

성인지 예산과 성별영향평가의 연계방안

김혜란*

〈국문초록〉

성별영향평가가 2002년 12월 「여성발전기본법」 개정으로 도입되고 2006년 「국가재정법」의 성인지 예산이 제도화되면서 성인지 예산제도와 성별영향평가의 연계 문제가 대두되고 있다. 특히 2011년 「지방재정법」 상에 지방자치단체의 성인지 예산제도가 2013년부터 도입되면서 양 제도 간의 연계의 중요성은 더욱 커지고 있다. 현재 성별영향평가는 여성가족부가, 성인지 예산제도는 기획재정부가 담당하고 있기 때문에, 부처 간의 공조 문제 뿐 아니라 제도화의 방향에서도 아직 구체적인 제도의 정착이 이루어지고 있지 못하다. 특히 2013년 지방자치단체에서의 성인지 예산제도가 시행되기 위해서는 성별영향평가와 성인지 예산제도의 연계 문제는 많은 부분에서 협의가 이루어져야 할 것이다.

본 논문에서는 이러한 문제점을 인식하고 성인지 예산과 성별영향평가의 연계방안을 찾고자 한다. 이를 위해 성인지 예산제도의 개념을 설명하고 성인지 예산과 성별영향평가와의 관계를 다른 나라의 성인지 예산의 제도화를 통해 살펴본다. 마지막으로 성인지 예산의 거버넌스를 검토한 후 대안을 제시하고자 한다.

주제어: 성인지 예산, 성별영향평가, 성주류화, 여성예산, 젠더분석

1. 서론

1995년 ‘북경세계여성회의’에서 각국의 여성정책의 추진상황을 평가해야 한다는 데 합의하면서 성(gender)관점에서의 정책분석의 중요성이 이

* 주성대학교 복지행정과 부교수. hrkim@jsu.ac.kr

『젠더와 문화』 제4권 2호(2011) pp. 167-196

© 2011 계명대 여성학연구소

슈로 떠올랐다. 이는 GAD(Gender and Development)의 접근방식으로 여성의 주류화를 도모하면서 여성문제를 풀어나가는 계기가 되었다. 이의 영향으로 한국에서도 2002년 12월 성별영향분석·평가에 대한 법조항이 국회를 통과하였다. 그 후 성별영향평가가 제도화되면서 2006년에는 국가재정법 상에 성인지 예산에 대한 법적 근거가 마련되었다.

양 제도에 대한 궁극적인 목표인 성주류화는 양성평등을 이루기 위해 성관점이 모든 과정에 통합되는 것을 의미하며, 북경세계여성대회에서 성(gender)과 성주류화(gender mainstreaming)라는 용어를 공식적으로 행동강령에 수용하였다. 주류화는 사회의 모든 분야에 여성의 양적, 질적 참여의 확대를 의미하는 여성의 주류화, 모든 정책분야 및 이를 다루는 기관에 성관점이 통합되는 성관점의 주류화, 그리고 기존의 남성 중심으로 조직되어 있는 정부 및 주류영역이 성인지적으로 재편되어가는 주류의 변화과정을 통해 달성될 수 있는 것으로 보고 있다(김혜란 외, 2003).

그러나 그동안 성주류화의 많은 노력들은 ‘여성정책’에 국한되어 옴에 따라, 사회전반의 여러 정책이 여성에게 미치는 영향력을 파악하려는 노력은 이루어지지 못했다. 여성정책 뿐 아니라 그동안 여성문제와 연결시켜 고려하지 못했던, 정부 부처 내 많은 정책들이 어떻게 여성의 삶에 영향을 미치는가를 분석하고 평가할 수 있는 방안을 고려하여, 사회에서 여성의 삶의 질을 향상시키고 여성발전을 이루어 궁극적으로는 양성평등의 사회를 구현할 수 있는 정책을 만들고 집행해 나갈 수 있도록 하려는 노력이 필요하다는 지적이 제기되어 왔었고 그러한 노력의 구현이 바로 한국에서의 성별영향평가와 성인지 예산제도라고 할 수 있다.

양성평등을 이루기 위한 성주류화의 도구와 방법으로 제시된 성별영향분석은 남성과 여성에게 영향을 미치는 정책, 프로그램, 법률 등의 효율성 및 차별적인 요소들을 평가하는 방법으로, 남성과 여성이 처해 있

는 조건과 이해의 다양성을 고려해 이루어지는 정책형성이나 정책분석 평가의 또 하나의 방법이라고도 할 수 있다. 이러한 과정을 통해서 정부의 예산이 여성의 지위에 커다란 영향을 미치고 있다는 사실이 지적되었고, 1984년 호주에서는 국가예산이 '여성예산보고서'와 함께 의회에 제출되었으며 성인지 예산보고서의 시작이 되었다. 그 후 40여개의 나라에서 여성지위에 대한 국가예산의 영향력을 분석하는 보고서들이 나오기 시작했다.

성인지 예산분석은 젠더 관점에서 정부의 지출을 분석하는 것이다. 이때의 기본 가정은 공공정책은 남성과 여성에게 다르게 영향을 미친다는 것이다. 성인지 예산분석은 여성에게 적합한 것 같지 않은 예산까지도 포함하여 모든 예산을 검토하는 것이다. 흔히 저소득층과 고소득층에게 예산정책이 미치는 영향은 다를 것이라는 사실에 모든 사람들은 공감한다. 그러나 예산정책이 여성과 남성에게 다르게 영향을 미칠 것이라는 것까지는 인식을 하지 못한다. 예산에 있어서 남성이나 여성이 같은 정도의 수혜를 받을 것이라고 묵시적으로 간주하고 있는 것이다. 따라서 예산의 편익이 남성과 여성에게 평등하게 돌아가는가를 확인하는 방법은 성인지 예산분석을 통해서 가능해진다.

이는 결과적으로 정책담당자들이 여성정책 뿐 아니라 모든 정책을 중심으로 정책방향 및 정책목표, 정책형성, 정책집행과정, 정책성과 등을 점검할 수 있도록 촉구하며, 정책문제의 정의, 정책선택, 모니터링, 정책수행평가와 환류의 과정에서 '여성'이라는 변수를 고려하게 도움을 줄 것이다. 이러한 과정을 통해 정책담당자들의 '정책이 여성의 삶에 미치는 영향'에 대한 의식을 향상시키고, 나아가 평등사회구현에 도움이 되는 정책이 생산되는데 기여할 것이다(Sharp and Broomhill 2006).

이 연구에서는 2002년 12월 「여성발전기본법」 제10장이 개정된 이후 2006년 「국가재정법」 통과로 중앙정부의 성인지 예산제도가 도입된 후

의 성별영향평가와 성인지 예산제도가 어떻게 연계되어 나가야 할 것인지에 대한 문제점과 대안을 제시해 보고자 한다.

2. 성인지 예산의 분석틀

정책의 젠더분석(gender analysis)은 모든 정책 속에 성관점을 통합시키는 것이다. 정책분석이 정책결정을 위해 필요로 하는 정책정보를 제공하는 것이라면, 젠더분석은 특히 정책개발에 필요한 성과 관련된 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 정책이나 프로그램 및 사업 속에 내재된 성차별적 요인들은 암묵적이기 쉽기 때문에, 젠더분석은 정책개발과 정책집행이 성중립적일 수 없다고 보고, 성평등적 정책이 개발될 수 있도록 하는데 목적이 있다(여성부, 2002).

