

I. 서론: 새로운 예산제도의 도입¹⁾

1980년대 이후 전 세계적으로 정부의 예산과정(budget process)에 남성과 여성을 구분해서 인식하려는 시도가 확산되었다. 이러한 시도는 궁극적으로 재정운용 효과의 양성평등을 구현하는데 그 목적이 있으며, 그 실천수단으로서 성인지 예산제도(gender-responsive (government) budgeting: GRB 또는 GRGB)²⁾를 활용한다. 성인지 예산제도는 정부의 예산활동이 양성평등에 미치는 영향과 파급효과를 분석하고 그 결과를 토대로 예산의 성별 수혜격차를 줄여 나가는 데 그 목적이 있다. 이러한 성인지적 예산 접근은 전통적 예산과정에 새로운 변화를 야기하였다.

1) 이 글은 임성일이 2011. 6. 24일에 발표한 논문(“지방자치단체의 성인지 예산제도 도입: 기본접근과 주요 과제”, 양성행복 정책포럼, 지방 성인지 예산제도 발전방안, 여성가족부 주최)을 상당 부분 인용하면서 보완 발전시킨 것임을 밝혀둔다.

2) 그 밖에 “gender-responsive budgets”, “gender-perspective budgeting” 등으로 표현되고 있다.

성인지 예산제도는 1984년에 오스트레일리아에서 창시(“women’s budget” 수립)된 이후 남아프리카공화국을 비롯한 아프리카 지역, 인도, 필리핀, 한국을 비롯한 아시아 지역, 영국, 프랑스, 스페인, 북구를 포함한 유럽 지역, 미국, 멕시코, 페루를 포함한 아메리카 지역 등 전 세계적으로 급속히 확산 발전하는 추세를 보여 왔다. 초기에는 소수의 국가를 중심으로 활성화되다가 1995년에 개최된 제4차 UN 세계여성대회(중국 베이징 개최)에서 성인지 예산에 관한 행동강령이 채택되면서 급속히 전 세계로 확산되기 시작하였다. 현재는 선·후진국을 망라하여 전 세계 약 90 여 개 국가에서 다양한 형태의 성인지 예산제도가 실시되고 있다.

우리나라에서는 1990년대 후반부터 여성단체의 적극적인 활동과 노력에 힘입어 성인지 예산제도에 대한 사회적 공론화가 이루어졌고, 이는 국회를 거쳐 마침내 국가 차원의 법제화를 이끌어 내었다. 당시 기획예산처는 2007년도 예산안편성지침에 성인지 예산제도의 개념을 포함시켰고, 실제 제도의 시행은 국가재정법에 근거하여 2010년부터 시작되었다. 성인지 예산제도의 법제화는 우리나라의 성인지 예산을 시민단체 주도형에서 정부 주도형 체제로 전환시키는 계기가 되었다.

우리나라의 성인지 예산제도는 몇 년간의 준비 기간을 걸쳐 실시되었음에도 불구하고 몇 가지 이유와 제약조건으로 인해 아직은 본질적인 과정과 성과에 도달하지 못하고 있다. 비록 제도의 도입은 늦었지만 제도의 법제화가 이루어지고 관련 중앙부처를 중심으로 성인지 예산제도가 실시되고 있는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 이해관계자(stakeholder)의 인식 변화와 공감대 형성 부족, 관련 인프라(성별통계와 관련정보, 대상사업 선정기준 등)의 구축 미흡, 형식적 성별수해분석, 관계공무원의 전문성과 열의 부족, 시간 및 여건 제약 등은 성인지 예산제도의 의미를 퇴색시키고 발전 속도를 더디게 하는 요인으로 작용하고 있다.

그 동안 국가 차원에서 실시되던 성인지 예산제도는 금년 초(2011. 3. 8)에 지방재정법이 개정되면서 2013년부터는 전국의 모든 지방자치단체들이 의무적으로 실시해야 하는 제도로 확대되었다.³⁾ 이는 성인지 예산제도의 범국가적 발전 측면에서 중요한 의미를 갖는 동시에 준비 기간이 많지 않은 지방의

3) 지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙) ②에서는 “지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.”(2011. 9. 9 시행)라고 명기되어 있다.

입장에서 제도의 성공적 정착을 위해 보다 충실한 준비작업과 관심을 경주해야 함을 의미한다.

이와 같은 상황을 인식하면서 이 글은 2013년부터 지방단위에서 전면적으로 실시되는 성인지 예산 제도가 함축하는 의미와 필요성을 살펴보면서 동 제도가 성공적으로 착근하기 위해 필수불가결한 핵심과제와 정책방향에 대해 전반적으로 논의하는 데 그 목적을 두고 있다.

II. 성인지 예산제도의 개념과 도입 필요성

1. 성인지 예산제도의 개념과 특성

예산은 매년 정부(중앙정부와 지방자치단체)가 국(주)민과 행하는 수치로 된 약속으로 그 속에는 정부의 정책 목적과 의지, 사업의 크기와 우선순위가 담겨 있다. 따라서 예산은 정부가 국민을 포함한 모든 이해관계자에게 공공 책임성(public accountability)을 입증할 수 있는 가장 중요한 제도적 수단이다. 성인지 예산제도는 정부의 예산과정에 그 동안 고려되지 않았던 “성인식(gender awareness)” 및 “성 관점(gender perspective)”을 적용함으로써 재정자원의 남녀 차별적 배분효과를 시정하고 사회적 형평을 구현하는데 그 개념적 의의가 있다. Sarraf(2003)에 의하면 정부의 재정지출은 성인지 예산의 관점에서 크게 다음의 세 유형으로 구분된다.

- (1) 특정 성을 위한 지출(Gender-specific expenditures): 특정 성에 속하는 목표집단(남성·여성, 소년·소녀)에게 혜택을 줄 목적으로 집행되는 재정지출을 의미하며, 전통적 성인지 재정지출이 여기에 속한다. 예를 들면, 남성의 건강 보호 차원에서 실시되는 전립선암 예방프로그램이나 여성의 권익보호 차원에서 실시되는 여성폭력방지 프로그램 등이 그 사례에 해당한다.
- (2) 양성평등 향상을 위한 지출(Expenditures on promoting gender equality): 여성과 남성의 사회·경제적 권익 향상과 기회 균등을 목표로 하는 재정지출을 의미하며, 통상 고용기회의 평등과 임금보장의 공정성에 중점이 주어지는 경향이 있다.
- (3) 일반·주류지출(General and mainstream expenditures): 위의 두 부분에 해당하지 않는 사실상 대부분의 정부지출을 의미하며, 현재 성인지 예산분석 즉, 성별영향분석(gender impact analysis)의 주

대상이 된다.

도입 초기에는 성인지 예산제도가 여성관련 예산에 초점을 맞추었으나 오늘날에는 “성 주류화(gender mainstreaming)” 개념에 입각하여 거의 모든 예산을 대상으로 그 초점이 확대되고 있다. 여기에서 의미하는 성 주류화는 정부가 수행하는 모든 활동, 정책개발, 연구, 주창(advocacy), 소통과 대화, 입법, 자원배분, 계획, 프로그램 시행 및 모니터링에 있어서 양성 평등적 시각과 인식이 중심적 위치를 확보하는 것을 말한다(Sarraf, 2003). 따라서 성 주류화는 공공자금을 사용하는 모든 공공부문 주체가 예산 및 비 예산활동의 과정과 결과에 있어서 남성과 여성의 ‘무차별, 동등 상태’가 유지될 수 있도록 이들 활동의 영향과 결과를 분석, 점검(모니터링), 환류 하는데 중점을 둔다. 이러한 성 주류화 개념을 예산제도에 접목시킨다면 사실상 정부예산의 배분 전반에 걸쳐 양성평등을 반영하는 분석수단과 가이드라인을 적용해야만 한다.⁴⁾

그러나 각국의 사례를 살펴보면, 초기의 성인지 예산은 “특정 성(여성)을 위한 프로그램(gender-specific programs)”이나 여성문제 그리고 여성의 사회적·경제적 불이익을 해소하는 재정사업에 치중하는 경향을 완전히 나타내었다. 이는 성인지 예산제도의 효시라 할 수 있는 오스트레일리아에서도 처음에는 “여성예산(women’s budget)”이라는 이름으로 성인지 예산제도가 도입된 사실을 통하여 엿볼 수 있다. 현재도 많은 나라들이 성인지 예산제도를 여성의 권익과 여성의 사회·경제적 기회와 혜택을 향상시키는 방향으로 운영하고 있는 것은 분명한 사실이다. 이는 세계의 대다수 국가들이 역사적으로 남성 위주의 사회구조를 구축해온 데 대한 ‘반전적 교정과정’ 일 가능성이 크다. 이러한 현상은 성인지 예산제도에 관한 한 후발국인 우리나라의 경우에도 일정 기간 피할 수 없어 보인다. 실제로 지난 해부터 편성된 중앙정부 성인지 예산사업의 면모를 살펴보면, 이들이 성 주류화 개념에 입각하기보다 여성의 권익·평등·혜택과 관련된 사업에 치중하고 있음을 알 수 있다.

예산은 정부가 지향하는 가치를 구체적인 수치로 표현하므로 예산의 편성과 집행에 있어서 어떤 영향 변수를 반영할 것인지를 결정하는 일은 매우 중요하다. 전통적으로 정부는 예산의 편성·집행·평

4) 오늘날 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 수단이다(Nallari, R. and B. Griffith, 2011, p. 140).

가과정에서 가구, 소득(소득재분배 차원), 지역(균형발전 차원), 인구특성(아동·여성·노인 등), 지역 특성(산악지역, 설해지역 등) 등 몇몇 인문·사회·경제적 변수들을 중요한 고려대상 변수로 다루어 왔다. 하지만 남성과 여성을 대비하는 '성 관련 변수들(gender variables)'은 고려대상 변수에 포함시키지 않았다. 이에 대해 성인지 예산은 정부의 예산과정에 사회적 가치변수로서 양성의 관점과 성별 변수의 중요성을 부각시켰는데, 이는 전통적인 예산의 편성과 집행에 일대 변화를 초래할 수 있는 잠재력을 갖고 있다.

