

성인지적(性認知的) 시정 운영을 위한 기반 조성방안

- 성인지적 정책의 개념과 필요성
- 성별 영향평가제도와 서울시 실시방안
- 성인지적 정책의 발전과 접근방식
- 성인지적 시정운영 실현을 위한 기반 조성방안
- 성인지적 시정운영의 기본요건과 현황

성인지적 정책의 개념과 필요성

- 성인지적 정책이란 정책의 수립·집행·평가과정에 성별 특성과 차이를 반영함으로써 정책 집행의 결과가 남성과 여성 모두에게 형평성 있도록 하는 것임.
 - 정책을 수립할 때 일반적으로 계층별·연령별 요소를 고려하듯이 성(性)을 정책결정 기준의 하나로 설정함으로써 남성과 여성 모두의 삶의 질을 고르게 발전시킬 수 있음.
 - 여성과 남성은 삶의 경험과 요구, 그리고 주어진 여건이 다르기 때문에, 이러한 성별 차이를 고려하는 것은 사회 전체적으로 자원활용의 효율성을 높여줄 뿐 아니라, 해당 정책집행의 효과를 극대화하는 데도 기여함.
- 21세기 들어 양성(兩性) 평등사회를 이루어야 한다는 인식이 UN을 필두로 시작되어 전지구적 차원으로 확산되는 추세임.
 - 1995년 제4차 세계여성대회 행동강령에서 양성평등사회 실현 전략의 하나로 성인지적 정책의 필요성이 강조되었음.
 - 우리나라도 2002년 여성발전기본법을 개정하여 ‘국가 및 지방자치단체는 소관 정책의 수립·집행과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다’고 명시하였음.
 - 서울시의 경우 2001년 지방자치단체 국제연맹(IULA)의 ‘지방자치단체 세계여성선언문’을 정식으로 채택하였음. 이 선언문에서 모든 정책의 결정과 운영에 남녀평등 개념이 도입되어야 하며, 이를 감시하고 평가하기 위한 방법을 개발하도록 제안하고 있음.

성인지적 정책의 발전과 접근방식

- 성인지적 정책의 개념은 경제사회발전 및 정책결정 과정에 여성이 상대적으로 소외되어왔다는 문제의식에서 시작되었음.
 - 따라서 초기의 접근방식은 여성에 대한 특별한 배려가 필요하고 소외된 여성을 위한 별도의 정책을 수행해야 한다는 ‘여성중심적’ 접근방식으로 진행되었음.
 - 그러나 여성중심적 접근방식은 여성문제를 특수집단의 문제로 인식되게 함으로써, 오히려 주류사회에서 고립시키고 주변화시킨다는 비판을 받았음. 이에 따라 남성과 여성을 모두 고려하는 양성평등적 접근방식이 제기됨.
- 성인지적 정책의 실천은 양성평등적 접근방식에 따라 진행되고 있음.
 - 여성중심적 접근이 관심대상을 여성에게 한정하고 여성을 위한 정책을 수립해야 한다는 것과는 달리, 양성평등적 접근은 여성과 남성의 불평등한 관계에 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 있음.
 - 따라서 성인지적 정책이라는 개념은 단순히 여성정책 뿐 아니라 모든 분야 정책의 수립·집행·평가과정에 남성과 여성의 차이를 고려해야 함을 강조하고 있음.

〈 여성중심적 접근과 양성평등적 접근의 비교 〉

| 구분 | 여성중심적 접근방식 | 양성평등적 접근방식 |
|--------|----------------------|------------------|
| 관심대상 | 여성(특히 보호를 필요로 하는 여성) | 여성과 남성 양자간의 관계 |
| 정책의 초점 | 여성관련 정책 | 모든 정책 |
| 담당 부서 | 여성정책 부서 | 전부서 |
| 정책의 범위 | 부분적·단편적 | 포괄적·장기적 |
| 도구와 수단 | 법·제도 | 성별 분석, 성인지적 교육 등 |
| 사례 | 여성중심의 가족계획 정책 | 부모 모두에게 출산휴가 부여 |

성인지적 시정운영의 기본요건과 서울시 현황

성인지적 시정운영을 위해서는 다음과 같이 크게 4가지 측면에서 기본적인 행정환경 요건이 갖춰져야 함.

