

지방자치단체 성별영향평가 제도 성과에 대한 교육과 컨설팅의 영향분석: 다층성장모형 분석결과를 중심으로*

김 희 경**

박 현 신***

국문요약

우리나라에서 성별영향평가 제도는 높은 제도화 수준을 지니고 있다. 최근에는 제도의 질적 개선에 초점을 두고 있다. 본 연구는 성별영향평가 제도의 성과를 투입-과정-결과 측면으로 구분하고, 성별영향평가 제도의 핵심 지원 체계인 교육과 컨설팅의 여러 방식이 기초자치단체의 성별영향평가 제도 성과에 미치는 영향을 다층성장모형을 이용해 분석하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 투입 측면 성과에 대해서는 대상과제 선정에 대한 컨설팅이, 과정 측면 성과에 대해서는 5급 이상 교육과 실무담당자 교육이, 그리고 결과 측면 성과에 대해서는 실무담당자 교육과 평가서 작성에 대한 컨설팅이 중요한 것으로 나타났다. 또한, 이들 제도 성과의 수준과 성과 변화의 양태는 시간의 흐름과 함께 기초자치단체 수준뿐만 아니라 권역 수준에 따라 달라짐을 보였다. 결론에서는 이러한 연구의 시사점과 한계를 제시하였다.

주제어: 성별영향평가 제도, 성과, 교육과 컨설팅, 기초자치단체, 다층성장모형

I. 서론

우리나라에서는 2004년에 성별영향평가 제도가 처음으로 도입되었다. 성별영향평가는 정책에서 성별 고정관념과 성차별로 인해 발생할 수 있는 문제점을 미리 분석·평가하여 남녀 간의 차별을 초래할 수 있는 부분들을 제거하는 기능을 가진다(도수관·서예정, 2017; 여성가족부, 2023). 그동안 평가대상 범위가 확대되는 등 성인지 관점을 정부 정책에 반영하기 위한 노력이 있었다. 특히, 2012년에 성별영향평가법이 제정되면서 우리나라는 다른 나라들과 비교해 높은 제도화 수준

* 본 논문은 2023년도 한국지방정부학회 춘계학술대회에서 “성별영향평가제도의 정책개선 효과 제고 방안 연구: 지방자치단체 사업 성별영향평가 지원체계를 중심으로”의 제목으로 발표된 논문을 수정·보완한 것이다.

** 제1저자

*** 교신저자

을 지나게 되었다.

그러나 제도 확산에만 초점을 두었다는 문제 제기와 함께 성별영향평가 제도의 실질적인 효과에 대해서는 지속적인 의문 제기가 있었다(김경희, 2005; 마경희, 2007; 안경주, 2013; 이은경, 2011; 이은아, 2018). 이러한 의문에도 불구하고, 제도에 대한 학계의 실증적인 접근은 상대적으로 부족하였다. 대부분의 연구는 성별영향평가 제도화 조건의 탐색, 평가지표·절차 마련, 다른 제도와의 연계방안 도출 등과 같은 제도운영 방안 마련에 집중되었다(김경희·김돌순, 2010; 김돌순·강민아, 2010). 또한, 성공적인 제도추진을 위한 영향요인 도출 등 일부 계량적인 분석이 시도되었다. 예를 들면, 정책결정자의 의지, 담당 부서의 역할 강화 등은 이들 연구로부터 지적된 제도운영의 대표적인 성공 요인들이다(김돌순·강민아, 2013; 김학실, 2014; 안상수, 2014; 황은정·이근주, 2019). 그러나 이들 연구는 대체로 공무원에 대한 인식조사를 기반으로 한 것으로, 실제 제도가 가져온 결과물이 무엇인지에 대해서는 많은 설명을 제공하고 있지 못하다는 한계가 있다.

그리고 비교적 최근의 연구로 도수관·서예정(2017)과 박사옥·박윤환(2022)의 연구를 주목할 수 있다. 이들 연구는 공무원 인식이 아닌 기관별 성별영향평가 추진과제 수나 평가결과에 따른 개선 이행 건수에 초점을 두고 패널분석을 수행하고 있다는 점에서 이전 연구들과 차별된다. 그러나 기초자치단체를 내포하는 지역 수준에 따라 기관별 제도의 추진에 차이가 존재할 수 있다는 점을 인식하면서도 이를 분석에 반영하지 못했다는 한계가 있다.¹⁾

또한, 최근 여성가족부의 제도운영 방향은 성별영향평가의 양적 확대보다는 질적 개선에 초점을 두고 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 여성가족부가 매년 발간하는 「성별영향평가 종합분석결과보고서」의 <부록>에는 2017년부터 개선계획 수립과제 수와 함께 실제 개선이 이루어진 개선과제 수를 제시하고 있다. 또한, 2020년부터 전국 성별영향평가센터가 주기적으로 정책개선 및 이행 실적에 대해 점검하도록 역할을 부여하고 있다(여성가족부, 2020).

이처럼 성별영향평가 제도는 2012년 성별영향평가법 제정 이후 확장된 제도만큼이나 질적인 성과를 추구하고 있다. 성별영향평가의 제도 성과는 제도운영 주체인 공무원의 성인지적 역량이 중요한 요소이며, 또한 실효성 있는 정책에 대한 대안 제시를 위해서는 전문가의 상담 및 자문이 적절하게 제공되는 것이 필요하다(김돌순·강민아, 2010; 도수관·서예정, 2017; 황은정·이근주, 2019). 현행 성별영향평가법 역시 각 기관의 성별영향평가를 지원하는 체계로 교육과 컨설팅을 규정하고 있다(§15; §16).

그런데 성별영향평가 제도 성과에 공무원 역량 강화를 위한 교육과 전문가 컨설팅이 중요하다는 점을 연구자들 대부분이 인정하고 있음에도 불구하고, 성별영향평가 제도 성과를 무엇으로 보아야 할지, 그리고 현재 상황에서 어떤 식의 교육과 컨설팅이 제도 성과 제고에 효과적일지에 대해선 그동안 연구가 부족하였다. 또한, 제도운영에 있어 기초자치단체를 내포하는 지역별 편차의 존재를 인식하면서도 그것을 경험적 분석에 반영하려는 노력 역시 많지 않았다.

이에 본 연구는 성별영향평가 제도의 성과를 투입, 과정, 결과의 세 가지 측면에서 정의하고, 이들 각 제도 성과에 성별영향평가 제도의 두 가지 지원체계인 교육과 컨설팅이 어떠한 영향을 미치

1) 기초자치단체를 내포하는 지역 수준을 나타내는 용어로 본 연구에서는 ‘권역’이라는 단어를 사용했다.

는지를 2018년부터 2021년까지의 기초자치단체 데이터를 가지고 분석하고자 한다. 구체적으로 제도추진 비율, 개선계획 수립 비율, 정책개선 이행률을 각각 투입과 과정 그리고 결과 측면의 제도 성과로 보고, 유형별·직급별·담당자 교육과 부문별·방법별 컨설팅의 세부 변수들이 이들 제도 성과에 미치는 영향을 볼 것이다.

이러한 분석을 위해 세 가지를 고려한다. 첫째, 서로 다른 시기에 측정된 제도 성과 간의 의존성, 즉 시간의 효과가 존재할 수 있다는 점을 고려한다. 둘째, 성별영향평가 지원체계가 기초자치단체 수준뿐만 아니라 기초자치단체를 내포하는 권역별 수준에서도 관리되고 있다는 점을 고려한다. 셋째, 기관의 특성이 제도 성과에 대해 가질 수 있는 효과를 고려한다. 그리고 이러한 고려를 분석에 반영하기 위해 위계선형모형(hierarchical linear modeling)의 기법 중 하나인 다층성장모형(multilevel growth modeling)을 이용한다. 이 과정에서 성별영향평가의 제도 성과가 분석기간 동안 어떻게 변화했는지를 살펴본다.

II. 이론 및 제도적 배경

1. 성인지 관점 통합을 위한 정책도구: 성별영향평가

정부의 정책에 성인지 관점을 적용하기 위한 정책도구로 성별영향평가 제도가 활용되고 있다. 성별영향평가는 성 주류화(gender mainstreaming)를 추진하기 위한 핵심 정책수단 중 하나로 전 세계에서 폭넓게 활용되고 있다(Hafner-Burton & Pollack, 2002). 이때 성 주류화는 양성평등 수준을 고도화하기 위해 모든 정부 정책에 성인지 관점을 통합하는 변혁적, 체계적 접근으로 정의된다(Braithwaite, 2005; Braithwaite & Clavero, 2003: 22). 성별영향평가는 법령이나 정책이 성별에 미치는 영향을 탐색하고, 성차별적 정책의 경우 그 원인을 체계적으로 평가하고 개선하기 위한 것으로, 양성평등한 정책영향을 확보함으로써 실질적인 성평등 목적을 달성하기 위한 도구이다(여성가족부, 2022: 3). 즉, 여성과 남성에게 미치는 상이한 영향이나 효과를 탐색 및 평가하여, 정책추진 전에 숨겨진 혹은 비의도적인 차별을 확인하고, 이에 대한 개선안을 도출함으로써 잠재적 불균형을 개선하는 기능을 수행한다(Council of Europe, 1998: 22).

우리나라에서 성별영향평가는 2002년 여성발전기본법에 근거조항이 마련된 후, 2005년부터 중앙행정기관과 지방자치단체의 주요 사업을 대상으로 본격적으로 추진되었다. 2006년에는 기초자치단체, 2007년에는 교육청까지 대상기관으로 포함되면서 대상사업 수 측면에서 양적 확대를 거두어 왔다.²⁾ 2012년 성별영향평가법이 시행되면서 대상정책 및 추진시기, 추진절차 등에 대한 법적 근거를 가지게 되었다. 그리고 법 시행 이후 평가대상이 제·개정 법령과 이에 근거를 두고 수

2) 2005년에 53개 기관 85개 과제에 대한 성별영향평가 실시 후, 2011년에 292개 기관 2,954개 과제, 2018년에 305개 기관 33,195개 과제, 그리고 2021년 306개 기관 30,659개 과제를 대상으로 성별영향평가가 추진되었다(여성가족부, 2013: 4/2019: 33/2022: 51).

립되는 계획까지 확대되었고, 법적 근거를 통해 특정성별영향평가가 제도화되었다. 이후 2015년에는 성별영향평가위원회의 설치와 성별영향평가 결과의 성인지예산과의 연계가 법에 포함되었고, 2016년에는 지방자치단체의 특정성별영향평가와 성별영향평가 실무담당자 지정에 대한 법적 근거가 마련되었다. 2017년에는 특정성별영향평가 결과의 개선권고 기관이 공공기관으로 확대되었고, 그 결과를 정책에 반영하도록 하는 구체적인 절차와 의무가 규정되었다(여성가족부, 2019).

그동안 성별영향평가법에 근거하여 성별영향평가의 추진기관과 대상정책이 확대되면서, 평가 기준 및 체크리스트의 간소화, 분석평가 추진기관의 역할과 책임 규정 등 평가과정에 대한 제도의 정교화가 이루어져 왔다. 이와 관련하여 성별영향평가 과정 및 추진체계를 살펴보면, 먼저 중앙행정기관의 경우 각 부처가 평가를 추진하고, 여성가족부가 평가서를 검토하여 검토의견을 통보하며 이후 정책개선을 관리한다(여성가족부, 2023). 지방자치단체의 경우 중앙행정기관과 달리 평가 추진, 평가검토 그리고 정책개선 관리가 해당 지방자치단체의 책임하에 이루어진다. 즉, 지방자치단체의 사업부서가 평가를 추진하고, 해당 지방자치단체의 성별영향평가 책임관이 평가서 검토와 정책개선 관리에 책임을 진다(〈그림 1〉 참조). 이러한 제도 환경의 차이로 인해 지방자치단체의 경우 자치단체별로 성별영향평가에 따른 제도 성과가 상이할 수 있다.

성별영향평가의 주요 절차를 살펴보면, 각 기관은 제·개정을 추진하는 법령, 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 그리고 주요 사업을 대상으로 체크리스트 작성을 통해서 평가대상을 선정한다. 이후 평가서를 작성하여 중앙행정기관은 여성가족부, 지방자치단체는 해당 기관의 평가책임관에게 제출한다. 다음으로 여성가족부와 지방자치단체 평가책임관은 평가서를 검토한 후 검토의견서를 통보하며, 검토의견 중 개선의견을 통보받은 기관(중앙행정기관) 또는 부서(지방자치단체)는 검토의견 반영결과를 제출하여야 한다. 이후 여성가족부는 평가 대상정책별 추진실적 및 정책개선 실적을 종합·분석한 결과보고서를 작성하여 국무회의 보고 후 정기국회 전까지 국회에 제출해야 한다(여성가족부, 2023).

성별영향평가에 대한 법적 근거를 기반으로 제도화 수준이 높아지고, 제도의 양적 확대가 이뤄졌지만, 성별영향평가가 성 주류화의 핵심 정책도구로 기능하였는지, 성별영향평가를 통해 질적인 측면에서 양성평등이 개선되었는지에 대해서는 논란이 있어 왔다(안경주, 2013; 이은아, 2018). 사회 구조적인 차원에서 양성불평등을 논의하기보다 성 주류화 개념 및 성 주류화 도입 그 자체에 초점을 두는 결과를 초래하였다는 문제 제기가 존재한다(Daly, 2005: 440). 즉, 양성평등에 대한 합의된 목표가 부재한 상황에서 성별영향평가 및 성인지 예산 등 성 주류화 정책도구의 제도화와 집행에만 초점을 두게 되는 위험이 존재한다(Meier & Celis, 2011).

〈그림 1〉 지방자치단체 성별영향평가 추진절차

단계	내용	지방자치단체
사업선정	성평등 목표와의 관련성, 지역 성평등 지수 향상 등을 고려하여 공통 주제를 중심으로 대상과제 선정('23.6월) * 공통 주제를 고려하여 대상사업 발굴 → 지방위원회 심의 → 대상사업 선정	해당부서 (→ 성별영향평가책임관)
	↓	
성별영향평가서 작성·제출	해당 사업에 대한 성별영향평가서 작성 및 제출 (제출 시, 사업계획서 등 사업 설명자료 첨부)('23.7월까지)	해당부서 (→ 성별영향평가책임관)
	↓	
검토의견 통보	성별영향평가서를 검토하여 해당부서에 '개선사항 없음', '자체개선안 동의', '개선의견'으로 결과를 통보('23.8월까지)	성별영향평가책임관
	↓	'개선사항 없음', '자체개선안 동의'로 통보받은 경우 절차 종료
반영계획 제출	검토의견 통보서의 결과가 '개선의견'인 경우 반영계획을 작성하여 제출('23.9월까지)	해당부서 (→ 성별영향평가책임관)
	↓	
반영계획 관리	해당부서에서 개선의견을 수용하였는지 여부를 확인 및 관리('23.9~12월)	성별영향평가책임관
	↓	
성인지 예산서 작성	성별영향평가에 따른 성평등 조치 사항 등을 반영하여 성인지 예산서 작성 * '24년 성인지 예산서 반영 * 성인지 예산서 상 성과지표 설정, 성과지표 달성을 위한 소요예산 반영 등	해당부서

※ 자료: 여성가족부(2023: 48)의 재구성.

