

# KWDI 이슈페이퍼

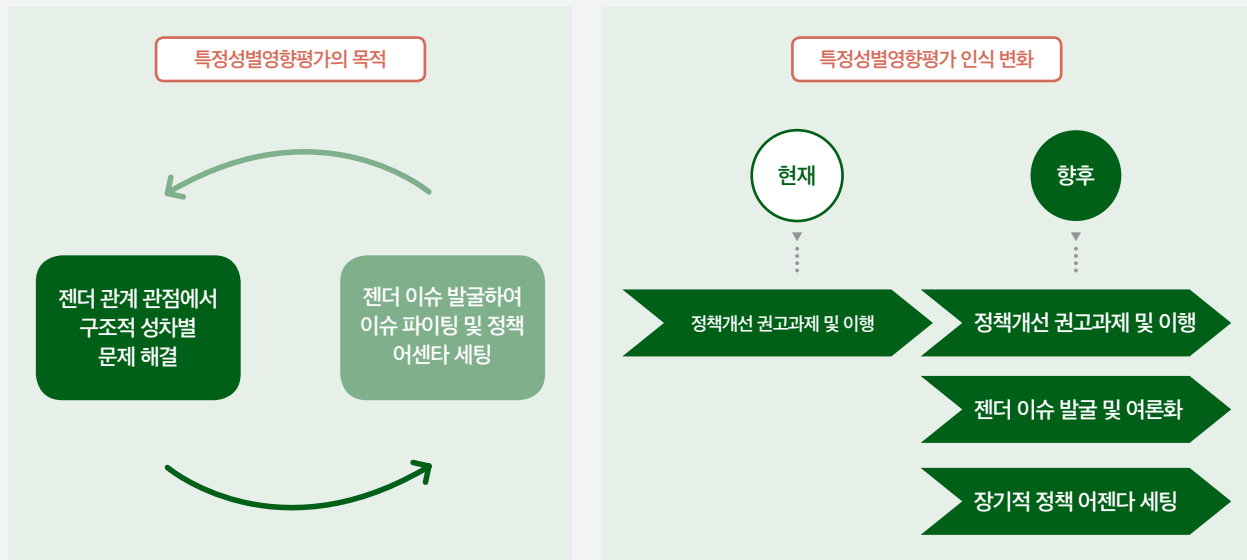
수행과제명 특정성별영향평가 제도의 실효성 제고 방안 연구  
과제책임자 김돌순 연구위원

## 특정성별영향평가 제도의 실효성 강화

### 초록

- ◆ 이 연구는 특정성별영향평가 제도의 정책개선 성과를 파악하고 정책의 성평등 실현을 위해 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 마련하는 데 목적이 있음.
- ◆ 이를 위해 특정성별영향평가의 정책개선 현황분석을 통해 성과를 파악하고, 특정성별영향평가 추진단계별 주요 행위자의 참여 경험과 제도개선 요구를 파악하여, 특정성별영향평가의 성평등 개선효과를 높일 수 있는 운영체계의 개선방안을 제안하였음.
- ◆ 특정성별영향평가 제도가 목적인 바를 달성하기 위해서는 제도 자체의 개선만으로는 한계가 있음. 제도운동을 둘러싼 환경과 인프라가 성평등하게 조성되는 것이 무엇보다도 중요함.
- ◆ 특정성별영향평가 제도의 추진단계별로 운영체계 강화방안과 소관기관을 제안하였음.

