

## 경상북도 자치법규에 대한 성별영향분석평가 이행현황 분석 및 개선방안\*

손제희\*\* · 김민정\*\*\* · 박은미\*\*\*\*

### 초 록

본 연구는 경북지역에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가에 대하여 체계적으로 검토하고 문제점을 파악하여 개선방안을 도출하는 것이 목적이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 2014년, 2015년 경북지역에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가에 대하여 이행현황을 분석하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 2014년 경북지역에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가는 1,043건이고, 이중 개선의견 제시율은 9.1%, 개선의견 수용률은 82.1%, 수용된 개선의견의 실제 자치법규에의 반영률은 70.5%로 나타났다. 2015년 경북지역에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가는 1,892건이고, 이중 개선의견 제시율은 9.7%, 개선의견 수용률은 63.9%, 수용된 개선의견의 실제 자치법규에의 반영률은 44.4%로 나타났다. 추가로 자치법규 성별영향분석평가 환류에 대한 전문가의견을 조사하였다. 분석결과를 바탕으로 하여 도출된 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 성별영향분석평가 담당인력의 법적 전문성 강화가 필요하다. 둘째, 지방자치단체가 구성하는 각종 위원회 관련 분야별 전문가 인력풀 확보 및 정보제공이 필요하다. 셋째, GIA시스템의 분석평가 과정에 ‘반영결과서’ 제출 과정 추가가 필요하다.

**주제어 : 양성평등, 자치법규 성별영향분석평가, 이행현황, 개선방안**

\* 이 논문은 2016년 경북여성정책개발원에서 발간한 「경상북도 자치법규에 대한 성별영향분석평가 환류현황분석」 연구보고서의 분석자료를 활용하였음.

\*\* 경북여성정책개발원 연구원 (happyodri7@daum.net)

\*\*\* 경북여성정책개발원 연구원 (4woman@daum.net)

\*\*\*\* 경북여성정책개발원 선임연구위원 (eumipark@daum.net)

## I. 서론

우리나라는 1984년 유엔여성차별철폐협약(CEDAW) 가입 이후 성차별적인 법의 개정과 성불평등한 현실을 개선하기 위한 입법적 노력을 꾸준히 시도해 왔고 법과 제도상의 평등은 일정부분 성과가 있었다. 그러나 아직도 여성의 낮은 경제활동 참가율, 전문직 및 고위관리직에서의 낮은 비율, 심각한 남녀임금격차 등의 주요지표가 불평등한 현실을 보여준다. 세계경제포럼에서 매년 발표하는 성격차 지수(GGI)에 의하면 우리나라의 양성평등지수는 2016년 145개국 중 116위로 매우 낮은 편이고, 경북의 지역성평등 수준은 전국에서 하위지역에 포함되어 있는 실정이므로(주재선 외, 2016) 이에 대한 정책적 대응이 절실하다.

정부는 2015년 「양성평등기본법」 시행을 통해 모든 영역에서 남성과 여성이 동등한 권리와 책임을 공유하는 실질적 양성평등사회를 실현하고자 양성평등정책 추진을 확대하고 있다. 양성평등은 만인평등이라는 인류보편의 가치를 실현하고, 신사회위협<sup>1)</sup>에 대응한 지속가능한 사회발전을 위해 실현해야 할 시대적 과제라 할 수 있다.

양성평등 수준은 사회 전 분야의 생활과 밀접한 관련이 있어 국가의 법과 중앙부처의 정책도 중요하지만 지방자치단체들이 지역주민들의 삶속에서 양성평등을 실현하기 위해, 현재 불평등을 야기하는 모든 제도적 구조적 요인을 제거하고, 평등한 질서와 시스템을 구현하기 위한 구체적인 정책을 실천하는 것이 매우 중요하다(김선옥, 2016)

이러한 양성평등실현을 위한 도구로 실시되고 있는 성별영향분석평가는 「여성발전기본법」에 근거하여 2004년 사업에 대한 성별영향분석평가 시범실시를 시작으로 계속 이어져 왔고, 2012년에는 독립적인 「성별영향분석평가법」이 제정되면서 분석평가의 대상이 사업에 이어 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙)까지 확대되었다.

법은 사회운영의 기본원칙과 다양한 가치관 및 이해관계를 가지는 사회

1) 신사회위협은 후기 산업사회로 진입하면서 나타나는 변화로 인해 발생하는 사회적 위험으로 저출산·고령화, 돌봄위기, 노동시장 양극화, 실업, 자살 등을 일컫음.

구성원의 권리와 의무, 지위와 행동기준을 정하여 사회질서를 유지한다(김선옥·박선영, 2008). 또한, 정부의 정책수립 근거가 되므로 국민의 삶의 질에 미치는 영향력과 파급력이 지대하다고 할 수 있다. 법은 일반적으로 합리적이고 체계적으로 만들어진 것이기는 하지만 그 사회 주류의 가치관과 경험이 반영되어 제정되고 집행되어지는 경향이 있으므로 변화하는 사회적 조건과 현실에 따라 수정되어야 한다. 우리사회는 여성의 경제활동이 증가한 이래로 남녀가 처한 사회적 조건과 현실이 급격히 변화하고 있으므로 법 또한 성인지적 관점을 반영하여 제정되거나 수정될 필요가 있다.

정부는 이러한 현실을 반영하여 법의 입안 심사 전 성별분석평가를 통해 성차별적 입법을 사전에 방지하고, 양성평등을 실현하기 위해 2012년부터 법령에 대한 성별영향분석평가를 실시하고 있다.

경상북도에서도 「양성평등기본조례」와 「성별영향분석평가조례」를 근거로 성별영향분석평가를 실시하고 있다. 2012년 자치법규에 대한 성별영향분석평가가 시작된 이래 경상북도에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가 건수는 2012년 429건, 2013년 682건, 2014년 1,043건, 2015년 1,892건으로 지속적인 양적성장을 해왔다. 자치법규에 대한 성별영향분석평가를 통해 양성평등실현이라는 목적을 달성하기 위해서는 제도시행 과정에 대한 면밀한 분석과 함께 분석평가의 결과가 반영되어 실제 정책개선으로 이어지는 것이 매우 중요하다. 그러나 2012년 자치법규에 대한 성별영향분석평가가 시작된 이후 경상북도 자치법규에 대한 성별영향분석평가에 대한 이행점검<sup>2)</sup>은 이루어지지 않았다.

최근 여성가족부와 한국여성정책연구원을 중심으로 제도의 성과를 평가하고 발전방안을 찾기 위한 연구가 진행되고 있으나 그 대상은 주로 사업과 계획이며, 지방자치단체 차원의 자치법규에 대한 성별영향분석평가의 운영실태와 과제에 대한 연구는 매우 미흡한 실정이다.

또한, 여성가족부는 성별영향분석평가의 실효성 강화를 위해 2016년부터 기존 중앙행정기관을 대상으로 실시하던 이행점검을 지방자치단체까지 확대·시행하였다. 그러나 지자체의 인식 및 홍보 미비로 기초지자체까지

2) 이행은 환류, 결과반영 등과 비슷한 의미로 혼용되고 있으므로 본 연구에서도 혼용함.

실시하지 못하고 광역지자체만 우선 적용하였다. 따라서, 지자체의 이행점검이 정착되려면 향후 1~2년 정도의 시간이 필요해 보이므로 2014년과 2015년에 대한 별도의 이행점검이 필요하다고 판단한다.

이에 본 연구는 성별영향분석평가시스템(GIA)을 통해 성별영향분석평가가 이루어지기 시작한 2014년과 2015년 경상북도에서 실시한 자치법규에 대한 성별영향분석평가 운영실태를 체계적으로 검토하여 효과적 이행을 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 연구는 2012년 자치법규에 대한 성별영향분석평가가 시작된 이래 분석평가 결과 이행에 대한 면밀한 분석이 없었으므로 현시점에서 시의적절한 연구라는데 의의가 있으며, 자치법규에 대한 성별영향분석평가의 효과적 이행방안을 모색함으로써 제도의 안정적 정착과 지역 성주류화 정책의 실효성을 제고하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구고찰

### 1. 양성평등 실현을 위한 성별영향분석평가

정부는 양성평등정책을 촉진하기 위해 국가와 지방자치단체가 시행하는 법령의 제·개정 및 적용·해석, 정책의 기획, 예산편성 및 집행, 법령에 따라 직무를 수행하는 과정에 성평등관점을 통합하는 성주류화 조치를 취하도록 하고 있으며, 성주류화 조치의 실효성을 높이기 위해 다양한 방법과 도구를 개발하도록 법제화 하였다.

