

해 외 출 장 복 명 서

출 장 자	소 속	한국여성정책 연구원	직 위	선임연구위원	성 명	이택면
출장기간	2018년 6월 17일 - 2018년 6월 22일		출장지	오스트리아 비엔나		
출장목적	<input type="checkbox"/> 해외 선진 사례에 대한 이해 및 한국사례 경험 공유 <input type="checkbox"/> OECD주최 회원국 성인지예산제도 이해를 위한 전문가회의 참석 <input type="checkbox"/> 한국 성인지예산제도 운영 사례 발표 및 토론					
경비부담	-이택면(성인지예산센터 선임연구위원)/ 본원 예산 *과제명: 국가성인지 예결산제도 분석 평가 연구(IV)					
주최기관	OECD					
	기관/참석자			행사내용		
오스트리아 비엔나	○ 한국여성정책연구원 -이택면 선임연구위원 ○ IMF - Teresa Curristine (Senior Economist, Fiscal Affairs Department) ○ OECD - Marcos Bonturi (Director, Directorate for Public Governance) 외 ○ UN Women - Dina Amrisheva (Program Specialist, UN Women Kazakhstan) ○ World Bank - Adenike Oyeyiola (Practice Manager, The World Bank Group) ○ 그 외 오스트리아, 호주, 캐나다, 체코, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 뉴질랜드, 포르투갈, 멕시코, 슬로바키아 공화국, 스페인, 스웨덴, 터키, 영국, 리투아니아, 카자흐스탄, 루마니아 등의 대표 단 및 발표자, 토론자.			○ 오스트리아의 성인지예산제도 ○ 성인지예산제도의 진화 ○ 한국, 이탈리아, 아이슬란드 3개국 사례발표 ○ 세입측면으로 성인지예산제도 확장 ○ OECD성인지예산제도 리뷰: 캐나다 ○ 범정부적 총체적 성평등 전략 ○ 성평등 이니셔티브의 효과성과 영향		

※ 세부내용은 별도 붙임

2018. 7. 17

출 장 복 명 자 : 이 택 면

국외출장보고서

제2회 OECD Experts Meeting on Gender Budgeting 한국사례 발표
및 해외 전문가 네트워킹



한국여성정책연구원
성인지예산센터

1. 출장개요

- 과제명: 국가 성인지예·결산제도 분석·평가 연구(IV)
- 출장지역: 오스트리아, 비엔나
- 출장자: (연구진) 이택면 선임연구위원
(기획재정부 회계결산과) 이경아 주무관
(기획재정부 재정관리국) 김옥동 주무관
- 방문기간: 6월 17일 - 6월 22일(4박6일)
- 비용부담: 본원 연구사업비(본원 연구진), 기획재정부 예산(기획재정부 주무관)

□ OECD 공공거버넌스국(Directorate of Public Governance and Territorial Development) 주최 고위예산당국(SBO) 성인지예산 전문가 회의의 제2차 회의 및 성평등 거버넌스 개선을 위한 OECD 제2차 원탁회의가 2018년 6월 18일~20일간 오스트리아 비엔나에서 개최됨. 이 회의에 OECD으로부터 한국성인지예산제도에 대한 사례발표를 요청받아 기획재정부 회계결산과 및 재정관리국 담당자와 더불어 참석함.

□ 발표 및 질의 응답, 토론 등을 통해 OECD회원국의 성인지예산 운영 사례 및 UN Women, OECD, IMF 등 국제기구의 성인지예산 관련 지원과 가이드에 대한 정보를 교환하고 한국의 성인지예산 운영사례를 홍보

□ 주요 일정 및 회의 의제는 다음과 같음

날짜	일정	상세내용
6/17 (일)	◆ 출국 인천(한국) → 비엔나(오스트리아)	
6/18 (월)	◆ SBO 성인지예산전문가 회의	<ul style="list-style-type: none"> · SESSION 1 - Evolutions in gender budgeting · SESSION 2 - OECD Budget Review of Austria: focus on gender budgeting · SESSION 3 - Introducing and embedding gender budgeting: practical experiences from OECD and other countries(이택면 선임연구위원 발표) · SESSION 4 - Tax aspects of gender budgeting
6/19 (화)	◆ SBO 성인지예산전문가 회의 및 성평등 거버넌스 개선을 위한 OECD 원탁회의의 조인트 세션	<ul style="list-style-type: none"> · SESSION 5 - OECD Gender Governance Review of Canada · SESSION 6 - Civil society engagement in gender mainstreaming and gender budgeting · SESSION 7 - The role of a whole-of-government gender equality strategy: a necessity or a luxury for gender mainstreaming and gender budgeting? · SESSION 8 - Towards “OECD Governance Guidelines for Gender Budgeting” · 토론

날짜	일정	상세내용
6/20 (수)	◆ 성평등 거버넌스 개선을 위한 OECD 원탁회의	<ul style="list-style-type: none"> · SESSION 9 - Gender equality: have we reached the tipping point? · SESSION 10 - Beyond policies and budgets: How inclusive is broader government decision-making? · SESSION 11 - What works? Measuring the impact and effectiveness of gender equality initiatives · SESSION 12 - An integrated state response towards eliminating gender-based violence · 토론 및 폐회
6/21 (목)	◆ 비엔나(오스트리아) → 인천(한국)	· 비엔나 출발
6/22 (금)	◆ 입국 비엔나(오스트리아) → 인천(한국)	

2. 발표 및 논의 내용 요약

□ 6월 18일

○ 성인지예산: 오스트리아의 경험

2차 성인지예산 전문가 회의는 특히 오스트리아의 성인지예산제도에 대한 소개와 비판적 검토에 많은 시간을 할애했다. 이는 이번 회의의 주최국이 오스트리아라는 점 뿐만 아니라, 성인지예산제도의 근본 취지를 충실히 구현하기 위해서는 제도가 중앙정부의 통상적 재정관리제도(특히 결과·성과지향적 예산제도)와 잘 통합되도록 해야 할 필요가 있다는 OECD를 비롯한 국제기구의 공통된 인식을 반영한 것이기도 하다. 통상적으로 OECD회원국 중에서, 나아가 성인지예산제도를 어떤 형태로든 운영하고 있는 전체 나라들 중에서, 오스트리아는 성과주의 예산제도를 비롯한 국가 재정관리제도(PFM) 안에 필수적 부분으로 성평등에 대한 고려를 통합시킨 모범적 사례국으로 자타가 공인하고 있기 때문이다.