성인지 예산제도가 도입되면 정부가 예산을 지원하는 각종 정책 및 사업이 양성평등에 어떤 영향을 미치는지(긍정, 부정, 중립) 또는 특정 신규사업이 기존의 성별 수혜상태에 어떤 영향을 미치는지(증가, 감소, 불변 등)를 분석한 결과가 도출된다. 이것은 향후 예산의 불평등한 성별 격차를 시정하는데 활용되고, 궁극적으로 예산의 양성평등 효과를 향상시켜 준다. 한마디로, 성인지 예산은 정부의 모든 예산을 대상으로 양성 관점에서 각 예산사업이 남성·여성, 소년·소녀의 상이한 수요를 충족하고 상이한 남성·여성, 소년·소녀 그룹에 대해 그것이 충분한지를 평가하는데 초점을 맞춘다(Budlender and Hewitt, p. 7). 그러므로 향후 지방자치단체가 성인지 예산제도를 도입하는 과정에서는 예산(세입, 세출)이 남성·여성, 소년·소녀에게 미치는 영향을 성인식과 성 관점을 투영해서 분석하고 평가하는 시스템을 반드시 확보해야 한다. 그리고 도출된 평가결과(성별수혜 효과와 영향)를 예산과 정책에 반영하는 환류기능도 확보해야 한다. 이러한 유기적 관계가 순조롭게 작동할 때 지방자치단체는 양성평등이 체화된 예산시스템을 확보할 수 있고 기존 정책을 새롭게 변화시키는 혁신을 창출할 수 있다.

오늘날 성인지 예산제도는 정부의 예산과정에 성별 관점과 성별 인식을 가미시키는 예산분석기법으로 자리매김을 하였고, 일부 성인지 예산 선진국에서는 분석기법의 수준을 넘어 분석결과를 정책 형성에 반영시키는 단계로 발전하고 있다. 이와 같은 수준에 이르게 되면 성인지 예산은 광의의 공공재정 관리시스템(Public Finance Management Systems) 속에 성 관점을 분명히 반영하는 자리 매김을 할 수 있다. 성인지 예산제도를 적극적으로 운영하는 나라들은 예산활동과 관련된 정부의 정책, 정책집행 수단, 동원자원, 성과지표 등 모든 부문에 양성평등의 인식과 관점을 지속적으로 적용하고 있다. 최근 이들 국가에서는 사전예산(pre-budgeting)과 사후예산(post-budgeting) 모두에 양성 관점을 적용하는 시도가 이루어지고 있다. 전자는 정책의 개발단계에서 정부 내부적으로 성별영향분석을 시도하는 것을 말하며, 주된 기법으로 양성평등 관점에 입각한 비용편익분석(cost-benefit analysis)이 활용된다. 후

지는 예산이 집행된 후에 양성평등 관점에서 정부정책 및 예산사업의 영향을 분석하는 것을 의미한다.

〈표 1〉 예산과정과 성인지 예산제도

예산순기(budget cycle)					
예산계획	예산편성	예산심의확정	예산집행	결산	평가와 환류
계획/진단 (plan/diagnosis) · 전(전)년도 성별 수혜 분석결과 반영 · 신규 GRB사업 선정 · 신규 GRB사업 비용편익분석 · 중기재정계획 연계	편성 검토 (deliberation) · GRB사업 확정 · GRB 예산서 작성	· 의회의 GRB 예산 검토, 심의 확정	감시, 감독 (monitoring) · GRB사업 모니터링 · GRB사업 성별수혜분석	· GRB 결산서 작성	분석/평가/환류 (feedback) · 성과평가 · 동류단체 비교 · GRB 준비 · 기타 GRB 재정분석 · GRB 정보공개

주: GRB는 성인지 예산을 의미함

성인지 예산제도의 운영과정에서 사용되는 분석수단 내지 기법을 정리하면 다음과 같다(Stotsky, p. 144; Sarraf, 2003에서 재인용).

- (1) 성인식 중기재정정책계획(Gender-aware medium-term economic policy framework): 정부가 중기 재정계획 또는 재정정책의 틀을 수립하는 과정에서 이해관계자들(지방정부, 전통적 지도층, 의회, 시민사회조직 등)로 하여금 세출과 세입 양면에 걸쳐 성 인지적 관점(성 주류화)을 적극적으로 투영시키는 노력을 의미한다.
- (2) 성인식 정책평가(Gender-aware policy appraisal): 예산이 지원되는 정책과 사업을 성인지 관점에서 평가하는 분석기법으로 특히, 정책과 사업이 어떤 방법으로 양성평등의 증감에 영향을 미치는지를 파악하는데 중점을 둔다. 이는 예산관리시스템의 일부로서 정부가 예산을 계획하고 편성하는 단계에서 활용한다.
- (3) 성별 수혜분석(Gender-disaggregated beneficiary analysis): 예산지출이 국(주)민의 재정수요를 실제로 충족시켜 주고, 혜택을 주고 있는지에 대해 측정하는 분석기법이다. 여기에는 공공서비스의 실제 및 잠재 수혜자에 대한 측정·평가를 포함하여 여론조사, 태도조사, 그룹 토론, 인터뷰 방식 등 다양한 방법이 포함된다.
- (4) 공공지출귀착분석(Public expenditure incidence analysis): 정부의 정책 및 활동으로 인해 직접적으

로 나타나는 남녀의 예산배분 및 수혜 상태를 추정하는 분석기법이다.

- (5) 성인식(성인지) 예산서(Gender-aware budget statement): 이상에서 언급한 수단들을 종합적으로 활용하여 예산을 검토하고, 이들이 양성평등에 미치는 함의를 요약하여 보고하는 정부의 예산서이다.⁵⁾

현재 세계의 많은 나라에서 실시 중에 있는 성인지 예산제도는 여러 가지 이유로 인해 국가별로 제도의 형태와 운영방식 등에서 차이가 난다. 성인지 예산이 세계적으로 공통성을 갖는 부분은 정부예산이 남녀에게 어떤 영향을 미치는지 분석하는데 초점을 두는 점이다. 이에 반해 제도의 운영에 있어서는 국가별로 동기, 초점, 추진(활동) 주체, 운영 방법과 수준, 정부 내의 주도 부문과 수준(중앙·지방정부) 등에 있어서 다양한 양상을 보인다(CBMS, p. 21). 이러한 현상이 나타나는 이유는 무엇보다도 국가 간에 사회·정치적 여건, 주도 주체(정부·국회 주도, 시민사회 주도 등), 제도의 시행기관과 제도의 역량, 중점 단위(국가 또는 지방 중점) 등에서 차이가 존재하기 때문이다(Budlender and Hewitt, p. 10). 이는 한마디로 각국이 처한 '성인지 예산의 환경과 목표'가 다양함을 시사하는 것으로 우리나라도 한국적 특성을 반영하는 성인지 예산을 구축할 필요가 있음을 가르쳐 준다.

〈표 2〉 성인지 예산의 점검 5단계 및 데이터 요건

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

자료: CBMS(Reyes et. al.), p. 26.

5) 양성평등의 함의를 파악하는 과정에서는 각종 지표들이 사용된다. 그 중에서 대표적인 예를 들면, 양성평등을 목표로 하는 예산지출의 비중, 정부의 고용 및 훈련계약에서의 양성 비율, 여성대상의 공공서비스 지출비중 등이 있다.

세계 각국에서 운영되는 성인지 예산제도 간에 차이가 존재하지만, 정책 형성과 실행을 뒷받침해 주는 다음의 다섯 가지 기본단계는 대부분의 국가에서 공통적으로 활용하고 있다(CBMS, p. 22; Nallari, R and B. Griffith, p. 12 참조). 그것은 상황분석(situation analysis), 정책분석(policy analysis), 자원배정(resource allocation), 서비스 전달(제공)에 대한 모니터링(monitored of delivery), 영향평가(evaluation of impact)이다.

2. 성인지 예산제도의 도입 필요성

성인지 예산제도가 주목을 받으면서 동 제도의 기능과 효과에 대한 관심이 높아졌다. 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체가 성인지 예산제도를 도입하는 목적은 예산의 편성 및 집행에 있어서 “예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 정부의 예산편성에 반영” 하는데 있다(국가재정법 제16조, 지방재정법 제3조 등). 다시 말해서, 우리나라의 성인지 예산은 과거 중앙정부와 지방자치단체가 예산을 편성하고 집행하는 과정에서 예산의 효과와 영향이 남녀에게 불평등하게 주어질 수 있음을 간과하였던 관행을 타파하고 예산 영향의 남녀 평등성을 지향하는 목적과 의의를 지닌다.

성인지 예산제도의 도입 필요성은 동 제도가 갖는 목적 외에 제도의 순기능을 통해서도 충분히 인식될 수 있다. 일반적으로 성인지 예산제도는 다음의 순기능을 나타내는 것으로 파악된다.

첫째, 성인지 예산제도는 정부활동의 책임성(accountability), 참여(participation), 투명성(transparency)을 높여 주고, 이를 통해 정부의 가버넌스 방식과 재정관리를 개선하는 순기능을 발휘한다(Budlender and Hewitt, p. xi, p. 7). 이 중에서도 특히, 성인지 예산제도가 정부로 하여금 국민이 부담하는 세금을 양성 평등의 관점에서 효율적이고 효과적으로 사용하도록 유도함으로써 재정 책임성을 제고시키는 기능은 매우 중요한 의미를 갖는다.

둘째, 성인지 예산제도는 양성평등을 반영하는 재정사업을 통해 거시경제의 성장과 안정성에 긍정적인 영향을 미친다(Stotsky, p. 13, 2006). 일반적으로 성불평등은 경제의 성장과 안정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 파악되는데, 이는 특히 노동시장과 금융시장 그리고 교육 및 건강 부문을 통해 여과가 나타나는 것으로 분석된다. 그 외에도 Stotsky(2006)는 성인지 예산이 재정적자, 공공자산의 활용,

서로 다른 지방정부간의 책임범위 등에 대하여도 일정한 정책적 시사와 긍정적 효과를 제공하는 것으로 지적한다.

셋째, 정부가 국민을 구성하는 남녀, 소년소녀의 재정수요와 그 충족상태를 객관적으로 점검할 기회를 갖게 됨으로써 한층 더 체계적으로 국민의 수요와 상황에 대응할 수 있는 역량을 갖게 된다. 그리고 성인지 예산제도에 사용되는 방법을 적용할 경우 효율성, 경제성, 발전전략의 양성평등을 개선하는 효과가 나타나는 것으로 평가된다(Budlender and Hewitt, p. 1). 이 모든 것들은 궁극적으로 국민의 만족과 복리향상에 기여한다.