성주류화(gender mainstreaming)란 성평등이라는 궁극적 목표를 이루기 위한 근본적인 전략으로 여성이 사회 전체의 모든 분야에 충분히 참여하고, 각종 정책 및 프로그램에 성평등의 관점이 통합되어 사회발전의 목표와 원리, 운영방식과 절차가 변화되는 것을 의미하는 사회시스템 운영의 새로운 패러다임이다. 따라서 성주류화는 모든 분야, 모든 단계의 모든 정책에서 성평등의 관점을 통합하는 것을 정책과제로 하며 그동안 부가적인

정책이었던 여성정책에서 모든 국가정책에 젠더 관점을 통합하여 양성관계를 새롭게 정립함으로써 성평등을 이루고자 한다(김선옥, 2009).

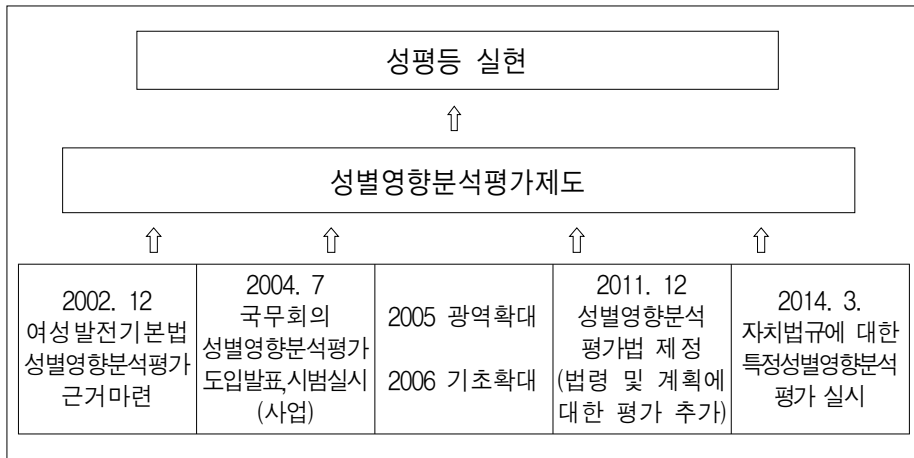
이러한 성주류화 전략을 이행하기 위해서는 이행도구의 적절한 선택과 효율적 사용이 중요하며, 성별영향분석평가는 성인지예산제도, 성인지교육, 성인지통계와 함께 현재 우리나라에서 개발되어 대표적으로 사용되고 있는 성주류화의 이행도구이다.

성별영향분석평가는 정부의 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적으로 분석·평가함으로써 정부 정책이 성평등의 실현에 기여하도록 하는 제도이며, 이는 궁극적으로 정책의 성차별성을 합리적으로 개선함으로써 효율적인 정책 추진체계 확립과 정책 수요자의 성별특성에 기반한 정책실행으로 국민 만족도를 제고하기 위함이다(여성가족부, 2016). 「양성평등기본법」과 「성별영향분석평가법」 및 동법 시행령에 법적근거를 두고 있으며, 분석평가의 대상은 법령, 계획, 사업이 대상이다.

이 제도는 2002년 「여성발전기본법」 개정을 통해 성별영향분석평가 근거조항이 마련되었고, 2004년에 9개 기관, 10개 과제에 대한 시범사업이 실시되었다. 2005년에는 중앙행정 기관 및 광역자치단체를 대상으로 본격적인 성인지 관점(gender perspective)의 분석평가가 시행되었으며, 2006, 2007년에는 기초자치단체(2006년)와 시·도교육청(2007)을 대상기관으로 포함하였다. 2011년 12월에는 성별영향분석평가 절차 등을 구체적으로 명시화한 독립된 「성별영향분석평가법」이 제정되어 2012년부터 시행되었고, 이후 성별영향분석평가 기관 및 과제수는 급속히 증가하였다. 분석평가 시행초기에는 사업에 대해서만 실시하다가 2011년 성별영향분석평가법이 제정되고, 2012년 3월 법 시행을 계기로 계획과 법령으로 확대되었다.

2014년에는 「성별영향분석평가법」 개정으로 시행중인 자치법규에 대한 특정성별영향분석평가가 가능해짐에 따라 분야별로 나누어 평가를 진행할 수 있는 법적 근거가 마련되었다.

이러한 제도화 과정을 그림으로 나타내면 [그림 1] 과 같다.



〔그림 1〕 성별영향분석평가의 제도화 과정

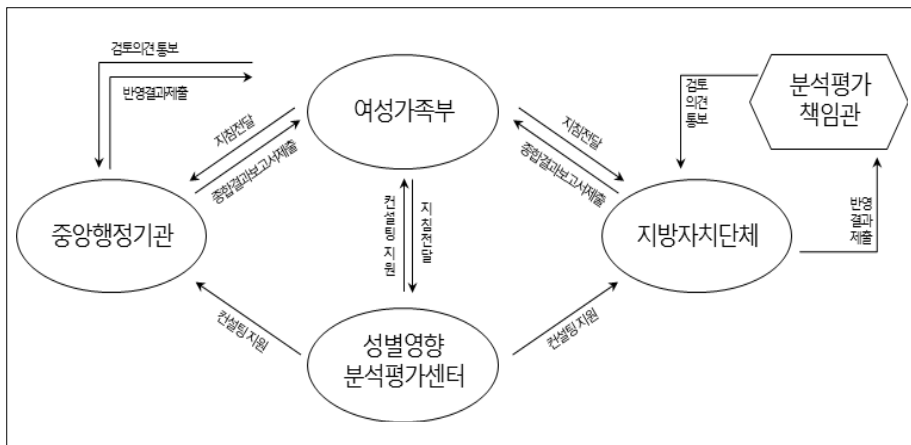
한편, 성별영향분석평가의 추진은 여성가족부, 중앙행정기관, 지방자치단체, 성별영향분석평가센터를 중심으로 이루어지고 있으며, 성별영향분석평가시스템(GIA)을 통해 평가의 모든 절차가 진행되고 있다. 운영의 총괄은 여성가족부가 담당하고 분석평가를 실제로 실행하고 있는 기관은 중앙행정기관 및 지방자치단체, 교육청이며 이를 지원하기 위한 전문기관으로 성별영향분석평가센터가 있다.

성별영향분석평가 업무를 총괄하는 부서는 중앙부처의 경우 대부분 기획총괄부서에서 담당하고 있고, 지방자치단체의 경우 대부분 여성가족부서가 담당하고 있다. 분석평가책임관은 분석평가 전반에 대한 업무를 총괄하고 있으며, 실제 이 업무를 보좌하는 실무담당자는 기관담당자이다.

기관담당자는 중앙 및 시도, 기초지방자치단체 등 각 기관의 성별영향분석평가업무를 총괄하고 있는 실무담당자를 의미한다. 이들의 주요 업무는 성별영향분석평가 대상과제를 선정하고 각 사업담당자가 실시한 성별영향분석평가에 대한 검토의견 제공 및 반영계획 관리, 공무원에 대한 성인지교육을 기획하고 실행하는 역할이다. 이들이 어떤 의지와 전문성을 가지고 업무에 임하느냐에 따라 성별영향분석평가의 성과는 확연히 달라질 것이다.

이러한 분석평가 추진과정에 컨설팅을 지원하는 성별영향분석평가센터는 중앙 1개 및 지역 성별영향분석평가기관 16개 기관이 지정되어 운영되고

있으며 각 행정기관의 성별영향분석 대상과제 선정, 분석평가서 작성 컨설팅, 검토의견 작성, 컨설턴트 구성·운영 등의 업무를 수행하고 있다. 따라서 성별영향분석평가 제도운영의 주요 행위주체는 행정공무원과 성별영향분석평가기관의 전문가이다. 이러한 추진체계를 그림으로 나타내면 [그림 2] 와 같다.



출처: 2015년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서(2016) 재구성, p. 46.

[그림 2] 성별영향분석평가 추진체계

## 2. 자치법규에 대한 성별영향분석평가

정부의 입법은 헌법이념을 실현하고 정부의 정책이 차질없이 시행되도록 하는 것을 목적으로 한다. 지방자치단체는 국가의 입법권에 대하여 법령의 범위 안에서 그의 사무에 관하여 지방의회의 의결을 얻어 자치에 관한 규정을 정립할 수 있는 기능이 부여되어 있다.

