

# Issue Brief

JEJU WOMAN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.28]

발행처: (재)제주여성가족연구원 | 발행일: 2018. 8. 31 | 발행인: 이은희

## 제주특별자치도의회 성인지예산 심의 현황 및 개선방안

- 제10대(2014~2018) 회의록 분석을 중심으로 -

강 경 숙<sup>1)</sup>

### 목 차

1. 제주특별자치도 성인지예산제도 추진 개요
  - 가. 제주특별자치도 성인지예산제도 추진체계 및 절차
  - 나. 성평등목표 수립 기준 및 절차
  - 다. 대상사업 선정 기준 및 절차
2. 제주특별자치도의회 성인지예산 심의 현황 분석
  - 가. 분석 개요
  - 나. 심의 현황
  - 다. 심의 내용 분석
  - 라. 시사점 및 향후 과제
3. 제주특별자치도 성인지예산제도 개선방안

1) 제주여성가족연구원 성인지정책센터장(제주성별영향분석평가센터장)

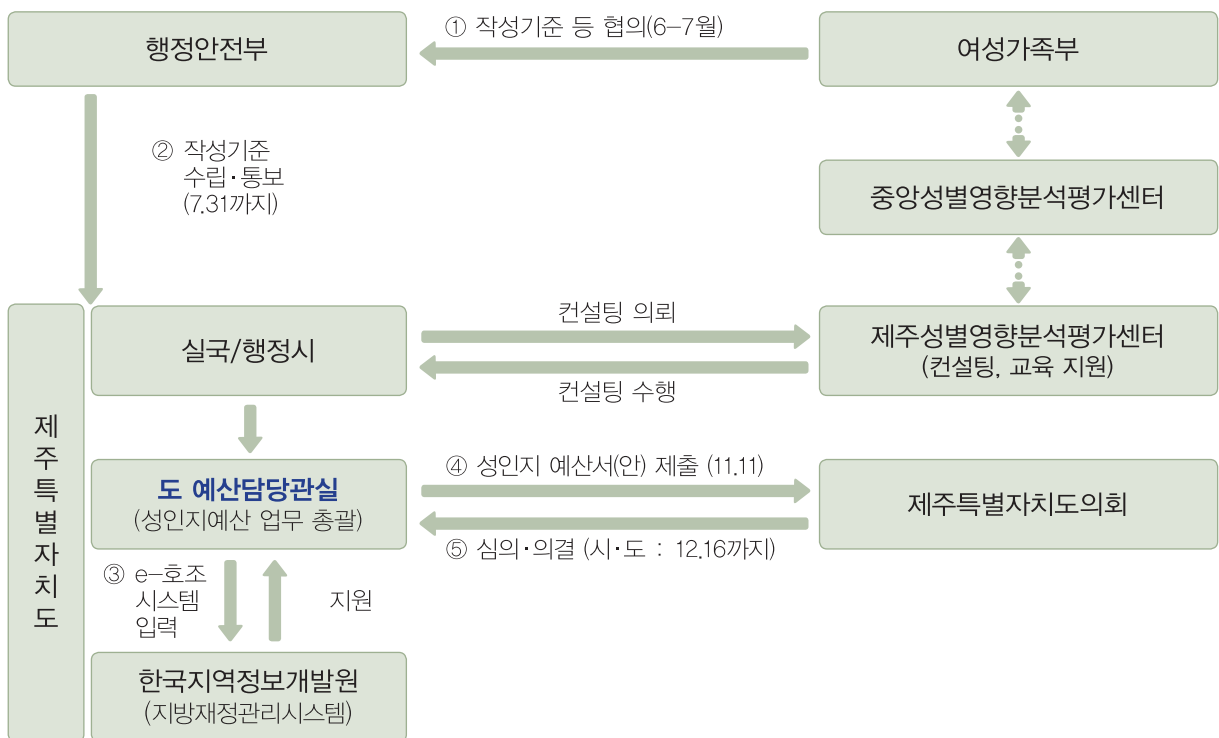


# 1. 제주특별자치도 성인지예산제도 추진 개요

## 가. 제주특별자치도 성인지예산제도 추진체계 및 절차

- 제주특별자치도 성인지예산제도 추진체계 및 절차는 <그림 1>과 같음
- 행정안전부는 매해 6~7월 경 여성가족부가 협의하여 성인지예산서 작성 기준을 마련하고, 7월 말까지 관련 지침을 각 지자체에 통보함
  - 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령)」과 함께 성인지예산서 작성기준 통보함
- 제주특별자치도를 비롯한 각 지방자치단체의 예산부서에서는 사업(성과)예산서와 성인지예산서를 동시에 심사·확정 후 단체장의 결재를 받아 의회 제출함
  - 각 지방자치단체는 자체 성평등 목표를 수립하고 수립한 목표를 고려하여 대상사업을 확정함
  - 대상사업으로 선정된 부서(과제)는 각 사업에 대한 성인지예산서를 작성하여 e-호조 시스템에 입력함. 이 과정에서 제주성별영향분석평가센터의 (서면)컨설팅이 이루어짐

<그림 1> 제주특별자치도 성인지예산 추진체계



## 나. 성평등목표 수립 기준 및 절차

### □ 조직별 성인지예산 현황

- 행정안전부의 지방자치단체 성인지예산서 작성 지침에 따른, 성평등목표 수립기준은 <표 1>과 같음
- 각 지자체의 성평등목표는 지역의 여성정책 수요, 양성평등정책 기본계획 그리고 단체장의 성평등 관련 공약사항 등을 고려하여 예산부서와 여성정책담당부서에서 주관하여 작성하도록 하고 있음

〈표 1〉 성평등목표 수립 기준

- 성평등 목표는 지방자치단체 내 여성정책 수요, 자치단체장의 성평등 관련 공약사항, 제2차 양성평등정책 기본계획 등을 참고하여, 지방자치단체 특성과 여건에 맞게 1~3개로 수립