넷째, 국가 제도의 일관성 유지를 통해 정책효과를 극대화시키는 차원에서 지방 성인지 예산제도의 도입이 필요하다. 특히, 현재 중앙정부가 실시하는 성인지 예산사업의 상당수가 지방자치단체와 연결되어 있음을 인식할 때 더욱 그러하다. 예를 들어, 성인지 예산사업의 대종을 차지하는 보건복지부 사업, 농림해양수산부 사업, 여성가족부 사업 중 다수가 국고보조사업으로서 예산의 집행이 시·도, 시·군·구에서 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 만일 중앙과 지방이 하나의 제도적 틀 안에서 유기적으로 연계되지 않을 경우 국가 전체의 성인지 예산은 '반쪽 성인지 예산'이 되고 그 결과 재정지출에 따른 양성평등 효과는 반감될 수밖에 없다.

Ⅲ. 중앙정부 성인지 예산제도와 지방자치단체 시사와 차이

1. 중앙정부·지방자치단체의 성인지 예산 도입과정

우리나라의 성인지 예산제도는 1990년대 후반부터 시민사회조직(특히, 여성단체)의 주도 하에 적극적인 활동과 연구 분석이 이루어지면서 도입의 계기가 촉발되었다. 그리고 이것은 시간의 경과와 더불어 국가 차원의 성인지 예산 법제화를 이끌어 내었다. 국가 차원의 법제화는 2006년에 국가재정법을 통해 확립되었고, 이를 계기로 성인지 예산은 시민단체 주도형 체제에서 정부 주도형 체제로 전환되었다(실제 제도의 시행은 2010년부터 시작되었음). 지방자치단체 성인지 예산제도는 2009년 8월 19일 신낙균 의원 등 34인이 동 제도의 도입을 위한 지방재정법 일부개정 법률안을 국회에 제출하면서 추진되

었다. 제안 이유의 핵심은 국가재정과 마찬가지로 지방재정에도 성인지 예산제도를 도입함으로써 자치단체 재정 운용의 성별 형평성 제고와 주민복지 증진을 도모하는데 있다. 동 법률안은 2010년 2월 18일 국회 행정안전위원회 본회의 심의를 통과해 원안가결 되었고, 2011년 3월 8일자로 개정·공포되어 동년 9월 9일에 시행되었다.

〈표 3〉 중앙정부와 지방자치단체의 성인지 예산 제도화 추진과정

연도	국가재정	지방재정
2005	- 2006 회계연도부터 예산안 편성지침에 성인지 예산관련 내용 포함	-
2006	- 국회예산결산특별위원회에 성인지 예산관련 재정 연구 TF팀 구성 - 국가재정법 제정·공포: 2006. 10. 4. 국가재정법 시행: 2007. 1. 1 성인지 예산제도 시행 근거 마련 제26조, 제34조, 제57조, 부칙 5조	-
2007	- 성인지 예산 교육 및 연구 시작	-
2008	- 2009년 성인지 예산서 시범 작성 25개 기관 105개 사업(13부, 1처, 11청)	-
2009	- 2010년 성인지 예산서 첫 국회 제출 29개 기관 195개 사업 (15부, 1처, 2위원회, 11청)	- 8. 19 신낙균 의원 등 34인 지방정부 성인지 예산제도 도입 지방재정법 일부 개정 법률안 국회 제출 - 공무원 성인지 예산 교육 실시
2010	- 성인지 예산제도 기금사업 확대 적용 - 기획재정부와 각 부처에 성인지 예산 전담관제 도입 실시 - 2011년 성인지 예산서 국회 제출 34개 기관 232개 사업(국회, 15부, 2처, 4위원회, 12청) - 2010년도 성인지결산서 작성 시범 실시	- 2010. 11. 29 국회 전체회의 심사에서 법률안 대안 가결 - 2010. 12. 7 법사위체계지구심사 법률안 수정 가결, 본회의 상정 - 2011. 8. 19 본회의 심의에서 법률원안 가결 - 자치단체별 성인지 예산제도 적용 방안 연구 추진
2011	- 한국여성정책연구원 중앙부처 공무원 대상 성인지 예산서 작성 컨설팅 실시 - 2010년도 성인지결산서 작성 및 감사원제출 - 2012년 성인지 예산서 국회 제출	- 지방재정법 개정·공포: 2011. 3. 8. 지방재정법 시행: 2011. 9. 9. - 지방재정에 성인지 예산제도 시행 근거 마련 - 행정안전부 지방자치단체 성인지 예산 적용 지침 마련 - 2013 회계연도부터 지방의회 승인 성인지 예산서 첨부자료 작성 가이드라인 마련

자료: 여성가족부 홈페이지(<http://www.mogef.go.kr/korea/view/policy>); 한국여성정책연구원 홈페이지(<http://gb.kwdi.re.kr/index.jsp>); 국회 홈페이지 의안정보시스템 (<http://lkms.assembly.go.kr>) 참조; 부산여성가족연구원(2011)에서 재인용

2. 중앙정부 성인지 예산제도의 현황과 과제

중앙정부의 성인지 예산제도는 국가재정법에 근거해서 운영되고 있으며, 핵심 구현수단으로서 성인지 예산서 및 결산서(성인지 기금운용계획서와 결산보고서 포함)를 작성, 보고하고 있다. 2011년 현재 34개 중앙관서의 245개 사업, 10조 1,748억원을 포괄하는 예산서가 제출되어 집행 중에 있다. 중앙정부의 성인지 예산은 정부 총지출의 3.3%에 불과하여 성 주류화 개념을 반영하는 예산으로 보기는 무리이다.

중앙정부의 성인지 예산제도는 도입 기간의 일천함과 중앙부처의 장과 관계공무원의 적극성 부족으로 인해 아직은 제도의 본래 취지와 성과를 구현하지 못하고 있다. 현행 중앙정부 성인지 예산제도가 안고 있는 문제점으로는 관련예산사업의 규모 영세성, 성 평등 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 있다(국회예산정책처, pp. 13-31). 특히, 성인지 예산사업의 선정기준 불완전성, 성별수해분석기법의 개발 부족과 성별통계 미비, 분석내용의 미흡 등은 현행 성인지 예산제도가 해결해야 할 가장 중요한 과제로 부각되고 있다.

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

3. 중앙정부 성인지 예산제도의 지방자치단체 시사와 차이

중앙정부의 성인지 예산제도는 앞으로 실시될 지방자치단체의 성인지 예산제도에 대해 특히, 다음의 관점에서 많은 함의와 시사점을 제공할 것으로 예상된다.

첫째, 벤치마킹(benchmarking) 관점이다. 한국이라는 동질적 사회에서 중앙정부가 겪은 약 3년의 준비작업과 1년여의 실시 경험은 여러 면에서 지방의 성인지 예산 도입에 준거와 참고 잣대로서 활용

될 수 있다. 여기에는 제도화의 틀과 구조, 실천수단과 운영방식(대상사업 선정, 성별통계 구축, 성별 수혜분석기법 개발, 성인지 예산서 및 결산서 개발 등), 추진체계, 공무원의 인식 변화와 교육, 성공 및 실패 요인 등이 포함된다.

둘째, 선행주자에 대한 후발주자의 따라잡기(catch-up) 이점이다. 일반적으로 후발주자는 선행주자의 시행착오를 최소화할 수 있고, 수범관행(best practice)을 모방할 수 있는 유리한 입지를 갖는다. 이러한 상황에서는 기존 운영방식을 창의적으로 개선하거나 지방고유의 특성을 반영하는 모형을 개발할 수 있다. 특히, 중앙정부가 값비싼 대가를 지불하고 경험한 시행착오, 장애요인들을 지방이 시간의 비용을 치르지 않고 간파할 수 있는 점은 귀중한 교훈이 될 뿐 아니라 빠른 기간에 성인지 예산을 정착시킬 수 있는 동인이 된다.

그러나 중앙정부 성인지 예산제도가 선행주자로서 지방에 우호적으로 제공할 수 있는 각종 제도적 장치와 경험은 중앙정부와 지방자치단체 간에 존재하는 기능 및 특성의 차이로 인해 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 예를 들면, 중앙과 지방간에는 법적 권한과 지위, 행정 환경, 기능과 사무, 재정적 여유와 제약성, 제도 운영의 인프라 구축상태, 그리고 정책 및 사업의 보편성(중앙정부)과 다양성(지방자치단체) 등의 측면에서 차이가 존재한다. 이와 같은 차이점을 성인지 예산제도와 연관시켜 조금 상세히 기술하면 다음과 같다(〈표 4〉 참조).

첫째, 중앙정부와 지방자치단체 간에는 법적 지위와 권능, 기능 및 사무, 재정권한과 구조, 운영시스템 등 기본조건 면에서 차이가 존재한다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체 간에는 공무원의 제도 수용성과 역량 면에서 차이가 있을 것으로 추측된다. 일반적으로 성인지 예산제도에 대한 수용 자세와 변화의 반응은 중앙·지방간에 대체로 비슷할 것으로 예상된다. 그러나 관계공무원의 업무과중 정도는 지방공무원, 그리고 업무수행 역량은 중앙공무원이 상대적으로 높을 것으로 추측된다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체 간에는 수행하는 업무와 사업(종류, 성격, 규모, 파급효과 등)에 있어서 상당한 차이가 존재한다. 이러한 현상은 서로 다른 자치단체 수준 사이에도 존재한다. 일반적으

특 집

지방자치단체 성인지 예산제도의 도입을 위한 과제

로 중앙정부는 전 국민과 전국을 대상으로 하는 보편적 정책과 사업을 실시하는데 비해 지방자치단체는 보편성 사업과 함께 지역고유의 주민생활 밀착형 사업을 수행하는 특성을 지닌다. 그리고 지방의 경우 성인지 예산서의 작성에 필수적인 성별통계를 비롯한 제반 인프라의 구축상태가 중앙에 비해 크게 취약한 점도 지적되어야 마땅하다.