우리나라의 경우에도 성별영향평가 연구는 성별영향평가 제도의 도입과 확산, 그리고 공직사회의 제도 순응성을 높이기 위한 제도운영의 기술적 정교화 등 정책도구에 초점을 두고 논의가 이루어져 왔다(김희경·박현신, 2023). 또한, 양성평등 및 성 주류화에 대한 실질적인 논의가 부재한 상황에서 성별영향평가가 정책과정에서 하나의 형식적 절차로 인식될 수 있는 위험도 존재한다. 이러한 맥락에서 법적 근거 및 추진체계의 모호성, 행정기관과 공무원의 소극적인 태도, 그리고 평가 주체인 공무원의 평가 전문성 부족 등의 문제로 인한 제도 효과에 대한 의문 제기가 있었다(김

돌순·강민아, 2010). 또한, 평가결과에 대한 타당성 검증이 이루어지지 않은 상황에서 대상사업 수의 기하급수적 확대가 평가의 의의 및 효과와 무관한 지나친 성과 중심주의로 흐를 수 있다는 위험 지적도 있었다(마경희, 2007: 21-22).

이러한 논란에도 불구하고, 성별영향평가는 '젠더 이슈를 추상적인 담론이나 이념 수준의 논의에서 그치지 않고, 좀 더 구체적인 공공정책의 무대로 끌어올렸다는 것'에 의의가 있다(원숙연, 2011; 이선민, 2016: 73). 즉, 성별영향평가는 구체적인 정책문제에서 성인지 관점 및 양성평등이 논의될 수 있는 제도적 장(場)을 제공한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

2. 성별영향평가 추진체계

성별영향평가 제도 설계를 두고 추진 주체와 전략 그리고 추진 목적에 따라 다양한 모형이 이론적으로 논의되어 왔다. 먼저 '전문가-관료 모형(expert-bureaucratic model)'과 '참여-민주주의 모형(participatory-democratic model)'을 들 수 있다(Beveridge et al., 2000). '전문가-관료 모형'은 관료와 전문가에 의해 분석과 평가가 수행되는 방식으로 성인지 전문가의 역할을 강조한다. 이는 일반 정책결정자의 경우 해당 정책분야의 전문성은 있으나 성별영향평가 수행에 필요한 성인지 관점이 부족하다는 문제의식에서 제안된 모형이다. 이에 반해 '참여-민주주의 모형'은 성별영향평가 수행 시 관련된 이해관계자의 참여를 강조하는 방식이다. '전문가-관료 모형'의 경우 실질적인 성별영향평가는 공무원과 전문가에 의해 수행되기 때문에 정책결정자를 비롯한 다른 참여자들은 형식적으로 참여할 가능성이 존재하지만, 성인지 관점이 정책에 직접적으로 반영될 수 있고 적극적인 정책개선이 가능하다는 장점이 존재한다. 이러한 점 때문에 '전문가-관료 모형'은 기존 정책과정에 성인지 관점 반영을 최우선 목적으로 하는 성 주류화에 대한 '통합주의 접근(integrationist)'과 이어질 수 있다(Hafner-Burton & Pollack, 2002; Jahan, 1996). 반면, 단순히 정책과정 중 하나의 절차 또는 수단으로써 성 주류화에 접근하지 않고 성 주류화에 대한 근본적인 재논의를 추구하는 '어젠다 설정 접근(agenda-setting)'은 '참여-민주주의 모형'과 정합적일 수 있다.

한편, 성별영향평가 추진체계와 관련하여 Bacchi(2010)는 '합리적 정책개발 모형(rational policy development model)'과 '젠더관계 접근(gender relations approach)'을 구분·제시하였다(김수완·류영규, 2018: 46). '합리적 정책개발 모형'은 정책이 여성과 남성에게 차별적인 영향을 미치는지를 분석하여 정책을 개선하는 것으로 기본적으로 성별영향평가 혹은 젠더분석(gender analysis)에 기반을 둔 모형을 의미한다. 이러한 접근은 현실적인 정책환경에서 성 차별적인 요소를 제거하고 양성평등 기반의 효율적인 정책개선이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 구조적이고 잠재적인 성 차별적 조건과 구조를 변혁하는 데 한계가 존재한다. 이러한 접근 방식은 주로 캐나다, 뉴질랜드, 스웨덴에서 활용되고 있다. 반면, '젠더관계 접근'은 여성과 남성 간의 불평등한 권력관계를 탐색하여 구조적인 불평등과 차별의 원인을 확인·분석하고자 하는 방식으로 네덜란드에서 주로 활용되고 있다.

이상의 논의를 토대로 성별영향평가 제도의 추진전략과 주체의 관점에서 상호 정합적인 모형

이 제시될 수 있다. '전문가-관료 모형'의 경우 성 주류화의 '통합주의 접근'과 '합리적 정책개발 모형'과 정합적이다. 물론 성 주류화의 관점에서 구조적인 불평등과 차별적인 권력관계를 탐색하고, 참여자의 인식 변화를 도모할 수 있는 '참여-민주주의 모형'-'어젠다 설정 접근'-'젠더관계 접근'이 적극적으로 옹호될 수도 있다. 그런데 우리나라의 경우 성 주류화의 핵심 정책도구로 성별영향평가를 활용하고 있다. 즉, '전문가-관료 모형', '통합주의 접근', '합리적 정책개발 모형'에 기반을 둔 모형에 입각하고 있다. 이에 현실적인 제도 환경 속에서 성별영향평가 제도 효과성의 확보 방안이 우선적으로 논의될 필요가 있다.

우리나라의 성별영향평가 제도는 공무원이 자체적으로 직접 평가하는 성별영향평가와 전문가가 심층적으로 평가하는 특정성별영향평가로 구분·운영되고 있다. 성별영향평가는 기본적으로 성별영향평가법에 근거하여 시행되고 있으며, 특정성별영향평가는 동법 제10조에 별도의 조항으로 규정되어 있다. 자체평가로 운영되는 성별영향평가와 특정성별영향평가 모두 정부의 정책에 성인지 관점을 반영하는 도구로써 정책이 성별에 미치는 영향을 탐색하여 정책을 개선한다는 의의는 동일하다. 그러나 자체평가의 경우 법령이나 사업이 시행되기 이전에 공무원들이 성차별적 요소를 파악하고 개선할 수 있도록 구체적인 분석 틀이 제공되고 있다. 반면, 특정평가의 경우 현재 시행 중인 법령이나 사업 중 구조적인 성차별적 요인을 제거하는데 성인지 전문가들의 심층적인 분석이 요구되도록 설계되어 있다. 따라서 두 평가 간의 가장 큰 차이점은 평가 주체라고 볼 수 있다(김희경·박현신, 2023).

이러한 평가 주체의 차이점으로 인해 공무원이 중심이 되는 성별영향평가의 경우 형식주의 경향을 지적하는 문제 제기가 있었다(김경희 외, 2008; 황은정·이근주, 2019: 116). 공무원들이 제도의 필요성을 인식하지 못하고, 평가를 추가적인 업무 혹은 의례적으로 거쳐야 하는 정책과정 중 하나로 인식하는 경향이 있어 이에 대한 개선의 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되었다(김경희 외, 2016; 이선민, 2014). 또한, 성별영향평가의 경우 평가대상과 관련한 정책 전문성 이외에 성인지 전문성이 요구되는데, 공무원의 경우 성인지력이 부족하여 양성평등을 단순한 성비 균형 혹은 산술적인 기계적 평등으로 이해하는 경향이 있어 실질적인 제도 효과가 제한될 수 있다는 문제 의식도 존재한다(이은아, 2018: 162).

따라서 공무원이 성별영향평가의 핵심적인 주체인 우리나라의 경우 제도에 대한 공무원들의 이해와 협력 그리고 참여 의지가 중요하다(황은정·이근주, 2019). 특히 공무원들의 부족한 성인지 전문성을 어떻게 보완하고, 확보할 수 있을지가 성별영향평가 성공의 핵심 요소 중 하나라고 볼 수 있다. 성별영향평가를 통한 성 주류화 전략의 적용에 있어서 정책결정 및 분석 역량을 비롯한 정책의 사회적 영향분석 역량뿐만 아니라, 성별 격차의 구조적 장치와 젠더관계를 비롯한 성인지와 관련된 폭넓은 지식과 전문성이 요구된다(Vogel-Polsky & Beauchesne, 2001). 네덜란드의 성별영향평가의 경험을 분석한 Roggeband & Verloo(2006)도 성별영향평가가 차별적인 성별 권력관계를 개선할 수 있는 도구이지만, 평가 주체인 관료가 장애가 될 수 있으며, 이에 성별영향평가를 추진하기 위한 지원체계의 제도화 필요성을 강조하였다(Roggeband & Verloo, 2006; 이은아, 2018: 42). 이러한 맥락에서 공무원이 핵심주체가 되는 우리의 성별영향평가에서도 공무원의 성인지 역

량을 지원하기 위해 '교육'과 '컨설팅'이라는 지원체계가 설계되었다. 즉, '교육'과 '컨설팅'이라는 지원체계를 통해 '전문가-관료 모형'의 성별영향평가 추진체계가 확립되었다.

성별영향평가 제도에 대한 공무원들의 이해를 높이기 위해 교육이 실시되고 있다. 또한, 대상과제 선정, 평가서 작성, 검토의견 등 평가과정 전반에 걸쳐 전문가의 컨설팅이 지원되고 있다. 먼저 교육은 '위탁교육', '찾아가는 교육', '자체교육' 등 다양한 교육 유형이 설계되어 있다(여성가족부, 2022). '위탁교육'은 여성가족부가 한국양성평등교육진흥원에 위탁하여 실시하는 교육과 여성가족부에서 주관하는 워크숍 등을 의미한다. '찾아가는 교육'은 여성가족부가 교육계획을 수립하고, 희망 기관에 전문강사를 파견하여 실시하는 교육이다. 그리고 '자체교육'은 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 자체적으로 주관하여 실시하는 교육을 의미한다.³⁾ 또한, 전국의 성별영향평가센터를 중심으로 성별영향평가에 대한 전문가 컨설팅이 지원되고 있다.⁴⁾ 성별영향평가 대상인 법령, 계획, 사업, 홍보물 등에 따라 '과제선정'과 '평가서 작성', '검토의견'과 관련한 컨설팅이 이루어지고 있어, 성별영향평가 전 과정에 걸쳐 전문가 컨설팅이 적극적으로 활용되고 있음을 확인할 수 있다.⁵⁾

'전문가-관료 모형'에 기반하여 성별영향평가를 추진하고 있는 우리나라의 경우 정책 전문성과 성인지 전문성의 통합이 성별영향평가 추진의 핵심과제이다. 교육과 컨설팅을 통해 추진체계를 확립하고 있는 제도적 환경에서 이러한 지원체계가 성별영향평가 추진과 평가결과에 기반한 제도 성과에 주요한 요인이 될 수 있다. 본 연구는 성별영향평가 지원체계인 교육과 컨설팅을 중심으로 성별영향평가의 제도 성과를 탐색하고자 한다.

3. 성별영향평가 관련 선행연구

그동안 성별영향평가에 대한 연구는 제도 정착요인을 밝히거나 성과 제고를 위한 대안 마련을 중심으로 이루어져 왔다. 이들 연구는 성별영향평가 제도의 정착을 위해 성별영향평가의 근거 법률 마련(김경희·김돌순, 2010; 김돌순, 2008)이나 관련 조례 제정 시 도입 목적의 명확성(김경희·김돌순, 2010), 평가지침 활용의 용이성(도수관·서예정, 2017: 237; 황영주, 2012: 130), 전담부서의 설치(김경희·김돌순, 2010; 김돌순·강민아, 2010), 과제선정위원회의 설치(김경희·김돌순, 2010), 성별분리 통계 구축(심인선, 2014: 8), 고위관리자들의 관심과 지원(김경희·김돌순, 2010; 김돌순·강민아, 2010), 제도운영 지원 예산의 확보(김경희·김돌순, 2010), 공무원을 대상으로 한 교육과 전문가의 지원(김돌순, 2008: 194-195; 이기순, 2015: 138), 그리고 젠더 전문가 및 외부 시민단체와 지

3) 예를 들면, 2021년을 기준으로, 중앙행정기관과 광역·기초자치단체, 교육청을 포함한 전체 교육 참가인은 98,473명이었으며, 이 중 '위탁교육' 참가인원은 1,615명(1.6%), '찾아가는 교육'은 3,514명(3.6%), 그리고 '자체교육'은 93,344명(94.8%)이었다(여성가족부, 2022: 76).

4) 성별영향평가법상에서는 지역성별영향평가기관으로 규정되어 있다(§17). 2022년 12월 기준으로 16개의 지역성별영향평가기관이 권역별로 지정·운영되고 있다(여성가족부, 2023: 126-127).

5) 2021년을 기준으로, 기관 차원의 컨설팅을 포함해, 성별영향평가와 관련하여 진행된 전체 컨설팅의 과제 수는 15,509개이었다. '과제선정'(5,739건, 24.1%), '평가서 작성'(7,979건, 33.5%), '검토의견'(9,793건, 41.1%), '기타'(301건, 1.3%)로 나뉘어 모두 23,812회의 성별영향평가와 관련한 컨설팅이 진행되었다(여성가족부, 2022: 80).

역사회와의 정책네트워크 내지는 협력적 파트너십 구축을 강조하였다(김경희·김돌순, 2010; 도수관·서예정, 2017: 237; 류연규, 2011: 35; 이기순, 2015: 141).