이러한 젠더분석을 예산에 적용하는 것이 성인지 예산분석이라고 할 수 있다. 왜냐하면 정책의 실현을 위한 중요한 도구가 바로 예산이기 때문이다. 지금까지 다른 정책들에서와 마찬가지로 예산에 있어서도 모든 예산의 배분은 남성이나 여성에게 있어서 중립적일 것이라는 것이 전제가 되었다(Hamilton, 2002). 예산배분이 ‘고소득자’나 ‘저소득자’에게 어떻게 배분이 되는가는 항상 사회적으로 민감한 이슈가 되었지만, 그것이 ‘남성’이나 ‘여성’에게 어떻게 배분되었는가는 크게 이슈화되지 않았다. 물론 ‘여성정책’에 해당한다고 생각되어왔던 복지 관련 정책이나 가족과 관련된 정책¹⁾들은 예산배분에 있어서 논의가 되긴 하였다. 그러나

1) 한국의 경우 법률 제640호 여성발전기본법 제2조, 법의 시행령은 여성정책을 ①교육에서의 남녀평등 및 남녀차별의식의 개선, ②정책결정과정의 여성참여확대, ③고용상의 남녀차별해소, ④여성고용촉진 및 안정, ⑤여성보건 및 모성보호, ⑥보육시설, ⑦요보호여성 및 노인여성의 복지증진, ⑧농어촌여성의 복지증진, ⑨성폭력 및 가정폭력의 예방, ⑩가사노동가치의 평가, ⑪여성분야 국제협력, 및 ⑫기타 여성의

전체 정책들에 관한 논의는 최근 「여성발전기본법」에서 성별영향분석과 성인지 예산분석의 필요성이 언급되면서 가속화되었다.

일반적으로 성인지 예산의 분석을 위한 분석틀이나 분석기법은 그리 많이 개발되지 못하였다. 성인지 예산분석을 위해서는 우선 국제연합개발계획(UNDP)에서 개발되고 여러 나라에서 검증된 성인지 예산기획안(Gender Budget Initiative, GBI) 모델을 기초로 하여 국가정책 평가체계인 정책형성, 정책집행, 정책성과의 3개 평가영역에 영역별 평가항목과 평가요소 등에 젠더분석의 요소를 통합한 분석틀이 활용되고 있다(표1 참조). 또한 예산 편성 및 집행의 과정에 있어 성인지 예산기획안은 ① 계획된 예산(planned Input) ②실제 투입예산(actual Input), ③활동사항(activities), ④결과(outputs), ⑤영향(impacts)의 5단계로 나누어 분석하기도 한다(ECLAC, 2002; Himmelweit, 2001; OEECLAC, 2002).

<표 1> 성인지 예산의 분석 틀

영역	평가항목	평가요소
정책형성	정책목표타당성	문제에 대한 성별요구의 차이가 파악되었는가
	계획내용충실성	실질적 요구와 전략적 요구를 구별하고 있는가
정책집행	시행과정효율성	예산배분에 성별요구의 차이가 반영되었는가
	시행과정적절성	정책대상으로서의 여성의 의견수렴 적절한가
정책성과	목표달성도	투입된 비용효과에 양성차이가 있는가
	정책효과	정책효과는 성중립적인가, 단성우호적인가

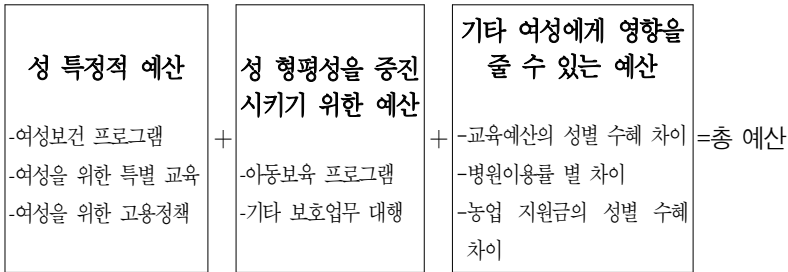
현재 한국에서의 분석의 범위와 대상은 2012년도 성인지예산서 작성 매뉴얼에 따르면 추진 주체, 예산 범위, 예산 단계 등에 따라 <표 2>와 같이 정리해 볼 수 있다(기획재정부 외, 2011).

권익증진 등에 관한 정책으로 규정하고 있다.

<표 2> 분석대상의 범위

추진 주체 (political location)	정부부처(기획재정부, 여성가족부)
	비정부 조직(한국여성정책연구원)
예산의 범위 (coverage)	여성정책기본계획 추진사업/전년도 성인지 예산서 작성사업
	성별영향분석이 가능한 사업
예산의 단계 (budget cycle)	성인지 예산서 작성지침 배포/대상사업 선정
	성인지 예산서 취합/국회 제출

일반적으로 성인지 예산을 작성하기 위해서는 성인지적 관점에서 국가의 총 예산을 성특정적 예산, 공공서비스 내에서 성형평성을 추진하는 예산, 주류예산 등으로 분류하고 있다(Sharp, 1998)(〈그림 1〉 참조).



<그림 1> 여성예산의 유형

성특정적 예산은 특정 성만을 대상으로 하는 예산을 말한다. 성형평성 예산은 남성과 여성 간 형평성을 증진하는데 기여하는 예산을 말한다. 성형평성을 증진하는 예산은 남녀 간 동등한 고용기회를 갖도록 하는 예산, 보육 예산 등 가정에서의 노동을 사회화할 수 있는 사업과 관련된 예산을 의미한다. 주류예산은 성특정적 예산과 성형평성 예산으로 분류되지 않은 일반예산들을 말한다. 예산의 대부분을 차지하는 주류 예

산이 여성과 남성에게 각각 어떻게 영향을 미치고 있는가에 대한 분석은 중요하다. 이러한 분석 방법을 위한 이론적 도구들을 비교하면 다음의 표와 같다(김혜란, 2003).

<표 3> 젠더 예산 분석을 위한 이론적 도구 비교

요소 모델	공공서비스 전달 및 예산 우선순위에 관한 성별수급 사정조사	성별 공공지출 급여현황 분석	영역별 공공지출의 성인지적 정책평가
목적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현행 공공서비스의 욕구 충족여부 ■ 공공지출 수급에 관한 남성과 여성의 의견 수집, 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남성과 여성이 받는 공적 서비스 혜택의 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산안의 집행과 관련된 정책이 남성과 여성에게 미칠 수 있는 영향 평가
도구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 여론조사/태도조사 ■ 참여적 감사 (예: 집단집중토론, 반구조화된 인터뷰) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성별 수급률 분석 ■ 특정 서비스 제공의 단위비용 ■ 서비스 단위의 수 ■ 공공지출배분 ■ 공공서비스 이용가구의 형태 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예상되는 사건 나열 ■ 플로차트 ■ 체크리스트 ■ 지수분석 ■ 프로그램 실행 예산 짜기
활용 사례	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영국에서 여론조사와 태도조사는 공공지출에 대한 사람들의 인식 조사에 이용 ■ 아프리카공화국, 스리랑카에서는 세계은행의 후원 하에 빈곤과 공공지출에 대해 조사 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공지출의 분배를 평가하기 위한 수급률 분석 (성별분리통계) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부측 활용사례(영국) 1996 ■ NGO와 정계의 협력 활용사례 (남아프리카공화국) 1996
관련자	(활용자) <ul style="list-style-type: none"> ■ 여론조사/태도조사: 여성관련 정부부처 (도구개발 담당자) ■ 여론조사/태도조사: 공공 기관 혹은 민간 ■ 참여적 감사: NGO 	(활용자) <ul style="list-style-type: none"> ■ 재경부 및 관련 부처 (도구개발 담당자) ■ 통계청과 재경부 및 전문가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부/시민단체

