



I. 들어가는 말

세계경제포럼(WEF)은 2009년 성 격차지수(GGI)를 발표했는데 우리나라는 134개국 중 115위다. 미국의 시민단체인 Social Watch가 발표한 성 형평지수(GEI)도 157개국 중 116위다. 이러한 지수를 기준으로 보면 성평등 수준이 높은 나라는 스칸디나비아 국가들이며, 이슬람 국가들이 매우 낮은 것으로 나타난다. 아시아권 국가들은 선진국들보다 한참 하위 수준이지만 필리핀은 영국, 미국보다 높은 성 평등국가로 분류된다. 반면에 우리나라는 아시아권에서도 최하위 수준에 머물고 있다.¹⁾

성평등 이슈는 아직도 논쟁적인 것이 사실이다. 초기에는 적극적 조치(affirmative action)의 일환으로

1) 세계경제포럼(WEF)의 2009년 성 격차지수(GGI)에 의하면, 필리핀 9위, 태국 59위, 중국 60위, 일본 75위, 싱가포르 85위, 인도네시아 92위, 인도 114위다.

성평등에 접근하였다. 그러나 최근에는 성주류화의 흐름이 세계적 추세이다. 1995년 북경 세계여성대회는 성평등에 대한 새로운 접근으로서 성주류화(gender main-streaming) 전략을 채택하였으며, 성인지 예산제도 도입에 대한 최초의 포괄적 합의를 이끌어냈다. 1995년 북경행동강령에는 “정부는 평등하고, 효율적이고, 적절한 자원배분을 도모하고 성평등을 위한 예산분배를 위해서 편성, 개발, 적용, 시행 등 모든 예산과정에서 젠더 관점을 결합하여야한다”고 표방하고 있다. 2001년 브뤼셀 회의는 좀더 구체적인 관심과 합의를 도출하였다. 국제회의에서의 이러한 합의는 세계 여러 나라에서 성인지 예산제도를 도입하는 계기가 되었다.

성인지 예산의 기원은 1984년부터 편성한 호주의 「여성 예산 보고서(Women's Budget Statement)」를 꼽는다. 이후 영국, 스웨덴 등의 선진국에 확산되었으며, 아프리카와 아시아 등 개발도상국의 경우 국제기구의 원조를 받아 성인지 예산제도의 도입이 이루어졌다.

세계 각국의 성인지 예산제도는 도입 수준이나 내용이 천차만별이다. 성인지 예산의 제도화 수준을 5단계로 나눈다면 의제화 단계에 머문 국가에서 일반화 단계에 이르는 국가에 이르기까지 다양하다. 아직 예산주기로의 통합과 예산배분 구조의 실질적 변화를 실현한 제도통합 단계에 있는 국가는 없다. 현재 70여개 국가에 확산된 성인지 예산의 제도화 수준은 <표 1>과 같다. 우리나라는 2000년대 초반 여성운동단체에 의해 성인지 예산이 의제화되는 단계를 거쳐 국가재정법에의 반영을 통해 일반화 단계를 맞고 있다.

〈표 1〉 성인지 예산의 제도화 수준

순서	단계	내용	해당 국가
1단계	의제화 단계	워크숍, 토론회 등 성인지 예산의 의제화 추진	캐나다, 이스라엘
2단계	시범분석 단계	방법론, 도구개발 등을 통한 시범분석	남아프리카, 네팔, 방글라데시, 스리랑카, 벨기에, 독일, 아일랜드, 이태리, 스페인, 영국, 오스트리아, 스위스, 아이슬란드
3단계	부분적용 단계	예산편성 지침을 제공하여 분석결과를 부분적으로 예산과정에 반영	탄자니아, 우간다, 샌프란시스코
4단계	일반화 단계	부처간 조정기구를 설치하거나, 다양한 부처에서 예산편성시 젠더분석을 수행하고 예산서를 작성	호주, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 핀란드, 인도, 필리핀, 파키스탄, 말레이시아, 모로코
5단계	제도통합 단계	예산편성-심의-집행-평가 등 예산주기로의 통합 예산배분 구조의 실질적 변화 실현	해당 국가 없음

자료: 한국여성정책연구원(2007: 13-14)에서 재구성함.

성인지 예산제도의 내용도 국가에 따라 다양하다. 성인지 예산제도의 법적 근거, 추진 주체와 추진 범위, 분석방법 등이 매우 다양하다. 국가 간에 합의된 특정한 모델이 존재하지 않는다. 오히려 각국이 처한 성불평등성의 역사와 사회문화적 맥락 안에서 예산에 젠더기준을 적용시켜보는 과정, 그 자체라고 보는 편이 적합하다(Budlender & Hewitt, 2002). 각국의 성인지 예산제도는 국가별 재정운용체계의 구조와 성격, 성 평등의식의 수준, 제도의 도입방식에 따라 다양한 제도적 틀을 보여주고 있다.

우리나라는 2007년 국가재정법이 발효됨으로써 중앙정부의 경우 2010회계연도 예산부터 성인지 예산서와 결산서 작성이 의무화되었다. 국가재정법(제16조)은 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다”는 원칙을 천명하고 있다. 또한 동법 제26조는 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지 예산서)를 작성하여야 한다.”고 규정하고 있다. 성인지 결산서의 작성에 대해서도 국가재정법(제57조)은 규정하고 있다. 즉, “정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(성인지 결산서)를 작성하여야 한다”. 또한 국가회계법(제15조의 2)에도 결산보고서의 부속서류로서 성인지 결산서와 성인지 기금결산서를 첨부하게 하고 있다.

지방정부의 경우 2011년도에 성인지 예산제도가 지방재정법에 반영되어 2013회계연도 예산부터 도입된다. 지방재정법(제36조의2)에는 “지방자치단체의 장은 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지 예산서)를 작성하여야 한다.”고 규정되어 있다.

중앙정부는 올해로 3년째 성인지 예산제도가 운영되고 있으며, 지방정부는 내년부터 공식적으로 도입될 예정이다. 중앙정부의 귀중한 경험이 지방정부의 제도 도입에 큰 도움이 될 것이다. 하지만 아직 공무원들과 국민들의 성인지 예산에 대한 인식이 미흡한 실정이다. 성인지 예산제도의 성공적 정착을 위해서는 면밀한 준비가 필요할 것이다. 여기서는 성인지 예산제도의 개념들과 필요성, 도입경위, 예산과정과 성인지 예산, 추진주체, 주요 과제 중심으로 개관해보고자 한다.

II. 성인지 예산제도의 이해

1. 성인지 예산의 개념과 범위

가. 성인지 예산의 개념

성인지 예산이란 용어는 영어로 다양하게 사용된다. gender budget, gender sensitive budget, gender responsive budget, gender aware budget 등이다. 그런데 초기 성인지 예산을 도입한 호주, 남아프리카공화국, 영국에서는 ‘여성예산(women’s budget)’으로 지칭되었다. 여성예산이 성인지 예산으로 용어가 전환된 것은 성인지 예산제도의 초기 이론적 틀을 확립한 Debbie Budlender, Diane Elson, Rhonda Sharp 등의 학문적 노력의 결과였다. 이들은 초기에 성인지 예산 개념을 확립하며 성인지 예산 제도에 관한 학문적 틀을 형성하였다.

이러한 용어의 전환은 ‘적극적 조치의 관점에서 성주류화의 관점으로의 변화’를 반영한 것이다. 이러한 변화는 성인지 예산의 범위와도 밀접한 연관을 갖는다. 성인지 예산 개념이 성 특정적 예산과 성 형평성 예산에 국한하지 않고 주류(일반)예산으로 확대된 것을 반영한 것이다. 그 결과 현재는 모든 예산을 대상으로 한 성인지적 분석이 보편화되고 있다.

