

성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 연계성 강화

홍미영
류춘호

국문요약

2013년부터 지방정부는 성인지예산제도를 본격 시행했다. 성인지예산제도는 앞서 시행중인 성별영향분석평가제도와 함께 정책의 성 인식 향상이라는 목표를 달성하기 위한 정책수단이다. 이런 차원에서 두 제도는 법적근거와 정책학습의 방식이 달랐지만 상호 연계해 운영할 때 보다 정책효과를 기대할 수 있다는 가정에서 시작했다. 본 연구는 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 연계 필요성을 고찰하고, 부산시 사례를 중심으로 두 제도 간 연계가능성을 검토하고, 연계 시 점검할 이슈들을 분석했다. 분석결과 부산시의 경우 2013년도 성인지예산제도는 60%, 최근 3년간('09~'11년)의 성별영향분석평가사업의 경우 45.5%가 상호 연계될 수 있음을 확인했다. 두 제도간 연계성 강화를 위해 첫째, 두 제도 간 전략적 연계맵 구상, 둘째, 성별영향분석평가 모니터링 시스템 구축, 셋째, 성인지예산 심사기능 강화 등의 정책방향을 도출했다.

주제어: 성별영향분석평가제도, 성인지예산제도, 정책연계, 성별 정책수요

I. 서론

최근 국가재정법¹⁾에 이어 2011년 지방재정법이 개정되면서 지방자치단체는 2013년도 예산부터 성인지예산서를 작성해 지방의회의 심의를 받도록 되었다. 성인지예산의 주무부처인 행정안전부는 지방자치단체에 적용할 성인지예산제도 실행을 위한 계획을 준비하고, 올 2월 성인지예산서 작성양식과 전산프로그램(e-호조시스템)을 개발, 3~4월 성인지예산서 시범교육과 시범작성을 실시했다. 5~6월 시범사업에서 도출된 개선사항들을 보완해 7~8월 최종 가이드라인을 확정하고, 9~10월 성인지예산서를 본격 작성, 11월 예산안을 의회 제출해 12월 지방의회에서 예산안을 심의 의결하는 순으로 운영체계를 마련하고 했다.

이같이 성인지예산제도가 2012년부터 지방자치단체에서 본격 시행됨에 따라 성인지정책의 주요한 정책수단으로 추진되어 온 성별영향분석평가제도와의 연계가 관심의 초점으로 떠올랐다. 2005

1) 2007년 「국가재정법」이 시행되었으나 부칙을 통해서 성인지예산서서와 결산서의 국회 제출은 2010회계년도 예산과 결산부터 적용하도록 했다.

년부터 도입되어 시행해 온 성별영향분석평가제도 역시 2011년 성별영향분석평가법의 제정에 따라 2012년도에 새롭게 지침을 변경했다. 7~8월 지방자치단체의 2013년도 사업예산 제출명세서(안)이 나오면 이를 기준으로 성별영향분석평가 사업을 선정해 분석평가를 실시하게 된다. 따라서 성인지 예산서 작성시기와 유사한 시기에 사업에 대한 성별영향분석평가가도 진행하게 된다. 그런데 법령이 다르고 주무부처가 달라 지침이 다르고, 그 결과 동일한 사업과 정책에 대해 분석평가와 예산이 다르게 반영될 우려가 있어 두 제도 간 연계의 필요성이 강조된다.

대부분의 공무원과 전문가들은 성별영향평가제도와 성인지예산제도를 연계해야 한다는 사실에는 동의한다. 그럼에도 불구하고 정확히 어느 지점에서 어떻게 연계해야 하는가에 대해서는 의견이 다양하다. 이런 배경에서 본 연구는 시론적 연구로서 의미가 있다.

본 연구는 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도를 연계할 때 고려할 사항이 무엇인가를 살펴 보고 두 제도 간 연계성을 강화하는 방안을 모색해 보고자 한다. 두 제도 간 연계성 강화는 비록 제도 설계의 주체와 추진체제는 달라도 제도 설계 목적 자체가 동일하기 때문에 제도 간 상호보완적인 성과를 높일 수 있는 연계성에 대한 논의가 필요하다.

성별영향분석평가제도와 성인지예산제도에 대한 제도적 관점, 성별영향분석평가와 성인지예산서라는 해석학적 실증주의 관점에서 각 제도의 설계와 운영원리가 공공적 가치를 창출할 수 있는 방향으로 집행될 수 있도록 하는데 그 의미가 있다.

II. 정책수단으로 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 연계성

1. 정책연계의 의의

연계(Collaboration)란 “공동의 목적을 위해 정부 내부와 외부의 다양한 기관들이 조직 및 업무의 경계를 넘어서 함께 일하는 것”이다(NAO, 2001). 연계(Collaboration)는 공식적·비공식적 협상을 통해서 행위자들이 자율적으로 상호 접촉하여 관계의 규칙과 구조를 함께 통치하는 과정이다. 그 결과 상호 규범을 공유하고 상호 편익을 창출하는 과정이 된다(Barbara et al., 2006; Thomson & Perry, 2006). 연계는 주어진 정책목표 달성과 성과향상을 위한 목적으로 계획수립→집행→평가 등의 정책단계에서 이루어진다. 정책연계는 통합관점 제공, 난제해결, 전달체계 개선, 혁신촉진, 비용효과성 제고하는 긍정적인 정책효과가 있기 때문에 주요한 정책전략기법의 하나다.

2. 정책연계 수단으로서 성별영향분석제도와 성인지예산제도

정책연계는 정책문제를 장기적인 관점에서 각각의 다른 시각, 다른 관점, 다른 해결책(solution)을 벗어나 통합하는 과정이다. 따라서 정책연계를 통하여 해결책을 갖는 과정이 바로 정책협력이

다. 성별영향분석과 성인지예산제도는 ‘성 주류화’라는 공통의 정책목표를 달성하기 위한 각기 다른 정책수단이다. 이러한 정책수단은 ‘구조화된 성별격차 요인’을 개선하는 데 목적을 두고 있다. 성별영향분석평가와 성인지예산제도의 제도적 설계(institutional design)의 과정에서 관점과 전략의 공통적 요인과 차별적 요인이 상호 결합되어 구조화된 성별정책수요를 개선할 수 있다. 이 두 제도의 상호협력은 사회에서 가장 어려운 공적문제를 해결하기 위한 전략적 수단이라는 점에서 그 수단간 연계성 차원에서 접근하고 활용하는 전략적 기획이 필요하다.

1) 성별영향분석평가제도

성별영향분석평가는 ‘법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성인 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인을 체계적으로 분석·평가하여 정부정책이 성평등의 실현에 기여하도록 하는 제도다.

즉 “성별영향분석평가”는 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 분석·평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다(성별영향분석평가법 §2). 따라서 정책이 성평등에 미칠 영향을 분석·평가하는 것이 핵심이다.

2) 성인지예산제도

예산이性に 미치는 영향을 분석하고 그 결과를 예산에 반영한다. 성인식(gender awareness) 및 성 관점(gender perspective)을 적용하고 재원의 남·여 차별적 배분을 시정, 양성평등의 사회적 형평성을 구현한다. 성인지예산서는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서로 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하고 있다(지방재정법 제36조의 2). 예산의 편성, 심의, 집행, 결산과정에서 남녀에게 미치는 효과를 고려함으로써 정부 예산 및 정책의 성 평등한 자원배분을 제시한다.

