

2006년 연구보고서(수시과제)-2

성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

연구책임자 : 김 양 희 본원 선임연구위원

공동연구자 : 김 경 희 본원 연구위원

류 연 규 본원 연구위원

윤 용 중 국회 예산정책처 예산분석관

본 연구는 주요 정책적 이슈에 대한 한국여성개발원 단기연구보고서의 일환으로 김양희·김경희·류연규·윤용중이 2006년 3월부터 7월 까지 수행하였다. 그리고 본 연구의 자료수집 및 정리에 정지은(한국여성개발원 위촉연구원)이 참여하였다.

발 간 사

정부는 2002년 12월 여성발전기본법을 개정하여 정책의 성별영향평가를 위한 법적 근거를 마련하고, 2004년부터 이 제도를 운영해왔습니다. 지난 3년 사이에 성별영향평가의 적용범위와 과제수가 대폭 확대되어, 2004년도에는 법무부 등 9개 기관에서 10개 과제에 대한 시범사업을 실시하였고, 2005년도에는 중앙행정기관과 광역자치단체 총 54개 기관에서 총 87개의 과제, 그리고 금년에는 9월 현재 기초자치단체까지 포함하여 모두 124개 기관에서 294개의 과제를 수행하고 있습니다.

사회에서 여성과 남성이 처한 현실이 다르기 때문에 얼핏 보아 성 중립적으로 보이는 정책과 프로그램도 성 차별적인 영향을 미칠 수 있습니다. 정책과 프로그램이 전 근대적인 성 고정관념을 전제로 하는 경우도 있습니다. 성별영향평가는 이러한 요소를 파악하고 개선안을 마련함으로써 공공정책의 형평성을 높이기 위한 것입니다. 이미 여러해 전부터 캐나다를 비롯한 많은 나라와 국제기구들이 정책의 성별영향평가 또는 성 분석을 실시해왔습니다. 성평등에 대한 인식이 부족하고 공공정책의 평가를 위한 인프라가 아직도 취약한 우리의 행정 풍토에서 성별영향평가는 도전적이지만 잘 정착되기만 한다면 정책의 형평성과 품질을 높이는데 획기적으로 기여할 수 있는 제도입니다.

이에 저희 여성개발원에서는 성별영향평가를 위한 연구와 도구 개발, 또 실제 분석에 필요한 지원을 제공함으로써 정책 수요에 대응하고자 성별영향평가센터를 설치하였습니다. 이번 연구는 제도의 시행 첫해인 2004년도에 이루어진 성별영향평가에 대한 종합분석을 실시하였습니다. 2004년도의 과제를 분석한 이유는 제도 시행의 초기부터 점검하기 위한 목적과 함께, 결과의

환류를 통해 정책개선을 이룰 수 있는 시간이 어느 정도 흘렀다고 판단하였기 때문입니다. 구체적으로 평가과제 선정, 문제를 보는 관점, 자료의 수집과 활용 등의 타당성을 검토하고, 결과의 환류를 통한 정책과 예산상의 개선을 점검하여 향후 동 제도가 보다 실효성 있게 정착하도록 방안을 제안하였습니다. 특히 최근 국가재정법 제정과 함께 성인지 예산의 제도화가 추진되고 있으므로 성별영향평가와 성인지 예산의 연계방안도 제시하였습니다.

본 연구의 자문과 평가에 참여해주신 관계 전문가와 공무원들께 감사드리고 연구진의 노고에 고마움을 표합니다. 끝으로 본 연구결과가 널리 활용되기 바라며, 앞으로도 저희 여성개발원 성별영향평가센터는 정책의 성 형평성을 높임으로써 공공정책의 혁신과 성평등 사회의 실현에 기여하도록 노력하겠습니다.

2006년 7월

한국여성개발원장 서 명 선

차 례

제1장. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 주요 연구내용	6
3. 연구 방법	6
4. 기대효과	7
제2장. 2004년도 성별영향평가 시범사업과제 종합분석	9
1. 분석 대상	11
2. 분석의 목적과 틀	12
가. 분석의 목적	12
나. 분석의 틀과 방법	12
3. 분석 결과	14
가. 과학기술인력양성활용사업의 성별영향분석평가	14
나. 국가 암관리정책에 대한 성별영향분석평가	28
다. 농업인력 육성정책의 성별영향분석평가	53
라. 문화기반시설과 생활체육시설의 성별영향분석평가	71
마. 상담조건부 기소유예제도의 성별영향분석평가	86
바. 서울시 보건·복지 정책의 성별영향분석평가	98
사. 수형자 직업훈련정책의 성별영향분석평가	112
아. 재직자 직업훈련정책의 성별영향분석평가	127
자. 전라북도 노인정책에 대한 성별영향분석평가	140
차. 충북 장애인정책의 성별영향분석평가	158

제3장. 성별영향평가제도 개선과 지원	175
1. 성별영향평가제도 개선 과제	177
가. 평가의 문제점과 개선	178
나. 성별영향평가제도 개선 과제	182
2. 성별영향평가지원센터 설치	194
제4장. 결 론	197
참고문헌	203
부 록	205

표 차 례

<표 2-1> 2004년도 성별영향평가시범사업 및 기관	11
<표 2-2> 본 연구의 분석 틀과 근거 자료	12
<표 2-3> 사업별 추진기관	16
<표 2-4> 사업별 예산규모 및 비중(2004년 기준)	21
<표 2-5> 과학기술인력양성활용사업 성별영향평가 환류점검	25
<표 2-6> 과학기술인력양성활용사업별 예산 추이	26
<표 2-7> 2007년도 예산요구사항	27
<표 2-8> 보건복지부 국가암관리 정책 관련 예산 추이	50
<표 2-9> 농업인력양성 예산 추이	69
<표 2-10> 문화기반시설관련 평가지표 및 내용	77
<표 2-11> 체육시설관련 평가지표 및 내용	79
<표 2-12> 문화기반시설 및 생활체육시설 관련 예산 추이	84
<표 2-13> 단계별 성별영향평가분석표	94
<표 2-14> 여성가족부 여성발전기금 중 상담조건부기소유예제도 관련 예산 추이	97
<표 2-15> 여성부 지표와 본 연구에서 설정한 지표의 차이	106
<표 2-16> 수형자 직업훈련정책 성별영향평가 환류점검	125
<표 2-17> 수형자 직업훈련 관련 예산 추이	126
<표 2-18> 직업능력개발 사업 분류	138
<표 2-19> 연도별 직업훈련 재정투자 추이	138
<표 2-20> 재직자 직업훈련 예산 추이	139
<표 2-21> 전북 노인정책 성별영향평가 지표 비교	152
<표 2-22> 충청북도 장애인정책 평가지표	167
<표 2-23> 충청북도 장애인정책 성별영향평가지표 적용	168

<표 3-1> 2004년도 한국양성평등교육진흥원의 성별영향평가교육 현황	186
<표 3-2> 성별영향평가지원센터의 역할	195

그림 차례

[그림 1-1] 연구 추진체계	8
[그림 3-1] 공무원의 성별영향을 반영하지 않는 이유	187
[그림 4-1] 성별영향평가제도의 실효성을 보장하는 시스템	200

제 1 장

서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 주요 연구내용	6
3. 연구 방법	6
4. 기대효과	7

1. 연구의 배경 및 목적

정부가 성별영향평가를 제도화하여 추진하기 시작한 지 3년이 되었다. 유엔 제4차 세계여성회의(북경, 1995) 행동강령에서 정책의 성별영향평가를 강조¹⁾함에 따라 정부는 여성발전기본법을 개정하여 법적 근거를 마련하고, 제2차 여성정책기본계획에 ‘정책의 성별 분석을 위한 기반 조성’을 주요 과제로 포함하는 등 제도적 기반을 마련하였다. 동 제도의 주관 부처인 여성가족부는 그간 다양한 부문에서 성별영향평가를 추진·지원해 왔다. 2004년도에는 법무부 등 9개 기관이 10개 과제에 대한 성별영향평가 시범사업을 실시하였으며, 2005년도에는 광역자치단체와 중앙행정기관 총 54개 기관이 참여하여 총 79개의 과제를 수행하고 8개 과제에 대해 심층 분석을 실시하였다. 2006년도에는 기초단체까지 포함하여 모두 178개의 기관에서 294개의 과제를 수행하고 있다. 이는 여성정책의 자랑할 만한 성과라고 볼 수 있다. 제도화에 따라 종전에는 연구자들에 의해 산발적으로, 특정 영역에 치중하여 이루어지던 성별영향평가가 이제 다양한 분야에서, 그리고 보다 체계적인 틀 안에서 이루어지게 되었으며, 연구자뿐 아니라 공무원들도 적용하기에 이른 것이다.

성별영향평가는 주요 정책이 여성과 남성에게 미치는 차별적인 영향을 분석하여 공공정책의 성간 형평성과 품질을 높이기 위한 것이다. 달리 표현하면 여성과 남성의 역할과 삶의 현실이 정책이나 프로그램에 대한 접근성과 자원의 활용에 어떤 영향을 미치는지 분석함으로써 정책의 제한점을 발견하고 개선안을 마련하는 과정이기도 하다. 주로 질적 지표를 중심으로 이루어지는 성별영향평가는 정책이 암묵적으로 상정하고 있는 성 역할관까지 살펴볼 것을 강조한다. 사회에서 성 역할관의 영향력에 대한 인식이 부족하고 공

1) 북경행동강령은 ‘정부 및 관계자는 모든 정책과 프로그램에 성 관점(gender perspective)을 주류화 하는 능동적이고 명시적인 정책을 장려해야 하며, 이를 위해 어떤 결정을 내리기 전에 그 결정이 양성에게 미치게 될 영향을 반드시 분석해야 한다’고 규정함으로써 정책발달의 모든 과정에서 성 관련 쟁점(gender issues)을 고려하는 것은 선택의 문제가 아니라 정부 및 관계자의 의무사항이 되었다.

4 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

공정책에 대한 평가가 이제 막, 그것도 정량적 지표에 의하여 형식적으로 이루어지기 시작한 우리의 행정 풍토에서 성별영향평가는 매우 도전적인 과제임에 틀림이 없다(김양희, 김경희, 2006). 그러나 잘 정착하기만 한다면 정책의 형평성과 품질을 높이는데 획기적으로 기여할 수 있는 중요한 제도이다.

성별영향평가제도가 획기적인 이유로 우선 이 제도가 정책의 성 중립성 가정 즉, “모든 이들이 성에 관계없이 정책과 프로그램, 법제로부터 똑같은 영향을 받는다”는 전제를 부정하는데서 출발한다는 점을 들 수 있다. 물론 국민을 위한 정책이 의도적으로 특정 성을 차별하려고 할 리가 없을 것이다. 그러나 사회에서 여성과 남성이 처한 현실이 다르고 그에 따라 정책 요구도 다를 수 있는데, 이를 고려하지 않고 정책을 추진하다보면 어느 한 성에게 불리한 결과를 초래하거나 여성과 남성의 불균형한 역할 및 권력관계를 재생산할 수 있게 된다. 정책의 잠재적인 대상 집단을 제대로 파악하지 못한 채 정책이 이루어지기 때문에 목적하는 결과를 제대로 달성하는데도 지장이 있을 수 있다. 성별영향평가는 이러한 문제를 예방하고 해결하기 위한 것이다.

성별영향평가제도가 획기적인 또 다른 이유는 일반 부처의 정책 활동에서 성평등을 실천하도록 의무화하고, 여성정책 부처에게는 그를 지원하고 점검·조율할 수 있는 합법적인 권한을 부여하기 때문이다. 2002년 12월 개정된 여성발전기본법 제10조(정책의 분석·평가 등)의 ①은 ‘국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회 참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다’고 명시하고 있고, ②는 ‘여성가족부장관은 국가 및 지방자치단체에 대하여 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 제공할 수 있다’고 규정하고 있다.

이처럼 성별영향평가를 법으로 규정하고 있어도 정부 전반에 성평등에 대한 인식이 제대로 형성되어 있지 않고 여성정책 부처의 힘이 미약할 때 이 제도가 원활히 운영될 것을 기대하기 어렵다. 현재 이 제도가 각급 행정기관으로 빠르게 확산되고 있지만 공무원들의 이해가 부족하여 기관내 부서간 협조가 원활치 않고 저항도 적지 않은 것으로 보인다. 또한, 성별영향평가를 수행한 이들 중에는 동 제도의 취지와 방법론을 충분히 이해하지 못한 채 적용

하는 경우가 있어 과제 선정의 적합성이나 분석 관점의 일관성이 부족한 경우가 발견되기도 한다. 성 인지적 통계 구축이 좀더 과학적인 제대로 된 분석평가를 할 수 없는 점도 매우 치명적이다.

그간의 성별영향평가에 대한 평가 또는 모니터 결과(예: 김원정, 2006; 여성가족부, 2006 등)에 따르면 성별영향평가에서 보완되어야 할 가장 중요한 점은 평가 결과의 환류를 통한 정책개선으로 나타난다. “현재는 성별영향평가가 결과 생산에만 머무를 뿐 이를 follow up 하기 위한 제도적 장치가 미흡하여 정책에의 환류여부는 기관의 자율적 의지에 의존하는 상황”(여성가족부, 2005: 88)이다. 그나마 성별영향평가를 통하여 정책의 내용이나 접근의 개선을 이룬 사례는 간혹 볼 수 있지만 예산과 관련한 개선 실적은 거의 찾아보기 어렵다. 이에, 최근 들어 성별영향평가와 예산을 연동시키는데 대한 요구가 커지고 있다.

이러한 상황에서 동 제도의 도입 이후 3차 년도에 접어들어 따라 그간에 나타난 문제점을 살펴보면 동 제도가 보다 실효성 있게 운영되기 위해서 무엇이 필요한지 알아볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 동 제도의 시행 첫해인 2004년도에 이루어진 성별영향평가에 대한 종합분석을 실시하였다. 2004년도에 수행된 과제를 선정한 이유는 제도 시행의 초기부터 점검하기 위한 목적과 함께, 결과의 환류를 통해 정책개선이 이루어지는데 어느 정도의 시간이 경과하였다고 판단하였기 때문이다. 종합분석에서는 구체적으로 연구들이 선정한 분석 대상 정책의 적절성, 문제를 보는 관점, 자료의 수집과 분석 방법 등의 측면에서 타당성을 검토하고, 결과의 환류를 통한 정책 개선을 점검함으로써 향후 성별영향평가제도가 보다 실효성 있는 제도로 정착하도록 방안을 마련하는데 목적을 두었다.

6 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

2. 주요 연구내용

- ☐ 2004년도 성별영향평가 시범사업 결과에 대한 종합 분석을 실시하였다.
 - 법무부, 과학기술부, 노동부, 농림부, 보건복지부, 문화관광부, 서울시, 충청북도, 전라북도 등 9개 기관의 총 10개 사업 분석

- ☐ 성별영향평가 실시의 문제점을 아래의 측면에서 도출하였다.
 - 추진 체계
 - 과제의 선정
 - 자료의 수집 및 활용과 지표 적용
 - 결과의 환류를 통한 정책 개선

- ☐ 성별영향평가 개선 방안을 아래의 측면에서 마련하였다.
 - 협조 및 추진 체계 강화
 - 공무원 성 인지 교육 실시
 - 성 인지 통계 구축
 - 법령 정비
 - 성별영향평가와 성 인지 예산 연계 강화
 - 홍보자료 확산 배포
 - 성별영향평가지원 기관 설치

3. 연구 방법

- ☐ 문헌연구 및 자료 수집
 - 기존의 성별 영향평가 시범사업 보고서를 재검토하였다.
 - 2004년도 성별영향평가 시범사업 보고서

- 그외 다양한 성별영향평가보고서 및 관련 자료들
- 성별영향평가 지침과 방법론, 제도에 대한 자료를 검토하였다.

☐ 연구자 워크숍

- 2004년도 성별영향평가 시범사업을 실시한 연구자들을 중심으로 워크숍을 2회 개최하여 접근의 한계, 도구의 문제점, 향후 개선방안 등을 논의하였다.

☐ 공무원 워크숍

- 성별영향평가 시범사업의 책임을 맡았거나 선정된 과제를 담당하던 중앙과 지방자치단체의 공무원들을 중심으로 워크숍을 실시하여 시행 및 관리의 문제점, 결과 환류 상태 및 향후 전략 등을 파악하였다.

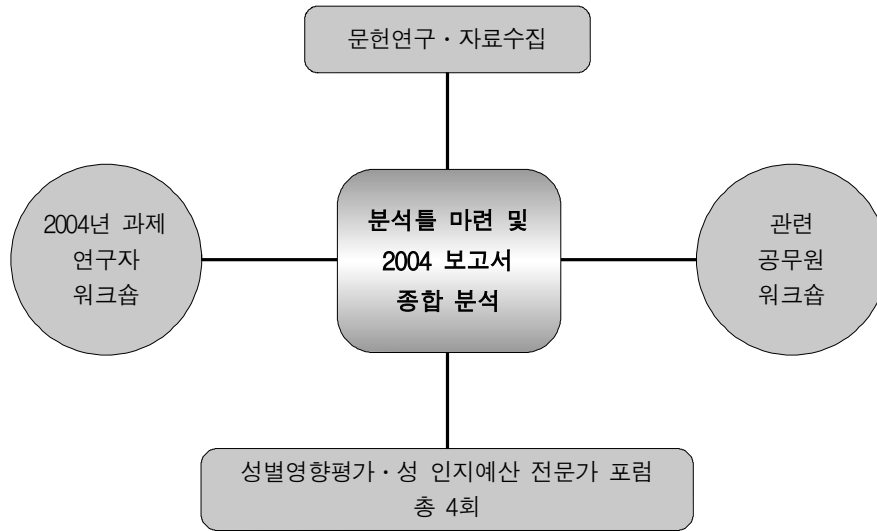
☐ 성별영향평가 전문가 포럼 운영

- 성별영향평가와 성 인지 예산관련 전문가 33인을 중심으로 ‘성별영향평가·성 인지예산포럼’을 구성하여 총 4회에 걸친 포럼을 개최하였다(부록의 포럼 요약 참조). 포럼에서는 성별영향평가와 성인지예산의 관계, 성별영향평가제도의 실효성 제고를 위한 문제들을 논의하였다.

4. 기대효과

- ☐ 일관성과 융통성을 동시에 가진 성별영향평가에 기여
- ☐ 결과 환류를 촉진함으로써 공공 정책의 성 주류화에 기여
- ☐ 성별영향평가제도의 시행 주체 지원 및 총체적 행정 역량 강화에 기여
- ☐ 동 제도의 보다 효과적인 정착에 기여

8 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안



[그림 1-1] 연구 추진체계

제 2 장

2004년도 성별영향평가
시범사업과제 종합분석

1. 분석 대상	11
2. 분석의 목적과 틀	12
3. 분석 결과	14

1. 분석 대상

본 연구에서는 2004년도에 이루어진 성별영향평가 시범사업을 분석하였다. 2004년도에 수행된 과제를 선정한 이유는 크게 두 가지였다. 우선, 장기적으로 동 제도가 우리 사회에 어떠한 과정을 거쳐 정착하는지 살펴볼 필요가 있다는 판단 아래, 이번에는 제도 시행의 초기부터 점검하고자 하였다. 두 번째 이유는 사업수행이 2004년 말에 끝나고 2005년 초에 결과가 환류되었을 것으로 짐작하여, 그간 정책개선이 이루어지는데 어느 정도의 시간이 있었다고 판단하였기 때문이다.

분석한 과제는 법무부, 과학기술부, 노동부, 농림부, 보건복지부, 문화관광부, 서울시, 충청북도, 전라북도 등 9개 기관의 총 10개 사업이었다<표 2-1>.

〈표 2-1〉 2004년도 성별영향평가시범사업 및 기관

과제 명	부처/기관	연구기관	기간	예산(천원)
1) 수형자 직업훈련정책의 성별영향평가	법무부	한국직업 능력개발원	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	20,000
2) 상담조건부 기소유예 제도의 성별영향평가	법무부	한국형사 정책연구원	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	25,000
3) 과학기술인력 양성·활용 사업의 성별영향평가	과학기술부	전북대학교	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	28,000
4) 국가 암관리정책에 대한 성별영향평가	보건복지부	한국보건 사회연구원	'04.9.24~'04. 12.23 (3개월)	39,000
5) 문화기반시설과 생활체육 시설의 성별영향평가	문화관광부	한국문화 관광정책연구원	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	29,800
6) 농업인력 육성정책의 성별영향평가	농림부	충남여성정책 개발원	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	30,000
7) 재직자 직업훈련정책의 성별영향평가	노동부	한국여성개발원	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	28,500
8) 서울시 보건·복지정책의 성별영향평가	서울시	한국여성개발원	'04.9.8~'05. 2.7 (5개월)	20,000
9) 충북 장애인정책의 성별영향평가	충청북도	한국행정학회	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	27,000
10) 전북 노인정책에 대한 성별영향평가	전라북도	전북여성발전 연구원	'04.8.30~'04. 12.24 (4개월)	30,000

자료: 여성가족부 제공 2006.8.

2. 분석의 목적과 틀

가. 분석의 목적

종합분석에서는 구체적으로 시범사업에서 선정한 분석 대상 정책과제의 적절성, 문제를 보는 관점, 자료의 수집과 분석 방법 등의 측면에서 타당성을 검토하고, 결과의 환류를 통한 정책 개선을 점검함으로써 향후 성별영향평가제도가 보다 실효성 있는 제도로 정착하도록 방안을 마련하는데 목적을 두었다.

나. 분석의 틀과 방법

위에서 제시한 연구진의 관심과, 앞서 이루어진 김원정(2006), 김현정(2006), 그리고 여성가족부(2006) 등의 평가의 관점을 종합하며 <표 2-2>와 같은 분석 틀을 마련하였다.

〈표 2-2〉 본 연구의 분석 틀과 근거 자료

분석 영역	분석 내용	근거자료
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 수행을 위한 여성부와 분석 수행 부처/기관간 의사소통 및 협조 과정 ○ 해당 부처/기관내 여성부 창구부서와 현업부서간 의사소통 및 협조 과정 ○ 관계집단 자문 	<ul style="list-style-type: none"> - 보고서 - 연구자 워크숍 - 공무원 워크숍 - 관계자 개별 접촉
과제 선정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과제 선정 과정(자문 등)의 타당성 ○ 과제 선정 기준의 적절성 ○ 최종 선정된 과제의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> - 범위, 젠더 관련성 등 	
평가 목적 및 방법의 타당성, 지표 활용의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가 목적과 기대의 적절성 ○ 젠더 또는 여성 관련성의 확인 정도 ○ 자료수집 및 활용의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 관계 법령과 지침, 기타 정책자료 - 통계 및 조사 자료의 수집과 활용 ○ 지표 적용의 충실성 <ul style="list-style-type: none"> - 성 인지적 시각의 명료성 - 무리하거나 부적절한 지표 적용 여부 	

〈표 2-2〉 본 연구의 분석 틀과 근거 자료 - 계속

분석 영역	분석 내용	근거자료
환류 및 정책 개선 정도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가에 따른 정책 개선 방안의 마련 ○ 실제 환류 실적 <ul style="list-style-type: none"> - 정책 개선 사항 - 예산상 개선 사항 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보고서 ○ 연구자 워크숍 ○ 공무원 워크숍 ○ 관련 자료 수집 ○ 관계자 개별 접촉

이상의 분석 틀을 사용하여 분석하되, 그를 위한 근거자료는 다각적인 방법으로 수집하였다. 우선 10개의 시범사업보고서를 분석하였다. 다음으로 2004년도 성별영향평가 시범사업을 실시한 연구자들을 중심으로 워크숍을 2회 개최하여 관계 기관과의 협조는 어느 정도로, 어떻게 이루어졌으며 한계는 무엇이었는지, 지표의 적용상의 어려움은 없었는지, 환류를 위한 노력은 어떻게 이루어졌는지, 향후 개선방안은 무엇인지 등을 논의하였다. 또한 당시 시범사업의 책임을 맡았거나 선정된 과제를 담당하던 중앙과 지방자치단체의 공무원들을 중심으로 워크숍을 실시하여 시행 및 관리의 문제점, 결과 환류 상태 및 향후 전략 등을 파악하였다. 아울러 최근 성별영향평가와 성인지 예산을 연계해야 한다는 요구가 증대하고 있어, 성별영향평가와 성인지 예산관련 전문가 33인을 중심으로 ‘성별영향평가·성인지예산포럼’을 구성하여 총 4회에 걸친 포럼을 개최하였다(부록의 포럼 요약 참조). 이 포럼은 두 가지 제도의 연계 방안과 성별영향평가제도의 실효성 강화 방안을 도출하는데 도움이 되었다. 그 외에도 환류 점검 등을 위해 필요한 경우에 전문가 및 공무원들을 개별 면담하였다.

3. 분석 결과

가. 과학기술인력양성활용사업의 성별영향분석평가

1) 개요

- 정책담당기관: 과학기술부
- 필요성: 과학기술 분야는 오랫동안 여성의 진출이 저조했던 분야로, 남성 중심의 과학기술에서 성차별은 암묵적이고 다양한 방식으로 이루어지고 있음. 이공계 기피 현상 및 우수 핵심과학기술인력 확보가 중요한 국가적 과제로 등장함에 따라 여성 인력의 중요성에 대한 인식이 커지고 있음에도 불구하고, 실질적인 제도 개선은 미흡한 상황
- 연구 목적: 과학기술인력양성활용 정책의 성별영향분석평가 지표 개발, 이에 따른 성별영향분석평가 실시, 성 평등한 과학기술인력정책 수립과 집행 위한 과제 개선방안 도출
- 대상 사업: 박사 후 해외연수 지원사업, 신진 과학 기술자 연수 지원사업, 개인/소규모 연수 지원사업, 청소년 과학 영재 교육 사업
- 성별영향평가 결과 및 개선방안:
 - 전체적으로 여성과학기술인 양성 및 활용을 위한 정책적 노력이 증가하고 있으나 각종 우대조치의 실효성 및 설정된 목표의 타당성 제고, 성 인지적 통계 생산 필요
 - 각 지원사업에서 지원 대비 선정율보다 지원 자격여부에서의 성별 격차 가능성 더 높음
 - 가사·육아 부담 해소 위한 지원 병행하는 정책적 방안 필요
 - 성별영향평가 홍보 및 담당자들의 성평등 교육 연수 강화 필요
 - 기존 여성우대조치의 실효성 여부에 대한 평가 필요
 - 각 정책결과의 성평등 여부의 평가기준 설정 필요

- 성평등 실현 기여 여부 판단 위한 과학 기술과 여성에 대한 정기적인 인식조사
- 정책대상자가 정책담당자에게 요구와 애로사항 전달할 수 있는 공식적이고 체계적인 시스템과 제도 마련

○ 연구예산 및 기간 :

- 예산 : 28,300천원
- 기간 : 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

과학기술인력양성활용사업의 일부가 과학기술부에서 교육인적자원부로 이관되면서 이 사업의 담당부처는 두 부처가 되었다. 2004년 기준 과학기술인력 양성활용사업의 세부사업을 보면, 각기 다른 영역에 포함되어 있고 예산의 재원도 다르다. 과학영재교육사업과 연수지원사업은 '과학기술인력 양성 및 활용사업'에, 개인/소규모 연구지원사업은 '기초연구지원사업'에 포함된다. 과학영재교육은 과학기술부가 추진하며 과학영재교육센터는 한국과학기술원에서 운영하고 있다. 이 센터는 일반 초·중등학교 재학생 중 과학영재를 조기에 발굴하여 학교에서 제공하지 못하는 적절한 교육 프로그램을 지원하기 위해 설립되었다.

신진연구자지원사업은 본 연구가 진행되었던 당시에는 과학기술부가 주관 부처였으나 2005년부터 인적자원부로 바뀌었으며, 실무 집행기관도 과학기술부 산하의 한국과학재단에서 교육인적자원부 산하의 한국학술진흥재단으로 이관되었다. 개인/소규모 연구지원사업은 신진연구자 연수지원사업과 마찬가지로 2005년부터 과학기술부에서 교육인적자원부로 주관부처가 이관되었다.

〈표 2-3〉 사업별 추진기관

사 업 명	추진기관	기 타
○ 과학영재교육 - 과학영재교육 - 과학영재교육센터	과학기술부	- 과학영재교육센터는 한국과학기술원에서 시범운영
○ 신진연구자 연수지원사업 - 박사후 해외연수 지원 - 신진연구자 연수 지원사업	교육인적 자원부	- 2005년부터 과학기술부에서 교육인적자원부로 이관 - 실무집행기관도 한국과학재단에서 한국학술진흥재단으로 이관
○ 개인/소규모 연구지원사업 - 특정기초연구사업 - 선도과학자 육성지원사업 - 지역대학 우수과학자 지원사업 - 젊은과학자 연구활동 지원사업 - 여성과학자 지원사업	교육인적 자원부	- 2005년부터 과학기술부에서 교육인적자원부로 이관

(2) 관계 기관간 상호협조

과학기술부는 여성과학자의 참여비율을 높이기 위해 적극적 조치를 상당 부분 시행하고 있다고 자체 판단하고 여성부의 정책 성별영향평가 작업에 참여하기로 내부적으로 결정하였다. 그리고 관련 연구용역 수행 경험이 있는 사람을 연구 책임자로 추천하여 본 연구를 수행하도록 하였다. 분석대상의 선정 및 관련 자료를 수집하는 과정에서 과학기술부 담당 사무관의 협조를 받았으며 산하 기관에서의 자료수집이 순조로운 편이었다.²⁾ 과제 선정과 연구범위를 좁혀 나가는 과정에서는 연구진과 여성부, 과학기술부가 상호 의사소통을 한 것으로 되어 있다. 또한 연구책임자별 성별 분리가 되어 있지 않았는데 이 연구 수행을 위해 한국과학재단에서 자체적으로 성별분리한 새로운 데이터를 생산하고 연구자에게 제공하는 등 관계 기관간 상호협조가 원활한 것으로 나타나 있다.

2) 본 과제의 연구자로부터 받은 서면자료에 근거한 것임(2006. 8).

(3) 관계 전문가 자문

연구진은 연구 기획과 진행 과정에서 과학재단 관련 전문가와 여성과학기술자들과의 면담을 통해 자문을 구했다고 한다. 여성과학기술자들과 간담회를 개최하여 여성과학자들을 위한 각종 우대조치 조항에 근거해서 여성 과학자들이 실제로 어느 정도의 혜택을 받는지를 파악하려는 논의가 있었으나 구체적인 증거를 확보할 수 없어 보고서 내용에는 충분히 반영되지 못한 것으로 나타난다.³⁾

나) 과제 선정 과정

과학기술부는 과학기술부에서 입안하고 추진 중인 여성과학기술인을 위한 적극적 조치를 중심으로 성별영향분석을 해주기를 원했으나 이 사업의 지침상 ‘여성만을 대상으로 하는 정책은 제외’되었기 때문에 여성의 참여를 적극 지원하는 정책들이 분석 대상이 될 수 없었다. 여성부에서는 과학기술인력정책 전반에 대해 성별영향평가를 하고자 원했으나 너무 방대하여 분석이 용이하지 않다는 결론을 내리고 여성부 및 과학기술부 담당자들과 논의하여 과학기술인력양성활용 사업 중에서도 개인에게 지원되는 연구비 집행의 문제를 다루기로 결정하였다. 과학기술부의 연구개발 과제에 대한 지원방식은 다양하나 대규모 집단의 경우 구성원이 다수이므로 성별영향을 파악하기가 힘들었기 때문에, 실제 자료상에 나타나는 사항을 중심으로 분석하기 위해 개인 또는 2-4명으로 구성되는 소규모 연구비 지원사업을 책정하게 되었다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성관련성 확인

이 연구는 과학기술인력정책의 핵심사업을 중심으로 성별영향평가 지표를 개발하고 그에 의거한 분석을 통해 성평등을 지향하는 과학기술인력정책을

3) 본 과제의 연구자로부터 받은 서면자료에 근거한 것임(2006. 8).

18 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

수립하고 집행하기 위한 과제와 개선방안을 도출하는 데 목적을 두고 있다. 또한 여성부의 성별영향평가 지침의 분석 지표들을 기준으로 과학기술인력 정책의 4개 사업에 대해서 성별영향평가를 시도하고 있다. 이를 위해 먼저 과학기술정책 및 과학기술인력정책에서 성평등 정책이 얼마나 어떤 형태로 반영되어 있는지를 분석하고, 과학기술인력 관련 통계현황을 분석하고 있다. 그리고 이러한 내용이 정책 기획과 추진 과정에서 얼마나 반영되고 실현되었는지를 분석하기 위해 분석 대상 사업의 최근 몇 년간 성과와 예산 집행결과를 분석하고 있다. 연구진이 과학기술인력양성활용사업에서 고급 여성인력이 과소활용되고 있다는 문제인식으로부터 출발해서 박사후 해외연수지원사업, 신진연구자연수지원사업에 대한 성별영향평가를 시도한 것은 의미가 있다고 본다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 통계자료의 수집과 분석

본 연구에서 활용된 통계자료는 ‘2003년 여성과학기술인 재직현황’, 2003년도 여성과학기술인 신규채용 현황이며 ‘교육통계연보’, ‘과학기술연구활동조사보고’, ‘기초연구지원 성과·통계연보’, ‘신진연구자 연수지원사업 시행결과보고서’가 함께 사용되고 있다. 또한 정책의 성별영향평가를 위해 사전, 집행, 사후 평가단계에서 활용된 통계자료는 본 연구에서 여성과학자를 대상으로 한 설문조사와 정책 담당 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과자료이다.

과학기술정책 관련 통계자료에서 특기할 만한 것은 여성과학기술인력에 대한 관심이 높아지고 여성과학기술인을 지원하는 법률이 제정되면서 성별통계가 생산되었다는 것이다. 예를 들어 과학기술연구활동조사보고는 연구개발 활동과 관련한 종합적이고 공식적인 통계로, 국내의 산학연 연구개발 주체 전체를 대상으로 전수조사한 자료를 기초로 생산되는 통계다. 따라서 원칙적으로 연구개발 활동과 관련해 성별분리된 다양한 통계를 생산할 수 있다. 그러나 통계 생산자들의 인식부족 때문에 실제로 성별분리된 통계가 거

의 없다가 「여성과학기술인육성및지원에관한법률」이 통과된 후인 2003년부터 과거에 비해 성별분리된 통계가 증가했다. 2003년에 발표된 보고서에는 연구개발 주체별, 산업별 연구개발 인력에 대해 성별분리된 통계 10개 항목이 포함되었다.

이 연구는 과학기술인력정책에 대한 성별영향평가를 위해 관련 통계자료를 활용하고 있는데 기존 통계 외에 산학연별, 학위별, 연령별, 전공별, 직위별, 재직기간별로 분리된 통계가 없어 여성과학기술인력의 경력 개발, 직종 분리에 대한 세부적인 파악을 하고 있지 못한 상태이다.

(나) 법령과 지침 등 정책자료의 활용정도

과학기술인력양성활용사업의 주요 관련법령은 「과학기술기본법」, 「과학기술기본법시행령」, 「여성과학기술인육성및지원에 관한 법률」, 「여성과학기술인육성및지원에 관한 법률 시행령」이다. 그런데 본 연구에서는 관련법령을 성별영향평가의 대상에 포함시키기 보다는 부록으로 다루면서 주로 여성관련 조항만을 부록에서 소개하고 있다. 이를테면, 「과학기술기본법」 제24조(여성 과학기술인 양성), 「과학기술기본법시행령」 제38조(여성과학기술인의 양성·활용)과 「여성과학기술인육성및지원에 관한 법률」, 「여성과학기술인육성및지원에 관한 법률 시행령」 전문을 소개하고 있다. 그러나 과학기술인력양성활용사업의 경우 정책적 근거가 되는 것은 관련법률 뿐 아니라 과학기술부령과 시행규칙 등을 포함하고 있다. 예를 들어 과학영재학교의 설립을 위한 기본방침은 2001년 9월 국가인적자원개발회의에서 확정되었고 그에 따라 일부 학교가 ‘협약에 의한 과학영재 학교’로 선정되었으며 2003년에 개교하는 절차를 밟게 되었다. 따라서 분석과정에서 분석 대상이 되는 사업과 관련된 법과 시행령 뿐 아니라 부처의 지침과 주요 기본계획의 내용을 성별영향평가의 분석 대상으로 설정하고 보다 더 세부적으로 분석할 필요가 있다.

(다) 조사 자료의 수집과 예산분석

본 연구에서는 주로 과학기술부 또는 국책연구원들이 발간한 과학기술인력정책 관련 문헌과 자료를 활용하고 있다. 또한 사전평가단계에서의 성별영향평가분석을 위해 정책집행담당자들에 대한 설문조사를 실시하고 있다. 이어서 주요 정책 대상자인 여성과학기술자들에 대한 설문조사를 통해 향후 정책에서 성별 격차를 해소하기 위한 방안을 조사한 자료를 활용하고 있다.

정책담당자들의 경우 2004년 현재 과학기술부의 사무관급 이상 156명 직원에게 이메일을 발송해서 응답자 59명의(회수율 37%) 설문지를 분석하고 있다. 응답자 중 34명은 사무관이었고 25명은 과장급 이상이다. 설문내용을 보면, 정책입안 및 결정단계의 지표와 관련해 여성발전기본법, 여성과학기술인육성및지원에 관한 법률과 같은 관련 법령에 대한 인지도, 각종 정책관련 위원회에 여성위원 참여를 위한 노력의 정도, 성별영향평가 실시에 대한 인지도, 성평등 관련 교육경험, 성별통계 생산 및 이용여부와 필요성, 여성의 수요조사 여부, 성별통계에 대한 이해, 성별격차의 발생 원인에 대한 이해와 대안 마련을 위한 노력의 정도 등이다.

또한 여성과학자에 대해서는 한국과학재단과 대한여성과학기술인회의의 DB에서 연령분포에 따라 1,000명을 무작위로 추출하여 온라인 조사를 실시하여 271명의 응답자의 응답내용을 분석하고 있다. 설문내용에는 과학기술인력양성 및 활용사업 지원경험, 즉 박사후 연수과정 및 신진연구자 연수지원사업, 개인/소규모 연구지원사업에서의 수혜 정도, 연구지원사업의 적극적 조치 평가, 연구지원사업에 지원하지 않은 이유, 여성과학자의 연구비 수혜율 확대를 위한 의견조사를 포함하고 있다. 또한 과학기술 정책관련 요구 전달, 여성과학자의 성차별 인지 및 장애요인으로 성차별 인지, 여성과학자가 현장에서 겪는 장애요인을 묻고 있다.

이러한 여성과학자에 대한 설문조사는 과학기술인력양성활용 사업 중 여성관련 사업과 관련해서는 유의미한 내용을 파악하고 과학기술인력정책과 관련해서 여성의 요구를 파악할 수 있는 설문조사가 되겠지만 이 정책의 성별영향평가를 위한 설문조사로는 부족함이 있다. 더욱이 과학기술부 공무원

을 대상으로 한 설문조사의 경우 조사대상을 사무관급 이상으로 한정된 것은 실제로 해당 사업을 담당하는 공무원들 중에서 6급 이하의 공무원들이 포함되어 있을 수 있다고 볼 때 적절하지 않다. 설문내용에서도 여성관련 정책에 대한 이해 정도를 위주로 다루고 있어 성별영향평가가 여성만을 위한 제도라는 인상을 주고 있다.

예산을 기준으로 보면 연수지원사업과 개인/소규모 연구지원사업은 일반회계, 과학영재교육사업은 과학기술진흥기금에서 예산을 배정받는다. 2004년을 기준으로 볼 때 과학기술인력양성활용사업은 817억 규모인데 이중 박사후 해외연수지원과 신진연구자 연수지원사업의 예산은 각각 110억, 130억 규모로 두 사업을 합친 예산 규모가 전체 인력관련 사업의 13.5% 수준이다. 과학영재교육사업은 과학기술진흥기금으로 운영되며 2004년 예산 규모는 약 24억원으로써, 이 기금에서 운영되는 과학기술부 인력사업의 약 41%의 비중을 차지한다. 개인/소규모 연구지원사업의 예산 규모는 기초과학연구사업의 전체 예산 2,830억원에서 1,040억 규모로 전체의 36.7%규모이다.

〈표 2-4〉 사업별 예산규모 및 비중(2004년 기준)⁴⁾

(단위: 백만원)

사업명	예산	재원	기타
○ 과학영재교육 - 과학영재교육 - 과학영재교육센터	2,400	과학기술진흥기금	기금에서 운영되는 과학기술부 인력사업의 41%
○ 신진연구자 연수지원사업 - 박사후 해외연수 지원 - 신진연구자 연수 지원사업	11,000 13,000	일반회계	전체 인력관련 사업의 13.5%
○ 개인/소규모 연구지원사업 - 특정기초연구사업 - 선도과학자 육성지원사업 - 지역대학 우수과학자 지원사업 - 젊은과학자 연구활동 지원사업 - 여성과학자 지원사업 ⁵⁾	64,000 4,000 17,500 10,000 8,500	일반회계 (여성과학인지원센터는 과학기술진흥기금 예산임)	기초과학연구사업의 전체 예산 2,830억원 중 1,040억 규모로 전체의 36.7%

4) 이 자료는 '과학기술부 2004년 업무 시행계획'에 기초한 것임.

5) 여성과학자 지원사업의 사업과 예산을 세부적으로 보면, 2004년 현재 1)우수 여성

22 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

따라서 이 연구는 과학기술부 사업 전체에서 보면, 사업의 규모가 크고 예산 비중이 높은 편에 속해 파급력이 큰 사업으로 보이나 성별영향평가의 분석대상 사업이 되기에는 세부 사업이 너무 많고 그 중에서는 여성만을 대상으로 하는 사업들이 포함되어 있어 성별영향평가를 하기에는 적절하지 않아 보인다.

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

본 연구에서는 과학기술인력양성활용사업에 대한 성별영향평가를 통해 전체적으로 적용되어야 할 개선방안으로 다음을 제시하고 있다. 첫째, 성별영향평가가 무엇이며 곧 공식적으로 실시될 것이라는 점을 각 부처에 적극 홍보해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 성별영향평가 및 성평등 정책에 대한 내용이 포함된 교육연수 프로그램이 개발되어 적극 실시되어야 한다는 것이다. 둘째, 과학기술인력의 양성 및 현황과 관련해서 성 인지 통계가 보완되어야 한다는 것이다. 한편으로는 기존에 생산되고 있는 통계, 즉 ‘과학기술연구 활동조사보고’에서 여성인력에 대해 산학연 주체별, 직급별, 지역별, 학위별로 보다 세분화된 통계가 생성되어야 한다. 다른 한편으로는 정기적으로 실시될 ‘여성과학기술인 실태조사’를 통해 특히 현재 통계가 극히 취약한 기업의 여성과학자의 고용현황이 정확하게 조사되도록 관련부처 정책 전문가들의 협력 시스템이 구축되어야 한다는 것이다. 셋째, 성별격차 해소를 위한 적극적 조치의 실효성에 대한 조사가 필요하다는 것이다. 설문조사 결과 해당 연구사업에 지원한 경험이 있는 여성과학자들은 적극적 조치가 제대로 실행되고 있지 않다는 것이다. 따라서 성별격차 해소를 위한 앞으로의 정책 방안 모색과 과학기술에서 성평등 실현을 위해서는 현재 수행되고 있는 적극적 조치에 대한 평가가 이루어져야 한다는 것이다. 넷째, 각 정책의 결과가 성평등

과학자 도약연구지원(43억8천만원), 2)유망여성과학자 경쟁력강화 지원투자계획(22억원), 3)여자대학교 연구기반 확충 지원(10억원), 4)WISE 프로그램지원(9억2천만원), 5)여성과학기술인지원센터 설치·운영지원(6억원)이다.

한지 여부를 가릴 수 있는 평가기준을 마련해야 한다는 것이다. 다섯째, 과학기술정책의 결과가 포괄적으로 여성과 과학기술에 대한 왜곡된 인식을 개선함으로써 성평등 실현에 기여하는지 여부를 평가할 수 있도록 정기적인 인식조사를 실시해야 한다는 것이다. 만일 독립적인 조사가 어렵다면 현재 한국과학문화재단에서 격년으로 실시하고 있는 “과학기술 구민이해도 조사”에 여성과 과학기술에 대한 인식을 파악할 수 있는 문항을 포함할 수 있다. 여섯째, 정책대상자가 정책입안자에게 요구와 애로사항을 전달할 수 있는 공식적이고 체계적인 시스템을 만들어야 한다는 것이다.

2004년도 과학기술부 소관 과학기술인력양성활용사업에 대한 성별영향평가에서 재정(예산)측면의 평가는 구체적으로 이루어지지지는 못하였다. 우선, 평가 대상 사업으로 선정한 사업이 여성만을 대상으로 하는 사업과 양성을 모두 대상으로 하는 사업이 혼재되어 있기 때문에 예산의 규모나 편성방식 등 예산측면의 과학기술인력양성활용사업을 성별영향평가하는데 제약이 따른다. 2004년도 성별영향평가의 평가 지표 설정에서 사업의 계획단계에서 성인지 예산 편성과 사업의 집행단계에서 성별특성을 고려한 예산 집행을 평가하고자 계획하였다.

평가 결과에서 사전적인 예산편성에 대한 성별영향평가는 이루어지지 못하였으며, 정책성과의 양성평등 전달여부에 대한 평가에서 개인/소규모 연구지원에서 예산의 7%를 여성에게 할당하는 방식에 대한 평가 결과를 제시하였으며, 서비스와 재원의 양성균등 전달 여부에 대한 평가에서 신진연구자 연수지원 사업과 박사후 해외연수지원 사업은 1인당 지원 규모가 여성과 남성이 거의 균등하며 여성 수혜비율이 전체예산 규모의 19% 수준인 것으로 평가되었다. 개선사항에 대한 제안에 있어서 동 사업의 자원 배분이나 재정 운용 상의 직접적인 개선방안을 제시하지는 못하였으나 1인당 지원규모, 여성과학자 선정비율, 보육시설 등의 인프라 구축 등의 제안이 향후 자원배분이나 예산상의 변화를 야기할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 환류 및 정책 개선

국내에서 여성정책의 확대를 통한 양성평등 실현의 노력은 과학기술 분야에도 일정한 영향을 주었다. 2000년대 들어 과학기술정책에서 여성과학기술인력을 지원한 정책들이 도입되었고 2002년에는 ‘여성과학기술인육성및지원에 관한 법률’이 제정되었다. 그리고 이 법에 근거해서 남성이 주도하는 과학기술분야에 여성의 참여를 위한 여러 정책들이 시도되었다. 2004년에 행해진 과학기술인력양성활용사업에 대한 성별영향평가는 최근에 과학기술분야에서 활발하게 이루어져 온 성평등 정책이 실제로 어느 정도 성과를 이루고 있으며 여성이 여전히 과소대표되어 있는 부문의 실태 파악과 함께 개선방안을 마련하는 데 중요한 의미를 갖는다.

그런데 여전히 본 연구에서 제시한 산학연 주체별 박사학위자들의 성별 고용상태에 관한 성별 통계의 생산은 아직까지 개선되고 있지 못하다. 다만 2005년 여성과학기술인 실태조사에서는 성별영향평가를 위한 몇 가지 조사항목을 포함하고 성별 통계를 생산하려는 시도의 필요성이 논의된 바 있어 개선의 여지를 담고 있다. 특히 본 연구에서 제시한 세부적인 지표는 환류과정에서 반영될 경우 성별 불균형의 실태와 시정을 위해 유의미할 것으로 본다. 여기에서는 과학영재교육의 경우 과학영재교육원-과학고-대통령 과학장학생 등의 사업의 여학생 비율을 일정 수준 이상(30% 이상) 유지, 박사후 해외연수와 신진연구자 연수지원의 경우 선정율과 최근 5년간 학력별 남녀 평균 배출비율 대비 남녀 수혜율, 개인/소규모 연구지원사업의 경우 성별 연구과제 당 평균연구비 규모와 선정률 등을 제시하고 있는데, 과학기술정책의 성별영향평가에서 유용한 지표로 활용될 수 있을 것이다.

본 연구에서 제시하고 있는 개선방안은 성별영향평가에 대한 공무원의 이해를 높이기 위한 교육의 강화, 성별통계의 생산, 관련지표의 활용과 정책대상자의 요구 파악으로 모아질 수 있다. 이와 같은 제도 개선방안의 일부는 과학기술인력정책에 대한 성별영향평가를 통해서 얻어진 것으로 사안에 따라서는 구체적이고 현실적인 대안으로 보인다. 그렇지만 정책 내부의 해당

사업이 다수이고 그 사업을 전담하는 추진체계에 대한 파악이 분명하지 않은 점, 해당부서와의 연관성, 긴밀한 연계를 통한 연구가 진행하지 않은 것으로 보여 이 연구에서 제시한 개선방안이 환류과정에서 직접적으로 개선되지 않은 것으로 판단된다. 그렇지만 본 연구에서 제시된 성별통계와 개선방안의 필요성은 성차별 시정을 위한 국회의 국정감사 내용에 포함되는 한편, 언론이 보도한 과학기술분야의 성비불균형을 보여주는 자료로 활용되고 있다.⁶⁾

〈표 2-5〉 과학기술인력양성활용사업 성별영향평가 환류점검

세부사업	정책 및 제도 개선 사항
과학영재교육 및 특정기초연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과학영재육성 프로그램별 수혜인원 현황에 대한 통계조사·분석시 성별 분리 자료 구축 <ul style="list-style-type: none"> - '98-'05년까지 과학영재교육 수혜인원 현황에 대한 남녀별 통계 구축 (총 20,958명중 여학생 수 6,064명(29%)) ○ 남녀별 통계 활용 및 생산 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획서, 결과(평가)보고서, 홍보용 자료, 홈페이지 정책설명자료 등 생산자료에 대하여 남녀별 미분리 통계를 분리통계로 개선 - 상급학교 진학을 조사표 양식 개선 등 남녀별 통계 생산노력 강화
	<ul style="list-style-type: none"> ○ '06년도 특정기초연구지원사업(3인 이내 공동연구) 연구과제 선정평가 계획에 여성 우대정책 확대 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 여성이 과제책임자로 신청할 경우 가산점 확대 (평가점수 3% → 5점) ○ 그 결과 성별영향평가지 3년간('01년~'03년) 지원과제 중 여성과제책임자 비율이 평균 4.9%(42개 과제)였으나 <ul style="list-style-type: none"> - '06년의 경우 총 856개 지원과제 중 여성과제책임자가 102개 과제로 지원비율이 11.9%로 상향됨

자료: 여성가족부 제공 2006.8.

6) 언론보도에 따르면, 여성가족부가 실시한 과학기술부의 과학기술인력 '성별영향평가'에서 여성 연구책임자가 맡은 연구과제는 전체의 18.2%, 여성연구자에 대한 연구비 지원액은 11.7%로 나타났다. 젊은 과학자의 연구활동 지원사업 과제당 연구비 지원액도 남성 연구원은 8,000만원이었으나 여성 연구원은 절반을 약간 넘는 4,700만원에 불과했다. 국회의 과학기술부 국정감사에서 여성의원은 "출연 연구기관에 보육시설 설치, 각종 전부 과학 관련 위원회의 여성위원 확충 등을 통해 여성 과학자가 차별 없이 대우받으면, 연구에 전념할 수 있는 환경을 조성해야 한다고 말했다(여성신문, 2005. 10. 28).

26 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

(3) 예산 개선

2005년에 과학기술혁신본부 설치 등의 과학기술 행정체계의 개편에 따라서 대부분의 집행기능이 각 부처로 이관되었다. 이에 따라 2004년도 성별영향평가 대상이었던 과학기술부의 과학기술인력양성활용사업도 대부분 교육인적자원부 사업으로 이관되었다. 이관된 이후 2006년도 예산 편성 시에 기초과학학술연구사업으로 통합되어 2004년도 성별영향평가의 결과가 차년도와 2006년도 예산의 편성과 재정 운용에 반영되었는가를 확인하는 것은 한계가 있다.

〈표 2-6〉 과학기술인력양성활용사업별 예산 추이

(단위: 억원)

	사업명	2004	2005	2006
과기부 (과학기술진흥기금)	○ 과학영재교육	219	253	324
과기부(일반회계) → 교육인적자원부	○ 신진연구자 연수 지원사업 - 박사후 해외연수 지원 - 신진연구자 연수 지원사업	110 130	120 80	2006년부터 기초과학학술 연구사업에 통합
과기부(일반회계) → 교육인적자원부	○ 개인/소규모 연구지원사업 - 특정기초연구사업	640	670	820
	- 선도과학자 육성지원사업 - 지역대학 우수과학자 지원사업 - 젊은과학자 연구활동 지원사업 - 여성과학자 지원사업	40 175 100 85	40 106 94 85	2006년부터 기초과학학술 연구사업에 통합

자료: 과학기술부, 교육부

다만, 평가 결과에서 예산의 규모나 운용방식의 구체적인 변화를 야기하는 구체적인 개선방안이 제시되지는 못하였으며, 향후 성별영향평가를 보다 구체적으로 시도하기 위해서는 현재 과학기술인력의 성별 분석이 전제되어야 할 것이다.

〈표 2-7〉 2007년도 예산요구사항

2006년 예산(세세항기준)	2007년 예산 요구안(세부사업 기준)
○ 과학기술영재인력양성 : 32,407백만원	○ 과학기술영재인력양성 : 33,464백만원 - 과학영재교육활성화지원 : 9,760백만원 - 국제과학올림피아드지원 : 2,524백만원 - 과학영재교육프로그램개발지원 : 8,470백만원 - 과학고영재교육지원 : 5,380백만원 - 대통령과학장학생지원 : 7,330백만원
○ 특정기초연구지원사업 : 82,050백만원	○ 특정기초연구지원사업 : 91,000백만원

자료: 여성가족부 제공 2006.8.

3) 평가 종합 요약

이 연구에서는 과학기술양성활용사업이라는 방대한 사업을 성별영향평가 하면서 세부 사업을 선정하고 분석하는데 어려움이 있었던 것으로 보인다. 또한 개인/소규모 연구지원사업에 포함되어 있는 여성과학자 지원사업의 경우 여성만을 대상으로 하는 성 특정적 사업이어서, 여성부가 제시한 성별영향평가 대상정책의 선정기준과 부합하지 않았던 것으로 나타나 있다. 그럼에도 불구하고 과학기술양성활용사업이 예산 규모가 크고 여성정책에서 차지하는 비중이 크다고 볼 때, 이 사업을 성별영향평가의 대상사업으로 선정하는 것은 의미있는 작업이었다고 볼 수 있다.