- 성평등 목표의 수립은 예산부서와 여성정책담당부서 등이 주관하고 필요할 경우 16개 시·도 성별영향분석 평가센터 활용
- 성평등 목표 수립 시, 지자체의 성평등 지수 등 성평등 현황자료를 참고하여 수립

\* 자료: 행정안전부(2018)

□ 제주특별자치도 성평등목표 수립 절차

- 각 지자체는 성평등목표 수립 후 대상과제를 선정하도록 되어 있으나 실제적으로는 대상과제 선정이 이루어진 후 성평등 목표를 설정하는 경향이 있음
- 이러한 문제를 개선하기 위해 제주특별자치도는 2018년 상반기에 민관합동 성평등목표 수립 워크숍을 진행하는 등 제주특별자치도의 성평등 이슈를 확인하고 이에 따른 성평등 목표를 수립하였음. 성평등 목표 수립을 위한 절차 및 내용은 다음과 같음

〈표 2〉 2018년 제주특별자치도 성평등목표 수립 절차

단계(시기)	추진 절차	주요 내용
1단계 (3월)	제주지역 성평등 현황 자료 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2차 양성평등정책 기본계획 및 2018년 제주특별자치도 양성평등 시행계획</li> <li>• 제주특별자치도 성인지통계(2017, 제주여성가족연구원)</li> <li>• 제주특별자치도 양성평등정책 전략 연구(2017, 제주여성가족연구원)</li> <li>• 제주특별자치도 제2차 여성친화도시 기본계획(2016~2020) 수립연구 (2015, 제주여성가족연구원)</li> <li>• 제주여성 100인 원탁회의 결과분석(2017, 제주여민회)</li> <li>• 제주 사회조사(2017, 제주특별자치도)</li> </ul>
2단계 (3월)	전문가 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구원 내부 회의를 통한 성평등 목표 및 대상과제선정 기준(안) 마련</li> <li>• 전문가(컨설턴트) 의견 수렴 간담회 개최</li> </ul>
3단계 (4월)	성평등 목표 및 대상 과제선정 기준 마련 (민관협력 워킹그룹)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인지정책 민관협력 과제발굴워크숍 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도 및 행정시 성별영향평가·성인지예산 기관 담당 공무원, 제주여성가족연구원, 컨설턴트 등 20여명 참가</li> </ul> </li> </ul>

- 2019년 제주특별자치도 성 주류화 정책의 성평등목표는 다음 〈그림 2〉와 같음. 제주특별자치도는 ‘함께 만들어가는 성평등한 제주 사회’를 비전으로 하고, ‘성평등 의식 제고 및 정책 추진기반 강화’, ‘여성의 경제·사회적 역량강화’, ‘일·생활균형 사회기반 조성’, ‘여성의 안전·건강 증진’ 4대 목표를 설정하였음

