

지역 성인지정책의 효율적 운영 방안*

성 지 혜 (대구여성가족재단)

I. 들어가며

성 주류화는 성 평등 실현을 위한 하나의 전략으로서 1985년 나이로비 UN 제3차 여성대회에서 제시되었다. 1995년 9월 UN 북경대회에서 개별 국가의 지지를 약속하는 ‘행동강령’에 성 주류화를 포함시키면서 확산되었다. 성 주류화를 공식적으로 도입한 EU¹⁾는 ‘모든 수준의 활동과 정책에서 여성과 남성의 평등을 증진시킬 수 있는 정책’으로 평가하였다(여성부, 2004). 1990대 중반 이후 성 주류화는 국제기구와 세계 다수 국가 공공정책의 키워드가 되었으며 우리나라도 예외는 아니다.

우리나라 여성정책의 새로운 패러다임으로 등장한 성 주류화는 여성과 남성 간의 지속적인 불평등을 해소하고 시정하기 위해 모든 이슈와 모든 수준의 정책형성 및 시행과정을 성 인지 관점(gender perspective)에서 검토하고 재고하려는 노력을 의미한다(여성부, 2004). 성 인지 관점은 여성과 남성이 서로 다른 이해나 요구를 가지고 있다고 보고, 사회적 조건이나 상황 및 현상이 여성과 남성에게 어떻게 작용하는가를 파악하기 위한 것으로 궁극적으로는 성 평등한 대안을 도출하고 실행하는 실천력을 전제한다. 성 주류화는 남성과의 평등에 대한 제도적 장애를 제거하는 반차별법의 정책과 달리 젠더 차이를 정책의 수립과정 및 결과에 반영한다는 인식에서 출발하고 있다. 그러므로 성 주류화의 목표는 여성정책을 뛰어 넘어 일반정책까지도 성 차별적 관행과 제도의 부당함을 인식하는 관점에서 정책의 성별 영향을 분석하고 그 영향이 여성과 남성에게 불평등하지 않도록 개선하는데 있다(허라금, 2005). 성 주류화 전략은 양성평등의 효과적 실현을 위한 것으로 국가와 지방자치단체의 모든 정책을 기획, 시행, 평가하는 과정에 여성의 참여를 증대하고 남녀의 관심과 경험을 균형 있게 반영하는 양성평등의 주류화를 강조한다. 다양한 사회구성원이 균등하게 의사결정에 참여하고 그로 인한 혜택과 부담을 함께 나누게 함으로써 진정한 대의민주주의의 실현과 정책결정의 질적 발전을 도모하는 중요한 방안으로 평가된다.

우리나라는 정책 결정 과정에 관여하는 행위자가 성 평등 관점을 모든 정책의 매 단계, 수준에 통합하기 위해서 정책과정을 재조직, 향상, 발전, 평가하는 것으로 보고 있으며 성인지 예산(gender budget), 성별영향분석평가(gender impact assessment) 등이 성 주류화 전략으

* 이 원고는 (재)대구여성가족재단에서 발행한 「지역 성주류화 관련제도의 효율적 운영 방안」(성지혜·이미원, 2012)을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

1) 성 주류화는 제3차 EU 동등기회 공동체 행동 프로그램(the European Commission Third Community Action Program for Equal Opportunities, 1991-5)에서 공식적으로 인정받게 되었는데 이는 기존의 정책이 대다수 여성의 삶에 영향을 미치지 못하고 일관성이 결여되어 있다고 인식한 것에서 출발했다.

로 제도화되었다. 정부는 2010년 「국가재정법」 개정을 통해 성인지예·결산서의 작성 및 제출을 명시하였고, 2011년 2월 「지방재정법」을 개정하여 2013년 회계연도부터 지방자치단체에 성인지예·결산제도를 도입하였다. 성인지 통계, 성별영향분석평가, 성인지예·결산 등의 법적 근거 및 총괄·조정 기능을 강화하려는 정부의 강력한 의지는 「성별영향분석평가법(2011.9.15.제정, 2012.3.16.시행)」으로 이어졌다.

「성별영향분석평가법」이 시행된 직후 대구시는 2012년 11월 12일 전국에서 세 번째로 「대구광역시 성별영향분석평가에 관한 조례」를 제정하였다. 성인지정책의 추진을 위한 법적 기반 마련은 대구의 정책 환경개선 및 성 평등 사회실현에 대한 강력한 의지로 볼 수 있다. 그러나 성 주류화 패러다임의 변화로 인한 담론의 확산 및 성인지정책의 확대시행에도 불구하고 지역의 정책 주체들 사이에는 성인지정책의 공유가 여전히 어려운 것이 현실이다. 지역에서 성 주류화 정착 및 활성화가 어려운 것은 성인지정책 추진 주체들의 수용태도에서 찾을 수 있다.²⁾ 또한 정책 추진과정에서 담당 인력의 부족 등에 따른 업무능률 저하는 실질적인 정책개선으로 연계되지 못하는 문제로 이어진다. 시민의 관심과 지지를 얻기 위해서는 체감할 수 있는 정책개선이 요구되며 시민이 참여하는 거버넌스 활성화가 무엇보다 중요한 과제로 인식된다.

이 연구는 성인지정책의 실행도구라 할 수 있는 성별영향분석평가 및 성인지예산제도 추진에 대한 지역 현황 및 추진체계에 대한 분석을 통해 정책의 안정적 정착 및 효율적 운영을 위한 방안을 모색하고자 시도되었다. 이를 위해 ‘2010·2011·2012년 성별영향분석평가결과 보고서’, ‘정책개선실적보고서’, ‘2012년 시범작성 성인지예산서’, ‘2013 회계연도 성인지예산서’의 분석이 이루어졌으며 대구광역시 및 8개 구·군의 성인지정책 총괄담당자와 예산담당자를 대상으로 면접조사를 실시하였다. 그리고 대구성별영향분석평가센터에서 2012년 2회에 걸쳐 개최한 ‘전문가 포럼’에서 논의된 정책 제언 및 전문가 의견을 정리하였다.

Ⅱ. 지역 성인지정책 추진현황

1. 법·제도적 기반

여성정책 추진의 법적 근거가 되는 조례 제정은 여성정책이 일회성에서 벗어나 제도화의 단계에 들어설 수 있도록 하는 기초 작업이다. 지역의 여성정책 추진은 「여성발전기본법」에 근거한 「대구광역시 여성발전기본조례」에 의해 추진되고 있다. 여성발전기본조례는 정책의 실행단위가 되는 자치단체 수준에서 장기적인 여성정책계획, 목표설정, 예산집행, 평가가 유기적으로 이루어질 수 있도록 함으로써 지속적인 여성발전과 여성정책 추진에 대한 의지를 가속화시킬 수 있는 제도적 장치이다. 관련 조례가 포함하고 있는 성인지정책 영역은 다음과 같다.

2) 2009년 공무원을 대상으로 실시된 성인지정책에 대한 인식조사 결과에서 대구광역시는 모든 조사 항목에서 전국 광역단체의 평균수준에 미치지 못하는 것으로 조사되었다. “대구광역시 성인지정책 기반구축 방안에 관한 연구”, 「대구경북연구」 제11권제2호, pp127~145참고.

〈표 1〉 성인지정책 추진을 위한 관련 조례 및 포함 영역

구분	관련법령	성인지예산	성별영향분석평가	성인지통계
광역시청	여성발전기본조례	×	○	○
	성별영향분석평가에 관한 조례	○	○	○
중구	여성친화도시조성에 관한 조례	×	○	×
동구	여성발전기본조례	×	○	○
서구	-	×	×	×
남구	-	×	×	×
북구	-	×	×	×
수성구	여성발전기본조례	×	○	○
	여성친화도시조성에 관한 조례	○	○	○
달서구	여성발전기본조례	×	○	○
	여성친화도시조성에 관한 조례	○	○	○
달성군	여성발전기본조례	×	○	×

대구시의 여성발전기본조례는 성인지예산에 대한 규정을 갖추지 못했으나 2012년 「성별영향분석평가에 관한 조례」 제정을 통해 성인지예산을 포함하여 성 주류화 정책 추진에 요구되는 성인지예산, 성별영향분석평가, 성인지통계의 명확한 규정을 갖추었다. 「지방재정법」 개정을 바탕으로 「성별영향분석평가에 관한 조례」에 성인지예산에 대한 조항을 구체적으로 명시한 것은 의미 있는 일이다. 성인지예산은 여성과 남성의 서로 다른 역할과 책임에 따른 정책의 상이한 효과를 고려하여 예산을 책정함으로써 불평등을 감소시킬 수 있다. 이는 성별영향분석평가를 통한 정책 환류를 담보하고 자원의 공정한 분배에 기여하므로 정부재정의 투명성을 높이고 성 평등에 대한 정부의 책임성을 강화시키기 때문이다.