성별영향평가를 위한 관계기관의 협조정도를 보면, 과학기술부의 과제 담당부서의 협조를 얻고 전문가의 자문을 받았으며 관련법령과 지침을 분석하면서 정책내용을 검토한 것으로 나타나 있다. 무엇보다 여성과학기술자들과의 면담 및 간담회 개최, 정책담당자 및 수혜자에 대한 설문조사를 통해서 성별영향평가의 개별지표에 대한 답을 구하려고 한 노력은 평가할 만하다. 여성과학기술인 신규채용 및 재직현황에 관한 통계, 교육통계연보와 과학기술연구활동조사보고 등 관련통계와 사업보고서를 활용한 것은 과학기술양성활용사업의 성별 분리 통계를 생산하고 현황을 파악하는 데 유의미하다. 그럼

에도 불구하고 이 연구과제에서 제시한 여러 정책 개선방안 중 일부만이 반영되어 실제로 개선된 것은 아쉬움으로 남는다.

나. 국가 암관리정책에 대한 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 보건복지부
- **필요성:** 여성과 남성 모두에게 암질환은 사망의 주요 원인이므로 정책의 파급효과가 크다. 국가 암관리정책은 전 국민을 대상으로 실시되고 있으므로 표면적으로는 성중립적이라고 판단되지만 실제 정책 기획 및 집행 과정에서 양성평등한 정책이었는지 분석해야 할 시점에 와 있다.
- **연구 목적:** 국가 암관리정책에 대한 성별영향분석평가를 실시하여 향후 국가 암관리정책이 성 인지적인 방향으로 나아가기 위한 기초 자료를 제공하고자 한다.
- **대상 사업:** 암정보 추진연구개발사업, 국가 암조기검진사업, 말기암환자 호스피스 시범사업, 소아백혈병 지원사업
- **성별영향평가 결과 및 개선방안:**
 - 각 암질환 관련 통계생산의 전 과정에 걸쳐 성 인지적 접근 필요. 또한, 여성내 계층별 통계 생산이 미흡한 상황. 통계항목 자체에 대한 성 인지적 관점에서의 수정도 요구됨
 - 폐암 등의 ‘남성의 암’의 인식을 가지고 있는 암 질환에 대한 대중의 인식 전환 필요
 - 성 인지적 연구수행을 위한 지침과 교육진행
 - 성 인지적 연구수행이 필요한 주제의 발굴과 이에 따른 지원
 - 여성의 임상연구 참여 장려를 위한 방법 강구(여성 피험자 수가 남성의 반 밖에 되지 않는 현실에서 그 결과가 여성에게 적용됨)
 - 남성과 여성에 따른 암검진 권고, 홍보 및 교육의 다른 접근 필요

○ 연구 예산 및 기간:

- 예산: 39,000천원
- 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

암관리정책은 1996년 정부가 암정복 10개년 계획을 발표함으로써 시작되었다. 이를 위해서 암정복추진기획단을 구성하였으며, 2000년에는 국가 암관리정책을 총괄할 암관리과를 보건복지부 건강증진국 내에 설치하였다. 또한 2001년 3월에 암에 대한 국가 차원의 연구 및 진료기능을 담당하는 국립암센터를 설립하고, 2001년 6월에는 병원을 개원하였다. 국가 암관리사업을 위한 중앙정부 차원의 기본적인 조직이 완성됨에 따라 암정복 10개년 계획을 수정·보완하여 현재 여건에 맞게 더욱 체계적이며 종합적인 중장기 암관리정책을 수립 중에 있다. 이러한 국가암관리사업의 법적 뒷받침을 위하여 2003년에 암관리법을 제정·공표하였다. 특히 2004년까지 5대 암(위암, 유방암, 자궁경부암, 간암, 대장암)에 대한 국가적인 검진체계를 구축하기 위하여 1999년부터 의료급여 수급자를 대상으로 위암, 유방암, 자궁경부암에 대하여 무료 암검진을 실시하는 등 공공보건의료체계를 통한 국가 암조기검진사업을 추진하고 있다. 또한 2003년에는 대상자를 보험료 부과기준 하위 30%까지 확대하였으며, 2004년에는 대장암을 추가함으로써 5대암 검진체계를 구축하게 되었다(김남순 외, 2004:7).

본 연구의 연구 대상 사업은 암정복추진연구개발사업, 국가암조기검진사업, 말기암환자호스피스시범사업, 소아백혈병지원사업으로, 2004년 현재 보건복지부 암관리과⁷⁾에서 추진하고 있는 사업을 바탕으로 선정한 것이다.

7) 2005년 조직 팀제 개편 이후 보건의료정책본부 보건정책관 암관리팀으로 주무부서

각 사업의 세부사업별 추진체계는 조금씩 다르다. 암정복추진연구개발사업은 보건복지부 예규 암정복추진연구개발사업 처리규정 제3조에 의거, 국립암센터 내에 암정복추진기획단을 구성하여 추진하고 있다. 이 추진체계에는 의료계, 학계, 산업계 등의 암전문가와 보건복지부 암관리과장 등 모두 28명으로 구성되어 있다. 국가암조기검진사업은 공공보건의료체계를 통하여 수행하여, 국립암센터 암조기검진사업지원평가단, 국민건강보험공단, 보건소, 개별 검진기관을 이용하여 추진한다. 말기암환자호스피스시범사업은 2003년과 2004년 보건복지부 내에 ‘호스피스 완화 치료사업 지원평가단’을 구성하여 시범사업기관을 선정하여 추진하였으며, 2년간의 말기암환자 호스피스 시범사업을 종료하고 '05년 15개 말기암환자 호스피스 기관 지원사업을 실시한 데 이어 '06년도에도 약 21개소 말기암환자 호스피스 기관을 지원할 계획이다. 소아백혈병지원사업은 보건소, 읍·면·동사무소, 개별 검진기관을 이용하여 사업을 추진한다.

이와 같이 국가암관리사업은 주무 부처인 보건복지부와 국립암센터, 보건소, 의료기관 등을 통하여 추진되기 때문에 정책 기획 단위인 주무 부처와 정책 실행 단위인 국립암센터, 보건소, 의료기관들 사이의 정책관련 의사소통과 업무협조에 대해 분석할 필요가 있다. 국가암관리사업 주무부처와 성별영향평가 주무부처간의 업무 협조체계는 갖추어져 있지 않고 성별영향평가 과제 기간 동안에도 여성부와의 의사소통과 업무 협조는 거의 없었던 것으로 보인다.

(2) 관계기관간 상호협조

(가) 여성가족부와 연구진간 의사소통 및 업무협조

본 연구의 연구진은 여성가족부와 직접 의사소통을 하기보다는 보건복지부를 통해 의사소통을 꾀하였다. 그러나 보건복지부와 여성가족부간의 의사소통이 안 되고 있어 여성부와 연구진간 의사소통도 없었던 것으로 보인다.

소속과 명칭이 변경되었다.

“제가 하면서 복지부한테 많이 들었던 이야기가 아무 이야기를 못 듣고 있었다는 것이었다. 복지부 여성 담당관이 여성부 담당과에서 이야기를 전혀 못 듣고 있었고, 어떻게 진행되는지 계속 몰라서 오히려 저희에게 물어봤다. 부처 간의 의사소통이 너무 안 된다고 불만이 많았다.” (연구자 4)

여성부 성별영향평가 주무부서와 보건복지부 정책 주무부서와의 긴밀한 업무 협조체계가 구축되어 있지 않아서 생기는 문제점이라고 볼 수 있다. 2002년 12월 여성발전기본법을 통해 성별영향평가가 제도화되고 성별영향평가 정책 대상이 2004년부터 2006년까지 꾸준히 확대되어 왔지만, 여성발전기본법에서 규정한 대로 정책 분석의 지원·자문을 제공할 만한 조직·인력이 여성부에 설치되어 있지 않다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다.

(나) 과제 소관부처/기관과 연구진간 의사소통 및 업무협조

본 연구 연구진은 성별영향평가 작업 이전부터 과제 소관부처인 보건복지부 암관리과와 밀접한 연계를 가지고 있어 정책자료나 분석자료를 쉽게 얻을 수 있었고, 과제에 관하여 논의도 활발히 있었던 것으로 평가된다.

“... 저희가 계속 논의하면서 자료를 받고, 사무원들과 논의를 하고 그랬는데 이런 말이 나왔다. 그나마 암정도 되니까, 암에서는 많은 연구들을 하고 있기 때문에, 암정도 되니까 평가를 해 보시오라고 오픈을 하는 것이지, 무슨 과가 자기네 사업을 오픈해서 자료를 다 주면서 성별영향평가를 하겠습니까. 해봐라. 하고 적극적으로 나설 수 있겠냐고 도리어 물어봤다.” (연구자 4)

국가 암관리사업의 성별영향평가 연구진의 경우 다른 성별영향평가 과제들과 달리 과제 소관부처와 연구진간에 이전부터 긴밀한 업무협조 관계가 있었고, 이것이 성별영향평가 연구 과제 진행에 큰 도움이 되었던 것으로 평가된다.

(3) 관계 전문가 자문

본 연구 연구진의 경우 이공계 (보건·의료) 전문가들로 구성되어 있어서 젠더 연구 혹은 법 연구에 대한 연구자와 자문자를 구하기가 어려웠던 것으로 보인다. 특히 모든 분야의 젠더 연구 인력 풀을 구성할 것을 요구하였다.

“법 분석 같은 경우에는 저희는 다 이공계 전공이라 법을 분석할 수 없었기 때문에 사실은 법 분석 해 줄 사람을 찾는 것이 어려웠다. 일주일 정도 걸렸다. 왜냐면, 보건을 알면서 법을 알고 거기에 성 인지적인 마인드를 갖추신 분을 찾는다는 것이 너무 어려웠다. ○○대학교 법학과 교수님 중에 한 분이 생명관련 법을 하신 분이 계셔서 그 분을 어쩔 수 없이 들여올 수밖에 없는(상황이었다), 연구진에 갑작스럽게 합류할 수밖에 없었는데, 그 분이 분석을 한 결과는 그다지 법적으로는 잘못 된 것이 없다는 결과 밖에는 얻어낼 수 없었고 심층 분석으로 들어갈 수 없었다. 이것이 우리에게 가장 어려웠던 문제였다. 사람이 없기 때문에 …” (연구자 4)

“저도 자료 수집과 연관 지어서 말씀을 드리면 나중에 지원을 해서 나오겠지만 각 분야별로 젠더에 관련해서 연구하는 사람들의 이력을 만들어주었으면 좋겠다. 저희는 하면서 갑자기 연구진으로 들어오시고, 연구진 찾기도 쉬운 문제가 아니었고, 다른 것은 괜찮았는데 지침 이런 것 할 때에는 좀 힘들어서 …” (연구자 4)

심층 성별영향평가는 해당 사업과 젠더 이슈 모두에 대한 전문성이 있어야만 가능한 과제이다. 심층 성별영향평가 과제 담당자를 선정할 때에는 이를 고려하여 선정해야 한다. 그것이 불가능할 때에는 연구자가 지적하였듯이 젠더 전문 인력에 대한 정보를 제공하고 젠더 전문가와 해당 사업 전문가간의 긴밀한 네트워크를 이루도록 협조해야 할 것이다.

나) 과제 선정 과정

과제를 선정하는 과정에서 연구진은 보건복지부에 과제를 제안해 줄 것을 요청하고, 보건복지부는 ‘정신보건’과 ‘암관리정책’ 두 가지를 제안했다. 그런

데 연구진에서 정신보건은 성별분리통계는 물론이고 데이터 자체가 없어서 분석을 시도하기 어려웠던 것으로 판단했다. 보건복지부에서도 정신보건보다 암관리정책이 성별영향평가 분석하기 용이할 것이라 판단했고, 연구진과 정책 담당자들간의 협의를 거쳐 성별영향평가 분석 대상 과제를 선정하였다.

“저희는 과제를 제안해 달라고 했다. 그래서 정신보건하고, 암하고의 두 가지를 생각했었는데, 정신보건 같은 경우에는 남녀의 얹힌 부분이 많고, 다루어야 할 부분이 많았는데, 지역사회 정신보건이라는 것과 지원 부분으로 크게 나누어 볼 수 있다. 그런데 정신보건은 기본적인 데이터가 전혀 없어서, 성별 이후의 분석은 되지 않겠다고 생각하였고, 복지부에서도 (정신)보건 쪽은 건드리기가 조금 힘들다고 하여 암관리 쪽으로 하기로 결정했다. 또한, 암관리 담당관들이 다 친분이 있었고 오픈 마인드를 지니고 있어서 선택을 하게 되었다. 그래서, 저희 같은 경우는 떨어진 것이 아니라 연구진하고 어느 정도 협의를 거쳐 결정된 경우이다.” (연구자 4)

또한 연구자로서 선행 연구 중 젠더 연구가 많은 분야를 선택하였다는 것도 이 과제의 특이점이라고 볼 수 있다.

“과제 선정할 때 암을 선정하였던 또 큰 이유가 있다면, 우리나라에서는 연구가 별로 되어 있지 않았지만 외국에서는 암에 젠더 연구가 많이 있었다. 그래서 다른 과제들보다 젠더 이슈를 끌어내기가 조금 더 쉬웠다는 것이다. 그것이 사실은, 여성부에서 모든 것을 할 수도 없는 일이고, 연구자들도 이런 젠더마인드를 가지고 있는 사람들이 별로 없기 때문에 전문가의 자문을 받아야 된다면 누구에게 받아야 하는지도 잘 모른다. 저희 같은 경우에는 연구를 하였던 분이 워낙에 여성법안에 관심이 있었던 분이셨기 때문에 그래서 암을 젠더와 관련된 연구가 많이 되어 있기 때문에 백업데이터가 된다는 것을 알고 계셨고 그런 것이 되어 있어야 실무하시는 분들도 할 수가 있다. 처음부터 그 많은 문헌들을 찾아가지고 할 수가 없다.” (연구자 4)

이러한 내용을 볼 때 암관리사업이 성별영향평가 과제선정 기준이라 할 수 있는 정책 수혜도의 성별 격차가 발생하거나 향후 성별격차가 우려되는 정책이고, 수혜대상 범위와 파급효과가 큰 정책이며, 예산 규모가 크고 국민적 관

심사항이 되는 정책으로, 과제선정이 잘 되었다고 할 수 있다.

암관리정책 중에서도 세부사업 선정은 연구진 자체 판단에 의하여 이루어진 것으로 보인다. 암관리정책이 포괄하는 사업에는 암정복추진연구개발사업, 중앙 및 지역 암등록·통계사업, 암 예방 교육 및 홍보사업, 국가 암조기검진사업, 재가 암환자 관리사업, 말기암환자 호스피스 시범사업, 골수기증 희망자 검사비 지원사업, 암성 통증관리 지침 개발 및 보급 사업, 소아 백혈병 환자 의료비 지원사업, 국립 암센터 및 지역 암센터 설립 지원사업의 10가지가 포괄되나 이 사업을 모두 다루기에는 연구 범위가 지나치게 포괄적이다. 이에 이 연구에서는, 보건복지부 암관리과에서 담당하는 국가 암관리사업 및 정책으로 한정하여, 암정복추진연구개발사업, 국가 암조기검진사업, 말기암환자 호스피스 시범사업, 소아백혈병 지원사업을 성별영향평가 과제로 선정하였다.

연구진의 선정기준은 단순한 기관지원사업으로, 특정한 사업대상자가 없는 사업은 분석에서 제외하였고, 홍보 및 교육을 목적으로 한 유인물 및 영상매체 또한 분석에서 제외하였다.

대상과제가 매우 포괄적이어서 사업을 한정했다는 측면에서는 타당하나, 성별영향평가의 파급효과가 크다고 볼 수 있는 암등록·통계사업, 암예방 교육 및 홍보사업, 암성 통증관리 지침 개발 및 보급사업이 평가 대상에서 제외되었다는 것은 한계를 보인다. 그러나 이러한 한계는 심층성별영향평가 연구과제의 한정된 예산과 기한 내에서 모두 분석하기 어려웠다는 점을 감안해 볼 때 성별영향평가사업의 내실화를 위해 연구 예산과 기한을 충분하게 보장해야 할 것이다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성관련성 확인

본 연구에서 제시하고 있는 연구의 목적은 다음과 같다.

- ☐ 암질환의 역학적·임상적·사회역학적 성별차이를 고찰함으로써 여성과 남성의 요구 도출
- ☐ 국가 암관리정책이 정부의 양성평등 구현을 위한 정책방향에 적합한지 파악
- ☐ 암질환 관련 통계생산 및 연구가 성 인지적으로 수행되고 있는지 파악
- ☐ 국가 암관리사업이 성 인지적으로 집행되고 있는지 파악, 집행 후의 영향 분석
- ☐ 국가 암관리정책에 대한 성 인지적 측면 개선방안 제시
- ☐ 성별영향분석평가 제도에 대한 개선방안 제시(김남순 외, 2004: 3)

지금까지 국내에서 암관리정책의 젠더 이슈를 다룬 연구가 전혀 없었기 때문에 본 연구는 이 분야의 젠더 이슈를 확인했다는 점에서 의의가 있다. 암관리정책에 대한 성별영향평가 필요성에 대해 불필요하다는 인식을 했던 일선 행정부의 인식을 전환하는 계기가 되었다.

“... 과장님한테 과제를 설명하러 갔는데 (과장님이) 암 혜택이 여성에게 더 많이 간다고 말했다. 조기암 검진을 비롯해서 암이 다섯 개인데 유방암까지 두 가지가 들어가고 간, 대장은 남녀 같이 이지만, 유방암은 여자 만이므로, 과장님의 생각에는 듣자마자 암 혜택이 여성에게 더 많이 돌아간다고 말하는 것이었다. 예산은 여성에게 더 많이 들어가는데, 실제로 잘 들어가면 남자가 우리가 전혀 생각하지 못했던 프라이버시에 대한 배려(두려움)가 컸다. 그런 아무도 생각하지 못했던 것에 대해서 나옴에도 불구하고 기존의 지배적인 생각들 때문에 그랬고, 과장님 같은 경우는 협조도 안 해주셨을 뿐만 아니라 관심도 없었다. 담당 사무관들을 알아서 자료를 잘 받을 수 있었던 것이다.” (연구자 4)

또한 국내 암질환 연구들에서 ‘여성’이 고려되지 않는다는 것을 밝힘으로써 정책 기초자료가 되는 연구들의 문제점을 진단했다. 다른 정책들과 달리 국가 암관리정책은 암연구와 밀접한 연관이 있어, 암질환 연구들에 대한 성 인지적 평가가 선행되어야 정책에 반영될 수 있다. 이런 점에서 여성의 임상 실험 참여 없이 성별 고려없는 연구결과를 도출하고, 성별 차이에 대한 연구

자의 인식이 낮다는 본 연구의 지적은 적절하다.

암질환 관련 통계에서 암질환 관련 등록률, 사망률, 유병률 통계가 성별로 분리되어 수집되고 있으나, 분석 및 발표 단계에서 일부 항목이 성별분리통계가 생산되지 않는다고 평가하여, 정책 부서 차원에서 이를 고려하지 않는다는 점을 밝히고 있다. 이는 해당 부서 정책 실무자들의 성 인지적 관점과 성별분리통계에 대한 이해의 부족을 드러내는 것이다. 또한 암관련 통계자료 중 매우 중요한 자료들이 생산되지 않는다는 것을 지적했다. 통계항목 자체에 대한 성 인지적 관점에서의 수정도 필요하다고 역설했다.

“통계하고 관련해서 한 가지 말씀드리면, 저희는 일단 보건은 남녀는 기본 변수이기 때문에 다른 분들보다는 자료를 얻기는 수월했는데 지금 말씀하신 것과 같은 문제, 즉 기본자료 1차 자료 말고, 2차 자료가 연도나 이런 것을 중심으로 해서 봤다. 그것을 통해 그 사람들이 어떤 생각을 가지고 있는지가 궁금했다. 남녀가 다 분리되어 올라오고 있는 상황에서 실제 연구는 그렇게 내지 않고 있는 경우가 너무 많아서 제가 지적했던 것이 처음 생산부터 발끝까지는 전 단계를 다 그렇게 이야기 해야지 어디서 달라지고... 그런 것이 사업에서 발견이 된다. 지자체에서 남녀 몇 명으로 올라오면 복지부에서 그냥 통합해서 전체 몇 명으로 간다. 그래서 그 이야기랑, 또 하나 문제는 새로 생산하는 통계이다. 암 관리 정책하면서 저희와 같이 했던 선생님이 암과 관련한 굉장히 많은 자료들을 리뷰했는데, 그를 통해 굉장히 중요한 사실을 발견했다. 그것이 실제로는 우리나라에 통계로 없다. 그래서 그것은 새로운 통계를 생산해야 되는 일이었다. 그런데 그것을 어떻게 알게 되었냐면 그것을 다 찾아서 알게 된 것이다. 그래서 새로 생산하는 통계가 어떤 통계가 되어야 한다고 감히 이야기해야 한다면 기본 연구에 대한 충분한 리뷰 없이는 그런 이야기를 하기가 너무 힘들다.” (연구자 4)

국가 암관리위원회의 인적 구성에서 위촉직내 여성 비율이 여성부 ‘공공부문 여성의 의사결정 과정 참여 확대’ 목표에 미치지 못한다고 평가하였으며, 암정복 추진과제 예산에서 여성 암 관련 지원 프로그램이나 여성 연구자에 대한 우대조항이 없고, 암질환의 젠더 차이에 대한 연구 주제가 없다는 점을 지적하였다. 이는 정책 수혜자에게 직접적인 영향을 미치는 것은 아니지만, 이후

정책 내용과 결과에 지대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 지적으로 보인다.

또한 암조기검진사업 수혜자들을 대상으로 한 만족도 조사를 통해 만족도의 성별 차이를 드러내어 암조기검진사업을 실행할 때에 고려해야 하는 구체적인 정책 내용들을 잘 제안한 것으로 보인다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 자료 수집 및 활용의 적절성

본 연구는 성별영향평가를 위해 다양한 자료를 수집하여 분석했다는 특징을 지닌다. 먼저 통계자료를 통해 암사망자의 연령별·성별 의료이용일수, 의료비용 등을 분석하여, 암질환의 역학적 특성, 의료이용 특성을 성별로 파악하였다. 암질환 관련 통계생산이 성별분리 수집·분석되었는지도 보고하였다. 또한 기존 연구 문헌들을 검토하여 암종별 역학적 특성, 병인론, 사회적 요인 등을 분석하였다.

암관리사업정책의 기초자료라 할 수 있는 암관련 연구들이 성 인지적으로 수행되었는지를 분석한 것은 정책 기초자료에 대한 성 인지적 분석으로서 적절한 자료 활용 예라고 볼 수 있다.

암관리법과 시행령·시행규칙을 헌법과 여성발전기본법, 남녀차별금지및 구제에 관한 법률, 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약을 기준으로 성분석하여 분석결과를 제시하였으며, 보건복지부 내부자료(국가암관리사업안내, 암정복추진 과제실적, 암조기검진 사업실적, 말기암환자 관리 질적 평가 및 환자만족도 조사)를 이용하여 성별 영향을 분석하였다.

마지막으로 암조기검진 사업 수혜자 만족도 조사를 위해 직접 설문조사를 실시하였고, 이 결과를 분석하여 보고서에 반영하였다.

① 통계자료 수집, 분석

암질환의 성별 역학적 특성을 파악하기 위해 1)통계청 사망원인통계연보, 2)국립암센터 중앙암등록사업 연례보고서의 등록률, 3)일부 지역 대상 암 발

생물, 4)국민건강·영양조사에 의한 유병률의 성별분리통계를 분석하였다.

이는 정책 내용 분석은 아니지만, 정책 수요 및 정책의 기초자료에 대한 성별영향분석이라는 점에서 의의가 있다. 그러나 이것이 후에 정책 내용 분석과 긴밀히 연계되어 있지 않다는 점에서 한계를 지적할 수 있다. 즉 통계자료 분석은 매우 기술적이고 구체적인 반면 정책 내용 분석에서는 암관리정책의 성별영향평가 필요성만을 역설하고 이러한 기술적·구체적 분석의 내용이 연계되어 있지 않다. 이는 연구자들이 보건·건강 전문가들이고, 젠더 정책, 법에 대한 이해는 상대적으로 부족하여 자료 분석만큼 정책 내용 분석이 이루어지지 않았기 때문으로 보인다. 각 분야의 성별영향평가, 젠더 관련 연구자들을 확보하는 것이 성별영향평가 심층과제에서 해결해야 할 과제이다.

② 연구문헌 검토

본 연구의 연구문헌 분석은 크게 2가지로 구분된다. 첫 번째로, 김남순 외(2003) <한국 여성의 건강통계> 연구에 나타난 각종 암질환의 성별 특성을 정리한 것이고, 두 번째로 1996년부터 국가 주도의 암정복 추진계획을 수립하여 암관련 연구를 추진하고 있는 바, 1996년부터 2003년까지 의학문헌 데이터베이스 PubMed에 수록된, 국내 저자의 암 관련 임상연구 문헌을 대상으로 연구의 주제, 대상, 방법, 결과기술 및 해석, 제언 부분에 있어 성 인지적 분석을 하였다.

첫 번째 문헌 검토를 통해서 암종별(폐암, 결장직장암, 위암, 간암, 자궁경부암, 유방암) 역학적, 임상적, 사회적 특성의 성별 차이를 분석하고 이러한 분석을 바탕으로 국가 암 관리정책에 대한 성별영향평가를 실시해야 하는 근거를 다각적으로 제시하며 성 인지적 정책 수립과의 연계성을 도출하였다. 정책 필요성을 구체적으로 제시하는 것에는 이러한 자료 분석이 효과가 있었으나, 정책 분석보다 필요성 역설이 암관리정책 성별영향평가 내용의 상당부분을 차지하는 것은 문제가 있다.

두 번째 문헌검토는 정책뿐만 아니라 암관련 정책 수립의 기초 자료가 되는 암질환 관련 임상연구들이 성 인지적 관점에서 재조명되고 수정되어야 할

필요성을 입증했다는 점에서 의의가 있다. 임상연구 실험 참여자수의 성별 비율, 결과의 성별분리 제시 여부, 성별 분석 및 고찰을 실시했는지 여부를 평가하였다.

이 연구에서 밝혀낸 암질환 관련 임상연구의 문제점은 임상 실험에 여성이 남성보다 훨씬 낮은 비율로 참여한다는 것이다. 이는 남성만을 대상으로 수행한 연구결과가 여성에게도 그대로 적용될 수 있다는 물성적 가치관이 의학 분야에 팽배해 있으며, 여성 건강은 재생산과 관련된 것만으로 국한되는 것으로 여겨졌고, 임상 연구에 여성이 참여하면 연구의 동질성을 훼손하는 것으로 여겨졌으며, 젠더 관점을 가진 연구가설을 수행하기 위해서는 더 많은 연구비가 필요하고, 가임기 여성을 연구에 참여시키는 것이 윤리적으로 문제가 될 수 있다는 의견이 연구자들 간에 팽배하였기 때문이다(Haseltine, 1997; 김남순 외, 2004: 7에서 재인용).

③ 법령과 지침(사업계획서), 실적보고서, 보도자료 분석

먼저, 국가 암관리법에 대한 성별영향평가를 실시하였다. 암관리법과 시행령, 시행규칙이 정부의 양성평등 구현을 위한 정책방향을 수립하였는지 파악하기 위해 헌법, 여성발전기본법, 남녀차별금지및구제에 관한 법률, 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약을 기준으로 성분석하였다.

법령상에서 여성과 남성의 요구를 고려하고 이를 법에 수용하고 있는지 여부를 검토하고, 암관리정책의 서비스 혹은 재원이 양성에게 균등하게 분배될 수 있도록 법안에 제도적으로 그 내용이 마련되고 있는지를 검토하였다.

법령 분석 결과 법령 내용 자체적으로 성역할 고정관념을 강화하는 내용은 없었으나, 통계자료 조사를 통해 나타난 암질환의 역학적 특성을 고려할 때 여성암질환의 특성과 유병률, 사전검진율의 차이를 충분히 고려한 암관리종합계획의 수립 필요성을 제시하였다. 또한 다양한 암 전문가 중 시행규칙에 제시되어 있는 5대 암 유형 중에서 여성암 전문가를 국가암관리위원회의 위원으로 필수적으로 참여하도록 명문화하는 규정을 삽입할 것을 제시하였다(김남순 외, 2004: 102).

40 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

암관리정책의 서비스 분배 관련 법안 분석을 통해 시행규칙 및 각종 처리규정을 통해 암 종류와 연구사업에 균등하게 연구지원이 이루어질 수 있도록 하여 연구지원사업의 편중을 방지하는 지원체계를 이룰 것을 제안하였다(김남순 외, 2004: 103).

두 번째로, 보건복지부 내부자료(지침, 실적보고서)로는 국가암관리사업안 내, 국가암관리위원회 위원 명단, 암정복추진연구개발사업 실적, 암정복추진기획단 구성, 암조기검진사업실적보고, 말기암환자 관리 질적 평가 및 환자만족도 조사, 소아백혈병 지원사업 실적을 이용하였다.

국가암관리위원회 위원 명단의 경우, 위촉직의 여성비율이 위원회 여성참여율 목표치에 미치지 못하고 있고, 암정복 추진연구개발사업의 경우 여성암 관련 연구비를 지원하는 별도 프로그램이나 우대조항이 없었고, 암질환의 젠더 차이에 대한 연구 주제도 없었던 것으로 나타났다. 국가암조기검진사업 실적보고서에는 수검자 통계가 성별로 분리되지 않아 성별로 서비스나 재원이 균등하게 전달되는지 알 수 없었고, 말기 암환자 관리 질적 평가 및 환자만족도 조사보고서에서는 조사 항목에 따른 성별 구분이 없어 정교한 분석을 할 수 없었다. 소아 백혈병 지원사업 실적도 성별로 구분되어 작성되지 않아 서비스나 재원이 양성에게 어떻게 집행되는지 알 수 없다고 보고한다. 일부 보도자료는 성별에 대한 요구를 반영하여 작성된 데 반하여 일부 보도자료에서는 성별분리통계를 사용하지 않는 것으로 나타났다(김남순 외, 2004: 88-95).

④ 설문조사자료 수집

기존 암조기검진사업 수진 연구결과들에서는 성별 차이에 대한 보다 다각적이고 정확한 사업의 인지도, 접근도, 만족도가 나타나 있지 않아 이 연구에서는 국가 암조기검진사업의 수검률과 만족도를 조사하기 위하여 전국 규모의 전화조사를 수행하였다. 위암, 대장암, 유방암, 자궁경부암에 대한 암검진 수검 유무를 조사하고, 암검진 수검과 관련된 제 요인 및 인지도, 만족도를 조사하였다.

“설문조사에 관해서는 저희 연구가 돈을 많이 들여서 했다. 그렇게 밖에 할 수가 없었던 것이 기존의 조기암 사업이 수혜가 제일 많았기 때문에 수혜도 만족도 분석만 했는데 기존의 그런 연구들이 성별의 관점에서 이루어지지 않았기 때문에 그 자료를 쓸 수가 없었다. 어쩔 수 없이 만족도 조사를 할 수밖에 없었다. 그런데 전화 번호 입수 같은 것이 어려워서 전화번호부를 빌려달라고 해서 무작위 추출 할 수밖에 없었다. 만약에 기존에 그런 자료가 있었다고 하면, 실제로 설문조사를 크게 할 필요는 없었을 것 같다. 없었기 때문에 만들 수밖에 없었고, 다른 사업 같은 경우에는 복지부에서 수혜도 만족도 조사를 한 것 같았다. 그럴 경우에는 로우데이터를 달라고 해서 하지 않고 그런 사람들은 만족도 조사를 기술하는지를 봤다. 앞에는 인구학적 특성, 그래서 소득 이런 것이 다 써져 있는데, 뒤로 가니까 나누어져 있고 이런 식 밖에 되어 있지 않다. 그래서 지적할 것은 지적하고, 데이터가 있는 경우에는 그대로 사용해서 현실을 보여 주었고, 없는 경우에는 수집할 것은 해서 했다.”
(연구자 4)

전체적으로 정책 관련 다양한 자료를 활용하여 국가 암관리정책의 성별영향평가 분석을 시도하였다. 그러나 자료가 성별분리통계 미비, 성 인지적 관점을 가진 연구자의 부족 등의 이유로 자료 수집과 분석에서 충분한 함의를 이끌어 낼 수 없었다는 한계가 보인다. 각종 통계와 행정부 실적 보고의 성별 분리통계 의무화, 성별영향평가 관련 연구자 풀 구성 등의 대책이 시급하다.

(나) 지표 적용

본 연구에서는 일부 지표를 제외하고는 되도록 여성부에서 제시한 지표에 따라서 평가를 진행하였다. 그러나 일부 지표에 대해서는 국가암관리사업 평가에서의 평가지표 적용 부적절성을 이유로 평가를 시행하지 않았다. 부분적으로는 연구진의 그런 판단이 적절하였을지 모르나, 일부 지표에 대해서는 부적절하게 적용하거나 아예 적용하지 않은 것이 젠더 이슈나 성별영향평가 도구에 대한 전문적 지식이 부족하였기 때문으로도 보여진다.

예를 들어 “성별격차가 존재한다면 이를 해결하기 위한 대안을 마련하였는가”라는 지표에 대해서 ‘여성암에 대한 예산이 큰 비중을 차지하고 있다’고 판단한 것은, 다른 암 검진사업의 성별 수혜 현황까지 함께 고려했어야 더욱

정확한 평가일 것이다.

한편 연구자의 성별영향평가 경험에 의하면, 지표 적용에 대해서 다음과 같은 애로사항을 지적하였다.

여성부에서 제시한 지표의 의미가 모호하고 이에 대한 설명이 부족하여 평가하기 어려웠고, 지표 구성이 체계적이지 않은 점을 지적하였다. 정책 입안, 집행, 결정단계에서 지표가 동일하게 세분화되지 않았다. 국가암관리사업의 경우 여성부에서 제시한 지표를 그대로 사용할 수 없는 지표도 있었다. 지표로 평가한 내용에 대해 성 인지적인지 아닌지를 판단할 만한 근거나 기준이 제시되어 있지 않았다(김남순 외, 2004: 144-148).

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

본 연구에서 제시한 정책 제언은 크게 2가지로 구분된다. 하나는 암관리정책에 대한 정책제언이고 다른 하나는 성별영향평가제도에 대한 정책제언이다.

먼저, 암관리정책에 대한 정책제언은 다음과 같다(김남순 외, 2004: 135-143).

(가) 암종별 암관리정책

- ☐ 폐암: 담배 정책에 젠더 감수성 도입
- ☐ 결장직장암: 대장암 조기검진 젠더 불평등 여부에 대한 실증적 연구 필요함, 예방/관리정책 수립
- ☐ 위암: 우리나라 고유의 연구자료 생산, 사업평가
- ☐ 간암: 남녀간 사망률 격차의 생물학적, 사회학적 요인 규명
- ☐ 자궁경부암: 저수검률 원인파악, 사회경제적 취약계층 여성의 수검률과 추적률을 높일 수 있는 행동학 사회학 접근전략 고려, 여성의 삶의 질, 성 정체성 요인에 대한 임상적 연구 필요

- ☐ 유방암: 유방암 검진 교육 필요한 집단 집중적 교육, 우리나라 고유의 위험요인 규명

(나) 암질환 관련 연구

- ☐ 성 인지적 연구수행을 위한 지침과 교육
- ☐ 성 인지적 연구수행이 필요한 주제 발굴하여 연구수행 지원
- ☐ 여성의 임상연구 참여 장려 방법 강구

(다) 암질환 관련 통계

- ☐ 통계생산 전 과정에 걸쳐 성 인지적 접근 필요, 자료수집 단계뿐만 아니라 분석 및 발표 단계에서도 성별분리통계 생산
- ☐ 통계항목에 대하여 모든 인구사회학적 특성에 따라 성별분리통계 생산
- ☐ 통계항목 자체에 대한 성 인지적 관점에서의 수정 예) 연령별 사망률, 연령교정 사망률 추가

(라) 암관리사업

- ☐ 암질환 여성전문가 위촉
- ☐ 암관련 연구 여성 연구자에 대한 우대조항 신설, 암질환 젠더 차이 연구주제 지원
- ☐ 암관리사업 실적 보고 성별분리 보고
- ☐ 대상자 만족도 조사 성별 구분 제시

(마) 암조기검진사업

- ☐ 여성 대상자, 두려움과 장애요인 해소에 적극적인 노력 필요
- ☐ 여성 교육수준 및 소득수준에 따른 인지도 격차 해소 방안 마련
- ☐ 대상자 소득수준, 사회계층별로 다르게 접근, 암검진사업 수진율 향상

44 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

- ☐ 여성 대상자, 국가 조기 암검진 사업 비용부담이 크지 않고, 검진 받으러 오기까지 처한 현실적 문제 해결 노력
- ☐ 남성, 검진 절차상 프라이버시 지켜지도록 하고, 여성, 검진 비용 만족도 높임

(바) 암관리법

- ☐ 여성암질환 특성과 유병률, 사전검진을 차이를 고려한 암관리종합계획 수립
- ☐ 국가암관리위원회 여성암 전문가 및 성 인지적 관점을 가진 암전문가 참여
- ☐ 시행규칙 및 기타 처리규정으로 다양한 암 종류의 연구사업에 균등하게 연구지원이 이루어지도록 함. 암연구지원기관의 연구사업 중 여성암연구에 대한 지원 규정 보완

두 번째로 본 연구는 성별영향평가제도에 대해서도 문제점과 정책제언을 하였다(김남순 외, 2004: 144-148).

(가) 성별영향평가제도의 문제점

- ☐ 평가대상 불명확: 일개 부서의 업무만 평가하는 것인지, 관련된 모든 정책 평가하는 것인지 불명확
- ☐ 평가내용 불명확: 일반 정책평가의 내용을 적용하여야 하는지, 다른 내용으로 평가하여야 하는지 불명확
- ☐ 지표의 의미 모호함
- ☐ 지표 구성이 체계적이지 않음: 정책입안 및 결정단계 지표 4개, 정책 집행 단계 지표 1개, 정책 집행 후 단계 4개 지표
- ☐ 단일 지표의 제시로 유연성 떨어짐
- ☐ 지표로 평가한 내용에 대해 성 인지적인지 아닌지를 판단할 근거 및 기준이 없음

(나) 정책 제언

- ☐ 기초적인 방법 및 내용에 대한 논의 후 단계적인 접근 필요
- ☐ 성별영향분석평가 지침 정련화
- ☐ 평가 후 정책에 환류될 수 있는 기전 마련
- ☐ 평가지표 단계별 동수, 표현 수위 조절하여 지표 구체성 평준화
- ☐ 각 정책마다 성격이 다르므로 ‘필수’지표와 ‘선택’지표 개발
- ☐ 일부 지표 통합하는 성별영향지수 개발, 예산배분에 활용할 수 있는 방안 검토

위의 정책 개선안은 암관리정책 전문 연구자의 면밀한 조사·분석에 의해 도출될 수 있는 매우 전문적이고 구체적인 정책개선안인 것으로 평가된다. 특히 암조기검진 사업의 실효성 제고를 위한 방안, 암질환관련 연구 규정, 암 종별 암관리정책에 대한 정책제언은 정책 품질 향상에 큰 도움이 되는 정책 개선안이었던 것으로 평가된다.

(2) 환류 및 정책 개선

암관리정책의 성별영향평가 결과가 어떻게 반영되었는지를 점검하기 위해서는 다양한 사업의 실행 계획과 사업 진행 현황을 살펴볼 필요가 있다.

암종별 암관리정책 개선안에 대한 환류가 이루어졌는지를 점검해 보면, 폐암에 대해서 금연 정책에 대한 젠더 감수성 도입이 어떻게 드러났는지를 점검해 볼 필요가 있다. 2005년 도입된 금연콜센터는 도입 당시부터 젠더 감수성이 고려되지는 않았지만⁸⁾, 외국 정책의 예에서 볼 때 결과적으로 여성의 흡연에 대한 선입견과 편견을 갖는 사회 정서상 여성의 금연에 유리한 정책이라고 평가된다(연구자 인터뷰). 다른 종류의 암에 대한 정책 개선안 환류는

8) 금연콜센터의 도입은 금연클리닉을 운영하지 않는 오후 6시 이후나 주말 및 공휴일, 흡연자 및 비흡연자를 위한 여러 금연관련 정보 수시 제공, 부득이한 이유로 금연클리닉 방문이 더 이상 어려운 경우 등과 같이 금연서비스 사각지대에 있는 흡연자들을 위하여 만든 것이다(금연상담전화와 보건소 금연 클리닉 연계 시범사업 운영 및 평가 연간계획서).

보다 전문적이고 시간이 요구되는 작업이라 추후 추가적인 연구과제를 통해 밝혀내야 할 것이다.

암질환 관련 연구와 관련된 정책개선안에 대해서는 본 연구 이후 젠더와 건강형평성 연구에 대한 관심이 높아진 것을 볼 수 있다. 정부 정책의 변화는 찾아볼 수 없으나, 본 연구를 통해 연구자들의 젠더와 건강 형평성에 대한 관심이 높아진 것⁹⁾은 이후 정책 변화를 유도할 수 있는 긍정적인 변화로 보여진다.

암질환 관련 성 인지적 연구수행을 위한 지침은 아직 개발되지 않고 있고, 여성의 임상 연구 참여를 장려하기 위한 규정도 아직 도입되지 않고 있다. 성 인지적 연구수행이 필요한 주제 연구에 대하여 2005년~2006년 암정복추진기획단의 과제 배분 자료를 통해서 확인한 바로는 지원이 이루어지지 않은 것으로 보인다. 여성암 관련 연구 역시 전체 연구과제 중 극소수에 그친다. 2005년도 암정복추진기획단 암정복연구개발사업 전체 88개 과제 중 자궁암 연구 1건, 유방암 연구 3건으로 총 과제수의 4.5%에 그치고, 총 예산 규모 5,825,000천원 중 220,000천원으로 3.7%이다. 2006년도 암정복연구개발사업 전체 91개 과제중 유방암 연구가 5개 과제로 5.5%였고, 예산은 과제 배분 총 예산 6,435,000천원 중 237,000천원으로 3.7%이다.

암질환 관련 통계에서는 올해 3월 통계법의 개정으로 성별분리통계 생산 근거가 마련된 것은 이러한 연구가 축적되어 결과한 결실로 보인다. 통계법 개정 이후 시일이 많이 지나지 않아 이 부분은 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 사망원인통계연보 도입부의 요약에서 보통사망률을 제시하는 것에 대한 개선안을 제시한 것과 관련하여 환류점검해본 결과 암관리사업 성별영향평가 연구 발표된 후 작성된 2004년 사망원인통계연보 검토 결과 여전히 요약 표에는 조사망률만 표시되어 있었다.

암관리사업에서 국가 암관리위원회의 인적 구성에 대한 ‘공공부문 여성의

9) 2005년 8월에는 한국성 인지의학회(Korean Society for Gender Specific Medicine)가 창립총회를 개최하였고, 2005년 11월에는 한국건강형평성학회 학술대회에서 젠더와 건강형평성을 주제로 학술대회가 열려 본 연구가 발표된 바 있다.

의사결정 과정 참여확대' 규정 준수에 대한 요구는 암관리위원회 위원의 임기가 2007년 7월까지라서 아직 별다른 변화가 없다. 2007년 7월 이후 국가암관리위원회의 성별 구성을 주시할 필요가 있다. 2006년 4월에 발표된 제2기 암정복 10개년 계획안에는 유방암과 자궁경부암에 대한 접근성을 높이고 간암에 대해서는 진료와 연계를 하도록 하여 암종별 암검진 확대전략을 수립·시행하도록 하고 있다는 점에서 긍정적인 제도의 변화로 여겨진다.

암관리법 규정 역시 연구진이 권고한, 시행규칙 및 기타 처리규정으로 다양한 암 종류의 연구사업에 균등하게 연구지원이 이루어지도록 하는 조항이 없고, 국가암관리위원회의 여성암 전문가 및 성 인지적 관점을 가진 암전문가 참여에 대한 조항도 없다. 여성암질환 특성과 유병률, 사전검진을 차이를 고려한 암관리종합계획 수립에 관한 조항도 발견할 수 없었다.

암질환 관련 임상실험 연구들의 임상실험 여성 참여 현황은 1996년~2003년 연구와 크게 달라진 바가 없다. 2004년 성별영향평가에서 총 36개 연구에서 남성 실험참가자 2,303명, 여성 979명으로 남성 참가자의 수가 여성 참가자 수의 2.35배였는데, 2005년~2006년 암관련 연구 39개¹⁰⁾에서 실험군만 고려했을 때 남성 참가자 수 1,316명, 여성 참가자 수 512명으로 남성 참가자 수가 2.5배 가량을 차지했다. 또한 연구 결과와 고찰에 대한 성별 분리 서술이 전혀 이루어지지 않고 있다. 정책 기초자료가 되는 암관련 연구에 대한 성별영향을 고려한 연구자 지침이 제시되지 않는 한은 이에 대한 변화가 이루어지기 어려울 것으로 보인다.

암관리사업 실적 보고에서도, 보건복지부 암관리사업 담당 공무원과 인터뷰한 결과 각 보건소나 시·군·구에서 보건복지부에 보내는 보고 양식이 여전히 성별분리되어 있지 않은 것으로 나타났다. 보고 양식의 성별분리 필요성에 대해서도 “정책의 주된 대상자가 여성이므로 실적보고에서 굳이 성별 분리보고하지 않아도 성별형평성을 저해하지 않는다”고 대답하여, 성별영향평가에 대한 각 사업 부서 담당 공무원의 인식이 여전히 소극적이고 방어적

10) 여성만을 대상으로 하는 유방암 연구는 전체 연구 목록에서 제외시켰다.

이라는 것을 알 수 있었다. 성별영향평가의 정확한 개념과 평가 도구에 대한 공무원 교육이 각 정책별로 전문성 있게 이루어져야 한다.

암조기검진 사업에 대한 홍보 전략의 다변화라는 개선안에 대해서도 2006년도 국가 암관리사업 안내 홍보물을 분석한 결과 환류가 잘 되어 있지 않은 것으로 나타났다. 성별영향평가 연구 결과에서 나타난 바와 같이 성별 암조기검진 수진율이 낮은 것에 대한 대안으로 “암조기검진 비용 부담과 절차적 부담을 완화시키는 전략의 홍보”, “남성에 대해서는 암조기검진사업을 통해 자신의 프라이버시가 공개되는 것은 아니라는 고지”가 이루어지지 않은 것으로 나타났다.

이렇게 전반적으로 암관리사업 성별영향평가의 환류가 이루어지지 않는 것은, 성별영향평가 환류에 대한 구속력이 거의 없기 때문이다. 성별영향평가 결과에 대해 각 정책 담당부서 공무원들이 여타 정책평가 결과와 마찬가지로 심각하게 받아들이지 않고, 성별영향평가 결과의 환류에 대한 제도적 장치가 미비하기 때문에 환류는 거의 이루어지지 않는다. 또한 정책 집행을 위해서는 예산이 구비되어야 함에도 성별영향평가 결과에 따른 예산 마련 규정이 없었던 것도 환류가 제대로 되지 않은 이유라고 볼 수 있다. 국가재정법 개정안의 성별영향평가사업 예산 마련 규정이 실효성을 띠게 되면 환류는 어느 정도 개선될 것이라고 보인다.

(3) 예산 개선

암관리사업의 성별영향평가 연구에서는 예산자료에 대해서는 분석하지 않았다. 이에 본 연구에서는 보건복지부 국가암관리사업의 예산을 따로 분석해 보았다.

평가 대상이었던 2004년도의 보건복지부 예산규모는 9조 2,322억원이며, 2004년도 국가암관리사업 예산 693억원 규모로 보건복지부 예산의 약 0.75%이다. 국가암관리 정책에 대한 2004년도 성별영향평가의 구체적인 대상 사업은 암정복추진연구개발사업, 국가암조기검진사업, 말기암환자호스피스시범

사업, 소아백혈병지원사업 등이다. 이 중 암정복추진연구개발 사업은 국립암센터 내의 암정복추진기획단에서 추진되는 연구개발 사업으로 예산상으로는 국립암센터 운영지원에 포함되어 있다.

2004년도 국가암관리정책의 성별영향 평가에서 예산에 대한 평가는 평가 의도는 언급되고 있으나 평가 결과에서 예산 측면에 대한 구체적인 성별 영향 평가는 나타나지 않고 있다. 다만, 2002년을 제외하고 검진 목표량대비 달성율은 100% 이상으로 양적으로는 성공적인 사업이라 할 수 있으나 사업 실적 보고에서는 수검자 통계가 성별로 분리되지 않아서 성별로 서비스나 예산이 균등하게 전달되었는가를 알기 어렵다고 평가하였다.

성별영향평가 결과로 제시된 정책 개선사항이 차년도 정책으로 환류되는 과정에서 이를 위한 예산의 규모, 운용 방식 등의 변화로 환류되었는가는 파악되지 못하였다. 이것은 예산의 편성, 집행 등의 재정부운용이 세항, 세세항, 목 등의 예산과목으로 이루어지며 단위사업의 예산으로 분리하거나 특정 성에 대한 재정 운용으로 파악되지 못하기 때문이다. 말기암환자호스피스 사업의 경우, 2004년도 2억원에서 2005년에 3억 2,000만원, 2006년에 9억원으로 증가하였으나 이것이 성별영향평가의 결과가 환류되어 나타난 증가로 파악하기 어려우며, 국가암관리 정책 관련 연구사업에서 성인지적 연구수행, 성별 분리 통계자료 구축 등에 추가로 예산이 투입된 것은 확인되지 않았다. 또한, 2004년도에 일반회계와 건강증진기금을 재원으로 수행되던 국가암관리 정책은 2005년 이후 전액 건강증진기금을 통해 추진되고 있다. 이와 같은 재정 운용 재원의 변화는 일반회계를 통한 재정 확보의 어려움으로 인한 것이며, 성별영향평가의 결과와는 무관한 것으로 볼 수 있다.

보건복지부의 2006년도 예산규모는 10조 4,144억원 규모로 일반회계가 9조 7,063억원이며, 국립의료원특별회계 등 6개 특별회계가 7,081억원이다. 여기에 기금 사업비 및 운영비 6조 4,943억원을 포함하면 보건복지부 총 재정규모는 약 16조 9,087억원 규모이다. 이와 같은 재정 규모는 전년도 예산 9조 2,143억원 대비 약 13.0% 증가한 규모이며, 정부 총 재정 지출이 5.9% 증가한 것에 비하면 매우 큰 폭으로 증가한 것이다.

50 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

2006년도 국가 암관리 정책 관련 예산 규모는 1,116억원으로 보건복지부 예산 대비 1.07%, 총 재정규모 대비 0.66%이며, 재정 규모로 볼 때, 보건복지부 재정 지출 중에서 국가암관리사업이 차지하는 비중은 그리 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

〈표 2-8〉 보건복지부 국가암관리 정책 관련 예산 추이

(단위: 백만원)

	2004	2005	2006
총 계	69,300	142,540	111,678
암정보·통계관리 (국가암예방관리사업)	744	1,385	1,978
암예방 홍보사업	78	2,064	2,064
국가암조기검진사업	3,200 (7,903)	19,122	23,332
골수기증희망자 검사비 지원	(2,310)	2,614	3,474
말기암환자 호스피스	(200)	320	900
암환자 의료비 지원	-	12,634	14,600
소아·아동암환자 의료비	(1,250)	-	-
국립암센터운영 (양성자 센터)	4,500 (15,000)	47,500	2,500
호스피스학술대회 지원	(100)	100	-
보건소 암예방관리사업	-	1,220	1,230
지역암센터 설치	(9,000)	30,000	30,000
국립암센터 운영지원(연구비등)	(25,015)	25,581	31,300
국제암연구소 회원가입			300

주: ()는 일반회계

자료: 보건복지부

평가대상 사업의 예산 부분에 대한 성별영향 평가가 보다 구체적으로 이루어질 수 있기 위해서는 첫째, 적절한 접근방식과 구체적인 방법론의 개발이 필요하다. 2004년도 평가의 경우, 당초 여성가족부에서 제시한 평가지표에

정책입안 및 결정 분야에서 ③ 등 정책의 서비스 혹은 재원이 양성에게 균등하게 전달될 것인가, 만약, 성별격차가 존재한다면 이를 해결하기 위한 대안을 마련(예산편성 포함)하여 편성하였는가를 지표로 제시하였으며, 평가자는 평가지표 설정에 있어서 성별예산집행계획의 수립 및 적절성을 지표로 설정하였다.

그러나 재정 사업은 성별에 따라 재정 소요의 근거가 차이가 발생하거나 특정 성을 대상으로 하는 경우를 제외하고는 대부분 성별을 기준으로 집행계획을 수립하고 있지 않다. 따라서, 사업에 대한 평가와 평가 결과의 환류부분을 평가하기 위해서 적절한 지표를 설정하여 제시할 필요가 있다. 2006년도 기준으로 해당 공무원이 간략히 수행하는 자체평가의 경우 예산의 편성, 집행, 결산 등의 과정에서 성인지적 접근이 이루어지고 있는가를 확인할 수 있는 간단한 지표를 설정할 필요가 있다.

3) 평가 종합 요약

본 연구의 연구 대상 사업은 암정복추진연구개발사업, 국가암조기검진사업, 말기암환자호스피스시범사업, 소아백혈병지원사업으로, 2004년 현재 보건복지부 암관리과에서 추진하고 있는 사업을 바탕으로 선정한 것이다. 따라서 본 정책의 주무부서는 보건복지부 암관리과이다. 각 사업의 세부사업별 추진체계는 사업별로 조금씩 다르다.

연구진이 성별영향평가 과제를 진행하면서 여성부와 직접 의사소통을 하기보다는 보건복지부를 통해 여성부와의 의사소통을 피하였으나 보건복지부와 여성부간의 의사소통이 전혀 안 되고 있어 여성부와 연구진간 의사소통은 없었던 것으로 보인다. 오히려 성별영향평가 작업 이전부터 과제 소관부처인 보건복지부 암관리과와 밀접한 연계를 가지고 있어 정책자료나 분석자료를 쉽게 얻을 수 있었고, 과제에 관하여 논의도 활발히 있었던 것으로 보인다.

본 연구에서 연구자가 가장 어려워했던 부분은 젠더 연구 혹은 법 연구 전문가와의 관계와 자문이었다. 성별영향평가제도의 개선을 위해서 젠더 연구

인력 풀과 성별영향평가 연구진과의 네트워크 협력이 필요하다는 점을 알 수 있었다.

