

# 지방자치단체의 성인지 예산제도 도입

임 정 일 (연구위원)

# 지방자치단체의 성인지 예산제도 도입

임 성 일 (연구위원)

## I. 서론

- 1980년대 이후 전 세계적으로 정부예산제도에 양성평등(gender equality)의 관점을 강조하는 시도가 이루어졌고, 이는 점진적으로 “성 주류화(gender mainstreaming)”개념을 활성화시키는 예산제도의 변화를 몰고 왔음
  - 예산과정(budget process)에 성인지 및 성인식의 관점을 적용함으로써 궁극적으로 재정운용 효과의 양성평등을 구현하는 제도적 시도가 확산됨
- 양성평등과 성 주류화에 대한 세계적 관심은 그 구현 수단으로서 성인지 예산제도(gender-responsive (government) budgeting: GRB 또는 GRGB)라는 제도적 장치를 개발해 내었고, 이는 전통적 예산과정에 새로운 변화를 야기하였음
  - 성인지 예산제도는 정부의 예산활동이 양성평등에 미치는 영향과 파급효과를 분석한 다음 그 결과를 토대로 성별 수혜격차를 줄여 예산집행 효과의 양성평등을 구현하는데 그 목적이 있음
  - 성인지 예산의 대상은 양성(불)평등의 요인과 효과를 내포하는 정부예산의 모든 범위를 포괄함
- 성인지 예산제도는 오스트레일리아를 효시로(1984년 “women's budget” 수립) 남아공을 비롯한 아프리카 지역, 인도, 필리핀, 한국을 비롯한 아시아 지역, 영국, 프랑스, 스페인, 북구를 포함한 유럽 지역, 미국, 멕시코, 페루 등을 포함한 아메리카 지역 등 전 세계적으로 급속히 확산, 발전하는 추세를 보여 왔음
  - 초기에는 소수의 국가를 중심으로 발전되다가 1995년 제4차 UN 세계여성대회(중국 베이징 개최)에서 성인지 예산에 관한 행동강령이 채택되면서 급속히 전 세계로 확산되기 시작하였음



- 현재는 선·후진국을 망라하여 전 세계 약 90 여 개 국가에서 다양한 형태로 제도의 운영과 발전이 이루어지고 있는 중임
- 우리나라에서는 1990년대 후반부터 여성단체의 적극적인 활동과 관련전문가의 연구 분석이 행해지면서 성인지 예산제도에 대한 사회적 공론화(국회·정부 포함)가 이루어졌고, 이러한 일련의 과정들은 마침내 국가 차원의 법제화를 이끌어 내었음
  - 2006년 9월 국가재정법을 통해 성인지 예산제도의 법제화가 이루어졌고, 이를 계기로 성인지 예산은 시민단체 주도형 체제에서 정부 주도형 체제로 전환, 발전하기 시작함
  - 기획예산처는 2007년도 예산안편성지침에 성인지 예산제도의 개념을 포함시켰고, 국가재정법에 근거한 성인지 예산서가 2009년에 처음으로 국회에 제출됨
    - ‘2010년도 성인지 예산서’ : 29개 중앙부처의 195개 사업(7조 3,144억원) 포괄
    - ‘2011년도 성인지 예산서’ 및 ‘2011년 성인지 기금운용계획서’ : 34개 중앙관서의 245개 사업(10조 1,748억원)을 포괄하며, 정부 총지출 대비 3.3%를 점유

- 국가재정법 제16조(예산의 원칙)는 “정부는 예산의 편성과 집행에 있어서 예산이 남성과 여성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.” 라고 명시하고 있음
- 아울러 국가재정법 제26조 등에서는 성인지 예산제도의 수단적 도구로서 성인지 예산서 및 성인지 결산서, 성인지 기금운용계획서와 성인지 기금결산서의 작성을 의무화하고 있음

- 우리나라의 성인지 예산제도는 여러 면에서 장점과 긍정적 효과를 내포하지만 제도 실시 기간의 일천함 등 몇 가지 제약조건으로 인해 동 제도가 본질적으로 추구하는 과정과 성과에는 아직 도달하지 못한 상태임
  - 제도 도입은 늦었지만, 제도의 법제화가 이루어지고 관련 중앙부처를 중심으로 성인지 예산제도가 적극적이고 체계적으로 실시되고 있는 점은 높이 평가할 만함
  - 그러나 이해관계자(stakeholder)의 인식 변화와 공감대 형성 부족, 관련 인프라(성별통계, 관련정보, 대상사업 선정기준 등) 구축 미흡, 관계공무원의 지식 습득 및 전문성 부족(학습 기회 제한) 등은 성인지 예산제도의 발전 속도를 더디게 하는 요인으로 작용하고 있음

- 그 동안 국가 차원에서만 실시되던 우리나라의 성인지 예산제도는 금년 초(2011. 3. 8)에 지방재정법이 개정되면서 2013년부터는 모든 지방자치단체들이 의무적으로 실시하도록 확대됨
  - 이는 제도 발전 측면에서 중요한 의미를 갖는 동시에 제도의 성공적 정착을 위해 충실한 준비작업과 노력 및 관심이 필요함을 의미함
    - \* 지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙) ②: “지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.”(2011. 9. 9 시행)
    - \* 현재 지방자치단체들은 성별영향평가를 실시하고 있고, 대부분의 광역자치단체들은 여성발전기본조례를 제정하고 있는 상태인데, 이들은 향후 실시될 지방 성인지 예산제도의 도입, 정착에 중요한 연계 고리의 역할을 할 것으로 예상됨
- 이와 같은 상황을 인식하면서 이 글은 성인지 예산제도가 앞으로 지방자치단체에 성공적으로 도입이 되어 동 제도가 의도하는 목적과 효과가 실질적으로 구현될 수 있는 방향에 대하여 논의하고자 함
  - 특히, 제도도입과 관련된 주요 쟁점과 접근방법, 성공요인 등에 대해 종합적 관점에서 다루고 있음

