 불확실한 상황에서 전 부처 중장기계획의 현황 파악, 중장기계획 절차 및 내용의 실효성, 중장기계획 간 정합성, 장기적인 전망과 기대효과 등에 대한 분석이 부족하다. 또한, 보다 많은 참여자와 이해관계자를 고려해야 하는 최근 정책환경의 특성을 고려하면, 중장기계획 내의 합리성은 물론 중장기계획 간의 정합성도 계획이 의도한 결과를 얻을 수 있도록 하는 중요한 조건 중의 하나가 된다. 무엇보다도 현재 중장기계획이라는 용어의 정의가 부재하다는 점도 중장기계획 수립·집행체계를 명확화할 필요성을 제기한다. 중장기계획은 보통 3~5년 정도의 중기로 이루어지는 행정계획을 의미하는데, 실제 행정에서는 중장기계획이라는 용어보다는 기본계획, 종합계획, 국가전략 등으로 불리며, 실제 실행을 전제로 수립되는 구체적인 시행계획이나 실행계획과는 차별화된다. 이러한 각종 계획의 수립주체와 시행주체도 다양한 상황이며, 그 계획이 어느 정도의 구속력을 가지는가에 대해서도 불명확한 상황이다.

본 연구는 각종 국내 사전평가제도를 조사하고, 중장기계획의 현황 분석 및 분야별 주요 중장기계획에 대한 심층분석을 수행하여, 중장기계획의 실효성을 제고하기 위한 메타평가 방안을 마련하고자 한다.

일반적으로 메타평가는 ‘평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)’로 정의된다

(Scriven, 1981). 이는 평가가 잘 되었는지 점검하는 것을 의미한다(류영아, 2009: 98). 메타평가는 평가의 과정, 결과에 대한 정보를 세밀하게 살펴보기 위해 평가를 체계적으로 다시 확인하는 과정이다(Leslie and Valerie, 2005: 31). 동시에 평가의 타당성을 확보하기 위해 점검하는 과정으로도 이해할 수 있다(Stufflebeam, 2000: 34). 따라서 평가 계획 및 지표에 대한 평가, 평가시스템에 대한 평가, 평가 결과에 대한 종합평가 등 제3자가 다시 평가하는 방식으로 이해해볼 수 있다.

강문기·오정일(2013)은 메타평가의 범주를 협의, 중범위, 광의의 3가지로 구분하였다. 협의의 관점은 평가 결과를 다시 평가하는 것이다. 자체평가 결과를 토대로 상위평가를 수행하는 정부업무평가는 이와 같은 협의의 메타평가로 볼 수 있다. 중범위 수준에서 메타평가는 경험적 총괄평가에 대한 평가로 볼 수 있다. Cook and Grude(1978)은 총괄평가를 위해 각 사업의 참여자에게 자료를 취합해 다시 평가를 수행하였다. 이 과정에서 형성 평가나 능률성 평가는 수행하지 않았는데, 이는 메타평가에서 평가 결과에서 제시한 자료의 재확인, 조작 여부, 적합한 해석 등에 초점을 두었다는 것을 의미한다.

[표 1-1] 메타평가의 범주

범주	개념	대상	내용
협의	평가 결과의 종합(Chelimsky, 1985)	평가 결과	평가 결과에 대한 재분석
중범위	경험적 총괄평가에 대한 평가 (Cook and Gruder, 1978)	경험적 총괄 평가	평가 오류, 조작, 타당성 점검
광의	평가 체계에 대한 평가 (Larson and Berliner, 1983)	평가 체계 전반	평가 체계에 대한 포괄적 평가

출처: 강문기·오정일(2013: 189)를 바탕으로 수정

본 연구에서 메타평가는 ‘중장기계획과 중장기계획 수립·집행체계에 대한 평가’로 정의한다. 중장기계획은 해당 계획을 구성하는 다양한 정책과 중장기적 정책환경 변화에 대한 평가를 평가하는 과정을 거쳐 수립된다. 요컨대, 중장기계획은 이전까지 수행된 개별 정책에 대한 평가와 정책환경 변화에 대한 예측·평가를 종합하는 메타평가의 과정을 거쳐, 정책목표 달성을 위하여 다양한 정책을 재구조화한 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 즉, 중장기계획의 내용에 대한 평가는 물론, 계획의 수립절차 및 과정, 오류나 조

작, 타당성에 대한 점검, 계획 간의 비교 및 정합성 등 중장기계획 수립 및 집행체계 전반에 대한 포괄적 평가를 의미한다.

중장기계획에 대한 메타평가 실시 방안을 도출하기 위하여, 부처별로 관련 법령에 근거하여 수립·집행 중인 중장기계획 현황을 파악하고자 한다. 일반에 공개한 자료 중 법정 중장기계획에 대한 최신 자료는 2016년 12월 기준, 국회입법조사처 조사 분석 결과(원혜영 의원 공개 자료)를 바탕으로 한 부처별 법정 중장기계획의 목록이 유일하다. 하지만, 이 자료는 개별 부처의 담당자가 담당하고 있는 중장기계획을 정리한 것으로, 법정 중장기계획이 의미하는 실제 법에 명시되어 있는 중장기계획 현황과는 상이할 수 있다. 예를 들면, 법에 명시하고 있으나 실제로는 수립하지 않는 계획, 법에 중장기계획 수립을 명시하고 있으나 담당자는 이를 중장기계획으로 인식하지 않는 경우, 관할권의 중첩이나 부재로 수립주체가 명확하지 않아 담당자가 인식하지 못하는 경우 등이 존재할 수 있다. 이에, 본 연구에서는 법제처 국가법령정보센터에서 ‘중장기계획’, ‘기본계획’, ‘종합계획’을 키워드로 검색한 후, 전 부처 법정 중장기계획 현황을 추가적으로 확인하여 정부가 수립·집행 중인 모든 중장기계획을 분석대상으로 한다. 더불어 부처별 중장기계획을 부처 및 정책영역별로 범주화한다. 중장기계획 수립·집행 의무를 부여하는 법령을 관할하는 부처와, 해당 법령에서 정의한 관계부처, 정책영역을 기준으로 개별 중장기계획의 관계를 지도화하는 방식을 활용하고자 한다.

연구의 주요 내용은 첫째, 국내의 사전영향평가제도 등 유사사례를 검토한다. 이를 통해 평가 내용 및 방법, 절차 등을 벤치마킹할 수 있을 것이다. 특히, 개별 사전영향평가에서 고려하는 주요 변인과 미래 전망 방법론 등이 유용할 것이다. 둘째, 부처별 법정 중장기계획의 실효성을 검토한다. 중장기계획의 실효성은 계획 수립 주기별로 정책환경의 변화를 반영하여 해당 계획을 수정·보완함으로써, 장기적인 사회변동에 조응하는가를 기준으로 판단한다. 장기적인 사회변동에 조응하는가는 인구구조 변화, 산업구조 변화, 과학기술 변화 등 문헌조사를 통하여 도출한 주요한 정책환경 영역을 고려하여 중장기계획의 실효성을 분석한다. 셋째, 부처별 법정 중장기계획의 정합성을 검토한다. 중장기계획 수립·집행이 강화되어야 하는 부처별 중장기계획을 주요 정책환경 영역별로 분류하고, 영역별로 포함된 중장기계획 간 정합성을 분석한다. 중장기계획의 정합성은, 개별 계획이 충돌하지 않고 정책환경의 변화를 반영하여 수립·추진되고 있는가를

기준으로 판단한다. 이를 위해, 최근 수립된 주요 중장기계획의 내용구성(목차), 수립시기, 주요변수 등을 심층분석한다. 끝으로, 이상의 분석 결과를 종합하여, 중장기계획의 메타평가 지침을 개발한다. 여기에는 중장기계획 메타평가의 범주, 주요 요소, 시간적 범위, 수립 및 집행의 절차, 분석 방법, 수립 및 집행의 주체, 활용방안, 평가 및 환류 등 전반적인 중장기계획 평가를 위한 메타평가 실시 방안이 포함된다.

정부는 국가의 장기전략에 부합하는 국정운영을 수행할 수 있도록, 개별법에 근거를 두고 중장기계획을 수립하고 있다. 하지만, 이들 중장기계획이 계획 내용의 적정성, 계획 간 정합성, 장기적 시계 및 대응방안 모색이 부족하여 한계가 존재하는 상황이다. 이에, 정부의 중장기계획 현황 및 특성을 살펴보고, 이들 계획 간 관계를 분석하여, 중장기계획의 정비 및 계획 간 연계성 및 정합성을 확보하기 위한 종합적인 평가 방법을 도출하고자 한다.

제2절 주요 개념

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

증장기계획 관련 연구를 살펴보면, 개별 부처와 다양한 분야별로 수립한 증장기계획 및 종합계획의 문제점과 실효성 제고 방안을 주로 연구해 왔다. 최영준·배주현(2016)은 증장기 사회보장 계획을 비판적으로 분석하고 있는데, 증장기계획이 증가하는 복지 욕구에 대한 효과적 대처와 지속가능성의 제고에 기여하고 있다고 평가하였다. 반면, 바람직한 계획 수립을 위해 타 부처 및 정책영역의 기본계획과 비교, 미래의 불확실성 고려, 협력적 합리성에 기반한 계획 수립이 필요하다고 주장하였다. 성지은·정연진(2013)은 과학기술기본계획과 증장기계획의 수립과정을 중심으로 해당 정책분야의 변화과정을 분석하는 한편, 증장기계획 자체의 실효성을 평가하였다. 실효성이 낮은 이유로 계획 간 연계 및 조정의 미흡, 정부 주도의 단기적 기획, 사회적 수용도 측면을 한계로 지적했다. 특히, 정책설계에서 집행까지 이어지는 실질적 정책통합과 기획의 공유, 사회적 합의, 국가계획의 연계 및 통합을 기반으로 한 구체적인 실천성 확보를 제시하였다. 조혜영(2018)은 6차에 걸친 청소년정책기본계획의 변화를 역사적 제도주의의 관점에서 각 계획 수립 시점의 추진주체와 관련 법령, 비전 및 추진목표, 정책과제의 변화 등을 검토하였다. 김성희(2018)은 장애인정책종합계획을 분석하면서 1998년 이후 수립되어 온 동 계획이 장애인 정책을 체계적으로 추진하고 관련 예산을 지속적으로 확대하는 효과를 가져왔다고 평가하면서도, 다양화된 장애인의 욕구에 따른 신규 서비스의 개발 및 제공, 개별적 욕구 맞춤형 사례관리체계의 필요성, 국제적 조류를 반영한 추진전략 및 장애인 정책의 변화 요구 등이 늘어나고 있는 상황이라고 평가하였다. 이를 반영하기 위해, 부처별 유기적 연계, 수요자 중심 서비스 제공 등 협업체계를 마련하고 현장과 소통하는 것이 중요하다고 주장하였다.

주요 선행연구에 대한 분석 결과, 개별 법령과 부처 수준에서 수립되고 있는 증장기계획 또는 종합계획 등에 대해, 기존의 연구는 개별 정책영역별 계획의 현황과 문제점을 진단하고, 개선방안을 제시하는 경향을 보이고 있어, 증장기계획의 실효성을 제고하기 위한 종합적 접근의 연구가 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 구체적으로는 타 부처

혹은 정책영역 간 연계, 정책수요, 비전 및 목표, 미래 불확실성, 사회적 합의에 바탕을 둔 계획 수립 등이 요구된다. 다만, 선행연구가 개별 계획에 대한 분석에 머물고 있어 종합적 접근이 필요하며, 전체 중장기계획의 현황, 정책유형별 범주화, 개별 계획의 특수성과 연계성을 고려한 종합적 사전평가에 대한 연구가 부족한 상황이다.

중장기계획 관련 국외 연구 사례도 있는데, 영국, 독일, 핀란드, 스웨덴, 일본 등의 중장기계획 관련 주요 내용, 계획의 실행 및 성과평가, 한계 및 제한점, 우리나라에의 시사점 등을 분석한 결과는 다음과 같다.

[표 1-2] 주요국의 사회정책분야 중장기계획 평가 요약

	영국	독일	스웨덴	일본
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 모두를 위한 공평과 기회(고용, 빈곤, 교육, 주거 등) 더 좋은 삶의 질(건강, 안전) 더 강한 지역사회 더 안전하고, 공정하며 지속가능한 세계(환경 및 국제개발) 	<ul style="list-style-type: none"> 노동비용 감소(사회보험료 상승억제) 개인연금 확대(리스터개혁) 노동시장 개혁 및 적극적 노동시장 정책(하르츠 개혁) 건강보험 현대화 공적연금 개혁(연금지속법) 	(세계화위원회 - 우파) <ul style="list-style-type: none"> 국가위기의 진단 기업 역할 확대 사회보장 민영화 및 경쟁체제(미래위원회 - 우파) 시장강화, 노동의 책임성 복지서비스 선택권, 민영화(미래분석특별위원회 - 좌파) 퇴직연령 조정, 복지재정, 증세 사회적 약자 및 다문화 	<ul style="list-style-type: none"> 보육서비스 확대 남성의 육아 포함한 일가정양립 장려시책 장시간 노동 등 직장환경개선 남성 육아휴직 확대 젊은 층에 대한 취업지원정책 제2의 안전망 : 젊은 층 포괄 아동수당 및 고교무상 교육 방과 후 아동보육
실행 및 성과	<ul style="list-style-type: none"> 체감 가능한 지표제시 정책의도와 목표 명확화 성과 도출을 위한 거버넌스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 실업률, 경제성장률 회복 노동시장 유연성 증가 노동비용 감소 실패, 양극화 	<ul style="list-style-type: none"> 최고 수준의 복지국가 유지 세계 최고의 국가경쟁력 정파를 초월한 전략수립과 실행 	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 추이 반전에 실패 급여보다는 규제방식 선호 비용절약적 정책지향 유지

	영국	독일	스웨덴	일본
한계 및 제한	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 이상적 목표, 부처 간 협력 의문 ◆ 사회적합의 부재 ◆ 노동당 실각 후 폐기 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 노사정위원회 및 의회 논의 무시 ◆ 수상청의 독단과 정치적 대립 ◆ 정권의 실각 초래 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 찾기 어려움 ◆ 장기국가계획 수립의 모범사례 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 전반적으로 부정적 평가 다수 ◆ 일본 복지국가 유산탈피 실패 ◆ 편협한 정책수단 나열
시사 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 투입/산출 → 성과 중심 행정으로 ◆ 중장기적 시각의 정책기획/실행 ◆ 사회적 합의 부재하면 폐기대상 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 자기책임 강화는 한국 수용 불가 ◆ 의사결정과정의 중요성 ◆ 사회적 합의 없는 개혁은 실패 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 이행능력과 현실성 담보된 목표 ◆ 노사평화, 국민신뢰, 사회투명성 ◆ 진솔한 청사진 → 초정파적 합의 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 정책 실패의 반면교사 삼아야 ◆ 일본과 유사한 복지국가 성격 → 현역세대 포괄한 사회보장 확충

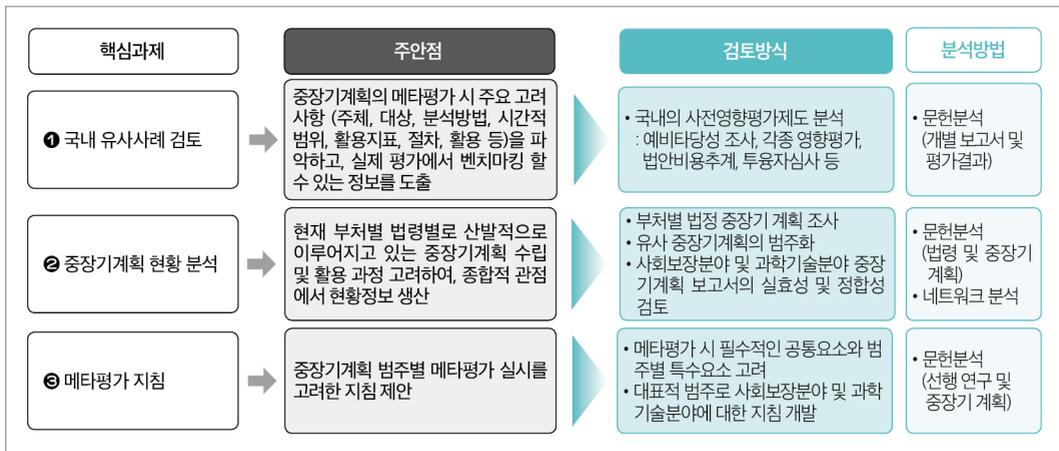
출처 : 서강대학교 산학협력단(2018).

사회정책분야를 중심으로 한 주요 국가의 중장기계획 현황 분석의 결과를 살펴보면, 체감 가능하고 명확한 목표의 설정, 성과 도출을 위한 거버넌스의 구축, 정파를 초월한 중장기계획 수립 등의 성과를 확인할 수 있다. 반대로, 이상적인 목표에 그치거나 실행 과정에서 부처 간 협력 부재, 편협한 정책수단 나열 등 부실한 측면도 존재하고 있다.

제3절 연구 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구에서 활용하는 주요 연구 방법론을 정리하면 다음과 같다.



[그림 1-1] 주요 연구 방법론

먼저, 미래전망과 정책의 영향에 대한 분석을 포함하는 국내 유사사례에 대한 검토를 수행하였다. 이를 위해, 재정평가(예비타당성평가, 지방재정투(융)자심사)와 사전영향평가(환경, 기술) 등을 대상으로 선정하였다. 이들 분석 및 평가는 개별 사업을 대상으로 한다는 점에서 중장기계획 메타평가와 같은 여러 정책을 총괄하는 계획 간의 종합적인 평가와 다른 성격을 가지나, 미래에 대한 전망과 영향을 고려한다는 점에서 분석 및 평가 시에 활용되는 주요 변인과 방법론 등에 대한 정보를 확보할 수 있을 것으로 기대한다. 즉, 중장기계획의 실효성 제고를 위해 상기 평가의 시간적 범위와 분석 방법 및 자료, 결과 활용 등을 활용하고자 한다.

다음으로, 부처별, 법령별로 산발적으로 이루어지고 있는 중장기계획의 수립 및 활용과정을 고려하여, 종합적인 관점에서 우리나라 중장기계획의 현황을 분석한다. 이를

위해, 법제처 법령정보 홈페이지를 통해 법령으로 중장기계획의 수립을 강제하고 있는 경우를 조사한다. 구체적으로, 2016년 12월을 기준으로 작성된 국회입법조사처의 조사 분석 결과(원혜영 의원 공개 자료)를 바탕으로 한 현행 부처별 법정 중장기계획 확인 및 계획문서를 토대로, 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서 ‘중장기계획’, ‘기본계획’, ‘종합계획’을 키워드로 검색하여, 전 부처 법정 중장기계획의 현황을 파악하였다. 기존의 현황 조사는 국회입법조사처 조사 분석을 통해 담당부처에서 파악하고 있는 중장기계획을 조사하는 방식이라면, 본 연구에서는 법령을 기준으로 중앙부처 중장기계획을 전수조사하여 실질적인 현황을 파악한다는 점에서 차별성을 가진다.

이후, 유사 중장기계획의 범주화를 위해 네트워크 분석을 실시한다. 네트워크 분석은 다음 그림과 같이 수행하며, 네트워크 분석 결과 중심성이 높은 계획이나 법령을 선별하는 방식으로 주요 중장기계획을 선별할 수 있다. 네트워크의 다중심이 존재하는 경우, 이를 바탕으로 범주화가 가능하다.



[그림 1-2] 중장기계획 범주화를 위한 네트워크 분석의 예시

이를 바탕으로, 범주화된 중장기계획 중 영역별 주요 계획을 선정하여 심층분석을 실시한다. 이를 위해 최근 수립되어 공개된 중장기계획을 활용하였으며, 메타평가 지침을 마련하는 연구의 목적에 비추어 주요 계획은 물론 다양한 계획이 포함될 수 있도록 심층분석대상이 되는 중장기계획을 선정하였다. 이를 위하여, 중장기계획 현황을 분석하고 범주화하여, 과학기술분야, 정주여건분야, 사회정책분야를 주요 영역으로 선정하였다. 과학기술분야는 과학기술정보통신부, 농림축산식품부, 식품의약품안전처 등의 중장기계획을 포함하고, 정주여건분야는 주거, 교통, 환경, 항만 등을 포함하며, 국토교통부, 해양수산부, 환경부 등 중장기계획에 해당한다. 사회정책분야는 보건복지부, 고용노동부, 교육부, 문화체육관광부 등 중장기계획 중심으로 한다. 주요 분야별 실제 중장기계획의 절차 및 내용을 검토하여, 실효성 및 정합성 진단을 위한 지침을 마련하였다. 구체적으로, 중장기계획의 주요 내용, 계획의 실행 및 성과평가, 한계 및 제한, 우리나라에의 시사점 등을 분석하였다.

【표 1-3】 영역별 심층분석대상 중장기계획의 선정

과학기술분야	정주여건분야	사회정책분야
국제과학비즈니스벨트기본계획	국토종합계획	사회보장기본계획
융합연구개발활성화기본계획	국가도로망종합계획	국민건강보험종합계획
기초연구진흥종합계획	간선급행버스체계구축기본계획	중장기보육기본계획
과학기술기본계획	국가철도망구축계획	청소년정책기본계획
나노기술종합발전계획	주택종합계획	저출산·고령사회기본계획
우주개발진흥계획	국가물류기본계획	장애인정책종합계획
소재부품발전기본계획	국가환경종합계획	편의증진국가종합5개년 계획
지능형로봇실용계획	환경보전중기종합계획	노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획
신재생에너지기술개발및이용 보급기본계획	대기환경개선종합계획	국민기초생활보장 종합계획
농림식품과학기술육성종합계획	항만기본계획	국가보훈발전기본계획

제2장

중장기 시계의 분석 및 평가 제도 검토

제1절 재정사업분석제도

제2절 영향평가제도

본 연구의 2장에서는 정부 중장기계획에 대한 분석과 그 분석 결과를 토대로 메타평가 실시 방안을 도출하기 전에, 현행 중장기 시계의 분석 및 평가 제도를 검토하고자 한다. 재정사업분석제도나 영향평가제도는 정책 단위가 아닌 개별 사업 단위에서 추진되고 있다는 점에서 정부 중장기계획과 논의 수준이 상이하나, 중장기적 시계에서 실시 이전의 사업에 대한 효과성 및 효율성, 파급력 등을 파악하기 위하여 어떠한 분석틀과 방법론을 활용하고 있는지 살펴보고자 한다.

제 1 절 재정사업분석제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 예비타당성조사

가. 제도 개요

예비타당성조사¹⁾는 「국가재정법」 제38조에 근거하여 대규모 재정사업 실행의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 실시하여 신규 투자에 대한 우선순위에 따라 투명하고 공정하게 결정하여 예산 낭비를 막고 재정운용의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 수행된다(KDI PIMAC 2019a). 예비타당성조사의 대상은 다음과 같다(동법 제38조제1항1호-3호)

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
3. 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업

1) 예비타당성조사는 2019년 5월에 수행기관 다변화, 정책성 분석의 비중 강화, 수도권과 비수도권의 가중치 차별화, AHP 거버넌스 변화 등 큰 폭으로 개편되었다. 이러한 분석 방법의 변화는 기존의 예비타당성조사에 대한 여러 비판을 선택적으로 수용한 결과로서 충분히 분석할만한 가치가 있으나 본 연구의 목적상 현재 수행방식에 집중하여 서술한다.

동법 제38조제5항은 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하도록 규정하고 있다. 예비타당성조사의 기본방향에 대해서는 「예비타당성조사 수행 총괄지침」(2019. 5. 1.) 및 「예비타당성조사 운용지침」(2019. 5. 1.)이 규정하고 있으며, 실제 예비타당성조사 수행을 위한 세부적인 운영 방법은 KDI PIMAC에서 작성한 일반지침 및 분야별 지침(도로·철도, 수자원, 항만, 정보화, 의료시설, 보건·복지, 문화·과학, 공항, 연구개발, 문화·관광, 국가연구개발 등)이 제시하고 있다. 지침은 일반적인 분석 방법을 정의하며, 연도별로 수행되는 예비타당성조사 사업 대상에 어떠한 기준과 분석 방법을 제시할 것인지는 KDI PIMAC의 「예비타당성조사 착수회의 자료」에서 정의한다. 이처럼, 예비타당성조사의 수행체계는 ① 국가재정법에 근거하여 ② 총괄지침과 운용지침이 수행방법을 정의하고 ③ KDI PIMAC에서 수행을 위한 세부적인 운영 방법의 일반론을 일반지침 및 분야별 지침에서 제시하며 ④ 연도별로 수행되는 대상사업에 관해 예비타당성조사 착수회의 자료에서 지침의 개편과 사회경제적 변화에 따라 업데이트된 내용을 어떻게 적용할 것인지를 규정하는 체계로 구성되어 있다.

나. 수행절차 및 분석 방법

1) 대상사업과 선정 방법

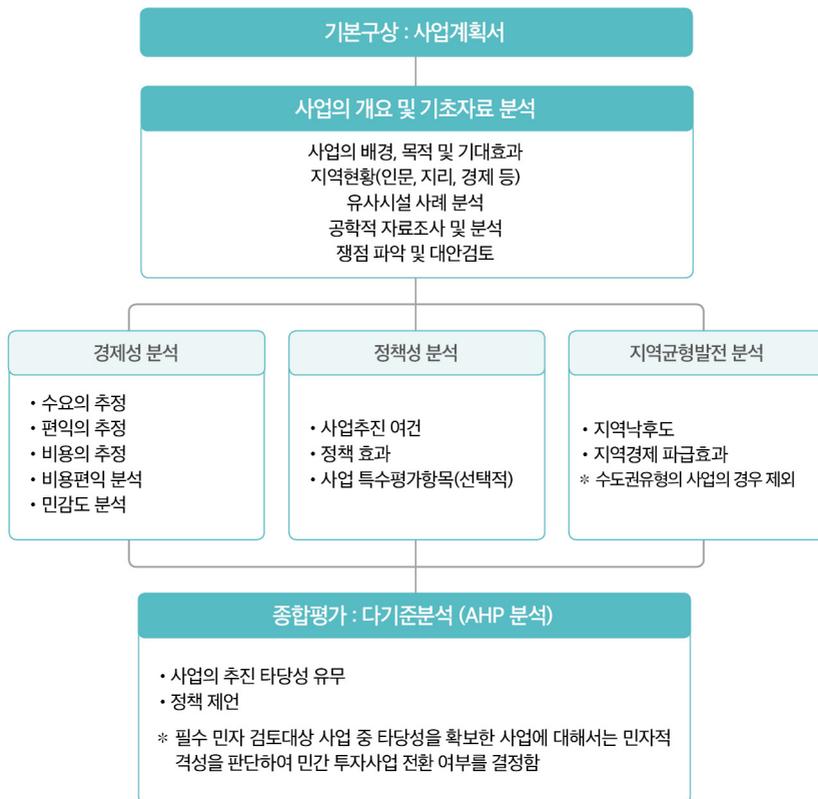
예비타당성조사는 ① 총사업비가 500억원 이상이면서 국가 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 건설사업, 정보화사업, 국가연구개발(R&D)사업 ② 중기재정지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업(기타재정사업)을 대상으로 한다. 이러한 사업을 대상으로 중장기 투자계획과의 부합성, 사업계획의 구체성, 사업추진의 시급성, 국고지원 요건, 지역균형발전 요인, 기술개발 필요성 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부가 재정사업평가 자문위원회를 거쳐 최종 선정하게 된다. 이 과정을 거쳐 선정된 과제는 기획재정부가 KDI PIMAC 또는 KISTEP에 의뢰하여 과제별로 학계·연구기관·민간·엔지니어링 회사 등 관련 분야의 전문가 또는 전문기관들이 참여하는 조사팀이 구성되어 수행하게 된다.

2) 분석 방법

가장 최근에 발간된 「2019년 제2회 예비타당성조사 착수회의 자료」(KDI PIMAC

2019a)에서는 건설사업·정보화사업·복지 및 소득 이전 사업별로 수행방식을 제시하고 있다. 그러나 분석 방법을 세부적으로 고찰해 보면 사업계획의 적정성 및 정책성 분석(지역균형발전 포함) 및 경제성 분석(또는 비용-효과분석)의 두 가지로 분류할 수 있고, 분석 방법론의 상당부분을 공유하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 건설사업의 분석 방법을 중심으로 설명하고자 한다.

[그림 2-1]은 건설사업의 예비타당성조사 수행 흐름도이다. 사업 수행 부서에서 제시하는 사업계획서 및 기타 참고자료를 기반으로 사업의 개요와 사업의 쟁점을 파악하고 제시 가능한 대안을 먼저 검토한다. 이러한 기초분석을 수행한 후 사업의 경제성, 정책성, 지역균형발전에 관한 부문별 분석 결과를 제시한다. 마지막으로 부문별 분석 결과에 근거하여 10인의 전문가가 AHP분석에 따라 최종 결과를 도출한다. 이러한 절차 중



자료: KDI PIMAC(2019a).

[그림 2-1] 건설사업 예비타당성조사 수행 흐름도

직접적으로 AHP 분석에 반영되는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석에 대해서는 이후에 자세히 제시할 것이다.

가) 경제성 분석

경제성 분석은 대상사업의 국민경제적 파급효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적 조사 과정으로, 비용-편익 분석(cost-benefit analysis)을 기본적인 방법론으로 채택한다. 비용-편익 분석의 핵심은 비용과 편익의 추정 방법이며, 일반적으로 비용의 불확실성보다는 편익의 불확실성이 훨씬 크다. 이는 비용의 경우 기존 유사 시공 사례 또는 유형별·부문별 표준 공사비 및 운영비를 참고하여 구체적인 산정이 가능하나 편익은 특정 사업이 시행되었을 때 해당 사업에 직·간접적인 수혜자가 얻게 될 효용에 관한 지불 의사액(willingness to pay)으로 정의되는 개념으로서 측정이 어려운 사회적 편익까지 포괄하여 그 산정에 많은 논쟁이 존재하기 때문이다.

경제성 분석의 대상이 되는 사업은 편익 항목의 구체성에 따라 비교적 명확하게 정의되는 정형 사업(도로·철도·항만)과 편익의 구체성이 상대적으로 불명확한 비정형 사업(청사·보건복지·체육시설 등)으로 구분한다. 정형 사업의 경우 KDI PIMAC에서 제시하는 일반지침²⁾에서 직접편익(차량운행비용·통행시간 절감, 교통사고 감소) 및 간접편익(환경비용 절감 등)을 명확하게 명시하고 있다. 반면 산업단지, 문화·관광·체육·과학단지 조성 등의 비정형 사업의 경우 개별 편익 항목의 객단가를 추정하거나, 비시장재화의 가치를 추정하는 조건부 가치추정법(Contingent Valuation Method: CVM)과 컨조인트 분석법(Conjoint Analysis Method: CAM)을 사용하여 편익을 추정한다.

경제성 분석을 위한 총비용의 산정은 건설에 소요되는 총사업비 외에 경제적 편익의 창출에 필요한 다양한 유형의 유지보수·운영비 및 사회적 비용을 모두 포함하여 추정하게 된다.

2) 현재 2008년에 출간된 5판이 적용의 기준이 된다.

[표 2-1] 현재 예비타당성조사에 적용되는 비용 산정 방식의 예시

구분	내용
이전비용 처리	세금(부가세 등)을 비롯한 이전비용 제외
예비비 반영	공사비, 시설부대경비, 용지보상비 총액의 10%
잔존가치 처리	각 부문별 특성에 따라 차별 적용
재투자비 반영	각 시설물별 내용연수를 고려하여 초기 투자비용의 전체 또는 일부 반영
국공유지 반영	기회비용 측면에서 국공유지를 용지보상비에 반영

자료: KDI PIMAC(2008)을 기반으로 연구진이 재구성

예비타당성조사가 분석대상으로 하는 기간은 해당 시설의 건설 기간과 운영 개시 후 30년을 합한 기간을 기본으로 한다. 다만 철도부문 사업과 수자원부문 사업의 경우, 건설 기간 및 운영 개시 후 40년(철도), 50년(수자원)을 합한 기간으로 한다. 이는 철도 및 수자원 사업의 경우 다른 건설사업에 비해 보다 장기간에 걸쳐 편익이 발생한다고 보기 때문이다. 경제성 분석의 또 다른 쟁점은 사회적 할인율이다. 이는 편익 및 비용 추정치를 현재가치로 환산하는 데 작용하는 매개변수로서 높은 사회적 할인율을 적용할수록 미래의 비용 및 편익의 가치가 감소하게 된다. 예비타당성조사 초기(1999년~2003년)에는 일반적으로 7.5%를 적용하였는데 최근에는 저금리·저성장 기조로 인해 4.5%를 적용하고 있다. 경제성 분석 결과는 다음과 같이 총편익, 총비용, 비용-편익 비율(B/C), 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR)을 제시한다. 이 중 비용-편익 비율이 향후 종합평가의 경제성 분석 부문에 반영된다.

[표 2-2] 경제성 분석 결과 요약 예시

구분	편익(억원)	비용(억원)	B/C	NPV(억원)	IRR
덕정-수원	56,681	47,713	1.36	14,968.08	6.92%

자료: KDI PIMAC(2018: 364).

나) 정책성 분석

정책성 분석은 사업추진 여건 및 정책효과 부문과 선택적으로 적용하는 특수평가항목으로 구분된다. 정책효과 분석 시에는 다음과 같은 점을 유의해야 한다. 첫째, 사업에 미치는 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토한다. 둘째, 일반 사항에 대한 서술보다는 구체적인 근거 자료를 토대로 분석한다. 셋째, 관련 전문가들로부터 자

문을 적극적으로 활용하고 해당 내용을 보고서에 제시한다. 넷째, 타 항목과의 중복되지 않도록 주의한다.

정책성 분석 부분은 KDI PIMAC과 같은 전문기관이 아닌 사업추진부서에서 직접 작성한다. 다만 사업추진부서에서 작성한 정책성 분석 내용에 관한 검증 작업은 KDI PIMAC 등 전문기관에서 일부 수행한다.

[표 2-3] 정책성 분석 항목

항목		평가 내용
사업 추진 여건	정책 일치성 등 내부여건	상위 계획 반영 여부, 정책방향과의 일치성, 사업의 준비 정도 등
	지역주민 사업태도 등 외부여건	지역주민, 이해당사자 등 해당 사업의 영향을 받는 대상의 사업에 대한 태도, 갈등 여부 등
	추가평가항목	그 외 사업추진 여건과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항
정책 효과	일자리 효과	사업 기간 재정 투입으로 인한 고용 유발 효과, 운영 기간의 직접 고용효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 고용의 질 제고 효과, 취약계층에 대한 고용효과 등
	생활여건 영향	사업추진에 따른 접근성·쾌적성·정시성·안정성 영향, 공동체 복원 영향 등
	환경성 평가	사업 수행 시 환경문제가 발생할 가능성, 지역 환경·경관에 대한 영향, 시설개선에 따른 생태계·환경보전 기여도 등
	안전성 평가	재해·재난 예방 및 대응 가능성과 피해규모에 대한 효과, 사업추진 중 또는 완료 후 안전사고 발생 관련 효과, 시스템 신설(개량)에 따른 정보보안 효과 등
	추가평가항목	그 외 사업추진 여건과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

자료: KDI PIMAC(2019a).

다) 지역균형발전 분석

지역균형발전 분석에서는 지역낙후도와 지역경제 파급효과를 검토한다. 먼저 지역낙후도는 인구(인구 증가율, 노령화지수), 경제(재정자립도, 제조업 종사자 비율, 승용차 등록대수), 기반시설(도로율, 의사 수, 도시적 토지이용률) 등 3개 부문 8개 사회경제지표를 기반으로 16개 광역지자체와 170개 기초지자체의 순위를 도출하여 제시한다.

[표 2-4] 지역낙후도지수 산정을 위한 지표별 가중치

지표	인구증가율	노령화지수	재정자립도	제조업종사자 비율
가중치	8.9	4.4	29.1	13.1
지표	승용차 등록대수	도로율	인구당 의사 수	도시적 토지이용률
가중치	12.4	11.7	6.3	14.2

자료: KDI PIMAC(2008).

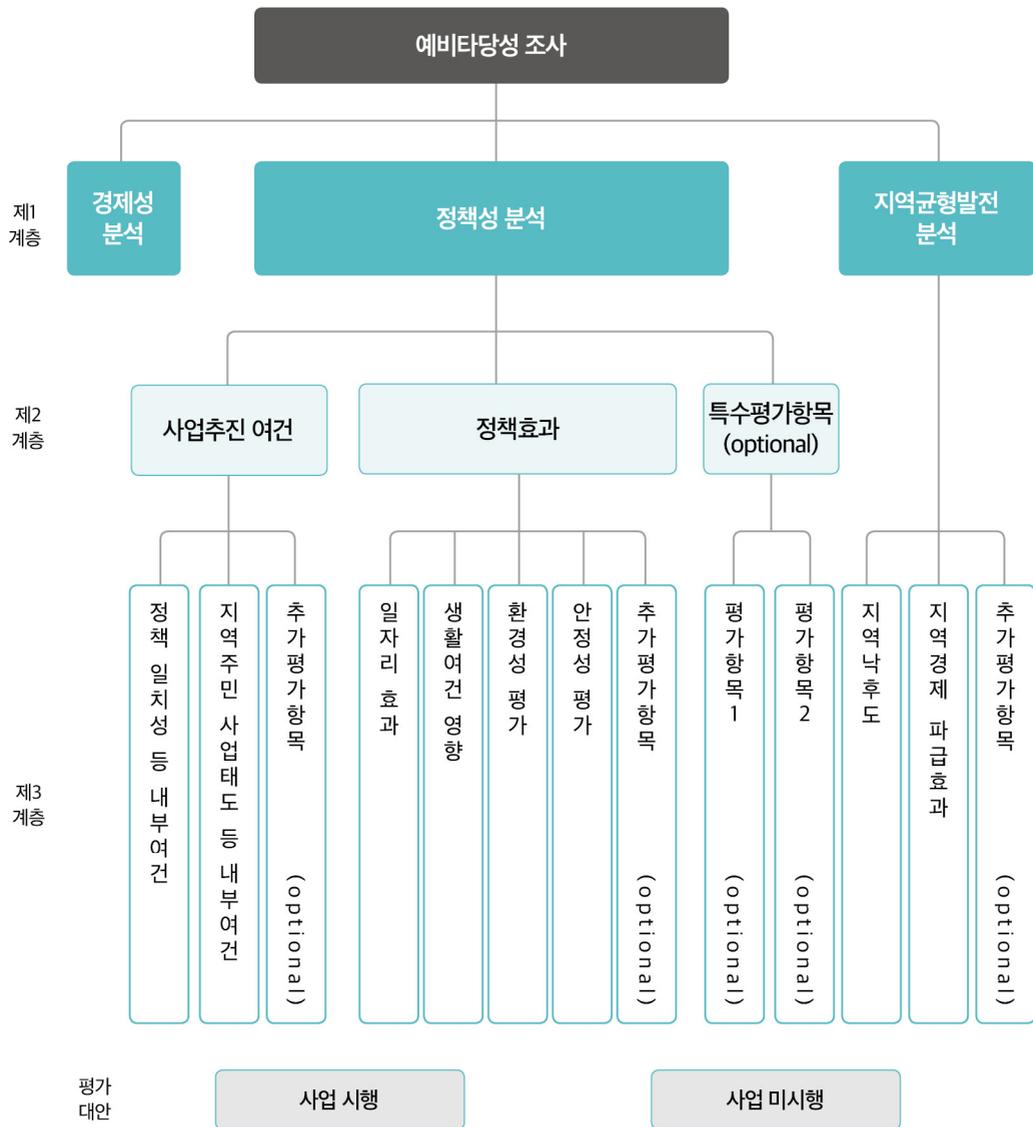
지역균형발전 분석에서 중요한 점은 수도권 유형과 비수도권 유형을 구분하여 적용한다는 점이다. 특히 경기도·인천광역시 산하의 기초지자체라 하더라도 「국가균형발전 특별법」상의 “특수상황지역”(다만 「수도권정비계획법」상의 과밀억제권역은 제외)과 “농산 어촌”만으로 이루어진 지역의 경우 비수도권으로 분류한다. 이러한 수도권·비수도권 구분은 종합평가에서 중요하게 반영된다.

지역경제 파급효과의 경우 산업연관분석을 통해 최종수요의 변동(소비 혹은 투자)이 각 산업의 생산 활동에 미치는 직·간접의 경제적 파급효과를 계측하여 제시한다. 이는 생산 유발 효과, 부가가치 유발 효과, 고용 및 취업 유발 효과 측면에서 파악할 수 있다. 현재 수행 중인 예비타당성조사의 분석 방법을 규정하는 2019년 2차 착수회의 자료에서는 한국은행의 지역간산업연관표(IRIO)에 근거하여 사업비 확정 후 분석대상사업의 지역경제 활성화지수를 추정하고, 이를 2008년~2015년 이루어진 예비타당성조사 사업 평균 및 동일 사업 유형별 평균과 비교하여 지역경제 파급효과를 평가하고 있다.

3) 종합평가

가) AHP 기법을 활용한 종합평가 체계

경제성 분석, 정책성 분석 및 지역균형발전 분석을 바탕으로 재정사업 평가위원회의 당해 분과위원회의 의견을 수렴하여 사업의 타당성을 종합적으로 평가하게 된다. 종합평가는 다기준분석(multi-criteria analysis) 방법의 일종인 AHP(계층화분석법: Analytic Hierarchy Process) 기법을 활용하여 사업 시행의 적절성을 계량화된 수치로 도출하게 된다.



자료: KDI PIMAC(2019a).

[그림 2-2] 건설사업의 종합평가 AHP 분석체계

AHP 분석은 총 3개의 계층으로 구성되며, 각 단계별 가중치는 다음과 같다. 특히, 최상위 계층인 제1계층의 경우 종합 평점에 미치는 영향이 크기 때문에 사전 가중치의 범위를 설정하여 적용한다.

[표 2-5] 건설사업의 AHP 분석 시 제1계층 사전가중치 산정범위

구분	경제성 분석	정책성 분석	지역균형발전분석
비수도권	30~45%	25~40%	30~40%
수도권	60~70%	30~40%	

자료: KDI PIMAC(2019a).

지난 2019년 5월에 개편된 내용의 핵심 중 하나는 바로 이 AHP 분석을 수행하는 전문가 집단의 거버넌스 변화에 있다. 과거에는 수요분석팀 내 2인, 비용분석팀 내 2인, PM 1인, PIMAC 소장 1인, 실장급 1인 및 외부위원 1인의 총 8인으로 평가단이 구성되었다. 그러나 개편된 예비타당성조사의 AHP 거버넌스는 재정사업평가위원회 산하에 3개 분과위원회(SOC 분과위원회, 사회·문화·산업 분과위원회, 사회복지·소득이전 분과위원회)를 두어 해당 분과 사업의 AHP를 수행하도록 하였다. 이러한 변화는 해당 사업의 예비타당성조사를 수행하는 내부 연구진의 영향이 크게 감소하는 반면, 외부평가자의 영향이 확대됨을 의미한다.

[표 2-6] 예비타당성조사 AHP 평가자의 거버넌스 변화 비교

분류	기존	변경
연구진 내	비용팀(2인) 수요팀(2인) 해당 사업 PM(1인)	해당 사업 PM(1인)
연구진 외부	PIMAC 소장(1인) PIMAC 실장(1인)	-
	외부평가위원(1인)	재정사업 평가위원회 민간위원(2) 분과위원회 민간위원(7인 이내)

자료: KDI PIMAC(2008) 및 KDI PIMAC(2019a)를 기반으로 연구진이 재구성

나) AHP 평가의 진행

새로운 거버넌스 체계를 반영하여 AHP 평가를 진행할 평가단을 구성하고 외부평가위원 9인에게 PM이 사업개요, 수요 및 비용 검토 결과를 보고한다. 이때 평가항목 간 독립성을 위해 B/C는 공개하지 않는다. 다음으로 정책성 평가항목에 관해 사업추진부서에서 직접 설명하고 질의응답을 수행한다. 질의응답 종료 후 예비타당성조사를 수행하는 연구진은 사업추진부서가 작성 및 발표한 정책성 평가항목에 관해 합리성·타당성

에 관해 구두로 언급할 수 있다. 이는 사업추진부서가 전문성 부족으로 인해 정책성 평가항목에 관해 잘못된 내용을 서술할 수도 있고 사업추진부서는 해당 사업의 타당성이 존재한다는 편향성이 존재할 가능성이 있기 때문이다.³⁾

질의응답이 종료되면 사업 PM 주재로 AHP 평가를 시행하게 된다. 평가지를 작성하여 제출하면 별도로 AHP 분석 과정만을 담당하는 AHP 간사가 종합평가의 타당성·합리성을 검토하여 재평가 사유의 발생 여부를 확인한다. 재평가사유는 ① 평가자의 응답 설문결과가 일관성을 확보하지 못한 경우(비일관성 비율이 0.15를 초과한 경우), ② 평가자가 재설문에 대한 의사를 밝힌 경우, ③ 그 밖에 종합평가에 참여한 평가자의 과반수 이상이 종합평가의 공정성과 객관성이 현저하게 훼손되었다고 인정하는 경우이다. 이러한 재평가 요인이 없는 경우, PM은 평가 종료를 선언하고 평가위원별 평가요약표(AHP 명시)에 서명하여 제출하는 것으로 평가는 종료된다.

다. 시사점

예비타당성조사의 분석에서 수행되는 지표는 수요 추정, 편익 추정, 비용 추정, 정책성 분석, 지역균형발전, 가치보정으로 분류된다. 중기계획에 반영 가능한 지표를 검토하면, 먼저 수요와 편익 및 비용 부문은 철저하게 개별 사업에 초점이 맞춰져 있다. 개별 사업의 구체성이 낮을 경우 추정과 반영이 어려워 중기계획에 반영가능하다 보기 어렵다. 그 외에 일자리효과, 지역경제 파급효과 등의 경우에도 개별 사업의 구체화가 이루어지기 전에는 반영이 어려울 것으로 판단된다.

중기계획에서 반영 가능한 지표는 이처럼 개별 사업에 초점이 맞춰진 정성적·정량적 지표보다는 해당 사업의 여건과 배경을 설명하는 부분일 것이다. 특히 지역낙후도를 평가하는 8가지의 지표(인구증가율, 노령화지수, 재정자립도, 제조업종사자 비율, 승용차 등록대수, 도로율, 인구당 의사 수, 도시적 토지이용률)는 서울 등 광역시를 제외하면 기초지자체 수준에서 도출되므로 중기계획의 지역적 범위에 따른 반영이 검토 가능할 것으로 판단된다. 또한 기존의 개별 사업에서 정성적으로 서술된 사업추진 여건(정책 일치성 등 내부여건, 지역주민 사업태도 등 외부여건)은 중장기계획의 공간적 범위 검토 시 반영할 수 있을 것으로 판단된다.

3) KDI PIMAC 담당자 인터뷰(2019. 6.)

[표 2-7] 예비타당성조사의 분석에서 수행되는 지표

분류	지표명	세부 내용
수요 추정	교통 수요 추정	4단계 모형(통행발생-통행분포-수단선택-통행배정)에 의한 추정
	수자원 수요 추정	용수 수요(생활/공업/농업/하천유지/환경개선용수) 및 용수 공급을 고려한 용수 수급 분석
	기타 (산업단지, 문화관광 등)	시나리오 분석 등에 따른 직/간접 파급효과 수요 분석
편익 추정	교통부문 공통편익	차량운행비용 절감, 통행시간 절감, 교통사고 감소, 환경비용(공해 및 소음) 절감
	교통부문 사업특수 편익	주차비용 절감 편익, 공사 중 교통혼잡으로 인한 부(-)의 편익, 철도부문 사업으로 인한 도로 공간 축소에 따른 부(-)의 편익
	수자원부문 편익	생활용수 공급, 공업용수 공급, 농업용수 공급, 홍수피해 경감, 전력생산, 환경비용 절감, 원수수질 개선, 자연자원 개선, 레크리에이션, 비상용수 공급, 내륙주운수송, 자산고도화, 토지조성, 교통활성화/피해방지, 공중보건위생향상
	문화관광시설 편익	입장수입 및 매출액 등 수요자의 지불의사액을 객단가, CVM, CAM 등으로 추정
	체육시설 편익	프로그램 수익, 부대수입 및 시설사용료 등의 지불의사액을 객단가, CVM, CAM 등으로 추정
비용 추정	공사비	건축물 공사비, 열차 차량구입비 등
	시설부대경비	기본설계비, 실시설계비, 측량비 및 조사비, 감리비, 시설부대비
	보상비	용지보상비, 어업권보상비
	운영비	도로 및 철도 운영비, 건축물 운영비, 인건비 등
정책성 분석	사업추진 여건	정책 일치성 등 내부여건, 지역주민 사업태도 등 외부여건
	정책효과	일자리효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가, 추가평가항목
지역균형발전	지역낙후도	인구증가율, 노령화지수, 재정자립도, 제조업종사자 비율, 승용차 등록대수, 도로율, 인구당 의사 수, 도시적 토지이용률
	지역경제 파급효과	지역간산업연관표를 이용한 지역경제 활성화지수
가치 보정	비용 보정지수	건설투자 GDP 디플레이터
	편익 보정지수	소비자 물가지수

자료: KDI PIMAC(2008)을 기반으로 연구진이 재구성

2 지방재정투자심사

가. 제도 개요

지방재정투자사업심사는 「지방재정법」 제37조에 근거⁴⁾, 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복 투자 방지를 위하여 1992년 도입되었다. 이 제도에 따라, 주요투자사업 및 행사성 사업은 예산 편성 전에, 현물만 출자(투자)되는 사업은 사업 시행 전에 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등을 심사하게 된다. 지방재정투자사업 심사의 절차와 방법은 매년 행정안전부가 발간하는 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」(이하 “매뉴얼”)상에 기술되어있다. 본 장에서는 “매뉴얼”상에 기술된 지방재정투자사업심사의 절차와 방법, 특징에 관하여 간략히 기술하고, 중기계획에 반영 가능한 지표를 고찰하고자 한다.

심사대상사업은 예산의 기능별 분류⁵⁾상의 세부사업으로, 개별 투자사업을 분석의 대상으로 한다. “매뉴얼”에서는 심사대상사업을 세출예산 구조상 세부사업의 사업예산에 해당되는 투자성 사업, 행사성 사업 및 현물이 출자(투자)되는 사업으로서 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 총사업비가 일정규모 이상인 신규 투자사업으로 규정하고 있다.

이에 따라, 지방재정투자심사는 사실상 지방정부의 재정이 투입되는 투자사업 전체를 대상으로 하는 사전평가의 성격을 지니고 있다. 특히 총사업비 500억원 이상의 신규 투자사업은 행정안전부장관이 지정하는 전문기관으로부터 타당성조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 수행하도록 규정하고 있다(「지방재정법」 제37조제2항).

지방재정투자심사 절차는 다음과 같다. 먼저 심사대상사업에 관해 사업추진부서가 “지방재정투자심사의뢰서”(이하 의뢰서)를 작성한다. 의뢰서는 해당 사업에 관해 사업

4) 제37조(투자심사) 제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 하여야 한다.

1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성
2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청
가. 채무부담행위
나. 보증채무부담행위
다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담

5) 분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 - 세부사업

개요, 사업비 산출내역, 세부사업 추진 계획 및 일정, 사전절차, 투자심사자료, 공공시설운영계획서로 구성되며, 필요에 따라 앞서 제시한 타당성조사 결과를 포함하게 된다. 15인 이내로 구성되는 지방재정투자심사위원회에서는 해당 사업의 추진 여부를 검토하여 적정·조건부·재검토·반려·부적정 등의 결론을 도출하게 된다. 다시 말해 지방재정투자심사는 위원회 구조로 운영되는 공공투자사업에 대한 사전평가제도라고 볼 수 있다. 또한 투자심사 절차상으로는 중기지방재정계획 반영 후, 예산 편성 전에 수행하게 된다.



자료: 행정안전부(2019).

[그림 2-3] 지방재정투자사업 추진절차

그런데 앞서 상술한 예비타당성조사 역시 공공투자사업에 대한 사전평가의 대표적 성격을 지니고 있으며, 현재 두 제도 모두 안정적으로 기능하고 있다. 그러나 예비타당성조사의 특성을 고려했을 때 두 가지 쟁점이 존재할 수 있다. 첫째, 중앙정부와 지방정부의 재원이 모두 투자되는 사업의 제도 적용 방법이다. 둘째, 본질적으로 동일한 투자 사업에 관해 재원의 상이성(중앙정부 재원 또는 지방정부 재원)에 따라 별도의 제도를 운영하는 현행 방식의 타당성 여부이다.

전자에 관해서는 법령과 규정에 따라 적용 대상을 구분하고 있다. 먼저 예비타당성조사는 “총사업비가 500억원 이상이면서 국가 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 건설사업”을 대상으로 하기 때문에 국가 재정지원 규모가 300억원 미만인 경우, 예비타당성조사 대신 지방재정투자심사의 타당성조사 대상이 된다. 또한 앞서 고찰한 「지방재정법」 제37조제2항과 같이 예비타당성조사를 실시한 사업의 경우, 타당성조사를 받은 것으로 간주하고 있다. 후자의 문제는 예비타당성조사와 타당성조사의 동일성 여부가 핵심적인 쟁점이다. 예비타당성조사와 타당성조사가 적용되는 사업의 차이는 재원의 원천뿐이므로 세부적인 검토 내용(수요의 추정, 경제성 분석, 정책성 분석 등)은 크게 다

르지 않으나 핵심적인 차이는 사업추진에 관한 정량적 결론의 도출 여부이다. 두 조사가 크게 다르지 않아 중복의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 앞서 고찰한 바와 같이 예비타당성조사는 AHP 분석을 통해 사업추진 여부에 관한 정량적 결론을 가중치의 형태로 도출하나, 타당성조사의 경우 사업추진 여부에 관한 정량적 결론을 도출하지 않고 정성적으로 제시한다는 점이 결정적으로 다르다.

나. 수행절차 및 분석 방법

1) 대상사업의 유형과 선정 방법

지방재정투자사업의 유형은 지방재정투자사업 심사규칙 및 “매뉴얼”상에 기록된 대로 수행주체 및 심사대상 범위에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 전자는 주로 사업규모 및 특성에 따라 시·군·구의 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙의뢰심사 등 위계적으로 구분된다고 할 수 있다. 이렇듯 사업규모 및 특성에 따라 위계적으로 투자심사의 시행주체를 위계적으로 구분하는 이유는 첫째, 투자사업이 사업규모에 따라 해당 시·군·구뿐만 아니라 인근 다수의 지자체에 영향을 줄 수 있어 광역 또는 전국의 관점에서 사업의 영향력을 검토할 필요성이 있기 때문이다. 이는 특히 도로·철도·산업단지 등의 대규모 사회기반시설 사업의 추진에서 중요하다. 둘째, 개별 지방자치단체가 독자적으로 무분별하게 투자사업을 추진할 경우 지방정부 재정의 효율성이 저하될 수 있는 위험성을 방지하기 위해서이다. 이는 특히 지방자치제도의 활성화 이후 많은 비판을 받아왔던 무분별한 호화청사의 신축, 난개발 사업의 부작용에 대한 제도적 개선책으로 간주할 수 있다. 한 예로, 시·군·구의 공공청사 또는 문화·체육시설의 경우 전액을 해당 지자체의 재원으로 수행하더라도 상위 행정기관인 시·도의 의뢰심사를 통과해야 하며, 시·도의 경우 중앙투자심사를 받아야 한다.

심사대상의 범위는 심사규칙 및 “매뉴얼”상에 ① 일반투자사업, ② 행사성 사업, ③ 홍보관 사업, ④ 지방자치단체 청사 신축, ⑤ 문화·체육시설 신축 ⑥ 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업의 여섯 가지로 구분되어 있으며 총사업비 규모 및 유형 등에 따라 시·군·구 심사, 시·도 의뢰심사, 중앙의뢰심사로 구분된다.

그러나 심사규칙 및 “매뉴얼”에서 제시하고 있는 심사대상 유형 분류는 예비타당성조사의 대상 분류 및 기능의 관점에서 일부 중복된다. 한 예로, 도로·철도 및 청사 신축의

경우 모두 건설 프로젝트로 볼 수 있지만 지방재정투자심사의 관점에서는 일반투자사업과 청사신축사업으로 분류되며, R&D 사업은 지방재정투자사업에서는 건설사업과 별도의 구분 없이 일반투자사업으로 분류된다. 그러나 예비타당성조사의 분류에서는 건설사업과 구분된다. 이러한 법적·제도적 구분의 중첩성으로 인해, 기능적으로는 세 가지 유형으로 구분하여 실무에 적용하고 있다.

[표 2-8] 지방재정투자심사 사업 분류

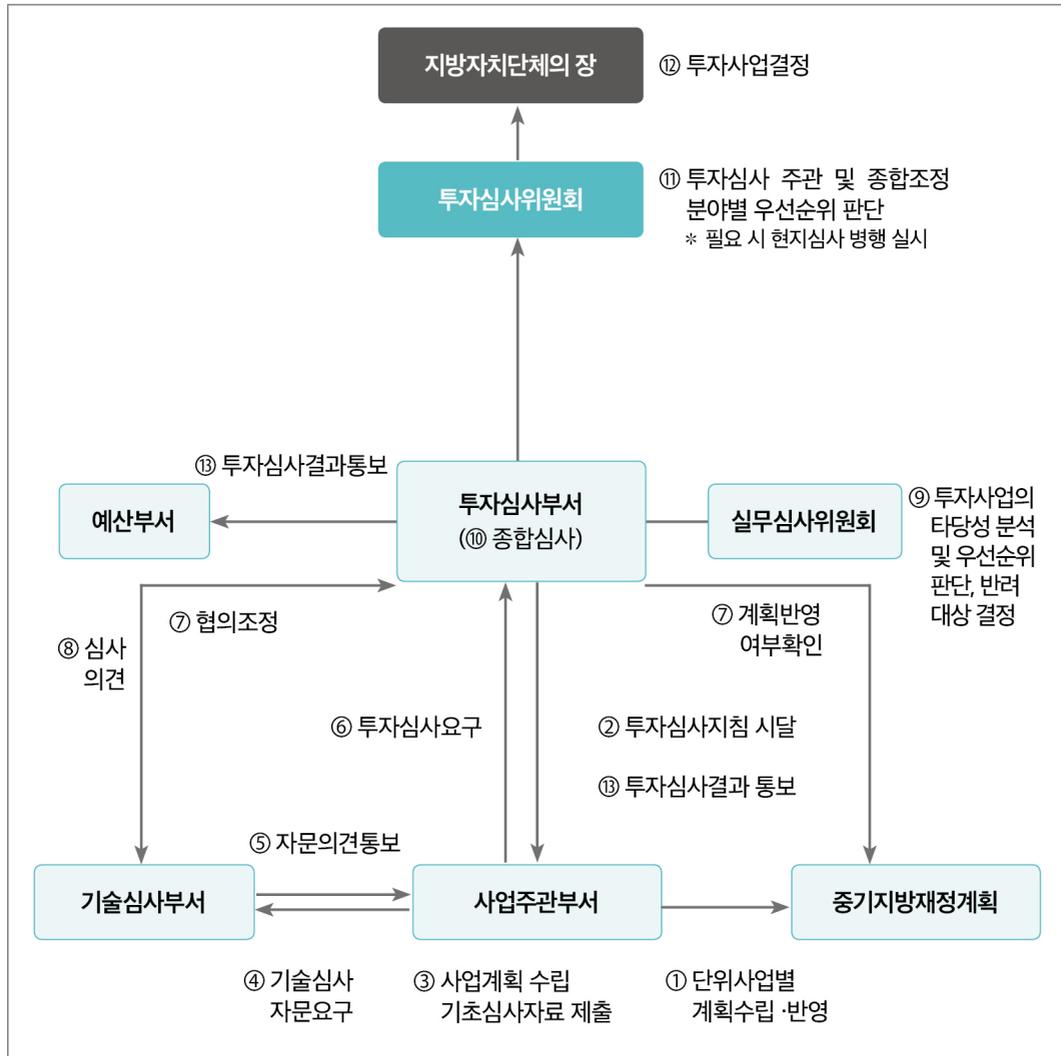
분야	내용
건설사업	도로·철도·산업단지 등 사회기반시설의 건설 또는 공공청사 등 건축물 등 구조물의 신·개축 사업
행사성 사업	시·도, 시·군·구민의 날 행사, 공연·축제·문화행사, 각종 체육대회행사, 각종 기념일, 지자체 주관 국제행사 등
산업진흥 사업	R&D 등 지방정부의 보조금 또는 민간자본과의 matching grant 등을 통해 지역개발 및 산업진흥을 위한 공공투자사업

자료: 과거 투자심사 자료를 기반으로 연구진이 재구성

투자심사 의뢰는 건설사업의 경우 사업계획 수립 이후부터 기본설계 용역 예산 편성 전까지, 기본설계를 생략하는 경우에는 실시설계 용역 예산 편성 전까지 심사를 의뢰함을 원칙으로 한다. 기본·실시설계 용역 등을 수반하지 않는 행사성 사업이나 산업진흥사업의 경우에는 계획 수립 이후 사업 시행 예산 편성 전까지 실시한다. 또한 원칙적으로 사업 시행 직전 회계연도에 투자사업을 심사하도록 한다.

2) 투자심사 절차

각 회차별로 사업 시행주체는 투자심사의뢰서를 사업별로 작성하여 투자심사위원회에 제출한다. 이때 사업이 속한 회계단위(시·군·구 또는 시·도)별로 2개 이상의 사업이 제출될 경우, 투자 우선순위를 함께 제출해야 한다. 사업주관부서의 사업계획 수립과 투자심사의뢰서 작성 및 제출, 투자심사위원회의 검토 및 최종 결정에 이르는 흐름으로 구성된다.



[그림 2-4] 투자심사 업무 흐름도

3) 분석 방법

지방투자사업 심사규칙의 제2조(투자심사기준) 및 “매뉴얼”에서 설명하고 있는 투자심사기준은 1. 투자사업의 필요성 및 타당성, 2. 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 3. 중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 4. 소요자금 또는 원리금 상환능력, 5. 재정·경제적 효율성 등, 6. 일자리 창출 효과 등으로 제시되어 있다. 다음

심사규칙에 제2조에 제시된 기준을 “매뉴얼”에서 세부적으로 제시하고 있는 바를 상술한 것이다.

[표 2-9] 지방투자사업의 투자심사 기준

기분	내용
국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년 계획 등과의 연계성 ◆ 국가경제·사회발전계획 수립 시 동 계획과의 연계성 ◆ 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 (예) 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 ◆ 중기지방재정계획에의 포함 여부
소요자금 조달 및 원리금 상환능력	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국고보조사업 해당 여부 및 부담비율 적정성 ◆ 지방비 부담(또는 확보) 능력 ◆ 지방채 발행 요건 해당 여부 및 원리금 상환능력 등 ◆ 민자 확보 시 민간자본 투자계획의 구체성 등
재무적·경제적 수익성	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 사업 시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부효과 ◆ 사업 시행 결과 지역에 미치는 경제적 수익성
사업의 필요성 및 시급성	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 타 사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성 ◆ 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격 분석 및 예상수요도
주민숙원·수해도 및 사업요구도	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 사업에 대한 주민의 사업요구정도, 사업 시행으로 인한 수해를 받는 지역 및 주민 수 ◆ 사업요구도 : 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준을 대비 (예) 도로포장률, 인구증가율, 상·하수도 보급률 등 ◆ 일자리 창출 효과 : 직접 간접고용효과를 계량적으로 제시
사업규모, 사업비의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정 산출여부 검토 ◆ 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석
종합적인 평가·분석	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 위 기초분석 결과를 기초로 하여 종합평가 결과 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 상급기관 승인, 영향평가실시 등 사업 시행 사전절차 이행 여부 - 설계도서 작성, 토지보상금 지급 상황 등 사업착수 준비 - 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황 ◆ 기타 국내·외 경기동향 및 국제수지 전망 등

자료: 행정안전부(2019).

4) 투자심사의 의사결정(적정/조건부/재검토/부적정)

지방재정투자심사 의뢰서가 제출되면 각 심사주체의 예산부서에서 개별 사업이 아닌 지자체 전체 예산의 관점에서 실무심사조서를 작성하게 된다. 사업별로 작성되는 실무심사조서는 투자심사 기준에 따라 각 위계의 예산부서에서 작성한다. 필요한 경우 각 외부기관(예: 지자체 연구원의 공공투자관리센터)의 의견을 반영하기도 하며 별도의 검토보고서를 같이 작성하기도 한다. 또한 지자체 예산부서의 역량과 자원에 따라서는 실무심사조서 작성 시 사업 수행 부서의 면담이 포함된 실무심사를 수행하기도 한다.

이렇게 사업별로 지방재정투자심사 의뢰서와 실무심사조서, 외부기관의 검토보고서가 모두 작성·취합되면 위원회 개최 1주일 전에 심사위원회 위원들에게 발송한다. 심사위원회는 15인 이내의 내·외부 전문가로 구성되며 내부 위원(공무원)의 비중은 1/4을 초과할 수 없다. 위원회 위원들은 7일 전에 수신한 의뢰서와 실무심사조서, 외부기관의 검토 내용을 숙지하고, 심의위원회에서 해당 사업에 대해 의견을 개진하여 사업추진 여부를 결정한다. 지자체 여건에 따라서는 심의위원회에 사업부서의 사업요지 청취 및 질의응답을 진행하거나, 지자체 연구원의 공공투자관리센터 연구진의 의견을 청취하는 절차를 운영하기도 한다.

최종 결과는 의뢰서의 원안을 그대로 진행시키는 “적정”, 의뢰서에 제시된 사업계획의 일부를 수정하여 진행하여야 하는 “조건부”, 사업계획의 적정성이 부족하여 재검토가 필요한 “재검토”, 사업의 타당성이 결여되어 사업을 추진해선 안 된다고 판단하는 “부적정”이 있다. “적정” 및 “조건부”의 경우 의뢰서의 계획대로 또는 투자심사에서 제시된 의견을 반영하여 투자사업이 추진되나, “재검토” 및 “부적정”의 경우 사업을 진행할 수 없다. 특히 “부적정”의 경우, 동일 사업을 다시 투자심사에 상정하지 못함을 원칙으로 하는 경우도 있다.

총사업비 500억원 이상의 대규모 사업에 대한 지방재정투자심사와 예비타당성조사 가장 큰 차이점은 이러한 투자의사결정방식의 차이이다. 예비타당성조사의 경우 전문가들이 참여하는 AHP 분석에 따라 사업 시행·미시행의 가중치를 도출하여, 사업추진 여부에 관해 비교적 명확한 결론이 정량적으로 도출된다. 반면 지방재정투자심사의 경우 투자심사의뢰서 및 심사조서 등 부대자료에 명시된 정성적·정량적 분석 결과를 15인 이내의 투자심사위원회에서 검토하여 다수결 등의 방법을 통해 사업추진 여부를 결정하게 된다.

다. 시사점

예비타당성조사와 마찬가지로 지방재정투자심사 역시 개별 투자사업을 분석의 초점으로 두고 있다. 따라서 개별 사업이 구체화되지 않은 중기계획에 지방재정 투자심사에서 사용하는 정량적 분석지표를 그대로 사용하기는 어렵다고 판단된다. 따라서 재원조달 가능 여부 등 기초지자체 단위로 도출 가능한 정량적 지표와 함께 국가계획 및 경제·사회정책과의 부합성 등의 정성적 분석 결과를 중기계획 수립 시 참고하는 방법을 검토할 수 있다.

[표 2-10] 지방재정투자심사 체크리스트

평가 지표	비고
① 사업성격	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 자치단체 사업인가? ◆ 국가 또는 민간 사무인 경우 재정부담 또는 지원 근거가 있는가?(지방재정법 제17조 및 시행령 제32조) 	<p>* ①자치단체 사무가 아닌 경우, ②국가 사무일 때 구체적인 재정부담 근거가 없는 경우, ③민간 출연금 지급 시 법령에 출연 근거가 없는 경우 → 부적정 결정</p>
② 사전절차 이행 여부	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 중기지방재정계획 반영 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 국가정책사업의 계획 변경, 연도 말에 긴급히 결정된 사업 및 국회 심의 과정에 추가된 사업과 같이 사정변경 또는 예측하지 못한 사업인지 여부 	<p>* 중기지방재정계획 미반영 시 원칙적으로 재검토 또는 반려</p>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 타당성조사 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 타당성조사 기관의 적정성(행정자치부장관이 고시한 전문기관 기준 준수 여부) 	<p>* 미이행 시 타당성조사 실시조건으로 재검토 또는 반려</p>
③ 중장기계획과의 연계성	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국가장기계획 경제·사회 정책과의 부합성 또는 정부 역점시책사업과의 연계성 	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 	<p>* 지역종합개발계획, 수도·하수도정비기본계획, 연안정비기본계획, 광역교통개선대책 등 정부계획에 구체적으로 반영되어 있는지 확인</p>

평가 지표	비고
④ 주민 수혜도 및 필요성	
◆ 사업 편익이 전 주민에게 미치는 사업인가?	* “수혜 주민 수 / 전 주민 수” 로 계량화
◆ 기초생활수급권자 또는 노인·장애인 등 사회적 약자를 대상으로 하는 사업인가?	
◆ 지역경제에 미치는 영향이 큰 사업인가?	
◆ 일자리 창출을 위한 사업인가?	* “직접·간접고용효과”로 계량화 (사업추진, 운영단계 구분)
◆ 지역 내 또는 인근 지역에 동일시설이 설치되어 있는가?	
◆ 시설용도 등이 기존 시설(국가·지방·민간시설 등)과 중복되지 않는가?	
◆ 신축하는 공공시설을 인접한 자치단체도 공동으로 활용하는가?	
⑤ 사업의 시급성	
◆ 타 사업보다 시급히 추진해야 하는 사업인가?	
◆ 반드시 올해(내년)에 착수해야 하는 사업인가?	* 상급기관 승인, 사업영향평가 등 사전절차 이행 여부, 연관사업 추진상황 등 고려
⑥ 사업 타당성	
◆ 사업규모는 적절한 수준인가?	* 전국 또는 유사 자치단체 수준과 비교 필요
◆ 총사업비 및 운영비용 산정이 적정한가?	* 수혜인구, 유사조건의 사업과 비교
◆ 추계된 비용(연차별 재원부담액)이 자치단체 재정 여건 범위 내 총당 가능한 수준인지 여부	* 예산액 대비 사업비 비중, 가용재원 대비 사업비 비중 고려
◆ 경제적 타당성(B/C)이 있는가? 또는 재무적 수익성이 있는가? 재무적 수익성이 있는 경우 민간자본 유치 가능성 검토	* 타당성 조사결과에 따라 검토 * B/C 분석에서 비용이 과소산정되었는지, 편익이 과다산정되었는지 구체적인 내역 등 확인 필요

평가 지표	비고
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 기타 자원조달계획은 적정한가? 	<ul style="list-style-type: none"> * (민간자본) 민간자본 확약서 등 구체적인 투자계획 등을 확인 * (국비지원) 사례가 있는지 여부 및 정부 사업부처와 사전협의 * (지방채) 지방채 발행 대상사업인지 여부, 자원 중 지방채 포함 시 신규 지방채 발행에 따른 채무비율, 지방채 상환능력 등 고려
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 기타시설 연계방안 및 프로그램 확충방안 등이 적정하게 마련되어 있는가? 	

7 절차 및 정책적 고려사항

<ul style="list-style-type: none"> ◆ 주민, 전문가 등 의견 수렴을 거쳤는지 	<ul style="list-style-type: none"> * 기피시설의 경우 공청회 등 의견 수렴 절차 여부 반드시 확인 필요
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 사업추진과정에서의 위험성(환경파괴, 주민 반대 등) 	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 법적인 제약사항 	<ul style="list-style-type: none"> * 법령상 제약사항이 있는 경우 부적정 조치

※ 당해 체크리스트는 자치단체별 여건에 따라 조정하여 활용 가능

제2절

영향평가제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 환경영향평가

가. 제도 개요

1) 개념 및 의의

환경영향평가의 정의는 학자별·국가별로 다소 차이가 있을 수 있으나 근본적 의미는 대동소이한 것으로 이해된다(김일중 외, 2011: 5). 환경영향평가에 대한 몇 가지 정의를 살펴보면 다음과 같다. 강현 외(1996)은 환경영향평가를 개발활동으로 인한 자연 및 생활환경상의 변화를 사전에 예측·평가하고 환경에 미칠 악영향을 규명하여 그 저감·제어 방안을 선택함으로써 환경보전대책을 강구하는 것이라고 정의하였고, Weston(1997)은 협의로는 의사결정의 측면으로, 광의로는 환경의 영향으로 정의하였다. 협의의 환경영향평가는 인간 활동에 따른 환경영향을 미리 분석·예측·평가함으로써 인간의 행동방향을 합리적으로 결정하도록 계획의 수립과 의사결정을 지원하는 도구로 정의하였다. 광의의 환경영향평가는 인간 활동에 따라 환경의 물리적, 생물학적, 문화적 및 사회·경제적 측면에서 일어날 수 있는 모든 영향을 포함하여 순서를 정하여 과학적으로 탐색하고 예측·평가하는 것이라고 정의하였다.

한상욱(1999)는 환경에 중대한 영향을 미치게 될 개발계획 등 인간 활동을 대상으로 초기단계에서 정부의 책임하에 제반 학문적인 지식과 기술을 종합적으로 활용하여 환경과 인간에게 미치는 직·간접적인 영향을 검토·분석하고 평가하여 자연과정 및 인간 활동에 대한 부정적인 영향을 사전에 제거하거나 감소시키고 긍정적인 영향을 증진시키는 등 환경과 개발의 조화 방법을 모색하여 합리적인 의사결정이 이루어지도록 지원하는 사회적 절차로 정의하였다. 홍준영(2005)는 환경영향평가를 환경에 대한 위해 요인을 사전에 예측·평가하여 저지 또는 완화방안을 강구하도록 하는 환경정책수단의 하나로 정의하였다.

제도적 차원에서 환경영향평가에 대한 정의는 다음과 같이 논의될 수 있다. 유엔환경 계획은 1987년 결정된 '환경영향평가의 목표와 원칙'에서 환경영향평가를 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 보장하는 관점에서, 개발행위 시 계획된 대상사업이 환경에 미치는 영향을 조사·분석·평가하는 것으로 정의하고 있다(환경부, 2009). 「환경영향평가법」(2011. 7. 21. 전면개정) 제2조에서는 환경영향평가를, 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것으로 정의하고 있다. 이러한 환경영향평가의 정의하에서 환경영향평가제도는 환경오염 사전예방 수단으로 사업계획을 수립할 때 있어 당해 사업의 사업의 경제성·기술성뿐만 아니라 환경성까지 종합적으로 고려하여 환경적으로 건전한 사업계획안을 모색하는 과정이자 하나의 계획기법으로, 사업자가 개발사업 시행 시 환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하여 이를 최소화하는 방안을 모색하고, 사업계획에 반영토록 하는 제도로 명명하고 사용하고 있다⁶⁾.

이러한 환경영향평가는 다음과 같은 의미를 지닌다. 우선, 사업 시행 전에 환경적 영향을 체계적으로 분석하여 의사결정자에게 적실한 판단을 가이드한다. 이는 의사결정의 중요한 수단으로 작용한다는 것을 의미한다. 다음으로, 지속가능한 발전의 기능을 수행할 수 있다는 점이다. 환경적 영향이 큰 사업은 사업이 시작된 이후로는 그 피해가 상당하다. 사전예방을 수행할 수 있는 환경영향평가는 지속가능발전의 핵심요소로 볼 수 있다.

2) 제도의 연혁

환경문제의 사전예방수단인 환경영향평가제도는 1969년 미국의 「국가환경정책법」(제102조)에 의해 최초로 도입되었으며, 이후 많은 국가들이 채택하여 시행하고 있다(정병길, 328). 한국의 경우 1971년 「공해방지법」 제16조가 명시한 공해사전대책을 최초의 환경영향평가로 간주할 수 있다. 1977년 「환경보전법」이 제정된 후 해당 법 제5조에 기록된 사전협의를 제도화된 환경영향평가로 판단할 수 있다. 그렇지만 실질적인 환경영향평가의 방식과 절차는 1981년 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정이 제시되

6) 서울시 환경영향평가시스템 홈페이지, <https://eims.seoul.go.kr/eims/usr/guide/index.do>

면서 가능해졌다. 해당 법령에 기초해 1982년부터 환경영향평가가 시행되었고, 1990년 「환경정책기본법」 제2장에 환경영향평가를 별도로 규정하였으며, 1993년 「환경정책기본법」 제2장 환경영향평가를 확대 및 개편하였다. 1997년 지방자치제도하에서 시·도 조례로 환경영향평가를 수행할 수 있게 된 뒤 2009년부터 현재의 「환경영향평가법」으로 정착되었다.

한편, 환경영향평가는 현재 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가 등으로 구분되어 적용되고 있다. 전략환경영향평가는 기존의 상위 행정계획 및 개발기본계획에 대한 사전환경성검토가 개편된 환경평가유형으로, 정책계획 및 개발기본계획을 대상으로 “환경에 영향을 미치는 상위 계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모(「환경영향평가법」 제2조)”하는 것으로 정의되고 있다. 이때 정책계획(17개)과 개발기본계획(78개)으로 구분하여 적용된다.

환경영향평가는 “환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안 마련(「환경영향평가법」 제2조)”하는 것으로 정의하며, 도시개발사업 등 80개 사업에 대해 적용하고 있다. 이는 구체적 사업계획을 담는 개발사업에 대한 환경평가를 의미한다.

소규모환경영향평가는 “환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련(「환경영향평가법」 제2조)”하는 것으로 정의되고 있다. 이는 환경영향평가 대상에 포함되지 않는 소규모 개발사업에 대한 환경평가로서 평가대상 항목, 방법 등에 있어서는 환경영향평가와 큰 차이가 없다. 그러나 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서의 개발사업 시행에서 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전 방안을 마련하는 절차에 해당한다.

3) 관련 법령

환경영향평가법은 환경영향평가의 정의, 환경영향평가 분야 및 평가항목에 대한 명시, 환경영향평가협의회 구성 및 운영에 대한 명시, 전략환경영향평가의 대상, 환경영향평가의 대상, 소규모 환경영향평가의 대상 등을 규정하고 있다. 대상사업은 시행령의 별표를 통해 구체적으로 명시하고 있다.

[표 2-11] 환경영향평가에 대한 환경영향평가법 및 시행령

<p>「환경영향평가법」</p> <p>제1조(목적) 이 법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “전략환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다. 2. “환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 “승인등”이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다. 3. “소규모 환경영향평가”란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다. 4. “환경영향평가등”이란 전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가를 말한다. 5. “협의기준”이란 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역에서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기준으로는 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 유지하기 어렵거나 환경의 악화를 방지할 수 없다고 인정하여 사업자 또는 승인기관의 장이 해당 사업에 적용하기로 환경부장관과 협의한 기준을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제13조에 따른 방류수수질기준 나. 「대기환경보전법」 제16조에 따른 배출허용기준 다. 「물환경보전법」 제12조제3항에 따른 방류수 수질기준 라. 「물환경보전법」 제32조에 따른 배출허용기준 마. 「폐기물관리법」 제31조제1항에 따른 폐기물처리시설의 관리기준 바. 「하수도법」 제7조에 따른 방류수수질기준 사. 그 밖에 관계 법률에서 환경보전을 위하여 정하고 있는 오염물질의 배출기준 6. “환경영향평가사”란 환경 현황 조사, 환경영향 예측·분석, 환경보전방안의 설정 및 대안 평가 등을 통하여 환경영향평가서 등의 작성 등에 관한 업무를 수행하는 사람으로서 제63조제1항에 따른 자격을 취득한 사람을 말한다.

제3조(국가 등의 책무) ① 국가, 지방자치단체 및 사업자는 정책이나 계획을 수립·시행하거나 사업을 시행할 때에 환경오염과 환경 훼손을 최소화하기 위하여 필요한 방안을 마련하여야 한다.

② 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 환경영향평가등의 중요성을 인식하고, 이 법에서 정하고 있는 절차가 적절하고 원활하게 추진될 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 환경부장관은 환경영향평가등의 객관성, 과학성 및 예측 가능성 등을 높이기 위하여 환경영향평가 등의 평가지침, 작성기준 및 점검목록 등을 작성·보급하여야 한다.

제7조(환경영향평가등의 분야 및 평가항목) ① 환경영향평가등은 계획의 수립이나 사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경, 사회·경제 환경 등의 분야(이하 “환경영향평가분야”라 한다)에 대하여 실시하여야 한다.

② 환경영향평가분야의 세부 평가항목(이하 “환경영향평가항목”이라 한다) 및 평가방법 등은 대통령령으로 정한다.

제8조(환경영향평가협의회) ① 환경부장관, 계획 수립기관의 장, 계획이나 사업에 대하여 승인등을 하는 기관의 장(이하 “승인기관의 장”이라 한다) 또는 승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 환경영향평가협의회를 구성·운영하여야 한다.

1. 제11조와 제24조에 따른 평가 항목·범위 등의 결정에 관한 사항
2. 제31조제2항에 따른 환경영향평가 협의 내용의 조정에 관한 사항
3. 제51조제2항에 따른 약식절차에 의한 환경영향평가 실시 여부에 관한 사항
4. 제52조제3항에 따른 의견 수렴 내용과 협의 내용의 조정에 관한 사항
5. 그 밖에 원활한 환경영향평가등을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항에 따른 환경영향평가협의회(이하 “환경영향평가협의회”라 한다)는 환경영향평가분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성하되, 주민대표, 시민단체 등 민간전문가가 포함되도록 하여야 한다. 다만, 「환경보건법」 제13조에 따라 건강영향평가를 실시하여야 하는 경우에는 본문에 따른 민간 전문가 외에 건강영향평가분야 전문가가 포함되도록 하여야 한다.