일반적으로 국가의 법과 정책은 성중립적이라고 인식하지만 그 정책과 법의 효과를 성별로 분석해 보면 평등하지 않은 결과가 나타나기도 한다. 법이 여성과 남성을 어떻게 보고 있는가를 살펴보면 그 사회에서 여성의 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 사회적 관계와 위치를 알 수 있다. 법의 관점과 기준을 변화시킴으로써 사람들의 의식변화와 사회변화를 유도할 수 있기 때문에 법 상의 불평등을 철폐하는 것은 사회에서 남녀불

평등 문제를 해소하고 양성평등사회를 구현하는데 기여하게 할 수 있다.

따라서, 법령에 내재해 있는 성별 불평등 요인을 사전에 체계적으로 분석·평가하는 것은 법령 제·개정 이후에 발생할 수 있는 성별 불평등을 사전에 예방하기 위한 중요한 작업이다. 즉, 성차별적 입법을 사전에 방지하고 정책이 성불평등하게 만들어지지 않도록 사전 개입하는 중요한 의미가 있다.

특히, 자치법규<sup>3)</sup>는 다양한 영역에서 주민의 생활과 지역의 질서를 형성하고 규율하고 있으며, 지방자치단체의 역할 증대와 함께 총량도 늘어나고<sup>4)</sup> 있어 자치법규를 성인지적 관점에서 성별영향분석평가하는 것은 지방자치단체의 입법 및 정책의 성평등성을 제고하기 위해 반드시 필요한 일이다. 이에 경상북도에서도 「양성평등기본조례」와 「성별영향분석평가조례」를 근거로 자치법규에 대한 성별영향분석평가를 실시하고 있다.

자치법규에 대한 성별영향분석평가는 여성가족부 성별영향분석평가시스템(GIA)을 통해 실시되며, 추진과정은 5단계로 구성되어 있다. 업무담당자가 1단계로 체크리스트 작성한 후, 분석평가 제외대상에 해당되면 절차가 종료되고, 분석평가 대상이면 2단계 분석평가서를 작성하여 기관담당자에게 제출한다. 3단계로 기관담당자는 제출받은 분석평가서를 검토한 후 ‘검토의견통보서’를 작성하여 업무담당자에게 제출한다. 4단계로 업무담당자는 ‘검토의견통보서’의 의견이 ‘개선사항없음’이나 ‘자체개선안동의’인 경우 분석평가 절차를 종료하고, ‘개선의견’인 경우 반영계획서를 작성하

3) 「헌법」 제 117조는 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하고, 「지방자치법」 제22조, 23조에서 조례와 규칙 제정의 근거를 두고 있다. 자치 입법은 자치법규인 조례와 규칙, 행정규칙인 훈령, 예규, 지시, 일일명령을 포함한 개념이다(안전행정부, 자치법규 입법실무, 2013)

4) 경상북도 자치법규 보유현황(2016년 7월말 기준)

(단위 : 건)

		2013	2014	2015
입법내역	조례	358	371	408
	규칙	104	104	109
	훈령	104	107	108
	예규	29	30	33
보유현황		595	612	658

출처 : 경상북도 기획조정실 혁신법무담당관 비공개 자료



여 기관담당자에게 제출한다. 5단계로 기관담당자는 제출받은 반영계획서를 토대로 개선의견의 수용, 불수용 여부를 체크한 후, 수용인 경우 실제 자치법규에의 반영여부를 지속적으로 관리해야한다. 기관담당자는 실제 자치법규를 조회하여 반영여부를 확인해야 하므로 지속적인 관리부담 문제가 존재한다. 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 자치법규 성별영향분석평가 추진과정

지방자치단체	단계 및 내용	
해당부서 (→분석평가 책임관)	체크리스트 및 분석평가서 작성제출	체크리스트 및 분석평가서를 작성하여 제출 조례(규칙)안(산·구 조문 대비표 포함) 첨부
↓		
분석평가책임관	검토의견 통보	분석평가서를 검토하여 해당부처(부서)에 ‘개선사항 없음’, ‘자체개선안 동의’, ‘개선의견’으로 결과를 통보 *제외에 해당하는 경우 ‘제외통보’
↓		
해당부서 (→분석평가 책임관)	반영계획 제출	검토의견 통보서의 결과가 ‘개선의견’인 경우 반영 계획을 작성하여 제출 * 지자체 : 조례·규칙심의회 심의 의뢰시까지
↓		
분석평가책임관	반영계획 관리	해당부처(부서)에서 개선의견을 수용하였는지 여부를 확인 및 관리

출처 : 여성가족부(2016) 「2016년 성별영향분석평가지침」 재구성 , p. 15.

자치법규에 대한 성별영향분석평가 내용은 성별구분 및 성별 고정관념, 성별특성, 성별균형참여 세 가지 지표로 분류된다(여성가족부, 2016). 첫째, 성별구분 및 성별고정관념 분야에 있어 성별구분은 남녀를 명시적으로 구분하여 합리적인 이유 없이 한쪽 성에게 불리한 영향이 발생할 것이 예

측되는지 또는 직접적 언급이 아니더라도 한쪽 성에게 불리한 영향이 발생될 것으로 예측되는지를 점검하여 필요한 경우 개선안을 도출하도록 하고 있다. 성별 고정관념은 법령에 사용된 용어가 성별에 따른 고정관념을 포함하고 있는지 그리고 해당 법령에 성역할 고정관념이 있는지를 점검하고, 개선이 필요한 경우 개선안을 도출하도록 하고 있다.

둘째, 성별특성 분야에는 자격·요건 조항이 성별로 다른 영향을 미칠 수 있는지를 검토하고, 법령상의 자격 요건 조항이 결과적으로 어떤 한 성에 불리하게 작용하거나 성별 고정관념을 강화하지 않는지를 점검하도록 하고 있다.

셋째, 성별균형참여 분야에는 「양성평등기본법」 제 21조에 의거 정책과정에 남녀가 균형있게 참여하는지를 점검하도록 하고 있다. 구체적으로 위원자격 요건이 성별로 균형을 이룰 수는 있는지, 위원회의 의사결정 과정에서 배제되어 온 여성의 참여를 보장하기 위한 규정이 있는지를 점검하여 필요한 경우 개선안을 도출하도록 하고 있다. 성별균형참여는 2016년부터 국가 및 지역성평등지수 산정의 지표에 ‘정부위원회 여성비율’이 포함되기 시작하면서 그 중요성이 더욱 높아지고 있다. 주요 점검포인트는 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 자치법규 분석평가 지표

분석지표	점 검 포 인 트
성별구분 또는 고정관념	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제·개정 법령의 적용대상에 성별구분 조항이 있는가?</li> <li>· 법령에 사용된 용어 중 성별고정관념에 의한 표현이 있는가?</li> <li>· 특정성별을 명시하는 경우 성역할 고정관념이 반영된 표현이 있는가?</li> <li>· 법령상의 특정조치가 성별고정관념에 따른 것이 있는가?</li> </ul>
성별특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신체적, 경제적, 사회·문화적 차이 등 성별특성과 관련한 규정이 있는가?</li> <li>- 법령 상 정책수혜 및 수급요건에 성별에 따른 고려가 필요한 규정이 있는가?</li> <li>- 시설설치, 시설개선 사업 등에 성별에 따른 고려가 필요한 규정이 있는가?</li> <li>- 통계나 실태조사 시 성별에 따른 고려가 있는가?</li> </ul>
성별균형 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 위원회 관련 조항이 있는가?</li> <li>- 위원회 등의 위원자격요건이 특정 성에 불리하게 작용하여 의사 결정과정에 어느 한 성이 결과적으로 배제되고 있지 않은가?</li> <li>- 의사결정과정에서 특정 성의 참여가 배제되어 왔다면 참여를 보장하기 위해 일정참여비율을 규정하고 있는가?</li> </ul>

출처: 여성가족부(2016), 2016년 성별영향분석평가지침, p. 23.

### 3. 선행연구 고찰

성별영향분석평가에 대한 선행연구들은 주로 법령, 사업 중심의 제도 전반에 대한 연구가 주를 이루고 있으며, 자치법규만을 대상으로 한 연구는 많지 않은 편이다. 최근에는 과제수 증가에 비해 체감할 수 있는 정책변화가 미비한 점에 대한 문제제기와 제도의 실효성 강화를 위해 성별영향분석평가 과정에 시민참여 등 다양한 주체를 참여시키는 방안에 대한 연구가 진행되고 있다(이선민, 2016; 최유진 외 2004). 또, 한국여성정책연구원에서 성별영향분석평가 성과점검 지표개발과 성과분석에 대한 연구가 진행되었고(김들순 외, 2015), 이 성과점검 지표를 활용하여 일부지역을 대상으로 성별영향분석평가 성과분석과 개선방안에 대한 연구가 진행되었다(손문금 외, 2015; 윤연숙 외, 2015). 자치법규를 대상으로 한 최근 연구로는 안태운 외(2014)의 ‘경기도 자치법규에 대한 성별영향분석평가 환류현황분석 및 매뉴얼 개발’에 관한 연구가 있고, 제주특별자치도에서 제주대학교 연구진과 의회 정책자문위원이 연구한 ‘제주특별자치도 자치법규 성별영향분석평가의 현황 및 과제’가 있다(오윤정 외, 2016). 이러한 연구들은 모두 성별영향분석평가의 내실화와 실효성 강화라는 공통의 연구목적을 가지고 있다.

