

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 정부 부처의 사회복지 관련 사업의 성인지적 분석과 효율성 제고 방안

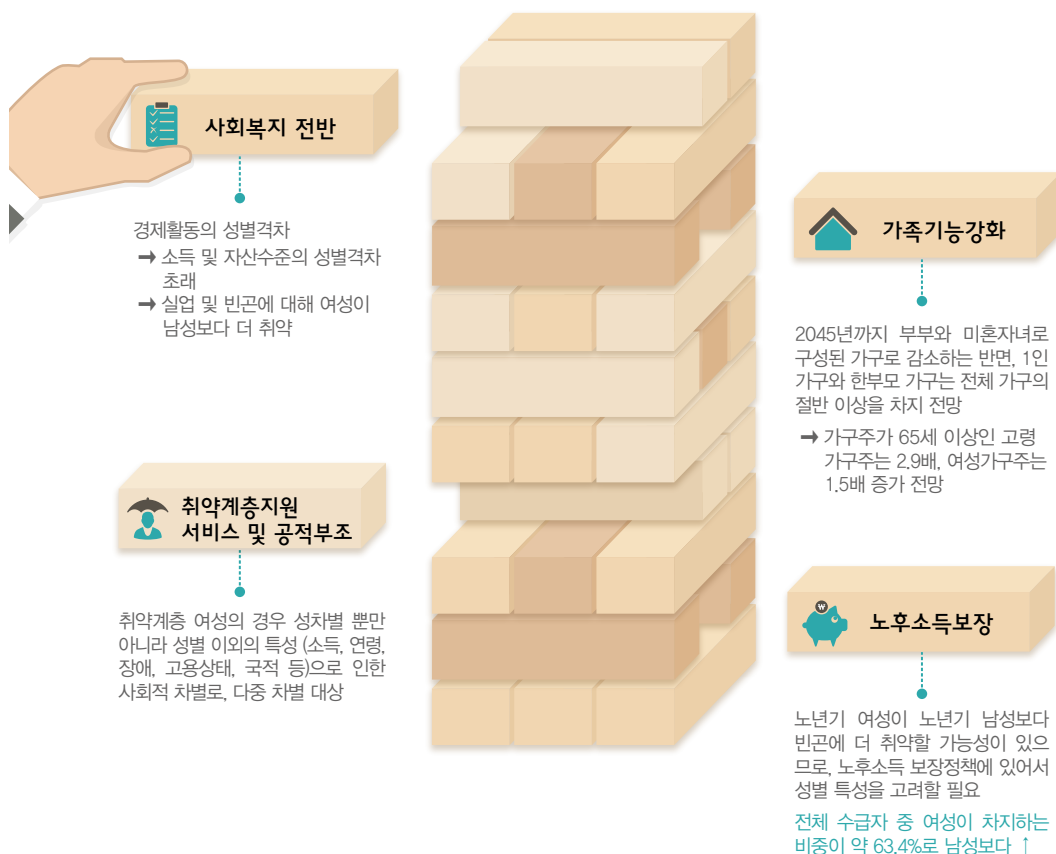
과제책임자 김영숙 연구위원 (Tel: 02-3156-7123 / e-mail: youngkim@kwddimail.re.kr)

사회복지 관련 재정 사업의 성인지적 분석을 통한 효율성 제고 방안

초록

- 정부 부처 사회복지 관련 재정사업에 대한 성인지적 분석을 통해 사업 효율성이 어떻게 제고되는지를 살펴봄으로써, 성인지예산제도 도입의 필요성을 환기하고, 성인지예산서 작성이 필요한 사업군을 발굴하고자 함

