

## 지방자치단체 성인지예산의 결정요인에 관한 탐색적 연구 - 기초자치단체를 중심으로 -

남궁윤영<sup>1)</sup> · 임유미<sup>2)</sup> · 하연섭<sup>3)</sup>

### 초 록

본 연구는 지방자치단체 성인지예산제도에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하고 있다. 우리나라 성인지예산제도는 2010회계연도부터 중앙부처를 대상으로 본격적으로 실시되어 왔다. 이후 2013회계연도부터는 지방정부로 확대됨으로써 대상사업과 예산액이 가파르게 증가하고 있고 이에 따라 제도의 중요성도 커지고 있다. 그럼에도 불구하고 성인지예산제도에 대한 연구는 제도 도입의 당위성, 외국 사례 소개, 관련 제도와의 연계에 대한 논의가 주를 이루고 있으며, 실증적 분석은 매우 미미한 수준이다. 이에 본 연구는 성인지예산 대상 사업수와 성인지예산액비율에 영향을 미치는 요인을 사회경제적 요인, 정치적 요인과 더불어, 성인지예산과 관련된 제도적 요인에 초점을 맞추어 실증적으로 분석하였다.

분석결과, 성인지예산 대상사업수, 성인지예산액비율 모두 사회경제적, 정치적, 제도적 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 성인지예산 대상사업수의 경우 성별영향분석평가사업수가 많을수록, 여성친화도시로 지정될수록 긍정적인 영향을 미쳤다. 성인지예산액비율의 경우 여성친화도시로 지정되었을 경우 증가하는 것으로 나타나 제도적 요인이 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 성인지예산제도 역시 성별영향분석평가제도와 여성친화도시 등 성평등 향상을 목표로 하고 있는 제반제도와 결합되어 시너지를 낼 수 있음을 의미한다. 따라서 별도의 제도로 시행되고 있는 성 주류화 관련 제도들이 성인지예산제도와 전략적으로 연계되어 정책효과를 극대화 할 필요성을 시사한다.

본 연구는 우리나라 지방자치단체 성인지예산제도에 영향을 미치는 결정요인에 관한 첫 실증연구로 확대되어 가고 있는 지방자치단체 성인지예산제도의 발전에 의미를 가진다.

주제어 : 성인지예산, 성 주류화 정책

1) 제1저자 : 연세대학교 행정학과 박사과정

2) 제2저자 : 연세대학교 행정학과 박사과정

3) 교신저자 : 연세대학교 행정학과 교수

## I. 서론

성인지예산제도는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 분석하여 이를 예산편성에 반영함으로써 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받도록 하는 제도이다(행정자치부, 2014). 성평등 향상을 목적으로 하는 관련 제도 중에서도 정부의 예산을 성평등한 관점으로 분석하는 작업은 직접적이고도 파급효과가 크기 때문에 매우 중요하다. 성인지예산제도는 예산지출에 있어서 남성과 비교했을 때 여성에게 어떻게 영향을 미치는지를 살펴보는 것으로 성 평등적 개념의 예산배분이라고 할 수 있다(Nallari & Griffith, 2011).

성인지예산제도의 도입이 효과적으로 정착될 경우 재정 배분의 성평등이 실현될 수 있으며, 정부활동의 책임성, 참여도, 투명성이 제고될 수 있는 장점을 가진다(Budlender and Hewitt, 2003). 따라서 국제적으로도 성인지예산제도에 관심이 많으며, 성인지예산제도는 약 90여 개 국가에서 시행하고 있다. 그러나 각 국가마다 성 불평등 문제에 대한 사회적 인식 및 합의 수준, 예산제도의 특징, 사회경제적 환경, 정치적 변수 등과 같은 다양한 요인에 따라 다른 방식으로 운영되고 있으며, 제도화의 수준 역시 다른 양상을 보이고 있다(조선주 외, 2014). 우리나라의 경우에는 2006년 「국가재정법」에 의거하여 중앙정부 차원에서 성인지 예·결산서 제출이 의무화되었으며, 2009년에 2010년 성인지예산서를 작성하는 것으로 시작하였다. 더 나아가 우리나라의 지방자치단체 성인지예산제도는 개정된 「지방재정법」에 의거<sup>4)</sup>하여 2013회계연도부터 성인지예산서 작성이 의무화됨으로써 현재 4번째 예산서를 작성 중에 있다. 이처럼 초기 중앙정부에서 시작된 우리나라의 성인지예산제도가 지방정부로 확대됨으로써 성인지예산제도의 대상 사업 수와 예산액은 점차 증가하고 있으며, 이에 따라 제도의 중요성 또한 커지고 있다.

4) 지방자치단체는 「지방재정법」 제36조의2, 제53조의2 및 「지방재정법 시행령」 제40조의2의 규정에 의하여 2013 회계연도 예산안부터 “예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서”인 성인지예산서를 작성하여 예산안의 부속서류로 지방 의회에 제출함을 의무화하고 있다.

그러나 국제적으로 성인지예산제도의 중요성이 부각되고 있고 국내에서도 성평등적 관점을 재정에 도입하여 성인지예산제도가 확장되고 있으나 이에 대한 학술적 연구는 많이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 우리나라의 성인지예산제도와 관련된 대부분의 선행연구들은 국가 성인지예산제도의 도입과정, 외국사례의 소개, 성인지예산제도와 성별영향분석평가제도의 연계에 관한 연구들이 주를 이룬다. 지방자치단체의 성인지예산제도에 관한 연구는 제도의 중요성에도 불구하고 거의 이루어지고 있지 않고 있으며 관련한 실증적 연구는 찾아볼 수 없다.

이에 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체의 성인지예산제도에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하고자 한다. 특히, 본 연구에서는 예산 결정에 영향을 미치는 사회경제적 요인, 정치적 요인과 더불어, 성인지예산제도와 시너지 효과를 일으킬 수 있는 관련된 제도적 요인에 초점을 맞추어 폭넓은 분석을 하고자 한다. 또한 본 연구에서는 분석결과의 폭넓은 이해와 해석을 위하여 지방자치단체 성인지예산 작성 컨설턴트, 여성친화도시 컨설턴트와의 전화 인터뷰<sup>5)</sup>를 실시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제 2장에서는 성인지예산제도의 개념과 현황을 살펴보고, 예산변동 결정요인에 대한 기존의 논의들을 살펴보았다. 예산변동의 결정요인 중에서 제도적 요인과 관련하여 우리나라의 성별영향분석평가제도와 여성친화도시제도를 중점적으로 살펴본다. 제 3장에서는 분석방법 등에 대한 연구설계 내용을 제시한다. 제 4장에서는 우리나라의 지방자치단체의 성인지예산제도에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지 실증적으로 분석하고 결과를 제시하였다. 마지막으로 결론에서는 본 연구가 지방자치단체의 성인지예산제도의 운용에 주는 함의 및 시사점을 제시하고 한계를 밝힌다.

---

5) 지방자치단체 성인지예산 컨설턴트 3인, 여성친화도시 컨설턴트 3인과의 전화인터뷰는 제도 운영과정에서 실질적인 문제점과 한계에 대해 인터뷰를 실시하였다.

## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 성인지예산제도

#### 1) 성인지예산제도의 개념 및 현황

성인지예산제도의 정의와 개념은 학자 및 기관에 따라 다양하다. Budlender et al.(1998)은 성인지예산을 여성을 위한 별도의 예산이 아닌 여성과 남성의 다양한 집단에 대한 예산의 차별적 효과를 보여주기 위한 정부예산 분석으로 정의한다. 여성을 특별한 이해집단으로 보는 것이 아니라 모든 정부정책, 프로그램에 젠더 이슈를 반영하는 것으로 설명한다(Budlender et al.,1998: 조선주 외, 2014a 재인용). 김영옥 외(2007)는 성인지예산을 예산과정에서 여성과 남성에 미치는 효과를 고려하여 예산의 배분구조와 규칙을 성평등한 방식으로 변화시키려는 일련의 활동이자 과정으로 정의하고 있다. 따라서 성인지예산제도의 목적은 여성의 문제를 해소하기 위한 것이기 보다는 여성과 남성에게 다르게 미치는 예산지출의 영향을 파악하는 것으로 정의된다(Sarraf, 2003; Nallari & Griffith, 2011). 이러한 목적은 『2010회계연도 성인지예산서』를 작성하기 위한 정부의 지침(기획재정부 외, 2009)에서도 정의되고 있다. 기획재정부 외(2009)에서는 성인지예산을 예산의 편성, 심의, 집행, 결산 과정에서 여성과 남성에게 미치는 효과를 고려하는 것으로 국가재원이 성평등한 방식과 효율적으로 사용될 수 있도록 예산의 배분구조와 준칙을 변화시키고자 하는 것으로 설명하고 있다. 결과적으로 성인지예산제도에 대한 정의는 정부의 예산편성의 효과가 거시적으로 국민에게 미치는 효과뿐만 아니라 미시적으로 그 효과가 여성과 남성에게 어떻게 미치고 있는지를 분석함으로써 궁극적으로 성차별없는 양성평등한 방식으로 사용될 수 있도록 예산 배분구조를 고려하는 제도라고 정의할 수 있다.

