

Issue Brief

JEJU WOMAN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.24]

발행처: (재)제주여성가족연구원 | 발행일: 2017. 12. 27 | 발행인: 이은희

제주특별자치도 성인지예산 현황과 개선 방안

강경숙¹⁾

목 차

1. 제주특별자치도 성인지예산 사업 현황
2. 제주특별자치도 성인지예산서 분석
3. 제주특별자치도 성인지예산 개선 방안
 - 1) 성별영향분석평가와 연계 강화
 - 2) 성인지예산 법적 기반 및 의회 심의 강화

1) 제주여성가족연구원 성인지정책센터장(제주성별영향분석평가센터장)



성인지예산 추진 배경 및 개념

- 1990년대 중반 이후, 전 세계적으로 여성정책은 성 주류화(gender-mainstreaming) 전략이라는 새로운 패러다임으로 전환하고 있음. UN을 비롯한 국제기구는 성평등을 “지속가능한 발전”의 전제로 선언하고, 사회 모든 분야에서 남성과 여성의 동등한 참여와 공평한 역할 분배 없이는 더 이상의 발전은 가능하지 않다는 점에 국내외적으로 폭 넓은 공감대를 형성하고 있음
- 한국 사회는 2000년대 초부터 성주류화전략을 도입·시행하고 있음. 특히, 한국의 성인지예산제도는 여성단체의 예산 운동 일환으로 출발하여 2006년 법제화되면서 그 기틀을 마련하기 시작함
- 성인지예산은 이론상으로는 “여성을 위한 특별한 예산의 한 범주가 아니라 예산이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 보여주기 위한 정부 예산 분석”(Budlender, Sharp and Allen, 1998, 재인용)으로 정의될 수 있으며, 다음의 세 가지 유형으로 구분될 수 있음²⁾
 - 첫째는 ‘일반 예산에 대한 젠더 분석’으로 원론적인 정의에 가장 가까운 개념으로, ‘주류’ 예산 분석에 초점을 맞춤. 대표적인 국가는 스웨덴임
 - 둘째, ‘여성 예산 또는 성평등 예산으로서의 성인지 예산’으로, 성평등을 직접적인 목적으로 하는 예산의 규모와 세부내역에 초점을 맞춤
 - 셋째, ‘성별영향평가의 한 범주로서 예산 분석’으로, 특별히 예산에 강조점을 두기 보다는 성별영향평가를 위한 몇 가지 분석 차원 중 하나로 예산을 고려함

1. 제주특별자치도 성인지예산 사업 현황

□ 전체 예산과 성인지예산 규모 비교

- 2013년~2017년 까지 지난 5년간 제주특별자치도 전체 예산 대비 성인지예산의 규모 추이를 살펴보면, 3년 동안 감소 추세를 보이다가 2016년부터 다시 증가하여 2017년에는 전년도 대비 2배 이상 증가함
 - 2013년 598억(1.8%), 2014년 545억(1.5%), 2015년 369억(1.0%)로 계속해서 감소하다가, 2016년 627억(1.5%), 2017년 1,453억(3.3%)로 상승 추세에 있음

2) 마경희(2011), “‘성 인지 예산 활동’의 의미와 경험적 다양성”, 이재경 역, 『국가, 젠더, 예산 -성 인지 예산 분석』 한울.

〈 표 1 〉 제주특별자치도 전체 예산 대비 성인지예산 규모(2013~2017)

