

KWDI 이슈페이퍼

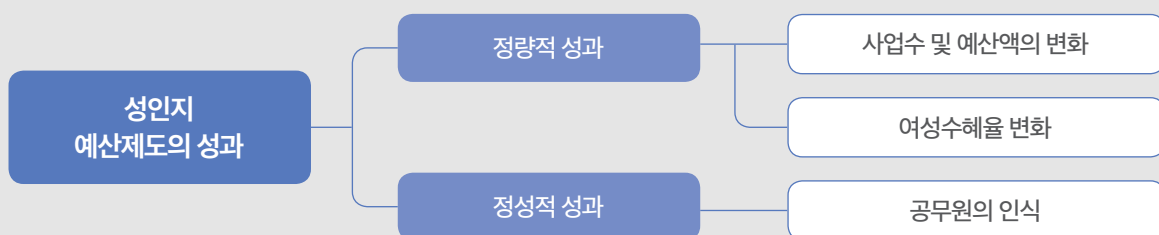
수행과제명 지방자치단체 성인지예·결산제도 분석·평가사업(V) : 제도 시행의 성과와 과제
과제책임자 박수범 연구위원 (Tel: 02-3156-7043 / E-mail: economist@kwidimail.re.kr)

지방 성인지예산제도 운영의 성과와 과제

초록

- 본 연구는 지방 성인지예산제도 시행 이후의 정량적·정성적 성과를 분석하고 향후 제도의 개선방안을 도출하고자 하였음. 분석결과 제도의 시행이후 정량적 성과에 해당하는 대상사업의 수와 예산규모, 성별수혜에 있어서는 지속적으로 개선되어 왔으나, 정성적 성과에 해당하는 공무원들의 인식은 2014년에 비해 거의 개선되지 못한 것으로 분석됨
- 따라서 성인지예산 사업의 성과관리를 강화하고 공무원들의 인식을 개선하기 위해 다음과 같은 방안을 제안함. 첫째, 지역별 성평등 목표를 수립하고 목표에 맞는 사업들을 집중적으로 대상사업으로 발굴할 필요가 있음. 둘째, 성과관리를 통해 제도의 실질적인 목표를 달성하기 위해서는 대상사업의 성인지예산서가 장기적으로 작성되어야 함. 셋째, 지자체 성인지예산서 컨설팅 비용은 지자체에서 직접 예산을 편성하여 성별영향평가센터를 지원하고, 교육, 컨설팅과 신규인력 양성이 지속적으로 수행되어야 함.

