

October  
2019수행과제명 양성평등 실현을 위한 여성NGO 현황분석 및 활성화 지원방안  
과제책임자 김복태 연구위원 (Tel: 02-3156-7186 / E-mail: gys8826@kwidimail.re.kr)

## 양성평등 실현을 위한 여성NGO 법·제도적 지원방안

## 초록

- 성평등사회 실현을 위해 역량을 갖춘 건전한 정책 파트너로서 여성NGO의 역할에 대한 사회적 기대가 더욱 증대하고 있으며, 정부차원에서 여성NGO 활동을 지원하고 협업을 강화해야 한다는 사회적 요구도 커지고 있음.
- 그러나 양성평등정책 의제설정부터 정책 수립, 집행, 평가단계에 이르기까지 여성NGO의 참여기회가 아직 매우 미흡한 상황이며, 여성NGO의 현황, 활동, 어려움, 지원요구 등에 대한 실태 파악도 제대로 이루어지지 못하고 있음.
- 이에 본 연구는 전국단위 여성NGO를 대상으로 현황 및 실태분석을 실시하여, 통합적 차원의 여성NGO 활성화 지원방안을 모색하고자 함.

## 여성NGO 거버넌스 형성 현황

(단위: %)



## 1. 배경 및 문제점

- ① 세계경제포럼(WEF)이 발표한 2016년 성(性)격차지수(Gender Gap Index)에서 우리나라는 144개국 중 116위에 머무르고 있어, 실질적 양성평등 사회를 추구하고 있지만, 현실적으로 그 실효성이 미약한 상태임.
- ② 해외 선진국의 경우 실질적 양성평등 실현을 위하여 다양한 형태로 NGO와 협업을 통한 양성평등정책이 이루어지고 있음. 우리나라도 양성평등정책의 시대적 흐름에 동조하고 효율적인 실천을 위해서는 국가 차원의 여성NGO 지원 필요성이 매우 높음.
- ③ 양성평등기본법과 양성평등기본계획에서도 비영리단체 지원, 양성평등사업 기금 운영, NGO 전문인력 양성, 민관협력 거버넌스 강화 등을 규정하고 정책과제로 제시하고 있음.
- ④ 하지만, 양성평등정책 의제설정, 결정, 집행, 평가 및 환류 단계까지 체계적으로 참여가 가능한 여성NGO를 발굴·양성하고 활용할 수 있는 정책이 미흡한 상황이며, 새로운 여성NGO 발굴 부재에 따른 소수 여성NGO에 지원이 한정되는 양극화 현상이 있으며, 지역에 따라 양성평등정책사업의 참여내용과 수준에서 심한 불균형을 보여주고 있음.
- ⑤ 이에 본 연구에서는 양성평등기본법 시대의 효율적인 양성평등정책 추진과 여성의 사회참여 확대에서 핵심적 역할을 담당할 여성NGO의 현황 및 실태분석을 바탕으로, 우리나라 양성평등 실현을 위한 여성NGO 활성화 지원방안을 제시하고자 함.