3) 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도 비교

성별영향분석평가와 성인지예산서는 분석단위, 범위, 측정지표 등에서 비교할 수 있다. 성별영향분석평가와 성인지예산서는 단위, 지표, 측정치, 논리모형 단계, 정책범위 등의 관점에서 차이점을 <표1>과 같이 비교할 수 있다. 가장 큰 특징은 성별영향분석평가는 성 평등의 ‘정책환경’이라는 거시적인 차원에서 접근하고 기술한다. 반면 성인지예산제도는 구체적이고 세부적인 정책조율(policy tuning)을 통해서 정책환경을 개선한다. 따라서 정책목표-정책수단의 계층성과 같이, 성별영향분석제도-성인지예산제도는 제도적 계층성이 있을 뿐만 아니라, 상호교호적인 변증법적 측면도 존재한다. 즉 두 제도는 각각 개별적으로 작동하는 것이 아니라, 상호 두 제도가 공진화(coevolving)하게 한다. 그 결과 성 주류화의 정책목표가 승수효과(multiplier) 나타날 수 있게 한다. 성별영향분석평가가 장

기적 정책효과를 기대할 수 있다면 성인지예산제도는 보다 단·중기적인 관점에서 정책효과를 기대할 수 있다. 성인지예산서는 보다 신속하게 성 평등적 관점에서 예산을 반영할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 1〉 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도 비교

구분	성별영향분석평가제도	성인지예산제도
단위	단위사업	세부사업
성별통계	성별형평성: 사업수혜자	성별수혜분석
지표	질적지표	양적지표
측정치	기술·수식	기술·수식
논리모형	투입→과정→산출→결과→영향→환류	투입→과정→산출→결과
정책범위	포괄적	구체적
정책환경	정책환경	정책집행→정책결과
평가유형	과정평가, 총괄 평가	집행평가

3. 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도 간 연계성 검토

성별영향분석평가와 성인지예산서의 지표항목을 <표2>와 같이 정리할 수 있다. 성별영향분석평가와 성인지예산서 작성양식은 표면적으로는 서로 다른 지표항목과 기입내용을 요구하고 있다. 그러나 종합적인 시각에서 보면 양 제도가 상호 연계된 구조다. 예컨대, 성별영향분석의 성별특성 반영 지표는 성인지예산서 보다 성별수혜를 분석을 세밀하게 하도록 되어있다. 한편, 성인지예산서의 성별 수혜분석은 3년간 시계열 자료를 사업대상자, 사업수혜자, 예산 등 3가지 관점에서의 분석을 통해 정책개선의 조치 방향성을 설정하는데 도움을 준다.

〈표 2〉 성별영향분석평가와 성인지예산서 지표항목 비교

성별영향분석평가		성인지예산서	공통점
I. 정책환경의 성별특성	1.사업의 성별 요구도	V. 부서별 성인지예산서 1.사업 총괄표 <input type="checkbox"/> 성인지예산 편성방향(①~③) <input type="checkbox"/> 총괄표 <input type="checkbox"/> 사업별 총괄표 2.사업별 설명자료 <input type="checkbox"/> 사업개요 <input type="checkbox"/> 성인지예산 대상사업(⑨분석대상 선정) <input type="checkbox"/> 소요자원 <input type="checkbox"/> 성별 수혜분석(④) <input type="checkbox"/> 성별격차 원인분석 및 대책→(①②③/⑧) <input type="checkbox"/> 성평등 기대효과 <input type="checkbox"/> 성과목표(⑦)	성별통계
	2.사업의 성별 형평성		
3. 법령			
4. 예산			
5. 사업			
분석평가 대상 선정			
	① 남녀의 사회문화적 위치에 따른 사업의 성별 요구 차이 ② 남녀의 경제적 위치에 따른 사업의 성별 요구 차이 ③ 남녀의 신체적 차이(생물학적 차이)에 따른 사업의 성별 요구 차이 ④ 사업수혜에서 성별 특성 반영(✓) ⑤ 예산배분에서 성별 특성 반영(✓) ⑥ 법령 반영 계획(✓) ⑦ 예산 반영 계획(✓) ⑧ 사업내용·수행방식 등 반영 계획 ⑨ 제외사업, 대상사업(인적대상, 시설 설치·개선, 남녀에게 영향을 줄 수 있는 사업)		

1) 성별영향분석평가제도의 적용과 한계

성별영향분석평가제도의 작동원리는 다음과 같은 과정을 통해서 이루어진다. 첫째, 제1단계는 정책환경 분석 단계다. 제1단계는 정책환경과 주요 요인(사회문화·경제·신체)의 관계성을 분석한다. 성별영향분석평가가 ‘사업·법령·계획’이 성 주류화를 실현하기 위한 정책환경적 차원에서 그 특성이 분석되는데 초점을 둔다. 이를 위해서 사회문화·경제·신체(생물학적)적 관점에서 정책 환경 요인을 분석한다.

둘째, 2단계는 수혜자 특성분석과 예산배분원칙 수립이다. 제2단계는 예산배분원칙 도출이다. 성별요구도에 따라 수혜자 특성분석을 통해 예산배분 원칙의 필요성을 점검 한다. 이 과정은 예산배분원칙을 결정하고 단·중기적으로 구체적인 조치 사항을 정부활동 과정에 반영할 기초를 마련한다.

셋째, 제3단계는 미래 정책계획 반영이다. 제3단계는 1~2단계의 사실적 증거에 기초(evidence-based)하여 미래의 정책계획 수립, 정책설계, 정책집행에서 법령, 예산, 사업수행방식에 정책을 반영하게 된다.

이와 같이 제3단계의 과정을 갖는 성별영향분석평가제도의 제도적 취약점은 정책계획(plan)수준에 한정될 수 있다는 점이다. 계획-집행-점검(plan-do-check)의 관점에서 보면 ‘계획’단계가 주종을 이룬다. 물론, 지방자치단체장은 분석평가 결과를 정책에 반영하고, 매년 그 결과를 여성가족부장관에게 반영결과를 제출(성별영향분석평가 검토의견 반영결과 제출서)하도록 규정하고 있다. 재정집행이 수반되는 대상은 성인지예산서를 첨부하도록 하고 있다(법§9;영§6).

그럼에도 불구하고 구체적인 집행은 ‘II. 성평등조치 사항’으로 정책 지침(guide)의 차원에서 멈출 수 있는 위험요인이 있다. 정책집행주체의 강력한 정책의지가 무엇보다 중요하다. 사업이 종료 후 2월말까지 제출되는 ‘성별영향분석평가 검토의견 반영결과 제출서’는 ‘검토의견과 검토의견 반영’에 대해서 기술(description) 수준에서 이루어지기 때문에 목표 달성도를 확인하기 어렵다는 한계가 있다.

단지 예산이나 운영방식에 반영하였다고 기술하는 수준에 머무를 수 있기 때문이다. 특히, 조례·규칙의 경우 제도적 안정성과 예측가능성 차원에서, 법정계획인 경우 계획 수립 시기의 미래로 등으로 인하여 실질적으로 중·단기적 관점에서 접근되는 성별영향분석평가 과제(법령, 계획, 사업)도 있기 때문이다. 바로 이런 측면에서 단기적 관점 즉 ‘회계년도(1.1~12.31)’내에 정책으로 반영하거나 차기연도에 예산상 조치를 취할 수 있기는 성인지적 정책수단이 보다 효과적이다.

2) 성인지예산서의 적용과 한계

첫째, 제1단계는 사업배경 이해단계다. 제1단계 성인지예산서는 사업개요 상 정책목표, 정책내용 등을 통한 정책배경에 대한 이해 단계다. 성별영향분석의 ‘정책환경 분석’은 ‘성평등 관점’에서 접근하고 있으나 성인지예산서는 ‘정책내용 분석’이 초점이다.

둘째, 2단계는 성별수혜의 종합분석이다. 제2단계는 구체적으로 ‘사업대상자(분모)↔사업수↔수혜자(분자)↔예산’ 등 3가지 관점에서 종합분석이 이루어진다. 성별영향분석의 “④ 사업수혜에서의 성

별 특성 반영(✓)”분석보다 더 세밀하게 분석된다.

셋째, 제3단계는 성별격차 원인분석과 대책이다. 3단계는 1~2단계에서 파악된 ‘정책내용과 정책수혜자’의 관계성에 기초하여 성별격차원인과 그 결과를 확인한다.

