

KWDI 이슈페이퍼

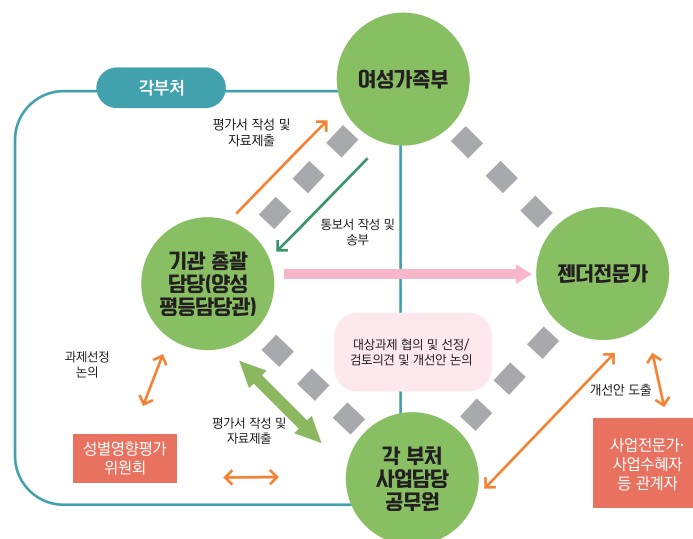
수행과제명 중앙행정기관 성별영향평가제도 운영 내실화 방안 연구
과제책임자 남궁윤영 부연구위원

성별영향평가제도 정책개선안도출 과정 점검 및 운영 내실화 방안

초록

- 그간 성별영향평가는 성 주류화 전략의 핵심 도구로 성평등 실현에 기여해 옴. 성별영향평가법을 기반으로 대상과제의 양적확대와 더불어 공무원들의 성평등 인식 개선에 기여했다는 평가를 받음.
- 또한 다양한 정책개선 사례를 창출하였을 뿐만 아니라 젠더거버넌스 구축 등 양적·질적 성장을 거듭해오고 있음. 그러나 동시에 형식적인 제도 운영에 대한 비판과 도전과제가 존재하고, 보다 실효성있고 실질적인 제도 운영에 대한 대내외적 요청이 높아지고 있는 상황임.
- 이에 성별영향평가제도 운영의 현황을 심층적으로 분석·점검하여 제도의 개선방안을 제안함. 특히, 그간 점검되지 못한 성별영향평가서, 전문가 검토의견서의 심층 분석을 통해 양질의 성별영향평가서가 정책의 성평등을 개선할 수 있는 시발점이 될 수 있음을 다시 한번 확인함.
- 성별영향평가서의 질적 향상을 통한 실질적인 성평등 개선을 위해서는 평가양식의 세분화, 제도 참여자의 협의에 기반한 체계적인 제도 운영 방안 등이 필요함.
- 정책개선의 실효성을 강화하기 위해 제도 참여자의 성인지 역량 강화와 함께 체계적인 운영 시스템 마련 등이 강화될 필요성이 있음.

성별영향평가제도 추진체계 및 운영구조



필요성 및 목적

- 성별영향평가제도의 성과에도 불구하고 제도의 형식적 운영에 대한 비판과 질적제고의 필요성이 지속적으로 제기되고 있음. 성별영향평가서의 낮은 질적 수준, 불필요한 과제의 선정, 현장 공무원의 업무부담으로 인한 효율성 저하 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 특히, 성별영향평가서 제도 운영의 출발점이 되는 성별영향평가서의 낮은 질적 수준이 큰 문제점으로 지적되고 있음.
- 실질적인 정책개선이 이루어지기 위해서는 성별영향평가서에서 적절한 정책개선안 도출이 선행되어야 실효성이 담보됨. 결국 제도의 내실화를 가지기 위해 시발점으로서의 평가서가 잘 작성되어야 함. 평가서가 잘 작성되기 위해 평가서가 작성되는 구조를 살펴보고 어떻게 작성되는지 현황을 살펴볼 필요가 있음. 이에 본 연구에서는 성평등 정책개선안 도출과정의 핵심과정이자 성별영향평가제도의 시발점인 평가서 현황과 내용을 점검함으로써 제도 운영의 현황과 문제점을 살펴보고 개선안을 도출하고자 함.
- 중앙행정기관의 사업은 국민에게 미치는 파급력이 커 정책개선의 효과 역시 크게 나타나지만 상대적으로 정책개선율은 낮은 상황으로 이에 대한 점검의 필요성이 큼. 이를 위하여 2018년 이후 중앙행정기관 사업 성별영향평가서와 검토의견서의 질적 충실성, 적정성 등을 점검하고 제도운영단계별 주요행위자의 심층면접을 통하여 제도운영 내실화를 위한 방안을 마련하고자 함.

