

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 교육 분야 행정규칙의 성인지적 개선 방안 연구
과제책임자 김돌순 연구위원

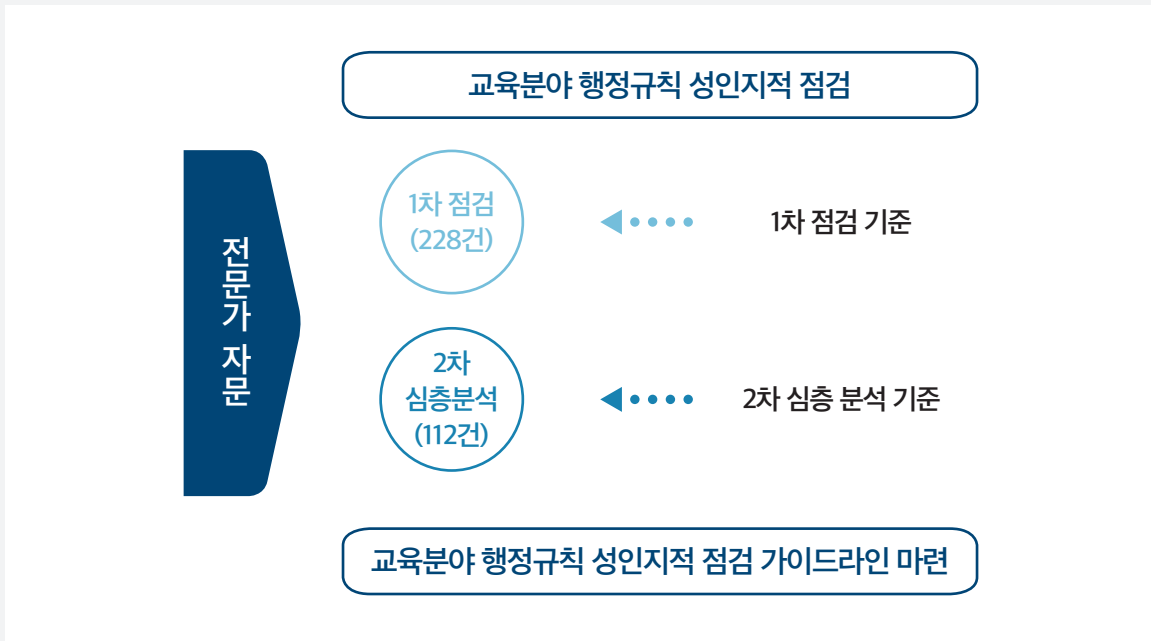
교육 분야 행정규칙의 성인지적 개선

초록

- ◆ 최근 국민 생활의 행정의존도가 높아지면서 행정규칙은 국민생활에 큰 영향을 미치고 있음. 하지만 현재 성별영향평가 제도에서 행정규칙은 평가대상이 아님. 이에 교육정책의 기초가 되는 교육분야 행정규칙을 성인지적 관점에서 점검하고 개선이 필요하다고 판단되는 경우 구체적인 개선안을 제시하는 연구를 수행함.
- ◆ 교육부가 소관하고 있는 행정규칙 228건 및 관련 별지·서식 514건(2022.7.12. 기준)을 성인지적 관점에서 점검한 결과 개선이 필요한 성차별 요소가 발견되기도 했음. 예를 들면, 행정규칙에서 사용하는 용어 중 성별 고정관념이 반영된 표현이 있거나, 성별에 따른 신체적, 사회·문화적 차이에 대한 고려가 필요한 규칙도 있었음. 이러한 행정규칙에 대해서는 구체적인 개선안을 제시하였음.
- ◆ 반면 특정 성만을 명시하여 성역할 고정관념이 반영된 표현이나 위원회 구성을 위한 자격 요건이 특정 성에게 불리하게 작용하는 행정규칙은 발견되지 않았음. 이러한 연구결과를 바탕으로, 향후 교육부가 행정규칙을 성평등하게 제·개정하기 위해 활용할 수 있는 가이드라인을 제안하였음.