기초자치단체의 경우 여성가족부로부터 여성친화도시로 지정된 수성구와 달서구는 「여성친화도시 조성에 관한 조례」를 제정하면서 성인지예산, 성별영향분석평가, 성별분리통계의 규정을 강화하였다. 그러나 중구의 여성친화도시 조성관련 조례에는 성별영향분석평가에 대한 내용만을 갖추었다. 동일한 여성친화도시에서 이러한 차이는 여성친화도시 조성에 필요한 구체적인 가이드라인이 정부차원에서 제시되고 있지 않기 때문이다. 이들 여성친화도시를 제외한 다른 구·군의 제도적 기반은 열악하다. 동구의 경우 성별영향분석평가와 성인지통계를, 달성군은 성별영향분석평가에 관한 내용을 조례에 담고 있으며 서구, 남구, 북구의 경우 성인지정책 추진을 위한 관련 제도의 법적 기반이 부재한 상태이며 조례 제정의 필요성을 갖지 못하는 것으로 조사되었다.

2. 성인지정책 추진체계 및 교육현황

성별영향분석평가는 2004년 중앙행정기관과 광역자치단체를 시작으로 추진되었다. 이후 2006년 기초자치단체, 2007년에는 시·도 교육청으로 확대되었다. 우리나라의 성별영향분석평가는 중앙정부, 지방자치단체 및 공교육기관의 공무원이 주도적으로 수행하도록 하면서 원활한 추진을 위해 전문가의 협력구조를 택하고 있다(강현아 외, 2012). 대구광역시는 2011년 일

시적으로 ‘성별영향분석평가위원회’가 구성되었고 위원장에는 대구광역시의 ‘사회복지여성국 여성청소년가족과장’이 수행하였다. 위원회는 모두 6명으로 구성되었는데 위원장을 포함한 공무원 2명이 당연직을 수행하고, 대구여성가족정책연구센터³⁾의 연구원 4명이 민간위원으로 활동하였다.⁴⁾ 성별영향분석평가를 담당하는 대구광역시의 총괄부서는 ‘사회복지여성국 여성청소년가족과’이다. 광역시청과 구·군은 각 1명이 성별영향분석평가 업무를 담당하면서 지역의 성별영향분석평가센터⁵⁾와 긴밀한 업무 협조관계에 있다.

지방자치단체의 성인지정책이 실효성을 거두기 위해서는 단순히 실적을 취합하거나 중앙 정부의 지시를 받는 수동적인 태도보다는 지역에 맞는 자율적인 과제 발굴과 실행을 주도할 수 있는 담당 공무원의 역할이 무엇보다 중요하다. 또한 정책의 효율성과 효과성에 대한 평가로서 성별영향분석평가를 강화하고 결과를 성인지예산에 반영할 수 있도록 부서별 업무 추진일정에 대한 조정 및 협조가 전제되어야 한다. 정책의 계획 및 수립에서부터 성 평등 원칙을 반영했는지, 정책을 집행하는 인력은 성 평등한 인식을 갖추었는지, 정책집행 결과 성 평등 원칙이 얼마나 달성되었는지 그리고 정책수혜자는 정책효과에 얼마나 만족하는지 등이 평가지표로 개발되고 지역의 특성 및 사업에 활용될 수 있어야 한다. 그러나 광역시청 및 구·군의 성별영향분석평가 업무를 담당하는 공무원은 많은 업무량에 밀려 관련 자료 취합 및 전달의 수준에 머물러 있고, 보직순환제로 인해 성별영향분석평가에 대한 전문성이 매우 부족한 현실이다.

제도의 이해와 정책의 안정적 정착을 위해 대구광역시에서는 공무원 교육을 대폭 실시하였다. 교육내용은 성인지 감수성 향상, 성별영향분석평가 및 성인지예산제도의 이해와 필요성 그리고 우수사례가 중심이 되었다. 그러나 대부분의 교육이 100명 이상의 집합교육으로 진행되고, 1회에 그쳐 교육의 집중도 및 효과성에 대한 문제가 제기되었다.

〈표 2〉 2012년 성인지정책 추진을 위한 공무원 교육 현황

주관	교육일시	교육대상	시간
광역시청	10. 24(수) 14:00~18:00 종합복지회관 대강당	8개 구군 5급 공무원 240명	1일(4시간)
중 구	10. 31(수) 14:00~18:00 중구청 5층 대강당	6급이하 공무원 200명	1일(4시간)
동 구	9. 18(화) 13:00~17:00 동구청 대회의실	6급이하 공무원 200명	1일(4시간)
서 구	9. 19(수) 14:00~18:00 구민홀	6급이하 공무원 250명	1일(4시간)
남 구	9. 12(수) 14:00~18:00 남구청 드림피아홀	6급이하 공무원 175명	1일(4시간)

3) 대구시에서 위탁 운영하던 ‘대구여성가족정책연구센터’는 2012년 독립기관인 ‘(재)대구여성가족재단’의 설립으로 이어졌다.

4) 성별영향분석평가위원회는 2011년에 한시적으로 활동하였으며, 이후 2012년과 2013년(4월 현재) 구 성되지 않은 상태에 있으나 필요성을 인지하여 위원회 구성에 대한 협의가 진행 중에 있다.

5) 대구성별영향분석평가센터는 2012년 6월 25일 여성가족부로부터 지정받으며, (재)대구여성가족재단이 위탁운영 중이다.

주관	교육일시	교육대상	시간
북 구	8. 29(수) 13:00~17:00 북구청 2층 소회의실	6급이하 공무원 50명	1일(4시간)
수성구	9. 13(목) 14:00~18:00 수성구청 대강당	6급이하 공무원 200명	1일(4시간)
달서구	10. 18(목) 14:00~18:00 달서구 첨단문화회관	6급이하 공무원 300명	1일(4시간)
달성군	9. 26(수) 13:30~17:30 달성군청 대회의실	6급이하 공무원 150명	1일(4시간)

성인지정책 추진은 성인지적 관점을 전제한다. 성인지적 감수성은 1회 교육으로 향상되길 기대하는 것은 곤란하다. 성인지 감수성 향상과 실무에 적용 가능한 작성기법이 병행된 단계별 교육이 꾸준히 진행되어야 한다. 또한 정책에 미칠 영향과 체감할 수 있는 성별영향분석평가 과제선정이 이루어진 후에는 과제 담당자를 중심으로 적어도 2회 이상 작성기법에 대한 교육이 별도로 이루어질 필요가 있다. 성인지정책이 여성만을 위한 정책이라는 편견은 지속적인 교육과 정책개선으로 실질적인 효과가 담보될 때 비로소 극복 가능하기 때문이다. 교육대상의 확대와 사업 및 업무에 적합한 단계적이고 체계적인 프로그램이 개발되고 정기적인 교육이 이루어질 필요가 있다.