넷째, 제4단계는 기대효과와 성과목표(성과지표 설정)다. 4단계는 3단계에서의 원인 분석에 따른 대책이 이루어진다면 즉, 정책개입(policy on)이 이루어진다면 달성될/기대되는 정책효과를 기술하고, 이를 측정하기 위한 정책지표를 설정하는 단계다.

이상과 같이, 성인지예산서는 구체적이고 세밀하게 성평등 관점을 견지한다는 장점을 갖는다. 그런데, 성과관리 예산의 ‘정책사업-단위사업-세부사업’ 분류체계에서 ‘세부사업’을 중심이기 때문에 ‘지역적’부분에 한정하거나 ‘개별적 사업’에 한정되어 정책의 파급효과가 다소 낮을 수 있다는 한계점이 있다.

바로 이 지점에서 성별영향분석이 성인지예산서의 단기적 시계를 장기적 시계 차원에서 보완할 수 있다. 공공정책의 개념에서 볼 때, 법령이나 계획은 보다 상위수준에서 개별적인 정책단위(사업)에 영향을 줄 있기 때문이다. 특히, 계획은 중장기(5년~10년)간 미래가치를 창출을 목적으로 한다. 그 결과 이슈개발을 위한 정책기획 기능이 가능하다. 반면, 성인지예산제도는 단기적 관점에서 예산을 반영할 수 있다.

3) 연계에 따른 위험요인: 제도 설계 목적과 부합여부

각 제도는 설계 목적을 달리하고, 장·단점이 있기 때문에 바로 연계할 때 의도하지 않는 부정적인 결과가 발생될 수 있다.

첫째, 통합에 따른 정책딜레마는 ‘성별영향분석평가제도’가 ‘성인지예산제도’에 편입될 수 있다는 점이다. 성별영향분석평가 사업은 ‘단위사업’을 그 대상으로 하고 있고, 성인지예산사업은 ‘세부사업’을 대상으로 하고 있기에 분석평가와 예산서를 작성하는 공무원의 입장에서 적용가능하고, 작성이 쉬운 제도에 더 많은 관심을 가질 수 있기 때문이다. 무엇보다 문제가 되는 것은 지난 8년간(2005~2012년) 공공부문에 새로운 정책실험으로 도입된 성별영향분석 평가제도가 오랜 정책학습을 통해서 행정문화, 행정절차로 정착되는 단계에서 성별영향분석평가기본법이 제정되고, 관련 지침이 마련됨에서 법 제정이전에 가졌던 남녀 성별분리통계의 요소가 적어졌다. 반면 성인지예산서에는 성별분리 통계가 그대로 도입됨에 따라서 성별영향분석서 작성에서 배운 정책학습이 그대로 적용할 수 있는 장점이 있다. 결국, 성별영향분석평가제도의 제도화에 따른 사업범위의 확대리는 긍정적인 측면이 있다. 그런데 상대적으로 새로운 성별영향분석평가 기법을 학습해야하고, 지난 8년간 익힌 성별영향분석의 학습경험은 사장되거나 성인지예산서 작성으로 이전되는 결과가 되었다.

둘째, 성별분리통계의 생산의 문제가 아니라, 활용의 문제다. 통계의 생산과 관리, 활용은 별개의 문제이기 때문이다. 행정통계는 관련 사업을 추진하는 과정에서 자연스럽게 생성된다. 그런데 이렇게 생성된 행정통계들의 존재 여부를 알지 못하거나 활용이 되지 않고 있다. 외부인의 시각에서 보면, 성별분리통계가 중요하고, 성별영향분석제도, 성인지예산서와 같은 정책수단의 지위에서 보고자 하는 경향이 있다. 그런데 현실적으로 정책수단으로서 성별분리통계는 성별영향분석제도와 성인

지예산제도의 정책수단의 수단에 불과하다. 즉 성별분리통계나 성인지예산제도는 성 주류 정책의 하위 정책수단이기 때문이다.

셋째, 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도가 서로 경쟁할 때 기대할 수 있는 즉, 경쟁과 진화의 원리에 따른 기대 가치를 놓칠 수 있다는 점이다. 즉 두 제도와 모방효과에 의해서 서로 유사해지는 동형화(isomorphism)의 원리를 따를 수도 있다는 약점이 있다.

이상과 같이 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도가 갖는 상호보완적 효과 즉 비용효과 차원에서 연계성을 고려되어야 한다. 연계로 인하여 상호 고유의 제도설계 목적과 가치가 생산적으로 증가될 수 있는 제도적 장치와 정책의지가 필요하다.

Ⅲ. 성별영향분석평가와 성인지예산의 연계성 분석: 부산시 사례

두 제도 간 연계성 정도를 확인하기 위해 부산시가 추진한 성별영향분석평가와 2013년 성인지예산서 대상사업을 중심으로 기술적 연계의 맥락에서 일치성을 살펴보고, 향후 두 제도 간 연계를 위해 선행되어야 할 논의들을 제시하고자 한다.

1. 대상사업 현황

부산시 본청의 2013년 성인지예산서 작성 대상사업 수는 일반회계 총 66개 사업으로 예산액은 189,536백만원이다. 조직별로는 11국, 3직속기관, 32부서, 5사업소에서 작성했으며, 사업분야는 여성정책기본계획 관련 사업 18개, 성별영향분석평가 사업 30개, 기타 자치단체 추진사업 18개이다.

〈표 3〉 부산광역시 2013년도 성인지예산 대상사업 현황

(단위: %, 백만원)

분야	사업수(%)	예산액	주요사업
여성인력 활용 및 취업영역 확대	22(23%)	43,352	여성취업활동지원, 노인일자리 확충 사업, 지역공동체 일자리 사업
성평등 추진 기반 조성	19(21%)	39,669	노인여가복지시설 운영사업, 공중화장실 및 하수도시설개선 사업
보육환경 지원 및 가족 안정성 강화	10(48%),	90,250	지역아동센터 운영사업, 어린이집 미이용아동양육 지원사업
여성권익보호 및 문화·경제적 지위 향상	9업(6%)	11,395	서민금융 지원사업, 저소득 장애인 지원사업, 문화교실 운영사업
양성평등 교육 확대	6(3%)	4,870	평생교육 진흥원 운영지원 사업, 아동학대 예방교육사업
계	66(100%)	189,536	

자료: 부산광역시(2013). 2013년도 성인지예산서 재정리.

한편, 2012년 부산시 본청의 성별영향분석평가 대상사업은 총 71개 사업으로 48개 부서가 참여했다. 따라서 2013년도 성인지예산사업(세부사업)과 2012년도 성별영향분석 평가사업(단위사업)간 연계성에 대한 분석이 필요하다.

2. 성별영향분석평가와 성인지예산 대상사업 일치성

1) 성별영향분석평가와 성인지예산 대상사업의 일치성

성별영향분석평가 대상과제는 2013년 성과예산 사업명세서안을 대상으로 2012년 과제를 선정하게 된다. 가이드라인은 단위사업을 중심으로 대상사업을 선정하도록 되어 있으나 실제로는 단위사업에 한정할 수 없고, 세부사업과 개별사업까지도 선정하게 된다.

성인지예산 대상과제는 역시 2013년 성과예산 사업명세서안을 대상으로 2013년 성인지예산서 적용가능한 과제를 선정하게 된다. 따라서 성별영향분석평가 대상과제와 성인지예산 대상과제를 동일선 상에서 비교하기 위해서는 2012년 성별영향분석평가 과제와 2013년 성인지예산과제를 비교해야 한다. 그런데 성인지예산과제는 여성을 대상으로 하는 사업을 제외하고는 모두 성별영향분석평가 과제가 된다. 반면 성별영향분석평가는 성인지예산의 기준을 넘어서는 과제도 분석평가가 가능하기에 성인지예산 대상과제를 중심으로 성별영향분석평가 과제와의 일치성을 검토했다.