넷째, 중앙정부와 지방자치단체 간에는 제도의 확산과 경쟁체제 측면에서 상당한 차이가 존재한다. 중앙부처와 달리 244개의 자치단체가 공존하는 지방의 경우 특정 제도가 사회·정치적 관점에서 '선호 제도'로 간주되면, 자치단체간의 경쟁과 동류집단의 압력에 의해 그것이 빠른 속도로 확산, 발전하는 잠재력을 지니고 있다. 이는 중앙정부가 특성상 확일성과 보편성에 치중하는데 비해 지방자치단체의 경우 개방성·다양성·경쟁성의 특성을 내포하는 것과 관련이 있다.

다섯째, 중앙정부와 달리 지방자치단체의 제도 성패 여부는 자치단체장의 정책 마인드와 의지에 의해 크게 영향을 받는다. 지방단위의 제도 성공 여부는 자치단체장의 의지와 노력에 의해 크게 좌우되는데, 이것은 성인지 예산제도와 비슷한 차원에서 추진되는 주민참여예산제도의 국내의 성공사례에서 입증된 바 있다(임성일, p. 20). 이러한 성공사례가 언론과 대중에 회자될 경우 그것은 사회적 압력과 상호 경쟁시스템을 통해 역동성과 창의력을 더해 나간다.

여섯째, 중앙정부와 지방자치단체 간에는 추진주체와 역할, 목표체계, 비용효과성(cost-effectiveness), 이해관계자 등에서 차이가 있을 수 있다.

〈표 4〉 성인지 예산제도의 실시와 관련된 중앙·지방정부간 주요 차이

구분	주요 차이 여건 및 요인
1. 기본조건	<ul style="list-style-type: none"> · 기능과 업무: 주민생활과 근접되고 밀착된 수요 · 법적 지위: 중앙정부에 비해 상대적으로 낮은 권한 보유 · 재정구조: 재정자립도가 낮고 이전재정(보조금)에 크게 의존 · 운영시스템의 다양성, 경쟁성, 개방성(244개 지방자치단체) · 자체사업이 제한적이고, 보조사업이 많음(특별·광역시 제외)
2. 공무원의 제도수용과 역량	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원의 제도 인식과 태도 변화에 시간 소요(보수적 입장) · 공무원이 담당하는 예산관련 업무 과다 · 성인지 예산업무를 관장할 수 있는 전문성 보유 공무원 부족

구분	주요 차이 여건 및 요인
3. 대상사업의 특성과 통계이용 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 기능 · 사업과 지방정부 기능 · 사업간 차이 존재 <ul style="list-style-type: none"> - 국민대상의 보편적 · 거시적 정책사업, 주민생활밀착사업 · 대상사업 선정기준의 객관적 제시 어려움 · 자치단체 수준별, 유사 자치단체간의 수행사업 차이 존재 (* 시도/시군구 별, 동급 자치단체 간 수행사업의 차이 존재) · 시군구의 경우 보조사업이 많고, 자체사업은 제한적임 · 특별 · 광역시의 경우 다양한 자체사업 수행 · 중앙에 비해 성별통계(dis-aggregated data)의 상대적 부족
4. 제도의 확산과 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> · 획일성 · 보편성 대 개방성 · 다양성 · 경쟁성 · 선호제도의 경우 상대적으로 빠른 제도 정착 및 확산 · 자치단체장의 인식과 결정에 의한 제도 정착 속도 차이 · 전국단위 시민사회조직에 비해 지역시민조직의 역할 제한성 · 관계 공무원의 성인지 예산관련 인식 변화와 전문성 강화
5. 추진주체의 역할	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체간의 유연한 연계 · 자치단체장의 역할과 영향력 중요성 · 지역시민사회와 전문가사회의 역할, 언론과의 유대 관계 · 지방의회의 성인지 예산 중요성에 대한 인식 및 행태 변화
6. 기타	<ul style="list-style-type: none"> · 비용효과성 문제: 제도운영과 관련된 직 · 간접적 비용 (transaction cost, opportunity cost 포함) · 목표체계 · 이해관계자의 특성 · 지역별 전문연구기관, 관계공무원, 전문가, 시민단체 연계

IV. 지방자치단체의 성인지 예산제도 도입: 정책방향과 핵심과제

1. 지방자치단체 성인지 예산제도의 정책방향 설정 부문

국내외의 경험을 종합해 볼 때, 성인지 예산제도를 지방자치단체에 도입하는 과정에서 정책방향을 설정해야 할 부문은 크게 보아 다음의 세 가지로 압축할 수 있다. 그것은 (1)성인지 예산 인프라 구축, (2)관계공무원의 성인지 예산 전문성 함양, (3)이해관계자의 성인지 예산 인식 및 행태 변화이며, 각 부문별 핵심과제는 <표 5>에 수록된 바와 같다. 지금부터는 이에 대해 기술하고자 한다.

〈표 5〉 지방자치단체 성인지 예산제도의 도입·발전을 위한 핵심과제

단계	예산 용어
제도 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 성인지 예산의 지방예산회계제도 및 중앙·지방정부 연계 · 대상사업 선정기준 개발 · 성별통계 구축, 분석기법 개발 · 성인지 예산서 및 결산서 개발 · 성인지 예산과 성별영향평가 연계 · 추진체계와 가버넌스 · 운영주체/이해관계자간 연계(networking) · 제도의 정착 및 발전을 위한 로드맵(road map) 구축 · 전담인력 배치 등
전문성 함양 (기법, 지식, 정보 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 예산회계기법, 성인지 예산기법의 습득, 함양 · 성별 수해분석 기법, 성과목표 선정 및 관리 · 대상사업 선별, 성인지·양성평등에 대한 지식습득, 교육
이해관계자 인식 및 행태 변화	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체장의 인식 변화와 헌신 · 선의의 경쟁, 사회적 압력(social pressure) · 성인지, 양성평등에 대한 교육 · 홍보, 대화와 소통, 정보 투명성 확보 · 지역별 전문연구기관, 시민사회조직, 전문가집단의 가교 역할

주1: 음영 부분은 지방자치단체 성인지 예산제도의 도입에 필수적인 기반요인으로서 특히, 정부부문이 주도해 나가야 하는 부문임
 주2: 성인지 예산제도가 지방단위에서 활성화되기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체들이 위의 세 부문에 중점을 두고 상호 협력적 연계강화를 모색하는 전략적 접근이 필요함

2. 지방자치단체 성인지 예산제도의 지향가치와 기본원리

지방자치단체가 성인지 예산제도를 도입함에 있어서 제도가 추구하는 지향가치와 그것을 뒷받침하는 기본원리를 정립할 필요가 있다. 중앙정부의 경우 지향가치와 기본원리가 체계적으로 정립되지 못한 관계로 이로 인한 문제점들이 여러 곳에서 노정되고 있다. 지방 성인지 예산의 지향가치는 무엇보다도 지방자치단체가 수행하는 모든 예산활동이 양성평등을 구현하여 공평사회를 구축하는데 기여하는 방향으로 설정되는 것이 바람직하다. 그리고 지향가치를 지탱하는 기본원리로는 세계적으로 인정된 성인지 예산의 의의와 순기능을 체화시키는 관점에서 재정 책임성(fiscal accountability), 재정 투명성(fiscal transparency), 재정 효과성(fiscal effectiveness)을 제시해 볼 수 있다.⁶⁾ 지방자치단체 성인지 예산제도의

6) 재정 책임성은 지방자치단체 재정활동의 모든 과정과 결과에 양성평등의 노력과 개선이 이루어지고 있음을 주민에게 예산·회계적으로 충실하게 설명하고 주민으로부터 객관적으로 인정받는 상태를 실현하는 것을 의미한다. 재정 투명성은 재정정보 특히 성인지 예산, 성별수혜 및 영향에 관한 모든 재정통계와 정보를 주민에게 적시에, 적절한 수단을 통해 이해하기 쉬운 방식으로 완전히 공개하는 것을 의미한다. 재정 효과성이란 성인지 예산사업의 재정성과가 극대화되어 제도의 목적 달성과 국(주민)의 만족이 높아지는 것을 의미한다. 이는 성인지 예산이 국가와 지방자치단체 그리고 시민사회조직 간에 유기적으로 연계될 때 구현된다.

기반이 되는 지향가치와 기본원리가 공고하게 정립되면 그것을 토대로 제도의 성공적 도입에 필수적인 정책과제를 잘 선정해서 체계적으로 대응해야 한다.

3. 지방자치단체 성인지 예산제도의 도입과 정책과제

가. 성인지 예산제도와 사업예산제도의 연계

지방자치단체 성인지 예산은 현행 지방예산제도인 사업예산제도와 긴밀한 연계성을 확보하면서 두 제도의 정보를 최대한 활용하는 형태로 개발되어야 한다. 지방자치단체의 사업예산제도(중앙정부의 프로그램예산과 동일함)는 지방재정의 세입과 세출을 종합적으로 관리하는 예산시스템으로 예산사업에 대한 기본정보와 성과관리의 기반을 내장하고 있다. 이에 비해 성인지 예산은 사업예산의 기본정보에 더해 양성(불)평등과 관련된 예산·통계·분석 정보를 제시하는데 중점을 둔다. 이 때 두 예산제도가 논리와 체계, 기법과 정보 차원에서 긴밀히 연계될 때 제도의 실시효과가 극대화될 수 있음은 두 말할 여지가 없다.

이러한 상황에서 부각되는 과제는 두 예산제도가 어떤 구조와 내용을 중심으로 연계되는 것이 바람직한지를 결정하는 문제이다. 이것은 지방자치단체 성인지 예산서의 구조화 문제와 직결된다. 두 제도의 연계 문제 중 가장 중요한 것은 기존 사업예산제도의 예산과목 구조와의 연계문제와 사업예산제도가 제시하는 사업정보와 성인지 예산사업이 제시하는 정보의 상호보완성 문제이다. 전자와 관련하여 언급하면, 두 예산제도 간의 연계는 세출 기능별 분류의 세부사업 단위를 중심으로 하면서 약간의 유연성을 두는 접근방법을 취하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 정책사업은 규모가 너무 클 뿐 아니라 그 속에 성인지 대상사업과 비성인지 대상사업이 혼재될 가능성이 높기 때문에 그것을 성인지 예산사업의 대상으로 채택하기는 어렵다. 아울러 단위사업은 독자적 특성(사업성격, 업무책임자, 성과관리, 비용 산정 등)을 갖는 복수의 세부사업으로 구성되고 있어서 이를 분석 및 연계의 중심으로 선정하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 세부사업 하위의 예산과목(편성목, 개별사업 등으로 지칭됨)은 예산서에 포함되지 않을 뿐 아니라 지방예산의 성과관리 단위로도 채택되지 않고 있으므로 이를 성인지 예산사업의 중심으로 설정하는 접근은 바람직하지 않다.⁷⁾

7) 현행 지방재정관리시스템(e-호조)은 전 예산과정(계획→편성→배정→집행→결산→평가→환류)에서 관리되는 최소 사업단위를 세부사업으로 설정하고, 그 하위에 편성목과 통계목 단위를 운영하는 구조를 갖고 있다. 그리고 사업예산 설명서의 출력단위가 정책·단위·세부사업으로 구성되며, 세부사업 단위에서 보조재원 포함사업과 자체재원 사업이 구분 관리된다.

