

# KWDI 이슈페이퍼

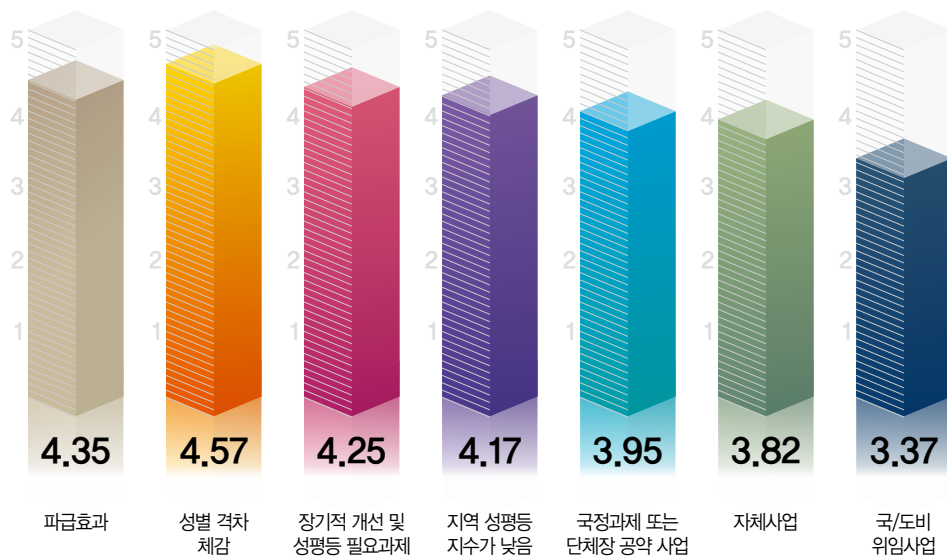
수행과제명 지방자치단체 특정성별영향분석평가 활성화를 위한 표준모델 개발 연구 과제책임자 김둘순 연구위원 (Tel:02-3156-7165 / e-mail: kimdulsun@kwidmail.re.kr)

## 지방자치단체 특정성별영향분석평가 추진방법과 활성화 방안

### 초록

- 특정성별영향분석평가는 법령이나 정부 정책, 공공기관의 사업 중에서 여성의 지위향상과 밀접한 관련이 있는 사업을 특정하여 관련 전문가로 하여금 심층적인 분석평가를 실시하도록 하고, 그 결과를 대상 정책 담당기관에 통보하여 정책개선 반영을 하는 데 목적이 있음. 올해부터 지방자치단체도 특정성별영향분석평가를 실시할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다는 것은 큰 의의가 있음.
- 하지만 여성가족부와 달리 지방자치단체가 특정성별영향분석평가를 실시하기 위해서는 지방자치단체의 특성을 고려하는 것이 필요함. 이에 본 연구에서는 특정성별영향분석평가를 선도적으로 실시하고 있는 3개 지방자치단체의 운영사례를 심층조사 분석하고, 특정성별영향분석평가 추진 기반 조사, 관계 공무원과 전문가의 의견을 수렴하여 운영절차와 추진방법을 개발함. 더불어 지방자치단체가 특정성별영향분석평가를 적극적으로 실시할 수 있는 기반을 만들기 위해 필요한 정책과제를 제시함.

### 지방자치단체 특정성별영향분석평가 대상정책 선정기준 적절성



## 1. 배경 및 문제점

- ❖ 지난 2016년 '성별영향분석평가법' 개정을 통해 2017년 6월부터 지방자치단체의 장이 특정성별영향분석평가(이하 '특정평가')를 실시할 수 있게 되었음.
- ❖ 그렇다면 지방자치단체는 특정평가를 어떻게 실시해야 하는가? 여성가족부가 추진하던 특정평가 실시 방식을 그대로 받아들여 하면 되는 것일까? 지방자치단체가 실시 주체이기 때문에 고려해야 하는 특수성은 없을까? 현재까지 이에 대해 답을 주는 연구는 이루어지지 않고 있음.
- ❖ 전국에 지방자치단체는 광역자치단체 17개, 기초자치단체 226개, 시·도교육청 17개 기관이 있음. 이들 지방자치단체가 특정평가를 실시하려고 할 때, 공통의 지침으로 삼을 수 있는 표준화된 운영모델 개발이 필요함.
- ❖ 이 연구는 지방자치단체가 특정평가를 적극적으로 실시할 수 있도록 지방자치단체의 책임성을 강화하고 운영할 수 있는 표준모델을 개발하는 데 목적이 있음.