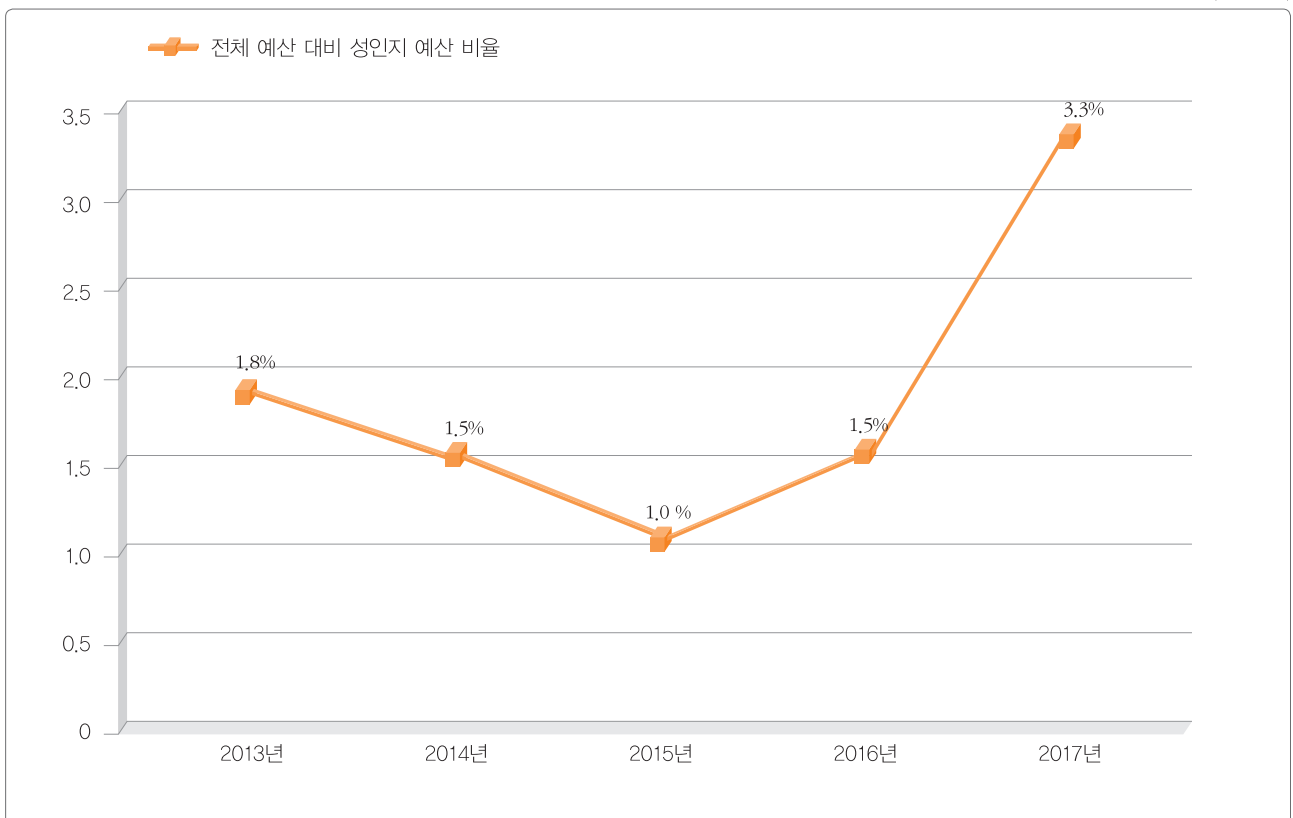
(단위: 백만원, %)

구 분	제주특별자치도 예산 총액	성인지예산 총액	전체 예산 대비 성인지예산 비율
2013년	3,366,685	59,838	1.8
2014년	3,582,474	54,561	1.5
2015년	3,819,406	36,972	1.0
2016년	4,102,810	62,718	1.5
2017년	4,449,308	145,375	3.3

* 자료: 각 년도 제주특별자치도 일반 및 특별회계 예산서
 각 년도 제주특별자치도 성인지예산서

〈 그림 1 〉 제주특별자치도 전체 예산 대비 성인지예산 비율(2013~2017)

(단위: %)