배경 및 문제점

- 최근 국민 생활의 행정의존도가 높아지면서 행정규칙은 국민생활에 큰 영향을 미치고 있음. 하지만 현재 성별영향평가 제도에서 행정규칙은 평가대상이 아님. 이에 중앙행정기관이 소관하는 행정규칙에 대해 성인지적 관점에서 점검이 필요함.
- 또한 사회적으로 젠더 갈등이 심화되고 있는 상황에서 국민 생활에 밀접한 교육 분야의 양성평등한 교육정책 추진이 더욱 요구되고 있음. 이러한 상황에서 교육정책의 기초가 되는 교육 분야 행정규칙을 성인지적 관점에서 점검하는 것이 필요함.
- 교육부 소관 행정규칙은 2022.7.12. 기준으로 228건이며, 이에 덧붙여 있는 별지·서식은 514건임(국가법령정보센터> 교육부, 검색일: 2022.7.12.). 이러한 행정규칙과 별지·서식이 성별고정관념을 내포하고 있지는 않은지, 불필요한 성별구분을 하고 있지는 않은지, 성별에 따른 신체적, 사회·문화적 차이 등을 고려하고 있는지, 성별통계를 생산·활용하고 있는지 등을 점검할 필요가 있음. 점검은 2단계로 나눠서 진행함.



- 한편, 향후 교육 분야 행정규칙의 제·개정 시 성인지적 관점으로 자체적인 점검을 할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있음. 이를 위해 공무원이 활용할 수 있도록 행정규칙의 성인지적 개선을 위한 자체 점검 가이드라인을 마련할 필요도 있겠음.

조사 및 분석결과

● 교육 분야 젠더 이슈

- ▶ 선행연구를 통해서 본 젠더 이슈를 보면(김둘순 외, 2021: 49-63), 학교 성차별 개선 및 성평등 교육·문화 조성에 대한 요구가 강하다는 점, 진로교육에서의 성편견, 중·고등학교 학생들의 교복·두발 규제에서의 성별 고정관념과 편견이 작용하는 등 교육과정과 학교생활에서의 성차별성, 교육자료의 성차별적 표현도 종종 발견되고 있다고 지적함.
- ▶ 교육 관련 성별영향평가 정책개선 사례를 통해서 본 젠더 이슈를 보면(여성가족부, 2021a; 2022a), 교육 관련 법령이나 학교 생활규정, 교육교재 등에는 여전히 성별 고정관념이 작동하고 있다는 점, 교육 분야 주요 구성원이나 관련 위원회에 성별 균형 참여가 이루어지지 못하고 있는 사례들이 여전히 있다는 점, 교육 분야 정책의 성평등 추진을 위해서 기본적으로 필요한 성별 통계의 생산·활용이 미흡하다는 점, 성별에 따른 사회문화적·경제적·신체적 차이를 고려하지 않는 것도 문제라는 지적이 있었음. 이 외에도 법령에 불필요한 성별 구분 조항이 명시되어 있는 경우도 있는데, 이것은 성차별 문제를 발생시킬 위험이 있다고 지적함. 교과자료나 교육홍보자료가 성차별성을 내포하고 있다는 점, 교육 분야 종사자의 성인지감수성이 미흡하다는 점, 교육 관련 법에 성별 고정관념이나 시대의 변화를 반영하지 못하는 용어가 명시되어 있는 경우도 종종발견됨.

행정규칙 관련 성인지 연구 논의

- ▶ 행정규칙이란 일반적으로 “행정조직 내부에서 또는 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 그 조직이나 업무처리와 절차·기준 등에 관하여 발하는 일반적·추상적 규율”이라고 정의됨(법제처, 2021: 3).
- ▶ 행정규칙의 형식적 종류로는 훈령, 지시, 예규, 고시, 공고가 있음(법제처, 2021: 48).

