

# 이슈브리프



- 성희롱 예방교육의 의무교육화를 통해서 본 향후 과제  
장미혜 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 피임약의 안전성에 대한 여성들의 알권리와 재생산건강권 보장  
김동식 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 창조기업은 얼마나 창조적이며 얼마나 여성 친화적인가?  
이택면 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 적극적 조치 방향성에 대한 논의  
문미경 | 한국여성정책연구원 선임연구위원
- 지방자치단체 성인지예산제도 운영현황 및 향후 과제  
정가원 | 한국여성정책연구원 연구위원

# 성희롱 예방교육의 의무교육화를 통해서 본 향후 과제

장 미 혜

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 들어가며:

폭력예방교육이 법적으로 의무화되기 시작한 지난 몇 년간 우리나라의 폭력예방교육을 위한 법률적 및 제도적 기반이 마련되고, 교육이 실행되기 시작하였다. 2008년 여성발전기본법이 개정되면서 성희롱 방지 부진기관에 대하여 필요한 조치 및 공공기관의 성희롱 방지조치 의무가 강화되었다. 2013년 6월 19일 '성폭력 예방교육 원년'으로 선포됨에 따라 여성가족부에 성폭력예방정책수립의 근거가 마련되었다. 2012년 16,600개 기관을 대상으로 성희롱예방교육이 시행되었다. 현재 폭력예방교육 이수기관들은 여성가족부에서 운영하는 폭력예방교육 관리시스템상에 이수실적을 보고하게 되어 있다. 이에 따라 폭력예방교육 이수기관들에 대한 전체적인 파악과 체계적인 관리가 가능해진 셈이다. 2013년 보고된 교육 이수실적을 기반으로 성희롱 의무교육기관 예방교육 실적을 분석하여 폭력예방교육 발간교육 백서의 발간이 이루어지게 되었다. 최근의 폭력예방교육에 관한 일련의 법률개정과 정책의 변화를 통해 예방교육의 의무화가 진행되고 확대되는 과정은 폭력가해자에 대한 사후 처벌보다는 폭력이 발생하기 이전의 사전 예방으로 전환하는 정책변화의 커다란 분기점이 되었다고 평가할 수 있다. 특히 성매매, 성폭력, 가정폭력 보다 가장 먼저 예방교육의 시행이 의무화된 성희롱 예방교육의 시행현황과 향후의 정책개선과제는 무엇인지 짚어보고자 한다.

## 2. 성희롱예방 의무교육 현황

성희롱 예방교육 점검대상은 총 16,600개 공공기관이며, 국가기관 1,538개, 지방자치단체 1,018개,

공직유관단체 1,532개, 교육청 478개, 각급 학교 12,034개로 구성되어 있다. 성희롱 예방교육의 법적 근거는 「여성발전기본법」제17조의2에 명시되어 있다. 성희롱 예방교육 실시에 대한 점검 방법은 대상이 되는 공공기관이 「예방교육통합관리(<http://shp.mogef.go.kr>)」시스템에 자기보고 방식으로 제출한 실적에 근거하여 점검한다. 점검 항목은 총 11개로 구성되어 있으며 각 항목마다 점수가 배정되고, 가점까지 포함하여 총점은 최대 112점이다. 각 항목의 점수는 다음과 같이 구성되어 있다. ① 자체 성희롱 예방지침 제정(5점), ② 성희롱 방지조치 연간 추진 기본계획 수립(7점), ③ 교육 이수율(45

점), ④ 교육실시 횟수(5점), ⑤ 기관장 참석(8점), ⑥ 교육 방법(20점), ⑦ 성희롱 고충상담원 지정(8점), ⑧ 성희롱 고충심의위원회 구성(2점), ⑨ 자체점검 계획수립·이행실적(추가가점, 5점), ⑩ 성 관련 위법 행위자 징계 규칙 적용 여부(공직유관단체만 해당, 추가가점 5점), ⑪ 홍보자료 자체 제작(활용) (추가가점, 2점)

‘성희롱 예방교육’을 실시한 기관은 16,554개 기관으로 교육 실시율은 교육대상 기관 16,600기관 중 99.7%이다. 교육 실시율은 국가기관 등이 99.3%, 각급학교 99.9%이고, 국가기관 등에서 교육 실시율이 가장 높은 기관은 국가기관과 교육청으로 실시율이

〈표〉 성희롱 예방교육 실시율

(단위: 기관수, %, 명)

구분		교육대상 기관(a)	예방교육 실시율	
			실시기관(b)	실시율(b/a)
전체		16,600	16,554	99.7
국 가 기 관 등	국가기관	1,538	1,535	99.8
	입법	4	4	100
	사법	77	77	100
	행정	1,457	1,454	99.8
	지방자치단체	1,018	1,003	98.5
	지방의회	244	232	95.1
	광역	545	542	99.4
	기초	229	229	100
	공직유관단체	1,532	1,518	99.1
	교육청	478	477	99.8
	시도교육청	258	257	99.6
	지역교육청	220	220	100
	소계(국가기관 등)	4,566	4,533	99.3
각 급 학 교	초등·국민학교	5,909	5,908	100
	중·고등국민학교	3,176	3,174	99.9
	고등·고등기술학교	2,346	2,344	99.9
	특수·기타학교	189	188	99.5
	대학교·전문대학	414	407	98.3
	소계(학교 등)	12,034	12,021	99.9

99.8%이고 지방자치단체는 98.5%로 가장 낮다. 각 급학교에서는 특수·기타학교와 대학교·전문대학을 제외한 학교의 실시율이 99.9%로 매우 높은 특징을 보였다. 대학교·전문대학의 실시율이 98.3%로 가장 낮고, 특수·기타학교는 실시율이 99.5%이다.

국가기관은 입법부와 사법부의 모든 기관이 교육을 실시해 교육 실시율이 100%로 집계됐고, 행정부는 1,457개 기관 중 1,454개 기관이 교육을 실시해 99.8%였다. 지방자치단체는 지방의회의 교육 실시율이 가장 낮아 95.1%였고, 광역은 99.4%, 기초는 100.0%다. 교육청은 시도 교육청이 99.6%이고, 지역교육청이 100.0%로 지역교육청이 소폭 높았지만 전반적으로 매우 높은 교육 실시율을 나타냈다.

‘성희롱 예방교육’에 참여한 교육참여 인원 중 고위직의 교육 참여율은 82.1%로 전체 종사자 교육 참여율에 비해 낮다. 고위직 참여율은 국가기관 등 83.5%, 각급학교 81.3%이고 성매매 81.0%, 성폭력 69.8%로 성폭력 예방교육 고위직 참석비율이 가장 낮다.

‘성희롱 예방교육’에 참여한 인턴·계약직의 교육참여율은 84.8%로 고위직과 마찬가지로 전체 종사자 교육 참여율에 비해 낮은 특징을 나타내며, 이는 다른 폭력예방교육과 비교하면 성매매 83.5%, 성폭력 83.2%로 폭력예방 교육 유형에 따른 차이는 크지 않았다. 성희롱 예방교육에 기관장이 참여한 기관의 비율은 98.6%인 16,321개 기관으로, 기관장이 교육에 1회만 참여한 기관은 7,211개, 2회 이상 참여한 기관은 9,110개 기관이다. 성매매 예방교육의 기관장 참여율은 98.2%, 성폭력 예방교육의 기관장 참여율은 98.0%였다.

‘성희롱 예방교육’을 실시한 기관의 총 교육 실시 횟수는 31,735회로 이를 교육 방법에 따라 구분하면

‘전문가 교육’이 14,248회로 가장 많고 ‘시청각 교육’ 14,129회, ‘사이버 교육’ 3,358회로 ‘전문가 교육’이 가장 많이 실시됐다. ‘성희롱 고충상담원’을 지정한 기관은 전체 기관 중 15,724개 기관으로, 고충상담원 지정 비율은 94.7%이다. 고충상담원은 총 46,339명이고 이중 남성이 22,146명, 여성이 24,193명으로 여성 비율이 더 높았고, 전체 기관의 고충상담원 평균 인원은 2.9명으로 집계됐다.

‘고충상담 전담창구’를 설치한 기관은 전체 교육 대상 기관 중 15,599개 기관으로 설치율은 94.0%이다. 고충상담 전담창구 설치 기관 중 독립장소에 설치한 기관은 6,544개 기관으로 42.0%, 부서내에 설치한 기관은 12,975개 기관으로 83.2%이다. ‘성희롱 고충상담원’에 대한 교육을 실시한 기관은 16,600기관 중 8,788개 기관으로 고충상담원 교육실시 비율은 52.9%로 전체 기관 중 약 절반 이상이 고충상담원에 대한 교육을 실시한 것으로 나타났다.

‘성희롱 고충상담원’의 고충상담실적을 살펴보면 16,600개 기관에서 고충상담원을 통해 이뤄진 고충상담건수는 1,419건으로 기관유형별로는 국가기관 등이 184건, 각급학교 1,235건으로 각급학교에서 고충상담이 많이 이뤄지고 있는 것을 알 수 있다. ‘성희롱 고충심의위원회’를 설치한 기관은 전체 교육대상 기관 16,600기관 중 15,059개 기관이며 고충심의위원회의 인적 구성을 살펴보면 총 위원수는 89,602명이고 이 중 남성 46,044명, 여성 43,558명으로 남성의 비율이 소폭 높다.

성희롱 사건발생 현황 및 조치결과를 살펴보면 전체 대상기관 중 기관 내 조사가 이뤄진 사건은 969건으로 이중 178건이 합의, 453건이 징계, 338건은 기타로 조치되었다. 외부기관 조사가 이뤄진 사건은 40건으로 이중 합의가 8건, 징계 16건, 기타 16건으로

조치되었다. ‘성희롱 방지조치 자체점검 계획’을 수립한 기관은 14,229개 기관으로 전체 교육대상 기관 중 85.7%가 자체점검 계획을 수립했고 자체점검을 수립한 기관 중 자체점검을 실시한 기관의 비율은 95.7%이다.

마지막으로 ‘성희롱 예방 홍보자료’를 자체 제작한 건수는 9,298건으로 이중 홍보물이 7,268건, 책자 1,314건, 영상물 716건 순이었다.

의무대상기관의 폭력예방교육은 점검항목 중에서 기본계획 수립율, 예방교육 실시율, 종사자의 교육 참여율, 기관장 참여율은 높은 수준으로 안정화되어 가고 있다고 평가할 수 있다.

### 3. 성희롱 예방교육의 효과성 증진을 위한 정책적 제언

#### 가. 폭력 예방교육 대상의 순차적 확대

학교에서의 의무교육이 실시되고, 정부·공공기관 종사자 대상 의무교육 확대되면서 전반적으로 폭력 예방교육 대상자는 증가했으나, 민간기업종사자, 소상공인, 자영업자, 무직자 등 아직 많은 국민이 의무 교육대상에 포함되어 있지 않다. 폭력예방은 전사회적으로 인식해야 할 중요한 사안이기 때문에 가능한 많은 성인들을 교육해야 폭력예방의 효과를 높일 수 있다는 점을 감안해서 보다 폭넓은 계층을 대상을 포함시키는 방안의 마련이 필요한 시점이다. 장기적인 폭력 예방교육의 정책목표는 전국민을 대상으로 예방교육을 확대하는 것을 예방교육의 목표를 삼아야 하기 때문이다. 청소년 및 아동들, 또는 성인들을 대상으로 하는 폭력 예방교육뿐 아니라, 청소년과 아동

을 가장 가까운 거리에서 보호하는 보호자 및 부모, 교사들에 대한 교육, 직장 내 성희롱 예방교육이 되지 않은 성인들만이 예방교육의 대상의 확대가 필요하다. 그러므로 현재는 성폭력방지법 제5조2항에만 규정되어 있는 교육대상에 포함되지 않는 보다 많은 일반 국민들이 가능한 교육을 받을 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다.

#### 나. 교육대상별 내용의 다양화와 세분화

예방교육이 향후 매년 지속적으로 실시되기 때문에 의무교육대상자가 받는 교육의 내용이 매년 갱신되어서 교육을 받을수록 순차적으로 교육효과를 증진시키는 것이 향후의 과제이다. 동일한 의무교육대상기관의 종사자는 매년 비슷비슷한 내용의 예방교육을 받는다면 교육효과는 시간이 지날수록 반감될 수 있으므로 향후 수강생의 교육누적횟수에 따라 교육내용을 심화시켜야 한다. 이를 위해서는 향후 성폭력 예방교육은 대상자 특성, 연령과 생애주기, 직장 내 근속연수(예방교육 수강횟수) 등을 고려하여 맞춤형, 전문화된 교육 프로그램, 단계별 심화교육 프로그램을 지속적으로 개발해 나갈 필요가 있다. 교육 참여자의 요구와 특성을 체계적으로 분석하여 교육 내용과 프로그램에 반영하고, 교육에 참여할 수 있도록 동기를 부여하여야 한다.