UNDP와 UNIFEM을 비롯한 국제기구들은 1990년대 중반부터 Gender budgeting (젠더예산)의 중요성을 강조하였으며, 각 국가에 Gender budgeting 시행을 권고하였다. 특히 EU에서는 2015년까지 모든 국가가 성인지예산제도를 실행하도록 하는 목표를 설정하였으며, OECD 등 국제기구와 공동으로 성인지

예산제도의 확대를 위해 노력하고 있다(기획재정부, 2007).

우리나라 역시 이러한 세계적 흐름에 따라 성인지예산제도를 확대하고 있다. 우리나라 성인지예산제도는 여성단체의 예산운동과정에서 성인지예산제도의 필요성이 공론화되기 시작하였다. 2002년부터 여성국회의원들에 의해서 국회 내에서 성인지예산제도가 적극적으로 의제화되었다. 결과적으로 「국가재정법」 제26조에 의해 2010년도 예산부터 성인지예산서를 작성하고 있다.

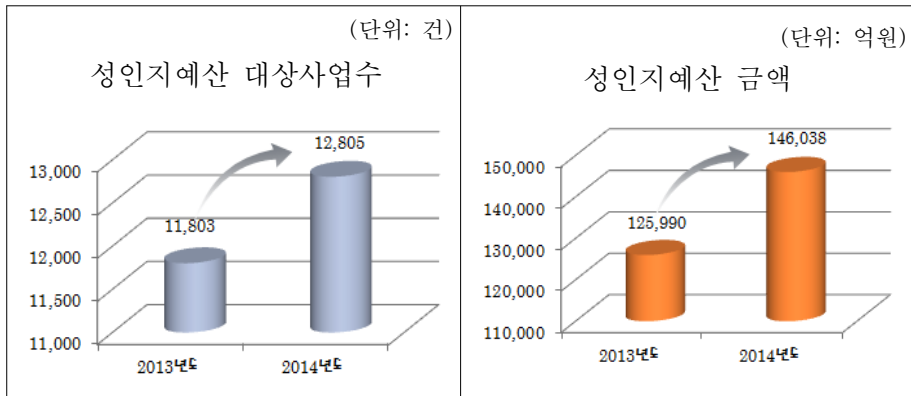
현재 우리나라에서는 국가 성인지예산제도와 지방자치단체 성인지예산제도가 시행되고 있다. 국가 성인지예산제도는 첫째 34개 중앙행정기관, 245개 세부사업에 대해 『2010 회계연도 성인지예산서』가 작성되어 국회에 제출되었다. 이후 꾸준히 양적, 질적 성장을 바탕으로 2014년에는 42개 기관 343개 세부사업에 대해 『2015년도 성인지예산서』, 『2015년도 성인지기금운용계획서』가 작성되어 국회에 제출되었다. 지방자치단체 성인지예산제도는 「지방재정법」에 의거해 2013년도 예산부터 성인지예산서를 작성하기 시작하여, 2015년 현재 4번째 성인지예산서와 3번째 성인지결산서를 작성 중에 있다. 지방 성인지예산제도는 2012년에 244개 지방자치단체 7,692개 세부사업에 대해 『2012년도 지방자치단체 성인지예산서』 작성 시범사업을 실시하였다. 이를 바탕으로 본격적으로 첫째에 244개 지방자치단체 11,803개 세부사업에 대해 『2013년도 지방자치단체 성인지예산서』를 작성하여 지방의회에 제출했다. 2013년에는 244개 지방자치단체 12,805개 세부사업에 대해 『2014년도 지방자치단체 성인지예산서』를 작성하여 지방의회에 제출하였다(조선주 외 2014b).

〈표 1〉 우리나라 지방정부의 성인지예산 대상사업수 및 예산액 현황

(단위: 건, 억원)

회 계 별	2013년도	2014년도
대 상 사 업 수	11,803	12,805
예 산 액	125,990	146,038

자료: 행정자치부의 데이터 재구성



[그림 1] 우리나라 지방정부의 성인지예산제도의 대상사업수 및 예산액 증감

〈표 1〉과 [그림 1]은 성인지예산제도의 지방자치단체로의 사업수와 예산액의 확대를 보여준다. 이러한 사업수와 예산액의 증가는 양적으로 성인지예산제도가 성장하고 있음을 나타낸다. 하지만 우리나라 지방자치단체 성인지예산제도의 경우 첫 시행에 앞서, 기편성된 2012년도 예산안을 바탕으로 시범작성을 시행하였으나 그 준비기간이 충분하지 못한 단점을 가진다. 국가 성인지예산의 경우 성인지예산제도의 도입을 입법 예고한 후 약 3년간의 준비기간 및 시범실시를 진행한 것에 비해 지방자치단체의 성인지예산제도는 매우 짧은 기간에 이루어졌다. 또한 국가 성인지예산제도도 제도적으로 온전히 자리를 잡지 못하고 있는 상황이므로(임성일, 2012), 질적인 확산보다 단순 양적 확산이 지속적으로 이루어질 경우 제도의 취지를 반영하지 못하는 형식적인 제도가 될 우려가 있다.

그럼에도 불구하고 지방 성인지예산제도는 정부 예산 사업에 성평등을 확산시켜 국민의 삶의 질을 향상 및 제고시킬 수 있는 강력한 도구임에 의의가 있다. 또한, 임성일(2012)에 의하면 지방 성인지예산제도는 지방재정에 있어 다음과 같은 네 가지의 주요한 의미를 지닌다. 첫째, 국민에 대한 세금 부과 및 세금을 사용하는 재정활동 전반에 걸쳐 남성과 여성의 재정형평성 구현이 확장된다는 점에서 의미를 가진다. 둘째, 지방재정은 중앙재정에 비해 국민의 일상생활과 밀접한 공공서비스를 제공하기 때문에 국민이 체감할 수 있는 성인지예산 대상사업을 확대시켜 동태적이고 주민 밀착

적인 예산운영을 유도할 수 있다. 셋째, 지방 성인지예산제도는 지방자치단체 간에 선의의 경쟁을 촉발시켜 지방재정제도의 발전을 촉진시킬 수 있는 잠재력을 갖는다. 일정한 기반이 형성된 이후에는 중앙 및 지방간에 경쟁 및 협력관계가 형성될 것으로 예상된다. 넷째, 성인지예산제도는 주민참여 예산제도와 협력적 관계를 형성하면서 지방예산제도의 발전을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 두 제도는 비록 도입 목적은 다르나, 재정운영의 참여, 책임성, 투명성 제고라는 공통된 지향가치를 갖기 때문에 양자의 연계성 강화는 주민복지 차원에서 중요한 의미가 있다. 결과적으로 지방 성인지예산제도가 정착되기 위해서는 지속적인 질적 연구와 더불어 실증 분석이 필요하다. 더 나아가 실증분석을 통한 제도의 효율적인 정착 방안 또한 지속적으로 강구되어야 한다.

## 2) 성인지예산제도에 대한 선행 연구

성인지예산제도와 관련된 기존 연구는 주로 국가 성인지예산제도의 도입과정, 외국사례의 소개, 성인지예산제도와 성별영향분석평가의 연계에 관한 연구들이 주를 이루며, 학술연구보다는 연구보고서 수준에서의 연구로 진행되었다. 지방 성인지예산제도에 관한 연구의 경우에도 지방 성인지예산제도의 필요성과 도입, 성인지예산제도와 성별영향분석평가 연계에 대한 연구들이 미미한 수준에서 제시되고 있는 실정이다.

