

2007 연구보고서- 2

## 성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구

---

A Study on the Development of Gender Budgeting  
Tools and Institutional Infrastructure

연구책임자 : 김 영 옥 (본원 선임연구위원)

공동연구자 : 윤 영 진 (계명대학교 행정학과 교수)

박 정 수 (이화여자대학교 행정학과 교수)

김 혜 란 (주성대학 복지행정과 교수)

김 은 정 (계명대학교 사회복지학과 교수)

박 노 옥 (한국조세연구원 연구위원)

원 중 학 (한국조세연구원 연구위원)

조 선 주 (본원 연구위원)

마 경 희 (본원 객원연구위원)

윤 용 중 (본원 객원연구위원)

이 선 행 (본원 연구위원)

송 치 선 (본원 연구위원)

연구지원 : 박 수 연 (본원 위촉연구위원) 김 보 연 (본원 위촉연구위원)



한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

## 발 간 사

2006년 『국가재정법』에 의해 회계연도 2010 예산안부터 성인지 예산서와 결산서 작성이 의무화 되었습니다. 법적 근거를 가지고 도입되는 성인지 예산제도가 성공적으로 시행되기 위해서는 효과적인 시행도구와 체계적인 절차 마련이 시급한 과제라 할 것입니다.

이에 한국여성정책연구원은 2007년 3월 「성인지 예산 연구단」을 구성하고 「성인지 예산 분석기법 개발 및 인프라 구축방안 연구」에 착수하였습니다. 3년간에 걸쳐 이루어질 이 연구의 1차년도의 사업은 성인지 예산 제도화를 위한 초석을 마련하기 위하여 크게 세 가지 영역에 초점을 맞추었습니다. 우선, 성인지 예산의 개념과 방법론적 기초를 정립하기 위하여 우리보다 앞서 성인지 예산 활동 경험을 축적시켜 온 해외의 다양한 시행 사례들을 수집하고 분석하였습니다. 둘째 성인지 예산 제도화를 위한 핵심적 도구로서 2010회계년도부터 작성하여야 할 성인지 예산서와 예산편성 지침(안)을 개발하였습니다. 셋째, 성인지 예산제도가 제정제도로서 원활하게 운영되고 소기의 성과를 거두기 위해 최근 우리나라에서 이루어지고 있는 재정운용제도 전반의 성인지적 개선이 필요하다는 인식에서 중기재정운용계획, 프로그램 예산제도, 성과관리제도 등 국내 재정운용체계 혁신 조치들의 성인지적 개선방안을 모색하였습니다.

이번 연구는 ‘성인지 예산’의 용어조차 생소한 상태에서 출발한 만큼 개념의 정의부터 국내 재정운용시스템에 부합하는 제도적 인프라를 구축하려는 포괄적인 목적을 달성하기 위하여 국내외 전문가 및 연구전문기관과 밀접한 파트너십을 토대로 진행하였습니다. 본원은 연구사업의 관리 및 지원, 세부 연구사업 결과의 총괄 분석, 국제회의 개최, 해외 현지조사 기획 및 추진, 성인지 예산 제도화 포럼 운영, Gender Budget Net 운영 등의 총괄기획을 담당하였습니다. 세부 주제별로는 본원이 성인지 예산의 개념과 분석방법 개발, 성인지 예산서 및 예산지침(안) 개발, 외국의 성인지 예산 사례연구를 주관하였고, 한국지방재정학회가 중기재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성인지적 분석을, 한국조세연구원이 성인지 예산의 성과관리체계 개발을 각각 주관하였습니다. 그리고 포럼과 워크숍, 국제회의 등의 개최를 통해 관련 부처 공무원, 학계, 여성운동 단체

등 다양한 분야 전문가들의 의견을 수렴하였습니다. 첫 산출물을 내기까지 노고를 아끼지 않은 연구진과 관련 전문가들의 열정에 대해 마음에서 우러나오는 감사를 드립니다.

성인지 예산의 성공적 시행은 국가 예산과 자원의 공정한 배분을 통하여 성평등은 물론이고 우리나라 재정운용의 효율성과 투명성, 정부정책의 책임성을 증진하는데 크게 기여할 것입니다. 이 과정에서 본 보고서가 널리 활용되기를 바라며, 「성인지 예산 연구단」의 연구와 향후 성인지 예산제도의 정착과정에 많은 관심과 조언을 부탁드립니다. 감사합니다.

2007년 12월

한국여성정책연구원

원 장 김 경 애

## 연구요약

### 1. 성인지 예산의 필요성과 연구목적

- 성인지 예산은 예산의 편성, 심의, 집행, 평가 등 모든 예산과정에서 젠더 관점을 통합하고자 하는 것임. 즉 예산의 배분이 여성과 남성의 경제적, 사회적 기회에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하여 사회의 가치 있는 자원이 성평등하게 분배될 수 있도록 국가의 예산배분 구조와 규칙을 변화시키고자 함. 성인지 예산의 출발점은 거시경제정책이 의도하지 않게 기존의 성불평등을 강화하거나 약화할 수 있는 중요한 기제가 될 수 있다는 것임. 특히 거시경제정책의 핵심 영역 중 하나인 국가 예산은 정책의 시행을 위한 재정적, 경제적 수단일 뿐 아니라 국가가 지향하는 사회경제 모델과 이에 기반한 정책의 우선순위를 반영함.
- 성인지 예산은 첫째 성평등에 대한 정부의 책임성(accountability)을 강화할 수 있다는 의의를 가지고, 둘째, 성평등을 위한 새로운 전략으로서 북경세계여성대회에서 채택된 성 주류화(gender mainstreaming)를 실현하기 위한 하나의 기제가 됨. 그러나 성인지 예산의 효과는 성평등이라는 보편적 가치를 넘어섬. EU의 성평등 자문위원회는 성인지 예산이 사회통합(social cohesion), 인권존중, 좋은 경제적, 재정적 거버넌스에 대한 정부의 성찰성과 책무성을 강화할 것임을 강조하였음. 유럽의회(European Parliament, 2003)는 성인지 예산을 공공정책의 공정성(fairness), 효율성(efficiency), 투명성(transparency)에 기여할 수 있는 전략으로 인식함. 즉 여성과 남성의 다른 역할과 책임에 따른 예산정책의 다른 효과를 고려함으로써 공적 자원의 공정하고 균형있는 배분에 기여할 수 있으며(공정성), 여성과 남성의 다른 욕구에 대응하는 예산배분은 자원의 효율적 이용과 양질의 효과적인 서비스를 제공할 것이며(효율성), 예산의 효과에 대한 분석은 정부 재정의 투명성을 강화하게 될 것임.

- 우리나라는 2006년 9월『국가재정법』을 통과시킴으로써 성인지 예산제도 시행의 법적 근거를 마련함. 동법에 따라 2010 회계연도부터 정부는 성인지 예산서와 결산서를 제출할 것이 의무화되었음. 그러나 시행령은 법률을 시행하는데 필요한 보다 구체화된 규정을 담고 있지 못함. 뿐만 아니라 “예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석”하는 것을 성인지 예산으로 정의하고 있는 법률과 달리 예산서에는 “성인지 예산의 규모”를, 결산서에는 성인지 예산의 집행실적을 포함하도록 규정하고 있어 성인지 예산에 대한 오해 혹은 축소여지를 가지고 있는 것이 사실임. 이러한 혼란은 2010 회계연도부터 성인지 예산서 작성의 의무를 안고 있는 정부기관의 담당자들을 비롯하여 성인지 예산의 공론화에 크게 기여해 온 여성단체 운동가, 그리고 연구자들 사이에서도 크게 다르지 않은 것으로 보임.
- 이에 본 연구는 국내 재정운용시스템에 부합하는 성인지 예산 제도화를 실현하기 위해 시급히 요청되는 성인지 예산 분석기법, 예산서 작성지침(안), 성인지 예산서(안) 등을 개발하고, 제도적 인프라를 구축하기 위해 중기재정계획, 프로그램 예산제도, 성과관리제도 등의 성인지적 운용방안을 모색하고자 함.
- 연구내용: 본 연구의 주요내용은 크게 세 가지임. 첫째, 한국에서의 성인지 예산제도 시행을 위한 시사점을 도출하기 위하여 해외 성인지 예산 활동 경험을 검토하였음. 둘째, 정부가 주도하는 성인지 예산 활동의 핵심적 도구로서 성인지 예산서와 예산안 작성지침(안)을 개발하였음. 셋째, 중기재정운용계획, 프로그램 예산제도, 성과관리제도 등 국내 재정운용체계 혁신 조치들의 성인지적 개선방안을 모색하였음.
- 연구방법: 그동안 우리나라의 성인지 예산활동은 일부 중앙부처 및 지방정부의 여성예산을 분석하거나, 여성예산의 증액운동 및 입법화 운동에 집중하였으므로 제도화 방안을 모색하는 데까지는 이르지 못했음. 따라서 국내의 재정운용환경을 고려하면서 우리나라의 성인지 예산 제도화

방안을 모색하려는 본고는 그 출발부터 매우 도전적일 수밖에 없었음. 본고의 연구과정은 우리보다 앞선 외국의 사례를 살살이 찾아내고, 우리 상황에의 적용 가능성을 판단하기 위해 국내외 전문가들과 지속적으로 논의함으로써 연구자들 간에 성인지 예산에 대한 이해가 높아지고 합의에 도달하는 동태적인 과정이었음. 먼저 국내외 전문가 및 연구전문기관과 공동연구를 추진하였으며, 두 차례의 연구자 워크숍을 통해 다양한 전공의 연구진 간에 연구의 진행 상황을 서로 공유하고 새로운 개념과 분석방법에 대한 합의를 유도해 나감. 국내 성인지 예산 제도 시행에 시사점을 제공해 줄 수 있는 외국사례를 찾아 방문·현지 조사를 실시하였고, 연구결과에 대한 각계의 다양한 의견을 수렴하고, 성인지 예산에 대한 관심을 제고하기 위하여 4차례에 걸쳐 “성인지 예산 제도화 연구 포럼”을 개최하였음. 또한 10월 22일, 23일 양일에 걸쳐 ‘세계의 성인지 예산 제도화에 대한 국제심포지엄’을 개최하였음. 연구진 간의 자료공유 뿐 아니라 전문가들에게도 어렵게 인식되고 있는 성인지 예산에 대해 관심과 이해를 높이고 소통하는 장(場)을 마련하고자 전용 웹사이트 “Gender Budget Net”(http://gb.kwdi.re.kr)을 구축·운영함.

## 2. 해외 성인지 예산 제도화 현황

- 성인지 예산 활동의 경험이 있는 국가는 약 60개국에 이르는데(Budlender and Hewitt, 2003) 2000년대 들어 새롭게 진입한 유럽의 국가들을 포함하면 현재 성인지 예산 활동이 전개되고 있는 국가는 70여개에 이를 것으로 추산됨.
- 세계적으로 이루어지고 있는 성인지 예산활동의 제도화 수준에 초점을 맞춰 그 발전단계를 크게 5가지로 유형화함. ① 워크숍, 토론회 등을 통한 의제화 단계(1단계) ② 시민단체가 주도하는 예산분석 단계(2단계) ③ 정부 내 제도화를 목적으로 한 시범분석 단계(3단계) ④ 예산 편성을 위한 지침을 제공하여 분석결과를 부분적으로 예산과정에 반영하는 부분적용 단계(4단계) ⑤ 부처간 조정기구를 설치하거나, 예산편성시 다양한 부처에서 젠더분석을 수행하고 예산서를 발간하는 일반화 단계(5단

계) 등 크게 5단계로 구분함.

- 이러한 단계별 유형화에 기초해 볼 때, 많은 국가들이 정부주도의 시범 분석 단계에 있으며, 보다 안정적인 제도화의 형태라고 볼 수 있는 예산 편성 과정으로의 일반화 단계에 속한 국가들은 그리 많지 않음을 알 수 있음. 각 유형에 속한 국가들의 지역별 특성을 보면, 아프리카와 남미, 아시아 등 저개발 국가들은 의제화 단계를 제외한 모든 단계에 분포되어 있는데 비해 유럽지역 국가들은 정부주도 시범분석과 예산편성 일반화 단계에 많이 분포되어 있음.

<표> 성인지 예산의 제도화 수준과 국가현황

제도화 단계		국가
5단계	예산편성 일반화	(호주), 프랑스, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 인도, 필리핀, 파키스탄, 모로코
4단계	예산편성 부분적용	탄자니아, 우간다, 말레이시아, 네팔, 르완다
3단계	정부주도 예산분석	스리랑카, 벨기에, 독일, 아일랜드, 이태리, 스페인(지방정부), 오스트리아, 아이슬란드, 스위스, 칠레, 멕시코, 영국, 샌프란시스코, 모잠비크, 나이지리아, 나미비아, 독일
2단계	시민사회주도 예산분석	남아프리카 공화국, 폴란드, 브라질, 페루, 에쿠아도르, 볼리비아, 러시아
1단계	의제화	캐나다, 미국, 불가리아, 체코, 네덜란드, 인도네시아, 니카라과

### 3. 성인지 예산의 개념과 분석기법

- 『국가재정법』 시행령 9조(성인지 예산서의 내용)와 26조(성인지 결산서의 내용)의 경우처럼 국가 예산 중 특정 범주의 예산을 지칭하는 것으로 성인지 예산 활동을 축소시킬 우려가 있음. 이는 ‘성인지 예산’이라는 용어를 사용함으로써 특정범주의 예산을 의미하는 것으로 이해되고 있

다는 것을 의미함. ‘성인지 예산’을 예산의 특정 범주로 이해할 경우 결국 ‘여성예산’ 또는 ‘성평등 예산’을 의미하는 것으로 이해될 가능성이 높음. 일정수준의 ‘여성예산’ 또는 ‘성평등 예산’을 확보하는 것이 성인지 예산 활동의 한 영역일 수는 있지만, 이것이 성인지 예산 활동의 전부를 의미하는 것은 아님.

- 이러한 정의를 따르자면, ‘성인지 예산’은 여성을 위한 별도의 분리된 예산을 요구하는 것이 아니라 예산분석의 한 범주로서 ‘젠더’를 통합하여 성별에 따른 예산 분배 구조와 규칙을 변화시키는 것을 궁극적인 목적으로 함. 이렇게 본다면, ‘성인지 예산’은 이를 위한 일련의 활동이자 과정으로서 이해되어야 함. 따라서 본 연구에서는 성인지 예산(Gender Budgeting)을 ‘예산을 편성하고 집행하는 과정에 젠더의 관점을 반영하는 것’으로 정의하며, 성인지 예산과정의 결과는 성 형평성(Gender Equity)을 증진시키기 위해 세입과 세출을 재구성하는 것, 남녀별 삶의 차이와 특성을 반영한 예산서와 성과보고서 등으로 구체화될 수 있음.
- 성인지 예산의 개념화 유형: 원칙적으로 성인지 예산은 “예산에 대한 젠더관점의 분석”을 포함하며, 이를 “모든” 예산과정에 “일상적으로” 적용하는 것임. 그러나 실제 수행된 분석 결과를 통해 볼 때 개념화의 측면에서는 성인지 예산 도입배경과 주도 세력의 특성에 따라 이러한 원론적 정의와는 다른 다양한 방식의 개념화가 이루어지고 있음. 또한 적용되고 있는 예산과정의 단계 역시 “일상적인” 예산과정과 별개로 이루어지는 경우가 대부분임. 현재 성인지 예산분석과 제도화 활동이 이루어지고 있는 국가들에서의 성인지 예산 개념은 크게 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분할 수 있음.



### 성인지 예산 개념화의 유형과 해당 국가

성인지 예산의 개념화	국가(정부, 단체)
일반예산에 대한 젠더분석으로서 성인지 예산	스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 영국 WBG
여성예산으로서 성인지 예산	프랑스, 필리핀, 인도, 스리랑카
젠더분석(gender analysis)의 한 범주로서 예산	미국 샌프란시스코, 캐나다, 뉴질랜드

- 성인지적 예산 분석기법: 성인지 예산은 원칙적으로는 모든 정책을 대상으로 하지만, 초기 시행 과정에서 “모든” 정책으로의 전면적인 적용은 현실적으로 가능하지 않음. 따라서 어떠한 수준의 정책, 어떤 영역의 정책에 우선적으로 적용할 것인지는 제도 시행에서 중요한 이슈가 됨. 이를 위하여 다이앤 엘슨이 구분한 성인지적 예산 분석이 가능한 세 가지 수준의 예산을 구분해 보는 것이 유용함(Elson, 2002). 거시경제정책과 젠더관계의 관계를 검토하기 위해서는 두 가지 도구가 유용함. 즉 여성과 남성의 시간이용에 대한 예산의 효과 분석과 중기경제정책에 대한 성인지적 분석임. 다음으로 세입·세출 예산을 대상으로 한 분석인 공공예산의 분석은 세출·세입 예산의 구성이 여성과 남성에게 다른 함의를 가지고, 시장과 가족 및 공동체에 대한 여성과 남성의 능력에 다르게 영향을 미친다는 것을 가정함. 이 수준의 예산에 대한 분석은 다이앤 엘슨이 명시적으로 구분하고 있지는 않지만, 두 가지 차원으로 구분해 볼 수 있음. 하나는 전체 총예산에 대한 분석이고 다른 하나는 개별정책 예산에 대한 분석임. 전자의 분석을 위한 도구로서 전체 예산 중 여성 업무 관련 부처 예산의 비중을 분석하는 방법과 각 부처들의 협력 하에 작성되는 성인지 예산 보고서가 있음. 마지막으로 공공서비스의 효과성 평가는 공적으로 제공되는 서비스에 대한 평가로 서비스 수혜자의 욕구 평가, 서비스의 질에 대한 분석, 여성의 무급노동에 미친 효과 등의 도구가 사용될 수 있음.

<표> 예산의 수준별 분석도구

예산의 수준		분석방법
거시경제정책 (거시경제계획/ 중기경제계획 평가)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 재정 규모의 적자 또는 흑자 수준은 적절한가? 중기경제정책들은 지속가능한가?</li> <li>• 예산이 시간이용에 미치는 효과에 대한 성별분리 분석</li> <li>• 성인지적 중기경제정책계획               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원에 대한 통제 또는 자원 분배의 성별 차이: 예) 저축율의 차이</li> </ul> </li> </ul>
세입 세출	총예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지출과 과세의 비율은 적절한가?</li> <li>• 전체 예산 대비 성평등 예산의 비중</li> <li>• 성인지 예산 보고서(women's or gender budget statement)</li> </ul>
	개별정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공지출의 수혜액(public expenditure incidence analysis)의 성별 차이</li> <li>• 성인지적 정책평가(gender-aware policy appraisal)</li> </ul>
공공 서비스의 효과성 평가		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공 부문은 기업, 가족, 공동체에 적절한 수준의 서비스를 제공하는가?</li> <li>• 욕구평가(Needs assessments)</li> <li>• 서비스의 질 분석(analysis of 'quality of service' indicators)</li> <li>• 비가시적 비용(시간) 평가(Assessment of 'invisible' costs)</li> <li>• 서비스 수혜와 동등한 접근의 평가(Assessment of benefits of equal opportunities in service delivery)</li> <li>• 서비스 전달에 대한 동등기회와 혜택의 평가</li> </ul>

#### 4. 성인지 예산서(안) 개발

- 성인지 예산서는 다음 몇 가지 기본적인 요건을 충족하도록 작성되어야 함. 첫째, 현재의 상태를 잘 파악할 수 있는 정보의 제공과 둘째, 사전적인 성별영향의 평가와 반영, 셋째, 성인지 성과관리, 넷째, 여성정책과는 차별화된 국가 정책에 대한 접근 그리고 다섯 번째로 조세체계와 관련된 세입측면의 접근 등을 성인지 예산서에 충실히 포함하여 작성되어야만 성인지 예산서와 성인지 예산제도가 추구하는 목적을 달성할 수 있을 것임.

## □ 성인지 예산서(안)의 구성

### I. 성인지 예산 편성의 배경

현재(당해연도 또는 전년도)의 성 평등 정도, 여성의 사회·경제적 위치 등에 관한 정보가 제시되어야 함. 가능한 매년 기본적으로 제시되고 검토될 주요 지표를 선정하여, 성인지 예산제도를 통해 실현하고자 하는 양성평등의 정도를 성인지 예산서의 도입부분에서 일관되게 점검할 수 있게 할 것

### II. 성인지 예산 운용의 목표

2007년의 예산의 경우, 정부는 미래 성장동력 확충, 국민의 기본적 수요 충족, 국민의 생명과 국가안전의 보장을 재정운용의 목표로 설정하고 있음. 이에 대한 성인지적 접근으로 젠더 이슈를 설정(예: 미래 성장동력 확충과 관련해서는 여성 경제활동과 관련된 이슈를 설정, 국민의 기본적인 수요 충족도 사회보장시스템 하에서 양성에게 평등하게 혜택이 주어지는(여성 차별을 시정하는) 이슈, 국가 안전보장과 관련해서도 이를 구성하는 치안, 안전 등의 이슈를 설정)

### III. 성인지 예산 개요

부처별 사업명	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	⑦ %	사업비	인건비	총액	⑧ %	사업비	인건비	총액	⑨ %
㉑여성교육정책 개발진흥												
㉒												
㉓												
부처별 소계												
.....												
부처별 소계												
합계												

국가 정책 목표	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	⑦ %	사업비	인건비	총액	⑧ %	사업비	인건비	총액	⑨ %
성장동력확충												
R&D 투자												
인적자원 개발												
성장인프라 구축												
기본적인 욕구충족												
보 육												
교 육												
취약계층(노인 장애인)												
주거안정												
국가안전보장												
국 방												
재해예방												
치 안												

분 야	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	④ %	사업비	인건비	총액	④ %	사업비	인건비	총액	④ %
1. 일반 공공 행정												
2. 공공질서 및 안전												
3. 통일 외교												
4. 국방												
5. 교육												
6. 문화 및 관광												
7. 환경보호												
8. 사회복지												
9. 보건												
10. 농림해양수산												
11. 산업 중소기업												
12. 수송 및 교통												
13. 통신												
14. 국토 및 지역개발												
15. 과학기술												

#### IV. 부처별 성인지 예산

본문의 <표 IV-8>과 같이 작성하여 첨부한다.

- 성인지 예산 개요: 성인지 예산서의 내용을 총괄적으로 보여주는 부분임. 이를 위해서는 각 부처의 성인지 예산서의 사업을 일정한 형식으로 분류하고 경우에 따라서는 그에 해당하는 예산액을 집계할 수 있어야 함(아래 참조). 또한, 성인지 예산서에 담긴 성별영향에 대한 사전적인 평가 결과를 예산서에 어떻게 반영하고 있는가를 제시할 수 있어야 할 것임.

##### ① 예산의 분류와 집계

- 2007년 현재 「성인지 예산안 편성지침」을 통해 제시되고 있는 예산의 분류는 양성평등정책 예산과 성별영향평가 대상사업 예산(일반 예산)의 두 가지임. 양성평등정책 예산이란 1998년부터 실시하여 온 「여성정책 기본계획」에 수록된 정책예산임. 성별영향평가 대상사업 예산(일반예산)은 일반예산사업 중 이전연도에 성별영향평가가 이루어진 예산을 말함. 예산의 규모를 집계함에 있어서 여성정책기본계획과 관련된 양성평등정책 예산의 규모는 그 규모 파악이 용이하며 나름대로 의미있는 정보를 제공함. 그

러나 성별영향평가 대상사업의 예산 규모를 집계하는 것은 왜곡된 정보를 제공하는 경우가 많음. 따라서 성인지 예산서에서는 양성평등 정책예산만 그 규모를 파악·집계하고, 성별영향평가 대상사업의 예산규모는 집계하지 않는 것이 바람직함.

## ② 성별 영향에 대한 사전 평가와 반영

- 「국가재정법」에서는 성인지 예산서에 예산의 성별영향을 사전적으로 평가하여 반영하도록 규정함. 정부의 모든 재정사업에 대해서 성별영향을 사전적으로 평가하고 이를 예산에 반영하는 것은 현실적으로 어려움. 따라서 일정한 기준을 통해 성별영향에 대한 사전적인 평가가 필요한 사업을 범주화할 필요가 있음. 가장 기본적으로 사전적인 성별영향 평가가 필요한 사업의 범주로는 인건비(100목)임. 이것은 공공부문의 인력고용의 남녀 차이를 설명하고 양성평등을 위한 정부의 정치적 책임성을 확보하기 위한 중요한 영역으로 볼 수 있음. 둘째로, 이전지출(300)로 연금지급금, 보상금, 민간경상보조 등을 들 수 있음.
- 사전적인 성별영향 평가와 반영을 하는 또 다른 방안으로서 성별영향에 대한 성과지표를 제시하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 성인지 예산서에 포함된 사업에 대해서 재정지출을 통해 달성하고자 하는 성과지표를 예산편성 단계에서 제시하도록 하는 것은 정부나 각 부처가 재정지출의 성별 영향을 사전적으로 고려한 것으로 볼 수 있기 때문임.

## 5. 성인지 예산서 작성지침(안) 개발

### A-1. 대 상 사 업

- 제3차 여성정책기본계획 시행계획으로 추진되는 사업
  - 소관부처별 세부사업 목록은 추후 별도 통보
- 성별영향평가 대상사업
  - 2004년-2007년도 성별영향평가 대상사업은 평가결과를 사업계획에 반영하여 편성

- 각 부처의 일반예산 사업 중 자율적으로 선택, 적어도 3개 이상 사업을 분석

#### A-2. 작성 형식

1. 00부의 성인지 예산 편성의 배경
2. 00부의 성인지 예산 운용의 목표
3. 00부의 성인지 예산 개요

사업명	양성평등예산				일반예산								정책 목표*	분야**
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업***					
	사업비	인건비	총액	차 %	사업비	인건비	총액	차 %	사업비	인건비	총액	차 %		
㉠여성교육정책 개발진흥														
㉢														
㉣														
합계														

\*정책목표: ①성장동력확충, ②R&D투자, ③인적자원개발, ④성장인프라구축, ⑤기본적인육구충족, ⑥보육, ⑦교육, ⑧취약계층(노인·장애인), ⑨주거안정, ⑩국가안전보장, ⑪국방, ⑫재해 예방, ⑬치안 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*분야: ①일반 공공 행정, ②공공질서 및 안전, ③통일 외교, ④국방, ⑤교육, ⑥문화 및 관광, ⑦환경 보호, ⑧사회복지, ⑨보건, ⑩농림해양수산, ⑪산업 중소기업, ⑫수송 및 교통, ⑬통신, ⑭국토 및 지역개발, ⑮과학기술 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*\*성평등분석 사업: 아래의 4에 상세내용을 기재한다.

4. 사업별 성평등 분석 결과

A-3. 작성방법 의 4. 성 평등분석방법의 방법 1, 방법 2, 방법 3 중 가장 타당하다고 생각하는 방법을 선택하여 작성한다.(방법 1, 2, 3에 대해서는 본문을 참조할 것)

## 6. 성인지 예산과 중기재정운용계획

- 재정운용계획은 일반적으로 계획 또는 정책(사업)과 예산을 연계시키는 것으로 각국에서 매우 중요하게 생각하고 있는 쟁점임. 4대 재정개혁 중 하나인 ‘국가재정운용계획’은 중기적 시각에서 분야별 자원배분을 제시하는 것이며, 이러한 재정운용제도를 성인지적 관점에서 분석하고, 중기

재정운용계획(안)을 제시하는 것이 본 장의 목적임.

□ 국가재정운용체계에서의 성인지 예산제도

- 예산의 본질은 정책 또는 사업이라는 점에서 국가재정운용체계는 정책과정과 예산과정이 서로 결합되어 있는 체계임. 거의 모든 정책 또는 사업에는 예산이 반영되어 있으며, 예산과 정책은 밀접한 관계에 있음. 따라서 정책과정과 예산과정은 서로 연계되어 있음.
- 일반적으로 정책과정은 정책형성, 정책집행, 정책평가의 단계로 나누며, 이 과정은 예산과정과 연계됨. 예산주기를 기획 및 분석, 정책형성, 정책집행, 감사 및 평가의 4단계로 구분하는데, 이를 예산과정과 연결시키면 기획 및 분석은 예산편성, 정책형성은 예산편성 및 심의, 정책집행은 예산집행, 감사 및 평가는 결산 및 회계검사로 연결됨.
- 따라서 성인지 예산제도 역시 국가정책이 반영되어 일련의 예산과정의 흐름과 연결되어야 함.

□ 중기계획으로서의 국가재정운용계획

- 국가재정운용계획의 작성은 중기 발전전략에 기초한 국가 우선순위에 따라 재원을 배분함으로써 저출산·고령화 등 장기·구조적 문제에 효과적으로 대처하고, 전략적 자원배분 틀 내에서 부처의 전문성을 토대로한 우선순위가 높은 사업을 위주로 예산에 반영함에 따라 정부지출의 효율성을 제고하는 목적을 지님.
- 중기재정계획으로서 국가재정운용계획은 총량적 재정규율의 제도적 장치, 배분적 효율성의 구현장치, 계획과 예산 연계의 제도적 장치 등의 성격을 지님.
- 특히 계획과 예산의 연계라는 측면에서 성인지 예산의 중기 계획은 자원의 뒷받침을 받아야 계획의 실효성을 확보할 수 있음. 자원의 희소성이라는 제약조건을 극복하고 양성평등을 위한 중기 계획을 예산에 연계하기 위한 제도적 장치로 국가재정운용계획을 적극 활용해야 함.

□ 성인지적 관점에서의 국가재정운용계획 작성방향

- 성인지적 국가재정운용의 방향과 이에 따른 중기재정계획(안)은
  - 제1안 : 16개 분야 중 성인지적 분석이 중요한 분야를 중심으로 국가재정운용계획을 성인지적 관점에서 분석하여 이를 반영한 향후 국가재정운용계획을 수립함
  - 제2안 : 국가재정운용계획의 별도 분야로 양성평등분야(성인지 분야)를 신설하여 작성함으로 제시할 수 있음. 성별분리통계의 축적 정도를 감안해 볼 때 양성평등분야(성인지 분야)를 신설하는 제2안이 더 타당함.
- 양성평등분야의 기본계획은 여성발전기본법에 기초한 여성정책기본계획을 중심으로 작성되어야 하며, 이미 존재하는 여성·가족·보육부문에만 한정하지 않고, 실질적 양성평등사회구현을 위한 각 부처의 일반예산관련 성인지 투자계획이어야 함.
- 이는 전 부처를 망라해 작성되어야 하며, 대내외적 환경을 설명하는 배경, 전략적 목표와 이를 달성하기 위한 정책과제를 설명하는 목표, 전략과 투자계획 개요, 세부과제 및 성과지표를 통한 투자계획의 네 부분으로 작성되어야 할 것임.

## 7. 성인지 예산과 프로그램예산제도

- 정부는 재정개혁의 일환으로 재정성과관리를 위해 프로그램 예산제도를 도입하여 과거 품목별 예산체계에서 사업별 예산체제로 전환하였고, 재정의 투명성 관리를 위해 디지털 예산회계 시스템 운영을 규정하고 복식부기 발생주의 회계를 도입하였음.
- 본 장은 프로그램예산체계 내 성인지 예산제도의 정착 방안을 제시하고, 통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템에서의 성인지 예산정보시스템을 구현하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 함.

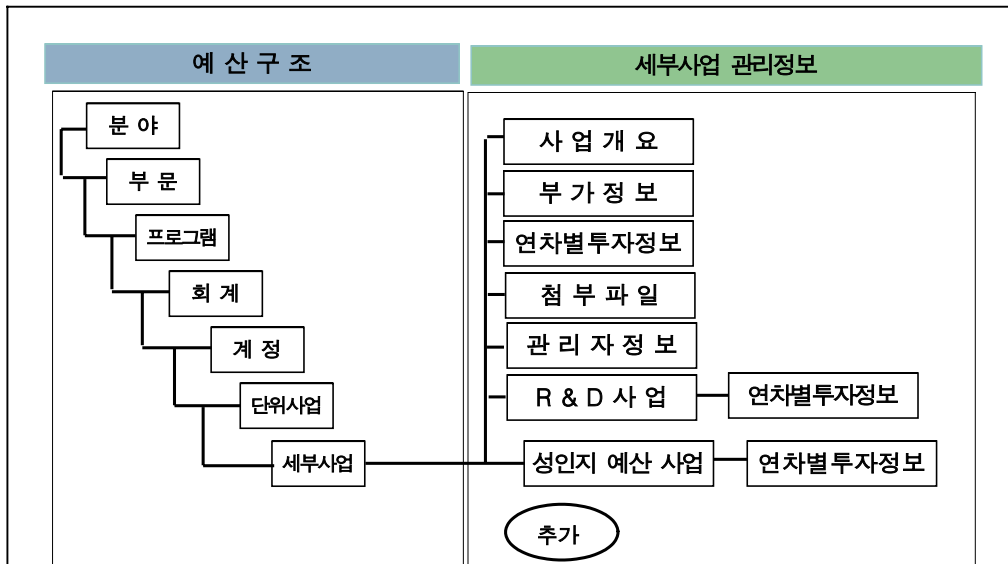


□ 프로그램 예산체계에서의 성인지 예산 도입방안

- 프로그램 예산은 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법임.
- 프로그램 예산체계 내 성인지 예산을 정착시킴에 있어 다음의 이유로 단계적 접근을 필요로 함.
  - 우리나라 성인지 예산의 제도화 수준이 아직 시범분석이나 부분 적용 단계에 해당함.
  - 제도통합의 단계를 거쳐 예산배분 구조의 실질적 변화까지 고려되는 국가가 거의 없음.
- 단계적 접근을 위해 고려할 요소는 성인지 예산서 작성 기관의 범위, 각 기관의 대상사업의 범위 등임.
- 성인지 예산의 분석단위는 세부사업을 원칙으로 하되 필요에 따라서는 단위사업을 분석할 수 있게 함. 보고단위는 프로그램 단위로 종합하여 작성하는 것이 바람직함.

□ 디지털예산회계시스템(DBrain시스템)내에서의 성인지 예산시스템 구현 방안

- 디지털예산회계시스템은 재정운영의 새로운 패러다임에 적합한 재정제도 및 프로세스를 구축하고 이를 통합재정정보시스템으로 구현한 것이며, 예산관리시스템, 회계관리시스템, 사업관리시스템, 통계분석시스템 및 다른 재정정보시스템을 연계하는 시스템으로 구성되어 있음.
- 성인지 예산 정보시스템의 구축방안으로서 디지털예산회계시스템(DBrain 시스템)내에서 성인지 예산 정보시스템을 구현하는 안을 제시함. 이는 성인지 예산 정보시스템의 독자적인 시스템을 구축하는 것보다 비용과 시간을 절약할 수 있으며 기존의 시스템을 활용하기 때문에 새로운 시스템을 구축하는데서 오는 리스크를 줄일 수 있다는 점, 그리고 정보를 입력해야하는 행정비용을 절감할 수 있는 장점이 있음.
- 상기 구축안과 세부사업을 분석단위의 원칙으로 한다는 방침을 적용하여 디지털예산회계시스템(Dbrain시스템)내에서의 구체적으로 성인지 예산을 반영하는 안을 제시함.



<그림> 세부사업수준에서의 성인지 예산 사업 관리

## 8. 성인지 예산의 성과관리체계 개발

- 정부 재정 개혁의 일환으로 ‘성과에 기초한 재정부용’은 성과측정과 평가 기준 설정의 과제를 안게됨. 이에 성인지 예산의 성과관리의 성격을 가진 기존의 제도들은 특정성을 대상으로 하는 사업목표를 가진 경우는 성과관리 대상으로 파악되지만, 일반 예산사업을 성인지적 관점에서 평가하는 체계는 미비한 상황임.
- 이에 본 장에서는 성인지 예산의 성과관리체계 수립에 초점을 두고, 현행 제도에 대한 분석을 바탕으로 성인지 예산의 성과관리체계안을 제시하였음.
- 성인지 예산 성과관리체계(안)
  - 성인지 예산의 성과관리 방안으로 양성평등 사업과 일반예산사업으로 나누어 관리하는 방안이 적절함. 양성평등사업은 기존의 여성정책기본계획과 재정성과관리제도를 활용하여 관리할 수 있으며, 일반예산사업은 기존의 성별영향평가를 합리적으로 개선하여 활용·관리하는 것이 바람직함.

- 양성평등사업의 경우는 양성평등의 목적에 따라 예산사업이 평가를 받을 수 있도록 평가단위를 적절히 설정해야하며, 일반예산사업의 경우는 점진적인 또는 선택적인 접근법을 통하여 대상 사업을 선정하여야 함. 또한 기존의 성별영향평가에서 미비한 부분인 예산편성과정에의 환류를 가능하게 하는 방안을 모색하여 개선된 제도를 일반예산사업을 위한 성과관리제도로 발전시켜 나가는 것이 필요함.
- 향후 일반예산을 성인지적 관점에서 분석하고 성과관리를 할 수 있도록 실효성 있는 성별영향평가를 구축하여야함. 특히 양성평등사업의 성과관리는 거시적 차원과 미시적 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있음.

<표> 성인지 예산 성과관리체계

성인지 예산의 범주	성과관리 방안	
양성평등예산	거시적 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성정책 기본계획의 개선을 통해 거시적 성과관리체계 수립</li> <li>• 분야별 정책적 수요 파악에 활용</li> </ul>
	미시적 성과관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정사업자율평가를 활용</li> <li>• 평가대상에서 양성평등사업이 누락되지 않도록 배려</li> <li>• 주요 이슈에 따라 다부처사업(cross-cutting program) 평가를 필요시 병행할 수 있음</li> </ul>
일반 예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성별영향평가의 결과 추적</li> <li>• 사업유형별 성인지 예산 성과평가 매뉴얼 개발</li> <li>• 향후 일반 예산의 성인지적 평가제도 도입</li> </ul>	

- 성인지 예산 성과지표 체계(안): 양성평등예산사업을 중심으로
- 양성평등사업의 성과관리는 거시적 차원의 성과관리와 미시적 차원의 성과관리로 나누어 생각해 볼 수 있음. 현재 여성정책기본계획과 같은 형태를 활용하여 양성평등예산의 거시적 지표를 개발, 거시적 차원의 모니터링 체계를 개발하는 방안과 미시적 차원에서 기존의 재정성과관리 제도를 활용하여 성과관리를 하는 방안을 모색해 볼 수 있음.
  - 양성평등을 나타내는 거시적 지표로 성과관리와 관련하여서는 기획예산처가 2006년에 발표한 『함께하는 희망한국 VISION 2030』에서 제시하고 있는 ‘여성/맞벌이 부부: 출산·육아 걱정 없이 일할 수 있는 여건 조성’에 제시되어 있는 지표들을 양성평등의 거시적 지표로 삼고자하며, 이 중 본 연구에서 사회생활에 관한 지표, 보육 및 육아 관련 지표, 남녀

간 소득격차지표를 중심으로 추가지표를 도출하였음.

- 미시적 지표는 2006~2007년 각 부처의 예산 사업 가운데 양성평등과 성 특정 사업을 추출하여, 사업수단별, 사업목적별로 어떤 지표가 많이 사용될 수 있는지를 살펴보고 초기, 중간, 최종 지표로 성과지표를 구분하여 관리하는 것이 바람직하다고 제시함
- 사업수단으로 구분할 경우, 기관운영 지원에 관한 사업이 가장 많았으며, 공적 부조, 교육훈련, 홍보 및 방송이 대다수를 차지하고 있었음.
- 사업목적별로 구분할 경우, 사업효과가 장기에 걸쳐 나타나는 사업이 과반수이었음. 성 특정 사업과 양성평등을 위한 사업은 비교적 균형 있게 진행되고 있는 것으로 나타남.

## 9. 결론 및 향후과제

- 이미 성인지 예산 활동이 활발하게 전개되고 있는 다양한 해외의 약 10여년 간의 경험을 평가하고 그로부터 우리나라의 성인지 예산제도 정착화를 위한 시사점을 도출할 때, 향후 성인지 예산은 다음의 세 가지 측면에 초점을 맞추어 나가야 할 것임.
- 첫째, 성인지 예산의 필요성과 의의에 대한 의식화와 공감대가 확산되어야 함. 이를 위하여 공무원을 비롯한 다양한 행위주체들을 대상으로 한 교육과 훈련, 젠더 이슈에 익숙하지 않은 행위자들을 설득할 수 있는 대중적 홍보전략이 필요함. 더불어 의미 있는 예산분석 사례를 지속적으로 발굴해 나가야 함.
- 둘째, 한국에 적합한 성인지 예산의 개념화와 방법론이 개발되어야 함. 이에 실제 예산 분석시 분석주체, 분석대상 사업 선정 기준, 분석틀과 분석도구 등이 쉽고 명확하게 정의되어야 함.
- 셋째, 성인지 예산을 위한 절차의 제도적 조직화임. 제도적 조직화를 위해 ① 성인지 통계의 생산 ② 성인지 예산 교육 체계의 구축 ③ 성인지 예산 담당 기구를 설치하고 담당자를 지정함.

- 넷째, 공무원, 시민사회, 의회, 언론 등 다양한 행위주체들 간의 파트너십과 긴밀한 네트워크가 필요함. 성인지 예산이 자원분배에서의 보다 근본적인 변화에 접근하기 위해서는 시민사회, 의회, 언론 등 다양한 행위주체들의 참여와 토론, 의사소통을 통한 합의가 필요.
- 향후 2년간의 연구 사업은 이러한 과제들을 풀어나가는 과정이 될 것임. 외국에 비해 짧은 우리나라의 성인지 예산에 대한 논의에도 불구하고 국가 재정운용의 근간이라고 할 수 있는 「국가재정법」을 통해 제도화를 이루어낸 것은 우리나라가 앞으로 양성평등한 사회를 구현해 가는데 매우 의미 있고 유용한 수단을 확보하게 된 것임. 이것은 국제기구나 외국의 학계에도 널리 알려질 만한 성과이며, 「성인지 예산서」가 처음으로 국회에 제출되는 2009년까지의 기간 동안 철저한 준비를 통해 이런 유용한 제도가 제 기능을 발휘하도록 해야 할 것임.

# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	3
가. 성인지 예산의 필요성과 의의 .....	3
나. 국내 성인지 예산 추진경과와 현황 .....	4
다. 연구목적 .....	6
2. 연구내용과 방법 .....	7
가. 주요 연구내용 .....	7
나. 연구방법 .....	8
1) 문헌연구 .....	8
2) 국내외 전문가 집단과 공동연구 추진 .....	8
3) Gender Budget Net 운영 .....	11
4) 주요국가의 성인지 예산제도 현지조사를 위한 해외출장 .....	12
5) 연구진 워크숍 .....	12
6) 성인지 예산 제도화 포럼 개최 .....	13
7) 성인지 예산 국제심포지엄 개최 .....	13
3. 연구의 추진체계 .....	14
4. 기대효과 .....	16
II. 해외 성인지 예산 제도화 현황 .....	17
1. 제도화 수준의 유형화 .....	20
2. 제도화 수준별 국가 사례 .....	24
가. 1단계(의제화) .....	24
나. 2단계(시민사회 주도 예산분석) .....	25
다. 3단계(정부주도 시범분석) .....	26

라. 4단계(예산편성 부분적용) .....	28
마. 5단계(예산편성 일반화) .....	29
III. 성인지 예산의 개념과 분석방법 .....	31
1. 성인지 예산의 개념화 유형 .....	35
가. 일반 예산에 대한 젠더분석으로서 성인지 예산 .....	36
나. “여성예산”으로서 성인지 예산 .....	38
다. 젠더분석(gender-analysis)의 한 범주로서 예산 .....	40
2. 성인지적 예산분석 .....	42
가. 분석대상 예산과 분석방법 .....	42
1) 분석대상 예산의 수준(level)에 따른 예산분석방법 .....	42
2) 예산의 세 가지 범주별 예산분석방법 .....	44
나. 예산분석 사례 .....	46
1) 거시경제정책 .....	46
2) 단년도 예산 .....	49
3) 특정 부처 또는 특정 사업 분석 .....	57
IV. 성인지 예산서(안) 개발 .....	61
1. 예산서의 의의와 원칙 .....	63
2. 해외의 성인지 예산서 .....	64
가. 예산서의 유형 .....	64
나. 유형별 예산서 사례 .....	66
1) 유형1 : 인도 .....	66
2) 유형2 : 필리핀, 프랑스 .....	67
3) 유형3 : 모로코, 파키스탄 편잡 .....	70
4) 유형4 : 스웨덴 .....	74
3. 성인지 예산서(안) .....	76
가. 성인지 예산서(안)의 작성방향 .....	76

1) 정보의 제공 : 성별분리통계 .....	77
2) 성별 영향평가 결과의 반영 : 사전 평가 .....	79
3) 성과관리와 성인지 예산: 성평등 지표의 개발 .....	81
4) 국가 정책과의 통합 .....	83
5) 세입측면 : 조세체계에 대한 접근 .....	86
나. 성인지 예산서(안) .....	88
1) 성인지 예산서(안)의 구성 .....	88
2) 성인지 예산서 작성 방식 .....	91
3) 성인지 예산서(안)의 주요 내용 .....	92
 V. 성인지 예산서 작성지침(안) 개발 .....	105
1. 기존 성인지 예산서 작성지침의 문제점 .....	107
2. 해외의 성인지 예산 지침 .....	108
가. 지침의 유형과 구조 .....	108
나. 지침의 주요 내용 .....	112
1) 파키스탄 .....	113
2) 필리핀 .....	113
3) 말레이시아 .....	117
4) 인도 .....	119
3. 성인지 예산서 작성지침(안) .....	120
가. 성인지 예산서 작성지침의 원칙과 방향 .....	120
나. 성인지 예산서 작성지침(안) .....	122
1) 00부의 성인지 예산 편성의 배경 .....	122
2) 00부의 성인지 예산 운용의 목표 .....	122
3) 00부의 성인지 예산 개요 .....	123
4) 성평등 분석 .....	124



VI. 성인지 예산과 중기재정운용계획 .....	133
1. 국가재정운용체계에서의 성인지 예산제도 .....	135
가. 정책과정과 예산과정의 연계 .....	135
나. 국가재정운용체계에서의 성인지 예산제도 .....	137
2. 중기계획으로서의 국가재정운용계획 .....	138
가. 국가재정운용계획의 의의 및 성격 .....	138
1) 총량적 재정규율의 제도적 장치 .....	139
2) 배분적 효율성의 구현장치 .....	140
3) 계획과 예산 연계의 제도적 장치 .....	141
나. 국가재정운용계획의 분류 및 주요내용 .....	142
3. 성인지적 관점에서의 국가재정운용계획 작성방향 .....	145
가. 성인지적 관점에서의 국가재정운용계획 .....	145
나. 국가재정운용계획에서의 양성평등분야(안) .....	146
1) 구성 .....	146
2) 도입전략 .....	151
4. 소결 .....	152
VII. 성인지 예산과 프로그램 예산제도 .....	153
1. 프로그램 예산체계에서의 성인지 예산 도입방안 .....	155
가. 프로그램 예산제도의 내용과 특징 .....	155
나. 예산과목 체계의 개편 .....	156
다. 성인지 예산제도 도입의 단계적 접근 .....	157
1) 단계적 접근시 고려할 요소 .....	158
2) 단계적 접근의 내용 .....	160
라. 성인지 예산의 분석단위와 보고단위 .....	162
2. 디지털예산회계시스템 내에서의 성인지 예산시스템 구현방안 .....	163
가. 디지털예산회계시스템의 개요와 구조 .....	164
1) 디지털예산회계시스템의 개요 .....	164

2) 디지털예산회계시스템의 구조 .....	165
나. 성인지 예산의 정보시스템 구현방안 .....	168
1) 성인지 예산 단독 시스템 구축 .....	170
2) 디지털예산회계시스템(DBrain)내에서의 구현 .....	172
3) 단독시스템 + 디지털예산회계시스템(DBrain)내에서의 구현 .....	174
다. 디지털예산회계시스템 내에서의 성인지 예산정보시스템 구현방안 ..	175
1) 사업정보 .....	175
2) 중기재정계획관리 .....	177
3) 집행실적과 성인지 예산사업 성과평가 .....	179
3. 소결 .....	182
 VIII 성인지 예산의 성과관리 체계 개발 .....	183
1. 성인지 예산 성과관리 현황 및 문제점 .....	185
가. 양성평등정책의 평가 현황 및 문제점 .....	185
나. 성별영향평가의 현황 및 문제점 .....	186
다. 재정성과관리제도 내 성인지 예산 성과관리 현황 및 문제점 .....	187
2. 성인지 예산 성과관리체계(안) .....	188
가. 성과관리 대상으로서의 성인지 예산 범위 .....	189
나. 양성평등예산의 성과관리 방안 .....	192
다. 일반예산의 성과관리 방안 .....	194
라. 성인지 예산 성과관리 체계(안) 제안 및 향후과제 .....	196
3. 성인지 예산 성과지표 체계(안): 양성평등예산사업을 중심으로 .....	197
가. 양성평등예산의 거시적 지표 .....	197
1) 사회생활에 관한 거시적 지표 .....	198
2) 보육 및 육아에 관한 지표 .....	199
3) 남녀 간 소득격차 .....	199
나. 양성평등예산의 미시적 지표 .....	200
1) 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』사업분류에 따른 지표 .....	200

2) 사업유형별·수단별 사업분류에 따른 지표 .....	210
4. 소결 .....	213
IX. 결론 및 향후과제 .....	215
1. 외국의 성인지 예산활동 평가 .....	218
가. 성과 .....	218
나. 과제 .....	220
2. 한국에서의 제도화를 위한 시사점 .....	223
가. 장기적 프로젝트로서 성인지 예산 .....	223
나. 다양한 파트너십 .....	224
3. 향후 과제 .....	225
참고문헌 .....	229
부 록 .....	243
<부록 1> 해외출장보고 .....	245
<부록 2> 성인지 예산 국제심포지엄 개최 결과 .....	270

## 표 목 차

<표 I-1> 성인지 예산의 주요 연구주제별 주관기관 .....	10
<표 I-2> 해외출장 현황 .....	12
<표 I-3> 주요 국가의 전문가 및 발표내용 .....	14
<표 II-1> 지역별 성인지 예산 시행국가 .....	19
<표 III-1> 성인지 예산 개념화의 유형과 해당 국가 사례 .....	35
<표 III-2> 예산의 수준별 예산분석방법 .....	43
<표 III-3> 예산의 수준별 예산분석 사례 .....	44
<표 III-4> 룩셈부르크의 세 가지 예산 범주 .....	45
<표 III-5> 예산의 세 가지 범주별 예산분석방법 .....	46
<표 III-6> 프랑스 황색보고서의 성평등 예산 현황 .....	50
<표 III-7> 인도 여성아동부의 예산서 분석 결과 .....	51
<표 III-8> 2006년도 재경부 예산보고서에 대한 WBG의 논평 .....	55
<표 III-9> 국가별 성인지 예산 분석 대상 정책/사업 .....	58
<표 IV-1> 성인지 예산서의 유형 .....	65
<표 IV-2> 성별분리통계 결과 해석 예시 .....	78
<표 IV-3> 정부업무평가기본법과 국가재정법의 성과관리 비교 .....	82
<표 IV-4> 성인지 예산서(안)의 구성 .....	90
<표 IV-5> 부처별 사업에 따른 성인지 예산 분류 .....	96
<표 IV-6> 국가정책목표에 따른 성인지 예산 분류 .....	97
<표 IV-7> 분야별 성인지 예산 분류 .....	98
<표 IV-8> 각 부처별 성인지 예산서(안) .....	103
<표 V-1> 2007년도 예산안편성작성지침 .....	107
<표 V-2> 성인지 예산편성 지침의 유형과 구조 .....	110
<표 V-3> 2005-2007 파키스탄 편집지방의 성인지 예산안 작성 양식 .....	113
<표 V-4> 필리핀 GAD 계획과 예산안 양식 .....	114
<표 V-5> 필리핀 GAD 결과 보고서 양식 .....	115

<표 V-6> GAD 결과보고서 주요 항목별 작성 예 .....	116
<표 V-7> 말레이시아 운영예산의 ABM-2 표준양식 .....	118
<표 V-8> 말레이시아 ABM-2 양식 중 젠더 관련 항목 작성 예 .....	119
<표 V-9> 분석 방법 1 .....	124
<표 V-10> 분석 방법 2 .....	127
<표 V-11> 분석 방법 3 .....	128
<표 V-12> 성인지 예산서 작성지침(안) .....	129
<표 VI-1> 정책과정, 예산과정의 연계와 성인지 예산제도 .....	138
<표 VI-2> 국가재정운용계획 분야 및 부문 .....	143
<표 VII-1> 프로그램 예산의 구조 .....	156
<표 VII-2> 단계별 접근의 추진방식 .....	162
<표 VIII-1> 일반 예산의 성인지적 관점에서의 성과관리 방안 .....	196
<표 VIII-2> 성인지 예산 성과관리체계 .....	197
<표 VIII-3> 사업수단별 분류 .....	206
<표 VIII-4> 사업수단별 분포 .....	208
<표 VIII-5> 사업목적 및 사업수단 분류 .....	211
<표 VIII-6> 사업목적별 · 수단별 분포 .....	212

## 그 립 목 차

[그림 I -1] Gender Budget Net의 메인화면 .....	11
[그림 I -2] 연구의 추진체계 .....	15
[그림 II-1] 성인지 예산의 제도화 수준과 국가현황 .....	22
[그림 VI-1] OECD 기준 여성의 경제활동 참가율(2005년) .....	149
[그림 VII-1] 예산과목 체계의 개편내용 .....	157
[그림 VII-2] 디지털예산회계시스템 .....	165
[그림 VII-3] 사업관리시스템 .....	167
[그림 VII-4] 디지털예산회계시스템 구성도 .....	168
[그림 VII-5] 성인지 예산 시스템 구축 .....	169
[그림 VII-6] 성인지 예산 단독 시스템 구축 .....	171
[그림 VII-7] 디지털예산회계시스템에서 성인지 예산시스템의 구현 .....	173
[그림 VII-8] 세부사업수준에서의 성인지 예산 사업 관리 .....	176
[그림 VII-9] 사업정보-화면 .....	177
[그림 VII-10] 중기사업 계획관리 .....	178
[그림 VII-11] 중기사업 계획관리-화면 .....	179
[그림 VII-12] 집행단위 실적관리 .....	180
[그림 VII-13] 성인지 예산사업의 성과평가 .....	181
[그림 VIII-1] 로직모형을 사용한 분석 사례 .....	203
[그림 IX-1] 향후 성인지 예산의 과제 .....	225

# I

## 서론

1. 연구의 배경 및 목적	
2. 연구내용과 방법	
3. 연구의 추진체계	4
4. 기대효과	16

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 가. 성인지 예산의 필요성과 의의

성인지 예산은 예산의 편성, 심의, 집행, 평가 등 모든 예산과정에서 젠더 관점을 통합하고자 하는 것이다. 즉 예산의 배분이 여성과 남성의 경제적, 사회적 기회에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하여 사회의 가치 있는 자원이 성평등하게 배분될 수 있도록 국가의 예산배분 구조와 규칙을 변화시키는 것이다.

성인지 예산의 출발점은 거시경제정책이 의도하지 않게 기존의 성불평등을 강화하거나 약화할 수 있는 중요한 기제가 될 수 있다는 것이다. 특히 거시경제정책의 핵심 영역 중 하나인 국가 예산은 정책의 시행을 위한 재정적, 경제적 수단일 뿐 아니라 국가가 지향하는 사회경제 모델과 이에 기반한 정책의 우선순위를 반영한다. 예산과 경제정책은 성 중립적으로 보이지만, 여성과 남성이 수행하고 있는 사회적 역할과 책임, 삶의 방식의 차이로 인해 사실상 다르게 영향을 미치고 있다(Budlender, 2002). 예를 들어 버스, 철도 등 대중교통에 대한 국가지출의 감소는 남성보다 대중교통을 더 많이 이용하는 여성의 삶의 기회를 제약하는 효과를 가져오게 될 것이다. 거시경제 안정화의 수단으로서 이루어지고 있는 아동, 노인에 대한 돌봄(caring), 의료 등 사회적 서비스(social service) 부문의 지출 감소는 여성의 무급 돌봄 부담을 증가시키고 결과적으로 노동시장 참여를 제한하게 될 것이다(Cagatay, 2003). 이처럼 예산의 배분은 곧 여성과 남성의 역할과 자원의 배분을 의미하는 것이며, 예산이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 고려하지 않으면 정부 정책은 의도하지 않게 기존의 성불평등을 강화하는데 기여할 수 있다(Elson, 2002).

성평등 정책의 일환으로서 성인지 예산은 적어도 다음과 같은 두 가지 측면에서 의의가 있다. 하나는 성평등에 대한 정부의 책임성(accountability)을 강화할 수 있다는 것이다. 오늘날 한국을 포함하여 대부분의 선진국 정부는 성평등에 대한 정치적 의지를 강하게 표명하고 있고, 다양한 성평등 정책을 가지고 있다. 그러나 많은 경우 성평등 정책들은 이를 달성하기 위한 수단으로서 적절



#### 4 성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구

한 예산을 수반하지 않는다. 적절한 자원배분 없는 성평등 의지는 정치적 수사에 불과하게 될 것이다. 예산이 정책에 대한 정부의 정치, 경제적 우선순위를 반영하는 것이라 할 때, 성인지 예산은 정책의 집행 수단에 주목함으로써 성평등에 대한 정부의 의지를 현실화할 수 있는 하나의 장치가 될 수 있다. 둘째, 성인지 예산은 성평등을 위한 새로운 전략으로서 북경세계여성대회에서 채택된 성 주류화(gender mainstreaming)를 실현하기 위한 하나의 기제가 된다. 북경세계여성대회의 행동강령은 회원국 정부와 국제기구가 "모든 정책과 프로그램에 젠더 관점을 주류화하는 적극적이고 가시적인 정책을 추진" 할 것을 요구하였다(United Nations, 1995). 성인지 예산은 여성과 남성의 물질적 자원 분배의 평등을 성취하기 위해 예산과정에 성 주류화를 적용하는 것이다.

이처럼 우선적으로 성평등 목적과 관련하여 성인지 예산의 의의를 찾을 수 있지만, 그 효과는 성평등이라는 보편적 가치를 넘어서는 것이다. EU의 성평등 자문위원회(Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men)는 성인지 예산이 사회통합(social cohesion), 인권존중, 좋은 경제적, 재정적 거버넌스에 대한 정부의 성찰성과 책임성을 강화할 것임을 강조하였다. 유럽의회(European Parliament, 2003)는 성인지 예산을 공공정책의 공정성(fairness), 효율성(efficiency), 투명성(transparency)에 기여할 수 있는 전략으로 인식하고 있다. 즉 여성과 남성의 다른 역할과 책임에 따른 예산정책의 다른 효과를 고려함으로써 공적 자원의 공정하고 균형있는 배분에 기여할 수 있으며(공정성), 여성과 남성의 다른 욕구에 대응하는 예산분배는 자원의 효율적 이용과 양질의 효과적인 서비스를 제공할 것이며(효율성), 예산의 효과에 대한 분석은 정부 재정의 투명성과 책임성을 강화하게 될 것이다.

#### 나. 국내 성인지 예산 추진경과와 현황

국내에서 성인지 예산은 여성단체의 예산운동을 통해 공론화되기 시작하였다. 1998년부터 한국여성단체연합은 매년 전체예산 대비 여성관련 예산을 분석하고 예산 요구안을 제출해 왔고, 2001년부터 한국여성민우회는 기초자치단

체 여성정책 예산을 분석하였다.

2002년 한국여성단체 연합은 국회에 『성인지적 예산 정책마련을 위한 청원』을 제출하였는데, 이를 계기로 국회 여성위원회는 「성인지적예산편성및여성관련자료제출촉구결의안」<sup>1)</sup>을 채택, 동년 11월 본회의에서 의결되었다. 이후 여성위원회 소속 의원들은 여성부와 기획예산처에 대한 대정부 질의, 전문가 간담회, 토론회, 국회 내 예결산위원회 위원장과의 접촉 등을 통해 국회 내에서 성인지 예산을 의제화 하였다. 2006년에는 국회예결산위원회 내에 ‘성인지 관련 재정연구를 위한 TF’가 구성되었고, 성인지 예산 제도 도입의 첫 단계로서 2007년도 예산안이 성별 영향을 고려하여 편성되고 성과를 관리할 수 있는 구체적인 방안을 모색하였다.

국회 내 여성의원들의 적극적인 노력의 결과 2006년, 2007년 기획예산처의 예산편성 지침에는 “성별영향이 중요하다고 판단되는 사업에 대해 성별영향평가 결과를 감안한 예산 편성” 등의 내용이 포함되었고, 2006년 9월 『국가재정법』이 통과됨으로써 성인지 예산의 법적 근거가 마련되었다. 동법에 따라 2010 회계연도부터 정부는 성인지 예산서와 결산서를 제출할 것이 의무화되었다.

여성단체의 예산운동까지 거슬러 올라가면 한국에서의 성인지 예산 활동의 역사는 거의 10년 가까이 되며, 이미 성인지 예산 활동이 전개되고 있는 국가들 중에서도 프랑스와 필리핀 등 몇몇 국가를 제외하고는 세계적으로도 찾아보기 어려운 강력한 법적 시행 근거를 가지고 있다는 점에서 외형상 매우 선진적인 사례라 할 것이다.

그러나 여성단체의 예산운동은 엄격하게 말하자면 ‘성인지 예산’이라기 보다는 ‘여성예산’ 또는 ‘성평등 예산’의 확대를 위한 요구라고 보는 것이 보다 정확할 것이다. ‘여성예산’ 또는 ‘성평등 예산’의 확대가 우리 사회에서 중요한 과제이고, 이 또한 ‘성인지 예산’ 활동의 일부라고 볼 수는 있지만, 성평등을 목

1) 이 결의안은 “정부 예산안 편성 지침의 작성 및 예산안 편성에서 성인지적 관점을 적극 반영할 것”, “정부의 시정연설시 여성관련 예산의 편성지침 및 내용을 명확히 밝힐 것”, “각 행정부처는 여성관련 예산의 현황 및 편성내역 등을 종합적으로 파악하기 위한 관련 자료를 여성부, 국회 여성위원회 및 예산결산특별위원회에 제출할 것” 등의 내용을 포함하고 있었다(국회 예산결산특별위원회 성인지 관련 재정연구를 위한 TF, 2006).

## 6 성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구

적으로 하는 예산 이외의 ‘주류’ 예산의 분배구조를 변화시키고자 하는 것이 성인지 예산의 일차적 목표라 할 때 그간 여성단체의 예산분석을 곧 ‘성인지 예산’이라고 보기는 어렵다.

또한 성평등 정책의 세계적 추세로서 성인지 예산의 필요성에 크게 공감한 여성의원과 여성단체, 전문가들의 적극적 노력에 힘입어 성인지 예산의 법적 근거가 마련되었지만, 시행령은 법률을 시행하는데 필요한 보다 구체화된 규정을 담고 있지 못하다. 뿐만 아니라 “예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석” 하는 것을 성인지 예산으로 정의하고 있는 법률과 달리 예산서에는 “성인지 예산의 규모”를, 결산서에는 성인지 예산의 집행실적을 포함하도록 규정하고 있어 성인지 예산에 대한 오해 혹은 축소여지를 가지고 있는 것이 사실이다. 이러한 혼란은 2010 회계연도부터 성인지 예산서 작성의 의무를 안고 있는 정부기관의 담당자들을 비롯하여 성인지 예산의 공론화에 크게 기여해 온 여성단체 운동가, 그리고 연구자들 사이에서도 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

현재 한국은 성인지 예산의 필요성과 의의에 대한 추상적 수준의 합의와 강력한 제도적 장치는 갖추고 있는 것이 사실이지만, 제도가 효과적이고 성공적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 정책 수단과 제도적 기제에 대한 이해와 많은 토론이 필요한 시점에 있다고 할 것이다.

### 다. 연구목적

이 연구는 국내 재정운용시스템에 부합하는 성인지 예산 제도화를 실현하기 위해 시급히 요청되는 성인지 예산 분석기법, 예산서 작성지침(안), 성인지 예산서(안) 등을 개발하고, 제도적 인프라를 구축하기 위해 중기재정운용계획, 프로그램 예산제도, 성과관리제도 등의 성인지적 운용방안을 모색하고자 한다.

그동안 우리나라의 성인지 예산활동은 일부 중앙부처 및 지방정부의 여성예산을 분석하거나, 여성예산의 증액운동 및 입법화 운동에 집중하였으므로 제도화 방안을 모색하는 데까지는 이르지 못했다. 따라서 국내의 재정운용환경

을 고려하면서 우리나라의 성인지 예산 제도화 방안을 모색하려는 본고는 그 출발부터 매우 도전적일 수밖에 없었다. 본고의 연구과정은 우리보다 앞선 외국의 사례를 살살이 찾아내고, 우리 상황에서의 적용 가능성을 판단하기 위해 국내외 전문가들과 지속적으로 논의함으로써 연구자들 간에 성인지 예산에 대한 이해가 높아지고 합의에 도달하는 동태적인 과정이었다.

## 2. 연구내용과 방법

### 가. 주요 연구내용

본 연구의 주요내용은 크게 세 가지이다.

첫째, 한국에서의 성인지 예산제도 시행을 위한 시사점을 도출하기 위하여 해외 성인지 예산 활동 경험을 검토한다. 국제기구, 정부, 시민사회, 의회, 연구자 등 다양한 주체들에 의해 다양한 방식으로 전개되어 온 해외 성인지 예산 활동의 전반적 현황을 개괄하고, 국가 기구로의 제도화를 기준으로 현재까지의 발전수준을 진단해 본다(제2장). 국내 여건에 맞는 성인지 예산의 개념과 방법론을 도출하기 위하여 성인지 예산의 개념화 방식과 분석방법을 검토한다(제3장).

둘째, 정부가 주도하는 성인지 예산 활동의 핵심적 도구로서 성인지 예산서와 예산안 작성지침을 개발한다. 제4장에서는 외국의 성인지 예산서를 유형화하여 국내에서 적용 가능한 대안을 모색한 후 2010회계연도부터 정부가 작성하게 될 성인지 예산서의 작성방향과 「성인지 예산서(안)」을 제안한다. 제5장에서는 제안된 「성인지 예산서(안)」의 작성을 위한 구체적인 매뉴얼로서 「성인지 예산서 작성지침(안)」을 제시한다. 기존의 「성인지 예산안 편성지침」의 문제점을 검토하고, 각 부처 소관의 예산에 대한 성인지적 분석역량과 여건을 감안한 작성지침을 제안한다.

셋째, 중기재정운용계획, 프로그램 예산제도, 성과관리 제도 등 국내 재정운

## 8 성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구

용체계 혁신 조치들의 성인지적 개선방안을 모색한다. 이는 성인지 예산제도가 재정제도로서 원활하게 운용되고 소기의 성과를 거두기 위해서는 최근 우리나라에서 이루어지고 있는 재정운용제도 전반의 성인지적 개편이 필요하다는 인식에서 출발한다. 제6장에서는 성인지적 거시경제분석틀을 모색하고, 중기재정운용계획의 성인지적 개편을 위해 양성평등분야 중기재정운용계획(안)을 수립한다. 제7장에서는 성인지 예산제도를 프로그램예산체계와 디지털예산회계시스템에 장착하는 방안을 제시하였다. 제8장에서는 성과관리제도 하에서 성인지 예산의 성과를 관리할 수 있는 제도를 모색하고, 성인지 예산의 거시적·미시적 성과지표를 개발한다.

### 나. 연구방법

#### 1) 문헌연구

인터넷을 통해 제공되고 있는 다양한 국제기구의 간행물, 세미나(워크숍) 자료, 개별 국가들의 공식 발간 자료 등 문헌자료를 검토하여 성인지 예산의 이론적 개념화, 해외 성인지 예산 활동 현황에 대한 정보를 수집하였다. 이러한 자료를 통해 최근의 시행 현황에 대한 정보를 얻기 어려운 국가의 경우는 해당국의 경험에 대해 잘 알고 있는 전문가에게 e-mail을 보내 상세한 정보를 얻고자 하였다. 또한 인터넷을 통해 얻기 어려운 정부 자료들은 직접 해당 국가 담당자들에게 자료를 요청하여 수집할 수 있었다.

#### 2) 국내외 전문가 집단과 공동연구 추진

본 연구는 성인지 예산 제도연구가 거의 없는 상태에서 출발한만큼, 개념의 정의부터 국내 재정운용시스템에 부합하는 제도적 인프라를 구축하려는 본 연구의 포괄적인 목적을 달성하기 위하여 국내외 전문가 및 연구전문기관과 밀접한 파트너십을 토대로 진행되었다. 이를 위하여 2007년 3월 ‘성인지 예산 연구단’이 출범하였고, 연구단 내 “총괄기획팀”과 “단위 연구사업팀”을 두었다.

성인지 예산서의 제출이 2010 회계연도부터 도입되므로, 본 연구는 2007년부터 2009년까지 3년간을 동 제도 도입을 위한 준비기간으로 설정하여 총 3개년도 사업이라는 지평을 갖고 시작하였다.<sup>2)</sup> 2007년은 그 1차년도로서 성인지 예산의 개념과 분석방법의 개발, 성인지 예산서 및 예산지침(안) 개발, 성인지적 중기재정운용체계의 마련, 외국의 성인지 예산 분석 사례연구 등에 주력하였다. 이들 단위사업 중 성인지 예산의 개념과 분석방법 개발, 성인지 예산서 및 예산지침(안) 개발, 외국의 성인지 예산 사례연구는 한국여성정책연구원이 주관하였고, 중기 재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성인지적 분석은 한국지방재정학회가 주관하였으며, 성인지 예산의 성과관리체계 개발은 한국조세연구원이 주관하였다. 또한 단위 연구사업의 관리 및 지원, 단위 연구사업의 내용 총괄 분석, 국제회의 개최, 해외 현지조사 기획 및 추진, 성인지 예산 제도화포럼 운영, Gender Budget Net 운영 등의 총괄기획은 한국여성정책연구원이 수행하였다.

---

2) 참고로 2차년도(2008년) 연구의 중점방향은 성인지 결산서(안) 개발, 성인지 예산서(안)의 부처별·정책별 시범 적용, 성인지 예산의 추진체계와 실행 방안 마련, 성인지 예산정보 시스템 개발, 세입 분석, 공무원 대상 성인지 예산분석 훈련프로그램과 매뉴얼 개발 등이다. 3차년도(2009년) 연구의 중점방향은 성인지 예산서 작성 모니터링 및 환류체계 개발, 성인지 예산정보시스템 구축 및 시범운영, 성인지적 중기재정운용계획(안) 수립, 공무원 대상 성인지 예산분석훈련체계 구축, "성인지 예산" 가이드북 및 홍보책자 개발 및 발간 등으로 계획하고 있다.