성별영향평가서 및 전문가 검토의견서 내용분석

- ▶ 내용분석은 2018, 2019년 총311건의 성별영향평가서 및 전문가검토의견서의 양적분석 및 내용분석을 진행함. 내용분석의 경우, 현 성별영향평가 지표 특성 상 개선안 도출이 용이한 구조적 성격을 가져 대상사업이 가장 많이 선정되고 성평등개선조치사항 역시 가장 많이 도출되는 분야인 교육,일자리 분야를 대상으로 진행함.

● 성별영향평가서

● 정책 환경의 성별 차이 분석

- 성별영향평가서 항목 중 ‘해당없음’으로 작성되는 비율이 가장 높음. 약 20%미만의 사업에서 사회문화적, 경제적으로 성별 차이가 존재한다고 작성하였으며, 신체적 차이의 경우 약 13%가 차이가 존재한다고 작성함. 반면, 젠더전문가는 동일 사업에 대해 더 높은 비율로 차이가 있다고 작성하고 있는데, 이는 공무원-전문가 간 인식 격차가 있다고 볼 수 있음.

주: 기혼 취업자 기준

자료: 통계청(2019). 2019 생활시간조사 원자료 재분석.

<표 1> 공무원-컨설턴트 정책환경 성별 차이 존재 여부_심층분석

(단위: 건, %)

구분	2018				2019			
	전문가		공무원		전문가		공무원	
	사례수	비율	사례수	비율	사례수	비율	사례수	비율
사회문화차이	71	98.6	20	27.8	80	97.6	19	23.2
경제적차이	55	76.4	18	25.0	55	67.1	11	13.4
신체적차이	28	38.9	14	19.4	32	39.0	12	14.6
계	72				82			

출처: 2018-2019년도 성별영향평가 성별영향평가서 및 심층분석 대상 전문가 검토의견서(내부자료) 자료를 분석하여 저자가 표로 정리함.

- ▶ 교육분야 성별영향평가서에 대해 내용적 적절성 점검 결과, 정책 환경의 성별 특성 분석 중 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이에 대한 항목은 부처나 사업의 특성과 상관없이 성별영향평가서에서 작성 빈도가 가장 떨어짐. 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적 차이 분석 항목에 ‘해당 없음’을 표기하는 근거는 ‘능력’ 또는 ‘자격’, ‘자율적 신청’, ‘의무’, 사업 대상자 및 수혜자가 특정성만을 대상으로 하는 경우 등으로 나타남. 차이 분석이 이루어졌으나 내용이 적절하지 못한 경우로 첫째, 차이 구분이 부적절한 경우, 소극적·제한적인 차이 구분, 성별고정관념에 기인한 부적절한 분석 등으로 나타남.
- ▶ 일자리분야 성별영향평가서에 대해 내용적 적절성 점검 결과, 정책 환경의 성별 특성 분석 중 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이 항목을 살펴본 결과 일자리 분야 과제의 약 68% 가량이 ‘해당 사항 없음’으로 기재되어 있어 성별에 따른 차이 분석을 충실하게 실행하지 않은 것으로 나타남. 성별에 따른 차이가 없다고 작성하는 이유로는, 정책 및 사업 대상자·수혜자 현황 파악이 불가능하여 차이를 인식하지 못하는 경우, ‘자율적 신청’을 근거로 분석하는 경우 등이 있는 것으로 나타남. 정책환경의 성별차이 분석을 진행하였으나 적절하지 못한 경우로 성별고정관념에 기초한 경우, 부적절하게 성별 차이를 구분하는 경우, 차이 분석이 소극적·제한적으로 이루어지는 경우 등으로 나타남.
- 성별격차원인분석: 약 50% 미만이 성별격차 및 원인분석 항목을 작성함. 개선완료된 사항에서는 사업내용·수행방식에 관한 내용이 가장 많음(2018년 약 20%, 2019년 약 24%). 반면, 법령·지침과 관련한 사항은 약 7%, 예산과 관련한 사항은 약 4%에 불과함.
 - 사업 수혜 및 예산 배분에서의 성별 차이 분석시 사업 대상자·수혜자 통계를 제시하지 않는 사유로는 ‘신규 사업으로 관련 통계 없음’, ‘그간 성별통계 생산하지 않았음’, ‘사업 대상이 (전 국민 등으로) 광범위하여 특정하기 어려움’, ‘기타’ 등으로 나타남.
 - 사업 대상자·수혜자 통계를 제시하고 있으나 적절하지 않은 통계로 분석의 왜곡이 나타나는 경우로는, 첫째, 사업 대상자를 수혜자와 동일하게 설정한 경우, 둘째, 교육과정 또는 프로그램별 상세 현황 파악이 이루어지지 않는 경우, 셋째, 사업 목적 및 내용과 설정된 사업 대상자가 조응하지 않는 경우가 있는 것으로 나타남.
- 성평등을 위한 조치사항: 사업내용·수행방식 등에 대한 반영계획이 가장 많이 나타남(2018년 53.3%, 2019년 28.4%), 법령 반영계획(2018년 15.8%, 2019년 15.1%), 예산 반영계획(2018년 17.1%, 2019년 13.8%)과 관련 개선안은 미미한 수준임.