이와 같이 2013년도 성인지예산 대상사업은 66개다. 이중 2012년도 성별영향분석평가 대상사업과 일치하는 것은 39개 사업으로 60%에 달한다. 요약하면 ‘성별영향분석평가사업과 성인지예산사업의 외향적 동형화하는 어느 정도 달성되고 있다. 문제는 사업의 수준과 범위가 넓은 성별영향분석 사업과 보다 구체적인 성인지예산사업의 실질적인 일치성은 별개라는 것이다. 이러한 현실적 문제점을 개선하는 것이 중요한 과제다.

〈표 4〉 2013년도 성인지예산 대상사업과 2012년 성별영향분석평가 사업의 일치현황

실국명	부서명	2013년 성인지예산 대상사업	2012년 성별영향분석평가 사업명	일치여부
여성가족 정책관	여성정책담당관	여성취업활동지원	-	
		성,가정폭력 예방교육 및 홍보	-	
		여성장애인 사회참여 확대 지원사업	-	
		아이돌보미 사업	-	
		다문화가족지원센터 운영	다문화가족 지원센터 운영	✓
		북한이탈주민 지원	-	
	출산보육담당관	보육교직원 보수교육	-	
		시설 미이용 아동 양육지원	어린이집 미이용 아동 양육지원	✓
		보육지원센터 운영	보육지원센터 운영 지원	✓
	아동청소년담당관	건전 성가치관 교육 및 체험시설운영	청소년성문화센터 운영	✓
		청소년동아리활동(지원)	청소년 동아리 활동(지원)	✓
		지역아동센터 운영지원	지역아동센터 운영 지원	✓

		아동공동생활 가정운영 지원	공동생활가정(그룹홈) 운영 지원	✓
여성회관		능력개발교육	-	
		여성 새로일하기 센터 사업	-	
		광역 새일지원본부사업	-	
	여성문화회관	문화교실 운영	문화교실 운영	✓
아동보호종합센터	아동학대 예방교육	아동학대 예방 교육	✓	
복지 건강국	사회복지과	가사간병방문서비스사업	-	
		저소득 장애인 지원	저소득 장애인 지원	✓
		장애인복지일자리 제공	장애인 일자리제공	✓
		여성장애인 교육 지원	-	
	고령화대책과	독거노인지원	-	
		노인돌봄서비스	노인 돌봄 서비스	✓
		노인일자리확충(노인일자리사업)	노인일자리확충사업(노인일자리사업)	✓
		노인여가복지시설 운영	노인복지관 운영	✓
	보건위생과	외국인근로자 등 소외계층 무료진료	외국인근로자 등 소외계층 무료진료	✓
		마약퇴치 및 약물 오남용 예방	마약퇴치 및 약물 오남용	✓
		결핵관리	결핵관리	✓
	건강증진과	산모신생아도우미 지원	-	
		태아기형 사전예방	-	
		건강증진 특화사업	-	
		취약계층 건강검진	저소득 가장 등 건강검진	✓
	기획재정관	유시티정보담당관	정보격차 및 정보화역기능 해소	-
경제 산업 본부	경제정책과	서민금융지원	금융소외자 소액금융대여사업 지원	✓
	고용정책과	직업능력개발훈련	직업능력 배양 및 취업지원 강화	✓
		지역공동체 일자리 사업	지역공동체 일자리 사업	✓
	기업지원과	여성기업 지원	-	
소상공인 창업 아카데미 운영		소상공인 창업 아카데미 운영	✓	
산업 정책관	신성장산업과	풍력발전 고등기술개발 및 인력양성사업	-	
		부산그린코디 사업	-	
기간산업과	신발산업 인력양성	신발산업 인력양성	✓	
창조도시 본부	도시재생과	행복마을 만들기 사업	행복마을 만들기	✓
건축정책관	도시경관담당관	공공디자인 교육 및 홍보	공공디자인 워킹그룹 운영	✓
	총무과	국내훈련	국내훈련	✓
	자치행정과	생활공감 주부모니터링 운영(보조)	-	
	교육협력과	평생교육진흥원 운영 지원	평생교육진흥원 운영 지원	✓
문화 체육 관광국	체육진흥과	전문체육관련 지원	-	
		생활체육교실 운영(직접)	생활체육교실 운영(직접)	✓
	전시컨벤션과	MICE 전문인력 양성	MICE 전문인력 양성	✓
	시립박물관	사회교육 프로그램 운영	-	
시립미술관	사회교육 프로그램 운영	-		
해양	항만물류과	항만물류 전문인력 양성	항만물류 전문인력 양성사업	✓

농수산국	수산정책과	나잠어업인 지원		
	수산진흥과	어업인 육성 지원	수산업 경영인 지원사업	✓
	농축산유통과	농업경영인 지원	-	
환경 녹지국	환경정책과	그린스타트 네트워크 운영	그린리더 양성교육	✓
	생활하수과	공중화장실 개선	공중화장실 개선	✓
	푸른도시가꾸기 사업소	체험학습 프로그램운영	자연체험학습 프로그램 운영	✓
	화명수목원 관리사업소	체험학습 프로그램운영(숲해설가운영)	화명수목원 체험학습 프로그램운영	✓
소방본부	소방행정과	소방전문인력 양성	2급 응급구조사 양성기관 지정	✓
	소방학교	기본전문과정 운영	소방공무원 교육 훈련 활성화	✓
인재개발원	인재개발원	전문교육 운영	전문교육과정 운영	✓
농업 기술센터	농업기술센터	농업전문인력양성	-	
		농업전문인력육성	농업전문인력 육성	✓
		농촌생활 기술보급	-	
계		66개	39개	

2) 2013년 성인지예산 대상사업과 최근 3년간 성별영향분석평가 사업 일치성

2013년도 성인지예산 대상사업 66개 중 2009년부터 2011년까지 3년간 성별영향분석평가 대상사업과 일치하는 사업은 중복을 포함하여 총 30개 사업으로 45.5%이다. 예컨대, 지역 아동센터 운영 지원 사업은 ‘지역아동센터 운영사업(2010년)’, ‘방과후돌봄서비스(2011)’에 적용된 사업이다.

요약하면, 성별영향분석 평가제도가 발전함에 따라서 성인지예산사업과 연계성이 점차 높아지는 경향성을 보인다.

〈표 5〉 2013년도 성인지예산 반영 성별영향분석평가 사업현황

연도	2009	2010	2011	계
연계사업수	6	9	15	30

〈표 6〉 ‘13년성인지예산사업과 최근 3년간(‘09~‘11) 성별영향분석평가사업의 비교

실국명	부서명	2013 성인지예산 대상사업	2009~2011년 성별영향분석평가사업
여성가족 정책관	여성정책담당관	여성취업활동지원	-
		성,가정폭력 예방교육 및 홍보	-
		여성장애인 사회참여 확대 지원사업	-
		아이돌보미 사업	-
		다문화가족지원센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년 본청: 다문화가족 지원 기반 확충 • 2011년 본청: 다문화가족 교육
	출산보육담당관	북한이탈주민 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 2011년 본청: 지역사회 정신보건사업추진(북한 이탈 주민 정신건강 실태조사)
		보육교직원 보수교육	-
	시설미이용아동 양육지원	-	