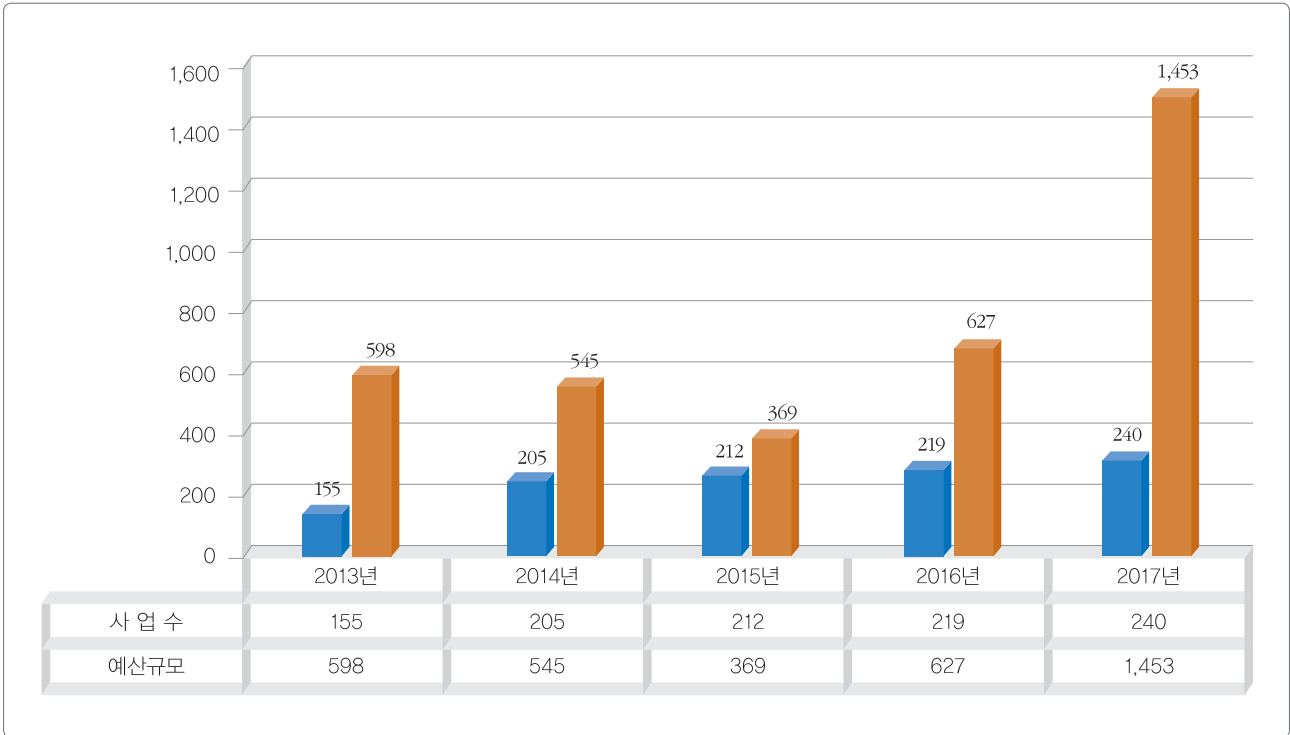
□ 성인지예산 사업 수 및 예산 규모

- 제주특별자치도 성인지예산 사업 수 및 예산 규모 추이를 자세히 살펴보면, 지난 5년 간 성인지예산 사업 수와 예산 규모가 지속적으로 증가하고 있음. 특히, 2017년의 경우 전년도 예산에 비해 2배 이상 증가함



〈 그림 2 〉 제주특별자치도 성인지예산 사업 수 및 예산 규모 추이(2013~2017)

(단위: 개, 억원)