폭력예방교육은 단순 지식 정보 전달을 넘어서 교육참여자의 생각의 변화와 변화된 생각을 바탕으로 구체적인 실천을 행동화하는 것이 목적인다고 한다. 어떤 내용으로 교육참여자를 설득하느냐 하는 것은 매우 중요해진다. 폭력을 예방해야한다는 교육의 핵심 메시지는 같을 수 있지만, 그 핵심 메시지에 대한 동의를 이끌어내는 것은 세부적인 교육내용의 구

성안에 의존하며, 또한 그것은 교육참여자의 특성, 즉, 인구학적 또는 사회문화적 배경 그리고 성(性), 폭력, 인권 등 교육주제와 관련 가치관에 따라 강조해야 할 내용은 달라져야 한다. 향후 보다 세분화된 교육생의 교육 요구도를 파악하여 교육내용에 그 결과를 반영하여 교육대상별 맞춤형 프로그램을 개발, 보급하는 것은 폭력예방교육의 실효성 확보를 위해 중요한 전략 중 하나이다.

#### 다. 전문강사 역량강화와 관리

폭력 예방교육이 확대 의무화됨에 따라 강사에 대한 수요가 높아지고 있을 뿐 아니라 교육프로그램이 전달되는 추진체계는 전문강사라는 점에서 자질있는 전문강사의 양성과 체계적 관리는 폭력예방교육의 성패를 좌우하는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 현재 표준화된 교육자료와 전문성을 지닌 강사를 통해 전달되는 교육효과의 표준화의 달성을 위해 ‘한국양성평등교육진흥원(양평원)’ 강사 위주의 전문교육만을 인정하고 있다. 대상기관이 선택하는 외부 강사에 대해서 양평원의 공개 사이트에 등록된 강사는 ‘전문강사’로, 그 외는 ‘일반강사’로 구분하여 추가점수 배정하고 있는 전문강사제도는 보다 체계적인 강사관리 시스템을 통해서 자격화되고 표준화된 폭력예방교육 인력을 제공할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 그러나 폭력예방교육이 의무화되어 보다 질 높은 교육프로그램, 교육 강사에 대한 수요 늘어남에 따라 기존 교육을 담당하였던 민간단체와 역할공조도 향후 중요한 과제로 부각되고 있다.

#### 라. 폭력 예방교육의 효과성 평가

현재 폭력 예방교육은 정책 추진의 초기 단계에 있으므로 효과성을 판단하기에는 시기상조인 감이 있으나, 교육의 양적인 확대와 함께 중요한 것은 양질의 교육이 이뤄질 수 있도록 지속적으로 교육내용의 개선 등 품질 관리가 강화될 필요가 있다. 이러한 차원에서 현재 ‘찾아가는 폭력예방교육’ 전수에 대해 교육생 교육만족도 및 교육신청기관 교육서비스 만족도 조사가 이뤄지고 있다. 또한 전문 모니터링단을 활용하여 주요교육 현장 모니터링을 추진하고 교육수행기관인 지역지원기관 대표자 중심으로 교육 운영 현장 점검을 위한 자체평가 모니터링도 상시적으로 운영되고 있다. 교육만족도 조사와 현장 모니터링 결과는 정기적으로 분석되어 교육의 질을 높이기 위한 개선방안을 도출하여 차후 교육에 반영하는 수시환류의 체계를 갖추고 있다. 이러한 체계는 폭력예방교육의 수요와 공급을 체계적으로 관리함으로써 궁극적으로는 폭력예방교육의 목적인 양성평등하고 안전한 사회문화 조성에 교육이 기여할 수 있도록 교육의 실효성을 높이는데 기여하게 된다. 교육의 성과를 체계적으로 관리하는 시스템 구축이 마련되었다는 점이 최근 이뤄진 폭력예방교육 정책의 의미있는 변화라고 할 수 있을 것이다. 현재는 ‘찾아가는 폭력예방교육’에 대해서만 교육만족도 조사가 실시되고 있으나, 향후에는 폭력예방 의무교육에 대해서도 교육만족도 조사를 실시해서 이를 다시 교육내용에 반영하도록 하여 폭력예방 교육수요자와 공급자사이의 환류시스템이 마련되어야 할 것이다. 폭력예방교육의 효과가 폭력에 대한 감수성을 높여 폭력행위를 감소시키는 것이라고 할 때, 단기간의 효과성 측정을 통해서 예방교육의 효과를 판단하기 어려운 점이 있다.

이러한 점을 감안해서 폭력의 발생추이와 폭력과 안전에 대한 인식의 변화에 대한 하여 보다 장기간 예방교육의 효과를 측정할 수 있는 도구를 개발하여 시계열적 추적 자료를 생성해야할 것이다. 향후 우리사회에 만연하고 있는 여성에 대한 폭력을 줄여가기 위한 중요해서 남겨진 과제는 다음과 같다. 첫째, 강사의 일방적인 강의와 획일적인 방식에서 벗어나 교육의 효과적인 전달을 위해 다양하고 효과적인 교육방법을 개발해야 되며, 둘째, 단순히 의무화된 교육시간을 채우는 것을 넘어서서 교육참가자들의 관심과 흥미를 유발함으로써 교육효과를 높이고, 궁극적으로 심각한 우리사회의 성폭력의 피해와 예방에 기여할 수 있어야 되고, 셋째, 강사를 통해 전달되는 교육

효과의 표준화시키면서 동시에 교육내용 대상별 분화되고 심화된 교육콘텐츠를 개발하고, 넷째, 늘어나는 교육수요에 부응하는 동시에 역량과 자질을 갖춘(전문)강사를 양성하고 교육능력을 향상시키고, 다섯째, 성희롱교육내용을 차별화하면서 동시에 공통된 요소들을 통합교육으로 담아내야 되며, 여섯째, 수요자 맞춤형 교육의 필요성에 대한 요구가 높아지는 상황에서 어떻게 교육 참가자의 평가를 다시 교육내용에 반영하는 결과의 환류 시스템이 마련되어야 한다. 이제는 단순히 폭력에 대한 교육을 의무화하고 교육대상을 양적으로 확대하는 것 못지않게 교육을 통해서 폭력에 대한 인식을 변화시키는 실질적인 효과를 거두어야 하는 시점이다

# 피임약의 안전성에 대한 여성들의 알권리와 재생산건강권 보장

김 동 식

한국여성정책연구원 연구위원

## 들어가며

2011년 7월 28일 식품의약품안전청(현 식품의약품안전처)이 감기약 등 비상약품을 의약외품으로 전환하기 위한 『약사법』 개정안을 입법 예고하였다. 이에 반발한 대한약사회가 응급피임약 등 400여개 전문의약품을 의사의 처방 없이 팔 수 있도록 일반의약품 전환을 요구하면서, 대한산부인과협회의 강한 저항이 있었고 또한 사전(경구)피임약의 전문의약품 전환 필요성을 제기하면서, 피임약 재분류는 여성의 자기결정권과 태아의 생명권으로 확장되었고 여성계와 종교계 등 다양한 이해 관계자 간 갈등이 가열되었다. 결국 2012년 8월 29일 피임약 재분류는 현행대로 사전피임약은 일반의약품으로, 응급피임약은 전문의약품으로 유지하되, 3년간 모니터링을 실시하여 결정하기로 하였다. 그 이유는 피임약은 의학적·과학적 결과만으로 사회에 적용하기에는 무리가 있기 때문이다.

이와 같이 우리가 간과하지 말아야 할 것은 피임의 주체는 일반 국민들이며, 특히 피임약은 여성들이 주된 사용자이기 때문에 이들의 피임약에 대한 인식과 태도 및 이용실태를 바르게 이해하고, 향후 피임약 재분류에 있어 이를 반드시 고려해야 하는 것은 당연하다. 이를 위해 한국여성정책연구원은 지난 7월 18일부터 9월 12일까지 전국 16~49세 여성 1,208명을 대상으로 관련 조사를 실시하였다. 아래는 주요 조사 결과 중 피임약의 안전성 중심으로 기술한 것으로, 구체적인 내용은 연구원의 해당 정책보고서<sup>1)</sup>를 참고하기 바란다.

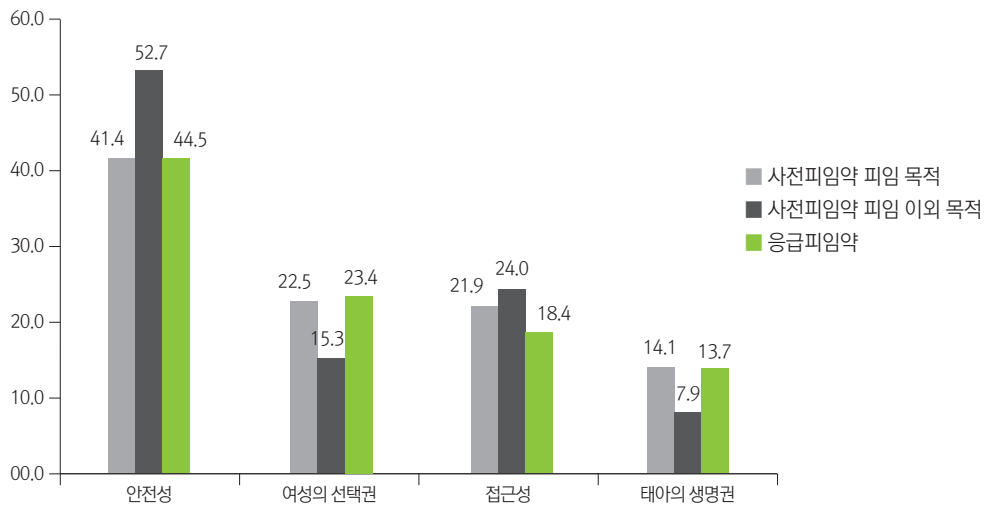
1) 김동식·김영택·이수연(2014). 피임과 낙태정책에 대한 쟁점과 과제 : 여성의 재생산권과 건강권을 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원

사전피임약과 응급피임약을 복용하고자 할 때, 여성들이 가장 중요하다고 생각하는 요소는?

사전피임약과 응급피임약을 복용하는 시점은 다르며, 또한 사전피임약은 피임을 목적으로 복용하기도 하지만 그렇지 않는 경우, 이를테면 생리과다, 생리불순 등의 경우에도 복용할 수 있다. 따라서 이들 3가지 이유로 복용하고자 할 때, 여성들이 가장 중요시 하는 요소는 무엇인지 확인할 필요가 있다. 이들 요소들은 피임약 재분류 과정에서 주요 쟁점이었던,

‘안전성’, ‘여성의 선택권’, ‘접근성’, ‘태아의 생명권’으로 구분하였고, 응답은 1순위 기준으로만 제시하였다<sup>2)</sup>.

3가지 복용 이유 모두에서 ‘안전성’이 가장 중요한 요소로 여성들은 꼽았다. ‘여성의 선택권’과 ‘접근성’은 ‘안전성’에 비해 응답률이 낮았다. 이 결과에 대해 여러 해석이 있을 수 있겠지만, 저자는 여성들이 그만큼 안전성이 확보된 상태에서 피임약을 선택하고, 구입하고자 하는 것이 아닐까 생각해 본다. 물론 이에 대한 심층적 분석은 필요할 것이다.



