



2012 ISSUE PAPER

국가 성인지예산제도 운영의 효과점검과 지방자치단체 성인지예산제도의 효율적 운영 방안

수행과제명 | 국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가사업(II):
국가 성인지예산제도 운영의 효과 점검과 지방자치단체
성인지예산제도의 효율적 운영 방안

과제책임자 | 조선주 선임연구위원



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

국가 성인지예산제도 운영의 효과점검과 지방자치단체 성인지예산제도의 효율적 운영 방안

수행과제명 ■ 국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가사업(Ⅱ):
국가 성인지예산제도 운영의 효과 점검과 지방자치단체
성인지예산제도의 효율적 운영 방안

과제책임자 ■ 조 선 주 선임연구위원
☎ Tel: 02-3156-7109
✉ e-mail: sjcho@kwdimail.re.kr

요약

2012년은 법정서류인 국가 성인지예산서를 네 번째로 작성한 해이며, 지방자치단체의 최초의 성인지예산서가 작성되어 본격적인 성인지 예산제도가 시행되는 의미 깊은 해임. 그 동안 성인지예산제도 시행으로 우리나라 재정현실에 적합한 성인지·예결산서의 개념정립, 양성평등을 위한 사업예산의 지속적 증액, 성별격차가 큰 사업의 격차 조정 등 단기간에 많은 긍정적인 성과를 얻었으나 제도의 실효성을 제고하기 위해 극복되어야 할 요소가 많은 실정임. 따라서 지난 3년간 국가 성인지예산제도 운영의 효과를 점검할 수 있는 모형(안)을 개발하고 이에 따라 제도 운영전반에 대한 평가를 실시, 개선방안을 제시하였음. 아울러 중앙정부의 경험과 지방자치단체의 현실을 바탕으로 성인지예산제도가 발전할 수 있도록 효율적인 운영 방안을 모색하였음.

1 배경 및 문제점

정부는 「국가재정법(제26조, 제57조)」을 개정('06.10.4)하여 2010회계연도부터 국가 성인지예·결산서를 작성, 법정서류로서 국회에 제출하였음. 지방자치단체 또한 「지방재정법(제36조의2, 제53조의2)」을 개정('11.3.8)하여 2013회계연도부터 성인지예·결산서를 지방의회에 제출토록 의무화하였음. 그 동안 성인지예산제도 시행을 통해 우리나라 재정현실에 맞는 성인지예·결산서의 개념 정립, 많은 부처의 참여, 성별 통계정보의 생산 및 신뢰성 제고, 양성평등을 위한 사업 예산의 지속적 증액, 성별격차가 큰 사업의 격차 조정 등 단기간에 많은 성과를 낳았음. 그러나 아직 성인지예산제도의 실효성을 제고하고 지속적인 발전을 하기 위해서는 극복되어야 할 요소가 많음.

따라서 본 연구는 지난 3년간(2010년 ~ 2012년, 회계연도 기준)의 국가 성인지예산제도 운영의 효과를 점검하고, 지방자치단체의 현실에 맞게 성인지예산제도가 발전할 수 있도록 효율적 운영 방안을 모색하고자 하였음.

2 조사 및 분석결과

■ 국가 성인지예산제도 운영의 효과점검 및 평가

가. 성인지예산제도의 평가모형(안)의 구축 방안

성인지예산제도는 제도의 소개 이후 도입과 확대과정에 주력하다보니 성과에 대한 평가와 관리부문이 미비하다고해도 과언이 아님. 2010년 성인지예산서가 최초로 국회에 제출된 이후 대상사업이 확대되고, 중앙에서 지방정부까지 포괄하는 확장과정 또한 매우 빠르게 진행되었지만 제

도의 성과관리와 이에 따른 개선방안 마련은 미비한 실정임. 실질적으로는 성인지예산과 결산의 적극적인 연계가 부족한 실정이며 제도전반의 성과관리에 따른 개선의 공간은 아직 확보하지 못하고 있는 실정임. 또한 예산담당 공무원들의 전문성 부족과 업무과중으로 자발적인 제도개선 건의나 성과측정 노력도 사실상 전무함. 아울러 성인지예산제도 시행으로 인하여 최종적으로 어떤 성과가 나타나고 있는지 (예를 들어 여성 참여나 양성평등의 수준이 개선되었는지 등)에 대한 객관적인 평가도 거의 이루어지지 못하고 있는 실정임. 성인지예산제도는 단기적인 사업이거나 한 차례의 재정운용 방향의 제시로 끝나는 것이 아니라 장기에 걸쳐 지속적으로 시행됨으로써 소기의 성과를 거두는 것인 만큼 성인지예산제도의 성숙과 함께 지속적으로 점검되고 발전할 수 있는 방안이 고민되어야함(김영옥 외, 2010). 따라서 양성평등예산의 규모나 비중이 뚜렷한 증가추세를 보이는지, 그 결과 우리사회의 양성평등이 개선되었는지, 현재의 성인지예산제도 운영에서 중점적으로 문제가 되는 부분은 무엇인지 등 성인지예산제도 운영 전반에 대하여 근본적인 점검과 검토가 필요한 시점이라고 할 수 있음.

따라서 본 연구에서는 상기의 내용을 바탕으로 평가의 대항목을 ① 제도의 기반, ② 제도의 운영, ③ 제도의 결과 및 활용으로 구성하고, 증거와 자료에 기반을 두어 세부적인 평가항목을 점검하였음. 평가의 자료는 기존의 연구문헌과 설문조사 자료, 성인지예·결산서(법정서류)의 계량분석자료, 2009년부터 2011년까지 주요 언론 등에 노출된 기사, 성인지예산제도 관련 홈페이지, 기획재정부·여성가족부 등 주요 부처 국회 상임위 지적사항등 각 부처 내부자료를 활용함. 측정의 척도의 기준은 5점 척도를 사용하였음(5점은 매우 우수, 1점은 매우 미흡).

성인지예산제도를 전반적으로 점검한 결과는 <표 1>과 같음. 평가결과 제도의 기반 측면에서는 일반대중의 지지도, 유사제도 중복성, 인적·물적 기반이 취약한 것으로 평가되었으며, 제도의 운영 측면에서는 중장기계획 부재, 대상사업 선정기준 및 절차, 제도 집행점검에 있어 제도개선을 위한 독립적인 점검 및 평가 미흡한 것으로 평가되었음. 또한 제도

의 성과 및 활용측면에서는 효과활용을 위한 정도와 노력이 매우 낮은 것으로 평가되었음.