아동청소년담당관	보육지원센터 운영	· 2011년 본청: 보육 지원 센터 운영	
	건전 성가치관 교육 및 체험시설운영	· 2011년 본청: 청소년 성문화센터 운영	
	청소년동아리활동(지원)	· 2010년 본청: 청소년 활동여건조성 (청소년 문화존)	
	지역 아동센터 운영지원	· 2010년 본청: 지역아동센터 운영사업 · 2011년 본청: 방과후돌봄서비스	
	아동공동생활 가정운영 지원	· 2010년 본청: 아동성폭력 전담체계 구축 (해바라기 여성아동센터)	
여성회관	능력개발교육	-	
	여성 새로일하기 센터 사업	-	
	광역 새일지원본부사업	-	
여성문화회관	문화교실 운영	· 2011년 본청: 문화교실-야간·특강반 운영	
아동보호종합센터	아동학대 예방교육	· 2009년 본청: 아동학대예방사업	
복지 건강국	사회복지과	가사간병방문서비스사업	-
		저소득 장애인 지원	· 2011년 본청: 장애인 사회 활동 지원
		장애인복지일자리 제공	· 2011년 본청: 장애인 일자리제공
		여성장애인 교육 지원	-
	고령화대책과	독거노인지원	-
		노인돌봄서비스	· 2011년 본청: 노인돌봄서비스사업
		노인일자리확충(노인일자리사업)	-
		노인여가복지시설 운영	-
	보건위생과	외국인근로자 등 소외계층 무료진료	-
		마약퇴치 및 약물 오남용 예방	-
		결핵관리	-
	건강증진과	산모신생아도우미 지원	-
		태아기형 사전예방	-
		건강증진 특화사업	-
		취약계층 건강검진	· 2009년 본청: 정신보건시설 이용자 건강 검진 · 2011년 본청: 저소득 가장 등 건강검진
기획 재정관	유시티정보담당관	정보격차 및 정보화역기능 해소	-
	경제정책과	서민금융지원	-
경제 산업 본부	고용정책과	직업능력개발훈련	· 2011년 본청: 직업능력배양 및 취업지원 강화 (청장년 실업해소 맞춤 훈련)
		지역공동체 일자리 사업	-
	기업지원과	여성기업 지원	-
		소상공인 창업 아카데미 운영	· 2009년 본청: 소상공인 지원정책
	신성장산업과	풍력발전 고등기술개발 및 인력양성사업	-
부산그린코디 사업		· 2010년 본청: 그린웨이 조성 · 2011년 본청: 주민참여형 마을만들기사업	

창조 도시본부	기간산업과	신발산업 인력양성	• 2010년 본청: 신발산업 인력양성 사업
	도시재생과	행복마을 만들기 사업	-
	도시경관담당관	공공디자인 교육 및 홍보	• 2010년 본청: 공공디자인공모전
행정 자치국	총무과	국내훈련	-
	자치행정과	생활공감 주부모니터링 운영(보조)	-
	교육협력과	평생교육 진흥원 운영 지원	• 2009년 본청: 평생교육진흥기반 확충
문화 체육 관광국	체육진흥과	전문체육관련 지원	• 2009년 본청: 시민체육활동증가 위한 체육시설 확충 • 2010년 본청: 국민체육센터 건립
		생활체육교실 운영(직접)	-
	전시컨벤션과	MICE 전문인력 양성	• 2010년 본청: 관광안내 전문인력 양성
	시립박물관	사회교육 프로그램 운영	-
	시립미술관	사회교육 프로그램 운영	-
해양 농수산국	항만물류과	항만물류 전문인력 양성	• 2011년 본청: 항만물류 전문인력 양성
	수산정책과	나잠어업인 지원	-
	수산진흥과	어업인 육성 지원	-
	농축산유통과	농업경영인 지원	• 2009년 기장군: 농기계 기술교육
환경 녹지국	환경정책과	그린스타트 네트워크 운영	-
	생활하수과	공중화장실 개선	• 2011년 본청: 공중화장실 시설개선
	푸른도시가꾸기사 업소	체험학습 프로그램운영	-
	화명수목원관리사 업소	체험학습 프로그램운영(숲해설가운영)	-
소방본부	소방행정과	소방전문인력 양성	-
	소방학교	기본전문과정 운영	-
인재개발 원	인재개발원	전문교육운영(글로벌리더양성, 리더쉽역량 등)	-
농업 기술센터	농업기술센터	농업전문인력양성	-
		농업전문인력육성	• 2011년 본청: 농업 전문인력육성
		농촌생활 기술보급	-
계		66개	30개

3. 두 제도의 효과적 연계를 위해 선행될 조건

1) 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도 연계 시 우선 검토할 사항

성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 연계 효과를 높이기 위해서는 다음 3가지 관점에서 사전 분석이 필요하다.

첫째, 연계의 수준 고려가 필요하다. 우선, 연계를 무엇이라고 보는가의 문제가 있다. 두 제도를 어떻게 어느 정도 수준으로 연결하는 것을 연계라고 볼 것인가이다. 미시적으로 대상과제를 일치시키는 것을 연계라고 볼 것인지, 거시적으로 두 제도의 시너지 효과를 높이는 것을 연계라고 볼

것인지, 그것도 아니면 두 제도를 통해 각각의 제도의 효과를 극대화시키는 것을 연계하고 볼 것인지 등에 대한 정책적 합의가 필요하다. 연계의 수준과 정도에 따라 연계는 당장 가능하기도 하고 요원하기도 해 보이기도 하다. 예를 들어 가능한 범위 내에서 기술적인 연계를 찾는다면 어렵지 않을 것이고, 두 제도의 완전한 일치, 즉 대상과제, 기준, 효과 등을 고려한다면 두 제도가 공존하기는 불가능해 보인다. 이처럼 두 제도 간 연계가 무엇을 의미하고 어떤 제도적 효과를 기대하는지를 먼저 고민할 문제이다. 연계를 추진하기 이전에 연계의 범위, 수준, 정도를 명확히 규정하고 연계를 통해 얻고자 하는 효과가 무엇인지에 대한 기대감을 예측하는 작업도 선행되어야 할 것이다.

둘째, 연계의 가능성 여부를 고려할 필요가 있다. 현재의 각 제도의 기능을 고려할 때, 두 제도 간 연계가 가능한 부분과 불가능한 부분을 가려볼 필요가 있다. 예를 들어 성인지예산은 예산으로서의 기능을 수행할 때 제도의 효과는 극대화 되고, 성별영향분석평가는 정책의 성별이슈를 발굴하고 성인지적 관점을 투입해 정책을 통한 사회적 성평등을 제고하는 수단으로 기능해야 한다. 예산이 예산으로 기능할 수 있고, 평가가 평가로서 기능할 수 있도록 각각의 제도가 가지고 있는 기본적인 순기능을 저해하지 않는 방향에서 연계의 가능성을 타진할 필요가 있다.

셋째, 연계의 효과성 고려가 필요하다. 두 제도를 연계할 때 긍정적 효과와 부정적 효과를 검토할 필요가 있다. 반드시 연계를 하는 것이 효과적인지, 연계를 했을 때의 효과는 무엇인지를 구체적으로 제시할 수 있어야 한다. 반면 연계를 했을 때 부정적인 효과는 없는지, 부정적 효과를 극복하는 제도개선이 필요한지 등의 검토가 필요하다.

2) 현행 제도적 여건에서 두 제도 연계 시 고려할 사항

첫째, 대상과제 선정으로 현재 기준에서 성별영향분석평가 과제가 성인지예산 대상과제 보다 훨씬 포괄적인 범위에서 결정되어야 한다. 성별영향분석평가는 성인지예산이 구체적으로 적용되지 않더라도 성별 이슈발굴과 과급효과에서 가치롭고 활용가능한 과제가 다수 있다. 예컨대 공원조성, 도시계획, 지역개발 사업 등이 이에 해당된다. 그러나 성인지예산을 적용하면 전체 성별인구 대비 성별 예산수혜 현황으로만 배분되어 실제 예산수혜의 형평성을 판단하기 어렵고, 성인지예산의 효과를 기대하기도 어렵다. 반면 성인지예산은 기본적으로 사람을 대상으로 하고 수혜의 범위가 명확한 과제 중심으로 추진하게 된다. 성인지예산 대상사업 선정기준으로 판단하면 성별영향분석평가 과제였다고 해도 성인지예산을 적용할 수 없는 과제가 다수 있다. 성별영향분석평가 대상과제의 범위가 축소될 우려가 있다.