본 연구에서는 자치법규 성별영향분석평가에 대한 선행연구를 중심으로 살펴보았다. 2012년 자치법규에 대한 성별영향분석평가가 실시된 이후 경상북도에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가 환류에 대한 연구는 이루어지지 않았다. 다만, 자치법규에 대한 성별영향분석평가가 법적으로 시행되기 전인 2010년에 이루어진 박은미의 ‘여성친화환경 조성을 위한 경상북도 관련 조례 검토 및 정비’가 있다. 이 연구는 2010년 시점을 기준으로 경상북도 조례 및 규칙 총 369개에 대하여 성인지적 관점에서 검토하였으며, 구체적으로 성차별소지가 있는지, 성역할에 대한 고정 관념이 존재하는지 검토하여 개선방안을 제시하였다.

타지역에서 이루어진 연구를 살펴보면, 경기도에서는 ‘경기도 자치법규에 대한 성별영향분석평가 환류현황분석 및 매뉴얼 개발’에서 2012년과 2013년에 실시된 경기도 자치법규에 대한 성별영향분석평가의 추진실적과

정책개선현황을 제시하였고, 정책에 대한 환류 점검을 통해 자치법규 성별영향분석평가의 효과성을 제고하기 위한 방안을 제시하였다.

오윤정 외(2016)는 ‘제주특별자치도 자치법규 성별영향분석평가의 현황 및 과제’를 연구하였다. 이 연구에서는 성별영향분석평가 절차를 기초로 성별영향분석평가 체크리스트 및 성별영향분석평가서 작성 단계, 성별영향분석평가서 검토 및 결과통보단계, 검토의견 반영결과 제출서 송부 단계, 성별영향분석평가위원회 운영 단계 등으로 나누어 분석하였으며, 분석결과를 바탕으로 문제점과 개선방안을 제시하였다.

이와 같이, 자치법규를 대상으로 한 성별영향분석평가 운영실태 및 환류에 대한 연구는 상당히 미흡하다고 볼 수 있다. 제도의 안정적 정착을 위해서는 지역별로 자치법규 성별영향분석평가에 대한 추진현황이나 환류점검을 통해 제도의 효과성을 제고하기 위한 노력이 꾸준히 진행되어야 할 것이다. 따라서, 경상북도에서도 현 시점에서 자치법규에 대한 성별영향분석평가에 대한 점검이 이루어져야 하며, 동시에 분석평가 결과 제시된 개선의견이 실제 자치법규에 반영되었는지에 대한 점검을 통해 자치법규 성별영향분석평가의 실효성을 높이기 위한 정책 방안을 도출해 내는 작업이 필요하다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석대상 및 자료수집

본 연구는 경상북도에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가에 대하여 이행현황을 분석하고, 효과적 이행을 위한 개선방안을 모색하는 것이 목적이다. 이러한 목적을 달성하기 위한 본 연구의 분석대상은 여성가족부가 운영하는 성별영향분석평가시스템(GIA: Gender Impact Assessment)을 통해 성별영향분석평가가 이루어지기 시작한 2014년과 2015년 2개년동안 경상북도에서 실시한 자치법규에 대한 성별영향분석평가 보고서이며, 2014년 1,043건, 2015년 1,892건이 대상이다. 자료수집은 성별영향분석평가

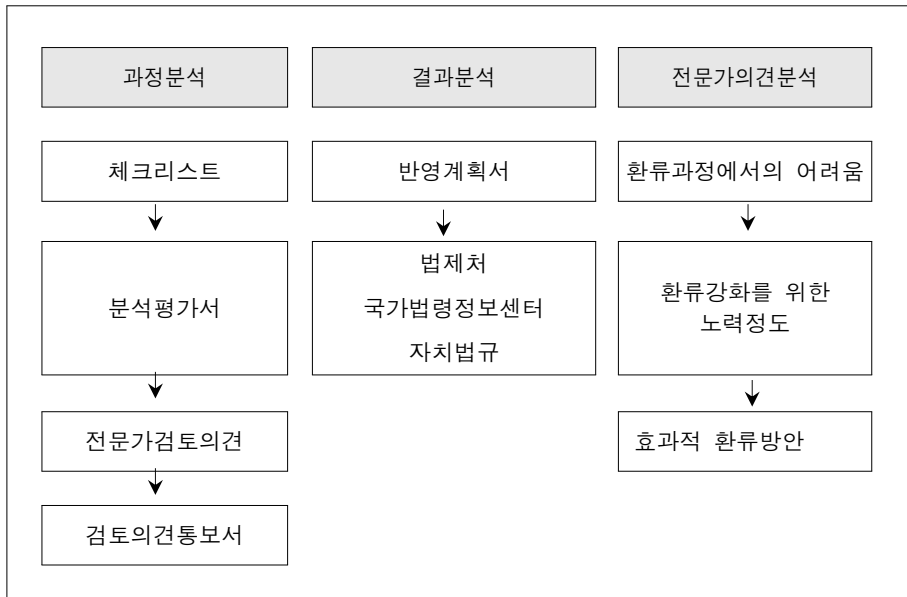
시스템에 등록되어 있는 자료를 활용하였다. 분석내용은 분석평가가 이루어지는 과정과 결과로 나누어 분석하였으며, 더 나아가 성별영향분석평가 환류에 대한 의견을 수집하기 위해 성별영향분석평가 전문가(기관담당자, 컨설턴트, 젠더전문가 등)와 면접 및 전화인터뷰를 실시하였다.

## 2. 분석틀

본 연구의 분석틀은 크게 과정분석과 결과분석으로 구분하였으며, 세부적으로는 중앙정부에서 지침으로 확정하여 적용하고 있는 평가절차에 근거하여 추진단계별 분석틀을 설정하였다. 과정분석에서는 성별영향분석평가시스템을 통해 이루어진 체크리스트, 분석평가서 작성, 전문가검토의견, 검토의견통보서를 분석하였으며, 결과분석에서는 반영계획서 및 법제처 국가법령정보센터 자치법규 조문 확인을 통해 개선의견이 제시되어 수용된 자치법규가 실제 반영되었는지 분석하였다.

구체적으로 살펴보면, 과정분석에서는 1단계로 체크리스트를 분석하며, 분석내용은 자치법규 유형별 분석평가 현황과 제·개정 유형별 분석평가 현황이다. 2단계로 분석평가서와 전문가검토의견 및 검토의견통보서를 분석하며, 분석내용은 성별영향분석평가 결과 원안동의 현황과 개선의견 현황이며, 개선의견일 경우 그 유형을 분석한다.

결과분석에서는 3단계로 반영계획서를 분석하며, 분석내용은 2단계에서 전문가가 제시한 성별영향분석평가의 결과가 개선의견인 경우 이에 대한 해당부서의 수용여부를 분석한다. 4단계로 해당부서에서 개선의견이 수용된 자치법규가 입법과정을 거쳐 실제로 자치법규에 반영되었는지 법제처 국가법령정보센터 자치법규를 확인한다. 마지막으로 성별영향분석평가의 환류에 대한 전문가의견을 조사한다. 이를 도식화하면 (그림 3) 과 같다.



〔 그림 3 〕 분석틀

## IV. 분석결과

### 1. 과정분석

성별영향분석평가법 제5조에서는 지방자치단체가 제·개정하는 자치법규에 대해 조례·규칙심의회(이하 '심의회')의 심의·의결전에 분석평가를 실시하도록 규정하고 있다.

2014년과 2015년 경북지역에서 제·개정된 자치법규를 살펴보면, 2014년 제·개정된 자치법규 수는 조례 1,107건, 규칙 642건으로 총 1,749건이며, 2015년 제·개정된 자치법규 수는 조례 2,607건, 규칙 974건으로 총 3,581건으로 나타나 2014년 대비 1,832건(104.7%)이 증가한 것으로 나타났다. 따라서, 성별영향분석평가 건수도 2014년 1,043건에서 2015년 1,892건으로 증가하였다.