성인지예산제도의 성과 분류



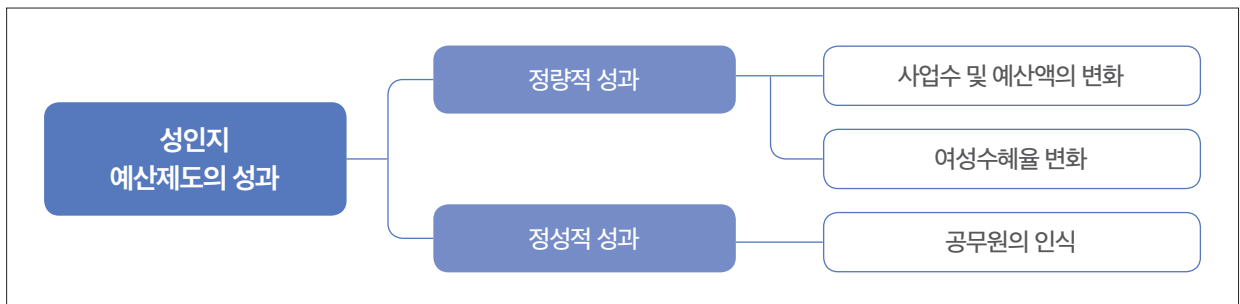
1. 배경 및 문제점

- 성인지예산제도는 성주류화 정책의 중요한 수단 중 하나로써 예산의 전 과정에 성인지적 관점을 도입하도록 하는 제도임
 - 우리나라의 성인지예산제도는 2010회계연도 성인지예산서의 작성을 시작으로 본격적으로 제도가 도입되었음. 그리고 중앙정부의 경험을 바탕으로 지방자치단체에서도 2013회계연도부터 성인지예산서 작성이 의무화되면서 중앙정부와 지방정부 모두 성인지예산서를 작성하게 되었음
- 성인지예산제도의 운영과 함께 제도에 대한 연구도 지속적으로 이루어져 왔음. 제도시행 초기에는 제도의 안정적 도입 및 정착에 중점을 두고 연구가 수행되었음
 - 시범사업 및 초기 성인지예산제도 운영의 현황과 문제점을 파악하여 이를 개선하는 작업을 중심으로 연구가 수행되어 왔음. 이후 제도가 안정적으로 도입되어 운영되기 시작하면서 성인지예산제도에 대한 연구도 제도의 본질적인 취지를 달성하고, 본질적인 효과를 달성하기 위한 방안을 고민하기 시작하였음
- 2017년부터는 새 정부의 출범과 함께 ‘성평등 정책 추진체계 강화’가 중요한 국정과제로 제시됨
 - 이러한 정부의 국정과제를 달성하기 위해서는 현재까지 운영되어 온 성인지예산제도의 운영성과를 점검하고 부족한 부분이 무엇인지를 우선적으로 파악하는 작업이 필수적임
- 따라서 성인지예산제도가 시행된 지 7년이 지나는 시점에서 제도를 통한 변화와 효과 등을 파악하는 작업은 제도의 중간평가라는 의미뿐만 아니라 새정부에서 제도의 변화를 가져오기 위한 기본적인 작업이라고 할 수 있음
 - 본 연구에서는 지방 성인지예산제도의 시행에 따른 성과를 파악하고 이를 바탕으로 향후 제도의 실효성을 증대시키기 위한 운영방안을 제시하고자 함

2. 조사 및 분석결과

- 본 연구에서는 성인지예산제도의 성과를 크게 정량적 성과와 정성적 성과로 나누어 파악하고자 하였음

<그림 1> 성인지예산제도의 성과 분류



성인지예산제도의 정량적 효과분석

1 지방 성인지예산서 작성 사업수 및 예산액 변화

- 성인지예산서 대상사업의 수와 예산액의 규모는 성인지예산제도의 양적 확대를 파악할 수 있는 가장 대표적인 지표임. 2013년 성인지예산서가 처음 작성된 이후 성인지예산서를 작성한 대상사업의 수와 편성된 예산액은 지속적으로 증가해왔음

- ▶ 지방자치단체의 성인지예산은 2013년에 11,803개 사업에 대해 약 12조 5,990억원의 성인지예산이 편성되었으나, 2018년에는 17,010개 사업에 대해 약 20조 5,546억원으로 크게 증가하였음
- ▶ 즉, 성인지적 관점에서 분석을 시행하는 사업이 매년 지속적으로 확대되어 왔으며, 이는 지방재정제도에 성인지 관점의 반영이 지속적으로 확대되어 왔다는 것을 의미함

<표 1> 연도별 지방예산 대비 성인지예산 비중

(단위: 억원, %)

회계별	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
지방예산 (전년대비 증감)	1,568,887	1,635,793 (4.3)	1,732,590 (5.9)	1,845,825 (6.5)	2,095,102 (13.5)	2,294,158 (9.5)
성인지 예산 (전년대비 증감)	125,990	147,342 (16.9)	144,650 (1.8)	153,359 (6.0)	166,626 (8.7)	205,546 (23.4)
비중	8.0	9.0	8.3	8.3	8.0	9.0

- 다만, 이러한 양적 확대에도 불구하고 전체 지방예산에서 성인지예산이 차지하는 비중은 8~9% 수준을 유지하고 있으며, 9% 이상으로 확대되지 못하고 있음

- ▶ 성인지예산이 전체 지방예산에서 차지하는 비중이 확대되려면 현재보다 더 다양한 분야에서 대상사업이 적극적으로 발굴될 필요가 있음.

<표 2> 지방자치단체 성인지예산의 대상사업별 작성현황 비교

(단위: 개, 억원, (%))

유형별	2013년도 성인지예산서		2016년도 성인지예산서		2018년도 성인지예산서	
	사업 수	예산액	사업 수	예산액	사업 수	예산액
합계	11,803 (100)	125,990 (100)	13,865 (100)	153,359 (100)	17,010 (100)	205,546 (100)
양성평등정책 추진사업	3,244 (27.5)	49,948 (39.6)	3,403 (24.5)	69,932 (45.6)	3,740 (22.0)	89,178 (43.4)
성별영향 분석평가사업	7,058 (59.8)	69,000 (54.8)	8,762 (63.2)	73,333 (47.8)	11,226 (66.0)	98,912 (48.1)
자치단체 특화사업	1,501 (12.7)	7,042 (5.6)	1,700 (12.3)	10,094 (6.6)	2,044 (12.0)	17,456 (8.5)