<그림 2> 행정업무 편람: 행정규칙의 형식적 종류

훈령	상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령
지시	상급기관이 직권 또는 하급기관의 문익에 의하여 하급기관에 개별적·구체적으로 발하는 명령
예규	행정업무의 통일을 기하기 위하여 반복적인 행정업무의 처리 기준을 제시하는 문서로서 법규문서를 제외한 문서
고시	법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반인에게 알리는 문서
공고	일정한 사항을 일반인에게 알리는 문서

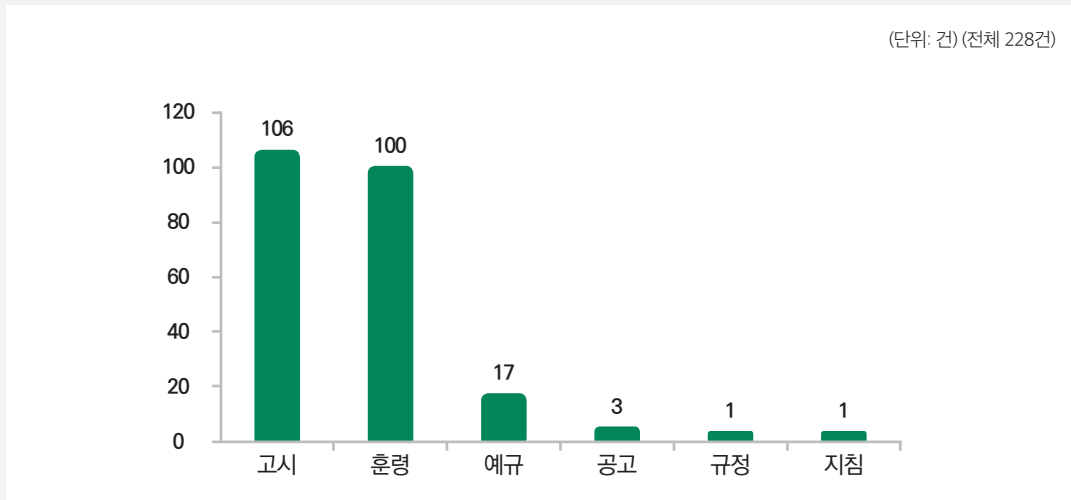
자료: 법제처(2021: 48)에서 인용

- ▶ 행정규칙에 관한 성인지적 점검 연구사례를 보면, 경찰청은 2019년에 행정규칙에 대한 성별영향평가 결과, 행정규칙 총 163건 중에서 개선사항이 없는 규칙이 94건, 개선과제가 도출된 규칙이 69건(42.3%)으로 나타남(경찰청, 2019a). 보건복지분야로는 2020년과 2021년에 최성은 외가 수행한 연구가 있음. 최성은 외(2021: 85)는 심층 점검 결과, 훈령 2건과 예규 2건에 대해서 성별 비율을 개선하라는 의견을 제시하였음. 한편 전기택 외(2021)는 고용노동분야 행정규칙에 대해서 성인지적 점검을 실시하였음. 고용노동부 규칙 378건 중에서 심층분석 점검 대상으로 선정된 규칙은 261건이었으며, 제외된 행정규칙은 117건이었음(전기택 외, 2021: 16). 261건에 대한 심층분석 점검을 한 결과, '①행정규칙 적용 범위의 성별 구분 조항 유무'와 관련하여 성별 구분 조항이 포함된 규칙은 확인되지 않았으며, '⑦성별통계 생산 명시 여부'에 관해서도 성별 통계 생산을 명시한 규칙은 없는 것으로 분석됨(전기택 외, 2021: 21-33). 이 외에 5개 점검 포인트에서는 모두 관련 개선이 필요한 규칙이 발견되었다고 하였음(전기택 외, 2021: 21-33). 한편, 전기택 외 연구(2021: 47-52)는 위와 같은 점검 결과를 바탕으로 2021년 9월부터 제·개정되는 고용노동부의 행정규칙에 적용할 '성평등 행정규칙 제·개정 가이드라인'을 정책제언으로 간략하게 제시하기도 하였음.