선행연구에서 언급되었던 이들 요인 중 운영시스템과 관련된 것들은 그동안 제도를 정교화하는 과정에서 상당 부분 보완이 이루어져 왔다고 보인다. 예를 들면, 거의 모든 지방자치단체는 성평등기본조례 등을 제정하여 제도운영에 필요한 법적 근거를 마련하고 있으며(김돌순·강민아, 2014), 전담부서의 설치나 과제선정위원회 설치 등과 같은 제안들도 대부분 성별영향평가법에 반영되었다. 또한, 최근에 여성가족부는 지방자치단체 소관 정책을 대상으로 민·관 협업형 성별영향평가와 자가진단형 성별영향평가를 시범사업으로 추진하고 있다(여성가족부, 2023: 66-67).

반면, 제도운영의 주체인 공무원들의 제도와 성인지 관점에 대한 이해 부족은 성별영향평가 성과의 제고를 위해 개선이 필요한 부분으로 그동안 꾸준히 지적되어 왔다(김돌순·강민아, 2010; 도수관·서예정, 2017). 그리고 연구들은 이러한 문제에 대한 처방으로써 공무원들에 대한 교육과 인센티브 제공 그리고 전문가의 컨설팅 지원을 강조하였다(김돌순·강민아, 2010; 도수관·서예정, 2017; 황은정·이근주, 2019). 그러나 구체적으로 어떤 식의 교육이 좋을지, 초점으로 삼아야 할 교육대상은 누구여야 할지, 컨설팅은 어느 부문에 우선순위를 두어 이루어져야 할지, 대면이나 서면 중 어떤 식의 컨설팅이 효과적일지 등과 같은 구체적인 내용에 대한 고민은 부족하였다. 또한, 제도 개선 대안을 제시하는 많은 연구에서 제도 성과가 언급되고 있음에도 불구하고, 정작 성별영향평가 제도의 성과를 무엇으로 보아야 하는지도 다소 불명확하였다.

물론, 선행연구 중에서도 성별영향평가 제도 성과에 초점을 둔 연구들이 존재한다. 도수관·서예정(2017)은 2009년부터 2013년까지의 자료를 활용해 지방자치단체의 성별영향평가제도 수행성과의 영향요인을 사업과제를 중심으로 분석하였다. 그들은 성별영향평가제도의 추진과제 실적 수를 제도 수행성과로 보고 분석을 진행하였다. 그리고 박사옥·박윤환(2022)은 2017년부터 2020년까지 경기도 내 31개 기초자치단체를 대상으로 성별영향평가 결과 활용의 결정요인을 분석하였는데, 이때 정책개선 이행을 성별영향평가 결과 활용으로 보았다. 그런데 본 연구는 제도 성과를 투입, 과정, 결과라는 일련의 흐름으로 접근할 필요가 있다고 본다. 투입이 없으면 많은 결과가 나올 수 없고, 투입이 많더라도 과정이 안 좋으면 역시 좋은 결과를 기대할 수 없기 때문이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

성별영향평가 추진 대상에는 법령, 계획, 사업이 있다. 본 연구는 이 중 226개 기초자치단체의 사업 성별영향평가를 분석의 대상으로 삼았다. 성별영향평가에서 사업 분야에 대한 평가는 그 역사가 가장 오래되었다. 그리고 교육과 컨설팅이 활발하게 이루어지고 있는 분야이기도 하다(황은정·이근주, 2019: 127). 또한, 법령과 계획이 실제로 지역주민들에게 영향을 미치기 위해서는 이를

구체화하는 단계가 필요하지만, 사업은 그 자체로 지역주민들의 삶에 직접적인 영향을 미친다.

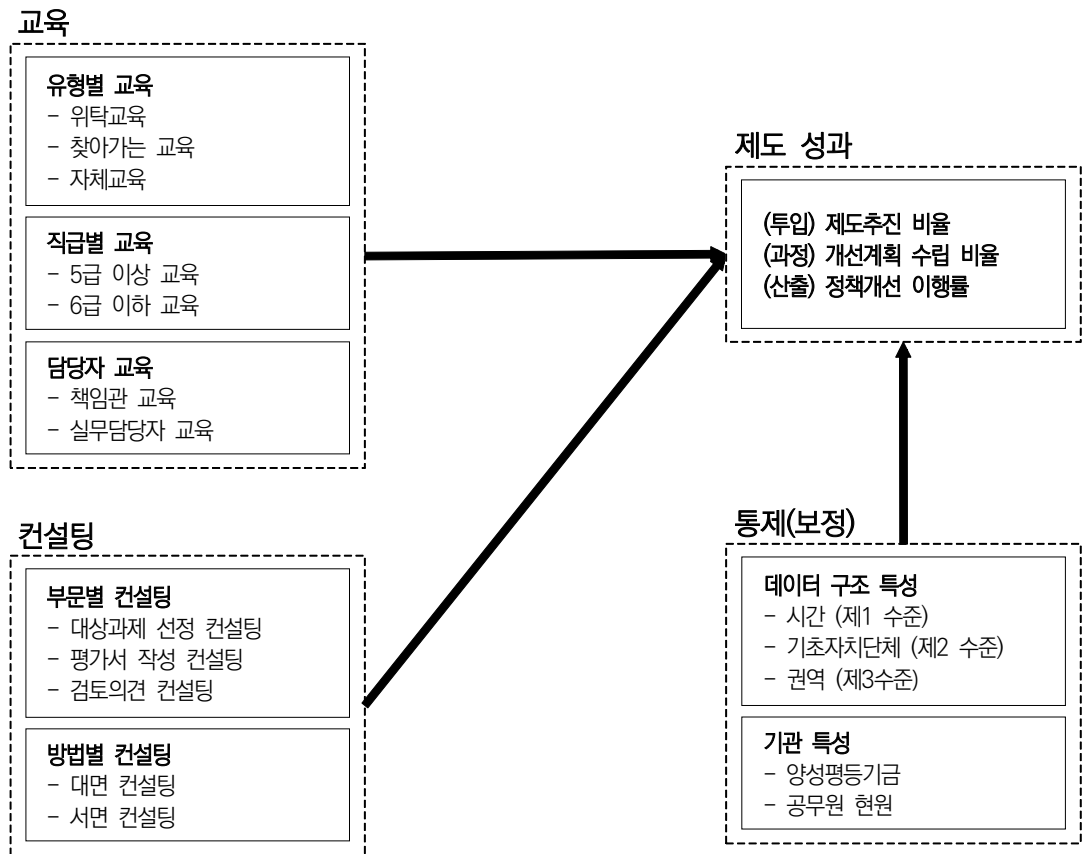
연구는 성별영향평가 제도의 성과를 세 가지 측면에서 살펴본다. 투입 측면에 해당하는 ‘제도추진 비율’, 과정 측면에 해당하는 ‘개선계획 수립 비율’, 그리고 결과 측면에 해당하는 ‘정책개선 이행률’이다. 그리고 이들 각 제도 성과에 성별영향평가의 두 가지 지원체계인 교육과 컨설팅의 세부 변수들이 의도했던 유의한 영향을 미치는지를 분석한다.⁶⁾ 이를 통해 제도 성과에 대한 유의한 지원체계 요소를 식별할 뿐만 아니라 분석기간에 걸쳐 이들 제도 성과가 어떻게 변화해 왔는지도 살펴볼 것이다.

구체적으로 연구모형은 다음과 같이 구성하였다(〈그림 2〉와 〈표 1〉 참조). 먼저 기관의 교육 변수들이 기관의 제도 성과에 영향을 미친다고 가정하였다. 각 제도 성과에 대한 교육의 영향은 기관이 위탁교육, 찾아가는 교육⁷⁾, 자체교육 중 어떠한 유형의 교육 비중을 높게 잡고 있는지(유형별 교육), 기관이 5급 이상 공무원과 6급 이하 공무원 중 어떤 직급의 공무원 교육에 초점을 두고 있는지(직급별 교육), 그리고 성별영향평가 책임관과 실무담당자와 같은 담당자 대상 교육을 진행하고 있는지(담당자 교육)에 따라 달라진다고 보았다. 이와 마찬가지로 컨설팅 변수들 역시 기관의 제도 성과에 영향을 미친다고 가정하였다. 대상과제 선정, 평가서 작성, 검토의견 중 어떤 부문에 컨설팅을 집중하는지(부문별 컨설팅)에 따라, 그리고 대면과 서면의 컨설팅 방식 중 어떤 것의 비중이 큰지(방법별 컨설팅)에 따라 제도의 성과가 달라질 것이라고 보았다.

6) 성과의 투입 측면은 성과의 과정 측면이나 성과의 결과 측면을 이행하거나 실현하는 데 필요한 자원과 같은 기능을 가진다. 양성평등 개선을 위한 다양한 사업개선안을 마련하고 그러한 개선안을 많이 이행하기 위해서는 투입에 해당하는 충분한 수의 사업검토가 전제될 필요가 있다. 그리고 이러한 자원으로서의 투입 측면은 다른 변수와의 관계와 함께 고려될 때 특히 중요하다. 예를 들면, 전반적인 투입이 감소 추세를 보이는 상황에서 어떤 변수가 투입 상승에 중요한 역할을 한다면, 그 변수는 기관이 투입을 줄이는 상황 속에서도 기관이 투입을 늘리게 강제하는 역할을 한다고 생각할 수 있다. 성별영향평가 제도 맥락에서 그러한 강제 역할을 하는 변수는 양성평등을 위해 기관이 꼭 해야 하는 일과 밀접한 관련성을 가질 가능성이 크다.

7) 원래 ‘찾아가는 교육’은, 〈표 1〉에 제시된 바와 같이, 여성가족부가 교육계획을 수립하고 희망하는 기관에 전문강사를 파견하여 실시한 교육을 의미한다(여성가족부, 2018/2019). 그러나 코로나19가 발생한 2020년과 2021년에는 희망하는 기관에 온라인 영상 송출을 통해 교육이 이루어졌다(여성가족부, 2020/2021).

〈그림 2〉 연구모형



그리고 연구는 이러한 지원체계 요소와 제도 성과 간의 관계를 보기 위해 분석에서 사용한 데이터의 구조적 특성과 기관의 특성이 분석결과에 미칠 수 있는 효과를 보정하고자 하였다. 시간에 걸친 제도의 성과를 연구할 때는 관찰 값들 사이에 존재하는 두 가지 의존성을 고려할 필요가 있다(Ramezani, 2017). 하나는 서로 다른 측정 시기에 관찰된 값들 사이에 존재하는 의존성이고, 또 다른 하나는 각 집단(group)에서 공유되는 유사성, 즉 군집화(clustering)에 기인하는 의존성이다. 예를 들면, 동일 권역 내에 있는 기관들은 공유되는 상황 요인들로 인하여 제도 성과 측면에서 유사한 행태를 보일 수 있다.⁸⁾ 이에 분석결과에 시간 패턴(성장)의 효과와 기초자치단체 및 권역의 군집화의 효과를 보정하고자 하였다.⁹⁾ 또한, 기관의 특성 역시 제도 성과에 영향을 미칠 수 있다.

8) 본 연구에서는 기초자치단체의 성별영향평가 제도운영이 기초자치단체뿐만 아니라 '권역' 수준에서도 일정 부분 관리되고 있다고 본다. 그 이유는 다음과 같다. 지방자치단체를 지원하기 위해 지정·운영되고 있는 16개 지역성별영향평가기관(지역성별영향평가센터)이 지역별 컨설팅트에 대한 관리·운영과 지역 내 기관들에 대한 교육 지원 및 평가결과의 이행점검을 담당하고 있다(여성가족부, 2023: 123). 또한, 기초자치단체의 경우 기관의 정책 방향을 광역자치단체와 공유하는 경우가 많다(윤연숙 외, 2017). 이러한 점을 고려하면, 동일 권역 내에 있는 기초자치단체들은 제도운영과 성과에 있어 유사한 특성을 보일 가능성이 크다.

9) 본 연구에서 '광역'이라는 표현 대신에 '권역'이라는 표현을 사용한 이유는 '광역'이라는 단어가 광역자치

본 연구에서는 다양한 기관 특성 변수 중 양성평등기금과 기관의 공무원 현원을 고려하였다. 양성평등기금은 지방자치단체가 양성평등 또는 성평등 기본조례에 근거를 두고 설치·운영하고 있으며, 조성금액에 따라 지방정부의 양성평등에 대한 의지를 볼 수 있다.¹⁰⁾ 마찬가지로 기관의 공무원 현원에 따라서도 양성평등 달성을 위한 기관의 사업 추진 의지와 수행 여력에 차이가 발생할 수 있다. 그리고 이러한 분석을 위해 다층성장모형을 이용하였다.

2. 분석자료 및 분석방법

본 연구는 15개 권역에 있는 226개 기초자치단체를 대상으로 2018년부터 2021년까지 4개 연도에 걸쳐 성별영향평가 제도 성과에 영향을 미치는 지원체계 요인을 분석하고자 하였다(〈표 1〉 참조). 이러한 분석을 위해 종속변수에 해당하는 ‘제도추진 비율’, ‘개선계획 수립 비율’, 그리고 ‘정책개선 이행률’은 각 연도의 「성별영향평가 종합분석 결과보고서」에 기재된 ‘기관별 성별영향평가 추진 결과’ 자료를 이용해 수집하였다. 교육과 관련된 자료 역시 각 연도의 「성별영향평가 종합분석 결과보고서」에 기재된 교육유형별, 직급별 자료와 성별영향평가 책임관 및 실무담당자에 대한 교육실적 자료를 이용하였다. 컨설팅 자료는 각 연도의 ‘지역 성별영향평가센터 기관별 컨설팅 지원 실적 보고자료’를 이용해 수집하였다(한국여성정책연구원, 내부자료). 통제변수에 해당하는 ‘양성평등기금’은 지방재정통합공개시스템인 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/>)에서 제공되는 각 연도의 기금결산 자료를 이용하였다. 구체적인 수치 자료 확보에도 불구하고, 기관의 양성평등기금 유무로 통제변수를 측정할 이유는 현재 양성평등기금을 운영하고 있지 않은 기초자치단체가 많다는 점에 기인하였다.¹¹⁾ 끝으로 ‘기관별 공무원 현원’은 행정안전부의 내고장 알리미(<https://www.laiis.go.kr/>)에 게시된 각 연도 지방자치단체 계급별 현원을 이용하였다.