지방 성인지예산제도와 관련된 최근 연구로는 임성일(2012), 홍미영·류춘호(2013), 홍미영 외(2014) 등의 연구가 있다. 임성일(2012)은 지방 성인지예산제도의 도입을 위해 국가 성인지예산제도를 점검하고, 지방 성인지예산제도의 발전 방안을 모색한다. 제도 발전을 위해 성인지예산 인프라 구축, 관계공무원의 성인지예산기법 및 지식 함양, 이해관계자의 성인지 마인드 함양이 주요함을 기술하였다. 홍미영·류춘호(2013)의 연구에서는 지방 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 연계 필요성을 고찰하고, 부산시 사례를 중심으로 두 제도 간 연계가능성을 검토하였다. 홍미영 외(2014)의 연구는 2013년에 작성한 부산광역시 성인지예산서를 대상으로 지표별로 작성의 적절성에 대해 분석하였다. 위의 연구들은 성별영향분석평가제도

및 성인지예산제도의 도입의 당위성, 연계의 필요성, 발전방향에 대한 연구들로 실증적인 연구가 뒷받침될 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 제도의 발전 및 방향에 대한 내용이 주를 이루는 기존의 연구들의 한계를 극복하고 지방자치단체의 성인지예산제도에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지에 대한 실증연구를 실시하고자 한다. 이는 지방자치단체의 성인지예산제도의 상황을 파악하고자 하는 첫걸음으로 구체적으로 지방자치단체의 성인지예산제도의 대상사업수와 예산액에 영향을 미치는 결정요인을 살펴보고자 하며, 향후 지방자치단체의 성인지예산제도의 발전방향을 실증연구 결과를 토대로 모색하고자 한다.

## 2. 예산변동 결정요인

정책지출의 결정요인 접근방법에서 지방정부간의 정책지출의 차이는 지방정부의 사회경제적, 정치적 환경 차이를 반영하는 것으로 본다. 즉, 공공지출에 관한 결정을 포함한 정책산출은 지방정부의 사회경제적, 정치적 환경의 영향을 받아서 결정된다고 본다. 정책결정자는 정책을 결정함에 있어 다양한 환경에 제약을 받게 되고, 다양한 요구를 고려해야 한다. 이러한 접근방법은 Dawson & Robinson(1963)의 연구를 기점으로 정치적 결정론과 사회경제적 결정론을 통해 분석방법과 논리체계가 더욱 발전되어 왔다(Tompkins, 1975; 남궁근, 1994재인용).

### 1) 사회경제적 요인

사회경제적 요인을 중심으로 다룬 연구들은 지방정부 지출수준 간의 차이를 각 지방의 사회경제적 환경의 차이로 설명한다(Danziger, 1978). 사회경제적 접근방법에서 공공지출의 변화는 사회경제적 환경의 변화를 반영한다는 것을 의미하며, 경제학자들에 의해 주장되어 왔다(Klein, 1976). 즉, 지방정부의 지출규모와 수준은 지방정부의 선택의 결과라기보다 정부를 둘러싼 환경적 요인인 사회경제적 요인에 의해 결정된다는 것이다. 이러한 사회경제적 결정론은 다양한 사회경제적 변수들과 인구변수들이 사용되어 인구



학적 모형이라고도 불린다(손희준, 1999).

Hofferbert & Sharkansky(1969)는 지방정부의 재정지출 결정요인으로 세입충당능력의 중요성을 밝혔다. 이에 따르면 지방정부의 재정지출 수준과 가장 관계가 깊은 변수는 지방정부의 재정능력이라고 주장한다. 또한 이러한 재정능력은 정부예산의 제약조건으로도 작용한다(손희준, 1999). 특히, 지방정부의 경제적 요인과 사회복지 지출과의 관련성에 대해서 Musgrave(1969)는 지방정부의 재정력이 복지지출에 부정적인 영향을 미친다고 주장한다. 이는 재정력이 높은 지역은 경제개발비에 대한 비중을 높이고, 소득재분배 효과가 강한 사회복지비에 대한 비중을 낮추게 된다는 것이다. 반면, 재정력이 낮아 중앙정부에 의존도가 높은 지방정부는 중앙정부가 원하는 행정수요에 적절한 대응을 하지 못할 수도 있다(김두레, 2006 재인용). 지방정부의 경제적 능력을 나타내는 변수로는 재정자립도, 재정자주도, 자체수입 등이 해당된다.

사회경제적 요인 등과 관련한 국내선행연구의 결과를 살펴보면, 먼저, 장동호(2011)는 재정자립도가 사회복지재정 정책에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 밝히고 있다. 신용무(2011)는 222개 기초지방자치단체를 대상으로 사회복지비 지출비율에 영향을 미치는 요인에 대해 분석한 결과, 노령인구 비율, 기초생활수급자 비율은 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석했다. 또한, 재정자립도는 사회복지비 지출비율에 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 김지경·정윤미(2013)는 2009-2012년까지 16개 광역자치단체 청소년복지예산의 결정요인을 분석한 결과, 청소년인구가 부(-)의 영향을 재정능력 요인으로 지방세, 재정자주도가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 밝혔다. 반면, 이진성(2012)의 연구는 재정자립도는 사회복지재정결정에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다.

위의 연구들을 통하여 살펴볼 때, 사회경제적 요인의 주요 변수로서는 주로 인구수, 인구밀도, 경제활동인구, 각 지자체의 재정력을 나타내는 재정자립도 및 재정자주도 등이 사용되었다. 따라서 본 연구에서도 이러한 사회경제적 요인을 적용하기 위하여 인구학적 요인과 지자체의 재정력을 나타내는 변수를 사용하고자 한다. 먼저, 인구학적 요인으로 지방자치단체의 여성인구비율을 사용한다. 지역의 여성인구비율이 높을 경우에 성인지예산제도에

대한 관심과 요구도가 높아 성인지예산제도의 대상사업수 및 성인지예산액 또한 높아질 것으로 예상된다. 다음으로, 지방자치단체의 재정력을 나타내는 변수로는 재정자주도<sup>6)</sup>를 사용한다. 재정자주도는 일반회계에서 자체수입비율을 나타내는 재정자립도보다 자체수입뿐만 아니라 자주재원까지 포함한 포괄적 개념으로 지방자치단체들의 재원활용능력을 측정하는데 더 적합하다. 본 연구에서는 재정자주도가 높으면, 지방자치단체가 자율적·독립적 재정능력을 가지고 있기 때문에 성인지예산제도를 적극적으로 실시할 것으로 예상된다.

가설 1 : 여성의 인구비율이 높은 기초자치단체일수록 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이 증가할 것이다.

가설 2 : 재정자주도가 높은 기초자치단체일수록 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이 증가할 것이다.

## 2) 정치적 요인

예산은 ‘정치과정의 요체’(Wildavsky, 1961)라고 할 수 있을 만큼, 본질적으로 정치적인 성격을 지닌다. 예산은 사회집단 간 타협과 조정의 산물이며, 사회집단의 다양한 이해관계를 반영한다(하연섭, 2011). 예산결정이론에서 정치체제적 접근은 정당간의 경쟁, 이념, 기타 정치적 요인이 기능별 정부지출을 결정하는 주요 요인이라고 보는 입장으로 정치현상이 공공정책을 결정한다고 하는 정치학자들의 견해이다(Klein, 1976).

이와 관련된 국내 선행연구를 살펴보면, 조윤희(2011)는 230개 기초자치단체의 문화예술 정책사업 예산의 결정요인에 영향을 미치는 요인으로 사회경제적 요인 뿐 아니라 예산편성과정에서 단체장의 성향 즉 정책의지가 유의미한 영향력을 나타내고 있음을 확인하였다. 또한 황소하·엄태호(2012)는 한국 지방정부의 행사 및 축제 경비 지출의 공간적 상호작용을 분석한 결과, 이웃지방정부의 지출, 전년도 지출, 주민소득, 일반보조금, 자치단체장

6) 재정자주도란 지방세·세외수입·지방교부세 등 지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반 재원 비중을 뜻한다. 재정자주도가 높을수록 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓다.