10 성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구

<표 I -1> 성인지 예산의 주요 연구주제별 주관기관

연구 영역	세부 주제	연구연도
성인지 예산의 개념과 방법론 개발	성인지 예산의 개념과 예산분석기법	2007년 (한국여성정책연구원)
	외국의 성인지 예산 제도화 연구	2007년 (한국여성정책연구원)
	성인지 예산서(안), 성인지 예산 지침(안) 개발	2007년 (한국여성정책연구원)
	성인지 결산서(안) 개발	2008년
	부처별, 정책별 시범 분석	2008년, 2009년
성인지 예산 제도적 인프라 방안 마련	성인지 예산의 추진체계와 실행방안	2008년, 2009년
	성인지 예산 정보 시스템 개발 및 시범적용	2008년, 2009년
	공무원 대상 성인지 예산 분석 교육 매뉴얼 및 훈련체계 구축	2009년
	성인지 예산 가이드북, 홍보책자발간	2009년
	지방자치단체의 성인지 예산 제도화	2009년
	지방정부 예산분석 사례 발굴	2008년, 2009년
국가재정 운용 체계의 성인지적 개선 방안	조세체계에 대한 성인지적 접근(세입분석)	2008년, 2009년
	중장기 재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성인지적 분석	2007년 (한국지방재정학회) 2009년
	성인지 예산 성과관리 체계 개발	2007년 (한국조세연구원)
국가재정의 모니터링·환류	모니터링, 환류시스템 개발	2009년

### 3) Gender Budget Net 운영

본 연구과제에서는 ‘성인지 예산 연구단’의 공식 홈페이지인 “Gender Budget Net”(http://gb.kwdi.re.kr)을 구축·운영하였다.

전용 웹사이트의 운영목적은 크게 두 가지이다. 첫째는 각 단위연구사업팀 연구진들의 원활한 의견교환과 포럼 및 국제심포지엄을 통해 얻어지는 자료와 연구 성과물을 연구진 및 일반과 공유하기 위함이고, 두 번째는 아직은 국내에서 생소하고 일반인뿐만 아니라 전문가들에게도 어렵게 인식되고 있는 성인지 예산에 대해 관심과 이해를 높이고 소통하기 위한 장(場)을 마련하기 위함이다.

전용 웹사이트의 구성은 성인지 예산 및 본 연구에 대한 소개, 해외의 성인지 예산사례, 「성인지 예산 제도화 포럼」의 발표자료와 본 연구의 중간성과물 등을 탑재한 자료실, 국제심포지엄 등 행사개최를 실시간으로 알리는 공지사항 등으로 이루어졌다.



[그림 I-1] Gender Budget Net의 메인화면



#### 4) 주요국가의 성인지 예산제도 현지조사를 위한 해외출장

성인지 예산 제도연구가 생소하고, 국내에 선행연구가 드문 상태에서 본 연구는 일반 연구에서 보여지는 수준 이상으로 외국의 사례를 찾고 분석하는 작업에 집중할 수밖에 없었다. 따라서 외국사례를 수집하고 연구하기 위한 해외출장이 본 연구의 주요 연구방법의 하나로 자리잡는다.

국내 성인지 예산 제도 시행에 시사점을 제공해 줄 수 있는 사례로서 유럽의 스웨덴과 오스트리아, 아시아의 인도를 선정하여 방문·현지 조사를 실시하였고, 국제기구에서 개최하는 성인지 예산 관련 심포지엄에 참가하여 다양한 해외사례를 수집하였다. 자세한 내용은 부록에 수록하였다.

<표 I -2> 해외출장 현황

방문국	방문기간	방문목적
독일	2007. 6. 4. - 6. 5.	· 2007년 유럽연합 주최 “사회 정의와 평등한 기회를 향한 성인지 예산 심포지엄” 참가
오스트리아, 스웨덴	2007. 6. 25. - 6. 27.	· 스웨덴과 오스트리아의 성인지 예산 제도화 사례 조사 · 전문가 초청 심포지엄 개최를 위한 각국 전문가 발굴
인도	2007. 8. 5. - 8. 9.	· 인도의 성인지 예산 분석 동향과 흐름, 제도화 수준에 대한 체계적 검토와 논의 및 관련자료 수집 · GO와 NGO의 참여와 역할 파악 · 중앙과 지방정부의 성인지 예산 제도화 사례 연구

#### 5) 연구진 워크숍

총괄기획팀과 단위 연구사업팀의 전체 연구진이 모여 연구의 진행상황을 서로 공유하고 활발한 토론을 통해 새로운 개념과 분석방법에 대한 합의를 모으기 위해 중간보고회 등 연구자 워크숍을 두 차례 개최하였다. 1차 연구진 워크숍 세부사업 단위별 그간의 연구 성과 발표와 공유, 향후 추진방향을 논의하기 위해 6월 8일 개최하였고, 2차 연구진 워크숍은 연구진 간의 시각 통일 및 개념·방법론 등에서의 쟁점사항을 정리하기 위하여 7월 28일 개최하였다.

## 6) 성인지 예산 제도화 포럼 개최

연구결과에 대한 각계의 다양한 의견을 수렴하고, 성인지 예산에 대한 관심을 제고하기 위하여 4차례에 걸쳐 “성인지 예산 제도화 연구 포럼”을 개최하였다. 포럼에는 관계부처 공무원을 비롯하여 학계, 언론계, 시민단체 관계자 등이 참석하여 연구방향과 내용에 대한 심도 깊은 토론이 이루어졌다.

포럼개최일시	주 제	주관기관
1차 포럼 (8.10)	중장기 재정운용계획 및 프로그램 예산제도의 성인지적 분석	한국지방재정학회
2차 포럼 (8.23)	성 인지 예산의 성과지표 개발 및 성과관리제도의 도입 방안	한국조세연구원
3차 포럼 (9.6)	성 인지 예산서 및 성 인지 예산서 작성지침(안)	한국여성정책연구원
4차 포럼 (9.18)	세계의 성인지 예산제도: 다양성과 정책적 선택	한국여성정책연구원

## 7) 성인지 예산 국제심포지엄 개최

10월 22일, 23일 양일에 걸쳐 ‘세계의 성인지 예산 제도화에 대한 국제심포지엄’을 개최하였다. 본 심포지엄에서는 거시경제정책에서 ‘돌봄’의 위치를 조명한 후, 성인지 예산 제도화 측면에서 일정한 결실을 거둔 유럽과 아시아에서 총 6개국의 전문가를 초빙하여 경험을 공유하였다. 또한 한국의 성인지 예산 제도를 세계에 알리는 물론 성공적인 제도의 안착을 위한 조언을 얻을 수 있었다. 주요국가의 전문가 및 발표내용은 표와 같다(상세한 내용은 부록 참조).

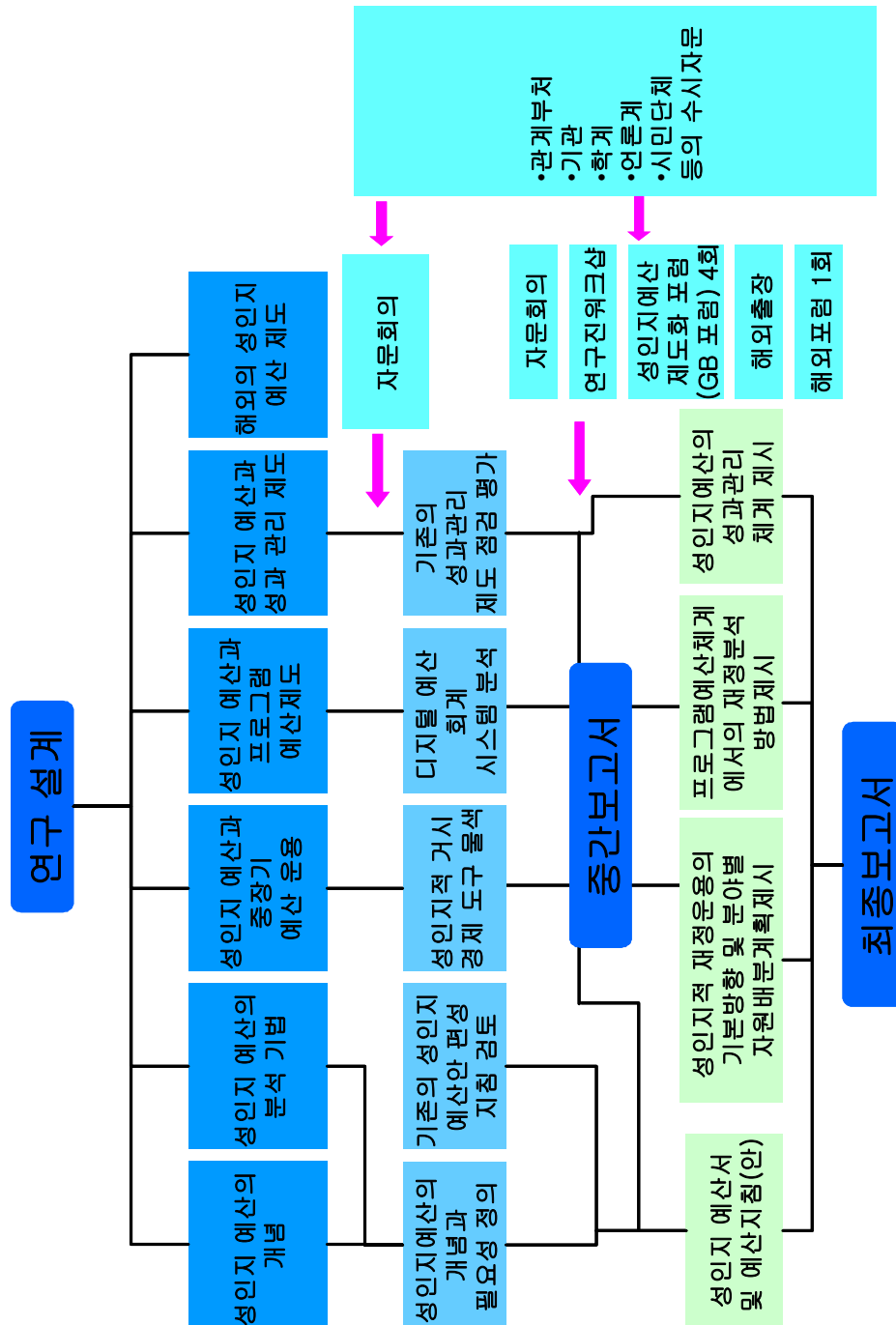
#### 14 성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구

<표 I-3> 주요 국가의 전문가 및 발표내용

제1세션: 젠더와 거시경제정책	
발 표:	거시경제정책내 ‘돌봄’의 위치 Susan Himmelweit (영국 Open Univ. 경제학 교수)
토 론:	현진건 (아주대학교 경제학과 교수) 조선주 (한국여성정책연구원 연구위원)
제2세션: 유럽의 성인지 예산 제도화 사례	
발 표:	스웨덴의 성인지 예산 - 지속가능한 사회를 위한 전략 Ann Boman (스웨덴 Ann Boman Development 컨설팅 대표)
발 표:	스페인의 성인지 예산 Maria P. Moran (스페인 재정연구소 연구실장)
토 론:	전체 전문가
제3세션: 영국과 미국의 성인지 예산 제도화 사례	
발 표:	영국의 성인지 예산 Janet Veitch (영국 Women's Budget Group 회장)
발 표:	미국의 성인지 예산 - 샌프란시스코市 사례 Marilyn M. Rubin (미국 John Jay College of CUNY 공공행정학과 교수)
토 론:	전체 전문가
제4세션: 아시아의 성인지 예산 제도화 사례	
발 표:	인도의 성인지 예산 Manjula Krishnan (인도 여성아동부 경제자문관)
발 표:	한국의 성인지 예산 김영옥 (한국여성정책연구원 성인지예산센터장)
토 론:	전체 전문가

### 3. 연구의 추진체계

앞의 연구방법에서 설명하였듯이 본원의 연구진 이외에도 많은 학자와 전문가들이 참여하였다. 다양한 배경 및 전문 지식을 가진 전문가들로 기획자문회의를 구성하여 연구 과정 전반에 폭넓은 자문을 받았을 뿐 아니라 연구주제에 따라 단위연구사업을 진행하는 과정에서도 자문과 논의가 이루어지는 학습 네트워크로 작동되도록 하였다.



[그림 I-2] 연구의 추진체계

#### 4. 기대효과

이번 연구를 통하여 기대할 수 있는 효과는 다음과 같다.

첫째, 성인지 예산서 및 예산지침을 개발하여 적용한다. 둘째, 성인지 예산 제도화에 필요한 인프라와 역량 구축에 기여한다. 셋째, 우리 재정환경에 맞는 성인지 예산제도를 마련함으로써 성인지 예산 제도의 효과를 극대화하는 한편 동 제도도입에 따른 행정비용을 최소화한다. 넷째, 정부예산의 성 인지적 운영을 통하여 국가 재정운용의 공정성, 효율성, 투명성을 증진시킨다.

## II

### 해외 성인지 예산 제도화 현황

1. 제도화 수준의 유형화	0
2. 제도화 수준별 국가 사례	4

Budlender and Hewitt(2003)에 따르면 성인지 예산 활동의 경험이 있는 국가는 약 60개국에 이른다. 2000년대 들어 새롭게 진입한 유럽의 국가들을 포함하면 현재 성인지 예산 활동이 전개되고 있는 국가는 70여개에 이를 것으로 보인다.

<표 II-1> 지역별 성인지 예산 시행국가

아프리카	아메리카	아시아	유럽	중동	태평양
보츠와나 이집트 케냐 말라위 모리셔스 모로코 모잠비크 나미비아 나이지리아 르완다 세네갈 남아프리카 스와질랜드 탄자니아 우간다 잠비아 짐바브웨	바바도스 벨리즈 볼리비아 브라질 캐나다 칠레 에쿠아도르 엘 살바도르 멕시코 페루 세인트 키츠 미국	아프가니스탄 방글라데시 인도 인도네시아 말레이시아 네팔 파키스탄 필리핀 스리랑카 태국 베트남	오스트리아 크로아티아 프랑스 독일 아일랜드 이탈리 유고공화국 노르웨이 러시아 스코틀랜드 세르비아 스페인 스위스 영국  스웨덴 벨기에 핀란드 덴마크 아이슬랜드 폴란드 불가리아 네덜란드	이스라엘 레바논	호주 피지 마셜제도 사모아

자료: Budlender and Hewitt(2003)에 근거하고, 2000대에 새롭게 진입한 유럽국가들을 포함하여 재구성함. 이탤릭체는 본 연구진이 추가한 것임.

그러나 이들 다양한 국가들에서 이루어지고 있는 성인지 예산 활동의 성격은 단일하지 않으며, 각 국가적 맥락에 따라 행위자의 특성(정부, 시민사회, 여성단체, 의회, 연구자), 국가 예산과정으로의 통합 여부 또는 통합 정도, 적용 정책 영역(거시경제정책, 국가 전체 예산, 특정 정책 또는 사업 영역), 활동의 성격(워크숍, 교육, 예산분석, 지침, 예산서 작성) 등의 측면에서 상당한 차이가 있다. 성인지 예산 활동의 다양성은 한편으로는 성인지 예산이 무엇인지에

대한 이해를 더욱 복잡하게 하는 요인이 되기도 하지만, 다른 한편으로는 국가적 맥락에 따라 가장 효과적인 선택이 무엇인지를 보여주는 것이기도 하다.

이것은 비교적 초기에 성인지 예산 활동이 이루어진 몇몇의 국가를 제외하고는 대부분의 국가에서의 활동이 과거 여성정책과 달리 개별국가적 맥락에서의 현실적인 요구와 필요성 보다는 글로벌 프로젝트의 일환으로서 추진되고 있다는 사실에서 기인한 것이다. 다양한 국제기구의 합의와 권고는 개별국가의 구체적인 현안을 모두 반영할 수 없으므로 가장 추상적인 수준에서 이루어질 수밖에 없으며, 각 국가의 행위자들은 국가 특수적인 맥락에서 추상적 원칙을 실현해 나가는 것이다.

이 장에는 우선 현재까지 이루어지고 있는 많은 국가들의 성인지 예산활동의 성격의 다양성을 중심으로 전반적인 시행 현황을 파악해 보고자 한다. 활동의 성격을 구분하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있겠지만, 원론적으로 볼 때 성인지 예산은 “국가 모든 정책의 예산과정에 젠더관점을 통합”하는 것을 지향할 뿐 아니라 한국의 경우 국가 기구 내 제도화에 더 많은 관심을 가지고 있으므로 제도화 정도를 기준으로 국가들을 유형화 해보고자 한다.

## 1. 제도화 수준의 유형화

영연방 국가들에서의 성인지 예산의 발전 현황과 과제를 기술한 2005년도 보고서『영연방의 성인지 예산 - 성과와 도전(Gender Responsive Budgets in the Commonwealth - Progress and Challenges)』는 성인지 예산 제도의 발전단계를 다음과 같이 4단계로 구분한 바 있다. ① 워크숍, 사전적 욕구 평가 등이 시행되는 여건조성(Environment Building) 단계(EB) ② 도구와 방법론 개발과 적용을 포함하는 도입(Start Up) 단계(SU) ③ 관련 정책 입안자들에 의한 시행을 포함하는 ‘분석에서 실천으로(Analysis to Action)’ 단계(AA) ④ 예산과정의 일부로 통합되어 자원분배의 변화를 가져오는 ‘효과와 제도화’(Impact and Institutionalization) 단계(II)이다. 분석결과 영연방 국가들 중 2/3가 1단계인 여



건조성 단계에 있으며, 10년간의 영연방의 지원 활동에도 불구하고 제도화의 속도가 느리다는 점이 밝혀졌다(the Commonwealth Secretariat, 2005).

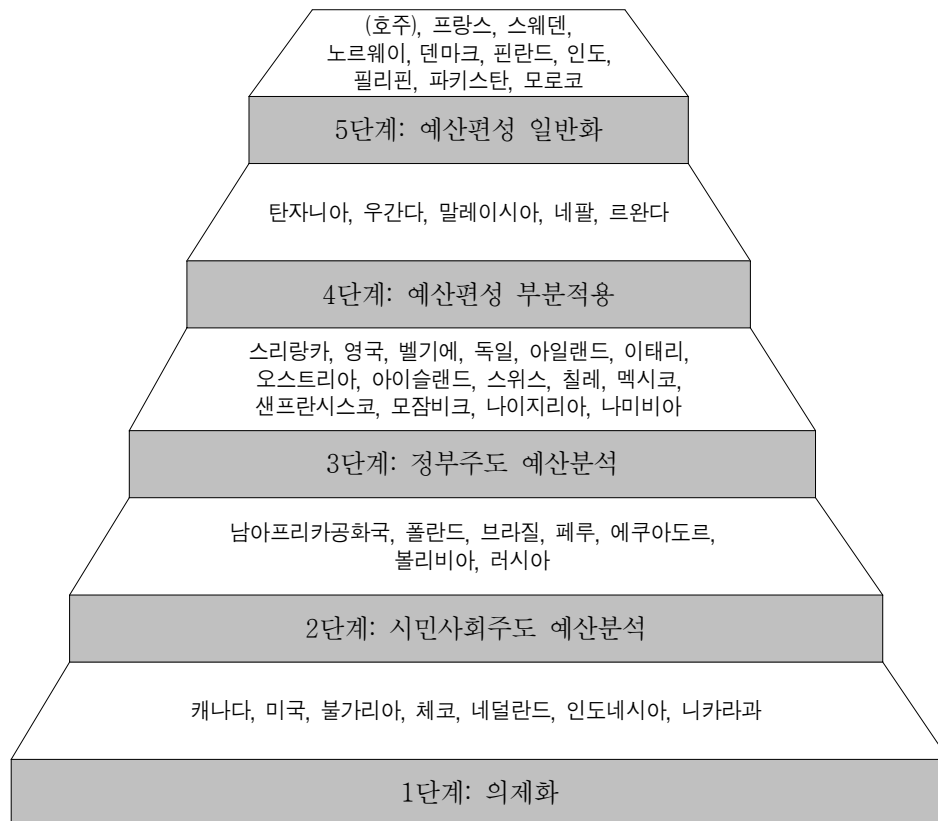
성인지 예산 제도화의 수준을 엄격하게 정의하기는 어렵지만, 이 연구는 영연방의 이러한 분류 기준을 참고로 하여 ① 워크숍, 토론회 등을 통한 의제화 단계(1단계) ② 시민단체가 주도하는 예산분석 단계(2단계) ③ 정부 내 제도화를 목적으로 한 시범분석 단계(3단계) ④ 예산 편성을 위한 지침을 제공하여 분석결과를 부분적으로 예산과정에 반영하는 부분적용 단계(4단계) ⑤ 부처간 조정기구를 설치하거나, 예산편성 시 다양한 부처에서 젠더분석을 수행하고 예산서를 발간하는 일반화 단계(5단계) 등 크게 5단계로 구분한 후 개별국가를 이러한 단계별로 구분하여 보았다<sup>3)</sup>.

1단계에 해당되는 워크숍, 토론회 등 의제화 단계는 성인지 예산의 필요와 의의에 대한 공감대를 형성하기 위하여 다양한 행위자들간의 토론과 정보교류가 이루어지는 단계이다. 정부 내외부 행위자 모두에 의해 주도될 수 있지만, 저개발 국가에서는 국제기구 또는 각 국가 내 시민사회 행위자들이 주도하는 경향이 있다. 정부 내외부 모두에서 엄격한 분석방법과 도구를 적용하여 예산에 대한 체계적인 평가가 이루어지지는 않는다.

2단계는 주로 시민사회 영역에서 여성단체가 예산분석을 주도하는 단계이다. 1단계와 구분되는 점은 보다 세련되고 지속적인 예산 분석 결과물을 보고서 형태로 발간하고 정부기구에 압력을 행사한다는 점이다. 시민단체의 행위자들은 자체적으로 또는 원조기구의 협력 하에 지속적으로 예산분석 사업을 시행하고 토론회 등을 개최하면서 성불평등한 예산분배를 비판하면서 성인지적 관점에서의 예산 편성과 성인지 예산의 제도화를 위한 사회적 여론을 조성

3) 각 단계로의 국가 분류는 전국단위의 활동을 우선적인 기준으로 삼았다. 예를 들어 남아프리카 공화국의 경우 지방정부 수준에서 예산분석과 시범사업이 전개되고 있는 지역도 있다. 그러나 전국 수준의 시민단체 활동이 더 장기적이고 포괄적으로 진행되어 왔고, 이들은 중앙정부를 상대로 한 요구 혹은 의회와의 협력관계를 구축하면서 활동을 전개했기 때문에 이 경우 시민사회주도 예산분석 단계로 분류하였다. 이에 비해 스페인이나 샌프란시스코의 경우 전국적 수준에서 정부 또는 시민단체의 활동이 전혀 없고 지역 수준에서만 이루어지고 있지만 이를 기준으로 하여 3단계로 분류하였다.

해 나간다. 시민사회 주도 예산분석은 대부분 이미 집행된 예산에 대해 이루어지는 것으로 속성상 사후적이다.



[그림 II-1] 성인지 예산의 제도화 수준과 국가현황

3단계는 제도화를 위한 사전단계로서 정부가 주도하여 예산에 대한 시범분석이 이루어지는 단계이다. 공무원들이 일상적인 업무의 일환으로 예산분석을 시행하지는 않지만, 이를 가능케 하기 위한 방법론과 도구, 매뉴얼을 개발하고, 공무원을 대상으로 한 교육과 워크숍이 실시된다. 정부는 독자적으로 또는 외부 전문가들과 협력하여 몇몇 부처 또는 사업을 선정하여 예산분석 과정에 참여한다. 성인지 예산의 제도화를 준비하고 있는 일부 유럽국가들이 포함되지만, 시범 분석 이후 다양한 부처로 예산분석이 확대되는 국가가 그리 많지는

않다. 저개발국의 프로그램을 지원한 국제기구는 2단계와 3단계의 행위자들을 동시에 지원해 왔다.

4단계부터는 “예산과정으로의 적용”의 단계로 정부 기구 내 제도화에 진입한 단계이다. 예산주기 중 초기에 해당하는 예산편성 과정에서 공무원들이 활용할 수 있는 예산 편성 지침에 젠더를 포함하거나 별도의 지침서를 제공한다. 집행부서 공무원들은 이 지침에 근거하여 예산안을 작성하게 된다. 그러나 지침을 강제하거나 모든 부처에 지침 수용 의무를 부과하지는 않는다. 다만, 특정 부처를 지정하여 지침을 따르도록 하는 경우는 있다.

5단계는 예산편성 단계에서의 “전면적인” 적용이 이루어지는 단계이다. 4단계 국가의 경우 성인지적 예산편성은 3-5개 부처에만 선별적으로 혹은 시범적으로 적용되거나 부처의 자율적 판단에 맡겨진다. 이에 비해 5단계에서는 10개 이상의 부처에 적용되면서 동시에 해당 회계연도 전체예산 또는 대상 부처의 예산에 대한 총괄적인 분석을 포함하는 예산서를 발간한다. 또한 이를 체계적으로 수행하기 위한 부처 간 조정기구가 설치되기도 한다.

이 보고서에서는 “단계”라는 용어를 사용하였지만, “단계”는 제도화 수준을 기준으로 한 것이며, 실제 성인지 예산의 “발전” 수준을 의미하는 것은 아니다. 성인지 예산 활동이 국가 기구 내에서 안정적으로 제도화 될 때 성인지 예산 활동이 목표로 하는 자원의 재분배를 통한 성평등의 목표가 효율적으로 달성될 수 있는 가능성이 비교적 높아지는 것은 사실이지만, 이는 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문이다. 많은 연구자들이 지적해 왔지만, 경험적으로 볼 때 국가 기구 밖의 활동이 가지는 한계만큼 국가 기구 내에서의 제도화가 가지는 한계 - 예를 들면, 관료화, 형식화 - 역시 분명하기 때문이다.

또한 여기서 “단계”는 성인지 예산 제도화의 과정이 단선적으로 이루어진다는 것을 의미하지도 않는다. 즉 모든 국가들이 의제화-시민단체의 예산분석-정부주도의 시범분석-예산단계 부분적용-일반화의 과정을 거치는 것은 아니다. 국가적 맥락에 따라 시민단체의 요구에 의해 정부가 제도화를 주도하는 경우도 있지만, 시민단체의 요구 이전에 정부가 제도화를 주도하기도 하고, 시민단체의 예산분석과 압력에도 불구하고 정부가 이에 대응하지 않는 경우도 있기 때문이다.

마지막으로 단계에 따른 국가 현황은 “현재 진행 상황”을 의미하기 보다는 “경험”에 대한 것이다. 예를 들어 정부 주도 시범분석이 이미 완료된 후 이 후 후속 조치가 이루어지지 않은 채 중지된 국가들도 있고, 후속 조치가 이루어지고 있는 국가들도 있다.

이러한 단계별 유형화에 기초해 볼 때, 많은 국가들이 정부주도의 시범분석 단계에 있으며, 보다 안정적인 제도화의 형태라고 볼 수 있는 예산편성 과정으로의 일반화 단계에 속한 국가들은 그리 많지 않음을 알 수 있다. 각 유형에 속한 국가들의 지역별 특성을 보면, 아프리카와 남미, 아시아 등 저개발 국가들은 의제화 단계를 제외한 모든 단계에 분포되어 있는데 비해 유럽지역 국가들은 정부주도 시범분석과 예산편성 일반화 단계에 많이 분포되어 있다.

## 2. 제도화 수준별 국가 사례

### 가. 1단계(의제화)

1단계 국가사례로는 캐나다와 미국의 평화와 자유를 위한 국제 여성연대(The International League for Peace and Freedom: WILPF)의 활동을 들 수 있다. 이 국제조직의 캐나다 지부(The International League for Peace and Freedom in Canada)는 1993년 Canadian Women's Budget을 수행한 적이 있지만, 이것이 예산에 대한 젠더 분석을 포함하는 것은 아니었다. 여성의 욕구를 해결하고 사회 정의를 위한 프로그램에 국방비 예산을 대안적으로 사용하는 데에 초점을 맞추어 사회 프로그램과 서비스 지출을 국방비 예산과 비교하였다. 이 외에 시민사회 영역에서 1995년 이후 대안 연방예산(alternative federal budget)운동이 전개되면서 연방예산 감소가 성불평등에 미치는 효과에 대한 관심이 제기되었고, 대안연방예산을 위한 시민단체 산하에 성인지 예산 위원회가 설치되었지만, 성인지 예산이 이 운동의 핵심적 부분으로 통합되지는 않고 있다. 캐나다 여성지위청(Status of Women Canada)은 젠더분석

(Gender-Based analysis)을 위한 기반으로 캐나다 통계(Statistics Canada)를 생산하고 1997년에는 경제적 성평등 지표(Economic Gender Equality: indicators)를 발간하였지만, 이것은 한시적인 것이고 국가 예산 분배에서의 성 불평등을 분석하기 위한 노력은 지체되어 있는 상황이다(Isabella Bakker, 2006).

1996년 미국의 평화와 자유를 위한 여성연대(the Women's International League for Peace and Freedom in United States) 역시 군사비 지출에 대한 대안적 사용을 주장하는 여성예산(Women's Budget)을 제안한 바 있다. 이 기구는 세금 감소가 부자와 기업, 군수산업에 혜택을 주고 있으며 저소득 가족을 지원하는 다양한 프로그램이 감소되고 있다는 점을 비판하였다. 이어서 불필요한 군비지출을 축소하고 교육과 인프라 직업 훈련에 대한 투자 확대 등을 요구하였다.

#### 나. 2단계(시민사회 주도 예산분석)

시민사회가 주도하여 지속적인 예산분석 보고서를 발간하고 있는 국가의 대표적 사례가 남아프리카 공화국이다. 남아프리카 공화국은 96년도부터 매년 다양한 정부부처 예산에 대한 분석 보고서(Women's Budget Statement)를 발간하고 있지만, 이것은 예산회계 년도에 정부가 발간하는 공식 간행물이 아니라 초기부터 성인지 예산 제도를 주도해 온 학계-NGO-의회 연합체인 Women's Budget Initiatives(WBI)의 성과이다. 예산분석의 결과는 남아프리카 공화국 성인지 예산단체(WBI) 설립에 주도적 역할을 해 온 여성 의원들에 의해 의회를 통해서 반영된다. 그러나 남아프리카 공화국 정부는 1990년대 말 영연방 사무국의 지원을 받던 시기를 제외하고 현재까지 공식적으로 성인지 예산을 제도화하지 않고 있다.

브라질 여성단체 페미니스트 연구센터(CFEMEA: Centro Feminista de Estudos e Assessoria)는 정부에 대한 감시와 견제 수단으로서 성장한 참여예산운동 단체인 CIDADE, Instituto Brasileiro de Administração Municipal

(IBAM)와의 협력 하에 예산분석을 수행해 왔다. CFEMEA는 매년 지출예산과 3개년 개발 계획에서의 여성특수적 예산을 분석하였다. 이들은 가정폭력 법률 관련 예산을 분석한 후 법안의 도입이 양질의 가정폭력 서비스 확대에서 요구되는 예산을 수반하지 못하고 있음을 보여주었다. 폴란드 여성단체 NEWW-Polka는 동유럽과 중부유럽, 그리고 이전 소련의 여성운동 네트워크인 NEWW(the Network of East-West-Women-Polska)와의 협력 하에 가정폭력, 실업과 노동시장, 보건, 교육. 특히 실업에 초점을 맞춘 지역 노동시장 예산 분석을 수행하였으며, 지역 전문가들을 위한 훈련을 조직화하고 있다.

#### 다. 3단계(정부주도 시범분석)

공식적인 예산과정으로의 젠더 관점의 통합을 위해 정부가 주도적으로 시범 분석을 실시하고 있는 국가로는 벨기에, 독일, 아일랜드, 이태리, 스페인, 오스트리아, 아이슬랜드, 스위스, 영국 등 많은 유럽 국가와 칠레 멕시코 등 남미의 일부 국가, 모잠비크, 나이지리아, 나미비아 등 아프리카 지역 국가, 그리고 스리랑카가 있다.

이 중 전형적인 국가로는 오스트리아를 들 수 있다. 오스트리아는 2001년 민간연구자들(BEIGEWM working group)에 의해 성인지 예산의 필요성이 제기된 이후 재정부와의 협력기구로서 성인지 예산 네트워크를 결성하였다. 성인지 예산에 대한 몇 차례의 토론회를 개최한 후 BEIGEWM 작업그룹(working group)은 2002년 연구 결과를 담은 책자(Frauen macht Budgets)를 발간하였고, 2004년에는 지방정부에서의 적용을 위한 핸드북을 발간하였다. 재정부는 2002년 소득세에 대한 젠더분석을 시행하고 그 결과물(Is the Austria tax system really “gender-neutral?” Results of a wage and income tax comparison between men and women)을 발간하였으며, 2004년 예산분석 도구 개발을 위해 마약정책 예산에 대한 시범 분석을 실시하였다. 2007년 재정법에 성인지 예산을 포함하기 위한 개정작업을 진행 중이다.

영국은 여성예산단체 WBG(Women’s Budget Group: WBG)가 성인지 예산

활동을 주도하고 있는 국가이지만, 앞서 언급한 바와 같이 이들의 지속적인 설득에 의해 2003년 재정부가 2개 부처의 사업에 대한 시범분석을 실시하였고 2004년 결과 보고서를 작성하였다. WBG와 재정부 등 정부부처와의 예산 또는 사업에 대한 논평을 위한 회의는 지속적으로 이루어지고 있지만, 정부 기구 내에서 성인지 예산의 제도화를 위한 특별한 사업들은 전개되지 않고 있다.

멕시코는 오스트리아처럼 정부가 예산에 대한 시범분석을 주도하지는 않았지만, 시민사회의 지속적인 활동에 의해 특정 부처 - 복지부 - 내에서 성인지 예산을 제도화한 사례이다. 멕시코의 성인지 예산은 여성단체인 Equidad가 주도해 왔는데, 이 단체는 1998년에는 재생산권, 2000년에는 멕시코 민주주의를 위한 비정부 조직인 Fundar와 협력하여 빈곤퇴치와 보건영역에 대한 예산분석을 실시하였다. 이러한 단체의 활동의 결과 복지부 내 성인지 예산을 위한 도구들을 제도화하는데 성공하였다. 2001년 복지부는 UNIFEM의 기술적, 재정적 지원 하에 3개의 NGO(FUNDAR, Equidad, Milenio Feminista)와 협력하여 성인지적 복지 예산을 위한 방법론을 개발하였다. 그 결과 복지부 내 성인지 예산 도입을 위한 안내서('Gender-Sensitive Budgets. Basic Concepts and Elements')가 2002년에 발간되었다. 2003년에는 국가 HIV/AIDS 퇴치 센터(the National Centre for the Prevention and Control of HIV/AIDS(CENSIDA)와의 협력 하에 복지부 정책에서의 성인지 예산 시행 지침서('Guidebook on the Formulation of Gender-Sensitive Budgets in the Health Sector')를 개발하였다(UNIFEM, 2005).

칠레는 UNDP, GTZ, UNIFEM의 지원 하에 국가여성청(SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer)이 재정부와 협력하여 성인지 예산 제도화를 주도하였다. 2001년 국가여성청은 예산과정에 대한 성별영향평가를 제안하고 사업을 분석하기 위한 도구와 공무원 교육 프로그램을 제작·배포하였다. 또한 예산편성 과정에서 젠더 관점의 통합을 위한 재정부의 행정 규칙 마련을 위한 아이디어를 제공하였고, 이 규칙에 따라 부처들은 예산에 대한 젠더분석을 시행하고, 성별분리통계를 작성할 것을 요구받았다(Natasha Borges Sugiyama, 2002).

스리랑카의 경우 1999년 영연방의 초기 5개 시범국가 중 하나로 참여하여 2000년 교육부, 보건부, 사회적 서비스부, 산업부, 농업부 등 5개 부처에 대한 시범 분석을 실시하였으며, 2002년에는 UNIFEM의 지원 하에 2003/2004년 국가빈곤퇴치 프로그램과 스리랑카 여성의 안전한 해외이주 정책에 대한 예산 분석이 이루어졌다.

#### 라. 4단계(예산편성 부분적응)

성인지 예산 활동이 정부의 예산편성 과정에서 부분적으로 적용되고 있는 사례는 탄자니아, 우간다, 말레이시아를 들 수 있다.

1997년 젠더 네트워크 프로그램(Tanzania Gender Networking Programme: TGNP)과 페미니스트 연합(FemAct: Feminist Gender Coalition)의 주도 하에 성인지 예산 활동이 시작된 탄자니아에서 정부 기구 내로의 제도화는 1999-2000년에 시작되었다(Tanzania Gender Networking Programme, 2002). NGO의 로비활동의 결과로 1999-2000년 예산 지침에 젠더와 관련된 사항이 한 문단 정도 포함되었고, 2000-2001년에는 모든 부처의 예산에 젠더 관점이 반영되어야 한다는 내용이 포함되었다. 지침에 포함된 목표들을 달성하기 위하여 TGNP는 SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency)와의 협력 하에 건강, 교육, 농업, 물, 공동체 개발(Community Development), 여성부(Women Affairs and Children), 지방자치부 등 6개 부처에 대한 예산분석을 실시하였다.

우간다의 성인지 예산은 NOG인 민주주의 여성포럼(the Forum for Women in Democracy: FOWODE)과 의회 내 여성의원과의 협력 하에 도입되었다(Morna, 2000). FOWODE는 여성 의원들을 대상으로 한 교육, 보건·농업분야에 대한 지역별 예산을 조사·분석하였으며(Morna, 2000), 2002/2003년에는 Kabale와 Luwero 지역에서의 성별 분리통계, 사적부문에서의 서비스 전달에 대한 젠더관점의 모니터링과 함께 예산 분석을 수행하였다. 특히 FOWODE는 성인지적 중기재정계획에 초점을 맞추어 우간다의 빈곤퇴치계획(PRSP)인 빈곤퇴치시행계획(the Poverty Eradication Action Plan: PEAP) 작업그룹의 위



원이 되었으며, PEAP의 실행을 모니터링하는 전국 젠더그룹의 구성원이 되었다. FOWODE가 참여한 전국 젠더 그룹의 요청에 의해 영국의 국제원조기구인 DFID(Department for International Development)의 기술적 지원 하에 재정부의 ‘젠더와 평등 예산 지침(Gender and Equity Budget Guideline)’이 마련되었다. 이 지침은 2005/2006년도 예산과정부터 적용되고 있다(Teresa Buchen, 2007).

#### 마. 5단계(예산편성 일반화)

성인지적 예산편성이 다양한 부처로 확대되어 예산서를 발간하는 5단계 국가는 일찍이 성인지 예산을 제도화한 프랑스, 그리고 비교적 최근에 성인지 예산을 체계적으로 도입하기 시작한 북유럽의 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, UNIFEM과 UNDP의 지원을 받은 인도, 파키스탄 등 아시아와 남미의 일부 국가들이 포함된다.

프랑스는 2000년 “재정법률”을 개정하여 국회에 제출하는 정부 예산안 부록으로 여성의 권리 및 성평등을 위한 황색 보고서(Yellow Budget Paper on Women’s Rights and Gender Equality)를 제출하도록 의무화하고 있다. 2001년 이후 매년 발간되고 있으며 프랑스 여성의 사회적 지위와 다양한 부처 및 지방정부의 성평등 추진 현황을 기술하고 각 정책의 예산현황을 담고 있다.

스웨덴은 2004-2006년의 북유럽 공동 프로젝트(Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets)의 일환으로 48개 정책 영역에서 120개의 사업에 대한 성평등 분석(gender equality)이 이루어졌다. 스웨덴의 성평등 분석은 예산안 작성 과정에서 각 부처들이 국가의 성평등 목표와 관련하여 해당 사업의 성평등 지표를 개발하고 목표를 설정하고자 하는 것이다. 현재 정부 부처의 절반이 성평등 평가에 참여하여 해당 업무에 대한 성평등 목표치를 설정하고 있다. 각 부처의 성평등 평가에 기초하여 작성된 예산안을 취합하여 재정부는 여성부(the Government’s Division for Gender Equality)가 공동으로 작업하여 2003년부터 예산서 부록으로 “여성과 남성의 경제적 자원배분” 보고서를 발간하고 있다. 이 부록은 개별 부처의 정책 현황

과 성과 보다는 고용과 가사노동, 복지에 초점을 맞추어 여성과 남성의 경제적 상황을 분석한다.

인도는 2005/2006년도 예산서(the Union Budget)부터 매년 주류 예산서의 일부로서 성인지 예산서(gender budgeting statement)를 포함하고 있다. 예산서는 성인지 예산에 대한 인도 맥락에서의 정의에 따라 100% 여성예산과 30% 여성예산(women's component)으로 구분되어 해당 부처의 예산 현황을 전년도와 대비하여 수치로 제시한다. 성인지 예산안 편성에 참여하는 부처는 매년 증가하여 2007/2008년에는 27개 부처가 참여하고 있다. 인도의 여성아동(the Department of Women and Child Development)는 재정부의 예산서 발간 이후 100% 여성예산과 30% 여성예산의 증감추이를 분석한 결과를 매년 발표한다.

# III

## 성인지 예산의 개념과 분석방법

1. 성인지 예산의 개념화 유형	5
2. 성인지적 예산 분석	4

성인지 예산 분석 및 제도화 활동을 초기에 시작한 호주와 남아프리카 공화국, 영국에서 성인지 예산은 ‘여성예산(women’s budget)’으로 지칭되었지만, ‘여성’과 ‘예산’ 모두 성인지 예산 활동의 의미와 원칙을 적절하게 함축하는 용어라고 보기는 어렵다(Budlender, 2000; Sharp and Broomhill, 2002). 북경세계여성대회 이후 성평등 정책이 ‘여성’보다는 ‘젠더’에 초점을 맞추면서 여성(women)은 젠더(gender)로, 명사로서 예산(budget)은 과정적 의미를 내포하는 budgeting으로 대체되었다. 저개발국의 성인지 예산 활동을 가장 폭넓게 지원하고 있는 UN 여성기금(UNIFEM), 영연방 사무국(the Commonwealth Secretariat), 캐나다 국제개발 센터(the International Development Research Centre of Canada)는 Gender-Responsive Budgeting(GRB)이라는 용어를 사용하고 있다.

국내에서는 gender-responsive budgeting(GRB)이라는 용어가 국제적으로 폭넓게 사용된 이후에 도입되어 ‘여성예산’이 아닌 ‘성인지 예산’이라는 용어가 사용되고 있다. 그러나 이러한 번역어는 『국가재정법』 시행령 9조(성인지 예산서의 내용)와 26조(성인지 결산서의 내용)<sup>4)</sup>의 경우처럼 국가 예산 중 특정 범주의 예산을 지칭하는 것으로 성인지 예산 활동을 축소시킬 우려가 있다. 이는 ‘성인지 예산’이라는 용어를 사용함으로써 특정범주의 예산을 의미하는 것으로 이해되고 있다는 것을 의미한다. ‘성인지 예산’을 예산의 특정 범주로 이해할 경우 결국 ‘여성예산’ 또는 ‘성평등 예산’을 의미하는 것으로 이해될 가능성이 높다. 일정수준의 ‘여성예산’ 또는 ‘성평등 예산’을 확보하는 것이 성인지 예산 활동의 한 영역일 수는 있지만, 이것이 성인지 예산 활동의 전부를 의미하는 것은 아니다.

성인지 예산의 개념과 방법론의 확산에서 핵심적인 역할을 해 온 국제기구들은 다음과 같이 성인지 예산을 정의하고 있다.

4) 제9조(성인지 예산서의 내용) 법 제26조에 따른 성인지 예산서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 성인지 예산의 개요, 2. 성인지 예산의 규모와 기대효과, 3. 그 밖에 기획예산처장관이 정하는 사항. 제26조 (성인지 결산서의 내용) 법 제57조에 따른 성인지 결산서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 성인지 결산의 개요 2. 성인지 예산의 집행실적 3. 그 밖에 재정경제부장관이 정하는 사항

성인지 예산은 여성을 위한 별도의 예산이 아니라 여성과 남성, 여성과 남성의 다양한 집단에 대한 예산의 차별적 효과를 보여주기 위한 정부예산 분석이다. 즉 성평등에 대한 정부의 의지를 예산으로 전환하자는 것이다. 성인지 예산은 기본적으로 젠더 이슈를 주류화하고자 하는 것이며, 젠더관점에서 공적 지출과 세입을 재배분하는 것이다(Budlender, Debbie & Rhonda Sharp with Kerri Allen, 1998).

성인지 예산은 정부 정책의 여성과 소년에 대한 효과를 남성과 소년에 대한 효과와 비교하여 분석하는 것이다. 여성과 남성의 욕구와 우선성이 동등하게 고려되도록 하기 위해 예산과정을 검토하는 것이다. 이는 준비, 집행, 감사, 평가 등 모든 수준의 정부 예산에서 젠더분석을 결합하고 정부 예산 보고서에 젠더 분석을 적용함으로써 투명성과 책임성에 대한 헌신을 보여준다. 과거 예산의 효과와 제출된 예산의 성평등 목적에 대한 기대 효과를 보고하는 것을 포함한다(UNIFEM-OECD-Nordic Council of Ministers-Belgium Government, 2001).

성인지 예산은 예산과정에 대한 성 주류화의 적용으로 예산에 대한 성별영향평가를 의미한다. 즉 모든 수준의 예산과정에서 젠더관점을 결합하고 성평등을 위하여 세입과 세출을 재구조화하는 것이다(Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, 2003)

이러한 정의를 따르자면, ‘성인지 예산’은 여성을 위한 별도의 분리된 예산을 요구하는 것이 아니라 예산분석의 한 범주로서 ‘젠더’를 통합하여 성별에 따른 예산 분배 구조와 규칙을 변화시키는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 이렇게 본다면, ‘성인지 예산’은 이를 위한 일련의 활동이자 과정으로서 이해되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 성인지 예산(Gender Budgeting)을 ‘예산을 편성하고 집행하는 과정에 젠더 관점을 반영하는 것’으로 정의하며, 성인지 예산과정의 결과는 성 형평성(Gender Equity)을 증진시키기 위해 세입과 세출을 재구

성하는 것, 남녀별 삶의 차이와 특성을 반영한 예산서와 성과보고서 등으로 구체화될 수 있다.

## 1. 성인지 예산의 개념화 유형

원칙적으로 성인지 예산은 “예산에 대한 젠더관점의 분석”을 포함하며, 예산단계의 측면에서는 이를 “모든” 예산과정에 “일상적으로” 적용하는 것이다. 그러나 실제 수행된 분석 결과를 통해 볼 때 개념화의 측면에서는 성인지 예산 도입배경과 주도 세력의 특성에 따라 이러한 원론적 정의와는 다른 다양한 방식의 개념화가 이루어지고 있다. 또한 적용되고 있는 예산과정의 단계 역시 “일상적인” 예산과정과 별개로 이루어지는 경우가 대부분이다. 이 절에서는 다양한 국가들에서의 성인지 예산의 개념화를 검토한다.

현재 성인지 예산분석과 제도화 활동이 이루어지고 있는 국가들에서의 성인지 예산 개념은 크게 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

<표 III-1> 성인지 예산 개념화의 유형과 해당 국가 사례

성인지 예산의 개념화	국가(정부, 단체)
일반예산에 대한 젠더분석으로서 성인지 예산	스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 영국 WBG
여성예산으로서 성인지 예산	프랑스, 필리핀, 인도, 스리랑카
젠더분석(gender analysis)의 한 범주로서 예산	미국 샌프란시스코, 캐나다, 뉴질랜드

첫째, 앞서 인용한 원론적 정의에 충실하게 예산분석 범주로서 젠더를 도입하는 ‘일반예산에 대한 젠더분석으로서 성인지 예산’이다. 이 유형에는 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 최근에 성인지 예산을 제도화하고 있는 북유럽 국가와 오랫동안 제도권 밖에서 예산분석을 시행해 온 영국 WBG의 활동이 포함된다. ‘일반예산에 대한 젠더분석으로서 성인지 예산’은 속성상 여성을 대상으로 하

는 예산보다는 성중립적으로 보이는 일반예산 또는 ‘주류’예산을 분석대상으로 삼는다.

둘째, 직접적으로 여성을 대상으로 하는 예산에 초점을 맞추는 ‘여성예산’으로서 성인지 예산’이다. 프랑스의 황색 보고서, 필리핀의 GAD 예산 등 비교적 초기에 제도를 도입한 국가들에서 나타나는 경향이 있으며, 이 외에 인도, 스리랑카의 예산분석 사례가 이 유형에 포함된다. 이들 국가에서 여성정책 전담 부서의 예산은 물론이고, 다양한 부처들에서 시행되고 있는 성평등을 목적으로 하는 사업의 내용과 예산들을 집계하여 예산의 총량과 국가 전체 예산 중 차지하는 비중이 분석의 초점이 된다.

다음으로 앞의 두 유형에 비해 일반화된 개념화는 아니지만, ‘젠더분석(또는 성별영향평가)의 한 범주로서 예산’을 포함하는 방식의 개념화가 있다. 이는 예산과정에 특별히 초점을 맞추기 보다는 젠더분석(성별영향평가) 지표의 하나로서 예산을 포함하고, 정책 또는 사업의 성별 수혜현황에 초점을 맞춘다. 미국의 샌프란시스코와 캐나다, 뉴질랜드가 포함된다.

### 가. 일반 예산에 대한 젠더분석으로서 성인지 예산

일반예산에 대한 젠더분석으로서 성인지 예산은 경제적, 사회적, 정치적 영역 등 성불평등이 구조화된 영역에서의 여성과 남성의 자원과 역할 분배의 불평등에 대한 인식에 기반하고 있다. 이를 위하여 주류 정책과 프로그램에서의 의도하지 않은 불평등 요소를 제거하기 위한 분석을 수행한다. 이 때 여성과 남성의 불평등한 자원분배에 대한 초점과 인식이 분명하게 나타난다.

예를 들어 여성부(the Ministry of Children and Equality) 예산서 부록으로 발간되고 있는 노르웨이 2006년도 성인지 예산서는 여성과 남성의 경제적 자원 분배(소득, 고용 및 시간사용)의 차이를 다루고, 각 영역에서 전년도 정부의 예산지출 내역과 해당년도 예산을 제시하고 있다. 스웨덴 역시 노르웨이와 유사하게 매년 “여성과 남성의 경제적 자원 배분”이라는 제목의 예산안 부록을 발간하고 있으며, 가사노동 분배, 취업, 임금소득, 자본소득, 사회보험 급여 등

에서의 여성과 남성의 배분을 분석한다.

이러한 예산 보고서를 작성하기 위하여 노르웨이와 스웨덴은 성별영향평가와 구분되는 것으로 성평등 분석(gender equality analysis)을 수행하도록 하고 있다. 스웨덴의 『Gender Mainstreaming Manual』(2007)에 따르면 성별영향평가가 여성과 남성의 상황을 기술하고 관련된 성별 분리 데이터를 보고하는 것이라면, 성평등 평가는 국가의 성평등 정책의 목표와 관련하여 해당 사업을 검토하는 것이다. 성평등 평가는 현재 정책이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 분석하고, 차별적 상황의 개선을 위한 목표치를 설정한 후 목표달성을 위한 활동을 기술한다.

이러한 예산 분석은 대부분의 국가 예산 중 99% 이상을 차지하는 예산의 성별 배분 규칙에 도전함으로써 예산분배 구조를 전환하고자 한다는 점에서 속성상 “여성예산”에 비해 상대적으로 급진적이다. 따라서 성인지 예산의 원론상의 목적을 실현할 수 있는 잠재력을 가지고 있지만, 이는 이러한 개념화 방식의 장점이자 단점이다. 그 이유는 첫째, “젠더”와 “젠더이슈”, 그리고 성불평등 기제에 대한 깊은 이해를 필요로 하는데, 성평등이라는 목적에 익숙하지 않은 여성업무 전담 부서 이외의 일반 부서 공무원들이 수행하기에는 많은 난관에 봉착하게 된다. 일반적으로 나타나는 어려움은 해당부처 사업이 특별히 여성을 대상으로 하거나 남성을 대상으로 하지 않기 때문에 성별과 무관하고, 따라서 특별히 불평등한 요소를 내포하지 않는다고 보는 경향이다. 즉 해당 부처 사업에서의 젠더 이슈를 찾아내는데 있어서의 어려움을 가지게 되는 것이다. 이러한 어려움을 극복하기 위하여 일반 부처 공무원을 대상으로 하는 적극적인 교육 프로그램이 필요하지만, 공무원의 성평등 의식 수준이 일정 수준에 도달하지 않는 한 이들을 설득하는 것은 간단한 문제가 아니다.

둘째, 일반 예산에 대한 젠더분석을 위해서는 이를 수행할 수 있는 효과적인 분석도구가 개발되어야 하는데, 이러한 도구들은 대부분 복잡하고 까다로운 단계를 포함한다. 국가 기구 내 행정관료로서 공무원들은 손쉽게 이해할 수 있는 간단한 도구를 선호하지만 젠더분석 절차가 공무원의 이러한 욕구를 충족시켜주는 데는 한계가 있다.



이와 별개로 관점으로서 성인지 예산이 가지고 있는 근본적인 문제는 해당 국가에서의 성평등 수준이 일정정도에 도달한 국가에서 보다 유용한 접근이라는 점이다. 여성의 경제 및 정치활동 참여에 대한 차별과 수많은 제약, 여성에 대한 폭력, 빈곤 등 시급하게 해결되어야 할 당면 과제를 안고 있는 국가에서 “여성을 대상”으로 하는 정책에 우선순위가 두어지는 것이 당연하다.

마지막으로 “젠더”에 대한 해석에서의 오류가 있을 수 있다. 성인지 예산을 포함하는 성인지 정책은 여성대상 정책이 간과하고 있는 성불평등의 관계적 측면에 대한 강조에서 출발하며, 여성 뿐 아니라 남성을 변화의 대상으로 삼는다. 그러나 남성을 대상으로 할 때 “젠더”는 관계적 속성이 희석되면서 단순히 성평등을 양적 균형으로 해석하여 “남성에게도 혜택을 주는” 정책으로 전환되는 경향이 있다.

#### 나. “여성예산”으로서 성인지 예산

관점으로서 성인지 예산이 R.Sharp 가 구분한 잘 알려진 예산의 세 가지 예산 범주 중 주류예산에 초점을 맞춘다면, “여성예산”으로서 성인지 예산은 다양한 부처의 예산을 분석대상으로 삼는다고 하더라도 특별히 여성을 대상으로 하는 예산에 초점을 맞춘다. Budlender에 따르자면, 정부 정책과 자원을 성인지적으로 변화시키고자 하기 보다는 여성을 대상으로 하는 예산에 초점을 맞추는 것이다(Budlender, 2005, p.7). 젠더를 고려한다는 것이 앞서 언급한 바와 같이 쉽지 않은 작업인데 비해 여성에 초점을 맞추는 것은 보다 이해하기 쉬운 접근법이기도 하고, 여성과 젠더의 차이가 생각만큼 명확하지 않다는데서 기인하기도 한다.

“여성예산”으로서 성인지 예산에 대한 개념화는 필리핀과 프랑스에서 명확하게 나타난다. 필리핀은 1995년 일반세출예산법의 개정을 통해 GAD 예산을 도입한 것으로 잘 알려져 있다. 이 법은 “모든 정부기관은 총세출 예산의 최소 5%를 젠더이슈를 해결하기 위한 프로젝트(gender concerns)에 할당해야 한다”고 규정하고 있는데, 이것이 바로 GAD 예산이다. 최근 인도네시아 의회에

서도 유사한 주장이 제기되었다. 인도네시아 의원들은 정부 예산의 5%, 교육 예산의 25%, 보건 예산의 15%를 여성에게 할당할 것을 지속적으로 요구하고 있다(Budlender, 2005). 다양한 부처의 성평등 예산 총액을 정리하는 표를 포함하고 있는 프랑스의 예산안 부록으로 첨부되는 황색보고서(『Yellow Budget Paper on Women's Rights and Gender Equality』) 역시 “여성예산”의 예이다.

“여성예산”으로서 성인지 예산의 개념화는 적용예산의 범위가 비교적 명확하고, 실제 정책 과정에서 성인지 예산을 분명하게 정의해 준다는 장점은 있지만, 위험의 여지를 안고 있다. 필리핀 여성위원회(NCRFW: the National Commission on the Role of Filipino Women)와 여성운동가들은 오랫동안 GAD 예산을 강력하게 방어해 왔는데, 이러한 개념화는 때로는 왜곡된 결과를 낳기도 하였다. 예를 들어 여성공무원을 대상으로 하는 볼룸댄스 비용 지원이 GAD 예산으로 집계되는가 하면, 보이스카웃 예산이 걸스카웃 예산의 두 배가 되는 결과가 나타나기도 하였다(Budlender, 2005).

그러나 이러한 결과 이외에도 예산분배 구조의 변화를 가져올 수 있는 보다 근본적인 접근은 되지 못한다는 한계가 있다. 전체 예산 중에서 여성을 위해 지출된 예산 또는 성평등이라는 직접적 목적을 위해 지출된 예산의 양이 중요하기는 하지만, 이러한 분석을 통해 여성과 남성의 다른 삶의 방식과 경험을 고려하지 않은 자원분배 규칙의 의도하지 않은 성차별 효과를 파악하는 것은 어렵다. 이러한 맥락에서 다이앤 엘슨은 “적절한 접근은 ‘얼마나 많은 예산이 젠더분야에 있는지’를 질문하지 않는 것”이라는 여성발전네트워크(Women's Action Network for Development)의 언급을 인용하면서 여성을 위한 특별 사업에 대한 초점은 적절한 해법이 아니라고 주장하였다(Budlender, 2000, p.1373). 그 이유는 이러한 접근이 주류 예산을 분석하여 정부 지출을 재배분할 필요성과 모순된다는 것이며, 따라서 성인지 예산은 여성을 위한 예산 이상의 것이 되어야 한다(Villagómez and Almenara Estudios; Budlender, 2005, p.16).

Budlender에 따르면, R.Sharp의 세 가지 예산 범주의 구분 - 젠더관련 예산, 여성과 남성 공무원의 평등 기회를 위한 예산, 주류 예산 - 은 여성에 초점

을 맞추는 예산분석의 위험을 피하기 위한 것으로 이 중 가장 규모가 큰 세 번째 범주의 예산에 초점을 맞추는 필요성을 강조한 것이다(Budlender, 2005, p.16). 그러나 역설적으로 ‘여성예산’으로서 성인지 예산의 개념화는 바로 R.Sharp의 세 가지 예산 구분의 틀로부터 도출되는 경향이 있다. 인도의 개념화가 그 예이다.

‘여성예산’으로서 성인지 예산 개념화의 한계는 2000년대 초반 필리핀 국가여성위원회(The National Commission on the Role of Filipino Women: NCFRW)와 운동가들에 의해 인식되었다. 필리핀 국가여성위원회는 GAD 시행계획에 초점을 맞추어 오면서 주류 예산 내에서 맥락화되지 못하고, 주류 정부 예산에 영향을 미치기 위한 도구로서 활용되지 못하였다는 점을 인식하면서 2001년 이후 UNIFEM의 지원 하에 전체 예산에 대한 젠더 분석의 맥락 내에서 5% GAD 예산의 역할을 검토하였다. 그 결과로서 2003년 필리핀의 GAD 예산: 이슈, 도전과 임무(“Gender and Development budgeting in the Philippines: Issues, Challenges and Imperatives”)라는 보고서가 제출되었다. 2004년 필리핀 개발학 연구소(the Philippine Institute for Development Studies: PIDS)는 보건, 농업, 교육, 사회복지 통계자료를 수집하고, 방법론과 분석틀을 개발하였으며, The Development Academy of the Philippines (DAP)은 여성부와의 파트너십과 예산과정으로서의 GAD 통합틀을 개발한 기술적 작업 그룹의 자문을 통해 국가결핵프로그램(the National Tuberculosis Control Program)과 식량 프로그램(Rice Program)에 대한 시범분석을 하였다.

#### 다. 젠더분석(gender-analysis)의 한 범주로서 예산

많은 국가 사례가 포함되지는 않지만, 마지막 유형은 특별히 예산에 초점을 맞추거나 하나의 분리된 개념으로서 ‘성인지 예산’을 시행하고 있기보다는 프로그램/사업에 대한 젠더분석의 한 차원으로서 예산을 포함하는 국가들이다. 국제기구를 통해 확산된 예산분석 방법론이나 도구를 활용하기 보다는 정책이 여성과 남성에게 미치는 효과의 차이를 분석하는 한 영역으로서 예산이 고려

된다. 미국의 샌프란시스코시와 캐나다, 뉴질랜드의 젠더분석이 이 유형에 포함된다.

미국의 샌프란시스코 시는 1998년 CEDAW 조례를 제정하고 그 일환으로서 젠더분석을 시행하였다. 1999년 CEDAW TF가 개발한 젠더분석 지침은 젠더분석 영역과 절차를 제시하고 있는데, 이 지침에 따르면 시의 각 부처는 인력, 예산, 서비스 등 세 가지 영역에서 5단계의 절차에 따라 여성과 남성의 다양한 욕구를 고려하도록 하고 있다. 1999년 청소년보호부(Juvenile Probation Department)와 공공사업부(the Department of Public Works)에 대한 시범분석이 이루어진 이후 4개부처(Adult Probation Department, Arts Commission, Rent Stabilization Board, Department of the Environment)에 대한 분석이 시행되었다. 이러한 부처에 대한 분석의 한 범주로서 예산이 포함되어 있지만, 분석의 핵심 차원이라고 보기는 어렵다.

캐나다에서 1995년 도입된 “21세기를 위한 도약: 연방 성평등 계획(Settling the Stage for the Next Century: the Federal Plan for Gender Equality)”은 8개 목표 중 하나로 연방정부의 부처들이 내각에 제출하는 정책과 프로그램에 대한 젠더분석을 하도록 하고 있다. 이 때 젠더분석 범주로서 예산이 명확하게 포함되어 있지는 않지만, 젠더분석을 위해 구축한 기초적인 자료들이 성인지 예산 활동과 유사한 효과를 담고 있다. 예를 들어 1997년 캐나다 여성지위청(the Status of Women)은 여성과 남성의 지위를 평가하고, 변화를 검토하기 위해 경제적 성평등 지표(Economic Gender Equality Indicators)를 발간하였다. 이 지표는 여성과 남성의 소득, 수입, 유급노동과 무급노동, 교육, 훈련 등의 정보를 담고 있다(Status of Women, 2001). 또한 급여에 대한 성별 접근의 차이를 보여주는 고용보험 모니터링 보고서를 발간한 바 있으며, 그 결과는 2000년 가을 경제와 재정 보고서(economic and fiscal statement)에 포함되었다(Villagómez and Almenara Estudios, 2004, p.11).

샌프란시스코와 캐나다는 이러한 활동들에 대해 정부 스스로 ‘성인지 예산’이라 지칭하지 않고 있고, 또 실제로도 다른 국가들에서 전개되고 있는 바와 같이 예산에 특별한 강조점이 두어지지 않는다는 점에서 ‘성인지 예산 활동’

의 한 유형으로 구분하기 어려운 점이 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책들이 성인지 예산 활동과 무관하지 않고, 또 그 효과의 측면에서 자원의 공평한 배분을 지향한다는 점에서 한 유형으로 분류하였다.

## 2. 성인지적 예산 분석

### 가. 분석대상 예산과 분석방법

#### 1) 분석대상 예산의 수준(level)에 따른 예산분석방법

성인지 예산은 원칙적으로는 모든 정책을 대상으로 하지만, 초기 시행 과정에서 “모든” 정책으로의 전면적인 적용은 현실적으로 가능하지 않다. 따라서 어떠한 수준의 정책, 어떤 영역의 정책에 우선적으로 적용할 것인지는 제도 시행에서 중요한 이슈가 된다. 이를 위하여 다이앤 엘슨이 구분한 성인지적 예산 분석이 가능한 세 가지 수준(level)의 예산을 구분해 보는 것이 유용하다(Elson, 2002).

먼저, 거시경제정책에 대한 분석이다. 이는 예산의 적자 또는 흑자가 미래의 지속가능한 발전을 가능케 하는가를 분석한다. 일반적으로 적자를 낮은 수준으로 유지하는 것이 경제적으로 부담이 덜하지만, 낮은 수준의 적자는 가족과 공동체의 부담과 성불평등이라는 기회비용의 결과라고 볼 수 있다. 그러나 적절한 수준의 적자율을 산출하는 거시경제 모델은 이러한 요소(사회자본)들을 고려하지 않으며, 거시경제정책에 대한 성인지적 분석으로 거시경제정책과 사회자본의 상호관계에 관심을 일으키는 것이다.

거시경제정책과 젠더관계의 관계를 검토하기 위해서는 두 가지 방법이 유용하다. 여성과 남성의 시간이용에 대한 예산의 효과 분석과 중기경제정책에 대한 성인지적 분석이다. 시간이용분석은 정기적인 가구조사를 통해 가능하다. 여성의 무급노동 시간이 높다는 것은 곧 시장경제의 생산성 감소와 비용 증가를 의미하며 이것은 예산이 지속가능한 발전을 가능케 하지 않는다는 것을 의미한다. 중기경제계획에 대한 분석은 여성과 남성의 자원에 대한 통제와 배분의 속성을 보여줄 수 있다.

<표 III-2> 예산의 수준별 예산분석방법

예산의 수준		분 석 방 법
거시경제정책 (거시경제계획/ 중기경제계획 평가)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 재정 규모의 적자 또는 흑자 수준은 적절한가? 중기경제정책들은 지속가능한가?</li> <li>• 예산이 시간이용에 미치는 효과에 대한 성별분리 분석</li> <li>• 성인지적 중기경제정책계획                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원에 대한 통제 또는 자원 분배의 성별 차이: 예) 저축율의 차이</li> </ul> </li> </ul>
세입 세출	총예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지출과 과세의 비율은 적절한가?</li> <li>• 전체 예산 대비 성평등 예산의 비중</li> <li>• 성인지 예산 보고서(women's or gender budget statement)</li> </ul>
	개별정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부지출 귀착분석(public expenditure incidence analysis)의 성별 차이</li> <li>• 성인지적 정책평가(gender-aware policy appraisal)</li> </ul>
공공 서비스의 효과성 평가		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공 부문은 기업, 가족, 공동체에 적절한 수준의 서비스를 제공하는가?</li> <li>• 욕구평가(Needs assessments)</li> <li>• 서비스의 질 분석(analysis of 'quality of service' indicators)</li> <li>• 비가시적 비용(시간) 평가(Assessment of 'invisible' costs)</li> <li>• 서비스 수혜와 동등한 접근의 평가(Assessment of benefits of equal opportunities in service delivery)</li> <li>• 서비스 전달에 대한 동등기회와 혜택의 평가</li> </ul>

자료: Elson(2002)에서 재구성함

둘째, 세입·세출 예산을 대상으로 한 분석이다. 이는 세출·세입예산의 구성이 여성과 남성에게 다른 함의를 가지고, 시장과 가족 및 공동체에 대한 여성과 남성의 능력에 다르게 영향을 미친다는 것을 가정한다. 이 수준(level)의 예산에 대한 분석은 다이앤 엘슨이 명시적으로 구분하고 있지는 않지만, 두 가지 차원으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 전체 총예산에 대한 분석이고 다른 하나는 개별정책 예산에 대한 분석이다. 전자의 분석을 위한 도구로서 전체 예산 중 여성 업무 관련 부처 예산의 비중을 분석하는 방법과 각 부처들의 협력 하에 작성되는 성인지 예산 보고서가 있다.

개별 정책을 대상으로 하는 분석은 개인 또는 특정 집단에 대해 제공되는 서비스의 경우 성별에 따른 예산 수혜액을 분리하여 분석하거나 서비스 이용자의 성별 분리가 어려운 사업의 경우(예를 들어 가로등 설치와 같은) 서비스의 효과를 분석할 수 있다.

마지막으로 공공서비스의 효과성 평가는 공적서비스에 대한 평가로 서비스

수혜자의 욕구 평가, 서비스의 질에 대한 분석, 여성의 무급노동에 미친 효과 등을 분석하는 방법이다.

분석대상 예산의 수준에 따라 예산 분석사례를 정리하면, 거시경제정책이나 단년도 전체 예산분석 보다는 특정 부서의 특정 사업에 대한 예산분석이 지배적이다.

거시경제정책에 대한 분석은 주로 아프리카와 남미, 아시아의 일부 지역에서 이루어져 왔는데, 이 경우 빈곤퇴치계획(PRSPs)과 중기재정계획(MTEF) 과정에서의 젠더 통합이 주요 이슈로 제기되었다. 단년도 전체 예산 분석 사례는 정부가 작성하는 성인지 예산서와 영국의 WBG가 매년 재정부에 제출하는 논평이 해당된다. 이러한 사례들을 제외하면, 대부분의 예산분석은 개별정책 또는 사업에 대한 것이다.

<표 III-3> 예산의 수준별 예산분석 사례

구분	국 가 사 례
• 거시경제정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤퇴치계획(Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs): 세네갈, 탄자니아, 우간다, 모잠비크, 케냐, 나이지리아, 네팔, 스리랑카, 탄자니아, 볼리비아</li> <li>• 중기재정계획(Medium Term Expenditure Framework): 칠레, 모로코, 이집트, 필리핀, 벨리즈</li> <li>• 세입(revenue)분석: 오스트리아, 영국, 우간다, 케냐, 인도, 멕시코, 세네갈, 모잠비크</li> </ul>
• 단년도 전체 예산: 대체로 예산보고서 형태로 발간됨	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필리핀: GAD 예산</li> <li>• 호주: 9개 지출 범주 예산 분석(1984-1995)</li> <li>• 프랑스: 부처별 성평등 정책 예산 집계 분석</li> <li>• 인도: 100% 여성을 대상으로 하는 예산+30% 여성예산의 집계 분석</li> <li>• 스웨덴: 예산서 부록('여성과 남성의 경제적 자원 배분')</li> <li>• 노르웨이: 예산서 부록('여성과 남성의 경제적 자원 배분')</li> <li>• 영국 WBG: 정부예산에 대한 논평</li> </ul>
• 특정 부처 또는 특정 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대부분의 국가</li> </ul>

## 2) 예산의 세 가지 범주별 예산 분석방법

성인지적 예산 분석을 위한 개념적 분석틀로서 론다 샤프는 예산의 전체를 다음의 세 가지 범주로 구분한 바 있다. 이를 좀 더 구체적으로 보면 다음의 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 론다 샤프의 세 가지 예산 범주

예산의 범주	사 례
성 특정적 예산 (gender-targeted expenditure)	- 여성건강 프로그램 - 여학생 대상 교육 프로그램 - 여성취업 촉진 정책
공무원을 위한 평등기회 예산 (equal opportunity expenditure for civil servants)	- 여성 관리자와 공무원 교육 - 보육시설 - 부모휴가 제도 확대
일반 예산 (general expenditure considered in terms of its gendered impact)	- 위의 두 가지 범주 이 외의 지출 - (위의 두 가지 범주 지출을 제외한) 교육지출이 성평등 목적을 반영하는가? - 병원 서비스 이용자는 누구인가? - 농업지원 서비스 수혜자는 누구인가?

이는 주로 국가 전체 예산 중 성평등 또는 여성관련 업무 예산의 비중을 분석하는데 사용되어 왔지만, 이러한 구분의 유용성 중 다른 하나는 각 범주 예산 분석의 목적을 보여주고, 예산분석 방법에 대한 통찰력을 제공한다는 데 있다.

첫 번째 예산 범주(성 특정적 예산)의 예산 분석은 국가가 지향하는 성평등 목적과 이를 달성하기 위한 수단으로서 예산이 적절하게 분배되었는지, 예산의 집행이 성평등 목적에 어느 정도 기여하고 있는지를 분석하는 것이다. 이는 가정폭력법의 목적과 예산분배의 격차를 보여준 남미와 아프리카의 예산분석을 예로 들 수 있다. 그러나 이 예산 범주의 예산분석은 ‘여성’과 ‘젠더’를 혼동할 가능성을 내포하고 있다. 예를 들어 여성을 대상으로 하는 가족계획 사업이 여성의 몸에 대한 통제 가능성 내포할 수도 있는데, 이 때 단순히 가족계획 사업 예산의 확대가 성평등에 기여할 것으로 보는 경향이 있다(Budlender, 2003).