따라서 성인지 예산은 모든 예산과 예산과정에 대한 성 주류화의 적용이라고 볼 수 있다. 즉, 모든 수준의 예산과정에서 젠더 관점을 결합하고 성 평등을 위하여 세입과 세출을 재구조화하는 것이다. 성인지 예산은 여성을 위한 별도의 예산이 아니라 여성과 남성, 여성과 남성의 다양한 집단에 대한 예산의 차별적 효과를 보여주기 위한 정부예산 분석이다. 결코 성인지 예산이 여성을 위해 예산배분을 늘리는 것이 아니다. 또한 여성과 남성에게 예산을 50대 50으로 나누는 것도 아니다. 성 평등에 대한 정부의 의지를 예산으로 전환하자는 것이다.

예산배분이 언뜻 성중립적으로 보이지만 성인지 예산분석을 통해 보면 예산배분이 남녀에게 미치는 효과는 차별적으로 나타날 수 있다(Budlender, 2002). 성인지 예산제도는 성인지 예산분석을 통해 국가 정책이 의도하지 않게 성불평등을 강화시킬 가능성을 감소시킬 수 있다(Elson, 2002)고 보기 때문

에 의의를 갖는다.

그런데 성인지 예산규모의 추계와 관련하여 논쟁이 있다. 논쟁점은 성인지 예산규모를 산출할 수 있느냐의 문제이다. 성인지 예산 개념을 ‘모든 예산을 대상으로 한 여성과 남성에 대한 예산의 차별적 효과를 분석하는 것’ 이라고 정의 내린다면 성인지 예산규모는 산출할 수 없다. 성인지 예산 규모를 산출한다는 것은 성인지 예산을 여성예산 또는 현재의 양성평등정책 예산에 국한하는 경우에 해당한다. 그러나 성인지 예산은 모든 예산과 예산과정에 성인지적 관점을 적용하는 것이라고 보기 때문에 성인지 예산규모의 산출은 원칙적으로 불가능하다.

중앙정부의 성인지 예산제도 운영 경험을 볼 때 성인지 예산규모를 산출할 수 있다고 보는 시각이 강한 것으로 보인다. 이러한 시각은 두 가지 요인이 작용하고 있는 것 같다. 하나는 국가재정법에 ‘성인지 예산서’ 라고 표현한 용어 때문이다. 원래 예산서는 예산액을 표시하고 이를 합산한 금액을 보여주는 양식을 갖는다. 따라서 성인지 예산서도 동일한 관점으로 받아들이는 것이다. 또 하나의 요인은 같은 맥락에서 국가재정법시행령 규정의 영향이다. 국가재정법시행령(제9조)에는 성인지 예산서에 포함되어야 할 내용으로 ‘성인지 예산의 규모’ 를 규정하고 있다. 이 규정 때문에 성인지 예산서에는 성인지 예산규모가 포함되어야 하는 것이다.

그러나 성인지 예산규모를 산출할 수 있다고 보는 인식은 성인지 예산제도를 제대로 이해하지 못한 결과이다. 앞에서 성인지 예산 개념에 대해 설명하였듯이 모든 예산과 예산과정이 성인지적 분석대상이 되기 때문에 성인지 예산규모는 산출할 수 없다. 다만 성별영향분석을 한 성인지 예산 대상사업의 예산규모만 보여줄 수 있을 뿐이다.

나. 성인지 예산의 범위

초기에 성인지 예산의 범주는 세 가지 유형으로 분류되었다. ① 성 특정적 예산(Gender-Specific Expenditures), ② 성 형평성(Gender Equity)을 추진하는 예산, ③ 주류예산(Mainstream Expenditures)이다(Budlender et.al, 1998). 성인지 예산의 분석은 주로 성 특정적 예산과 성 형평성 예산에 집중되었다. 우리나라에서의 초기 연구들도 두 분야의 예산을 성인지 예산으로 간주하고 분석하는 경향이 있었다.

그런데 성인지 예산분석의 대상은 성 특정 예산과 성 형평성 예산뿐만 아니라 주류예산도 포함된다. 특히 주류예산으로의 분석범위 이동은 성인지 예산에 대한 새로운 관점을 확산하는 역할을 하였다.

한편 세 가지 예산 범주 중 성 특정 예산과 성 형평성 예산의 구분이 모호한 경우가 많다. 예컨대 성 특정 예산인 여성예산으로 분류한 피임도구 배포, 아동보건 등이 여성만을 대상으로 하는 예산으로 보기 어려운 측면이 있다. 이렇게 구분이 모호한 경우 성 특정 예산과 성 형평성 예산 구분의 실익이 크지 않다.

이러한 특성을 감안하여 제2차 여성정책기본계획(2003~2007)부터 성 특정 예산과 성 형평성 예산을 구분하지 않고 두 부문의 예산을 합하여 양성평등정책예산으로 분류하고 있다. 양성평등예산사업은 양성평등을 목적으로 여성 또는 남성의 권익·복지 증진을 위한 예산으로 제3차 여성정책기본계획상 추진되는 사업이 대상이다. 그 외에 고용노동부의 남녀고용평등기본계획, 농식품부의 여성농업인육성종합계획 등의 사업이 포함된다.

그런데 앞의 개념 논의에서 보듯이 양성평등정책예산만이 성인지 예산인 것은 아니다. 하지만 양성평등정책 대상사업을 별도로 구분하여 예산액을 산정하는 것은 일면 의미 있는 측면도 있다. 양성평등정책 대상사업이 여성의 지위 향상이나 개선 또는 양성평등에 기여하는 사업을 의미하기 때문에 이 부문의 예산을 확보하고 이를 점차 확대하려는 의도가 내포되어 있다. 한편 양성평등정책 예산의 증액은 철학적 문제가 내재되어 있다. 예컨대 장애아동에 대한 지원은 한편 양성평등지향 예산이라고 볼 수 있으나 장애아동의 어머니를 가정에 속박하는 측면이 있음을 생각할 때 반드시 성 평등적이라고 볼 수만은 없다.

다. 성인지 예산 대상을 보는 기본 관점(윤영진 외, 2007)

① 광의의 관점(Wide view)

성인지 예산의 범위는 매우 포괄적이다. 성 특정 예산, 성 형평성 예산뿐만 아니라 주류예산을 포함한 모든 예산이 대상이다. 성인지 예산의 범주에는 일반회계와 특별회계를 포함한 모든 예산과 기금이

포함된다.

기관의 범위 측면에서 볼 때에는 일반정부 부문뿐만 아니라 공기업 부문 예산도 대상이 될 수 있다. 이 경우 공공부문 예산이 모두 대상이 된다.

그리고 성인지 예산분석의 대상은 중앙정부의 예산(기금 포함) 뿐만 아니라 지방정부의 예산(기금)도 포함한다. 지방정부의 예산(기금)에는 광역자치단체와 기초자치단체가 모두 포함된다. 더 범위를 확대한다면 지방정부의 지방공기업예산도 대상이 된다.

성인지 예산분석의 대상은 세입예산뿐만 아니라 세출예산도 포함된다. 일반적으로 세출예산이 주된 성인지적 분석의 대상이지만 세입예산도 분석대상이 된다. 소득세나 재산세 등 조세의 남성과 여성 간 귀착의 정도를 판별하여 이를 개선하는 대안 제시도 이에 해당된다.

한편 성인지 예산은 예산의 전 과정에 걸쳐 적용된다. 성인지 예산분석은 성인지 예산 개념에서 보듯이 예산편성, 심의, 집행, 결산 및 평가(회계검사)의 예산 전 과정에 걸쳐 이루어진다. 예산의 전 과정에 성 주류화가 통합되는 단계는 제도화 수준이 매우 높은 단계에 해당한다.

② 장기적 관점(Long view)

성인지 예산분석은 기본적으로 단년도 예산을 중심으로 이루어진다. 그러나 단년도 예산을 구성하고 있는 사업들은 여러 해에 걸쳐 있는 경우가 많다. 따라서 사업의 전 생애주기(life cycle)를 관리 및 분석대상으로 삼는다. 중장기적 시계(time horizon)의 관점에서 성인지 예산분석을 해야 하는 사업이 많다. 이 경우 사업이 착수된 이후 집행상황을 모니터링하고 집행결과를 평가하는 단계에서 성인지 분석을 수행한다.