③ 환경영향평가협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(전략환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하여야 한다.

1. 도시의 개발에 관한 계획
2. 산업입지 및 산업단지의 조성에 관한 계획
3. 에너지 개발에 관한 계획
4. 항만의 건설에 관한 계획
5. 도로의 건설에 관한 계획
6. 수자원의 개발에 관한 계획
7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설에 관한 계획
8. 공항의 건설에 관한 계획
9. 하천의 이용 및 개발에 관한 계획
10. 개간 및 공유수면의 매립에 관한 계획
11. 관광단지의 개발에 관한 계획
12. 산지의 개발에 관한 계획
13. 특정 지역의 개발에 관한 계획

14. 체육시설의 설치에 관한 계획
 15. 폐기물 처리시설의 설치에 관한 계획
 16. 국방·군사 시설의 설치에 관한 계획
 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취에 관한 계획
 18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치에 관한 계획
- ② 제1항에 따른 전략환경영향평가 대상계획(이하 “전략환경영향평가 대상계획”이라 한다)은 그 계획의 성격 등을 고려하여 다음 각 호와 같이 구분한다.
1. 정책계획: 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획
 2. 개발기본계획: 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계획
 - 가. 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획
 - 나. 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획
- ③ 전략환경영향평가 대상계획 및 제2항에 따른 정책계획 및 개발기본계획의 구체적인 종류는 제10조의2에서 정한 절차를 거쳐 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 5. 29.>

제22조(환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “환경영향평가 대상사업”이라 한다)을 하려는 자(이하 이 장에서 “사업자”라 한다)는 환경영향평가를 실시하여야 한다.

1. 도시의 개발사업
 2. 산업입지 및 산업단지의 조성사업
 3. 에너지 개발사업
 4. 항만의 건설사업
 5. 도로의 건설사업
 6. 수자원의 개발사업
 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업
 8. 공항의 건설사업
 9. 하천의 이용 및 개발 사업
 10. 개간 및 공유수면의 매립사업
 11. 관광단지의 개발사업
 12. 산지의 개발사업
 13. 특정 지역의 개발사업
 14. 체육시설의 설치사업
 15. 폐기물 처리시설의 설치사업
 16. 국방·군사 시설의 설치사업
 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업
 18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업
- ② 환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 등은 대통령령으로 정한다.

제43조(소규모 환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호 모두에 해당하는 개발사업(이하 “소규모 환경영향평가 대상사업”이라 한다)을 하려는 자(이하 이 장에서 “사업자”라 한다)는 소규모 환경영향평가를 실시하여야 한다.

1. 보전이 필요한 지역과 난개발이 우려되어 환경보전을 고려한 계획적 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역(이하 “보전용도지역”이라 한다)에서 시행되는 개발사업
 2. 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 개발사업
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업은 소규모 환경영향평가 대상에서 제외한다.
1. 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업
 2. 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 개발사업
 3. 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 개발사업

[환경영향평가법 시행령]

제1조(목적) 이 영은 「환경영향평가법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(환경영향평가등의 분야별 세부 평가항목 등) ① 「환경영향평가법」(이하 “법”이라 한다) 제7조제1항에 따른 환경영향평가분야(이하 “환경영향평가분야”라 한다)의 세부 평가항목은 별표 1과 같다.

② 법 제7조제2항에 따른 환경영향평가분야의 평가는 법 제6조에 따른 환경영향평가등의 대상지역에 대한 현지조사 및 문헌조사를 기초로 환경영향을 과학적으로 예측·분석하는 방법으로 하여야 한다.

③ 제2항에 따른 환경영향평가분야의 평가방법에 관한 세부 사항은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 환경부장관이 정하여 고시한다.

제3조(환경영향평가협의회의 심의사항) 법 제8조제1항제5호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. <개정 2018. 11. 27.>

1. 법 제13조제3항에 따른 설명회나 공청회의 생략 여부에 관한 사항
2. 법 제53조제5항제2호 또는 제56조제1항제2호에 따른 환경영향평가서등의 거짓 또는 부실 작성 여부의 판단에 관한 사항(환경부장관이 구성·운영하는 환경영향평가협의회만 해당한다)
3. 그 밖에 법 제8조제1항에 따른 환경영향평가협의회의 위원장이 해당 계획 또는 사업에 대한 원활한 환경영향평가등을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

나. 수행절차: 환경영향평가 영역 및 과정

「환경영향평가법」 시행령 [별표 1]에는 다음과 같이 환경영향평가등의 분야별 세부 평가항목이 제시되어 있다.

[표 2-12] 전략환경영향평가의 평가영역 및 평가지표

구분	평가영역	상위지표	하위지표
전략환경 영향평가	정책계획	환경보전계획과의 부합성	국가 환경정책
			국제환경 동향·협약·규범
		계획의 연계성·일관성	상위 계획 및 관련 계획과의 연계성
			계획 목표와 내용과의 일관성
		계획의 적정성·지속성	공간계획의 적정성
			수요 공급 규모의 적정성
	개발기본계획	계획의 적정성	환경용량의 지속성
			상위 계획 및 관련 계획과의 연계성
		입지의 타당성	대안 설정·분석의 적정성
			자연환경의 보전 ▷생물다양성·서식지 보전 ▷지형 및 생태축의 보전 ▷주변 자연경관에 미치는 영향 ▷수환경의 보전
생활환경의 안정성 ▷환경기준 부합성 ▷환경기초시설의 적정성 ▷자원·에너지 순환의 효율성			
			사회·경제 환경과의 조화성: 환경친화적 토지이용

전략환경영향평가의 평가영역은 정책계획과 개발기본계획으로 구분된다. 정책계획에 대한 평가는 크게 3가지 상위지표와 7개 하위지표로 구성된다. 상위지표는 환경보전계획과의 부합성, 계획의 연계성·일관성, 계획의 적정성·지속성으로 구분된다. 환경보전계획과의 부합성은 국가 환경정책, 국제환경 동향·협약·규범 등에 부합하는지를 확인한다. 계획의 연계성·일관성은 상위 계획 및 관련 계획과의 연계성, 계획 목표와 내용과의 일관성을 확인한다. 계획의 적정성·지속성은 공간계획의 적정성, 수요 공급 규모의 적정성, 환경용량의 지속성을 확인한다.

개발기본계획에 대한 평가는 크게 계획의 적정성과 입지의 타당성으로 구분된다. 계획의 적정성은 상위 계획 및 관련 계획과의 연계성, 대안 설정·분석의 적정성을 확인한다. 입지의 적정성은 자연환경의 보전, 생활환경의 안정성, 사회·경제 환경과의 조화성을 분석한다. 이때 자연환경의 보전은 생물다양성·서식지 보전, 지형 및 생태축의 보전, 주변 자연경관에 미치는 영향, 수환경의 보전을 분석한다. 생활환경의 보전은 환경기준

부합성, 환경기초시설의 적정성, 자원·에너지 순환의 효율성을 분석한다. 사회·경제 환경과의 조화성은 환경친화적 토지이용이 가능한지 분석한다.

[표 2-13] (소규모) 환경영향평가의 평가분야 및 평가영역

구분	평가분야	평가영역
환경영향 평가	자연생태환경 분야	동·식물상, 자연환경자산
	대기환경 분야	기상, 대기질, 악취, 온실가스
	수환경 분야	수질(지표·지하), 수리·수문, 해양환경
	토지환경 분야	토지이용, 토양, 지형·지질
	생활환경 분야	친환경적 자원 순환, 소음·진동, 위락·경관, 위생·공중보건, 전파장해, 일조장해
	사회환경·경제환경 분야	인구, 주거(이주의 경우를 포함한다), 산업
소규모 환경 영향평가	사업개요 및 지역 환경현황	사업개요, 지역개황, 자연생태환경, 생활환경, 사회·경제환경
	환경에 미치는 영향 예측·평가 및 환경보전방안	▷자연생태환경(동·식물상 등) ▷대기질, 악취 ▷수질(지표, 지하), 해양환경 ▷토지이용, 토양, 지형·지질 ▷친환경적 자원순환, 소음·진동 ▷경관 ▷전파장해, 일조장해 ▷인구, 주거, 산업

전략적 환경영향평가는 계획에 대한 평가이기 때문에 계획들을 비교·평가할 수 있는 지표가 중요한 요소였다면, 환경영향평가는 실질적 평가 영역이기 때문에 평가대상이 중요하다. 환경영향평가는 자연생태환경 분야, 대기환경 분야, 수환경 분야, 토지환경 분야, 생활환경 분야, 사회환경·경제환경 분야를 대상으로 한다. 소규모 환경영향평가는 상대적으로 소규모 사업을 대상으로 난개발을 막기 위한 것이므로 환경에 미치는 영향 예측 및 평가, 환경보전방안을 분야로 두고 있다.

본 연구가 중장기계획을 어떻게 메타평가할 것인가에 대한 논의가 중심이라는 점에서 환경영향평가에서는 전략환경영향평가의 방법에 주목하고자 한다. 전략환경영향평가는 나타날 상황에 대해 다양한 시나리오를 제시하고 평가하는 과정을 거치기에 중장기계획 메타평가의 방법에 가장 근접해 있다고 볼 수 있다.

[표 2-14] 전략환경영향평가 계획 검토 및 협의 절차 1



자료: 환경부(2015: 16~17).

정책계획 절차에서 중요한 점은 평가서 작성 방법에 있다. 평가서는 요약문, 정책계획(개발기본계획)의 개요, 정책계획(개발기본계획) 대안 및 입지 대안, 전략환경영향평가 대상지역, 지역개황, 환경영향평가협의회 심의 내용, 전략환경영향평가 항목의 결정 내용 및 조치 내용, 공개된 전략환경영향평가 항목 등에 대하여 주민 등이 의견을 제출

한 경우 이를 검토한 내용, 전략환경영향평가서 초안에 대한 주민/관계행정기관의 의견 및 이에 대한 반영 여부(개발기본계획만 해당), 계획의 적정성, 입지의 타당성(정책계획은 구체적인 입지가 있는 경우만 해당), 종합평가 및 결론을 포함한다. 해당 계획이 미치는 효과 추정에 도움을 주는 것은 정책계획(개발기본계획) 대안 및 입지 대안 부분이다. 정책계획(개발기본계획) 대안 및 입지 대안은 No Action 대안을 포함하여 계획의 목적을 달성할 수 있는 다양한 시나리오 대안을 설정하고 각 대안별로 영향을 검토하여 최적안을 선정하는 방식으로 진행된다.

[표 2-15] 전략환경영향평가 계획 검토 및 협의 절차 2

대안 종류	대안 설정방법
계획 비교	행정계획을 수립하지 않았을 경우 발생 가능한 상황(No action)과 계획을 수립했을 때 발생 가능한 상황을 대안으로 설정
수단·방법	행정목적을 달성하기 위한 다양한 방법들을 대안으로 설정
수요·공급	개발에 관한 수요·공급을 결정하는 계획의 경우, 수요·공급량(규모)에 대한 조건을 변경하여 대안으로 설정
입지조정	개발대상 입지를 결정하는 계획의 경우, 대상지역 또는 그 경계의 일부를 조정하여 대안으로 설정
시기·순서	개발 시기 및 순서를 결정하는 계획의 경우, 시행 시기 및 진행 순서(예: 연차별 개발) 등의 조건을 변경하여 대안으로 설정
기타	상기 대안을 종합적으로 고려한 대안 또는 기타 관계행정기관의 장이 계획의 성격과 내용을 고려할 때 필요하다고 판단하는 대안

자료: 환경부(2015: 26).

정책계획의 경우 환경보전계획과의 부합성, 계획의 연계성·일관성 등을 검토·제시한다. 개발기본계획은 개발입지 대안, 중점 평가항목별 대안과 토지이용계획(또는 노선) 대안의 종류를 검토하여 제시한다. 대안은 크게 3가지로 구분될 수 있는데, 개발입지 대안, 항목별 대안, 토지이용계획(또는 노선) 대안이 그것이다. 개발입지 대안은 개발입지를 결정하는 계획의 경우, 개발사업 대상지역 및 그 경계의 일부를 조정하여 입지 대안의 종류(2~3개)를 검토·제시하게 된다. 항목별 대안은 스코핑을 통해 결정된 항목별로 환경보전 목표 또는 환경기준 달성을 위한 대안의 종류(2~3개)를 검토·제시하게 된다. 토지이용계획(또는 노선) 대안은 항목별 대안과 “개발수단·방법, 입지조정 등”의 대안 유형 중 필요한 대안을 선정한 후, 이를 종합적으로 고려하여 대안의 종류(3개 정도)를 설정하게 된다.

다. 분석 방법 및 자료

전략환경영향평가는 사전적 예측평가에 해당한다. 이는 관련 영역의 다양한 잠재성 및 변화가능성을 모두 염두에 두어야 하는 열린 분석이 필요하다고 볼 수 있다. 전략환경영향평가는 평가서 작성을 위해 기초조사, 미래상 설정이 필요하며, 해당 결과를 주민참여 과정을 통해 제시하도록 하고 있다. 우선, 기초조사 과정은 지형, 지질, 수문, 기후, 자원 등 자연환경 조사와 인구, 사회, 문화, 교통, 산업경제 등 사회환경 조사로 구분될 수 있다. 이를 위해서는 문헌조사, 통계자료 취합 및 분석, 현지답사 및 인터뷰 등을 수행할 수 있다. 이러한 방법은 대체로 문헌조사→통계분석→현지답사의 순으로 이루어진다(조공장 외, 2010: 26).

전략환경영향평가에서 가장 증시되는 분석은 미래상 설정에 있다. 창의적인 생각과 다양한 지역 여건을 모색해서 제시해야 하는 만큼 질적 분석법이 많이 사용된다. 시나리오 플래닝, 정책 델파이, 전문가 포럼 등 기본적으로 전문가 의견과 판단이 큰 역할을 담당한다. 이와 함께 일반 시민의 집단지성을 활용한 인터넷 공모전이나 시민 공론화 의견 등이 적용되기도 한다(환경부, 2005).

[표 2-16] 전략환경영향평가 분석 방법

구분	조사항목	방법
기초조사	자연환경: 지형, 지질, 수문, 기후, 자원 등 사회환경: 인구, 사회, 문화, 교통, 산업경제 등	문헌조사, 통계자료, 현지답사, 분석적 영향평가
미래상 설정	시·군의 대내외적인 여건 변화를 분석하고 정책이슈를 도출 국토의 미래상과 지역 내에서의 위치 및 역할 등을 고려하여 시군의 미래상을 전망	인터넷 공모전, 전문가 라운드 테이블, 시나리오 플래닝, 정책 델파이, 전문가 포럼
주민참여	전략영향평가 결과에 대해 주민공람 및 설명회 실시	온라인 포럼, 시민 공청회 등

라. 시사점: 활용 및 연구 방법론의 관점에서

전략환경영향평가는 환경의 부정적인 결과와 파급효과 등을 사전적으로 검토한다는 점에서 큰 의미가 있으며, 국가의 중요한 정책계획을 환경적 관점에서 검토해본다는 점에서 중요하다. 그럼에도 불구하고 제도의 안정적 활용을 위해서는 몇 가지 고민이 필요하다.

우선, 전략환경영향평가 제도의 운영이 이원화되어 있다는 점이다. 중장기적이고, 지침적 성격의 정책계획의 경우 동일한 목적을 가진 전략환경영향평가제도가 환경부와 국토교통부로 이원화되어 제도운영의 혼란과 행정낭비가 발생하고 있다. 전략환경영향평가는 국토의 환경보전을 우선적으로, 국토계획평가는 국토 발전을 우선적으로 한다. 양 제도가 지속가능발전이라는 동일한 목적을 지니고 있어 제도적 충돌이 발생할 가능성이 있다(동덕수, 2015). 다음으로, 자연환경자산, 온실가스, 인구, 주거, 산업 항목은 평가 및 검토가 활발히 이뤄지지 못하고 있으며, 사례도 적다. 평가항목에 대한 실무적인 평가 및 검토기법이 충분히 발달하지 못해 발생하는 것으로 이해된다(박지현·최준규, 2018: 8).

요컨대, 전략환경영향평가가 정부의 정책계획에 대해 사전적으로 분석을 수행하고 의사결정에 도움이 된다는 점에서 중장기계획에 대한 메타평가는 실무적 사례라고 이해될 수 있다. 다만, 이 제도가 행정부를 통해 수행되기에 정책추진에 상대적으로 편향된 결과가 나타날 가능성과 더불어 실무부서의 정책추진과정에 참조가 될 수 있으나 강력하게 제약하는 도구로 활용되기는 어렵다는 문제가 있을 수 있다. 이는 중장기계획에 대한 평가업무의 주체가 행정부에서 다른 독립기관으로 바뀌어야 함을 시사한다. 사전적으로 예측을 수행한다는 점에서 어떻게 미래를 설정하고 미래의 범위, 효과의 범위를 설정할 수 있을지에 대한 방법론적 문제 역시 존재한다. 기존의 전문가 의견을 수렴하고 이를 토대로 미래상과 효과를 추정하는 것이 최선인가에 대해 고민해보아야 한다.

2 기술영향평가

가. 제도 개요

1) 개념 및 의의

기술영향평가는 다양한 사회경제적 맥락에서 정의되어왔다. Hetman(1973)은 기술의 변화가 일으킨 결과에 대해 조사하고 그 기술로 인한 혜택, 손실 그리고 장기적이고 광범위한 영역에 걸쳐 예상하지 못한 영향을 파악하는 것으로 기술영향평가를 정의하였고, Coates(1976)은 기술이 출현하고 확장되며 변화할 때 야기할 수 있는 사회에 대

한 영향을 파악하는 것으로 기술영향평가를 정의하였다. Shrader-Frechette(1985)는 현재 개발되고 있거나 앞으로 개발 예정인 과학기술의 도입과 활용이 향후 가져올 사회·문화·정치·경제·환경적 영향을 체계적으로 판별, 분석, 평가하는 것을 목표로 하는 활동으로 정의한 바 있고, UN/OTA(1991)은 특정 기술을 기술적·사회적 맥락에서 감독하고 미래를 예측하여 그 영향을 평가하는 것으로 기술영향평가를 정의하였다.

유사한 맥락에서 국내에서는 과학기술부(2002)가 기술의 발전이 사회에 가져올 영향을 분석하여 기술의 바람직한 변화방향을 전(全) 사회적인 관점에서 모색하는 것을 기술영향평가로 정의한 바 있다. 종합하면, 과학기술 자체는 물론 과학기술의 부차적인 영향에 대한 연구·토론·분석·조사 등의 활동을 총칭하는 것으로 이해될 수 있다(김재우 외, 2004; 류영수 외, 2007: 88에서 재인용). 더 크게는 기술영향평가를 기술의 현황과 발전 방향, 다른 기술과의 상호 관계, 기술의 사회·경제·문화·환경·윤리적 영향 등에 대해 면밀히 평가하는 것(박현미·최원식, 2008: 21)으로도 정의해 볼 수 있을 것이다. 이러한 기술영향평가는 연구개발 성과를 다루는 사후평가(ex-post evaluation)가 아닌 사전적 예측평가라고 볼 수 있으며, 이는 예측된 정책목표를 정밀하게 검토하는 작업으로도 이해될 수 있다. 이는 연구개발을 촉진하기 위한 촉진적 평가(promotive evaluation)와는 구별된다.

한편, 기술영향평가에서 평가주체를 기준으로 전문가 중심과 함께 시민 중심의 개념도 대두되고 있다. 전문가가 중심이 되는 평가를 전문가주의적 기술영향평가로, 시민이 중심이 되는 평가를 참여적 기술영향평가로 정의(이영희, 2002)하기도 한다(김영수 외, 2015: 615). 특히 시민의 참여가 중심이 되는 참여적 기술영향평가는 이해당사자를 포함한 일반 국민들의 참여를 촉진함으로써 과학기술 관련 정책 결정과정이 더욱 민주화되고 있음을 강조하는 관점이다(고대승, 2003). 이러한 맥락에서 역사적 관점에서 기술영향평가는 기술의 사후적 영향에 대한 정보 제공에 주안점을 두는 고전적 의미로부터 정보 제공 외에 대중참여를 강조하는 사회 구성적 의미로 발전하고 있는 것으로 보인다(류영수 외, 2007: 89). 기술에 대한 필요한 정보를 충분히 확보하고(Hetman, 1973: 57), 기술이 사회에 미치는 보이지 않는 영향을 파악하는 것(Coates, 1976: 372)에 초점을 맞추는 고전적 기술영향평가와는 달리 사회구성원의 가치갈등과 기술에 대한 사회적 합의의 수준에 따라 영향이 달라질 수 있다고 바라보는 것이다.

Bechmann(1993: 11-13)의 관점에 의하면 구성적 관점은 엘리트와 대중이 과학을 점유하는 수준에 따라 기술영향평가를 3가지로 구분하고 있다. 즉, 엘리트가 점유하는 엘리트 모형, 정치엘리트의 기술정보를 대중과 공유함으로써 정책적 효과를 높이는 도구모형, 대중의 관심과 참여도, 그리고 그 과정에서 토론에 의해 형성되는 참여모형으로 구분된다. 우선, 엘리트 모형의 경우 정치적·대중적 토론을 이끌지만 결정권은 소수의 엘리트 전문가에게만 주어진다. 도구모형은 기술영향평가의 정보 및 과거 자연·기술·사회과학 경험의 맥락에서 정부활동의 효과를 증대하는 수단으로 파악한다. 참여모형은 기술에 대한 실제적인 정보 제공에 더해 기술에 대한 다양한 이해관계를 확인하고 이를 논의하는 과정을 포함한다. 이는 가치갈등 지향적 접근으로 이해될 수 있다.

엘리트와 비엘리트 간의 관계로 바라보는 방식과 달리 기능에 따라 바라보기도 한다. Eijndhoven(1997: 275-282)의 관점에서 이러한 기능적 기술영향평가는 고전적 패러다임, 의회 패러다임, 대중참여 패러다임, 구성적 패러다임으로 구분된다. 류영수 외(2007: 89)는 4가지 패러다임에 대해 다음과 같이 설명하였다. 우선, 고전적 패러다임은 미래의 위험을 감지하기 위한 부수적인 영향들을 확인·분석, 평가하여 객관적인 정보를 주는 것에 초점을 맞추는 것이었다. 둘째, 의회 패러다임은 미래 위험의 예방을 넘어서 정책 대안의 개발에 초점을 둔다. 이 과정에서 위원회 및 이해관계자의 참여 등 다양한 검증시스템을 체계화하기도 한다. 셋째, 대중참여 패러다임은 정부와 의회 간의 균형뿐만 아니라 기술에 대한 민주적 통제까지 고려하여 기술영향평가를 민주적 과정으로 절차화한다. 넷째, 구성적 패러다임은 기술의 영향이 사회적 맥락에서 어떻게 충돌하고 나타날 수 있는지를 분석하려는 데 그 목적이 있다. 이에 기술개발자뿐만 아니라, 이용자 및 관련 이해관계자가 기술영향평가의 전 과정에 포함된다. 구성적 패러다임이 대중참여 패러다임과 다른 점은 기술의 선택에 크게 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

요컨대, 대중참여 패러다임이나 구성적 패러다임의 방법론적 체계가 구축되어 있는지도 살펴볼 필요가 있다. 정부에서는 기술영향평가를 과학기술의 발전 및 전파·사용 시야기될 수 있는 여러 가지 환경·사회·윤리적인 문제 등 국민의 일상생활에 영향을 미칠 수 있는 부분에 대해서 이를 미리 예측하고 적절한 대응방안을 마련하고자 하는 일련의 활동으로 정의하면서 동시에 시행령 제4항에서 “기술영향평가는 민간 전문가 및 시민

단체 등의 참여를 확대하고 일반 국민의 의견을 모아 실시하여야 한다”라고 규정하여 시민참여를 명문화하고 있다. 우리나라에서도 초기에는 전문가가 주도하는 기술영향평가위원회 중심으로 실시되었으나, 과정과 활동내역을 공개하고 점차 시민참여제도를 도입하여 확대하기 위해 노력해오고 있다(김영수 외, 2015: 616).

2) 제도의 연혁

국내외 기술영향평가는 미국, 프랑스, 네덜란드, 덴마크, EU 의회, 독일, 영국, 한국의 순으로 제도화되었다. 우선, 기술영향평가가 국가에 기구로서 제도화된 첫 번째는 1972년 미국의 OTA(Office of Technology Assessment)이다. OTA는 기술의 적용으로 인해 발생할 수 있는 이익이나 역효과를 사전에 파악하는 것을 기술영향평가의 목적으로 규정하였다(한민규·강지민, 2011: 60). 의회 산하 기관으로 설립되어 과학기술에 대한 정보를 의회에 제공하는 역할을 담당함으로써 의회의 대(對)행정부 견제능력을 향상시키는 데 기여하였다. 다만, 정당 간의 관계에서 균형의 유지, 국가 전체의 이익을 고려한 기술영향 조사가 아닌 의회구성원의 관심과 이해관계에 초점을 맞춘다. 이에 따라 복잡한 심사과정, 과한 엄밀성의 추구, 지나친 전문가 중심의 평가 등 “OTA 패러다임”이라고 불릴 정도로 독특한 특징이 발생하였다(김병윤, 2003). 이는 자연스럽게 시간과 비용의 증대를 가져왔고, 1995년 예산 축소 과정에서 폐지가 되었다.

미국의 기술영향평가는 유럽으로 확장되어 유럽 각국의 의회 역시 과학기술의 영향에 대해 관심을 갖게 된다(박희제, 2006). 유럽 기술영향평가제도도 미국과 비슷하게 의회에 과학기술의 정보를 제공하는 것에 초점을 맞춘 것이다. 유럽에서는 프랑스의 기술영향평가 기구가 1983년에 가장 먼저 설립되었다. OPECST(Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques)로 의회 산하의 기구로 출발하였다. 다음으로 네덜란드 RI(Rathenau Institute)와 덴마크의 DBT(Danish Board of Technology)는 1986년에 의회 산하 기구로 조직되었다. 1987년에는 EU 의회 산하에서 STOA(Scientific and Technological Options Assessment)가 만들어졌으며, 1989년에는 독일 의회 및 영국 의회에서 TAB(Technokfolgenabschätzungsburo Deutscher Bundestag)과 POST(Parliamentary Office of Science and Technology)가 각각 제도화되었다. 유럽에서 제도화된 기술영향평가의 특징은 일반 시민이 평가에 참여하는

방법론적 확장을 이루었다는 점이다. 네덜란드 RI의 기술영향평가 목적은 이를 잘 명시하고 있는데, RI는 과학기술에 대한 사회적 논쟁과 정치적 의견의 형성을 부각하는 것을 기술영향평가의 목적이라고 명시한다(Rathenau Instituut, 2009). 이는 과학기술을 사회적 역학관계에서 접근하는 방식임을 의미한다. 유럽지역에서 제도화된 기술영향평가는 의회를 비롯한 다양한 구성원의 견제와 참여가 기술영향평가에 보장되어야 한다는 ‘과학기술정책 결정의 사회화(김환석·이영희, 1994)’의 부각이라고 볼 수 있다.

한국의 경우 KISTEP(한국과학기술기획평가원)이 제도화된 기구로서 1999년에 설립되었다. 한국은 1990년대 후반 유네스코 한국위원회와 시민과학센터 등에서 기술영향평가를 비공식적으로 시행한 경험을 바탕으로 과학기술기본법에 기술영향평가를 명시함으로써 제도적 기술영향평가를 수행하였다(한민규·강지민, 2011: 61).

1998년 비공식적으로 시민과학센터에서 유전자조작 식품의 안전과 생명윤리 합의회의를 통해 기술영향평가를 수행하였고, 1999년 시민과학센터에서 생명복제기술 합의회의를 통해 기술영향평가를 수행하였다. 2003년 NBIT 융합기술을 KISTEP에서 공식적으로 수행하였고, 2004년에 시민과학센터에서 전력정책 합의회의를 통해 비공식적으로 기술영향평가를 수행한 바 있다. 2005년~2014년까지 공식적으로 KISTEP은 ‘RFID 기술, 나노기술’, ‘줄기세포, 나노소재, 유비쿼터스컴퓨팅 기술’, ‘기후변화대응기술’, ‘국가재난질환대응기술’, ‘뇌-기계 인터페이스 기술’, ‘빅데이터’, ‘스마트 네트워크 & 3D 프린팅’, ‘무인이동체, 초고층 건축물’ 등에 대해 기술영향평가를 수행한 바 있다.

[표 2-17] 국내 기술영향평가 시행 연혁

시행 연도	주체	대상기술	제도화 여부
1998	시민과학센터	유전자조작 식품의 안전과 생명윤리 합의회 (유네스코 한국위원회 공동)	-
1999	시민과학센터	생명복제기술 합의회	-
2003	KISTEP	NBIT 융합기술	0
2004	시민과학센터	전력정책 합의회	-
2005	KISTEP	RFID 기술, 나노기술	0
2006	KISTEP	줄기세포, 나노소재, 유비쿼터스컴퓨팅 기술	0

시행 연도	주체	대상기술	제도화 여부
2007	KISTEP	기후변화대응기술	0
	유네스코 한국위원회	이종이식 시민합의회의 (이화여대 생명윤리법정책연구소 공동)	-
2008	KISTEP	국가재난질환대응기술	0
2010	KISTEP	방사선조사식품 ⁷⁾	-
2011	KISTEP	뇌-기계 인터페이스 기술	0
2012	KISTEP	빅데이터	0
2013	KISTEP	스마트 네트워크 & 3D 프린팅	0
2014	KISTEP	무인이동체, 초고층 건축물	0

자료: 한민규·강지민(2011) 수정 및 보완

3) 관련 법령

「과학기술법」과 시행령에는 기술영향평가에 대한 정의, 범위와 절차, 결과 활용에 대한 내용이 명시되어 있다.

[표 2-18] 기술영향평가에 대한 과학기술기본법 및 시행령

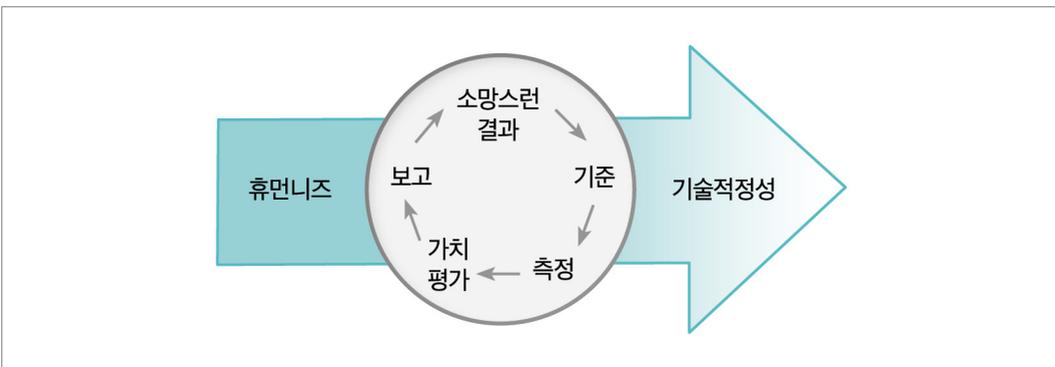
<p>「과학기술법」</p> <p>제14조(기술영향평가 및 기술수준평가) ① 정부는 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가(이하 “기술영향평가”라 한다)하고 그 결과를 정책에 반영하여야 한다.</p> <p>② 정부는 과학기술의 발전을 촉진하기 위하여 국가적으로 중요한 핵심기술에 대한 기술수준을 평가(이하 “기술수준평가”라 한다)하고 해당 기술수준의 향상을 위한 시책을 세우고 추진하여야 한다.</p> <p>③ 기술영향평가와 기술수준평가의 범위 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>과학기술기본법 시행령</p> <p>제23조 (기술영향평가의 범위 및 절차) ①법 제14조제1항의 규정에 따른 기술영향평가(이하 “기술영향평가”라 한다)의 대상은 미래의 신기술 및 기술적·경제적·사회적 영향과 파급효과 등이 큰 기술로서 과학기술부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 기술로 한다.</p> <p>②기술영향평가에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 당해 기술이 가져올 국민생활의 편익증진 및 관련 산업의 발전에 미치는 영향 2. 새로운 과학기술이 가져올 경제·사회·문화·윤리 및 환경에 미치는 영향 3. 당해 기술이 부작용을 초래할 가능성이 있는 경우 이를 방지할 수 있는 방안
--

7) 2010년의 기술영향평가는 KISTEP에서 기술영향평가 방법론 연구를 목적으로 자체 수행한 과제로서, 과학기술기본법에 근거를 두지 않는 비공식적 평가에 해당한다(한민규·강지민, 2011: 59).

- ③ 과학기술정보통신부장관은 기술영향평가를 매년 실시하여야 한다.
- ④ 기술영향평가는 과학기술정보통신부장관이 기획평가원에 위탁하여 실시한다.
- ⑤ 기획평가원의 장은 기술영향평가를 실시한 후, 그 결과를 과학기술정보통신부장관에게 보고하여야 한다. 다만, 기술영향평가는 제2조에 따라 민간 전문가 및 시민단체 등의 참여를 확대하고 일반 국민의 의견을 모아 실시하여야 한다.
- ⑥ 과학기술정보통신부장관은 제5항에 따라 기술영향평가 결과를 보고받았을 때에는 그 내용을 국가 과학기술자문회의에 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다.
- ⑦ 관계 중앙행정기관의 장은 기술영향평가 결과를 통보받았을 때에는 이를 소관 분야의 국가연구개발사업에 대한 연구기획에 반영하거나 부정적 영향을 최소화하기 위한 대책을 세워 추진하여야 한다.
- ⑧ 관계 중앙행정기관의 장은 소관 분야에 대한 기술영향평가를 실시할 수 있으며, 이를 실시하였을 때에는 그 결과를 국가과학기술자문회의에 보고하여야 한다.

나. 수행절차: 기술영향평가 과정 및 영역

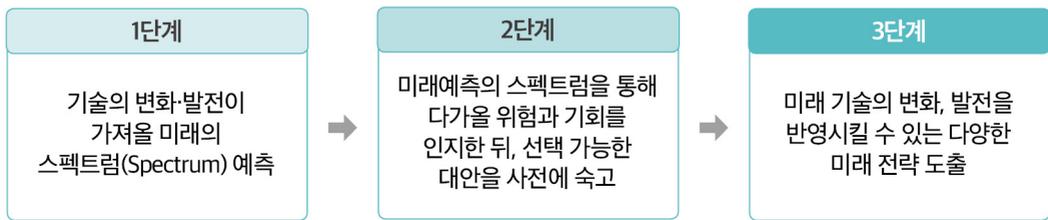
ITEA의 기술영향평가 과정을 살펴보면, 휴먼니즈를 충족시킬 수 있는 적정기술인가를 바람직한 결과로 상정하고, 그에 부합하는 기준을 설정하여 측정하고, 가치평가를 수행하여 보고하는 과정으로 이루어진다. 즉 휴먼니즈는 기술이 소망스러운 결과를 가져올 수 있는지, 그것을 측정할 수 있는 기준이 있는지, 이를 측정한 후 가치를 평가하고 보고하는 일련의 과정을 거치게 되는 것이다. 기술영향평가 후 평가한 기술이 적절한 것으로 판단된다면 활용할 것으로 추천한다. 이러한 적절성은 특정 기술을 설계하는 사람이 갖추어야 할 기본적인 준거들로 활용될 수도 있다.



자료: ITEA(1993).

[그림 2-5] 기술영향평가 과정

이러한 기술영향평가의 추진절차는 3단계로 논의될 수 있다. 1단계는 기술의 변화 발전이 가져올 미래의 스펙트럼을 예측하는 것이다. 2단계는 미래예측의 스펙트럼을 통해 다가올 위험과 기회를 인지한 뒤, 선택 가능한 대안을 사전에 숙고하는 단계이다. 3단계는 미래기술의 변화, 발전을 반영시킬 수 있는 다양한 미래 전략을 도출하는 단계이다.



자료: 이창원 외(2012: 175).

[그림 2-6] 기술영향평가의 추진절차

우리나라의 기술영향평가사업 추진 월별 진행사항을 살펴보면, 다음과 같다. 2월~4월 사이에 대상기술을 선정(대상기술선정위원회)하고 5월~6월 사이에 대상기술 분석 및 평가이슈를 도출한다(대상기술분석회의). 7월~10월에 걸쳐 전문가평가(기술영향평가위원회), 시민포럼, 온라인 의견수렴 등의 절차를 거친다. 평가 결과를 도출하고 이를 공개토론하는 과정을 11월에 수행한 뒤 12월에는 국가과학기술심의회에 보고하는 절차를 거치게 된다.



자료: 국가과학기술심의회(2016b: 1).

[그림 2-7] 2016년 기술영향평가사업 추진체계 흐름도

다. 분석 방법 및 자료

1) 기술영향평가 분석 방법론

기술영향평가가 전문가 중심적 평가와 시민참여 중심적 평가로 구분될 수 있다는 점은 기술영향평가의 방법론 역시 다르게 적용될 수 있음을 시사한다. 이창원 외(2012)는 방법론을 크게 도구적 방법론과 참여적 방법론으로 구별하였고, 참여적 방법론은 다시 참여적 방법론, 구성적 방법론, 실시간 방법론의 3가지로 제시하였다.

우선, 도구적 방법론은 전문가들의 분석을 통해 의회 의원이나 정책입안자들이 과학 기술 관련 의사결정을 할 때 기초자료를 제공하는 것이 목적이었다. 1970년 초에 처음으로 기술영향평가를 시작한 미국에서는 전문가들에 의한 과학기술로 인한 위험을 어떻게 분석하고 통제할 것인가에 주력하였다. 1972~1995년까지 존속했던 OTA는 과학 기술과 사회의 인과관계에 대한 철저한 분석을 바탕으로 기술영향평가를 수행하였고, 전문가들의 엄밀한 정량분석 방법을 통해 완벽한 평가 작업을 추구하였다(사후평가). 그러나 기술의 효과에 대한 이론적 체계화에 기여했음에도 연구기간이 장기화되면서 의회에 적절하게 조언하지 못하는 한계가 있었다. 1980년대 기술영향평가제도를 시작한 유럽은 과학기술의 사회적 영향에 대한 새로운 평가방법을 개발하였다. 기술영향평가의 결과가 기술개발에 직접 영향을 줄 수 있으며, 그 결과에 이해당사자들의 목소리가 반영될 수 있는 형태로 진행되었다. 정부 정책의 대국민 홍보, 관련 주제에 대한 시민사회의 관심 유도 및 지식 보급, 과학기술 이슈에 대한 새로운 해법 발견, 정책 결정에 압력을 행사하기 위한 시민운동 등 다양한 목적으로 시행되었다.

유럽을 중심으로 한 국가들의 기술영향평가가 사회 구성적 측면에 관심을 가지고 있었음에도 불구하고 평가방법론에 있어서 프랑스, 독일, 영국, 유럽의회 등은 미국의 기술정책분석 방법론에 근접해 있었다고 볼 수 있다. 참여적 방법론은 덴마크와 네덜란드를 중심으로 다양한 시민참여 방법이 적용되었다. 한국 역시 다양한 시민참여 방식이 2019년 현재 적용되고 있다. 또한 한국의 방식은 과학기술분야 및 산업계를 반영하고 있다는 점에서 구성적 기술영향평가의 속성도 가지고 있다. 더 나아가 실시간 기술영향평가는 제한적으로 적용되고 있지만, 사회과학의 다양한 방법을 접목하여 법적/사회적/윤리적 측면을 확보하기 위한 기술영향평가 방식이다. 이 경우 설문조사, FGI(포커스그룹 인터뷰), 시나리오 분석 등이 활용될 수 있다. 2000년 이전까지는 기술 영역에 대한

전문가의 분석이 주로 논의되었기 때문에, 시민참여가 어떻게 다뤄지고 있는지 참여적 방법을 구체적으로 검토해 볼 필요가 있다.

[표 2-19] 기술영향평가 방법론의 비교

구분	기술영향평가			
	도구적 방법론	참여적 접근방법		
		참여적 방법론	구성적 방법론	실시간 방법론
활용 목적	정책분석 및 정보 제공	이해당사자 간의 사회적 학습과 담론	이해당사자 간의 사회적 학습과 담론	이해당사자 간의 사회적 학습과 담론
강조 개념	조기경보	참여·구성적 계획	R&D와의 통합	법적·윤리적·사회적 측면을 연구와 R&D 과정에 접목
이론 배경	기술결정론, 신고전주의	기술의 사회적 구성론 및 형성론, 신순페터주의	기술의 사회적 구성론 및 형성론, 신순페터주의	기술의 사회적 구성론 및 형성론, 신순페터주의
수행 절차	의회(의원, 전문가)	시민, 시민단체	사용자, 개발자, 산업계, 실험실(기업가, 과학기술자)	사용자, 개발자, 산업계, 실험실(기업가, 과학기술자), 사회과학자
대상 집단	정책입안자	시민, 정책입안자	사용자, 정부, 의회, 산업, 실험실	사용자, 정부, 의회, 산업, 사회과학자
주요 수단	정책분석	토론·합의를 통한 조정·개입	토론·합의, 전략기획, R&D	설문조사 및 포커스그룹, 시나리오 등
적용 국가	프랑스(OPECST), 독일(TAB), 유럽의회(STOA), 영국(POST), 미국(OTA)	덴마크(DBT), 네덜란드(Rathenau Institute)	-	-
한국	-	KISTEP의 기술영향평가는 시민 및 산업계 전반을 포함하여 평가하는 것으로 판단됨		제한적 적용(정보기술, 인간유전체 사업 등)

자료: 이창원 외(2012: 185, 187) 종합 및 수정·보완

한국의 기술영향평가의 방법론은 전반적으로 참여적 방법론이 중심에 있는 것으로 볼 수 있다. 국내의 기술영향평가는 국회 산하의 조직보다는 일반 시민과 국민에게 미치는 기술의 파급효과를 살펴보는 데 중점을 두었으며, 나아가 과학기술의 영향을 사회적 맥락에서 해석하려는 노력이 상당히 있었음을 확인할 수 있다. 2003년 최초 시행기를 제외하

고 시민참여를 위한 방식이 적용되고 있기 때문이다. 2003년 NBIT 융합기술 영향평가에는 전문가위원회가 중심이었다. 그러나 2005년 RFID 기술 및 나노기술 영향평가에서 대상기술선정위원회에 시민단체를 포함시켰고 이후 2006년에는 시민참여형 방법론인 시민공개포럼을 시도하였다. 나아가 2008년에는 다양한 사회적 측면을 분석하기 위해 시민단체에 위탁하여 시민배심원제를 수행하기도 하였다. 2011년 뇌-기계 인터페이스 기술에는 시민포럼제도를 도입하였고, 2012년 빅데이터 기술영향평가에는 온라인 의견 창구가 운영되기도 하였다. 2013년 스마트 네트워크 & 3D 프린팅에는 공개토론회가 개최되기도 하였다. 또한, 2015년 이후에는 전문가 위원회의 분석과 동시에 시민포럼, 온라인 의견 수렴 등을 통해 평가 의견을 모으는 한편 평가 결과를 공개토론회를 통해 환류함으로써 기술영향의 내용을 사회적으로 공유하려는 시민참여의 방식이 이루어지고 있다.

[표 2-20] 기술영향평가의 시민참여 방식

시행 연도	대상기술	의의	시민참여 방식
2003	NBIT 융합기술	최초 시행, 전문가위원회 중심	-
2005	RFID 기술, 나노기술	시민단체 등이 참여하는 대상기술선정위원회 운영	-
2006	줄기세포, 나노소재, 유비쿼터스컴퓨팅 기술	시민참여형 방법론 시범도입(UCT)	시민공개포럼 시도 (UCT)
2007	기후변화대응기술	정책설명회 등 부처별 역할 분담	시민공개포럼
2008	국가재난질환대응기술	다양한 사회적 측면 분석 시도	시민배심원제 (시민단체 위탁)
2011	뇌-기계 인터페이스 기술	매년 기술영향평가 시행	시민포럼제도 도입
2012	빅데이터	-	온라인 의견 창구 운영
2013	스마트 네트워크 & 3D 프린팅	2개 기술에 대해 기술영향평가 시행	공개토론회 개최
2014	무인이동체, 초고층 건축물	현장방문 실시	-
2015	유전적 가위, 인공지능	전문가 위원회, 시민포럼, 온라인 의견 수렴 등의 통합 적 접근	시민포럼 및 공개토론회 개최
2016	가상·증강현실 기술	지속	시민포럼 및 공개토론회 개최
2017	바이오 인공장기	지속	시민포럼 및 공개토론회 개최
2018	블록체인 기술	지속	시민포럼 및 공개토론회 개최

자료: 김영수 외(2015)의 <표 1> 수정 및 보완

역대 기술영향평가의 주요 결과를 정리하면 다음과 같다. 2003년 NBIT 융합기술의 주요평가 결과는 연구결과 편중현상과 사회적 불평등 야기를 문제로 제시하였다. 2005년에는 RFID 프라이버시 침해 등의 부작용, 그리고 나노기술로 인해 발생할 수 있는 인체 흡입 등 생산 및 연구현장의 안정성 문제를 예측하였다. 2006년에는 줄기세포기술로 인해 연구자 윤리 문제, 국가적 DB구축, 응급임상의 관리 문제를 제시하였다. 나노 소재에 있어서 규격화 및 인증 문제가, UCT 기술에서는 개인정보보호 및 보안문제를 중요한 요소로 예측하였다. 2007년에는 기후변화에 대한 국가 간 취약성 차이를 중요한 문제로 예측하였다. 2008년에는 위험인식 커뮤니케이션 전략 수립 및 민관협력의 재난대응체계 확보가 중요할 것으로 예측하였다. 이외에 빅데이터에 대한 문제 및 스마트 프린팅에 따른 계층 간 정보격차, 개인 보호 문제 등이 사회적 이슈로 부각될 것이라 분석 및 예측하였다.

[표 2-21] 역대 기술영향평가 주요 결과

년도	대상기술	주요평가 결과)
2003	NBIT 융합기술	NTBT 융합기술로의 연구개발 편중현상과 나노격차로 인한 사회적 불평등 문제 발생 가능
2005	RFID 기술, 나노기술	RFID: 프라이버시 침해 등의 부작용 예상 나노: 인체 흡입 등 생산 및 연구 현장의 안정성 문제
2006	줄기세포, 나노소재, 유비쿼터스컴퓨팅 기술	줄기세포: 연구자 윤리, 국가적 DB구축, 응급임상의 관리 나노소재: 나노소재 규격화 및 인증 필요 UCT: 개인정보보호 시급, 보안모델 필요
2007	기후변화대응 기술	기후변화로 인한 피해는 취약성에 따라 국가 간 파급효과가 다르게 나타나며 예측보다 빠르고 심각
2008	국가재난질환 대응기술	위험인식 대국민 커뮤니케이션 전략 수립, 민관협력을 통한 재난질환 대응체계 강화 필요
2011	뇌-기계 인터페이스 기술	개인 뇌 정보 등 프라이버시 보호, 윤리성 및 안전성 확보, 콘텐츠의 안전성 확보 및 오남용, 독점 등 방지
2012	빅데이터	신뢰성 있는 빅데이터 허브 운영, 공공데이터의 공유 연동 확대 추진, 개인정보 보호 법·제도 기반 마련
2013	스마트 네트워크 & 3D 프린팅	3차원 프린팅: 중소 제조기업 일자리 감소, 의료서비스 불평등 유발, 프린트 범죄 증가 우려 스마트 네트워크: 자동화 과정 증가, 의료정보 유출, 계층 간 정보격차 등 사회갈등 유발

년도	대상기술	주요평가 결과 ⁸⁾
2014	무인이동체, 초고층 건축물	무인이동체: 교통·물류 혁신을 통한 신산업 창출 초고층 건축물: 토지이용의 효율성 제고, 재난·안전 위험
2015	유전적 가위, 인공지능	유전적 가위: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 유전자가위 기술이 적용된 농축산품의 인체 안전성과 자연 방출 시 생태계 영향 등에 대한 검증 필요 인공지능: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 예술 영역이 다양화될 수 있으나 기존 문화와의 정체성 혼란, 로봇 저널리즘의 언론 비판·감시 기능 저하 등의 문제 초래 ◆ 인공지능이 인간의 윤리적 판단을 대신할 수 있는지 여부와 그 결과에 대한 책임범위에 대해 논란 가능
2016	가상·증강현실 기술	가상·증강현실 기술: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 실제 현실에 기반한 산업과 서비스 퇴조 등 VR/AR의 개발·활용에도 기업 간 양극화 우려 ◆ VR/AR 기기의 과다 사용에 따른 시력 저하, 어지러움 등 신체적·정신적 부작용 우려
2017	바이오 인공지능	바이오 인공지능: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 고비용·신체강화용 이식에 따른 불평등 및 역차별 발생 ◆ 부작용과 부조화로 인한 삶의 질 저하 ◆ 인간 정체성 혼란과 개인 자율성 침해 논란 ◆ 종차별주의와 이종장기 이식 등
2018	블록체인 기술	블록체인 기술: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 알권리 vs. 잊힐 권리 ◆ 불법행위에 쓰일 가능성 ◆ 의도적 합의 조작 등

자료: 국가과학기술자문회의(2015: 11) 수정 및 보완

2) 기술 선정 및 활용 자료

기술 선정의 절차를 살펴보면, 우선 KISTEP에서 후보기술을 도출한 후 해당 후보기술군에 대해 부처별로 의견을 수렴하게 된다. 부처 의견을 수렴하여 후보기술을 재검토하여 상정한 후 상정기술을 기술선정위원회에 제출한다. 대상기술선정위원회에서는 이를 논의한 후 확정한다. 예를 들어, 2017 기술영향평가 보고서(바이오 인공지능 기술)에 따르면 국가 차원의 주요 기술과 정부부처 및 국공립연구소 등에서 추천받은 기술

8) 기술영향평가는 긍정적 평가부분과 부정적 평가부분을 모두 담고 있으나, 기술 편익에 대한 분석은 기술우위의 논점이기 때문에 여기서는 기술이 야기할 부작용을 중심으로 적시하였다.

등을 종합·검토하여 후보기술군(20개)을 도출하였다. 이 과정에서 제5회 과학기술예측 조사 결과, 과학기술기본계획의 국가전략기술(120개), 국내외 유망 기술, 해외 기술영향평가 기술 등을 종합적으로 고려하였다고 명시하고 있다(KISTEP, 2018: 4). 이에 대해 과학기술, 사회과학, 언론, 시민 등 13명의 각 분야 전문가로 구성된 대상기술선정 위원회에서 최종 후보기술(2개)을 추천하였다. 이후 후보기술 선호도 조사 결과, 7개 부처 의견 송부(1순위 : 바이오 인공장기) 등 관계부처 의견을 수렴하여 “바이오 인공장기 기술”을 최종 확정하였다고 언급하고 있다. 결국 대상기술 선정에 있어서 소수의 전문가 집단이 결정자가 되고 있다는 것이다.



자료: 이상현(2015: 19).

[그림 2-8] 2014년 대상기술 선정절차

기술영향평가를 위한 연도별 선정기준을 보면, 초기인 2003년에는 기술영향평가가 이루어진 적 없는 미래기술, 전문가 집단의 논의가 필요한 기술, 과학기술의 개발에 도움이 되는 주제 등 전반적으로 기술역량을 진단하기 위한 선정기준이 활용되었다. 2013년에는 장기기술실현이라는 주제와 단기기술실현이라는 주제로 구분하여 세부적인 지침이 적용되기도 하였지만, 2015년 이후에는 4가지의 기준이 활용되고 있다. ① 신기술(emerging technology)로서 미래 국민생활에 파급효과가 클 것으로 예상되는 기술, ② 사회적 관심도가 높아 기술영향평가의 유용성과 시의 적절성이 높을 것으로 기대되는 기술, ③ 다수 부처와 연관되어 있는 기술, ④ 개념과 범주가 명확한 중간 규모의 기술 등이다.

[표 2-22] 기술영향평가의 연도별 선정기준

년도	선정기준
2003	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 선진국에서 기술영향평가를 실시한 적이 없는 미래기술 과제 ◆ 경제사회적 영향 등에 대해 전문가 집단의 구체적 논의가 가능한 과제 ◆ 기술영향평가의 결과를 통해 정부의 과학기술정책 기획 등에 기여할 수 있는 과제
2005 ~ 2008	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 미래의 신기술이나 기술적·경제적·사회적으로 파급되는 영향이 클 것으로 예상되는 기술분야 ◆ 여러 부처에서 관심을 갖고 있는 분야 ◆ 개념과 대상 범위가 비교적 명확한 기술분야
2011	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 현재 등장하고 있는 신기술로서 가까운 미래에 높은 수준의 파급효과가 예상되는 기술 ◆ 국가 차원의 관심분야로서 다수 부처와 관련되어 있고 큰 규모의 예산이 투자(계획)되는 기술 ◆ 개념의 범위가 명확하고, 해당 기술영향평가 결과의 유용성이 높을 것으로 기대되는 기술
2012	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 현재 등장하고 있는 신기술로서 가까운 미래에 높은 수준의 파급효과가 예상되어 사회적 관심도가 높은 기술 ◆ 국가 차원의 관심분야(다부처 관련 등) ◆ 개념과 범위가 명확하고, 영향평가의 유용성이 높을 것으로 기대되는 기술 ◆ 기술의 파급효과와 함께 제도적 측면도 언급할 수 있는 기술
2013	<p>〈장기실현기술〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 장기적 관점에서 대상기술의 개발이 가져오는 미래 파급효과 수준이 높고 포괄적인 넓은 범위의 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 국내 기술적 실현시기와 사회적 보급시기가 10년~20년 후 - 과학기술표준분류 중분류(~소분류) 수준의 기술 - 구체적인 국가 차원의 추진 계획 등이 아직 마련되어 있지 않은 기술 <p>〈단기실현기술〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 현재 이슈가 되기 시작하여 가까운 미래에 국민생활에 밀접한 영향을 미치게 될 비교적 적은 범위의 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 국내 기술적 실현시기와 사회적 보급시기가 5~10년 내 과학기술표준분류 소분류 수준의 기술
2014	<p>〈장기실현기술 선정기준〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 사용범위가 넓고 사회구조적인 변화를 요구하는 기술 ◆ 단순한 기술발전보다는 산업적·사회적·문화적 발전을 함께 고려하는 기술 ◆ 시민과 전문가의 정성적 판단과 공론형성을 위한 담론이 필요한 기술 ◆ 국내 기술적 실현시기와 사회적 보급시점이 10년 이내로 추정되는 기술 ◆ 응용단계 이상으로 기술개발 지원이 필요한 기술 ◆ 과학기술표준분류 중분류(~소분류) 수준의 기술 <p>〈단기실현기술 선정기준〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 사회적 관심과 발전 동력이 되는 기술

년도	선정기준
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 타 기술과의 연관성이 커서 기술융합으로 시너지를 발생시키는 기술 ◆ 반대급부적 보완점 판단과 대응방안 마련을 위한 논의가 필요한 기술 ◆ 국내 기술적 실현시기와 사회적 보급시점이 3~5년 이내로 추정되는 기술 ◆ 개발단계 이상으로 상용화시기에 도달한 기술 ◆ 과학기술표준분류 소분류 수준의 기술
2015 ~	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 신기술(emerging technology)로서 미래 국민생활에 파급효과가 클 것으로 예상되는 기술 ◆ 사회적 관심도가 높아 기술영향평가의 유용성과 시의 적절성이 높을 것으로 기대되는 기술 ◆ 다수 부처와 연관되어 있는 기술 ◆ 개념과 범주가 명확한 중간 규모의 기술

자료: 국가과학기술자문회의(2015: 11) 수정 및 보완

선정이 완료된 이후에는 기술영향평가 대상기술 분석과 전문가와 시민이 함께 기술영향평가를 실시하게 된다. 기술영향평가 대상기술 분석은 해당 기술분야 산학연 전문가, 인문 사회학자 등 8명으로 구성된 대상기술분석회의에서 기술 특성과 현재 기술개발 동향 등을 검토하고 평가 범위 및 주요 이슈를 도출하게 된다.

기술영향평가 과정에서는 기술영향평가위원회, 시민포럼, 온라인 시민창구가 운영된다. 우선, 기술영향평가위원회는 전문가 시각에서 기술의 영향·파급효과 분석 및 정책적 고려사항을 도출한다. 이때 기술영향평가위원회는 대상기술 전문가, 사회과학, 언론, 산업계 등 다양한 전문가 15인으로 구성된다. 다음으로, 시민포럼은 일반 시민의 입장에서 기술에 대한 느낌과 생각을 표현하고 아이디어 및 권고사항 등을 제시하게 된다. 일반 시민은 성별, 연령, 직업, 학력, 거주지 등을 균형 있게 배분하고 역량 등을 고려하여 15명이 선발된다. 마지막으로, 온라인 시민창구 운영은 시공간의 제약 없이 누구나 평가 의견을 제시할 수 있도록 하였다.

라. 시사점: 선정기준 및 연구 방법론의 관점에서

선행연구는 현재 기술영향평가가 직면하고 있는 전반적인 어려움에 대해서 5가지 정도로 요약해서 지적하고 있다(이명화 외, 2015). 첫째, 기술영향평가 목적의 모호성이다. 기술영향평가의 중요성은 공감하고 있지만, 기술영향평가는 여전히 과학기술의 증진 및 강화에 더 큰 목적을 두고 있는 것으로 판단된다. 즉, 부정적 파급효과를 막기 위

한 제도의 마련이 중심이 되고 있지 않다. 다른 국가에서 정부 견제를 위해 기술영향평가를 담당하는 조직을 의회의 산하에 두었던 이유는 사회의 부정적 파장을 검토하기 위함이었다. 기술영향평가의 근본적 목적이 Lasswell의 3대 패러다임인 ‘근본적 문제(fundamental problem)’에 있어야 한다는 점이다.

둘째, 기술영향평가의 필요성에 대한 공감대 부족이다. 기술영향평가의 수요자로 예상되는 정부관료, 국회, 학계, 시민단체, 기업, 일반 대중 등이 기대하는 기술영향평가의 결과물은 상이한데, 기술영향평가의 모호한 목적으로 인해 어떤 수요층도 만족시키지 못하는 결과를 초래하여 기술영향평가의 필요성 자체가 흔들리는 상황이다(이명하 외, 2015: 32). 실제로 기술영향평가는 주무부처에서조차 중요한 기능으로 인지되지 못하고 있다고 한다(권성훈, 2014). 셋째, 기술영향평가 수행기관의 독립성 문제이다. KISTEP은 과학기술정보통신부 산하의 기관이다. 과학기술에 대해 부정적인 견해를 피력한다는 것이 구조적으로 어렵다. 의사결정과 분석의 자율성 확보가 필요하다. 넷째, 기술영향평가 방식의 적절성 부분이다. 기술영향평가는 현재 소수의 전문가로 이루어진 위원회와 시민패널 운영을 통해 기술영향평가를 수행하고 있다. 고정된 방식과 소수의 인원으로 미래를 다루는 방식에서 다양한 방법론적 접근이 병행될 필요가 있다. 가령, 실시간 기술영향평가 방법론에서 제시하는 시뮬레이션, FIG 또는 새로운 미래예측기술 등을 추가로 활용하는 것도 하나의 방식이 될 것이다. 다섯째, 기술영향평가의 결과에 대한 정책적 활용도에 대한 지적이다. 기술영향평가 분석이 사전적 정보 제공이라는 점에서 평가 결과의 정책적 활용에 강제성을 둘 수는 없으나, 큰 비용과 노력이 담긴 정부 정책이 실제 활용도가 낮다면 그 의미는 퇴색한다.

과연 예측이 제대로 이루어질 수 있는 구조인지, 방법론적 문제는 무엇인지 등에 대해 기술영향평가를 둘러싼 다양한 이해관계자의 고민이 더욱 필요한 시점이다. 무엇보다 예측의 중립성을 위해서는 해당 업무를 담당하는 조직이 행정부의 산하 기관으로 있기도 하는 의회의 하부 기관으로 고려되어야 할 필요도 있다. 이에 더해 향후 기술영향평가는 어떤 기술을 어떤 방법으로 분석하는가가 핵심으로 대두될 것이다. 기술영향평가의 예측의 중립성 문제, 선정기준과 한계, 기술영향평가의 연구 방법론과 한계 등에 대해 심도 깊은 논의가 필요하다.

제3장

정부 중장기계획 현황 분석

제1절 분석 방법

제2절 중장기계획 수립 실태

제3절 중장기계획 간 네트워크 분석

제4절 중장기계획 소관 부처 간 네트워크 분석

제 1 절 분석 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부는 국가장기전략에 부합하는 국정운영을 위해 개별법에 근거를 둔 중장기계획을 수립하고 있다. 하지만, 이들 중장기계획은 내용의 적정성, 계획 간 정합성, 장기적 시계 및 대응방안 모색이 부족하다는 한계를 가지고 있다. 이에 정부의 중장기계획 현황 및 특성을 살펴보고 이들 계획 간의 관계를 분석하여, 중장기계획의 통폐합, 내용의 정비, 계획 간 연계성 및 정합성을 확보하기 위한 종합적인 평가 메뉴얼을 도출하고자 한다.

조사방법은 법제처 법령정보사이트를 통해 ‘계획’, ‘중장기’, ‘기본’, ‘종합’이라는 단어가 ‘조문 제목’에 포함된 법령(법 및 시행령)을 전수조사하였다. 중앙부처 수준의 ‘~중장기계획’, ‘~기본계획’, ‘~종합계획’, ‘~실행계획’ 등을 검색하였으며, 지방자치단체가 수립의 주체가 되는 ‘~시행계획’이나 ‘~실시계획’ 등은 분석에서 제외하였다. 이후 조사결과를 재검토하는 과정에서 누락되었던 ‘~국가전략’, ‘~대응방안’, ‘~실행전략’ 등의 존재를 확인하였으며, 이들 키워드를 재검색하는 방식으로 보완하여 정부 중장기계획의 전체 목록을 완성하였다.



[그림 3-1] 법제처 국가법령정보센터 검색화면

다음 단계로 개별 중장기계획의 작성 주기, 관련 부처, 상위 계획, 하위 계획, 연관(참조)계획, 작성 방식, 작성 연도와 같은 세부정보를 확보하였다. 1차 조사된 부처별 중장기계획의 목록을 해당 부처에 발송하여 부처로부터 각 계획의 상기 세부정보를 입수하였다. 이 과정에서, 작성 권한이 시도지사나 시군구의 장과 같이 지방자치단체에 있는 경우 분석에서 제외하였다. 아울러, 전체 중장기계획의 종합적인 관리가 가능할 수 있도록 최근 작성된 중장기계획 보고서를 전자파일로 확보하여 데이터베이스화하였다.

제2절

중장기계획 수립 실태

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

법제처 국가법령정보센터를 통해 전수조사한 법정 중장기계획의 현황을 분석하였다. 전체 중장기계획은 최종적으로 533개가 조사되었으며, 이를 개별 법령의 주무부처를 기준으로 분류하면 [표 3-1]과 같다. 국토교통부가 71개로 전체의 13.32%에 해당하는 가장 많은 중장기계획을 작성하고 있으며, 해양수산부가 58개(10.88%), 환경부가 55개(10.32%), 보건복지부가 42개(7.88%), 과학기술정보통신부가 38개(7.13%) 순으로 나타났다. 이를 분야별로 살펴보면, 국토, 교통, 해양, 환경 분야(국토교통부, 해양수산부, 환경부 등)와 같은 ‘정주여건’에 관한 중장기계획이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 고용·보건·복지, 고용, 교육, 문화·체육 분야(보건복지부, 고용노동부, 교육부, 교육부, 문화체육관광부 등)와 같은 ‘사회정책’ 관련 중장기계획이 그다음으로 많은 것으로 나타났다. 나머지 중장기계획은 과학기술, 정보통신, 개별 기술과 산업 분야(과학기술정보통신부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 행정안전부 등)와 같은 ‘과학기술’ 관련 중장기계획으로 분류할 수 있다.

[표 3-1] 전체 법정 중장기계획의 부처별 현황

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
국토교통부	71	13.32	식품의약품안전처	6	1.13
해양수산부	58	10.88	문화재청	5	0.94
환경부	55	10.32	통일부	5	0.94
보건복지부	42	7.88	해양경찰청	4	0.75
과학기술정보통신부	38	7.13	기상청	3	0.56
문화체육관광부	36	6.75	방송통신위원회	3	0.56
산업통상자원부	36	6.75	법무부	3	0.56
농림축산식품부	34	6.38	경찰청	2	0.38
교육부	21	3.94	국무조정실	2	0.38
행정안전부	21	3.94	농촌진흥청	2	0.38
산림청	17	3.19	인사혁신처	2	0.38

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
고용노동부	14	2.63	통계청	2	0.38
기획재정부	13	2.44	공정거래위원회	1	0.19
국방부	9	1.69	국가보훈처	1	0.19
중소벤처기업부	9	1.69	금융위원회	1	0.19
소방청	8	1.5	법제처	1	0.19
여성가족부	7	1.31	특허청	1	0.19

본 연구에서는 중장기계획 간 관계를 수직과 수평의 두 가지로 크게 나누어 정의하였다. 중장기계획은 수직적으로는 상위와 하위 계획으로, 수평적으로는 부처 내 혹은 부처 간 타 중장기계획과 연계하여 작성하는 경우가 많았다. 추가적으로, 부처별 담당자의 응답을 바탕으로 조사한 개별 중장기계획의 상·하위 계획과, 참조하는 타 계획 중 실행계획 수준인 하위 계획을 제외하고 상위 계획과 참조하는 타 계획을 ‘연관계획’으로 정의하였다. 연관계획은 두 가지로 다시 나눌 수 있는데, 어떤 중장기계획이 작성 시 참조(협력)하는 계획과, 다른 중장기계획에 의해 참조되는 계획으로 나눌 수 있다.

우선, 타 중장기계획에 의해 참조되는 계획을 분석하였다. 다른 중장기계획에 의해 참조되는 계획을 기준으로 얼마나 많은 중장기계획이 참조하는가를 분석한 결과 상위 20개 계획은 다음 [표 3-2]와 같다. 타 중장기계획에 의해 주로 참조(인용)되는 계획으로는 ‘과학기술기본계획’이 13개 계획으로 나타났으며, 국토종합계획(12개), 산림기본계획(6개) 등으로 나타났다. 특히, 상위 20개에 포함된 계획은 주로 ‘정주여건’에 관한 계획인 것으로 파악되었다.

[표 3-2] 타 계획에 의해 참조되는 계획

계획명	빈도	백분율	계획명	빈도	백분율
과학기술기본계획	13	7.18	수자원장기종합계획	3	1.66
국토종합계획	12	6.63	아동정책기본계획	3	1.66
산림기본계획	6	3.31	야생생물보호기본계획	3	1.66
생명공학육성기본계획	5	2.76	저탄소녹색성장국가전략	3	1.66
국가환경종합계획	4	2.21	해양환경종합계획	3	1.66
에너지기본계획	4	2.21	고용정책기본계획	2	1.1
자연환경보전기본계획	4	2.21	관광개발기본계획	2	1.1

계획명	빈도	백분율	계획명	빈도	백분율
고령자고용촉진기본계획	3	1.66	국가교통안전기본계획	2	1.1
국가기간교통망계획	3	1.66	국가재정운용계획	2	1.1
농어업인삶의질향상 및 농어촌지역개발기본계획	3	1.66	국가정보화기본계획	2	1.1

다음으로, 타 계획을 참조하는 계획을 살펴보았다. 타 계획을 많이 참조(인용)하는 중장기계획 상위 20개를 분석한 결과는 다음 [표 3-3]과 같다. 사회보장기본계획(9개), 아동정책기본계획(7개), 저출산·고령사회기본계획(7개) 등 주로 사회정책분야 중장기계획은 타 중장기계획을 반영하여 작성하는 것으로 나타났다. 사회정책분야는 삶의 질에 관련된 것으로 정주여건이나 과학기술과 같은 타 분야의 전망이나 계획의 영향을 종합적으로 받는 분야이면서, 사회정책분야 내에서도 정책 대상이나 생애주기에 따라 별도의 계획을 수립하고 있어, 타 분야의 중장기계획을 많이 참조하는 것으로 해석할 수 있다. 사회정책분야 이외에는 정주여건에 관한 계획이 타 계획을 참조하는 것으로 나타났으며, 이들 분야가 타 계획을 참조하는 방식은 개별적·구체적 계획이 상위 계획을 반영하는 방식을 따르고 있다.

[표 3-3] 타 중장기계획을 참조하는 계획

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
사회보장기본계획	9	4.97	산림복원기본계획	3	1.66
아동정책기본계획	7	3.87	유역물관리종합계획	3	1.66
저출산·고령사회기본계획	7	3.87	해양산업클러스터기본계획	3	1.66
자연공원기본계획	5	2.76	경찰공무원보건안전 및 복지증진기본계획	2	1.1
특구종합계획	5	2.76	국가균형발전5개년계획	2	1.1
산림과학기술기본계획	4	2.21	국가물관리기본계획	2	1.1
조경진흥기본계획	4	2.21	국가정보화기본계획	2	1.1
건강가정기본계획	3	1.66	국민영양관리기본계획	2	1.1
공원녹지기본계획	3	1.66	균형인사기본계획	2	1.1
녹색건축물기본계획	3	1.66	노후준비지원기본계획	2	1.1

이상의 중장기계획 간 관계에 기반하여, 중장기계획에 따른 부처 간 관계를 살펴보았다. 중장기계획 연관 관계를 바탕으로 중앙부처 간 관계를 나타내면 [그림 3-2]와 같다. 분석 과정에서 전체 부처와 관련이 있는 경우 법령상의 용어인 ‘중앙행정기관’으로 코딩하였다. 보건복지부의 경우 거의 전 부처와 관계를 맺고 있음을 확인할 수 있으며, 주로 타 부처의 계획을 참조하는 경우가 많다. 여기에는 고용노동부, 과기정통부, 교육부, 국토교통부, 금융위원회, 농림부, 문체부, 산업부, 식약처, 여성가족부, 행정안전부, 환경부 등이 포함된다. 반면, 환경부의 경우는 다른 부처의 계획을 참조하기도 하고, 다른 부처에 의해 참조되기도 하는 경우가 가장 많았으며, 과기정통부, 교육부, 국토교통부, 기획재정부, 문화재청, 보건복지부, 산림청, 산업부, 해양수산부, 행정안전부 등의 계획을 주로 참조하는 것으로 나타났다. 또한, 국토교통부, 보건복지부, 해양수산부 등이 주로 환경부의 계획을 참조하는 것으로 분석되었다. 부처 간에도 자주 참조되고 참조하는 관계를 맺는 부처군이 존재하며, 이를 보다 구체적으로 분석하기 위하여, 계획 간, 법령 간, 부처 간 네트워크 분석을 실시하였다.

참조되는	고용노동부	금융위	과기정통부	교육부	국가보훈처	국무조정실	국방부	국토교통부	금융위원회	기획재정부	기획재정부	농림부	농촌진흥청	문화재청	문체부	방통위	법무부	보건복지부	사법부	산업부	식약처	여성가족부	외교부	중소기업부	중앙행정기관	통계청	통일부	해양수산부	행정안전부	환경부
참조하는																														
경찰청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
고용노동부	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
과기정통부	0	0	0	3	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	1	1
교육부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
국방부	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
국토교통부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
기획재정부	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
농림부	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	4	0	1	0	0	1	2	0	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1	1
농촌진흥청	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
문화재청	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
문체부	0	0	1	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	1	0	0	0
방통위	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
보건복지부	4	0	3	0	5	2	0	0	3	2	0	3	5	0	0	4	0	0	0	3	5	4	0	1	1	0	0	0	6	4
산업부	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0
소방청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
식약처	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
여성가족부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
인사혁신처	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
통일부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
해양경찰청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0
해양수산부	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	3	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
환경부	1	0	2	1	3	0	1	1	4	0	0	4	1	2	0	0	2	5	2	1	0	1	0	3	0	0	3	4	1	1

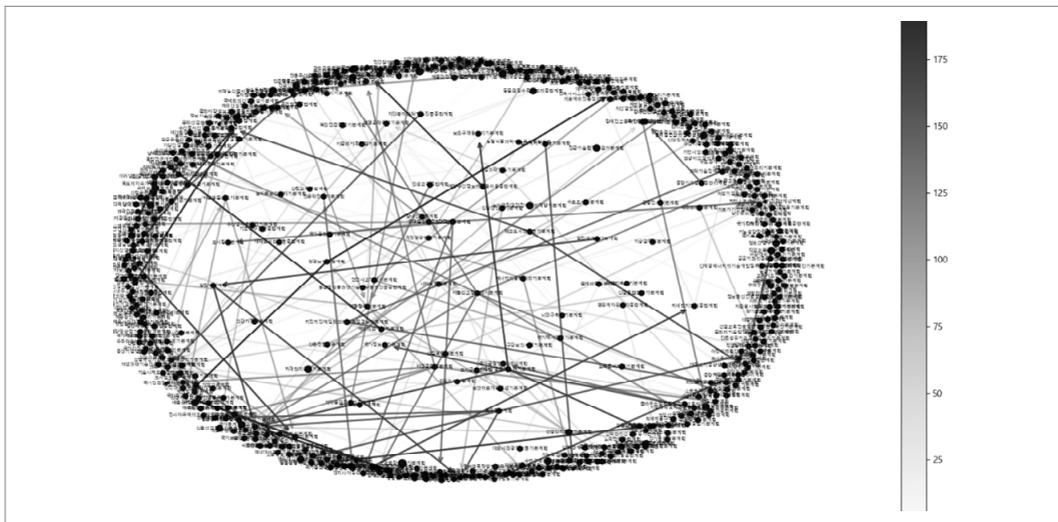
[그림 3-2] 중장기계획에 따른 부처 간 관계

제3절

중장기계획 간 네트워크 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

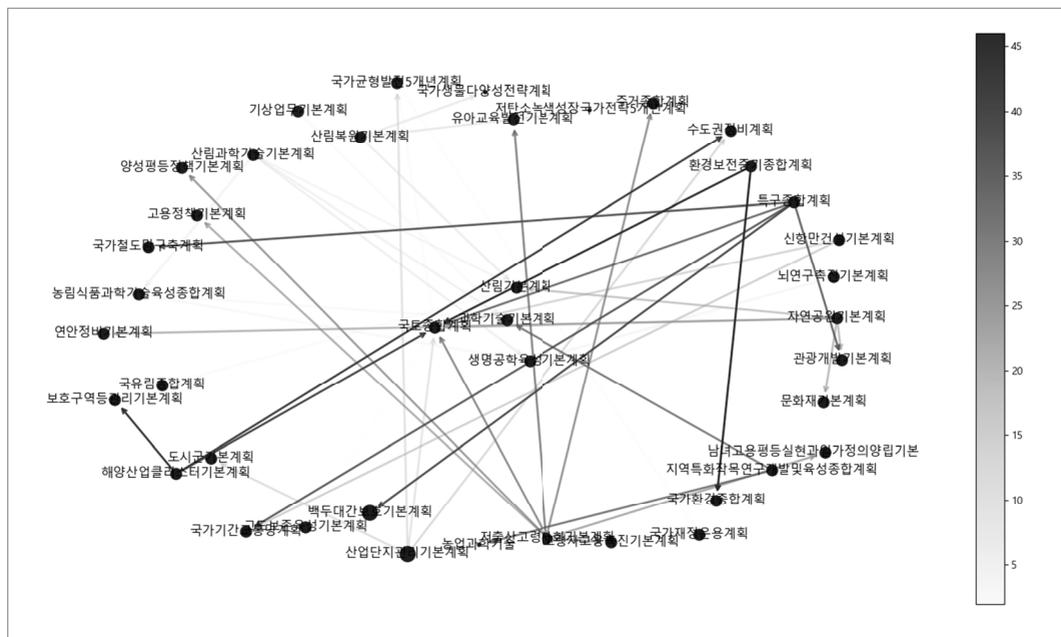
본 절에서는 네트워크를 분석하여 중장기계획의 유형화를 시도하였다. 전체 중장기계획 간 연계를 네트워크로 표현하면 [그림 3-3]과 같으며, 주요 중장기계획(네트워크 중심에 가까운 계획)과 이를 참조하는 다수의 군소 중장기계획으로 크게 나누어진다. 전 부처(중앙행정기관)에 골고루 연계되는 계획이 존재하기도 하나, 주로 특정 분야와 연계되는 경향을 보이고 있다. 또한, 보건, 복지, 주거, 교통, 환경, 기술 등이 각자 배타적인 영역을 구성하면서도 동시에 영역 간 교류가 이루어지는 부분도 보인다. 예를 들면, 방사선진흥계획과 국민건강관리계획, 국토종합계획과 저출산·고령사회기본계획, 고용정책기본계획과 자연공원기본계획 등은 서로 다른 부처(영역)에 속해 있으나 상당히 높은 연계성을 가지는 것으로 분석되었다. 이러한 부처(영역) 내 혹은 부처(영역) 간 중장기계획의 연계 양상은 향후 중장기계획의 메타평가를 수행할 때, 개별 영역에 특화된 분석 방법과 자료를 활용하여 영역 특화적인 평가지침 설계가 필요함과 동시에, 영역 간에도 서로 참조가 가능하도록 공통의 계획 수립 틀과 분석 방법이 필요함을 시사한다.



[그림 3-3] 전체 중장기계획 간 네트워크

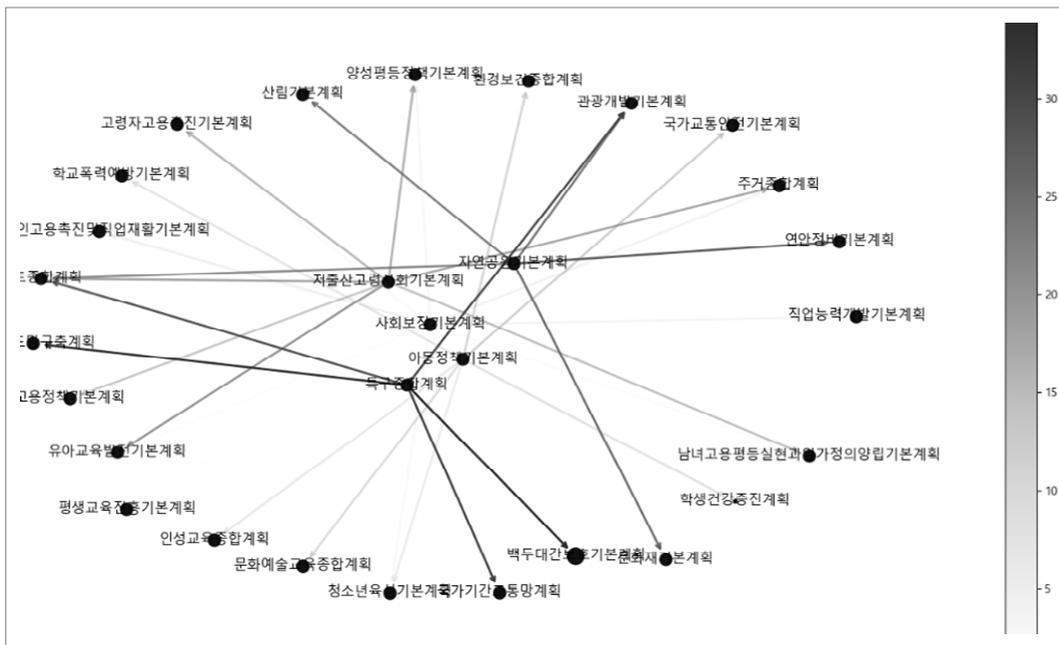
먼저, 중장기계획 중 주요 계획에 대하여 어느 계획을 참조하는가에 대한 분석(in-degree)을 수행하였다(그림 3-4). 관계를 쌍방향성이 아닌 단방향으로 정의하고 분석하는 것으로 화살표의 시작 노드의 계획이 화살표의 종결 노드의 계획을 참조하는 것으로 이해할 수 있다. 참조에 대해서는 법적으로 특정 계획을 참조하는 것을 명시하는 경우가 있으나, 본 연구에서는 특정 중장기계획의 작성을 담당하는 공무원이 자신이 맡은 계획을 작성하는 과정에서 어떤 계획을 참조하는지를 답변 방식으로 기술한 결과를 활용하여 분석하였다. 이때 참조되는 계획이 참조하는 계획보다 더 상위의 계획이라거나 하는 의미는 아니므로 해석에 주의할 필요가 있다.

분석 결과, 국토종합계획, 과학기술기본계획, 산림기본계획, 생명공학육성기본계획 등이 다른 계획에 의해 주로 참조되며, 중심성도 높은 것으로 나타났다. 특히, 국토종합계획은 교통, 토목, 주거, 특구 등 기반시설 분야의 여타 계획에 의해 주로 참고되었으며, 이 과정에서 환경 분야의 계획도 함께 참조되는 것을 알 수 있다. 과학기술기본계획도 마찬가지로, 개별 기술의 진흥을 위한 계획이나 과학기술인 육성을 위한 계획 등에 의해 주로 참조되고 있다.



[그림 3-4] 중장기계획의 계획 간 네트워크(in degree)

다음으로, 다른 계획을 많이 참조(out degree)하는 계획을 분석하였다(그림 3-5). 분석 결과, 저출산·고령사회기본계획, 사회보장기본계획, 자연공원기본계획, 아동정책기본계획, 특구종합계획 등이 다른 계획을 많이 참조하는 것으로 나타났다. 많이 참조한다는 것의 의미는 여러 개의 계획을 참조한다는 것을 의미하며, 다수의 계획과 연계를 가진다는 것을 말한다. 그중에서도 상기 5개의 계획은 중심성이 높은 계획으로 나타났다. 주로 사회정책분야의 중장기계획이 다른 계획을 참조하는 것을 확인할 수 있는데, 이는 사회정책분야의 특성상 소득, 건강, 주거, 안전 등 인간의 생활 전반에 대한 부분을 포함하고 있으므로, 다양한 분야의 다른 중장기계획을 참조하지 않을 수 없을 것이다. 또한, 과학기술이나 정주여건에 비해 이들 다양한 분야가 수직적 체계를 가지지 않고 병렬적인 관계를 가진다는 점도 타 계획을 참조하는 이유가 될 수 있다. 수직적 체계를 가지는 분야의 경우 핵심이 되는 기본계획이 존재하고 이를 받아서 세부 계획을 작성하는 경향이 높으므로 하나의 중심이 되는 계획을 참조하게 된다. 그러나 병렬적으로 분야가 존재하는 사회정책분야의 경우는 다른 여러 계획을 참조하게 되는 것으로 풀이된다.