〈표 3〉 경북지역 제·개정 자치법규 현황

(단위: 건)

구 분	제·개정 자치법규 수	조례	규칙
2014년	1,749	1,107	642
2015년	3,581	2,607	974

출처: 경상북도 법무팀 내부자료

과정분석에서는 체크리스트, 분석평가서, 전문가 검토의견, 검토의견 통보서를 분석하였다.

분석한 결과, 2014년 경북지역에서 실시한 자치법규의 성별영향분석평가 과제수는 1,043건으로 나타났으며, 이중 자치법규가 67.9%, 규칙이 32.1%로 나타났고, 개정된 자치법규가 76.5%, 제정된 자치법규가 33.5%로 나타났다. 이중 제외대상이 378건(36.2%)으로 나타났다. 결과를 요약하여 표로 제시하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 기관별 자치법규 분석평가현황 (2014)

(단위: 건)

구분	전체 과제수	자치법규 현황				분석평가 제외대상
		자치법규 종류		제 · 개정 현황		
		조례	규칙	제정	개정	
전체	1,043	708	335	245	798	378
경상북도	60	38	22	12	48	54
포항시	60	43	17	11	49	16
경주시	26	19	7	5	21	4
김천시	62	39	23	18	44	16
안동시	75	44	31	14	61	30
구미시	48	31	17	8	40	27
영주시	48	33	15	11	37	20
영천시	33	21	12	7	26	13
상주시	51	31	20	12	39	15
문경시	55	32	23	13	42	50
경산시	55	40	15	19	36	19
군위군	25	17	8	5	20	13

구분	전체 과제수	자치법규 현황				분석평가 제외대상
		자치법규 종류		제 · 개정 현황		
		조례	규칙	제정	개정	
의성군	69	52	17	7	62	23
청송군	8	7	1	3	5	0
영양군	30	25	5	15	15	4
영덕군	48	33	15	9	39	15
청도군	11	11	0	6	5	0
고령군	43	28	15	13	30	16
성주군	37	27	10	11	26	0
칠곡군	46	31	15	8	38	1
예천군	50	41	9	13	37	9
봉화군	47	27	20	12	35	16
울진군	56	38	18	13	43	17
울릉군	0	0	0	0	0	0

평가결과를 살펴보면, 총 1,043건 중 제외대상 378건(36.2%)을 제외하고, 원안동의 570건(54.7%), 개선의견 95건(9.1%)으로 나타났다. 검토의견통보서의 원안동의는 분석평가책임관이 분석평가서를 검토한 결과 작성된 분석평가서의 내용이나 정책개선안이 적절하다는 의미이며, 개선의견은 정책개선안을 추가하거나 수정할 필요가 있음을 의미한다. 여성가족부에서 실시한 2014년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서에 따르면 기초자치단체별 법령추진결과 개선의견이 제시된 평균비율은 9.2%로 나타났다. 경상북도는 9.1%로 기초자치단체평균과 유사한 수준으로 나타났으며, 성별영향분석평가를 통해 자치법규 수정이 잘 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

전문가에 의해 제시된 개선의견의 유형은 전체 개선의견 95건 중 성별구분 및 고정관념 7건(7.4%), 성별특성 8건(8.4%), 성별균형참여 80건(84.2%)으로 나타나 성별균형참여에 대한 개선의견이 다수를 차지하였다.



〈표 5〉 자치법규 성별영향분석평가 개선의견 유형(2014)

(단위: 건)

구분	원안동의	개선의견	개선의견 유형		
			성별구분 및 고정관념	성별특성	성별균형참여
전체	570	95	7	8	80
경상북도	5	1	0	0	1
포항시	42	2	0	0	2
경주시	17	5	0	0	5
김천시	44	2	0	0	2
안동시	31	14	1	1	12
구미시	18	3	0	1	2
영주시	20	8	0	0	8
영천시	19	1	0	0	1
상주시	36	0	0	0	0
문경시	4	1	0	0	1
경산시	29	7	2	1	4
군위군	6	6	0	0	6
의성군	42	4	0	1	3
청송군	8	0	0	0	0
영양군	21	5	0	0	5
영덕군	30	3	0	0	3
청도군	11	0	0	0	0
고령군	23	4	0	0	4
성주군	35	2	0	0	2
칠곡군	40	5	0	0	5
예천군	31	10	3	3	4
봉화군	22	9	0	1	8
울진군	36	3	1	0	2
울릉군	0	0	0	0	0

2015년에 실시된 자치법규 성별영향분석평가 과제수는 총1,892건으로 나타났으며, 이중 조례가 80.0%, 자치법규가 20.0%로 나타났고, 개정된 자치법규가 64.3%, 제정된 자치법규가 35.7%로 나타났다. 이중 제외대상은 343건(18.1%)으로 나타났다. 2015년 과제수는 2014년 과제수 대비 81.4%

라는 엄청난 양적 증가세를 보였다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 2015년 제·개정된 자치법규의 대폭 증가로 인한 것임을 알 수 있다. 이를 표로 제시하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 기관별 자치법규 분석평가현황(2015)

(단위: 건)

구분	전체 과제수	자치법규 현황				분석평가 제외대상
		자치법규 종류		제 · 개정 현황		
		조례	규칙	제정	개정	
전체	1,892	1,513	379	675	1,217	343
경상북도	87	59	28	21	66	28
포항시	94	84	10	38	56	7
경주시	89	72	17	30	59	4
김천시	85	63	22	27	58	11
안동시	122	91	31	41	81	49
구미시	111	90	21	26	85	26
영주시	97	85	12	39	58	17
영천시	86	69	17	25	61	15
상주시	89	77	12	29	60	10
문경시	85	70	15	31	54	20
경산시	48	38	10	17	31	5
군위군	96	75	21	36	60	28
의성군	78	62	16	29	49	20
청송군	58	49	9	25	33	6
영양군	90	65	25	39	51	17
영덕군	70	51	19	30	40	9
청도군	78	66	12	29	49	8
고령군	41	30	11	13	28	5
성주군	81	65	16	33	48	11
칠곡군	68	52	16	36	32	3
예천군	82	76	6	29	53	4
봉화군	73	56	17	24	49	20
울진군	77	61	16	24	53	18
울릉군	7	7	0	4	3	2

평가결과를 살펴보면, 총 1,892건 중 제외대상 343건(18.1%)을 제외하고 원안동의 1,366건(72.2%), 개선의견 183건(9.7%)으로 나타났다. 여성가족부에서 실시한 2015년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서에 따르면 기초자치단체별 법령추진결과 개선의견이 제시된 평균비율은 9.5%로 나타났다. 경상북도는 9.7%로 전국 기초자치단체 평균보다 조금 높은 수준으로 나타나 성별영향분석평가를 통해 자치법규 수정이 잘 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

전문가에 의해 제시된 개선의견 유형을 살펴보면, 성별균형참여가 개선의견 전체 183건 중 152건으로 83.1%를 차지하였고, 성별구분 또는 성별 고정관념이 20건(10.9%), 성별특성이 11건(6.0%)으로 나타났다. 이 중 성별구분 관련 개선안이 2014년 대비 약 4% 증가한 것으로 나타났는데, 그 이유로는 2014년 8월부터 시행된 「개인정보보호법」으로 인해 주민등록번호 수집이 제한되면서 행정기관에서 관리하는 각종 별지서식의 주민등록번호 기입란을 생년월일로 개정을 추진하는 과정에서 성별란을 추가하는 개선의견을 많이 제시했기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 7〉 자치법규 성별영향분석평가 개선의견 유형(2015)

(단위: 건)

구분	원안동의	개선의견	개선의견 유형		
			성별구분 및 고정관념	성별특성	성별균형참여
전체	1,366	183	20	11	152
경상북도	56	3	0	0	3
포항시	69	18	1	3	14
경주시	85	0	0	0	0
김천시	58	16	6	0	10
안동시	60	13	1	1	11
구미시	78	7	0	0	7
영주시	57	23	2	0	21
영천시	60	11	0	0	11
상주시	74	5	0	0	5
문경시	60	5	1	0	4
경산시	39	4	1	2	1

구분	원안동의	개선의견	개선의견 유형		
			성별구분 및 고정관념	성별특성	성별균형참여
군위군	65	3	0	0	3
의성군	52	6	0	0	6
청송군	40	12	5	1	6
영양군	67	6	0	0	6
영덕군	50	11	0	0	11
청도군	65	5	0	0	5
고령군	34	2	0	0	2
성주군	59	11	0	2	9
칠곡군	60	5	0	0	5
예천군	76	2	0	1	1
봉화군	49	4	0	0	4
울진군	48	11	3	1	7
울릉군	5	0	0	0	0

## 2. 결과분석

결과분석에서는 반영계획서 및 자치법규 조화를 실시하였으며, 성별영향분석평가의 결과에 대한 수용여부 및 반영여부를 분석하였다. 해당부서에서는 기관담당자가 제출한 검토의견통보서의 내용이 원안동의이면 분석평가의 절차가 종료되고, 개선의견이면 반영계획서를 작성하여 다시 분석평가책임관에게 제출해야 한다. 분석평가책임관은 해당부서에서 개선의견이 수용되었는지, 불수용되었는지 확인한 후 수용된 경우 이행여부를 지속적으로 관리하여야 한다.

