

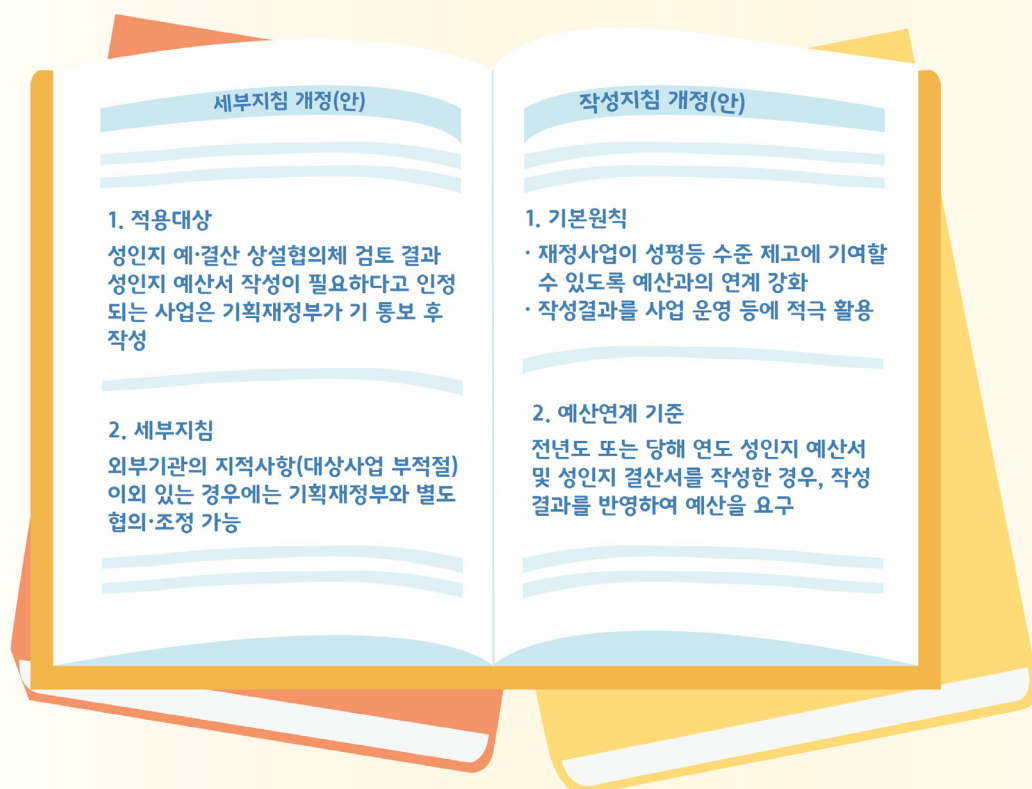
KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 성인지예산 대상사업 운용실태 및 개선방안 연구 과제책임자 김효주 부연구위원 (Tel:02-3156-7017 / e-mail:afterxmas@kwidmail.re.kr)

성인지예산제도 실효성 제고를 위한 대상사업 선정방안*

“ 성인지예산제도는 제도 도입의 목적을 달성하기 위하여 적절한 대상사업을 선정하는 것이 매우 중요함. 본 연구는 제도 도입 이후 대상사업 선정기준 및 선정체계의 변동사항, 성인지예산서를 작성한 모든 대상사업(1,982개)의 운용실태 전반에 대해 분석하여 대상사업과 관련된 주요 문제점 및 정책과제를 제시함. ”