교육부 소관 행정규칙의 성인지적 점검 결과

- ▶ 행정규칙 현황을 보면, 교육부가 소관하는 행정규칙 228건(2022.7.12. 기준)을 종류별로 살펴보면, '고시' 106건, '훈령' 100건으로 대다수를 차지하며, '예규'는 17건, '공고'는 3건, '규정'과 '지침'은 각각 1건으로 나타났다.

<그림 3> 교육부 소관 현행 행정규칙 종류



자료: 국가법령정보센터 > 행정규칙 > 분류검색 '교육부',

(<https://www.law.go.kr/LSW/admRulAstSc.do?menuId=391&subMenuId=397&tabMenuId=441&query=#AJAX>, 검색일: 2022.7.12.)

- ▶ 1차 점검 결과, 교육부 소관 행정규칙 228건(2022.7.12. 기준) 116건(50.9%)이 2차 심층분석 대상에서 제외되고, 112건은 2차 점검을 할 대상으로 추출됨.

<표 1> 2차 심층분석 제외대상 및 포함 현황

(단위: 건) (2022.7.12. 기준)

구분	계	고시	훈령	예규	공고	규정	지침
전체	228	106	100	17	3	1	1
제외	116	70	34	9	3	0	0
점검 포함	112	36	66	8	0	1	1

자료: 국가법령정보센터 > 행정규칙 > 분류검색 '교육부',

(<https://www.law.go.kr/LSW/admRulAstSc.do?menuId=391&subMenuId=397&tabMenuId=441&query=#AJAX>, 검색일: 2022.7.12.)

- ▶ 2차 심층분석을 위한 점검 포인트 및 점검 결과를 보면 다음과 같음. 먼저 점검 포인트는 여성가족부가 제공하고 있는 법령 성별영향평가 점검포인트(여성가족부, 2022b: 22)와 관련 선행연구(여성가족부, 2021b; 국방부 내부자료, 2021; 최성은 외, 2020; 경찰청, 2019b; 전기택 외, 2021: 16에서 재인용)를 참고하였으며, 여기에 더해 전문가 자문을 통해서 구성하였음. 점검 포인트는 '행정규칙 적용 범위의 성별 구분 조항 유무', '사용 용어 중 성별 고정관념이 반영된 표현 유무' 등 8개 항목과 기타 사항이 발견되면 추가로 분석할 수 있도록 하였음.

