

경기도 성별영향평가 활용의 결정요인 분석

박 사 옥* / 박 윤 환**

본 연구는 성별영향평가 결과 활용 제고에 미치는 영향요인을 살펴보고자 경기도 기초자치단체를 대상으로 공간자료 분석과 패널데이터를 이용한 확률효과모형을 활용하여 분석하였다. 첫째 공간자료분석 결과 정책개선이행이 높은 지역은 중서부 자치시군, 낮은 지역은 동북부 자치시군으로 나타났고, 정책개선계획의 산출이 많은 기초자치단체일수록 정책개선이행이 대체로 높은 것으로 분석되었다. 둘째, 확률효과모형 분석결과는 법령, 계획, 사업을 포함한 종합이행률에 미치는 요인으로 여성친화도시 지정, 6급 이하 공무원의 성인지 교육, 정책개선계획 산출, 기초의원의 진보 당파성에서 유의미하였다. 이밖에 법령 이행률에는 성별영향평가위원회 구성이 유의미하게 분석되었다. 이를 토대로 성별영향평가 결과의 활용을 제고할 수 있는 시사점을 제시하였다.

주제어 _ 성별영향평가제도, 평가결과 활용, 정책성과, 정책개선 이행, 성 주류화, 성인지 관점

* 경기대학교 일반대학원 행정학과 박사과정 수료(제1저자)

** 경기대학교 행정학과 교수(교신저자)

A Study on the Determinants of Gender Impact Assessment in Gyeonggi Province

Park, Saok* / Park, Yoonhwan**

This study was conducted in order to examine the factors enhancing the utilization of gender impact assessment results. The analysis was performed through a random effect model based on spatial data analysis and panel data targeting regions under Gyeonggi-do local government. First, spatial data analysis showed that the areas with high implementation of policy improvement were Midwest local district while areas with the low levels of implementation were Northeastern regions. It was also found that the more policy improvement plans the local government had, the higher level of actual implementation was achieved. Second, random effect model analysis showed meaningful results of determining factors affecting the overall compliance rate of statutes, plans and projects in the selection of women-friendly cities, gender training of grade 6 or lower public officials, output of policy improvement plan and progressive partisanship of local councilor. In addition, the member composition of the Gender Impact Assessment Committee was found to be a key factor affecting the compliance rate of statutes. Finally, directions that can enhance the utilization of gender impact assessment results were proposed.

Key words _ Gender Impact Assessment, Assessment utilization, policy performance,
Implementation of policy improvement, gender mainstreaming, gender perspective

* Ph.D student, Dept, of Public Administration, Graduate School, Kyonggi University(First Author)

** Professor, Dept, of Public Administration, Kyonggi University(Corresponding Author)

I. 서론

성별영향평가제도(Gender Impact Assessment)¹⁾는 성 주류화 전략 도구의 하나로 2002년 「여성발전기본법」에 성별영향평가 근거조항을 마련하면서 시작되었다. 성 주류화(gender mainstreaming)는 공공정책을 성인지 관점(gender perspective)으로 통합하여 성차별적인 구조를 전환하는 것으로 여성에 대한 명시적 차별 개선뿐 아니라 공공정책이나 사회문화 내에서 나타날 수 있는 암묵적인 차별에 대한 변화를 기대할 수 있다(Verloo, 2005; 최유진 외, 2014: 17).

정부는 2004년에 시범사업을 거쳐 2011년 「성별영향분석평가법」의 제정과 2012년 시행을 통해서 법령, 계획, 사업으로 대상 정책을 확대하여 실시하고 있다(여성가족부, 2020b). 성별영향평가는 2004년에 9개 기관 10개의 대상 과제로 시작하여 2020년에는 중앙행정기관, 광역 및 기초자치단체, 시·도 교육청 등 총 306개 기관에서 29,906개 과제에 대한 성별영향평가를 추진(여성가족부, 2020a)하는 양적 성장을 이루었다. 공공정책에 대한 성별영향평가는 수행과정을 통해서 분석결과와 정책개선계획을 마련하고 이를 이행하여 성평등 실현을 위해 정책에 내재된 성차별적 요인들을 제거하는 과정이다.

성별영향평가제도는 그동안 공무원들의 성인지 관점과 제도 이해가 낮은 현실을 인식하고 제도의 정착과 확산을 위해 추진체계를 비롯한 제도 정비, 운영지원 확대, 대상 정책의 다각화를 통해서 양적인 성장을 일구었다. 특히 정부는 지방자치단체들의 성별영향평가제도의 정착과 확산을 위해 2006년 실적부터 ‘국정시책합동평가’의 평가지표에 성별영향평가 실시비율을 포함하면서 양적인 성장을 이끌어왔다(김경희, 2011:13; 이기순, 2015: 134). 하지만 선행연구들은 한국사회의 성 주류화 전략으로 실행된 성별영향평가가 양적인 성장을 이루었지만 질적인 변화에 대해서는 의문을 제기하는 실정이다. 그리고 확대된 성별영향평가 대상 과제수에 비해 평가결과의 이행과정은 담당 부서의 자율의지에 따라 추진되거나(김근세 외, 2010; 장민선, 2011) 계획변경에 따른 예산 검토 및 행정 절차, 장시간 소요되는 준비과정, 순환보직에 의한 담당자 변경 및 인수인계의 미흡(이은아, 2018) 등으로 인해 포기되거나 중단될 가능성이 있다. 성별영향평가를 통해서 성인지 관점의 정책변화를 지속적으로 이끌어 나가기 위해서는 평가를 통해서 제시된 정책개선계획의 이행에 대한 지속적인 점검이 필요하다. 하지만 형식적인 평가서 작성과 개선에 관한 이행이 이루어지지 않는다면 성별영향평가는 정책 도구에 불과할 수 있다.

1) 2011년 성별영향분석평가법 제정에 따라 ‘성별영향분석평가’로 명칭을 사용하였으나 2018년 법 개정에 따라 ‘성별영향평가’로 명칭이 변경되었다. 따라서 본 연구에서는 ‘성별영향평가’로 통일하되, 개정 전의 지침, 관련법 등은 원문 그대로를 살려 ‘성별영향 분석평가’로 표기하였다.

「성별영향평가법」 제정 이후 진행된 관련 연구를 살펴보면 성별영향평가의 제도적 정착 영향요인(김돌순, 2013), 공무원의 수용도 및 수행성과, 운영성과 관련 연구(안상수, 2014; 도수관·서예정, 2017, 황은정·이근주, 2019), 추진동력에 관한 연구(이기순, 2015), 추진체계 개선에 관한 연구(최유진, 2018) 등이 진행되었다. 성별영향평가제도 성과분석 및 정책개선 이행에 관한 연구에는 류연규(2011), 김경희 외(2012), 김경희 외(2015), 김돌순 외(2015) 등이 있다. 하지만 성별영향평가를 통한 평가결과 활용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구와 기초자치단체 수준에서 구체적인 데이터를 활용한 실증적인 연구는 미흡한 실정이다. 성별영향평가제도가 “기술적 도구”(Daly, 2005)로 머무르지 않고 실질적인 성 주류화 전략의 확산으로 나아가기 위해서는 성별영향평가제도를 활용한 성인지 관점의 정책산출뿐만 아니라 평가결과의 활용²⁾이 확대되어야 한다.

성별영향평가제도가 중앙정부에 비해 지방자치단체에서 활발히 추진되는 실정을 감안한다면 평가결과 활용의 활성화를 위해 기초자치단체의 제도, 정책, 환경 등에 기반한 연구가 필요하다. 경기도 31개 기초자치단체는 2020년 기준으로 226개 기초자치단체 성별영향평가 추진과제 중 19.7%를 수행하였고, 추진과제 수 대비 개선계획 산출률은 40.2%, 평가결과 활용은 추진과제 수 대비 14.3%이다. 추진 실적 대비 낮은 정책개선 이행률을 제고하기 위해서는 기초자치단체를 대상으로 한 성별영향평가 결과 활용에 영향을 미치는 요인 분석이 요구된다. 경기도 31개 기초자치단체는 사회문화적, 지리적, 경제적 측면에서 연계성이 있으므로 이를 대상으로 탐색된 연구는 향후 경기도 기초자치단체의 성별영향평가 결과의 활용 제고에 대한 시사점을 제공할 수 있다.

본 연구는 경기도 31개 기초자치단체를 대상으로 성별영향평가 결과 활용에 영향을 미치는 제도, 운영, 환경요인을 실증적으로 분석하여 정책평가 결과의 활용 제고를 위한 정책적 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 첫째 선행연구를 검토하여 성별영향평가 결과 활용의 의의와 영향요인에 대한 이론적 논의를 정리한다. 둘째 경기도 31개 기초자치단체의 성별영향평가 정책개선 이행률과 정책개선 계획 산출률에 대한 경기도 내 자치단체 간 차이를 시각적으로 살펴보고 평가결과 활용에 미치는 영향요인에 관해 실증적으로 탐색하고 분석한다. 셋째 연구결과를 바탕으로 성별영향평가 결과의 활용 제고를 위한 정책적 시사점을 제시한다.

2) 성별영향평가제도의 평가결과 활용은 성별영향평가서 작성을 통해서 정책개선계획이 수립되어 이행된 과제, 즉 “정책성과(policy outcome)”(이중수, 2000; 김경희 외, 2010)를 의미하는 것으로 보고, 본 연구에서는 ‘정책개선이행’ 용어도 동일한 의미로 혼용해서 사용하였다.

II. 이론적 배경과 선행연구 검토

1. 성 주류화 전략적 도구로서의 성별영향평가

1) 성별영향평가제도의 의의와 추진 절차

성 주류화는 1995년 북경세계여성대회에서 성평등 정책 전략으로 채택되었고, 우리나라는 이를 근거로 추진하고 있다. 공공정책을 비롯한 프로그램 및 사업에 젠더 관점을 통합하는(UN, 1995) 추진 전략인 성 주류화는 구체적인 실현 방법과 정의가 합의되지 못한 상황에서 국가별로 추진되고 있다(마경희, 2007).

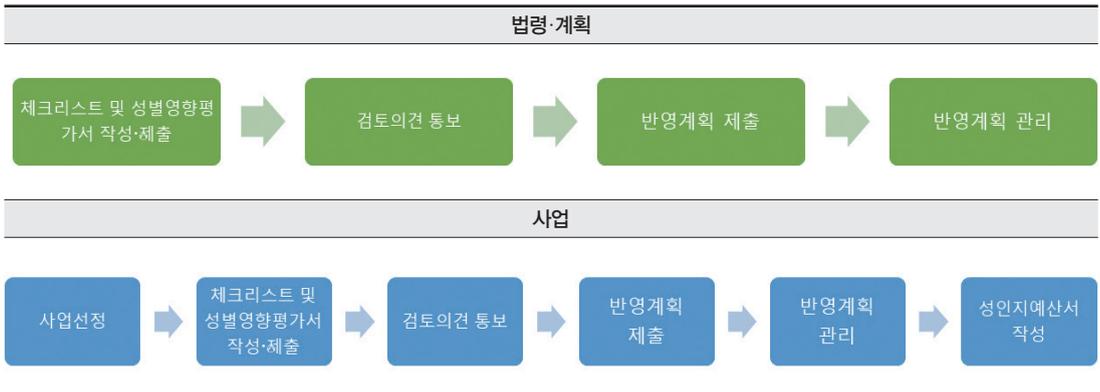
유럽평의회 성 주류화 전문가그룹 보고서에 의하면 “성 주류화는 정책과정의 (재)조직화, 개선, 발전, 평가이며, 정책 결정 관련 행위자에 의해 모든 수준과 모든 단계에서 모든 정책에 성평등 관점의 통합”(Council of Europe, 1998: 15; Walby, 2005: 327 재인용)이라 하였고, 델리(Daly)는 “성 주류화란 공공정책의 구조, 과정, 환경에 성인지 실천과 규범을 내재화함으로써 평등을 제도화하는 것”(Daly, 2005: 435)이라 하였다. 이처럼 성 주류화는 공공정책에 젠더 관점을 통합하여 성평등을 실현하는 전환(transformation)의 잠재력을 가지고 있지만(마경희, 2007:48-49), 도구로 축소되거나 수사에 머물러 실질적인 변화를 가능하게 하는 것은 아니라는 우려(Booth & Bennett, 2002; Daly, 2005; Verloo, 2001; 마경희, 2007; 이은아, 2016: 268)와 동시에 여성문제를 희석시키는 요소를 가지고 있다(Stratigaki, 2005; 배은경, 2016; 이은아 2016: 268). 그럼에도 불구하고 성주류화는 성인지 관점이 관통하는 공공정책의 ‘전환가능성’을 탐색할 수 있는 전략이라 볼 수 있다.