- 성인지적 정책의 추진·관리를 위한 행정조직 및 법적 근거 마련
 - 성인지적 정책을 위한 정책기구 설치의 모범사례는 캐나다임. 캐나다는 1976년부터 여성 지위청을 설치하고 모든 연방정부의 정책, 프로그램에 대한 성별 분석, 성인지 정책의 개발과 지침마련, 성평등 자문 등의 기능을 하고 있음.
 - 우리나라는 2001년 여성부가 설립되었고, 보건복지부 등 6개 부처에 여성정책담당관실을 두고 있으며, 2002년부터 46개 중앙행정부처에 의무적으로 국·실장급 중 1인을 여성정책 책임관으로 임명하도록 하였음.
 - 서울시는 복지·여성정책보좌관실과 복지여성국 여성정책과에서 업무를 담당하고 있으나, 아직 성인지적 정책의 개념이 도입되는 단계에 머물러 있음.
 - 한편, 서울특별시 여성발전기본조례 및 시행규칙에서 성분리 통계작성, 성평등 교육실시, 여성위원회 설치, 여성발전기금 운용 등 성인지적 정책의 기반이 되는 요소들을 규정하고 있음.
- 기초 통계 및 연구자료 구축
 - 남성과 여성 각각의 정책에 대한 욕구를 파악하고, 정책집행 후에 미칠 영향을 성별로 분석·평가하기 위해서는 성별로 구분된 통계자료 구축이 필수적임.
 - 우리나라는 한국여성개발원에서 1994년부터 매년 「여성통계연보」를 발간하고 있으며, 서울시는 1999년부터 「서울여성백서」를 발행하고 있음.
 - 성인지적 정책에 대한 연구가 많지 않은 상황이지만, 서울시는 성인지적 시정운영 기반을 조성하기 위하여 서울시정개발연구원을 통해 기초연구를 실시하였으며, 이런 점에서 선도적인 위치에 있다고 볼 수 있음.
- 성인지적 예산편성
 - 성인지적 예산이란 정책수행이 남성과 여성에게 미칠 효과를 미리 분석해 형평성있게 조

절된 예산을 말하며, 예산결정 단계에서부터 성평등을 위해 적절하게 자원을 분배하도록 하는 데 목적이 있음.

- 성을 고려한 예산편성은 1980년대 호주에서 처음 도입되었고, 현재 영국, 남아프리카공화국 등 여러 나라에서 정부예산 전체에 대한 성분석 및 성별 예산감시제도를 도입하고 있음.
 - 서울시를 비롯하여 우리나라는 아직 성인지적 예산편성 작업을 하지 않고 있으며, 다만 여성부가 주축이 되어 성인지적 예산을 위한 분류 및 지침을 마련하는 작업이 진행되고 있음.
- 정책담당자의 성인지적 시정운영에 대한 인식 제고
- 성인지적 시정운영에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책수립과 집행의 핵심에 있는 담당 공무원들의 성인지력 수준과 관심도임.
 - 설문조사에 따르면 서울시 공무원의 29.6%만이 성인지적 정책이라는 용어를 들어본 적이 있고, 성별 영향을 고려하여 시책을 추진한 경험은 10.6%로 매우 낮음. 특히 남성이면서 연령이 높은 공무원일수록 성별 영향을 고려한 정책에 대한 태도가 부정적이었음.
 - 시책 추진과정에 성별 영향을 반영하지 않는 이유로는 ‘우리 부서 업무와 무관하므로’ (80.4%)라는 이유가 대다수였고, 소속 부서에서 성별 영향을 고려할 시책이 ‘없다’ 는 응답이 90.4%로, 여성정책 뿐 아니라 모든 분야에서 양성평등적 고려가 이루어져야 한다는 성인지적 정책의 기본취지 및 접근방식에 대한 이해가 매우 낮음을 보여줌.

성인지적 정책 실현을 위한 수단으로서 성별영향평가제도

- 성인지적 정책을 실천하기 위한 수단으로서 성별영향평가 제도가 이용되고 있음.
- 성별영향평가란 정책 및 사업이 여성과 남성에게 미치는 서로 다른 영향을 분석하는 것임.
 - 이는 환경분야의 정책분석도구인 ‘환경영향평가’ 를 응용한 것으로, 성을 기준으로 정책의 가치와 효과를 평가하는 정책평가의 한 유형임.
 - 성별영향평가는 평가 자체에 목적이 있는 것이 아니라, 평가를 통해 실태를 이해하고 그에 따른 적절한 정책대안을 모색하는데 목적이 있음.