● 교육분야 행정규칙의 점검포인트별 성인지적 개선방안

<표 2> 점검포인트별 개선방안 주요 내용

점검포인트	개선방안
행정규칙 적용 범위의 성별 구분 조항 개선	성별 구분 조항 유무를 점검한 결과, 「학교안전법상 장해등급 판정 세부기준」의 성별에 따른 차등적인 장해등급 규정의 개선이 요구됨
사용 용어 중 성별 고정관념이 반영된 용어 등 개선	「지방자치단체 교육비특별회계 세출예산 집행기준」에는 성별 고정관념이 반영된 표현이 포함되어 있었고, 「학교 건강검진 실시방법·결과 판정 및 기재방법 등에 관한 기준」은 사춘기 남자에 한해 여드름 여부나 정도를 검사하도록 규정하여 개선이 요구됨. 또한 「중·고등학교특례입학 업무처리요령」 <별지> 상 호적 등본을 기본증명서로 대체하여야 하며, 「교장·원장임기제실시업무처리지침」, 「교육공무원 인사관리규정」, 「학교 건강검진 실시방법·결과 판정 및 기재방법 등에 관한 기준」 역시 용어 개선이 필요함
성별에 따른 신체적, 사회·문화적 차이 고려 관련 조항개선	「고등기술학교 교육과정」의 경우, 교육과정 편성·운영·평가의 기본지침에서 양성평등교육이 통합적으로 다루어지도록 명시하고 있고, 「교육공무원 인사관리규정」에서는 근무평가에서 성별에 따른 차별이 발생하지 않도록 규정하고 있어 모범사례로 판단됨. 한편, 「학교 건강검진 실시방법·결과 판정 및 기재방법 등에 관한 기준」 별표 및 「학교 환경위생 및 식품위생 점검기준」은 행정규칙 내용 상의 개선이 요구됨
위원회 등 구성 시 성별을 고려하도록 명시 여부	「교육부 규제심의 및 적극행정 운영규정」, 「교육시설 등의 소방시설 실태조사에 관한 규정」, 「교육부 정책연구용역 관리규정」, 「고등교육 평가·인증 인정기관 지정기준」 4건만이 성별을 고려하거나 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 규정하고 있었으며, 그 외 성별 고려를 명시하고 있지는 않으나 여성을 고려하거나 여성위원을 위촉하도록 규정하고 있는 행정규칙이 4건으로 나타나 개선이 요구됨
위원회 구성을 위한 자격 요건이 특정 성에게 불리하게 작용 여부	현재 교육부 행정규칙에 제시된 위원회 구성을 위한 자격요건들은 성인지적 관점에서 적절하게 제시되고 있다고 판단됨
성별통계 생산 명시 방안	통계작성과 관련된 행정규칙 「교육정보통계관리규정」 및 「교육부 공공데이터 품질관리 규정」은 성별통계 작성과 관련된 조항을 신설할 필요가 있으며, 「정부해외인턴사업 통합운영에 관한 규정」, 「학교법인 임원 등의 인적사항 공개 등에 관한 고시」, 「행정기관 등의 진로체험 제공에 관한 규정」, 「교육부 정책연구용역 관리규정」, 「교육부 성희롱·성폭력 예방 및 2차 피해 방지 지침」은 효율적인 사업 운영 및 관리를 위해 성별 통계를 구축할 필요가 있음
교육부의 인사, 복무, 징계 등의 규칙이 특정 성에 불리하게 작용하는 조항 개선	「교육부 성희롱·성폭력 예방 및 2차 피해 방지 지침」의 경우 성희롱·성폭력 고충상담 창구의 업무 처리와 고충상담원 지정 및 전문가 구성에 성별을 고려하는 내용이 포함되어 있음. 반면 '성별의 특성을 고려하지 않아 개선이 요구되는 경우'는 「교육부장관 관할 국립학교 근로자 관리규정」으로 육아휴직 허용 제한과 관련하여, 1년 미만인 근로자로 명시하고 있는데, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 근거해 6개월 미만의 근로자로 조항 수정이 필요함
기타사항 개선	「교육부 고문변호사 운영 규정」의 경우 최근 성희롱·성폭력·인권 이슈에 대한 빠른 대응을 위해 자문 범위 확대가 필요함. 「교육정책 네트워크 운영 규정」의 경우 교육정책 네트워크 참여기관에 학교폭력 예방 및 청소년에 대한 양성평등 인식 제고를 위한 기관 추가 제안이 필요함.

교육분야의 성평등한 행정규칙 제·개정을 위한 가이드라인

- ▶ 개발목적 및 개발 방향: 교육 분야 행정규칙이 성평등하게 제·개정될 수 있도록 안내하는데 개발의 목적이 있음.
- ▶ 활용 주체: 교육분야 행정규칙을 제·개정하려는 교육부 소속 각 부서의 담당공무원과 행정규칙 제·개정안에 대한 체계, 자구 및 법리심사 협의부서인 규제개혁법무담당관의 실무 공무원이 활용할 것을 권장함.
- ▶ 체크리스트 점검 결과 활용
 - ‘제·개정안 마련 단계’의 체크리스트 점검 결과는 행정규칙 제·개정안을 법리심사 협의부서(현 규제개혁법무담당관)에 협의 요청할 시에 첨부서류로 제출하도록 함.
 - 법리심사 협의부서(현 규제개혁법무담당관)는 ‘제·개정안 마련 단계’의 체크리스트 점검 결과를 확인함. 이때 만약 행정규칙 제·개정안이 성차별성을 가지고 있다고 체크되어 있으나 해당 사항이 수정되지 않았을 경우에는 해당부서에 수정을 요청할 필요가 있음.
- ▶ 교육 분야의 성평등한 행정규칙 제·개정안 마련 및 법리 심사 협의단계 체크리스트
 - 제·개정안을 마련하는 실무 담당 공무원이 활용할 수 있는 체크리스트는 4개 항목에 6개 세부 점검 포인트로 구성함. 점검 결과는 ‘예’ 또는 ‘아니오’로 응답하게 하였음. 이 점검포인트는 여성가족부가 제공하고 있는 법령 성별영향평가 지표(여성가족부, 2022: 22)를 준용한 것임.
 - 체계, 자구 및 법리심사 협의단계의 체크리스트는 1개 항목, 1개 점검 포인트로 구성함.