## 2. 조사 및 분석결과

### ❖ 지방자치단체 특정성별영향분석평가 인프라 현황 및 추진과제 특성

#### ▶ 법·제도적 기반

- 17개 광역자치단체 중에서 대구광역시와 대전광역시, 경기도, 경상남도가 특정평가를 자체적으로 실시할 수 있는 근거조례를 마련하였음(2017.2 기준).
- 기초자치단체의 특정평가 법적 근거 마련현황을 보면 2017년 4월 기준, 226개 기관 중에서 8개 기관이 성별영향분석평가 조례에 명문화 하고 있음. 대구 달성군, 광주 남구, 울산 북구, 경기 김포시, 경기 오산시, 경기 화성시, 전남 화순군, 전남 함평군이 그것임.
- 이와 같이 지방자치단체가 자체적으로 법적 근거를 마련하고 있는 기관은 매우 소수임. 지방자치단체가 특정평가를 적극적으로 실시하도록 하기 위해서는 우선적으로 조례 근거를 마련할 필요가 있음.

#### ▶ 전문가 연구인력 기반

- 지역의 젠더연구 인적기반은 여성가족부에서 지정한 지역 성별영향분석평가센터를 중심으로 약 360여명의 컨설턴트 전문가들이 구축되어 있음. 이들은 지역의 여성관련 비영리단체 및 대학의 연구기관, 지자체 출자·출연 연구기관 등에 소속되어 있음. 그러나 연구 활동이 주된 업무가 아닌 경우도 다수 있음. 따라서 향후 지자체 특정평가가 증가할 것에 대비하여 연구인력 기반 강화가 요구됨.

#### ▶ 지방자치단체 특정성별영향분석평가 연구수행 사례 및 특성(2012년~2016년)

- 2012년~2016년 동안 지방자치단체가 자체적으로 실시한 특정평가 사례는 24개였음. 모두 광역자치단체가 실시한 사례임. 서울 2개, 대구 1개, 광주 4개, 경기 4개, 충북 4개, 충남 4개, 경남 5개임.

■ 추진사례 24개의 특징을 보면 다음과 같음.

· 연구보고서 발간 명칭이 일정하게 공통된 규칙이 없었음. 향후 지방자치단체 특정평가 실시 사례 공유와 자료 관리를 위해서는 연구보고서 명칭 표기형식의 표준화가 필요하겠음.

■ 지방자치단체에서 자체적으로 추진한 특정평가에서는 이행점검 및 평가 등 환류장치에 대해서는 구체적으로 제시되지 못하고 있음.

## 📍 지방자치단체 특정성별영향분석평가 제도 운영 사례

▶ 분석사례는 대구광역시, 경기도, 경상남도, 총 3개 사례임. 이 사례들은 지방자치단체가 자체적으로 특정평가 실시의 법적 근거를 마련하고, 특정평가를 2년 이상 실시한 기관임.

### ▶ 대구광역시 운영사례

■ 특정평가 실시 근거는 2012년 11월에 조례 마련하고, 2014년부터 행정부시장 직속 여성가족정책관으로 조직개편하면서 양성평등팀 설치, 대구광역시 성별영향분석평가센터와 긴밀한 협력관계 구축, 특정평가 실시 예산 30,000천원 편성 등을 갖추게 됨.

■ 2016년에 처음으로 '여성친화 생활권공원 조성'을 위한 특정성별영향분석평가를 실시하였고, 2017년에는 '성인지 관점에서 평가한 지하철 역사 공간 및 시설 개선'을 추진함.

■ 특정평가의 과제선정을 위한 양화된 과제선정 평가표 마련 · 활용, 대구광역시 성별영향분석평가위원회에서 심의 · 의결함.

■ 정책개선 반영 주요내용을 보면, 2016년 연구결과는 2030 대구광역시 공원녹지기본계획을 수립하는 과정에 범죄예방환경디자인(CPTED) 등의 정책개선이 도입 · 적용, 2018년도 주민참여예산 편성을 위한 주민사업공모의 실 · 본부 · 국 공모주제 중 환경녹지분과에 반영됨. 하지만 중앙행정기관이 개선해야 할 과제가 도출되었을 시, 이를 누구에게 어떻게 결과 통보를 하고 반영결과 점검을 할 것인지 제도적 장치를 마련할 필요 있음.