하지만 해당 평가는 평가방식이 갖고 있는 한계, 즉 자의성이 개입할 수도 있다는 것과 평가항목, 기준, 배점 방식 등에 따라 점수가 역전될 수 있는 한계를 지니고 있음. 이러한 한계에도 불구하고 성인지예산제도의 선제적인 평가모형(안) 개발은 현행 예산관련 제도들의 문제점을 개선시킬 수 있는 단초를 제공할 수 있음. 아울러 성인지예산제도의 성숙과 함께 지속적으로 점검되고 발전할 수 있는 방안이 고민되어야 하기 때문에 본 모형은 시론적 연구로서 그 의의를 지니며, 해당 모형의 타당성과 그 적용은 지속적으로 보완·발전되는 것이 필요함.

표 1 성인지예산제도 점검 결과

대항목	중항목	소항목	점수
제도의 기반	정치적 기반 (이해관계자 지지도)	국회	4
		행정부 / 집행부서	3
		학계 / 여성계	3
		일반대중 / 여론	1
	정책기반	양성평등에 대한 수요	5
		제도의 유사 중복성	2
	법률·제도적 기반	법률의 구축	4
	인적·물적 기반	담당 공무원	2
		관련 지원인력	2
		예산 및 시설	2
제도의 운영	목표 및 중장기계획	성과목표설정	4
		중장기계획 존재	1
	대상사업 선정	사업 범위	3
		대상사업 선정기준	2

대항목	중항목	소항목	점수
		대상사업 결정 절차	2
		사업 수 및 예산의 배분	3
	집행 및 점검	추진체계의 적절성	2
		원활한 운영을 위한 노력	3
		점검 수행	2
		규정, 일정 준수 여부	5
		신뢰성 있는 성과 정보 수집과 활용	3
		독립적인 점검 및 평가, 제도 개선을 위한 평가	2
제도의 성과 및 활용	제도의 성과	성과목표 달성도	3
		결과물 측면	3
		이해도 측면	4
		만족도 측면	3
		부작용	NA(측정불가)
	제도의 활용	환류 시스템 존재	2
		활용 정도	2
		효과활용을 위한 노력	2

나. 국가 성인지예산사업의 사업별 성평등지표 개선방안

성인지예산제도가 시행되면서 성인지예산서 작성 시 가장 많이 지적되었던 문제는 사업별 성과지표(성평등 목표)가 사업의 특성을 반영하지 못한다는 것임. 이는 사업의 특성에 따라 사업수혜 및 결과의 양성평등성을 점검하는 지표의 개발기준이 명확하지 않기 때문임. 또한 성과지표(성평등목표)를 잘 설정하고 달성, 점검하는 일련의 과정에서 성인지예산사업 뿐만 아니라 제도의 성과관리가 가능해지므로 더욱 성과지표가

중요함.

그 동안 성과목표 및 목표치는 작성되어온 과정에서 많은 발전이 있었음. 그럼에도 불구하고 ‘여성수혜율’지표가 지배적인 비중을 차지하고 있다는 것과 사업목적-성평등 목표-성과지표 상의 연계성 부족, 일부 목표치 설정오류 등의 문제점이 존재함. 따라서 적절한 성과지표를 개발한 후 합리적인 성과지표를 수립하여 달성하도록 노력할 필요가 있음.

그러므로 본 연구에서는 결과중심의 성과관리라는 측면에서 사업수혜와 사업결과의 양성평등을 성과관리 기준으로 활용하였음.

사업수혜의 양성평등 측정을 위한 지표의 기준은 첫째, 사업대상자의 성비와 비교하여 사업수혜자의 비율을 점검하는 지표를 들 수 있음. 보다 바람직한 지표는 성별 수요대비 사업수혜자 비율을 점검하는 지표이나, 성별수요의 차이가 나타나는 원인이 내재적인 것인지, 환경으로부터 온 것인지 판단이 필요하며 모든 사업에 일률적으로 요구하는 것에는 현실적인 어려움이 있음. 둘째, 일인당 수혜금액의 차이임. 이는 실제 성별 수혜금액의 차이를 의미하는 가장 단순한 지표로서, 일인당 수혜 금액의 차이는 사업의 실제 성별 수요의 차이가 없다는 가정 하에서 의미가 있는 지표임. 마지막으로 사업수혜자의 만족도는 부가적인 지표로 의미가 있음. 다만 만족도 조사에 있어서 표본 추출과 결과해석에 있어서의 적절한 기준이 준수될 필요가 있음. 이러한 세 가지 지표는 일차적으로 사업의 수혜에 있어서 성별차이를 점검하는 지표로서의 역할은 할 수 있지만, 결과적으로 사업의 양성평등에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하기는 한계가 있음. 그러나 사업결과의 양성평등성을 점검하는 것은 성인지예산제도 성과관리의 궁극적 목표라고 할 수 있으나, 사업결과의 성불평등 정도를 측정할 수 있는 별도의 성과지표가 요구됨. 또한 외부요인을 감안하여 사업의 결과의 양성평등성을 평가해야함으로 사업결과의 실현에 소요되는 시간을 고려하여 평가가 이루어져야 함.

따라서 사업유형에 관계없이 성과지표를 개발하기 위해 수혜의 양성평등성과 결과의 양성평등성이라는 두 가지 기준을 모두 제시하였음.

이처럼 사업결과의 양성평등성 점검을 기본적으로 각 유형에 해당되

는 사업의 결과지표를 성별로 분리하는 것을 원칙으로 하여, 정부 예산 사업을 사업수단에 따라 23개 사업유형으로 구분하였음. 이를 활용하여 각 유형별로 사업수혜 및 사업결과의 양성평등성을 점검하기 위한 성과 지표 개발원리와 예시 지표를 제시하였음. 사업수단에 따른 23개 사업유형은 제도의 지속성과 재정사업의 특성을 고려하여 재정사업 자율평가상의 해당유형¹⁾을 원용하였음.