이러한 접근을 하면서도 성인지 예산사업의 효과적 관리 차원에서 세부사업을 조직(실/과/소 등)과 긴밀하게 연계시키는 구조화가 이루어져야 한다. 궁극적으로 성인지 예산 대상사업의 책임점(대상사업 성과평가 및 관리·운영조직 평가 중심)은 해당 예산사업을 관리하는 조직이 되어야 할 것이다.

나. 지방자치단체 성인지 예산 대상사업 선정

지방자치단체가 성인지 예산제도를 실시함에 있어서 가장 심각하게 직면하는 정책과제 중 하나가 성인지 예산사업의 선정문제이다. 만일 지방자치단체가 예산작업을 하면서 성인지 예산사업을 제대로 선정하지 못한다면 성인지 예산이 갖는 의미와 효과는 크게 퇴색된다. 이 문제는 행정의 현장에서 공무원들이 직면하는 가장 까다로운 문제인데, 만일 이것이 온전히 극복되지 못한다면 성인지 예산의 정보 신뢰성과 재정 책임성 문제가 불거지게 된다. 그러므로 성인지 예산의 도입목적과 취지를 반영하는 기본원리를 개발하고 실무적으로 적용할 수 있는 지침을 잘 마련하는 것이 매우 중요하다.

성인지 예산의 대상 분야를 객관적으로 제시해 줄 경우 성인지 예산 대상사업의 선정이 다소 용이하게 접근될 수 있다. 예컨대, 외국의 경험과 사례를 살펴볼 때 성인지 예산사업이 정부 재정활동의 특정 기능과 분야에 집중되는 현상이 관측되는데, 이는 대상사업의 선정에 시사하는 바가 크다. 외국의 사례와 중앙정부의 경험을 토대로 일반적인 성인지 예산의 주요 대상분야를 정리하면 다음과 같다. 외국의 경우 주요 성인지 예산 대상분야로는 노동시장(소득 포함), 보건(건강), 복지, 교육 분야가 부각되고 있고⁸⁾, 일부 개발도상국의 경우 농업 및 경제부문, 경찰 및 사법제도 등에도 성인지 예산 대상사업들이 선정되고 있다. 우리나라 중앙정부의 성인지 예산사업들은 교육(교육과학기술부), 문화체육(문화체육관광부), 농림수산물(농림수산식품부), 보건·복지(보건복지부), 고용 및 노동(고용노동부), 여성(여성가족부) 분야에 집중되는 경향을 보인다.⁹⁾ 한마디로, 우리나라의 사례도 외국의 사례와 기본적으로

8) 이러한 성인지 예산사업의 특징은 국제기구와 선진국 등으로부터 원조를 받는 개발도상국(ODA사업과 연관성 보유)을 비롯하여 선진국에서도 비슷하게 관측되고 있다. 가장 보편적인 성인지 예산 분석부문으로 보건과 교육부문이 지목되는데, 그 이유는 이들 부문에 성 함의(gender implication)가 큰 예산사업(대인서비스 공급사업)들이 많고 사업의 성별수혜분석이 상대적으로 용이하기 때문인 것으로 파악된다.

9) 사업수로는 보건복지부(33개), 여성가족부(29개), 농림수산식품부(27개), 문화체육관광부(23개), 고용노동부(22개)의 순으로 파악되며, 이들은 전체 성인지 예산사업의 절반 이상을 차지한다. 금액면에서는 보건복지부(6조 1,013억원)와 고용노동부(1조 9,298억원) 2개 부가 전체 성인지 예산사업의 약 80%를 점유하고 있다. 다만, 보건복지부의 대형 성인지 예산사업에 대하여는 자적성 논란이 제기되고 있다.

크게 다르지 않음을 알 수 있다. 이것은 지방자치단체 성인지 예산 대상사업의 선정과 관련하여 중요한 시사와 정보를 제공한다.

이상에서 살펴본 국내외 사례에 의하면 지방자치단체 성인지 예산사업의 대부분이 지방예산 세출 기능별 분류(총 13개 분야 51개 부문으로 구성)의 050(교육), 080(사회복지: 노동 및 고용 포함), 090(보건), 일부 농림해양수산(100) 분야를 중심으로 밀집될 가능성이 크다. 따라서 지방자치단체가 성인지 예산제도를 도입하는 과정에서는 1차적으로 이들 예산부문을 집중적으로 분석할 필요가 있고, 그 후 점진적으로 전체 지방예산을 대상으로 양성평등의 함의와 효과를 점검해 나가는 것이 합리적이다.

현재 중앙정부가 사용하는 성인지 대상사업 선정기준은 원리나 논리적 일관성에 근거하지 않고 있다. 현행 국가 성인지 예산제도의 대상사업 선정기준(제3차 여성정책기본계획 추진사업, 2010년 성인지 예산 대상사업, 기타 국가단위 성 별 영향분석이 가능한 사업)은 제도와 영역과 사업이 혼재된 포괄적 기준으로 업무 편의성 측면에서 접근하고 있는 것으로 보인다. 이러한 접근은 일견 용이성이 있어 보이나 제도와 사업의 변화에 따라 유동적어서 중장기 지속성을 갖기 어렵다. 이러한 문제점을 인식할 때, 지방 성인지 예산제도의 도입 과정에서는 대상사업의 선정에 대한 기본원리가 제시되고 그것을 뒷받침하는 실무지침(기준)이 제시되는 방식으로 정책방향이 정해져야 할 것이다. 이와 관련하여 필자는 지방 성인지 예산사업의 선정원리로서 실질성(실질적 중요성), 계속성(지속성), 보편성, 용이성의 네 가지를 제시하고자 한다.

실질성이란 성인지 예산사업의 선정이 사회적으로 양성평등의 관점에서 중요한 의미를 가지면서 사회적 인식, 행태, 파급효과에 있어서 실질적으로 중요한 영향을 미치는 사업을 대상으로 이루어져야 함을 의미한다. 즉, 성 함의(gender implication)와 성별 영향의 사회적 의미와 상징성이 큰 사업으로서 국(주)민이 상식적으로 쉽게 수긍할 수 있는 사업을 중심으로 성인지 예산사업을 선정해야 한다. 계속성이란 성인지 예산사업이 성격상 다년도에 걸쳐 지속적으로 수행되어 그로 인한 효과가 중장기적으로 나타나는 사업을 중심으로 선정되어야 함을 의미한다. 다만, 단년도 사업(예: 사회 인프라 구축사업) 중에서도 파급효과가 중장기적으로 지속되는 사업에 대하여는 예외로 다룰 수 있다. 보편성이란 성인지 예산사업이 특정 지역과 시점에 국한되지 않고 전국의 대다수 지역에서 운영되는 사업을 중심으로 선정되어야 함을 의미한다(다만, 성인지 관점에서 중요한 의미가 있는 지역 고유의 자체사업은

예외로 한다). 예를 들면, 국고보조사업 중에서 보편성을 갖는 사업이 그에 속한다. 용이성이란 성인지 예산분석에 필수적인 성별통계의 이용이 가능하고 예산집행에 따른 성별수혜분석 및 영향평가와 성과평가가 가능한 사업을 중심으로 대상사업이 선정되어야 함을 의미한다.

이와 같은 기본원리에 입각해서 지방자치단체가 실질적으로 활용할 수 있는 실무 선정기준을 설정해야 한다. 현실적으로 중앙정부와 지방자치단체가 이원적으로 가동될 수 없음을 감안할 때, 현행 국가 성인지 예산 대상사업 기준을 기본적으로 수용하면서 지방의 특성을 반영하는 고유의 실무기준을 개발하는 접근을 취하는 것이 합리적이다. 이 과정에서는 (1) 성인지 예산사업 기본원리를 충족하는 자체사업 여부, (2) 사업의 규모와 성격(대인사업), (3) 수혜대상 범위, (4) 외부효과(external effect) 사업, (5)지역사회에 ‘중대한 영향’을 미치는 사업(자치단체장 공약사업 포함) 등을 판단준거로 삼을 필요가 있다. 그런데 이들을 종합적으로 반영할 수 있는 실무기준은 사업의 규모가 가장 적합할 것으로 사료된다. 그러므로 광역자치단체와 기초자치단체의 예산사업을 종합적으로 검토한 다음 적정사업규모를 도출해서 적용할 필요가 있다.

다. 성인지 예산 국고보조사업에 대한 접근

성인지 예산 대상사업의 다수가 중앙정부의 보조사업(국고보조사업, 광역·지역발전특별회계사업 등)으로 실시되고 있는데, 지금까지는 이들에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적 연계 관점(사업, 성별수혜분석, 과급효과 등)에서 접근하지 않았다.¹⁰⁾ 구체적으로 언급하면, 성인지 예산 보조사업의 경우 실제 사업비의 집행과 그에 따른 각종 사업효과가 지역단위에서 나타남에도 불구하고 현재 중앙정부(소관부처) 단위에서 성인지 예산분석이 이루어지는 문제와 한계가 노정되고 있다. 그 결과 중앙정부와 지방자치단체 전체를 실질적으로 포괄하는 성인지 예산분석과 예산집행단위(자치단체)에서의 구체적이고 실질적인 성인지 예산분석이 이루어지지 못하고 있다. 한마디로, 현재는 성인지 예산 국고보조사업에 대해 중앙·지방간 연관분석이 실시되지 않고 있다.