오스트리아 사례에 대한 논의와 토론은 세 건의 발표를 중심으로 이루어졌음. 먼저 OECD가 관찰자의 입장에서 오스트리아의 재정개혁 과정과 그로 인해 도입된 성과예산제도 및 그 필수 요소로서의 성인지예산제도를 소개하고(발표자 Ronnie Downs, OECD 공공거버넌스국 공공지출·예산부 부서장), 뒤이어 오스트리아 연방재정부(Federal Ministry of Finance)에서 내부자의 관점에서 재정관리제도 안에 성평등에 대한 고려가 어떻게 절차적 필수요소로 통합되었는지를 설명하며(발표자 Friederike Schwarzenborfer, 오스트리아 연방 재정부 예산·재정국 부국장), 마지막으로 오스트리아의 재정사업 성과관리 담당 조직(연방성과관리국, Federal

Performance Management Office)이 속해있는 연방 대민서비스·스포츠부(Federal Ministry for the Civil Service and Sports)에서 성과중심의 재정관리에서 성평등 관점이 어떻게 적용되고 있는지를 발표함(발표자 Ursula Rosenbichler, 오스트리아 연방 시민서비스·스포츠부, 전략적 공공행정관리·공공부문 혁신국, 부서장).

OECD측 발표에 따르면, 오스트리아는 상당히 선진적인 성과예산제도를 도입하여 시행하고 있으나 성과에 근거하여 예산사업의 우선성을 판단하는 연계체계가 불완전하다는 약점 또한 노정하고 있으며, 성과예산체계의 필수 요소로서 운영되고 있는 성인지예산 제도 역시 성과예산제도가 갖는 강점과 약점을 모두 드러내고 있다고 진단함. 성인지예산이 성과예산체계의 일부로 운영되고 있기 때문에 부처의 성과계획서와 보고서에서 해당 부처가 추진할 성평등 목표와 추진 성과에 대한 자세한 보고가 이루어지고 있으며, 별도의 성인지예산서나 성인지성과보고서가 존재하지 않음. OECD는 이러한 오스트리아식 성인지예산제도에 대해, 성평등 관련 성과목표를 달성하기 위해 투입된 자원의 규모와 수준을 추적할 수 있는 전산정보 시스템의 구축과 관련 자료의 공공화, 성평등 주무부처가 범정부적 성평등 추진을 통합·조정할 수 있도록 권한 부여 필요, 부처별 성평등 성과목표 설정시 성평등영향평가나 규제영향평가의 내용이 잘 반영될 수 있도록 부처와의 적극적 의사소통 채널 확립 등을 권고함.

한편 오스트리아 연방재정부의 주제발표에서는 오스트리아 예산관련 규칙과 규정들에서 어떻게 젠더 관점이 제도화되어 있는가가 핵심적으로 다루어짐. 성과(결과)중심의 재정사업관리 거버넌스, 성과주의 예산, 발생주의 회계, 총액예산제 등이 오스트리아 재정개혁의 핵심 4대 과제였으며, 그 중에서 성과중심의 재정사업관리 거버넌스와 성과주의 예산체계의 구축에 성평등 관점을 필수적으로 포함시키도록 하는 것이 오스트리아 성인지예산제도의 핵심 요소였음을 피력. 오스트리아 각 중앙부처의 성과예산구조는, 최상위 수준에서 부처의 핵심 미션(분야 수준)이 설정되고 각 분야별로 최대 5개까지의 전략목표가 설정되며(부문 수준), 각 전략목표별로 역시 최대 5개 까지 성과목표가 설정되고(프로그램 수준), 각 성과목표의 달성을 위해서 저마다의 산출(결과)목표를 갖는 다수의 단위사업들이 편성됨. 분야수준의 미션은 중기재정운용계획(MTEF)에서, 부문 수준의 전략목표와 프로그램 수준의 성과목표는 당해연도 예산서(annual budget statements)에서, 그 하위의 단위사업 수준의 산출(결과)목표들은 당해연도 예산서 부속서류인 상세예산 설명서에서 각각 수립된다. 이 때 최대 5개까지의 전략목표 중 하나는 반드시 성평등 관련 목표로, 그 하위의 프로그램 성과목표들 중 하나도 반드시 성평등 관련 목표로 수립하고, 그 하위의 단위사업들은 이렇게 설정된 성평등 목표를 달성하기 위한 관리과제들로 수행하도록 관련 법제들(헌법, 연방예산법 등)에 명시함으로써, 오스트리아는 성과중심의 예산체계에 성평등 고려를 명실상부하게 통합하는 성인지예산제도의 틀을 완성함. 특히 성평등 관점의 재정운용을 재정운용의 근본 원칙으로 헌법에서 천명함으로써 예산관련 기본법인 연방예산법에서 구체적 성과주의 예산 운용 과정에서 성

평등 관점을 도입할 근거를 마련함. 전략목표에서 천명되고 프로그램 목표에서 구체화된 부처 성평등 목표들(중장기)은 당해연도 관리과제의 기획 및 성과계약(성과계획서에 해당) 수립→목표관리→산출평가→결과평가의 과정을 거치면서 성과중심의 재정운용관리를 받게 됨. 그러나 이러한 성인지예산과정이 특정 성평등관련 재정사업의 예산을 늘리기 위한 목적으로 운용되지는 않음. 단지 해당 사업 수행의 효과성과 효율성을 높이기 위한 관리 목적으로 운용될 뿐임.