<p>실행 전략</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분석기법 확인 ■ 분석기법 내용 확인 ■ 계급, 종교, 인종 등의 불평등 문제도 고려 ■ 각 관련 부처의 연구 검토 및 지출변화 확인 ■ 연구결과 사회적 이슈화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분석기법 확인 ■ 성별 수급률을 측정하기 위해 자료수집 ■ 성별 수급률을 통계적으로 추정 ■ 각 관련 부처의 연구 검토, 지출변화 확인 ■ 연구결과 사회적 이슈화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분석기법 확인 ■ 성인지적으로 활용될 수 있도록 재조정 (예: 가사노동 가치 인식) ■ 자료 간 괴리 확인 ■ 정책평가 실시 ■ 연구결과 사회적 이슈화 ■ 각 관련 부서 내의 연구 검토, 지출 상의 변화 확인
--------------	---	--	---

<p>모델 요소</p>	<p>성인지적 예산 및 지출에 관한 정책안</p>	<p>가사노동에 대한 예산의 영향 분석</p>	<p>성인지적 거시경제 분석</p>
<p>목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성주류화 측면에서 전체 공공지출과 부서별 지출의 지출제시 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 재생산에서 무급노동이 갖는 거시경제적 의미를 밝히기 위해 국가 예산과 가계의 시간예산 간의 관계 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경제활동에서 양성의 상이한 역할을 통합, 매개하는 거시적 정책을 구상
<p>도구</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 핵심도구는 젠더 관련 범주에 지출항목 명시 <예> - 성평등을 위한 예산 - 여성우위의 공공서비스 - 정부의 젠더관리시스템 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가구 구성원들의 시간활용 정보를 가구 조사를 통해 수집 ■ 무급노동의 계산으로 총가구생산을 계산하기 위한 새로운 계정 수립 ■ 총가구생산과 총국가생산 간의 인과관계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금융 프로그래밍 모형 ■ 고정계수 성장계정 모형 ■ 거시경제모형 ■ 일반균형모형
<p>활용 사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1984년 호주 정부 (Women's Budget Statement) ■ 스리랑카 여성예산안 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 캐나다는 1978년부터 무급노동의 금전적 가치를 평가, 공표 ■ 노르웨이는 1912년부터 무급가사노동의 가치를 평가. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 거시경제모형은 국제 기구, 각 국 재정부, 독립적인 조사기관에서 중기경제예측에 활용

<p>관련자</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정부 등 경제관련부처가 모든 정부 부서와의 협력 하에 작성가능 	<p>(도구 활용자)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 사회 및 여성관련 부처 ■ 재정경제부 및 개별 기관 <p>(도구 개발자)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 통계청/NGO 	
<p>실행 전략</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산이 현재 어떻게 준비되고 제출되는지 확인 ■ 성별자료가 현재 얼마나 활용되고 있는지 확인 ■ 설득 ■ 홍보 및 이슈 ■ 모니터링 체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시간활용에 관한 기존자료 수집 및 새로운 조사 실시 ■ 성인지적 측면에서 자료 분석 ■ 자료를 관련부처에 보내고 공표하여 사회적 이슈화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존의 모형에 젠더 통합을 위해 현재 활용되고 있는 거시경제모형에 관한 심포지엄을 개최 ■ 보고서 작성을 위한 경제학자 집단과 젠더 분석가들의 워크샵 ■ 관련 국제기구와 협의

3. 성별영향평가와 성인지 예산제도 연계

성별영향평가가 2002년 12월 「여성발전기본법」 개정으로 도입되고 2006년 「국가재정법」의 성인지 예산이 제도화되면서 성인지 예산제도와 성별영향평가의 연계 문제가 대두되고 있다. 특히 2011년 제정된 「지방재정법」 상에 지방자치단체의 성인지 예산제도가 2013년부터 도입되면서 양 제도 간의 연계의 중요성은 더욱 커지고 있다.

현재 성별영향평가는 여성가족부가, 성인지 예산제도는 기획재정부가 담당하고 있기 때문에, 부처 간의 공조 문제뿐 아니라 제도화의 방향에서도 아직 구체적인 제도의 정착이 이루어지고 있지 않다. 특히 2013년 지방자치단체에서의 성인지 예산제도가 시행되기 위해서는 성별영향평가와 성인지 예산제도의 연계 문제는 많은 부분에서 협의가 이루어져야 할 것이다.

이의 이해를 돕기 위해 스웨덴과 인도에서의 성별영향평가와 성인지 예산제도의 제도화를 살펴보도록 한다. 스웨덴의 경우 성평등 정책에 통합하여 성주류화를 목적으로 국가 전체의 틀 속에서 성인지 예산을 하나의 성평등 정책의 목적 수행으로 진행하고 있다. 반면 인도의 경우에는 여성관련 성특정 예산에서 시작하여 지방정부의 예산분석운동에 젠더개념이 통합되어 자연스럽게 성인지 예산분석으로 이행이 되어 정착되었다(한국여성정책연구원, 2007; 2008; 2011).

1) 스웨덴의 성인지 예산제도의 도입¹⁾

스웨덴의 성인지 예산제도는 국가의 성평등 정책에 대한 이해 없이는 설명하기가 힘들다. 스웨덴에 있어서는 국가예산에 대한 성평등 분석이 성인지 예산의 핵심 내용으로 자리 잡고 있으며, 성인지 예산제도를 통해 성평등이라는 국가정책의 목표와 성주류화 전략을 유기적으로 연계 시키려는 노력을 하고 있기 때문이다. 국가의 예산분석에 있어서 분석의 준거로 삼고 있는 내용으로 국가의 성평등 정책 목표에서 제시되고 있는 것은 다음과 같다(Swedish Government Official Reports, SOU, 2007a; 2007b).

첫째, 권력과 영향력의 동등한 분할이다. 이는 여성과 남성은 의사결정을 위한 조건을 만들고 활동적인 시민이 될 권리와 기회를 똑같이 가져야만 한다는 것이다. 둘째, 경제적 형평성으로 여성과 남성은 전 생애에 걸쳐 경제적으로 독립할 수 있도록 해 줄 동등한 교육기회와 직업을 가질 수 있는 동등한 조건을 가져야 한다는 것이다. 셋째, 무급 가사일과 돌봄 영역의 평등한 배분을 목표로 제시한다. 즉 여성과 남성은 가

1) <http://www.sweden.gov.se/sb/d/4096>;
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/07/15/8a48ffb6.pdf>;
<http://english.skl.se/참조>.

사일에 똑같은 책임이 있고 똑같은 조건으로 돌봄을 받을 기회를 가져야 함을 의미한다. 넷째, 여성에 대한 남성의 폭력이 없어야 하는 것을 목표로 하고 있다.

이와 같은 국가의 성평등 정책의 성주류화와 성평등 목표는 성인지 예산제도의 분석의 준거로 사용되고 있지만 성인지 예산제도는 특히 정부의 경제정책과 관련된 성인지적 차원의 분석보고서, 성주류화를 위한 성평등 분석과 사업의 성과목표와의 연계, 성인지적 예산분석을 위한 성별분리통계의 강화 등에 대해 초점을 맞추고 있다.

스웨덴의 성인지 예산제도의 도입은 2002년 전체 예산과정에 성인지적 관점을 통합하기 위한 시범사업을 실시하면서 시작되었다. 다른 나라들과는 다르게 여성에게 필요한 ‘여성예산’의 확보를 위한 예산금액으로서의 성인지 예산서를 준비하는 것이 아니라, 오히려 정부의 경제정책 결정과 성평등 목표를 위한 기초자료의 제시에 그 의의를 두고 있다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다(SALAR, 2008).