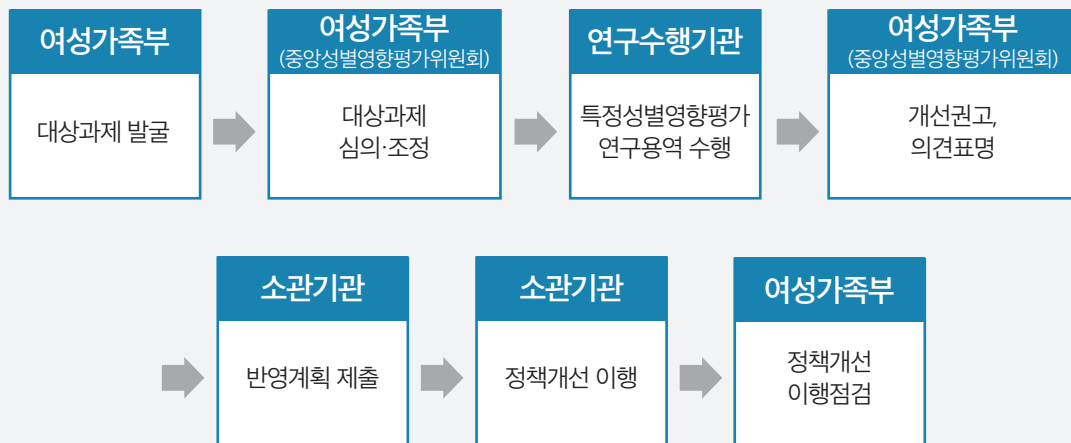
### 특정성별영향평가 제도의 실효성 제고 방향



## 배경 및 문제점

- 2012년에 시행된 성별영향평가법이 10여 년을 경과하면서 그동안의 제도 운영이 성평등 실현에 얼마나 실효적이었는지를 되돌아볼 필요가 있다는 지적이 이어지고 있음(김수완·류연규, 2018; 류유선, 2020; 장명선 외, 2020; 한진주, 2021.08.17.).
- 그동안에는 공무원이 평가하는 일반성별영향평가의 제도개선 방안 마련에 초점을 맞추는 경향이 있었으며, 전문가가 평가하는 특정성별영향평가 제도의 실효성 제고 방안에 대해서는 논의나 연구가 미흡하였음.
- 성별영향평가 제도의 도입목적인 실질적인 성평등 실현과 국민이 체감할 수 있는 성평등한 정책을 위해서는 특정성별영향평가의 실효성을 제고하는 것 역시 중요하고 필요함.
- 이에, 그동안 특정성별영향평가를 통해 이루어진 정책개선 성과를 파악하고 이의 실효성을 더욱 높일 수 있는 개선방안 마련이 필요함.
- 성별영향평가법이 시행되기 시작한 2012년부터 2021년까지 여성가족부가 추진한 특정성별영향평가 대상과제 수는 총 86개임(김돌순 외, 2021: 177-179). 매년 적게는 4개 과제에서 많게는 12개 과제까지 추진되었음.
- 특정성별영향평가 제도의 실효성을 높이기 위해서는 현행 추진절차별로 어떤 어려움과 제약이 있는지도 살펴볼 필요가 있음.

<그림 1> 특정성별영향평가 추진절차(여성가족부)



### ● 정책영향평가에 관한 국내외 사례

#### ● 국내사례 : 고용영향평가, 문화영향평가

##### ▶ 고용영향평가

- 대상과제를 고용영향평가 시행 전년도에 발굴하고 있음. 이에 따라 실제 고용영향평가를 추진할 수 있는 연구기간을 확보할 수 있다는 장점이 있음.
- 고용영향평가 제도 이해 및 제도 목적에 부합하는 연구 방향성 정립에 도움이 될 수 있도록 고용영향평가 수행 연구진을 대상으로 워크숍 등 사전교육을 실시함.
- ‘정책 고용영향평가 표준매뉴얼’(제도 목적, 연구 내용 및 범주, 연구방법 등)을 마련하여 연구자에게 제공. 이를 통해 분석 결과의 질 제고 및 연구과제별 질적 편차를 최소화하여 신뢰성 확보
- 고용영향평가가 완료된 후 과제 성과 확산을 위해 ‘고용영향평가 결과보고회’를 공개적으로 개최하거나 ‘고용영향평가 브리프’를 제작하여 홈페이지에 게시

