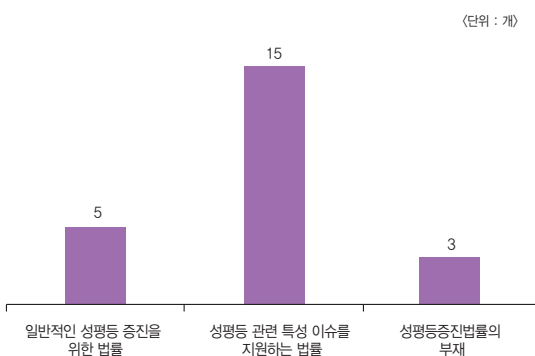


아시아 국가의 성인지예산제도 운영 경험과 시사점¹⁾

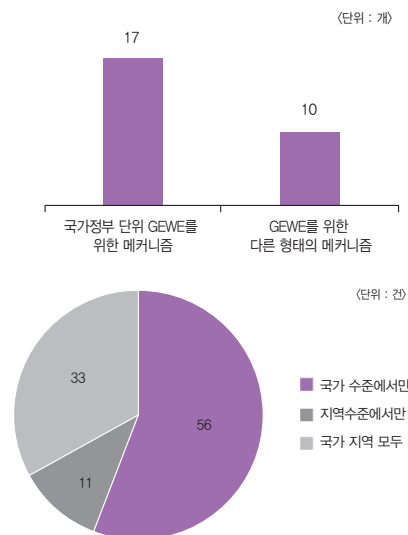
I. 아시아 · 태평양 유엔 여성기구(UN WOMEN)의 성인지예산 경험과 교훈²⁾

· 아시아 · 태평양 지역에서는 30여개국 이상에서 성인지 예산(GRB)을 실시하고 있으며 매우 다양한 활동을 추진하고 있음. 특히 성평등과 관련해서 특정 이슈를 지원하는 법률은 15개 국가에서 마련된 것으로 파악되고 있음



〈그림1〉 성평등 증진을 위한 법률

· 아시아 · 태평양지역의 성평등 증진을 위한 국가 또는 정부단위의 GEWF(Gender Equality and Women's Empowerment)의 제도적 메커니즘은 17개 국가 정도로 파악되고 있으며, 성인지예산제도는 56% 이상이 국가 수준에서만 작동하고 있음



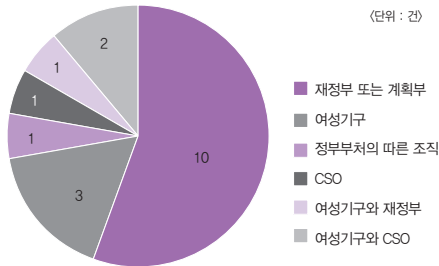
〈그림2〉 성평등 증진을 위한 제도적 메커니즘 실제/GRB의 위치

1) *한국여성정책연구원에서는 개원 3주년을 기념하여 아시아 지역의 성인지예산제도 운영현황을 파악하고 선도적 성평등정책의 지식공유사업(KSP, Knowledge Sharing Program)의 가능성을 탐색하고자 "아시아 국가의 성인지예산제도 운영현황과 성과: 선도적 성평등정책의 발전경험공유(KSP)를 위한 가능성 탐색"을 주제로 "개원 3주년 기념 국제전문가세미나"를 개최한 바 있음. 본고는 세미나의 발표문과 토론문의 내용을 기초로 작성되었음.

2) 본 내용은 세미나의 주제1. "아시아태평양 지역의 GRB 경험"에 대한 Yamini Mishra박사(GRB Specialist, Asia Pacific UN Women Office for India, Bhutan, Maldives & Sri Lanka)의 발표 내용임

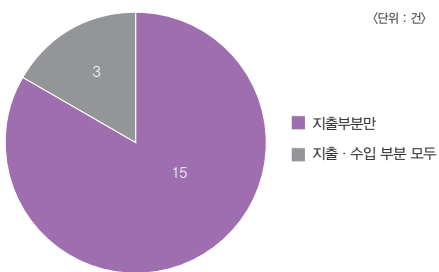


- 특히 국가 수준에서 실행되고 있는 성인지예산제도의 경우 대부분 재무부처나 기획부처에서 추진하고 있으며, 주로 지출부분에 한해 운영되고 있음 (그림3)