사회복지 분야 성평등 이슈 및 현황



우리나라 사회복지 분야의 성평등 이슈 및 현황

	성평등 이슈	현황
사회복지 전반	<ul style="list-style-type: none"> 경제활동의 성별격차가 소득 및 자산수준의 성별격차를 초래하고 이는 곧 실업 및 빈곤에 대해 여성이 남성보다 더 취약해지는 결과를 초래함 합리적인 각종 복지사업 및 기초연금제도(non-contributory pensions)나 육아휴직제도, 보편적 건강보험 제도 등은 빈곤에 있어 성별격차를 줄이기 위해 필요한 제도들임 여성의 경제력 증가는 남성에 비해 가족의 복지 향상에 보다 즉각적인 효과를 보이는 것으로 나타남 	<ul style="list-style-type: none"> 여성이 남성에 비해 무급돌봄노동에 더 많은 시간을 할애하고 있음 <p>⇒ OECD 중 우리나라의 자료를 살펴보면, 일일 평균 무급노동시간은 남성이 45.0분, 여성이 227.3분으로 남성의 무급노동시간은 여성의 19.8%에 불과한 반면, 일일 평균 유급노동시간은 남성이 421.9분, 여성이 273.3분으로 여성의 유급노동시간은 남성에 비해 64.8%에 불과</p>
	성평등 이슈	현황
취약계층지원 서비스 및 공적부조	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층 여성들은 성차별 뿐만 아니라 성별 이외의 특성(소득, 연령, 장애, 고용상태, 국적 등)으로 인한 사회적 차별로, 다중적인 차별의 대상이 됨 <p>⇒ 장애인의 경우, 절반 이상의 여성장애인들이 건강, 교육, 취업 영역에서 성별로 인한 차별을 경험한 것으로 나타났으며, 장애로 인한 차별에 성차별까지 더해져 사회경제적으로 더욱 열악한 지위에 놓인 가능성이 있음</p>	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층을 대상으로 하는 사업의 경우 각 사업의 대상 집단 안에서 성별 특성을 고려하여 사업을 평가하고 실시할 필요가 있음 <p>⇒ 실제 정책현장에서는 사회복지 수요를 성별로 구분하고 있지 않음</p>
	성평등 이슈	현황
노후소득보장	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금과 기초연금 관련 사업이 있음 노년기 여성이 노년기 남성보다 빈곤에 더 취약할 가능성이 있으므로, 노후소득 보장정책에 있어서 성별 특성을 고려할 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금의 현재 급여수준은 여성이 주된 수급대상인 경우(유족연금과 분할연금) 급여 수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타남 기초연금은 소득과 연령에 기반하기 때문에 상대적으로 남성에 비해 중하위 소득계층에 분포될 확률이 높은 여성 노령층의 경우, 기초연금으로부터 받는 혜택이 상대적으로 클 것으로 예상됨 <p>⇒ 전체 수급자 중 여성이 차지하는 비중이 약 63.4%로 남성보다 많음</p>
	성평등 이슈	현황
가족기능강화	<ul style="list-style-type: none"> 2045년까지 부부와 미혼자녀로 구성된 가구로 감소하는 반면, 1인가구와 한부모 가구는 전체 가구의 절반 이상을 차지할 것으로 전망됨 <p>⇒ 가구주가 65세 이상인 고령가구는 2.9배이며, 여성 가구주는 1.5배 증가할 것으로 전망됨</p> <ul style="list-style-type: none"> 이 분야의 사업들은 그 목적 자체가 “가족기능강화”이기 때문에 예산지출이 귀속되는 최종 수혜자를 성별로 분리하는 것이 가능하다고 해도 사업의 수혜가 가구 단위로 측정되어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층지원서비스 및 공적부조와 노후소득 보장에 속하는 사업들의 경우 사업의 수혜는 개인 단위로 발생하지만 사업의 수혜가 가구 단위로 발생하는 보육·가족·여성·청소년부문의 경우 가구단위의 성별 수혜 분석이 필요함