마지막으로 연방 대민서비스·스포츠부의 발표에서는 제일먼저 연방성과관리국의 기능과 역할에 대해 소개함. 연방성과관리국은 2017년 초반까지만 해도 연방 총리실(Federal Chancellery) 산하에 있었으나 지금은 공공행정 및 대민서비스를 관장하는 연방부처인 연방 대민서비스·스포츠부의 대민서비스·행정혁신국(DG of Civil Service and Administrative Innovation) 소속으로 바뀜. 연방성과관리국은 각 라인부처들의 성과중심의 예산운용과 그에 필요한 영향평가를 관할하고 지원하는 역할을 수행하며 그 결과에 대해 정기적으로 국회에 보고함. 이를 위해 재정사업 성과관리의 전반적 질관리, 일선 라인부처와의 긴밀한 협력, 성평등 고려한 성과관리 위해 보건여성부의 성평등국과 긴밀한 협력 등의 기능을 수행함. 재정관리제도 측면에서 재무부는 예산과 재원의 배분 및 통제, 일선 라인부처는 자율성과 책임성에 입각한 사업 기획 및 수행, 연방성과관리국은 성과목표, 지표 등의 적정성 관리 및 성과관리틀 및 전략 추진 등을 담당하는 구조로 업무가 분장되어 있다고 할 수 있음. 또한 성평등 지향적 성과관리 실현을 위해 각 부처와 조직이 어떤 기능을 수행할 것인가가 정부조직법에 명시되어있어 성평등 추진을 위한 부처간 협업체계가 확고한 법적 근거를 갖도록 되어 있음. 실제 예산과정에서 연방성과관리국의 개입은 다음과 같이 이루어짐. 각 일선 부처는 예산서 초안(성평등 목표를 포함한 당해연도 성과목표, 성과목표 달성을 위한 산출 정의 및 단위사업 설정, 성과지표 등을 포함한)을 제출→성과관리국은 성과목표와 성과지표의 적정성 등을 검토하여 권고안 제시→권고에 따라 일선 부처는 예산서 초안 수정→권고에 응하지 않을 경우 사유 설명 의무화(comply or explain)→(향후 연방성과관리국에 의한 권고안을 일반에 공고하는 것을 의무화하는 제도개선 추진)→최종 예산서 제출. 한편 사업수행 이후 성과보고 단계에서의 연방성과관리국의 개입은 다음과 같이 이루어짐. 일선 라인부처의 재정사업평가(산출평가, 결과평가) 및 보고→연방성과관리국의 성과품질점검, 표준화, 부처간 조정, 최종 보고(디지털 시스템화를 통한 전용 웹사이트 운영 포함)→의회와 시민단체의 심의 및 정치적 책임성 추구. 이 모든 과정에 성평등 관련 성과목표에 대한 동일한 관리과정이 당연히 포함되어 있으며 따라서 성과중심의 재정관리 과정에 성평등 관점이 완전히 통합되어있다고 할 수 있음. 결국 핵심적인 도전과제는 부처가 자율적으로 설정한 다양한 성평등 관련 성과목표들이 일관성을 유지하고 국가의 중장기적 성평등 추진 전략과 부합하도록 하기 위해 부처간 상호 조정하는 역할을 누가 얼마나 충실하고 효과적으로 수행할 수 있을 것이냐 이며, 오스트리아 연방 정부에서 이 기능을 부여받고 있는 연방성과관리국의 역할과 중요성이 그만큼

중차대하다고 할 수 있음.

○ 회원국 성인지예산제도 운영 사례: 대한민국, 이탈리아, 아이슬란드

우리나라 사례에 대해서는 그동안의 성인지예산제도 도입과정, 초기 운영성과, 현재의 성과와 문제점, 향후 과제 등을 중심으로 발표(첨부 발표자료 참고).

이탈리아 사례에 대해서는 경제재정부(Ministry of Economy and Finance)의 국가예산국 국가일반회계과 Aline Pennisi 과장이 발표를 맡았음. 그의 발표에 따르면 이탈리아는 최근에야 비로소 성인지예산 관련 법적 근거조항을 국가재정및회계법(Public Finance and Accounting Law)에 신설하고 국가예산의 세입과 세출이 남성과 여성에게 미치는 각기 다른 영향을 평가하여야 함을 명시함. 2016 회계연도 결산을 기점으로 파일럿 프로젝트 실시하고 그 결과를 국회에 보고함. 성인지예산제도의 주요 행위자로는 경제재정부의 국가일반회계과(국가 예산 및 공무원 통계 담당), 재정과(주요 조세정책의 영향 분석 담당), 총무과(중앙부처 공무원 급여 담당), 내각수반실(전 부처의 성인지예산 가이드라인 준수 여부 모니터링 담당) 등을 들 수 있으며, 성인지예산 전 과정에 대한 총괄 역할은 내각수반실 내 기회평등국(department for equal opportunities)이 맡고 있음. 성인지예산제도 시행을 위한 주요 분석도구로는 주요 지표를 통한 성불평등 정도 분석, 세출예산의 재분류(젠더 이슈와 무관한지(gender neutral), 젠더격차에 영향을 미칠 수 있는지(gender sensitive), 젠더격차 해소를 직접 목표로 하는지(aimed at reducing gender gap)에 따라 세가지 부류로 세출예산을 분류), 주요 조세정책에 대한 영향분석(소득세제의 성평등 재분배효과, 조세감면정책의 영향분석 등), 성불평등 감소를 위한 각 부처의 정책노력에 대한 분석(부문별 정책, 내부인력정책 등에 대한 분석) 등을 들 수 있음. 그러나 이러한 여러 종류의 전문적 심층 분석을 수행할 법적 권한과 근거를 갖춘 공식 기구와 그 역할 및 기능이 아직 확립되지 않아서 각각의 분석들이 단편적 산발적으로 수행되고 그 결과도 성인지예산 과정에 제도적으로 환류되지 못하고 있다는 것이 이탈리아 성인지예산 시도가 해결해야 할 가장 시급한 과제라고 할 수 있음.