[그림 1] 사전/응급피임약 복용 시 여성들의 우선 고려 요소

### 사전피임약과 응급피임약의 ‘안전성’, ... 여성들은 과연 어떻게 생각할까?

사전피임약의 재분류 과정에서 쟁점이 된 ‘안전성’에 대해 여성들은 어떻게 생각할까? 안전성은 여성

의 건강권 측면에서 중요하므로 이를 이해하는 것은 무엇보다도 중요하다. 크게 6가지 질문을 해 보았는데, 그 내용은 다음과 같이 ‘(1) 사전피임약은 그 자체로 안전한 약품이다’, ‘(2) 사전피임약은 복용 주의 대상자를 제외하면 누가 복용하더라도 안전한 약품

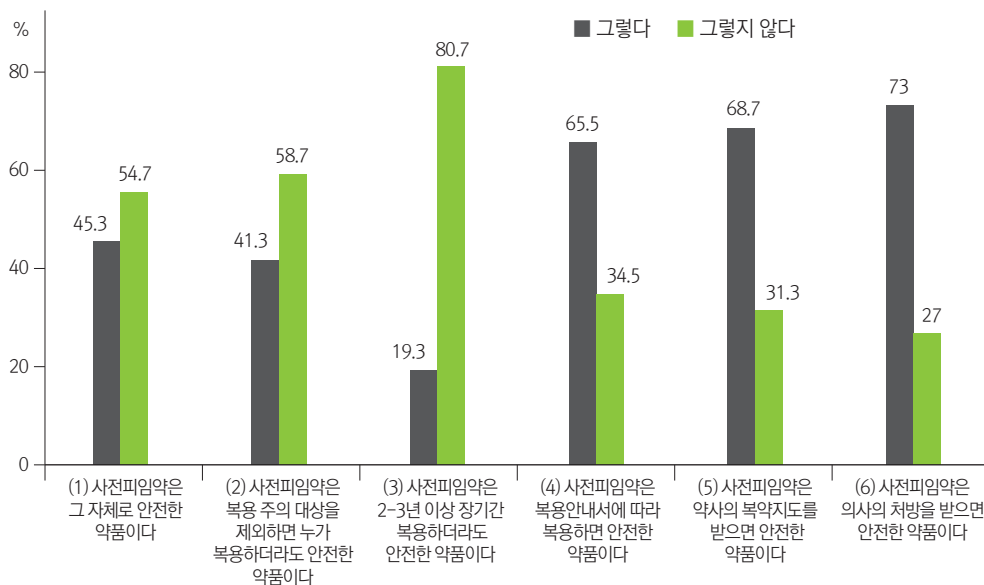
1) 여기서 ‘안전성’은 피임약의 복용방법, 부작용, 안전성에 관한 부분, ‘여성의 선택권’은 피임, 임신, 낙태에 대한 여성의 결정 부분, ‘접근성’은 쉽게 구입하는 부분, ‘태아의 생명권’은 태아의 주체성을 인정하는 부분으로 간략하게 정의함.

## 이슈브리프

이다', '(3) 사전피임약은 2~3년 이상 장기간 복용하더라도 안전한 약품이다', '(4) 사전피임약은 복용안내서에 따라 복용하면 안전한 약품이다', '(5) 사전피임약은 약사의 복약지도를 받으면 안전한 약품이다', '(6) 사전피임약은 의사의 처방을 받으면 안전한 약품이다'에 관한 것이다.

대체로 (1)~(3)과 같이 사전피임약 그 자체, 그리고 주의대상 및 장기 복용에 있어서는 여성들은 안전하지 않다고 인지하고 있다. 그렇지만 복용안내서에 따라 복용한다든지, 약사의 복약지도 혹은 의사의 처방이 있으면 안전하다고 보는 경향이 그렇지 않다는

경우 보다 높다. 이는 비록 사전피임약 자체가 안전하지 않고, 주의 대상자나 장기 복용자에게는 더욱 안전하지 않을 수 있다고 인지하지만, 복약안내서에 따라 복용하거나 약사나 의사 등 의료인에 의해 관련 정보를 제공받아 복용할 경우 안전성에 대한 부정적 인식이 줄어들 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 또한 여기서 살펴보아야 할 것은 물론 의사의 처방, 약사의 복약지도, 복용안내서 순으로 안전에 대한 긍정적 응답이 높았는데, 이들 간의 차이는 크지 않다는 것이다. 특히, 의사와 약사 간의 차이는 5%p 미만이다.



[그림 2] 사전피임약의 안전성에 대한 여성들의 인식 정도

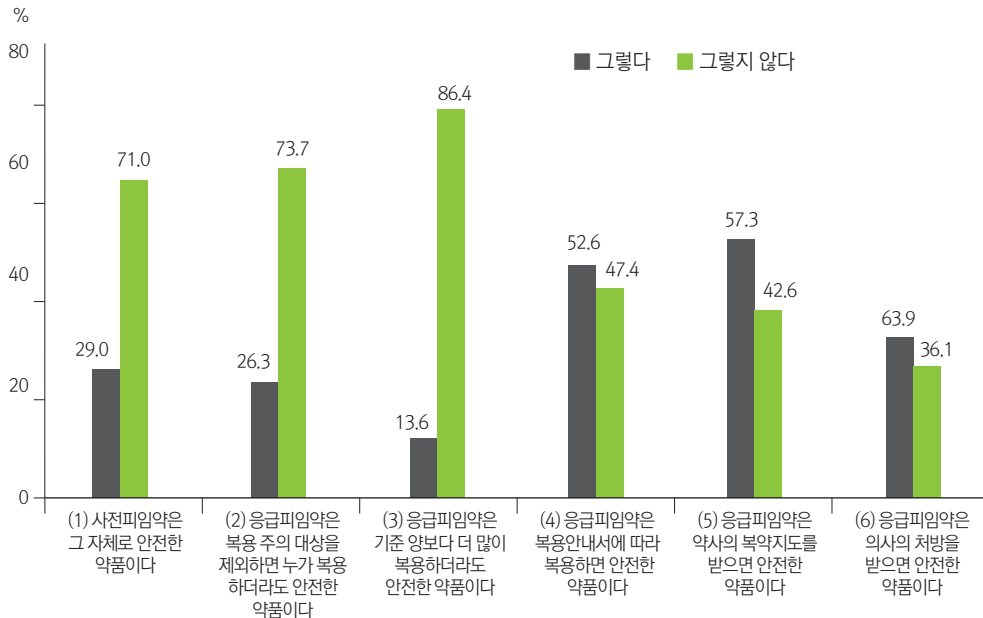
응급피임약의 재분류 과정에서도 '안전성'은 중요한 쟁점이다. 이 또한 6가지 내용으로 질문을 하였는데, '(3) 응급피임약은 기준 양보다 더 많이 복용하

더라도 안전한 약품이다'를 제외하고는 사전피임약과 동일한 내용이다.

전반적으로 안전하지 않다는데 대해 인지하는 경

향이 사전피임약 보다는 강하였다. 그렇지만 복용안내서 및 약사의 복용지도와 의사의 처방을 받을 경우 안전성에 대한 긍정의 응답이 부정의 응답보다 높았

다. 그리고 의사, 약사, 복용안내서 순으로 긍정의 응답률도 높았고, 의사와 약사의 차이는 6.6%p였다.



[그림 3] 응급피임약의 안전성에 대한 여성들의 인식 정도

여기서 강조하고 싶은 것은 복용안내서, 약사의 복용지도, 의사의 처방 등과 같이 어떤 개입(intervention)이 있으면 안전에 대한 불안감이 감소되는 점도 있지만, 여전히 30~40%는 ‘그렇지 않다’고 말하고 있다. 즉, 이들에게 여전히 피임약 복용에 있어 안전하지 않다는 불안감이 있다는 것이다. 이는 좀 더 부작용이 낮고, 안전성이 높은 약품을 개발하고 생산함으로써 해결되는 부분도 있겠지만, 어떻게 하면 여성들이 안전하다고 인지하고, 이를 복용할 수 있도록 하는 것도 앞으로(최소한은 피임약 재분류 과정에서)는 고려되어야 할 것이라 보여진다.

### 사전피임약과 응급피임약에 관한 정보,... 여성들은 충분히 제공 받고 있는가?

피임약 복용에 있어 안전성 제고를 위한 방안으로 과연 관련 정보를 충분히 제공받고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

사전피임약은 현재 일반의약품으로 분류되어 있어 주 정보 제공자는 약사이다. 실제 이번 조사에서 사전피임약 복용 경험자(318명)에게 피임약 구매 시 약

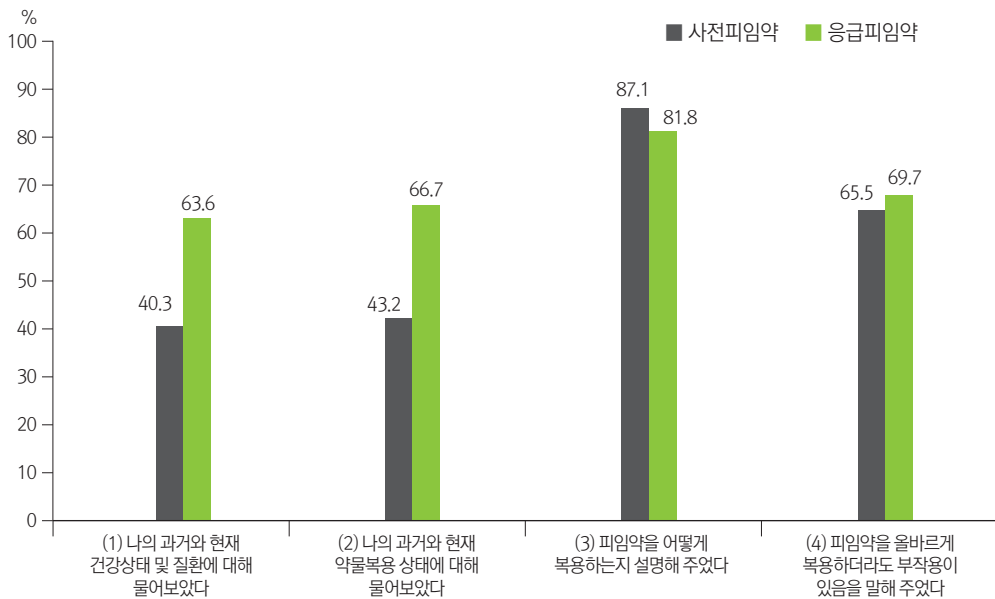
## 이슈브리프

사로부터 복약지도를 받았는지 물어본 결과, 43.7%(139명)가 그렇다고 응답하였는데, 여기서 반 이상인 26.1%는 들었지만 설명이 상세하지 않았다고 응답하였다. 그리고 나머지 25.5%는 설명 자체가 없었다고 하였고, 9.1%는 사회적 편견이나 개인 생활 문제로 설명을 듣지 않았다고 하였다. 그리고 복약지도를 받은 대상자(139명)에게 복약지도 시 들었던 내용에 대해 물어본 결과, 피임약 복용법에 관한 것은 87.1%로 대다수가 응답하였지만, 부작용에 대해서는 65.5%, 여성 본인의 과거와 현재의 건강 및 약물복용 상태 등에 대해서는 40% 정도 혹은 그 이

하만이 응답하였다.

한편, 응급피임약은 현재 전문의약품으로 분류되어 있어 주 정보 제공자는 (산부인과)의사이다<sup>3)</sup>.

본 조사에서 응급피임약을 실제 복용한 대상자는 88명으로 소수였지만, 이들 중 75%만 의사(산부인과, 비산부인과, 응급실 등)로부터 처방을 받아 복용한 것으로 확인되었다<sup>4)</sup>. 이들(66명)을 대상으로 의사 처방 시 들었던 설명을 물어 본 결과, 응급피임약 복용방법에 대해서는 81.8%가 들었다고 응답하였지만, 과거와 현재의 건강 및 약물복용 상태, 부작용 등에 대해서는 60%만 응답하였다.



[그림 4] 사전 및 응급 피임약 복용 시 의사/약사로부터의 정보 정도

3) 의사 처방 이후 약국에서 구매 시 약사로부터 복약지도를 받지만, 여기서는 그 내용은 다루지 않음.

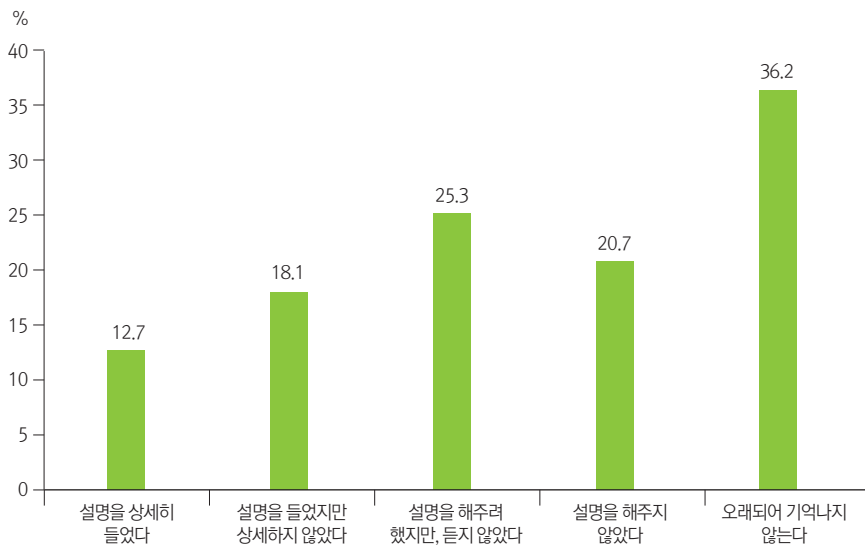
4) 나머지 25%가 실제 의사 처방전 없이 피임약을 구입한 것인지는 본 조사에서는 확인하지 못하였음.