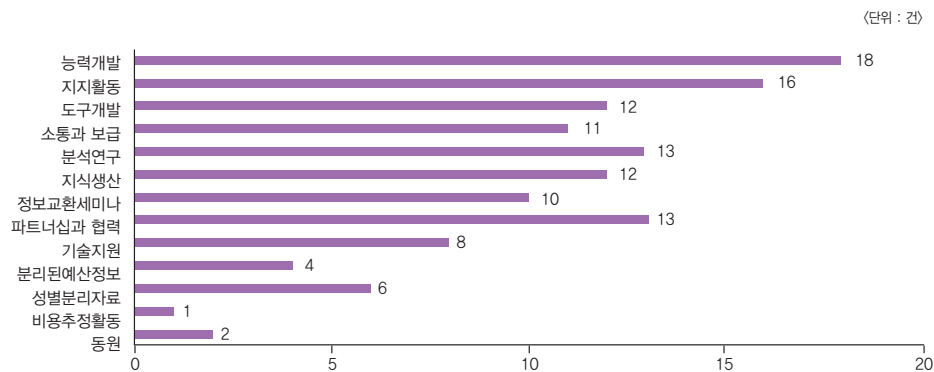
〈그림3〉 국가수준의 GEBI 주관기관

- 아시아·태평양지역의 성인지예산제도는 초기 도입단계에서부터 제도화까지 각국의 성숙 정도 또한 다양하며, 성인지예산제도를 통해 “Gender Agenda”를 새롭게 조명함 (그림4)



〈그림4〉 GRBI가 다루는 예산부분

- 이 지역에서의 성인지예산제도의 주요 전략을 분석한 결과, i) 성인지예산의 주요 이해당사자들의 능력 개발과 교육, ii) 성인지예산의 제도화, iii) 예산과 정책의 변화로 정리될 수 있으며, 각국의 경험을 통해 이러한 요소들이 상호배타적이지 않고 동시에 연이어 일어나고 있음을 보여줌 (그림5)



〈그림5〉 성인지예산제도의 주요 전략

- 아시아·태평양지역의 성인지예산의 경험을 통해 다음과 같은 교훈을 얻음

- 성인지예산은 단순히 예산에 대한 것이 아니며, 거시경제의 틀과 연결되지 않는다면 변화를 가져오기 어려움
- 성인지예산의 제도적 메커니즘이 매우 중요함. 부처내, 부처간 메커니즘 모두 중요하며 젠더/여성부처의 책임으로만 인식되어서는 안됨. 성인지예산의 주요 행위자들이 전통적인 동맹을 넘어서 새로운 파트너십을 구축할 수 있는 “개방성”을 가져야 함
- 재정담당부처 GRB를 추진하고 모니터링하는데 방아쇠 역할을 할 수 있으나 여성의 삶과 성평등은 “분야별”로 적용될 때 가능함
- 주요 이해당사자들의 능력개발을 위해 투자해야 함
- 성인지예산은 장기적이고 반복적인 과정임. 즉 과정적 요소가 강해 제도의 효과를 증명하기 어려움. 그러나 성인지예산을 통해 여성에게 더 나은 지출과 성과를 가져다 준 모범사례를 자료화할 필요가 있음
- 성인지예산의 효과성 제고를 위해서는 다양한 방법론에 입각한 목적/도구의 선택과 발전 계획을 수립하고 국가 단위의 정책프로세스와 규제의 틀과 맞물려 운영되어야 함

II. 지역의 참여적 성인지 예산 실행 : 말레이시아 페낭 모델(GRPB, Gender Responsive Participatory Budgeting)³⁾

- 말레이시아의 페낭지역은 2008년 새로운 주정부가 구성되면서 성평등을 위해 시민사회를 지원하게 되면서 NGO

활동가 및 학계 여성운동가들에 의해 페낭여성개발원 (Penang Women's Development Corporation, 이하 PWDC) 설립의 기초를 마련하게 됨