성 주류화 전략도구인 성별영향평가는 “정부 정책이 성별에 미치는 영향과 성차별 발생 원인 등을 체계적이고 종합적으로 평가하여 개선함으로써 실질적인 성평등 실현”을 목적으로 하고 있다(여성가족부, 2020b). 2011년 「성별영향분석평가법」이 제정되면서 법령, 계획, 사업으로 대상 정책³⁾이 확대되었으며 수차례의 개정을 거치면서 지방성별영향평가위원회 설치, 성인지예산과의 연계, 지방자치단체의 특성성별영향평가 근거 마련 등 추진체계를 개선하고 있다(여성가족부, 2020b). 「성별영향평가법」에 의하면 제도의 평가 주체는 공무원이고, 관리·운영은 성별영향평가시스템(GIA)에서 진행(성별영향평가법 제18조 제2항)되고 있다. 추진 절차를 살펴보면 체크리스트 및 성별영향평가서 제출, 검토의견

3) 대상 정책은 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안과 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 및 지방자치단체 세출예산의 세부사업이 대상 정책으로 추진되고 있다(성별영향평가법 제5조 및 영 제2조). 사업의 경우 2018년까지 지방자치단체 세출예산의 단위사업을 대상 정책 기준으로 하였다(여성가족부, 2018).

통보⁴⁾, 반영계획 제출, 반영계획관리로 운영한다(여성가족부, 2020b). 대상 정책인 사업의 경우 여성가족부와 경기도는 지방자치단체의 성평등 목표와 지역성평등지수 향상을 고려하여 공통 과제를 제시하고 있으며 기초자치단체는 이를 바탕으로 대상 과제를 선정하고 있다. 특히 사업의 경우 2018년부터 성인지예산서와의 연계가 추진되면서 성별영향평가 분석결과와 성평등 조치 사항이 성인지예산서에 반영되어 작성하도록 하고 있다(성별영향평가법 제9조).

〈그림 1〉 지방자치단체의 법령·계획·사업에 대한 성별영향평가 추진 절차



여성가족부(2020b). 2020년 성별영향평가 지침 재정리

성별영향평가를 통해서 제시된 정책개선 계획은 해당 부서를 통해서 당해연도나 차년도부터 반영된다. 정책개선이 이행된 결과는 기초자치단체가 종합결과보고서를 작성하여 여성가족부에 제출하고 있다.⁵⁾

2) 경기도 기초자치단체의 성별영향평가 추진현황

〈표 1〉에 제시된 2017년부터 2020년까지의 226개 기초자치단체의 성별영향평가 추진 실적 대비 경기도 31개 기초자치단체 추진 실적을 살펴보면 추진과제 수와 개선계획 수립과제 수⁶⁾는 대체로 20%

4) 성별영향평가책임관은 제출된 성별영향평가서에 대해 '개선사항 없음', '자체개선안 동의', '개선의견'으로 분류하여 결과를 통보한다. 이때 '개선의견'으로 통보를 받는 경우 해당 부서에서 '반영계획서'를 작성해서 제출하면 개선의견에 대한 수용 여부를 확인한 후 관리한다(여성가족부, 2020b).

5) 나아가 2019년부터 중앙 및 광역 성별영향평가센터에서는 정책개선 실적관리를 상시적으로 운영하고 있으며 법령은 2012년, 계획·사업은 2018년부터 성별영향평가 결과 자체개선안이나 개선의견 통보 과제 중 개선예정 또는 미완료된 과제를 대상으로 개선 결과를 점검하고 있다(여성가족부, 2020a).

6) 성별영향평가 종합분석 결과보고서에 의하면 정책개선계획 과제 수는 성별영향평가 추진과제 중 개선계획 수립과제(자체개선안 동의 과제+개선의견 수용과제)의 수를 말한다(여성가족부, 2021).

내외의 추진 실적이 나타나고 있으며 개선과제 실적의 경우 2017년 21.9%를 제외하고는 15% 내외로 나타났다. 광역별 기초자치단체의 성별영향평가 추진 실적에서 경기도 기초자치단체가 차지하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 1〉 경기도 기초자치단체 성별영향평가 추진 실적(2017-2020)

단위 : 과제수(%), %

년도	추진과제수		개선계획 수립과제			개선과제		
	전국	경기도	전국	경기도		전국	경기도	
	과제수		과제수		산출률2)	과제수		이행률3)
2017	23,078	4,545 (19.7)	6,935	1,243 (17.9)	27.3	2,862	627 (21.9)	13.8
2018	21,665	4,556 (21.0)	7,225	1,514 (21.0)	33.2	1,979	269 (13.6)	5.9
2019	17,541	3,626 (20.7)	6,516	1,445 (22.2)	39.9	2,791	467 (16.7)	12.9
2020	17,805	3,508 (19.7)	6,674	1,409 (21.1)	40.2	3,063	502 (16.4)	14.3

1) 비율(%)은 226개 기초자치단체 실적 대비 비율

2) 산출률=개선계획 수립과제/ 추진과제 수×100

3) 이행률=개선과제 수/추진과제 수×100

여성가족부(2017-2020a). 성별영향평가 종합분석 결과보고서 재정리

경기도 31개 기초자치단체의 추진과제 수 대비 개선계획을 수립하는 산출률은 해마다 조금씩 상승하는 것으로 나타났다. 개선계획 수립이 없는 과제들의 경우 성차별이 발견되지 않아 ‘개선사항 없음’으로 통보되는 과제로 그 비중이 높게 나타나고 있다. 반면에 ‘개선사항 없음’으로 통보되는 과제 중에는 작성 과정에서 컨설팅의 의견이 반영되지 못한 채로 통보하는 사례도 있다. 개선과제 이행률도 2018년을 제외하고는 10%대에 머무르고 있어서 평가를 담당하는 공무원들이 체감하는 정책의 효과는 미비할 수 있다.

2. 성별영향평가 결과 활용의 의의

1990년대 이후 공공분야에서 ‘성과(Performance)’에 대한 관심이 높아지고 다양한 공공정책이 추진되는 과정에서 목적에 맞게 수행되지 않거나 공공문제 해결 결과가 도출되지 못한 상황이 발생하면서 정책평가에 대한 관심이 나타났다. 이에 따라 정책평가도 사후, 사전, 과정 평가 등의 다양한 방식으로 운영되고 있으며 이 중 영향평가는 정책, 사업이 대상 집단이나 사회에 미치게 될 사회경제적, 환경적 영향을 분석하여 정책대안의 결과를 결정하는데 유용한 정보를 제공하는 역할을 하며 정책수행에 앞서

발생할 수 있는 이해관계와 영향 등을 사전분석하여 정책결정과 집행이 이루어질 수 있도록 하고 있다(김중호, 2016: 206-209).

“정책평가결과의 활용은 평가과정 전반을 통하여 얻은 정보 및 제언들을 진행 중이거나 향후 추진할 정책, 프로그램, 프로젝트의 개발과 집행을 포함하여 전반적인 추진 활동에 사용하는 행동이다”(Leviton and Hughes, 1981; 노유진, 2005, 김중호, 2016: 214 재인용). 정책평가결과의 활용은 평가를 통해 산출된 수정, 보완, 개선안, 확대 등의 내용을 정책 및 사업 등에 바로 적용하는 것이다(노유진, 2005: 248).

공공정책에서의 성과(performance) 개념은 정책산출(policy output)과 정책성과(policy outcome)⁷⁾ 중에서 정책성과만을 성과로 보는 입장과 둘 다 포함한 입장으로 나눌 수 있다(김경희 외, 2010). 전자는 정책효과를 비롯한 부수적 효과, 부작용, 사회적 희생을 포함한 입장(이종수, 2000: 272; 김경희 외, 2010: 24)이며 후자의 입장은 공공정책의 ‘성과’를 정부가 가용예산과 자원 활용을 통한 정책산출과 정책성과의 달성 정도를 의미한다(Rogers, 1990; 박기백·최준욱, 1999; 박중훈, 1999; 이창길, 2007; 김경희 외, 2010:24).

김경희 외(2010)는 성별영향평가제도의 성과를 정책산출과 정책성과를 포함한 입장을 수용하면서 그 이유로 성별영향평가제도가 시행된 6년 동안은 정책개선 이행의 초기 단계이기 때문에 정책성과는 정책산출의 성과를 기반으로 해석할 수 있다고 분석하였다. 성별영향평가의 정책성과로는 정책·제도 개선 사례, 공무원 교육을 통한 성인지력 향상, 젠더거버넌스를 들 수 있으며 정책산출로는 추진체계, 담당인력, 법제도적 기반, 평가결과에 의한 환류체계 구축, 성별영향평가 수행을 성과로 구분하였다. 그리고 두 가지의 입장은 서로 상반되는 개념이 아니라 정책성과들 중에서 포함범위의 차이라고 보았다.

하지만 성별영향평가제도는 2005년 본격적인 수행 이후 법·제도, 추진체계, 인프라 마련, 지침 및 매뉴얼 마련 등에 의한 제도화가 지속적으로 개선되는 상황이므로 정책성과(policy outcome)에 주목할 필요가 있다. 특히 여러 정책성과(policy outcome) 중에서 정책개선이행의 확산에 대한 중점 관리가 필요하다.

성별영향평가제도는 공공정책에서 젠더 분석의 확산을 위해 정책별 대상 과제 수의 확대와 개선계획 수립이 이루어졌지만 제시된 정책개선계획의 이행이 체계적으로 관리되지 못하면서 대상 과제의 확대에만 머무르고 있다는 지적을 받아왔다. 정부는 성별영향평가제도의 정착과 확산을 위해 2006년 실적부터 ‘국정시책합동평가’의 평가지표에 성별영향평가 실시비율을 포함하면서(김경희, 2011:13; 이기순, 2015: 134) 양적인 성장을 이끌어 왔다. 그리고 정부는 2020년 지방자치단체 합동평가에 성별영향평

7) 정책산출은 정책집행의 일차적 결과를 의미하고 정책성과는 정책대상 집단에 실제로 나타난 효과를 의미한다(김경희 외, 2010).

가 정책개선을 지표를 포함하여 정책평가의 활용을 견인·관리하고 있으며(행정안전부, 2020c) 여성가족부는 2020년부터 성별영향평가 정책개선계획에 대한 이행을 관리하기 위해 중앙 및 광역 성별영향평가센터에 담당인력을 배치하고 정기적인 이행점검을 추진하고 있다. 이렇듯 정부는 성별영향평가제도의 정착을 토대로 하여 실질적인 성 주류화의 확산에 필요한 성별영향평가 결과의 이행관리에 관심을 기울이고 있다.

그동안 성별영향평가 결과에 대한 정책성과에 관한 연구는 박재규(2008), 김경희 외(2010), 류연규(2011), 김경희 외(2012), 김경희 외(2015) 등이 있으며 성별영향평가 대상 정책의 정책개선 사례 분석을 비롯한 환류 추진체계 및 활성화 방안, 공무원의 인식변화 등이 연구되었다. 하지만 기초자치단체의 수준에서의 성별영향평가 결과 활용을 활성화할 영향요인에 관한 실증적인 연구는 미흡한 실정이다. 따라서 본 연구는 2005년부터 본격적으로 시행된 성별영향평가제도가 제도적인 정착을 이루고 있으므로 성별영향평가 결과의 활용인 정책개선이행에 영향을 미치는 요인에 대해 실증적으로 분석하고자 한다.

3. 성별영향평가 정책개선 이행의 영향요인

도수관·서예정(2017)은 지방자치단체의 성별영향평가제도 수행성과에 대한 영향요인에 관한 실증분석에서 추진과제실적을 수행성과로 보고 성별영향평가제도 운영시스템 관련 요인, 담당자의 인식과 태도 관련 요인, 지방자치단체의 특성 및 환경적 요인으로 구분하여 분석하였다. 본 연구는 성별영향평가 결과 활용의 기준을 정책성과인 정책개선계획의 이행으로 하고 영향을 미칠 수 있는 요인으로 제도 및 제도 간 연계, 정책산출 및 운영, 공무원 인식과 태도, 지역의 특성 및 환경으로 구분하였다.