## 사전피임약과 응급피임약에 관한 정보,... 여성의 재생산건강권에 어떤 영향을 주는가?

이렇게 사전피임약과 응급피임약에 관한 정보를 제공하는 것이 얼마나 중요할까? 분명한 것은 정보 여부 및 그 정도에 따라 여성의 재생산건강권에 치명적인 영향을 줄 수 있다는데 주목해야 한다.

실제 본 조사에서 사전피임약을 복용한 대상자(318명)에게 약사의 복약지도에 대한 설명 여부와 그 정도를 간단하게 물어보았는데, 이후 원치 않는 임신

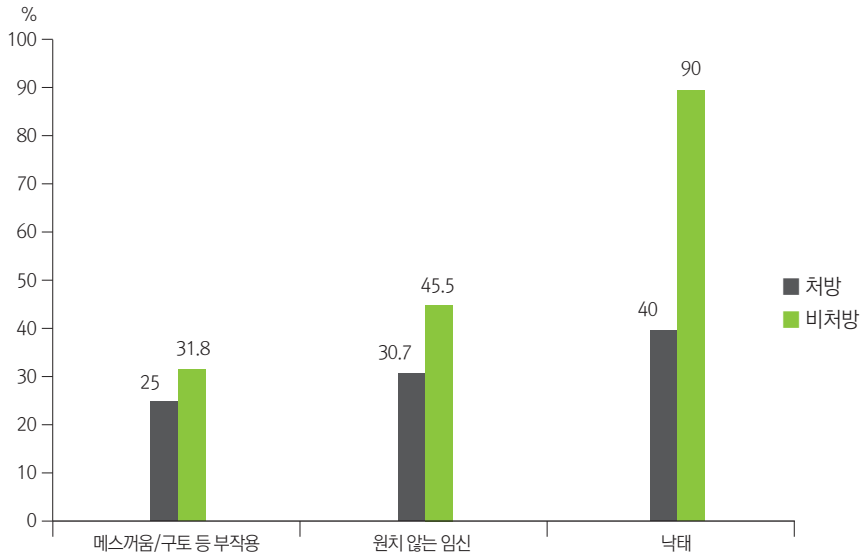
으로 발전된 것과 연결시켜 살펴본 결과, 설명을 상세히 들었다는 응답자는 12.7%만 원치 않는 임신을 하였다고 응답하였다. 그러나 설명은 들었지만 여성 본인이 생각할 때 충분하지 않았다고 생각하는 여성들은 18.1%가 원치 않는 임신을 경험하였다고 응답하였다. 약사가 설명을 해주려 했지만 듣지 않은 경우는 25.3%, 설명을 해주지 않는 경우는 20.7%로 나타났다. 큰 차이가 아니라고 할 수도 있겠지만 분명, 복약지도 여부와 그 정도에 따라 원치 않는 임신 경험률에 차이가 존재하는 것은 분명하다.



[그림 5] 사전피임약에 대한 약사의 복약지도 여부 및 정도에 따른 원치 않는 임신 경험률

응급피임약의 경우도 실제 의사로부터 처방을 받았다는 경우와 그렇지 않은 경우, 메쓰꺼움, 구토 등 부작용과 원치 않는 임신, 그리고 낙태로 이어지는 재생

산 과정에서 여성의 건강권에 미치는 위험성은 비처방 군에서 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다.



[그림 6] 응급피임약에 대한 의사 처방 여부에 따른 부작용, 임신 및 낙태 경험률

## 마무리하며

좀 더 심층적 분석을 통해 약사의 복약지도와 의사의 처방 여부와 정보의 수준 등에 따른 여성의 재생산건강권의 위험 정도를 구체적으로 살펴볼 수도 있겠지만, 충분히 이 결과만으로도 피임약(사전, 응급 모두 포함)에 대한 정보가 얼마나 중요한지, 그럼에도 불구하고 여성들은 이러한 정보를 충분히 제공받지 못하고 있고, 이는 궁극적으로 여성들이 피임약 복용 시 가장 중요시 고려하는 안전성과 연관되어 있다는 것을 알 수 있었다.

향후 피임약의 재분류가 어떻게 진행될지는 좀 더 기다려보아야 하겠지만, 오늘날 여성들은 피임약이 안전하지 않다는데 대해 전반적으로 인지하고 있다. 그렇지만 현재 정보 전달자인 약사와 의사가 충분히 관련 내용을 제공하고, 여성의 배려한다면 이러한 안전성에 대한 불안감은 줄어들 것이고, 실제 이러한 것은 부작용과 원치 않는 임신, 그리고 낙태에 이르기까지 여성의 재생산건강권의 위험성을 줄 수 있는데 대해 그 중요성을 간과해서는 안 될 것이다. 구체적인 정책 제언들은 본 조사결과를 포함하고 있는 해당 보고서를 참고하기 바란다.

# 창조기업은 얼마나 창조적이며 얼마나 여성 친화적인가?

이택면

한국여성정책연구원 연구위원

창조기업실태조사 자료를 이용하여, 몇가지 연구 관심의 초점이 되는 변수들에 대해 그 영향요인을 추정하는 작업을 수행할 필요가 있다. 우선 과연 창조 산업에 속하는 기업들은 과연 어느 정도의 창조성과 혁신성을 가지고 있으며 그것의 차이를 결정하는 요인이 무엇인지 밝히고자 한다. 다음으로는 기업의 창조성과 혁신성을 비롯한 요인들이 기업의 성과에 미치는 영향을 추정하고자 한다. 물론 대표자 성별로 창조기업의 성과가 다르게 나타나는지도 살펴보고자 한다. 마지막으로 어떤 창조기업이 고용규모가 크고 미래 고용창출 잠재력이 큰지를 추정하고자 한다. 역시 창조성 및 혁신성의 크기와 대표자 성별이 어떤 다른 고용효과를 갖는지, 여성 고용 효과에 서로 다른 효과를 미치는지는 않는지에도 초점을 맞출 것이다.

## 가. 창조기업 실태조사

본 연구에서는 영국 DCMS의 창조산업 분류를 대체로 따르면서 앞서 정병순·황현정(2011)의 세세분류 업종들 중에서 구문모(2005)의 제안에 따라 제조업과 일부 도소매업종을 제외하고 순수하게 문화컨텐츠 분야만을 포함시켰다. 또한 DCMS의 분류에는 포함돼있지만 정병순·황현정(2011)의 연구에서는 배제된 사진업(73301부터 73303까지)을 추가했다. 본 연구에서 창조산업으로 최종 포함시킨 세세분류 업종들은 다음과 같다.

〈표 II-3〉 본 연구의 창조산업 분류

대분류	세세분류	대분류	세세분류
J. 출판, 영상, 방송 통신 및 정보 서비스업	58111 . 교과서 및 학습서적 출판업	M. 전문 과학 및 기술 서비스업	70111 . 물리, 화학 및 생물학 연구개발업
	58112 . 만화 출판업		70112 . 농학 연구개발업
	58119 . 기타 서적 출판업		70113 . 의학 및 약학 연구개발업
	58121 . 신문 발행업		70119 . 기타 자연과학 연구개발업
	58122 . 잡지 및 정기간행물 발행업		70121 . 전기·전자공학 연구개발업
	58190 . 기타 인쇄물 출판업		70129 . 기타 공학 연구개발업
	58211 . 온라인·모바일 게임 소프트웨어 개발 및 공급업		70201 . 경제학 연구개발업
	58219 . 기타 게임 소프트웨어 개발 및 공급업		70209 . 기타 인문 및 사회과학 연구개발업
	58221 . 시스템 소프트웨어 개발 및 공급업		71310 . 광고 대행업
	58222 . 응용소프트웨어 개발 및 공급업		71391 . 옥외 및 전시 광고업
	59111 . 일반 영화 및 비디오물 제작업		71392 . 광고매체 판매업
	59112 . 애니메이션 영화 및 비디오물 제작업		71393 . 광고물 작성업
	59113 . 광고 영화 및 비디오물 제작업		72111 . 건축설계 및 관련 서비스업
	59114 . 방송 프로그램 제작업		72112 . 도시계획 및 조경설계 서비스업
	59120 . 영화, 비디오물 및 방송프로그램 제작 관련 서비스업		73201 . 인테리어 디자인업
	59130 . 영화, 비디오물 및 방송프로그램 배급업		73202 . 제품 디자인업
	59201 . 음악 및 기타 오디오물 출판업		73203 . 시각 디자인업
	60100 . 라디오 방송업		73209 . 기타 전문 디자인업
	60210 . 자상파 방송업		73301 . 인물사진 및 행사용비디오 촬영업
	60221 . 프로그램 공급업		73302 . 상업용 사진 촬영업
	60222 . 유선방송업		73303 . 사진 처리업
	60229 . 위성 및 기타 방송업		73901 . 매니저업
	62010 . 컴퓨터 프로그래밍 서비스업		73903 . 사업 및 무형 재산권 중개업
	62021 . 컴퓨터시스템 통합 자문 및 구축 서비스업		90121 . 연극단체
	62022 . 컴퓨터시설 관리업		90122 . 무용 및 음악단체
	63111 . 자료 처리업		90123 . 기타 공연단체
	63112 . 호스팅 및 관련 서비스업		90191 . 공연 기획업
	63120 . 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업		90192 . 공연 및 제작관련 대리업
	63910 . 뉴스 제공업		90199 . 그외 기타 창작 및 예술관련 서비스업
	63991 . 데이터베이스 및 온라인정보 제공업		90221 . 박물관 운영업
	63999 . 그외 기타 정보 서비스업		

실태조사 조사설계의 개요는 아래 <표 1>과 같다. 조사 대상 지역은 제주도를 제외한 전국이며, 몇가지 층화변수를 고려한 층화표본추출법으로 위에서 정의된 창조산업 범위에 속하는 2,000개 남녀 대표자 기업을 추출했다. 조사는 온라인(웹)조사와 팩스·이메

일을 이용한 서면조사를 병행하여 2014년 7월부터 9월까지 약 2개월간 실시됐으며, 설문 문항에 따라 기업체 대표, 관련 분야 임원, 인사담당자 등 복수의 응답자로 하여금 응답하게 했다.

<표 1> 조사 설계 개요

항 목	내 용
조사 지역	▫ 전국
조사 대상	▫ 창조산업 분야에 종사하는 중소기업(300인 미만)
목표 표본수	▫ 총 2,000개 사업체 - 최종 조사 표본수는 2,033개 사업체
표집방법	▫ 대표자 성별, 업종, 규모, 지역, 설립시기를 고려한 층화표본추출방법
주요 조사내용	▫ 기업 일반현황 ▫ 일반적 경영현황 ▫ 창의·혁신 경영현황 ▫ 여성대표자 관련 사항 ▫ 창업 과정
조사방법	▫ 온라인(웹) 조사 및 팩스/이메일을 이용한 서면조사 병행
조사도구	▫ 구조화된 질문지
조사 기간	▫ 2014년 7월 24일 ~ 9월 21일

조사 대상 업종은 앞서 정의한 창조산업 범위에 속하는 한국표준산업분류상 5-digit(세세분류)업종이며, 이 업종에 종사하는 300인 미만 중소기업을 조사대상으로 한다. 해당 기업 중 공장, 지사(지점) 및 영업소 등은 제외하고 단독사업체와 본사(본점)만을 조사 대상으로 정했다. 이 기준에 부합하는 조사 모집단 규모는 2012년 전국사업체조사 대상 기업

을 모집단으로 간주할 때 63,123개로 집계된다.

최종 회수된 설문지는 총 2,033부로서, 조사에 참여한 응답기업의 특성별 분포는 다음과 같다. 층화변수의 모집단 분포를 반영하여 사후가중치를 준 결과이다.