또한 성인지 예산분석은 중장기적 관점에서의 계획적 재정운영에도 적용된다. 우리나라는 연동식 5개년 중기재정계획으로서 국가재정운용계획이 운용되고 있다. 국가재정운용계획은 거시적이고 중기적 시각에서 계획재정을 운용하는 제도이며 성인지 예산분석 대상이 된다.

③ 과정과 결과(산물)의 포괄

국가재정법과 지방재정법에 성인지 예산서 작성을 의무화함으로써 성인지 예산제도는 성인지 예산서를 지칭하는 것으로 오해할 수 있다. 그러나 성인지 예산제도는 결과물로서의 성인지 예산서를 작성하는 것만이 아니다. 성인지 예산분석을 수행하는 과정을 포함하며, 실제로 후자가 더 중요한 의미를 갖는다.

성인지 예산분석 과정이 중요한 이유는 성인지 예산분석을 수행하는 과정에 공무원들의 성 평등에 대한 인식을 제고할 수 있기 때문이다. 공무원들의 성 평등에 대한 인식의 제고는 정부의 책임성을 높여줄 뿐만 아니라 예산배분의 실질적 변화를 가져오는 계기가 될 수 있다.

성인지 예산제도를 과정에 초점을 맞춘다면 단계적 접근방법을 사용할 수밖에 없다. 성평등 의식수준과 재정운용체계를 감안하여 단계 모형을 어떻게 설계하느냐가 중요하다. 각국에서 수행 중인 성인지 분석방법이나 여러 학자들이 제시한 분석방법을 보면 대부분 단계적 모형을 사용하고 있다.

2. 왜 성인지 예산제도가 필요한가?

성인지 예산제도를 논의할 때 현실적으로 부딪히는 가장 큰 장애는 제도의 필요성을 설득하는 일이다. 실제 성인지 예산분석 정보를 생산하고 입력하는 담당 공무원들과 성인지 예산서를 작성하여 국회에 제출하는 담당자들이 항상 하는 질문이 있다. “성인지 예산제도를 도입하면 무엇이 달라지고 무엇이 좋아집니까?”. 대통령과 자치단체 장을 비롯하여 고위공무원들과 국회의원 및 지방의원들도 성인지 예산제도의 도입이 가져다 줄 구체적 편익을 요구한다. 더욱이 국민을 설득하기 위한 논거도 필요하게 된다.

가. 양성평등이라는 보편적 가치

성인지 예산제도가 왜 필요한가에 대해서는 규범적 측면과 실용적 측면에서 논할 수 있을 것이다. 규범적 측면에서는 양성평등이라는 규범적 가치를 추구하는 것이 보편적 기본권 및 인권을 확보하는

길이란 점이다. 여성이라는 이유로 차별을 받는다면 인류의 보편적 가치인 기본권과 인권을 침해하는 의미를 갖는다.

역사적으로 여성은 차별을 받아왔다. 남녀가 불평등한 사회문화 구조 속에서 형성된 차별이었다. 이러한 차별을 시정하기 위해 1979년 UN 총회는 ‘모든 형태의 여성차별금지협약’ (the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW), 일명 ‘여성국제권리장전’ (international bill of rights for women)을 채택하였다. 1995년 베이징에서 열린 UN 제4차 세계여성대회(World Conference on Women)에서 여성차별을 종식시키기 위한 CEDAW 협약을 재확인하였다. 이 과정에서 ‘성주류화’ 개념이 등장하고 이를 구현하기 위한 수단으로 성인지 예산제도가 제시되었다.

나. 성평등과 경제성장의 관계

성인지 예산제도의 필요성에 대해서 규범적 측면에서만 논할 수 없다. 우리나라의 현재 분위기는 “양성평등이 바람직하다는 것은 당연하다. 이것 외에 제도가 갖는 구체적 실익이 무엇이나?”라고 묻는 분위기다. 성인지 예산제도 도입의 실용적 목적을 요구하는 것이다.

실용적 목적에는 거시적 측면의 목적과 미시적 측면의 목적으로 구분될 수 있다. 거시적 측면의 목적에는 여성인력의 활용과 생산성 증가로 경제성장에 기여한다는 점을 들 수 있다. 미시적 측면의 목적에는 재정배분 및 운용의 효율성과 효과성, 그리고 투명성을 제고할 수 있는 점을 들 수 있다.

성평등과 경제성장의 관계에 대해서는 이를 입증하는 많은 연구결과들이 있다. 우선 성차별의 존재와 성장 간에 부정적 관계를 입증한 많은 연구들이 있다(이하 연구결과는 한국여성정책연구원, 2010: 179 참조). Hausmann, et.al(2006)은 성차별과 일인당 GDP 사이에 음의 상관관계가 있음을 보여주었다. Klasen(1999)은 성차별은 교육자원의 비효율적 배분과 이로 인한 인적자본의 손실로 인해 조세왜곡과 유사한 결과를 가져옴으로써 경제성장에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석하였다. Blackden and Bhanu(1999)는 성차별은 인적 자본뿐만 아니라 실질적 생산자본의 축적을 저해함으로써 성장에 부정적 영향을 미치게 됨을 보여주었다.

성평등이 경제성장에 긍정적 영향을 미친다는 연구결과들도 많다. Daly(2007)는 여성의 고용차별의 해소는 미국의 성장률을 9% 증가시킬 수 있을 것이라고 주장하였다. Young(1995)은 여성의 노동시장 참여는 동아시아 국가들에서 연간 경제성장에 0.6~1.6% 기여하였다고 분석하였다.

연구결과들을 보면 성평등은 다양한 경로를 통해 경제성장에 긍정적 영향을 미친다고 보고 있다. 먼저 인적 자본의 질 향상과 그에 따른 노동생산성의 개선을 통해 경제성장에 긍정적 영향을 미친다. 여성 교육의 한계수익이 남성에 비해 높기 때문이다. 자원배분의 효율성 증대를 통해서도 경제성장에 기여한다. 그리고 저축성향의 성별 차이로서 여성이 남성에 비해 저축에 대한 유인이 크기 때문에 경제 성장에 기여한다는 연구도 있다.

성평등 지수와 성장과의 관계에 대한 연구결과도 많다. 인간개발지수 성비와 1인당 GDP 연평균 성장률은 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 밝혀지고 있다. 2007년 유럽연합 회원국의 경우 여성권한척도(GEM) 점수가 높은 국가일수록 1인당 GDP 역시 높게 나타난다. 2007년 맥킨지 여성보고서에 의하면 여성 고위직 비율이 높은 기업일수록 '조직 탁월성' 점수가 높게 나타난다. 중등교육에서의 성평등이 경제성장에 미치는 영향이 특히 중진국 이상의 국가들에서 유의미하게 영향을 미친다. OECD 회원국 가운데 고용률에서의 성별 격차가 작은 국가일수록 출산력이 높다는 연구결과도 있다. Rubin and Bartle(2005)은 남성과 여성의 평등은 지속가능한 경제성장과 충실한 사회개발에 필수적임을 강조한다.

다. 재정의 효율성 및 효과성과 투명성 제고

성인지 예산은 남성과 여성의 요구(needs)에 부응하여 재원을 배분하고 집행하므로 재정운영의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 효과를 갖는다. 성인지 예산은 여성예산을 확대하고 남성과 여성의 예산배분을 50 대 50의 비례적 배분비율을 유지하는 데에 목적이 있지 않다. 여성과 남성의 요구를 반영한 수요지향적 예산배분을 이루는 것이 성인지 예산제도의 근본목적이다. 가령 남자 화장실에 어린 이용 안전좌석과 기저귀 교환대를 설치하는 예산배정을 예로 들어보자. 이것은 성별 양적 비례배분이 아닌 양성평등을 염두에 둔 효율적 재정운용이라고 할 수 있다. 지하철 손잡이의 높낮이를 다양하게 하여 키가 작은 어린이나 여성을 고려한 경우에도 성인지적 관점의 재정운용이다.

성인지 예산은 예산의 수요지향성에 근거함으로써 재정의 최적배분에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 투명성에도 기여한다. 정부재정의 투명성이 고양될 경우 정부의 책임성이 확보되며, 장기적으로는 정부의 생산성 향상에 기여하게 된다.