〈그림 2〉 2019년 제주특별자치도 성 주류화 정책 성평등 목표





## 다. 대상사업 선정 기준 및 절차

### □ 대상사업 선정 기준

- 지방자치단체 성인지예산 대상사업은 크게 양성평등정책 기본계획 추진사업, 성별영향분석평가사업, 자치 단체 별도 추진 사업 등 총 3유형으로, 자세한 내용은 아래 <표 3>과 같음
- 대상 회계는 일반회계, 기타 특별회계, 기금회계이며, 성인지예산서 작성대상 사업은 세부사업을 기준으로 작성함
- 제외 대상 사업은 행정운영경비, 재무활동 등임
  - 행정 운영 경비: 행정 조직 운영을 위한 최소한의 경비
  - 재무활동: 재정보전적 비사업 성격
  - 예비비: 사업을 특정하거나, 성과 목표를 정하기 곤란한 경우
- 대상사업 선정 시에는 성평등 목표와의 연계성, 대상사업 선정 기준과의 부합성 등을 고려하고, 종전 성인지 예산서 작성사업에 대한 적절성 등을 검토하여 선정함

<표 3> 지방자치단체 성인지예산 대상사업 유형

대상사업	비 고
양성평등정책 기본계획 추진사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2차 양성평등정책 기본계획('18~'22)에 따른 연도별 지방자치단체 시행계획 추진 사업</li> <li>• 자치단체에서 자체적으로 수립한 양성평등정책관련 기본계획에 포함된 사업, 그 밖에 여성을 주 대상으로 하며 여성의 사회참여확대 및 권익증진 등을 도모하거나 여성의 돌봄 부담 등 가족 내 성불평등을 개선할 수 있는 사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 양성평등정책 기본계획은 양성평등기본법(\$7)에 따라 여성가족부장관이 5년마다 수립</li> </ul> </li> </ul>
성별영향평가사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양성평등정책 기본계획은 양성평등기본법(\$7)에 따라 여성가족부장관이 5년마다 수립</li> </ul>
자치단체가 별도로 추진 하는 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치단체장의 공약사업 및 주력사업으로 성별 수혜분석이 가능하다고 판단되는 사업, 성불평등 혹은 성격차 개선 가능성이 큰 사업</li> </ul>

\* 자료: 행정안전부(2018)

### □ 제주특별자치도 성인지예산 대상사업 선정 절차

- 자체 수립한 성평등 목표에 부합하는 대상사업의 선정은 예산부서에서 총괄하고, 여성정책당부서는 사업부서 및 각 지역별 성별영향분석평가센터 등과 협조하여 해당 자치단체의 성인지 대상사업을 예산부서에 제출 하도록 함(행정안전부, 2018)
- 제주특별자치도의 성인지예산 대상사업 선정은 도 예산담당관실에서 총괄함. 여성정책부서인 여성가족과는 양성평등정책추진사업의 선정 및 성별영향평가사업 목록을 예산부서에 전달하고 예산부서에서는 이를 근거로 자치단체 별도 추진 사업 및 성과목표 미달 사업 추가 선정 등을 진행함(강경숙·이해음, 2017)

## 2. 제주특별자치도의회 성인지예산 심의 현황 분석<sup>2)</sup>

### 가. 분석 개요

- 제주특별자치도의회 성인지예산 심의 현황 분석을 위해 제10대(2014. 7. ~ 2018. 6.) 제주특별자치도의회

2) 본원에서 추진한 선행연구(고지영·강경숙·이연화(2018))와 본 연구의 분석 결과 간에 차이가 있으며 그 이유는 다음과 같음. 첫째, 분석내용에 있어 차이가 있음. 선행연구에서는 양성평등 관련 주제 전반을 다루었다면 본 연구에서는 “성인지 예산” 관련 발언에 초점을 두었음. 둘째, 분석대상 위원회의 차이가 있음. 선행연구에서는 상임위원회를 포함하지 않았지만 본 연구에서는 상임위원회까지 포함하여 살펴보았음