두 번째 예산 범주(공무원을 위한 평등기회 예산)의 예산 분석은 일반적으로 정부지출이 공적 부문에 미치는 효과에 대한 분석에 초점을 맞추게 될 때 유용하다(Budlender, 2003).

세 번째 예산 범주(나머지 일반 예산)의 예산 분석은 다른 범주의 예산과 달리 성인지적 관점을 필요로 하는 예산이다. 이 범주의 예산은 첫 번째 범주의 예산과 달리 직접적으로 성평등을 목적으로 하지 않기 때문에 예산이 의도하



지 않게 기존의 성불평등 구조에 미치는 영향을 분석해야 한다. 기본적으로 분석 방법은 첫 번째 범주 예산과 크게 다르지 않지만, 어떤 사업을 선택할 것인지, 그리고 해당 분야 사업의 젠더 이슈를 어떻게 도출할 것인지가 분석의 관건이 된다. 성인지 예산 활동의 가장 중요한 목적은 바로 대부분의 국가에서 예산의 99% 이상을 차지하는 주류 예산의 배분구조를 변화시키는 것이므로 이 범주 예산에 대한 분석이 더욱 중요하다는 점을 많은 연구자들은 지적해 왔다. 각 범주 예산 분석방법을 Budlender는 다음과 같이 정리하고 있다 (Budlender, 2003).

<표 III-5> 예산의 세 가지 범주별 예산 분석방법

예산범주	분 석 방 법
성 특정적 예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프로그램의 목표 진술, 문제분석</li> <li>• 프로그램 시행을 위해 계획된 활동 정의</li> <li>• 분배된 자원의 양</li> <li>• 여성의 상황 개선의 변화와 관련된 결과 지표</li> </ul>
공무원을 위한 평등기회 예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적 부문 특정 부문 내 고용패턴의 기술</li> <li>• 직위, 고용형태(시간제, 전일제), 급여 등에 대한 성별분리 통계</li> <li>• 평등고용을 위한 특별한 제도의 정의(관리직 교육을 받은 여성, 성평등 교육을 받은 공무원의 수와 예산)</li> <li>• 젠더 관련 부서 여성과 남성의 수</li> <li>• 해당 부문 위원회의 성비(유급/무급, 보상의 수준)</li> <li>• 계획된 변화의 기술</li> </ul>
일반 예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gender-specific allocation(성 특정적 자원배분) 과 같은 방식으로 분석</li> <li>• 대상 사업 선정이 중요함: 예산의 규모, 해당 이슈의 중요성</li> </ul>

자료: Budlender and Gut Hewitt(2003)에서 재구성

## 나. 예산 분석 사례

### 1) 거시경제정책

거시경제정책은 주로 아프리카, 아시아, 남미 등 저개발국 성인지 예산 활동의 핵심 이슈 중 하나였다. 경제적 세계화의 흐름 속에서 많은 저개발국은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구와 각 국가의 재정부(the Ministry of Finance

or Planning)가 주도하는 각종 구조조정 프로그램을 시행하고 있다. 이러한 프로그램은 정부의 자원분배와 재정정책, 통화정책 등 거시경제 정책에서 중심적인 역할을 수행함으로써 이들 지역 국가 경제에 커다란 영향력을 행사할 뿐 아니라 여성, 특히 여성빈곤에 미치는 효과가 더욱 직접적으로 가시화되는 영역이다.

그러나 이 영역에서 이루어진 분석 보고서가 잘 알려져 있지 않고, 따라서 분석에 사용된 명확한 분석틀과 결과, 분석의 함의에 대한 구체적인 내용을 소개하는 데에는 한계가 있다. 이 절에서는 거시경제정책에 대한 성인지 예산 활동의 의의와 개입 방식에 대해서만 언급하기로 한다.

UNIFEM을 비롯한 국제기구의 시범사업은 공공지출관리개혁(public expenditure management reforms), 빈곤퇴치계획(Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs)(세네갈, 우간다, 탄자니아), 중기재정계획(Medium Term Expenditure Frameworks: MTEF)(모로코, 필리핀, 벨리즈)과 같은 거시경제정책 과정을 출발점으로 삼았고(UNIFEM, 2004), 각 국가의 시민사회 행위자들은 국제기구와의 협력을 통하여 이러한 경제개혁 프로그램 형성 과정에 참여하였다.

UNIFEM의 벨리즈 시범 사업은 중기경제전략(the Medium Term Economic Strategy 2003-2005)과 국가빈곤퇴치계획(the National Poverty Elimination Strategy and Action Plan 1998-2003)의 성별효과 분석을 지원했다. 또한 인도의 국가재정정책연구소(the National Institute of Public Finance and Policy: NIPFP)는 UNIFEM의 지원을 받아 인도의 성불평등 현황, 여성의 경제적 기여, 재정정책과 성평등의 관계, 여성에 대한 인도의 국가지출을 분석하였다.<sup>5)</sup> 이 연구 결과 경제보고서(Economic Survey 2000-2001)는 처음으로 “성불평등”을 포함하게 되었고, 매년 “여성취업”(Women in the Work Force)과 “여성과 어린이”(Development of Women and Children)를 포함하고 있다.(UNIFEM, 2004, p.14).

5) Lahiri, Ashok K., Lekha S. Chakraborty, P.N. Bhattacharyya(2005), Gender Budgeting in India, UNIFEM and NIPFP.

르완다 여성부(the Ministry of Gender and the Promotion of Women : MIGEPROFE)는 외부 젠더 전문가를 고용하여 르완다의 PRSP에 대한 성인지적 분석을 시도하였다. 이 분석 결과를 토대로 여성부는 재정부(the Ministry of Economic and Finance ; MINECOFIN)와 접촉하면서 PRSP의 성주류화의 필요성을 지속적으로 설득하였다. 이 후 여성부와 재정부가 공동으로 성 주류화 워크숍을 개최하였고, 재정부 PRSP 담당자, 재정부의 젠더 담당자, 그리고 르완다 여성운동단체 대표로 구성된 PRSP 성별화 위원회(PRSP Engendering Committee는 PRSP)가 설치되었다(Elaine Zuckerman)<sup>6)</sup>.

성인지 예산 활동의 일환으로서 거시경제정책에 대한 개입은 비교적 엄격한 분석틀과 방법론을 적용하여 예산분석을 시도하는 경우도 있지만, 분석보다는 이미 빈곤퇴치계획(PRSPs), 중기재정계획(MTEF) 등의 구조조정 프로그램 형성 과정에 참여하고 있던 여성운동 단체의 정치적 '활동'에 초점이 맞추어지는 경향이 있다. 탄자니아의 TGNP(Tanzania Gender Networking Programme), 우간다의 FOWODE(the Forum for Women in Democracy)의 활동이 그 예이다.

탄자니아의 성인지 예산 활동 단체인 TGNP는 PRSP에 대한 논평을 제출하여 젠더관점에서의 빈곤 이슈를 제기하였고, 1999년 이후 거시정책의 성주류화 작업 그룹(Gender Mainstreaming Working Group for Macro Policies: GMWG-MP), 빈곤모니터링 작업그룹(Technical working groups for Poverty Monitoring), 공공지출평가(Public expenditure Review: PER) 과정 등 정부 기구의 활동에 참여하면서 거시경제정책에 영향을 미치고자 하였다(UNIFEM, 2004, p.13). 우간다의 FOWODE 역시 성인지적 중기재정계획을 주요한 목표로 설정하고 우간다의 PRSP인 빈곤퇴치시행계획(the Poverty Eradication Action Plan: PEAP) 작업그룹에 참여하여 사회개발 영역 예산의 빈곤효과를 검토하였다(Teresa Buchen, 2007).

6) 이러한 르완다 PRSP 성주류화 경험은 모범 사례로 알려져 있지만, 여성부가 주관한 PRSP 분석 결과에 대한 자료를 수집하지는 못하였다.

## 2) 단년도 예산

단년도 전체 예산 분석은 주로 성인지 예산서(Gender-Sensitive Budget Statement)를 작성하고 있는 국가들에서 이루어지고 있으며, 성인지 예산의 개념화 방식에 따라 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 '여성' 예산 분석으로 다양한 부처 예산 중 주로 론다 샤프의 첫 번째 범주에 해당되는 예산을 구분해 내고, 이들 예산을 집계하여 국가 전체 예산에서 차지하는 비중을 산출한다. 프랑스 예산서 부록으로 제출되는 황색보고서와 인도에서 주류 예산서에 포함되어 제출되고 있는 성인지 예산서(Gender Budgeting Statement)가 그 예이다. 다른 하나는 특정부처의 '여성예산' 보다는 주류 예산에 대한 분석을 통해 성별에 따른 자원분배의 차이를 드러내는 분석으로 스웨덴과 노르웨이의 예산서 부록 "여성과 남성의 경제적 자원분배", 영국 WBI가 매년 작성하여 정부에 제출하는 예산보고서가 있다.

### □ '여성예산' 분석

프랑스 황색 보고서(Yellow Budget Paper on Women's Rights and Gender Equality)는 "성평등을 위한 국가의 재정적 지원"에서 개별 부처의 성평등 관련 예산 현황을 수록할 뿐 아니라 각 부처의 예산을 집계한 <표 III-7>과 같은 분석표를 담고 있다. 이러한 방식의 보고서는 연도별 성평등 예산 지출 총액과 전체 예산 중 차지하는 비중, 그리고 부서별 성평등 예산의 비교 및 각 부처 성평등 예산의 비중과 연도별 변화 추이 등을 분석할 수 있다.

&lt;표 III-6&gt; 프랑스 황색보고서의 성평등 예산 현황

총괄표 - 남녀기회균등 향상을 위한 국가의 재정적 지원 (단위: 백만 유로)						
	2004		2005		2006	
	LFI	유럽 연합예산	LFI	유럽 연합예산	예산 요구안	유럽 연합예산
외무부	4.893		1.022			
농림수산부	0.487	0.226	0.510	0.244	0.490	0.250
교육부	0.132	0.093	0.135	0.097	0.135	0.097
고용, 사회/주거연대. 보건복지	33.823	3.188	32.827	2.471	31.813	
I-고용, 사회/주거복지	4.830	2.962	4.151	2.471	3.003	
프로그램 155	0.750	0.532	0.071	0.041	0.028	
프로그램 102	4.080	2.430	4.080	2.430		
프로그램 103					2.975	
II-보건복지	28.993	0.226	28.676		28.828	
프로그램 137	17.970	0.226	17.978		17.970	
프로그램 204	0.165		0.290		0.170	
프로그램 124	7.290		7.290		7.290	
프로그램 104	0.198		0.198		0.198	
프로그램 147	3.370		2.290		3.200	
청소년, 체육, 생활 협회	4.061		4.190		4.120	
해외영토	0.058		0.066			
중소기업 (상업, 수공업, 자영업)	0.020		0.023		0.048	
교통, 건설, 관광, 해양			0.025			
계	43.474	3.507	38.798	2.812	36.624	0.347

자료: 김정희 외(2006)에서 재인용

인도의 성인지 예산서는 2005-2006 회계년도 예산안부터 주류 예산서에 포함되어 제출되고 있는데, 관련 부서의 사업별 예산 현황과 총액을 제시하고 있다는 점에서 프랑스와 유사하다. 그러나 인도는 부서의 사업을 영역 A(100% 여성예산)와 영역 B(30% 여성특수적 예산)로 구분하고 각 영역의 합계를 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 인도 예산서의 두 가지 유형의 예산 구분은 부분적으로 R.Sharf 의 세 가지 지출범주를 따른 것인데 두 번째 지출범주

는 각 부처 예산의 30% 이상을 여성에게 할당하는 여성비율(women's component)이 있다는 점에서 이를 고려하여 인도의 맥락에서 재개념화 한 것이다(UNIFEM South Asia Regional Office and the National Institute of Public and Policy, 2005). 여성아동부는 이러한 예산 분류에 따라 직접적으로 여성을 대상으로 하는 예산과 친여성 예산(pro-women allocation)을 구분하여 각 부처들이 제출한 예산서의 연도별 예산 추이를 분석하고 있다(Ministry of Women and Child Development Government of India, 2005). 여성아동부는 예산서 분석 결과를 다음과 같이 제시한다.

<표 III-7> 인도 여성아동부의 예산서 분석 결과  
(단위: Rs in crores)

	2001-02		2002-03		2003-04		2004-05		2005-06
	BE	RE	BE	RE	BE	RE	BE	RE	BE
여성특수예산	3259.88	3034.87	3358.21	2852.61	3675.37	2896.83	3555.49	3224.50	5590.23
친여성예산	10596.37	11204.45	13036.01	13700.44	13297.40	14956.07	15001.24	16934.88	21334.10

자료: Ministry of Women and Child Development Government of India(2006)

여기서 여성특수 예산(Women specific schemes)은 예산서의 영역 A의 예산이고, 친여성예산(Pro-Women Allocation in Pro-women Schemes)은 영역 B의 예산<sup>7)</sup>이다. 2005-2006년도 당초예산(BE) Rs. 5590.23 crores 는 전년도의 Rs. 3555.49 crores 에 비해 57%로 증가 하였다. 인도 여성아동부에 따르면, 이

7) 인도에서 친여성 예산으로 지칭되는 분야 예산은 인도의 성인지 예산을 개념화하는데 중요한 역할을 한 공공재정정책연구소(the National Institute of Public Finance and Policy: NIPFP)가 개발한 공식에 따른다. 이 공식은 부처의 특성에 따라 다음과 같은 두 가지 방식으로 적용된다. 1) 보건, 가족복지, 교육, 노동, 농촌 개발과 같이 여성이 수혜자 중 높은 비중을 차지하는 사회부문(social sector) 부처의 경우 : 친여성 예산 = (부처 총예산 - 부처의 여성 특수적 프로그램)\*전적으로 여성을 대상으로 하는 프로그램의 총지출 비율 2) 농업, 소규모 기업 등 여성 프로그램의 비중이 낮은 부처의 경우: 친여성 예산 = (여성특수적 프로그램\*전적으로 여성을 대상으로 하는 프로그램의 총지출 비율)의 합으로 계산된다(Ministry of Women and Child Development Government of India, 2006).

는 Swadhar, RCH 프로그램 같은 아동발달 서비스(Integrated Child Development Services scheme)에 대한 예산 증가에 의한 것이다. 친여성 예산의 경우 전년도 대비 42.22% 증가하였으며, 이는 특히 보건, 교육, 노동, 농업 부의 친여성 예산 증가에서 기인한 것이다(Ministry of Women and Child Development Government of India, 2006).

다양한 부처의 ‘여성예산’을 취합하고, 이를 집계하는 방식의 예산분석은 성평등에 대한 정부의 직접적인 의지를 보여준다는 점에서, 그리고 실제 성평등을 목적으로 하는 예산 역시 중요하다는 점에서 유용하다. 나아가 전반적인 정부 재정축소의 흐름 속에서 성평등 예산 역시 감소의 대상이 되고 있으므로 이를 지속적으로 점검하는 과정은 필요하다. 이러한 방식의 분석을 통해 얻을 수 있는 성과는 여성을 대상으로 하는 혹은 성평등을 목적으로 하는 사업예산의 전반적 변화 추이와 함께 성평등 목적과 정책 수단이자 정부 의지의 표현으로서 예산의 괴리를 보여줄 수 있다는 점이다. 그러나 이는 성인지 예산 활동의 일부이지 그 자체 성인지 예산 활동의 핵심적 영역이라고 보기는 어렵다. 많은 이들이 동의하듯이 성인지 예산은 ‘여성’ 예산을 증가시키고자 하는 것만을 목적으로 하지는 않기 때문이다.

성인지적 예산분석은 주류 예산에 대한 성인지적 평가와 분석, 그리고 성별 자원 분배에 보다 중요한 영향을 미치는 정책의 효과에 대한 지속적인 분석과 점검을 필요로 한다. 노르웨이와 스웨덴의 예산서 부록은 이러한 목적에 비교적 잘 부합하는 예산분석 사례이다.

#### □ 2006/2007 스웨덴 예산서 부록: 「여성과 남성의 경제적 자원 배분」

스웨덴과 노르웨이에서 예산서 부록 형태로 제출되는 분석 보고서는 프랑스나 인도처럼 모든 “여성”정책 분야의 예산을 집계하기 보다는 여성과 남성의 경제적 자원배분에서 중요한 지표를 선정하여 이에 초점을 맞춘다.

스웨덴 재정부가 2003/2004년도부터 매년 예산서 부록으로 발간하고 있는 「여성과 남성의 경제적 자원배분」 보고서는 2004/2005년도부터 크게 두 부분으로 구성된다. 첫 번째 부분은 경제활동인구(20-64세)의 경제적 자원의 성별

분배를, 두 번째 부분은 매년 특별주제<sup>8)</sup>를 다루고 있다. 이 중 2006/2007년 부록의 1부 경제활동 인구의 성별 자원분배의 주요 분석 내용을 보면 다음과 같다.

경제활동인구에 대한 분석은 스웨덴 중앙통계청(SCB), 가구경제조사위원회(HEK), 노동조사위원회(AKU) 등의 국가통계자료를 활용하여 임금과 종합소득, 부모수당, 질병수당, 실업급여, 연금 등 사회보험 급여와 자본소득 등 다양한 소득원과 세금의 성별차이를 검토한다. 그러나 단순히 이러한 다양한 소득 유형의 성별 차이 뿐 아니라 배우자의 유무(독신/유배우자)와 자녀의 연령(0-6세/7-17세) 또는 동거하는 가구원의 연령(20-44세/45-64세)의 조합으로서 가구유형을 중요한 변수로 고려함으로써 성별에 따른 자원분배 규칙을 드러내고자 한다.

이 보고서에 따르면, 2005년 스웨덴 경제활동인구의 일주일 총 유급노동시간은 128,000,000시간이며, 이 중 여성의 노동시간은 42%, 남성의 노동시간은 58%이다. 이에 비해 무급노동시간은 126,000,000시간인데 이 중 여성의 노동시간이 58%, 남성의 노동시간이 42%로 성별에 따른 유급노동과 무급노동시간의 불공평한 분배가 지속되고 있음을 지속한다. 유급노동시장에서의 여성의 평균 임금소득(월급, 수당, 사업소득의 합계)은 남성의 68%이며, 이는 배우자의 유무와 자녀 연령에 따라 차이가 있다. 독신여성의 남성대비 임금비는 80%인데 비해 배우자 있는 여성은 62%에 불과하다. 여성의 임금소득은 또한 자녀 연령과 밀접한 관계가 있어 0-6세 의 어린 자녀를 여성의 경우 독신여성 49%, 배우자 있는 여성 47%로 매우 낮아진다.

그러나 임금소득 뿐 아니라 사회보험 급여를 포함한 종합소득을 비교해 보면, 독신 여성의 경우 87%, 배우자 있는 여성의 경우 68%로 성별 소득 격차가 다소 감소한다. 이는 스웨덴의 사회보장제도의 성별 소득 재분배 효과를 보여 준다. 2004년 사회보험 급여 수혜 현황을 보면, 총부모 수당 20,600,000kr 중 여성에게 지급된 급여는 72%, 남성에게 지급된 급여는 28%를 차지한다. 질병수당은 총 36,000,000kr가 지급되었는데 이 중 여성은 61%, 남성은 39%를 지급

8) 2004-2005년 예산서의 경우 “부모역할이 여성과 남성의 경제적 상황에 미치는 효과”를, 2005-2006년은 “시간제 노동”을, 2006-2007년은 “65세 이상 노인의 경제적 자원의 성별차이”이다.



받았다. 62세 이전 연령대가 수령할 수 있는 조기노령연금<sup>9)</sup>은 총 45,000,000kr가 지급되었는데 이 중 여성의 수령액은 40%, 남성의 수령액은 60%를 차지한다. 실업급여와 직업훈련을 위한 노동시장 지원금 42,000,000kr 중 여성은 44%, 남성은 56%를 지급받았다. 나아가 이 보고서는 성별과 가족유형에 따른 가구원 수와 가계의 총자산을 고려한 경제적 생활수준의 비교를 통해 자녀가 있는 독신여성의 경제적 여건이 가장 열악하다는 것을 보여주었다.

다양한 국가통계 자료와 각 부처가 제출한 성평등 분석 보고서를 활용한 이러한 분석은 여성과 남성의 사회경제적 지위에 핵심적인 영향을 미치는 가족 및 노동시장 내 지위와 다양한 소득원, 복지급여의 유형별 수혜의 성별 차이를 가시화함으로써 특정 프로그램 또는 사업에 제한된 분석의 한계를 넘어선다. 즉 노동시장 내 지위와 사회보험을 비롯한 복지급여 수급권의 관련성 뿐 아니라 가족유형에 따른 소득수준과 급여유형의 차이를 체계적으로 보여줌으로써 노동-복지-가족의 밀접한 관계를 가시화한다.

그러나 정부 간행물이라는 특성상 경제적 자원 분배의 성별 차이를 가져오는 배분 규칙 자체를 문제시하지는 않는 듯하다. 예를 들어 2004년 1년간 부모수당에 평균적으로 지급된 금액은 여성 27,300kr, 남성 13,400kr인데 비해 실업 및 직업훈련을 지원하는 노동시장 관련 급여는 여성 51,100kr, 남성 72,600kr이다. 이는 가족연계급여와 노동시장 연계 급여의 급여수준의 차이, 유급노동과 무급노동에 대한 가치평가의 차이를 반영하는 것이다.

그럼에도 불구하고 스웨덴 부록은 가장 중요한 젠더 이슈에 초점을 맞추어 불평등 현황을 매년 점검하고, 의회 또는 정책입안자들의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 기초자료로서의 의의를 충분히 가지고 있다.

#### □ 영국 WBG의 2006년도 재정부 예산에 대한 논평

영국의 WBG가 매년 재정부의 예산 전 보고서(Pre-Budget Report)와 예산

9) 2003년 연금제도의 변화로 공식적 연금 수령 연령 제한이 없어지면서 소득비례 연금(Income Pension)은 61세를 전후로 받을 수 있게 되었다. 이를 조기노령연금이라 지칭하였다.

보고서(Budget Report)에 대해 제출하는 논평(Women's Budget Group Response to HM Treasury's Budget)은 정부 예산에 대한 체계적인 분석은 아니지만, 예산에 대한 젠더관점의 분석의 좋은 사례가 된다. WBG의 논평은 예산보고서의 주요 내용들을 중심으로 구성되며, 각 분야 정부 예산집행의 방향에 대한 의견과 함께 WBG의 요구사항을 제안한다. 다음에서는 2006년 재정부 예산 보고서에 대한 WBG의 논평(WBG, 2006) 중 일부를 요약, 소개해 본다.

<표 III-8> 2006년도 재정부 예산보고서에 대한 WBG의 논평

	주요 논평 내용 및 요구
도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정부 예산서의 젠더분석의 부재 → 예산에 대한 젠더분석의 요구</li> </ul>
거시경제안정화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부문임금 : 물가상승률 만큼만 임금을 증가시키겠다는 입장은 특히 저임금 공공부문에서 절대 다수를 차지하는 여성들에게 부정적 효과 → 공공부문의 성별임금 격차를 해소할 수 있는 조치가 필요함</li> <li>• 공공지출 수준 : 세입을 증가시키기 보다 지출을 감소시키겠다는 황금률(Golden Rule)에 반대함 → 돌봄, 간호, 교육과 같은 '인적자본'을 생산하는 서비스 지출은 투자로 개념화되어야 한다.</li> </ul>
생산성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업문화의 창조 → 성별분리를 극복하기 위하여 젊은 여성기업인을 양성할 수 있는 제도를 도입하고, 젊은 이를 대상으로 하는 기업인 양성 프로그램의 성별 수혜를 지속적으로 모니터링 할 것</li> <li>• 여성과학인의 양성 : 영국의 미래 생산성 증가를 위한 과학기술 분야 투자의 중요성에 대한 강조 → 여성들이 전통적 성별 분업에서 벗어나 과학기술을 연구하고 직업을 가질 수 있는 체계적인 지원이 요구됨.</li> <li>• 직업교육(Further education) : 19-25세 학생에 대한 무상교육지원을 환영함. → 그러나 실효성을 위해서는 직업교육 수강생을 위한 보육시설과 보육비가 제공되어야 함 → 또한 무상교육은 모든 연령대의 여성들에게 제공되어야 함. 현재 연령제한은 자녀양육으로 인해 학습을 지연시킨 여성에 대한 간접차별임</li> <li>• 고등교육(Higher education) : 대학수업료 인상은 여성들의 학업을 중단시키게 될 것 → 파트타임으로 공부하는 학생, 임신과 돌봄역할로 인해 학업을 중단해야 하는 학생들을 위한 재정적 지원이 필요하다</li> </ul>

취업기회의 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시간제 고용 → 노동시장에서 여성이 78%를 차지하고 있는 시간제 노동의 질을 개선해야 한다</li> <li>• 뉴딜프로그램 : 뉴딜프로그램 중 한부모 뉴딜에 대한 예산은 매우 낮으며 이는 오랫동안 지속되고 있음 → 뉴딜프로그램의 효과에 대한 예산분석과 성별영향평가를 할 것 → 한부모 뉴딜에 참여하는 여성과 남성이 실질적인 직업교육을 받고, 좋은 직업에 접근할 수 있도록 하기 위해서는 더 많은 자원이 필요함 → 여성의 무급노동을 고려한 고용전략이 필요함 : 뉴딜의 자영업 프로그램은 여성의 삶에서 자영업의 역할을 인식할 필요. 수혜 자격조건에서 18개월의 실직기간은 이러한 자격조건을 갖추기 전에 여성들로 하여금 저임금 취업을 하도록 함 : 6개월의 테스트 기간(test trading period)은 가족에 대한 생계와 돌봄노동에 대한 대안 책임을 가진 여성들에게는 짧은 기간 → 자영업 지원 프로그램은 수혜자격으로서 실직기간을 6개월로 낮추고, 테스트 기간을 12개월로 연장할 것</li> <li>• 여성과 일 위원회(WWC: Women and Work Commission) → WCC 보고서 '공정한 미래를 위하여(Shaping a Fairer Future)'의 제안에 기초한 성별임금격차 축소를 위한 시행계획에 사적 부문의 임금감사(pay audit)를 포함할 것</li> </ul>
더 공정한 사회의 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족과 자녀의 지원 : 여성의 빈곤은 그 자체로도 중요하지만 여성 빈곤의 감소가 정부의 아동빈곤 전략의 장기적 성공에서 중요함. 아동의 복리는 어머니의 빈곤과 분리될 수 없음. 백인 여성보다 평균적인 가족수가 더 많은 방글라데시, 파키스탄 출신 어머니의 지원이 아동 빈곤을 감소시킬 수 있음. 빈곤 아동의 절반이 3명 이상의 가족이므로 아동지원 체계에서 소규모 가족에 대한 편견이 제거되어야 함 → 반빈곤 전략에 대한 성인지적 접근, 소수인종의 욕구에 민감한 접근이 필요함.</li> <li>• 아동수당 → 아동수당을 둘째 자녀 이후의 자녀까지 지급할 것. 이는 더 큰 빈곤의 위험을 안고 있는 가족에게 도움을 줄 것</li> <li>• 활동수당(activity allowance) : 활동수당이 성별 고정관념과 전통적 여성직종에서의 여성 증가를 감소시킬 수 있도록 해야함. 한 조사에 따르면 여성이 97% 이상인 돌봄과 교육부분의 훈련생은 주당 £78를 받는데 비해 건축분야는 £136임. : 활동수당 미혼모의 교육훈련을 강제하도록 해서는 안됨.</li> <li>• 양육과 일-삶 균형 : 법정 모성/부성 수당 을 주당 £108.35까지 증가시킨다는 것은 환영할만한 일이지만, 남성이 돌봄에 참여하도록 할 수 있을 만큼 충분하지는 않음. : 중소규모 사업장의 직장보육시설 설치에 환영할 만하지만, £300의 보육료 상한선은 빈곤가족과 장애인 아동을 둔 가족의 이용가능성을 낮춤. 일하지 않는 부모의 자녀들도 이용가능한 보육시설이 필요함.</li> <li>• 여성단체 지원 : 여성단체는 주류 조직보다 작은 규모, 덜 대중적인 이슈를 다루기 때문에 국가 기금을 덜 받음. 2001-2002년 자선단체가 중앙정부 기금의 7%를 지원받는데 비해 여성단체는 1.2%에 불과함 → 단체지원 기금사업에 대한 성별영향평가 시행</li> </ul>
양질의 공공서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스포츠 기금 : 스포츠와 신체적 활동 프로그램 전달에서 여성에 대한 간접 차별적 과정들이 있음. 참여 뿐 아니라 시설과 전달 기제 등에서. 예를 들어 EOC와 Wales주 스포츠 위원회의 분석에 따르면, 에어로빅과 같은 여성참여가 많은 활동은 이용료를 부과하는 경향이 있음. 이에 비해 남성들이 많이 참여하는 축구는 공적 지원을 받는 경향.</li> </ul>

### 3) 특정 부처 또는 특정 사업 분석

가장 보편적으로 이루어지고 있는 예산분석은 특정 부처의 정책을 선정하여 분석을 수행하는 것이다. 따라서 예산분석에 앞서 중요한 것은 분석대상 정책 또는 사업 영역을 선정하는 것이다.

남아프리카 공화국의 핵심적인 여성예산 단체 WBI는 1995년부터 2000년까지 매년 다양한 정부부처들을 선택하여 예산분석을 해 왔으며, 1995년부터 1998년 3년 동안 모든 부처에 대한 분석을 마쳤다. 이후 1999년부터는 지방정부 예산과 세금에 초점을 맞추었다. 한 국가 내에서 모든 부처의 정책을 분석한 사례는 남아프리카 공화국 뿐이다. 대부분의 국가들은 도구 개발 목적으로 한 정부 주도 시범사업의 일환으로 5-6개 이하의 소수의 부처를 선택하여 연구자 또는 시민단체에 의해 이루어져 왔다. 전반적으로 보면, 아프리카와 아시아 등 저개발 지역에서는 보건, 교육, 농업, 물과 관련된 영역이, 유럽 선진국 지역에서는 복지와 노동시장 영역이 주된 분석 대상으로 선정되었다.

이러한 분야의 예산은 대부분의 국가에서 규모가 가장 큰 예산에 속하면서 젠더이슈와 밀접한 관련성이 있고 성평등에 대한 파급효과가 큰 예산이다. 이에 비해 남미의 멕시코에서 여성예산운동 단체에서 수행된 분석은 모자보건, 브라질은 가정폭력과 같은 여성 특수적 분야로 이러한 분야는 예산의 비중은 크지 않지만, 예산분석에서 이 지역의 특성을 반영하는 것이다. 예를 들어 브라질에서 가정폭력을 분석대상으로 삼은 것은 이 지역 여성예산운동 단체들이 가정폭력법이라는 진보적 법률이 제정되었음에도 불구하고 이를 시행하기 위한 핵심 수단으로서 예산이 적절히 분배되지 않고 있다는 점에 대해 문제의식을 가지고 있었기 때문이다. 이들은 법이 추구하는 목적과 수단의 괴리를 예산 분석을 통해 보여주고자 하였다.

&lt;표 III-9&gt; 국가별 성인지 예산 분석 대상 정책/사업

지역	국가	분석주체	분석대상 정책/사업
아프리카	남아프리카	WBI	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Women's Budget Report</li> <li>• 1996년 : 공공 영역에서의 고용, 세금의 교차삭감(the cross-cutting), 복지, 교육, 주택, 재건과 개발(the Reconstruction and Development Program)</li> <li>• 1997년 : 보건, 사법, 사회안정과 보호, 교정 서비스, 운송, 가정(home)과 외국인 사무, 농업, 토지관련 사무, 에너지 등 공공 지출에 대한 성인지 예산 분석을 수행.</li> <li>• 1998년 : 국가예산 중 26개 항목 대상으로 공공지출 분석. 가정 폭력법</li> <li>• 1999년 : 5개 지방정부의 해외공적원조, 일자리창출예산</li> <li>• 2000년 : 세금, 지방정부, 관세와 소비세 등 세입, 건강부문에 서의 정책, 자원분배, 시행에서의 국가와 지방정부간의 상호관 련과 영향</li> </ul>
	탄자니아	정부	• 2001년: 보건, 교육, 물, 농업, 지방행정, 여성부(Ministry for Community Development, Women Affairs and Children) 등 6개 부처
	우간다	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003년: 교육, 보건, 농업, 재정기획부, 세금</li> <li>• 2006년: 교육, 보건, 농업, 물, 법, 도로</li> </ul>
	모잠비크	정부	• 1998년: 교육부
	나미비아	정부	• 교육, 문화, 농업, 물과 농촌개발(Agriculture, Water and Rural Development)
	모로코	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006년 예산서(gender report): 재경부(Finance and Privatization), 교육부, 보건부, 농업 및 농촌개발</li> <li>• 2007년 예산서(gender report): 농업 및 농촌개발, 보건부, 교육 부, 법무부(Ministry of Justice), 가족/아동/장애인(Secretariat of State for Family Affairs Children and Disabled), 사회서비스 (Basic Social Services), 주택, 노동</li> </ul>
아시아	필리핀	정부	• 농업(식량), 보건(결핵예방 프로그램)
	스리랑카	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년 교육부, 보건부, 사회적 서비스부, 산업부, 농업부</li> <li>• 2002년 스리랑카 여성의 안전한 이민 정책</li> </ul>
	말레이시아	정부	• 교육부(the Ministry of Education), 고등교육부(the Ministry of Higher Education), 보건부(the Ministry of Health), 인적자원부 (the Ministry of Human Resources), 농촌과 지역개발부(the Ministry of Rural and Regional Development)
	파키스탄	정부	• 2006/2007 예산서: 교육, 보건, 인구복지
남미	멕시코	FUNDAR & Equidad	• 모자보건
	브라질	CFEMEA	• 가정폭력
	칠레	정부	• 지방자치 지출유형 및 지방자치 세입

유럽	독일	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년, 연금</li> <li>• 도서관, 스포츠, 보건관리, Children and Youth (베를린)</li> <li>• 장기실업, 소액대출, Licenses for the christmas market(뮌헨)</li> </ul>
	오스트리아	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득세, 약물정책</li> <li>• 교육, 보건, 스포츠(Upper Austria state)</li> </ul>
	러시아	정부	• 노동시장
	폴란드	NEWW-Polka	• 가정폭력, 실업과 노동시장, 보건, 교육
	스페인	정부	• 내무부, 산업·무역·관광, 건설교통부, 보건부, 문화부, 환경부(Basque)
	이태리	정부	• 노동시장 임금, 교통수단, 세입·세출
	아일랜드	정부	• 지역 기업위원회(Country Enterprise Board : CEB)
	스위스	공공노조	• 예산축소가 고용, 여성 무급노동에 미치는 효과 (Basle 시)
		정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년 스포츠 증진 프로그램</li> <li>• SDC(Swiss Agency for Development and Cooperation)</li> </ul>
	덴마크	정부	• 복지부 노인돌봄 프로그램
	아이슬랜드	정부	• 장애연금
	핀란드	정부	• 복지보건부(the Ministry of Social Affairs and Health)예산
	스웨덴	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육, 문화, 보육, 노인(지방정부연합)</li> <li>• 2005년 : 부모휴가 및 파트타임노동이 성별 소득에 미치는 영향</li> <li>• 2006년 : 파트타임 노동</li> <li>• 2007년 : 노인</li> </ul>

# IV

## 성인지 예산서(안) 개발

1. 예산서의 의의와 원칙	1
2. 해외의 성인지 예산서	4
3. 성인지 예산서(안)	6

## 1. 예산서의 의의와 원칙

예산서는 예산편성 지침에 따라 다양한 프로그램에 대해 각 부처의 예산안 작성이 끝난 후에 의회에 제출되는 공식 보고서로 정부의 프로그램과 예산에 대한 젠더 측면에서의 책임성을 담은 문서이다. 성인지 예산서는 성평등에 대한 각 부처 사업의 의도와 정책목표에 대한 수단의 일치성을 보여준다(Budlender, 2007).

국가 재정운용 전반에 걸쳐 성인지적 접근을 시도하는 성인지 예산제도에 있어 단년도 재정운용의 계획인 예산(안)의 수립 단계의 성인지적 접근을 의미한다. 따라서 성인지 예산서는 차년도에 정부가 재정운용을 통해서 성평등 사회를 구현하는데 어떻게 기여할 것인가를 예산서의 형식을 통해 제시하는 문서라고 할 수 있다.

예산서가 정책과 예산분배의 우선순위를 정하는 과정의 일부는 아니지만, 차기년도 예산분배의 우선순위에 영향을 미칠 수는 있다. 이는 특히 중기재정 계획(MTEF)과 같은 다년도 예산접근이 이루어지는 경우 성인지적 예산서는 당해연도의 예산과 2-4년도 이후의 계획에 대한 비교가 가능하기 때문에 더욱 효과적이다(Budlender, 2007).

예산에 관한 논의에서 무엇보다 부각되는 사항은 예산의 규모임에 틀림없다. 따라서 성인지 예산서에서도 여성을 위한 예산(성특정 예산)의 규모 또는 양성평등을 개선하기 위한 사업의 예산(성형평 예산)의 규모에 천착할 가능성이 있다. 앞서 논의된 바와 같이 성인지 예산은 재정운용 전반에 대한 성인지적 접근으로 보아야 할 것이며, 성인지 예산서도 역시 단년도 예산을 수립하는 과정에서 성별 영향을 고려하는 접근(과정)으로 이해되어야 할 것이다. 이런 관점에서 성인지 예산서에 나타난 예산의 규모는 단순히 여성(지원)을 위한 예산이나 여성정책 예산의 규모를 의미하는 것이 아니며, 성별영향을 평가하고 반영한 예산의 규모를 나타내는 것으로 이해되어야 할 것이다. 『국가재정법』에서도 성인지 예산서는 예산이 성별에게 미칠 영향을 사전적으로 평가하고 이를 예산에 반영하도록 규정하고 있다. 그러나 이런 과정을 거쳐 작성된



성인지 예산서에서 어떤 형태로든 한해 동안 정부가 추진할 양성 평등을 위한 사업 또는 재정 운용을 통한 성별 수혜, 영향 등을 나타내며, 이를 예산 규모의 형태로 포착될 수 있을 것이다. 따라서 성인지 예산서를 통해 얻게 되는 많은 정보들 중에서 특정 사업의 예산규모 보다는 예산 편성의 과정에서 성별 영향을 고려하게 되고 이것이 향후 정책 수립과 자원배분에 영향을 주어 양성평등한 사회를 구현하는 유용한 도구로 작동되도록 하는 것이 더욱 중요한 의미를 가지게 될 것이다.

예산서가 작성되는 방식은 국가별로 다양하지만, 중요한 것은 성인지 예산서가 도표화되고 공식적 문서로서의 지위를 가지도록 하는 것이다. 또한 공무원이 예산서를 작성하고 의회나 시민사회가 쉽게 이해할 수 있도록 하는 것이 중요한데, 이를 위해서 예산서는 모든 부처에서 표준화된 양식을 가지도록 할 필요가 있다. 예를 들어 결과(output), 산출(output), 지표(indicators)와 같은 방식으로 해당 국가의 표준화된 예산접근에 근거한다면 더욱 효과적이다 (Budlender, 2007).

## 2. 해외의 성인지 예산서

### 가. 예산서의 유형

성인지 예산서는 한편으로는 주류 예산서에 일부로 포함되는지 별도의 부록으로 편성되는지에 따라 그리고 다른 한편으로는 여성 또는 성평등과 관련된 부문에 대한 예산의 총액을 집계하는지 또는 성평등 관련 다양한 부처의 예산과 사업을 기술하고 이를 취합하는지 또는 개별 부처 예산보다는 중요한 젠더 이슈를 선택하여 부문 간 분석을 하는지에 따라 다음과 같이 4가지 유형으로 구분될 수 있다.

우선 주류 예산서에 포함될 경우와 별도의 부록으로 작성될 경우의 장단점을 보면, 전자의 경우 문자 그대로 "주류화"는 가능하지만, 주류 예산에 흡수

되어 그 결과가 가시화되지 않는다는 단점이 있다. 분리된 보고서 형태의 예산서는 가시화되는 효과는 있지만, “주류” 행위자들로부터 주목을 받지 못하는 단점이 있다.

<표 IV-1> 성인지 예산서의 유형

	main budget statement 의 일부로 포함	부록
양적 집계	유형1 인도, 네팔	유형 2 필리핀, 프랑스
부처별 분석	-	유형3 모로코(Gender Report), 파키스탄 편잡(교육, 보건, 인구복지)
부문간 분석 (cross-sectional )	-	유형4 스웨덴, 노르웨이

양적으로 집계를 하는 경우는 다양한 부처의 여성대상 또는 성평등 관련 예산을 취합하여 이들 부문의 예산 총액을 제시한다. 그러나 예산서가 주류 예산에 포함되는지 별도 부록으로 작성되는지에 따라 포함되는 항목에서 차이가 있다. 주류예산서에 포함되는 1유형의 경우는 단순히 각 부처의 여성대상 또는 성평등 관련 예산만을 포함하는데(인도, 네팔) 비해 별도의 부록으로 포함되는 2유형의 경우 부처별 예산 집계는 예산서 분석의 한 영역이고 이 외 국가의 성평등 정책의 전반적 현황과 부처를 넘어서는 성평등 지표를 포함하거나(프랑스), 성인지 예산 관련 다른 지표들이 포함된다(필리핀).

부처별 예산 분석에 초점이 맞추어지면서 별도의 부록으로 작성되는 3유형의 예산서는 성인지 예산서가 본격적으로 도입되기 보다는 시범사업의 일환으로 작성되는 경우로 각 부처별 예산을 양적으로 보여줄 뿐 아니라 각 예산에 대한 기술적이고 질적인 설명이 포함된다(파키스탄 편잡, 모로코).

앞의 3가지 유형이 다소 차이는 있지만 부처별 예산을 포함한다면, 마지막 4유형은 부처별 예산 보다는 부처를 초월하는 부문간 예산분석이 제시된다(스웨덴, 노르웨이). 이 경우 국가 차원에서 중요하게 제기되고 있는 경제활동, 고

용과 복지 부문이 부문간 분석의 초점이 된다.

## 나. 유형별 예산서 사례

### 1) 유형1 : 인도

#### □ 인도 - Gender Budgeting Statement<sup>10)</sup>

인도는 2005-2006년 예산서(Union Budget)부터 부처별 여성관련 예산 현황을 보여주는 성인지 예산서(Gender Gender Budgeting Statement 19)를 주류 예산서에 포함하기 시작하였다. 첫해인 2005-2006년(Gender Budgeting Statement 20)에는 9개 부처가 10개 요구안(Demands for Grant)을 제출하였으나, 2006-2007년(Gender Budgeting Statement 20)에는 18개 부처가 24개 요구안을, 2007-2008년에는 27개 부처가 33개 요구안을 제출하여 점차 참여 부처가 증가하고 있다. 각 부처는 성인지 예산에 대한 인도의 독특한 개념화 방식에 따라 예산을 100% 여성대상 예산(part A)과 30% 여성예산(Part B)로 구분하고 각 영역에서의 예산액의 집계결과를 제시한다. 이 때 각 부처 사업에 대한 상세한 설명은 포함되지 않으며, 산출(outputs), 결과(outcomes)와 같은 성과주의 항목도 포함되지 않는다. 전년도에 분배된 예산(Budget Estimate)과 실제 지출된 예산(Revised Estimate), 그리고 차기년도 분배된 예산액만이 제시된다.

‘성인지 예산’의 집계는 ‘성인지 예산’으로 분류된 예산의 변화 추이를 분석할 수 있다는 점에서 지속적인 평가를 용이하게 하는 면이 없지 않지만, ‘성인지 예산’으로서의 타당성이 확보되지 않으면 중대한 오류를 범할 가능성이 높다. 인도 예산서의 부처 사업 항목들을 살펴보면, ‘100% 여성예산’이라고 보기에 적합하지 않은 많은 예산들이 포함되어 있다. 여성아동부의 2007-2008년도 예산분석에 따르면, 2007-2008년도 ‘성인지 예산’은 전체 연방지출 중 4.8%로 2006-2007년도 3.8%에서 1% 증가하였다. 이러한 분석에 따르면 인도의 ‘성인

10) 원문은 본보고서의 단위과제인 『2007 연구보고서 2-3』의 <부록 6> 참조

지 예산'의 비중은 국가 전체 예산의 3-4%를 차지하는 것으로 이해되는데, '100% 여성예산'에는 피임도구 배포, 아동보건, 주택 등 여성만을 대상으로 하는 예산으로 보기 어려운 예산들이 다수 포함되어 있다. 이러한 예산들을 효과적으로 구분해 내지 못한다면 '성인지 예산'은 왜곡된 정보를 제공할 우려가 충분히 있다.

## 2) 유형2 : 필리핀, 프랑스

### □ 필리핀 - GAD 예산정책 보고서 2001-2002<sup>11)</sup>

필리핀의 GAD 예산은 1995년 일반세출예산법(General Appropriations Act)에 5% 예산 관련 조항이 포함된 이후 동법에 근거하여 시행되고 있으며, 재정부와 국가여성위원회가 공동으로 주관하고 있다. 필리핀 국가여성위원회(the Commission on the Role of Filipino Women)가 2001-2002 예산에 대해 작성한 GAD 정책 보고서는 크게 1부와 2부로 구분되어 있으며, 1부는 GAD 예산정책 개요이고, 2부는 2001 GAD 실적(accomplishments)과 2002 GAD 계획에 대한 것이다.

GAD 예산정책 개요에서는 GAD 예산의 필요성(성인지적 거버넌스를 위하여), GAD 예산정책에서의 국가여성위원회의 역할(성인지적 거버넌스의 증진: 국가여성위원회의 전략적 역할), GAD 예산정책의 법적 근거와 역사, 2002 GAD 예산보고서의 주요 결과(GAD 예산서 제출 기관수의 증가, GAD 정책의 주요 영역들)를 간략하게 개괄한다.

---

11) National Commission on the Role of Filipino Women(2002), GAD Planning and Budgeting: Adding Value to Governance: GAD Budget Policy Compliance Report: 2001-2002.

필리핀 GAD 예산정책 보고서(2001-2002) 목차

**1부 2001-2002 GAD 예산보고서 개요**

성인지적 거버넌스를 위하여

성인지적 거버넌스의 증진: NCRFW 의 역할

- 정책기획(Policy Setting)
- 기술지원(Technical Assistance)
- 모니터링과 평가

GAD 예산 정책: 역사적 개괄

2002 GAD 예산보고서: 성과와 과제 개요

성과

개선점

과제

**2부 2001 GAD 실적과 2002 GAD 계획**

I. 배경

II. 2001 회계연도 GAD 실적

- A. 자료(Presentation of Data)
- B. 관찰(Observations)

III. 2002 GAD 계획과 예산

- A. 자료(Presentation of Data)
- B. 관찰(Observations)

IV. 분석(Analysis)

- A. 활동의 유형(Types of interventions)
- B. GAD 계획과 결과 보고서 제출
- C. GAD 계획과 기관 업무와의 관련성

**부록**

- A. GAD 예산의 핵심 개념들
- B. GAD 예산에 의한 주요 프로젝트
- C. GAD 예산 기관(1995-2002)
- D. 최소 5% 예산 기구 목록(2002 회계연도)

2부가 사실상의 본론으로 전년도 GAD 결과와 GAD 계획을 분석한다. 분석의 주된 내용은 기관유형별(집행부서, 대학, 헌법적 기관 등) GAD 결산서 및 예산서 제출 현황과 비중, GAD 예산의 총량과 전체 국가 예산 중 차지하는 비중(2001년도의 경우 Ph P 970 M, 0.15%에서 2002년도에는 Ph P 714M, 0.12%로 감소), 5%이상의 기준을 충족시키는 기관의 목록과 수에 있다. 그러나 필리핀의 GAD 정책 보고서는 예산 뿐 아니라 다양한 부서에서의 GAD 정책을 분

석하기 위해 필리핀 국가여성위원회가 개발한 성주류화평가분석틀(Gender Mainstreaming Evaluation Framework: GMEF)을 사용하여 예산 이외에 인력, 기구, 프로그램/프로젝트/사업영역을 분석에 포함하고 있다.

#### □ 프랑스 - 황색보고서<sup>12)</sup>

프랑스의 여성의 권리 및 성평등 예산보고서(Yellow Budget Paper on Women's Rights and Gender Equality)는 크게 세 부분으로 구성되어 있다.

##### 프랑스 2006 여성의 권리 및 성평등 예산보고서 목차

서문: 새로운 세계를 위한 평등  
 동등한 민주주의를 향하여  
 성평등을 위한 국가의 재정적 지원

1. 외무부
2. 농업·수산부
3. 문화·커뮤니케이션부
4. 국방부
5. 환경·지속 발전부
6. 경제·재정·산업부
7. 공교육·고등교육·연구부
8. 고용·사회연대·복지주거부(노동부와 사회복지부의 혼합)
9. 공공 행정
10. 국토행정부
11. 청소년·스포츠·사회 생활부
12. 법무부
13. 해외영토
14. 중소기업·상업·수공업·자유 직업부
15. 문화관광부

지역별 제안  
 최근 주요 보고서

자료: 김경희a 외(2006)에서 재인용

세 영역 중 “남녀평등을 위한 국가의 재정적 지원”은 15개 관련부처의 정책 현황과 예산을 기술하는 장으로 당해연도 예산에 대한 핵심적 측면을 포함하

12) 구체적인 내용은 김경희a 외(2006) 참조

고 있다. 각 부처는 예산안 제출시 ① 여성 또는 소녀를 대상으로 한 프로그램 ② 성평등 증진을 위한 프로그램 ③ 성평등 정책 기술 ④ 지표와 관련된 보고서를 제출하고 재정부에서는 이를 취합하여 별도의 예산보고서를 만든다. 개별 부처의 사업과 예산을 보고하기 전에 “남녀기회 균등을 위한 국가의 재정적 지원”이라는 총괄표가 제시된다. 이 총괄표는 각 부처의 성평등 관련 사업예산액을 연도별(2006년도 예산서의 경우 2004, 2005, 2006년도)로 제시하고, 이를 집계한 국가의 전체 성평등 예산을 연도별로 보여준다.

그러나 프랑스 예산서는 이 외에도 민주주의의 진정한 완성이로서 성평등의 의미, 성평등의 주요 영역(여성의 권리, 직업적 동등권, 사회적 지위 등)에 대한 간략한 서술을 서문에서 담고 있다. 또한 “동등한 민주주의를 향하여”는 우리의 여성백서와 유사하게 여성의 정치 및 공공부문 참여, 교육, 경제활동 참여, 교육, 건강, 빈곤, 폭력, 성매매 등 주요 부문에서의 성불평등 현황과 정책을 포함한다. 이러한 점은 인도와 달리 프랑스의 황색보고서가 단순히 예산에 대한 집계표는 아니라는 점을 보여준다.

### 3) 유형3 : 모로코, 파키스탄 편잡

#### □ 모로코 - Gender Report

모로코는 UNIFEM의 지원을 받아 시범사업의 일환으로 2005년부터 3년간 Gender Report 라 이름붙인 성인지 예산서를 발간하고 있다. the Gender Report는 예산법(Finance Bill)에 따라 the Economic and Financial Report 의 부록으로 만들어지고 있다. 2007년 the Gender Report 는 크게 5개의 영역으로 구분된다. 첫 번째 영역은 서론이며, 나머지 4개는 3개의 시범부서(교육, 보건, 농업), 법무부, 가족, 아동, 장애인부, 그리고 사회서비스 관련 부서와 고용에 대한 젠더분석 결과를 담고 있다.

서론에서는 젠더, 성인지 예산(gender-responsive budgeting), 정책의 성 주류화 과정에 대한 정의, 정부정책의 핵심적 의제로서 인적자원 개발의 우선성, 빈곤, 불확실성, 사회적 배제의 감소와 지속가능한 인간개발을 위한 기반구축

의 중요성, 예산에 대한 성별영향평가의 전제조건으로서 성과주의에 기반한 정부 예산 개혁 등 성인지 예산서와 관련된 기본적인 사항들을 개괄한다.

예산서의 대부분은 부처별 사업과 예산현황이다. 부처별로 분석방식과 결과 제시 방식에는 다소 차이가 있지만, 전반적으로 해당 부처 사업과 관련된 여성들의 상황을 기술하고, 해당분야 여성관련 정책 및 주요 세부 사업을 개괄한 후 분배된 예산에 대한 젠더분석 결과를 제시하고 있다.

#### 2007 모로코 성 인지 예산서(Gender Report) 목차

##### 서론

1. 접근, 개요, 방법론적 이슈
  - 1.1. 정의와 주요개념들
  - 1.2. 예산의 성주류화에 대한 방법론적 접근
  - 1.3. 정부정책, 우선성, 목표치
  - 1.4. 예산개혁, 성인지 예산의 기반
2. 시범부서에 대한 젠더평가(gender assessment)
  - 2.1. 농업 및 농촌발전부(Agricultural and Rural Development)
  - 2.2. 보건부(Ministry of Health)
  - 2.3. 교육부(the Ministry of National Education)
3. 제도에 대한 젠더평가
  - 3.1. 법무부(Ministry of Justice)
  - 3.2. 가족, 아동, 장애부(Secretariat of State for Family Affairs Children and the Disabled)
4. 사회 서비스에 대한 젠더분석
  - 4.1. 교통부(Department of Equipment)
  - 4.2. 주택부(Department of Housing)
  - 4.3. 에너지부(Department of Energy)
  - 4.4. 식수부(Department of Water)
5. 고용에 대한 젠더분석
  - 5.1. 노동시장에 대한 젠더분석
  - 5.2. 정부정책, 우선성과 목표치
  - 5.3. 시행된 프로젝트와 프로그램
  - 5.4. 고용에 대한 정부지출 분석

##### 일반적 결론

예를 들어 농업 및 농촌사업부의 사업 및 예산분석 결과를 요약해 보면 다음과 같다.



### 2.1. 농업 및 농촌개발부

- ▶ 농촌지역 개발은 국토의 균형 있는 발전, 지역적 불균형 감소를 통한 국가통합 강화, 고용촉진과 빈곤감소를 통해 인구의 사회경제적 환경을 개선한다는 점에서 국가적 우선 과제 중 하나임.
- ▶ 농촌은 높은 문맹률과 모성과 아동의 높은 사망률을 가져오는 심각한 빈곤상황에 놓여 있으며, 지식에 대한 접근성의 문제는 생산성과 소득에 영향을 미치고, 빈곤을 더욱 강화함. 그 결과 벗어 나기 힘든 빈곤의 악순환이 나타나고 있음. 농촌 여성과 소녀들은 이러한 빈곤의 악순환에서 가 장 취약함.

#### 2.1.1. 농촌여성의 상황

- ▶ 농촌인구의 절반 이상이 여성이며, 이들은 농업과 농촌개발에 실질적으로 참여함과 동시에 집안 일을 수행함.
- ▶ 여성 경제활동인구 중 92%가 농업부문에 종사함. 이중 32%는 19세 미만임. 농업인 대표자 중 여 성은 4.4%, 자기소유의 경작지를 갖는 농업인 중 2.5%를 차지함.
- ▶ 또한 농촌 여성들은 문맹, 보건서비스에 대한 제한된 접근, 과중한 가사 노동의 문제를 안고 있음.

#### 2.1.2. 정부정책, 우선성과 목표치

- ▶ 1990년대 이후로 모로코는 빈곤퇴치를 위한 일련의 사회적 프로그램을 시작하였음. 실질적인 참 여적 접근이 없이 수행된 이 프로그램은 빈곤 감소와 농촌 인구의 삶의 질 개선이라는 목표에 도 달하는데 실패함. '2020 농촌개발 계획'은 농촌 지역의 잠재력을 개발하고, 불균형을 감소시키기 위해 지속가능한 경제적 그리고 사회적 성장을 확보하고자 하는 목표를 제시함.
- ▶ 1990년대 말 농업 및 농촌개발과 어업부(MADRPM)는 여성을 위한 아웃리치 활동의 방침을 변화 시킴. 젠더에 기초한 새로운 접근은 개발에서 여성을 포함하였음.
- ▶ 이러한 것들은 새천년발전목표(MDGs)를 달성하기 위한 모로코의 책무 중 하나임을 명시.

#### 2.1.3. 시행된 프로젝트와 프로그램

- ▶ 농촌여성과 관련하여 시행된 프로그램을 개괄함.
  - 농촌여성에 대한 새로운 특별한 전략에 대한 지침
  - 농업정책의 성주류화를 위한 계획
  - 여성을 위한 아웃리치 활동
  - 소규모 소득창출 프로젝트(PRGR)
  - 문해 프로그램(literacy programme)

#### 2.1.4. 농업부 예산의 젠더분석

- ▶ 2006년 농업 및 농촌개발과 어업 부서(MADRPM)의 총 예산은 Dh4.7십억.
- ▶ 2006년 농촌지도활동(extension activities) 예산은 약 Dh13백만. 여성의 아웃리치와 농촌지도활동 지출은 Dh6.3백만. 이것은 전체 농촌지도활동 예산 중 48%임.
- ▶ 농업 및 농촌개발과 어업 부서(MADRPM)에서 여성에게 지출된 예산은 은 2005년 Dh5백만에서 2006년 Dh6.3백만으로 증가하였음. 이는 소득창출활동과 농촌여성을 대상으로 한 사업의 증가에 따른 것임.
- ▶ 농촌 여성의 사회경제적 지위향상을 위한 공공지출의 성별 영향
  - 여성의 아웃리치에 관심을 두면서, 이로부터 혜택을 받은 여성은 2001년 33,168명에서 2004년에 74,124명으로 약 두배 증가하였음. 그러나 전체 수혜자 중 여성은 2001년 5.7%에서 2004년 9%임.
  - 소규모 소득창출 프로젝트의 실행에서 여성 수혜자의 수가 매년 증가하였음. 이것은 사회경제 적 지위향상에서 이러한 프로그램의 중요한 역할을 여성들이 깨달았음을 의미함. 또한 이러한 프로젝트를 촉진하기 위해 농업부가 수행한 일련의 활동의 결과임

## □ 파키스탄 편집

파키스탄 편집 지역의 성인지 예산서는 2004-2007년 UNDP 성인지 예산 지원 프로그램의 결과물 중 하나로 2007/2008 회계연도에 3개 부처(교육, 보건, 인구와 복지부)에서 처음으로 시범 적용되었다. 앞서 살펴본 파키스탄 중앙정부와 마찬가지로 예산지침은 주류 예산지침에 별도의 젠더 부문을 제시하지 않은 채 예산안 양식 작성지침에 부분적으로 젠더가 포함된 정도이다. 그러나 이 때 젠더는 “여성과 남성에 대한 분리”로 이해된다. 지침과 달리 성인지 예산서는 별도로 만들어진다.

## 2007/2008 파키스탄 편집 지방 교육부 성 인지 예산서(예)

## 1. 프로그램(Programme)

편집 교육영역 개혁 프로그램(Punjab Education Sector Reforms Programme)

## 2. 하위 프로그램(Sub-programme)

인구 중 전체 식자율이 40% 이하인 편집 내 15개 지역을 대상으로 6학년부터 8학년 여학생들을 위한 200 루피(Rs) 장학금

## 3. 젠더이슈(Gender issue)

여학생들이 학교로 오기 시작했지만, 상급과정으로 나아갈 때 그만두는 여학생의 수가 증가하는 경향이 있다. 이러한 이유에서 편집 교육영역 개혁프로그램은 15개 지역의 중등학교를 대상으로, 가난한 부모들이 딸들을 학교에 계속 보내도록 하기 위하여 장학금을 지급

## 4. 활동(Activities)

- 1) 편자브의 15개 지역에 있는 학교 여학생 중 이전 학기에 총 80% 혹은 그 이상의 출석한 여학생들을 대상으로 200 루피(Rs)의 장학금을 제공
- 2) 건당 15 루피(Rs)의 비용을 변제한 후 우편서비스를 통해 소녀에게 지급

## 5. 예산액

2005-2006 : 4억 5천만 루피/2006-2007 : 9억 6천 7백만 루피

## 6. 투입(Input)

소녀에게 장학금을 지급한 15개 지역구 내 학교들	2005-2006(재정회기 기준)		2006-2007년 목표 (재정회기 기준)
	목표	실제	
Bahawalnagar	217개 학교	217개 학교	217개 학교에 대한 장학금
Bahawalpur	188개 학교	188개 학교	188개 학교에 대한 장학금
Bhakkar	89개 학교	89개 학교	89개 학교에 대한 장학금
DG Khan	84개 학교	84개 학교	84개 학교에 대한 장학금
Jhang	189개 학교	189개 학교	189개 학교에 대한 장학금
Kasur	174개 학교	174개 학교	174개 학교에 대한 장학금
Khanewal	209개 학교	209개 학교	209개 학교에 대한 장학금
Layyah	145개 학교	145개 학교	145개 학교에 대한 장학금
Lodhran	88개 학교	88개 학교	88개 학교에 대한 장학금
Muzaffargarh	117개 학교	117개 학교	117개 학교에 대한 장학금
Okara	187개 학교	187개 학교	187개 학교에 대한 장학금
Pakpattan	90개 학교	90개 학교	90개 학교에 대한 장학금
Rahimyar Khan	215개 학교	215개 학교	215개 학교에 대한 장학금
Rajampur	45개 학교	45개 학교	45개 학교에 대한 장학금
Vehari	205개 학교	205개 학교	205개 학교에 대한 장학금
장학금 지급받은 소녀들의 전체 학교 수	2296개 학교	2296개 학교	2296개 학교에 대한 장학금

## 7. 산출(Outputs)

장학금 수혜자의 수	2005-2006(재정회기 기준)		2006-2007년 목표 (재정회기 기준)
	목표	실제	
15개 지역에서 장학금 수혜자의 수	목표가 예견될 수 없음	장학금을 지급받은 350,000명의 소녀들	217개 학교들에 대한 장학금

## 8. 총평(Overall Assessment)

장학금이 제공되었던 2003년 이후로 여학생의 중학교 입학이 45% 증가되었다. 이러한 사실은 단순히 장학금의 지급 때문이라 할 수 없다 할지라도, PESRP가 교과서 그리고 파손된 시설의 제공과 같은 입학을 지원하는 시도들을 동시에 시도해 온 이래, 장학금의 지급은 장학금이 지급되는 곳에서 입학을 전체적으로 증가시키는데 중요한 역할을 수행했다.

## 4) 유형 4: 스웨덴

□ 스웨덴 예산서 부록: Distribution of Economic Resources between Women and Men<sup>13)</sup>

스웨덴 재정부는 각 부처에서 제출한 성평등 평가 결과를 취합하여 2003년도부터 매년 “여성과 남성의 경제적 자원분배”라는 제목의 예산서 부록을 발간하고 있다. 이 예산서는 크게 두 부분으로 구성된다. 하나는 경제활동인구의 경제적 상황에 대한 성별차이 분석으로 매년 반복되는 주제이다. 다른 하나는 여성과 남성의 경제적 상황의 차이에 영향을 미치는 특별한 주제를 다룬다.

매년 반복되는 첫 번째 부분은 노동시간, 임금과 소득, 부모수당, 질병수당, 연금, 실업수당, 가처분 소득 등 다양한 유형의 소득과 세금에서 여성과 남성의 차이를 통계자료를 통해 비교분석한다. 각 영역의 성별차이의 비교분석에서 중요한 기준 중의 하나가 혼인상태와 자녀연령이다. 성별 이외에 성별과 밀접한 관련이 있는 이러한 변수를 추가분석함으로써 경제적 지위에서의 성별 차이를 가져오는 요인들을 보다 선명하게 보여준다.

매년 바뀌는 두 번째 부분의 주제는 2004-2005년 예산서의 경우 “부모역할이 여성과 남성의 경제적 상황에 미치는 효과”, 2005-2006년은 “파트타임 노동”, 2006-2007년은 “65세 이상 노인의 경제적 자원의 성별차이”이다.

2004-2005년도의 경우 자녀로 인한 부모휴가와 파트타임 노동이 여성과 남

13) 본 보고서의 단위과제인 2007 연구보고서 2-3 『해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택』의 부록을 참조할 것

성의 소득과 연금에 미치는 효과를 분석하였다. 분석결과 지난 10년간 재정적 측면에서 부모역할(parenthood)은 어머니의 경우 SEK 304,000, 아버지의 경우 SEK 10,000 소득 손실을 가져왔음을 보여주었다. 이러한 차이의 이유는 여성의 파트타임 취업 때문인 것으로 분석되었다. 따라서 2006-2007년도 예산서는 파트타임 노동을 다루었다. 취업의 범위와 규모, 그리고 이것이 여성과 남성의 재정적 상황에 미치는 효과가 분석되었다. 2007년 다루어진 65세 이상 노인 여성과 남성의 경제력의 차이는 노인의 주된 소득원인 연금소득과 연금유형별 소득의 원천의 차이를 다루었다.

2006-2007 스웨덴 예산서 부록 4: 여성과 남성의 경제적 자원 분배(목차)

- 1 20-64세 여성과 남성의 경제 자원
  - 1.1 시간과 일자리의 불균등한 분배
    - 1.1.1 유급노동과 무급노동의 불균등한 분배
    - 1.1.2 노동시장의 성별분리
  - 1.2 임금과 소득
    - 1.2.1 남성이 더 높은 월급을 받는다
    - 1.2.2 소득은 임금보다 많다
  - 1.3 대부분 사회보험 급여는 여성들이 받는다
    - 1.3.1 부모수당을 받는 남성의 증가
    - 1.3.2 여성에게 많은 병원수당
    - 1.3.3 병원, 활동수당의 불균등한 분배
    - 1.3.4 1999년과 비교해 더 많은 여성이 65세 이전에 연금을 받는다
  - 1.4 실업급여에서 남성비중의 증가
  - 1.5 연금권은 소비를 지연시킨다
    - 1.5.1 공적연금저축이 균등해지다
    - 1.5.2 남성보다 더 많은 여성이 사적연금에 가입되어 있다
  - 1.6 자본 소득
    - 1.6.1 자산
  - 1.7 남성의 높은 소득으로 높은 세금을 낸다
  - 1.8 개인 가처분 소득
    - 1.8.1 평균 종합소득은 남성이 높다
    - 1.8.2 배우자가 있는 집단에 더 높고 더 평등한 경제적 표준
    - 1.8.3 독신모의 낮은 경제적 지위
- 2 65세 이상 여성과 남성의 경제적 자원
  - 2.1 연금수급자(퇴직자)는 동질적이지 않다
    - 2.1.1 1970년 이후 일자리가 변화하다
  - 2.2 소득 분배의 격차

- 2.3 연금수급자는 어떠한 소득을 가지는가
- 2.4 연금수급자의 다양한 유형의 소득
  - 2.4.1 임금과 사업소득
  - 2.4.2 연금
  - 2.4.3 자산소득
  - 2.4.4 세금
  - 2.4.5 거주지 보조
  - 2.4.6 소득 구성(구조) 요약
- 2.5 연금-가장 중요한 소득
  - 2.5.1 노인연금
  - 2.5.2 미망인 연금
  - 2.5.3 계약연금
  - 2.5.4 사적연금
  - 2.5.5 연금 구성 요약
- 2.6 연금수급자의 자산
- 2.7 미래의 연금

노르웨이 성평등 부록 역시 스웨덴과 유사하게 여성과 남성 간의 공적 자원 분배에 대한 내용을 담고 있다. 2006년도 핵심 지표는 소득, 취업, 시간 이용이었으며, 2007년 부록의 주제는 부모의 노동시간이다.

### 3. 성인지 예산서(안)

#### 가. 성인지 예산서(안)의 작성방향

성인지 예산에 대한 이론적 배경과 외국의 선행 사례, 우리나라의 재정제도 등을 고려 할 때, 성인지 예산서는 다음 몇 가지 기본적인 요건을 충족하도록 작성되어야 할 것이다. 첫째, 현재의 상태를 잘 파악할 수 있는 정보의 제공과 둘째, 사전적인 성별영향의 평가와 반영, 셋째, 성인지 성과관리, 넷째, 여성정책과는 차별화된 국가 정책에 대한 접근 그리고 다섯 번째로 조세체계와 관련된 세입측면의 접근 등을 성인지 예산서에 충실히 포함하여 작성되어야만 성인지 예산서와 성인지 예산제도가 추구하는 목적을 달성할 수 있을 것이다.

## 1) 정보의 제공 : 성별분리통계

「성인지 예산서」를 통해서 정부가 국민에게 제시해야 하는 가장 기본적인 내용은 현재 남성과 여성의 사회적, 경제적 상태를 구체적이고 정확하게 보여 줄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정부가 제시하는 각종 공식통계에서 성별로 분리된 정보를 제공할 수 있어야 할 것이다.<sup>14)</sup>

2007년 현재 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 204개 기관이 생산하는 국가 통계는 총 769종에 이른다.<sup>15)</sup> 이중 통계청은 인구, 고용, 물가 등 국가기본통계 54종을 생산하고 있으며, 통계청 이외의 중앙행정부처가 생산하는 통계가 449종이다. 그러나 통계청에서 작성하는 조사통계는 성별 분리가 되어 있지만 각 부처에서 작성하는 행정통계는 성별 구분 없이 발표되는 경우가 많다.<sup>16)</sup>

성인지적 관점에서 볼 때 인적 통계에서 성별 구분이 없는 통계는 별 의미가 없다. 비정규직 통계의 예를 들면, “2007년 3월 현재 비정규직 숫자는 879만 명으로 전체 임금 노동자 중 55.8%를 차지하고 있다”는 발표와 “2007년 3월 현재 비정규직 숫자는 879만명으로 일하고 있는 남성노동자의 47.4%, 여성노동자의 67.5%가 비정규직인 것으로 나타났다”는 발표는 분명 다른 의미가 되는 것이다. 그러므로, 성별 분리 통계는 정부의 비정규직 대책을 수립하는데 근거자료를 제시하는 중요한 역할을 하는 것이다.

성별분리통계는 한국여성정책연구원에서 통계청, 노동부 등 정부 각 기관의 기초 통계자료를 활용하여 매년 「여성통계연보」를 발간하고 있다. 「2006년 여

14) 성인지 통계는 성인지 통계는 단순히 남녀로 분리된 통계만을 지칭하는 것이 아니라 여성의 불평등한 현상을 철폐하기 위해 관련된 모든 측면에서의 통계를 말한다. 이는 여성에 관한 통계가 아니라, 성별 역할이나 태도의 차이를 고려한 사회현상에 관한 통계이다. 작성목적은 남녀의 차별적인 상태를 통계로 비교함으로써 남녀의 불평등한 상황을 점검하고 양성평등한 상태의 기초를 제시하고, 모든 정책의 수립과 시행성과에 대한 성인지적 분석 및 성별영향평가에 활용함으로써 양성평등정책의 효율성을 제고하는데에 있다.

15) 관계부처 합동, 국무회의 보고자료 「사회통계발전을 위한 국가통계혁신계획」, 2007.6.