분석은 수집한 자료의 위계적 특성을 고려해 다층성장모형을 이용해 진행하였다. 본 연구에서 분석되는 자료는 반복측정과 함께 3개 수준으로 내포된 구조를 갖는다(〈그림 2〉 및 〈표 1〉 참조). 구체적으로 첫 번째 수준(level 1)은 측정 시기이고, 두 번째 수준(level 2)은 기초자치단체, 그리고 세 번째 수준(level 3)은 권역이다. 즉, 제1 수준에서의 측정은 특정 기초자치단체 내에 내포되게 되며, 이러한 기초자치단체는 다시 상위인 권역에 내포되는 구조이다.¹²⁾ 또한, 본 연구는 제도 성과에 유의한 영향을 미치는 요인과 함께 기초자치단체의 제도 성과가 4개 연도에 걸쳐 개선되고

단체로 오해될 수 있다는 점 때문이다. “어떤 특정한 범위 안의 지역”이라는 사전적인 의미와 마찬가지로 (국립국어원 표준국어대사전), 본 연구에서의 ‘권역’의 의미는 특정 지역 내에 있는 기초자치단체와 광역자치단체 그리고 지역성별영향평가기관(지역성별영향평가센터)을 포괄한다.

10) 지방자치단체는 양성평등 실현을 촉진하기 위하여 지방양성평등기금을 설치할 수 있으며, 이에 필요한 사항은 조례로 정한다(양성평등기본법 §42⑤).

11) 연구자들이 수집한 2018년부터 2021년까지의 데이터에서 기관이 ‘양성평등기금’을 운영한 사례는 전체 904건의 사례 중 61%에 불과했다(Ⅳ. 분석결과’의 〈표 2〉 참조).

12) 이런 이유에서 226개 기초자치단체의 무선효과와 함께 이들 기초자치단체를 포함하는 15개 권역의 무선효과를 고려하였다. 분석에서 고려된 15개 권역은 각각 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남이며, 제주특별자치도와 세종특별자치시는 분석에서 제외하였다.

있는지를 알아보고자 하였다. 이에 분석모형에 제도 성과를 예측하는 요인과 함께 시간의 효과를 고려하였다.

분석은 현재의 데이터에 가장 잘 적합(fit) 되는, 즉 제도 성과의 예측값과 실제 데이터 간의 차이를 최소화하는 간명한 모형을 추정하기 위해 일련의 단계를 거쳐 수행하였다. 첫째, 모형에 어떠한 설명변수도 투입하지 않고 권역과 기초자치단체의 절편에 대한 무선효과(random effect)만을 고려하는 무조건 모형(unconditional model)을 분석하였다(Model ICC). 이를 통해 동일 권역 내에 있는 기초자치단체들 사이에 그리고 각기 다른 권역에 있는 기초자치단체들 사이에 제도 성과에 있어 변동성(variability)이 존재하는지를 보고자 하였다.¹³⁾ 둘째, 시간(time)을 투입해 각 종속 변수에 대한 시간의 고정효과(fixed effect)를 분석하였다(Model A). 셋째, Model A에 독립변수와 통제변수들을 투입해 분석하였다(Model B). 넷째, Model B에 시간을 권역과 기초자치단체의 무선효과로 고려해 분석하였다(Model C).¹⁴⁾ 다섯째, Model C에 절편과 기울기의 공분산 구조를 제약하지 않고 분석하였다(Model D).¹⁵⁾ 여섯째, Model D에 잔차의 자기상관성을 반영하여 분석하였다(Model E).¹⁶⁾ 끝으로 각 모형의 추정값을 하나의 요약표로 편집하여 모형 적합도의 개선을 평가하고 가장 좋은 적합 모형을 식별하고자 하였다.

13) 무조건 모형은 각 결과변수에서 얼마나 많은 변량이 기초자치단체들(level-2)과 권역들(level-3) 사이에 존재하는지를 추정하는 급간상관계수(ICC: Intraclass Correlation Coefficient)를 계산하는 데 이용된다. ICC는 개체간 분산(between-individual variance)을 개체간 분산과 개체내 분산(within-individual variance)의 합으로 나눈 비율로, 모집단에서 그룹핑 구조(grouping structure)에 의해 설명되는 분산의 비율로서 해석된다(Hox, 2002: 15). 본 연구와 같은 3수준 다층성장모형의 경우 2개의 ICC를 계산할 수 있는데, 첫 번째 것은 특정 권역 k 에 있는 특정 기초자치단체의 t 시점과 t' 시점에서($t \neq t'$)의 성과 간 상관과 관련된다(제2 수준의 ICC). 다른 하나는 특정 권역 k 에 있는 기초자치단체 j 와 $j'(j \neq j')$ 의 t 시점과 t' 시점에서($t \neq t'$)의 성과 간 상관과 관련된다(제3 수준의 ICC).

14) 시간을 권역과 기초자치단체의 무선효과로 보는 것은 각 제도 성과에서의 평균 성장(average growth)이 기초자치단체와 권역별로 달라지는지를 보기 위함이다.

15) 무선효과를 추정할 때 공분산 구조(covariance structure)를 구체화하는 것이 필요하다. 가장 단순한 구조는 절편과 기울기 간에 상관이 존재하지 않는다는 가정이다. Model C는 이러한 가정에서 추정된다. 반면, 절편과 기울기 간에 상관이 존재한다고 가정할 수도 있다. Model D는 바로 절편과 기울기 간의 공분산 구조를 가정하지 않은 모형이다. 예를 들면, 분석결과가 양의 공분산(positive covariance)을 가진다고 할 때, 첫 번째 측정에서 높은 성과를 보인 기관은 낮은 성과를 보인 기관보다 이후의 성과에 있어서 더 큰 예측된 연간 변화를 나타낼 가능성이 크다(Kwok et al., 2008: 378).

16) 많은 분석에서 연구자들은 개체내 오차(within-individual errors)가 독립적이며(independently), 0의 평균과 동분산 σ^2 과 함께 즉, $e \sim N(0, \sigma^2 I)$ 동일하게 분포한다고 가정한다. 그러나 이러한 가정은 고정효과에 대한 추정을 편향시킬 수 있다(Campbell & Kenny, 1999: 121; Kwok et al., 2008: 382). 종적인 데이터의 상관구조는 거의 항상 기부에 자기상관된 구조 proximally autocorrelated structure)를 갖는다. 즉, 인접한 측정은 인접하지 않은 측정보다 더 높은 상관이 있다. 이를 고려해 Model E에서는 first-order autoregression, 즉 AR(1)이 개체내 공분산(within-individual covariance)에 대해서 적합되었다.

〈표 1〉 연구모형 분석을 위한 측정변수

구분	측정변수	비고	
종속 변수	1. 제도추진 비율	기관의 단위사업 수 중 성별영향평가 추진과제 수의 비율	
	2. 개선계획 수립 비율	성별영향평가 추진과제 수 중 개선계획 수립과제 수의 비율	
	3. 정책개선 이행률	개선계획 수립 과제 수 중 실제 개선이 이행된 과제 수의 비율	
독립 변수	1. 교육		
	1) 유형별 교육	위탁교육: 전체 교육 인원 중 위탁교육을 받은 인원 비율	·'위탁교육'은 여성가족부에서 한국양성평등교육진흥원에 위탁하여 실시한 교육과 여성가족부에서 주관하는 워크숍 등을 의미
		찾아가는 교육: 전체 교육 인원 중 찾아가는 교육을 받은 인원 비율	·'찾아가는 교육'은 여성가족부가 교육계획을 수립하고, 희망하는 기관에 전문강사를 파견하여 실시한 교육을 의미
		자체교육: 전체 교육 인원 중 자체교육을 받은 인원 비율	·'자체교육'은 각 기관이 자체적으로 주관하여 교육기관이 실시한 직장교육과 강사초빙이나 내부강사 활용, 자체 워크숍 등을 의미
	2) 직급별 교육	5급 이상 교육: 기관의 5급 이상 공무원 중 교육을 받은 인원 비율	
		6급 이하 교육: 기관의 6급 이하 공무원 중 교육을 받은 인원 비율	
	3) 담당자 교육	책임관 교육: 성별영향평가 책임관 교육 유무	·'교육 있음' = 1, '교육 없음' = 0
		실무담당자 교육: 성별영향평가 실무담당자 교육 유무	·'교육 있음' = 1, '교육 없음' = 0
	2. 컨설팅		
	1) 부문별 컨설팅	대상과제 선정 컨설팅: 전체 컨설팅 실적 중 대상과제 선정에 대한 컨설팅 비율	
평가서 작성 컨설팅: 전체 컨설팅 실적 중 평가서 작성에 대한 컨설팅 비율			
검토의견 컨설팅: 전체 컨설팅 실적 중 검토의견에 대한 컨설팅 비율			
2) 방법별 컨설팅	대면 컨설팅: 전체 컨설팅 실적 중 대면 컨설팅 비율		
	서면 컨설팅: 전체 컨설팅 실적 중 서면 컨설팅 비율		
통제 (보정) 변수	1. 시간	·'2018년' = 0, '2019년' = 1, '2020년' = 2, '2021년' = 3	
	2. 기초자치단체	·226개 기초자치단체 ·15개 권역(세종특별자치시 및 제주특별자치도 제외)	
	3. 권역		
	4. 양성평등기금: 양성평등기금 유무	·'양성평등기금 있음' = 1, '양성평등기금 없음' = 0	
	5. 공무원 현원	·각 기관의 일반직 공무원 현원	

주) 굵은 글씨는 본 연구의 분석에서 사용된 변수명을 나타냄.

※ 자료: 여성가족부의 각 연도 「성별영향평가 종합분석 결과보고서」의 〈부록〉과 각 연도 「성별영향평가센터 컨설팅 지원 실적 보고」 자료를 토대로 작성.

또한, 이들 모형 중 단순성을 고려하면서도 제도 성과를 가장 잘 설명할 수 있는 모형을 선택하기 위해 AIC(Akaike's Information Criterion)와 BIC(Bayesian Information Criterion) 값을 검토하였다(Bell et al., 2013: 4). AIC와 BIC는 보다 작은 값일수록 더 좋은 모형임을 나타낸다. 또한, AIC와 BIC의 값은 내포된 모형뿐만 아니라 비내포된 모형(non-nested models)의 모형 적합도를 검토할 수 있다는 장점이 있다. 그런데 어느 한 모형을 보다 나은 적합(better-fitting)으로 선언하는 데 필요한 이들 값의 감소는 상대적으로 주관적이다. 이와 관련해 Raftery(1995)는 BIC에 있어서의 이러한 변화에 대해 몇 가지 경험적 규칙을 제안하였다(Bell et al., 2013; O'Connell & McCoach, 2008).¹⁷⁾ 본 연구는 Raftery(1995)의 이러한 지침을 참고해 분석결과를 판단하였다.

그리고 분석을 하기 전 분석결과에 대한 해석의 편의를 위하여 독립변수와 통제(교정)변수 중 범주형 변수에 해당하는 '담당자 교육'과 '양성평등기금' 유무는 더미변수(dummy variable)화 하여 측정하였다. 또한, 각 측정 시기는 0부터 3으로 측정하였으며, 그리고 나머지 독립변수 및 통제변수들에 대해서는 평균 중심화(grand mean centering)를 하였다.¹⁸⁾ 분석은 Stata/SE 14.0을 가지고 수행하였고, 예측변수의 계수(coefficients)에 대한 추정은 REML(Restricted Maximum Likelihood Estimation)을 통해 이루어졌다.

IV. 분석결과

1. 기술통계분석

성별영향평가 제도 성과에 유의한 영향을 미치는 지원체계 요소를 분석하기에 앞서, 분석에서 다루는 주요 변수들의 기초통계량과 변수 간의 관계를 검토하였다. 본 연구를 위해 수집한 데이터에는 226개 기초자치단체에 대한 4년간(2018-2021)의 정보가 포함되어 있다. <표 2>는 이들 정보를 요약한 것으로, 성별영향평가 제도 성과에 영향을 미칠 것으로 가정되는 주요 변수들의 기술통계량과 주요 변수 간의 단순상관계수 그리고 분산팽창요인(VIF: Variance Inflation Factor)의 수치를 보여준다.

그런데 <표 2>의 분석결과를 도출하는 과정에서, 앞서 <그림 2>의 연구모형에서 가정했던 변수 중 '6급 이하 교육'과 '검토의견 컨설팅' 그리고 '서면 컨설팅'의 3개 변수를 제외하였다.¹⁹⁾ 그 이유는 이들 변수가 다른 변수와 매우 높은 상관관계를 보였으며, 그로 인해 VIF값 역시 비정상적으로

17) 단순한 모형에서 좀 더 복잡한 모형 구성에 대한 지지와 관련해, Raftery(1995)는 0~2의 차이는 약한 증거를, 2~6의 차이는 긍정적 증거를, 6~10의 차이는 강력한 증거를, 그리고 10 이상의 차이는 매우 강력한 증거를 제공한다고 하였다(Bell et al., 2013: 5; O'Connell & McCoach, 2008).

18) '공무원 현원'의 경우 평균 중심화에 앞서 기초자치단체별 현원에 정수 1을 더한 다음 상용로그를 취해 변환을 하였다. 평균 중심화도 이러한 상용로그를 취한 값을 가지고 수행하였다.

19) 연구모형에서 가정되었던 '6급 이하 교육', '검토의견 컨설팅', 그리고 '서면 컨설팅'은 다중공선성(multicollinearity)의 문제를 고려해 이후의 분석에서 제외하였다.

높은 수치를 보였기 때문이다.²⁰⁾ 예를 들면, '6급 이하 교육'은 '자체교육' 및 '5급 이상 교육'과 각각 0.97과 0.70의 상관관계를 보였으며, '서면 컨설팅'은 '대면 컨설팅'과 정확히 -1의 상관관계를 나타냈다. 이러한 결과는 이들 변수를 비율로 측정한 것과 밀접한 관련이 있다고 보인다.²¹⁾

〈표 2〉를 보면, 3개의 변수를 제거하고 남은 14개의 변수 중 9개의 변수에서 관측수가 904건으로 나타나, 이들 변수와 관련해서는 226개 기초자치단체의 4년간의 데이터를 모두 포함하고 있음을 보였다. 그러나 3개의 컨설팅 변수와 2개의 제도 성과 변수에서는 기관에 따라 결측치가 존재하였고, 이들 결측치의 비중은 변수별로 5%가 넘지 않았다.²²⁾

상관계수를 보면, '자체교육'과 '5급 이상 교육' 간의 상관계수가 0.69로 상대적으로 높게 나타났으나, 다른 변수 간의 관계는 일반적으로 사용되는 기준치인 0.7보다도 낮게 나타났다. 또한, 개별 독립변수가 다른 독립변수에 의해 설명되는 정도를 보여주는 VIF 수치 역시 10보다도 낮게 나타나 다중공선성의 문제는 크지 않음을 보였다. 이밖에 상관계수에 대한 검토를 통해서 독립변수와 종속변수 간의 관계를 가늠해 볼 수 있다. '제도추진 비율'은 교육 관련 변수들과 대체로 유의한 관계를, 그리고 '개선계획 수립 비율'은 일부 교육 및 컨설팅 변수와 상관관계를 보였다. 반면, '정책개선 이행률'은 연구모형에서 설명변수로 설정한 변수들과 큰 관련성을 보이지 않았다.