한편 아이슬란드 재정경제부(Ministry of Finance and Economic Affairs)의 Halldora Fridjonsdottir 국장은 아이슬란드 성인지예산제도에 대한 사례발표를 통해, 자국의 성인지예산제도는 2009년 파일럿 프로젝트로 출발한 이래 지속적인 발전을 거듭하여 현재는 전체 재정관리체계 내에 성인지예산제도가 완전히 통합되는 것을 목표로 하고 있다고 설명함. 새로운 예산기본법 제 18조는 각 부처의 장은 성평등 추진을 소관으로 하는 부처의 장과 협력하여 성인지예산 프로그램의 확립을 주도하여야 하며, 예산안은 성인지예산 프로그램을 고려에 넣어서 작성되어야 하고 예산안에는 그것이 국가 성평등 목표 달성에 미치는 영향이 제시되어야 한다고 규정하고 있음. 아이슬란드 성인지예산제도는 특별히 성평등 관점이 적용되어야 할

지출분야로 조세 자산 및 금융관리분야, 공공 및 사법안전분야, 교통 및 통신분야, 관광분야, 예술 및 문화분야, 고등교육 분야, 돌봄 요양 및 자활서비스 분야, 장애 및 장애인 분야, 고령인구 분야, 가족분야 등에 주목하여 각 분야별로 성평등 이슈 및 성평등 목표 발굴을 위해 노력함. 향후과제로는 성과예산주의와 성인지예산제도의 연계, 성별 영향의 격차가 큰 사업에 대해 주요 성평등 목표 설정, 현행 사업 및 신규사업을 보다 더 성평등 지향적인 방식으로 수행할 수 있도록 사업설계 변경 등을 제시함.

○ 성인지예산제도의 조세측면

조세정책은 각국 정부가 시민들의 행동변화를 야기하기 위해 활용할 수 있는 강력한 도구 중 하나임. 성인지예산제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 세출측면에만 국한되어서는 안되고 조세 측면의 조치들(조세지출, 소득세 구조 개편 등을 포함하는)의 설계와 평가 및 영향분석에도 동일하게 적용되어야 함. 이 세션은 몇몇 국가 사례를 통해 성인지예산제도가 구체적으로 조세정책에도 어떻게 적용되었는지를 살펴봄.

오스트리아 사례를 발표한 오스트리아 경제연구소 Margrit Schratzenstaller 부소장은 2019-2022 전략계획상의 성평등 목표로 “남녀간 유급노동과 무급노동의 공평한 분배를 위한 조세체계 개편”이 설정되어 있음을 소개하면서, 이 목표의 달성을 위한 성과지표로 “세제 개편을 통해 부정적 근로인센티브를 제거하고 긍정적 근로인센티브를 강화함으로써 실질적 성평등을 실현한다”를 제시함. 오스트리아의 2014년 조세제도 개혁에서는 개인소득세 감면제도 개편에서 성평등에 대한 고려가 이루어지지 않았다고 지적하면서, 근로소득에 대한 과세는 유급근로 대비 무급근로를 선택할 유인을 강화시키고 특히 여성에게 이 유인이 더 강하게 작용함을 분석함. 여성의 노동공급탄력성은 남성에 비해 훨씬 더 높아서 조세 정책에 의한 근로소득 상의 변화는 남성보다는 여성의 노동공급 결정에 더 큰 영향을 미치게 됨. 따라서 개인소득세제 개편시 이를 고려하여 여성의 노동공급을 부추기면서 비경활로 돌아서거나 근로시간을 줄이고자 하는 유인은 약화시킬 수 있는 세제개편 방향을 발견하는 것에 초점을 맞추는 것이 필요하다고 주장함. 오스트리아의 근로소득세제는 EU나 대부분의 OECD국가에서처럼 개인별 과제로서 부차소득자편의(second-earner bias)는 존재하지 않는 것으로 분석됨. 그러나 시뮬레이션 결과 소득세 개별과세를 가구단위의 부부합산 과세로 대체할 경우 배우자간 유급노동시간 분배가 남성에게 더 많이 분배되는 쪽으로 바뀌게 되는 것을 보여주면서 대부분의 소득세제들이 여성의 근로 유인을 약화시키는 방향으로 작용하고 있다고 주장.

□ 6월 19일

○ OECD의 캐나다 젠더거버넌스 리뷰

이 세션은 2017년 캐나다 정부의 의뢰로 OECD 전문가들이 수행한 캐나다 젠더

거버넌스 리뷰의 결과를 보고하고 토론하는 데 할애됨. OECD전문가들은 캐나다의 성주류화 및 성인지예산 실천을 통해 성평등 성과를 제고하고자 했던 캐나다의 노력들을 그 구조, 관행 및 접근방식의 측면에서 리뷰한 결과를 발표함. 이 발표는 OECD회원국을 포함한 국제사회에 광범위한 함의를 제공해줄 수 있을 것으로 사료됨. 리뷰연구를 수행한 OECD전문가를 대표하여 공공거버넌스국 젠더·포괄성 작업반의 Pinar Guvan 정책분석관과, 같은 국 예산·공공지출과 Scherie Nicole 정책분석관이 발표를 맡았음. 그들의 발표에 따르면, 현재 캐나다의 젠더 거버넌스가 갖는 강점은 고위 정책결정권자들의 성평등에 대한 신념과 정책 드라이브가 상당히 강력하다는 점, 오랜 기간 축적된 성분석(GBA+) 경험과 역량, 잘 갖춰진 제도적 틀과 시스템 차원의 젠더문제 접근, 의회 및 감사원의 감시기능을 통해 성분석 결과의 정책개선 적용 촉진 등을 들 수 있음. 이러한 강점들을 바탕으로 최근에 캐나다는 다양성과 포용성을 위한 차관급 테스크포스 설립, 캐나다 여성실(Status of Women Canada)의 법적근거 확보, 성분석(GBA+) 의무화, 성과 및 목표관리에 젠더 관점 통합, 2017년부터 성인지예산제도 실시 등을 이루어냄. 이러한 배경 하에 OECD전문가들은 캐나다 성인지예산제도에 대해 다음과 같은 개선안을 제안함. 성평등을 목표로 하는 중장기 전략계획 수립, 여성실의 기능과 역할을 강화하여 GBA+와 더 포괄적으로 연계될 수 있는 법적 권한 부여, GBA+의 내용적 품질과 적용의 엄밀성을 강화할 수 있는 제도적 방법 확립, 의회와 감사원의 감시기능에 성평등 관점이 통합될 수 있는 방안 마련, 예산안에 평등챕터의 추가 및 성인지예산제도의 전 예산과정 적용 등을 제안함.