16) 민주노동당 정책위원회와 의원단이 2005년 중앙행정기관 37개를 대상으로 분석한 자료에 따르면 24개 기관(64.9%)에서는 일부만 성별 분리 통계를 작성하거나 아예 성별 분리 통계가 없는 것으로 나타났다.

성통계연보』에 따르면, 인구, 가족, 보육, 교육, 경제활동, 보건, 복지, 정치 및 사회참여, 문화 및 정보, 안전, 국제비교 등 11개 분야에 대한 통계자료를 제공하고 있다.

여기서 우리는 생산된 성별분리통계의 결과를 해석(원인파악)하는 과정이 더 중요하다고 할 수 있다. 예를 들어 김경희(2006)에 따르면, 아래의 표에서 남성들이 더 빈곤한 계층에 있다고 해석하여 장학혜택 등을 남성에게 실시할 수도 있지만, 실제 성별영향평가에 주는 함의는 빈곤가정에서는 아들에 대한 교육투자가 더 높다는 것으로 여성들에게 교육기회를 확대하는 정책도입이 필요하다.

<표 IV-2> 성별분리통계 결과 해석 예시

사례: 정원이 100명인 남녀공학 학교			
	여 성	남 성	성별영향평가에 주는 함의
성별분리통계	40	60	여학생보다 남학생이 더 많다
젠더통계	40명 중 10명은 빈곤계층이다 (25%)	60명 중 23명이 빈곤계층이다 (37%)	빈곤가정에서는 아들에 대한 교육투자가 높다.

정책대상에 대한 성별분리통계 뿐 아니라 정책예산에 대한 성별분리통계가 생산되어야 차별시정이라는 정책의 효과를 달성할 수 있다. 따라서 전국적인 기본통계 이외에 정책사례별로 성인지통계가 생산될 수 있는 방안을 강구할 필요 있다. 정책형성 과정에서 어떤 지표에 대한 통계를 생산해야 하는지를 인식하지 못하거나, 정책대상에 대한 모집단 통계가 부재하여 정해진 예산 내에서만 정책을 수립하고 집행하는 경우가 많으며, 이 경우는 특히 지역통계의 미비가 큰 문제라 할 수 있다.

현재 통계청에서 실시하고 있는 주요 성인지 통계는 생활시간조사, 사회통계조사, 『통계로 보는 여성의 삶』 등이 있다. 또한 외국에서의 성인지 통계 생산관련 활동을 보면, 스웨덴의 『스웨덴의 여성과 남성. 현상과 통계』, 『상위직의 여성과 남성. 1995년 인원과 임금현황』, 『Engendering Statistics : A tool for Change』이 있으며, 캐나다의 『캐나다의 여성』, 『여성자료 검색 : 캐나다

통계청 주요 자료원 가이드』, 『남녀경제평등지표』 등이 있음을 알 수 있다.

## 2) 성별 영향평가 결과의 반영 : 사전 평가

성인지 예산서 작성의 근거법 이라고 할 수 있는 「국가재정법」에서는 명시적으로 성인지 예산서에 재정운용을 통한 성별 영향을 사전적으로 평가하여 반영하도록 규정하고 있다.

예산을 포함한 사업, 정책, 제도 등에 대한 성별영향평가는 2005년부터 정부 주요 기관·지자체에서 시행되고 있다. 성별영향평가사업은 ‘성 주류화’와 ‘여성 정책 추진 협력체계 구축’이라는 제2차 여성정책기본계획(2003-2007)의 추진 전략을 구현하는 가장 기본적인 제도이자, 정책·사업을 성인지적으로 전환하고 실질적 성 평등을 지향하는 정책으로서 여성정책의 새로운 추진체계를 구성하는 출발점이다.

기획예산처의 2007년 성인지 예산안 작성지침에는 2004년과 2005년에 성별 영향평가를 받은 사업에 대해 그 평가 결과를 예산에 반영하도록 되어 있으나 각 부처에서는 성별영향평가 대상사업 예산 전체를 성인지 예산으로 분류하는 경향이 많았다.<sup>17)</sup> 또 각 부처에서 성별영향평가 대상사업의 평가 결과에 따라 관련 사업의 예산 증감이 전혀 없는 경우에조차 기획예산처에서는 관련 사업 예산 전체를 성인지 예산으로 분류한 경우도 있었다.<sup>18)</sup>

성별영향평가 결과보고서 작성 시 작성 단계에서 각 부처의 성별영향평가에 대한 인식 수준과 추진 의지를 가장 정확하게 확인할 수 있었다고 할 수 있을

17) 국가보훈처에서 국가유공자 및 유족에 대해 지급하는 보상금 사업의 경우, 그 사업이 성별영향평가 대상사업이었다는 이유만으로 총사업비 1조 5,235억원을 성인지 예산으로 국가보훈처와 기획예산처는 분류했다.

18) 외교통상부는 2005년 성별영향평가 대상사업으로 한국국제협력단의 해외봉사단 파견사업을 선정했으나 대상사업 선정에 문제가 있었다는 자체 평가결과에 따라 “2007년 성인지 예산은 없음”이라고 자료를 제출했다. 그러나 기획예산처에서는 한국국제협력단 출연금 2,404억원을 성인지 예산으로 분류했다. 국회 예산결산특별위원회에서 이 문제가 지적되자 기획예산처는 2008년 성인지 예산안에 해외봉사단 파견사업 예산만을 외교통상부 성인지 예산으로 분류했다. 그러나 이것 역시 성별영향평가 대상인 해외봉사단 파견사업 예산 전체를 성인지 예산으로 분류한 것에 지나지 않는다.



만큼, 불성실하고 형식적인 보고서 하나를 작성하는 데 그친 기관이 대다수이며, 정책의 성별 영향을 분석하고 정책에 반영하려는 의지가 높은 기관도 있었지만 해당 부처 사업이 성별영향평가 대상으로 적절치 않다고 판단하는 경우, 해당 부처 사업 중 여성과 관련된 의제를 재확인하는 수준에 그친 경우가 많았다.

따라서 성별영향평가도 사전평가<sup>19)</sup>와 사후 평가를 서로 잘 연계하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 성별영향평가 사업이 2005년도에 확산되기는 하였으나 성별영향평가제도의 본래 취지에 부합하려면 보완해야 할 과제들이 있다. 결국 성별영향평가와 성인지 예산을 연계하는 보완책이 필요한 것이다. 이를 위하여 우선은 성별영향평가 사업을 시행할 때, 지침 안에 성별영향평가 사업은 반드시 예산사업을 적어도 한 개 이상 선택해야 하며, 그렇지 않을 경우 사유를 적도록 하는 내용이 첨가되어야 할 것이다.

『성인지 예산서』는 향후 양성평등과 여성의 권리 증진을 위한 사업 계획과 그에 필요한 예산 규모에 대한 계획서일 뿐만 아니라 국가 재정운용 전반에 대한 성별 영향을 고려하는 도구로 인식되어야 한다. 따라서 양성평등 및 여성 관련 예산뿐만 아니라 일반 예산사업에 대한 성별영향에 대한 고려가 필수적이다.

현재 대부분의 성별영향평가는 사후평가의 개념에서 이루어지고 있으나 향후 성인지 예산서에 활용되기 위해서는 사업의 계획수립 단계에서 성별영향을 평가하고 그 평가 결과가 성인지 예산서에 반영되는 사전적 평가방식으로 운영되어야 할 것이다. 물론 현재의 사후적 개념의 평가는 성과평가 측면에서 계속 시행되어 성인지 결산서에 활용되어야 할 것이다. 장기적으로는 환경영향

19) 우리나라는 1981년부터 1996년 사이에 환경부, 건설교통부 등에서 환경, 교통, 재해, 인구 등 4가지의 영향평가제도를 각각 도입하여 운영하고 있다. 그 후 정부에서는 위 4가지 영향평가를 각각의 개별적인 법령에 따라 실시함에 따른 사업자의 경제적, 시간적 부담을 경감하기 위해 1999. 12. 31. 종전의 각 개별법령을 통합한 환경, 교통, 재해 등에 관한 영향평가법을 제정하였다. 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 따르면 일정 규모 이상의 사업 또는 시설을 설치하고자 하는 자는 당해 사업의 인·허가를 신청하기 이전에 일정한 자격을 갖춘 영향평가대행자를 통해 개발계획 등에 대한 영향평가서를 작성하여 협의기관과 협의하도록 되어 있다.

평가와 같이 특정 사업의 예산편성을 위한 사전적 필수조건으로 성별영향평가를 실시하여 이를 사업계획의 수립과 예산 편성에 반영토록 하는 제도적 장치도 구상해 볼 수 있을 것이다.

### 3) 성과관리와 성인지 예산: 성평등 지표의 개발

2004년부터 정부가 추진하고 있는 재정개혁 중에서 ‘성과에 기초한 재정운용’도 중요한 개혁 과제로 강조되고 있다. 이에 따라 「국가재정법」을 통해 성과계획서와 성과보고서를 예산안과 결산서와 함께 국회에 제출토록 규정하고 있다<sup>20)</sup>. 이런 성과에 기초한 재정운용은 정부의 활동과 재정운용을 과거와는 다른 방식으로 표현하고, 성과의 측정과 평가기준 설정의 과제를 안게 된다.

이를 위해 기획예산처는 2003년도부터 ‘성과관리제도’를 운용해 오고 있고 특히, 2005년도에는 40개 부처 555개 재정사업을 대상으로 ‘재정사업 자율평가’를 실시한 바 있다.

성과관리제도에서 가장 중요한 부분은 각 부처가 자신들의 미션을 정하고 그에 따른 전략목표 및 성과목표를 설정하고 그 객관적인 기준인 성과지표를 개발·설정함으로써 구체적으로 각 부처들의 성과 정보를 도출하게 한다는 점이다. 그리고 가장 중요한 것은 이러한 성과관리제도의 도입으로 ‘투입’뿐만 아니라 ‘성과’를 중심으로 국가사업을 평가할 수 있는 기초가 마련되었다는 점에서 큰 의의가 있다고 볼 수 있다. 현재 정부업무평가기본법과 국가재정법에 성과계획을 세우고, 성과를 보고하도록 되어있다.

20) 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용)

「정부업무평가기본법」 제5조(성과관리전략계획), 제6조(성과관리시행계획), 제27조(평가결과의 보고)

&lt;표 IV-3&gt; 정부업무평가기본법과 국가재정법의 성과관리 비교

		정부업무평가기본법	국가재정법
시행일		○ '06.4.1('06.3 제정)	○ '07.1.1('06.9 제정)
주관부처		○ 국무조정실	○ 기획예산처
대상	기관	○ 중앙행정기관(48개) *국회, 대법원, 감사원 등 독립기관 제외	○ 중앙관서(60개) *국회, 대법원 등 모든 예산 소관 기관 ○ 기금운영주체
	업무	○ 정부업무	○ 재정활동
범위	성과계획	○ 성과관리전략계획(5년) ○ 성과관리시행계획(1년)	○ 성과계획서 작성 (성과관리시행계획에 해당) *전략계획 작성조항 없음
	성과보고	○ 조항없음 *부처의 자체평가결과보고서에 포함	○ 성과보고서 작성
추진절차		○ 각 부처 성과관리전략계획 및 시행계획 수립→ 국회 소관 상임위 보고(수립즉시) * 시행지침 통보 등 제출 조항 없음	○ 기획처 시행지침 통보 → 각부처 예산요구서 성과계획서·성과보고서 기획처 제출→ 예·결산 부속서류로 국회 제출 * 예산요구기한: 6.30
점검		○ 반기별 자체점검 의무 ○ 국무총리는 성과관리 실태 및 결과를 자체평가 및 특정평가에 반영	○ 조항없음

이러한 성과 중심의 재정운용 하에서, 성인지 예산제도도 성과관리제도에 부합하는 방식으로 운용되어야 할 것이다. 그러나 「국가재정법」에 별도의 성인지 성과계획서나 성인지 성과보고서에 대한 규정은 없는 실정이다. 따라서 성인지 예산서에는 성과관리 측면의 재정운용이 가능하도록 성인지 성과계획서 또는 성인지 예산에 대한 성과계획서가 작성되어야 할 것이다. 이것은 성인지 예산서에 단순한 사업과 예산규모만 제시하는 것이 아니라 기존의 성과계획서와 마찬가지로 전략목표, 성과목표, 성과지표 등의 체계에 맞춘 성과계획서가 포함되어야 할 것이다. 이것은 성인지 예산제도가 목표로 하는 양성평등에 대한 정부의 책임성을 확보하는 측면에서 매우 중요한 역할을 할 것이다.

성과지표가 성별로 구분되어 제시된다면 여성과 남성에게 예산이 어떻게 다른 결과를 보이는지 일차적으로 파악될 것이고, 이를 통해 세부적인 현안이 도출될 수 있다. 사업의 예산이 성별로 어떤 결과를 나타내는지 파악됨으로서

성별 형평성을 위해 사업과 예산이 수정될 수도 있을 것이다.

이처럼 성과 지표가 인적인 요소로 구성되는 사업과 관련해서는 성별 분리 정보나 자료를 통해서 각 사업의 예산이 성별에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 알 수 있기 때문에 성과지표에 성별 변수를 첨가하는 것은 예산의 사용을 성인지적으로 만드는데 일정한 효과를 담보할 수 있다. 성과지표에 성별 변수를 첨가함으로써 정책과 예산이 여성과 남성에게 얼마나 형평성 있게 전달되고 있는지, 양성평등에 얼마나 효율적으로 작용하고 있는지 분석과 평가가 시작될 수 있다는 점에서 성인지적 성과 보고서를 작성할 필요가 있다.

즉, 성과관리에 입각한 성인지 예산서는 재정적인 측면에서 투입(input), 산출(output), 성과(outcome)를 성별로 분리하고 이를 측정하며, 성과지표로서 기존의 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 경제성(economy) 기준에 형평성(equity)이라는 기준을 명시적으로 포함하고 성과평가 결과를 예산에 환류하는 것을 의미한다(Sharp, 2003).

앞서 언급한 바와 같이 성인지 예산의 목표는 크게 양성평등에 대한 인식제고, 정부의 책임성 강화, 실질적인 정책·예산의 변화로 설정하고 있다. 성인지 예산제도를 통해서 이와 같은 목표를 달성하기 위한 구체적인 목표를 설정하고 지표를 개발해야 할 것이다. 향후 1년간 정부 재정운용에 대한 계획인 예산서는 최근 들어 총액배분 자율편성에 의해 수립되고 있으며, 부처 자율의 확대에 따라 재정운용 성과를 통해 책임성을 확보하는 것 또한 중요해지고 있다. 이런 관점에서 성인지 예산서도 역시 단순히 재정 계획만을 제시하는 것이 아니라 재정운용의 성과를 성인지적 관점에서 평가하여 책임성을 확보할 수 있는 방안이 포함되어야 할 것이다.

성인지적 성과관리는 별도의 연구를 통해 모색될 것이며, 성인지 예산서에 부처, 사업 단위에 대한 성인지적 성과관리가 가능한 성과지표를 사전적으로 제시토록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

#### 4) 국가 정책과의 통합

성인지 예산제도는 양성평등 사회 구현, 여성의 권익 증진 등을 목적으로 한

다. 그러나 성인지 예산제도가 단순히 여성정책으로 이해되고 여성에 대한 재정 지원을 확대하는 방식으로 운용된다면 제도의 실효성을 잃게 될 것이다. 이런 관점에서 성인지 예산서를 통해 제시되는 재정운용 방향과 사업의 구성은 단순히 여성을 위한 접근이 아니라 반드시 국가 정책의 방향과 연계된 접근으로 이루어져야 할 것이다.

프랑스의 2006년도 성인지 예산서에서 제시하고 있는 가장 중요한 정책 과제는 ‘진정한 민주주의의 실현을 위한 남녀평등’이다. 이를 위해 정치, 경제, 공무원 등의 분야 고위관리직에 여성 진출 개방, 직업적 동등권, 개인의 존엄에 대한 배려와 존중, 일상생활의 변화, 유럽 및 국제적 연대 등의 분야에 중점을 두어 추진하며, 이를 위한 각 부처의 재정지원 프로그램이 계획되어 있다.

모로코의 2006년 성 보고서(Gender Report)에서는 빈곤, 문맹, 소득 불평등의 문제 등 국가적으로 중요한 정책에 대해 여성 관점을 통합하고 있다. 여성과 남성이 처한 빈곤의 문제와 고용에 있어서 남녀의 차이, 농촌과 도시에서 여성의 경제활동 그리고 정치활동 등 국가적 정책과제에 대한 성(gender) 접근을 시도하고 있다.

우리나라의 경우 성평등을 위한 포괄적이고 종합적인 국가계획으로서 여성정책기본계획은 「여성발전기본법」에 근거하여 수립·시행되고 있다. 동법에 따라 여성가족부 장관은 여성정책에 관한 기본계획을 매 5년마다 수립하여야 하며(동법 제7조), 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립·시행(동법 제8조)하여야 한다. 이러한 법적 근거에 따라 「제1차 여성정책기본계획(1998-2002)」, 「제2차 여성정책기본계획(2003-2007)」이 수립·시행되어 왔다. 2차례에 걸친 10년 간의 정책추진 결과 여성정책은 다양한 정책 분야와 주체를 포괄하면서 법·제도적 측면에서 많은 성과를 거두었다. 특히 제2차 여성정책 기본계획은 국제적 흐름에 부응하여 성 주류화를 새로운 정책 추진전략으로 도입하여 행정기구 내외에서 여성정책의 추진방식과 위상을 제고하는데 크게 기여 하였다.

그러나 성차별적 의식과 관행, 문화, 직장가정, 학교 등 일반 국민의 일상적 삶의 영역에서 불평등한 성별관계가 여전히 존재하고 있다. 또한 GEM,

GDI 등 국제적 기준에 비추어 볼 때 한국 여성의 지위는 하위권에 머물러 있으며, 국내 여성정책 발전의 지역별 격차가 여전히 존재하고 있다. 이와 함께 경제적 여건, 노동시장과 가족, 저출산, 고령화 등 최근의 급격한 인구사회학적인 변화, 가치관과 생활양식의 변화, 여성과 남성들 내부의 정책 욕구의 다양화 등 정책 환경의 변화는 성평등에 대한 기존 접근 방식의 한계에 도전하고 있으며 새로운 정책 의제와 보다 적극적인 정책적 개입을 요구하고 있다. EU 회원국, 캐나다, 뉴질랜드, 일본 등 대부분의 주요 선진국들은 1995년 북경 세계여성대회 이후 성 주류화를 성평등 정책의 주요 전략으로 도입하면서 각 국가적 여건에 맞는 기본계획을 수립하여 체계적으로 시행하고 있다. 지난 10년간의 여성정책 기본계획 이행의 성과와 한계에 대한 진단, 급격한 정책 환경 변화가 요구하는 과제에 대한 전망, 그리고 성 평등 정책의 국제적 흐름에 기초하여 여성정책의 방향과 위상을 새롭게 정립하고, 보다 적극적이고 다각적인 성 평등 정책의 방향과 과제를 모색할 시점에 있다.

제1차 여성정책 기본계획은 “건강한 가정의 구현과 국가 및 사회발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 사회시스템 구축”이라는 목표와 ① 남녀평등의 촉진 ② 여성의 사회참여 확대 ③ 여성의 복지증진 등 3가지 하위 목표, 그리고 6대 기본전략, 20대 정책과제, 144개 세부과제로 구성되었다. 제2차 여성정책 기본계획은 “실질적 남녀평등사회의 실현”이라는 비전하에 ① 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성 ② 지식기반 사회 여성의 경쟁력 강화 ③ 사회 각 분야 여성의 대표성 제고 ④ 여성의 복지증진 및 인권보호 강화 등 4가지 목표와 10대 핵심 정책과제, 115개 세부과제로 구성되었다. 이러한 기본 구조 이 외에 제2차 여성정책 기본계획은 추진체계로서 “성 주류화”와 “협력 체계 구축”을 포함하고 있다.

제3차 여성정책 기본계획(안)은 성 주류화 전략과 이를 위한 제도적 절차를 도입한 이래 성평등 정책은 여성정책 전담 부서의 범위를 넘어 모든 정부부처와 행정단위로 확대되고 있다. 제3차 계획은 이전 계획과의 연속선상에서 다양한 부서와 행정단위를 포괄하는 정책과제를 제시하였다.

따라서 향후 우리나라의 성인지 예산서가 단순히 여성정책에 대한 계획서

수준에 머물지 않기 위해서는 내용적으로 국가 정책과 재정운용 전반에 대한 성인지적 접근이 이루어져야 할 것이다. 2007년의 경우, 정부가 주요 재원배분의 방향으로 설정한 ‘미래 성장동력 확충’, ‘국민의 기본적 수요 충족’, ‘국가 안전 확보’와 같은 국가 정책 목표 하에 따라 각 분야별 정책 방향과 재원배분에 여성과 남성에 미치는 영향이 반영되는 방식으로 『성인지 예산서』가 만들어질 수 있을 것이다.

### 5) 세입측면 : 조세체계에 대한 접근

국가 재정운용의 구성은 기본적으로 세입과 세출로 구분할 수 있을 것이다. 그 동안 세출부분에 대한 성인지적 접근과 논의에 비해서 상대적으로 세입부분에 대한 논의나 연구는 많이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

세출부분에 대한 접근은 정부가 수행하는 사업의 계획 수립과 예산의 편성, 집행, 결산 과정을 통해서 공공지출의 편익의 수혜와 성별 영향을 분석하고 현재의 불균등을 개선하는데 어떻게 기여했는가를 평가하여 차년도의 재정운용에 반영하는 과정으로 볼 수 있다. 이에 대한 방법론은 앞 장에서 설명한 바와 같이 그 동안 국제기구와 호주, 남아프리카공화국 등에서 개발된 접근이 시도되고 있다.

세입부분과 관련된 성(gender) 문제는 크게 여성의 무보수 돌봄노동(The unpaid care economy), 정부부문을 포함한 고용에 있어서 성별 불평등, 가계의 의사결정 과정의 성별 불평등, 재산소유의 성별 불평등과 같은 문제를 들 수 있다.

첫째, 전 세계적으로 자녀의 양육은 여성의 역할로 부여되어 있으며 많은 여성들이 무보수 경제에서 일을 하고 있다. 요리, 청소 등의 가계를 유지하는 재생산 노동(reproductive work)은 대부분 보수가 지급되지 않고 있으며, 국민계정에도 포함되지 않고 있다.<sup>21)</sup> 둘째, 여성이 남성에 비해 낮은 노동 참가로 나타나는 고용의 성별 불균형은 저임금, 비공식 노동시장에서 더욱 크게 나타나

21) 약 20여개 국가에서 위성계정을 구축하여 측정하려는 노력을 기울이고 있다.

고 있으며, 이와 같은 노동 참가의 성별 불균형으로 인해 직·간접적인 조세 부담은 남성에 비해 여성이 크게 나타나게 될 것이다. 셋째, 가계에서의 의사결정은 남성과 여성의 보수 또는 무보수 노동 참여, 소비 및 투자성향 등에 따라 다르게 나타나며 이에 대한 조세 효과도 다르게 나타날 것이다. 끝으로 전 세계적으로 재산의 소유에 있어서 나타나는 성별 불균등의 문제는 그 사회의 법과 제도, 정책, 관습적 제약 등에 의해 나타나며, 땅이나 건물 등에 대한 여성의 소유권에 대한 요구는 과세 기반에 있어서 고려해야 할 부분이 될 것이다.

세입부문에 대한 성인지적 접근은 조세 제도에 대한 분석을 통해 이와 같은 문제를 (조세)정책에 반영하는 것이 될 것이다(Kathleen Barnett and Caren Grown, 2004). 그러나 성인지 예산에서 세입부문에 대한 접근은 기술적·정치적으로 많은 어려움에 부딪치게 될 것이다. 남아프리카공화국의 사례에서도 조세제도에 대한 성인지적 접근은 기업이나 고소득계층의 강한 저항을 겪은 바 있었다. 또한 국가마다 조세체계가 다르기 때문에 일관된 접근이 어려우며, 조세 부담 등에 대한 객관적인 분석을 위해 필수적인 성별분리통계가 구축되어 있지 않은 경우가 많다.

성인지 예산서가 기존의 예산서와 같은 형식적 요건을 갖추기 위해서 세출뿐만 아니라 세입분야도 포함되어야 하며, 세입분야에서는 여성의 경제활동과 관련된 다양한 불평등한 요소에 대한 분석과 변화를 이루어낼 수 있을 것으로 기대된다.

전통적으로 조세체계에 대한 경제학적 분석은 크게 형평성(equity), 효율성(efficiency), 행정적 용이성(ease of administration)의 세 가지 기준을 통해 이루어진다. 즉, 바람직한 조세체계는 실질적인 조세부담과 편익, 지불능력 등에 대해서 수평적(horizontal) 또는 수직적(vertical) 형평성이 보장되어야 하며, 조세 부과를 통해 발생하는 자원배분의 왜곡을 최소화하는 방향으로 조세를 부과하고, 조세를 거둬들이는데 드는 행정비용을 최소화하는 방향으로 설계되어야 한다는 것을 의미한다.

조세체계에 대한 성인지적 분석을 위해서는 각 세목별 조세부담에 대한 성별 정보가 필요할 것이며, 분석 결과로 파악되는 여성 경제활동과 관련된 성별



불평등을 조세체계의 개선을 통해 시정해 가는 노력이 성인지 예산서의 세입 부분을 통해서 나타날 수 있을 것이다.

## 나. 성인지 예산서(안)

### 1) 성인지 예산서(안)의 구성

앞서 논의한 바와 같이 예산서는 일정한 형식과 체계를 가지고 있다. 예산서의 형식과 내용은 국가마다 큰 차이가 있으며, 우리나라의 예산서는 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위 등으로 구성되며, 예산 개요, 각 목명세서, 사업설명자료 등의 부속서류를 생산하고 있다.<sup>22)</sup>

22) 「국가재정법」 시행령 제10조(예산요구서의 내용) ①법 제31조제1항에 따른 세입세출예산 요구서는 법 제21조 및 이 영 제7조에 따라 구분·작성하여야 한다.

②법 제31조제1항에 따른 계속비 요구서에는 사항별로 필요한 이유와 그 경비의 총액 및 연부액(年賦額)을 표시하여야 한다.

③법 제31조제1항에 따른 명시이월비(明示移越費) 요구서는 법 제21조 및 이 영 제7조에 따라 구분·작성하고 이월을 필요로 하는 이유와 금액을 표시하여야 한다.

④법 제31조제1항에 따른 국고채무부담행위 요구서에는 법 제25조제3항에 규정된 사항을 명백히 하여야 한다.

⑤법 제31조제1항에 따른 예산요구서에는 기획예산처장관이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 세입세출예산 사업별설명서 및 각목명세서

2. 국고채무부담행위설명서

3. 계속비설명서

4. 세입의 근거가 되는 법령의 내용에 관한 서류

5. 사업계획서

6. 직종별 정원표 및 전년도 정원과의 대비표

7. 국유재산의 현재액명세서 및 전년도와의 대비표

8. 법 제28조에 따라 기획예산처장관이 정하는 주요 계속사업에 해당하는 사업에 있어서는 사업계획 및 세부내역, 사업규모의 산출내역을 명백히 함에 필요한 서류. 다만, 법 제31조제2항에 따른 예산관리기법의 적용대상사업에 있어서는 사업계획 및 공정관리의 분석에 필요한 서류

9. 소관분야 기본정책의 변경과 예산요구와의 관계에 관한 총괄설명서

#### 10. 성인지 예산서

11. 그 밖에 예산요구의 내용을 명백히 함에 필요한 서류

⑥제5항제1호에 따른 세입세출예산 사업별설명서에는 세입에 있어서는 추정금액과 산출기초를, 세출에 있어서는 신규 및 주요 계속사업의 총괄명세표와 단위사업별 개요·예산소요 산출기초·예상되는 사업성과를 명백히 표시하여야 한다.

성인지 예산서가 반드시 예산서와 동일한 형식을 따라야 하는 것은 아니며, 정부의 예산서와 동일한 형식을 갖추기에는 여러 가지 제약이 있다. 그러나 국가 재정운용과 일관된 정보를 제공하기 위해서는 어느 정도 일관된 형식적 요건을 따르는 것이 타당할 것이다.

예산서가 일반적으로 제공해야 하는 정보를 담고 정부의 예산서와 일관성을 확보하면서, 국가재정 전반에 걸친 성인지적 접근을 통해 매년 「성인지 예산서」를 발간하고 있는 호주, 프랑스의 사례 등을 검토한 결과, 본 연구에서는 다음과 같은 성인지 예산서(안)의 구성을 제시하고자 한다.

---

⑦제5항제1호에 따른 세입세출예산 각목명세서에는 전전년도 결산액을 병기하고 예산요구액과 전년도 예산액을 비교하여 그 증감액 및 증감률을 표시하여야 한다.

<표 IV-4> 성인지 예산서(안)의 구성

## I. 성인지 예산 편성의 배경

현재(당해연도 또는 전년도)의 성 평등 정도, 여성의 사회·경제적 위치 등에 관한 정보가 제시되어야 함. 가능한 매년 기본적으로 제시되고 검토될 주요 지표를 선정하여, 성인지 예산제도를 통해 실현하고자 하는 양성평등의 정도를 성인지 예산서의 도입부분에서 일관되게 점검할 수 있게 할 것

## II. 성인지 예산 운용의 목표

2007년의 예산의 경우, 정부는 미래 성장동력 확충, 국민의 기본적 수요 충족, 국민의 생명과 국가 안전의 보장을 재정운용의 목표로 설정하고 있음. 이에 대한 성인지적 접근으로 젠더 이슈를 설정.(예: 미래 성장동력 확충과 관련해서는 여성 경제활동과 관련된 이슈를 설정, 국민의 기본적인 수요 충족도 사회보장시스템 하에서 양성에게 평등하게 혜택이 주어지는(여성 차별을 시정하는) 이슈, 국가 안전보장과 관련해서도 이를 구성하는 치안, 안전 등의 이슈를 설정)

### Ⅲ. 성인지 예산 개요

부처별 사업명	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	㉠ %	사업비	인건비	총액	㉡ %	사업비	인건비	총액	㉢ %
㉠여성고육정책 개발진흥												
㉡												
㉢												
부처별 소계												
*****												
부처별 소계												
합계												

[illegible]

분 야	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	Ⓢ %	사업비	인건비	총액	Ⓢ %	사업비	인건비	총액	Ⓢ %
1. 일반 공공 행정												
2. 공공질서 및 안전												
3. 통일 외교												
4. 국방												
5. 교육												
6. 문화 및 관광												
7. 환경보호												
8. 사회복지												
9. 보건												
10. 농림해양수산												
11. 산업 중소기업												
12. 수송 및 교통												
13. 통신												
14. 국토 및 지역개발												
15. 과학기술												

IV. 부처별 성인지 예산

<표 IV-8>과 같이 작성하여 첨부한다.

## 2) 성인지 예산서 작성 방식

각 부처는 재정당국(기획예산처)에 예산요구서를 제출할 때 해당 부처의 성인지 예산서를 작성하여 제출하여야 한다. 따라서 각 부처는 해당 부처의 사업과 예산(안)에 대해 부처별 성인지 예산서를 작성하여 예산요구서와 함께 기획예산처에 제출하고 이들 부처별 성인지 예산서를 취합하여 국가재정 전반에 대한 성인지 예산서가 작성될 것이다.

다만, 이 과정에서 재정당국인 기획예산처는 현재 성인지 예산서 작성에 대한 소관 및 담당자 등의 인력 및 조직체계가 구성되어 있지 못하며 성인지 예산서 작성을 위한 전문성도 부족한 상황이다. 이와 같은 문제는 일선 부처도 마찬가지 상황인 것으로 볼 수 있다.

각 부처가 성인지 예산서를 작성하여 재정당국에 제출하고 기획예산처가 이를 취합하여 「성인지 예산서」를 작성하기 위해서는 성인지 예산에 대한 인식 제고와 교육이 필수적이며, 소관 부처, 대상 사업 등에 따라 단계적으로 접근

하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.<sup>23)</sup>

### 3) 성인지 예산서(안)의 주요 내용

#### 가) 편성의 배경

성인지 예산서의 작성 배경으로서 도입 첫해인 2010 회계연도에는 성인지 예산제도에 대한 설명과 도입 경과 등 「성인지 예산제도」 자체에 관한 간략한 설명이 필요할 것이다.

국가 재정운용의 목표, 재정운용의 방향 등 성인지 예산서 작성의 기초 자료로서 국가 재정운용 전반에 관한 내용도 필요할 것이다.

편성 배경에 담겨야 할 중요한 내용으로서 현재(당해연도 또는 전년도)의 성 평등 정도, 여성의 사회·경제적 위치 등에 관한 정보가 제시되어야 한다. 가능한 매년 기본적으로 제시되고 검토될 주요 지표를 선정하여, 성인지 예산제도를 통해 실현하고자 하는 양성평등의 정도를 성인지 예산서의 도입부분에서 일관되게 점검할 수 있어야 할 것이다.

#### 나) 성인지 예산 운용의 목표

성인지 예산제도의 목적은 양성평등한 사회를 구현하는 것이며, 양성평등한 사회를 구현하기 위해 다양한 분야와 층위의 구체화된 목표를 설정할 수 있을 것이다. 성인지 예산서에서는 예산연도의 재정운용을 통해서 달성하고자 하는 양성평등 사회를 구현하기 위한 구체적인 목표를 제시해야 할 것이다.

성인지 예산서에서 제시하는 재정운용의 목표는 궁극적으로는 양성평등 사회 구현이 될 것이며 예산연도의 재정운용에 국한된 「0000회계연도 성인지 예산서」에서는 보다 구체적인 목표를 설정하게 된다. 외국의 사례로 볼 때, 성인지 예산서의 목표 설정은 단순히 여성의 지위향상이나 여성의 경제활동 지원 등의 접근 보다는 국가 재정운용 목표에 대한 성인지적 접근으로 이루어지는 것이 제도의 취지와 성인지 예산서의 위상에 부합할 수 있을 것이다. 성인지

---

23) 성인지 예산서 작성에 대한 단계적 실행방안은 제 9장 향후과제에서 논의될 것임.

예산제도가 국가재정운용 전반에 걸친 성인지적 접근을 의미하며, 단순히 여성을 위한 예산, 여성정책 예산이나 여성가족부 예산의 개념에서 벗어나기 위해서 성인지 예산서의 목표 설정도 국가 재정운용의 목표에 대한 성인지적 접근으로 이루어져야 할 것이다.

2007년의 예산의 경우, 정부는 미래 성장동력 확충, 국민의 기본적 수요 충족, 국민의 생명과 국가안전의 보장을 재정운용의 목표로 설정하고 있다. 이에 대한 성인지적 접근으로 젠더 이슈를 설정할 수 있을 것이다. 예를 들어, 미래 성장동력 확충과 관련해서는 여성 경제활동과 관련된 이슈를 설정할 수 있을 것이며, 국민의 기본적인 수요 충족도 사회보장시스템 하에서 양성에게 평등하게 혜택이 주어지는(여성 차별을 시정하는) 이슈, 국가 안전보장과 관련해서도 이를 구성하는 치안, 안전 등의 이슈를 설정할 수 있을 것이다.

#### 다) 성인지 예산 개요

성인지 예산개요는 성인지 예산서를 내용을 총괄적으로 보여주는 부분으로서 개요를 작성하기 위해서는 각 부처가 작성한 성인지 예산서의 주요 내용이 종합적으로 정리되어야 한다. 이를 위해서는 각 부처의 성인지 예산서의 사업을 일정한 형식으로 분류하고 경우에 따라서는 그에 해당하는 예산액을 집계할 수 있어야 한다. 또한, 성인지 예산서에 담긴 성별영향에 대한 사전적인 평가 결과를 예산서에 어떻게 반영하고 있는가를 제시할 수 있어야 할 것이다 (표 IV-5, IV-6, IV-7 참조).

첫째, 예산을 분류하고 예산액을 집계하는데 있어서, 현재 일선 부처의 재정담당자가 성인지적 관점이 명확하게 정립되지 못한 상태이기 때문에 분류 기준을 보다 명확하게 제시할 수 있어야 한다. 또한, 각 부처별로 편성된 예산을 집계하는데 있어서 재정운용 전반에 대한 성인지적 접근이라는 성인지 예산제도가 갖는 본질을 훼손하지 않도록 유의할 필요가 있다. 어떤 형태로든 집계된 예산의 규모(예산액)는 자칫 현재의 불평등한 상태나 양성평등을 위한 정부의 의지 등을 나타내는 극단적인 자료로 오해될 가능성이 있다. 따라서 예산을 분류하고 집계하는 것은 매우 조심스러운 접근이 필요하며 제시된 분류 기준에

의해 충분한 시험 작성의 과정을 거쳐야 할 것이다.

둘째, 성별영향을 사전적으로 평가하여 이를 예산에 반영하는 문제는 제도의 취지에 부합하도록 정부 재정운용 전 과정, 재정 사업 전체에 대한 성별영향평가를 사전적으로 실시하고 이를 예산에 반영하는 것은 시간적으로나 방법론의 개발 등에 있어서 한계가 있다. 따라서 특정 사업의 범주를 구분하고 그에 따라 단계적으로 적용하는 방안을 모색해야 할 것이다.

#### ① 예산의 분류와 집계

성인지 예산서의 개요에서 우선적으로 고려되어야 할 것은 각 부처가 작성한 부처별 성인지 예산서의 개별 사업을 일정한 형식으로 분류하고 이들 사업의 예산액에 대한 집계하는 것이다.

우선, 예산(사업)의 성격에 따라 예산을 분류하여 집계해 볼 수 있다. 재정운영에 대한 구체적인 성인지적 접근을 위해 호주에서 개발된 성인지 예산 조치(Gender Sensitive Budget Initiatives)에서는 예산을 크게 성 특정 예산, 성 형평 예산, 일반 예산의 세 범주로 구분하고 있다.

성 특정 예산(Gender Specific Budget)이란 성별 정책 수요에 따라 여성 혹은 남성만을 대상으로 투입되는 예산이며, 성 형평 예산(Budget for Gender Equity)이란 보육예산이나 적극적 고용개선조치 예산처럼 성 불평등을 시정하기 위한 사업에 투입되는 예산, 일반 예산(General Budget)이란 위의 두 가지 범주에 해당하지 않는 대부분의 예산을 의미한다.

우리나라의 경우, 2007년 현재 「성인지 예산안 편성지침」을 통해 제시되고 있는 예산의 분류는 양성평등정책 예산과 성별영향평가 대상사업 예산(일반 예산)의 두 가지로 나누고 있다. 양성평등정책 예산이란 성 특정 예산과 성 형평 예산 범주를 함께 포함한 예산으로 볼 수 있으며, 여성정책 기본계획과 관련된 사업의 예산을 의미한다. 1998년부터 실시하여 온 제1차 여성정책 기본계획과 시행에서부터 성 특정 사업과 성 형평 사업이 특별한 구분 없이 목록화되어 있으며, 여성정책 기본계획 사업 이외에 양성평등을 목표로 새로운 사업이 개발될 수 있으므로 기타 양성평등을 목적으로 하는 예산사업도 여기에

포함되고 있다. 성별영향평가 대상사업 예산(일반예산)은 양성평등정책과 직접적으로 관련이 없는 범주의 예산으로 여성정책 예산을 제외한 대부분의 예산이며, 이 예산 중 성별영향평가 대상 사업 예산을 분리하여 예산에 대한 성인지적 접근이 이루어진 것으로 분류하고자 시도하고 있다.

예산의 규모를 집계함에 있어서 여성정책기본계획과 관련된 양성평등정책 예산의 규모는 그 규모 파악이 용이하며 파악된 예산의 규모가 양성평등을 위한 정책 추진에 의미 있는 정보를 제공하고 있다.

그러나 일반예산에 대한 성별영향평가 대상사업의 예산 규모를 집계하는 것은 규모파악이나 그 결과 파악된 예산 규모의 의미가 왜곡된 정보를 제공하는 경우가 많다. 일반사업에 대한 성인지적 접근은 사업을 계획하고 추진함에 있어 양성평등을 고려하는 과정이 더욱 중요한 의미를 갖는 것이기 때문에 대상사업의 예산규모를 단순히 집계하는 것은 불합리한 측면이 있다.

따라서 성인지 예산서에서는 양성평등 정책예산은 예산의 규모를 파악하여 제시하고, 일반사업에 대한 성별영향평가 대상사업의 예산규모는 집계하지 않는 것이 바람직할 것이다. 여기서 일반예산인 중 성별영향평가 대상사업인 경우 예산사업인 경우 집계하나, 비예산사업인 경우는 집계하지 않는다. 또한 그 외의 일반사업인 경우는 해당부처에서 당해연도에 분석을 시도하고자 하는 1~2개 이상의 사업에 대해 기재하고 분석한다. 분석 시 단위사업, 세부사업까지도 분석이 될 수 있으므로(성인지예산서 작성지침(안)참조) 이 부분에 대해서 제도시행의 초기에는 집계하는 것이 의미가 있다.



&lt;표 IV-5&gt; 부처별 사업에 따른 성인지 예산 분류

부처별 사업명	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	㉔ %	사업비	인건비	총액	㉔ %	사업비	인건비	총액	㉔ %
㉠여성교육정책 개발진흥												
㉡												
㉢												
부처별 소계												
부처별 소계												
합계												

※ 양성평등예산: 「여성정책기본계획」을 통해 정책의 목표가 양성평등으로 구체화된 사업  
㉔%: 총액/양성평등정책예산

※ 성별영향평가 대상사업: 2005년부터~2007년까지의 부처의 성별영향평가 대상사업 중 예산사업, ㉔%: 총액/일반예산사업총액

※ 성평등분석 사업: 일반예산 중 성별영향평가 대상사업 이외의 부처가 필요하다고 선정하여 성평등을 분석한 사업(분석방법은 성인지예산서 작성지침(안)참조), ㉔%: 총액/일반예산사업총액

양성평등정책 예산은 「여성정책기본계획」을 통해 정책의 목표가 양성평등으로 구체화된 사업에 대한 정부의 투자 계획으로 그 규모를 집계한다. 일반예산에 대한 성인지적 접근인 성별영향평가 대상 사업의 예산규모는 필요한 경우에만 집계하여 제시하고 이들 사업에 대해서는 구체적인 성별 영향에 대한 고려를 자세히 설명하도록 한다.

둘째로, 성인지 예산서에서 제시한 목표에 따라 분류할 수 있을 것이다. 이와 같은 분류를 통해서 「성인지 예산서」에서 제시하고 있는 한해 동안 재정운용을 통해 달성하고자 하는 양성평등의 목표 또는 국가재정운용 목표의 성인지적 목표를 달성하기 위한 자원배분을 평가 할 수 있을 것이다.

<표 IV-6> 국가정책목표에 따른 성인지 예산 분류

국가 정책 목표*	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	⑦ %	사업비	인건비	총액	⑧ %	사업비	인건비	총액	⑨ %
성장동력확충												
R&D 투자												
인적자원 개발												
성장인프라 구축												
기본적인 욕구충족												
보 육												
교 육												
취약계층(노인 장애인)												
주거안정												
국가안전보장												
국 방												
재해예방												
치 안												

주: \* 2007년도 예시

앞서 제시한 바와 같이, 2007년 예산에서 정부가 제시한 미래 성장동력 확충, 국민의 기본적 수요 충족, 국민의 생명과 국가안전의 보장이라는 3가지 정책 목표, 재정운용 방향에 따른 성인지적 접근을 보여줄 수 있도록 집계할 수 있다. 그에 따라 정부 재정운용의 주요 방향에 따라 성인지적 접근이 이루어지고 예산의 규모로서 표현될 수 있을 것이다. 이와 같이 국가 재정운용의 기본 방향과 이에 대한 성인지적 접근으로 예산의 규모를 제시함으로써 단순히 여성정책의 범주에서 벗어나 국가 정책 일반에 대한 성인지적 접근을 시도할 수

있으며 국가 정책의 우선순위에서 양성평등의 정책과제가 고려될 수 있을 것이다.

셋째로, 부처별 예산의 집계뿐만 아니라 국가재정운용계획, 단년도 예산서와 성인지 예산서가 일관성을 갖도록 분야별로 집계하는 것이 바람직할 것이다. 정부는 예비비를 제외한 15개 분야로 중기 및 단년도 예산을 편성하고 있다. 또한, 성인지 예산서의 포괄범위는 정부의 재정운용과 일관성을 유지하도록 일반회계, 특별회계 뿐만 아니라 기금을 포함하고, 지출 규모도 기존의 지출 총계, 순계 또는 통합재정 보다는 총지출 개념으로 표시하고 있다.

<표 IV-7> 분야별 성인지 예산 분류

분 야	양성평등예산				일반예산							
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업			
	사업비	인건비	총액	② %	사업비	인건비	총액	④ %	사업비	인건비	총액	⑥ %
1. 일반 공공 행정												
2. 공공질서 및 안전												
3. 통일 외교												
4. 국방												
5. 교육												
6. 문화 및 관광												
7. 환경보호												
8. 사회복지												
9. 보건												
10. 농림해양수산												
11. 산업 중소기업												
12. 수송 및 교통												
13. 통신												
14. 국토 및 지역개발												
15. 과학기술												

## ② 성별 영향에 대한 사전 평가와 반영

『국가재정법』에서는 성인지 예산서에 예산의 성별영향을 사전적으로 평가

하여 반영하도록 규정하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 정부의 모든 재정사업에 대해서 성별영향을 사전적으로 평가하고 이를 예산에 반영하는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 일정한 기준을 통해 성별영향에 대한 사전적인 평가가 필요한 사업을 범주화할 필요가 있다.

가장 기본적으로 사전적인 성별영향 평가가 필요한 사업의 범주로는 인건비(100목)이다. 이것은 공공부문의 인력고용의 남녀 차이를 설명하고 양성평등을 위한 정부의 정치적 책임성을 확보하기 위한 중요한 영역으로 볼 수 있다.

둘째로, 이전지출(300)을 들 수 있다. 이전 지출 중에서 지출대상이 남성 또는 여성인 인적 지원 사업을 들 수 있다. 여기에는 연금지급금, 보상금, 민간경상보조 등의 지출을 들 수 있을 것이다.

이들 두 가지 범주의 예산과목에 해당하는 지출은 그 대상에 대한 성별 분리 통계를 확보하기 비교적 용이하며 단순히 남성과 여성에 대한 재원 배분(성별 수혜)만을 검토하는 것만으로도 많은 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

성인지 예산서 작성을 위한 성별영향평가 방법에 있어서 이론적으로는 이들 범주에 해당하는 사업의 예산을 편성하기 전에 여러 가지 형태의 설문과 평가를 수행하고 이를 분석하여 그 결과를 예산편성에 반영할 수 있을 것이다. 그러나 이들 사업에 대한 정교하고 구체적인 사전 평가는 현실적으로 어려움이 있으며 제도로써 정착되는데 시간도 많이 소요될 것으로 보인다. 따라서 보다 간단한 방법으로 이들 사업의 예산편성에 있어서 산출근거를 성별로 분리하여 제시하도록 하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 예산의 편성은 일반적으로 ‘물량 × 단가’로 이루어지며, 인적 지원 사업의 경우 물량에 해당하는 부분이 성별로 분리될 수 있다. 또한 성별로 다른 지원 방식이 적용된다면 단가로 성별로 다르게 적용할 수 있을 것이다.

사전적인 성별영향 평가와 반영을 하는 또 다른 방안으로서 성별영향에 대한 성과지표를 제시하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 앞서 제시한 해당 정책 목표나 사업 목적, 지출 방식 등에 따라 성인지 예산서에 포함된 사업에 대해서 재정지출을 통해 달성하고자 하는 성과지표를 예산편성 단계에서 제시하도록

하는 것은 정부나 각 부처가 재정지출의 성별 영향을 사전적으로 고려한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 다만, 성별영향을 평가할 수 있는 유용한 성과지표의 개발은 성별분리통계의 확보와 성인지적 성과관리에 대한 체계가 확립되는 것을 전제로 할 것이다.

#### 라) 부처별 성인지 예산(안)

##### ① 예산 편성의 단위

2007년부터 정부는 프로그램 예산제도를 도입하여 예산의 편성과 운용, 성과평가의 단위를 프로그램 단위로 접근하고 있다. (분야-부분-프로그램-단위사업) 여성가족부의 예산을 제외하고 각 부처의 예산은 프로그램 또는 단위사업에서 사업의 목적이 남성 또는 여성과 같은 특정 성을 대상으로 하거나 성별 불평등을 해소하기 위한 사업 목적으로 추진되는 것은 거의 없다. 따라서 각 부처가 성인지 예산서를 작성하기 위해 예산을 분류하고 집계하는 과정에서 대상 단위를 명확히 설정할 필요가 있다.

2006년과 2007년의 경우, 「예산안 편성지침」 중 「성인지 예산안 편성지침」에서 예산편성의 접근 단위를 세세항으로 규정하고 있다. 이것은 실질적으로는 여성가족부가 별도의 사업목록으로 각 부처에게 제시한 사업단위로 표시된 것이다. 이와 같은 기준으로 양성평등정책예산(여성정책기본계획 소관사업 예산)을 표시함으로 해서 당해 사업 예산의 일부가 성특정 예산 또는 성형평 예산의 성격을 가짐에도 불구하고 사업예산 전체가 양성평등예산으로 집계되는 문제가 발생하였다. 또한, 성별영향평가 대상 사업을 일반예산에 대한 성인지적 접근으로 보고 성인지 예산 규모로 집계하는 오류를 범하기도 하였다. 이것은 단지 예산 집계 단위의 문제라기보다는 성인지 예산을 여성을 위한 예산의 규모로 좁게 해석함으로 해서 발생한 문제이기도 하다.

따라서 국가 재정운용체계와 과거의 경험으로 볼 때, 향후 각 부처가 작성하게 될 성인지 예산서는 프로그램 단위로 접근을 하되 단위사업(세부사업) 단위에서 작성되어야 할 것이다. 이를 통해 프로그램의 정책 목표에 대한 성인지적 접근이 가능할 것이며, 구체적인 예산의 규모를 제시하는 데는 단위사업의

예산액을 사용할 수 있을 것이다. 다만, 단위사업 예산액의 일부만이 성인지적 예산으로서 의미를 갖는 경우가 발생할 수 있으며, 이 경우에는 충분한 설명과 함께 내용적인 조정이 있어야 할 것이다.

## ② 편성 방식

예산안 설명자료의 일부 포함하는 방식이 아니라 각 부처별 성인지 예산서를 작성하여 예산요구서와 함께 제출하여야 한다. 따라서 기획예산처는 「성인지 예산서 작성 지침」을 별도로 만들어 각 부처에 제시하고 이에 따라 일관된 형식으로 작성하여 예산요구서 제출하여야 할 것이다.

향후 작성하게 될 각 부처별 성인지 예산서는 주어진 지침에 따라 각 부처가 해당 사업의 예산 규모만을 표시하는 방식에서 벗어날 필요가 있다. 각 부처가 보다 능동적으로 소관 정책 영역 내에서 성인지적 관점으로 정책을 계획하고 그 정책, 제도와 사업의 내용이 구체적으로 드러나면서 그에 따른 예산규모도 함께 집계되는 것이 바람직할 것이다.

## ③ 성별영향에 대한 사전 평가

「국가재정법」 상 「성인지 예산서」에는 국가 재정운용이 남성과 여성에게 미치는 영향을 사전적으로 평가하고 그 결과를 반영하여 예산을 편성하도록 규정하고 있다. 따라서 각 부처별에 제시하게 될 성인지 예산서 작성지침에는 해당 부처의 사업에 대한 성별 영향평가를 어떻게 수행하는가에 대한 지침이 포함되어야 한다.

「성인지 예산서」 작성지침에 포함될 사업(예산)에 대한 성별영향평가 방법(지침)은 외국의 사례, 기존의 성별영향평가 지침, 성인지적 성과관리지침 등을 종합적으로 검토하여 제시될 수 있을 것이다.

## ④ 각 부처별 성인지 예산서의 내용

각 부처별 성인지 예산서는 정부가 제시하게 될 성인지 예산서와 일관된 형식으로 제공되어야 할 것이다.

- I. 00부의 성인지 예산 편성의 배경
- II. 00부의 성인지 예산 운용의 목표
- III. 00부의 성인지 예산 개요
- IV. 사업별 성인지 예산

예산편성의 배경에는 해당 부처의 정책을 수립과 관련된 현재의 성별차이, 양성평등 이슈와 관련된 지표를 제시하여 현재의 상태를 보여 줄 수 있어야 할 것이며, 성인지 예산운용의 목표는 해당부처의 당해연도 예산운용의 성인지적 목표를 수립한다. 예산 개요에서는 해당부처의 예산을 앞서 언급한 일정한 분류(예산의 성격, 정책목표, 예산과목 등)에 의해 분류하여 제시하고 사업별 성인지 예산에서는 관련사업의 성별영향평가와 반영 내용 등을 제시한다.

앞서 언급한 것처럼 성인지 예산에 대한 이론적 배경과 외국의 선행 사례, 우리나라의 재정제도 등을 고려 할 때, 성인지 예산서는 다음의 조건을 충족하여야 한다고 언급하였다. 첫째, 현재의 상태를 잘 파악할 수 있는 정보의 제공과 둘째, 사전적인 성별영향의 평가와 반영, 셋째, 성인지 성과관리, 넷째, 여성정책과는 차별화된 국가 정책에 대한 접근 그리고 다섯 번째로 조세체계와 관련된 세입측면의 접근 등을 성인지 예산서에 충실히 포함하여 작성되어야만 성인지 예산서와 성인지 예산제도가 추구하는 목적을 달성할 수 있을 것이다.

그러나 다음에서 제시하는 성인지 예산서(안)은 각 부처별 구체적인 성인지 성과지표와 세입측면에 대한 분석을 포함하지는 않는다. 서론의 연구의 설계에서 설명하였듯이 2007년 본 연구에서는 성인지 성과관리체계(안)을 제시하는 것을 단위 목표로 하였다. 따라서 구체적인 성과지표개발은 2008년 후속연구로 진행될 예정이다. 또한 세입분석도 같이 이루어져야하나, 이도 마찬가지로 후속연구로서 2008년에 부처별 시범 세출분석과 같이 연구되어야 할 부분임을 밝힌다.

<표 IV-8> 각 부처별 성인지 예산서(안)

1. 00부의 성인지 예산 편성의 배경
2. 00부의 성인지 예산 운용의 목표
3. 00부의 성인지 예산 개요

사업명	양성평등예산				일반예산								정책 목표*	분야**
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업***					
	사업비	인건비	총액	증 %	사업비	인건비	총액	증 %	사업비	인건비	총액	증 %		
㉠여성교육정책 개발진흥														
㉡														
㉢														
합계														

\*정책목표: ①성장동력확충, ②R&D 투자, ③인적자원개발, ④성장인프라구축, ⑤기본적인육구충족, ⑥보육, ⑦교육, ⑧취약계층(노인·장애인), ⑨주거안정, ⑩국가안전보장, ⑪국방, ⑫재해예방, ⑬치안 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*분야: ①일반 공공 행정, ②공공질서 및 안전, ③통일 외교, ④국방, ⑤교육, ⑥문화 및 관광, ⑦환경보호, ⑧사회복지 ⑨보건, ⑩농림해양수산, ⑪산업 중소기업, ⑫수송 및 교통, ⑬통신, ⑭국토 및 지역개발, ⑮과학기술 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*\*성평등분석 사업: 아래의 4에 상세내용을 기재한다.

#### 4. 성평등분석결과<sup>24)</sup>

##### (1)사업명

조사

분석

대안

##### (2)사업명

조사

분석

대안

.....

24) 자세한 작성 방법은 본문의 성인지 예산서 작성지침(안)을 참조할 것.



# V

## 성인지 예산서 작성지침(안) 개발

1. 기존 성인지 예산서 작성지침의 문제점	107
2. 해외의 성인지 예산 지침	18
3. 성인지 예산서 작성지침(안)	10

## 1. 기존 성인지 예산서 작성지침의 문제점

2006년 국회의 요청에 따라 「2007년 예산안 편성지침」에 「성인지 예산안 작성지침」을 별도로 포함하였다.<sup>25)</sup> 「2006년 예산안 편성지침」에도 ‘성별영향에 대한 고려’와 ‘성별영향평가 결과의 반영’ 등을 포함된 바 있으나 「예산안」 편성에 실질적으로 활용되지는 못하고 있다.

<표 V-1> 2007년도 예산안편성작성지침

7. 성인지 예산안 작성 지침								
7-1. 대 상 사 업								
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제2차 여성정책기본계획 시행계획으로 추진되는 사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 소관부처별 세부사업 목록은 추후 별도 통보</li> </ul> </li> <li>○ 성별영향평가 대상사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2004년 및 2005년도 성별영향평가 대상사업은 평가결과를 사업계획에 반영하여 편성</li> </ul> </li> </ul>								
7-2. 작 성 방 법								
○ 사업설명자료 작성시 양성평등정책예산 해당 여부와 성별영향평가 대상사업 해당여부를 표시								
예비타당성 실시여부	총사업비 관리대상		총액계상 예산사업	예산점검 관리대상	R&D사업		양성평등 정책예산 해당여부	성별 영향평가 해당여부
	총사업비	사업기간			해당여부	출연기관 코드		
							○	○
○ 각 중앙관서의 장은 2004년과 2005년에 성별영향평가를 받은 사업에 대해서는 그 결과를 반영하여 예산요구								

향후 각 부처가 성인지 예산서를 작성하여 재정당국에 제출하기 위해서는 보다 구체적인 지침을 개발하여 제공할 필요가 있다. 기존의 「2007년도 예산

25) 2007예산안편성작성지침은 제 1편 2007년도 예산안 편성지침 및 기준과 제2편 2007년도 기금운용계획안 작성지침으로 구성되어있으며, 제 1편은 2007년도 예산안 편성지침(재정운용의 여건, 2007년 예산안 편성방향, 2007년 예산안 작성지침)과 2007년 예산안 요구양식으로 구성되어 있다.

안 편성지침』에 「성인지 예산 편성」을 명시적으로 포함하는 의의를 가짐에도 불구하고, 실질적으로 각 부처가 예산안 편성에 성별 영향을 고려하거나 예산안 편성이후 성 분석의 자료로 활용하지는 못하였으며, 이에 대해 국회 및 여성관련 단체에서 2007년도 예산편성에 대한 성인지적 관점의 지적이 있었다.

첫째, 포괄범위의 문제이다. 성인지 예산의 대상사업이 「제2차 여성정책기본계획 시행계획」과 「성별영향평가를 받은 사업」에 국한되어, 제도의 취지인 재정운용 전반에 대한 성별영향을 충분히 고려하지 못하고 있다.

둘째, 세세항 기준으로 사업 예산액을 취합하였기 때문에 양성평등 관련 사업이 아닌 예산이 다수 포함되어 있으며, 성별영향평가를 실시한 사업의 예산을 단순 집계하여 양성평등정책예산의 개념으로 오해하는 경우가 있었다.

셋째, 2007년 성인지 예산안 편성지침에서는 정부가 최근 사용하고 있는 총지출 기준으로 30%를 차지하는 72.8조원 규모의 기금 사업비는 포괄하지 못하고 있다.

넷째, 자료의 활용이다. 예산안 편성 과정에서 확보된 「제2차 여성정책기본계획 시행계획」 사업과 「성별영향평가」 사업의 정보를 활용한 성인지 예산분석이나 일관된 자료 관리, 예산편성 및 심의과정에서의 활용이 이루어지지 못하였다.

## 2. 해외의 성인지 예산 지침

### 가. 지침의 유형과 구조

성인지적 예산편성 지침은 크게 두 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 일반예산 편성 지침 안에 통합하여 제공하는 것이고, 다른 하나는 일반예산지침과 별도로 제공하는 것이다. 전자의 예는 탄자니아와 파키스탄, 말레이시아, 후자의 예는 스웨덴, 노르웨이, 필리핀이 있다.

두 유형의 지침은 각각 시행과정에서 보완될 필요가 있는 장단점을 가지고

있다. 일반 지침 안에 통합된 지침은 간략하기는 하지만, 다른 내용들과 함께 제공되므로 성인지 예산의 필요성과 “젠더”, 그리고 무엇보다도 구체적인 내용과 절차를 포함하지는 않는다.

탄자니아의 중기재정계획에 따른 2007년도 예산안 편성 지침이 그 예이다. 2007년도 탄자니아 지침은 전체 7개의 장으로 구성되어 있는데, 이 중 3장(중기계획의 목표와 초점)의 하위 영역 중 하나인 “특별 프로그램과 계획”<sup>26)</sup>의 한 영역으로 “젠더”가 다루어지고 있다. 약 2페이지에 달하는 “젠더” 분야는 성평등 정책의 포괄적인 방향(성 주류화와 정책 분야)을 개괄한 후 정책의 성과와 한계를 기술하고 있다. 이어서 중기정책에서의 성평등을 위한 국가의 노력(성 주류화, 여성 세력화, 국제적 요구에 대한 대응), 4개의 우선적 자원분배 영역(지속적인 성 주류화, 성평등 업무 담당자의 역량 강화, 여성과 청소년의 신용 증진, 정책의 모든 수준에서의 성 인지성 강화)의 목록을 제시하고 있다. 그러나 각 영역에서 이루어져야 하는 활동에 대한 구체적인 언급은 없다. 이러한 추상적 지침은 앞서 언급한 바와 같이 실제 시행과정에서 민간단체를 통한 공무원 교육과 자문을 통해 보완되었다. 예산안은 일반 예산안 작성 지침과 같은 형식으로 작성하도록 하며, 정책 대상집단이 개인과 관련된 모든 사업에서 성별분리 지표를 제시할 것을 강조하고 있다.

---

26) “젠더” 이외의 “특별 프로그램과 계획”으로는 Mini Tiger Plan 2020, Poverty and Business Formalization Programme(PBFP) MUKURABIT, Programme for Sustainable National Geographical Spatial Data Infrastructure(NGSDI), National Identity Cards Project, The Private Sector Development Strategy(PSDS), The Business Environment Strengthening for Tanzania(BEST) Programme, HIV and AIDS Pandemic 이 다루어지고 있다.

&lt;표 V-2&gt; 성인지 예산편성 지침의 유형과 구조

유형	사례	지침의 구조
주류 지침 에 포함	탄자니아 (재정부)	3장: 중기계획의 목표와 초점 • 젠더 • 성과와 한계 • 중기정책의 목표(commitment) • 우선적 자원분배 영역
	파키스탄 (재정부)	※ 일반 예산서 양식 작성 방식의 설명에 다음과 같이 부분적으로 포함됨 • MTBF FORM - C2 - 부처의 정책 목표: 일반적 정책 목표와 함께 젠더관련 목표를 제시 - 핵심 산출지표: (서비스 이용자의) 성별과 연령을 분리해서 제시 • MTBF FORM - D2 - 부처 정책 목표: 일반적 정책 목표와 함께 젠더관련 목표를 제시 • MTBF FORM - D3 - 산출지표: (서비스 이용자의) 성별과 연령을 분리해서 제시 - 투입지표: 숙련직원과 비숙련직원의 성별을 분리하여 제시
별도 의 지침	스웨덴 (재정부)	• 젠더관점과 평등관점 - 평등정책의 목표 • 성별분리통계의 작성방식과 사례 • 예산안 작성 방법 - 성평등 관점에서의 목표 - 예산액: 사업예산에 대한 성별분리 - 결과평가: 사례 - 결과 - 분석과 결론 - 정책의 방향
	노르웨이 (여성부)	1. 도입: 왜 예산과정에서 성평등 평가를 해야 하는가 2. 성평등 평가의 조직화 3. 과정의 설계 4. 성평등 평가의 시행 5. 부문별 예산안(sector budget proposition)에 대한 토론 6. 성평등 평가 방법 7. 사례 8. 데이터 수집과 관련기관 9. 체크리스트
	필리핀 (재정부, 여성부 합동)	1. 목적 2. 정책 지침 3. 용어의 정의 4. 일반지침 5. 절차적 지침

UNDP 프로젝트 결과의 일부로 만들어진 파키스탄 2007-2008 MTBF (Mid-Term Budget Framework) 지침은 주류 지침의 일부로 포함된 경우이기도 하지만, 탄자니아와 달리 주류 지침 내에서도 별도의 장이나 절, 제목 등으로 포함되지 않고, 예산서 양식을 작성 하는 설명에 부분적으로 삽입되어 있다. 성인지 예산 활동의 필요성, 목표, 의미, “젠더”에 대한 설명은 포함되어 있지 않고, 예산안을 작성할 때 목표, 투입, 산출 등 각 항목을 성별에 따라 분리해서 작성할 것을 요구하고 있는 정도이다. 이 지침의 요구는 특히 3개의 시범 부처(교육, 보건, 인구복지)에 우선적으로 적용되었다. 파키스탄 역시 탄자니아와 유사하게 성인지 예산 시범 사업을 하면서 관련 부처 공무원들을 대상으로 한 교육과 워크숍을 실시하고, 이를 위하여 성인지 예산안 작성 안내서 (Handbook for government Officials on Gender Budget Statements)를 제작하여 공식적인 지침과 별도의 활동을 병행하였다.

말레이시아 역시 UNDP의 지원 하에서 이루어진 성인지 예산 시범 사업의 결과 2006/2007 예산의 일반 지침에 성인지 예산 분석에 대한 요구가 간단하게 포함되었고, 예산서 작성양식은 총 8개의 양식(ABM Series) 중 ABM-2 양식으로 작성하도록 요구하고 있다.<sup>27)</sup> 보다 구체적인 내용은 별도의 교육 매뉴얼(Manual on Gender Budgeting in Malaysia, 2005)과 워크숍을 통하여 전달하였다.

이에 비해 별도의 부록으로 제공되는 지침은 성인지적 예산 편성의 필요성, 개념, 예산편성을 위한 구체화된 방법을 제시하고 있다.

스웨덴 재정부가 제공하는 8페이지 분량의 지침은 성인지 예산 분석의 출발점이 되는 젠더관점과 평등관점의 차이를 구분하여 설명하고 이를 보다 명확하게 하기 위하여 국가가 지향하는 평등정책의 목표를 제시한다. 또한 성인지적 예산편성에서 상당히 중요한 비중을 차지하는 성별분리통계 작성 원칙과 방식에 대해 예를 들어 매우 자세하게 언급하고 있다. 이어서 일반적인 예산편성의 양식에 맞추어 목표설정, 예산 수혜액의 성별 비교, 결과, 분석 및 향후

27) 07/08 Call Circular No.2 “성인지 예산 분석을 시행하는 시범부처 담당자들은 운영예산(operational budget)의 특정 프로그램에 성인지적 관점을 반영한 예산분석을 준비하여야 한다”(김경희 외, 2007).

정책의 방향 제시에 이르기 까지 성평등 관점을 통합하는 방법 이 일반원칙과 함께 예를 들어 기술되고 있다.

재정부(the Department of Budget and Management)와 필리핀여성위원회(National Commission on the Role of Filipino Women)가 합동으로 작성하는 지침(joint circular No.2004-1)은 19페이지로 이 중 8페이지가 본문이고 나머지는 예산안 작성 양식과 각 항목별 부가설명을 담고 있는 부록이다. GAD 예산의 근거, GAD 계획과 원칙, GAD 예산의 개념, GAD 정책에 대한 개념정의 등 예산편성을 위한 기초적인 정보들을 풍부하게 담고 있다.

38페이지에 달하는 노르웨이의 성평등 평가와 예산안 토론 지침(Guide to gender equality assessment and discussion in ministry budget proposition)은 재정부가 전달하는 공식적 지침이 아니라 여성아동부가 각 부처에 제공하는 안내책자이다. 재정부의 공식 문서가 아니므로 예산편성에서의 강제적 효력은 없지만, 지침에 포함될 수 있는 핵심적이고 상세한 내용을 담고 있다. 목차를 보면 예산과정에서의 성평등 평가의 필요성, 성평등 평가의 조직화 방식, 성평등 평가 시행 절차, 부문별 예산안에 대한 토론 방법, 성평등 평가 방법(gender equality assessment), 평가 사례, 데이터 수집 방법, 체크리스트 등 9개의 장으로 구성되어 있다.

#### 나. 지침의 주요 내용

지침의 형식과 내용은 각 국가 예산제도의 특성에 따라 다양하고 성인지 예산 편성 지침 역시 앞서 본 바와 같이 국가별로 차이가 있지만, 어떠한 양식으로 지침이 전달되든 성인지 예산에 대한 기본 정보(필요성, 원칙, 개념 등), 예산분석 방법, 보고양식은 필수적이다. 이 중 성인지 예산에 대한 기본정보는 성인지 예산에 대한 각 국가적 맥락에서의 개념과 목적을 반영하는 것이고 이는 앞에서 부분적으로 다루었으므로 이 절에서는 예산서 작성방법 등 기술적인 절차만을 다루기로 한다.

## 1) 파키스탄

다음은 파키스탄 편잡지방의 2005-2007년 예산안 작성지침에 포함된 성인지 예산안 작성 양식이다. 편잡지방 역시 파키스탄 중앙정부와 마찬가지로 보건, 교육, 인구복지 분야에 시범적용되었으며, 경상예산과 개발예산 모두에 적용된다. 성인지 예산안 작성을 위한 워크숍에서 프로그램 또는 하위프로그램 명을 제외하고는 6개 항목 이상의 설명이 포함되지 않도록 합의하였다.

<표 V-3> 2005-2007 파키스탄 편잡지방의 성인지 예산안 작성 양식

영역	설명
프로그램명	
하위 프로그램명	
핵심적 젠더 이슈	프로그램이 해결하고자 하는 문제의 측면에서 여성과 남성, 소년과 소녀의 상황을 기술, 교육을 예로 들면, 여학생의 높은 탈락률, 보건 부문의 경우 다른 질병 유형
계획된 활동	앞서의 젠더 이슈를 어떻게 해결할 것인가의 서술
예산	얼마나 많은 자원이 이 프로그램에 분배되었는가 전년도 예산과 당해연도 예산
투입	목표치와 실제 성과를 포함.
산출	목표치와 실제 성과를 포함.
전반적 평가	원래 "성과지표" 였지만, 특정 성과는 양적이지 않다는 이유로 변화됨.

자료: Gender Budget Statments (GBS)  
2006-2007(<http://www.grbi.gov.pk/Documents/GBS-2006-2007.pdf>)

## 2) 필리핀

필리핀의 성인지 예산지침<sup>28)</sup>은 당해연도의 예산계획인 GAD 계획(GAD plan and Budget)과 이전 년도 예산 집행 결과인 GAD 결과 보고서(GAD accomplishment Report)를 부록으로 제시하고, 각 항목에 따른 작성 방법을 자세히 기술하고 있다.