● 전문가 검토의견

- 성과지표 관련 개선안: 가장 많이 제안되는 내용은 사업의 성평등 목표를 고려한 성과지표의 신설(2018년 40.6%, 2019년 52.9%)임. 이미 제시된 성과지표의 목표달성률 변경 및 개선에 관련해서는 2018년 17.4%, 2019년 28.7%가 작성함. 한편, 제시된 검토의견이 통보서에 반영되는 비율은 2018년 약 39%, 2019년 약 26%임.
- 법령 관련 개선안: 여성위원 비율명시(2018년 22.5%, 2019년 16.7%)가 가장 많으며, 법령과 관련해 제시된 검토의견에 통보서에 반영된 비율은 2018년 약 11%, 2019년 약 22%임.
- 예산 관련 개선안: 성평등 조치사항을 수반하는 예산들로 구성되어 있으며, 교육관련 예산(2018년 45.1%, 2019년 23.9%)이 가장 많음. 그러나 예산과 관련된 개선안이 통보서에 반영되는 비율은 극히 낮게 (2018년 7.8%, 2019년 2.7%) 나타나 지표의 실효성 논의가 제기됨.
- 사업 내용·수행 방식 등 관련 개선안: 가장 많은 개선안이 도출되고 있는 항목으로, 성별통계 생산, 시설개선 및 인프라 강화, 성별 요구조사 및 모니터링, 프로그램 신설 및 강화, 적극적 조치, 사업참여 방식 등으로 나타남. 검토의견 통보서에 반영된 비율은 2018년 약 16%, 2019년 약 22% 정도임.
- 2019년 전문가 검토의견이 통보서에 반영되는 비율, 통보서의 개선안이 부처 반영계획서에 반영되는 비율이 기존보다 현격히 높게 나타남. 이는 정부업무평가에 성별영향평가 관련 사항이 포함되어 나타나는 결과라 할 수 있음.