- PWDC는 “모든 분야의 정책과 프로그램의 성 주류화, 성 평등과 사회정의 구현”의 비전을 제시하였고, 성 주류화 전략을 실현하고자 의회의 예산결정과정에 젠더 요소를 통합한 성인지예산사업(GRB, Gender Responsive Budget)을 추진함
 - PWDC의 GRB시범사업으로 'PPR Jalan Sungai(PPR은 Projek Perumahan Rakyat의 머리글자로 저가의 주택관리프로젝트를 의미)'와 'PPR Ampangan'을 선정함
- PWDC의 GRB시범사업의 시행과정과 성과는 다음과 같음

- i) 페낭 지방의회 예산 책정과정에 젠더와 참여 통합하기: 성별분리통계자료 확보, 초점집단토의(FGD, Focus Group Discussion) 조직-성별·연령·장애여부 등 다양성과 젠더 민감성 확보, 주민투표에 의한 참여예산 진행, 주민투표 결과에 따른 정책실행

사례 1. PPR Jalan Sungai의 주민투표결과

1순위 사업은 빌딩 유지관리

–환경정화계약(Cleaning Contract)에 따른 지역주민협의회의와의 계약체결 실시

- ii) 새로운 조직 구조와 권력의 공유 : 조직관리를 위해 주정부-지역당국-지역사회의 새로운 조직 구조 구성, 주정부와 지역당국간 리더십 공유



▶주정부 장관이 지역사회와 교통 관리를 위한 주 최고위원으로 GRB 관리 조정위원회의 의장을 맡음. 조정위원회는 두 지역 당국의 수장과 의원, PWDC의 CEO, GRB 프로젝트 관리자, 그리고 PWDC 소속 GRB 자문위원으로 구성됨

▶지역단위: 성인지예산워킹그룹(Gender Responsive Budgeting Working Groups, 이하 GRBWG) 구성-지역의회장이 의장을 맡고 관련 부서의 장(Heads of Departments, 이하 HODs)이 구성원이 됨

▶이밖에 MPSP는 프로젝트 실시 2년 뒤에 지역당국 대표를 의장으로 HODs를 포함한 12명의 위원으로 구성된 젠더 위원회를 추가 발족함

→ GRBWG의 업무를 용이하게 하기 위한 시기적절한 조치와 전략적 방향 제시

*MPPP : 페낭의 지방자치의회, 마질리스 펠반다란 피낭 (Majlis Perbandaran Pulau Pinang)의 약자임.

*MPSP : 페낭의 지방자치의회, 마질리스 펠반다란 세벨란 페라이 (Majlis Perbandaran Seberang Perai)의 약자임.

〈그림6〉 말레이시아 페낭모델

3) 본 내용은 세미나 주제 2.“열림과 포용의 문화로 페낭모델, 성인자참여예산제도를 중심으로”에 대한 Aloyah A. Bakar(Project Director-GRB Penang Women Development Corporation(PWDC))의 발표 내용임

사례 1-1. PPR⁴⁾ Jalan Sungai의 환경정화 프로그램 <그림7>

iii) 새로운 변화

- a. 지역당국의 조치와 공공정책의 변화 : 성인지적이고 참여적인 예산결정과정에 주요 계획단계 통합

[프로젝트 과정 이해하기]

- ① 대상그룹선정 및 필요(needs) 확인
- ② 초점집단토의(Focus Group Discussion) 실시
- ③ 민주적 방법에 의한, 성평등 증진에 사업의 우선순위와 목표 설정
- ④ 성평등 제고를 위한 제언 개발
- ⑤ 사업의 효과성(만족도, 성평등 등) 모니터링 및 평가