##### ▶ 문화영향평가

- 대상과제 선정은 100% 수요조사에 기반하여 진행. 국토교통부의 도시재생사업, 문화체육관광부의 문화도시 사업, 문화재청의 근대역사문화공간 재생사업의 경우 문화영향평가를 실시한 사업에 대해 가점을 주거나, 평가 참여를 필수 또는 권고 사항으로 제시하는 방식으로 연계하여 추진 중임. 이에 관련기관은 자발적으로 문화영향평가를 신청하며, 진행 과정에서 협조 및 평가결과 제시된 개선방안을 수용하는 정도가 높음.
- 문화영향평가 수준에 따라 자체평가(진단평가, 약식평가)와 전문평가(기본평가, 심층평가, 전략평가)로 세분화하여 진행. 평가유형을 선택하여 참여할 수 있다는 점은 제도 참여를 용이하게 해 줌.

#### ● 국외사례 : 유럽연합 등 국제기구, 캐나다와 독일, 스웨덴

- ▶ 유엔과 유럽연합은 회원국가들이 성 주류화를 위한 정책적 도구로 성별영향평가를 활용하도록 하고 있으며(UN Women, 2014), 성평등 목표 실현과 성별영향평가를 긴밀하게 연결하고 있음. 캐나다, 독일, 스웨덴은 성평등 목표를 구체적으로 제시하고 있음(캐나다 연방정부 홈페이지, 검색일: 2022.9.26.; Frey, R. 2021; European Institute for Gender Equality, 2017)
- ▶ 캐나다와 스웨덴은 성별영향평가를 성 주류화 프레임워크에 위치시키고 성평등 수준을 측정하는 지표와 연동하거나 성주류화 실행을 평가하는 지표와 연계하여 운영하고 있음(캐나다 연방정부 홈페이지, 검색일: 2022.9.27.; Swedish Institute&Swedish Association of Local Authorities and Regions, 2019: 7).

## ● 특정성별영향평가 정책개선안 및 권고 · 이행과정 분석을 통한 성과 파악

### ● 사회복지·가족분야(기본계획 포함)에서 추진된 14개 특정성별영향평가 연구과제 분석

- ▶ (정책개선안) 해당 보고서의 정책개선안 내용을 검토해 본 결과, ‘관점전환과 방향성 제시’, ‘법령과 기준개선’, ‘젠더이슈가 반영한 과제발굴 및 지표개발’, ‘성인지통계 생산 및 관리’, ‘성별균형참여와 대표성 확보’, ‘인권 및 폭력예방을 위한 안전 측면’ 그리고 ‘추진체계 또는 인프라 측면’에서의 다양한 정책개선안을 제시하고 있음.

<표 1> 사회복지 분야 정책개선과제 유형(사업과 기본계획)

과제명	관점전환/ 방향성 제시	법령/기준 개선	과제발굴/지 표/매뉴얼개발	성별통계 생산/ 관리	성별균형참여/ 대표성 확보	인권/ 안전/ 폭력예방	추진체계/ 인프라
노인장기요양 보험제도 (2013)			○	○	○	○	○
일·가정양립을 위한 정부지원사업 (2013)			○				
자활사업(2014)		○	○	○	○		
(중략)							
아동정책 기본계획 (2019)	○	○	○	○	○	○	○

자료: 위의 과제별 특정성별영향평가 보고서(2012~2020) 참조하여 연구진 작성

- ▶ (정책개선권고 과제) 다양한 정책개선안을 제안하고 있음에도 그 중에서 개선권고로까지 이어지는 경우는 소수에 불과. 연구과제별 최소 1건에서 많게는 11건의 개선권고과제가 개선권고로 채택됨.
- ▶ (개선이행) 14개 연구과제의 정책개선 권고과제 60건 가운데 이행이 완료된 과제는 37건(61.7%)이며, 이행 중인 과제는 15건(25%)으로 나타남.