본 연구에서 가장 돋보이는 부분은 다양한 자료를 수집하여 분석했다는 것이다. 먼저 통계자료를 통해 암사망자의 연령별·성별 의료이용일수, 의료비용 등을 분석하여, 암질환의 역학적 특성, 의료이용 특성을 성별로 파악하였다. 심층 성별영향평가로서의 실질적이고 구체적인 정책 대안 도출이 이 자료를 바탕으로 가능했다. 또한 기존 연구 문헌들을 검토하여 암종별 역학적 특성, 병인론, 사회적 요인 등을 분석하였다. 특히 암관리사업정책의 기초자료라 할 수 있는 암관련 연구들이 성 인지적으로 수행되었는지를 분석한 것은 정책 기초자료에 대한 성 인지적 분석으로서 적절한 자료 활용 예라고 볼 수 있다. 암조기검진 사업 수혜자 만족도 조사를 위해 직접 설문조사를 실시하였고, 이 결과 남성과 여성에 대해 암관리 사업 홍보 및 정책 내용을 달리 해야 한다는 정책 대안의 근거자료를 이끌어 낼 수 있었다.

특히 암질환의 역학적·임상적·사회역학적 성별차이와 여성과 남성의 요구를 도출했다는 것은 그동안 중립적인 정책으로 여겨지고 집행되었던 암관리정책에 왜 성 인지적 관점이 필요한지를 역설하는 연구결과이다. 특히 이런 자료들은 정책의 기초자료가 되는 것으로서, 정책 내용이나 결과뿐만 아니라 정책의 기초자료부터 성 인지적으로 접근했다는 점이 높이 평가된다. 본 연구를 통하여 특정암의 성별 차이에 대한 잘못된 대중 인식(예를 들면 ‘폐암이 남성의 암이다’)이 전환되어야 한다는 것을 밝혔고, 각 질환별 사회역학 차이를 드러냄으로써 정책 개입의 새로운 시사점을 주고 있다.

전체적으로 정책 관련 다양한 자료를 활용하여 국가 암관리정책의 성별영향평가 분석을 시도하였다. 이는 심층평가 과제 담당자의 암관리사업에 대한 높은 수준의 전문성 때문인 것으로 보인다. 심층평가 과제는 과제 담당자의 높은 전문성이 담보되어야 적절한 자료를 활용하고, 그 자료를 통해 필요한 대안을 제시할 수 있다. 그러나 자료의 성별분리통계 미비, 성 인지적 관점을 가진 연구자의 부족 등의 이유로 자료 수집과 분석에서 충분한 함의를 이끌어 낼 수 없었다는 한계가 보인다. 각종 통계와 행정부 실적 보고의 성별분리

통계 의무화, 성별영향평가 관련 연구자 풀 구성 등의 대책이 시급해 보인다.

과제 선정의 적절성을 평가해 봤을 때, 암관리사업이 성별영향평가 과제선정 기준이라 할 수 있는 정책 수혜도의 성별 격차가 발생하거나 향후 성별격차가 우려되는 정책이고, 수혜대상 범위와 파급효과가 큰 정책이며, 예산 규모가 크고 국민적 관심사항이 되는 정책으로, 적절하게 선정된 과제라고 볼 수 있다. 암관리정책 중에서도 세부사업 선정은 연구진 자체 판단에 의하여 이루어진 것으로 보인다. 연구진의 선정기준은 단순한 기관지원사업, 특정한 사업대상자가 없는 사업은 분석에서 제외하였고, 홍보 및 교육을 목적으로 한 유인물 및 영상 매체 또한 분석에서 제외하였다.

성별영향평가를 통하여 암종류별 역학요인의 성별차이, 암관리정책의 기초자료라고 할 수 있는 암 관련 연구에서의 성 인지성 미흡, 암조기검진사업에 대한 성별 장애요인의 차이를 밝혔다는 것은 이 연구를 통하여 드러난 성별영향평가의 중요한 성과라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 평가를 통한 정책 개선안들이 실제로 이후 정책 개선에 반영된 사례는 많지 않다. 정책의 환류를 위한 방안이 보다 적극적으로 모색되어야 한다.

다. 농업인력 육성정책의 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 농림부
- **필요성:** 농업농촌구조 재편에 따른 후계인력의 확보가 농정의 핵심과제로 부상되고 농업종사인력의 절반을 넘는 여성농업인의 전문인력화의 필요성이 증대됨에 따라 성 인지적인 농업인력육성정책의 중요성이 높아짐
- **연구 목적:** 주요 전문농업인력육성 사업의 단계별 지침에 따른 성 인지성을 분석하고, 농업정책에 대한 성별영향분석평가의 지침 및 참고자료를 제공함. 또한, 정책담당자들의 성 인지적 관점의 이해 및 공

감대를 확산시키고, 성별영향평가 작업의 도입 및 제도화를 위한 지침을 제공함

○ 대상 사업: 후계농업인 육성, 영농기술교육(품목별상설교육), 정보화교육, 농촌관광마을 인력 육성

○ 성별영향평가 결과 및 개선방안:

- 농진청, 도원, 시군센터 담당자들에게 <여성농업인육성법> 및 <여성농업인육성5개년계획> 등에 근거한 인력육성의 역할과 책무 있음을 전달하고 수행규정을 마련
- 성 인지도 통계 및 자료 생산과 활용이 이루어져야 함
- 여성의 자문 참여 확대될 수 있도록 다양한 방법 고려
- 부부농업인 단위의 양성평등의식교육 필요(여성 친화적 교육환경 조성)
- 품목별 상설교육은 남성중심으로 이루어지는 현실을 개선하고 여성 참여가 가능하도록 조직 육성
- 농촌지도사 및 공무원들의 연구조직의 과제 활동에 여성농업인 육성 관련 정책 내용을 포함시켜 여성농업인 육성정책을 이해하고 정책 인지도를 높일 수 있게 함
- 위원회의 여성참여 비율 등에 각종 가산점 부여
- 농업인력 육성사업 관련자들에게 양성평등교육 및 성 주류화정책 교육 실시

○ 연구예산 및 기간:

- 예산: 30,000천원
- 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

농업인 육성정책의 경우 큰 틀의 정책기획은 농림부에서 관장하고 있으나 그 실질적인 수행은 지방자치정부, 농촌진흥청과 농업기술원, 농업기술센터, 농협, 농업연수부 등의 기관에서 이루어지는 복잡한 추진체계를 가지고 있다. 사업별로 볼 때에도 후계농업인 선정은 지방자치정부에서 맡고 있으며, 농업기술교육이나 농기계교육 등과 같은 교육훈련은 농촌진흥청, 농업기술원, 농업기술센터 등에서 수행하고 있다. 농업기술교육과 같은 교육훈련은 농촌진흥청에서 독자적으로 예산을 마련하여 계획도 수립하고 시행지침을 농업기술원과 농업기술센터에 시달하고 있다.

이렇게 정책이 복잡한 추진체계 속에서 계획, 시행되고 있으므로 정책 기획 및 입안의 단계에 마련된 정책 목표가 구체적인 정책 추진의 단계에 걸쳐 일관성 있게 적용되기 어려울 가능성이 있다. 예컨대, 농림부 차원에서 여성 농업인을 육성하겠다는 거시적인 정책 방향이 설정되어 있다고 하더라도 하부 체계에 속한 기관들에 의해 수행되는 과정에서 이러한 방향이 반영되지 않을 수도 있다. 따라서 중앙행정부처인 농림부와 지방자치정부 및 지역단위의 집행기관들 사이의 정책관련 의사소통과 업무 협조에 대해 고찰할 필요가 있다. 아울러, 상위기관의 지침의 내용이 어떻게 하위기관의 업무에 반영되는지도 중요하게 살펴보아야 할 것이다.

(2) 관계기관간 상호협조

성별영향평가의 주관부처인 여성가족부와 연구진 간 의사소통 및 업무협조를 보면 행정적인 사항 외에는 별로 없었던 것으로 나타난다. 다음으로 과제 소관부처/기관과 연구진 간 의사소통 및 업무협조에서는 농림부의 여성정책담당관실의 역할이 중요하였던 것으로 보인다. 연구진은 아래와 같이 농림

부, 농촌진흥청 등 관계 기관을 적극적으로 접촉하여 관계자를 면담하거나 자료를 수집하려는 시도를 하였다.

“자료수집과 관련해서는 후계농업인 육성이나, 농촌관광마을 같은 경우에는 농림부안에 직접 주관하는 부서에 있기 때문에 여성정책담당관실에 계신 사무관님이 친절하게 연구진을 데려가서 협조를 중계를 해 주어서 인터뷰 과정이나 접촉에서는 어려움이 있었지만 만나기까지의 과정은 수월했다. 대신 농촌진흥청 같은 경우에는 농림부와 또 별개의 기관이기 때문에 따로 처음부터 범위를 설명하고 그런 범위를 거쳐서 어렵게 접근을 하였다. 그리고 실제로 농촌진흥청 안에서도 부서가 전체적으로 교육을 운영할 경우에 보고는 받지만, 그 운영을 하는 기관은 농촌진흥청이 아니고 그 밑의 농업기술원, 그리고 그 아래의 농업기술센터였다. 거기서 교육 테마도 잡고 하기 때문에 실제로 운영주체가 될 수도 있다. 그래서 거기까지는 다 분석을 해야 되는 입장이었다. 그나마 위쪽에서는 전체적인 분석이라든가 이런 부분에서는 통했는데, 밑으로, 현장으로 가면 갈수록 담당자들이 이러한 인식이 그 때는 더더욱 없었고, 저희는 성별영향평가라는 말도 꺼내지 못하고, 둘러서 설득해 내면서 자료를 얻어내고 실제로 공무원들과(대부분 농촌 지도사들) 면접을 하고는 했다.” (연구자 1)

(3) 관계 전문가 자문

대부분의 연구에서 하듯이 초기(연구 방향 및 내용), 중간(조사 결과 및 연구 내용), 결과 발표회를 가진 것으로 나타난다. 세부적인 내용 및 참가자는 보고서 상으로 나타나 있지 않다.

나) 과제 선정 과정

농업인육성정책이라는 큰 주제는 여성부에서 결정하여 연구진에게 주어진 것이다. 그러나 농업인육성정책의 범위에 포함되는 정책사업 중에 구체적인 분석 대상 사업의 선정은 연구진 스스로 판단에 의하여 이루어진 것으로 나타났다.

“과제 자체는 농림부에서 선정해서 제안을 했고 농림부 안에 여성정책담당 관실이 있어서 도움을 많이 받았다. 인력육성정책이 워낙 광범위해서 어느 것을 대상으로 삼을까하다가 연구진들의 논의를 거쳐서 선정을 했다. 문제는, 이 사업들을 농림부만 독자적으로 수행하는 것이 아니라 실제로 상당 부분의 사업은 농촌진흥청을 통해 운영이 되고 있어서 배제를 시킬 수 없었다. 그래서 농림부가 직접 주관하고 관리를 하는 사업과 농촌진흥청에서 계획을 하거나 운영을 하는 사업을 골고루 참여 시키는 것을 원칙으로 해서 네 가지를 일단 주려냈다. 농업인력육성과 관련해서 가장 비중이 있고, 여성을 배려하는 정책으로 많이 알려진 후계농업 선정, 그리고 농림부가 주관하고 있는 사업 중에 관광 마을 사업 육성 중에, 농촌 리더 교육 과정을 하나 포함하였다. 농촌진흥청에서 주관하는 사업들은 주로 직접적으로 농업인을 교육시키는 작업이다. 농업인들을 모아 놓고 기술이나 정보화 교육을 시키는 것들인데 그 중에서 정보화 교육과 기술교육의 성격을 띠는 품목별 상설교육이 비교적 수혜 대상이 많은 사업을 선정하여 분석했다.” (연구자 1)

분석 대상 사업을 결정하는 과정에서 공식적인 자문 특히, 정책 수혜집단인 여성농민으로부터의 의견수렴 과정은 없었던 것으로 나타난다. 연구진은 과제를 선정하기 위해 아래의 자료를 검토하였다. 비록 과제 선정을 위한 별도의 자문과정은 없었지만 자료를 통하여 선정의 타당성을 담보하려는 시도를 최대한 한 것으로 보인다.

(가) 농림부의 농림사업시행지침 중 농업인력육성 관련한 부분 검토

농림사업지침은 총 5권으로 구성되어 있는데, 농업인력육성정책사업의 내용은 제4권의 ‘농촌개발분야 사업시행지침’에 포함되어 있다. 여기에는 인력육성과 관련한 각종 사업별 추진방향, 사업시행 주체, 선정기준, 근거법령, 지원계획 등 세부적인 내용과 추진 목적이 상세하게 수록되어 있다. 연구진은 이 지침이 농림부에서 관장하는 농업인력육성정책을 시책사업별로 모두 다루고 있어 성별영향평가의 구체적인 사업 선정에 유용하다고 판단하였다고 한다.

(나) 농촌진흥청 농촌지도사업기본지침

농촌진흥청은 각 지역에서 실시되는 농촌진흥청 농촌지도 및 교육훈련의 기본 자료로 활용하기 위해 매년 농촌지도사업 기본지침을 마련하고 있다. 본 연구에서는 2004년도 농촌지도사업 기본지침의 내용을 검토하여 구체적인 분석 대상 과제를 선정하는데 참조하고자 하였으나 동 지침이 매우 방대한 사업들을 포괄하고 있기 때문에 별 도움을 얻지 못한 것으로 보인다.

이에 따라, 연구진은 광범위한 인력육성정책사업 중에서 분석 대상과제를 선정하기 위해 아래와 같이 나름대로의 기준을 설정하였다.

첫째, 농업인력 육성에 중요한 의미를 가지며 예산이나 사업규모 면에서 비중 높은 사업

둘째, 서로 상이한 내용의 사업을 고르게 선정

셋째, 여성이 많이 참여하고 있으나 성별 수혜도의 격차가 예상되는 사업

이 같은 기준으로 크게 네 가지의 사업을 선정하였다. 사업별 내용과 선정 이유를 보면 다음과 같다.

(다) 후계농업인 육성

이 사업은 후계자로 선정된 농업인에게 전문 영농인으로서의 역량을 갖추도록 영농설계에 따라 농지구입, 설비구입, 경영컨설팅 등을 차등 지원하는 것을 골자로 하므로, 중요한 농업인력육성정책사업이다. 여성 농업인에게 가산점을 부여하기 전인 1996년까지 여성의 선정 비율은 10%에 미치지 못하였다가 1997년 가산점 부여와 함께 10%대를 넘었고 1999년에는 20.3%에 달하였다. 그러나 1999년 이후 다시 20% 미만으로 떨어지는 현상을 보였다. 연구자들은 여성에 대한 가산점을 부여함에도 불구하고 선정비율이 낮은 근본적인 원인을 밝힐 필요가 있다고 판단하였다. 즉, 정책 기획 및 기본지침과 달리 정책 수행과정에서, 예컨대 선발 과정에서 정책담당자들이 성 인지적 관

점에서 선발하고 있는지, 여성에게 불리하거나 차별적인 조건이나 관행은 없는지 살펴볼 필요가 있다고 보았다.

(라) 영농기술교육 중 품목별 상설교육

품목별 상설교육은 시군별로 3~4개 품목을 선정하여 연간 3~4회 이내의 주요 영농단계별로 교육을 실시하며, 대상은 품목별 농업인 조직체의 회원을 중심으로 한다. 연구진이 본 사업을 분석대상으로 삼은 이유는 첫째, 교육이 품목별로 이루어지고 있고 교육인원이 연간 34,200명으로 영농기술교육 중에서 비교적 많은 농업인들이 혜택을 받고 있으며 예산 규모도 새해 영농설계 교육 다음으로 큰 사업이라는 점, 둘째, 교육대상이 '품목별 조직농업인'으로 생산조직과 연계하여 교육을 실시하므로 현실적으로 농업생산조직에서 소외되고 있는 여성농업인들이 수혜를 받지 못할 가능성이 많다는 점, 셋째, 1일 1회 의 단기교육이지만 연중 단계적으로 3~4회 이루어지며 생산기술을 습득할 수 있는 중요한 교육이며, 방법도 강의, 토론, 실습, 현장교육 등 다각적이며 영농기술 역량을 키우는데 중요한 사업이라는 점이다. 이러한 이유는 과제 선정의 타당성을 뒷받침해주는 것으로 보인다.

(마) 농업인정보화교육

정보화 측면에서 여성은 농촌이라는 지역특성과 여성이라는 특징으로 이중 소외를 경험한다. 연구진은 과학영농의 중요성 증대에 따라 정보화 능력이 중요해지며, 특히 농업생산과 유통에서 정보화 기술의 중요성이 높아지고 있지만 각종 조사에서 여성농업인의 3%만이 농업을 위해 컴퓨터를 활용하고 있으며, 5.1%만이 컴퓨터 이용 및 농업정보이용에 관한 교육을 받은 것으로 나타났다는 점에 주목하였다. 교육을 받은 여성농업인 중 28.6%만이 농업과 관련해 정보를 사용하고 있을 뿐이라고 한다. 하지만 여성 농업인들의 컴퓨터를 통한 농업정보 활용욕구는 매우 높게 나타난다. 연구진은 여성농업인의 정보화교육이 영농기술 정보 및 경영 소프트웨어의 활용, 전자상거래 전

락 등의 면에서 매우 중요한 것으로 판단하여 동 과제를 선정하였다.

(바) 농촌관광마을인력육성

연구진이 농촌관광마을인력육성 사업을 분석 대상으로 선정한 이유는 첫째, 이 사업이 농촌을 식량생산 공간으로 인식하다가 생활공간으로서 재조명하려는 농촌 활성화 정책의 전환기적 사업이라는 점, 둘째, 농촌의 여성들은 집안일과 농사일을 감당하면서 자본도, 지식도 없다는 이유로 위의 사업의 과정에서 소외될 가능성이 높다는 점, 셋째, 지역여성들은 지역의 관광 잠재 자원과 그 활용가능성을 잘 알고 있지만 실제로 그러한 여성의 경험과 지혜를 농촌관광 사업의 요소로 활용할 실마리를 얻지 못하고 있을 뿐이라는 점 등이다. 이에 연구진은 여성 농업인들이 잠재력을 발휘할 수 있도록 지원과 교육훈련이 필요하므로 농촌관광마을 사업이 여성의 우선순위, 삶의 요구를 충분히 반영하고 있는지 분석할 필요가 있다고 판단하였다.

이상에서 보면 본 연구에서는 적절한 과제를 선정하기 위해 많은 고민과 자료의 검토를 걸친 것으로 나타난다. 최종 선정된 과제의 범위도 적절하고 각 정책 사업별 젠더 및 여성 관련성도 충분히 확인되었다. 다만, 자문과정에서의 의견수렴 여부는 불분명하였다. 이번 성별영향평가의 기간은 '04년 8월 30일부터 같은 해 12월 24일까지 총 4개월이 채 되지 않았으며, 총 용역예산은 30,000천원이었다. 분석 과제의 범위와 성격, 연구진이 취한 자료수집 방법 등을 보면 연구예산은 적정한 것으로 보이지만 연구기간은 매우 짧았다고 판단된다. 그럼에도 연구진은 상당한 노력을 투입하였으나 앞으로 용역사업의 발주가 늦어도 상반기까지는 이루어져서 연구진이 충분한 시간을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성 관련성 확인

목적은 별도로 명시되어 있지 않지만 아래와 같이 기대효과 및 연구내용에서 부분적으로 나타나 있으며, 그 대부분의 내용은 타당하게 설정된 것으로 보인다.

□ 기대효과

- 정책 담당자에게 성 인지적 관점 인식시킴
- 농업인력육성정책의 성별영향평가지침 제공 및 농업정책의 성 분석 제도화에 기여
- 정책대안 발굴
- 국정과제 “양성평등사회 구현”에 기여
- 성별 정책 만족도 제고 통해 정책의 성 형평성 제고
- 성별 요구를 반영한 맞춤형 정책 서비스 제공에 기여

□ 연구 내용

- 농업인력육성정책 전반 검토
- 관련 젠더이슈 검토
- 평가지표 검토
- 시범분석 실시
- 외국의 성 인지적 정책 사례 소개
- 지침수립 방안 및 정책 제언

과제 선정부터 분석의 단계 전반에서 분석대상 정책사업의 여성관련성은 충실히 확인하여 제시하였다. 우선 농업과 관련한 젠더 이슈를 전반적으로 아래와 같이 농지 소유권, 농업기술 훈련, 대외 서비스, 신용 및 재정 서비스, 마케팅, 법적 지원 등의 측면에서 다각적으로 검토하였다. 또한, 분석대상 과

제별 젠더 이슈도 충분히 검토하였다.

(가) 농업과 젠더이슈

연구진은 선정 과제에 젠더 이슈를 분석하기 전에 먼저 농업의 젠더 이슈를 확인하였다. 구체적으로 농지 소유권이 남성에게 집중되고 여성은 이용권만 가지는 경우가 많으며, 여성가구주의 영농규모가 영세한 점, 농업기술 교육 훈련의 경우에는 농업기술자 및 사업담당자가 주로 남성이며, 여성의 정보 접근이 제한되어 있고 교육훈련의 참여도 제한되어 있는 점을 지적하였다. 대외적 서비스는 주로 남성 가구주를 통하며, 여성에게 전달되리라는 가정을 하고 있는 점, 신용 및 재정 서비스와 관련하여 여성 농업인에게는 신용 자체와 또 신용정보에 대한 접근권이 제한되어 있고 재산권 부족으로 인한 담보 문제, 남편의 서명을 요구하는 관행 등으로 불편을 겪는 다는 점을 확인하였다.

실제 영농에서는 마케팅의 측면에서 여성은 유통과 판매 관련 정보가 취약하고 판매와 관련한 의사결정이 남성 위주로 이루어진다는 점을 지적하였다. 또한 여성농업인 법적 지위와 관련하여 여성농업인육성법에서는 ‘농업인’을 농업에 종사하는 여성으로 규정하고 있으나, 농업농촌기본법에는 1천 제곱미터 이상 농지경영/경작 하는 자, 연간 판매액 100만 원 이상, 1년 중 90일 이상 농업 종사하는 자로 되어 있는데, 농업농촌기본법상의 정의는 여성에게 불리함을 지적하였다. 대부분의 농지가 남성 소유이므로 여성은 농업인보다는 농가여성 또는 농촌주부로 분류되는 경향을 초래하기 때문이다. 끝으로 여성 농업인은 핵심 지식과 정보, 기술에서 소외되고 성별 분업화된 농업노동이 잔존하여 농업 생산에서 주변적인 존재로 인식된다는 점을 지적하였다. 이상에서 농업의 젠더 이슈는 매우 적절하며 충분하게 확인된 것으로 보인다.

(나) 농업인력육성정책과 젠더 이슈

농업인력육성정책과 관련한 젠더 이슈로 우선 수입개방 등 농업환경의 변

화 즉, 기술화, 정보화, 과학화로 인하여 경쟁력이 요구된다는 점, 전업농 육성위주, 가구 중심의 지원정책에서 남성 가구에 우선권을 준다는 점을 들었다. 또한 교육기회의 측면에서 여성농업인은 이중노동 부담으로 숙박교육이나 장거리 이동이 필요한 교육의 참여가 어렵다는 점을 확인하였고, 교육내용이 성 고정관념에 기반하는 경향이 있다고 하였다. 예를 들어, 여성에 대한 기술교육은 한과, 장류 위주이며, 경영/유통/판매교육은 남성중심으로 이루어지는 문제를 지적하였다. 한편 교육운영과 관련하여 생산자 조직, 구매와 유통 구조 참여가 부족한 여성 농업인이 정보 교류망에서 소외되고 있는 현실을 파악하였다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 법령과 지침의 분석 및 활용

과제 선정에서부터 정책관련 법령과 지침 등 다양한 자료를 검토하였다. 이들이 검토한 정책 자료에는 농업농촌기본법, 여성농업인육성법, 여성농업인육성5개년계획, 농업인력육성정책 체계 등이 포함되었다. 연구진은 이를 정책 과제의 배경 자료로도 활용하였고, 과제별 성별영향평가 안에서도 분석하는 치밀함을 보였다. 이와 관련하여 연구진은 다음과 같이 설명하였다.

“사업지침 전체를 분석한 것은 아니고, 분석 대상이 되는 사업에 시행 지침이 포함이 되어 있는, 그 부분에 대해서만 같이 분석을 했다. 예를 들어, 농촌진흥청 시행지침 비슷한 것들이 보고 양식에 있는 데 성별 간의 구별이 없거나 이런 것은 저희가 문제 제기를 했다.” (연구자 1)

(나) 통계 및 조사 자료 수집 및 지표별 분석에 활용한 정도

전반적으로 분석 대상 사업과 관련한 통계들을 최대한 수집, 활용한 것으로 보인다. 예를 들어, 후계 농업인 선정 기준과 연도별 선정 및 지원 실적 등을 자세히 소개하고 있다. 다만 농림부 차원의 전국 자료를 소개하다가 충청도나 전라북도의 데이터가 나오는데, 이것이 중앙단위의 정책에 대한 평가

인지 아니면 지자체, 광역 단체에 대한 평가인지 하는 부분이 혼란스러웠다. 전국 차원으로 가려고 했는데 데이터가 쉽게 구해지지 않는 부분은 문제제기를 하면서 지역의 데이터를 제시한 듯하였다. 이에 대해 연구진은 아래와 같이 설명하였다. 또한, 이 같은 자료는 성별영향평가 이전의 검토 자료로 제시하였는데 향후 성별영향평가 안에 통합하는 것이 마땅해 보인다.

“충청과 전북의 통계는 사례로 제시한 것이다. 농업인 정보화 교육 같은 경우에는 농림수산정보센터라는 기관이 전국적으로 정보화 교육을 받은 사람들의 데이터를 다 수집하고 있었다. 그래서 그 자료를 얻을 수 있었고, 그들에 대한 수해도 조사 같은 것을 할 수가 있었다. 하지만 나머지 사업의 경우에는 부분적으로는 전국적인 예산이나 수혜자 명수는 수집이 가능했지만 세세한 교육의 과정 등은 전국 단위로 커버하기 어려웠기 때문에 기술교육자료와 같은 경우는 충남에서 받고, 후계농업인 사업은 조금 구체적으로 주로 하였던 분이 전북에 계셨기 때문에 전북 사례를 주로 다루었다.” (연구자 1)

연구진은 본 연구를 위하여 별도로 조사를 실시하였다. 예컨대, 1981년~2003년 사이에 전라북도에서 선정된 후계농업인 총 14,420명 중에서 200명을 무작위 선정하여 전화설문조사를 실시하여 분석하였다. 영농기술 교육(품목별 상설교육)의 경우에는 참여자가 대부분 남성이어서 여성을 조사하기 위한 모집단이 거의 없다고 판단하여 수혜자 4인에 대한 심층면접을 실시하였다. 면접 사례가 지나치게 적은 것은 결과를 일반화하는데 한계로 나타났다. 담당공무원에 대한 인터뷰를 통하여 자문여부 및 담당자의 성 인지력 등을 분석하였다.

농업인 정보화 교육은 교육을 이수한 농업인들을 대상으로 만족도에 대한 전화조사를 실시하였으며, 담당자들과 심층인터뷰도 한 것으로 나타난다. 농촌관광마을 인력육성사업을 위해서도 마찬가지로 관련 지침분석은 물론, 수혜자 전화조사, 담당자 인터뷰 등을 실시한 것으로 보인다. 담당자들의 성평 등에 대한 인식, 성별 통계 사용 등에 대해 충실한 분석을 하였다.

지표의 항목별 분석을 최대한 충실하게 하였으며 지침에 대한 개선방안도

제시하였다(예: 상설교육 인원 통계의 성별분리 양식 제시). 다만 지표를 적용할 때, 분석 대상 과제의 범위나 수준의 차이로 인하여 아래와 같이 어려움이 있었던 것으로 보인다.

“우리가 분석한 과제에는 여러 가지가 혼재가 되어 있었다. 농림부 차원의 정책이 있고, 사업 주체, 시책의 단위가 혼재 되어 있었기 때문에 단계별 지표를 동일하게 적용하는데 굉장히 안 맞는 부분이 많았다. 농림부 같은 경우는 기획이라는 부분은 맞았는데, 농업기술센터의 사업의 경우 기획에 포함되어 있는 지표들이 들어맞지 않는 부분이 많았다. 예를 들어 법령정비를 하였던가 하는 지표의 경우, 농업기술센터와 같은 하부기관에는 그러한 권한이 없기 때문에 적용하기 어렵다. 올해부터 기초 지자체도 평가를 희망하는 곳에서는 하게 되어 있는데 대체로 중앙 부처에서는 기획이라는 부분이 포함이 되어 있는 반면, 기초자치단체로 갈수록 집행 실행의 단계에 치우쳐 있기 때문에 동일하게 지표를 적용하는 데에 어려움이 많을 것 같다. 그러한 차이점을 반영하는 지표들을 개발을 하거나 수정, 보완을 할 필요는 있을 것 같다는 생각이 든다.” (연구자 1)

자료의 활용과 지표적용에 대해 종합하자면 전반적으로 풍부한 자료를 활용하였으며 분석이 치밀하고 정확하였다. 다만 너무 많은 지표를 설정하여 단계별 중복성이 있고, 지표별 판단의 근거가 상이한 점, 전국 통계 부재시 특정 지자체(충남 또는 전북) 자료로 대체한 점, 기존 자료에 의한 평가 결과와 본 연구에서 실시한 조사 결과를 분리하여 제시하는 것 등을 개선점으로 지적할 수 있겠다. 지표수를 줄이고, 모든 분석 결과를 통합한 결과표를 제시할 필요가 있다.

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

평가지표별 분석 곳곳에 개선사항을 제안하고 있다. 그러나 이러한 제언을 어떻게 집행부서에 환류 시켜 실질적인 정책 개선을 이룰 지에 대한 구체적인 방안은 제시하지 않고 있다. 또한 예산과 연계된 제안은 없다. 연구진이

제안한 정책 개선 제안은 아래와 같다.

(가) 종합

- 담당자들에게 관련 법, 정책 상 여성농업인력육성을 강조하고 있음을 주지시키고, 하부기관의 책무를 명시하기 위하여 시행령과 규칙 차원에서 세부 규정 마련
- 성 인지적 통계 및 자료 생산과 활용
- 성별 격차 큰 사업은 격차 줄이기 위한 대책 마련하고, 그 시행과정 점검 및 보고

(나) 후계농업인육성사업

- 농가 단위가 아닌 개인 단위의 선정 및 지원
- 신규 창업농 선발에 여성 20% 할당(후계자 선정 중 여성 25%, 신규창업후계농업인 중 6.3%임에 주지)
- 부부 독립 창업농 자격시 여성 우대 지원

(다) 품목별상설교육

- 남성중심의 연구회 활동 개선
- 여성참여 목표 30% 설정
- 농촌지도사 및 관련 공무원에게 여성농업인육성 정책 교육시켜 인지도 제고

(라) 정보화교육

- 여성의 교육 기회 확대 및 참여 환경 조성
- 영농교육시 양성평등교육 포함, 부부 공동프로그램 실시
- 사업이 양성평등에 미친 효과 점검, 교육 담당자 네트워크 구성
- 교육 참여 인증제 실시

(마) 관광마을인력육성

- 성별분리통계 구축 활용
- 여성의 자문 확대
- 선정 기준에 마을추진위원회의 여성 비율 참조하거나 일정비율 참여 조항 마련

(2) 환류 및 정책 개선

위에서와 같이 다양한 개선방안을 제안하였지만 실제 환류를 통한 개선은 일부에서만 이루어진 것으로 나타난다. 예를 들어, 부부가 주 사업의 품목이 다를 경우 후계농으로 선정할 수 있지만 실제 시·군의 농정심의위원회에서 신청자 수를 고려하여 부부 중 한 사람만 지원할 수 있도록 하였던 지침의 단서 조항을 삭제한 것은 이번 성별영향평가의 중요한 성과이다. 이 같은 시행지침의 수정으로 향후 여성 농업인에 대한 지원이 확대될 것으로 예측되며, 그에 대한 점검이 필요하다.

다음으로 농업인력육성과 관련성이 많은 중앙의 농업진흥청과 도의 농업기술원, 시군의 농업기술센터 등의 담당자들에게 ‘여성농어업인육성법’과 ‘여성농업인육성5개년계획’ 등에 근거한 여성농업인 육성의 책무가 있음을 전달하고 수행 규정을 마련한 것도 중요한 성과이다. 이 같은 개선을 이루는데 농림부의 여성정책과의 의지가 중요하였던 것으로 보이며, 나머지 정책의 개선도 기대해 본다.

“여성가족부 지침에 보니 농림부가 수행하는 관광마을 육성 사업에 여성 지원을 15% 포함해야 한다는 것이 시행지침에 있었다. 그리고 올해에 충청남도 같은 경우에는 녹색 농사 체험사업을 이번에 성별영향평가 하기로 했다. 실제로 한번 그 과정에서 또 어느 정도로 환류가 되는지 지켜보고 싶다.”

(연구자 1)

(3) 예산 개선

연구진은 당초 평가 지표의 설정에서는 예산측면에 대한 평가를 계획하였으나 자료의 제약 등으로 의미 있는 평가결과를 제시하지는 못하였다. 예산과 관련하여 연구진은 다음의 세부지침을 설정하였다. 첫째, 정책결정단계에서 성 인지적 예산편성 여부를 확인하기 위해서 예산이 양성에게 균등하게 전달되는지 여부, 성별격차 존재시 해결대안 마련 여부, 인력육성사업에서 여성관련 예산항목의 유무 등. 둘째, 정책집행단계에서는 성인지적 예산집행 여부를 확인하기 위해서 성별 예산집행 여부, 여성의 독특한 필요에 의한 추가 예산배정 여부. 셋째, 집행 후 단계에서는 여성관련 예산 마련 계획 여부 등.

이와 같은 세부지침을 마련하여 살펴 본 결과, 첫째, 정책결정단계에서는 담당자들이 성별예산편성의 필요성을 느끼지 못하는 것으로 나타났으며, 둘째, 정책집행단계에서는 성 인지적 예산집행, 여성의 독특한 필요에 의한 예산의 추가적인 배정은 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 셋째, 정책 집행 후 단계에서는 여성관련 예산이나 대안의 마련은 미흡한 것으로 평가 하였다.

평가 결과에 기초한 정책제언에서 예산의 규모나 구조 변화에 대한 제언은 구체적으로 나타나지 않았으나 정책 개선 과정에서 추가적인 예산의 소요나 재정 구조의 변화가 야기될 수 있을 것이다.

2004년도 농림부의 「농업인력 육성정책」에 대한 성별영향평가에서 예산에 대한 평가는 타 평가에 비해 예산측면의 평가를 적극적으로 시도한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 개념의 설정과 평가 방법, 자료의 한계 등 향후 보완되어야 할 부분이 있다.

정책의 결정단계에서 구체적인 성별 예산배분 계획을 평가하지는 못하였으며, 여성에 대한 별도의 예산항목을 가지고 있지 않았다. 다만 후계농업인 선정기준에서 여성에 대한 우대 조항이 있다는 것을 확인한 수준이었다. 정책집행단계에서는 예산의 집행자체가 성별 불평등한 요소를 가지고 있는 것은 아니며, 다만 교육에 참여하는 여성 농업인이 처한 현실적 여건의 불평등

으로 인해 교육 참여율의 차이가 나타난 것으로 보았다. 그러나 이와 같은 예산집행의 차이가 나타나는 원인을 규명하고 그에 기초한 정책이나 예산상의 개선방안까지는 제시하지 못하였다. 집행후 단계에서는 농업인력 육성정책 중 여성 관련 예산 및 대안의 마련은 미흡하였다. 평가 방법에 있어서 성별분리 통계를 사용하여 예산에 대한 성별분석을 심층적으로 시도하지는 못하였으며, 설문조사와 담당자 면접조사 등을 통해 평가가 이루어졌다.

본 연구에서 특별히 2004년도 평가 이후 관련 정책의 예산 추이를 보면, 후계농업인육성의 예산은 2005년에 전년과 동일한 수준이었으나 2006년에는 전년대비 약 30% 수준으로 급격히 감소하였다. 이것은 기존의 직접지원 방식에서 이차 보전방식으로 변화하면서 농특회계의 사업비 규모가 감소한 것이다. 영농기술교육은 2006년에 다소 증가하여 2억원 수준이며, 농업인정보화교육예산은 2004년에 정보화촉진기금으로부터 29억원을 확보하여 사업을 추진하였으며, 2005년과 2006년에는 농림부의 농특회계로 25억원 수준이다. 농촌관광마을인력육성 사업은 매년 지속적으로 증가하여 2005년에 2억 57백만원, 2006년에 4억 3천만원 수준이다.

〈표 2-9〉 농업인력양성 예산 추이

(단위: 백만원)

	2004	2005	2006
후계농업인 육성정책	80,000	81,000	22,800
영농기술교육(품목별상설교육)	171	171	200
농업인 정보화 교육	2,909 ¹⁾	2,553	2,501
농촌관광마을인력육성	100	257	430

주: 1) 정보화촉진기금

자료: 농림부

성별영향평가가 이루어진 2004년과 2005년, 2006년의 관련 예산의 추이를 검토하면, 재정 여건에 따라서 농특회계, 정보화촉진기금 등의 재원이 변화하거나 사업 수행방식이 직접지원에서 이차보전방식으로 변화하였다. 이와

같은 예산의 변화는 2004년도 성별영향평가의 결과가 반영되어 변화된 것은 아니며, 성평등을 위한 구체적인 예산상의 조치를 확인할 수 없었다.

3) 평가 종합 요약

본 연구에서는 충분한 고민과 적절한 자료의 검토를 걸쳐 적절한 과제를 선정하였으며 그 기준도 자세히 보고하고 있다. 최종 선정된 과제의 범위도 적절하고 각 정책 사업별 젠더 및 여성 관련성도 충분히 확인되었다. 다만, 이번 연구에서 자문과정에서의 의견수렴 여부가 불분명하였다. 연구의 내용에 비하여 예산은 적정하나 기간은 너무 짧았던 것으로 보인다.

성별영향평가를 위한 관계기관의 협조 정도를 보면 농림부내 과제 담당 부서의 협조를 구하는데 농림부 여성정책담당관실의 도움이 컸던 것으로 나타났다. 그러나 농촌진흥청이나 농업기술원, 농업기술센터 등 사업시행기관으로 내려가면 협조를 구하기가 어려워 연구진의 적극적인 접촉이 필요하였던 것으로 보인다.

자료의 검토 분석 및 활용 면에서, 다양한 법령과 지침을 분석하면서 개선 방안을 제시하였고, 정책 담당자 및 수혜자에 대한 설문 또는 면접조사, 그리고 기존의 통계를 통해 모든 개별 지표에 대한 답을 얻고자 하였다. 상당히 다양한 자료를 충실하게 활용하였다. 다만 현재는 부분적으로만 되어 있는데 평가결과를 나타내는 표에 지표별 분석결과를 얻게 된 근거자료의 출처(예: 정책 자료, 공무원 면담, 수혜자 조사 등)를 모두 밝히는 것이 좋겠다.

평가지표와 관련하여 기존의 지표를 수정하고 본 연구를 위한 지표를 마련하여 적용하는 적극적인 시도를 하였다. 이 지표들은 기존의 지표에 비해 수도 많고 자세하여 분석의 정밀성을 높이는데 기여하였다. 그런데 본 분석을 위한 지표 수정은 바람직하지만 지나치게 의욕적이어서 지표/질문의 수가 너무 많고 단계별 중복성이 다소 있다. 그럼에도 성 인지적 시각이 분명하며 특별히 부적절한 지표 적용은 없어 보인다. 연구진이 당초 지표 적용 결과 나타난 문제점을 반영하여 평가 ‘지침’까지 마련하겠다고 한 목적은 달성하

지 못한 것으로 보인다. 정책 개선을 위한 제언이 정교하였고 실제 개선으로 이어진 경우가 있었다. 예산과 관련하여 연구진은 성별 예산 편성의 필요성 인식 등을 조사하였으나 구체적인 예산분석은 하지 않았으며 제언에서도 예산 관련 제언은 제시하지 않았다.

라. 문화기반시설과 생활체육시설의 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 문화관광부
- **필요성:** 문화기반시설은 일반 국민들의 곁에서 문화예술의 향유를 통한 복지증진과 문화예술의 학습기회를 제공하고, 생활체육시설은 건강한 신체를 보장하여 지역주민의 삶의 질을 제고시켜주는 역할을 하므로 시설운영의 성형평성이 중요함
- **연구 목적:** 현재 성 중립적인 정책과 서비스가 성 인지적 관점을 통해 실제로 여성과 남성의 수요를 충분히 반영할 수 있도록 혁신적 정책 대안과 모범 사례를 발굴함
- **대상 사업:** 문화회관, 문화의집, 생활체육공원, 국민체육센터, 스포츠센터
- **성별영향평가 결과 및 개선방안:**
 - 의사결정권을 여성에게 실질적으로 개방하고 확대
 - 취업여성과 남성의 이용이 배제되는 현 운영시간의 연장 요구
 - 성별영향예측을 필수 항목으로 제도화하여 여성, 남성의 수요를 고려할 필요
 - 양성평등에 대한 근본적인 이해가 미흡한 상태이므로 기능적인 연수와 동일한 수준에서의 양성평등 연수 필요
 - 문화예술 전문기획자의 활용과 기획인력의 성비 형평성 수립
 - 보장되기를 바라는 시설과 시설 운용의 실질적인 효과 추구 필요
 - 확보되어 있는 하드웨어로서의 공간을 양성평등 교육프로그램의 실

시를 위해 개방하고, 문화예술 강습 프로그램들도 경제적 능력을 소지할 수 있는 계기와 발판이 될 수 있는 실용적이고 전문적인 수준의 것으로 고려하고 개발해야 함

- 현재 시설설계절차를 통해서는 성 인지적 관점에서의 시설설치가 불가능(생활체육공원): 참여형 시설조성 절차 및 사업 신청시 이해관계자 및 여성위원이 포함된 전문가 집단이 함께 참여하여 타당성 검토 의무화 필요

○ 연구예산 및 기간:

- 예산: 29,800천원
- 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

문화기반시설에 대한 정책기획은 문화관광부에서 관장하고 있으나 그 운영의 책임은 시설마다 다르다. 다양한 문화시설 중에 본 연구에서 분석한 문화기반시설은 수도권과 지방의 문예회관과 문화의집 각 6개, 총 12개이다. 이 기관들은 문화관광부와 지방자치단체의 지원을 받는다. 문화의집의 경우에는 한국문화의집 협회가 구성되어 문화의집 운영의 발전 방안을 모색하고 네트워크를 형성하고 있다.

본 연구에서 분석대상으로 설정한 기관은 생활체육시설 중에서도 생활체육공원과 국민체육센터 각 5곳씩, 총 10개이다. 이들 시설의 경우도 마찬가지로 큰 틀의 정책기획은 문화관광부에서 하고 있다. 생활체육공원은 정부의 생활체육공원 조성을 위한 국고지원 계획 하에 시·도의 국고교부 신청에 따라 지원을 받고 있으며, 지방자치단체는 추가비용을 부담하고 관리·운영을 맡는다.

국민체육센터는 국민체육진흥공단이 국민체육진흥기금 수익의 사회적 환

원과 국민건강증진에 대한 기여를 목적으로 전국 모든 시·군·구에 1개소씩 건립을 추진한 것이다. 사업 시행주체는 생활체육공원과 국민체육진흥공단이다. 공단에서는 국민체육센터 건설비를 지원하고 지방자치단체에서는 각 시·구의 시설관리공단을 통해 위탁운영 및 관리를 하고 있다. 스포츠센터의 경우에는 국민체육진흥기금의 조성관리를 목적으로 설립된 공익법인인 한국체육산업개발주식회사가 운영하고 있다.

이상의 복잡한 추진체계 속에서 시설이 기획, 운영, 관리되고 있으므로 기획 및 입안의 단계에 마련된 정책 목표가 구체적인 추진의 단계에 걸쳐 일관성 있게 적용되기 어려울 가능성이 있다. 따라서 관련 기관들 사이의 정책관련 의사소통과 업무 협조에 대해 고찰할 필요가 있다. 아울러, 상위기관의 지침 내용이 하위기관의 업무에 반영되는지도 중요하게 살펴보아야 할 것이다.

(2) 관계기관간 상호협조

성별영향평가의 주관부처인 여성가족부와 연구진 간 의사소통 및 업무협조는 행정적인 사항 외에는 별로 없었던 것으로 나타난다. 주무 부처와의 협조 또한 원활치 않았는데 그 이유는 부처 공무원들이 성별영향평가를 하는 것에 대해 동의하지 않았기 때문이다. 아래에서 보듯이 공무원들은 자기 부서의 정책에 대해 평가를 하는데 저항하였고, 이는 과제 선정에도 큰 영향을 미쳤던 것으로 나타난다.

“우리부처에는 여성TF가 있었기 때문에 여성에 대한 관심이 높아진 상태였다. 그런 시점에서 성별영향평가를 하게 되었고, 처음에 각 과의 과장들이 모여서 회의를 할 때 매우 협조적인 분위기였다. 그런데 막상 과제를 선정할 때가 되니 협조적인 분들이 모두 돌변하였다. 중앙부처 정책에 대해 하지 말자, 산하기관도 안된다고 하여 지방자치단체가 운영하는 사업에 대해 하게 되었다. ... 여성가족부의 과제 선정기준에 따르면 정책 자체가 비중이 큰 사업을 평가해야 하지만 그럴수록 공무원들이 부담을 느낀다.” (연구자 6)

여러 시설들은 협조의 정도가 달랐고, 그간 성별영향평가는 아니지만 다른 평가에서 우수기관으로 인센티브를 받은 적이 있는 시설의 경우에도 협조하는 정도가 달랐다고 한다.

(3) 관계 전문가 자문

설문조사의 조사표의 타당성을 높이기 위해 자문을 받았고, 그 외의 대부분의 연구에서 하듯이 연구 방향 및 내용, 조사 결과 등에 대해 자문회의를 가진 것으로 나타난다. 세부적인 내용 및 참가자는 보고서에 나타나 있지 않다. 다만 기관 관계자를 면접한 것을 자문으로 볼 수도 있겠다.

나) 과제 선정 과정

분석 대상 사업을 결정하는 과정에서 공식적인 자문 특히, 정책 수혜집단으로부터의 의견수렴 과정은 없었던 것으로 나타난다. 위에서 보았듯이 부처내 부서들의 반발로 인하여 지자체의 사업으로 돌렸고, 연구진 스스로의 판단에 따라 “문화예술과 체육정책이 국민에게 체감될 수 있는 형태로 나타나는 문화기반시설과 생활체육시설”(정정숙 외, 2004: 46)을 분석하기로 한 것이다. 또한 연구자들이 문화시설과 체육시설을 선택한 데는 문화활동이나 체육활동에 대한 사회의 성별 인식이 시설 이용에 어떻게 투영되는지 알아보고자 한 것으로 나타난다. 이들은 다양한 문화시설과 체육시설 중에서도 우수기관으로 평가되거나 선정된 기관을 최종 분석 대상으로 삼았다.

“문화예술의 향유 주체는 여성, 체육부문의 활동을 선호하는 것은 남성이라는 식의 성별 이분법적 인식이 주류이다. 이러한 관념들이 문화, 생활체육 시설의 운영과 이용에 어떤 방식으로 투영되고 있는지를 살피고, 이러한 인식의 원인 및 배경분석을 통해 대안을 제시...” (정정숙 외, 2004: 47)

이상에서 과제 선정이 부처내 요구나 수혜자 집단의 요구, 전문가 자문에 의하여 이루어진 것이 아니라 연구진의 자의적 판단에 의한 것이었음을 알

수 있다. 위에서 인용한 선정 근거는 나름대로 타당해 보이지만 시설을 평가할 때 시설의 공간적 측면과 운영, 그리고 프로그램 등을 다각적으로 평가해야 한다는 점을 고려할 때 성별영향평가를 제대로 적용하기 매우 어려운 과제라고 할 수 있다. 이번 성별영향평가의 기간은 '04년 8월 30일부터 같은 해 12월 24일까지 총 4개월이 채 되지 않았으며, 총 용역예산은 29,800천원이었다. 분석 과제의 범위와 성격, 연구진이 취한 자료수집 방법 등을 보면 연구예산도 부족하고 연구기간 역시 매우 짧았다고 판단된다. 연구진은 적은 예산으로 너무 많은 시설을 조사하고자 하였던 것으로 보인다. 앞으로 예산 규모를 늘리든지, 아니면 예산 규모에 맞도록 연구의 범위를 좁히는 현실적인 접근이 필요하며, 용역사업의 발주가 늦어도 상반기까지는 이루어져서 연구진이 충분한 시간을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성 관련성 확인

아래서 보듯이 연구의 목적과 기대효과는 적절히 설정된 것으로 보인다.

□ 목적

- 수혜자의 성별 분포와 만족도를 조사하여 성 중립적 정책과 서비스가 실제 여성과 남성의 요구를 어떻게 반영하는지 살펴보고 대안을 제시함으로써 이미 우수기관으로 선정된 기관이 양성평등하게 거듭날 수 있도록 함.
- 문화기반시설과 체육시설의 성별영향평가에 적합한 지표가 없는지 검토
- 문화예술의 향유 주체는 여성, 체육부문의 활동을 선호하는 것은 남성이라는 식의 성별 이분법적 인식이 문화, 생활체육 시설의 운영과 이용에 어떤 방식으로 투영되고 있는지 살피고, 대안 제시.
- 분석을 통해 바람직한 모범사례 추출

□ 기대효과

- 문화시설과 체육시설에 대한 성 인지적 지표를 개발하여 향후 정책지표로 활용
- 이들 시설들이 양성평등운영모델 정립에 기여
- 성별 다양한 문화적 수요와 욕구를 고려하도록 함으로써 대국민 서비스 향상

연구진은 문화기반시설의 성별 관련성을 보기 위해 이용자의 성별 특성을 살펴보았는데 이들 대부분은 시설 자체와 직결되는 것이 아니라 성별 여가시간, 여가활동의 걸림돌, 문화교육 경험 등 매우 일반적 문화향수 차원의 내용이었다. 반면 생활체육시설과 관련하여서는 여성의 생리적, 신체적 특성, 사회문화적 특성, 생활체육의 여성참여 현황(활동 요일과 시간대, 목적과 장소, 선호 종목 등)이었다. 전반적으로 분석대상 정책사업의 여성 관련성은 포괄적인 수준에서 검토되었고, 분석 대상으로 삼은 시설의 이용이나 프로그램과 관련한 구체적인 젠더 이슈의 도출은 미흡하였다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 법령과 지침의 분석 및 활용

연구진은 선정한 과제와 관련되는 정책의 연혁부터 중장기계획, 운영지침, 법령(조례 포함) 등을 고르게 검토하였다. 시설 현황에 대한 검토도 충분히 하였다. 오히려 직접적인 분석 대상이 아닌 시설의 현황도 검토하고, 자료의 경우에도 상당히 포괄적으로 검토하여 핵심이 흐려지는 느낌을 줄 정도였다. 문화기반시설과 관련하여 문화예술진흥법, 공연법, 그리고 문화의집운영관리지침, 문화의집 조례 등을 검토하고, 이들이 여성과 남성의 다른 요구를 고려하지 못하고 있음을 지적하였다. 특히 문화의집 조례에 이용시간을 주간대로 고정하여 취업 여성과 남성의 이용을 제한하는 효과가 있음을 비판하였다. 생활체육시설과 관련하여 체육시설의설치이용에관한법률, 체육시설설치및운영

에관한조례, 운영지침 등을 검토하고 성 인지적 접근이 부재함을 지적하였다.

(나) 통계 및 조사 자료 수집 및 지표별 분석에 활용한 정도

연구진은 문화기반시설과 생활체육시설을 분석하기 위하여 여성부의 지표를 변용·보완하여 사용하였다<표 2-10>. 본 연구에서 분석한 것이 ‘정책’이 아니라 ‘시설’이었으므로 정책기획과 관련한 지표보다 시설운영에 따르는 사후 평가에 더 중점을 두었고, 이러한 융통성은 바람직한 것으로 보인다. 다만 지표의 분류를 보면 프로그램이 성역할 고정관념에 기여하는지에 대한 지표가 여성부 지표의 ④번에 더 적절한 것임에도 ③번의 양성평등한 전달과 관련한 지표와 함께 분류되는 등 지표의 성격에 대한 해석상 다소 의문이 가는 부분이 있다. 또한, 체육시설 평가지표 중 만족도조사와 관련하여 “시설이용자를 대상으로 성별분리된 만족도 조사를 실시하는가?”의 경우에는 만족도 조사에서 성별분리된 통계를 구하면 되는 것이지 왜 굳이 성별분리된 조사를 해야 하는지 타당성이 없어 보인다.

〈표 2-10〉 문화기반시설관련 평가지표 및 내용

지표	여성부 지표	본 연구의 지표
정책입안 및 결정	①정부의 양성평등 구현을 위한 정책 방향을 알고 있는가? - 확인된 성별 이슈와 요구는 정책에 반영되었는가?	▶(문화기반시설 정책담당자들은)문예회관을 운영시 목표와 비전은 무엇인가? ▶정책을 추진함에 있어서 정부의 양성평등 구현을 위한 정책방향을 알고 있는가? ▶정책에서의 양성평등 관점을 구현하기 위해 필요한 교육이나 연수를 받은 적이 있는가?
	②계획서 등에 성 인지적 통계를 사용하고 있는가? - 성 인지적 통계가 없는 경우 이를 생산하였는가? 또는 생산할 계획인가?	▶문예회관을 운영하시는데 성별을 고려하고 있는가? - 고려한다면, 어떤 형태로 고려하십니까? - 고려하지 않는다면 그 이유와 향후계획은? ▶이용객에 대한 성비 통계를 가지고 있는가? - 有: 프로그램 계획시 성비통계를 활용하는가? - 無: 이유와 앞으로 생산할 계획은?