## II. 성인지 예산제도의 개념과 특성

### II. 성인지 예산제도의 개념과 특성

#### 1. 성인지 예산제도의 개념과 의의

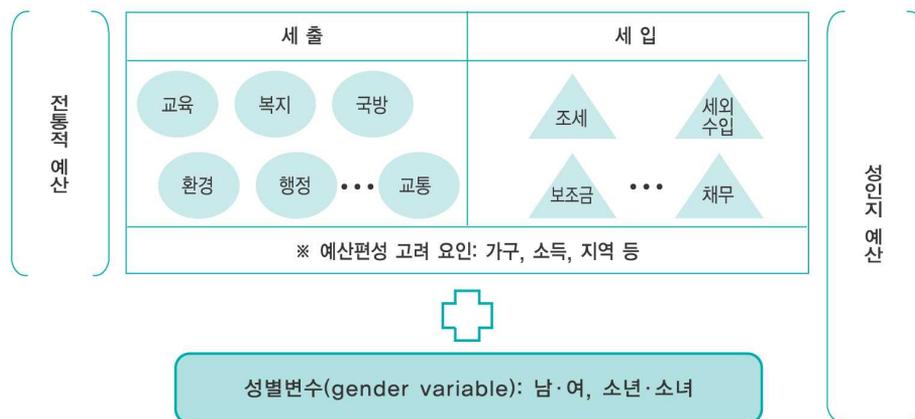
- 성인지 예산제도는 정부의 예산과정에 성인식(gender awareness) 및 성 관점(gender perspective)을 적용함으로써 재정자원의 남여 차별적 배분효과를 시정하여 양성평등이라는 사회적 형평(social equity)을 구현하는데 그 개념적 의의가 있음
  - 동 제도는 초기에 여성과 관련된 예산에 초점을 두었으나 차츰 성 주류화(gender mainstreaming) 개념에 초점을 맞추는 방향으로 전개되었음
  - 성 주류화는 정부가 수행하는 모든 활동, 정책개발, 연구, 주창(advocacy), 소통과 대화, 입법, 자원배분, 계획, 프로그램 시행 및 모니터링에 있어서 양성평등적 시각과 인식이 중심적 위치를 확보하는 것을 의미함(Sarraf, 2003)<sup>1)</sup>
    - “특정 성(여성)을 위한 프로그램(gender-specific programs)”이나 여성문제에 중점을 두는 재정사업을 위한 예산안배의 차원을 넘어서서 예산이 수반되는 대부분의 정책과 활동에 양성평등 척도와 분석수단 및 가이드라인을 적용하는 접근을 취함
    - 정부 부처 등 예산을 집행하는 모든 공공주체로 하여금 자기정책에 성인식을 고취시키는 분석수단으로서 기능을 함
  - 성인지 예산은 성 관점을 광의의 공공재정 관리시스템(Public Finance Management Systems) 속에 주류화 하는 노력을 지속적으로 시도하고 있음
  - 종합적으로, 성 주류화는 공공자금을 사용하는 모든 공공부문 주체가 예산 및 비 예산 활동의 과정과 결과에 있어서 남성과 여성의 ‘무차별, 동등 상태’가 유지될 수 있도록 이들 활동의 영향과 결과를 분석, 점검(모니터링), 환류 하는데 중점을 둠
- 양성평등과 성 주류화에 대한 세계적 관심은 그 구현 수단으로서 성인지 예산제도라는 새로운 제도적 장치를 고안하는 동시에 이를 전통적 예산과정에 접목시키는 변화를 야기하였음

<sup>1)</sup> Sarraf, F., “Gender-Responsive Government Budgeting,” IMF Working Paper 03/83, 2003.

## 2. 전통적 정부예산과 성인지 예산제도와의 관계

- 예산은 정부가 지향하는 가치를 구체적인 수치로 표현한 ‘국민과의 약속’이므로 예산의 편성과 집행에 어떤 영향 변수를 반영할 것인지를 결정하는 일은 매우 중요함
  - 전통적으로 예산의 편성 및 집행·평가과정에서는 가구, 소득계층(소득재분배), 지역(균형발전차원), 인구특성(일부 여성 포함), 지역특성(산악지역, 설해지역 등) 등 인문·사회·경제적 변수들이 중요한 고려대상 변수로 다루어져 왔으나, 남성과 여성을 대비하는 ‘성 관련 변수들(gender variables)’은 검토의 대상에 포함되지 않았음
    - 전통적인 예산편성은 기능별, 성질별 예산의 편성에 주안점을 두었을 뿐 ‘성 관련 변수’들은 고려대상에서 배제하였음
  - 이러한 상황에서 성인지 예산은 성별 변수의 중요성을 부각시키는 결정적인 계기를 촉발시켰고, 이로 인해 예산의 편성과 집행 등 전 예산과정에 변화가 생겨났음

〈그림 1〉 전통적 예산과 성인지 예산의 관계



- 성인지 예산제도는 정부의 예산과정에 성별 관점과 성별 인식을 가미시키는 예산분석기법으로 자리매김을 하였고, 최근에는 분석기법의 수준을 넘어 분석결과를 정책 형성에 반영시키는 방향으로 발전하고 있음
  - 예산 전반 내지 주요 예산부문의 배분에 영향을 미치는 가치변수 내지 결정변수로서 성 관점을 도입, 적용함