(1) 성인지 예산의 내용

성인지 예산서는 각 부처의 성과보고서에 포함되어 제출되는 것과 ‘여성과 남성의 경제적 자원배분’이라는 예산서 부록으로 제출되는 두 가지 유형을 갖고 있다. 예산안 작성과정에서 각 부처들이 국가의 성평등 목표와 관련하여 사업의 성평등 지표를 개발하고 목표를 설정하게 되어 있다.

2003년부터 스웨덴의 재정부는 각 부처에서 제출한 성평등 평가결과를 취합하여 ‘여성과 남성의 경제적 자원분배’라는 예산서 부록을 발간하고 있다. 그 내용으로는 첫째, 경제활동인구의 경제적 상황의 성별차이를 분석하는 것이다. 노동시간, 임금과 소득, 부모수당, 질병수당, 연금, 실업수당가치분 소득 및 세금에서의 여성과 남성의 차이를 분석한다. 이 분석을 위해서는 성별 이외의 혼인상태, 자녀연령 등의 변수도

고려한다. 둘째, 여성과 남성의 경제적 상황의 차이가 여성과 남성에게 각각 미치는 영향을 분석하는 것이다. 부모역할이 여성과 남성의 경제적 상황에 미치는 효과, 파트타임 노동 및 취업의 범위와 규모가 여성과 남성의 재정적 상황에 미치는 효과를 분석하는 것이다. 또한 65세 이상 노인의 경제적 자원의 성별차이 역시 분석의 대상이다.

2004년부터 예산과정에 초점을 맞춘 성주류화 시행을 위한 6개년계획을 수립하였다. 이때부터 정부예산서의 절반 이상이 성별로 분리되어 표시되고 예산서에 포함되는 모든 표 및 그림에 성별분석이 포함되었다.

(2) 정부의 성평등 정책안

경제정책에서의 성주류화가 처음으로 논의되기 시작하면서 거시경제적인 측면에서의 접근이 이루어졌다. 「여성과 남성의 경제적 자원배분에 대한 예산서 부록」(1987년-1988년)이 발행이 되었고, 「여성과 남성의 경제적 자원에 대한 다른 접근과 기회에 대한 보고서」(1998년)발행도 뒤를 이었다. 성평등 관점을 정부 기구의 목표와 결과에 반영하기 위한 방법 연구(1999년) 뿐 아니라 성평등국과 재정부 예산국 공동으로 ‘예산과정에서의 젠더분석을 위한 방법론과 도구 개발’과 ‘포괄적 정책영역에 대한 시범 분석’ 프로젝트 등이 수행되었다.

모든 정책 영역에서 성평등 분석을 하도록 하고 성평등 목표와 결과 지표를 포함하도록 하는 성주류화 계획이 제출되었고, 「여성과 남성의 경제적 자원 배분 보고서」(예산안 부록)가 그 역할을 담당하였다. 성주류화 계획이 채택되어 성주류화 시행을 위한 지침이 시달되고, 모든 부처는 매년 시행계획을 제출하고 특히 모든 정책 영역에서 법률제정 과정과 예산과정에 성평등 관점을 고려하게 되었다. 성평등 정책의 새로운 목표를 제시하기 위해서 성주류화 계획에 대한 중간평가(2006년) 또한 실시되었다.

(3) 시사점

스웨덴의 경우 일반예산에 대한 성평등 정책의 성주류화분석으로서 성인지 예산분석을 시도하고 있다. 주로 거시경제정책과 젠더관계를 검토함으로써 성특정 예산과 평등예산을 합한 ‘여성예산’보다는 주류예산에 대한 분석을 통해 성별에 따른 자원배분의 문제를 분석하고 있으며 이를 예산서 부록으로 작성하고 있다. 여성과 관련된 특정 프로그램이나 사업에 대한 분석에만 머무르는 것이 아니라 전반적인 노동시장에서의 여성과 남성의 노동시간 및 임금 등과 같은 문제를 성인지적 관점에서 거시적으로 분석하고 있다는 점에서 다른 외국의 사례와 구분이 되고 있다.

사회적으로 중요한 젠더 이슈에 대한 불평등 현황을 광범위하게 분석하여 제시함으로써 정책형성의 기초자료로서의 기능을 담당하고 있는 스웨덴의 성인지 예산은 여성과 남성에게 돌아가는 자원배분의 문제를 거시적으로 분석하여 정책의 효과를 검토한다는 점에서는 성인지 예산의 핵심적인 개념에 부합한다. 그럼에도 불구하고 성평등 정책의 목표에 따른 예산을 따로 뽑고 있기 때문에 현실적으로 ‘여성예산’으로서의 예산이 제시된다고 볼 수 있다. 한국의 경우 스웨덴과 같은 예산의 보고서로서 성인지 예산서가 제시된다고 할 때, ‘여성예산’의 정치적 의의와 효과를 고려하여 여성예산 부분을 구분하여 이원화된 성인지 예산서의 운영도 대안으로 생각할 수 있을 것이다. 성인지 예산이라는 단편적인 제도의 정착보다는 성주류화를 위한 성평등 목표의 추구를 장기적인 과정으로 이해하고 사회의 성불평등 구조의 개편을 위해 체계적이고 다차원적으로 접근하고 있다는 점에서 한국의 성인지 예산제도의 정착에 의미하는 바가 크다고 볼 수 있다.

2) 인도의 성인지 예산제도의 도입²⁾

인도의 성인지 예산제도는 유엔여성개발기금(UNIFEM, United Nations Development Fund for Women)의 지원으로 활발하게 진행이 되었다. 2000년대 초반부터 시작하여 지역의 여성단체와 연계하여 성인지 예산 분석을 지원하였다. ‘남아시아 지역의 국가예산의 성인지화’를 위한 워크숍을 여성아동부와 공동으로 개최한 것을 시작으로 지역의 젠더감사 운동이 방갈로 지역을 중심으로 이루어졌고 그 외 많은 지역에서 연구 분석이 이루어졌다.

또한 국가공공금융정책연구소(NIPFP, the National Institute of Public Finance and Policy)의 성인지 예산 연구를 통해 인도 성인지 예산제도의 제도화 기반을 갖추게 되었다. 2001년부터 젠더관련 경제정책 이슈와 성인지적 국가예산 수립을 위한 정책방안을 모색하는 연구가 수행되었으며, 2000년-2001년 경제보고서에서는 성불평등의 이슈가 다루어졌다. 2005년 보고서에서는 성인지 예산의 필요성을 제기하면서 여성의 지위 측정을 위한 지표를 제시하고, 무급노동을 통한 여성들의 경제 기여 문제 및 성인지적 관점의 정부예산 분석틀을 제시하고, 실질적인 예산분석을 시도하였다.

성인지 관점의 예산 분석틀은 연방예산에 대한 성인지 분석을 ‘성특정적 예산’, ‘성형평성 예산’, ‘주류예산’으로 범주화 했던 샤프(Sharp)의 분석에서 ‘성형평성 예산’을 ‘친여성적 할당을 하는 예산’으로 정의하여 범주를 넓히고 있다(Lahiri, et al., 2005). NIPFP의 연구 결과, ‘여성을 대상으로 하는 예산’, ‘여성예산계획과 관련된 친여성 예산’, ‘성별에 따라 다른 영향을 미치는 주류 공공예산’ 등의 세 범주로 구분하고 있으며, 2005년-2006년의 연방예산서에 ‘성특정적 예산’과 ‘성형평성 예산’에 해

2) <http://www.mp.gov.in/finance/genderbudget.pdf> 참조.