〈표 2-10〉 문화기반시설관련 평가지표 및 내용 - 계속

지표	여성부 지표	본 연구의 지표
정책 입안 및 결정	③ 동 정책의 서비스 혹은 재원이 양성하게 균등 하게 전달 될 것인가?	▶ 운영의 결과가 한性に 편중되어 수혜 될 경우 반대 性的 증가를 위한 방안을 고려한 적이 있는가?(여성 참여율 높으면, 남성참여율 높일 대안 등) ▶ 문화기반시설이 선진적인 문화를 전달하는 매체이며 기관이라는 점에서, 제공하는 프로그램이 성역할 고 정관념 극복에 기여한다고 생각하는가?
	④ 동 정책의 가치나 이념 이 성역할 고정관념의 극복 등에 기여하는가?	▶ 본 기관의 운영회의 등 의사결정 과정에서 여성 참여 여부와 비율은?
정책 집행	⑤ 현재 동 정책의 추진과 정에서 서비스나 재원 이 양성에게 균등하게 전달되고 있는가? - 이를 입증할만한 성 인지적 통계자료가 구비되었는가?	▶ 운영하시면서 가장 어려운 점은 무엇인가? (재정과 인력의 부족 제외) ▶ 프로그램 추진 과정에서 혜택이 양성에게 균등하게 전달되고 있다고 보는가? - 양성균등 전달을 위한 대책을 마련하고 있는가?
정책 집행 후	⑥ 동 정책에 대한 만족도 가 성별에 따라 차이를 나타내는지 확인하였 는가?	▶ 귀 기관의 이용자들에게 만족도 조사를 수행한 적이 있는가? - 결과를 강사에게 통고해 향후 프로그램 계획이나 강의에 반영하게 하는가? - 만족도가 성별에 따라 차이가 있는지 확인하였 는가? - 성별격차가 존재한다면 해소방안은 무엇이라고 생각하는가?
	⑦ 동 정책이 성역할 고정 관념의 변화 등에 긍정 적인 영향을 가져 왔 는가?	▶ 각종 기획 프로그램 종료 후 교육대상과 평가회나 간 담회를 갖는가? ▶ 이용자들이 귀 기관을 이용한 후 삶의 변화를 가져왔 다고 보는가? 또는 이용 후 유익여부를 청취하신 적 이 있습니까?

출처: 정정숙 외(2004: 90-91)

〈표 2-11〉 체육시설관련 평가지표 및 내용

지표	여성부 지표	본 연구의 지표
정책 입안 및 결정	①정부의 양성평등 구현을 위한 정책 방향을 알고 있는가? - 동 정책과 관련한 여성과 남성의 요구를 고려하고 있는가?(확인된 성별이슈와 요구는 무엇이며 어떻게 정책에 반영되었는가?)	▶(생활체육시설 정책담당자들은)다음의 체육시설관련 법령과 정책을 추진함에 있어서 정부의 양성평등 구현을 위한 정책방향을 알고 있는가? - 국민체육진흥법, 국민체육진흥법시행 규칙, 체육시설의 설치 이용에 관한 법률, 체육시설의 설치 이용에 관한 법률 시행규칙, 각 시 체육시설관리 및 운영조례, 각 시 체육시설관리 및 운영조례 시행규칙 ▶정책에서의 양성평등 관점을 구현하기 위해 필요한 교육이나 연수를 받은 적이 있는가? ▶정책에서의 양성평등 관점을 구현하기 위해 필요한 교육이나 연수를 받은 적이 있는가?
	②계획서 등에 성 인지적 통계를 사용하고 있는가? - 성 인지적 통계가 없는 경우 이를 생산하였는가? 또는 생산할 계획인가?	▶생활체육시설 지원정책과 관련하여 담당자들은 성 인지적 통계의 존재 유무를 파악하고 있는가? ▶국가 생활체육시설 사업계획서 검토 - 성 인지적 통계사용 여부 검토 ▶생활체육시설 관련 성 인지적 통계생산 여부 분석 - 현재 생산하고 있는 생활체육시설 관련 통계가 성 인지적인지 검토
	③동 정책의 서비스 혹은 재원이 - 양성하게 균등하게 전달될 것인가?	▶서비스 혹은 재원이 양성에게 균등하게 전달되도록 하기 위해 특별히 고려하거나 조치를 취했는가? ▶만일 성별격차가 존재한다면 이를 해결하기 위한 대안은 마련했는가? - 성평등을 위한 예산편성 - 만약 성별 격차가 존재한다면 이를 해결하기 위한 대안을 마련(예산편성 포함)을 편성하였는가?
	④동 정책의 가치나 이념이 성역할 고정관념의 극복 등에 기여하는가?	▶이 정책이 여성체육활동 인구의 양적 성장에 기여했는가?
정책 집행	⑤현재 동 정책의 추진과정에서 서비스나 재원이 양성에게 균등하게 전달되고 있는가? - 이를 입증할만한 성 인지적 통계자료가 구비되었는가?	▶현재 생활체육시설 지원정책의 추진과정에서 서비스나 재원이 양성에게 균등하게 전달되는지 여부를 인지하고 있는가? - 시설 이용자에 대한 양적 성 인지적 통계 - 성별 서비스 제공여부확인

〈표 2-11〉 체육시설관련 평가지표 및 내용 - 계속

지표	여성부 지표	본 연구의 지표
정책 집행 후	⑥ 동 정책에 대한 만족도가 성별에 따라 차이를 나타내는지 확인하였는가?	▶ 생활체육시설 지원정책의 성과에 대한 평가에서 성별 격차 여부, 또는 성평등 구현여부가 평가요소로 고려되는가? ▶ 시설이용자들을 대상으로 성별로 분리된 만족도 조사를 실시하는가?
	⑦ 동 정책이 성역할 고정관념의 변화 등에 긍정적인 영향을 가져 왔는가?	▶ 생활체육시설 지원정책이 여성의 생활체육활동에 대한 사회적 인식변화에 기여했는가?

출처: 정정숙 외(2004: 92-93)

연구진은 전반적으로 상당히 많은 자료와 데이터를 수집, 활용하였다. 시설관계자 조사의 경우에는 시설 관리 책임자, 관리 담당자, 운영 강사, 직원들에 대한 조사를 하였다. 이처럼 다각적으로 조사를 한 것은 적극적인 시도로 볼 수 있지만 조사 대상이 한 두 명이거나 많아야 4-5명인데도 이들의 양성평등의식을 계량적으로 조사하고 분석하려 한 것은 무리한 시도였다고 본다. 또한 직원들을 대상으로 성희롱 예방교육 실시와 그에 대한 만족도, 조직 내 여성차별과 그 개선방안, 성평등한 사회로 가는데 필요한 것 등 일반적인 내용에 대한 조사를 한 것은 본 연구에 긍정적으로 기여하기 보다는 초점을 분산시키는 역할을 하였다. 직원들에 대한 조사를 프로그램 기획과 운영, 강사와의 접촉 등에서 수혜자의 성별과 관련한 함의가 있는 요소를 찾아내기 위한 내용으로 실시하였더라면 본 연구의 목적과 더욱 긴밀하게 연계되는 자료를 얻을 수 있었을 것이다. 즉, 문화시설관계자 조사에는 연구진이 설정한 지표와 직접적 관련성이 없거나 적은 내용이 너무 많이 포함되었다.

반면, 생활체육시설 관계자 조사는 지표와 상응하는 내용으로 이루어졌으므로 본 분석과의 연계가 뚜렷하였다. 이용자 조사에서 편의시설에 대한 성별 만족도와 요구를 분석하여 많은 시사점을 얻었다.

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

연구진은 이번 성별영향평가를 위하여 상당히 방대한 조사를 실시하였고, 그에 따라 아래와 같이 포괄적인 정책 제안을 하였다. 이들 모두 일리는 있지만 프로그램 개선 등과 관련한 보다 구체적인 개선안이 아쉽다. 또한 조사 결과 및 현상에 대한 설명과 정책 제안이 혼재되어 공무원들이 정책개선안을 쉽게 보기 어렵게 되어있다.

(가) 문화기반시설

□ 제도와 정책

- 의사결정권을 여성에게 실질적으로 개방하고 확대하기
- 이용시간 연장의 제도화와 지원: 취업여성과 남성 이용위해
- 연간계획, 사업기획안에 성별영향평가 필수 항목으로 삽입
- 직원과 강사의 양성평등교육연수 필수화
- 문예회관 관람료 할인제도 전업주부에게 확대

□ 관리 인력과 시설

- 문화전문기획자 활용과 기획인력의 성비 형평성 수립
- 편의시설에 대한 성별 요구 반영
- 기혼 남성이 가족에서 위치를 회복할 수 있는 교육프로그램 확산
- 다양한 공연과 교육 프로그램 개발
- 문화기반 시설 이용자의 권리와 의무에 대한 인식 전환
- 문화기반시설 이용자의 양성평등인식 수준과 양성평등사회로 가기 위한 방안
- 미취업 전업주부를 위한 운영 전략: 비용 할인 등을 통해 문화생산자가 되도록 함
- 부분 취업여성을 위한 운영 전략: 동호회 활동 개발 등으로 취미 수준에

서 더 나아가도록 함

- 취업여성과 남성을 위한 운영 전략: 야간 강좌 제공

(나) 생활체육시설

□ 제도와 정책

- 지자체별 특화된 지원 필요
- 시설 설계시부터 성 인지 관점의 평가 지표 적용
- 관련 법령 정비 및 성 인지적 측면 고려한 운영지침 제공
- 여성체육활동 활성화위한 지원
- 담당 공무원의 전문성 제고
- 여성을 위한 안전시설 보완
- 여성전용 시설도구와 편의시설 보완(예: 근육운동은 남성을 위한 것이라는 편견 해소)
- 운영위원회 활성화
- 성별 이용과 만족도 파악
- 여직원 배치, 남성중심의 분위기 개선

(2) 환류 및 정책 개선

본 연구에서 당초 연구진을 통하여 알아 본 결과, 문화관광부의 담당자가 여러 번 교체되었기 때문에 성별영향평가 결과를 환류 하여 정책개선이 이루어졌는지 파악하지 못하고 있었다. 성별영향평가의 결과를 환류 하여 개선하려는 목적의 회의나 세미나를 개최한 일도 없는 것으로 나타난다.

문화관광부에서 여성가족부에 제출한 2004/2005년 성별영향평가 결과 활용 현황에 의하면 문화기반시설은 2004년도 1,083개소에서 2005년 1,170개소, 2006년 1,298개소로 확충한 것으로 나타나지만 이것이 성별영향평가의 결과 인지는 불분명하다. 문화관광부는 성별 및 다양한 계층을 고려한 문화기반시설 운영 전략 마련의 차원에서 문화의집에 계층별(어린이, 청소년, 주부, 노

인 등) 체험 프로그램을 지원하였다고 보고하고 있는데, '04년도에 83개소, 360 프로그램 지원, '05년도에 78개소, 220 프로그램 지원하여 축소한 것으로 나타난다. 또한 문화시설 가족참여 프로그램 개발을 위하여 운영하는 작은도서관 등 지역사회의 생활친화적 문화공간 조성을 통한 가족단위 프로그램의 경우에도 '04년도에는 53개소 조성, '05년도에는 14개소 조성으로 오히려 사업이 축소된 것으로 보인다.

반면, 생활체육시설 확충·지원 정책의 경우에 여성과 유아를 배려한 각종 편의 및 보안 시설 설치토록 지자체에 행정 지도를 하고 있으며 그 내용은 여성화장실 확충 및 개선, 여성체력단련시설, 유아체육시설 및 보육시설, 안전을 위한 CCTV 설치 권고 등으로 나타났다. 또한, 여성의 생활체육시설 이용을 위한 동기 부여 차원에서 학교운동장, 마을단위 생활체육시설, 국민체육센터, 생활체육공원 확충을 하고 있다고 보고하고 있다.

전반적으로 아직 문화관광부에서 성별영향평가에 따른 큰 성과를 찾기는 어렵지만 사회문화예술교육 프로그램 개발 및 운영 지원에서 프로그램 참여자의 특성 및 성 인지적 인식을 제고할 수 있는 내용을 반영하고 성역할 고정관념과 성별에 따른 차별을 보이는 내용을 배제함으로써 성평등한 문화예술교육 프로그램의 질적 수준을 제고하고자 의지를 보이고 있어 향후 성별영향평가에 따라 사업 추진에 긍정적인 변화가 올 것으로 전망해 본다.

(3) 예산 개선

2005년도 문화기반시설 및 생활체육시설에 대한 성별영향평가에서 재정(예산)측면에 대한 평가는 전혀 시도되지 못하였다. 재정운용에 대한 평가 방향이나 지표를 구체적으로 설정하지 않았으며, 평가 결과나 개선방향에서도 예산이나 재정운용과 관련된 의견은 제시하지 않고 있다. 이와 같은 평가 결과는 2004년도 문화기반시설과 생활체육시설에 대한 성별영향평가의 평가 대상 설정에 있어서 예산 및 재정 운용에 대한 성별영향평가의 가능성에 대해서 평가분석 설계 단계에서 충분히 고려하지 못하였기 때문으로 볼 수 있다.

문화기반시설과 생활체육시설에 대한 중앙정부인 문화관광부 소관 재정 추이는 다음과 같다. 평가대상인 문화기반시설에 대한 중앙정부의 지원은 문화관광부의 예산과 문화예술진흥기금을 통해 이루어진다. 문화관광부의 예산을 통한 지원은 일반회계와 농어촌특별세관리특별회계를 통해 이루어졌으나 2005년 국가균형발전특별회계의 신설에 따라 모두 이관되었다. 국가균형발전특별회계를 통한 문화기반시설에 대한 지원은 대부분 공공박물관, 공공도서관, 문예회관, 문화원 등의 시설 건립에 소요되는 사업비의 일부를 자치단체로 보조하는 방식으로 이루어지고 있다.

〈표 2-12〉 문화기반시설 및 생활체육시설 관련 예산 추이

(단위: 억원)

		2004	2005	2006
문화기반시설 관련				
국가균형발전 특별회계	공립박물관 건립 지원	290	204	124
	공공도서관 건립 지원	224	175	219
	농어촌공공도서관 건립 지원	112	99	102
	공립미술관 건립 지원	40	50	50
	지방문예회관	221	154	95
	지방문화원시설비지원	10	5	2
문화예술 진흥기금	지역문화기반시설활용 문예프로그램지원 (지방문예회관, 문화의집 등)	228	171	164
생활체육시설 관련				
국가균형발전 특별회계	생활체육공원 조성	300	220	139
	노인건강체육시설 조성	5	9	0
	지방체육시설 지원	162	2	491
국민체육 진흥기금	국민생활체육협의회	30	32	39
	장애인생활체육	0	0	7
	생활체육지도자	86	86	102
	생활체육현장지원	172	184	217
	국민체육센터	274	268	271
	기타 체육시설 지원	24	23	32
	농촌형복합체육시설	0	0	37

주: 2005년부터 「국가균형발전특별회계」로 이관

자료: 문화관광부

생활체육시설에 대한 중앙정부의 지원은 문화관광부의 예산과 국민체육진흥기금을 통해 이루어지고 있다. 2005년부터 국가균형발전특별회계를 통해 이루어지는 문화관광부의 예산을 통한 지원은 대부분 체육시설의 건립비의 일부를 자치단체에게 보조하는 방식으로 이루어지고 있다. 그러나 2005년 이후 국민체육진흥기금과의 역할분담을 통해 대부분의 생활체육 관련 정책은 국민체육진흥기금을 통해 이루어지고 있다. 그에 따라 생활체육 시설, 생활체육 관련 단체지원, 생활체육지도자 지원 등의 사업이 국민체육진흥기금을 통해 이루어지고 있다.

이번 평가에서 대상을 문화기반시설과 생활체육시설로 선정하여 접근하였기 때문에 중앙정부인 문화관광부의 정책, 제도, 사업 수행 등에 있어서 구체적인 평가 결과를 얻기 어려웠을 것이다. 중앙정부인 문화관광부가 문화기반시설 및 생활체육시설에 대해서 수행하는 정책이나 사업은 시설 건립에 있어서 일반회계, 기금을 통해 사업비의 일부를 보조하는 것이며, 기존의 시설 운영은 자치단체에서 운영하고 각 시설의 사업비의 일부도 사업단위로 지원하기 때문이다. 그에 따라 평가 결과가 정책으로 반영되어 문화기반시설이나 생활체육시설의 운영이 개선되는 과정에서 중앙정부가 직접적으로 관여할 정책 수단이 매우 제한적이다.

문화기반시설이나 생활체육시설에 대한 성별영향평가에서 재정(예산)측면에서 평가가 이루어지기 위해서는 시설 건립에 소요된 비용이나 시설의 운영비용 등을 기준으로 시설로부터 얻는 편익을 성별로 측정하는 성별 편익평가(gender-disaggregated beneficiary assessments)를 시도해 볼 수 있을 것이며, 시설의 건립이나 운영 주체인 자치단체 단위의 접근이 이루어져야 할 것이다. 이러한 작업은 성별영향평가의 일환으로 하기에는 매우 버거운 것이다.

3) 평가 종합 요약

앞에서 살펴보았듯이 과제 선정이 부처내 요구나 수혜자 집단의 요구, 전문가 자문에 의하여 이루어진 것이 아니라 연구진의 자의적 판단에 의한 것

이었음을 알 수 있다. 결국 연구진이 스스로 판단하여 과제를 선정하게 된 것은 문화관광부 안에서 성별영향평가에 대한 관심이 부재하였기 때문으로 보인다. 평가의 대상으로 삼은 문예회관이나 생활체육공원, 국민체육센터 등이 모두 문화관광부의 정책대상이기는 하지만 서로 정책적 관련성을 찾기 어려운 측면이 있다. 여성의 여가 활동 측면에서 접근한다 하더라도 도서관이나 문화의 집 등 평가 대상 이외의 다양한 시설이 있기 때문에 포괄적인 정책 제안을 하기 어려운 측면이 있다고 사료된다.

연구예산의 규모 및 기간에 비하여 연구진은 무리하게 많은 수의 시설에서 조사를 실시하느라 심층적인 접근이 아쉬웠다. 그러다보니 응답자가 매우 소수여서 결과를 해석하는데 주의가 필요한 경우가 많았다. 예산 규모에 맞도록 연구의 범위를 좁히는 현실적인 접근이 필요하며, 사업기간의 현실화도 필요하다.

전반적으로 분석대상 정책사업의 여성 관련성은 상당히 일반적인 수준에서 검토되었고, 분석 대상으로 삼은 시설의 이용이나 프로그램과 관련한 구체적인 젠더 이슈의 도출은 미흡하였다. 자료의 수집의 범위가 매우 방대하였으나 핵심적인 젠더 관련성을 도출하고 정책 대안을 마련한다는 전략 면에서는 효율적이지 못하다. 정책 개선안에는 좋은 제안이 많이 있으나 환류 방안은 부재하였고, 예산 관련 제언은 전혀 없었다.

마. 상담조건부 기소유예제도의 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 법무부
- **필요성:** 전국적으로 5개의 검찰청에서 시범 실시되는 상담조건부 기소유예제도는 기본적으로 전체 범죄와 사회에 대한 인식만을 전제하고 있어 실질적으로는 여성과 남성의 성역할과 그 차이에 섬세한 이해가 부족함. 따라서 상담조건부 기소유예제도가 갖는 법제도적인 맥락이 어떻

- 게 새롭게 성 인지적 관점에서 평가될 수 있는지 살펴볼 필요가 있음
- **연구 목적:** 정책 실행의 효과성과 문제점을 지적하여 개선안을 마련하고 향후 다른 유사 사업에 대한 분석 모형을 제시함
 - **대상 사업:** 상담조건부 기소유예제도
 - **성별영향평가 결과 및 개선방안:**
 - 상담조건부 기소유예제도는 법무부의 시행 목적이나 실질적인 내용도 외국의 유사 법제도와 마찬가지로 성 인지적 관점에서 도입된 것이라 할 수 있음. 다만 시행과 이념에 대한 구체적인 표지가 마련되어 있지 못한 것으로 보이고 향후 세밀한 표준과 기준 마련이 필요
 - 상담조건부 기소유예제도의 기본 이념과 원칙에 대한 신중한 논의 필요
 - 정책 총괄·통제 할 수 있는 단일 프로그램 형성이 요구, 이를 위한 예산과 부처간 네트워크 형성 필요
 - 해당 가정폭력 사범에 대한 기록 관리나 관련 상담소 및 보호시설의 정보 공유의 추진 역시 가치가 있음
 - 예산지원의 필요
 - **연구예산 및 기간:**
 - 예산: 25,000천원
 - 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

상담조건부 기소유예제도는 형사소송법상 근거를 두고 있는 기소유예제도를 통하여 가정폭력사건에 대해 특정한 효과를 기대하고 적용하는 것이다. 형사소송법상 기소유예제도란 “피의사건에 관하여 범죄의 혐의가 인정되고

소송조건이 구비되었으나 범인의 연령, 성행, 지능과 환경, 범행의 동기, 수단과 결과, 범행 후의 정황 등을 참작하여 공소를 제기하지 아니하는 경우”를 말한다. 이 제도에서는 가정폭력 가해자들이 전문가 상담을 받는 것을 조건으로 공소를 제기하지 않도록 하는데, 2003년 6월 대구지방검찰청 상주지청으로 시작하여, 창원지방검찰청, 통영지청, 서울서부지방검찰청, 서울동부지방검찰청 등 전국 5개의 검찰청에서 시범 실시하였다. 이 제도를 담당하거나 관계하는 기관은 법무부 뿐 아니라, 가정폭력 사건의 피해자와 가해자와의 접촉을 통해 초기에 개입하는 경찰, 기소유예를 결정하는 검찰, 전문 상담을 실시하는 상담센터, 그 외 가정보호사건과 관련된 실무자들이다.

(2) 관계기관간 상호협조

연구진은 법무부와 여성부를 통해 이 과제를 수행하게 되었으나 이 과제를 여성부에 제안한 법무부 사무관도 몰랐고 법무부내 여성정책담당관과도 접촉을 가지지 못하였으며, 사업기간 내내 이 제도를 실시하고 있는 지점 이외에 다른 관계기관과의 협의나 협조는 없었다고 한다. 여성부에서는 연구자와 주관부처의 담당자가 공조를 이루어 성별영향평가가 이루어지도록 이들이 함께 하는 회의를 마련하는 등의 노력을 하였기 때문에 연구진과 법무부의 해당 부서간 접촉이 없었다는 점은 다소 이해하기 어렵다. 이 사업이 2004년 당시 일부 지방검찰에서 시범 적용하는 단계에 있었을 뿐 법무부 안에서 큰 관심을 받지 못하고 있었던 사실도 일부 작용하였던 것으로 짐작된다. 대신 평가 기간 동안 연구진과 여성부 사이에는 워크숍 참여와 행정적인 문제로 의사소통이 여러 차례 있었다고 한다.

(3) 관계 전문가 자문

이번 분석에서는 자문회의 보다는 자료수집 차원에서 관계 공무원과 사회복지사, 민간단체 등과의 간담회와 면접을 활용하였다고 보고하고 있다. 그 세부적인 내용은 보고서 상에 나타나 있지 않다.

나) 과제 선정 과정

과제 자체가 법무부에서 여성부로 제안을 하여 연구자에게 내려온 것으로, 연구진은 이 제도에 대한 아무런 사전 지식을 가지지 않고 있었다고 한다. 당시 막 시범실시 중이던 제도로써 인지도가 낮았던 것으로 보인다. 법무부에서는 여성부가 성별영향평가 과제를 제안하라고 하니까 법무부의 다른 정책이나 제도에 비해 직접적인 여성 관련성이 있다고 판단하여 이 제도를 제안한 것으로 짐작된다.

“법무부 사무관의 생각으로는 상담조건부 기소유예제도가 그 당시 실시된 제도이며, 성별영향평가와 어울리는 것이 아닌가, 여성과 관련 있기 때문에 선정한 것 같다. 과제 후에는 정책이 성평등한 방향으로 가고 있는지 알아보기 위해 실시한 것이라고 생각하게 되었으나 그 당시에는 아무것도 지식을 가지고 있지 않았다.” (연구자 2)

성별영향평가를 여성만을 대상으로 하거나 남성만을 대상으로 하는 정책에 적용하는데 대해 논란이 있어왔기 때문에 이 제도를 평가 대상으로 선정함에 대해 의외로 느낄 수 있다. 이 제도가 가정폭력 가해자를 대상으로 하는 것이며, 그들 대부분이 남성이기 때문이다. 게다가 우리나라에서는 가정폭력이 범죄가 아니라 개별 가정의 문제라는 인식이 아직도 팽배해 있고, 가해자들이 불기소 처분되거나 가사보호사건으로 송치되는 비율이 높은 상황에서 (가정보호사건으로 송치할 경우 불처분율이 높음) 이 제도는 기소유예를 더 하는 쪽으로 가는 정책이어서 성별영향평가 전문가의 입장에서 보면 적절한 대상인지 충분히 의문을 제기할 수 있다. 제도의 성격상 주로 남성 가해자의 기소유예를 목표로 하고 있으므로 남성을 면피하도록 한다는 주장도 가능하다. 이에 대해 연구자는 다음과 같은 입장을 취하였다.

“형사사법 쪽에서 최근 가장 화두가 되는 것이 회복적 사고, 회복적 정의라는 말이다. 예전에는 사업 정의가 징계하는 것이었다면 지금은 화해를 많이 한다. 그것이 가해자와 피해자가 서로 화해하는 것도 있지만 사회 전체가 서

로 차별받은 대상과 차별하는 주체가 서로 화해하는 시스템으로 돌아가는 방향이다. 상담조건부 기소유예제도를 성별영향평가를 한 것도 이 틀에서 크게 벗어나지 않은 것 같다.” (연구자 2)

가정폭력 가해자를 범죄자로 보지 않는 사회 분위기에서 피해 여성의 불만이 높은 가운데 연구진은 이 제도의 도입의 배경에는 “가해자에게 아무것도 안하고 풀어주는 경향이 있기 때문에 피해여성들이 무엇인가 하기를 원하였던”것으로 설명하고 있다. 그러나 여성 피해자를 위하여 도입했다고는 하지만 많은 검사들이 ‘건전한 가정을 보호 유지하는 것’에 중점을 두고 제도를 운영하고 있으므로 반여성적이라고 볼 수 있는 여지가 있다.

이상의 측면에서 볼 때 과연 이 과제가 성별영향평가 과제로 적절한지 논란의 여지가 있다. 물론 이러한 논란은 결국 연구진이 여성관련 이슈들을 얼마나 충분히 도출하고 제도 개선 방안을 도출하는가에 따라 지속될 수도 있고 사라질 수도 있다. 한편 이번 성별영향평가의 과제의 범위와 내용을 연구의 기간과 예산에 비하여 살펴보면, 우선 기간은 '04년 8월 30일부터 같은 해 12월 24일까지 총 4개월이 채 되지 않았으며, 총 용역비는 25,000천원이었다. 분석 과제의 범위와 성격, 연구진이 취한 자료수집 방법 등을 보면 연구예산이 다소 과다하다고 볼 수 있고 연구기간은 적정하였던 것으로 판단된다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성 관련성 확인

본 분석의 목적은 상담조건부 기소유예제도가 가정폭력사건에서 보호되어야 하는 여성 피해자를 실질적으로 보호하는 제도로서의 의미를 가지는지 분석하는데 있었다. 즉, 동 제도의 법규법적 문제점 이외에도 정책의 영향력을 정책 입안과 수행, 사후 단계에서 성 인지적 관점을 토대로 분석하는 것이다. 이 제도가 시범 단계에 있으므로 성별 영향을 평가하여 성 인지적인 개선방안을 마련하거나 제도의 유지, 확대 적용, 중단 등의 결정에 영향을 미칠 수 있는 것은 중요해 보인다.

□ 기대효과

- 차후 형사정책의 효율성과 타당성 검토를 위한 기초적 모델 추론 가능

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 법령과 지침의 분석 및 활용

기소유예제도가 형사소송법에 근거를 두고 있지만 엄밀히 보면 상담조건부 기소유예제도는 사실 법률적 근거가 없는 제도이다. 이 제도는 2001년 개정된 “가정폭력방지및피해자보호등에관한법률의 개정과 함께 2003년 5월부터 대구지검 상주지청에서 실시한 이래 일부 검찰청에서 도입하기 시작하였다. 일정 기간 동안 시범 운영을 통해 효과를 검토한 이후 전체 검찰청에 법무훈령으로 지침을 내리기 위한 사전 조치였다. 본 연구에서는 우선 이 제도를 적용하는 지방검찰청의 지침을 분석하였다. 최초로 동 제도를 시행하고 있는 대구지방검찰청 상주지청의 지침은 피의자 동의 없이도 상담조건부 기소유예를 실시할 수 있는데 반해, 서울동부지방검찰청은 피의자 동의서를 첨부하도록 하고 있다.

□ 서울지방검찰청 서부지청의 처리지침에서 밝히는 동 제도의 실시 배경

- 가정폭력 사건 처리과정에서 피해자 보호가 충실히 이루어지지 않고 가정폭력사건의 특수성을 고려하지 않은 채 일반 폭력 사건과 같이 처리되는 문제
- 가정폭력사건이 법원에 송치되어 가정보호사건으로 처리되는 경우 처분에 장기간이 소요되어 신속한 피해자 보호 및 재범방지 수단으로서의 역할을 다하지 못하는 점
- 따라서 가정폭력 및 그에 따른 가정파탄을 방지하고 피해자를 보호하며 건전한 가정의 육성을 위하여 합목적적인 처리방안이 필요함

상담조건부 기소유예제도를 최초로 운영하기 시작한 대구지방검찰청 상주지청의 지침을 보면 제1조에서 이 제도를 운용하는 목적을 “가정폭력 행위자에 대하여 가정폭력상담소에 상담을 의뢰한 후 성실한 상담을 조건으로 기소유예 처분을 함으로써 가정폭력에 적극적으로 대처하여 가정폭력을 예방하고 건강한 가정을 육성하는 데 이바지”하는 것으로 명시하고 있다. 연구진은 이 지침서에 명시된 목적만을 보아서는 이 제도가 양성의 요구를 반영한 것인지를 판단하기가 어렵다고 판단하였다.

상주지청보다 조금 늦게 이 제도를 실시하고 있는 서울지방검찰청 동부지청과 서부지청의 경우, 상담조건부 기소유예 처리지침과는 별도의 “가정폭력 사건 보완·개선 처리지침”을 마련하고 있었다. 이 지침에서는 상담조건부 기소유예제도의 실시 배경을 “가정폭력 사건 처리 과정에서 피해자 보호가 충실히 이루어지지 아니하고 가정폭력사건의 특수성을 고려하지 아니한 채 일반 폭력사건과 같이 처리됨으로써 법 제정 취지가 몰각되는 사태가 적지 아니”하고, “가정폭력사건이 법원에 송치되어 가정보호사건으로 처리되는 경우 처분에 장기가 소요되어 신속한 피해자 보호 및 재범방지 수단으로서의 역할을 다하지 못하고 있다”고 지적하고 있다. 아울러 “가정폭력범죄에 대하여 벌금을 부과하는 등 가해자를 처벌할 경우 도리어 피해자에 대한 적대감을 자극하고 상황을 악화시킬 우려가 있으며 피해자에 대한 보복 등으로 이어질 개연성이 농후”하며, “가정보호사건으로 송치할 경우 법원에서는 당사자 간의 표면적인 이유로 불처분 결정을 하는 경우가 다수이며, 이러한 불처분 결정에 대하여 행위자 및 그 법정 대리인만이 항고할 수 있는 것으로 규정하고 있어 검사가 법원의 위와 같은 불처분 결정에 대하여 이의를 제기할 수 있는 방법이 없을뿐더러 보호처분 결정에 장기간이 소요되어 가정보호사건 송치 제도가 신속한 피해자 보호 및 재범방지 수단으로서의 역할을 하지 못한다”는 점도 지적하고 있다.

이러한 배경 설명은 상담조건부 기소유예제도를 도입하기 이전의 사건처리가 가정 폭력 사건 피해자 보호에 미흡하였음을 인정하는 것이어서 결국 그에 대한 보완적 조치로서 실시되는 상담조건부 기소유예제도의 취지가 이전까지 가정폭력 여성 피해자들이 가진 불만을 반영한 것임을 어느 정도 알 수 있다. 다만 지침서라는 문서의 특성상 여성 피해자들의 불만이 구체적인

로 무엇이었는지에 관해서는 상세하지가 않다. 따라서 연구진은 지침서 내용 분석만으로는 이 제도가 여성 피해자들의 요구, 그리고 더 나아가 양성의 요구를 제대로 반영한 것인지에 대해 단정하기엔 다소 불충분하다(신동일 외, 2004)고 보았다.

(나) 통계 및 조사 자료 수집 및 지표별 분석에 활용한 정도

지침에 대한 분석 외에 이 연구에서 주로 활용한 방법은 담당 검사 면접 조사, 상담자(가해자) 면담 등이었다. 연구진은 이제도가 실무에서 일반적으로 집행되는 정책이 아니어서 자료 수집 및 협조를 구하는데 어려움이 있었다고 한다. 기초자료가 매우 박약하고 기존의 통계자료들은 연구의 성격과 맞지 않거나 참조가 불가능한 경우가 많이 있었던 것이다(신동일 외, 2004: p.18). 이를 극복하기 위해 정책 담당자나 가해자 또는 피해자와의 직접 면담을 기획하였으나 이 방법도 용이하지 않았던 것으로 나타난다. 그 이유는 검찰의 경우 해당 사건에 대한 기소유예처분의 근거를 공개한다는 것이 범죄 피해자나 가해자에 대한 사생활의 침해가 될 수 있는 여지가 많고, 해당 사건 기록으로는 어떤 근거를 가지고 있는지 확인하는데 한계가 있었다. 가해자나 피해자를 면담하는 것도 어려워 결국 이미 제출되어 있는 가정폭력사건에 대한 일부 연구를 기초자료로 사용할 수밖에 없었다는 것이 연구진의 설명이다.

연구진은 분석에 사용하기 위하여 아래와 같이 본 주제에 맞는 별도의 지표체계를 개발하였다. 이 지표들은 적절하게 설정된 것으로 보이지만 문제는 지표에 답을 구하는데 어떠한 자료를 사용하였는가에 있다. 예를 들어 집행 후 효과와 만족도를 파악하는 지표의 경우에는 가해자와 피해자에 대한 조사가 매우 중요한데 연구진이 당초 의도한 조사를 하지 못하였던 것으로 보인다. 즉, 상담 효과를 가해자와 피해 여성을 통해서 알아보는 것이 중요한데 그것이 불가능하므로 상담자에게 물었다. 그러나 검사들을 면담하여 제도 운영자의 인식을 파악하려고 한 것은 바람직하였다.

〈표 2-13〉 단계별 성별영향평가분석표

평가단계	지표	평가
입안 단계	1) 본 제도의 목적은 양성의 요구를 반영한 것인가? 가. 각 지청의 관련 내부지침서에 나타난 성 인지성 나. 기존 처분의 양성 불평등 요소와의 대비	○ △ ○
	2) 서비스 혹은 재원이 양성에게 균등하게 전달될 것인가? 가. 서비스 측면 나. 재원의 측면	△ △ △
	3) 상담소 상담원들의 성별구성에 대한 고려가 있었는가? 가. 여성 상담원들의 위험 노출 가능성에 대한 인식 나. 여성 상담원들의 위험 노출에 대한 실질적 대책	X X X
집행 단계	1) 제도의 목적에 대한 실무자들의 이해 방식은 어떠한가? 가. 담당 검사들의 인식 나. 상담원들의 인식	○ ○ ○
	2) 집행 과정에서의 성 인지성은 어떠한가? 가. 상담소 지정의 과정 나. 기소유예 결정 과정 다. 상담 프로그램의 성 인지성 라. 상담원들의 남녀평등 의식	△ △ △ △ ○
	3) 여성 상담원들의 요구 및 그 충족 정도는 어떠한가?	X
집행후 단계	1) 상담조건부 기소유예제도의 효과는 어떠한가? 가. 제도 자체의 효과 나. 양성의 만족도 차이	○ ○ ○
	2) 집행 성과가 양성 모두에게 긍정적 영향을 가져왔는가?	○

○양호, △보통, X 미흡

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

연구진은 동 제도를 도입하는 목적이 피해자와 가해자를 동시에 고려하는 것으로 획기적인 정책이지만 가정폭력에 대한 개입 근거로 소위 가정의 유지 의사를 존중하는 것이 타당한지 의문을 제기하였다. 연구진은 광범위한 개선안을 제시하고 있으나 분석에서 도출된 문제점들을 고려할 때 제안된 개선안은 충분치 않다. 연구자들의 분석을 통합하여 아래와 같은 제도 개선이 필요할 것으로 보인다.

- 운영자의 의식이 중요한데 검찰의 대부분이 이 제도가 가정을 유지하기 위해 필요하다고 인식하고 있어서 신중한 검토 필요
- 당초 남성 가해자 대상에서 여성 피해자에게도 상담 제공으로 변경 시행
- 상담 서비스의 질 담보가 관건이므로 상담소 선정 기준이나, 상담자 교육, 상담자의 성 인지 역량 등에 대한 조건을 명시할 필요 있음
- 지침의 성 인지성 중요
- 검찰의 지침에 상담에 동의하는 기준으로 ‘기소하는 경우 오히려 보복이 우려되는 사건’이 포함되어 있는데, 이것이 과연 상담조건부 기소유예로 넘기는 타당한 이유가 될 수 있는지 의문임
- 가해자의 동의만을 받는 곳이 있는데 동의서에 반드시 피의자 신청이나 동의를 받아야 할 것임
- 상담의뢰 취지 설명을 대개 가해자에게만 하도록 되어 있는데 피의자에게도 필요

(2) 환류 및 정책 개선

상담조건부 기소유예제도는 기존의 기소유예제도의 응용이므로 이름은 ‘제도’이지만 그 자체에 대한 법안을 제정한 것도 아니고 공식적으로 제도화된 것으로 볼 수 없다. 연구자는 성별영향평가 결과를 기초로 대검찰청에서

회의를 하여 환류를 위한 노력을 다소나마 기울였으나 그 후에 별로 반영된 것으로 보이지 않는다. 본 연구진이 올 7월 법무부와의 확인 결과, 성별영향평가 실시 이후에 논란이 조금 있었지만 아직 개별 검찰청에서 자체 지침을 가지고 시범운영을 하는 중이며, 앞으로 이를 본격적으로 제도화하려는 움직임은 아직 없다고 한다. 한편 법무부가 최근 여성가족부에 제출한 2004/2005년 성별영향평가 결과 활용현황 자료에 의하면 2005년 8월 현재 이 제도는 서울동부지검 등 19개청으로 확산된 것으로 나타난다. 법무부는 이 제도의 운영을 위해 여성단체와 8회에 걸친 간담회를 하였고 1회의 공청회를 가졌다고 한다. 아울러, 2005년 4월 가정폭력관련상담소를 대상으로 동 제도의 전국청 확대 실시를 위한 가정폭력사건처리에관한지침(안)에 대하여 의견을 조회하였다고 보고하고 있다. 또한 법무부는 2005년 5월 현재 동 제도를 통한 재범 통계를 파악하고 있는데, 구체적으로 서울동부지검 등 19개청에서 총 건수 546건 중 상담중인 건수가 51건, 종료된 건수가 39건, 상담취소가 2건, 재범이 2건으로 나타난다. 이러한 단순 집계에서 더 나아가서 사례별 정확한 분석을 통하여 동 제도의 실효성을 점검할 필요가 있겠다.

(3) 예산 개선

연구진은 상담조건부기소유예제도에 대한 성별영향평가에서 평가 대상의 특성을 반영한 예산이나 재정 운용을 살펴보기 위한 항목으로 8-1: 여성피해자를 보호하기 위한 예산을 별도로 편성하였는가? 8-2: 여성피해자를 위한 임시조치와 보호처분을 위한 특별예산이 확보 되었는가 등을 설정하였다. 그리고 실제 평가 단계에서 정책의 입안단계의 2) 서비스 혹은 재원이 양성에게 균등하게 전달될 것인가? 가. 서비스측면, 나. 재원측면 으로 구분하여 평가하고자 하였다.

평가 결과 검찰이나 법무부에서 상담조건부기소유예제도를 위한 별도의 예산을 편성한 바는 없으며 이와 같은 재원의 불안정성으로 인해 상담조건부기소유예제도의 시행에 부정적인 요소로 작용한 것으로 보았다. 최근 여성가

족부가 복권기금을 통하여 재정 지원을 하고 있으나 제도의 효과적인 시행을 위해서는 안정적 재원 확보가 필수적이며 이를 위한 법적 근거 마련을 제안하고 있다.

상담조건부 기소유예제도의 시행과 관련하여 예산 소요가 발생하는 것은 검찰의 판결 보다는 기소유예처분자에 대한 교정 및 상담 프로그램을 운영하기 위한 강사료, 장소임차료 등에서이다. 이것은 여성가족부의 여성발전기금에서 복권기금으로부터 사업비를 받아 시행하고 있으며, 가정·성폭력피해 회복 및 재발방지프로그램Ⅱ(가정폭력가해자교정·치료)사업으로 볼 수 있다. 평가대상이었던 2004년에는 법무부나 검찰 등에 편성된 예산은 없으며, 여성가족부 여성발전기금의 사업으로 34억원이 편성되었고 이후 205년에 28억원, 2006년에 29억원이 편성되었다. 예산추이로 볼 때, 2004년도 평가결과가 예산에 반영된 것을 확인하기는 어려우며, 2004년도 성별영향평가의 대상이 법무부 소관의 상담조건부 기소유예제도 자체에 대한 접근이 이루어졌기 때문에 관련 여성가족부 재정의 변화에 까지 평가결과가 환류되기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

〈표 2-14〉 여성가족부 여성발전기금 중 상담조건부기소유예제도 관련 예산 추이
(단위: 백만원)

회계	사업명	2004	2005	2006
여성발전기금 (복권기금)	가정·성폭력피해회복 및 재발방지프로그램 (가정폭력가해자교정·치료)	3,434	2,800	2,900

자료: 여성가족부

3) 평가 종합 요약

연구진은 과제 선정에 전혀 개입할 기회가 없이 일방적으로 상담조건부 기소유예제도를 평가하도록 받은 것으로 나타났다. 남성이 대부분인 가정폭력 가해자를 대상으로 하고 있고, 특히 우리나라에서는 가정폭력을 범죄로 보지 않는 시각이 있는 가운데 가해자들이 불기소 처분되거나 가사보호사건으로

송치되는 비율이 높은 점 등을 고려할 때 이번 과제가 적절한 분석 대상인지 의문이 제기될 수 있다. “가해자에게 아무것도 안하고 풀어주는 경향이 있기 때문에 피해여성들이 무엇인가 하기를 원하였던” 것이라는 설명도 크게 설득력이 없어 보인다. 게다가 이를 운영하는 검사들이 ‘건전한 가정을 보호 유지하는 것’에 중점을 두고 있으므로 반여성적이라고 볼 수 있는 여지가 있다. 게다가 이 제도 자체가 법무부에서 큰 관심을 두고 있는 것이 아니어서 성별영향평가 결과에 따른 개선 효과를 크게 기대하기 어려웠다고 사료된다. 연구 기간은 적절하였으나, 연구 예산의 규모에 비하여 자료 수집 및 관계자 조사는 다소 소극적인 범위에서 이루어진 것으로 보인다.

선정된 과제의 적절성에 대한 이상의 논란에도 불구하고 연구진은 여성관련 이슈들을 충분히 도출하는데 성공하였다. 다만 평가 결과에 비하여 연구진이 제시한 정책 개선방안은 다소 아쉬움이 있다. 연구 과정에서 법무부와 전혀 협조가 없었던 것도 아쉬운 점이다. 과정에서 긴밀한 의사소통을 하는 것은 자료협조 등을 위해서도 필요할 뿐 아니라, 연구 결과를 환류 시키는데도 도움이 될 것이기 때문이다. 평가 결과의 환류를 위하여 대검찰청에서 회의를 하였으나 법무부, 대검찰청, 연구진 간의 긴밀한 협조 아래 개선을 위한 시도가 있었던 것은 아니다. 상담조건부 기소유예제도 자체가 아직 공식적으로 제도화된 것이 아닌 담보 상태에 있는 것으로 보인다.

바. 서울시 보건·복지 정책의 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 서울특별시
- **필요성:** 서울시의 성별영향평가를 확산시키기 위해서는 구체적인 평가적용을 통해 지표개발이 필요함
- **연구 목적:** 서울시 보건·복지정책의 성별영향분석평가를 통하여 서울시 보건·복지 정책의 성 주류화 작업을 확산하고, 성별영향분석평

가에 대한 연구 방법론을 개발하여 공무원들이 보다 쉽고 간결하게 사용할 수 있도록 분석항목과 지침을 개발함

○ 대상 사업:

- 여성지향적 사업: 가족보건사업, 자립·자활지원사업
- 남성지향적 사업: 건강증진사업
- 몰성적 사업: 부가급여사업, 음식점 서비스수준 글로벌화 사업

○ 성별영향평가 결과 및 개선방안:

- 여성지향적 정책
 - 남성과 여성이 필요로 하는 요구과악과 사업에 따른 성별지원계획 마련, 남성 참여를 유도할 수 있는 사업개발, 남녀가 함께 참여하도록 동기 마련, 다양한 여성 집단들의 유형화를 통한 사업 개발 작업 필요
 - 시행단계: 남녀참여자를 대상으로 하여 사업내용을 정확하게 전달하는 교육기회가 필요하며, 평가단계에서는 결과를 점검하여 다음 사업의 기획단계에 환류
- 몰성적 정책
 - 기획단계: 성 인지 교육 실시와 자문위원회 여성참여 확대, 성별분리통계구축 항목이 요구
 - 시행단계: 모니터링 제도 수립과 국가정책 홍보활동 위한 장치마련 필요
 - 평가단계: 관련 법령과 지침 등이 성별영향분석평가가 가능한 방향으로 재정·정비할 필요 있음
- 남성 지향적 정책
 - 기획단계: 양성에게 필요로 하는 요구 파악하고 사업에 다른 성별지원 계획 마련, 여성 참여 유도 사업 개발, 남성 집단의 유형화를 통한 사업 개발, 여성자문위원의 양적 확대 도모 장치 마련 등의 주지 필요

- 시행단계: 사업과 관련한 교육, 홍보, 모니터링단을 구성하여 해당 사업 수행에 따른 모니터링 실시 필요
- 평가단계: 결과 점검하여 다음 사업기획단계에 반영 필요

○ 연구예산 및 기간:

- 예산: 20,000천원
- 기간: 2004. 9. 8 - 2005. 2. 7 (5개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

본 연구에서 평가 대상으로 선정한 다섯 가지의 사업을 관장하는 서울시 내부의 부서는 복지여성국의 사회과, 보건과, 위생과 등이다. 자립·자활 지원사업은 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법에 근거를 두고 있으며, 보건복지부는 제도 총괄, 종합계획 수립, 자활프로그램 개발 추진, 자활후견기관 지정관리를 담당하고, 자치단체는 지역계획 수립, 기초생활보장기금의 개발 추진, 급여 실시 여부와 내용 결정, 지급, 자활기관협의체 운영, 자립자활지원사업 추진, 부가급여 추진 등을 맡고 있다. 기초자치단체는 서울시의 지원을 받아 사업을 집행하고 있다.

건강증진사업 역시 보건복지부가 시행하는 국민건강증진 정책의 일환이다. 이 중 중앙정부와 지방자치단체가 함께 추진하는 대민건강증진사업 중 광역자치단체는 기획수립, 통계 생산, 보건소 지원사업을 담당하고 있으며, 기초자치단체는 광역자치단체의 지원을 받아 지역 실정에 맞는 구체적인 건강증진프로그램을 실행하고 있다. 서울시에는 25개 구청내 25개의 보건소가 있는데, 이들 보건소에서는 보건교육, 금연과 절주사업, 암조기 발견사업, 체력증진 사업, 영양개선사업 등을 시행하고 있다.

음식점서비스 수준 글로벌화 사업은 보건복지부의 보건산업정책과의 식품

위생행정업무에 속하며, 서울시에서는 복지여성국의 위생과가 담당하고 25개 자치구에 보건위생 관련과가 있어서 이 사업을 운영하고 있다.

(2) 관계기관간 상호협조

여성가족부와 서울시의 성별영향평가에 대한 의사소통은 여성정책과를 중심으로 이루어졌고, 초기에 여성정책과와 과제 담당부서 사이에 과제 선정에 관한 사전 협의나 선정 결과에 대한 의사소통이 없었다고 한다. 이에 연구진이 과제담당자를 처음 접촉하였을 때 황당한 경우가 발생하였던 것으로 보인다. 여성가족부가 성별영향평가 추진체계 정비 차원에서 해당 기관내 여성정책부서와 과제 담당부서 사이의 공식적인 의사소통을 위한 체제를 마련할 필요가 있다고 사료된다.

“서울시의 사업에 대해 성별영향평가를 하겠다고 올린 것은 여성정책과였는데, 사업은 여성정책과가 아니라 사회과나 위생과, 보건과에서 하는 것을 선정하게 되었다. 그래서 직접 대상 사업 담당자를 만났더니 그쪽에서는 전혀 인지를 못하고 있을 뿐 아니라, 여성정책과로부터 들은 바가 없다, 성별영향평가를 한다는 것 자체를 협의한 적도 없다고 하였다. 그래서 여성정책과로 다시 얘기해서 처리해 달라고 하였다.” (연구자 8)

(3) 관계 전문가 자문

이번 분석에서는 자문회의 보다는 자료수집 차원에서 관계 공무원과 사회복지사, 민간단체 등과의 간담회와 면접을 활용하였다. 보고서에 세부적인 내용을 담지는 않았다.

나) 과제 선정 과정

보건복지정책이라는 큰 주제는 여성가족부에서 서울시와 협의·결정하여 연구진에게 주어진 것이다. 그러나 보건·복지정책이라는 범주에서 구체적인 분석 과제는 연구진의 우선 결정 후 서울시와의 비공식적 협의 결과이다.

과제선정을 위한 공식적인 자문, 특히 수혜자 집단의 자문은 없었던 것으로 보인다.

“한 단위 사업에 대한 결과를 평가하는 것이 아니라 공무원들이 정책을 형성하는 과정 속에 어떻게 성 인지관점을 녹여 들여 가야하는지를 보자고 하였다. 그래서 연구자들이 다섯 개의 사업을 선정했다. 그리고 나서 서울시와 의논을 하고 협의하여 결정했다. 제일 먼저, 여성지향적인 사업, 물성적 사업, 남성지향적인 사업으로 나누었다. 각각이 사업의 각 단계, 입안부터 평가까지의 단계가 흐르는데 그 과정에 차이가 있을 것으로 생각하여 사업을 선정하였다.” (연구자 8)

연구진은 과제선정을 검토하기 위해 정책을 세 가지로 분류하였다. 우선 “수혜자가 주로 여성인 경우를 여성지향적인 정책”으로, “수혜자가 남성과 여성의 특성을 고려하지 않고, 분리되지 않는 정책은 물성적 정책”으로, “수혜자가 주로 남성인 정책을 남성지향적 정책”으로 분류하였다. 그런데 연구진은 “여성지향적 정책이라 할지라도 남성의 요구를 반영하여 남성과 여성이 모두 수혜를 받을 수 있도록 해야 한다”고 하여, 여성정책에 대한 이해가 없는 이들이 이를 읽을 경우에 과거 발전의 혜택에서 소외되어 왔거나 누적된 차별의 역사를 시정·보완하는 차원에서 여성을 대상으로 특별히 이루어지는 정책 사업에 대해 오해하게 할 염려가 있다. 또한 남성과 여성의 특성을 고려하지 않는 물성적인 정책과 성 중립적인 정책의 개념이 혼돈되는 경우가 있었다.

- “- 여성지향적(women-oriented) 정책: 정책목표가 여성의 요구를 고려한 정책, 그러나 결과적으로 여성지향적인 정책이라 할지라도 성 인지적 관점에서 남성의 요구를 반영할 수 있는 관점을 찾아내어 궁극적으로 남성과 여성이 형평성 있게 수혜를 받을 수 있도록 하는데 있다.
- 물성적(gender-blinded) 정책: 정책목표나 내용이 여성의 요구 또는 정책수행에 따른 성 역할의 변화 등과는 무관할 것으로 보이는 정책이다. 성 중립적 정책유형의 경우 단위사업으로서 겉으로 보기에는 혹은 결과적으로 정책에 있어 여성의 요구 반영이나 성역할 변화가 무의미하게 보일지

모르지만 성 인지적 관점을 찾아내어 성별을 고려하는 가능성을 찾아내고
자 사업에 포함시켰다.

- 남성지향적(men-oriented) 정책: 예를 들어, 군대, 경찰 등의 조직과 같이
정책의 수혜 대상자가 주로 남성으로 나타나지만, 사회변화에 따라 목표나
내용에서 여성의 요구 또는 정책 수행에 따른 성역할의 변화가 마땅히 고
려되어야 할 정책이다.”(변화순 외, 2004: 7)

연구자들은 이 같은 분류를 성별영향평가의 과제를 선정할 때 중요한 기준
으로 삼았다. 구체적으로 연구진은 “여성 지향적 사업”으로 가족보건사업, 자
립·자활지원사업을, “남성 지향적 사업”으로 건강증진사업을, 마지막으로
“물성적인 정책”으로 부가급여 사업과 음식점 서비스 수준 글로벌화 사업을
선정하였다고 설명하고 있다(p.8). 여기서 2002년 현재 전국 기초생활보장제
도의 전체 수급자 가운데 여성이 58.1%를 차지하였다고 하는데 과연 이를
“여성 지향적”이라고 분류하는 것이 타당한지 의문이 제기될 수 있다. 또한
건강증진 사업을 “남성 지향적 사업”으로 분류한 것도 타당한 근거를 결여하
고 있으며, “물성적 사업”으로 분류한 음식점 서비스 수준 글로벌화 사업도
성 중립적인 것으로 볼 것인지, 물성적인 것으로 볼 것인지에 이견이 있을 수
있다.

개별 사업의 선정에 대한 구체적 이유들 중 일부는 타당해 보이는 한편, 다
른 경우에는 논리적인 일관성이 다소 부족한 것으로 나타난다. 우선, 기초생
활보장 수급자에 대한 자립·자활 지원사업/부가급여 사업이 빈곤 여성들의
긴급한 복지 욕구에 실천적으로 대응할 수 있는 정책으로 보았다. 기초생활
보장 수급자 중 여성이 과반수를 차지하고 있는 점, 그리고 이 제도가 여성에
게 미칠 영향을 고려할 때 분석의 필요성은 높다고 하겠다. 건강증진 사업을
선정한 이유로는 건강에 대한 여성의 관심 증가, 서울시 여성의 흡연을 증가,
여성의 음주문제, 악성 종양 발생률 증가 등을 들고 있다. 보건소 건강증진
사업을 선정한 이유는 모자보건 사업이나 영양 사업등 대부분의 사업이 여성
중심으로 이루어지므로 남성의 참여를 유도할 필요가 있다고 본 것으로 나타
난다. 이는 위에서 건강증진 사업을 “남성 지향적 사업”으로 분류한 것과 모

순된다. 또한 음식점 서비스 수준 글로벌화 사업의 경우는 지원이 남성 중심으로 이루어졌기 때문에 선정된 것으로 설명하고 있지만, 그 객관적인 근거가 없고, 오히려 자료(p108)에 의하면 모범음식점 업주의 60-80%가 여성으로 나타나 당초 선정시 설명과 다른 것으로 나타난다. 이번 연구의 기간은 '04년 9월 8일부터 '05년 2월 7일까지 총 5개월이었고, 총 용역예산은 20,000천원이었다. 연구 기간과 예산 규모에 비하여 선정된 과제의 범위가 너무 넓었던 것으로 보인다. 그러다 보니, 자료의 수집과 조사가 매우 제한적인 수준에서 이루어져서 경우에 따라서는 조사의 응답자의 수가 너무 적어서 응답 결과를 일반화하는데 어려움이 있을 것으로 사료된다. 주어진 예산과 기간에 연구진은 많은 노력을 투입하였으나 앞으로 예산 규모에 적절한 분석과제를 선정할 필요가 있다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성 관련성 확인

본 분석의 목적은 첫째, 서울시 보건·복지 정책의 성 주류화를 확산하고, 둘째, 성별영향평가 연구방법론을 개발하여 공무원들을 위한 쉽고 간결한 분석항목과 지침을 개발하는데 있다고 되어 있다. 첫 번째 목적은 추상성이 높고, 두 번째 목적의 경우에도 이번 성별영향평가를 실시하는 일차적인 목적이 방법론의 개발이 아니었으므로, 이를 보완하는 과제별 분석 목적이 따로 있을 것으로 짐작되었다. 살펴본 결과, 사업 현황을 검토하면서 성별영향평가의 필요성을 언급하고 있지만 별도의 목적을 명시하고 있지 않았다.