표 2 성인지적 관점에서의 예산사업의 성과평가 및 관리기준

성인지적 성과지표	세분화된 성과지표	측정산식	목표치 설정	해석 시 주의사항
사업수혜의 양성평등성	사업수혜자 비율의 양성평등성	(사업 수혜자성비) ÷ (사업수혜 대상 모집단 성비)	베이스라인 목표치 = 1	사업수혜자 비율의 양성 평등성에 차이가 있을 경우 ① 자연적인 수요의 차이인지, ② 사회화로 인한 수요의 차이인지 판단 필요
	사업수혜 금액의 양성평등성	성별 일인당 수혜금액 비율	베이스라인 목표치 = 1	성별 수혜금액에 차이가 있을 경우, 수혜금액 차이 발생 원인 파악 필요 ① 수혜기준의 불평등 ② 사업 수요의 성별 차이 인지 확인 필요

1) 사업수단에 따라 구분한 사업유형: 검사·인증·조사·연구, 교류·협력, 교육·훈련, 구매 사업, 구조개선, 기관운영 지원, 대민 서비스 제공 및 지원, 방지·예방·단속사업, 보상금·보조금(인센티브 포함), 사회보장 보조 및 기타 보조금, 시설확충·개선, 신용·융자, 유통·마케팅, 인력양성·운영·활용, 자원유지보전, 정책 연구용역 및 연구사업, 종합 사업, 컨설팅 제공 및 지원, 통계자료 조사 및 제공, 행사, 행정집행, 홍보·방송, SOC 등 23개 유형을 의미.

출처: 기획재정부·조세연구원(2012) 『재정사업 성과지표 개발 매뉴얼-일반재정사업 성과지표 사례집』

성인지적 성과지표	세분화된 성과지표	측정산식	목표치 설정	해석 시 주의사항
사업결과의 양성평등성	사업수혜 결과의 양성평등성	사업의 성과가 성별로 다르게 나타나는지 측정	베이스라인 목표치 = 1	① 사업결과의 성별 차이가 있을 경우, 발생원인 파악 필요 ② 사업방식이 특정 성에 유리한 것은 아니었는지 판단 필요

표 3 사업유형별 성과지표 개발(안) 예시

번호	사업유형	사업수혜	사업결과	사 례
1	검사· 인증· 조사· 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 사업에 따라서는 검사(심사), 인증, 조사, 연구에의 성별 참여 비율 파악하여 모니터링 할 필요 있음 - 추가적으로 사업 참여자나 수혜자의 성별 만족도 차이를 모니터링 할 필요 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업결과의 활용도와 활용을 통한 결과의 성별 차이를 모니터링 할 필요 있음 	현재 성인지예·결산서에서 찾아볼 수 없음
이하 생략				
7	대민 서비스 제공 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 구체적인 개인에게 서비스 제공되는 경우가 대다수이므로 사업수혜 양성평등성 점검이 비교적 용이함. 수혜자 성비, 수혜금액의 성별 차이 점검이 용이함 	<ul style="list-style-type: none"> - 일차적인 결과지표: 서비스 제공 및 지원 받은 수혜자의 만족도 성별 차이를 점검 - 궁극적인 결과지표: 서비스 제공 및 지원 목적 달성에 있어서의 성별 차이 점검 	보건복지부 『노인돌봄서비스』 ■ 사업의 수혜 대상자를 사업목적에 부합하도록 노인계층, 도우미로 취업하고자 하는 계층으로 나누어 분명히 제시할 필요 있음. 사업수혜의 양성평등성과 사업수혜 결과의 양성평등성도 별도로 분리하여 점검해야 함
이하 생략				

다. 2011~2012년도 성인지예·결산제도 발전을 위한 공무원 의견조사 분석

제도의 효과에 관한 연구는 초기의 시행착오를 넘어 충분한 자료가 축적된 이후 중·장기적인 효과분석이 가능하기 때문에 제도 시행 초기인 지금 단계에서는 제도의 안착여부를 확인하는 연구가 필요함. 이와 같은 연구의 일환으로 성인지예·결산제도 발전을 위한 공무원 의견 조사를 2011년부터 매년 실시하였음. 의견조사의 목적은 공무원들의 성인지예산제도에 대한 인식과 작성방법에 대한 이해를 구체적으로 확인하는 데 있음. 2012년도 조사자료에 대한 기존 연구(조선주 외, 2011)를 살펴보면 성인지예산서를 작성함에 있어 공무원들이 느끼는 문제점을 파악하는 데 중점을 두고 있기 때문에 작성담당자들의 소속기관의 특성을 고려한 심층분석은 이루어지지 않았음. 그러므로 본 장에서는 작성담당자들의 인적특성과 소속기관의 특성을 고려하여 성인지예산제도 시행의 장애요인에 대한 심층적인 분석을 수행하였음. 즉, 성인지예·결산서 작성담당자인 공무원들이 성인지예산제도를 이해하고 성인지예·결산서를 작성함에 있어서 어떤 점들이 장애요인으로 작용하고 있는지 파악하고자 함. 이를 통해 향후 성인지예산제도 운영의 시사점을 도출하고자 하였음.

해당 조사는 『2011회계연도 성인지결산서』, 『2013년도 성인지예산서』, 『2013년도 성인지기금운용계획서』를 작성한 공무원들(393개 사업, 인터넷을 이용한 온라인 조사, 2012.7.1.~8.10)을 대상으로 실시하였음.

분석결과 성인지예산제도 전반에 대한 담당 공무원들의 이해도(지표 구성은 설문조사 결과를 참조)점수는 62.36에서 62.54점으로 상승하였음. 매뉴얼의 참고 여부와 소속기관의 성인지예산제도에 대한 관심정도에 따라 이해도 지표의 차이가 증가하였음. 둘째, 성인지예산서 작성에 대한 담당공무원들이 느끼는 난이도는 62.47에서 62.83으로 상승하였음. 성인지예산서 작성 매뉴얼을 읽지 않은 담당 공무원들이 매뉴얼을 읽은 담당 공무원들 보다 더 성인지예산서 작성의 어려움을 호소하였음. 셋째, 성인

지결산서 작성에 대한 담당공무원들의 체감 난이도는 61.99에서 60.85로 감소하였음. 성인지결산서 매뉴얼은 성인지결산서 작성 시 난이도를 완화시키는 경향이 있는 것으로 나타났음. 이상의 내용을 종합해 보면 이해도 지표상으로는 보통수준을 나타내고 있지만 성인지예산제도가 시행되면서 공무원들의 제도에 대한 이해가 깊어지고 있다는 것을 의미하는 결과라 해석할 수 있음. 그러나, 난이도의 큰 변화가 없다는 것은 담당 공무원들이 제도의 취지는 이해하지만 직접 작성하는 데 아직 어려움을 느끼고 있는 것을 의미함.