Sharp and Broomhil(2002)은 성인지 예산제도 도입의 목적으로 다음 세 가지를 들고 있다. 첫째, 정책과 재정운용에 있어서 성 평등에 대한 인식 제고, 둘째, 성 평등에 대한 정부의 책임성 강화, 셋째, 성 평등과 여성의 지위 향상을 위해서 예산과 정책을 실질적으로 변화시키는 것이다. 결국 성인지 예산제도를 통해 성평등 인식을 제고하고 예산과 정책에 성평등 기준을 적용함으로써 거시적으로 여성인력의 활용 및 생산성 제고를 도모할 수 있다. 그 결과 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 재정운용 면에서도 수요지향성과 투명성을 제고함으로써 재정운용의 효율성을 높일 수 있다.

3. 우리나라 성인지 예산제도의 도입 경위

우리나라의 성인지 예산 관련 활동은 1998년 한국여성민우회 등의 여성단체에서 예산운동의 일환으로 시작하였다. 당시 전국예산감시네트워크의 워크샵에서 성인지 예산제도의 소개 및 도입방안 등을 제시하면서 성인지 예산 활동은 시작되었다.

2001년에 한국여성민우회는 지방자치단체에 대한 성인지적 예산분석을 시도하고 여성관련 예산을 작성하여 확대를 주장한 바 있다. 2002년 한국여성단체연합은 국회에 「성인지적 예산 정책 마련을 위한 청원」을 제출하였다. 이를 계기로 2002년 11월에는 국회 본회의에서 「성인지적 예산편성 및 자료 제출 촉구결의안」을 의결하였다. 이 결의안에는 정부의 예산편성 지침 및 예산안 편성에 성인지적 관점을 적극 반영하고 정부의 시정연설시 여성관련 예산의 편성지침 및 내용을 명확히 밝히도록 하였다. 또한 각 행정부처는 여성관련 예산의 현황 및 편성 내역 등을 종합적으로 파악하기 위한 관련 자료를 여성부, 국회 여성위원회 및 예산결산특별위원회에 제출할 것을 요구하였다. 2002년 말에는 「여성발전기본법」²⁾에 정부의 정책 수립 및 집행에 있어서 성별영향을 고려할 것을 명시하였다.

2) 「여성발전기본법」 제10조(정책의 분석·평가 등) ①국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.

국회 여성위원회의 활동에 힘입어 2003년 3월에는 내년도 예산편성지침을 논의하기 위해 열린 국무회의에서 당시 지은희 여성부 장관은 “성 인지적 예산편성지침을 도입하자”는 주장을 펼친 바 있다. 당시 예산편성지침을 놓고 국무회의에서 토론을 한 것은 역사상 처음이라고 한다. 그러나 국무위원들은 성인지 예산이라는 용어 자체를 낯설어했고, 박봉흠 당시 기획예산처 장관은 “샘플이 전혀 없어 할 수가 없다”고 어려움을 털어놓은 바 있다. 그리고 국회 여성위원회와 운영위원회에서 여성부와 기획예산처에 재정운용의 성인지적 접근에 대한 지속적인 질의가 이루어졌다. 그리고 여성관련 국회의원을 중심으로 세미나와 국내·외 전문가 간담회 등을 지속적으로 개최하여 성인지 예산제도의 도입을 논의하였다. 2003년부터 여성가족부는 중앙행정기관의 여성정책예산을 집계하여 여성백서에 수록하였다.

2005년에 2006회계연도 예산안 편성지침에 처음으로 성인지 예산관련 내용을 포함하였다. 이것은 성인지 예산제도화의 첫걸음이라 볼 수 있다.

2006년 1월에는 국회 예산결산특별위원회에 「성인지 관련 재정연구를 위한 TF」를 구성하고 「성인지 예산안 작성지침」을 제시하여, 정부의 「2007년도 예산안편성지침」에 포함토록 하였다. 그리고 9월에는 성인지 예산관련 조항을 포함한 국가재정법이 국회를 통과해 성인지 예산의 법적근거가 마련되었다. 이 법에는 「성인지 예산서」·「성인지 결산서」의 제출을 의무화했고, 2010 회계연도 예산안 편성부터 시행하는 것으로 규정했다.

지방정부의 경우 성인지 예산제도 추진은 2009년 8월 신낙균 의원 등 34인이 지방재정의 성인지 예산제도 도입을 위한 지방재정법 일부개정법률안을 국회에 제출하면서 시작되었다. 지방재정에 성인지 예산제도를 도입해 지방자치단체 재정운용의 성별 형평성을 높이고, 성평등 촉진 및 주민의 복리증진에 이바지할 필요에 의해서다. 이 지방재정법개정안은 2010년 2월 국회 행정안전위원회와 본회의 심의를 통과해 원안가결 되었고 2011년 3월 8일자로 개정·공포되어 9월 9일부터 시행되었다. 지방정부 성인지 예산서와 성인지 결산서의 작성 및 제출은 2013 회계연도 예산안부터 적용된다.

〈표 2〉 중앙정부와 지방정부 성인지 예산 제도화 추진과정 비교

순서	내용	해당 국가
2005	- 2006 회계연도예산부터 예산안 편성지침에 성인지 예산관련 내용 포함	-
2006	- 국회예산결산특별위원회에 성인지 예산 관련 재정연구 TF팀 구성 - 국가재정법 제정 · 공포 : 2006. 10. 4. 국가재정법 시행 : 2007. 1. 1 : 성인지 예산제도 시행 근거 마련 제26조, 제34조, 제57조, 부칙 5조	-
2007	- 성인지 예산 교육 및 연구 시작	-
2008	- 2009년 성인지 예산서 시범 작성 : 25개 기관 105개 사업(13부, 1처, 11청)	-
2009	- 2010년 성인지 예산서 첫 국회 제출 : 29개 기관 195개 사업 (15부, 1처, 2위원회, 11청)	- 8. 19 신낙균 의원 등 34인 지방정부 성인지 예산제도 도입 지방재정법 일부 개정법률안 국회 제출 - 공무원 성인지 예산 교육 실시
2010	- 성인지 예산제도 기금사업 확대 적용 - 기획재정부와 각 부처에 성인지 예산 전담관제 도입 실시 - 2011년 성인지 예산서 국회 제출 : 34개 기관 232개 사업(국회, 15부, 2처, 4위원회, 12청) - 2010년도 성인지결산서 작성 시범 실시	- 2010. 11. 29 국회 전체회의 심사에서 법률안 대안 가결 - 2010. 12. 7 법사위체계자구심사 법률안 수정가결, 본회의 상정 - 2011. 8. 19 본회의 심의에서 법률원안 가결 - 지자체별 성인지 예산제도 적용 방안 연구 추진
2011	- 한국여성정책연구원 중앙부처 공무원 대상 성인지 예산서 작성 컨설팅 실시 - 2010년도 성인지결산서 작성 및 감사원 제출 - 2012년 성인지 예산서 국회 제출	- 지방재정법 개정 · 공포 ; 2011. 3. 8. 지방재정법 시행 : 2011. 9. 9. - 지방재정에 성인지 예산제도 시행 근거 마련 - 행정안전부 지방자치단체 성인지 예산적용 지침 마련 - 2013 회계연도부터 지방의회 승인 성인지 예산서 첨부 자료 작성 가이드라인 마련

자료 : 홍미영.(2011).

III. 예산과정과 성인지 예산제도

1. 예산과정과 성인지 예산

성인지 예산은 예산의 전과정에 걸쳐 적용된다. 앞에서 성인지 예산의 광의적 접근에서 설명한 바 있다. 예산의 편성, 심의, 집행, 결산 및 회계검사의 각 단계별로 성인지 예산분석 활동이 진행된다. 각

단계의 예산업무와 성인지 예산제도의 연계는 <표 3>과 같다.