한편 캐나다측에서는 캐나다 여성실의 정책 및 대외관계 총괄관인 Justine Akman이 주제발표를 맡았으며, 캐나다의 현 성평등 실태와 젠더 거버넌스의 문제점을 내부자 시각으로 비판적으로 검토함. 특히 그는 젠더 이슈의 교차성을 강조하면서 GBA+가 성평등을 넘어 더 복잡하고 다양한 차별 이슈(포용성과 다양성 이슈)를 성평등 관점에 통합하여 다루게 되었음을 강조함. 특히 GBA+의 품질제고, GBA+의 결과 정책이 개선되고 성평등이 실질적으로 제고된 사례에 대한 모니터링과 리포팅 강화, 성별분리통계자료에 대한 가용성과 접근성 제고 등이 필수적이라고 지적. 성인지예산을 연방정부의 재정 및 예산관리 과정에 포함시킬 수 있는 새로운 입법 필요, 캐나다 여성실을 연방정부내의 공식 조직으로 만들기 위한 새로운 입법 필요, GBA+ 강화를 위한 데이터 수집 및 연구관련 투자 확대, 2019년 예산안 수립을 위한 GBA+실시 등을 향후 과제로 제시.

○ 성인지예산 거버넌스 개선을 위한 가이드 라인

2015년에 발간된 “공공영역에서의 성평등을 위한 OECD 권고”는 성평등이 성인지예산을 포함한 다양한 공공정책 영역속에 어떻게 통합될 수 있는가에 대한 포괄적이고 전향적인 의제들을 제시하고 있음. OECD는 최근 회원국 사례들에 대한 평

가 경험과 “성평등 실현 및 성주류화를 위한 OECD 제안집” 개정판 출판 등에 힘입어 “성인지예산 거버넌스 개선을 위한 가이드 라인”을 발표할 예정에 있음. 이 책자는 OECD회원국의 경험을 반영하여 한 국가 내에서 광범위한 성주류화 및 책무성 강화의 틀을 재정관리제도와 어떻게 유기적으로 연계시킬 수 있을 것인가에 대한 통찰을 제공해줄 것으로 기대됨. OECD측 발표자인 공공거버넌스국 예산·공공지출과 Scherie Nicole 정책분석관은 성인지예산제도가 효과적으로 기능하기 위해서는 먼저 전략적·법적 틀이 갖춰져야 한다고 주장. 확고한 성평등 전략을 통해 성평등목표와 지표체계를 확립하고, 법적 근거 마련을 통해 정치적 경제적 변동으로 인한 예측불가능성을 줄여야 함을 역설. 성인지예산은 또한 시민사회를 포함한 다양한 집단의 비판적 검토의 창구를 열어두어야 하고, 성평등 기초선조사, 사전적(ex ante) 성평등영향평가, 성과예산제도와 통합, 젠더관점의 ‘중기지출 심층분석(spending review)’, 등을 통해 증거 기반의 제도로 진화해야 함. 또한 의회에서의 성평등 관점의 예산심사기능 강화, 감사기관을 통한 독립적 젠더감사, 더 넓은 시민사회 대상 책무성 강화 등이 성인지예산제도의 이상적 발전을 위해 필요하다고 주장. 결론적으로 성인지예산제도가 예산을 통한 국가사회의 성평등 증진이라는 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 정치적 리더십, 부처 및 정부조직간 명확한 역할분담과 책임·권한 명료화, 포괄적·구체적 성별분리통계, 성평등 기능별 예산분류체계, 역량강화 및 인식개선, 영향평가와 심층평가 활성화 등과 같은 지지체계(supporting system)가 잘 갖추어지고 잘 가동되어야 함.

□ 6월 20일

○ 성평등 : 우리는 반환점을 넘어섰는가?

이 세션은 그동안의 OECD와 그 회원국들의 성평등 증진을 위한 노력들을 종합하면서 지금까지의 진전의 증거들을 제시하고, 성인지정책의 실행을 강화하고 책임성을 증대시키고 여전히 광범위하게 퍼져있는 젠더갭을 줄이기 위해 취해야 할 남은 행동들이 무엇이 있는가를 살펴보고자 함. OECD측 발표자인 공공거버넌스국 젠더프로젝트 코디네이터 겸 정책분석관인 Elena Gentili는 그동안 OECD가 회원국의 성평등 증진을 위해 다음과 같은 노력들을 경주해 왔음을 지적함. 회원국들 사이에 표준으로 삼을 만한 가이드라인 제시, 국가간 비교를 위한 증거자료 구축, 회원국의 성평등 실천 지원, 전문가 정책자문 및 모범사례 공유 등이 그것임. 그동안의 OECD의 이러한 노력의 결과 드러난 성평등 관련 OECD 회원국간의 공통된 의제는 성평등 증진이라는 이상과 그 이상에 도달하기 위한 방법론에 대해서는 국가간 일정 정도의 합의가 도출되었다는 것, 이제 남은 것은 그 이상을 실현하기 위한 과정에서의 격차라는 것 두가지임. OECD가 주목하는 성평등 실천에서의 격차란 다음과 같은 것임. 첫 번째로 성평등 추진을 위한 전략에서의 격차로서, 예컨대 일생활 균형 개선을 위한 전략은 회원국의 92%에서 채택하고 있지만, 정부의 공공행정 서