둘째, 대상과제 선정기준으로 현재 가장 이상적인 모델은 성별영향분석평가와 성인지예산 적용 대상과제가 동일해서 그 결과가 예산반영과 정책개선이라는 두 가지 효과를 모두 얻는 것이 바람직해 보인다. 이들이 동일하기 위해선 다음과 같은 연계고리가 필요하다. 성별영향분석평가 및 성인지예산 대상사업 분석단위가 같아야 한다. 이를 위해 성별영향분석평가 과제를 선정할 때도 예산서를 확인하고 선정할 필요가 있다. 예산서를 확인하지 않고는 사업단위가 정책사업인지, 단위사업인지, 세부사업인지, 개별사업인지 알 수가 없다.

현행 지침 상 성별영향분석평가는 사업단위가 단위사업에서 추진하도록 되어 있고, 성인지예산은 세부사업에서 작성하도록 분리되어 있어 1차적으로 사업단위부터 연계의 한계가 있다. 성별영향분석평가 사업을 세출예산사업명세서를 기준으로 추출한다는 현행의 지침은 태생적으로 성인지예산 대상사업과 성별영향분석평가 사업이 일치될 수 없는 구조를 가지고 있다.

제도 간 연계를 논의하면서 사업단위의 불일치는 공무원들이 가장 난감해 하는 부분이기도 하다. 현재의 기준은 분석단위와 수준이 달라 성별영향분석평가와 동일한 명칭의 성인지예산사업이 존재하기 어려우며, 성별영향분석평가 과제에 다수의 성인지예산사업이 포함될 수도 있다. 이는 성별영향분석평가 사업을 통해 성인지예산을 적용하겠다는 생각 자체가 공허한 이상이 될 수 있다.

셋째, 과제수행자의 명료성 고려가 필요한데, 현행 평가 및 예산서 작성 사업의 단위로 인해 과제 수행자가 여러 명이 될 수 있다. 예를 들어 한 단위사업에 세부사업 수행자가 여러 명 있고, 한 세부사업 안에는 적게는 1명에서 많게는 10여명까지도 개별과제 담당자가 있다. 성별영향분석평가 과제수행자 별도, 성인지예산 과제수행자 별도로 지정되어 있기 때문에 한 과제에 대한 분석과 예산반영 정도가 다를 수 있다. 현실적으로 제도 간 불균형 현상이 발생할 우려도 있다.

넷째, 추진일정의 순차성이 필요한데, 성별영향분석평가 사업은 성인지예산과 거의 동일한 시기인 9~10월 중에 추진된다. 그러나 분석평가는 여성가족부와 여성정책과, 예산은 행정안전부와 예산담당관실이 추진하기에 추진 주체 간 연계를 기대하기 어렵다. 예를 들어 분석평가서와 예산서 작성 담당자가 다를 경우, 평가 결과와 예산분석 결과가 다르게 도출되었다면 정책개선과 예산반영도 다를 수 있다. 성별영향분석평가 사업이 더 큰 범위에서 추진되고, 분석평가 결과가 예산으로 이어지도록 해 성인지예산을 통해 결과를 반영하는 프로세스가 필요해 보인다.

3) 종합의견

현재의 추세는 두 제도 간 연계라고 했을 때 마치 성별영향분석평가 과제를 반드시 성인지예산으로 반영해야 한다는 논리로 인식되는 경향이 있어 우려가 된다. 성인지예산 과제는 사람을 수혜 대상으로 하고, 성별수혜가 명확한 사업을 중심으로 하기에 성별영향분석평가로 추진될 수 있다. 그러나 성별영향분석평가는 성인지예산보다 훨씬 큰 틀에서 성인지예산으로 다룰 수 없는 가치와 이념, 이슈를 다루어낼 수 있지만 반드시 성인지예산으로 반영되기는 어렵다. 그래서 두 제도는 상호보완적인 연계를 이루어야 한다. 따라서 예산은 예산으로 기능하게 하고 평가는 예산을 포함해 성평등의 가치를 제시할 수단으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

연계는 다양한 방향에서 추진될 수 있다. 연계의 고리를 다소 유연하고 느슨하게 가져가는 것이 오히려 두 제도의 강점을 살리면서 각 제도의 효과를 최대화하는 것이라 생각된다. 이런 의미에서 성별영향분석평가와 성인지예산의 연계는 단계적 추진 필요하다. 처음은 성인지예산이 가능한 사업 중심으로 성별영향분석평가 추진하고 향후 성인지예산 과제의 대상범위를 확대해 성별영향분석평가와 연계 추진함이 필요해 보인다.

Ⅳ. 정책적 시사점 및 연계성 강화방안

1. 정책적 시사점

1) 구조화된 정책기조와 예산문화 개선에 대한 점진적 접근

성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 제도적 효과는 중장기적 관점에서 접근되어야 한다. 성별영향분석평가제도는 지난 8년간(2005~2012년) 공공부문의 정책기조를 변화시킨 성과가 나타나고 있다. 그러나 이러한 제도적 변화는 점진적으로 발생하고 의도한 바람직한 사회적 상태를 달성하는데도 오랜 시간이 필요하다.

최근 서울시 화장실 개선 정책의 경우 현재까지 사업 진행속도로 추진될 경우 76년이라는 정책 소요 시간이 필요하다(조선일보, 2012/10/21). 반면 군 피복사업 평가에서 지적된 여군에 대한 군복이나 화장품비 지급은 국방부의 정책의지에 따라서 1년~2년 동안에 성별 관련 정책수요 불균형을 시정할 수 있다(국회예산정책처, 2012).

2) 성별 정책수요에 대한 단절적 정책 균형 시도

평형중단/단절균형(punctuated equilibrium)은 안정적인 변화를 벗어나 정책문제에 대한 적시성 있는 해결책을 구상할 때 필요하다(남궁근외 옮김, 2005:69-70). 점진적 해결책은 높은 재정적·사회적 비용을 발생시킨다. 따라서 집중적인 정책패러다임 변환을 위해서 ‘평형중단/단절균형’을 통한 성별영향을 미치는 정책(법령·계획·사업), 성인지예산 조치가 필요하다. 일시적으로 혁신적인 정책 변화(평형중단)는 새로운 정책이미지 결과로 일어난다. 이를 위해서 기존의 예산배분의 핵심가치(예산편성 과정)에 외부충격(성인지예산제도 도입, 성별영향분석평가법 제정과 시행)을 주는 ‘평형중단’의 정책의도가 필요하다.

중앙정부는 지방정부에 비해서 성인지예산서 작성에 대한 정책경험을 축적 하였다. 그럼에도 불구하고 국회예산정책처의 「2010~2013년도 성인지예산서」 분석 보고서를 보면 성인적 관점의 지속적인 개선의 필요성을 확인할 수 있다. 예컨대, 사업대상자, 사업수혜자, 사업목적과 내용이 양성평등이나 성차별과 무관하여 성인적 관점에서 접근 여지가 적은 사업, 양성평등정책과 연관성이 낮은 사업 등이 성인지예산서로 작성되고 있기 때문이다. 결국, 성인지예산제도는 제도 도입 시기, 운영 등을 통해서 현재 보다 더 바람직한 상태로 개선되기 위해서는 지속적인 제도적 인프라 구축이 필요함을 알 수 있다.

3) 사업대상자(사업수혜자) 선정 및 관련 통계의 활용

정책지표(policy indicator)로 활용 가능한 성별통계의 축적과 활용 능력 제고가 필요하다. 성인지예산서는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서이기 때문에 성별수혜분석을 통

해서 예산 배분구조가 성평등 방식으로 영향을 미치는지 본다. 따라서 성별통계와 성별수혜 분석이 중요하다. 이를 위해서 국가와 지방정부 차원에서 관련 통계의 생산과 관리가 필요하다. 실제로 관련 통계가 존재함에도 불구하고 통계의 존재여부나 활용 방법에 대한 정책정보에 대한 정책역량 강화가 필요하다. 정책통계의 소재(locus)와 활동 방법등에 대한 이해를 위한 교육이 강화되어야 한다. 실제로 관련 행정통계가 작성·관리되고 있지만 소재와 활용방법을 인식, 이해하지 못하는 경우가 있다.