10) 2011년도 국가 성인지 예산사업 총 245개 중에서 지방자치단체 국고보조사업은 68개이며, 이는 전체 사업의 27.8%, 전체 예산규모의 63.9%에 해당한다. 사업수로는 보건복지부(25개), 여성가족부(13개), 농림수산식품부(11개), 농촌진흥청(8개)의 4개 부처가 전체 국고보조사업의 83.8%를 차지한다. 예산점유비율 면에서는 보건복지부가 전체의 93.2%를 차지하고, 그 다음으로 여성가족부와 농림수산식품부가 각각 2.8%, 1.4%를 차지한다(3개 부처 예산이 전체 성인지 예산의 97.4%를 차지함).

현행 국고보조사업은 중앙부처가 시·도와 연계되는 유형(시·도 지방비 부담; 시·도 사업집행, 중앙부처 감독)과 중앙부처가 시·도를 경유한 다음 시·군·구와 연계되는 유형(시·도비 보조 + 시·군·구 지방비 부담; 시·군·구 사업집행, 중앙부처 및 시·도 감독)으로 구분된다. 그런데 문제는 국고보조금이 지방으로 이전되는 과정에서 사업의 명칭과 내용, 전담부서 등이 불규칙하게 배분되는 현상이 나타나 국고보조 성인지 예산사업의 체계적인 관리가 어렵다는 점이다. 예를 들면, 단일의 국가 성인지 예산 보조사업이 광역자치단체에서 실시되면서 그 예산이 여러 개 부서에서 다수의 정책 사업, 단위사업, 세부사업으로 나누어져 운영되거나, 단일의 국가 성인지 예산사업이 지방에 보조되면서 복수의 사업으로 나누어지고 사업명이 중앙부처 사업명과 달라지는 경우가 그에 해당한다. 이러한 현상이 교정되지 않을 경우 성인지 예산의 효율성과 성과를 국가적, 지역적 차원에서 제대로 관리할 수 없는 문제가 발생한다.

성인지 예산 국고보조사업의 복잡성과 다양성을 인식할 때, 향후 지방 성인지 예산제도를 도입하는 과정에서는 다음과 같은 정책방향을 설정할 필요가 있다. 그것은 무엇보다도 성인지 예산 국고보조사업에 대해 예산의 흐름, 사업수행 경로, 사업성과 및 수혜분석을 체계적으로 관리하는 별도의 시스템을 구축하는 것이다. 이를 위해서는 성인지 예산 국고보조사업의 전 과정을 전산시스템에 의해 이력 관리를 하는 한편 성인지 예산사업의 수혜분석 매뉴얼 개발, 성별영향 격차의 원인분석에 대한 실시주체 규정, 성인지 예산 국고보조사업 전체를 포괄하는 예산분석과 개별주체(중앙정부, 시·도, 시·군·구)별 예산분석의 역할 분담, 성과평가 등에 대한 사항들을 중앙정부와 지방자치단체가 협의해서 결정하는 조치가 이루어져야 할 것이다.

라. 지방자치단체의 성인지 예산서

성인지 예산제도의 인프라 가운데서 핵심 역할을 하는 것은 성인지 예산서이며, 예산서의 구성과 내용 및 정보 수준에 따라 제도의 실효성이 영향을 받게 된다. 지방자치단체 성인지 예산서를 구축하는 과정에서는 중앙정부의 성인지 예산서와 비교하여 구조와 내용 면에서 어떠한 유사성과 차별성을 갖고 설계할 것인가를 결정해야 한다. 이 과정에서는 성인지 예산의 기초와 지향가치, 정보이용자에게 제공할 핵심정보의 내용, 예산관리, 기타 중앙·지방간 차이점 등에 대한 종합적인 판단이 요구된다.

지방자치단체의 성인지 예산서를 구조화하는 과정에서 검토, 반영해야 할 주요 내용으로는 (1) 성인지 예산의 기초와 운영방향, (2) 성인지 예산의 개요, 규모, 성 평등 기대효과, 성별 수혜분석, 성과목표, 기타 중요 사항 등을 제시할 수 있을 것이다. 특히, 성인지 예산의 총괄내역(사업구조별, 조직별, 기능별)과 개별 사업의 설명서를 구조화하는 과정에서는 그것이 일반 예산사업과 분명한 차별성을 보여줄 수 있도록 성인지 예산사업의 고유 내용과 정보를 개발하는 것이 중요하다. 그 외에 성인지 대상사업 선정절차와 선정기준, 그리고 성인지 예산의 분석단위를 명확히 설정하는 것도 성인지 예산서의 핵심 사항에 속한다.

그리고 성인지 예산사업의 성과관리에 대한 과제를 깊이 검토해야 한다. 현재 중앙정부가 사용하고 있는 성인지 예산사업의 성과목표는 해당 조직부서의 전략목표나 본래 사업목표와 연결되지 못하는 문제를 안고 있다. 앞으로 지방자치단체는 이 점을 인식하고 성인지 예산사업의 성과목표를 해당사업의 본래 목표와 조화시키는 방법을 강구해야 한다. 즉, 성인지 예산사업의 성과목표-성과지표를 해당 예산사업의 성과목표-성과지표와 조화롭게 연계시키는 방안을 모색해야 한다. 성인지 예산의 성과목표 또한 사업예산의 전체 성과관리 틀 속에서 조직부서의 전략목표-성과목표-성과지표가 논리적 일관성을 갖는 형태로 자리 매김을 해야 할 것이다.

종합적으로, 정책의 기초, 예산·재정정보의 일관성, 성인지 예산정보의 비교가능성 등을 종합할 때, 중앙·지방의 성인지 예산서는 세부 접근에서 차이가 있을 수 있으나 큰 틀에서는 동일한 구조로 실시되는 것이 합리적이다.

마. 지방자치단체 성인지 예산 추진체제(가버넌스 구축)

지방자치단체의 성인지 예산 추진체제는 중앙정부의 추진체제와 일관된 연관성을 갖는 가운데 지방의 특성에 맞는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 이원적 추진체제를 운영하되, 양자가 긴밀하게 연계되는 구조와 운영방식을 채택할 필요가 있다. 간단히 말해서, 성인지 예산의 거시방향 제시, 기획, 운영지침 작성 등의 업무는 중앙정부가 담당하고, 성인지 예산의 분석 및 예산서 작성은 지방자치단체가 수행하는 것이다. 지방자치단체의 성인지 예산 추진체제를 구축하는 과정에서는 지방자치단체의 특성은 물론 중앙·지방간의 관계를 반드시 고려해야 한

다. 예컨대, 지방자치단체의 권한 및 역할, 기능적 특성, 재정구조와 운용방식, 정부간재정관계, 자치기반, 자치역량 등의 요소를 고려해야 한다.

중앙정부 가운데서 지방 성인지 예산제도를 주도하는 역할은 행정안전부와 여성가족부가 담당하는 것이 타당하다. 이 때 행정안전부는 지방자치단체에 대한 예산총괄기관으로서 여성가족부와 지방자치단체 사이의 관계를 정립하고 조율하는 역할을 수행한다. 여성가족부는 지방 성인지 예산제도를 전반적으로 리더하고 개발·지원하는 역할을 수행한다. 이 과정에서 광역자치단체는 중앙정부, 기초자치단체간 협력적 연계 및 지원을 하는 가교 역할을 담당하게 될 것이다. 지방자치단체 내의 성인지 예산 담당부서는 사실상 세 부서(예산총괄 부서, 여성예산 담당부서, 세부사업 담당의 사업부서)와 관련되는데, 이들 상호간의 역할 분담관계를 설정하는 것도 제도의 정착과정에서 중요하다(윤영진, 미발표논문). 제도 도입의 초기 단계에서는 세 부서가 서로 협업하는 관계를 형성하되, 실질적 총괄업무를 예산총괄부서가 맡는 것이 적절해 보인다. 장기적으로는 사업부서에서 분석한 정보가 곧바로 예산총괄부서로 이동하여 예산총괄 부서에서 해당 자치단체 성인지 예산안을 만들어 지방의회에 제출하는 방향으로 정립되는 것이 바람직하다. 그리고 지방자치단체는 지역단위의 전문가 그룹 및 전문연구기관, 시민사회조직(특히, 지역시민단체), 언론, 기타 이해관계자와의 관계를 면밀히 검토하고 파트너십을 형성하는 방안을 마련해야 할 것이다.

바. 국가와 지방의 성인지 예산관련 재정정보시스템 연계

국가와 지방자치단체 간에 성인지 예산 재정정보를 원활히 연계시키는 시스템을 마련해야 한다. 구체적으로, 현재 가동 중인 국가재정관리시스템(D-brain system)과 지방재정관리시스템(e-호조시스템)을 체계적으로 연계시키는 방안이 요구된다. 여기에는 성인지 예산과 관련된 사업, 사업내용, 사업의 성별 파급효과, 사업성과, 기타 유의미한 정보의 일관성 있는 연계가 포함되며, 특히 성인지 국고보조사업에 대한 체계적인 예산정보연계체제가 확립되어야 한다.

4. 지방자치단체 성인지 예산제도 활성화 방안

가. 지방자치단체장의 마인드 변화와 공무원의 인식과 전문성 함양

지방단위에서 성인지 예산제도가 성공하기 위해서는 무엇보다도 자치단체장이 예산에 대해 성별 관점과 인식을 갖는 마인드의 변화와 성인지 예산에 대한 관심과 헌신적 노력이 필수적으로 요구된다. 참고로 금년 9월부터 실시되는 주민참여예산제도의 성공요인으로서 자치단체(장)의 헌신과 정치적 의지 그리고 지역시민사회의 역량(civil society capacity)이 가장 중요한 것으로 지적되고 있는데(Oxfam, World Bank 등), 이는 지방자치단체 성인지 예산제도의 실시 성공요인으로도 지목될 수 있다. 자치단체장의 마인드 변화는 성인지 예산이라는 신제도가 법제화되었다고 해서 당연히 형성되는 것이 아니라, 단체장 스스로의 각성과 “동료압박(peer pressure)”, 이웃 지역과 경합해야 하는 선의의 경쟁(yard stick competition), 그리고 시민사회의 역량과 사회적 압력(social pressure)에 의해 형성될 수 있는 성질의 것이다(임성일, p. 36). 이를 위해서는 시민사회와 학계 등 전문가 그룹은 성인지 예산제도가 지역 내 양성의 수혜균등과 양성평등에 실질적으로 기여할 뿐 아니라 자치단체장의 정치적 입지와 행정 역량의 강화 측면에서 실제로 유용한 제도임을 객관적으로 제시해 줄 필요가 있다.