## 2. 조사 및 분석결과

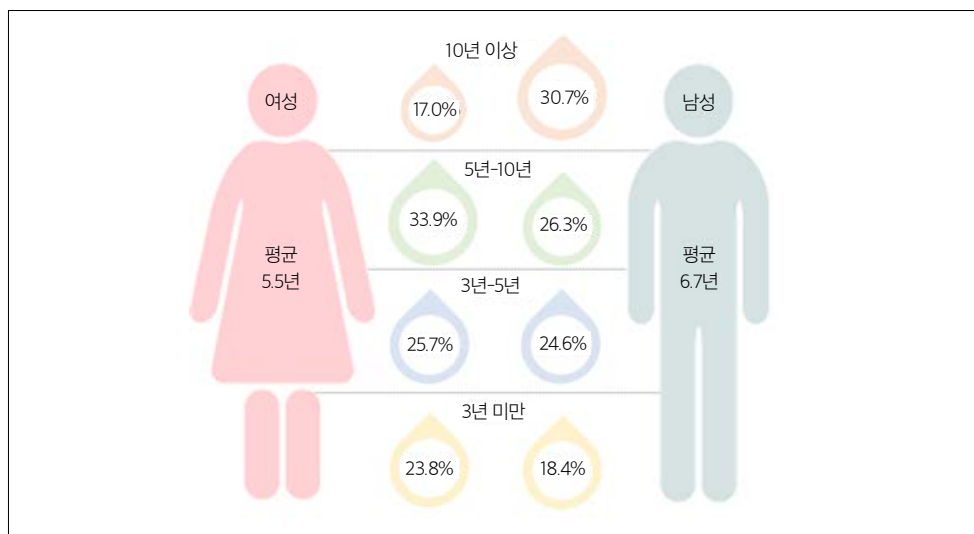
- ① **여성NGO의 일반적 조직특성**
  - ▶ 여성단체 및 NGO라고 인식하는 이유에 대하여 응답자들은 성평등 실현이라는 공유의식을 바탕으로 여성이 중심이 되는 조직과 아동, 청소년, 가족 등 여성가족부 업무를 담당하고 있기 때문이라는 인식이 지배적인 것으로 나타남.
  - ▶ 여성단체 및 NGO의 설립연도 현황을 살펴보면, 조사대상 600개 중 약 53%가 2000년대 이전에, 약 47%가 2000년대 이후에 설립되었음.
  - ▶ 여성NGO의 활동분야로는 양성평등문화 확산이 64.0%로 가장 많은 비중을 차지하였고, 그 다음이 기타로 52.3%, 인권보호 및 복지증진이 51.2%의 순서로 나타남. 하지만, 여성대표성 강화가 40.5%, 여성경제활동 참여 및 경제세력화는 35.5%, 성 주류화 조치 참여는 26.2%로 상대적으로 낮은 것으로 조사되어, 국가의 양성평등수준(GGI)을 향상시킬 수 있는 분야에서의 여성NGO 활동은 상대적으로 저조함.
  - ▶ 여성NGO의 활동방식은 서비스 생산활동이 가장 활발하였으나, 여성NGO가 주도적으로 우리사회의 변화 및 개선을 위한 주창활동과 대안사회운동 방식은 상대적으로 적었음.



## 여성NGO의 4P영역별 현황

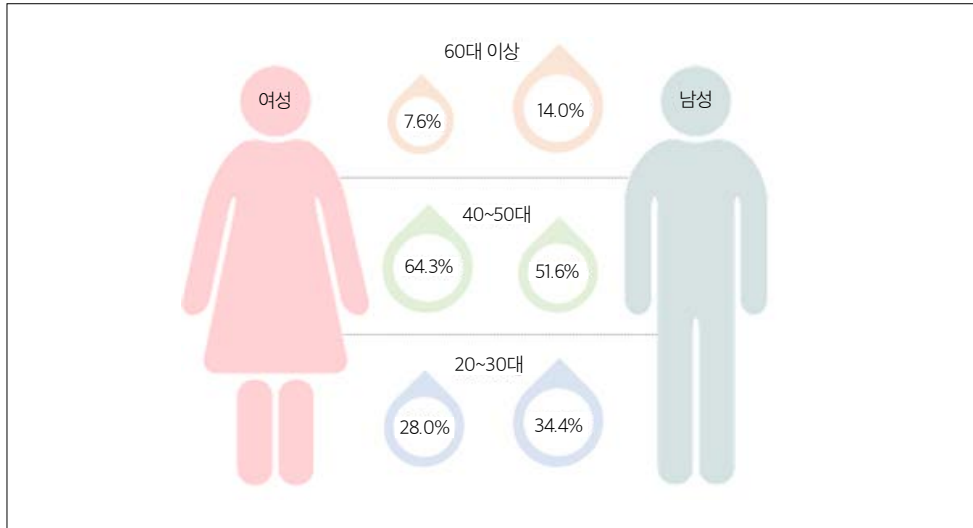
- ▶ 여성NGO 예산규모는 평균 1억원-3억원 미만 규모인 여성NGO 비율이 23.7%로 가장 많았으나, 3천만원 이하의 적은 예산규모를 가진 여성NGO가 약 34%에 달하는 것으로 나타남. 또한 예산은 외부수입(약 58%), 내부수입(약 42%)으로 구성되었으며, 항목별로 살펴보면, 정부지원금(31.9%)과 회비(30.6%)를 통해 단체 예산의 60%이상을 확보하는 것으로 조사되었음. 또한 사업비가 전체 예산지출의 43.4%를 차지하는 것으로 나타남.
- ▶ 인적자원 현황을 살펴보면, 여성NGO의 약 67%가 상근활동가를 보유하고 있었음. 또한 여성NGO 실무자들의 평균 근속연수의 경우 여성 상근활동가는 평균 5.5년으로 나타났으며, 평균연령은 40-50대의 비중이 가장 높았음.
- ▶ 조사대상 여성NGO 2곳 중 1곳 정도는 상근활동가가 없거나 1명이 활동하는 것을 확인할 수 있었음.
- ▶ 10년 이상 되어야 활동가로서 역량을 발휘할 수 있는데, 5년 미만이 50% 가까이 차지하고 있음.