4) 제도 간 정책 연계

성별영향분석평가와 성인지예산제도의 제도설계 목적이 달성되기 위해서는 두 제도의 미시적·거시적 연계가 필요에 대한 정책 공감대 우선되어야 한다. 이 두 제도의 정책연계는 첫째, 보다 넓은 시각에서 어려운 정책문제를 다룰 수 있는 이점 있다. 둘째, 정책대상 효율성(target efficiency)을 위한 정책조건(targeting)을 강화할 수 있다는 점이다. 성인지예산서, 성별영향분석평가 제도가 의도했던 대로 효과가 나타날 수 있도록 성인지예산서나 성별영향분석평가 결과 반영 여부를 확인할 수 있다.

<표 7> 성별영향분석평가와 성인지예산서의 연계에 따른 기대 효과

정책단계	성별영향분석평가	성인지예산서
정책형성	정책이슈개발	정책의제화
정책결정	공감대 형성	예산반영
정책집행	정책 환경조성	정책결정과 집행
정책수준	정책/단위사업	세부사업

두 제도의 정책연계는 <표7>과 같이 제도설계의 의도된 정책목표를 제도적 집행과정 즉, 성별영향분석평가와 성인지예산서 작성 등에 일치시키는 과정이다. 따라서 가장 효과적이고 적절한 방식으로 제도적 적합성(appropriateness)을 확보할 수 있다.

2. 두 제도 간 연계성 강화방안

1) 두 제도 간 전략적 연계 맵 구상

성 평등을 위한 정책개선과 예산배분 구조의 변화를 통한 성별 정책수요를 반영한다는 공통적인 정책목표를 갖고 있다. 성별영향분석평가제도는 ‘정책’차원에서, 성인지예산서는 ‘예산’차원에서 구조화된 ‘성별 정책수요’ 격차를 개선하려는 목적을 가지고 있다. 두 제도는 <표 8>과 같이 차이점이 있지만 중국적 목표는 정책이나 예산의 ‘투입(input)→활동→산출(output)→결과(outcome)→영향(impact)’이라는 과정에서 바람직한 성평등을 실현하기 위한 제도다.

〈표 8〉 성별영향분석평가제도 vs 성인지예산제도 비교

구분	성별영향분석평가제도	성인지예산제도
개념	법령·계획·사업 등 정부의 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등 요인들을 체계적으로 분석·평가함으로써 정부 정책이 성평등의 실현에 기여하도록 하는 제도	예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영·집행하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음연도 예산편성에 반영하는 제도
근거	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 성별영향분석평가법 및 동시행령 ◦ 여성발전기본법 §10, §10의 2 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 성인지예산서: 지방재정법 §36의 2 및 동 시행령 §40의 2 ◦ 성인지결산서: 지방재정법 §53의2, 동 시행령 §63의 2
대상	<p>■대상</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 법령(조례·규칙의 제·개정안) 2 계획: 법률에 따라 3년 이상 주기로 수립하는 계획 3 사업: 지방자치단체 세출예산의 단위사업(자체사업 대상, 보조사업제외) 4 특정성별영향분석평가: 성별영향분석평가위원회의 심의·조정 <p>■제외</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 기관 운영·관리 및 여성만을 대상으로 하는 법령/계획/사업 	<p>■필수사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 여성정책추진사업: 제3차 여성정책기본계획('08~'12)에 따른 연도별 지방자치단체 시행계획추진사업 ◦ 성별영향분석평가사업(국고보조사업): 성별영향분석평가법(2012. 3.16.시행)에 따른 분석평가 대상 예산사업 ◦ 최근 3년간('09-'11) 성별영향분석평가를 실시한 사업 ◦ 기타 성별 수혜분석과 성 불평등 개선 가능성이 큰 사업을 우선 지정 <p>■권장사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 성별영향분석평가사업(국고보조외 사업) ◦ 자치단체가 별도로 추진하는 사업
단위	세출예산의 단위사업	원 칙: 세부사업 필요시: 단위사업 또는 개별사업
시기	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법령등: 제·개정하는 자치법규의 법제담당의 자치법규안 심사 전에 분석평가 실시 ◦ 계획: 기본 계획 수립전 ◦ 사업: 세출예산안의 지방의회 제출전까지 	◦ 예산안 제출시
적용 기관	지방자치단체 및 시·도교육청	지방자치단체, 시도교육청

이 두 제도의 운영은 경로의존성(path dependence)을 발현하여 단~중~장기적으로 성 주류화 정책효과를 달성할 수 있다고 기대된다. ‘성별영향분석평가제도’와 ‘성인지예산제도’를 어떻게 제도적으로 연계하여 운영할 것인가에 대한 전략적 맵을 구상(design) 해야 한다.

성과관리 예산, 성별영향분석평가와 성인지예산서의 차이에 대한 이해와 이에 기초한 연계성 강화가 필요하다. 특히 예산안 첨부서류로 ‘주요 경상사업/투자사업’설명서는 ‘개별사업’으로 작성한다. 그런데 성별영향분석은 ‘단위사업’으로, 성인지예산서는 ‘세부사업’(단, 필요시, 단위사업)으로 작성한다. 따라서 예산안 첨부서류와 성인지예산서와 성별영향분석의 단위가 각각 달리한다. 결국, 같은 성과예산서에서 분석과 평가의 단위가 다르다. 즉 같은 성과예산서에서 다른 분석 시각과 원칙이 적용되고 있는데 이점을 어떻게 연계하여 운영할 것인지 고려되어야 한다.

〈표 9〉 성별영향분석평가, 성인지예산서, 예산안 첨부서류, 성과보고서의 사업단위 비교

구분	성별영향분석평가	성인지예산서	예산안 첨부서류	성과보고서
정책수준	단위사업	세부사업 (단, 필요시 단위사업, 개별사업)	개별사업	성과계획 (성과목표, 성과지표)

주: 성과예산 사업구조: 정책사업→단위사업→세부사업→개별사업

2) 성별영향분석평가 모니터링 시스템 구축

모니터링은 기존프로그램의 질적 향상을 목적으로 하며, 그 주된 대상은 기존 프로그램의 집행과 전달과정이다. 모니터링의 요점은 프로그램과 관련된 결정사항이 전달과정에서 나타날 수 있는 실수와 태만을 개선하는 데 있다. 따라서 프로그램의 시작단계 뿐만 아니라, 시작된 후에도 지속되는 연속적인 활동이다. 이를 통해서 프로그램의 시행과 프로그램의 전달을 향상시키는데 사용될 수 있어야 한다. 모니터링(Monitoring)은 해당 정책 및 사업이 추진된 배경이나 문제점에 대한 정확한 이해로부터 출발한다. 모니터링은 “정부 주요 정책·사업 추진상황을 상시 진단·점검하여 정책의 혼선이나 추진지연 등 문제점에 대해 시정·개선대책 마련 등을 촉구하는 활동”으로 같은 역할을 수행한다. 정책·사업 추진상의 혼선과 담당 부서간 갈등 시급한 조정과 해결이 필요한 문제점이 확인하여 정책담당 부서에 문제 사항을 적시(Problem Identification)하고 해결책 촉구한다. 정책 및 사업에 대한 맥락적 이해를 위해서 문제를 새롭게 재구성할 필요성이 있다. 결국, 모니터링은 정책 및 사업의 계획, 집행, 평가 및 환류단계에 대한 정보를 수집하여 사업개선에 활용이라는 장점을 갖는다(류춘호, 2013).