[그림 3-5] 중장기계획의 계획 간 네트워크(out degree)

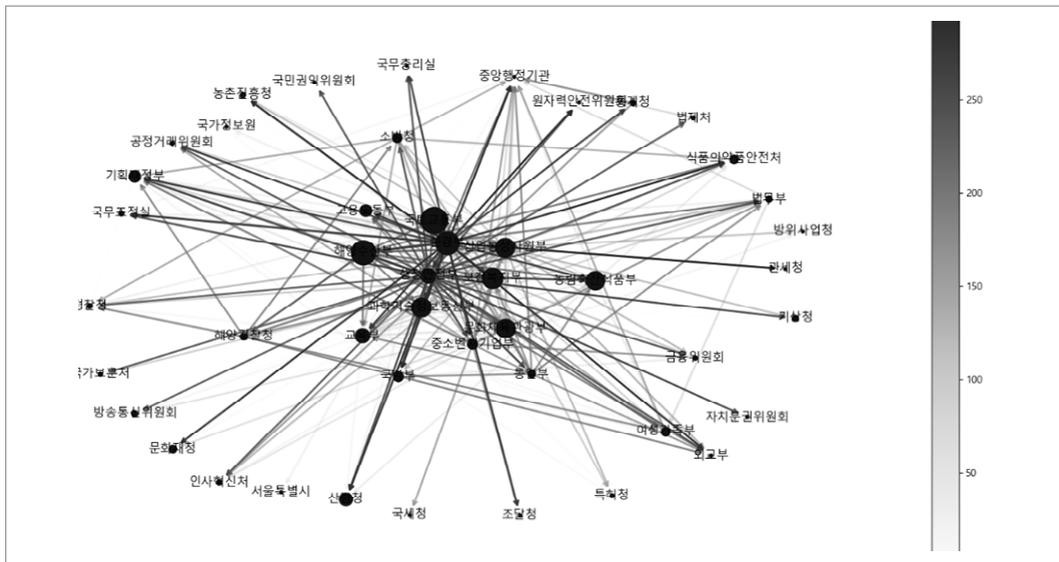
제4절

중장기계획 소관 부처 간 네트워크 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

중장기계획의 수립과정에서 계획 간 참조되는 혹은 참조하는 관계가 존재하는 것을 확인하였다. 그 결과, 실제 계획의 수립을 위해서 부처 간 협업이 중요하게 작용하고 있음을 확인할 수 있다. 이하에서는 중장기계획의 연계 관계에 기반하여 부처 간 네트워크를 분석하였다. 특정 부처 간 연계성이 높다는 것은 향후 중장기계획의 수립과정에서 긴밀한 협력관계가 필요하다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 이들 부처에서 생산하는 중장기계획 간에 정합성이 확보될 필요가 있다는 점을 시사한다.

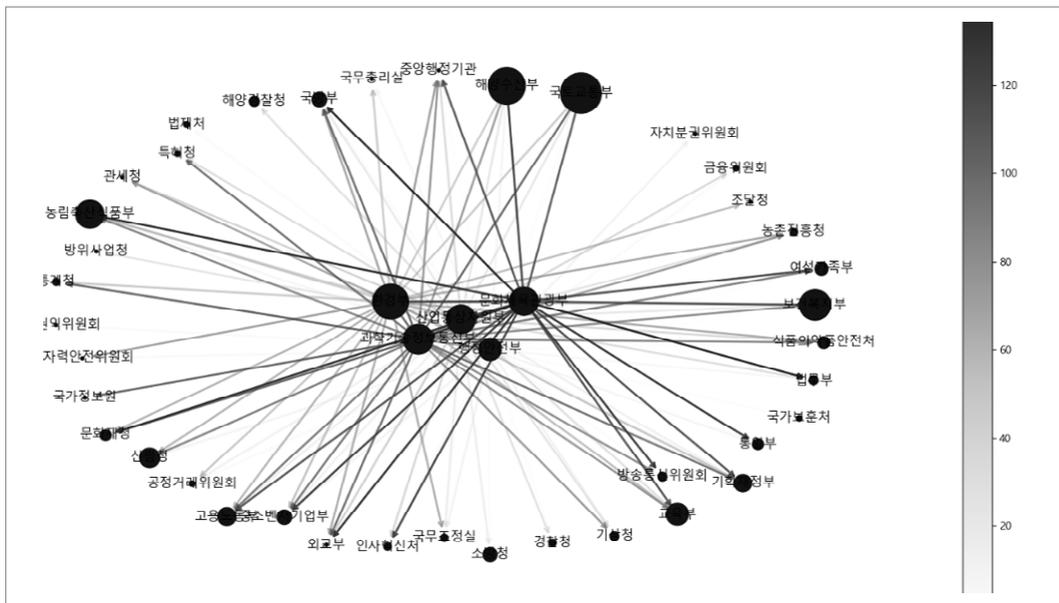
우선, 중장기계획에 기반한 전체 부처 간 네트워크를 분석하였다(그림 3-6). 주로 위원회 조직이나, 관리조정을 하는 조직, 또는 특정 분야를 담당하는 청이나 처 단위 조직이 네트워크의 변방에 위치하고 있으며, 국토교통부, 환경부, 보건복지부, 고용노동부, 중소벤처기업부, 농림수산식품부, 행정안전부 등이 네트워크의 중심에 위치하고 있



[그림 3-6] 중장기계획의 부처 간 관계 네트워크

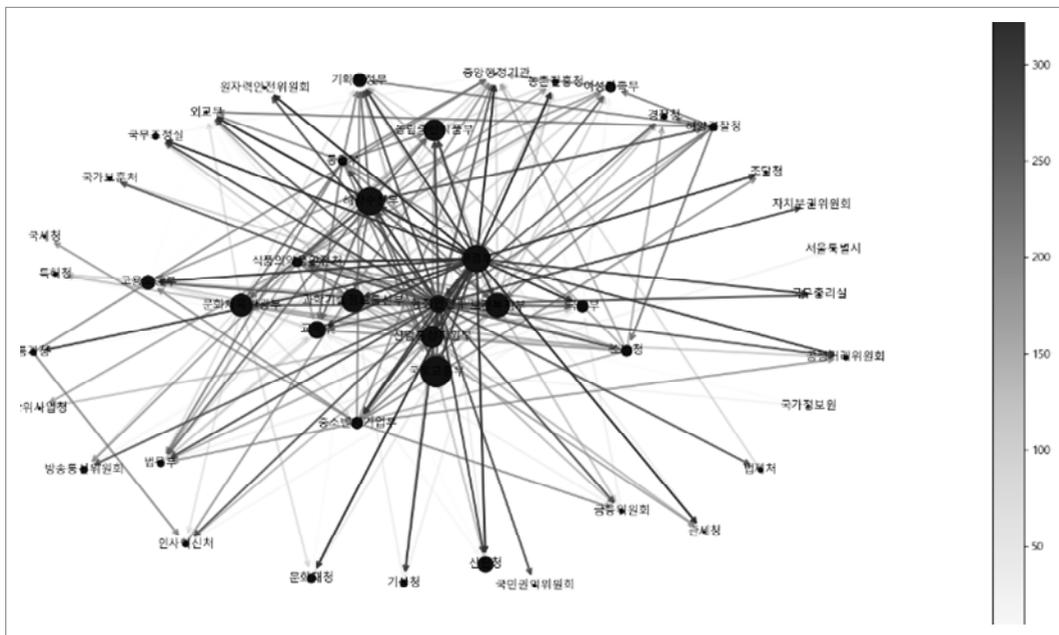
다. 즉, 네트워크 중심에 위치한 부처가 수립한 중장기계획이 네트워크 변방에 위치한 부처의 계획에 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 또한, 사회정책, 과학기술(과학기술정보통신부, 행정안전부의 전자정부 부분 등), 정주여건(국토, 환경 등)에 관련된 부처가 네트워크의 중심에 위치하고 있는 것을 알 수 있다.

다음으로 부처 간 네트워크를 in-degree 차원에서 분석하였다. 어떤 부처가 담당하는 계획이 다른 부처에 의해 많이 참조될수록 그 부처는 네트워크의 중심에 위치하게 된다. 분석 결과에 따르면, 앞서 중장기계획의 분석의 결과와 같이 과학기술정보통신부, 행정안전부, 산업통상자원부, 문화체육관광부가 네트워크의 중심에 위치하고 있으며, 국토교통부와 해양수산부는 네트워크의 변방에 있으나 노드의 강도가 큰 것으로 나타났다. 이는 국토교통부와 해양수산부는 특정 부처의 계획을 적극적으로 참조하고 있다는 것을 의미한다. 반면, 과학기술정보통신부나 행정안전부, 산업통상자원부는 전체 부처 네트워크의 중심에 위치하고 있는 것으로 보아, 비교적 다양한 부처에 의해 참조되는 것을 확인할 수 있다. 또한, 보건복지부는 노드의 강도는 크나 네트워크의 변방에 위치하고 있어 국토교통부나 해양수산부와 같이 특정 부처의 계획을 집중적으로 참조하고 있는 것으로 볼 수 있다.



[그림 3-기] 중장기계획의 부처 간 관계 네트워크(in degree)

부처 간 네트워크의 out-degree 분석 결과([그림 3-8]), 네트워크의 중심에 위치한 부처는 과학기술정보통신부, 행정안전부, 보건복지부, 교육부, 산업통상자원부, 국토교통부, 식품의약품안전처, 해양수산부, 고용노동부, 중소벤처기업부, 국방부 등인 것으로 나타났다. 이들 부처는 앞서 분석한 중장기계획의 현황분석 결과에서도 확인할 수 있는 것과 같이, 많은 중장기계획을 수립하는 부처들인 것을 알 수 있다. 다수의 중장기계획을 수립하는 부처일수록 다른 부처에 의해 참조될 가능성이 높다는 것을 보여주는 결과이다. 그중에서도 수직적 관계를 가지며 중심의 역할을 하는 중장기계획(과학기술기본계획, 국토종합계획 등)과 관련된 분야의 경우 네트워크 중심에 위치하면서 노드의 강도도 큰 것을 알 수 있다.



[그림 3-8] 중장기계획의 부처 간 관계 네트워크(out degree)

이상의 분석 결과를 바탕으로, 과학기술 영역, 정주여건 영역, 사회정책 영역으로 중장기계획을 분류하였다. 과학기술 영역은 과학기술정보통신부, 농림축산식품부, 방송통신위원회 등을, 정주여건 영역은 국토교통부, 해양수산부, 환경부 등을, 사회정책 영역은 보건복지부, 고용노동부, 교육부, 문화체육관광부 등을 포함한다. 다만, 이들 영역

간 경계에 위치한 계획들도 다수 존재하며 이들 간 연계도 상시로 일어나고 있으므로, 이들 계획을 고려한 메타평가 방법론도 개발할 필요성이 있다. 각 분야별 중장기계획을 분석하여 메타평가 위한 평가의 틀을 구축하고자 한다.

제4장

정부 중장기계획 분야별 분석

제1절 과학기술분야

제2절 정주여건분야

제3절 사회정책분야

제4절 시사점

제 1 절

과학기술분야

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기계획의 구성

가. 분석대상 중장기계획의 선정

과학기술분야의 중장기계획은 소관 부처 및 기술분야를 고려하여 10개를 선정하였다. 정부는 2008년부터 중앙행정기관이 수립하는 과학기술분야 중장기계획을 조사하여 그 결과를 발표하고 있다. 이는 2011년 「과학기술기본법」 시행령 제3조2를 통해 과학기술분야의 중장기계획 조사와 분석을 사전적으로 검토해야 하는 법적 근거를 가지고 있기 때문이다.

	2008년도	2009년도	2010년도	2011년도	2012년도
총 분석대상	18개 부처 83개 계획	18개 부처 93개 계획	18개 부처 105개 계획	18개 부처 111개 계획	18개 부처 113개 계획
심층분석 대상 분야	생명공학	인력양성	에너지·환경	농림·수산·식품	해양과학기술
결과 심의	국과위	국과위	국과위	국과위	국과위
	2013년도	2014년도	2015년도	2016년도	2017년도
	19개 부처 116개 계획	18개 부처 120개 계획	17개 부처 112개 계획	16개 부처 93개 계획	16개 부처 94개 계획
	중소기업	융합기술	심층분석 개편추진	중료 예정 종합계획	중료 예정 종합계획
	국과심	국과심	국과심	국과심	국과심

자료: 한국과학기술기획평가원(2018).

[그림 4-1] 과학기술분야 중장기계획 조사·분석 현황('08~'17)

2017년을 기준 과학기술분야에 94개 계획이 존재하며, 그중 과학기술정보통신부가 45개로 가장 많았고, 산업통상자원부(11개), 농림축산식품부(9개) 순으로 높은 비중을 차지하고 있다. 구체적인 부처별 소관 계획은 다음과 같으며, 이 중 계획의 중요성을 고려하여 과학기술정보통신부 7개, 산업통상자원부 2개, 농림축산식품부 1개의 중장기계획을 분석대상으로 선정하였다.

[표 4-1] 중앙행정기관별 과학기술분야 중장기계획 시행 현황('17.12 기준)

부처	계획 수	부처	계획 수
과학기술정보통신부	45	농촌진흥청	2
산업통상자원부	11	산림청	2
농림축산식품부	9	원자력안전위원회	2

자료: 한국과학기술기획평가원(2018).

부처별로 중장기계획의 수를 배분한 이후, 관련 전문가와의 협의를 통해 6T 분야를 고려하여 기술분야별로 고른 분포가 이루어지도록 주요 기본계획을 선정하였다. 다만 국제과학비즈니스벨트 기본계획, 제3차 융합연구개발 활성화기본계획, 제4차 기초연구진흥종합계획, 제4차 과학기술기본계획 등은 별도의 기술 분류 적용을 하지 않았다. 선정된 과학기술분야 중장기계획의 주관부서 및 기술 분류는 다음과 같다.

[표 4-2] 과학기술분야 분석대상계획 및 주관부서

연번	주관부서	기본계획	비고
1	과학기술 정보통신부	국제과학비즈니스벨트 기본계획	NA
2		제3차 융합연구개발 활성화기본계획	NA
3		제4차 기초연구진흥종합계획	NA
4		제4기 나노기술종합발전계획	NT
5		제4차 과학기술기본계획	NA
6		제3차 우주개발진흥계획	ST
7	산업통상 자원부	제4차 소재부품발전 기본계획	IT
8		제3차 지능형 로봇기본계획	CT
9		제4차 신재생에너지기술개발 및 이용보급기본계획	ET
10	농림축산 식품부	제2차 농림식품과학기술 육성 종합계획	BT

나. 분석대상 중장기계획의 개요

분석대상으로 선정된 개별 중장기계획에 대한 개요는 다음과 같다.

[표 4-3] 과학기술분야 분석대상 중장기계획 개요

계획명(연도)	약칭	근거법령	수립주체	수립주기	담당부처
국제과학비즈니스벨트 기본계획 (2012~2021)	과학 벨트 계획	「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」 (이하 '특별법') 제8조	법적 계획 수립자: 과기부장관 심의 및 확정: 과학벨트위원회	없음	과학기술정보통신부
제3차 융합연구개발 활성화기본계획 (2018~2027)	융합 연구 계획	「과학기술기본법」 제17조	법적: 정부	10년	과학기술정보통신부·융합연구정책센터
제4차 기초연구진흥 종합계획 (2018~2022)	기초 연구 계획	「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」	과학기술정보통신부장관	통상적으로 5년 주기	과학기술정보통신부
제4기 나노기술 종합발전계획 (2016~2025)	나노 기술 계획	「나노기술개발촉진법」 시행령	과학기술정보통신부장관	5년	과학기술정보통신부
제4차 과학기술기본계획 (2018~2022)	과학 기술 계획	「과학기술기본법」 제7조	법적 계획 수립자: 정부 심의 및 확정: 국가과학기술자문회의	5년	과학기술정보통신부
제3차 우주개발진흥계획 (2018~2022)	우주 개발 계획	「우주개발진흥법」 제5조	법적: 정부	5년	관계부처 합동
제4차 소재부품발전 기본계획 (2017~2021)	소재부품 계획	「소재부품전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」 제3조	법적 계획 수립자: 산업통상부장관 심의 및 확정: 소재부품발전위원회	없음	관계부처 합동
제3차 지능형 로봇 기본계획 (2019~2023)	지능형 로봇 계획	「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제5조	법적: 정부	5년	관계부처 합동
제4차 신재생에너지 기본계획 (2014~2035)	신재생 에너지 계획	「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제5조	산업통상자원부장관	5년	산업통상자원부
제2차 농림식품과학기술 육성 종합계획 (2015~2019)	농림기술 육성계획	「농림수산식품과학기술 육성법」 제5조	수립체계: 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관	5년	농림축산식품부

구체적인 근거법령과 수립주체는 계획서에 제시되어 있으며, 일부 계획의 경우 계획 수립자와 심의 및 확정 주체가 다른 경우도 존재하였다. 일반적으로 5년 주기로 계획 수립이 필요하지만, 경우에 따라서는 법률과 계획상에 수립주기가 존재하지 않는 경우도 있는 것으로 확인하였다. 담당부처는 대체적으로 계획을 수립한 부처를 명기하지만 법률에 따라 관계부처 합동에 의해 작성된 경우에는 계획서 표지에 관계부처 합동이라고 적고 계획서 내부에 관련 부처를 제시하였다.

다. 분석대상 중장기계획의 내용

분석대상으로 선정된 과학기술분야 계획은 근거법령의 목적에 따라 각 계획이 추구하고 있는 목표와 내용을 기술하고 있다. 대체적으로, 계획별로 비전을 달성하기 위한 3개 내지 6개 정책목표를 제시하고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한, 중장기계획의 특성상 연도별 기본계획과 달리 5년 또는 10년간의 목표 달성을 위해 다소 추상적·규범적인 내용으로 구성되어 있는 경향을 보이고 있다.

[표 4-4] 과학기술분야 분석대상 중장기계획의 내용

계획명	비전(추진 목표)	내용
국제과학비즈니스벨트 기본계획 (2012~2021)	기초과학의 획기적 진흥을 통한 신성장동력 창출 및 세계일류국가 창조	<ul style="list-style-type: none"> 거점지구 공간개발과 기반조성으로 본격적 사업 추진기반 완성 기초과학연구원과 중이온가속기 완성으로 세계적 두뇌유입 기반 마련 과학벨트 내 첨단 과학 기반 산업체 유치 및 혁신역량 강화
제3차 융합연구개발 활성화기본계획 (2018~2027)	융합을 통한 더 큰 도전, 더 큰 혁신	<ul style="list-style-type: none"> 융합의 제도적·문화적 장애 극복 다양한 융합시도와 노력 장려 융합의 효과와 결실체감
제4차 기초연구진흥종합계획 (2018~2022)	-	<ul style="list-style-type: none"> 세계적 수준의 기초분야 연구성과 창출 미래 과학기술계를 이끌 차세대 R&D인력 양성 기초연구 성과로부터 미래사회 대비 씨앗 발굴
제4기 나노기술 종합발전계획 (2016~2025)	기술혁신으로 지속성장을 견인하는 나노 선도국가	<ul style="list-style-type: none"> 혁신주도 나노산업화 확산 미래선도 나노기술 확보 나노혁신 기반 확충
제4차 과학기술 기본계획 (2018~2022)	과학기술로 국민 삶의 질을 높이고 인류사회 발전에 기여	<ul style="list-style-type: none"> 미래도전을 위한 과학기술역량 확충 혁신이 활발히 일어나는 과학기술 생태계 조성 과학기술이 선도하는 신산업 일자리 확충 과학기술로 모두가 행복한 삶 구현

계획명	비전(추진 목표)	내용
제3차 우주개발진흥계획 (2018~2022)	도전적이고 신뢰성 있는 우주개발로 국민의 안전과 삶의 질 향상에 기여	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 우주발사체 기술자립 ◆ 인공위성 활용서비스 및 개발고도화 및 다양화 ◆ 우주탐사 시작 ◆ 한국형 위성항법시스템 구축 ◆ 우주혁신 생태계 조성 ◆ 우주산업 육성과 우주일자리 창출
제4차 소재부품발전 기본계획 (2017~2021)	'25년까지 100대 세계최고기술 확보를 통한 4대 소재부품 수출 강국 도약	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 첨단 신소재부품 기술개발 상용화 ◆ 4차 산업 혁명 대응을 위한 소재부품 인프라 구축 ◆ 소재부품 산업의 고효율친환경 생산체계 구축 ◆ 소재부품 기업의 글로벌 진출역량 강화
제3차 지능형 로봇 기본계획 (2019~2023)	로봇산업 글로벌 4대 강국 도약	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 로봇산업 시장 규모 확대 ◆ 1천억원 이상 로봇전문기업 수 확대 ◆ 제조로봇 보급 대수 증대
제4차 신재생에너지 기본계획 (2014~2035)	-	<ul style="list-style-type: none"> ◆ '35년까지 1차 에너지의 11%를 신재생에너지로 보급 ◆ 신재생에너지시장 생태계 조성 ◆ 해외시장 진출을 통해 지속가능성장을 위한 자생력 확보
제2차 농림식품과학기술육성 종합계획 (2015~2019)	과학기술기반의 농업 혁신을 통한 미래성장산업화	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농림업 부가가치액 증대 ◆ 기술 수준 향상 ◆ 농림식품 벤처 비중 증대

2 중장기계획의 수립절차

가. 기획 및 작성

과학기술분야에서 분석대상으로 선정된 중장기계획의 절차적 측면에서 기획에 대한 내용은 크게 작성 주체, 계획 수립 경위에 대한 설명, 연관계획 설명, 관련 조직 및 이해관계자에 대한 설명 여부로 나누어 살펴보았다.

먼저 분석대상 계획들은 대체적으로 계획 표지에 작성 주체 및 주관 부처를 표시하고 있다. 그러나 법률상의 수립주체가 주로 법률상 '정부'로 통칭하는 경우 '관계부처 합동'으로 표기가 되어 있지만 계획상 제시된 추진 부처가 명시되어 있는 만큼 구체적인 부처명을 여러 개 제시하는 것도 제안할 수 있으리라 생각된다. 예컨대, 지능형 로봇기본계획의 경우 관계부처 합동으로 제시되어 있으나, 계획 내 구체적인 사업별, 계획별로 주

관 부처가 기재되어 있으므로 계획서 표지에 기재하는 것이 바람직하다고 판단된다.

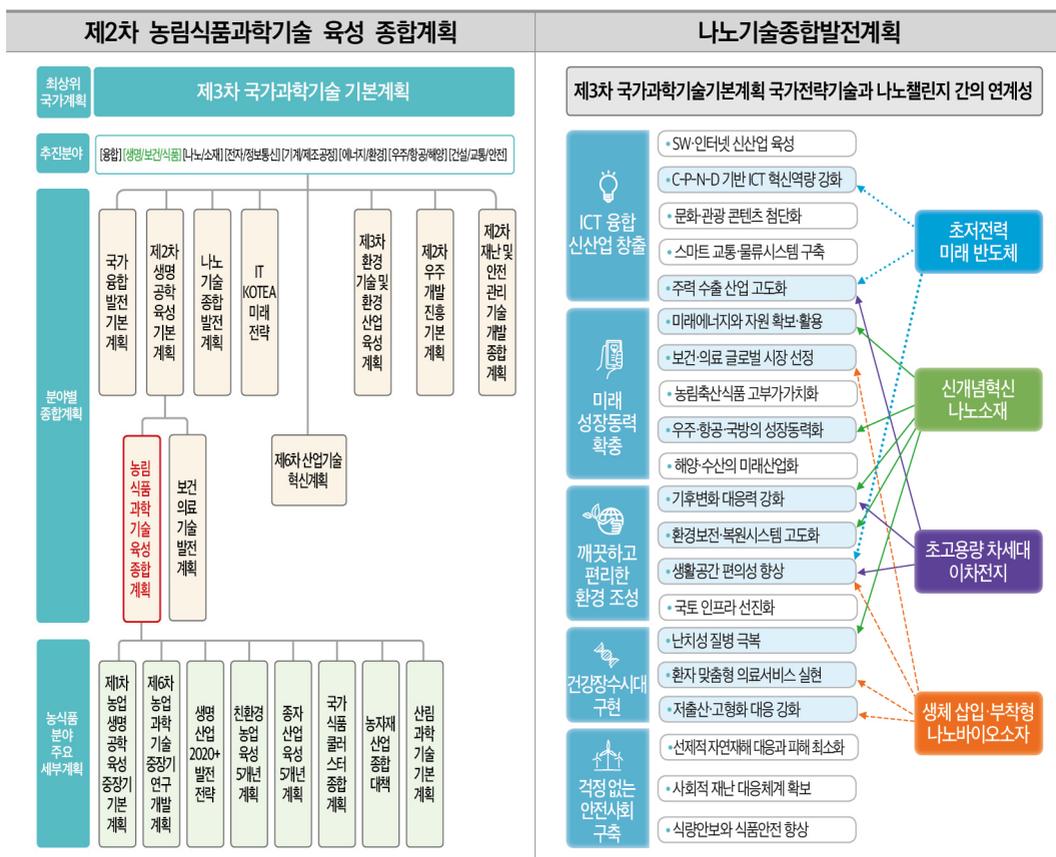
또한, 계획 수립에 대한 경과에 대해서는 대부분의 계획들이 연도별로 주요 사항을 제시하였다. 예를 들어, 과학기술기본계획의 경우 해당 계획에 대한 기획시기부터 계획안 도출을 위한 위원회 구성, 의견 수렴 및 심의회 상정에 대한 구체적인 일정을 제시함으로써, 해당 계획이 어떻게 형성되어 왔는지에 대한 경과를 제시하여 투명성을 증진하고 있는 것을 확인할 수 있다. 계획 수립에 대한 구체성 수준에 따라 수립 경위 및 경과보고에 대한 내용에는 다소 차이가 존재한다. 다만 소재부품발전기본계획이나 지능형로봇기본계획의 경우 해당 계획이 어떻게 수립이 되었는지에 대한 경과보고 자체가 제시되어 있지 않고, 기존 계획과의 차이점과 발전 과정을 제시한 바 있다.

[표 4-5] 과학기술분야 수립경과 설명에 대한 구체성 비교

과학기술기본계획 수립경과	우주개발진흥 수립경과
<ul style="list-style-type: none"> ■ 과학기술기본계획 사전기획연구 : '16.1~12 ■ 제4차 과학기술기본계획 수립 추진계획(안) 마련 : '17.3 <ul style="list-style-type: none"> • 제4차 기본계획 수립방향 의견수렴('17.1~3), 추진계획(안) 마련('17.3) ■ 정책과제 발굴을 위한 정책분야별위원회 구성·운영 : '17.3~ <ul style="list-style-type: none"> • 관련부처 및 유관기관 대상 전문가 후보물 발굴 : '17.3.23~4.11 • 정책분야별 위원회 착수회의 개최 : '17.4.25 • 정책분야별 과제발굴 및 분야별 보고서(안) 마련 : '17.4~8 ■ 중점과학기술 도출을 위한 기술위원회 구성·운영 : '17.6~ <ul style="list-style-type: none"> • 관련부처 대상 기술별 전문가 후보물 발굴 : '17.6.5~6.9 • 중점과학기술 도출을 위한 분야별 위원회 운영 : '17.7~9 • 중점과학기술 후보 관계부처 의견수렴 : '17.8.25~9.8 • 산·학·연 설문조사 실시 : '17.10.19~11.1 ■ 과학기술정책 참여 온라인 플랫폼 '과학기술혁신플러스' 오픈 : '17.8.10 ■ 과학기술 미래비전 도출 및 기본계획 초안 마련 및 의견수렴 : '17.8~ <ul style="list-style-type: none"> • 미래비전 도출 및 지표 발굴·검토('17.8~) • 관계부처 대상 추진과제 발굴('17.10), 의견수렴('17.12~'18.1) • 대국민 공청회 개최('17.12.21), 국가과학기술심의회 전문위원회 및 국가과학기술자문회의 의견수렴('18.1) 등 ■ 국가과학기술심의회 상정 : '18.2.23 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>4 수립경과</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ○ ('17.3월~12월) 연구재단 주관으로 기획연구 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 5회의 기획위원회, 33회의 분과위원회 등 약 40회 개최 ○ ('17.10월~11월) 관계부처 의견수렴 ○ ('17.11.21) 공청회 개최 ○ ('18.1.29~2.1) 우주개발진흥실무위원회 심의 ○ ('18.2월) 국가우주위원회 심의

연관계획에 대한 설명에 대하여 대체적으로 기술하는 계획이 많은 것을 확인할 수 있었다. 특히, 기초연구진흥종합계획, 농림식품과학기술육성종합계획, 나노기술종합발전계획의 경우 해당 계획과 관련된 계획을 언급함은 물론 관련 계획과의 연계성과 다른 상위 계획과의 관계 등을 도표화하여 제시하였다. 제2차 농림식품과학기술 육성 종합계획의 경우 해당 계획이 제3차 국가과학기술기본계획과 제2차 생명공학육성기본계획에 따른 하위 계획이며, 다시 해당 계획은 제1차 농업생명공학육성 중장기기본계획 및 다른 계획들보다는 상위 계획에 있음을 제시하고 있다. 또한, 나노기술종합발전계획의 경우 제3차 국가과학기술기본계획 중 국가전략기술과 나노챌린지 간의 연계성을 도식화하여 나타내고 있다. 일부 계획은 연관되는 계획에 대한 기술을 전혀 하지 않는 경우도 존재하였다.

[표 4-6] 과학기술분야 연관계획에 대한 설명 우수 사례



이와 같이 다른 계획 간의 연계 또는 연관성을 구체적으로 제시하는 것은 계획들 간의 상충성 등을 검토할 수 있는 가능성을 제시하고 있다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다. 반면 우주개발진흥계획, 소재부품발전계획, 신재생에너지기술개발 및 이용보급기본계획에서는 잠재적으로 연관되는 법률조차 계획에 명시하고 있지 않고 있다. 중장기적 계획들은 대체적으로 해당 계획과 어느 정도 관련이 있는 유사계획들이 존재한다는 점에서 향후 발생할 수 있는 계획 간의 상충성 및 보완성을 고려할 필요가 있으므로 연계계획을 반드시 명기하는 것이 필요하다.

유관조직에 대한 설명에 대하여 대체적으로 기술하고 있으나 추진 정책과제별로 주관 부처에 대해서만 언급하는 경우가 대부분을 차지하고 있는 것으로 확인된다. 특히 과학기술기본계획, 지능형로봇기본계획, 농림식품과학기술 육성종합계획의 경우 주관 부처 및 협조가 필요한 부처에 대해서도 명확히 기술함으로써 해당 계획에 관련되어 있는 조직을 파악하기가 용이한 편으로 나타났다. 특히 농림식품과학기술 육성종합계획의 경우 계획안에 농식품 R&D 추진체계를 제시함으로써 R&D 기획단계부터 실용화단

[표 4-기 과학기술분야 유관조직에 대한 설명 사례

농림식품과학기술 육성종합계획 유관조직		지능형로봇기본계획 협업 대상 기관		
		추진 과제	기간	비고
R&D 정책 기획 및 총괄조정		① 3대 제조업 중심 제조로봇 확대 보급		
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 업종별·공정별로 100개 로봇 활용모델 선행 개발 	'19~	중기부 협업
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 표준모델당 10개 기업 컨설팅 및 실증보급 	'19~'23	중기부 협업
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 제조로봇 도입 지원 기업 중심의 재직자 로봇 활용 교육 	'19~'23	고용부중기부 협업
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 렌탈/리스 서비스 등 구매 지원을 통해 민간 자율 확산 유도 	'20~	
사업기획 및 평가관리		<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부 주도의 보조금 정책에서 민간 중심의 융자모델로 전환 	'19~	
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 중심의 로봇 보급 확산을 위한 설명회 및 네트워킹 활성화 	'19~	
		② 4대 서비스 로봇분야 집중 육성		
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 성장 가능성이 높은 4대 서비스 로봇 분야 선정 	완료	
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 니치 마켓형 10대 분야 기술개발·보급 지원 	'19~'23	관련부처 협업
연구수행		<ul style="list-style-type: none"> ■ 4대 로봇의 개발 → 사회적 약자 등 보급실증 → 민간 확산 	'19~'23	관련부처 협업
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제개선, 패키지형 해외진출 등을 지원해 국내외 시장 창출 	'19~'23	
		③ 로봇산업 생태계 기초체력 강화		
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 후방산업 경쟁력 강화를 위한 차세대 핵심부품·SW 선정 	완료	
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 차세대 3대 핵심부품 및 4대 SW 자립화 	'20~'23	
실용화, 사업화		<ul style="list-style-type: none"> ■ 국산부품 실증·보급 촉진 	'20~'23	
		<ul style="list-style-type: none"> ■ 他산업에 로봇 융합기술을 확산해 新시장 창출 	'19~'23	과기부 협업

계까지 해당 계획을 추진할 때, 유관기관과의 관계 및 역할에 대해 한눈에 파악할 수 있는 사례를 제시해주고 있다. 이와 반대로 신재생에너지 기본계획은 해당 계획과의 유관부처에 대한 고려나 협조 가능성에 대한 언급을 하지 않고 있다.

과학기술분야의 중장기계획의 특성상 정부조직뿐만 아니라, 계획의 영향력이 미칠 수 있는 비정부기구, 이해관계자 집단뿐만 아니라 일반 국민들에 대한 고려가 필요하다. 분석대상 계획들을 검토한 결과, 정부조직은 제시하고 있으나 파급효과가 발생할 수 있는 이해관계자에 대한 고려가 대체적으로 부족한 편인 것으로 나타났다. 다만 국제과학비즈니스벨트 기본계획 등과 같이 다양한 지방자치단체(세종, 대전, 청주 등), 교육기관(과학기술연합대학원대학교), 연구기관(IBS 등), 연구 인력에 대한 고려가 필요한 경우 또는 과학기술기본계획 등과 같이 과학기술과 일반 국민의 참여가 강조되는 계획의 경우는 이해관계자에 대한 언급을 하고 있는 것으로 분석되었다.

나. 기존 계획의 성과평가 및 피드백

분석대상으로 선정된 과학기술분야의 중장기계획의 경우 국제과학비즈니스벨트를 제외하고는 기존에 수립된 기본계획에 대한 성과와 한계점을 반영하여 새로운 계획을 수립할 필요성이 존재한다. 대체적으로 중장기계획은 전기의 계획에 대한 성과 및 한계점들을 제시하고 있으나, 분석된 한계점을 보완하기 위한 방안이나 연계성은 낮은 것으로 보인다. 이로 인해 과연 이전 계획들의 한계점과 문제점들이 현재 계획에 어떻게 반영되었는지 알기 어렵다는 한계점이 존재한다고 볼 수 있다.

다른 계획들과 달리 기초연구진흥종합계획 및 농림식품과학기술육성 종합계획과 같은 경우 전기의 기본계획 성과와 한계를 토대로 차기 종합계획의 추진전략이 도출되었다는 점에서 바람직한 계획의 제시 방법이라고 판단된다.

과학기술분야 중장기계획의 문제점은 해당 계획이 향후 어떻게 활용될 수 있을 것인지에 대한 구체적인 계획이 제시되고 있지 않다는 것이다. 이는 앞서 살펴본 다른 계획과의 연관성 검토와는 다른 맥락에서 해당 계획이 국가 단위의 거시적 상위 계획 수립에 활용될 수 있는가에 대한 가능성을 검토할 수 있다는 점에서 추후 보완이 필요한 항목이라고 판단된다.

[표 4-8] 과학기술분야 이전 계획 성과평가를 통한 계획 반영 우수 사례

기초연구진흥종합계획		농림식품과학기술 육성종합계획													
<p>○ (정책 대상) 연구자가 체감할 수 있는 기초연구투자 확대를 위해 구체적인 정책 대상 및 투자계획 제시 필요</p>		<table border="1"> <thead> <tr> <th>1차 종합계획 시사점</th> <th>2차 종합계획 개선 방안 (핵심 추진전략)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>○ 산업별 투자에 집중함에 따라 농정 현장의 애로사항을 해결하는데 한계</td> <td>○ R&D 투자의 선택과 집중을 통해 중점 기술분야 투자 확대 ○ '정책-R&D-현장 연계' 혁신 모델 도입 등 일하는 방식 개선(핵심전략 1-1)</td> </tr> <tr> <td>○ 타 분야의 협업이 활성화되지 않음</td> <td>○ 경쟁·개방형·시장형 R&D 강화(핵심 전략 1-2) ○ 중앙-지방간 R&D 협업체계 정립(핵심 전략 1-3)</td> </tr> <tr> <td>○ R&D 총괄조정을 위한 거버넌스 개편 예도 불구, 유사중복 문제 지속 제기</td> <td>○ R&D 정책 조정가능화(핵심전략 1-4)</td> </tr> <tr> <td>○ 기술기반 창업 활성화를 위한 제도적 기반 마련에도 타 분야에 비해 미흡</td> <td>○ 시업화 중심 연구개발 체계 구축(핵심 전략 2-1) ○ 창업 자금 지원 체널 다양화(핵심전략 2-2) ○ 기술 창업보육체계 구축(핵심전략 2-3)</td> </tr> <tr> <td>○ 민간 R&D 투자 및 연구인력 양성 기반 취약 등 중장기 R&D 토대 미흡</td> <td>○ 민간 R&D 참여 확대(핵심전략 3-2) ○ 과학기술 인력 양성(핵심전략 3-2) ○ 현장의 기술접근성 확대(핵심전략 3-3)</td> </tr> </tbody> </table>		1차 종합계획 시사점	2차 종합계획 개선 방안 (핵심 추진전략)	○ 산업별 투자에 집중함에 따라 농정 현장의 애로사항을 해결하는데 한계	○ R&D 투자의 선택과 집중을 통해 중점 기술분야 투자 확대 ○ '정책-R&D-현장 연계' 혁신 모델 도입 등 일하는 방식 개선(핵심전략 1-1)	○ 타 분야의 협업이 활성화되지 않음	○ 경쟁·개방형·시장형 R&D 강화(핵심 전략 1-2) ○ 중앙-지방간 R&D 협업체계 정립(핵심 전략 1-3)	○ R&D 총괄조정을 위한 거버넌스 개편 예도 불구, 유사중복 문제 지속 제기	○ R&D 정책 조정가능화(핵심전략 1-4)	○ 기술기반 창업 활성화를 위한 제도적 기반 마련에도 타 분야에 비해 미흡	○ 시업화 중심 연구개발 체계 구축(핵심 전략 2-1) ○ 창업 자금 지원 체널 다양화(핵심전략 2-2) ○ 기술 창업보육체계 구축(핵심전략 2-3)	○ 민간 R&D 투자 및 연구인력 양성 기반 취약 등 중장기 R&D 토대 미흡	○ 민간 R&D 참여 확대(핵심전략 3-2) ○ 과학기술 인력 양성(핵심전략 3-2) ○ 현장의 기술접근성 확대(핵심전략 3-3)
1차 종합계획 시사점	2차 종합계획 개선 방안 (핵심 추진전략)														
○ 산업별 투자에 집중함에 따라 농정 현장의 애로사항을 해결하는데 한계	○ R&D 투자의 선택과 집중을 통해 중점 기술분야 투자 확대 ○ '정책-R&D-현장 연계' 혁신 모델 도입 등 일하는 방식 개선(핵심전략 1-1)														
○ 타 분야의 협업이 활성화되지 않음	○ 경쟁·개방형·시장형 R&D 강화(핵심 전략 1-2) ○ 중앙-지방간 R&D 협업체계 정립(핵심 전략 1-3)														
○ R&D 총괄조정을 위한 거버넌스 개편 예도 불구, 유사중복 문제 지속 제기	○ R&D 정책 조정가능화(핵심전략 1-4)														
○ 기술기반 창업 활성화를 위한 제도적 기반 마련에도 타 분야에 비해 미흡	○ 시업화 중심 연구개발 체계 구축(핵심 전략 2-1) ○ 창업 자금 지원 체널 다양화(핵심전략 2-2) ○ 기술 창업보육체계 구축(핵심전략 2-3)														
○ 민간 R&D 투자 및 연구인력 양성 기반 취약 등 중장기 R&D 토대 미흡	○ 민간 R&D 참여 확대(핵심전략 3-2) ○ 과학기술 인력 양성(핵심전략 3-2) ○ 현장의 기술접근성 확대(핵심전략 3-3)														
<p>○ (연구 지원) 우수 연구인력을 발굴·육성하여 안정적으로 연구를 수행할 수 있도록 전주기 유기적인 기초연구 지원체계 구축 필요</p>															
<table border="1"> <thead> <tr> <th>성과 및 한계</th> <th>향후 추진 방향</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>○ 기초연구 지원 확대를 위하여 정부 R&D 예산 중 기초연구 비중 확대 ☞ 총량목표를 제시·달성하였으나 구체적인 대상 및 계획 제시가 미흡하여 현장의 체감도가 높지 않음</td> <td>○ 구체적인 정책 대상(연구자 주도 자유 금모 기초연구 등) 및 목표 제시 ○ 연구 현장의 수요를 반영한 세부 포트폴리오 구축 및 지원체계 개선을 통한 현장의 체감도 제고</td> </tr> </tbody> </table>	성과 및 한계	향후 추진 방향	○ 기초연구 지원 확대를 위하여 정부 R&D 예산 중 기초연구 비중 확대 ☞ 총량목표를 제시·달성하였으나 구체적인 대상 및 계획 제시가 미흡하여 현장의 체감도가 높지 않음	○ 구체적인 정책 대상(연구자 주도 자유 금모 기초연구 등) 및 목표 제시 ○ 연구 현장의 수요를 반영한 세부 포트폴리오 구축 및 지원체계 개선을 통한 현장의 체감도 제고											
성과 및 한계	향후 추진 방향														
○ 기초연구 지원 확대를 위하여 정부 R&D 예산 중 기초연구 비중 확대 ☞ 총량목표를 제시·달성하였으나 구체적인 대상 및 계획 제시가 미흡하여 현장의 체감도가 높지 않음	○ 구체적인 정책 대상(연구자 주도 자유 금모 기초연구 등) 및 목표 제시 ○ 연구 현장의 수요를 반영한 세부 포트폴리오 구축 및 지원체계 개선을 통한 현장의 체감도 제고														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>성과 및 한계</th> <th>향후 추진 방향</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>○ 신진-중견리더 등 연구자 대상유형별 다양한 지원체계 구축 및 지원 확대 ☞ 연구자 대상별로 다양한 지원체계를 구축하였으나, 사업과제별 연계가 미흡하여 연구자의 전주기에 거친 지원에 한계</td> <td>○ 기초연구지원 과제별 연계 지원 강화 ○ 연구에 필요한 실질 연구비 지원을 위하여 과제별 연구비 현실화 ○ 역량있는 연구자가 연구 전주기동안 단절없이 안정적으로 연구를 수행할 수 있도록 '생애기본연구비' 지원 필요</td> </tr> </tbody> </table>	성과 및 한계	향후 추진 방향	○ 신진-중견리더 등 연구자 대상유형별 다양한 지원체계 구축 및 지원 확대 ☞ 연구자 대상별로 다양한 지원체계를 구축하였으나, 사업과제별 연계가 미흡하여 연구자의 전주기에 거친 지원에 한계	○ 기초연구지원 과제별 연계 지원 강화 ○ 연구에 필요한 실질 연구비 지원을 위하여 과제별 연구비 현실화 ○ 역량있는 연구자가 연구 전주기동안 단절없이 안정적으로 연구를 수행할 수 있도록 '생애기본연구비' 지원 필요											
성과 및 한계	향후 추진 방향														
○ 신진-중견리더 등 연구자 대상유형별 다양한 지원체계 구축 및 지원 확대 ☞ 연구자 대상별로 다양한 지원체계를 구축하였으나, 사업과제별 연계가 미흡하여 연구자의 전주기에 거친 지원에 한계	○ 기초연구지원 과제별 연계 지원 강화 ○ 연구에 필요한 실질 연구비 지원을 위하여 과제별 연구비 현실화 ○ 역량있는 연구자가 연구 전주기동안 단절없이 안정적으로 연구를 수행할 수 있도록 '생애기본연구비' 지원 필요														

다. 소결

과학기술분야 내 중요성을 지니는 10개 중장기계획에 대한 수립절차 측면에서의 분석 결과 주요 특징은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 분석대상으로 선정된 계획들은 대체적으로 법적 근거를 가지고 있으며, 이에 따른 작성 주체 및 추진경위에 대해 대체적으로 기술하고 있는 것으로 보인다. 다만 계획별로 추진경위 등에 대한 절차적 측면에 대한 정보의 구체성 수준이 다른 것으로 나타났다. 계획 수립에 대한 정보 제공은 계획에 대한 절차적 타당성 및 수용성을 높일 수 있다는 점에서 보다 자세한 정보 제공이 필요한 것으로 판단된다.

둘째, 분석된 계획들은 대체적으로 해당 계획들과 관련된 계획이나 정부조직에 대해 추진과제별로 피상적으로 기술하는 데 그치고 있다. 이러한 측면에서 농림식품 과학기술육성종합계획 등의 사례는 바람직한 것으로 보인다. 해당 계획이 다른 계획과 어떤 관계에 있으며 관련 부처 및 조직들이 어떻게 연결되어 있는지에 대하여 도표를 통해 제시를 할 경우, 계획에 대한 이해도와, 관련 계획에 대한 충돌 가능성 또는 중복 가능성을 검토하는 데 핵심적인 자료가 될 수 있기 때문이다. 따라서 추후에는 가능할 경우 각 중장기계획과 관련된 계획들 간의 연관관계를 나타내는 도표 또는 관련 정부조직 간의 유기적인 구조를 도식화하는 것이 바람직하다.

셋째, 회고적 관점(retrospective perspective)에서 이전 계획에 대한 성과평가나 한계점에 대한 검토는 대체적으로 잘 이루어지고 있으나, 전망적 관점(prospective perspective)에서 향후 해당 계획이 어떻게 활용될지에 대한 고려와 검토가 이루어지고 있지 않은 것으로 분석되었다. 중장기적 관점에서 각 계획이 다른 상위 계획의 수립과 상충 또는 중복될 가능성에 대한 검토가 계획 단계에서부터 이루어져야 할 필요가 있는 것으로 보인다.

[표 4-9] 과학기술분야 중장기계획의 수립절차에 대한 평가

구분	우수	보통	미흡	비고
작성 주체		7	3	
추진경위	5	3	2	특히 기초연구 및 과학기술기본계획 등의 상위 계획 서술이 구체적으로 제시
연관계획	2	5	3	다른 계획과의 도식화 필요
관련 조직	3	6	1	유관 및 협력조직과의 관계 도표화
이해관계	1	3	6	대체적으로 기술을 하지 않는 편
이전 계획	2	7	1	이전 계획에 대한 환류를 통한 계획 수립 필요
활용계획		1	9	활용계획은 거의 제시하지 않음

3 중장기계획의 내용

가. 비전 및 목표

과학기술분야의 중장기계획에 대한 내용은 크게 목표의 명확성, 목표와 수단 간의 합리성, 목표 달성을 위한 실현 가능성 및 추진 가능성 등에 대해 검토한다.

첫째, 목표의 명확성 차원에서 대체적으로 5년 이상의 계획을 제시하는 만큼 선언적이거나 상징적인 표현이 많이 제시되어 있는 편이다. 예를 들어, 과학기술기본계획의 경우 비전(과학기술로 국민 삶의 질을 높이고 인류사회 발전에 기여)이 제시되어 있으며, 목표 없이 4대 전략(미래도전을 위한 과학기술역량 확충, 혁신이 활발히 일어나는 과학기술 생태계 조성, 과학기술이 선도하는 신산업·일자리 창출, 과학기술로 모두가 행복한 삶 구현)이라는 추상적인 전략들이 제시되어 있다. 통상 해당 계획이 궁극적으로 지향하는 비전을 제시하고 이를 달성하기 위한 전략적 목표 및 목표 달성을 위한 추진과제가 제시되는 편이지만 계획별로 차이가 존재한다. 기초연구진흥종합계획이나, 신재생에너지 기본계획에서는 아예 비전이 제시되어 있지 않고 있다. 따라서 일괄적인 양식이나 단어의 추상적 수준에 대한 논의는 배제하더라도, 해당 계획이 궁극적으로 추구하는 비전(일종의 impact), 비전 달성을 위한 추진방향으로서의 전략 목표(측정이 가능한 outcome), 목표 달성을 위한 구체적인 추진과제(계획 달성을 계량할 수 있는 output) 등 3개 수준으로 구분하여 제시하는 것이 바람직하다고 판단된다.

또한, 전략 목표의 경우 모호한 표현으로 달성할 수 있는 구체적인 정량 지표를 제시하는 것 역시 각 계획의 목표를 명확하게 할 수 있는 대안이 될 수 있다. 예를 들어, 나노기술종합발전계획의 경우 비전과 목표, 3대 전략 및 12개 과제로 제시되어 있는데, 2개 목표에 대한 구체적인 측정 방법에 대해 계량화된 목표를 제시하고, 3대 전략 및 12개 과제를 추진할 경우 어떻게 제조업 선도기술과 나노기술에서 글로벌 리더가 될 수 있는지에 대한 측정 가능성과 해당 목표의 구체성이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 앞서 언급했던 과학기술기본계획의 추상적인 목표 설정과 대비하였을 때 상대적으로 목표 명확성이 어떻게 구체화될 수 있는지에 대한 시사점을 제시해준다고 볼 수 있다. 이는 후술하는 목표와 수단 간의 합리성에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 목표를 되도록 명확화 하는 것이 바람직함을 시사하고 있다.

[표 4-10] 과학기술분야 목표 명확성의 사례 비교

과학기술기본계획(비전-전략-과제 구조)		나노기술융합진흥계획(비전-목표-전략-과제 구조)	
비전	과학기술로 국민 삶의 질을 높이고 인류사회 발전에 기여	비전	기술혁신으로 지속성장을 견인하는 나노 선도국가
4대 전략	미래도전을 위한 과학기술 역량 확충	목표	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid #4a8a8a; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center;">제조업 혁신 선도기술 구현</p> <p style="text-align: center;">나노과학기술수준 92% (미국 100 기준)</p> <p style="text-align: center;">핵심연구인력 12,000명</p> </div> <div style="border: 1px solid #4a8a8a; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center;">나노기술 산업화의 글로벌 리더</p> <p style="text-align: center;">나노융합제품 매출비중 12% (생산업 대비)</p> <p style="text-align: center;">나노융합기업 1,000개</p> </div> </div>
중점 추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 과학적 지식 탐구 및 창의·도전적인 연구 진흥 • 연구자 중심의 연구몰입 환경 조성 • 창의·융합형 인재 양성 • 국민과 함께 하는 과학 문화 확산 • 과학기술 외교의 전략성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 주제분야간 협력·융합 활성화 • 기술혁신형 창업 벤처 활성화 • 경쟁력있는 지식재산 창출 • 지역주도적 지역혁신 시스템 확립 • 국민참여 확대 및 컨트롤타워 강화 	<p style="text-align: center;"><3대 전략 12개 과제></p> <div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 10px;"> <div style="border: 1px solid #4a8a8a; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">산업</p> <p style="text-align: center;">혁신주도 나노산업화 확산</p> <ul style="list-style-type: none"> • 산업화 촉진 핵심기술 확보 • 기업의 기술 사업화 지원 • 나노융합 확산 인프라 강화 • 사업화 장애요인 돌파 </div> <div style="border: 1px solid #4a8a8a; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">R&D</p> <p style="text-align: center;">미래선도 나노기술 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전략적 나노기초연구 추진 • 미래 나노기술 30 개발 • 4대 나노 챌린지 프로젝트 추진 • 국가 나노기술 투자 체계화 </div> <div style="border: 1px solid #4a8a8a; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">기반</p> <p style="text-align: center;">나노혁신 기반 확충</p> <ul style="list-style-type: none"> • 현장형 '나노인' 양성 • 글로벌 협력체계 구축 • 나노안전 관리체계 확보 • 혁신지원 정보체계 구축 </div> </div>

둘째, 계획에서 제시한 비전 또는 목표 달성을 위해 추진되는 전략 및 과제의 합리성을 분석해야 함에도 불구하고 평가가 용이하지 않은 편이다. 그 이유는 목표가 모호하여 과연 해당 목표를 달성하는 데 하위 추진과제들이 적절한 방법이나 수단으로서 합당한지 판단하기 어렵기 때문이다. 이로 인해 목표와 수단 간의 합리성은 크게 세 가지 문제점이 존재하는 것으로 보인다. 먼저, 앞서 언급한 바와 같이 각 목표가 가지는 모호

성과 추상성이 존재함에도 불구하고 과연 하위 추진과제가 목표를 달성할 수 있는지에 대한 뚜렷한 인과관계를 밝히는 것이 어려운 편이다. 예를 들어 소재부품발전계획의 경우 소재부품 개발 기간과 비용을 단축하는 데 플랫폼을 구축한다거나 기술개발을 추진하는 등 선언적인 내용으로 제시되어 있다. 또한, 추진 목표와 수단 간의 정합성이 낮은 경우가 많다. 예를 들어, 기초연구진흥종합계획에서 국민이 체감하는 기초연구 생태계 조성을 위해 연구장비·시설 활용성을 제고한다고 제시하고 있으나, 국민들이 기초연구 시설 및 장비를 활용할 가능성은 낮다. 끝으로, 수단과 목표가 분명하지 않은 경우이다. 예를 들어, 우주개발 진흥계획에서는 위성개발 체계 효율화를 위해 대한민국 인공위성 개발 중장기 전략 수립을 추진한다고 제시하고 있으나, 이때 중장기 전략 수립이 위성 개발 체계 효율화를 위한 수단인지 목표인지 애매하다. 정리하면, 전반적으로 목표와 추진과제 및 수단 간의 합리성은 낮은 편이며 그마저도 목표의 추상성과 모호함으로 인해 추진전략 및 과제의 합리성을 쉽게 판단하기 어렵다고 볼 수 있다.

셋째, 추진전략의 실현 가능성에 대해서는 자원조달 가능성 및 실현 가능성에 대한 검토 여부를 살펴보았다. 분석대상 중 국제과학비즈니스벨트 기본계획과 농림기술식품 과학기술 육성종합계획을 제외하고는 해당 계획을 추진하기 위한 예산에 대한 검토가 없었을 뿐만 아니라, 해당 계획을 추진하기 위한 예산 확보 방안 등에 대한 검토도 이루어져 있지 않은 것으로 파악되었다. 계획을 추진하기에 앞서, 현실적으로 해당 계획을 추진하기 위한 재원을 충분히 확보할 수 있는지에 대한 가능성을 검토하는 것이 바람직함에도 불구하고 계획서상으로는 제대로 나타나 있지 않음을 확인할 수 있다. 따라서 향후에는 해당 계획에 대한 예산 소요 예산 및 자원 확보 방안 또는 가능성에 대한 검토가 필요함을 시사하고 있다.

다만, 우주개발진흥 기본계획의 경우 계획 수립 후 5년간 추진 로드맵을 제시하고 있는데, 총 6개의 추진전략별 세부추진과제마다 내용을 제시하고 각 연도별로 각 세부추진과제를 어떻게 추진할 것인지에 대한 구체적인 내용을 담고 있다. 기술적인 실현 가능성에 대해서는 소관 부처가 더 많은 정보를 가지고 있기 때문에 이에 대한 판단은 유보하되, 각 과제별로 구체적인 기술을 개발하여 추진과제를 달성하고자 하는 목표를 로드맵으로 제시하는 것은 바람직하다고 판단된다.

[표 4-11] 과학기술분야 실현 목표 제시 사례



넷째, 각 계획이 향후 추진될 때 다른 계획과의 상충 가능성 및 예상되는 추진과정상의 어려움을 검토하고 있는지를 분석하였다. 그러나 분석대상 계획 중 어떤 계획도 이에 대한 고려를 하고 있지 않은 것으로 파악되었다. 다만 과학기술기본계획에서 “이행 방안”이라는 별도의 장을 구성하여 세부시행계획, 실효성 강화 방안, 장기 비전과의 연계성에 대한 내용을 검토하여 제시하고 있다는 점은 바람직한 것으로 보인다.

나. 분석 방법 및 자료

분석대상으로 선정된 계획의 대부분은 여건 분석을 중심으로 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 즉, 각각의 계획을 수립하고 추진할 때 주요 국내외 사회·경제·산업적인 거시적인 맥락을 중심으로 분석하고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고, 해당 계획을 수립·추진하는 데 여건 분석 이외의 다른 분석을 수행했는지에 대해서는 구체적으로 밝힌 계획이 많지 않다. 다만, 전문가 자문회의, 설문조사, 간담회, 연구용역 수립 방법 등을 통해 계획을 선정했다고 밝힌 계획이 존재하나, 이러한 기술들은 간접적인 언급일 뿐만 아니라 과연 신뢰할 수 있고 체계적인 객관적·분석적 방법에 의한 목표 및 계획 설정인지에 대한 검토가 필요하다. 또한, 과거로부터 추진해온 계획과의 연관성 및 정합성 차원에서 목표치를 제시하고 있는 계획이 많다. 즉, 시계열 자료를 토대로 추세치에 기반을 둔 목표 설정방법을 활용하고 있는 계획이 대부분이지만, 이 추세 또는 경향에 근거한 합리적인 목표 설정이 적합한지에 대한 검토가 체계적으로 이루어지고 있지 않다는 점은 개선해야 될 문제점이라고 판단된다.

계획 수립 및 추진에 대한 분석 자료도 미흡한 면을 보이고 있다. 이는 계획 수립을 위한 기초 자료로서 활용된 자료의 출처, 내용 등에 대한 언급이 없다는 점에서 계획 내용의 신뢰성과 타당성 측면에서 문제의 소지가 될 우려가 있다. 특히, 계획 수립에 근거 자료로 인용되는 자료의 출처가 아예 없는 경우가 많았기 때문에 자료의 신뢰성이 훼손될 우려가 있다. 뿐만 아니라, 앞서 언급한 분석 방법 중 자문회의, 설문조사, 간담회, 연구용역 결과에 대한 내용을 요약하여 해당 계획에서 수립한 목표나 추진과제의 기초자료로서 활용했음을 밝히는 것이 바람직함에도 불구하고, 대다수의 계획에서는 자료 도출 방법만 간단하게 기술했을 뿐 수집된 자료 중 어떠한 자료를 활용했는지에 대해서는 언급하고 있지 않다.

다만, 융합연구개발 활성화 기본계획에서는 구체적인 설문조사 내용과 현장간담회 결과에 대한 내용을 제시하고 있다. 이러한 자료를 바탕으로 융합연구개발 활성화 기본계획을 수립하는 데 구체적인 문제점을 토대로 한 계획 수립의 방향이 제시되었다는 점이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 설문조사 방법 역시 신중해야 할 필요가 있는 것으로 보인다. 예컨대, 융합연구개발을 활성화하기 위한 설문조사의 대상을 일반 국민으로 확대할 것인가, 융합연구를 수행할 수 있는 잠재적 과학자로서까지 확대해야 할 것인가에

대한 고려도 함께 이루어져야 할 필요성이 존재한다. 융합연구개발의 수요자는 일반 국민이라는 점을 고려할 경우 과연 설문조사의 대표성 측면에서, 융합연구 활성화에 대한 설문조사를 연구자만을 대상으로 해야 하는 것이 바람직한가에 대한 논의도 정책적 관점에서 논의가 필요한 것으로 보인다.

[표 4-12] 과학기술분야 분석자료 기술의 구체적 설명 사례

융합연구개발 활성화 기본계획 수립 활용 자료 내용 요약	
연구 현장의 목소리 I (설문조사)	
<p>■ 융합연구개발 활성화 설문조사 결과</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 15일간(17.8.25-9.8)은 오프라인 설문조사를 통해 3,873명 유효 응답 ○ 융합연구 관련 4개 부문(참여현황, 인식, 제도, 생태계)으로 구분 	
구분	주요 응답결과
〈I〉 융합연구 참여현황	<p>• 응답자 중 절반(47.1%, 1,826명)이 융합연구경험</p> <ul style="list-style-type: none"> - (기간) 대학(56.9%) 중심 - (분야) 현재 하고 있는 연구분야와 향후 융합하고 싶은 분야로 '정보·통신'이 가장 많음
〈II〉 융합연구 인식	<p>• 융합연구 필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 새로운 문제해결 방법 탐색 (36.5%, 1,399명) <p>• 융합연구 저해요인</p> <ul style="list-style-type: none"> - 타 분야 연구자와의 교류 경험 부족 (25%, 971명)
연구 현장의 목소리 II (현장간담회)	
<p>■ 중견 연구자(16.12.20)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 現 연구개발 프로세스는 창의·도전적 융합 R&D의 과제 특성(목적, 시간, 규모, 연구주체 등)에 대한 고려 부족 ○ 연구주체 간 또는 공동연구기관(연구자)과의 융합연구 성과 배분시 참고·적용할만한 가이드라인 부족 <p>⇒ 융합을 촉진·장려할 수 있는 연구개발 프로세스 체계 미흡</p>	
<p>■ 신진 연구자(16.12.20)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 특정 분야 또는 학제 중심 R&D 과제 지원 및 교수(연구자) 등의 소속기관별 정량 위주의 인사평가(임용·승진 기준, 태뉴어 심사 등) 시스템 때문에 융합연구를 시도하기 어려움 <p>⇒ 창의·도전적 융합연구 시도 또는 진입 자체에 장벽 존재</p>	
<p>■ 他분야(인문·사회·예술분야) 연구자(17.2.17)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ R&D 과제가 기술 중심 융합에 편중되어 있고 타 분야와의 융합 지원과제가 제한적 ○ 타분야 기반지식에 대한 이해·소통 확대 기회 부족 <p>⇒ 타 분야의의 소통과 이해를 통한 진정한 융합연구를 시도하기 어려움</p>	

다. 소결

과학기술분야 중장기계획의 내용적인 측면을 검토한 결과 다음과 같은 세 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 중장기계획의 특성상 목표는 구체적이기보다는 추상적 또는 모호한 특성이 강한 것으로 보인다. 다만, 통상 5년 이상의 중장기계획의 목표는 해당 계획의 목표가 지향하는 미션을 달성하기 위한 방향성으로 어느 정도 측정 가능한 '이정표'로서 기능할 필요가 존재한다고 판단된다. 따라서 나노기술종합진흥계획 목표의 사례에서 살펴본 것처럼, 객관적이면서도 측정 가능한 목표를 제시하고, 이 목표를 달성하기 위한 세부추진과제와 전략들이 제시되는 것이 바람직하다. 이와 같이 목표가 측정 가능하다면 해당 계획이 지향하고 있는 바람직한(desirable) 방향대로 추진되고 있는지에 대한 일종의 과정평가로서 기능할 수 있을 뿐만 아니라 목표와 수단 간의 합리성 측면에서 체계적인 검토가 가능하기 때문이다.

둘째, 목표와 수단 간의 합리성 측면에서의 문제점은 계획 목표의 모호성과 추상성으로 인해 과연 각각의 목표를 달성하기 위한 적절한 정책수단으로 받아들일 수 있을 것인가에 대한 판단이 어려운 편이라고 할 수 있다. 정보의 비대칭성으로 인해 각각의 목표를 달성하는 데 적합한 수단은 내부에서 결정할 수 있는 가능성이 존재한다. 따라서 목표를 달성하기 위한 적절한 수단으로서 제시된 추진과제들과 목표들 간의 이론적 논리 또는 이미 존재하는 정보에 기반한 일종의 "인과 경로" 등에 대한 고민을 해볼 필요가 존재한다.

셋째, 중장기계획의 수립을 위한 객관적인 자료와 체계적인 분석 방법에 대한 검토가 필요하다. 앞서 언급한 바와 마찬가지로 각각의 계획을 도출하기 위한 자료들은 출처가 제시되지 않은 채로 인용되는 경우도 많을 뿐만 아니라, 자료의 출처를 밝힌다고 하더라도 해당 자료가 어떠한 분석 방법으로 계획을 수립하였는지에 대한 정보가 전무하다고 해도 과언이 아니다. 각각의 계획을 수립하기 위한 사회·경제·산업적인 측면에 대한 검토가 이루어져 이를 일종의 여건 분석이라고는 할 수 있으나, 일반적인 여건 분석이 5년 이상의 중장기계획 수립에 대한 체계적인 분석 방법이라고 보기에는 어렵다. 따라서 향후에는 객관적이고도 신빙성 있는 자료를 활용하여 체계적·과학적인 분석 방법으로 중장기계획을 도출하는 것이 바람직하다고 판단된다.

[표 4-13] 과학기술분야 중장기계획의 내용에 대한 평가

구분	우수	보통	미흡	비고
목표의 명확성	1	4	5	목표의 모호함과 추상성이 대체적으로 강한 편임.
목표수단 합리성		1	9	목표가 모호하여 수단 간의 연계가 합리적이라고 확신하기가 어려운 편임.
실현 가능성	1	1	8	대체적으로 예산 조달 가능성 및 실현 가능성에 대한 검토가 부족함.
추진한계		1	9	연도별, 사업별 계획에 대한 예상되는 어려움이나 한계가 고려되지 않음.
분석 방법		2	8	대체적으로 분석 방법은 구체적으로 제시하고 있지 않음.
분석자료	1	6	3	대부분 내부자료를 사용하거나 출처를 밝히지 않는 자료가 많은 편임.

제2절

정주여건분야

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기계획의 구성

가. 분석대상 중장기계획

1) 분석대상 중장기계획의 선정

조사된 전체 중장기계획 533개 중 정주여건분야와 관련성이 높은 국토교통부, 해양수산부, 환경부 등에서 수립하는 계획이 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 구체적으로 국토교통부가 수립하는 계획은 전체의 13.3%에 해당하는 71개였고, 해양수산부는 10.9%인 58개, 환경부는 10.3%로 55개에 해당했다. 이들 가운데 분석대상 계획은 토지, 환경, 항만물류 등 4개 분야의 10개 계획으로 선정하였다. 이들은 각 분야 또는 부처에서 최상위 계획으로 평가되거나 타 계획과의 연관성, 화제성 등이 높은 것에 해당한다. 최종 선정된 계획은 다음과 같다.

[표 4-14] 정주여건분야 분석대상 중장기계획 및 주관부서

연번	분야	기본계획	주관부서
1	토지	국토종합계획(2006~2020, 4차 국토계획 2000~2020)	국토교통부
2		국가도로종합계획(2016~2020)	국토교통부
3		국가철도망구축계획(2016~2025)	국토교통부
4		간선급행버스체계 종합계획(2018~2027)	국토교통부
5		주택종합계획(2013~2022)	국토교통부
6	환경	국가환경종합계획(2016~2035)	환경부
7		환경보전중기종합계획(2013~2017)	환경부
8		대기환경개선종합계획(2016~2025)	환경부
9	항만물류	국가물류기본계획(2016~2025)	국토교통부
10		전국항만기본계획 수정계획(2016~2020, 제3차 전국항만 기본계획)	해양수산부 (국토해양부)

2) 분석대상 중장기계획의 개요

정주여건분야의 분석대상으로 선정한 중장기계획은 법률로 수립근거를 마련하고 있었으며, 국가환경종합계획(20년 주기)과 환경보전중기종합계획(5년 주기)을 제외하고는 모두 10년의 장기간을 수립주기로 하고 있었다. 한편, 국토종합계획과 전국항만기본계획은 5년마다 수정계획을 수립하도록 규정되어 있다. 수립 목적에 대해서는 계획상 법적 근거를 통해 제시하고 있는 한편, 수립주체를 명확하고 구체적으로 제시한 경우는 전국항만기본계획을 제외하고는 찾아보기 어려웠다. 따라서 근거법령을 확인해야만 수립주체를 알 수 있는 경우가 대부분이었다.

[표 4-15] 정주여건분야 분석대상 중장기계획 개요

계획명(연도)	약칭	근거법령	수립주체	수립주기	담당부처
국토종합계획 (2006~2020)*	국토계획	「국토기본법」 제9조	국토교통부	10년 (수정5년)	국토교통부
국가도로종합계획 (2016~2020)	도로계획	「도로법」 제5조	국토교통부	10년	국토교통부
국가철도망 구축계획 (2016~2025)	철도망 계획	「철도건설법」 제4조	국토교통부	10년	국토교통부
간선급행버스 체계종합계획 (2018~2027)	BRT계획	「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」 제4조	국토교통부	10년	국토교통부
주택종합계획 (2013~2022)	주택계획	「주택법」 제7조	국토교통부	10년	국토교통부
국가환경종합계획 (2016~2035)	환경계획	「환경정책기본법」 14조	환경부	20년	환경부
환경보전중기 종합계획 (2013~2017)	환경보전 계획	「환경정책기본법」 17조	환경부	5년	환경부
대기환경개선 종합계획 (2016~2025)	대기환경 계획	「대기환경보전법」 제11조	환경부	10년	환경부
국가물류기본계획 (2016~2025)	물류계획	「물류정책기본법」 제11조	국토교통부	10년	국토교통부
전국항만기본계획 (2016~2020)*	항만계획	「항만법」 제5조, 제8조	해양수산부 (국토해양부)	10년 (수정5년)	해양수산부 (국토해양부)

*국토종합계획과 전국항만기본계획은 수정계획을 대상으로 검토함.

3) 분석대상 중장기계획의 주요 내용

분석대상으로 선정한 각 계획의 주요 목적은 계획에서 근거법령으로 규정한 내용을 토대로 하고 있었다. 대외 여건 변화나 기존 계획과 차별되는 수립의 필요성 등이 존재함에도 불구하고 계획의 목적에 대해서는 법적으로 규정된 범위를 벗어난 경우가 드물었으며, 기술에 있어서도 구체성이 떨어졌다.

주요 내용은 계획마다 다소 상이하기는 하나 계획 수립의 근거와 추진경과, 기존 계획의 평가, 환경분석, 계획의 비전과 목표, 추진전략, 추진일정 등이 포함되어 있다. 기대효과나 계획의 활용계획, 파급효과 등을 구체적으로 제시한 경우는 많지 않았다.

[표 4-16] 정주여건분야 분석대상계획의 내용

계획명 (약칭)	목적	주요 내용
국토계획	대내외적인 여건 변화를 반영하여 새로운 국토전략 제시	국토의 여건과 전망, 국토활용의 비전과 목표, 추진전략, 권역별 발전 방향 등
도로계획	국가교통부 소관 도로에 대한 정비계획 수립으로 체계적인 도로건설 및 확장 추진	도로의 현황 및 도로교통 여건 변화 전망, 도로정책의 기본 목표 및 추진방향, 도로의 환경 친화적 건설 및 지속가능성 확보방안, 도로 자산의 효율적 활용을 통한 도로의 가치 제고 방안, 도로 관련 연구 및 기술개발, 국가간선도로망의 구성 및 건설 방안 및 재원확보, 국가간선도로망의 국제적 연계 방안 등
철도망 계획	철도투자를 효율적·체계적으로 수행하기 위한 계획	철도여건 변화와 역할 분석, 철도망계획의 비전 및 목표 제시, 투자계획과 계획완료에 따른 미래상 등
BRT계획	지속가능 교통체계 구현을 위한 버스 기반의 교통체계로의 전향 검토	권역별 교통여건 분석, 간선급행버스체계 종합계획의 비전 및 목표, 권역별 노선 선정, 간선급행버스체계 권역별 우선순위 선정, 재원분담 및 관계기관 역할분담, 다른 교통수단과 연계한 교통체계 건설계획 운영 효율화 방안, 환경친화적인 건설 및 운영방안
주택계획	중장기적으로 국민 주거복지 증진, 주택수준 및 주거환경 향상, 주택시장 안정 달성	인구·사회·경제적 여건 변화, 주택시장 환경 변화, 주거문화 변화 등을 통합적으로 반영하여 새로운 주택정책 비전 수립과 정책방향 재정립
환경계획	향후 20년간의 국가 환경정책의 비전과 장기전략 제시	국가환경종합계획의 성과분석 및 평가, 미래사회 변화 전망, 국가환경종합계획의 비전 및 전략, 국가환경종합계획의 핵심 전략별 추진 계획 등

계획명 (약칭)	목적	주요 내용
환경보전계획	국가환경종합계획의 종합·체계적 추진을 위하여 수립	여건과 전망, 기계획의 성과분석, 환경보전계획 비전 및 목표, 추진전략 및 전략별 추진 계획, 투자 계획 및 자원조달 방안 등
대기환경계획	대기질 개선을 위한 향후 10년간의 정책 방향과 주요 과제 제시	대기질 개선을 위한 제도개선 방향, 오염원별 주요 저감대책 등
물류계획	국가물류기본계획은 육·해·공 물류분야 전반을 포괄하는 계획, 국가 물류의 종합적 발전 방향과 추진전략을 제시	여건 분석, 물류계획 비전 및 목표, 전략별 추진 과제, 정책효과 및 추진로드맵 등
항만계획	항만의 체계적이고 효율적인 개발과 운영	미래 항만물류 여건과 물동량 전망, 계획 목표 및 추진과제, 중장기 투자계획 및 효과분석 등

정주여건분야 중장기계획의 구성 부문에 대한 평가는 해당 계획의 주요 내용에 대해 얼마나 알기 쉽고, 개괄적으로 요약하여 제시하고 있는가를 중심으로 살펴보았다. 즉, 계획의 수립 목적과 법적 근거 유무, 수립주체와 그 과정(경위), 주요 내용 및 계획 수립 이후의 활용계획, 효과 등에 대한 정보 제공 수준 등이 검토 기준이 된다.

나. 계획 수립의 법적 근거 및 목적

정주여건분야 중장기계획의 수립에 대한 법적 근거와 목적을 구체적이고 명료하게 기술하고 있는지를 확인한 결과, 모든 계획에서 수립의 법적 근거를 제시하고 있었으나 구체성 등에서 차이가 존재했다. 대부분의 경우 법에서 규정하고 있는 목적을 기술하는데 그쳐 대외환경의 변화에 따라 차별적으로 다뤄질 목적 등이 담긴 경우는 찾아보기 어려웠다. 그러나 국토종합계획이나 간선급행버스체계종합계획에서는 계획 수립의 배경을 따로 기술하면서 해당 계획의 수립 목적을 보다 구체적으로 제시하고 있었다.

다. 수립주체 및 연관조직

수립주체가 적확하게 기재된 경우는 항만계획이 유일하였고 해당 계획의 수립, 이행과 관련한 연관조직이나 기관 등을 구체적으로 기술한 경우도 많지 않았다. 대부분의 계획에서 연관조직이나 기관을 기재하고 있더라도 나열식으로 조직(기관) 간 수직-수평적 관계를 명시하거나 각각의 역할을 고려한 분류 및 설명은 찾아보기 어려웠다.

[표 4-17] 정주여건분야 수립주체 및 연관조직 제시 사례

'제3차 수정 전국항만기본계획(2016~2020)'	'국가도로종합계획(2016~2020)'
<ul style="list-style-type: none"> • 계획 성격 : 「항만법」 제5조에 따른 항만분야 최상위 법정 계획 • 수립 목적 : 제3차 항만기본계획 수립(11.7) 이후 5년 경과에 따른 타당성 검토 및 수정계획 수립 • 수립 주체 : 해양수산부장관 • 대상 기간 : 2016년~2020년 • 대상 항만 : 전국 30개 무역항 및 29개 연안항 • 전체 6개 항만 중 1개항(서울항) 미포함 • 항만기본계획의 내용 (항만법 제6조) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> 항만의 지정 및 변경, 항만의 관리·운영 계획, 항만시설의 장래 수요, 항만시설 공급, 항만시설 규모와 개발 시기, 항만시설 기능개선 및 정비, 항만의 연계수송망 구축, 항만 시설설치여정지역 등 </div>	<p>□ 계획의 성격</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「도로법」 제5조에 따른 도로분야 최상위 법정 계획 ○ 「국토종합계획」, 「국가기간교통망계획」과 연계되는 계획 <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <pre> graph TD A[국토종합계획 (국토부, 20년)] --> B[국가기간교통망계획 (국토부, 20년)] B --> C[국가도로 종합계획 (국토부, 10년)] C --> D["(협의, 의견수렴) 도로건설관리계획 (국토부, 5년, 고속도로·국도)"] C --> E["(협의, 의견수렴) 도로건설관리계획 (지자체, 5년, 지방도 이하)"] </pre> </div>

라. 활용 및 효과

분야별 유사성 등을 고려할 때 연관성이 높은 타 계획이 있거나 5년 등의 주기로 수정계획을 수립하도록 되어 있는 경우가 있음에도 불구하고 이러한 내용이 기술되지 않거나 기술되더라도 나열식으로 제시되는 경우가 대부분이었다. 구체적으로 수정계획이 있고 이를 기재하고 있는 경우는 국토종합계획, 국가도로종합계획, 국가철도망구축계획, 전국항만기본계획이었으며, 간선급행버스체계종합계획, 주택종합계획은 따로 명시하지 않고 있다. 연관계획의 경우, 국토종합계획이나 국가도로종합계획은 연관계획들과의 수평-수직적 관계를 고려하여 제시한 반면 국가철도망구축계획 등 다른 계획들은 나열하는 데 그치고 있었고, 주택종합계획은 연관계획에 대한 구체적 설명을 찾아보기 어려웠다. 이 밖에도 분석대상 계획 모두 계획 수립 완료에 따른 기대효과나 담당부처(주무부서), 연관부서 등에 대한 정보를 누락하고 있었다. 다만 환경보전중기계획의 경우 계획체계(비전, 목표, 추진전략)와 함께 재정소요액을 밝힘으로써 계획의 활용에 대한

고려를 담고 있었고, 대기환경개선종합계획에서도 계획의 목표와 추진전략을 간략하게 제시하고 있다.

[표 4-18] 정주여건분야 계획체계 및 재정소요액 제시 사례

‘제3차 수정 전국항만기본계획(2016~2020)’

□ 계획의 특징 및 한계

- (개선목표) 연도별·부문별 감축목표를 포함한 ‘30년 목표의 세부 이행계획이 수립되지 않아 ‘25년 감축목표 설정은 곤란
- 특히, 국제탄소시장을 활용한 해외감축 등의 구체적 이행계획이 없는 상황에서 정량적 감축목표 수립은 불가능
 - ※ ‘30년 목표 달성을 위한 연차별·부문별 세부이행계획은 파리 총회(‘15.12) 이후 범(汎)정부 “기후변화대응 T/F”에서 수립할 예정(‘16년~)
- ⇒ 본 계획에서는 ‘30년 감축목표 달성 및 기후변화 대응 강화를 위한 주요과제를 부문별로 발굴(4대 부문, 17개 과제)하여 제시
 - ※ 다만, 기후변화 대응을 위한 범정부차원의 대책(7개 과제)을 별도로 제안

‘환경보전중기종합계획(2013~2017)’

□ 계획체계

- 계획기간: 2013년~2017년(5개년)
- 주요내용
 - (비전) 국민 행복을 완성하는 선진 환경복지국가 실현
 - (목표) 위혜요인으로부터 안전한 생활환경 조성 / 국민이 원하는 고품질의 환경서비스 제공 / 미래의 지속가능성을 보존하는 사회시스템 구축
 - (추진전략) 안전한 생활환경 조성 / 고품질 환경서비스 제공 / 사회 전반의 지속가능성 제고 / 글로벌 환경협력 확대
- 재정 소요: 4개 전략, 15개 과제에 5년간(‘13~‘17년) 총 26조 6,817억원

마. 소결

정주여건분야의 중장기계획 10개에 대한 검토 결과, 구성 부문에서 수립 목적이나 근거법령 등에 대해서는 대체로 명시하고 있지만, 많은 경우 실질적인 수립주체나 연관계획, 연관부서 등에 대한 정보는 누락하고 있었다. 뿐만 아니라, 계획을 통해 수립된 비전이나 추진전략은 물론 향후 활용계획과 기대효과에 대해서도 언급하지 않은 경우가 많았다.

중장기계획의 구성 부문은 해당 계획이 어떤 목적을 가지고 수립하며, 궁극적으로 달성하고자 하는 비전 및 목표를 도출하여 제시함으로써 계획의 중요성과 내용을 알리는 한편, 계획을 통해 얻게 되는 효과에 대한 전반적 이해를 돕기 위한 것이라 할 수 있다. 따라서 일반적으로 요약 형태로 작성되는데, 방대한 내용을 압축하였다 하더라도 계획이 가지는 기본적 구성요소에 대한 설명이 반드시 제시되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 많은 요소들에 대한 설명이 누락된 경우가 많았고, 계획의 수립 목적조차 근거법령을 그대로 기입하는 수준에 그치고 있어 계획에 대한 이해를 돕지 못하고 있었다. 이에 더하여 같은 부처에서 수립한 계획에서조차 개요 부문에서 담고 있는 구성요소들이 서로 다르거나 일관성이 없어 계획에서 중요하게 살펴봐야 할 내용이 무엇인지 알기 어려웠다.

향후에는 기본적으로 계획의 구성 부문에서 해당 계획의 수립 목적과 지향하는 바가 보다 구체적이고 명료하게 제시될 필요가 있으며, 계획의 수립주체 및 관계부처나 이해관계자, 연관계획에 대한 설명이 보완될 필요가 있겠다. 특히, 관계부처나 연관계획에 대한 설명은 단순 나열식이 아니라 수직적-수평적 관계를 고려하여 제시함으로써 계획 간 정합성 등을 높여야 할 것이다. 이 밖에도 계획 수립 및 계획을 통해 수립한 비전과 추진전략의 이행을 통해 얻게 될 효과에 대한 추정과 이에 대한 성과지표 등도 함께 제시함으로써 계획을 위한 계획이 아닌 실제 효력을 가진 계획으로 전환되어야 할 것이다.