<표 3> 교육 분야의 성평등한 행정규칙의 제·개정안 마련 및 법리심사 협의 단계 체크리스트

항목	점검 포인트	점검 결과
제·개정안 마련 단계	1. 성별구분 또는 고정관념	1-1. 행정규칙 제·개정안에 성별 구분 조항이 있습니까? □ 예 □ 아니오
		1-2. 행정규칙 제·개정안에 사용된 용어나 조치 중 성별 고정관념이 포함된 표현이나 용어가 있습니까? □ 예 □ 아니오
	2. 성별특성	2-1. 행정규칙 제·개정안에 성별에 따른 사회문화적, 경제적, 신체적 차이 등을 고려하여 반영하였습니까? □ 예 □ 아니오
	3. 성별 균형 참여	3-1. 행정규칙 제·개정안에 위원회(당연직 제외) 등 구성 시 성별을 고려하도록 명시하고 있습니까? □ 예 □ 아니오
		3-2. 행정규칙 제·개정안에 위원회 구성 등을 위한 자격요건이 특정 성에 불리하게 작용하고 있습니까? □ 예 □ 아니오
체계, 자구 및 법리심사 협의단계	4. 성별 통계	4-1. 행정규칙 제·개정안에 인적 사항이나 통계, 실태조사 등을 포함하고 있는 경우, 성별 현황 파악이 가능하도록 명시되어 있습니까? □ 예 □ 아니오
	1. 제·개정안 마련 단계 체크리스트 결과 확인	1-1. 행정규칙 제·개정안을 마련하는 부서에서 제·개정안 마련 단계 체크리스트 점검 결과를 제출하였는가? □ 예 □ 아니오

참고자료

경찰청(2019a). 경찰청 행정규칙(훈령·예규) 성별영향평가. 내부자료.

_____(2019b). 훈령·예규 성평등 관점 개정안.

국방부(2021). 행정규칙 재·개정시 성별영향평가 실시 절차. 내부자료.

김돌순·남궁윤영·이 솔·남정연·하봉운(2021). 교육청 성 주류화 제도 활성화 방안. 서울: 한국여성정책연구원.

법제처(2021). 행정규칙 입안·심사 기준.

여성가족부(2021a). 2020년 성별영향평가 종합분석 결과보고서.

_____(2021b). 2021년 성별영향평가 지침.

_____(2022a). 2021년 성별영향평가 종합분석 결과보고서.

_____(2022b). 2022년 성별영향평가 지침.

전기택·박복순·구미영·정다운·문은영·박보람(2021). 고용노동분야 행정규칙 성차별 요소 검토 및 개선방안 마련 연구. 고용노동부.

최성은·김가빈·류유선·이연복·장온정(2020). 행정규칙 대상 성인지적 관점 일괄점검. 보건복지부.

최성은·김가빈·류유선·이연복·장온정(2021). 행정규칙 대상 성인지적 관점 일괄점검(2차). 보건복지부.

국가법령정보센터 > 행정규칙 > 분류검색 '교육부',

(<https://www.law.go.kr/LSW/admRulAstSc.do?menuId=391&subMenuId=397&tabMenuId=441&query=#AJAX>, 검색일: 2022.7.12.)

주관부처 : 교육부 양성평등정책담당관, 규제개혁법무담당관