- 성별영향평가는 1980년대부터 급격히 발전하여 캐나다 등 서구 선진국에서는 실제 정책수립 과정에 활용되고 있음.
 - 캐나다 퀘벡주에서는 청소년의 학교중퇴 실태를 성별로 분석한 결과, 학교중퇴 이유 및 중퇴 후 진로에서 남학생과 여학생의 차이를 발견하였음. 이에 따라 학교중퇴를 줄이기 위한 정책, 중퇴 청소년을 위한 지원정책에 남녀 차이를 고려함으로써 정책의 효과성을 높이고 있음.
 - 뉴질랜드도 성별 분석을 토대로 여성을 위한 별도의 퇴직저축제도를 실시하고 있음. 여성의 고용패턴 및 임금수준은 남성에 비해 열악한 반면, 평균수명이 길어 연금 수령기간이 길다는 특성을 고려하여 독립적인 퇴직저축제도가 필요하다는 결론에 도달한 바 있음.
- 우리나라도 2002년 개정된 여성발전기본법에서 정책의 수립·집행과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하도록 규정하고 있음.
 - 성별영향평가는 개념상으로는 양성의 동등한 혜택과 평등을 위한 것으로 남성과 여성 모두를 대상으로 하지만, 출발점은 불평등한 상황에 처한 여성의 지위향상을 위한 전략으로 시작되었음.
 - 따라서 성별영향평가의 대상은 모든 부서의 모든 업무를 포함하지만, 평가기준은 일차적으로 여성에 초점을 두고 여성을 부각시키고 있는 것이 일반적인 추세임.

서울시 성별영향평가 실시방안

- 서울시에서 성인지적 시정운영을 실천하기 위해 일차적으로 성별영향 평가제도를 도입하여 실시할 필요가 있음.
 - 이를 위해 먼저 서울시 여성발전기본조례에 성별영향평가 관련 조항을 포함시켜 법적 기반을 마련해야 함.
 - 서울시 여성발전기본조례에는 성분리 통계작성, 성평등 교육 등 성인지적 정책의 기반이 되는 요소들은 규정되어 있으나 성별영향평가 관련 조항은 없음.

- 성별영향평가는 연차별 계획을 수립하여 평가대상 영역을 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직함.
 - 현재 서울시 행정여건을 고려할 때, 성별영향평가를 모든 분야에 본격적으로 도입하는 데는 어려움이 있음.
 - 따라서 복지여성국, 문화국, 홍보기획관실 등 상대적으로 여성 관련 사업이 많은 분야부터 성별 영향평가를 실시하고, 점차 서울시정 전 영역으로 확대 실시하도록 함.

- 도입 초기단계인 현 시점에서 성별영향평가는 정보 및 학습기회 제공에 초점을 맞추는 것이 바람직함.
 - 성별영향평가를 통해 담당공무원들에게 정책수립에 필요한 정보를 제공하고, 성인지적 정책에 대한 교육 기회를 제공하도록 함.
 - 또한 성별평가 자료를 토대로 공무원 뿐 아니라 일반시민이 쉽게 이해할 수 있도록 홍보 책자를 발간·배포함으로써, 성인지적 시정운영에 대한 사회적 이해도를 높이는 데 활용할 수 있음.

- 성별영향평가를 실시하는 도구는 국내외에서 여러 가지 분석틀이 개발되어 있지만, 서울시의 여건을 고려하여 적용 가능한 성별영향 평가틀을 마련해야 함.
 - 성별영향평가의 분석 범위는 양성을 모두 포함하고 있지만, 우리나라는 성별영향평가의 도입단계이고 여성문제에 대한 공무원들의 인식이 저조한 수준이므로 해당 정책이 ‘여성에게 미치는 영향’에 우선적으로 초점을 맞추는 것이 바람직함.
 - 정책수립 과정을 입안·결정단계, 집행단계, 평가단계 등 3단계로 구분하고, 각 단계별로 다루어져야 할 평가영역 및 지표 구성안을 제시하면 아래와 같음.

< 서울시 성별영향평가틀 구성안 >

| 정책단계 | 평가영역 | 평가지표 |
|-----------------|------------------|---|
| 정책입안 · 결정 | 여성관련 이슈와 문제확인 | ① 정책과 관련한 성별 정보 확보와 활용수준 ② 여성단체나 젠더(gender) 전문가 자문 및 의견수렴 정도 |
| | 여성관련 목표와 예측 | ③ 여성관련 목표 설정 여부 ④ 성과지표에 여성관련 성과지표 설정 여부 ⑤ 정책결정에 여성참여 수준 |
| 정책집행 | 정책전달 | ⑥ 정책홍보에 여성대상집단 포함 여부 ⑦ 협조가 필요한 유관기관과의 연계협력 정도 |
| | 예산과 인력 | ⑧ 여성을 위한 사업예산 편성 수준 ⑨ 업무담당자의 성인지 수준 |
| 정책평가 | 성과달성 | ⑩ 여성관련 성과목표 달성도 ⑪ 여성능력향상, 사회참여, 성평등에 미친 영향 |
| | 평가결과의 환류 | ⑫ 평가결과의 활용과 확산, 향후 정책 환류를 위한 조치의 시행 여부 |