● 점검결과

- 성별영향평가서 작성시 ‘정책환경의 성별 특성 분석’ 항목에서는 사업 수행과정에서 성역할 고정관념을 강화시키는 경우가 있는지 또는 여성은 약하고 남성은 강인하다는 식의 성별 고정관념이 포함되었는지 여부를 점검하기 위한 체크포인트가 포함되어야 할 것임.
- 성별영향평가의 초점이 지나치게 ‘수혜율’ 분석에 맞춰지는 경향을 보인다는 점과 사업보고 양식을 변경할 경우 성별 현황을 파악할 수 있는 성별통계생산이 가능한 부분이 존재할 수 있는 사항과 관련해서는 추후 개선안 마련이 필요해 보임.
- ‘성평등 조치사항’ 항목의 경우 추상적 내용이 많아 구체적 정책개선 이행으로 연결되기 어려운 부분들도 나타나고 있어 정책개선안이 환류로 연결되어 제도 운영의 효율성을 높이기 위해서는 해당사업과 관련된 법령, 지침에 대한 검토를 통하여 구체적인 대안의 제시가 필요할 것으로 보임.
- 전문가 검토의견서의 경우 법령 항목의 개선안들이 실제로 해당 사업에 적용되어 일정한 효과를 창출하는 데 이르지 못하는 한계가 있고, 예산 및 사업내용·수행방식 항목의 경우 해당 사업의 예산 편성 구조나 내역을 포함한 세부 내용을 제대로 파악할 수 있는 자료 부족의 애로사항이 드러나는 사례를 찾아볼 수 있음.
- 교육 사업 분야, 일자리 분야의 핵심적인 젠더 이슈를 중심으로 성별영향평가서 작성 양식을 재구성하고 제도 운영 방식을 개선하는 등의 노력이 필요할 것으로 보임.

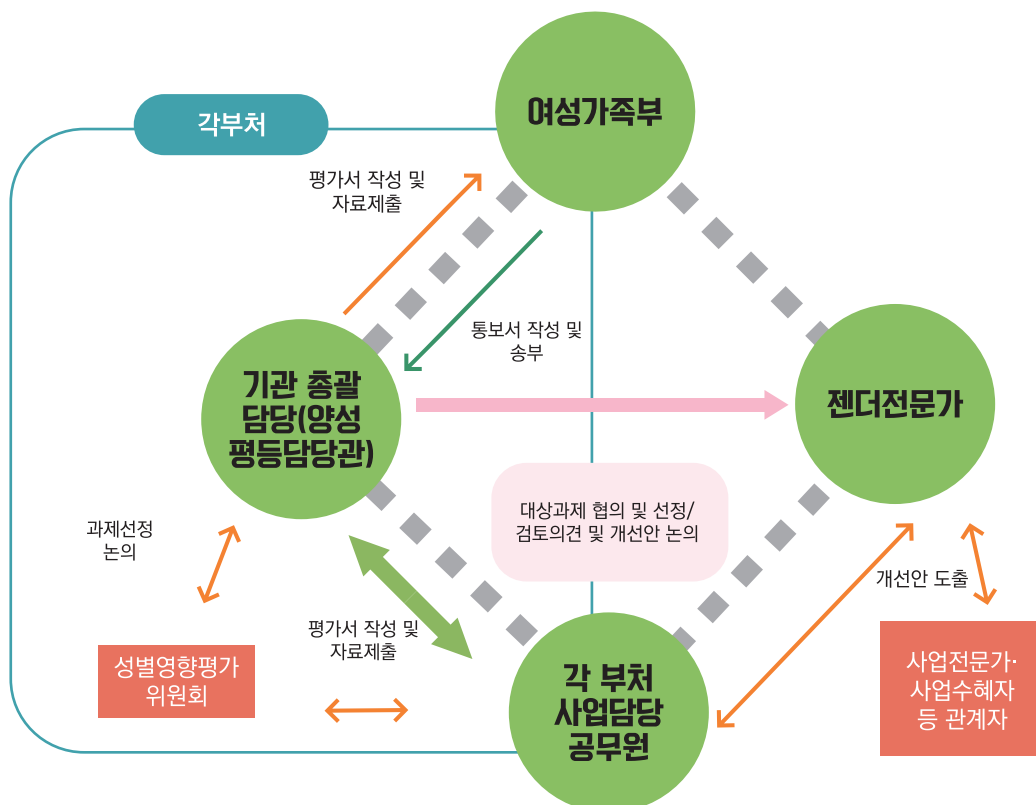
제도 수행단계에 대한 현황 및 문제점에 대한 분석(심층면접조사)