<표 3> 예산과정 단계별 담당기관과 성인지 예산제도

예산과정	담당기관		예산 업무	성인지 예산제도
	중앙정부	지방정부		
예산편성 (n-1년)	기획재정부 각 부처	행정안전부 지방자치단체	국가재정운용계획/중기지방재정계획 예산편성지침 작성 · 통보	거시적/중기적 정책의 성별 영향 분석 성인지 예산작성지침
			정책 · 사업분석 및 세입예측 예산요구서 제출 예산안의 사정 및 편성	성인지 예산서 작성
예산심의 (n-1년)	국회	지방의회	예비심사(상임위원회) 종합심사(예산결산특별위원회)	성인지 예산 심의
예산집행 (n년)	각 부처	집행부 각부서	예산 배정 · 자금 배정 지출원인행위, 지출, 회계처리	성별영향 모니터링 성별분리통계 생산
결산 및 회계검사 (n+1년)	감사원	결산검사위원	회계(결산)검사	성인지적 감사 성별 영향 평가 성인지 성과평가
	국무총리실 (기획재정부)		재정사업 자체평가	
	국회	지방의회	결산 심의	성인지 결산서 심의

가. 예산편성 및 심의과정

여기서는 지방정부를 중심으로 한 예산과정 단계별 성인지 예산 활동을 보기로 한다. 먼저 예산편성단계에서는 행정안전부가 성인지적인 예산편성 매뉴얼을 작성하여 각 지방자치단체에 통보하게 된다. 「성인지예산편성매뉴얼」에 따라 각 지방자치단체는 예산안을 작성한다. 예산 요구 및 예산 사정 작업을 할 때 중기지방재정계획 상의 정책우선순위를 고려하고, 개별사업에 대한 성평등 분석결과를 고려하여 성인지 예산서를 작성하여 지방의회에 제출한다.

지방의회에서는 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사과정에서 성인지적 관점으로 예산심의를 할 것이 요구된다. 지방의회의 성인지적 관점에서의 예산심의를 얼마나 심도있게 하느냐에 따라 성인지 예산제도의 성공적 정착 여부가 영향을 받을 것이다.

나. 예산집행 및 평가과정

각 지방자치단체의 집행부서는 지방의회에서 심의·확정된 예산을 집행한다. 예산집행을 하는 과정에서 성인지적 관점의 모니터링을 한다. 성별영향평가를 통해 예산이 본래의 취지를 달성하고 있는지를 분석 및 평가한다. 그리고 집행 결과가 성별로 어떻게 영향을 미치는지 분석 및 평가하여 성인지 결산서로 담아낸다. 또한 예산집행 과정에서 성별분리통계를 생산하여 성인지 예산제도에 기여하는 인프라를 구축한다.

각 지방자치단체는 성인지 결산서를 작성하여 지방의회에 제출하면 지방의회에서는 성인지 결산서를 심의·의결함으로써 예산주기가 마무리된다. 지방의회의 성인지 결산 심의 역시 성인지 예산편성에 영향을 미치게 될 것이다.

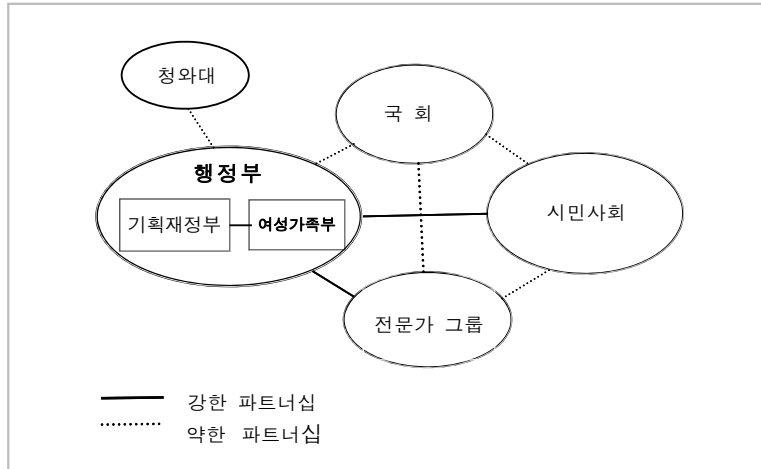
2. 성인지 예산 추진주체

가. 중앙정부의 성인지 예산 추진주체

성인지 예산의 추진주체들을 광의의 거버넌스 측면에서 보면 행정부, 국회, 시민사회, 전문가 그룹 등으로 구분할 수 있다. 이들 각각의 주체들에는 다시 하위 행위주체들이 있으며, 이들은 파트너십 또는 네트워크를 형성하여 활동하게 된다. 이들의 관계는 〈그림 1〉과 같다(윤영진·김은정, 2009: 5).

중앙정부의 실질적 추진주체는 중앙예산기관인 기획재정부와 여성가족부, 그리고 중앙관서 간에 형성된 거버넌스이다. 그리고 외부 네트워크로서의 국회, 시민사회, 청와대 등은 내부 네트워크와 느슨한 관계를 유지하고 있다. 다만 여성정책연구원의 전문가 그룹이 사실상의 성인지 예산관련 업무를 도와줌으로써 내부 네트워크에 포함되어 있다. 기획재정부는 성인지 예산서 작성 업무의 소관부처로서 총괄부처 역할을 수행한다. 여성가족부는 대상사업 선정 등 관련 업무를 도와주는 역할을 수행한다. 실질적 성인지 예산 분석업무는 각 중앙관서가 담당하고 있으며, 이들의 역할 및 역량이 성인지 예산제도 정착에 주요 요인으로 작용한다. 각 중앙관서의 부서에서는 사업부서가 실질적 성인지 예산분석업무를 수행하며, 예산담당부서가 이를 총괄하여 성인지 예산서를 작성한다.

〈그림 1〉 중앙정부 성인지 예산제도 각 주체 간 관계모형



행정부의 내부 네트워크를 중심으로 한 각 기관의 역할은 〈표 4〉 성인지 예산서 작성 과정에 잘 드러나 있다.

〈표 4〉 2010년도 성인지 예산서 작성 과정

구분	자치구 수	조정교부금 총 재원 규모 (교부율)
대상사업 선정 시작	3월	기획재정부 · 여성부(한국여성정책연구원 지원)
성인지 예산서 작성 지침 및 양식 배포	4월	기획재정부 → 각 부처
대상부처 및 사업 담당자 교육 실시	5월	여성부 · 한국여성평등교육진흥원(한국여성정책연구원 지원)
성인지 예산서 작성 컨설팅	6월	성인지 예산 컨설팅단(한국여성정책연구원)
2010년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼 배포		여성부 · 한국여성정책연구원
성인지 예산서 작성		각 부처 및 담당자
성인지 예산서 제출		각 부처 → 기획재정부
각 부처 및 사업별 성인지 예산서 검토	7~8월	기획재정부 성인지 예산팀
성인지 예산서 제출	10월	기획재정부 → 국회

자료 : 한국여성정책연구원 내부자료

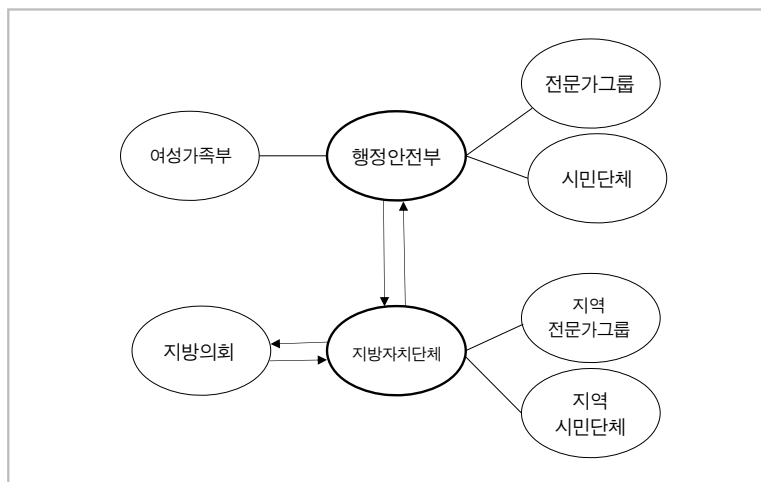
나. 지방정부의 성인지 예산 추진주체

지방정부의 성인지 예산 추진주체는 중앙정부와 지방정부 간 관계의 특성 때문에 이원적으로 구성된다. 즉, 중앙정부 차원에서의 거버넌스와 지방정부 차원에서의 거버넌스로 이원화된 체제이다. 성인지 예산의 기획 및 운영지침 작성 등의 업무는 중앙정부 차원에서 이루어지며, 성인지 예산의 분석 및 예산서 작성은 지방정부 차원에서 이루어진다.