### ● 일자리·산업·통상·중소기업분야에서 수행된 16개 특정성별영향평가 연구과제(법정 중장기 계획 소과제 포함) 분석

- ▶ (정책개선안) 해당 보고서의 정책개선안 내용을 검토해 본 결과, ‘법령/지침의 개정·보완’과 ‘관점전환/방향성 제시’와 ‘성별균형 참여 및 대표성 확보’, ‘여성친화·전용/성평등 프로그램 등의 운영’, ‘평가지표/서식/매뉴얼 등 개발·개선’, ‘성별통계생산·관리’, ‘여성할당·우대’, ‘돌봄·편의 시설 등 제공’, ‘관계자의 성평등 인식개선’이나 ‘성희롱·성폭력예방교육 실시’, ‘양성평등·성인지교육 강화’ 등을 제시하고 있음.

<표 2> 일자리·산업·통상·중소기업분야 정책개선과제 세부 유형 예시

과제명	관점전환 / 방향성 제시	법령/지침 개선	평가 지표/서식/매뉴얼 등 개발·개선	성별 통계 생산·관리	성별균형 참여/대표성 확보	여성 할당·우대	여성친화·전용/성평등 프로그램 등 운영	돌봄·편의 시설 등 제공
노인장기요양 보험제도 (2013)	○	○	○		○		○	○
청년 맞춤형 일자리정책 (2014)			○	○		○	○	
시간선택제 일자리정책 (2014)	○	○	○					
(중략)								
국가기술자격 취득 및 활용 정책 (2020)	○	○			○		○	

자료: 위의 과제별 특정성별영향평가 보고서(2012~2020) 참조하여 연구진 작성

- ▶ (정책개선권고 과제) 연구과제당 평균 13건 정도 도출된 정책개선안이 개선권고 단계에서는 과제당 평균 6건 정도 채택됨. 특정성별영향평가 연구보고서를 통해 제안된 정책개선안 가운데 절반 이상이 개선권고로 이어지지 못하는 현실은 분명 개선이 필요함.
- ▶ (개선이행) 16개 연구과제의 정책개선 권고과제 95건 가운데 이행이 완료된 과제는 52건(54.7%), 이행 중인 과제는 24건(25.3%)으로 나타남. 이행이 완료되지 못한 과제는 거의 대부분 최근에 개선권고가 이루어져서 소관 부처가 아직 내부 검토 중이거나 추진에 시간이 필요한 경우임.
  - 특정성별영향평가 연구보고서의 적정 양식 개발과 아울러 그간 축적된 방대한 자료를 보다 체계적으로 관리할 수 있는 시스템 구축 필요
- ▶ 특정성별영향평가 연구결과로부터 개선권고 과제를 뽑아내는 노력 못지않게 정책개선이 권고되는 행정문서에 미처 담기지 못한 개선안들을 적절히 활용하는 노력도 필요함.
  - 정책개선안의 문제의식을 필요한 맥락에서 이슈화하여 성평등에 대한 사회적 관심을 제고하고 지지 여론을 이끌어내는 데 활용하는 방식
  - 제기되는 주요 젠더 이슈 및 실험적 개선 아이디어들을 발표하고 공유하는 장의 마련 필요
- ▶ 특정성별영향평가제도의 실효성 제고를 위해서는 연구보고서의 정책개선안 제안을 적절한 개선권고사항으로 만드는 작업과 함께 개선권고사항이 소관 기관에 의해 원만히 수용될 수 있도록 설득력을 갖추어 효과적으로 전달되게 하는 방법 강구 필요
- ▶ 정책개선안이 제안되어 개선권고로 채택 및 정책반영으로 이어지는 일련의 과정에서 업무관계자들이 필요에 따라 적극 개입하고 협업할 수 있는 공식적인 논의 혹은 심의절차와 관리·지원 시스템 확립이 요구됨.