1) 제도 및 제도간 연계

(1) 지방성별영향평가위원회 구성

「성별영향분석평가법」 제정 이후 광역 및 기초자치단체는 성별영향분석평가 조례를 제정하고 지방자치체도의 특수성을 반영하여 제도의 효과적인 수행과 정책 품질이 제고될(박선영, 2012) 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다. 경기도의 경우 2020년 기준으로 성별영향평가조례를 제정한 기초자치단체는 30개이다(여성가족부, 2021). 그리고 2015년 지방성별영향분석평가위원회 설치를 포함하는 「성별영향분석평가법」이 개정되면서 기초자치단체에서는 조례 제·개정을 통해서 이를 반영한 위원회를 설치하고 있다. 경기도는 2020년 기준으로 22개 기초자치단체에서 성별영향평가위원회를 구성하였다(여성가족부, 2021). 지방성별영향평가위원회는 “성별영향평가제도의 운영 등에 관한 사항을 심의·조정”

(성별영향평가법 제13조의 2) 하는 기능으로 대상 정책의 선정, 평가결과 활용, 성인지예산서 연계에 관한 사항 등을 다룬다. 이상과 같이 지방성별영향평가위원회는 성인지예산서와의 연계를 비롯한 정책 개선 이행에 관한 심의·조정 기능을 하고 있다.

(2) 성인지예산제도 연계

연계란 “공동의 목적을 위해 정부 내·외부의 다양한 기관들이 조직과 업무의 경계를 넘어 함께 일하는 것”을 말하며(NAO, 2001; 류춘호, 2015 재인용) 연계는 정책목표의 달성과 성과향상을 위해 정책 단계에서 이루어진다(류춘호, 2015: 2812).

「성별영향평가법」 제9조에 의하면 지방자치단체는 성별영향평가의 결과를 성인지 예산서에 반영하는 두 제도 간의 연계를 추진해야 한다. 2011년 지방재정법 개정에 따라 지방자치단체는 2013년 예산부터 성인지예산제도(gender-responsive budgeting)를 시행하고 있다. 성인지예산제도란 “예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영함으로써 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받도록 하는 제도”(행정안전부, 2020b)로써 지방자치단체의 장은 성인지예산서를 작성해야 하며 지방의회에 예산안 제출 시 성인지예산서가 첨부되어야 한다(지방재정법 제36조의 2). 이 외에 「지방회계법」 제18조에 따라 “지방자치단체의 장은 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(성인지결산서)⁸⁾를 작성해야” 하며 지방의회에 결산서 제출 시 성인지결산서를 첨부해야 한다.

그동안 두 제도 간의 연계과정에서 성별영향평가는 대상사업 기준을 단위사업 기준으로 하고, 성인지 예산은 세부사업 기준으로 하여 분석단위가 달랐으나 2019년부터 두 제도 모두 대상사업 기준이 세부사업으로 조정되었다. 성평등을 목표로 하는 성별영향평가와 성인지예산제도는 예산과 정책에 대한 성인지 관점의 정책분석 도구로써 두 제도를 연계할 경우 상호보완적으로 효과를 높일 수 있으며 성평등을 직접 목적으로 하지 않는 사업도 성인지 관점으로 개선방안을 마련할 수 있다(마경희, 2011). 즉, 성인지예산의 대상 과제로 성별영향평가 대상 과제를 포함함으로써 성별영향평가 결과를 성인지예산서와 연계하여 예산에 반영시키는 정책개선 이행을 기대할 수 있다. 이처럼 성별영향평가 정책개선 이행과정에서 성인지예산서 작성은 예산을 통한 정책의 이행 가능성을 높일 수 있는 요인이라 할 수 있다.

8) 성인지결산제도란, “정부예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 고려하여 작성한 성인지예산이 집행과정에서 여성과 남성의 예산 수혜에 어떤 영향을 미쳤으며 성차별 개선에 어떤 역할을 하였는지를 평가하여 그 결과를 다음연도 예산편성에 반영하는 제도”를 말한다(행정안전부, 2020a: 411).

(3) 여성친화도시 조성 연계

여성친화도시란 “지역정책에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역”(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017: 9)으로 양성평등기본법 제39조 1항에 근거하고 있다. 우리나라에서는 2009년 익산시를 비롯한 일부 지방자치단체들이 여성친화도시 조성에 대한 의지를 표명하면서 본격화되었다(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017: 8). “지역정책의 성 주류화”(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017: 9)를 표방한 여성친화도시는 “주류 정책에서 배제되었던 다양한 행위자들이 정책과정에 참여하여 각자의 목소리를 낼 수 있는 과정”이다(Walby, 2009:118-119; 최유진 외, 2014:26).

여성가족부는 여성친화도시 조성 목표로 “성평등 정책 추진기반 구축, 여성의 경제·사회 참여 확대, 지역사회 안전 증진, 가족친화, 환경 조성, 여성의 지역사회 활동역량 강화”를 두고 있다(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017). 성별영향평가를 추진하는 주요 정책 분야로는 공공질서 및 안전, 문화체육관광, 지역개발 등 공공정책의 전반적인 분야에서 추진하고 있으며(전혜림·양승우, 2015) 기초자치단체의 경우 도시계획·개발사업 분야는 주요한 성별영향평가 대상 과제로 선정되는 실정이다. 여성친화도시로 지정된 기초자치단체의 경우 여성친화도시 조성을 위해 성별영향평가제도와의 연계가 이루어지고 있다.

전혜림·양승우(2015)에 의하면 신도시개발사업에 대한 성별영향평가의 적용은 평가에 따른 개선안을 개발 및 실시 계획, 시공과정에 적용할 수 있다는 점에서 여성친화도시 조성에 필요한 효과적인 도구로 인식하고 있다. 하지만 성별영향평가 지표의 특성을 세부단계별로 분석한 결과 성별특성을 고려한 지표의 특화성 미흡 개선과 지표 특성에 맞는 평가 시기 및 정기적인 이행관리 등의 보완책이 필요하다고 분석하였다.

이기순(2016)은 여성친화도시 조성사업을 통해서 기초자치단체는 주민들의 생활적인 요구를 토대로 정책을 마련하여 여성정책 추진체계를 강화시키는 효과가 있었으며 여성친화도시 조성사업이 성별영향평가 활성화에 기여하고 있다고 분석하였다. 이렇듯 여성친화도시로 지정된 기초자치단체는 성별영향평가제도와의 연계를 통해서 조성사업의 효과성을 높이고 있다.

2) 성별영향평가 정책산출 및 운영

(1) 성별영향평가를 통한 성인지 정책의 산출

성별영향평가서를 작성하는 업무담당자는 해당 업무에 대해 평가지표를 기준으로 성인지 관점에서 분석하여 성평등 정책개선 내용을 산출한다. 성별영향평가 대상 정책별 정책개선안을 수립하는 해당 지표를 살펴보면 법령은 성별 구분 또는 고정관념, 성별 특성, 성별균형 참여, 성별 통계 항목으로 구

성하고 있으며 계획은 비전과 목표, 전략 및 중점과제⁹⁾의 분석결과를 토대로 과제 신설 및 수정 등 개선방안 제시로 구성하였고, 사업의 경우 법령 및 지침, 예산, 사업 항목으로 구성하고 있다(여성가족부, 2020b). 성별영향평가 결과의 활용은 평가서를 통해 제시된 정책개선 산출 내용을 기준으로 이행이 이루어지고 있으므로 정책개선계획의 산출은 성별영향평가 결과 활용에 중요한 근거이다.

(2) 성평등 전문관 도입

안상수(2014)에 의하면 성별영향평가 담당 공무원들은 관련 교육참여를 통해서 업무 추진에 도움이 되었지만 성별영향평가제도의 이해 부족과 익숙하지 못한 업무로 인해 전담인력 배치에 대한 요구가 많았다. 이는 성별영향평가제도가 성인지 정책에 대한 전문성을 담보로 수행되어야 그 효과를 발휘할 수 있기 때문이다.

「성별영향분석평가법」 제정 이후 일부 기초자치단체에서는 성별영향평가, 여성친화도시조성 등의 성 주류화 전략을 추진할 전문직위제¹⁰⁾인 임기제공무원을 채용하고 있다. 경기도 기초자치단체의 경우 2020년 기준으로 9개 시군에서 전문직위제를 채용하였다. 성평등 전문관은 공공정책이 성인지 관점으로 통합하여 추진될 수 있도록 성별영향평가제도 운영, 여성친화도시 조성사업, 기초자치단체 성평등 정책 시행계획 수립 등을 통해서 부서 간 연계를 강화하여 성 주류화를 확산시키는 역할을 담당하고 있다. 그러나 현실에서의 성평등 전문관은 내부의 ‘전문가’ 위치에서 직원 교육, 성별영향평가 컨설팅, 평가서 작성 등으로 그 역할이 제한되기도 하며(이은아, 2018: 185) 기초자치단체의 실정에 따라 업무의 편차가 나타나기도 한다. 이러한 상황에서 성평등 전문가는 성 주류화 실행을 위해 제도 간 연계 및 운영을 담당하거나 성별영향평가 추진 시 담당 공무원들과의 소통창구가 되어 평가결과가 원활하게 이행될 수 있도록 관리와 자문을 수행하고 있다.

(3) 성별영향평가 컨설팅 지원

정부는 성별영향평가제도 운영에 필요한 지원을 위해 중앙 및 지역성별영향평가센터 총 17개소를 지정하여 위탁운영하고 있다(여성가족부, 2021). 지역성별영향평가센터는 성별영향평가에 대한 상담·자문과 대상 정책 선정, 결과반영 등에 관한 상담·자문(법 제17조 및 령 제14조), 성인지예산 컨설팅 지

9) 비전과 목표는 계획의 추진목표, 발전목표 등을 의미하고, 전략 및 중점과제는 전략과제별 추진계획, 전략 및 이행과제 등을 의미한다(여성가족부, 2020b).

10) 전문직위제란 전문성이 요구되는 직위를 분류해서 순환보직과 전보를 제한하여 업무의 전문성과 연속적인 수행을 확보하려는 제도를 말한다(이은아, 2018: 184). 전문직위제로 선발된 임기제 공무원의 경우 기초자치단체의 상황에 따라 주무관, 성평등 전문관, 전문위원 등 다양한 명칭으로 직위가 명명되고 있는 실정이다. 이 연구에서는 전문직위제 임기제 공무원을 ‘성평등 전문관’으로 명명하고자 한다.

원, 성별영향평가교육 지원, 컨설턴트단 구성·운영 등을 하고 있다(경기도여성가족재단, 2020). 경기 성별영향평가센터는 2020년 기준으로 9명의 연구 및 컨설턴트 인력과 27명의 외부 컨설턴트¹¹⁾로 구성되어 운영하였다(경기도여성가족재단, 2020). 컨설턴트는 성별영향평가를 작성하는 공무원을 대상으로 대면, 서면, 이메일 등을 통해 공무원이 성인지 관점에서 대상 과제를 평가하고 정책개선을 제시할 수 있도록 지원하여 정책개선의 내용이 실효성을 담보로 개선될 수 있도록 자문을 하고 있다.

이기순(2016)에 의하면 업무담당자들은 제도에 대한 이해와 젠더의식의 부족으로 인해 젠더전문가의 컨설팅을 통해서 성별 통계를 활용한 평가서 작성과 실효성 있는 개선안을 도출할 수 있었다. 실효성 있는 개선안은 업무담당자가 정책개선계획을 이행하는데 영향을 미칠 수 있으므로 젠더전문가의 컨설팅 지원 여부는 평가결과의 활용 측면에서 주요한 요소로 작용할 수 있다.

3) 공무원의 인식과 태도

성별영향평가는 공무원이 평가 주체이고, 평가결과의 이행은 공무원의 관점에 따라 결과가 달라질 수 있으므로 교육이 수반되어야(김둘순·강민아, 2010: 292) 공무원의 성인지력(gender sensitivity)의 증진과 성별영향평가제도에 대한 이해를 높일 수 있다.

지방자치단체는 성별영향평가의 효율적인 시행을 위하여 성별영향평가 업무와 관련된 공무원에 대하여 성별영향평가 교육을 실시하고(성별영향평가법 제15조) 있으며 해마다 성별영향평가 책임관, 실무담당자를 비롯한 대상과제 업무담당자, 공무원을 대상으로 성별영향평가교육과 성인지교육을 실시하고 있다. 경기도 31개 기초자치단체의 경우 2017년 9,388명, 2018년 12,415명, 2019년 7,767명, 2020년 15,107명이 성별영향평가교육에 참여하였다.¹²⁾ 정부는 공무원의 제도 수행능력 강화를 위해 지방자치단체 합동평가 지표에 성인지교육 이수 공무원 수를 포함하여 2019년 실적까지 반영하였다.