[그림 1] 여성NGO 상근활동가 근속연수 분포



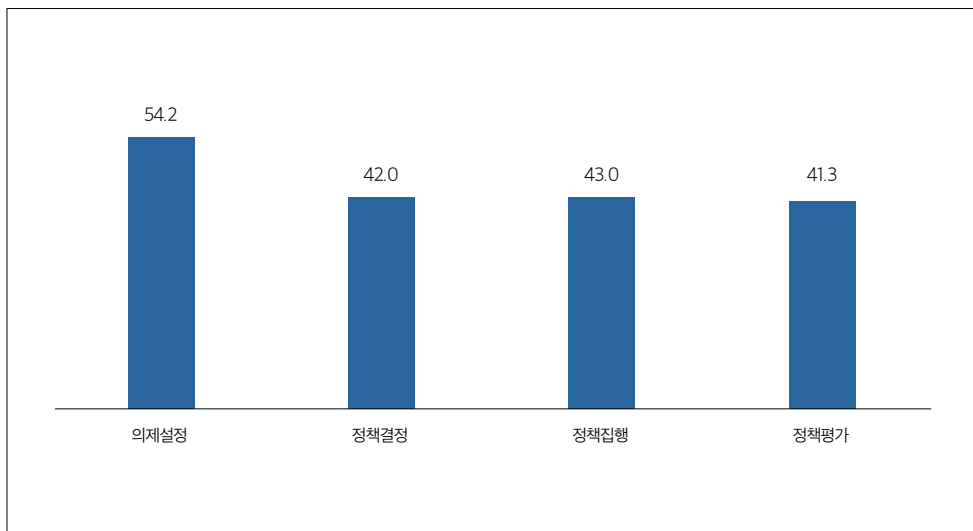
- ▶ 여성 활동가의 경우 40~50대와 20~30대 상근활동가 격차가 36.3%로 인력재생산이 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 나타남.

[그림 2] 여성NGO 상근활동가 연령별 분포



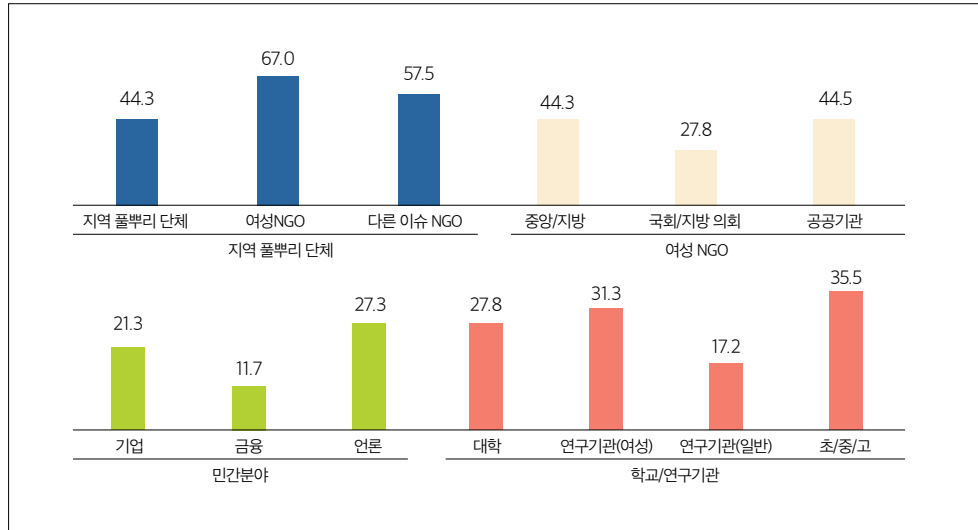
- ▶ 여성NGO의 정책참여 현황을 살펴보면, 의제설정 단계 참여비율이 과반수(54.2%)를 넘었을 뿐 정책결정, 정책집행, 정책평가 단계의 참여율은 42% 내외로 비슷하게 나타나 여성NGO 10곳 중 4곳 정도만 정책과정에 참여하고 있음. 정책과정 참여 방식은 간담회, 위원회 등 소극적 참여비율은 높게 나타났지만, 성별영향분석평가, 성인지예산, 정부제도 운영에 직접 참여 등과 같은 적극적인 참여분야의 참여 비율은 낮게 나타남.
- 여성NGO의 정책단계별 참여비율은 높지 않지만, 참여하게 될 경우 적극적으로 정책단계별 활동을 수행하는 것으로 보임.