## ● 특정성별영향평가 추진단계별 행위자의 경험과 제도개선 요구

### ● 공무원 11명, 대학·연구기관 소속 전문가가 9명 등 총 20명에 대해 면접조사를 실시함. 주요 시사점을 보면 다음과 같음.

- ▶ 첫째, 대상과제 발굴·선정 단계에서는 대상과제를 전년도에 발굴·선정하는 것이 필요함. 연구기간을 좀 더 충분하게 확보하기 위해 필요한 것임. 많은 사업을 포함하고 있는 중장기계획이나 단일 주제의 대상과제냐에 따라서 특정성별영향평가 연구기간은 다르게 소요될 수도 있으므로, 특정성별영향평가를 해야 할 주제를 고려하여 연구기간을 유연하게 설정할 필요도 있음.
- ▶ 둘째, 특정성별영향평가 연구의 목적 달성을 위해서는 연구진 구성이 중요하다는 것을 확인할 수 있었음. 연구진 구성은 특정성별영향평가에 대한 이해가 있어야 하고, 젠더 관점으로 연구할 수 있어야 하며, 분석대상인 해당 정책에 대해서도 전문성을 가진 전문가들로 구성하는 것이 적절함.
- ▶ 셋째, 정책개선 권고과제 선정 및 통보단계에서는 개선과제를 도출한 논거를 충실하게 제시하고 국민과 정책 소관 기관을 설득할 수 있는지가 매우 중요하다는 것임. 하지만 정책개선 권고과제를 통보하려고 할 때 정책 소관 기관의 저항이 적지 않았음.
  - 이러한 어려움을 해소하고 특정성별영향평가 제도 실효성을 높이기 위해서 ① 정책 소관 부처에 개선권고 과제를 공식적으로 통보하기 전에 사전 설명회를 개최하는 등의 프로세스를 한 단계 추가, ② 불수용 과제에 대해서 중앙성별영향평가위원회가 소관 부처를 설득하는 과정을 통해 다시 한번 더 재권고를 할 수 있는 절차를 도입, ③ 현재처럼 다듬어진 소수의 개선권고 과제를 결정해서 통보하는 대신에, 여가부는 여러 가지 개선권고 과제를 제안하고, 정책 소관 기관이 그중에서 선택하여 스스로 반영계획서를 제출하도록 하는 것으로 통보 방식 개선, ④ 정책 소관 기관의 수용성을 높이기 위해서는 기본적으로 정책담당 공무원의 성평등 의식 고양 필요하며, 특히 국·과장의 관리직 교육이 강화될 필요함.
- ▶ 넷째, 정책개선 반영계획 및 이행단계 관련한 면접참여자도 모두 특정성별영향평가 대상과제 관련 공무원임. 그런데 면접조사에 참여한 공무원은 대체로 제도에 대한 이해가 낮았음.

### ● 정책개선 권고과제를 (일부)수용할 수 있었던 요인은 ① 통보받은 개선권고 내용을 보았을 때, 해당 사업 대상자들의 수요가 높을 것으로 예상되거나, 그들에게 이익이 될 것으로 판단되는 경우, ② 행정환경 조건이 양성평등사업을 할 수 있도록 조성되어 있는 경우, ③ 개선권고 내용이 양성평등 실현에 대한 요구가 높아지는 우리 사회의 시대적 흐름에 부합하다고 판단되는 경우가 있음. 이들 중 어느 하나에라도 해당하면 개선권고 과제를 수용하는 것으로 나타남.

### ● 반면에 불수용하게 만드는 요인으로 ① 정책개선 권고내용에 대해 사업대상자의 수요가 없다고 판단될 때, ② 사업의 본래 추진 근거상 여러 가지 요소(연령, 성별, 경제적 수준, 지역 등)를 형평성 있게 고려해야 하는 상황인데, ‘성별’ 요소만 특별히 강조하여 혜택을 부여하면 형평성 논란이 유발되어 수용하기 곤란한 경우, ③ 개선권고 내용이 너무 간략해서 설득력이 약하다는 점을 들었음.