에 대한 지지율 및 당선횟수 등의 재정, 정치적 요인들이 유의미한 영향을 미치는 것으로 밝혔다. 정치적 요인에 관심을 두는 연구는 주로 지방선거투표율, 단체장 소속정당 및 정치성향 등의 변수를 사용한다. 또한, 2000년대 이후 지방선거투표율이 2002년 48.9%, 2006년 51.6%에서 2010년에는 54.5%로 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 경향은 유권자들이 과거에 비하여 생활정치에도 관심을 기울이고 있는 것을 보여주며, 이에 따라 주민참여가 예산 결정에 대해서도 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

본 연구에서는 성인지예산제도에 영향을 미치는 정치적 변수로 해당 지방자치단체의 여성정치인비율, 선거참여율, 지방자치단체장 정치성향, 지방자치단체장의 성별을 살펴본다. 그 동안 우리나라의 예산 운영은 남성과 여성의 상황과 수요를 고려하지 않는 상태에서 무의식적으로 남성 위주의 예산을 운영해 왔다(임성일 외, 2013). 따라서 여성정치인의 비율이 높을수록 그 간의 예산불평등을 해소하고자 혁신적인 마인드를 발휘하여 성인지예산제도에 더 많은 관심을 보일 것으로 예상하고 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3 : 여성 정치인 비율이 높은 기초자치단체일수록 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이 증가할 것이다.

가설 4 : 선거참여율이 높은 기초자치단체일수록 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이 증가할 것이다.

가설 5 : 지방자치단체장의 성향이 진보적(야당)인 기초자치단체일 경우, 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이 증가할 것이다.

가설 6 : 지방자치단체장의 성별이 여성인 기초자치단체일 경우, 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이 증가할 것이다.

### 3) 제도적 요인

예산결정요인을 규명하기 위한 많은 연구들은 주로 사회경제적 요인, 정치적 요인들을 중심으로 이루어져 제도적 요인에 대한 관심이 부족했다. 그러나 제도적 요인은 정부예산규모에 영향을 미치는 중요한 요소 중 하나

이다(홍성우·배수호, 2010). Klein(1976) 이후로 정부지출구조 및 예산결정에 대한 제도적 요인에 주목한다. Hicks & Swank(1992)에 의하면 사회보장 지출에도 제도적 요인이 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다(Hicks & Swank, 1992; 김철희, 2005 재인용). 하지만 이와 관련된 실증연구는 많지 않은 상황이다. 따라서 본 연구에서는 사회경제적 요인, 정치적 요인과 더불어 제도적 요인에 주목하고자 한다. 특히, 제도적 맥락은 독립적, 개별적으로 존재하기보다는 다양한 제도와 결합되어 복합적 모습을 보인다(하연섭, 2011). 따라서 성인지예산제도가 다른 제도와 결합될 경우 행위자들의 상호작용 패턴이 달라지는 등의 영향으로 정책 결과가 상이하게 나타날 수 있다.

성인지예산제도를 뒷받침할 수 있는 제도로는 성 주류화 정책 중, 성별 영향분석평가제도와 여성친화도시여부이다.

#### (1) 성별영향분석평가제도

‘성 주류화(Gender Mainstreaming)’는 1995년 베이징 세계여성대회에서 성 불평등을 해소하고 양성평등을 실현하기 위해 공식의제로 채택된 전략으로 정책에 성인지 관점을 통합함으로써 정책이 여성과 남성에게 고르게 영향을 미치고, 사회의 성평등을 증진하는 방향으로 이루어지도록 하는 것이다. 우리나라의 경우, 정책의 성 주류화를 실천하기 위한 시행도구로는 성인지통계, 성별영향분석평가제도, 성인지예산제도 등을 실시하고 있다. 성별영향분석평가제도는 성인지적 관점에서 정책을 분석하는 주요한 도구로, 법령·계획·사업 등 정부의 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적으로 분석 평가함으로써 정부 정책이 성 평등의 실현에 기여하도록 하는 제도(여성가족부, 2014)이다.

우리나라 성별영향분석평가제도는 2002년에 개정된 「여성발전기본법」 제10조 제1항<sup>7)</sup>에 의거하여 2005년 중앙행정기관 및 광역자치단체 53개

7) 여성발전기본법 제10조 제1항(2002년 12월)의 “국가 및 지방자치단체는 소관정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.”

기관을 대상으로 85개 과제를 분석 실시하였다. 2006년에는 기초자치단체를 대상기관으로 포함하였으며, 2007년에는 시·도 교육청을 대상기관으로 포함하였다. 2011년에는 그간 「여성발전기본법」을 바탕으로 시행되던 성별영향분석평가제도가 「성별영향분석평가법」 제정으로 독립된 법적 근거를 마련하면서 전환기를 맞이한다. 2013년에는 중앙행정기관 및 지방자치단체가 법령·계획·사업에 대해 추진한 분석평가는 총 20,372개로 그 수가 매년 증가되어 왔다(여성가족부, 2014). 성별영향분석평가제도는 「성별영향분석평가법」<sup>8)</sup> 제5조 및 동법 시행령 제2조에 의하여, 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안, 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 및 지방자치단체 세출예산의 단위사업을 분석평가 대상으로 한다.

성별영향분석평가제도와 성인지예산제도는 성 주류화정책의 대표적 도구로 모두 성평등 향상을 목적으로 하고 있다. 따라서 성별영향분석평가제도를 실시하고 있는 지방자치단체의 영향이 긍정적으로 성인지예산제도에 영향을 미칠 것으로 예상하고 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 7 : 성별영향분석평가 사업수가 많으면 성인지예산 대상사업수와 성인지 예산액비율이 증가할 것이다.

## (2) 여성친화도시

여성친화도시는 일상생활단위인 기초지방자치단체에서 실행하는 “지역 여성정책의 새로운 모델”이라 할 수 있다. 여성친화도시는 지금까지 추진해 오던 여성정책을 활성화시키고 성인지적 관점을 바탕으로 도시 공간 정책을 종합적으로 추진하여 전반적인 삶의 질을 향상시키는 역할을 한다. 여성친화도시는 지역정책 기획과 집행, 평가 과정에 여성의 능동적 참여를 보장하는 추진체계와 다양한 형태의 가족을 포함한 지역 공동체를 조성할 수 있는 지원체계를 겸비한다(여성가족부, 2010).

8) 2011년 9월에는 “국가 및 지방자치단체의 정책에 대한 성별영향분석평가에 관하여 기본적인 사항을 정하여 정책의 수립과 시행에서 성평등을 실현하는 것을 목적”으로 ‘성별영향분석평가법’이 제정되었다.

2009년부터 여성가족부와 기초지방자치단체 간의 협약을 통해서 추진되고 있는 여성친화도시 사업은 새로운 지역여성정책 모델이라고 이름 붙여진 지역사회에 대한 성 주류화 프로그램의 일환이다(최유진, 2013). 2014년 12월 현재 여성가족부와 협약을 맺은 지방자치단체는 50개 자치단체이다. 지방자치단체는 여성친화도시 조성 기반 구축 정도와 향후 추진계획을 담은 여성친화도시 조성계획을 여성가족부에 제출하여 위원회 심사과정을 거쳐 여성가족부와 여성친화도시 조성 협약을 맺는다.<sup>9)</sup>

따라서 이러한 여성친화도시는 성 주류화를 실천하고자 하는 지역의 여성정책모델로 여성친화도시를 실시하고 있는 지역일수록 성인지예산제도에 더 많은 관심을 보일 것으로 예상하여 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 8 : 여성친화도시일수록 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이 증가할 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

본 연구는 지방자치단체 성인지예산제도에 영향을 미치는 요인을 확인하기 위한 연구로 구체적인 데이터는 구축되어 있지 않으므로 시·군·구 차원에서 지역의 구조적 정보를 제공하는 행정적 데이터 및 선거관리위원회의 데이터를 지역과 매칭하여 사용하였다.

#### 1. 연구자료 및 변수의 구성

본 연구는 기초자치단체의 2014년 성인지예산서에 기재된 예산액과 사업

9) 2014년 12월 현재 서울 강남구, 도봉구, 마포구, 서대문구, 부산 사상구, 연제구, 중구, 남구, 대구 중구, 달서구, 수성구, 인천 중구, 부평구, 연수구, 대전 서구, 광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구, 경기도 수원시, 시흥시, 안산시, 안양시, 의정부시, 광명시, 용인시, 강원도 강릉시, 동해시, 영월군, 원주시, 충청북도 청주시, 제천시, 충청남도 당진군, 아산시, 보령시, 태안군, 전라북도 익산시, 김제시, 남원시, 전라남도 여수시, 장흥군, 경상북도 영주시, 포항시, 구미시, 경산시, 경상남도 양산시, 김해시, 창원시, 제주도로 50개 지자체가 여성친화도시로 지정되어 있다.