연구의 흐름

연구내용	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 분야 사업을 중심으로 성인지예산제도의 성평등 격차 해소 및 효율성 제고 효과 분석 		
연구범위	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 기능별(BRM) 분류 		
목 차	연구내용	연구방법	
II 사회복지 분야 예산사업 심층 분석	1 성평등 이슈 및 현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지분야 성평등 이슈 및 현황 분석 	선행연구
		<ul style="list-style-type: none"> • 최근년도 성인지예 · 결산서, 성별영향분석평가 결과 분석 • 분석대상: 2017년도 성인지예산서, 2016회계연도 성인지결산서, 2016년 성별영향분석평가 결과 	양적연구
	2 예산 지출의 효율성 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 재정사업자율평가 결과를 활용한 사회복지 분야 재정사업의 내용 및 효율성 분석 • 분석대상: 최근 3개년도 평가 결과 	양적연구
III 사회복지 분야 예산사업 사례 분석	1 사례 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지관련 정책 및 사업의 주요 이슈 파악 • 사례 선정 	심층면접 의견조사
	2 사례 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 델파이 조사를 통해 성인지적 접근 방법에 대한 합의 도출 • 도출된 접근방법에 따라 사례분석 및 개선방안 제시 	델파이 조사
IV 결론	<ul style="list-style-type: none"> • 요약 및 시사점 		

1. 배경 및 문제점

- 성인지예산제도는 양적 성장과 더불어 법 · 제도적 측면에서 정책기반이 강화되면서 제도로써 선진화되어 있지만, 성인지예산제도 시행에 따른 가시적인 성과가 충분하지 않다는 지적이 제기되고 있음
- 성인지예산센터에서는 2016년부터 성인지예산서가 활발하게 작성되는 분야를 중심으로 특정 부문 혹은 사업에 대한 심층연구를 진행하고 있음. 이에 2017년 연구에서는 성인지예산서가 가장 많이 작성되는 분야인 사회복지 분야를 선정하여, 자원배분의 성별 형평성과 효율성 측면에서 성인지예산제도의 효과를 살펴보고자 함. 사회복지 분야 사업을 사업 목적별로 분류하여 취약계층지원서비스 및 공적부조, 노후소득보장, 가족기능강화 부문에 대한 분석을 실시함
- 사회복지 분야 사업의 성인지적 분석을 통해 사업의 성별격차가 감소하고 사업 운영의 효율성이 제고되는 과정을 살펴봄으로써 성인지예산제도 도입의 필요성을 환기시킬 수 있을 것으로 기대하며, 성인지예산서 작성이 필요한 사업군을 발굴하고자 함

	취약계층지원서비스 및 공적부조	노후소득보장	가족기능강화
예산효율성	<ul style="list-style-type: none"> 공적부조는 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 사회보장제도로 최저생활보장에 대한 사회안전망으로 작동하는 긍정적인 효과가 있지만 수급자의 근로의욕을 저해하는 부정적인 효과도 공존 공공부조제도는 자립지원을 통해 탈빈곤의 달성을 위한 다양한 제도를 도입하고 있으며, 이는 효율성을 높이기 위한 방안임 	<ul style="list-style-type: none"> 대표적인 노후소득보장제도는 국민연금과 기초연금 국민연금은 근로연령기의 기여(contribution) 실적에 따라 수급자 규모와 수급금액이 이미 결정되므로 정부가 개인으로 예산의 효율성을 제고할 여지가 크지 않음 기초연금은 조세를 재원으로 하여 정책적 결정에 따라 수급자규모와 수급금액 등이 상이하므로 상대적으로 예산효율성을 높일 수 있는 여지가 큰 것으로 볼 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 가족기능강화 관련 개별사업의 효율성은 사회적 이슈와 맞물려 저출산 현상을 극복하기 위한 대응 정책인 보육, 돌봄 정책에 치우친 경향이 있음 가족기능강화 정책은 가족가치관이나 인식, 그 외 다른 사회문화적 요인 등과 관련성이 높고, 정책적 효과도 중장기적으로 발생하기 때문에 순수한 정책효과성을 분리하기 힘들 가족기능강화 정책의 대부분은 개인이 아닌 가구단위로 이루어진다는 점에서도 실증적인 효율성 분석이 어려움
	성평등 이슈		현황
성별형평성	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층 여성들은 성차별 뿐만 아니라 성별 이외의 특성(소득, 연령, 장애, 고용상태, 국적 등)으로 인한 사회적 차별로 인해 다중적인 차별의 대상이 됨 취약계층을 대상으로 하는 사업의 경우 각 사업의 대상 집단 안에서 성별 특성을 고려하여 사업을 실시하고 평가할 필요가 있음에도 불구하고 실제 정책현장에서는 사회 복지 수요를 성별로 구분하고 있지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 노년기 여성이 노년기 남성보다 빈곤에 더 취약할 가능성이 있으므로, 노후소득보장 정책에 있어서도 성별 특성을 고려할 필요가 있음 국민연금의 현재급여 수준은 여성이 주된 수급대상인 경우(유족연금과 분할연금) 급여 수준이 상대적으로 낮음 기초연금은 소득(중하위 70%)과 연령에 기반하므로, 상대적으로 남성성에 비해 중하위 소득계층에 분포될 확률이 높은 여성 노령층의 경우, 기초연금으로부터 받는 혜택이 상대적으로 클 것으로 예상됨 	<ul style="list-style-type: none"> 이 분야는 “가족기능강화”에 목적이 있기 때문에 예산지출이 귀속되는 최종 수혜자를 성별로 분리하는 것이 가능하다고 해도 사업의 수혜가 가구 단위로 측정되어야 함 2045년까지 부부와 미혼자녀로 구성된 가구는 감소하는 반면, 1인 가구와 한부모 가구는 전체 가구의 절반 이상을 차지할 것으로 전망됨 ⇒ 가구주가 65세 이상인 고령가구주는 2.9배이며, 여성가구주는 1.5배 증가할 것으로 전망됨