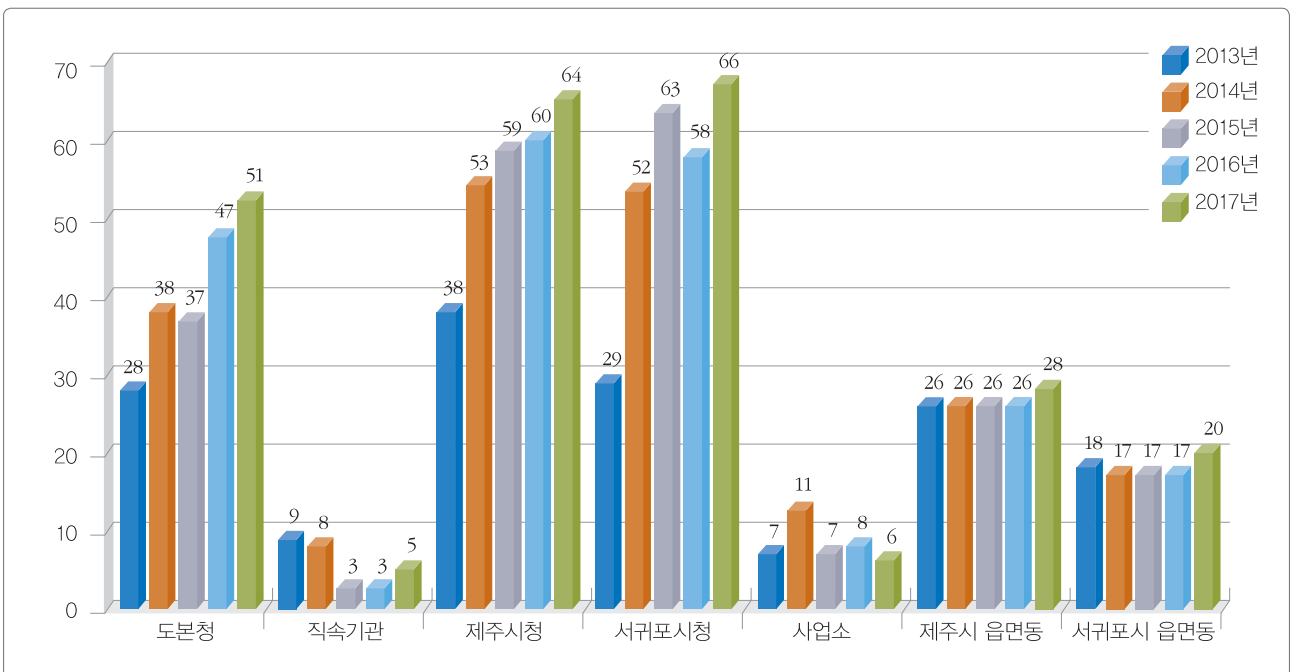


□ 조직별 성인지예산 현황

- 제주특별자치도 성인지예산 과제의 조직별 현황을 살펴보면, 사업 수와 예산 규모 전반적으로 도 분청 보다는 양 행정시가 보다 많은 것으로 나타남

〈 그림 3 〉 제주특별자치도 성인지예산 조직별 과제 수(2013~2017)

(단위: 개)



2. 제주특별자치도 성인지예산서 분석

□ 분석 방향 및 분석 지표

- 성인지예산서의 지표는 선행 지표의 작성이 적절하게 이루어지지 않을 경우 다음 지표의 작성이 어렵도록 구성되어 있기 때문에 주요 지표에 대한 단계별 분석을 실시하였음
- 제주 지역의 경우 성인지예산서 과제담당공무원들의 예산서 작성 동기 및 지표 이해나 작성 방법에 대한 이해 수준이 낮은 상황이기 때문에 부적절하게 작성된 사례를 중심으로 지표별 분석을 실시하고 개선안을 제시함으로써 향후 성인지예산서 작성 시 도움이 될 수 있도록 하였음

〈 표 2 〉 제주특별자치도 성인지예산서 분석 지표 및 분석 기준

구분	분석 지표	분석 기준	분석 기준 구체화 및 추가 고려 사항 ³⁾
1	성별 수혜 분석의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업목적 및 예산 항목 등에 알맞게 사업 대상자와 수혜자가 작성되어 있는가? • 성별 통계 출처 및 대상자와 수혜자가 적절하게 명시되어 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 분석이 불가능한 경우, 사유 기재
2	성별 격차 원인 분석의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 본 사업과 관련한 현황 및 여성과 남성의 서로 다른 사회 문화적, 경제적 여건 등과 연계하여 기술되고 있는가? • 성별 수혜 분석에 근거하여 성별 격차 원인 분석이 적절하게 이루어지고 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 특성 및 현황 제시 ※ 성별분리통계 및 성인지 통계 활용 • 개선 대책 제시
3	성과 목표의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 성별수혜분석 및 성별격차 원인 분석에 근거하여 성과목표(지표)를 적절하게 제시 하고 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 성평등 목표 및 성평등 기대효과와 연계 • 성과목표(지표) 치 설정 타당성