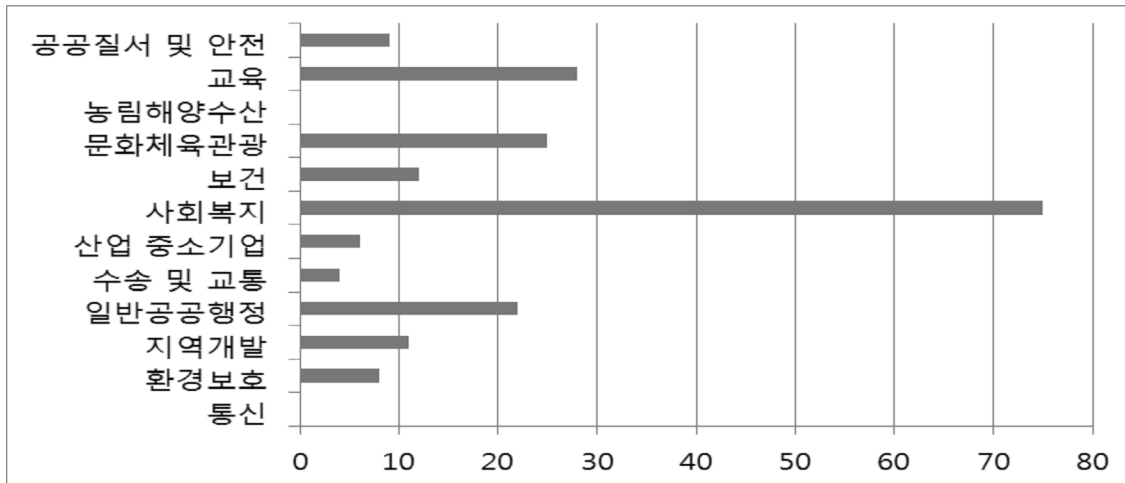
3. 성별영향분석평가 추진현황

대구는 2006년 시범사업을 거쳐 2007년부터 성별영향분석평가를 시행하고 있다. 과제 수의 급격한 증가 속에서 성별영향분석평가법이 시행된 2012년에는 본청(61과제)와 구·군(139과제)을 합하여 모두 200과제에 대한 성별영향분석평가가 실시되었다. 성별영향분석평가 대상과제가 대폭 늘어난 것은 2012년 성별영향분석평가 지침에서 기관별 전체 과제 수는 분석평가책임관의 책임 하에 자체 조정이 가능하나 '1부서 1과제로 추진하되, 최소 '11년 과제 수 이상'으로 권고한 것과 무관하지 않다.

〈표 4〉 성별영향분석평가 과제 수 증가(2007~2012년)

구분	계	본청	구·군
2007년	13	3	10
2008년	32	5	27
2009년	104	24	80
2010년	151	32	119
2011년	158	37	121
2012년	200	61	139
계	658	162	496

2012년 대구광역시 성별영향분석평가의 유형별 정책 범주 구분을 위해 각 기관의 참여과제를 중심으로 과제별 사업 분류를 시도하였다. ‘사회복지’가 75개(37.5%) 과제로 가장 많았고, 다음은 ‘교육’, ‘문화체육관광’, ‘일반공공행정’의 순서로 나타났다.



〈그림 1〉 대구광역시 2012년 성별영향분석평가 유형별 정책 범주

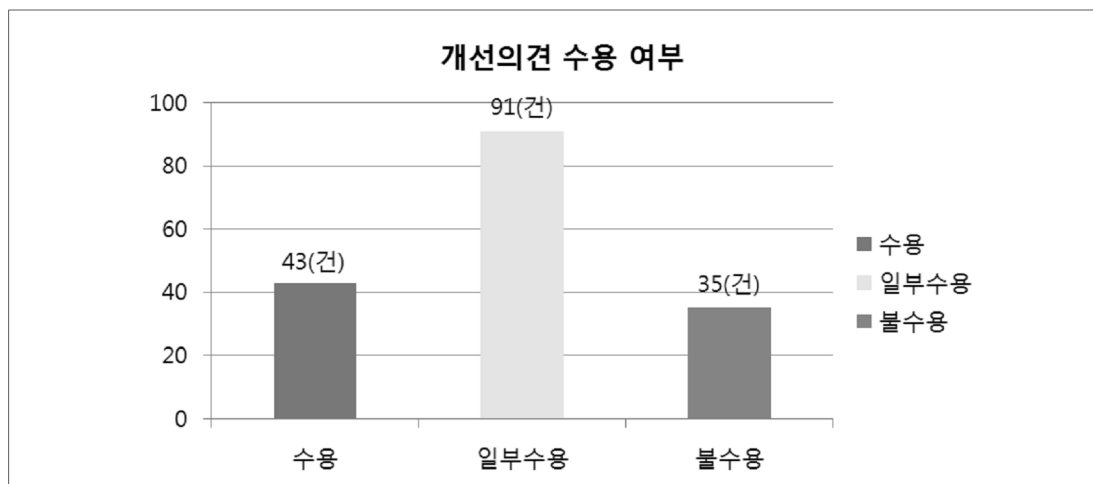
2012년 사업의 성별영향분석평가 200개 과제에 대한 전문가 검토의견에서 169개의 개선의견이 제시되었다. 개선의견은 주로 성별구분 수혜에 대한 구체적인 자료 제시, 사업수행에서 성별특성 반영, 성별에 따른 사회적·신체적 고려 등으로 분석이 미흡함을 지적하고 있다.

달서구가 26개 과제에서 13개에 대해 개선의견이 나와 50.0%로 가장 적었으나 서구와 수성구는 모든 과제에 대해 전문가 개선의견이 제시되기도 했다. 각 기관에서는 개선의견을 대체로 수용한 것으로 드러났다. 특히 중구, 동구, 남구, 수성구에서는 모든 개선의견에 대해 수용 또는 일부수용 한 것으로 조사되었다.

〈표 5〉 정책 개선 의견 및 반영(사업)

기관	대상사업 (개)	개선의견 (개)	개선의견 비율(%)	개선반영(개)		개선반영 비율(%)
				수용	일부수용	
광역시청	61	56	91.8	4	29	58.9
중구	14	11	78.6	3	8	100.0
동구	19	16	84.2	13	3	100.0
서구	13	13	100.0	0	8	61.5
남구	14	9	64.3	7	2	100.0
북구	14	13	92.9	11	0	84.6
수성구	23	23	100.0	0	23	100.0
달서구	26	13	50.0	1	10	84.6
달성군	16	15	93.8	4	8	80.0
합계	200	169	84.5	43	91	79.3

169개 개선의건의 수용여부는 수용 43건, 일부수용 91건, 불수용 35건으로 조사되었다. 수용의 경우 ‘여성화장실 대변기수의 남녀 설치비율에 대한 조정’, ‘여성회원을 위한 의무 할당제 도입’, ‘대구시 보행실태조사에서 남녀 보행환경 만족도 조사’ 등 실질적인 개선이 이루어질 수 있도록 조치하였다. 그러나 일부수용에서는 향후 ‘성별을 고려한 프로그램 확대’ 혹은 ‘성별 고려’, ‘성별특성 반영’ 등 소극적인 태도를 보여 정책반영이 모호하다. 개선의건 수용여부에 대한 적용기준을 좀 더 분명하게 제시할 필요가 있다.



〈그림 2〉 성별영향분석평가 개선의견 수용여부

성별영향분석평가를 통한 정책개선이 실질적으로 진행되는가에 대한 모니터링이 구체적이고 현실적인 지표로 강화될 필요가 있다. 면접조사에서 한 공무원은 “이건 내가 문제 내고, 내가 시험치고, 나보고 점수 매겨서 알려달라는 건데, 제대로 되겠어요? 분석평가는 외부에서 해야 하는 거 아닌가요?”라고 반문하였다. 현재의 체계에서는 사업의 계획, 실행, 분석평가, 개선실적평가 등 전과정이 한 사람의 담당자에 의해 추진될 수밖에 없다. 정책이 신뢰성과 실효성을 얻기 위해서는 전문가의 평가나 점검 및 시민, 의회, 언론 등이 함께하는 모니터링을 강화할 필요가 있다.

4. 성인지예산 추진현황

2013년 성인지예산 과제수는 235개로 2012년 시범사업에 비해 61과제 늘어나 35%의 증가를 보였다. 특히 광역시청의 경우 34개 과제가 증가하여 71개의 성인지예산서가 작성되었다. 성인지예산 과제수가 증가한 것은 성인지예산 작성지침에서 ‘최근 3년간 성별영향분석평가를 기실시한 사업’을 포함하면서 시범사업보다 더 많은 수의 성인지예산서를 작성토록 요구하였기 때문이다. 또한 대구성별분석평가센터에서 주도한 광역시청 및 구·군의 대상사업 선정과 작성을 위한 컨설팅이 과제 수 증가에 기여한 것으로 평가된다. 센터에서는 각 기관별 담당 컨설턴트를 지정하였고 효과적인 컨설팅과 교육이 이루어질 수 있도록 지원하였다.