28) Department of Budget and Management, National Economic and Development Authority, National Commission on the Role of Filipino Women. Joint Circular No. 2004-1([http://www.ncrfw.gov.ph/insidepages/downloads/jc2004\\_1/final\\_jc\\_2004\\_01.pdf](http://www.ncrfw.gov.ph/insidepages/downloads/jc2004_1/final_jc_2004_01.pdf))



우선 프로그램/사업/프로젝트(1)는 해당 분야의 젠더이슈를 명확하게 드러내기 위한 젠더분석이 이미 이루어진 사업이 그 대상이 된다는 점을 밝히고 있다. 이와 관련하여 젠더분석을 필요로 하는 프로그램/사업/프로젝트의 선정 기준을 제시한다. 지침에 따르면, 분석대상 사업은 중요한 핵심적 프로그램이어야 하며, 여성 쉼터, 정책결정과정에서의 여성 참여, 여성 소규모 기업인 지원, 젠더 이슈와 관련된 정책연구와 같이 여성과의 명백한 관계를 가지는 영역에 제한되어서는 안된다. 기존 사업에 대한 젠더분석을 위해서는 필리핀의 성평등 기본계획(the Gender Equality and Women's Empowerment Framework)이 준거가 될 수 있으며 성별분리 통계가 이용되어야 한다. 분리 통계가 없다고 하더라도 필리핀 GAD 계획(the Philippine Plan for Gender-responsive Development)과 CEDAW(the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)과 같은 기본계획들이 젠더 이슈를 드러내는데 도움을 줄 수 있다. 젠더 전문가와의 자문 역시 도움이 된다. 성별분리 통계가 없는 기관은 다음 해에 같은 문제가 반복되지 않도록 이를 준비해야 한다.

&lt;표 V-4&gt; 필리핀 GAD 계획과 예산안 양식

부처명						
주요최종산출(Major Final Output)						
프로그램/ 사업/프로젝트(1)	젠더이슈/ 관심(2)	GAD 목표(3)	구체적 GAD 사업(4)	목표치(5)	GAD 성과 지표(6)	GAD 예산(7)
(육구강화) 일반행정과 지원- 인적자원개발	여성 근로자의 빈곤	여성 근로자의 소득 증가	여성근로 자를 위한 생계훈련	1회의 tocino making 훈련	생계훈련의 수	XXXXX
(수용가능한) 일반행정과 지원- 인적자원개발	GAD 담당자의 성주류화 지식 결여	2004년 6월까지	성 주류화에 대한 세미나	모든 GAD 담당자가 2004년 6월까지 성 주류화 세미나에 참석	성주류화 세미나의 수 세미나에 참석한 GAD 담당자의 수	XXXXX

&lt;표 V-5&gt; 필리핀 GAD 결과 보고서 양식

기관:					
프로그램/ 사업/프로젝트	젠더이슈/ 관심	GAD 사업	결과	비용	기타

다음으로 앞서의 절차를 거쳐 도출된 젠더이슈의 정의(2)는 기관이 당해 년도 안에 수행하고자 하는 젠더 이슈를 우선화하기 위한 것이다. 젠더 이슈는 정책대상 또는 조직에 초점을 둔 것으로 구분될 수 있다. 정책대상에 초점을 둔(client-focused) 젠더 이슈는 프로그램 또는 기관의 목적으로부터의 혜택에 있어서의 여성과 남성의 불평등을 보여주는 것이고, 기관에 초점을 둔(organization-focused) 젠더 이슈는 프로그램에 젠더 차원을 통합하기 위한 기관의 역량에서의 젠더 격차를 보여주는 것이다.

GAD 목표의 설정(3)은 기관이 젠더 이슈와 관련하여 성취하고자 하는 것을 명확하게 하는 것을 목표로 한다. GAD 목표는 단순히 기관이 의도한 활동을 설명하는 것(성인지 교육을 시행함)이 아니라 의도한 결과(예를 들어 2003년 8월까지 기관의 20명의 직원들이 GAD 개념을 이해하도록 함)를 기술해야 한다. 구체적이고, 특정가능하고, 실현가능하며, 시간계획이 포함된 것이어야 한다. 이는 기관의 GAD 활동을 명확하게 하는데도 도움이 된다.

GAD 사업의 정의(4)는 각 젠더 이슈에 대한 개입을 정의하는 것을 목적으로 한다. 개입은 기존 프로그램/사업/프로젝트의 양식을 따르지만, GAD 관점을 강화하는 것이어야 한다. 정책대상에 초점을 둔 활동은 여성과 남성의 교육에서 기관이 사용하던 모듈에 GAD를 포함할 수 있어야 한다; 여성의 프로그램 자원과 서비스에 대한 완전한 접근을 방해하는 정책 또는 절차의 개선; 여성에게 재화와 서비스 전달이 가능할 수 있는 활동의 포함과 시행. 정책대상이 정부 기관인 경우 정책대상 GAD사업은 정책, 데이터베이스 시스템, 모니터링, 평가에 GAD를 통합하거나 공무원 교육 모듈에 GAD를 통합하는 것이다. 조직에 초점을 맞춘 활동은 a) 성인지 정책, 프로그램, 프로젝트 시행을 위한 조

직 환경을 만드는 것, b) 성희롱, 인적자원 개발, 의사결정 구조와 과정에서의 낮은 참여, 보육시설의 결여와 같이 정부 노동자로서 여성의 성과에 영향을 미치는 이슈를 해결하는 것이다.

목표치의 설정(5)은 기관이 목표로 하는 양적, 질적 결과를 보여주는 것이다. 결과는 사업 시행 이후의 변화이다. 두 가지 유형의 결과는 사업의 직접적 산출(output)과 더 장기적 변화(outcome)이다. 목표치는 기대된 산출과 대상 집단 뿐 아니라 성 주류화의 측정가능한 결과(outcome)를 정의해야 한다. 이것은 GAD에 대한 기관의 성과를 모니터링하고 평가하는 근거가 될 것이다.

성과지표의 설정(6)은 기관이 설정한 목표치에 대한 진보의 양적, 질적 측정이다. 양적 지표는 숫자로 제시되지만, 질적 지표는 정책 대상의 경험에 대한 이해를 포함한다. GAD 사업의 비용(7)은 GAD 사업에 분배된 예산이다.

GAD 결과보고서는 GAD 계획 예산에서 기술된 내용과 함께 구체적인 예를 들고 있다. 주요 내용을 보면 다음의 표와 같다.

<표 V-6> GAD 결과보고서 주요 항목별 작성 예

항목		예
젠더 이슈	정책대상 중심 이슈 (client-focused issue)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 몇몇 지역의 사업에 대한 젠더분석 결과 농민 조합의 대다수(92%)가 남성임. 이에 비해 여성은 이 지역 농업인 중 60%를 차지함</li> <li>• 조합에서의 낮은 참여로 인해 여성은 기관의 지도서비스, 특히 기술 교육(24%)과 생계지원(3%)에 대한 접근이 낮음</li> </ul>
	조직중심 이슈 (organization-focused issue)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성별분리통계의 결여로 농업부문 투입의 분배에 대한 GAD FP-TWG는 젠더 분석을 하지 못했음</li> </ul>
GAD 사업	정책대상 중심 GAD 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농민 조합에서 여성의 참여 장벽을 분석하기 위해 몇몇 지방을 조사함.</li> <li>• 여성의 조합 참여를 촉진하기 위하여 조합 매뉴얼의 내용을 검토하고 수정함.</li> <li>• 여성의 참여장벽 해소를 위한 다른 전략을 개발하기 위하여 2개의 포커스 그룹 조사를 함. 이 조사에는 학자, 여성단체, 핵심 정부 기관과 농민 조합이 참석하였음.</li> </ul>
	조직중심 GAD 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업지도 서비스 수혜자와 투입을 성별에 따라 분리하기 위하여 보고 양식을 개선함.</li> <li>• 35명의 농업 기술자들을 위하여 수정된 형태의 양식을 이용하는 방법에 대한 성인지적 교육을 수행함.</li> </ul>

결과	정책대상 중심 산출(output)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조합운영 매뉴얼의 3장과 4장을 개정함. 개정된 절차는 지도 공무원이 조합 참여의 주된 요인인 여성의 가정 내 역할과 활동을 이해할 수 있도록 할 것임.</li> <li>• 언제 조합 회의와 교육을 할 것인지, 여성이 교육과 회의에 참석할 때 자녀를 돌보는 것과 같은 서비스를 지원할 필요성이 개정된 매뉴얼에 포함됨.</li> </ul>
	정책대상 중심 결과(outcome)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 지도공무원과 농업 기술자들이 농민 조합에서의 여성 참여에 더 영향을 미침</li> <li>• 농민 조합에서 여성 참여의 증가</li> </ul>
	조직중심 산출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성별분리 양식과 지침, 그리고 지도 공무원과 농업 기술자를 위한 성인지적 교육 모듈과 프로그램</li> </ul>
	조직중심 결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAD 담당자, 기술적 작업그룹, 계획자들은 농업 투입의 분배에 대해 성인지적으로 데이터를 분석하고, 프로그램 개선을 위한 나은 대안을 제공할 수 있음</li> </ul>

### 3) 말레이시아

말레이시아에서는 별도의 성인지 예산 양식을 만들기 보다는 성인지 예산 시범 사업을 위하여 8개 운영예산(operational budget)의 양식<sup>29)</sup>중 가장 구체적인 양식인 ABM-2 양식에 젠더 관점을 통합하였다. 다음의 <표 V-7>은 재정부의 ABM-2 표준양식이며, 각 항목에서 음영처리한 이탤릭체 부분에서 젠더 이슈를 포함할 수 있다. 젠더이슈를 포함하는데 있어 별도의 제목을 달지 않아도 되며 단지 기존의 양식에 여성과 남성, 소녀와 소녀의 차이를 기술하도록 요구하고 있다. 12번째 항목의 '형평성' 만이 새롭게 추가된 것이다.

29) Ministry of Women, Family and Community Development and UNDP(2005b)

&lt;표 V-7&gt; 말레이시아 운영예산의 ABM-2 표준양식

항 목	설 명
1. 공급주체	예산서 표결 인원
2. 기관	부처명
3. 프로그램	프로그램명
4. 사업	사업명
5. 코드	사업코드
6. 시행근거	내각결정, 법률, 또는 조약
7. 목적	해결되어야 하는 문제에 초점을 맞추고 실현가능한 성과에 기반한 목적
8. 욕구/정책분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책수혜자의 문제/욕구, 이를 증명할 수 있는 경험적 자료의 제시</li> <li>• 문제/욕구의 원인</li> <li>• 문제/욕구 해결 전략 (a) 문제해결을 위한 대안적 정책, (b) 장단기 전략과 재정계획</li> </ul>
9. 정책대상(clients)	• 사업으로부터 직간접적으로 혜택을 보는 수혜자
10. 기능	사업의 최종적인 산출을 위해 수행되어야 할 주요 기능
11. 정보출처	각 사업에 대한 예산분배 관련 정보
12. 산출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (i) 산출의 양 (ii) 산출의 질 (iii) 산출의 시의적절성 (iv) 산출비용 (v) <b>형평성 (젠더포함)</b></li> <li>• 위의 각 항목에는 전년도의 합의, 성과, 증감, 당해연도의 합의/증감, 차기년도의 계획을 포함함</li> </ul>
13. 성과지표 (impact indicators)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 시스템에 대한 사업 지표 성과 지표의 시스템은 다음과 같이 구성됨</li> <li>- 단위사업명</li> <li>- 단위사업 개시년도</li> <li>- 마지막 평가 년도</li> <li>- 다음 평가 년도</li> <li>- 평가된 이슈</li> <li>- 방법론</li> </ul>
12. 평가계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다음을 명시할 것</li> <li>(i) 프로그램/사업의 개시년도</li> <li>(ii) 최종평가시기와 다음평가 계획</li> <li>(iii) 미래 평가 기준</li> <li>(iv) 평가를 위한 데이터 수집 방법론</li> </ul>

\* 음영과 이탤릭체로 된 항목에서 젠더이슈를 포함함.

워크숍 매뉴얼(Manual on Gender Budgeting in Malaysia, 2005)은 ABM-2 양식의 작성에 있어 성별분리통계의 필요성을 특별히 강조하면서 시범 부서(교육부, 고등교육부, 인적자원부, 보건부, 농촌개발부)에서 사용될 수 있는 성

별분리 통계의 다양한 예를 제시한 후 다음과 같이 성인지적 ABM-2의 예를 제시하고 있다.

<표 V-8> 말레이시아 ABM-2 양식 중 젠더 관련 항목 작성 예

항 목	작 성 예
7. 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인적자원부 인력부(manpower department)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교를 중단한 소녀와 소년의 동등한 기술교육 기회 부여</li> </ul> </li> <li>• 보건부 정형외과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근골격 관련 질환을 가진 여성과 남성 환자에 대한 양질의 치료와 서비스 제공</li> </ul> </li> <li>• 고등교육부 대학               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학에서 연구하고자 하는 여성과 남성 지원자들의 동등한 선발 기회 제공.</li> </ul> </li> </ul>
8. 욕구/ 정책분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건부 정형외과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정형외과적 질환을 가지고 있는 환자들은 외래 또는 입원하여 치료를 받을 것임. 일반적으로 남성 환자들은 부상이 많고, 여성 환자들은 변형성 관절증(osteoarthritis)의 문제가 더 많음. 여성과 남성 모두를 위한 충분한 침상이 필요함.</li> </ul> </li> <li>• 보건부 가족건강               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임신부와 배우자가 임신과 출산의 위험에 대해 인지할 수 있도록 교육이 필요함. 아동과 청소년은 약물중독, 흡연 등의 문제를 경험함. 이는 남자 청소년에게서 많음. 1996년 국가보건사망률조사(the National Health Morbidity Survey II 1996)에 따르면 청소년의 16.8%가 흡연을 하는데, 남자 청소년 중 30.7%, 여자 청소년 중에는 4.8%임.</li> </ul> </li> </ul>
9. 정책 대상 (clients)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건부 가족 건강               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족계획에서의 남성의 책임과 역할에 대한 인식의 증가. 네 개의 보건 클리닉을 포함하는 '포괄적 재생산건강 서비스'로 알려진 시업 사업이 부부상담에 비중을 두어 수행되었음. 피임과 같은 가족계획 방법에 대한 보건 교육은 부부에게 동시에 이루어졌지만 선택은 가족계획을 원하는 부부의 몫임.</li> <li>- 폐경과 남성들의 안드로겐 결핍에 대한 관심이 필요함. 이와 관련하여 발생하는 여성과 남성의 의식향상이 요구됨. 이는 여성과 남성의 정서적 불안을 감소시킬 것임</li> </ul> </li> </ul>
10. 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건부 정형외과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 환자에 대한 보건교육의 제공. 예를 들어 사고예방, 연령과 관련된 변형성 관절증 예방</li> </ul> </li> </ul>

#### 4) 인도

다음의 표는 인도 성인지 예산 양식 초안이다. 앞서 살펴본 편잡, 필리핀, 말레이시아의 예산서 양식이 성과주의에 기반한 것이라면, 인도의 양식은 산출(output), 결과(outcome)과 같은 성과주의 요소를 포함하지 않으며, 단순히 예산액과 사업 목표치 중 여성/소녀의 비중만을 양적으로 기술하도록 하고 있다.

2007-08														
			예산(Fiscal)									인원(Physical)		
No.	사업명	목적	Budget Estimate (BE)			Revised Estimate (RE)			Actual Expenditure(AE) (% of BE)			목 표 치		실제 결과
			전체	여성 / 소녀에 대한 지출	% of BE (4/5)* 100	전체	여성 / 소녀에 대한 지출	% of BE (8/4)* 100	전체	여성 / 소녀에 대한 지출	% of BE (11/4)* 100	전체 (% of Unit)	여성 / 소녀 (% of Total Target)	전체 (No. of Unit)

일반지침의 일부로서 원칙을 제시하는 경우는 대부분 실효성이 부족한 것으로 평가되며, 우리나라와 같이 국가재정 전반에 걸쳐 성인지 예산서를 별도로 작성해야 하는 경우, 구체적인 작성지침을 별도로 제시하는 것이 적절할 것이다.

### 3. 성인지 예산서 작성지침(안)

#### 가. 성인지 예산서 작성지침의 원칙과 방향

예산지침은 예산의 초기단계에 재정부가 각 부처 예산담당자들에게 제공하는 공식적 문서로 예산요구서 작성의 원칙과 방법을 포함하고 있다. 성인지적 예산안 작성을 위한 예산지침은 예산작성시 젠더를 중요하게 고려해야 한다는 것을 명시하는 것이다. 그러나 지침서를 통해 성인지적 예산편성이 실제 가능

하도록 하기 위해서는 지침에 포함되어야 하는 내용과 지침의 시행과정에서 몇 가지 고려해야 할 점이 있다.

우선 지침서의 내용의 측면에서 지침이 분명하게 제시되어야 한다는 점이다. 성별(gender)가 무엇이고, 이를 어떻게 고려해야 하는지, 그 기준이 무엇인지가 명확하게 정의되어야 한다. 이 점에 분명해져야 각 기관들은 젠더 이슈를 주의 깊게 고려하고 무엇을, 어떻게 해야 하는지 이해할 수 있다. 지침이 “성별”을 고려해야 한다고만 진술하면 많은 부처들은 단순히 여성을 추가하거나 모든 인적 자료를 여성과 남성으로 대체하는 방식으로 대응할 것이다. 예를 들어 명확한 지침은 모든 지표를 성별에 따라 분리하는 방법, 특정 부처의 정책/사업에 젠더이슈가 어떻게 반영되어 있는지에 대한 부가적 설명을 포함하는 것이다. 이를 위하여 특정 사업의 성별에 따른 다른 효과를 가시화하고, 해당 사업 영역에서의 젠더 이슈를 도출하기 위한 성별분리통계가 잘 구축되어 있어야 한다(Budlender, 2007).

지침이 잘 만들어져 있다고 하더라도 그 목적을 달성하기 위해서 더욱 관심을 기울여야 할 것은 지침의 시행과정이다. Budlender는 이를 다음과 같은 측면에서 지적한 바 있다. 첫째, 지침에 따른 예산안의 검토 과정에서 성평등 관련 업무 담당 기관이 함께 참여하는 것이다. 이는 재정부의 예산 담당자의 젠더에 대한 이해를 돕는데 기여할 수 있다(Budlender, 2007).

또한 각 부처 예산담당 공무원이 예산안 작성 과정에서 지침을 잘 이해하도록 하기 위하여 별도의 교육과 자문을 제공하여야 한다. 예산안 작성에서의 성인지성에 대한 일반적 요구를 담은 지침 이외에 별도의 안내서(instruction)를 제공하는 것도 필요할 것이다. 여기에는 과거 사업 중 모든 인적 통계를 성별에 따라 분리하는 방법, 즉 성별분리통계의 작성 방법, 특정 사업 영역에서 젠더 이슈를 도출하는 방법 등에 대한 정보가 포함되는 것이다(Budlender, 2007).

외국의 성인지 예산서 작성지침과 현재 우리나라의 성인지 예산에 대한 인식척도를 감안할 때, 향후 재정당국이 각 부처에게 제시할 성인지 예산서 작성 지침은 다음 몇 가지 요건을 갖추어 작성되어야 할 것이다.

첫째, 성인지 예산서의 기초자료로서 성인지 예산서와 일관된 체계를 가지고 제시되어야 할 것이다. 앞서 언급한 성인지 예산서의 배경, 목표, 개요, 사



업별 예산에 대한 설명 등의 체계적 일관성과 함께 예산의 분류, 성별분리통계, 지표 등 내용적인 일관성도 유지되어야 할 것이다.

둘째, 각 부처가 작성하게 될 성인지 예산서는 여성가족부를 제외하고 대부분의 부처는 정책이나 예산 편성의 목적이 양성평등이 아닌 경우가 많으며, 이와 같은 경우, 각 부처가 해당 사업에 대한 성별영향을 평가하여 예산에 반영하는 데 어려움이 있을 것이다. 따라서 각 부처가 예산편성에서 성별영향을 고려하는 방법에 대한 구체적인 매뉴얼이 담긴 지침이 제공되어야 할 것이다.

셋째, 성인지 예산서를 작성하는데 소요되는 행정비용을 최소화해야 한다. 정부 각 부처 재정담당자의 성인지 예산에 대한 이해가 부족한 상황에서 전 부처 또는 전 부처의 모든 사업에 대한 성인지적 접근을 요구하는 것은 이에 따른 과도한 행정비용을 유발할 수 있다. 따라서 상세한 지침과 함께 해당 부처나 해당 사업을 점차적으로 확대해가는 단계적 접근이 필요할 것이다. 또한, 일정한 지침에 의해 각 부처가 성인지 예산서를 작성하는 과정에서 발생하는 많은 문제들에 대해 특별히 훈련된 성인지 예산 관련 전문가가 체계적으로 도움을 줄 수 있어야 할 것이다.

#### 나. 성인지 예산서 작성지침(안)

##### 1) 00부의 성인지 예산 편성의 배경

부처의 예산편성에 반영된 일반적인 정책 배경과 함께 소관 부처의 성 평등 관련 이슈에 대한 개괄적인 설명이 필요하다. 부처가 지향하는 부처 고유의 정책 목표, 영역 내의 여성과 관련된 이슈를 발굴, 제시하고 이와 관련하여 현재의 상태를 보여주는 구체적인 지표들을 제시해야 한다.

##### 2) 00부의 성인지 예산 운용의 목표

예산연도에 소관부처의 정책과 예산을 수행함으로써 달성하고자 하는 구체적인 목표를 설정해야 한다. 이것은 여성가족부를 제외한 타부처의 경우, 소

관부처의 정책목표에 대한 성인지적 접근을 통해 소관부처가 달성하고자 하는 정책목표에 대한 성인지적 목표 설정을 의미한다.

예컨대, 문화관광부의 경우, “문화예술 향수 기회 확대”라는 문화관광부 고유의 정책 목표에 대한 성인지적 접근을 통한 정책 목표의 구체화가 이루어져야 한다. “여성의 문화예술 향수 기회 확대”를 설정한다면, 현재 여성의 문화생활과 향수기회의 현재 상태를 배경에서 자세히 설명하고 이를 제고하기 위한 정책 목표가 구체적으로 수립되어야 한다.

이와 같이 해당 부처의 고유 정책 목표에 대한 성인지적 접근을 통해서 한 해 동안 이루고자 하는 해당 부처의 양성평등 정책 목표 또는 정책 목표에 대한 성인지적 정책 목표를 수립하여 제시해야 할 것이다.

### 3) 00부의 성인지 예산 개요

앞서 설정된 해당 부처의 성인지적 정책 목표 또는 각 부처가 목표로 수립한 양성평등정책 목표에 대해서 예산과목별, 지출 유형별, 정책목표별 일관성을 갖는 사업 및 예산액의 집계가 이루어져야 한다.

여기에는 사업비뿐만 아니라 소관부처의 인건비를 성별로 분리하여 제시토록하며, 이를 통해서 공공부문의 여성인력 활용, 지위 등에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

여성정책기본계획의 대상이 아닌 경우, 즉 양성평등정책예산으로 분류되지 않는 일반예산사업에 대한 성인지적 접근인 경우, 예산의 규모를 반드시 적시할 필요는 없다. 사업의 성인지적 목표나 사업 내용 등을 설명하는 과정에서 필요한 경우 예산의 규모를 제시할 수 있을 것이다.

예산의 규모를 제시하는데 있어서는 일반사업에 대한 성인지적 접근, 구체적으로는 성별영향평가가 이루어진 사업에 대해서는 필요한 경우 예산의 규모를 제시할 수 있다. 그러나 이들 사업에 대해서는 단순히 예산의 규모를 제시하는 것이 성인지 예산이 갖는 본래의 의미를 왜곡할 가능성이 있으며, 이와 같은 우려에 따라 일반 예산사업에 대한 성인지적 접근을 시도하는 경우에는 성별로 분리된 예산의 규모는 필요한 경우에만 제시하는 것이 바람직할 것이다.

#### 4) 성평등 분석

양성평등정책 사업의 예산이 아닌 경우, 각 부처가 소관 사업에 대해 성인지 예산의 구체적인 내용을 제시하기 위해서는 성별영향에 대한 사전적인 평가(고려)가 있어야 한다. 이를 위해서는 각 단위사업에 대한 성별영향평가 또는 예산에 대한 성 분석이 전제되어야 함을 의미한다. 그동안 실시된 성별영향평가에서 예산에 대한 평가가 적절히 이루어지지 못하였으며, 성별영향평가가 예산에 반영되지 못하고 있는 점을 고려하면, 향후 각 부처가 성인지 예산서를 작성하기 위해서 해당사업(예산)에 대한 성별영향평가(성 분석)이 가능하도록 구체적인 접근방법(메뉴얼)이 지침에 포함되어야 할 것이다. 가능한 분석틀은 다음과 같다.

##### 가) 방법 1

방법 1은 5단계로 나누어 분석하는 방법이다. 이는 남아프리카의 5단계 접근법을 원용한 것이다. 남아프리카의 여성예산단체 WBI가 각 부문별 예산을 분석하는데 사용한 정책분석 접근으로 앞의 두 단계는 일반적인 젠더분석에서 적용되어 왔던 것이며, 마지막 세 단계는 예산분석에 보다 초점을 맞춘 것이다 (Budlender and Guy Hewitt, 2003).

<표 V-9> 분석 방법 1

단계	설명	
1	• 여성과 남성, 소녀와 소년의 상황 분석	욕구/고객분석
2	• 정책의 성인지성 평가 - 부문 정책이 1단계의 상황을 해결하는 정도에 대한 평가. 법, 프로그램, 정책, 활동이 여성의 사회경제적 권리를 충족시켜주는 정도에 대한 평가를 포함	활동 (법, 프로그램, 정책)
3	• 예산배분의 평가 - 2단계의 성인지 정책, 프로그램 시행을 위한 자원분배의 적절성 평가 • 특정 프로그램에 분배된 예산과 인력	투입(inputs)
4	• 예산과 서비스 전달의 모니터링 - 3단계에 투입된 예산이 계획대로 집행되었는지 모니터 • 예산과 서비스 수혜자 수	산출(Outputs)
5	• 결과(outcomes) 평가 - 시행된 정책이 의도한 1단계의 상황을 변화시켰는지를 평가 • 프로그램 결과 이루어진 성과(건강, 교육수준 등)	효과/결과 (outcome)

자료: Budlender and Guy Hewitt, 2003, 남아프리카의 5단계 분석방법

각 단계는 각각 해당 정책 영역과 관련된 성불평등 상황 분석(1단계), 이에 대한 정책의 성인지성 분석(2단계), 2단계에서 밝혀진 문제 해결을 위한 예산 분배(3단계), 정책 시행 결과에 대한 모니터링(4단계), 성평등 결과(outcome)의 평가(5단계)로 구성된다. 남아프리카 공화국의 WBI가 5단계 접근을 적용한 방식은 사후적인 것이었지만, 이러한 접근은 성과주의 예산제도 하에서의 예산편성 양식에 잘 들어맞는 것이기도 하다. 즉 해당 정책 분야와 관련된 성불평등 현황과 수준을 성별분리통계를 활용하여 파악한 후 젠더 이슈를 도출하고(1단계: 젠더이슈의 기술), 1단계에서 밝혀진 불평등에 대한 해당 정책 분야에서 그간의 노력을 서술한다(2단계: 정책현황 분석), 다음으로 이러한 문제를 해결하기 위하여 당해연도의 투입지표를 제시한다(3단계: 투입). 이 때 예산과 인력의 배분 현황을 성별에 따라 분리하여 제시한다. 이어서 예산집행 후 예상되는 산출 결과를 성별에 따라 분리하여 제시하고(예상되는 서비스 수혜자의 수, 성별 예산 수혜액 등)(4단계: output), 1단계의 상황을 해소하는데 정책이 어느 정도 기여 할 것인지를 기술한다(outcome).

Budlender에 따르면 이러한 분석들은 암묵적으로 또는 명시적으로 필리핀, 남아프리카, 탄자니아, 우간다와 같은 국가들의 경우 시민단체에서 사용해 왔지만, 프로그램 또는 성과주의 예산 제도 하에서는 정부 내에서도 분석가능하며, 르완다와 파키스탄, 말레이시아의 예산서는 이러한 분석들에 의하여 작성되고 있다(Budlender and Guy Hewitt, 2003).

#### 나) 방법 2

방법 2는 4단계로 나누어 분석하는 방법이다. 이는 스웨덴의 젠더분석 방법을 원용한 것으로 4R 방법은 스웨덴 지방정부 연합(the Swedish Association of Local Authority)에서 개발한 3R3 방법을 수정한 것으로 ① 여성과 남성의 분포에 대한 정보 ② 여성과 남성 간의 자원배분에 대한 정보 ③ 조직의 젠더 유형과 효과에 대한 정보 ④ 문제 해결을 위한 계획에 대한 정보를 제공해 줄 수 있다(Swedish Government Office, 2007). 젠더분석 방법으로 특별히 예산

에만 초점을 맞춘 것은 아니지만, 분석을 통해 누가 정책 결정과정에 참여하고, 이것이 서비스 속성에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 여성과 남성간에 자원이 어떻게 분배되고 있는지, 그리고 나아가 어떠한 변화가 필요한지를 보여준다.

4R 방법은 대표성(Representation), 자원(Resources), 분석(Realia), 새로운 목표와 대안 마련(Realisation) 등 네 단계로 구성된다. 대표성은 서비스 제공자와 수혜자의 측면에서 성별에 따른 분포의 차이를 분석한다. 서비스 제공자의 성별 분포와 지위, 서비스 수혜자의 성별 분포와 지위가 지표가 된다. ‘자원’ 단계는 예산, 공간, 시간, 정보, 교육 등의 자원이 성별에 따라 어떻게 배분되고 있는지, 배분되는 자원의 내용과 질, 서비스에 대한 접근에서의 차이를 분석한다. 분석(Realia) 단계는 앞의 두 단계에서 이루어진 분석 결과에 대한 토론과 평가 단계이다. 왜 그러한 결과가 나타났는지에 대한 분석이 요구되는데, 이 단계에서의 평가가 단순히 양적 차이에 대한 평가가 되지 않기 위해서는 여성과 남성의 다른 조건과 욕구에 대한 상당한 수준의 지식이 요구된다. 마지막으로 4단계(목표와 대안 마련)은 성평등의 목표를 달성하기 위하여 어떠한 새로운 비전과 정책이 필요한지에 대한 대안을 모색하는 단계이다. 이 때 현재 활동의 목표를 다시 점검하고, 불평등한 분배를 해결하기 위한 제도를 제안한다. 나아가 시행결과를 점검할 수 있는 지표와 함께 평가 시기와 방법을 기술한다.

&lt;표 V-10&gt; 분석 방법 2

단계	지표
대표성 (Representation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스의 제공자와 수혜자의 성별 분포</li> <li>• 의사결정에 참여하는 여성과 남성의 분포는 어떠한가, 그들의 지위는?</li> <li>• 해당 사업을 집행하는 여성과 남성의 분포는? 지위는?</li> <li>• 서비스를 이용하는 여성과 남성의 분포</li> </ul>
자원(Resources)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산, 공간, 시간, 정보, 교육 등의 자원이 여성과 남성 이용자에게 어떻게 배분되는가?</li> <li>• 여성과 남성에게 제공되는 자원의 질과 내용은?</li> <li>• 여성과 남성은 어떻게 자원(서비스, 지원)에 접근하는가?</li> </ul>
조건의 분석(Realia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활동에 대한 질적 분석(지배적 규범에 대한 분석)</li> <li>• 왜 대표성과 자원배분에서 그러한 결과가 나타났는가?</li> <li>• 활동이 어떻게 성평등 문제를 다루었는가? 활동을 지배하는 규범은 무엇인가?</li> <li>• 분석적 접근과 토론이 필요함. 성평등과 젠더 이슈에 대한 이해가 요구됨.</li> </ul>
Realisation (새로운 목표와 대안마련)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성평등 목적을 위해 무엇이 이루어져야 하는가?</li> <li>• 여성과 남성의 욕구에 기반한 비전의 제시</li> <li>• 현재의 활동 목표를 검토하고 어떤 대안이 필요한지를 제시</li> <li>• 어떤 지표에 의해 활동의 성과를 점검할 것인지, 언제 어떠한 방식으로 점검을 수행할 것인지</li> </ul>

자료: Swedish Government Office(2007) 에서 요약 정리, 스웨덴 4R 분석 방법

### 다) 방법 3

방법 3은 3단계로 나누어 분석하는 방법이다. 이는 스웨덴 산업고용부(the Ministry of Industry, Employment, Communication)에서 개발한 JämKAS로 ① 특정 정책 영역에서의 성불평등 원인을 분석하고 ② 평등을 위한 대안의 선택을 돕는 방법이다.

&lt;표 V-11&gt; 분석 방법 3

단계		지표
1	조사(survey)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활동으로부터 영향을 받는 대상 집단은 누구인가?</li> <li>• 여성과 남성은 어떠한 조건 하에 있는가? 대상집단의 여성과 남성의 분포에 대한 조사, 대상집단에서 여성과 남성의 자원에 대한 접근 또는 분배 조사</li> <li>• 가능한 인과관계 목록의 작성 - 남성과 여성의 '관계'에 관심. 남성과 분리된 문제로서 여성집단에 초점을 맞추지 말 것.</li> <li>• 인과관계의 거부 또는 확정 - 통계나 다른 정보를 활용하여 인과관계를 증명</li> </ul>
2	분석(analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제의 규명</li> <li>• 문제의 서술 - 정책의 성평등 목표와 관련하여 문제의 서술 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권력과 영향력의 동등한 분배</li> <li>- 재정적 독립에서의 동등한 기회</li> <li>- 고용, 사업, 근로조건 등에서의 동등한 기회</li> <li>- 교육, 자기 발전을 위한 기회에서의 동등한 접근</li> <li>- 가정과 자녀에 대한 동등한 책임</li> <li>- 성폭력/성희롱으로부터의 자유</li> </ul> </li> <li>• 참여자와 이해당사자의 정의 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 누가 성평등 문제의 결과에 영향을 미치고 영향을 받는가</li> </ul> </li> </ul>
3	대안(measures)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성평등에 기여할 수 있는 대안 제안하기</li> </ul>

Norwegian Ministry of Children and Equality, 2007에서 정리, 스웨덴 JämKAS 분석방법

조사(1단계) 단계는 특정 분야의 정책/활동으로부터 영향을 받는 대상집단을 정의하고, 성별 분포와 성별에 따른 여성과 남성의 자원배분 현황을 기술한다. 성별 배분의 차이를 가져오는 가능한 가설적 인과관계를 설정하고, 통계자료나 다양한 정보를 활용하여 인과관계를 증명한다. 분석(2단계) 단계는 포괄적인 성평등 정책의 목표와 관련하여 해당 사업에서의 성불평등 문제를 서술한다. 마지막 대안(3단계) 단계에서는 성불평등 문제를 해결하기 위한 대안을 모색한다.

스웨덴의 4R 방법과 JämKAS 는 모두 이미 집행된 정책에 대한 사후적 분석이라는 성격을 가지지만, 특정 분야의 사업/활동에서의 젠더 이슈와 문제, 그리고 대안을 명확히 드러낼 수 있다는 유용성이 있다. 이러한 분석에 기초하여 정책 담당자는 성인지적 예산 수립을 위한 기본 정보를 얻을 수 있을 것이다.

상기의 내용을 바탕으로 본 연구에서 제시하는 성인지 예산서 작성지침은 다음과 같다.

&lt;표 V-12&gt; 성인지 예산서 작성지침(안)

## A-1. 대 상 사 업

- 제3차 여성정책기본계획 시행계획으로 추진되는 사업
  - 소관부처별 세부사업 목록은 추후 별도 통보
- 성별영향평가 대상사업
  - 2004년-2007년도 성별영향평가 대상사업은 평가결과를 사업계획에 반영하여 편성
- 각 부처의 일반예산 사업 중 자율적으로 선택, 적어도 1개 이상 사업을 분석

## A-2. 작 성 형 식

## 1. 00부의 성인지 예산 편성의 배경

## 2. 00부의 성인지 예산 운용의 목표

## 3. 00부의 성인지 예산 개요

사업명	양성평등예산				일반예산								정책 목표*	분야**
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업***					
	사업비	인건비	총액	가 %	사업비	인건비	총액	가 %	사업비	인건비	총액	가 %		
㉠여성교육정책 개발진흥														
㉡														
㉢														
합계														

\*정책목표: ①성장동력확충,②R&D 투자,③인적자원개발,④성장인프라구축,⑤기본적인육구충족,⑥보육,⑦교육, ⑧취약계층(노인·장애인),⑨주거안정,⑩국가안전보장,⑪국방,⑫재해예방,⑬치안 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*분야: ①일반 공공 행정 ②공공질서 및 안전,③통일 외교,④국방,⑤교육,⑥문화 및 관광,⑦환경보호,⑧사회 복지,⑨보건,⑩농림해양수산,⑪산업 중소기업,⑫수송 및 교통,⑬통신,⑭국토 및 지역개발,⑮과학기술 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*\*성평등분석 사업: 아래의 4에 상세내용을 기재한다.

## 4. 사업별 성평등 분석 결과



## A-3. 작성 방법

## 1. 00부의 성인지 예산 편성의 배경

부처의 예산편성에 반영된 일반적인 정책 배경과 함께 소관 부처의 성 평등 관련 이슈에 대한 개괄적인 설명이 필요하다. 부처가 지향하는 부처 고유의 정책 목표, 영역 내의 여성과 관련된 이슈를 발굴, 제시하고 이와 관련하여 현재의 상태를 보여주는 구체적인 지표들을 제시해야 한다.

## 2. 00부의 성인지 예산 운용의 목표

예산연도에 소관부처의 정책과 예산을 수행함으로 해서 달성하고자 하는 구체적인 목표를 설정해야 한다. 이것은 여성가족부를 제외한 타부처의 경우, 소관부처의 정책목표에 대한 성인지적 접근을 통해 소관부처가 달성하고자 하는 정책목표에 대한 성인지적 목표 설정을 의미한다.

## 3. 00부의 성인지 예산 개요

앞서 설정된 해당 부처의 성인지적 정책 목표 또는 각 부처가 목표로 수립한 양성평등정책 목표에 대해서 예산과목별, 지출 유형별, 정책목표별 일관성을 갖는 사업 및 예산액의 집계가 이루어져야 한다. 양성평등예산과 성별영향평가를 받은 경우의 금액을 집계하고, 이 둘에 해당되지 않은 일반사업의 경우 양성평등에 대한 고려하여 '4.사업별 성인지 예산 작성방법'과 같이 성평등분석을 한다.

사업명	양성평등예산				일반예산								정책 목표*	분야**
					성별영향평가 대상사업				성평등분석 사업***					
	사업비	인건비	총액	가 %	사업비	인건비	총액	나 %	사업비	인건비	총액	다 %		
㉠여성교육정책 개발진흥														
㉡														
㉢														
합계														

\*정책목표: ①성장동력확충, ②R&D투자, ③인적자원개발, ④성장인프라구축, ⑤기본적인 욕구충족, ⑥보육, ⑦교육, ⑧취약계층(노인 장애인), ⑨주거안정, ⑩국가안전보장, ⑪국방, ⑫재해예방, ⑬치안 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*분야: ①일반 공공 행정, ②공공질서 및 안전, ③통일 외교, ④국방, ⑤교육, ⑥문화 및 관광, ⑦환경보호, ⑧사회복지, ⑨보건, ⑩농림해양수산, ⑪산업 중소기업, ⑫수송 및 교통, ⑬통신, ⑭국토 및 지역개발, ⑮과학기술 중 해당번호를 반드시 기재

\*\*\*성평등분석 사업: 아래의 4(성평등분석방법)에 따라 상세내용을 기재한다.

- 1) 예산규모를 반드시 적시할 필요는 없다.
- 2) 국가정책목표인 성장동력확충, 기본적인 욕구충족, 국가안전보장의 내용을 표시한다.
- 3) 양성평등에 대한 고려를 설명한다.

사업비 뿐만 아니라 소관부처의 인건비를 성별로 분리하여 제시토록하며, 이를 통해서 공공부문의 여성인력 활용, 지위 등에 대한 정보를 제공한다.

여성정책기본계획의 대상이 아닌 경우, 즉 양성평등정책예산으로 분류되지 않는 일반예산사업에 대한 성평등분석(성인지적 접근)인 경우, 예산의 규모를 반드시 적시할 필요는 없다. 사업의 성인지적 목표나 사업 내용 등을 설명하는 과정에서 필요한 경우 예산의 규모를 제시한다.

#### 4. 성평등 분석 방법

방법 1, 방법 2, 방법 3 중 가장 타당하다고 생각하는 방법을 선택하여 작성한다.<sup>30)</sup>

##### 1) 방법 1

단계	설명	
1	• 성별 상황 분석	욕구/고객분석
2	• 정책의 성인지성 평가 - 부문 정책이 1단계의 상황을 해결하는 정도에 대한 평가. 법, 프로그램, 정책, 활동이 여성의 사회경제적 권리를 충족시켜주는 정도에 대한 평가를 포함	활동 (법, 프로그램, 정책)
3	• 예산배분의 평가 - 2단계의 성인지 정책, 프로그램 시행을 위한 자원분배의 적절성 평가 • 특정 프로그램에 분배된 예산과 인력	투입(inputs)
4	• 예산과 서비스 전달의 모니터링 - 3단계에 투입된 예산이 계획대로 집행되었는지 모니터 • 예산과 서비스 수혜자 수	산출(Outputs)
5	• 결과(outcomes) 평가 - 시행된 정책이 의도한 1단계의 상황을 변화시켰는지를 평가 • 프로그램 결과 이루어진 성과(건강, 교육수준 등)	효과/결과 (outcome)

##### 2) 방법 2

단계	지표
대표성 (Representation)	• 서비스의 제공자와 수혜자의 성별 분포 • 의사결정에 참여하는 여성과 남성의 분포는 어떠한가, 지위는? • 해당 사업을 집행하는 여성과 남성의 분포는? 지위는? • 서비스를 이용하는 여성과 남성의 분포
자원(Resources)	• 예산, 공간, 시간, 정보, 교육 등의 자원이 여성과 남성 이용자에게 어떻게 분배되는가? • 여성과 남성에게 제공되는 자원의 질과 내용은? • 여성과 남성은 어떻게 자원(서비스, 지원)에 접근하는가?
조건의 분석(Realia)	• 활동에 대한 질적 분석(지배적 규범에 대한 분석) • 왜 대표성과 자원분배에서 그러한 결과가 나타났는가? • 활동이 어떻게 성평등 문제를 다루었는가? 활동을 지배하는 규범은 무엇인가? • 분석적 접근과 토론이 필요함. 성평등과 젠더 이슈에 대한 이해가 요구됨.
Realisation (새로운 목표와 대안마련)	• 성평등 목적을 위해 무엇이 이루어져야 하는가? • 여성과 남성의 욕구에 기반한 비전의 제시 • 현재의 활동 목표를 검토하고 어떤 대안이 필요한지를 제시 • 어떤 지표에 의해 활동의 성과를 점검할 것인지, 언제 어떠한 방식으로 점검을 수행할 것인지

3) 방법 3		
단계		지표
1	조사(survey)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활동으로부터 영향을 받는 대상 집단은 누구인가?</li> <li>• 여성과 남성은 어떠한 조건 하에 있는가? 대상 집단의 여성과 남성의 분포에 대한 조사, 대상 집단에서 여성과 남성의 자원에 대한 접근 또는 배분 조사</li> <li>• 가능한 인과관계 목록의 작성 - 남성과 여성의 '관계'에 관심. 남성과 분리된 문제로서 여성 집단에 초점을 맞추지 말 것.</li> <li>• 인과관계의 거부 또는 확정 - 통계나 다른 정보를 활용하여 인과관계를 증명</li> </ul>
2	분석(analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제의 규명</li> <li>• 문제의 서술 - 정책의 성평등 목표와 관련하여 문제의 서술                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권위와 영향력의 동등한 분배</li> <li>- 재정적 독립에서의 동등한 기회</li> <li>- 고용, 사업, 근로조건 등에서의 동등한 기회</li> <li>- 교육, 자기 발전을 위한 기회에서의 동등한 접근</li> <li>- 가정과 자녀에 대한 동등한 책임</li> <li>- 성폭력/성희롱으로부터의 자유</li> </ul> </li> <li>• 참여자와 이해당사자의 정의                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 누가 성평등 문제의 결과에 영향을 미치고 영향을 받는가</li> </ul> </li> </ul>
3	대안(measures)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성평등에 기여할 수 있는 대안 제안하기</li> </ul>

30) 방법 1은 남아프리카의 5단계 접근법, 방법 2는 스웨덴 4R 분석법, 방법 3은 스웨덴의 JâmKAS 분석법을 수정·보완한 것이다.

# VI

## 성인지 예산과 중기재정운용계획

1. 국가재정운용체계에서의 성인지 예산  
제도 135
2. 중기계획으로의 국가재정운용계획 3
3. 성인지적 관점에서의 국가재정운용  
계획 작성방향 145
4. 소결 152

제 VI, VII, VIII장은 ‘성인지 예산제도가 재정제도로써 원활하게 운용되고 소기의 성과를 거두기 위해서 최근 우리나라에서 이루어지고 있는 재정운용제도 전반의 성인지적 개편이 필요하다’라는 인식에서 출발한다.

본 VI장에서는 국가재정운용체계 내에서의 성인지 예산제도를 위치짓고, 성인지적 거시경제분석틀을 모색하며, 중기재정운용계획의 성인지적 개편을 위하여 양성평등분야 중기재정운용계획(안)을 수립하고자 한다.

현재 국가재정법에 명시된 국가재정운용계획의 의의 및 성격, 분류 및 내용에 대해 알아보고, 성인지적 관점에서의 국가재정운용계획의 작성방향을 모색하였다. 구체적으로 현 중기재정운용계획의 16개 분야 이외의 별도의 양성평등분야(성인지 분야)를 신설하는 (안)을 제시하였다. 이와 더불어 양성평등분야의 구체적인 구성과 내용을 제안하였다.

## 1. 국가재정운용체계에서의 성인지 예산제도

### 가. 정책과정과 예산과정의 연계

예산의 본질은 정책 또는 사업이라는 점에서 국가재정운용체계는 정책과정과 예산과정이 서로 결합되어 있는 체계이다. 거의 모든 정책 또는 사업에는 예산이 반영되어 있으며, 예산과 정책은 밀접한 관계에 있다. 따라서 정책과정과 예산과정은 서로 연계되어 있다.

일반적으로 정책과정은 정책형성, 정책집행, 정책평가의 단계로 나누며, 이 과정은 예산과정과 연계된다. Lynch(1995: 10-14)는 예산주기를 기획 및 분석(planning and analysis), 정책형성(policy formulation), 정책집행(policy execution), 감사 및 평가(audit and evaluation)의 4단계로 구분하고 있다. 이를 예산과정과 연결시키면, 기획 및 분석은 예산편성, 정책형성은 예산편성 및 심의, 정책집행은 예산집행, 감사 및 평가는 결산 및 회계검사로 연결된다.

기획 및 분석은 예산주기의 첫 단계이다. 경제 예측을 통해 재정정책의 방향

을 정립하고 세입 예측과 재정 운용의 방향을 모색한다. 각 부처에서도 기획과 분석 작업을 하며, 사업 및 재정계획을 수립한다. 기획과 분석은 여러 형태를 취할 수 있다. 대부분의 기법은 경제학, 관리과학, 체제분석 등의 영역에서 개발되었다. 예산분석에 많이 사용되는 기법들은 예측(fore-casting), 비용-편익 분석, 비용-효과분석, 한계효용분석 등이다. 분석은 주로 정책형성 단계에서 이루어지지만 다른 단계에서도 진행된다. 정책집행 단계에서는 예측을 제외하고는 분석이 거의 이루어지지 않는다. 감사 및 평가 단계에서는 많은 분석이 이루어진다. 정책형성 단계에서는 시간이 핵심 요소가 된다. 이 단계에서는 정교한 분석보다는 신속한 초기 분석 또는 이전 분석의 재적용이 이루어진다.

정책형성 단계는 예산편성과 심의가 이루어지는 단계이다. 예산편성과 예산심의는 예산결정 과정이면서 정책결정 과정이라고 볼 수 있다. 예산이 편성될 때 정책 및 사업이 구체화된다. 예산편성과 심의 단계에서 행정부, 의회, 고객 집단, 매스컴 등으로부터의 다양한 방식의 영향력이 예산과정에 수렴된다. 예산편성 단계에는 사업계획의 제출 및 검토, 예산편성지침 마련, 예산요구서의 제출 및 사정 작업이 이루어지며 정부예산안이 편성된다. 예산심의 단계에서는 국회에서 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 거쳐 예산안을 최종 확정한다.

정책집행 단계는 당해 연도에 구체적인 정책을 집행하는 과정이며, 이 때 예산이 사용된다. 정책 또는 사업에 예산을 집행하기 위해 분기별 또는 월별 예산 배정과 자금 배정이 이루어진다. 그리고 지출원인행위를 거쳐 직접 자금이 지출된다. 이 과정에 특정 활동에서 다른 활동으로의 자금이 이전되는 전용 또는 이용을 통해 정책의 재해석이 이루어지기도 한다. 예산집행이 진행되는 과정에 정부회계 기준에 의한 회계 처리가 이루어지며, 최종적으로 결산보고서가 작성된다.

감사 및 평가는 예산집행이 끝난 후 감사원과 국회와 같은 외부기관 또는 행정 부처 내에서 이루어진다. 감사는 주로 정책 및 예산집행이 합법적으로 이루어졌는지에 초점이 모아지지만 최근에는 정책 및 사업평가를 중시하는 경향이 있다. 미국의 경우 사업예산의 일정 비율을 사업평가에 배정하는 것을 의무

화하고 있다. 우리나라도 2006년 정부업무평가기본법이 제정되어 각 부처에 의한 재정사업의 자체평가를 의무화했다. 우리나라는 회계검사를 거친 후 국회의 결산심의를 받음으로써 예산주기가 마무리된다.

#### 나. 국가재정운용체계에서의 성인지 예산제도

상기에서 언급하였듯이 정책과정은 예산과정과 연계되어 있다. 따라서 본절에서는 성인지 예산제도가 어떻게 국가 정책 및 예산과정에 위치지어질 수 있는지 분석해보고자 한다.

정책과정에서의 기획 및 분석 단계에서는 거시적 관점의 예산편성이 이루어진다. 이 단계에서 중기재정계획으로서의 국가재정운용계획, 거시적 정책 및 사업 분석, 세입 예측, 예산총액배분 자율편성 등의 제도가 운용된다. 이 단계에서의 성인지 예산제도는 거시적 성별 영향 분석과 정책 우선순위를 반영한 국가재정운용계획 및 거시적 경제정책의 성별영향분석 등 이라고 할 수 있다.

정책형성 단계에서는 기획예산처가 예산편성 지침을 작성하여 각 중앙관서에 통보하며, 각 중앙관서는 예산요구서를 제출한다. 기획예산처는 각 중앙관서에서 요구한 예산안을 심의·사정하여 정부예산안을 편성한다. 이 때 예산요구 및 예산 사정 작업을 할 때 양성평등 분석을 하여 성인지 예산서를 제출한다. 사전적인 성별영향분석을 하여 예산안에 반영하는 것이다. 국회에서는 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사 과정에서 성인지적 관점에서 예산심의를 한다.

정책집행 단계에서는 예산집행을 하는 과정에 성별분리통계를 생산하며 성인지적 관점의 모니터링을 한다. 원래 반영되었던 성인지적 예산이 본래의 취지를 달성하고 있는지를 분석 및 평가하며, 집행의 결과가 성별로 어떻게 영향을 미치는지 성별영향평가를 수행한다.

감사 및 평가 단계에서는 감사원의 회계검사와 국무총리실이 주관하는 각 부처의 재정사업 자체평가 과정에서 성별 성과평가와 성별영향평가를 수행한다. 그리고 각 중앙관서는 성인지 결산서를 제출하고 이를 기획예산처가 국회

에 제출하면 국회에서는 성인지 결산서를 심의·의결함으로써 예산주기가 마무리되는 것이다.

<표 VI-1> 정책과정, 예산과정의 연계와 성인지 예산제도

정책과정	예산과정	담당기관	예산 업무	성인지 예산제도
기획 및 분석	예산편성	기획예산처 각 부처	국가재정운용계획 정책·사업분석 및 세입예측 예산총액배분 자율편성	거시적 정책의 성별 영향 분석 정책 우선순위
정책형성			예산편성 기본지침 작성·통보 예산요구서 제출 예산안의 사정 및 편성	양성평등 분석
	예산심의	국회	예비심사(상임위원회) 종합심사(예산결산특별위원회)	성인지 예산 심의
정책집행	예산집행	각 부처	예산 배정·자금 배정 지출원인행위, 지출, 회계처리	성별분리통계 모니터링
감사 및 평가	결산 및 회계검사	감사원	회계검사	성인지적 감사 성별 영향 평가
		국무총리실 (기획예산처) 국회	재정사업 자체평가 결산 심의	성인지 성과평가 성인지 결산 심의

## 2. 중기계획으로서의 국가재정운용계획

### 가. 국가재정운용계획의 의의 및 성격

기본적으로 국가재정운용계획은 과거의 경제개발 5개년계획과 같은 철학으로 장기-중기-단기 계획간 연계를 통해 자원배분의 효과성과 성과목표의 달성 수준을 제고하고자 하는 재정혁신의 한 수단이다. 국가재정법의 제정으로 정부는 매년 10월 1일까지 다음해 예산서와 함께 그 해를 포함한 5년 재정 계획으로서의 국가재정운용계획을 마련해 국회에 제출해야 한다.

국가재정운용계획 작성의 의의는 중기 발전전략에 기초한 국가 우선순위에 따라 재원을 배분함으로써 저출산·고령화 등 장기·구조적 문제에 효과적으



로 대처하기 위함이다. 전략적 재원배분 틀 내에서 부처의 전문성을 토대로 우선순위가 높은 사업 위주로 예산에 반영함에 따라 지출 효율성을 제고하는 목적도 함께 지닌다.

국가발전 전략으로서 재정의 역할은 대내외 경제·사회 여건 변화에 따라 그 중요성이 점차 증대되고 있다. 경제의 저성장 구조로의 이행 및 인구증가율 정체 등으로 세입증가율이 둔화될 것으로 예상되는 반면 여성, 보육 등 사회복지 분야 등을 중심으로 재정수요는 급증하고 있으며, 향후 공적연금 지급규모 증가, 공적자금 상환 및 남북관계 등을 고려할 때 중기적 재정위험요인이 상존하고 있는 것이 사실이다. 재정운용의 틀을 보면 현행 예산편성은 단년도 위주로 이루어져 예산과 정책의 연계가 어려우며 중기적 시각에서 국가비전과 발전전략을 효과적으로 지원하고 재정건전성을 견지하기가 곤란한 문제점이 지적되어 왔다. 또한, 일반회계 이외에 특별회계와 기금이 증설되어 재원배분의 효율이 떨어지고 재정구조를 이해하기 어려워 투명성이 저하되는 문제점도 있다. 국가재정운용계획에서는 예산과 기금을 모두 포함한 통합재정의 관점에서 투자계획의 우선순위를 설정하고 있다.

중기재정계획으로서 국가재정운용계획이 갖는 성격은 총량적 재정규율의 제도적 장치, 배분적 효율성의 구현장치, 계획과 예산 연계의 제도적 장치 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

### 1) 총량적 재정규율의 제도적 장치

재정운영 규범으로서의 총량적 재정규율(aggregate fiscal discipline)은 예산 총액의 효과적인 통제를 의미한다. 만성적 재정적자로 인해 재정위기가 우려되는 상황에서 재정 건전성을 유지하기 위한 중요한 규범이다. 예산 총액(budget totals)은 분명하고 의도적인 결정의 결과여야 한다. 예산 총액은 각 부처 예산요구를 단순히 수용해서는 안 되며, 개별적인 지출 결정이 이루어지기 전에 결정되어야 한다. 이것은 정부의 재정 및 경제정책과 관련한 예산 운용 전반에 대한 거시적 예산결정을 의미한다.

따라서 국가재정운용계획은 총량적 재정규율의 제도적 장치로서 중기적 시

각에서 총재정규모와 재정수지, 채무규모, 그리고 부문별 자원배분 규모 등이 추계되어 정책적으로 결정되어야 한다. 총량적 재정규율을 유지하기 위해서는 총지출액(때로는 부문 지출액)의 한도액이 설정되고 추정 한도액은 상당한 정도 구속력을 가져야 한다. 이러한 한도액은 예산 금액, GDP 대비 비율, 증감률, 재정적자 등 수치차 등으로 표현될 수 있다(Schick, 1998: 85-88). 예산편성은 중기재정계획의 틀 안에서 결정되며, 예산과 중기재정계획이 연계되어야 제도의 실효성을 높일 수 있다.

## 2) 배분적 효율성의 구현장치

배분적 효율성(allocative efficiency)은 부문 간 자원 배분을 통한 재정지출의 총체적 효율성을 도모하는 것을 말한다. 다시 말해서 예산 배분 측면에서의 파레토 최적을 달성하는 것이다.

배분적 효율성을 실현하는 것은 우선순위에 따라 자원을 배분하는 것을 의미한다. 이것은 정부의 전략적 목표와 비전에 따라 개별 사업에 자원을 배분하는 전략적 자원배분을 말한다. 정부는 각 기관이 예산자원을 요구하기 전에 전략적 목표와 우선순위를 수립한다. 전략적 목표와 우선순위가 정해지면 지출은 정부의 우선순위와 공공사업의 효과성에 근거하여 이루어진다. 부문 간 지출 한도액이 설정되며, 각 장관들은 이 한도액 범위 내에서 재배분한다. 재배분은 사업 효과성의 평가 결과 또는 정책평가계획에 근거하여 이루어진다. 그리고 예산제도는 우선순위가 낮은 것에서 높은 것으로, 덜 효과적인 사업에서 더 효과적인 사업으로의 재 배분을 촉진하도록 구성된다.

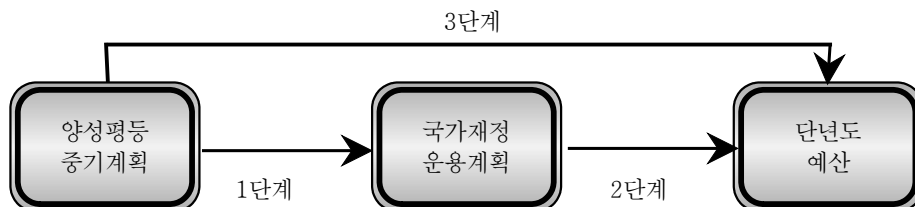
배분적 효율성 추구 노력이 정보 부담과 거래비용을 증가시키고, 정치적 갈등을 유발하기 때문에 배분적 효율성을 실현하기 위해서는 사업 및 예산 지출의 효과성에 대한 정보가 매우 중요하다. 성별분리통계 정보의 축적이 중요하며 이를 예산자원의 재배분과 연계하려는 노력에 많은 제약이 있더라도 국가 재정운용계획은 전략적 기획의 주요 수단으로 활용되어야 한다.

### 3) 계획과 예산 연계의 제도적 장치

중기재정계획은 계획적인 재정운영을 위해 다년도에 걸쳐 수립한 수입지출 계획으로서 연동식으로 편성된다. 중기재정계획은 통제 위주의 단년도 예산 제도의 한계를 보완하여 중기에 걸친 재정운용정책을 수립하고 이에 근거하여 자원 동원 및 배분방향을 계획함으로써 예산편성의 합리성을 제고하려는 제도이다. 중기재정계획은 기획과 예산의 연계 긍정론자의 입장에서 제도화한 것이다.

중기재정계획은 일반적으로 다음과 같은 기능을 갖는다. ① 합리적인 재정정책의 수립과 건전재정의 확립에 기여, ② 예산편성 및 심의의 기준, ③ 중기 부문 계획을 예산으로의 연계, ④ 계획적이고 종합적이며 예측 가능한 재정운영 등이다. 여기서 계획과 예산의 연계장치로서의 역할은 세 번째 중기 부문 계획의 예산으로의 연계이다. 특히 양성평등정책과 같은 성인지 예산으로서 중기 계획은 자원의 뒷받침을 받아야 계획의 실효성을 확보할 수 있다. 자원의 희소성이라는 제약조건 때문에 중기 계획이 단년도 예산에 반영되기에는 많은 난관이 있다. 이러한 절차적 난관을 극복하는 데에 도움을 받을 수 있는 제도가 중기재정계획이다. 따라서 양성평등을 위한 중기 계획을 예산에 연계하기 위한 제도적 장치로 국가재정운용계획을 적극 활용해야 한다.

양성평등정책과 예산의 연계방안을 모색하기 위해서는 양성평등정책을 위한 중기 계획과 국가재정운용계획의 연계(1단계), 국가재정운용계획과 단년도 예산편성과의 연계(2단계), 그리고 양성평등정책을 위한 중기 계획과 단년도 예산편성과의 연계(3단계)로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.



양성평등을 위한 중기 계획은 비예산사업도 있지만 대부분 예산사업이므로 이를 곧바로 예산에 반영하기를 희망한다(3단계). 그러나 자원의 희소성이라는 제약조건 때문에 수많은 부문별 계획에 포함된 사업들을 단 년도 예산에 반영하기 어렵다. 각 부문별 계획에 포함된 사업의 경합성이 불가피하다고 볼 때 사업의 우선순위가 정해지고 우선순위에 따라 예산에 순차적으로 반영해가는 방법이 바람직하다.

#### 나. 국가재정운용계획의 분류 및 주요내용

국가재정운용계획에는 정부수립이후 재정운용의 시대별 기초 및 재정지표 추이를 반영한 그 동안의 재정운용 실적과 경제·사회 여건과 세입여건을 포함한 향후 재정운용 여건, 세출·세입 정책 및 재정시스템 혁신 등에 대한 재정운용 기본방향 및 분야별 정책방향과 재정투자 계획 등이 수록된다. 구체적으로 '06~'10 국가재정운용계획에는 사회복지, 보건, 교육, 수송·교통 및 지역개발, 농림해양수산, 산업·중소기업, 환경보호, 문화·관광, 국방, 공공질서 및 안전, 통일·외교, 일반 공공행정, R&D, 정보화, 국가균형발전 등 부처별 16개 분야와 공통 3개 분야에 대한 향후 5년간 정책방향 및 재원투자 규모 등이 제시되어 있다.

&lt;표 VI-2&gt; 국가재정운용계획 분야 및 부문

16분야 68부문	
<b>1 일반공공행정</b> 1-1 입법및선거관리 1-2 국정운영 1-3 지방행정·재정 지원 1-4 재정·금융 1-5 정부자원관리 1-6 일반행정 <b>2 공공질서및안전</b> 2-1 법원및헌재 2-2 법무및검찰 2-3 경찰 2-4 해경 2-5 재난방재·민방위 <b>3 통일·외교</b> 3-1 통일 3-2 외교·통상 <b>4 국방</b> 4-1 병력운영 4-2 전력유지 4-3 방위력개선 4-4 병무행정 <b>5 교육</b> 5-1 유아 및 초중등교육 5-2 고등교육 5-3 평생·직업교육 5-4 교육일반 <b>6 문화 및 관광</b> 6-1 문화예술 6-2 관광 6-3 체육 6-4 문화재 6-5 문화 및 관광 일반 <b>7 환경보호</b> 7-1 상하수도·수질 7-2 폐기물 7-3 대기 7-4 자연 7-5 해양 7-6 환경보호 일반 <b>8 사회복지</b> 8-1 기초생활보장 8-2 취약계층지원 8-3 공적연금 8-4 보육·가족 및 여성 8-5 노인·청소년	8-6 노동 8-7 보훈 8-8 주택 8-9 사회복지 일반 <b>9 보건</b> 9-1 보건의료 9-2 건강보험 9-3 식품의약품안전 <b>10 농림해양수산</b> 10-1 농업·농촌 10-2 임업·산촌 10-3 해양수산·어촌 <b>11 산업·중소기업</b> 11-1 산업금융지원 11-2 산업기술지원 11-3 무역및투자유치 11-4 산업 진흥·고도화 11-5 에너지및자원개발 11-6 산업·중소기업일반 <b>12 수송 및 교통</b> 12-1 도로 12-2 철도 12-3 도시철도 12-4 해운·항만 12-5 항공·공항 12-6 물류 등 기타 <b>13 통신</b> 13-1 정보통신 13-2 우정 <b>14 국토및지역개발</b> 14-1 수자원 14-2 지역 및 도시 14-3 산업단지 <b>15 과학기술</b> 15-1 기술개발 15-2 과학기술연구 지원 15-3 과학기술일반 <b>16 예비비</b> 16-1 예비비  <b>&lt;별도&gt;</b> <b>1 R&amp;D</b> <b>2 정보화</b> <b>3 국가균형발전</b>

자료: 기획예산처(2006)

국가재정운용계획의 주요 내용은 경제·사회변화와 국가비전, 재정운용여건, 지출규모 및 재정수지, 자원배분방향, 분야별 정책방향 및 투자계획, 그리고 재정운용시스템 혁신 등으로 구성된다. 이러한 내용은 첫째인 2004~2008 국가재정운용계획이 2006년 예산안과 함께 국회에 제출된 것과 크게 다르지 않고 2007~2011 국가재정운용계획도 2008년 예산안과 함께 9월말에 국회에 제출되었는바 구성(contents)은 유사한 형식을 띠고 있다.

국가재정운용계획에는 먼저 경제와 사회의 여건변화를 조망한 뒤 국가비전과 미래상 설정을 통해 국가재정운용의 기본방향을 설정하는 것으로 시작한다. 다음으로 재정운용 여건 부분은 먼저 대내외 거시경제 전망을 통해 우리나라의 재정운용환경을 조망하고 있다. 미국, 일본, 유럽, 중국 등 우리나라 경제에 영향을 미치는 주요외국의 경제성장추세 및 경제성장률을 전망하고 국제유가 등 원자재 가격변동, 금리 등 글로벌 위험요인을 진단한다. 그리고 계획기간 중 국내경제의 실질성장률에 대한 전망이 뒤따른다.<sup>31)</sup> 아울러 수입전망을 통해 일반회계 수입, 특별회계 수입, 기금 수입, 그리고 조세부담률 수준을 전망한다. 지출규모 및 재정수지 부분에 총지출 증가율, 예산증가율, 기금증가율, 통합재정수지, GDP 대비 국가채무비율 등이 자세히 보고된다.

다음으로 자원배분방향에 대한 설명이 뒤따른다. 그간의 자원배분방향에 대한 평가를 기초하여 중기투자방향으로 주요 분야별 자원배분규모 및 비중 추이를 설명한다. 2007년 현재 예비비를 제외한 15개 기능-소관 분야별 정책방향 및 투자계획과 아울러 이들 소관을 넘어서는 인프라로서의 3개 분야(R&D, 정보화, 국가균형발전)에 대한 개략적인 정책방향과 투자계획이 수록된다.<sup>32)</sup>

31) 재경부는 2007년 8월 23일 상반기 총지출을 131조3000억원으로 발표했으나 이를 113조4000억원으로 정정했다. 총수입도 125조1000억원에서 124조8000억원으로 고쳤다. 재경부는 2007년 9월 6일에도 올해 세금이 애초 예상보다 11조원이나 더 걷힐 것으로 전망해 세수 추계가 주먹구구라는 지적을 받은 바 있어 거시전망의 정치성 및 전문성 제고에 보다 노력해야 한다. 행정부는 기본적으로 재정전망을 긍정적으로 하려는 경향이 있어 입법부의 재정전문기관에서 별도의 추계작업을 진행하는 것이 필요하며 미국의 CBO, 우리나라의 국회예산정책처(NABO)가 대표적이다.

32) 국가재정운용계획의 수립 및 포함할 내역의 명확화가 국가재정법의 통과로 실현되었지만 여전히 예산결산의 심의가 부실하게 이루어질 것으로 예상되는 이유는 관행과 제도의 문제로, 단년도 예산이 국가재정운용계획에 부합되도록 연계장치

구체적으로 R&D분야의 경우를 예로 들어 정책방향과 투자계획에 담겨진 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 미래성장동력 확충 등을 위해 R&D분야에 대한 투자를 지속적으로 확대하되, 투자효율성 제고에도 역점을 둔다는 점을 밝히고 있다. 둘째, 민간투자가 부족한 기초·원천 연구 및 지방의 혁신역량 확충, 민간을 선도하는 미래 유망기술개발 등 시장보완적인 부문에 집중한다. 셋째, 국책연구개발, 연구기관운영지원, 대학연구지원, 연구기반조성 등 대분류 부문간 재원배분 구조에 대한 전망을 포함한다.

또한 재정투자의 중점을 정부의 역할이 증대되고 있는 분야를 선택하여 집중 지원하는 방침을 천명했다. 미래산업발전을 선도하는 차세대 핵심기술 개발 등을 통해 새로운 성장동력을 육성 지원한다. 원천기술의 확보와 신기술 창출을 뒷받침하기 위해 기초연구투자 비중을 점진적으로 확대하며, 국가 균형발전을 뒷받침하기 위해 지방의 기술혁신역량을 제고하기 위한 노력을 강화한다고 밝히고 있다.

### 3. 성인지적 관점에서의 국가재정운용계획 작성방향

#### 가. 성인지적 관점에서의 국가재정운용계획

앞 절에서 제시한 바와 같이 중기재정계획은 통합재정의 관점에서 각 부처의 중기사업계획을 기초로 향후 5년간 재정(지출과 수입)의 계획을 세우고 이에 따라 매년 예산을 연동시켜 효율적이고 효과적인 재정 운영을 도모하고자 하는 것이다. 이에 성인지적 국가재정운용의 방향과 이에 따른 중기재정계획(안)을 다음과 같이 제시하고자 한다.

제1안은 16개 분야 중 성인지적 분석이 중요한 분야를 중심으로 즉, 사회복지분야, 교육분야 등의 국가재정운용계획을 성인지적 관점에서 분석하여 이를

---

의 마련이 필요하다는 지적이 많다. 구체적으로 스웨덴의 Spring Bill에서 거시적인 예산부문간 비중과 전체규모를 결정하고 가을에 그해 예산안을 심의하도록 규정하고 있다.

반영한 향후 국가재정운용계획을 수립하도록 하는 것이다.<sup>33)</sup>

제2안은 2006-2010 국가재정운용계획의 별도 분야 즉 16분야를 아우르는 인프라로서, R&D, 정보화, 국가균형발전, 인적자원개발, 성장동력 확충, 제도혁신, 미래대비투자과 2007-2011 국가재정운용계획의 별도분야, R&D, 정보화, 국가균형발전과 같은 차원의 별도분야로서 양성평등분야(성인지 분야)를 신설하여 작성하는 방안을 검토할 수 있다.

그러나 성별분리통계의 축적 정도를 감안해 볼 때, 제2안 즉 16개 분야와 별도로 R&D, 정보화, 국가균형발전과 같이 양성평등분야(성인지 분야)를 신설하는 것이 더 나은 (안)으로 사료된다.

#### 나. 국가재정운용계획에서의 양성평등분야(안)

##### 1) 구성

양성평등분야 국가재정운용계획은 먼저 대내외적 환경을 설명하는 배경부분, 전략적 목표와 이를 달성하기 위한 정책과제를 설명하는 목표부분, 전략과 투자계획 개요, 그리고 구체적인 정책과제별 세부과제와 성과목표, 성과지표를 통해 전략과 투자계획을 설정하는 네 부분으로 나뉘어 작성될 수 있다.

##### 가) 배경

국가재정운용계획으로서 성인지 예산 또는 양성평등정책분야는 단순히 여성정책으로 이해되고 여성에 대한 재정지원을 확대하는 방식으로 운용되어서는 안 된다. 양성평등정도를 나타내는 여성권한의 확대, 여성개발의 확대 등을 위한 국가정책적 우선순위를 높여야 한다. 여성의 사회적, 경제적 지위향상을 위해 여성발전기본법에 근거한 여성정책기본계획에 따라 정책방향과 투자우선순위가 결정되어야 한다.