- 성별영향평가제도 운영단계별 문제점과 제도 개선 방향에 대한 의견수렴을 위하여 성별영향평가제도 운영과정에 참여하는 관계자를 대상으로 심층면접을 수행함.
- 그 결과 성별영향평가서 작성 단계에서 성별영향 평가항목 분석에 관해 사업담당 공무원은 정책 환경의 성별 특성 분석 중 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적(생물학적) 차이는 기술하기보다 분석해야 하는 지표라는 점에서 명확하게 분석하기 어렵다는 입장을 보였음. 성평등을 위한 조치사항에 관해 사업담당자, 총괄 담당자, 연구자들은 검토의견이 일반적이고 형식적인 내용이라는 점에서 실망감을 표시하기도 했으며, 사업의 내용을 잘 알지 않으면 구체적인 정책 방안이 나오기는 쉽지 않다는 점을 지적하고 있기 때문임.
- 구체적인 정책방안을 산출할 수 있는 방법에 대해 새롭게 부각되는 산업이나 동향 변화에 대해 관련 분야 연구자들과 지속적인 교류를 하거나, 여러 분야 연구자들이 협업(co-work)할 수 있는 방안, 연구자와 정책담당자 간의 의사소통을 활성화시키는 방안 등이 제안됨.
- 젠더전문가들 역시 사업자료의 확보, 충실하지 못한 기술역시 검토의견서 작성에도 영향을 미치고 있으며 검토의견 통보서 반영기준에 의문을 제기하기도 하고 있음. 구체적이고 현실적 대안의 제시를 위해서는 사업정보에 대한 공개와 전문가 그룹운영의 필요성을 제안함.
- 성평등을 위한 조치사항 이행 단계에 관하여 살펴보면, 상세한 분석과 구체적인 성평등 조치사항이 마련되지 못하면서 사업에 대한 구체적인 개선계획 역시 수립하기 어려운 실정임. 성평등 조치사항 이행과 관련해서는 크게 두 측면이 혼재되어서 실질적으로는 이행이 잘 이루어지고 있지 않은 것으로 보여짐. 한 측면에서는 지속성을 가진 업무로 인식되지 않기 때문이며, 다른 측면에서는 성평등을 위한 조치사항을 이행해야 한다는 책무감이 없기 때문임.
- 심층면접 수행결과 성별영향평가제도의 명확한 목적 제시, 투명하고 합리적 과제 선정, 전문성 향상 및 지원체계 마련의 필요성이 제시됨.

3. 정책제언

- 본 연구에서는 성별영향평가서의 실시 현황, 내용분석, 면접조사 등을 통해 성별영향평가서(제도)가 형식적으로 작성(운영) 되어 충실성 및 타당성이 낮아 실제적인 정책의 성주류화 및 성평등 개선안을 이끌어내는 데 어려움이 있으며, 장애요인 등이 있음을 확인할 수 있었음.
- 이러한 어려움을 해소하기 위해서 먼저 협의에 기반한 제도 운영 방안의 체계화가 필요함. 제도 운영에 참여하는 여러 관계자의 인식차이 역시 성별영향평가 제도가 실효성 있는 정책개선안으로 연결되지 못하는 주요한 장애요소임.
- 제도를 총괄하는 여성가족부, 각 부처의 기관담당공무원, 사업담당공무원, 그리고 검토의견서를 작성하는 젠더전문가 사이에는 제도를 통해 기대하는 인식의 격차가 매우 상이하게 나타나고 있어 제도 운영 단계별 부처의 기관담당공무원, 사업담당공무원, 여성가족부, 젠더전문가 간 의사소통 체계의 마련이 필요함.
- 이를 위하여 사업담당공무원-부처 기관담당공무원-여성가족부-젠더전문가의 협의구조를 통해 대상과제를 선정하고 정책개선안 도출에서 담당 공무원, 사업 분야 전문가, 수혜자 등의 의견수렴이 필요함. 아울러 정책개선안의 이행점검을 실시하여 부처의 책무성을 강화해야 함.

성별영향평가제도 추진체계 및 운영구조



주체 단계	부처		여성가족부	
	사업담당자	총괄(양평담당관)	행정	성별센터(전문가)
대상과제 검토			대상과제 검토	대상과제 선정 및 필요성 작성
대상과제선정	대상과제 협의	부처와 협의시 소집 및 협의	부처와 협의시 소집 및 협의	대상과제 선정 이유 설명
평가 및 정책개선안 도출	각 부처 평가서 작성	평가서 검토 및 자문		사업 담당공무원-사업전문가-수혜자 등 자문 통한 개선안도출
검토의견 제안	요청자료 제출/필요시 사업설명			
개선사항 협의	개선사항 협의	부처와 협의시 소집 및 참석	개선사항 검토 및 협의	개선사항 설명 및 논의
검토의견통보서			검토의견서 통보서 작성	
이행 실적 관리		실적관리 및 이행점검	실적관리 및 이행점검	