2. 조사 및 분석결과

📍 심층 분석 결과

▶ 성별 형평성 측면

- 2016년 성인지예산서 작성사업 중 ‘17년도에 작성하지 않은 사업을 제외한 352개 사업(내역 사업 기준)을 분석한 결과, 2017년 기준 사회복지 분야 예산사업은 133개 사업으로 예산액 기준 성인지예산서 작성사업 전체 예산의 73.2%로 가장 많으며, 예산의 증감률은 다른 분야에 비해 높은 편이 아니지만, 보육 가족 · 여성 부문과 노인 · 청소년 부문의 증가율이 사회복지 분야의 다른 부문에 비해 높은 것으로 나타남
- 사회복지 분야 사업의 경우 특히 보육 · 가족 · 여성 부문의 여성 수혜율을 평가함에 있어서, 다른 분야에 비해 높은 여성 대상자 비율을 고려할 필요가 있음
- 성인지결산서를 분석한 결과, 사회복지 분야의 성과목표 달성률은 69.1%로 전체 평균과 비슷한 수준으로 나타났으며, 부문별 차이를 보이고 있는데 자세히 살펴보면 노동부문의 성과목표 달성률이 가장 낮은 57.4%로 나타난 반면 노인 · 청소년 부문과 보육 · 가족 · 여성부문의 경우 각각 79.2%와 76.4%로 사회복지 분야 평균보다 높게 나타났음
- 2016년 성별영향분석평가를 분석한 결과, 사업의 수혜격차가 발생하는 원인을 정확하게 파악하고 있었으며, 지속적으로 성별통계를 생산 · 관리하면서 여성의 참여확대를 증대시킬 수 있는 개선안을 제시함

▶ 예산 지출의 효율성 측면

- 재정사업자율평가를 분석한 결과 사회복지 분야의 효율성은 다른 부문에 비해 통계적으로 유의하게 낮았으나, 성인지예산서를 작성하였거나 성별영향분석평가를 받은 사업의 경우 그렇지 않은 사업에 비해 효율성 평가결과가 높게 나타남. 이는 사회복지 분야의 경우 성인지적 접근을 통해 사업의 효율성을 제고할 수 있는 가능성이 있음을 확인할 수 있음

📍 사례 분석 결과

- 조사대상 사례는 사회복지 분야의 성평등 이슈를 잘 반영하되 성인지적 접근이 좀 더 필요하거나 접근방법이 개선될 필요가 있는 사업 중 ①근로능력있는수급자의탈수급지원, ②장애아동가족지원, ③기초연금지급, ④한부모가족자녀양육비지원 네 가지로 선정