여성의 경제적 여건, 노동시장과 가족 내에서의 여성의 위치, 저출산, 고령

33) 작업반은 사회복지와 노동육아를 구분해 운영하고 있지만 16개 분야는 사회복지에 포함됨.



화 등과 같은 최근의 급격한 인구사회학적 변화, 가치관과 생활양식의 변화 등 정책환경의 변화는 성평등 정책의 국제적 흐름에 기초해 여성정책의 방향과 위상을 새롭게 정립하고 보다 적극적인 성 평등 정책과제를 모색해야 하는 대 내외 환경변화에 대해 설명한다.

#### 나) 정책목표

양성평등정책의 장기 추진 방향에 대한 천명이 필요하다. 2008년부터 5년간 시행될 목적으로 작성된 제3차 여성정책기본계획(안)(김영옥외, 2006)<sup>34)</sup>에 의 하면 우리나라는 성주류화와 네트워크 협력체제구축을 포함해 실질적이고 성 숙한 양성평등사회를 구현하는 것을 여성정책의 비전으로 설정하고 있다. 이 러한 비전달성을 위한 목표를 여성자립과 대표성 강화, 돌봄 부담과 여성의 삶의 질 보장, 다양성이 공존하는 평등문화 정착의 세 가지로 설정하고 있다. 추진전략으로는 성평등 관점의 주류화, 변화에 대한 역동적 대응성 확보, 그리 고 양성 협력(gender partnership)을 꼽는다.

#### 다) 정책 추진방향 및 투자계획 개요

양성평등사회는 남성과 여성이 사회의 동등한 구성원으로서 권리와 기회를 제공받고, 사회의 모든 영역에 참여하여 자신의 잠재력을 실현할 수 있도록 지원할 의무가 정부에게 있다. 정부는 이미 양성평등정책관련 중기계획으로는 여성정책기본계획을 필두로 여성인력개발종합계획, 중장기보육계획, 건강가정기본계획 등을 수립하고 있는 바 이를 투자계획으로 연계하도록 해야할 것이다.

#### 라) 세부과제 및 투자계획

제3차 여성정책기본계획(안)에서는 실질적이고 성숙한 양성평등사회구현이

34) 2008년~2012년 5년간 시행할 여성정책의 방향과 목표, 추진체계, 주요 정책과제와 성과지표를 마련하기 위한 목적으로 작성된 계획안으로 제3차 여성정책 기본계획(2008~2012) 정부안은 현재 수립 중에 있으며, 여성정책조정회의 (의장: 국무총리)를 거쳐 확정 될 예정이다(2007년 내 예정).

라는 전략목표를 달성하기 위해서 5개 정책과제를 선정하고 있다. 이중 비예산사업이라 할 수 있는 국가운영의 주도적 참여를 제외한 예산사업으로 분류되는 아래와 같은 4개 정책과제를 투자계획으로 연결시킬 수 있는 사업으로 선정할 수 있을 것이다. 이 때 양성평등 제고를 위한 전략목표와 성과목표, 그리고 성과지표로서의 여성권한척도 및 여성개발지수 수준 향상에 대한 구체적인 청사진(road map)연급이 필요하고 이를 관리하는 것이 중요하다. 제3차 여성정책기본계획(안)에 의하면 성평등 관점의 주류화, 여성정책의 역동적 대응성 확보, 양성 협력을 위한 정책과제를 천명하고 있으며 이 중 재정운용관점에서 중요성을 갖는 과제는 다음과 같다.

- ① 여성의 복지 및 인권강화
- ② 여성의 경제적 역량 강화
- ③ 돌봄의 사회적 분담
- ④ 사회통합 및 평등문화 실천

이들 정책과제를 달성하기 위한 구체적인 세부과제별 투자계획, 성과목표, 성과지표, 성별 분리통계 등이 관리되어야 한다.

#### ① 여성의 복지 및 인권강화

여성의 복지 및 인권강화 정책과제를 위해서는 여성의 건강 및 복지강화, 성폭력, 가정폭력방지의 실효성 제고, 성매매방지 및 피해자 자활지원 내실화 등 세부과제가 설정되었다. 2010년을 포함한 향후 5년간 여성의 인권 및 복지강화를 위한 세부사업별 투자계획이 2010~2014 국가재정운용계획에 수록되어야 한다.

평균수명의 연장 및 고령화의 급진전 등으로 건강에 대한 관심과 보건의료분야 정책 요구가 높아지고 있으나, 여성의 건강권은 보건의료체계에서 별도로 다뤄지지 않고 있다. 따라서 여성의 연금수급권을 강화하고, 여성 건강에 대한 보건의료서비스 및 인프라의 확충이 지속 추진되어야 한다.

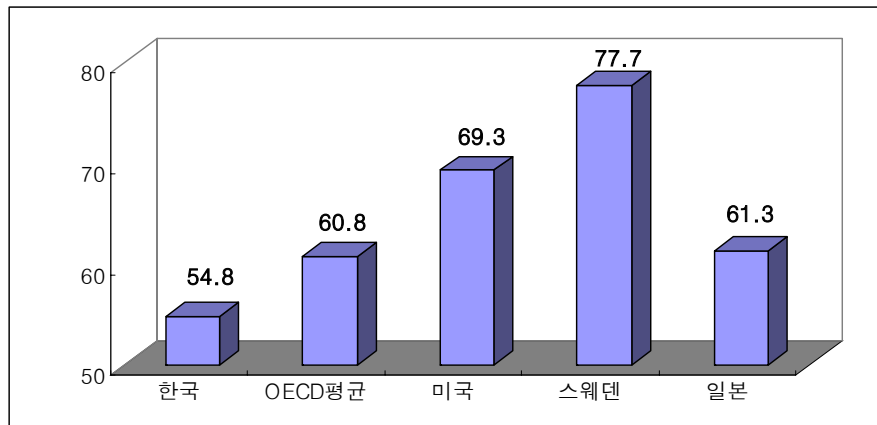
노동시장 유연화, 가족구조 변화, 사회양극화 등에 따라 취약계층이 늘어나고 있으며, 빈곤층 중 여성노인, 여성가구주 등 여성의 비율이 지속적으로 증

가하는 “빈곤의 여성화”가 심화되고 있으나, 취약계층 여성의 삶의 질 향상을 위한 대상별 특성에 맞는 정책 추진이 미흡하다. 또한, 여성 한부모의 경우 남 성부양자모델에 기초한 성차별적 노동시장과 사회보장제도로 인하여 빈곤화가 가속화되고 있다. 장애인, 노숙인, 이주여성, 수용자 및 출소자 여성은 여성 이자 취약집단으로서 이중적 어려움에 놓여 있다. 여성장애인의 경우, “여성” 과 “장애” 및 “빈곤”이라는 이중, 삼중의 고통을 겪고 있으며 비장애인은 물론 남성장애인에 비해서도 사회적 지위가 매우 낮아 이들에 대한 사회적 배려와 정책적 지원 강화가 필요하다.

이러한 과제의 대표적인 성과지표로는 모부자가구비율, 재가 등록 장애인 중 여성 비율, 성폭력발생건수, 남녀가구주 빈곤율 격차 등을 설정할 수 있다.

## ② 여성의 경제적 역량강화

여성 경제활동참가인구는 계속 증가하여 '06년 현재 1,000만명에 도달하고 여성경제활동참가율도 지속적으로 증가하고 있으나, 주요 선진국에 비하여 현저히 낮은 수준이다.



[그림 VI-1] OECD 기준 여성의 경제활동 참가율(2005년)

보육·교육·간병·노인수발·문화 등 여성친화적 사회서비스 분야 일자리 창출이 선진국에 비교해 훨씬 낮은 수준이어서 동 분야의 일자리 창출이 요구된다. 여성사업체의 경우 지속적으로 증가하고는 있으나, 전체 사업자 대비 여성사업체 비율은 35% 수준에서 정체되어 있다. 여성의 경제적 욕구증대와 조기퇴직 등으로 여성창업이 증가하고 있으나 경영성과는 미흡한 실정이다. 여성의 고용률 증가지체, 경력중단 추이와 함께 근로빈곤 여성의 증가에 따라 여성 일자리 만들기 및 경제적 자립 보장을 위한 정책개발에 중점을 둔다. 여성 비정규직과 비공식부문 근로자의 실질적 통합방안을 모색한다.

이를 위한 구체적 세부과제로 여성 일자리 확대, 여성의 직업능력개발, 여성 근로자 차별해소 및 보호를 설정할 수 있다. 대표 성과지표로는 여성경제활동 참가율, 여성사업자 비율, 남녀 직업별 취업자비율, 성별임금격차 등을 꼽을 수 있다. 향후 5년간 여성의 경제력 역량강화를 위한 세부사업별 투자계획이 국가재정운용계획에 수록되어야 한다.

### ③ 돌봄의 사회적 분담

우리나라는 여성의 경제활동 증가, 핵가족화 진전 등에 따른 보육수요를 충족시키기 위해 보육시설과 보육예산을 대폭 확대해 왔다. 그러나 정부지원시설은 전체 시설 중 14.3%에 불과한 상태이며, 보육예산의 증가에도 불구하고 보육서비스는 수요자의 기대수준에 미치지 못하고 있다. 따라서 자녀양육에 대한 국가 지원 확대로 직장과 육아가 병행 가능한 환경을 조성함으로써 여성의 경제활동 참여율을 제고해야 한다. 돌봄의 사회적 분담을 위한 구체적 과제는 보육서비스 강화, 가족돌봄에 대한 사회적 지원, 그리고 일-가정 양립을 꼽는다. 향후 5년간 돌봄의 사회적 분담을 위한 세부사업별 투자계획이 국가재정운용계획에 수록되어야 한다. 대표적 성과지표로는 보육시설 수, 이용아동 수, 남성의 가사참여율, 가족친화지수(EFI) 등을 들 수 있다.

### ④ 사회통합 및 평등문화의 확산과 실천

우리나라는 호주제 폐지를 주요내용으로 하는 민법의 개정('05)과 「가족관

계등록 등에 관한 법률』제정('07.5월)으로 평등한 가족문화 확산의 기반을 조성하였다. 양성평등문화의 확산을 위한 노력이 꾸준히 확대되어 왔으나, 평등 정책에 대한 요구는 공적인 영역 뿐 아니라 가정과 사회에서의 일상생활을 포괄하는 것으로, 일반시민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통해 의식과 실천의 괴리를 줄이는 방안이 필요하다. 세부과제로는 평등문화 확산, 다양성과 사회적 통합, 여성교류협력 강화를 꼽는다. 향후 5년간 사회통합 및 평등문화의 확산과 실천을 위한 세부사업별 투자계획이 국가재정운용계획에 수록되어야 한다.

## 2) 도입전략

성인지 예산을 국가재정운용계획 반영하여 양성평등분야를 신설할 경우 우선 고려해야 할 점은 여성정책 내지 가족 및 보육정책에 한정해서는 안된다는 점이다. 성 특정 예산(여성예산)이나 양성평등예산은 기존의 국가재정운용계획의 분야-부문으로서 이미 여성·가족·보육부문이 존재하기 때문이다. 새로이 작성되는 양성평등분야 국가재정운용계획에는 기존의 부처-기능별 16개 분야 이외의 국가 인프라로서 실질적 양성평등사회구현을 위해 각 부처에 산재한 일반예산으로서 성인지 투자계획이어야 한다. 따라서 본고에서 제시한 성과지표를 달성하기 위한 구체적인 세부과제 사업별 투자계획이 전 부처를 망라해 작성되어야 한다. 물론 성별분리통계의 미흡 등으로 각 세부사업별로 모든 부처의 프로그램-세부사업을 취합하기는 어려울 것으로 생각된다. 따라서 2010년을 기점으로 단기적으로는 여성정책기본계획의 부록에 수록되어 있는 정책과제별 소관부처의 투자계획을 취합하고 이의 추세를 관리하는 것으로 시작해 그 범위를 점차 늘여가는 점진적 접근형식을 취할 필요가 있다.

양성평등을 위한 중장기 계획이 실효성을 확보하기 위해서는 자원의 뒷받침이 되어야 하며 따라서 정부예산에 반영되어야 한다. 그러나 자원의 희소성 때문에 부문별 중장기 계획을 단년도 예산에 반영하는 데에는 한계가 있다. 따라서 국가재정운용계획이 부문별 중장기 계획과 예산을 연계하는 장치로 기능하여야 한다.

양성평등정책의 중장기 계획과 국가재정운용계획을 연계하는 기본방향은 담당자들의 인식이 바뀌어야 한다는 점이고 이는 계획 따로 예산 따로가 아니라는 점에서 출발한다. 중장기 계획은 국가재정운용계획에 반영되어야 하고 이것이 나중에 예산으로 연계된다는 방향성을 인식해야 한다. 사업을 담당하는 각 부처의 계획이 바로 예산으로 연계되는 것이 아니라 반드시 국가재정운용계획에 반영되어야 한다는 중간 절차가 필요하다. 정보의 비대칭성 때문에 사업의 우선순위 등의 사업정보에 대해서는 양성평등 주무부처인 여성가족부가 기획예산처보다 더 많이 갖고 있다. 따라서 각 부처에서 자체적인 사업의 우선순위 판단을 하여 중기(재정)계획을 수립하되 양성평등정책과 관련된 부분에 대해서는 양성평등정책협의회나 위원회 등을 통해 기획예산처 및 여성가족부와 협의하여 국가재정운용계획에 반영하는 것이 필요하다.

#### 4. 소결

본 장에서는 국가재정운용계획의 체계에 예산과정으로서의 성인지 예산이 어떠한 형식으로 포함될 수 있을지에 대한 방향을 제시하였다.

이를 위해 성인지 예산제도가 국가재정운용체계에서 차지하는 위치와 현재 국가재정법에 명시된 국가재정운용계획의 의의 및 성격, 분류 및 내용에 대해 알아보았다. 그리고 성인지적 중기재정운영 계획(안)으로 현재 국가재정운용계획의 별도의 분야에 제시되는 R&D분야, 정보화 분야, 국가균형발전 분야와 마찬가지로 양성평등분야를 신설하는 안을 제시하였다. 즉, 양성평등분야의 기본계획은 여성발전기본법에 기초한 여성정책기본계획을 중심으로 작성되어야 하며, 이미 존재하는 여성·가족·보육부문에만 한정하지 않고, 실질적 양성평등사회구현을 위한 각 부처의 일반예산 관련 성인지 투자계획이어야 한다. 또한 구체적인 세부과제 사업별 투자계획이 전 부처를 망라해 작성되어야 한다. 양성평등분야 국가재정운용계획의 목표, 전략, 정책과제 및 투자계획, 성과목표와 성과지표가 수록되어야 할 것이다.

# VII

## 성인지 예산과 프로그램 예산제도

1. 프로그램 예산체계에서의 성인지 예산 도입방안 155
2. 디지털예산회계시스템 내에서의 성인지 예산시스템 구현방안 13
3. 소결 182

제6장의 서두에서 설명하였듯이 정부는 재정개혁의 일환으로 재정의 성과 관리를 위해 프로그램 예산제도를 도입하여 과거 품목별 예산체계에서 사업별 예산체제로 전환하였다. 성과책임점을 분명히 하여 단순한 예산 금액이 아니라 성과계획을 통해 성과목표와 성과지표를 관리, 사업과 연계하도록 한 것이다. 또한 재정의 투명성 관리를 위해 디지털 예산회계 시스템 운영을 규정하고 복식부기 발생주의 회계를 도입하여 재정구조를 단순화하여 특별회계 및 기금의 정비를 지속적으로 추진하고 있다.

본 장에서는 프로그램예산제도에서의 성인지 예산 분석과 제도화하는 방안을 제시하고, 통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템에 성인지 예산 정보시스템을 구현하는 안을 제시하고자 한다. 또한 성인지 예산 정보시스템 구축을 전제로, 시스템 내에서 어떻게 예산의 성인지적 분석이 이루어져야 하는지에 대한 구체적인 방안을 제시하였다.

## 1. 프로그램 예산체계에서의 성인지 예산 도입방안

### 가. 프로그램 예산제도의 내용과 특징

프로그램 예산은 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법이다. 중앙정부는 2007년 공식적으로 도입되었으며, 지방정부는 2008년부터 도입 예정이다.

프로그램 예산의 핵심 작업은 프로그램(program)-단위사업(activity/ project)의 프로그램 구조를 예산체계에 정립하는 일이다. 여기서 프로그램이란 동일한 정책을 수행하는 단위사업의 묶음이며, 프로그램 예산의 기본구조는 <표 VII-1>과 같다.



<표 VII-1> 프로그램 예산의 구조

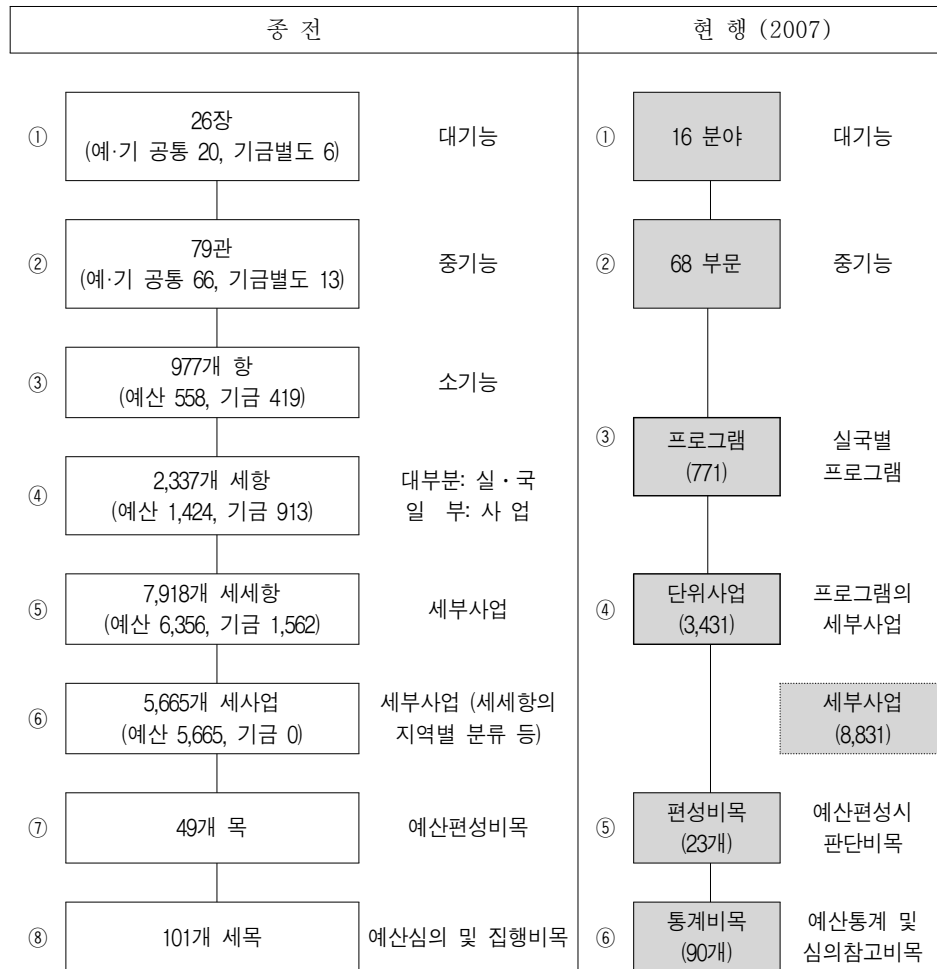
분야	부문	(실·국/과)	프로그램	(회계/기금)	단위사업	(세부사업)	편성비목	통계비목
기능		조직		회계분류			품목	

프로그램-단위사업-세부사업으로 이루어진 프로그램 구조는

- ① 조직 중심의 프로그램 구조(중앙정부(실·국), 지방정부(과))이며,
- ② 기능과 <프로그램-단위사업>의 연계되어 있고,
- ③ 모든 재정자원(일반회계, 특별회계, 기금)이 포괄되도록 설계되며,
- ④ 조직의 성과목표, 성과평가 등을 구현할 수 있도록 설계되고,
- ⑤ 기능별 분류체계가 통일되어 있는 특징을 가지고 있다.

#### 나. 예산과목 체계의 개편

프로그램 예산제도의 도입은 복잡했던 예산과목 체계를 단순화하고 체계화한 의미를 갖는다. 예산과목 체계의 개편 내용은 [그림 VII-1]과 같다.



[그림 VII-1] 예산과목 체계의 개편내용

#### 다. 성인지 예산제도 도입의 단계적 접근

국가재정법에 의해 2010 회계연도부터 성인지 예산서를 작성 시 제도 도입의 전략을 어떻게 마련할 것인가는 제도 정착의 중요한 관건이다. 모든 부처의 모든 예산을 동시에 적용하는 것이 가장 이상적인 방법이겠으나 성인지 예산 제도는 성격상 그런 방법을 적용할 수 없다. 성인지 예산의 개념과 분석 방법

론이 제대로 정립되지 않은 상태에서는 단계적 접근이 가장 현실적이면서 바람직한 전략이라고 판단된다. 제도 도입의 단계적 접근의 경우에도 설계방식에 따라 다양한 방식이 존재할 수 있다.

### 1) 단계적 접근시 고려할 요소

성인지 예산 제도를 단계적 접근을 통해 도입하는 경우 제도 도입의 설계방식은 여러 형태가 있을 수 있다. 본 연구에서는 성인지 예산서 작성 기관의 범위, 각 기관의 대상사업의 범위, 분석수준 등을 고려하여 단계적 접근 모형을 설계하고자 한다.

#### 가) 성인지 예산서 작성 기관의 범위

국가재정법(제26조)에는 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그리고 국회에 제출하는 예산안에 성인지 예산서를 포함하여야 함(제34조)을 규정하고 있다. 국가재정법은 중앙예산기관인 기획예산처가 성인지 예산서가 포함된 정부예산안을 작성하여 국회에 제출해야 함을 규정하고 있는 셈이다.

그런데 국가재정법 시행령(제9조)에는 성인지 예산서에 포함되어야 할 내용으로 ①성인지 예산의 개요, ②성인지 예산의 규모와 기대효과, ③ 그 밖에 기획예산처장관이 정하는 사항을 규정하고 있다. 또한 예산요구서에는 기획예산처장관이 정하는 바에 따라 성인지 예산서의 서류를 첨부하도록 하고 있다(제10조). 국가재정법시행령 제10조 규정에 의하면 모든 중앙관서가 예산요구서를 제출할 때 성인지 예산서를 작성해야 하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 국회에 제출할 정부의 성인지 예산서에는 모든 중앙관서의 성인지 예산분석내용이 포함되어야 하는 것으로 해석할 근거는 없다.<sup>35)</sup>

35) 본 연구의 제Ⅲ에서 언급하였듯이 성인지 예산분석 방법은 국가마다 시행주체, 제도화 정도 등에 따라 매우 다양하다.

여기서 성인지 예산서 작성 기관의 범위를 모든 중앙부처(1안)로 할 것인가 아니면 일부 중앙부처(2안)부터 시작할 것인가의 선택의 문제가 대두한다. 성인지 예산분석의 대상이 모든 예산사업이라고 볼 때 1안이 가장 바람직한 방법으로 사료된다. 양성평등을 지향하는 예산편성에 관한 의식을 확산시키기 위한 제도 도입의 목적을 감안하면 처음부터 모든 중앙관서가 동시에 수행하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 도입 초기단계에서는 성별분리통계의 생산가능성, 성인지 예산분석의 전략적 필요성 등을 감안할 때 일부 중앙부처에서 먼저 시작하고 점차 확산하는 방안을 고려할 수 있다.

#### 나) 각 기관의 대상사업의 범위

성인지 예산서 작성 기관으로 선정된 경우(전 부처 또는 일부 부처), 그 기관의 모든 예산사업(1안)을 대상으로 성인지 예산분석을 하여 성인지 예산서를 작성할 것인가 아니면 일부 사업(2안)을 대상으로 분석하여 작성할 것인가의 문제가 발생한다. 그 보다 먼저 예산사업의 분석단위를 프로그램 구조의 프로그램, 단위사업, 세부사업 중 어느 사업단위로 할 것인가도 고려해야 할 문제이다. 하지만 어느 사업단위로 하든 성별분리통계의 생산가능성, 성인지 예산분석의 전략적 필요성을 감안할 때 일부 사업(2안)을 대상으로 먼저 시작하는 것이 바람직하다. 그런데 일부 사업을 먼저 대상으로 선정하는 경우에도 어떤 방식으로 할 것인가는 여러 가지 방식이 있을 수 있다.

여기서는 성인지 예산분석 대상사업의 범위와 관련하여 다음과 같은 세 가지 대안을 제시한다.<sup>36)</sup>

- <1안> 모든 예산사업(세부사업)을 대상으로 분석
- <2-1안> 각 실·국 단위에서 1개 예산사업(세부사업)을 대상으로 분석
- <2-2안> 일부 예산사업(세부사업)을 각 기관이 자체적으로 선정하여 분석:  
성별분리통계 생산가능성과 분석의 전략적 필요성 고려하여 선정

36) 자세한 내용은 본 연구의 제V장의 「성인지 예산서 작성지침」을 참조하기 바람.

## 2) 단계적 접근의 내용

2010 회계연도부터 적용되는 성인지 예산서를 작성을 시작할 때, 처음부터 완벽하게 시행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 단계적 도입의 시기는 3단계로 구분하며, 1단계는 2010 회계연도 예산편성 시기, 2단계는 1단계 시행 이후 2~3년 정도 지난 뒤의 시행 시기, 3단계는 중장기적 과제로 구분한다. 따라서 상기에서 언급한 고려할 점들을 반영하여 각 단계별 추진 방식을 제안하고자 한다.

### 가) 1단계

먼저 1단계에는 성인지 예산서 작성기관을 일부 중앙관서부터 시작하는 것이다. 모든 중앙관서를 대상으로 시행하기에는 준비기간이 너무 짧고 기관에 따라서는 성인지 예산분석의 전략적 필요성이 덜한 경우도 있을 수 있기 때문이다. 어느 기관을 선정할 것인가는 여성정책기본계획, 성별영향평가를 수행한 기관 등을 참조하여 여성가족부 또는 기획예산처가 선정하는 것이 타당할 것이다. 그러나 성인지 예산서 작성기관도 점차 연도별로 확대해가는 것이 필요할 것이다.

성인지 예산분석 대상사업은 선정된 기관의 각 실·국별로 1개 사업을 의무적으로 선정하여 분석하게 하는 방식(1안)과 몇 개의 사업을 자체적으로 선정하여 분석하는 방식(2안)을 제안한다. 2안의 경우 선정기준으로서 성별분리통계의 가능성과 성평등 분석의 전략적 필요성을 고려하여 대상사업을 선정한다.

### 나) 2단계

2단계에서는 성인지 예산서 작성기관을 점차 확대하되(1안), 제도의 정착 여부를 판단하여 모든 중앙관서에서 작성(2안)하도록 한다. 그러나 2단계에서 곧바로 모든 중앙관서가 성인지 예산서를 작성(2안)하도록 할 수도 있다. 공무원들이 성인지 예산의 개념과 제도의 취지를 이해하게 하는 데에는 2안의 방식이 더 유리할 수 있다.

대상사업의 선정과 관련해서는 1단계에서 어느 방식을 택하든 간에 2단계에서는 지속적으로 확대하도록 한다. 물론 대상사업을 확대할 때에 성별분리통계의 가능성과 성평등 분석의 전략적 필요성을 고려하여 선정해야 할 것이다.

분석수준 측면에서는 1단계에서의 학습효과를 참작하여 기본적으로 높은 수준의 분석을 해야 한다. 높은 수준의 분석이란 성별 통계에서 정책적 함의를 찾아내고 이를 해결하기 위한 구체적 시행계획을 수립하여 예산안에 반영하는 수준을 말한다. 높은 수준의 분석은 심층적 성별영향평가 등의 분석 보고서가 만들어진 경우 이를 참조하여 분석하는 수준이다. 그러나 일부 대상사업의 경우 낮은 수준의 분석에 머물 수 있으며, 이 경우 낮은 수준의 분석을 병행한다.

#### 다) 3단계

여기서 3단계란 성인지 예산제도화 수준의 5단계(제도통합 단계)와 6단계(성과 단계)에 해당하는 시기로서 중장기적 과제에 해당한다. 성인지 예산제도가 어느 정도 정착되고 공무원들의 성인지적 관점에 대한 의식이 성숙된 시기를 말한다.

이 단계는 예산편성-심의-집행-평가 등의 예산주기에 성 주류화의 관점이 통합되는 시기를 지칭하기 때문에 모든 중앙관서가 성인지 예산서 작성의 대상기관이 된다. 그리고 성인지 예산분석이 필요한 각 기관의 대부분의 사업들이 분석대상이 된다. 분석수준과 관련해서는 그동안의 분석 방법의 발전과 축적으로 인해 고도화된 분석이 수행되며, 예산배분 구조의 실질적 변화가 실현된다.

&lt;표 VIII-2&gt; 단계별 접근의 추진방식

시 기		작성기관 선정	대상사업 선정	분석수준
1 단계	2009~	일부 중앙관서	<1안> 각 실·국별 1개 사업 <2안> 대상사업 자체결정 (5~10개)	낮은 수준의 분석 - 높은 수준의 분석 부분 병행
2 단계	2~3년 후	<1안> 작성기관 확대 <2안> 모든 중앙관서	대상사업의 지속적 확대	높은 수준의 분석 - 낮은 수준의 분석 부분 병행
3 단계	중장기 과제	모든 중앙관서	대부분의 사업	고도화된 분석

## 라. 성인지 예산의 분석단위와 보고단위

프로그램 예산제도에서의 프로그램 구조는 ‘프로그램-단위사업-세부사업’ 체계로 되어 있는데 이 중 어느 단위에서 성인지 분석을 할 것인가의 문제가 있다. 여기서는 성인지 예산의 분석단위는 ‘세부사업’을 원칙으로 하되, 필요한 경우 ‘단위사업’을 분석할 수 있게 한다. 그리고 각 부처의 성인지 예산서의 보고단위는 프로그램 단위로 할 것을 제안한다.<sup>37)</sup>

2007년 예산안에서 양성평등정책예산사업의 단위를 보면 ① 프로그램 수준에서 설정된 중앙행정기관도 있고, ② 단위사업 수준에서 설정된 기관도 있으며, ③ 세부사업 수준에서 설정된 기관도 있다.

그러나 성별 영향 분석의 적절성과 현행 사업관리시스템과의 연계성을 고려할 때 성인지 예산의 분석단위는 세부사업 단위로 할 것을 제안한다. 동일한 프로그램이나 단위사업 내에서도 세부사업별로 양성평등에 영향을 미치는 정도가 다를 수 있기 세부사업을 성인지 예산 분석단위로 하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

프로그램 예산제도가 실시되면서 디지털 예산회계 시스템이 구축되어 세부

37) 성인지 예산서(안)의 자세한 내용은 본문의 제IV장을 참조.

사업 단위의 데이터 베이스를 통해 사업의 전 과정(life-cycle)에 대한 관리가 이루어질 수 있기 때문에, 세부사업을 단위로 할 때 양성평등 정도에 대한 보다 정확한 분석과 관련 요인에 대한 세부적 고려가 가능할 것이다. 디지털 예산회계 시스템상의 성인지 예산 시스템 구현이라는 측면에서도 세부사업 단위에서 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다만 세부사업 간에 상호 밀접하게 연관되어 있는 경우에는 단위사업 또는 프로그램 단위에서 분석하는 것을 보완할 필요가 있다. 예컨대 생계급여와 자활급여는 상호 연계되어 있는 사업이므로 함께 연계하여 분석할 필요가 있다.

성인지 예산서를 작성 및 보고할 때에는 프로그램 단위로 종합하여 작성하는 것이 바람직하다. 성인지 분석 적용 대상사업이 많지 않다고 하더라도 총체적 자원배분의 시각에서 프로그램 단위로 작성하는 것이 바람직해 보인다.

## 2. 디지털예산회계시스템 내에서의 성인지 예산시스템 구현방안

재정개혁을 제도화한 것이 국가재정법이라면 이러한 제도가 작동되고 재정 업무에 재정개혁이 표면화되어 나타난 것이 디지털예산회계시스템이라고 할 수 있다. 제도개혁 과제들의 인프라를 구축하는 역할을 하게 될 디지털예산회계시스템 내에서 성인지 예산제도가 구현됨으로써 프로그램예산체계에서 각 분야별(부처별) 성인지적 재정분석의 제도화를 앞당기는 계기가 될 수 있을 것이다.

본 절에서는 현재 구축되어 시행되고 있는 디지털예산회계시스템과 연계하여 어떻게 성인지 예산 시스템을 구현할 수 있는지 그 가능성과 방법을 진단해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 현재 디지털예산회계시스템의 내용을 알아보고 다음으로 이 시스템에 어떻게 성인지 예산제도의 내용이 구현되어야 하는지 다양한 안을 제시해 본 후 가장 현실적이며 적절한 안을 골라 그 구현방법을 좀 더 심도 있게 논의해 보고자 한다.



## 가. 디지털예산회계시스템의 개요와 구조

### 1) 디지털예산회계시스템의 개요

디지털 예산회계시스템은 재정운영의 새로운 패러다임에 적합한 재정제도 및 프로세스를 구축하고 이를 통합재정정보시스템으로 구현하는 것이며, 재정운영의 효율성, 자율성, 책임성, 투명성, 통합성의 이념을 제도화한 시스템을 지칭한다. 즉 결과·책임을 중시하는 성과중심형 예산시스템, 다양·투명·정확한 성과관리형 회계시스템, 실시간 분석·예측·이용이 가능한 지능형 통합 재정정보시스템을 디지털 예산회계시스템이라고 한다.

지금까지 예산은 예산정보시스템(Fimsis), 회계는 재정정보시스템(Nafis)으로 분리되어 업무의 연계가 어려울 뿐만 아니라 생산된 정보도 상호 공유되지 못했으며, 지방재정은 중앙재정과 연결되지 못해 국가전체의 재정활동을 제대로 파악하기도 어려운 실정이었다. 또한 공공부문도 재정활동에 포함하는 것이 세계의 조류이고 국내에서도 이 부문을 포함하는 재정정보의 작성 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 디지털예산회계시스템은 예산과 회계시스템을 통합하면서 중앙·지방재정, 공기업 등 공공부문의 재정정보를 통합한 시스템이다. 한편 재정활동을 통해서 생산된 정보는 체계적으로 축적되어 관리되고, 가공·분석·활용함으로써 정책결정이 보다 합리적으로 이루어지고 재정활동의 과정과 성과가 투명하게 드러나게 된다. 다시 말해 재정의 효율성과 투명성을 높일 수 있는 것이다. 이것이 디지털예산회계시스템을 구축하게 된 중요한 이유 중 하나이다.

재정제도개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산: 프로그램예산제도</li> <li>· 회계: 발생주의, 복식부기 회계제도</li> </ul>
공공부분통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙, 지방정부, 산하기관, 공기업으로 재정 통계범위 확대</li> </ul>
재정프로세스통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세입, 예산, 회계, 집행, 결산, 평가, 감사 등 전체 재정 프로세스 통합</li> </ul>
시스템통합연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가재정정보시스템, 예산정보시스템, 지방(교육) 재정정보시스템, 공기업 및 산하기관 연계대상시스템 등</li> </ul>

[그림 VII-2] 디지털예산회계시스템

## 2) 디지털예산회계시스템의 구조

디지털예산회계시스템은 예산관리시스템, 회계관리시스템, 사업관리시스템, 통계분석시스템 및 다른 재정정보시스템을 연계하는 시스템으로 구성되어 있다.

### 가) 예산관리시스템

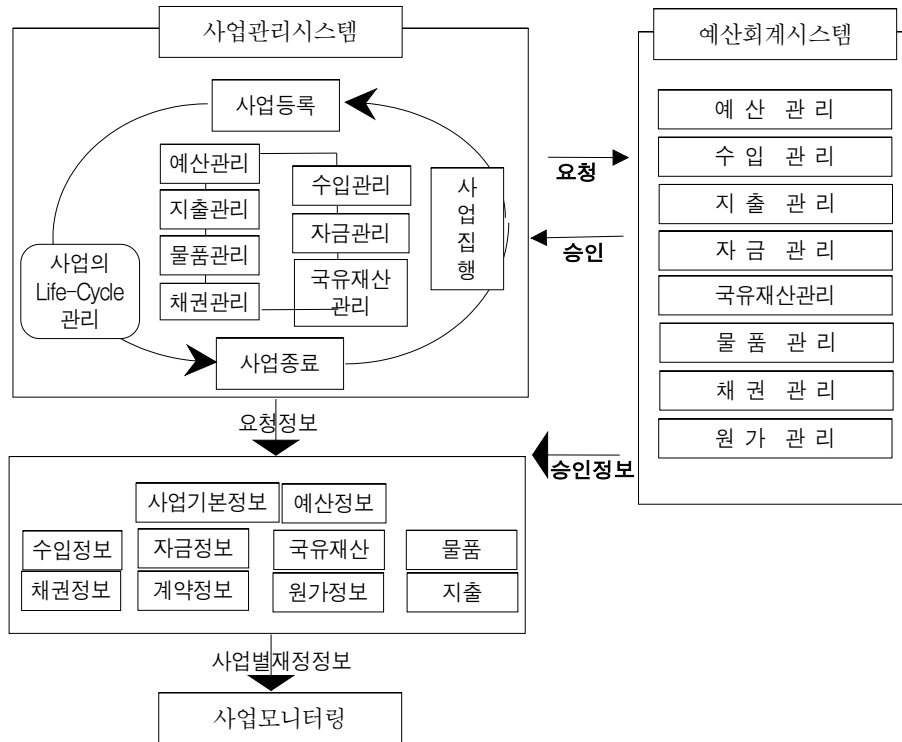
국가재정운용계획에 의해 5년 단위의 자원배분을 결정하고 이를 토대로 매년 분야·부문·부처별 지출한도를 설정하도록 하고 있다. 각 부처는 지출한도 내에서 우선순위에 따라 예산요구안을 작성하는 하향식(Top-down)방식의 예산편성제도를 도입하였다. 이에 따라 시스템은 각 부처의 사업담당자가 사업마다 연차별 투자계획을 수립하면 국가재정운용의 지출계획에 자동 반영되고 각자의 지출계획은 시스템에 의해 재정기획관에게 제출되고 재정기획관이 종합·조정하여 기획예산처로 시스템을 통해 제출하도록 하였다. 단년도 예산의 경우도 부처의 예산요구작업 및 심의 기능을 시스템 상에서 제공하고 있으며 중기사업계획과 유사한 프로세스에 의해 진행되고 있다. 사업담당자는 예산요구·편성 과정에서 집행상황, 성과정보, 예비타당성 조사 결과 등을 손쉽게 검색할 수 있도록 구현되었다.

#### 나) 회계관리시스템

정부의 회계제도가 2008년부터는 복식부기·발생주의 회계로 전환된다. 재정집행과 함께 발생하는 거래는 실시간으로 계정과목별로 자동분류(자동분개)되어 회계 처리된다. 회계관리시스템은 이러한 기능을 구현할 수 있도록 설계되어 있다. 뿐만 아니라 서로 연계된 업무는 자동으로 처리되도록 하여 업무 간 일관성을 확보하고 편리성도 추구하고 있다. 예를 들어 건물에 대한 검수가 완료되는 시점에 이르러 계약 요청 시부터 작성되어 계속 관리되던 건물관련 정보가 자산관리대장에 자동으로 등재되도록 하고 있다.

#### 다) 사업관리시스템

예산사업의 집행상황과 성과가 예산편성에 환류되는 체계가 필요하다. 이를 위해서는 주민등록과 같이 예산의 생성에서부터 완료까지 정보가 관리되는 시스템이 있어야 한다. 이것이 바로 사업관리시스템으로서 예산·회계·결산·성과관리 업무가 통합되는 시스템에서만 가능한 기능이다. 앞으로 복식부기·발생주의 회계가 도입되면 프로그램별로 비용, 수입과 자산을 연결하여 원가관리를 가능하게 하는 것도 사업관리시스템이다. 또한 예산편성과정에서 예비타당성, 총사업비, 집행실적, 결산, 성과평가 등 사업과 관련된 제반 정보를 검색할 수 있는 것도 이 시스템을 통해서 이루어진다.



[그림 VII-3] 사업관리시스템

#### 라) 통계분석시스템

이 시스템을 통해서 업무를 처리한 결과 생성된 정보는 모두 통계분석시스템의 데이터베이스에 축적되고 그 정보를 검색, 가공, 분석할 수 있다. 중요한 정보는 EIS(Executive Information System, 표 양식으로 작성된 통계)에 의해 작성·제공되고, 실무적으로 자주 활용하는 상세한 정보는 OLAP(On-Line Analytical Processing, 통계분석도구)으로 다양한 분석이 가능하다. 그 외에도 국회 등 재정 정보 수요자가 필요로 하는 비정형 정보도 생성하여 제공하게 되며, 범용성이 있고 국민들의 관심이 큰 정보는 시스템 홈페이지를 통해 제공된다.

#### 마) 기타 재정정보시스템을 연계하는 시스템

디지털예산회계시스템은 중앙정부의 재정정보뿐만 아니라 지방자치단체, 산

하기관, 공기업의 재정정보까지 통합하여 관리함으로써 국가의 전체 공공부문 재정을 파악 가능하게 하였다. 이를 위하여 지방자치단체(지방재정관리시스템), 지방교육청(디지털지방교육재정시스템), 산하기관, 공기업의 재정정보시스템과 연계하여 시스템을 구축하였다. 그 밖에도 감사원(e-감사시스템), 국방부(국방재정시스템), 정통부(통합경영시스템)등 기존의 중앙부처 재정정보시스템과 연계되어 운용된다. 앞으로 디지털예산회계시스템을 통해 전 공공부문의 재정정보가 보다 투명하게 관리되고 국가의 재정을 일목요연하게 파악하여 통합적으로 관리할 수 있게 될 것이다.



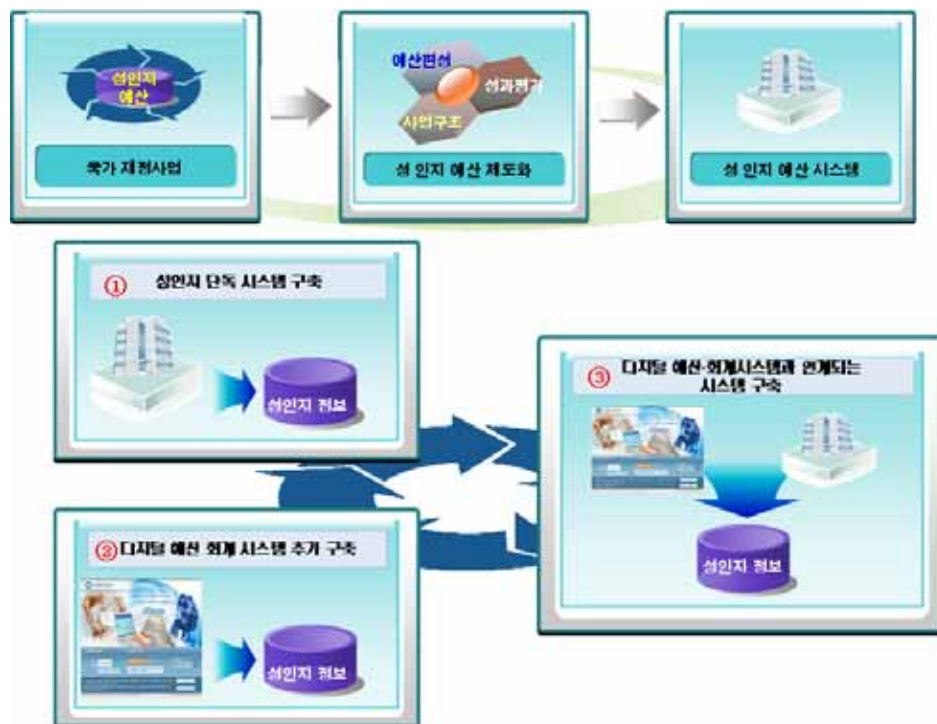
[그림 VII-4] 디지털 예산회계시스템 구성도

#### 나. 성인지 예산의 정보시스템 구현방안

여기에서는 앞서 설명한 기 구축되어 있는 디지털예산회계시스템의 환경 하에서 성인지 예산에 대한 정보를 생산하고 관리하기 위한 성인지 예산정보시스템의 구현방안을 제시하고자 한다.

성인지 예산정보시스템 구현시 고려해야 할 내용은 첫째 예산 사업 중 성인지 예산으로써의 구분이 가능한 사업들의 내역 및 연차별 투자정보, 둘째 예산

편성의 중기재정계획 및 단년도 예산편성 처리시 성인지 예산 부분 반영, 셋째 성인지 예산으로 분류되는 사업의 성과 및 평가지표에 의한 분석관리, 넷째 부처별·사업별 성인지 예산 사업의 예산 편성, 집행, 평가 등의 종합 모니터링, 그리고 마지막으로 성인지 예산사업의 예산서, 결산서 등을 고려하여야 한다.



[그림 VII-5] 성인지 예산 시스템 구축

상기의 고려 사항과 기타 분석<sup>38)</sup>에 따르면, 성인지 예산시스템을 구축하는 방안은 먼저 성인지 예산 단독시스템 구축, 둘째 디지털예산회계시스템에서의 추가 시스템 구축, 그리고 마지막으로 디지털예산회계시스템과 연계되는 시스템 구축 등 세 가지 방안이 있을 수 있다.

38) 본 보고서의 제VII장 1절 참조.

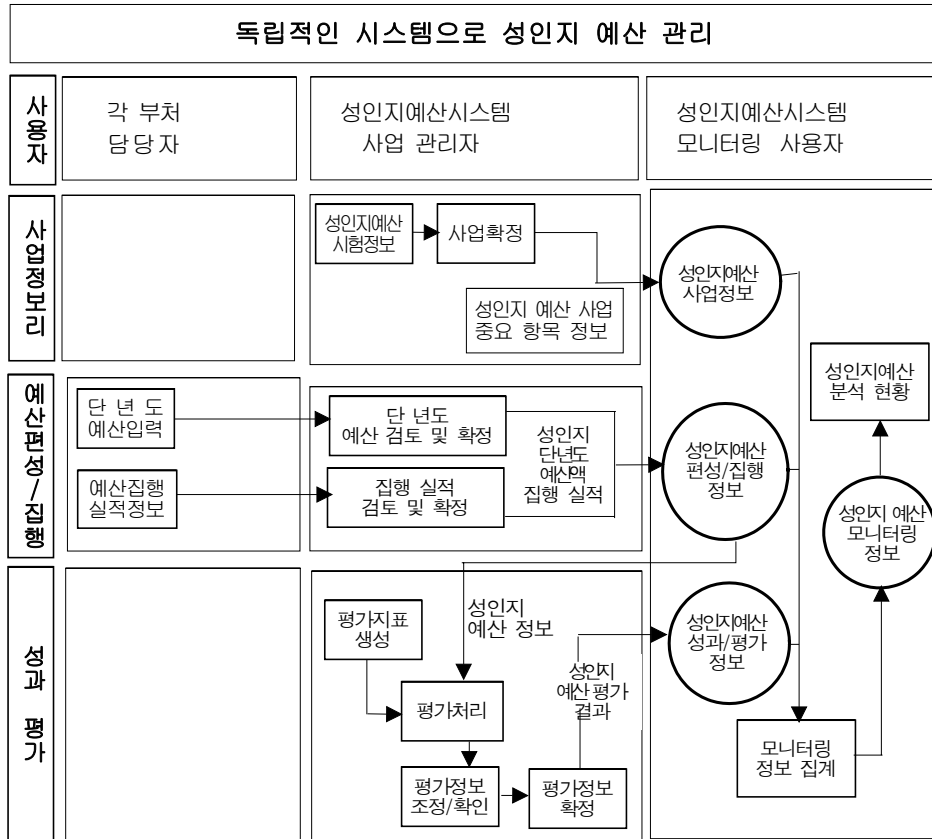
### 1) 성인지 예산 단독 시스템 구축

디지털예산회계시스템과는 별도로 성인지 예산시스템을 단독으로 구축하는 방안의 가장 큰 장점은 타 시스템의 영향을 받지 않기 때문에 독립적이며 향후 다양한 내용들을 자유롭게 추가할 수 있는 높은 확장성을 지니고 있다는 데 있다.

일단 독립적인 성인지 예산시스템이 만들어지고 시스템의 사업관리자가 성인지 예산관련 사업을 정의하여 사업에 대한 고유정보를 입력하면, 각 부처에서 초기 정보를 입력할 수 있는 프로세스를 확립하게 된다. 그리고 이에 따라 각 부처의 성인지 예산담당자는 단년도 예산 및 예산집행실적을 입력한다. 그리고 시스템상의 사업관리자는 입력된 단년도 예산과 집행실적을 검토하여 확정하게 되며 이렇게 확정된 성인지 예산의 편성 및 집행에 대한 정보는 사전에 설정된 평가지표에 의해 평가 처리된다. 사업관리자는 평가정보를 조정·확인하게 되며 평가정보를 확정하게 된다.

이러한 과정을 거쳐서 성인지 예산관련 사업정보, 예산의 편성 및 집행정보, 성과 및 평가정보라는 세 가지의 정보가 생성되며 이 모든 정보는 모니터링 사용자에게 의해 집계 및 분석이 되어 성인지 예산 모니터링정보라는 또 하나의 정보가 생산되게 된다. 이러한 과정을 모두 거친 후 성인지 예산에 대한 분석 현황을 담은 예산서 및 결산서가 추가로 작성이 된다. 이상의 과정을 도식화한 것이 아래의 [그림 VII-6]이다.

이 시스템을 구축할 경우 타 시스템과 연계되지 않은 별도의 시스템을 구축하는 것이므로 독립적인 성인지 예산관리 프로세스를 정의해야 하며 다양한 모니터링 항목을 수립해야한다. 더불어 현재 존재하지 않는 시스템이므로 해당 시스템을 운영할 주체, 주 사용부처, 모니터링 담당자를 필요로 하게 된다.



[그림 VII-6] 성인지 예산 단독 시스템 구축

이 시스템의 장점으로서는 타 시스템의 영향을 받지 않는 독립적인 시스템으로 성인지 예산 고유의 정보들을 생성하고 유지할 수 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 별도의 시스템을 구축하는 것이므로 부처로 하여금 디지털예산회계시스템과 성인지 예산시스템에 이중으로 입력하게 하는 비효율성이 발생한다. 또한 예산의 변경 및 실적에 대한 관리의 어려움으로 정확한 예산정보의 관리가 어려워질 우려가 있다. 그리고 일단 시스템을 구축하여 개시하였을 경우 타 시스템과의 연계문제가 반드시 제기될 것이며 그로 인한 시간 및 물적 비용 역시 고려해야하는 번거로움이 있다.



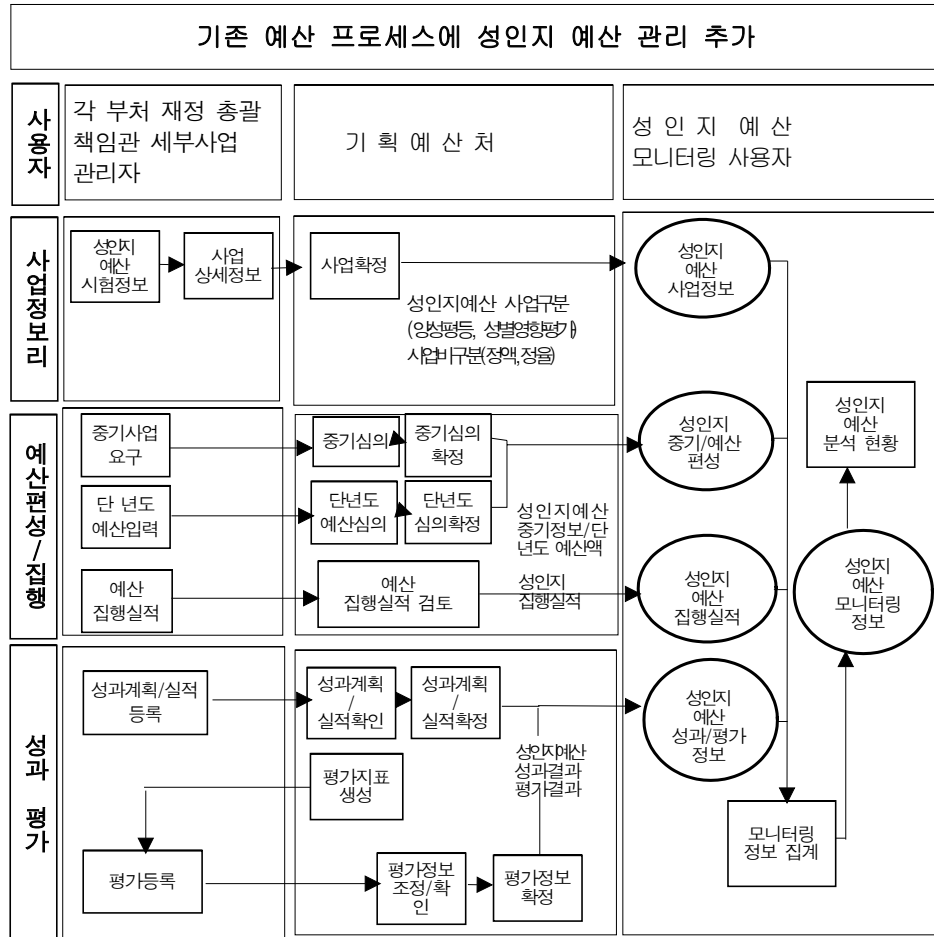
## 2) 디지털예산회계시스템(DBrain)내에서의 구현

두 번째 안은 현재 운영 중인 디지털예산회계시스템(이하 DBrain)의 사업정보, 예산편성, 집행실적 관리 부분에 성인지 예산 부분을 추가하는 것이다. 사업정보나 예산편성 프로세스에 대한 Add On Module을 구축하고 기존 시스템에는 없는 평가 및 성과 프로세스는 신규로 구축하게 된다. 성인지 예산 편성 시 관리 레벨을 따로 정의할 필요가 있으며, 각 부처의 담당자가 성인지 예산을 분류하여 처리하게 되므로 성인지에 대한 담당자의 의식이 필요한 작업이다. 따라서 이 방안은 기존의 시스템에 R&D 사업과 마찬가지로 성인지 예산 관련 사업의 항목을 별도로 만들고 DBrain에서 운용 중인 프로세스대로 성인지 예산 관련 사업을 관리하게 된다.

이 프로세스에 의하면 각 부처의 재정총괄 책임관 및 세부사업 관리자가 해당 사업에 대해 성인지 예산 관련 사업여부를 확정하고, 사업정보와 상세정보를 입력함과 동시에 사업비를 정액으로 할 것인지 혹은 정률로 할 것인지를 정하면 이 모든 사항에 대해 기획예산처가 승인을 하여 성인지 예산사업에 대한 정보를 생성하게 된다.

또한 부처 담당자는 중기재정사업 및 단년도 예산안을 시스템을 통해 기획예산처에 요구하면 기획예산처는 이를 심의 및 확정함으로써 성인지 예산관련 사업의 중기정보와 단년도 예산액이 확정되게 된다. 또한 예산의 집행실적을 보고하여 성인지 예산집행실적이라는 정보를 생성한다. 그리고 시스템에 있는 성과계획 및 실적에 등록하게 되면 기획예산처는 이를 확인하여 성과계획 및 실적으로 확정하고 미리 설정된 성과관리평가지표에 의해 성인지 예산에 대한 평가를 등록하게 된다. 이렇게 해서 보고된 평가정보는 기획예산처에 의해 조정 및 확인절차를 거쳐서 평가정보로 확정되게 된다. 원래의 예산 프로세스에는 없는 성인지 예산사업의 모니터링 사용자는 이 4개의 정보를 집계하여 성인지 예산사업 모니터링 정보를 만들게 된다.

결국 이 안은 R&D 사업을 별도로 관리하는 것과 마찬가지로 성인지 예산관련 사업을 별도의 항목으로 관리하는 것과 동일하고 단 기존에 없던 성인지 예산사업의 모니터링 사용자가 추가되는 것이다. 이를 도식화 한 것이 아래 [그림 VII-7]이다.



[그림 VII-7] 디지털예산회계시스템에서 성인지 예산시스템의 구현

이 방안의 장점은 하드웨어를 별도로 만들 필요 없이 소프트웨어만 만들면 되기 때문에 전체 시스템을 구축하는데 투입되는 비용을 절감할 수 있고, 기 검증된 시스템을 기반하여 활용하기 때문에 안정적으로 적용시킬 수 있다는 점을 들 수 있다. 또한 기존의 예산 프로세스의 전체 흐름을 성인지 예산의 관리에도 그대로 적용시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 재정사업의 예산관리 이외에 평가·성과시스템을 생성해야하므로 DBrain 시스템의 의미가 변화하게 되고 예산편성, 집행, 변경, 사업정보의 전 분야에 걸쳐 프로세스를 변경하

는데 따른 많은 수고로움이 요구된다는 단점이 있다. 즉 성인지 예산사업의 관리를 위해 전체 시스템의 프로세스를 정의하여야하는 것이다.

### 3) 단독시스템 + 디지털예산회계시스템(DBrain)내에서의 구현

DBrain시스템과는 별도의 시스템을 구축하되 DBrain시스템의 사업, 예산 정보를 연계시키는 시스템을 구축하는 방안이다. 이 방안은 독립적인 시스템을 구축하는 것과 마찬가지로 별도의 시스템을 운영해야하므로 해당 시스템을 운영하고 이에 대한 주무부처와 담당자를 필요로 한다. 또한 DBrain시스템과 성인지 예산관련 사업을 연계시킬 수 있는 항목을 정의할 필요가 있으며 시스템간의 연계프로세스 및 표준프로토콜을 확립할 필요가 있다. 이 구축안은 독립된 시스템보다 시스템 구축의 규모를 줄일 수 있고 간접적으로 시스템의 독립성을 유지할 수 있다는 장점이 있으나 타 시스템과의 연계 주기에 따른 정보의 신속성이 결여된다는 단점이 존재한다.

따라서 DBrain시스템 내에서의 성인지 예산시스템 구축은 앞서 살펴본 단독시스템 구축이나, DBrain과의 연계시스템을 구축하는 안보다 여러 가지 면에서 우월한 요소를 더 많이 가지고 있다고 사료된다. 우선은 기존의 시스템을 활용하기 때문에 새로운 시스템을 구축하는데서 오는 리스크를 줄일 수 있다는 측면과 함께 정보를 입력해야하는 일선 부처의 공무원들이 이중으로 일해야 하는 번거로움을 줄일 수 있고 전체 재정관련 프로세스에 맞추어 일관성을 유지하여 성인지 예산을 관리할 수 있다는 점이 바로 다른 두 안과 차별화되는 장점이라고 할 수 있다. 또한 이것은 디지털예산회계시스템의 기능고도화<sup>39)</sup>으로 포함시킬 수 있는 측면이 있으므로 시기적으로도 이 구축안이 여러 가지 유리한 점을 가지고 있다. 이러한 이유로 다음 절에서는 DBrain시스템 안에서 성인지 예산정보시스템을 구현하는 방안을 다음 절에서 구체적으로 제시하고자 한다.

39) 자세한 사항은 기획예산처 디지털예산회계시스템의 기능고도화 작업 내용 참조.

## 다. 디지털예산회계시스템 내에서의 성인지 예산정보시스템 구현방안

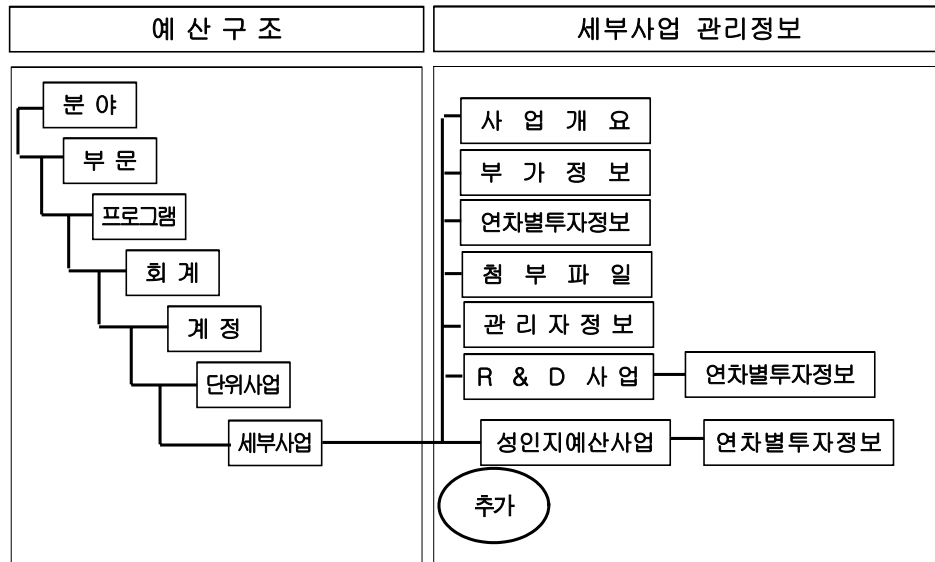
### 1) 사업정보

디지털예산회계시스템은 프로그램-단위사업-세부사업의 순으로 계층구조의 형식으로 사업을 관리하고 있으며 세부사업 단위에서 R&D사업을 별도로 구분하여 상세 정보를 관리하고 있다. 따라서 R&D사업과 마찬가지로 성인지 예산관련 사업을 세부사업단위에서 별도로 구분하여 관리한다.

세부사업단위에는 사업개요, 부가정보, 연차별투자정보, 첨부파일, 관리자 정보 등의 항목이 포함되어 있으며 8,000여개에 이르는 모든 세부사업에는 이러한 항목과 이를 등록하는 재정책임관이 있으며, 세부사업단위에서 R&D사업인지의 여부를 체크하여 R&D사업의 연차별 투자정보를 알 수 있도록 하고 있다. 따라서 성인지 예산관련 사업을 관리하기 위해서는 R&D사업과 마찬가지로 세부사업단위에서 성인지 예산관련 사업을 체크할 수 있도록 하고, 성인지 예산사업의 연차별투자정보 및 사업개요, 목적, 특이사항 등을 첨가해야 할 것이며, 그 요소는 추후 개발단계에서 결정해야 할 것이다.<sup>40)</sup> 즉 성인지 예산관련 사업여부를 체크할 경우 별도의 창이 뜨게 되는데 그 창의 구성 및 내용을 어떻게 만들지는 앞으로 결정해야 할 사항이다.

[그림 VII-8]은 프로그램예산구조와 세부사업관리정보를 나타낸 것으로 세부사업수준에서 성인지 예산사업을 분류하는 부분을 추가하는 안을 나타내고 있다.

40) 본문의 제IV장 및 제V장의 성인지 예산서(안) 및 예산서 작성지침(안)을 기준으로 작성될 것이다



[그림 VII-8] 세부사업수준에서의 성인지 예산 사업 관리

[그림 VII-9]은 세부사업을 등록하면서 사업정보를 입력하는 화면을 보여주고 있다. 화면에서 보이듯이 ②에 표시된 R&D사업여부를 체크하는 부분처럼 성인지 예산사업의 구분을 체크할 수 있는 부분을 만들고 ③에 연차별투자정보를 나타낸 셀에서 단년도 예산과 R&D사업예산외에 성인지 예산과 관련된 항목(cell)을 추가하여 표시하게 된다. ④의 계수조정에서는 정률로 할 것인지 혹은 정액으로 할 것인지를 택해야 하는데, 정률을 선택하게 되면 비율 입력 시 투자금액이 자동으로 계산되게 되고, 정액을 선택 시 금액을 직접 입력하는 것이다.

3 - 연 제이치 대외 상자

세부사업 등록

행정안전서 (05714384) 05-714384 보건복지부 보건 의료정책본부 의료지원팀

부문 081 기초생활보장 프로그램 1100 기초생활보장급여지

승인상태 
 구분

세부사업명

분야 080 사회복지

단위사업 1131 기초생활급여지

※예산 편성대상 사업입니다.

세부사업코드

(단위: 백만원)

사업연도기분방향

사업비(국고) 0백만원

정률비율 % 계산

※간사업비 = 사업비 - (기투자액 + 2006년결산 + 2007년예산), 향후 = 간사업비 - (2008년예산 + 2009년예산 + 2010년예산 + 2011년예산) 단년도(유한계속)만 계산

사업 구분	기투자액	2006년결산	2007년예산	간사업비	2008년요구	2008년조정	2009	2010	2011	향후
단년도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R/D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

단년도(유한계속)는 보기 가능한 기능입니다. 금액 및 산출 근거 입력, 수정은 하단시트에서 작업하시기 바랍니다.

☒ R/D 사업여부

☐ 계속조정

%

출연기관코드

기투자액

결산액

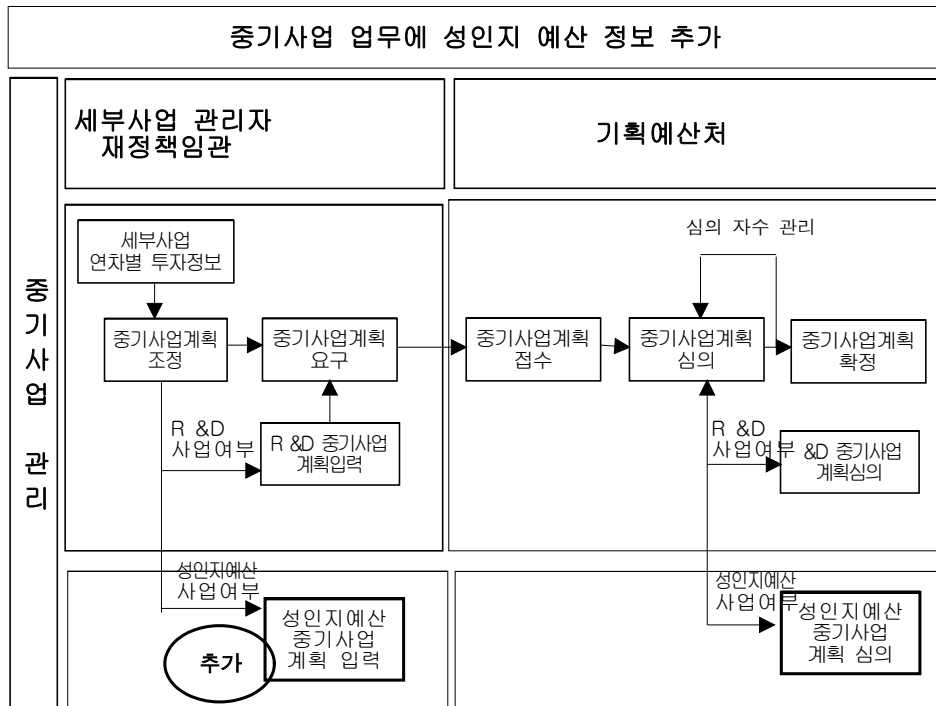
연도	금액	R/D 금액	산출 근거
1 2007			
2 2008	0	0	
3 2009	0	0	
4 2010	0	0	
5 2011	0	0	

[그림 VII-9] 사업정보-화면

## 2) 중기재정계획관리

현재 구축되어 있는 디지털 예산·회계 시스템의 중기사업계획 관리 프로세스를 기본으로 성인지 예산관련 사업의 중기사업계획 정보를 관리할 수 있다.

R&D사업의 경우를 예를 들어 그 프로세스를 살펴보면 우선 각 세부사업 관리자 혹은 재정책임관은 세부사업의 연차별 투자정보를 참조하여 중기사업계획을 조정하고 이에 따라 기획예산처에 중기사업계획을 요구하게 된다. 만약 이 계획이 R&D사업의 성격을 띤 부분이 있다면 R&D사업에 있어 중기사업계획을 입력하여 중기사업계획 요구 시 함께 제출하게 된다. 성인지 예산사업의 경우에도 마찬가지로 이와 같은 조정 및 요구단계를 밟게 된다. 각 부처의 세부사업 관리자로부터 중기사업계획을 접수받은 기획예산처는 이를 심의하여 중기사업계획으로 확정하게 되는데 R&D사업인 경우 별도로 심의하는 것처럼 성인지 예산관련 사업인 경우에도 별도로 심의하여 중기사업계획으로 확정하게 된다.



[그림 VII-10] 중기사업 계획관리

[그림 VII-11]은 중기사업계획관리를 위한 화면을 나타낸 것이다. ①에 나타난 것처럼 중기사업 계획조정 처리 시 R&D사업인 부분은 따로 버튼을 두어 추가로 입력하여 관리하도록 하고 있는데 성인지 예산사업의 경우에도 관련 버튼을 추가해 그림에 있는 것처럼 별도의 창이 뜨도록 한다. ②에서의 중기사업계획(안)조정의 R&D사업 부분을 나타낸 아래쪽 창에 있는 셀은 R&D사업 정보를 관리 할 수 있는 항목인데 성인지 예산사업의 경우에도 밑에 셀을 하나 더 추가할 수 있을 것이다. ③은 사업정보에서도 보았듯이 세부사업의 계수를 구분하는 부분이다. 역시 정율인 경우는 자동으로 계산 처리되며, 정액인 경우에는 직접 담당자가 셀에 입력하도록 되어있다.

**중기사업계획(안)조정**

회계년도: 2008 | 예산/기금: 예산 | 회계: 전체 | 견제: 견제(수정) | 회계/계정 위치: ○ 분야 ○ 부문 ○ 프로그램 ○ 단위사업 ○ 세부사업

(단위: 백만원)

구분	2007년 예산(계획)A	달조	요구	2008년 예산(계획)B
1 - 총계	7,766	7,226	7,866	7,866
2 - [050] 교육	7,766	7,226	7,866	7,866
3 - [053] 평생 직업교육	7,766	7,226	7,866	7,866
4 - [4000] 인력자원정책 기반강화	7,766	7,226	7,866	7,866
5 - [4031] 인력자원개발정책 추진	2,656	2,238	2,656	2,656
6 - [11] 일반회계	2,656	2,238	2,656	2,656
7 - [미]	2,656	2,238	2,656	2,656
8 - [300] 인력자원개발정책 추진 활성화	2,056	1,953	2,056	2,056
9 - [301] 인력자원정책의 평가 및 투자	600	285	600	600
10 - [4032] 인력자원통계정보 체계 구축	2,450	2,328	2,550	2,550
11 - [11] 일반회계	2,450	2,328	2,550	2,550
12 - [미]	2,450	2,328	2,550	2,550
13 - [300] 인력자원통계정보 체계 구축	2,450	2,328	2,550	2,550

**중기사업계획(안)조정R&D**

구분: 정출 | 정책 적용률: 100 %

구분	Y-1년 예산A	Y년 예산	Y+1년 예산
일반기계-인력자원정책 기반강화-정책연구개발사업(R&D)-정책연구개발사업	2,660	2,660	2,740
R&D	0	0	0

2건의 자료가 검색되었습니다.