□ 기대효과

- 서울시 사회복지정책의 효율성과 양성평등 문화 확산을 통한 정책의 성 주류화
 - 보건·복지정책의 성 주류화 및 분석 틀과 기준 마련
 - 클라이언트 입장에서 성별 차이를 분석하여 대안 제시

- 궁극적으로 성형평성 도모

여성 관련성은 과제별로 조금씩 언급되고 있고, 부분적으로는 통계를 활용하여 근거로 삼고 있다. 그런데 분석 초기에 정책과제에 대한 기본적 검토 단계에서 젠더 관련성을 충분히 검토하기 보다는 기획단계의 지표 중 하나로 여성 관련성을 포함하고 주로 공무원이나 사업 담당자들의 입장과 함께 연구진의 의견을 제시하고 있다. 과제별 젠더 관련성을 과제 선정이유 및 지표와 연계시켜서 보다 체계적으로 검토할 필요가 있겠다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 법령과 지침의 분석 및 활용

과제 선정에서부터 관련 정책과 법령을 포괄적으로 검토하였다. 이들이 검토한 정책 자료에는 국민기초생활보장법과 동법 시행령, 국민건강증진법, 식품위생법 등과, 정책 추진체계, 사업 실시 현황 등이 포함되었다. 연구진은 이를 정책 과제의 배경 자료로도 활용하였고, 과제별 성별영향평가 안에서도 분석하였다. 반면, 사업 지침에 대한 분석은 이루어지지 않았다.

(나) 통계 및 조사 자료 수집 및 지표별 분석에 활용한 정도

전반적으로 분석 대상 사업과 관련한 통계가 매우 부족한 가운데 가용한 통계를 최대한 수집, 활용한 것으로 보인다. 사업 추진 현황을 예산과 수혜자 통계를 중심으로 살펴보았다. 그러나 수혜자에 대한 광범위한 조사를 실시하지 않고 소수에 대한 면접을 통해 자료를 수집하였기 때문에 일반화하는데 주의가 필요하다. 예를 들어, 부가급여 서비스 수혜자 면접에서 남성의 경우 장애를 가진 사례였는데 아래의 서술을 보면 남성이라서 이 같은 서비스를 받는 것인지, 아니면 장애인이기 때문인지 불분명하다.

“남성의 경우에는 도시락, 무료급식, 장애 수당 등을 추가로 지원받고 있다.
... 특히 부자 가정에 있어서 장애인 등, 몸이 불편한 사람들은 물품을 가져가

는데 불편함이 있기 때문에 이에 대한 배달 서비스 등을 필요로 했다.” (변화순 외, 2004: 45, 47).

연구진은 목적자체를 성별영향평가의 연구방법론 개발에 두고 있었기 때문에 본 연구에 맞게 지표를 구성하는데 많은 공을 들인 것으로 보인다. 당시 여성부가 제시한 지표는 모두 11개였으나 연구진은 이번 연구를 위해서 총 26개의 지표를 설정하였다.

〈표 2-15〉 여성부 지표와 본 연구에서 설정한 지표의 차이

지표	여성부 지표(개수)		본 연구의 지표	
기획 단계	1.목적 설정 (4)	1-1.여성 관련성 1-2.성별 요구 고려 1-3.성별분리통계 1-4.성 인지적 목표	1.목적설정 (6)	1-1.여성 관련성 1-2.성별 요구 고려 1-3.여성의 자문참여 1-4.성별분리통계 1-5.성 인지적 목표 1-6.성별 영향 고려
	2.연도별 지원계획 수립 (2)	2-1.성별 지원계획 2-3.성별 예산 편성	2.추진방향 제시 (1)	2-1.성별 추진방향
			3.근거법령 정비 (1)	3-1.성 인지적 사업의 법적 근거
			4.연도별 지원계획 수립 (4)	4-1.성별 지원계획 4-2.대상여성 비율 4-3.성별 예산 편성 4-4.여성지원 예산
집행 단계	3.추진체계 (1)	3-1.사업내용의 전달	5.사업계획 수립 (3)	5-1.심의기구에 여성참여 5-2.지원대상 선정시 여성 고려 5-3.수혜대상 기준설정의 성별 고려
			6.추진체계 (3)	6-1.담당자의 성 인지성 6-2.여성담당자 포함 6-3.사업내용의 전달
집행 단계	3.추진체계 (1)	3-1.사업내용의 전달	7.시행사항 모니터링 (3)	7-1.모니터링 7-2.모니터링 결과의 반영 7-3.성별 예산집행

〈표 2-15〉 여성부 지표와 본 연구에서 설정한 지표의 차이 - 계속

지표	여성부 지표(개수)		본 연구의 지표	
평가 단계	4.사업의 성별영향평가 (1)	4-1. 목표 달성도	8.사업의 성 영향 평가 (2)	8-1.목표달성도 8-2.여성지위향상 기여도
	5.결과 수렴 및 활용 (3)	5-1.수혜여성의 만족도 5-2.연구 결과 5-3.결과의 전달	9.결과 수렴 및 활용 (3)	9-1.수혜 여성의 만족도 9-2.의도하지 않은 결과 9-3.미반영된 여성요구
총	11개		26개	

<표 2-15>에서 보듯이 전체적으로 지표의 수가 너무 많고 연구 전반의 접근과 지표 설정에 일관성이 부족하다. 또한 여성중심의 지표가 많으며, 지표 간 중복성도 크다. 본 연구에서는 기획단계의 지표가 14개나 되는데 이는 연구진이 정책 형성에 중점을 두었기 때문으로 보인다. 그러나 우리의 행정 현실에서는 기획단계에서 치밀한 접근이 이루어지지 않고 있고, 기획과정에 대한 기록도 별로 없기 때문에 이 단계에 많은 지표를 적용 하는 데는 어려움이 많다. 5-2.‘지원대상 선정시 여성고려’와 5-3.‘수혜 대상 기준 설정의 성별고려’는 중복적이다. 결과 수렴 및 활용 지표들은 성별영향평가 결과의 환류를 위한 것이어야 하는데 본 연구에서 설정된 지표에는 결과 환류를 위한 지표가 없다. 여성중심의 지표가 많은 것은 당초 정책을 “여성 지향적”, “남성 지향적”, “물성적” 정책으로 분류하고 여성 지향적인 경우에는 남성의 요구를 반영하고, 남성 지향적인 경우에는 여성의 요구를 반영하여 궁극적으로 성형평하게 하겠다고 설명한 것과 맞지 않는다. 수혜 만족도 지표도 성별 지표로서 충분할 터인데 지표 자체가 9-1.‘수혜여성의 만족도’로 되어 있어 다른 부분에서 밝힌 의도와 다르다. 물론 성 중립적으로 접근하면 여성이 수혜에서 소외되기 때문에 여성중심의 지표 설정이 필요한 경우가 있겠으나 성별 접근으로 그런 부분을 해결할 수 있는데도 여성지표를 여럿 만드는 것은 불필요하고 오히려 성별영향평가에 대한 저항을 높일 위험도 있다.

지표별 설명에서 지표 자체는 성별지표인데 내용은 여성중심으로 되어 있

어 오해의 여지가 있다 예컨대, 2-1.‘성별추진방향’의 경우 착안점은 “여성과 관련하여 추진 방향이 별도로 제시 되었는가”로 되어 있고, 3-1.‘성 인지적 사업의 법적 근거’ 지표의 착안점은 “해당 사업에 여성관련 사업을 포함시킬 수 있는 근거법령이 있는가”로 되어 있다.

지표를 적용하여 분석한 결과를 표로 제시할 때 조사결과에 대한 개선방안을 제시하는 경우도 있고, 개선 방안 없이 단순히 결과만을 제시하는 경우가 섞여 있다. 후자의 경우 그 자체를 그대로 받아들일 가능성이 있으며 그것이 연구진의 의견인지 면담 대상의 의견인지, 아니면 객관적 사실인지 구별이 되지 않는 애매함도 있다. 이는 서술 방식의 문제인데, 예를 들어 자립·자활 지원사업의 기획단계 조사결과를 제시한 표에서 1-1.‘여성관련성’ 지표에 대해 아래와 같이 서술하고 있다.

“기초생활사업을 기획할 때 남녀 구분의 필요성을 느끼지 못하거나 남녀구분 통계가 구축되어 있지 않은 관계로 성별 관련성이 고려되지 않았다. ... 자립·자활지원사업의 참여자가 90%이상이 여성이기 때문에 따로 여성관련 정책 목표를 수립할 필요는 없다고 본다. 부득이 성별에 따라 정책의 혜택이 돌아가게 하려면 남성을 고려한 자립·자활지원사업 개발이 필요하다고 본다. (변화순 외, 2004: 31)

위의 서술은 아마도 사업 담당자를 면접한 결과를 그대로 쓴 것 같다. 하지만, 자립·자활지원사업의 참여자 중 여성이 90%라고 한 것은 앞에서(p.24) 60% 정도라고 한 것과 매우 달라서 혼돈을 초래할 여지가 있다. 마찬가지로 5-3.‘수혜 대상 기준 설정의 성별 고려’ 지표에 대한 조사 결과에서 “사업대상 선정 기준이 가구이기 때문에 수혜 대상에 대해 성별을 고려할 수 없다”고 설명하는 것이 전부였다. 가구의 성별을 고려함으로써 성 인지적인 접근을 할 수 있다는 점을 고려할 때 이러한 설명은 적절치 않다.

건강증진사업에 대한 평가에서는 서울시(보건소)의 모자보건사업을 보았는데, 여기서도 단순히 “남녀의 구분의 필요성을 느끼지 못한다”는 식으로 면접 결과를 단순하게 서술하고, 그러한 시각의 문제점을 지적하는데 소홀하

였다. 물론 뒤에 가면 개선방안을 제시하고 있지만 조사결과 표에서도 성별 영향평가의 취지를 살려 공무원들의 인식이나 현재 사업 운영방식의 물성적인 측면을 지적하는 것이 바람직하다.

전반적으로 본 연구의 자료 분석은 미흡하며 지표 적용에서 분석 관점의 일관성이 부족하고 혼란스러운 부분이 있다. 프로그램의 세부 내용, 보건교육사업이나 금연/절주사업을 예로 들자면 교육프로그램이나 캠페인의 내용에 대한 분석이 없이 소수 수혜자에 대한 면접에 크게 의존한 분석에 한계와 위험성이 있다. 또한 전체적으로 너무 많은 지표를 설정하였는데, 여성중심의 지표의 비중이 높고 중복적인 지표들이 여럿 있어서, 이러한 접근이 과연 공무원들이 쉽게 활용할 수 있는 성별영향평가 방법론을 개발한다는 본 연구의 목적에 맞는 지 의문이 든다. 2004년도 성별영향평가 심층평가의 목적은 사업에 대한 치밀한 성별영향평가를 실시하여 성별영향평가의 필요성을 설득하고 정책을 개선하는데 실질적이며 구체적인 결과를 도출하는데 있는 것인데, 지표 설정에 비중을 두고 그에 대한 충분한 분석을 향후 제언으로 제시한 것은 그러한 목적에 맞지 않는다.

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

평가지표별 분석 곳곳에 개선사항을 제안하고 있다. 그러나 구체적으로 이러한 제언을 어떻게 집행부서에 환류 시켜 실질적인 정책 개선을 이룰 지에 대한 구체적인 방안은 제시하지 않고 있다. 연구에서 제안한 정책 개선안의 대부분은 공무원들과 사업 담당자들에게 성 인지 교육이나 성별영향평가 교육 실시, 양성을 고려한 자문위원단 구성, 근거법령에 성 인지적 사업의 법적 근거 마련, 성별분리통계 마련, 성 인지적 사업 지침 제공 등의 일반적인 제언이었다. 본 성별영향평가에서 했어야 하는 것을 제언으로 수록한 경우도 있었다. 예를 들어, 기초생활보장 부가급여 사업이 여성의 사회참여나 근로 의욕 향상에 기여했는지 평가가 필요하다고 하였는데, 이러한 평가는 본 연

구에서 되었어야 한다. 일반적 제언은 모든 정책에 해당되므로 아래에서는 이를 제외하고 대상 사업과 특별히 관련되는 제언만 정리하면 아래와 같다.

(가) 자립·자활지원사업

- 후견기관 선정시 성별을 고려한 사업을 개발한 기관 선정
- 후견기관은 사업 참여자에 대한 DB구축하여 성별에 따라 인원 배치
- 사업으로 인한 도덕적 해이 방지, 자립의욕과 근로능력을 향상시킬 수 있는 프로그램 개발
- 연령대별 요구(특히 10-30대)를 고려하는 사업 개발 필요
- 빈곤여성들의 특성(결혼 상태, 육아, 직업력, 빈곤원인 등)과 요구 반영하는 사업 개발
- 적실성 있는 평가지표 개발

(나) 기초생활보장 부가급여

- 급여 수혜자에 대한 성별 통계 구축
- 부가급여 사업이 가구를 대상으로 하므로 성별 차이를 고려하지 않고 있지만 성별 요구가 다를 수 있으므로 이를 고려·반영하기 위해 여성 자문위원의 참여 확대
- 사업이 여성의 사회참여나 근로의욕 향상에 기여했는지 평가 필요 (이번 평가에서 이루어졌어야 함)

(다) 건강증진사업

- 남성 참여 장려
- 보건교육사업에 성 관련성 포함
- 수혜 대상 기준 설정에 성별 고려 점검하도록 항목 포함
- 여성의 건강 유지의 장애물을 제거하는 서비스 증진
- 직장 여성과 장애여성 등 다양한 여성의 건강 요구 충족

- 금연절주 사업에 양성 포함

(라) 가족보건사업

- 프로그램 전반에 남성참여 유도
- 재생산(출산) 과정에 남성참여 동기 제공
- 가상공간을 활용한 가족보건사업 확대
- 수혜 대상 기준 설정에 성별 고려 점검하도록 항목 포함
- 모자수첩을 모부자수첩으로 전환하여 여성의 영유아 건강관리 부담을 부모가 함께 나누는 동기 마련

(마) 음식점 서비스수준의 글로벌화

- 위에서 언급한 일반적 사항 외에 특별한 제언은 없음

본 연구에서 예산과 연계된 제안으로 제시한 것은 사업별로 예산편성 지표를 점검해야 한다는 것 정도였으며, 직접적·구체적으로 예산을 점검하거나 예산과 관련한 정책 개선안을 제시하지 않았다.

(2) 환류 및 정책 개선

서울시 여성정책과에 문의한 결과, 담당자가 바뀌었고 해당부서에서 어느 정도 환류 되었는지 파악하지 않고 있었다. 여성가족부의 2004/2005년 성별영향평가 결과 활용현황 점검에서도 서울시의 자료가 누락되어 현 시점까지 환류 점검이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

3) 평가 종합 요약

본 연구에서 과제 선정은 연구진에 의해 이루어졌다. 과제 선정을 위하여 정책을 세 가지(여성 지향적, 남성 지향적, 몰성적)로 분류하였는데 이 각각에 대한 정의와 해석에 이견이 있을 수 있다. 또한 선정의 전제가 되었던 것

이 사실상 다르게 나타난 경우가 있었다. 예를 들어, 연구진은 건강증진사업을 남성 지향적 사업을 대표하는 것으로 선정하였는데 나중에 실제 보니 여성중심으로 이루어지고 있었으며, 결국 연구진은 이 사업에 남성 참여를 유도해야 한다는 제언을 하였다. 과제 선정의 기준이 애매하고 타당성이 다소 부족하다고 할 수 있다. 과제별 젠더 관련성을 과제 선정이유 및 지표와 연계시켜서 보다 체계적으로 검토할 필요가 있겠다.

자료의 검토 분석 및 활용 면에서는 근거 법령을 분석하고 정책 담당자 및 수혜자에 대한 면접조사를 활용하였다. 그런데 면접 대상이 소수여서 결과의 일반화에 주의가 필요하다. 평가지표와 관련하여 기존의 지표를 수정하여 본 연구를 위한 지표를 마련하여 적용하는 적극적인 시도를 하였다. 지표 수정은 바람직하지만 지나치게 의욕적이어서 지표/질문의 수가 여성부가 제시한 지표의 두 배 이상이나 되고(각 11개, 26개) 단계별 중복성이 다소 있다. 정책 개선을 위한 제언이 다분히 일반적이고 환류 방안도 부재하였다. 전반적으로 연구의 예산에 비하여 분석 과제의 범위가 너무 넓었고, 그에 따라 조사가 매우 한정된 응답에 의존하게 되었고 심층적인 접근이 이루어지지 못하는 못하였다. 향후 용역 발주시 과제의 범위와 성격에 따라 적정한 예산과 기간을 보장하도록 해야 할 것이다.

사. 수형자 직업훈련정책의 성별영향분석평가

1) 개요

- 정책담당기관: 법무부
- 필요성: 여성수형자는 우리사회의 여러 취약계층 중에서도 가장 잊혀진 집단이며 수형자 직업훈련에 있어서도 정책적 소수자이므로 연구 필요
- 연구 목적: 수형자의 직업훈련에 대한 정책과정(수립, 집행, 성과평가)에 있어서 성 인지성을 높이기 위한 정책 분석평가지표를 개발, 적용

함(분석 초점은 ‘정책과정에서의 남녀 차이’)

○ 대상 사업: 수형자 직업훈련정책

○ 성별영향평가 결과 및 개선방안:

- 수형자 직업훈련에 대한 지침에 여성 수형자의 특수성을 고려한 보호조치 조항 필요
- 2008년 완공예정인 ‘사회직업훈련교도소’의 훈련대상에 여성수형자를 포함하는 문제를 관계부처가 조금 더 적극적으로 검토할 필요 있음
- 전문가 참여를 위한 제도적 장치 마련
- 기존의 수형자 훈련관련 통계를 성별로 분류할 수 있도록 보완함으로써 정책분석과 홍보자료로 활용
- 수형자 직업훈련 위한 예산이나 새로운 재원 찾을 필요 있음
- 주무 부처인 법무부 교정국이 요청하고 있는, 여성의 직업전망을 고려한 여성 수형자의 직업훈련 직종을 개발할 필요
- 정책담당자가 성 인지성에 대한 지표를 사용함에 있어 법적 근거(의무) 뿐 아니라 부처의 정책성과 홍보나 정책의 우수성에 대한 사례로 활용할 수 있도록 적절한 유인제도를 개발할 필요 있음

○ 연구예산 및 기간:

- 예산: 20,000천원
- 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

수형자 직업훈련 정책 수립의 주무부서는 법무부 교정국 교화과인데 2006년에 작업훈련과로 변경되었다. 우리나라에서 수형자에 대한 직업훈련은 형법과 근로자 직업훈련촉진법에 의거해 실시하고 있다. 수형자 직업훈련은

1961년 행형법의 1차 개정을 통해 훈련시설과 장비를 확보함으로써 시작되었다. 한편, 1967년 직업훈련법 도입으로 직업훈련이 국가적인 제도로 시작되었는데 수형자에 대한 직업훈련도 이 법에 근거하여 ‘공공직업훈련’으로 실시하게 되었다. 훈련직종과 훈련교사, 훈련시설과 장비 등 법이 정한 기준을 갖춘 정상적인 직업훈련을 실시하게 된 것이다. 이후 기능경기대회에 수형자가 출전(1971년)하게 되고, 교정시설에 직업훈련교사가 배치(1978년)되었으며, 영등포, 김해, 청주 교도소에 ‘종합정예직업훈련소’가 설치(1979년)되었다.¹¹⁾

이후 1980년대 들어 피보호 감호자도 직업훈련 대상으로 포함하게 되었고, 외부 출장훈련도 실시하게 된다. ‘외부출장훈련’은 수원교도소에서 행형성적이 우수한 모범수형자를 외부 기업체에 출퇴근시켜 훈련과정을 이수하도록 하는 것이다. 1995년부터는 ‘기능장과 산업기사 전문과정을 신설’하고 민간 기업체의 훈련원에 출장 직업훈련을 실시하였다. 1999년부터는 사회 전반에 있어 정보화 시대흐름에 대응하여 10여개 교정기관에서 ‘컴퓨터 및 정보화 관련 직종을 집중개설’하고 직업훈련을 실시하고 있다.

(2) 관계기관간 상호협조

본 연구는 연구수행과정에서 주무부서인 법무부 교정국으로부터 관련규정과 시설방문, 면접조사에서 많은 협조를 받았다고 한다. 수형자 직업훈련정책은 법무부 정책 담당자가 정책개선을 하고 싶었는데 실태파악을 위한 예산을 확보하지 못한 상태에서, 여성부가 성별영향평가를 하기 위해 정책과제를 제안하라고 해서 반갑게 제시한 경우다. 이 정책과 관련된 규정과 자료를 담당 공무원으로부터 받았고 함께 청주여자교도소를 방문해서 훈련시설과 프로그램을 견학했다. 수형자들을 교육하는 교사들과 면담하면서 도움을 받았다고 한다.¹²⁾

11) ‘정예훈련’은 교도작업 없이 오로지 훈련만 받는 고급과정의 훈련이다(김미란 외, 「수형자 직업훈련정책의 성별영향분석평가」 2004: 11)

12) 연구자와의 전화면담 내용임(2006. 7. 28).

(3) 관계 전문가 자문

연구방향을 설정하는 과정에서 수형자와의 면담내용을 토대로 수형자 직업훈련에 관해 선행 연구를 한 연구자의 자문을 받은 것으로 나타났다. 관계 전문가는 수형자들의 특성이 성별로 다르며, 여성 수형자들의 경우 가족에 대한 애착이 많고 정서가 풍부하기 때문에 일면 접근하기 보다는 패키지로 접근해야 한다는 내용의 자문을 했고 그 내용이 조사내용과 제도개선 방안에 반영되었다고 한다.

나) 과제 선정 과정

수형자 직업훈련 정책은 여성 수형자가 증가 추세인데 반해, 해당 정책이 남성 위주로 집행될 가능성이 크다고 볼 때, 남성의 비중이 큰 일반 정책에 대해 성별영향분석을 시도했다는 점에서 의미가 있다. 실제로 우리나라에서 징역 이상의 수형을 받는 여성 범죄자의 수는 지난 10년간 꾸준히 증가하는 추세이다. 전체 범죄자에서 여성의 비율은 1993년에 11.9%인 207,707명에서 2002년에 14.9%인 342,338명으로 증가하고 있어 빠른 속도로 여성 범죄가 증가한다고 볼 수 있다. 총 수형자 중 여성비율은 1990년에 2.4%, 691명에서 2003년 4%, 1,702명으로 증가하고 있다.¹³⁾

이와 같이 수형자 직업훈련 정책은 전체 수형자 중 여성비율이 매우 적지만 여성 범죄자가 빠르게 증가하고 있다는 사실에 주목하여 이 정책을 성별영향평가의 대상사업으로 선정하고 있다. 그런데 예산의 규모를 보면, 매년 25억~28억 정도로 미미해서 사업의 파급효과가 적은 사업인 것을 알 수 있다. 수형자 훈련과 관련한 제반 비용은 ‘교도작업 특별회계상 이익금 내에서’ 편성운영하고 있으며, 자산취득비에 대해서는 일반회계에 편성되어 있다. 훈련교사의 인건비는 공무원 별정직 기준의 보수체계에 의해 정해져 있다. 여기서 ‘교도작업 특별회계상 이익금’이란 교도소 내에서 ‘작업상여금(임금)’과

13) 이 과제에서는 범죄자 통계는 ‘범죄백서’를 활용하고 있는데 수형자 통계는 법무부 교정국의 내부통계를 활용하고 있다.

‘관련비용(재료비, 연료비 등)’을 제하고 남은 이익금이다. 수형자 직업훈련 예산은 2001년 25억 5,828만원에서 2004년 28억 4,284원으로 다소 증가하고 했지만 예산 규모와 사업내용에서 별다른 변화를 보이고 있지 않다.

여성은 수형자 직업훈련에서 수적으로 소수여서 제대로 교육을 받지 못하고 있는 상황이다. 수형자의 훈련은 교도소 내에서 이뤄져야 하기 때문에 개별 교도소 단위에서 그 수가 적은 여성 수형자의 경우 남자 수형자들처럼 다양한 훈련 직종을 개설하기가 어렵다는 것이다. 이 점에서 수형자 직업훈련 정책은 여성 수형자가 수적으로 적은 상태에서 여성이 자칫 불이익을 받을 수 있는 가능성이 있어 성별영향평가의 대상사업으로 선정된 것이 타당하다고 본다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성관련성 확인

본 연구에서 제시하고 있는 평가의 목적은 수형자 직업훈련 정책에 있어 성별 격차에 대해 분석하고 평가할 수 있는 정책의 성별영향분석지표를 개발하고 이 지표를 적용하는 것이다. 즉 수형자 직업훈련 정책에 있어 양성평등적 접근을 위해서는 정책수립과 집행과정, 그리고 정책성과에 있어 성차별적 요소를 파악하고, 이를 정책적으로 수정하는 작업을 시도하고 있다. 따라서 본 연구에서는 수형자 직업훈련의 정책기획과 집행자, 그리고 현장의 이해관계자들이 실제 정책 현장에서 활용할 만한 분석지표를 정책 단계별로 개발하여 제시하는데 집중하고 있다. 또한 정책단계별로 구성한 지표를 사용하여 정책의 성 인지성에 대해 평가해 봄으로써 정책담당자가 정책 성 인지성을 어떻게 분석 평가하는지에 초점을 맞추고자 시도하고 있다.

본 연구는 다음 몇 가지를 기대효과로 예상하고 있다. 수형자 직업훈련 정책에 있어 성 차별적 요소(factors)와 이를 제거하는 수단들(measures)을 정책단계별로 제시함으로써 정책결정과 정책집행자로 하여금 성 인지적 관점을 정책 실무에 적용할 수 있도록 하는 것이다. 또한 수형자 직업훈련에 있

어서 남녀 모두의 정책만족도를 제고할 뿐 아니라 훈련정책의 효율성도 높일 수 있다는 것이다. 이는 여성의 성적 차이나 특수성, 비교우위 등을 감안하여 정책을 수립, 집행함으로써 이를 고려하지 않은 경우에 비해 동일한 예산이나 훈련으로도 더 높은 효과와 만족도를 낼 수 있기 때문이다. 이러한 이유에서 본 연구에서는 수형자 직업훈련에 있어 훈련의 효과성과 관련하여 취업과의 연계성을 높이기 위한 방안들을 다양한 측면에서 제시함으로써 수형자 직업훈련의 향후 확대 및 실무에의 적용 가능성을 높인다는 점을 강조하고 있다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

이 연구에서는 정책기획, 정책집행·전달, 정책성과 등 각 단계별로 이용 가능한 법규, 지침, 통계 및 실태자료, 정책담당자 면담자료 등이 활용되고 있다. 그런데 주로 수형자의 실태에 관한 기존 조사 자료를 성별로 분리해서 제시하고 있을 뿐 그것이 연구목적에서 제시한 각 항목별로 구분되어 분석되고 있지 않다. 여기에서 실태분석에 사용된 자료는 한국직업능력개발원의 용역으로 조사된 최영신 외(2003)의 『수용자의 사회복귀 지원을 위한 직업능력 개발방안』(이하 ‘수용자 훈련조사’라 함)과¹⁴⁾ 최인섭 외(1999)의 『여성 수용자의 처우실태 및 개선방향 연구』(이하 ‘여성 수용자 처우실태조사’로 함)이다.¹⁵⁾ 그런데 이 자료는 성별통계를 전제로 생산된 자료가 아니며 특히 성평

14) 최영신(2003)의 자료는 만 21세 이상의 성인 비정예훈련 참여자 여성 105명, 남성 305명, 총 410명을 비교분석한다. 이 조사는 총 710명 중 정예훈련 참여자 285명을 제외하고 비정예훈련 참여자 410명을(응답이 부실한 15명을 제외)분석대상으로 한다. 비정예훈련은 교도작업과 직업훈련을 병행하는 것이며 정예훈련은 교도작업 없이 고급과정의 훈련을 받는다(김미란 외, 2004: 53).

15) 최인섭(1999)의 자료는 여성 수용자의 처우에 대한 의식조사에 참여한 13개 기관의 719명을 대상으로 하였다. 13개 기관 중에는 기결 여자 수용인원이 400명 이상인 기관이 1개이고, 기결 여자 수용인원이 100명 이상인 곳이 2개이고 나머지 기관은 기결 여자 수용인원이 28-75명 정도이다. 각 수용기관에 따라 수용자의 설문조사 참여율에 차이가 있지만 대체로 각 기관에서 60% 정도의 수용자가 의식조사에 참여했다. 719명은 12개 수용기관의 전체 수용인원의 60%를 차지하며, 조사 당시 전체 기결 여자 수용자의 45% 정도에 해당한다(김미란 외, 2004: 56).

등을 고려하거나 성 인지적 관점에서 설문항목이 설계된 것이 아니어서 일정 정도 한계를 갖고 있다.

다른 한편에서 본 연구는 수형자 직업훈련 규정과 지침을 검토하는 데 있어서 관련 자료를 충실하게 수집하고 분석하고 있다. 보고서에 따르면, 우리나라에서 수형자 직업훈련의 법적 근거는 교정관계법령인 ‘행형법’과 ‘사회보호법’, 직업훈련관계법령인 ‘직업훈련촉진법’에서 찾아볼 수 있다. ‘행형법’은 수형자에 대한 기술교육이 사회복귀를 위한 중요한 수단의 하나임을 규정함으로써 직업훈련의 기본방향을 제시하고 있다. 동법의 32조의 2항에서는 ‘소장은 수형자의 건전한 인격형성을 촉진시키고 심신단련과 기술습득을 위하여 필요한 교육훈련을 실시할 수 있다.’ 그리고 제 116조 2항에서 ‘소장은 수형자에게 장래의 생계 및 기술 습득을 위하여 직업훈련을 실시할 수 있다’고 정하여 수형자에 대한 직업훈련의 실시 근거를 마련하고 있다.

‘사회보호법’은 피보호 감호자에 대한 직업훈련의 근거(제7조1항)를, 동법 시행령은 ‘비보호감호자에 대하여 보호감호시설에 수용하여 교화 및 사회복귀에 필요한 심신단련과 기술교육 및 직업훈련을 과한다’는 세부규정을 두고 있다(제3조 1항). 행형법과 행형법 시행령의 근거규정에 기초하여 수형자 직업훈련에 필요한 여러 가지 사항은 ‘재소자 직업훈련규정(법무부 예규 제366호)’, ‘수용자 직업능력개발훈련 운영지침’에 정해져 있다. 훈련의 종류, 훈련의 관리 및 운영, 훈련지도, 훈련시설과 장비, 훈련용품의 구입과 수불에 관한 사항들이다.

‘직업훈련촉진법’은 수형자 직업훈련이 정부예산을 사용하여 정부기관에서 실시하는 훈련으로 분류하고 있다. 동법 제15조는 노동부 장관과의 협의 하에 교도소 내에 ‘직업능력개발훈련시설’을 설치·운영하도록 규정하고 있다. 법령 수준에서 볼 때, 수형자 직업훈련의 일차적인 목적은 ‘교화와 사회복귀’이다. 따라서 법규 자체에서는 남녀를 구분하여 목적을 규정하지 않고 있다. 동시에 여성 수형자에 대해 사회적 약자나 정책적 소수자로서 특별히 보호내지는 지원할 수 있다는 규정도 없다. 이 연구에서는 여성수형자가 소수자로서 정책대상에서 소외가 우려되는 점, 신체적 학대 경험에 대한 치료적 접

근이 필요한 점, 여성의 ‘관계지향적 성향’, 더 나아가 남녀를 구분하여 강좌를 개설해야 하는 점 등 특수한 성격을 지닌다는 것을 지적하고 있다.

(가) 통계자료 수집, 분석

수형자의 직업훈련 관련 통계를 성별로 분리해서 파악하는 것은 일부에 제한되어 있다. 여성수형자의 직업훈련 실적이나 훈련과정에 대한 통계는 1)법무부 자료: 『법무연감』, 『교도작업통계자료집』, 『한국의 교정행정』, 『범죄백서』 2)법무부 인터넷 홈페이지의 교정관련통계 내 ‘재소자 수용’, ‘수용자교육훈련’, ‘교도소 작업운영’ 3)법무부 교정국의 내부 통계집계 자료이다. 수형자의 직업훈련관련 통계는 ‘훈련인원’에 대해서는 성별로 집계되어 공식적인 법무부 자료에 발표되며, ‘훈련직종별로 남녀 훈련생 수’나 ‘기능자격 취득자’는 교정국 내부자료로만 집계하고 있다.

성별통계가 부족한 상황에서 본 연구는 성별영향평가를 위해 설정한 각 지표들을 일정부분 법무부 교정국 내부자료를 통해서 성별통계로 구성하고 있다. 그런데 여기에서는 제한한 정책분석지표 중에서 ‘출소 후 취업률, 재범률, 재입소율’과 같은 지표를 통계적으로 측정하는데 상당한 조사비용과 기간, 인력과 조사기획이 필요하다는 이유로 통계분석에서의 어려움을 나타내고 있다. 전반적으로 통계자료의 수집, 분석 과정이 충실한 편이며 기존 문헌에 대한 검토와 활용에 있어서도 통계자료의 활용에 집중한 것으로 보인다.

(나) 연구문헌과 정책과제 검토

수형자 직업훈련정책의 주무 부처인 법무부 교정국은 수형자의 직업훈련 수요 파악을 위해 ‘정책연구’ 발주 외에 자체적으로 매년 설문조사를 실시하고 있다.¹⁶⁾ 본 연구에서는 다음 두 자료를 중심으로 수요실태, 훈련정책 전달과정 및 성과에 대한 주관적 만족도에 있어 남녀 차이를 평가하고 있지만 성

16) 남녀간 비교나 특성파악을 위한 훈련조사가 법무부 교정국 수준에서 이루어진 것은 2-3년 전이며 그 이전에는 연구기관에 연구용역을 발주하여 평가되어 왔다(김미란 외, 2004: 52).

별영향평가에 집중되어 있지 못하다. 실태분석에서 사용하고 있는 자료는 한국직업능력개발원의 용역으로 조사된 최영신 외(2003)의 『수용자의 사회복귀 지원을 위한 직업능력개발방안』과 최인섭 외(1999)의 『여성 수용자의 처우실태 및 개선방향 연구』이다. 또한 여성 수형자의 훈련과 관련한 주요 문제가 무엇인지 알아보기 위해 검토한 선행연구는 다음과 같다. 먼저 ‘여성 수용자 직업훈련 실태분석’(최영신 외, 2000)과 ‘여성 출소자 취업실태와 취업지원방안에 대한 연구’이다. 여성 범죄자의 사회적 재화와 관련한 연구로는 ‘여성 살인범의 특성, 범죄이유, 그리고 재화가능성: 치료적 사범이념의 현실적 구현방안을 위한 심층면담연구(김영희 외, 2004)’가 있다. 이외에 ‘수용자의 사회복귀지원을 위한 직업능력개발방안’(최영신 외, 2003), 수형자 직업훈련 전반에 대한 연구로는 제도적 접근과 실태조사를 통한 연구(문형호 외, 1993, 이병해, 2002), 자격취득 출소자의 재범상태를 이용한 직업훈련 성과연구(김구섭, 2000), 외국의 수형자 직업훈련제도에 대한 연구(장규원, 1996), 수형자 직업훈련 전문시설 설치에 관한 연구(최해룡, 1999) 등이 있다.

본 연구에서 검토한 문헌연구 중 흥미로운 연구는 여성 수형자의 요구를 파악하고자 했던 보고서이다. ‘여성수형자의 특성과 교화기법’(서영호, 2004)에 따르면, 그동안 여성 수형자가 차지하는 비율이 소수로 인해 ‘경제논리에 의거’ 여성의 특성을 고려한 프로그램이 제공되지 못했다는 지적이다. 이 보고서에서는 여성의 특성에 기초한 교화프로그램에 관하여 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 여성 수형자의 가족관계를 위한 프로그램으로 ‘자녀 및 가족과의 접촉 프로그램’, ‘역학과 신념강화 프로그램’을 제시하고 있다. 둘째, 전문적인 직업훈련을 강화하기 위해 ‘기술훈련’, ‘중소기업체를 이용한 직업훈련실시와 출소 후 직장알선 프로그램’, 출소자 채용시 지원금을 주는 방법, 여성전용생활원조센터운영 등을 제안하고 있다.

(다) 지표 적용

이 연구의 수형자 직업훈련정책의 성별영향분석 지표의 개발과 선정과정을 보면, 기본적으로 고려해야 할 요소를 다음 몇 가지로 정리하고 있다. 첫

째, 수형자 직업훈련의 특성을 고려하는 것이다. 지표구성 절차는 일반적인 정책프로그램 평가 지표의 구성과 비슷하더라도 지표 내용에 있어 수형자 직업훈련의 특수성을 반영하여 지표를 개발해야 한다는 것이다. 둘째, 정책여건(환경) 관련 변수를 평가지표에 포함할 필요가 있다. 그 정책의 사회 경제적 구조나 맥락을 고려해야 하기 때문이다. 세 번째는 분석·평가방법과 관련하여 ‘적절한 비교집단을 설정하는 문제’, ‘평가결과의 환류 장치가 있는지 여부’ 등도 고려해야 한다는 것이다.

그렇지만 이와 같은 고려해야 할 요소가 실제로 성별영향평가 지표와 어떻게 연계될 수 있는지에 대해서는 별다른 논의가 없다. 이 연구에서는 수형자 직업훈련정책의 성별영향분석평가지표를 설정하는 데 있어서 여성부(2004)의 “정책의 양성평등관련 통합을 위한 성별영향분석평가지침”의 방법론을 적용하고 있다. 그래서 정책 단계를 세 단계로 구분하고 정책의 각 단계별로 분석항목을 구성한 다음, 항목별로 분석지표를 설정한다. 첫째는 정책의 기획단계이며 대표적인 주요지표를 네 가지로 선정하고 있다. 1)수형자 훈련정책 내에 여성의 이슈를 정책과제로 포함 여부 2)성별통계 집계 여부와 그 수준 3)남녀의 훈련관련 요구차이 파악 여부와 분석 4) 여성 전문가의 참여 여부이다. 둘째는 정책 집행단계이며 주요 지표로 다섯 가지가 선정되고 있다. 1)훈련참여율 2)예산총액대비 여성관련 예산 비율 3)수형(용)인원 대비 개설된 훈련 직종 수 4)훈련교사 1인당 훈련생 수 5)훈련과정에 대한 남녀 훈련생의 주관적 만족도이다. 셋째는 정책성과평가단계이며 정책 성과에서 남녀 차이를 분석하는 주요 지표는 다음 다섯 가지로 설정되고 있다. 1)자격증 취득률 2)수요자의 주관적 만족도: 성취감, 자신감, 직업능력향상도 3)출소 후 재입소율 4)출소 후 재범률 5)출소 후 취업률이다.

그런데 이와 같이 설정된 지표는 실제 분석과정에서 성별통계 자료의 부족으로 인해 적용되지 못하고 있다. 기존 실태조사 자료를 통해서 알 수 있는 여성의 요구는 간단한 설문문항으로 구성된 성별 비교만으로는 부족하다. 예를 들어 여성 수용자들이 희망하는 직업훈련 프로그램 설문조사에서는 여성이 주로 조리 관련(한식, 양식, 제빵제과 등)에 62.4%, 컴퓨터에 38.5%, 미용

관련 훈련프로그램에 36.9% 응답하여 소위 여성이 주로 하는 직종관련 교육을 받고 싶다고 응답하고 있으나 여성이 소수인 수형자 직업훈련정책에서 소수 직업훈련 프로그램만이 제공되고 있는 상황에서 여성들의 요구를 보다 더 세부적으로 파악할 수 있는 면접조사가 병행되어야 할 것으로 보인다. 또한 정책성과평가단계에서 제시되고 있는 자격증 취득률에서 여성의 경우 남성보다 기능사 자격 취득률이 높게 나타나고 있고 산업기사 자격 취득률의 경우 남성이 월등히 높은 것으로 나타나고 있는데, 그와 같은 결과에 대한 성별 분석이 필요한데 본 연구에서는 실태 파악을 원인분석으로까지 연결 짓지 못하고 있다.

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

본 연구에서는 지표의 내용과 평가결과를 토대로 여성 수형자에 대한 직업훈련 정책의 실시여부에 있어 성 인지성을 유지하기 위하여 필요하다고 보는 몇 가지 개선방안을 제시하고 있다. 본 연구에서 제시하고 있는 ‘여성 수형자 직업훈련 정책의 개선방안’에 의하면, 첫째, 수형자 직업훈련에 대한 지침에 여성 수형자의 특수성을 고려한 보호조치 조항의 포함이다. 남성과 달리 여성은 미성년자로의 양육과 가족과의 유대의 중요성, 육체적 학대 경험자가 많은 점, 사회생활에 있어 ‘관계지향적’ 특성 등이 있기 때문이다. 둘째, 2008년에 완공 예정인 ‘사회직업훈련교도소’의 훈련대상에 여성 수형자를 포함하는 문제를 관계 부처가 좀 더 적극적으로 검토할 필요가 있다는 것이다. 셋째, 전문가 참여를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 여성에게 적합한 훈련직종의 선정, 훈련과 심리치료의 병행을 위한 종합재활프로그램의 설계 등에 전문가를 활용하여 수형자 훈련에 있어 전문성을 제고할 필요가 있다는 것이다. 넷째, 기존의 수형자 훈련관련 통계를 성별로 분류할 수 있도록 보완함으로써 정책분석과 홍보자료로 활용하는 것이다. 예를 들면 ‘출소 후 재범률’, ‘출소 후 재입소율’, ‘출소 후 취업률’, ‘수준별 자격증 취득비율’, ‘훈련분야별

훈련생 수' 등이다. 다섯째, 수형자 직업훈련을 위한 예산이나 새로운 재원을 찾을 필요가 있다. 현재 수형자 훈련의 가장 큰 제약은 훈련재원의 부족이다. 수형자 훈련의 재원을 현재의 '교도작업 특별회계' 외에 새로운 재원을 찾는 것이다. 여섯째, 주무 부처인 법무부 교정국이 요청하고 있는 '여성의 직업전망을 고려하여 여성수형자의 직업훈련 직종을 개발할 필요성'이다.

2004년도 법무부 소관 수형자 직업훈련 정책에 대한 성별영향평가에서 재정(예산) 부분에 대한 평가는 평가 계획 단계에서는 8-1: 여성관련 정책을 위한 예산편성 및 성별예산편성, 8-2: 예산총액 대비 여성관련 예산 비율 등의 지표를 계획하였으나 구체적인 평가결과와 재정운용이나 예산 상의 개선방안을 제시하지는 못하였다. 수형자 직업훈련의 개요를 설명하면서 2001년부터 2004년까지의 예산추이를 개략적으로 소개하고, 교도소작업특별회계 재원으로 인한 수형자 직업훈련 관련 예산의 구조적 제약을 설명하고 있다. 성별영향평가에서 당초 계획한 성별 여건의 차이를 극복하기 위한 여성관련 예산의 편성이나 성별 특성을 고려한 예산편성의 근거 제시 등의 접근은 이루어지지 못하였으며, 이것은 수형자 직업훈련 정책의 수립과 예산 편성 과정에서 성인지적 접근이 이루어지지 못하였기 때문으로 보인다.

(2) 환류 및 정책 개선

본 연구에서 제시한 개선방안- 여성 수형자의 특수성을 고려한 보호조치 조항의 포함, 사회직업훈련교도소의 훈련대상에 여성 포함, 수형자 훈련의 전문성 제고, 성별통계의 생산, 수형자 직업훈련 예산의 확대, 여성 적합 훈련 직종의 개발 -중 일부 개선방안은 실제로 반영된 것으로 나타났다. 법무부는 남성 수형자에게만 실시했던 정예직업훈련을 처음으로 여성 수형자에게 확대 적용했다. 정예직업훈련은 교도작업 없이 종일제로 훈련만 받는 고급과정으로 남성 수형자만을 대상으로 하고 있었는데 재입소율이 기술자격 보유 여부와 밀접한 관계를 가지는 현실을 고려할 때 이는 시급히 개선되어야 하는 사항이었다. 이에 따라 법무부는 수형자 직업훈련정책에 대한 성별

영향평가의 결과를 토대로 정예직업훈련을 여성수형자에게 적용하기 위해 2005년 1월에 청주여자교도소를 정예직업훈련소로 지정·운영하게 되었다.

“성별영향평가를 계기로 수형자 직업훈련정책이 성평등한 방향으로 개선되었다고 본다. 정책연구를 하면서 법무부 담당 공무원과 계속 의견을 나누었고 연구가 끝날 무렵에 청주여자교도소를 정예직업훈련소로 지정하게 된 것이다. 여자교도소가 훈련전문시설로 이용되고 여성들도 남성들과 마찬가지로 단계가 높아진 직업교육을 받을 수 있게 되었다. 이와 같이 제도개선이 이루어진 것이 성별영향평가의 결과라고 본다.

보다 더 의미 있는 성과는 정책연구를 통해서 수형자에 대한 관심을 불러일으킨 것이다. 수형자 중에서도 소외된 집단인 여성수형자 문제를 인권차원에서 접근하려는 시도가 이루어지고 있다. 최근에 인권위원회와 대통령 직속 차별시정위원회가 수형자 처우개선을 위해 직업훈련정책에 관심을 갖고 법무부와 공동협력 사업을 할 계획이라고 알고 있다.” (연구자 9)

또한 법무부는 2006년부터는 제과제빵, 화훼장식 직종에 대해서는 기술자격 취득 후 기술숙련 과정을 신설하여 시범 운영함으로써 여성 수형자의 출소 후 취업현장 적응력을 높이기로 했다. 이와 함께 여성 직업훈련생 대상 설문조사, 무용치료, 어머니 학교 등 여성 수형자의 특성을 고려한 치료·교육프로그램 등을 통해 지속적인 여성 수형자 사회 적응 촉진 방안을 추진할 계획이라고 발표했다(2005. 10. 26).¹⁷⁾

일반 정책에 대한 성별영향평가의 목적에 좀 더 부합되는 방향으로 제도 개선방안이 제시되기 위해서는 여성과 남성의 다른 요구를 고려하면서도 제도개선 방안에서는 일반 사회에서 모든 분야에 남녀가 함께 참여함으로써 성비 불균형이 나타나지 않도록 하는 것이 필요하다. 무엇보다 이 보고서의 ‘성별영향분석 평가제도에 대한 제안’에서 제시하고 있는 내용이¹⁸⁾ 제도 개선에

17) 여성가족부 뉴스, <http://moge.news.go.kr/warp/webapp/news>

18) 본 연구의 성 인지성 분석지표가 ‘평가’보다는 ‘분석지표의 적용사례’를 제시하는데 목적이 있다. 그러나 향후 이 분석지표를 해당 정책 부처에 적용하도록 제안함에 있어 해당 부처와 충분한 협의가 필수적임을 강조하고자 한다. 본 연구가 제안한 분석지표의 타당성은 해당부처의 정책담당자와 관련 이해당사자의 협의를 통해 검증되어야 할 것이다. 정책의 성 인지성이 모니터링 될 때만이 실질적으로 정책의

반영되어야 할 것이다.

〈표 2-16〉 수형자 직업훈련정책 성별영향평가 환류점검

시 기	정책 및 제도 개선 사항
2005년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청주여자교도소 정예직업훈련소 지정 운영('05. 1월) ○ 직업훈련 직종 신설: 화훼장식 ○ 여성수형자 직업훈련 개선 계획 수립('05. 5월) <ul style="list-style-type: none"> - 기술숙련과정 도입, 취업창업 연계체제 강화 - 산업기사이상 고급과정 신설 검토 - 직업훈련의 소수정예화 및 직종 다양화 - 인성교육 및 사회적응훈련 강화
2005-2006년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성 직업훈련생 설문조사 실시: 3회 <ul style="list-style-type: none"> - '05. 1월, 6월, '06. 6월 - 설문조사 결과 향후 직업훈련 정책자료 활용 ○ 기술자격 취득 후 기술숙련과정 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 화훼장식 15명('06. 7월) ○ 인성교육 및 사회적응훈련 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 출소 후 사회적응향상을 위한 대인관계, 직업윤리, 직장·단체생활 등 사회성 증진을 위한 훈련 - '05. 12월: 대학교 심리학과 교수 초빙 교육 - '06. 1월부터 매월 2시간 이상 전문가 초빙 교육 ○ 전국기능경기대회 참가자에 대한 훈련지원 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 외부 전문강사 초빙 집중훈련 실시 ○ 청주여자교도소 직업훈련교사 1명 증원

자료: 여성가족부 제공 2006.8.

(3) 예산 개선

2004년도 법무부의 수형자 직업훈련 정책은 교도작업특별회계와 일반회계를 통해 이루어지고 있으며, 2004년도 예산은 29억48백만원이며, 이후 총 예산규모의 변화는 거의 없다. 다만, 일반회계의 교정교화사업 중 장애인, 감호자 등에 대한 직업훈련 예산은 2005년 보호감호자제도 폐지에 따라 신규 훈련장비 취득을 위한 자산취득비 등이 감소하였다.

성 인지도가 견지될 수 있을 것이기 때문이다(김미란 외, 2004: 120).

〈표 2-17〉 수형자 직업훈련 관련 예산 추이

(단위: 백만원)

회계	사업명	2004	2005	2006
교도작업특별회계	직업훈련	2,110	2,315	2,817
일반회계	교정교화사업 (장애인·감호자 직업훈련)	738	606	89
계		2,848	2,921	2,906

자료: 법무부

예산상으로 여성 수형자 직업훈련을 위한 별도의 사업이나 예산을 수립하지는 않고 있으며, 2004년도 이후 성별영향평가의 결과가 반영되어 예산상의 변화를 만들어내지는 못한 것으로 보인다. 보다 구체적인 성별영향평가를 위해서는 직업훈련 직종별 조사를 통해서 성별 선호도 등을 분석하여 여성수형자가 선호하는 직종별 예산 분석이 시도될 수 있을 것이다. 이에 대한 분석에 기초하여 각 직종별 교육훈련비 단가를 성별 추계하여 성인지적 예산수립의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 또한, 여성수형자만으로 이루어진 청주여자교도소의 직업훈련에 대한 성별영향분석과 여성과 남성이 모두 수형자로 있는 타 교도소에 대한 비교분석이 의미있는 분석결과를 제시할 수 있을 것이다. 직업훈련관련 예산의 규모, 비중 뿐만 아니라 성별 격차에 따른 훈련프로그램의 구성, 단가, 예산 소요 등의 변화를 야기하는 근거로 활용될 수 있을 것이다.

3) 평가 종합 요약

문헌연구를 통해서 밝혀진 사실은 수형자 직업훈련이 성별 격차를 논하기에 앞서 정책의 우선순위나 예산규모면에서 뒤떨어져 있으며 더욱이 상대적으로 소수인 여성 수형자의 직업훈련은 정책적 관심이나 우선순위에서 매우 뒤쳐져 있다는 것이다. 주목할 만한 것은 일반정책에 대한 성별영향평가를 통해서 정책 내부에서 소외되어 있는 여성 수형자의 직업훈련을 정책과제로 끌어냈다는 것이다. 또한 문헌연구를 통해서 일차적으로 수형자 직업훈련정

책의 성별 특성을 짚어 보고자 시도했다는 점이다. 그러나 이 연구에서는 성별영향평가와 수형자 직업훈련정책을 성별영향평가와 관련지으면서 분석지표와 분석내용을 어떻게 구성할 것인지에 관한 논의로 나아가지 못한 것이 미진함으로 남는다.

다른 한편에서 수형자 직업훈련 관련 법적 규정에 대한 구체적인 분석을 토대로 이 연구에서 수형자 직업훈련에 관한 지침에 여성 수형자의 특수성을 고려한 보호조치 조항을 포함하도록 제안한 것은 주목할 만하다. 또한 외국 사례를 검토하면서 상담서비스 및 정서적 치료와 같은 ‘종합적 재활프로그램’이 여성의 직업훈련에 있어 필수적이고도 매우 중요한 것이라고 보고 이러한 제도를 실행할 수 있는 법적 조치가 마련되어야 한다고 제시한 것은 연구초기 단계에서 전문가 자문을 토대로 법률규정에 대한 성별영향분석을 집중했기 때문이라고 본다.