### ▶ 경기도 운영사례

■ 2012년 「경기도 성별영향분석평가 조례」에 특정평가 수행을 명시한 이후 2013년부터 지금까지 매년 1개의 특정평가를 수행. 대상정책 선정은 경기도 성별영향분석평가 기관담당부서와 경기도 출연 여성정책연구기관, 대상정책 소관부서와 사전협의를 통해 결정하고, 연구예산은 경기도 기관담당부서가 별도의 예산을 편성하지 않고, 경기도 여성정책연구기관의 고유연구사업의 일환으로 실시.

■ 기관담당자는 대상정책 소관부서와 연구자 사이의 원활한 의사소통을 위한 조율 및 지원의 역할을 적극적으로 수행함. 정책개선과제가 도출되면 결과를 공식적으로 통보하기 전에 기관담당자와 연구자, 정책소관부서의 담당자가 만나 개선 반영가능성 등에 대해 검토 · 협의 진행한 후 '정책개선권고'를 통보함. 다만, 경기도는 공식적으로 정책개선 반영여부를 확인하는 이행점검 절차를 마련해 두고 있지는 않은 상황.

■ 정책개선 반영 결과 주요내용을 보면, '경기도 옛길(삼남길) 개발 및 활용사업에 대한 성별영향분석평가'(2013년)를 통해, 삼남길의 안전성, 편의성, 성 인지성 및 참여확대를 위한 조치가 취해짐. 다만, 향후에는 특정평가의 안정적인 수행을 위해 기관담당자의 업무 부담을 줄이는 방안 마련 필요, 인센티브를 부여, 공무원 대상 특정평가 제도 이해 교육 필요성 제기됨.

### ▶ 경상남도 운영사례

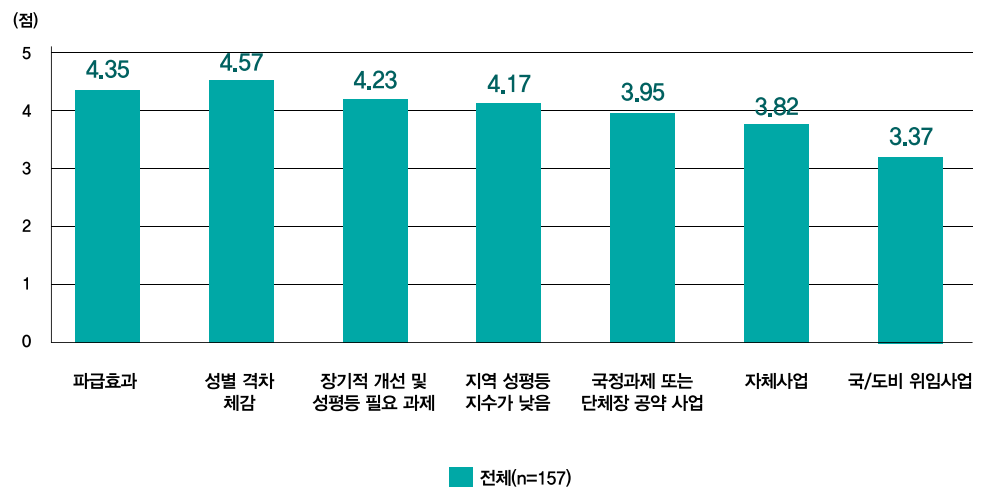
■ 2013년 「경상남도 성별영향분석평가 조례」에 특정평가 실시의 근거 조항을 마련하고, 2013~2016년까지 매년 1~2개씩 특정평가를 실시. 대상정책 발굴부터 정책소관부서 및 관련

기관의 정책개선 대책 수립·시행, 결과통보 단계까지는 추진체계가 갖추어져 있음. 하지만 정책개선과제 반영여부를 점검하는 추진체계는 마련되어 있지 않음.

- 연구기관의 선정 방식은 2013~2014년에는 수의계약으로 경남성별영향분석평가센터가 연구를 수행하였으나 2015년부터는 경상남도의 계약 관련 내부규정이 바뀌면서 공고를 통한 경쟁 입찰 방식으로 선정함. 이에 연구기관의 성 인지적 분석연구 역량은 고려되지 못하는 상황으로 연구보고서의 질과 성 인지적 정책개선과제 도출의 한계로 작용하고 있음.
- 기관담당부서는 연구결과를 정책소관부서에 통보하고 있으나, 정책개선 이행점검은 실시하지 않고 있으며, 정책개선을 책임성 있게 유인할 수 있는 법적 근거나 제도적 장치는 아직 마련되어 있지 않음.