중앙정부 차원에서의 성인지 예산제도에 참여하는 핵심적인 행정부처는 행정안전부와 여성가족부이다. 행정안전부는 지방정부 예산총괄기관으로서의 역할을 수행하며, 여성가족부는 성인지 예산제도를 지원하는 역할을 수행한다. 중앙정부 차원에서의 광의의 거버넌스는 행정부처 외에 전문가 그룹과 전국적 단위의 시민단체와의 파트너십을 형성하여 구축할 수 있을 것이다.

지방정부 차원에서의 거버넌스는 지방정부와 지역 단위의 전문가 그룹 및 시민단체와의 파트너십을 형성하여 구축할 수 있다. 지방정부 내에서도 예산부서, 여성업무 부서, 사업부서 간의 역할 분담체계의 구축이 필요하다. 성인지 예산분석업무는 사업부서가 담당하며, 여성업무부서는 분석활동에 도움을 주며, 성인지 예산서 작성 총괄업무는 예산부서가 담당한다.

〈그림 2〉 지방정부 성인지 예산 거버넌스의 틀



IV. 성인지 예산제도의 주요 과제

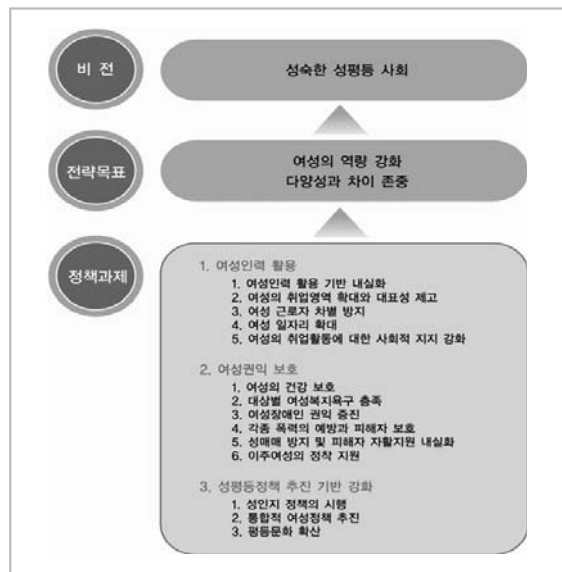
성인지 예산제도를 도입하거나 운영할 때 여러 가지 과제들이 있으나 주요 과제를 든다면 다음과 같다. 즉, 1) 성평등 목표체계의 설정, 2) 성인지 예산 대상사업 선정, 3) 성인지 예산 분석방법 등이다.

1. 성평등 목표체계 설정

중앙정부 성인지 예산서의 성평등 목표체계는 세 부분으로 구성되어 있다. 즉, ① 기관별 성평등 목표, ② 사업별 성평등 목표, ③ 성과목표(2011년도 예산부터 도입)이다.

기관별 성평등 목표와 사업별 성평등 목표는 제3차 여성정책 기본계획의 목표체계에서 도출하여 설정하고 있다. 제3차 여성정책 기본계획에는 비전으로 ‘성숙한 성평등 사회’, 전략목표로서 ‘여성의 역량 강화, 다양성과 차이 존중’, 그리고 정책과제로서 3개의 대과제, 14개의 중과제, 48개의 세부과제가 제시되어 있다.

〈그림 3〉 제3차 여성정책 기본계획의 목표체계



여성정책 기본계획의 목표체계인 ‘비전-전략목표-정책과제’는 프로그램 예산구조인 ‘프로그램-단위사업-세부사업’에 연계된다. 성인지 예산운용 목표를 양성평등정책 목표체계와 연계시킨다면 체계적이고 일관된 목표체계를 유지할 수 있는 장점이 있다. 따라서 지방정부의 경우에도 각 지방정부의 성평등 목표를 여성정책 기본계획의 목표체계에서 도출하는 것이 바람직할 것으로 본다.

그러나 사업별 성평등 목표는 여성정책 기본계획의 목표체계와 연계시키되 각 사업의 특성을 반영한 목표를 보완할 필요가 있다. 현재의 중앙정부 사업별 성평등 목표는 사업의 본래 목표와 연계되어 있지 않아서 각 사업의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 지방정부에서는 이 부분을 고려하여 좀 더 보완될 필요가 있다.

2011년도부터 시행된 중앙정부의 성인지 예산 성과목표는 산출지표의 목표치를 제시하고 있는데 목표치의 신뢰성에도 문제가 있고 예산과의 연계는 전혀 없다. 성과목표가 제시되었으면 이를 달성하기 위해 어떠한 정책적/재정적 노력을 기울였는가의 내용이 포함되어야 함에도 포함되어 있지 않다(윤영진, 2011). 지방정부의 경우에는 성인지 예산제도가 제대로 정착되기 전까지 성과목표 설정 및 평가의 도입은 연기하는 것이 적절해 보인다.

2. 성인지 예산 대상사업 선정

중앙정부의 성인지 예산 대상사업은 2010년도 29개 기관 195개 사업, 2011년도 예산사업 202개, 기금사업 43개로 총 245개 사업이 분석대상사업으로 선정되었다. 부처별로 보면 보건복지부와 여성가족부, 농림수산식품부의 대상사업이 많은 편이다. 1개 사업만 선정한 기관도 10여개 기관에 이른다.

성인지 예산 대상사업이 많은 것이 좋은가, 아니면 1개 사업이라도 충실히 분석하는 것이 좋은가? 이에 대한 정답은 없다. 원칙적으로는 대상사업 수가 많을수록 좋을 것이다. 그러나 성인지 예산제도의 정착이 아직 미흡한 상태에서 대상사업 수만 많다고 하여 결코 바람직한 일은 아니다. 설령 한 개 사업을 대상으로 한다고 해도 성인지 예산분석 정보가 충실하게 제공된다면 그것이 더 바람직하다고 평가할 수 있다.

중앙정부 2010년도 성인지 예산서 작성지침에는 양성평등정책사업과 성별영향분석사업을 구분하

고 있다. 양성평등정책사업 대상은 제3차 여성정책 기본계획의 시행계획으로 추진되는 사업과 여성발전기본법에 따른 여성권익증진사업 및 정책결정과정의 여성참여확대에 관한 정책 등을 대상에 포함된다. 또한 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획 등의 자체 법령·계획 등에 근거한 양성평등사업도 대상이다. 성별영향분석사업 대상은 일반예산으로서 성별수혜 분석이 용이하고, 분석결과 성불평등 개선여지가 큰 사업을 우선적으로 선정하게 하고 있다. 전문인력 양성, 각종 교육·컨설팅, 취업지원·일자리 사업, 각종 사회서비스 등이 그러한 예이다.

2011년도 성인지 예산 대상사업은 작성지침에서 제3차 여성정책 기본계획 추진사업, 2010년도 성인지 예산서 작성사업, 기타 성별영향분석이 가능한 사업으로 규정하고 있다.

일반적으로 성인지 예산분석 대상사업 선정기준으로는 성별분리통계의 존재 여부, 성인지적 관점에서 사업의 전략적 중요성 정도, 예산의 규모나 수혜 대상자 범위 등 대상사업의 위상과 규모, 그리고 성별영향평가와의 연계가능성 등이 고려된다(윤영진 외, 2007; 여성가족부, 2007). 지방정부의 경우에도 이러한 일반적 기준을 적용하여 대상사업을 선정할 필요가 있다. 그런데 대상사업 수와 관련해서는 도입 초기부터 욕심을 내어 많은 대상사업을 할 필요는 없다. 성인지 예산 대상사업의 높은 수준의 분석이 중요하기 때문이다.