성인지예산제도 실효성 제고를 위한 대상사업 선정방안



- 성인지예산제도가 실효성 있는 제도로 발전하기 위해서는 적절한 대상사업 선정, 공감대 확산, 성인지예·결산서 작성의 질 제고, 신뢰할 수 있는 성별정보 산출, 이를 활용한 적절한 분석, 분석에 기반한 예산 변화의 순환구조로 변화되어야 함. 이러한 선순환의 출발점이 바로 ‘적절한 대상사업 선정’임.
- 본 연구는 이러한 관점에서 대상사업의 적절성을 제고하기 위하여 대상사업과 관련된 주요 문제점을 분석하고 그에 대한 정책개선안을 제시하였음.
- 성인지예산 대상사업의 주요 문제는 대상사업 선정기준, 대상사업 선정체계, 공무원 수용성의 문제로 요약될 수 있음.
- 우선 대상사업 선정기준 문제는 대상사업 선정의 수동적 구조를 의미함. 즉 성인지예산서를 작성할 필요가 있는 사업들이 대상사업으로 선정되는 것이 바람직하나, 현 구조는 각 기준에 해당되는 사업들이 대상사업으로 취합되는 형태임. 따라서 대상사업으로 부적절한 사업이 포함되거나 반면 적절한 사업은 포함되지 않는 현상이 나타나고 있음. 이에 본 연구는 ‘성인지예산 세부지침 개정’을 통하여 대상사업 선정기준을 개선할 것을 제안함.
- 다음으로 대상사업 선정체계 문제는 대상사업의 적절성을 심의하고 중요사업을 선정할 기구가 부재하다는 것을 뜻함. 본 연구에서는 별도의 조직 및 기구 설치보다는 현재 운영되고 있는 상설협의체의 기능을 강화할 것을 제안함. 이에 ‘상설협의체의 구성 및 운영과 관련된 새로운 운영규정(안)’을 제시함.
- 마지막으로 공무원 수용성 문제는 대상사업 선정과 관련된 공무원의 수용도가 낮은 점을 지적함. 그와 관련하여 ‘성인지예산 작성지침 개정’을 통하여 기본원칙 및 예산연계 기준 신설을 제안함.
- 본 연구에서 제시된 정책과제들은 단기적인 관점에서 바로 이행이 가능한 방안들로 실제 제도 운영 과정에 적용될 경우 그 실효성이 높을 것을 예상됨.

1. 배경 및 문제점

- ② 성인지예산제도는 정부 재정운영에 성인지적 개념과 원리를 도입하여 국가의 성평등 수준을 제고하는데 목적이 있음. 따라서 ‘정부의 주요 재정제도’ 이면서 동시에 ‘성 불평등 문제에 대한 국가의 공적 대응’(마경희, 2014:p.449~450)으로의 성격을 지니고 있음. 이에 다양한 가치와 이익을 갖는 여러 행위자들이 제도 안에서 복잡한 상호관계를 이루고 있어 이들 간의 갈등을 최소화하고 제도 운영 과정의 비효율성을 낮추는 것이 매우 중요한 문제임.
- ② 이러한 점을 고려하여 현재 성인지예산제도는 전체 재정사업이 아닌 일부 재정사업만을 대상으로 하고 있음. 따라서 제한된 규모 안에서 제도 도입의 목적을 달성하기 위해서는 적절한 대상사업을 선정하는 것이 매우 중요하며, 이를 위해서는 합리적인 대상사업 선정 기준과 선정체계가 전제되어야 함.
- ② 특히 「양성평등기본법」 시행에 따라 성인지예산제도의 중요성이 부각되고 있는 현 시점에 대상사업의 문제는 반드시 개선되어야 할 중요한 과제임.

2. 조사 및 분석 결과

성인지예산 대상사업 운용실태

📍 대상사업 선정기준

- ▶ 2011회계연도 이후 '여성정책기본계획 추진사업', '전년도 작성사업', '기타 성별영향분석이 가능한 사업'의 구조로 유지되어 오고 있음. '기타 성별영향분석이 가능한 사업'의 경우 하위 기준들이 지속적으로 변화해 왔으며 그 결과 ① 성별영향분석평가 추진사업 포함 ② 국정과제 등 각 부처의 주요사업 포함 ③ 체크리스트를 통한 각 부처의 자발적인 대상사업 발굴 유도과 같은 개선이 이루어졌음.