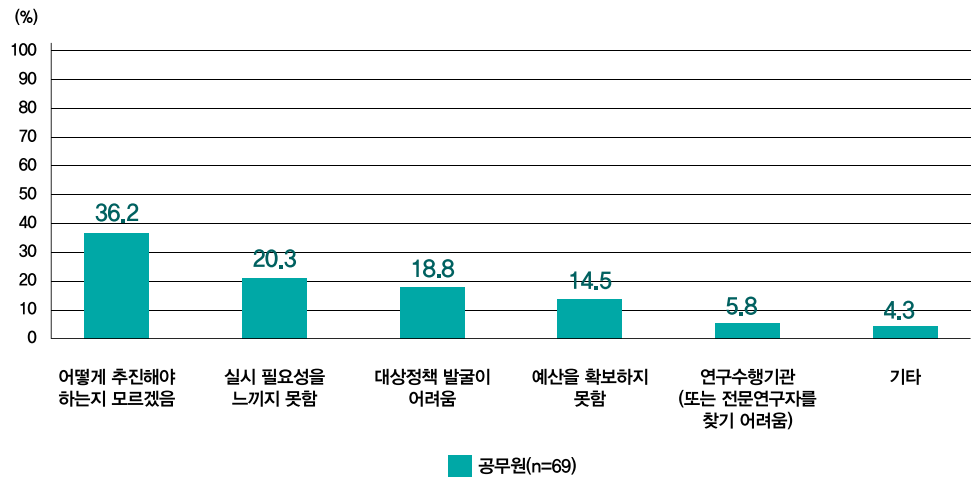
### 📍 지방자치단체 특정성별영향분석평가 요구도 및 활성화 방안 의견조사

- ▶ 의견조사는 지방자치단체 기관담당 공무원 및 성별영향분석평가센터 전문가 대상 면접조사(28명)와 설문조사(157명)를 실시함.
- ▶ 전반적으로 지방자치단체 특정평가 활성화 필요성에 높은 공감을 가지고 있음. 다만, 적합한 대상정책 선정의 어려움, 기초자치단체의 경우 특정평가 연구를 수행할 전담전문가 인력풀이 많지 않은 점, 현행 자체 성별영향분석평가의 양적중심 추진에 더해서 특정평가 추가되어 기관 담당자의 업무 과부하 심각하다는 문제점을 확인함. 따라서 표준모델 개발은 특정평가의 양적 확대를 지향하는 방향으로 개발되어서는 안 될 것이라고 강조함. 명확한 대상정책 선정 기준 안내와 구체적인 추진절차 및 방법에 대해 제시 필요, 기관담당공무원 및 연구인력 충원 필요
- ▶ 설문조사 결과 중심으로 몇 가지 세부 조사결과를 보면 다음과 같음.
  - 첫째, 지방자치단체 특정성별영향분석평가 대상정책 선정 기준의 적절성을 보면, '일반시민이 일상생활 속에서 불편하거나 성별 격차를 체감하는 사업'이 적절하다는 의견은 평균 4.57로 가장 높게 나타남. 다음으로 '정책수혜 대상의 범위가 넓거나 사회적 파급효과가 큰 정책'이 적절하다는 의견이 평균 4.35로 두 번째로 높게 나타남. 나아가 '정책개선의 파급효과가 1~2년 내에 나타나지 않더라도 향후 여성의 지위향상 또는 성평등 실현을 위해 필요한 과제'가 적절하다는 의견이 평균 4.23으로 세 번째로 높게 나타났음. 이것은 특정평가가 단기적 개선 과제 뿐만 아니라 비교적 장기적 시간이 요하는 개선과제도 중요하게 분석평가해야 한다는 것을 의미한다고 볼 수 있음.



〈그림 1〉 지방자치단체 특정성별영향분석평가 대상정책 선정 기준 적절성

- 둘째, 공무원을 대상으로 올해와 내년 2018년에도 특정평가 연구를 수행하지 못하는 이유가 무엇인지 조사한 결과(1순위), '어떻게 추진해야 하는지 모르겠음' 36.2%, '실시 필요성을 느끼지 못함' 20.3%, '대상정책 발굴이 어려움' 18.8%, '예산을 확보하지 못함' 14.5% 순으로 높게 나타남. 이 결과는 지방자치단체로 하여금 특정평가를 실시하도록 하기 위해서는 우선적으로 이에 대해 알리고 왜 필요한지 설득하는 작업이 필요할 것으로 보임. 이 제도를 총괄하고 있는 여성가족부의 홍보 또는 교육이 필요하다는 것을 시사함.