〈표 6〉 성인지예산 과제 현황(2012년 · 2013년)

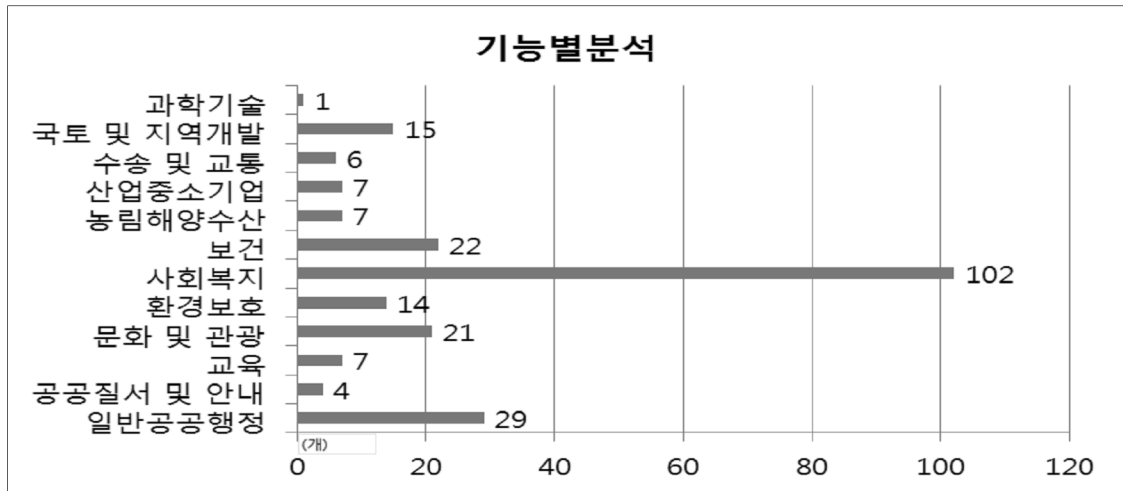
구분	2012년 시범사업 과제 수(개)	2013년 본사업 과제 수(개)	증감(개)
광역시청	37	71	+34
중구	14	14	0
동구	14	17	+3
서구	15	31	+16
남구	20	14	-6
북구	15	19	+4
수성구	23	23	0
달서구	19	24	+5
달성군	17	22	+5
합계	174	235	+61

대구지역의 2013년 성인지예산은 235과제 682,856백만 원에 대해 작성되었다. 과제 수에서는 성별영향분석평가사업이 126과제로 가장 많았으며, 예산액에서는 여성정책기본계획사업이 431,702백만 원으로 가장 많았다. 구·군에서는 중구와 남구가 각각 14과제로 가장 적었으며, 서구가 31과제를 수행하여 중구와 남구에 비해 두 배 이상 높은 성과를 보였다.

〈표 7〉 2013년 성인지예산서 작성 현황

	총계		여성정책기본계획 사업		성별영향분석평가 사업		자치단체 특화사업	
	사업수	예산액 (백만원)	사업수	예산액	사업수	예산액	사업수	예산액
광역시청	71	521,367	10	360,241	34	91,616	27	69,511
중구	14	4,035	0	0	14	4,035	0	0
동구	17	12,283	0	0	15	12,118	2	165
서구	31	14,484	3	851	13	10,227	15	3,406
남구	14	11,272	0	0	12	5,672	2	5,600
북구	19	8,857	5	552	6	7,604	8	702
수성구	23	11,088	4	910	14	9,414	5	764
달서구	24	84,972	12	66,358	11	18,521	1	93
달성군	22	14,498	14	2,790	7	7,508	1	4,200
합계	235	682,856	48	431,702	126	166,715	61	84,441

기능별 분석에서는 성별영향분석평가와 마찬가지로 ‘사회복지’분야의 성인지예산서가 102과제 43.4%로 가장 많았다. 다음은 ‘일반공공행정’, ‘보건’, ‘문화 및 관광’의 순으로 조사되었다. 성인지예산의 사회복지분야 집중되는 현상은 성별영향분석평가보다 더욱 심하다.



〈그림 3〉 2013년 성인지예산 기능별 분석

Ⅲ. 정책의 성 주류화에 대한 지역의 변화와 대응

1. 법·제도적 변화

「성별영향분석평가법」은 “제정·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대하여 분석평가를 실시”할 것을 요구한다. 법 시행 이후 대구시는 광주광역시(2012.5)와 경기도(2012.8)에 이어 광역단체로는 세 번째로 「대구광역시 성별영향분석평가에 관한 조례」⁶⁾를 시의회 의원 발의로 제정·시행하였다. 대구시는 “정책에 대한 성별영향분석평가를 추진하기 위해 필요한 사항을 정함으로써 정책의 수립과 시행에서 성 평등” 실현을 목적으로 하였다. 성별영향분석평가에 관한 조례는 상위 법령에 근거하여 자치단체의 성별영향분석평가 및 성인지예산 추진에 필요한 사항을 규정하고 있다. 시민의 책무 및 여성의 권익과 지위향상이 부진한 분야에 대해 분석평가를 실시하고 법령이 정하는 바에 따라 행정·재정적 지원 등의 적극적 조치를 명시하고 있다. 또한 분석평가 대상, 절차, 정책개선 권고, 보고서 작성 및 제출 등에 관한 부분과 성별영향분석평가 위원회 설치 및 기능, 분석평가책임관 지정, 교육, 자문, 인력 육성 등에 관한 조항을 명시함으로써 성별영향분석평가를 통해 지역사회 성 평등을 실현하고자 하였다. 성 주류화 정책 추진을 위한 법적 기반은 대구시가 추구하는 정책 환경의 성 평등에 대한 강력한 추진의지를 보여주는 뜻 깊은 일로 평가된다.

대구시가 타 시도와 비교하여 법·제도의 정착이 빠르게 진행된 것과 달리 성 주류화를 추진하는 정책 현장의 변화는 매우 느린 편이다. 공무원은 성별영향분석평가나 성인지예산을 반드시 해야 하는 중요한 업무임에도 불구하고 책임감 있게 수행하는 것이 아니라 여전히 부가적인 업무로 인식하는 경향이 만연하다. 또한 부서 이기주의가 여전하여 성인지예산 담

6) 대구시는 2012년 11월 12일 법의 제정 및 시행이 이루어졌다.

당자는 인터뷰에서 “성별영향분석평가에 알레르기가 있다”고 하였다. 이러한 표현은 두 제도 간의 협업이 사실상 이루어지지 않고 있음을 단적으로 보여주고 있다. 실무자들의 이러한 태도는 업무의 효율성을 떨어뜨리고, 분석평가로 인한 실질적인 정책 개선을 어렵게 만드는 요인이다. 「대구광역시 성별영향분석평가에 관한 조례」의 적극적인 준수는 정책현장의 불편한 태도를 종식시키고 부서 간 협업을 이끌어낼 수 있을 것이다.

2. 제도의 연계에 대한 요구

사업에 대해 성별영향분석평가와 성인지예산의 연계에 대한 요구는 지방자치단체 성인지예산제도의 도입 전부터 제기되었다. 성별영향분석평가결과를 익년도 성인지예산에 반영하고 이를 다시 분석평가하는 과정을 반복하면서 정책환류 강화와 제도의 효율성을 높일 수 있다고 보기 때문이다. 실제로 두 제도에서 중복되는 항목을 쉽게 찾을 수 있다.

대상사업 부문에서 성별영향분석평가는 예산·비예산사업을 포함하고, 성인지예산은 성평등 정책을 위한 예산사업에 한정하여 성인지적 분석을 요구한다. 성별영향분석평가는 대상사업의 정책과정에 성인지적 관점을 투영하고 검토한 후, 정책개선 방안과 계획을 제시하도록 되어 있어 대체로 성인지적 관점을 통한 정책개선안 마련에 목적이 있다. 이에 반해 성인지예산은 정량적 지표를 바탕으로 대상과제에 대한 객관적인 통계자료에 근거하여 정책을 분석한 후 성과목표를 달성하고자 한다. 성별격차가 발생하는 사회구조적인 원인 분석이나 관련 법령 혹은 지침에서 특정 성에게 불리하거나 유리하게 작용하는지 여부 혹은 의사결정 과정에서 특정 성의 요구가 반영되는지에 대한 여부 등 정성적인 분석을 요구하기에 매우 유사하다.

특히 예산사업인 경우 성별영향분석평가와 성인지예산은 성인지적 관점의 정책 분석을 위한 공통된 필수 평가지표를 갖고 있어 연계 고리를 쉽게 찾을 수 있다. 예를 들어 여성가족부가 제공한 2013년 성별영향분석평가 평가지표에는 ‘사업수혜의 성별특성’, ‘예산배분의 성별특성’ 등 성별형평성이 있고, 안전행정부가 제공한 2013년도 지방자치단체 성인지예산서 작성항목에는 ‘사업대상자와 사업수혜자의 예산구분 및 성별수혜분석’, ‘성별격차 원인분석’ 등이 있다. 즉, 성별영향분석평가와 성인지예산은 성별 분포 및 사업 수혜, 예산 배분의 성별형평성을 동일하게 살피고 있는 점이 발견된다.