■ 근로능력있는수급자의탈수급지원

구분	내용	
성평등 이슈	<ul style="list-style-type: none"> • 여성, 여성수급자, 여성 가구주의 고용문제(취업률, 창업률 저조, 남성과의 임금격차, 돌봄 역할로 인한 어려움)와 여성의 빈곤문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별요인 고려시 긍정적인 효과 ⇒ 취약계층의 실태 명확함, 여성의 혜택 증가, 여성 빈곤화 정도 완화, 복지사각지대 해소, 사업의 정책효과 제고
접근방법	<ul style="list-style-type: none"> • 남성가구주와 여성가구주의 사업 참여비율을 확인해 볼 필요성과 현재의 가구단위 접근방법을 개인별, 가구주 성별 접근 방법으로 개선해야 한다는 질문에는 6.21점(3차 조사결과)과 5.75점(3차 조사결과)으로 높은 동의 수준 보임 ⇒ 전문가들의 경우 여성가구주의 취업 및 탈빈곤, 자립 지원과 밀접한 관련이 있다는 질문에 대해서 5.18점(3차 조사결과)의 동의정도를 보이고 있어 본 사업이 탈빈곤에 미치는 영향에 대해 비교적 잘 인지하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • (사업담당자 의견) 가구단위의 보장 사업으로 정책효과에 대한 성별구분이나 분석이 불가능하며, 성평등과 관련한 성과목표를 선정하거나 성평등 효과를 제고할 수 없음 ⇒ 사업담당자의 경우 본 사업이 탈빈곤을 매개로 성평등에 영향을 줄 수 있음을 인식하지 못하고 있음
개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • '가구주의 성별 분리통계 구축'과 진정한 의미의 탈빈곤을 위해 '남녀 임금격차 해소'가 함께 개선될 필요가 있음 	

■ 장애아동가족지원

구분	내용	
성평등 이슈	<ul style="list-style-type: none"> • 부모의 돌봄서비스가 남성과 여성 중 누구에게 편중 되는가를 고려한다면 성인지적 접근이 필요함 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 목적과 효과를 고려할 때 본 사업의 적절한 성인지적 접근 방향은 돌봄서비스를 제공하는 양육자의 성별로 '여성의 돌봄 부담'이 성평등 이슈임
성별격차	<ul style="list-style-type: none"> • 본 사업의 수요에 있어 성별 차이가 있을 것으로 예상 하는가의 질문에 평균 5.75점(2차 조사결과)의 동의수준을 보임 • 사업결과나 성과의 성별차이, 성별 수요를 반영할 경우 사업의 효율성 제고에 관한 질문에는 5.43점과 5.75점(2차 조사결과)의 동의수준을 보이고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 본 사업의 성별 분석의 문제점은 서비스를 제공하는 치료사의 성별분석과 실제 서비스를 제공받는 장애아동의 성별분석에 기초하여 성별 분석이 이루어지고 있다는 점임
개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 양육자의 성별분리통계 구축과 양육자의 수요 반영이 시급함 • 성별분리통계 및 수요조사에 기반하여, 현재와 같은 상징적 규모의 예산이 아닌 실질적인 정책효과를 가질 수 있도록 사업의 예산이 성인지적 관점에서 조정될 필요가 있음 	