표 4 지표별 회귀분석 결과

구분	성인지예산제도 이해도		성인지예산서 난이도		성인지결산서 난이도	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
성별(1=여성)		++	++			
연령				---		---
현소속기관근무기간					++	
담당업무	++		x	x	x	x
매뉴얼	++	+++				
여성정책업무 경험유무 (1=경험)		++				---
성별영향평가업무 경험유무 (1=경험)						
성인지예·결산서 과거 작성횟수		++		--		
직급(1=관리자)						
작성양식 만족도			---	---	--	---
소속기관 관심	+++	+++	---	-		
사업 수		---				
예산 규모	++		-			
공무원 수	-					++

구분	성인지예산제도 이해도		성인지예산서 난이도		성인지결산서 난이도	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
여성비율				---		--
소속기관장 성별 (1=여성)		--				
소속기관장 연령	-	+++				++
성인지예산서 작성사업 수		x	+	x		x
성인지예산서 작성사업 예산금액		x	--	x	--	x

주) +또는 - 는 방향성을, 그의 개수는 통계적 유의 정도를 의미함
x는 분포 대상에서 제외된 변수임

지방자치단체 성인지예산제도의 효율적 운영방안

가. 2012년 지방자치단체 성인지예산제도 시범작성

2013회계연도부터 지방자치단체도 성인지예·결산서를 지방의회에 제출토록 의무화 되면서 사전에 발생할 수 있는 문제점을 파악하고 개선점을 도출하기 위하여 2012년 지방자치단체 성인지예산서 작성 시범사업이 수행되었음. 본 시범사업은 전국 244개 지방자치단체에서 모두 실시되었으며, 총 7,692개의 사업, 7,178,114백만원에 대해 성별에 미치는 영향을 분석하여 예산을 시범적으로 편성해 본 것임.

본 연구에서는 전국 244개 지방자치단체 중에서 3개의 광역자치단체인 부산, 대구, 대전을 대상으로 시범사업 운영결과를 심층적으로 분석하여 시범사업에서 발생한 문제점이 무엇인지를 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하였음. 지역 여성정책전문연구기관과 공동으로 지역의 사례 연구를 수행한 것인데, 이는 지방재정 성인지예산서 작성의 시범운영에 대한 깊이 있는 관찰과 그에 기반한 질적 자료를 수집하고 분석하기 위해서는 지역사례연구의 방법이 유용하기 때문임.

이 때, 부산, 대구, 대전의 3개 지역을 선정한 기준은 다음과 같음. 먼저 지역성평등지수와 성인지정책 인프라 수준을 고려하였음. 지역성평등지수는 2011년 여성가족부에서 발표한 지역성평등지수를 활용하였고, 성인지정책 인프라 수준은 2012년 3월 현재 성별영향평가분석센터 지정과 관련된 자료를 토대로 하여, 성평등지수가 높은 지역 중에서 성인지정책 인프라 수준에 차이가 나타나는 지역들로 선정하였음. 성인지정책 인프라 수준에서 차이가 나는 지역들로 선정한 이유는 향후 지방재정 성인지예산서 작성 지원을 위해 성인지정책 인프라 개선방안을 살펴보기 위함이었음. 그리고 3개 지역 모두 광역시로 선정하였음. 특별시, 광역시, 도, 시·군·구 등에 따라 양상이 상이할 수도 있다는 점도 검토되었으나, 본 연구에서는 시범작성을 통한 개선방안을 도출하는데 초점을 두는 바, 차이점을 비교하기 보다는 공통점을 찾아가는데 초점을 두기 위해 모두 광역시로 통일하여 선정한 것임.²⁾

구체적으로 지방자치단체 성인지예산서 시범작성을 모니터링하고 다양한 방법들을 활용하여 결과를 도출하였음. 실제 시범작성 과정에 참여하여 운영 전반을 모니터링함으로써 보다 질적인 정보를 수집할 수 있었음. 성인지예산서 작성 대상사업 선정에서부터 실제 성인지예산서 작성에 이르는 전 과정을 모니터링하였으며 성인지예산서를 작성한 사업담당자에서부터 시범작성을 총괄했던 예산담당자, 성인지예산서 작성을 지원했던 컨설턴트 등 다양한 입장에서 제도운행을 평가하고 개선수요를 살펴보았음.

각 자치단체의 현황을 분석한 결과, 부산광역시의 경우 304개 사업, 138,567백만원에 대해 성별에 미치는 영향을 분석하여 시범적으로 예산을 편성하였음. 사업별로는 성별영향평가사업이 가장 많았으며, 기능별로는 사회복지사업, 일반공공행정, 문화 및 관광사업의 순으로 사업 수 및 예산이 많이 편성되어 있었음. 대구광역시는 174개의 성인지예산 대

2) 지역의 선정기준은 보고서에 제시한 바와 같이 지역의 성평등 수준과 성별영향분석센터 지정 여부임. 해당 기준에 적합하며 연구 참여 의사를 밝힌 기관들과 공동으로 진행하였음.

상사업을 선정하였으며, 총 예산은 732,534백만원이었음. 성인지예산 대상사업을 사업별로 분류해보면 성별영향평가사업이 77개로 가장 많았으며, 기타사업 74개, 여성정책기본계획 사업이 23개였음. 기능별로는 사회복지사업, 일반공공행정, 국토 및 지역개발 사업의 순으로 나타났음. 대전광역시에는 총 137개 성인지예산 대상사업에, 190,656백만원에 대해 성별에 미치는 영향을 분석하여 시범적으로 예산을 편성하였음. 대전의 성인지예산 사업을 사업별로 살펴보면 기타사업이 87개로 가장 많았으며, 성별영향분석평가사업(35개), 여성정책기본계획사업(15개)의 순이었음. 기능별로는 부산광역시와 같이 사회복지사업이 가장 많았고, 일반공공행정, 문화 및 관광사업의 순으로 나타났음.