〈그림 2〉 지방자치단체 특정성별영향분석평가 연구수행 못한 이유(1순위)

### 3. 정책제언 및 기대효과

#### ⑤ 지방자치단체 특정성별영향분석평가 표준모델 개발

##### ▶ 표준모델 활용 방향

- 여성가족부가 매년 중앙행정기관과 지방자치단체에 보급하고 있는 성별영향분석평가 지침 내용 중에서 지방자치단체 특정평가에 대한 안내 지침으로 활용할 것을 기대
- 지방자치단체가 이 표준모델을 정책현장에서 활용하여 특정평가를 실시하고자 할 때는 처해 있는 인적·물적 여건과 법·제도적 여건에 따라서 유연하게 활용

##### ▶ 지방자치단체 특정성별영향분석평가 개념 정의

##### 세부 내용

「성별영향분석평가법」 제10조의2(지방자치단체의 특정성별영향분석평가) 또는 지방자치단체 관련 조례에 근거하여, 지방자치단체가 시행 중인 조례·규칙, 소관 정책, 지방공기업이 수행하는 사업, 지방자치단체가 출자·출연한 기관이 수행하는 사업, 관련 기관의 조직문화나 제도 중에서 여성의 지위향상이나 성평등 실현과 밀접한 관련이 있는 사업을 특정하여 관련 전문가로 하여금 심층적인 분석평가를 실시하도록 하고, 대상정책 담당기관에 그 결과를 통보하여 정책개선 반영을 목적으로 하는 제도

▶ 법 · 제도적 근거마련 : 성별영향분석평가 표준조례 중, 특정평가 조항 개선(안) 제시

- 여성가족부 2017년 성별영향분석평가 표준조례에서 특정평가 조항은 대상정책 선정에 대한 1개 항으로 되어 있음. 이를 10개 항으로 개발하여 개선안을 제시하였음. 실시주체 및 대상기관, 연구수행 과정에서 필요할 수 있는 자료제출 요구, 분석평가 결과 통보, 정책개선 업무지시 · 개선 권고 · 의견표명, 여성가족부에 정책개선 반영결과 제출 등을 포함하였음.

▶ 실시주체 및 대상기관

- 현재 「성별영향분석평가법」 제10조의2에 실시주체가 '지방자치단체의 장'으로 규정되어 있는 것을 구체화하였음. 이것은 조사과정에서 공무원들이 광역자치단체만 실시하는 것으로 잘 못 이해하는 사례가 종종 있었던 것에 따른 것임.

세부 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실시주체 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역자치단체(특별시, 광역시 · 도, 특별자치시 · 도)의 장</li> <li>- 기초자치단체(시 · 군 · 구)의 장</li> <li>- 교육청(특별시, 광역시 · 도, 특별자치시 · 도)의 장</li> </ul> </li> <li>· 대상기관 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체, 지방자치단체 출자 · 출연 기관, 지방공기업에 따라 설립한 공기업, 그 외 관내 공공기관</li> </ul> </li> </ul>

▶ 추진체계 : 절차 및 방법

- 지방자치단체 특정평가의 실시 시작에서 마무리까지 1회의 순환절차와 그 방법, 절차별 담당 주체에 대해서 그림으로 표준모델을 제시하였음.
- 주요 절차는 대상정책 발굴방법 및 선정에서부터 연구수행 기관을 선정하고 분석평가의 실시, 분석평가 결과의 통보, 통보를 받은 대상정책 담당부서나 관련 기관에서는 정책개선 대책을 수립하고 시행계획을 제출, 정책개선 반영 여부를 점검하고, 그 결과를 매년 여성가족부에 제출하는 것으로 구성하였음.

▶ 대상정책 발굴 및 선정

- 대상정책 발굴 방법에 대해 다양하게 소개하였음. 지방자치단체의 여건에 따라서 선택적으로 활용하면 될 것임.
- 대상정책 발굴 후보들 중에서 최종적으로 선정과정에서 활용할 수 있는 선정기준 표를 계량화 해서 제시하였음.