〈표 2〉 응답기업 특성(가중치 부여)

(단위 : 명, %)

		사례수	(비율)
전 체		2000	(100)
대표자	여성대표 있음	336	(16.8)
성별	남성대표	1664	(83.2)
업종	출판/영상/방송통신/정보	791	(39.6)
	전문과학/기술서비스	1114	(55.7)
	예술/스포츠/여가관련	95	(4.7)
권역	수도권	1328	(66.4)
	경상권	331	(16.5)
	전라권	158	(7.9)
	충청/강원권	184	(9.2)
종사자 규모	5인 미만	1381	(69.1)
	5~29인	534	(26.7)
	30~49인	40	(2.0)
	50~299인	45	(2.3)
설립 연도	1999년 이전	416	(20.8)
	2000~2004년	344	(17.2)
	2005~2009년	519	(26.0)
	2010년 이후	720	(36.0)
성장 단계	도입기	405	(20.2)
	성장기	489	(24.4)
	성숙기	550	(27.5)
	쇠퇴기	384	(19.2)
	재도약기	151	(7.6)
	비해당/무응답	21	(1.1)
조직 형태	회사법인	1078	(53.9)
	개인사업체	828	(41.4)
	기타	94	(4.7)

## 나. 변수 설명

분석에 활용될 변수 중에서 먼저 종속변수들을 살펴보면, 우선 창조성 및 혁신성에 관한 변수는 지적재산권 보유 여부, 혁신 도입 여부, 창조경영노력지

수 등 세가지 변수를 생성하여 분석에 활용했다. 지적재산권 보유 여부는 응답시점에 지적재산권이나 특허권 등을 보유하고 있으면 1의 값을 갖는 더미변수이다. 혁신 도입 여부는 1) 기존 서비스(제품)와 완전히 다르거나 크게 개선된 서비스(제품) 출시 2) 서

비스(제품)의 생산에서 완전히 새롭거나 크게 개선된 프로세스 도입 3) 완전히 새롭거나 크게 개선된 납품 및 유통 등 전달시스템(Delivery system) 도입 4) 완전히 새롭거나 크게 개선된 지원활동(구매/회계시스템 등) 도입 중 지난 3년간 어느 하나라도 한 것이 있으면 1의 값을 갖도록 더미 변수 처리했다. 창조경영노력지수는 1) 직원들의 창의적 아이디어를 활용하기 위해 제안제도 등 직원 의견 수렴 제도를 운영 2) 근무환경·조건의 유연화, 불필요한 규칙이나 절차 타파 등 자유롭고 개방적인 조직문화 정착 3) 연구개발 전담 조직(인력) 운용 4) 직원들의 창의 역량 강화를 위한 자체 교육 혹은 외부위탁 교육 실시 5) 창의 역량 강화를 위해 외부 소스로부터 저작권, 라이선스, 노하우, 기술 서비스 등을 구매 6) 해당 분야 예술가, 전문가 등과 같은 창의 인재의 영입(계약, 고용 등의 방식으로) 등 6개 항목에 대해 예라고 응답한 경우 1, 아니오라고 응답한 경우 0의 값을 부여한 후 각 응답값의 가중합을 지수값으로 간주했다(크론바흐 알파:0.722). 가중치는 해당 항목 중 예라고 응답한 비율의 역수를 적용했다. 결국 응답 기업 중 실천하고 있는 기업의 비중이 큰 항목은 상대적으로 감가적 가중치가 적용되고, 실천하고 있는 기업의 비중이 낮은 항목은 증가적 가중치가 적용되도록 하였다. 그 결과 3) 연구개발 전담 조직(인력) 운용 항목이 가장 높은 가중치를 부여받았으며, 최소 0점부터 최대 19점까지의 변량을 갖는 지표가 되었다. 기업 성과 변수는 근로자 생산성을 나타내는 종사자 1인당 매출액으로 정의했다. 매출액이 0인 경우도 있으므로 매출액+1에 자연대수를 취했다.

다음은 통제변수들로서, 조직형태 변수는 회사법인일 경우 1, 나머지 개인사업체 및 기타는 0의 값을 갖는 더미변수이다. 업종은 출판영상방송통신및정

보서비스, 전문과학및기술서비스, 예술스포츠및여가관련서비스 등 3개 대분류 업종으로 통합하여 출판영상방송통신및정보서비스를 기준 범주로 하는 2개의 더미변수로 분석에 투입했다. 일가정 양립제도 변수는 출산휴가, 육아휴직, 직장보육시설, 육아기 근로시간단축제 중 어느 하나라도 시행되고 있으면 1의 값을 갖는 더미변수로 처리했다. 정책자금수혜 변수는 지난 1년 이내 정부의 정책자금 지원(출연, 융자, 보증서지원)을 받은 적이 있으면 1의 값을 갖는 더미변수이며, 인력지원수혜 변수 역시 지난 1년간 산업기능요원제도, 외국인인력제도, 특성화고·대학 교육후 채용연계 제도, 인건비지원제도, 재직자 직업훈련제도, 고용환경개선제도 중 어느 한 제도라도 수혜를 받은 적이 있으면 1의 값을 갖는다. 기업 규모 역시 자연대수를 취해서 투입했으며, 여성종사자 비율은 총 종사자 대비 여성종사자의 비율(%)로 정의된다.

#### 다. 창조·혁신성 모형

창조기업 중에서도 어떤 특성을 갖는 기업의 창조성과 혁신성이 더 높은가? 먼저 지적재산권 보유 여부를 종속변수로 하는 이항로짓모형 추정을 통해 이 질문에 답을 구하면 다음 <표 Ⅲ-1>과 같은 결과를 얻는다. 우선 대표자 성별은 지적재산권 보유 여부에 유의미한 영향을 미치지 못한다. 여성근로자 비중도 마찬가지다. 회사법인이 개인사업체등에 비해, 종사자 규모가 큰 기업이 작은 기업에 비해, 정부로부터 자금지원과 인력지원을 받은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해, 지적재산권 보유 확률이 유의미하게 높다.

〈표 3〉 지적재산권 보유여부 결정 모형 : 이항로짓

모형		비표준화 계수		유의확률	Exp(B)
		B	표준오차		
종속변수 : 지적재산권 보유 여부	여성대표	-.020	.236	.931	.980
	회사법인	.985	.166	.000	2.679
	일가정양립제도	.034	.152	.823	1.034
	종사자수	.163	.075	.029	1.177
	정책자금수혜	1.006	.151	.000	2.735
	인력지원수혜	.618	.164	.000	1.856
	일인당매출	-0.141	.055	.010	.868
	전문과학	-0.701	.143	.000	.496
	예술스포츠	-0.047	.356	.894	.954
	종사자_여성비	-0.002	.003	.550	.998
	상수항	-1.377	.280	.000	.252

다음으로는 기업의 창조경영 노력 정도에 영향을 미치는 요인들을 분석했다. 창조경영노력지수상 0의 값을 갖는 케이스가 519케이스나 존재하므로 토빗모형을 추정했다. 그 결과, 일가정 양립제도를 갖춘 기업, 규모가 큰 기업, 정책자금 및 인력지원 정책의 수

혜를 입은 기업, 등이 창조경영에 더 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 드러났다. 반면 대표자 성별이나 여성 근로자 비중은 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 창조경영노력 결정 모형 : 토빗

모형		비표준화 계수		t	유의확률
		B	표준오차		
종속변수 : 창조경영 노력지수	여성대표	0.596379	0.395543	1.51	0.132
	회사법인	0.421889	0.376276	1.12	0.262
	일가정양립제도	2.422128	0.354832	6.83	0
	종사자수	1.237102	0.165386	7.48	0
	여성종사자비율	-0.00123	0.006523	-0.19	0.851
	정책자금수혜	1.592381	0.389622	4.09	0
	인력지원수혜	1.686666	0.383956	4.39	0
	일인당매출	-0.28116	0.131656	-2.14	0.033
	전문과학	-0.05808	0.34777	-0.17	0.867
	예술스포츠	-0.13864	0.563162	-0.25	0.806
	상수항	3.155756	0.706926	4.46	0

기업의 혁신도입 여부에 영향을 미치는 요인을 <표Ⅲ-4>와 같다.  
발굴하기 위해 이항로짓모형을 추정한 결과는 다음

<표 5> 혁신도입 여부 결정 모형 : 이항로짓

모형		비표준화 계수		유의확률	Exp(B)
		B	표준오차		
종속변수: 지재권 보유 여부	여성대표	-.050	.221	.822	.952
	회사법인	.325	.148	.028	1.384
	일가정양립제도	.722	.144	.000	2.058
	종사자수	-.246	.076	.001	.782
	정책자금수혜	.870	.145	.000	2.388
	인력지원수혜	.486	.163	.003	1.626
	일인당매출	-.244	.053	.000	.784
	전문과학	-.610	.134	.000	.543
	예술스포츠	-.894	.380	.019	.409
	종사자_여성비	-.002	.003	.551	.998
	상수항	.019	.261	.941	1.020

회사법인 형태의 기업이 개인사업체등 보다 혁신을 도입했을 확률이 더 높고, 일가정양립제도가 갖춰진 기업, 종사자 규모가 적은 기업, 정부의 자금 지원 및 인력지원 정책의 수혜 기업, 일인당 매출액이 적은 기업이 혁신을 도입한 기업일 확률이 더 높았다. 대표자 성별이나 여성근로자 비율은 혁신도입 여부에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

## 라. 기업 성과 모형

기업 성과를 근로자 생산성 지표인 종사자 1인당 매출액으로 정의하고, 이에 영향을 미치는 요인들을 OLS회귀분석을 통해 파악한 결과는 다음 <표

Ⅲ-3>과 같다. 회사 법인이 개인사업체( 및 기타 유형)에 비해, 종사자수가 적은 기업이 많은 기업에 비해, 상용종사자 비율이 높은 기업이 낮은 기업에 비해, 수출비중이 높은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해, 각각 1인당 매출액이 높은 것으로 나타났으며, 이 요인들을 포함해 여타 모든 기업 특성들을 통제한 상태에서도 여성창조기업이 남성창조기업에 비해 1인당매출액이 35.3% 더 적은 것으로 추정됐다. 그리고 지난 3년간 서비스제품이나 공정에 혁신을 도입한 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 1인당 매출액이 30.4%나 더 낮은 것으로 추정됐다. 창조기업 내에서 혁신의 추구가 근로자 생산성에 오히려 부적인 영향을 미친다는 이같은 분석 결과는 다소 당혹스럽다.

〈표 6〉 1인당매출액 결정모형 : OLS추정

모형		비표준화 계수		t	유의확률
		B	표준오차		
종속변수: 1인당 매출액의 로그	(상수)	4.607	.26	17.707	.000
	여성대표	-.353	.119	-2.966	.003
	회사법인	.538	.081	6.653	.000
	일가정양립제도	.024	.08	.299	.765
	정책자금수혜	-.096	.087	-1.098	.273
	인력지원수혜	.066	.095	.694	.488
	지재권보유	-.083	.083	-.993	.321
	창조경영노력지수	-.005	.007	-.684	.494
	혁신도입	-.304	.081	-3.754	.000
	내수비중	-.006	.003	-2.219	.027
	부채비율	-.046	.084	-.549	.583
	전문과학	.048	.075	.636	.525
	예술스포츠	-.563	.190	-2.964	.003
	종사자수	-.182	.052	-3.499	.000
	종사자_여성비	-.001	.002	-.735	.463
	상용비율	.006	.002	3.867	.000

## 마. 고용효과 모형

총 종사자 수에 미치는 영향으로 고용효과를 추정하고자 하면, 창조기업의 대표자 성별은 종사자 규모에 아무 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며, 회사법인이 개인사업체보다, 일가정양립제도가 잘 갖춰진 기업이 그렇지 못한 기업에 비해, 정부의 인력지원 정책의 수혜를 입은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해, 종사자 규모가 더 큰 것으로 추정돼, 각각 고용에 정의 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 특히 지적 재산권을 보유한 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 14.5% 고용을 더 많이 하고 있으며, 창조경영노력지수가 한단위 더 큰 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 5% 고용을 더 많이 하고 있는 것으로 나타나 창조기업 중에서도 창의성과 혁신성이

더 높은 기업이 고용도 더 많이 하는 것으로 나타났다(그러나 혁신 도입은 오히려 고용을 33.7%나 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타나, 세심한 해석을 요한다).

한편 여성고용효과를 추정하기 위해 총 종사자 대비 여성 종사자 비율을 종속변수로 하는 토빗모형을 추정했다. 종속변수가 0인 케이스가 282케이스나 존재하므로 OLS추정보다는 토빗추정이 더 신뢰할 만 한 결과를 가져다 준다. 추정 결과, 회사법인은 개인사업체등에 비해 여성 근로자 비율이 6%포인트 가량 더 낮으며, 일가정양립 지원제도가 하나라도 갖춰진 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 여성 근로자 비율이 10%포인트 이상 더 높고, 정부의 인력지원 정책의 수혜를 입은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 4%포인트 여성 근로자 비율이 더 높은

것으로 나타났다. 이 모든 영향과 그 외 업종 등의 영향을 모두 통제한 상태에서도 여성대표자 기업은 남성 대표자 기업에 비해 여성 근로자 비율이 40% 포인트 이상 더 높은 것으로 추정됐다. 그러나 창조·혁신성 관련 변수들은 여성 근로자 비율에 유의

미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 여성 창조기업이, 일가정양립제도가, 정부의 인력지원정책이 각각 창조기업들 중에서 여성 고용을 늘리는 효과를 갖는다고 정리할 수 있을 것이다.