① 대상사업 기준으로는 성별영향평가사업이 사업수 기준으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 비중 역시 매년 증가해 왔음

- ▶ 성별영향평가사업의 증가에는 성별영향평가법과 지자체 합동평가가 큰 영향을 미쳐왔음. 그러나 앞으로 지자체 합동평가에서 성별영향평가 사업수의 비중치가 줄어들게 되면서 향후에도 성별영향평가사업의 비중이 지속적으로 증가하게 될지에 대해서는 지속적인 모니터링이 필요함

② 그동안 지방자치단체의 성인지예산 대상사업은 사회복지분야를 중심으로 발굴되어 왔음

- ▶ 사회복지분야의 성인지예산 대상사업은 2013년에는 사업수 기준으로 46.1%, 예산액 기준으로는 무려 79%를 차지하고 있었으나, 2018년에는 사업수 기준 37%, 예산액 기준으로는 71.3%로 감소함
- ▶ 사회복지분야의 비중이 점차 감소하는 이유는 다양한 분야에서의 대상사업 발굴이 증가하고 있기 때문임. 다만, 전통적으로 남성중심적이라고 평가되는 환경보호, 산업·중소기업, 국토 및 지역개발 분야에서 더욱 적극적으로 대상사업을 발굴할 필요가 있음

2 사업단위별 성별수혜효과 분석

① 성인지예산 사업수와 예산액이 제도의 총량변화라면 성별수혜율의 변화는 총량 내 배분의 변화를 의미함

② 사업단위 여성수혜율의 분포를 살펴보면 여성수혜율이 매우 낮거나 높은 경우의 면적이 감소하면서, 중앙인 50%로 수렴되는 경향을 관찰할 수 있음(그림 2)

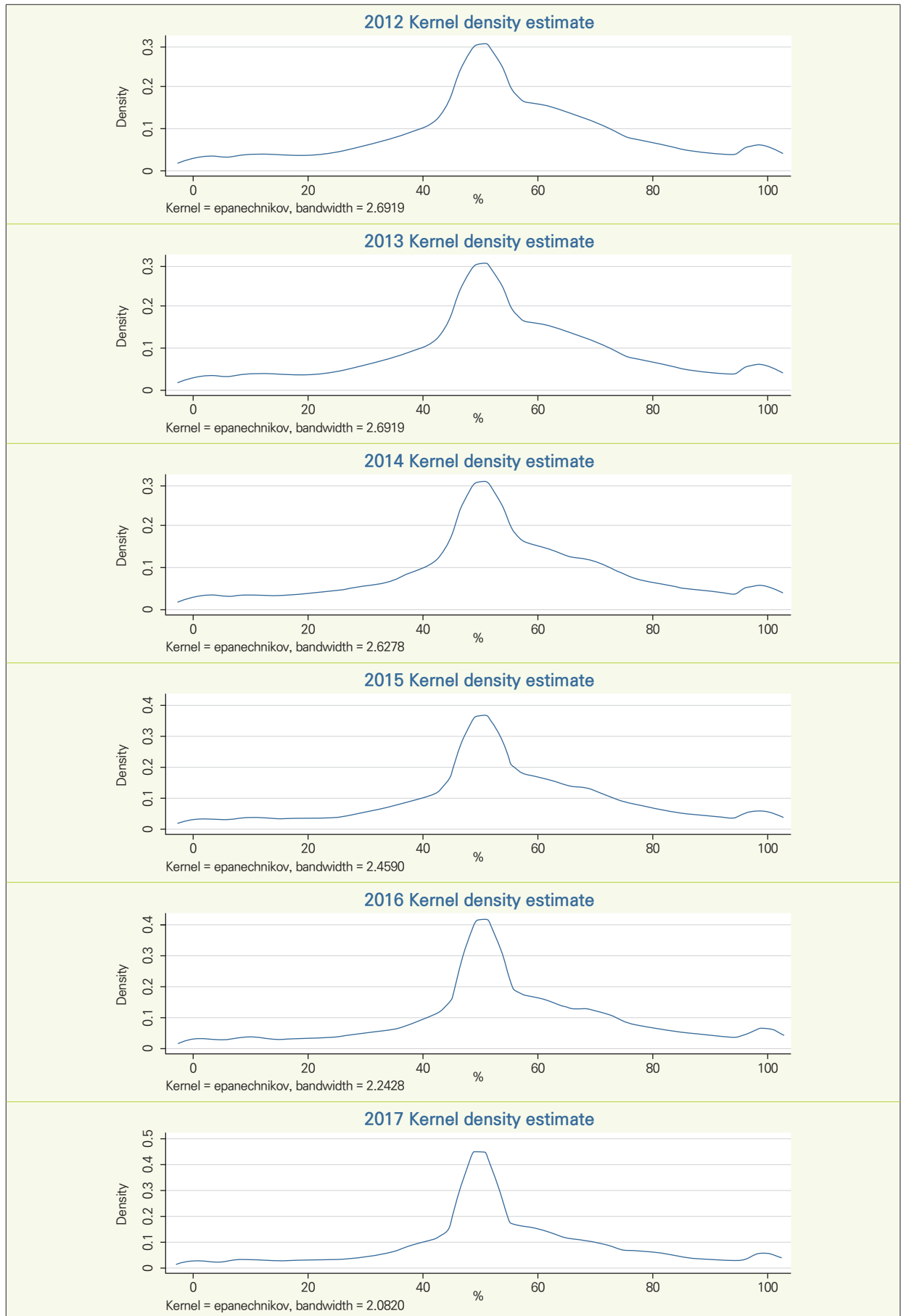
③ 사업단위 분석결과를 요약하면, 여성수혜율은 해마다 조금씩 증가하고 있으며, 2014년 이전에 비해 2016년의 여성수혜율은 통계적으로 유의하게 증가한 것으로 나타남(표 3)