성 주류화 전략 목표를 수행하기 위해서는 정부 고위관리직에 대한 지원이 필요하며(박성정 외, 2003; Roggeband & Verloo, 2006; 김양희 외, 2006; 김둘순·강민아, 2010) 이를 통해서 부서 간의 협력적 정책개선 이행의 실행을 모색할 수 있다. 김둘순·강민아(2010)에 의하면 고위관리직의 관심과 지원, 담당 공무원의 책임 있는 태도가 적극적인 수행전략의 영향요인으로 나타났다. 이러한 성별영향

11) 성별영향평가센터 운영 안내에 의하면 성별영향평가 컨설턴트 자격요건 : 여성학, 행정학, 사회복지학, 사회학, 경제학, 법학, 보건학, 도시공학(건축학), 과학 등 다양한 전공계열 석사학위 이상 소지자이면서 다음의 요건에 1개 이상 해당되는 자로 ① 성별영향평가에 대한 연구 실적이 있는 경우 ② 성별영향평가 관련 교육 및 강의경력이 있는 경우 ③ 성별영향평가 컨설턴트 활동경험이 1년 이상인 자 ④ 시민단체 활동가 중 성별영향평가 관련 업무를 수행한 경험이 있는 경우 ⑤ 지역의 성인지 정책에 대한 식견과 전문성을 가진 자와 시민단체 활동가 중 성별영향평가 관련 교육과정 30시간 이상 수료자 중에 해당해야 한다. 단, 석사학위 미소지자인 경우 위의 요건에 2개 이상 해당되어야 한다(여성가족부, 2019a).

12) 여성가족부(2018-2021). 성별영향평가 종합분석 결과보고서 참조.

평가제도에 대한 고위관리자와 담당 공무원의 관심과 지원, 책임감 있는 자세는 성인지력 증진과 제도에 대한 인식을 바탕으로 형성되므로 관련 교육의 참여는 정책개선 이행에 영향을 미치는 요인으로 볼 수 있다.

4) 지방자치단체의 환경 및 특성

성별영향평가제도의 수용도에 대한 공무원의 인식은 여성이 남성보다 긍정적인 것으로 나타났다(황은정, 2018). 이외에 제도가 도입된 이후 분석된 연구에 의하면 성별영향평가제도의 성평등 실현에서의 중요도(안상수, 2014)와 성별영향평가제도의 필요성(김경희 외, 2010)에 대한 인식에서도 여성이 남성보다 높게 나타나고 있다. 성별영향평가제도의 필요성과 관련하여 여성 공무원이 높은 이유는 사회적으로 성 격차 지수가 다양한 분야에서 지속되고 있는 현실과 개인의 경험을 통해서 성 불평등에 대한 민감성이 남성에 비해 높은(김경희 외, 2010) 것으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 지방자치단체 내의 여성공무원의 비율은 성별영향평가 정책개선에 대한 관심과 이행에 영향을 미칠 수 있다.

다음으로 한국의 국가관료제는 신자유주의 신공공관리제로 변화했지만 여전히 공무원의 업무수행 과정에서는 계층제가 작용하고 있다(박종민·윤건수, 2015). 정책결정자가 특정 정책에 대한 관심과 정책방향을 가진다면 정책 채택의 가능성이 높아질 수 있다는 연구결과(홍순식, 2011: 이대웅·권기현, 2014: 104)가 있는데 기초자치단체의 성별영향평가제도 운영에도 의사결정권자인 단체장의 적극적인 관심과 의지가 중요하게 영향을 미칠 수 있다. 특히 한국의 지방정부는 단체장이 지배하는 '강(強)시장'의 특성이 강하기(박종민, 2000: 42; 장석준·김두레, 2012: 293) 때문에 특정 제도에 대한 관심과 의지에 따라 정책추진의 효과는 다르게 나타날 것이다.

이기순(2015)에 의하면 기초자치단체에서 수행하는 성별영향평가는 대체로 업무담당자의 수준에서 운영되는 경우가 많은데 관리자가 관심을 표명하거나 역할을 수행하는 경우 다른 부서와 상급자의 협조를 얻어 제도운영이 원활하게 진행될 수 있으며 정책개선 이행에서도 성과를 내는 결과가 나타났다. 그리고 지방의회 의원들의 성별영향평가에 대한 이해와 관심은 성별영향평가 업무에 대한 질의를 통해서도 영향을 미칠 수 있다. 제도에 대한 이해가 낮은 간부공무원들에게 질의를 함으로써 성별영향평가제도에 대한 관심과 정책의 이해를 촉구하는 경우이다. 특히 성인지 정책에 대한 관심과 정책지향점이 있는 진보성향의 의원이거나 여성의원일수록 의회 질의를 통해서 성별영향평가의 효과성과 질적 제고를 요청하기도 하고, 공무원들이 성별영향평가제도에 자원성을 갖고 참여할 수 있도록 독려하기 위한 인센티브제도 운영을 제안하여 수용되기도 한다(이기순, 2015). 지방의회 의원들은 지방자치단체에서 제출한 성별영향평가제도와 연계된 성인지예산서를 심의, 의결하는 과정에서 성인지예산서 성과목표의 적절성과 성별영향평가 정책개선과의 연계 등을 질의하거나 요청할 수 있다.

이렇듯 성별영향평가 결과의 활용은 기초자치단체장과 지방의회 의원들의 제도에 대한 이해정도와 관심에 따라 다르게 나타날 수 있으며 기초자치단체장과 지방의회 의원들이 대상 과제의 조례, 예산, 사업수행 방식 등의 개선을 요구할 수 있어서 더욱 영향을 미칠 수 있다.

III. 연구방법론

1. 자료와 변수

본 연구는 기초자치단체의 성별영향평가 결과 활용에 미치는 영향요인을 분석하기 위해 경기도 31개 기초자치단체 성별영향평가 사업추진 관련 자료, 정책개선 이행 자료, 관련 조례를 수집·분석하였다.

먼저 종속변수를 측정하고자 여성가족부 성별영향평가 종합분석 결과보고서를 활용하여 경기도 31개 기초자치단체에서 수행한 법령, 계획, 사업의 대상 정책에 대한 성별영향평가 정책개선이행 결과를 수집·분석하였다. 종속변수는 성별영향평가 정책개선 이행률로 성별영향평가 대상 정책인 법령, 계획, 사업의 대상 과제 중 성별영향평가서를 작성·제출 후 추진된 정책개선의 이행률이다. 그리고 성별영향평가 대상 정책인 법령, 계획, 사업에 대한 정책개선 이행 영향요인을 대상 정책 항목별로 분석하고자 법령, 사업에 대한 성별영향평가 정책개선 이행률을 사용하였다. 그리고 계획은 추진 대상 과제 수가 다른 대상 정책에 비해 상대적으로 작아서 종속변수에서 제외하였다. 종속변수의 측정은 과제 건수가 아닌 백분율로 측정하였는데 기초자치단체에서 수행한 성별영향평가 대상 과제 수는 정부합동평가 지표의 영향을 받고 있기 때문이다. 행정안전부의 지방자치단체 합동평가지표 매뉴얼에 의하면 성별영향평가 실시율은 성별영향평가 세출예산 단위사업 수를 기준으로 하고 있어서 기초자치단체들의 단위사업 규모에 따라 성별영향평가를 수행하는 대상 과제 수의 규모에서 격차가 발생할 수 있다.¹³⁾ 따라서 본 연구에서는 정책개선 이행 건수가 아닌 백분율로 분석하였다. 그리고 정책개선 이행기준은 성별영향평가서를 작성한 당해연도 내에 이행한 결과를 기준으로 분석하였으며 이행률의 경우 여성가족부가 발행하는 성별영향평가 종합분석 결과보고서에 제시된 개선계획을 수립한 과제를 대상으로 이행과제를 측정하는 기준이 아닌 전체 대상과제 수 대비 정책개선 이행과제 수를 기준으로 측정하였다. 그 이

13) 2006년 사업실적부터 지방자치단체 합동평가에는 성별영향평가 관련 지표가 구성되어 있으며 자치단체들은 해마다 해당 지표에 참조하여 대상 과제수를 선정하고 있다(행정안전부(2017-2020c). 지방자치단체 합동평가 지표 매뉴얼 참조).

유는 정책평가 대상 과제의 선정 여부 기준의 적정성을 살펴볼 필요가 있기 때문이다.

〈표 2〉 변수 정의 및 자료 출처

변수		설명	출처	
중속 변수	개선 이행률	개선이행 과제수/추진 과제수*100 (단위: %)	성별영향평가 종합분석 결과보고서(여성가족부)	
	법령개선 이행률	법령 정책개선이행 과제수/법령 추진 과제수*100 (단위: %)		
	사업개선 이행률	사업 정책개선이행 과제수/사업 추진 과제수*100 (단위: %)		
독립 변수	개선계획 산출률	정책개선 계획수립 과제수/추진 과제수*100 (단위: %)		경기 성별영향평가센터 운영사업 결과보고서 (경기도여성가족재단)
	법령개선계획 산출률	법령 정책개선 계획수립 과제수/법령 추진 과제수 (단위: %)		
	사업개선계획 산출률	사업 정책개선 계획수립 과제수/사업 추진 과제수 (단위: %)		
	전체 컨설팅 실시율	컨설팅 과제수/추진 과제수*100 (단위: %)	여성가족부 홈페이지	
	법령 컨설팅 실시율	법령컨설팅 과제수/법령추진 과제수*100 (단위: %)		
	사업 컨설팅 실시율	사업컨설팅 과제수/사업추진 과제수*100 (단위: %)		
여성친화도시 지정	여성친화도시 지정 누적 연수 (단위: 년)	여성가족부 홈페이지		
성평등 관련 전문인력 구성 여부	있음=1 없음=0	시군 홈페이지		
단체장의 정치성향	진보성향=1 보수성향=0	중앙선거관리위원회 홈페이지		
기초의회 당파성 비율	진보성향 의원 수/전체 의원 수*100 (단위: %)			
기초의회 여성의원 비율	여성의원 수/전체 의원 수*100 (단위: %)			
성인지예산 비율	성인지예산액/세입예산액*100 (단위: %)	지방재정 365 홈페이지		
여성 공무원 비율	여성 공무원 수/전체 공무원 수*100 (단위: %)	내고장알리미 홈페이지		
성별영향평가위원회 구성	성별영향평가위원회 구성 누적 연수 (단위: 년)	성별영향평가 종합분석 결과보고서 (여성가족부)		
성별영향평가교육 참여자수 (5급 이상)	성인지정책교육 5급 이상 공무원 이수자 (단위: 명)			
성별영향평가교육 참여자수 (6급 이하)	성인지정책교육 6급 이하 공무원 이수자 (단위: 명)			

다음으로 기초자치단체의 성별영향평가 결과 활용에 영향을 미칠 수 있는 독립변수는 제도 및 제도 간 연계 요인, 정책산출 및 운영 요인, 담당자의 인식과 태도, 지방자치단체의 환경요인으로 구성하였다. 제도 및 제도 간 연계 요인은 “성별영향평가제도 운영 등에 관한 사항을 심의·조정”(성별영향평가법 제13조의 2)하는 지방성별영향평가위원회 구성 여부를 포함하였고 관련 자료는 여성가족부에서 발행한 성별영향평가 종합분석 결과보고서를 활용하였다. 또한 성 주류화 도구인 성인지예산제도 연계를 통한 정책개선 이행 예산 반영 효과를 분석하고자 지방재정 365에서 지방자치단체 성인지예산 비율을 활용하였다. 여성친화도시로 지정된 기초자치단체의 경우 여성친화도시 조성을 위해 성별영향평가와 연계하여 해당 정책에 대한 정책개선 내용을 산출·추진하고 있다. 여성친화도시 지정에 따른 단계별 정책추진과 성별영향평가 정책개선 이행의 연계성을 분석하기 위해 여성가족부 홈페이지에 게시된 여성

친화도시 지정 현황을 바탕으로 누적 연수를 활용하였다. 누적 연수를 활용한 이유는 여성친화도시 지정 기초자치단체의 경우 여성가족부가 제공한 매뉴얼에 의해 단계별 계획을 수립하여 추진하는데 지정 기간에서 추진된 성별영향평가제도와의 연계 정도를 탐색할 수 있기 때문이다.