수를 기반으로 한다. 본 연구에는 제주를 제외<sup>10)</sup>한 전국 227개 시·군·구의 자료들이 활용되었으며 앞서 밝힌 바와 같이 예산에 영향을 미치는 것으로 밝혀진 사회경제적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인으로 구분한다.

## 2. 변수의 정의 및 측정

### 1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 전국 기초자치단체의 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율이다. 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액<sup>11)</sup>은 기초자치단체가 작성한 2014년 성인지예산서를 바탕으로 행정자치부에서 구축한 자료를 사용한다.

### 2) 독립변수

#### (1) 사회경제적 요인

먼저 해당지역 여성인구비율은 성인지통계정보시스템에서 구축한 기초자치단체의 여성인구를 사용한다. 여성인구비율은 여성인구의 비중이 높을수록 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액에 대한 욕구가 증가하여 지방자치단체의 예산액비율이 증가하는지 살펴볼 수 있을 것이다.

다음으로 기초자치단체의 재정상황과 관련된 요인으로 지자체의 재정현황에 관한 지표를 살펴본다. 지자체의 재정능력으로는 재정자주도를 사용한다. 재정자주도는 행정자치부 재정고에서 제시되어 있는 자료를 사용한다.

10) 제주특별자치도의 경우 2007년 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조정을 위한 특별법 제정으로 단일광역자치단체인 제주특별자치도와 제주시, 서귀포 등 2개의 행정시로 개편되었다. 행정시의 경우 자치시가 지니는 기초자치단체로서의 지위가 상실되기 때문에 본 연구에서 서귀포와 제주시를 제외하고 분석한다.

11) 성인지예산액비율을 도출하기 위한 기초자치단체예산액은 2014년도 지방자치단체 통합재정개요자료를 활용한다.

## (2) 정치적 요인

정치적 요인으로는 여성정치인 비율, 선거참여율, 지방자치단체장의 성별 및 정치적 성향에 관하여 살펴본다. 앞서 기술한 바와 같이 지방 성인지예산제도는 재정운영의 참여, 책임성, 투명성 제고를 지향한다. 성인지예산제도는 단순히 각 사업의 담당자 및 재정총괄과에서 성인지적 관점을 반영하여 예산을 편성하는 것뿐만 아니라 각 담당자가 지역 주민의 요구를 반영하여 예산을 편성하는 것 역시 필요하다. 따라서 국민들의 정치력 행사 역시 성인지예산제도에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

먼저, 여성정치인 비율의 경우 기초자치단체임을 감안하여 기초자치단체의원 중 여성정치인 수로 여성정치인비율을 선거관리위원회 선거통계를 이용하여 계산하여 사용한다. 둘째, 선거참여율은 기초자치단체장 선거의 선거참여율을 선거관리위원회 선거통계를 이용하여 추출하였다. 셋째, 기초자치단체장의 경우 성별과 정치성향을 사용한다. 먼저 기초자치단체장이 여성일 경우 1, 남성일 경우 0으로 측정하고, 기초자치단체장의 정치성향은 여당(새누리당)일 경우 1, 기타 정당 소속일 경우 0으로 측정한다.

## (3) 제도적 요인

제도적 요인으로는 여성친화도시 여부와 성별영향분석평가제도의 사업수를 변수로 설정하였다. 지역사회에 대한 성 주류화 프로그램의 일환인 여성친화도시 지정여부는 여성가족부의 자료를 활용한다. 여성친화도시 지정이 된 지역의 경우 1, 아닌 경우 0으로 측정한다. 성별영향분석평가사업수는 여성가족부(2014)의 자료를 활용한다.



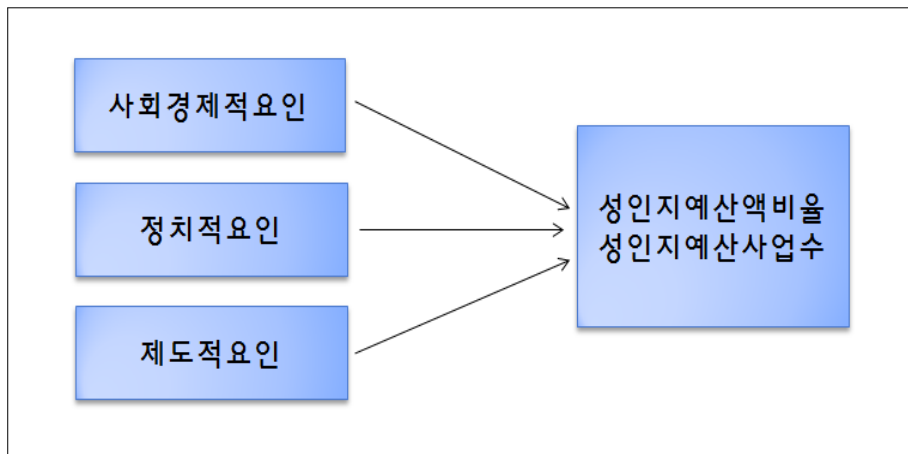
〈표 2〉 변수의 측정지표 및 출처

변 수		측 정 지 표		출 처	
종속 변수		성인지예산 대상사업수	= 성인지예산 대상사업수	행정자치부	
		성인지예산액 비율	= 성인지예산액/지자체전체예산 규모 <sup>12)</sup> * 100	행정자치부	
독 립 변 수	사회경 제적환 경요인	여성인구비율	= 해당지역 여성 인구 / 해당지자체 전체인구*100	성인지통계 정보시스템	
		재정자주도	= (자체수입 + 자주재원) / 일반회계 예산규모 * 100	행정자치부 재정고	
	정치적 요인	여성정치인비율	= 해당지역의회 여성의원수 / 전체의원수 * 100	선거관리위원회	
		선거참여율	= 해당지역 최근 선거참가율 (%)	선거관리위원회	
		지방자치단체장 정치성향	= 지방자치단체장 소속정당 (여당 = 1, 기타 = 0)	선거관리위원회	
		지방자치단체장 성별	= 지방자치단체장 성별 (여자 = 1, 남자 = 0)	선거관리위원회	
	제도적 요인	여성친화도시	= 여성친화도시 지정여부 (지정 = 1, 미지정 = 0)	여성가족부	
		성별영향분석평가 사업수	= 2013년 성별영향평가분석평가 사업수	여성가족부	

### 3. 연구모형 및 분석방법

본 연구는 지방자치단체 성인지예산 대상사업수 및 성인지예산액비율에 영향을 미치는 요인을 밝히기 위하여 예산변동에 영향을 미치는 변수들을 실증적으로 분석한다. 지방자치단체 성인지예산에 영향을 미치는 요인을 사회경제적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인으로 나누어 분석을 실시하였다. 분석방법으로는 다중회귀분석을 사용하였다. 더 나아가 분석결과의 폭넓은 이해와 해석을 위하여 지자체 성인지예산서 작성 컨설턴트 및 여성친화도시 컨설턴트와의 전화 인터뷰를 실시하였다.

12) 기초자치단체예산총액은 회계간 중복부문을 공제한 순계를 사용한다. 이는 실질적인 지방재정의 규모를 파악하기에 유용하기 때문이다.



[그림 2] 연구모형

## IV. 연구결과

### 1. 주요변수의 기술통계

다음의 <표 3>은 본 연구에서 사용한 주요변수의 기술통계 결과이다. 먼저, 종속변수인 2014년 성인지예산제도의 대상사업수는 227개의 자치단체에서 평균 49개의 사업을 진행하였다. 성인지예산액비율은 평균 17.42%로 나타났다.

다음으로 독립변수를 살펴본다. 먼저 사회경제적 요인을 살펴보면 여성 인구비율은 약 50%로 나타났고 재정자주도 61.58%로 나타났다. 정치적 요인의 경우 먼저 여성정치인비율은 24.78%로 나타났다. 기초자치단체의 선거참여율은 61% 정도로 나타났다. 지방자치단체장의 정치적성향은 여당이 52%이고, 여성자치단체장은 전체 중 4%를 보였다. 마지막으로 제도적 요인을 살펴본다. 성별영향분석평가 사업수의 경우에는 평균 26개의 사업수가 실시되고 있었고, 여성친화도시변수의 경우에는 227개 기초지방자치단체 중 50개의 자치단체가 여성가족부와 협약을 맺고 운영하고 있었다.