제도 성과 변수의 평균적인 수치를 살펴보면, 기초자치단체들의 '제도추진 비율'은 4년간에 걸쳐 평균 17.1%인 것으로 나타났다(〈표 2〉 참조). 그리고 기관의 정책개선 적극성을 보여주는 '개선계획 수립 비율'은 분석기간 동안 평균 71.7%의 비율을 나타냈다. 끝으로 개선계획이 수립된 과제 수 중 실제 개선이 이행된 과제 수를 의미하는 '정책개선 이행률'은 4년간에 걸쳐 평균 34.5%의 비율을 보였다. 〈그림 3〉은 이들 제도 성과 변수의 연도별 변화를 보여준다. '제도추진 비율'은 분석기간 첫해에 가장 높았고 이후 감소하는 패턴을 보였다. 반면, '개선계획 수립 비율'과 '정책개선 이행률'은 분석기간 중에 완만한 상승세의 모습을 보였다.

20) '검토의견 컨설팅'의 경우 다른 독립변수와의 상관관계는 낮게 나타났으나, 이 변수가 분석에 투입되었을 때 다중공선성의 문제가 심각해지는 것으로 나타났다. '검토의견 컨설팅'이 포함될 때 '6급 이하 교육'과 '서면 컨설팅' 변수를 제외하더라도 VIF값은 26.44~40.37의 값을 보였다. 이에 '검토의견 컨설팅'을 분석에서 제외하였다.

21) 물론, 이러한 수치 역시 의미가 있다. 예를 들면, 이러한 수치를 통해 '6급 이하 교육' 대부분은 '자체교육' 방식으로 이루어짐을, 그리고 5급 이상 공무원을 대상으로 교육이 많이 진행되는 기관에서는 6급 이하 공무원을 대상으로 하는 교육 역시 많이 진행되고 있음을 생각해 볼 수 있다. 특히, '서면 컨설팅'과 '대면 컨설팅'이 정확하게 반대되는 관계를 갖는다는 점에서, 만일 제도 성과에 대해 '대면 컨설팅' 비율이 유의한 양(+)의 영향을 미친다면 '서면 컨설팅' 비율은 유의한 음(-)의 영향을 미친다고 해석할 수 있을 것이다.

22) 이러한 결측치의 발생은 앞서 〈표 1〉에서 설명한 측정변수의 정의와 관련이 있다. 각 변수를 '전체 실적 중 개별 범주가 차지하는 비율'로 정의했기 때문에, 전체 실적이 0인 경우 즉, 분모가 0인 경우에는 변수에 값을 할당할 수가 없다. 본 연구에서는 이런 경우 결측치로 처리하였다. 또한, 〈표 2〉에서 최저값이 0인 것과 결측치는 구분해서 이해할 필요가 있다. 최저값이 0인 것은 전체 실적이 존재하나 해당 범주의 실적은 존재하지 않는 경우이다. 예를 들면, 컨설팅 변수인 '대상과제 선정 컨설팅'의 경우 4년간에 걸쳐 19개 기초자치단체(동일 기관 중복이 존재)에서 컨설팅 실적이 전혀 존재하지 않았기 때문에 결측치로 처리가 되었고, 그로 인해 관측수가 885건으로 나타난 것이다. 한편, 최저값이 0인 것은 컨설팅 실적이란 건이라도 있는 기관 중에 '대상과제 선정 컨설팅'을 한 번도 받지 않은 기관이 존재함을 보여준다.

〈표 2〉 주요 변수별 기술통계량과 변수 간 상관관계 그리고 VIF

구분		기술통계					
		관측수	최저	최고	평균	표준편차	
교육	유형별	(1) 위탁교육	904	0	77.0	.74	4.39
		(2) 찾아가는 교육	904	0	82.7	1.27	7.35
		(3) 자체교육	904	0	201.6	29.53	33.42
	직급별	(4) 5급 이상 교육	904	0	481.8	27.93	38.92
		담당자	(5) 책임관 교육	904	0	1	.43
			(6) 실무담당자 교육	904	0	1	.79
컨설팅	부문별	(7) 대상과제 선정 컨설팅	885	0	100	25.01	30.12
		(8) 평가서 작성 컨설팅	885	0	100	48.69	33.18
	방법별	(9) 대면 컨설팅	885	0	100	27.36	27.53
통제변수	(10) 양성평등기금	904	0	1	.61	.49	
	(11) 공무원 현원 ^{주)}	904	2.53	3.59	2.95	.20	
제도 성과	(12) 제도추진 비율	904	0	94.5	17.06	8.72	
	(13) 개선계획 수립 비율	902	0	100	71.68	31.88	
	(14) 정책개선 이행률	861	0	100	34.50	26.62	

구분	Pearson 상관계수											VIF		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
교육	(1) 위탁교육	1										1.05	1.05	1.04
	(2) 찾아가는 교육	.00	1									1.13	1.12	1.13
	(3) 자체교육	-.03	-.02	1								2.27	2.27	2.28
	(4) 5급 이상 교육	.13***	.18***	.69***	1							2.26	2.26	2.30
	(5) 책임관 교육	-.01	.15***	.37***	.36***	1						1.31	1.31	1.31
	(6) 실무담당자 교육	-.04	.09***	.34***	.24***	.35***	1					1.26	1.25	1.24
컨설팅	(7) 대상과제 선정 컨설팅	-.05	-.04	.04	.05	-.04	.14***	1				1.95	1.95	1.95
	(8) 평가서 작성 컨설팅	.01	.01	-.08**	-.10***	-.05	-.09	-.52***	1			1.58	1.58	1.58
	(9) 대면 컨설팅	-.05	-.04	.08**	.11***	-.04	.09***	.39***	.06*	1		1.43	1.43	1.44
통제 변수	(10) 양성평등 기금	-.09***	-.06*	-.04	-.03	-.05	.02	.19***	-.14***	.03	1	1.16	1.16	1.15
	(11) 공무원 현원 ^{주)}	-.06*	-.10***	.05	.06*	-.05	.05	.37***	-.18***	.31***	.35***	1	1.34	1.34
제도 성과	(12) 제도추진 비율	.03	.01	.13***	.12***	.19***	.13***	.04	-.09***	-.10***	-.01	-.05	1	
	(13) 개선계획 수립 비율	.00	-.00	.01	.08**	-.09***	.01	.08**	-.08**	.05	.15***	.18***	-.27***	1
	(14) 정책개선 이행률	-.01	.00	.00	.01	-.01	-.01	-.04	.03	-.04	-.03	-.02	-.07**	-.17***

주) 상용로그를 취해 변환된 값으로부터 계산이 됨.

* $\rho < .1$, ** $\rho < .05$, *** $\rho < .01$

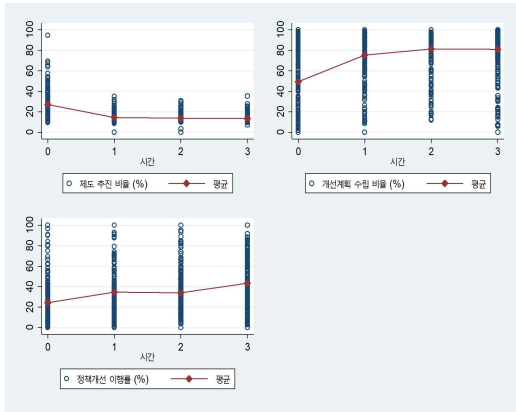
이러한 변화는 기초자치단체의 제도 성과와 관련해 시간의 효과가 존재할 수 있음을 보여준다.²³⁾ 이에 본격적인 분석에 앞서 시간의 효과가 기초자치단체에서만 아니라 기초자치단체들을 내포하는 권역에 따라 달라지는지를 그래프를 통해 개괄적으로 검토하였다.²⁴⁾ 그 중 〈그림 4〉는

23) 원 데이터에서 2019년(시간=1) 전라남도 무안군의 '정책개선 이행률'은 100.0%를 초과함을 보였다. 본 연구의 분석에서는 이를 데이터의 오류로 보고 2019년 무안군의 '정책개선 이행률'을 100.0%로 수정하여 반영하였다.

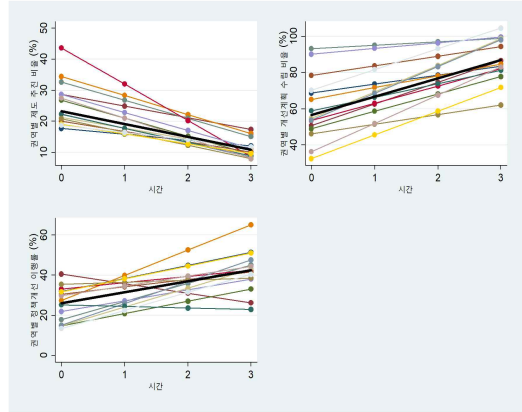
24) 기초자치단체에서의 시간과 제도 성과 간의 관계를 보여주는 산점도는 그림의 복잡성으로 인해 〈그림

15개 권역별로 시간과 제도 성과 간의 평균적인 관계를 도식화한 것이다.²⁵⁾ 어떤 것을 제도 성과로 보는지에 따라서 그리고 어떤 권역인지에 따라서 시간과 제도 성과 간의 관계를 나타내는 기기와 절편이 달라짐을 확인할 수 있다. 이것은 본 연구에서 사용하는 3수준 위계모형을 통한 추정치의 정당함을 뒷받침한다.

〈그림 3〉 시간에 따른 제도 성과 변수의 변화



〈그림 4〉 15개 권역별 제도 성과의 시간적 진화



2. 제도 성과에 대한 교육과 컨설팅의 영향분석

1) 제도추진 비율에 대한 영향분석

먼저 <표 3>과 같이 투입 측면의 제도 성과인 ‘제도추진 비율’에 대한 교육과 컨설팅의 영향력을 분석하였다. ICC Model을 살펴보면, 절편에 대한 고정효과 추정치가 18.178로 나타나, 기초자치단체들에게 기대되는 연간 평균 ‘제도추진 비율’이 18.2%임을 보였다. 그리고 오차항 분산의 추정치로부터 두 개의 ICC를 도출할 수 있다. 제2 수준과 제3 수준의 ICC는 모두 0.189임을 보여, 기초자치단체 및 권역에 따른 무선희효과가 잔차의 총분산에서 차지하는 비율이 18.9%임을 나타냈다.

다음으로 Model A에서는 제1 수준 예측요인인 ‘시간’을 추가하여 ‘제도추진 비율’이 시간에 걸쳐 선형적 행태를 갖는지를 분석하였다. 분석결과, ‘시간(연도)’ 계수가 -4.126으로 나타나, ‘제도추진 비율’이 분석기간 첫해인 2018년을 기준으로 매년 약 4.1%씩 감소하는 것으로 나타났다.²⁶⁾ 또한, 제2 수준 및 제3 수준의 ICC는 둘 다 0.267로 이전 모형보다 증가하였다. 이는 ‘시간’을 투입

4)에서는 제외하였다.

25) 〈그림 4〉는 권역별로 OLS(ordinary least squares) 회귀분석을 수행하고, 도출된 회귀식으로부터의 예측값을 직선으로 연결한 것이다. 그리고 직선 중 두꺼운 선은 집단을 고려하지 않을 때의 예측값을 나타낸다.

26) 이때 절편은 ‘시간’ 변수가 0일 때 검토되는 결과변수의 평균값을 나타낸다. 예를 들면, Model A의 경우 절편이 24.416을 나타냈는데, 이는 다른 변수들을 고려하지 않고 ‘시간’만을 고려할 때, 분석기간 첫해인 2018년에 기초자치단체들에게 기대되는 ‘기관의 단위사업 수 대비 성별영향평가 추진과제 수’의 연간 비율이 24.4%임을 의미한다.

할 때 기초자치단체와 권역의 무선효과가 잔차의 더 많은 비율을 설명함을 보여준다. 또한, 이전 모형과 비교해 AIC 및 BIC 값이 큰 폭으로 감소했는데, 이를 통해 '시간'을 고려한 Model A가 Model ICC보다 좀 더 적합한 모형이라고 판단할 수 있다.

Model B에서는 '시간'과 함께 교육 및 컨설팅 변수와 통제변수를 투입해 분석하였다. '시간'과 함께 컨설팅 변수인 '대상과제 선정 컨설팅'이 10% 유의수준에서 '제도추진 비율'에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.²⁷⁾ 그리고 제2 수준 및 제3 수준의 ICC는 모두 0.262로 나타나 이전 모형과 큰 차이가 없었으나, AIC와 BIC 값은 둘 다 이전 모형보다 10 이상씩 감소해 Model B가 Model A보다 좀 더 적합한 모형임을 나타냈다.

Model C에서는 이전 모형에 더해 '시간'을 제2 수준 및 제3 수준의 무선효과로 고려해 분석하였다. '시간'을 제외한 교육과 컨설팅 변수 중에서는 유의한 변수가 없었으며, 통제변수인 '공무원 현원'만이 10% 유의수준에서 유의함을 보였다. 무선효과와 관련해서는 기초자치단체 수준(level 2)에서 절편과 기울기의 분산이 0에 가까운 값을 보인 반면, 권역 수준(level 3)에서는 절편과 기울기의 분산이 각각 35.693과 2.952로 나타났다. 또한, 제2 수준 및 제3 수준의 ICC는 둘 다 0.463으로 이전 모형에서보다 증가하였으며, AIC와 BIC 값 역시 10 이상씩 감소해 Model C가 Model B보다 좀 더 적합한 모형임을 나타냈다.