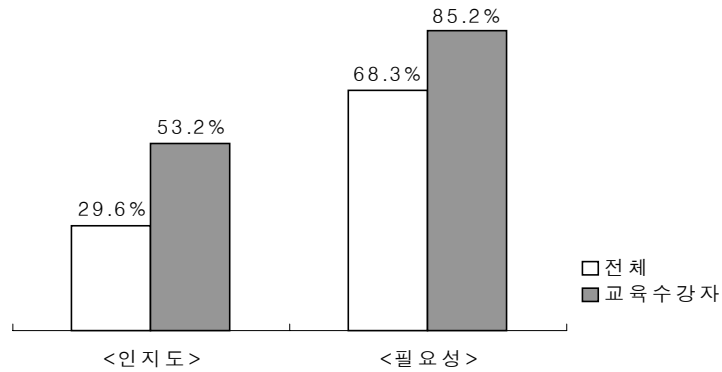
서울시 성인지적 시정운영 실현을 위한 행정환경 기반 조성방안

- 성별영향평가 및 성인지적 시정운영을 실현하기 위해서는 먼저 기본적인 행정환경이 조성되어야 함.
 - 서울시 행정환경을 진단한 결과, 여러 가지 측면에서 성인지적 시정운영을 위한 기반이 조성되지 못한 것으로 평가됨.
 - 앞으로 성인지적 시정운영을 실현하기 위해서는 다음과 같은 여건 및 제도들이 마련되어야 할 것임.
- 행정조직 정비 : 성인지적 정책 지원팀 설치
 - 공무원들이 성인지적 관점에서 정책을 입안하고 집행할 수 있도록 지원하는 별도의 전문 조직이 필요함.
 - 여성·복지정책보좌관 하에 양성문제 전문가가 포함된 ‘성인지 정책 지원팀’ 을 설치하고, 타부서의 성인지적 시정운영을 위한 지원·조정·조사·연구 기능을 담당하도록 함. 또한 성별영향평가도 성인지 정책 지원팀에서 담당할 주요 업무임.

- 성과주의 예산 및 심사평가제도에 성인지적 항목 추가
 - 실질적으로 성인지적 시정운영이 가능하기 위해서는 시책이나 사업을 수립하는 각 부서에서 정책입안 단계부터 성인지적 관점에서 계획을 수립해야 함.
 - 따라서 성과주의 예산 및 심사평가제도에 성인지적 항목을 추가하고, 이를 성과평가지 고려한다면 단기간 내에 성인지적 정책 확산이 가능할 것임.

- 성별 통계자료 생산 강화
 - 성별로 분리된 통계는 정책에 대한 욕구 파악에서부터 정책집행 후의 효과를 모니터링하는 단계까지 전 과정에서 가장 구체적이고 기초적인 근거자료가 됨.
 - 따라서, 각 부서별로 생산되는 원자료를 모두 성별로 분리하여 작성하도록 하고, 서울통계연보를 비롯한 서울시에서 발간하는 각종 통계자료집에도 성별로 분리된 통계자료를 수록하도록 함.

- 교육 및 훈련기회 강화
 - 정책추진 주체가 되는 공무원들이 성인지적 관점의 필요성과 중요성을 인식하는 것이 성인지적 시정운영을 위한 선결과제임.
 - 서울시는 2001년부터 공무원교육원에서 실시하는 ‘평등의식 과정’에 성인지적 정책에 관한 내용을 포함하고 있음.
 - 설문조사에 따르면 서울시 공무원의 성인지적 정책에 대한 인지도는 평균 29.6%에 불과한 반면, 평등의식 교육과정을 수료한 공무원 집단의 인지도는 53.2%로 높아지고 있음.
 - 또한 정책집행에서 성별 고려의 필요성에 대해서도 전체적으로 68.3%가 동의하고 있으나, 평등의식 교육과정을 수료한 공무원 집단은 85.2%가 정책집행에서 성별 고려가 필요하다고 응답하여 교육효과가 높음을 시사함.



[교육에 의한 성인지적 의식변화 실태]

- 여성관련 부서 공무원 뿐 아니라, 모든 부서 공무원을 대상으로 교육·훈련을 실시하도록 함. 특히, 5급 이상 공무원들을 대상으로 성인지 정책관련 전문과정을 개설할 필요가 있음.
- 교육내용은 성인지력 수준을 높이기 위한 기본적인 인식개선 교육과 함께, 성별 통계 작성방법, 성별영향평가의 기준 및 지침, 성별예산 작성방법 등 구체적이고 실무적인 내용 까지 포함하도록 함.

김경혜 | 서울시정개발연구원 도시사회연구부장
02-2149-1251
Kkhkim@sdi.re.kr