이러한 절차에 따라 분석한 결과, 2014년의 경우 자치법규에 대한 성별영향분석평가 결과 개선의견이 제시된 95건 중 수용 68건, 일부수용 10건, 불수용 15건, 기타(진행중이거나 중단)2건으로 총78건(82.1%)이 수용(수용+일부수용)된 것으로 나타났다.

여성가족부에서 실시한 2014년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서에 따르면 기초자치단체별 법령추진결과 개선의견이 수용된 평균비율은

76.7%로 나타났다. 경상북도는 82.1%로 기초자치단체 평균보다 월등히 높은 수용률을 보였다.

또한, 수용된 개선의견이 실제 자치법규에 반영되었는지 분석하기 위하여 법제처 국가법령정보센터 자치법규 조문을 확인한 결과, 수용된 개선의견 78건 중 55건(70.5%)이 반영된 것으로 나타났다. 이를 정리하면 <표 8>과 같다.

<표 8> 기관별 개선의견 수용 및 반영현황(2014)

(단위: 건, %)

구분	개선의견	수용 (수용+일부수용)	수용률	반영완료	반영률	기타 (진행중 또는 중단)
전체	95	78	82.1	55	70.5	2
경상북도	1	1	100.0	1	100.0	0
포항시	2	2	100.0	1	50.0	0
경주시	5	5	100.0	2	40.0	0
김천시	2	1	50.0	1	100.0	0
안동시	14	13	92.8	7	53.8	0
구미시	3	3	100.0	3	100.0	0
영주시	8	5	62.5	4	80.0	1
영천시	1	1	100.0	0	0	0
상주시	0	0	0	0	0	0
문경시	1	1	100.0	0	0	0
경산시	7	7	100.0	6	85.7	1
군위군	6	6	100.0	3	50.0	0
의성군	4	4	100.0	3	75.0	0
청송군	0	0	0	0	0	0
영양군	5	5	100.0	4	80.0	0
영덕군	3	0	0	0	0	0
청도군	0	0	0	0	0	0
고령군	4	4	100.0	4	100.0	0
성주군	2	1	50.0	1	100.0	0
칠곡군	5	2	40.0	2	100.0	0
예천군	10	7	70.0	3	42.8	0
봉화군	9	9	100.0	9	100.0	0
울진군	3	3	100.0	1	33.3	0
울릉군	0	0	0	0	0	0

유형별 개선의견 수용률 및 반영률을 살펴보면, 성별구분 및 고정관념에 대한 개선의견 7건 중 5건(71.4%)이 수용 및 자치법규에 반영되었다. 성별 특성에 대한 개선의견 8건 중 6건(75.0%)이 수용되었고 그중 4건(66.6%)이 자치법규에 반영되었다. 또한, 성별균형참여에 대한 개선의견 80건 중 67건(83.7%)이 수용되었고, 그중 46건(68.6%)이 자치법규에 반영된 것으로 나타났다.

〈표 9〉 유형별 개선의견 수용 및 반영현황(2014)

(단위: 건, %)

개선의견 유형	개선의견	수용 (수용+일부수용)	수용률	반영완료	반영률	기타(진행중 또는 중단)
전체	95	78	82.1	55	70.5	2
성별구분 및 고정관념	7	5	71.4	5	100	-
성별특성	8	6	75.0	4	66.6	-
성별균형참여	80	67	83.7	46	68.6	2

2015년의 경우 자치법규에 대한 성별영향분석평가 결과 개선의견이 제시된 183건 중 수용 96건(52.5%), 일부수용 21건(11.5%), 불수용 57건(31.1%), 기타(진행중 또는 중단) 9건(4.9%)으로 총 수용(수용+일부수용)률은 (63.9%)으로 나타났다. 여성가족부에서 실시한 2015년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서에 따르면 기초자치단체별 법령추진결과 개선의견이 수용된 평균비율은 80.9%로 나타났다. 경상북도는 63.9%로 기초자치단체 평균보다 낮은 수용률을 보였다.

이에 수용률이 낮은 이유를 분석하기 위해 GIA 시스템 상 반영계획서를 검토한 결과 불수용 건수가 많은 분야는 성별균형참여이며, 불수용 사유는 세 가지 유형으로 나타났다. 첫째는 위원회 구성에 관한 사항을 타조례에 위임한 경우이다. 둘째는 관련 상위법에 성비가 규정되어 있지 않아서 조례에 반영할 수 없다는 이유이다. 셋째는 관련 학계, 업계 특성상 특정 성(性)의 전문가가 부족하다는 이유이다. 그 외 위원회 구성에 있어 위촉위원 위촉방법이 공개모집일 때는 성비를 맞추기 어렵다는 이유도 있었다.

이러한 문제를 해결하여 정책개선이행을 강화할 수 있는 정책적 방안이 요구된다.

성별구분 및 고정관념에 대한 개선의견 불수용한 사유는 성별구분 모호함, 불필요 등으로 나타났고, 성별특성에 대한 개선의견 불수용 사유는 지역특성 상 적합하지 않다거나 예산반영 어려움, 개인정보보호법상 CCTV 설치 어려움, 타 법에 명시 등으로 나타났다.

개선 의견이 수용된 자치법규에 대하여 실제 반영여부를 확인하기 위해 법제처 국가법령정보센터를 통해 조례를 확인하였다. 그 결과 개선 의견이 수용된 117건 중 52건이 실제 조례에 반영되어 반영율은 44.4%로 낮게 나타났다. 2014년에 비해 자치법규 반영률이 낮은 것으로 나타났으며, 개선 의견을 수용한 후 실제 자치법규에 왜 반영되지 않았는지에 대해서는 별도의 분석과 대응이 필요해 보인다. 이를 정리하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 기관별 개선의견 반영현황 (2015)

(단위: 건, %)

구분	개선 의견	수용 (수용+일부수용)	수용률	반영완료	반영률(%)	기타(진행중 또는 중단)
전체	183	117	63.9	52	44.4	9
경상북도	3	3	100.0	1	33.3	0
포항시	18	17	94.4	1	5.0	1
경주시	0	0	0	0	0	0
김천시	16	9	56.2	8	88.9	0
안동시	13	9	69.2	7	77.8	0
구미시	7	1	14.2	1	100.0	6
영주시	23	4	17.4	2	50.0	0
영천시	11	10	90.9	1	10.0	0
상주시	5	5	100.0	0	0	0
문경시	5	3	60.0	1	33.3	0
경산시	4	4	100.0	1	25.0	0
군위군	3	3	100.0	2	66.7	0
의성군	6	6	100.0	3	50.0	0
청송군	12	11	91.6	7	63.6	1
영양군	6	4	66.6	3	75.0	0

구분	개선의견	수용 (수용+일부수용)	수용률	반영완료	반영률(%)	기타(진행중 또는 중단)
영덕군	11	0	0	0	0	0
청도군	5	4	80.0	0	0	0
고령군	2	2	100.0	2	100.0	0
성주군	11	1	9.1	1	100.0	0
칠곡군	5	5	100	4	80.0	0
예천군	2	2	100	0	0	0
봉화군	4	3	75.0	3	100.0	1
울진군	11	11	100.0	4	36.3	0
울릉군	0	0	0	0	0	0

유형별 개선의견 수용률 및 반영률을 살펴보면, 성별구분 및 고정관념에 대한 개선의견 20건 중 19건(95.0%)이 수용되었고, 그중 14건(73.7%)이 자치법규에 반영되었다. 성별특성에 대한 개선의견 11건 중 8건(72.7%)이 수용되었고, 그중 5건(62.5%)이 자치법규에 반영되었다. 또한, 성별균형참여에 대한 개선의견 149건 중 90건(60.4%)이 수용되었고, 그중 33건(36.7%)이 자치법규에 반영된 것으로 나타났다.