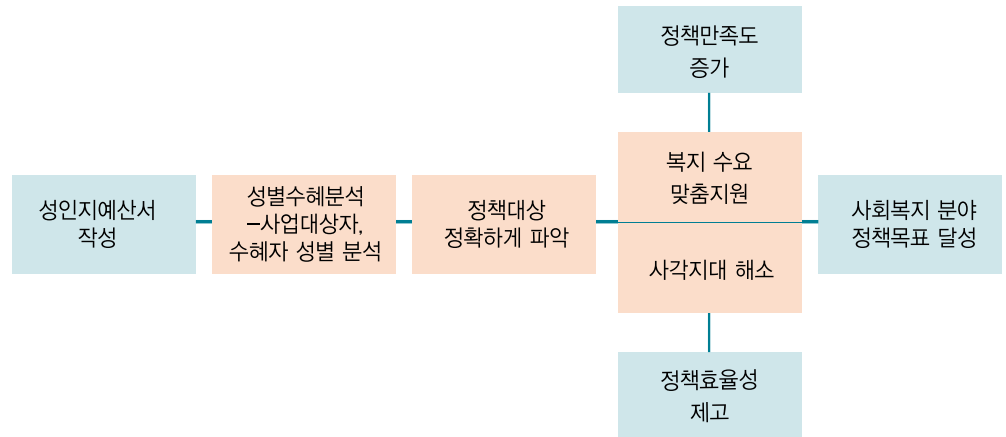
■ 기초연금지급

구분	내용
성평등 이슈	<ul style="list-style-type: none"> • (전문가의견) 여성 노인의 빈곤문제 완화와 일부 빈곤의 성별 격차를 반영하여 연금의 지급 수준을 차별화해야 함 • (사업담당자의견) 기초연금은 연령과 소득기준에 의해 대상자를 선정됨 ⇒ 본 사업은 성별요인을 고려할 필요도, 고려할 여지도 없다고 제시함
성별격차	<ul style="list-style-type: none"> • 동일한 기초연금액을 수령하더라도 실질적 효과는 남성 대비 떨어짐 • 기초연금제도에서 성별요인을 고려한다는 것은 수혜율이나 대상자의 여성비율을 보는 것을 넘어서 같은 삶의 질을 누리는데 얼마나 기여하는가를 분석해야 함 • 기초연금은 신청주의에 입각해서 이루어지고 있으며, 이에 정책정보에 대한 사각지대에 놓이기 쉬운 정책 대상은 여성노인임 • 노인돌봄기본서비스 제공시 기초연금 정보 제공으로 독거여성노인의 기초연금 수급율이 높아진 사례에 비추어 볼 때, 사업운영방식의 변화를 통해 성별수혜격차 개선이 가능할 것으로 보임
개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 소득수준별, 연령별 성별분리통계 구축이 시급함

■ 한부모가족자녀 양육비 등 지원

구분	내용
성평등 이슈	<ul style="list-style-type: none"> • 여성 한부모 가구주의 빈곤(실업, 낮은 임금, 일가정 양립)과 그 외 여성한부모와 남성한부모의 수요의 차이, 급여 액수의 적절성
성별격차	<ul style="list-style-type: none"> • 여성한부모의 경우 '경제적 어려움', 남성한부모의 경우 '양육부담'에 대한 지원수요가 높게 나타남 • 성인지적 분석에서 나타나는 차이점을 예산상에서 적극적으로 개입하여 불평등에 대한 요소를 감소시켜야 함 ⇒ 그러나 사업대상자와 사업수혜자의 성별 격차가 분명히 나타남에도 불구하고 정부에서는 이러한 차이를 반영한 성별예산 편성 노력을 하고 있지 않음 ⇒ 성과목표 역시 '한부모가족 양육비 등 지원사업 만족도'라고 설정하여 성중립적인 입장에서 성과관리를 하고 있음
개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 보다 정확한 가구주의 성별분리통계 구축과 성별 수요조사를 통해 가구별 특성을 파악하고 이를 사업 내용과 연계할 필요가 있음