〈표 7〉 총고용규모 추정 모형 : OLS

모형		비표준화 계수		t	유의확률
		B	표준오차		
종속변수 : 총종사자 수의 로그	(상수)	.689	.179	3.850	.000
	여성대표	-.034	.066	-.519	.604
	회사법인	.443	.054	8.249	.000
	일가정양립제도	.593	.051	11.522	.000
	정책자금수혜	-.184	.060	-3.057	.002
	인력지원수혜	.466	.064	7.276	.000
	지재권보유	.145	.057	2.529	.012
	창조경영노력지수	.050	.005	1.344	.000
	혁신도입	-.337	.055	-6.114	.000
	내수비중	.000	.002	-.101	.919
	부채비율	-.018	.058	-.305	.760
	전문과학	-.142	.051	-2.765	.006
	예술스포츠	-.034	.131	-.260	.795

〈표 8〉 여성종사자 비율 추정 모형 : 토빗

모형		비표준화 계수		t	유의확률
		B	표준오차		
종속변수 : 여성 종사자 비율	여성대표	40.49827	1.25506	32.27	0
	회사법인	-6.37023	1.383691	-4.6	0
	일가정양립제도	10.08075	1.34054	7.52	0
	정책자금수혜	0.997186	1.71526	0.58	0.561
	인력지원수혜	4.1275	1.588708	2.6	0.009
	지재권보유	-0.58019	1.536575	-0.38	0.706
	창조경영노력지수	-0.15915	0.125748	-1.27	0.206
	혁신도입	-1.9725	1.549427	-1.27	0.203
	전문과학	3.249798	1.416725	2.29	0.022
	예술스포츠	13.91835	2.06703	6.73	0
	상수	19.3309	1.802052	10.73	0

## 이슈브리프

한편 추가채용 계획 유무를 종속변수로 하는 이항로짓 모형을 추정한 결과는 다음 <표 Ⅲ-7>과 같다. 회사법인 형태의 기업이 그렇지 않은 기업에 비해, 정부 정책자금 지원을 받은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해, 추가채용 계획이 있을 확률이 높았다. 또한 창조성·혁신성 관련 변수들의 영향이 눈에 띄는데, 창조경영 노력을 많이 하는 기업일수록, 혁신도입이

있었던 기업일수록, 추가채용 계획이 있을 확률이 높았다. 정부 정책자금 지원을 받은 기업과 창조성·혁신성이 높은 기업이 향후 고용창출 역량이 더 크다고 해석될 수 있는 결과이다. 그러나 아래 표에서 보듯, 여성창조기업이 향후 고용창출 역량이 더 크다고 할 만한 계량적 근거는 발견되지 않았다.

<표 9> 인력 확충 계획 유무 결정 모형: 이항로짓

모형		비표준화 계수		유의확률	Exp(B)
		B	표준오차		
종속변수 : 2015년 까지 인력확충계획 유무	여성대표	.167	.167	.316	1.182
	회사법인	.701	.142	.000	2.016
	일가정양립제도	.175	.138	.204	1.191
	종사자수	-.097	.089	.275	.908
	신규채용인원	.152	.105	.147	1.164
	정책자금수혜	.861	.156	.000	2.365
	인력지원수혜	.162	.167	.330	1.176
	지재권보유	.211	.147	.151	1.235
	창조경영노력지수	.081	.013	.000	1.085
	혁신도입	.769	.142	.000	2.157
	일인당매출	.070	.052	.174	1.073
	전문과학	.068	.132	.605	1.070
	예술스포츠	-.141	.331	.669	.868
	상수항	-2.112	.279	.000	.121

나아가, 향후 여성인력 추가 채용계획 여부에 대한 결정요인 추정을 동일한 방식으로 해보면 그 결과는 다음과 같다. 단, 이 모형의 분석 대상은 향후

인력 확충계획이 있다고 응답한 654개 케이스에 국한된다.

〈표 10〉 인력 확충 계획 유무 결정 모형: 이항로짓

모형		비표준화 계수		유의확률	Exp(B)
		B	표준오차		
종속변수: 2015년 까지 인력확충계획 유무	여성대표	.736	.283	.009	2.087
	회사법인	-.433	.223	.052	.648
	일가정양립제도	.217	.203	.285	1.242
	종사자수	-.121	.129	.350	.886
	신규채용인원	-.016	.146	.914	.984
	정책자금수혜	-.333	.204	.103	.717
	인력지원수혜	.465	.224	.038	1.593
	지재권보유	-.691	.203	.001	.501
	창조경영노력지수	.027	.020	.174	1.027
	혁신도입	.007	.204	.972	1.007
	일인당매출	-.172	.082	.036	.842
	전문과학	-.734	.197	.000	.480
	예술스포츠	.203	.637	.750	1.225
	상수항	1.926	.458	.000	6.859

여성인력 추가채용 계획 유무에 영향을 미치는 요인은 남녀를 구분하지 않는 인력 추가채용 계획 결정요인 분석 결과와는 상당한 차이를 보인다. 우선 창의·혁신성 관련 변수의 영향에서 가장 큰 변화가 보이는데, 혁신도입 여부나 창조경영노력 정도는 여성인력 추가채용 계획 유무에 유의미한 영향을 미치지 못하고, 다만 지적재산권 보유 기업이 오히려 여성 추가채용 계획 확률을 낮추는 것으로 나타났다. 그리고 일인당 매출액이 커서 근로자 생산성이 높은 기업일수록 여성인력 추가채용 계획이 있을 확률이 낮다. 그러나 여성대표자 기업은 남성대표자 기업에 비해 여성인력 추가 채용계획을 갖고있을 확률이 높으며, 정부의 중소기업 인력지원 정책의 수혜를 입은 기업은 또한 여성인력 추가채용 계획 확률이 높은 것으로 드러났다.

## 바. 결과 요약 및 함의

지적재산권 보유 여부, 창조경영 노력 정도, 혁신도입 여부 등으로 나누어 살펴본 창조기업의 창조·혁신성은 세 영역 모두에서 정부의 재정지원 및 인력지원 정책 수혜여부가 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부로부터 재정지원이나 인력 지원을 받은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 지적재산권 보유할 가능성과 혁신 도입할 가능성이 더 높고, 창조경영을 위한 노력을 더 많이 기울이고 있는 것으로 분석됐다. 이는 정부의 재정지원 및 인력지원 정책이 기업의 창조성·혁신성을 높이는 효과를 가지는 것으로 해석할 수 있는 결과이다. 그러나 여성 대표자기업이 남성 대표자기업에 비해 창조·혁신성이 더 높거나, 여성 종사자 비율이 높을수록 창조·혁신성이 더 높다는 증거는 찾아볼 수 없었다.

1인당 매출액으로 측정된 기업 성과에 대해서는 기업 창조·혁신성 관련 변수들이 모두 음의 영향을 미치는 것으로 분석된 가운데, 특히 혁신도입 여부가 갖는 음의 효과는 통계적으로 유의미했다. 또한 여성대표자 기업이 남성 대표자 기업에 비해 1인당 매출이 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 단순히 대표자가 여성이기 때문에 매출이 낮을 수는 없을 것이며 분석에 포함시키지 못한 매출에 부적인 영향을 미치는 어떤 다른 요인이 대표자 성별과 강한 상관성을 보이기 때문으로 판단된다. 추가적 분석을 통해 인과관계를 더 정교히 다듬을 필요가 있다고 생각된다. 또한 혁신과 창조성이 기업 매출에 대해서 부정적 효과를 갖는 것으로 분석된 것은, 두 변수 사이에 시간 지체가 있을 수 있으며, 서로 연립성이 존재할 수 있어 이를 고려하지 않은 단순 최소자승 추정으로는 양자간의 정확한 한계효과가 밝혀지지 못했기 때문일 가능성이 크다. 만약 이를 고려한 분석에서도 혁신·창조성의 효과가 음으로 유지된다면, 이는 아직 창조기업의 시장 생태계가 제대로 작동하지 않아 창조·혁신의 노력이 기업 성과로 이어지지 않고 따라서 기업 입장에서 굳이 창조적 혁신적 변화를 추구할 인센티브를 갖기 어려운 구조임을 보여주는 결과로 해석될 수 있을 것이다.

고용효과 측면에서는 혁신성·창조성이 강한 정의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 지재권을 보유한 기업이, 창조경영노력을 더 하는 기업이 각각 그렇지 않은 기업에 비해 고용규모가 더 큰 것으로

나타났고, 창조경영노력을 더 하는 기업과 혁신 도입 기업이 향후 인력 추가채용 계획이 있을 확률도 더 높았다. 그러나 여성고용에 미치는 영향에서는 창조·혁신성 변수의 영향이 유의미하지 않았다. 창조·혁신성 변수는 여성근로자 비율에도, 향후 여성 추가채용 계획 유무에도 각각 유의미한 영향을 미치지 못했다. 그 대신 여성대표자, 일가정양립제도, 정부의 인력지원정책이 각각 창조기업들 중에서 여성 고용을 늘리는 효과를 갖는 것으로 분석됐다.

종합적으로 판단할 때, 창조산업 분야에 속하는 창조기업들의 창조성·혁신성을 높이는데 정부의 정책적 개입(재정 및 인력지원)이 긍정적 효과를 가지며, 창조성·혁신성이 높은 창조기업은 고용창출 잠재력도 크고 실제로 더 많은 인력을 고용하고 있는 것으로 나타났으나, 여성고용에 더 긍정적 영향을 미친다는 것을 보여줄 증거는 발견되지 않았다. 여성창조기업은 남성창조기업에 비해 창조·혁신성 정도가 낮고, 기업 성과도 낮으나, 여성인력 고용 잠재력은 더 큰 것으로 나타났으며, 창조기업에 대한 기업의 인력지원 정책은 여성 인력 고용 확대에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로, 기업의 창조·혁신성이 기업 성과 개선으로 이어진다는 증거는 발견되지 않았으며, 이는 창조산업 생태계의 조성 과 활성화를 통해 기업의 창조·혁신 노력이 시장에서의 성공으로 보상받을 수 있는 선순환구조의 확립이 필요함을 시사한다.

# 적극적 조치 방향성에 대한 논의



문 미 경

한국여성정책연구원 선임연구위원

적극적 평등실현조치는 많은 국가에서 시행되고 있는 공공정책 중의 하나이지만 정책의 논리와 제도 구성은 해당 국가의 특정적 맥락 속에서 형성되었다(Bacchi, 1996; 유정미, 2012 재인용). 선진사례를 보면, 이 제도가 단기적으로는 많은 논란으로 사회적 부담이 될 수 있으나, 장기적인 관점에서는 국가 경쟁력에 기여하는 것으로 보여진다(WDR, 2012). 적극적 조치가 도입되고 시행되는 과정에서 속에서 역차별 논란뿐만 아니라 실적제 훼손, 제도 수혜자에 대한 낙인, 여성집단 내에서의 제도 적용대상에 대한 문제 등이 끊임없이 제기되어 오고 있다.

이처럼 다양하게 제기된 논란 중에서 요즈음 가장 핵심적인 쟁점은 여성의 사회경제 참여가 활발하게 이루어지고 있는 현 시점에서도 여전히 이 제도가 필요한가? 이다. 또한 만약 필요하다면 과거 누적된 차별시정을 위한 보상으로서 도입된 이 조치의 목적이 현 시점에서도 그대로 수용될 수 있는가? 이다. 이는 노예제도를 가진 미국에서 이 제도가 가졌던 이념적 가치, 즉 차별시정의 목적이 현 시점에서도 이 제도를 작동시킬 수 있는 유용한 기제로 여전히 작용할 수 있느냐이다. 마지막으로 우리사회는 언제까지 이 제도를 시행하여야 하는가? 이다. 이에 대한 답은 우리사회에서 향후 적극적 조치가 나아가야 할 방향성을 제시하는 것이라 하겠다<sup>1)</sup>.

1) 조사는 「공공기관운영에관한법률」에 의해 규정된 공공기관의 유형을 기준으로 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형, 위탁집행형, 기타공공기관 등 500인 이상 91개 공공기관의 근로자 1,100명을 대상으로 2014년 7월 28일부터 2014년 9월 5일까지 실시함.