□ 분석 결과

- 성인지예산제도 시행 첫 해인 2013년과 2017년의 성인지예산 지표별 작성 수준을 분석·비교한 결과, 5년 동안 큰 변화가 없는 것으로 나타남
 - 2013년과 2017년 모두 '성별 수혜 분석', '성과 목표', '성별 격차 원인 분석' 순으로 적절하게 작성하고 있는 것으로 나타남
 - '성별 수혜 분석'이 적절하게 작성된 사업은 2013년 76.3%, 2017년 71.4%로 시행 초기보다 5%가량 낮은 것으로 나타남
 - '성별 격차 원인 분석'이 적절하게 작성된 사업은 2013년 29.6%, 2017년 31.5%로 시행 초기보다 2%가량 높은 것으로 나타남
 - '성과 목표'가 적절하게 설정된 사업은 2013년 61.8%, 2017년 64.7%로 시행 초기보다 3%가량 높은 것으로 나타남

3) 2017년 분석 시 추가함



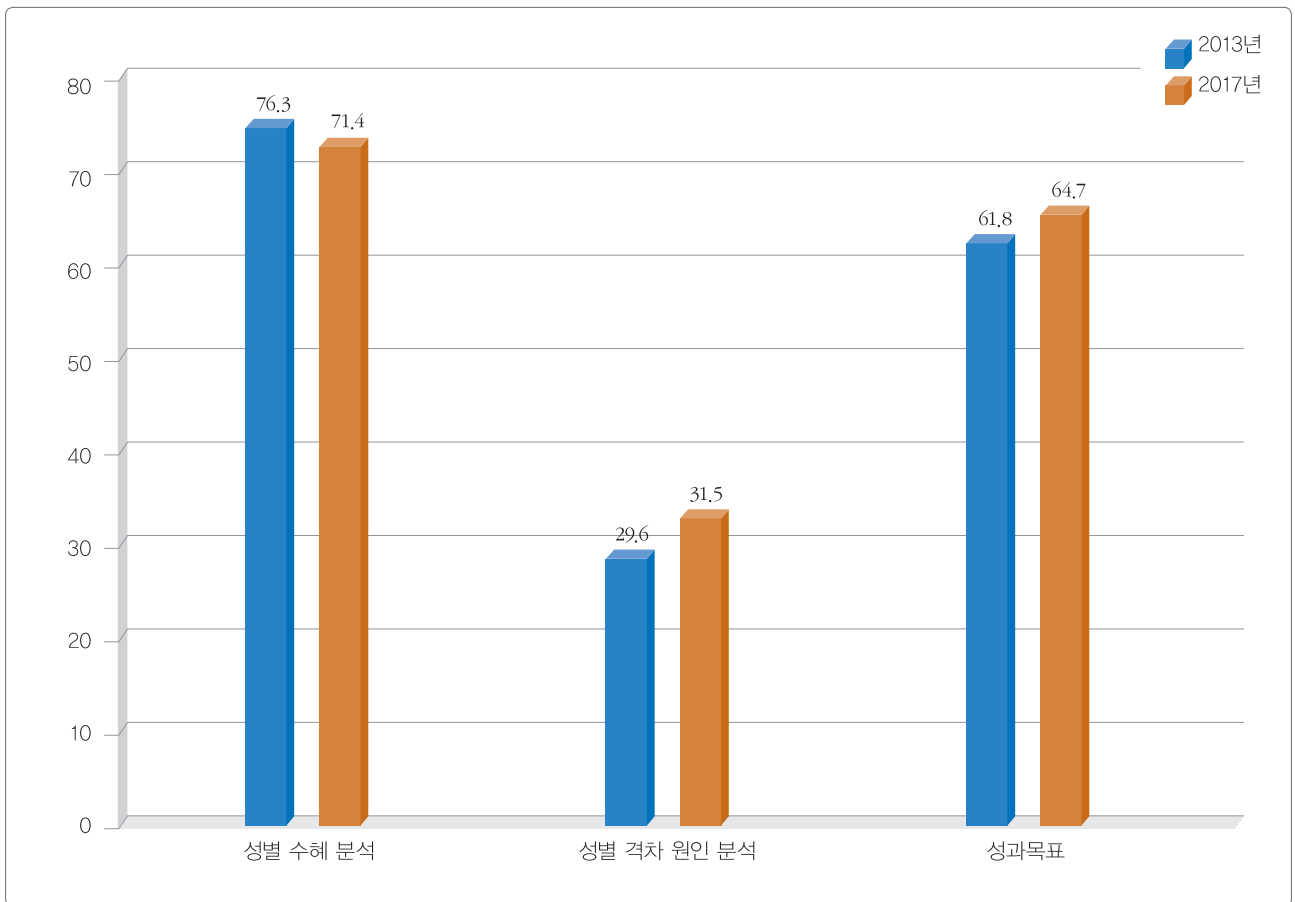
〈 표 3 〉 제주특별자치도 성인지예산 주요지표별 적합 과제(2013·2017)