## II. 성인지 예산제도의 개념과 특성

- 성인지 예산은 여성만을 위한 분리된 예산이 아니고, 모든 형태의 정부지출을 대상으로 그것이 남성과 비교하여 여성에게 어떤 “의미와 영향(implications and impacts)” 을 함축하는 지를 파악하고 분석하는데 목적을 두는 예산기법이자 수단임(Nallari, R and B. Griffith, 2011)<sup>2)</sup>
  - 정부예산활동의 성별 영향을 분석한 결과는 향후 예산의 불평등한 성별 겹을 시정하는데 활용되고, 이는 궁극적으로 예산집행과 관련된 양성평등의 구현에 이바지함
  - 특정 정책 및 예산사업이 양성평등에 어떤 영향을 미치는지(긍정, 부정, 중립) 또는 특정 신규 예산사업이 기존의 성별 수혜상태에 어떤 영향을 미치는지(증가, 감소, 불변 등)를 분석 점검함
- 그러므로 향후 성인지 예산제도는 정부예산(세입, 세출)이 남녀, 소년·소녀에게 미치는 영향을 평가하는 방법을 제공하는 동시에 분석방법에 의한 결과(성별수혜 효과와 영향)를 도출하고 그 결과를 다음 예산과 정책에 반영하는 환류기능을 확보해야 함
  - 예산분석 결과를 토대로 양성평등을 내포하는 미래의 정책 창안, 기존 정책의 재형성 등을 유도
- 성인지 예산제도를 적극적으로 운영하는 선진국의 경우 예산활동과 관련된 정부의 정책, 정책집행수단, 동원자원, 성과지표 등 모든 부문에 양성평등의 인식과 관점을 부여하여 지속적으로 양성평등을 추구하고 있는데, 최근 이들 국가에서는 사전예산(pre-budgeting)과 사후예산(post-budgeting) 모두에 양성 관점을 적용하는 시도가 이루어지고 있음
  - pre-budgeting: 정부 내부적으로 정책개발단계에서 성별영향 분석을 시도; 양성평등 관점에 입각한 비용편익분석(cost-benefit analysis) 접근 등
  - post-budgeting: 양성평등 관점에서 정부정책 및 예산사업의 영향분석

### 3. 성인지 예산의 순기능

- 성인지 예산제도가 주목을 받으면서 동 제도의 기능과 효과에 대한 관심이 높아졌는데, 일반적으로 성인지 예산제도는 다음과 같은 순기능을 발휘하는 것으로 파악됨(Budlender and Hewitt, 2003; Stotsky, 2006)<sup>3)</sup>

<sup>2)</sup> Nallari, R. and B. Griffith, Gender and Macroeconomic Policy, World Bank, 2011.

<sup>3)</sup> Budlender, D. and G. Hewitt, Engendering Budgets, Commonwealth Secretariat, 2003.  
Stotsky, J., “Gender Budgeting,” IMF Working Paper 06/232, 2006.

- 성인지 예산제도는 정부활동의 책임성(accountability), 참여(participation), 투명성(transparency)을 제고시키고, 이를 통해 정부의 거버넌스 방식과 재정관리를 개선하는 순기능을 발휘함
- 아울러 성인지 예산제도는 양성평등을 반영하는 재정사업을 통해 거시경제의 성장과 안정성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가됨
  - 일반적으로 성불평등은 경제의 성장과 안정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 파악되는데, 이는 특히, 노동시장과 금융시장 그리고 교육 및 건강 부문을 통해 여파가 나타나는 것으로 분석됨
- 그 외에도 성인지 예산이 재정적자, 공공자산의 활용, 서로 다른 지방정부간의 책임범위 등에 대하여도 일정한 정책적 시사와 긍정적 효과를 내포하는 것으로 지적함
- 성인지 예산제도에 사용되는 방법을 적용할 경우 효율성, 경제성, 발전전략의 양성평등을 개선하는 효과가 나타나는 것으로 평가됨
  - 정부 내부적으로는 남녀, 소년·소녀의 수요 충족상태를 점검할 수 있고, 정부 외부적으로는 투명성, 책임성, 참여 조장의 효과가 발생함

#### 4. 성인지 예산관련 정부지출의 유형

- 성인지 예산의 관점에서 볼 때, 정부의 재정지출은 일반적으로 다음의 세 가지 유형으로 구분, 접근되어 왔음(Sarraf, 2003)
  - 특정 성을 위한 지출(Gender-specific expenditures): 특정한 성별 목표집단(여성, 남성, 소년·소녀)에게 예산혜택을 높여줄 목적으로 수행되는 특정 재정지출(예산사업)을 의미하며, 전통적인 양성평등 재정지출에 속함
    - 예) 전립선암 예방프로그램, 여성폭력방지 프로그램
  - 양성평등 향상을 위한 지출(Expenditures on promoting gender equality): 공공서비스 부문의 양성평등 향상을 목표로 하는 재정지출로서 주로 평등한 고용기회와 공정한 임금의 보장 등과 관련됨
  - 일반·주류지출(General and mainstream expenditures): 위의 두 부분에 해당하지 않는 재정지출로서(사실상 정부예산의 대부분 지출에 해당함) 현재 성인지 예산분석(성별영향분석)의 핵심대상으로 부각되고 있음

## II. 성인지 예산제도의 개념과 특성

- 일반·주류지출에 대한 성별영향분석(gender impact analysis)은 특정 재정지출이 남녀, 소년·소녀에 대해 미치는 차등적 영향을 분석하는데 초점을 맞추는데, 이를 위해서는 관련 성별통계의 이용 가능성이 필수적임
- 성인지 예산제도는 기본적으로 정부의 재정지출 측면(기능별 세출)에 초점을 두고 발전해온 경향이 강한데, 근년에 와서는 조세제도 등 세입부문을 향해 그 영역을 점차 확장하는 현상을 보임
  - 양성 정책과 성별영향분석은 세출뿐만 아니라 정부의 세입예산 측면에도 영향을 미치므로 세입부문에 대한 검토 분석과 고려가 필요함
    - 예) 비 임금소득(자산관련)의 남성 부과, 남성에 관대한 수당(allowances) 등을 통해 남성의 실효세율 인하 효과
  - 미시경제 수준에서는 성인지 예산제도가 지출과 수입 양 측면을 모두 포괄함