27) <표 3>에서 '대상과제 선정 컨설팅' 계수는 0.026으로 나타났다. 본 연구의 분석이 평균 중심화(grand-mean centering)를 한 변수를 가지고 수행되었기 때문에, 해석은 변수의 평균값을 기준으로 이루어져야 한다. 앞서 기술통계분석에서 전체 부문별 컨설팅 실적 중 '대상과제 선정 컨설팅'이 차지하는 비율의 전체 기초자치단체 평균은 25.0%이었다(<표 2> 참조). 따라서 <표 3>의 분석결과는, 다른 변수들이 일정하게 유지될 때, 부문별 컨설팅 실적 중 '대상과제 선정 컨설팅' 비율이 전체 평균(=25.0%)에서 1% 증가수록 '제도추진 비율'은 0.03%씩 증가함을 보여준다. 이후의 분석결과도 동일한 방식으로 해석할 수 있다.

〈표 3〉 ‘제도추진 비율’에 대한 교육과 컨설팅의 영향분석 결과

구분	변수	Model ICC	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E		
고정 효과	절편	18.178 (1.060)***	24.416 (1.109)***	24.691 (1.286)***	25.587 (1.721)***	25.509 (1.871)***	24.834 (1.789)***		
	시간(연도)		-4.126 (.198)***	-4.074 (.210)***	-4.575 (.498)***	-4.675 (.559)***	-4.516 (.540)***		
	교육	위탁교육			.041 (.061)	.021 (.059)	.046 (.059)	.058 (.059)	
		찾아가는 교육			-.009 (.033)	-.006 (.032)	-.002 (.029)	.005 (.028)	
		자체교육			.002 (.011)	.003 (.010)	.002 (.010)	.002 (.009)	
		5급 이상 교육			.008 (.009)	.008 (.009)	.007 (.009)	.006 (.009)	
		책임관 교육			.618 (.534)	.366 (.519)	.409 (.449)	.408 (.485)	
		실무담당자 교육			-.119 (.623)	-.133 (.608)	-.147 (.567)	-.054 (.546)	
	컨설팅	대상과제 선정 컨설팅			.026 (.013)*	.019 (.013)	.028 (.012)**	.023 (.012)*	
		평가서 작성 컨설팅			.002 (.011)	-.001 (.011)	.003 (.010)	.004 (.010)	
		대면 컨설팅			-.017 (.013)	-.016 (.013)	-.019 (.012)	-.014 (.011)	
	통제	양성평등기금			-.693 (.560)	-.708 (.544)	-.367 (.545)	-.343 (.485)	
		공무원 현원			2.270 (1.405)	2.462 (1.357)*	1.396 (1.379)	1.090 (1.220)	
	무선 효과	절편	15.384	16.142	15.840	35.693	42.571	38.963	
		권역	기울기(시간)				2.952	3.778	3.541
			공분산(시간, 절편)					-11.782	-10.694
절편			9.78e-16	1.48e-14	4.83e-12	9.44e-13	24.877	26.894	
기초		기울기(시간)				5.00e-18	3.728	3.881	
		공분산(시간, 절편)					-9.631	-10.217	
잔차		AR(1) rho						-.210	
	분산	65.822	44.220	44.572	41.336	32.487	31.095		
모형 적합도	AIC	6394.26	6043.265	5976.054	5940.567	5886.71	5873.9		
	BIC	6413.487	6067.3	6052.624	6002.779	5982.421	5974.397		

주) 계수와 함께 제시된 () 안의 수치는 계수의 표준오차를 나타냄.

* ρ .1, ** ρ .05, *** ρ .01

Model D에서는 이전 모형과 모두 동일하지만 절편과 기울기의 공분산 구조를 제약하지 않고 분석하였다. 컨설팅 변수 중 ‘대상과제 선정 컨설팅’만이 5% 유의수준에서 유의한 영향요인으로 나타났다. 계수도 0.028로 이전 모형에서보다 증가하였다. 또한, 제2 수준(기초자치단체)과 제3 수준

(권역)의 무선효과를 보여주는 절편과 기울기의 분산 및 이들의 공분산이 통계적으로 유의하였으며($p < 0.05$), ICC 역시 각각 0.675와 0.426으로 이전 모형보다 큰 폭으로 증가하였다.²⁸⁾ 그리고 AIC와 BIC 값 역시 10 이상 감소하였다. 이들 결과는 Model D가 Model C보다도 더 적합한 모형임을 보여준다.²⁹⁾

Model E에서는 Model D와 모두 동일하지만 잔차의 자기상관성을 반영하여 분석하였다. 분석결과, AR(1) rho 계수는 -0.210으로 5% 유의수준에서 유의하게 나타나($p < 0.05$), '제도추진 비율'에 대한 측정들 사이에 자기상관성이 존재함을 보였다. 그러나 고정효과와 무선효과 결과의 경우 대체로 이전 모형과 유사한 패턴을 보였다. '제도추진 비율'에 대해 '시간(연도)'을 제외하고 '대상과제 선정 컨설팅'만이 10% 유의수준에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 무선효과의 경우도 기초자치단체 수준에서의 분산 값이 조금 더 증가한 것을 제외하고 큰 차이는 없었다. 또한, 모형의 적합도를 보여주는 BIC 값도 이전 모형과 비교해 8 정도가 줄어들어 Model E가 Model D보다도 더 적합한 모형임을 나타냈다.

정리하면, 검토한 모형 중 Model E가 '제도추진 비율'을 설명하는 데 가장 적합한 모형이라고 평가할 수 있다. 즉, 데이터의 군집화 효과와 시간의 효과, 잔차의 자기상관성 효과, 그리고 통제변수의 효과를 고려했을 때, 교육과 컨설팅 변수 중 '대상과제 선정 컨설팅'만이 '제도추진 비율'에 긍정적인 영향을 미친다고 말할 수 있다. 또한, 연구모형에서 설정한 변수들을 일정하게 통제할 때, 기초자치단체들의 평균적인 연간 '제도추진 비율'은 2018년의 24.8%를 기준으로 매년 4.5%씩 감소해 왔으며(Model E에서 '절편'의 계수=24.834, '시간(연도)'의 계수=4.516), 2018년의 '제도추진 비율'(=절편)과 이후 시간에 따른 변화폭(=기울기)은 권역에 따라서 그리고 특정 권역 내에 있는 기초자치단체 따라서 차이가 있고, 2018년에 상대적으로 높은 '제도추진 비율'(=절편)을 나타낸 권역이나 기초자치단체의 경우 이후 나타나는 연간 변화폭(=기울기)은 상대적으로 적을 가능성이 크다고 분석결과를 정리할 수 있다.

2) 개선계획 수립 비율에 대한 영향분석

'개선계획 수립 비율'은 성별영향평가 추진과제 수 중 개선계획이 수립된 과제 수의 비율을 의미한다. 즉, 사업부서에서 마련한 자체개선안 과제 수와 그리고 성별영향평가 책임관이 사업부서에 통보한 개선의견 중 사업부서가 이들 의견을 수용한 과제 수의 합과 관련이 있다. 먼저 <표 4>와 같이 '개선계획 수립 비율'에 대해서 무조건 모형(Model ICC)을 분석하였다. 절편이 72.929로 나타나, 다른 변수가 고려되지 않을 때, 기초자치단체들에게 기대되는 연간 개선계획 수립 비율이 72.9%임을 보였다. 무선효과를 살펴보면, 기초자치단체와 권역 둘 다에서 '개선계획 수립 비율'에

28) 이러한 분산과 공분산의 통계적 유의성은 기초자치단체와 권역에 따라 절편과 기울기가 달라짐을 보여준다. 또한, 공분산의 방향성이 음(-)을 보인 점은 절편에 해당하는 '제도추진 비율'이 높은 기관일수록 기울기에 해당하는 '시간'이 '제도추진 비율'에 미치는 효과가 작아짐을 나타낸다.

29) '제도추진 비율'에 있어서의 변동성 중 권역에 의해 설명되는 변동성이 42.6%라는 점은 데이터의 위계적 구조를 고려하는 것의 중요성을 보여준다.

유의한 분산이 존재하였고($p < 0.05$) 제2 수준과 제3 수준의 ICC 역시 각각 0.328과 0.134로 나타나, 기초자치단체와 권역에 따라 '개선계획 수립 비율'에 차이가 있음을 보였다.

Model A에서는 '시간' 변수를 투입하였다. 분석결과, '시간(연도)'은 10.096의 계수와 함께 '개선계획 수립 비율' 증가에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 제2 수준과 제3 수준의 ICC는 각각 0.421과 0.153으로 이전 모형에서보다 증가한 수치를 보였으며, AIC와 BIC 값 역시 이전 모형보다 큰 폭으로 감소해 Model A가 Model ICC보다 더 적합한 모형임을 나타냈다.

Model B에서는 독립변수와 통제변수들을 추가해 분석하였다. '개선계획 수립 비율'에 통계적으로 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 변수는 교육 변수인 '5급 이상 교육'과 '실무담당자 교육', 그리고 통제변수인 '공무원 현원'이었다. 반면, 교육 변수 중 '자체교육'과 '책임관 교육' 그리고 컨설팅 변수 중 '대상과제 선정 컨설팅'과 '평가서 작성 컨설팅'은 '개선계획 수립 비율'에 통계적으로 유의한 음(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 무선효과와 관련해선, 제2 수준과 제3 수준의 ICC가 각각 0.442와 0.186으로 나타나 이전 모형에서보다 잔차의 총분산에서 기초자치단체와 권역의 무선효과가 차지하는 비중이 증가하였다. 또한, 모형 적합도를 나타내는 AIC와 BIC 값 역시 이전 모형보다 큰 폭으로 감소해, '시간'과 함께 '시간' 외 변수들을 투입한 Model B가 Model A보다도 더 적합한 모형임을 나타냈다.

Model C에서는 Model B에 더해 '시간'을 제2 수준과 제3 수준의 무선효과로 고려하여 분석하였다. 분석결과, 고정효과의 모수 추정치들에서 일부 수치상의 변화가 나타났으나 통계적 유의성과 관련해선 이전 모형과 큰 차이가 없었다. 무선효과의 경우에도 이전 모형과 마찬가지로 권역과 기초자치단체에 따라 절편에 유의한 차이가 존재하였다($p < 0.05$). '시간' 기울기의 분산과 관련해선 권역과 기초자치단체의 분산이 각각 9.734와 0.000인 것으로 나타났다. 그리고 제2 수준과 제3 수준의 ICC는 각각 0.473과 0.217로 이전 모형보다 증가한 수치를 나타냈다. 그러나 모형의 적합도와 관련해선 이전 모형과 비교해 AIC 값이 소폭 감소하고 BIC 값이 소폭 증가해, 모형의 단순성을 고려할 때, Model C가 Model B보다도 더 개선된 모형이라고 말하기는 어렵다.

Model D는 절편과 기울기의 공분산 구조를 제약하지 않은 점을 제외하고는 Model C와 동일한 모형이다. 분석결과, 이전 모형과 비교해 전반적으로 변수들의 계수와 p 값이 작아지는 것으로 나타났다. 그러나 앞선 모형들에서 통계적으로 유의했던 변수들의 영향력은 10% 유의수준에서 여전히 유의한 것으로 나타났다. 또한, 무선효과와 관련해선 제2 수준과 제3 수준 모두에서 절편과 기울기에 유의한 분산이 존재했으며($p < 0.05$), 절편과 기울기 간의 공분산과 관련해선 제2 수준(기초자치단체)에서만 음(-)의 방향성과 함께 유의함을 보였다($p < 0.05$). 그리고 제2 수준과 제3 수준의 ICC는 각각 0.664와 0.186으로 나타나, 잔차의 총분산 중에서 무선효과가 차지하는 비중이 이전 모형보다 증가하였다.

〈표 4〉 ‘개선계획 수립 비율’에 대한 교육과 컨설팅의 영향분석 결과

구분	변수	Model ICC	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E		
고정 효과	절편	72.929 (3.374)***	57.778 (3.530)***	54.831 (4.604)***	55.243 (4.834)***	56.001 (5.082)***	55.068 (5.106)***		
	시간(연도)		10.096 (.683)***	9.724 (.711)***	9.203 (1.101)***	9.101 (1.224)***	9.280 (1.233)***		
	교육	위탁교육			.100 (.222)	.100 (.219)	.121 (.215)	.119 (.213)	
		찾아가는 교육			-.047 (.118)	-.059 (.117)	-.011 (.110)	-.007 (.109)	
		자체교육			-.077 (.039)**	-.094 (.039)**	-.090 (.038)**	-.084 (.038)**	
		5급 이상 교육			.108 (.035)***	.113 (.035)***	.097 (.035)***	.094 (.035)***	
		책임관 교육			-3.942 (1.986)**	-4.055 (1.969)**	-3.872 (1.901)**	-3.685 (1.890)*	
		실무담당자 교육			4.723 (2.283)**	4.716 (2.274)**	4.074 (2.159)*	4.083 (2.149)*	
	컨설팅	대상과제 선정 컨설팅			-.171 (.051)***	-.173 (.051)***	-.150 (.049)***	-.145 (.049)***	
		평가서 작성 컨설팅			-.181 (.041)***	-.170 (.042)***	-.140 (.041)***	-.136 (.041)***	
		대면 컨설팅			.056 (.048)	.064 (.048)	.064 (.046)	.061 (.046)	
	통제	양성평등기금			3.732 (2.824)	4.393 (2.839)	3.838 (2.702)	3.808 (2.725)	
		공무원 현원			21.330 (7.614)***	20.848 (7.637)***	19.131 (7.197)***	19.179 (7.261)***	
	무선 효과	절편	138.546	138.913	162.163	193.351	216.772	218.474	
		권역	기울기(시간)				9.734	11.625	11.792
			공분산(시간, 절편)					-30.424	-30.974
		기초	절편	200.873	243.842	223.718	228.264	556.489	465.245
기울기(시간)						6.15e-18	47.493	26.218	
공분산(시간, 절편)						-138.821	-110.443		
잔차	AR(1) rho						.201		
	분산	696.049	526.292	487.035	469.593	391.413	481.299		
모형 적합도	AIC	8666.317	8477.526	8255.79	8250.709	8211.833	8209.187		
	BIC	8685.536	8501.549	8332.323	8336.808	8307.5	8309.636		

주) 계수와 함께 제시된 () 안의 수치는 계수의 표준오차를 나타냄.

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

이러한 Model D는 AIC와 BIC 값이 각각 8211.833과 8307.5로 나타났다. 이전 모형들(Model ICC, Model A, Model B, Model C)과 비교해 AIC와 BIC 값 모두가 개선되었다는 점에서 Model D가 이전 모형들보다 좀 더 적합한 모형이라고 볼 수 있다. 그리고 잔차의 자기상관성을 고려한 Model

E와 비교해 보아도 영향력의 패턴에 큰 차이가 없고 Model E에서 AIC와 BIC 값에 별다른 개선이 나타나지 않았다. 이러한 점에서 Model D가 Model E보다 더 간명하고 적합한 모형이라고 평가하였다.