(단위: 개, %)

구분	성별 수혜 분석	성별 격차 원인 분석	성과목표
2013년	116(76.3)	45(29.6)	94(61.8)
2017년	170(71.4)	75(31.5)	154(64.7)

〈 그림 4 〉 제주특별자치도 성인지예산 주요지표별 적합 과제(2013·2017)

(단위: %)



- 성인지예산서의 전체적인 분석 결과, 성인지예산서의 지표가 서로 연계되도록 구성되어 있음에도 불구하고, 실제 작성 내용을 살펴보면 지표 연계가 이루어지지 않고 단절적으로 작성되는 경우가 많았음
- 성별영향분석평가 사업과의 연계가 원활하게 이루어지지 않고 있음. 성인지예산 사업 중 성별영향분석평가사업이 70% 이상을 차지하고 있으며 성인지예산서와 성별영향분석평가서의 지표가 유사함에도 불구하고, 성인지예산서에 성별영향분석평가서의 내용을 반영하지 않고 있는 것으로 나타남
- 성인지예산서 작성 내용 전반에 여성과 남성 수혜를 동등하게 만드는 기계적 성평등 관점이 지배적이었음. 이는 성인지예산을 통해 달성하고자 하는 (성평등) 정책 목적과 성과를 형식화함으로써, 결과적으로 '실질적 성평등 실현'이라는 본래의 목적을 달성하기 어려운 한계가 있음

3. 제주특별자치도 성인지예산 개선 방안⁴⁾

1) 성별영향분석평가와 연계 강화

□ 성인지정책 담당기구 신설 및 전담 인력 확충

- 제주특별자치도의 성별영향분석평가와 성인지예산 담당 조직은 이원화되어 있어, 양 제도 간 연계 강화를 위한 통합적 운영 방안 마련이 필요함. 성별영향분석평가 전담 부서는 '보건복지여성국 여성가족과 양성평등계'로 담당 기구의 위상이 낮고 전담 인력이 없는 상황이며, 성인지예산 전담 부서는 '기획조정실 예산담당관'으로 조직 위상은 높으나 전담 인력이 없으며 성인지정책에 대한 이해 수준은 낮은 상황임
- 제주특별자치도는 성인지정책 담당 기구를 '양성평등국' 또는 '성평등정책관' 등으로 개편하여 담당 기구의 위상을 강화함으로써 제도 실행력을 강화하고, '전문직위제'를 활용·전담 인력을 배치해 나가야 할 것임. 이를 통해 성별영향분석평가서와 성인지예산 검토 및 정책 개선 사항 점검 등을 강화하고, 행정 내 젠더 전문가를 양성해 나갈 필요가 있음