### 5. 성인지 예산제도의 분석수단(기법)

- 성인지 예산제도와 관련된 분석수단 내지 기법을 정리하면 다음과 같음(Sarraf, 2003)
  - 성인식(성인지) 중기재정정책계획(Gender-aware medium-term economic policy framework): 정부가 중기재정계획 또는 재정정책의 틀을 수립하는 과정에 이해관계자들로 하여금 성 주류화를 인지하고 통합하도록 유도함
    - 지방정부, 전통적 지도층, 의회, 시민사회조직(시민단체 등), 지역사회조직 등 이해관계자의 인식 및 노력 제고
    - 세출과 세입의 양 측면 모두 반영
  - 성인식 정책평가(Gender-aware policy appraisal): 예산이 지원되는 프로그램과 사업을 성인지 관점에서 평가하는 분석 기법임
    - 관련 정책과 예산이 어떤 방법으로 양성평등의 증감에 영향을 미치는 지를 파악
    - 예산관리시스템의 일부로서 정부(관계공무원)의 예산편성계획 구상단계에서 활용
  - 성별 수혜분석(Gender-disaggregated beneficiary analysis): 예산지출이 국(주)민의 재정 수요를 실제로 충족시키고, 어떤 혜택을 주었는지에 대해 측정하는 분석 기법임
    - 공공서비스의 실제 및 잠재 수혜자에 대한 측정, 평가
    - 국(주)민의 목소리를 듣는 수단으로 통상 여론조사, 태도조사, 그룹 토론, 인터뷰 방식 등을 통해 측정 시도

- 공공지출귀착분석(Public expenditure incidence analysis): 정부의 정책 및 활동과 관련하여 남녀 간에 직접적인 예산배분 상태나 수혜 상태를 추정하는 수단임
- 성인식(성인지) 예산서(Gender-aware budget statement): 이상에서 언급한 수단들을 활용하여 예산을 검토하고 이들이 양성평등에 미치는 함의를 요약해서 보고하는 정부의 예산서임

## 6. 국가별로 다양한 성인지 예산제도의 실시

- 성인지 예산제도는 현재 세계의 많은 나라에서 실시 중에 있지만 여러 가지 이유로 인해 국가별로 제도의 형태와 운영방식 등에서 일정한 차이가 존재함
  - 성인지 예산이 세계적으로 공통성을 갖는 부분은 정부예산이 남녀에게 어떤 영향을 미치는 지를 분석하는데 초점을 두는 것이고, 제도의 운영에 있어서는 국가별로 동기, 초점, 추진(활동) 주체, 운영 방법과 수준, 정부 내의 주도 부문과 수준(중앙·지방정부) 등에 있어서 다양성이 나타남
  - 특히, 국가별로 차이가 나는 이유는 사회·정치적 여건, 주도 주체(정부·국회 주도, 시민사회 주도 등), 제도의 시행기관과 제도의 역량, 중점 단위(국가 또는 지방 중점) 등에서 차이가 나기 때문임
    - 이는 각국이 처한 ‘성인지 예산 환경과 목표’의 다양성을 반영하는 현상임
- 이와 같은 현상은 우리나라의 성인지 예산제도가 앞으로 우리 현실에 적합한 ‘한국적 모형’으로 구축, 발전되어야 함을 시사해 줌
  - 실제로 개발도상국에서 발전된 성인지 예산 모형과 분석의 중점은 우리의 현실에 적합하지 않은 측면이 적지 않음
- 세계 각국에서 운영되는 성인지 예산제도들 간에는 상호 차이가 존재하지만, 대부분 정책형성과 실행을 뒷받침해 주는 다음의 다섯 가지 기본단계를 공통적으로 포괄하고 있음 (CBMS<sup>4)</sup>; Nallari, R and B. Griffith 참조)
  - 상황분석(situation analysis), 정책분석(policy analysis), 자원배정(resource allocation), 서비스 전달(제공)에 대한 모니터링(monitored of delivery), 영향 평가(evaluation of impact)

<sup>4)</sup> Reyes, C. M. et. al.(ed.), Developing and Piloting a Gender-Responsive Community-Based Planning and Budgeting Tool for Local Governance, CBMS, 2009.

## II. 성인지 예산제도의 개념과 특성

〈표 1〉 성인지 예산의 5단계 데이터 요건

단 계	예산 용어(Budget term)	필요 데이터
부문별 여성남성, 소년·소녀의 상황 기술	· 상황 또는 수요분석 (situation or needs analysis)	· 상황 기술/묘사
특정정책의 성인지 대상여부 점검 (기술된 상황을 다루는지 점검)	· 정책검토: 활동(policy review - 'activities')	· 과거 실적
성인지 정책 실시를 위한 예산의 적정안배 점검	· 자원배정: 투입(Resource allocation - 'inputs')	· 예산액 수치
해당지출의 계획적 지출 여부 점검	· 모니터링: 산출(Monitoring - 'outputs')	· 목표 및 전달지표 (delivery indicators)
정책과 지출의 영향점검 (양성평등 개선효과 점검)	· 평가: 성과 또는 영향 (Evaluation - 'outcomes' or 'impact')	· 목표와 상황기술

자료: CBMS(Reyes et. al.), p. 26.