[표 4-19] 정주여건분야 중장기계획 구성 부문 평가 종합

구분	우수	보통	미흡	비고
작성 주체	2	5	3	<ul style="list-style-type: none"> 우수 사례로 분류되는 전국항만기본계획은 수립주체를 별도 구분하여 명시하고 있으며, 국가물류기본계획에서는 추진경위를 제시하면서 주체(국토부와 해수부)를 밝힘. 반면 국토종합계획 등 대부분의 많은 계획에서는 제시한 근거법령 규정을 통해 수립주체를 확인하도록 하고 있음.
추진 경위	3	1	6	<ul style="list-style-type: none"> 대기개선종합계획 등의 우수 사례에서는 주요 활동/일정 제시, 수립 경위 일정, 활동 고려하여 제시함.
연관 계획	3	3	4	<ul style="list-style-type: none"> 우수 사례로 분류되는 계획들에서는 연관계획 간 관계성(수평-수직 등)을 고려하여 제시한 반면, 많은 계획들은 연관계획을 단순 나열하거나 해당 계획이 최상위 계획이라는 점만 제시하는 데 그침.
이해 관계 고려		6	4	<ul style="list-style-type: none"> 몇몇 관계부처나 기관 등을 표기, 광범위하게 표현할 뿐 계획 수립과 관련한 연관부처, 실행부서를 명확하고 구체적으로 기술한 사례는 찾아보기 어려웠음.
이전 계획 평가		0	10	<ul style="list-style-type: none"> 기존 계획에 대한 성과평가 내용 및 피드백에 관한 요약 등이 제시되지 못한 경우가 대부분임.
활용 계획	1		9	<ul style="list-style-type: none"> 계획 수립 이후 활용계획에 대해 명시한 계획 없음. 대기환경개선-계획의 경우 활용계획과 한계, 자원 등에 대해 제시함. 환경보전중기계획의 경우, 계획체계(비전, 목표, 전략 등)와 소요자원을 명시함.
연관 부처		6	4	<ul style="list-style-type: none"> 몇몇 관계부처나 기관 등을 표기, 광범위하게 표현할 뿐 계획 수립과 관련한 연관부처, 실행부서를 명확하고 구체적으로 기술한 사례는 찾아보기 어려웠음.

주: 우수는 구체적인 내용 서술; 보통은 단순 기술; 미흡은 미기재

2 중장기계획의 수립절차

정주여건분야의 중장기계획 수립절차 부문에 대한 평가는 기획 및 작성, 기존 계획의 성과평가와 피드백 두 차원으로 나누어 살펴보고자 한다. 각 차원의 하위 평가기준들은 앞서 살펴본 개요 부문의 평가기준과 중복되는데, 여기서의 평가는 개요 부문에서보다 높은 수준의 구체성을 가지고 기술되었는지를 중심으로 확인할 것이다. 예를 들면, 작

성 주체에 대한 평가에서 개요 부문에서는 작성 주체를 계획에 명시하고 있는지의 여부를 확인한 것이라면 절차 부문에서는 자체수립인지 공동수립인지, 작성부서나 담당자 정보를 제공하고 있는지 등을 내용으로 한다.

가. 기획 및 작성

1) 작성 주체

계획의 작성 주체가 누구인지, 부처가 직접 작성한 것인지 외부 용역에 맡겨 수립한 것인지, 작성부서나 담당자에 대한 사실을 알 수 있는지를 기준으로 하였다. 그 결과 모든 계획에서 자체수립 여부를 설명하거나 작성부서 및 담당자 등에 대한 정보를 제공하고 있지는 않았다. 뿐만 아니라, 국가철도망구축계획을 제외하고는(추진경위에서 사전용역 여부 확인 가능) 사전용역을 수행한 후 계획 수립이 이뤄진 경우가 있었음에도 불구하고(예: 국토종합계획, 국토연구원 사전용역 실시) 그에 대한 내용을 별도로 기재한 경우는 찾아보기 어려웠다.

2) 계획 수립과정(추진경위)

계획의 수립과정(추진경위)을 개요 부문에서 제시한 것 이상으로 구체성을 띠고 있는지, 다시 말해 보다 구체적으로 추진과정과 참여자, 활동, 내용과 피드백 등의 정보를 기술하고 있는지를 확인해 보았다. 그 결과, 대기환경개선종합계획, 국가물류기본계획 등을 제외하고는 계획의 작성부터 심의, 제출까지의 전 과정을 구체적으로 설명하는 계획은 찾아보기 어려웠다. 앞서 개요 부문 평가에서 살펴보았듯이 그나마 대기환경개선 종합계획이 주요 활동을 중심으로 추진경위를 설명하고 있었고 국가물류기본계획에서는 계획의 수립과정을 일자별로 기재하고 그 내용을 설명함으로써 다른 계획들보다 추진경위를 한눈에 알 수 있게 하는 정도였다.

[표 4-20] 정주여건분야 수립 추진경위에 대한 설명 우수 사례

'국가물류기본계획(2016~2025)' 수립경과	'대기환경개선 종합계획(2016~2025)'																		
<p>3 수립경위</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ '00. 1 : 국가물류기본계획 수립근거 마련(화물유통촉진법 개정) <ul style="list-style-type: none"> · 20년 단위 기본계획 수립, 5년마다 수정 수립 ○ '00.12 : 국가물류기본계획(2001~2020) 실행 ○ '06. 8 : 국가물류기본계획(2006~2020) 실행 ○ '08. 2 : 국가물류기본계획 수립 주기 변경(물류정책기본법 개정) <ul style="list-style-type: none"> · 10년 단위 기본계획 수립, 5년마다 수정 수립 ○ '11. 4 : 국가물류기본계획(2011~2020) 실행 ○ '13. 3 : 국가물류기본계획 수립주체 변경(물류정책기본법 개정) <ul style="list-style-type: none"> · 국토교통부장관과 해양수산부장관 공동 수립 ○ '15. 5 : 국가물류기본계획(2016~2025) 착수 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <table border="0"> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">과업착수 (15.5.27)</td> <td style="padding: 2px;">- 협업체계 구축 및 총괄 조정방향제시 - 비전 및 과제 발굴 전략 등 논의</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">↓</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">제1,2차 워크숍 개최</td> <td style="padding: 2px;">- 국토부-해수부기 각각 관련기업들과 전문가들과 함께 소관 과제발굴 (국토부 '15.7.30, 해수부 '8.11-12) - 부서별 제1차 워크숍 결과 합동검토 및 통합 ('15.9.22-9.23)</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">↓</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">초안 마련 및 의견수렴</td> <td style="padding: 2px;">- 중간보고회('15.11.13)를 통해 유사과제 통합 및 미래예측의 구체화 및 추진과제와의 연계성 강화 - 대한상의 소속 업계 의견수렴 ('15.11.25) - 업계, 학계, 전문가 등 참여 공청회 개최('15.12.8)</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">↓</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">미래 대응과제 추가발굴 ('16.1 ~ 현재)</td> <td style="padding: 2px;">- 미래 예측을 통한 중장기 과제 추가발굴</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">↓</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">관계부처 의견수렴 및 물류정책심의위 상정·심의</td> <td style="padding: 2px;">- 관계부처 의견수렴('16.4월) - 물류정책위원회의 상정·심의('16.6월말)</td> </tr> </table> </div>	과업착수 (15.5.27)	- 협업체계 구축 및 총괄 조정방향제시 - 비전 및 과제 발굴 전략 등 논의	↓		제1,2차 워크숍 개최	- 국토부-해수부기 각각 관련기업들과 전문가들과 함께 소관 과제발굴 (국토부 '15.7.30, 해수부 '8.11-12) - 부서별 제1차 워크숍 결과 합동검토 및 통합 ('15.9.22-9.23)	↓		초안 마련 및 의견수렴	- 중간보고회('15.11.13)를 통해 유사과제 통합 및 미래예측의 구체화 및 추진과제와의 연계성 강화 - 대한상의 소속 업계 의견수렴 ('15.11.25) - 업계, 학계, 전문가 등 참여 공청회 개최('15.12.8)	↓		미래 대응과제 추가발굴 ('16.1 ~ 현재)	- 미래 예측을 통한 중장기 과제 추가발굴	↓		관계부처 의견수렴 및 물류정책심의위 상정·심의	- 관계부처 의견수렴('16.4월) - 물류정책위원회의 상정·심의('16.6월말)	<ul style="list-style-type: none"> □ (수립절차) 계획(안) 마련 → 의견수렴(공청회, 관계부처 협의 등) → 확정 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px; background-color: #e0f2f1;"> <p>◇ '제2차 대기환경개선 종합계획' 수립 주요 경과</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> □ 제2차 종합계획 수립연구 추진('15.4월~) 및 관련 워크숍('15.4~11월) <ul style="list-style-type: none"> ○ 대기환경관리 개선방향 도출 전문가 포럼 1~5차('15.4~8월) ○ 기후변화 작업반 회의 1~5차('15.7~11월) ○ 종합계획 수립 관련 민·관 합동워크숍 1~2차('15.10월) □ 지자체 의견수렴('15.5월~) <ul style="list-style-type: none"> ○ 2차 계획 의견수렴 지자체 워크숍('15.5.27, 오송역 컨벤션홀, 80여명) ○ 지자체(보훈연, 지역연구원 포함) 현장의견 수렴('15.9.14~25일) □ 이해관계자 의견수렴('15.11월~) <ul style="list-style-type: none"> ○ 이해관계자 공청회('15.11.20, 대한상의, 100여명) ○ 이해관계자 그룹별(지자체, 산업계, 시민사회) 의견수렴('15.12.28, 서울역, 50여명) ○ 관계부처(지자체 포함) 의견조회('15.12월)
과업착수 (15.5.27)	- 협업체계 구축 및 총괄 조정방향제시 - 비전 및 과제 발굴 전략 등 논의																		
↓																			
제1,2차 워크숍 개최	- 국토부-해수부기 각각 관련기업들과 전문가들과 함께 소관 과제발굴 (국토부 '15.7.30, 해수부 '8.11-12) - 부서별 제1차 워크숍 결과 합동검토 및 통합 ('15.9.22-9.23)																		
↓																			
초안 마련 및 의견수렴	- 중간보고회('15.11.13)를 통해 유사과제 통합 및 미래예측의 구체화 및 추진과제와의 연계성 강화 - 대한상의 소속 업계 의견수렴 ('15.11.25) - 업계, 학계, 전문가 등 참여 공청회 개최('15.12.8)																		
↓																			
미래 대응과제 추가발굴 ('16.1 ~ 현재)	- 미래 예측을 통한 중장기 과제 추가발굴																		
↓																			
관계부처 의견수렴 및 물류정책심의위 상정·심의	- 관계부처 의견수렴('16.4월) - 물류정책위원회의 상정·심의('16.6월말)																		

3) 연관계획

정주여건분야의 중장기계획들은 대체적으로 국토나 환경, 도로 등 각 개별 분야 내에 서뿐만 아니라 타 분야 간에도 연관성이 높기 때문에 각 계획을 이행할 때, 발생할 수 있는 상충성이나 중복성 등을 최소화하기 위한 사전 검토 작업이 필요하며 그 사실에 대한 명시가 요구된다. 그러므로 이 같은 맥락에서 정주여건분야의 중장기계획들이 법적으로 규정되어 있거나 별도의 법적 근거가 없더라도 (분야)관련성이 높은 계획을 명시하고 있는지, 특히 수평-수직적 관계를 고려하여 제시하고 있는지를 확인해 보았다.

먼저 국토종합계획, 국가도로종합계획, 국가철도망구축계획, 간선급행버스체계종합계획 등이, 연관계획과의 수평-수직적 관련성을 검토하여 비교적 구체적으로 제시하고 있

급행버스체계종합계획, 국가환경종합계획 등의 경우 관계기관의 역할분담을 통해 이러한 검토가 이뤄졌을 것으로 예상되기는 하나, 내용적인 면에서는 모자람이 많았다. 한편, 계획 수립에 있어 일반 국민을 고려했음을 사실 그대로 제시하고 있는 경우는 주택종합계획이 유일했다. 주택종합계획에서는 국민 대상 설문조사 내용을 계획 본문에 포함시킴으로써 계획 수립 시 이들을 검토하였음을 알 수 있게 했다. 이 밖에 대기환경개선종합계획에서는 지방행정관서와 함께 보건환경연구원, 지자체 및 지역연구원 등까지 고려해 다른 계획들과 차이를 보였다.

앞서 언급한 것처럼 정주여건분야의 계획들은 개별 분야뿐만 아니라 타 분야와의 연관성이 높고 하위 사업이행과 관련해 갈등이나 분쟁 발생 소지 또한 높은 편이다. 이러한 점을 고려해 볼 때 계획의 수립 및 이행의 투명성을 높이고, 관계자들로부터의 협조를 위해서는 유관기관이나 시민사회 등과의 다양한 활동과 구체적 일정 등을 명시할 필요가 있겠다.

[표 4-22] 정주여건분야 이해관계자에 대한 설명 사례

'국가도로종합계획(2016~2020)'	주택종합계획(2013~2022)
<p>○ '15. 5 : 국가물류기본계획(2016~2025) 착수</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>과업착수 (15.5.27)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 협업체계 구축 및 총괄 조정방향제시 - 비전 및 과제 발굴 전략 등 논의 </div> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>제1.2차 워크숍 개최</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국토부, 해수부가 각각 관련기업들과 전문가들과 함께 소관 과제발굴 (국토부 '15.7.8-10, 해수부 '8.11-12) - 부처별 제1차 워크숍 결과 합동검토 및 통합 ('15.9.22-9.23) </div> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>초안 마련 및 의견수렴</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중간보고회('15.11.13)를 통해 유사과제 통합 및 미래예측의 구체화 및 추진과제와의 연계성 강화 - 대한상의 소속 업계 의견수렴 ('15.11.25) - 업계, 학계, 전문가 등 참여 공청회 개최('15.12.8) </div> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>미래 대응과제 추가발굴 ('16.1 ~ 현재)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미래 예측을 통한 중장기 과제 추가발굴 </div> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>관계부처 의견수렴 및 물류정책심의위 상정 심의</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관계부처 의견수렴('16.4월) - 물류정책위원회 상정 심의('16.6월말) </div>	<p>3. 주택에 대한 국민의식 조사결과</p> <p>1) 조사개요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민을 대상으로 미래 주택의 선호도, 미래 주거문화, 시장참여 형태, 향후 정책방향 등에 관한 의견을 조사하여 결과를 분석하고 시사점을 도출 - 전국역의 만 25세 이상 성인남녀 800명을 대상으로 전화설문조사를 실시 - 표본은 주민등록인구현황에 따라 연령, 지역, 주택소유 유형별 비례할당 후 무작위 추출 - 조사지역 및 대상 확대를 위해 유무선전화 FOC(임의번호표기 : Random Digit Dialing)를 이용한 전화 설문조사를 진행 <p>2) 미래 주택 (10년 후) 선호도</p> <p>■ 아파트 선호가 지속되는 가운데 단독주택에 대한 선호도 지속</p> <ul style="list-style-type: none"> - (주택유형) 전체적으로 아파트를 가장 선호 연령대가 낮을수록 아파트, 높을수록 단독주택을 선호 - 10년 뒤 선호 주택유형은 아파트 48.0%, 단독 36.1%, 연립/다세대주택 16.4%, 연립/다세대주택 비율은 낮아진 반면 단독주택 비율은 상승 - 연령대별 25~44세에서는 아파트 선호 비율이 67%가 넘었으나, 50~60대 이상 연령대에서는 단독주택 선호비율이 아파트보다 높게 나타남 <p>■ 미래 점유형태로 자가 선호는 감소하였으나, 임대선호는 증가</p> <ul style="list-style-type: none"> - (점유형태) 10년 후 예상되는 주택의 점유형태는 자가 77.9%, 전세 14.9%로 자가의 비율이 높게 나타남 - 국토연구원 2010년 설문조사 결과와 비교해보면, 자가선호 비율은 2010년 90.7% → 2019년 77.9%로 감소하였으나, 같은 기간 임대선호 비율은 8.9% → 19.8%로 증가

주택정책 이견변화 33

시함으로써 평가에서 그치는 것이 아니라 새로운 계획으로의 환류도 이뤄졌다. 국가환경종합계획, 환경보전중기종합계획에서는 기존 계획의 목표 달성도를 도식화함으로써 가독성을 높이기도 했다.

[표 4-24] 정주여건분야 이전 계획 성과평가 후 피드백 우수 사례

‘대기환경개선종합계획(2016~2025)’	‘국가철도망구축계획(2016~2025)(2016~2025)’
<p>3. 국토·교통·에너지 통합 부문 대책</p> <p><input type="checkbox"/> 주요내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교통수요관리, 바깥길을 이용한 콜시티 조성, 에너지 세계개편 등 에너지 정책과의 통합 <p><input type="checkbox"/> 이행성과 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공해차량 운행제한지역 지정(10, 서울 인천 경기 조례제정), 환경친화적인 자전거 이용 활성화 ○ 도시기후지도 작성(07~08), 도시 미기후·대기질 예측모델링 표준기법 개발(08~10) ○ 에너지 상대가격 체계 개편(휘발유:경유:LPG = 100:85:50), 교통세를 “교통·에너지·환경세”로 개편(07) <p><input type="checkbox"/> 미흡한 점</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 근본적인 대기질 개선을 위한 교통 및 에너지 수요 관리에 한계 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>< 정책적 시사점 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교통수요, 도시계획, 에너지 세계는 대기질뿐만 아니라 온실가스 감축을 위해서도 중요한 정책으로 관계부처와 보다 긴밀한 협조 필요 ※ 온실가스-대기질 동시 저감효과(co-benefit) 분석체계를 강화하여 해당 정책이 “친환경적 방향”으로 전환 추진될 수 있도록 유도 ○ 공간계획이 대기질에 미치는 영향이 크므로, 국내연구·외국사례 등을 종합하여 해당 분야 종사자들이 사용가능한 “지침” 개발을 검토 ○ 경유차 증가가 지속되는 것은 저렴한 경유가격에도 일부 원인이 있으므로, 연료별 사회적 비용을 고려한 상대가격이 설정되도록 할 필요 </div>	<p>[2] 계획의 한계</p> <p>㉠ 수송예로 및 한계구간 해소 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 운영에 대한 고려가 다소 미흡하여 운영 효율을 높이는 사업에 대한 투자계획이 상대적으로 미흡 • 수역~서울~금천구청, 동선~정당리~망우 등 철도영 확충에 따른 수요증가 및 열차 증원으로 병목발생이 예상되었으나 추가검토사업으로 검토 <p>㉡ 동일노선 내 시설수준 차이 발생</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 동일 노선 내 구간단위 사업추진으로 시설수준 일관성 결여, 사업간 시행 순서의 부조화로 열차운영 효율성 저하 및 기대효과 달성 어려움 <p>㉢ 광역철도 투자가 상대적으로 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 신규사업 대부분이 고속철도와 일반철도에 집중되어 광역철도에 대한 투자는 상대적으로 미흡(광역선 통행량은 전체의 60% 이상) • 부문별 투자규모('11~'14년 동안) : 고속철도 5.7조원(55%), 일반철도 8.4조원(87%), 광역철도 2.1조원(13%) <p>㉣ 남북 및 대륙철도 미 고려</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공간적 범위를 남한으로 설정하여 통일시대를 대비한 남북철도 연결, 대륙(유라시아) 철도 연계에 한계 - 통일 과정에서 남북철도 및 대륙철도 연계를 위한 우리측 철도망 정비, 남북철도 미연결 구간 연결 등을 준비할 필요 - 중국, 러시아 등 유라시아 지역으로 철도물류 네트워크 구축을 위한 준비(장대화, 환적시스템, 화물위치 추적시스템 구축 등) 필요

다음으로, 수립된 계획의 향후 활용계획, 방향 등을 구체적으로 제시하고 있는지를 검토하였다. 그 결과, 비교적 대부분의 계획들이 집행관리 방안, 투자계획, 추진일정과 소관 부처, 로드맵 등을 제시함으로써 계획의 실질적 이행과 활용에 대한 내용을 담고 있음을 알 수 있었다. 그러나 주택종합계획에서는 관련된 내용을 찾아볼 수 없었다.

향후 활용계획을 구체적으로 담고 있는 계획 중 주목할 만한 사례인 간선급행버스체계 종합계획과 국가환경종합계획은 과제별 소관 부처까지 명확하게 제시하여 누가 이

계획을 이행할 것이냐에 대한 정보도 제공하였다. 그리고 국가물류기본계획은 이보다 더 나아가 과제별로 소관 부처와 함께 추진방안, 추진일정을 함께 제시함으로써 적극적인 이행 의지를 엿볼 수 있었다.

[표 4-25] 정주여건분야 활용계획에 대한 설명 우수 사례

'국가물류기본계획(2016~2025)'	'간선급행버스체계 종합계획(2018~2027)'																																																																																														
<p>3 추진일정</p> <p>전략 1 산업트렌드 변화에 대응한 고부가가치 물류산업 육성</p> <p style="text-align: right;">(단위: 억원)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">세부추진과제</th> <th rowspan="2">'16년 예산</th> <th colspan="4">추진일정</th> <th rowspan="2">소관부처 (부서명)</th> </tr> <tr> <th>단기 '16-'17</th> <th>중기 '18-'20</th> <th>장기 '21-'25</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="7">1-1 산업간 융복합 물류체계 구축 및 신규 물류시장 개척</td> </tr> <tr> <td colspan="7">(1) 새로운 물류사업 발굴 지원</td> </tr> <tr> <td>○ 신산업용 내이물류·포달물류 등 신규 사업 발굴 및 지원</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>국토부 제주부 충청혁신시흥부</td> </tr> <tr> <td>○ 해운금융·신석탄리업·신유물산업·신약 금융업 및 신약수리업 등을 고부가가치 글로벌 산업으로 육성</td> <td style="text-align: center;">13.7</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>제주부</td> </tr> <tr> <td>○ 물류스타트업 육성을 위한 IT 등 기존 산업 업종과의 연계를 통한 새로운 비즈니스 모델 개발 지원</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>국토부</td> </tr> <tr> <td>○ 국제항공 물류시장 개척을 위한 화물·CC 육성 및 인센티브 강화</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>국토부</td> </tr> <tr> <td>○ 전자상거래 등에 따른 신규우류 창출을 위한 서비스 개선</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>국토부 제주부</td> </tr> <tr> <td colspan="7">(2) 시장성장 및 시장경쟁력을 위한 화물운송시장 지원</td> </tr> <tr> <td>○ 진입장벽 완화(계수기준) 개편을 위한 도로 화물운송시장(중장기 로드밀) 수립 및 제도개선 추진(16~)</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>국토부</td> </tr> <tr> <td>○ 도로 화물운송시장 선진화제도 등의 실·효성 확보</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>국토부</td> </tr> <tr> <td>○ 해운항만 물류시장의 정상화 추진</td> <td style="text-align: center;">0.7</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>제주부</td> </tr> <tr> <td>○ 영인물류업 정책(신석탄리업) 지원·글로벌 혁신사업인 A&A·북도 지방발 등에 대한 지원·전략 부후운송사 통합 등 지구·광역 추진</td> <td style="text-align: center;">-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>제주부</td> </tr> </tbody> </table>	세부추진과제	'16년 예산	추진일정				소관부처 (부서명)	단기 '16-'17	중기 '18-'20	장기 '21-'25	1-1 산업간 융복합 물류체계 구축 및 신규 물류시장 개척							(1) 새로운 물류사업 발굴 지원							○ 신산업용 내이물류·포달물류 등 신규 사업 발굴 및 지원	-					국토부 제주부 충청혁신시흥부	○ 해운금융·신석탄리업·신유물산업·신약 금융업 및 신약수리업 등을 고부가가치 글로벌 산업으로 육성	13.7					제주부	○ 물류스타트업 육성을 위한 IT 등 기존 산업 업종과의 연계를 통한 새로운 비즈니스 모델 개발 지원	-					국토부	○ 국제항공 물류시장 개척을 위한 화물·CC 육성 및 인센티브 강화	-					국토부	○ 전자상거래 등에 따른 신규우류 창출을 위한 서비스 개선	-					국토부 제주부	(2) 시장성장 및 시장경쟁력을 위한 화물운송시장 지원							○ 진입장벽 완화(계수기준) 개편을 위한 도로 화물운송시장(중장기 로드밀) 수립 및 제도개선 추진(16~)	-					국토부	○ 도로 화물운송시장 선진화제도 등의 실·효성 확보	-					국토부	○ 해운항만 물류시장의 정상화 추진	0.7					제주부	○ 영인물류업 정책(신석탄리업) 지원·글로벌 혁신사업인 A&A·북도 지방발 등에 대한 지원·전략 부후운송사 통합 등 지구·광역 추진	-					제주부	<p>2. 관계기관 역할분담</p> <p>가. 중앙정부 역할</p> <p>1) 건설관련</p> <p>○ BRT 건설사업 추진 현황 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 각 광역권에서 진행되고 있는 BRT 사업 리스트, 사업 추진 주체 및 추진 실적, 문제점, 향후 추진계획 등에 대한 자료 확보 <p>○ BRT 건설사업 추진 평가 및 제도개선</p> <ul style="list-style-type: none"> - 각 광역권에서 건설이 완료된 사업에 대한 사업 리스트를 확보하고 사업 추진과 관련된 제반 자료를 확보 - BRT 체계 건설과 관련한 평가 및 평가결과 관리 - BRT 체계 건설에 대한 문제점을 파악하고 개선 방안 마련 - BRT 구축에 따른 실제 효과 평가 등을 통해 BRT관련 정책에 대한 설정·조정 등의 역할 수행 - BRT 인프라에 대한 평가를 통해 BRT 기술기준을 지속적으로 보완 - BRT 구축을 포함한 대중교통 시설 구축 관련 제도의 개선, 지방자치단체 지원 등에 관한 제도 개선 <p>○ 광역 BRT 건설사업 협의 및 조정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 광역 BRT 건설사업이 원활히 추진될 수 있도록 건설사업 추진에 대한 협의 및 조정의 일반적 원칙 및 방향을 제시하고 구체적인 협의 조정 기준을 마련 - 광역 BRT 건설을 위한 지자체 등 관련 기관 간의 협의체 구성을 주도 - 광역 BRT 건설과정에서 발생할 수 있는 제반 문제점의 협의 및 조정 과정을 지원
세부추진과제			'16년 예산	추진일정				소관부처 (부서명)																																																																																							
	단기 '16-'17	중기 '18-'20		장기 '21-'25																																																																																											
1-1 산업간 융복합 물류체계 구축 및 신규 물류시장 개척																																																																																															
(1) 새로운 물류사업 발굴 지원																																																																																															
○ 신산업용 내이물류·포달물류 등 신규 사업 발굴 및 지원	-					국토부 제주부 충청혁신시흥부																																																																																									
○ 해운금융·신석탄리업·신유물산업·신약 금융업 및 신약수리업 등을 고부가가치 글로벌 산업으로 육성	13.7					제주부																																																																																									
○ 물류스타트업 육성을 위한 IT 등 기존 산업 업종과의 연계를 통한 새로운 비즈니스 모델 개발 지원	-					국토부																																																																																									
○ 국제항공 물류시장 개척을 위한 화물·CC 육성 및 인센티브 강화	-					국토부																																																																																									
○ 전자상거래 등에 따른 신규우류 창출을 위한 서비스 개선	-					국토부 제주부																																																																																									
(2) 시장성장 및 시장경쟁력을 위한 화물운송시장 지원																																																																																															
○ 진입장벽 완화(계수기준) 개편을 위한 도로 화물운송시장(중장기 로드밀) 수립 및 제도개선 추진(16~)	-					국토부																																																																																									
○ 도로 화물운송시장 선진화제도 등의 실·효성 확보	-					국토부																																																																																									
○ 해운항만 물류시장의 정상화 추진	0.7					제주부																																																																																									
○ 영인물류업 정책(신석탄리업) 지원·글로벌 혁신사업인 A&A·북도 지방발 등에 대한 지원·전략 부후운송사 통합 등 지구·광역 추진	-					제주부																																																																																									

다. 소결

정주여건분야의 중장기계획에 대한 수립절차 부문 평가는 계획 수립과정의 절차적 민주성, 투명성 및 합리성 등이 실현되고 있는지를 중심으로 이뤄졌다. 따라서 검토 기준을 작성 주체의 명시, 추진경위에 대한 구체적 설명, 연관계획 및 관련 조직, 이해관계자에 대한 고려와 참여 수준, 이전 계획에 대한 평가와 향후 활용계획 제시 등으로 하였다. 그런데 앞서 살펴본 것처럼 많은 계획들이 계획 수립과정에 대한 설명을 충분

히 담고 있지 못했고, 형식적인 경우가 많았다.

계획의 작성 주체에 대해 계획서 표지 등을 통해 소관 부처를 제시함으로써 같음하는 경우가 대부분이었으나, 사실 이것은 작성 주체에 대한 충분한 설명으로 보기는 어려웠다. 예컨대 부처 자체적으로 해당 계획을 수립하였는지, 타 부처 또는 기관과 공동으로 수립한 것인지, 위탁용역을 통한 것인지 등에 대한 구체적 이해가 불가능했기 때문이다. 또한, 계획 수립을 실질적으로 담당하는 부서 또는 담당자에 대한 정보도 기재되어 있지 않다 보니 계획과 관련된 문의가 발생하더라도 쉽게 대응하기 어려운 한계가 존재했다. 이 밖에도 사전용역을 거쳐 계획 수립의 기초 자료를 확보한 경우도 많았으나 그에 대한 정보를 따로 명시하지 않고 있었다. 앞으로의 계획 수립에 있어서는 실질적 작성자에 대한 정보가 담겨야 할 것이며, 이를 통해 계획에 대한 책임소재를 보다 명확히 할 필요가 있겠다. 뿐만 아니라, 사전용역이 존재할 경우 이 점을 계획서에 분명히 담아 계획에서 이해되지 않는 부분이 있을 때, 이를 참고할 수 있도록 하는 것도 필요하겠다.

계획 수립과정이나 참여자, 활동 등에 대한 정보는 개요 부문에 간단하게 기재되었을 뿐 계획의 본문에서는 따로 제시하지 않고 있었다. 하나의 계획을 수립하기 위해서는 다양한 부서와 관계자, 협력과 논의 등의 활동이 빈번하게 발생할 것임에도 불구하고 이에 대한 정보가 누락되어 어떤 과정을 거쳐 계획이 완성되었는지 확인하기 어려웠다. 특히, 일반 국민의 의사 반영이 중요한 계획들임에도 불구하고 이들에 대한 고려가 있었는지 확인할 수 있는 정보가 부재한 경우가 대부분이었다. 그러므로 앞으로는 계획 수립 과정의 단계별로 추진사항 및 참여자에 대한 정보를 보다 구체적으로 제시함으로써 계획에 대한 이해도를 높이고 절차적 타당성을 확보할 수 있어야 할 것이다.

법적 근거나 분야별 관련성 등으로 인해 연관계획이 다수 존재함에도 불구하고 충분한 고려가 이뤄지지 못하는 것으로 보였다. 앞서 개요 부문에서 언급하였듯이 개괄적으로 약술해 제시하는 경우가 많고, 계획 간 수평-수직적 연관성을 고려하여 제시한 경우는 적었다. 다른 분야도 마찬가지겠지만 정주여건분야의 경우 도로계획↔철도계획, 철도계획↔항만계획, 개발계획↔환경계획 등은 서로 영향을 주고받는 정도가 크다. 실질적 이행에서도 관계부처의 협조가 필수적인 경우가 많으므로 계획 간 중복성, 상충성 등을 확인하고 그에 대한 대응방향도 모색해야 한다. 이를 위해서는 계획 수립 단계에서부터 연관계획의 유무를 최대한 파악하고 그 내용에 대한 심층분석, 수평-수직적 관

계에 대해 명확하게 파악·제시해야 한다. 이렇게 될 때 계획을 실제로 이행할 때 발생 가능한 문제는 최소화하고 효과는 극대화할 수 있을 것이다. 그러므로 향후 계획 수립 시에는 별도의 장이나 절을 마련하여 관련 계획이 다루고 있는 내용이나 체계, 본 계획에 대한 영향력을 밝히는 등 개선이 요구된다.

연관계획과 마찬가지로 계획 수립에 참여한 연구기관, 위원회 구성원, 참여단체, 전문가 소속기관 등에 대한 정보를 최대한 제공해야 하며, 이들의 역할과 활동에 대해서도 분명히 할 필요가 있다. 특히, 정책이해관계자들의 범위를 중앙정부나 광역에만 한정할 것이 아니라 기초지자체, 연구원, 일반 시민으로까지 확대할 필요가 있겠다. 다양한 이해관계자들에 대한 충분한 고려가 이뤄졌을 때 계획의 타당성 및 신뢰도 또한 향상될 것이기 때문이다.

각 부처들이 5년 혹은 10년을 주기로 중장기계획을 수립하고 있고, 경우에 따라 수정 또는 재수정 계획까지 법적으로 규정하고 있는바, 이전 계획에 대한 평가는 중요한 비중을 차지한다. 이전 계획을 통해 제시된 비전이나 목표가 얼마나 달성되었는지, 추진전략들의 이행도가 어떠한지에 대한 면밀한 회고작업이 선행되지 않는 한 새로운 계획의 비전과 목표, 추진전략을 도출하기는 어렵기 때문이다. 다시 말해, 이전 계획에 대한 평가가 올바르게 이뤄지지 못한 상태에서 수립되는 계획이라면, 그 비전이나 목표는 정치적 수사 또는 표어에 그칠 가능성도 높다. 그러므로 향후 각 중앙부처가 분야별 중장기계획을 수립할 때에는 반드시 이전 계획에 대한 성과평가는 단편적이고 일회적인 검토에서 그치는 것이 아니라 보다 객관적 기준과 방법을 적용하여 이뤄질 필요가 있겠으며, 평가를 통한 성과와 함께 한계, 문제점을 철저하게 분석하여 밝히는 것과 동시에 새로 수립하는 계획에 어떻게 반영할 것인지에 대한 방향성 등을 제시할 필요가 있겠다. 객관적·합리적 성과평가를 위해서는 기준이나 절차 등을 참고할 수 있는 매뉴얼이나 가이드라인 등을 마련해 두는 것도 좋겠다.

[표 4-26] 정주여건분야 중장기계획 수립절차 부문 평가 종합

구분	우수	보통	미흡	비고
작성 주체	-	0	10	◆ 모든 계획에서 자체수립인지, 외부기관에 의한 것인지 또는 공동수립인지 등에 대한 정보는 제시되어 있지 않음.
추진경위	-	2	8	◆ 많은 계획들이 추진경위를 누락하고 있어 상세과정 알기 어려움.

구분	우수	보통	미흡	비고
연관계획	1	3	6	<ul style="list-style-type: none"> 대부분 연관계획에 대한 상세 기술 없고, 개요 부문에서 다루는 것이 일반적이었음. BRT계획의 경우, 다른 교통수단과의 고려가 이뤄진 점을 볼 때 해당 계획에 대한 검토도 이뤄졌을 것으로 미뤄 짐작
이해관계자 고려	1	1	8	<ul style="list-style-type: none"> 관련 부처에 대해 단순 나열한 것이 일반적, 참여자나 이해관계자에 대한 정보 부족, 협의회, 포럼, 공청회 등 의견 수렴에 대한 단순 기재 주택종합계획의 경우 국민들 대상의 의식조사를 실시하는 등 주택관련 이해관계자(국민)에 대한 고려 반영 간선급행버스체계종합계획에서는 관계기관의 역할분담 제시
이전 계획평가	4	3	3	<ul style="list-style-type: none"> 우수 사례의 경우, 기존 계획에 대한 성과평가에서 그치지 않고 한계나 정책적 시사점 등을 별도로 제시함으로써 새로 수립하는 계획의 방향과 연계하는 노력이 엿보였음.
활용계획	2	6	2	<ul style="list-style-type: none"> 우수 사례의 경우 투자계획, 자원조달 방안, 재원 및 역할분담, 일정 등에 대한 내용을 대체로 모두 포함

주: 우수는 구체적인 내용 서술; 보통은 단순 기술; 미흡은 미기재

3 중장기계획의 내용

가. 비전 및 목표

계획 내용에 대한 평가 부문에서는 목표, 수단, 추진전략의 실현 가능성 등을 살펴보고자 한다. 우선, 계획 목표의 명확성, 구체성에 대해서 살펴보기로 한다. 분석대상 중장기계획에서는 형식을 달리하기는 하나 모두 비전체계도를 제시하고 있었다.

먼저, 목표의 명확성이나 구체성, 실현 가능성 등을 기준으로 살펴본 결과, 간선급행 버스체계종합계획, 주택종합계획 등처럼 목표를 구체적이고 명확하게 제시한 계획들도 있었으나 “글로벌 국색녹토”라든가 “경제활성화를 지원하고 미래를 준비하는 도로” 등의 비전은, 지나치게 추상적이고 모호해서 꼭 해당 계획을 통해 달성해야 할 비전으로 부족했다. 사회문화의 변화를 목적으로 하는 분야들과 달리 정주여건분야는 실질적이고 가시적인 성과가 표현될 수 있는 과제들이 많기 때문에 목표나 추진전략을 제시할 때에도 수치를 활용하거나 좀 더 명확한 표현으로 제시할 필요가 있겠다. 한편, 구체적인 수치 등을 포함한 목표 제시는 반드시 실현 가능성에 대한 고려가 뒤따라야 할 것이다. 또한, 계획의 특성과 뚜렷한 목적을 살린 목표 제시가 필요해 보인다. 예를 들어, “효율

적인 투자로 경제성장 지원” 등과 같은 목표는 모든 분야에 해당하는 것으로 분야별 중장기계획의 목표로 제시하기에는 불충분하다.

[표 4-27] 정주여건분야 목표의 구체성·명료성 우수 사례

'국가물류기본계획(2016~2025)'	'전국항만기본계획 수정계획(2016~2020)'
<p>2 비전, 목표 및 추진전략 체계</p> <p>비전 ▶ 물류 혁신과 신산업 창출을 통한 글로벌 물류강국 실현</p> <p>목표 ▶ 물류산업 일자리 59 → 70만개 국제 물류경쟁력지수(LPI) 21 → 10위 물류산업 매출액 91 → 150조원</p> <p>전략 ▶</p> <p>Strategy 1 ▶ 산업트렌드 변화에 대응한 고부가가치 물류산업 육성 • 고부가가치 물류 신산업 창출 • 물류 신산업 창출을 위한 지원체계 마련 • 물류허브 경쟁력 강화</p> <p>Strategy 2 ▶ 세계 물류 지형 변화에 따른 해외물류시장진출 확대 • 한국형 GTO육성 등 글로벌 물류거점 진출 • 동북아, 유라시아 물류시장 진출 네트워크 확보 • 북극해 항로 상용화, 파나마 운하 확장 등 대응 • 국경간 전자상거래 배송지원체계 강화 • 해외진출 지원을 위한 공동물류플랫폼 구축</p> <p>Strategy 3 ▶ 미래대용형 스마트 물류기술 개발 및 확산 • 드론, '물류센터 로봇기술' 등 조기 상용화 • '핵심 스마트 물류기술' 개발 추진 • 중장기 로드맵 수립, 추진 • 육,해,공 통합정보 활용체계 마련</p> <p>Strategy 4 ▶ 지속가능한 물류산업 환경 조성 • 30년 온실가스 감축목표 달성 기반조성 • 친환경 녹색물류 추진 • 국가 위험물 안전관리 시스템 구축 등 • e-Navigation 기술개발 등</p>	<p>1. 비전 및 목표</p> <p>2020 미래 항만 비전 <small>제8차 항만기본계획(11.7)</small> 물류와 레저, 문화가 함께하는 고부가가치 항만</p> <p>항만정책 목표</p> <p>• 총항만물동량 (10) 121억톤 → (15) 146억톤 → (20) 171억톤 • 항만부가가치 (09) 20조원 → (14) 27조원 → (20) 40조원 • 항만산업 종사자 (09) 48만명 → (14) 50만명 → (20) 60만명</p> <p>세부 추진 과제</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 항만별 특성에 맞는 물류 기능 강화 ② 배후산업 및 경제활동 지원 ③ 항만공간 다각화 및 고부가가치화 ④ 해양관광 활성화 및 지역밀착형 사업 확대 ⑤ 항만 운영 고도화 및 첨단 항만 구축 ⑥ 지속가능한 친환경 항만 시스템 구축 ⑦ 해양영토수호 강화 및 해외 진출 지원

다음으로, 수단에 대한 검토로 추진전략(정책)이 제시되어 있는지, 얼마나 합리적인지, 목표와 얼마나 연계·부합되는지, 구체적 추진일정 등이 정해졌는지 등을 중심으로 보았다. 그 결과, 간선급행버스체계종합계획의 경우 추진전략을 별도로 제시하고 있지 않았으나 그 외 계획들은 모두 목표 달성을 위한 추진전략을 제시하고 있었다. 또한, 추진전략을 발굴·제시함에 있어 경제성, 공익성, 합리성 등의 사회적 가치도 어느 정도 반영한 것으로 보인다. 다만 추진전략에 있어서도 막연하게 표현되거나 지나치게 압축적으로 기술된 경우가 있어 개선할 필요가 있어 보였다. 특히, 추진전략을 제시할 때 해

당 전략이 도출된 배경이나 필요성, 내용 등은 대부분 제시되어 있으나 세부 활동이나 일정 등은 누락된 경우가 많았다. 추진전략이 아무리 훌륭한 내용으로 작성되었다고 하더라도 구체적인 활동이나 일정, 담당부서 등이 보장되지 않는다면 실제 이행을 담보할 수 없게 된다. 따라서 앞으로 중장기계획을 수립할 때에는 로드맵을 작성하여 제시하는 등 보다 추진전략에 대한 구체성을 강화할 필요가 있겠다. 예를 들면, 대기환경개선종합계획에서는 별도의 부록을 붙여 로드맵을 작성·제시하였고, 국가물류기본계획에서는 로드맵과 함께 소관 부처까지 제시하고 있다. 뿐만 아니라, 전국항만기본계획에서는 과제별 계획과 함께 2020년 목표까지 제시함으로써 추진전략 이행을 통해 기대할 수 있는 효과까지 예상 가능하게 한다.

[표 4-28] 정주여건분야 목표와 수단간 합리성(추진일정) 제시 우수 사례

'국가물류기본계획(2016~2025)'	'대기환경개선 종합계획(2016~2025)'															
<p>3 추진일정</p> <p>전략 1 산업트렌드 변화에 대응한 고부가가치 물류산업 육성</p> <p style="text-align: right;">(단위: 억원)</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">세부추진과제</th> <th rowspan="2">'16년 예산</th> <th colspan="3">추진일정</th> <th rowspan="2">소관부처 (부서명)</th> </tr> <tr> <th>단기</th> <th>중기</th> <th>장기</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>16</td> <td>17</td> <td>18-20</td> <td>21-25</td> </tr> </tbody> </table> <p>1-1 산업간 유통망 물류체계 구축 및 신규 물류시장 개척</p> <p>[1] 새로운 물류사업 발굴 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> 신선물류, 바이오물류, 조달물류 등 신규 사업 발굴 및 지원 (국토부, 경수부, 농림축산식품부) 해상물류 선박관리업, 선운물류업, 선박금융업 및 선박수리업 등을 고부가가치 글로벌 산업으로 육성 (경수부) 물류스타트업, 혁신서비스, 유동 IT 등 기존 산업업종과의 연계를 통한 새로운 비즈니스 모델 개발 지원 (국토부) 국제항공 물류시장 개척을 위한 화물,CC 육성 및 인센티브 강화 (국토부) 전자상거래 등에 따른 신규유류 장충을 위한 서비스 개선 (국토부, 경수부) <p>[2] 시장성장 및 시장경쟁력을 위한 화물운송시장 개편</p> <ul style="list-style-type: none"> 전달체제 경쟁력강화를 위한 우편,도로, 화물운송시장 경쟁력 로드맵 수립 및 제도개선 추진 (국토부) 도로 화물운송시장 선진화제도 등의 실효성 확보 (국토부) 해상물류 물류시장의 정상화 추진 (경수부) 항만물류물류 경쟁력강화 로드맵 개발, 선박관리업 M&A 부도 재개발 등에 대응 위한 전국 부두운영사 통합 등 재구조화 추진 (경수부) 	세부추진과제	'16년 예산	추진일정			소관부처 (부서명)	단기	중기	장기			16	17	18-20	21-25	<p>2 기후변화대응 환경기술개발(R&D) 로드맵(~20)</p> <p>□ 온실가스 감축 통합관리</p> <p>□ 기후변화 적응 통합관리 기술</p>
세부추진과제			'16년 예산	추진일정			소관부처 (부서명)									
	단기	중기		장기												
		16	17	18-20	21-25											

뿐만 아니라, 계획에서 수립한 목표와 추진전략을 실질적으로 달성하기 위해서는 재원조달이 가장 중요한데, 이와 관련된 내용을 기술하지 않은 계획들도 있었다. 국가도로망계획에서는 전략별로 재원조달 방안을 제시하는 한편, 국가철도망구축계획은 전략별 투자규모, 재원조달 가능성과 확보 방안까지 담고 있었다. 환경보전중기종합계획에서도 투자계획과 조달방안을 별도로 제시하고 있었으며, 전략별 소요 예산까지 산정하여 밝혔다. 이 밖에 대기환경개선종합계획이나 국가물류기본계획에서는 투입재원에 대해서만 제시하고 있을 뿐 재원조달 방안에 대한 언급은 없었다.

[표 4-29] 정주여건분야 재원조달 방안에 대한 설명 우수 사례

'간선급행버스체계 종합계획(2018~2027)'	'국가철도망구축계획(2016~2025)'																																																																																																																																												
<p>제6장 단계별 건설계획 및 재원조달방안</p> <p>1. 단계별 건설계획</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 권역별 간선급행버스 건설계획의 5년 이내의 단기사업과 이후 중장기 사업으로 구분해 연차별 소요재원 파악 <ul style="list-style-type: none"> - 광역형 BRT는 총사업비 50%지원, 도심형 BRT는 25%(수도권 지역), 50%(수도권 외 지역)지원 기준 <ul style="list-style-type: none"> • 기존 사업기간이 있는 경우 이를 존중 ○ 연차별 소요재원은 총 1조 6,058억원 수준 <ul style="list-style-type: none"> - 단기사업(2018년~2022년) 소요재원 : 5,231억원 - 중장기사업(2023년~2027년) 소요재원 : 1조 827억원 <p><표 6-1> 간선급행버스체계 사업 연차별 소요재원 (단위 : 개, 억원)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>2027</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>사업 개수</td> <td>6</td> <td>10</td> <td>15</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>13</td> <td>22</td> <td>19</td> <td>10</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>총 사업비</td> <td>212</td> <td>829</td> <td>1,540</td> <td>1,258</td> <td>1,394</td> <td>2,064</td> <td>3,400</td> <td>3,127</td> <td>1,563</td> <td>593</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 실시계획 및 경쟁제정사업의 사업비는 소요재원에서 제외하였음 ** 종합계획상 재원분담은 경쟁여건에 따라 변할 수 있음</p>	구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	사업 개수	6	10	15	10	10	13	22	19	10	4	총 사업비	212	829	1,540	1,258	1,394	2,064	3,400	3,127	1,563	593	<p>(2) 부문별 투자규모</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 계획기간 동안 부문별로는 고속철도 7.8조원, 일반철도 38.4조원, 광역철도 24.2조원 소요 전망 ◇ 국고 기준으로 고속철도 3.1조원, 일반철도 29.6조원, 광역철도 10.4조원 수준 <p>(단위 : 억원)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>총 사업비</th> <th>'11~'15</th> <th>'16~'20</th> <th>'21~'25</th> <th>계획기간 내</th> <th>계획기간 후</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">고속 철도</td> <td>소계</td> <td>259,783</td> <td>181,232</td> <td>38,491</td> <td>40,040</td> <td>78,531</td> </tr> <tr> <td>국고</td> <td>119,230</td> <td>87,787</td> <td>15,425</td> <td>16,018</td> <td>31,443</td> </tr> <tr> <td>민자</td> <td>29,155</td> <td>-</td> <td>7,021</td> <td>22,134</td> <td>29,155</td> </tr> <tr> <td>기타</td> <td>111,378</td> <td>93,445</td> <td>16,045</td> <td>1,888</td> <td>17,933</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">일반 철도</td> <td>소계</td> <td>645,731</td> <td>146,821</td> <td>199,198</td> <td>184,989</td> <td>384,187</td> </tr> <tr> <td>국고</td> <td>528,571</td> <td>131,778</td> <td>156,053</td> <td>139,846</td> <td>295,899</td> </tr> <tr> <td>지방비</td> <td>2,286</td> <td>1,988</td> <td>300</td> <td>-</td> <td>300</td> </tr> <tr> <td>민자</td> <td>114,862</td> <td>13,045</td> <td>42,845</td> <td>45,143</td> <td>87,988</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">광역 철도</td> <td>소계</td> <td>368,213</td> <td>36,390</td> <td>109,449</td> <td>132,273</td> <td>241,722</td> </tr> <tr> <td>국고</td> <td>163,664</td> <td>16,584</td> <td>43,668</td> <td>54,969</td> <td>103,657</td> </tr> <tr> <td>지방비</td> <td>46,083</td> <td>6,071</td> <td>18,724</td> <td>11,935</td> <td>30,659</td> </tr> <tr> <td>민자</td> <td>122,615</td> <td>6,362</td> <td>23,965</td> <td>56,656</td> <td>80,621</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">기타</td> <td>소계</td> <td>33,851</td> <td>7,066</td> <td>18,082</td> <td>8,683</td> <td>26,785</td> </tr> <tr> <td>국고</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>민자</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>기타</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <p>2. 투자재원 조달 가능성 및 확보방안</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 재원조달(국고) 가능성 분석 <ul style="list-style-type: none"> ◇ 교통SOC 주요재원인 교통특계 규모는 안정적이나 복지예산 증가로 일반회계 전입 감소가 예상되어 현재보다 줄어들 전망 <ul style="list-style-type: none"> - 교통특계(예산의 80%)는 연평균 4.5% 증가 추세이며, 주 세입원인 교통·에너지·환경세는 향후 소폭 증가 또는 현재수준 유지 예상 <ul style="list-style-type: none"> • '15년 13.9조원에서 '19년 14.5조원으로 연평균 1% 증가 전망(국회 예정치) 	구분	총 사업비	'11~'15	'16~'20	'21~'25	계획기간 내	계획기간 후	고속 철도	소계	259,783	181,232	38,491	40,040	78,531	국고	119,230	87,787	15,425	16,018	31,443	민자	29,155	-	7,021	22,134	29,155	기타	111,378	93,445	16,045	1,888	17,933	일반 철도	소계	645,731	146,821	199,198	184,989	384,187	국고	528,571	131,778	156,053	139,846	295,899	지방비	2,286	1,988	300	-	300	민자	114,862	13,045	42,845	45,143	87,988	광역 철도	소계	368,213	36,390	109,449	132,273	241,722	국고	163,664	16,584	43,668	54,969	103,657	지방비	46,083	6,071	18,724	11,935	30,659	민자	122,615	6,362	23,965	56,656	80,621	기타	소계	33,851	7,066	18,082	8,683	26,785	국고	-	-	-	-	-	민자	-	-	-	-	-	기타	-	-	-	-	-
구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027																																																																																																																																			
사업 개수	6	10	15	10	10	13	22	19	10	4																																																																																																																																			
총 사업비	212	829	1,540	1,258	1,394	2,064	3,400	3,127	1,563	593																																																																																																																																			
구분	총 사업비	'11~'15	'16~'20	'21~'25	계획기간 내	계획기간 후																																																																																																																																							
고속 철도	소계	259,783	181,232	38,491	40,040	78,531																																																																																																																																							
	국고	119,230	87,787	15,425	16,018	31,443																																																																																																																																							
	민자	29,155	-	7,021	22,134	29,155																																																																																																																																							
	기타	111,378	93,445	16,045	1,888	17,933																																																																																																																																							
일반 철도	소계	645,731	146,821	199,198	184,989	384,187																																																																																																																																							
	국고	528,571	131,778	156,053	139,846	295,899																																																																																																																																							
	지방비	2,286	1,988	300	-	300																																																																																																																																							
	민자	114,862	13,045	42,845	45,143	87,988																																																																																																																																							
광역 철도	소계	368,213	36,390	109,449	132,273	241,722																																																																																																																																							
	국고	163,664	16,584	43,668	54,969	103,657																																																																																																																																							
	지방비	46,083	6,071	18,724	11,935	30,659																																																																																																																																							
	민자	122,615	6,362	23,965	56,656	80,621																																																																																																																																							
기타	소계	33,851	7,066	18,082	8,683	26,785																																																																																																																																							
	국고	-	-	-	-	-																																																																																																																																							
	민자	-	-	-	-	-																																																																																																																																							
	기타	-	-	-	-	-																																																																																																																																							

한편, 타 연관계획과의 상충 가능성을 고려하거나 갈등 해결 방안을 모색한 계획들은 찾아보기 힘들었다. 연관계획에 대해 개요 부문에서 다른 경우는 있었으나 연관계획에서 담고 있는 내용에 대한 검토, 해당 계획과의 관련성 또는 해당 계획 수립에 미치는 영향, 상충 가능성 등에 대해서는 고려하지 못했다. 앞서 언급했던 것처럼 정주여건분야는 독립되어 있는 분야이면서 서로 영향을 주고받는 경우가 많다. 예컨대, 개발을 위한 계획은 환경을 지키려는 계획과 배치되기 때문에 상충 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고, 이들에 대한 고려가 부재하여 계획의 실현 가능성을 떨어뜨리는 한계를 가진다. 그나마 간선급행버스체계종합계획에서 다른 교통수단과의 연계방안을 검토한 것으로 볼 때 도로나 철도 등의 다른 계획과의 연관성을 검토했던 것으로 추정해 볼 수 있었다.

[표 4-30] 정주여건분야 기대효과(파급효과) 방안에 대한 설명 우수 사례

'국가철도망구축계획'	'전국항만기본계획'																																																																																																																																																				
<p>6. 경제적 파급효과</p> <p>□ 총 36개 신규사업, 44조 6,313억원 투자계획이며, 이에 따른 경제적 파급효과는 140조 2,127억원으로 추산</p> <p>○ 생산유발효과 122조 628억원, 임금유발효과 18조 1,499억원, 고용유발효과 1,082,017명</p> <p style="text-align: center;"><경제적 파급효과></p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>생산유발효과 (억원)</th> <th>임금유발효과 (억원)</th> <th>고용유발효과 (인)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,220,628</td> <td>181,499</td> <td>1,082,017</td> </tr> </tbody> </table>	생산유발효과 (억원)	임금유발효과 (억원)	고용유발효과 (인)	1,220,628	181,499	1,082,017	<p>3. 투자 효과 분석</p> <p>• 계획기간('16~'20) 동안 항만인프라 투자로 총 34조원의 생산유발과 11조원의 부가가치 유발효과 발생이 예상</p> <p>- 특히, 생산유발의 56%, 부가가치 유발의 62%가 지역에서 발생하여 지역경제 성장에 크게 기여</p> <p>• 또한, 20만명의 취업유발로 인해 우리나라 고용시장 활성화 지원 효과도 클 것으로 전망</p> <p style="text-align: right;">(단위 : 억원, 명)</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">구 분</th> <th rowspan="2">총사업비</th> <th colspan="2">생산유발</th> <th colspan="2">부가가치유발</th> <th colspan="2">취업유발</th> </tr> <tr> <th>전국</th> <th>지역</th> <th>전국</th> <th>지역</th> <th>전국</th> <th>지역</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>합 계</td> <td>146,412</td> <td>335,566</td> <td>187,304</td> <td>109,563</td> <td>67,538</td> <td>204,514</td> <td>140,837</td> </tr> <tr> <td>부역항</td> <td>139,743</td> <td>320,447</td> <td>178,463</td> <td>104,532</td> <td>64,360</td> <td>195,115</td> <td>134,297</td> </tr> <tr> <td>인천</td> <td>16,826</td> <td>38,696</td> <td>20,422</td> <td>12,229</td> <td>6,901</td> <td>23,979</td> <td>16,083</td> </tr> <tr> <td>평택당진</td> <td>11,258</td> <td>26,368</td> <td>15,680</td> <td>8,370</td> <td>5,436</td> <td>15,248</td> <td>10,965</td> </tr> <tr> <td>대산</td> <td>644</td> <td>1,486</td> <td>854</td> <td>484</td> <td>292</td> <td>968</td> <td>662</td> </tr> <tr> <td>군산</td> <td>2,811</td> <td>6,436</td> <td>3,539</td> <td>2,101</td> <td>1,296</td> <td>3,696</td> <td>2,479</td> </tr> <tr> <td>목포</td> <td>1,725</td> <td>3,856</td> <td>2,344</td> <td>1,208</td> <td>828</td> <td>2,506</td> <td>1,762</td> </tr> <tr> <td>제주</td> <td>3,403</td> <td>7,756</td> <td>4,220</td> <td>2,574</td> <td>1,615</td> <td>4,732</td> <td>3,299</td> </tr> <tr> <td>서귀포</td> <td>612</td> <td>1,394</td> <td>799</td> <td>463</td> <td>290</td> <td>831</td> <td>593</td> </tr> <tr> <td>광양</td> <td>6,347</td> <td>14,187</td> <td>8,626</td> <td>4,775</td> <td>3,048</td> <td>9,219</td> <td>6,482</td> </tr> <tr> <td>부산</td> <td>49,847</td> <td>115,239</td> <td>62,746</td> <td>37,114</td> <td>22,763</td> <td>66,184</td> <td>45,092</td> </tr> <tr> <td>울산</td> <td>24,329</td> <td>54,712</td> <td>30,055</td> <td>18,423</td> <td>11,196</td> <td>36,374</td> <td>24,891</td> </tr> <tr> <td>포항</td> <td>4,169</td> <td>9,435</td> <td>5,775</td> <td>3,138</td> <td>2,052</td> <td>5,897</td> <td>4,102</td> </tr> <tr> <td>동해북호</td> <td>5,569</td> <td>12,591</td> <td>6,750</td> <td>4,159</td> <td>2,856</td> <td>8,067</td> <td>5,688</td> </tr> <tr> <td>가위항</td> <td>12,503</td> <td>28,291</td> <td>16,722</td> <td>9,426</td> <td>6,087</td> <td>17,434</td> <td>12,196</td> </tr> <tr> <td>연안항</td> <td>6,669</td> <td>15,119</td> <td>8,841</td> <td>5,011</td> <td>3,178</td> <td>9,399</td> <td>6,540</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	총사업비	생산유발		부가가치유발		취업유발		전국	지역	전국	지역	전국	지역	합 계	146,412	335,566	187,304	109,563	67,538	204,514	140,837	부역항	139,743	320,447	178,463	104,532	64,360	195,115	134,297	인천	16,826	38,696	20,422	12,229	6,901	23,979	16,083	평택당진	11,258	26,368	15,680	8,370	5,436	15,248	10,965	대산	644	1,486	854	484	292	968	662	군산	2,811	6,436	3,539	2,101	1,296	3,696	2,479	목포	1,725	3,856	2,344	1,208	828	2,506	1,762	제주	3,403	7,756	4,220	2,574	1,615	4,732	3,299	서귀포	612	1,394	799	463	290	831	593	광양	6,347	14,187	8,626	4,775	3,048	9,219	6,482	부산	49,847	115,239	62,746	37,114	22,763	66,184	45,092	울산	24,329	54,712	30,055	18,423	11,196	36,374	24,891	포항	4,169	9,435	5,775	3,138	2,052	5,897	4,102	동해북호	5,569	12,591	6,750	4,159	2,856	8,067	5,688	가위항	12,503	28,291	16,722	9,426	6,087	17,434	12,196	연안항	6,669	15,119	8,841	5,011	3,178	9,399	6,540
생산유발효과 (억원)	임금유발효과 (억원)	고용유발효과 (인)																																																																																																																																																			
1,220,628	181,499	1,082,017																																																																																																																																																			
구 분	총사업비	생산유발		부가가치유발		취업유발																																																																																																																																															
		전국	지역	전국	지역	전국	지역																																																																																																																																														
합 계	146,412	335,566	187,304	109,563	67,538	204,514	140,837																																																																																																																																														
부역항	139,743	320,447	178,463	104,532	64,360	195,115	134,297																																																																																																																																														
인천	16,826	38,696	20,422	12,229	6,901	23,979	16,083																																																																																																																																														
평택당진	11,258	26,368	15,680	8,370	5,436	15,248	10,965																																																																																																																																														
대산	644	1,486	854	484	292	968	662																																																																																																																																														
군산	2,811	6,436	3,539	2,101	1,296	3,696	2,479																																																																																																																																														
목포	1,725	3,856	2,344	1,208	828	2,506	1,762																																																																																																																																														
제주	3,403	7,756	4,220	2,574	1,615	4,732	3,299																																																																																																																																														
서귀포	612	1,394	799	463	290	831	593																																																																																																																																														
광양	6,347	14,187	8,626	4,775	3,048	9,219	6,482																																																																																																																																														
부산	49,847	115,239	62,746	37,114	22,763	66,184	45,092																																																																																																																																														
울산	24,329	54,712	30,055	18,423	11,196	36,374	24,891																																																																																																																																														
포항	4,169	9,435	5,775	3,138	2,052	5,897	4,102																																																																																																																																														
동해북호	5,569	12,591	6,750	4,159	2,856	8,067	5,688																																																																																																																																														
가위항	12,503	28,291	16,722	9,426	6,087	17,434	12,196																																																																																																																																														
연안항	6,669	15,119	8,841	5,011	3,178	9,399	6,540																																																																																																																																														

끝으로, 계획의 수립과 이행에 따른 기대효과에 대해서는 비교적 대부분의 계획에서 제시하고 있었는데, 국가도로종합계획이나 국가환경종합계획에서는 전략별, 과제별로 주요 지표 등을 제시하였고, 국가철도망구축계획이나 주택종합계획, 국가물류기본계획, 전국항만기본계획 등에서는 성과지표까지 함께 제시함으로써 이행에 따른 기대효과를 나타내고 있었다. 한편, 파급효과에 대한 분석까지 포함하고 있는 계획들로는 국가도로종합계획, 국가철도망구축계획, 국가환경종합계획, 전국항만기본계획 등이 있었다.

나. 분석 방법 및 자료

중장기계획인 만큼 미래에 대한 객관적이며 정확한 예측과 전망이 선행될 필요가 있다. 이와 관련하여 정주여건분야의 중장기계획에서 시도한 미래예측 또는 전망을 위한 분석 방법들과 자료, 내용 등을 검토하였다.

국가도로종합계획이나 주택종합계획의 경우는 해당 분야 고유의 분석 방법을 활용하였으나, 대부분의 계획들은 STEEP을 기준으로 한 미래 트렌드 전망, 추이분석, 전문가를 대상으로 한 AHP, 시나리오 분석 등 미래연구에서 활용되고 있는 분석 방법에 기초하고 있었다. 또한, 주로 인구나 경제, 사회 등 외생변수를 토대로 한 미래전망이 주를 이루고 있었다. 그런데 주의 깊게 살펴볼 점은 분석 방법에 대한 설명이나 왜 그 분석 방법을 선택한 것인지, 어떤 효과를 가지는지에 대한 설명 등이 기술되지 않았다는 것이다. 이는 계획에서 담고 있는 미래예측이나 전망이 형식적으로 갖춰졌을 뿐 비전이나 목표의 수립, 추진전략의 도출 등을 위한 근거로까지 활용되었다고 보기에는 미흡한 수준이었다. 뿐만 아니라, 미래예측 절차에 대해 소개하는 경우도 주택종합계획을 제외하면 거의 없었다.

[표 4-31] 정주여건분야 계획별 활용 분석 방법

계획명(약칭)	분석 방법	외생변수
국도계획	여건 분석	인구, 경제
도로계획	도로투자·스톡 분석, 장래적정투자규모분석	인구, 경제
철도망계획	단순추이분석, AHP 분석	경제, 사회(인구)
BRT계획	추이분석, AHP 분석	사회경제지표(인구), 개발계획

계획명(약칭)	분석 방법	외생변수
주택계획	주택선택모형분석, 택지소요량분석 등	인구, 사회, 경제여건, 도시공간 이용방식 변화
환경계획	환경스캐닝(STEEP), 델파이, 시나리오	사회, 기술, 환경, 정치 등
환경보전계획	여건 분석, 추이분석	경제, 사회(인구)
대기환경계획	현황분석, 환경스캐닝(STEEP)	사회, 기술, 환경, 정치 등
물류계획	미래사회 키워드 도출	기술, 사회, 경제, 인구, 환경 등
항만계획	물류여건 분석, 물동량 전망(회귀분석)	경제

[표 4-32] 정주여건분야 분석 방법론 활용에 대한 설명 우수 사례

'국가환경종합계획(2016~2035)'			'국가물류기본계획(2016~2025)'		
3 메가트렌드별 환경이슈 및 정책적 시사점 요약			물류 미래상		
미래 트렌드 초고령사회 진입 개인화 ICT 및 데이터 기술 혁신적 진보 생명의료, 나노, 로봇 등 각종 기술발전 경제성장의 둔화 국토공간의 재편 기후변화, 불확실성 증대 글로벌 사회화	환경 이슈 · 자연휴양·치유 인프라 수요 증가 · 고공질의 다양한 환경서비스 요구 증대 · 민간계승 증가(노인, 어린이 등) · 신물질·신기술 개발 가속화에 따른 환경위험 증가 · 기후변화에 따른 기상이변, 생물 다양성 손실 등 피해 현실화 · 복잡성·불확실성 증가 · 저탄소 자원순환형 경제구조로의 재질 개선 · 환경분야 글로벌 스탠더드 확산 · 실시간 환경정보 수집 및 생방량 환경 모니터링 확산 · 환경가버너스 참여 증가	정책적 시사점 풍요롭고 조화로운 자연과 사람 ① 생태가치를 높이는 자연자원 관리 ② 고품질 환경서비스 제공 환경위험으로부터 자유로운 안심사회 ① 건강위해 환경요인 획기적 저감 ② 미래 환경위험 대응능력 강화 국제에 걸맞는 지속가능환경 ① 창의적 저탄소 순환경제의 정착 ② 지구환경보전 선도 환경권 실현을 위한 정책기반 조성 ① 환경권보장체계 혁신 ② 생방량 환경정보에 기반한 첨단 환경가버너스 실현 ③ 감성과 책임감하로 지방의 환경가치 제고	주요 키워드 경제의 글로벌화 및 국제물류 네트워크 다원화 경제의 글로벌화 및 국제물류 네트워크 다원화 '세계화'와 '지역화(현지화)'가 결합된 글로벌라이제이션 확산 '의외조달'에 이어 사회경제 변화에 따른 '니어소어링, 백소어링, X-소어링' 등 새로운 조달전략 가속화 물류서비스 수준 고도화와 전문적 일자리 증가 4차 산업, 슈퍼그리드 물류 등 차세대 물류기업 장악 디지털화된 근린집단 내 물류수요 유발, 협력 경쟁자들과 인프라 및 서비스 공유 → '공유경제 물류' 배송 통 단순일지리는 자동화 기술로 대체, 전문적 일자리 증가 전자상거래 유통물류시장 확장 및 글로벌화 디지털 라이프 스타일의 확산으로 "전자물류 마켓 및 "올니채널 물류" 활성화 → 고객중심 물류서비스 제공 제조-유통-물류-소비자 B2B, E2C, M2C, C2C, Q2O 융합	경제구조 변화에 따른 물류미래상 새로운 국제 물류루트 및 지구촌 싱글물류네트워크를 통한 글로벌화 및 물류지도 변화 북극항로, 수에즈 파나마 운하 확장 및 북방물류 대비한 '유라시아 복합교통물류네트워크' 연계 통일된 한반도 물류 인프라체계 구축 및 연계교통물류체계 효율화 '세계화'와 '지역화(현지화)'가 결합된 글로벌라이제이션 확산 '의외조달'에 이어 사회경제 변화에 따른 '니어소어링, 백소어링, X-소어링' 등 새로운 조달전략 가속화 물류서비스 수준 고도화와 전문적 일자리 증가 4차 산업, 슈퍼그리드 물류 등 차세대 물류기업 장악 디지털화된 근린집단 내 물류수요 유발, 협력 경쟁자들과 인프라 및 서비스 공유 → '공유경제 물류' 배송 통 단순일지리는 자동화 기술로 대체, 전문적 일자리 증가 전자상거래 유통물류시장 확장 및 글로벌화 디지털 라이프 스타일의 확산으로 "전자물류 마켓 및 "올니채널 물류" 활성화 → 고객중심 물류서비스 제공 제조-유통-물류-소비자 B2B, E2C, M2C, C2C, Q2O 융합	

[표 4-33] 정주여건분야 분석 방법에 대한 설명 우수 사례

‘국가도로종합계획(2016~2020)’	‘주택종합계획(2013~2022)’																
<p>【 장래 적정 투자규모 분석 】</p> <p>① 장래 차량주행거리(VKT) 분석을 통한 필요 도로연장 산출</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ 국가교통DB 자료를 활용하여 현재와 장래의 총 차량주행거리를 기준으로 장래에 필요한 도로규모를 산정 <ul style="list-style-type: none"> • 현재 차량주행거리(VKT)당 도로연장을 도출(원단위)하고, 국가교통DB를 바탕으로 장래 차량주행거리를 산정하여 원단위를 곱해 필요한 도로 연장 산출 ○ (고속도로) 필요 도로연장이 '20년 5,608km, '25년 5,800km로, '20년까지 1,415km, '25년까지 1,607km 건설·확장 필요 ○ (일반국도) 필요 도로연장이 '20년 16,636km, '25년 16,995km로, '20년까지 2,688km, '25년까지 3,047km 정비 필요 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>고속도로</th> <th>국도</th> <th>간선도로 계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015년</td> <td>4,193(A)</td> <td>13,948(B)</td> <td>18,141(C)</td> </tr> <tr> <td>2020년</td> <td>5,608</td> <td>A+1,415</td> <td>B+2,688</td> </tr> <tr> <td>2025년</td> <td>5,800</td> <td>A+1,607</td> <td>B+3,047</td> </tr> </tbody> </table> <p>② 내생적 경제성장모형을 통한 적정 투자규모 산출</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ 내생적 경제성장모형을 활용하여 경제성장률을 최대화 할 수 있는 GDP 대비 최적의 SOC 스톱을 산출 ☞ 이를 기준으로 장래 경제성장률에 따른 적정 도로투자 규모 산출 <ul style="list-style-type: none"> ○ 현재의 경제성장률을 유지할 경우 '20년까지 매년 11.2조원 투자 필요, 향후 저성장률 고려할 때에도 매년 8조원 수준 투자 필요 <ul style="list-style-type: none"> • '16년 경제성장률 전망 : 2.7%(IMF) • 최저성장률(KDI) : ('16~'20) 3.0% ('21~'25) 2.5% ('26~'30) 1.8% ('31~'35) 1.4% 	구분	고속도로	국도	간선도로 계	2015년	4,193(A)	13,948(B)	18,141(C)	2020년	5,608	A+1,415	B+2,688	2025년	5,800	A+1,607	B+3,047	<p>(1) 신규주택 수요 전망</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주택수요는 가구변화에 따른 가구인 수요, 소득변화에 따른 소득요인 수요, 멸실 주택에 대한 대체요인 멸실요인 수요로 구성 <ul style="list-style-type: none"> • 가구인 수요는 가구 증가 및 구조변화를 반영할 수 있도록 2020년도 주거실태조사를 기반으로 개발된 주택수요 전망모형과 통계청 가구추계 결과를 이용하여 전망 • 소득요인 수요는 2020년도 주거실태조사를 이용하여 추정된 주택수요에 대한 소득탄력성에 향후 소득증가율에 대한 시뮬레이션 결과를 반영하여 전망 • 멸실요인 수요는 과거 멸실주택 추이와 경제성장률과 멸실주택수요의 상관관계 등을 고려한 시뮬레이션 결과를 바탕으로 전망 • 신규주택수요는 권역별로 세분하여 전망하였으며, 소득 및 가구구조 변화를 반영한 주택 선택모형을 통해 주택유형별, 규모별 수요를 전망 <ul style="list-style-type: none"> • 권역은 수도권서울, 인천, 경기, 충청권세종, 대전, 충북, 충남, 호남권광주, 전북, 전남, 대경권대구, 경북, 동남권부산, 울산, 경남, 강원권, 제주권 등 7개 권역으로 구분 <p style="text-align: center;">그림 V-2 신규주택수요 전망 절차</p>
구분	고속도로	국도	간선도로 계														
2015년	4,193(A)	13,948(B)	18,141(C)														
2020년	5,608	A+1,415	B+2,688														
2025년	5,800	A+1,607	B+3,047														

중장기계획 수립에 있어 가장 많은 개선이 이뤄져야 할 부분은 분석자료의 활용과 분석 시기에 대한 것이었다. 거의 모든 계획에서 활용하는 통계자료는 통계청 등의 공인 통계와 자체 생산한 것으로 보이는 내부 통계로 명확한 출처 제시 없이 혼용되고 있었다. 통계자료에 대한 출처 표기는 분석의 정확성 및 신뢰성과 밀접한 관련을 가지므로 자료의 활용에 있어 주의를 기울일 필요가 있겠다. 또한, 분석시점이나 기간 등에 있어서도 기준이 필요해 보인다. 통계자료 수집의 한계로 인한 것일 수도 있겠으나 분석마다 자료의 시작점이 다르거나 기간이 다른 경우가 많아 통일된 해석이 어려웠다. 이외에도 주의를 기울여야 할 것은 계획이 목표로 하는 시기까지에 대한 예측이나 전망이 이뤄져야 한다는 점이다. 예를 들면, 2040년을 목표시점으로 하는 계획임에도 불구하고

고 미래전망은 2030년까지 되어 있다면 중장기적 미래를 전망하여 수립한 계획이라고 보기 어려울 것이다.

다. 소결

중장기계획의 내용 측면에서는 합리적인 분석 방법론을 적용하고 신뢰할 만한 분석 자료 등을 활용하여 정책여건을 분석하였는지, 객관적이고 타당한 증거(evidence) 기반의 목표와 수단이 제시되었는지 살펴보았다. 그 결과를 정리하고 각각에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 계획에서 제시하고 있는 비전이나 목표의 구체성을 위해 많은 개선이 필요해 보인다. “글로벌 녹색국토”와 “국민행복을 완성하는 선진 환경복지국가 실현” 등은 지나치게 추상적이고 광범위해서 실현 가능성에 대해 의문을 갖게 한다. 검토 대상 계획이 각 분야별 계획 중 최상위 계획에 속하는 경우가 많다고 하더라도 일반적 수사로 느껴지는 경우가 많으므로 이들을 보다 구체화하는 작업이 필요하겠다. 그리고 무엇보다 일반 국민의 입장에서 쉽게 이해되고 오래 기억될 수 있는 비전과 목표로 표현되는 것이 중요하겠다.

둘째, 추진전략 및 과제들을 제시할 때에도 비전, 목표에 요구되는 구체성은 동일하다. 추진전략이 명확하게 표현될 때 실현의지도 전달될 수 있기 때문이다. 나아가 추진전략을 제시할 때에도 배경이나 주요 내용에 대한 단순 기술에서 그치기보다 하위 활동들과 소요 예산, 추진일정과 담당부서(나 담당자)에 대한 정보들을 함께 제시할 필요가 있겠다. 그리고 각각에 대한 성과지표를 제시함으로써 각 전략을 추진함으로써 얻게 되는 성과에 대한 기대를 높일 필요가 있겠다. 한편, 이러한 작업은 목표와 수단 간 합리적 연계성도 높일 수 있을 것이다. 이외에도 추진전략에 대한 기술에서 예상되는 문제점이나 추진상의 한계(애로사항)에 대해 고려하고 계획에 제시할 필요가 있겠다. 추진상의 한계 등이 계획에 제시되지 못했다는 것은 어쩌면 미래전망이나 연관계획에 대한 검토가 충분하지 못했기 때문일 수도 있다. 앞서 검토한 계획들만 보더라도 인구, 사회경제지표 등의 외생변수를 중심으로 한 미래예측과 전망이 형식적이고 단순하게 이뤄진 경우가 많고, 연관계획에 대한 고려는 거의 하지 않았다. 그러므로 향후 계획 수립 시에는 보다 정교화된 모형과 목적에 부합하는 분석을 근간으로 한 미래예측분석 및 전

망이 기초가 된 구체적인 비전과 목표, 추진전략이 제시되어야 할 것이다.

셋째, 분석자료와 분석 시기에 대한 신뢰성, 통일성을 높여야 할 필요가 있다. 많은 계획들이 통계자료를 기초로 한 분석기법을 활용하고 있음에도 불구하고 통계 자체의 출처를 명확하게 표기하지 않고 있었고 제각각인 분석시점도 문제였다. 특히, 앞서 언급했던 것처럼 분석의 출발 시점과 예측의 마지막 시점 등도 모두 달라 분석 결과를 토대로 통일된 해석을 어렵게 했다. 그러다 보니 전체적으로 비전이나 목표, 추진전략, 분석 결과 등이 서로 연계되지 못하는 한계를 보이기도 했다. 그러므로 향후 계획을 수립할 때 자료 출처를 분명히 하고, 분석시점과 주기에 대해서도 어느 정도 일관되고 통일된 기준을 마련·적용하는 것이 좋겠다.

[표 4-34] 정주여건분야 중장기계획 내용 부문 평가 종합

구분	우수	보통	미흡	비고
목표의 명확성	3	7		대부분의 계획이 비교적 간결하고 명료한 문구로 목표 제시 구체적 수치로 표현한 경우도 있으나 실현 가능성이 떨어지는 한계 존재 대기환경개선
목표수단합리성		9	1	목표 달성과 관련해 제시한 추진전략(정책)들은 목표와의 연계성이 높고, 추진 가능성, 경제성, 공익성 등의 가치를 반영하고 있음.
재원조달 방안	4	3	4	우수 사례에 해당하는 계획에서는 재원조달 방안을 전략별, 과제별로 제시
추진한계		1	9	타 계획과의 상충성, 중복성 등에 대한 고려 부재
추진전략 이행효과	2	5	3	전체목표 달성에 따른 미래상 변화뿐만 아니라 전략별 기대효과 까지 명시한 경우가 일반적 파급효과까지 포함한 계획은 우수 사례로 분류
분석 방법	2	8		비교적 모든 계획에서 다양한 미래분석 방법 활용하고 있으나 방법론에 대한 설명, 적용 근거 등은 설명되지 않은 경우가 대부분 인구사회경제지표를 중심으로 한 미래전망이 다수로 해당 계획에서 반드시 고려해야 할 분야의 미래전망은 다소 미흡한 편
분석자료		8	2	분석자료는 공인통계와 자체 생산 통계를 혼용하고 있으나 출처에 대해 명확하게 기재하지 않은 경우 많음. 대체로 자체생산통계는 출처 표기 생략
분석시점		10		분석시점이 모두 다르며, 주기 또한 일정하지 않음.

주: 우수는 구체적인 내용 서술; 보통은 단순 기술; 미흡은 미기재

제3절

사회정책분야

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기계획의 구성

가. 분석대상 중장기계획

1) 분석대상 중장기계획의 선정

사회정책분야는 국민의 삶과 밀접한 관련이 있으며, 주요 계획들이 보장하는 영역은, 사회보장에 관한 계획의 기본이 되는 계획인 제2차 사회보장기본계획(사회보장기본법 제17조 근거)을 근거로, 주요 4대 삶의 영역인 총괄, 건강보장, 사회서비스, 고용교육, 소득보장 영역 등으로 나누어 볼 수 있다.

본 연구에서는 제2차 사회보장기본계획에서 제시한 구분 범주를 참고하되 고용교육과 소득보장을 복지 및 자립지원이라는 보다 포괄적인 범주로 통합하여 재구조화하였다. 즉, 사회보장 일반, 건강보장, 생애주기 사회서비스, 복지 및 자립지원 등 4개 분야로 구분하였다. 나아가, 사회서비스 수혜대상을 중심으로, 기본계획을 생애주기 관점(영유아, 아동, 청소년, 성인, 노인 등) 또는 취약계층(장애인, 노인, 임산부, 저소득층 등)으로 구분하였다.

이와 같이, 사회보장 영역과 수혜대상을 종합적으로 고려하고 각 범주에서 최상위 종합계획으로 평가되거나 타 계획과의 연관성이 높은 계획을 중심으로 10개 계획을 분석 대상으로 선정하였다.

[표 4-35] 사회정책분야 분석대상 중계획(10개)

연번	보장영역	수혜대상	기본계획	주관부서
1	사회보장 일반	국민 일반	제2차 사회보장기본계획(2019~2023)	보건복지부
2	건강		제1차 국민건강보험종합계획(2019~2023)	보건복지부
3	생애주기 사회서비스	성인, 노인 등	제3차 저출산고령화사회 기본계획(2016~2020, 수정본)	보건복지부
4		영유아, 아동 등	제3차 중장기보육기본계획(2018~2022)	보건복지부
5		청소년	제6차 청소년정책기본계획(2018~2022))	여성가족부
6	복지 및 자립지원	취약계층 (장애인)	제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)	보건복지부
7		취약계층 (장애인, 노인, 임산부)	제4차 편의증진국가종합5개년 계획(2015~2019)	보건복지부
8		취약계층 (노숙인)	제1차 노숙인등의복지및 자립지원종합계획(2016~2020)	보건복지부
9		취약계층 (저소득층)	제1차 국민기초생활보장 종합계획(2018~2020)	보건복지부
10		국가보훈 대상자	제4차 국가보훈발전기본계획(2018~2022)	국가보훈처

2) 분석대상 중장기계획의 개요

사회정책분야의 분석대상으로 선정한 중장기계획은 법률을 통해 수립근거를 마련하고 있었으며, 제1차 기초생활보장 종합계획(3년 주기)을 제외하고는 모두 5년을 수립주기로 하고 있었다. 수립주체는 계획상 법적 근거와 함께 수립주체를 명확하고 구체적으로 제시한 경우도 있는 반면(예: 제1차 노숙인등의복지및 자립지원종합계획, 제1차 기초생활보장 종합계획 등), 계획상 수립주체가 불분명하여 근거법령을 확인해야만 알 수 있는 경우(예: 제3차 저출산·고령사회기본계획, 제4차 편의증진국가종합5개년 계획)도 있다. 관계 중앙행정기관의 장과 협의가 필요한 계획들의 경우 법령상 수립주체와 계획에 제시된 수립주체가 상이하게 표기되어 혼선을 줄 수 있는 경우(예: 제2차 사회보장기본계획, 제3차 중장기보육기본계획, 제4차 국가보훈발전기본계획 등)도 있다.