- ▶ 일반회계인 경우에 비해 특별회계나 기금인 경우와 자치단체특화사업인 경우에 여성수혜율은 더 낮았음
- ▶ 반면, 여성대상자비율이 높을수록, 전체 사업예산액 대비 시도/시군구비 비율이 높을수록 여성수혜율도 높아짐
- ▶ 분야별로 살펴보면, 일반공공행정인 경우에 비해 여성수혜율이 높은 분야는 교육, 문화및관광, 사회복지 분야이고, 여성수혜율이 낮은 분야는 공공질서및안전, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송및교통, 국토및지역개발 분야인 것으로 분석됨

④ 이상의 결과를 토대로 성인지예산제도 시행의 성과를 다음과 같이 평가할 수 있음

- ▶ 성인지예산제도의 시행을 통해 성인지적 분석의 사업범위가 매년 증가해 왔으며 그 결과 사업의 성별수혜현황 역시 지속적으로 균형을 이루는 쪽으로 변화해 왔음
- ▶ 이러한 변화는 교육, 문화 및 관광, 사회복지 분야와 같이 여성들의 활동이 상대적으로 활발한 분야에서 더 컸으며, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발분야와 같이 전통적으로 남성중심적인 분야에서는 그 효과가 적었기 때문에 향후 남성중심적인 분야에서의 지속적 성인지예산 대상사업 발굴이 중요하다고 할 수 있음

<그림 2> 연도별 여성수혜율의 분포 변화



<표 3> 여성수혜율 OLS 분석 결과

		추정치	P> t	95% 신뢰구간	
광역자치단체 여부		2.91	0.00	1.35	4.47
연도 (base : 2012~2014년)					
	2015년	0.33	0.13	-0.10	0.76
	2016년	0.47	0.02	0.07	0.87
	2017년	0.24	0.24	-0.16	0.65
회계 (base : 일반회계)					
	특별회계	-2.28	0.00	-3.84	-0.71
	기금	-3.34	0.00	-5.04	-1.64
자치단체특화사업 여부		-0.56	0.01	-0.99	-0.14
여성대상자 비율		0.85	0.00	0.85	0.86
성인지예산액		0.00	0.18	0.00	0.00
시도/시군구비 비율		0.02	0.00	0.02	0.03
분야 (base : 일반공공행정)					
	공공질서 및 안전	-9.97	0.00	-11.03	-8.91
	교육	10.41	0.00	9.55	11.27
	문화 및 관광	2.03	0.00	1.41	2.65
	환경보호	-3.05	0.00	-3.96	-2.13
	사회복지	1.32	0.00	0.79	1.84
	보건	-0.05	0.87	-0.66	0.56
	농림해양수산	-12.37	0.00	-12.98	-11.77
	산업·중소기업	-3.06	0.00	-4.07	-2.04
	수송 및 교통	-3.39	0.00	-4.31	-2.46
	국토 및 지역개발	-4.35	0.00	-5.17	-3.53
	과학기술	-1.98	0.66	-10.73	6.77
상수		10.26	0.00	9.49	11.03