### III. 중앙정부 성인지 예산제도와 지방자치단체 시사

#### 1. 중앙정부의 성인지 예산제도 현황

- 중앙정부의 성인지 예산제도는 국가재정법에 근거해서 운영되고 있으며, 동 제도의 핵심 구현수단으로서 성인지 예산서 및 결산서(성인지 기금운용계획서와 결산보고서 포함)의 작성, 보고 등이 실시되고 있음
  - 2011년 현재 ‘2010년도 성인지 예산서’(29개 중앙부처의 195개 사업, 7조 3,144억원)와 ‘2011년도 성인지 예산서’ 및 ‘2011년 성인지 기금운용계획서’(34개 중앙관서의 245개 사업, 10조 1,748억원)가 제출, 점검을 받은 상태임
    - 2011년도 성인지 예산사업은 정부 총지출의 3.3%를 차지함
- 중앙정부의 성인지 예산 대상사업(2012년)은 제3차 여성정책기본계획 추진사업 중 예산사업, 2011년도 성인지 예산서 작성사업, 기타 성별영향분석이 가능한 사업을 중심으로 분석의 용이성과 실익을 감안하여 선정됨(2012년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼 참조)
  - 제3차 여성정책기본계획의 시행계획(2008-2012)에 포함되어 추진되는 예산사업, 2011년도 성인지 예산서 작성사업 중 분석의 용이성과 실익이 있는 사업, 성별 수해분석이 가능하고 분석결과 성 불평등 개선의 여지가 큰 사업으로 구성됨
    - \* 성인지 예산 대상사업의 선정기준이 아직은 정교하게 개발되지 못하고 있음
- 중앙정부의 성인지 예산대상 분야는 교육(교육과학기술부), 문화체육(문화체육관광부), 농림수산식품(농림수산식품부), 보건·복지(보건복지부), 고용 및 노동(고용노동부), 여성분야(여성가족부)에 집중되는 경향이 있음
  - 사업수로는 보건복지부(33개), 여성가족부(29개), 농림수산식품부(27개), 문화체육관광부(23개), 고용노동부(22개)의 순으로 전체 성인지 예산사업의 절반 이상을 차지함
  - 금액면에서는 보건복지부(6조 1,013억원)와 고용노동부(1조 9,298억원) 2개 부가 전체 성인지 예산사업의 약 80%를 점유하고 있음
- 중앙정부의 성인지 예산 추진일정은 다음과 같음
  - 성인지 예산서 작성지침 작성·배포(기획재정부 → 해당부처, 여성가족부 협조, 4월)
  - 대상사업 선정 및 확정(기획재정부, 여성가족부, 해당부처), 성인지 예산서 작성 교육 및 컨설팅,

### III. 중앙정부 성인지 예산제도와 지방자치단체 시사

- 성인지 예산서 제출취합(해당부처 → 기획재정부), 해당부처 예산 요구안 기획재정부 제출 (이상 5~6월)
- 해당부처 성인지 예산서 검토(기획재정부), 7~9월
  - 성인지 예산서 국회 제출(기획재정부 → 국회, 10월 1일)
- 중앙정부 성인지 예산서는 크게 성 평등 목표, 사업총괄표, 사업별 설명자료의 세 부분으로 구성되는데, 이들과 관련된 주요 사항에 대해 기술하면 다음과 같음
- 성 평등 목표: 해당부처 기획재정담당관실에서 작성하며, 제3차 여성정책기본계획에 따라 해당부처의 개별사업을 총괄하는 성 평등 목표 제시(부처의 여건에 따라 1~3 개 수준의 목표 제시)
  - 사업총괄표: 회계별로 사업의 목록과 예산액을 <표>로 제시하는 것으로 부처의 성인지 예산 대상사업별 예산정보(전년도예산 및 당해 연도 예산, 증감액, 증감률)와 함께 총계(내역사업이 있는 경우 내역사업 합산)에 대한 정보를 내포함
  - 사업별 설명자료: 성인지 대상사업에 관한 주요 내역을 설명하는 것으로 사업명, 예산금액, 정책대상, 사업내용, 성 평등 목표분야, 성 평등 기대효과, 성별 수혜분석, 사업수혜자, 예산 현황 등에 대한 정보를 수록함

#### 2. 중앙정부 성인지 예산제도의 과제

- 중앙정부의 성인지 예산제도는 앞서 언급한 바와 같이 제도 도입 기간의 일천함 등으로 인해 아직은 본질적인 성과는 이루지 못하고 있는 가운데 극복해야 할 다수의 과제를 안고 있음
- 현행 중앙정부 성인지 예산제도가 안고 있는 과제 내지 문제점으로는 관련예산사업의 규모 영세성, 성평등 목표와 재정운용 방향의 연계성 미흡, 대상사업 선정의 합리성과 실용성 결여, 적절한 성별통계 및 원인분석 미흡, 성인지 예산서 작성절차의 체계성 결여, 성인지 예산서와 예산안 편성심의의 연계성 부족 등이 지적되고 있음(국회예산정책처, 2011)<sup>5)</sup>
- 특히, 성인지 예산 대상사업에 대한 분명한 선정기준이 마련되지 못한 점, 성별수혜분석기법의 개발 부족과 성별통계 미비, 분석내용의 미흡 등은 현행 성인지 예산제도가 해결해야 할 중요한 과제로 부각됨
  - 성별통계문제는 본질적 문제이기보다 성인지 예산 인프라에 대한 투자부족 관점에서 인식됨

<sup>5)</sup> 국회예산정책처, 2011년도 성인지 예산서 분석, 2011.

- 종합적으로, 중앙정부의 성인지 예산제도가 안고 있는 문제점은 크게 보아 (1)성인지 예산 인프라 구축 미비, (2)관계공무원의 성인지 예산관련 기법 및 지식 부족, (3)이해관계자 (행정부·국회 포함)의 성인지·성인식에 대한 마인드 및 관심 부족의 세 부분으로 파악됨

### 3. 중앙정부 성인지 예산제도의 지방에 대한 시사

- 중앙정부의 성인지 예산제도는 앞으로 실시될 예정인 지방자치단체의 성인지 예산제도에 대해 특히, 다음의 관점에서 많은 함의와 시사를 제공할 것으로 예상됨
  - 벤치마킹 관점: 제도화(institutionalization), 실천수단, 운영주체, 운영방식, 성공 및 실패 요인 등
    - 예) 대상사업 선정, 성별통계 구축, 성별수혜분석 기법 개발, 성인지 예산서 및 결산서 개발, 관계공무원의 인식·태도 변화와 교육 등
  - 선행주자에 대한 후발주자의 따라잡기(catch-up): 선행주자의 시행착오 최소화, 수범관행(best practice)의 모방, 기존 운영방식의 변형과 개선, 지방고유의 역량 및 특성 반영 모형 개발 등
    - \* 특히, 중앙정부의 시행착오, 갈등요인, 장애요인 등의 경험은 지방에 소중한 교훈이 될 것임
- 그러나 중앙정부 성인지 예산제도가 선행주자로서 지방에 우호적으로 제공할 수 있는 각종 제도적 장치와 경험과 교훈은 중앙정부와 지방자치단체 간에 존재하는 기능 및 특성의 차이로 인해 일정한 한계를 노정함