이와 같이 성별구분 및 고정관념과 성별특성에서는 수용률과 반영률이 비교적 높게 나타났으나, 성별균형참여부분에서 낮은 반영률을 보였다.

〈표 11〉 유형별 개선의견 수용 및 반영현황(2015)

(단위: 건, %)

개선의견 유형	개선의견	수용 (수용+일부수용)	수용률	반영완료	반영률	기타
전체	183	117	63.9	52	44.4	9
성별구분 및 고정관념	20	19	95.0	14	73.7	-
성별특성	11	8	72.7	5	62.5	1
성별균형참여	149	90	60.4	33	36.7	8



### 3. 전문가의견 분석

본 연구는 자치법규 성별영향분석평가 결과의 이행에 대한 전문가 의견을 수집하기 위해 수용률과 반영률이 높은 지자체 기관담당자 3명과 그렇지 않은 지자체 기관담당자 3명, 그리고 컨설턴트 6명을 선정한 후 서면 및 전화인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 내용은 자치법규 성별영향분석평가의 결과를 반영하는데 어떤 어려움이 있는지에 대한 내용과 각 기관이 환류를 위해 어떤 노력을 하고 있는지에 대해 질문하였다.

첫째, 자치법규 성별영향분석평가의 결과 제시된 개선의견을 반영하는 과정에서 겪는 어려움에 대해 질문한 결과 대부분의 참여자가 업무담당공무원의 이해도 및 의지부족을 제시하였다. 그리고 간부공무원의 관심과 지원이 부족하고, 환류를 관리할 전담인력이 부족하며, 지방의회의 관심과 이해수준이 낮은 것도 환류과정의 어려움으로 인식하고 있었다. 또한, 관련 상위법에 성별비율이 명시되어 있지 않아 조례에 반영하는데 한계가 있다고 인식하는 참여자도 있었고, 성별균형참여의 경우 각종 위원회의 고유 특성상 성별비율을 일괄적으로 적용하는데 무리가 있다고 인식하고 있었다.

이처럼, 자치법규 성별영향분석평가의 결과를 반영함에 있어 어려운 점은 다양하게 나타났으며, 특히, 업무담당공무원의 이해 및 의지부족과 성별균형참여를 제안하는 개선의견을 수용하는데 있어 전문가 부족 문제나 위원회 특성상 수용하는데 한계가 있음을 알 수 있었다.

둘째, 각 기관에서 성별영향분석평가 결과를 반영하기 위한 노력정도에 대해 기관담당공무원을 대상으로 구조화된 설문지를 활용하여 질문하였다. 기관의 단기 및 중장기 발전계획에 성평등 관련 목표가 설정되어 있는가에 대한 질문에서는 ‘설정되어 있다’와 ‘그렇지 않다’는 응답이 반반(각 50.0%)으로 나타났다. 성별영향분석평가 결과가 담당자를 통해 상급자나 관련 부서에 충분히 전달·공유되고 있는가에 대한 질문에서는 ‘약간 그렇다’는 응답(66.6%)이 가장 높게 나타나 관련부서의 의사소통이 비교적 잘 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 성별영향분석평가 결과를 반영하기 위한 대안모색이나 논의가 기관 내에서 충분히 이루어지고 있는가에 대한

질문에서는, ‘보통이다’는 응답(66.6%)이 가장 높게 나타나 결과를 반영하기 위한 노력은 미흡한 것으로 판단된다. 성과관리 또는 각종 평가에서 성별영향분석평가 추진실적 및 반영실적이 비중있게 평가되고 있는가에 대한 질문에서는, ‘거의 그렇지 않다’는 응답(50.0%)이 가장 높게 나타나 성별영향분석평가에 대한 성과반영이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 담당자 변경시 성별영향분석평가 내용과 진행상황에 대한 인수인계가 이루어지고 있는가에 대한 질문에서는 ‘약간 그렇다’는 응답(33.3%)과 ‘보통이다’는 응답(33.3%)이 많아 인수인계는 원활히 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 자치법규에 대한 성별영향분석평가의 환류강화를 위한 방안을 자유롭게 서술하도록 한 질문에서는 담당자들의 전문성 강화, 부서평가지 분석평가 및 환류에 대한 성과 고려, 모니터링을 통한 이행점검, 전문인력 배치 등을 제시하였다.

## V. 결론 및 제언

본 연구는 2014년 2015년 경상북도에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가 이행현황을 분석하고, 개선방안을 모색하는 것이 목적이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 먼저, 성별영향분석평가시스템(GIA 시스템) 자료를 활용하여 자치법규에 대한 성별영향분석평가 전 과정을 분석한 후 이행현황을 제시하였으며, 다음으로, 성별영향분석평가 결과 전문가가 제시한 개선의견을 해당부서에서 수용하였는지 여부와 해당부서에서 수용된 개선의견이 입법과정을 거쳐 실제 자치법규에 반영되었는지 여부를 확인하였다. 여기에 추가로 자치법규 성별영향분석평가 결과의 이행에 대한 전문가의 견을 수집하였다.

주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 2014년의 성별영향분석평가 전 과정을 분석한 결과 경상북도 지역에서 이루어진 성별영향분석평가 자치법규수는 총 1,043건이며, 제정245건(23.5%), 개정 798건(76.5%)이고, 조례 708건(67.9%), 규칙 335건(32.1%)이다. 이중 95건(9.1%)의 개선의견

이 제시되었으며, 개선의견 유형은 성별구분 또는 성별고정관념 7건(7.4%), 성별특성 8건(8.4%), 성별균형참여 80건(84.2%)으로 나타났다.

분석평가 과정에서 제시된 개선의견이 해당부서에서 수용되었는지 확인하기 위해 반영계획서를 분석한 결과 총 95건 중 78건(82.1%)이 수용(수용+일부수용)되었다. 이러한 결과는 여성가족부에서 실시한 2014년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서에 나타난 기초자치단체별 법령 개선의견 수용 평균비율 76.7%로 보다 월등히 높은 수준이다. 또한, 수용된 자치법규가 입법과정을 거쳐 실제 자치법규에 반영되었는지 여부를 확인하기 위해 법제처 국가법령정보센터를 활용하여 조회한 결과 수용된 78건 중 55건(70.5%)이 반영되었다.

다음으로, 2015년 경상북도에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가 전 과정을 분석한 결과 경상북도지역에서 실시한 자치법규 성별영향분석평가는 총 1,892건이며, 제정이 675건(35.7%), 개정이 1,217건(64.3%)이고, 조례가 1,513건(80.0%), 규칙이 379건(20.0%)이다. 이중 183건의 개선의견이 제시되었으며, 개선의견 유형은 성별구분 또는 성별고정관념 20건(10.9%), 성별특성 11건(6.0%), 성별균형참여 152건(83.1%)로 나타났다.

분석평가 과정에서 제시된 개선의견이 해당부서에서 수용되었는지 확인하기 위해 반영계획서를 분석한 결과 개선의견이 제시된 자치법규 183건 중 117건(64.0%)이 수용(수용+일부수용)되었다. 이러한 결과는 여성가족부에서 실시한 2015년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서에 나타난 기초자치단체별 법령 개선의견 평균수용률 80.9%보다 낮은 수치다. 또한, 수용된 자치법규가 입법과정을 거쳐 실제로 자치법규에 반영되었는지 확인하기 위해 법제처 국가법령정보센터를 활용하여 조회한 결과 수용된 117건 중 52건(44.4%)이 반영되었다.

2015년의 경우 2014년에 비해 성별영향분석평가 결과 제시된 개선의견의 수용률 및 반영률이 약간 낮게 나타나 반영계획서의 불수용 사유를 분석한 결과 불수용 건수가 많은 분야는 성별균형참여이며, 불수용 사유는 ‘관련 분야 전문가 부족’이 가장 많았다. 성별구분 및 고정관념에 대한 개선의견 불수용한 사유는 성별구분 모호함, 불필요 등으로 나타났고, 성별특성에 대한 개선의견 불수용 사유는 지역특성상 적합하지 않다거나 예산

반영 어려움, 개인정보보호법상 CCTV 설치 어려움, 타 법에 명시 등으로 나타났다.

아울러 기관담당자와 컨설턴트를 대상으로 분석평가 결과반영에서의 어려움과 기관 내 환류를 위한 노력정도, 이행강화방안에 대한 인터뷰 조사를 실시한 결과 자치법규 성별영향분석평가의 결과를 반영함에 있어 어려운 점은 다양하게 나타났으며, 특히, 업무담당공무원의 이해 및 의지부족과 성별균형참여를 제안하는 개선의견을 수용하는데 있어 전문가 부족 문제나 위원회 특성상 수용하는데 한계가 있음을 알 수 있었다.