□ 담당 부서의 역할 정립 및 유관 기관 간 협력 체계 강화

- 국가 성인지예산과 마찬가지로 지방 성인지예산은 추진 부서와 협력 부서 간의 역할 정의 및 협력 범위에 대한 명확한 정립이 이루어지지 않은 상황에서 추진되고 있으며, 실질적으로 예산 담당 부서와 여성 정책 부서 간의 갈등이 존재하고 있음
- 따라서, 성인지예산제도 추진 총괄 부서와 협력 부서 간의 역할 정립과 협력 범위에 대한 논의와 합의가 필요한 상황임. 특히, 제주 지역의 경우 성인지예산과 성별영향분석평가 담당 공무원의 잦은 이동 현상을 고려할 때, 양 부서와 성별영향분석평가센터 등의 상시적 업무 협의 간담회를 통해 양 제도 간의 유기적 추진 방안을 마련할 필요가 있음

□ 대상별·방법별 성인지교육 및 컨설팅 강화

- 현재, 제주 지역 공무원에 대한 성인지예산 관련 교육과 컨설팅 지원이 최소한의 수준에서 이루어지고 있다고 할 수 있음. 향후에는 업무 담당자에 대한 워크숍 및 대면컨설팅을 강화하고, 일반 공무원 과정 및 간부 공무원 과정, 신규 공무원 과정 등 직급 별 교육이 이루어질 수 있도록 성인지교육 체계를 구축·강화해 나가야 할 것임
- 구체적으로, 성인지예산 업무 담당자(사업 및 예산 담당) 교육과 컨설팅 강화를 위해 현실적으로는 성별영향분석평가 교육과 대면컨설팅 시 성인지예산에 대해서도 함께 다루는 방안이 있으며, 보다 근본적으로는 성인지예산 별도의 인력 강화 및 예산 마련 방안이 필요함
- 또한 직급별 성인지교육 강화를 위해, 제주특별자치도 공무원 교육 계획 수립 시 성인지교육을 반영하여

4) 보다 자세한 사항은 본원에서 실시한「제주특별자치도 성인지 예산 분석 및 실효성 제고 방안」연구를 참고 바람(2017.12.22 발간)



상시 성인지교육 과정을 개설하는 방안이 있으며, 국장급 고위 공무원의 인식 개선 및 제도 이해를 위해 월례 간부 회의 등을 활용하는 방안이 있음

- 그리고 성인지정책 컨설턴트와 성인지교육강사의 역량 강화 지원이 필요함. 앞으로 컨설턴트 및 성인지교육 강사 역량 강화 프로그램, 컨설팅 및 교육 매뉴얼 지원, 전문가 자문 등에 대한 예산 마련이 이루어져야 할 것임

2) 성인지예산 법적 기반 및 의회 심의 강화

- 제주특별자치도의 성인지예산은 대표적으로 『지방재정법』에 근거하여 실시하고 있는 한편, 지역 자체의 독립된 법령은 존재하지 않는 상황임. 단, 관련 조례인「제주특별자치도 성별영향분석평가조례(제8조)」에 의하면, 성별영향분석평가의 결과를 성인지 예산서에 반영하도록 하는 도지사의 역할이 명시되어 있음
- 향후 성인지예산제도의 실효성 제고를 위해 관련 조례 재정비 및 별도의 독립 법령 마련에 대한 논의가 필요함. 지난 2017년 11월, 광주시는 지방자치단체 최초로 성인지예산을 전문적으로 심의하는 성인지예산 위원회 설치 및 시민참여예산제 연계 등의 내용을 주요 골자로 하는 「성인지예산제도 실효성 향상 조례」를 제정하였음. 이를 참고하여 제주 지역에 알맞은 시민참여형 조례 마련 및 관련 법령 재정비 노력이 필요함
- 한편, 지방 성인지예산제도에 대한 가장 강력한 평가 단위는 지방 의회라고 할 수 있음. 제주특별자치도 의회는 제주특별자치도 성인지예산제도의 문제점을 평가함으로써 제도를 개선해 나갈 수 있음. 따라서 의회 내부의 관심 제고 및 역량 강화를 통해 성인지적 심의 강화 방안 마련이 필요함. 이를 위해 도의원에 대한 성인지교육 및 스터디 모임 추진, 의회 내·외부적으로 지방의회 성인지적 심의 지원 강화 등 구체적인 개선 방안이 마련될 필요가 있음