## ● 연구결과 시사점

<그림 2> 주요 연구 결과 시사점

### 정책영향평가 국내외 사례분석

- 유엔 및 유럽연합 회원국가 : 성평등 목표의 구체적 설정 및 성별영향평가와의 긴밀한 연계운영

### 특정성별영향평가 정책개선 분석

- 연구보고서에서 제안된 정책개선안의 적은 일부만이 정책개선 권고과제로 활용되고, 나머지 상당부분은 활용되지 못하고 있으므로 다양한 활용방안 모색 필요
- 정책개선 권고과제가 일단 수용되면 개선 이행 가능성 높음. 따라서 수용성을 높일 수 있는 방안 모색 필요

### 특정성별영향평가 추진단계별 면접조사

- 추진단계별 운영체계 강화 필요: 정책소관 기관의 긴밀한 의사소통과 특정평가 실시에 대한 설명회 개최 필요, 중앙성별영향평가위원회 활성화
- 정부기관 내 양성평등정책 전담부서 / 인력 설치 및 공무원 성인지 감수성 교육 의무화

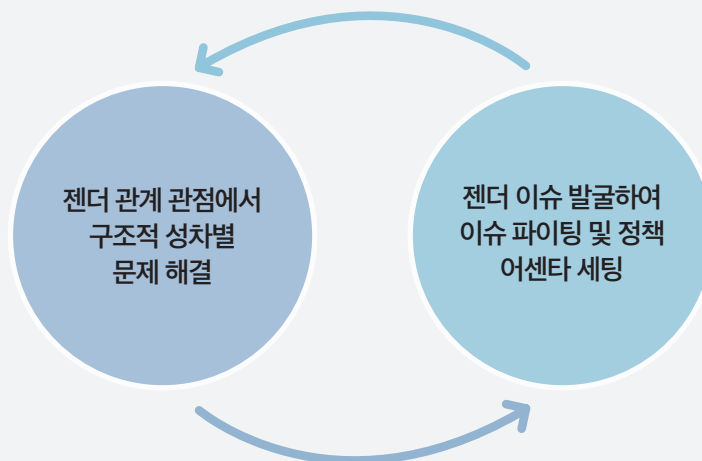
## 정책제언

### ● 특정성별영향평가 제도 실효성 제고를 위한 기본방향

#### ● 특정성별영향평가 제도의 기본 목적 및 성과 인식변화

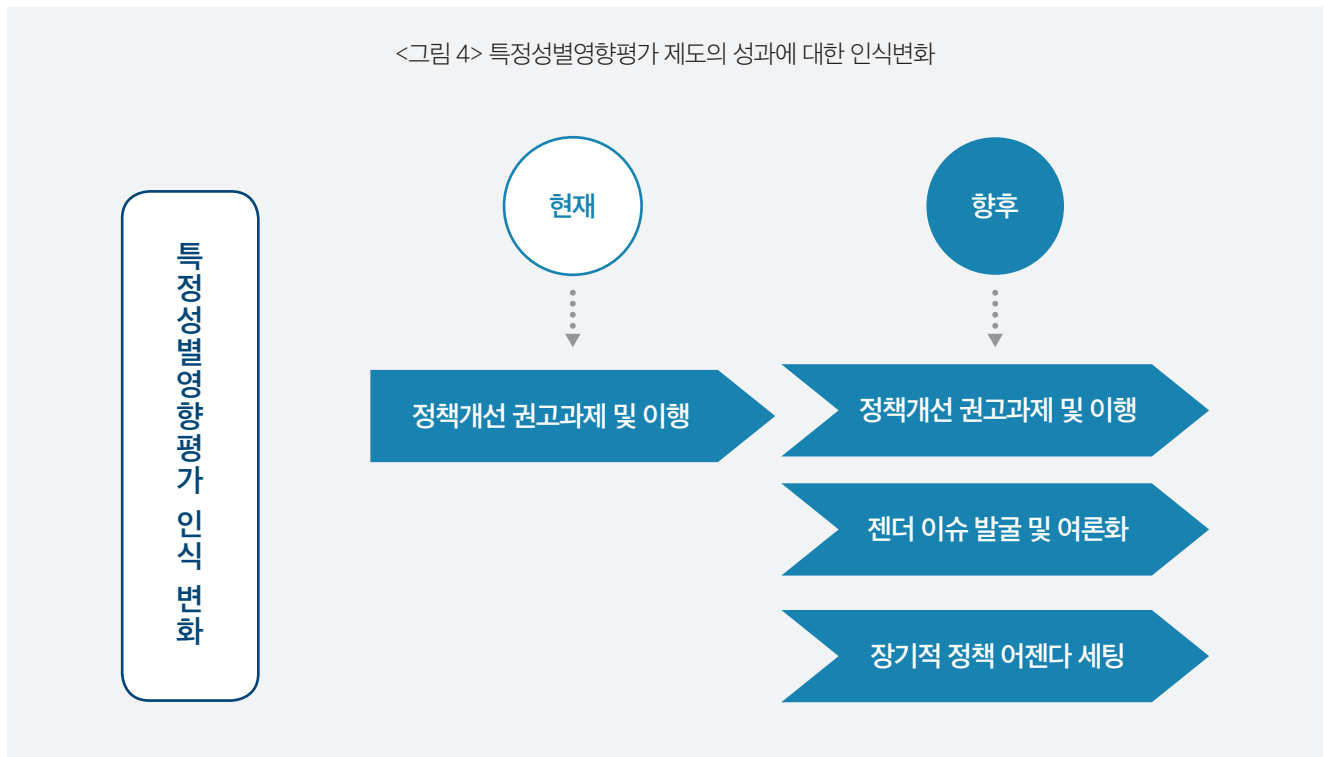