표 5 부산, 대구, 대전의 시범사업 결과 비교

구분		부산	대구	대전
기초자치단체수		16개	8개 (7개 구, 1개 군)	5개
재정자립도		57.4%	53.5%	58.3%
여성정책 연구기관		부산여성가족개발원 (2008.7 설립)	대구여성가족재단 (2012.6 설립)	대전여성가족정책센터 (2011 개소)
성인지예산서 대상 사업수(예산)		304개 (138,567백만원)	174개 (732,534백만원)	137개 (190,656백만원)
사업별	여성정책 기본계획	46개 (22,366백만원)	23개 (249,975백만원)	15개 (135,881백만원)
	성별영향 분석평가	129개 (57,953백만원)	77개 (447,596백만원)	35개 (29,176백만원)
	기타	129개 (58,248백만원)	74개 (34,963백만원)	87개 (26,194백만원)
기능별	1 순위	사회복지 98개 (80,225백만원)	사회복지 64개 (340,372백만원)	사회복지 32개 (159,900백만원)
	2 순위	일반공공행정 50개(14,852백만원)	일반공공행정 28개(9,294백만원)	일반공공행정 20개(1,618백만원)
	3 순위	문화 및 관광 37개 (3,781백만원)	국토 및 지역개발* 16개(13,702백만원)	문화 및 관광** 18개(6,011백만원)

구분		부산	대구	대전
회 계 별	일반회계	297개 (135,434백만원)	172개 (729,035백만원)	133개 (190,072백만원)
	특별회계	7개 (3,131백만원)	2개 (3,498백만원)	4개 (585백만원)

- 주: 1) ‘보건’, ‘문화 및 관광’ 분야도 16개 사업으로 사업수는 동일하였지만, 예산액이 ‘국토 및 지역개발’에 비해 적었음
- 2) 대전의 ‘국토 및 지역개발’은 사업수는 16개지만, 예산액으로는 10,139백만원으로 사회복지 다음의 규모를 차지하고 있음

상기와 같이 부산, 대구, 대전의 세 지역 시범사업을 실시하면서 공통적으로 지적되고 있는 문제점은 다음과 같음.

첫째, 아직까지 담당 공무원 및 관리자들이 성인지예산서에 대한 이해 및 공감에 부족한 상황에서 성인지예산서 작성은 다른 업무에 비해 상대적으로 밀리는 경향이 강하게 나타났음. 따라서 관리자들의 성인지예산제도에 대한 인식을 높이고 실무담당자들의 예산서 작성을 원활히 하기 위해 체계적인 교육과 컨설팅 지원이 요구됨. 둘째, 사업담당 공무원들은 성인지예산제도의 대상사업 선정과 지역 및 기관, 사업의 성평등 목표를 설정하는데 가장 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났음.

그 외에 성인지 통계자료의 미비로 인하여 성별분리통계 작성에 어려움을 느끼고 있었으며, 성인지예산서 작성의 교육이 부족하거나 이론위주로 이루어져서 실제 예산서 작성 시 크게 도움이 되지 못했다는 문제점이 지적되었음. 아울러 시범작성을 통해서 드러난 문제점을 개선하기 위한 개선의견은 다음과 같음. 먼저 관리자들의 성인지예산제도에 대한 인식을 높이고 실무담당자들의 예산서 작성을 원활히 하기 위해 체계적인 교육과 컨설팅 지원이 필요하다는 것임. 두 번째는 대상사업 선정기준을 명확하게 제시할 필요가 있다는 것임. 셋째, 운영체계 측면에서 중장기적으로는 성별영향평가와 성인지예산제도를 연계하여 대상과제 선정-개선-모니터링을 통한 환류 시스템이 체계적으로 구축에 대한 의견이

제시되었으며 마지막으로 성인지 통계를 체계적으로 구축하여 성인지예산서 작성뿐만 아니라 예산집행 후 적절한 성과관리에도 활용될 수 있도록 해야한다는 의견이 제안되었음.

표 6 시범사업에서 제시된 문제점 및 개선의견

구분		문제점 및 개선의견
문제점	인식 및 공감	정책담당자의 성인지제도 개념 및 인식 부족 이론위주의 교육 성인지예산제도에 대한 교육 부족
	지침 및 양식	대상사업 선정의 어려움 성평등목표 설정의 어려움
	관련 인프라	컨설팅 요구 및 컨설턴트의 전문성 부족 성별영향분석평가와 성인지예산서간의 연계 미흡 성인지통계자료 부족
개선 의견	인식 및 공감	성인지예산서에 대한 인식과 이해를 높이기 위한 교육과 홍보
	양식 및 지침	지자체 현실에 맞는 대상사업 선정기준 행안부 차원에서 성평등목표 설정 명확한 대상사업 선정 기준 제시 지자체별 성평등목표의 제시 지역내 성평등목표 공유
	인프라	성별영향평가와 성인지예산제도 연계 성인지통계 구축 실무위주의 교육과 모범사례 제공 성인지통계의 구축 성인지예산제도의 교육과 홍보 성별영향평가와 성인지예산서의 연계 및 환류시스템 구축 체계적 교육 실시(성인지예산 공감+실무교육)

3 정책제언

■ 성인지예산제도의 주기적 효과 점검 및 평가 정례화

성인지예산제도의 효과를 평가하고 점검할 수 있는 안을 구축하고, 이에 따라 성인지예산제도의 기반, 제도의 운영, 제도의 효과를 전반적으로 점검, 평가해 봄.