〈표 3〉 주요변수 기술통계량

(단위: 백만원, %, 개)

		변수명	n	최소값	최대값	평균	표준편차
종속변수		2014년 성인지예산 대상사업수	227	11	162	49	26
		2014년 성인지예산액비율 <sup>13)</sup>	227	1.57	163.19	17.42	22.36
독립 변수	사회 경제적 요인	여성인구비율	227	43.52	52.56	49.88	1.20
		재정자주도	227	34.62	87.75	61.58	10.23
	정치적 요인	여성정치인 비율	227	7.76	85.7	24.78	11.54
		선거참여율	223	48	81	61	8.6
		지방자치단체장 정치성향	227	0	1	0.52	0.50
		여성자치단체장	227	0	1	0.04	0.19
	제도적 요인	성별영향분석평가 사업수	227	0	101	26	18
		여성친화도시여부	227	0	1	0.22	0.41

주) 지방자치단체간 통합, 선거구 관계상 n이 차이날 수 있음.

## 2. 회귀분석결과

성인지예산을 결정하는 요인을 알아보기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 분석은 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율을 대상으로 실시하였다. 본 분석에 포함된 변수들은 상관관계분석결과 및 다중 공선성 분석결과 이상이 없는 것으로 나타났다.

### 1) 성인지예산사업수 결정요인 분석결과

다음의 〈표 4〉는 사회경제적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인이 성인지예산 대상사업수에 미치는 영향을 추정 한 결과이다. 예산변동에 영향을 미치는 요인이 성인지예산 대상사업수에 미치는 영향력은 약 28.3%의 설명력을

13) 성인지예산액비율의 경우 기초자치단체예산총액을 순계로 집계하여 성인지예산액이 큰 경우가 나타났음을 밝힌다. 참고로 전체예산 대비 성인지예산의 비율은 평균 7.4%로 나타났다.

나타났다. 분석모형의 F값은 10.489로 0.000의 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 재정자주도와 성별영향분석평가 사업수, 여성친화도시는 성인지예산 대상사업수에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 지방자치단체장의 성향은 음(-)의 영향을 미쳤다. 즉, 재정자주도가 높고, 지방자치단체장의 성향이 야당일수록 성인지예산 대상사업수가 증가한다. 또한 제도적 요인인 성별영향분석평가 사업수가 많을수록, 여성친화도시일수록 성인지예산 대상사업수가 늘어나는 결과를 보였다.

먼저, 사회경제학적 요인인 재정자주도가 높을수록 성인지예산 대상사업수가 평균적으로 증가한다. 재정자주도는 지역의 재량과 자율성을 나타내는 지표로 지자체의 자율성이 높을수록 성인지예산 대상사업수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 정치적 측면에서 지방자치단체장의 정치성향이 야당일수록 성인지예산제도의 대상사업수는 증가한다. 여당보다는 야당의 개혁적 성향이 성인지예산제도의 발전에 긍정적 영향을 미치는 것으로 해석된다.

셋째, 제도적 요인과 관련하여, 성별영향분석평가 사업수와 여성친화도시는 성인지예산사업수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 성별영향분석평가제도는 법령·계획·사업 등 정부의 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적으로 분석 및 평가함으로써 정부 정책이 성평등의 실현에 기여하도록 하는 제도이다. 성별영향분석평가 결과의 환류 중 하나는 바로 성인지예산의 편성이다. 성인지예산서는 기본적으로 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 성인지적 관점으로 분석한다. 따라서 성별영향분석평가사업과 성인지예산 대상사업이 연계된 경우 성인지예산서를 작성하는 담당자는 예산편성을 수월히 할 수 있다. 하지만 제도 설계 초기 두 제도는 각기 다른 주무부처에서 담당하고 있어 별도의 제도처럼 진행되어 왔다. 이로 인해 정책의 실효성 제고라는 측면에서 효과성 문제가 지속적으로 대두되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 성별영향분석평가 담당부서인 여성가족부와 성인지예산 담당부처인 행정자치부는 이 두 제도의 연계를 위해 대상과제 선정,

분석지표, 일정 등 매년 제도의 디자인 설계 및 수정 시 지속적인 협의를 이루어 진행하고 있다. 따라서 본 연구결과를 고려할 때, 두 제도가 별도로 진행되기 보다는 예산편성에서 환류까지 일련의 과정에서 세부적이고 전략적으로 연계 할 필요가 있다.

여성친화도시 지정여부는 성인지예산 대상사업수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성친화도시는 일상생활단위인 기초지방자치단체에서 실행하는 지역여성정책의 새로운 모델로 지역사회에 대한 성 주류화 프로그램의 일환이라 할 수 있다. 여성친화도시로 지정된 지역은 모두 친화도시 조성 기반 구축 정도와 향후 추진계획을 담은 조성계획을 가지고 있다. 또한 대부분 조례를 제정하여 성 주류화를 위한 노력을 실시한다고 할 수 있다. 따라서 여성친화도시 여부는 성인지예산제도에 긍정적 영향을 미치며, 성인지예산제도의 발전에 긍정적 영향을 미친다고 판단된다.

〈표 4〉 성인지예산 대상사업수에 대한 결정요인 회귀분석 결과

변 수	성인지예산 대상사업수			
	B	표준 오차	표준화β	t값
(상수)	19.144	69.063		0.277
여성인구비율	-.548	1.384	-.025	-.396
재정자주도	85.418	16.128	.331	5.296***
여성정치인비율	-.219	.146	-.095	-1.497
투표율	-.036	.219	-.012	-.166
지방자치단체장 정치성향	-9.405	3.194	-.178	-2.945***
여성자치단체장	-7.646	8.147	-.057	-.938
2013년 성별영향 분석평가 사업수	.564	.091	.392	6.202***
여성친화도시여부	9.330	3.910	.146	2.386**

R 제곱 = .283 F = 10.489

\*\*\*<0.01 \*\*<0.05 \*<0.10

## 2) 성인지예산액비율 결정요인 분석결과

다음의 〈표 5〉는 성인지예산액비율에 미치는 영향요인을 추정 한 결과이다. 성인지예산액비율의 경우 설명력은 약 23%이며, 분석모형의 F값은 8.247로 0.000의 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

2014년 성인지예산액비율을 종속변수로 하여 분석한 결과 여성정치인비율과 여성친화도시 지정여부는 성인지예산액비율에 양(+)의 영향을 미치고 있다. 반면, 재정자주도와 지방자치단체장의 정치성향은 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 재정자주도가 낮은 지자체일수록, 여성정치인비율이 높을수록, 지방자치단체장의 정치성향이 야당인 지방자치단체 일 때 성인지예산액비율이 증가한다. 또한 제도적 요인인 여성친화도시로 지정된 지방자치단체일 때 성인지예산액비율이 높아지는 것으로 나타났다.

먼저, 사회경제적 요인인 재정자주도의 경우, 재정자주도가 낮은 지자체일수록 성인지예산액비율이 늘어나는 것으로 나타났다. 재정자주도에 대한 결과는 성인지예산 대상사업수의 결과와 상반되는 결과를 보이고 있다. 이는 성인지예산사업수가 증가해도 예산비율은 증가하지 않는 것으로 성인지예산사업의 규모가 크지 않음을 방증한다. ‘지방 성인지예산제도 운영 및 정착방안(2013)’에 의하면 성인지예산제도의 기능별 분류결과 사회복지분야 사업수가 가장 높게 나타났다. 이러한 결과는 지자체 성인지예산사업의 대상과제 선정에 있어, 성별격차가 크게 나타나고, 성별분리통계의 생산이 수월한 사업에 집중되기 때문이다. 이러한 사업은 대부분 개인단위로 예산이 편성되는 작은 규모의 특성을 지닌다. 반면, 지역개발, 환경 등과 관련한 사업은 수혜자 규모를 파악하기 힘들며, 기존에 수혜자를 성별로 구분하고자 하는 노력이 없었다. 따라서 성별 수혜격차가 크고, 개인단위로 이루어지는 사회복지 관련 사업이 대상과제로 많이 선정이 되고 예산의 규모는 작은 사업이 된다<sup>14)</sup>. 이는 전화인터뷰로도 확인할 수 있었으며 결국 재정자주도가 높은 기초자치단체에서는 효과가 크고 예산규모가 상대적으로 큰 지역개발 등의 사업을 자체적으로 수행할 수 있는 능력을 가짐에도 불구하고 성인지예산으로는 반영되고 있지 못한 현실을 보여주고 있다. 다시 말해,

14) 지방자치단체 성인지예산서 작성 컨설팅트와의 전화 인터뷰 면담 내용

성인지예산 대상사업수와 예산비중에 미치는 기초자치단체의 재정자주도의 상반된 영향은 성인지예산이 양적으로 증가하고 있지만 질적으로는 내실화가 필요함을 역설하고 있다.