지방자치단체 성인지예산제도 담당 공무원의 인식 변화

조사개요

- 성인지예산 대상사업의 양적확대와 성별수혜율 변화가 정량적 성과라면 지방자치단체 공무원들의 제도에 대한 인식변화는 정성적 성과라고 할 수 있음
- 본 조사는 성인지예산서를 작성한 전국의 지자체 공무원 1,500여명을 대상으로 성인지예산제도에 대한 인식을 파악하고, 2014년의 인식조사 결과와 비교하기 위해 수행되었음
 - ▶ 예산부서는 전수조사, 사업부서 담당자는 표본조사를 실시

<표 4> 공무원 조사 개요

구분	내용
대상	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산서를 담당하는 전국의 예산부서 담당자 성인지예산서를 작성한 전국의 사업담당 공무원
표본추출	<ul style="list-style-type: none"> 예산부서 공무원 : 전수조사(약 250여명) 사업담당 공무원 : 표본조사(약 1,250여명)
방법	<ul style="list-style-type: none"> 온라인 웹(web) 조사 ※ 전화 및 이메일을 통한 조사독려 병행



설문지 구성 및 내용은 아래의 표와 같음

<표 5> 설문지 문항의 구성

구분	설문항목	
	예산부서	사업부서
성인지예산서 작성경험	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산서 작성항목별 난이도 성인지예산서 작성시 어려운점 성인지예산서에 대한 이해 대상사업 선정과정 및 어려운 점 	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산서 작성 사업분야 성인지예산서 작성시 어려운점 대상사업 선정의 적절성 성인지예산서 작성 후 예산 및 사업 인식변화
성인지예산제도 교육 및 컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산제도 관련 교육 경험 및 만족도 성인지예산서 작성컨설팅 경험 및 만족도 	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산제도 관련 교육 경험 및 만족도 성인지예산서 작성컨설팅 경험 및 만족도
성인지예산제도 관련 인식	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산제도의 필요성 및 이해 성인지예산과 양성평등에 대한 인식 성인지예산제도에 대한 관심 수준 	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산과 양성평등에 대한 인식 성인지예산제도 발전 과제 성인지예산제도에 대한 관심 수준
성인지예산서의 활용	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산서의 공개여부 예산주기 과정에서의 활용여부 성인지예산서의 활용 및 책임성 	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산서의 공개여부 예산주기 과정에서의 활용여부 성인지예산서의 활용 및 책임성
인구통계 관련 사항	<ul style="list-style-type: none"> 성별, 연령 여성정책 및 성별영향평가 경험 근무처 및 직급 경력 	<ul style="list-style-type: none"> 성별, 연령 여성정책 및 성별영향평가 경험 근무처 및 직급 경력
기타	성인지예산서 작성 사업담당 공무원 리스트	-



조사결과



조사결과 2014년에 비해 5년의 시간이 지났음에도 공무원들의 인식은 크게 개선되지 못한 것으로 나타남



예산부서 담당자의 경우, 제도에 대한 이해는 광역자치단체 공무원이 기초에 비해 높게 나타남. 그 외에 성인지예산제도에 대한 교육여부, 컨설팅 여부는 오히려 2014년에 비해 낮게 조사되었음

④ 예산부서 담당자들이 성인지예산제도와 관련하여 가장 어려움을 느끼는 부분은 대상사업 선정에 대한 부분이었음. 대상사업 선정기준의 모호성을 많이 지적하고 있는데, 이는 현재 지자체 내에서의 대상사업 선정방식 문제에 기인하고 있음

▶ 현재 지자체에서는 대상사업의 상당수를 성별영향평가사업으로 선정하고 있는데 성별영향평가서가 2~3년 정도 작성된 후 성별영향평가에서 제외되면 해당사업을 성인지예산서 작성사업에서도 제외하는 문제가 발생하고 있음. 이렇게 성인지예산서 대상사업이 단기간에 제외되면 제외된 만큼의 대상사업 수를 유지하기 위해 무리한 사업들을 신규사업으로 발굴하여 사업수를 채우는 행태가 반복되면서, 대상사업 선정에 대한 불만이 불거지는 것으로 판단됨