회계연도	대상사업 선정기준
2010	<ul style="list-style-type: none"> ■ 양성평등정책사업 <ul style="list-style-type: none"> - 제3차 여성정책기본계획('08~'12)의 시행계획으로 추진되는 사업 - 「여성발전기본법」 제3조 제1호 및 동법시행령 제2조에 따른 여성권익증진사업 - 기타 자체 법령·계획 등에 근거한 양성평등사업 ■ 성별영향분석사업 <ul style="list-style-type: none"> - 원칙적으로 양성평등정책사업을 제외한 모든 예산사업이 대상이나, 성별수해분석이 용이하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정
2011	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제3차 여성정책기본계획 추진사업 <ul style="list-style-type: none"> - 제3차 여성정책기본계획('08~'12)의 시행계획에 포함되어 추진하는 예산사업 ■ '10년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 성별수해분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정
2012	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제3차 여성정책기본계획 추진사업 <ul style="list-style-type: none"> - 제3차 여성정책기본계획('08~'12)의 시행계획에 포함되어 추진하는 예산사업 ■ '11년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 성별수해분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정
2013	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제3차 여성정책기본계획 추진사업 ■ '12년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 성별수해분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정 - '12년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함
2014	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제4차 여성정책기본계획 추진사업 ■ '13년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 국정과제 등 해당기관의 주요 정책 및 사업 중 성별수해분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정 - '13년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함

〈표계속〉

회계연도	대상사업 선정기준
2015	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제4차 여성정책기본계획 추진사업 ■ '14년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <p>– 국정과제 등 해당기관의 주요 정책 및 사업 중 성별수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정</p> <p>– 여성, 가족을 대상으로 하거나, 성 격차를 개선할 수 있는 사업, 성별영향분석이 가능한 사업 등 (추후 통보 예정인 체크리스트 활용)</p> <p>– '14년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함</p>
	– '14년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함
2016	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제4차 여성정책기본계획 추진사업 ■ '15년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <p>– 국정과제 등 해당기관의 주요 정책 및 사업 중 성별수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선 여지가 큰 사업을 우선적으로 선정</p> <p>– 여성, 가족을 대상으로 하거나, 성 격차를 개선할 수 있는 사업, 성별영향분석이 가능한 사업 등 (추후 통보 예정인 체크리스트 활용)</p> <p>– '15년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함</p>
2017	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제1차 양성평등정책기본계획 추진사업 ■ '16년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <p>– 국정과제 등 해당기관의 주요 정책 및 사업 중 성별수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정</p> <p>– 여성, 가족을 대상으로 하거나, 성 격차를 개선할 수 있는 사업, 성별영향분석이 가능한 사업 등 (추후 통보 예정인 체크리스트 활용)</p> <p>– '16년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함</p>

자료

기획재정부(2009: p.48~56, 2010: p.42~47, 2011b: p.46~51, 2012b: p.47~51, 2013b: p.53~57, 2014b: p.98~102, 2015b: p.105~109, 2016b: p.105~110)의 '성인지예산' 부분을 요약 및 재구성

♡ 대상사업 선정체계

- ▶ 대상사업 선정은 작성지침을 배포하고 성인지예산서를 작성하는 과정에서 주로 이루어지며, 국회 제출 전 전체 대상사업에 대한 조정이 이루어짐. 대상사업 적합성 검토는 2013회계연도부터 여성가족부를 중심으로 이루어졌으며, 2014회계연도 이후에는 3단계 협의체계가 구축되어 운영 중임. 현재는 상설협의체를 중심으로 한 대상사업 심의가 강화됨.

♡ 대상사업 변동사항

- ▶ 대상사업 선정기준에 따라 작성부처가 변동되고 있어 성인지예산서 작성에 있어 부처의 소극적 행태를 엿볼 수 있음. 특히 대상사업 수가 2개 이하로 적은 부처의 경우 잦은 변동이 일어나고 있음. 대상사업 수 변동의 주요 원인은 사업종류, 부처이관, 사업통·폐합이며, 대상사업 추가 및 제외에 있어 명확한 기준이 존재하지 않음.
- 성인지예산 대상사업과 관련된 문제점은 선행연구에 기반한 문제점과 운용실태에 기반한 문제점으로 구분하여 분석함.