- ▶ 특정성별영향평가 제도의 실효성 제고 방안을 마련하기 위해서는 먼저 특정성별영향평가 제도의 실시 목적이 무엇인지를 명확하게 정의하고 공유할 필요가 있음.

<그림 3> 특정성별영향평가 제도의 기본 목적



▶ 특정성별영향평가 성과에 대한 인식변화 필요

<그림 4> 특정성별영향평가 제도의 성과에 대한 인식변화



## ● 성평등 실현을 위한 인프라 강화 및 환경조성

- 특정성별영향평가 제도가 목적인 바를 달성하기 위해서는 제도 자체의 개선만으로는 한계가 있음. 제도운명을 둘러싼 환경과 인프라가 성평등하게 조성되는 것이 무엇보다도 중요함.

- ▶ 이를 위해 제도개선뿐 아니라 국정기조로서 성평등 실현이 설정되고, 정부부처 내에 양성평등정책을 전담할 수 있는 부처설치 및 젠더 전문가 배치가 필요함.
- ▶ 무엇보다도 공무원의 성인지 감수성 향상 교육이 강화되어야 하며, 이를 위해 법정 의무교육으로 지정할 필요가 있음.

## ● 특정성별영향평가 제도 운영체계 강화

- 추진단계별 세부 개선과제 : 본 연구 결과 특정성별영향평가 제도의 실효성을 제고하기 위해서는 다섯 가지 단계별로 개선해야 할 다양한 요구들이 도출되었으며, 이를 바탕으로 다음과 같은 세부 개선과제와 담당기관을 제안함.