[표 4-36] 사회정책분야 분석대상 중장기계획 개요

계획명(연도)	근거법령	수립주체	수립주기	담당부처
제2차 사회보장기본계획 (2019~2023)	「사회보장기본법」 제16조	계획상: '관계부처 합동' 수립으로 표기 법상: 보건복지부장관(관계 중앙행정기관과 협의)	5년	보건복지부
제1차 국민건강보험 종합계획 (2019~2023)	「국민건강보험법」 제3조의 2 (계획상 조항 미기재)	보건복지부장관 (건강보험정책위원회 심의)	5년	보건복지부
제3차 저출산고령화사회 기본계획 (2016~2020, 수정본)	「저출산·고령사회 기본법」 제20조	계획상: 불분명 법상: 정부	5년	'저출산·고령사회 위원회, 보건복지부
제3차 중장기보육 기본계획 (2018~2022)	「영유아보육법」 제11조 (시행령 제19조)	계획상: 보건복지부장관(중앙보육정책위원회 심의) 법령상: 보건복지부장관(중앙보육정책위 심의) 외 시·도지사 및 시장·군수·구청장 공동수립주체 (지방보육정책위원회 심의)	5년	보건복지부
제6차 청소년정책 기본계획 (2018~2022)	「청소년 기본법」 제13조	여성가족부장관 (중앙행정기관장 협의, 청소년정책위원회 심의)	5년	관계부처 합동
제5차 장애인정책 종합계획(2018~2022)	「장애인복지법」 제10조의2	보건복지부장관	5년	관계부처 합동
제4차 편의증진국가 종합5개년계획 (2015~2019)	「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법」 제12조	계획상: 불분명 법령상: 보건복지부장관(편의증진심의회 심의)	5년	관계부처 합동
제1차 노숙인등의복지및 자립지원종합계획(2016~2020)	「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제7조	보건복지부장관	5년	보건복지부
제1차 기초생활보장 종합계획 (2018~2020)	「국민기초생활보장법」 제20조의 2, 부칙 제7조	보건복지부장관	3년	관계부처 합동 (주무부처: 보건복지부)
제4차 국가보훈발전기본계획 (2018~2022)	「국가보훈 기본법」 제8조	계획상: 중앙부처와 지방자치단체 법상: 국가보훈처장(관계 중앙행정기관장과 협의, 국가보훈위원회 심의)	5년	국가보훈처

3) 분석대상 중장기계획의 주요 내용

분석대상으로 선정한 각 중장기계획의 주요 목적은 주로 계획 서두에서 근거법령에서 규정한 내용에 근거하여 밝히고 있다. 비단 계획 서두뿐 아니라 비전 및 정책과제 체계도 등에서 목적을 명확하게 도식화하여 보여주는 경우가 많으며(예: 제3차 중장기보육기본계획, 제1차 노숙인등의복지및 자립지원종합계획, 제1차 기초생활보장 종합계획), 제4차 편의를진국가종합5개년 계획(2015~2019)처럼 정책추진 여건 부분 및 제4차 종합계획 기본방향 부분 등에 상세히 제시하고 있다. 한편, 계획 서두에 중장기계획의 목적이 명확히 밝혀지지 않고 추진방향이(예: 제6차 청소년정책기본계획), 비전 및 정책과제 체계도 부분(예: 제3차 중장기보육기본계획)에 제시되어 있는 경우도 있다.

주요 내용은 계획마다 상이하지만 대체적으로 계획 수립근거 및 추진경과, 정책평가 및 여건 분석, 정책방향 및 목표, 세부추진과제, 추진방안 및 추진일정 등을 포함하고 있다. 기대효과나 계획의 활용계획, 재정전망 및 재정운영 등에 관한 내용을 누락한 계획이 많았다.

[표 4-37] 사회정책분야 분석대상 중장기계획의 주요 내용

계획명	목적	주요 내용
제2차 사회보장기본 계획 (2019~2023)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 각 부처 사회보장정책이 체계적, 일관성 있게 추진될 수 있도록 기본계획을 통한 정책 추진방향 제시라는 수립 목적을 계획 서두에 제시 ◆ “다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 되는 계획”(「사회보장기본법」 제17조) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 향후 정책 환경 전망(경제사회구조 변화, 국민의 사회보장 인식과 욕구), 자원조달 방안 등을 감안하여 사회보장의 장기 비전과 전략을 수립하고 5개 분야별(고용·교육보장/소득보장/건강보장/사회서비스보장/추진기반) 5년간 중점추진과제 제시
제1차 국민건강보험 종합계획 (2019~2023)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ “「국민건강보험법」에 따른 건강보험의 건전한 운영”이라는 법령상 기본계획 수립 목적을 계획 서두에 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 계획 수립근거 및 추진경과, 정책평가 및 여건 분석, 정책방향 및 목표, 세부추진과제, 기대효과, 재정전망 및 재정운영, 추진방안 및 추진일정 등 총 7개 부분으로 구성
제3차 저출산고령화 사회 기본계획 (2016~2020, 수정본)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ “저출산·고령사회 정책에 포용국가로의 패러다임 전환 및 문재인 정부 정책로드맵을 구체화하고 기존 과제 정비 및 핵심과제 발굴 등을 통해 급격한 인구변화에 적극 대응” 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제3차 기본계획 수정 필요성, 정책여건, 비전·목표 및 추진과제, 주요 내용, 제3차 기본계획 수정 세부 내용, 제3차 기본계획 추진과제(~2020), 중장기 추진과제(4차 연계, 2021~ 2025), 기존 제3차 기본계획 과제 재구조화 등 총 6개 부분으로 구성

계획명	목적	주요 내용
제3차 중장기보육 기본계획 (2018~2022)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 근거법령(영유아보육법)상 기본계획 수립 목적인 '보육사업의 원활한 추진' 등이 계획 서두에 명시적으로 제시되지 않음. ◆ 비전 및 정책과제 체계도 등에서 유추할 수 있을 뿐임. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 정책현황 분석, 중장기 추진전략 및 방향, 목표별 세부추진전략, 과제 실행기반 등 총 4개 부분으로 구성
제6차 청소년정책 기본계획 (2018~2022)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 계획의 목적을 서두에 명시적으로 제시하지 않음. ◆ 추진방향 부분에 "공정하고 안전한 사회환경에서 청소년들이 자기주도적 참여와 활동을 통해 현재를 즐기고, 미래사회에 필요한 역량을 갖추어 자립할 수 있도록 하는 종합적 지원 추진" 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 추진배경, 제5차 기본계획 평가, 추진방향, 정책과제 등 총 4개 부분으로 구성
제5차 장애인정책 종합계획 (2018~2022)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 계획 서두에 1~4차 장애인정책종합계획의 목표(세부과제, 주요정책, 참여자 등 요약 포함)를 명확히 제시하고 '포용적 복지국가' 등 현 정부의 국정철학 및 기조를 체감할 수 있는 5차 계획 수립 목적 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제5차 계획 추진배경 및 경과, 장애인 정책여건, 제4차 계획 평가, 제5차 계획 기본방향, 분야별 추진과제, 추진체계 등 총 6개장으로 구성
제4차 편의증진국가 종합5개년 계획 (2015~2019)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ '장애인·노인·임산부 등의 안전하고 편리한 시설이용 편의수준 향상'이라는 법상 목적을 계획 서두, '정책추진 여건' 부분 및 '제4차 종합계획 기본방향' 부분 등에 명확히 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 편의증진 국가종합5개년 계획 개요/ 제3차 편의증진 5개년 계획 평가 / (참고) 제3차 편의증진 5개년 계획 세부추진 실적/ 제4차 편의증진 국가 종합계획(기본방향, 추진방향)/ 주요과제별 세부추진 계획 총 4개장 기본 구성 ◆ <추진과제별 목표> 부록1. 지자체별 편의시설 정비 계획/부록2. BF인증 취득 계획 등으로 추가 구성
제1차 노숙인등의복지 및 자립지원종합 계획 (2016~2020)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ "복지서비스의 지원을 통한 노숙인의 예방 및 사회복귀 지원"이라는 계획의 목적을 계획 서두 법적 근거와 함께 제시. '비전(여기서는 목적으로 봄) 및 정책목표' 체계도를 통해 명확히 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 추진배경 및 경과, 노숙인복지정책의 발전 과정 및 평가, 노숙인복지 추진방향, 노숙인복지 분야별 세부과제(예방, 지원, 사회복귀, 인프라 4개 부문), 성과지표 및 연도별 목표, 과제별 소관 부처 총 7개 장으로 구성
제1차 기초생활보장 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> ◆ "국민 누구나 기본적인 삶을 누릴 수 있도록 빈곤층에 대한 사회안전망 강화를 위한 '제1차 기초생활보장 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 추진배경, 정책여건(빈곤 사각지대 현황), 맞춤형 기초생활보장제도 평가, 추진방향, 주요 추진과제(사각지대, 보장수준,

계획명	목적	주요 내용
(2018~2020)	<p>종합계획(‘18~’20년) 수립”이라고 계획 서두 법상 목적과 연계되는 내용을 담고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ IV. 추진방향 부분 추진체계도에서 동 계획의 목표는 “모든 국민이 인간답게 살 권리를 누릴 수 있도록 National Minimum(국민 최저선) 보장”이라고 보다 명확히 밝히고 있음. 법적 목적인 최저생활 보장과 부합함을 알 수 있음. 	<p>빈곤탈출, 빈곤예방 4개 부문), 앞으로의 과제, 추진체계, 향후 계획 등 총 8개 장으로 구성됨.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 참고1: 3년 후 달라지는 모습, 참고2: 사회안전망 개념도, 참고3: 세부과제별 추진일정 등 제시
제4차 국가보훈발전 기본계획 (2018~2022)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 보훈가족 중심의 따뜻한 보훈으로 최상의 예우 실현이라는 계획상 목적은 법상 목적과 연계 ◆ 계획 서두 계획 수립의 의미에서 ‘국가보훈의 기본이념을 구현하는 종합계획’이라고 제시함. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 계획 수립의 의미 및 그간의 추진성과, 국가보훈정책 추진방향과 비전, 국가보훈정책 추진 계획(국가유공자의 명예를 높이는 예우정책, 공정하고 합리적인 보훈보상체계, 언제 어디서나 든든한 보훈의료·복지, 나라 위한 정신을 기억하고 계승, 안보현장에서 헌신한 분들에 대한 지원) 등 총 4개 부분과 부록 3개 부분(자원배분계획, 추진과제리스트, 숫자로 보는 미래상)으로 구성

사회정책분야 중장기계획의 구성 부문에 대한 평가는 해당 계획의 주요 내용에 대해 얼마나 알기 쉽고, 개괄적으로 요약하여 제시하고 있는가를 중심으로 살펴보았다. 즉, 계획 수립의 법적 근거와 목적, 수립주체와 그 과정(경위), 주요 내용 및 계획 수립 이후의 활용계획, 효과 등에 대한 정보 제공 수준을 기준으로 평가하였다.

나. 계획 수립의 법적 근거 및 목적

수립 목적이 법적 근거를 명시하고 그 내용을 명확하게 담고 있는지를 확인한 결과, 모든 계획에서 수립의 법적 근거를 제시하고 있었다. 다만 법적 근거 제시의 구체성 정도에서 차이가 존재하였다. 수립 목적은 보통 계획 서두나 비전 및 정책과제 체계도 등에서 제시되는 경우가 많으며 전체 계획에서 수립근거가 되는 해당 법률상 목적(보통 1조에 제시됨)과 상당히 유사하거나 연계성이 높은 내용을 담고 있었다.

전체적으로 계획 수립의 법적 근거를 법 명칭과 조항까지 제시하고 관련 내용을 요약

제시하고 있었고, 수립근거를 전혀 제시하지 않은 계획은 없었다. 다만, 수립근거를 얼마나 명확하고 구체적으로 제시하고 있는가라는 측면에서 우수 사례와 미흡 사례를 제시해 보았다. 제1차 노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획처럼 수립근거 조항을 제시하고 관련 내용을 요약하고 나아가 후속적 연도별 시행계획 수립근거 조항을 제시한 경우를 첫 번째 우수 사례로 선정하였다. 또한, 제3차 중장기보육기본계획에서처럼 법 조문 전체 내용을 보여주거나 시행령까지 구체적으로 제시한 경우를 두 번째 우수 사례로 선정하였다. 한편, 국민건강보험종합계획은 근거법의 명칭까지만 제시하고 관련 조항 및 내용을 생략하여 미흡한 사례이다.

[표 4-38] 사회정책분야 중장기계획의 '법적 근거' 제시 우수 사례 VS 미흡 사례

구분	우수 사례 1																																																					
계획명	노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획(2016~2020)																																																					
사례선정 이유	추진배경 부분에 법적 근거 및 해당 조항의 주요 내용을 요약 제시	종합계획에 따른 연도별 시행계획 조항까지 제시																																																				
계획상 근거 법령 제시 부분	<p>2. 과제별 담당부서</p> <p>전략1. 지역사회 삶이 가능토록 복지서비스 지원체계 개편</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>번호</th> <th>중점과제</th> <th>번호</th> <th> 세부 추진과제(안)</th> <th>담당기관(부서)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">1-1</td> <td rowspan="3">장애인 권리보장 및 종합지원체계 구축</td> <td>1-1-1</td> <td>장애등급제 폐지 및 맞춤형 종합지원체계 구축</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-1-2</td> <td>장애인관리도움집 조성</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-1-3</td> <td>장애인정책도 개선</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">1-2</td> <td rowspan="3">일시일 및 주거지원 강화</td> <td>1-2-1</td> <td>시설 거주 장애인의 자립생활 지원 지원체계 마련</td> <td>보건복지부 (장애인복지지원과)</td> </tr> <tr> <td>1-2-2</td> <td>세로중 거주서비스 유형 개발</td> <td>보건복지부 (장애인복지지원과)</td> </tr> <tr> <td>1-2-3</td> <td>제가 장애인에 대한 주역지원 강화</td> <td>국립교통부 (주거복지기획과)</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">1-3</td> <td rowspan="4">활동지원 내실화 등 복지서비스 확대</td> <td>1-3-1</td> <td>장애인 활동지원 급여 확대 및 내실화</td> <td>보건복지부 (장애인복지지원과)</td> </tr> <tr> <td>1-3-2</td> <td>장애인중 가족지원 서비스 확대</td> <td>보건복지부 (장애인복지지원과)</td> </tr> <tr> <td>1-3-3</td> <td>장애인 보조기기 지원 확대</td> <td>보건복지부 (보통급여과)</td> </tr> <tr> <td>1-3-4</td> <td>모뎀을 활용한 장애인 통용 서비스 도입</td> <td>보건복지부 (국립교통부) (장애인복지지원과)</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">1-4</td> <td rowspan="3">재활의료 접근성 강화 및 접근성 강화</td> <td>1-4-1</td> <td>어린이 재활의료 세제 구축</td> <td>보건복지부 (장애인정책과) (모뎀급여과)</td> </tr> <tr> <td>1-4-2</td> <td>재활의료 전문기관 지원</td> <td>보건복지부 (의료기획정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-4-3</td> <td>권역재활의료 확충</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> </tbody> </table>		번호	중점과제	번호	세부 추진과제(안)	담당기관(부서)	1-1	장애인 권리보장 및 종합지원체계 구축	1-1-1	장애등급제 폐지 및 맞춤형 종합지원체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)	1-1-2	장애인관리도움집 조성	보건복지부 (장애인정책과)	1-1-3	장애인정책도 개선	보건복지부 (장애인정책과)	1-2	일시일 및 주거지원 강화	1-2-1	시설 거주 장애인의 자립생활 지원 지원체계 마련	보건복지부 (장애인복지지원과)	1-2-2	세로중 거주서비스 유형 개발	보건복지부 (장애인복지지원과)	1-2-3	제가 장애인에 대한 주역지원 강화	국립교통부 (주거복지기획과)	1-3	활동지원 내실화 등 복지서비스 확대	1-3-1	장애인 활동지원 급여 확대 및 내실화	보건복지부 (장애인복지지원과)	1-3-2	장애인중 가족지원 서비스 확대	보건복지부 (장애인복지지원과)	1-3-3	장애인 보조기기 지원 확대	보건복지부 (보통급여과)	1-3-4	모뎀을 활용한 장애인 통용 서비스 도입	보건복지부 (국립교통부) (장애인복지지원과)	1-4	재활의료 접근성 강화 및 접근성 강화	1-4-1	어린이 재활의료 세제 구축	보건복지부 (장애인정책과) (모뎀급여과)	1-4-2	재활의료 전문기관 지원	보건복지부 (의료기획정책과)	1-4-3	권역재활의료 확충	보건복지부 (장애인정책과)
	번호	중점과제	번호	세부 추진과제(안)	담당기관(부서)																																																	
	1-1	장애인 권리보장 및 종합지원체계 구축	1-1-1	장애등급제 폐지 및 맞춤형 종합지원체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)																																																	
			1-1-2	장애인관리도움집 조성	보건복지부 (장애인정책과)																																																	
			1-1-3	장애인정책도 개선	보건복지부 (장애인정책과)																																																	
	1-2	일시일 및 주거지원 강화	1-2-1	시설 거주 장애인의 자립생활 지원 지원체계 마련	보건복지부 (장애인복지지원과)																																																	
			1-2-2	세로중 거주서비스 유형 개발	보건복지부 (장애인복지지원과)																																																	
			1-2-3	제가 장애인에 대한 주역지원 강화	국립교통부 (주거복지기획과)																																																	
	1-3	활동지원 내실화 등 복지서비스 확대	1-3-1	장애인 활동지원 급여 확대 및 내실화	보건복지부 (장애인복지지원과)																																																	
			1-3-2	장애인중 가족지원 서비스 확대	보건복지부 (장애인복지지원과)																																																	
1-3-3			장애인 보조기기 지원 확대	보건복지부 (보통급여과)																																																		
1-3-4			모뎀을 활용한 장애인 통용 서비스 도입	보건복지부 (국립교통부) (장애인복지지원과)																																																		
1-4	재활의료 접근성 강화 및 접근성 강화	1-4-1	어린이 재활의료 세제 구축	보건복지부 (장애인정책과) (모뎀급여과)																																																		
		1-4-2	재활의료 전문기관 지원	보건복지부 (의료기획정책과)																																																		
		1-4-3	권역재활의료 확충	보건복지부 (장애인정책과)																																																		
<p>노숙인복지법 제8조</p> <p>제8조(시행계획의 수립·시행 등) ① 보건복지부장관 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사는 종합 계획에 따라 노숙인 등 정책에 관한 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다.</p>																																																						

[표 4-39] 사회정책분야 중장기계획의 '법적 근거' 제시 우수 사례 VS 미흡 사례[계속]

구분	우수 사례 II	미흡 사례
계획명	제3차 중장기보육기본계획	제1차 국민건강보험종합계획
사례 선정 이유	「영유아보육법」 제11조(보육계획의 수립 및 시행) 및 시행령 제19조를 포함, 수립 법적 근거를 명확하고 구체적 제시	「국민건강보험법」 제3조의2(국민건강보험종합계획의 수립 등) 근거 조항 및 내용 미제시
계획상 근거 법령 제시 부분	<p>□ 배경(수립근거)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 영유아보육법 제11조(보육계획의 수립 및 시행) - 보건복지부 장관은 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 어린이집 수급계획 등을 포함한 보육계획을 수립·시행하여야 한다. ○ 영유아보육법 시행령 제19조(5년 단위의 보육계획 수립) 	<p>1 수립 근거</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 「국민건강보험법」에 근거한 정부 법정계획 ○ 보건복지부장관이 건강보험의 건전한 운영을 위하여 5년 마다 수립하도록 국민건강보험법 개정(16.8월 시행) ○ 제3차 건강보험 중기 보장성 강화계획(14~18) 종료에 따라 범위를 제도 전반으로 확장하여 '19-23년의 5개년 계획 수립 ○ 보건복지부장관이 건강보험정책심의위원회 심의를 거쳐 수립하고, 국회(소관 상임위원회)에 보고

다. 수립주체

소관 담당부처가 다른 2개의 계획 즉, 제6차 청소년정책기본계획(수립주체: 여성가족부장관), 국가보훈발전기본계획(수립주체: 국가보훈처장관)을 제외한 나머지 8개 계획은 보건복지부장관이 수립주체이다. 사회정책분야의 특성상 다부처 간 협조가 요구되는 경우가 많으며 작성 주체가 여러 부처인 경우도 있으나, 수립주체는 근거법령상 주무부처 장관으로 명시하는 경우가 대부분이다. 그러나 계획상 수립주체가 근거법령상 수립주체와 일치하지 않거나 제시되고 있지 않은 경우도 있다. 그 유형을 나누어보면 다음과 같다.

i) 계획상 수립주체를 제시하고 근거법령상 수립주체와 일치하는 경우와 ii) 근거법령상 수립주체와 계획상 수립주체가 서로 동일하지 않아서 혼선을 주는 경우 iii) 맥락상 유추할 수는 있으나 계획상 수립주체가 불분명한 경우의 3가지 유형으로 구분될 수 있다.

첫 번째(i) 유형은 우수 사례에 해당한다고 보았으며 계획의 예로는 법적 근거와 함께 수립주체를 명확하고 구체적으로 제시한 제1차 국민건강보험종합계획, 제6차 청소년정책기본계획, 제5차 장애인정책종합계획, 제1차 노숙인등의복지 및 자립지원종합계

획, 제1차 기초생활보장 종합계획 등이 있다.

두 번째(ii) 유형은 보통 사례에 해당한다고 판단하였으며, 근거법령상 수립주체와 계획에 제시된 수립주체가 상이하게 표기되어 다소 혼선을 줄 수 있는 계획이다. 예로, 제2차 사회보장기본계획, 제3차 중장기보육기본계획, 제4차 국가보훈발전기본계획 등이 있다. 구체적으로, 제2차 사회보장기본계획은 법상 보건복지부장관(관계 중앙행정기관과 협의)이 수립주체이나 계획상으로는 관계부처 합동 수립으로 표기되어 있다. 협의를 거치되 주체는 보건복지부장관이므로 엄밀한 의미에서 작성 주체는 관계부처 합동이 될 수 있으나 수립주체는 보건복지부장관이 되는 것으로 보이며, 양자의 불일치는 혼선을 불러일으키는 부분이 있다. 제3차 중장기보육기본계획의 경우 법령상 보건복지부장관(중앙보육정책위 심의) 외 시·도지사 및 시장·군수·구청장도 공동 수립주체(지방보육정책위원회 심의)이지만, 계획상으로는 보건복지부장관(중앙보육정책위원회 심의)만 제시되어 있다. 또한, 제4차 국가보훈발전기본계획은 근거법령상 수립주체가 국가보훈처장(관계 중앙행정기관장과의 협의, 국가보훈위원회 심의)이지만, 계획상 수립주체는 중앙부처와 지방자치단체가 함께 보훈보상, 복지지원, 기념사업 등 보훈의 전 분야를 망라한 종합계획을 수립·추진하는 것으로 표기되어 있다.

세 번째(iii) 유형은 미흡한 사례로 판단하였으며, 맥락상 유추할 수 있으나 계획상 수립주체가 불분명하여 근거법령을 확인해야만 알 수 있는 경우이다. 예로는 제3차 저출산·고령사회기본계획, 제4차 편익증진국가종합5개년 계획 등이 있다. 구체적으로, 제3차 저출산·고령사회기본계획은 법상은 정부로 표기되었으나 계획상 명확한 수립주체 표기가 없다. 제4차 편익증진국가종합계획은 법령상 보건복지부장관이 수립주체이나 계획상 근거법령을 제시했음에도 불구하고 보건복지부장관이 수립주체임을 명확히 기술하지 않고 있다.

라. 연관조직

사회정책분야 계획 수립 또는 집행 과정에서 협조가 필요한 연관조직이 제시되어 있는지를 분석해보았다. 사회정책분야 계획은 다부처 간 연계되어 협조가 요구되는 경우가 대부분이고 연관조직을 명시하고 있다. 다만, 연관조직 명시에 구체성 측면에서 계획 간 차이가 발생할 수 있는데 연관조직을 명확하게 제시하고 있는지, 연관조직 간 협

력체계(거버넌스)에 관한 체계도가 존재하는지, 세부추진과제별로 연관조직이 본문 내 또는 요약표 형태로 제시되었는지 등을 중심으로 살펴보았다.

연관조직을 계획상 제대로 파악하기 어려운 계획으로 제3차 중장기보육기본계획을 미흡 사례로 볼 수 있다. 기본계획 추진과제별 소관 부처 및 실행부서가 미기재되었고, 요약표(소관 부처나 일정표 등)도 없으며 일부 과제에 한해 본문 내 부처 간 협조 필요 사항 또는 고용부 협조 식으로 기재되어 있다. 나머지 과제는 보건복지부 소관일 것으로 유추할 수 있을 뿐 실질적 소관 또는 관련 부처 파악이 어렵다.

보통 계획의 주요 중점추진과제 4~5개를 중심으로 해당 분야별 소관 부처를 제시하고 있으며, 실행부서 표기는 생략되어 있는 경우가 대부분이다. 예컨대, 제2차 사회보

[표 4-40] 사회정책분야 중장기계획의 연관조직 제시 보통 VS 우수 사례

구분	보통 사례	우수 사례																																																																																																																																																							
계획명	제1차 기초생활보장 종합계획	제5차 장애인정책종합계획																																																																																																																																																							
사례 선정 이유	<ul style="list-style-type: none"> 세부추진과제별 협조부처를 본문 명시 후 요약표를 참고형태로 제시하는 것이 가장 일반적 연관조직 제시 방법임. 	<ul style="list-style-type: none"> 세부추진과제별 담당기관 및 실행부서까지 명확히 제시함. 																																																																																																																																																							
계획상 '연관 조직' 제시 부분	<p>참고3 세부 과제별 추진 일정</p> <p>☞ 소관부처가 2개 이상인 과제는 부처 별업과제로 구분 함</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">추진과제</th> <th colspan="3">연도별 추진 일정</th> <th rowspan="2">소관 부처</th> </tr> <tr> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="5">1. 빈곤 시작지대 해소</td> </tr> <tr> <td colspan="5">1.1. 부양리무자 기준 대상자별-급여별 원복</td> </tr> <tr> <td>1-1. 부양의무자 기준 단계적 폐지</td> <td>주거급여 부양제외자 기준 폐지</td> <td>중증 장애인 호랑 가구 부양제외자 기준 폐지</td> <td></td> <td>복지부 국토부 교육부</td> </tr> <tr> <td colspan="5">1.2. 수급자 재산 기준 완화</td> </tr> <tr> <td>1-2-1. 수급자 재산 기준 완화</td> <td>연구용역(1~17) 등 부양제외자 지원</td> <td>시행</td> <td></td> <td>복지부 국토부 교육부</td> </tr> <tr> <td>1-2-2. 3급제 폐지 개선 방안 마련</td> <td>연구 용서 및 청년도</td> <td>개발사업 지원</td> <td></td> <td>복지부 국토부 교육부</td> </tr> <tr> <td colspan="5">2. 보정수준 강화</td> </tr> <tr> <td colspan="5">(1) 의료급여</td> </tr> <tr> <td colspan="5">2(1)1. 저소득층 의료보장 확대</td> </tr> <tr> <td>2(1)1-1. 자살의 재충 빈곤층 추방 예방을 위한 지원 확대</td> <td>연구용역 및 재정지원</td> <td>연구용역 및 재정지원</td> <td>시행</td> <td>복지부</td> </tr> <tr> <td colspan="5">2(1)2. 의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상</td> </tr> <tr> <td>2(1)2-1. 의료급여 본인부담 경감 및 보장성 강화</td> <td>행위 계획, 시행</td> <td>행위 계획, 시행</td> <td>시행</td> <td>복지부</td> </tr> <tr> <td>2(1)2-2. 의료 질 향상을 위한 정책 수가 현실화</td> <td>1단계 시행, 예산 반영유형 및 재정지원</td> <td>2단계 시행</td> <td>3단계 시행</td> <td>복지부</td> </tr> <tr> <td colspan="5">(2) 주거급여</td> </tr> <tr> <td colspan="5">2(2)1. 주거급여 대상자 확대</td> </tr> <tr> <td>2(2)1-1. 주거급여 대상자 확대</td> <td></td> <td></td> <td>시행</td> <td>국토부</td> </tr> </tbody> </table>	추진과제	연도별 추진 일정			소관 부처	2018	2019	2020	1. 빈곤 시작지대 해소					1.1. 부양리무자 기준 대상자별-급여별 원복					1-1. 부양의무자 기준 단계적 폐지	주거급여 부양제외자 기준 폐지	중증 장애인 호랑 가구 부양제외자 기준 폐지		복지부 국토부 교육부	1.2. 수급자 재산 기준 완화					1-2-1. 수급자 재산 기준 완화	연구용역(1~17) 등 부양제외자 지원	시행		복지부 국토부 교육부	1-2-2. 3급제 폐지 개선 방안 마련	연구 용서 및 청년도	개발사업 지원		복지부 국토부 교육부	2. 보정수준 강화					(1) 의료급여					2(1)1. 저소득층 의료보장 확대					2(1)1-1. 자살의 재충 빈곤층 추방 예방을 위한 지원 확대	연구용역 및 재정지원	연구용역 및 재정지원	시행	복지부	2(1)2. 의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상					2(1)2-1. 의료급여 본인부담 경감 및 보장성 강화	행위 계획, 시행	행위 계획, 시행	시행	복지부	2(1)2-2. 의료 질 향상을 위한 정책 수가 현실화	1단계 시행, 예산 반영유형 및 재정지원	2단계 시행	3단계 시행	복지부	(2) 주거급여					2(2)1. 주거급여 대상자 확대					2(2)1-1. 주거급여 대상자 확대			시행	국토부	<p>2. 과제별 담당부서</p> <p>전략1. 지역사회 삶이 가능토록 복지서비스 지원체계 개편</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>번호</th> <th>중요과제</th> <th>번호</th> <th>세부 추진과제(안)</th> <th>담당기관(부서)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">1-1</td> <td rowspan="3">장애인 권리보장 및 종합지원체계 구축</td> <td>1-1-1</td> <td>장애등급제 폐지 및 맞춤형 종합지원체계 구축</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-1-2</td> <td>장애인권리보장법 제정</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-1-3</td> <td>장애인정책제도 개선</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">1-2</td> <td rowspan="2">탈시설 및 주거지원 강화</td> <td>1-2-1</td> <td>시설 거주 장애인의 자립생활 지원체계 마련</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-2-2</td> <td>세로로 거주서비스 육성 지원</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">1-3</td> <td rowspan="4">활동지원 내용과 중 복지서비스 확대</td> <td>1-3-1</td> <td>장애인 활동지원 급여 확대 및 내실화</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-3-2</td> <td>장애인 고용지원 서비스 확대</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-3-3</td> <td>장애인 보조기기 지원 확대</td> <td>보건복지부 (보통급여과)</td> </tr> <tr> <td>1-3-4</td> <td>국토부 활용한 장애인 이동 서비스 도입</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">1-4</td> <td rowspan="4">생활이로 연계체계 구축 및 접근성 강화</td> <td>1-4-1</td> <td>어린이 재발견 체계 구축</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-4-2</td> <td>재활의료 전문체계 기반</td> <td>보건복지부 (보통급여과)</td> </tr> <tr> <td>1-4-3</td> <td>광역재활병원 확충</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-4-4</td> <td>국가응급사 응 대응체계를 위한 재활의료 지원 확대</td> <td>국기문헌처 (무궁화과)</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">1-5</td> <td rowspan="3">장애인 건강수준 향상을 위한 기반 마련</td> <td>1-5-1</td> <td>장애인 건강수준향상 지원 강화</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-5-2</td> <td>장애인건강진단 지원 강화</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> <tr> <td>1-5-3</td> <td>지역사회 장애인 건강관리권 지원체계 구축</td> <td>보건복지부 (장애인정책과)</td> </tr> </tbody> </table>	번호	중요과제	번호	세부 추진과제(안)	담당기관(부서)	1-1	장애인 권리보장 및 종합지원체계 구축	1-1-1	장애등급제 폐지 및 맞춤형 종합지원체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)	1-1-2	장애인권리보장법 제정	보건복지부 (장애인정책과)	1-1-3	장애인정책제도 개선	보건복지부 (장애인정책과)	1-2	탈시설 및 주거지원 강화	1-2-1	시설 거주 장애인의 자립생활 지원체계 마련	보건복지부 (장애인정책과)	1-2-2	세로로 거주서비스 육성 지원	보건복지부 (장애인정책과)	1-3	활동지원 내용과 중 복지서비스 확대	1-3-1	장애인 활동지원 급여 확대 및 내실화	보건복지부 (장애인정책과)	1-3-2	장애인 고용지원 서비스 확대	보건복지부 (장애인정책과)	1-3-3	장애인 보조기기 지원 확대	보건복지부 (보통급여과)	1-3-4	국토부 활용한 장애인 이동 서비스 도입	보건복지부 (장애인정책과)	1-4	생활이로 연계체계 구축 및 접근성 강화	1-4-1	어린이 재발견 체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)	1-4-2	재활의료 전문체계 기반	보건복지부 (보통급여과)	1-4-3	광역재활병원 확충	보건복지부 (장애인정책과)	1-4-4	국가응급사 응 대응체계를 위한 재활의료 지원 확대	국기문헌처 (무궁화과)	1-5	장애인 건강수준 향상을 위한 기반 마련	1-5-1	장애인 건강수준향상 지원 강화	보건복지부 (장애인정책과)	1-5-2	장애인건강진단 지원 강화	보건복지부 (장애인정책과)	1-5-3	지역사회 장애인 건강관리권 지원체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)
	추진과제		연도별 추진 일정				소관 부처																																																																																																																																																		
2018		2019	2020																																																																																																																																																						
1. 빈곤 시작지대 해소																																																																																																																																																									
1.1. 부양리무자 기준 대상자별-급여별 원복																																																																																																																																																									
1-1. 부양의무자 기준 단계적 폐지	주거급여 부양제외자 기준 폐지	중증 장애인 호랑 가구 부양제외자 기준 폐지		복지부 국토부 교육부																																																																																																																																																					
1.2. 수급자 재산 기준 완화																																																																																																																																																									
1-2-1. 수급자 재산 기준 완화	연구용역(1~17) 등 부양제외자 지원	시행		복지부 국토부 교육부																																																																																																																																																					
1-2-2. 3급제 폐지 개선 방안 마련	연구 용서 및 청년도	개발사업 지원		복지부 국토부 교육부																																																																																																																																																					
2. 보정수준 강화																																																																																																																																																									
(1) 의료급여																																																																																																																																																									
2(1)1. 저소득층 의료보장 확대																																																																																																																																																									
2(1)1-1. 자살의 재충 빈곤층 추방 예방을 위한 지원 확대	연구용역 및 재정지원	연구용역 및 재정지원	시행	복지부																																																																																																																																																					
2(1)2. 의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상																																																																																																																																																									
2(1)2-1. 의료급여 본인부담 경감 및 보장성 강화	행위 계획, 시행	행위 계획, 시행	시행	복지부																																																																																																																																																					
2(1)2-2. 의료 질 향상을 위한 정책 수가 현실화	1단계 시행, 예산 반영유형 및 재정지원	2단계 시행	3단계 시행	복지부																																																																																																																																																					
(2) 주거급여																																																																																																																																																									
2(2)1. 주거급여 대상자 확대																																																																																																																																																									
2(2)1-1. 주거급여 대상자 확대			시행	국토부																																																																																																																																																					
번호	중요과제	번호	세부 추진과제(안)	담당기관(부서)																																																																																																																																																					
1-1	장애인 권리보장 및 종합지원체계 구축	1-1-1	장애등급제 폐지 및 맞춤형 종합지원체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-1-2	장애인권리보장법 제정	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-1-3	장애인정책제도 개선	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
1-2	탈시설 및 주거지원 강화	1-2-1	시설 거주 장애인의 자립생활 지원체계 마련	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-2-2	세로로 거주서비스 육성 지원	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
1-3	활동지원 내용과 중 복지서비스 확대	1-3-1	장애인 활동지원 급여 확대 및 내실화	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-3-2	장애인 고용지원 서비스 확대	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-3-3	장애인 보조기기 지원 확대	보건복지부 (보통급여과)																																																																																																																																																					
		1-3-4	국토부 활용한 장애인 이동 서비스 도입	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
1-4	생활이로 연계체계 구축 및 접근성 강화	1-4-1	어린이 재발견 체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-4-2	재활의료 전문체계 기반	보건복지부 (보통급여과)																																																																																																																																																					
		1-4-3	광역재활병원 확충	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-4-4	국가응급사 응 대응체계를 위한 재활의료 지원 확대	국기문헌처 (무궁화과)																																																																																																																																																					
1-5	장애인 건강수준 향상을 위한 기반 마련	1-5-1	장애인 건강수준향상 지원 강화	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-5-2	장애인건강진단 지원 강화	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					
		1-5-3	지역사회 장애인 건강관리권 지원체계 구축	보건복지부 (장애인정책과)																																																																																																																																																					

장기본계획은 5대 분야별(고용·교육보장 분야: 교육부, 복지부, 여가부, 과기정통부, 고용부, 산자부/소득보장 분야: 복지부, 고용부, 농림부, 금융위/건강보장 분야: 복지부, 금융위, 국가보훈처, 행안부, 환경부/사회서비스보장 분야: 복지부, 여가부, 산자부, 문체부, 행안부, 국토부/추진기반 분야: 행안부, 복지부) 등으로 제시되었다.

연관조직의 거버넌스 체계를 제시한 경우는 없으며 세부추진과제별 연계 연관조직 요약표를 작성 제시하고 있으나 제6차 청소년정책기본계획의 경우는 요약표를 미제시하여 한눈에 파악하기 곤란하였다. 한편, 제5차 장애인정책종합계획의 경우 담당부처 및 실행부서까지 상세히 제시하여 우수 사례로 볼 수 있다.

마. 활용 및 기대효과

활용은 법령상 요구되는 등 계획의 활용계획이나 법령상 요구되지 않더라도 연계계획 등 활용계획이 제시되어 있는가를 살펴보았다. 또한, 기대효과는 계획의 수립 및 향후 이행에 따른 기대효과를 제시하고 있는가를 중심으로 살펴보았다.

첫째, 대부분 사회정책분야 계획에서는 향후 활용계획이 미기재(총 10개 계획 중 6개 계획 미기재)되어 있었다. 일반적으로 계획의 근거법령에서는 계획을 기반으로 소관부처의 연간 시행계획을 수립·시행할 것 등을 규정하는 경우가 대부분인데, 이러한 기본적인 사항 역시 계획에 제대로 적시되어 있지 않고 있다.

제2차 사회보장기본계획, 제1차 국민건강보험종합계획, 제4차 편이증진국가종합계획, 제1차 노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획 등 4개 계획만이 법령상 요구되는, 계획이 활용되어야 할 사항을 명시하고 있다. 예컨대, 제2차 사회보장기본계획은 향후 계획으로, ‘확정된 기본계획에 따라 연도별 시행계획 수립 및 지역사회보장계획에 반영’할 것을 기재하고 있다. 또한, 핵심과제 중심으로 연도별 중간점검, 사후평가 후 차년도 계획 반영 및 시행계획 평가 결과를 사회보장위원회에 보고하도록 계획상 제시하고 있다. 또한, 제1차 국민건강보험종합계획은 이행관리 부분에서 확정된 기본계획에 따라 연도별 시행계획 수립 및 추진실적 평가와 건강보험정책심의위원회에 추진상황 및 정책성과 등을 보고하고, 다양한 정책성과 홍보를 수행할 것 등을 제시하고 있다.

사회정책분야 활용계획 제시 우수 사례로는 제1차 노숙인 등 복지 및 자립지원 종합

계획을 들 수 있다. 구체적으로, 시행계획 수립·시행 관련 법 조항(「노숙인복지법」 제8조)을 계획상 명시함과 동시에 시행계획 수립이라는 법적 요구사항 외 성과지표 설정, 계획 목표 및 중점추진방향 공유 등을 추가로 명시하고 있다.

[표 4-41] 사회정책분야 중장기계획의 ‘활용계획’ 제시 우수 사례

계획명	제1차 노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획
사례 선정 이유	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 근거법령상 요구되는 연도별 종합계획에 따른 시행계획 수립·시행 의무 관련 법 조항, 내용을 제시 ◆ 노숙인 관리의 체계화(정책목표 및 중점추진방향 공유 등), 지자체 실정에 맞는 시행계획 수립·시행 등 법령상 요구되는 활용계획 외 추가 내용 제시
계획상 ‘활용 계획’ 제시 부분	<div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>노숙인복지법 제8조 제8조(시행계획의 수립·시행 등) ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사는 종합 계획에 따라 노숙인 등 정책에 관한 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다.</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 분절적·사후문제 해결 중심으로 이루어졌던 노숙인 관리의 체계화 <ul style="list-style-type: none"> - 노숙인 종합계획 수립을 통해 향후 5년간 노숙인정책의 목표 및 중점 추진 방향 공유 - 예산, 인력, 조직 등 소요자원의 효율적 관리를 위해 성과지표 설정 ○ 노숙인복지종합계획을 바탕으로 관계 중앙기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사는 지방자치단체의 실정을 고려 시행계획 수립·시행

둘째, 계획 수립 및 향후 이행에 따른 기대효과 역시 개략적인 수준에서라도 전혀 제시하지 않고 있는 계획이 총 10개 계획 중 5개로 절반에 달하고 있다.

기대효과는 주로 향후 미래상을 주요 전략 분야 또는 중점과제 분야별로, 성과지표를 통해 현재와 미래의 모습을 대조시키는 방향으로 제시하고 있다. 예컨대, 제2차 사회보장기본계획은 ‘5년 후 달라지는 국민생활’, 제5차 장애인정책종합계획은 ‘장애인의 오늘과 미래(5년 후 모습)’, 제1차 기초생활보장 종합계획은 참고자료에서 ‘3년 후 달라지는 모습’, 제4차 국가보훈발전기본계획은 부록으로 ‘숫자로 보는 미래상’의 명칭으로 제시하고 있다. 특히, 제1차 국민건강보험종합계획의 경우는 기대효과를 제시한 4개 계획보다 구체적으로, 지표뿐 아니라 혜택, 사례로 본 기대효과를 각기 상세히 제시하고 있는 우수 사례이다.

[표 4-42] 사회정책분야 중장기계획 '기대효과' 제시 우수 사례

계획명	제1차 국민건강보험종합계획																																																																																																																									
사례 선정 이유	성과지표별, 혜택별, 사례별 다각적인 관점에서 기대효과를 측정하고 상세히 제시																																																																																																																									
계획상 '기대효과' 제시 부분	<p>1 지표로 본 기대효과</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>현재</th> <th>2023년</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>건강수명</td> <td>73세(16)</td> <td>75세</td> </tr> <tr> <td>전체 보장률</td> <td>62.7%(17)</td> <td>70%</td> </tr> <tr> <td>의료이용</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>(1) 외래이용 횟수 증가율</td> <td>4.4%(12~16년 연평균)</td> <td>2.2%(18~23년 연평균)</td> </tr> <tr> <td>만성질환 관리 환자수</td> <td>25만명(19)</td> <td>100만명</td> </tr> <tr> <td>병문대로 이용 환자수</td> <td>-</td> <td>10만명</td> </tr> <tr> <td>(2) 입원일수 증가율</td> <td>3.0%(12~16년 연평균)</td> <td>1.5%(18~23년 연평균)</td> </tr> <tr> <td>치료계획 적용 환자수</td> <td>-</td> <td>50만명</td> </tr> <tr> <td>간호간병 이용 환자수</td> <td>75만명(17)</td> <td>250만명</td> </tr> <tr> <td>보상체계</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>평가보상 비중 (연간 급여에 대해)</td> <td>0.99%(17)</td> <td>1.2%</td> </tr> <tr> <td>신의료기 적용기관</td> <td>1.2만 병상(17)</td> <td>5만 병상(23)</td> </tr> <tr> <td>재정관리</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>총괄요 지출 관리율</td> <td>급여비의 1.0% (19)</td> <td>3.0%</td> </tr> <tr> <td>건강보험료 소득부과율</td> <td>88%(16)</td> <td>95%</td> </tr> <tr> <td>의료 질</td> <td>한국 OECD 8위</td> <td>OECD 평균까지 1/2</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">의료 서비스</td> <td>당뇨병 예방가능인원률</td> <td>281.0명 (89) 100명당</td> <td>0.4%</td> <td>210.7명</td> </tr> <tr> <td>COPD 전신 예방가능인원률</td> <td>309.0명 (93) 100명당</td> <td>-</td> <td>273명</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">환자 경험</td> <td>환상적 치유율 (유상성기도환)</td> <td>34.8% (20)</td> <td>-</td> <td>27.8%</td> </tr> <tr> <td>환상적 치유율 (유상성기도환)</td> <td>39.7%</td> <td>-</td> <td>32.7%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">환자 경험</td> <td>충만한 치료시간</td> <td>77.9% (81.3)</td> <td>-</td> <td>80.0%</td> </tr> <tr> <td>쉬운 설명 경험</td> <td>87.1% (88.9)</td> <td>-</td> <td>88.0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">환자 경험</td> <td>의료결정 환자참여</td> <td>81.6% (83.1)</td> <td>-</td> <td>82.5%</td> </tr> <tr> <td>간호·간병 제공인력수</td> <td>1.9만명(17)</td> <td>-</td> <td>7.2만명(신규 2.8만)</td> </tr> <tr> <td>야간·의료취약지역 간호인력</td> <td>350명</td> <td>-</td> <td>10만명</td> </tr> <tr> <td>응급응급 중환자 전문인력</td> <td>3백명</td> <td>-</td> <td>15백명</td> </tr> </tbody> </table>	구분	현재	2023년	건강수명	73세(16)	75세	전체 보장률	62.7%(17)	70%	의료이용			(1) 외래이용 횟수 증가율	4.4%(12~16년 연평균)	2.2%(18~23년 연평균)	만성질환 관리 환자수	25만명(19)	100만명	병문대로 이용 환자수	-	10만명	(2) 입원일수 증가율	3.0%(12~16년 연평균)	1.5%(18~23년 연평균)	치료계획 적용 환자수	-	50만명	간호간병 이용 환자수	75만명(17)	250만명	보상체계			평가보상 비중 (연간 급여에 대해)	0.99%(17)	1.2%	신의료기 적용기관	1.2만 병상(17)	5만 병상(23)	재정관리			총괄요 지출 관리율	급여비의 1.0% (19)	3.0%	건강보험료 소득부과율	88%(16)	95%	의료 질	한국 OECD 8위	OECD 평균까지 1/2	의료 서비스	당뇨병 예방가능인원률	281.0명 (89) 100명당	0.4%	210.7명	COPD 전신 예방가능인원률	309.0명 (93) 100명당	-	273명	환자 경험	환상적 치유율 (유상성기도환)	34.8% (20)	-	27.8%	환상적 치유율 (유상성기도환)	39.7%	-	32.7%	환자 경험	충만한 치료시간	77.9% (81.3)	-	80.0%	쉬운 설명 경험	87.1% (88.9)	-	88.0%	환자 경험	의료결정 환자참여	81.6% (83.1)	-	82.5%	간호·간병 제공인력수	1.9만명(17)	-	7.2만명(신규 2.8만)	야간·의료취약지역 간호인력	350명	-	10만명	응급응급 중환자 전문인력	3백명	-	15백명	<p>2 혜택으로 본 기대효과</p> <p>□ 의료비 경감</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ MRI 검사 : 1/4 수준으로 경감 <ul style="list-style-type: none"> * (내 MRI) 1회 촬영 기준 38~46만원 → 9~18만원 ○ 초음파 검사 : 1/3 수준으로 경감 <ul style="list-style-type: none"> * (간·담낭 등 상복부 초음파) 1회 촬영 기준 6~16만원 → 3~6만원 * (신장·방광 등 하복부 초음파) 1회 촬영 기준 6~16만원 → 2~5만원 ○ 중증질환 약제비 : 3/100~1/3 수준으로 경감 <ul style="list-style-type: none"> * (예:세로트렐라 치료제(6주)) 1회만 → 3천만원 (천문선암 치료제(6주)) 연 35백만원 → 1천만원 ○ 병중합병 복합제진 승인 : 1/4 수준으로 경감(100만 → 25만건) ○ 구순구개열 (구순·구개열) : 1/10~1/43 수준으로 경감 (2~3백만 → 7~11만) ○ 한방 추나 : 1/3수준으로 경감 (3~5만 → 1~2만) ○ 간호 간병 : 1/4 수준으로 경감 (일일환당 부담 90만원 → 22만원) <p>□ 서비스 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 거동불편자 연간 10만명(23), 방문의료서비스 이용 ○ 입원환자 50만명(23), 환자지원팀이 치료계획 수립, 퇴원 후 지시회 지원 연계 등 실시 ○ 입원환자 250만명(23, 누계), 간호·간병통합서비스 이용 ○ 만성질환자 100만명(23), 동네의원에서 포괄적 만성질환 관리 ○ 호스피스 이용환자 70만명(23), 연명의료 이용환자 45만명(23) ○ 적절한 진료료 위한 진료 의뢰 86만건, 환자 회송 63만건(23) 	<p>3 사례로 본 기대효과</p> <p>① 급성 중증 질환인 노인 복합사례</p> <p>▶ 응급실, 수술·치료, 중환자실, 입원실 등 의료서비스를 이용하고, 퇴원·재활·일상 복귀를 진행해야 하는 상황 <커뮤니티 케어(노인) 연계></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>영양실</th> <th>기초</th> <th>개선</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>영양실</td> <td>• 만성적인 영양 부족 • 노령, 체형 등 불안 가능</td> <td>➔ 정형 영양·장기 식이 보충 ➔ 영양관리 체계</td> </tr> <tr> <td>수술 및 중환자실</td> <td>• 수술 진행 할 우려 • 회복이 일어나 들지 못한 • 만성적인 영양 부족</td> <td>➔ 정형 영양 강화 ➔ 중환자실 전담·전담서 배치</td> </tr> <tr> <td>입원실</td> <td>• 만성적인 영양 부족 • 사력 감소 부담</td> <td>➔ 치료계획 수립 ➔ 입원실전담·약간전담인사 ➔ 간호·간병통합서비스</td> </tr> <tr> <td>퇴원 이후</td> <td>• 고단위 의료비 발생 • 퇴원 후 의료기관 방문 • 회복까지 서비스 활용 부족 • 상태 확인 위해 다시 내원</td> <td>➔ 퇴원계획 수립 ➔ 재난의료비 등 의료지원 연계 ➔ 단계별 맞춤 재활치료 ➔ 인근 의료기관 연계 및 진료정보 교류 ➔ 방문의료서비스, 지역사회 지원 연계</td> </tr> </tbody> </table> <p>② 비수술·외과질환이 있는 중증 쇼아 복합사례</p> <p>▶ 신생아 중환자실 등 정상적인 의료서비스가 불가능한 퇴원 이후 상황</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>특징</th> <th>기초</th> <th>개선</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>특징</td> <td>• 인공호흡기, 허파관 형 • 사생활 고려받지 못함</td> <td>➔ 가정에서의 돌봄을 위한 교육 제공 ➔ 재택의료팀을 통한 의료 지원</td> </tr> <tr> <td>제거시 못함 위기상황</td> <td>• 두달 정도 병원비 없이 • 입원 시 당일 간호사까지 • 개인관리자도 어떻게 해보</td> <td>➔ 재택의료팀 투입으로 돌봄 ➔ 방문의료서비스 도입 및 전화 상담</td> </tr> </tbody> </table>	영양실	기초	개선	영양실	• 만성적인 영양 부족 • 노령, 체형 등 불안 가능	➔ 정형 영양·장기 식이 보충 ➔ 영양관리 체계	수술 및 중환자실	• 수술 진행 할 우려 • 회복이 일어나 들지 못한 • 만성적인 영양 부족	➔ 정형 영양 강화 ➔ 중환자실 전담·전담서 배치	입원실	• 만성적인 영양 부족 • 사력 감소 부담	➔ 치료계획 수립 ➔ 입원실전담·약간전담인사 ➔ 간호·간병통합서비스	퇴원 이후	• 고단위 의료비 발생 • 퇴원 후 의료기관 방문 • 회복까지 서비스 활용 부족 • 상태 확인 위해 다시 내원	➔ 퇴원계획 수립 ➔ 재난의료비 등 의료지원 연계 ➔ 단계별 맞춤 재활치료 ➔ 인근 의료기관 연계 및 진료정보 교류 ➔ 방문의료서비스, 지역사회 지원 연계	특징	기초	개선	특징	• 인공호흡기, 허파관 형 • 사생활 고려받지 못함	➔ 가정에서의 돌봄을 위한 교육 제공 ➔ 재택의료팀을 통한 의료 지원	제거시 못함 위기상황	• 두달 정도 병원비 없이 • 입원 시 당일 간호사까지 • 개인관리자도 어떻게 해보	➔ 재택의료팀 투입으로 돌봄 ➔ 방문의료서비스 도입 및 전화 상담
	구분	현재	2023년																																																																																																																							
	건강수명	73세(16)	75세																																																																																																																							
전체 보장률	62.7%(17)	70%																																																																																																																								
의료이용																																																																																																																										
(1) 외래이용 횟수 증가율	4.4%(12~16년 연평균)	2.2%(18~23년 연평균)																																																																																																																								
만성질환 관리 환자수	25만명(19)	100만명																																																																																																																								
병문대로 이용 환자수	-	10만명																																																																																																																								
(2) 입원일수 증가율	3.0%(12~16년 연평균)	1.5%(18~23년 연평균)																																																																																																																								
치료계획 적용 환자수	-	50만명																																																																																																																								
간호간병 이용 환자수	75만명(17)	250만명																																																																																																																								
보상체계																																																																																																																										
평가보상 비중 (연간 급여에 대해)	0.99%(17)	1.2%																																																																																																																								
신의료기 적용기관	1.2만 병상(17)	5만 병상(23)																																																																																																																								
재정관리																																																																																																																										
총괄요 지출 관리율	급여비의 1.0% (19)	3.0%																																																																																																																								
건강보험료 소득부과율	88%(16)	95%																																																																																																																								
의료 질	한국 OECD 8위	OECD 평균까지 1/2																																																																																																																								
의료 서비스	당뇨병 예방가능인원률	281.0명 (89) 100명당	0.4%	210.7명																																																																																																																						
	COPD 전신 예방가능인원률	309.0명 (93) 100명당	-	273명																																																																																																																						
환자 경험	환상적 치유율 (유상성기도환)	34.8% (20)	-	27.8%																																																																																																																						
	환상적 치유율 (유상성기도환)	39.7%	-	32.7%																																																																																																																						
환자 경험	충만한 치료시간	77.9% (81.3)	-	80.0%																																																																																																																						
	쉬운 설명 경험	87.1% (88.9)	-	88.0%																																																																																																																						
환자 경험	의료결정 환자참여	81.6% (83.1)	-	82.5%																																																																																																																						
	간호·간병 제공인력수	1.9만명(17)	-	7.2만명(신규 2.8만)																																																																																																																						
야간·의료취약지역 간호인력	350명	-	10만명																																																																																																																							
응급응급 중환자 전문인력	3백명	-	15백명																																																																																																																							
영양실	기초	개선																																																																																																																								
영양실	• 만성적인 영양 부족 • 노령, 체형 등 불안 가능	➔ 정형 영양·장기 식이 보충 ➔ 영양관리 체계																																																																																																																								
수술 및 중환자실	• 수술 진행 할 우려 • 회복이 일어나 들지 못한 • 만성적인 영양 부족	➔ 정형 영양 강화 ➔ 중환자실 전담·전담서 배치																																																																																																																								
입원실	• 만성적인 영양 부족 • 사력 감소 부담	➔ 치료계획 수립 ➔ 입원실전담·약간전담인사 ➔ 간호·간병통합서비스																																																																																																																								
퇴원 이후	• 고단위 의료비 발생 • 퇴원 후 의료기관 방문 • 회복까지 서비스 활용 부족 • 상태 확인 위해 다시 내원	➔ 퇴원계획 수립 ➔ 재난의료비 등 의료지원 연계 ➔ 단계별 맞춤 재활치료 ➔ 인근 의료기관 연계 및 진료정보 교류 ➔ 방문의료서비스, 지역사회 지원 연계																																																																																																																								
특징	기초	개선																																																																																																																								
특징	• 인공호흡기, 허파관 형 • 사생활 고려받지 못함	➔ 가정에서의 돌봄을 위한 교육 제공 ➔ 재택의료팀을 통한 의료 지원																																																																																																																								
제거시 못함 위기상황	• 두달 정도 병원비 없이 • 입원 시 당일 간호사까지 • 개인관리자도 어떻게 해보	➔ 재택의료팀 투입으로 돌봄 ➔ 방문의료서비스 도입 및 전화 상담																																																																																																																								

바. 소결

사회정책분야의 중장기계획 10개에 대해 계획 수립의 법적 근거 및 목적, 수립주체, 연관조직, 계획의 활용 및 기대효과 등에 대해서 분석해보았다. 이하 분석 결과를 요약하면서 계획의 개선필요성을 언급하면 다음과 같다.

첫째, 계획 수립의 법적 근거를 법 명칭과 조항까지 제시하고 관련 내용을 요약제시하고 있었고 수립근거를 전혀 제시하지 않은 계획은 없었다. 다만 수립근거 조항과 내용을 명확하고 구체적으로 제시하고 있는 계획(우수 사례: 제1차 노숙인 등 복지 및 자립지원

종합계획, 제3차 중장기보육기본계획)은 많지 않았는데 계획상 수립의 법적 근거와 내용을 명확히 계획 서두에 제시함으로써 계획의 공신력을 높이고 이해를 도울 필요가 있다.

둘째, 사회정책분야 분석대상 10개의 계획은 다부처 간 협조가 요구되는 경우가 많으며 작성 주체가 여러 부처인 경우도 있으나 수립주체는 법상 주무부처 장관으로 명시하는 경우가 대부분이다. 그러나 계획상 수립주체가 근거법령상 수립주체와 일치하지 않거나 제시되지 않은 경우도 전체 분석대상 계획의 절반에 해당되어 혼란을 줄 수 있다.

셋째, 연관조직은 계획에서 가급적 거버넌스 체제도를 통해 수직적, 수평적 관계를 그림이나 요약표 등으로 제시하여 한눈에 이해하기 쉽도록 할 필요가 있다. 본문에서뿐 아니라 계획 후반부 참고 또는 부록에 요약표 형태로 중점분야 세부추진과제별로 담당부처를 보여주는 형태가 바람직하다고 판단된다. 특히, 제5차 장애인정책종합계획의 경우처럼 담당부처 및 실행부서까지 상세히 제시된다면 책임소재도 명확하고 계획 수립 및 집행 과정에서 유기적 협조체계 구축이 절실히 필요한 사회정책분야에 큰 도움이 될 수 있다.

넷째, 활용 및 기대효과 관련하여 대부분은 계획의 활용계획을 미기재(총 10개 계획 중 6개 계획 미기재)하였다. 그러나 계획의 근거법령에서 규정한 소관 부처가 연간 시행계획을 수립·시행 시, 계획을 어떻게 활용할지와 같은 기본적인 사항은 계획에 제대로 적시되어야 한다. 나아가 단순히 계획 수립에 그치지 않고 동 계획을 좀 더 적극적으로 어떻게 잘 활용할 것인지에 대한 고민이 계획에 담겨야 한다. 예컨대, 연관계획 수립 시 성과지표 설정에 대한 합의, 계획 목표 및 추진방향 공유 방식 등 적극적이고 구체적으로 계획의 활용계획이 제시될 필요가 있다.

다섯째, 계획 수립 및 향후 이행에 따른 기대효과 역시 절반에 해당하는 계획에서 전혀 제시되지 않고 있으나, 성과지표별, 혜택, 사례별로 계획의 제공자 입장에서뿐 아니라 계획적용 대상자 또는 정책 대상자 입장에서도 동 계획으로 인한 미래 삶의 변화 등 기대효과를 쉽게 감지하고 그려볼 수 있는 내용들이 담길 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 정책여건에 대한 분석과 미래예측뿐 아니라 계획의 파급효과에 대한 다양한 분석들이 시도되어야 할 것이다.

[표 4-43] 사회정책분야 중장기계획 구성 부문 평가 종합

	우수	보통	미흡	비고
법적 근거 및 목적	2	8	-	계획 수립 목적상 법적 근거 명시 여부 및 구체성(법 조항, 내용 등) 등을 종합하여 판단
수립주체	5	3	2	계획상 수립주체 제시 여부 및 근거법령상 수립주체와 일치 여부 등에 따라 이하 3가지 유형으로 구분 <ul style="list-style-type: none"> • [우수] 계획상 수립주체를 제시하고 근거법령상 수립주체와 일치하는 경우 • [보통] 근거법령상 수립주체와 계획상 수립주체가 서로 동일하지 않아서 혼선을 주는 경우 • [미흡] 맥락상 유추할 수는 있으나 계획상 수립주체가 불분명한 경우
연관조직	1	8	1	연관조직 간 협력체계(거버넌스) 추진도 명시 여부(명시계획 없음) 추진 과제별 소관 부처, 실행부서 기재 여부 및 요약표(소관 부처나 일정표 등) 제시 여부 등을 종합하여 판단
활용계획	1	3	6	법령상 요구되는 등 계획의 활용계획을 제시하고 있는가, 나아가 법령상 요구되지 않은 연관계획 등 활용계획을 추가로 제시하고 있는가를 중심으로 판단
기대효과	1	4	5	계획의 수립 및 향후 이행에 따른 기대효과 제시 여부 및 구체성 등을 종합하여 판단

주: 분석대상 10개 계획 중 우수, 보통, 미흡하다고 판단한 계획의 수 및 판단근거(비고) 기재

2 중장기계획의 수립절차

가. 기획 및 작성

1) 작성 주체

분석대상 중장기계획의 작성 주체가 명확하게 제시되어 있는지, 정부 내 자체수립인지 부처 산하 연구기관이나 이해관계자들과 사전용역이나 세미나 등을 통한 공동수립인지 등이 분명하게 표기되어 있는지, 공동수립이라고 한다면 참여한 기관(업체)의 유형이 제시되어 있는지(예: 산하연구기관, 민간기술업체 등) 등을 중심으로 살펴보았다.

분석 결과 대부분의 중장기계획(전체 10개 계획 중 6개 계획)은 작성 주체에 대해서

계획서상 명시하지 않아 계획의 근거법령을 찾아보아야 작성 주체를 확인할 수 있었다. 계획의 수립주체나 수립을 담당하는 주관부서에 대해서는 계획서 표지나 개요 등에 명시하고 있으나 자료수집, 분석, 비전체계의 도출 등 계획 수립 전반을 담당하고 직접 작성한 주체에 대해서는 명확히 제시하지 않은 것이다.

계획상 작성 주체를 명시한 경우라도 법령상 작성 주체와 정확히 맞지 않거나, 계획서 표지에 기술된 바와 본문 내 제시된 근거법령상 작성 주체가 일관되지 않아서 도리어 혼선을 주는 경우도 있다.

이와 관련한 사례로 제2차 사회보장기본계획의 경우 법령상 작성 주체는 보건복지부장관(「사회보장기본법」 제16조 및 동법 시행령 제3조제2항)이나, 계획서 표지에는 보건복지부로 기재되어 있고 계획서 본문 수립배경 부분에서는 관계부처 합동으로 수립 의무화라고 제시하고 있는 등 작성 주체가 계획서에서 분명하게 명시되어 있지 않아 혼란을 준다.

[표 4-44] 사회보장기본계획 작성 주체의 법적 근거

<p>「사회보장기본법」</p> <p>제16조(사회보장기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장증진을 위하여 사회보장에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.</p> <p>「사회보장기본법」 시행령</p> <p>제3조(사회보장기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 법 제16조제1항에 따른 사회보장에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)의 효율적 수립을 위하여 기본계획 작성지침을 작성하여 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 통보받은 기본계획 작성지침에 따라 소관별 기본계획안을 작성하여 보건복지부장관에게 제출하여야 하고, 보건복지부장관은 이를 종합한 기본계획안을 작성하여 법 제16조제3항에 따른 절차에 따라 기본계획을 확정하여야 한다.</p>

또한, 관련 유사사례로 제4차 편이증진국가종합5개년 계획 역시 계획서 겉표지에는 관계부처 합동으로 제시하고 있는 반면 본문 계획 서두에 제시한 법적 근거 「장애인·노인·임산부 등의 편이증진 보장에 관한 법률」(이하 「장애인등편의법」 제12조)에 의거 법령상 수립주체를 확인하면 보건복지부장관(계획서 본문에는 미기재)으로 되어 있어서 혼란을 주고 있다. 단, 계획서 표지에서 관계부처 합동이라는 통상적 기술 외 부가적으

로 해당 부처를 괄호 안에 상세히 명시(교육부·행정자치부·문화체육관광부·산업통상자원부·보건복지부·고용노동부·국토교통부)한 점은 바람직하다고 판단된다.

한편, 이하 2개 계획처럼 작성 주체를 명확하게 제시한 경우는 우수 사례로 볼 수 있다. 우선, 제5차 장애인정책종합계획은 계획서 겉표지 및 본문 서두에서 법적 근거와 함께 작성 주체가 관계부처 합동임을 명확히 제시하고 있다. 나아가, 12개 참여부처 간 합동으로 계획을 수립하는 것임을 명확히 기술하고 있다.

[표 4-45] 사회정책분야 중장기계획의 '작성 주체' 우수 사례 1

계획명		제5차 장애인정책종합계획																										
사례선정 이유	겉표지 및 본문 서두에 법적 근거 및 범정부 차원의(참여부처: 12개) 계획 작성 명시																											
계획상 '작성 주체' 제시 부분	<p>「장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회」를 위한 제5차 장애인정책종합계획(안) [2018~2022]</p>																											
	<p>□ 장애인정책종합계획의 법적 근거</p> <p>○ 장애인복지법 제10조의2(장애인정책종합계획)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>제10조의2(장애인정책종합계획) ① 보건복지부장관은 장애인의 권익과 복지증진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 장애인정책종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다</p> </div> <p>□ 범정부 차원의 장애인정책종합계획 수립 지속 추진</p> <p>○ '96년 국무총리를 위원장으로 하는 '장애인복지대책위원회'에서 장애인정책종합계획 수립·추진 결정 ('96.12)</p> <p>○ '98년부터 5년마다 장애인 및 고용 관련 단체, 학계 등의 의견을 수렴하여 정부 각 부처가 협력하여 장애인정책종합계획 수립</p>																											
관계부처 합동		<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>1차 ('98~'03)</th> <th>2차 ('03~'07)</th> <th>3차 ('08~'12)</th> <th>4차 ('13~'17)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>목표</td> <td>'장애인의 완전한 사회참여와 평등보장'</td> <td>'장애인이 대등한 시민으로 통합적 사회실현'</td> <td>'장애인의 권리에 기반한 참여확대와 통합사회 실현'</td> <td>'장애인과 비장애인이 더불어 행복한 사회 실현'</td> </tr> <tr> <td>세부과제</td> <td>3대분야 71개 세부과제</td> <td>7대분야 103개 세부과제</td> <td>4대분야 58개 세부과제</td> <td>4대분야 71개 세부과제</td> </tr> <tr> <td>주요정책</td> <td>장애범주 확대, 장애인 고용지원</td> <td>장애수당 확대, 장애아 무상보육, 문화바우처 도입</td> <td>장애인연금 도입, 장애인 활동지원 서비스 도입</td> <td>장애등급제 개편 및 맞춤형서비스 지원 체계 시범사업</td> </tr> <tr> <td>참여부처</td> <td>3개 부처</td> <td>5개 부처</td> <td>12개 부처</td> <td>12개 부처</td> </tr> </tbody> </table>		구분	1차 ('98~'03)	2차 ('03~'07)	3차 ('08~'12)	4차 ('13~'17)	목표	'장애인의 완전한 사회참여와 평등보장'	'장애인이 대등한 시민으로 통합적 사회실현'	'장애인의 권리에 기반한 참여확대와 통합사회 실현'	'장애인과 비장애인이 더불어 행복한 사회 실현'	세부과제	3대분야 71개 세부과제	7대분야 103개 세부과제	4대분야 58개 세부과제	4대분야 71개 세부과제	주요정책	장애범주 확대, 장애인 고용지원	장애수당 확대, 장애아 무상보육, 문화바우처 도입	장애인연금 도입, 장애인 활동지원 서비스 도입	장애등급제 개편 및 맞춤형서비스 지원 체계 시범사업	참여부처	3개 부처	5개 부처	12개 부처	12개 부처
구분	1차 ('98~'03)	2차 ('03~'07)	3차 ('08~'12)	4차 ('13~'17)																								
목표	'장애인의 완전한 사회참여와 평등보장'	'장애인이 대등한 시민으로 통합적 사회실현'	'장애인의 권리에 기반한 참여확대와 통합사회 실현'	'장애인과 비장애인이 더불어 행복한 사회 실현'																								
세부과제	3대분야 71개 세부과제	7대분야 103개 세부과제	4대분야 58개 세부과제	4대분야 71개 세부과제																								
주요정책	장애범주 확대, 장애인 고용지원	장애수당 확대, 장애아 무상보육, 문화바우처 도입	장애인연금 도입, 장애인 활동지원 서비스 도입	장애등급제 개편 및 맞춤형서비스 지원 체계 시범사업																								
참여부처	3개 부처	5개 부처	12개 부처	12개 부처																								

다음으로 제1차 기초생활보장 종합계획은 근거법령상(「국민기초생활보장법」 제20조의2) 작성 주체가 관계부처 합동(보건복지부장관 및 소관 중앙행정기관의 장)이고 계획상 겹표지에 관계부처 합동(보건복지부, 국토교통부, 고용노동부)임을 명시하고, 계획서 본문 내 법적 근거 및 법령상 작성 주체에 관련 내용을 상세히 제시해주고 있어 우수 사례로 선정하였다.

[표 4-46] 사회정책분야 중장기계획의 '작성 주체' 우수 사례 II

계획명	제1차 기초생활보장 종합계획	
사례선정 이유	계획서 표지 '관계부처 합동' 외 해당 부처명 구체적 기재	계획서 본문 내 법적 근거 및 법령상 작성 주체 내용 상세히 기재
계획상 '작성 주체' 제시 부분	<div style="text-align: center;"> <p>제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020) [안]</p> <p>2017. 8. 10.</p> <p>관 계 부 처 합 동 (보건복지부, 국토교통부, 교육부)</p> </div>	<div style="background-color: #ffffcc; padding: 5px;"> <p>□ 법적 근거 : 국민기초생활보장법 제20조의 2, 부칙 제7조</p> <p>○ 개정 「국민기초생활보장법」에 부칙에 따라 개정법 시행 2년 이내(17.6.30.까지) 수급자 실태조사 및 급여적정성 평가 실시</p> <p>- (실태조사) 수급(권)자 및 차상위계층 등의 규모·생활실태 파악, 최저생계비 계층 등을 위해 조사 실시(복지부), 심의·의결(중성보), 공포</p> <p>- (평가) 실태조사 결과를 고려하여 급여기준의 적정성 등에 대한 평가(복지부, 국토부, 교육부), 심의·의결(중성보)</p> <p>- (종합계획) 평가결과 및 급여별 기본계획¹을 바탕으로 종합계획(복지부)을 수립하고, 심의·의결(중성보)</p> <p>· 소관 중앙행정기관의 장은 소관별 기본계획을 수립하여 보건복지부장관에게 제출(복지부, 국토부, 교육부)</p> </div>

2) 계획 수립과정(추진경위)

계획의 수립과정(추진경위)이 제시되어 있는지, 수립의 전 과정이 제시되었는지, 얼마나 구체적으로 제시되었는지 등을 확인해 보았다. 10개 대상 계획에 대한 분석 결과 제4차 국가보훈발전기본계획은 정책방향 변화만 제시하고 있을 뿐 동 계획의 추진경위를 기술하지 않고 있다. 이를 제외한 나머지 계획은 대부분 추진경위를 기술하고 있었고, 사회정책분야 특성상 관계부처 협의나 정책이해관계자(시민단체 포함)와의 협의과정이나 의견 수렴 절차가 중요시되는 만큼 관련 내용이 추진경위에 개략적이거나 기재되어 있다.

다만, 노숙인 전문가 자문회의(5회) 외 중앙행정기관 등과의 협의를 포함하는 이해관계자 참여나 협의활동이 제시되지 않았다. 제4차 편이증진국가종합계획의 경우는 추진경위를 제시하고 있으나, 실질적 5차 계획경과가 아닌 기존 계획 수립 및 시행 일정만 제시하고 있으며 본 계획의 수립과정으로는 장애인단체 등 관계회의 정도만 제시되어 구체성이 떨어지므로 추진경위 측면에서는 미흡한 사례이다.

제2차 사회보장기본계획 등 사회정책분야 중장기계획 대부분은 수립경과나 추진경위 등의 부분에서 계획 수립과정을 제시하고 있었으며 연구 및 조사 수행, 간담회, 분야별 전문가 참여 회의, 포럼, 관계부처 협의, 위원회나 기획단 구성운영 등의 계획 수립 이전의 일련의 과정을 일자나 기간, 참여대상자, 회의나 공청회 등의 개최횟수를 포함하여 제시하고 있다. 다만, 연구용역의 경우 연구기관 명칭이나 주요 내용 등을 구체적으로 제시한 경우가 거의 없고 참여대상자를 구체적으로 밝힌 경우는 제6차 청소년정책기본계획 외에 찾기 어려웠다. 추진경과에서 중요하다고 생각되는 협의내용, 간담회 및 공청회 개최 역시 개최 사실과 일정만 제시할 뿐 주요 결과 등은 거의 기술하고 있지 않았다.

반면, 제6차 청소년정책기본계획의 경우는 추진경과 부분에 연구, 참여대상 기관 명칭을 제시하고 일시 등 개요를 명시(연구용역, 전문가 T/F, 학계·현장·청소년 의견 수렴 등)하고 세부 일정별로 간담회, 토론회 등 주요 회의 결과, 참여대상 등을 구체적으로 제시했다는 측면에서 우수 사례로 볼 수 있다. 또한, 제5차 장애인정책종합계획은 추진경과 부분에 연구, 참여대상자, 일시 등을 명시(연구용역, 실무추진단 구성 운영, 관계부처 의견 수렴, 토론회 개최, 장애인정책조정실무위원회 및 장애인정책조정위원회 심의 등)하고, “의견 수렴 - 분석 및 연구 - 작성 - 심의 - 확정 발표” 등 주요 단계별로 내용을 일정(수행기간 등)과 병기하여 구체적으로 내용을 제시한 측면에서 우수 사례로 볼 수 있다.

[표 4-47] 사회정책분야 중장기계획 '추진경위' 우수 VS 미흡 사례

구분	우수 사례	미흡 사례
계획명	제5차 장애인정책종합계획	제4차 편의증진국가종합계획
사례선정 이유	'의견 수렴-분석 및 연구-작성-심의-확정 발표 등' 주요 계획 수립 단계별 경과 내용 일정과 함께 구체적으로 제시	동 4차 계획 추진경위가 아닌 기존(제1-3차) 수립 및 시행일정을 제시하고 동 4차 계획 추진경위는 장애인 단체 등 관계기관 회의 외 구체적 내용 기술 생략됨.
계획상 '작성 주체' 제시 부분	<p>2 추진 경과</p> <p><input type="checkbox"/> 장애인 당사자 참여보장을 위해 장애계 주도의 연구용역 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 장애인단체가 중심이 되어 문헌조사, 현장 실무자 의견수렴 등을 거쳐 제5차 종합계획 과제안' 도출 및 제안(17.1-5월) · 장애등록체계 개선, 의사소통 지원, 탈시설 지원 등 70여개 세부과제 제안 <p><input type="checkbox"/> 장애인정책종합계획 수립을 위한 연구용역 및 실무추진단 구성 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 제5차 장애인정책종합계획 수립을 위한 연구용역 실시(17.2-) ○ 장애인 관련 전문가 장애인단체 실무자 등으로 6개 분야 구성 제1차 계획 평가, 5차 계획의 정책방향 및 분야별 추진과제 등 논의(17.5-11월) · 분야 : ① 복지서비스, ② 건강·체육, ③ 보육·교육, ④ 사회참여, ⑤ 경제활동, ⑥ 권익증진의 6개 분야위원회로 구성 ○ 5차 계획 연구안에 대한 관계 부처 의견 수렴 - 관계 부처 회의를 통한 의견 수렴 및 협조 요청(17.9월) - 분야별 과제안에 대한 부처 의견 조희 및 자문회의 실시(17.10-11월) ○ 제5차 계획 비전, 목표, 방향, 분야별 추진과제안 등 도출 - '장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회'를 비전으로 6대 분야 27개 중점과제 제안 <p><input type="checkbox"/> 제5차 장애인정책종합계획안에 대한 관계부처 의견 수렴(17.12-18.1월)</p> <p><input type="checkbox"/> 제5차 장애인정책종합계획 수립을 위한 정책토론회 개최(18.2월 예정)</p> <p><input type="checkbox"/> 장애인정책조정실추진위원회 및 장애인정책조정위원회의 심의를 거쳐 확정 발표(18.3월초 예정)</p>	<p><input type="checkbox"/> 주요 추진 경위 및 계획</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (2000-2004) 제1차 편의시설 국가종합 5개년 계획 수립 및 시행 ○ (2005-2009) 제2차 편의증진 국가종합 5개년 계획 수립 및 시행 ○ (2010-2014) 제3차 편의증진 국가종합 5개년 계획 수립 및 시행 ○ ('15.8) 제4차 편의증진 국가종합 5개년 기초계획(안) 수립 ○ ('15.8-10) 장애인 단체 등 관계기관 회의(5회) - 한국장애인개발원, 한국지체장애인협회, 한국척수장애인협회, 한국시각장애인연합회 등

3) 연관계획

연관계획 고려 여부는 법적 규정 또는 보장영역 및 수혜대상 중첩 등으로 인해 연관성이 높은 계획을 명시하고 있는가, 연관계획과의 수평적, 수직적 관계 등을 고려하여 제시하고 있는가 등을 중심으로 살펴보았다.

대부분의 계획(전체 10개 계획 중 6개 계획)은 연관계획에 대해 언급하지 않고 있다.

이 외 연관계획을 기재한 여타의 계획들도 계획 간 관계도나 연관계획의 소관 부처 등을 명확하게 제시하지 않았으며, 내용을 지나치게 개략적으로 제시하거나 본문 내 1~2개 정도 일부 과제에 한해서 관련 연관계획 명칭을 언급하는 수준이다. 예컨대, 제1차 국민건강보험종합계획의 경우는 ‘다른 분야 정책과의 정합성 확보’라는 추상적 수준에서 연관계획 고려의 당위성만을 제시하고 있다. 제1차 기초생활보장 종합계획 역시 본문 내 일부 과제(V. 주요추진과제- “2. 보장수준: 국민 최저선 보장” 부분 내 ‘[2]의 료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상’ 관련)에 대해 “건강보험 보장성 강화 계획과 연계하여 추진”이라고 한 줄 정도 언급하였다.

제6차 청소년정책기본계획(2018~2022)의 경우는 그나마 조금 더 구체적이다. 부처명(식품의약품안전처)을 제시하면서 정책과제 중 일부에 대해 연관계획에서 동 계획 내용을 포함할 것을 요구하는 의미로 계획에 내용을 담았다(예: 먹거리 안전 국가책임제 실시 및 범정부 기본계획 수립 시 청소년 먹거리 안전 확보 방안 포함 - 식품의약품안전처). 단, 계획 간 수직적, 수평적 관계는 알 수 없다.

제2차 사회보장기본계획은 동 기본계획과 연관계획 간 관계도(수평적, 수직적 관계 포함)를 계획 서두에 제시하고 있다. 사회보장 기본계획은, 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 되는 계획(「사회보장기본법」 제17조)인 만큼 동 계획 자체가 당연히 포함해야 할 사항이기도 하다. 이처럼 5개 분야 총 23개 계획의 수직적, 수평적 관계를 고려하여 그림으로 요약하여 제시한 부분은 계획에 대한 이해도를 높이므로 바람직하다고 본다.