정리하면, 데이터의 군집화 효과와 시간의 효과 그리고 통제변수의 효과를 고려할 때, 교육 변수 중 '5급 이상 교육'과 '실무담당자 교육'이 '개선계획 수립 비율'에 긍정적인 영향을 미친다고, 반면에 교육 변수 중 '자체교육'과 '책임관 교육' 그리고 컨설팅 변수 중 '대상과제 선정 컨설팅'과 '평가서 작성 컨설팅'이 '개선계획 수립 비율'에 부정적 영향을 미친다고 말할 수 있다. 또한, 연구 모형에서 설정한 변수들을 일정하게 통제할 때, 기초자치단체들의 평균적인 연간 '제도추진 비율'은 2018년의 56.0%를 기준으로 연간 9.1%씩 증가해 왔으며(Model D에서의 '절편'의 계수=56.001, '시간(연도)'의 계수=9.101), 2018년의 '제도추진 비율'(=절편)과 이후 시간에 따른 '제도추진 비율'의 변화폭(=기울기)은 기초자치단체뿐만 아니라 권역에 따라 차이가 있고, 그리고 초기 '개선계획 수립 비율'이 낮은 기초자치단체에서 연간 '개선계획 수립 비율'이 더욱 가파르게 증가해 왔다고 분석결과를 정리할 수 있다.

3) 정책개선 이행률에 대한 영향분석

개선계획 수립과제 수 중 실제 개선이 이행된 과제 수의 비율을 의미하는 '정책개선 이행률'은 성별영향평가의 결과변수라고 볼 수 있다. 먼저 <표 5>와 같이 Model ICC를 분석하였다. 절편이 34.383으로, 다른 변수들이 고려되지 않을 때, 평균적인 연간 기초자치단체 '정책개선 이행률'은 34.4%인 것으로 나타났다. 그리고 권역과 기초자치단체의 무선효과를 보여주는 분산이 둘 다 통계적으로 유의하게 나타나($p < 0.05$), 권역 간에 그리고 특정 권역 내에 있는 기초자치단체 간에 '정책개선 이행률'에 있어 차이가 존재함을 보였다. 이밖에 제2 수준 및 제3 수준의 ICC는 각각 0.221과 0.035로 나타났다.

Model A에서는 '시간'을 투입해 분석하였다. 분석결과, '시간(연도)'의 계수는 5.411로, 다른 변수들을 고려하지 않을 때, '정책개선 이행률'은 2018년을 시작으로 연평균 5.4%씩 증가한 것으로 나타났다. 무선효과와 관련해선 제2 수준 및 제3 수준의 ICC가 각각 0.245와 0.036으로 나타나, 총 잔차에서 무선효과가 차지하는 분산의 비율이 이전 모형보다 증가함을 보였다. AIC와 BIC 값 역시 이전 모형보다 큰 폭으로 감소해, Model A가 Model ICC보다 더 적합한 모형임을 나타냈다.

Model B에서는 '시간'과 함께 독립변수와 통제변수들을 투입해 분석하였다. 투입변수 중 '위탁 교육'만이 10% 유의수준에서 '정책개선 이행률'에 유의한 음(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 무선효과와 관련해선 제2 수준 및 제3 수준의 ICC가 각각 0.265와 0.044로 이전 모형보다 증가하였으며, AIC와 BIC 값도 10 이상 감소해 Model B가 Model A보다 더 적합한 모형임을 보였다.

〈표 5〉 '정책개선 이행률'에 대한 교육과 컨설팅의 영향분석 결과

구분	변수	Model ICC	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	
고정 효과	절편	34.383 (1.760)***	25.895 (2.067)***	22.176 (3.362)***	21.443 (3.378)***	21.913 (3.620)***	21.968 (3.560)***	
	시간(연도)		5.411 (.706)***	5.575 (.736)***	5.399 (1.158)***	5.331 (1.333)***	5.400 (1.335)***	
	교육	위탁교육			-.384 (.229)*	-.374 (.223)*	-.338 (.222)	-.363 (.220)*
		찾아가는 교육			-.044 (.116)	-.037 (.115)	-.022 (.114)	-.017 (.113)
		자체교육			-.020 (.039)	-.033 (.039)	-.033 (.039)	-.037 (.039)
		5급 이상 교육			.039 (.034)	.033 (.034)	.024 (.034)	.023 (.034)
		책임관 교육			.304 (1.991)	.161 (1.963)	.354 (1.957)	.174 (1.944)
		실무담당자 교육			3.580 (2.275)	3.992 (2.263)*	3.596 (2.244)	3.426 (2.238)
	컨설팅	대상과제 선정 컨설팅			.019 (.048)	.019 (.050)	.024 (.049)	.009 (.048)
		평가서 작성 컨설팅			.059 (.040)	.072 (.041)*	.073 (.040)*	.059 (.040)
		대면 컨설팅			-.031 (.045)	-.046 (.046)	-.029 (.045)	-.034 (.045)
	통제	양성평등기금			-.183 (2.499)	.818 (2.536)	.853 (2.526)	.842 (2.511)
		공무원 현원			-5.302 (6.701)	-7.183 (6.757)	-6.699 (6.747)	-5.742 (6.674)
	무선 효과	절편	24.948	24.334	29.312	31.976	51.548	45.824
		권역	기울기(시간)				10.960	16.028
공분산(시간, 절편)							-19.190	-16.903
기초		절편	132.136	141.374	146.220	139.886	236.541	70.772
		기울기(시간)				7.322	28.514	.017
잔차		공분산(시간, 절편)					-44.422	-1.098
		AR(1) rho						.248
모형 적합도	AIC	8044.284	7988.695	7808.278	7798.051	7794.866	7789.969	
	BIC	8063.316	8012.485	7884.05	7883.295	7889.581	7889.421	

주) 계수와 함께 제시된 () 안의 수치는 계수의 표준오차를 나타냄.

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

Model C에서는 Model B에 더해 '시간'과 '정책개선 이행률'의 관계를 권역과 기초자치단체의 무선효과로서 고려하였다. 이전 모형과 비교해 '정책개선 이행률'에 유의한 영향을 미치는 변수의 수가 증가하였다. 먼저 이전 모형과 마찬가지로 '위탁교육'은 '정책개선 이행률'에 10% 유의수준

에서 유의한 음(-)의 영향을 미쳤다. 그리고 추가적으로 교육 변수 중 '실무담당자 교육'과 컨설팅 변수 중 '평가서 작성 컨설팅'이 '정책개선 이행률'에 10% 유의수준에서 유의한 양(+)의 영향을 미쳤다. 이밖에 무선효과와 관련해선 권역과 기초자치단체 모두에서 절편과 기울기의 분산이 유의하게 나타났으며($p < 0.05$), 제2 수준 및 제3 수준의 ICC 역시 각각 0.276과 0.051로 이전 모형보다 증가해 잔차의 총분산 중 27.6%가 권역과 기초자치단체의 무선효과에 의해 설명됨을 보였다.

그런데 Model C의 경우 모형 적합도를 나타내는 AIC와 BIC 값은 각각 7798.051과 7883.295로 이전 모형인 Model B와 다음 단계 모형들인 Model D 및 Model E와 큰 차이가 없었다. Model C의 경우 다른 모형에서는 포착하지 못하는 독립변수와 결과변수 간의 통계적 관계를 포착하고 있다는 점에서 다른 모형들보다도 검정력(statistical power)이 좋은 모형으로 평가할 수 있다. 이에 다양한 모형 중에서 Model C가 '정책개선 이행률'을 가장 잘 설명하는 모형이라고 판단하였다.

정리하면, 데이터의 군집화 효과와 시간의 효과 그리고 통제변수의 효과를 고려할 때, '정책개선 이행률'에 유의한 긍정적인 영향을 미치는 변수는 교육 변수 중에서는 '실무담당자 교육' 그리고 컨설팅 변수 중에서는 '평가서 작성 컨설팅'이라고 이야기할 수 있다. 반면에 교육 변수인 '위탁교육'은 '정책개선 이행률'에 부정적인 영향을 미치는 변수라고 말할 수 있다. 또한, 연구모형에서 설정한 변수들을 일정하게 통제할 때, 기초자치단체들의 평균적인 연간 '정책개선 이행률'은 2018년의 21.4%를 기준으로 연간 5.4%씩 증가해 왔다고(Model C에서의 '절편'의 계수=21.443, '시간(연도)'의 계수=5.399), 그리고 이러한 2018년의 '정책개선 이행률'과 이후 시간에 따른 '정책개선 이행률'의 변화폭(=기울기)은 권역에 따라서 그리고 특정 권역 내에 있는 기초자치단체 따라서 달라진다고 분석결과를 정리할 수 있다.

V. 결론

본 연구에서는 성별영향평가 제도의 성과를 투입, 과정, 결과의 측면에서 살펴보았다. 구체적으로 투입 측면은 '제도추진 비율'을 보았고, 과정 측면은 정책개선의 적극성과 관련되는 '개선계획 수립 비율'을 보았으며, 결과 측면은 '정책개선 이행률'을 보았다. 그리고 데이터의 구조적 특성과 기관의 특성이 이들 제도 성과에 미치는 효과를 통제한 상태에서, 두 개의 성별영향평가 지원체계인 교육과 컨설팅의 세부 변수들이 제도 성과에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 또한, 이 과정에서 데이터에 가장 잘 적합되는 간명한 분석모형을 도출하고자 하였다. 본 연구의 주요 분석결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 투입 측면에 해당하는 '제도추진 비율'에 대해서는 교육과 컨설팅 변수 중 '대상과제 선정 컨설팅'만이 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 대상과제 선정에 전문가의 컨설팅이 뒷받침될 경우 제도추진 비율이 증가할 수 있음을 의미한다. 다른 한편으로 성별영향평가 제도추진의 첫 단계인 대상과제 선정에서부터 공무원들이 어려움을 느끼고 있으며, 이에 대상과제 선정과정에 성인지 전문성 투입을 강화하는 방안 마련이 필요함을 시사한다.

둘째, 과정 측면에 해당하는 '개선계획 수립 비율'에 대해서는 교육 변수인 '5급 이상 교육'과 '실무담당자 교육'이 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 반면 교육 변수인 '자체교육'과 '책임관 교육' 그리고 컨설팅 변수인 '대상과제 선정 컨설팅'과 '평가서 작성 컨설팅'은 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

각 지방자치단체의 실무담당자는 통상 여성정책 부서에 소속되어 있다. 국장이나 과장이 성별영향평가 책임관이라면, 실무담당자는 실질적으로 제도를 운영한다.³⁰⁾ 제도운영 과정에서 실무담당자가 책임관에게 평가 관련 업무에 대해 보고하고 지시를 받겠지만, 사업부서의 자체개선안을 일차적으로 판단하는 주체는 실무담당자이다. 이런 측면에서 기관에서 자체개선안이 많이 나온다는 것은 기관 구성원들이 제도운영에 적극적으로 참여하고 있다는 것과 함께 실무담당자가 그 역할을 다하고 있다는 것을 의미할 것이다. 분석결과에서 '실무담당자 교육'의 효과가 유의하다는 것은 실무담당자가 교육을 통해 제도 자체에 대한 이해를 높일 수 있으며, 이를 통해 각 사업부서를 잘 설득할 수 있다는 결과를 보여주는 것으로 해석된다.

또한, 성별영향평가 책임관이 제시한 개선의견을 사업부서 담당자가 받아들일지 말지는 공무원의 태도 문제와 관련이 있다. '5급 이상 교육'이 '개선계획 수립 비율'에 긍정적인 영향을 미치는 결과는 제도에 대한 관리직 공무원 대상 교육이 공무원들에 대한 태도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석된다. 반면, '개선계획 수립 비율'에 '대상과제 선정 컨설팅'과 '평가서 작성 컨설팅'이 음(-)의 영향을 미치는 것은 컨설팅 자체가 이런 공무원들의 태도를 변화시키는 데는 한계가 있음을 보여주는 결과로 보인다.

다음으로 '책임관 교육'은 '개선계획 수립 비율'에 부정적 영향을 미쳤다. 이는 현재 책임관을 대상으로 한 교육이 적절치 않음을 보여주는 결과로 읽힌다. 책임관의 역할은 성별영향평가가 잘 진행될 수 있도록 여러 부서를 조정·관리하는 역할이다. 제도에 대한 이해보다 기관 내에서 제도운영의 관리자 또는 부서 간 조정자로서의 역할 수행에 도움이 되는 교육의 모색이 필요해 보인다.

셋째, 결과 측면에 해당하는 '정책개선 이행률'에 대해서는 교육 변수인 '실무담당자 교육'과 컨설팅 변수인 '평가서 작성 컨설팅'이 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로, 그리고 '위탁교육'은 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사업부서가 자체개선안을 마련했다면, 개선안 마련에서 끝내면 안 되고 그것을 실제로 이행할 수 있어야 한다. 실무담당자는 그러한 이행 여부를 확인하는데, 이를 '이행점검'이라고 한다. 분석결과는 실무담당자가 이러한 이행점검을 하는 데 성별영향평가 교육이 긍정적인 영향을 미침을 보여준다. 또한, 평가서 작성 과정에서 개선안이 적절해야 그것을 실제 이행할 수 있다는 점에서 분석결과는 평가서 작성 과정에 대한 컨설팅의 중요성이 큼을 보여준다.

그리고 분석결과와 관련해 '위탁교육'과 '찾아가는 교육' 그리고 '자체교육'에 대한 설명이 필요하다. '위탁교육'은 한국양성평등교육진흥원에서 이루어지고 있다. 특정 날짜에 교육이 이루어지

30) 성별영향평가법 시행령 제12조에 따르면, 지방자치단체의 장은 소속 실·국장(시·군·자치구의 경우 과장·담당관 또는 이에 상응하는 직위) 중에서 성별영향평가책임관을 지정하여야 하고, 성별영향평가 추진 관련 부서의 6급 또는 이에 상응하는 직급(시·군·자치구의 경우 7급 이상 또는 이에 상응하는 직급)의 직원 중에서 실무담당자를 지정하여야 한다.