- b. 지역사회의 변화 : 지역사회에의 권한 증대

사례 2. PPR Ampangan의 위락공원 개선사업

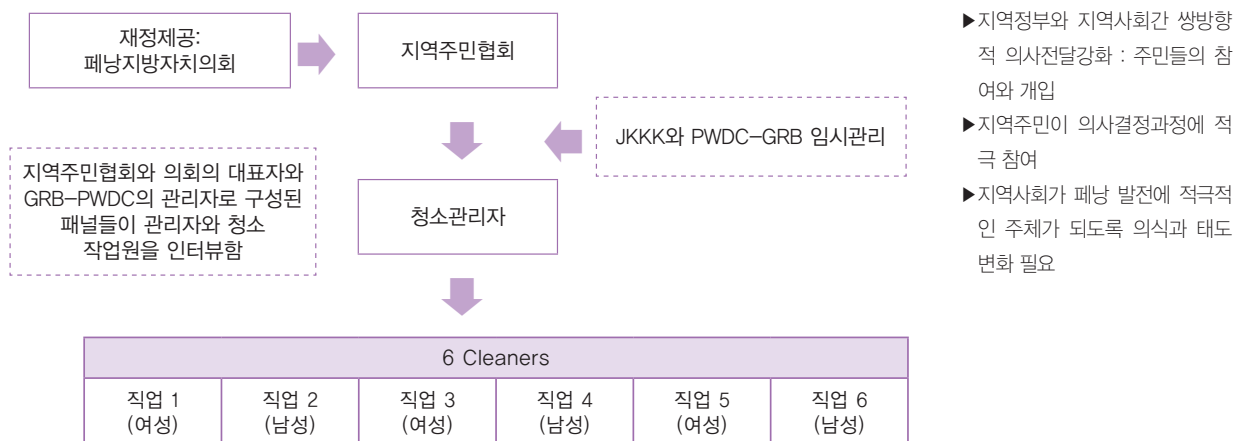
- 정기회의 개최 : 지역주민협의회 + GRB 팀 + 의회 담당자 참여, 시설 및 서비스 만족도 확인, 수해발생분석(질적) · 수해영향평가(양적) 등을 통한 환류 장치 마련, 다양한 형태(회의, 신문, 팸플릿, 공지 등)의 정기 보고를 통한 정보 공유

- c. 시민사회내 파트너들과의 협력 : 페낭 국제직업여성회(The Soroptimist International of Penang, 이하 SIP), 변화를 위한 여성(Women's centre for Change, WCC) 등과의 협업을 통한 프로그램 진행

- iv) GRPB시범사업에 대한 평가 : PWDC는 독일의 프리드리히 에버트 재단(Friedrich-Ebert-Stiftung, FBS)의 재정지원으로 페낭 지역의 GRB 시범프로젝트에 대해 레지나 프레이 박사(Dr. Regina Frey)가 진행한 평가결과의 주요 내용은 다음과 같음

[페낭 지역의 GRB 시범프로젝트의 주요 평가 결과]

- ① 위원회는 참여적 · 민주적 · 성인지적 방식으로 우선순위를 정할 수 있음
- ② 주민 스스로 조직하고 지역사회에 대한 보다 높은 책임의식을 가지게 됨
- ③ 장기적 관점에서 지역당국은 관련사업의 비용 절감효과를 얻을 수 있음
- ④ GRB팀의 지역사회와 지역당국과의 효과적 연계 역할 확인
- ⑤ 사업 경험의 공유 가능성 확인 : 지역별 특성(인구 규모 및 특징, 지역의 사회경제적 차이, 도시 · 농촌의 여부 등)에 따른 조정 필요, 이외에 성별에 따른 요구(needs)의 충분한 고려 필요



<그림7> 지역사회와의 계약: PPR Jalan Sungai의 환경정화 프로그램

4) Project Perumahan Rakyat : 저가의 주택관리 프로젝트

• 성과 및 향후 전망

- 결과 : 폐낭의 GRB 시범사업을 통해 지역 주민의 “주인 의식”을 고양하고 협업프로그램(폐낭 Arts-Ed)에 참여한 청소년의 변화와 긍정적 발전은 추후 지역사회에 기여할 동력이 될 것임. 또한 사업예산을 증액한 MPPP, 젠더위원회를 설립하여 GRPB의 주인의식과 참여를 고취시킨 MPSP, 두 지방자치회의의 지원과 지지는 매우 중요한 성공요인이 됨
- 한계 : 현재의 규칙과 절차, 역할과 사고방식, 노동문화, 우선순위에 대한 갈등, 지지와 지원의 지속가능성, 정치적 의지와 재원의 확보 등의 어려움이 있음. 또한 최소한의 투입에 의한 즉각적인 산출·결과에 대한 요구 등이 걸림돌로 존재함
- 성과 : 상의하달식(Top-down)의 성인지예산제도(GRB)와 하의상달식(Bottom-up) 참여예산제도(PB)를 상호 보완한 “폐낭 모델”은 아시아지역회의(2014. 2. 25)에서 GRB와 PB 전문가들로부터 혁신적이고 성공적인 사례로 평가받았으며, 국제 GRPB map에 포함됨