아. 재직자 직업훈련정책의 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 노동부
- **필요성:** 지식기반사회에서 근로자의 개별적 훈련격차는 장기적으로 숙련 격차를 야기할 수 있으며 숙련격차를 야기하고 있는 부분은 미래에 임금과 고용의 격차를 심화할 가능성이 있음. 특히 성별에 따른 훈련의 불균형이 이미 임금과 고용의 불균형을 초래할 수 있고 국가 경쟁력 향상에 걸림돌이 될 수 있으며 아울러 양성평등적 국가인적자원 개발 전략을 저해하는 요인이 될 수 있음
- **연구 목적:** 고용보험사업의 재직자 직업능력개발사업이 양성평등적인 관점에서 수혜자의 성별요구를 충분히 파악하여 정책을 결정하였는지 분석하고, 정책을 둘러싼 서비스나 재원이 양성에게 평등하게 집행되고 있는지를 살펴봄. 또한, 정책이 집행된 이후 성별 수혜 실태 분석을

통하여 정책이 양성에게 평등하게 영향을 미치고 있는지 분석함

○ 대상 사업: 사업주 지원 직업능력개발 훈련, 유급휴가훈련, 근로자 지원 수강지원금 및 학자금 대부

○ 성별영향평가 결과 및 개선방안:

- 직업훈련 성별 실태의 객관적 파악 위한 직업훈련관련 자료와 DB의 성별 산출 필요
- 성별격차 확인 정책은 원인을 분석하여 대안을 마련하도록 의무화하는 조치 필요(근로자직업훈련촉진법등 관련법에 훈련의 양성평등성 평가하도록 법제화 등)
- 성 인지 우수 사업 및 정책, 우수 양성평등 훈련기업 등 선정 및 시상을 통해 성 인지 정책 및 사업의 성과에 대한 보상과 홍보 강화
- 성 인지 교육을 통한 의식과 역량 키우는 조치 필요

○ 연구예산 및 기간:

- 예산: 28,500천원
- 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

재직자 직업훈련정책은 노동부 사업으로 고용보험에서 재원을 충당하고 있다. 2006년 현재 이 정책을 담당하고 있는 소관 부서는 직업능력개발심의관실인데, 노동부의 주요 정책과 마찬가지로 지방노동사무소에서 재직자 직업훈련사업을 수행하고 있다. 직업능력개발사업은 재직근로자 지원사업과 실업자를 대상으로 하는 실업자 지원사업으로 구분되며 재직근로자 지원사업에는 사업주 지원사업과 근로자 지원사업이 있다. 이 연구의 분석대상 정책은 재직 근로자 지원사업으로 실업자 재취업관련 훈련은 분석대상에서 제

외시키고 있는데, 직업능력개발훈련 정책개발 및 정책평가는 노동부 직업능력개발심의관실의 능력개발정책팀에서 사업주직업능력개발사업 계획수립 및 실시와 근로자수강지원금, 유급휴가훈련운영은 능력개발지원팀에서 각각 추진하고 있다.

(2) 관계기관간 상호협조

연구진은 이 과제를 수행하는 과정에서 노동부 담당자로부터 많은 협조를 얻을 수 있었는데, 그 이유는 우선적으로 담당자가 성별영향평가를 하기에 재직자 직업훈련정책이 적합하다고 판단하여 필요성을 인식하고 있었고 평가 결과에 대해 관심이 컸기 때문이다. 또한 평가결과에 따라 제도를 개선하려는 의지를 처음부터 보이고 있었다.

“재직자 직업훈련정책의 경우 기존에 HRD-net이라는 기본적인 데이터가 있었다. 성별영향평가라는 이름하에 분석이 안 되었다 뿐이지 성별 분석이 된 적이 있었다. 재직자 직업훈련에서 성차이가 별로 없을 것이라고 예상했다가 있는 것을 보고 담당 공무원이 궁금해 했던 것 같다. 정책상의 오류가 있다고 말하기 어려운 주제이지만 사무관도 그 이유를 알고 싶었기 때문에 여성 부에 성별영향평가 하기에 적합한 과제로 낸 것 같다. 담당 사무관이 관심이 있어서 그랬는지 자료 협조를 잘 해 주었다.” (연구자 7)

(3) 관계 전문가 자문

본 연구를 수행하면서 이 사업과 연관된 공무원들과 논의를 했는데, 관련 부서로부터 반발을 받은 경우도 있다고 한다. 성별영향평가에 대한 충분한 이해를 돕고 문제해결 논의를 위해 연구과정에서 해당부서 뿐만 아니라 관련 부서의 공무원, 전문가들의 자문을 적극 활용하는 노력이 필요하다.

“이 과제를 하면서 관련부서가 시장논리를 무시한다는 이유로 반발했다. 재직자 훈련은 기업이 주도하는 것인데 시장논리에 따라 움직이는 기업의 입장과 배치된다는 것이다. 핵심은 성별영향평가를 통해서 얼마나 개입할 수 있는 여지가 있는가이다. 정책을 평가하는데 있어서 정책 환경을 고려하는 것이

중요하다.” (연구자 7)

본 연구는 연구의 방향설정 및 재직자 직업훈련정책의 성별영향분석평가를 위한 지표 개발, 향후 활용계획 및 고용보험 DB를 활용한 성별영향분석평가 통계 결과에 관한 전문가 의견을 수렴하기 위해 전문가 자문회의를 개최한 것으로 되어 있다. 또한 기업체 연수담당자들을 대상으로 전문가 자문을 통하여 직업훈련 운영과정에서의 성 불평등한 운영요소를 확인하고자 하였다. 이어서 분석결과를 바탕으로 제시된 정책 제언들에 관하여 전문가와 해당부처의 정책 결정자들의 자문을 통하여 정책개선(안)의 타당성을 검토한 것으로 나타나 있다. 재직자 직업훈련정책에 대한 성별영향평가를 적용하면서 세 차례의 전문가 자문회의를 거쳤고 연구의 시작단계에서 뿐 아니라 중간단계, 마지막 단계에서 전문가 자문을 통해 연구방향과 제도개선 방안의 적절성을 높이는 데 기여한 것으로 보인다.

나) 과제 선정 과정

노동부가 재직자 직업훈련정책을 성별영향평가 대상사업으로 선정하게 된 배경은 담당자가 직업훈련정책에서 여성이 실제로 어느 정도 수혜를 받고 있는지 알고 싶었기 때문이라고 한다. 또한 연구자의 분석에 따르면, 근로자직업훈련촉진법에는 여성을 고려한 직업능력개발 훈련의 중요성이 강조되고 있으나 그 밖의 고용보험법령 및 시행규칙에서는 동 정책과 관련하여 여성 재직근로자를 위한 직업훈련을 고려한 내용은 미비한 것으로 나타나 있다. 2004년 노동부 주요사업계획서, 2005년도 정부예산(안)자료에서는 동 정책과 관련한 성차별적 요소는 발견되지 않았으나 성별 이슈나 요구가 반영된 계획이 나타나지 않아 사업이 성 인지적으로 계획되었다고 평가하기 어렵다.

고용보험의 직업능력개발사업 중 재직자 직업능력개발훈련과 관련하여 2001년 12월 기준으로 성별 훈련참여율을 살펴보면 전체 고용보험피보험자 가운데 사업주 직업능력개발훈련에 참여한 참여자는 약 13.4%이며 이 중 남

성이 참여하는 비중은 15.5%인데 비해 여성은 8.9% 수준에 있다. 또한 1999년 통계청 자료에 의하면 직장 연수에 참여한 경험이 있는 여성 근로자(5.3%)는 남성근로자(13.2%)보다 훨씬 적은 수로 나타나 여성이 직업능력개발훈련에 참여하는 기회가 상대적으로 적음을 알 수 있다.

이와 같은 통계자료에 근거해서 이 보고서는 여성의 수혜대상이 배제되고 있다는 의구심을 갖고 정책에 대한 성별영향평가를 시도하고 있는데 과제를 선정하게 된 이유가 적절하다고 본다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성관련성 확인

이 보고서는 평가목적으로 첫째, 고용보험사업의 재직자 직업능력개발사업이 양성평등적인 관점에서 수혜자의 성별요구를 충분히 파악하여 정책을 결정하였는가를 분석하고 둘째, 정책을 둘러싼 서비스나 재원이 양성에게 평등하게 집행되고 있는지 셋째, 정책이 집행된 이후 성별 수혜실태 분석을 통하여 정책이 양성에게 평등하게 영향을 미치고 있는가를 분석하고자 하였다. 그렇지만 실제 분석에 있어서는 정책이 집행된 이후 성별 수혜실태분석을 통하여 정책이 양성에게 평등하게 영향을 미치고 있는가를 분석하는 데 집중되어 있어 사후 평가, 사후분석의 특징을 보이고 있다.

또한 이 연구에서는 재직자 직업훈련 정책이 변화하고 있는데 주목하면서 변화의 방향이 여성에게 어떠한 영향을 미칠 것인지를 염두에 두고 젠더 이슈를 도출하려는 시도를 하고 있다. 즉 직업능력개발 사업의 주요 변화내용을 살펴보면 다음과 같다. 그 동안 직업능력개발사업은 지원대상의 확대, 지원요건의 완화를 계속 추진하여 왔고, 훈련 수혜율이 상대적으로 떨어지는 중소기업 근로자, 비정규직근로자 등 훈련소외층에 대한 지원요건을 완화하고 비용지원 한도를 인상하여 가능한 한 많은 근로자들이 훈련지원의 혜택을 받을 수 있도록 제도를 개선하여 왔다.

이와 같은 변화에 대해 연구자는 사업주지원 훈련보다 근로자 개인이 스스

로 받는 훈련을 더 선호하는 여성에게는 비록 보완적이지만 훈련의 혜택을 받을 수 있는 기회를 확대할 수 있다는 평가를 하고 있어 재직자직업훈련 정책의 변화과정에서 새롭게 젠더 이슈를 발굴하여 제기하고 있다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 법령과 지침의 분석

국가인적자원개발정책의 하나로 볼 수 있는 노동부의 재직자 직업훈련정책은 ‘직업훈련기본법’ 제정 이후 기업의 사내훈련 적용대상을 지속적으로 확대시킴으로써 사업장 내 직업훈련이 본격화되도록 하였다. 또한 1995년 고용보험제도의 도입 시 고용보험제도에 직업능력개발사업을 포괄함으로써 직업훈련이 고용보험의 능력개발사업을 중심으로 운영하도록 제도화하였다. 이는 직업훈련의 중심이 기능인력 양성에서 재직근로자의 향상훈련 및 근로자의 평생 직업능력개발로 전환하는 계기가 된 것으로 알려져 있다.

직업능력개발사업은 재직근로자 지원사업과 실업자를 대상으로 하는 실업자 지원사업으로 구분되며, 재직근로자 지원사업에는 사업주 지원사업과 근로자 지원사업이 있다. 사업주 지원사업은 노동부 장관의 인정·지정을 받은 직업훈련을 실시한 고용보험가입 사업주에게 직업능력개발훈련비용을 지원 하는 것으로 재직근로자와 채용예정자를 대상으로 하는 것이다. 사업주 지원사업의 구성은 집체훈련, 현장훈련, 통신훈련 및 일정 자격요건 하의 유급휴가훈련에 대한 훈련비용 지원사업과 직업능력개발훈련시설을 설치하거나 훈련 장비를 구입하고자 하는 사업주, 사업주단체, 근로자단체, 훈련법인, 노동부지정 훈련시설을 대상으로 직업능력개발 훈련시설·장비 자금 대부와 근로자의 기술향상을 위하여 자격검정을 실시하는 사업주를 대상으로 사업 내 자격검정 지원사업으로 구성된다.

그런데 이 보고서에서는 재직자 직업훈련의 법적 근거가 되는 근로자직업능력개발법, 근로자직업능력개발법시행령, 근로자직업능력개발법시행규칙, 고용보험법, 고용보험법 시행규칙 등에 대해 면밀한 성별분석을 하고 있지 않다.

(나) 통계 및 조사자료 수집

이 보고서는 재직자직업훈련정책에 대한 성별영향평가를 위해 관련 통계 자료를 폭넓게 제시하고 있다. 여기에서 제시하고 있는 대표적 통계는 ‘고용보험통계연감’, ‘고용보험백서’, ‘노동통계연감’이 있으며, 통계 내용은 직업능력개발사업 전체에 대한 사업추진 실적 총괄(백서), 사업장 규모별 지원실적(백서), 사업별 지원실적(백서), 연도별 직업능력개발훈련 현황(연감)으로 구성되어 있다고 적시하고 있다. 그러나 이와 같은 통계자료가 성별분리되어 있지 않고 피보험자 현황 정도가 성별통계가 되어 있는 실정이어서 데이터베이스를 직접 분석하는 방법을 택하고 있다. 즉 고용보험사업 결과는 중앙고용정보원에서 수집하여 데이터베이스를 관리하고 있는데, 2002년부터 개인 정보로 자료를 입력하기 시작해서 현재 성별분리통계 산출이 가능한 시점을 2002년으로 보고, 그 시기 이후의 자료를 분석하고 있다.

분석내용별 분석대상 자료를 보면, 첫째, 성 인지적 통계 구비 실태를 파악하기 위해서 분석대상 자료로 ‘고용보험통계연보(노동부)’, ‘고용보험백서(노동부)’, ‘노동통계연감(노동부)’, ‘사회통계(통계청)’ 등과 같이 직업훈련 통계를 활용하고 있다. 둘째, 교육-훈련 참여 실태와 자원 분석을 위해서 인적자원개발 종합정보망(HRD-net)의 ‘재직자 훈련과정 DB’와 고용보험 피보험자 DB 자료를 함께 분석하고 있다. 즉 ‘재직자 훈련과정 DB’에서 2003년도에 실시된 훈련 사례(훈련 시작연도가 2003년인 과정)에 관한 훈련 참여자의 출생년도, 학력, 직종, 업종, 사업체 규모, 훈련경험 정보(훈련 종류, 횟수, 분야, 방법, 기간, 지원금)를 추출하고 있다. 다른 한편으로 직업능력개발훈련 대상이 되는 모집단에 관한 정보를 파악하기 위하여 고용보험 피보험자 DB에 등록된 전체 근로자(약 6,667천명)의 출생년도, 학력, 직종, 업종, 사업체 업종, 채용일, 사업체 규모, 월평균 급여정보를 추출하고 있다.

이상의 자료 추출은 자료 소장기관인 중앙고용정보원으로부터 받은 것으로 이 과제의 경우 성별통계를 작성하는 과정에서 관련 기관의 협조를 원활하게 받은 것으로 나타나 있다. 다른 성별영향평가 과제와 달리 재직자 직업훈련정책에 참여하는 여성들의 요구와 수혜의 정도를 파악하기 위해 수혜대

상을 직접 조사하기 보다는 정부통계 자료를 성별로 분석하여 기존의 대규모 통계조사 자료를 효과적으로 활용한 경우이다.

(다) 지표적용의 적절성

본 연구는 여성부가 제시한 지표를 분석대상 정책인 재직자 직업훈련정책의 특성을 고려해서 재구성하고 있다. 정책 입안 및 결정, 정책 집행, 정책 집행 후 단계에서 여성부가 제시한 지표의 틀은 유지하고 있으나 각 지표에 해당되는 답을 구하는 항목을 수정하고 있다.

첫째, 지표의 질문이 “예, 아니오”의 응답을 끌어내는 형식으로 된 부분이 실질적인 내용분석으로 이어지기 어려운 면을 가지고 있다는 것이다. 예를 들어 지표①의 “정부의 양성평등 구현을 위한 정책방향을 알고 있는가”, 지표③의 “정책의 서비스 혹은 재원이 양성에게 균등하게 전달될 것인가”, 지표⑥의 “동 정책에 대한 만족도가 성별에 따라 차이를 나타내는지 확인하였는가” 등은 그 자체로는 구체적인 분석을 하기 어려운 면이 있다는 것이다. 따라서 이 연구에서는 공무원 면담을 통한 보조질문을 활용하면서 지표 자체를 구체적 분석이 가능한 질문으로 수정할 필요가 있음을 제기하고 있다.

둘째, 분석하기에 너무 추상적인 수준의 질문을 제기하는 지표들이 있다는 것이다. 지표①에서 정부의 양성평등 정책 방향을 모른다고 할 정책담당자가 어디 있겠는가? 질문의 포인트는 해당 정책에 그 방향과 관련한 정책이슈를 파악하여 반영했는지를 묻는 것이 되어야 한다고 지적하고 있다. 또한 지표④는 정책의 영향을 예측하는 지표인데, 지표의 내용이 “가치, 이념”, “고정관념” 등 의식차원에 국한되어 있어 실질적 영향을 예측하는 지표로 부적합 측면이 있어 구체적 영향을 묻는 지표로 수정될 필요가 있다는 것이다.

셋째, 지표 자체의 개정을 고려해야 할 지표가 있다는 지적이다. 지표⑨는 정책의 집행결과를 정책 대상 집단 혹은 일반 국민에게 전달하였는가를 묻고 있는데, 경우에 따라 정책 집행 결과가 “국민에게 전달 여부”보다 “정부 내에 정책의 성별영향 보고 여부”나 “차기 정책에 반영 여부”가 더 중요할 수 있다는 것이다. 성별영향분석평가의 확신을 시도하는 단계에서는 공무원들이

정책의 성별영향을 분석평가하여 결과보고에 포함시키도록 유도하는 지표로 구성하는 것이 더 효과적일 수 있다. 지표 선정과 관련해서 이와 같은 지적이 타당성이 있다. 본 연구에서 재직자 직업능력개발사업에 적용할 하위지표를 성별영향평가분석의 일반지표와 구분해서 설정하고 구체화하려고 했던 시도는 주목할 만하다.

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

본 연구는 제도개선 방안으로 다음의 내용을 제시하고 있다. 첫째, 직업훈련의 성별 실태를 객관적으로 파악하기 위해 직업훈련관련 자료와 DB를 성별로 산출해야 한다는 것이다. 고용보험 DB, HRD-Net, 노동패널 자료 등 정부와 공공기관이 관리하는 모든 자료는 기본적으로 성별통계로 산출하도록 하고, 사기업에도 인력교육 및 관리 자료를 성별로 산출하여 관리하도록 권고하여야 한다는 것이다. 둘째, 성별 격차가 확인되는 지표와 관련된 정책은 그 원인을 분석하여 대안을 마련하도록 의무화하는 조치가 필요하다. 이를 위해 관련법에 훈련의 양성평등성을 평가하도록 법제화하고, 성별 격차를 확인할 의무와 이에 대한 정책대안을 마련할 의무를 제도화하는 방안을 검토해야 한다는 것이다. 셋째, 성별자료 산출, 성별 격차의 확인과 정책대안 마련 의무 등 성분석을 위한 제도적 기반이 조성되면 성 인지 우수사업 및 정책, 우수양성평등 훈련기업 등을 선정하여 시상함으로써 성 인지 정책 및 사업의 성과에 대한 보상과 홍보를 강화하는 것이다. 넷째, 제반 성 인지 사업은 관련 공무원들의 공감과 성 인지 의식, 정책개발 능력을 필요로 하므로 공무원 성 인지 교육을 통해 의식과 역량을 키우는 조치가 함께 이루어져야 한다는 것이다.

정책에 대한 성 분석을 통해서 성비 불균형이 두드러질 경우 개선방안으로 적극적 조치를 제안하게 되는데, 담당부처의 반발이 있었던 것으로 나타나 연구자의 주장이 충분히 반영되기 어려운 것으로 나타났다.

“2004년에 있었던 성별영향평가의 대상사업을 보면, 산업자원부나 재정경제부 등 예산규모가 큰 부처가 제외되어 있다. 성별영향평가의 심층과제 분석에 참여했던 부처들도 대개는 예산 규모가 작은 사업을 내 놓았다. 성별영향평가가 필요하고 예산 규모가 큰 주요 사업들이 빠지는 경우가 많다. 보다 더 어려운 것은 시장논리가 강한 경제부처 공무원들을 설득시키기가 어렵다는 것이다. 적극적 조치의 도입에 대해 부정적이고 받아들일 수 없다는 입장이 강하다. 환경영향평가는 환경보존이 시장에 우선한다는 논리가 있다. 예산 규모가 크고 영향력이 큰 사업들이 성별영향평가의 대상이 되고 제도 개선에서도 양성평등을 위한 노력이 필요하다는 인식이 공무원들 사이에서 확산되어야 한다.” (연구자 7)

(2) 환류 및 정책 개선

재직자 직업훈련정책에 대한 성별영향평가의 결과 유급휴가훈련 참여율의 경우 남성이 92.1%, 여성이 7.8%로 현격하게 차이가 나며, 남성의 참여율이 높은 사업주지원 직업능력개발훈련 비용에 대한 예산 배분이 여성의 참여율이 높은 근로자수강 지원금에 비해 8.6배나 높다는 점이 분석된 것은 이 정책에서의 성별불균형을 그대로 보여준 사례이다. 이와 같은 실태분석은 성별영향평가의 의미와 중요성을 부각시킨다고 볼 수 있다. 그런데 이와 같은 성별평등이 어떻게 시정될 것인지에 대한 논의가 제도개선 방안에서 충분히 짚어지고 있지 못하다. 그렇지만 성별영향평가를 하는 과정에서 이 과제를 수행했던 연구진과 노동부 담당자간의 제도 개선방안에 대한 논의가 이루어졌고 이것이 제도개선에 반영되었다.

“재직자 직업훈련정책에 대한 성별영향평가 심층과제를 하면서 좋았던 점 하나는 노동부가 2000년도부터 개인별로 직업훈련에 관한 데이터를 수집한 것이다. 그런데 문제는 데이터에 대한 접근성이 어렵다는 점이다. 그래서 필요한 자료 전부를 받지는 못했다. 왜냐하면 필요한 자료를 받으려면 컴퓨터를 일단 멈추게 하고 자료를 뽑아주어야 하기 때문인데 시간이 많이 걸리고 번거로운 일이어서 원하는 자료를 구하기가 쉽지 않다. 여성부가 중간에서 지원하는 역할을 해 주었으면 한다. 부족하나마 원하는 자료를 얻는 데 거의 석달 정도가 걸렸다.” (연구자 7)

노동부는 재직자 직업훈련정책에 대한 성별영향평가를 토대로¹⁹⁾ 여성의 참여율이 높은 수강지원금 사업을 활성화하기 위해 근로자 수강 지원금 대상 사업을 e-Learning 과정까지 확대하였다. 또한 여성의 비율이 높은 비정규직 근로자의 훈련 혜택을 확대하기 위해 2006년부터 비정규직 근로자 훈련비 우대 지원사업을 추진할 계획이라고 밝혔다. 여성근로자의 70% 이상이 비정규직으로 취업하고 있는 현실을 고려할 때 이와 같은 노동부의 계획은 성별영향평가에 대한 환류조치로서 의미 있을 뿐 아니라 재직자 직업훈련정책에 성인지적 관점을 통합하려는 노력이 현실화되어 가는 과정이라고 볼 수 있다.

재직자 직업훈련 사업에 대한 성별영향평가에서 예산측면에 대한 평가는 집행단계에서 2003년도 재직자 직업훈련의 세부사업별 자원배분으로 평가하였다. 비교적 성별분리통계가 사용가능한 노동부의 HRD-net 재직자훈련과정 DB를 사용하여 재직자 직업훈련정책을 구성하고 있는 직업능력개발훈련 사업, 유급휴가훈련, 근로자수강지원금제도에 대해서 학력, 직종, 업종, 회사 규모를 기준으로 구분하고, 이에 대한 성별 총 지출액과 참여자 1인당 지원금액을 성별 분석하였다. 분석결과, 여성에 대한 지원이 남성에 비해 총지원액과 1인당 지원규모가 상대적으로 낮은 부문을 다수 발견하였다. 그러나 이와 같은 평가 결과에 대한 정책제안이나 개선방안에서 구체적인 예산규모와 구조의 변화를 통해 양성평등을 위한 재직자 직업훈련정책의 변화를 제안하지는 않았다.

(3) 예산 개선

2004년도 성별영향평가 대상인 노동부의 재직자 직업훈련 정책은 전액 고용보험기금을 통해 수행되고 있으며, 직업능력개발훈련지원, 유급휴가훈련, 근로자수강지원금 지원 등으로 구성되어 있다.

19) 재직자 직업훈련에서 여성의 참여율은 훈련 유형별로 성별 격차가 큰 것으로 나타났다. 특히, 근로자 지원사업 중 수강 지원금 사업은 여성의 수혜율이 62%였으나 사업주 지원 교육훈련 중 유급휴가 훈련의 경우 여성 참여율이 7.8%에 불과했다 (여성가족부 뉴스, 2005. 10. 26).

〈표 2-18〉 직업능력개발 사업 분류

구 분	사업명 (훈련대상)		재 원	비 고
실업자 직업훈련 (14만명)	신규실업자 (고용보험미가입자)		일반회계 (공공, 우선, 직종훈련은 기금)	취업훈련(1.7만명), 정부위탁훈련(1.9만명), 기능사양성훈련(2.7만명), 실업자재취업훈련(5.8만명)
	전직실업자 (고용보험 가입자)		기금	
	기타 실업자	북한이탈주민(0.1만명)	일반회계	북한이탈주민훈련
		자활직업훈련(0.2만명)	일반회계	자활직업훈련
		지역실업자(0.8만명)	일반회계	고용촉진 훈련(영세농어민, 비진학 청소년 등)
		영세 자영업자(0.5만명)	일반회계	영세 자영업자 훈련
재직자 직업훈련 (253만명)	직업능력개발훈련지원(245만명) 유급휴가훈련(0.7만명) 근로자수강지원금(7만명)		기금	-

주: 훈련 대상 인원은 2006년도 사업계획 기준

자료: 노동부

직업훈련에 대한 정부의 재정투자가 점차 확대되어 2001년 고용보험기금과 일반회계를 합하여 7,212억원 규모에서 2006년에는 1조 1,563억원으로 증가하였다.

〈표 2-19〉 연도별 직업훈련 재정투자 추이

(단위: 억원)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
합계	7,212	7,655	8,062	8,584	9,752	11,563
고용보험기금	5,121	5,593	5,921	6,424	7,268	9,157
일반회계	2,091	2,062	2,141	2,361	2,484	2,406

자료: 노동부

2004년도 성별영향평가 대상인 재직자 직업훈련 사업의 예산은 직업훈련의 중요성이 커짐에 따라 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 2004년에 총 2,868억원이며, 2005년에는 3,325억원으로 전년대비 15.9% 증가하였으며, 2006년에는 4,031억원으로 전년대비 21.2% 증가하였다.

〈표 2-20〉 재직자 직업훈련 예산 추이

(단위: 백만원)

	2004	2005	2006
○ 재직자 향상 훈련	286,936	332,575	403,190
- 능력개발지원	198,243	236,495	293,760
- 근로자수강지원금	5,873	11,688	17,040
- 근로자학자금대부	74,799	76,505	81,320
- 유급휴가훈련	8,021	7,887	11,070

주: 2004, 2005년은 결산, 2006년은 예산 기준

자료: 노동부

2004년도 재직자 직업훈련정책에 대한 성별영향평가는 예산측면에 대한 평가가 충분히 이루어지지 못하였으며 차년도의 예산 규모와 구조 등에 대한 구체적인 개선방안은 제시되지 못하였다. 사전적으로 예산수립시 성별 영향에 대한 고려나 성별로 분리된 정책 수요에 대한 평가는 이루어지지 못하였으며, 예산 수립의 산출근거로 성별로 구분된 통계나 비용을 산출한 흔적도 발견하기 어려웠다. 다른 성별영향평가 사업에 비해서 예산부분에 대한 분석이 가능했던 것은 노동부의 HRD-net의 DB에서 성별분리통계를 활용할 수 있었기 때문으로 볼 수 있다.

3) 평가 종합 요약

이 연구에서는 노동부의 직업능력개발훈련정책 중 재직자 직업훈련정책을 분리시켜 성별영향평가의 대상사업으로 선정하고 있다. 재직자 직업훈련사업은 2004년 기준 예산규모가 총 3천억에 달하고 2006년에는 4천억 수준으로

예산 규모가 큰 편이고 확대되고 있는 사업이라는 점에서 성별영향평가의 대상사업으로 선정할 만하다. 특히 인적자원개발 종합정보망(HRD-net)의 재직자 훈련과정 DB와 고용보험 피보험자 DB 자료를 분석하여 성별 총 지출액과 참여자 1인당 지원금액을 성별로 분석한 것은 주목할 만하다.

성별영향평가를 위한 관계기관의 협조정도를 보면, 노동부 과제 담당부서의 협조를 얻고 전문가의 자문을 받았으며 관련법령과 지침을 분석하면서 정책내용을 검토한 것으로 나타나 있다. 이 연구는 유급휴가훈련 참여율의 경우 남성이 92%, 여성이 8%로 현격하게 차이가 나며, 남성의 참여율이 높은 사업주 지원 직업능력개발훈련 비용에 대한 예산 배분이 여성의 참여율이 높은 근로자수강 지원금에 비해 9배가 높다는 분석결과를 내놓고 있다. 이러한 연구 성과는 일반정책에 대한 성별영향평가가 필요하다는 사실을 드러내는 한편, 일반정책이 성 평등한 방향으로 실행되도록 하기 위해서는 성별통계가 가장 기본적이고 중요하다는 것을 나타내고 있다.

자. 전라북도 노인정책에 대한 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 전라북도
- **필요성:** 한국사회에서 노인의 급격한 증가에 따라 사회문제가 부각되고 있으며, 여성노인이 노인인구의 대다수를 차지하지만 노인복지정책은 노인을 ‘단일’ 집단으로 간주하고 있으며 성 인지성이 부족함
- **연구 목적:** 노인복지정책 및 관련 제도의 성 인지성 검토, 노인복지정책 사업의 성 인지성 반영 검토, 전라북도 노인정책 담당기관 및 정책담당자의 성 인지성 분석, 전라북도 노인정책 담당자의 노인정책 평가, 노인정책 수혜 대상자 만족도 조사
- **대상 사업:** 노인건강검진 지원사업, 노인 인력운영센터 지원사업, 무료 노인요양시설 지원사업

○ 성별영향평가 결과 및 개선방안:

- 지방자치단체의 경우 여성발전기본조례를 제정한 사례가 제한적임. 따라서, 여성부는 각 지방자치단체로 하여금 여성발전기본조례를 신속하게 제정할 수 있도록 유도 필요
- 지방자치단체 성별영향분석평가위원회는 각 지방자치단체장의 직속으로 설치하며, 지방자치단체에서 추진하는 모든 정책이나 사업을 대상으로 성별영향분석평가 작업을 총괄하는 상시적 제도로 추진되어야 할 것임
- 성분석 연구 및 전문가의 육성을 비롯하여 공무원들의 성분석 작업의 필요성과 이해를 위한 교육 확대 필요
- 지역사회 여성연구기관 및 인력간의 파트너십을 구축하여 인적자원을 적극 활용
- 사업대상자와 관련된 성별분리통계를 바탕으로 사업의 계획 및 추진 필요
- 정부와 지자체는 모든 사업이 양성평등 관점에서 추진될 수 있도록 사업지침 및 내용의 재구성 필요
- 노인복지 사업을 비롯하여 지방자치단체의 모든 사업에 대한 평가와 예산 지원 기준으로써 결과를 '양성평등' 효과를 중요한 항목으로 설정
- 공무원의 양성평등 관련 교육의 강화 필요

○ 연구 예산 및 기간:

- 예산: 30,000천원
- 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

성별영향평가 사업이 이루어졌던 2004년도 전라북도 노인정책 사업을 담당하고 있는 조직은 전라북도 가정복지과 소속의 노인복지담당 부서를 비롯하여 각 시·군의 경우 사회복지과, 주민복지과, 가정복지과, 복지증진과, 복지과 등이 있었다. 전라북도청의 노인복지를 담당하고 있는 인력은 가정복지과장(1인)을 비롯하여 노인복지담당(계장 1인), 담당직원 6명 등 전체 8명이었다(박재규 외, 2004: 86).

2006년도 현재는 전라북도청의 복지여성국 노인·아동복지과에서 노인복지정책 업무를 담당하고 있으며, 노인복지를 담당하고 있는 인력은 복지여성국장(1인)을 비롯하여 아동노인복지과장 1인, 담당직원 12인으로 전체 14인으로 증가하였다.

본 연구의 분석 대상 사업인 노인건강검진 사업, 노인 일자리 사업, 노인요양시설 사업별의추진체계를 살펴보면, 노인건강검진 사업의 경우 시장 군수 및 구청장이나 보건소장이 자체 계획을 수립하여 추진한다. 노인 일자리 제공 사업은 보건복지부(노인인력운영센터)와 지방자치단체가 사업을 주관하며, 지방자치단체, 노인복지회관, 노인인력지원기관이 직접 사업을 수행한다. 노인요양시설 지원사업의 경우 13개 요양시설을 대상으로 요양시설 입소 노인을 기준으로 예산을 지원하고 있으며, 전라북도와 각 지자체는 노인요양시설에 대한 기준을 제시하고, 감독기능을 한다.

(2) 관계기관간 상호협조

(가) 과제 수행을 위한 여성부와 연구진간 의사소통 및 업무협조

본 연구에서는 여성부와 연구진간 의사소통 및 업무협조는 나타나지 않는다. 다만 연구진이 전라북도 노인정책 담당자와 의사소통한 것으로만 나타난다.

(나) 과제 소관부처/기관과 연구진간 의사소통 및 업무협조

과제 소관부처/기관과 연구진간에는 긴밀한 의사소통과 업무협조는 없었던 것으로 보이며, 2004년 당시 성별영향평가에 대한 인식이 부족하였음에도 불구하고, 자료 요청에 대한 지원은 이루어졌던 것으로 보인다. 이는 성별영향평가에 대한 이해가 높고, 정책평가에 대한 적극적인 지원이라기보다는 단순한 정책 자료 제공으로 보인다. 이러한 사실은 연구자의 경험을 통해 나타난다.

“사실 2004년도 성별영향평가라는 것은 아무것도 모르는 상태에서 진행이 된 것이다. 공무원들도 잘 몰랐고, 명확하게 무엇을 해야 되겠다는 통찰력도 없었다. 그래서 여성정책을 하는 사람이 과제를 선정을 하고, 저희가 들어가서 같이 하는 방식이었다. 심지어는 저희가 요구하는 자료가 어떻게 쓰이는 지도 모르고 제공을 해 준 것 같다. 그러다 보니 나중에 문제가 생겼다. 결과가 나왔을 때, 그들이 생각한 것과 전혀 다른 방향으로 결론이 났기 때문이다. 잘 한다고 생각하던 것이 이 관점에서 보았을 때는 아닌 것이 많았기 때문이다.” (연구자 3)

나) 과제 선정 과정

전라북도 노인 정책은 어떤 명확한 기준에 의해서 성별영향 평가의 대상 과제로 선정하였다고보다, 정책 담당자들도 성별영향평가에 대해 잘 모르는 상태에서 지자체 여성정책 담당관이 심층과제사업으로 선정한 것으로 보인다. 다음은 이와 관련한 연구자의 언급이다.

“사실 2004년도 성별영향평가라는 것은 아무것도 모르는 상태에서 진행이 된 것이다. 공무원들도 잘 몰랐고, 명확하게 무엇을 해야 되겠다는 통찰력도 없었다. 그래서 여성정책을 하는 사람이 과제를 선정하고, 저희가 들어가서 같이 하는 방식이었다. 심지어는 저희가 요구하는 자료가 어떻게 쓰이는 지도 모르고 제공을 해 준 것 같다. 그러다 보니 나중에 문제가 생겼다. 결과가 나왔을 때, 그들이 생각한 것과 전혀 다른 방향으로 결론이 났기 때문이다. 잘 한다고 생각하던 것이 이 관점에서 보았을 때는 아닌 것이 많았기 때문이다.” (연구자 3)

노인정책 담당자들 사이에서는 성별영향평가에 대한 인지도가 없었다 하더라도 노인정책에 대한 성별영향평가는 꼭 필요한 작업이었다는 점에서 과제 선정은 잘 되었다고 볼 수 있다. 정부와 지방자치단체가 노인문제의 심각성을 인식하고 노인정책에 보다 큰 관심을 갖고 예산을 대폭 증액하고 있지만, 그 노인정책이 수혜자인 남녀 노인에게 각각 어떤 차별적인 영향을 미치고 있는가에 대한 사전평가나 사후평가가 없어 그 결과를 알 수 없었다.

또한 노인정책에 대한 성별영향평가는 한국 사회 노인인구의 과반수 이상이 여성 노인이라는 점²⁰⁾과, 한국의 전통적인 유교문화에서 경제활동 참여 기회를 상실한 여성노인은 경제적 능력 약화와 함께 노후생활에 대한 준비가 부족하며, 각종 질병으로 고생하는 비율이 상대적으로 높다는 점에서 노인정책은 성별영향평가에 적절한 과제라고 볼 수 있다(박재규 외, 2004: 9).

또한 전라북도 노인정책 중 노인무료건강검진, 노인인력운영센터지원사업, 무료노인요양시설지원사업은 노인복지정책 내용을 크게 3가지로 구분할 때 노인 삶의 질 향상사업, 노인의 사회참여 확대지원사업, 노인복지시설지원사업에 해당되며, 노인에게 중요한 문제인 건강, 고용, 시설에 대한 정책을 다루고 있다는 점에서 적절한 과제선정이 이루어졌다고 볼 수 있다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성관련성 확인

본 연구에서 제시하고 있는 연구의 목적은 다음과 같다(박재규 외, 2004: i - ii).

(가) 노인복지정책 및 관련제도의 성 인지성 검토

- ☐ 노인정책의 성별영향분석평가 작업의 필요성 검토
- ☐ 노인과 관련된 자료의 성별분리통계 검토

20) 전라북도 노인인구 역시 2003년 65세 이상 노인인구 가운데 여성 노인이 62%, 남성 노인 38%로 여성노인이 더 높은 비율을 차지한다(박재규 외, 2004:9).

- ☐ 노인복지법의 검토
- ☐ 고령사회기본법안 검토

(나) 노인복지정책 사업의 성 인지성 반영 검토

- ☐ 복지부의 노인정책 사업에 대한 지침내용 검토
- ☐ 전라북도 노인복지정책 담당기관의 사업 추진과정 검토

(다) 전라북도 노인정책 담당기관 및 정책담당자의 성 인지성 분석

- ☐ 노인복지정책 사업 추진과정에서 노인 이해 노력 검토
- ☐ 노인복지정책 사업 추진과정에서 성별분리통계 활용 및 생산여부 검토
- ☐ 노인정책 담당자의 성 인지성 및 노인인식 분석
- ☐ 노인정책 담당자의 정책추진과정에서 성별분리통계 자료 활용

(라) 전라북도 노인정책 담당자의 노인정책 평가

- ☐ 노인정책 사업 추진과정에서 여성노인 배려 여부 검토
- ☐ 노인정책 사업별 남녀노인 혜택 균등성 분석

(마) 노인정책 수혜 대상자 만족도 조사

- ☐ 노인정책 사업에 대한 노인의 만족도 검토
- ☐ 노인정책 사업의 효과성 평가
- ☐ 노인정책 서비스 이용과정에서 차별성 분석

본 연구는 노인정책에 대한 성별영향평가로서, 노인복지정책 및 관련제도, 노인복지정책사업의 성 인지성을 검토하고, 노인정책 담당기관 및 정책담당자의 성 인지성을 분석, 노인정책 수혜대상자의 성차별 요소를 분석했다는 점에서 평가 목적 및 기대에서 여성관련성을 확인할 수 있다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 자료 수집 및 활용의 적절성

본 연구는 전라북도 노인정책의 성별영향평가를 위해서 노인복지정책 및 복지기관 성별통계자료, 한국 노인 및 전라북도 노인 현황에 대한 통계, 성 주류화와 한국 여성정책의 성 주류화 추진과정, 정책 성별영향분석평가 사례에 대한 연구문헌 검토, 노인복지법, 고령사회기본법안, 전라북도 노인정책 사업예산 및 지침서, 전라북도 노인의 정책 수혜 만족도와 노인 담당 공무원·기관 직원에 대한 성 인지성에 대하여 설문 조사하였다. 각 자료에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 통계자료 수집, 분석

본 연구에서 전라북도 노인정책의 성별영향평가를 위해 크게 3가지의 기존 통계자료를 사용하였다. 먼저, 한국 노인인구의 현황 및 복지욕구와 전라북도 시·군별 노인인구 현황과 실태, 여성노인의 특성에 대한 통계자료, 노인복지정책 및 복지기관 통계자료를 조사하였다. 전라북도 노인정책에 대한 성별영향평가에서 한국 노인 현황에 대한 통계자료는 큰 의미가 없어 보인다. 반면 전라북도 노인인구와 여성노인에 대한 현황 통계는 평가에서 중요한 역할을 한다. 무엇보다 노인인구 통계 현황을 통해 전라북도가 이미 고령화 사회로 진입하였고, 2010년이면 고령사회가 될 것이라는 것을 밝혔고, 여성 노인인구 비율이 남성 노인보다 크다는 것을 밝혔다. 또한 전라북도 노인 인구 가운데 기초생활보장수급자가 전체 노인인구의 1/3 수준인 34%로 나타나 노인인구의 경제적 취약성도 통계자료를 통해 알 수 있었다.

또한 독거노인 비율, 무배우자 비율에서 여성 노인이 더 높은 비율을 차지하고, 여성노인의 경우 생활비 조달 방법에서 본인이 스스로 해결하기보다는 자녀, 정부에 의존하는 비율이 높고, 연금 가입률이 낮고, 건강상태가 더 좋지 않다는 것도 통계자료를 통해 확인하여 여성 노인의 취약한 사회·경제적 상황을 밝혔다.

노인복지정책 및 복지기관 성별통계자료에서는 노인건강검진 지원사업, 노인인력센터 지원사업, 노인요양시설 지원사업의 정책 수혜자 현황 및 만족도 조사 자료를 분석하였다. 노인건강검진 지원사업의 경우 노인정책 추진기관 17개 기관 모두 무료 건강검진에 관한 통계자료를 갖고 있으나, 이중 4개 기관만이 성별분리통계를 구축하고 있었다. 노인인력지원센터 지원사업의 경우는 1개 기관만이 성별분리통계를 구축하고 있었고, 무료노인요양시설 지원사업에 대해서는 3개 기관만이 성별분리통계를 구축하고 있었다(박재규 외, 2004).

기관의 성별분리통계가 구축되어 있지 않아 별도로 조사한 노인일자리 제공사업 신청자 통계에서는 여성노인이 남성노인에 비해 상대적으로 불리한 위치에 있음을 제시하였다. 무료노인요양시설 입소노인에 대한 성별구분 자료를 통해 성별분리통계를 작성한 결과, 남성노인의 경우 비교적 전 연령대에 걸쳐 골고루 분포된 반면 여성노인의 경우 고령자일수록 노인요양시설에 입소하는 비율이 상대적으로 높게 나타나는 것을 확인하였다.

② 연구문헌 검토

본 연구에서는 성별영향평가 관련 선행연구를 많이 검토하였다. 국제사회의 성 주류화 흐름과 국내 영향에 대한 문헌검토를 통해 정책의 성별영향평가가 국내뿐만 아니라 국제사회의 성 주류화 흐름의 일환이라는 성별영향평가의 국제 상황적 필요성을 제기하였다. 또한 한국사회 여성정책 성 주류화 추진과정에 대한 문헌 검토를 통해 성별영향평가를 둘러싼 한국의 특수한 상황에 대한 서술과 정책 입안, 집행 과정을 제시하였다.

정책에 대한 성별영향분석평가 사례 문헌 검토를 통해 지금까지 어떤 정책들이 어떤 기관에 의해 성별영향평가 되었는지를 제시하고, 전라북도 노인복지정책의 성별영향분석에 대한 시사점을 제공받기 위해 성별영향분석평가 연구 경향을 검토하여 실제 성별영향평가의 문제제기, 방법론, 평가 기준, 평가 결과를 검토하였다.

③ 법령과 지침(사업계획서)

노인복지정책 제도에 성 인지성이 반영되었는지 분석하기 위하여 노인복지법, 고령사회기본법안을 분석하고, 전라북도 노인정책 추진 행정체계와 사업 내용·예산을 분석하였다.

노인복지법은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 노인복지정책의 근거법이 된다는 점에서 성별영향분석의 자료가 될 수 있다. 노인복지법의 성 인지성을 분석한 결과 노인 범주에 속하는 사람을 ‘단일’ 집단으로 상정하여 여성·남성 노인 고유의 특성을 반영하지 못하고, 오히려 기존의 ‘가부장적 가족제도’를 토대로 제정되었다는 것을 밝혔다.

고령사회기본법안은 2006년 현재 저출산·고령사회기본법으로 제정되었으나, 성별영향평가 당시였던 2004년 노인정책의 근간이 될 수 있는 법이었으므로 분석할 필요가 있었다. 고령사회기본법안에서는 여성노인, 장애인 등 취약계층 노인의 보호에 관한 사항이 포함되도록 규정하여, 여성노인의 특수성을 부분적으로 수용하고 있지만, 위원회 구성의 경우 여성위원의 참여가 보장되어 있지 않다는 한계점을 지적하였다.

전라북도 노인정책 추진 행정체계 분석에서는 노인정책 담당 공무원과 위원회의 성별 구성을 조사하였고, 노인복지 예산 및 사업지침 분석에서는 법령과 마찬가지로 노인을 단일 집단으로 상정하여 정책을 집행하고 있고, 전년도 정책 집행에 대한 성별분리통계가 없어서 예산·사업지침 분석이 어렵다는 것을 알 수 있다.

④ 설문조사자료 수집

본 연구의 설문조사는 크게 2가지로 나눌 수 있다. 노인정책 담당자에 대한 설문조사와 노인정책 수혜 대상자인 노인에 대한 사업 효과성 설문 조사이다.

노인정책 담당자의 성 인지성 조사에서는 노인복지정책을 담당하는 공무원에게 여성정책기본계획 및 노인정책 사업지침에 대한 이해, 양성평등 관련

교육경험 및 관련책자를 읽어본 경험, 여성노인과 관련된 교육경험, 노인의 경제적 상태, 건강상태에 대한 인식 차이, 노인정책 사업예산 배정기준에 대한 성 인지성, 정책입안과정에서의 성별분리통계 고려 여부, 정책 추진과정에서 여성 노인 특수성 반영 여부, 노인복지사업 정보전달과정에서 여성 노인 배제 가능성에 대하여 조사하였다. 이렇게 노인정책 담당자의 성 인지성을 분석하는 것은 노인복지정책의 구체적인 사업을 담당하고 있는 공무원의 성 인지성 수준에 따라서 사업추진과정에서 성별영향을 고려한 사업계획 및 추진이 가능하고, 사업결과에 대한 분석을 통해 향후 사업에 반영시킬 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 지방자치단체의 경우 정책 수준보다 ‘사업’ 성격을 띠고 있기 때문에 담당자의 성 인지성 수준은 사업추진과정에서 매우 중요한 함의를 갖게 된다.

노인정책에 대한 노인의 만족도 분석에서는 노인의 경제적 환경과 건강상태에 대한 인식 차이, 노인문제에 대한 인식, 노후생활 대책, 정부 노인정책 평가, 노인복지정책 사업별 만족도에 대해 조사하였다. 노인복지정책 수혜자 만족도 조사의 경우 여성 노인은 지금까지 정부로부터 받은 혜택이 거의 없어서 전반적으로 남성 노인보다 만족도가 높게 나타나는 것으로 볼 때 단순히 만족도 비교를 통해서만 노인복지정책의 성별 효과성을 나타내기 어렵다는 한계가 있다.

“자료 수집과 관련해서 한 가지만 말씀드리면 사업을 실시할 수 있는 근거가 되는 것이 여성들의 입장인데 그런 것이 지자체로 가면은 중앙부처에서 하나의 지침으로 수행 지침으로 내려오는데 잘 안되는 것 같아요. 그런 부분들이 있음에도 불구하고 특히 이제 노인정책 같은 경우에는 취약 계층이라고 할 수 있는데, 노인 계층에서도 여성가장이라든지, 또는 혼자 사는 노인이라든지, 이런 이들에게 우선적으로 일자리를 주도록 해 놓고 있지만 실제 현장에서는 사용되지 않는다는 것을 알 수 있었고, 그 다음에 만족도 측면에서 사실은 조심해야 될 것이 여성들은 사업 혜택이라고 하는 것이 그 동안 못 받았다가 받으니 남자보다 높게 나타난다. 그래서 이것을 어떻게 해석을 해야 되는가 약간 난감했다. 그런 부분들은 차후에 다른 방법으로 접근을 해야지, 단순히 사업에 참여를 하게 됨으로써 어떤 혜택을 얻는지, 그러한 식으로 해서

는 우리가 보고자 하는 것을 보지 못하는 것은 아닌가 하는 생각이 든다.” (연구자 3)

(나) 지표 적용

본 연구는 2004년도 여성부 성별영향평가 지표를 그대로 적용하지 않았다. 2004년도 성별영향평가 지표는 정책 입안 및 결정 단계에서 ① 정책과 관련한 여성과 남성의 요구를 고려하고 있는가 ② 계획서에서 성 인지적 통계를 활용하고 있는가 ③ 정책의 서비스나 재원이 양성에게 균등하게 전달될 것인가 ④ 정책의 가치나 이념이 성역할 고정관념의 극복 등에 기여하는가를 평가하도록 하고 있다. 또한 정책 집행 단계에서는 ⑤ 정책 추진과정에서 서비스나 재원이 양성에게 균등하게 전달되는가를 평가하고, 정책 집행 후에는 ⑥ 정책에 대한 만족도가 성별에 따라 차이가 있는가 ⑦ 정책이 성역할 고정관념의 변화에 긍정적인 영향을 가져왔는가 ⑧ 정책의 집행 성과가 양성 모두에게 긍정적, 부정적 영향을 가져왔는가 ⑨ 성별 요소를 포함한 정책의 집행 성과를 정책 대상 집단 또는 주민에게 전달하였는가를 평가하도록 되어 있다.

본 연구의 평가지표는 영역별, 단계별로 나누어 볼 수 있다. 평가지표를 영역별로 나누어 보면, 1) 전라북도 노인정책 담당기관의 성 인지성 분석 2) 전라북도 노인정책 담당자의 성 인지성 분석 3) 전라북도 노인정책에 대한 평가와 노인의 만족도 분석 항목으로 구분된다. 1) 전라북도 노인정책 담당기관의 성 인지성 분석에서는 ① 노인복지정책 관련 제도(노인복지법, 고령사회기본법안)의 성 인지성 분석, ② 전라북도 노인정책 기반 분석(추진체계 인력구성, 위원회 성별구성, 노인정책 예산 분석), ③ 노인복지정책 사업(노인건강검진사업, 노인일자리사업, 노인요양시설사업)의 성 인지성 분석, ④ 전라북도 노인정책 담당기관의 성 인지성 반영 분석의 하위 항목으로 구분된다. 2) 전라북도 노인정책 담당자의 성 인지성 분석에서는 ① 노인정책 담당자의 성 인지성 분석, ② 노인정책 담당자의 노인에 대한 인식, ③ 노인복지정책 입안과정 및 추진과정 성별분리통계자료 활용의 하위 항목으로 구분된

다. 3) 전라북도 노인정책에 대한 평가와 노인의 만족도 분석 항목에서는 ① 노인정책 담당자의 노인정책 평가, ② 노인정책에 대한 노인의 만족도 분석으로 나누어 평가하였다.

평가지표를 단계별로 나누어 보면, 1) 정책 입안 및 결정과정에 대한 성별영향분석, 2) 정책집행과정 및 결과에 대한 성별영향분석으로 구분되고, 1) 정책입안 및 결정과정에 대한 성별영향분석 단계에서는 ① 사업관련제도와 사업지침의 성 인지성 반영 분석, ② 사업담당기관의 기반분석 및 성 인지성 분석, ③ 사업 담당자에 대한 성 인지성 및 양성평등 분석, ④ 사업담당자의 전문성 분석으로 구분된다. 2) 정책집행과정 및 결과에 대한 성별영향분석에서는 ① 사업 홍보와 수혜대상자 배제 가능성 분석, ② 사업예산의 성 인지성 반영 분석, ③ 사업 서비스 이용과정의 어려움 및 차별 내용 분석, ④ 사업혜택의 양성 균등성 분석, ⑤ 사업 만족도 조사의 지표로 구분된다.

후자인 단계별 평가지표는 이 보고서의 구성 및 목차와는 다르게 구성된 것으로서, 이 보고서에서도 그 내용은 다루고 있지만, 오히려 영역별 지표에 따라 내용이 구성되었다. 단계별 평가지표는 연구자가 향후 성별영향평가의 모델로서 제시한 것이다.

본 연구에서 제시한 영역별 평가지표는 노인복지정책 사업에 대한 성별영향평가 지표로서 적절하나, '정책평가'라는 점에서 뒤에 평가모델로서 제안한 단계별 평가지표가 보다 적절할 것으로 보인다.

이상의 3가지 평가지표 -2004년 여성부 성별영향평가지표, 본 연구의 영역별 평가지표, 본 연구에서 제시한 단계별 평가지표- 를 비교하면 <표 2-21>과 같다.

〈표 2-21〉 전북 노인정책 성별영향평가 지표 비교

2004년도 여성부 평가지표		전북노인정책 평가지표모델		전북노인정책 영역별평가지표	
정책 입안 및 결정	①정책과 관련한 여성과 남성의 요구를 고려 여부 ②계획서에서 성 인지적 통계를 활용 여부 ③정책의 서비스·재원양성 균등하게 전달 여부 ④정책의 가치나 이념 성역할 고정관념 극복 여부	정책 입안 및 결정 과정	①사업관련제도와 사업지침의 성 인지성 반영 분석 ②사업담당기관의 기반 분석 및 성 인지성 분석 ③사업 담당자에 대한 성 인지성 및 양성평등 분석 ④사업담당자의 전문성 분석	전라북도 노인정책 담당기관	①노인복지정책 관련 제도의 성 인지성 분석 ②전라북도 노인정책 기반 분석 ③노인복지정책 사업의 성 인지성 분석
정책 집행	⑤정책 추진과정에서 서비스·재원이 양성균등 전달 여부	정책 집행 과정 및 결과	⑤사업 홍보와 수혜대상자 배제 가능성 분석 ⑥사업예산의 성 인지성 반영 분석 ⑦사업 서비스 이용과정의 어려움 및 차별 내용 분석 ⑧사업혜택의 양성균등성 분석 ⑨사업 만족도 조사	전라북도 노인정책 담당자	④노인정책 담당자의 성 인지성 분석 ⑤노인정책 담당자의 노인에 대한 인식 ⑥노인복지정책 입안과정 및 추진과정 성별분리통계자료 활용
정책 집행 후	⑥정책에 대한 만족도 성별 차이 여부 ⑦정책이 성역할 고정관념 변화에 긍정적이거나 여부 ⑧양성에 대한 정책의 집행 성과 ⑨성별 요소를 포함한 정책의 집행 성과를 정책 대상 집단 전달 여부			전라북도 노인 정책에 대한 평가와 노인의 만족도	⑦노인정책 담당자의 노인정책 평가 ⑧노인정책에 대한 노인의 만족도

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

본 연구에서 제시하고 있는 제도개선 방안에서는 지방자치단체 정책에서 성별영향분석평가 정착방안을 제시한다(박재규 외, 2004: 232-237).