당하는 ‘여성을 대상으로 하는 예산’과 여성예산계획과 관련된 ‘친여성 예산’이 포함된 성인지 예산서 양식을 활용하고 있다.

한편 인도에서는 국가발전기본계획에 성인지 예산서의 개념을 도입하고 있다. 제10차 국가발전기본계획(2002년-2007년)부터 성인지 예산서 작성이 시작되었다. 국가발전기본계획의 여성부문계획과 성인지 예산이라는 개념을 보완적으로 이해하고 각 부처에 성인지 예산담당부서가 만들어졌다.

제11차 국가발전기본계획(2008년-2012년)에서는 여성의 임파워먼트를 위하여 여성부문계획과 성인지 예산을 강조하고 이를 위하여 경제, 사회, 정치적 임파워먼트를 남성과 동등한 자유와 권리 향유, 여성의 발전을 위한 정책의 채택과 기회 제공, 경제적 독립을 위한 지원 등의 구체적인 제안을 하고 있다. 첫째, 성주류화 추진을 위해 중앙정부와 주정부의 여성위원회의 역할을 강화하고 둘째, 성인지 예산과 젠더 성과평가의 도입으로 정책, 공공지출 및 프로그램에 대한 젠더감사를 시행하며 셋째, 교육, 보건, 농업, 노동 등 여성과 직접적으로 관련이 되지 않는 부서의 프로그램에서 여성관련 프로그램을 더 많이 시행하도록 하고 넷째, 국가의 정책과 프로그램이 기획과 시행과정에서 성인지적 관점으로 통합되도록 하고, 마지막으로 정책 및 프로그램의 젠더분석을 위한 성별 분리 통계의 생산을 강화하는 것이다.

(1) 성인지 예산서

인도에서의 성인지 예산서는 여성을 대상으로 하는 프로그램의 예산 분석 지침에 따라 집계된 예산으로 만들어져, 예산요구안으로 제출된다. 업무 담당자는 프로그램의 기대효과와 목표, 젠더요소 등을 기술하고 중앙정부와 주정부의 총지출예산, 여성과 소녀에 대한 지출, 여성의 수 해정도 등을 표시하여 성인지 예산서를 준비한다. 그렇게 만들어진 각

부처의 예산요구안은 취합되어서 성인지 예산서로 의회에 제출되는 것이다.

인도의 성인지 예산제도의 특이점은 중앙정부보다는 지방에서의 움직임이 먼저였다는 사실이다. 지방정부의 경우 성인지 예산운동은 중앙정부에서 본격적인 작업이 이루어지기 전인 1990년대부터 여성활동가를 중심으로 논의되고 있었다. 물론 처음부터 성인지 예산분석이 지방의 운동가를 중심으로 이루어진 것은 아니다. 지방의 운동가들이 시도하였던 것은 성인지 예산분석이 아닌 예산자체에 대한 분석이었다. 그러나 UNIFEM의 지원으로 지방에서의 예산집행을 감시하던 여성단체들은 예산이 실제로 여성들에게 어떤 혜택을 주는지에 대한 분석을 시도함으로써 성인지 예산분석의 단초를 제시한 것이다(한국여성정책연구원, 2008).

인도는 1993년 헌법 개정으로 지방자치정부가 명문화되어 정부의 분권화를 이루었다. 사회서비스는 주정부의 책임 하에 있으며, 사회부문은 교육과 의료, 농촌개발 분야 등에 집중되어 있다. 특히 교육 부문이 차지하는 비중이 크고, 성인지 관점이 도입된 이후 교육은 주로 여아의 교육확대에 중점을 두고 있다. 의료는 모성보호와 태아의 건강에 초점을 두고 있으며, 농촌개발도 여성에 초점이 맞추어져 있다. 이는 지방의 특성상 농업에 종사하는 여성이 많기 때문이다. 예를 들어 여성의 토지 소유권 강화, 여성친화적인 농업장비의 마련, 사회보장이나 보험이 없는 여성농민의 빈곤구제 등이 성인지 분석의 주요 대상이 되기도 한다.

중앙정부의 성인지 예산이 제도화되고 지방정부의 성인지 예산제도 역시 실행되면서는 여성단체나 조직들의 실질적인 성인지 예산분석의 역할은 감소하고 있다. 중앙과 지방의 성인지 예산이 제도화되었다고는 하지만, 여성관련 부서에서 특별히 관련 내용을 별도로 제공하고 있지 않고 있으며, 성별 분리통계가 제대로 되어있지 않아 분석에는 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

성인지 예산서에서는 여성을 대상으로 하는 지출 및 여성의 평등성을 위한 지출을 ‘여성예산’과 ‘친여성 예산’으로 분류하여 ‘주류예산’에 대한 성인지 분석과 구분하여 예산서를 작성하고 있다. 정부의 성인지 예산분석에서 ‘성특정 예산’과 ‘성형평성 예산’의 계량적 분석으로 성인지 예산을 작성하였지만, 앞으로는 ‘주류예산’을 어떻게 성인지화 할 것인가의 문제가 인도의 성인지 예산제도의 정착에 있어서는 매우 중요할 것이다.

(2) 성별영향평가와의 연계

인도의 성인지 예산제도는 성별영향평가와의 연계가 되어 있지 않고 볼 수 있다. 현재 여성예산의 산출로만 성인지 예산을 산출하고 있고 주류예산에 대한 성인지 예산을 작성하고자 하는 시도가 있기는 하지만 실질적인 예산서 작성은 이루어지고 있다고 할 수 없기 때문이다. 주류예산의 성인지화는 시도는 되고 있지만 큰 진전은 이루어지지 않고 있다. 이러한 제도화의 장점은 성인지 예산에 대한 국민적 이해의 폭을 넓힐 수 있다는 점에서는 의의가 있지만 성주류화의 목표를 달성하기 위해 성인지 예산의 필요성이 대두된 기본적인 취지에서 생각한다면 성주류화라는 목표달성에는 어려움이 있을 거라고 생각할 수 있다.

한편 성인지 예산서에서 산출하고 있는 여성예산의 총예산금액은 금액 자체에 대한 신뢰성에 의문이 제시되기도 한다. 예를 들어 성특정 예산의 범주라고 볼 수 있는 ‘여성예산’에 피임도구 배포, 아동보건, 주택 등 여성만을 대상으로 하는 예산이라고 보기에 어려운 예산들이 포함되어 있다는 점들이 지적되고 있다. 이 때문에 성인지 예산으로서의 타당성이 확보되지 않는다면 전체 성인지 예산의 금액에 대한 신뢰를 얻는 데는 어려움이 있을 것이다. 실제로 여성과 어린이에게 동시에 해당될 수 있는 예산을 전부 여성예산으로 집계한 사례도 제시되고 있다 (한국여성정책연구원, 2008).

인도의 성인지 예산의 운동은 앞서도 지적하였듯이 지방의 여성활동단체의 예산분석에서 시작하였다. 그 후 국제기구의 지원으로 성인지 예산이 여성예산을 중심으로 발전하고 국가계획을 중심으로 하향(top-down)식으로 발전하게 되었다. 여성의 불평등한 지위나 역할에 대한 구조적인 문제제기 또는 성주류화를 위한 여성세력화 등의 문제에 대한 검토 없이 수혜자로서의 여성의 성별비율이나 개별사업의 양적 평등 문제로서의 여성예산만 검토된다고 하면 실질적인 성주류화를 통한 성평등을 이루는 것은 어려울 것이다.