〈표 8〉 성인지예산·성별영향분석평가 작성양식

성별영향분석평가(사업)	성인지예산
- 남녀의 사회문화적·경제적·신체적 차이에 따른 성별 요구 차이 - 사업수혜에서의 성별 특성 반영 - 예산배분에서의 성별 특성 반영 - 법령(지침 포함) 반영 계획 - 예산 반영 계획 - 사업내용·수행방식 등 반영 계획	- 성평등 목표 - 성인지예산 편성방향 - 성인지예산 대상사업 - 성별수혜분석 - 성별격차 원인분석 및 대책 - 성평등 기대효과 - 성과목표

예산은 정부정책의 우선순위를 보여주는 지표이며 국가정책의 핵심수단이라 할 수 있다. 성별영향분석평가와 성인지예산은 예산사업에 대한 성인지적 분석에 기초하여 정책개선을 제시하고 이를 통해 성 평등 사회실현이라는 목표를 달성한다는 측면에서 이들 두 제도의 목적은 동일하다(마경희 외, 2009). 성별영향분석평가 결과가 정책개선의 실질적인 예산 반영으로 이어지기 위해서는 양질의 분석이 전제되고 반영절차와 과정에 대한 체계가 마련되어야 한다. 양질의 성별영향분석평가가 수행되었다고 하더라도 분석의 결과가 예산을 통해 환류되지 못한다면 제도의 실효성이 떨어질 수밖에 없기 때문이다. 성별영향분석평가 결과를 통한 정책개선이 예산에 반영되고, 실질적인 수혜대상이 확대되고 시민이 체감할 수 있도록 두 제도간의 연계를 깊이있게 고민해보아야 하는 시점이다.

〈표 9〉 대구지역 '13성인지예산· '12성별영향분석평가 연계사업

단위 : 개

구분	2013성인지예산서	2012성별영향분석평가	연계 사업수
광역시청	71	61	61
중구	14	14	13
동구	17	19	14
서구	31	13	2
남구	14	14	4
북구	19	14	5
수성구	23	23	22
달서구	24	26	10
달성군	22	16	12
합계	235	200	143

대구광역시의 2013년도 성인지예산 235과제와 2012년 성별영향분석평가 200과제 간의 연계사업은 143개 사업으로 71.5%의 연계율을 보였다. 그러나 성별영향분석평가 결과가 성인지예산에 실제적으로 반영되었는가에 대해서는 대체로 회의적이다. 그것은 대구광역시에서 추진한 2012년 성별영향분석평가 대상사업 선정이 늦어져 성인지예산서 작성과 동일한 기간에 진행되었기 때문이다. 두 제도의 대상사업이 사업부서에서 동시에 선정되고, 평가서 및 예산서 작성이 함께 이루어지는 촉박한 추진일정에 의해 연계가 불가피했던 것이다.

충분한 분석평가를 실시한 후, 예산 사업인 경우 차기연도 예산에 반영될 필요가 있다. 충분한 분석평가가 이루어지고 예산에 반영되기 위해서는 두 제도의 추진일정 조정이 불가피하다. 현재 성인지예산 지침에서는 모든 성별영향분석평가사업⁷⁾은 대상사업에 해당한다고 되어 있으며, 성별영향분석평가 대상사업 선정은 예산작성 시 세출예산 사업명세서의 단위사업을 대상으로 체크리스트를 작성토록 하고 있다. '예산작성 시'는 해석에 따라 시간의 오류

7) 2013년도 지방자치단체 성인지예산서 작성안내서에서는 대상사업을 필수사업과 권장사업으로 나누었다. 필수사업에는 여성정책추진사업과 성별영향분석평가사업(국고보조사업)으로 권장사업에는 성별영향분석평가사업(국고보조외 사업)과 자치단체가 별도로 추진하는 특화사업이다. 여기서 성별영향분석평가사업은 최근 3년간('09-'11) 성별영향분석평가를 실시한 사업으로 되어 있으나 실제 현장에서는 년도에 큰 의미를 부여하지 않았다.

를 범할 수 있으며 부서 간 책임을 떠넘기는 혼란을 가중시킬 수 있으므로 수정되어야 한다.

3. 제도 연계를 위한 선행 요건

두 제도의 효과적인 연계를 위해서는 고려해야할 선행요건이 있다. 먼저 성인지통계 구축이다. 성인지통계는 성별영향분석평가와 성인지예산의 성별 형평성을 비롯한 각 요인을 분석하기 위한 기본 요소로 작용하고 있다. 성인지정책의 수립 근거를 제공하고 정책의 점검과 평가를 가능하게 하면서 성별영향분석평가와 성인지예산의 효율적 시행에 필요한 기초 정보를 제공하는 역할을 담당한다(김경희 외, 2011). 그러나 지역의 기초통계 중에는 여전히 성별 미분리 통계가 많고, 말단 조사단위의 표본수가 작아 성별분리 분석이 가능하지 않은 점 등 장애가 존재하고 있는 현실이다.

둘째, 추진체계이다. 성별영향분석평가는 여성가족부가 주무부처이고, 지방자치단체 성인지예산은 안전행정부 여성가족부와 협의하도록 하고 있다. 지방자치단체에서는 성별영향분석평가와 성인지예산의 주무부서는 서로 다르지만 실제적인 분석 및 작성은 동일한 부서에서 동일한 사업담당자에 의해 수행된다는 것을 고려할 필요가 있다. 행정기관의 추진체계 연계가 실제로 불가능하다면 지방자치단체의 경우 성별영향분석평가기관을 활용하는 방안이 있다. 또는 성별영향분석평가 주무부서인 여성정책부서와 예산부서 그리고 성별영향분석평가기관이 공동의 협의체 혹은 Task Force팀을 구성할 수도 있다. 이 기구를 통해 지역 실정에 적합한 성 평등 목표 설정 및 성 주류화 전략 계획 수립, 성별영향분석평가와 성인지예산의 연계를 고려한 대상사업 범위설정, 성별영향분석평가 결과 예산 반영 범위 또는 공무원의 성인지력 향상을 위한 교육 등을 주도적으로 추진할 수 있다.

셋째, 추진일정이다. 2012년의 경우 성별영향분석평가는 ‘예산작성 시’ 체크리스트를 작성하고 선정된 과제에 대해 분석평가서를 작성하여 체크리스트와 함께 해당년도 11월말까지⁸⁾ 분석평가책임관에게 제출하도록 하였다. 2013년도 성인지예산의 추진일정은 8~9월 대상사업 선정과 작성이 이루어지고, 9~10월 제출하며, 10~11월 성인지예산서 검토 및 확정 단계로 거처도록 하였다. 그러나 대구시는 성인지예산 대상사업 선정이 11월에 이루어져 성평등 목표설정과 성별격차 원인분석 및 대책 또는 성평등 기대효과 등의 분석이 제대로 이루어질 수 없는 상황이었다. 대상사업 선정 시 컨설팅 받을 것을 권유하였으나 제도에 대한 이해 부족과 중요성을 인지하지 못하는 상황에서 ‘바쁜 예산철’이라 컨설팅이 제대로 이루어질 수 없었다. 대구광역시의 2012년 성별영향분석평가와 2013년 성인지예산은 성인지예산 대상사업에 대해 성별영향분석평가를 실시한 것이나 분석평가가 완료되기 전에 성인지예산이 작성되는 등 혼란스러웠다. 그러나 성별영향분석평가의 정책개선 효과는 단년도 예산반영뿐 아니라 다년도 예산반영이 가능하고, 예산을 수반하지 않은 경우도 있다. 성별영향분석평가 목적이 예산반영에 매몰될 경우 성별영향분석평가제도 자체에 대한 불필요성이 제기될 수 있다. 따라서 추진일정의 연계는 두 제도가 추구하고자 하는 목적과 목표 및 두 제도를 담당하고 있

8) 2013년 성별영향분석평가지침에서는 예산작성시 체크리스트와 분석평가서를 작성하여 10월말까지 분석평가책임관에게 제출하도록 하고 있다. 다만, 분석평가결과가 성인지예산에 반영될 수 있도록 세부 추진일정은 자치단체 사정에 맞게 운영토록 하였다.

는 부서의 기능과 역할에 따라 독립성을 유지하면서 연계되어야 한다(이갑숙 외, 2011).