- 정책환경의 차이에 따른 타당한 성평등 조치의 도출을 위하여 표준화된 분석평가 지표 외 사업구조, 협의구조 및 사업의 요건, 방식 등 구체적인 방식에 대한 질문이 필요함. 성별영향평가 제도의 발전 과정에서 성평영향평가서 상 지표의 개수 및 내용은 줄었으나 여전히 사업담당공무원은 왜, 무엇을, 어떻게 분석해야 하는지에 대한 이해가 부족한 현실임. 공무원의 이해를 높이기 위해 정책 목적 및 특성 등을 고려하여 세분화되고 직관적인 지표를 개발할 필요가 있음.

예시1) 교육분야 성별영향평가

분야	질문
사전질문	<ul style="list-style-type: none"> 사업 관련 통계를 산출하는 문서에는 참여자(수혜자)가 성별로 구분되어 있는가 <ul style="list-style-type: none"> - 사업수혜자, 직업훈련 수료 또는 졸업자, 취업자 사업평가보고서, 통계연보, 백서 등 해당 사업에 대한 평가나 현황분석자료의 통계는 성별로 구분되어 있는가 본 사업에 대해 수요자의 의견을 듣고 수용할 수 있는 협의 구조는 있는가 사업 협의구조에는 젠더 전문가, 성별·연령 등이 다양한 참여자가 참여하고 있는가
사업 분석	<ul style="list-style-type: none"> 수혜자에 대한 자격 요건은 모든 시민의 균등한 접근 기회를 보장하는가 수혜자의 성별 격차가 20%p 이상인 경우 특정 성에 대한 적극적 조치를 실행하고 있는가 교육 대상자 모집 방식은 수혜 대상자 중 일부의 참여 기회를 제한하지 않는가 교육 내용과 구성에서 성 역할 고정관점이 반영되어 있지 않은가 교육 시간이나 장소는 일·생활 균형을 침해하지 않도록 설계되었는가 모집 방식, 교육 내용과 방법을 변경해야 한다면, 이를 실행할 수 있는 예산은 어떻게 확보할 수 있는가
수행기관 분석	<ul style="list-style-type: none"> 훈련기관이나 사업수행기관 선정시 남녀고용평등법의 목적을 저해하는 사유가 있는지 여부를 고려하고 있는가 사업 관련 각종 심사·평가위원회 구성에서 성별 균형이 이루어졌는가

- 정책의 실효성 강화를 위하여 제도의 유인체계를 마련하고 성인지 역량 및 전문성 강화, 이력관리 등 시스템 보완이 필요함. 성별영향평가서 작성은 공무원에게 부차적이고 부가적인 업무로 인식되고 있으며 소극적 경향이 발견되므로 평가체계 포함 후 활성화된 점을 반영하여 유인체계를 마련하여야 할 필요성이 제기됨. 또한 양질의 성별영향평가서의 작성이 실질적 성평등 강화와 연결될 수 있으므로 각 주체의 역량을 키우고 전문성을 강화해야 하며 성별영향평가의 개선안을 살펴볼 수 있고 작성의 노하우가 전수될 수 있도록 시스템 보완이 필요할 것임.

참고자료

김둘순·안상수·이슬·류연규·김보미(2015). 성별영향평분석평가법 제정에 따른 제도 운영 전략과 관리방안 연구(Ⅲ): 성과점검 지표개발과 성과분석. 한국여성정책연구원.

마경희·성민정·이은아·성경(2019). 성 주류화 제도 개선 방안 연구. 여성가족부.

박선영·박복순·송효진·송치선·조연숙·김명아(2018). 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(VI): 성 주류화 관련 법제 정비 방안. 한국여성정책연구원.

이은아(2018). 행정관료조직과 성 주류화의 정치: 성별영향분석평가를 중심으로. 『젠더와 문화』 11(2), pp. 157-194.

장명선·문지영·안태윤·이해진·김세현·홍민(2020). 성별영향평가 제도 운영 효율화 방안 연구. 여성가족부.

주관부처 : 여성가족부 성별영향평가과