[그림 3] 지난 1년간 여성NGO 정책단계별 참여비율



- ▶ 여성NGO의 거버넌스 형성 현황의 경우, 시민사회분야와의 네트워크 형성이 상대적으로 활발하게 이루어지고 있었으며, 민간분야와의 네트워크 형성은 미비한 것으로 조사됨. 하지만, 형성된 네트워크 유지비율은 80%를 상회하는 것으로 나타나 여성NGO의 네트워크 유지 역량은 높은 것으로 조사되었음.

[그림 4] 여성NGO 거버넌스 형성 현황



### ④ 여성NGO의 4P 영역별 역량수준

- ▶ 활동수준별 4P 역량수준을 살펴본 결과, 재정 3.14, 거버넌스 3.13로 평균정도의 역량 수준을, 인적자원 2.86, 정책참여 2.88로 평균보다 낮은 역량수준을 보여줌.
- ▶ 재정역량의 경우, ‘재무상태 개선 대응방안 준비’(3.5)와 ‘재무관련 인력(3.34)’은 보통이상이지만, ‘재무 안정화를 위한 전략’(2.99)과 ‘재무관련 전문 상담인력’(2.74)은 3점 미만으로 나타남.
- ▶ 인적자원역량은 모든 항목의 평균점수가 3점 이하로 낮은 역량수준을 보였으며, 특히, 중간리더 발굴(2.60), 상근활동가 모집(2.52), 상근활동가 인적구성(2.66) 등 인적자원의 재생산 능력역량이 매우 낮은 것으로 나타남.
- ▶ 정책과정 참여역량은 ‘정책과정에 참여할 수 있는 전문인력’ 항목이 3.03점으로 가장 높았으나, ‘단체의 의견이 정책에 반영’, ‘정책과정 참여지침 및 매뉴얼 구비’ 항목이 각각 2.77점으로 가장 낮게 나타남.
- ▶ 거버넌스 역량을 살펴보면, 지역사회 주민과의 네트워크 관련 항목의 평균점수는 3점을 상회하였으나, 다른 단체(풀뿌리조직, 정부, 기업)와의 네트워크 형성 및 네트워크 구축 및 유지 관련 항목의 평균점수는 3점을 하회하는 것으로 나타남.

### ④ 4P 활동현황, 4P 활동역량과 여성NGO 질적 수준

- ▶ 4P 활동현황, 4P 활동역량, 양성평등 성과 간의 상관관계를 살펴보면 정책결정과정 참여와 양성평등정책체성(0.41), 양성평등실현 효능감(0.48), 사회적성과(0.43) 간에는 높은 상관관계가 있는 것으로 나타남.

- ▶ 거버넌스 활동과 양성평등정체성(0.36), 양성평등실현 효능감(0.39), 사회적성과(0.38) 간에도 상당한 상관관계가 있는 것으로, 경제적 성과 간에는 0.2 내외의 상관관계가 발견되었음. 또한 정책역량과 거버넌스역량 사이의 관계도 0.55로 높은 상관관계가 있는 것으로 나타남.
- ▶ 등록유형별 활동분야별로도, 정책과정 참여 및 거버넌스 활동이 양성평등 성과에 긍정적인 영향력을 미치는 것으로 나타남.
- ▶ 이는 정책참여와 거버넌스 참여가 여성NGO의 질적향상에 매우 중요하며, 여성NGO의 4P 역량강화가 양성평등 실현을 위한 중요한 요인일 수 있기 때문에 개별적인 아니라 종합적인(4P) 차원에서 지원전략 수립을 시사함.