자치단체장에게 요구되는 인식과 발상의 전환은 기본적으로 지방자치단체 공무원과 지방의원에게도 동일하게 요구된다. 특히, 공무원의 인식 변화를 유도할 수 있도록 성인지 예산제도와 관련된 교육과 학습의 기회를 확대하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 교육, 홍보, 다양한 방법과 경로를 통한 전문가와의 소통 체험 강화 등이다. 성인지 예산제도가 법적 장치(국가재정법, 지방재정법 등)에 기반을 두고 있는 것은 제도 정착에 중요한 역할을 하지만, 그것을 실제로 가동시키는 과정에서는 수장공무원의 인식 및 행태라고 할 수 있다. Budlender는 효과적인 성인지 예산의 조직화 방식을 ‘삼자 연합(the triangle of players)’ 개념으로 제안하고 있다(윤영진, 미발표 논문). 즉, 진보적 정치가와 성인지적 정책형성 능력을 갖춘 공무원으로 구성된 효과적 정부기구, 그리고 적극적으로 활동하는 NGO간의 상호작용이 성인지 예산의 도입 및 지속성과 효과성에 영향을 미치는 요인으로 간주한다(Elson, 2004).

나. 시민사회의 지원과 지역간 선의의 경쟁 조장

중앙정부와 전문가 사회 그리고 (지역)시민사회조직들이 적극적으로 나서서 지방자치단체 간에 선의의 경쟁이 활성화될 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 중요하다. 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 것이다. 특

히, 전국 및 지역 단위의 시민사회조직(특히, 전국 성인지 예산 네트워크 조직)의 활동역량을 최대한 활용하는 접근이 필요하다. 우리나라 성인지 예산제도의 도입과정에서는 시민사회조직(여성민우회 등 여성운동단체)의 역할이 매우 컸지만, 그것이 제도화가 된 이후부터는 시민사회조직의 역할과 활동이 상대적으로 위축되는 현상이 나타났다. 지방 성인지 예산제도의 활성화에 있어서 시민단체의 조직과 활동이 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 만큼 앞으로 이에 대해 지방자치단체들은 다각도에서 검토하고 적절한 정책방안을 마련해야 할 것이다.

다. 성별영향평가와 지방 성인지 예산제도의 연계

성인지 예산제도가 활성화되기 위해서는 성별격차의 원인 및 수혜분석 등 성인지 예산의 핵심정보를 제공하는 성별영향평가가 성인지 예산제도와 밀접하게 연계, 활용되는 체제가 구축되어야 한다. 우리나라는 2002년에 여성발전기본법을 개정하여 성별영향평가제도를 도입하였고, 지방자치단체는 2004년의 시범사업을 거친 다음 2005년부터 동 제도를 실시하고 있다. 2010년 현재 전 자치단체가 성별영향평가제도에 참여하고 있으며, 광역자치단체는 총 335과제, 기초자치단체는 총 1,485과제에 참여하였다.

성별영향평가제도와 성인지 예산제도는 기본개념과 지향하는 바가 대동소이하다. 두 제도 모두 정부의 정책과 예산집행이 여성과 남성에게 미치는 영향 및 효과를 정책과 예산에 적절히 반영시켜 성별격차를 줄이고자 하는 사실상 동일한 목적을 가지고 있다. 그러나 실제 운영과정에서 두 제도는 수단, 범위, 운영방식 등에서 사실상 유의미한 접점과 연계성을 갖지 못하고 있다. 지금까지 중앙정부 성인지 예산사업 가운데 성별영향평가사업과 정확히 일치하는 것은 매우 드물었다.

현재 성별영향평가제도가 성인지 예산제도와 실제로 연계되지 못하는 주요 원인으로는 (1) 성별영향평가제도의 실시 시기와 결과의 제도 반영 취약, (2) 성별영향평가제도의 분석단위와 지방성인지 예산 대상사업의 수준 격차¹¹⁾, (3) 분석대상 및 수준의 부정합(mismatch), (4) 성별영향평가 실시주체와

11) 성별영향평가 대상사업은 국가와 지방자치단체의 구체적인 예산사업을 염두에 두지 않고 별개로 실시되며 아울러 대상 기관이 정부의 포괄적 가이드라인 아래 자율적으로 선정하는 체제를 유지한다. 일반적으로 성인지 예산 대상사업은 세부 사업을 기본으로 하면서 그 상·하위 단위의 사업을 포괄하는 특성을 지니는 반면 성별영향평가대상은 세부사업의 수준을 넘어서는 정책사업(예산구조)과 일반적 국가 및 지방자치단체 정책(예산구조 밖)을 그 영역으로 삼고 있다.

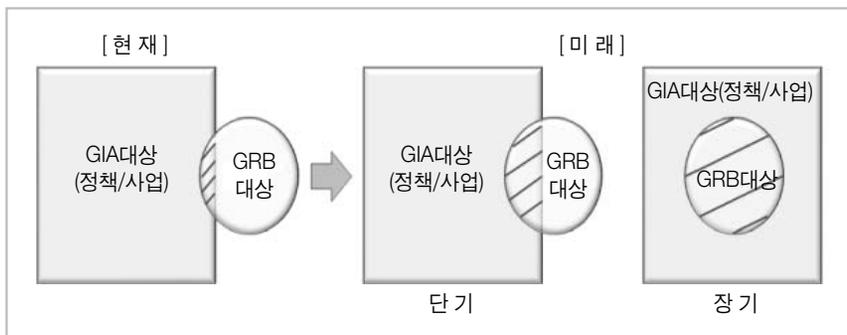
특 집

지방자치단체 성인지 예산제도의 도입을 위한 과제

성인지 예산 작성주체간의 연계성 결여, (5) 성별영향평가제도와 성인지 예산제도의 연계 유인 부족 등을 지적할 수 있다. 그런데 문제는 두 제도가 공통적으로 실시하는 성별수혜분석이 사실상 성인지 예산의 핵심정보에 해당한다는 점이다. 그러므로 두 제도의 연계는 지방의 성인지 예산제도 발전에 있어서 필수불가결한 과제이다.

이상에서 언급한 문제점을 개선하여 성인지 예산의 내실을 강화하는 방안으로 다음의 정책방향을 검토해 볼 수 있다. 단기적으로는 일부 성인지 예산사업(주민의 상식에 부합하고 사회적 영향력이 큰 성인지 예산사업)에 한하여 예산편성 이전에 성별영향평가를 실시하고 그 핵심 내용을 성인지 예산에 반영토록 조치하고, 장기적으로는 모든 성인지 예산사업에 대하여 동일한 접근을 하도록 조치할 필요가 있다. 이와 더불어 중기재정계획사업 중 성인지 대상사업의 후보를 사전에 선정한 다음 성별영향평가를 실시하는 방안도 강구할 필요가 있다. 현실적으로 성인지 예산 전담공무원이 부족한 상태에서 예견되는 각종 제약조건(시간, 인력, 예산 제약)으로 인해 담당공무원이 성별수혜분석과 같은 심층 분석을 행하고 그것을 예산에 반영하는 것이 어려움)을 고려할 때, 이와 같은 접근은 반드시 필요하다.

〈그림 1〉 성별영향평가제도와 성인지 예산제도의 관계



주: GIA, GRB는 각각 성별영향평가제도와 성인지 예산제도를 의미함

라. 지방단위 성별통계의 구축

국가나 지방자치단체가 성인지 예산서를 충실히 작성하기 위해서는 성별분리통계가 생성되고 이를 토대로 성별영향평가와 성인지 예산이 충실히 연계될 때 성인지 예산이 제대로 작동하게 된다. 즉, 사

업의 추진과정에서 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하기 위해서는 사업 대상자의 성별분리통계가 있어야 수혜분석이 가능하고, 이러한 성별대상자 및 수혜현황을 제대로 파악할 때 관련 사업의 개선 및 예산 연계가 가능하다. 국가의 성인지 예산제도 추진상의 문제점 중 하나로 지적되고 있는 것이 부처별 특성에 적합한 성별분리통계가 제대로 구축되지 못한 점이다. 국가의 경우 2006년 국가재정법 제정 이후 3년간의 준비기간이 있었음에도 불구하고 이러한 문제가 노정되었음을 인식할 때, 앞으로 지방은 국가의 전폭적인 협력과 지원 하에 나름대로 이 문제에 대해 철저히 대비하는 노력을 기울여야 한다.

성별통계의 이용가능성은 국가단위에 비해 지방과 지역단위에서 크게 취약할 것으로 예상되므로 앞으로 지방의 성별통계 인프라 구축이 무엇보다도 시급하다. 성별통계의 중요성과 실질성 등을 고려하여 국가차원 생성통계(통계청)와 광역자치단체 및 기초자치단체 차원에서 생성되어야 할 기준을 마련하고 실행에 옮길 필요가 있다. 구체적으로 지적하면, 국가 통계생성 기준, 지방자치단체 통계생성 기준(광역·기초자치단체 구분)을 명확히 제시하고 접근해야 한다.

마. 중기재정계획과 성인지 예산의 연계방안

국가와 지방자치단체는 법에 의해 예산의 중장기 계획 및 관리 차원에서 중기재정계획을 수립하는데, 지방자치단체의 중기재정계획과 성인지 예산제도 간에 연계성을 확보하는 방안을 모색하는 것이 중요하다. 현행 성인지 예산제도는 단년도 예산에 중점을 두고 있지만, 성별 수혜에 영향을 미치는 사업들 중에는 중장기 관점에서 실질적으로 수혜의 격차를 유발하는 것이 적지 않으므로 중기재정계획과 성인지 예산제도를 연계하는 접근은 매우 중요한 의미를 지닌다. 중기지방재정계획(지방재정법 제33조, 동법시행령 제39조) 사업 가운데는 단년도 예산사업과 다년도 예산사업들이 포함되고 있는데, 특히 다년도 예산사업을 대상으로 사전에 성인지 예산분석(성별영향평가)을 시도할 경우 성인지 예산제도의 중장기 발전은 물론 새로운 강력한 성인지 예산기제가 작동하는 계기를 만들 수 있다. 중장기적으로는 지방재정 투·융자심사의 과정에도 성인지 예산개념을 확대 적용하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 중기지방재정계획사업 가운데 성인지 예산사업 선정원리와 실무기준을 충족하는 사업에 대하여는 실제 예산편성에 앞서 반드시 성별영향평가를 실시하도록 조치해야 할 것이다.