그런데 성인지 예산 대상사업의 선정을 누가 하느냐의 문제도 매우 중요하다. 대상사업 선정 주체는 성인지 예산제도 실행방법의 세 가지 접근 전략과 관련이 있다. 하향식 접근과 상향식 접근, 그리고 절충식 접근이다.

하향식(top down) 전략은 성인지 예산분석의 전략적 필요성이 크거나 국가적으로 이슈화 되어 있는 과제를 선정하여 분석하는 전략이다. 예컨대 보육, 비정규직, 일자리 창출 등의 사업을 선정하는 방식이다. 이 때에는 중앙예산기관인 기획재정부(지방의 경우엔 행정안전부)가 여성가족부의 도움을 받아 선정한다.

상향식(bottom up) 전략은 국가적 이슈와 상관없이 모든(또는 일부) 세부사업을 중심으로 성인지적 분석을 한 후 이를 종합하여 부처(지방의 지방자치단체) 단위로 성인지 예산제도 실행 결과를 보고하는 방식이다. 이 때에는 각 부처(지방의 경우 지방자치단체)의 사업부서에서 분석하고 예산담당부서가

취합하여 작성하는 방식이다. 현행 중앙정부의 성인지 예산서는 상향식 접근에 의해 작성된 방식이다.

절충식 전략은 하향식과 상향식 접근을 절충하는 방식이다. 두 접근전략의 장점을 취할 수 있다는 점에서 절충식이 바람직한 모델로 판단된다. 이 경우 국가적 대상사업과 하위부서에서 분석하는 세부 사업이 대상이 되며, 대상사업 선정 주체가 이원화된다.

3. 성인지 예산 분석방법

가. 중앙정부 성인지 예산서 성별 수혜분석의 문제점

성인지 예산서의 핵심적인 작업은 성인지 예산 분석방법과 관련이 있다. 중앙정부 성인지 예산서의 ‘성별 수혜 분석’이 여기에 해당한다. 현행 성별 수혜 분석에는 ‘사업 대상자, 사업 수혜자, 예산 현황’에 대한 남녀 배분 비율의 3개년 자료만 제시하고 있다. 여기에 대한 아무런 논의가 없다.

2010년도 보건복지가족부의 ‘장애인 보조기구 교부’ 사업의 예를 들어보자. 이 경우 <표 5>와 같은 정보만 제시하고 있다.

〈표 5〉 장애인 보조기구 교부사업의 성별 수혜 분석

○ 사업대상자

	2007년	2008년	2009년
전체	10,968명	11,193명	11,192명
여성(비율)	4,716명(43%)	4,701명(42%)	4,477명(40%)
남성(비율)	6,252명(57%)	6,492명(58%)	6,715명(60%)

* 장애인 실태조사 / 09년은 추정치

○ 사업수혜자

	2007년	2008년	2009년
전체	9,213명	9,001명	11,192명
여성(비율)	3,989명(43%)	3,798명(42%)	4,477명(40%)
남성(비율)	5,224명(57%)	5,203명(58%)	7,934명(60%)

* 07년 · 08년 집행기준, 09년 추경기준 추정치

○ 사업대상자

	2007년	2008년	2009년
전체	841백만원*	883백만원*	883백만원*
여성(비율)	361백만원(43%)	370백만원(42%)	370백만원(42%)
남성(비율)	480백만원(57%)	513백만원(58%)	513백만원(58%)

* 07년 · 08년 집행기준(사업운영 예산 제외), 09년 추정기준 추정치(09년 추정 1,133백만원 중 사업운영 예산 제외 금액)

여기서 성인지 예산서의 수혜 분석 정보를 보고 과연 어떤 정책적 함의를 얻을 수 있을까? 사업대상자, 사업수혜자, 예산배분의 남녀 비율이 동일하기 때문에 “성차별이 없으며, 성평등이 잘 실현되는 예산배분이다”라는 언명으로 마무리하고 말 것인가? 이런 방식의 성별 수혜분석 정보는 성인지 예산제도의 취지를 전혀 살리지 못한다. 굳이 제도의 성과를 지적한다면 성평등 의식을 약간 제고해주는 정도라고 해야 할까?

성별 수혜분석 정보가 좀더 유용하게 하기 위해서는 다른 변수를 추가하여 교차분석해보는 것이 필요하다. 가령 위 자료에서 소득이라는 변수를 추가해보자. 이 경우 “소득이 낮은 여성 장애인의 수혜 정도가 더 낮다”라는 식의 정책적 함의가 도출될 수 있을 것이다. 또는 장애 유형이나 장애 등급 변수를 추가하여 교차분석할 경우 유용한 정보가 생산될 수 있을 것이다. 이런 방식으로 성별영향분석방법을 업그레이드하지 않는다면 조만간 성인지 예산제도에 대한 무용론이 대두될지 모른다. 새롭게 도입되는 지방정부에서는 이런 점을 감안하여 한층 진전된 제도를 설계할 필요가 있다.

그런데 현재의 중앙정부 수혜분석 방식보다 더 진전된 분석방법을 이미 2010년도 성인지 예산 작성 지침에 제시하고 있다. 이 지침에는 수혜의 성별 편차 원인 분석과 성별편차 해결을 위한 대안(예산 및 제도개선 사항)을 제시하고 있다. 하지만 어느 기관도 이 지침에 의거하여 분석을 하지 않았다.

〈표 6〉 2010년도 성인지 예산 작성지침의 분석시 착안사항

- 수혜의 성별 편차 원인 분석시 착안사항
 - 사업 대상자(모집단) 자체의 성비가 불균형한 것은 아닌가?
 - 사업 인지도의 성별차이가 있는 것은 아닌가?
 - 대상자 선발 기준에서 특정 성이 충족시키기 어려운 기준이 있는 것은 아닌가?
 - 사업의 전달방식에서 특정 성의 접근을 낮추는 요인이 있는가?
 - 특정 성의 수혜가 높은 프로그램의 예산이 적게 할당 된 것은 아닌가?

- 수혜의 성별편차 해결을 위한 대안(예산 및 제도개선 사항) 분석시 착안 사항
 - 특정 성을 위한 특별한 사업을 신설할 수 있는가?
 - 특정 성이 집중된 분야의 예산 배분을 확대할 수 있는가?
 - 특정 성이 적은 분야의 참여를 확대할 수 있는 방법은 있는가?
 - 대상자 선발 기준을 양성이 동등하게 충족시킬 수 있도록 변경할 수 있는가?
 - 사업 전달방식을 개선할 수 있는가?

나. 외국의 단계적 접근방법의 예

각국의 성인지 예산제도가 다양한 모습을 보이듯이 성인지 예산 분석방법도 다양하다. 성인지 예산 분석을 시행하는 대부분의 국가들은 분석방법으로서 단계적 접근을 하는 과정 모형을 사용하고 있다. 여기서는 우리나라의 성인지 예산 분석방법에 시사를 받고자 몇몇 국가의 분석모형을 간단히 살펴본다(김영옥 · 마경희, 2007 참조).