## 1. 적극적 조치는 여전히 필요한가?

적극적 조치는 공정성과 밀접한 관련이 있다. 우리 사회가 기회에서의 평등과 결과에서의 평등이 보장되고 있는가? 모든 경쟁자들이 똑같은 출발선에서 출발할 수 있는지, 비록 같은 출발선에서 뛰었다 하더라도 똑 같은 조건의 길 위를 뛰고 있는지 그리고 먼저 결승점에 도달한 사람이 가장 귀한 보상을 받는 지 생각해 볼 문제다. 공정한 사회는 공평한 경쟁시스템이 작동하는 사회라 할 수 있다. 출발선에서 공평한 기회를 부여하고 과정에서 건강한 경쟁을 보장하며, 결과의 불평등을 보정하기 위해 노력하는 사회이다. 이러한 사회에 귀속된 사람들은 상대적이긴하겠지만 차별에 대한 인식을 뼈저리게 느끼지 않을 것으로 생각된다.

사회가 공정한지는 적극적 조치의 필요성과도 연관을 갖는다 하겠다. 적극적 조치의 필요성을 살펴보기 위해 일반적인 우리 사회에서의 성 평등 수준을 파악하고자 하였고 이를 위해 여성들이 고위직과 핵심보직으로의 이동에 따른 성차별 정도를 살펴보았다.

### (1) 유리천장(glass ceiling) 존재 여부

당신은 우리사회에 여성들이 고위직으로의 진출을 막는 유리천장이 존재한다고 생각하는가에 대해 그렇다(매우 그렇다 11.2%, 그런 편이다 48.5%)는 응답이 그렇지 않다(그렇지 않은 편이다 30.5%, 전혀 그렇지 않다 9.8%)는 응답보다 19.40%p 높았다.

〈표 1〉 여성에 대한 우리사회의 유리천장 존재 여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
전체	1,019	11.2	48.5	30.5	9.8

### (2) 핵심보직 진출을 막는 유리벽(glass well) 존재 여부

또한 당신은 우리사회에 여성이 핵심보직으로 진출하는 것을 막는 유리벽이 존재한다고 생각하는가에 대해 전체적으로 그렇다(매우 그렇다 11.4%, 그

런 편이다 44.3%)가 그렇지 않다(그렇지 않은 편이다 33.9%, 매우 그렇지 않다 10.5%)는 응답보다 11.30%p 높았다.

〈표 2〉 여성에 대한 우리사회의 유리벽 존재 여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
전체	1,019	11.4	48.3	33.9	10.5

〈표 3〉 적극적 평등실현조치의 필요성

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
전체	1,019	17.1	48.1	28.1	7.8

## 2. 향후 적극적 조치의 목적은 무엇이어야 하는가?

우선 적극적 조치를 도입하거나 시행할 때 목적이 무엇으로 해야 제도에 대한 수용성이 가장 높을까? 적극적 조치는 1961년 미국의 행정명령 제10925 인종, 정치적 신념, 피부색에 근거한 차별을 금지하여 응모자가 평등하게 채용되고 대우받을 수 있도록 적극적 조치를 취해야 한다는 조항을 조달계약사항에 삽입하여 시행하도록 하면서 처음 사용되었다(Shaw & Barry, 2004, 문미경 외, 2013). 이전의 행정명령 제10925는 행정명령 제11246으로 보완되어 공포되었고, 이 명령은 그 뒤 수차례 수정된 후 1967년 행정명령 제11375호에 성에 근거한 적극적 조치를 포함시키면서 성에 따른 차별금지도 적극적 조치의 대상이 되었다. 이는 과거에 받았던 성 차별을 보상하기 위한 수단으로써 적극적 조치가 작동될 수 있음을 의미한다. 우리나라도 처음 적극적 조치를 도입한 1990년 중반 여성에 대한 과거의 차별을 시정하기 위한 목적이 주를 이루었다. 또한 현재의 「여성발전기본법」을 개정하여 2015년 7월부터 시행될 「양성평등기본법」에서도 ‘차별로 인하여 특정 성의 참여가 현저히 부진한 분야에 대하여 합리적인 범위에서 해당 성별의 참여를 촉진’한다고 명시함으로써 적극적 조치의 본래 취지가 단순한 성별 균형 맞추기

가 아닌 누적된 불평등의 시정에 있음을 분명히 하고 있다고 보여 진다. 그럼에도 불구하고 여성들의 고학력화와 경제·사회적 참여가 활발해지고 있는 현 시점에서 적극적 조치를 여전히 과거의 성차별에 따른 시정차원에서 도입하고 시행하여야 하는가에 대한 논의들이 제기되고 있는 상태이다. 그렇다면, 우리사회에서 조치가 가져가야 할 목적은 무엇인가?

적극적 조치를 도입할 경우 도입 목적에 대한 동의 정도를 파악하기 위하여 도입 목적을 과거 노동시장에서 여성에 대한 누적된 차별을 시정하기 위한 조치, 노동시장에서의 현재 성별 불균형 해소를 위한 조치, 노동시장에서의 미래 여성인력 활용을 위한 조치, 사회통합차원의 가치지향을 위한 조치 4개의 항목으로 구분하여 조사하였다.

각 항목의 목적에 대한 동의 비율은 ‘노동시장에서의 미래 여성인력활용을 위한 조치’가 가장 많은 동의를 얻었고, 그 다음으로 사회통합차원의 가치지향을 위한 조치, 노동시장에서의 현재 성별 불균형 해소를 위한 조치, 과거 노동시장에서의 여성에 대한 누적된 차별을 시정하기 위한 조치(2.891점) 순이었다. 지금까지 적극적 조치 도입 목적을 과거의 누적된 차별을 시정하기 위한 조치에 치우쳤다면 향후에는 시대적 흐름과 각 영역별 특성을 반영한 다양한 목적으로의 전환이 필요하다 하겠다.

〈표 4〉 여성에 대한 우리사회의 유리벽 존재 여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 동의함	동의하는 편	동의하지 않는 편	전혀 동의하지 않음
과거 노동시장에서의 여성에 대한 누적된 차별을 시정하기 위한 조치	1,019	19.7	54.8	20.4	5.1
노동시장에서의 현재 성별 불균형 해소를 위한 조치	1,019	21	54	20.4	4.6
노동시장에서의 미래 여성인력 활용을 위한 조치	1,019	28.9	54.9	13.6	2.6
사회통합차원의 가치지향을 위해 제도 도입	1,019	25.3	57.3	14.5	2.8

### 3. 언제까지 시행하여야 하는가?

마지막으로 우리는 언제까지 적극적 평등실현조치를 시행해야 하는가이다. 유엔총회는 1979년 12월 18일 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW)을 채택했다. 우리나라는 1984년 12월 27일 이 협약을 비준하였다. 협약 4조는 남녀간 차별을 없애기 위해 잠정적으로 시행되는 적극적 조치(affirmative actions)를 규정하고 있다. 시행규정은 있지만 언제까지 잠정적으로 시행하여야 하는지에 대한 기준을 제시되지 않고 있다. 우리나라에서 처음 적극적 평등실현조치로 도입된 ‘여성공무원 채용목표제’는 7급 공채의 경우 1996년 10%, 1997년 13%, 1998년 15%, 1999년 20%, 2000년 20%, 2001년 23%, 2002년 25%까지, 9급 공채의 경우는 1999년 20%, 2000년 20%, 2001년 25%, 2002년 30%까지 목표비율을 설정했다. 여성공무원 채용목표제 대신 도입된 양성평등채용목표제는 공무원 채용시험에서 남성이든 여성이든 어느 한쪽이 합격자의 70%를 넘지 않도록 하기 위해, 여성 혹은 남성 합격자의 30%

미만일 때 합격선 범위 내에서 해당 성의 응시자를 추가로 합격시키는 것으로 한쪽 성에 대해 30%를 확보하기 위한 조치라 할 수 있다. 또한 여성관리자 임용목표제는 2017년까지 15%, 국공립대 여교수임용목표제는 20%를 목표치로 하고 있다. 2015년 7월부터 시행될 「양성평등발전법」에서는 정책결정과정·공직·정치 분야 참여에 있어서 2017년까지 정부 위원회 구성시 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 함으로써 한쪽 성의 40%를 보장하도록 하고 있다.

이와 같이 현재 실시되고 있는 적극적 조치들은 궁극적으로 달성되어야 하는 목표치가 서로 다르게 제시되고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 한쪽 성의 규모가 어느 정도가 될 때까지 이 조치는 시행되어야 할까?

이에 대한 조사결과, 조직내 한쪽 성의 비율이 30%가 될 때까지 시행하는 것이 바람직하다는 응답이 32.9%로 가장 높게 나타나고 있다. 전체적인 응답비율은 한쪽 성의 비율이 30%이상에의 응답비율이 30% 미만에서의 응답비율보다 높음을 알 수 있다.

〈표 5〉 적극적 평등실현조치 시행시한

(단위: 명, %)

구분	사례수	조직 내 한쪽 성 비율 10%될 때 까지	조직내 한쪽 성 비율 20%될때 까지	조직내 한쪽 성 비율 30%될때 까지	조직내 한쪽 성 비율 40%될 때 까지	조직내 한쪽 성 비율 50%될 때 까지
전체	654	4.3	15	32.9	26	21.9

#### 4. 결론

지금까지 우리사회에서 적극적 조치가 시행되고 있는 과정 속에서 드러나고 있는 3가지 쟁점들을 통해 향후 적극적 조치가 나아가야 할 방향에 대해 살펴보았다. 우리사회의 여성에 대한 유리천장과 유리벽이 존재하고 이에 따른 차별을 해소하기 위해서는 적극적 조치가 여전히 필요하다고 인식되고 있음을 알 수 있었다. 제도를 도입할 경우 제도 도입목적은 기존에 사용되고 있는 과거에 누적된 차별시정보다

는 노동시장에서의 미래 여성인력 활용을 위한 조치 즉, 과거지향적 목적보다는 미래 지향적 문제해결을 위한 기제로서의 적극적 조치의 목적에 더 많은 많은 동의를 보였다. 그러나 부문별 또는 영역별 상황이 안고 있는 실태에 맞게 제도의 목적을 다차원적으로 적용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 마지막으로 적극적 조치의 시행범위 또는 시행시한은 조직 내 한쪽 성의 비율이 30%될 때까지 시행할 필요가 있다 하겠다.

#### 참·고·문·헌

- 국유정미(2012). 적극적 고용개선조치(AA제도) 정책형성과정에 나타난 성평등 가치의 희석. 계명대학교 여성학연구소 「젠더와 문화」 5(2).
- Carol Lee Bacchi (1996). The Politics of Affirmative Action, SAGE Publications.
- World Development Report (2012). Gender Quotas and Female Leadership. Background Paper.

# 지방자치단체 성인지예산제도 운영현황 및 향후 과제

정 가 원

한국여성정책연구원 연구위원

## 1. 도입경과

2011년도에 개정된 「지방재정법」에 따라 지방자치단체는 일반예산안 부속서류의 하나로 성인지예산서를 작성 및 제출하게 되었다. 「지방재정법」 제36조의2에서는 지방자치단체의 장은 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서인 성인지예산서를 예산안에 첨부하도록 하였고, 「지방재정법」 제53조의2에서는 지방자치단체의 장은 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서를 작성하고 결산서에 이를 첨부하도록 하였다. 「지방재정법 시행령」에는 지방 성인지예산서와 결산서의 내용 및 작성기준을 규정하고 이는 안전행정부장관과 여성가족부장관이 협의하여 정하도록 하였다.

지방 성인지예산제도는 2006년 「국가재정법」에 성인지예산서 제출조항이 마련된 후 약 3년의 준비기간을 가졌던 국가 성인지예산제도와는 달리 충분한 준비기간을 갖지 못한 대신 2012년도 상반기에 기편성된 2012년도의 당초예산서를 기준으로 전체 지방자치단체가 성인지예산서를 시범적으로 작성해 보는 기회를 가졌다. 이후 2014년에 작성된 2015년도 성인지예산서까지 3번의 지방 성인지예산서가 작성되었다. 2014년도의 경우 244개 지방자치단체에서 총 12,805개 사업에 대하여 성인지예산서를 작성하였고, 성인지예산액은 약 146,038억원으로 집계되었다. 2013년도와 대비하여 사업수는 8.5%, 성인지예산액은 15.9% 증가한 수치이다.