(3) 시사점

성인지 예산의 초기과정에서 여성조직의 참여가 활발하였지만 현재 그 역할이 미비하다는 점에서 한국의 현황과 비슷하다. 앞으로 성인지 예산의 거버넌스로 비정부조직인 여성조직들을 어떻게 참여시킬 것인가라는 문제를 해결해 나갈 방안 강구가 필요하다.

인도의 성인지 예산은 성주류화를 위한 성인지 예산분석의 근본적인 취지와는 맞지 않지만, 여성관련 예산을 확보할 수 있다는 점에서는 바람직한 측면이 있다고 볼 수 있다. 또한 여성예산으로의 접근방법은 국민과 정치권에서의 이해가 쉬웠다는 점에서 성인지 예산제도의 정착화에 크게 도움이 되었다. 주류예산에 대한 지출분석은 성별영향분석을 시도하되 귀착분석을 통해 그 원인을 찾아내고자 시도하고 있기는 하지만, 현실은 여성관련 예산만의 논의에 집중되어 있어 국가의 전반적인 성주류화에 기여하는 바는 크지 못하다.

그럼에도 불구하고 현재 한국의 성인지 예산의 대상사업으로 명시되고 있는 사업들의 예산을 인도에서와 같이 성특정 예산과 성형평성 예산을 합한 ‘여성예산’으로 명시화하고, 그 외의 사업들을 주류예산으로 구분하여 국민적인 이해의 폭을 넓히는 것도 한국에서의 성인지 예산제

도의 정착화를 위해서는 생각해 볼 수 있는 부분이다. 여성발전계획 상의 예산들 상당수가 성특정 예산이나 성형평성 예산인 ‘여성예산’으로 주류예산과 함께 성인지 예산서에 표시됨으로 해서 많은 논란을 야기하고 있기 때문에 오히려 여성예산으로 구분해 놓음으로 주류예산의 예산서와의 논거를 차별화할 수도 있을 것이다.

4. 성인지 예산의 거버넌스

성인지 예산의 목적은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정책과 재정운용에 있어서 성평등에 대한 인식을 제고시킨다. 둘째, 성평등에 대한 정부의 책임성을 강화시킨다. 셋째, 성평등과 여성의 지위 향상을 위해서 예산과 정책을 실질적으로 변화시킨다(Sharp and Broomhill, 1990). 이러한 성인지 예산에 대한 논의는 성별영향분석을 시도하는 과정에서 그 중요성이 인식되었다. 성별영향분석은 남성과 여성에게 영향을 미치는 정책, 프로그램, 법률 등의 효율성과 차별적인 요소들을 평가하는 방법이며, 남성과 여성이 처해 있는 조건과 이해의 다양성을 고려하는 정책형성과 분석평가의 또 다른 방법이기도 하다. 특정 정책이 여성과 남성에게 미치는 차별적인 영향을 배제할 수 있도록 하기 위해, 성별역할과 지위, 경험 등을 동등하게 고려하는 것을 의미한다. 국제적 차원에서는 뉴질랜드, 캐나다, 호주 및 노르웨이 정부와 세계은행, 세계노동기구(ILO)와 같은 국제기구 등에서 성주류화 전략을 추진하고 있으며, 그 방안으로 성별분석 가이드라인이나 성명을 발표하여 시행하고 있다. 특히 캐나다 등 연방제 국가들에서는 내각에서 성평등(성별) 분석을 포함할 수 있는 지침을 세울 것을 요구하고, 중앙의 여성정책 담당기구와 법무부 등 정부부처 뿐만 아니라 지방정부에서 공공정책과 프로그램의

성별영향분석을 시행하고 있다. 이러한 다양한 분석과 평가과정에서 정부의 예산이 여성의 지위에 커다란 영향을 미치고 있다는 사실이 지적되었다(Budlender, 1996).

1983년 호주에서는 노동당 주도 하에 국가예산이 국가의 여성지위에 어떻게 영향을 미치는가를 살펴보아야 한다는 의결을 하게 되었다. 그 의결 1년 후 국가예산은 ‘여성예산보고서’와 함께 의회에 제출되었으며, 그 보고서는 호주여성을 위한 준비된 예산의 함축된 의미를 자세하게 알리는 보고서였으며, 성인지 예산보고서의 시작이 되었다. 그 후 40여 개의 나라에서 여성지위에 대한 국가예산의 영향력을 분석하는 보고서가 나왔다(Budlender, and Hewitt(eds.), 2002; Budlender, et al., 2002).

성인지 예산제도를 운영하기 위한 첫 단계는 성별에 따른 예산데이터를 얻는 것이다. 그리고 그 데이터에 의한 성별영향분석을 하고, 영향에 따른 예산분석을 하는 것이다. 이는 결과적으로 정책담당자들이 여성정책뿐 아니라 모든 정책에 대해 정책방향 및 정책목표, 정책형성, 정책집행과정, 정책성과 등을 점검할 수 있도록 촉구할 것이며, 정책문제의 정의, 정책선택, 모니터링, 정책수행평가와 환류의 과정에서 ‘여성’이라는 변수를 고려하게 도움을 줄 것이다. 이러한 과정을 통해 정책담당자들의 ‘정책이 여성의 삶에 미치는 영향’에 대한 의식을 향상시키고, 나아가 평등사회구현에 도움이 되는 정책이 생산되는데 기여할 것이다. 이렇듯 전혀 어떠한 영향도 미치고 있지 않는 것처럼 보이는 여러 정책이나 사업들의 영향력을 파악하고 분석해야만 비로소 그 부분의 예산분석이 가능해지는 것이다(Floro, 2001).

즉 성인지 예산제도를 운영하기 위해서는 단지 각 정부부처가 성인지 예산서나 성인지 결산서를 작성하는 것만으로는 불가능하다는 점을 지적하는 것이다. 이를 위해서는 거버넌스의 관점에서 행정부와 국회, 시

민사회 및 전문가 간의 역동적인 교류를 통해 정책과 재정운용에 있어서의 성평등에 대한 인식이 제고되어야 하며, 실질적인 정책이나 제도의 성별영향분석과 평가가 이루어져야만 한다. 2007년 1월 발효된 「국가재정법」에서 2010회계연도 예산부터 성인지 예산서와 결산서 작성을 의무화한 것도 그동안의 여성가족부뿐 아니라 국회 및 시민사회에서의 성평등에 대한 인식 제고와 함께 성평등과 여성의 지위 향상을 위한 예산과 정책의 실질적인 변화의 필요성을 주장해 온 결과라고 볼 수 있다. 이러한 과정은 앞에서 살펴보았듯이 특히 인도의 성인지 예산제도의 제도화 과정에서도 많은 역할을 하였다고 볼 수 있다.

이를 위해 성인지 예산서로 국민들에게 무엇을 보여 줄 것인가라는 기본적인 문제의식을 가져야 할 것이다. 인도에서와 같이 예산서 안에 ‘여성예산’의 금액이 별도로 표기되게 함으로써 성인지 예산과는 별개로 여성들만을 위한 예산배분이 얼마나 되는지에 관한 여성계의 관심에 부응해 나가는 것도 한 방법일 수 있다. 그러한 시도는 성인지 예산에 대한 이해가 적은 경우 쉽게 접근할 수 있는 역할을 ‘여성예산’이 해 줄 수 있기 때문이다. 동시에 주류정책에 대한 성인지 예산서의 경우 예산서라는 개념보다는 젠더분석이라는 관점에서 접근하여 성평등의 기본적인 문제를 해결할 수 있는 제도로 정착시키는 것이 바람직하다. 어떠한 방법이든 젠더 거버넌스의 관점에서 많은 사람이나 조직들이 쉽게 이해하여 다양한 부분에서의 많은 참여가 이루어진다면 성평등의 목표인 성주류화를 위한 좋은 방법이 될 것이다.