였고, 2002년에는 한국여성단체연합이 성인지예산 관련 청원서를 국회에 제출하여 국회 여성위원회에서 성인지 예산에 대한 결의안을 채택, 11월에 결의안 국회 통과됨

- 2006년 국회예산결산특별위원회에서 성인지예산연구사업단을 발족하고 10월에는 성인지예산을 의무화하는 내용을 국가재정법(제26조, 제57조 등)에 규정함. 이에 한국 정부는 2010년도 성인지 예산제도 계획안을 국회에 제출함으로써 성인지예산제도를 본격 도입함
- 2011년 2월 지방재정법에 지방자치단체 성인지예·결산 제도를 채택, 2013회계연도부터 지방자치단체장은 성인지예·결산서를 지방의회에 의무적으로 작성·제출하도록 함
- 2014년 9월 현재, 국가 성인지결산서는 네번째, 국가 성인지예산서는 여섯 번째 국회에 제출 됨. 첫번째 지방 성인지결산서와 세번째 지방 성인지예산서가 지방의회에 제출될 예정임
- 국가 성인지예·결산서 작성 내용 및 실행 절차는 아래 표< 국가 성인지예·결산서 작성 내용>와 같음
- 국가 성인지예·결산제도의 주요 성과
 - 성평등 인식 제고 : 법적 기반 강화(국가재정법, 국가회계법, 지방재정법, 성별영향분석평가법, 양성평등기본법 등)

Ⅲ. 정부주도형 성인지예산 실행 : 한국의 성인지예산⁵⁾

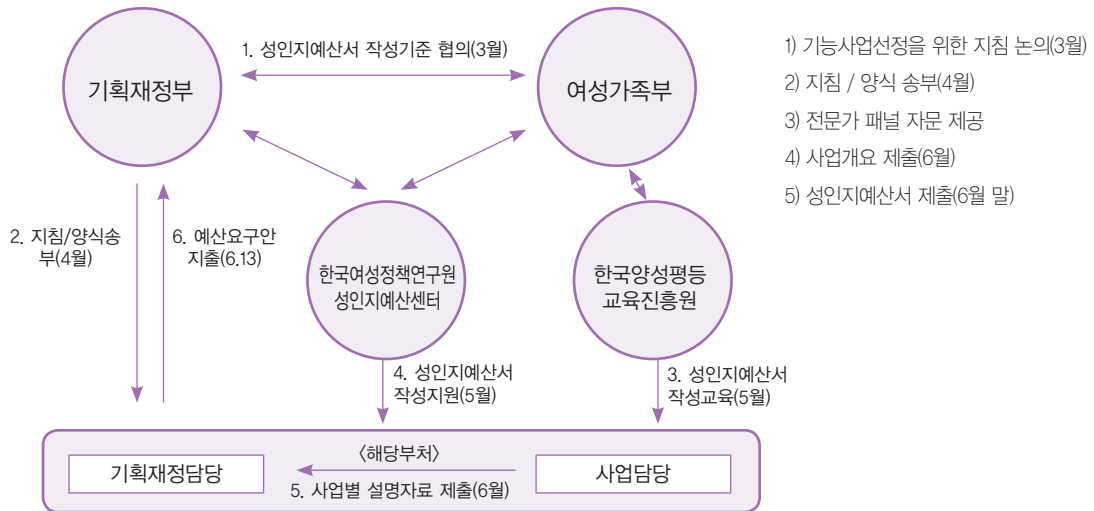
- 1995년 제4차 북경여성회의 이후 성인지 예산은 빠르게 성장하는 여성정책 경향 중 하나가 됨. 1998년 한국은 여성단체 운동의 일환으로 여성친화적 예산 분석을 시작하