비스에서 다양성 제고 전략은 46%만이 채택하고 있는 것으로 나타났음. 성평등 추진조직의 정부 내 위상에서도 격차는 발견되는데, 총리실이나 정부수반 보좌조직(대통령제의 경우 대통령실) 내에 성평등 추진조직을 둔 경우는 전체의 9%에 불과하고, 46%가 성평등 추진을 소관으로 하는 단일 부처(ministry)를 두고 있는 경우임. 그 다음으로는 사회복지관련 부처 내 한 부서로 존재하는 경우가 36%에 달함. 내각에 속한 부처가 아닌 외곽 독립기관이 성평등 추진을 담당하도록 되어 있는 경우도 9%에 이름. 성평등 추진을 위한 도구로서 성별분리통계를 구축하지 않고 있는 회원국은 하나도 없지만, 성인지예산을 도입하지 않고 있는 경우는 30%나 되고, 젠더 감사나 젠더 공공구매를 시행하고 있는 나라는 10%도 안됨. 또한 교육분야에서 성별분리통계를 생산하지 않는 나라는 하나도 없는 반면, 환경분야에서는 50%에 육박함. 이러한 실행상의 격차를 줄이고 OECD회원국 전반에 걸친 성평등 개선을 이루어내기 위해서 OECD가 향후 추진해야할 과제에 대해, 아이슬란드 발표자인 복지부 평등국 선임자문위원 Magnea Mrinosdottir는 모범사례와 실패사례 전파를 통한 회원국간 지식공유, 각 국가별 기준선 분석을 위한 지원, 회원국 젠더 거버넌스에 대한 객관적이고 심층적인 리뷰 및 평가, 젠더 감사관 등 각국 젠더 전문가에 대한 전문가 교육훈련 제공 등을 꼽음.

3. 시사점

2차 전문가회의에서 가장 크게 두드러지는 시사점은 OECD 회원국간 성인지예산제도의 도입이나 진척에 있어서의 편차가 크게 줄어들었다는 점임. 경제적으로 상대적으로 뒤쳐져 있는 회원국의 경우에도 최소한 성인지예산의 필요성과 제도적 요건들을 국제사회에 프리젠테이션함에 있어서는 보다 더 선진화된 국가들에 비해 크게 뒤쳐져있다고 할 만한 조건들을 발견되지 않음. 회원국의 프리젠테이션 만으로 각국의 성인지예산 관련 실재(reality)을 파악하기에는 한계가 있음. 결국 제도 운영 10년차를 맞고 더 나은 제도로의 한단계 도약을 위한 개선방안을 모색하고 있는 우리나라의 입장에서는 각국의 고유한 맥락과 배경 속에서 저마다 베스트 프랙티스로 포장되어 발표된 여러 제도적 실험과 도구들을 각국의 맥락적 요인들을 고려하여 보다 더 비판적으로 분석한 다음, 우리가 벤치마킹해야 할 베스트 프랙티스와 타산지석으로 삼아야할 위스트 프랙티스를 선별하는 노력이 필요한 시점임.

이런 맥락에서 OECD측이 성인지예산 운영을 위한 거버넌스 개선안으로 권고한 사항들은 상당히 시사적임. 여러 회원국들의 공통된 경험에서 추출된 권고안이므로 현 시점의 우리에게 향후 제도 개선의 지침으로서 손색이 없을 것으로 사료됨. 다시 한 번 그 내용을 되짚어 보면, OECD가 성인지예산 제도의 실질적 성평등 제고 효과를 가능하게 할 지지체제로 열거한 것들 중 정치적 리더십과 부처 및 정부조직 간 명확한 역할분담과 책임·권한 명료화 두 가지는 우리에게 지금 가장 결여되어 있는 조건에 해당함. 정부부처의 최고 의사결정 지위에 있는 지도자들에게 실질적

인 성평등 추진 의지가 미미한 것을 여러 경험을 통해 확인하게 되는 현 시점에서, 그들의 정치적 기반인 시민사회 내에서부터 성평등을 향한 강한 열망이 표출되고 그것이 그들을 대표하는 정치지도자에게 강력한 압력과 요구로 전달되어 성평등이 주요 정책의제이기 이전에 주요 정치적 의제로 자리매김 될 필요가 있음. 또한 오스트리아의 선례를 본받아 정부조직법상에 성평등 및 성주류화 추진과 관련된 부처 및 정부조직의 기능을 명확히 선정하고 명시하여 부처 및 정부조직간 명확한 역할 분담과 책임·권한 명료화를 반드시 일구어내야할 필요가 있음. 두 번째 지지체계로 언급된 것은 포괄적·구체적 성별분리통계인 바, 이 부분에 있어서도 우리는 상대적으로 후진적인 조건에 처해 있음. 통계법 개정을 통해 자연인을 대상으로 하는 국가통계에 대해 성별분리통계 작성을 의무화하기는 하였으나 문제는 부처의 사업별 통계자료 집계에 있어서도 성별 분리 도입이 필요하다는 사실임. 사업이나 프로그램 단위의 성분석이나 영향평가를 실시할 때 이런 구체적 수준의 성별분리통계가 생산 유통되지 않아 분석이나 평가의 질을 떨어트리는 경우가 비일비재한 상황을 고려할 때 보다 더 포괄적이고 동시에 구체적인 성별분리 통계 생산 및 집계 그리고 공공화가 시급함.

우리에게 당면한 또다른 개선과제는 성평등 기능별 예산분류 기준 확립임. 우리와 유사하게 이탈리아나 아이슬랜드 등에서도 이를 위해 노력 중이라는 사실은 고무적임. 재정사업의 기능별 분류와 별도로 성평등 기능을 중심으로 재정사업을 분류하여 성평등을 직간접적으로 좌우하는 사업을 별도로 관리하고 추적하는 것은 성인지예산 제도의 내실화와 나아가 재정사업을 통한 국가 성평등 수준 제고를 위해 필수적인 선결요건이라고 할 수 있음. 현재의 초보적인 직접목적사업, 간접영향사업으로의 구분을 더 구체화 전문화하여 성평등 중심의 예산분류체계를 확립하고 그것을 각종 심층평가나 성평등영향평가에 활용하기 위한 제도적, 방법론적 틀을 확보하는 것이 시급함.



4. [별첨] 한국사례 발표자료

Gender Budgeting in Korea: Accomplishments and Challenges

Tackmeon Yi

Korean Women's Development Institute

Contents

1. A Brief History of GB in Korea

2. Legal Framework for GB

3. GB in the PFM System

4. Accomplishments

5. Problems at Hand and Challenges Ahead

1. A Brief History of GB in Korea

The First Gender-based Analysis of National Budget:

- 1998** The Korean Federation of Women's Associations(KFWA), one of major women's right movement organizations in Korea, began to analyze national budget documents through a gender lens. They published the gender-based analysis of national budget documents, thereby initiating gender budgeting efforts in Korea.