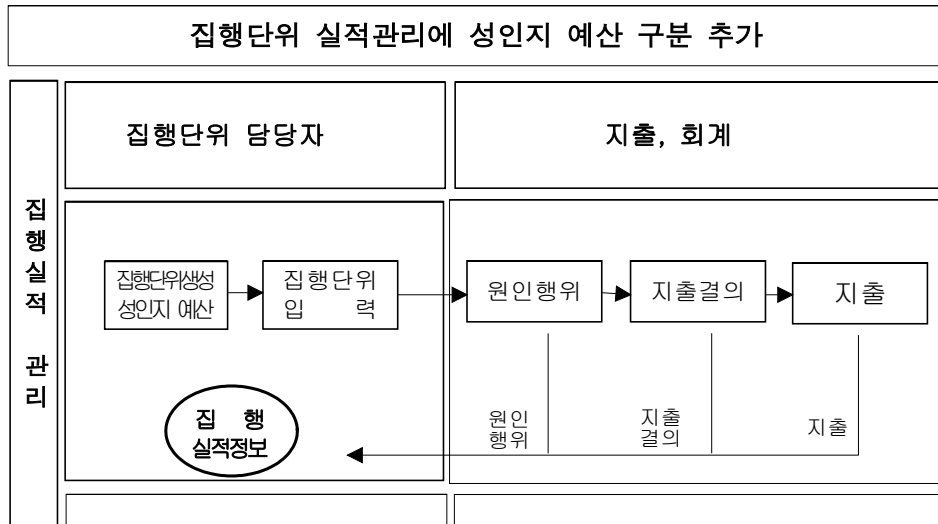
[그림 VII-11] 중기사업 계획관리-화면

### 3) 집행실적과 성인지 예산사업 성과평가

성인지 예산의 집행실적은 디지털 예산·회계 시스템의 집행실적관리에서 성별구분 혹은 성인지와 관련한 사업으로써의 구분을 추가 성인지 예산사업의 실적정보를 관리하는 방안을 제시한다. 즉 담당자가 세부사업의 집행단위에서 성인지와 관련한 사업으로써의 집행처리가 가능하다면 집행단위에서 입력하고, 이 정보가 지출·회계시스템으로 넘어가 원인행위→지출결의→지출의 단계를 거친 후 이 정보가 성인지 예산사업의 집행실적정보로 생성된다. 그러나 집행단위에서 성별 혹은 성인지 예산으로써 지출되었는지 여부가 구분이 되지 않는 경우 성인지 예산사업의 집행실적관리 프로세스를 추가해야 할 것이다. 즉 편성 및 계획 단계에서는 성인지 예산으로써 구분이 되었으나 집행실적에



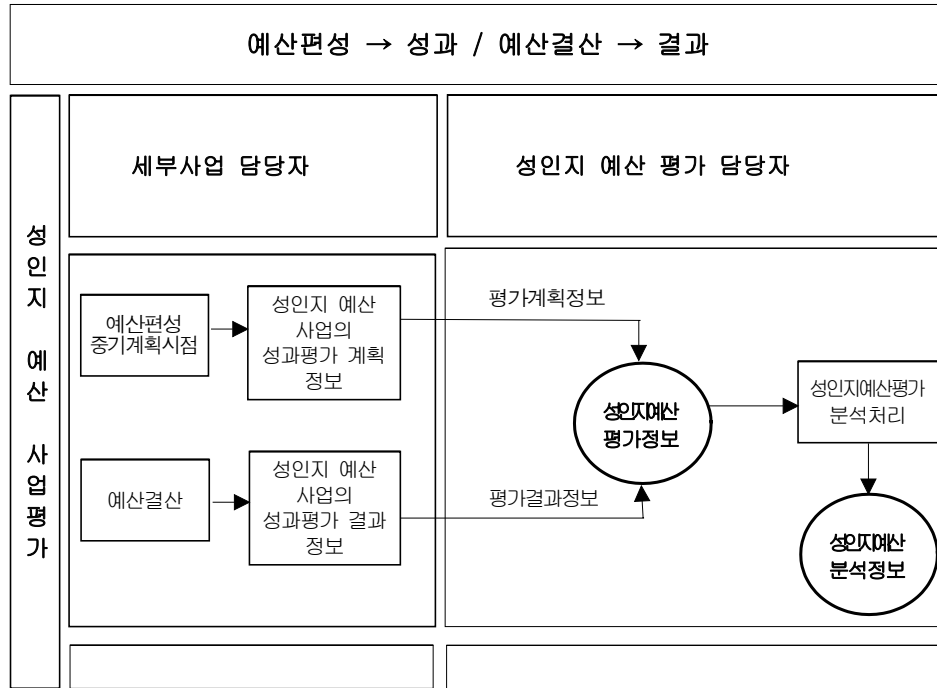
서는 구분이 되지 않는 경우 어떻게 처리해야 할지에 대한 판단이 이루어져야 할 것이다.



[그림 VII-12] 집행단위 실적관리

아울러 성인지 예산사업의 성과평가를 할 수 있는 프로세스를 DBrain 시스템 내에 추가하는 작업이 필요하다. 이 프로세스는 기존의 시스템 내에는 없는 프로세스이므로 성인지 예산시스템의 구축에 있어서 성과관리 및 평가부문에 대한 시스템 상에서의 구현은 가장 심도 있게 다뤄져야 할 부분으로 사료된다. 예시해 볼 수 있는 성과평과의 대략적인 과정을 [그림 VII-13]과 같이 나타내었다.<sup>41)</sup>

41) 본 보고서의 제Ⅷ장에서는 성인지 예산의 성과관리 체계를 제시하였다. 그러나 실제 구체적인 성과지표 및 그 성과지표를 본 시스템에 구현하는 방안은 추후에 더 논의되어야 할 부분이다.



[그림 VII-13] 성인지 예산사업의 성과평가

세부사업관리자는 중기사업계획 시점에서의 예산 편성 시 성인지 예산사업의 성과평가에 대한 계획 정보를 시스템에 입력함과 동시에 예산결산시점에는 성인지 예산사업의 성과평가에 대한 결과정보를 입력한다. 입력된 정보들은 성인지 예산사업의 평가정보를 생성하고 기 설정되어 있는 성인지 예산사업의 평가지표에 의해 평가 및 분석 처리된다.

그러나 이를 사전에 성인지 예산사업을 평가할 수 있는 정량적, 정성적 평가 지표 항목과 성인지 예산사업의 평가를 관리하게 될 담당자에 대한 규정이 선행되어야 할 것이다.

### 3. 소결

본 장에서는 프로그램예산체계 내에서의 성인지 예산제도를 정착하는 방안과 통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템에 성인지 예산정보시스템을 구현하는 안을 제시하였다.

우리나라의 성인지 예산의 제도화 수준이 아직 시범분석이나 부분 적용 단계에 해당한다는 점과 제도 통합의 단계를 거쳐 예산배분 구조의 실질적 변화가 실현되는 마지막 단계에 이른 국가가 아직 없음을 고려해 볼 때, 여전히 단계적 접근을 필요로 한다.

성인지 예산제도의 도입 시 설계방식은 여러 형태가 있을 수 있는데 단계적 접근의 요소로 고려해 볼 수 있는 것은, 성인지 예산서 작성 기관의 범위, 각 기관의 대상사업의 범위 등이 있을 것이다.

성인지 예산 적용대상사업의 선정기준으로는 성별분리통계의 구축 및 구축가능성 여부, 성인지 예산의 전략적 필요성 정도 등을 고려해 볼 수 있다. 아직 초기 도입단계임을 고려하여 성인지 예산은 성별분리통계가 이미 구축되어 있거나 혹은 구축가능성이 있는 사업, 그리고 성별영향에 대한 분석이 이미 수행된 사업을 우선순위로 하여 적용하는 것이 바람직 할 것이다.

프로그램 예산체계 내에서 성인지 예산의 정착 방안에 있어서 추가로 고려할 사항은 분석의 단위이다. 프로그램 구조는 ‘프로그램-단위사업-세부사업’ 체계로 되어 있는데 이 중 어느 단위에서 성인지 분석을 할 것인가의 문제가 있다. 본고에서는 성인지 예산의 분석단위로 ‘세부사업’을 원칙으로 하되, 필요한 경우 ‘단위사업’을 분석할 수 있게 한다. 그리고 각 부처의 성인지 예산서의 보고단위는 프로그램 단위로 할 것을 제안하였다.

또한 성인지 예산정보시스템의 구축방안을 제시하였는데, 성인지 예산정보시스템의 독자적인 시스템을 구축하는 것보다 비용과 시간을 절약하고, 기존의 시스템을 활용하여 새로운 시스템을 구축하는데서 오는 리스크를 줄이며, 정보를 입력해야하는 일선 부처의 공무원들의 이중 작업을 줄이기 위해 DBrain시스템 내에서의 성인지 예산정보시스템을 구현을 바람직한 안으로 제시하였다.

# VIII

## 성인지 예산의 성과관리 체계 개발

1. 성인지 예산 성과관리 현황 및 문제점	185
2. 성인지 예산 성과관리체계(안)	8
3. 성인지 예산 성과지표 체계(안): 양성 평등예산사업을 중심으로	9
4. 소결	213

2004년부터 정부가 추진하고 있는 재정개혁 중에서 ‘성과에 기초한 재정운용’은 중요한 개혁 과제로 강조되고 있다. 이에 따라 「국가재정법」을 통해 성과계획서와 성과보고서를 예산서, 결산서와 함께 국회에 제출토록 규정하고 있는데, 이런 성과에 기초한 재정운용은 정부의 활동과 재정운용을 과거와는 다른 방식으로 표현하고, 성과의 측정과 평가기준 설정의 과제를 안게 된다. 이러한 상황 하에서 기존의 재정성과관리제도에서는 특정성을 대상으로 하는 사업목표를 가진 경우 성과관리 대상으로 파악되지만, 일반 예산사업의 경우 성인지적 관점에서 평가하는 체계는 없다. 우리나라의 경우 성별영향평가제를 통해 이러한 시도를 별도로 하고 있으나, 그 실효성에 대하여는 아직 의문이 많은 실정이다. 따라서 본 장에서는 성인지 예산의 성과관리체계 수립에 초점을 두고, 현행 제도에 대한 분석과 이를 바탕으로 성인지 예산의 성과관리를 위한 대안을 모색하고자 한다.

## 1. 성인지 예산 성과관리 현황 및 문제점

성인지 예산의 성과관리 성격을 가진 기존의 제도들 즉 양성평등정책의 평가, 성별영향평가 그리고 재정사업자율평가제도가 성인지 예산의 성과관리 목적으로 대체·활용가능한지 파악하기 위해 기존 제도들의 현황과 문제점을 살펴보고자 한다.

### 가. 양성평등정책의 평가 현황 및 문제점

양성평등정책은 제2차 여성정책기본계획에 의거한 정책으로 남녀평등사회 실현을 위한 국가 비전을 제시하고 우리 사회 전반에서의 여성발전을 이루기 위해 추진되고 있다. 이에 대한 평가는 실질적 남녀평등사회 실현을 위한 10대 핵심정책과제와 115개 세부정책과제를 선정하여 추진하는, 연도별로 시행계획의 이행상황 점검 및 내실화를 추진하고 있다.

하지만 성과관리측면에서 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 이행 실적 논의는 주어진 계획의 이행 여부에만 초점이 맞추어져 있으며, 정책의 결과에 대한 평가보다는 단순한 이행 여부에 대한 평가가 주를 이루고 있다. 또한 예산집행과 관련하여 예산액에 대한 집행액과 불용액, 재원 등의 간략한 정보만을 포함하고 있어 성과관리의 핵심적 정보인 환류정보가 미흡하다. 둘째, 기존 재정성과관리제도와와의 정합성 문제를 지적할 수 있다. 현재 재정성과관리의 축을 이루고 있는 재정자율사업평가제도의 평가와 양성평등정책과의 유기적 연계성이 미흡한 실정이다.

#### 나. 성별영향평가의 현황 및 문제점

성별영향평가는 정책을 입안, 집행, 평가할 때 성별 요구와 차이를 고려하여 정책이 여성과 남성에게 고르게 혜택을 가져올 수 있도록 하는 것을 목표로 여성발전기본법 제10조(정책의 분석·평가 등)에 기반, 2002년 12월에 도입되었고 2005년에 시행된 이후 제도적으로 보완되면서 확대되고 있다.

그러나 성과관리측면에서 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 성별영향평가 과제 선정상의 문제를 들 수 있다. 성별영향평가 과제의 선정은 그것이 중요한 정책인지 또는 성별 격차가 예상되는 정책인지, 사회적 파급효과가 커서 성별영향을 고려할 필요가 있는 정책인지가 기준으로 이루어져야 하지만, 사업의 선정과정이 부처에 맡겨져 있기 때문에 원래 취지와 다르게 사업이 선정된 경우가 많았다.<sup>42)</sup> 둘째, 대부분의 성별영향평가 사업들이 비예산 사업으로서 2007년 예산안에 불포함되고 있다. 비예산 사업인 경우가 많아서 2007년 예산안에 포함되지 않은 경우가 많으며, 이는 재정성과관리제도를 통해 관리가 이루어지지 않을 것임을 시사한다. 셋째, 성별영향평가 지침에 성인지 예산에 관

42) 이러한 문제점들을 반영하여 2007년 성별영향평가지침(여성가족부)에 따르면, 다음과 같이 평가 대상 정책의 우선 선정기준을 제시하고 있다(관련 통계상 정책수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후 성별 격차 발생 우려가 있는 정책, 수혜대상 범위가 넓으며 파급 효과가 큰 중요정책, 예산규모가 크며 국민적 관심 사항이 되고 있는 정책). 그러나 시행초기에는 이러한 지침이 불분명했으며, 취지와 다르게 선정되는 경우도 있었다.

한 지표를 포함하도록 되어 있으나, 실제 이 지표에 대한 분석을 제대로 한 사례는 거의 없다. 그 이유는 대부분의 성별영향평가 사업이 비예산사업이거나 성별로 분리된 예산에 관한 정보가 없기 때문이다(여성가족부, 2006). 넷째, 성별영향평가의 궁극적인 목적인 양성평등에 미친 결과에 대한 평가가 미흡하다. 핵심적인 성과지표인 정책영향의 양성평등성 평가 항목에 대해 실제 제대로 된 평가가 이루어진 경우를 찾기 어렵다. 그 이유는 구체적인 정책이 양성평등에 미친 궁극적인 결과에 대해 엄밀한 평가를 하기가 쉽지 않다는데 있다.

요약하면, 특정 성을 대상으로 한 사업이 아닌 일반예산사업을 대상으로 분석하는 성별영향평가제도가 성인지 예산의 성과관리제도로서의 기능을 제대로 수행하는 데는 제도의 시행 초기이며, 성인지 예산제도의 성과관리를 위해 설계된 것이 아니었으므로 역부족이라고 할 수 있다. 그 이유는 성별영향평가 대상 사업에 비예산사업이 다수이기 때문이기도 하지만, 일반예산사업을 대상으로 성별영향평가를 결과 중심으로 해서 예산에 반영하는 것이 기술적으로 상당히 어렵다는 데에도 있다.

#### 다. 재정성과관리제도<sup>43)</sup> 내 성인지 예산 성과관리 현황 및 문제점

성인지 예산 중 성별영향평가 대상 일반사업들은 대부분 비예산 사업이기 때문에 재정사업자율평가 대상이 아니다. 그리고 비교적 용이하게 재정사업자율평가제도의 틀 내에서 평가될 수 있는 양성평등정책 예산의 경우 05~06년 재정사업자율평가 항목과, 제2차 여성정책기본계획에 근거한 정책을 비교할

43) 우리나라의 재정사업 성과관리 틀에 대하여 간단히 요약하면 다음과 같다. ① 전략목표-성과목표-단위사업의 체계를 바탕으로 소수의 성과지표를 중심으로 각 부처의 재정사업의 성과를 모니터링하는 성과목표관리제도, ② 재정사업의 성과를 판단하는 기준을 포함한 체크리스트를 중심으로 재정사업의 성과를 점검하는 재정사업자율평가제도, ③ 재정사업자율평가 결과, 또는 내외부의 문제 지적이 있는 소수의 선택된 재정사업을 대상으로 심층 사업평가를 실시하는 재정사업심층평가제도가 시행되고 있다. 그리고 보완적으로 예산낭비 신고센터를 운영하여 내외부의 지적 사항을 적시에 반영하기 위해 노력하고 있다. 이러한 재정사업 성과관리제도의 특징은 일선 부처에 사전적으로 사업추진의 자율성을 부여하고 사후적으로 평가하여 평가결과를 예산편성이나 사업운영에 반영한다는 것이다.

경우 소수만이 재정사업자율평가에 의해 평가되고 있다. 이상에서 알 수 있듯이 기존의 재정사업자율평가제도를 통해서 성인지 예산을 제대로 평가하는 것이 이루어지지 않고 있다. 특히 일반예산사업을 성인지적 관점에서 평가하기 위해서는 기존의 재정사업자율평가 항목에 성인지적 관점을 추가로 도입해야만 가능한 일이다. 물론 항목을 도입한다고 실효성 있는 평가가 이루어질 수 있을지는 의문이 있다. 왜냐하면 기존의 성별영향평가제도에서도 항목은 있지만 실질적인 평가는 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 그 뿐 아니라 일반 재정사업을 평가하는 재정사업자율평가에 있어서도 일선 부처가 제출하는 성과지표나 목표치에 개선의 여지가 많기 때문에 성별영향평가가 실효성 있게 이루어지기 위해서는 상당한 투자와 시간이 소요될 것으로 예상된다. 반면에, 양성평등정책 사업은 프로그램 예산 구조를 잘 설정한다면 재정사업자율평가제도를 통해 관리할 수 있을 것이다. 평가단위의 설정에 유의한다면 기존의 성과관리제도에 양성평등정책사업이 용이하게 포함될 수 있다.

## 2. 성인지 예산 성과관리체계(안)

성인지 예산 성과관리제도의 운영 방안에 대해 검토하고 제안을 하고자 한다.

첫 번째 안은 기존의 여성기본정책과 성별영향평가제도를 성인지 예산의 성과관리목적으로 활용하는 방안이다. 기존 제도들이 이미 살펴본 대로 문제점은 가지고 있지만, 보완하여 활용하는 방안이다.

두 번째 안은 기존의 재정성과관리제도에 성인지적 관점을 도입하는 것이다. 특히 재정사업자율평가제도에 양성평등에 관한 평가항목을 추가하는 방안이다.

세 번째 안은 정부업무 평가제도 안에 성인지적 관점을 도입하는 것이다. 기존의 정부업무평가제도는 주요정책, 재정, 인사, 조직, 정보화 부문에 대한 평가 결과를 통합하여 활용하고 있다. 여기에 성인지적 관점의 평가 부문을 추가하는 방안이다. 이러한 방안들의 장단점을 논의할 때 주요 쟁점은 효과적인



성과정보의 생산 가능성과 성과평가 결과의 활용방안이라고 하겠다.<sup>44)</sup>

이러한 쟁점과 관련하여, 성인지 예산의 경우 성과관리 대상의 범위를 어떻게 정할 것인가 하는 문제는 상당히 중요하다. 왜냐하면 성 특정예산과 양성평등예산의 경우는 사업의 목적이 뚜렷하여 평가 단위를 제대로 설정하면 성과관리체계 내에 용이하게 포함될 수 있지만, 일반예산의 경우는 대상의 선정, 분석 이슈, 분석을 위한 데이터의 관리 등 다양한 난제들이 존재하기 때문이다. 특히 다양하고 체계적인 분석 이론이나 사례가 개발되지 못한 상황이기 때문에 더욱 어려움이 있다고 할 것이다. 이러한 어려움에도 불구하고 성인지 예산의 성과관리체계를 논할 때 일반 예산이 양성평등에 미치는 영향에 대한 부분을 제외하기는 어렵다. 왜냐하면 성인지 예산의 문제의식이 바로 일반예산의 성인지적 관점에서의 분석에서 출발하기 때문이다.

따라서 성과관리 대상으로서의 성인지 예산의 범위, 양성평등예산과 일반예산의 성과관리 방안에 대해 논하고 효과적인 성인지 예산의 성과관리를 위한 향후 과제를 제시한다.

### 가. 성과관리 대상으로서의 성인지 예산 범위

성인지 예산의 성과관리체계를 수립하기 위해서는 관리대상이 무엇인지에 대한 정의가 필요하다. 먼저 성과관리대상으로서 예산사업만을 대상으로 할 것인지 비예산정책사업도 포함할 것인지에 대한 판단이 필요하다. 기존의 여성정책기본계획과 성별영향평가는 예산사업과 정책의 명확한 구분을 하고 있지는 않다. 양자 모두 포함된 형태의 평가 및 관리 체계로 볼 수 있다. 이러한 통합된 형태의 관리체계가 가지는 장점은 정책과 예산사업을 광범위하게 분석함으로써 예산사업만을 분석하는 편협함에서 벗어날 수 있다는 것이다. 정책과 예산사업을 동시에 보게 되면, 동일한 목적을 달성하기 위한 수단을 보다 종합적으로 볼 수 있다. 만약 예산 사업만을 분석대상으로 삼는다면, 동일한

44) 성인지 예산의 성과관리체계를 운영하기 위해서는 두 가지 차원에서 검토할 사항들이 있다. 성과관리제도 운영을 위한 첫 걸음은 의미 있는 성과정보를 생산하는 일이고 다음으로는 생산된 성과정보를 효과적으로 활용하는 것이 필요하다.

목적을 달성하기 위해 예산 소요 없이 추진될 수 있는 정책사업 대안을 보지 못하는 오류를 범할 수 있다. 다시 말해, 예산이 소요되는 사업만을 관리하게 되면 비예산 정책과 예산사업 간의 보완 또는 대체 가능성을 간과할 우려가 있다.<sup>45)</sup> 그러므로 정책사업과 예산사업을 종합적으로 성과관리의 대상으로 삼는 것이 바람직하다.

반면에, 예산에 대한 명확한 인식과 정보가 미비한 상태로 정책 중심으로 성과관리를 하게 되면, 성과관리를 통해 예산편성과정에 평가결과를 환류시키는 부분이 약해질 위험이 있다. 특히 성인지 예산의 성과관리의 목적이 성과평가 결과를 예산편성 과정에 반영하는 것이므로, 기존의 여성정책기본계획과 성별영향평가제도 자체를 그대로 성인지 예산의 성과관리수단으로 활용하기는 어렵다고 판단된다.

지금까지 논의된 성과관리를 위한 성인지 예산의 범위에 따르면 성인지 예산이란 양성평등사업(성특정 사업과 양성평등 목적의 사업)과 일반예산 사업으로 나눌 수 있다.<sup>46)</sup> 양성평등 사업의 경우는 사업의 목적이 양성평등이라고 뚜렷이 정의되어 있기 때문에 평가 단위가 적절하게만 설정된다면 기존의 재정성과관리제도에서 평가되고 관리될 수 있다. 물론 특정 성을 대상으로 하는 사업이 다른 사업과 한 단위로 묶여져서 평가를 받을 경우, 양성평등사업이 별도로 평가되지 못하는 상황이 발생할 수는 있다. 예를 들어, 발명교육사업이 평가 단위이고 발명교육 내에 학생발명교육사업과 여성발명교육사업이 같이 포함되어 있다면, 여성발명교육 사업에 대한 성과지표를 통한 평가가 제대로 이루어지지 않을 위험이 있다. 다시 말해, 발명교육사업의 목표가 교육대상자의 발명에 대한 인식전환과 발명촉진에 있으므로, 특정 성인 여성 대상 사업에 대해 양성평등의 목적으로 성과평가가 이루어지지 않을 위험이 있다. 다시 말

45) 현재 중앙 정부의 성과관리체계는 예산사업은 기획예산처에서 성과관리를 주관하고 주요 정책사업은 국무조정실에서 관리하는 것으로 양분화 되어 있다. 그러나 양 부분을 분석해 보면, 예산이 소요되는 정책사업이 상당수이기 때문에 중복되는 부분이 상당하다. 이러한 중복의 문제 뿐 아니라 본문에서 언급하고 있듯이 비예산정책과 예산사업을 종합적인 관점에서 성과관리 하는 것이 불가능하게 되는 문제점이 발생하고 있다.

46) 성인지 예산의 개념에 관한 논의는 본문의 제 II장을 참조할 것.

해 일반적인 목표에 양성평등의 목적이 함몰될 경우가 발생할 수 있다는 것이다. 평가 단위의 설정 문제에 유의한다면 기존의 재정성과관리제도를 통해 양성평등예산은 관리될 수 있다. 특히 사업의 수혜대상이 이질적인 경우, 각 재정사업에 대한 수혜대상자 중심의 지표를 설정하여 평가 받을 것을 요구함으로써 이런 문제가 어느 정도 해결될 수 있을 것이다.

반면에 일반예산을 성인지적 관점에서 성과관리 한다는 것은 훨씬 어려운 과제이다. 먼저 성과관리 대상이 되는 예산(사업)을 선정하는 것부터 논란의 소지가 있다. 행정비용과 그에 상응하는 편익을 염두에 두면 모든 예산사업을 성인지적 관점에서의 성과관리 대상으로 하는 것은 비현실적이다. 그러므로 문제의 소지가 뚜렷한 예산을 대상으로 선별적으로 분석을 시행하던지, 아니면 예산사업을 부분적으로 나누어 다년도에 걸쳐 분석해 보는 방법을 채택할 수 밖에 없을 것이다.

이런 대상 예산의 선정 뿐 아니라 실제 분석과 평가 과정에서도 다양한 난관이 존재한다. 성별영향평가제도의 실행 결과에 대한 분석에서도 나타났듯이 실효성 있는 일반예산 사업을 성인지적 관점에서 분석하는 것은 용이한 일이 아니다. 기존의 성별영향평가에서는 정책입안 및 결정과정, 정책집행과정 그리고 실제 정책의 영향에 대한 분석으로 나누어 평가가 이루어지고 있다. 정책입안과 결정과정에 대한 평가는 비교적 용이하게 이루어지고 있지만, 정책집행과정의 평가도 용이하지 않고, 평가의 궁극적 목표인 정책의 영향 평가는 가장 어려운 부분이다. 실제 기존의 성별영향평가 결과를 살펴보면 정책의 영향 평가 부분이 거의 이루어지지 못하고 있다. 이렇게 정책의 성별영향평가가 어려운 이유는 성별 데이터의 부재뿐 아니라 성별영향평가가 절대적 양성평등이 아니라 양성의 정책적 수요의 차이를 반영한 양성평등을 기준으로 해야 한다는 것 때문이다. 각 분야의 양성의 정책적 수요의 차이를 밝힌다는 것 자체가 어려운 연구 과제이다. 기존의 일반 재정사업의 성과평가에 있어서도 사업의 궁극적인 성과평가가 난제인 점을 고려하면, 성인지적 관점에서의 일반예산의 성과평가가 잘 이루어지지 않는 것이 놀라운 일은 아니라고 판단된다.

요약하면 성과관리대상으로서의 성인지 예산은 성과관리의 실효성을 높이

기 위해 비예산 정책사업도 포함 가능하며, 양성평등 사업과 일반예산사업으로 나누어 관리하는 방안이 적절하다고 판단된다. 양성평등사업은 기존의 여성정책기본계획과 재정성과관리제도를 활용하여 관리할 수 있으며, 일반예산사업은 기존의 성별영향평가를 개선하여 제대로 활용하여 관리하는 것이 바람직하다고 판단된다. 양성평등사업의 경우는 양성평등의 목적에 따라 예산사업이 평가를 받을 수 있도록 평가단위를 적절히 설정하는 것이 주요 관건이다. 일반예산사업의 경우는 점진적인 또는 선택적인 접근법을 통하여 대상 사업을 선정하고, 기존의 성별영향평가에서 미비한 부분인 예산편성과정에의 환류를 가능하게 하는 방안을 모색하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 필요하다.

#### 나. 양성평등예산의 성과관리 방안

양성평등예산은 사업의 성과관리는 비교적 용이하다고 볼 수 있다. 가장 큰 이유는 사업의 목적 자체가 양성평등에 있기 때문에 사업을 통하여 양성평등에 어떠한 영향을 미치는가를 분석함으로써 성과관리를 하면 되기 때문이다. 적어도 대상 선정에 있어서 모호함이나 난관은 작다고 볼 수 있다. 물론 실제 구체적 사업이나 정책이 양성평등에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하는 일은 쉬운 일이 아니다. 데이터의 존재 여부와 평가 방법론 등에 있어서 난관이 존재할 것이다. 이러한 난관은 일반 재정사업의 성과를 평가하는 과정에서도 직면하게 되는 문제이다.

양성평등 사업의 성과관리를 위해서 거시적 차원의 성과관리와 미시적 차원의 성과관리로 나누어 생각해 볼 수 있다. 거시적 차원의 성과관리는 양성평등의 정도를 반영하는 지표를 주요 분야별로 구축하여 우리나라의 양성평등 정도를 모니터링하는 것에 목적을 두고 이루어지는 것이 바람직하다. 개별 사업별로 미시적인 성과관리에 치중하게 되면 실제 양성평등의 거시적 상황이나 양성평등정책의 수요에 대한 분석이 결여되기 쉽다. 현재 우리나라에서 수립되고 있는 여성정책기본계획과 같은 형태를 활용하여 주요 분야의 양성평등 관련 지표 체계를 개발하여 거시적 모니터링 체계를 개발하는 것이 방안이 될 수 있다.

미시적 차원의 성과관리는 주요 양성평등 사업을 사업별로 성과관리하는 것을 목적으로 한다. 양성평등 사업의 성과관리 문제는 평가단위의 설정 문제를 먼저 검토할 필요가 있다. 부처에 따라서는 양성평등 사업 자체를 평가단위로 삼는 것 보다는 상위의 다른 목표의 프로그램 하에 양성평등 사업이 포함될 수도 있을 것이다. 그런 경우 단위사업이나 세세항 단위의 사업인 특정 양성평등 사업이 다른 사업과 같이 묶여서 평가되는 상황이 발생할 수 있다. 실제 평가 과정에서는 사업 대상이 다른 하부 사업들이 묶여서 평가를 받는 경우 각각의 사업에 대한 성과정보가 요구되는 경우가 대부분이다. 발명교육 사업의 예를 생각해 보자. 재정사업자율평가 과정에서 발명교육 사업자체가 평가 단위로 설정되었다고 하자. 이런 경우 하부 사업인 학생발명교육 사업과 여성발명교육 사업의 경우 사업 대상이 다르므로, 각 하부 사업의 성과를 반영하는 성과지표가 동시에 제시되어야 할 것이다. 이런 방식으로 평가가 이루어진다면 양성평등사업이 평가과정에서 누락되는 경우가 작아질 것이다. 그러나 다양한 양성평등 사업을 각 분야별로 통합해서 분석하고 평가보고서를 작성하고자 한다면, 평가 단위로 설정되지 않고 하부 사업으로 설정되어 있는 양성평등 사업은 누락될 가능성이 있다. 왜냐하면 평가단위에 대한 설명만을 바탕으로 양성평등사업 여부를 판단하여 정보를 취합하게 되면, 하부에 묻혀있는 사업의 경우 누락되기 쉽기 때문이다.

결론적으로 기존의 재정성과관리제도를 활용하면 양성평등 자체를 목적으로 하는 사업의 성과를 관리할 수 있다. 다만 평가단위의 설정 문제로 인하여 일부 양성평등 사업이 분석대상에서 누락될 가능성에 대해 주의하여야 할 것이다. 그리고 별도로 양성평등 관련 사업에 대해 별도로 평가 결과에 대한 종합 보고서를 작성할 것인지도 검토할 사항이다. 미국의 PART에서 시행하고 있는 다부처 사업(cross-cutting program)의 평가 방식을 활용하여 다부처사업의 하나로 양성평등사업에 대한 종합보고서를 작성할 수도 있다. 특히 양성평등사업에 있어서 공통적으로 문제가 되는 부분에 대해 집중적으로 분석한 다부처사업의 평가결과를 필요에 따라 도출해 낸다면 양성평등사업 성과관리의 실효성을 더욱 높일 수 있을 것이다.

#### 다. 일반예산의 성과관리 방안

일반 예산사업의 성인지적 관점에서의 성과관리가 성인지 예산의 성과관리 체계 수립에 있어 가장 어려운 과제라고 볼 수 있다. 그 이유는 평가 대상의 선정에서부터 시작해서 데이터 수집과 평가 방법론 까지 실효성 있는 평가를 하기 위해서 극복해야할 난관이 많기 때문이다.

기존의 성별영향평가가 일반정책이나 예산사업이 양성평등에 미치는 영향을 분석하기 위한 목적으로 그동안 시행되어 왔으나, 아직까지 실효성 있게 제도가 운영되고 있다고 보기는 어렵다. 일부 학계의 주장대로 성인지 예산을 학습과정으로 이해한다면 기존의 성별영향평가제도가 이러한 학습과정을 돕는 수단으로 활용될 수 있다고 생각된다. 그러나 문제는 이러한 학습과정으로서의 제도 운영이 과연 지속가능한 것인지에 대해 의문이 존재한다. 무엇보다 제도시행을 위한 행정비용이 소요되므로 사업담당자나 의사결정자에게 적절한 유인이나 동기 부여가 없이는 제도가 지속적으로 발전하기는 어려울 것이기 때문이다. 그러므로 궁극적으로는 일반 예산사업에 대한 성과관리가 의사결정에서 의미 있게 활용되어야지만 제도가 정착되고 발전할 수 있을 것이다.

일반 예산에 대한 성인지적 관점에서의 성과관리를 위해서는 크게 세 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 기존의 재정성과관리제도의 하나인 재정사업자율평가제도에 평가 항목의 하나로 예산사업이 양성평등에 미치는 영향을 묻는 항목을 추가할 수 있다. 이런 경우 평가 대상이 되는 모든 예산 사업에 대해 사업담당자들이 성인지적 관점에서 사업의 영향을 점검하게 하는 효과를 가져올 수 있다. 문제는 이런 방식의 평가가 실효성이 전혀 없어서 무시될 가능성이 있다는 것이다. 재정사업자율평가 제도 시행 초기에 균형발전에 미치는 영향에 대한 평가 항목이 포함된 적이 있지만, 실제 평가과정에서는 거의 무시되어 평가 항목에서 바로 사라진 경우가 좋은 예이다. 일반예산에 대한 성인지적 관점에서의 평가 기준이나 방법론이 정착되지 않은 상태에서는 평가 항목만 포함한다고 문제가 해결되지는 않을 것이기 때문에, 이 방안이 적절한 방안이라고 판단되지는 않는다.

두 번째는 기존의 성별영향평가를 제대로 활용하는 방안이다. 이미 시작한 제도이므로 시간을 두고 실효성을 높여가는 방향으로 지속적인 교육과 투자를 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 특히 성인지적 관점에서의 성과평가에 대한 하부구조가 갖추어지지 않은 상황에서는, 성별영향평가를 통하여 학습효과도 제고하고 구체적인 사례로 축적해 나감으로써, 일반예산을 성인지적 관점에서 관리할 수 있는 기반을 다져나갈 수 있을 것이라고 판단된다. 구체적으로, 성별영향평가 결과를 활용하여 일반예산을 유형화 시켜 성별영향을 평가할 수 있는 매뉴얼을 개발하는 것이 필요하다. 매뉴얼을 바탕으로 실무자들이 일반 예산사업에 대해 성인지적 관점에서의 평가와 관리를 수행할 수 있는 환경을 구비해 주어야 실효성 있는 성인지적 성과관리가 이루어질 것이다.

세 번째는 정부업무평가기본법의 평가제도의 하나로 성인지적 관점에서의 성과평가를 도입하는 것이다. 이 방안은 부처에게 강한 유인을 제공한다는 점에서는 매력적이지만 평가의 목적에 있어서 충돌 가능성이 있다고 판단된다. 정부업무평가는 부처의 성적을 몇 가지 측면에서 종합적으로 평가하고자 하는 목적을 가지고 있지만, 성인지적 관점에서의 일반 예산사업 평가는 예산사업의 성과를 평가하여 사업의 운영을 개선하고 예산 편성과정에 환류하자는 목적을 가지고 있다. 그러므로 정부업무평가의 한 분야로 성인지 예산의 성과평가가 도입된다면 부처의 행정부담은 커지고 평가의 원래 목적은 달성하지 못할 가능성이 있다. 특히 성인지적 관점에서의 평가 방법론의 개발이 미흡한 상태에서 주로 산출이나 과정지표 중심의 평가를 수행하게 되면, 부처의 입장에서는 왜곡된 행동을 할 유인이 더욱 커지게 된다. 그러므로 성인지적 관점에서의 성과평가 방법론이 충분히 개발되기 이전에는 정부업무평가와 연계하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 일반 예산의 성인지적 관점에서의 성과관리 방안에 대한 검토를 <표 VIII-1>에 요약하였다.

&lt;표 VIII-1&gt; 일반 예산의 성인지적 관점에서의 성과관리 방안

관리방안	장 점	단 점	종합의견
재정사업자울평가의 평가 항목에 성별 영향 평가 항목 추가	정부의 모든 예산사업에 대해 성별영향에 대한 결과를 점검할 수 있음	성별영향평가에 대한 구체적인 방법론 없이는 유명 무실화 될 가능성이 높음 (균형발전에 대한 평가 항목이 제도 초기에 삽입 되었으나 평가 실익이 없어 삭제된 전례가 있음)	실효성 없는 방안이라고 판단됨
기존의 성별영향평가제도의 결과 축적을 바탕으로 실효성 있는 후속 제도 도입	성별 영향 평가 결과를 바탕으로 실무자들이 적용 할 수 있는 매뉴얼을 개발 하고 교육하여, 일반예산 의 성과관리를 실효성 있게 할 수 있음	일반예산의 성과관리가 당장에는 이루어지지 않고, 학습기간을 통한 발전 방향을 모색하자는 방안임.	현실적인 방안
정부업무평가제도에 성별 영향평가 부문을 추가	성별영향평가를 확산시키기 위해서는 가장 효과적인 방안임	기존 성별영향평가가 결과 중심의 평가가 제대로 이루어지지 않으므로, 산출이나 과정중심의 평가가 될 확률이 높음. 부처의 왜곡된 행동을 유발할 가능성이 높음.	평가의 실익 보다 왜곡된 행동의 유발 가능성이 크다고 판단됨

## 라. 성인지 예산 성과관리 체계(안) 제안 및 향후과제

지금까지의 논의를 바탕으로 성인지 예산의 성과관리 방안에 대해 [표 VIII-2]에 요약하였다. 양성평등예산에 대해서는 거시적 성과관리 틀을 통하여 여성정책의 정책적 수요와 진전 상태를 모니터링하면서 개별사업에 대한 성과관리를 체계적으로 해 나가면 될 것이다. 향후 과제는 일반예산을 성인지적 관점에서 분석하고 성과관리를 하는 일이다. 기존의 연구 성과로서는 당장 실효성 있게 일반예산을 포괄적으로 성과관리 할 수 있는 방안이 없다. 기존의 성별영향평가제도를 실효성 있게 운영하면서 일종의 학습과정으로 활용해 나가는 것이 필요하다. 이런 학습 과정을 통해 축적된 연구결과를 바탕으로 실행 가능한 매뉴얼을 개발한 이후, 새로운 제도를 도입하는 방안을 모색하는 것이 순서라고 판단된다.



&lt;표 VIII-2&gt; 성인지 예산 성과관리체계

성인지 예산의 범주	성과관리 방안	
양성평등예산	거시적 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성정책 기본계획의 개선을 통해 거시적 성과관리체계 수립</li> <li>분야별 정책적 수요 파악에 활용</li> </ul>
	미시적 성과관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정사업자율평가를 활용</li> <li>평가대상에서 양성평등사업이 누락되지 않도록 배려</li> <li>주요 이슈에 따라 다부처사업(cross-cutting program) 평가를 필요에 따라 병행할 수 있음</li> </ul>
일반 예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>성별영향평가의 결과 추적</li> <li>사업유형별 성인지 예산 성과평가 매뉴얼 개발</li> <li>향후 일반 예산의 성인지적 평가제도 도입</li> </ul>	

### 3. 성인지 예산 성과지표 체계(안): 양성평등예산사업을 중심으로

본 절에서는 상기에서 설명한 바와 같이 성인지 예산의 성과관리의 단계적 접근방법으로, 먼저 다른 예산을 제외한 양성평등예산사업을 중심으로 거시적 차원의 성과관리와 미시적 차원의 성과관리 체계(안)을 제시해 보고자 한다. 현재 우리나라에서 수집되고 있는 여성정책기본계획과 같은 형태를 활용하여 양성평등예산의 거시적 지표를 개발, 거시적 차원의 모니터링 체계를 개발하고, 미시적 차원에서는 기존의 재정성과관리제도를 활용하여 성과관리를 하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

#### 가. 양성평등예산의 거시적 지표

성인지 예산이 궁극적으로 추구하는 것은 양성평등이다. 따라서 양성평등을 위한 예산 사업이 어느 정도 효율적으로 사용되고 있는가를 평가하기 위해서는, 각 개별 예산 사업의 효율성을 살펴보는 것도 중요하나, 이와 함께 현재 거시적 입장에서 우리나라의 양성평등도를 나타내는 지표를 살펴보는 것이 중요하다. 즉, 거시적 양성평등지표로는 어떤 것이 사용되고 있으며, 현재 어느 정도에 위치에 있으며 목표로 하는 정도는 어느 정도인지를 살펴보는 것이 중요하다. 이는 개별 성인지 예산 사업의 궁극적 목표가 양성평등이라 하더라도 미

시적 수준의 개별사업 목표를 성인지 사업의 궁극적 목표인 양성평등과는 직접적으로 연관시켜 논의하기는 어렵기 때문이다.

양성평등을 나타내는 거시적 지표로 여러 가지가 있을 수 있겠으나 성과관리와 관련하여서는 기획예산처가 2006년에 발표한 『함께하는 희망한국 VISION 2030』(이하 ‘VISION 2030’)에서 제시하고 있는 ‘여성/맞벌이 부부: 출산·육아 걱정 없이 일할 수 있는 여건 조성’에 제시되어 있는 지표들을 양성평등의 거시적 지표로 삼고자 한다.<sup>47)</sup>

‘VISION 2030’에서는 여성과 관련하여 사회생활, 임신·출산, 육아, 성 평등에 관한 항목을 제시하고 있다. 이 가운데 임신·출산은 건강한 임신과 출산이 보장되는 사회를 지향하는 것으로 여성을 위한 정책이기는 하나 양성평등과는 직접적인 관련이 없다고 여겨진다. 따라서 이하에서는 사회생활, 육아, 성평등을 중심으로 살펴보기로 한다.

#### 1) 사회생활에 관한 거시적 지표

사회생활은 일을 통해 자아를 실현하고 여성권한이 신장된 사회를 목표로 하고 있으며 구체적인 지표로는 여성의 경제활동참가율 및 UNDP가 측정하고 있는 여성권한척도의 신장을 들고 있다. 우리나라의 여성 경제활동참가율은 20대 후반이후 경제활동참가율이 급격히 하락하였다가 30대 후반이후 다시 상승하는 소위 M자형 노동공급곡선의 형태를 취하고 있다. 20대 후반에 노동시장에서 퇴장하는 것이 주로 결혼 및 출산·육아에 따른 것임을 감안할 때, 이를 보완할 수 있는 제도적 장치가 필요하다 하겠다. 또한 UNDP가 측정하고 있는 여성권한척도를 보면, 우리나라는 2005년 현재 전체 조사대상국 80개국 가운데 59위로 상당히 낮은 편에 속하고 있다. 이를 2010년에는 45위, 2020년 30위, 2030년에는 20위로 상승시킨다는 목표를 제시하고 있다.

47) ‘비전2030’에서는 명시적으로 양성평등이라는 용어를 사용하지 않고 있으나, ‘비전2030’의 ‘여성/맞벌이 부부: 출산·육아 걱정 없이 일할 수 있는 여건조성’의 내용이 실질적으로 양성평등의 내용을 담고 있어 이를 정부가 추구하는 양성평등정책의 거시적 지표로 이용한다.

## 2) 보육 및 육아에 관한 지표

육아에 대해 ‘VISION2030’에서는 양육비 걱정 없이 질 높은 육아서비스를 받을 수 있는 사회를 목표로 육아서비스 수혜율을 2005년의 47%에서 2010년에는 65%, 2020년 67%, 2030년에는 74%까지 제고한다는 목표를 제시하고 있다. 아울러 육아비용의 부모부담률을 2005년의 62%에서 2010년에는 42%, 2020년 38%, 2030년에는 37%까지 낮춘다는 목표도 같이 제시하고 있다.

## 3) 남녀 간 소득격차

성 평등 지수로서 ‘VISION2030’에서는 모든 영역에서 남녀가 차별 없이 능력으로 인정받는 사회를 목표로 남녀소득격차를 그 지수로 삼고 있다. 즉 2003년 현재 남성의 48% 수준에 머물고 있는 여성의 소득수준을 2010년에는 53%, 2020년에는 60%, 2030년에는 70% 수준까지 높이는 것을 목표로 제시하고 있다. 남녀간 소득격차 수준을 2003년의 최고 수준이라 할 수 있는 스웨덴의 남녀간 소득 수준에 맞춘 ‘VISION2030’의 목표는 적절하다 할 수 있다. 그러나 소득수준을 전체적인 수준뿐 아니라 학력별로 나누어 그 지표를 설정하는 것도 양성평등이라는 측면에서 중요한 의미를 지닌다.

성별임금격차를 학력별로 나누어 살펴보면 우선 학력과 성별 임금격차는 반비례함을 알 수 있다. 즉 학력이 낮을수록 남성과 임금격차가 크며, 고학력이 될수록 성별 임금격차의 수준은 낮다는 것을 알 수 있다. 둘째, 전문대졸 및 대졸의 성별 임금격차는 1990년대 중반이후 줄어들다 2000년 이후 약간 확대되는 모습을 보이고 있으나 기본적으로 변동이 크지 않다. 셋째, 고졸이하의 경우 성별 임금격차가 지속적으로 줄어들고 있다.

이상에서 알 수 있듯이 성별 임금격차는 학력에 따라 다른 모습을 보이고 있다. 따라서 소득격차 역시 학력에 따라 다른 모습을 보일 것으로 예상되며, 왜 학력에 따라 성별 임금/소득 격차 및 그 추이가 다른 모습을 나타내는가를 살펴보는 것은 단지 소득격차의 수준만으로는 파악하기 어려운 양성평등을 이해하고 있는 요인들을 찾아내는 데 중요한 단서를 제공할 수 있다고 여겨진다.

## 나. 양성평등예산의 미시적 지표

이제 양성평등을 위한 구체적인 사업의 사례를 들어 미시적 수준에서는 어떠한 성과지표가 사용되고 있으며, 효율적인 성과관리를 위해서는 어떠한 지표의 사용이 바람직한가에 대해 살펴보기로 한다.

### 1) 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』사업분류에 따른 지표

미시적 수준에서 양성평등 사업의 성과지표를 평가하기 위해서는 현재 수행 중인 사업이 지향하는 목표는 무엇이며 또한 그에 따른 지표로는 어떤 것을 사용하고 있는지에 대한 정보가 필요하다. 이상의 정보는 기획예산처가 실시하고 있는 재정사업자율평가 보고서에 자세히 나타나 있는 사항이다. 따라서 성 특정 혹은 양성평등을 위한 사업들이 재정사업자율평가의 대상으로 파악이 되었다고 한다면 이상의 작업은 쉽게 이루어 질 수 있다. 그러나 앞에서도 지적한 바와 같이 성 특정 혹은 양성평등을 위한 사업 가운데 재정사업자율평가의 대상으로 파악된 사업은 극히 드물다. 따라서 각각의 사업에 대해 현재 사용하고 있는 지표를 파악하고, 이를 개선하기 위한 지표의 개발은 매우 어려운 실정이다.

이 문제를 해결하기 위해 우선, 그 수가 적기는 하지만 재정사업자율평가 대상사업의 선정된 사업에 대해서는 로직 모델을 사용하여 지표도출을 시도하기로 한다.

#### 가) 재정사업자율평가 대상 사업의 로직모델에 따른 지표

##### ☐ 성과지표 개발 도구로서의 로직모델

##### - 로직모델의 개념

로직모델(logic model)은 사업의 시작단계에서부터 추진과정 및 결과에 이르기까지 사업의 기대효과 및 소요기간에 대해 사업 주체가 사업을 관리하는 순서도를 가리킨다. 사업 주체는 사업을 시행하기에 앞서 사업 활

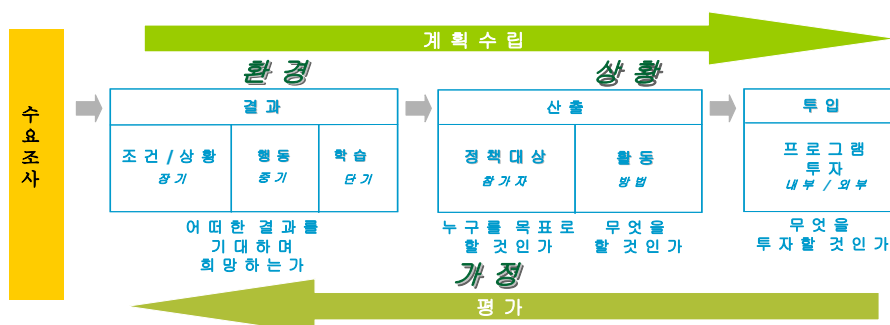
동, 산출, 초기-중간-최종 결과로 이어지는 일련의 과정을 명시적 또는 암묵적으로 가정하게 되는데, 로직모델은 이러한 과정을 시각적으로 정리하고 각 단계별로 얻고자 하는 성과를 파악하는데 매우 유용하게 쓰인다.

#### - 로직모델의 구성요소

로직모델의 구성요소는 크게 네 가지다. 첫 번째는 상황 및 조건으로 로직모델을 작성하려면 사업 주체를 둘러싸고 있는 상황과 어떠한 조건하에서 이런 사업을 추진하게 되었는지에 대한 명확한 인식이 선행되어야만 한다. 두 번째는 투입인데 이는 사업을 추진하기 위한 인적·물적 자원을 의미하며 간단히 예산으로 표현할 수 있다. 세 번째는 산출로 해당 사업을 통해 만들어진 직접적인 재화나 용역을 가리킨다. 네 번째 요소인 결과는 사업을 통해 얻고자 하는 사회·경제·환경적 변화의 양상을 뜻하며, 이는 사업의 궁극적인 목표로서 로직모델의 제일 마지막 단계에서 나타나게 된다.

#### - 로직모델의 구축

로직모델을 구축할 때는 그림에서 보듯이 사용목적에 따라 설명 흐름의 방향을 달리하는 것이 유용하다. 즉, 신규 사업에 대한 계획수립이 목적인 경우에는 끝(최종결과)에서부터 시작하고, 기존 사업에 대한 평가가 목적이라면 앞(투입)에서부터 시작하는 것이 바람직하다.

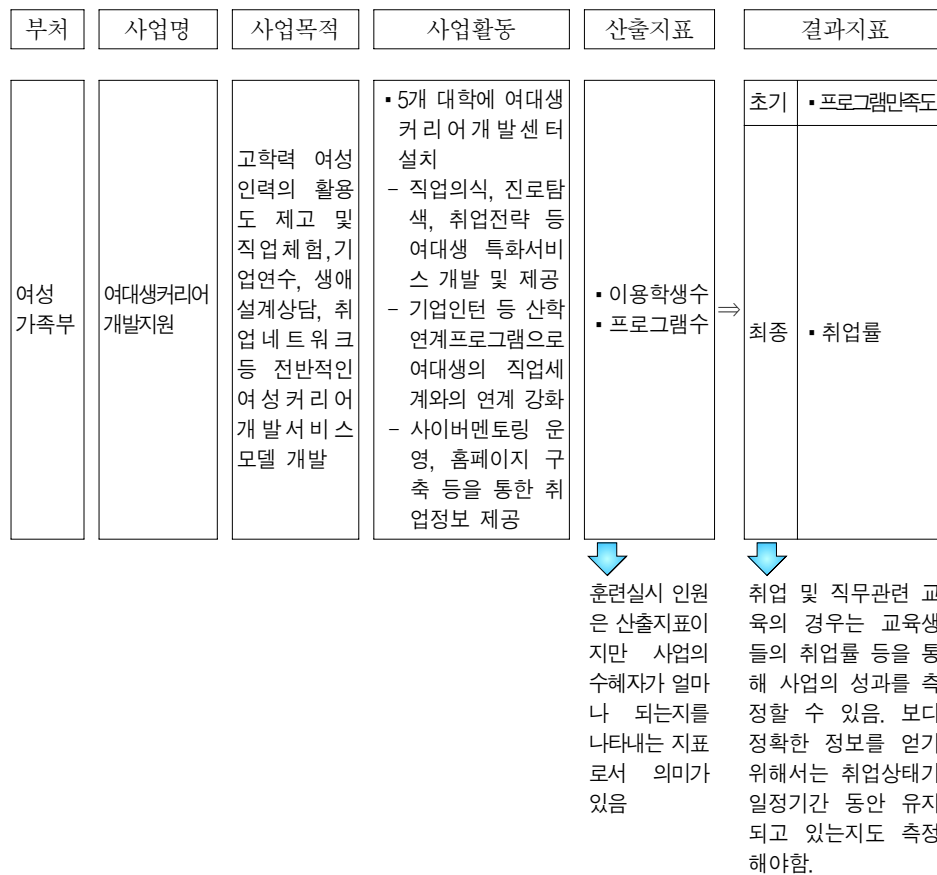


재정사업자율평가의 대상사업으로 파악된 사업으로는 여성가족부의 ‘여대생 커리어 개발 지원’, ‘가정·성폭력 피해회복 및 재발방지사업’, ‘성매매방지사업’을 들 수 있다<sup>48)</sup>. 이들 사업의 성과지표 도출은 로직모델에 따랐으며 그 흐름을 [그림 VIII-1]에 제시하였다. 그림에서 알 수 있듯이, 성과지표 도출을 위해 우선 각 사업의 사업목적 및 사업활동에 관해 파악을 한 다음, 각 사업의 산출 지표와 결과지표를 제시하는 흐름으로 되어 있다. 결과지표는, ‘여대생커리어 개발 지원’의 예에서 보듯이, 사업의 특성에 따라 초기 결과지표와 최종 결과지표로 나누어 설정할 수 있다.

48) 여기서 열거한 사업은 저자가 파악한 사업으로 저자가 인식하지 못하였으나 아래 표에 예시한 사업 가운데 여기에 열거한 사업 외에도 재정사업자율평가 대상인 사업이 있을 수 있음을 밝혀둔다. 아울러 각 개별사업의 목적 및 사업활동에 관한 정보가 이용가능하다고 한다면 본 절에서 설명한 방법을 사용하여 결과지표를 쉽게 도출할 수 있으리라 여겨진다.

부처	제2차 여성정책기본계획		2005년 재정사업자율평가 항목	2006년 재정사업자율평가 항목
	세부목표	세부과제		
노동부	모성보호 및 직장가정생활의 양립지원	4-2-1. 모성보호제도의 정착 및 확대 4-2-2. 육아휴직 제도의 조기 정착	육아휴직장려금	산전후 육아휴직지원, 공공직장보육시설 운영
과학기술부	여성과학기술인력 육성 및 지원	3-1-3. 여성 과학기술인력의 양성과 활용확대		여성과학기술인지원센터 설치운영
중소기업청	여성창업활성화 및 여성기업경쟁력 제고	3-3-1. 여성의 창업분위기 조성 3-3-2. 여성이 비교우위가 있는 직종의 발굴·육성 3-3-3. 여성기업 자금조달 원활화 및 경영개선 지원 3-3-4. 여성기업의 판로개척 지원	여성기업육성	
여성가족부	여성창업활성화 및 여성기업경쟁력 제고	3-3-3. 여성기업 자금조달 원활화 및 경영개선 지원	여성기술인창업자금대출	
	여성의 직업능력개발 및 고용촉진	4-3-4. 여성근로자의 능력개발 기회 확대	여대생커리어개발지원	
	보육서비스의 강화	4-6-3. 보육에 대한 공공투자의 확대		보육시설운영지원
	여성단체 지원 및 보호	5-1-2. 여성단체 등과의 협력강화를 통한 여성정책의 효율적 추진	여성단체공동협력	
	성매매방지대책의 실효성 제고	8-1-1. 성매매관련여성의 인권보호 및 사회복귀지원강화	성매매방지 및 피해자보호	성매매피해자구조지원
	가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 추진	8-2-1. 가정폭력·성폭력피해자 보호강화 및 사회복귀 지원 8-2-2. 가정폭력·성폭력 관련 법·제도의 정비 및 실효성 강화	가정성폭력방지 및 보호 폭력피해여성 무료법률구조사업	

[그림 VIII-1] 로직모델을 사용한 분석 사례



부처	사업명	사업목적	사업활동	산출지표	결과지표
여성가족부	성매매방지사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성매매 피해자 지원시설 및 상담소에서 제공하는 서비스의 품질 균일화 및 서비스 제공 인프라를 강화</li> <li>· 성매매 업소 집결지 여성을 대상으로 한 자활 지원을 통해 성매매 집결지 정비·폐쇄 추진 시 이들의 타업소 유입 및 새로운 집결지 생성 예방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성매매 방지 중앙 지원 센터 운영</li> <li>· 집결지 성매매여성 자활지원사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙지원센터 이용자 만족도</li> <li>· 집결지 성매매여성 탈업소율</li> </ul>	<div>⇒</div> <div>최종</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 탈업소 여성의 자활율/자활건수</li> </ul>



성매매여성이 탈업소를 하여도 또 다른 성매매업소에 취업을 하면 사업의 의미가 없음. 따라서 탈업소를 한 여성이 다시 성매매업소로 유입되지 않은 정도를 나타내는 지표가 필요.

부처	사업명	사업목적	사업활동	산출지표	결과지표
여성가족부	가정·성폭력 피해회복 및 재발방지사업	가정폭력·성폭력 피해여성의 치료·회복 지원으로 피해자의 사회복귀 여건을 조성하고, 가해자의 성행교정으로 폭력 재발 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가정폭력상담소, 성폭력상담소 운영</li> <li>· 가정폭력피해자, 성폭력피해자 보호시설 운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 피해자 치료 및 회복 프로그램 지원</li> <li>- 중장기 쉼터 운영</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프로그램 이수자 수</li> <li>· 피해자 만족도</li> <li>· 가해자의 배우자 만족도</li> </ul>	<div>⇒</div> <div>최종</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 가정·성폭력 재발건수 혹은 재발율</li> </ul>



## 나) 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』 따른 사업수단별 지표

이 방법은 각 사업의 사업 활동 및 사업목적에 관한 정보가 충분하지 못한 상황 하에서, 제한된 정보이기는 하나 이를 활용하여 각 사업이 추구하고 있는 내용을 그 수단별로 나누는 것이다. 사업의 분류는 조세연구원이 작성한 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』에 있는 분류 방법에 따르기로 한다.

『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』은 각 부처가 재정사업자율평가를 할 때 사용할 수 있도록 각 사업의 수단에 따라 사업을 분류하는 방법을 제시하고, 로직 모델을 사용하여 각각의 분류에 따른 성과지표 도출을 구체적인 사례를 들어 제시한 것이다. 따라서 성 특정 사업 및 양성평등 사업의 성과지표 도출에도 그대로 적용이 가능하다.

『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』의 사업분류는 2005년도 재정사업자율평가 대상사업을 중심으로 각 사업을 25개의 수단별로 나누는 것이다. 사업수단에 따른 분류기준은, 전체 재정사업의 성과지표 풀(pool)에서 사업의 성과지표를 찾기 쉽도록 하기 위해 성과지표가 유형화될 수 있는가 하는 것이다. 사업수단에 따라 사업을 분류할 경우 유사한 유형의 사업일 경우 비슷한 성과지표를 사용할 수 있으므로 성과지표 개발에 드는 시간을 절약할 수 있으며, 유사 사업간 일관성 있는 성과지표를 사용함으로써 결과에 대한 비교가 가능해 진다는 장점이 있다<sup>49)</sup>. 분류된 25개 사업 수단과 각 분류의 개념 및 사업유형을 <표 VIII-3>와 같다.

49) 사업수단분류에 따른 장점 및 단점, 유의점 등에 관한 보다 자세한 내용은 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』을 참조하기 바람.

&lt;표 VIII-3&gt; 사업수단별 분류

	사업수단	개념 및 사업유형
1	공적 부조·기타연금	일정 기준을 충족한 대상에 대한 급부 제공. 인센티브 성격이 강한 법정보상 및 보조금과 구분 ▪ 복지부 : 경로연금, 저소득모부자가정지원
2	검사·조사·인증	검사, 조사, 인증이 주된 활동인 사업 ▪ 농림부 : 농산물 안전성 조사 ▪ 산자부 : 기계류 품질 인증
3	교육·훈련	교육이나 훈련을 통해 사업이 진행되는 경우 ▪ 교육부 : 교육방송인터넷 강의 ▪ 정통부 : 국민정보화교육사업
4	구조개선	기관 및 사업체의 통폐합 및 이전 ▪ 농림부 : 영농규모화, 과원폐원지원
5	기관운영 지원	경상경비 보조 또는 경영개선을 위한 기관운영 지원 ▪ 국방부 : 전쟁기념사업회 운영 ▪ 해수부 : 수협경영지원
6	기술·경영컨설팅	기술지원 및 경영컨설팅 서비스 제공 ▪ 농진청 : 새기술보급사업
7	대민서비스 제공	정부의 민원 상담 서비스 등 각종 대민 서비스 제공 ▪ 조달청 : 정부조달 콜센터운영 ▪ 여성부 : 폭력피해여성무료법률구조
8	대외교류·협력	국제사회의 한국에 대한 이해제고, 해외 현지기반 조성, 통상이익을 위한 초석 마련 ▪ 외교부 : 자유무역협정추진, WTO 분쟁대응
9	대위변제	신용보증의 공급 및 대위변제금의 지급 ▪ 노동부 : 신용보증 대위변제
10	자원유지보전 (문화재 포함)	자원·문화재의 유지·보수·보전 자체가 의미 있는 사업 ▪ 문화재청 : 경복궁 종합정비 ▪ 산림청 : 산림자원보전관리
11	방지·예방·단속사업	방지·예방·단속 활동 사업 ▪ 산림청 : 산불방지대책사업, 병해충방제사업 ▪ 복지부 : 국가예방접종사업
12	보상금·보조금 (인센티브 포함)	인센티브 차원의 보상금·보조금 ▪ 노동부 : 고용유지지원금 ▪ 농림부 : 친환경농업 직접지불

	사업수단	개념
13	산업육성	특정 산업의 육성이 목적인 사업 ▪ 정통부 : DB 산업육성 지원 ▪ 문광부 : 게임, 애니메이션, 출판 산업육성
14	시설확충·개선	시설 및 건물, 건축물의 설비 확충 및 개선을 사업의 수단으로 활용(토지매입도 포함) ▪ 행자부 : 위험도로구조개선사업 ▪ 환경부 : 고도정수처리시설사업
15	유통	유통 및 마케팅 활동 지원사업 ▪ 농림부 : 축산물판매시설현대화 ▪ 해수부 : 감천항 공영수산물 도매시장 건설
16	인력운영	국가대표선수·군인·경찰 등의 인력 운영사업 ▪ 문광부 : 국가대표선수 양성 ▪ 외교부 : 국제기구초급전문가 파견
17	구매사업	장비, 공구, 기구, 도서, 미술품 등 구입 ▪ 환경부 : 대기측정장비 확충 ▪ 문광부 : 도서관 자료 확충
18	정보화·전산화시스템 구축	정보통신기술 및 장비활용을 위해 소프트웨어, 하드웨어, 네트워크 및 관련시설을 기획, 구축, 운영, 유지 ▪ 국방부 : 중대 PC방, 메가센터 구축 ▪ 산자부 : 산업부문 B2B 네트워크 구축
19	정책연구용역·연구사업	연구개발 및 정책연구 사업으로 예산편성지침상 “용역비” 해당 사업 ▪ 문화재청 : 한민족생활문화 연구
20	종합사업	하나의 사업목적하에 다양한 형태의 세부사업들로 구성되어 있는 경우 ▪ 행자부 : 오지·도서·접경지역 종합개발사업
21	통계정보제공	통계자료 작성 및 제공이 목적인 사업 ▪ 통계청 : 인구주택총조사, 광업및제조업 통계조사
22	행사	정부가 주관하는 기념일 행사, 국내외 문화 및 예술 공연, 체육행사, 박람회, 전시회 등의 행사 ▪ 보훈처 : 호국보훈기념행사
23	행정집행	행정상 강제집행 등을 수단으로 행정법상 의무불이행에 대하여 의무를 이행하도록 유도 ▪ 국세청 : 압류재산공매사업
24	홍보·방송	사업의 활동수단(activity)이 특정사업에 대한 홍보, 정책에 대한 홍보사업 또는 방송사업 ▪ 문광부 : 문화예술 홍보 및 교류 ▪ 방송위 : 교육방송, 국악방송 지원
25	SOC	도로, 철도, 항만, 공항 등 대규모 토목 공사 ▪ 건교부 : 화북댐건설, 울진공항건설 ▪ 행자부 : 분양주택 건설

각각의 분류에 따른 분포는 <표 VIII-4>와 같다.

<표 VIII-4> 사업수단별 분포

사업수단	분류1	분류2
공적 부조·기타연금	13	24
검사·조사·인증	-	14
교육·훈련	6	11
기관운영 지원	4	43
기술·경영컨설팅	-	2
대민서비스 제공	1	8
대외교류·협력	1	-
방지·예방·단속사업	1	4
보상금·보조금(인센티브 포함)	7	7
산업육성	1	-
시설확충·개선	2	7
인력운영	1	-
정보화·전산화시스템 구축	-	7
정책연구용역·연구사업	7	9
종합사업	25	19
통계정보제공	1	1
행사	1	8
홍보·방송	1	15

단위사업 사업수단 분류인 분류 1의 분포에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 종합사업이며, 이어 공적 부조·기타연금, 보상금·보조금, 교육훈련, 기관운영 지원 순으로 나타났다. 종합사업이 가장 많은 것은 단위사업 아래에 세부사업이 여러 개 있는 경우 각각의 세부사업 및 그 내역이 다양한 사업수단으로 구성되어 있기 때문이다. 종합사업을 제외한다면 공적 부조·기타연금 및 보상금·보조금이 많은 것에서 알 수 있듯이, 단위사업 수준에서의 성 특정, 양성평등 사업은 주로 여성에 대한 지원형태를 취하고 있음을 알 수 있다.

공적 부조·기타연금의 사업활동은 대부분이 수급대상자의 선정 및 관리활동 혹은 공적보조 및 연금 등의 지급에 관한 것이다. 공적 부조·기타연금의

성과지표를 작성할 때는 보조금의 수혜율이나 수급인원과 같이 보조금의 지급 실적 만을 지표로 설정하기 보다는 수급자의 만족도, 보조금으로 인한 생활개선에 등 보조금 수혜자의 성과정보에 대한 지표를 설정하는 것이 중요하다. 아울러 서비스 제공의 적시성, 서비스 접근성과 이용의 편리성, 서비스의 정확성(처리과정의 오류 등) 서비스의 질 역시 결과지표로서 사용될 수 있다.

인센티브 성격을 지니는 보상공·보조금의 경우 사업활동이 대부분 보상공 또는 보조금 지급이다. 따라서 동 사업수단의 경우 사업자체의 결과물 뿐 아니라 서비스의 질 또한 사업의 성과를 측정하는 데 중요한 지표가 된다. 구체적으로는 보조금 지원금액, 지원건수, 수혜대상 인원 등은 산출지표가 될 것이고, 만족도, 결과의 증가율 혹은 감소율, 참가율 등 효율성 지표를 결과지표로서 산정하는 것이 바람직하다.

한편 세부사업 및 그 내역의 사업수단에 관한 분포를 보면 여성단체지원, 보육기관 지원 등 기관운영 지원이 가장 많으며, 공적 부조·기타연금, 홍보·방송, 검사·조사·인증, 교육·훈련 등의 순서이다<sup>50)</sup>.

기관운영 지원의 사업활동으로는 기관운영비 지원, 경영개선 활동지원 등을 들 수 있으며, 지표개발 시에는 기관운영 지원이 경상적 경비보조인가 경영개선을 위한 지원인가로 나누어 지표를 설정할 수 있다. 기관 이용자의 만족도 및 기관평가 결과, 지원사업 목표 달성도 등을 결과지표로 활용할 수 있다. 아울러 설립목적과 기능수행에 대한 측정이 가능하다면 결과지표와 함께 산출지표를 병행하여 사용하는 것도 고려할 수 있다.

홍보·방송의 사업활동은 홈페이지 작성, 홍보물 작성 및 배부, 미디어 홍보, 방송 등이 있다. 홍보 사업은 목적이 구체적인 경우와 단순히 특정 내용을 알리는 경우로 나눌 수 있는데, 각각의 경우에 대해 결과지표를 설정하는 것이 바람직하다. 구체적인 결과지표의 예로서는 홍보를 통해 전달하고자 하는 사안에 대한 인식률 증가율, 만족도 등을 들 수 있다.

검사·조사·인증은 사업활동이 주로 실태조사에 관한 것이므로 지표를 개

50) 세부사업 및 내역에서도 종합사업의 수가 적지 않으나, 종합사업의 경우 특징을 지을 수 있는 지표의 선정이 어렵다. 따라서 세부사업 및 내역에 관한 설명에서는 종합사업에 관한 분포는 다루지 않았다.

말할 때는 정확성, 적시성, 활용성을 측정할 수 있는 지표이어야 한다. 구체적인 지표의 예로는 이의제기율, 조사결과 활용도, 서비스를 받기 위한 대기시간 등을 들 수 있다.

교육·훈련의 사업활동은 주로 교육 및 훈련과정 개설 등이다. 교육·훈련에 관한 지표개발 시 주의해야 할 점으로는 우선, 교육 사업의 지표는 기본적으로 교육의 질과 공급량에 대한 정보를 제시하고 교육목표를 얼마나 달성하였는가 측정해야 한다. 또한 교육 프로그램은 교육생의 지식, 기술, 태도 행동 등을 변화시킴으로 궁극적으로 원하는 행동의 변화는 교육생들이 교육 프로그램을 수료한 후에 나타나므로 측정하기가 어렵지만 지식과 태도는 교육기간 동안 변할 수 있으므로 교육 후 교육만족도 설문조사 등을 통해 측정할 수 있다. 참가자들이 자신의 지식, 태도, 행동에 대해 직접 평가하는 경우 정보를 빠르고 편리하게 얻을 수는 있지만 양질의 정보를 생산하지 못할 수 있으므로 객관적인 평가, 예컨대 교육과정에 대한 학습성과를 측정할 수 있는 시험 등을 통틀 병행하는 것이 바람직하다.

## 2) 사업유형별·수단별 사업분류에 따른 지표

앞에서는 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』의 사업 분류에 근거하여 사업을 분류하고, 그에 따른 지표 유형을 제시하였다. 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』에 제시하는 것과 같이 전적으로 사업의 수단에 근거하여 분류할 경우 성과지표 개발이 용이하다는 장점이 있으나, 양성평등이라는 목적성을 띠고 있는 거시적 지표와의 연관성이 부족하다. 이러한 단점을 보완하기 위해 이 절에서는 사업을 목적별로 유형화하고, 유형에 따라 어떤 사업수단이 사용되고 있는지를 살펴보기로 한다.

각각의 구체적 분포를 살펴보기에 앞서 양자의 분류 방법은 <표 VIII-5>에 나타낸 바와 같다.