▶ 연구수행 기관 선정 및 연구수행

- 연구수행 기관 선정은 성평등 정책 관련 연구경험이 풍부하고 전문성을 갖춘 연구기관에 위탁하는 것이 매우 중요함.
- 연구보고서 명칭 표기 형식 표준화

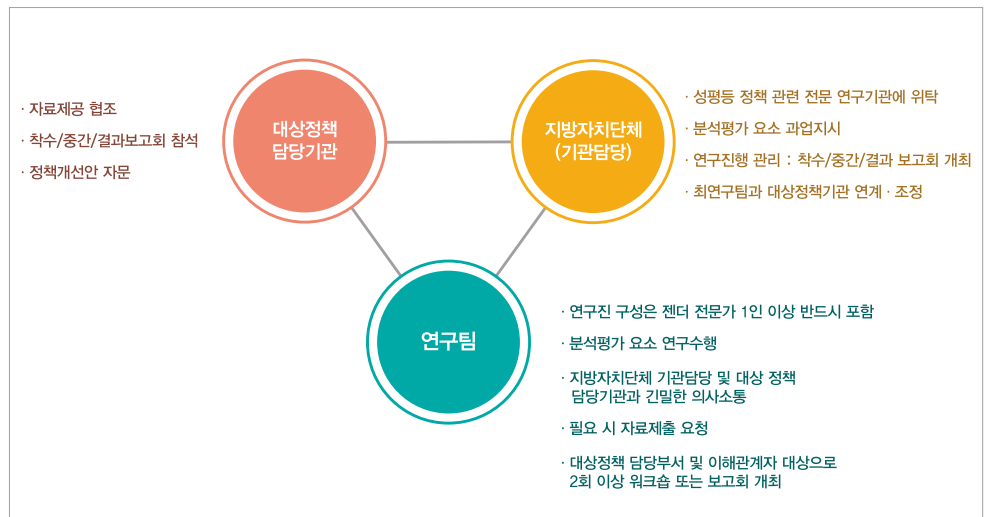
세부 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구보고서 명칭 표기 형식 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체명 + (대상정책명) + 특정성별영향분석평가 (예, 경기도 ○○○○ 특정성별영향분석평가)</li> </ul> </li> </ul>

■ 특정성별영향분석평가 연구수행의 주요 분석평가 기준 :

세부 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상정책에 대한 특정성별영향분석평가 실시 배경</li> <li>· 대상정책의 특성 및 관련 젠더 이슈 파악</li> <li>· 대상정책의 법적근거(법률, 조례, 지침 등) 검토</li> <li>· 대상정책에 대한 지역시민 또는 정책대상자의 성별 요구 파악</li> <li>· 여성의 지위향상 또는 성평등 정책 실현을 위한 정책개선 과제 도출                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– 향후 1~2년 내 개선 가능한 정책과제</li> <li>– 향후 1~2년 내 개선 어렵지만 중장기적으로 개선이 필요한 정책과제</li> <li>– 정책개선 과제별 담당주체 명시</li> </ul> </li> </ul>

주: 연구기관 위탁 시 과업지시서에 포함 권장

■ 연구수행 체계



〈그림 3〉 지방자치단체 특정성별영향분석평가 연구수행 체계

▶ 결과 통보

- 결과 통보 : 정책개선 과제의 개선주체에 따라서 세 자기 유형으로 구분
- (업무지시) 지방자치단체의 장 소관 조직 내 부서에 개선과제 통보
- (정책개선 권고, 의견표명) 지방공기업이나 지방자치단체 출자 · 출연기관에 결과를 통보할 경우에는 정책개선 권고 또는 의견표명
- (여성가족부에 건의) 정책개선 과제의 개선담당 주체가 중앙행정기관일 경우

▶ 정책개선 반영 결과 점검 및 여성가족부 제출

- 기관담당부서는 정책개선 결과 통보 사항에 대해 정책개선 반영 결과를 점검해야 함.

## 📍 지방자치단체 특정성별영향분석평가 활성화를 위한 정책과제

### ▶ 지방자치단체 정책과제

- 지방자치단체 특정평가 연구수행 예산 마련
- 성별영향분석평가 기관담당부서 전담인력 배치
- 지방성별영향분석평가위원회 위원의 전문성 강화

### ▶ 여성가족부 정책과제

- 공무원과 컨설턴트 대상 특정평가 교육 실시
- 지방자치단체 특정평가 예산 지원 및 기관담당부서 전담인력 배치 지원
- 지방자치단체 특정평가 실시 현황 정보 공유 시스템 마련

## 📍 기대효과

- ▶ 표준 운영모델을 제시함으로써 각 지방자치단체가 특정평가에 관한 추진체계를 구축하는데 기여
- ▶ 여성가족부로 하여금 지방자치단체에 특정평가 추진근거를 관련 조례에 포함할 수 있도록 표준 조례 개선안 제공
- ▶ 지방자치단체 특정평가 실시에 대해 공감대를 형성하고 홍보함으로써 활성화에 기여