- 사례분석 결과 사회복지 분야의 성 불평등 문제는 명확하게 드러나고 있으며, 특히 노동 시장의 성별격차가 사회복지 혜택의 성별격차로 연계되어 여성은 남성에 비해 실업 및 빈곤에 상대적으로 취약함
- 사회복지 분야는 사업의 특성상 의무지출 사업과 가구단위 사업이 많은 편이며, 예산편성이나 지출과정에 사업담당자의 재량이 개입될 수 없고, 가구단위의 접근방식이나 사고방식으로 인해 남성과 여성 개인에 대한 이해가 부족한 한계가 있음
- 이와 같은 한계점들이 성별분석의 필요성까지 상쇄시키지는 못함으로, 성별분석은 분석 자체에 목적이 있는 것이 아니라 성별분석을 통해 문제점을 발견하고 이를 개선하는데 목적을 두고 있음
- 전문가 델파이 조사결과 각 사업마다 적절한 성인지적 접근방식과 대안이 있지만, 대체적으로는 사업의 성별분리통계 작성을 우선과제로 제시함
- 성별분리통계 구축에 가장 효과적인 방법은 성인지예산서 작성으로 아래 [그림]은 성인지 예산서 작성이 사회복지 분야에 미치는 긍정적인 효과를 보여주고 있음



[그림] 성인지예산서 작성이 사회복지 분야에 미치는 긍정적 효과

3. 정책제언

- 선행연구의 검토결과 노동시장의 성별격차가 사회복지 혜택의 성별격차로 이어지면서 여성이 남성에 비해 실업 및 빈곤에 상대적으로 취약하다는 결론이 도출되었으며, 델파이 조사결과에서도 사회복지 분야의 성인지적 접근 필요성에 대한 의견을 확인할 수 있었지만 실제 정책현장에서는 성별 수요가 전혀 고려되지 않는 것으로 나타남
- 예를 들어 분석사례인 보건복지부의 '장애아동가족지원' 사업의 경우, 델파이 조사에 참여한 전문가들은 '본 사업이 여성 가구주의 취업 및 탈빈곤, 자립지원과 밀접한 관련이 있다'는 질문에 대해서 높은 동의 정도를 보이고 있지만, 사업담당자의 경우에는 탈빈곤을 매개로 성평등에 영향을 줄 수 있음을 인식하지 못하고 있음
- 이는 사회복지 분야에서 여성은 하나의 대상집단일 뿐, 소득이나 연령과 같은 중요한 기준이 되지 못하고 있기 때문임
- 심층분석 결과, 사회복지 분야의 경우 다른 분야에 비해 효율성 제고의 여지가 있음을 발견했고, 사례 분석을 통해 사업의 성인지적 접근을 통한 효율성 제고의 방안을 제시함
- 사회복지 분야 사업의 성인지적 접근은 가구단위의 분석이 필요하며, 이를 위해 가구주의 성별통계와 이를 바탕으로 한 가구주 성별 수요조사 등이 반드시 필요함. 그 효과적인 방법으로 성인지예산서 작성을 제안함
- 각 분야의 성평등 이슈가 유기적으로 결합된 구조를 파악하고 이를 정부 사업에 반영하기 위해서는 국가 재정운용계획의 분야별 계획에 성평등 이슈가 포함될 필요가 있음
- 사회복지 분야의 성평등 이슈는 경제활동의 성별격차에서 출발점을 찾을 수 있었으며, 본 연구의 사례 중 '근로능력있는수급자의탈수급지원' 사업에서도 우선적으로 개선되어야 하는 것은 '가구주의 성별 분리통계 구축'이지만 진정한 의미의 탈빈곤을 위해 '남녀 임금격차 해소' 역시 함께 개선될 필요가 있다는 결론이 도출됨
- 성인지적 접근이 사업의 효율성 제고에 미칠 수 있는 긍정적 효과를 고려할 때 현재 사회복지 분야의 성인지예산 대상사업은 좀 더 확대될 필요가 있음

4. 기대효과

- 본 연구에서 제시한 바와 같은 다양한 사업을 발굴하여 성인장애안서 작성 등을 통해 해당 사업이 성평등 이슈와 무관하지 않다는 점을 인지시켜줄 필요가 있으며, 사회복지 분야의 성 불평등 개선을 위해서는 장기적인 관점의 구조적인 접근이 필요하다고 판단됨

부처명	단위사업명	세부사업명	선정근거
보건복지부	장애인 소득보장	장애인 연금	전문가 자문
	장애인 선택적 복지	발달장애인 지원	전문가 자문
	국민연금제도운영사업	노후준비서비스	전문가 자문