넷째, 대상사업이다. 성인지예산 대상사업은 여성정책추진사업, 성별영향분석평가사업, 자치단체가 별도로 추진하는 특화사업으로 구분된다. 세부사업 기준으로 필요시 단위사업 혹은 개별사업 작성가능토록 하였다. 이에 반해 성별영향분석평가 대상사업은 단위사업으로 되어 있어 대상사업 선정기준이 동일하지 않다. 성별영향분석평가의 의미에서 본다면 대상사업의 한계범위를 정하는 것은 바람직하지 않다. 정부가 추진하는 모든 정책이나 사업이 성별영향 분석평가 대상사업이 되어야하기 때문이다. 향후 성별영향분석평가는 정부투자기관의 정책뿐 아니라 공공성이 큰 부문의 민간으로 확대하여야 한다. 그러므로 특정한 사업을 제외한 모든 사업을 성별영향분석평가 대상사업으로 보아야 할 것이며, 평가 단위 역시 단위사업 또는 세부사업으로 규정하기보다는 지방자치단체의 사업 여건과 특성, 분석평가 결과 예산반영 등을 고려하여 연계·조정되어야 한다.

IV. 지역 성 주류화 확산을 위한 주체별 역할

1. 공무원의 주도적 역할

앞서 언급한 바와 같이 성인지적 관점은 성 주류화를 위한 가장 근본적인 시각이자 출발점이다. 성별영향분석평가와 성인지예산은 성별에 영향을 미칠 수 있는 모든 사업에 대한 것으로 성인지적 관점이 전제된다. 그러나 실제 공무원이 성인지정책 추진에서 경험하는 가장 큰 고충은 성인지적 관점의 분석력에 있다. 성인지정책은 성 중립적으로 보이는 사업에 대한 비판적 통찰력을 요구하기 때문이다.

성인지적 관점은 꾸준한 교육과 훈련을 통해서만이 가능하므로 지속적이고 체계적인 교육을 통해 성인지적 감수성을 향상시켜야 한다. 성인지적 감수성 향상은 제도의 필요성과 목적에 대한 이해를 도와 제도의 효율적 운영을 담보할 수 있기 때문이다. 또한 자치단체장이나 고위직 공무원의 관심여하에 따라 성인지정책 성공 여부가 좌우될 수 있으므로 성인지적 감수성 향상을 위한 교육에는 실무 담당자와 함께 고위직 공무원의 참여가 필수적이다.

성인지정책이 여성만을 위한 여성정책이라는 제한된 인식도 정책에 대한 홍보와 이해 부족에서 발생하고 있다. 성인지정책은 특정분야에 한정되고 특정 공무원의 업무에 국한된 것이 아니라 전체 공무원의 업무와 연결된다는 사실 또한 주지시킬 필요가 있다. 여전히 ‘뭔지 모릅니다’, ‘처음 들어봅니다’, ‘어려워요’ 등으로 제도에 대한 이해 및 필요성에 대한 인식이 부족한 상황이다. 제도의 필요성과 추진의지는 비례하므로 효과적인 정책으로 발전할 수 있으려면 이에 대한 교육 및 주무부서의 위상강화로 이어져야 한다. 부서의 위상강화는 각종 저항을 극복할 수 있기 때문이다. 이는 부서 간 업무 협조 및 공조체계를 유지하고 체감할 수 있는 정책개선 사례에 대한 홍보강화로 가능해진다.

이와 함께 실무자의 적극적인 자세가 무엇보다 중요하다. 이를 위해 담당자 혹은 대상과제에 대한 인센티브제를 적용할 수 있다. 성인지정책 대상사업이 성과관리에 포함되거나 담당

자에 대한 인센티브가 지원될 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 대상과제로 선정되고 정책개선의 효과가 있는 사업에 대해 성인지예산보조금(가칭)을 지급한다거나 매칭펀드 비율을 국가에서 더 부담할 수 있는 제도적 보완이 가능하다면 정책 추진에 대한 동기부여 및 적극적인 관심을 기대할 수 있을 것이다.

2. 의회의 개입

성인지정책은 정부의 주요 정책에 대한 분석평가를 통해 정책의 성 평등한 자원배분을 제시하고 국민 만족도를 제고하고자 하는 것이다. 성인지정책이 지역민에게 직접적인 파급효과를 가져올 수 있다는 점을 고려한다면 입법, 예산 심의·의결 기관인 지방의회의 관심이 높아야 한다. 그러나 지역에서 성인지예산에 대한 지방의회의 관심과 호응은 그다지 높지 않다. 그것은 전반적으로 의원들의 젠더 의제에 대한 관심의 정도 및 인식의 수준이 높지 않은 현실이기 때문이다.

지방의회는 지역 시민을 대표하는 기관으로서 자치단체의 행정 전반을 감시할 뿐만 아니라 조례 제정, 예산 심의 및 의결 등을 통하여 정책결정 과정에도 많은 영향력을 행사한다. 이러한 점에서 지방의회는 성 평등 정책실현을 위한 의정활동의 책무가 있다. 의정활동을 통하여 지역 성 평등 정책추진 노력과 성과를 점검하거나 촉구할 수 있는데, 구체적으로 성 평등 관련 조례 발의, 젠더 의제와 관련한 시정 질의 및 자료 요구, 행정사무 감사 등의 활동을 할 수 있다. 성인지적 관점을 의정활동에 접목시키기 위해서는 의원들의 성인지정책에 대한 이해를 강화시킬 수 있도록 관련 교육을 병행하고 무엇보다 의회를 젠더 거버넌스에서 주요 파트너로 인식하고 의원들의 적극적인 역할을 추동할 필요가 있다.

3. 언론 및 시민사회 참여

민간 전문가나 시민단체 등이 폭넓게 참여하는 젠더 거버넌스(Gender Governance) 구축은 성 주류화 실천의 핵심이다. 우리나라는 성별영향분석평가를 제도화하면서 정부주도형으로 안정적인 제도화를 이루려는 목적은 비교적 성공하였으나 거버넌스를 구축하고 실천하는데 취약한 구조라는 평가를 받고 있다(김경희 외, 2011; 강현아 외, 2011). 성 주류화는 일반정책에 대한 여성의 요구를 파악하고 정책에 반영해야 하며 제도의 실천에 다양한 실행주체들이 참여하는 방식으로 추진체계가 구성되고 운영되어야 한다. 거버넌스는 전통적 행정(Government)과 대비되는 개념으로 공공문제의 해결을 위해 정부와 시민사회 및 다양한 집단 간의 네트워크를 통한 협치를 의미한다.

젠더 거버넌스의 실천은 성인지적 관점을 거버넌스 체계에 통합하는 것으로 광의와 협의로 구분되고 있다. 광의의 거버넌스는 성 주류화의 실행주체인 행정(공무원), 전문가, NGO 활동가, 의원, 언론, 시민 등이 협력하는 체계를 의미하며, 협의의 거버넌스⁹⁾는 정부 조직 안

9) 협의의 젠더 거버넌스는 행정중심의 성 주류화 협력체계로서 정책의 젠더 분석 및 평가를 위한 부서 간 협력과 전문가 집단의 활용을 중심으로 여성단체, 시민사회단체 등의 민간부문은 전문가 집단의 일원으로 부분적 참여이며 의회나 언론 등과의 광범위한 연계 및 협력은 이루지 못하는 소극적인 특성을 지닌다.

에서 성 주류화를 위해 협력하는 체계를 의미한다(김경희 외, 2010). 광의의 젠더 거버넌스는 성 주류화 추진을 위해 고유의 역할을 수행하면서 다양한 협력주체들의 상호연계와 협력이 특징이다. 특히 젠더 거버넌스의 한 축인 시민의 참여와 지지를 이끌어내고 시민의 공감대를 형성하기 위한 충분한 소통과 교육 및 홍보가 지속되어야 한다. 예를 들어 시민을 대상으로 정책 모니터링단을 모집하여 전문적 교육을 수료한 후 모니터링 활동을 수행하도록 한다면 지역사회의 공감대 형성과 홍보효과를 병행할 수 있다.