기관 내 환류를 위한 노력정도를 묻는 질문에서는 응답한 기관의 절반이 성평등목표가 명확히 설정되어 있음을 알 수 있었고, 다수의 기관에서 성별영향분석평가 결과를 부서내에 전달하고 공유되고 있는 것으로 나타났으며, 성별영향분석평가 결과를 반영하기 위한 대안모색이나 논의가 기관 내에서 대체로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 또한, 담당자 변경시 인수인계가 적절히 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 반면, 성과관리 또는 각종 평가에서 성별영향분석평가 추진실적 및 반영실적이 비중 있게 평가되고 있지는 않은 것으로 나타났다.

자치법규에 대한 성별영향분석평가의 이행강화를 위한 방안으로는 담당자들의 전문성 강화, 부서평가시 분석평가 및 환류에 대한 성과 고려, 모니터링을 통한 이행점검, 전문인력 배치 등을 제시하였다.

종합해보면, 경상북도 자치법규에 대한 성별영향분석평가는 양적·질적으로 꾸준히 정착되고 있으며, 성별영향분석평가를 통해서 성차별적 요소가 상당부분 개선된 것으로 평가된다. 분석과정에서 발견된 문제점은 전문가 검토 과정에서 제시된 개선의견의 유형이 대부분 성별균형참여라는 점이다. 성차별 해소 및 양성평등실현을 위해서는 성별구분 또는 고정관념이나 성별특성 분야에 대해서도 충분한 검토가 이루어져 개선의견이 많이 제시되어야 한다. 또, 검토의견통보서에 제시된 개선의견의 유형 중 성별균형참여에 대한 불수용이 많았으며, 그 원인이 각종 위원회 관련 전문분야의 인력이 부족으로 분석되어 전문가 인력풀에 대한 축적 및 정보가 부족하였음을 알 수 있다. 또한, 해당부서에서 반영계획서상 개선의견을 수용 했음에도 불구하고 실제 자치법규에 반영되지 못한 사례가 많아 결과의 환류가

미흡하였다.

이러한 연구결과와 문제점을 바탕으로 자치법규 성별영향분석평가의 효과적 이행을 위한 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 자치법규 성별영향분석평가의 지표 중 성별균형참여 외 성별구분 또는 고정관념, 성별특성 분야에서도 양성평등실현을 위한 개선이 필요하므로 성별영향분석평가 관련 담당자 즉, 업무담당자, 기관담당자, 컨설턴트의 성인지적 관점과 법적 전문성을 더욱 강화해야 한다. 업무담당자가 분석평가서 작성단계에서 발견하지 못한 성차별적 조항이나 양성평등실현을 위한 조항 등이 전문가 검토 과정에서 발견되고 제시되어야 하므로 이들의 성인지적 관점과 법적 전문성은 매우 중요하다.

둘째, 성별균형참여 평가 항목의 실효성 확보를 위해 지방자치단체가 구성하는 위원회와 관련한 분야별 전문가 인력풀을 확보하고 요구시 정보를 제공할 필요가 있다. 연구결과에서 제시한 바와 같이 성별균형참여에 대한 개선의견을 불수용한 이유 중 대부분은 해당분야 특정 성의 부족이었다. 성별균형참여 평가 항목의 실효성 확보는 2016년부터 국가 및 지역 성평등지수 산정에 ‘정부위원회 여성비율’이 포함됨에 따라 그 중요성이 더욱 증가하였다(주재선 외, 2016). 이러한 문제는 전문가 인력풀에 대한 정보의 축적과 정보접근 용이성을 통해 해결되어야 할 과제로 판단된다.

셋째, GIA 시스템의 분석평가 과정에 ‘반영결과서’ 제출 과정을 추가할 필요가 있다. 현재 GIA 시스템의 분석평가과정은 체크리스트, 분석평가서, 전문가검토, 반영계획으로 되어 있으므로 분석평가 결과 제시된 개선의견의 수용여부까지만 알 수 있고, 반영결과는 자치법규를 직접 조회해야만 알 수 있다. 이 과정을 추가하게 되면 앞서 살펴본 바와 같이 개선의견을 수용하였으나 반영되지 않은 사례에 대한 원인파악이 가능할 뿐 아니라 업무담당자의 반영에 대한 책임감 증진을 통해 반영률을 높이는데 기여할 것으로 예상된다.

본 연구는 그간 다뤄지지 않았던 자치법규에 대한 성별영향분석평가를 체계적으로 고찰하였다는데 의의가 있으며, GIA 시스템상 분석평가 과정뿐 아니라 법제처 국가법령정보센터 자치법규 조문 조회를 통해 결과의 반영까지 확인하였다는데 의의가 있다. 이러한 연구를 통해 자치법규 성별영향

분석평가의 효과적 이행을 위한 개선방안을 제시함으로써 향후 지속적인 성별특성을 반영한 조례 제·개정으로 양성평등문화가 더욱 확산되고, 경상북도 도민의 삶의 질이 향상될 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 김선옥(2009). “성주류화와 법”. 젠더법학 제1권 제1호, 1-18.
- \_\_\_\_\_(2016). “지방자치단체의 양성평등기본조례에 관한 연구”, 이화젠더법학 제8권 제3호, 131-151.
- 김선옥·박선영(2008). 법령입안심사기준으로서의 성평등심사에 관한 연구. 법제처.
- 박은미(2010). 여성친화환경 조성을 위한 경상북도 관련조례검토 및 정비. 경북 여성정책개발원.
- 손문금·서정우·전향숙(2015). 전라남도 성별영향분석평가 성과분석과 개선방안. 한국여성정책연구원.
- 안태윤·손영숙·김선희(2014). 경기도 자치법규에 대한 성별영향분석평가 환류현황분석 및 매뉴얼개발. 경기도가족여성연구원.
- 여성가족부(2015). 2014년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서.
- \_\_\_\_\_(2016a). 2015년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서.
- \_\_\_\_\_(2016b). 2016년 성별영향분석평가 지침.
- 오윤정·임정현·오승은(2016). “자치법규 성별영향분석평가의 현황 및 과제 : 제주특별자치도를 중심으로.” 한국사회와 행정연구 제27권 제1호, 23-44.
- 윤연숙·박홍주·한미경(2015). 인천광역시 성별영향분석평가 성과분석과 개선방안. 한국여성정책연구원.
- 이선민(2016). “성별영향분석평가에서의 거버넌스 활성화 방안”. 이화젠더법학 제8권 제2호, 65-111.
- 주재선·김태홍·전기택·한진영(2016). 2016년 지역별 성평등수준분석연구. 여성가족부.
- 최유진·유희정·문희영(2014). 성별영향분석평가 추진과정의 시민참여 활성화 방안. 한국여성정책연구원.

< 웹사이트 >

gia.mogef.go.kr 성별영향분석평가시스템(GIA).

Abstract

## A study on the Present Performance Status and Improvement Plan of Gender Impact Assessment in the Self-Government Ordinances of Gyeongsangbuk-do Province

Son, Je-Hui\* · Kim, Min-Jeung\*\* · Park, Eun-Mi\*\*\*

This study aims to systematically review how a local government operates the GIA prescribed in the self-government ordinances to identify issues and suggest improvement plans. To achieve the purpose, we analyzed the present performance status of Gender Impact Assessment of the self-government ordinances conducted from 2014 to 2015 in Gyeongsangbuk-do province.

The Results of the analysis are as follows : In 2014, a total of 1,043 cases, 9.1% is a suggestion of improvement opinions, 82.1% is an acceptance of improvement opinions. While the real reflection of improvement opinions on the self-government ordinances stood at 70.5%. In 2015, Among 1,892 cases, 9.7% is a suggestion of improvement opinions, 63.9% is an acceptance of improvement opinions. While the real reflection of improvement opinions on the self-government ordinances took 44.4%.

In addition, we have researched expert opinions about the feedback of Gender Impact Assessment of the self-government ordinances. The followings are effective feedback plans drawn from the analysis results. First, a strong reinforcement of legal professionalism is needed to those who are in charge of Gender Impact Assessment. Second, it needs to secure manpower pool of government-related sectoral experts as well as to offer information. Third, it needs to submit the result of reflection on Gender Impact Assessment system.

**Keywords :** Gender Equality, Gender Impact Assessment in the Self-Government ordinances, Performance Status, Improvement Plan.

---

\* Researcher, Gyeongbuk Women's Policy Development Institute

\*\* Researcher, Gyeongbuk Women's Policy Development Institute

\*\*\* Senior Researcher, Gyeongbuk Women's Policy Development Institute