성평등 목표와 사업총괄표	부처 개별 사업별 성분석
<p>[각 부처 담당자가 부처 개별사업을 총괄하여 작성]</p> <p>1. 성평등 목표 : 각 부처 성평등 제고를 위한 목표 수립</p> <p>2. 사업 총괄표 : 사업명, 본년 회계연도 배정 예산, 익년 회계연도 배정 예산, 연간 비율 변화 명시</p>	<p>[각 부처 해당 사업 담당자가 작성]</p> <p>● 사업명 ● 사업목적 ● 사업내용</p> <p>● 성평등 목표 ● 성평등 기대효과</p> <p>● 성별 수해분석</p> <p>• 사업대상자(전체 수, 여성과 남성의 비율) • 사업수혜자(전체 수, 여성과 남성의 비율)</p> <p>• 예산 현황(전전년·전년·본년 회계연도 배정예산: 전체액, 여성과 남성의 비율)</p> <p>● 성과 목표: 성별 수해분석 및 전년 회계연도 성인지결산서 평가결과 등을 토대로 설정</p> <p>• 성과목표(지표) 산출 근거(성별 수해분석 또는 성별영향분석평가결과, 전년 회계연도 성인지결산서 평가결과 등)</p>

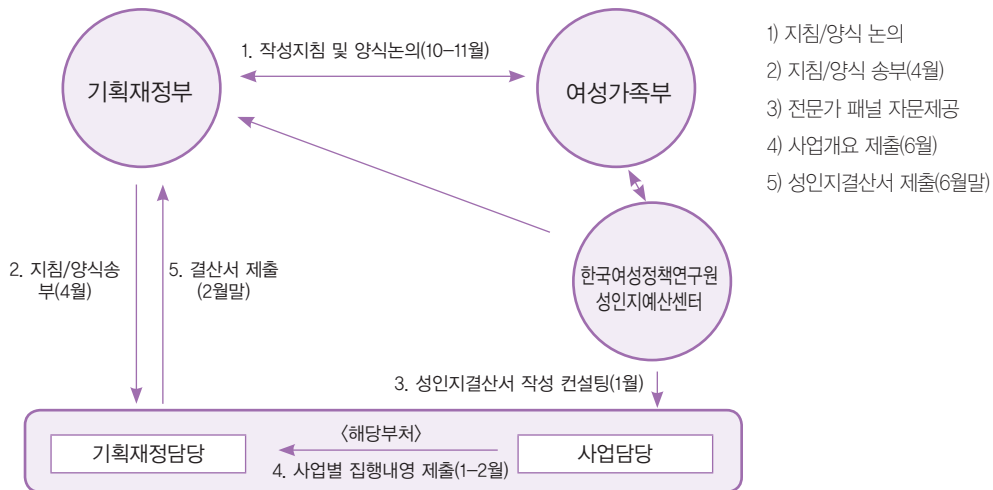
< 국가 성인지예·결산서 작성 내용 >

5) 본 내용은 세미나 주제 3. “한국의 성인지예산제도”에 대한 정가원(한국여성정책연구원 성인지예산센터 연구위원)의 발표내용임

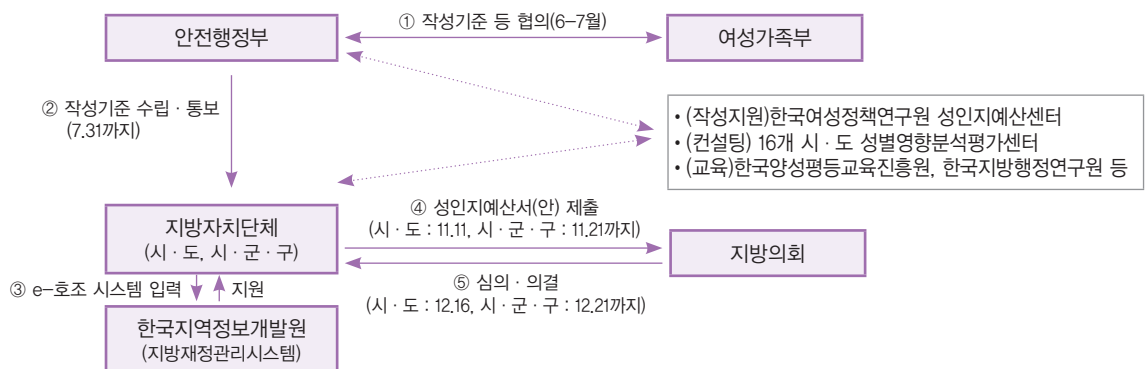
성인지예산서 작성



성인지결산서 작성



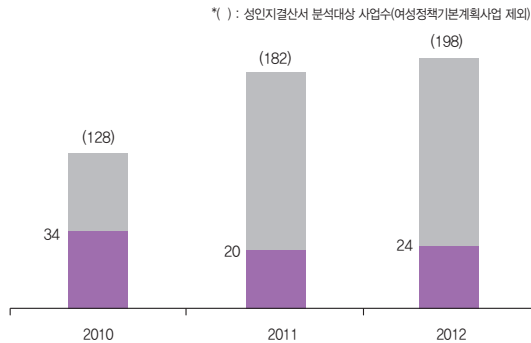
※ 참고 : 지방자치단체 성인지예산서 작성 절차



〈그림8〉 국가 성인지예·결산서 실행 절차

- 예산과 정책의 변화

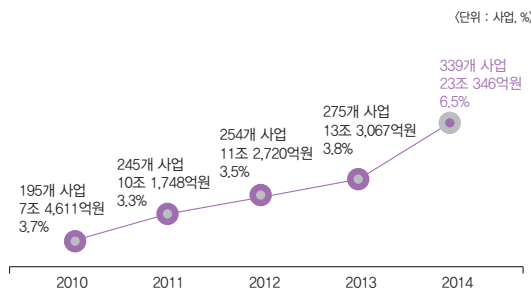
- a. 성인지예산 편성 시 성인지결산 결과 반영 : 회계연도별 성인지예산서 분석대상사업(여성정책기본계획사업 제외) 중 성별수혜격차가 10%이상인 사업을 대상으로 성과목표 등을 점검하여 성별수혜격차 완화 유도