회의록을 수집·분석하였음. 성인지예산 심의 분석 내용 및 방법을 요약하면 <표 4>와 같음

**<표 4> 제주특별자치도의회 성인지예산 심의 분석 내용 및 방법**

구 분	주요 내용
분석 대상 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석 대상 위원회 및 회의: 제10대 제주특별자치도의회 본회의, 행정사무감사, 예산결산심의특별위원회, 상임위원회</li> <li>• 분석 내용: “성인지 예산” 관련 발언 건수 및 내용</li> <li>• 분석 대상 의정활동 기간 : 제10대 제주특별자치도의회(2014. 7. 1. ~ 2018. 6. 30)</li> <li>• 분석 대상 의원 수 : 38명 (남성 31명, 여성 7명)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주특별자치도의회 의원 구성은 2018년 5. 30 기준 38명(남성 31명, 여성 7명)임</li> </ul> </li> </ul>
분석 방법	• 제주특별자치도의회 홈페이지에 제공된 전자회의록 검색 후 관련 발언 건수 및 내용 분석
분석 기간	• 2018년 8월(1개월)

## 나. 심의 현황

### □ 전체 발언 현황

- 제10대 제주특별자치도의회 성인지 예산에 대한 발언 현황을 살펴보면, 전체 38명의 의원 중 18명(47.8%)의 의원이 성인지 예산에 대해 적어도 1건 이상의 발언을 한 것으로 나타남
  - <표 5>의 성별·의원별 발언 현황을 살펴보면, 여성의원인 경우 전체 7명 의원 모두가 성인지예산 심의에 참여한 것으로 나타났고, 남성의원인 경우 전체 31명 중 11명의 의원이 참여하여 35.5%가 성인지예산 심의에 참여한 것으로 나타남

**<표 5> 제주특별자치도의회 성인지예산 성별·의원별 발언 현황**

(단위 : 명, %)

계	전 체	여 성	남 성
전체 의원 수	38(100)	7(18.4)	31(81.6)
관련 발언 의원 수	18(100)	7(38.9)	11(61.1)
의원별 평균 발언률	47.4%	100.0%	35.5%

### □ 성별 발언 건수

- 성별에 따른 성인지예산 발언 건수를 살펴보면, 전체 55건의 발언 중 여성의원 37건(67.3%), 남성의원 18건(32.7%)으로 여성의원인 발언 건수가 남성의원보다 2배가량 많은 것으로 나타남
  - 이를 의원 1인당 발언 건수로 살펴보면, 여성의원 1인당 발언 건수(5.3건)가 남성의원 1인당 발언 건수(0.6건)보다 9배가량 많은 것으로 나타남

**<표 6> 제주특별자치도의회 성인지예산 성별 발언 건수**

(단위 : 명, 건, %)

계	전 체	여 성	남 성
전체 의원 수	38(100)	7(18.4)	31(81.6)
관련 발언 의원 수	55(100)	37(67.3)	18(32.7)
의원별 평균 발언률	1.4	5.3	0.6



#### □ 회의별 발언 건수

- 회의별 성인지예산 발언 건수를 살펴보면, 상임위원회가 38건(69.1%)으로 가장 많았고 다음으로 예산결산위원회 13건(23.6%), 본회의와 행정감사 각각 2건(3.6%) 순으로 나타남

〈표 7〉 제주특별자치도의회 성인지예산 회의별 발언 건수

(단위 : 건, %)

계	전 체	본회의	행정감사	예산결산위원회	상임위원회
발언 건수	55(100)	2(3.6)	2(3.6)	13(23.6)	38(69.1)

- 상임위원회별 발언 건수를 살펴보면, 보건복지안전위원회가 17건(44.7%)로 가장 많았고, 행정자치위원회 14건(36.8%), 교육위원회 5건(13.2%), 농수축경제위원회와 환경도시위원회 각각 1건(2.6%) 순으로 나타남

〈표 8〉 제주특별자치도의회 성인지예산 상임위원회별 발언 건수

(단위 : 건, %)

계	전 체	보건복지 안전위원회	행정자치 위원회	교육 위원회	농수축경제 위원회	환경도시 위원회
발언 건수	38(100)	17(44.7)	14(36.8)	5(13.2)	1(2.6)	1(2.6)