The Legislative Petition for Gender Budgeting:

- 2002** The KFWA submitted a petition for implementing gender budgeting to the National Assembly. Capitalizing on the petition, the Congressional Committee for Gender Equality and Family proposed a resolution on gender budgeting and gender mainstreaming as one of the top policy priorities. It was passed during a plenary session of the National Assembly in November.

1. A Brief History of GB in Korea

2006 Laying Legal Foundation :

Gender budgeting enshrined into the National Public Finance Act(an Organic Law regulating public financial management and national budgeting)

2007 Training Public Officials :

Training programs on gender budgeting provided to government officials

2008 Toolkit Developed :

Gender budgeting analysis tools and methods developed

2009 The First Gender Budget Statement Submitted

2011 The First Gender Performance Report Submitted

2012 The First Local-level Gender Budget Statement Submitted

2014 The First Local-level Gender Performance Report Submitted

2. Legal Framework for GB

◆ The National Public Finance Act (the ministry of strategy and finance)

- ◆ The National Public Finance Act, revised in 2006, mandates each line ministry to submit to the National Assembly **the gender budget statement and the gender performance report** as the two legal documents regarding gender budgeting
 - Article 16 : declaring gender-responsiveness as one of the budgeting principles
 - Article 26 : submission of the gender budget statement
 - Article 34 : declaring the GBS as one of the legal documents accompanying budget bills
 - Article 57 : submission of the GPR

2. Legal Framework for GB

◆ The Constitution

- upholds that men and women are equal in terms of their rights and opportunities
- mandates government to enhance gender equality through its policies and activities

◆ Framework Act on Gender Equality (the ministry of gender equality and family)

- requires the MoGEF to make a framework **plan** for gender equality so that gender equality should be sought at every policy area
- harnesses ministries and government agencies to pursue well-coordinated gender-equality programs
- mandates gender budgeting and gender impact analysis

2. Legal Framework for GB

◆ Gender-Impact Analysis and Assessment Act(the MoGEF)

- requires governments both at central and local level to submit the **gender-impact analysis reports** on their laws, regulations, plans and policies to the MoGEF
- stipulates that results of gender-impact analysis should be feedbacked to the gender budget statements and performance reports(in case of GIA conducted on policies)
- stipulates that gender budgeting processes should be applied to all the policies that were subjected to gender impact analyses in the previous year.

3. GB in the PFM System

Planning Stage

PFM

- ◆ the mid-term expenditure framework (MoSF)
- ceilings and priorities being set
- ◆ the mid-term spending plan(line ministries)
- multi-year programs and activities being planned

Gender Budgeting

- ◆ the framework plan for gender equality(MoGEF)
- mid-term gender-equality objectives being set
- ◆ action plan for gender equality(line ministries)
- concrete measures to enhance gender equality being chosen

3. GB in the PFM System

Budget Preparation Stage

PFM

- ◆ budget documents of the fiscal year (MoSF, line ministries)
- ◆ the most important of which is '**performance plan**'
 - program objectives, performance goals, and indicators being set for each line ministry

Gender Budgeting

- ◆ '**gender budget statements**' (MoSF, line ministries, KWDI GB research center)
 - gender-related objectives, performance goals, and indicators being set for activities designated as target activities of gender budgeting
- ◆ information about 'gender-dimensions' included in the 'GBS' is not considered when a budget allocation demand is made.

3. GB in the PFM System

Budget Execution Stage

PFM

- ◆ strong incentives for each line ministry to get accomplished the performance goals set in the preparation stage (MoSF, line ministries)

Gender Budgeting

- ◆ relatively weak incentives for each line ministry to pursue gender-related goals

3. GB in the PFM System

Accounting and Reporting Stage

PFM

- ◆ accounting and reporting documents of the fiscal year (MoSF, line ministries)
- ◆ the most important of which is 'performance report'
 - performance information on the programs implemented during the fiscal year, including whether or not the performance objectives and goals have been met, if not, why

Gender Budgeting

- ◆ 'gender performance report' (MoSF, line ministries, KWDI GB research center)
 - whether or not the gender-related objectives set for the target activities in the GBS have been met, if not, why

3. GB in the PFM System

Control and Audit Stage

PFM

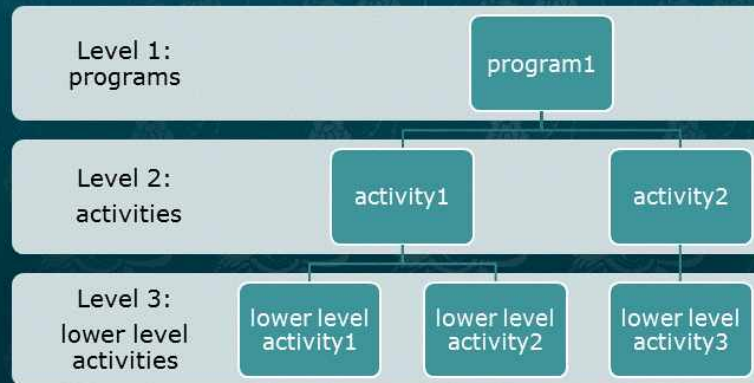
- ◆ strong control by the independent court of audit(the BAI) and by the National Assembly
- ◆ monitoring and/or evaluation done by the MoSF and the office of prime minister
 - well-defined program assessment system; program restructuring, budget cuts or raises, naming and shaming

Gender Budgeting

- ◆ no gender audit
- ◆ neither the MoSF nor the office for prime minister is engaged in any kinds of assessments
 - no legally binding assessment scheme for the target activities of gender budgeting
 - no official rewards for accomplishing gender-related goals, nor penalties for failing to accomplish
- ◆ weak control by the National Congress
 - The performance information contained in the GBS and the GPR is analysed and assessed in a NABO(Korean CBO) report
 - no feedbacks to the next year's budget allocations

3. GB in the PFM System

Structure of programs in a typical ministry



- Ordinary performance management by the MoSF applies to the 1st and 2nd level.
- Gender budgeting is usually applied to the 3rd, or even to much lower level(s).