제도의 기반을 점검한 결과 일반대중 및 여론의 지지도가 낮으며, 성별영향분석평가와 유사 중복성의 문제가 큰 것으로 평가되었음. 아울러 인적·물적 기반은 낮은 편으로 평가되었음. 제도의 운영 측면에서는 중·장기 계획이 존재하지 않는 점과 대상사업 선정에서 각 부처의 담당공무원들에게 적절한 역할이 주어지지 않았다는 점이 가장 큰 문제인 것으로 나타났음. 현재 성인지예산에 대한 분석과 평가는 이루어지지만 분석 및 평가의 결과가 이후 사업 운영에 환류되는 시스템은 체계적으로 갖추어지지 않는 것으로 보임. 행정부에서는 여성가족부의 권한과 책임이 제고되고, 국회에서는 성인지 예산에 대한 심도 있는 심사가 이루어지는 시스템에 대해 좀 더 고민이 필요함. 성과와 활용 측면에서는 우리나라 재정현실에 맞는 성인지예산서 및 성인지결산서의 개념을 정립해 가고 있으며, 많은 부처의 참여, 성별 통계정보의 생산 및 신뢰성 제고, 양성평등사업 예산의 지속적 증액, 재정지원 일자리 사업의 성별에 따른 격차 조정 및 일부예산 증액 등의 성과를 내고 있음. 정량적이지는 않지만 성별영향이나 성인지예산제도에 대한 인식이 제고된 점도 긍정적임. 그러나 공무원의 입장에서는 업무 추가에 따른 비용이 더 크게 인식될 수 있다는 문제점이 있음. 성 평등에 기여가 큰 집중 관리 대상사업이나 사업 군을 정하여 심층 관리하는 대안도 검토할 수 있다는 의미임. 또한 제도의 활용 측면에서 현재는 제도 정착기의 과정으로 아직은 제도의 활용까지는 크게 고려하지 못하는 단계임으로 긍정적인 평가를 하기는 어려움. 따라서 성인지예산 운영의 성과가 거시적인 측면에서 평가되고 평가의

결과가 홍보될 필요가 있음.

상기와 같이 아울러 제도의 전반적인 효과 점검 및 평가는 일회성에 그치는 것이 아니라 지속적이고 주기적으로 실시되는 것이 필요함. 이와 함께 효과를 점검하고 평가할 수 있는 운영 시스템 또한 같이 구축되어야 할 것임.

■ 성인지예산사업의 사업유형에 따른 성과지표(성평등지표) 적용

성인지예산서의 사업설명자료에 제시되고 있는 성과지표 및 목표치는 성평등 목표의 달성 여부 및 정도를 측정하기 위한 척도임. 그러나 현재 까지 작성된 내용들을 중심으로 검토해 볼 때 의미있는 성과정보를 도출해내기에는 많은 한계가 있는 것으로 판단되었음. 이러한 문제점들을 토대로 성과지표의 개선방안을 도출하였음. 성인지예산사업의 성과지표 도출 단계는 양성평등적인 관점에서 진행되기 때문에 일반적인 성과지표 단계(투입-과정-산출-결과)와는 다름. 따라서 본 연구에서는 그 단계를 크게 사업수혜의 양성평등성과 결과의 양성평등성이라는 두 가지 기준으로 구분하여 제시한 것임.

따라서 의미 있고 내실 있는 성인지예산서 작성을 위해서는 성인지예산서 작성 사업유형 및 특성에 따라 성과지표(성평등지표)를 개발하고 이에 맞게 적용하여야 함. 사업 담당자들이 담당하고 있는 사업의 유형을 사업수단에 근거하여 판단하고, 본 지침을 참고하여 성인지적 관점에서의 성과지표 개발을 하도록 하여야 함. 이 때 성과지표 중 사업결과의 양성평등성 점검은 기본적으로 각 유형에 해당되는 사업의 결과지표를 성별로 분리하는 것을 원칙으로 하고 있음. 그러므로 각 유형사업의 결과지표는 재정사업 성과지표의 일반재정사업 성과지표를 참조함. 아울러 해당 내용 등은 성인지예산서 작성 양식 및 지침, 성인지예산서 작성 매뉴얼에 반영되어야 할 것임.

■ 공무원 의견조사 정례화

2011년~2012년 공무원 의견조사결과 세 가지 지표의 연도별 변화를 살펴보면, 성인지예산제도에 대한 이해도 지표의 경우 62.36에서 62.58로 상승하였고, 성인지예산서 작성 난이도 역시 62.47에서 62.83으로 상승하였음. 반면 성인지결산서 작성 난이도의 경우 61.99에서 60.85로 감소하였음. 그러나 연도별 변화에 대한 t-test 결과 변화 분은 통계적으로 유의하지 않았음. 또한 2개년도 횡단면적 분석결과를 비교한 결과, 성인지예산제도에 대한 이해도 지표와 성인지예산서 작성의 난이도 지표에 2개년도 모두 유의한 요인으로는 소속기관의 제도에 대한 관심정도로 나타났음.

본 연구에서 분석한 자료는 성인지예산서 작성 사업 단위의 2개년도 자료이므로 패널분석이 가능함. 하지만 전술한 분석 이외에 고정효과 모형을 추정하였으나 유의한 장애요인을 발견할 수 없었음(자세한 내용은 단위보고서 8-3 참조). 이는 설명변수의 연도별 분산이 작고 표본의 수가 충분히 크지 않았기 때문인 것으로 판단됨. 실제 성인지예산서를 작성하는 공무원 의견조사는 본 연구과제에서 연속성을 가지고 지속한 것이나 누가, 언제, 어떻게 조사를 실시하여야 하는지에 대해서는 구축력을 가지고 있지 않음. 따라서 성인지예산제도가 지속적으로 개선 발전되어 나가기 위해서는 향후 지속적인 조사 및 조사결과의 패널구축이 필요하며 해당 조사 등에 대해 기획재정부 및 여성가족부 규정 등에 반영하는 것이 바람직할 것임.

■ 성인지예산 분석·평가기관의 공식화 및 성인지예산서 작성 매뉴얼 제작에 충분한 자원 배치

상기 공무원 의견조사 분석결과 성인지예산제도에 대한 이해도는 개선되고 있으나 성인지예·결산서 난이도 지표는 완화되지 않았음. 성인지예·결산서 작성의 난이도의 경우, 매뉴얼의 참고여부에 따라 「2012년 성인지예산서 작성 공무원 의견조사」 결과에서보다 「2013년 성인지예산서

작성 공무원 의견조사」결과에서 난이도가 완화되었음. 『2013년 성인지 예산서』작성시점의 매뉴얼은 전년도 매뉴얼에 비해 풍부한 작성사례를 포함하는 등 작성공무원들에게 실무적인 정보를 우선 전달하는 데 많은 부분을 할애했 결과라고 할 수 있음. 그러므로 향후에도 매뉴얼 제작에 풍부한 자원이 배치되어야 하며, 작성 담당공무원들이 이해도 개선을 위해서는 매뉴얼의 반드시 읽고 성인지예·결산서를 작성하도록 유도할 필요가 있음.