## 다. 심의 내용 분석

#### □ 주요내용 정리

- 제10대 제주특별자치도의회 성인지예산 심의 발언을 주요 내용별로 구분하여 정리하면 〈표 9〉와 같음
  - 첫째, 성인지예산제도의 개념 및 의의 등 제도 취지에 대해 질의하거나, 관련 자료 요구 등 단순 언급하는 경우임
  - 둘째, 성인지예산제도 추진을 위한 기반 또는 추진체계 강화에 대해 촉구 발언을 하는 경우임. 대표적으로 업무에 대한 인센티브와 성과 관리 그리고 컨설팅과 교육 등 담당공무원에 대한 지원을 위한 추진 기반 강화와 전담부서 및 전문 인력 강화 등 추진체계 강화를 위한 발언임
  - 셋째, 성인지예산의 예산규모와 대상과제 선정의 적절성 등 성인지예산 편성의 적절성에 관한 발언임
  - 넷째, 성인지 예·결산서 작성 내용에 대한 심의도 다수 이루어짐. 성별 수혜 분석 및 성별 격차 원인 분석, 성과 목표 등 지표별 작성 내용의 적절성에 대한 심의가 이루어짐
  - 다섯째, 예산 심의 강화를 위한 기반 사항으로 연계 제도인 성별영향분석평가 결과보고서의 의회 제출 요구와 일반예산서의 성인지예산 표기 등이 요구됨
  - 마지막으로, 제도에 대한 오해와 합의 부재를 드러내는 발언들이 이루어짐. 예를 들어, 성인지예산 제도를 여성을 위한 예산 혹은 정책으로 이해하거나, 여성과 남성을 기계적으로 동등하게 대해야 한다는 형식적 평등 기준에 따른 평가 발언 등임. 이는 향후 보다 심도 있는 논의를 통한 합의 과정이 필요할 것으로 보임

〈표 9〉 제주특별자치도의회 성인지예산 심의 주요 내용

구 분		내 용
1	단순언급/자료요청/단순질의	• 자료 요구, 제도 개념 및 의의 등
2	제도기반 및 추진체계	• 인센티브 등 성과 관리, 컨설팅 및 교육, 성인지통계 구축 등 제도 기반 • 행정의 관심 제고 및 전담 부서 및 전문 인력 강화 등 추진체계, 지원기관 지원 강화 • 성과 관리 및 모니터링 등 정책 평가 및 개선 시스템 • 성별영향평가, 주민참여예산, 성과예산 등 연계 제도와 연계 강화
3	성인지예산 편성	• 성인지예산 규모, 대상 과제 적절성, 대상 과제 유형 적절성 등
4	성인지 예·결산서 작성 내용	• 성평등 목표, 성별 수혜 분석, 성별 격차 원인 분석, 성과 목표 등 지표별 작성 내용의 적절성
5	심의 기반 강화	• 성별영향평가 결과보고서 의회 제출(제주성별영향분석평가조례 제8조) • 일반예산서의 성인지예산 표기 의무화
6	오해 및 합의 부재	• 제도의 개념 및 의의에 대한 오해 - 예) 여성만을 위한 정책으로 오해, 여성과 남성의 형식적 평등 기준에 따른 평가 등 • 사업 대상 유형(자치단체 별도 추진 사업) 및 성과목표 설정 관련