Company Logo



3. GB in the PFM System

Comparing the performance plan and the GBS

Performance Plan

- ◆ level 1 **Program**: active labor market policy
 - **objective**: to provide customized employment services to vulnerable groups in the labor market
 - **indicators**: ①employment rate among vulnerable groups, ②employment rate among youths
- ◆ level 2 **Activity**: Consolidating Employment Service Infrastructure
 - **objective(s)**: ①to operate the Employment Service Center, ②to support local governments to boost local labor market participation
 - **indicators**: ①employment rate among those who signed into the Employment Service Center, ②the number of local governments which accomplished their own employment rate goals

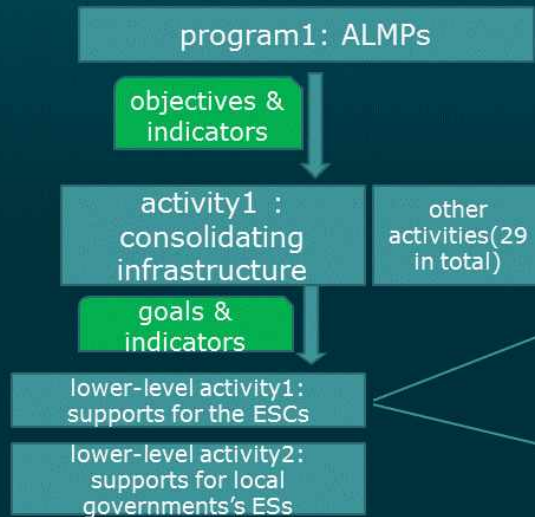
Gender Budget Statement

- ◆ **gender-equality objective(s)** of the ministry
 - **objective**: to facilitate women's participation in the labor market
 - **no indicators**
- ◆ **target activity**: supports for job training, matching, & counselling services
 - **gender-related goal**: to enhance the employability of women who registered at the ESCs
 - **indicators**: ratio of female registrars who received job training, matching, or counselling services at the ESCs.

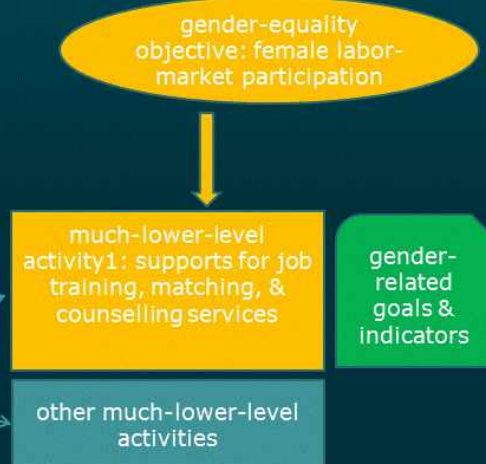
3. GB in the PFM System

Comparing the performance plan and the GBS

Performance Plan



Gender Budget Statement



3. GB in the PFM System

- ◆ The Korean approach to gender budgeting is a **separatist**, not an integrated one.
 - Previous slides have shown that the Korean gender budgeting is not integrated with the overall PFM system.
 - It has been added onto the PFM system as if it were a separate budgeting process with its own assessment system.
- ◆ Ramifications
 - Gender-equality objectives being invisible in the ordinary performance management processes
 - The line ministries being indifferent towards what their gender-equality objectives are and whether or not they are met
 - Additional efforts by 'outsiders' being needed in order to drag reluctant government officials into pouring their time and energy to make gender budgeting work

4. Accomplishments

- ◆ Well established legal-institutional arrangements
 - legal framework from the constitution to the individual laws
 - sex-segregated statistics for target populations and beneficiaries
 - gender governance at work: the MoSF, the MoGEF, focal points in line ministries, presidential advisory committee for gender equality(forthcoming), a standing committee in the National Congress.
 - analogous governance for local governments.
- ◆ Awareness-raising about gender budgeting and gender equality among government officials
- ◆ A wider and wider range of government activities covered
 - 2012 → 254 activities, 3.3% of total expenditure
 - 2017 → 351 activities, 7.4% of total expenditure

5. Problems at Hand and Challenges Ahead

problems

- ◆ Not adequately integrated into the PFM and the performance-based budgeting cycle.
 - Weak incentives to fully implement gender budgeting on a wider range of government activities and programs
 - Lack of coordination among line ministries and the MoSF and the MoGEF in gender budgeting and promoting gender equality
 - Too much focus on trees(activities), lack of influence in the big picture(mid-term expenditure framework)
 - Additional workloads imposed on line ministries

5. Problems at Hand and Challenges Ahead

problems

- ◆ Problems in linking GIA results into the GB process
 - Quality control of GIA reports and GB documents is weak.
 - Discrepancies in the level of target activities
 - Lack of willingness and competences on the part of government officials who are in charge of GB and GIA
- ◆ Relatively limited role played by Civil Society
 - No official channel for members of civil society and women's movement to participate and to make their voices heard in the process of budgeting and public financial management.

5. Problems at Hand and Challenges Ahead

challenges

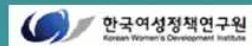
- ◆ Have to **integrate gender budgeting to the PFM system**(including performance-based budgeting)
 - Consensus building among ministries involved
 - Encouraging government officials to assess their programs from a gender perspective and find new gender issues
 - Identifying mid & long term goals for gender quality and linking them with the multi-year national expenditure framework
 - Evaluation on the effectiveness of gender budgeting in relation to more accountability and transparency in the budgeting process

5. Problems at Hand and Challenges Ahead

challenges

- ◆ Have to **strengthen the reviewing and monitoring roles** the National Congress have been playing over the processes of gender budgeting in government bodies
- ◆ Have to find ways to **institutionalize the participation of Civil Society groups** in gender budgeting
- ◆ Have to find ways to **link results of GIA to GB process** and make the linkage mandatory by revising relevant laws and regulations.
- ◆ In a nutshell, we need concrete measures to **feedback the results of gender budgeting and GIA into policy making decisions**, thereby implementing more equality-oriented policies and bringing in a more gender-equal society.

Company Logo



Thank You for listening
<http://gb.kwdi.re.kr>