(가) 여성발전기본조례 제정 및 내용 강화 유도

- ☐ 지자체 여성발전기본조례제정 유도: 중앙부처(여성부, 행자부 등)의 지자체 행정실적 평가과정에서 우선 항목으로 지정
- ☐ 여성발전기본조례 내용 강화 유도
 - 여성 진출이 부진한 영역에서 여성에 대한 잠정적인 우대조치 도입
 - 여성영향분석평가 상시 실시-위원회 설치 유도
- ☐ 지자체 성별영향분석평가위원회 구성 및 역할
 - 지방자치단체장 직속 위원회 설치
 - 지자체 공무원 중심 지역 성별영향분석평가 전문가 참여
 - 지자체 모든 정책에 대한 평가작업 추진
 - 성별분리통계 생산 기준 마련 및 감독 강화
- ☐ 성 분석 연구 및 전문가 육성 지원
- ☐ 공무원 성별영향분석평가 작업 이해 교육 추진

(나) 성별분리통계자료 생산 강화

- ☐ 지자체 경험: ‘보호’를 필요로 하는 노인에 대한 통계자료는 있으나, 성별 분리통계자료의 부재로 정책 방향 설정 어려움

154 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

- ☐ 정책 추진 과정 및 성과에 대한 성별분리통계 생산 의무화
 - 노인일자리 지원사업의 경우-지역사회 노인의 성별분리통계 작성, 사업 신청자 및 사업 참여자 성별분리통계 생산
 - 노인건강검진사업의 경우-서비스 이용 대상자 성별분리통계 작성, 서비스 이용자에 대한 성별분리통계 작성
 - 노인요양시설 지원사업의 경우-입소노인에 대한 성별분리통계 작성

(다) 양성평등사업에 대한 지원 강화

- ☐ 지자체 사업의 양성평등 효과성 분석: 성별분리통계 부재
 - 노인일자리사업: 남성노인에게 혜택 집중
 - 노인요양시설사업: 여성노인에게 혜택 집중
 - 노인건강검진사업: 성별분리통계 부재로 정확한 진단 어려움
- ☐ 사업의 양성평등 효과에 따른 지원 차별화
 - 사업결과 평가에서 양성평등 효과를 주요한 항목으로 설정
 - 사업예산의 배정에 있어서 양성평등 효과를 중요한 항목으로 설정

(라) 공무원의 성 인지성 및 양성평등 교육 강화

- ☐ 사업 담당자의 사업 대상자 이해를 위한 교육 강화
- ☐ 공무원 교육과정에 성 인지성 및 양성평등 교육 의무화 추진
 - 사업 업무에 관한 지식, 사업 대상자 특성에 대한 이해
 - 지자체 공무원 교육원의 교육과정(1-2주 과정)에 성 인지성 교육 의무화
 - 성 인지성 교육을 위한 프로그램 개발 및 관련 전문가 육성

지방자치단체 노인복지정책에 대한 정책개선안으로서 여성발전기본조례 제정에 대한 제안은 매우 타당한 것으로 보이며, 공무원 성 인지성 및 양성평

등 교육 강화에 대한 제안 역시 정책 실행 단계에서의 변화를 꾀할 수 있는 좋은 정책 제안으로 여겨진다. 특히 자치단체장 직속의 성별영향분석평가위원회 구성에 대한 제안은 공무원 워크숍²¹⁾을 통해 그 필요성이 확인된 바 있다. 대부분 지자체에서 성별영향평가를 여성 담당 공무원의 업무라고 파악하여 성별영향평가에 대한 협조가 잘 안 이루어지고 있는데, 단체장 직속의 위원회에서 이를 추진, 실행한다면 성별영향평가 업무와 환류가 더욱 효과적으로 이루어질 것이다. 그러나 성별영향평가 대상 사업인 노인복지정책 사업의 성 인지적 개선방안에 대해서는 뚜렷한 정책개선안을 제시하지 않고 있어 한계점으로 지적할 수 있다.

(2) 환류 및 정책 개선²²⁾

위의 정책 개선안에 대한 환류 점검 결과 크게 3가지 특징을 발견할 수 있었다. 먼저, 지자체 사업의 경우 중앙정부의 사업지침에 의해 의존해서 운영되기 때문에 중앙정부 지침이 먼저 개선되지 않는 한 지자체에서 성별영향평가 결과를 환류하기란 쉽지 않다는 것이다. 위의 정책 개선안 중 ‘양성평등사업에 대한 지원 강화’의 ‘사업의 양성평등 효과에 따른 지원 차별화’ 제안에 대해서는 여전히 중앙부처의 사업수행지침에 의존하고 있는 상태여서 아직 도입되지 않고 있는 실정이다.

둘째, 여성발전기본조례 제정의 경우, 전라북도에서는 2005년 12월 30일 여성발전기본조례를 제정하여 발표한 바 있다. 이는 이러한 성별영향평가와

21) 지방자치단체 여성정책 담당 공무원의 경우 성별영향평가가 일개 여성담당 부서에 서 주관하는 것에 대한 업무의 한계와 어려움을 토로했다. 업무 지시가 자치단체장 수준에서 이루어져야 성별영향평가 업무가 더 원활하게 진행될 것이라 제안하였다. 다음은 담당 공무원의 인터뷰 내용이다. “성별영향평가와 관련해서는 (업무) 라인을 바꾸어야 할 것 같다. 그것이 가장 첫 번째 인 것 같다. 그리고 라인을 바꾸지 못한다면 어느 직급 정도 이상 관리자는 반드시 교육을 받도록 해야 하는 그런 시스템이 되도록 만들어야 할 것 같다. 그래서 이분들이 관심을 갖도록 하게끔 해야 될 것 같고, 그래야 밑에서 하는 사람들이 조금은 힘을 받을 것 같다”(공무원 1)

22) 환류 및 정책 개선에 대한 자료는 연구자와의 전화인터뷰와 전라북도청 홈페이지를 통해 확인하였다.

지자체 여성 담당 공무원 및 지방의회의 노력이 결실을 거둔 것으로 볼 수 있다. 여성발전기본조례의 내용 중 여성 진출이 부진한 영역에서 여성에 대한 잠정적인 우대조치를 실시하라는 제안에 대해서는 전라북도 출연기관의 경우 여성 우대조치 도입을 명시하고 있었다.

셋째, 지자체 수준에서 실행할 수 있음에도 불구하고 아직 실행되지 않고 있는 정책제안들은 여성발전기본조례 내용 강화에 대한 정책제안 중 여성영향분석평가를 상시 실시하고 이를 위한 위원회 설치를 제안한 내용은 아직 없는 상태이고, 자치단체장 직속의 지자체 성별영향분석평가위원회도 아직 설치되지 않고 있다. 성별분리통계자료 생산 강화 대안에 대해서도, 여성발전기본조례 제정으로 그 기반은 갖추었지만, 실제 자료 생산까지는 오랜 시일이 걸리는 것으로 보인다. 공무원의 성 인지성 및 양성평등교육 의무화 역시 아직 실천되지 않고 있다.

이상의 환류 상황을 점검해 본 결과, 지자체 수준에서 실시하고 있는 제도들의 경우 여성발전기본조례 제정은 어느 정도 실시되고 있으나 조례에 따른 구체적인 대책인 위원회 구성, 공무원 교육, 성별분리통계 생산 등 업무가 실제적으로 집행되지 않고 있고, 복지정책 사업의 경우 중앙정부 지침에 의해 실행되는 사업의 경우 성별영향평가를 통한 정책 대안을 실행하기 어려운 상황이다.

3) 평가 종합 요약

전라북도 노인정책에 대한 성별영향평가 연구에서는 여성부와 연구진간 의사소통 및 업무협조는 나타나지 않는다. 다만 연구진이 전라북도 노인정책 담당자와 의사소통한 것으로만 나타난다. 과제 소관부처·기관과 연구진간에 긴밀한 의사소통과 업무협조는 없었고 다만 자료 요청에 대한 지원이 이루어졌다. 이는 성별영향평가에 대한 이해가 높고, 정책평가에 대하여 적극적이었기 때문이라기보다는 단순한 정책 자료 제공이었던 것으로 보인다.

과제 선정 적절성 측면을 보면, 노인정책 담당자들 사이에서는 성별영향평

가에 대한 인지도가 없었다 하더라도 노인정책에 대한 성별영향평가는 꼭 필요한 작업이었다는 점에서 과제 선정은 잘 되었다고 볼 수 있다. 정부와 지방자치단체가 노인문제의 심각성을 인식하고 노인정책에 보다 큰 관심을 갖고 예산을 대폭 증액하고 있지만, 노인정책 수혜자인 남녀 노인에게 각각 어떤 차별적인 영향을 미치고 있는가에 대한 사전평가나 사후평가가 없어 그 결과를 알 수 없었다. 또한 한국 사회 노인인구의 과반수 이상이 여성 노인이라는 점과, 한국의 전통적인 유교문화에서 경제활동 참여 기회를 상실한 여성노인은 경제적 능력 약화와 함께 노후생활에 대한 준비가 부족하며, 각종 질병으로 고생하는 비율이 상대적으로 높다는 점에서 노인정책은 성별영향평가에 적절한 과제라고 볼 수 있다.

전라북도 노인정책 중 노인무료건강검진, 노인인력운영센터지원사업, 무료노인요양시설지원사업은, 노인복지정책 3가지 내용을 이루는 노인 삶의 질 향상사업, 노인의 사회참여 확대지원사업, 노인복지시설지원사업에 해당되며, 노인에게 중요한 문제인 건강, 고용, 시설에 대한 정책을 다루고 있다는 점에서 역시 적절한 과제선정이 이루어졌다고 볼 수 있다.

평가 목적 측면에 대하여 살펴보면, 본 연구는 노인정책에 대한 성별영향평가로서, 노인복지정책 및 관련제도, 노인복지정책사업의 성 인지성을 검토하고, 노인정책 담당기관 및 정책담당자의 성 인지성을 분석하였으며, 노인정책 수혜대상자의 성차별 요소를 분석했다는 점에서 평가 목적 및 기대에서 여성관련성을 확인할 수 있다.

본 연구는 전라북도 노인정책의 성별영향평가를 위해서 노인복지정책 및 복지기관 성별통계자료, 한국 노인 및 전라북도 노인 현황에 대한 통계, 성주류화와 한국 여성정책의 성 주류화 추진과정, 정책 성별영향평가 사례에 대한 연구문헌 검토, 노인복지법, 고령사회기본법안, 전라북도 노인정책 사업예산 및 지침서, 전라북도 노인의 정책 수혜 만족도와 노인 담당 공무원·기관 직원에 대한 성 인지성에 대하여 설문 조사하였다. 기존 통계자료에서의 성별분리통계가 없음은 다른 성별영향평가 연구에서와 마찬가지로 공통적인 문제점으로 드러났으며, 정책 수혜자인 노인의 만족도 조사는 이전에 정책

수혜 경험이 전혀 없는 여성 노인의 경우 만족도 조사 결과가 왜곡될 수 있다는 한계를 내포한다.

본 연구의 평가지표는 영역별, 단계별로 나누어 볼 수 있다. 영역별 평가지표는 노인복지정책 사업에 대한 성별영향평가 지표로서 적절하나, 정책평가라는 점에서 뒤에 평가모델로서 제안한 단계별 평가지표가 보다 적절할 것으로 보인다. 본 연구에서도 평가모델로 제시했듯이 평가지표를 단계별로 나누어 제시하는 것이 더 정책평가로서의 성격을 명확히 한다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 2004년 성별영향평가 지침에서 제시한 3단계 정책평가가 아닌 2단계 -정책 입안 및 결정과정, 정책집행과정 및 결과-로 구분하고, 각 단계별 하위 평가지표를 제시하고 있다.

정책 환류 점검 결과 중앙정부 지침에 의존하는 지방정부 사업의 한계 때문에 사업 부문에 대해서는 개선된 바가 거의 없고, 전라북도 여성발전기본조례 제정과 여성 우대조치 도입은 성별영향평가를 통해 개선되었다고 볼 수 있다. 지방정부 차원에서도 실시할 수 있는 공무원 양성평등 교육, 성별영향평가위원회 구성은 평가 결과의 환류가 되지 않은 부분이라 지적할 수 있다.

차. 중복 장애인정책의 성별영향분석평가

1) 개요

- **정책담당기관:** 충청북도
- **필요성:** 장애인복지정책이 중립적이라는 전제로 출발하고 있으나 여성 장애인의 경우 많은 부분에서 차별이나 불이익을 받는 경우가 있음. 이러한 점을 각 정책이나 사업 속에서 성별영향분석평가를 통해 밝혀내고 그 결과를 다음의 정책이나 사업 또는 예산에 반영할 필요가 있음.
- **연구 목적:** 여성장애인의 삶의 질을 향상시키고 궁극적으로 양성평등의 사회를 구현할 수 있는 정책을 만들어 낼 수 있는 이해하기 쉽고 활용 가능한 기반자료를 개발하고자 함

- 대상 사업: 장애인 건강, 교육, 고용, 시설 관련 사업
- 성별영향평가 결과 및 개선방안:
 - 학교에서의 통합교육과 어린 나이에서부터 장애인에 대한 선입견과 편견을 제거하는 적극적인 사회교육이 필요한 시점
 - 여성과 남성의 신체적 사회적 욕구를 감안한 정책을 입안할 수 있는 법률적 근거를 확보하기 위한 법률검토 및 개정이 필요
 - 상대적 이중차별을 경험하고 있는 여성 장애인의 특성에 맞는 사업의 발굴 필요
 - 여성과 남성의 성별영향을 고려한 지표를 개발하여 적용하는 것을 의무화하여 현재 집행되는 사업의 세분화 필요
 - 장애인 사업의 사전평가와 사후평가, 집행평가 부분과 예산의 연계성을 강화하는 방안을 강구할 필요 있음
- 연구 예산 및 기간:
 - 예산: 27,000천원
 - 기간: 2004. 8. 30 - 2004. 12. 24 (4개월)

2) 분석결과

가) 추진체계 및 상호협조

(1) 정책 추진체계

충청북도 장애인정책 사업을 담당하고 있는 조직은 충청북도 복지환경국 사회복지과 소속의 장애인 복지 담당 인력을 비롯하여 12개 시·군의 사회복지과, 복지환경과, 사회과, 복지문화과, 복지경제과 등이 있다. 충청북도청의 노인복지를 담당하고 있는 인력은 복지환경국장(1인), 사회복지과장(1인)을 비롯하여 재활복지담당직원 3명 등 전체 5명이다.

본 연구의 분석 대상 사업은 재가장애인 순회 재활 서비스센터 운영, 장애인보장구 교부, 장애인의료비 지원, 장애인 생계보조수당, 장애아동부양수당

등 총 58개 사업으로 자체사업이 26개, 이전사업이 32개이다. 본 연구에서는 장애인복지사업을 건강, 교육, 고용, 시설 4개 분야로 나누고 각 사업계획서와 결과보고서를 사용하여 평가했다.

이 사업들은 장애인복지법, 장애인·노인·임산부등의증진에관한법률, 장애인고용촉진및직업재활법, 기초생활보장법, 여성발전기본법, 국민건강보험법, 충청북도사회복지기금설치및운용조례 등에 근거하여 추진된다.

(2) 관계기관간 상호협조

(가) 과제 수행을 위한 여성부와 연구진간 의사소통 및 업무협조

본 연구는 지자체 사업에 대한 성별영향평가였기 때문에 연구진과 여성부가 직접적으로 의사소통한 경험은 없었다. 다만 과제 선정시 여성부와 충청북도 여성정책관실의 의사소통이 있었다. 여성부에서 충청북도로부터 신청을 받았는데 이는 충청북도 여성정책관실에서 시범사업을 하고자 했기 때문이다.

“여성부에서 지자체로 내려와서 연구 용역을 받은 경우였다. 그런데, 실제로는 충청북도로부터 의뢰를 받은 형식을 취했다. 지자체는 일단 시범사업을 하겠다는 의지를 보인 것이고, 충북에는 여성정책관실이 있다. 그래서 여성정책관실에서 시범사업을 하겠다는 의향을 보여서 그 용역을 우리가 하겠다고 된 것이다.” (연구자 5)

성별영향평가가 기초자치단체까지 확대된 현 시점에서 여성발전기본법에 서 규정한 대로 정책 분석의 지원·자문을 제공할 만한 조직·인력이 여성부에 설치되어 있지 않기 때문에 지자체와 여성부와의 의사소통이 없었던 것으로 보인다. 지자체(기초자치단체 포함)와 여성부와의 긴밀한 업무 협조를 위해서는 여성발전기본법에서 규정된 바와 같이 국가 및 지방자치단체 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 위한 정책분석·평가지원기관을 지정할 수 있도록 규정하고 있고, 이러한 기구가 설치될 필요가 있다.

(나) 과제 소관부처/기관과 연구진간 의사소통 및 업무협조

본 연구 대상 사업의 실행기관인 충청북도에서는 2004년 당시 성별영향평가에 대한 개념이 정립되어 있지 않아 공무원들을 설득시키기 어려웠다고 한다. 처음에 노인복지로 정해졌다가 후에 장애인복지로 평가 사업이 바뀐 것도 그런 맥락에서였다. 부지사 또는 도지사의 지시로 성별영향평가 업무를 담당하기로 했던 부서도 성별영향평가에 대한 동기화가 되어 있지 않아 자료 제공에 협조적이지 않았던 것으로 보인다.

“처음에 할 때에는 충청북도 노인 복지를 하겠다고 했다. 그런데 하다가 중간에 못하겠다고 됐다. 그런데 ○○부에서도 마찬가지로였겠지만 성별영향에 대한 개념이 없어서 그런 것 같다. 지금 2006년도에 여성부에서 나온 것에 비로소 심층과제, 사후 과제, 사후 평가, 심층 평가 이렇게 되어 있는데 2004년도만 해도 개념이 없었다. 그래서 지자체라던가, 정부부처가 성별영향평가를 하라고 했을 때는 개념도 모호한 상태였고, 사후평가라고 생각을 했던 것이다. 그래서 한 것이 없는데 어떻게 사후 평가를 받느냐 하고 충청북도도 못하겠다고 하여 부지사와 직접 만나서 이야기를 하였다. 부지사는 이해를 하여서 시범사업하자고 했던 것을 그대로 하기로 하였고 그래서 노인복지에서 장애인 복지 바뀌어서 진행이 되었다. 장애인 복지로 넘어갈 때에는 도지사로부터 직접 넘어갔기 때문에 아무 소리 못하고 받기는 했는데 그럼에도 불구하고 자료는 제공을 못하겠다고 하였다. 충북의 경우는 정책관실이 과장이다. 그래서 간부회의를 하더라도 국장이랑 과장이다 보니 못하겠다고 하면 어찌할 도리가 없었다. 그런데 간부회의 때 부지사가 도와주니까 할 수가 있었다.” (연구자 5)

특히 지자체 공무원의 경우 공무원 경력이 오래되어 성별영향평가에 대한 인지도가 거의 없는 경우가 많아 평가 진행에 연구자가 어려움을 느꼈던 것으로 보인다. 그러나 고위층으로 갈수록 중앙 부처 교육 등도 많이 받아 성별영향평가 개념을 이해하는 공무원들도 있었다고 한다.

“지자체 담당자 같은 경우에는 굉장히 오래 공무원생활을 하신 나이 드신 분들이다. 연세도 있으시고 이해를 시켜드리기가 어려웠는데 행정부지사들이나 상위계층 같은 경우에는 중앙과도 왔다, 갔다하고 했기 때문에, 그리고 마

침 충북에 계신 분이 성별영향평가 개념을 이해를 하셨기 때문에 접근할 수 있었다. ... (중략) ... 특히, 새로운 개념을 가지고 하는 경우, 이것은 변혁인데 이런 경우는 위에 있는 분들의 의지가 아닌 경우는 할 수가 없다.” (연구자 5)

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 공무원에 대한 성인지교육 과정은 지자체 내의 성별영향평가 사업의 필요성을 이끌어 내고, 이를 내실화하여 정책에 반영하는 데 도움이 된다. 여성정책(성별영향평가) 담당자가 해당 사업의 평가와 환류를 추진하기에는 전반적인 조직내 협조가 반드시 필요하기 때문에, 지자체 담당 공무원들의 성인지성 교육과 성별영향평가에 대한 인지도가 매우 중요하다.

(3) 관계 전문가 자문

과제 선정 과정에서는 충청북도 여성정책관실과 공무원 협조에 의해 정해졌기 때문에 관계집단 자문은 없었던 것으로 보이며, 단지 성별영향평가가 심층평가이기 때문에 장애인 정책 전문가들과 협조하여 성별영향평가 작업을 했다.

“장애인 정책을 하면서 조직에 대한 정책을 추진해 가는데 있어서 공무원들의 성 인지도를 평가했다기보다는 정책 자체의 성별영향평가를 했다. 공무원들의 자체 평가 보다는 심층평가에 중점을 두고 했기 때문에 실질적으로는 장애인 정책을 다루고 있는 전문가들과 함께 하였습니다.”(연구자 5)

나) 과제 선정 과정

지자체 장애인 복지정책은 연구에서도 지적하였듯이 중앙정부에서 지정된 보조금 사업이 주를 이루고 있어 지자체의 자율적인 판단에 따른 사업 시행이 어려운 실정이다. 따라서 장애인 복지정책의 성별영향평가는 어느 정도 그 한계를 내포한다.

그러나 장애인 복지정책 자체는 지금까지 장애인을 단일 집단으로 보고 정책을 시행함으로써 인해 성별 차이와 영향을 고려하지 못하였다는 한계를 보인

다는 점에서 성별영향평가가 꼭 필요한 정책이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 장애인복지정책 전체 58개 사업에 대한 사업계획서와 결과보고서를 광범위하게 다루고 있다. 이는 장애인복지정책을 전반적으로 살펴볼 수 있다는 장점이 있지만, 다른 한편 각 사업의 심층적인 성별영향을 살펴보지 못한다는 한계를 지닌다.

다) 평가 목표 및 방법

(1) 평가 목적 및 기대, 여성관련성 확인

본 연구에서 제시하고 있는 연구의 목적은 다음과 같다(김혜란 외, 2004).

- ☐ 여성문제와 연결시켜 고려하지 못했던 정책들이 여성의 삶에 미치는 영향을 분석하고 평가할 수 있는 지침 제시
- ☐ 장애인정책이 여성장애인에게 어떤 영향을 미치는지 성별영향분석평가를 통해 밝혀내 사회에서의 여성의 삶의 질을 향상시키고 궁극적으로 양성평등의 사회를 구현할 수 있는 정책을 개발하는 기반자료 제시

본 연구의 연구목적은 여성문제와 연결시켜 고려하지 못했던 장애인 정책이 여성 장애인의 삶에 미치는 영향을 분석하고 이를 평가할 수 있는 지침을 제시하여 궁극적으로 양성평등 사회 구현을 위한 정책 마련의 기초 자료를 제시하는 것이다. 이는 여성부가 제시하는 성별영향평가의 목적과 유사한 것으로, 적절한 목표 설정이라고 볼 수 있다. 그런데 연구 목적이 너무 광범위하게 설정되어 있어, 좀 더 구체적인 연구목적이 제시되었으면 이후 분석이 더욱 체계적이었을 것으로 보인다.

(2) 자료 수집과 활용, 지표 적용

(가) 자료 수집 및 활용의 적절성

① 통계자료 수집, 분석

본 연구는 충청북도 장애인정책 성별영향평가 보고서이지만, 중앙 장애인 정책 자료에 대해서도 조사하였다. 주로 보건복지부 내부자료, 보건복지백서, 통계청 인구주택총조사보고서, 한국보건사회연구원 장애인실태조사, 정기국회보고자료, 한국장애인고용촉진공단 장애인고용동향 등을 이용해 전국 장애인구 현황, 장애인구 추이와 특성, 장애정책별 현황, 장애인 고용현황, 복지시설 현황 등을 제시하였다.

충청북도 장애인정책에 대해서는 2004년도 국정감사자료를 주로 사용하였는데, 충청북도 장애인 인구 및 장애시설 현황, (장애시설 통계자료 성별분리 통계 없음), 시도별 연간 1인당 장애인복지예산 현황, 지방재정자립도 대비 장애인복지예산 재정자립도 현황, 지자체별 장애인전담공무원 1인당 담당 장애인 수, 시도별 공공기관 편의시설 설치현황, 정책현황 등을 통계로 제시하여 충청북도의 낮은 장애인 정책 수준을 제시하였다.

이상의 통계자료를 통해 알 수 있듯이 전국 및 충북의 장애인정책 일반 현황, 장애인구 현황 등을 통계자료로 제시하였지만, 성별분리통계의 부족으로 성별영향평가를 위한 현황분석에 한계가 있었다. 또한 성별분리통계 자료가 없어서 그렇긴 하겠지만, ‘충청북도’ 장애인 정책에 대한 ‘성별영향평가’에서 중앙 정부 장애인정책 자료에 대해서 상술한 것이 충청북도 장애인정책 성별영향 분석에서 어떤 의미가 있는지에 대한 설명이 필요하다.

② 연구문헌 검토

본 연구에서는 성별영향평가에 대한 새로운 평가지표 구축을 위하여 지표·정책지표의 개념과 국내 여타 영향평가제도(환경영향평가, 교통영향평가, 인구영향평가)에 대하여 고찰하고, 지표 개발을 통한 활용의 예로 오스트리아 국가건강성과지표를 설명하였다.

성별영향평가제도 도입 초기의 심층평가 과제로서 성별영향분석평가의 개념을 정립하고 방법론 체계를 마련하기 위해 분석 지표의 발전을 위하여 제시한 것이다. 2004년도에는 시범사업 단계여서 잠정적인 평가지표가 여성부에 의해 제시되어 있었을 뿐 이를 전체 정책에 적용할 만큼 구체화된 지표는 아니었다. 이런 점에서 본 연구의 환경영향평가, 교통영향평가, 인구영향평가에 대한 문헌검토는 적절할 수 있으나, 본 연구에서는 이를 토대로 성별영향평가 지표를 제시하는 작업까지는 하지 않았다. 다만 성별영향분석평가지표의 개발절차와 활용방안을 제시했을 뿐이다.

③ 법령과 사업계획서, 예산보고서 분석

본 연구에서는 장애인정책 관련 법령의 성별영향을 분석하기 위해 장애인복지법, 장애인고용촉진및직업재활법, 특수교육진흥법, 노인장애인임산부를 위한편의증진법, 남녀차별금지및구제에관한법률, 국민기초생활보장법, 보조금의예산및관리에관한법률과 그 시행령·시행규칙을 분석하였고, 충청북도 사회복지기금설치및운용조례를 분석하였다. 이러한 법령에 대한 성별영향을 분석하였다기보다는 법령의 장애인 관련 문제점을 분석하고 있어 본 연구의 목적에 부합하지 않은 것으로 보인다.

특히 충청북도 장애인사업의 성별영향분석평가를 위해 충청북도 장애인복지서비스를 제공하는 기관과 단체의 사업계획서를 통해 그 사업의 주요 수혜자와 프로그램 내용을 조사·분석하였다. 자료의 취득이 어려운 경우에는 시군의 업무 담당자 또는 사업시행자와의 전화인터뷰와 면접을 통해 사업 내용의 평가가 이루어졌다. 충북지역의 장애인사업의 평가를 위해 필요한 자료 생산이 거의 이루어지지 않은 상태에서 충분한 자료를 수집하여 분석하는 것에 현실적인 어려움이 많았다고 한다. 사업계획서의 내용을 건강, 교육, 고용, 시설복지 4가지 내용으로 나누어 각 사업계획서에 나타난 사업목적, 법적근거, 정책입안 및 결정 단계에서의 성별영향, 정책집행 단계에서의 성별영향, 평가 및 환류 단계의 성별영향을 분석하였다.

④ 설문조사자료 수집

본 연구에서는 3가지 종류의 설문조사자료를 수집하였다. 먼저, 충청북도 장애인 생활실태와 욕구조사, 정책 수혜 만족도를 조사하기 위해 충청북도 151개 읍면동에 거주하는 20~60대 모든 장애유형의 남녀 장애인을 대상으로 설문조사하였다. 충북 장애인의 기초생활실태와 사회적 욕구를 파악하기 위해 응답자의 일반적 사항, 교육 정도, 장애 및 건강상태, 활동보조서비스에 대한 만족 4개의 영역을 중심으로 조사하였다. 151개 읍면동사무소 사회복지사를 통해 설문지를 이용, 면접조사를 실시하였으며 한 읍면동사무소당 2부씩 남녀 동수로 302부를 배포하여 회수된 290부를 통계자료로 활용하였다.

두 번째로 기존의 장애인정책이나 제도에서 찾을 수 없는 잘못된 관행을 찾아내어 정책 입안시 자료로 활용하고 이러한 제도나 관행이 장애인의 삶에 어떤 영향을 미치고 있는지, 이러한 관행이 성별에 어떤 영향을 미치고 있는지 찾아내기 위해 심층 인터뷰를 실시하였다. 지체, 뇌병변, 시각, 발달, 정신지체, 정신장애 등 장애 유형별로 10대부터 50대까지 면담을 통하여 성정체성, 모성권, 교육, 건강, 직업, 폭력으로 나누어 심층 면접 조사하였다.

마지막으로, 충청북도 장애인사업의 사업집행과정을 실제적으로 담당하고 있는 공무원을 통하여 현재 장애인사업의 성별영향분석평가를 실시하였다. 장애인업무 담당자의 사업성과 관리적 측면에 성별영향분석평가 부분이 고려되는지에 대한 정보를 획득하기 위하여 충북지역 전체 12개 시군의 담당자와 전화인터뷰와 심층면접을 병행하여 실시하였다. 정책입안 및 결정 단계, 정책집행 단계, 평가 및 환류 단계에서 각 사업의 성별영향을 고려하고 있는지, 성 인지적 통계를 사용하고 있는지, 성별격차해소를 위하여 노력하고 있는지 등을 조사하였다.

(나) 지표 적용의 정도

본 연구에서는 충북지역 12개 시군의 장애인업무담당자 인터뷰와 충청북도 장애인관련사업 사업계획서 분석에서 본 연구의 고유의 지표를 사용하여

분석·평가하였다. 충청북도 장애인사업 평가지표는 다음과 같다.

〈표 2-22〉 충청북도 장애인정책 평가지표

구분	주요지표	세부지표
정책수립 및 결정단계	건강	<ul style="list-style-type: none"> · 주요지표 개선을 위한 목적이 분명한가? · 정책의 성별영향정도를 고려하는가? · 성별간 주요지표적용의 요구차이를 인지하는가? · 지표개선을 위한 예산의 편성이 양성에게 균등하게 배분되는가? · 전년도 성과를 반영하는가?
집행단계	교육 고용	<ul style="list-style-type: none"> · 집행과정에 모니터링이 진행되고 있는가? · 집행과정시 사업시행자의 성 인지적 인식 정도를 고려하는가? · 집행과정 중 성 인지적 통계자료를 생산하는가?
평가 및 환류단계	시설	<ul style="list-style-type: none"> · 주요지표 개선을 위한 성과평가가 시행되는가? · 서비스 수혜자의 만족도 평가시 성별과 수혜자 욕구를 감안한 평가가 시행되는가? · 통계적으로 측정 가능한 평가지표를 사용하는가? · 성과보고서는 일반시민에게 공개되는가? · 성과보고서가 차년도 주요지표 개선을 위한 예산에 반영되는가?

위의 장애인사업 평가지표의 세부지표가 모두 성별영향을 분석하기 위한 지표는 아니다. 이 중 정책수립 및 결정단계에서의 정책의 성별영향정도 고려, 성별간 주요 지표적용 요구차이 인지, 양성평등한 예산 편성, 집행단계에서의 사업시행자의 성 인지적 인식 정도 고려, 집행과정 중 성 인지적 통계자료 생산, 평가 및 환류단계에서의 성별과 수혜자 욕구를 감안한 서비스 수혜자 만족도 평가 정도가 성별영향을 분석하기 위한 지표이다.

본 연구에서는 이를 토대로 장애인 업무 담당자 인식조사와 사업계획서 분석에 적용하였다. 장애인업무 담당자 인식조사에서는 정책 입안 및 결정 단계에서 ①양성평등정책 반영, 양성 요구 구별, 성별균등 예산 여부 ②성 인지적 통계 사용, 성별수혜자 고려, 성별격차 해소노력, ③성평등실현 고려, 정책 가치고려, 성별고정관념 고려 여부를 물어보았고, 정책 집행단계에서는 ④모니터링실시여부, 수혜자통계사용, 재원평등배분 여부를 물어 보았다. 평가 및

환류단계에서는 ⑤성별간만족도 측정, 성별간 요구 측정 여부, ⑥성과예산반영, 객관적 평가 수행, 측정가능한 통계 사용 여부를 물어보았고, ⑦사업성과 공개, 입안단계로의 환류 여부를 물어 보았다.

장애인 관련사업 사업계획서 분석에서는 정책입안 및 결정 단계에서 ①성별간 요구 차이 검토 여부, ②성 인지적 통계 사용 여부, ③성별영향고려 여부, ④성별구분 예산편성 여부, ⑤성 인지적 목표 명시 여부를 분석했고, 정책 집행 단계에서는 ⑥사업시행자의 성 인지적 인식 정도, ⑦사업 성별 도달 정도, ⑧성별간 수혜통계 작성 여부를 분석하였다. 평가 및 환류 단계에서는 ⑨성 인지적 성과평가 여부, ⑩성별수혜자 만족도 평가 여부, ⑪성평등 및 여성 주류화 기여도를 분석하였다.

장애인업무 담당자 인식조사에 사용한 지표와 장애인 관련사업 사업계획서에 나타난 지표를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 2-23〉 충청북도 장애인정책 성별영향평가지표 적용

구분	사업 담당자 인식조사	사업계획서 분석
정책수립 및 결정단계	<ul style="list-style-type: none"> · 양성평등정책 반영, 양성 요구 구별, 성별균등 예산 여부 · 성 인지적 통계 사용, 성별수혜자 고려, 성별격차 해소노력 · 성평등실현 고려, 정책가치고려, 성별고정관념 고려 여부 	<ul style="list-style-type: none"> · 성별간 요구 차이 검토 여부 · 성 인지적 통계 사용 여부 · 성별영향고려 여부 · 성별구분 예산편성 여부 · 성 인지적 목표 명시 여부
집행단계	<ul style="list-style-type: none"> · 모니터링실시여부 · 수혜자통계사용 여부 · 자원평등배분 여부 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업시행자의 성 인지적 인식 정도 · 사업 성별 도달 정도 · 성별간 수혜통계 작성 여부
평가 및 환류단계	<ul style="list-style-type: none"> · 성별간만족도 측정, 성별간 요구 측정 여부 · 성과예산반영, 객관적 평가 수행, 측정가능한 통계 사용 여부 · 사업성과공개, 입안단계로의 환류 여부 	<ul style="list-style-type: none"> · 성 인지적 성과평가 여부 · 성별수혜자 만족도 평가 여부 · 성평등 및 여성 주류화 기여도

본 연구는 성별영향 심층평가이기 때문에 정책 고유의 성별영향이 분석될

필요가 있다. 본 연구에서는 장애인에 대한 면접조사를 통해 여성·남성 장애인의 생애주기에 따른 욕구와 영향을 분석하였으나, 기존의 여성 장애인 연구나 장애인 복지정책 문헌·정책사례를 통한 장애인정책 특유의 성별영향이 평가지표에 반영되지는 않았다.

라) 환류 및 정책 개선

(1) 정책개선 제안

본 연구에서 제시한 제도 개선방안은 다음과 같다(김혜란 외, 2004: 173-179).

(가) 사회적 제도·관행에 대한 개선방안

- ☐ 전체 국민의 장애에 대한 이해수준 향상, 여성장애인에 대한 신체적 특징과 사회적 욕구 사회적 수용 노력 필요, 통합교육 등 적극적인 사회교육 필요
- ☐ 수용 시설 중심 장애인 서비스에서 탈피하여 여성장애인의 사회참여 기회 확대 방안 강구
- ☐ 장애인에 대한 통합적인 사회복지서비스 필요, 활동보조인 제도 통합 운영 필요

(나) 장애인 관련 법률에 대한 개선방안

- ☐ 장애 범주 확대와 산재보상법 등 장애판정기준 일원화
- ☐ 장애인에 대한 현실적인 의료보장, 장애수당, 최저생계비 지원 강화, 건강관리 및 치료제공, 육아 및 교육에 따른 특성 고려하는 제도적 보완장치 마련
- ☐ 장애인 의무고용제도 현실화, 여성 장애인 직업재활교육 재검토
- ☐ 특수교육 국고지원비율 증대
- ☐ 공공기관 설치 담당자 교육 및 민간시설 점검
- ☐ 보조금 제도의 포괄적인 위임을 통한 지방자치단체 자율권 보장, 장애인

사업 성과관리 제도적 장치 마련

- ☐ 성별영향을 고려한 법률 검토 및 개정

(다) 장애인 사업에 대한 개선방안

- ☐ 장애인 사업 성과관리 체계 도입
- ☐ 자치단체 장애인 사업 담당자의 인식 변화 교육
- ☐ 장애인의 신체·경제·사회적 여건에 맞는 특화된 사업 발굴, 추진
- ☐ 지자체 자율적 정책판단을 위한 기반 조성
- ☐ 성별영향 고려한 지표 개발 적용 의무화
- ☐ 종합적인 사회복지서비스 실시

(라) 장애인 사업예산에 대한 개선방안

- ☐ 성과관리 측면 통계생산
- ☐ 실제 예산 집행에 대한 세심한 연구
- ☐ 장애인 사업 성과관리와 예산 연계성 강화, 지자체에 예산 자율성 부여, 성과관리 지침 제시

이상의 정책개선안은 중앙정부의 장애인복지정책의 정책 개선안으로서 매우 타당하고 적절한 것으로 보이나, 지방정부 차원의 정책 개선안으로 제시하기에는 실질적인 정책 대안이 되지 못하는 한계가 있다. 또한 정책 개선방안이 지나치게 광범위한 부분을 다루고 있어, 성과평가를 통한 구체적인 정책 개선안이 도출되지 않았다는 한계를 보인다.

예를 들어 사회적 제도·관행에 대한 개선방안에서 전체 국민의 장애에 대한 이해수준 향상이나, 장애인에 대한 통합적인 사회복지서비스는 지자체 차원에서 할 수 없고, 중앙정부 차원에서 실행하기에도 광범위한 범위의 정책 개선안이다. 장애인 관련 법률 개정에 대한 제안 역시 지자체 차원에서 실행하기에는 역부족인 정책 개선안이다. 장애인 사업에 대한 개선방안도 지자체

정책에 대한 개선안이라기보다는 중앙정부 차원의 개선을 요하는 사업 개선안이다.

물론 이러한 제도 개선안의 한계는 연구자도 지적하듯이 지자체 차원에서 자율적으로 할 수 있는 사업이 거의 없고, 중앙정부에서 지정된 보조금 사업이 주를 이루고 있어서이긴 하지만, 조례제정이나 조례개선안을 통해 지자체 정책 개선에 실질적 도움이 되는 대안을 제시하는 게 더 실효성 있는 정책 대안이라고 여겨진다.

(2) 환류 및 정책 개선

지자체 담당 공무원과의 인터뷰 결과 대부분의 정책이 중앙정부 지침에 의해 실행되는 정책이고, 예산문제가 수반되어 있어, 정책 개선의 환류가 잘 되지 않고 있는 것으로 보인다. 정책 환류시 성인지예산과의 연계가 반드시 필요하다는 것을 반증해 주는 결과이다.

3) 평가 종합 요약

충청북도 장애인정책의 성별영향평가는 행정학에서의 정책평가 성격이 강하다. 본 연구에서는 장애인복지정책 전체 58개 사업에 대한 사업계획서와 결과보고서를 광범위하게 다루고 있다. 이는 장애인복지정책을 전반적으로 살펴볼 수 있다는 장점이 있지만, 다른 한편 각 사업의 심층적인 성별영향을 살펴보지 못한다는 한계를 지닌다.

본 연구는 지자체 사업에 대한 성별영향평가였기 때문에 연구진과 여성부가 직접적으로 의사소통한 경험은 없었다. 다만 과제 선정시 여성부와 충청북도 여성정책관실의 의사소통이 있었다. 본 연구 대상 사업의 실행기관인 충청북도에서는 2004년 당시 성별영향평가에 대한 개념이 정립되어 있지 않아 공무원들을 설득시키기 어려웠던 것으로 보인다. 부지사 또는 도지사의 지시로 성별영향평가 업무를 담당하기로 했던 부서도 성별영향평가에 대한 동기화가 되어 있지 않아 자료 제공에 협조적이지 않았던 것으로 보인다. 성

별영향평가 제도화에 대한 공무원 교육 및 연구자-실행부서 간 실질적 협조 체제 구축이 필요하다.

본 연구의 연구목적은 여성문제와 연결시켜 고려하지 못했던 장애인 정책이 여성 장애인의 삶에 미치는 영향을 분석하고 이를 평가할 수 있는 지침을 제시하여 궁극적으로 양성평등 사회 구현을 위한 정책 마련의 기초 자료를 제시하는 것이다. 이는 여성부가 제시하는 성별영향평가의 목적과 유사한 것으로, 적절한 목표 설정이라고 볼 수 있다. 그런데 연구 목적이 너무 광범위하게 설정되어 있어, 좀 더 구체적인 연구목적이 제시되었으면 이후 분석이 더욱 체계적이었을 것으로 보인다. 성별영향평가 심층과제에서는 연구 내용과 방법에 따른 목표 설정이 필요하다.

자료 수집 측면에서는, 전국 및 충북의 장애인정책 일반 현황, 장애인구 현황 등을 통계자료로 제시하였지만, 성별분리통계의 부족으로 성별영향평가를 위한 유의미한 자료를 제시하지 못했다. 또한 성별분리통계 자료가 없어서 그렇긴 하겠지만, ‘충청북도’ 장애인 정책에 대한 ‘성별영향평가’에서 정부 장애인정책 자료에 대해서 상술한 것이 충청북도 장애인정책 성별영향 분석에서 어떤 의미가 있는지에 대한 면밀한 고찰이 필요하다고 본다.

연구문헌 검토 부분에서 환경영향평가, 교통영향평가, 인구영향평가에 대한 문헌검토는 적절할 수 있으나, 본 연구에서는 이를 토대로 성별영향평가 지표를 제시하는 작업까지는 하지 않았다. 다만 성별영향분석평가지표의 개발절차와 활용방안을 제시했을 뿐이다. 연구 문헌 검토를 통한 직접적인 성별영향평가에의 함의 도출이 요구된다.

본 연구는 성별영향 심층평가이기 때문에 정책 고유의 성별영향이 분석될 필요가 있다. 본 연구에서는 장애인에 대한 면접조사를 통해 여성·남성 장애인의 생애주기에 따른 욕구와 영향을 분석하였으나, 기존의 여성 장애인 연구나 장애인 복지정책 문헌·정책사례를 통한 장애인정책 특유의 성별영향이 평가지표에 반영되지는 않았다.

정책 제언 부분에서는 지방자치단체에서 채택하기에는 광범위한 정책 개선안을 제시한 것으로 보인다. 이는 지방정부의 장애인복지사업이 대부분 지

자체의 자율적 정책 실행이 어렵고, 중앙정부 지정 보조금 사업에 의존하기 때문인 것으로 보인다. 또한 정책 제언에서 성별영향평가의 결과를 반영하는 개선안으로 보기에 는 장애인복지정책 전반에 걸친 정책 제언이 많았다.

성별영향평가 결과의 환류가 어떻게 이루어졌는지를 살펴본 결과, 대부분의 장애인복지정책이 중앙정부 지침에 의해 실행되는 정책이고, 예산문제가 수반되어 있어, 성별영향평가를 통해 제시된 정책 개선의 환류가 잘 되지 않고 있는 것으로 보인다. 정책 환류시 성인지예산과의 연계가 반드시 필요하다는 것을 알 수 있다.

제 3 장

성별영향평가제도 개선과 지원

-
- | | |
|-------------------|-----|
| 1. 성별영향평가제도 개선 과제 | 177 |
| 2. 성별영향평가지원센터 설치 | 194 |

1. 성별영향평가제도 개선 과제

성별영향평가는 정책의 형평성과 효과, 국민의 정책 만족도를 높이는데 획기적으로 기여할 수 있는 제도이다. 실제 2005년 평가담당자 및 평가 수행담당자들의 65%가 성별영향평가제도가 정책의 실효성을 높이는데 긍정적이라고 응답하였다(김원정, 2006). 여성가족부(2006)의 2005년도 성별영향평가에 대한 종합분석에서는 성별영향평가로 인하여 일반 정책에서의 성별영향평가를 확인하는 계기 마련, 성 인지 정책 형성의 기반 조성, 성별분리통계 생산의 필요성 인식 확대, 성 인지 예산 편성의 가능성 확인, 평가 결과 환류를 통한 정책 개선으로 새로운 여성정책 생산의 단초 제공, 향후 성별영향평가사업의 정착을 위한 공감대 확산 등의 성과를 보고하였다.

이 같이 긍정적인 평가의 이면에서 실제 평가 결과를 보면 과제 선정이나 접근 방식의 타당성이 부족한 경우가 있고, 평가 결과가 제대로 환류 되지 못한 경우도 있다. 과제 선정과 관련하여서는 공무원들이 제도에 대한 이해가 부족하고 평가에 대한 거부감이 있어서 상대적으로 중요성이 낮은 과제를 선정하는 경향이 지적되었다. 아울러, 평가지표의 적용의 어려움, 평가를 위한 성별통계 부족과 조직내 인적·물적 인프라 부족, 공무원의 성 인지력 부족, 성별영향평가 전문가 부족 등이 한계점으로 지적되었다(여성가족부, 2006).

본 연구에서도 이상의 제한점들이 그대로 나타났다. 그 외에도 시범사업간 접근의 일관성이 부족하고, 과제의 선정과정 및 선정결과가 설득력이 부족하고 연구진의 자의적인 결정도 있었던 경우도 나타났다. 가장 큰 문제는 예산에 대한 검토가 전혀 이루어지지 않았으며 정책 개선안에 대한 환류 방안이 미흡하고 실제 개선으로 이루어진 성과가 충분치 않다는 점이다. 이는 아직 성별영향평가의 환류를 위한 시스템이 미비하고, 평가경험에 따른 학습효과가 충분히 축적되지 못한 탓이기도 할 것이다. 아래에서는 2004년도에 실시한 성별영향평가 시범과제에 대한 종합분석 결과 나타난 평가의 한계 및 개선이 요구되는 점을 정리한다.

가. 평가의 문제점과 개선

1) 과제의 선정: 과제의 내용과 범위, 예산, 기간의 문제

성별영향평가가 정당성과 효과를 담보하면서 구체성과 타당성을 가지고 이루어지기 위해서는 적절한 과제를 선정하는 것이 매우 중요하다. 과제선정을 위한 여성가족부의 기준은 사회적 파급효과가 크고 성별에 따라 수혜도의 편차가 클 것으로 예상되는 정책, 국제적으로 공인된 양성평등 지표에 영향을 주는 정책 등이다. 이에 따라 적절한 과제를 선정한 기관도 있으나 중요도나 예산의 측면에서 지엽적이거나 파급효과가 낮은 과제, 성별 함의가 크지 않은 과제를 선정한 경우도 있다. 뿐만 아니라, 특정성만을 대상으로 하는 사업이나 성별 영향을 쉽게 확인할 수 없는 과제도 있고, 정책 범주도 상당히 광범위한 것부터 규모가 매우 작은 것에 이르기까지 차이가 크다. 너무 방만하고 포괄적인 접근을 하는 것은 바람직하지 않다. 공무원들이 성별영향평가에 대한 이해나 의지가 없을 경우에는 파급효과와 예산 규모가 큰 주요 정책 일수록 성별영향평가를 꺼리는 경향이 있을 수 있다. 따라서 여성가족부의 기준대로 과제 선정이 이루어지도록 하기 위해서는 성별영향평가제도 자체에 대한 공감대를 높이려는 노력이 시급하다. 아울러, 여성가족부가 과제 선정에 조금 더 영향력을 가지도록 할 필요가 있다. 모든 보고서에 과제 선정 경위, 선정의 기준, 참고자료 등을 명시하도록 하고, 특히 과제선정 과정에서 관계집단의 의견수렴 여부를 기재하도록 요구할 필요가 있다.

예산 및 기간과 연계하여 선정된 과제의 적정성을 살펴본 결과, 이번 성별영향평가의 기간은 과제에 따라 다소 차이가 있어서, 3개월과 5개월 과제가 각각 한 개씩이고 나머지는 모두 4개월이었다. 특히 국가암관리정책(3개월), 문화기반시설과 생활체육시설에 대한 성별영향평가(4개월), 재직자 직업훈련과 서울시의 사회복지정책에 대한 성별영향평가과제(5개월)들은 과제의 범위에 미하여 기간이 너무 짧았다. 즉, 과제의 범위와 기간의 길이 사이에 상관관계를 찾을 수 없을 정도로 광범위한 접근이 요구되는 과제의 기간이 짧은 경우가 여럿 있었다. 향후 여성가족부는 용역사업의 발주를 늦어도 상반

기까지 하여 연구진이 충분한 시간을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

용역예산은 가장 작은 규모가 20,000천원(법무부의 수형자 직업훈련정책)이었고 가장 큰 규모는 39,000천원(보건복지부의 암관리사업)이었다. 앞서 개별과제의 분석에서 각 과제의 기간과 예산 규모와 과제의 범위를 연계하여 분석한 바 있으나 전체적으로 볼 때에도 한두 가지의 과제를 제외하고는 연구 예산에 비하여 분석 과제의 범위와 성격이 포괄적이어서, 제대로 된 조사를 실시하고 자료를 수집하기에 어려움이 많았을 것으로 사료된다. 앞으로 예산 규모를 과제의 특성에 맞게 조정하든지, 아니면 과제의 범위를 예산 규모에 적정하게 조정하는 노력이 필요하다.

2) 젠더 관련 이슈 확인

열핏 보면 젠더와 무관하다고 생각되는 일반 정책에 대한 성별영향평가에서 가장 중요한 작업은 젠더 이슈를 확인하는 것에서 출발한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 평가결과 한두 가지의 과제를 제외하고는 대체로 정책관련 젠더 이슈를 충실히 도출하였다. 과제별로 보면 분석대상 과제 뿐 아니라 해당 부문의 젠더 이슈를 포괄적으로 도출하고 난 후에 과제와 직결되는 젠더 이슈를 도출하는 체계적인 접근을 한 과제가 있었는데(예: 농업인 육성 정책), 해당 과제의 젠더 이슈조차 충분히 도출하지 않은 경우도 드물게 있었다. 후자의 경우 대체로 연구진이 성 인지력이 부족한데도 충분한 자문과정을 거치지 않았기 때문으로 사료된다. 이번 과제들이 제도 시행 1차 년도에 이루어진 심층평가로, 아직 정부부처 및 기관들이 성별영향평가에 대한 이해가 부족하고 연구인프라도 부족하여 어떤 분야에는 성 인지력을 가진 연구자를 물색하기 어려웠을 것이다. 이러할수록 연구진 합동 워크숍을 더욱 활발하게 활용할 필요가 있고, 특히 사업 초기에 과제별 젠더관련 이슈를 도출하는데 충실한 자문이 이루어지도록 해야 할 것이다.

3) 지표의 활용

지표 활용과 관련하여서는 정책이 어떠한 단계(정책 형성/집행/집행 후)에 있는가에 따라, 중앙부처 정책인지 하부기관의 정책사업인지에 따라 여성가족부가 제시한 단계별 지표를 모두 적용하기 어려울 수 있다. 행정의 과학화가 아직 충실하게 이루어지지 않고 있으며, 정책과정의 자료에 대한 공개가 매우 제한적으로 이루어지고 있고, 또 정책담당자들이 수시로 순환되는 등 우리의 행정풍토의 제반 요소들은 기획단계에 대한 성별영향평가를 하는데 현실적으로 상당히 많은 어려움을 수반한다. 따라서 사전평가와 사후평가의 지표들을 도식적으로 적용하려고 하는 것은 바람직하지 않다.

또한 기획관련 지표들은 중앙정부의 업무를 분석할 경우에는 더욱 필요하고 무리도 비교적 적겠지만 지자체의 집행기관의 업무에 적용하기는 어려울 것이다. 예를 들어, 농업인육성정책과 관련하여서도 농림부의 정책과 하부기관의 사업집행의 경우 적용할 수 있는 지표에 차이가 있게 된다. 문화기반시설과 생활체육시설의 경우에도 기획지표보다는 집행과정 및 집행 후 평가 관련 지표들이 더 적용될 가능성이 높다.

따라서 지침에서 제시한 지표를 필요에 따라 변용하여 사용하거나 새로운 지표를 추가하여 적용하는 것이 바람직하다. 즉, 평가를 할 때 지침의 정신에 충실하되, 너무 그에 의존하거나 그로부터 제한되는 일이 없도록 적절하게 융통성을 가질 것을 권장하는 것이 좋겠다. 종합분석 결과, 10개 과제 중 대부분의 과제에서 지표를 수정·보완하여 활용한 것으로 나타났다. 그런데 과제에 따라서는 너무 많은 추가 지표를 새롭게 만들어 적용하는 바람에 무리한 작업이 되거나 단계별 중복이 발생하는 경우가 있었는데, 이처럼 무리한 접근은 지양해야 할 일이다.

4) 관련 자료 수집 및 분석

분석한 자료의 양과 질은 평가의 질적 수준을 결정한다. 대부분의 시범사업에서 평가 관련 정책 자료와 법령을 검토하였으나 세부적인 사업 지침에

대한 분석을 결여한 사례가 여럿 있고 예산에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다. 분석과제와 관련하여 여성과 남성의 다른 현실과 정책 요구, 정책수혜에 대한 자료를 파악하는 것은 그 무엇보다 중요하다. 공식적인 성별분리통계가 매우 미흡한 현실에서 대부분의 연구에서 정책 자료와 가용통계, 정책관계자 또는 담당자 면접조사 결과, 정책 대상자 또는 수혜자 조사결과 등을 다각적으로 수집하여 부족한 통계를 보완·활용하려고 많은 노력을 기울였다. 그러나 경우에 따라서는 성별영향평가와 직결되지 않은 조사 자료가 상당부분 포함되어 성별영향평가보고서라기 보다는 일반 연구보고서와 같은 경향도 있다. 자료에 대한 욕심으로 성별영향평가의 초점을 흐리게 되는 것은 바람직하지 않다. 또한 예산의 규모에 맞지 않게 조사기관이나 집단을 너무 다양하게 설정하여 실제 기관/집단별 응답자 수가 매우 적은 경우가 여러 과제에서 발견되었다. 이 경우에 자료의 대표성과 일반화 가능성에 한계가 발생한다.

정책과 사업의 입안부터 종료에 이르기까지 성별분리통계가 구축된다면 성별영향평가의 객관적 지표가 될 수 있을 것이다. 이 부분이 아직 상당히 미흡한 가운데 지표별 판단의 근거가 상이하여 타당성 논란이 제기될 가능성이 있는 과제도 있다. 예를 들어, 경우에 따라 전국 통계가 없는 경우 특정 지자체 자료로 대체한 경우도 있다. 자료 수집과 활용에서 가급적 지표와 관련된 자료에 초점을 두고, 일관성 있는 접근을 유지하는 것이 필요하다.