이밖에도 단체장의 정치성향과 기초의회 당파성은 정당별로 선거시기에 제출한 정당정책 중 (양)성평등, 성차별 개선, 성별격차 해소와 같은 키워드로 정책을 제시한 정당 소속의 단체장과 의원을 진보성향으로 분류하였다. 성별영향평가 정책산출 및 운영요인과 공무원의 인식과 태도, 지방자치단체의 환경요인과 관련하여 기초자치단체 홈페이지, 경기 성별영향평가센터 운영사업 결과보고서, 성별영향평가 종합분석 결과보고서, 내고장알리미 홈페이지, 중앙선거관리위원회 자료를 활용하였다. 구체적으로 본 연구에서 활용한 변수에 관한 정보는 <표 2>이다.

2. 분석모형 설정

본 연구는 성별영향평가 결과 활용에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 경기도 31개 기초자치단체를 표본으로 하고, 2017년부터 2020년까지의 자료를 활용하였다. 여성가족부는 성별영향평가 정책 개선 사항을 '성별영향평가시스템' 운영과 기관별 종합결과보고서를 통해 운영·관리하고 있으며 지방자치단체의 성별영향평가 개선계획에 대한 이행점검을 2016년부터 추진하고 있다(여성가족부, 2017). 특히 2019년부터 성별영향평가 정책개선 이행점검을 강화하여 미이행과제에 대한 향후 이행계획에 대해서도 관리하고 있다(여성가족부, 2020a). 이에 따라 성별영향평가 정책개선 이행결과 분석을 2016년부터 하고자 하였으나 2016년 이행결과 데이터는 접근하기 어려워 2017년부터 2020년까지의 자료를 활용하였다.

성별영향평가 결과 활용에 미치는 영향요인을 분석하기 위해 패널모형을 활용하였다. 패널데이터분석은 지역들의 관찰되지 않는 이질성(heterogeneity)과 시간효과(time effect)를 고려할 수 있으며 동일한 지역을 연도별로 관측하여 동적(dynamic) 관계를 분석할 수 있다. 그리고 이 모형은 누락된 변수를 처리하는데 유용한 분석모형이다(최충익, 2008).

패널데이터는 횡단면데이터와 시계열데이터의 특성을 동시에 가져서 오차항의 동분산성의 가정을 위배하거나 자기상관이 존재할 수 있다. 이로 인해 Pooled OLS로 분석할 경우 일치추정량에 문제가 발생할 수 있는데(민인식, 2018) 이는 고정효과모형(Fixed Effect Model)과 확률효과모형(Random Effect Model)을 통해 검정할 수 있다. 식(1)은 패널 개체들의 특성을 고려한 실증분석 모형이다.

$$y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$$

$$i = 1, 2, 3, \dots, n; t = 1, 2, 3, \dots, T \quad (1)$$

y 는 성별영향평가 정책개선 이행률에 대한 종속변수이고, α 는 상수항, β 는 기울기, x 는 독립변수이다. u_i 는 기초자치단체 특성에 따른 이질성을 나타내며 시간에 따라 변하지 않는 특성이 있다. e 는 오차항, i 는 기초자치단체, t 는 연도(year)로 e_{it} 는 시간과 지역에 따라 변하는 오차항이다.

확률효과모형에서는 u_i 를 확률변수(random variable)로 가정하므로 $u_i \sim (0, \sigma_u^2)$ 이고 $e_{it} \sim iid(0, \sigma_e^2)$, $i=1, \dots, N$ 이다. 확률효과 추정량이 일치추정량이 되기 위해서는 시간불변(time invariant) 오차항과 관찰된 독립변수 간 상관관계가 없어야 한다. 확률효과의 장점은 시간불변 독립변수에 대한 계수값을 추정할 수 있으며 자유도 손실이 발생하지 않는다(민인식, 2018).

$$y_{it} = (\alpha + u_i) + \beta x_{it} + e_{it} \quad (2)$$

고정효과모형에서는 u_i 를 추정해야 할 모수로 간주하며 식(1)을 식(2)처럼 $\alpha + u_i$ 로 표현할 수 있는데 이는 상수항 α 가 기초자치단체 i 에 따라 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 고정효과모형은 시간불변에 의한 기초자치단체 이질성 u_i 과 독립변수 x_{it} 가 상관관계가 있더라도 α 와 β 에 대한 일치추정량을 구할 수 있다(민인식, 2018: 2).

다음으로 고정효과모형과 확률효과모형 중 자료의 특성을 고려한 분석모형을 선택하기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였다. 하우스만 검정 결과 귀무가설이 채택되면 확률효과 추정량을 효율적인 추정량으로 선택한다. 본 연구는 패널자료 분석을 위해 R소프트웨어(<http://www.r-project.org>)를 활용하여 고정효과모형과 확률효과모형으로 분석 후 하우스만 검정을 통해서 보다 효율적인 추정량을 선택하였다.

IV. 분석결과

1. 기술통계

〈표 3〉는 분석에서 사용된 변수들의 기술통계량이다. 〈표 3〉에 따르면 경기도 31개 기초자치단체가 2017년부터 2020년까지 법령·계획·사업에 대한 성별영향평가를 수행한 대상 과제의 개선이행률은 평균 11.45%이며 2018년을 제외하고는 10%대에서 정책개선이 이행되고 있다.

〈표 3〉 기술통계량

변수		평균	표준편차	최대값	최소값	사례수
성별영향평가 개선 이행률	합계*	11.45	9.92	49.02	0.00	124
	2017	12.77	10.80	49.02	0.00	31
	2018	5.59	4.74	15.84	0.00	31
	2019	12.97	8.31	31.93	0.88	31
	2020	14.47	12.08	48.68	0.00	31
	법령	8.85	8.78	42.59	0.00	124
	사업	16.14	17.59	81.82	0.00	124
성별영향평가 개선계획 산출률	합계*	32.77	18.20	72.80	0.00	124
	법령	11.47	9.49	44.44	0.00	124
	사업	63.06	35.43	100.00	0.00	124
성별영향평가 컨설팅 실시율	합계	63.20	26.04	135.14	2.48	124
	법령	28.99	35.41	135.90	0.00	124
	사업	116.45	36.18	250.00	3.75	124
5급이상 교육 참여자수		38.07	51.63	297.00	0.00	124
6급이하 교육 참여자수		322.20	470.08	2823.00	0.0	124
여성친화도시 지정 누적 연수		2.48	3.35	10.00	0.00	124
담당 전문인력 여부(더미)		0.19	0.40	1.00	0.00	124
단체장의 정치성향(더미)		0.84	0.37	1.00	0.00	124
기초의회 진보 당파성 비율		60.79	13.79	77.78	0.00	124
기초의회 여성의원 비율		37.31	13.18	85.71	12.50	124
성인지예산 비율		5.60	4.08	19.76	0.42	124
여성공무원 비율		46.33	4.70	55.28	34.84	124
성별영향평가위원회구성 누적연수		0.95	1.29	5.00	0.00	124

* 합계=법령, 계획, 사업에 대한 성별영향평가 과제의 총합계

법령에 대한 개선이행률은 8.85%, 사업에 대한 개선이행률은 16.14%로써 사업에 대한 성별영향평가 대상 과제의 이행률이 높게 나타나고 있다. 이는 성별영향평가법 제5조 및 영 제2조에 따른 것으로 법령의 경우 제정 또는 개정을 추진하는 자치 법규(조례·규칙)를 대상 정책으로 규정하고, 행정기관 내부의 운영·관리에 관한 사항 등 몇 가지 사항을 제외¹⁴⁾한 대부분이 대상 과제로 추진되어야 하기 때문이다. 이로 인해 사업 대상 과제수에 비해 법령에 해당하는 대상 과제수가 상대적으로 많으며 성별 관련성을 고려하지 않을 수 있는 대상 과제들이 포함될 수 있다.

법령·계획·사업을 포함한 성별영향평가 대상 과제의 개선계획 산출률은 평균 32.77%이며 법령 개선 계획 산출률은 11.47%, 사업 개선계획 산출률은 63.06%로 사업에 대한 대상 과제의 개선계획 수립이 높게 나타났다. 성인지 관점의 성별영향평가서 작성을 위해 업무담당자를 지원하는 전문가 컨설팅 실시율은 63.2%이며 법령 컨설팅은 28.99%, 사업 컨설팅은 116.45%¹⁵⁾로 사업에 대한 컨설팅 비율이 높게 나타났다. 이는 사업 컨설팅의 경우 성별영향평가 사업운영을 담당하는 경기성별영향평가센터에서 매년마다 5월에서 7월 사이에 31개 기초자치단체 업무담당자를 대상으로 집중적인 컨설팅 운영을 지원한 결과라 할 수 있다. 다음으로 성별영향평가 주체인 공무원의 성인지력 증진과 제도 이해 향상을 위해 추진된 성별영향평가교육 참여 현황을 살펴보면 5급 이상 공무원의 경우 평균 38.07명이며 6급 이하 공무원의 경우 322.2명으로 나타났다. 이밖에도 여성친화도시 지정 누적 연수는 2.48년, 담당 전문 인력 여부는 0.19명, 기초의회 진보당과성 비율은 60.79%, 성인지예산 비율은 5.6%, 여성 공무원 비율 46.33%, 성별영향평가위원회 구성 누적 연수는 0.95년으로 나타났다.

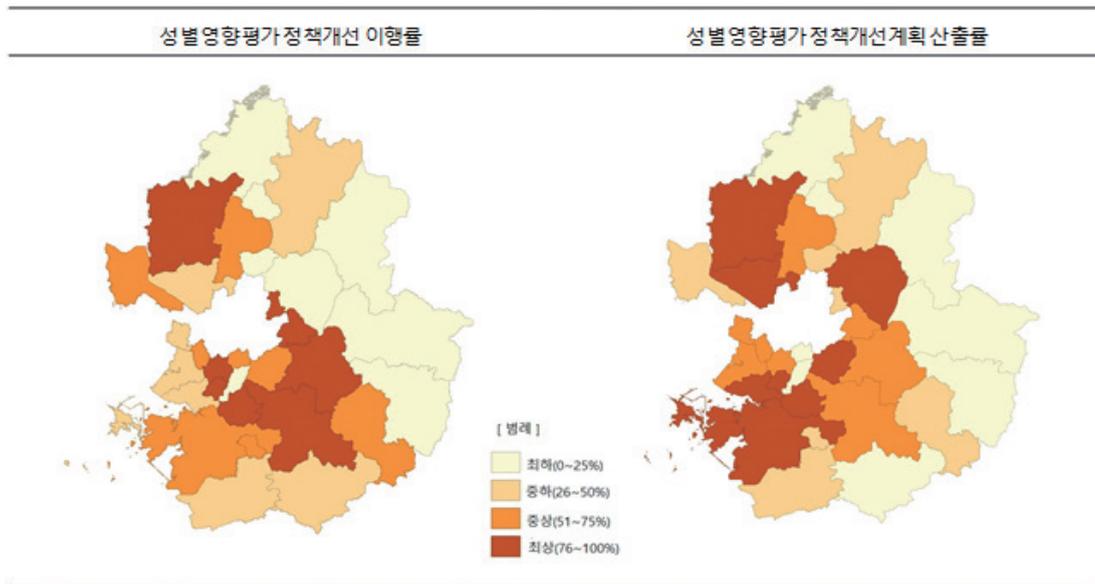
성별영향평가 정책개선 이행률과 정책개선계획 산출률에 대한 경기도 내 자치단체 간의 차이를 시각적으로 살펴보기 위해 GeoDa 소프트웨어를 활용하였다. <그림 2>에 의하면 성별영향평가 정책개선 이행률의 경우 경기남부권의 중서부 자치시군을 중심으로 정책개선 이행이 높은 최상지역의 공간적 군집이 나타났고, 최하지역의 공간적 군집은 경기 동북부 자치시군을 중심으로 나타났다. 성별영향평가 정책개선계획 산출의 경우 경기남부권의 서남부 자치시군을 중심으로 최상지역의 공간적 군집이 나타났다. 최하지역은 정책개선 이행률 최하지역과 같은 경기 동북부 자치시군을 중심으로 공간적 군집이 나타났으며 이 지역은 주로 농촌지역이거나 도농복합도시였다. 성별영향평가 정책개선계획 산출률과 정책개선 이행률이 모두 최상으로 나타난 지역은 수원, 군포, 파주 3개 지역이며, 산출률이 중상지역인

14) 2020년 성별영향평가 지침에 의하면 법령에 대한 성별영향평가 제외 기준은 1. 행정기관 내부의 운영·관리에 관한 사항으로서 기구, 직제, 기록물, 물품, 수당, 보수, 감사, 문서 및 관인, 신분증, 수수료 징수, 민원사무 처리기간 등에 관한 법령 2. 벌금, 과태료 부과기준에 관한 법령, 3. 국가기밀에 관한 사항, 전시 관련 법령, 4. 대통령 긴급명령에 의해 제·개정되는 법령에 관한 사항이다(여성가족부, 2020b).