우리사회는 성 주류화 실현을 위한 제도적 기반이 비교적 빠르게 이루어진 것에 비해 지역사회 공동체 의식이 전제인 광의의 젠더 거버넌스 구축으로 연결되거나 발전되기는 쉽지 않은 실정이다. 협의의 젠더 거버넌스 구축도 아직까지 행정조직 내 부서들 간의 협력체계가 제도화되어 있다고 보기 어렵다. 전문가 집단과의 연계 역시 최근 들어 컨설팅 지원 등이 제도화되기 시작하였다. 성 주류화 확산을 위한 지역 차원의 젠더 거버넌스도 행정(공무원), 전문가, 의회 의원, NGO, 언론, 시민 등이 광범위하게 참여하면서 상호 협력하는 형태로 구축해야 한다. 성 주류화 확산 및 젠더 거버넌스 구축의 거점역할로써 지역의 성별영향분석평가 기관의 활용도 가능하다.

언론은 지역의 시민과 NGO가 제기하는 젠더 이슈와 비판 및 감시 활동의 결과들을 지역 시민에게 널리 알리고 여론을 수렴하는 소통의 창구역할이 가능하다. 또한 지역 내 여러 현안과 문제들을 가시화하고, 공감대 확산을 위한 매개체 역할을 수반해야 한다. 이 외에도 지역의 성 평등 정책 추진 성과를 홍보하거나 비판할 수 있고, 지방의회 의원들의 성 평등 의정 활동에 대한 정보를 제공할 수 있다. 그러나 그동안 젠더 거버넌스에 있어 적극적인 참여 주체로서 언론의 역할에 대한 인지가 상대적으로 낮았다. 지역 언론이 젠더 거버넌스의 주요 협력 파트너로서 역할을 수행할 수 있도록 연계 방안을 함께 고민해야 할 시점이다.

〈표 10〉 주체별 정책 참여형태 및 역할

주체	참여형태	역할
행정	• 기획/계획 • 집행 • 평가	• 성 주류화 제도 개선 • 성별영향분석평가 • 성인지 예산 편성 • 공무원 교육훈련
전문가	• 연구 • 분석 및 평가 • 컨설턴트 및 자문 • 네트워킹	• 젠더분석/연구 • 성별영향분석평가 컨설팅 • 성인지 예산 컨설팅 • 젠더 관점의 정책 자문 • 공무원 교육훈련 담당
의회 의원	• 심의 • 법안 발의/제정	• 젠더 관점의 정책 심의 • 젠더 관점의 법안발의/제정
시민·NGO	• 감시 및 비판 • 모니터링	• 젠더이슈 발굴/제언 • 정책환류 평가/모니터
언론	• 홍보/여론 확산 • 비판	• 젠더이슈에 대한 여론 확산 • 성인지적 정책 성과 홍보

* 자료: 김영주, 2012. “충남 성 주류화 젠더 거버넌스 구축을 위한 추진 주체들의 역할과 과제,” 충남 성 주류화 기반 구축을 위한 포럼 자료집의 내용을 재수정하였음.

현재까지 우리지역에서 성 주류화 확산을 위한 거버넌스 구축과 제도 운영성과는 미비했다고 할 수 있다. 민간부문은 지역 여성단체를 중심으로 지역의 여성문제와 성 평등 관련 현안에 대하여 문제를 제기하고 이에 대한 제안과 요구를 하고 있으나 지방자치단체의 정책을 젠더 관점에서 지속적으로 평가, 모니터링하는 역할을 전적으로 하고 있지 못한 실정이다. 이는 성 주류화 정책 추진이 행정내부의 정책(성별영향분석평가, 성인지 예산 등)으로 수렴되면서 민간부문과의 연계 고리가 약화되었기 때문이다. 다만, 민간부문의 일부 NGO 활동가들은 성별영향분석평가 컨설턴트로 참여하거나 대구시의 각종 위원회 및 정책 자문단 등에 참여하는 방식으로 지방자치단체, 전문가 등과 협력하고 있다. 이러한 방식에 대해 김경희(2012)는 민간부문이 젠더 거버넌스에서 고유한 역할을 수행하기 보다는 지방자치단체나 전문가 등 정책 집행 부문에 ‘초대’되는 성격으로, 참여방식도 단절적이고 분산적이라는 점에서 향후 민간부문의 독자적인 평가 및 모니터링 활동을 저해할 수 있음을 우려하였다.

4. 컨설턴트 역량 강화

대구시의 경우 성인지정책 컨설팅을 담당할 수 있는 전문적인 인적자원이 매우 부족하다. 컨설턴트는 성별영향분석평가센터 내부연구진과 성인지적 관점을 가진 외부컨설턴트 11명으로 구성되어 있다. 컨설턴트 구성 초기 컨설팅의 효율성과 각 지역에 대한 컨설턴트의 책임감을 높이기 위해 컨설턴트 1인당 1개 지역을 배정하였고, 그 중 경험이 풍부한 컨설턴트의 경우 추가지역을 배정하여 신규 컨설턴트의 미흡한 부분을 보완하도록 하였다. 컨설턴트는 배정받은 지역에 대해 성인지예산 및 성별영향분석평가 컨설팅을 병행하였다. 이 경우 사업의 종합적인 파악이 용이하므로 성별 수혜분석 및 분석평가 결과에 대한 정책 개선 방안에 대한 지속적인 점검으로 이어갈 수 있는 장점을 갖고 있다.

그러나 컨설팅이 진행되는 과정에서 여러 가지 문제점이 드러났다. 성인지예산 관련 컨설팅에서 공무원들은 컨설턴트의 전문성이 부족하다는 불만이 쏟아졌다. 컨설턴트 대부분이 작성안내서의 양식만을 접하였을 뿐, e-호조시스템에 접근한 경험이 없어 성별영향분석평가 혹은 성인지예산서 작성 및 입력에 대한 도움을 요청할 경우 컨설팅이 적절히 진행되지 못했다. 컨설턴트는 성인지적 관점으로 무장되었으나 사업추진 및 지방예산에 대한 이해부족으로 공무원의 신뢰를 잃는 경우도 있었다. 성별영향분석평가와 성인지예산은 공통의 영역이 분명 존재하지만 분석평가와 예산이라는 이질적인 요소를 안고 있다. 특히 성인지예산은 자치단체의 전반적인 예산 흐름을 파악해야 한다. 다소 생소한 성인지정책 추진에서 컨설턴트 역할의 중요성을 고려한다면 컨설턴트의 역량강화는 무엇보다 강조되어야 한다. 그러므로 컨설턴트의 역량 개발을 위해 단계별 교육프로그램이 추진되어야 한다. 자치단체의 예산 편성 및 운영기준에 대한 이해가 필요하고, e-호조시스템의 입력을 실습할 수 있는 과정을 도입해야 한다. 담당 공무원의 적극적인 컨설팅 요청도 컨설턴트의 역량강화를 주도할 수 있다. 컨설팅의 활성화는 제도의 필요성에 공감하는 것으로 성실한 분석·평가를 가능하게 하고 제도의 안정적 정착에 기여할 수 있다.

V. 정책 제언

성평등(gender equality)은 우리사회 모든 삶의 영역에서 실현되어야 한다. 성평등 정책은 정책과정에 여성과 남성의 동등한 참여를 보장하고 여성과 남성의 요구와 관점을 고르게 통합함으로써 의도하지 않은 성차별을 불식시키고 궁극적으로 양성평등에 기여하고자 하는 정책이다.

○ 제도운영 인프라 개선

먼저 현재의 지방행정 인사시스템은 특정직원이 일정기간 동안 일관성 있게 업무를 처리하는 것이 아니라 누구나 해당 보직에 배치되면 관계된 업무를 처리해야 하는 형편이다. 성인지정책은 분석력을 요하는 업무이므로 성인지정책 근무경력에 필터링을 통해 전문공무원을 양성하고 일정기간 근무 배치토록 하여 업무의 지속성 및 전문성을 유지시킬 필요가 있다. 다음은 성별영향분석평가와 성인지예산 연계추진방안이 마련되어야 한다. 성인지예산은 성별통계, 성별영향분석평가와 서로 연계되어야만 효율적 운영이 가능하므로 이를 주관하는 주무부서 신설 또는 책임전담관제를 도입할 필요가 있다. 이는 체계적인 성별통계자료 구축과 성별영향분석평가의 환류 및 정책개선에 대한 예산반영의 실제적인 의무규정과 함께 실행 가능하다. 이와 함께 성별영향분석평가와 성인지예산의 작성양식과 체계의 보완이 요구된다. 성별영향분석평가와 성인지예산의 분리된 체계, 작성양식, 추진일정을 통합하여 하나의 양식으로 구조화하여 정책개선이 실질적으로 평가될 수 있도록 해야 한다. 또한 성인지정책과 관련된 자치단체 전문연구기관에 대한 지원을 강화해야 한다. 지역 전문연구기관은 성 주류화제도의 정착에 요구되는 각종 교육과 연구를 수행할 수 있도록 하고 지역차원에서 이를 지원할 수 있는 근거를 마련해야 한다. 전문연구기관이 성인지정책을 위한 공무원 및 시민단체 모니터링과 컨설팅 양성까지 수행할 수 있도록 재정적 지원을 아끼지 말아야 한다.