#### 4P 영역별 지원정책 우선순위

- ▶ 4P 영역별 여성NGO 애로사항을 검토하였으며, 이를 바탕으로 여성NGO의 4P 영역별 활성화 정책요구를 실무자와 전문가로 구분하여 인식을 살펴보았음.
- ▶ 여성NGO 전문가 집단에서 제시한 우선순위를 기준으로 실무자의 인식 수준을 비교 분석한 결과 전문가가 중요하다고 판단하고 있는 모든 요인에서 실무자도 5점 이상의 인식 수준을 보이고 있음.
- ▶ 결국 상대적인 우선순위에서는 실무자와 전문가 사이에 차이가 있었지만 각 개선 방안의 인식 수준에서는 유사성을 보였음.

<표 1> 4P 영역별 지원정책 우선순위(여성NGO 실무자·전문가 의견)

구분	내용	실무자	전문가		
			적합성	실현 가능성	파급 효과성
재정 안정화	프로젝트 참여 기회의 확대	5.62	5.43	5.48	4.98
	프로젝트 예산편성 시 인건비 비율 확대	6.02	5.65	4.78	5.75
	기부문화(후원금) 활성화를 위한 법·제도 개선	5.67	5.45	4.80	4.74
인적 자원 관리	청년여성의 여성NGO 인턴십 및 참여프로그램 활성화	5.51	5.87	5.68	5.51
	활동가와 리더 역량강화 교육·프로그램 확대	5.59	6.08	5.90	5.74
	신규 활동가 및 기존 활동자간 경험 공유 프로그램 확대	5.49	5.54	5.26	5.34
	여성의 정체성 확립을 위한 활동가의 의식 제고	5.54	5.61	5.37	5.55
정책 과정 참여	젠더·양성평등 관련 정책과정 참여를 위한 정책역량 강화 교육 확대	5.30	5.70	5.18	5.48
	정책참여 방식에 대한 경험 및 교육 기회 제공	5.46	5.58	5.08	5.23
	특정 이슈를 중심으로 여성NGO 간 공동협력 사업 개발	5.35	5.85	5.23	5.54
거버넌스	네트워크 효과성 및 방식에 대한 경험 및 교육기회 제공	5.27	5.26	5.00	5.05
	특정 이슈를 중심으로 여성NGO 간 공동협력 사업 개발	5.25	5.68	5.08	5.63
	양성평등정책 담당 부서의 지속성 확보	5.42	5.68	5.00	5.48

- ▶ 여성NGO 10개 단체를 대상으로 사례분석을 실시한 결과, 6개 등록 여성NGO는 운영에 있어서 재정안정화, 젠더거버넌스 강화, 활동가 재생산과 역량강화를 위한 리더십 교육 확대 등을 강조하였으며, 4개 미등록 여성NGO는 정부의 미등록단체에 대한 활동 지원 및 미등록단체에서 제기한 이슈가 정책에 반영될 수 있도록 하는 정부와의 소통창구가 마련되어야 함을 지적함.

### 3. 정책제언

- ① **프로젝트 예산편성 시 인건비 비율 및 자부담 비율 개선**
  - ▶ 공공분야 프로젝트 예산의 20-30% 범위 내에서 인건비성 경비 인정
  - ▶ 중앙 및 지방 공모사업 자부담 비율 최대구간 설정 및 여성NGO 규모별 차등 적용
- ② **프로젝트 참여 기회 확대**
  - ▶ 양성평등기금 이외의 기금을 활용한 프로젝트 확대를 통해, 여성NGO 등록단체의 참여 확대
  - ▶ 양성평등기금 지원사업에 미등록단체 일정 비율 할당제 도입
  - ▶ 정부기관 정책과제에 대한 통합적 접근이 가능한 플랫폼 제작
- ③ **예비 여성NGO 제도 도입**
  - ▶ 미등록단체 제도권 유입을 위한 선택적 예비 여성NGO 제도 도입
- ④ **여성NGO 일경험 인턴십 제도**
  - ▶ 남·여대생, 청년, 경력단절 여성 등 구직자를 대상으로 여성NGO에서 근로기회 제공
  - ▶ 중앙 및 지방정부, 지역 여성재단에서 인턴수당 부담하며, 인턴기간 종료 후 고용 연계
- ⑤ **민관협력과(젠더거버넌스과) 신설**