둘째, 정치적 요인으로는 여성정치인비율이 높을수록 성인지예산액비율을 증가시킨다. 이는 여성정치인이 여성의 수요에 더욱 민감하게 대응하는 것으로 해석된다. 또한 지방자치단체장의 정치적 성향이 야당일 경우에 성인지예산액비율에 긍정적 영향을 미친다. 이는 성인지예산 대상사업수와 동일한 결과로 여당보다는 야당에서 개혁적 성향이 성인지예산제도의 발전에 긍정적 영향을 미치는 것으로 판단된다.

마지막으로 제도적 요인으로 여성친화도시 지정여부의 경우 성인지예산액비율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성친화도시는 성인지적 관점을 바탕으로 도시 공간 정책을 종합적으로 추진하는 것을 비전으로 하고 있어 이러한 도시 설계가 상대적으로 예산이 큰 사업이 선정되는 것으로 예상되기에 성인지예산제도의 파급효과에도 긍정적 영향을 미친다고 예상할 수 있다.

〈표 5〉 성인지예산액비율에 대한 결정요인 회귀분석결과

변 수	성인지예산 금액			
	B	표준 오차	표준화 $\beta$	t 값
(상수)	111.747	60.599		1.844*
여성인구비율	-.863	1.214	-.046	-.711
재정자주도	-83.493	14.152	-.380	-5.900***
여성정치인비율	.247	.128	.126	1.925*
투표율	-.067	.192	-.026	-.346
지방자치단체장 정치성향	-6.746	2.802	-.150	-2.407**
여성자치단체장	4.023	7.149	.035	.563
2013년 성별영향 분석평가 사업수	-.009	.080	-.007	-.109
여성친화도시여부	6.932	3.431	.128	2.021**

R 제곱=.236 F= 8.247

\*\*\*<0.01 \*\*<0.05 \*<0.10

## V. 결론

본 연구는 지방자치자치단체 성인지예산제도가 실시·확산됨에 있어 제도의 성공적 정착을 위하여 우리나라 지방자치단체 성인지예산에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였다.

성인지예산제도는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영함으로써 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받도록 하는 제도이다. 이러한 성인지예산은 정부활동의 책임성, 참여, 투명성을 제고시키고 재정적자, 지방정부간의 책임범위 등에 긍정적 영향을 미친다. 또한 양성평등을 반영하는 재정사업을 통해 거시경제의 성장과 안정성에 긍정적인 영향을 미치는 등 다양한 순기능을 한다. 이러한 성인지예산은 국가단위의 2010년 성인지예산서 작성을 시작으로, 지방자치단체는 2013 회계연도부터 성인지예산서를 작성하여 첨부하도록 의무화되고 있다. 이를 통해 성인지예산은 양적, 질적으로 빠르게 확산되어 가고 있다.

그러나 제도의 중요성에도 불구하고 성인지예산제도와 관련된 연구는 많이 이루어지지 않고 있다. 특히, 지방의 성인지예산제도에 관한 실증연구는 찾아볼 수 없다. 이에 본 연구는 기초자치단체 227개 시·군·구의 2014년 성인지예산서를 바탕으로 성인지예산 대상사업수와 성인지예산액비율에 영향을 미치는 결정요인을 실증적으로 분석하였다.

분석결과, 재정자주도가 높고, 정치성향이 야당 일수록, 성별영향분석평가 사업수가 많은 지역일수록 그리고 여성친화도시인 지방자치단체에서 성인지예산 대상사업수가 평균적으로 증가하였다. 2014년 성인지예산액비율을 종속변수로 하여 분석한 결과, 재정자주도가 낮을수록, 정치적 요인인 지방자치단체장의 정치성향이 야당일 때, 여성정치인의 비율이 높을수록, 또한 여성친화도시 지정도시인 지방자치단체에서 성인지예산액비율이 높은 것으로 나타났다.

이처럼 성인지예산의 사업수와 예산액비율에는 사회경제적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인이 고르게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 결과를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 먼저, 성인지예산제도가 성공적으로



정착되기 위해서는 지역에서의 성인지예산 사업수만을 늘리는 표면적이고 양적인 성인지예산제도의 확대보다는 예산액의 확대 등을 통한 내실 있고, 질적인 성인지예산제도의 확대가 필요하다. 재정자주도에 대한 결과를 살펴볼 때, 성인지예산을 편성할 능력이 있음에도 이를 파급효과가 큰 예산으로 편성하여 성평등효과를 높이기 위한 행동으로 옮기지 않은 것을 알 수 있었다. 이는 지방의 재정능력이 성인지예산에 반영될 수 있도록 성별통계 생산, 담당자 교육 등 성인지예산제도의 환경조성에도 힘을 기울여야 함을 의미한다.

둘째, 주민들의 참여의식과 성인지예산제도에 대한 관심이 필요하며, 적극적으로 여성지도자뿐만 아니라 남성지도자들의 제도의 이해와 제도추진이 필요하다. 연구결과, 정치적 요인들이 성인지예산제도에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 정치적 요인들은 주민들의 참여 없이는 달성될 수 없는 것으로 주민들의 참여의식과 관심은 제도의 성공적 정착의 기반이라 할 수 있을 것이다. 특히, 여성정치인비율이 높은 지역에서 성인지예산액비율에 긍정적인 영향을 미치는 것은 여성의 정치진출이 낮은 한국의 현실에서 성인지예산제도에 여성정치인의 역할이 중요함을 시사한다.

마지막으로 각기 별도로 시행되고 있는 성 주류화 관련 제도들이 전략적으로 연계될 필요성을 시사한다. 성별영향분석평가제도와 여성친화도시제도가 성인지예산제도에 긍정적 영향을 미치면서 제도들이 결합되었을 때 시너지를 낼 수 있음을 의미한다. 따라서 별도의 제도로 시행되고 있는 성 주류화 관련제도들이 성인지예산제도와 전략적으로 연계되어 정책효과를 극대화 할 필요성을 시사한다. 하지만 여성친화도시로 지정된 도시 역시 성 주류화를 실현하기에는 어려움이 많음이 지적되고 있다. 현재 여성친화도시로 지정된 지역에 대한 정부지원 등이 이루어지지 않고 있어, 주민들의 자발적 의지로 사업이 진행되고 있어 여전히 그 효과와 활성화 방법을 논의하고 있는 현실이다<sup>15)</sup>. 여성친화도시의 상징성을 고려할 때 여성친화도시에 대한 제도적 지원이 수반되어야 할 것이다. 이와 함께 협약지역의 의지가 지역 성주류화 실천에 있어 매우 중요할 것으로 판단된다.

15) 지방자치단체 여성친화도시 컨설턴트와의 전화 인터뷰 면담 내용

우리나라의 성인지 예산은 성 주류화를 구현하기보다 여성의 권익과 예산혜택 불이익을 해소하는 방향으로 치중하는 경향을 보이고 있다(임성일 외, 2013). 따라서 성인지예산의 본래의 목적을 고려하여 효과적으로 정착하기 위해서는 사회경제적 요인 및 정치적 요인, 제도적 요인들을 고려하여 예산이 보다 성평등한 방식으로 사용될 수 있도록 예산구조를 고려해야 할 것이다.

본 연구의 한계는 성인지예산제도와 관련된 이론 및 선행연구가 미미한 실정에서 진행되어 학술적 부분에서 부족한 부분이 있다. 먼저 지방자치단체의 예산이 국가사무와 지방사무로 구분되어 집행되고 있음을 감안할 때, 성인지예산 역시 국가사무, 지방사무로 구분하여 분석이 필요하나 자료상의 한계로 인해 아직까지 이러한 분석을 행하기 어렵다. 또한, 변수선정과 관련하여 성인지예산에 영향을 미치는 다양한 변수들이 추가적으로 포함될 필요가 있다. 예를 들어 지역의 관련 NGO 현황, 지역 성평등지수 등에 대해 살펴보는 것도 좋을 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 지방자치단체 성인지예산과 관련하여 시도된 첫 실증연구라는 점에서 의미가 있으며, 지자체 성인지예산제도의 발전에 기여할 것으로 본다. 또한 성주류화 전략의 대표적 도구인 성별영향분석평가제도 변수, 여성친화도시 변수를 제도적 요인으로 함께 살펴보고 있다는 점에서 기존 예산결정 연구와는 차별화되며, 제도 연계의 필요성에 대해 실증적 분석을 통해 관계를 밝혔다는 점에서 의의가 있다.