바. 성인지 예산제도와 주민참여예산제도의 연계 강화

주민참여 예산제도와 성인지 예산제도는 90년대 중반 이후 세계의 많은 나라에서 적극적으로 채택되어 발전 중에 있다. 우리나라에서는 두 제도 모두 법적 기반을 갖추고서 중앙·지방정부 전 방위에 걸쳐 의무적으로 실시되는 공통점을 가진다.¹²⁾ 주민참여예산제도는 지방재정법에 의해 금년 9월부터, 그리고 지방자치단체 성인지 예산제도는 2013년도부터 전국의 모든 지방자치단체들이 의무적으로 실시하도록 되어 있다. 비록 도입의 목적과 배경 면에서 차이가 있지만, 사업예산제도, 주민참여예산제도, 성인지 예산제도의 세 제도가 유기적인 연계성을 갖추고서 착실히 추진될 때 지방재정의 효율성과 책임성 그리고 투명성과 사회적 형평성이 높아지는 효과가 나타날 것이다. 따라서 각 제도를 별개로 다루기보다 가능한 서로의 공분모를 발견해서 상호 협력적 시너지(synergy)를 극대화하는 노력과 접근이 요구된다.

현행 사업예산제도는 지금까지 예산을 편성하고 사업의 목표와 내용 및 성과목표를 제시하면서 각 사업이 남성과 여성에게 미치는 파급효과에 대하여는 완전히 무관심하였다. 그러나 앞으로는 모든 정책과 사업에 대해 '성 인지 내지 성 관점(gender awareness, perspective)'의 렌즈를 끼고서 성별 영향 여부를 면밀히 검토하고 예산과정에 반영하여야 할 것이다. 성인지 예산제도와 주민참여예산제도의 연계는 주민참여예산제도에 참여하는 주민들이 예산편성에 관여하는 과정에서 양성평등과 성 관점을 적극적으로 고려하도록 유도하는데서 출발할 수 있다. 특히, 주민수요사업 중 남녀 주민에게 예산집행의 불평등 효과가 나타날 가능성이 있는 사업들을 집중적으로 점검하고, 그에 대한 대응방안을 모색하는 접근이 유효할 것으로 보인다. 이 과정에서는 지역시민사회조직(시민단체)의 역할을 중요시하고 이들을 적극적으로 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

사. 지방자치단체 성인지 예산 교육 홍보 등

성인지 예산제도의 활성화를 위해서는 공무원, 지방의원, 시민사회, 지역주민 등 이해관계자의 기술

12) 세계적으로 국가가 법 제정 및 정책 천명을 통해 주민참여 예산제도를 전국 단위로 의무화해서 실시하는 나라는 남미의 페루와 도미니카 공화국, 유럽의 영국, 그리고 우리나라 등 극소수에 불과하며(Röcke, p. 2, 임성일, 2011), 이것은 성인지 예산제도의 경우에도 크게 다르지 않다.

적 지식 함양과 인식 변화 및 제도의 습관화가 필요한데, 그 대안으로서 ‘지방 성인지 예산학교’ 등 학습 기회를 제시한다. 지방공무원의 전문성 향상과 함께 전담인력 배치문제도 신중히 검토해야 할 사안에 속한다. 그 외에도 성인지 예산 국고보조사업의 국고보조사업 성과평가시스템과의 연계방안, 지방재정분석제도와의 연계방안, 지방교부세 등 일반보조금의 배분공식에 성인지 요인을 반영하는 방안 등을 구체적으로 검토해 볼 필요가 있다.

아. 비용-효과(cost-effective) 방식의 모색

성인지 예산제도가 활성화되기 위해서는 지방자치단체는 물론 지역주민과 시민사회의 역량 강화가 반드시 필요하며, 나아가 이해관계자간의 네트워크 및 의사소통 강화, 재정투명성 제고 등이 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 과정에서 의사결정비용의 효율화와 최소화를 모색하는 것은 매우 중요하다. 그동안 국내에서는 성인지 예산제도의 운영과 관련하여 비용문제를 논하는 경우는 거의 없었는데, 앞으로는 이 문제에 대해 심도 있게 논의하고 객관적인 수치로서 점검해볼 필요가 있다. 모든 정책은 혜택과 함께 비용을 수반하는데, 만일 특정정책이 사회적 정의와 공평과 직결되는 것이 아니라면 그 정책은 반드시 정책의 혜택이 “비용 효과적” 인지에 대해 점검을 받아야 한다. 성인지 예산과 관련된 범위와 업무를 지나치게 확대할 경우 그에 소요되는 인력, 시간, 비용 등이 제도 시행의 효과를 압도하는 부작용이 발생할 수 있다.

V. 결론: 지방자치단체 성인지 예산제도 로드맵(road map)

지방자치단체가 성인지 예산제도를 도입하는 것은 중요한 의미를 지닌다. 하지만 동 제도가 본래의 목적을 충실히 달성하기 위해서는 중장기 시야에서 단계별·점진적으로 실시하는 정책의 기초를 견지할 필요가 있다. 현재 지방자치단체가 처한 종합적 여건(이해관계자의 인식 수준과 행태 변화에 걸리는 시간, 예산분석에 필요한 관련통계의 정비, 공무원 전문성 및 인력 부족 등)과 개별 지역의 사정을 고려할 때, 지방의 성인지 예산제도는 단계별·점진적으로 실시하되 초기의 정착단계에 세심한 전략과 노력을 투여하는 것이 바람직하다. 초기의 도입단계에서는 성인지 예산 대상사업이 밀집되는 교육, 사회복지(노동 포함), 보건, 일부 농림수산업분야를 중점적으로 분석할 필요가 있다. 그 후 제도

의 정착 상태와 수준을 지켜보면서 차츰 전체 지방예산을 대상으로 그 영역을 확대해 나가는 것이 순조로워 보인다.

제도 도입의 초기에는 지방의 여건과 중앙정부의 적응성 및 실질적 효과성을 고려하여 지방자치단체 성인지 예산사업을 의무사업과 자율사업으로 이원화해서 운영·관리하는 방안에 대하여도 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 이 경우 의무사업은 성인지 예산 국고보조사업 중에서 전국적 보편성과 성인지 및 성 평등의 의미가 큰 사업을 대상으로 중앙정부가 선정한다. 자율사업은 성인지 예산사업의 기준을 충족하는 사업 중에서 성 평등 파급효과와 지역주민의 복지향상 차원에서 중요하다고 판단되는 사업을 대상으로 지방자치단체가 결정한다. 초기 정착단계를 거쳐 성숙단계에 진입하면 성인지 예산사업의 범위를 전면적으로 확대하는 동시에 모든 사업을 지방자치단체가 자율적으로 선정하는 방식으로 전환할 수 있을 것이다.

제도도입의 초기단계에서 성인지 예산의 관여(영향) 범위를 과도하게 설정할 경우 실효성보다 형식성에 치우칠 위험이 있다. 제도의 실시 초기에서 실제 중요한 것은 상대적으로 좁은 범위의 성인지 예산이라 하더라도 그것이 실질적 의미와 효과를 창출하는 전략적 접근이다. 이러한 단계와 기법이 지방자치단체와 이해관계자 사이에 차츰 익숙해지고 실효성을 갖게 되면 점점 넓은 범위와 높은 단계의 성인지 예산제도를 추구할 수 있다. 중장기적으로는 문자 그대로 “성 주류화” 개념을 실천하는 관점에서 성인지 예산의 범주에 속하는 모든 자치단체의 재정사업(세입과 세출 모두 포함)을 대상으로 성인지 예산을 적용 실시해야 한다. ☺

< 참고 문헌 >

- 국회예산정책처, 2011년도 성인지 예산서 분석, 2011.
- 기획재정부 · 여성가족부 · 한국여성정책연구원, 2012년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼, 2011.
- 부산여성가족개발원, 부산광역시 성인지 예산분석 및 시범모델 연구, 2011.
- 여성가족부, 2011년 성별영향평가 지침, 성별영향평가 매뉴얼, 2010.
- 여성부, 성인지 예산제도와 성별영향평가의 효과적 운영방안 연구, 2009.
- 윤영진 · 김은정, “성인지 예산제도 추진체계와 실행방안에 관한 연구”, 사회과학연구 제24집 4호, 2008.
- 윤영진, “지방자치단체 성인지 예산제도의 가버넌스 구축”, 미발표 논문, 2011.
- 임성일, “주민참여예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안”, 국회의원 유정현 정책간담회 발표 논문, 2011.
- 임성일, “지방자치단체의 성인지 예산제도 도입: 기본접근과 주요 과제”, 양성행복 정책포럼: 지방 성인지 예산제도 발전방안, 여성가족부 주최, 2011.
- 한국여성정책연구원(김영옥 외), 성인지 예산서(안) 시범작성 및 성인지 결산서 양식 개발, 2008.
- 한국여성정책연구원(윤영진 외), 성인지 예산제도의 추진체계와 실행방안, 2008.
- 한국여성정책연구원(신두섭 외), 지방자치단체의 성인지 예산 제도화 방안, 2008.
- 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.
- Budlender, D. and G. Hewitt, Engendering Budgets, Commonwealth Secretariat, 2003.
- Elson, D., Budgeting for Women’s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, UNIFEM, 2006.
- Nallari, R. and B. Griffith, Gender and Macroeconomic Policy, World Bank, 2011.
- OECD, “Women’s Economic Empowerment,” issue paper, 2011.
- Oxfam, Bringing Budgets Alive: Participatory Budgeting in Practice, 2005.
- Reyes, C. M. et. al. (ed.), Developing and Piloting a Gender-Responsive Community-Based Planning and Budgeting Tool for Local Governance, CBMS, 2009.
- Sarraf, F., “Gender-Responsive Government Budgeting,” IMF Working Paper 03/83, 2003.

특 집

지방자치단체 성인지 예산제도의 도입을 위한 과제

Stotsky, J., "Gender Budgeting," IMF Working Paper 06/232, 2006.

Stotsky, J., "Budgeting with Women in Mind," Finance and Development, 44(2), 2007.