<그림 5> 특정성별영향평가 제도 추진단계별 세부 개선과제

추진단계	세부 개선과제	담당기관
대상과제 발굴·선정 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 수요조사 과정에서 특정성별영향평가 실시에 대한 사전설명회 개최 및 대상과제 1개 이상 제안하도록 함</li> <li>- 대상과제 제안서 양식 개선</li> <li>- 대상과제 발굴·선정 전년도 확정</li> <li>- 중앙성별영향평가위원회의 과제 심의·조정 이전에 사전 의견 수렴</li> </ul>	여성가족부 (중앙성별위)
연구용역 진행단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정성별영향평가 연구 가이드 개발·제공: 연구목적, 연구진 구성기준, 기본 연구내용</li> <li>- 대상과제 특성에 따라 연구기간 유연화</li> <li>- 대상과제 정책담당 기관의 연구과정 참여 기회 확대</li> <li>- 다양한 정책분야별 젠더 연구전문가 인재를 구축 강화: '여성인재 DB' 활용</li> <li>- 연구보고서 정책개선안 활용 다양화: 연구중간보고(젠더 이슈 발굴 심포지엄), 최종보고(정책과제 제안 워크숍)</li> </ul>	여성가족부/ 연구과제팀
정책개선 권고과제 선정 및 통보단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권고과제(안) 추출 TF 구성·운영: 공식통보 전에 정책담당기관과 실무협의/사전설명회 개최, 권고과제 수준 다양하게 선정 및 조치기한 단기/중기/장기 설정</li> <li>- 개선권고 과제 통보 자료의 충실성 강화</li> <li>- 중앙성별영향평가위원회에 불수용 과제에 대한 재권고 절차 도입</li> <li>- 개선권고 과제 통보 주체 위상 강화: 양성평등위원회 위원장(국무총리)</li> </ul>	여성가족부 (중앙성별위)
정책개선 반영계획 및 이행단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개선 '권고'에서 의무화로 이행 강제성 근거마련: 성별영향평가법 개정</li> </ul>	정책담당 기관
정책개선 이행점검 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책개선 이행점검 현황 및 자료관리의 전산시스템화</li> <li>- 개선완료과제에 대해서도 최소 3년 점검 지속적 실시</li> <li>- 정책개선 우수사례 발굴 지속 및 홍보</li> </ul>	여성가족부

## 참고자료

김돌순·김경희·남궁윤영·이솔(2021). 『2021년 특정성별영향평가 과제발굴 및 이행점검』 서울: 여성가족부.

김수완·류연규(2018). “특정성별영향평가의 정책 과정에 관한 연구”. 『한국여성학』 34권 3호, pp. 39-80.

류유선(2020). 『성별영향평가 분야별 정책개선 발전방안 연구』 대전: 대전세종연구원.

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

한진주(2021.08.17.). “공무원 2일 자녀돌봄휴가→10일 가족돌봄휴가로… 성별영향평가 3811건 개선”. 아시아경제(<https://cm.asiae.co.kr/article/2021081709425245064>, 검색일: 2022.3.17.).

European Institute for Gender Equality(2017). 「GENDER IMPACT ASSESSMENT: Gender Mainstreaming Toolkit」. (<https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/lower-saxony>, 검색일: 2022.5.8.).

Frey, R. (2021). Analysen von drei Maßnahmen-Paketen des Bundes zur Bewältigung der Coronakrise aus Gleichstellungsperspektive (No. 29). WSI Study.

Swedish Institute&Swedish Association of Local Authorities and Regions(2019). Guide to Gender Mainstreaming([https://si.se/app/uploads/2019/06/guide-to-gender-mainstreaming\\_digital-folder\\_eng.pdf](https://si.se/app/uploads/2019/06/guide-to-gender-mainstreaming_digital-folder_eng.pdf), 검색일: 2022.9.28.).

UN Women(2014). 『Gender Mainstreaming in Development Programming』.

캐나다 연방 정부 홈페이지. 캐나다 여성과 젠더 평등 > “성분석 플러스” (Canada.ca > Women and Gender Equality Canada > “Gender-based Analysis Plus”<https://women-gender-equality.canada.ca/en/gender-based-analysis-plus/making-sustainable.html>, 검색일: 2022.9.27.).

캐나다 연방 정부 홈페이지. 캐나다 여성과 젠더 평등 > “성인지 결과 프레임워크” (Canada.ca > Women and Gender Equality Canada > “Gender Results Framework”<https://women-gender-equality.canada.ca/en/gender-results-framework.html>, 검색일: 2022.9.26.). getting Paper.

주관부처 : 여성가족부 성별영향평가과

관계부처 : 정책개선권고 과제를 이행하는 중앙행정기관 및 공공기관, 지자체