○ 성인지정책 교육 및 과제선정 위원회 구성

성별영향분석평가 및 성인지예산에서 공무원이 가장 먼저 부딪히는 것은 대상사업 선정이다. 대상사업 선정에 어려움이 따르는 것은 성인지적 관점이 부족하기 때문이다. 성인지적 감수성은 단기간에 향상되는 것이 아니라 꾸준한 학습에 가능하므로 장기적인 교육계획 하에 체계적으로 진행되어야 한다. 성인지정책에 대한 교육은 공무원뿐만 아니라 자치단체장, 의회, 시민단체 등 교육대상의 확대가 필요하며 수준별 교육프로그램이 개발될 필요가 있다.

성인지정책 전문가가 포함된 과제선정 위원회가 구성되어야 한다. 대상사업 선정 초기단계에서 자치단체별 과제선정 위원회가 구성되고 사업선정 기준에 대한 전문가의 검토 및 선정 과정에 컨설팅이 선행될 수 있도록 제도적 보완장치 및 절차상의 개선이 필요하다.

제도적 보완에서 성인지예산서 작성 항목인 성평등 목표를 성인지예산에 국한할 것이 아니라 성별영향분석평가에 확대 적용해야 한다. 자치단체의 중장기 또는 단기의 성평등 목표는 자치단체 과제선정위원회 및 기관장, 의회, 시민이 함께 모여 지역 현안과 사업 등에 대한 심도 있는 논의를 거쳐 제시하고 지역 성인지정책 전반에 적용하는 것이 바람직하다. 2013년 성인지예산의 자치단체 성평등 목표는 해당 공무원 한사람의 손끝에서 나온 것으로

공무원 또는 지역주민 누구도 알지 못하는 것이 현실이다.

정책의 성 주류화는 각 주체별 다양한 집단이 포함된 과제선정위원회 구성 후 대상사업 선정 및 성평등 목표를 제시할 수 있어야 한다. 이는 부서 간 협업 및 공조체계를 이끌 수 있다. 위원회는 정기적인 회의를 거쳐 대상사업 선정과 진행 방향, 제도의 효과에 대한 홍보 등의 논의가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 여기서 NGO의 역할 또한 강화되어야 한다. 특히 대구시는 성평등 거버넌스 구축이 이루어지지 않은 상태이므로 성인지정책의 정착을 위해서는 지역민과 협조하면서 지역 여성단체가 정책의 파트너로서 인정받고 자문과 지지, 비판의 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

○ 성별통계 구축

성인지정책의 성공여부는 성별통계와 밀접한 관련이 있다. 성별영향분석평가 및 성인지예산은 사업대상자의 성별구분, 성별수혜분석 및 성별격차원인 분석을 요구한다. 업무 담당자는 성별분리통계 자료가 부족하여 비교기준을 제시할 수 없다는 고충이 크다. 성별통계는 성인지정책의 핵심적인 기초자료이다. 이미 완료된 대부분의 사업에는 성별통계자료가 생산되지 않았기에 앞으로도 일정기간 이 같은 문제는 지속될 것이다. 향후 국가통계와 지역통계 자료의 생성과 구축에 있어 일관된 성별통계가 생성될 수 있도록 제도적 정비가 요구된다.

○ 컨설팅 강화

컨설턴트 역량강화 및 컨설팅 매뉴얼 개발 등 전문 컨설턴트 양성이 우선적으로 이루어져야 한다. 성인지정책 전문연구기관을 통해 지속적인 컨설턴트 양성교육 및 세미나를 개최하여 컨설턴트의 역량 강화에 힘쓰도록 한다. 컨설턴트를 위한 정부차원의 가이드라인 제시도 필요하며 지역의 특성에 적합한 컨설팅 매뉴얼을 개발하여 컨설턴트가 활용할 수 있도록 제공해야 한다. 성인지정책에 대한 컨설팅은 성인지적 관점을 비롯하여 제도에 대한 지식과 작성양식의 기술적인 측면까지 대응할 수 있는 역량이 요구되기 때문이다.

성인지정책의 컨설팅은 성평등 목표, 대상사업 선정, 작성 양식 등에서 성인지적 감수성 향상 및 접근, 예산에 대한 지식, 작성양식에 대한 기술적인 분석과 이것을 모두 통합하고 효과를 극대화시킬 수 있는 능력까지 갖추어야 하는 매우 전문적이면서도 난해한 분야이다. 전문적인 지식을 갖춘 컨설턴트의 체계적인 관리 및 활용을 통해 성인지 정책의 조기정착을 유도할 수 있다.

○ 성인지정책 전문가 양성

성인지정책의 체계적인 분석을 통한 효용성이 일반적인 사실로 인식되고, 제도가 안정된 정착을 이룰 수 있도록 단체장의 지속적인 지원과 전문적인 업무를 담당할 수 있는 공무원 및 성인지정책 전문가의 양성이 필요하다. 이를 위해서는 성인지정책 업무를 담당하는 공무원의 순환보직을 지양하고 전문연구기관과의 협력을 통한 정책 확산이 이루어져야 한다.

○ 지속가능한 성 주류화 정책 확산

성평등 정책의 발전적 상황전개를 위해서는 국가의 모든 정책에서 성 주류화가 필요하며, 성평등 정책담당 행정조직의 주류화 역시 필요하다. 이를 위해 지자체 내 성평등 정책조정 협의체 구성 및 성평등 정책 책임관제의 도입과 모든 국가정책에서의 성 인지적 관점의 거

시적 통합이 이루어져야 한다. 또한 성별 분리통계와 통계의 작성 및 활용방안에 대한 규정을 수립하고 성평등 정책 수행평가 및 실질적이고 지속가능한 성평등 정책 개발이 구축되어야 한다.

【참 고 문 헌】

- 강현아·노채영·박주희. 2011. 『광주지역 성별영향평가의 성과와 개선과제』. 광주여성재단.
- 강현아·손문금·박주희·손주리. 2012. 『성 주류화 확산을 위한 추진 거버넌스 구축 : 광주지역 도시공간 시설설치·개선사업을 중심으로』. 한국여성정책연구원.
- 김경희·양애경·문유경·김들순·송치선·남궁윤영·박기남·류연구. 2010. 『성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(Ⅲ): 성별영향평가제도의 성과와 과제』. 한국여성정책연구원.
- 김경희·김들순·최유진·남궁윤영·고은정·김양희·박기남. 2011. 『성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(Ⅳ): 성별영향평가 중심의 성 주류화 전략 활성화 방안』. 한국여성정책연구원.
- 김영주. 2012. “충남 성 주류화 젠더 거버넌스 구축을 위한 추진 주체들의 역할과 과제”, 충남 성 주류화 기반구축을 위한 포럼 자료집.
- 마경희·김경희·김양희·박기남·김효선. 2010. 『성인지예산제도와 성별영향평가의 효과적 운영 방안 연구』. 한국여성정책연구원.
- 성지혜·이미원. 2012. 『지역 성 주류화 관련제도의 효율적 운영 방안』. 대구여성가족재단.
- 여성부. 2004. 『주류화와 성평등의 논리: 한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립을 위한 편역서』. 여성부.
- 여성가족부. 2012. 『2012년 성별영향분석평가지침』
- _____. 2013. 『2013년 성별영향분석평가지침』
- _____. 2012. 『2012년 대구 성별영향분석평가센터 운영 사업 결과보고서』
- 여성가족부·한국여성정책연구원 성인지예산센터. 2012. 『2013년도 지방자치단체 성인지예산서 작성 안내서』
- 이갑숙·안희정. 2011. 『지역의 성별영향평가와 성인지예산제도의 연계방안: 강원지역 중심으로』. 한국여성정책연구원.
- 이미원·성지혜. 2012. “대구광역시 성인지정책 기반 구축 방안에 관한 연구”, 『대구경북연구』 제11권제2호. 대구경북연구원.
- 허라금. 2005. “성 주류화 정책 패러다임의 모색; ‘발전’에서 ‘보살핌’으로”. 『한국여성학』 제21권제1호. 한국여성학회.