면, 전국의 자치단체 공무원들이 해당 날짜에 교육에 참여하는 형태로 진행된다. 과거에는 오프라인 교육으로 진행되기도 했지만, 현재는 대부분 줌(Zoom)을 통해 온라인 교육으로 진행이 되고 있다. 교육의 내용도 여성가족부나 한국양성평등교육진흥원에서 정한 내용을 중심으로 이루어지기 때문에 지역의 특성이 반영되기 어렵다는 한계가 있다. 이러한 지역의 특성이 반영되기 어려운 특성 때문에 '정책개선 이행률'에 '위탁교육'이 오히려 음(-)의 영향을 미친 것으로 판단된다.

이와는 반대로, '자체교육'은 자치단체가 교육 대상자를 모집하고 원하는 날짜에 기관이 원하는 교육을 진행하기 때문에, 보통은 오프라인에서 큰 공간을 빌려 다수 구성원이 교육을 받는 형태로 진행된다. '찾아가는 교육'은 여성가족부가 예산을 통해 모집한 10명 이상의 강사를 교육을 원하는 자치단체에 보내 교육을 하는 형태이다. 본 연구의 분석결과는 대체로 이러한 유형별 교육이 제도 효과에 긍정적이기보다 부정적인 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 이에 대해서는 추후 분석을 통해 그 이유에 대한 면밀한 분석이 필요해 보인다.

넷째, 투입과 과정 그리고 결과 측면에서 측정된 제도 성과는 시간의 흐름과 함께 각기 다른 변화 양태를 나타냈다. 연구모형에서 언급된 변수들이 통제될 때, 그리고 기초자치단체 전체를 평균적으로 보았을 때, 투입 측면의 성과인 '제도추진 비율'은 2018년의 24.8%를 기준으로 매년 4.5%씩 감소하는 모습을 보였다. 반면, 과정 측면의 성과인 '개선계획 수립 비율'과 결과 측면의 성과인 '정책개선 이행률'은 각각 56.0%와 21.4%를 기준으로 연간 9.1%와 5.4%씩 증가하는 모습을 보였다.

'제도추진 비율'의 감소는 양적 확대보다 제도의 질적 개선에 초점을 두는 여성가족부의 제도운영 기초와 밀접한 관련이 있다고 보인다. 그리고 '개선계획 수립 비율'과 '정책개선 이행률'의 증가는, 비록 양적인 측면에서 이기는 하나, 최소한 외형상 성별영향평가가 여성가족부의 제도운영 취지에 가까운 방향으로 운영되고 있음을 보여주는 결과로 해석된다. 그러나 이에 대한 정확한 평가를 위해서는 기관들에서 어떠한 정책과 사업의 개선이 있었는지를 확인하는 후속 연구가 필요하다. 이는 정량적 분석에 초점을 둔 본 연구의 한계이기도 하다.

그런데 이러한 분석결과를 이해하는 데 있어 무선효과를, 특히 권역의 무선효과를 주목할 필요가 있다. 분석결과는 특정 권역 내에 있는 기초자치단체들이 다른 권역에 있는 기초자치단체들과 구분되는 유사한 성과 수준 및 성과 수준 변화를 나타냄을 보였다. 이것은 권역 수준에서의 제도 운영 차이와 그에 따른 성과에서의 차이가 존재함을 보여주는 결과로 읽힌다. 제도운영에 있어 권역별 편차 해소를 위한 여성가족부의 대안 모색이 필요한 부분이라고 보인다.

본 연구는 기초자치단체에 따라 그리고 기초자치단체가 속한 권역에 따라 제도의 성과에 차이가 있음을 보여주고 있다. 성별영향평가 제도의 성과에 영향을 미치는 사업 지원체계를 분석하면서 데이터의 군집화 효과와 시간의 효과 등을 고려해 분석한 것은 본 연구가 기존 연구와 비교해 갖는 차별점이다. 그러나 제도 성과에 있어 권역의 중요성을 강조하면서도 구체적인 권역 수준의 변수를 연구모형에 반영하지 못한 점은 본 연구의 한계이다.

참고문헌

- 국립국어원 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>
- 김경희·김돌순. (2010). 지방자치단체 성별영향평가의 제도화와 정책과제. 「지방정부연구」, 14(2): 55-81.
- 김경희. (2005). 여성정책 관점의 재구성을 위한 이론적 연구: 여성발전론과 성주류화 개념의 이해를 중심으로. 「한국여성학」, 21(2): 255-287.
- 김경희·김돌순·남궁윤영·이은경·김지영. (2016). 「성별영향분석평가제도의 실효성 제고와 협력 체계 활성화 방안」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김경희·백영주·김돌순·이진옥·여명희. (2008). 「지방자치단체 성별영향평가제도의 추진현황 및 발전방안」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김돌순. (2008). 「성별영향평가의 제도적 정착요인에 관한 연구」. 박사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 김돌순·강민아. (2010). 성별영향평가 제도 수행조건과 공무원의 수행전략. 「페미니즘 연구」, 10(1): 285-333.
- 김돌순·강민아. (2014). 성별영향분석평가의 제도적 정착 영향요인 연구: 행정기관 수준 및 공무원 수준 간 다층모형분석을 중심으로. 「여성연구」, 87(2): 159-199.
- 김수완·류연규. (2018). 특정성별영향평가의 정책 과정에 관한 연구. 「한국여성학」, 34(3): 39-80.
- 김학실. (2014). 효과적인 성 주류화 정책을 위한 우선순위 연구: 성별영향분석평가를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(1): 257-276.
- 김희경·박현신. (2023). 중앙행정기관 성별영향평가제도의 법령 개선효과 분석: 2012-2018년 전문가 특정성별영향평가 결과를 중심으로. 「아시아여성연구」, 62(1): 117-167.
- 내고장 알리미. <https://www.laiis.go.kr/>
- 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: 147-189.
- 마경희. (2007). 성 주류화에 대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 함정인가?. 「한국여성학」, 23(1): 39-67.
- 박사옥·박윤환. (2022). 경기도 성별영향평가 활용의 결정요인 분석. 「GRI연구논총」, 24(3): 199-232.
- 성별영향평가법. (개정 2018. 3. 27, 법률 제15545호).
- 심인선. (2014). 2013 경남 성별영향분석평가 컨설팅 성과와 향후과제. 「경남정책 Brief」, 1-8.
- 안경주. (2013). 성별영향평가와 젠더-거버넌스 구축: 세 지역사례의 분석을 통해 본 쟁점. 「한국여성학」, 29(4): 155-190.
- 안상수. (2014). 성별영향분석평가 제도 운영 성과에 미치는 요인 연구: 공무원 설문조사 결과를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 529-558.
- 양성평등기본법. (개정 2021. 4. 20, 법률 제18099호).

- 여성가족부. (2013). 「2012년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서」. 서울: 여성가족부 성별영향평가과.
- 여성가족부. (2019). 「2018년 성별영향평가 종합분석 결과보고서」. 서울: 여성가족부 성별영향평가과.
- 여성가족부. (2020). 「2020년 성별영향평가센터 사업 운영 안내」. 서울: 여성가족부 성별영향평가과.
- 여성가족부. (2022). 「2021년 성별영향평가 종합분석 결과보고서」. 서울: 여성가족부 성별영향평가과.
- 여성가족부. (2023). 「2023년 성별영향평가 지침」. 서울: 여성가족부 성별영향평가과.
- 원숙연. (2011). 젠더-‘거버넌스’? ‘젠더’-거버넌스?: 서울시의 ‘여성이 행복한 도시 프로젝트’에 대한 비판적 분석. 「여성학논집」, 28(2): 3-36.
- 윤연숙·최윤정·한미경. (2017). 인천시 성별영향분석평가 발전방향에 관한 연구: 성과지표를 중심으로. 「인천학연구」, 1(26): 227-263.
- 이기순. (2015). 지방정부의 성별영향분석평가 실행 추진동력에 대한 연구. 「한국지방자치학회보」, 27(4): 133-154.
- 이은경. (2011). 성인지예산 제도에서 전략 프레이밍(framing)의 긴장: 통합주의 대 의제설정. 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 215-233.
- 이은아. (2018). 행정관료조직과 성 주류화의 정치. 「젠더와 문화」, 11(2): 157-194.
- 이선민. (2014). 「성별영향분석평가에 대한 여성주의적 분석: ‘기술관료제화’를 중심으로」. 박사학위논문. 동덕여자대학교 대학원.
- 이선민. (2016). 성별영향분석평가에서의 젠더 거버넌스 활성화 방안. 「이화젠더법학」, 8(2): 65-111. 지방재정365. <https://lofin.mois.go.kr/>
- 한국여성정책연구원. 연도별 전국성별영향평가센터 컨설팅 실적보고. 내부자료.
- 황영주. (2012). 젠더주류화의 적용과 한계: 2010년 노인일자리아업 성별영향평가를 중심으로. 「여성학연구」, 22(1): 103-137.
- 황은정·이근주. (2019). 서울시 공무원의 성별영향평가제도 수용도 영향요인에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 29(4): 115-146.
- Bacchi, C. (2010). Gender/ing Impact Assessment: Can it be Made to Work? In C. Bacchi & J. Eveline(eds). *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, 17-37. South Australia: University of Adelaide Press.
- Bell, B. A., Ene, M., Smiley W., & Schoeneberger, J. A. (2013). A Multilevel Model Primer Using SAS PROC MIXED. Paper 433-2013. Presented at the SAS Global Forum 2013, San Francisco, CA. 28 Apr.-1 May 2013.
- Beveridge, F., Nott, S. & Stephen, K. (2000). Mainstreaming and the Engendering of Policy-making: A Means to An End? *Journal of European Public Policy*, 7(3): 385-405.
- Braithwaite, M. (2005). *Gender-sensitive and Women Friendly Public Policies: A Comparative Analysis of Their Progress and Impact*. Final Report of the EQUAPOL Project (2002-2005). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Braithwaite, M. & Clavero, S. (2003). International State of the Art Report: Gender Equality Policy from a European and International Perspective. In M. Braithwaite (ed.),

- Gender-sensitive and Women Friendly Public Policies: A Comparative Analysis of Their Progress and Impact*, 18-39. EQUAPOL Report. Retrieved from https://cordis.europa.eu/docs/projects/files/HPSE/HPSE-CT-2002-00136/90834171-6_en.pdf (검색일: 2022.6.29.)
- Campbell, D. T. & Kenny, D. A. (1999). *A Primer on Regression Artifacts*. New York: Guilford Press.
- Council of Europe. (1998). *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices*. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (Rapporteur Group on the Equality between Women and Men, GR-EG). Committee of Ministers. Strasbourg: Council of Europe.
- Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics*, 12(3): 433-450.
- Hafner-Burton, E. & Pollack, M. A. (2002). Mainstreaming Gender in Global Governance. *European Journal of international Relations*, 8(3): 339-373.
- Hox, J. (2002). *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Jahan, R. (1996). The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development. *The Pakistan Development Review*, 35(4): 825-834.
- Kwok, O. M., Underhill, A. T., Berry, J. W., Luo, W., Elliott, T. R., Yoon, M. (2008). Analyzing Longitudinal Data with Multilevel Models: An Example with Individuals Living with Lower Extremity Intra-Articular Fractures. *Rehabilitation Psychology*, 53(3): 370-386.
- Meier, P. & Celis, K. (2011). Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics*, 18(4): 469-489.
- O'Connell, A. A. & McCoach, D. B. (2008). *Multilevel Modeling of Educational Data*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Raftery, A. E. (1995). Bayesian Model Selection in Social Research. *Sociological Methodology*, 25: 111-163.
- Ramezani, N. (2017). Modeling Longitudinal and Multilevel Data in SAS. Retrieved from https://www.lexjansen.com/wuss/2017/74_Final_Paper_PDF.pdf (검색일: 2023. 1. 3.)
- Roggeband, C. & Verloo, M. (2006). Evaluating Gender Impact Assessment in the Netherlands (1994-2004): A Political Process Approach. *Policy & Politics*, 34(4): 615-632.
- Vogel-Polsky, E. & Beauchesne, M. N. (2001). Introduction: La Situation Des Femmes Toujours Inegalitaire. In E. Vogel-Polsky & M. N. Beauchesne(eds.) *Les Politiques Sociales: Ont-elles Un Sexe?* Brussels: Editions Labor.

김희경(金希罔): 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정부규제기구 변화의 정치, 2009), 현재 한국여성정책연구원 부연구위원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 공공조직관리, 시민사회와 NGO, 여성정책 등이며, 주요 논문으로는 “장애인일자리사업 참여자의 직무만족이 사업성과에 미치는 영향 분석”(한국행정연구, 2023), “중앙행정기관 성별영향평가 제도의 법령 개선효과 분석”(아시아여성연구, 2023), “지방자치단체의 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향 분석”(지방정부연구, 2022) 등이 있다.(praise007@kwidimail.re.kr)

박현신(朴賢信): 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 시민서비스의 사회적 효과성, 2011), 현재 동덕여자대학교 ARETE 교양대학에서 부교수로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 정부실패, 공공조직관리, 서비스전달 등이며, 최근 논문으로 “재난안전실무자의 직무유형에 따른 직무압박과 직무스트레스 그리고 조직몰입 간 관계”(한국사회와행정연구, 2023)와 “중앙행정기관 성별영향평가 제도의 법령 개선효과 분석”(아시아여성연구, 2023) 등이 있다.(park0616@dongduk.ac.kr)

Abstract

Analyzing the Influence of Education and Consulting on Gender Impact Assessment System Performance in Local Government Institutions: A Multilevel Growth Model Approach

Kim, Hee Kyoung

Park, Hyunshin

The gender impact assessment (GIA) system in Korea has achieved a high level of institutionalization. Recently, there has been an emphasis on enhancing the quality of the system. This study categorizes the performance of the GIA system into input-process-outcome aspects and employs a multilevel growth model to investigate the influence of various modes of education and consulting, which constitute the core support mechanisms of the GIA system, on the performance of the GIA system in local government institutions. The main findings of the analysis are as follows: Consulting for target task selection was found to be significant for input-side performance, education for employees at level 5 or higher and training for working-level staff contributed to process-side performance, and training for working-level staff along with consulting for evaluation report writing played a crucial role in outcome-side performance. Furthermore, it was observed that the levels of performance for these systems and the patterns of performance change varied not only among different local government institutions but also across regional levels over time. In conclusion, this study presents the implications and limitations of its findings.

Key Words: Gender Impact Assessment System, Performance, Education and Consulting, Local Government Institutions, Multilevel Growth Modeling