이러한 거버넌스의 관점에서 한국의 성인지 예산의 추진 주체, 예산의 단계, 거버넌스의 방법 등을 살펴보면 다음 <표 4>와 같이 정리해 볼 수 있다(윤영진 외, 2007).

<표 4> 성인지 예산 거버넌스의 분석모형

추진 주체	행정부	기획재정부
		정부부처
		여성가족부
예산의 단계	국회	
	시민사회 및 전문가집단 (한국여성정책연구원 성인지예산센터)	
	결산	
거버넌스의 방법	예산안심의	
	성별영향평가	성별영향 자체평가
		성별영향 특정평가
	참여예산제	
성인지 감사		

거버넌스의 관점에서 성인지 예산의 추진 주체는 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다. 예산의 편성과 집행 및 결산 등 예산과정을 담당하는 행정부와 예산안 심의를 담당하는 국회, 성인지 예산의 편성 및 집행에 참여하고 결산을 감시하는 시민사회 및 전문가 집단 등이다.

우선 행정부 내에서는 성인지 예산서와 성인지 결산서의 작성이 이루어지고 이는 중앙예산기관인 기획예산처를 통해 정부의 성인지 예산안으로 통합되어 국회에 제출될 것이다. 국회에서는 여러 자료와 정보를 갖고 성인지 예산안을 심의하게 된다. 이때 사용될 수 있는 자료 및 정보는 매우 다양하겠지만, 여성가족부에서 실시하고 있는 성별영향평가는 중요한 역할을 하게 될 것이다.

여성가족부에서 실시하고 있는 성별영향평가는 각 정부 부처 내에서 실시하는 자체평가와 전문가들이 심층평가를 수행하는 특정평가로 이루어진다(여성가족부, 2010). 성인지 예산제도의 시행초기에는 이러한 평

가자료들이 성인지 예산서에 먼저 반영되기가 쉽지 않을 것이다. 오히려 국회의 심의과정이나 시민단체들의 예산안 편성시 참여 등을 통해 반영되는 부분이 많을 것이다. 그러한 과정이 되풀이되면서 성인지 예산서 자체에 반영될 것이며 성별분리통계가 확대되면서 성인지 예산서는 보다 구체적으로 계량화된 형태가 될 수 있을 것이다.

시민사회 및 전문가 집단에서의 활동으로는 성인지 예산을 작성할 때의 참여도 필요할 것이며, 성인지 결산에 대한 감시도 감사의 형태로 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 일련의 과정은 단절적이며 하나의 방향으로 이루어진 단선적인 과정이라기보다는 역동적으로 계속 이어지는 상호 연계된 일련의 과정으로 이해해야한다.

특히 성인지 예산의 거버넌스는 지방자치단체의 성인지 예산제도의 도입에 많은 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예산분석운동이 지방의 여성 조직에서부터 시작이 되었으며 그것이 성인지 예산분석으로 이어져왔기 때문이다. 지방에 있어서의 거버넌스의 실천은 지역의 성주류화 정책을 활성화시킬 수 있는 중요한 계기가 될 수 있을 것이다. 2011년에 「지방재정법」이 개정되면서 주민참여 예산제를 도입할 수 있는 법적 근거가 마련되었는데 이 또한 거버넌스의 중요 역할이라 할 수 있을 것이다.

5. 지방자치단체의 성인지 예산과 성별영향평가의 연계 방안

중앙정부의 성인지 예산제도는 2007년부터 시행되고 있다. 그에 앞서 시행되고 있는 성별영향평가와는 여러 가지 면에서 연계의 필요성이 대두되었고 이미 앞에서 외국의 사례와 함께 살펴보았다. 여기서는 2013년부터 실시될 지방자치단체의 성인지 예산을 위한 양 제도의 연계방안을 구체적인 면에서 검토해 보기로 한다.

지방자치단체에서 성인지 예산서를 작성하기 위해서, 그리고 성별영향평가제도와 성인지 예산제도의 연계를 위해서 특히 다음의 부분들에 대한 고려가 필요할 것이다.

첫째, 성인지 예산서 작성을 위한 대상사업 단위인 지방자치단체의 세부사업의 경우 내용 분석의 어려움이 있다. 특히 지방자치단체의 민간이 전사업이나 위탁사업 등의 경우 사업의 내용을 분석하기가 어렵기 때문에 성별영향평가의 경우에도 단순한 성별의 평등만을 고려하는 경우가 많다. 대상사업의 선별에 대부분 복지사업이 선정되기 때문에 그 특성상 여성의 수혜가 높게 나타나고 있다. 이에 대해 남성의 수혜를 50%까지 늘려야 한다는 단순 분석이 주로 이루어지고 있는 실정이다. 또한 지방자치단체의 경우 작은 사업이라고 하더라도 사업수행을 직접 하지 않고 대부분이 예산이전에 불과한 경우가 많아서 사업의 성별 수혜의 효과를 얻어내기가 어렵다. 따라서 단지 예산의 성별 비율을 50대 50의 평등구조로 가져가는 것이 성인지 예산이라고 이해하는 경우가 많고 실제 많은 경우 성별영향평가의 예산배분 항목의 평가를 예산의 평등비율로 이해하고 있다. 이 문제의 해결을 위하여 양성평등(gender equality)의 개념을 설명할 필요가 있다. 즉 양성평등은 권리(right)의 평등(equal)과 경제(economy)의 형평(equity)을 의미한다고 구분하여 개념 정의를 할 필요가 있다. 성인지 예산 부문에서 양성평등보다는 형평성의 개념을 사용하는 것도 문제해결의 한 방법이라고 생각할 수 있다. 물론 이 문제는 지방자치단체의 성인지 예산에서만 나타나는 문제는 아닐 것이다. 그러나 중앙보다 사업 규모가 작고 이전경비 형태의 사업수행이 많은 지방자치단체의 경우 더욱 크게 부각이 되고 있다.

둘째, 지방자치단체의 성별영향평가의 경우 환류가 이루어져서 개선이 되어야 함에도 불구하고 잘 이루어지지 않는 이유는 사업의 대부분이 지방자치단체 수준에서 개선되기가 어렵고 중앙단위의 정책수준에서의

개선이 있어야 하기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 사업수준에서가 아니라 중앙 차원에서 정책 분석에 따른 정책개선이 실효성이 높을 것이다. 지방자치단체의 성인지 관련 사업들은 지방의 단위에서 정책변환을 유도할 수 있는 경우가 거의 없다. 대부분의 경우 중앙의 정책변환에 따라 문제가 해결될 수 있는 사업들이 많지 않기 때문에, 모든 지방자치단체들이 같은 사업에 관하여 평가하고 성인지 예산을 고려하는 것은 행정적 낭비에 불과한 경우가 많다. 중앙의 정책단위에서 문제해결을 하여 행정적 낭비를 막을 수 있는 방안도 함께 제시되어야 할 것이다.

지방자치단체의 성인지 예산제도의 운영을 위해서는 성인지 예산제도의 대상사업 단위가 세부사업 뿐 아니라 성별영향평가를 시행함에 있어 적절한 단위사업인 정책사업으로 확대될 필요가 있다는 점이 많이 지적되고 있다.