① 스웨덴의 단계적 접근모형(Ladder Model)

단계	단계별 활동
1	기본 이해(Fundermental understanding)
2	여건 조사(Examine the conditions)
3	기획과 조직화(Plan and organise)
4	업무 조사(Examine the activities)
5	조사와 분석(Survey and analyse)
6	목표와 세부계획 설정(Formulate objectives and measures)
7	세부계획 집행(Implement the measures)
8	성과 평가(Evaluate the outcome)
환류	개선 조치

② 말레이시아의 5단계 접근법

단계	단계 설명	예산 용어
1	여성과 남성, 소녀와 소년 처지 · 상황 서술	욕구/고객 분석
2	(거주지역, 연령 등 하위그룹 변수에 따라 구분)	정책, 프로그램
3	성 인지적 관점에서 정책 및 사업 평가:	투입
4	1단계에서 여성과 남성 각기 다른 처지를 고려하고 있는지 아닌지 등	산출
5	충분한 예산이 성 인지적 사업에 효과적으로 배분되고 있는지 평가	영향/결과

③ 오스트리아의 접근방법

단 계		질 문
I. 도입	1. 정책분야의 선택 (분석영역의 설정)	무엇을 분석할 것인가? 어떤 공식적인 성과들이 나올 것인가?
	2. 예산규모와 구조의 기술	어떤 예산이 사용가능한가? 어떤 분야에 얼마만큼의 예산이 지출되는가?(예산 구조)
	3. 영역과 프로그램의 목표 설정	어떤 구체적인 목표설정이 가능한가? 정책의 대상은 누구인가?
II. 젠더 이슈정의	4. 성별격차를 명확히 하기 (Gender Gaps)	대상 정책에서 남성과 여성의 사회 경제적인 상황은 어떠한가? 어떤 특성이 남성과 여성의 잠재적인 손해와 관계있는가?
	5. 성 평등 목표 설정	성 평등을 위해서 어떠한 특별한 목표가 설정되어야 하는가?
III. IST 상황 분석	6. 공식참여와 공식적인 재정활동 분석 Input	공적부분 또는 공식적인 재정부분에서 활동과 수입에 영향을 미치는 것은 무엇인가
	7. 성과 활동 A: 분석기준의 도출 B: 성과 분석 Activities	어떠한 성과들이 나타나는가? 남성과 여성, 소년과 소녀를 위한 분리된 정책이 있는가? 정책이 남성과 여성의 요구를 충족시켜 주었는가?
	8. 성과의 활용 A: 분석기준의 정의 B: 성과활용의 분석 Output	어떻게 남성과 여성에게 의미 있는 성과를 낼 수 있으며 이 성과가 어떻게 분석될 수 있는가? 누가 어떤 기준으로 이 성과들을 활용할 수 있는가?
	9. 효과(Outcome/Impact)	유·무급 노동의 분리, 노동시장의 참여와 같은 남성과 여성의 행동 에 어떠한 영향을 미쳤는가? 예산정책이 성역할에 어떠한 영향을 미쳤는가?
IV. 성 평등 예산 수립	10. 양적, 질적 목표 지표에 기초한 SOLL-situation 설명	어떤 구체적인 성 평등인 정책 목표가 만들어져야 하는가? 목표달성을 위해서 어떤 지침들이 평가되어야 하는가?
	11. 성 평등 예산을 위한 기준	SOLL-situation 을 달성하기 위해서는 예산 정책을 위한 어떤 기준 이 필수적인가? 젠더 관점에서 어떤 추가적인 자료수집이 필요한가? 어떠한 기준이 계속해서 적용될 것인가?
V. 모니터링과 분석	12. 모니터링과 분석	어떠한 성 평등적인 방향으로 발전 모습을 나타내고 있는가? 시간 이 지날수록 각 지표들은 어떻게 발전하는가? 발전정도를 측정하기 위해서는 어떤 사람이 필요하며 어느 정도의 기간이 필요한가? 투명성과 공정성을 높이기 위해서 어떤 기준이 정해져야 하는 가?(예: 보고방법)

④ 샌프란시스코의 5단계 과정

단계		단계 설명
1	분리통계자료 및 보고서 수집	부처 사업의 3영역인 예산, 서비스, 고용에서의 예산분배, 기존 서비스, 고용의 질적, 양적 현황 분석을 위한 자료수집
2	인권원칙에 의한 젠더분석	부처의 고용에 대한 효과와 부처의 일상적 업무에 젠더가 어떻게 통합되어 있는지를 수집된 자료에 근거하여 분석
3	대안(recommendations) 마련	인권과 성불평등 문제에 대한 대안 마련
4	시행계획을 통한 대안의 시행	“모범사례(best practices)” 시행계획을 발전시킴
5	시행계획과 CEDAW 시행의 모니터링	매년 시행계획의 발전과 집행에 대한 보고서를 제출하고 CEDAW T/F 에 대한 보고서를 제출

현재 재산

외국의 성인지 분석방법을 보면 과정모형을 통해 단계적 접근을 하고 있는데 다양한 방식을 취하고 있음을 알 수 있다. 그런데 이들 분석방법의 공통점은 성차별적 요인을 찾아내고자 하는 노력과 이를 시정하기 위한 대안을 모색하려는 노력을 기울이고 있다는 점이다. 외국의 성인지 예산 분석방법은 좀 더 근본적 탐구를 지향하는 점이 본받을 만한 부분이다.

성인지 예산제도의 핵심부분은 성별 수혜분석 정보를 생산해내는 것이다. 유용한 수혜분석 정보를 만들어 이를 토대로 예산배분에 실질적 변화를 도모하는 것이 성인지 예산제도가 추구하는 목표이다. 현행 중앙정부의 성별 수혜분석 방법은 성인지 예산제도의 취지를 제대로 반영하지 못하고 있다. 이러한 배경에는 아직 성인지 예산 분석역량이 축적되지 않은 점도 작용한다. 다른 한편 ‘성인지 예산서’라는 용어에도 그 원인이 있다. 성인지 예산서는 대상사업의 성별 예산규모만 보여주면 된다는 식의 사고가 깔려 있다. 이런 의식을 바꾸기 위해서는 ‘성인지 예산서’라는 용어를 ‘성인지 예산분석 보고서’로 변경하는 것이 나을지도 모르겠다. 새로 도입되는 지방정부의 성인지 예산서는 중앙정부의 성인지 예산서보다 한결 나은 정보를 담아내길 희망한다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 김영옥 · 마경희.(2007). 『해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택』. 한국여성정책연구원, 2007 연구보고서 2-3.
- 여성가족부.(2007). 『통계법 개정에 따른 성별 통계 활성화 방안』. 연구보고서 2007-52.
- 윤영진.(2011). 도입단계 성인지 예산서의 평가와 발전과제. 『한국행정논집』. 제23권 제2호:1~22
- 윤영진 · 김은정.(2008). 성인지 예산제도 추진체계와 실행방안에 관한 연구. 『사회과학논총』. 경성대 사회과학연구소.
- 윤영진 · 박정수 · 김혜란 · 김은정.(2007). 『중기재정운영계획 및 프로그램 예산제도의 성인지적 분석』. 한국여성정책연구원 2007 연구보고서 2-6.
- 한국여성정책연구원.(2007). 『성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구』. 2007연구보고서-2.
- 한국여성정책연구원.(2008). 『성인지 예산 제도화 방안연구 II』.
- 한국여성정책연구원.(2009). 『성인지 예산 제도화 방안연구 III』.
- 한국여성정책연구원.(2010). 『성인지 예산 제도화 방안 연구(IV): 성인지 예산제도 모니터링 및 국가 재정운용계획 개선방안』.
- 홍미영.(2011). 성인지 예산 분석 및 시범모델 연구 : 부산광역시를 중심으로. 한국지방행정연구원 내부워크샵 발표자료.
- Budlender, Debbie and Guy Hewitt.(2002). Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice. Commonwealth Secretariat.
- Elson, Diane.(2002). Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform. In Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt, and Tanni Mukhopadhyay, eds. Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets. London: Commonwealth Secretariat.
- Klasen, Stephan.(1999). Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions. Gender and Development Working Paper No.7. World Bank.
- Klatzer, Elizabeth.(2008). The Interlinkage between Performance Based Budgeting and Gender Budgeting. 세계의 성인지 예산 제도화: 성과와 과제. 제2차 성인지 예산 국제 심포지움.

- Ministry of Women and Child Development Government of India, (2007). Annual Report 2006-2007.
- Rubin, Marilyn Marks and John R. Bartle, (2005). Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective, Public Administration Review, May/Jun, : 259-272.
- Sharp, Rhonda and Ray Broomhill, (2002). Budgeting for Equality: The Australian Experience, Feminist Economics, Vol,8, No. 1, 25-47.
- Sharp, Rhonda, (2002). Gender Responsive Budgets: Multiple Strategies and Guiding Goals, Gender Budget Initiatives: Concepts and Experiences, United Nations Development Fund for Women(UNIFEM), United Nations, New York.
- Swedish Government Official Reports, (2007). Procedure for Sustainable Gender Mainstreaming: 'The Ladder'.