성인지예산 대상사업 문제점

☑ 선행연구에 기반한 문제점

- ▶ 대상사업 부적절성(부적절한 사업이 포함되거나 적절한 사업이 미포함됨)
- ▶ 대상사업 선정절차 미흡(적절한 대상사업이 선정될 수 있는 절차가 부재함)
- ▶ 대상사업 확대 필요(대상사업이 일부 부처에 편중되어 전체 재정사업에 대한 성인지적 접근이 어려움)
- ▶ 대상사업 선정체계 부재(대상사업 선정을 위한 기구 및 조직 설립이 요구됨)
- ▶ 공무원의 낮은 수용성(대상사업 선정기준의 적절성 및 대상사업 선정에 대한 담당 공무원의 부정적 인식이 확인됨)

☑ 운용실태에 기반한 문제점

- ▶ 대상사업이 수동적으로 결정되는 구조(일반 예산안의 범주 안에서 대상사업의 변동이 이루어지며, 현행 선정기준에 따르면 대상사업이 외부에서 수동적으로 결정되는 구조임)
- ▶ 부처 및 담당자의 소극적 행태(주변사업 및 소액사업 위주의 대상사업 선정과 과도한 제외요청이 이루어지고 있음)
- ▶ 대상사업의 적절성 판단을 위한 기준 부재
- ▶ 상설협의체 운영의 근거 부재

- 이러한 문제들을 종합해 볼 때, 성인지예산 대상사업과 관련한 문제는 대상사업 선정기준 문제, 대상사업 선정체계 문제, 공무원 수용성 문제로 요약될 수 있음.

[표 2] 성인지예산 대상사업 문제점 요약

선행연구에 기반한 문제점		운용실태에 기반한 문제점
① 대상사업 적절성 - 부적절한 사업이 포함되거나 적절한 사업이 미포함됨 ② 대상사업 선정절차 - 적절한 대상사업이 선정될 수 있는 절차가 부재함 - 작성부처의 소극적 행태를 유발함 ③ 대상사업 확대 - 일부 부처에 편중되고 전체 재정사업의 성 인지적 접근이 어려움 ④ 대상사업 선정체계 - 대상사업 선정을 위한 기구 및 조직 설립 이 요구됨 ⑤ 공무원의 낮은 수용성		① 대상사업이 수동적으로 결정되는 구조 - 일반 예산안의 범주 안에서 움직임 - 외부에서 대상사업이 결정됨 - 성인지적 접근이 필요한 사업 미포함 ② 부처 및 담당자의 소극적 행태 - 주변사업 및 소액사업 위주의 선정됨 - 과도한 제외요청이 이루어짐 ③ 대상사업 적절성 판단을 위한 기준 부재 ④ 상설협의체의 운영 근거 부재 - 운영 효력이 낮아짐
요약	문제점(3장)	개선방안(4장)
	1. 대상사업 선정기준 - 중요사업 포함 기준 - 부적절한 대상사업 관리 2. 대상사업 선정체계 - 대상사업 적절성 심의 - 중요사업 선정	성인지예산 세부지침 개정 상설협의체 기능 강화: 훈령 신설
	3. 공무원 수용성 제고	성인지예산 작성지침 개정

3. 정책제언

대상사업 선정기준

문제 개선: 성인지예산 세부지침 개정

④ 대상사업 선정기준 문제 개선

- ▶ 상설협의체 검토 결과 중요사업으로 선정된 사업이 성인지예산서를 작성할 수 있도록 선정기준을 개선함(개정안: '성인지예 · 결산 상설협의체 검토 결과 성인지예산서 작성이 필요하다고 인정되는 사업은 기획재정부가 기 통보 후 작성'이라는 내용을 세부지침에 추가함)
- ▶ 부처의 대상사업 제외요청을 세부지침에 명시하여 공식화하되, '외부기관의 지적사항이 있는 경우'로 제한함으로써 현재의 과도한 제외요청 문제를 사전에 방지함(개정안: '외부기관의 지적사항 대상사업 부적절'이 있는 경우에는 기획재정부와 별도 협의 · 조정 가능'하다는 내용을 세부지침에 추가함)