## 라. 시사점 및 향후 과제

- 여성의원들의 적극적인 참여와 관심 그리고 특정 위원회 중심의 심의가 이루어지고 있어, 도의회 전반의 성 주류화에 대한 관심과 심의 강화가 이루어질 필요가 있음
  - 이를 위해 도의회 전반의 성 주류화 관심 환기를 위한 교육 강화가 이루어져야 할 것임
  - 아울러 심의 과정에서 성인지예산 총괄담당자뿐만 아니라 각 위원회에 해당하는 다양한 정책 분야의 성인지예산 사업에 대한 심의가 이루어질 필요가 있음
- 성인지 예산서 중심의 심의가 이루어지고 있어 성인지 결산서에 대한 심의 강화가 필요함. 이를 위해 성인지 결산서에 대한 이해 및 관심 제고를 위한 워크숍, 교육 등이 이루어져야 할 것임
- 성인지예산제도의 개념 및 의미, 대상 유형 등에 대한 오해와 합의 부재로 인한 문제가 나타나고 있어, 성인지예산제도에 대한 이해 제고가 필요함
  - 성인지예산 대상사업 유형은 단순한 구분임에도 불구하고 자치단체 별도추진사업 유형에 과도한 의미가 부여됨에 따라, 결과적으로 타 지역과 달리 양성평등정책사업보다 자치단체 별도추진사업 선정에 보다 치중하는 경향이 나타나고 있음. 향후 양성평등정책유형 사업의 확대 추진이 필요하며, 제주지역 자치단체 별도추진사업에 대한 자체 기준 마련을 통한 적절한 과제선정이 이루어질 필요가 있음
  - 성인지 예산서 작성 방향에 대한 이해가 필요함. 특히, 성과목표의 성과를 어느 정도의 수준으로 할 것인가, 성평등 목표를 어떻게 설정하고 성과 목표와 연계할 것인가 등 구체적인 사례들에 대한 토의가 이루어질 필요가 있음
- 지속적으로 성인지예산제도 개선을 위한 주요 사항에 대한 심의가 반복되고 있음에도 불구하고 정책 개선으로 이어지지 않음. 따라서 심의 내용에 대한 정책 개선 및 반영에 대한 점검 체계 강화가 필요함



### 3. 제주특별자치도 성인지예산제도 개선 방안

#### □ 추진체계 및 협력체계 구축·운영 강화

- 성인지 예·결산(예산담당관·총무과)과 성별영향평가(성평등정책관) 담당 부서 간의 연계 및 협업 체계 마련이 필요함. 추진 단계별 협업체계 구축 및 운영 강화가 이루어져야 할 것이며, 한 예로 성인지예산 대상과제 선정 시 '양성평등정책추진사업'과 '지자체 별도추진사업' 유형의 경우 자체 선정 기준 마련이 필요함
- 성인지예산 평가 및 환류 체계 마련이 필요함. 성별영향평가 사업의 성인지예산 연계 제출, 예산안 심의, 성인지 결산서 분석 및 심의를 통한 성과 도출, 평가 결과 대상과제 선정에 반영 등 선순환 시스템 구축·강화 필요

#### □ 공무원 대상 컨설팅 및 교육 강화

- 성인지예산 사업 및 예산 담당자에 대한 맞춤형 컨설팅 지원 방안 마련이 필요함. 현재, 공무원 대상 성인지 교육과 컨설팅은 성별영향평가를 중심으로 이루어지고 있어, 성인지예산 교육 및 컨설팅 지원이 강화될 필요가 있음. 이를 위해 성인지 예산 별도의 인력 강화 및 예산 마련 방안이 필요함
- 또한 기존 성인지교육은 상시 교육 과정이 아니라 특별 교육 형식으로 추진되고 있어 향후 제주특별자치도 공무원 상시 교육 과정에 반영하거나, 관련 프로그램에 대한 의무 교육 시수 인정 등 성인지교육 접근성 제고 방안 마련이 필요함

#### □ 제주특별자치도의회 성인지적 심의 강화

- 제주특별자치도의회 성인지적 심의 강화를 위한 주요 정책 과제를 제안하면, 다음 <표 10>과 같음

<표 10> 제주특별자치도의회 성인지적 심의 강화를 위한 정책 과제

정책 과제	세부 과제
의회 구성원의 양성평등 인식 제고 및 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회의 양성평등 교육 의무화 제도(조례) 마련</li> <li>• 양성평등 의정활동 가이드라인 개발</li> </ul>
의회 운영 및 관련 제도의 성 주류화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상임위원회의 여성의원 안배</li> <li>• 의회 발의 조례의 성 인지적 검토 방안 마련</li> <li>• 성인지예산 제도 조례 마련 및 의회의 심의 기능 강화</li> </ul>
양성평등 의정활동 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회를 통한 양성평등 의정활동 모니터링 실시</li> <li>• 양성평등 의정 우수 의원 선정</li> </ul>

\* 자료: 고지영·강경숙·이연화(2018) 참고

#### 참고문헌

- 강경숙·이해응(2017), 「제주특별자치도 성인지 예산 분석 및 실효성 제고 방안」, 제주여성가족연구원.  
 고지영·강경숙·이연화(2018), 「지방의회의 양성평등 의정 역량 강화 방안-제주지역을 중심으로」, 제주여성가족연구원.  
 행정안전부(2018), 「2019년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 자금운용계획 수립기준」.