■ 지방자치단체 성인지예산제도에 대한 공감대 형성

지방자치단체 성인지예산제도와 관련된 교육은 대상별, 목적별로 표적화하는 전략이 필요함. 우선 교육목적으로 구분해 보면 크게 제도에 대한 이해도를 높이기 위한 교육과 실제 작성을 위한 실무교육으로 구분되어야 함. 먼저 전체 지방자치단체 공무원들을 대상으로 하는 기본 이해교육이 이루어져야하며, 일회적이기 보다는 정기적으로 진행될 수 있어야 함. 다음으로 기본 이해교육과 별도로 실제 성인지예산서 작성 및 운영과 관련한 실무교육이 이루어져야 함. 이 교육은 성인지예산서 제도 운영을 총괄하는 예산담당자, 실제 성인지예산서를 작성하는 실국의 담당자, 작성 대상사업으로 선정된 사업담당자를 대상으로 함.

■ 지방자치단체 양식, 지침, e-호조시스템 등에 대한 지속적인 개선, 대상사업 선정기준 보완 및 운영절차 마련

2013년 지방자치단체 성인지예산서 작성기준에 수록된 양식, 작성지침, 대상사업 선정기준 등의 내용은 시범사업과 비교해 볼 때 많은 것들이 변경되었음. 작성항목의 경우 성평등목표, 성인지예산 편성방향, 성인지예산 대상사업 선정이유 등에서 대체와 증첩 등의 이유로 삭제되거나 축소되었음.

이처럼 성인지예산서가 작성될 때마다 지속적인 모니터링을 통해 지

방자치단체 성인지예산서의 도입 취지를 살릴 수 있도록 양식, 지침 등은 지속적으로 개선 보완되어야 할 것임. 지방자치단체의 경우 자체수입으로 자체운영되는 사업이 있는가 하면 국고보조를 통해 전달·시행되는 사업이 있는 등 사업구성이 다양하기 때문에 지방자치단체의 특성을 고려한 대상사업 선정기준을 마련하기 위해 지속적인 점검 및 보완이 이뤄져야 함. 이와 함께 연구사업 등을 통해 모든 지방자치단체에 공통적으로 성인지예산서를 작성해야 할 현안이나 사업을 발굴하는 노력도 병행해 볼 수 있음.

▣ 지방자치단체 성인지예산제도 컨설팅 제도화

지방재정 성인지예산제도 컨설팅을 누가 중심이 되어 어떻게 진행할 것인지에 대한 명확한 거점기관의 지정, 이에 대한 구체적인 운영 방안이 마련되어야 함. 실제 컨설팅을 통해 축적되는 많은 정보들이 컨설팅기관의 노하우로 축적되고 집적된 자료들이 지방재정 성인지예산제도 개선에 혹은 효과적인 컨설팅 운영 방안 도출에 활용된다고 보면, 성인지예산제도 컨설팅 거점기관을 명확히 하고 그에 따른 운영 방안이 마련되어야 함. 실질적인 작성단계에서 발생하는 어려움이나 문제 해결을 지원하며 작성이 완료된 후에는 작성결과를 분석하고 우수사례를 발굴하여 확산하는 작업을 진행함. 또한 컨설팅 개선방안을 마련하여 이후 컨설팅에 반영할 수 있도록 하여야 함.

또한 운영 단계별 밀착 지원을 위해 우선 필요한 것은 충분한 컨설턴트의 확보임. 제도 초기인 만큼 우선은 지역에서 성인지예산 컨설턴트로 활동할 사람들을 모집하여 적절한 교육훈련을 실시한 후 컨설팅 업무를 수행하도록 해야 함. 성인지예산 컨설턴트를 위한 교육훈련은 한국양성평등교육진흥원과 실제 컨설턴트가 활동하게 될 지역의 성별영향분석평가센터로 이원화하여 운영함. 기본교육과 보수교육은 한국한국양성평등교육진흥원에서 실시하되, 실제 컨설턴트가 활동할 지역의 성인지예산과 관련한 교육은 해당지역 성별영향분석평가센터에서 주관

하여 실시함. 구체적이고 실질적인 실무적인 부분은 컨설턴트가 활동할 해당지역 성별영향분석평가센터에서 진행하는 것이 적절할 것임. 그리고 이러한 컨설턴트의 양성과 교육이 원활하게 이루어지기 위해서는 지방자치단체 조례 제정을 통해서라도 컨설팅과 관련한 법적 근거를 마련해야 할 것임.

아울러 컨설팅 활동에 있어서 기본적으로 준수하고, 규격화하여 통일되게 진행되어야할 내용 등에 대해 구체적으로 수록한 컨설팅 매뉴얼이 개발되어야 함. 행정안전부에서 작성한 지방자치단체 성인지예산서 작성기준의 내용 뿐 아니라 구체적인 작성 예시와 사례, 컨설팅 지원시 유의사항 등 컨설팅 단계별로 컨설턴트가 반드시 수행해야할 역할 등에 대해 명시하고 매뉴얼이 필요함.

■ 유관제도와의 연계를 통한 정책 시너지 도모

- 성별영향분석평가, 성인지통계제도와의 연계방안 마련
지방자치단체 성인지예산서를 작성하기 위해서는 성별영향분석평가, 성인지통계와의 연계가 중요하여 3개 제도는 상호간에 필요조건이라도 볼 수 있음.
성별분리통계는 성인지예산서 작성을 위해 꼭 필요한 기초자료임. 성별분리통계의 필요성은 성별영향분석평가의 제도화 때부터 제기되어 왔음. 통계법도 개정되는 등 그간에 많은 변화가 있었지만, 아직 기초자치단체 수준의 성별분리통계가 충분히 구축되지 못한 것이 사실임. 성별분리통계는 성별수해분석에 있어서 매우 중요한 자료이기 때문에 중·장적으로 반드시 구비되어야할 기본 인프라에 해당함. 따라서 이를 위해 행정안전부, 통계청, 여성가족부 등의 적극적인 노력이 필요함.
- 지역의 성평등 정책과의 연계방안 마련
지역에서의 성평등정책 추진을 위해 다양한 제도들이 운영되고 있음. 지역내 성평등 현안을 해결하고 성평등목표를 달성하는 제도

운영의 궁극적인 목적은 같기 때문에 연계를 통해 시너지를 도모할 수 있다고 보여짐. 이러한 다양한 제도들의 연결고리로 성인지예산제도가 될 수 있는데, 각 제도들이 실행력을 갖기 위해서는 비예산사업들도 있겠지만 많은 경우 예산과 무관할 수 없기 때문임. 따라서 여성친화도시, 여성정책기본계획, 지역성평등지수 등 성평등을 이루기 위한 다양한 정책수단, 도구들과 성인지예산제도와와의 접목 가능성을 탐색하고 이를 위한 실행방안을 만들기 위한 노력이 필요함.