## IV. 지방자치단체의 성인지 예산제도 도입: 기본접근

### IV. 지방자치단체의 성인지 예산제도 도입: 기본접근

#### 1. 성인지 예산제도의 실시와 관련된 중앙·지방간의 차이점

- 성인지 예산제도를 지방자치단체 차원에서 도입하는 과정에서는 거시적 관점에서 국가 성인지 예산제도의 내용과 도입 경험 측면에서 유사점이 많을 것으로 예상되지만, 미시적 관점에서 보면 다음과 같은 측면에서 국가와 다른 면모들이 적지 않게 나타날 것으로 예상함
  - 기본조건: 법적 지위와 권능, 기능 및 사무, 재정권한과 구조, 운영시스템 등
  - 관계공무원의 제도 수용성과 역량: 성인지 예산제도에 대한 수용 자세와 변화의 반응은 중앙·지방간에 대체로 비슷할 것으로 예상되나, 관계공무원의 업무과중 정도는 지방공무원, 업무 수행 역량은 중앙공무원이 상대적으로 높을 것으로 추측됨
  - 수행업무의 특성 차이와 성별통계 이용 가능성: 중앙정부가 수행하는 사업(종류, 성격, 규모, 파급효과 등)과 지방자치단체가 수행하는 사업 간에 상당한 차이가 존재하며(자치단체 수준 간에도 차이가 존재함), 성별통계의 이용 가능성 면에서도 차이가 존재함
  - 제도의 확산과 경쟁: 중앙부처와 달리 244개의 자치단체가 공존하는 지방의 경우 제도의 특성(정치적 관점 포함)에 따라 자치단체간의 경쟁과 동류집단의 압력이 빠른 속도로 확산될 가능성이 있음
  - 자치단체장의 정책 의지와 마인드: 지방단위의 제도 성공 여부는 자치단체장의 의지와 노력에 의해 크게 좌우되는데, 이것은 성인지 예산제도와 비슷한 차원에서 추진되는 주민참여예산제도(participatory budgeting)의 국내외 성공사례에서 입증된 바 있음
  - 기타: 추진주체와 역할, 비용효과성(cost-effectiveness), 이해관계자 등의 차이

#### 2. 지방자치단체 성인지 예산제도의 도입 - 기본접근

- 중앙정부 성인지 예산제도의 실시 경험을 면밀히 살펴볼 때, 지방자치단체 성인지 예산제도의 도입과정에서는 특히, 다음의 세 부문에 중점을 두고 노력을 경주할 필요가 있음
  - (1) 성인지 예산 인프라 구축: 성인지 예산의 예산회계제도 연계, 대상사업 선정기준 개발, 성별통계 구축 및 분석기법 개발, 성인지 예산서 및 결산서 개발, 추진체계와 가버넌스, 운영주체·이해관계자 간 연계, 전담인력 배치 등

- (2) 관계공무원의 성인지 예산기법 및 지식 함양: 사업예산제도, 성인지 예산제도, 성별수혜분석 기법, 성과목표 선정 및 관리 등에 관한 교육 실시 및 정보 제공, 전문가 연계, 홍보 등
  - (3) 이해관계자의 성인지 마인드 함양: 자치단체장 및 지방공무원의 인식 변화와 헌신, 성인지 및 양성평등에 대한 교육, 홍보, 소통, 선의의 경쟁, 동료 압박, 사회적 압력, 정보투명성 (information transparency) 확보 등
- 지금부터는 이들 세 부문을 중심으로 지방의 성인지 예산제도 도입과 관련된 기본 접근방안에 대해 기술하고자 함

## 1) 지방예산제도와 성인지 예산제도의 연계

- 기존의 지방예산제도(사업예산제도)에 성인지 예산제도를 접목하는 접근방법으로는 국가 성인지 예산제도의 사례를 벤치마킹하면서 지방예산제도의 고유성과 특성을 반영하는 방식을 취하는 것이 합리적임
  - 국가성인지 예산서 작성 개요 등을 참조(성 평등 목표, 사업총괄표, 사업별 설명자료: 작성 양식·방향·방법 등)하면서 국가와 지방의 차이점, 지방의 고유특성을 반영하는 접근을 취함
- 사업예산제도의 예산구조 속에 성인지 예산 요인을 연계시키되, 특히 세출 기능별 분류의 단위사업과 세부사업 단위에 중점을 두는 접근방법을 취함
  - 사업예산제도의 구조, 체제, 성과관리와 긴밀한 연계체제를 구축함
  - 기존 지방예산편성기준의 편제 및 내용 수준과 성인지 예산 간에 조화를 모색함

## 2) 성인지 예산 대상사업의 선정 접근

- 지방단위의 성인지 예산 대상사업 선정은 다음의 준거를 토대로 접근하는 것이 합리적임
  - 국가 성인지 예산 대상사업의 수용: 기본적으로 국가의 2011년도 성인지 대상사업(제3차 여성 정책기본계획 추진사업, 2010년 성인지 예산 대상사업, 기타 국가단위 성 별 영향분석이 가능한 사업) 중 지방자치단체와 직접적인 관련이 있고 유의미한 사업을 대상으로 선정함
  - 지방자치단체 자체사업 중 성인지 관점에서 충분한 의미가 있고 사업의 중요성이 있는 사업을 선정함
    - 자체사업 중 성인지 예산 대상사업 선정기준: “성 함의(gender implication)”가 큰 사업으로서 금액, 성격(대인사업), 수혜대상 범위, 지역 중점사업(자치단체장 공약사업 포함),