[표 4-48] 사회정책분야 중장기계획 '연관계획' 우수 VS 미흡 사례

구분	우수 사례	미흡 사례
계획명	제2차 사회보장기본계획	제1차 국민건강보험종합계획
사례 선정 이유	사회보장기본계획과 연관계획(5개 분야 총 23개 계획)간 수직적, 수평적 관계도를 제시하여 일목요연하게 보여줌.	연관계획 명칭, 관련 부처 등이 명확히 제시되지 않고 추상적, 당위적 수준에서 연관계획 간 정합성 확보 필요성만 언급
계획상 '연관 조직' 제시 부분	<p>< 사회보장 기본계획과 타 계획간 관계도 ></p> <p>제2차 사회보장기본계획(19~23)</p> <p>고용교육 소득 건강 서비스</p> <p>제1차 평생교육진흥 기본계획(19~22) 제2차 직업능력개발 기본계획(19~22) 제3차 특수교육 발전 5개년 계획(19~22) 유아교육 정상화 및 공평성 강화 방안(19) 다문화 교육, 교육소외계층 지원사업 계획(19)</p> <p>제1차 국민연금 중장기연계(19~23) 제1차 기초생활보장 중장기계획(19~20) 자립급여 기본계획(19~20) 고령장려금 개편방안(19) 5차연금 안정화(미집행-승용인) 연계(20)인부(연계)대안(20)</p> <p>지역사회 통합 돌봄 기본계획(19~22) 공공보건으로 발전 중장기계획(19) 제2차 심뇌혈관질환관리 중장기계획(19~22) 제2차 감염병 예방 및 관리 기본계획(19~22) 중증희생 진료 대책(19) 건강보험 중장기계획(연계)</p> <p>지역사회 통합 돌봄 기본계획(19~22) 발달장애인 생애주기별 중장기계획(19) 제2차 장기요양 기본계획(19~22) 지역 국가책임제 추진계획(19) 사회서비스 일자리 창출 계획(19) 제2차 중장기요양 기본계획(19~22)</p> <p>제5차 장애인장학 종합계획(19~22) 제1차 저출산고령사회 기본계획(06~20)·재구조화 발표(19)</p>	<p>□ 다른 분야 정책과의 정합성 확보</p> <p>○ 보건의료 등 건강보험과 연계된 다른 분야 정책 또는 정책 추진 과정에서 수립되는 각종 계획 및 대책 등에 반영된 사항은</p> <p>- 과제 내용에 따라 단력적으로 종합계획 변경, 시행계획 수립, 추진실적 평가 등을 통해 반영 검토 추진</p>

4) 유관조직 및 정책이해관계자 등에 대한 고려

분석대상 계획에서 관련 조직이나 정책이해관계자(시민단체, 정부조직 외 기관 등)들과의 관계가 고려되고 구체적으로 명시되고 있는지, 계획 수립의 투명성, 민주성을 높이고 향후 계획 추진 시 순응과 협조를 확보하기 위한 이들과의 상호협이나 협력 활동 등이 제시되고 있는지 등을 중심으로 분석해보았다.

사회정책분야 분석대상 10개의 중장기계획들은 고려대상자의 범위와 활동 등 기술의 구체성 정도에서 차이가 있을지라도 추진경과 부분에서 관계부처 및 소관부서, 연구수행 외부전문기관(예: 보건사회연구원, 서울대산학협력단 등), 관련 부처, 위원회, 학계, 전문가 T/F, 시민사회단체, 정책수혜당사자(예: 청소년, 장애인단체), 언론 등과의 협력 내용을 제시하고 있다. 다만 연구기관 명칭이나 연구 내용 등이 명확히 제시되지 않은

경우도 있으며, 위원이나 참여대상자 명단은 대부분 공개되지 않았다. 예컨대, 제5차 장애인정책종합계획은 연구용역 수행기관이나 장애인단체의 구체적 명칭이나 장애인관련 전문가 소속기관 등에 대한 구체적 내용을 제시하지 않았다.

또한, 대부분의 계획은 본문 내 추진과제별 이행일정을 제시함과 동시에 소관 부처를 요약표 등으로 도식화하여 명시하고 있으나 정부부처를 포함하는 유관조직이나 정책이해관계자들 간 관계도나 거버넌스 체계를 보여주고 있는 우수 사례는 분석대상 계획 중에서는 발견할 수 없었다.

분석대상 계획 중에는 계획 특성을 감안해 볼 때 정책이해관계자 범위를 협소하게 한정하였거나 중앙정부부처로 한정하여 외부 이해관계자들의 참여가 배제된 것처럼 보이는 경우가 있었으며, 이는 이해관계자들 간 협의과정이 증시되는 사회정책분야 중장기 계획에서는 지양해야 하는 미흡 사례이다. 이해를 돕기 위해 구체적으로 관련된 세 가지 사례를 제시하면 다음과 같다.

우선 제4차 편의증진국가종합계획의 경우 이해관계자 고려 범위를 장애인으로 협소하게 한정하고 있어서 노인, 임산부 등 정책의 직접적 이해당사자는 물론 학계, 시민, 공공기관 등 다양한 정책이해관계자 등과의 협의과정이 드러나지 않는 문제가 있다. 다음으로, 제1차 노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획의 경우 계획서 본문(III. 노숙인복지정책의 여건 및 원칙 -2. 노숙인복지정책 원칙 부분)에서 국토부, 고용부 등의 유관부처 협력이 필요함을 총괄적으로 명시하고 있음에도 불구하고 계획 서두 추진경위 부분 등에 제시된 내용을 보면 전문가 자문회의 외 이해관계자인(노숙인), 정부부처(중앙행정기관, 지자체)들 간 협의과정 등이 전혀 드러나지 않고 있다. 마지막으로 제1차 기초생활보장 종합계획의 경우 소관 부처 간 협의활동과 보건복지부 중앙생활보장위원회 등이 구체적으로 제시된 편이나, 기타 이해관계자(「국민기초생활보장법」 제20조 근거 시·군·구별 생활보장위원회, 시민단체, 국민 등) 참여는 없었는지 모호하고 중요한 기초자치단체 의견 수렴이나 협의과정 등이 제시되지 않았다는 문제를 지낸다.

나. 기존 계획의 성과평가 및 피드백

기존 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는지, 평가주체(자체 VS 외부 전문기관 활용 여부 등)는 누구이며, 성과평가는 객관적이고 타당하게 이루어졌는지, 성과평가에서 도

출된 한계점에 대한 개선사항이 현재 계획에 반영되는, 소위 피드백(feedback) 과정이 이루어졌는지 등을 계획상 파악하기 쉽도록 제시되어 있는지 등을 중심으로 분석하였다.

분석 결과, 제3차 중장기보육기본계획을 제외하고 나머지 9개의 계획은 기존 계획의 주요 이행실적에 대한 정책 성과평가를 시도하고 관련 내용을 기술하고 있었다. 다만, 1차 수립계획에 해당하는 경우에는 건강보험 보장성 강화대책(2017~2022)의 이행실적, 노숙인정책 현황분석, 맞춤형 기초생활보장제도 평가 및 세부추진과제 관련 현황분석 등 현존 정책이행실적이나 현황분석 등을 중심으로 분석이 이루어졌고 관련하여 한계 및 개선사항 등이 도출되었다.

평가주체는 대부분의 계획에서 자체평가인지 외부 전문가 평가인지 명확히 제시하지 않고 있다. 그러나 이하 3개의 계획의 경우 평가주체가 비교적 명확하게 제시되고 있다. 우선, 제3차 저출산·고령사회기본계획은 관계부처 합동 및 외부 전문가 활용 평가(보건사회연구원 연구진 및 전문가 논의 결과, 담당부처 및 위원회 내부 과제 검토, 위원회 위원 의견 수렴, 예산 당국의 견해 등을 고루 반영) 실시를 계획상 명확하게 제시하고 있다. 다음으로 제5차 장애인정책종합계획의 경우 장애인정책조정위원회를 통한 매년 이행점검, 중간평가(16)의 주체로 한국장애인개발원을 평가주체로 명시하였다. 마지막으로 제1차 기초생활보장 종합계획은 1차 계획으로 기존 계획은 없으나 계획 서두에 법적 근거(제20조의2(기초생활보장 계획의 수립 및 평가))를 제시하면서 복지부, 국토부, 교육부의 장이 평가주체가 됨을 명시하였다.

대부분의 계획에서 수행한 기존 계획의 성과평가 방식은 소관 부처 내부 통계, 언론 기사 등을 활용한 현존 성과 나열, 한계 및 문제점 도출 근거 미흡, 향후 과제 선정 근거 미비 등의 문제를 가지고 있어 엄밀한 의미의 성과분석이라고 보기는 어렵다. 기존 계획의 성과평가를 통해 도출된 개선사항도 추상적이고 포괄적인 경우가 많다.

성과평가에서 도출된 한계점에 대한 개선사항이 현재 계획에 반영되는 소위 피드백(feedback) 과정이 이루어졌는지, 계획상 기존 계획과 현존 계획 간 차이와 개선점을 한눈에 보기 쉽게 비교하여 요약제시하고 있는지 등을 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다.

대부분의 계획(전체 10개 계획 중 6개 계획)은 기존 정책평가(1차 계획의 경우 현황평가) 후 한계점, 당면과제, 정책환경 등 분석에도 불구하고 본 계획과의 연계성, 반영 여부 등에 대한 기술, 비교표나 도식화 등을 통해 명확히 제시하지 않아 파악이 어려운

경우에 해당한다.

한편, 제6차 청소년정책기본계획의 경우처럼 기존 계획의 한계 및 개선방안을 제시하고 현 계획과 비교하여 한눈에 개선 모습을 볼 수 있으나, '추가 강화'라고만 제시되어 연계 수정 반영사항이 모호한 경우도 있다.

반면, 비교적 우수한 사례로 제2차 사회보장기본계획, 제3차 저출산·고령사회기본계획, 제4차 국가보훈발전기본계획 등을 들 수 있으며, 기존 계획의 성과분석 내용 및 계획 간 비교 요약표를 통해 1차 성과평가 반영사항을 제시하고 실제 개선 반영 및 보완사항을 구체적으로 본문 내에 명시하고 있다. 5개 분야별(총괄, 고용·교육, 소득보장, 건강보장, 사회서비스 등) 비교를 통해 중장기목표 설정, 정책지표(4대 정책영역별 성과목표 제시), 과제 수 조정 등을 반영하였음을 명시하고 있다.

[표 4-49] 사회정책분야 중장기계획의 기존 계획 '성과분석' 및 '피드백' 명시 우수 사례 1

계획명	제2차 사회보장기본계획																																																																																																		
사례선정 이유	성과분석 결과 및 기존 계획과 현재 계획 간 비교표(변화사항 밑줄 표시) 등을 통한 피드백 사항 쉽게 볼 수 있도록 명시																																																																																																		
계획상 '연관 조직' 제시 부분	<p align="center">< 제1차 사회보장기본계획('14~'18) 성과분석 ></p> <p>○ 제1차 사회보장기본계획 중간점검 및 목표달성도 분석</p> <p>○ 추진경과</p> <ul style="list-style-type: none"> 관계부처 합동으로 공공부조, 사회보장 및 문화·관광 등 온 사회보장 영역에 맞춤형 고용·복지를 핵심가치로 기본계획 수립('14.8) <p>○ 성과분석 결과</p> <ul style="list-style-type: none"> 기본계획 상에서 제시된 목표 중 다수 미달성 새우사업이 200여개도 백화점식으로 나열되어 정책목표와 과제 성격이 일치하지 않는 경우 등도 발생 일부 목표는 투입 지표 위주로 설정되어 국민 삶의 질과 직접 연관되지 못함 보육도 지원, 행복주택 공급 등 투입지표의 개선은 뚜렷한 반면, 청년실업률, 평생학습참여율 등 결과지표는 목표치 미달 <p>○ 개선방안</p> <p>⇒ 정책목표 달성을 위한 핵심과제 중심으로 기본계획을 수립하고 이에 대한 정책의 성과 및 효과성을 평가하는 사회보장 제도평가 강화</p> <p align="center">< 제1차 계획 지표 달성수준 분석('18년 말 기준) ></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>지표명</th> <th>총계</th> <th>'14년</th> <th>목표 ('18년)</th> <th>현황</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">총괄</td> <td>국민사회복지지수 (OECD 대비)</td> <td>OECD('18년)</td> <td>9.6%</td> <td>12%</td> <td>11.1%('18년, 원형)</td> </tr> <tr> <td>삶의 질 향상률</td> <td>한국표준생활수준 ('12년)</td> <td>35.6%</td> <td>40%</td> <td>35.8%('17년)</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">고용·교육</td> <td>보육료 지원대상</td> <td>복지부('12년)</td> <td>628만명</td> <td>300만명</td> <td>140만명('17년)</td> </tr> <tr> <td>육아유치자 수</td> <td>교육부('13년)</td> <td>7만명</td> <td>10만명</td> <td>9.9만명('18년)</td> </tr> <tr> <td>고용률(15~64세)</td> <td>통계청('13년)</td> <td>64.4%</td> <td>70%</td> <td>66.6%('18년)</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">소득보장</td> <td>청년실업률</td> <td>통계청('13.5월)</td> <td>7.4%</td> <td>6%</td> <td>9.5%('18년)</td> </tr> <tr> <td>65세 이상 빈곤율 (세민가정소득)</td> <td>통계청('13년)</td> <td>48.1%</td> <td>40%</td> <td>46.7%('18년)</td> </tr> <tr> <td>국민연금 지급률</td> <td>복지부('12년)</td> <td>28.2%</td> <td>33%</td> <td>41.6%('18년)</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">건강보장</td> <td>저소득층 저출생률</td> <td>복지부('12년)</td> <td>28%</td> <td>40%</td> <td>34.4%('17년)</td> </tr> <tr> <td>국민연금 지급률</td> <td>OECD('11년)</td> <td>35.2%</td> <td>33%</td> <td>36.8%('15년)</td> </tr> <tr> <td>건강수명</td> <td>WHO('11년)</td> <td>71세</td> <td>75세</td> <td>73.2세('15년)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">사회서비스</td> <td>참기요양서비스 수혜률</td> <td>복지부('10년)</td> <td>5.8%</td> <td>7%</td> <td>7.4%('15년)</td> </tr> <tr> <td>행복주택 공급</td> <td>국토부('13년)</td> <td>0.06만개</td> <td>14만개</td> <td>15.6만개 공급('18년)</td> </tr> </tbody> </table>	구분	지표명	총계	'14년	목표 ('18년)	현황	총괄	국민사회복지지수 (OECD 대비)	OECD('18년)	9.6%	12%	11.1%('18년, 원형)	삶의 질 향상률	한국표준생활수준 ('12년)	35.6%	40%	35.8%('17년)	고용·교육	보육료 지원대상	복지부('12년)	628만명	300만명	140만명('17년)	육아유치자 수	교육부('13년)	7만명	10만명	9.9만명('18년)	고용률(15~64세)	통계청('13년)	64.4%	70%	66.6%('18년)	소득보장	청년실업률	통계청('13.5월)	7.4%	6%	9.5%('18년)	65세 이상 빈곤율 (세민가정소득)	통계청('13년)	48.1%	40%	46.7%('18년)	국민연금 지급률	복지부('12년)	28.2%	33%	41.6%('18년)	건강보장	저소득층 저출생률	복지부('12년)	28%	40%	34.4%('17년)	국민연금 지급률	OECD('11년)	35.2%	33%	36.8%('15년)	건강수명	WHO('11년)	71세	75세	73.2세('15년)	사회서비스	참기요양서비스 수혜률	복지부('10년)	5.8%	7%	7.4%('15년)	행복주택 공급	국토부('13년)	0.06만개	14만개	15.6만개 공급('18년)	<p align="center">< 제1차 기본계획과 제2차 기본계획 간 비교 ></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>제1차 기본계획('14~'18)</th> <th>제2차 기본계획('19~'23)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>비전</td> <td>더 나은 내일 국민 모두가 행복한 사회</td> <td>국민 모두가 함께 잘사는 포용사회</td> </tr> <tr> <td>추진전략 및 전략</td> <td></td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ① 포용적 사회보장체계 구축 * 사회적 안전망 및 보편적 서비스 확대 ② 지역사회 중심 통합적 서비스 이용체계 구축 * 지역총괄서비스 체계 구축 및 읍면동계 육성 ③ 사회보장 제도 간 연계조정 강화 * 시간간 연계 조정을 위한 정책조정 기비انس 강화 ④ 포용과 혁신의 상호보완체계 구축 </td> </tr> <tr> <td>중장기 목표</td> <td></td> <td>국민 삶의 질 향상 OECD 20%↑ → 20%↑</td> </tr> <tr> <td>정책 지표</td> <td></td> <td> <ul style="list-style-type: none"> * 4대 정책영역별 성과 목표 제시 (고용·교육: 20%↑, 사회서비스: 4%↑, 소득·건강: 20%↑, 건강·복지: 20%↑) * 분야별 5년 후 달라는 국민생활 제시 </td> </tr> <tr> <td>과제수</td> <td>약 200여개 과제</td> <td>90개 핵심과제</td> </tr> <tr> <td>실행력 강화 방안</td> <td>연차별 시행계획 수립 및 평가</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> * 연차별 시행계획 수립 및 점검 * 4대 정책영역 제도평가 실시 * 기본계획 보완·환류(2~3년 주기) </td> </tr> </tbody> </table>	구분	제1차 기본계획('14~'18)	제2차 기본계획('19~'23)	비전	더 나은 내일 국민 모두가 행복한 사회	국민 모두가 함께 잘사는 포용사회	추진전략 및 전략		<ul style="list-style-type: none"> ① 포용적 사회보장체계 구축 * 사회적 안전망 및 보편적 서비스 확대 ② 지역사회 중심 통합적 서비스 이용체계 구축 * 지역총괄서비스 체계 구축 및 읍면동계 육성 ③ 사회보장 제도 간 연계조정 강화 * 시간간 연계 조정을 위한 정책조정 기비انس 강화 ④ 포용과 혁신의 상호보완체계 구축 	중장기 목표		국민 삶의 질 향상 OECD 20%↑ → 20%↑	정책 지표		<ul style="list-style-type: none"> * 4대 정책영역별 성과 목표 제시 (고용·교육: 20%↑, 사회서비스: 4%↑, 소득·건강: 20%↑, 건강·복지: 20%↑) * 분야별 5년 후 달라는 국민생활 제시 	과제수	약 200여개 과제	90개 핵심과제	실행력 강화 방안	연차별 시행계획 수립 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> * 연차별 시행계획 수립 및 점검 * 4대 정책영역 제도평가 실시 * 기본계획 보완·환류(2~3년 주기)
	구분	지표명	총계	'14년	목표 ('18년)	현황																																																																																													
총괄	국민사회복지지수 (OECD 대비)	OECD('18년)	9.6%	12%	11.1%('18년, 원형)																																																																																														
	삶의 질 향상률	한국표준생활수준 ('12년)	35.6%	40%	35.8%('17년)																																																																																														
고용·교육	보육료 지원대상	복지부('12년)	628만명	300만명	140만명('17년)																																																																																														
	육아유치자 수	교육부('13년)	7만명	10만명	9.9만명('18년)																																																																																														
	고용률(15~64세)	통계청('13년)	64.4%	70%	66.6%('18년)																																																																																														
소득보장	청년실업률	통계청('13.5월)	7.4%	6%	9.5%('18년)																																																																																														
	65세 이상 빈곤율 (세민가정소득)	통계청('13년)	48.1%	40%	46.7%('18년)																																																																																														
	국민연금 지급률	복지부('12년)	28.2%	33%	41.6%('18년)																																																																																														
건강보장	저소득층 저출생률	복지부('12년)	28%	40%	34.4%('17년)																																																																																														
	국민연금 지급률	OECD('11년)	35.2%	33%	36.8%('15년)																																																																																														
	건강수명	WHO('11년)	71세	75세	73.2세('15년)																																																																																														
사회서비스	참기요양서비스 수혜률	복지부('10년)	5.8%	7%	7.4%('15년)																																																																																														
	행복주택 공급	국토부('13년)	0.06만개	14만개	15.6만개 공급('18년)																																																																																														
구분	제1차 기본계획('14~'18)	제2차 기본계획('19~'23)																																																																																																	
비전	더 나은 내일 국민 모두가 행복한 사회	국민 모두가 함께 잘사는 포용사회																																																																																																	
추진전략 및 전략		<ul style="list-style-type: none"> ① 포용적 사회보장체계 구축 * 사회적 안전망 및 보편적 서비스 확대 ② 지역사회 중심 통합적 서비스 이용체계 구축 * 지역총괄서비스 체계 구축 및 읍면동계 육성 ③ 사회보장 제도 간 연계조정 강화 * 시간간 연계 조정을 위한 정책조정 기비انس 강화 ④ 포용과 혁신의 상호보완체계 구축 																																																																																																	
중장기 목표		국민 삶의 질 향상 OECD 20%↑ → 20%↑																																																																																																	
정책 지표		<ul style="list-style-type: none"> * 4대 정책영역별 성과 목표 제시 (고용·교육: 20%↑, 사회서비스: 4%↑, 소득·건강: 20%↑, 건강·복지: 20%↑) * 분야별 5년 후 달라는 국민생활 제시 																																																																																																	
과제수	약 200여개 과제	90개 핵심과제																																																																																																	
실행력 강화 방안	연차별 시행계획 수립 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> * 연차별 시행계획 수립 및 점검 * 4대 정책영역 제도평가 실시 * 기본계획 보완·환류(2~3년 주기) 																																																																																																	

[표 4-50] 사회정책분야 중장기계획의 기존 계획 '성과분석' 및 '피드백' 명시 우수 사례 II

제4차 국가보훈발전기본계획																						
1-3차 계획 요약(예시: 3차 계획)	4차 계획 제시																					
<p>■ 제3차 국가보훈발전 기본계획(2014-2018) * 2014년 1월 수립</p> <p>• 국정과제로 채택된 '명예로운 보훈'의 이행을 위한 계획 마련</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>대분류</th> <th>중분류</th> <th>세부과제</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">보훈문화</td> <td>국가유공자 보상 및 예우 강화</td> <td> ① 국가유공자의 인성적 생활 보장 - 희생과 공헌에 합당한 보상금 지급, 보훈확대 요구 계층에 대한 대책 마련, 부장수급 방지 노력 ② 국가유공자 발굴, 등재에 대한 국가책임 강화 - 정부 주도 유공자 발굴, 보훈심사제도 및 상이등급 판정제도 개선 ③ 국가유공자 생활안정 기반 확충 - 취업지원 및 교육지원 개선, 인성적 추가활용 조성 ④ 공훈 추새 전달 - 현충시설 보존·관리 강화, 국립 독립운동사료 수집 노력, 나라사랑교육 프로그램 ⑤ 보훈기념행사 가평 - 행사 국민참여 제고, 보훈문화 확산방안 마련 </td> </tr> <tr> <td>국가유공자 예우·요양 등 복지 확대</td> <td> ① 유공자 특성에 맞는 보훈의료 체계 구축 - 고령 국가유공자 맞춤형 의료체계, 자립보훈병원 특성화, 취약계층 적정진료 관리 ② 맞춤형 보훈복지서비스 강화 - 요양시설 내실화, 맞춤형 재가복지서비스, 의무지원 연계, 보훈기금 지원 강화 ③ 국립묘지 인성능력 확충 - 인성능력 확충, 인성지원 강화, 인성제도 개선 </td> </tr> <tr> <td rowspan="3">보훈복지</td> <td>세대교린 사회배우 지원</td> <td> ① 세대교린 일자리 확보 - 일자리 5만개, 부처 협업 강화, 세대교린 주간 ② 세대교린 교육 등 지원 강화 - 교육훈련 내실화, 지원조직 확대, 의무복무자 보상 확대 </td> </tr> <tr> <td>UN상징권과외 보훈외교 강화</td> <td> ① 참전국가 참전용사에 대한 감사 ② 참전국가 지속적 교류 실시 - 네트워크 구축, 참전국 및 후손 지원 </td> </tr> <tr> <td>경찰·소방 공무원에 대한 예우 및 지원 강화</td> <td> ① 보훈인프라를 활용한 의료 지원 ② 경찰·소방공무원에 대한 추모 및 기념사업 지원 ③ 경찰·소방공무원 예우 강화 방안 </td> </tr> </tbody> </table>	대분류	중분류	세부과제	보훈문화	국가유공자 보상 및 예우 강화	① 국가유공자의 인성적 생활 보장 - 희생과 공헌에 합당한 보상금 지급, 보훈확대 요구 계층에 대한 대책 마련, 부장수급 방지 노력 ② 국가유공자 발굴, 등재에 대한 국가책임 강화 - 정부 주도 유공자 발굴, 보훈심사제도 및 상이등급 판정제도 개선 ③ 국가유공자 생활안정 기반 확충 - 취업지원 및 교육지원 개선, 인성적 추가활용 조성 ④ 공훈 추새 전달 - 현충시설 보존·관리 강화, 국립 독립운동사료 수집 노력, 나라사랑교육 프로그램 ⑤ 보훈기념행사 가평 - 행사 국민참여 제고, 보훈문화 확산방안 마련	국가유공자 예우·요양 등 복지 확대	① 유공자 특성에 맞는 보훈의료 체계 구축 - 고령 국가유공자 맞춤형 의료체계, 자립보훈병원 특성화, 취약계층 적정진료 관리 ② 맞춤형 보훈복지서비스 강화 - 요양시설 내실화, 맞춤형 재가복지서비스, 의무지원 연계, 보훈기금 지원 강화 ③ 국립묘지 인성능력 확충 - 인성능력 확충, 인성지원 강화, 인성제도 개선	보훈복지	세대교린 사회배우 지원	① 세대교린 일자리 확보 - 일자리 5만개, 부처 협업 강화, 세대교린 주간 ② 세대교린 교육 등 지원 강화 - 교육훈련 내실화, 지원조직 확대, 의무복무자 보상 확대	UN상징권과외 보훈외교 강화	① 참전국가 참전용사에 대한 감사 ② 참전국가 지속적 교류 실시 - 네트워크 구축, 참전국 및 후손 지원	경찰·소방 공무원에 대한 예우 및 지원 강화	① 보훈인프라를 활용한 의료 지원 ② 경찰·소방공무원에 대한 추모 및 기념사업 지원 ③ 경찰·소방공무원 예우 강화 방안	<p>목표 "보훈가족 중심의 따뜻한 보훈으로 최상의 예우 실현"</p> <p>추진과제</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가유공자의 명예를 높이는 예우정책 <ul style="list-style-type: none"> 독립유공자 발굴·예우지원 강화 미흡한 국가청년유공자 발굴 4·19혁명 참가자 추가 포상 국가유공자 예우 시책 확대 국가유공자 사망 시 예우 강화 국립묘지, 선제묘소의 체계적 관리 공정하고 합리적인 보훈보상체계 <ul style="list-style-type: none"> 희생과 공헌에 합당한 보훈보상 보훈가족의 생활안정과 자립지원 강화 국가유공자 등 특제도의 합리적 개선 경찰·소방공무원에 대한 지원 강화 연세 어디서나 든든한 보훈의료·복지 <ul style="list-style-type: none"> 의료시설 확충 및 서비스 지원 확대 국가유공자 맞춤형 재활 확대 장기요양 보훈복지 서비스 강화 보훈요양서비스 지원 확대 나라 위한 정신을 기려주고 계승 <ul style="list-style-type: none"> 선언의 제행으로 '독립·충국·민주' 보훈정신 함양 현충시설 관리 및 활용화 보훈의 의미를 잊지 않고 기억하는 기념행사 추진 10주기 기념사업을 병행한 행사로 가평 남북교류협력 사업 추진 안보현장에서 헌신한 분들에게 대한 지원 <ul style="list-style-type: none"> 중·장기복무 세대교린 사회배우 지원 외무복무 세대교린 지원 강화 UN상징권과외의 국외를 협력사업 확대 보훈단체 수직사업 투영성 제고 보훈단체의 선양·사회공헌활동 강화 						
대분류	중분류	세부과제																				
보훈문화	국가유공자 보상 및 예우 강화	① 국가유공자의 인성적 생활 보장 - 희생과 공헌에 합당한 보상금 지급, 보훈확대 요구 계층에 대한 대책 마련, 부장수급 방지 노력 ② 국가유공자 발굴, 등재에 대한 국가책임 강화 - 정부 주도 유공자 발굴, 보훈심사제도 및 상이등급 판정제도 개선 ③ 국가유공자 생활안정 기반 확충 - 취업지원 및 교육지원 개선, 인성적 추가활용 조성 ④ 공훈 추새 전달 - 현충시설 보존·관리 강화, 국립 독립운동사료 수집 노력, 나라사랑교육 프로그램 ⑤ 보훈기념행사 가평 - 행사 국민참여 제고, 보훈문화 확산방안 마련																				
	국가유공자 예우·요양 등 복지 확대	① 유공자 특성에 맞는 보훈의료 체계 구축 - 고령 국가유공자 맞춤형 의료체계, 자립보훈병원 특성화, 취약계층 적정진료 관리 ② 맞춤형 보훈복지서비스 강화 - 요양시설 내실화, 맞춤형 재가복지서비스, 의무지원 연계, 보훈기금 지원 강화 ③ 국립묘지 인성능력 확충 - 인성능력 확충, 인성지원 강화, 인성제도 개선																				
보훈복지	세대교린 사회배우 지원	① 세대교린 일자리 확보 - 일자리 5만개, 부처 협업 강화, 세대교린 주간 ② 세대교린 교육 등 지원 강화 - 교육훈련 내실화, 지원조직 확대, 의무복무자 보상 확대																				
	UN상징권과외 보훈외교 강화	① 참전국가 참전용사에 대한 감사 ② 참전국가 지속적 교류 실시 - 네트워크 구축, 참전국 및 후손 지원																				
	경찰·소방 공무원에 대한 예우 및 지원 강화	① 보훈인프라를 활용한 의료 지원 ② 경찰·소방공무원에 대한 추모 및 기념사업 지원 ③ 경찰·소방공무원 예우 강화 방안																				
<p>기존 계획 대비 개선사항 도식화</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>2014-2018</th> <th>2018-2022</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>보훈예우</td> <td>*선양장벽의 허위개념으로서 추상적·선언적 개념에 불과</td> <td>*국가유공자 명예를 높이는 예우정책 강화</td> </tr> <tr> <td>보상정책</td> <td>*대상별 특성을 고려하지 보다는 일률적 관점에서 접근 *2012년 이후 보훈대상 확대 요구 대응에 미흡</td> <td>*소외된 분야에 대한 국가적 책임 강화 *보훈정책 간 통합성, 연속성 유익에 대한 지원 *보훈정책 진척요구 계층에 대한 검토</td> </tr> <tr> <td>보훈복지</td> <td>*양적 확대 중심으로 접근 *국가유공자의 사회배우 지원 노력 부족</td> <td>*한정 중심, 질적 측면에서 접근 1) 찾아가는 복지서비스 확대 2) 복지 사각지대 해소 노력 *합당한 사회배우 지원을 위한 지원서비스 강화</td> </tr> <tr> <td>보훈선양</td> <td>*국가 주도의 주입식·강박적 애국심 함양 교육에 치중 *보훈의 영역 중 '충국'에 치중 *남북관계 개선 노력 미흡</td> <td>*국민 참여·체감 중심으로 전환 *독립·충국·민주가 함께하는 보훈정신 확산 *독립을 매개로 한 남북 협력사업 추진</td> </tr> <tr> <td>세대교린</td> <td>*중·장기복무 세대교린 중 다수인 3~40대 보훈 중심의 정책 *UN참전용사 본인, 민간단체 중심의 협력사업 추진</td> <td>*여성, 의병·유족·고졸 등 취약 취약계층 지원 강화 *UN참전용사 후손, 참전국 정부 등 협력 대상 확대</td> </tr> <tr> <td>보훈단체</td> <td>*보훈단체 개선 관리계획 미수립</td> <td>*국민들로부터 신뢰하는 보훈단체 확산방안 마련</td> </tr> </tbody> </table>	구분	2014-2018	2018-2022	보훈예우	*선양장벽의 허위개념으로서 추상적·선언적 개념에 불과	*국가유공자 명예를 높이는 예우정책 강화	보상정책	*대상별 특성을 고려하지 보다는 일률적 관점에서 접근 *2012년 이후 보훈대상 확대 요구 대응에 미흡	*소외된 분야에 대한 국가적 책임 강화 *보훈정책 간 통합성, 연속성 유익에 대한 지원 *보훈정책 진척요구 계층에 대한 검토	보훈복지	*양적 확대 중심으로 접근 *국가유공자의 사회배우 지원 노력 부족	*한정 중심, 질적 측면에서 접근 1) 찾아가는 복지서비스 확대 2) 복지 사각지대 해소 노력 *합당한 사회배우 지원을 위한 지원서비스 강화	보훈선양	*국가 주도의 주입식·강박적 애국심 함양 교육에 치중 *보훈의 영역 중 '충국'에 치중 *남북관계 개선 노력 미흡	*국민 참여·체감 중심으로 전환 *독립·충국·민주가 함께하는 보훈정신 확산 *독립을 매개로 한 남북 협력사업 추진	세대교린	*중·장기복무 세대교린 중 다수인 3~40대 보훈 중심의 정책 *UN참전용사 본인, 민간단체 중심의 협력사업 추진	*여성, 의병·유족·고졸 등 취약 취약계층 지원 강화 *UN참전용사 후손, 참전국 정부 등 협력 대상 확대	보훈단체	*보훈단체 개선 관리계획 미수립	*국민들로부터 신뢰하는 보훈단체 확산방안 마련	<p>세부추진과제별 주요 개선내용 기술</p> <p>나. 추진과제</p> <ol style="list-style-type: none"> 독립유공자 발굴·포상 확대 추진 <ul style="list-style-type: none"> 포상의 핵심 입증자료인 재판 및 수형기록 분석·발굴 <ul style="list-style-type: none"> *3·1운동 직후 정부 조서(C328), 독립유공자 후손 소장 사료 수집·분석 등 병행 전문가로 구성된 민간 합동위원회 구성(2018.5월), 민간 전문역량 활용 <ul style="list-style-type: none"> *독립운동 사료조사기관 전문가 등이 참여, 독립유공자 발굴·수입 실시 조명받지 못한 학생·여성·의병 독립운동가 발굴 강화 <ul style="list-style-type: none"> -광주학생독립운동, 6·10만세운동 등 학생독립운동 참여자 발굴 -무명의 의병 순국자 및 참여자 대대적 조사·발굴 -독립운동에 참여한 여성 단체·인물에 대한 재검토 독립유공자 포상기준을 보다 합리적으로 개선 <ul style="list-style-type: none"> -2018년 광복절 기 국립유공자 공적심사부터 적용 추진 <p>주요 개선내용</p> <ol style="list-style-type: none"> (최저기준) 수형·유족의 포상기준 개선 <ul style="list-style-type: none"> *현행 : 수형(국고 3개월 이상 또는 독립운동활동 6개월 이상) *개선 : 평안민(독립운동 세력 확산 시 최소 수형)과 기존 현행 (여 성) 정형상 독립활동 참여사실 확인 시 사후 추진 <ul style="list-style-type: none"> *현행 : 장의 시대 특성상 여성에 대한 자료 미비로 발굴·포상 미흡 *개선 : 일기, 회고록, 수기 포 제하여 등 육 간담회로 적극 활용
구분	2014-2018	2018-2022																				
보훈예우	*선양장벽의 허위개념으로서 추상적·선언적 개념에 불과	*국가유공자 명예를 높이는 예우정책 강화																				
보상정책	*대상별 특성을 고려하지 보다는 일률적 관점에서 접근 *2012년 이후 보훈대상 확대 요구 대응에 미흡	*소외된 분야에 대한 국가적 책임 강화 *보훈정책 간 통합성, 연속성 유익에 대한 지원 *보훈정책 진척요구 계층에 대한 검토																				
보훈복지	*양적 확대 중심으로 접근 *국가유공자의 사회배우 지원 노력 부족	*한정 중심, 질적 측면에서 접근 1) 찾아가는 복지서비스 확대 2) 복지 사각지대 해소 노력 *합당한 사회배우 지원을 위한 지원서비스 강화																				
보훈선양	*국가 주도의 주입식·강박적 애국심 함양 교육에 치중 *보훈의 영역 중 '충국'에 치중 *남북관계 개선 노력 미흡	*국민 참여·체감 중심으로 전환 *독립·충국·민주가 함께하는 보훈정신 확산 *독립을 매개로 한 남북 협력사업 추진																				
세대교린	*중·장기복무 세대교린 중 다수인 3~40대 보훈 중심의 정책 *UN참전용사 본인, 민간단체 중심의 협력사업 추진	*여성, 의병·유족·고졸 등 취약 취약계층 지원 강화 *UN참전용사 후손, 참전국 정부 등 협력 대상 확대																				
보훈단체	*보훈단체 개선 관리계획 미수립	*국민들로부터 신뢰하는 보훈단체 확산방안 마련																				

다. 소결

사회정책분야 중장기계획의 수립절차 부문에 대한 평가는 계획 수립 전 과정에서 절차적 민주주의가 형식적, 실질적 측면에서 확보되어 있는가를 중심으로 이루어졌다. 작성 주체, 계획 수립과정(추진경위), 연관계획, 유관조직 및 정책이해관계자 등에 대한 고려, 기존 계획의 성과평과 및 환류 등에 관한 내용을 포함하여 분석하였다. 계획에 대한 명확한 작성 주체의 명시로 책임성을 제고하고 유관조직이나 연관계획 등을 고려하여 유기적 협조체계와 대응성을 제고하고 있는가, 계획 수립과정에서 다양한 이해관계자들에 대한 고려와 참여를 통해 민주성, 투명성을 확보하고 있는가, 현 계획은 기존 계획이나 현황에 대한 엄밀한 분석을 통해 도출된 한계점의 개선사항을 반영하여 합리성을 확보하고 있는가 등 중요한 행정가치들을 계획 수립과정에서 놓치지 않고 있는지를 중심으로 살펴보았다. 전체적으로 작성 주체나 추진경위 제시 등 절차적 민주주의 형식성을 어느 정도 확보한 계획은 절반 수준(4~5개)에 해당하며, 실질적으로 이해관계자에 대한 고려와 구체적 상호협력 과정 여부 등을 제시하거나 기존 계획에 대한 엄밀한 성과평가를 시도하는 등 절차 측면에서 우수하다고 평가할 만한 계획 사례를 찾기는 어려웠다.

[표 4-51] 사회정책분야 중장기계획 수립절차 부문 평가 종합

	우수	보통	미흡	비고
작성 주체	2	2	6	계획상 작성 주체를 명시하였는지 여부, 계획서 겉표지 및 본문 내 법적 근거와 함께 작성 주체를 명확하고 일관되게 제시하고 있는지 여부 등을 종합하여 판단
추진경위	3	6	1	계획 수립 전 과정(추진경위)의 제시 여부 및 추진경위의 구체적 기술(일정, 참여대상자, 방법, 내용 등) 정도 등을 종합하여 판단
연관계획	1	3	6	법적 규정 또는 보장영역 및 수혜대상의 중첩 등으로 인해 연관성이 높은 계획을 명시하고 있는가, 연관계획과의 수평적, 수직적 관계 등을 고려하여 제시하고 있는가 등을 종합하여 판단
유관조직 및 이해관계자	-	7	3	유관조직이나 정책이해관계자(시민단체, 정부조직 외 기관 등)들과의 관계가 고려되고 있는지 여부, 대상자 범위 및 상호협력 내용 등이 구체적으로 기술되어 있는지 여부 등을 종합하여 판단
기존 계획 성과평과	-	9	1	기존 계획에 대한 성과평가 여부, 평가주체(자체 VS 외부 전문기관 활용 여부 등)의 명시 여부, 성과평가 방식이 객관적이고 타당하게 이루어졌는지 여부 등을 종합하여 판단

	우수	보통	미흡	비고
피드백	3	1	6	성과평가에서 도출된 한계점에 대한 개선사항이 현재 계획에 반영되는 소위 피드백(feedback) 과정이 이루어졌는지, 계획상 기존 계획과 현존 계획 간 차이와 연계성, 개선사항 등을 명확하게 제시하고 있는지 등을 종합하여 판단

주: 분석대상 10개 계획 중 우수, 보통, 미흡하다고 판단한 계획의 수 및 판단근거(비고) 기재

상기 분석 결과 등을 토대로 계획 내 절차 부문에서 보완되거나 개선되어야 할 사항을 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째, 작성 주체는 계획서 내 표지와 본문 내 명시된 작성 주체에 관한 내용이 일관되어야 하며, 법적 근거의 제시와 함께 작성 주체를 명확히 제시하여 혼돈이 없게 하고 책임소재를 명확하게 할 필요가 있다. 연구기관이나 전문가 자문 등으로 공동 작성 주체가 존재한다면 명시하여 계획 작성 내용의 출처와 근거를 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 계획 수립과정(추진경위)은 전체 계획에서 제시하고 있고 사회정책분야 특성상 관계부처 협의나 정책이해관계자(시민단체 포함)와의 협의과정이나 의견 수렴 절차가 중요시되는 만큼 관련 내용이 추진경위에 개략적으로 기재되어 있다. 그러나 제6차 청소년정책기본계획 사례처럼 “의견 수렴 - 분석 및 연구 - 작성 - 심의 - 확정 발표” 등 주요 단계별로 수립과정을 일정과 함께 구체적으로 제시한 사례는 거의 없다. 계획 수립과정 단계별로 일목요연하게 추진사항을 제시함으로써 계획에 대한 이해도를 높이고 절차적 타당성을 확보할 수 있다.

셋째, 대부분 계획이 연관계획에 대해 전혀 언급하지 않고 계획 간 관계도나 연관계획의 소관 부처 등을 명확하게 제시하지 않고 있으며, 본문 내 일부 과제에 한해 연관계획 명칭 정도를 언급하고 있다. 특히 사회정책분야는 정책수혜대상자를 중심으로 유기적으로 연계된 보장과 지원이 이루어지는 경우가 많으므로 보장영역별, 정책수혜대상자별로 유관 계획이 존재하여 관계부처 간 협조가 필요한 경우가 대다수이고, 재분배정책의 특성을 띠는 경우가 많으므로 정책수혜대상자의 욕구 반영을 위한 협의는 물론 시민사회나 관련 이해관계자들 간 협의와 사회적 합의가 중요하다. 따라서 제2차 사회보장기본계획에서 제시된 연관계획 간 관계도를 수직적, 수평적 관계를 고려하여 그림으로 요약하여 제시할 필요가 있다.

넷째, 전체 계획에서 관계부처 및 다양한 이해관계자들과의 협력 사항을 추진경위 등에서 언급하고 있다. 그러나 계획 수립에 참여한 연구기관, 위원회 구성원, 참여단체, 전문가 소속기관 등이 대부분 공개되지 않았다. 특히, 정책이해관계자들의 범위를 중앙 정부 등으로 협소하게 한정하여 지방자치단체와의 유기적 연계가 제시되지 않거나 중요 이해당사자의 참여가 배제되는 경우가 없도록 유의해야 한다. 중요한 정책이해관계자들과의 협의과정이 투명하게 제시될 때 계획에 대한 일반 국민의 신뢰도가 향상되고, 향후 계획집행 과정에서의 정책순응도가 높아질 것이며 갈등의 소지를 미연에 방지할 수 있다.

다섯째, 이전 계획에 대한 성과평과와 환류 여부와 관련하여, 대부분의 계획은 성과평과를 통한 한계점, 당면과제, 정책환경 등의 분석을 시도하였으나 현재 계획에 대한 반영사항을 명시적으로 제시하지 못하거나, 제6차 청소년정책기본계획의 경우처럼 형식적인 반영으로 기존 계획과 실질적으로 차이점을 찾기 어렵고 연계 수정 반영사항이 모호한 경우가 발견되었다. 무엇보다 기존 계획의 성과평가가 실질적으로 합리적 성과분석이 될 수 있어야 한계점을 명확히 파악하고 개선사항 등이 구체적으로 도출될 수 있다. 현재는 개선사항들이 추상적이어서 현재 계획과 연계되지 못하는 경우가 빈번하고 비전-정책과제 체계도 등을 볼 때 기존 계획 대비 개선 반영내용이나 근거가 모호한 경우도 많다. 나아가, 기존 계획의 성과분석 시 포함되어야 할 기본 사항에 대한 가이드라인이 마련될 필요가 있고 기존 계획과 현재 계획 간 비교 요약표 등을 제시하여 한눈에 환류사항 등을 볼 수 있도록 할 필요가 있다.

3 중장기계획의 내용

가. 비전 및 목표

사회정책분야 중장기계획에서는 형식을 다소 달리하지만 비전체계도를 모두 제시하고 있었다. 계획 내용에 대한 평가 부문에서는 목표, 수단, 추진전략의 실현 가능성을 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 우선, 계획 목표의 명확성, 구체성에 대해서 살펴보기로 한다.

비전체계도를 중심으로 분석한 결과, 전체적으로 제시된 목표는 중장기목표이므로 다소 추상적이나 계획 수립 목적에 부합한 목표를 제시하고 있었으며 하위목표 또는 추진 과제와의 연계성이 있는 편이었다. 그러나 비전-목표-전략-중점과제 등이 명확하게 구분되지 않거나 목표를 정책지표 등으로 구체화하지 못하여 모호성이 높은 계획들은 미흡 사례로 볼 수 있다. 제1차 국민건강보험종합계획(2019~2023) 사례의 경우도 체계도 상 비전, 목표, 추진과제 간 구분이 명확히 제시되지 않고 비전체계도에 제시된 성과지표는 어느 수준(level, 상위목표, 중점추진과제, 세부추진과제 단계 중)에서 도출된 것인지 명확히 알 수 없으며, 추진과제 요약에서 추진방향과 추진과제를 별도 재기술하고 있어서 비전체계도를 특히 일반인의 입장에서 한눈에 이해하고 파악하기에 한계가 있다.

분야별 목표를 비교적 명료하고 구체적으로 기술하고 정책지표 설정과 구체적 일별 목표 제시를 통해 명확히 한 경우로 제2차 사회보장기본계획을 우수 사례로 제시하

[표 4-52] 사회정책분야 중장기계획 '비전 및 목표'의 명확성·구체성 미흡 사례

제1차 국민건강보험종합계획(2019~2023)																				
<p>참고 2 제1차 국민건강보험종합계획 비전 및 체계도</p>	<p>추진과제 요약표</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>추진방향</th> <th>추진과제</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">I. 평생건강을 뒷받침하는 보장성 강화</td> <td>① 국민의료비 부담 경감</td> </tr> <tr> <td>② 환자 중심 통합서비스 제공</td> </tr> <tr> <td>③ 예방중심 건강관리 기능 강화</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">II. 의료 질과 환자 중심의 보상 강화</td> <td>① 의료 질 제고</td> </tr> <tr> <td>② 적정 진료 및 적정 수가 보상</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">III. 건강보험의 지속가능성 제고</td> <td>① 건강보험 재정 관리 강화</td> </tr> <tr> <td>② 의료이용 적정화</td> </tr> <tr> <td>③ 합리적인 지출구조 설계</td> </tr> <tr> <td>④ 통합적·효율적인 노인의료 제공</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">IV. 건강보험의 신리 확보 및 미래 대비 강화</td> <td>① 공평한 보험료 부과</td> </tr> <tr> <td>② 가입자 자격·징수 관리 제도 개선</td> </tr> <tr> <td>③ 통계·정보 관리 강화</td> </tr> <tr> <td>④ 건강보험 운영체계 개선</td> </tr> </tbody> </table>	추진방향	추진과제	I. 평생건강을 뒷받침하는 보장성 강화	① 국민의료비 부담 경감	② 환자 중심 통합서비스 제공	③ 예방중심 건강관리 기능 강화	II. 의료 질과 환자 중심의 보상 강화	① 의료 질 제고	② 적정 진료 및 적정 수가 보상	III. 건강보험의 지속가능성 제고	① 건강보험 재정 관리 강화	② 의료이용 적정화	③ 합리적인 지출구조 설계	④ 통합적·효율적인 노인의료 제공	IV. 건강보험의 신리 확보 및 미래 대비 강화	① 공평한 보험료 부과	② 가입자 자격·징수 관리 제도 개선	③ 통계·정보 관리 강화	④ 건강보험 운영체계 개선
추진방향	추진과제																			
I. 평생건강을 뒷받침하는 보장성 강화	① 국민의료비 부담 경감																			
	② 환자 중심 통합서비스 제공																			
	③ 예방중심 건강관리 기능 강화																			
II. 의료 질과 환자 중심의 보상 강화	① 의료 질 제고																			
	② 적정 진료 및 적정 수가 보상																			
III. 건강보험의 지속가능성 제고	① 건강보험 재정 관리 강화																			
	② 의료이용 적정화																			
	③ 합리적인 지출구조 설계																			
	④ 통합적·효율적인 노인의료 제공																			
IV. 건강보험의 신리 확보 및 미래 대비 강화	① 공평한 보험료 부과																			
	② 가입자 자격·징수 관리 제도 개선																			
	③ 통계·정보 관리 강화																			
	④ 건강보험 운영체계 개선																			

였다. 다만, 목표를 명확하고 구체적으로 제시하고 있으나 지표 성격이 투입지표나 단기 산출지표 위주로 되어 있어 계획추진분야 특성상 성과나 영향지표로 변경을 고려해야 하는 부분도 있음을 유의해야 한다. 예컨대, 제2차 사회보장기본계획의 경우 사회서비스분야 정책지표는 투입지표 성격이지만 실제 동 분야에서는 사회서비스 수혜대상자 만족도나 서비스 다양성, 질, 전문인력 양성 공급 등 정책지표를 평가지표로 선정할 필요가 있다.

[표 4-53] 사회정책분야 중장기계획 '비전 및 목표'의 명확성·구체성 우수 사례

제2차 사회보장기본계획(2019~2023)																															
[비전 및 전략 체계도]		[목표 및 정책지표]	[미래상 제시]																												
<p>비전 국민 모두가 함께 잘사는 포용사회</p> <p>추진 전략 및 전략</p> <table border="1"> <tr> <td>포용적 사회보장체계 구축</td> <td>사회보장 제도의 연계·조정 강화</td> </tr> <tr> <td>지역사회 중심 서비스 이용체계 구축</td> <td>포용과 혁신의 상호보완체계 구축</td> </tr> </table> <p>중장기 목표 국민 삶의 질 향상 : OECD 28위(17) → 20위(23) → 10위(40)</p> <p>4대 핵심분야 목표 및 중장기 방향 (40)</p> <ul style="list-style-type: none"> 고용 <ul style="list-style-type: none"> 노동형태 다양화, 노동이동 증가에 대응하는 일자리 안정망 확충 평생학습체계 구축 및 인력자원 역량 제고 소득 <ul style="list-style-type: none"> 공공부조 역할 강화 및 청년층 청년층 등 근로연령층의 소득보장 확대 초고령사회에 대응하여 1인 1인급 및 다중노후소득보장 체계 확충 건강 <ul style="list-style-type: none"> 건강보험 보장성 강화와 의료비 부담 경감 의료이용체계의 효율화는 건강보험의 지속가능성 제고 사회서비스 <ul style="list-style-type: none"> 생애주기별 대상별 다양한 사회서비스 확충 지역사회에서 주거·돌봄·의료 등 통합 서비스로 제공하는 지역사회 통합돌봄 완성 및 높은 사회서비스 인력 양성 		포용적 사회보장체계 구축	사회보장 제도의 연계·조정 강화	지역사회 중심 서비스 이용체계 구축	포용과 혁신의 상호보완체계 구축	<p>4 사회보장정책의 목표 및 방향</p> <p>중장기 목표 경제발전과 사회발전의 균형으로 국민의 삶의 질 향상 삶의 만족도 지수* 향상 : 28위 (17) → 20위 (23) → 10위 (40) * OECD Better Life Index 中 Life Satisfaction</p> <p>4대 핵심분야 목표</p> <table border="1"> <tr> <td>고용·교육</td> <td>저임금 근로자 비중 감소 : '17년 22.3% → '23년 18.0% → '40년 15.0%</td> </tr> <tr> <td>고용·교육</td> <td>○ 노동형태의 다양화, 노동이동 증가에 대응하는 일자리 안정망 확충</td> </tr> <tr> <td>고용·교육</td> <td>○ 평생학습체계 구축 및 인력자원 역량 제고</td> </tr> <tr> <td>소득</td> <td>성대빈곤을 완화 : '17년 17.6% → '23년 15.5% → '40년 11.3%</td> </tr> <tr> <td>소득</td> <td>○ 공공부조 역할 강화 및 청년층 청년층 등 근로연령층의 소득보장 확대</td> </tr> <tr> <td>소득</td> <td>○ 초고령사회에 대응하여 1인 1인급 및 다중노후소득보장 체계 확충</td> </tr> <tr> <td>건강</td> <td>건강수명 연장 : '16년 73세 → '23년 75세 → '40년 78세</td> </tr> <tr> <td>건강</td> <td>○ 건강보험 보장성 강화로 의료비 부담 경감</td> </tr> <tr> <td>건강</td> <td>○ 의료이용체계의 효율화로 건강보험의 지속가능성 제고</td> </tr> <tr> <td>사회서비스</td> <td>GDP대비 투자비를 확대 : '15년 5.7% → '23년 7.6% → '40년 10.7%</td> </tr> <tr> <td>사회서비스</td> <td>○ 생애주기별 대상별 다양한 사회서비스 확충</td> </tr> <tr> <td>사회서비스</td> <td>○ 지역사에서 주거·돌봄·의료 등 통합적 서비스를 제공하는 지역사회 통합돌봄체계 완성 및 높은 사회서비스 인력 양성</td> </tr> </table>	고용·교육	저임금 근로자 비중 감소 : '17년 22.3% → '23년 18.0% → '40년 15.0%	고용·교육	○ 노동형태의 다양화, 노동이동 증가에 대응하는 일자리 안정망 확충	고용·교육	○ 평생학습체계 구축 및 인력자원 역량 제고	소득	성대빈곤을 완화 : '17년 17.6% → '23년 15.5% → '40년 11.3%	소득	○ 공공부조 역할 강화 및 청년층 청년층 등 근로연령층의 소득보장 확대	소득	○ 초고령사회에 대응하여 1인 1인급 및 다중노후소득보장 체계 확충	건강	건강수명 연장 : '16년 73세 → '23년 75세 → '40년 78세	건강	○ 건강보험 보장성 강화로 의료비 부담 경감	건강	○ 의료이용체계의 효율화로 건강보험의 지속가능성 제고	사회서비스	GDP대비 투자비를 확대 : '15년 5.7% → '23년 7.6% → '40년 10.7%	사회서비스	○ 생애주기별 대상별 다양한 사회서비스 확충	사회서비스	○ 지역사에서 주거·돌봄·의료 등 통합적 서비스를 제공하는 지역사회 통합돌봄체계 완성 및 높은 사회서비스 인력 양성	<p>IV. 5년후 달라지는 국민생활</p> <ul style="list-style-type: none"> 고용·교육 <ul style="list-style-type: none"> 고용학연의 수급료 부담이 없어집니다. 고용학연 수급료 면제 10만명 <ul style="list-style-type: none"> 10만명 근로자를 위한 복지정책이 시행됩니다. 저임금 근로자를 위한 1인 1인급 확대 1,800시간대 <ul style="list-style-type: none"> 근로시간 단축으로 일과 생활의 균형을 찾습니다. 연간 노동시간 증가 → 1,800시간대 확대 157만명 <ul style="list-style-type: none"> 특수고용, 계절용 등에 안정되고 일자리를 찾게 됩니다. 고용보험 적용 157만명 확대 20위 <ul style="list-style-type: none"> 삶의 질이 높아집니다. OECD 삶의 질 지수 20위 달성 30만원 <ul style="list-style-type: none"> 어르신들의 노후생활 걱정이 줄어듭니다. 기초연금 30만원으로 확대 42만명 <ul style="list-style-type: none"> 기초연금 생활은 국가가 책임집니다. 기초연금대상자 42만명 확대 334만가구 <ul style="list-style-type: none"> 돌보는 시민의 여가 기회가 늘었습니다. 국민당에서 160만~334만 가구로 확대 117만명 <ul style="list-style-type: none"> 더 많은 어르신들의 돌봄을 지원합니다. 장기요양보험수급자 117만명으로 확대 40% <ul style="list-style-type: none"> 아이를 더 안심하고 키울 수 있게 합니다. 국립 어린이집, 유치원 확충률 20% → 40%까지 확대 229개소 <ul style="list-style-type: none"> 자기가 살던 곳에서 놀이는 물론, 건강, 요양서비스를 이용할 수 있습니다. 연령 서비스 통합 제공지는 통합복지센터 229개소로 확대
포용적 사회보장체계 구축	사회보장 제도의 연계·조정 강화																														
지역사회 중심 서비스 이용체계 구축	포용과 혁신의 상호보완체계 구축																														
고용·교육	저임금 근로자 비중 감소 : '17년 22.3% → '23년 18.0% → '40년 15.0%																														
고용·교육	○ 노동형태의 다양화, 노동이동 증가에 대응하는 일자리 안정망 확충																														
고용·교육	○ 평생학습체계 구축 및 인력자원 역량 제고																														
소득	성대빈곤을 완화 : '17년 17.6% → '23년 15.5% → '40년 11.3%																														
소득	○ 공공부조 역할 강화 및 청년층 청년층 등 근로연령층의 소득보장 확대																														
소득	○ 초고령사회에 대응하여 1인 1인급 및 다중노후소득보장 체계 확충																														
건강	건강수명 연장 : '16년 73세 → '23년 75세 → '40년 78세																														
건강	○ 건강보험 보장성 강화로 의료비 부담 경감																														
건강	○ 의료이용체계의 효율화로 건강보험의 지속가능성 제고																														
사회서비스	GDP대비 투자비를 확대 : '15년 5.7% → '23년 7.6% → '40년 10.7%																														
사회서비스	○ 생애주기별 대상별 다양한 사회서비스 확충																														
사회서비스	○ 지역사에서 주거·돌봄·의료 등 통합적 서비스를 제공하는 지역사회 통합돌봄체계 완성 및 높은 사회서비스 인력 양성																														
<p>핵심 추진 과제 (23)</p> <table border="1"> <tr> <td>1. 민적 지원의 역할 제고 및 저물결은 출생전 계층</td> <td>1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조 제도 역할 강화</td> <td>1. 건강보험 보장성 강화 및 건강보험의 지속가능성 제고</td> <td>1. 생애주기별 대상별 사회서비스 확충</td> </tr> <tr> <td>2. 일자리안정자금 확충 및 저소득층 소득지원 정책 강화</td> <td>2. 근로연령층 소득보장 확대</td> <td>2. 돌수요의 보장</td> <td>2. 지역사회 중심 서비스 보강체계 구축</td> </tr> <tr> <td>3. 노동시장 격차 해소 및 양성평등 실현</td> <td>3. 노후소득보장체계 확충</td> <td>3. 예방적 건강관리 체계 구축</td> <td>3. 공급체계의 공공성 강화 및 인력 양성</td> </tr> </table> <p>기반</p> <ul style="list-style-type: none"> · 사회투자 확대 · 사회보장 이용체계의 연계 강화 · 자체 사회보장 정보시스템 구축 및 정책 분석의 과학화 		1. 민적 지원의 역할 제고 및 저물결은 출생전 계층	1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조 제도 역할 강화	1. 건강보험 보장성 강화 및 건강보험의 지속가능성 제고	1. 생애주기별 대상별 사회서비스 확충	2. 일자리안정자금 확충 및 저소득층 소득지원 정책 강화	2. 근로연령층 소득보장 확대	2. 돌수요의 보장	2. 지역사회 중심 서비스 보강체계 구축	3. 노동시장 격차 해소 및 양성평등 실현	3. 노후소득보장체계 확충	3. 예방적 건강관리 체계 구축	3. 공급체계의 공공성 강화 및 인력 양성																		
1. 민적 지원의 역할 제고 및 저물결은 출생전 계층	1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조 제도 역할 강화	1. 건강보험 보장성 강화 및 건강보험의 지속가능성 제고	1. 생애주기별 대상별 사회서비스 확충																												
2. 일자리안정자금 확충 및 저소득층 소득지원 정책 강화	2. 근로연령층 소득보장 확대	2. 돌수요의 보장	2. 지역사회 중심 서비스 보강체계 구축																												
3. 노동시장 격차 해소 및 양성평등 실현	3. 노후소득보장체계 확충	3. 예방적 건강관리 체계 구축	3. 공급체계의 공공성 강화 및 인력 양성																												

둘째, 비전 및 목표를 달성하기 위해 함께 제시되는 추진전략(중점추진과제로 반영된 계획이 대부분)이 연계성이 있고 중점 및 세부추진과제별로 추진일정이 구체적으로 제

시되었는지 등을 중심으로 목표-수단 간 합리성 여부를 검토해 보았다.

사회정책분야 분석대상 중 절반인 5개 계획은 목표 달성을 위한 추진전략이 생략되고 바로 정책추진과제(중점과제, 세부과제) 도출로 이어지는 비전체계도를 제시하고 있다. 또한, 세부추진과제별로 이행일정을 요약표 형태로 제시하는 것이 일반적이나 일정표를 전혀 제시하지 않고 본문 내에서도 일부 과제에 대해서만 추진일정을 기술하는 경우가 많았다.

한편, 절반 정도의 계획은 추진원칙 및 전략, 추진과제 등이 목표에 비교적 부합하고 연계성이 있었고 목표 달성을 위한 핵심 추진과제 대부분 효율성, 능률성, 경제성 등 경제적 가치 외 형평성 등 사회적 가치를 포함하며 세부추진과제별로 이행일정을 비교적 상세하게 제시하고 있었다.

[표 4-54] 사회정책분야 중장기계획 '목표와 수단간 합리성' 우수 사례

제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)	제4차 국가보훈발전기본계획(2018~2022)																																																																																																												
<p>참고3 세부 과제별 추진 일정</p> <p>☞ 소관부처가 2개 이상인 과제는 부처 별일정대로 공통 표시</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">추진과제</th> <th colspan="3">연도별 추진 일정</th> <th rowspan="2">소관부처</th> </tr> <tr> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. 빈곤 시작시대 해소</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>1-1. 부양비부양자 기준 대상자별-목적별 완화</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>1-1-1. 무양비부양자 기준 단계적 폐지</td> <td>수급대상 무양비부양자 기준 폐지</td> <td>공공 주택에 거주하는 무양비부양자 기준 완화</td> <td></td> <td>복지부 국토부 교육부</td> </tr> <tr> <td>1-2. 수급자 재산 기준 완화</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>1-2-1. 수급자 재산 기준 완화</td> <td>수급대상 17기 부양비부양자 기준</td> <td>시행</td> <td></td> <td>복지부 국토부 교육부</td> </tr> <tr> <td>1-2-2. 3급지 체제 개편 방안 마련</td> <td>연구 중의 보정방안 검토</td> <td>시행</td> <td>개편방안 마련</td> <td>복지부 국토부 교육부</td> </tr> <tr> <td>2. 보정수준 강화</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>(1) 의료급여</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2-(1)-1. 저소득층 의료보장 확대</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2-(1)-1-1. 최상의 제공 빈곤층 취약 배양을 위한 지원 확대</td> <td>의료급여 및 장기요양 지원</td> <td>의료급여 및 장기요양 지원</td> <td>시행</td> <td>복지부</td> </tr> <tr> <td>2-(1)-2. 의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2-(1)-2-1. 의료급여 본인부담 경감 및 보장성 강화</td> <td>행위 계약, 시행</td> <td>행위 계약, 시행</td> <td>시행</td> <td>복지부</td> </tr> <tr> <td>2-(1)-2-2. 의료 질 향상을 위한 정책 수가 현실화</td> <td>1단계 지역, 예산 연구용역 및 계약인건 마련</td> <td>2단계 지역</td> <td>3단계 지역</td> <td>복지부</td> </tr> <tr> <td>(2) 주거급여</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2-(2)-1. 주거급여 대상자 확대</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2-(2)-1-1. 주거급여 대상자 확대</td> <td></td> <td></td> <td>시행</td> <td>국토부</td> </tr> </tbody> </table>	추진과제	연도별 추진 일정			소관부처	2018	2019	2020	1. 빈곤 시작시대 해소					1-1. 부양비부양자 기준 대상자별-목적별 완화					1-1-1. 무양비부양자 기준 단계적 폐지	수급대상 무양비부양자 기준 폐지	공공 주택에 거주하는 무양비부양자 기준 완화		복지부 국토부 교육부	1-2. 수급자 재산 기준 완화					1-2-1. 수급자 재산 기준 완화	수급대상 17기 부양비부양자 기준	시행		복지부 국토부 교육부	1-2-2. 3급지 체제 개편 방안 마련	연구 중의 보정방안 검토	시행	개편방안 마련	복지부 국토부 교육부	2. 보정수준 강화					(1) 의료급여					2-(1)-1. 저소득층 의료보장 확대					2-(1)-1-1. 최상의 제공 빈곤층 취약 배양을 위한 지원 확대	의료급여 및 장기요양 지원	의료급여 및 장기요양 지원	시행	복지부	2-(1)-2. 의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상					2-(1)-2-1. 의료급여 본인부담 경감 및 보장성 강화	행위 계약, 시행	행위 계약, 시행	시행	복지부	2-(1)-2-2. 의료 질 향상을 위한 정책 수가 현실화	1단계 지역, 예산 연구용역 및 계약인건 마련	2단계 지역	3단계 지역	복지부	(2) 주거급여					2-(2)-1. 주거급여 대상자 확대					2-(2)-1-1. 주거급여 대상자 확대			시행	국토부	<p>라. 추진 일정</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>연도</th> <th>추진 계획</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">① 수급사업 투명성 제고를 위한 사전-사후 감독 강화</td> </tr> <tr> <td>2018년</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · 실무자를 위한 회계처리 가이드라인 마련(1월~4월) · 순간, 취소요건 강화 및 제재규정 설계 영향 논의(3월~4월) · 보훈단체 수급사업 감사 정례회 임무안 마련(연말) · 회계처리 가이드라인 배포 및 실무자 교육 실시(8월~12월) · 국가유공자 단체인 등 점검 입안 및 국회 제출(8~12월) </td> </tr> <tr> <td>2019년</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · 입법 절차에 따라 제우회계규칙안 마련(1월~3월) · 제우회계규칙(안) 인준가 의견 수렴(3월~4월) · 수급사업 감사 실무연계 확충 및 제재 심의 전문성 강화(연말) · 제우회계규칙 고시 및 시행(7월) · 제우회계규칙 적용을 위한 실무자 교육 실시(연말) · 정책 현안조사 업무 체계 수립(연말) · 국가유공자 단체인 등 개정 입안(연말) 국회 통과 노력(연말) · 국가유공자 단체인 등 개정 입안 위원 행정규칙 제정(연말) </td> </tr> <tr> <td>2020년</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · 제재 당첨안 조인 마련 및 연구 용역(8월~4월) · 실무자 공청회를 통한 제우회계규칙 보완안 마련(연말) · 현안조사 실시(연말) · 제우회계규칙 개정 및 보완(연말) · 국가유공자 단체인 등 공표 입안(연말) 개정 등을 통해 보완(연말) </td> </tr> <tr> <td>2021~2022년</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · 현안조사 실시(연말) · 제재 당첨을 통한 입법하고 공정한 제재 조치 실시(연말) </td> </tr> <tr> <td colspan="2">② 보훈단체 설립 목적에 부합하도록 수급금 사용 통제</td> </tr> <tr> <td>2018년</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · 보훈단체 2017년 실적보고서 중 매출액 규모 및 수급금 사용내역 점검(4월~4월) · 반기 실적 보고서 검토(7월~4월) · 회계처리 가이드라인 배포 시 수급금 사용처 청취(9월~10월) · 매출액 규모 대비 회관복지 사업비를 기준 마련(10월~12월) · 국가유공자 채용 현황 실제 조사(연말) · 고령비율 확장을 위한 보훈단체의 협의(연말) · 입안된 개정안을 관계부처 협의(연말) </td> </tr> <tr> <td>2019년</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · 수급금 지출비를 기준으로 배포 및 실무자 설명회 개최(연말) · 반기 실적 보고서 검토(7월~4월) · 보훈단체 중수·매입(연말) 제정 사업비 및 설명회 개최(연말) · 고령 인력(비) 비율을 위한 점검 입안 및 국회 제출(연말) · 실무자 설명회 실시(연말) · 입안된 공표 </td> </tr> <tr> <td>2020~2022년</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · 연간 및 반기 실적 보고서 수급금 지출비를 준수 여부 점검(4월, 9월) </td> </tr> </tbody> </table>	연도	추진 계획	① 수급사업 투명성 제고를 위한 사전-사후 감독 강화		2018년	<ul style="list-style-type: none"> · 실무자를 위한 회계처리 가이드라인 마련(1월~4월) · 순간, 취소요건 강화 및 제재규정 설계 영향 논의(3월~4월) · 보훈단체 수급사업 감사 정례회 임무안 마련(연말) · 회계처리 가이드라인 배포 및 실무자 교육 실시(8월~12월) · 국가유공자 단체인 등 점검 입안 및 국회 제출(8~12월) 	2019년	<ul style="list-style-type: none"> · 입법 절차에 따라 제우회계규칙안 마련(1월~3월) · 제우회계규칙(안) 인준가 의견 수렴(3월~4월) · 수급사업 감사 실무연계 확충 및 제재 심의 전문성 강화(연말) · 제우회계규칙 고시 및 시행(7월) · 제우회계규칙 적용을 위한 실무자 교육 실시(연말) · 정책 현안조사 업무 체계 수립(연말) · 국가유공자 단체인 등 개정 입안(연말) 국회 통과 노력(연말) · 국가유공자 단체인 등 개정 입안 위원 행정규칙 제정(연말) 	2020년	<ul style="list-style-type: none"> · 제재 당첨안 조인 마련 및 연구 용역(8월~4월) · 실무자 공청회를 통한 제우회계규칙 보완안 마련(연말) · 현안조사 실시(연말) · 제우회계규칙 개정 및 보완(연말) · 국가유공자 단체인 등 공표 입안(연말) 개정 등을 통해 보완(연말) 	2021~2022년	<ul style="list-style-type: none"> · 현안조사 실시(연말) · 제재 당첨을 통한 입법하고 공정한 제재 조치 실시(연말) 	② 보훈단체 설립 목적에 부합하도록 수급금 사용 통제		2018년	<ul style="list-style-type: none"> · 보훈단체 2017년 실적보고서 중 매출액 규모 및 수급금 사용내역 점검(4월~4월) · 반기 실적 보고서 검토(7월~4월) · 회계처리 가이드라인 배포 시 수급금 사용처 청취(9월~10월) · 매출액 규모 대비 회관복지 사업비를 기준 마련(10월~12월) · 국가유공자 채용 현황 실제 조사(연말) · 고령비율 확장을 위한 보훈단체의 협의(연말) · 입안된 개정안을 관계부처 협의(연말) 	2019년	<ul style="list-style-type: none"> · 수급금 지출비를 기준으로 배포 및 실무자 설명회 개최(연말) · 반기 실적 보고서 검토(7월~4월) · 보훈단체 중수·매입(연말) 제정 사업비 및 설명회 개최(연말) · 고령 인력(비) 비율을 위한 점검 입안 및 국회 제출(연말) · 실무자 설명회 실시(연말) · 입안된 공표 	2020~2022년	<ul style="list-style-type: none"> · 연간 및 반기 실적 보고서 수급금 지출비를 준수 여부 점검(4월, 9월)
추진과제		연도별 추진 일정				소관부처																																																																																																							
	2018	2019	2020																																																																																																										
1. 빈곤 시작시대 해소																																																																																																													
1-1. 부양비부양자 기준 대상자별-목적별 완화																																																																																																													
1-1-1. 무양비부양자 기준 단계적 폐지	수급대상 무양비부양자 기준 폐지	공공 주택에 거주하는 무양비부양자 기준 완화		복지부 국토부 교육부																																																																																																									
1-2. 수급자 재산 기준 완화																																																																																																													
1-2-1. 수급자 재산 기준 완화	수급대상 17기 부양비부양자 기준	시행		복지부 국토부 교육부																																																																																																									
1-2-2. 3급지 체제 개편 방안 마련	연구 중의 보정방안 검토	시행	개편방안 마련	복지부 국토부 교육부																																																																																																									
2. 보정수준 강화																																																																																																													
(1) 의료급여																																																																																																													
2-(1)-1. 저소득층 의료보장 확대																																																																																																													
2-(1)-1-1. 최상의 제공 빈곤층 취약 배양을 위한 지원 확대	의료급여 및 장기요양 지원	의료급여 및 장기요양 지원	시행	복지부																																																																																																									
2-(1)-2. 의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상																																																																																																													
2-(1)-2-1. 의료급여 본인부담 경감 및 보장성 강화	행위 계약, 시행	행위 계약, 시행	시행	복지부																																																																																																									
2-(1)-2-2. 의료 질 향상을 위한 정책 수가 현실화	1단계 지역, 예산 연구용역 및 계약인건 마련	2단계 지역	3단계 지역	복지부																																																																																																									
(2) 주거급여																																																																																																													
2-(2)-1. 주거급여 대상자 확대																																																																																																													
2-(2)-1-1. 주거급여 대상자 확대			시행	국토부																																																																																																									
연도	추진 계획																																																																																																												
① 수급사업 투명성 제고를 위한 사전-사후 감독 강화																																																																																																													
2018년	<ul style="list-style-type: none"> · 실무자를 위한 회계처리 가이드라인 마련(1월~4월) · 순간, 취소요건 강화 및 제재규정 설계 영향 논의(3월~4월) · 보훈단체 수급사업 감사 정례회 임무안 마련(연말) · 회계처리 가이드라인 배포 및 실무자 교육 실시(8월~12월) · 국가유공자 단체인 등 점검 입안 및 국회 제출(8~12월) 																																																																																																												
2019년	<ul style="list-style-type: none"> · 입법 절차에 따라 제우회계규칙안 마련(1월~3월) · 제우회계규칙(안) 인준가 의견 수렴(3월~4월) · 수급사업 감사 실무연계 확충 및 제재 심의 전문성 강화(연말) · 제우회계규칙 고시 및 시행(7월) · 제우회계규칙 적용을 위한 실무자 교육 실시(연말) · 정책 현안조사 업무 체계 수립(연말) · 국가유공자 단체인 등 개정 입안(연말) 국회 통과 노력(연말) · 국가유공자 단체인 등 개정 입안 위원 행정규칙 제정(연말) 																																																																																																												
2020년	<ul style="list-style-type: none"> · 제재 당첨안 조인 마련 및 연구 용역(8월~4월) · 실무자 공청회를 통한 제우회계규칙 보완안 마련(연말) · 현안조사 실시(연말) · 제우회계규칙 개정 및 보완(연말) · 국가유공자 단체인 등 공표 입안(연말) 개정 등을 통해 보완(연말) 																																																																																																												
2021~2022년	<ul style="list-style-type: none"> · 현안조사 실시(연말) · 제재 당첨을 통한 입법하고 공정한 제재 조치 실시(연말) 																																																																																																												
② 보훈단체 설립 목적에 부합하도록 수급금 사용 통제																																																																																																													
2018년	<ul style="list-style-type: none"> · 보훈단체 2017년 실적보고서 중 매출액 규모 및 수급금 사용내역 점검(4월~4월) · 반기 실적 보고서 검토(7월~4월) · 회계처리 가이드라인 배포 시 수급금 사용처 청취(9월~10월) · 매출액 규모 대비 회관복지 사업비를 기준 마련(10월~12월) · 국가유공자 채용 현황 실제 조사(연말) · 고령비율 확장을 위한 보훈단체의 협의(연말) · 입안된 개정안을 관계부처 협의(연말) 																																																																																																												
2019년	<ul style="list-style-type: none"> · 수급금 지출비를 기준으로 배포 및 실무자 설명회 개최(연말) · 반기 실적 보고서 검토(7월~4월) · 보훈단체 중수·매입(연말) 제정 사업비 및 설명회 개최(연말) · 고령 인력(비) 비율을 위한 점검 입안 및 국회 제출(연말) · 실무자 설명회 실시(연말) · 입안된 공표 																																																																																																												
2020~2022년	<ul style="list-style-type: none"> · 연간 및 반기 실적 보고서 수급금 지출비를 준수 여부 점검(4월, 9월) 																																																																																																												

셋째, 추진전략의 실현 가능성에 대해서는 재원조달 및 추진한계, 기대효과에 대한 기술 여부를 토대로 살펴보았다. 분석 결과, 대부분의 계획(전체 10개 계획 중 7개 계획)에서는 재원조달 방안이 제시되지 않음을 확인할 수 있었다. 그중에서도 비교적 재원조달 방안을 상세히 제시하려고 노력한 2개의 계획은 제2차 사회보장기본계획, 제4차 국가보훈발전기본계획 등이다. 지속가능한 계획 추진을 위해서는 재원조달에 대한 고려나 구체적 방안의 제시가 필수적임에도 검토조차 하지 않고 있는 점은 심각하게 고민할 부분이다. 앞서 비전체계도 등에서 제시하는 바람직한 미래상이 자칫 부푼 이상향으로 남게 되고 추후 계획추진과정에서 심각한 정책갈등을 초래할 가능성도 있다. 재원 규모나 조달방안을 제시한 계획(전체 10개 계획 중 3개 계획)의 경우도 여전히 미래 불

[표 4-55] 사회정책분야 중장기계획 '재원조달 방안' 명시 우수 사례

제2차 사회보장기본계획(2019~2023)							제4차 국가보훈발전기본계획(2018~2022)																																																																																							
VI. 재원규모 및 조달방안							01 재원배분계획	보훈재정 조달 및 운용 원칙 * 국가보훈발전 기본계획의 시행 재원은 세출예산으로 충당함을 원칙으로 하되, ◎ 자립지원을 위한 대부 및 복지사업의 일부 재원은 보훈기금을 활용하고 ◎ 독립유공자 명예선정사업 일부 재원은 손국선업-예국지사 사업기금 활용 * 지방자치단체는 지역 보훈회관 건립·운영, 현충시설 건립·관리 등 지역 보훈문화 창달과 복지지원을 위한 재원 분담																																																																																						
□ 제2차 사회보장기본계획(19~'23) 중 총 투자 규모는 약 332.1조원으로 추계 (단위 : 조원)								<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <caption>국가보훈부문 투자계획 (억원)</caption> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> <th>2022</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>합 계</td> <td>54,863</td> <td>50,240</td> <td>50,320</td> <td>50,754</td> <td>51,718</td> </tr> <tr> <td>● 예산</td> <td>52,876</td> <td>48,840</td> <td>49,125</td> <td>49,550</td> <td>50,491</td> </tr> <tr> <td>● 기금</td> <td>1,987</td> <td>1,400</td> <td>1,194</td> <td>1,204</td> <td>1,227</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">사</td> <td>보훈심사 및 보상</td> <td>42,094</td> <td>39,793</td> <td>40,235</td> <td>40,603</td> <td>41,374</td> </tr> <tr> <td>보훈의료 복지</td> <td>8,306</td> <td>6,840</td> <td>6,672</td> <td>6,698</td> <td>6,826</td> </tr> <tr> <td>보훈선정 및 국립묘지</td> <td>1,814</td> <td>989</td> <td>764</td> <td>759</td> <td>773</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">업</td> <td>제대군인 지원</td> <td>397</td> <td>407</td> <td>402</td> <td>400</td> <td>407</td> </tr> <tr> <td>생활안정지원 등 프로그램</td> <td>2,252</td> <td>2,210</td> <td>2,244</td> <td>2,295</td> <td>2,338</td> </tr> <tr> <td>- 보훈단체지원</td> <td>255</td> <td>202</td> <td>198</td> <td>196</td> <td>200</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">법</td> <td>생활안정지원</td> <td>435</td> <td>438</td> <td>409</td> <td>585</td> <td>596</td> </tr> <tr> <td>- 기금운용</td> <td>193</td> <td>197</td> <td>200</td> <td>202</td> <td>206</td> </tr> <tr> <td>- 보훈행정</td> <td>1,169</td> <td>1,174</td> <td>1,240</td> <td>1,311</td> <td>1,336</td> </tr> </tbody> </table>						구분	2018	2019	2020	2021	2022	합 계	54,863	50,240	50,320	50,754	51,718	● 예산	52,876	48,840	49,125	49,550	50,491	● 기금	1,987	1,400	1,194	1,204	1,227	사	보훈심사 및 보상	42,094	39,793	40,235	40,603	41,374	보훈의료 복지	8,306	6,840	6,672	6,698	6,826	보훈선정 및 국립묘지	1,814	989	764	759	773	업	제대군인 지원	397	407	402	400	407	생활안정지원 등 프로그램	2,252	2,210	2,244	2,295	2,338	- 보훈단체지원	255	202	198	196	200	법	생활안정지원	435	438	409	585	596	- 기금운용	193	197	200	202	206	- 보훈행정	1,169	1,174	1,240	1,311	1,336
구분	2018	2019	2020	2021	2022																																																																																									
합 계	54,863	50,240	50,320	50,754	51,718																																																																																									
● 예산	52,876	48,840	49,125	49,550	50,491																																																																																									
● 기금	1,987	1,400	1,194	1,204	1,227																																																																																									
사	보훈심사 및 보상	42,094	39,793	40,235	40,603	41,374																																																																																								
	보훈의료 복지	8,306	6,840	6,672	6,698	6,826																																																																																								
	보훈선정 및 국립묘지	1,814	989	764	759	773																																																																																								
업	제대군인 지원	397	407	402	400	407																																																																																								
	생활안정지원 등 프로그램	2,252	2,210	2,244	2,295	2,338																																																																																								
	- 보훈단체지원	255	202	198	196	200																																																																																								
법	생활안정지원	435	438	409	585	596																																																																																								
	- 기금운용	193	197	200	202	206																																																																																								
	- 보훈행정	1,169	1,174	1,240	1,311	1,336																																																																																								
<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>계</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>2023</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계</td> <td>332.1</td> <td>54.9</td> <td>62.5</td> <td>67.1</td> <td>71.3</td> <td>76.3</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">보편적 사회 안전망 구축</td> <td>고용·교육</td> <td>68.9</td> <td>12.4</td> <td>14.1</td> <td>14.1</td> <td>14.2</td> </tr> <tr> <td>소득</td> <td>119.6</td> <td>18.8</td> <td>21.2</td> <td>23.6</td> <td>26.4</td> </tr> <tr> <td>건강</td> <td>38.1</td> <td>5.7</td> <td>6.8</td> <td>7.8</td> <td>8.8</td> </tr> <tr> <td>사회서비스</td> <td>105.5</td> <td>18.0</td> <td>20.4</td> <td>21.6</td> <td>22.0</td> </tr> </tbody> </table>							구분	계	2019	2020	2021	2022	2023	계	332.1	54.9	62.5	67.1	71.3	76.3	보편적 사회 안전망 구축	고용·교육	68.9	12.4	14.1	14.1	14.2	소득	119.6	18.8	21.2	23.6	26.4	건강	38.1	5.7	6.8	7.8	8.8	사회서비스	105.5	18.0	20.4	21.6	22.0																																																	
구분	계	2019	2020	2021	2022	2023																																																																																								
계	332.1	54.9	62.5	67.1	71.3	76.3																																																																																								
보편적 사회 안전망 구축	고용·교육	68.9	12.4	14.1	14.1	14.2																																																																																								
	소득	119.6	18.8	21.2	23.6	26.4																																																																																								
	건강	38.1	5.7	6.8	7.8	8.8																																																																																								
	사회서비스	105.5	18.0	20.4	21.6	22.0																																																																																								
* 기본계획에 포함된 90여개 세부과제의 예산 포함일반회계, 기금, 지방비 및 건보재정) ** 국민연금재정 등 일부 미반영 상태 *** 구체적인 투자계획 규모는 관계부처의 사업계획 구체화, 재정당국과의 협의결과 등에 따라 변동가능																																																																																														
□ 제2차 사회보장기본계획 소요재원은 각 소관부처의 국가재정운용계획 및 매년도 예산요구안에 우선적으로 반영																																																																																														
○ 기존 지출 구조조정, 세입기반 확충을 통해 우선적으로 재원 마련 - 실효성이 낮은 사업 등 세출 구조조정, 기존사업 지출 효율화를 추진																																																																																														
□ 중·장기적으로 안정적 재원 확보방안 마련에 대한 사회적 합의 추진																																																																																														
○ 국민적 동의 등 여건 성숙 이후 중장기적으로 안정적 재원조달방안 검토																																																																																														
○ 사회보장정책은 중장기적인 전망 하에 적극적인 사회투자가 필요하다는 점을 국민부담 측면과 국민혜택 측면을 동시에 제시하여 정책 수용도 제고																																																																																														

확실성 등으로 인해 ‘예산 우선 배정, 사회적 합의 등’ 원칙과 당위성 중심의 거시적 측면에서 재원조달 방향성만을 제시하고 있는 점이 한계이다. 그럼에도 불구하고, 최소한 재원조달 규모를 예측하고 조달방안에 대한 고민이 중장기계획상에 담기는 것은 반드시 필요하다. 사회정책분야 중장기계획의 경우 계획집행 과정에서 재원조달 문제로 인해 중단될 때 중앙-지방정부 간, 관련 이해관계자 등의 정책저항과 갈등을 야기하는 경우가 빈번하다. 따라서 중장기계획의 실현 가능성을 높이기 위해 재정추계 등을 실시하고 보다 구체적으로 재원규모를 예측하여 계획에 의무적으로 반영하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 사회정책분야 분석대상 중장기계획 전체에서 타 연관계획과의 상충 가능성을 고려하거나 갈등 해결 방안을 모색하는 부분은 찾아보기 힘들다. 대부분의 계획은 추진과정상 예상되는 한계 등에 민감하지 못한 편이며, 실제 계획집행 과정에서 일어날 수 있는 다양한 정부 내·외부 조직 간 갈등이나 계획 간 상충 가능성 등을 명확히 인지하거나 관련 내용을 제시하지 못하고 있는 것으로 분석된다.