15) 경기지역 성별영향평가 종합분석 보고서에 의하면, 사업의 경우 대상 과제수에 비해 컨설팅 수가 많은 이유는 컨설팅을 받았으나 최종적으로 성별영향평가서를 제출하지 않은 과제 등으로 인해 나타난 결과이다(경기도가족여성연구원, 2020).

용인, 광주, 하남, 안양은 공간적 군집을 형성하면서 정책개선 이행률이 높은 최상지역으로 나타났다. 반면에 정책개선계획 산출률이 최상지역인 고양, 남양주의 경우 중하, 최하로 이행률이 낮게 나타났다. 이를 통해 대체로 정책개선계획 산출률이 높을수록 정책개선 이행률도 비례하거나 높아질 수 있는 경향을 확인할 수 있었으며 정책개선이행에 미치는 다른 요인들과의 종합적인 분석이 필요하다.

〈그림 2〉 성별영향평가 정책개선 이행률과 정책개선계획 산출률 사분위수지도



2. 성별영향평가 결과의 활용에 미치는 영향요인 분석결과

본 연구는 2017년부터 2020년까지의 경기도 기초자치단체에서 수행된 성별영향평가 결과 활용에 미치는 영향요인을 분석하기 위해 고정효과모형과 확률효과모형을 사용하였다. 성별영향평가 대상 정책이 법령, 계획, 사업으로 구분하여 수행되므로 법령, 계획, 사업 정책을 포함하는 종합분석과 법령, 사업에 대한 대상 정책별 영향요인에 대하여 분석하였다.

〈표 4〉에 의하면 법령·계획·사업을 포함한 종합이행률, 법령이행률, 사업이행률에 대한 고정효과와 확률효과 분석결과 모두 $p < .01$ 의 유의미한 결과가 나타났다. 그리고 적합한 모형을 선택하기 위해 실시한 하우스만 검정 결과 종합이행률($\chi^2=16.327$, $p=0.177$), 법령이행률($\chi^2=12.354$, $p=0.418$), 사업이행률($\chi^2=5.850$, $p=0.92$)로 나와 귀무가설을 받아들여 확률효과모형을 선택하였다.

확률효과모형의 분석결과를 살펴보면 첫째 제도 및 제도간 연계에서 종합이행률과 사업이행률의 경

우 각각 여성친화도시 지정이 10%의 유의수준과 5% 유의수준에서 부(-)의 효과로 나타났다. 기초자치단체가 여성친화도시로 지정되어 운영할수록 성별영향평가를 통한 정책개선 이행률에 부(-)의 영향을 미칠 수 있다는 추정으로 이러한 결과가 나타난 이유는 기초자치단체에서 여성친화도시 지정 이후 부서별 성인지 관점의 정책을 추진하기 위해 성별영향평가제도와 연계하여 추진하였으나 정책개선이행으로 반영되지 못하였거나 여성친화도시 조성을 위한 정책추진 과정에서 성별영향평가제도 연계가 미흡한 지점을 추정할 수 있다. 반면에 법령이행률의 경우 성별영향평가위원회 구성이 10% 유의수준에서 정(+)의 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났고, 종합이행률과 사업이행률의 경우 각각 정(+), 부(-)의 결과가 나왔는데 유의미하지 않았다. 그리고 성인지예산 연계와 관련해서는 종합이행률과 사업이행률에서 부(-), 법령이행률에서 정(+)의 영향을 추정할 수 있지만 유의미하지 않았다.

〈표 4〉 성별영향평가 결과 활용에 미치는 영향요인 분석결과

변수		종합이행률 (표준오차)	법령이행률 (표준오차)	사업이행률 (표준오차)
제도 및 제도간 연계	성별영향평가위원회 구성	0.3406 (0.6870)	0.45923* (0.2536)	-0.3066 (1.3029)
	성인지예산비율	-0.1089 (0.2072)	0.0622 (0.0710)	-0.1911 (0.3737)
	여성친화도시지정 누적 연수	-0.5522* (0.2908)	-0.0464 (0.1042)	-1.2690** (0.5268)
인식과 태도	성별영향평가교육 참여자(5급 이상)	0.0017 (0.0213)	-0.0047 (0.0083)	0.0053 (0.0404)
	성별영향평가교육 참여자(6급 이상)	-0.0059*** (0.0020)	-0.0004 (0.0008)	-0.0096** (0.0038)
계획 산출 및 운영	정책개선계획 산출	0.3583*** (0.0473)	0.8632*** (0.0335)	0.2908*** (0.0443)
	컨설팅 실시율	-0.0289 (0.0285)	0.0025 (0.0088)	-0.0449 (0.0384)
	담당 전문인력 여부	0.6212 (2.3748)	1.1685 (0.8644)	-1.8224 (4.3552)
환경 및 특성	단체장의 정치성향	-0.2230 (2.3220)	-0.4202 (0.8771)	1.8906 (4.4418)
	기초의회 진보당파성 비율	-0.1471** (0.0666)	-0.0551** (0.0256)	-0.1433 (0.1257)
	기초의원 여성비율	0.0179 (0.0637)	0.0030 (0.0227)	0.0169 (0.1172)
	여성공무원 비율	0.3926 (0.2615)	0.0513 (0.0920)	0.8204* (0.4703)

상수	-4.8265 (10.8912)	-0.4849 (3.7090)	-20.7175 (19.2742)
x^2	97.3197***	973.763***	82.8675***
R ²	0.4672	0.8977	0.4274
Adj-R ²	0.4096	0.8866	0.3656
사례수	124	124	124

*p<.1 **p<.05 ***p<.01

둘째 성별영향평가 운영을 담당하는 공무원들의 인식과 태도에서는 성별영향평가서 작성을 직접적으로 수행하는 6급 이하 공무원의 교육참여와 관련하여 종합이행률과 사업이행률에서 각각 1%와 5%의 유의수준에서 부(-)의 효과로 나타났다. 도수관·서예정(2017)에 의하면 지방자치단체의 성별영향평가제도 수행성과의 영향요인에서 6급 이하의 공무원들의 교육참여율이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였는데 이는 지방자치단체의 성별영향평가 추진과제 실적을 수행성과로 분석한 결과로써 교육참여가 성별영향평가서 작성 등의 수행실적에 효과가 나타난 것으로 분석할 수 있다. 반면에 본 연구의 결과는 6급 이하 공무원의 교육참여율이 성별영향평가서 작성으로 도출된 정책개선계획 내용을 이행하는데 부(-)의 효과로 추정되었다. 결과적으로 6급 이하 업무담당자들의 교육참여가 성별영향평가서 작성에 긍정적인 영향을 미치고 있으나 정책개선안을 산출하거나 정책이행을 실천할 수 있는 인식과 태도 변화에 한계가 있다는 점을 유추해볼 수 있다.

셋째 성별영향평가 정책개선계획 산출 및 운영에서 정책개선계획을 수립하는 과제가 많을수록 정책개선이행이 증가로 나타났다. 종합, 법령, 사업이행률 모두에서 1%의 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 법령은 사업에 비해 정책개선이행에 더 높게 반응하는 것으로 나타났다.

컨설팅 실시율은 통계적으로 유의미하지 않지만 법령이행률 정(+), 종합이행률과 사업이행률 부(-) 효과로 나타났다. 이는 업무담당자의 컨설팅 의견에 대한 수용여부와 관련된 결과로써 법령 컨설팅 의견이 사업 컨설팅 의견보다 수용도가 상대적으로 높고 정책개선 이행의 효과로 나타나고 있다는 점이다. 컨설팅트가 제시한 의견이 업무담당자의 성인지 인식 정도에 따라 수용여부가 결정되거나 형식적인 평가서 작성으로 인해 컨설팅 의견을 고려하지 않는 상황이 발생할 수 있으므로 이에 대한 개선조치가 필요하다. 다음으로 담당 전문인력 여부는 종합이행률과 법령이행률의 경우 정(+), 사업이행률의 경우 부(-)로 유의미하지 않았다. 그동안 성 주류화 확산을 위해 기초자치단체의 성별영향평가 결과 활용을 담당할 수 있는 전담인력의 필요성은 선행연구들을 통해서 제기된 바 있다. 성평등 전문관은 기초자치단체 내의 조직 문화, 전문인력의 권한과 업무 등이 상이하여 정책개선이행에 미치는 효과가 다를 수 있으므로 부서 간 협력과 조율을 통해서 효과적인 정책개선 이행이 추진·관리될 수 있도록 전문

관에 대한 위상과 역할 정비가 필요하다.

넷째 기초자치단체의 환경 및 특성에서 기초의회 진보 당파성의 경우 종합이행률과 법령이행률의 경우 5% 유의수준에서 부(-)의 영향으로 추정할 수 있었고 단체장의 정치성향과 기초의원 여성비율은 유의미하지 않았다. 대체로 진보적 성향의 정치인일수록 사회적 평등가치 실현을 위해 성차별적인 구조를 개선하는데 관심을 나타내는 경향이 있다. 의회는 조례와 예산을 다루는 기관으로서 진보적 성향의 의원 중 성인지 정책에 대한 관심과 이해가 높을수록 심의과정을 통해서 정책개선 이행의 효과를 높일 수 있다. 하지만 분석결과를 통해서 진보, 보수를 넘어 전반적으로 기초의원들의 성별영향평가제도에 대한 이해와 관심이 낮은 점과 정책개선 이행과정에서의 역할이 미비한 점을 유추해볼 수 있다. 정책개선 이행 효과를 높이기 위해서는 기초의원의 성인지 역량이 필요하다. 기초의원은 법령의 경우 심의과정에서 성별영향평가 결과를 인지할 수 있으므로 담당자가 성별영향평가서 결과를 조례에 잘 반영하고 있는지 확인할 수 있다. 그리고 담당자가 성별영향평가 책임관으로부터 개선의견 통보를 받았을 경우 결과에 대한 수용여부 상황을 점검하여 정책개선 이행의 효과를 높일 수 있다. 반면에 기초의원은 사업 성별영향평가의 경우 행정사무감사, 업무보고 과정에서 선택적으로 보고를 받는 과정이 되어 실제적인 이행을 정기적으로 검토하는데 의원의 관심 정도에 따라 심의가 이루어지는 한계가 있다. 따라서 정책개선 이행의 확대와 성별영향평가제도의 효과성을 높이기 위해서는 기초의원을 대상으로 한 정기적인 성별영향평가교육 운영과 추진과정에 대한 정보접근성을 확대하여 사업에 대한 관심과 독려를 통해 공무원이 정책개선을 이행할 수 있도록 지원할 수 있다. 여성 공무원 비율은 사업이행률의 경우 10%의 유의수준에서 정(+)으로 나타났으며 이는 안상수(2010), 김경희·김돌순(2010), 황은정(2018)의 연구결과처럼 여성 공무원이 남성 공무원보다 성별영향평가의 수용도와 필요성에 대한 인식이 높게 나타나 정책개선 이행에서도 연속되어 나타난 결과로 분석할 수 있으며 정책개선 이행을 높이기 위해서는 공무원의 성인지력 향상을 위한 지속적인 교육이 필요하다.

〈표 4〉의 분석결과를 정리하면 법령·계획·사업을 포함한 성별영향평가 종합이행률에서는 정책개선 계획 산출이 정(+), 여성친화도시 지정 누적 연수와 6급 이하 성인지교육 참여율, 기초의회 당파성 비율이 부(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 법령이행률에서는 성별영향평가위원회 구성, 정책개선계획 산출이 정(+), 기초의회 당파성 비율이 부(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사업이행률에서는 정책개선계획 산출과 여성공무원 비율이 정(+), 여성친화도시 지정 누적연수와 6급 이하 성인지교육 참여자는 부(-)의 유의미한 영향으로 나타났다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 성별영향평가제도 관련 선행연구에서 부족했던 성별영향평가 결과 활용에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 경기도 31개 기초자치단체를 대상으로 2017년부터 2020년까지의 패널데이터를 이용하였고 확률효과모형과 공간적 패턴을 활용하여 분석하였다. 이러한 일련의 연구결과의 내용과 성별영향평가 결과 활용을 제고할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째 경기도 기초자치단체들의 성별영향평가 정책개선 이행률과 정책개선계획 산출률에 대한 공간적 패턴으로 시각화한 결과 정책개선 이행의 경우 최상지역은 중서부 자치시군, 최하지역은 동북부 자치시군을 중심으로 공간적 군집이 나타났다. 성별영향평가 정책개선계획 산출의 경우 최상지역은 서남부 자치시군, 최하지역은 동북부 자치시군을 중심으로 공간적 군집이 나타났다. 성별영향평가 정책개선계획의 산출률이 높은 기초자치단체일수록 정책개선 이행률이 대체로 높게 나타났다. 반면에 동북부 자치시군을 중심으로 정책개선계획 산출과 정책개선 이행이 다른 자치시군에 비해 낮은 것으로 나타났는데 이 지역은 대체로 농촌지역이거나 도농복합도시의 특징을 가지고 있다. 공무원의 규모, 예산, 사업의 규모가 도시지역의 기초자치단체에 비해 작고, 공무원의 성평등 정책의 이해수준, 담당공무원의 배정 및 업무강도, 타부서와의 협력관계, 성별영향평가제도 운영예산 등에서 차이가 발생할 수 있으므로 이후 추가적인 연구를 통해 원인과 해결방안의 모색이 필요하다. 다만, 지역간 격차 해소를 완화하기 위해 광역 성별영향평가센터는 최하지역의 특성을 고려한 지원과 관리방안을 마련할 필요가 있다. 취약지역의 컨설팅 및 교육을 우선 고려하거나 이행관리를 상시적으로 점검, 지원할 필요가 있다.