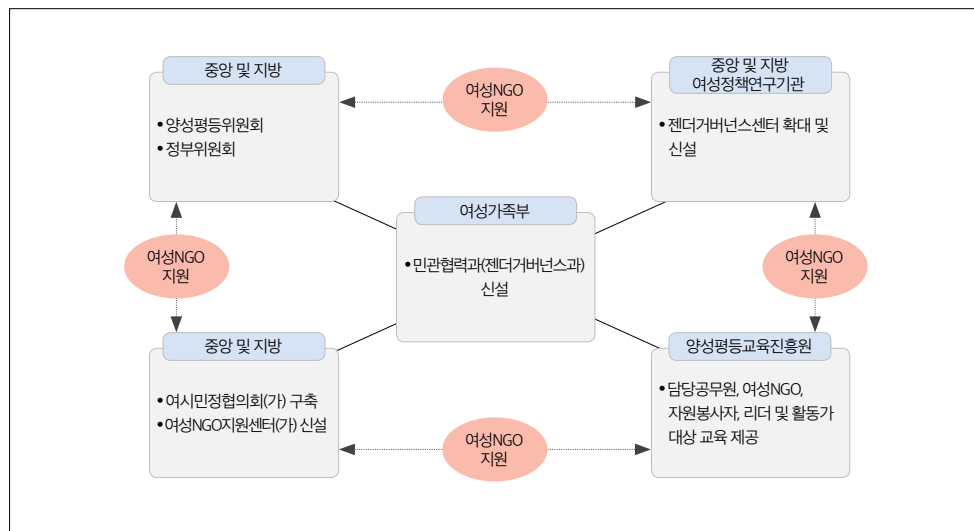
현 여성정책과를 정책을 담당하는 성평등정책과와 지원을 담당하는 민관협력과(젠더거버넌스과)로 분리 및 양성평등 및 여성사회참여확대 공모사업, 공공·민간·시민사회·학교 및 연구기관 젠더 거버넌스 지원 등을 담당
- ⑥ **여사민정협의회 신설**
  - ▶ 정부기관-민간-시민으로 구성된 여사민정협의회 신설하되 단기적인 차원에서 광역시·도 수준에서 먼저 여사민정협의회(안) 설치
  - ▶ 여성대표(전국단위 여성NGO 지부장), 활용자(지역기업 및 여성연구기관 대표자), 주민(지역 여성NGO 및 주민), 지방정부 및 양성평등담당부서(양성평등관련 부서장)으로 구성



## ✓ **여성NGO 활성화를 위한 여성NGO 지원 추진체계 개선**

- ▶ 현재 우리나라의 양성평등정책의 추진 주체는 양성평등 실천을 둘러싼 다양한 행위자들의 요구반영이나, 행위자들 간의 네트워크 등 젠더거버넌스를 구축하는 데 많은 한계점이 있음.
- ▶ 이에 현재의 여성가족부의 여성정책과를 정책을 담당하는 성평등정책과와 지원을 담당하는 민관협력과(젠더거버넌스과)로 분리하는 것이, 업무의 체계성을 확보할 수 있는 방안으로 판단됨.
  - 민관협력과(젠더거버넌스과)는 양성평등 및 여성사회참여확대 공모사업, 공공·민간·시민사회·학교 및 연구기관 젠더거버넌스 지원, 예비여성NGO 발굴 및 지원 등을 담당함.
  - 성평등정책과는 향후 대통령직속 성평등위원회의 사무국의 역할을 담당할 수 있으며, 양성평등기본계획 수립과 집행과정 모니터링을 담당함.
- ▶ 또한 중앙 및 지방 여성정책연구기관을 활용한 젠더거버넌스센터를 동시에 운영한다면 체계화된 양성평등정책 추진과 더불어 체계적인 젠더거버넌스도 구축할 수 있을 것으로 기대됨.

[그림 5] 여성NGO 지원 추진체계 개선방향(안)



## **4. 기대효과**

- ▶ 최초의 전국단위 여성NGO 실태조사로 여성NGO 활동에 대한 이해를 넓힘.
- ▶ 여성NGO를 대상으로 분야별(재정·인적자원·정책과정참여·거버넌스) 지원방안을 모색함으로써, 향후 여성NGO가 양성평등정책 파트너로서 역할을 확대 및 여성NGO 지원관련 중장기 발전계획 수립에 중요한 기초자료로 활용될 것으로 기대함.

주관부처 : 여성가족부 여성정책과, 지자체 여성정책 관련 부서

관계부처 : 행정안전부 민관협력과