## IV. 지방자치단체의 성인지 예산제도 도입: 기본접근

- 외부효과(external effect) 등 지역사회에 중대한 영향(major impact)을 미치는 사업
  - 이 과정에서는 성별통계의 이용가능성과 외국의 지방자치단체 사례 등을 중요시 함
- 중앙정부의 경험과 외국사례에 의하면 성인지 예산제도의 주요 대상분야는 다음과 같음
  - 외국의 사례를 살펴보면, 주요 성인지 예산 대상분야로는 노동시장(소득 포함), 보건(건강), 복지, 교육 분야가 부각되며, 일부 개발도상국의 경우 농업 및 경제부문, 경찰 및 사법제도 등에도 적지 않은 성인지 예산 대상사업들이 선정되고 있음
  - 우리나라 중앙정부의 사례에 근거하면 주요 성인지 예산대상 분야들은 교육(교육과학기술부), 문화체육(문화체육관광부), 농림수산물(농림수산식품부), 보건·복지(보건복지부), 고용 및 노동(고용노동부), 여성분야(여성가족부)에 집중되는 경향이 있음
- 이러한 사실에 근거할 때, 현행 지방예산 세출기능별 분류(총 13개 분야 51개 부문으로 구성)로는 080(사회복지)와 090(보건)에 대부분의 성인지 예산 대상사업들이 밀집되고 있는 것으로 파악됨
  - 따라서 지방에서는 1차적으로 이들 예산부문에 대해 집중적인 분석 및 접근을 할 필요가 있음
  - 중장기적으로는 전체 지방예산을 대상으로 성인지 및 양성평등의 함의와 효과를 점검해야 할 것임
- 성인지 예산 대상사업의 선정은 단위사업과 세부사업을 중심으로 하면서 상위 항목인 정책사업과 조직을 연계해 나가는 접근이 합리적임
  - 조직(실/과/소 등)은 예산과목구조는 아니지만 성인지 예산의 관리차원에서 중요함

### 3) 지방단위 성별통계의 이용 가능성

- 성인지 예산제도의 운영에 필수적인 성별통계의 이용가능성은 국가단위에 비해 지방과 지역단위에서 상대적으로 제약이 많을 것으로 추측되므로 앞으로 지방의 성별통계 인프라 구축에 많은 노력과 관심을 기울여야 할 것임
  - 통계청 등 중앙기관은 지방통계의 생성에 상대적으로 관심도가 낮는데, 이러한 문제가 해소될 수 있도록 지방의 성별통계에 대한 생성주체를 정립해 줄 필요가 있음

#### 4) 지방자치단체장의 인식 변화와 공무원의 전문성 함양

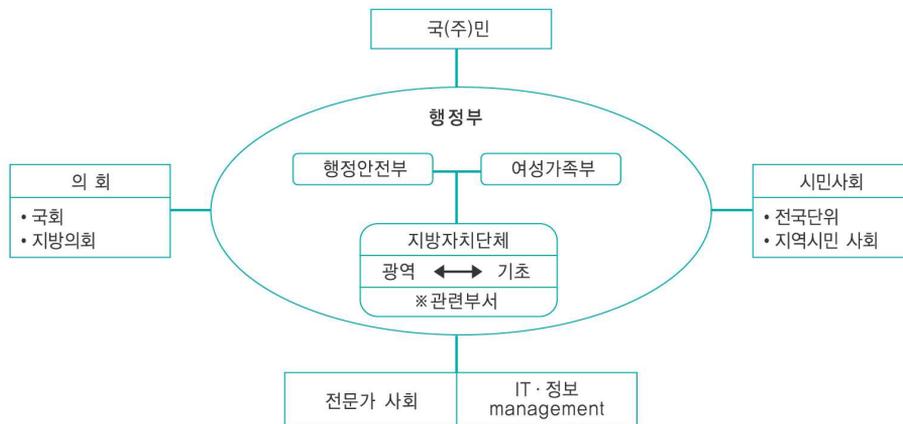
- 지방단위에서 성인지 예산제도가 성공하기 위해서는 무엇보다도 자치단체장이 예산에 대해 성별 관점과 인식을 갖는 마인드의 변화와 성인지 예산에 대한 관심과 헌신적 노력이 필수적으로 요구됨
- 자치단체장의 마인드 변화는 성인지 예산제도라는 신제도가 법제화되었다고 해서 당연히 형성되는 것이 아니라, 자치단체장 스스로의 각성과 “동료압박(peer pressure)” 및 이웃 지역들과 경합해야 하는 선의의 경쟁(yard stick competition) 그리고 시민사회의 역량과 사회적 압력(social pressure)에 의해 형성될 수 있는 성질의 것임
- 자치단체장에게 요구되는 인식과 발상의 전환은 기본적으로 지방자치단체 공무원에게도 동일하게 요구됨
  - 특히, 공무원의 인식 변화를 유도할 수 있도록 성인지 예산제도와 관련된 교육과 학습의 기회를 확대하는 것이 중요함
    - 교육, 홍보, 다양한 방법과 경로를 통한 전문가와의 소통 체험 강화 등

#### 5) 지방 성인지 예산제도의 추진체계

- 성인지 예산제도의 추진체계는 다음과 같이 상정할 수 있음
  - 중앙정부: 여성가족부와 기획재정부의 주도 하에 각 중앙부처의 협력적 관계 유지, 시민사회(시민단체 등)와 전문가의 연계
  - 지방자치단체: 여성가족부와 행정안전부의 주도 하에 각 지방자치단체의 협력적 관계 유지, 시민사회(특히, 지역시민단체)와 전문가의 연계
    - 광역자치단체의 가교 역할: 중앙정부, 기초자치단체 간 협력적 연계, 지원