원안	개정안
<p>적용대상</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 제1차 양성평등정책기본계획 추진사업 ■ '16년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <p>○ 국정과제 등 해당기관의 주요 정책 및 사업 중 성별 수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정</p> <p>- 여성, 가족을 대상으로 하거나, 성격차를 개선할 수 있는 사업, 성별영향분석이 가능한 사업 등</p> <p>○ '16년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함</p>	<p>1. 적용대상</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 제1차 양성평등정책기본계획 추진사업 ■ '16년도 성인지예산서 작성사업 ■ 기타 성별영향분석이 가능한 사업 <p>○ 국정과제 등 해당기관의 주요 정책 및 사업 중 성별 수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정</p> <p>- 여성, 가족을 대상으로 하거나, 성 격차를 개선할 수 있는 사업, 성별영향분석이 가능한 사업 등</p> <p>○ '16년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함</p> <p>○ 성인지 예 · 결산 상설협의체 검토 결과 성인지예산서 작성이 필요하다고 인정 되는 사업은 기획재정부가 기 통보 후 작성</p>
<p>세부지침</p> <p>~ (생략)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 행정사항 <p>○ 사업담당자는 여성가족부가 주관하는 교육에 참여하여 작성방법 숙지 후 성인지예산서 작성</p>	<p>2. 세부지침</p> <p>~ (생략)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 행정사항 <p>○ 사업담당자는 여성가족부가 주관하는 교육에 참여하여 작성방법 숙지 후 성인지예산서 작성</p> <p>○ 외부기관의 지적사항(대상사업 부적절)이 있는 경우에는 기획재정부와 별도 협의 · 조정 가능</p>

대상사업 선정체계

문제 개선: 상설협의체 훈령 신설

- 대상사업 선정을 위한 별도의 조직 및 기구 설치 대신, 현재 운영되고 있는 상설협의체의 기능을 강화함.
- 상설협의체의 협의 내용이 좀 더 실효성을 갖기 위해서는 대상사업 심의기준에 대한 규정을 마련하고 상설협의체 구성 및 운영과 관련된 새로운 규정을 신설할 필요가 있음.
- 현재 시행중인 타 훈령을 참조하여 '성인지예 · 결산 상설협의체 운영규정(안)'을 제시함. 이러한 훈령 신설을 통해 협의체의 기능이 강화되고 운영 과정의 실효성이 제고될 것임.

[표 4] 성인지예·결산 상설협의체 운영규정(안)

제1조(목적) 이 규정은 「국가재정법」 제26조 및 제57조에 따라 운영되는 성인지예·결산제도의 실효성을 높이기 위하여 기획재정부 성인지예·결산 상설협의체(이하 “협의체”라 한다)의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기능) 협의체는 다음 각 호의 사항에 대하여 협의·조정한다.

1. 성인지예·결산 작성지침 개정에 관한 사항
2. 성인지예·결산 대상사업 선정 및 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 성인지예·결산제도의 효율적인 운영 및 발전을 위하여 필요한 사항

제3조(구성) ① 협의체는 의장 2인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.

② 협의체의 의장은 기획재정부 사회예산심의관 및 재정관리국장이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 여성가족부 여성정책국장, 안전행정부 지방재정정책관, 통계청 통계정책국장
2. 성인지예·결산제도에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 의장이 위촉하는 민간전문가
- ③ 의장은 협의체를 대표하고, 예산 안건에 대해서는 기획재정부 사회예산심의관이, 결산 안건에 대해서는 기획재정부 재정관리국장이 의장직을 수행한다.
- ④ 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 기획재정부 소속 공무원 중 의장이 미리 지명한 자가 직무를 대행한다.

제4조(운영) ① 의장은 협의체의 회의를 소집하고, 회의를 주재한다.

② 협의체는 연 3회 이상 개최함을 원칙으로 하되, 주요 현안 발생 시 수시로 개최한다.

제5조(의견의 청취) 협의체는 협의체의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우 성인지예·결산제도와 관련된 공무원 및 기타 관련분야 전문가를 초청하여 의견을 청취할 수 있다.