둘째 성평등을 목표로 하는 성주류화 전략 제도 간의 효과성 있는 연계방안이 필요하다. 지방성별영향평가위원회는 “성별영향평가제도의 운영 등에 관한 사항을 심의·조정”(성별영향평가법 제13조의 2) 하는 기능으로 정기회의를 통해서 대상 정책의 평가결과에 따른 정책개선에 관한 사항을 다룬다는 점에서 정책개선 이행에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 지역별 성별영향평가위원회는 대체로 년 2회 내외의 회의가 개최되어 성별영향평가 대상과제 선정 심의, 성별영향평가 운영 계획, 추진 현황 및 결과 심의로 운영된다. 성별영향평가위원회 구성·운영이 법령이행률에 긍정적인 영향을 주는 유의미한 결과로 나타났듯이 향후 위원회 운영에서 정기적인 정책개선 이행점검에 대한 체계적인 관리 보완이 필요하다. 정책개선 이행의 효과성을 높이려면 사후 보고가 아닌 추진과정에 대한 관리가 진행되어야 하며 이를 위해서는 위원회 운영 확대를 고려해볼 수 있다. 그리고 성별영향평가위원회는 대상과제의 양적인 확대보다는 질적 개선과 성인지관점의 정책변화가 이루어질 수 있도록 지역별 성평등 목표 및 지역성평등지수 향상을 고려한 대상과제 선정이 필요하고, 위원회 위원 위촉 시 젠더정책의 이

해가 높은 전문가의 참여기회를 확대해야 한다.

성인지예산제도는 성별영향평가의 결과를 예산에 반영하여 정책개선의 실질적인 이행 가능성을 높일 수 있는 제도이다. 본 연구에서는 성인지예산제도와와의 연계가 유의미하지 않은 결과로 나타났는데 종합과 사업이행률 부(-) 값 추정을 통해서 성별영향평가 대상 과제가 성인지예산서 작성으로 연계되지만 성별영향평가 정책개선 내용이 성인지예산의 성과목표로 연계되는 수준이 미비한 점을 추정할 수 있다. 성별영향평가 정책개선계획 내용은 성별 형평성을 위한 예산 조성, 성평등 실현을 위한 사업 방법 개선, 관련 조례 제·개정 등 다양하게 산출할 수 있다. 따라서 성인지예산과 연계된 사업의 경우 사업에서 도출된 개선계획의 내용이 효과적으로 성인지예산 성과목표로 반영될 수 있도록 고려되어야 한다. 하지만 성별영향평가 교육과 달리 성인지예산교육은 체계적으로 진행되지 않는 실정으로 인해 담당공무원은 두 제도 간의 연계 효과성 이해에 한계가 있다. 또한 공무원이 두 제도 간의 연계 필요성을 인지하더라도 성별영향평가서의 정책개선과제와 성인지예산서의 성과목표의 효과적인 연계 작성이 어려울 수 있다. 따라서 업무담당자가 작성과정에서 두 제도를 연계할 수 있도록 성별영향평가와 성인지예산서의 작성 결과 및 정책개선과 성과목표의 내용을 파악하고 이행과정을 점검할 수 있는 제도적인 시스템 보완이 필요하며 나아가 전문가 컨설팅이 요청된다.

이밖에도 종합이행률과 사업이행률의 경우 기초자치단체의 여성친화도시 지정이 정책개선 이행에 부(-)의 영향으로 나타나고 있다. 그동안 여성친화도시로 지정된 기초자치단체의 경우 성별영향평가와의 연계를 통해서 분야별 여성친화도시 조성을 위한 정책추진을 촉진할 수 있는 계기를 마련하였다. 하지만 분석결과를 볼 때 여성친화도시 조성에 필요한 대상정책을 성별영향평가와 연계 수행한 성과는 있으나 실제 정책개선 이행이라는 평가결과의 활용에는 미흡함을 추정할 수 있다. 앞으로 여성친화도시 조성과정에서 성별영향평가 연계의 실효성을 높이기 위해서는 단계별 조성과정에서 효과성을 높일 수 있는 적절한 대상과제 선정과 정책개선 이행에 대한 관련 부서 간의 협력과 관리방안이 필요하다.

셋째 공무원의 성인지력 증진과 성 주류화 제도에 대한 이해를 높일 수 있도록 상시적인 교육과 훈련이 지속되어야 한다. 중앙정부를 비롯한 지방자치단체는 성별영향평가제도의 확산과 공무원들의 제도에 대한 인식을 높이기 위해 정기적으로 교육을 실시하고 있다. 교육은 공무원들의 성별영향평가 업무에 대한 반감을 약화시키고 제도에 대한 이해를 높여 성인지 관점의 평가서 작성에 기여하고 있다. 6급 이하 공무원의 경우 교육이 정책개선 이행에 부(-)의 효과로 나타났는데 선행연구 결과와 비교분석해보면 6급 이하 공무원들의 교육참여가 제도화된 성별영향평가서 작성에는 긍정적인 영향을 주고 있으나 젠더관점의 정책개선안을 산출하거나 정책개선 이행을 실천할 수 있는 인식과 태도 변화에 한계가 있을 수 있다. 경기도 기초자치단체의 2020년 기준 성별영향평가 추진 결과를 살펴보면 '개선사항 없음'에 해당하는 과제가 48.9%를 차지하고 있다(여성가족부, 2021). 이에 대해 대상 정책별로 평가가 다

를 수 있겠지만 공무원의 성인지 의식이 평가서 작성을 비롯한 컨설팅 의견 수용 여부, 자체개선안 제시, 정책개선 실행에 주요하게 작용하므로 성주류화 정책에 대한 대상별 체계적인 교육이 필요하다.

분석결과에서 통계적으로 유의미하지 않지만 5급 이상 관리자의 교육참여가 종합이행률과 사업이행률에서 정책개선 이행에 정(+의 효과로 나타난 점을 고려한다면 평가결과 활용의 제고를 위해 정책결정을 책임지는 고위관리자와 정책집행을 총괄하는 5급 이상 관리자의 교육참여를 확대할 필요가 있다. 관리자들이 교육을 통해서 성인지 관점과 성주류화 정책에 대한 이해를 증진하고, 제도 활용을 통한 정책의 효과성 제고에 공감할 수 있다면 정책개선 이행을 촉진할 수 있다. 그리고 관리자의 관심을 통한 상시적인 점검이 진행된다면 업무담당자 변경 및 인수인계 미흡, 정책개선계획이행에 관한 자율적 판단 등과 같은 문제점을 보완해 나갈 수 있다.

이밖에도 공무원이 정책개선 이행의 효과성과 제도의 효능감을 높일 수 있도록 우수사례 발굴, 전파가 진행되어야 한다. 경기도는 2018년부터 성별영향평가 정책개선 경진대회를 개최하여 우수사업에 대한 포상과 우수사례를 활용한 영상, 사례집을 제작하여 공무원 교육에서 활용하고 있다. 기초자치단체 자체적으로 우수 정책사례를 발굴, 전파하여 동료 직원의 우수사례를 통해 정책개선 이행의 효과와 공감대가 형성될 수 있도록 일상적인 홍보가 필요하다. 성별영향평가의 활성화를 위해 2021년 기준 13개의 기초자치단체는 BSC 부서평가 지표에 성별영향평가 추진 실적 등 관련 내용을 반영하고 있는데(임혜경외, 2021) 정책개선 이행실적을 지표로 반영하여 관리한다면 부서 간 협력을 통해 정책평가 결과의 활용은 확대될 수 있다.

넷째 성별영향평가 정책개선계획 산출률의 경우 종합, 법령, 사업이행률에서 정(+의 유의미한 결과로 정책개선 계획수립은 정책개선 이행에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 연구결과를 통해 알 수 있듯이 성별영향평가 결과 활용에 가장 크게 영향을 미치는 요인은 정책개선계획의 산출이다. 성별영향평가서 작성 시 보다 구체적이고 실효성 있는 정책개선계획이 산출되어야 이행 추진의 가능성이 높아질 수 있다.

경기성별영향평가센터는 업무담당자가 성인지 관점의 분석과 실효성 있는 정책개선계획을 산출할 수 있도록 컨설팅을 지원하고 있으며 법령, 계획, 사업의 대상 정책별로 컨설턴트를 구성하여 운영 중이다. 컨설팅 실시에 대한 분석결과를 살펴보면 통계적으로 유의미하지 않지만 법령 컨설팅이 사업 컨설팅보다 수용도가 상대적으로 높고 정책개선 이행의 효과로 나타나고 있다고 추정할 수 있다. 컨설팅의 수용도를 높이기 위해서는 보다 정교한 성인지 정책 발굴을 위해 정책분야별 컨설턴트를 구성할 수 있다. 현재는 법령, 계획, 사업별로 담당 컨설턴트를 구성하고 있지만 정책분야별로 전담 컨설턴트 구성을 검토할 필요가 있다. 컨설턴트가 해당 정책분야에 대한 이해도가 높을수록 정책발굴과 맞춤형 정책개선안 의견을 개진할 수 있으므로 현재 구성된 컨설턴트에 대한 재교육과 정책분야별 전문가를 대상으로 한 컨설턴트 양성 훈련을 통해 발굴해나갈 수 있다. 또한 컨설팅 의견 수용도를 높일 수 있도록

컨설턴트 위상과 역할을 재정립하거나 성별영향평가위원회를 통해 컨설팅 의견 수용 관리가 점검되는 방안을 검토할 필요가 있다.

일부 기초자치단체에서 전문직위제로 채용된 성평등 전문관은 성별영향평가 사업운영을 담당하거나 여성친화도시 조성업무 등의 성 주류화 정책업무를 담당하면서 컨설팅을 지원하는 실정이다. 정책개선 이행관리가 원활하게 수행되기 위해서는 전 부서와 소통하고 협의할 수 있는 담당 전문인력이 필요하며 원활한 부서 간 협의와 이행관리를 담당할 수 있도록 위상과 역할의 재조정이 필요하다.

다섯째 본 연구의 결과에 의하면 기초의회에 진보성향의 의원이 많을수록 정책개선 이행률이 감소하는 것으로 나타났는데 이는 기초의원들이 성별영향평가제도에 대한 이해와 관심이 낮아 공무원에게 정책개선 이행을 촉진시킬 수 있는 환경을 조성하지 못하고 있기 때문이다. 하지만 선행연구들의 결과와 같이 기초자치단체의 정책결정권자와 지방의회 의원들의 성별영향평가제도 운영에 대한 관심과 의지에 따라 정책개선 이행의 효과가 달라질 수 있다. 따라서 정책결정권자를 비롯한 행정관료, 지방의회 의원들이 성인지 정책에 대한 이해를 높일 수 있도록 정기적인 교육과 상호 협의가 필요하다.

마지막으로 성별영향평가 결과 활용 제고를 위해 행정부, 시민, 전문가가 참여하는 젠더거버넌스를 운영하는 방안이다. 이미 일부 지방자치단체에서 운영된 사례가 선행연구를 통해서 그 효과성이 제시된 바 있다. 시민은 모니터링 활동을 통해서 현장에서 추진되는 정책개선 이행 상황과 악과 이행 촉진을 독려할 수 있으며 성인지 관점으로 시민이 체감할 수 있는 정책을 제안할 수도 있다.