## 참고문헌

- 김경희 외(2011). 「성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(Ⅳ) : 성별영향평가 중심의 성 주류화 전략 활성화 방안」. 한국여성정책연구원.
- 김성주(2008). 사회복지 국고보조금의 결정요인 분석. 「지방행정연구」, 제22권 제3호.
- 김영옥(2007). 「성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구」. 한국여성정책연구원.
- 김지경·정윤미(2013). 지방정부 청소년복지예산의 결정요인 분석. 「청소년 복지연구」, 제15권 제1호.
- 김철희(2005). 「정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구-한국 중앙 정부의 기능별 지출변동을 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 남궁근(1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석-시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 제28권, 제3호.
- 마정희(2011). 성별영향분석평가와 성인지 예산 연계방안. 「젠더리뷰」, 23호.
- 박수범 외(2014). 「지방 성인지예결산서 종합분석 및 운영방안 연구」. 여성가족부.
- 박윤희(2012). 지방자치단체 문화예산의 결정요인에 대한 연구: 재원구조와 활동유형을 중심으로. 「행정논총」, 제50권, 제2호.
- 서동명(2009). 「기초자치단체 장애인복지예산 결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 손희준(1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 제33권, 제1호.
- 신용무(2011). 「지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 엄태호·윤성일(2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 제27권, 제4호.
- 여성가족부(2010). 「여성친화도시 조성매뉴얼」. 여성가족부.

- \_\_\_\_\_ (2011). 「2013년도 지방자치단체 성인지 예산서 작성 매뉴얼」. 여성가족부.
- \_\_\_\_\_ (2014). 「2013년 성별영향분석평가 종합분석」. 여성가족부.
- 이상호(2013). 지방자치단체의 환경적, 정치체제적 특성 요인이 관광예산 결정에 미치는 영향: 정책행위자 변수의 매개 및 조절효과 검증. 「관광연구논총」, 제25호, 제4호.
- 이진성(2012). 「기초지방자치단체의 사회복지재정 결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 청주대학교 대학원.
- 이효 외(2012). 「지방자치단체 성인지예산제도의 시범적용 결과분석 및 시사점」. 한국지방행정연구원.
- 임성일(2012a). 「성인지 예산제도의 도입과 2013년도 지방자치단체 성인지 예산편성」. 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2012b). 「지방 성인지 예산제도의 도입이 지방재정에 주는 의미와 과제」. 「한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집」.
- 임성일 외(2013). 「한국지방행정연구원총서: 새로운 지방예산제도」. 박영사.
- 장동호(2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석. 「사회과학연구」, 제35권 제1호.
- 정가원(2013). 「지방 성인지 예산제도 운영 및 정착 방안」. 여성가족부.
- 조기태(2013). 「지방정부 복지재정의 결정요인에 관한 연구-분권교부세제도 실시 전·후비교를 중심으로」. 박사학위논문 계명대학교 대학원.
- 조선주(2013). 「국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가사업(Ⅲ): 행정부, 국회의 성인지예산제도 시행과정 평가와 지방자치단체 성인지예산 대상사업 개선방안」. 한국여성정책연구원.
- 조선주 외(2014a). 2010회계연도 이후의 성인지예산제도 시행현황과 성과 분석. 「여성연구」, 제86권.
- \_\_\_\_\_ (2014b). 「국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가 사업(Ⅳ)」. 한국여성정책연구원.
- 조윤희(2011). 「기초자치단체의 문화정책 결정요인에 관한 연구: 문화예산을 중심으로」. 석사학위논문 고려대학교 대학원.

- 최유진(2013). 지역 정책의 성 주류화 : 익산시 여성친화도시 조성 프로젝트를 중심으로, 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」.
- 최재녕(2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인의 연구 : 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 제9권, 제4호.
- 하민지(2014). 한국 기초자치단체의 문화 및 관광분야 예산변동 영향요인에 관한 연구-지방자치단체장의 영향을 중심으로. 「한국정책학회보」, 제23호, 제2호.
- 하연섭(2011). 「제도분석 : 이론과 쟁점」. 다산출판사.
- 한국여성정책연구원(2012). 「국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가사업(Ⅱ) : 국가 성인지예산제도 운영의 효과 점검과 지방자치단체 성인지예산제도의 효율적 운영 방안」.
- 홍미영·류춘호(2013). 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 연계성 강화. 「지방정부연구」. 제17권 제1호.
- 홍미영·류춘호·고강인(2014). 성인지예산서 분석을 통한 정책적 함의와 과제 : 부산광역시를 중심으로, 「여성학연구」, 제24권, 제3호.
- 홍성우·배수호(2010). 미국 주정부의 교육재정 지출 결정요인 분석. 「한국행정학보」, 제44권, 제1호.
- 황소하·엄태호(2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역 행사 및 축제 경비 지출의 비교경쟁. 「한국행정학보」, 제46권, 제1호.
- 황정임 외(2013). 「지방자치단체 성인지예산서 작성 결과분석 및 제도의 효과적 운영 방안」. 여성가족부.
- 행정자치부(2014). 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)-예산개요 및 기금운용개요.
- Budlender, D. & G. Hewitt. (2003). Engendering Budgets. Commonwealth Secretariat.
- Budlender, D., Sharp, R., & Allen, K. (1998). How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice. Commonwealth Secretariat.
- Danziger, J. N. (1978). Making budgets: public resource allocation. Sage Publications.

- Hicks, A. M., & Swank, D. H. (1992). "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82". *American Political Science Review*, 86(3).
- Kiein, Rudolf. (1976). The Politics of Public Expenditure: American Theory and British Practice, *British Journal of Political Science* , 6(3): 401-432.
- Nallari, R., & Griffith, B. (2011). Gender and macroeconomic policy. World Bank Publications.
- Musgrave, R. A. (1969). "Cost-benefit analysis and the theory of public finance". *Journal of Economic Literature*, 7(3).
- OECD, (2011). Women's Economic Empowerment, issue paper.
- Sarraf, F. (2003). Gender-responsive government budgeting. IMF Working Paper.
- Sharkansky, I., & Hofferbert, R. I. (1969). "Dimensions of state politics, economics, and public policy". *American Political Science Review*, 63(3).
- Stotsky, J. G. (2006). Gender budgeting. IMF Working Paper.
- Tompkins, G. L. (1975). "A causal model of state welfare expenditures". *The Journal of Politics*, 37(2).
- Wildavsky, Aaron. (1961). "Political Implications of Budgetary Reform." *Public Administration Review*, 21.

## Abstract

# An Exploratory Analysis on the Determinants of Local Government's Gender Budgeting

yun-young Namgung · Yu-mi Im · Yeon-seob Ha  
yonsei University

This study aims to analyze various factors affecting local government's gender budgeting system. In Korea, Gender budgeting established at central government in 2010 fiscal year and local governments also adopted in 2013 fiscal year. Gender budgeting have sharply increased its scale and amount and paid attentions. But previous studies were dealing mostly with its necessity of implementation of gender budgeting, cases of foreign countries, and how to link gender budgeting with other institutions, yet practical factors of gender budgeting is rarely examined.

Therefore this study analyzes empirically factors that affect the number of programs and ratio of budget amount focusing not only on socio-economic and political aspects but also institutional factors particularly related to gender budgetings.

The results show that socio-economic, political, institutional factors all have impact on the number of programs that were included in gender budget statement and amount of gender budgeting. Especially, the number of programs that were included in gender budget statement of region increases when it is designated as women-friendly city and gender impact assessments are produced more. Otherwise, ratio gender budget amount to whole budget increased when local government is designated as the Woman-friendly city. It proved institutional factor has positive effect on gender budgeting.

It suggests that gender budgeting can create synergistic effects with multiple institutions and projects such as gender impact assessment or women friendly city specialized for improvemnet of gender equality. Therefore, it indicates that gender mainstreaming systems should be connected in a strategic way to maximize impact of policies.

**Key Words :** Gender Budgeting, Gender mainstreaming