성별영향분석평가에 따른 정책반영은 단기-중기-장기적으로 접근되어야 할 사항이 발생한다. 그 이유는 성별영향분석평가의 대상인 조례와 규칙, 계획, 사업 등은 각각의 특성에 따라서 정책반영에 시간이 차이가 발생되기 때문이다. 조례나 규칙, 세출예산의 단위사업의 경우 1~2년 이내 성별영향분석평가 결과를 정책과정에 반영할 수 있다. 이들 대상별 선정기준을 마련하고, 이 따른 사업을 중장기적으로 관리하는 모니터링 제도가 필요하다.

3) 지방의회의 성인지예산 심사 역량 강화

성별영향분석이나 성인지예산서가 집행부의 노력으로 시행된다 해도 그것을 외부의 관점에서 심사하고 평가할 수 있는 실질적인 기관은 지방의회이다. 집행부가 작성한 성인지예산서 사업이 성별영향분석평가 사업에서 추출된 것이라면, 그것의 모집단인 성별영향분석서를 통해 정보를 확인하고 점검하는 과정이 있어야 성인지예산이 실질적으로 반영될 수 있을 것이다.

무엇보다 예산상의 부속서류로서 지위를 갖는 ‘성인지예산서’는 기존 지방의회의 예산심사 대상이 되는 예산안 사업명세서와 첨부서류와 다른 시각에서 ‘성인지예산서’가 심사되어야 한다. 집행부의 공무원은 성인지예산서나 성별영향분석평가서를 자신이 직접 작성하고 관리해야 하는 ‘사무’이기에, 교육 등을 통해 두 제도에 대한 이해도가 있다. 반면 지방의회의 경우 그러한 두 제도를 이

해하는 시간이나 노력이 상대적으로 부족할 뿐만 아니라, 기회도 없었기 때문에 심사기준 자체가 명확하지 않다. 지방의회의 성인지예산, 성별영향분석평가에 대한 '실질적인 평가'기능이 이루어지기 위해서는 두 제도에 대한 이해와 성인지예산서를 심사기법에 대한 역량을 강화할 필요성이 강조된다. 역량강화는 의원 개인, 상임위원회 수준에서 교육훈련이 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처 (2012). 군 피복사업 평가. 국회예산정책처.
- _____. (2010). 국가재정 원리와 실제. 국회예산정책처.
- _____. (2010~2012). 2010~2013년도 성인지예산서 분석. 국회예산정책처.
- _____. (2012). 2011회계년도 성인지 결산서 분석. 국회예산정책처.
- _____. (2012). 국가재정법 이해와 실제. 국회예산정책처.
- 남궁근외 옮김. (2013). 정책분석론. 법문사.
- 류춘호. (2013). 성별영향분석평가제도에 대한 성과모니터링 기법개발과 적용. 「자치발전」. 1월호(통권 213) pp. 131-139.
- _____. (2012a). 지방자치단체의 성인지 작성: 성인지예산서 및 성별영향분석 평가. 한국양성평등교육진흥원. 성인지예산·성별영향분석평가교육 자료집. pp.27-120.
- _____. (2012b). 성인지예산제도의 도입과 운영. 자치발전. 7월호 207:128-134.
- 부산광역시. (2013). 2013년도 성인지(性認知) 예산서.
- 부산광역시·부산여성가족개발원 (2012). 부산광역시, 구·군공무원성별영향분석 평가 및 성인지예산 이해 교육. (3.21)
- 부산여성가족개발원. (2012). 성인지예산서 적용 사례연구: 부산광역시를 중심으로. 연구보고서 2012-01
- 윤영진. (2011). 도입단계 성인 예산서의 평가와 발전과제. 한국행정논집. 23(2):553-575.
- 이석원. (2012). 성인지예산서 작성을 위한 지표개발 및 분석기법. 행정논총 50(1):117-147.
- 홍미영·류춘호 외. (2011). 지방정부 성인지예산의 도입과 발전방향에 관한 연구: 부산지역을 중심으로. 지방정부연구. 15(4):7-29.
- 홍미영 (2012). 야구장에도 여성 편의시설을. 「부산일보」 10.16:26면 【부일시론】
- 「조선일보」. (2012). 어떻게 생각하십니까 턱없이 모자란 여자 공중화장실. 10.21:12면
- 행정안전부. (2012). 2013년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준.
- Ann Marie Thomson, James L. Perry. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. 20-32.
- <http://alejandrogg.com.mx/temario3/Ann-collaboration%20process.pdf>. (2013.3.10.)
- Krug, Barbara, van Staveren, Irene. (2002). Gender Audit: Whim Or Voice. *Public Finance & Management*, 2(2):190-217.
- John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Melissa Middleton Stone. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*.

December special. 44-55.

http://www.hhh.umn.edu/people/jmbryson/pdf/cross_sector_collaborations.pdf.(2013.3.10.)

NAO(2001). Joining Up to Improve Public Services ;http://www.nao.org.uk/publications/0102/joining_up_to_improve_public.aspx (2013. 1. 18)

Rubin, Marilyn Marks; Bartle, John R.. (2005). Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective. *Public Administration Review*, 65(3):259-272.

Rubin, Marilyn Marks, Bartle, John R.. (2008). Gender Responsive Budgeting: Next Step-Implementation. *PA Times*, 31(9):5.

Stotsky, Janet G. (2007). Budgeting with Women in Mind. International Monetary Fund.

John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Melissa Middleton Stone, (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*. 66:44-55.

Ann Marie Thomson¹, James L. Perry. 92006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. 66:20-32.

홍미영(洪美英): 부산대학교에서 행정학 박사학위(논문: 관료제의 여성대표성 확대에 대한 공무원의 태도 연구, 2005)를 취득하고, 현재 부산여성가족개발원 연구위원으로 재직하고 있다. 관심분야는 정책의 성별영향분석평가, 지방재정 및 성인지예산분석, 도시정책의 여성친화성 등이다. 최근 논문으로는 “A study on the Difference of Performance in Small Businesses by Gender”(2011), “지방정부 성인지예산의 도입과 발전방향에 관한 연구”(2012), “도시공원의 여성친화성 평가를 위한 탐색적 연구”(2012), 저서로는 「부산의 꿈: 캠프 하얏리아의 시민공원 만들기」(2011)가 있다(lamer227@daum.net).

류춘호(柳春虎): 부산대학교 대학원 행정학과 박사과정 수료(2007)하고, 부산광역시의회 입법정책담당관실에 재직하고 있다. 관심분야는 지방재정(교육재정), 정책분석평가, 공공감사 등이며, 저서로는 「지방자치의 현재와 미래」(2011)가 있고, 주요 논문으로는 “성별영향분석평가제도에 대한 성과모니터링 기법개발과 적용”(2012), “협력적 거버넌스와 참여감사”(2012), “지방정부의 재정구조와 재정위험에 관한 연구”(2011), “지방정부의 복지재정 구조와 재정위기”(2011) 등이 있다(eldo1789@korea.kr).

Abstract

A Study on the Close Collaboration of Gender Impact Assessment & Gender Budgeting

Hong, Mee Young

Ryou, Chun Ho

According to the 2011 Local Financial Act, A Gender Budgeting(GB) statements and balance sheets became mandatory since 2013 fiscal year in Local Government. Ahead of the trial that is being Gender Impact Assessment(GIA) and Gender Budgeting are policy instrument to achieve goal of gender mainstream and gender equality objective. Even though the two institutions(GIA, GB) can be differ from Act and policy learning, but if two institutions close collaboration that it can expect policy effectiveness. We analysed Busan Metropolitan City's Gender Budgeting Fiscal Year 2013. We identify three main policy implication: the first, strategic linked map of Gender Budgeting & Gender Impact Assessment. the second, formation of Gender impact analysis's monitor system. Finally, Strength budget appraisal mechanism in local Government Council.

Key Words: gender impact Assessment, gender budgeting, policy collaboration, policy needs for gender