본 연구는 성별영향평가 결과 활용에 관한 실증적인 연구가 미흡한 실정에서 기초자치단체를 대상으로 성별영향평가 결과 활용에 영향을 미치는 요인과 결과 활용 제고에 필요한 정책적 방안을 탐색했다는 점에 의의가 있다. 다만 결과 활용 제고의 측면에서 대상 정책별 심층적인 진단과 개선에 관한 연구가 필요하다. 그리고 성별영향평가 결과 활용의 제고를 위한 다양한 변수들을 발굴하여 실증적으로 분석하는 연구들이 수행될 필요가 있는데 이는 후속 과제로 남겨둔다.

■ 참고문헌 ■

- 경기도가족여성연구원(2017). 『2017년 경기 성별영향평가센터 운영사업 결과보고서』.
 _____(2018). 『2018년 경기 성별영향평가센터 운영사업 결과보고서』.
 _____(2019). 『2019년 경기 성별영향평가센터 운영사업 결과보고서』.
 _____(2020). 『2019년 경기지역 성별영향평가 종합분석 보고서』.
- 경기도여성가족재단(2020). 『2020년 경기 성별영향평가센터 운영사업 결과보고서』.
- 김경희(2011). “성별영향분석평가의 추진현황과 과제”, 『젠더리뷰』, 2011·겨울호, 11-17.
- 김경희·김둘순(2010). “지방자치단체 성별영향평가의 제도화와 정책과제”, 『지방정부연구』, 14(2), 55-81.
- 김경희·김둘순·최유진·장운선·문희영·박기남·장정순(2012). 『성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(V)』, 한국여성정책연구원.
- 김경희·양애경·문유경·김둘순·송치선·남궁운영·박기남·류연규(2010). 『성 주류화 관련 제도의 효과적 정착을 위한 연구(Ⅲ)』, 한국여성정책연구원.
- 김경희·유희정·김둘순·이슬(2015). 『성별영향평가의 정책개선 활성화를 위한 스토리텔링 연구』, 한국여성정책연구원.
- 김근세·김양희·송인자·김대건·권희경(2010). 『성별영향평가제도의 성과평가 및 발전방안』, 여성가족부 용역과제.
- 김둘순(2013). “성별영향분석평가의 제도적 정착 영향요인”, 『한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집』, 33-60.
- 김둘순·강민아(2010). “성별영향평가 제도 수행조건과 공무원이 수행전략”, 『페미니즘 연구』, 10(1), 285-333.
- 김둘순·안상수·이슬·류연규·김보미(2015). 『성별영향분석평가법 제정에 따른 제도운영 전략과 관리방안 연구(Ⅲ): 성과 점검 지표개발과 성과분석』, 한국여성정책연구원.
- 김양희·김경희·류연규(2006). 『성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안』, 한국여성개발원.
- 김종호(2016). “정책평가 결과 활용의 제고방안”, 『정책분석평가학회보』, 26(3), 205-222.
- 노유진(2005). “우리나라 정부부처에 있어서 정책평가결과의 저활용요인에 관한 연구”, 『행정논총』, 43(4), 245-275.
- 도수관·서예정(2017). “지방자치단체의 성별영향분석평가제도 수행성과에 대한 영향요인에 관한 탐색적 연구 ; 사업과제를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 26(1), 227-256.

- 류연규(2011). “FGI를 통해 본 성별영향평가제도의 성과와 거버넌스 구축방안”, 『여성연구』, 81(2), 147-189.
- 류춘호(2015). “성별영향분석평가와 성인지예산 제도 간 연계 강화 방안”, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2811-2840.
- 마경희(2007). “성 주류화(gender mainstreaming)에 대한 비판적 성찰”, 『한국여성학』, 23(1), 39-67.
- 마경희(2011). “성별영향분석평가와 성인지 예산 연계방안”, 『젠더리뷰』, 2011·겨울호, 18-26.
- 민인식(2018). “Revisiting Panel Data Analysis(3): Stata와 R 코딩”, 『The Korean Journal of Stata』, 5(2), 1-16.
- 박기백·최준욱(1999). 『예산제도의 개혁: 성과주의를 중심으로』, 한국조세연구원 연구보고서.
- 박선영(2012). “성별영향분석평가법 제정 및 법령 성별영향분석평가제도 도입 의의”, 『이화젠더법학』, 4(1), 161-176.
- 박성정·박영란·오정진·오현석(2003). 『정책의 성별영향분석·평가 선행모범사례 연구』, 여성가족부.
- 박재규·공선영·김신희(2008). 『경기도 성별영향평가의 성과 및 추진 개선방안 연구』, 경기도가족여성연구원 연구보고서.
- 박종민·윤건수(2015). “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속”, 『정부학연구』, 21(3), 35-63.
- 박종민(2000). 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 박종민 편, 나남, 343-372.
- 박종훈(1999). 『정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안』, 한국행정연구원.
- 배은경(2016). “젠더 관점과 여성정책 패러다임”, 『한국여성학』, 32(1), 1-45.
- 안상수(2014). “성별영향분석평가 제도 운영 성과에 미치는 요인 연구”, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 529-558.
- 여성가족부(2017). 『2016년 성별영향평가 종합분석 결과보고서』, 여성가족부.
- 여성가족부·한국여성정책연구원(2017). 『2017년 여성친화도시조성 매뉴얼』, 여성가족부.
- 여성가족부(2018). 『2017년 성별영향평가 종합분석 결과보고서』, 여성가족부.
- _____ (2019a). 『2019년 성별영향평가센터 사업운영 안내』, 여성가족부.
- _____ (2019b). 『2018년 성별영향평가 종합분석 결과보고서』, 여성가족부.
- _____ (2020a). 『2019년 성별영향평가 종합분석 결과보고서』, 여성가족부.
- _____ (2020b). 『2020년 성별영향평가 지침』, 여성가족부.
- _____ (2021). 『2020년 성별영향평가 종합분석 결과보고서』, 여성가족부.
- 이기순(2015). “지방정부의 성별영향분석평가 실행 추진동력에 대한 연구”, 『한국지방자치학회보』,

- 27(4), 133-154.
- _____ (2016). 『성별영향분석평가 실행을 통해서 본 지방자치단체의 성주류화정책 추진동력에 대한 연구』, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 이대웅·권기현(2014). “정책확산의 영향요인 분석”, 『한국정책학회보』, 23(2), 93-120
- 이은아(2016). “성 주류화와 성평등 사회구조로의 전환가능성”. 『사회과학연구』, 27(4), 265-288
- 이은아(2018). “행정관료조직과 성 주류화의 정치”. 『젠더와 문화』, 11(2), 157-194.
- 이중수(2000). 『행정학 사전』, 서울: 대영문화사.
- 이창길(2007). 『한국의 전략적 성과관리정책에 관한 연구: 중앙부처의 성과평가제도를 중심으로』, 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 임혜경·김선희(2021). 『경기도 시군 성평등정책 추진기반 강화 방안 연구』, 경기도여성가족재단.
- 장민선(2011). “젠더적 관점에서의 입법평가에 관한 고찰”, 『이화젠더법학』, 3(1), 63-87.
- 장석준·김두래(2012). “정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산”, 『한국정책학회보』 21(4), 285-312.
- 전혜림·양승우(2015). “여성친화도시 조성을 위한 성별영향분석평가의 지표분석”, 『한국도시설계학회지 도시설계』, 16(6), 85-100.
- 최유진(2018). “여성차별철폐협약(CEDAW)의 관점에서 본 성별영향분석평가 추진체계 개선방안”, 『이화젠더법학』, 10(1), 141-173.
- 최유진·문희영·김양희(2014). 『여성친화도시 조성 단계별 추진체계 연구』, 한국여성정책연구원.
- 최충익(2008). “패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에”, 『국토』, 120-127.
- 홍순식(2011). “민선5기 이후 자치구의 사회적 기업 지원활동 강화: 은평구와 성북구 분석”, 『민주주의와 인권』, 1(1): 41-76.
- 행정안전부(2017). 2018년(17년 실적) 지자체 합동평가 지표체계 및 지표매뉴얼.
- _____ (2018). 2019년(18년 실적) 지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼.
- _____ (2019). 2020년(19년 실적) 지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼.
- _____ (2020a). 2019회계연도 지방자치단체 결산작성 통합기준.
- _____ (2020b). 2021년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준.
- _____ (2020c). 2021년(20년 실적) 지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼.
- 황은정(2018). 『성별영향평가제도의 수용도에 미치는 영향요인 연구』, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 황은정·이근주(2019). “서울시 공무원의 성별영향평가제도 수용도 영향요인에 관한 연구”, 『정책분석평가학회보』, 29(4), 115-146.

- Booth, C. & Bennett, C.(2002). “Gender Mainstreaming in the European Union”, *The European Journal of Women’s Studies*, 9(4), 430–446.
- Council of Europe(1998). *GENDER MAINSTREAMING : conceptual framework methodology and presentation of good practices*, Council of Europe, EG–S–MS (98) 2.
- Daly, Mary(2005). “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), pp. 433–450.
- Leviton, L. C.& Hughes, E. F.(1981). “Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis”, *Evaluation Review*, 5(5): 497–519.
- NAO(2001). *Joining Up to Improve Public Service* ; http://www.nao.org.uk/publications/0102/joining_up_to_improve_public.aspx(2013. 1. 18)
- Rogers, steve(1990). *Performance Managment in local Government*. London: Longman.
- Roggeband, Conny and Mieke Verloo.(2006). “Evaluating Gender Impact Assessment in the Netherlands(1994–2004): A Political Process Approach”, *Policy & Politics* 34(4): 615–632.
- Stratigaki, Maria(2005). “Gender Mainstreaming vs Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy”, *European Journal of Women’s Studies*, 12(2), 165–186.
- UN(1995). *Fourth World Conference on Women*, Beijing: China.
www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/
- Verloo, Mieke(2001). “Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation”, *IMF Working Paper* No, 5/2001.
- Verloo, Mieke(2002). “The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe”, *Conference Gender Learning*, Leibzig 6–8 September 2002.
- Verloo, Mieke(2005). “Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality”, *Social Politics*, 12(3), 344–365.
- Walby, Sylvia(2005). “Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice”. *Social Politics*, 12(3), 321–343.
- Walby, Sylvia(2009). *Beyond the politics of Location: The Power of Argument in Gender Equality Politics*. Emanuela Lombardo, Petra Meierand Mieke Verloo(eds.), *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bendingand policymaking*, London; New York: Routledge, PP. 36–51.

경기도 31개 기초자치단체 홈페이지

<https://www.law.go.kr/> 국가법령정보센터

<http://www.mogef.go.kr/> 여성가족부

<https://www.elis.go.kr/> 자치법규정보시스템

<https://www.nec.go.kr/site/vt/main.do> 중앙선거관리위원회

<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do> 지방재정 365

<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do> 행정안전부

<https://www.lais.go.kr/myMain.do> 행정안전부 내고장알리미

원 고 접 수 일 | 2022년 4월 10일

심 사 완 료 일 | 2022년 5월 9일

최종원고채택일 | 2022년 5월 16일

박사옥 clearpa72@gmail.com

2021년 경기대학교 행정학과 박사과정을 수료하였으며 경기도여성가족재단 젠더거버넌스센터장, 성평등교육사업팀장을 역임했다. 현재 경기도여성비전센터에서 재직 중이다. 주요 관심 분야는 여성, 가족, 성평등, 성별영향평가, 성인지예산, 거버넌스, 사회계층, 도시정책 등이다.

박윤환 ypark@kgu.ac.kr

2007년 미국 The University of Texas at Dallas에서 정치경제 및 정책학(Political Economy and Public Policy) 박사 학위를 받았다. 텍사스주 댈러스 시청(City of Dallas)에서 인구통계분석관(Demographic Research Analyst)과 텍사스 교육연구소(Texas Education Research Center)의 Texas Schools Project에서 연구원(Research Scientist)을 역임하였다. 2009년부터 경기대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 최근 연구 관심 분야는 도시정책으로 특히 빈곤, 주택, 이민, 범죄, 사회계층, 거주지 분리 등이다. 논문으로는 “우리나라 빈곤층 거주지 집중과 분리의 공간적 패턴: 탐색적 공간자료 분석의 활용을 중심으로”(2016), “The Relationship between Residential Distribution of Immigrants and Crime in South Korea”(2018), “Determinants of Economic Segregation and Spatial Distribution of Poverty”(2019) 등이다. 수상으로는 2020년 9월 1일 통계의 날에 신뢰성 있는 통계생산에 기여한 공로로 대통령표창(제224886호)을 받았다.