〈표 1-1〉 지방 성인지에 · 결산제도의 추진경과

년 도	추진경과
2011년	『지방재정법』에 성인지예산서, 성인지결산서 제출 조항 마련 (2013회계연도 예산안 편성부터 시행)
2012년	『2013년도 지방 성인지예산서』 시범작성 『2013년도 지방 성인지예산서』 작성 - 11,803개 사업, 125,990억원 (확정)
2013년	『2014년도 지방 성인지예산서』 작성 - 12,805개 사업, 146,038억원 (잠정)
2014년	『2015년도 지방 성인지예산서』 작성 『2013회계연도 지방 성인지결산서』 지방의회 제출

자료 : 안전행정부, 『2015년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준』, 2014

## 2. 추진체계 및 일정

### 1) 지방 성인지예산서 작성 추진체계

행정자치부(구 안전행정부)는 국가정책의 방향, 제4차 여성정책기본계획, 성별영향분석평가 등과 연계하여 성인지예산서 대상사업 선정 및 작성에 관한 기준을 여성가족부와 협의를 통해 확정한다. 확정된 지방 성인지예산서 작성기준은 「지방자치단체 예산편성 운영기준(안전행정부 훈령)」과 함께 각 지방자치단체에 시달된다.

각 지방자치단체에서는 안전행정부에서 통보한 작성기준을 바탕으로 성인지예산서를 작성하게 된다. 먼저 지방자치단체 내 여성정책 수요, 자치단체장의 성인지 혹은 성평등 관련 공약사항, 제4차 여성정책기본계획 등을 참고하여, 지방자치단체 특성과 여건에 맞게 1~3개의 성평등 목표를 선수립하는 것이 권장된다. 또한 성평등 목표 수립 시, 예산부서와 여성정책담당부서 등이 주관하고 필요할 경우 16개 시·도 성별영향분석평가센터의 지원을 받도록 권고되고 있다.

이렇게 선수립된 지방자치단체 고유의 성평등 목표를 고려하여 성인지예산서 작성 대상사업을 선정하고

작성한 성인지예산서 내용을 사업(성과)예산안에 반영하는 것이 가장 이상적인 흐름이라고 볼 수 있다. 마지막으로 각 지방자치단체의 예산부서에서 사업(성과)예산서와 성인지예산서를 동시에 심사·확정 후 지방자치단체장의 결재를 받아 의회에 제출하고 한국 지역정보개발원이 관리하는 지방재정관리시스템에 동일내용을 전산입력하는 과정을 거치게 된다.

### 2) 지방 성인지예산서 작성 추진일정

지방 성인지예산서도 일반예산안 편성일정과 같은 주기로 작성된다. 즉 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준에 성인지예산서와 관련된 내용이 포함되어 7월에 각 지방자치단체에게 배포된다. 이에 따라 각 지자체 내 예산부서, 사업부서, 여성정책부서 및 지역 성별영향분석평가센터에서는 함께 대상사업을 조율하는 과정을 거쳐 최종 대상사업을 확정 짓고 10월까지 각 지방자치단체 내의 부서는 성인지예산서를 작성하여 예산부서에 제출한다. 예산부서는 이에 대한 검토를 거쳐 각 부서에서 취합한 성인지예산서를 11월에 지방의회에 일반예산안과 함께 제출한다.

〈표 2-1〉 지방 성인지예산 주요 추진일정

시기	추진내용
7월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015년 성인지예산서 작성기준 작성·배포 (안전행정부 → 지방자치단체, 여성가족부 협의)</li> <li>- 「2015년 성인지예산서 작성기준」 배포(『2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』에 포함)</li> </ul>
8~9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상사업 선정 (각 지방자치단체)</li> <li>• 성인지예산서 작성지원 및 컨설팅                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (작성지원) 한국여성정책연구원 성인지예산센터</li> <li>- (컨설팅) 16개 시·도 성별영향분석평가센터</li> <li>- (교육) 한국여성평등교육진흥원, 한국지방행정연구원 등</li> </ul> </li> <li>• 2015년 성인지예산서 작성 (개별 사업부서)</li> </ul>
9~10월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015년 성인지예산서 제출·취합 (해당 실·국 → 예산부서)</li> <li>- 해당 실·국에서는 부서별 성인지예산서를 취합하여 예산요구서와 함께 예산부서에 제출</li> </ul>
10~11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체 성인지예산서 검토 및 확정 (예산부서)</li> </ul>
11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지예산서 지방의회 제출</li> <li>- 2015년 예산안 첨부서류로 성인지예산서 의회 제출</li> </ul>

자료 : 안전행정부, 『2015년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준』, 2014

### 3) 대상사업 선정

지방자치단체의『2015년도 성인지예산서』작성 대상사업 선정기준을 살펴보면 다음과 같다. 대상회계는 일반회계와 기타 특별회계를 모두 포함한다. 성인지예산서 작성 제외대상으로는 행정운영경비(행정조직 운영을 위한 최소한의 경비), 재무활동(재정보

전적 비사업 성격), 예비비(성과목표를 정하기 어려움) 등이 포함된다. 공식적인 대상사업 선정절차는 지방자치단체가 자체적으로 선 수립한 성평등 목표에 부합하는 대상사업을 선정하기 위해 예산부서를 중심으로 여성정책담당부서, 사업담당부서 및 각 지역별 성별영향분석평가센터 등과 협조하도록 되어 있다.

〈표 2-2〉 지방 성인지예산 대상사업 선정기준

대상사업	비고
여성정책추진사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제4차 여성정책기본계획(‘13~’17)에 따른 연도별 지방자치단체 시행계획 추진사업</li> <li>• 각 자치단체별 2014년 여성정책기본계획 세부시행계획에 포함된 사업</li> <li>※ 여성정책기본계획은 「여성발전기본법」(제7)에 따라 여성가족부장관이 5년마다 수립</li> </ul>
성별영향분석평가사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「성별영향분석평가법」(2012.3.16.시행)<sup>1)</sup>에 따른 2014년 성별영향분석평가 대상 예산사업</li> <li>• 그 밖에 성별 수해분석이 가능하고, 분석결과 성불평등 개선 가능성이 큰 사업</li> </ul>
자치단체 특화사업	지자체 자체재원으로 추진되는 사업으로 자치단체장의 공약사업 및 주력사업, 성별 수해분석이 가능하다고 판단되는 사업 등

자료 : 안전행정부, 『2015년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준』, 2014

1) 「성별영향분석평가법」 시행령 제6조(분석평가결과의 제출) 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 법 제9조제1항에 따라 전년도 분석평가의 결과 및 그 분석평가를 정책에 반영한 결과를 매년 2월 말일까지 여성가족부 장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 재정집행이 수반되는 대상 정책에 관하여는 해당회계년도의 성인지예산서를 첨부하여야 한다.

### 3. 향후 과제

그동안 지방 성인지예산제도가 운영되기 위하여 법적기반과 추진체계가 마련되었고, 교육 및 실제 성인지예산서 작성을 통해 공무원의 성인지감수성도 향상시켰으며 성평등 제고에 대한 지자체장의 책무성도 고양시켰다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방 성인지예산제도는 지자체 내 성평등 실현이라는 목표를 더 충실하게 달성하기 위하여 개선해야 할 과제를 안고 있기도 하다(여성가족부, 2014).

#### 가. 지방자치단체 성평등 목표 선 수립 후 성인지 예산서 작성

실제로는 지방자치단체 고유의 성평등 목표를 먼저 수립할 수 있는 공식적인 절차나 기구가 부재하고 이에 대한 필요성과 당위성에 대한 인식도 낮은 편인 것으로 나타났다(여성가족부, 2014). 대상사업 선정이 다소 지방자치단체의 편의에 따라 이루어지고 작성된 성인지예산서를 바탕으로 성평등 목표가 뒤늦게 형식적으로 작성되는 경우도 발생하는 것으로 확인된 경우도 있다.

또한 현재 지방 성인지예산서 작성 대상사업 선정 기준은 광역자치단체와 기초자치단체에 공통적으로 적용되고 있고, 지방자치단체 고유의 성평등 목표 또는 지역의 성평등 현안을 반영하는 대상사업 선정과정이 운영되고 있지는 못하다. 각 지방자치단체에서 성불평등과 관련된 현안 또는 여성주민의 정책수요 등에 대한 면밀한 검토 및 필요한 경우 추가적인 지역사회 조사를 실시하고 조사결과를 기반으로 해당 지방자치단체 고유의 성평등 목표를 세우고 이를 실

현하기 위한 하나의 방법으로서 성인지예산제도를 운영할 필요가 있다.

즉 지자체의 성평등 목표를 실현하기 위해 특별히 관리가 필요한 사업을 중심으로 성인지예산서를 작성하고 예산배분 및 사업운영방향 등의 변화를 통해 성불평등을 줄여나가는 방식이다. 이를 위해 지방자치단체 공무원의 성인지적 분석역량 강화, 지역에서 활동하는 젠더전문가의 참여, 지역 성별영향분석평가센터의 기능 확대 등을 통해 지역의 젠더 거버넌스를 공고히 할 필요가 있다. 각 지방자치단체에서 지자체 고유의 성평등 목표를 수립하고 이를 실현할 수 있도록 지방의회의 성인지예산서에 대한 지속적 관심과 질의, 지역사회를 기반으로 하는 여성단체와 지역주민들의 지자체장에 대한 성평등 제고관련 책임성 촉구 등이 요구된다.

#### 나. 지방의회의 성인지예산서 심의 활성화

성인지예산전국네트워크에서 올 7-8월에 6.4. 지방선거에서 당선된 지방의회 의원 전수를 대상으로 성인지예산제도에 대한 인지도를 조사한 결과 (총 3,687명 중 376명이 응답) 전체 응답자 중 51%만이 '알고 있다'고 응답하였다<sup>2)</sup>. '들어본 적이 있다'고 응답한 비율은 31%였고 '모른다'고 응답한 비율이 18%였다. 나머지 조사문항에 대한 응답결과를 간단하게 요약하면 지방의회 의원의 성인지예산제도의 효과에 대한 기대수준은 높은 것으로 파악되었으나 실질적으로 성인지예산제도에 대한 정확한 이해는 부족한 것으로 나타났다. 예를 들어 성인지예산서가 예산안 첨부서류로 의회에 제출되고 있다는 사실은 응답자의 46%만이 인식하고 있었다.

2) 본 내용은 한국여성정책연구원 성인지예산센터 주관 제6차 GB포럼(2014.10.7.)에서 성인지예산전국네트워크 김희경 대표의 발표원고에서 발췌·수록하였음

지방 성인지예산제도는 직접 성인지예결산서를 작성하는 담당공무원들뿐만 아니라 지역의 성별영향분석평가센터 등 젠더전문가와 지방의회 의원의 제도에 대한 지속적인 관심과 모니터링이 뒷받침될 때 실효성있게 운영될 수 있다. 작성된 지방 성인지예결산서가 서류로만 머무는 것이 아니라 작성된 내용이 실제 정책과 예산과정에서 환류되고 반영되기 위해서는 성인지예결산서 작성 수준을 제고함과 동시에 작성된 내용을 어떻게 활용하도록 할 것인지에 대한 각 지자체의 고민이 필요하며 이 과정에서 지방의회의 역할은 필수적이다.

### 다. 정책개선을 위한 성인지예·결산서 작성내용의 환류 강화

지방 성인지예산제도가 추구하는 궁극적인 목적은 지자체 내 성평등 실현이다. 성평등을 제고하려면 관련정책의 운영방식과 예산집행에 있어 실질적인 변화가 필요하다. 하지만 성인지예산서가 작성되는 대

상사업의 수와 예산규모가 증가하고 있는 데 비해 정책개선은 그만큼 이루어지지 못하고 있다. 현재 성인지결산서의 내용이 다음 예산편성 및 집행에 반영되지 못하고 있고 성인지예·결산서 작성 이상의 의미를 찾기 힘든 경우도 발생하고 있다.

따라서 지방 성인지예·결산제도 내 환류를 위한 제도적 장치를 마련하여 성인지결산의 실효성을 제고할 필요가 있다. 지방의회의 성인지예·결산서 심사가 보다 내실화되면 성평등 제고를 지향하는 사업예산의 집행과 성별격차 감소에 대한 기여도를 공식적으로 평가할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 성인지결산서에 담긴 사업예산의 집행이 성평등에 미친 영향을 평가한 결과가 차년도 예산편성 시 활용될 수 있는 공신력 있는 자료로 자리매김하기 위해서는 단순한 사업의 산출을 측정하는 일차적인 성과목표에서 중장기적 관점에서 성평등과 관련된 사업의 결과를 측정할 수 있는 성과목표로 점진적으로 변화될 필요가 있다.

### 참·고·문·헌

안전행정부, 『2015년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준』, 2014

여성가족부, 『지방 성인지예결산서 종합분석 및 운영방안 연구』, 2014