④ 사업부서 공무원의 경우에도 2014년에 비해 인식이 개선되었다고 보기는 어려웠으며, 가장 어려움을 느끼는 부분은 대상사업 선정의 적절성에 대한 부분으로 조사됨

▶ 사업부서 담당자들은 컨설팅을 받았다는 응답이 2014년에 비해 감소하였음. 이는 지자체 컨설팅을 수행하는 지역별 성별영향평가센터에서 성인지예산 컨설팅에 투입할 수 있는 예산과 인력부족으로 인해 발생하는 문제에 기인함. 따라서 기초자치단체까지 성인지예산 컨설팅이 이루어지기 위해서는 지역별 성별영향평가센터에 대한 예산지원이 필요함

④ 마지막으로, 작성된 성인지예산서의 활용은 성인지결산서 작성과 연계되어 활용되는 것 외에는 제대로 이루어지지 않고 있음. 다만, 예산부서 담당자보다는 사업부서 담당자가 좀 더 책임성을 갖는 것으로 조사되었는데, 이는 성인지결산서 작성에 대한 부담 때문으로 해석됨

▶ 예산부서의 경우 성인지결산서를 담당하지 않지만, 사업담당 공무원은 성인지예산서에서 설정된 성과목표 달성을 성인지결산서에서 평가해야하기 때문임

▶ 그 외에 성인지예산서가 예산편성에 활용된다거나 성과관리의 수단으로 활용되는 경우도 낮음. 다만, 예산부서 공무원들의 경우 성인지예산서의 활용을 높이기 위해 예산증액의 필요성을 언급한 경우가 가장 많았고, 사업담당자들의 경우 성인지예산서 작성에 대한 인센티브가 필요하다고 응답하여 제도 활성화를 위해서는 예산증액과 인센티브 마련에 대한 논의가 필요한 것으로 보임

3. 정책제언

④ 다양한 분야의 대상사업 발굴 확대

▶ 성인지예산서 대상사업이 다양한 분야로 확대된다는 것은 우리나라 재정사업 전반에 성인지적 관점의 분석이 반영된다는 의미임. 다양한 분야에서 대상사업이 발굴되기 위해서는 지역별 성평등 목표를 수립하고, 성평등 목표에 맞는 사업들을 집중적으로 대상사업으로 발굴하는 방안이 필요함

▶ 성평등 목표의 설정과 함께 체크리스트를 통한 대상사업 선정도 고려할 수 있음. 대상사업 선정의 명확한 기준을 지자체별로 설정할 수 있으며, 기준에 따라 다양한 분야에서의 대상사업을 발굴할 수 있음



대상사업의 성과관리를 통한 실효성 향상

- ▶ 성인지예산서 대상사업은 성별수혜격차 및 성불평등 개선을 위해 성과관리를 한다는 의미임. 따라서 성과관리를 통해 실질적인 목표를 달성하기 위해서는 성인지예산서가 장기간 지속적으로 작성되어야 함
- ▶ 성인지예산서가 2~3년만 작성될 경우 대상사업의 성과관리 유인이 없어지며, 줄어든 대상사업의 수를 유지하기 위해 무리한 사업들이 성인지예산서 대상사업으로 포함되는 문제가 발생하게 됨
- ▶ 따라서 성인지예산서는 지속적으로 장기간 작성되어 해당 사업의 성과관리를 철저하게 함은 물론 성인지통계를 축적해 나가야 함



공무원들의 인식개선을 위한 교육 및 컨설팅 확대

- ▶ 지자체 성인지예산서 컨설팅에 대한 비용은 지자체에서 직접 편성하여 성별영향평가센터를 지원하고, 지역 성별영향평가센터에서는 해당 예산으로 컨설팅, 교육(지방의회 의원 포함), 신규인력 양성 등에 활용하는 노력이 필요함

참고자료

- 박수범·김영숙·장윤선·김병권(2019), 지방자치단체 성인지예·결산제도 분석·평가사업(V) : 제도 시행의 성과와 과제, 서울: 한국여성정책연구원.

주관부처: 여성가족부, 행정안전부
관계부처: 전국 지방자치단체