● 주민참여예산제도 및 성과예산제도와 연계방안 마련

지방자치단체 성인지예산제도와 함께 새로이 시행되고 있는 지방자치단체 예산관련 제도로 주민참여예산제도와 성과예산제도가 있음. 주민참여예산제도와 성과예산제도 모두 성인지예산제도와 접목해서 운영해볼 수 있는 제도들이라고 볼 수 있음. 그러나 아직은 세 가지 제도가 모두 안정적인 제도운영기반을 갖추고 있지 못하므로 단계적으로 중·장적인 관점에서 접근하는 것이 필요함. 이를 위해 시범사업 형태로 주민참여예산제도와 성과예산제도를 운영해왔던 지자체를 선정하여 성인지예산제도와와의 접목 가능성을 탐색하고 제도적 연계방안을 마련해 보는 시도는 의미있는 작업이 될 것임.

4 기대효과

정부는 「국가재정법」을 개정('06.10.4)하여 2009년 처음으로 시범사업으로 29개 중앙행정기관의 195개 사업에 대해 『2010년도 성인지예산서』를 작성하여 국회에 제출한 이래, 2010년에는 법정서류로서 34개기관 245개 사업에 대해 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』를 작성하여 국회에 제출하였고, 2011년에는 34개기관 254

개 사업에 대해 『2012년도 성인지예산서』 및 『2012년도 성인지기금운용 계획서』를 작성하여 국회에 제출하기 까지 이르렀음. 특히 2012년에 작성한 『2013년도 성인지예산서』 작성과정에서는 각 중앙관서의 장이 제출한 대상사업에 대해 처음으로 여성가족부가 그 적합성 여부를 검토하고 해당 중앙관서의 장과 협의하여 대상사업을 조정하였으며, 성인지예산서 개요에 예산규모에 대한 분석과 함께 주요 사업별 예산반영 현황을 추가하여 내용을 보강하는 등 성인지예산서의 실효성을 높였음. 지방자치단체 또한 「지방재정법」을 개정('11.3.8)하여 2013회계연도부터 성인지예·결산서를 지방의회에 제출하는 법안을 마련하면서 성인지예산제도에 급물살을 타게 되었음.

그러나, 본문에서 분석한 바와 같이 성인지예산제도가 지속적으로 발전되기 위해서는 극복되어야 할 요소가 아직 많음. 성인지예산제도의 필요성이나 효과에 대한 의문이 여전히 존재하고, 제도를 집행함에 있어서도 공무원의 이해 부족 등의 문제가 있음. 또한 집행의 편의성을 높이기 위한 매뉴얼이 존재하기는 하지만 아직은 완전한 단계가 아님. 따라서 ‘성인지예산제도’가 시작 단계를 넘어서 내실화 단계로 가기 위해서는 성인지예산제도 전반에 대한 평가 또는 점검이 필요한 시점임.

성인지예·결산서 작성 현황, 인프라 및 관련 정책 등을 분석·평가하여 제도가 도입 취지에 적합한 기능을 할 수 있도록 중·장기적이고 체계적인 연구가 필요한 실정임. 아울러 성인지예산제도의 지속적인 개선과 발전을 위해 제도의 실효성 및 정책효과를 전반적으로 점검할 수 있는 시스템 구축 또한 필요함. 한편 지방자치단체는 시범사업의 경험과 중앙정부의 시행착오, 갈등요인, 장애요인 등의 경험을 통해 많은 함의와 시사점을 얻어 제도가 정착될 수 있도록 노력이 절실한 시점임. 지방자치단체는 중앙정부의 경험을 벤치마킹하고 지방자치단체의 보편성과 특수성을 고려한 성인지예산제도를 운영할 필요가 있음.

성인지예산제도 시행에 있어 국가 성인지예산제도는 2010회계연도부터 시행되어 성인지 예·결산서가 4번, 2번 작성되었으나 지방자치단체는 올해 처음으로 시범사업을 실시하고 최초의 2013년도 성인지예산서를

작성하였음. 따라서 국가 및 지방자치단체의 제도 발전을 위한 정책은 다소 그 수준과 깊이에 있어 차이가 날 수 있음.

그러므로 본 연구는 상기의 현실적인 수요에 근거한 선도적 연구로서 지난 3년간(2010년 ~ 2012년, 회계연도 기준) 국가 성인지예산제도 운영의 효과점검 및 평가를 실시하고, 지방자치단체의 현실에 맞도록 성인지예산제도가 발전할 수 있는 효율적 운영에 기여할 것으로 사료됨.

참고자료



국회예산정책처(2010), 2011년도 성인지예산서 분석.

_____ (2011a), NABO 2012년 정부 성과계획서 평가.

_____ (2011b), 2012년도 성인지예산서 분석.

기획재정부(2012), 2013년도 예산안편성 및 기금운용계획안 작성지침.

기획재정부·여성가족부·한국여성정책연구원(2012), 2013년도 성인지예산서 작성 매뉴얼.

한국여성정책연구원(2012), 국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가사업 (Ⅱ).

한국여성정책연구원·한국재정학회(2012), 성인지예산제도의 평가모형 구축 방안

한국여성정책연구원·한국조세연구원(2012), 국가 성 인지 예산 사업의 사업 별 성평등지표 개선 연구

한국여성정책연구원·명지대학교 산학협력단(2012), 2011~2012년도 성인지 예.결산제도 발전을 위한 공무원 의견조사 분석

한국여성정책연구원·부산여성가족개발원·대전발전연구원·대구경북연구원 (2012), 지방자치단체의 성 인지 예산제도 효율적 운영방안-2012년 부산, 대구, 대전지역의 시범사업을 중심으로

주관부처 : 기획재정부 문화예산과, 여성가족부 성별영향평가과, 행정안전부 지방재정과

관계부처 : 기획재정부 문화예산과, 여성가족부 성별영향평가과, 행정안전부 지방재정과 외 중앙행정기관, 16개 시·도 및 244개 시·군·구