제6조(운영세칙) 이 규정에서 정한 사항 외에 협의체 운영에 필요한 세부적 사항은 협의체의 의결을 거쳐 의장이 정할 수 있다.

공무원 수용성 문제
개선:
성인지예산 작성지침
개정

- ‘예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침’에 제시된 기타 재정제도의 작성지침들과 비교해 볼 때, 성인지예산 작성지침의 내용구조가 상이함을 알 수 있음.
- 성인지예산서 작성 및 작성결과가 예산배분에 반영될 수 있도록 작성지침에 [기본원칙] (개정안: ‘재정사업이 성평등 수준 제고에 기여할 수 있도록 예산과의 연계 강화’, ‘작성결과를 사업 운영 등에 적극 활용한다’ 는 내용을 추가함) 및 [예산연계 기준] (개정안: ‘전년도 또는 당해 연도 성인지 예산서 및 성인지 결산서를 작성한 경우, 작성 결과를 반영하여 예산을 요구한다’ 는 내용을 추가함)을 추가함.

[표 4] 성인지 예·결산 상설협의체 운영규정(안)

원안	개정안
<p>[작성 대상 사업]</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 성인지 예산서는 원칙적으로 다음과 같은 사업을 대상으로 작성 ○ 제1차 양성평등정책기본계획 추진사업, '16년도 성인지 예산서 작성사업, 기타 성별영향분석이 가능한 사업 ○ '16년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함 <p>[세부 지침]</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 성인지 예산 작성부처는 ~ ~ (생략) 	<p>[기본 원칙]</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 재정사업이 성평등 수준 제고에 기여할 수 있도록 예산과의 연계 강화 ■ 작성결과를 사업 운영 등에 적극 활용 <p>[예산연계 기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 전년도 또는 당해 연도 성인지 예산서 및 성인지 결산서를 작성한 경우, 작성 결과를 반영하여 예산을 요구 <p>[작성 대상 사업]</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 성인지 예산서는 원칙적으로 다음과 같은 사업을 대상으로 작성 ○ 제1차 양성평등정책기본계획 추진사업, '16년도 성인지 예산서 작성사업, 기타 성별영향분석이 가능한 사업 ○ '16년도 성별영향분석평가 대상정책 중 예산사업은 반드시 포함 <p>[세부 지침]</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 성인지 예산 작성부처는 ~ ~ (생략)

4. 기대효과

- ☞ 성인지예산제도는 예산의 분석 단계와 예산의 변화 단계로 구분됨. 예산에 대한 성인지적 분석이 얼마나 잘 이루어지느냐에 따라 예산의 변화 정도가 달라지며, 예산의 변화 정도에 따라 제도의 실효성이 결정됨.
- ☞ 본 연구에서 제안한 세 가지 정책제언을 통해 적절한 대상사업이 선정되고, 이를 통해 부처의 공감대가 확산되어 성인지예·결산서의 분석 내용이 개선된다면 이는 성인지예산제도가 실효성 있는 제도로 발전하기 위한 기반을 제공하는 것임. 특히 본 연구에서 제안하고 있는 세 가지 개선방안은 단기적인 관점에서 바로 이행이 가능하므로 빠른시간 안에 제도 운영의 효율성을 제고할 것으로 기대됨.

참고자료

(1) 국내문헌

기획재정부(2009). 2010년도 예산안작성 세부지침
 기획재정부(2010). 2011년도 예산안작성 세부지침
 기획재정부(2011). 2012년도 예산안작성 세부지침
 기획재정부(2012). 2013년도 예산안작성 세부지침
 기획재정부(2013). 2014년도 예산안작성 세부지침

기획재정부(2014). 2015년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침
 기획재정부(2015). 2016년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침
 기획재정부(2016). 2017년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침
 마경희(2014). '여성주의, 국가, 성평등', 『젠더와 사회』, 경기: 동녘

주관부처 : 기획재정부 복지예산과, 기획재정부 회계결산과, 여성가족부 성별영향
 평가과

관계부처 : 기획재정부 복지예산과, 기획재정부 회계결산과, 여성가족부 성별영향
 평가과, 각 중앙행정기관