〈그림9〉 예산과 정책의 변화

- b. 성인지예산사업의 성평등 효과 분석 범위 확대 및 예산의 지속적 증대

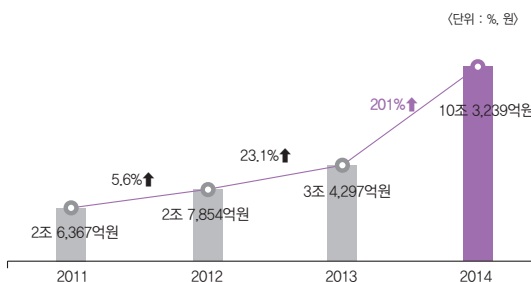
: 2014년도 총 42개 정부부처에서 339개 성인지예산사업(총예산 23조 346억원) 시행



〈그림10〉 2010~2014 성인지예산사업의 규모

- 정부의 성평등에 대한 책임성 강화

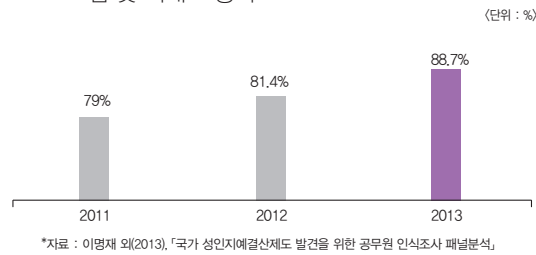
- c. 범 부처 양성평등 예산의 지속적 증액



〈그림11〉 범부처 양성평등 예산 사업의 규모

d. 공무원의 성평등에 대한 인식 제고

: 성인지예 · 결산서 작성 공무원의 제도에 대한 관심 및 이해도 증가



〈그림12〉 공무원의 성평등에 대한 인식 제고

- 국가 성인지예 · 결산제도의 발전을 위한 제언
 - 국가 성인지예 · 결산서 작성 중장기 목표 수립
 - 국가 성인지예산 사업의 심의과정 세부지침 마련
 - 국가 성인지예 · 결산 과정의 모니터링체계 구축, 평가 및 성과관리기법 개발
 - 국가 성인지예 · 결산서의 심의기능 강화 및 교육 제공
 - 국회 예산결산특별위원회에 성인지예산 심의를 위한 소위원회 설립
 - 시민사회의 모니터링 · 감시 기능 강화
 - 국회 · 정부부처 · 시민사회를 포괄하는 거버넌스 구축
- 지방자치단체 성인지예 · 결산제도의 발전을 위한 제언
 - 제도와 이해관계자간의 잠재적 갈등에 대한 사전 조치
 - 일반시민의 성인지예산 활동 참여
 - 공공분야와 지역사회 간 시너지 효과 극대화
 - 성인지예산 대상사업에 기금사업을 포함하도록 함
 - 성인지예산 대상사업 선정 방식의 개선 : 의무 · 권장 사업 선정방식에 대한 엄격한 기준 개발, 지자체 특성을 반영한 차별화된 기준 마련 등
 - 지방자치단체 공무원의 성인지예산 교육 및 전문상담 제공 시스템 구축