다섯째, 계획에서 추진전략의 이행에 따른 기대효과를 기술하고 있는지 여부를 살펴본 결과, 구체성의 정도에 차이가 있었으나 전체 10개 계획 중 6개 계획에서 기대효과를 제시하고 있었다. 사회정책분야 계획 이행에 따른 기대효과는 목표 달성의 미래상을 보여준다. 제1차 국민건강보험종합계획이 지표별, 혜택별, 사례별로 제시하여 가장 구체적이다. 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020, 수정본)의 경우는 ‘삶의 변화 모습(1단계→2단계)’을 제시하거나 기타 ‘5년 후 달라지는 국민생활’ 등 목표 달성을 가정하고 미래상을 그려보는 방식으로 제시한다. 기대효과는 주요 중점추진과제별 성과지표로 제시되는 경우가 대부분이고, 이는 보다 명확하고 구체적으로 일견 비추어진다. 그러나 사회정책분야에서는 무엇보다 정책수혜자들이나 일반 시민들에게 중장기계획으로 인한 삶의 질 변화 등을 혜택이나 사례 등을 통해 보여주고, 정책지표와 같은 양적 측면 외 질적 측면에서 피부로 체감하는 기대효과를 알기 쉽게 설명하는 것이 중요하다. 이를 위해 현재 제시되는 성과지표보다 다각화된 방법으로 미래상을 예측해 보고 도식화 등으로 일반인도 이해하기 쉽게 제시하는 것이 필요하다.

나. 분석 방법 및 자료

사회정책분야 중장기계획에서는 대부분 구체적 분석 방법론이 적용된 계획을 찾아보기 힘들었다. 정책여건 분석 및 세부추진과제별 현황분석, 추이분석 등에 있어서 내부 통계자료를 주로 활용하였으며, 사용하는 자료마다 분석시점이나 분석주기 또한 상이하여 일관성이 부족한 경우가 많았다. 즉, 자료 접근성이 용이한 내부자료 또는 관련 연구자료를 활용하는 것으로 보였으나, 구체적 출처가 제대로 표기되어 있지 않아 파악이 어렵다. 대부분의 계획에서 인구, 경제상황, 소득수준 파악 시 미래를 전망하거나 예측하기보다는 회고적 또는 현황파악을 위해 공식통계(통계청, OECD, 한국은행, 국민건강보험공단 등)나 내부 통계, 보건사회연구원 등 외부 전문연구기관에서 수행한 인식조사나 실태조사 결과 등을 활용하였다.

분석 방법 자체에 대한 설명이나 활용 근거 등이 거의 제시되지 않고 분석시점이나 주기도 자료마다 상이하여 일관성이 없으며, 사용된 분석자료의 출처 표기가 불명확한 점 등은 시급히 개선이 필요하다. 제6차 청소년정책기본계획, 노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획, 제1차 기초생활보장 종합계획은 분석자료 및 출처 등이 비교적 구체적이고 명확하게 제시된 사례이다. 특히, 제6차 청소년정책기본계획은 ‘주요 정책지표 전망’ 부분에서 동 계획의 비전체계도상 비전과 정책목표(4개 분야 중 3개 분야만 제시)에 연계되는 정책 성과지표를 제시하고 이에 대한 현재 지표, 미래전망치, 출처, 설정근거, 산식 등을 요약표로 보기 쉽게 제시한 것으로 전체 계획 중에는 상대적으로 우수한 사례이다. 그러나 동 계획 역시 ‘설정근거’ 항목에서 제시한 추이반영 등 분석 방법론에 대한 구체적 설명을 하지 않는다는 점 등의 한계를 가지고 있다.

[표 4-56] 사회정책분야 중장기계획 '분석자료' 제시 우수 사례

제2차 사회보장기본계획(2019~2023)

4 주요 지표 전망

영역	주요 지표명	현재 ('14~'17)	목표 ('22)	출처	설정근거	측정산식
최상위 지표	삶의 만족도	6.3점	6.9점	OECD(2016), Society at a Glance	OECD 국가 평균 (6.9)	15~29세 대상, 10점 만점에 해당 국가 응답 점수, 34개 OECD 국가 중 한국 27위
	주관적 행복감	82점	100점	방정환재단·연세대학교(2016)	OECD 국가 평균 (100점)	100점을 OECD 국가 평균으로 했을 때 한국 점수
청소년 참여 및 권리증진	청소년 참여 보장 수준	60.7%	65.0%	아동·청소년인권 실태조사(2017)	'17년 조사결과 및 최근 추이 반영	초등학교 4학년~고등학교 3학년 대상, 청소년 관련 문제에 대하여 참여를 보장받고 있다고 응답한 비율
	청소년 인권 존중 정도	77.3%	80.0%	아동·청소년인권 실태조사(2017)	'17년 조사결과 및 최근 추이 반영	초등학교 4학년~고등학교 3학년 대상, 우리나라에서 청소년 인권을 보장받고 있다고 응답한 비율
	청소년 인권교육 경험률	66.6%	75.0%	아동·청소년인권 실태조사(2017)	'17년 조사결과 및 최근 추이 반영	초등학교 4학년~고등학교 3학년 대상, 인권교육을 1회 이상 받은 적이 있다고 응답한 비율
청소년 주도의 활동 활성화	단체활동 참여율	31.9%	37.0%	동계청 사회조사(2015)	연평균 증가율 3% 적용	13세에서 19세 대상, 청소년단체활동 참여비율
	청소년 수련활동 인증 건수	4,159	4,221	여성가족부 통계	연평균 증가율 0.3% 적용	한국청소년활동진흥원 조사

다. 소결

사회정책분야 중장기계획의 내용 측면에서는 합리적인 분석 방법론을 적용하고 신뢰할 만한 분석자료 등을 활용하여 정책여건을 분석하였는지, 객관적이고 타당한 증거(evidence)에 기반해 비전체계도 등을 구축하고 목표와 수단을 구체적이고 명확하게 도출하였는지를 중심으로 살펴보았다.

검토 결과, 현존 사회정책분야 계획 대부분에서 구체적 분석 방법론이 적용된 계획을 찾아보기 힘들고, 정책여건 분석 및 세부추진과제별 현황분석 등에서 자료 접근성이 용이한 내부자료 또는 관련 연구자료를 활용하는 것으로 보였으나 분석주기나 분석시점 조차 일관되지 않은 자료를 쓰고 있으며, 분석자료의 출처 또한 제대로 표기되지 않은

경우가 많다. 대부분의 계획에서 인구, 경제상황, 소득수준 파악 시 미래를 전망하거나 예측하기보다는 회고적 또는 현황파악을 위해 자료분석을 하였으며, 이를 기존 성과를 뒷받침하는 증거로 주로 사용하였다. 따라서 미래예측이나 재정추계 등에 초점을 맞춘 분석이 결여되어 진정한 의미에서 기존 계획에 대한 성찰이 이루어지기 어렵고 성과평과 결과로 도출된 한계 및 개선방안도 여전히 추상적일 수밖에 없다.

[표 4-57] 사회정책분야 중장기계획 내용 부문 평가 종합

	우 수	보 통	미 흡	비고
목표의 명확성· 구체성	4	4	2	계획 수립 목적에 부합한 목표를 비전체계도를 통해 명확하게 제시하고 있는지 여부, 목표를 정책지표 등으로 구체적으로 제시하고 있는지 여부 등을 종합하여 판단
목표수단 합리성	2	3	5	비전 및 목표를 달성하기 위해 함께 제시되는 추진전략(중점추진과제로 반영된 계획이 대부분)이 연계성이 있고 중점 및 세부추진과제별로 추진 일정을 구체적으로 제시하고 있는지 등을 종합하여 판단
재원조달 방안	2	1	7	지속가능한 계획 추진을 위해서 재원조달에 대한 고려를 하고 있는지 여부 및 제시방안의 구체성 정도를 중심으로 판단
추진한계	-	-	10	다양한 정부 내·외부 조직 간 갈등이나 계획 간 상충 가능성 등을 명확히 인지하고 관련 내용을 제시하고 있는지 여부를 중심으로 판단
추진전략 이행효과	2	2	6	추진전략의 이행에 따른 기대효과를 제시하고 있는지 여부 및 구체적 제시(성과지표, 혜택, 사례별 등) 여부 등을 종합하여 판단
분석 방법	-	-	10	분석 방법 자체에 대한 설명이나 활용 근거 등을 제시하고 있는지 여부 등을 중심으로 판단
분석자료 출처	1	2	7	분석자료 출처 표기가 명확히 되어 있는가를 중심으로 판단

주: 분석대상 10개 계획 중 우수, 보통, 미흡하다고 판단한 계획의 수 및 판단근거(비고) 기재

사회정책분야 계획의 대부분이 사회적 합의를 요하는 추상적이고도 포괄적인 가치를 담고 있는 경우가 많기 때문에 계획이 지향하고 달성하려는 비전과 목표, 그리고 이를 달성하기 위해 이행되는 전략과제의 신뢰성과 타당성을 높이기 위해서는 증거(evidence)에 기반한 분석이 전제되어야 할 것이다. 따라서 분석 시기 및 분석 방법 등을 보다 정교하게 제시하도록 할 필요가 있겠으며, 무엇보다 분야별 미래전망과 예측 작업에 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 추진과정상 직면할 수 있는 위험 또는 방해요소에 대한 사전 예측 또한 실시하여 전략과제의 이행가능성을 높일 필요가 있다.

제4절

시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 주요 분야별 중장기계획을 심층분석하여 메타평가를 위한 쟁점을 살펴보고, 이를 실제 중장기계획의 사례를 통해 우수한 사례와 미흡한 사례를 제시하는 방식으로 정리하였다. 심층분석 과정에서의 쟁점을 점검하는 것이 중장기계획 메타평가의 기초가 될 것이다. 각 분야별 심층분석 결과, 향후 중장기계획 메타평가에서 고려되어야 할 쟁점을 정리하였다.

먼저, 과학기술분야의 쟁점은 크게 수립절차 측면과 내용 측면으로 나누어 볼 수 있다.

과학기술분야 중장기계획의 수립절차 측면에서의 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 개별 계획은 추진경위에 대해서 연도별, 월별로 어떠한 과정을 거쳐서 계획을 수립했는지에 대해서 제시하고 있는 경향이 강하다. 그러나 대부분의 계획이 일회성이 아닌 여러 차례의 계획 수립이 필요하다는 점에서 이전 계획과의 맥락성을 검토하여 해당 계획이 어떻게 발전해왔는지에 대한 정보 제공이 필요하다. 또한, 구체성이 계획별로 다르기 때문에 투명성과 공정성을 확보하기 위해서 해당 계획의 수립 경위에 대한 설명 수준을 구체화하는 것이 바람직하다.

둘째, 중장기계획 관련 계획에 대한 미검토로 인해 중복적으로 투자하거나 시행하는 사례가 존재할 뿐만 아니라 다른 계획과의 충돌 가능성으로 인해 실현 가능성에 손상이 존재할 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 사전적으로 예방하기 위해서는 상하위 연관계획을 도식화하여 향후 발생할 수 있는 중복 투자 및 예산 낭비를 피할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 중장기계획과 관련한 이해관계자에 대한 검토가 필요하다. 현재 대부분의 계획에서는 정부 내부(관련 조직, 부처, 지자체 등)에 대한 검토는 추진과제별로 이루어지고 있으나, 계획의 대국민 수용성이나 집행 가능성을 증진하기 위해서는 이해관계자 검토가 반드시 필요한 것으로 보인다.

과학기술분야의 중장기계획의 내용적 측면에서는 목표 및 수단, 추진 가능성 및 분석에 대한 문제점이 제기되었다.

첫째, 목표의 모호성을 개선해야 할 필요성이 존재한다. 언급한 바와 마찬가지로 목표가 추상적이고 모호하기 때문에 계획의 목표와 비전을 구분하기 어려울 뿐만 아니라, 하위 추진전략 및 과제 도출을 통해 달성할 수 있는 측정 가능한 목표가 필요한 것으로 보인다. 목표 자체는 추상적으로 제시 가능하지만, 다만 이를 계량화할 수 있는 지표로 측정할 수 있도록 하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 또한, 모호한 목표로 인해 목표와 수단 간의 합리성이 의심되는 계획이 많다는 점에서 과연 목표와 수단 간의 논리적 인과관계가 증명될 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. 또한, 정보의 비대칭성 측면에서 각각의 목표를 달성하기 위해 제시된 전략이나 하위 추진과제들이 과연 타당한지에 대한 외부의 전문가 검토가 선행되는 것이 바람직하다.

둘째, 중장기계획을 체계적으로 추진하기 위해서는 추진 가능성을 높이는 것이 바람직하다. 그러나 검토된 중장기계획 가운데 예상되는 예산 규모, 부처별 협조 방안 및 예상되는 한계점을 제시하고 있는 계획이 드물다는 점이 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로는 각 추진과제별로 소요되는 예산 규모와 예산 확보 방안을 현실적으로 검토하는 것이 바람직하다. 또한 다른 부처와 협조를 통해 추진과제를 도출할 때에는 구체적인 협조 방법(인력 교류, 전문가 회의, TF 구성 등) 등을 제시함으로써 과연 다른 부처와 어떻게 협조하여 해당 계획을 추진할 수 있을 것인지에 대한 계획을 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 중장기계획을 체계적으로 수립하기 위해서는 수립에 활용된 구체적인 자료 표기와 분석 방법 등을 제시하는 것이 바람직하다. 분석대상으로 검토된 계획에서 약 절반 이상의 계획에서 어떠한 자료를 활용하였는지에 대해 출처를 표기하지 않았다. 뿐만 아니라, 분석 방법은 국내외 여건 및 사회, 경제, 산업적 측면에 대한 여건 분석으로 이루어져 있는데 분석 내용이 수립된 계획과 얼마만큼 관련이 있는지 역시 연관성을 파악하기 어렵다는 문제점이 존재한다. 또한 설문조사, 전문가 회의, 공청회 등을 통해 수립된 계획들은 해당 내용들을 요약하여, 당 계획들이 어떠한 자료에서 도출되었으며, 그 내용이 수립된 계획들과 얼마만큼 연관되어 있는지를 제시하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다음으로, 정주여건분야의 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 중장기계획의 구성 부문은 해당 계획에 대한 기초적 소개에 해당하는 것으로 계획명과 이의 수립배경, 구체적 목적과 달성하고자 하는 바 등이 반드시 담겨야 할 것이다. 그리고 누가 이를 작성하고 이행할 것인지, 관련된 조직이나 이해관계자가 있다면 누구인지에 대한 사전정보도 제시할 필요가 있다. 그다음은 이들이 계획을 수립할 때 단계별로 어떤 활동을 했는지, 주된 참여자가 누구인지에 대해서도 정보가 제공되어야 할 것이다. 이는 중장기계획 수립에 대한 투명성과 객관성을 높이기 위한 장치이기도 하다. 끝으로 지금까지의 계획들에서는 개요 부문에 계획을 수립하며 도출한 비전이나 목표, 전략 등을 따로 명시하지 않는 경우가 많았는데, 간략하게 기술하거나 도식화하여 제시할 필요가 있다. 그래야만 이 계획의 활용계획과 이를 통해 달성하고자 하는 내용, 그리고 기대하는 효과 등에 대해서도 제시할 수 있기 때문이다.

둘째, 계획의 타당성과 합리성을 보장하기 위해서는 절차적 민주성과 투명성이 중요한 요소가 된다. 계획을 수립하는 과정이 여러 관계자들의 다양한 참여를 보장하고, 그것이 모두에게 투명하게 공개될 때 계획 자체에 의구심이나 문제제기가 최소화될 것이기 때문이다. 즉, 계획의 절차 부문에서는 무엇보다 작성 주체나 이 계획과 관련한 관계자, 계획, 부서 등에 대한 정보는 물론 이들의 참여가 얼마나 그리고 어떻게 이뤄졌는지 밝혀져야 한다. 물론 그보다 선행하는 것은 특정인이나 조직의 형식적 참여가 아닌 다수 관계자들의 실질적이고 단계적인 참여이다. 특히 일반 시민들에 대한 고려도 중요하다. 뿐만 아니라 해당 계획의 타당성을 확보하고 새로운 방향으로의 움직임을 위해서는 이전 계획에 대한 객관적이고 심층적 평가가 전제되어야 한다. 이전 계획에서 세웠던 비전과 목표, 추진하기로 했던 전략을 중심으로 한 성과평가를 통해 회고작업이 이뤄지고 그 내용이 환류될 때 새로운 계획의 방향성이 올바르게 잡히기 때문이다. 한편, 계획의 향후 활용계획이나 기대효과에 대해서도 구체적 성과지표를 제시하는 등으로 명시할 필요가 있다.

셋째, 내용면에 있어서는 구체성이 가장 중요한 고려요소라 하겠다. 목표와 수단, 이들 간의 관계 등에 대해 일반 시민들도 알기 쉽게 표현되어야 할 것이며, 실현 가능해야 할 것이며 전략별 추진일정이나 효과 등에 대한 로드맵 등을 제시할 필요가 있겠다. 그리고 무엇보다 계획 수립에 필요한 미래전망과 예측방법이 보다 다양하고 고도화될

필요가 있겠으며, 분석시점이나 주기, 자료활용에 대한 엄격한 기준의 마련과 적용이 요구된다.

끝으로, 사회정책영역에서의 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 사회정책분야 중장기계획의 구성 부문은 해당 계획에 대한 기본적인 정보와 관련된 것으로 계획 수립의 법적 근거와 내용을 명확히 계획 서두에 제시하여 줌으로써 계획의 공신력을 높이고 이해를 도울 필요가 있다. 또한, 계획상 수립주체가 근거법령상 수립주체와 일치하지 않거나 미제시된 경우 혼돈을 줄 수 있기 때문에 법에 근거하여 수립주체를 명확히 서두에 밝혀줄 필요가 있다. 나아가, 사회정책분야는 다부처 간의 긴밀한 연계와 협조가 요구되는 경우가 많으므로 가급적 연관조직 간 거버넌스 체계를 통해 수직적, 수평적 관계를 그림이나 요약표 등으로 제시하여 한눈에 이해하기 쉽게 제시할 필요가 있다. 본문에서뿐 아니라 계획 후반부 참고 또는 부록에 요약표 형태로 중점분야 세부추진과제별로 담당부처를 보여주는 형태가 가장 바람직하다고 판단되며 담당부처 및 실행부처까지 상세히 제시한다면 책임소재도 명확하고, 계획 수립 및 집행 과정에서 유기적 협조체계 구축이 절실히 필요한 사회정책분야에 특히 큰 도움이 될 수 있다. 활용 및 기대효과 관련하여 계획의 근거법령에서 규정한 소관 부처의 연간 시행계획의 수립, 시행 등과 같은 기본적인 사항을 계획에 적시해야 하며, 좀 더 적극적으로 어떻게 잘 활용할 것인지에 대한 고민이 계획에 담겨야 한다. 예컨대, 연관계획 수립 시 성과지표 설정에 대한 합의, 계획 목표 및 추진방향 공유 방식 등 좀 더 적극적으로 구체적으로 계획의 활용계획이 제시될 필요가 있다. 계획의 기대효과는 성과지표별, 혜택별, 사례별로 계획의 제공자 입장에서뿐 아니라 정책수혜대상자 입장에서도 동 계획으로 인한 미래 삶의 변화 등 기대효과를 감지할 수 있는 내용들이 담길 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 정책여건에 대한 분석과 미래예측뿐 아니라 계획의 파급효과에 대한 다양한 분석들이 시도되어야 할 것이다.

둘째, 사회정책분야 중장기계획의 수립절차 부문에서는 절차적 민주주의가 확보되고 있는지가 중심이 되어야 한다. 계획에 대한 명확한 작성 주체의 명시로 책임성을 제고하고 유관조직이나 연관계획 등에 대한 고려를 통해 유기적 협조체계와 대응성을 제고할 필요가 있다. 계획 수립과정에서 다양한 이해관계자들에 대한 고려와 참여를 통해 민주성, 투명성을 확보하고 있는지, 현 계획은 기존 계획이나 현황에 대한 엄밀한 분석

을 통해 도출된 한계점의 개선사항을 반영하여 합리성을 확보하고 있는지 등 중요한 행정가치들을 계획 수립과정에서 놓치지 않고 있는지 중요하다. 현존 계획에서는 추진경위를 살펴볼 때 형식적 측면에서 절차 민주주의가 어느 정도 확보되었으나 중앙정부 중심으로 계획이 주도되는 부분이 있으므로 절차 투명성을 확보하고 실질적 참여 의미가 확보되도록 정책수혜대상자나 지방자치단체 등 이해관계자들의 참여 범위를 확대하는 등 내실화를 위한 노력이 필요하다. 또한 사회정책분야는 정책수혜대상자를 중심으로 유기적으로 연계된 보장과 지원이 이루어지는 경우가 많으므로 연관계획 간 관계도를 수직적, 수평적 관계를 고려하여 그림으로 요약하여 제시하여 줄 필요가 있다. 기존 계획에 대한 성과분석 시 포함되어야 할 기본 사항에 대한 가이드라인이 마련될 필요가 있고 기존 계획과 현재 계획 간 비교 요약표 등을 제시하여 한눈에 환류사항 등을 볼 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 내용면에서는 구체성이 가장 중요한 고려요소라 하겠다. 비전체계도를 일반 시민들도 이해하기 쉽게 목표와 수단, 이들 간의 관계 등을 명확히 제시하고 목표-수단 연계성을 높여야 한다. 특히 사회정책분야는 다양한 부처가 관계되고 연계와 협조가 필수적인 경우가 많으므로 유기적인 업무협조와 동시에 명확한 책임소재 등을 위해서 세부추진과제별로 성과목표를 일정표와 함께 구체적으로 제시해주는 것이 바람직할 것이다. 대부분의 계획이 구체성에 정도의 차이가 있을지언정 목표-수단 간 합리성을 보여주는 추진일정이나 부서 등은 제시하고 있는 반면, 자원조달 계획 및 방안 등은 언급이 적거나 제시되더라도 불확실한 상황을 염두에 두어 개략적으로 제시하고 있다. 이는 계획의 실효성이나 실현 가능성에 대한 의구심을 높이며 정책신뢰성을 낮출 수 있다. 실제 자원조달 문제로 인해 사회정책분야의 정책갈등이 발생한 정책사례들도 많으므로 더욱 유의해야 할 부분이다. 계획이 이상향에 머물지 않고 실제 국민이 체감할 수 있는, 손에 잡히는 미래상이 되기 위해서 사회정책분야 정책수혜자들이나 일반 시민들에게 중장기계획으로 인한 삶의 질 변화 등을 ‘혜택’이나 ‘사례’ 등을 통해 보여주고, 정책지표와 같은 양적 측면 외 질적 측면에서 피부로 체감하는 기대효과를 알기 쉽게 설명하는 것은 중요해 보인다. 이를 위해 현재보다 보다 다각화된 방법으로 미래상을 예측해 보고 도식화 등을 통해 제시하는 것이 필요하다고 본다.

인구, 경제, 사회구조 등 다양한 외생변수 및 정책수혜대상자의 규모, 예산(자원조달)

등 사회정책분야 계획 수립과정에서는 정책여건을 분석하고 미래를 예측하는 것이 어느 분야보다도 중요시된다. 그에 비해 현존 중장기계획에서는 정책여건이나 세부추진과 제별 현황통계, 인식조사, 설문조사 등의 회고적 의미의 분석이 주를 이루고 이는 기존 정책성과를 뒷받침하는 데만 치중되어 있어 한계점 및 개선방안에 대한 진지한 고민이 이루어지지 못하는 것으로 보인다. 보다 다양한 미래전망과 예측방법을 통해 정책여건을 분석하고, 재정추계 등을 실시하여 계획에서 제시하는 목표의 실현 가능성을 높이고, 필요하다면 계획을 통해 일반 국민에게 설명한다면 필요한 자원조달에 대한 지지와 신뢰를 획득하는 사회적 합의도출에도 오히려 도움이 될 것으로 보인다. 나아가, 대부분 정확한 분석 방법론이 적용되지 않고 분석시점이나 주기가 일관되지 않고 출처가 불분명한 자료를 많이 활용하는 부분에 대한 엄격한 기준의 마련과 적용이 요구된다. 내부자료라고 하더라도 출처와 분석 방법론, 내용 등을 정확히 제시하도록 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

제5장

정부 중장기계획 메타평가 방안

제1절 중장기계획 메타평가 기준 및 방법

제2절 중장기계획 메타평가 활용 방법론

제 1절

중장기계획 메타평가 기준 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기계획 메타평가 방법 도출의 개요

중장기계획 메타평가 방법을 도출하기 위하여, 법정 중장기계획에 대한 전수조사를 실시하여 정부가 수립하는 중장기계획의 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로, 중장기계획 메타평가 실시를 위한 기준과 방법을 도출하였다.

구체적으로, 법제처 국가법령정보센터 검색을 통해 특정 정책과 관련된 법에 중장기계획 수립 규정이 있는 경우를 추출하여, 전 부처를 대상으로 실제 주기적으로 중장기계획을 수립하여 운영하고 있는지를 확인하는 절차를 거쳐 총 533개의 정부 중장기계획을 수집하였다. 이를 바탕으로, 네트워크 분석을 실시하여 533개의 중장기계획을 과학기술·정주여건·사회정책의 3개 분야로 군집화하고, 각 영역별로 10개씩 주요 중장기계획을 선정하였다. 이때, 다른 중장기계획에 의해 참조되는 계획과 다른 중장기계획을 참조하는 계획을 기준으로 네트워크 분석을 수행하여, 중장기계획 간의 위계를 바탕으로 영역별 주요 중장기계획 10개를 선택하였다. 이어서, 과학기술·정주여건·사회정책 3개 분야별 10개 주요 중장기계획을 대상으로 심층분석을 수행하여, 중장기계획 메타평가를 위한 쟁점을 파악하였다. 심층분석 시에는 중장기 시계의 재정사업분석제도 및 사전영향분석제도를 검토하여 도출한 함의를 적용하여, 메타평가 실시 방안을 논의하였다.

2 중장기계획 메타평가의 기준

메타평가의 주요 기준은 대기준과 소기준으로 구분하여 설정하였다. 대기준은 타당성, 충실성, 실현 가능성 등 3개이다. 중장기계획 메타평가의 기준인 타당성, 충실성, 실현 가능성은 분야별 전문가의 논의와 중장기 시계의 재정사업분석제도인 예비타당성조사, 지방재정투자심사, 법안비용추계 사전영향분석제도인 환경영향평가, 기술영향평

가에 대한 분석을 종합하여 도출하였다. 전문가 논의와 관련 분석제도에 대한 검토 결과를 종합하여, 타당성, 충실성, 실현 가능성을 개념화하였으며, 이를 토대로 구체적인 소기준을 설정하였다.



[그림 5-1] 중장기계획 메타평가의 기준

중장기계획 메타평가의 기준인 타당성, 충실성, 실현 가능성의 개념적 정의는 다음과 같다.

첫째, 타당성은 중장기계획이 얼마나 객관적이고 합리적인 분석 결과에 근거하여 수립되었는지를 검토하는 기준이다. 타당성에는 분석자료나 분석 방법이 객관적인지를 검토하는 객관성과 미래전망 및 파급효과, 미래시계 등에 대해 점검하는 미래지향성이 포함된다.

둘째, 충실성은 중장기계획의 형식적 측면에서 중장기계획이 계획으로서 필요한 요소를 포함하고 있는가를 의미하는 완결성, 계획의 형식적 요소들이 법적인 근거에 부합하게 작성되었는지에 관한 합법성, 제시된 요소들이 명확하게 기술되고 있는지를 뜻하는 명확성으로 구성된다.

셋째, 실현 가능성은 중장기계획이 실제 적용되는 과정에서 필요한 내용을 포함하고 있는지와 내용의 일관성이 존재하는지 등을 확인하는 활용성, 타 부처나 타 계획 간의 관계, 유사중복 등을 고려하는지에 대한 융합성, 정책 대상이나 이해관계자가 계획 수립과정에 참여하고 있는지를 검토하는 참여성으로 구성된다.

3 중장기계획 메타평가의 분석틀

정부 중장기계획에 대한 메타평가 방법은 중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면에서, 전술한 메타평가 기준을 검토항목(check-list)으로 구체화하는 방식으로 도출하였다.

중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면은 다음과 같이 정의하였다. 구성 측면은 중장기계획의 목적, 법적 근거, 수행주체 등과 같은 형식적인 측면을 포함한다. 수립절차 측면은 중장기계획의 수립과정에서 고려되어야 할 사항인 수행주체 간 협력, 이해관계자의 참여, 이전 계획에 대한 평가 및 환류 여부 등을 포함한다. 끝으로, 내용 측면은 중장기계획에 포함된 정책의 목표 설정, 정책환경에 대한 분석 방법 및 분석자료 등을 포함한다(국회미래연구원, 2019).

먼저, 중장기계획의 구성 측면에서 검토항목을 타당성, 충실성, 실현 가능성 관점으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서 ‘기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?’를 검토항목에 포함하였다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘근거법령을 명시했는가?’, ‘근거법령의 목적을 기술하였는가?’, ‘수정계획의 경우, 수정계획임을 명시하였는가?’, ‘연관계획을 언급하고 있는가?’, ‘담당부처와 부서가 명시되어 있는가?’, ‘연관부처와 부서가 명시되어 있는가?’, ‘실행부처와 부서가 명시되어 있는가?(추진체계)’ 등을 완결성 소기준에 관한 검토항목으로 구성하였다. 명확성 소기준에 관한 검토항목으로는 ‘계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?’를, 합법성 소기준에서는 ‘수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?’, ‘법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?’, ‘법적 작성 주기를 준수하고 있는가?’와 같은 검토항목을 포함하였다. 셋째, 실현 가능성 관점에서는 ‘연관부처와의 유사 중복 문제는 검토하고 있는가?’, ‘연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?’, ‘연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?’, ‘연관계획 간의(수직/수평) 정합성은 존재하는가?’를 융합성 소기준 관련 검토항목으로 선정하였다. 활용성 소기준에서는 ‘계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?’, ‘활용계획의 법·제도적 위험요인은 검토되었는가?’, ‘실행부처와 부서의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?’를 포함하였다.

이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 구성 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 5-1] 중장기계획 구성 평가의 틀

가. 근거법령 준수 및 합목적성

포함 내용

- ◆ 근거법령을 명시했는가?
- ◆ 근거법령의 목적을 기술하였는가?
- ◆ 근로법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 수정계획인 경우 수정계획임을 명시하였는가?
- ◆ 수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?
- ◆ 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
- ◆ 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

나. 연관계획과의 관계

포함 내용

- ◆ 연관계획을 언급하고 있는가?
- ◆ 법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?
- ◆ 연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 (수직/수평) 정합성은 존재하는가?

다. 추진체계

포함 내용

- ◆ 담당부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?
- ◆ 실행부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 실행부처와 부처의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?

라. 기대효과

포함 내용

- ◆ 활용계획을 포함하고 있는가?
- ◆ 활용계획의 법제도적 위험요인은 검토되었는가?
- ◆ 기대효과를 포함하고 있는가?
- ◆ 기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?
- ◆ 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
- ◆ 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

다음으로, 중장기계획의 수립절차 측면에서 검토항목을 타당성, 충실성, 실현 가능성 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서는 세부기준으로 객관성 차원의 질문이 포함되었으며, ‘분석 방법은 타당한가?’, ‘비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?’, ‘작성 주체가 타당한가? (자체, 협동, 용역 등)’, ‘이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?’ 등이 포함되었다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘작성 주체가 제시되고 있는가?’, ‘작성 방식이 명시되어 있는가?’, ‘계획 수립과정이 제시되어 있는가?(세부 정책 요소와 내용이 서로 완결성(연계성)을 갖고 있는가?)’, ‘계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?’, ‘계획의 목표가 제시되고 있는가?’를 완결성 소기준의 검토항목으로 제시하였으며, 명확성 소기준에서는 ‘계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?’, ‘계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)’를 검토항목에 포함하였다. 셋째, 실현 가능성 관점에서는 ‘관련 조직이 명시되어 있는가?’, ‘관련 조직과의 협력과정이 있는가?’, ‘관련 조직과의 협력과정이 제시되고 있는가?’는 융합성 소기준의 검토항목으로, ‘수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?’, ‘수립과정 참여자들 간의 협의과정이 제시되고 있는가?’, ‘이해관계자가 고려되고 있는가?’, ‘이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?’는 참여성 소기준의 검토항목으로 포함하였다. 또한, 활용성 소기준에서는 ‘계획 수립의 과정은 적절한가?’, ‘계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?’, ‘활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?’, ‘이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?’, ‘이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?’를 검토항목으로 추가하였다.

이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 수립절차 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 5-2] 중장기계획 수립절차 평가의 틀

가. 작성 주체 및 관련 조직의 참여

포함 내용

- ◆ 작성 주체가 제시되고 있는가?
- ◆ 작성 방식이 명시되어 있는가?
- ◆ 작성 주체가 타당한가?(자체, 협동, 용역 등)
- ◆ 관련 조직이 명시되어 있는가?
- ◆ 관련 조직과의 협력과정이 있는가?
- ◆ 관련 조직과의 협력과정이 제시되어 있는가?

나. 수립절차의 체계성

포함 내용

- ◆ 계획 수립과정(추진경위)이 제시되어 있는가?
- ◆ 계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?
- ◆ 계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?
- ◆ 계획 수립과정은 적절한가?
- ◆ 이해관계자가 고려되고 있는가?
- ◆ 이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?
- ◆ 수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?
- ◆ 수립과정 참여자들 간의 협의과정에 제시되고 있는가?

다. 계획 추진의 구체성

포함 내용

- ◆ 활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?
- ◆ 계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?
- ◆ 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획이 제시되고 있는가?

라. 환류체계의 구축

포함 내용

- ◆ 정책평가(성과평가) 계획은 제시하고 있는가?
- ◆ 이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?
- ◆ 이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?
- ◆ 이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?

끝으로, 중장기계획의 내용 측면에서 검토항목을 타당성, 충실성, 실현 가능성 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서는 ‘분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?’, ‘분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?’, ‘분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?’ 등이 객관성 소기준에 해당하는 검토항목으로, ‘파급효과 분석은 타당한가?’, ‘주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?’, ‘주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?’는 미래지향성 소기준의 검토항목으로 포함되었다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘추진전략을 기술하고 있는가?’, ‘파급효과 분석을 수행하고 있는가?’와 같은 완결성 소기준에 대한 검토항목을 추가하였다. 셋째, 실현 가능성 관점에서는 융합성과 활용성 소기준이 포함되었는데, ‘타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?’, ‘타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?’는 융합성 소기준의 검토항목으로, ‘추진전략은 목표와 부합하는가?’, ‘계획의 목표가 실현가능한가?’, ‘목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?’, ‘목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?’, ‘추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?’, ‘재원조달 방안을 검토하고 있는가?’, ‘단계적 성과목표는 제시하고 있는가?’는 활용성 소기준의 검토항목으로 포함하였다.

이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 내용 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 5-3] 중장기계획 내용 평가의 틀

가. 전략과 추진과제의 응집성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 제시되고 있는가?
- ◆ 계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)
- ◆ 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?

나. 정책환경 및 파급효과 분석

포함 내용

- ◆ 분석 방법은 타당한가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?
- ◆ 파급효과 분석은 타당한가?
- ◆ 파급효과 분석을 수행하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학기술 수준 분석은 이루어졌는가?

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

포함 내용

- ◆ 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?
- ◆ 타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 실현 가능한가?
- ◆ 목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?
- ◆ 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?
- ◆ 추진전략을 기술하고 있는가?
- ◆ 추진전략은 목표와 부합하는가?
- ◆ 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?
- ◆ 자원조달 방안을 검토하고 있는가?
- ◆ 단계적 성과목표를 제시하고 있는가?

제2절

중장기계획 메타평가 활용 방법론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상에서는 구성, 수립절차, 내용 측면에서 정부 중장기계획 메타평가에 적용 가능한 분석틀을 도출하였다. 정부 중장기계획의 내용 측면에서 메타평가 분석틀 도출과 관련하여, 분석대상으로 검토한 현행 분야별 중장기계획 중 우선적으로 보완이 필요한 부분은 정책환경 및 파급효과 분석과 추진전략의 구체성 및 타당성 부분이었다. 중장기계획 수립·집행 시에는 정책환경을 분석하고 기존의 다양한 정책과제를 우선순위에 따라 체계화하여 추진전략을 설정해야 하는데, 대다수 정부 중장기계획을 내용 측면에서 검토하면 정책환경과 정책 우선순위에 대한 분석을 토대로 수립·집행되기보다는 기존의 논의를 정리하고, 지속적으로 추진되고 있는 정책과제를 나열하는 방식으로 작성되어 있다. 이에, 본 연구에서는 선행 정책연구에서 활용된 정책환경 및 정책 우선순위 분석 방법론을 검토하고, 주요 방법론을 적용한 구체적인 정책연구 사례를 분석하였다.

1 정책환경 분석

가. 개요

가족과 같은 소규모 집단이나 기업, 나아가 국가와 같은 거대 사회체계에 이르기까지 모든 사회조직은 홀로 존재할 수 없으며, 수많은 외부 환경요소들과 형성된 복잡한 관계를 바탕으로 서로 영향을 받으며 공존하고 있다. 자원의존이론(resource dependence theory)은 이 같은 현실 세계에서 나타나는 조직 환경에 주목하면서 조직 외부의 환경이 조직의 지속가능성에 영향력을 미치고 있다는 것을 인정함과 동시에 이러한 환경 속에서 조직 스스로 환경을 조작할 수 있다는 점을 강조하는 이론이다.

자원의존이론은 조직과 환경의 상호 관계에 초점을 두고 조직의 행태를 이해한다. 조직은 지속을 위해 필요한, 필수적이지만 부족한 자원 획득을 목적으로 다른 조직과 관

계를 맺으면서 외부 자원을 획득하고 유지하기 위해 행위 구조와 패턴을 다양화하며, 유리한 방향으로 외부 환경을 조작하게 된다. 이러한 자원의존이론은 다음과 같은 가정이 전제된다.

첫째, 조직은 생존을 위해 자원과 정당성을 필요로 하며, 제도적 환경 속에서 다른 조직의 규범과 요구사항을 따라야 한다. 조직은 중요 자원을 통제하는 외부 환경에 대응해야 되기 때문에 조직 간 의존관계에서 권력이 작용하게 된다. 이러한 상황에서 조직이 원하는 목표를 달성하기 위해서는 다양한 자원을 안정적으로 확보할 수 있는 자원에 대한 통제력이 필요로 하며, 높은 자원 통제력은 환경 변화에 대하여 덜 의존적인 동시에 권력의 획득으로 이어진다.

둘째, 조직은 단순히 목표만을 추구하는 것이 아니라 외부 환경의 제약에 의해 목표를 달성하기 어려운 경우 정치적 협상에 의해 목표를 변화시킬 수 있어야 한다. 조직은 환경에 대한 의존성을 스스로 관리하고 자발적인 전략을 추구할 수 있는 존재로 가정되기 때문에 환경에 대한 압력이 강할 경우 이에 대하여 순응적인 전략을 취할 수도 있다. 결국 조직의 성공에 영향을 주는 요인이 외부 환경에 의한 제약조건뿐만 아니라 외부 제약을 관리하고 자율성을 확보하기 위한 전략적 선택, 혹은 적극적인 환경 창조라는 측면이 중요하다.

셋째, 조직은 다른 조직과 의존관계에 있으며, 조직은 환경으로부터 긴급한 자원을 얻을 수 있다. 따라서 개별 조직은 다양한 환경에서 발생하는 압력들에 대응하여 조직 유지를 위해 적합한 자원을 획득할 필요가 있기 때문에 다른 개체나 조직들과의 상호작용이라는 제한적인 선택을 하게 되며, 형성된 조직 간 관계는 권력관계의 형성으로 이어지게 된다.

이 같은 자원의존이론의 관점에서 볼 때 국가라는 거대 조직의 미래를 결정하는 정책을 수립하는 과정에서는 조직이 현재 놓여 있는 환경에 대한 평가가 반드시 수반되어야만 한다. 정책환경평가를 통해서 조직은 외부의 환경 변화에 대한 대응 능력을 높이는 동시에, 새롭게 발생할 수 있는 외부 환경의 압박을 사전에 예측하여 조직의 자율성을 확보할 수 있게 된다. 따라서 국가정책의 성공을 위해서는 효과적인 정책환경평가가 수반되어야 한다.

나. STEEP/STEPPER 분석

1) STEEP/STEPPER 분석의 개념

STEEP 분석은 주로 국가의 미래전략이나 기업 경영전략과 같이 조직의 방향성을 결정할 때 활용되는 기법이다. STEEP 분석의 특징은 조직을 중심으로 형성되어 있는 일반 환경(general environment)에 대하여 주목하고 있다는 점이다. 여기서 일반 환경이란 조직과 조직의 전략에서 장기적인 의미를 가지는 환경요소로서 개별 조직에 대해 직접적인 영향력이나 기본적인 통제의 범위를 넘어서는 것으로 간주되는 요소이다.

STEEP 분석은 사회에서 나타나는 특정한 현상을 사회적(society), 기술적(technology), 경제적(economy), 환경적(ecology), 정치적(politics) 영역이라는 분석틀을 바탕으로 살펴보고, 현재 나타나는 현상의 미래를 예측하거나 이해하기 위한 분석 방법론이다. 이 같은 영역적 구분을 바탕으로 개별 국가나 전 지구적 영역에서 나타나는 환경 변화들을 시간의 흐름에 따라 분석하는 것이 핵심이다.

한편, STEPPER 분석은 카이스트(KAIST)의 미래전략대학원에서 STEEP 분석 방법을 바탕으로 새롭게 제안한 미래 환경 예측 방법이다. STEPPER 분석은 기존의 STEEP 분석에 인구(population)와 자원(resources) 요소를 추가적으로 포함하였다.

STEEP/STEPPER 분석에서 고려되는 영역은 상호배타적이지 않으며, 분석 과정에서 배타적으로 간주되어서는 안 된다. STEEP/STEPPER 분석에서 범주를 나누는 주요한 목적은 환경의 주요 측면을 간과하는 것을 방지하는 것이기 때문이며, 개별 요소들 간의 엄격한 분리는 분석이 가지는 유연성과 강점을 저해시킬 수 있는 여지가 있다. 따라서 STEEP/STEPPER 요소 간에 엄격한 경계가 없다고 하여 접근법을 적용하는 데 문제가 발생하는 것은 아니다.

2) STEEP/STEPPER 분석의 절차

일반적으로 환경분석은 의사결정권자가 환경의 경계를 정의하는 것에서부터 시작된다. 이러한 경계는 분석의 폭, 깊이, 예측 범위를 결정하게 된다. 분석의 폭이란 수집되는 자료의 주제 범위를 의미하며 분석의 깊이는 STEEP/STEPPER 자료를 수집·분석할 때 상세함의 정도를 뜻한다. 또한 분석의 예측 범위는 국가정책의 구체적 환경에서의

기간(단기·중기·장기)을 의미한다.

환경의 경계는 지리적 측면, 국가 재정, 과학기술의 발달과 혁신, 인적·물적·재무적 자원, 법과 제도, 조직의 유연성 등 다양한 측면에서 전략적 입지를 점검함으로써 설정된다. 이 과정에서 고려해야 할 기타 영역들을 포함해서 STEEP/STEPPER 분석을 위해 투입된 자원의 양에 의해 영향을 받게 된다.

환경의 정의와 한계가 결정되면 다음과 같은 5단계의 절차를 통해 분석이 진행된다.

1단계는 분석에서 고려되는 환경 영역을 이해하는 작업에서부터 시작된다. 먼저 현재 사회에서 일어나고 있는 일과 사건·트렌드의 중요성을 개략적으로 설명한다. 각각의 사건들은 다양한 STEEP/STEPPER 범위에서 발생하는 중요한 일을 의미한다. 트렌드는 일반적인 경향이나 일련의 사건을 의미하게 된다. 이후에는 이러한 트렌드의 방향과 전개를 지속적으로 관찰하고, 트렌드를 예측하기 위해 나타나는 자료나 증거를 수집한다.

한편 트렌드는 처음 이슈가 발생한 이후 전개되어 발전하다가 쇠퇴하는 사이클을 가지고 있다. 따라서 분석을 위해서는 현재 진행되고 있는 트렌드가 어느 단계에 있는지 파악할 필요가 있다. 또한 발생하고 있는 이슈의 전개 속도와 크기, 종류에 따라서 각기 다른 특징을 가지며, 이러한 이슈들이 사회 및 국가에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치기도 한다. 따라서 각각의 환경에서 발생하고 있는 현상의 특징을 정리하고 판단하는 것이 중요하다.

2단계 분석에서는 파악된 트렌드 간의 상호 관계를 파악한다. 앞서 정리된 거시환경의 하부 영역 간의 상호 관계를 파악하는 과정에서 연구자는 트렌드의 재정의의 요구하거나, 예상된 경로를 벗어나거나 혹은 서로 간의 영역을 강화시키는 요소들을 찾는 것이 중요하다. 또한 각 동향들 사이에 충돌이 나는 지점들을 파악하는 것 역시 중요한 과제이다.

다음 3단계에서는 각각의 트렌드를 연결하는 것이다. 모든 사회 이슈들이 국가정책 수립에 동일한 중요성을 갖는 것은 아니다. 따라서 국가 미래에 직접적인 영향을 끼치지 못하는 이슈들과 중요한 이슈들을 구분하고, 큰 영향을 미칠 가능성이 있는 트렌드를 중심으로 그와 연관된 이슈들 간의 결합관계를 파악하는 것이 중요하다.

4단계에서는 이슈의 미래 방향을 예측한다. 각 이슈들의 미래 전개 방향을 예측하는 것은 이슈의 배후에서 트렌드를 움직이는 힘에 대한 분석을 요구한다. 따라서 연구자는 현상과 원인을 구별한 다음 정리된 원인에 따른 결과를 바탕으로 새로운 예측을 시도하

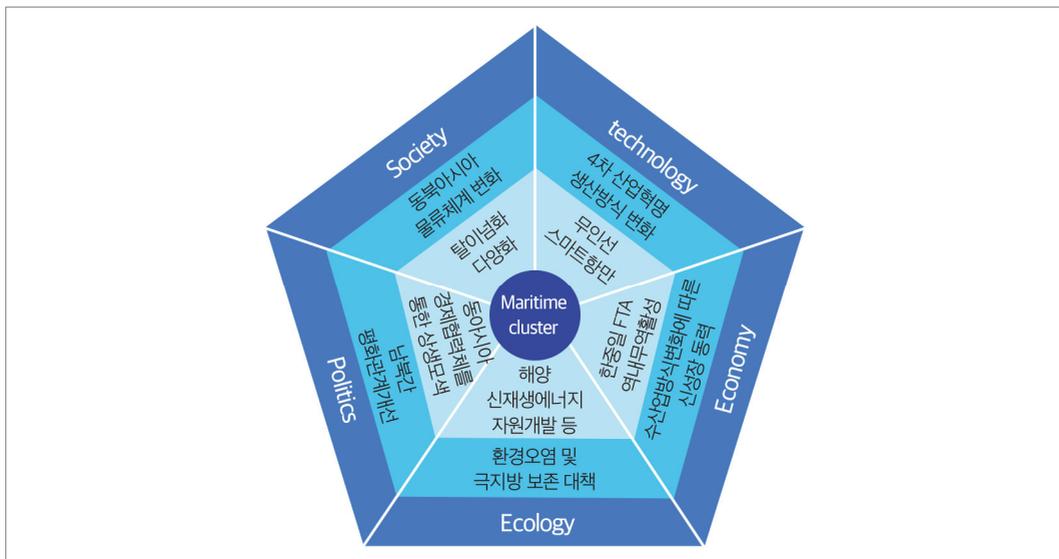
게 된다. 이 과정에서 단일한 예측으로 인한 한계를 극복하기 위해서 여러 가지 미래 시나리오를 수립하는 것이 유용하다. 각각의 시나리오는 명확하게 정의된 동향 주변에서 전개되는 다양한 미래를 나타낸다. 각각의 시나리오를 구축한 이후에는 동향의 추동 원인, 지속 가능성 등 다양한 질문들을 구성하여 각 시나리오의 타당성을 검증한다.

마지막 5단계에서는 미래정책 기획을 위한 요소로서 실질적 기여를 할 수 있도록 의미를 도출해야 한다. 이 과정에서는 국가가 처해 있는 사회적 상황과 집단을 둘러싼 구조적 힘, 그리고 그 구조적 힘이 미래사회에 미치는 영향에 대해 초점을 맞추어야 한다.

3) STEEP/STEPPER 분석을 활용한 연구 사례

가) 한국 해양클러스터 브랜딩 연구

해양 클러스터의 구성은 지역사회 발전을 넘어 국가적 차원의 경제 효과를 기대할 수 있는 중요 요소 중 하나로 주목하고 있다. 하지만 국내의 경우 선진 항만 국가들에 비해 해양 클러스터 구축에 대한 연구 및 인프라가 부족한 것이 사실이다. 따라서 이 연구는 STEEP 분석 결과를 바탕으로 한국 현실에 맞는 해양 클러스터 운영의 지향점들을 제시하고 있다.



자료: 진현오·유상욱(2019).

[그림 5-2] 한국 해양클러스터 STEEP 분석

분석 내용을 각각의 거시환경 영역별로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 사회적 측면을 살펴보면 한국 사회의 탈 이념화와 다양화로의 흐름, 그리고 아시아 지역의 성장과 더불어 나타나는 동북아시아 지역의 물류체계 변화는 한국 해양클러스터 등장에 중요한 배경 요소로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이와 함께 4차 산업혁명으로 요약되는 생산 방식의 변화와 AI 기술을 통해 구현되는 무인선의 등장, 그리고 효과적인 물류처리 시스템을 가능하게 하는 스마트항만 기술 발전은 한국형 해양클러스터의 등장을 가능하게 하는 기술적 기반을 제공하고 있다.

경제적 측면에서는 한국이 중국과 일본 등 동북아시아 국가 간 경제 패권다툼 속에서 보다 유동적이고 중간자적 입장으로 한·중·일 3국 간의 역내 교역 활성화 가능성에 주목한다. 또한 이러한 경제 연합체의 등장이 해양산업 견인에 중요한 요소로 간주하고 있다.

정치적 측면에서는 동북아시아 3국 간에 발생하는 영토 분쟁과 역사적 이해관계에 따른 대결 구도가 선결되어야 하며, 남북 간의 평화 문제 역시 해양 클러스터 개발에 중요한 요인으로 제시하였다.

마지막으로 환경적 측면에서는 에너지 자원의 부족이 글로벌 이슈화되어 점진적으로 악화될 것이라는 예측과 동시에 재생 가능한 대체 에너지에 대한 관심이 증가하고 있기 때문에 파랑, 조석, 온도차, 해류 등 해양 신재생에너지 자원의 추출 및 변환에 대한 관심이 증가할 것으로 판단하고 있다.

이 같은 분석을 토대로 연구에서 제안하고 있는 정책 개선방안은 다음과 같다. 단기적으로는 한국이 가지고 있는 IT 기술과 해양산업과의 연결고리를 만들 수 있는 산업, 해양환경 및 자원개발, 고부가 가치 선박제조에 필요한 인프라 구축 등의 성격이 강한 클러스터 조성이 이루어져야 한다. 또한 중장기적으로는 새로운 물류 패러다임에 역점을 둔 관계시설 확충을 위한 가변적 클러스터 운영시스템 및 ODCY 등의 유희지 확보에 초점을 맞추며, 더 나아가 장기적 관점으로는 무인선박 및 스마트 시스템이 적용된 항만 시스템을 구축하기 위한 인프라 형성에 초점을 맞추어야 할 것이다. 마지막으로 앞서 제시한 요소들의 실현을 위해 관련 시설인프라 구축 도모, 운영주체의 변화, 스마트항만을 구축을 위한 핵심활동지침의 활성화, 멀티 섹터화에 맞춘 인력 관리에 대한 체계적인 전략 등을 제안하고 있다.

나) 국내 테러 발생 가능성에 대한 연구

이 연구는 STEEP 분석기법을 이용하여 국내의 테러 발생 위협 요인들을 도출하였다.

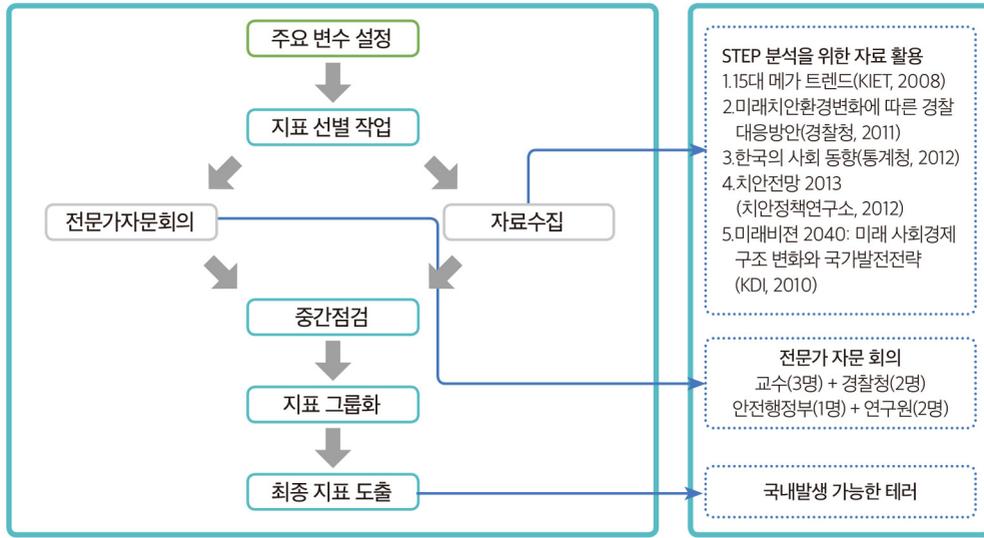
먼저 사회적 요인은 저출산·고령화 현상으로 인한 다문화 가정과 국내 체류 외국인의 증가 현상이다. 또한 비정규직 및 실업률의 증가로 인한 사회 양극화의 심화 현상은 다양한 형태의 갈등적 상황을 새롭게 야기하고 있다. 한편 개인 중심적 가치관의 확산과 혼인 인구의 감소는 사회적 결속력을 약화시키는 또 다른 원인이다. 테러 위협과 관련된 기술적 요인은 디지털 기술로 인한 새로운 형태의 범죄 가능성으로 요약할 수 있다. 전자거래의 의존도 증가는 사이버 공간에서의 새로운 테러 발생의 가능성을 높이고 있으며, 정보의 글로벌화로 인해 국제 테러조직이 유동적 네트워크를 형성할 수 있는 기반을 제공하고 있다.

경제적 요인으로는 국가 경제 성장률의 악화와 가계 경제 부실 등으로 인해 증산층이 빈곤층으로 하락하는 등 경제 불황으로 인한 사회 불안정은 테러 발생의 기반을 조성한다.

환경적 측면을 살펴보면 지구온난화로 인해 촉발되는 재난 재해의 증가, 그리고 자원 고갈로 인한 에너지 분쟁 심화로 초래되는 사회 불안은 테러를 발생시킬 수 있는 기반이 되고 있다. 또한 환경오염에 대한 우려와 함께 등장한 급진적 환경단체의 행위 역시 테러 가능성을 높이는 주요한 원인이다.

마지막으로 정치적 요인은 사회적 아젠다 다양화와 이슈 증가로 정책에 대한 불만 표출, 북한과의 정치적 관계 악화 가능성이 테러를 발생시킬 수 있는 환경적 요인으로 볼 수 있다.

따라서 연구에서는 테러 예방에 체계적이고 장기적 접근이 필요하다고 강조하면서 다문화 교육의 확대, 사회 양극화 유발 요인들의 완화, 외국인의 테러 연계활동 및 북한의 위협에 대비한 정책 기반 마련의 중요성에 대하여 강조하고 있다.



구분	1단계(step별 분류)	2단계(지표선정)
사회	<ul style="list-style-type: none"> 인구 구조의 변화 갈등의 다양화, 양극화 심화 다문화와 국가/민족의 이동성 증대 문화 다양성: 삶의 질, 개인주의, 노동유연화 가치관의 변화: 세속주의, 개인주의 교육 중대성 증대: 불평등, 교육열 글로벌화 소득의 불균형/실업률 증가 	<ol style="list-style-type: none"> 다문화 가정 증가 체류 외국인 및 불법체류 증가 비정규직/실업률 증가 개인주의적 가치관
기술	<ul style="list-style-type: none"> IT: 전자 거래, 정보 네트워크, 지식서비스, 소셜 네트워크, 지능화, 모바일화, 컴퓨터 바이러스 증가 BT: 바이오 경제, 신종 전염병 확산 사회안전: 방재기술, 경비산업 성장 기술발전 부작용: 신기술 악용, 도덕적 우려 증가 공간정보: 위치정보, 증강현실, 가상현실 기술 패권 주의 	<ol style="list-style-type: none"> 전자 거래 의존도 증가 정보 글로벌화
경제	<ul style="list-style-type: none"> 경제 다국화(세계 질서 변화) 인구구조의 변화: 주력수용의 다양화 양극화: 국가간/국가내(소득의 양극화, 기업의 양극화, 수출과 내수의 양극화, 고용구조) 경제 글로벌화: 불균형한 성장, 산업구조 고도화, 국제 분업, 글로벌 노동시장, 국제무역, 다국적 산업 구조 	<ol style="list-style-type: none"> 국가 경제 불안 가계 경제 부실
생태환경	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화: 생태계 변화, 지구 온난화, 지구 사막화, 산성비 자연재해 자원고갈: 물부족, 화석연료 고갈, 식량난 에너지 위기: 대체 에너지 의존, 사회적 책임 증대 환경오염: 핵오염, 수질/대기 오염, 전염병 발생 자원 및 에너지 수급 문제로 국가간 갈등 심화 	<ol style="list-style-type: none"> 재난 재해 피해 자원확보 경쟁 및 환경오염
정치	<ul style="list-style-type: none"> 네트워크 권력 변화: 전자/참여/직접 민주주의 확산, 정부의 역할 변화, 다양한 시민사회 단체 증가 글로벌화: 한국문제의 다지화, 다층화, 복잡화, 세계화 북자국가요구 북한의 정치적 위험: 핵 무기, 안보 위협, 군사적 도발, 정치 체제, 북한정권 불안, 이탈주민 증대 	<ol style="list-style-type: none"> 정책변화요구 증대 북한과의 정치적 관계

국내발생 가능한 테러

다문화 사회에서 기인된 자생적 테러

외국인에 의한 테러연계 활동

사회불만에 의한 테러 발생 가능성

북한의 테러공격

[그림 5-3] 국내 테러 발생요인 STEEP 분석

다. 퓨처스 휠(Futures Wheel) 분석

1) 퓨처스 휠 분석의 개념

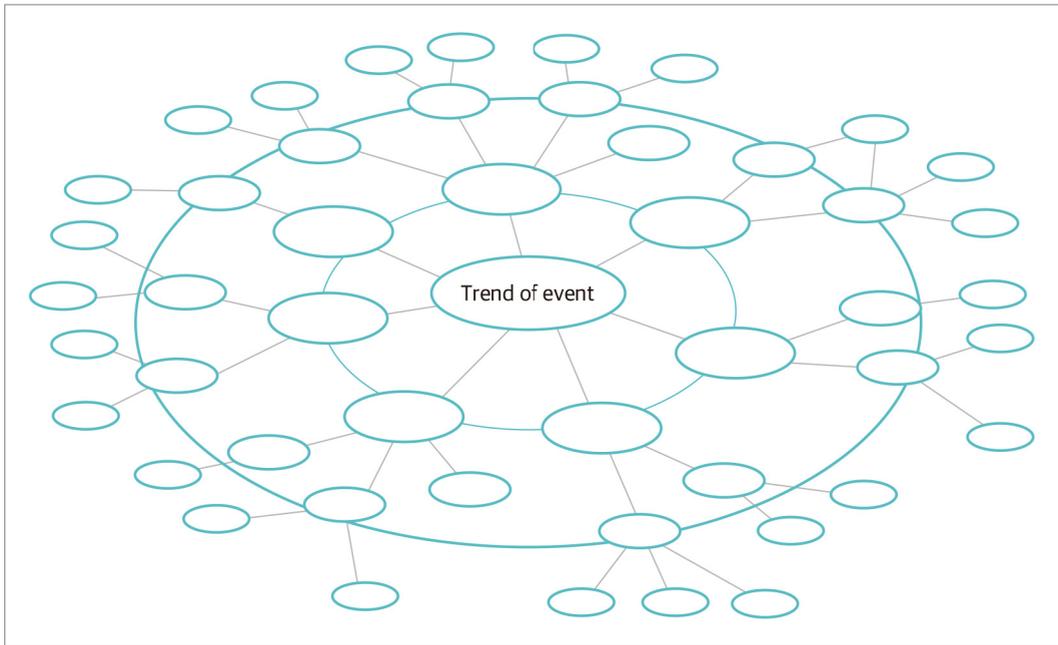
퓨처스 휠은 미래사회의 메가트렌드들과 각 메가트렌드 혹은 특정 사건이 미치는 2차, 3차 영향과 그 결과를 쉽게 이해할 수 있도록 시각화하여 제시하는 기법을 의미한다. 1971년 제롬 글렌(Jerome Glenn)에 의해 최초 제안된 이후 알려진 퓨처스 휠은 이후 미래연구자들 및 정부 정책 분석과 예측을 위한 방법론으로 발전하였다. 이후 퓨처스 휠 기법은 임펠러 휠(Implementation Wheel), 임팩트 휠(impact Wheel), 마인드 매핑(Mind Mapping), 웨빙(Webbing) 등 다양한 형태의 변형된 분석기법들이 제시되면서 창의적 형태의 그림들로 변형되었다.

퓨처스 휠 기법의 가장 큰 특징은 시스템 인과지도상의 변수, 특히 중요한 잠재적 사건 및 트렌드로 인해 미래사회에 미칠 영향력과 파급효과를 사전에 파악하는 것을 주요 목적으로 한다는 것이다. 이를 위해 미래에 관한 지식 및 개념을 가진 사람들이나 다양한 미래예측 경험을 가진 전문가들을 중심으로 브레인스토밍을 통해 특정 사건에 대한 다양한 영향요인들을 도출하고 도출된 요인들 간의 연관관계를 파악하는 것에 초점을 맞춘다. 이러한 퓨처스 휠 기법은 현재의 트렌드나 미래 잠재적 상황이 앞으로 미칠 영향을 예측하거나 다양한 사회, 조직, 사건들 간의 복잡하게 얽힌 연관관계를 파악하는 데 유용하며, 최신의 트렌드와 사건의 영향력 이외에도 정책 입안 후의 잠재적 문제점을 빠르고 직관적으로 파악하고, 분석된 내용을 바탕으로 새로운 가능성들을 도출하는 것이 가능하다.

2) 퓨처스 휠(Futures Wheel) 분석의 절차

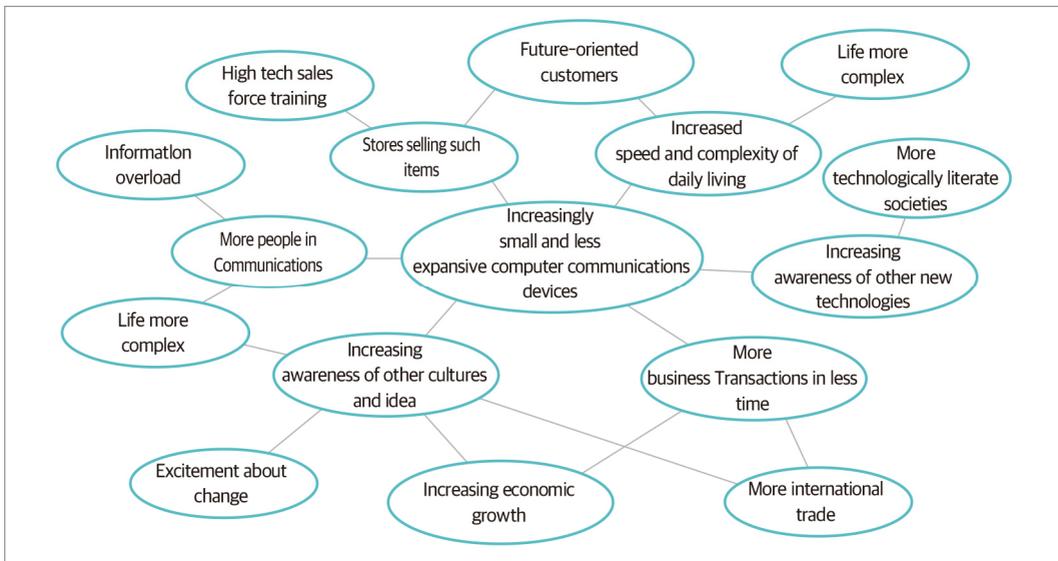
퓨처스 휠의 장점은 전문가 그룹의 아이디어나 토론 과정에서 나타난 내용들을 시각화·구조화하는 것이 핵심이기 때문에 특별한 도구 없이도 미래 전략을 구축할 수 있다는 점이다. 따라서 전문가들이 미래 관련 질문과 생각들을 도출하는 토론 과정을 구조화한 것이 퓨처스 휠 기법의 가장 큰 핵심이다.

먼저 퓨처스 휠 기법은 함께 토론할 사회 트렌드, 아이디어, 미래 관련 사건이나 중요 과제들을 결정하는 것부터 시작된다. 선정된 주제를 종이나 차트, 칠판, 혹은 프로젝트와 같은 시각화 도구를 이용하여 가운데에 표시한다.



자료: Glenn(1971).

[그림 5-4] 기본적인 퓨처스 휠



자료: Glenn(1971).

[그림 5-5] 1차, 2차 트렌드의 영향 관계

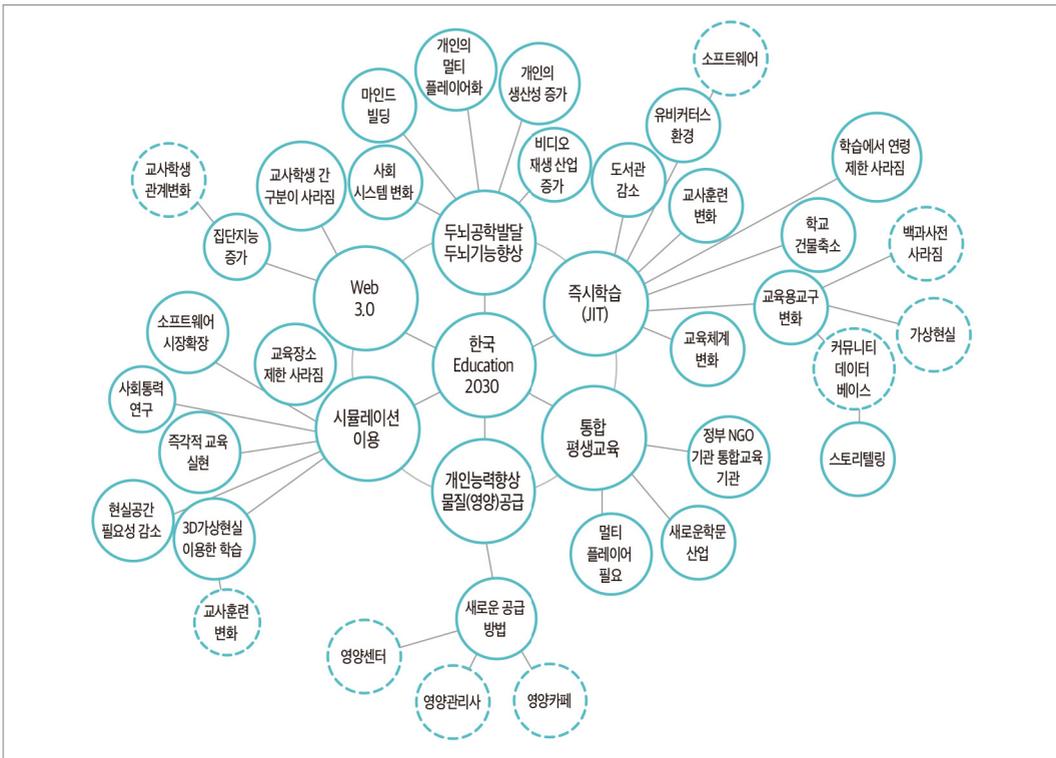
다음에는 중심 주제를 중심으로 주변의 타원형의 원을 그린 뒤 주어진 주제와 같이 일어나, 주제가 미칠 법한 영향이나 초래될 결과를 정리한다. 이후 여러 사람들의 의견을 종합하여, 중심 주제와 관련한 1차 영향들을 주변 타원에 점차 바퀴 모양으로 펼쳐 나가는 그림을 작성한다.

이후 처음의 메인 주제는 잊어버리고 1차 영향들로 만들어진 타원들을 중심으로 각각의 효과들에 의해 생겨난 또 다른 영향이나 결과를 제시하여 새롭게 두 번째 고리를 만들어 낸다. 이러한 과정을 반복하면서 전문가들은 관련된 의견을 작성하고 순서대로 고리를 작성한다. 과정이 진행됨에 따라 전문가들의 생각들이 형태를 갖추게 되면, 전체적 그림을 보면서 다시 생각하고 고치면서 현실적인 퓨처스 휠을 작성한다. 이를 통해 제시된 아이디어들을 명확화(clarification)하는 과정을 거치게 된다.

이 과정에서 중요한 것은 참여자들이 제시하는 영향들을 바로 그림에 반영하는 것이 아니라 비판과 토론 과정을 거치면서 문제에 대해 천천히 접근하는 과정을 거치는 것이다. 이러한 그룹 토의를 통해 각각 제시된 영향과 결과의 가능성에 대해 서로 의견을 교환한다. 그 결과 모든 사람들이 그 가능성에 동의하는 경우에 그림을 작성하고, 만약 이견이 존재하는 경우에는 그 생각은 그대로 버려지게 된다. 이러한 과정을 합의의 법칙(rule of unanimity)이라고 이야기하는데, 퓨처스 휠을 만드는 과정에서 모든 이들의 동의를 구함으로써 자칫 너무 사변적이거나 미래 대안으로서의 가치가 없는 결론이 도출되는 것을 막기 위한 최소한의 제한으로 볼 수 있다.

퓨처스 휠에서는 앞서 도출된 1차, 2차, 3차 결과물들을 다른 방식으로 구분 짓기도 한다. 중앙의 원에서부터 첫째 영향까지는 한 줄로 선을 그려 연결하고, 1차 영향들에서 2차 영향으로 넘어갈 때는 두 줄로 표시한다. 그리고 2차에서 3차 영향으로 갈 때는 세 줄로 표시하는 것이다.

예측하여 분야별 시장 규모나 중요성에 따라 상호 연결을 구성하였다. 또한 중요도에 따라 각 요소의 크기를 달리하여 중요한 이슈를 쉽게 인지할 수 있도록 구성하였다. 이를 통해 교육 핵심 트렌드를 발견할 수 있으며 다른 변인과의 상호작용을 알 수 있어 주도적인 전략과 구체적 교육 정책을 수립하는 데 유용하다.



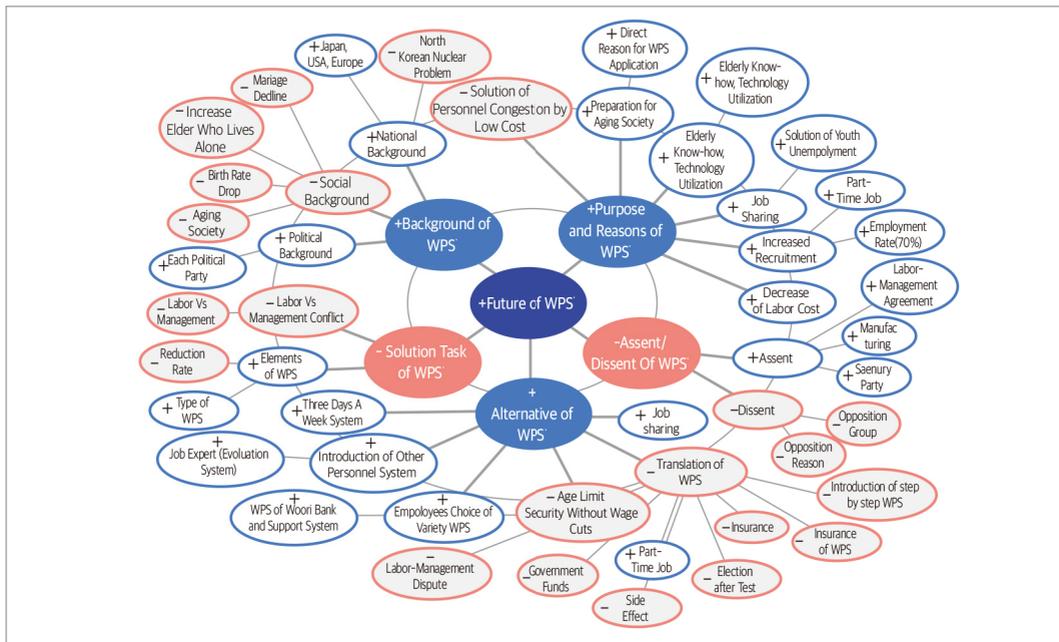
[그림 5-기] 2030년 한국 교육환경 예측 퓨처스 휠 사례

나) 임금피크제 정책 예측

‘텍스트 마이닝과 퓨처스 휠 기법을 활용한 정부 정책의 미래 성공 예측’은 최근 한국 사회에서 중요한 문제로 부상하고 있는 고령화 현상과 이에 따른 임금피크제의 정책적 도입 문제를 살펴보기 위해 텍스트 마이닝 및 퓨처스 휠 기법, 그리고 극성선택 기법을 적용한 연구이다. 이 분석은 사회의 담론을 살펴보기 위해 논문과 신문기사, SNS 데이터, 연구보고서들을 활용하여 텍스트 마이닝 분석을 수행하여 분석된 결과를 퓨처스 휠

기법으로 도식화한 것이 가장 큰 특징이다.

임금피크제도를 둘러싼 요인들의 퓨처스 휠 방법론을 적용하여 분석한 결과, 임금피크제도를 둘러싼 5가지 핵심 주제 중 임금피크제의 찬반 논란과 임금피크제 해결과제는 부정적인 요소로 예측되었지만, 임금피크제 배경과 목적 및 이유, 임금피크제의 대안에 관해서는 긍정적으로 예측되었다.



[그림 5-8] 퓨처스 휠을 활용한 임금피크제도 정책환경 분석

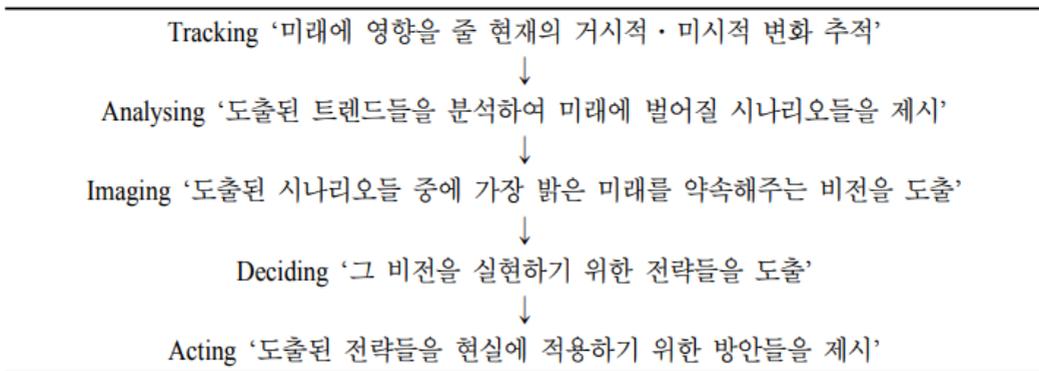
라. 시나리오 분석

1) 시나리오 분석의 개념

미래연구의 본질은 미래의 여러 가능성을 미리 전망해 보는 것인데, 이러한 가능성이 앞으로 벌어질 확률에 대해 통계적으로 입증하는 것은 거의 불가능에 가까운 일이다. 하지만 미래연구가 다가올 미래를 엄밀하게 예측·검증하는 것이 아니라, 미래에 나타날 수 있는 여러 가능성들을 제시하고 각각의 상황에서 효율적이고 능동적으로 대응할 수 있는 방안을 마련하는 것에 초점을 맞춘다는 점을 볼 때 여러 가능성들을 찾아내는 것

이 미래연구의 핵심일 것이다.

따라서 미래연구 방법론들 중 가장 널리 활용되고 있는 방법론이 시나리오 기법이기도 하다. 미래연구에서 시나리오 기법은 미래에 일어날 개연성이 높고 인간과 사회에 있어 그 영향력이 클 가능성들을 추려내어 제시하는 방법을 말한다. 따라서 미래연구를 수행하는 다양한 연구자들과 연구기관은 각기 다른 시나리오 기법들을 제시하면서 각기 다른 미래상에 대해 제시하고 있다. 이들 중 T.A.I.D.A 기법을 중점적으로 살펴봄으로써 미래연구에서 시나리오 기법이 가진 특징을 살펴보고자 한다.



자료: Lindgren and Bandhold(2003); 정보통신정책연구원(2005) 재인용

[그림 5-9] T.A.I.D.A 기법의 개요

T.A.I.D.A는 스웨덴에 위치한 미래연구소 Kairos Future에서 브랜드화하여 사용하고 있는 시나리오 기법이다. 이 시나리오 기법은 탐색(Tracking), 분석(Analysing), 미래 시나리오의 이미징(Imaging), 비전 실현을 위한 전략 수립(Deciding), 제안된 전략의 현실 세계 적용(Acting)의 5가지의 절차를 통해 진행된다.

T.A.I.D.A 작업을 목적별로 분류하면 다음의 4가지 유형이 있다.

첫째, 위험을 인지한 상태에서 이를 극복하기 위한 작업이다. 이러한 작업은 금융·경제 위기와 같이 일상에서 갑자기 발생할 수 있는 위기 상황에 주목한다. 이러한 시나리오 작업은 미래에 일어날지 모르는 위험 가능성을 사전에 감지하고, 이 위험이 실제로 발생할 가능성을 줄이고자 대비하기 위해 수행된다.

둘째, 새로운 패러다임이나 사고 정립을 위한 작업이다. 이러한 시나리오 작업은 현재의 상황을 개선하고 사회 발전을 도모하기 위해 새로운 사고를 정립하고 새로운 패러다임을 제시하기 위한 것을 목적으로 한다. 현실에 안주하는 경우 사회는 지속적으로 퇴보할 수 있기 때문에 발전을 위해 새로운 패러다임을 정립할 수 있다. 또한 농촌과 같이 현재 상황에서 발전 가능성이 적은 지역에서 이러한 현실을 타개하기 위한 목적으로 시행하는 시나리오 작업 역시 이러한 유형의 작업으로 볼 수 있다.