5) 정책 및 예산 개선을 위한 제언과 평가결과의 환류

평가보고서 대부분은 훌륭한 정책 개선안을 제시하고 있으나 그 같은 제언이 구체적인 평가 결과에 근거하지 않는 경우도 있고, 평가 결과를 어떻게 활용하여 정책 개선으로 환류 시킬 것인지에 대한 구체적 방안을 제시하지 못하는 경향이 종종 있었다. 정책 개선에서 예산과 관련한 제언은 거의 볼 수 없었다.

어렵게 성별영향평가를 실시하였으나 과제 담당부서에 대한 환류가 부족

한 것으로 보인다. 한 과제 담당자는 전년도 평가 결과에 대해 보고서를 받은 적도 없고 결과를 들은 적이 전혀 없다고 하였다. 환류를 위하여 여성정책부서의 기능을 강화하는 것이 필요하다. 공무원들이 정책 개선을 위한 의지를 가지도록 하기 위해 여성정책부서에서는 결과를 간략히 정리하여 해당 부서에 알려주고 개선을 권유하는 역할까지 해야 할 것이다. 여성가족부에서 개선 제안을 모두 모아서 모니터링하는 것도 생각해볼직하다.

몇몇 사례에서 정책 개선이 이루어지는 성과는 있었으나 성별영향평가에 기반 하여 성 인지적 예산을 수립하려고 한 흔적은 찾을 수 없었다. 물론 성별영향평가가 이루어진 2004년도와 2005, 2006년도 예산의 규모의 추이를 분석한 결과, 확대 또는 축소된 경우를 발견하였으나 이것을 성별영향평가의 결과로 단정하는데 근거자료가 미흡하였다. 이미 2006년도와 2007년도 예산 작성을 위한 기획예산처 지침에 이미 성별영향평가결과에 근거하여 예산을 신청하도록 하고 있으며, 최근 성 인지 예산의 제도화가 추진됨에 따라 여성가족부 지침에 성 인지 예산과의 연계를 강조할 필요가 있겠다.

나. 성별영향평가제도 개선 과제

1) 조율과 협조를 위한 의사소통 및 추진체계 강화

우선 여성가족부와 해당 기관의 여성정책부서 사이의 의사소통과 협조관계를 보면 해당 기관에서 여성가족부에 과제를 제안하고 채택되도록 하는 과정, 그리고 연구진을 추천하고 결정하는 과정에서 부족하나마 상호 협의를 한 것으로 나타난다. 아울러, 여성가족부가 실시한 연구진 워크숍에도 해당 기관의 공무원들이 참여한 경우가 있었다. 연구진과 여성가족부는 과제 수행 과정에서 워크숍이나 행정적인 일로 서로 의사소통을 해 온 것으로 보인다. 반면, 전반적으로 해당기관의 과제를 담당하는 부서와 연구진 사이의 의사소통이 의외로 매우 소극적으로 이루어진 가운데 의사소통을 전혀 하지 않은 경우도 있었다. 성별영향평가를 위한 자료는 결국 과제 담당부서에서 나올 수밖에 없는데 이처럼 연구진과 과제 담당부서 사이의 협조가 미미하였던 점

은 큰 문제임에 틀림없다.

아직 공무원들의 성별영향평가에 대한 인식과 공감대가 부족한데다 적극적인 의사소통도 없었으니 협조를 구하는데 어려움이 많았을 것은 자명하다. 2004년도 시범평가를 한 모 자치단체의 경우 여성정책부서에서 하겠다는 의지를 보여 여성가족부로부터 용역을 받게 되었는데 정작 해당부서에서는 못 하겠다고 하였다고 한다. 이에 부지사가 개입하여 어쩔 수 없이 하기로 하였음에도 자료 협조를 거부한 사례도 나타났다.

“해당부서에서는 어떻게 한 것이 없는데 사후평가를 받느냐고 하였다. 그래서 부지사를 만나 직접 이야기를 하였다. 부지사는 이해를 하여 시범사업을 하기로 하였고, 해당부서에서는 아무 소리 못하고 받기는 했는데 그럼에도 불구하고 자료는 제공을 못하겠다고 하였다. ... 성별영향평가는 새로운 개념을 가지고 하는 것이고 변혁인데, 이런 경우 위에 있는 분들의 의지가 아니면 할 수 없다.” (연구자5)

“자료를 얻고 과제 선정을 하는 것 자체에서도 해당부서에서 불편을 느끼면서 했고, 잘 하는 것도 부담스러워했다. 그래서 아마 연구하시는 분들도 어려움이 많았을 것이다. 또 심층이었기 때문에 외부에서 한 것이라 더 그랬을 수도 있지만, 자체적으로 한 것도 마찬가지였다. 충실한 자료를 확보하기가 어려웠고, 저희 같은 경우도 작년에는 자체평가를 연구위원들이 거의 다 했다. 실제 업무를 수행하는 담당자들은 이해 자체도 하지 못했던 상황이었다.” (공무원 워크숍)

여성정책부서가 아닌 부서의 과제가 선정이 되는 경우, 과제 담당부서와 여성정책부서 사이의 갈등이 일어난다. 아래의 사례는 지방자치단체의 여성정책부서 담당자의 회고를 통해 그와 같은 갈등을 엿볼 수 있게 한다.

“과제를 뽑아서 해당과에 가서 하겠다고 했더니 반응이 안 좋았다. 치부를 드러낼 것 같기도 했을 것이다. 거부하기에 애걸하다시피 자료만 달라고, 협조만 해달라고 해서 우리 국에서만 네 개 과제를 선정했다. 올해의 경우는 1년간의 경험이 있기에, 각 국 별로 한 개의 과제를 선정하겠다고 했다. ... 우리 부서 남자 직원들 같은 경우도 이에 대한 공감대를 형성하지 못하고 있다.

그렇다 하더라도 사명감을 가지고 해야 한다는 생각이 들었다. 그래서 참 많이 싸우기도 했는데 결국 각 실과에서 과제를 뽑아 왔고 그것을 가지고 여성정책위에서 타당한가를 살펴보고 아닌 것은 다시 돌려서 뽑아 달라 하면서 몇 개의 국은 바꾸었다. 이런 과정을 거치고 계획서 초안도 잡아주면서 진행하였다. 그럼에도 워낙 관심이 없고 그래서 몇 개의 실과 것은 도저히 할 수가 없었다. 그래도 모든 실과에서 해야 된다는 당위성을 각 부에서 모두 알아야 된다고 생각했기에 끝까지 설득했다.” (공무원 워크숍, 여성정책담당)

아래의 예를 보면 과제 담당부서에서는 여성부서의 일을 타부서에 떠넘긴다고 생각하는 경향이 매우 큰 것으로 보여, 제도의 본래 취지에 대한 보다 적극적인 홍보가 시급한 것으로 보인다.

“저희는 여성정책과에서 우리와 상의 없이 마음대로 정하여 많이 싸웠다. 우리 일도 바쁘는데 타과의 업무를 넘겨받았다는 느낌이 들어서 좋지 않았다. 여성정책과에서 자체적으로 하고 우리가 자료를 도와주는 것이면 괜찮은데 그 업무자체를 해 달라 하니까 많이 갈등을 빚었다. 왜 우리가 해야 되느냐, 우리는 별로 할 것이 없는 것 같다고 했다. 나아서 하기는 힘들었다.” (공무원 워크숍, 타부서)

김원정(2006)의 조사에서도 2005년도 성별영향평가 책임부서의 담당자들 중 절반 가까이가 부처 내에서 이 사업에 대한 공감대와 관심이 부족하여 협조를 얻기 어려웠다고 하였다. 특히 지방의 경우에 여성정책부서가 아닌 타부서에서는 성별영향평가에 대한 이해가 절대적으로 부족하여 어려움이 많다. 이러한 점들을 종합하면 기관 또는 부서별 성별영향평가 책임관을 분명하게 지정하고 그 역할을 강화하는 일이 시급한 것으로 보인다.

지방자치단체의 여성정책부서가 힘이 없다보니 여성가족부가 여성정책부서를 라인으로 이 제도를 운영하는 방식에 대해 회의적인 의견이 있다. 이는 결국 추진체계의 라인의 문제이다. 성별영향평가제도 초기에도 중앙부처나 지자체의 기획실을 라인으로 할 것인지, 여성정책부서를 라인으로 할 것인지에 대한 논란이 있었는데 이번 성별영향평가에 참여한 한 공무원도 아래와 같이 기획실을 통하는 것이 훨씬 더 협조를 얻기 쉬울 것으로 설명한다. 전

문가들 중에도 여성부서가 아닌 기획부서를 통해야 한다는 의견이 많은 것으로 나타난다.

“여성부 워크숍에 가서도 절대 우리 라인을 이용하면 안 된다, 기획라인으로 가야 한다고 이야기를 했다. ... 지금은 성별영향평가가 여성부에서 내려오니까, 여성만을 위한 평가가 아니냐 하는 이런 반감을 가지고 있기 때문에 여성부서에서 해야 된다는 이야기가 나오는 것 같은데, 교육을 받으니까 그것이 아니더라. ... 성별영향평가의 라인을 바꾸어야 할 것 같다. 그것이 가장 첫 번째 인 것 같다. 라인을 바꾸지 못한다면 어느 직급 정도 이상 관리자는 반드시 교육을 받도록 하는 시스템을 만들어야 할 것 같다. 이분들이 관심을 가져야 밑에서 하는 사람들이 조금은 힘을 받기 때문이다.” (공무원 워크숍)

이상을 종합하면 관계기관의 의사소통과 협조를 강화하기 위한 구조적인 개선책을 마련하는 일이 시급할 것으로 보인다. 우선 모든 중앙행정기관과 지방자치단체에 성별영향평가 책임자를 지정하고 그 역할을 업무분장에 명문화 할 필요가 있다. 이때 성별영향평가책임자의 주 역할은 여성가족부와 과제 선정 및 연구진 편성에 관하여 협의하고, 과제 담당 부서와의 관계에서 평가 수행에 필요한 자료 협조를 구하는 일, 부서 관계자들에게 성별영향평가에 관한 교육기회를 제공하는 일, 그리고 평가가 완료된 후에는 그 결과를 해당 부서에 환류하여 실질적인 정책과 예산의 개선이 이루어지도 설득하고 점검하는 일 등이 될 것이다. 성별영향평가 실시를 위한 여성부와 행정기관 사이의 협조라인을 지금처럼 여성부서를 중심으로 할 것인가, 아니면 기획부서로 할 것인가의 문제는 진지한 검토가 필요하다.

2) 공무원 성 인지 교육 실시

본 연구에 참여한 공무원들은 여성가족부에서 실시한 성별영향평가 워크숍이나 한국양성평등교육진흥원에서 성별영향평가교육에 참여한 것이 많은 도움이 되었다고 하였다. 그런데 문제는 기관에서 성별영향평가에 직, 간접적으로 관여하는 모든 공무원들이 교육에 참여하지 않고 있다는 점이다. 모

든 관계자들이 교육을 이수하도록 하고, 대상자의 경험과 이해도에 따라 다양한 내용으로 보다 많은 횟수의 교육기회를 제공할 필요가 있다.

성별영향평가에 대한 교육은 2003년 6월에 개원한 한국양성평등교육진흥원에 의하여 2004년부터 실시되어 왔다. 2004년 6월에 진흥원은 교육수요조사에 기반하여 공무원 36명을 대상으로 최초의 성별영향평가교육을 5일 과정으로 실시하였다. 이때 교육이수점수는 5점을 부여하였다. 이어 7월과 9월에 각각 성별영향평가 추진 담당 공무원과 심층평가의 연구자들을 대상으로 1일 과정의 교육을 실시하고 전문가들을 대상으로 3일 과정을 실시하였다. <표 3-1>에서 보듯이 2004년도에는 총 117명을 대상으로 교육을 실시하였고, 그 후 성별영향평가가 2005년, 2006년 확대 실시됨에 따라 관련 교육도 각각 366명, 527명으로 확대되어 왔다²³⁾. 2004년도 한 해만 보면 공무원 교육이 매우 제한적으로 이루어진 것을 알 수 있다.

여성발전기본법 제21조와 2006년도 중앙인사위원회의 공무원교육훈련지침 등에 근거하여 일부 국가 및 지방직 공무원 교육기관에서 성평등 교육을 실시하고 있다. 그러나 성별영향평가교육을 실시하는 곳은 서울시, 경기도, 부산시 등 많지 않은 실정이다.

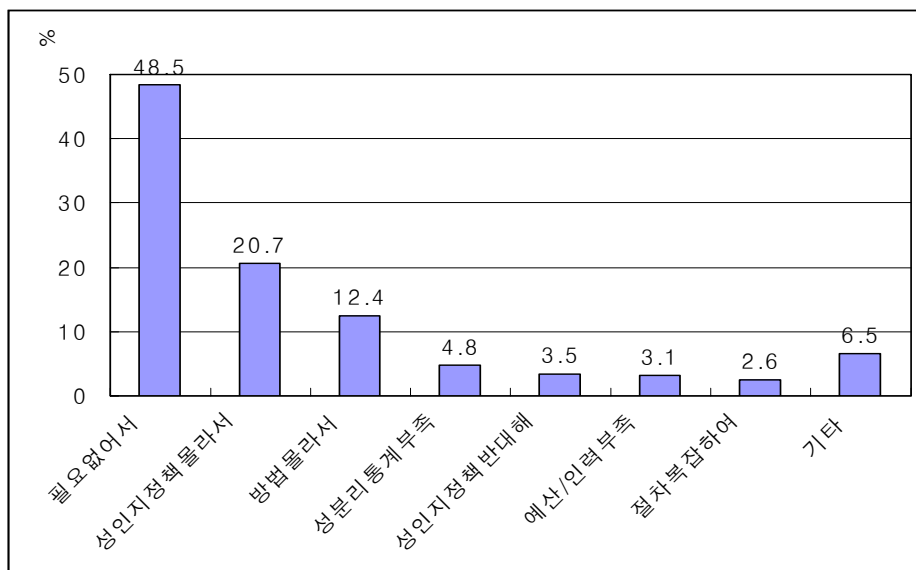
〈표 3-1〉 2004년도 한국양성평등교육진흥원의 성별영향평가교육 현황

교육과정	시간	교육대상	회수	교육인원(남/녀)
성별영향평가 전문 과정	35시간	국가 및 지방직 공무원	2회	51명(31/20)
성별영향평가 담당자 교육	7시간	성별영향평가 추진 담당공무원	1회	22명(14/8)
성별영향평가 과제 담당자	7시간	성별영향평가 시범사업 연구진	1회	18명(4/14)
성별영향평가 분석 전문가	21시간	성별영향평가 분석 전문가	1회	26명(2/24)
계				111명(51/66)

23) 본 연구는 2004년도 성별영향평가에 관한 것이므로 여기서는 2004년도 교육실적만을 수록한다.

사정이 이렇다보니 중앙행정기관보다 지방자치단체의 공무원들이 성별영향교육을 받을 여건이 매우 취약한 실정이다. 실제, 모 자치단체 공무원에 대한 조사에서 성 인지 교육 경험이 있는 이들은 남성의 13.0%, 여성의 15.2%에 불과하였다(김양희 외, 2004). 평소 정책업무에서 성별영향을 고려해 본 경험이 있는 이들은 9.7%에 불과하였으며, 그 내용도 대부분이 위원회에 여성을 참여시키는 것으로 나타났다. 한 연구자는 “지자체 공무원들을 만나본 결과, 성 인지 교육을 받아보았다는 이는 한명도 보지 못하였다. 당연히 알고 있다고 생각하여 참가하지 않고 있었다.”(연구자 6)고 하였다.

[그림 3-1]에서 보듯이 공무원들이 성별영향을 고려하지 않는 이유는 필요 없어서가 46.7% 나 되었고, 성 인지 정책이나 방법을 몰라서가 33%였다.



[그림 3-1] 공무원의 성별영향을 반영하지 않는 이유

자료: 김양희 외 (2004)

이렇게 공무원들 사이에 성별영향평가에 대한 이해가 부족하기 때문에 이것이 마치 여성에게 특혜를 주는 것처럼 생각하는 경향이 있다.

“우리부처에는 여성TF가 있었기 때문에 여성에 대한 관심이 높아진 상태였다. 그런 시점에서 성별영향평가를 하게 되었고, 처음에 각 과의 과장들이 모여서 회의를 할 때 매우 협조적인 분위기였다. 그런데 막상 과제를 선정할 때가 되니 협조적인 분들이 모두 돌변하였다. 지금까지 성별을 고려하여 정책을 만들어 본 적이 없다는 것이었다. 특별한 계층에 특혜를 준 것도 없지만 특혜를 주지 않기 위해서라도 고려해 본 적이 없다, 그리고 우리 부 정책의 수혜자의 대부분은 여자이기 때문에 고려할 필요가 없다고 하였다.” (연구자 6)

성별영향평가에서 발생하는 어려움의 상당부분은 공무원들에 대한 성 인지 교육을 내실화하고 확산함으로써 해결할 수 있을 것이다. 그러나 현재는 이러한 교육 기회 자체가 부족하고, 또 기회가 제공된다고 해도 공무원들 사이에는 양성평등이나 성 인지 교육에 참여를 꺼리는 경향도 크다. 보다 많은 공무원들이 성 인지 교육을 받도록 하기 위해서는 내실 있는 교육 운영과 함께 교육에 대한 가점 제공 등 인센티브가 매우 필요하다고 하겠다. 여성정책 부서의 한 공무원은 여성정책을 담당하지 않는 공무원들을 성 인지 교육이나 성별영향평가 교육에 참여하도록 하는 것이 얼마나 어려운지 호소한다.

“얼마 전에 진흥원에서 과제 담당자 교육이 있었다. 그 교육에 성별영향평가 과제 담당부서 직원을 보내는 것이 무척 어려웠다. 과제를 뽑아내는 것도 바쁘는데 무슨 교육이나 하였다. 서로 교육을 가려고 하지도 않았다. 하지만 어쨌든 14명이 교육을 받았다. 지금까지 하면서 느낀 것은 너무 힘들어서 주저 않고 싶었을 때가 많았다.” (공무원 워크숍)

일단 성별영향평가 과제가 선정되면 과제를 담당하는 부서의 공무원들에 대한 교육을 보다 체계적이며 본격적으로 실시할 필요가 있다.

“워크숍을 2박 3일을 하는데, 그것만을 가지고 과연 평가 계획서나 보고서를 작성할 수 없다. 그래서 구체적으로 평가서를 작성할 수 있게끔 보완할 수 있는 시스템을 여성부에서 만들어 주었으면 좋겠다. 담당자들이 교육을 받고 나온 후에도 잘 모르겠다고 하는 걸 보니 그런 부분을 잘 해 주었으면 좋겠다고 생각이 들었다... 중간에 워크숍이 한번 있고 그 다음에는 없는 것으로 알고 있는데 그것 가지고는 미흡하다. 여성부에서 좀 더 적극적으로 하면 좋겠다.

지자체에는 솔직히 성별영향평가 전문가들이 없기 때문에 여성부에서 돌아가면서 순회교육도 하실 필요가 있을 것 같다. 춘천권, 영남권 이런 식으로 그 지역에 있는 사람들을 오라고 하는 교육이 있으면 좋겠다.” (공무원 워크숍)

3) 성 인지 통계 구축

성별영향평가에서 성별통계는 핵심요건이다. 여성가족부의 노력에도 불구하고 지방에서는 성 인지 통계에 대한 이해와 실천이 매우 부족하여 가장 큰 걸림돌이 되는 것으로 보인다. 성 인지 통계 구축을 위한 통계청과 여성가족부의 보다 확실하고 적극적인 노력이 요구된다.

“가장 많이 부딪힌 부분이 성별분리통계 부분이었다. 사실 그것이 안 되면 성별영향평가를 못하는데 그래서 여성부에 제발 통계청하고 협의를 해서 성별분리통계를 하게끔 해달라고 건의를 했었다. 작년에 통계청하고 합의가 되었다고 듣고 통계부서에 이야기 했더니 아직 내려온 것이 없다고 하면서 우리 과에서 이야기를 해도 줄 수가 없다고. 아직 내려온 것이 없기 때문에 할 수가 없다고 했다. 통계 자체가 기본 분리가 안 되어 있는데 어떻게 우리가 성별영향평가를 하겠나. 아무리 우리 쪽에서는 이야기를 해도 안 된다. 중앙부처에서도 어려움이 있겠지만 여태까지 성별 통계가 안 되어 있어 문제가 많다.” (공무원 워크숍)

4) 법령 정비

현재의 여성발전기본법에는 성별영향평가의 근거가 매우 미흡하다. 성별영향평가라는 용어 자체도 명확하게 규정하지 않고 있을 뿐 아니라, 대상 정책이 무엇이고(예: “○○○○ 사업은 사전 성별영향평가 결과를 첨부해야 한다”고 규정 하는 등), 주 책임자는 누구이며, 그 역할은 구체적으로 무엇인지, 평가 결과는 어떻게 활용해야 하는지 등을 구체적으로 명시하지 않고 있다. 이와 더불어 여성가족부의 권한도 상세하게 규정하고 있지 않기 때문에 기관과 부서들로부터 이해와 협조를 구하는데 어려움이 크다. 또한 성 인지 예산에 대한 근거규정도 없다. 종합하면 제도로써 성별영향평가를 규정하기에는

현재 여성발전기본법의 규정들이 매우 미흡하다. 따라서 과도기적으로 여성발전기본법의 성별영향평가의 근거 조항을 강화하고 성 인지 예산과 연계시키는 규정을 신설하거나, 별도의 법령(예: 성별영향평가특별법 또는 성별영향평가기본법)을 제정하는 것을 검토할 필요가 있다. 아울러, 지방자치단체의 여성발전조례에 성별영향평가 조항 신설이 시급하다.

“환경영향평가나 부패영향평가 같은 것은 관련법이 있고 시행령과 시행규칙이 있다. 그런데 성별영향평가는 여성발전기본법에 너무 광범위한 조항 하나만을 두니, 그 법에 대해 인지할 수 있는 공무원도 없고 지자체도 그 넓은 조항 하나로 업무를 해야 한다고 하기에는 너무 무리가 있다. 법에 의해 움직이는 공무원들에게 개념도 인지되어 있지 않고 전체적으로 공감대도 형성되지 않은 상태에 법적 근거도 취약하여 하려고 하지 않을 수밖에 없다고 본다. ... 그들의 입장에서 보면 법적 근거도 없는 것을 했다가 잘못되면 그 책임은 본인이 다 받아야 되기 때문에 안 하려고 할 수밖에 없다.” (연구자 8)

5) 성별영향평가와 성 인지 예산의 연계 강화

본 연구의 대상인 2004년도 성별영향 평가를 실시한 10개 사업 중에서 재정 측면에서 성별영향을 분석한 성인지 예산분석을 시도한 과제는 거의 없었다. 이는 성인지 예산분석에 대한 이해가 연구자에게 충분히 공유되지 못하고 각 사업의 특성에 맞는 성인지 예산분석의 방법론의 개발과 사용가능한 예산자료의 한계 등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이렇게 성별영향평가에서 예산분석을 결여하고, 또 성별영향평가 결과가 차기연도 예산에 반영되지 못하는 실정에서 성 인지적 정책 혁신을 위한 성별영향평가와 성인지 예산 제도 사이에 연계가 시급하다. 2004년도에 성별영향평가를 수행한 연구진들도 아래와 같이 이에 대해 동의하고 있었다.

“성별영향평가하고 성 인지 예산은 땔래야 땔 수가 없는 것이다. 젠더 예산의 전제가 되는 것이 성별영향평가 심층연구이다. 성 인지 예산의 궁극적인 가치는 여성예산이 몇 프로다 이런 것이 아니다. 그것이 아니라 실질 정책에서 필요한 부분을 찾아내서 투자가 되느냐 하는 것을 찾아야 되기 때문에 그

활용도가 결국은 젠더 감사이다. ... 젠더 예산은 성별영향평가가 전제가 된 하위 도구이다. 젠더 예산하고 성별영향평가가 똑같다고 생각하는데 젠더 예산은 틀이다. 성별영향평가가 제도이다. 큰 그림이 잘못되면 작은 부분도 혼란스럽다. 이것을 분명히 해 놓고 봐야 한다.” (연구자 5)

그러나 실제 성 인지적 예산 분석을 하는데 필요한 이론적 타당성과 적용가능성을 겸비한 방법론 또는 도구의 개발이 아직 이루어지지 않은 상태이다. 성별영향평가의 경우 제도 도입이후 많은 발전이 있었으나 평가결과가 다음해의 예산안 작성에 연계되지 못하는 것으로 나타나 성 인지적 정책 혁신을 위한 두 가지 제도 사이에 연계가 시급하다. 기획예산처가 마련한 ‘2007년도 예산안편성지침 및 기준’에 따르면²⁴⁾, 사업 설명자료 작성시 양성평등 정책 예산과 성별영향평가 대상사업 여부를 표시하도록 하고 DB 관리 항목

24) 기획예산처, 「2007년도 예산안편성지침 및 기준」

7. 성인지 예산안 작성 지침

7-1. 대 상 사 업

- 제2차 여성정책기본계획 시행계획으로 추진되는 사업
 - 소관부처별 세부사업 목록은 추후 별도 통보
- 성별영향평가 대상사업
 - 2004년 및 2005년도 성별영향평가 대상사업은 평가결과를 사업계획에 반영하여 편성

7-2. 작 성 방 법

- 사업설명자료 작성시 양성평등정책예산 해당 여부와 성별영향평가 대상사업 해당여부를 표시

예비 타당성 실시여부	총사업비 관리대상		총액계상 예산사업	예산점검 관리대상	R&D사업		양성평등 정책예산 해당여부	성별 영향 평가 해당 여부
	총 사업비	사업 기간			해당 여부	출연 기관 코드		
							○	○

- 각 중앙관서의 장은 2004년과 2005년에 성별영향평가를 받은 사업에 대해서는 그 결과를 반영하여 예산요구
 - 성별영향평가결과를 외부기관 지적사항(사업별 설명자료 양식 참조)에 요약하고, 지적내용에 대한 부처의 검토의견 제시

에 ‘양성평등정책예산 해당여부’ 또는 ‘성별영향평가 해당여부’를 별도의 항목으로 설정하도록 하고 있어 일반 예산에 해당하는 사업에 대한 성별영향평가가 확대될 필요가 있다(김양희·김경희, 2006). 이를 위한 방법론의 개발과 교육이 필요하다.

성인지 예산은 2006년 9월에 「국가재정법안」이 통과되면서 법적 근거를 갖게 되었다. 동 법안에 따르면, 제16조 예산의 원칙에 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고 이 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다”고 명시하고 있어 성별영향평가와 성인지 예산의 연계성이 보다 더 중요해지고 있다.

예산에 대한 성별영향평가는 평가 대상이 되는 정책, 사업의 성격에 따라서 다양한 방법으로 접근해 볼 수 있다. 성별영향평가 중 재정(예산)측면에 대한 평가는 정책(단위사업) 예산의 수립 단계에서 성별 영향에 대한 고려가 있었는가, 사업의 수행(예산의 집행) 과정에서 성별 영향에 대한 고려가 있었는가, 사업의 성과 측정에서 성별 영향에 대한 점검이 있었는가, 차년도 예산 편성시 전년도의 성별 영향에 대한 평가 결과가 반영 되었는가 등 정책이나 단위사업의 예산 편성, 집행, 성과평가, 환류 등의 일련의 예산과정에 대한 성별영향평가를 의미한다(윤용중, 2006).

성별영향평가 중에서 예산에 대한 평가가 의미있게 이루어지기 위해서는 구체적인 평가 방법론과 지표의 개발이 필요하다. 이를 위해서 성별영향평가를 정책 수행의 어떤 단계에 적용할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 성별영향평가를 기존의 ‘환경영향평가’와 같이 사업이나 정책 수립의 사전적인 의미에서 이해될 수도 있을 것이며, 사업이나 정책의 당초 목표를 어느 정도 달성하여 정책의 효과가 나타났는가를 평가하는 일종의 사후적인 성과평가의 개념으로 볼 수도 있다.

성별영향평가 중에서 예산에 대한 평가를 사전적 의미에서 접근하면, 사업계획의 수립과 그에 따른 예산의 편성에 있어서 현재의 정책 대상이 가지고 있는 성별 특성을 파악하고 그에 기초한 소요자원을 산출하고 자원배분 계획을 수립하였는가를 평가해야 할 것이다. 예산을 편성하는 산출근거로서

정책 대상의 특성을 반영하기 위해서는 구체적인 성별분리통계와 성별 지원 단가 등에 대한 기초 자료가 보완이 되어야 할 것이며, 정책 수행의 대상이 가지고 있는 일반적인 성 불평등 여건에 대한 사전적인 분석이 전제 되어야 할 것이다.

사후적 의미의 성별영향평가로서 예산에 대한 평가는 기존에 성인지 예산 분석에서 제시된 방법론을 활용할 수 있을 것이다. 정책(사업)의 성격에 따라 적절한 방법론을 선택할 수 있겠으나 궁극적으로는 예산의 집행을 통해서 당초 계획한 양성평등을 어느 정도 개선하였는가 또는 성별특성을 고려한 예산 집행을 통해 사업의 성과를 어느 정도 제고하였는가를 점검해야 할 것이다. 이러한 내용을 담은 평가 지표를 아래와 같이 개발해 볼 수 있을 것이다.

<평가 지표>

- 정책(사업) 예산의 산출근거에 성별로 분리된 소요량(인원)과 단가를 적용하였는가?
- 과거 성별영향평가 등의 정책 개선사항을 실현하기 위해 구체적인 예산의 규모와 구조 상의 변화가 있는가?
- 해당 정책(사업) 수행을 통해서 현재의 불평등한 여건을 개선하기 위한 구체적인 소요 예산의 추정 등

결론적으로 성별영향평가 결과를 환류하는 과정에서 구체적인 정책 변화를 야기하거나 예산이 수반되는 정책 변화를 위해서는 그에 따른 예산의 규모, 배분 구조 등이 적절히 변화되어야 한다. 본 연구에서 2004년도 성별영향평가 결과를 종합 분석한 결과 성별영향평가가 차년도에 구체적인 예산상의 변화로 환류되고 있지는 못한 것으로 나타났다. 성평등을 위한 구체적인 정책적 개선과 예산상의 변화를 이끌어내기 위해서는 각 부처 및 정책 담당자가 능동적으로 시도할 수 있도록 하는 유인구조(incentive system)를 만드는 것이 가장 중요하다. 부처 단위뿐만 아니라 개별 사업단위에서 성별영향평가 결과

나타난 성과에 대해 예산상의 혜택이나 포상제도, 개인별 보상 등 다양한 보상제도를 마련하여 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있도록 해야 할 것이다.

6) 홍보자료 확산 배포

이제 성별영향평가를 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체에까지 확산하고 있으므로 이 제도에 대한 홍보자료를 광범위하게 확산할 필요가 있다. 본 연구에서 실시한 워크숍에 참여한 한 지자체 공무원의 말을 통해서 보아도 성별영향평가제도에 대한 보다 적극적인 홍보가 절실히 요구되고 있음을 알 수 있다.

“성별영향평가가 무엇이라는 것에 대한 홍보자료 같은 것이 있으면 좋을 것 같다. 그러면 수시로 교육이라든지 모임이 있을 때 일반인들에게도 풀 수 있고 공감대를 형성할 수도 있을 것 같다” (공무원 워크숍)

2. 성별영향평가지원센터 설치

성 인지 예산과 성별영향평가의 의미가 막중하고 혁신적인 것임에도 아직 제도의 초기이기 때문에 그에 걸 맞는 위상과 실천적 구조를 가지고 있지 못하다. 조속히 제도적으로 보완하고 정책적 지원을 강화하여 성 인지적 정책 혁신을 촉진할 수 있도록 해야 할 것이다. 김원정(2006)의 조사에서도 공무원들이 여성가족부가 이 사업의 시행을 돕기 위해 개선할 사항으로 꼽은 것 중 ‘전담 자문지원 체계 마련’(20%)이 ‘대상사업 선정 기준 구체화와 우선순위 제시’(39%) 다음으로 두 번째로 중요한 비중을 차지하였다.

아울러, 성별영향평가 사업 시행시 각 부처에서 개선해야 할 점으로 지적한 응답에서도 ‘사업 선정 및 평가 과정에서 전문가의 도움을 받을 수 있는 체계를 마련’(28%)해 달라는 점을 가장 많이 지적되었다. 이러한 결과는 전문적인 자문지원기관의 필요성을 알려준다.

여성가족부가 2005년 12월 성별영향평가제도의 적용 범위를 합리적으로 조정하고 추진 절차를 개선하며 추진 인프라 구축 및 지원 기능을 강화하기 위하여 마련한 ‘성별영향평가 추진 로드맵’에는 이 같은 요구에 부응하고자 성별영향평가 관리 기구의 설립·운영을 포함하고 있다. 이러한 내용은 최근 개정된 여성발전기본법에도 반영되어, 동법 제10조의2(정책의 분석·평가지원기관의 지정 등)는 여성가족부 장관으로 하여금 국가 및 지방자치단체 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 위한 정책분석·평가지원기관을 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 이제까지 성별영향평가를 수행한 전문가, 공무원들은 한결같이 종합적 지원을 강조하고 있는 만큼 빠른 시일 안에 성별영향평가 지원기관을 발족하여야 한다. 지원센터에서는 아래의 기능을 할 수 있을 것이다.

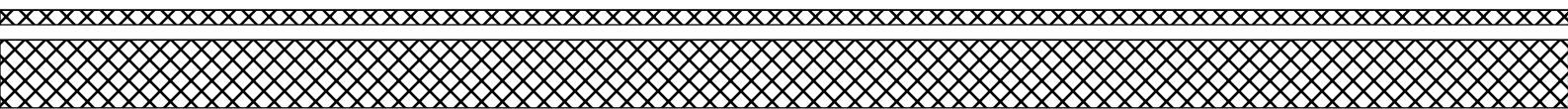
〈표 3-2〉 성별영향평가지원센터의 역할

-
- 과제의 선정, 평가를 위한 지표의 수정 보완, 자료의 수집, 개선방안 마련 등 전 과정에서 컨설팅 제공
 - 성별영향평가 및 성 인지 예산분석 우선 과제 발굴 및 분석 추진
 - 기 수행된 성별영향평가 사업에 대한 정기적인 종합분석 실시, 문제점 도출 및 환류 점검
 - 지속적인 도구 및 방법론, 추진체계에 대한 연구를 통하여 제도개선 방안 마련
 - 성별영향평가·성 인지 예산 전문가 양성 프로그램 개발, 교육 내실화 방안 마련
 - 성별영향평가·성 인지 예산 전문가 네트워크 구축·운영
 - 성별영향평가·성 인지 예산 관련 baseline 정보 수집 및 집적
 - 국내외 우수사례 발굴 및 홍보
 - 성별영향평가·성 인지 예산 온라인 커뮤니티 구축 및 운영
-

제 4 장

.....

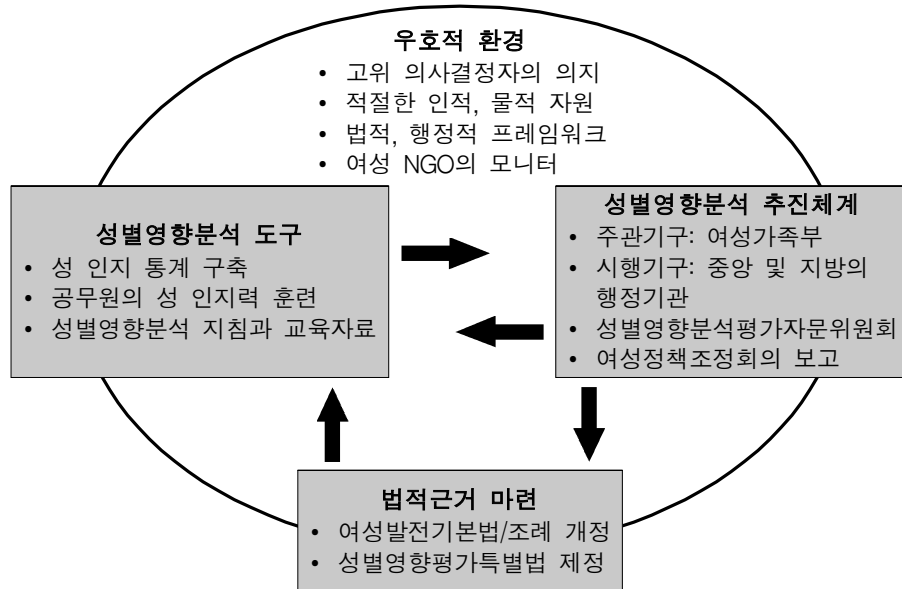
결 론



성별영향평가제도가 성공적으로 이루어지지 위해서는 책무성 장치를 갖춘 제도적 기반을 마련하고 실질적인 지원을 제공해야 한다. 효과적인 지원 환경 구축을 위해 아래와 같은 요인을 제안한다.

- 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 성별영향평가를 위한 보다 책무성 있는 법적 토대를 마련해야 한다. 고위 정책결정자의 성별영향평가에 대한 의지 및 지원은 적극적이며 우호적인 환경을 조성하는데 매우 중요하다.
- 각급 행정기관에 성평등을 지원하는 담당 부서 설치, 기관간·지역간 정보교환 및 협력을 위한 장치를 마련할 필요가 있다.
- 성별영향평가와 성 인지 예산의 연계 강화가 시급하다. 이를 위해 성 인지 예산과 성별영향평가를 통합하는 지표 및 평가 틀을 개발하고 가이드라인을 작성하는 것이 시급하다.
- 성별영향평가를 성과지표에 반영하고, 국회의 예산·결산 감사시, 법령제·개정시 성별영향평가와 성 인지 예산에 대한 감사를 강화한다.
- 공무원의 성 인지력 및 분석역량의 제고를 위하여 성별영향평가와 성 인지 예산을 연계한 교육 실시가 필요하다. 또한 시민단체와 여성단체의 모니터 훈련 프로그램 개발 및 실시도 중요하다.
- 성 인지적 통계 생산 및 구축을 추진하고 지속적인 사례 발굴을 위한 연구 및 결과 홍보를 통하여 성별영향평가의 의의와 방법에 대한 공감대를 형성한다.
- 평가 결과의 환류 점검 등, 성별영향평가제도의 효과를 극대화하기 위하여 여성정책조정회의를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.
- 국가의 주요 정책과 중장기계획에 대한 성별영향평가 실시를 의무화해야 한다.

이상에서 언급한 제도적 보완을 이룬다면 [그림 4-1]과 같이 성별영향평가의 실효성을 보장하는 시스템을 형성할 수 있을 것이다.



[그림 4-1] 성별영향평가제도의 실효성을 보장하는 시스템

이러한 시스템의 중심은 여성발전기본법령에 의해 성별영향평가의 주관을 위한 역할을 부여받고 있는 여성가족부이다. 2004년 성별영향평가 출범 당시의 여성부내 관련 조직은 여성정책국 안의 성별영향평가팀이었다. 그러던 것이 2005년 여성부가 여성가족부로 개편되면서 성별영향평가업무가 여성정책본부의 정책기획평가팀의 소관 업무 중 하나로 되었다. 즉, 종전에는 성별영향평가를 위한 과단위의 팀이 존재하였지만 실질적으로 정부내 성별영향평가의 과제 수가 상당히 증가하고 있는 시점에서 조직개편과 함께 팀이 축소되고 업무의 비중이 약화된 것이다. 성별영향평가업무는 여성가족부가 정부내 성 주류화를 실현하기 위하여 가지고 있는 조정업무 중 가장 중요한 것으로 볼 수 있다. 따라서 여성가족부의 성별영향평가 조직과 권한을 대폭 확대하여야만 위의 시스템의 원활한 운영이 가능할 것이다. 즉, 여성가족부안에 성별영향평가 전담 부서를 국단위 또는 최소한 과단위로 개편하고 인적·물적 자원을 보강하여 타 기관의 평가를 촉진하는 촉매자로서의 역할을 강화해야 한다. 또한 여성가족부가 우수사례를 선정하여 인센티브를 제공할 수 있

도록 권한과 예산을 보장하는 것이 필요하다. 강화된 권한과 위상으로 여성가족부는 각 기관의 심층평가를 위한 용역을 발주하는 경우에도 과제의 선정이나 연구진 편성에 대해서 부처의 의견을 일방적으로 받아들일 것이 아니라 추천하고 스크린하는 보다 능동적인 관여를 하는 것이 필요하다. 실제 2005, 2006년으로 넘어오면서 여성가족부는 부처/기관의 성별영향평가의 주제와 방향, 내용에 점점 더 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 제도를 운영하는 기구로서의 노하우와 의지에 따른 것으로 보이며, 앞으로도 더욱 실질적인 영향력을 확대해 나감으로써 성별영향평가제도가 공공정책의 과학화와 효과성, 형평성에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

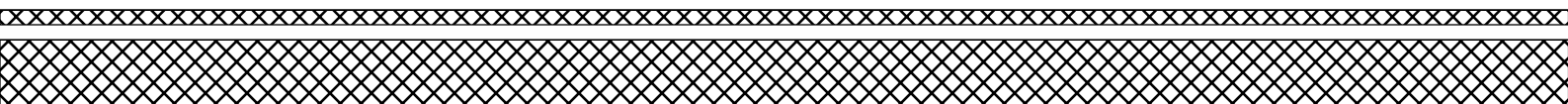
참고문헌

- 김경희 외(2003). 「성 인지적 예산분석 지침 수립방안 연구」. 여성부 연구보고서.
- 김남순 외(2004). 「국가 암관리정책에 대한 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 김미란 외(2004). 「수형자 직업훈련정책의 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 김양희 외(2004). 「성 인지 정책 지침 개발」. 여성부.
- 김양희(2001). 「여성정책의 주류화를 위한 이론 및 방법론, 쟁점」 「여성정책세미나 자료집」 한국여성개발원. 2001. 9. 26.
- 김양희, 김경희(2006). 성 인지 예산-성별영향평가 연계와 지원 방안, 한국여성개발원 제32차 여성정책포럼 「정부 재정운영과 성 인지 예산-성별영향평가」, 2006. 6. 27.
- 김영옥(2004). 「4개 부처 “성 인지 예산” 시범분석」. 여성부.
- 김원정(2006). 「2005년 중앙부처 성별영향평가사업 모니터링 결과 및 개선 방안」, 「2005년 성별영향평가사업 평가 및 정부 정책의 성 인지적 생산을 위한 제도 개선 방안 토론회 자료집」, 민주노동당 정책위원회 의원단.
- 김현주(2006). 「2004년 성별영향평가 시범사업 결과의 05/06년 사업계획·예산 반영 여부」, 「2005년 성별영향평가사업 평가 및 정부 정책의 성 인지적 생산을 위한 제도 개선 방안 토론회 자료집」, 민주노동당 정책위원회 의원단.
- 김혜란 외(2004). 「충북 장애인정책의 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 박재규 외(2004). 「전라북도 노인정책에 대한 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 변화순 외(2004). 「서울시 보건·복지정책의 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 성 인지 관련 재정연구를 위한 TF(2006). 「성 인지 예산 제도의 도입방안」. 국회 예산결산특별위원회.
- 신동일 외(2004). 「상담조건부 기소유예제도의 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 여성가족부(2006) 「2005년도 성별영향평가 종합평가 결과보고서」
- 여성가족부(2006). 「2006 성별영향평가 지침」.
- 여성가족부(2006). 「양성평등 정책 확산을 위한 성별영향평가 안내서」.
- 여성가족부. 「여성백서」. 2001-2005.

- 오은진 외(2004). 「재직자 직업훈련정책의 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 윤용중(2006) ‘성인지 예산과 호주의 사례’, 「예산춘추」, 여름호, 국회예산정책처, 2006.
- 윤용중(2006). ‘성별영향평가와 성 인지 예산 연계방안’ 제1차 성별영향평가·성 인지 예산 포럼 한국여성개발원 성별영향평가센터. 2006. 4.
- 이영세 외(2004). 「농업인력 육성정책의 성별영향 분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 이은경 외(2004). 「과학기술인력양성활용사업의 성별영향분석평가」. 여성부 연구보고서.
- 이혜경(2001). 「성 인지적 보건복지 예산분석 및 편성·집행의 방향」. 보건복지부.
- 정정숙 외(2004). 「문화기반시설과 생활체육시설의 성별영향평가」. 여성부 연구보고서.
- 차인순(2005). ‘성 인지적 예산의 제도화 필요성과 방안 모색’. 한국여성개발원. 「여성연구」. 2005년 1호.
- 한국여성민우회(2001). 「지방자치단체 여성정책과 예산의 새로운 패러다임」. 심포지엄 자료.
- 한국여성민우회(2003). 「젠더·예산·여성운동」
- 한국조세연구원, 「조세포럼」, 2006년 4월호.
- Antrobus, P.(1989). ‘Women and planning: the needs for an alternative analysis’ Paper presented at *Women, Development Policy and the Management of Change* seminar. Barbados.
- Budlender, D. et al.(2002). *Gender Budgets Make Cents*. Commonwealth Secretariat.
- Corner, L.(1999) ‘Strategies for the empowerment of women: Capacity building for gender mainstreaming’ A paper presented at the *High-level Intergovernmental Meeting to Review Regional Implementation of the Beijing Platform for Action*. 1999. Oct.26-29, Bangkok, Thailand
- Elson, D& Fitzgerald, R. & McKay, A.(2003). *Gender Analysis Project: Guidance Note for Analysis of Selected Programmes*. HM Treasury.



부 록



1. 성별영향평가 · 성 인지예산 포럼

- 성별영향평가 · 성 인지예산 포럼 위원: 학계, 연구소, 정부, 국회 등 관계 기관 전문가 총 34명 참여

가. 1회

- 주 최 : 한국여성개발원 성별영향평가센터
- 주 제 : 성별영향평가와 성 인지적 예산의 연계 방안
- 사 회 : 김 양 희 (한국여성개발원 평등정책연구실장)
- 발 표 : 성별영향평가와 성 인지적 예산의 연계 방안
운 용 중 (국회 예산정책처 예산분석관)
- 일 시 : 4월 17일(월) 16:00-18:00
- 장 소 : 한국여성개발원 3층 회의실
- 참 석 자 : 성별영향평가 · 성 인지 예산 포럼위원, 원내 연구진
- 회의내용 :
 - 성별영향평가에 대한 근본적이면서도 다양한 인식의 확산 필요.
 - 양성평등정책 예산 해당 O, X 표시를 자발적으로 할 것인지에 대한 의문과 이를 어떻게 담보해내야 할 것인가에 대한 고민 필요.
 - 성특정 예산과 성형평 예산을 합하여 양성평등예산이라 일컫는데서 오는 문제 제기
 - 외국의 사례를 바탕으로 하되 우리나라 실정에 맞는 다른 안을 제시해야 할 때
 - 성과관리 시스템과 성별영향평가의 결합점에 대한 고민 필요.
 - 성과 평과와 지표 개발의 유도 위한 incentive와 punishment 필요.
 - 예산편성시 어떻게 영향평가가 이루어질 것인가에 대한 세부적인 지침이 나와야 될 것.

- 기획예산처 내, 성 인지 제도의 정착을 위한 예산팀 결성 제안 : 전담 공무원과 전문가 그룹의 지원이 가능토록 인적 구성.
- 성별영향평가 센터의 역할 : 환류에 대한 지표, 보고서 양식의 면밀화, 예산과 정책개선이 좀 더 책무성 있게 이루어지도록 작업
- top-down 방식에 따른 문제점 제기 : 자치단체장에 따른 여성정책예산 삭감 가능성
- 국민의 의식화 작업 필요, 쉬운 용어의 사용(학문적인 용어 사용의 어려움)

나. 2회

- 주 최 : 한국여성개발원 성별영향평가센터
- 주 제 : 성 인지 예산, 어디까지 왔나?
- 사 회 : 김 양 회 (한국여성개발원 평등정책연구실장)
- 발 표 : 성 인지 예산의 현단계와 과제
김 경 희 (중앙대 사회학과 교수)
- 일 시 : 5월 30일(화) 16:00-18:00
- 장 소 : 한국여성개발원 2층 국제회의장
- 참 석 자 : 성별영향평가·성 인지 예산 포럼위원, 원내 연구진
- 회의내용 :
 - 예산서 콘텐츠에 대한 고민 필요 : 기존의 정부 예산서 방식에 성 인지적 관점을 덮어씌우는 방식 고려할 필요.
 - 성 인지 예산의 법적인 근거 마련 후에도, 시민사회의 지속적인 역할 요구됨.
 - 법을 뒷받침하기 위한 모듈과 가까운 지침, 방법의 개발이 시급 : micro level로 내려갈 때.
 - 성별영향평가, 성 인지 예산이 꼭 어떤 것의 하위 개념이 될 필요는 없음.
 - 성과주의 예산은 효율성이 중요한 가치임, 반면 성 인지 성과지표를 위해서는 형평적인 측면에 대한 고려 필요.

다. 3회

- 주 최 : 한국여성개발원, 한국재정학회
- 주 제 : 정부 재정 운영과 성 인지 예산·성별영향평가
- 일 시 : 6월 27일(화) 14:00-17:30
- 장 소 : 한국프레스센터 19층 기자회견장
- 사 회 : 김 혜 란 (주성대학교 교수)
- 인 사 말 : 서 명 선 (한국여성개발원 원장)
- 기조발제 : 정부 재정의 개혁 과제
전 주 성 (이화여자대학교 교수, 한국재정학회 회장)
- 주제발표 : 성 인지 예산·성별영향평가 연계와 지원 방안
김 양 희 (한국여성개발원 선임연구위원),
김 경 희 (한국여성개발원 연구위원)
- 지정토론 : 김 재 훈 (기획예산처 노동여성재정과 과장)
윤 현 덕 (여성가족부 정책기획평가팀 팀장)
윤 용 중 (국회 예산정책처 예산분석관)
최 준 욱 (한국조세연구원 연구2팀 팀장)
최 명 숙 (한국여성민우회 공동대표)
오 관 영 (함께하는 시민행동 사무처장)
- 회의 내용 :
 - 부처가 다른 성 인지 예산과 성별영향평가의 혼선을 막기 위한 기초작업
필요 : 재정학, 여성학 관련 전문가들의 TF 구성을 통한 바람직하고 집행 가능한 수단 개발
 - 보편화 된 인식을 위한 교육의 필요성
 - 성별영향평가 대상 사업에 대한 명확한 논의 필요.
 - 성별분리통계의 구축 필요 : 현재 통계법에 건의된 상태이며, 남녀 분리 통계의 확대를 위한 노력이 요구됨.

210 성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안

- 재정학자들의 더 많은 관심 요구 : 조세시스템에 대한 젠더 측면의 접근이 전혀 없음.
- 여성가족부보다 기획예산처가 더 관심을 가지고 나아갈 필요 있음 : 예산 사업, 성과 계획서 등 전 부처에 해당이 되는 사업이기 때문.
- 성 인지 예산의 세 가지 목적은 성평등 의식의 제고, 정부의 양성평등에 대한 정책적 책임성 부여, 예산과 정책의 변화
- 성 인지 예산도 예산이나 재정을 바라보는 하나의 패러다임을 인식할 필요 : 재정학자들과 여성학자들의 연결고리가 될 수 있음.
- 공감대 형성을 위한 기초 연구 필요 : 기초연구를 통한 문제의식과 지식 공유, 인적 자원의 확산.
- 구체적인 예산의 분포보다 재정구조, 앞으로의 재정 골격 등의 거시적인 틀 볼 수 있는 안목 필요.
- 지속적인 환류 작업을 통한 개선 노력 요구.
- 성별영향평가 특별법에 관한 논의 : 찬성과 반대
- 예산 편성자들의 젠더관점 확보 중요
- 시민 사회의 다양한 집단들의 끊임없는 모니터링과 의견 제시 필요.

라. 4회

- 주 최 : 한국여성개발원 성별영향평가센터
- 주 제 : 성별영향평가의 실효성 강화방안
- 발 표 : 김 양 희(한국여성개발원 평등정책연구실장)
- 일 시 : 8월 31일(목) 10:00-12:00
- 장 소 : 한국여성개발원 3층 회의실
- 참 석 자 : 성별영향평가·성 인지 예산 포럼위원, 원내연구진
- 회의내용 :
 - 성별영향평가에 대한 정확한 개념이 명시되어 있지 않음
 - 성별영향평가 담당자 지정문제, 책무, 추진시스템이 법에서 규정되어 있

지 않음

- 성별영향평가 특별법에서 각 부처의 역할과 운영에 대해서 상세히 명시할 수 있을 것임
- 성별영향평가도 기존의 다른 영향평가처럼 예산과 연계되어 진행되어야 함
- 성별영향평가를 세 단계로 구분: ①성별영향평가의 필요성 인지 ②성별영향평가에 대한 규제와 방법 ③성별영향평가가 가능한 사업들에 대한 예산차등 배분 등의 문제
- 성별영향평가가 일회적인 사업으로 끝나는 것이 아니라 제도화의 틀로 좀 더 구체적이고 독립적인 법이 필요함
- 여성가족부에서 성인지 예산을 조정하고 집행하는 것은 기획예산처에서 하므로 예산처는 논의하고 결정해서 예산을 집행하는 것이 타당함
- 라인문제와 라인을 구축하는 문제, 구축한 라인을 작동시키는 문제는 다름
- 라인을 구축하는 문제는 여성부가 조직을 따로 만든 이상 여성부에서 해야 함(여성관련 업무를 맡고 있는 부서가 각 기관 내에 여러 가지 여성관련 부분들을 조정해 내고 집행해야 됨)
- 여성가족부에서 성별영향평가에 대한 엄청난 의지와 추진력을 갖기 위해서는 시스템을 작동시킬 수 있는 충분한 예산이 필요(국회에서 여성가족부에 힘을 실어주어야 함)
- 개선방안이 잘 이루어지고 있는지를 모니터링 할 필요가 있음
- 지원기관의 역할: 여성부에서 지원기관을 지정할 수 있고 성별영향평가를 할 수 있도록 도와주는 것을 위탁할 수 있음
- 성별영향평가를 제도화 시킬 수 있도록 지원해야 함(예를 들면 지원기관의 서비스)

2006년 연구보고서(수시과제)-2

**성별영향평가제도의 효과적 정착을
위한 주요사업의 결과분석 및
개선방안**

2006년 7월 29일 인쇄
2006년 7월 31일 발행

발행인 : 서 명 선

발행처 : 한국여성개발원
서울시 은평구 불광동 1-363
전화 / 3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화
전화 / 313-7593 (代)

ISBN 89-8491-156-9 93330 <정가 12,500원>