IV. 맺음말 : 각계의 의견

- 성인지적 관점을 통합한 재정제도로써의 성인지예산제도의 기능 및 위상 재정립
 - “GRB는 단순히 예산에 관한 것이 아니라 더 넓은 거

시경제의 틀과 연결되어야 변화를 가져올 것”, “국가단위의 정책 과정과 규제가 맞물려야” 함(UN WOMEN, 국회)

- 국가재정의 세입과 세출 모두 성인지적 관점에서 접근할 수 있으며, 오스트리아 등 해외 사례와 같이 성인지예산제도는 ‘성과주의 예산(Performance Budgeting)’과 연계되어 추진하는 것이 바람직함(기획재정부)
- 참여예산제도 등 직접민주주의 형태의 예산제도의 도입 및 발전을 위해 관계 당국에서도 여러 방안을 논의 중임. 독립적인 재정위원회를 통해 직접민주주의적 요소를 도입하는 것도 가능함(기획재정부)
- 성인지예산제도의 추진을 위해 “성평등”의 목적의식이 분명한 계획 구성이 필요함. 또한 제도의 모니터링에 있어서 수직적 책임도 중요하나 수평적 모니터링도 중요함(해외 전문가)
- 한국의 성 주류화 조치를 위한 “양성평등기본법”의 제정: 성인지예산제도는 성 주류화 조치의 일환으로 추진되고 있음. 성인지예산제도는 예산과 정책의 성 평등한 실현과 변화를 목적으로 하고 있으며, 성별영향 분석평가, 성인지통계, 국가 성평등지수 등 관련 제도와와의 유기적인 관계와 운영을 통해 실효성을 높일 수 있음(여성가족부)
- 한국의 지방자치단체의 성인지예산제도가 폐남과 같은 참여적 예산제도로 발전하기 위해서는 주민참여예산제도와 성인지예산제도의 연계에 대한 논의가 더욱 활발해져야 하며, 지방의회와 관심과 지지, 성인지예산사업의 시행을 위한 모니터링이 필요함(국내 전문가)
- 한국의 대전광역시 성별영향분석평가센터에서는 ‘성 주류화 전략 실천 모니터링단’을 운영 중임. 시민들의

관심과 참여를 통해 모니터링을 추진하고 있는 좋은 사례임(여성가족부)

- 성인지예산제도 실행을 위한 다양한 주체의 참여와 관심
 - 국회의 지속적인 관심은 동 제도의 지속가능성에 매우 중요한 요소임. 한국은 다른나라와 달리 예산법의 형태가 아닌 정부의 예산안의 형태로 국회에 제출되어 심의 하고 있어 국회의 심의권한이 약한 편임. 따라서 성인지 예산제도의 지속가능성을 위한 입법전략이 필요함(국회)
 - 한국의 성인지예산제도의 한계는 행정적 일원화가 갖게 되는 탈맥락성, 경직성임. 이는 거버넌스 구조화로 풀어나가야 할 문제이며, 폐남의 사례는 매우 신선하고 고무적임(국회)
 - 성인지예산제도의 실행에 앞서 교육이 선행되어야 함. 또한 연방정부와 주정부, 의회, 정당간의 소통 및 연결고리가 필요함(해외 전문가)
 - 한국 지방자치단체의 성인지예산제도는 중앙정부에서부터 시행한 후 지방자치단체로 확장되었지만 폐남지역의 성인지예산제도는 지역의회에서 제도화하여 주정부단위까지 확장된 이상적인 모델임. 폐남지역의 사례에서 의원들의 많은 관심과 적극적 참여는 한국의 지방자치단체가 성인지예산제도를 시행하는데 좋은 모델이 됨(국내 전문가)
 - 성인지예산제도에 참여예산을 접목함에 있어서 폐남의 시범사업에서는 초점집단의 의견수렴이 매우 중요함. “젠더”관점의 구현을 위해서는 여성과 남성, 모두 참여해야 함(해외 전문가)

(집필 : 성인지예산센터 장운선 전문연구원)