또한 성별영향분석평가법 제9조(분석평가결과의 반영) 제2항에서는 ‘국가와 지방자치단체는 분석평가의 결과를 「국가재정법」 및 「지방재정법」에 따른 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서의 작성에 반영하도록 노력하여야 한다’고 되어 있다. 따라서 성별영향분석평가의 결과를 예산서에 반영하여야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체의 성인지 예산 보고서에는 국가 성인지 예산보고서에서 작성하도록 되어 있는 성별수혜분석 지표를 성별영향평가 지표와 동일하게 하여야 보고서 작성을 위한 업무의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 2011년 성별영향평가 지표는 성인지 예산과 연계를 고려해 작성됨으로써 많은 부분이 성인지 예산 지표와 일치하고 있다. 하지만 양제도의 동일한 지표만을 연계하게 된다면 실제로 성인지 예산을 반영하는데 어려운 부분이 있다.

성별영향평가의 지표 중 성별현황분석에서는 정책대상 모집단의 성별현황, 정책참여자의 성별현황 등은 성인지 예산보고서의 지표와 동일하

게 제시되고 있다. 성인지 예산제도의 경우에는 양적 분석만 제시하게 되어 있기 때문에, 성별 격차의 원인과 성인지 예산을 반영해야 할 이유 등이 충분히 설명되지 못하는 부분이 발생하고 있다.

넷째, 또한 성별영향평가와 성인지 예산의 연계를 위해서는 지방자치단체의 예산작성 일정에 맞추어 조정할 필요가 있다. 현재 제출시기가 다른 전년도 평가보고서와 정책개선 실적보고서는 같은 시기로 조정을 할 필요가 있으며, 이 보고서는 성인지 예산 대상사업의 확정이 이루어지고 성인지 예산서가 작성이 되기 전까지 예산담당자에게로 제출되어 사업에 반영되고 성인지 예산서에 반영이 될 수 있도록 하여야 할 것이다. 지방자치단체의 성인지 예산서의 작성은 정부의 예산안 편성과 맞추어 진행되어야 하기 때문에 이를 위해 성별영향평가의 경우, 2011년도에 성인지 예산과의 연계를 위해 일정을 변경하였다. 그러나 이 연계를 위한 일정 변경으로 성별영향평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점이 지적되고 있어서 이 부분에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 따라서 4-6월에 행정안전부와 여성가족부의 협의를 통해 대상사업을 선정하고 지침 송부 등의 준비 작업이 이루어지고 7-8월에는 대상사업의 선정과 함께 성인지 예산서를 작성한다. 9월에는 성인지 예산서를 제출하고, 10월에는 예산서 검토 및 우선사업을 선정한다. 이후 11월에 예산서를 지방의회에 제출하는 일정으로 진행되는 것이 바람직하다.

다섯째, 지방자치단체의 성인지 예산보고서에서는 성별영향평가 결과 예산반영이 필요한 사유와 요구액을 제시하도록 하고, 성별영향평가 보고서를 첨부하는 방안도 고려해 보아야 하고, 이를 위해서는 16개 시도 별로 성별영향평가 보고서 내용분석 데이터베이스(DB)를 구축하여 활용하는 방안이 함께 모색되어야 할 것이다. 또한 보고서를 작성하는 공무원이 쉽게 이해할 수 있도록 지표에 대한 목적과 취지, 분석 방법에 대한 쉽고 상세한 설명이 지침과 매뉴얼을 통해 안내되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 기획재정부·여성가족부·한국여성정책연구원(2011), 『2012년도 성인지예산서 작성 매뉴얼』, 서울: 기획재정부.
- 김혜란·박병식·신문주 외(2003), 『성별영향분석평가의 수행절차 및 기준(지표)수립 방안연구』, 서울: 여성부.
- 김혜란(2003), “성별영향분석의 분석기법: 일본의 사례를 중심으로”, 지방정부학회발표논문집(2003.5.30).
- 여성가족부(2010), 『2011년 성별영향평가 지침』, 서울: 여성가족부.
- 윤영진·김혜란·김은정 외(2007), 『중기재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성인지적 분석』, 서울: 한국여성정책연구원.
- 한국여성정책연구원(2007), 『해외의 성인지예산: 다양성과 정책적 선택』, 서울: 한국여성정책연구원.
- _____ (2008), 『해외의 성인지예산: 정부주도 3개국 심층연구』, 서울: 한국여성정책연구원.
- _____ (2011), 『성평등한 정책의 실현』, 성주류화 심포지움발표자료집(2011.9.29).
- Budlender, D.(ed.)(1996), *The Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa(Idasa.)
- Budlender, D., and G. Hewitt(eds.)(2002), *Gender Budgets Make More Cents*, London: Commonwealth Secretariat.
- Budlender, D., D. Elson, and G. Hewitt at al.(2002), *Gender Budgets make Cents*, London: Commonwealth Secretariat.
- ECLAC(2002), *Tools and Indicators for Gender Impact Analysis, Monitoring and Evaluation*, ECLAC.
- Floro, M. S.(2001), “Gender Audit of the Facilitator's Draft Outcome

Document of the International Conference on Financing for Development”, in *Preparation for the 2002 UN Conference on FfD*.

Hamilton, K.(2002), *Gender and Transport in Developed Countries*, London: University of East London.

Himmelweit, S.(2001), “Tools for Budget Impact Analysis: Taxes and Benefits”, *Unifem-Oecd-Nordic Council-Government of Belgium High Level Conference: Towards Gender Responsive Budgeting Brussels*, October 2001, pp. 16-17.

Lahiri, A., L. Chakaraboty, and P.(2005), Bhattacharyya *Gender Budgeting in India*, National Institute of Finance and Policy.

OEECLAC(2002), *Tools and Indicators for Gender Impact Analysis, Monitoring and Evaluation*, New York: Inter-Agency Network on Women and Gender Equality.

SALAR(2008), *Active Work for Gender Equality-A Challenge for Municipalities and County Councils*.

Sharp, R.(1998), *How To do a Gender-sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, London: Commonwealth Secretariat and Ausaid.

Sharp, R., and R. Broomhill(1990), “Women and Government Budgets”, *Australian Journal of Social Issues*, 25(1), pp. 23-35.

_____ (2006), *Gender-Responsive Policies and Budgets*, State of South Australia.

Swedish Government Official Reports, SOU(2007a: 15), *Gender Equality in Public Services*.

_____ (2007b: 15), *Gender*

Mainstreaming Manual.

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/4096>

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/07/15/8a48ffb6.pdf>

<http://english.skl.se/>

<http://www.mp.gov.in/finance/genderbudget.pdf>

원고접수: 2011. 10. 30

원고수정: 2011. 11. 24

게재 확정: 2011. 11. 30

〈Abstract〉

A Study on the Linkage of Gender Budget to Gender Impact Assessment

Hye-Ran Kim

At the Beijing Women's World Conference in 1995, An agreement was reached that policy initiatives for the future should be evaluated. Consequently, the importance of policy analysis on gender-perspective has been emerging as an issue.

Gender-mainstream signifies that gender-perspective is unified to all processes to reach gender equality; and gender budget analysis applies this gender-perspective to the analysis of government revenue and expenditure. A basic premise of this analysis is that public policy has an influence on men and women differently. Therefore, a gender budget analysis not only examines the budget allocated for women, but also makes the entire budget the subject of analysis. A gender budget analysis can be carried into effect in various governments. In Korea, a Gender Impact Assessment and a Gender Budget were institutionalized by the government, the Ministry of Gender Equality and the Ministry of Strategy and Finance. In this paper, the connection between the Gender Impact Assessment and the Gender Budget is studied. It is argued that such an analysis is necessary to develop gender equality in all of governmental policy.

KEY WORDS: gender impact assessment, gender budget, gender analysis, gender mainstream, women's budget