## IV. 지방자치단체의 성인지 예산제도 도입: 기본접근

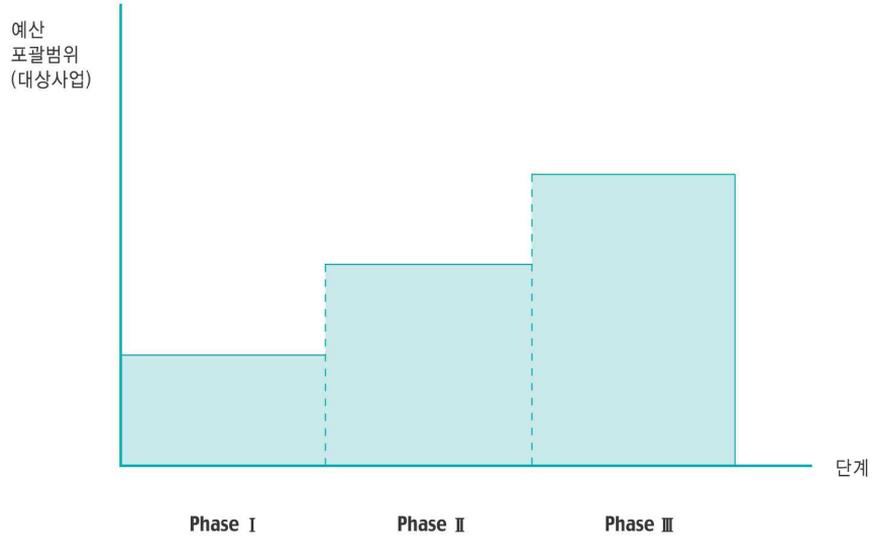
〈그림 2〉 지방자치단체 성인지 예산제도 가버넌스(governance) 모형



### 6) 중장기 관점에서의 단계적 실시

- 지방의 종합적 여건(이해관계자의 인식과 행태 변화, 예산분석에 필요한 관련통계의 정비 등)을 고려할 때, 성인지 예산제도의 실시범위와 수준은 중장기 시각에서 3단계로 시도 하는 접근방안을 심도 있게 검토할 필요가 있음
  - 초기단계에서는 중앙정부의 성인지 대상사업 범위와 자치단체가 자율적으로 선정하는 사업을 중심으로 성인지 예산을 운영하다가 차츰 대상사업의 범위를 확대해 나가는 접근이 실질적 이고 실용적일 것임
  - 지역의 실정에 적합한 수준의 성인지 예산제도를 도입, 실시함
    - \* 지방자치단체의 수준과 여건에 따라 다르겠지만, 제도도입의 초기단계에서 성인지 예산의 관여(영향) 범위를 과도하게 설정하는 할 경우 실효성보다 형식성에 치우칠 위험이 있음
- 이와 더불어 중앙정부와 전문가 사회 그리고 (지역)시민사회조직들이 적극적으로 나서서 지방자치단체 간에 선의의 경쟁이 활성화될 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 중요함
  - 예를 들어, 국내외의 모범사례나 성인지 예산의 진보 및 개선상태에 대한 정보를 제공하거나, 동류 자치단체간의 다양한 경험(장애요인, 문제점, 성공요인 등 거시적, 미시적 경험) 등에 대해 주기적으로 비교 분석해서 제시하는 것임

〈그림 3〉 지방자치단체 성인지 예산제도의 단계적 실시방안(3단계 접근)





## V. 결론

### V. 결론

- 성인지 예산제도는 도입의 취지가 좋고 발전의 잠재력이 큰 제도이며, 우리나라에서는 현재 동태적으로 발전 중에 있음
  - 제도 도입의 초입에 있는 우리나라에서 성인지 예산제도가 지향하는 목표와 성과를 충실히 달성하기까지는 많은 시간이 걸리고, 극복해야 할 과제와 제약조건들이 적지 않음
  - 그것은 무엇보다도 성인지 예산제도가 이해관계자의 인식과 행태의 변화를 강하게 요구하고 관련 인프라의 구축과 학습과정에 시간이 소요되기 때문임
- 현재 성인지 예산제도의 도입목적과 지향하는 바의 타당성에 대하여는 다수가 인정하고 있지만, 그것을 지방단위에서 어떻게 실현할 것인가에 대한 전략과 방법론의 선택에 있어서는 아직 충분한 합의와 공감을 도출하지 못하고 있는 상태임
- 성인지 예산제도가 법적제도로서 새로운 위상을 갖게 된 지금 중앙정부와 지방자치단체는 적극적으로 나서서 지역의 실정에 적합한 모델을 정립하고 확고한 실천방안을 강구해야 할 것임
- 지방자치단체 차원에서 성인지 예산제도가 성공을 이루기 위해서는 무엇보다도 다음의 사항들을 체계적으로 정비하고 지원해 주어야 함
  - 성인지 예산 인프라 구축: 성인지 예산의 예산회계제도 연계, 대상사업 선정기준 개발, 성별 통계 구축 및 분석기법 개발, 성인지 예산서 및 결산서 개발, 추진체계와 가버넌스, 운영주체
    - 이해관계자 간 연계, 전담인력 배치 등
  - 관계공무원의 성인지 예산기법 및 지식 함양: 사업예산제도, 성인지 예산제도, 성별수해분석기법, 성과목표 선정 및 관리 등에 관한 교육 실시 및 정보 제공, 전문가 연계, 홍보 등
  - 이해관계자의 성인지 마인드 함양: 자치단체장 및 지방공무원의 인식 변화와 헌신, 성인지 및 양성평등에 대한 교육, 홍보, 소통, 선의의 경쟁, 동료 압박, 사회적 압력, 정보투명성 확보 등
- 끝으로, 지방자치단체들은 중앙정부 성인지 예산제도의 실시 경험으로부터 많은 것을 배우고 개선하는 노력과 자세를 지속적으로 견지해 나가야 할 것임
  - 벤치마킹, 합의와 시사, 시행착오, 갈등요인, 장애요인 등에 대한 학습과 개선