셋째, 비즈니스 발전/개념 발전을 위한 작업이다. 이러한 유형은 비즈니스 기업들을 중심으로 수행되는 시나리오 작업으로 소비시장의 변화를 조금이라도 미리 예측하고 효과적으로 대비하기 위해 수행된다.

넷째, 국가전략발전/조직발전을 위한 작업이다. 여러 국가들은 기업 경영뿐만 아니라 정부 정책을 수립하는 데 기초를 제공하는 방식으로 시나리오 방법을 활용하고 있다. 국가는 국민들의 의식과 행동이 미래에 어떻게 변화할 것인가를 예측하고, 변화에 대비하여 올바른 국가정책을 수립하고자 한다. 이때 국민들의 의식과 행동에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 도출하고, 시나리오 작업을 수행함으로써 각각의 시나리오에서 정부가 대처할 수 있는 정책 방안들을 제시할 수 있는 기반을 제공한다.

2) 시나리오 분석 T.A.I.D.A 기법의 절차

T.A.I.D.A 기법을 활용하여 미래 시나리오를 작성하기 이전에 가장 중요한 것은 시나리오 작성 목적을 명확히 하는 것이다. 다시 말해 T.A.I.D.A를 통해서 알고자 하는 미래의 모습이 어떠한 유형인지를 사전에 명확히 하고, 미래에 대한 질문을 최대한 구체적으로 작성하는 것이다. 미래에 대한 불명확한 질문은 결과적으로 불명확한 해답으로 이어지기 때문에 구체적인 문제의식을 수립하는 것이 가장 먼저 선행되어야만 한다. 이를 위해 먼저 미래 질문은 알고자 하는 미래 현상에 대한 시간적 지평이 명확하게 규정되어야 한다. 또한 관련된 이슈의 미래를 알기 위해서는 과거와 현재 나타나는 현상들에 대한 추이를 살펴보는 상황 매핑(situation mapping) 작업이 필요하다.

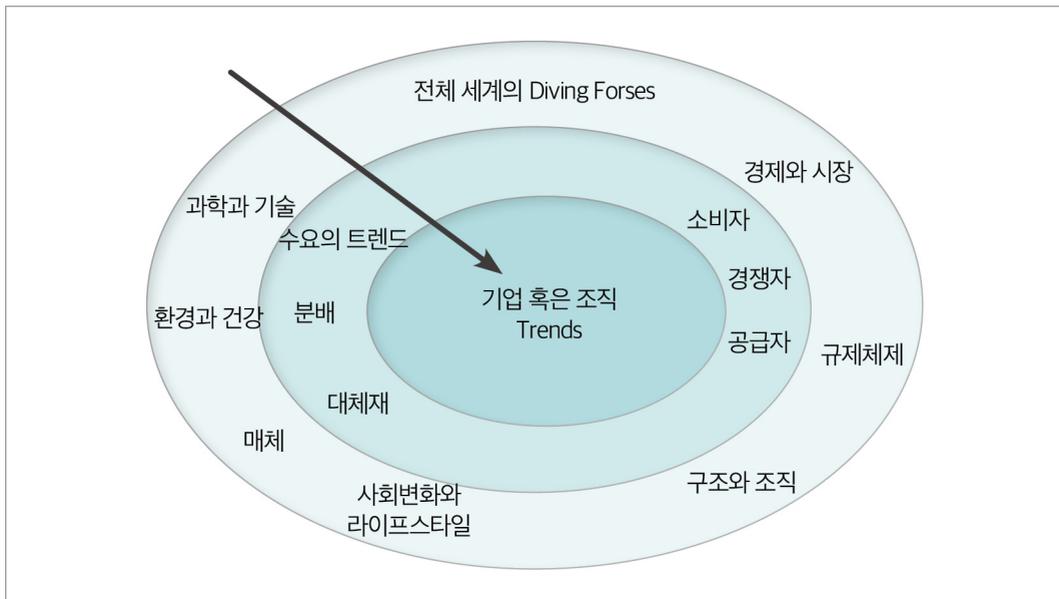
미래연구의 목적과 유형, 구체적 시간 지평과 과거-현재의 상황 매핑이 완성되면 본격적인 T.A.I.D.A 시나리오 작업을 수행하게 된다.

가) 탐색(Tracking)

가장 먼저 시작되는 작업은 미래예측의 주요 요인 탐색에 해당하는 탐색 작업이다. 구체적으로 탐색 작업은 미래와 관련하여 트렌드(trend), 거시적 동인(driving forces), 불확실성(uncertainties)을 찾아내는 데 집중한다.

이러한 탐색 작업을 수행할 때 연구자들은 밖에서 안을 보는 시각(outside-in)을 활용한다. 미래를 예측할 때 일반적으로는 안에서 밖을 보는(inside-out) 시각을 견지하게 된다. 하지만 내부에서 외부로 보는 시각이 적절한 경우는 큰 변화가 없고 안정된 환경에서 5년 이내 정도의 단기간의 변화를 예측할 때에만 적합한 시각이다. 따라서 10년 이상의 시간적 지평을 가지고 전망과 대응을 도출해야 할 때는 외부에서 내부를 보는 시각을 갖추어야 한다.

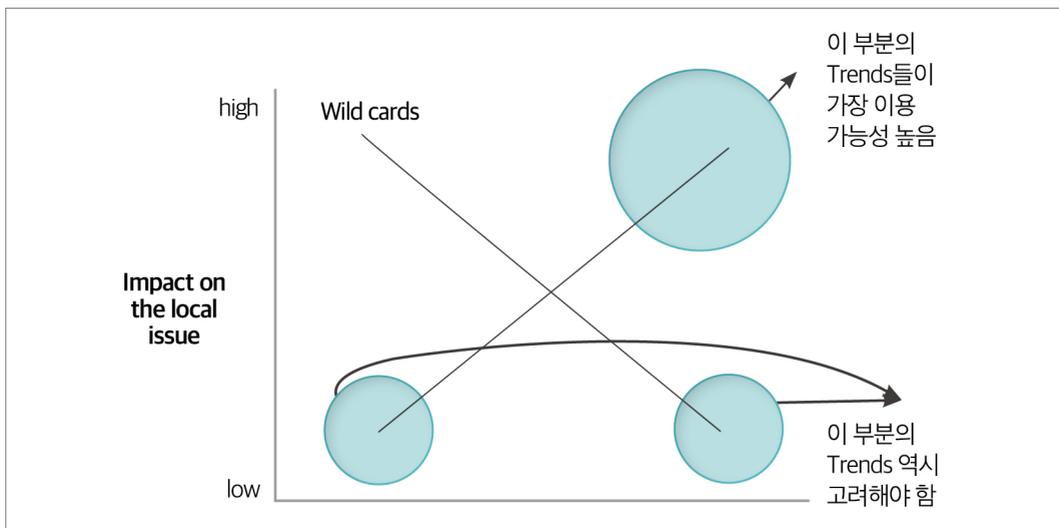
그렇다면 이러한 밖에서 안을 보는 시각을 가지기 위해서는 어떠한 작업이 필요한가? 먼저 미래에 영향을 미칠 것이라 예상되는 거시적 동인(driving forces)을 탐색해야 한다. 이러한 시각을 정리하면 다음과 같다.



자료: Lindgren and Bandhold(2003); 정보통신정책연구원(2005) 재인용

[그림 5-10] 시나리오 작업의 시각 구조

거시적 동인을 도출한 이후에는 동인들과 관련된 트렌드를 도출한다. 트렌드란 삶의 양식의 전환적 변화 추세로 지구온난화로 인한 기후변화와 같이 거시적 차원에서 일어나는 변화를 의미한다. 이러한 트렌드 변화는 과거에도 영향을 미쳤지만 현재와 가까운 미래에도 나타날 것으로 보이는 추세를 의미한다. 탐색 단계에서는 초점 이슈와 관련된 여러 트렌드를 도출하는 것이 가장 핵심적인 작업이다. 이후에는 도출된 트렌드를 '예측 가능성'과 '이슈에 미치는 영향 정도'에 따라 다음과 같이 유형화한다.

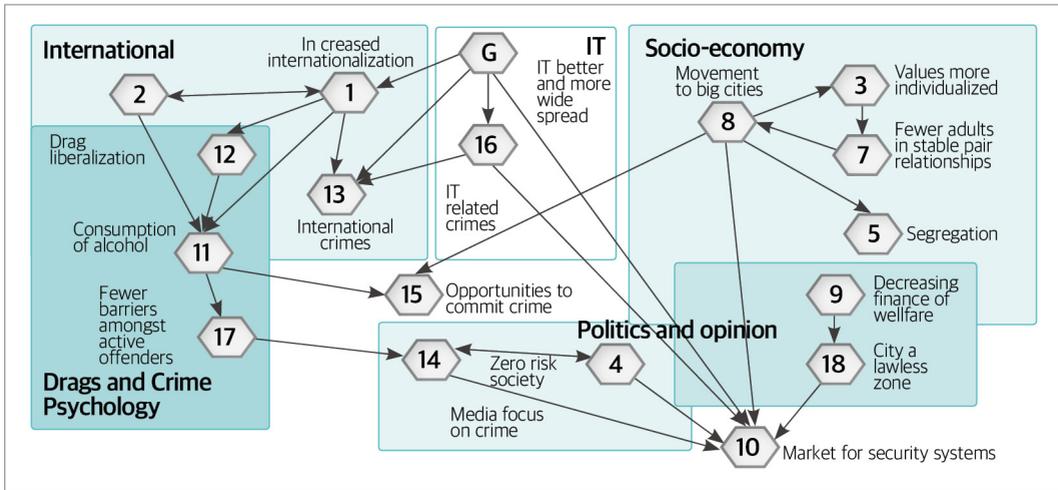


자료: Lindgren and Bandhold(2003); 정보통신정책연구원(2005) 재인용

[그림 5-11] 트렌드 유형화를 위한 분포도

나) 분석(Analysing)

도출 및 유형화된 트렌드를 바탕으로 트렌드 간의 상호작용을 분석하고 이를 토대로 시나리오를 도출하는 작업이 분석 단계의 핵심적 내용이다. 이 과정에서 정리된 트렌드들 간의 상호 관계를 파악하기 위해 인과관계 루프(causal loop)를 작성한다. 이를 위해 먼저 인과관계들을 정리한 후, 그림의 위쪽에는 가장 지배적인 트렌드를, 아래쪽에는 가장 피지배적인 트렌드를 배치한다. 여기서 지배적 트렌드란 다른 트렌드들에 가장 영향을 많이 미치는 트렌드이며, 피지배적인 트렌드는 다른 트렌드들로부터 영향을 받는 정도가 많은 트렌드를 의미한다. 다음은 여러 트렌드 간 인과관계 루프를 적용한 사례이다.



자료: Lindgren and Bandhold(2003).

[그림 5-12] 트렌드들 간의 인과관계 루프(스웨덴 사례)

이후 작성된 인과 루프를 중심으로 각 트렌드의 불확실성을 정리하여 불확실성 요인들에 따른 각각의 시나리오를 도출한다. 마지막으로 도출된 시나리오를 중심으로 각각의 의미와 가능성에 따라 최종적으로 3~4개의 시나리오를 압축한다.

다) 이미징(Imaging)

이미징 작업은 사실상 시나리오 작업이 마무리된 후 이를 각각의 시나리오에 반영하는 과정이다. 이미징 작업의 구체적 목표는 미래에 실현될 수 있는 바람직한 모습이라는 이상적인 상(image)을 제시하는 것이다. 이 상상된 미래가 바로 비전(vision)이다. 구체적으로 비전은 두 가지 역할을 한다. 첫째, 비전은 전략의 의미, 전략의 정체성을 부여하고 이를 통해 사람들에게 전략이 성공할 수 있다는 믿음과 방향, 영감을 제공한다. 둘째, 비전을 통해 구체적인 목표를 제시함으로써 사람들의 집중적 헌신을 이끌어낸다.

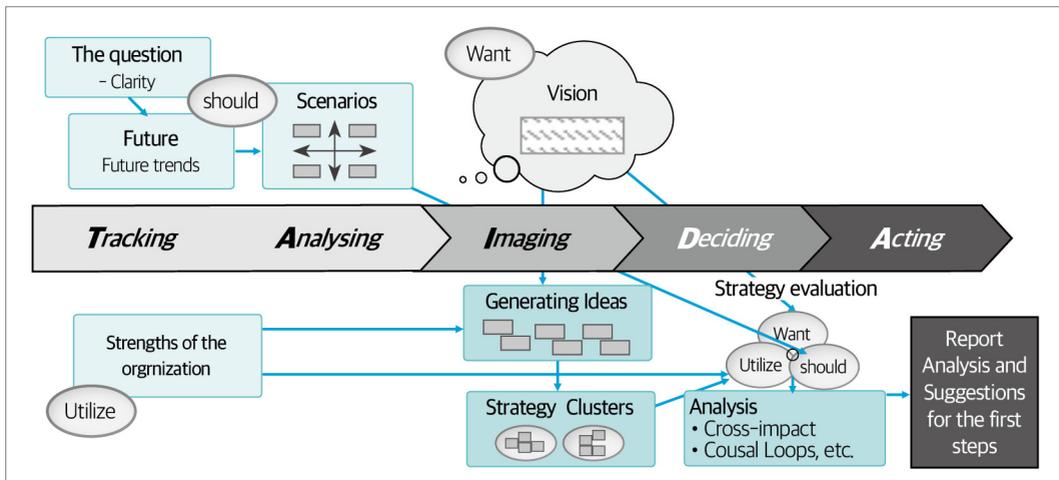
이러한 비전을 설정할 때 유의해야 할 점은 실현 가능성이다. 아무리 바람직한 미래의 상이라도 할지라도 현실과 큰 격차가 난다면 대부분의 사람들이 비전 달성이 불가능하다고 생각하고 노력을 기울이지 않기 때문이다. 중요한 것은 비전을 도전해 볼 만한, 그러나 달성하기에 불가능하지 않은 상태에 위치시키는 것이 중요하다.

라) 전략 수립(Deciding)과 적용(Acting)

설정된 비전을 현실 세계에서 구현시키기 위해서는 어떠한 전략들을 세우고 실천할 것인가를 결정해야 한다. 이 작업이 바로 전략 수립(Deciding) 작업이다. 이 전략 수립 작업은 단순히 미래 시나리오를 도출하는 연구자들이 독자적으로 수행하기보다는 연구를 의뢰한 기관이나 정부의 핵심 관계자들과 공동으로 진행하면서 어떠한 전략을 선택할지 결정한다. 이 과정에서는 그 전략이 조직 혹은 국가가 원하는 미래상에 부합하는지, 그리고 그 전략이 현실의 상황 및 역량에 적합한지, 마지막으로 전략이 미래 변화를 준비하는 것인지를 살펴보아야 한다.

전략이 수립된 이후에는 전략을 행동으로 옮기는 적용(Acting) 작업이 진행된다. 적용은 두 가지 의미를 가지는데 하나는 전략을 실행하는 일이며, 다른 하나는 전략 실행과 동시에 다시 시나리오 플래닝을 지속적으로 하는 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 T.A.I.D.A는 트렌드를 도출하는 탐색(Tracking), 트렌드에 기초해서 시나리오를 만들어 내는 분석(Analysing), 시나리오들을 토대로 미래에 바람직한 비전을 제시하는 이미징(Imaging), 이 비전을 실현하기 위해 필요한 전략들을 결정하는 전략 수립(Deciding), 전략들을 실천에 옮기는 적용(Acting)으로 구성되어 있다. 논의한 T.A.I.D.A 작업을 요약하면 다음과 같다.



자료: Lindgren and Bandhold(2003).

[그림 5-13] T.A.I.D.A 진행 과정

3) 시나리오 분석을 활용한 연구 사례

가) 남아프리카 공화국의 국가전략 시나리오

이 프로젝트는 1991~1992년 남아프리카 공화국에서 진행된 ‘몽 플뢰르 프로젝트(Mont Fleur project)’에서 논의된 미래 시나리오 프로젝트로, 이후 10년 뒤 남아프리카 공화국이 어떠한 모습으로 어떻게 변화할 것인지에 대해 논의한 프로젝트이다. 이 과정에는 남아공의 정치인과 활동가, 학자, 사업가들이 모두 참여하여 활발한 토론을 펼쳤으며 논의 결과를 바탕으로 네 가지 시나리오를 도출하였다.

도출된 시나리오는 다음과 같다.

- 타조(ostrich) 시나리오: 남아프리카 공화국의 정치적 안정은 이루어지기 어려울 것이며, 대표성을 지닌 정부가 등장하기 어려운 상황
- 레임덕(lame duck) 시나리오: 정치적 안정은 이루어지지만 새로운 정치체제로의 변화는 느리고 확실하지 않음
- 이카루스(Icarus) 시나리오: 정치체제 변화는 빠르게 진행되겠지만 새로운 정부의 정책이 포퓰리즘적 경제 정책만을 수행
- 플라밍고의 비행(Flight of the Flamingoes) 시나리오: 정부의 확고한 정책을 기반으로 포괄적인 성장과 함께 민주주의 정치 구조의 안정

이러한 네 가지 시나리오는 모두 남아프리카 공화국의 정치적 지형 변화에 대해 초점을 맞추고 있다. 각각의 시나리오는 100여개의 그룹과 토론을 통해 도출된 결과물로서 이후 국가정책 홍보자료로 활용되었다.

남아프리카 공화국의 사례가 중요한 부분은 시나리오 결과물의 우수성이 아니라 시나리오를 도출한 주체들과 시나리오 도출 방법에 있다. 작업을 수행함에 있어 공통의 관심사를 통해 서로의 공감대를 찾아 나갔으며, 이러한 과정에서 국내의 갈등을 완화시키고 국가의 주요 행위자 간의 시각 차이를 좁혀주는 결과가 나타났다.

‘몽 플뢰르 프로젝트(Mont Fleur Project)’의 결과를 요약하면 크게 세 가지로 나타

낼 수 있다. 첫째, 네 가지 종류의 시나리오를 만들고 발표하는 과정을 통해 남아프리카 공화국의 정세를 안정시키는 데 기여하였다. 둘째, 참석자 간 격의 없는 토론을 통해 건전한 비판이 오가고, 남아프리카 공화국의 바람직한 미래를 위해 국가가 나아가야 할 방향에 대한 합의를 도출하였다. 마지막으로, 시나리오 도출을 위해 참여하였지만, 토론을 통해 상호 이해의 자리가 마련되었다. 이러한 효과들이야말로 시나리오 도출 과정을 통해 얻을 수 있는 가장 값진 결과로 평가할 수 있을 것이다.

나) 2035 미래교육 시나리오

이 연구의 핵심 목표는 한국 사회의 미래 모습이 어떠한 형태로 나타날지, 현재 상황에서 어떠한 변화가 요구되는지를 탐색하는 것이다. 이를 위해 시나리오법 중 하나인 BASICS 기법을 이용하였다. 먼저 데이터 분석 및 전문가 조사를 통해 변인을 추출하였으며 이후 각각의 미래 시나리오를 도출하였다. 연구 결과, 모든 시나리오에서 공유하는 미래교육의 일반적인 모습은 유연한 평생학습체제, 강화된 지방자치, 역량 중심 교육, 종합 서비스 구심점으로서의 학교, 개별화된 교육과정, 학생별 학습이력관리, 멘토링과 코칭 및 롤(role)모델 역할이 강화된 교사, 트랜스포머-스마트 학습 공간으로서의 학교, 지역 네트워크형 교육체제 등으로 대표된다.

변인들의 조합에 따라 추출된 시나리오는 다음과 같다

(1) 예상 시나리오: 한 지붕 세 가족

‘한 지붕 세 가족’ 시나리오에서는 한 사회에 살지만 경제력의 차이에 따라 다른 교육 경로를 경험하는 세 집단의 모습이 두드러지게 나타난다. 경제력을 가진 고소득층은 국제적으로 자유롭게 이동하면서 최고의 교육기회를 누리고, 저소득층은 교육 형평성을 위한 정책들에 의해 일정한 바우처 등 교육기회를 제공받지만 만족스러워하지 않으며, 중산층은 공적 지원에서 배제되지만 자력으로 고소득층과 경쟁하기에는 역부족이어서 상대적인 박탈감과 좌절을 맛본다.

(2) 희망 시나리오: 모두가 주인공

‘모두가 주인공’ 시나리오에서는 개별 학습자들이 가정의 배경, 사회적 지위, 문화적 토대와 상관없이 공교육체제 내에서 각자에게 맞는 최고의 교육을 누릴 수 있다. 미래 사회는 인구 절벽 시대에 학생 수도 급감한 후여서 교육의 주체인 학생 한 명, 한 명의 의미가 사회적으로 더욱 커진다. 이들은 경제적으로는 높은 부가가치를 창출해야 하는 인력이고 사회적으로는 다양화되고 심각해질 수 있는 갈등을 슬기롭게 풀어내 공동체 삶의 질을 책임져야 하는 시민이다. 이에 모두를 위한 최고의 공교육은 시대적 목표와 맞닿아 있다고 인정되며 전 사회적으로 이를 보장하기 위해 노력을 기울인다.

(3) 좌절 시나리오: 의자게임

‘의자게임’ 시나리오에서는 공교육체제 내에 평가체제와 선발기제가 강화되고 개인이 이를 위한 거의 모든 준비를 감당해야 한다. 실제로 소수의 경쟁하는 학생 외에 다수의 학생들은 이미 일찍부터 좋은 교육을 받고 의미 있는 일을 찾겠다는 희망을 포기하여 무기력한 모습을 보일 수 있다. 마치 이 모습은 힘이 세서 의자를 여러 개 차지할 수 있는 소수, 의자를 뺏기 위해서 사력을 다하는 일부, 그리고 의자를 빼앗지 못하고 게임에서 탈락하는 다수가 존재하게 되는 ‘의자게임’과 닮아 있다.

2 정책 우선순위 분석

가. 개요

일반적으로 우선순위는 ‘어떤 것을 먼저 차지하거나 사용할 수 있는 차례나 위치’ 또는 ‘한 시스템이 처리해야 할 작업이 여러 가지 있을 때 그 작업들 간에 순서를 부여하는 기준’을 의미한다. 그러므로 국가정책 수행에 있어 우선순위는 각 사안의 중요도에 따른 순위(ranking)의 개념이 아니라 개별 사안의 중요성과 자원의 집중 및 배분에 관련된 전략적 고려에 가깝다고 볼 수 있다.

하지만 현실적으로 우선순위 설정에 대한 명확한 판단기준을 정의하는 것은 어려운 작업이다. 따라서 국가정책을 수립할 때 각 부문의 우선순위 결정은 관료, 이익집단, 국

회, 학자 등 각 분야와 관련 있는 행위자들 사이에서 복잡한 정치적 과정을 거쳐 이루어지는 것이 일반적이다. 하지만 전문가 집단이라도 우선순위를 설정하는 의사결정과정에서 비합리적 요소들이 존재하기 때문에 이에 대한 절차적 정당성을 확보하는 것이 중요하다.

정책 수립과 집행 과정에서 우선순위를 설정하는 가장 큰 이유는 체계적이고 합리적으로 자원을 배분하려는 것에 있다. 특히 국가정책에서 중요한 자원은 인력과 예산으로 구현되는 물적 자원으로 구분된다. 따라서 정책의 우선순위를 결정할 때, 자원 배분의 문제와 연계하여 결정이 이루어져야만 한다. 또한 우선순위가 높다 하여 반드시 가장 많은 예산이 투입되어야 하는 것은 아니며, 자원의 투입이 결정되었다 하더라도 자원의 규모나 효율성, 실현 가능성과 같은 다양한 문제들이 나타난다. 또한 투자의 규모를 확정된 이후에도 예산 편성 과정에서 어떻게 반영할 수 있는지에 대한 문제도 남게 된다. 따라서 우선순위를 설정하는 과정은 다양한 요소들 간의 복합적 관계를 적절하게 조율하는 과정으로 볼 수 있다.

이와 같은 정책 우선순위의 설정은 정책기획과정에서 도입되는 개념이므로, 반드시 정부의 행정 기획에 대해 검토하고 이해할 필요가 있다. 기획과 정부 정책은 바람직한 미래를 위한 목표 설정과 목표를 달성하기 위한 행동들의 합리적 선택과정이다. 따라서 정부의 정책과 기획과 예산의 연계 과정에서 수행되는 우선순위의 설정은 복잡하고 다양한 요인 및 주체들에 대한 이해가 필요하며, 정책의 기획은 목표와 자원 배분의 추상성을 극복하고 현실적이고 실제적인 예산의 특성을 고려하여 구체적인 계획을 수립하여야만 한다.

나. AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석

1) AHP 분석의 개념

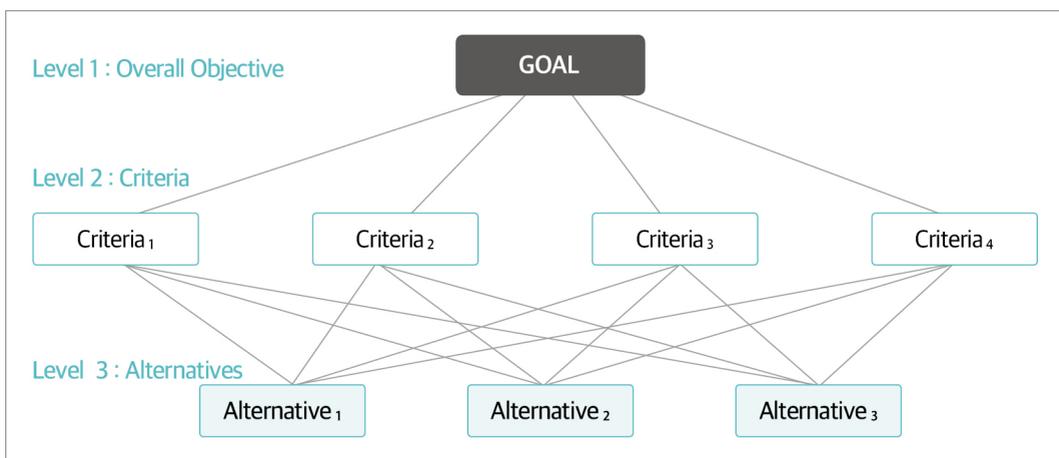
AHP는 정성적(qualitative) 요소를 포함하는 다기준(multi-criteria) 의사결정 기법으로서 의사결정의 목표나 평가기준이 복합적이며 다양한 경우 상호 배타적인 대안들의 체계적 평가를 지원하는 의사결정지원기법 중 대표적인 분석기법이다. AHP 기법은 1970년대 미국 무기통제 및 군비축소 과정에서 세계적 경제학자, 게임이론 전문가들이 협력 작업을 하는 과정에서 의사결정과정의 비능률을 개선하기 위한 대안의 일환으로

개발한 의사결정방법론이다.

AHP 기법의 가장 큰 특징은 계층화를 통해 복잡한 문제를 요인의 중요성을 중심으로 구분하고, 각 요인들에 대한 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 중요도를 도출한다는 점에 있다. 이러한 방법은 인간의 사고 체계와 유사한 접근방법으로서 문제를 분석하고 구조화하는 동시에, 구조적 모형을 통하여 상대적 중요도 또는 선호도를 체계적으로 비율척도(ratio scale)화하여 정량적인 형태의 결과를 도출한다는 점에 있다. 또한 방법론적 측면에서 비교적 간결한 방법으로 수행할 수 있다는 장점에도 불구하고 척도의 선정, 가중치 산정절차, 민감도분석 등 여러 기법을 통해 엄밀한 수리적 검증과정을 동반하는 실증 분석을 추구한다는 점에서 강점을 지닌다.

AHP 분석은 복잡한 문제를 계층화하여 주요 요인과 세부 요인들로 분해하고 이러한 요인들을 일대일로 비교하여 생성된 데이터를 기반으로 상대적 중요도를 산출하는 방법이다. 구성요소의 중요도나 우선순위를 매겨야 하는 평가 기준이 많을 때 AHP는 유용한 의사결정방법이며 계량화가 어려운 주제에 대해서도 적용이 가능하다.

또한 복잡한 의사결정문제를 전문가의 판단과 수리적인 분석을 통하여 해결하는 방법으로, 전문가들이 참여하는 집단 의사결정에서 특정인의 영향력으로 좌우되지 않고 합의 도달을 위한 시간 및 비용 등 현실적인 문제점을 완화하는 장점이 있다. 다음은 AHP 분석의 일반적 분석틀을 시각화한 것이다.



[그림 5-14] 일반적인 AHP 분석 구조

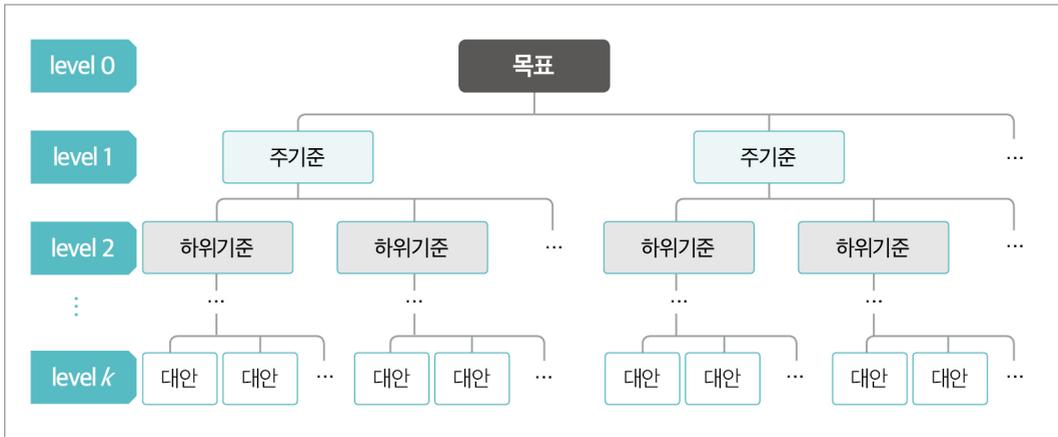
그럼에도 불구하고 AHP 분석은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, AHP 분석의 핵심 과정인 쌍대비교의 한계이다. 일반적으로 비교척도는 여러 대상을 비교하여 어떤 대상이 우월한지를 응답자가 반드시 선택하여야 하며, 평가를 내리는 과정에서 동일한 기준점(reference point)이 적용된다. 따라서 비교척도는 일반적인 서열척도와 마찬가지로 측정과정에서 두 요소 간 측정값의 차이를 나타내는 거리의 개념이 없기 때문에, 쌍대비교를 통해 얻은 연구결과를 일반화하기 어렵다. 둘째, 분석을 통해 도출된 편익/비용 비율은 개별 요소들 간의 상대적인 중요도만을 판단할 수 있을 뿐이며, 그 요소의 크기를 직접 비교할 수 없다는 점이다. 따라서 분석 결과에 따라 대안이 선정되어도 또 다른 순위 결정의 과정을 추가적으로 진행을 해야만 한다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 편익과 비용에 대한 조정 과정이 수반되어야만 한다.

2) AHP 분석의 절차

AHP 분석은 일반적으로 다음과 같은 6가지 단계를 거쳐 진행된다.

분석의 첫 번째 단계에서는 해결해야 하는 문제와 목표를 규정한다. 정책 우선순위 결정 연구는 사회에서 제기되는 문제들을 정확히 정의하고, 각 문제들에 따른 요구사항을 명확히 하는 단계로 볼 수 있다.

해결해야 하는 문제와 목표가 설정되면 관련된 요소들을 조망하여, 최고단계인 문제의 목표에서부터 중간수준의 평가항목 선정 및 배치, 최하위 수준인 대안들의 비교까지 포괄하는 계층구조를 구성한다. 이와 같이 문제를 단계별로 계층구조화하는 과정을 문제의 분해(decomposition)로 볼 수 있다. 이를 통해 모든 문제를 한꺼번에 해결하는 것이 아니라 적당히 관리할 수 있는 작은 문제들로 세분화하여 각각의 작은 문제들의 해결책을 구한 후 그 해결책을 종합하여 전체 문제를 해결하는 시스템적 접근방식을 취하는 것이다.



[그림 5-15] 문제의 계층구조화

다음으로는 각각의 정보를 계량화하여 중요도를 결정한다. 이때 고려되는 것은 평가 기준들의 상대적 중요도(relative importance)와 각 평가기준하에서 개별 대안들에 대한 상대적 선호도(relative preference)이다. 이를 위해 계층구조의 계층별로 의사결정 요소들 간의 쌍대비교를 수행하게 된다.

A	A가 더 중요				동등	B가 더 중요				B
	절대	매우	중요	약간		약간	중요	매우	절대	
A-1	○	○	○	●	○	○	○	○	○	B-1
A-1 요소가 B-1 요소보다 약간 중요하다고 생각한다.										
A-2	○	○	○	○	○	○	●	○	○	B-2
B-2 요소가 A-2 요소보다 약간 중요하다고 생각한다.										
A-3	○	○	○	○	●	○	○	○	○	B-3
A-3 요소가 B-3 요소보다 약간 동등하다고 생각한다.										

[그림 5-16] AHP 분석을 위한 설문 예시

이후에는 이원비교행렬을 이용하여 판단의 일관성을 측정한다. 이때 응답의 일관성 비율(consistency ratio)을 측정하여, 비일관적으로 평가된 이원비교행렬을 수정하거나 폐기하는 등 각 상황에 적절한 조치를 취하게 된다.

다음으로는 이원비교행렬에 수학적 방법을 적용하여 계층별 의사결정요소들의 상대적 중요도와 상대적 선호도를 도출한다. 이때 중요도를 결정하는 방식은 일반적으로 아이젠 밸류 방법(eigenvalue method)이 활용된다. 이를 통해 평가기준들의 상대적 중요도나 각 평가기준하에서 대안들의 상대적 선호도를 고려하게 된다.

마지막으로는 모든 의사결정요소들의 상대적 중요도와 상대적 선호도를 결합하여 대안들의 종합적인 선호도를 산출하고, 이에 따라 대안의 선택이나 대안의 우선순위를 결정한다.

3) AHP 분석을 활용한 연구 사례

가) 친환경농업정책 프로그램 우선순위 결정 연구

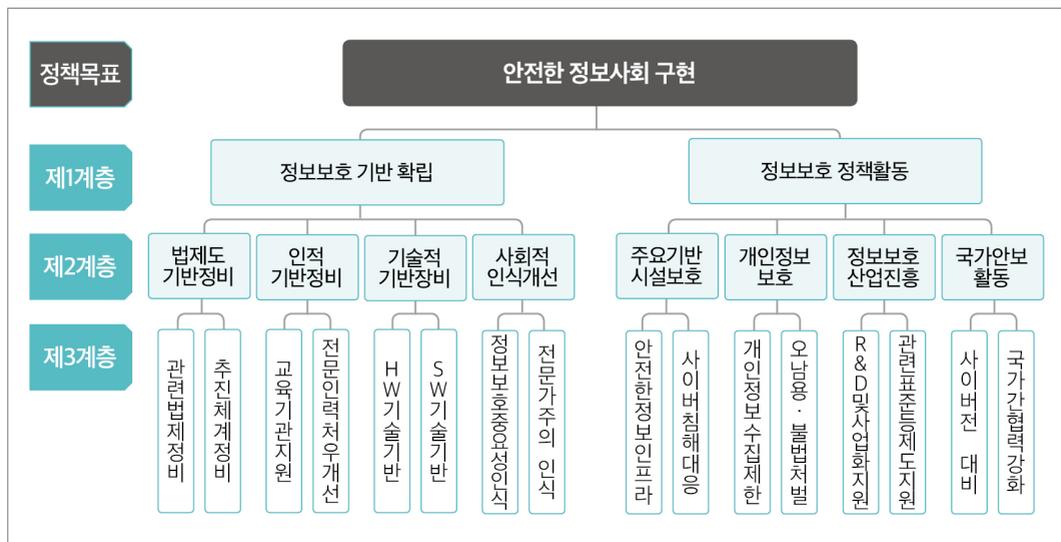
이 연구는 친환경농업 육성을 위한 정책 프로그램을 위해 도입 가능한 정책 프로그램과 OECD 국가들에서 시행하고 있는 정책수단을 중심으로 농업정책 프로그램의 우선순위 분석을 실시한 연구이다.

친환경농업정책은 크게 규제와 자극 프로그램으로 대별할 수 있으며, 국가별로 입지적 환경 상태와 재정 여건 등을 고려하여 각 유형별로 다양한 정책 프로그램을 운영하고 있다. 현실적으로 외부효과를 정확하게 계측할 수 없기 때문에 최선의 정책수단 선택은 불가능하고, 차선책으로 규제와 정책 프로그램을 적절하게 결합하여 추진하고 있다. OECD 회원국의 경우 농업 부분의 수질오염과 관련한 비점오염원 정책 프로그램 추진 실태를 조사한 결과 양분과 농약 관리를 위한 정책 프로그램이 총 326개 실시되고 있었다. 친환경농업정책 프로그램 우선순위 결정을 위해 다기준의사결정 분석기법의 하나인 AHP 방법론을 적용하였다.

나) 정보보호정책 우선순위 결정 연구

이 연구의 목적은 정보통신기술과 스마트 기술의 변화에 따른 잠재적 위험인 정보보

호의 문제에 대해 정보보호정책에 초점을 맞춘 대안연구를 통해 정보보호정책의 우선 순위를 도출하는 것이다. 이를 위하여 기존의 정보보호정책에 대한 선행연구와 전문가의 의견을 토대로 AHP 설문을 작성하고, 다양한 분야에 종사하는 정보보호 전문가들에 AHP 설문조사를 실시하였다. AHP 설문은 3계층으로 구성하였으며, 정보보호정책의 정책중요도와 정책시급성의 두 측면에서 각각 설문을 하여 정책 우선순위를 비교하였다. 연구에서 사용된 설문 계층은 다음과 같다.



자료: 성욱준·김동욱(2011).

[그림 5-17] 정보정책 우선순위 설문 계층도

AHP 분석 결과, 정보보호정책의 우선순위는 정책중요도 측면에서는 법제도기반정비와 인적기반정비에 대한 우선순위가 높았고, 정책시급성 측면에서는 법제도기반정비, 인적기반, 침해대응과 사전적 개인정보보호 수집 제한에 대한 정책 우선순위가 높게 나타났다.

다. 델파이(Delphi) 분석

1) 델파이 분석의 개념

델파이 분석기법은 예측하려는 문제에 관하여 전문가들의 견해를 유도하고 종합하여 집단적 판단으로 정리하는 일련의 절차로 정의된다. 델파이 분석의 가장 큰 강점은 전문가 간에 내재하는 의견의 분산을 합리적으로 조정하여 근접한 의견을 수렴해 나간다는 점에 있다. 이 과정에서 분석에 참여하는 전문가들의 익명성을 보장하고 반복적 피드백으로 타당성을 높이며, 엄밀한 통계적 절차로 분석 결과의 신뢰성을 담보한다는 점에서 강점을 가진다.

델파이 분석기법은 한 사람의 예측보다는 여러 사람의 식견을 종합한 결과가 더욱 정확할 것이라는 평범한 원칙에서 출발한다. 일상생활에서도 여러 사람의 의견을 종합하기 위한 회의나 토의, 위원회와 같이 면 대 면 기반의 집단 협의가 많이 진행되고 있다. 하지만 물리적으로 같은 공간에서 면 대 면으로 협의하는 과정에서 나타나는 심리적 불편, 진행 절차상의 문제점들을 보완하면서도, 동시에 여러 사람들의 식견을 종합한다는 민주적 의견 수렴 방법으로서 개발된 것이 델파이 방법론이다.

델파이 분석은 다음과 같은 장점을 지닌다.

첫째, 델파이 분석은 특정 주제에 대한 여러 전문가들의 의견을 상호 교환시키는 기법이다. 이러한 방법은 흔히 초점에서 벗어나거나 주제와 직접적으로 관련 없는 내용이 논의되기 쉬운 면 대 면 협의 방식과는 다르게, 여러 번 반복되는 질문지 조사에서 논의의 주제가 연구자에 의해 통제·유도되기 때문에 전문가의 의견교환을 촉진한다.

둘째, 물리적으로 거리가 먼 공간에 떨어져 있지만 연구 주제와 관련된 많은 수의 전문가들을 포함할 수 있으므로 연구의 타당성과 신뢰성을 높일 수 있다. 또한 시간과 경제적인 측면에서도 유리한 방법이다.

셋째, 델파이 분석은 질문과 응답을 지속·반복함으로써 다른 전문가들의 반응에 대한 정보를 면밀히 검토할 수 있다. 따라서 전문가들이 각자의 의견을 수립하거나 재고할 수 있게 함으로써 전문가들 간의 깊이 있는 의견교환을 가능하게 한다.

마지막으로, 많은 전문가의 의견을 통계적 방법으로 산출함으로써 참여 전문가들에게 피드백 할 수 있다. 이러한 통계적 정보는 각 전문가가 보다 정확한 근거를 바탕으로

자기 의견을 수립해 나갈 수 있다는 장점을 지닌다.

이러한 장점에도 불구하고 델파이 조사법이 가지는 근본적 한계는 질문지 조사법에 기초하고 있다는 점이다. 다시 말해 델파이 조사법의 기본 원칙인 익명성은 응답의 신뢰성에 문제를 가지며, 참가자의 대표성과 선정기준, 참가자 수에 대한 기준이 각기 다르기 때문에 이에 대한 충분한 고려가 필요하다. 또한 면 대 면 상호작용이 가지고 있는 풍부한 정서적 교감이 불가능하기 때문에 피드백되어 주어지는 통계 결과에 대해 참여자들이 무의식적으로 동의하는 경향이 나타나기도 한다.

2) 델파이 분석 방법의 절차

델파이 조사법은 여론조사, 전략조사, 선호조사 등 다양한 연구영역에서 폭넓게 적용되고 있다. 델파이 조사방법은 다음과 같은 단계를 거쳐 실시된다.

먼저 연구자는 관심 있는 연구문제나 쟁점사항들을 결정하고 문헌연구와 전문가 의견조사 등을 토대로 제1차 질문 문항 내용을 결정한다. 이때 전문가 집단 및 연구자의 브레인스토밍을 통해 가능한 많은 항목을 도출하는 것이 중요하다.

다음으로는 연구문제와 관련된 분야의 전문가를 조사 참가자로 구성한다. 참가자를 선정하는 기준은 대표성과 적절성, 전문적 지식수준을 고려해야 하며, 참가자의 수 역시 적절한 수준으로 유지해야 한다. 또한 연구자는 참가자의 개인별 목록을 작성하고 질문지의 발송과 회수방법을 결정한다.

참여자와 질문 문항이 결정되면 1차 질문지 조사를 실시한다. 1차 질문지는 형식면에서 기술식, 제한 응답식, 절충식 중 하나의 형식을 취하게 되며, 익명으로 질문지 작성이 이루어진다.

이후 1차 조사가 완료되면 결과를 취합하여 통계적 처리를 진행한다. 이때에는 각 문항에 대한 중앙치나 평균값을 산출한다. 통계적 관점에서 델파이 분석 방법은 최초 의견들의 분산을 좁혀 중앙치나 평균값으로 이동시키는 과정으로 볼 수 있다. 따라서 이후 진행될 2차 조사에서는 1차 질문지와 동일한 질문지 이외에 앞선 조사의 통계처리 결과와 소정 양식의 정당화 진술문을 함께 송부한다. 델파이 분석의 참여자는 1차 조사의 결과를 참조하여 2차 질문지를 작성하게 되는데, 이때 자기 의견이 집단의 의견과

다르다면 자기 의견을 정당화하는 진술문을 간략하게 작성한다.

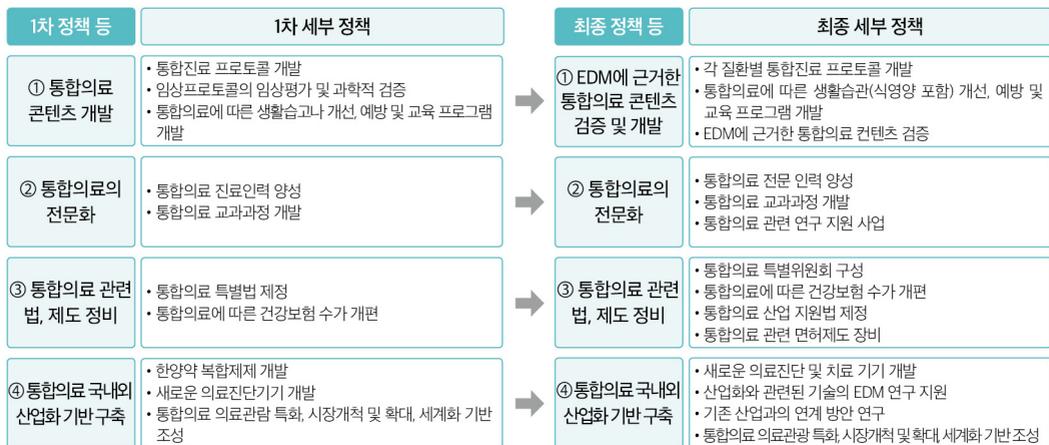
이후에는 앞서 수행한 2차 조사와 동일한 방법으로 진행하여 의견을 수렴한다. 이 과정에서 앞으로 추가적인 조사를 몇 번 더 수행할지 결정하는 것이 중요한데, 대부분의 경우 의견의 변경이 3차 조사에서 이루어지는 경우가 많았기 때문에 최소한 3번의 조사는 수행하는 것이 좋다.

조사가 끝난 이후에는 패널들이 응답한 결과를 바탕으로 평균순위에 따라 중요도에 따른 정책 우선순위를 도출하고, 켈달의 일치계수를 이용하여 패널 사이의 의견 일치도가 어느 정도인지 분석함으로써 분석을 마무리 짓게 된다.

3) 델파이 분석을 활용한 연구 사례

가) 통합의료정책 우선순위 결정 연구

이 연구는 한의학이 체제의학에 포함되어 있는 한국의 독특한 의료 시스템 상황에서 의학과 한의학의 통합을 목표로 하는 통합의료정책의 우선순위를 수립하는 연구이다. 이를 위해 먼저 1차 통합의료정책의 틀 및 세부 정책을 파악하였으며 22명의 전문가 집단을 선정하여 다음과 같은 델파이 조사를 진행하였다.



[그림 5-18] 통합의료정책 우선순위 결정을 위한 델파이 조사

나) 유치원 및 어린이집 보조인력정책 우선순위 분석

유치원과 어린이집에 종사하는 여러 인력들은 자격과 근무조건, 처우 등의 측면에서 기관별, 유형별, 지역별, 규모별로 다양한 실정이다. 또한 유치원과 어린이집 간, 유치원과 어린이집 내 담임교사들의 임금, 복지, 처우의 격차도 상당하고, 임금의 현실화도 이루어지고 있지 않기 때문에 상대적으로 보조인력정책에 대한 관심이 높지 않은 것이 사실이다. 하지만 평등성과 기회의 균등의 문제에서 볼 때 유치원과 어린이집 인력의 질적 격차는 되도록 감소되어야 하며, 정규직과 비정규직의 직무와 처우, 노동조건 개선에 대한 사회적 요구가 증가하고 있는 실정이다.

이 연구는 전문가 델파이 조사를 이용하여 유치원과 어린이집 보조인력정책 운영에 관한 우선순위를 파악하고 정책 개선방안을 제시하기 위해 진행되었다. 델파이 조사는 유치원과 어린이집 인력에 관한 연구를 수행하였으며 5년 이상의 교육보육경력을 가진 연구자, 시도교육청에서 방과후과정 및 교사 인력을 담당하고 있는 장학관 또는 장학사, 시군구 담당 공무원 또는 육아종합지원센터장 43명을 대상으로 진행되었다. 조사는 총 3회에 걸쳐 진행하였다. 1차 조사는 개방형 자유기술식 문항으로, 2차 조사는 1차 조사를 토대로 작성된 폐쇄형 문항을 선택하는 방식으로 진행하였다. 마지막 3차 조사는 다른 전문가들의 평가와 개인의 평가를 비교하는 최종 평가로 진행하였다.

라. Q 방법론

1) Q 방법론의 개념

전통적인 방법론과 비교하여 볼 때 Q 방법론의 특징은 개인의 주관적 내면 세계에 주목하면서 그 속에 담겨 있는 다양한 인식체계를 발견하는 것에 초점을 맞춘다는 점이다. Q 방법론은 연구과정에서 연구자의 불필요한 개입을 제한함으로써 응답자의 심리 상태를 있는 그대로 이해하는 것을 중요한 목표로 한다. 따라서 연구자는 연구 주제에 관해 조작적 정의를 거치지 않으며, 응답자 스스로가 개념들을 구조화하게 한다.

Q 방법론을 통한 정책 우선순위 결정과정은 연구자의 주관보다는 연구에 참여하는 전문가나 다양한 입장의 이해관계자 사이에서 이해되고 있는 사고 체계를 파악하는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 Q 방법론으로 주요 행위자들의 인식 유형을 보다 심층적으

로 조사함으로써 보편적인 우선순위를 도출하는 것이 핵심 목표인 것이다.

이러한 Q 방법론은 1953년 통계학자인 윌리엄 스티븐슨(William Stephenson)에 의해 제안되었다. 기본적으로 요인분석(Factor Analysis)에 뿌리를 두고 있는 Q 방법론은 비교적 적은 숫자의 요인을 통해서 많은 변수들 간의 복잡한 상관관계를 분석한다. Q 방법론과 요인분석이 기술적인 차원에서는 같은 토대를 갖추고 있지만, 스티븐슨은 기존의 요인분석을 R 방법론이라고 명명함으로써 Q 방법론과의 구분할 정도로 두 분석 방법은 철학적 기반이나 함의가 다르다.

일반적 요인분석과 달리 Q 방법론은 연구자의 관심대상인 모집단이 사람이 아니라 주관적 의식이 된다. 이러한 Q 방법론은 정책의 우선순위 결정에 대한 문제의식이 사람들 간에 높은 상관관계를 보일 것이라는 가정에서 출발한다. 따라서 주관성 연구에서도 사람들의 주관적 의식이나 담론들이 정규분포의 형태를 지닌다고 가정하면서 통계적 방법을 적용하는 것이다.

2) Q 방법론의 절차

Q 방법론은 응답자들의 주관성이 전달 가능성이 있다고 전제하면서, 인간의 주관성이 전달되는 심리적 전달의 장인 집합체를 Q 표본이라 정의한다. 따라서 심리적 장인 Q 표본을 통해 각자의 주관성이 표출되는데, 이를 과학적으로 측정하고자 하는 노력이 Q 방법론의 핵심이다. 다시 말해 Q 방법론은 개인이 자각하는 주관성을 측정하고, 측정된 결과를 토대로 여러 사람들의 공통적 관점을 추출하는 통계적 기법이다.

일반적으로 Q 방법론의 연구절차는 Q 모집단으로 불리는 진술문의 수집, Q 표본에 해당하는 진술문의 선택, P 표본으로 표현되는 대상자의 선정, 대상자들의 Q 분류(Q-sorting), 그리고 프로그램을 통한 처리 및 분석 순으로 진행된다.

먼저 Q 방법론에서 가장 중요한 단계인 Q 모집단 구축을 위한 인터뷰나 방대한 문헌조사가 진행된다. 일반적으로 문헌연구와 전문가들과의 토의를 통해 연구의 모집단인 진술문을 수집하게 된다. Q 표본이란 응답자에 의해 분류되는 진술문으로서, 구축된 모집단으로부터 추출하게 된다. Q 표본 선정에서는 보통 40~50여개의 문항이 충분하다고 논의되지만 절대적인 기준은 없기 때문에 인터뷰 과정에서 나타나는 유형을 연구자

가 판단하여 해당되는 내용을 선택하게 된다. 이러한 Q 표본은 기존 문헌과 현장 연구에서 확보되는 모집단과 표본이므로 구조적 표본에 가깝다고 볼 수 있다.

다음에는 연구의 대상자인 P 표본을 선정하게 된다. Q 방법론은 궁극적으로 개인 간의 특성이나 차이를 다루는 것이 아니라, 개인 내에서 의미의 중요성 차이(intra-individual significance)를 다루기 때문에 적은 수의 표본으로도 분석이 가능하다. 또한 연구의 결과는 일반화가 목적이 아니라 현상에 대한 이해나 우선순위의 설정이 목적이기 때문에 표본의 수나 선정 방법에 대한 기준이 따로 존재하지 않는다. 물론 연구자에 따라서는 무작위 추출이나 층화표본을 제안하기도 하지만 대부분의 Q 방법론에서 P 표본의 추출은 보편적으로 합당한 수준에서만 진행하면 큰 무리가 없는 것으로 이해된다.

Q 표본과 P 표본이 결정되면 다음에는 P 표본을 대상으로 Q 표본을 분류하는 작업을 진행한다. 이때 Q 표본의 분류작업은 정도측정방식(Ipsative Measure)을 통해 연구대상의 주관성을 측정하게 된다. 또한 측정 결과를 바탕으로 Q 요인분석을 수행하여 각 유형 간의 고유성이 인정될 수 있는 핵심 요인들을 추출하게 된다.

한편 요인의 추출과정과 요인의 회전과정은 통계적인 관점에서 전통적 요인분석과 다소 차이점이 있다. 첫째는 요인 추출 방식의 차이이다. 전통적인 통계분석에서는 주 요인분석(Principal Component Analysis)이 사용되는 반면, Q 연구에서는 센트로이드(Centroid) 방식이 추천되며 요인을 추출함에 있어서 아이겐 값이 중요한 기준이 되지 않는다. 따라서 특정 연구대상자에 관한 비중이 클 경우 아이겐 값에 구애되지 않고 요인의 수를 추출할 수 있다. 또한 일반적인 통계분석의 경우 요인 회전 방식에서 배리맥스(Varimax) 등의 방법이 사용되지만 Q 연구에서는 임의회전(Judgemental Rotation)이 권장된다는 점에서 차이가 있다.

요약하면, Q 표본의 작성, P 표본, Q 분류 등의 자료가 컴퓨터에 입력되면 Q 연구의 분석자료가 추출된다. 이 과정에서 다양한 통계자료가 생산되는데 특히 진술문의 요인가(Factor Q Sort Values for Each Statement)와 요인분석표(Factor Loadings of Respondents)를 중심으로 우선순위를 결정하게 된다.

3) Q 방법론을 활용한 연구 사례

가) 저출산 대응정책에 대한 인식분석

이 연구는 오늘날 한국의 저출산 대응정책이 실패한 요인 중 하나를 정책이 정책 대상자의 인식과 욕구(needs)를 충분히 고려하지 않은 채 수립·시행되었기 때문으로 보고 Q 방법론을 통해 이들의 저출산 대응정책에 대한 주관적인 인식과 태도 등에 대해 논의하는 것을 목적으로 한다.

연구의 진술문(statement)은 제 3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)에서 제시하고 있는 세부추진전략들을 기반으로 하여 진행되었다. Q 방법론의 진술문은 응답자의 주관성이 나타나는 범위가 되기 때문에 연구대상에서 나타날 수 있는 관점들을 포괄하여 집합적(concourse)으로 구성되어야 한다. 따라서 이 연구에서 현행 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)의 정책과제들은 다양한 전문가와 학자, 공무원들이 여러 학문적·이론적 논의를 토대로 형성한 범정부 차원의 정책이며 앞서 이론적으로 논의한 사회·문화·경제적 요인뿐 아니라 개인의 생애주기를 고려한 것이라는 점에 기인하여 이들 추진전략을 진술문으로 사용하였다. 분석에서 사용된 구체적 진술문은 다음과 같다.

[표 5-4] 저출산 대응정책 인식분석을 위한 진술문 구성

과제 분류	추진전략	진술문	계
청년 일자리·주거대책	청년고용 활성화	1, 4, 7, 10, 13, 16, 43	10
	신혼부부 등 주거지원 강화	19, 22, 25	
난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	임신·출산 사회책임시스템 구축	2, 5, 8, 11, 14, 17, 20	13
	다양한 가족에 대한 포용성 제고	23, 26, 3, 6, 9	
	아동이 행복하고 안전한 여건 조성	42	
맞춤형 돌봄 확대·교육개혁	맞춤형 보육	12, 15, 18	10
	돌봄지원체계 강화	21, 24, 27	
	교육개혁 추진	28, 31, 34, 37	
일·가정양립 사각지대 해소	일·가정양립 실천 분위기 확산	29, 40, 32	10
	남성·중소기업·비정규직 등 일·가정양립 실천 여건 강화	35, 38, 41	
	일·가정양립 지원제도 활성화	30, 33, 36, 39	
합계			43

자료: 오민지(2018).

연구대상인 P 표본은 25세부터 39세까지의 청년이다. 가족형성기 및 가족확대기에 해당하는 청년들을 대상(25~39세)으로 연구를 실시함으로써, 실제 결혼 및 출산을 계획하고 있는 세대의 현재 운영되고 있는 저출산 대응정책에 대한 인식을 알아보고 이들의 주관적 정책 우선순위 및 수요(needs)를 파악하였다.

Q 방법론을 적용해 P 표본을 대상으로 현행 저출산 대응정책에 대한 인식을 분석한 결과, 저출산 대응정책에 관한 응답자의 관점은 크게 4가지 유형으로 구분되었다. 본 연구는 극단값을 가진 진술문에 기초하여 각 유형의 특징을 기술하고 이를 저출산의 결정 요인과 개인의 생애주기 단계 등 이론적 기준을 사용하여 설명하고자 하였다.

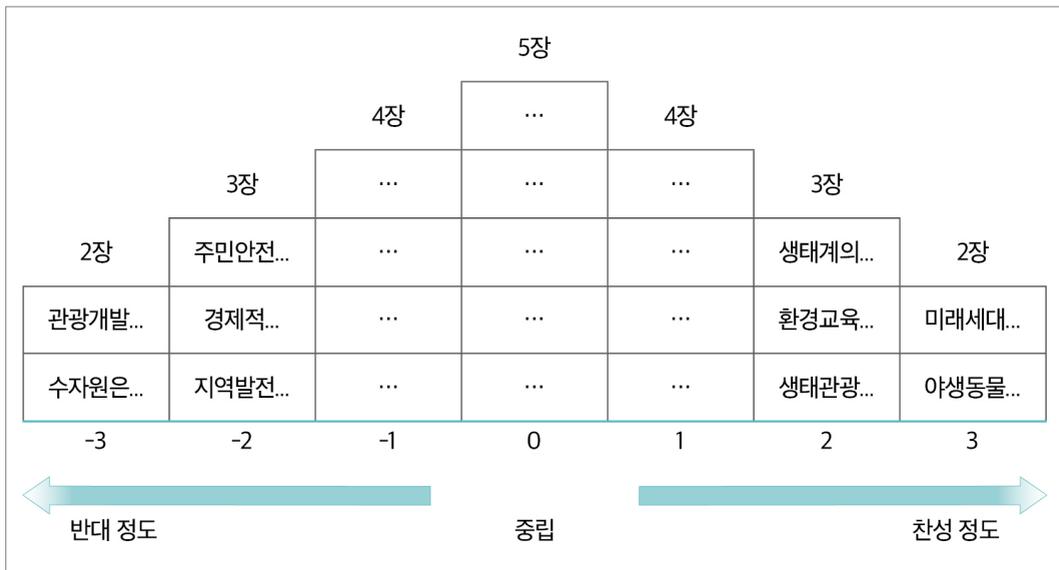
[표 5-5] 저출산 대응정책에 대한 인식 유형

	내용 특징	주요 관심사	
		경제·사회적 관점	생애주기 단계
유형A	일·가정양립제도(육아휴직) 우선 청년고용 및 교육개혁 소극	사회제도·정책요인 중시	결혼·출산 후 중시
유형B	일·가정양립(근로) 분위기 우선 가족 다양성 소극	경제·사회문화요인 포괄	모든 단계 포괄
유형C	보육·돌봄 정책 우선 비현실적·불필요한 정책 소극	사회문화요인 중시	출산 후 중시
유형D	신혼부부 주거대책 우선 청년 고용정책 소극	경제요인 중시	결혼 전 중시

자료: 오민지(2018).

나) 영월댐 사업과 환경가치 분석

이 연구는 Q 방법론을 이용하여 영월댐 건설과 관련된 주요 행위자의 주관적 의식을 구체적으로 분석하였다. 연구에서는 먼저 주관성 분석을 위해 영월댐 건설에 대한 환경가치 담론을 수집하였다. 이후 수집된 담론을 중심으로 중복된 담론을 제거하여 약 20~40개로 구성된 Q 샘플을 만든 다음, 각각의 응답자에게 개발 환경가치 담론을 정규 분포 형태로 정렬해 줄 것을 요구하게 된다.



자료: 진상현(2000).

[그림 5-19] Q 진술문의 정규분포도

연구를 진행하는 과정에서 영월댐의 관계자로 선정된 지역주민, 활동가, 공무원, 기업인들의 경우 댐 건설에 대한 찬성과 반대라는 입장 차이에도 불구하고 많은 부분에서 공통된 생각을 가지고 있다. 따라서 연구에서는 영월댐 건설 논쟁에 깊이 관여하고 있는 이해관계자인 공무원, 수자원공사, 환경단체, 주민대책위원회, 수물주민, 학계 등에 소속된 이해관계자 20명을 P 샘플로 선정하여 분석을 진행하였다. 요인분석 결과, 보전 가치, 자원가치, 관광가치, 잠재가치라는 4개의 환경가치 유형이 발견되었다.

제6장

결론

본 연구는 현행 법정 중장기계획의 현황 파악이 필요하며, 계획 간 관계에 대한 논의와 함께, 이들 계획의 내적인 정합성도 제고할 필요가 있다는 논의를 바탕으로, 중장기계획에 대한 체계적인 관리를 위하여 중장기계획 메타평가 방법을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 빠르게 변화하는 정책환경과 다양하고 복잡해지는 행정수요에 대응하기 위해서는 미래지향적 정책 수립 및 집행이 필수적이며, 그 과정에서 중장기계획의 역할은 크다고 하겠다. 향후 중장기계획이 의도한 목적을 달성할 수 있도록 하기 위해서는 다음의 내용들에 대한 추가적인 검토와 논의가 필요하다.

첫 번째로, 중장기계획의 정의에 대한 법적인 근거를 마련할 필요가 있다. 중장기계획의 현황파악을 위해서는 가장 먼저 중장기계획이 무엇인가에 대한 법적인 정의가 마련되어야 한다. 보통 3~5년 단위의 계획을 중기계획, 그 이상을 장기계획이라고 분류하고 있으나, 이에 대한 명확한 근거가 부족한 상황이다. 또한, 법적인 용어 정의도 부재하여, 중장기계획의 범주에 속하는 계획들이 기본계획, 종합계획, 중장기계획, 국가전략 등 다양하게 불리고 있어 통합적인 관리가 어려운 상황이다. 이에, 중장기계획에 대한 논의를 통합하여 시기와 용어를 일치시키는 작업이 필요하다. 또한, 이 과정에서 천차만별로 구성되어 있는 개별 중장기계획의 구성, 수립절차, 내용에 대한 지침을 마련하는 것도 고려해야 한다. 물론 미래전망이 포함되는 중장기계획의 특성상 일률적으로 내용을 규정하는 것은 문제가 있다. 다양한 환경 변화와 주요 변인에 대한 고려, 이에 대한 가중치 부여에 따라 다양한 시나리오가 존재하고 그에 따른 대응방안은 다양할 수 밖에 없기 때문이다. 하지만 기본적으로 중장기계획이 포함해야 하는 요소에 대해서는 정의할 필요가 있다. 누가 작성의 주체이고, 누구와 협력하여 작성해야 하며, 얼마의 기간마다 작성할 것이고, 어느 정도의 시계까지 전망할 것인지 등의 형식적인 측면의 요소들은 중장기계획의 완결성 차원에서 모든 계획이 공통적으로 포함해야 할 내용이라고 판단된다. 하지만, 본 연구에서 수행한 심층분석 결과에 따르면 다수의 계획들은 중요한 요소들이 부재한 채로 작성되고 있었으며, 이에 대한 통합적인 관리를 위해서는 앞서 언급한 중장기계획을 정의하는 법적 근거와 함께, 중장기계획의 구성과 수립절차, 내용 등에 대한 기본적인 사항을 정의하는 지침의 마련도 필요하다.

두 번째로, 중장기계획 메타평가의 실시에 대한 법적인 근거와 추진체계를 마련할 필요가 있다. 여기에는 평가의 주체, 평가의 대상, 평가의 방법, 평가의 주기 등이 포함될

수 있다. 우선 평가의 주체에 관하여 중장기계획의 수립주체가 자체평가의 방식으로 수행하는 방식을 생각할 수 있다. 이는 재정사업자율평가 등에서 활용되는 방식으로, 2017년 이전의 재정사업자율평가의 경우 자체평가 후 기획재정부가 부처별 자체평가를 메타평가하는 방식이 활용되었다. 하지만, 2018년 이후에는 자체평가 후 부처 스스로 평가 결과에 따른 조치를 취하는 방식으로 변경되었다. 어느 쪽의 방식이든 현재의 중장기계획은 평가를 수행하는 절차가 생략되어 있어 품질저하의 원인으로 작용하고 있으므로, 평가 제도를 도입하는 것이 필요하다. 자체평가의 형식으로 평가를 실시하고(1차), 이후 이를 통합적으로 관리할 수 있는 부처나 기관이 메타평가를 실시하는 방식을 취하든, 아니면 부처의 자체평가에 맡겨두는 방식이든 우선 중장기계획에 대한 점검이 필요한 상황임은 분명하다. 다만, 중장기계획의 경우 하나의 계획이 스스로 완결성을 가지는 경우보다는 타 계획을 참조하거나, 타 계획으로부터 참조되는 경우가 일반적이며, 그 과정에서 부처 간 협업이 이루어져야 한다는 점에서 개별 계획에 대한 평가에 국한되어서는 평가의 실익을 얻기가 어렵다. 이러한 맥락에서 단일한 기관이 주도하는 메타평가 방식이 타당한 방식으로 여겨진다. 이 과정에서 행정부의 국무조정실이 현재의 정부업무평가를 총괄하는 것과 같이, 부처 간 조율을 할 수 있는 조직이 중장기계획 통합관리의 주체가 될 수 있을 것이다.

세 번째로, 중장기계획 평가를 위한 국회의 역할이 중요하며, 담당 조직에 대한 논의가 필요하다. 중장기계획은 결국 재정사업으로 이어지거나, 입법사항으로 연결되는 것을 전제로 하기 때문에 중장기계획을 집행하는 과정에서 국회의 역할이 중요하다. 따라서 국회에서도 미래전망과 이를 고려한 중장기계획의 평가를 수행할 수 있는 전문성을 가진 기관의 역할이 필요할 것으로 보인다. 현재 국회 내에서 재정과 예산은 예산정책처가, 입법에 관한 사항은 입법조사처가 지원조직의 역할을 수행하고 있다. 하지만, 미래에 대한 전망과 환경 변화 등을 고려한 평가가 이루어지기 위해서는 국회미래연구원 에서 중장기계획에 대한 종합평가를 수행하고, 그 결과를 상임위원회 등에 제공하는 방식을 고려해볼 수 있을 것이다. 특히, 국회미래연구원의 경우 연구조직의 특성상 제3자적인 관점에서 객관적인 평가가 가능할 것으로 판단된다.

네 번째로, 중장기계획에 대한 심층적이고 종합적인 평가를 위한 제도 마련이 필요하다. 평가 체계와 관련해서는 본 연구에서 제시하고 있는 중장기계획 메타평가 방법은

첫걸음에 불과하며, 향후 재정사업 심층평가와 유사한 방식으로 중요 중장기계획을 선별하여 집중적으로 심층분석하는 방식도 필요할 것으로 보인다. 미래에 대한 전망은 분석자가 활용하는 자료와 분석 방법, 환경 변화에 대한 전망과 그에 대한 가중치 등에 따라 다양할 수 있다. 그리고 다양한 전망에 따른 행정적 대응인 중장기계획 또한 여러 관점이 포함될 수 있다. 물론 하나의 답을 제시하는 방식으로 중장기계획이 작성되는 것은 지양해야 하지만, 분석된 자료나 방법론, 환경 변화에 대한 다른 관점이 어떻게 중장기계획의 결과에 영향을 미치는지에 대해 여러 견해가 논의될 필요가 있다. 하지만, 현재의 작성 방식은 해당 중장기계획의 작성 주체가 용역 혹은 직접 작성의 방식으로 하고 있어, 다양한 의견이나 고려가 계획에 포함되어 있다고 보기 어렵다. 따라서 중장기계획에 대한 심층분석이 이루어지게 되면 다양한 관점을 반영할 수 있는 통로가 마련되는 것으로 볼 수 있다. 아울러, 심층분석 방식 이외에도 중장기계획에 대한 등급부여가 필요하다. 등급의 부여는 첫 번째로는 중장기계획의 수직적 관계에서 핵심이 되는 중요 계획과 이를 활용하여 수립되는 2차 계획, 지방자치단체나 집행기관에서 작성하는 실행계획 등으로 나누는 것을 의미한다. 이와 함께, 보다 중요한 점은 평가의 결과에 따른 등급부여를 통해 계획의 품질을 제고하는 방안을 고려하는 것이다.

다섯 번째로, 기존 법정 중장기계획 중 활용성이 떨어지는 계획을 검토하여 통폐합을 논의할 필요가 있다. 중장기계획의 현황분석을 통하여 확인한 바에 따르면, 대부분 진흥 혹은 육성에 관한 법의 목적과 정의 조항 이후 중장기계획의 수립에 관한 조항이 포함되어 있다. 또한, 기본법의 성격을 갖는 법령에도 의례적으로 이러한 조항이 포함되어 있다. 중장기계획은 규범적인 성격을 가지거나, 행정조직과 관련한 분야에서는 효용성이 떨어질뿐더러, 수립한다고 해도 계획이 지켜지는 것을 기대하기 어렵다. 예를 들어, 정부입법계획제도는 국무총리훈령으로 1980년부터 도입되어 운영되고 있으나, 30년이 경과된 시점에서 연초에 수립된 정부입법계획에 포함된 법률안이 철회되거나 새로운 법률안이 추가되는 등 수정될 가능성이 높고, 당초 수립된 입법추진일이 준수되지 못하는 등의 문제가 존재한다(김창범, 2017). 어떤 계획은 1년 혹은 분기 단위의 구체적인 계획 수립이 필요하지만, 어떤 경우 3~5년 단위가 적당할 수 있고, 어떤 경우 20년 이상의 장기적인 계획 수립이 필요하기도 하며, 계획의 수립이 무의미한 경우도 있다. 이러한 분야별 특성을 고려하여 입법과정에서 중장기계획 수립의 의무조항 포함 여부를 검토할 필요가 있다. 특히, 중장기계획 현황분석을 위해 각 부처의 의견청취를

수행한 결과, 중장기계획의 존재 여부를 주관 부처에서 모르거나, 수립되지 않고 있는 계획도 존재하는 것으로 보아, 이에 대한 점검이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- KDI PIMAC(2008), 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구』 제5판.
- KDI PIMAC(2018), 『의정부-금정 광역급행철도 건설사업 예비타당성조사』.
- KDI PIMAC(2019a), 『2019년 제2회 예비타당성조사 착수회의 자료』.
- KDI PIMAC(2019b), 『민간투자사업 타당성 판단을 위한 AHP 개편 시행방안(I)』.
- 강문기·오정일(2013), 「메타평가를 통한 교육과학기술부 성과계획서 분석」, 『예산정책 연구』, 2(2), 국회예산정책처, pp. 185~208.
- 강헌 외(1996), 『환경영향평가』, 동화기술교역.
- 고대승(2003), 「기술영향평가제도의 운영방향」, 『과학기술정책』, 143, 과학기술정책 연구원, pp. 1~16.
- 공정거래위원회(2009), 「경쟁영향평가 매뉴얼」(공정거래위원회 내부보고서).
- 과학기술부(2002), 『기술영향평가 제도운동을 위한 추진방안 기획연구』(한국과학기술 기획평가원 연구보고서).
- 국가과학기술심의회(2016a), 『2015년도 기술영향평가 결과(안)』.
- 국가과학기술심의회(2016b), 『2016년도 기술영향평가 결과(안)』.
- 국가과학기술자문회의(2015), 『EU ‘우리 삶을 변화시킬 10대 기술과 정책적 함의’(요약)』 (국가과학기술자문회의 연구보고서).
- 국무조정실(2013), 「2013 규제영향분석서 작성지침」(국무조정실 업무보고서).
- 국무조정실(2018), 『2018 규제영향분석서 작성지침』(국무조정실 업무보고서).
- 국회미래연구원(2019), 『국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구』.

- 국회예산정책처(2012), 『법안비용추계 원리와 실제: 지출편』.
- 국회예산정책처(2019), 『2019 미리 보는 법안 비용추계』.
- 권성훈(2014), 『기술영향평가제도의 현황과 개선과제』(NARS 현안보고서), 국회입법조사처.
- 기획재정부(2019), 「예비타당성조사 수행 총괄지침(기획재정부훈령 제435호, 2019. 5. 1.)」.
- 기획재정부(2019), 「예비타당성조사 운용지침. 기획재정부훈령 제436호(2019. 5. 1.)」.
- 김병윤(2003), 「기술영향평가 개념에 대한 탐색: 역사적 접근」, 『한국기술혁신학회지』, 6(3), 한국기술혁신학회, pp. 306~327.
- 김영수·정유진·배대웅(2015), 「시민참여 관점에서의 기술영향평가제도 개선방안 연구」, 『한국기술혁신학회 학술대회』, 한국기술혁신학회, pp. 613~620.
- 김일중·유정민·최문성(2011), 『환경영향평가 메타평가 기준 마련 및 사례 적용 연구』(국회예산정책처 연구보고서).
- 김재우 외(2004), 『국내외 기술평가모델 체계화: 기술평가방법, 유형, 기법을 중심으로』, 한국과학기술정보연구원.
- 김정해·이혜영(2006), 『규제영향분석 제도의 역량강화 방안』(한국행정연구원 연구보고서).
- 김현구(2003), 「정부업무 기관평가의 이론적 논고」, 『한국행정학보』, 37(4), 한국행정학회, pp. 57~78.
- 김환석·이영희(1994), 『선진국의 기술영향평가제도』, 과학기술정책관리연구소.
- 동덕수(2015), 「전략환경영향평가제도 운영상의 문제점 및 발전방안」, 『Special Issues』, 145, 한국환경산업기술원, pp. 1~13.
- 류영수·최병대·이희선(2007), 「기술영향평가의 메타평가 모형 및 지표개발」, 『정책분석평가학회보』, 17(3), 한국정책분석평가학회, pp. 87~114.
- 류영아(2009), 「지방자치단체 메타평가 제도 정착의 영향요인」, 『한국행정학보』, 43(2), 한국행정학회, pp. 97~119.
- 박지현·최준규(2018), 「환경영향평가의 평가항목 이용현황 분석을 통한 평가항목 조정

- 및 운영체계 개선안 도출», 『환경영향평가』, 27(1), 한국환경영향평가학회, pp. 1~16.
- 박현미·최완식(2008), 「기술영향평가에 대한 개념 및 영역의 탐색」, 『한국기술교육학회지』, 8(1), 한국기술교육학회, pp. 19~44.
- 박희제(2006), 「기술영향평가의 정치적 함의와 현실」, 『한국과학기술학회 학술대회』, 10, 한국과학기술학회, pp. 179~195.
- 서강대학교 산학협력단(2018), 『중장기 사회보장계획의 선진국 사례 및 시사점』, 보건복지부 정책연구용역.
- 성욱준·김동욱(2012), 「공공부문 정보보호전문인력의 직군이탈의도에 관한 연구」, 『사회과학연구』, 28(2), 경성대학교 사회과학연구, pp.55~78.
- 성지은·정연진(2013), 「과학기술혁신정책 기획의 추진 현황과 실효성 제고 방안: 과학기술기본계획과 중장기계획을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 22(2), 한국정책학회, pp. 313~340.
- 안혁근(2015), 『규제영향분석제도의 실효성 제고 방안』(한국행정연구원 연구보고서).
- 오민지(2018), 「저출산 대응정책에 대한 인식 분석: Q방법론을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 27(4), 한국정책학회, pp. 1~33.
- 이명화 외(2015), 『기술영향평가의 실효성 제고를 위한 제도 개선방안』(과학기술정책연구원 정책연구보고서).
- 이상현 외(2015), 『2014년 기술영향평가: 제1권 총괄본』, 미래창조과학부·한국과학기술기획평가원.
- 이영희(2002), 「‘기술사회’에서의 참여민주주의의 가능성 연구」, 『동향과 전망』, 53, 한국과학기술기획평가원, pp. 142~171.
- 이영희(2007), 「과학기술 민주화 기획으로서의 합의회의: 한국의 경험」, 『동향과 전망』, 73, 한국과학기술기획평가원, pp. 294~324.
- 이창원 외(2012), 『기술역량진단, 기술수준 및 기술영향평가 추진 계획 수립 연구』, 농림수산물기술기획평가원.
- 정창화·남현이(2003), 『규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구』, 한국행정연구원.

- 조공장 외(2010), 『도시기본계획의 전략환경평가 방법론 연구』(환경정책평가연구원 연구보고서 2010-09).
- 조혜영(2018), 「한국 청소년정책 중장기계획 변화 동향 분석과 과제」, 『인문사회 21』, 9(5), 아시아문화학술원, pp. 1125~1140.
- 최영준·배주현(2016), 「미래 사회보장을 어떻게 설계할 것인가?: 중장기 사회보장 계획에 대한 이론적 고찰과 검토」, 『사회보장연구』, 32(2), 한국사회보장학회, pp. 271~299.
- 한국과학기술기획평가원(2018), 『2018년 기술영향평가 결과보고: 블록체인의 미래』 (과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원 연구보고서).
- 한민규·강지민(2011), 「기술영향평가 대상기술 선정지표 개발에 관한 연구」, 『기술혁신 연구』, 19(1), pp. 55~78.
- 한상욱(1999), 『환경영향평가제도: 국내외 동향과 향후 과제』, 동화기술.
- 행정안전부(2019), 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」.
- 홍준형(2005), 『환경법』, 박영사.
- 환경부(2005), 『남극환경영향평가의 시행을 위한 운영체제 개발』, 환경정책평가연구원.
- 환경부(2009), 『사회환경분야 환경영향평가 개선 방안』(환경부 연구보고서).
- 환경부(2015), 『전략환경영향평가 업무매뉴얼』(환경부 업무보고서).
- Bechmann, Gottgard(1993), “Democratic function of technology assessment in technology policy decision-making”, *Science and Public Policy*, 20(1), pp. 11-16.
- Chelimsky, E.(1985), “Old patterns and new directions in program evaluation”, in E. Chelimsky ed., *Program evaluation: Patterns and directions*, Washington, D.C.: American Society for Public Administration.
- Coates, J, F.(1976), *Technology Assessment-A Tool Kit*, Chemtech, pp. 372-383.
- Cook, Thomas D. and Gruder, Charles L.(1978), “Metaevaluation Research”, *Evaluation Quarterly*, 2(1), pp. 5-51.

- Dror, Yehezkel(1971), *Design for policy sciences*, New York: American Elsevier Publisher.
- Eindhoven, Josée C. M. Van(1997), “Technology Assessment: Product or Process?”, *Technological Forecasting and Social Change*, 54, pp. 269-286.
- Hetman, F.(1973), *Society and Assessment of Technology*, Paris: OECD.
- Jacobs, Scott(2004), “*Asking the Right Questions: The Design of Training Courses for Regulatory Impact Assessment in Developing Countries*”, Third International Conference on Pro-Poor Regulation and Competition, CRC.
- Larson, R. C. and L. S. Berliner(1983), “On Evaluating Evaluations”, *Policy Sciences*, 16, pp. 147-163.
- Lindgren, M. and Bandhold, H.(2003), *Scenario Planning: The Link Between Future and Strategy*, Palgrave MacMillan.
- OECD(2002), “*Regulatory Reform in Canada: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD”.
- OECD(2004), “*Regulatory Impact Analysis (RIA)Inventory, note prepared by the OECD Secretariat for the Public Governance Committee meeting*, OECD”.
- OECD(2008), “*Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*”.
- Orata, Pedro T.(1940), “Evaluating Evaluation”, *The Journal of Educational Research*, 33(9), pp. 641-661.
- Rathenau Instituut(2009), “*Rathenau Instituut Work Programme 2009-2010*, Rathenau Instituut.”
- Scriven, Michael(1981), *The Logic of Evaluation*, Edgepress.
- Shrader-Frechette, K.(2003), *Risk and Uncertainty in Nuclear Waste Management*, NWMO background papers.

Stufflebeam, D.L.(2000), “The CIPP model for evaluation”, in *D.L. Stufflebeam, G. F. Madaus and T. Kellaghan (eds.), Evaluation models*, Boston: Kluwer Academic Publishers. quoted in Leslie J. Cooksy and Vakrie J. Caracelli(2005), “Quality, Context, and Use”, *American Journal of Evaluation*, 26(1), CrossRef.

UN Branch for Science and Technology for Development(1991), “*United Nations Workshop on Technology Assessment for Developing Countries. Hosted by the Office of Technology Assessment, Washington DC*”.

UNEP(1987), “Principles of Environmental Impact Assessment”, *Environmental Policy and Law*, 17, pp. 1-1.

Weston, J.(1997), *Planning and Environmental Impact Assessment in Practice*, Essex : Longman.

2 웹사이트

서울시 환경영향평가시스템 홈페이지, <https://eims.seoul.go.kr/eims/usr/guide/index.do>

원혜영의 세상읽기, <https://www.whywon.net/126>

정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구

인 쇄 2019년 12월 27일
발 행 2019년 12월 31일
발 행 인 박 진 (朴 進)
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)디자인여백플러스
02)2672-1535

©2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-970575-2-6 94300

정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구

국회미래연구원



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr

비매품/무료



9 791197 057526

ISBN 979-11-970575-2-6

ISBN 979-11-970575-0-2(세트)