&lt;표 VIII-5&gt; 사업 목적 및 사업수단 분류

사업목적	사업수단
A. 양성평등기반조성 B. 보육 C. 고용/소득안정 D. 인적자원개발 E. 보건/복지증진 F. 성 특정 사업 F1. 출산 F2. 국제결혼/외국인 여성 F3. 성매매 F4. 가정폭력/성폭력 F5. 성희롱 F6. 일본군위안부 G. 취약계층지원 H. 정보화	1. 연구조사 1a. 정책연구 1b. 실태조사/사례연구 1c. 사업평가 2. 교육/훈련 3. 홍보 3a. 환경조성/의식개선 3b. 자료제작배포(통계)자료제공 4. 공적 부조 4a. 생활비 4b. 의료비/간병비 4c. 양육비(보육료)/교육비 4d. 통상임금 4e. 이차보전 5. 운영지원 5a. 시설설치/확충/개선 5b. 운영경비보조 5c. 상담/컨설팅 5d. 인프라/시스템구축 5e. 포상/보조금/보상금 5f. 행사(회의/세미나 등) 개최 5g. 행정관리감독

먼저 사업목적을 보면 크게 A~H까지 8개로 나누고, 성 특정 사업에 대해서는 다시 6개로 분류하였다. 사업수단은 연구조사, 교육/훈련 등 5개로 나누었다<sup>51)</sup>. 사업목적별·수단별 분포는 <표 VIII-6>와 같다.

양성평등 및 성 특정 사업의 목적별 분류에서 성 특정 사업(F)은 거시적 경제 지표인 여성의 권한 척도와 연결될 수 있으며, 보육(B)은 보육 및 육아, 인적자원 개발(D), 고용/소득안정(C)은 경제활동참가율, 남녀간 소득분배 격차와 직접적으로 연관이 있는 사업으로 분류할 수 있다. 양성평등기반조성(A) 및

51) 사업수단의 경우 앞 절의 사업수단과 동일한 유형으로 분류하는 것을 생각할 수 있으나, 앞 절의 수단에 따른 분류는 전체 사업을 대상으로 한 것이니만큼 양성평등이나 성 특정사업과는 크게 상관이 없는 분류가 적지 않아, 앞 절의 분석 결과를 바탕으로 새로 조정하였다.

취약계층지원(G), 정보화(H)는 경제적 지위의 향상과 여성의 권익 신장 모두와 연관이 있는 사업으로 분류할 수 있다.

이상의 분류에 따른 분포를 <표 VIII-6>에서 확인하면 양성평등, 성 특정사업을 목적으로 분류할 때 성 특정 사업이 56개이며 양성평등 사업이 62개로 거의 균형을 이루고 있음을 알 수 있다. 성 특정 사업가운데는 가정폭력/성폭력 대책 사업이 가장 많으며 다음으로 성매매 관련 사업이 많다. 양성평등 사업의 경우 여성의 인적자원을 제고하는 인적자원개발 사업이 가장 많으며, 다음으로 양성평등기반 조성, 보육 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 한편, 예산액으로만 판단한다면 보육이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

성 특정사업의 경우 많은 부분이 취약한 여성의 권리를 보호하는 사업이 중심이며, 양성평등 사업은 여성의 권익을 증진하는 사업이 많다는 것을 감안할 때 양자의 균형은 잘 이루어지고 있다고 평가할 수 있다.

<표 VIII-6> 사업목적별·수단별 분포

사업유형 \ 수단	1	2	3	4	5
A	5	4	7	-	19
B	3	1	2	6	19
C	-	2	-	2	8
D	7	4	4	-	24
E	1	1	5	2	7
F1	-	-	1	1	1
F2	2	4	5	-	1
F3	3	1	2	1	8
F4	1	2	1	1	12
F5	1	-	1	-	1
F6	-	-	-	4	2
G	-	4	-	3	8
H	-	-	1	-	8



사업수단별로 분포를 살펴보면 앞 절의 분석과 같이 수단으로서는 운영지원이 가장 많은 수를 차지하고 있었으며 홍보와 교육훈련, 연구조사, 공적 부조의 순으로 나타났다.

양성평등 및 성 특정에 관한 사업을 수단만으로 분류하였을 때 비해 목적별로 분류하였을 때 드러난 특징으로는 인적자원 함양을 위한 인적자원개발 사업 및 양성평등기반 조성과 같이 그 효과가 장기에 걸쳐 나타나는 사업의 비중이 크다는 점이다. 효과가 장기에 걸쳐 나타나는 사업의 경우 적절한 사업관리를 위해서는, 1년 이내의 결과만을 검증하는 단기성 지표보다는 장기 효율성 지표 및 장기 결과 지표를 사용하여야 한다.

#### 4. 소결

VIII장에서는 성인지 예산의 성과관리 체계를 위한 대안을 모색하였다. 성과관리대상으로서의 성인지 예산은 성과관리의 실효성을 높이기 위해 비예산 정책사업도 포함 가능하며, 양성평등 사업과 일반예산사업으로 나누어 관리하는 방안이 적절하다고 판단된다. 양성평등사업은 기존의 여성정책기본계획과 재정성과관리제도를 활용하여 관리할 수 있으며, 일반예산사업은 기존의 성별영향평가를 개선하여 제대로 활용하여 관리하는 것이 바람직하다고 판단된다. 양성평등사업의 경우는 양성평등의 목적에 따라 예산사업이 평가를 받을 수 있도록 평가단위를 적절히 설정하는 것이 주요 관건이다. 일반예산사업의 경우는 점진적인 또는 선택적인 접근법을 통하여 대상 사업을 선정하고, 기존의 성별영향평가에서 미비한 부분인 예산편성과정의 환류를 가능하게 하는 방안을 모색하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 필요하다.

이러한 성인지 예산 성과관리 체계에서 성과지표 도출방안을 제시하면 양성평등예산의 경우 거시적 지표와 미시적 지표로 나누어 도출할 수 있는데 거시적 지표의 경우 ‘비전 2030’에 제시된 지표를 거시적 지표로 삼을 수 있고, 미시적 지표는 재정사업자율평가에서 제시하고 있는 지표를 활용할 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 성인지 예산의 성과관리 체계를 단계적으로 밟아가는 것이 필요하며, 일반 예산사업의 구체적인 성과지표 개발에 대해서는 후속 연구가 있어야 할 것이다.

# IX

## 결론 및 향후과제

- |                      |     |
|----------------------|-----|
| 1. 외국의 성인지 예산활동 평가   | 18  |
| 2. 한국에서의 제도화를 위한 시사점 | 28  |
| 3. 향후과제              | 225 |

이 보고서는 성인지 예산 제도의 안정적이고 효과적인 정착을 위한 방법론과 제도적 인프라 구축 방안을 개발하기 위한 3개년도 사업의 1차년도 연구 결과물이다. 1차년도 연구는 크게 세 가지 영역에 초점을 맞추었다.

성인지 예산 제도 시행을 위한 개념과 방법론적 기초를 정립하기 위하여 해외의 다양한 경험들을 검토·분석하였고, 이에 기반하여 국내 제도화에서의 핵심적 도구인 성인지 예산서와 예산편성 지침을 개발하였다. 마지막으로 중기재정운용계획, 프로그램 예산제도, 성과관리제도 등 주요 재정운용 혁신제도의 성인지적 개선방안을 마련하고자 하였다. 이를 위하여 그간 국내에서 전개되어 온 성인지 예산 활동의 현황과 한계, 그리고 변화된 재정운용시스템을 검토하였다. 경제학, 재정학, 행정학, 사회복지학, 여성학 등 다양한 학문적 배경을 가진 전문가들이 공동으로 연구과정에 참여하여 의견을 교환하였고, 연구 결과는 수차례의 포럼을 통해 관련부처 공무원, 학계, 여성운동단체 등 다양한 분야의 관계자들과 공유되었다.

1990년대 말 여성단체의 예산운동까지 거슬러 올라가면 국내에서 성인지 예산 활동의 역사는 10년 가까이 되지만, 몇몇 연구 성과물을 제외하면, 장기적인 안목에서 성인지 예산 제도에 대한 이해와 공감대를 확산할 수 있는 체계적이고 심도 깊은 연구는 커다란 진전을 보지 못했던 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 이 연구는 2010 회계연도부터 시행될 성인지 예산서와 예산 지침서를 개발하고, 국가 재정운용체계 전반의 성인지적 개선방안을 제안하는 등 국내에서 성인지 예산의 제도화를 위한 최초의 포괄적인 접근이라는 의의를 가진다.

이미 성인지 예산 활동이 활발하게 전개되고 있는 다양한 해외의 경험에 비추어 볼 때, 우리는 프랑스와 필리핀 등 몇몇 국가를 제외하고는 세계적으로 찾아보기 어려운 법적 시행 근거를 갖추고 있다는 점에서 매우 유리한 조건을 가지고 있다는 것이 사실이다.<sup>52)</sup> 그럼에도 불구하고 국내에서 성인지 예산 제도의 안정적인 정착을 위해서는 여전히 많은 과제들이 남겨져 있다. 이 과제들

52) 이번 연구를 수행하면서 우리가 국가재정운용의 근간이라고 할 수 있는 「국가재정법」에 성인지 예산제도를 장착한 성과에 대해 외국의 정부관계자, 시민단체, 학계 등이 높게 평가하면서 향후 진전결과를 주목하고 있음을 확인하였다.

을 해결하는데 우리에게 남겨진 “성인지 예산제도”가 시행되기까지의 2년여 준비기간은 결코 길다고 할 수 없다. 이번 연구결과를 토대로 향후 수행할 과제를 좀 더 전략적으로 찾아내고 접근할 필요가 있다고 본다.

이에 본장에서는 우리보다 앞서서 성인지 예산분석 및 제도화 활동을 추진해 온 외국의 경험을 평가함으로써 이들 국가들의 성과는 승계하고 미리 예상되는 문제점을 도출하여 제도 도입에 대한 시사점을 도출하려고 한다. 이를 바탕으로 우리나라에서의 안정적인 성인지 예산 제도화를 위한 향후 과제를 제시한다.

## 1. 외국의 성인지 예산활동 평가

### 가. 성과

지난 10여년 간의 전 세계적 성인지 예산 활동은 지역에 따라, 그리고 국가별로 전개방식과 발전수준, 제도화 측면에서 다양하지만, 다음과 같은 세 가지 측면에서 일정정도 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

#### □ 의식화(consciousness-raising)

지난 10년간의 세계적인 성인지 예산 활동의 가장 큰 성과는 성인지 예산의 필요성, 개념, 의의, 원칙에 대한 인식의 제고에 기여했다는 점이다. 공무원들 비롯하여 의회 의원, 운동가, 연구자 등 다양한 활동 주체들에 대한 교육과 훈련, 워크숍, 예산분석, 분석결과의 출판 등의 활동은 개별 국가 내외부에서 정부 예산이 성불평등 효과를 가질 수 있다는 인식을 확대하는데 기여하였다.

성인지 예산에 대한 많은 안내서와 매뉴얼이 만들어졌고, 웹사이트를 통해 전 세계적으로 공유되면서 이에 대해 관심을 가지고 있는 다양한 행위주체들의 성인지 예산에 대한 지식과 이해의 폭은 점차로 넓어지고 있다. 또한 성인지 예산 활동의 중요한 측면으로서 예산에 대한 젠더분석 결과들은 예산의 불

평등한 분배를 가시화하고, 이것이 성불평등에 미치는 효과를 비판함으로써 예산의 성중립성에 대한 신화에 도전하고 의식적인 대안 모색의 필요성을 제기하였다. 남아프리카 공화국 WBI의 예산분석 보고서는 국회의원의 질의자료로 활용되고, 가정폭력법 시행을 위한 예산 분석은 가정폭력 관련 로비의 근거를 제공하였다. 영국 WBG의 뉴딜정책 분석은 프로그램의 성별 수혜의 차이를 명확하게 드러내고 차이를 가져오는 예산 분배규칙의 분석결과는 정부에 성인지적 예산 분배를 요구하는 근거 자료로 활용되었다.

#### □ 정책과 예산의 변화

예산분석 결과에 기초하여 몇몇 특정 국가 내에서는 부분적으로 정책과 예산의 변화를 가져오기도 하였다. 비록 지속적이고 안정적인 제도화에는 실패하였지만, 남아프리카 공화국 내각은 영연방에 의한 시범 사업 후 군사비 지출을 여성의 경제적 지위 향상을 위한 예산으로 재분배하기로 결정하였다. 이에 따라 1992/1993년 전체 예산 중 9.1%를 차지하던 국방비 지출이 1997/1998년에는 5.7%로 감소되었으며, 감소된 예산은 사회서비스 부문 예산의 증가를 가져왔다. 사회서비스 예산은 1992/1993년 43.8%에서 1997/1998년 46.9%로 증가하였다(Morna, 2000). 영국 여성단체 WBG의 재정부 예산 보고서에 대한 논평과 제안은 2003년 자녀세금공제(child tax credit)의 혜택이 남성으로부터 주양육자인 여성에게 돌아가도록 하였다. 전체 국가 예산대비 여성예산의 비중을 관리하고, 다양한 부처의 여성예산 확대를 요구해 온 인도와 필리핀의 '여성예산' 집계는 여성예산의 확대를 가져왔다.

#### □ 주류 경제정책 계획으로의 “젠더” 통합

예산분석의 직접적 결과는 아니지만, 또한 주변적인 속성을 가지는 것이라 할지라도 성인지 예산 활동은 주류 경제정책 계획 또는 경제 보고서의 작성에서 “젠더” 또는 “여성”을 고려하도록 하는데 기여하였다. 탄자니아 여성예산 운동 단체 TGNP는 탄자니아 공공지출 평가(Tanzania Public Expenditure Review), 중기재정계획(MTEF), 빈곤퇴치계획(PRSP) 등 거시경제정책 보고

서 작성 과정에 참여하여 영향력을 행사하였다. 인도의 9차 국가계획(the 9th Plan: 1997-2002)은 예산의 30%이상을 여성관련 부문에 분배하도록 하는 여성 부문계획(Women's Component Plan)을 주요 전략 중 하나로 도입하였고, 이어서 10차 계획(the 10th Plan)은 성평등에 대한 국가의 노력을 예산으로 전환하기 위한 성인지 예산 활동의 중요성을 강조하였다.

## 나. 과제

이러한 성과에도 불구하고 성인지 예산 활동이 예산의 성별에 따른 불평등 효과를 제거하고 성평등의 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같이 극복되어야 할 과제를 안고 있다.

### □ 지속성의 확보

성인지 예산이 확산되기 시작한지 10여 년이 지났지만, 많은 국가들이 현재 시범사업 단계에 있다. 국제기구의 프로젝트로 진행되고 있는 저개발국 시범사업의 경우는 국제기구의 지원 기간에만 이루어지다가 지원이 중단된 후 프로그램이 사라지는 경향이 나타나고 있으며, 결국 성인지 예산은 일회성 사업으로 그치게 되는 경우가 있다. EU 지역의 선진국은 대부분이 시범사업 단계에 있는데, 이들 중 이미 시범사업이 끝난 이후 활동이 중단되거나, 제도화를 위한 후속작업이 이루어지지 않는 국가들이 있다. 영국, 스위스, 스페인, 미국의 샌프란시스코가 그 예이다. 시범사업이 지속성을 가지고 이후 정부의 일상적 업무의 일환으로 안정화되기 위해서는 제도화를 위한 노력이 필요하다.

### □ 제도화의 기제 마련

성인지 예산이 안정성을 확보하기 위해서는 예산과정에 성평등 관심을 제도화하는 것이다. 제도화가 필연적으로 성별에 따른 공평한 자원분배라는 결과를 가져온다고 볼 수는 없지만, 시민사회 내에서의 오랜 활동에도 불구하고 국가와의 협력관계를 형성하지 못할 때 실제 정책과 예산의 변화를 가져올 수

없다는 점을 고려할 때 이는 필요조건임에 분명하다. 따라서 많은 국가들이 예산에 대한 시범분석, 사후분석을 넘어서 정부 기구 내부로의 제도화라는 과제를 안고 있음을 알 수 있다.

현재 제도권 밖에서 시민단체가 주도하고 있는 예산 분석 활동은 한편으로는 정부 내 행위자와의 긴밀한 파트너십 관계를 형성하고 다른 한편으로는 성인지 예산 분석의 결과를 대중적으로 확산함으로써 예산과정으로의 통합을 위한 보다 적극적인 노력이 요구된다고 할 것이다. 일례로 페루의 경우 UNIFEM 프로그램을 통해 생산된 정보는 참여 예산과정과 고립된 채 학자들 사이에서만 공유되어 정책의 변화로 연계되지 못하였다. 나이지리아의 경우 역시 연구자들의 분석 수준이 매우 높았지만, 정책 입안자들의 공감대를 만들지는 못했다.

이미 제도권 내로 진입하고 있거나 진입단계에 있는 3단계 이상의 국가들이라 할지라도 예산의 편성 단계를 넘어 집행과 평가에 이르는 예산의 전반적 과정으로의 도입이 체계적으로 이루어지지 못하고 있으며, 따라서 성인지 예산 활동을 통한 예산분배 구조의 변화라는 궁극적 목적의 성취는 보다 장기적인 시간을 필요로 할 것으로 예상된다. 성인지적 예산분석이 일상적인 예산과정의 일부로 통합될 수 있는 보다 책임감 있는 제도적 장치 마련을 과제고 안고 있다. 이는 인도나 스웨덴 같은 부처 간 조정위원회의 마련, 예산지침 및 보고서의 작성 등을 포함한다.

#### □ 관료적 저항의 극복

앞서 살펴본 바와 같이 성인지 예산이 제도화된 국가 내에서 성인지 예산은 대체로 여성부와 재정부의 파트너십에 의해 주도되고 있다. 도입 초기에서 여성부의 촉매자로서의 역할이 중요하지만, 여성부의 주변화된 위상으로 인해 여성부가 다양한 부처에서의 예산 활동을 조정하고 주도해 나가는 데는 한계가 있다. 따라서 재정부의 영향력이 제도의 효과성에서 중요하다. 그러나 많은 국가들에서 여성부 이외의 다른 부서들은 성인지 예산의 효과와 잠재력에 대한 이해가 여전히 부족할 뿐 아니라 오해의 여지조차도 안고 있는 것이 사실이다(Elson, 2004, p.633).



재정부 담당자들조차도 성인지 예산의 필요성에 대해 공감하지 못하며 (Budlender, 2000), 일반 부처 공무원들은 자신의 업무는 특정 성을 대상으로 하는 것이 아니므로 젠더와 무관하다고 인식하고 젠더관점의 분석은 적절하지 않다고 보는 경향이 많이 나타난다. 관료적 저항은 예산편성 혹은 예산의 보고 과정에서 형식화되고 관료화된 분석 결과로 발현되기도 한다.

이러한 현상은 한편으로는 젠더와 성불평등에 대한 이해의 부족을 반영하는 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 ‘성중립적 언어’ 이면의 보이지 않는 차별을 차별로 인정하지 못하는, 성 주류화 정책 일반에 대한 공감대의 부족에서 기인하는 것이기도 하다.

#### □ 거시경제정책의 변화

Rhonda Sharf는 성인지 예산 목표의 삼각형(a triangle of goals)과 목표들 간의 위계를 지적한 바 있다. 목표의 삼각형이란 젠더이슈의 의식화와 이해, 예산과 정책적 책임에 대한 정부의 책무성 강화, 정부 예산과 정책의 변화를 의미한다. 이러한 목표들은 서로 위계적 관계에 있는데, 젠더이슈의 의식화와 이해는 정부 책무성 강화의 필요조건이고, 정부 책무성 강화는 예산과 정책의 변화를 위한 전제조건이 된다(Sharp, 2003). 그간의 성인지 예산 활동은 이러한 각각의 측면에서 일정정도 성과를 이룬 것이 분명하지만, 궁극적인 목표로 서 예산 전반의 변화에 대한 효과는 여전히 제한적이다.

Dian Elson에 따르면 시장주도 세계화는 성인지 예산 활동의 발전을 제약하는 가장 중요한 요인 중 하나이다. 이 점은 몇몇 국가들에서의 성인지 예산 활동의 중단의 시점과 계기들을 통해 볼 때 확인된다. 호주의 성인지 예산의 쇠퇴는 1990년대 중반 예산삭감을 통한 신자유주의 경제개혁을 주도해 온 보수당 정권의 등장과 맥락을 같이한다. 당시 호주의 여성지위청(the Office of Status of Women)은 거시경제정책의 변화가 여성에게 미치는 부정적인 효과에 대해 재정부(the Ministry of Finance)를 설득하지 못했다(Sharf and Broomhill, 2002). 더욱이 90년대 중반 들어선 신자유주의 보수당 정부는 여성예산서에 의혹을 제기하였고, 1997년 이후 여성예산서는 중단되었다. 2001년

노동당은 여성예산서의 부활을 약속했지만, 선거에서 패배함으로써 제도입은 실패하였다(Elson, 2004). 멕시코 보건부 역시 성인지 예산 핸드북을 발간하고 보건부 예산 수립을 위한 지침을 만들기도 했지만, 이러한 시도는 재정부의 예산 삭감에 의해 이루어지지 못하였다(Elson, 2004, p.631).

## 2. 한국에서의 제도화를 위한 시사점

### 가. 장기적 프로젝트로서 성인지 예산

성인지 예산은 예산이 성 중립적이지 않다는 가정에서 출발하여 여성과 남성의 다른 욕구와 경험, 불평등한 상황을 예산과정에서 고려하여 자원이 성평등하게 분배될 수 있도록 예산의 분배구조와 규칙을 변화시키고자 한다. 국가 예산에 반영된 정책의 우선순위를 변화시키고자 하는 것이며, 이는 곧 사회의 지배적인 가치에 대해 성찰하고 도전하는 것이다. 따라서 성인지 예산은 단기적으로 가시적 성과를 기대할 수 있는 하나의 고정된 제도가 아니라 특정한 역사적, 사회적 맥락 내의 다양한 주체들 간의 토론과 협력을 통해 만들어져야 하는 장기적 프로젝트이다.

우리보다 앞서 성인지 예산 활동을 전개해 온 국가들의 경험은 이를 잘 보여준다. 다양한 국가의 경험과 사례로부터의 교훈을 가지고 접근을 한다고 하더라도 각 국가의 맥락에 맞는 제도의 형태는 장기적인 과제가 될 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 정책결정에서 영향력을 가지고 있는 결정권자의 정치적 의지가 중요하다. 성인지 예산 활동의 성공 과정에는 다양한 행위자들의 정치적 관계와 전략이 중요한 변수로 작용하지만, 특히 정책결정권자의 의지는 결정적이다. 또한 성인지 예산이 여성업무 전담부서만의 역할이 아니라 재정부와 일반 부처 공무원들의 일상적 업무가 되어야 한다고 볼 때, 이들을 대상으로 한 지속적인 의식화와 역량강화 사업이 요구된다. 이들의 저항을 극복하고 정부 내에서 안정적으로 정착되기 위해서는 성인지 예산의 필요성과

의의, 그리고 실제 예산편성-집행-평가 등 전체 예산과정에서의 적용을 위한 교육이 필요하다. 교육의 효과를 극대화하기 위해서는 많은 분석 사례가 축적되어 사례 중심의 교육이 될 필요가 있다. 또한 효율성과 성장에 대한 재정의와 합의가 형성되어야 한다.

## 나. 다양한 파트너십

성인지 예산 활동의 일차적 성공요인은 다양한 주체들 간의 파트너십에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 성인지 예산 활동의 주체들은 다양하고 또 이들 간의 파트너십 역시 각 국가적 맥락에 따라 상이하게 나타나고 있다. 많은 저개발 국가에서 국제기구의 선언과 실질적 지원 활동은 성인지 예산의 확산에 상당히 기여하였다. 그러나 국제기구의 지원 활동이 그 자체로 성인지 예산에 대한 의식화, 제도화, 정책 변화를 가져온 것은 아니었다. 해당 국가 행위 주체들의 의지와 역량은 국제기구의 지원을 매개로 다양한 효과를 가져오는데 기여하였다.

Budlender는 효과적인 성인지 예산의 조직화 방식을 '삼자간의 연합(the triangle of players)'이라는 개념으로 제안한 바 있다. 즉 진보적 정치가와 성인지적 정책형성 능력을 갖춘 공무원으로 구성된 효과적 정부 기구, 그리고 적극적으로 활동하는 NGO간의 삼자간의 상호작용이 성인지 예산의 도입 및 지속성과 효과성에 영향을 미치는 요인이라는 것이다(Elson, 2004, p.633).

정부주도의 성인지 예산 활동은 호주의 예에서 볼 수 있듯이 정권의 변화에 취약하다. 반대로 시민사회 주도의 활동은 영국, 남아프리카 공화국의 예에서 볼 수 있듯이 흥미로운 결과를 가져올 수는 있지만 예산과 정책에 대한 영향력의 정도가 제한적이라는 한계가 분명히 있다. Budlender의 지적처럼 삼자간의 폭넓은 협력은 성인지 예산 활동의 성공에 핵심적이다.

### 3. 향후 과제

이상의 논의를 통해 이 연구는 한국의 성인지 예산의 안정적인 제도화를 위해 다음과 같은 네 가지 측면에서의 과제를 도출하였다.



[그림 IX-1] 향후 성인지 예산의 과제

첫째, 성인지 예산의 필요성과 의의에 대한 의식화와 공감대가 확산되어야 한다. 현재 성인지 예산의 시행을 위한 법적 근거까지 마련되어 있지만, 입법화 과정에서 일부 여성의원들을 중심으로 문제의식이 공유되어 왔을 뿐 일반 대중은 물론이고 공무원, 의원, 학계, 여성단체, 언론 등 다양한 행위주체들의 관심과 적극적 참여가 높다고 볼 수는 없다. 이는 우선적으로 국가정책 내에서 젠더이슈의 주변화된 위상과 지위를 반영하는 것이지만, 성인지 예산의 개념의 모호성과 난해함에서 기인하는 것이기도 하다. 이미 성차별적 관행과 편견을 내면화하고 있는 행위자들이 성 중립적으로 보이는, 즉 특별한 성차별 문제를 함축하지 않는 것처럼 보이는 주류 예산 사업에서의 젠더이슈를 발굴하는 것은 쉬운 일이 아니다. 더욱이 유급노동 중심의 경제와 효율성의 논리에 익숙한 경제관료와 학자들에게 효율성과 성평등은 양립하기 어려운 모순된 가치로 인식되기 쉽다. 이러한 상황은 곧 성인지 예산 제도 시행에 대한 저항으로 표

면화될 가능성이 높다. 공무원을 비롯한 다양한 행위주체들을 대상으로 한 교육과 훈련, 젠더 이슈에 익숙하지 않은 행위자들을 설득할 수 있는 대중적 홍보전략이 필요하다. 더불어 의미 있는 예산분석 사례를 지속적으로 발굴해 나갈 필요가 있다. 이를 위한 수단으로서 성인지 예산 제도의 긍정적 효과와 사례를 담은 홍보책자와 팸플렛이 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 한국적 맥락에 적합한 성인지 예산의 개념화와 방법론 개발이다. 현재 한국에는 성인지 예산에 대한 세 가지 개념 - 여성예산으로서의 성인지 예산, 젠더관점의 예산분석, 예산에 대한 성별영향평가 - 이 동시에 공존하고 있다. 성인지 예산은 성평등한 예산분배를 위한 일련의 과정이라는 전제 하에서 이러한 세 가지 개념들 간의 관계를 보다 분명히 할 필요가 있다. 나아가 실제 예산을 분석할 때의 분석주체 - 공무원, 연구자 -, 분석대상사업 선정기준, 분석틀과 분석 도구 등이 쉽고 명료하게 정의되어야 한다.

셋째, 성인지 예산을 위한 절차의 제도적 조직화이다. 제도적 조직화는 크게 세 가지 측면으로 구분될 수 있다. ① 성인지 통계의 생산이다. 성인지 예산은 단순히 양성평등을 위한 정치적 주장이 아니라 구체적인 자료에 근거한 객관적 분석과 평가 결과를 통해서 현재의 상태를 개선하고자 하는 노력이다. 따라서 분석 결과가 설득력을 가지기 위해서는 성불평등 현황을 보여줄 수 있는 성인지 통계의 생산이 필수적이다. ② 성인지 예산 교육 체계가 구축되어야 한다. 현재까지 성인지 예산 교육을 받은 공무원은 극히 일부에 불과하다. 예산 편성부터 집행, 평가관리에 이르는 과정에서 성불평등을 인식하고 이를 개선할 수 있는 공무원의 역량을 강화하기 위해서는 공무원 교육의 확대와 교육현황 관리, 그리고 효과적 교육을 위한 체계적인 교육과정과 매뉴얼이 개발되어야 한다. 우선적으로 예산담당 공무원과 정책결정권한을 가진 기관장 등 관리직 공무원에 대한 지속적인 교육과 관리가 중요하며, 손쉽게 적용할 수 있는 예산 분석 및 편성 기법이 개발되어야 한다. ③ 성인지 예산 담당 기구를 설치하고 담당자를 지정해야 한다. 현재 성평등 관련 업무는 여성가족부가 주관하고 있지만, 국가 재정운용 전반에 영향력을 행사하기 위해서는 기획예산처와의 적절한 역할분담이 필요하다. 재정당국인 기획예산처와 재정경제부, 여성가

족부로 구성된 전담 기구를 만들고, 각 부처 내에 성인지 예산 담당 기구와 담당자가 지정되어야 한다. 인도와 스웨덴의 조직화 방식이 좋은 벤치마킹 사례가 될 수 있을 것이다.

넷째, 공무원, 시민사회, 의회, 언론 등 다양한 행위주체들 간의 파트너십과 긴밀한 네트워크를 구축해야 한다. 정부 기구에만 의존적인 성인지 예산은 정치가 개인의 선호와 의지에 좌우되기 쉬울 뿐 아니라 관료화 형식화될 위험을 안게 된다. 성인지 예산이 자원분배에서의 보다 근본적인 변화에 접근하기 위해서는 시민사회, 의회, 언론 등 다양한 행위주체들의 참여와 토론, 의사소통을 통한 합의가 필요하다. 시민사회는 예산 집행 모니터링을 통해 차기년도 예산편성에 비판적 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 성인지 예산의 법적 근거를 마련한 국회는 예산안의 심의 단계에서 성별분리 통계를 근거로 한 예산 설명자료의 요구와 심사를 통해 예산과정에 개입할 수 있다. 정부는 이러한 다양한 행위주체들로 구성된 자문기구를 마련하여 의견을 수렴해 나가야 한다.

향후 2년 간의 연구 사업은 이러한 과제를 실현하기 위한 구체적인 방안들을 마련하는 과정이 될 것이다. 외국에 비해 짧은 우리나라의 성인지 예산에 대한 논의에도 불구하고 국가 재정운용의 근간이라고 할 수 있는 「국가재정법」을 통해 제도화를 이루어낸 것은 우리나라가 앞으로 양성평등한 사회를 구현해 가는데 매우 의미 있고 유용한 수단을 확보하게 된 것이다. 이것은 국제기구나 외국의 학계에도 널리 알려질 만한 성과이며, 「성인지 예산서」가 처음으로 국회에 제출되는 2009년까지의 기간 동안 철저한 준비과정을 통해 이런 유용한 제도가 제 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고영선 외(2004), “공공부문의 성과관리”, 한국개발연구원.
- 곽채기(2003), “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”, 한국거버넌스학회 창립 기념학술대회 발표논문.
- 곽현근 외(2005), “지방자치단체의 성과주의 예산제도 도입의 문제와 활성화 방안”, 국회예산결산특별위원회.
- 국무조정실(2003), “2003년도 정부업무 평가지침”, 정책평가위원회.
- 국회 예산결산특별위원회 성인지 관련 재정연구를 위한 TF(2006), 『성인지 예산 제도의 도입 방안』.
- 기획예산처(2006), 2007년도 예산안 편성 지침 및 기준.
- 기획예산처(2007), 2008년도 예산안 편성 지침 및 기준.
- 김경희a(2003), “성인지적 예산 도입을 위한 시론적 연구: 지방자치단체 여성정책 예산분석 사례를 중심으로”, 『한국여성학』, 19(1), 한국여성학회.
- 김경희a(2006), 『양성평등정책예산 제도화 방안 연구』, 여성가족부.
- 김경희a 외(2001), 『정부 부처내의 성인지적 정책형성을 위한 지침마련 및 제도화 방안연구』, 여성부.
- 김경희a 외(2003), 『성인지적 예산분석 지침 수립방안 연구』, 여성부.
- 김경희b 외(2006), 『공무원의 성인지 예산 교육 프로그램 개발』, 여성가족부.
- 김경희b 외(2007), 『성별영향평가와 연계를 통한 성인지 예산 운영방안 연구』, 중간보고서 2007.10.7. 한국여성정책연구원.
- 김영옥(2001), “여성정책 주류화를 위한 젠더예산”, 한국여성개발원 『여성정책 주류화를 위한 세미나』 발표 논문.
- 김영옥(2003), “우리나라 성인지 예산분석의 추진방향”, 여성부 주최 『성인지 예산분석 정책토론회』 기조발제문, 2003.11.
- 김영옥(2004), “4개 부처 성인지 예산 시범분석”, 보건복지부, 교육인적자원부, 농림부, 노동부, 여성가족부.
- 김영옥(2006), “성인지적 예산분석과 편성”, 한국여성개발원 발표자료.
- 김혜란(2004), “젠더예산분석”, 지방재정학회. 『지방재정논집』 제9권 제2호, 237-265.
- 김혜란(2007), “성인지예산의 거버넌스”, 충북행정학회, 충북행정학회발표논문집.
- 노화준(2006), “결과 지향적 관리를 위한 프로그램 논리모형의 활용”, 『평가리뷰』,

가을호, 감사원 평가연구원.

박노옥(2004), “공공부문 성과평가와 경제적 유인의 도입 -성과주의 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로”, 한국조세연구원, 『재정포럼』 제 9권 11호, 39-52.

박노옥(2007), “우리나라 재정 성과관리제도의 현황과 평가” 『재정포럼』 9월호, 한국조세연구원.

보건복지부(2000), 보건복지사업의 성 주류화를 위한 정책지침.

보건복지부(2002), 복지정책의 양성평등 효과성 평가 및 대안연구 -국민기초생활 보장제도 · 장애인복지정책을 중심으로.

성인지 예산 네트워크(2006), 『16개 광역 시도 여성관련예산 및 여성발전기본조례 비교 · 분석 결과 발표 기자간담회』 성인지 예산 네트워크..

윤영진(2004), “디지털 예산회계시스템 구축방안 -프로그램예산제도 도입을 중심으로”, 한국행정학회 제 23집 2호, 5-23.

윤영진(2006), 『새재무행정학』, 서울: 대영문화사.

윤용중(2006), “성 인지 예산제도와 호주의 사례”, 국회예산정책처, 『예산춘추』 제 5호, 108-113.

윤용중(2007), “성 인지 예산제도의 이해와 과제”, 한국재정학회 춘계학술대회 발표 논문.

윤희숙 외(2005), 『재정사업 평가체계의 발전 과정과 현황: 해외사례를 중심으로』.

이남국(2003), “성과주의 예산제도의 활성화 방안에 관한 연구”, 한국행정연구원.

이세구(2004), “서울시 성과관리제도(성과주의 예산제도)의 도입사례 및 시사점”.

이혜경 외(2001), 『성인지적 보건복지 예산분석 및 편성 · 집행의 방향』. 보건복지부.

전택승(2004), “우리나라와 외국의 성과주의 예산제도”, 한국조세연구원.

차인순(2003), “성인지 예산정책의 가능성과 과제”, 『여성정책현안』, 국회여성위원회.

차인순(2005), “성인지적 예산의 제도화 필요성과 방안 모색”, 『여성연구』1(2): 39-75, 한국여성개발원.

한국여성단체연합(1998), “99년 여성관련 예산(안)에 관한 건의문”.

한국여성단체연합(2000), 『여성정책 관련 2000년 예산평가 및 2001년 예산방향과 예산요구(안)에 대하여』.

한국여성단체연합(2001), “2002년 여성관련 예산방향과 요구안”.



한국여성단체연합(2002), “2003년도 신규 또는 증액해야 할 여성 관련 예산 요구 내용”.

한국여성단체연합(2004), “2004 성인지 예산 및 정책워크숍”.

한국재정연구회(2006), “각 부처 중장기계획과 국가재정운용계획 연계방안”.

한국조세연구원(2005), “재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향”.

한국조세연구원(2006), “재정사업 성과지표 개발 매뉴얼”.

Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men(2003), Opinion on Gender Budgeting.

Akram-Lodhi, A Gender Analysis of The Impact of Indirect Taxes on small and Medium Enterprises in Vietnam

Alexander, Patricia and Baden, Sally(2000) Glossary on macroeconomics from a gender perspective. BRIDGE and GTZ

Asian Development Bank(2005). Viet Nam: Gender Situation Analysis

Bakker, Isabella(2002). Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives. UNDP.

Bakker, Isabella(2006). “Gender Budget Initiatives: Why They Matter in Canada”. Alternative Federal Budget 2006. Canadian Centre for Policy Alternatives.

Barnett, Kathleen and Grown, Caren(2004) Gender Impacts of Government Revenue Collection: The case of Taxation. Commonwealth Secretariat

Beck, Tony(1999) A Quick Guide to...Using Gender-Sensitive Indicators. Commonwealth Secretariat

Bellamy, Kate, UK Women's Budget Group(2002), Gender Budgeting - A Background paper for the Council of Europe's Informal Network of Experts on Gender Budgeting. Council of Europe.

Bratislava(2005), Gender Responsive Budgeting: Manual for Trainers

Briones, Leonor Magtolis & Gwendolyn O. Valdez(2002), Institutionalizing Gender-Responsive Budgeting in the Philippines: The Beginning.[http://www.gender-budgets.org/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,30/](http://www.gender-budgets.org/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,30/)

- Budlender, Debbie(2007), “Gender-responsive call circulars and gender budget statements”, Guidance sheet series No1. January 2007, UNIFEM Gender Responsive Budgeting Program.
- Budlender, Debbie(2006), Gender Responsive Budgeting and Women’s Reproductive Rights: A Resource Pack, UNFPA and UNIFEM Gender Responsive Budgeting Program.
- Budlender, Debbie(2005), “Expectations versus Realities in Gender-Responsive Budget Initiatives”, prepared for the UNRISD Project on Gender and Social Policy. UNRISD.
- Budlender, Debbie(2004), Why Should We Care about Unpaid Care Work? UNIFEM, Zimbabwe.
- Budlender, Debbie(2002b), Gender Budgets: What’s in it for NGOs? Gender and Development; Poverty, Vol 10. No. 3.
- Budlender(2001), Review of gender budget initiatives, Community Agency for Social Enquiry
- Budlender(2000), “The Political Economy of Women’s Budgets in the South”, World Development 28(7): 1365-1378.
- Budlender, D.(1998), The South African Women’s Budget Initiative, New Delhi: Management, Development and Governance Division of The United Nations Development Programme (UNDP)
- Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt, Tanni Mukhopadhyay(2002), Gender Budgets Make Cents, Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie, Guy Hewitt(2002), Gender Budgets Make More Cents, Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie and Guy Hewitt(2003), Engendering Budgets: A Practitioner’s Guide to Understanding and Implementing Gender-responsive Budgets, Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie, Janie Hicks and Lisa Vetten(2002), “South Africa: Expanding into diverse initiatives”, Budlender, Debbie and Guy Hewitt, Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice, Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie & Rhonda Sharp with Kerri Allen(1998), How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, Commonwealth Secretariat.

- Cagatay, N. Keklik, M. Lal, R. Lang, J.(2000) Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Politics. UNDP/SEPED
- Cagatay, Nilufer(2003), Gender Budgets and Beyond: Feminist Fiscal Policy in the Context of Globalisation. Gender and Development Vol. 11, No. 1, May 2003.
- CASE(2000) The Budgetary Implications of the implementation of the Domestic Violence Act. CASE. Cape Town.
- Chakraborty(2003), Budgetary Allocations and Gender in Sri Lanka: A Categorization of Financial Inputs
- Commission on the Status of Women(2000), Guidelines for a Gender Analysis: Human Rights with a Gender Perspective, San Francisco
- Commonwealth of Australia(2002), Women's Budget Statement 2002-2003. [http://www.budget.gov.au/2002-03/budget\\_ministerial/OSW/downloads/OSW\\_MS.pdf](http://www.budget.gov.au/2002-03/budget_ministerial/OSW/downloads/OSW_MS.pdf)
- Commonwealth of Australia(2004), The Cost of Domestic Violence to the Australian Economy. [http://www.ofw.facsia.gov.au/downloads/pdfs/cost\\_of\\_dv\\_to\\_australian\\_economy\\_I.pdf](http://www.ofw.facsia.gov.au/downloads/pdfs/cost_of_dv_to_australian_economy_I.pdf)
- Commission on the Status of Women(2000), Guidelines for a Gender Analysis: Human Rights with a Gender Perspective, San Francisco.
- Commonwealth Secretariat Project Team(1999) Gender Budget Initiative: A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Process. Commonwealth Secretariat.
- Commonwealth Secretariat(2007), Gender Responsive Budgeting in the Commonwealth: Progress Report : 2005-2007, Commonwealth Finance Ministers Meeting, Barbados, 15-17 October 2007.
- <http://www.thecommonwealth.org/files/170030/filename/FMM-07-17%20-%20Gender-Responsive%20Budgets%20in%20the%20Commonwealth%20Progress%20Report%20-%202005-2007.pdf>
- Commonwealth Secretariat(2005), Gender Responsive Budgeting in the Commonwealth: Progress and Challenges : An Overview, Commonwealth Finance Ministers Meeting, Barbados, 28-20 September 2005.
- [http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/234D3CA7-BBE8-424D-A94E-9D24080D930A\\_FMM\\_05\\_17.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/234D3CA7-BBE8-424D-A94E-9D24080D930A_FMM_05_17.pdf)

- Commonwealth Secretary(2002b), "Gender-Responsive Budgets: A Review of Commonwealth Experiences". Provisional Agenda Item 6.
- Community Agency for Social Enquiry (CASE)(2000), 'The budgetary implications of the implementation of the Domestic Violence Act', Cape Town: CASE
- Council of Europe(2005), Gender Budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting(EG-S-GB), Directorate General of Human Rights, Strasbourg
- Department of Budget and Management, National Economic and Development Authority, National Commission on the Role of Filipino Women. Joint Circular No. 2004-1.
- [http://www.ncrfw.gov.ph/insidepages/downloads/jc2004\\_1/final\\_jc\\_2004\\_01.pdf](http://www.ncrfw.gov.ph/insidepages/downloads/jc2004_1/final_jc_2004_01.pdf)
- Department of the Status of Women(2007), "Convention on the Elimination of All Form Discrimination Against Women(CEDAW) Gender Analysis Report", City and Country of San Francisco Department of the Status of Women.
- Elson, Diane(1998), "Integrating Gender Issues Into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", Journal of International Development 10: 929-941.
- Elson, Diane(1998), "Integrating Gender Issues Into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", Journal of International Development 10: 929-941.
- Elson, Diane(1999), Gender Budget Initiative: Background Papers. Commonwealth Secretariat.
- Elson, Diane(2000a), "Gender Budget Initiatives as an aid to Gender Mainstreaming", Ministerial Conference on Gender Mainstreaming, Competitiveness and Growth, OECD, Paris 23-24 November 2000.
- Elson, D.(2000b), "Accountability for the progress of women: women demanding action" in Elson, D., Progress of the World's Women: UNIFEM Biennial Report, New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)
- Elson, Diane(2001), Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples. Paper written for the UNIFEM-OECD-NORDIC Council Conference, Brussels, Oct. 16-17.

- Elson, Diane(2002), "Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform", Gender Budgets Make Cents, Commonwealth Secretariat.
- Elson, Diane(2004), Engendering Government Budgets in the Context of Globalizations. International Feminist Journal of Politics, December 2004, 623-642
- Elson, Diane(2006), Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets Compliance with CEDAW, UNIFEM, New York.
- Esim, S.(2000), 'Impact of government budgets on poverty and gender equality', paper written for the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets, Commonwealth Secretariat, Marlborough House, London, 26 - 27 April
- European Parliament's Committee on Women's Rights and Equal Opportunities (2003), "Report on gender budgeting - building public budgets from a gender perspective".
- European Women's Lobby(2004). Gender Budgeting: An overview by European Women's Lobby.
- Federal Office for Gender Equality, Switzerland(2007), Gender-responsive budgeting initiatives in Switzerland: Work in progress.
- Gender Responsive Budgeting Initiative(GRBI) Punjab(2006), Handbook for Government Officials on Gender budget Statements, Provincial Version.
- GENDER MAINSTREAMING IN MALAYSIA: A CASE STUDY ON GENDER BUDGET PILOT PROJECT, Fieldwork Report(Camila)
- Glick, Peter, Rumki Saha and Stephen D.Younger(2004), "Integrating Gender Into Benefit Incidence and Demand Analysis", Cornell University Food and Nutrition Policy Program.
- Goetz, A-M. and Jenkins, R.(2002), 'Accountability to women in development spending - experiments in service-delivery audits at the local level', mimeo, Institute of Development Studies, Brighton and Birkbeck College, London.
- Goyal, Anjali, Women's Empowerment through Gender Budgeting - A review in the Indian context
- Gubitzer, Luise and Elizabeth Klatzer and Michaela Neumayr(2007), Gender Budgeting in der Bundesverwaltung(forthcoming)

- Hara, Nobuko(?), "Gender Budget and Care: Macroeconomic Analysis from the Gender Perspective".
- Hewitt, Guy(2002), Duddie Budlender and Guy Hewitt, Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice, Commonwealth Secretariat.
- Hewitt, Guy and Mukhopadhyay, Tanni(2001), Gender Responsive Budget Initiatives: A Report on Commonwealth Experiences. Commonwealth Secretariat.
- Hill, Donna St(2002), "United Kingdom: A Focus on Taxes and Benefits". Bundlender, Debbie and Guy Hewitt(eds.), Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice, Commonwealth Secretariat.
- Himmelweit, Susan(2002), Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy. Feminist Economics 8, 2002, 49-70
- Hofbauer Balmori, H., Sánchez-Hidalgo, D. and Zebadúa Yáñez, V.(2002), 'Gender Sensitive Budgets, Concepts and Key Elements' ('Presupuestos Sensibles Al Género: Conceptos y Elementos Básicos'), Mexico City: Secretary of Health.
- Hofbauer, Balmori, H(2003), Gender and Budgets: Overview Report. BRIDGE
- Honculada, Jurgette A.(2006), The Local Level Gender Budget Initiative in the Philippines: Strengthening the Results Orientation of Local Gender Budgeting. UNIFEM and the Women's Action Network for Development, Inc. (WAND).
- International Center for Research on Women(2003). "How to make the law work?: Budgetary Implications of Domestic Violence Policies in Latin America".
- Institute for Integrated Development Studies(2002), GENDER BUDGET AUDIT IN NEPAL
- Karat, Brinda(2004), "Gender Budgeting", The Hindu
- Klugman, B. and McIntyre, D.(2000), 'From policy, through budgets, to implementation: delivering quality health care services', paper written for the South African Women's Budget Initiative
- Krafchik, Warren(2001) Can Civil Society add value to budget decision-making? a Description of Civil Society Budget Work. paper

- written for the Conference on Gender Responsive Budgeting, Brussels, Oct. 16-17.
- Lahiri, Ashok K., Lekha S. Chakraborty, P.N. Bhattacharyya(2005), Gender Budgeting in India, UNIFEM and NIPFP.
- Lisa VeneKlasen. The Politics of Gender Budget Work: Linking Research and Advocacy.
- Luciano, D., Eşim, S. and Duvvury, N.(2003), How to Make the Law Work? Budgetary Implications of Domestic Violence Policies in Latin America, Washington, DC: International Center for Research on Women (ICRW)
- Millar, Allan(2003), "Improving Compliance to the Gender-Responsive Budgeting Policy in the Philippines: The Inside-Outside Model", Government of the Philippines, NUS and UNIFEM. Manila. Philippines.  
<http://www.unifem-ecogov-apas.org/ecogov-apas/EEGKnowledgeBase/Gender-respBudgetting/allanmillar.pdf>
- Ministry of Finance and Economic Affairs, GENDER RESPONSIVE BUDGETING INITIATIVE PROJECT.
- Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden(2006), Moving Ahead: Gender budgeting in Sweden.
- Ministry of Women, Family and Community Development and UNDP(2005a), Gender Budgeting in Malaysia.
- Ministry of Women, Family and Community Development and UNDP(2005b), Manual on Gender Budgeting in Malaysia.
- Ministry of Women and Child Development Government of India(), Report of the Working Group on Empowerment of women for the XI Plan.
- Ministry of Women and Child Development Government of India(2007), Annual Report 2006-2007.
- Ministry of Women and Child Development Government of India(2006), Annual Report 2005-2006.
- Ministry of Women and Child Development Government of India(2006), Annual Report 2004-2006.
- Ministry of Finance and Planning(2000), Engendering the National Budget of Sri Lanka.
- Morna, Colleen Lowa(2000), "Gender Budgeting: Myths and Realities" The 25

- Years International Women's Politics Workshop, Bonn, 13-14 October 2000.
- Mullagee, F., Nyman, R., Budlender, D. and Newman, N.(2001), 'Developmental social welfare: who benefits, who pays?', Cape Town: Idasa.
- Municipal Association of Nepal(2003), Workshop on Gender Responsiveness in Municipal Governance.
- National Commission on the Role of Filipino Women(2002), GAD Planning and Budgeting: Adding Value to Governance: GAD Budget Policy Compliance Report: 2001-2002.
- Nordic Council of Ministers(2006), Part Report: Gender Budgeting-Integration of a Gender perspective in the budgetary process, Country Report.
- Nordic Council of Ministers(2006), Now It's About the Money: Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets Final project report 2004-2006.
- Nordiska(2004), The Nordic Programme for co-operation on gender equality 2004.
- Norton, A. and Elson, D.(2002), What's Behind the Budget? Politics, rights and accountability in the budget process, London: Overseas Development Institute (ODI).
- Norwegian Ministry of Children and Equality(2007), Guide to gender equality assessment and discussion in ministry budget propositions.
- OECD(2001a), A Gender Perspective on Budgeting, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials Paris, 21-22 May 2001.
- OECD(2001b), "Gender Perspective On Budgeting - Country Responses", Public management Service, Public Management Committee, Prepared for the 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris 21-22 May.
- OECD(2001c), "OECD Best practices for Budget Transparency" Unclassified Document, PUMA/SBO(2000)6/FINAL
- OECD(2001d), A Gender Perspective on Budgeting - Country Responses.
- Philippe-Raynaud, Françoise(2001), "The Yellow Budget Paper and Gender Equality in France," in Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, Papers from High Level International Conference, Brussels, 16-18 October 2001.



- Pillay, Manjoo and Paulus(2002), Rights, Roles and Resources: an Analysis of Women's Housing Rights-Implications of the Grootboom Case. Women's Budget Initiative Cape Town.
- Plasman, Robert and Salimato Sissoko(2004), "Gender-Sensitive and Women Friendly Public Policies: A Comparative Analysis of their Progress and Impact," EQUAPOL.
- Rake, Katherine(2000), 'into the mainstream? : Why gender audit is an essential tool for policymakers?', New Economy, London School of Economics.
- Rake, Katherine(2002), Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group, Paper Prepared for the conference 'Gender Balance - Equal Finance', Basel, Switzerland, March 2002.
- Reeves, Hazel and Sever, Charlie(2003) Gender and Budgets: Supporting Resource Collection. BRIDGE.
- Rubin, Marily Marks and John R. Bartle(2005), "Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective", Public Administration Review 65(3): 259-272.
- San Francisco CEDAW Task Force/Commission on the Status of Women(2000), Guidelines for a Gender Analysis: human rights with a gender perspective, implementing the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW), Steps 1-5, San Francisco: Commission on the Status of Women.
- San Francisco Commission on the Status of Women and Cedaw Task Force(1999), A Gender Analysis: Implementing the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women(CEDAW), A Report of the San Francisco Commission on the Status of Women and Cedaw Task Force.  
(<http://www.sfgov.org/site/uploadedfiles/cosw/cedaw/pdf/cedaw.pdf>)
- SAN FRANCISCO RENT BOARD(2002), CEDAW GENDER ANALYSIS, RENT BOARD PROGRESS REPORT MARCH 2002  
([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20445](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20445))
- The San Francisco Arts Commission, GENDER ANALYSIS  
([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20417](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20417))
- Adult Probation Department(2001), Gender Analysis and Recommendations  
([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20416](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20416))

City and County of San Francisco Board of Supervisors Resolution 0249-03  
SUMMARY OF CEDAW GENDER ANALYSES OF BUDGET CUTS  
As of June 3, 2003.

[http://www.sfgov.org/site/uploadedfiles/dosw/programs/CEDAW/Gender\\_Analysis\\_Reports/Departments%20Summary%20Budget%20Cuts6-17-03.doc](http://www.sfgov.org/site/uploadedfiles/dosw/programs/CEDAW/Gender_Analysis_Reports/Departments%20Summary%20Budget%20Cuts6-17-03.doc)

Commission on the Status of Women(2000), Guidelines for Gender Analysis: Human Rights with a Gender Perspective.

<http://www.sfgov.org/site/uploadedfiles/dosw/projects/CEDAW/documents/guidelines.pdf>

Department of Public Works(1999), GENDER ANALYSIS

([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20418#1999](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20418#1999))

Department of Public Works(2001), Survey Update - 2001

([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20419](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20419))

Department of Juvenile Probation, GENDER ANALYSIS

([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20443](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20443))

Gender Study Report - Department of the Environment

([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20442](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20442))

RENT BOARD GENDER ANALYSIS 2000

([http://www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=20444](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=20444))

Sarraf, Feridoun(2003), "Gender-Responsive Government budgeting" IMF Working Paper, International Monetary Fund.

Sawer(2002), "Australia: The mandarin approach to gender budgets", Bundlender, Debbie and Guy Hewitt(eds.), Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice, Commonwealth Secretariat.

Schmitz, Catharina(2005), Gender Responsive Budgeting in the Nordic Countries: The Scandinavian Exerience: Barriers, Results and Opportunities, the Nordic Council of Ministers.

Schneider, Katrin(2006) Manual for Training on Gender Responsive Budgeting. GTZ.

Senapaty, Manju(2000), Government of India Budget 2000-2001 and Gender, paper presented at the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender Into Government Budgets organised by Commonwealth Secretariat, London, 26-27, April, 2000.

Senapaty, Manju(2000), Workshop on Gender Budgets, Report of Workshop organised UNIFEM South Asia Regional Office New Deli July 10.

- Shah(2004), Gender Responsive Budgeting Initiative.
- Sharp, Rhonda and Ray Broomhill(2002), "Budgeting for Equality: The Australian Experience", *Feminist Economics*, Vol.8(1):25-47.
- Sharp, Rhonda(2003) Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. UNIFEM
- Shrestha, Ava Darshan and Samanta(2001), "Report of Second Regional Meeting on gender Budget", Organized by UNIFEM South Asia Regional Office New Delhi, 15 October.
- Status of Women Canada(2002), Gender-based Analysis/Gender Mainstreaming Annotated Bibliography
- Status of Women Canada(2001), Canadian Experience in Gender Mainstreaming 2002.
- Stotsky, Janet G.(2006), Gender Budgeting, IMF Working Paper WP/06/232
- Sugiyama, N. B.(2002), Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences, Austin: University of Texas
- Sugiyama, N. B.(2003), Democratizing the Budget: Gendered Budget Analysis in Latin America, Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association Dallas, TX, March 27-29, 2003.
- Swedish Government Office(2007), Gender Mainstreaming Manual: A Book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee(JamStod), Swedish Government Official Reports.
- Tanzania Gender Networking Programme(2002). A Report on Training workshop for selected policy and planning officers on gender and macroeconomic models. 26-27 september 2002, Mabibo, Gender Resource centre.
- UNDP(2004). Gender Responsive Budgeting Initiative.
- UNDP, Manual on Gender Budgeting in Malaysia.
- UNIFEM(2000), Progress of the World's Women 2000. UNIFEM Biennial Report.
- UNIFEM, IDRC, Commonwealth Secretariat(2001), Gender Budget Initiatives: strategies, concepts and experiences, papers from a high level international conference 'Towards Gender Responsive Budgeting' A High Level Conference hosted by the Government of Belgium to launch

- A Global Vision to Strengthen Economic and Financial Governance, Brussels, 16-18 October. UNIFEM, New York.
- UNIFEM-OECD-Nordic Council of Ministers-Belgium Government(2001), Strengthening Economic and Financial Governance through Gender Responsive Budgeting, UNIFEM-OECD-Nordic Council of Ministers-Belgium Government High Level Conference Report, Egmont Palace, Brussels 16-17 October 2001.
- UNFPA and UNIFEM(2006a), Gender Responsive Budgeting in Practice: A Training Manual.
- UNFPA and UNIFEM(2006b), Gender Responsive Budgeting and Women's Reproductive Rights: A Resource Pack. UNFPA and UNIFEM.
- UNIFEM(2006c), "Partner's Meeting of Gender Responsive Budgeting program in Ecuador, Morocco, Mozambique and Senegal", Meeting Report, Rabat, Morocco, 27-29 November 2006.
- UNIFEM South Asia Regional Office and the National Institute of Public and Policy(), Gender Budgeting in India.
- UNIFEM(2004), UNIFEM Gender Responsive Budgets (GRB) Programme Mid Term Review Summary.
- United Nations(1995), BEIJING DECLARATION AND PLATFORM FOR ACTION: FOURTH WORLD CONFERENCE ON WOMEN
- USAID(2004), Gender Assessment for USAID/Sri Lanka
- VeneKlasen, L.(2002), "Some research gaps in gender budget work from an advocacy perspective", notes for a presentation for the International Center for Research on Women (ICRW) workshop on Engendering Macroeconomics, International Trade, and Public Finance, May 13
- Vibhuti Patel(2007), Gender Budgeting in India
- Villagomez, Elizabeth and Almenara Estudios(2004), "Gender responsive budgets: issues, good practices and policy options : Issue note on Gender Responsive Budgeting". Regional Symposium on Gender Mainstreaming in the ECE Region
- Wehner, Joachim and Winnie Byanyima(2004), Parliament, the Budget, and Gender, Inter-Parliamentary Union, the United Nations Development Program, the World Bank Institute, and the United Nations Fund for Women.



부 록

## [부록 1] 해외출장보고

### 1. 2007년 유럽연합 성인지 예산 심포지엄

#### 가. 출장개요

성인지 예산 연구단은 2007년 6월 4일부터 5일간 양일간에 걸쳐 독일 프랑크푸르트에서 개최된 “2007년 유럽연합 사회정의와 평등한 기회를 향한 성인지 예산 심포지엄”에 참가하였다. 이 심포지엄은 유럽 지역의 재정 및 성평등 담당 정부관료 및 학자들 약 150여명이 참석한 국제심포지엄으로 본 연구단은 유럽연합에서 논의 및 적용되고 있는 성인지 예산 관련 제도 현황 및 사례 발굴, 한국의 국가재정법상의 성인지 예산·결산에 관한 제도 홍보, 연구 인프라 구축을 위한 네트워킹형성을 목적으로 참여하게 되었다.

심포지엄에서는 유럽연합에서 성인지 예산을 ‘왜? 어떻게? 누구를 위해?’ 하는지에 대한 논의와, 그룹별로 성인지 예산을 했을 때의 편익과 장점, 성별 분석을 통한 성인지 예산의 사례와 장점, 정부에서 성인지 예산을 했을 때의 장점 등에 대한 토의 및 미니심포지엄의 형태로 이루어졌다.

#### 나. 주요 심포지엄 내용

##### 1) 성인지 예산의 목적과 방법

세계 여러 나라에서 성인지 예산을 수행하고 있으나 나라마다 재정제도와 현황이 다르다. 또한 성인지 예산서를 만드는 것은 매우 어려운 작업이다. 따라서 목표에 대한 설정을 우선하고, 성별에 관한 자료수집, 성별 통계의 분석, 이에 대해 성별에 따른 차이점을 분석하는 것이 필요하다. 관련 분야로서는 세액공제, 소득형성, 빈곤가구, 노동시장 등이 있으며, 정부가 주도적으로 저소득층 여성, 아동, 남녀평등의 기회를 위해 성인지 예산제도를 시행하는데 노력해야한다.

이탈리아의 경우, 성인지 예산에 대한 움직임이 지방NGO 네트워크차원에서 시작했으나, 3년 전부터 지방정부 단위로 하고 있다. 이러한 시스템을 만들기 위해 오스트레일리아의 사례에 접목시켜서 방법론을 키웠으며, “성인지 예산의 감사”등을 통해 이러한 시스템을 발전시키고자 하고 있다.

모로코의 경우 중장기적으로 성인지 예산을 편성하고 있다. 이러한 시행성과는 2005, 2006, 2007년의 성과로 나타났다. 앞으로 성인지 예산의 새로운 분석영역과 분석도구, 분석지표, 중립적인 조세지출 등이 필요할 것이다.

북유럽국가들의 경제 콘소시엄모델에서는 프로젝트로서 돌봄노동을 중심으로 성인지 예산을 분석하였다. 정책프로그램과 서류의 개혁, 성공적인 정책, 성 평등한 조세, 노동시장참여 등을 중심으로 분석하였다.

성인지 예산을 하는데 있어서 성별 통계자료의 생산 및 세입분석을 하는 것이 중요하며 성과주의, 결과주의 예산의 중요성을 강조하였다. 또한 장단기 효과 분석도 같이 수반되어야 한다. 중앙정부수준과 지방정부 수준에서 해야 할 역할이 정비되어야하며, NGO 및 목표 그룹과의 관계도 중요할 것이다.

## 2) 성인지 예산의 도입에 따른 편익과 장점

경제환경 및 재정정책의 변화, 여성의 지위 향상과 관련한 거시경제측면에서의 성인지 예산의 역할을 우선 생각할 수 있을 것이다. 거시경제는 젠더 편익(gender bias)가 생길 수 있는 경제구조이다. 그러므로 성인지 예산은 모든 측면에서 정책결정을 하는데 있어 중요한 역할을 한다.

20세기에 들어 유럽연합에서는 많은 경제적 환경이 변화하였다. 동태경제에서 여성이 사회적으로 안정적이기 위해서는 예산이 여성의 지위를 증대시키기 위한 매우 중요한 도구로 역할을 하게 된다.

또한 모든 정책의 효과에는 성별 영향(gender effect)이 있다. 그러나 대부분 물성적으로 정책이 결정된다. 북유럽국가들의 보고서에 따르면, 성인지 예산은 여성예산이 아니라고 정의하고 있다.

### 3) 정부에서 성인지 예산을 했을 때의 편익과 장점

성인지 예산이 불필요한 행정비용을 초래하게 될 것이란 우려가 있으나, 정제된 자료와 정책의 유연성이 오히려 행정의 효율성을 향상시킬 수 있다. 또한 정부의 정책프로그램과 서비스를 발전시키기 위한 수단으로 젠더 관점에서 분석하는 것은 정책적 우선순위에 성인지적, 성평등적 관점을 적용하여 여러 가지 측면에서 리스크를 줄일 수 있다.

성인지 예산을 통해 정부는 목표에 기반한 경제관리를 할 수 있게 되며, 재정시스템을 제어하고 발전시킬 수 있고 정책적 우선순위에 따른 적절한 자원배분을 가능케 함으로써 정부자원배분의 효율성을 제고하고, 고품질의 정책수단들을 생산해 낼 수 있게 된다.

## 2. 오스트리아와 스웨덴 출장

### 가. 출장개요

성인지 예산 연구단은 지난 2007년 6월 24일부터 7월 1일까지 오스트리아와 스웨덴을 방문하여 이들 국가의 성인지 예산 제도화 사례들을 조사하였으며 특히 재경부와의 협력구조 파악에 초점을 두고 자료를 수집하였다.

성인지 예산이 국내에서는 아직 생소한 주제이며, 정책으로써의 시행이 얼마 남지 않은 상황에서 이와 관련한 국내 전문가 및 연구 인프라가 절대적으로 부족한 형편이다. 따라서 이미 성인지 예산이 정책적으로 시행되고 있는 해외의 사례에 대한 검토가 절대적으로 요구된다. 이러한 취지아래 본 해외 현지 조사는 전문가 초청 심포지엄 개최를 위한 각국 전문가 발굴, 3개년 사업의 연구 인프라 구축을 위한 네트워킹 형성, 한국의 성인지 예산 제도화 사례의 홍보를 목적으로 총 2회에 걸쳐 실시되었고 그 첫 번째 방문국이 오스트리아와 스웨덴이다.

오스트리아에서는 빈 시청(City of Vienna), 재경부(Ministry of Finance),



수상청(Federal Chancellery)을 각각 방문하였고, 스웨덴에서는 재정부(Ministry of Finance), 성평등부(Ministry of Integration & Gender Equality), 공공관리연구소(Institute of Public Management), 스웨덴지방정부연합사무소(Swedish Association of Local Authority and Region)를 각각 방문하였다.

## 나. 방문기관별 주요 회의내용

### 1) 오스트리아 빈 시청(City of Vienna)

빈 시청을 방문한 연구단은 시의 재정국 예산담당관 및 홍보담당관을 면담한 자리에서 성인지 예산분석(시범분석)의 성과, 시의 중장기 재정계획(3-5년)에 대한 젠더분석 또는 성인지적 관점의 반영, 성인지 예산에 대한 공무원들의 수용도 및 인지도 등에 대하여 논의를 하였다.

#### 가) 빈 시의 행정구조, 성인지 예산분석 및 담당자현황

빈 시는 재정, 인사, 보건, 환경 등 9개 부서가 있으며 각 부서는 자체 예산을 보유하고 있다. 빈 시 예산은 인건비, 경상운영비, 목적사업비(건강 혹은 복지)로 나뉘는데, 성인지 예산분석은 목적사업예산에 적용되고, 인건비와 경상운영비에 대해서는 별 문제가 없기 때문에 적용하지 않는다. 시청 공무원의 남녀 비율은 일반적으로 50대 50이나 고위직으로 갈수록 여성의 비중이 낮아져 전체 고위직 공무원 중 여성은 1/3이다. 시장은 남성, 부시장은 여성, 재정 담당도 여성이며 시청법에 여성우대법(자격이 같다면 여성을 채용)이 있는 것이 특징이다.

빈의 경우 젠더관점이 예산에 반영되어 있는지의 여부를 알아보기 위하여 230개 예산을 모두 분석하고 있으며, 9개 부서에 모두 예산 코디네이터가 존재한다고 한다. 이들 예산 코디네이터들의 대부분은 여성이고 이미 이 부분에 교육을 받은 전문가들이다. 예산분석에 있어서 재정 담당관 자신이 혼자 결정하지 않고, 이 예산 코디네이터와 함께 일하며, 비용 분석을 하고 있다. 빈에서는 계토회의 문제 때문에 젠더 업무만 전담하는 공무원은 없으며, 모든 일반 공무

원이 성 주류화에 동참하고 있기 때문에 젠더 전담자는 따로 없는 상황이다. 빈 시는 예산편성 시 각 부서 예산 담당자가 체크리스트에 따라 예산을 작성하고, 이것을 Andrea(재정국 예산담당관)가 검토한 후 피드백을 주고 있다.

빈 시의 예산담당자는 성인지 예산분석(시범분석)의 성과로 예산편성에 있어서 성인지적 관점을 도입함으로써 효율성과 투명성을 제고시킬 수 있다는 점을 강조하고 있다. 즉 예산을 분배할 때 의도하지는 않았지만 남성에게 유리하게 되는 경우가 있는데, 성인지 예산분석을 통해 이를 바로잡고 균형을 유지함으로써 투명성을 달성하고, 예산을 절약하여 효율성을 꾀할 수 있다는 것이다. 빈에서는 현재 저학력 남성 실업률이 높는데 이런 문제를 파악하고 이를 해결하는데 예산을 사용함으로써 예산전반의 효율성을 제고할 수 있는데, 예컨대 간호, 돌봄 문제에 남성들이 진입하도록 하기 위해 돌봄 간호사 자리에 실업자 남성이 들어갈 수 있게 하는 예산을 따로 편성하는 등의 방법을 사용할 수 있다.

80억 예산 중 성특수적 예산(gender specific budget)의 비중은 얼마이며, 이러한 구분이 의미가 있다고 보는지에 대한 질문에 대해 담당자는 모든 예산에 젠더 관점을 통합하고자 하기 때문에 성특수적 예산을 구분하는 것은 의미가 없다는 의견을 피력하였다. 젠더 예산은 모든 센트 하나하나에 성인지적 관점이 들어가야 하며 이에 대해서는 하수구 만드는 작업이 유일한 예외라고 한다. 단 상수도 식수에는 들어가야 하는데 그 이유는 midwest라는 한국의 경기도와 같은 연방이 있는데, 이곳에서는 엄마가 아이를 데리고 미네랄워터를 사러 가야 하기 때문에 여기는 젠더를 개입시킨다고 한다.

#### 나) 시의 중장기 재정계획(3-5년)에 대한 성인지적 관점의 반영

빈 시는 재정이 상대적으로 풍부함에도 불구하고 매 3년마다 연방 정부로부터 얼마나 많은 예산을 분배받는가의 문제로 9개 연방의 재무 부서에서 항상 다툼이 있으며 정당이 바뀔 때마다 많은 영향을 많이 받고 있다. 중장기적으로 볼 때 빈은 이민자의 증가로 인구가 증가하고 있는 추세이며 유치원도 늘어나고 있다. 이러한 유치원의 증가는 여성들의 출산에 영향을 미쳐 현재 인구가

170만명까지 증가하였다. 현재의 시급한 현안은 건강과 노인 돌봄 문제인데 현재 세대는 괜찮지만, 본인이 늙었을 때는 돌봐줄 세대가 없지 않을까 하는 것이 바로 빈 시의 문제이다. 이러한 문제들은 성인지적 관점으로 사안을 보는 지 혹은 그렇지 않은지에 따라 전혀 다른 정책대안을 유도하게 되며 이러한 점들이 중장기 재정운용계획에 반영되어야 할 것이다.

#### 다) 성인지 예산에 대한 공무원들의 인지도 및 수용도

빈에서도 성인지 예산(gender budget)이란 용어는 이해하기 어려운 용어이다. 젊은 사람들은 상대적으로 나은 편이지만 비교적 고령의 공무원들은 확실히 어려움을 가지고 있어 들으려고 하지 않아서, 내부적으로 “biologic 혁신”이란 말을 만들어 냈어야 할 정도라고 한다. 따라서 항상 사례를 들어서 설명을 해주고 있는데, 예컨대 여성 장려 정책과 성 주류화 정책을 비교할 경우 전자는 항상 여성을 고려하는 것인 반면 성 주류화는 양성 즉 남성을 차별하지 않고, 여성을 비하하지 않는 것을 의미한다는 식으로 공무원들에게 전달하고 있다.

### 2) 오스트리아 재정부 및 수상청(Federal Chancellery)

빈 시청 방문을 마친 연구단 일행은 오스트리아 재정부(Ministry of Finance)와 수상청(Federal Chancellery)을 각각 방문하여 재정부 내 젠더담당자, 수상청 내 성주류화고문(Gender Mainstreaming counselor)등을 면담하였다. 이 자리에서는 중앙정부차원에서 규정하고 있는 성인지 예산의 개념, 오스트리아에서의 성인지 예산의 제도화 수준, 여성부와 재무부의 역할분담과 파트너십(젠더 시험(gender proof)과 사전 평가 등에서), 성인지 예산서와 예산편성을 위한 지침서 등과 관련하여 오스트리아의 경험에 대한 의견을 교환하였다.

#### 가) 오스트리아에서의 성인지 예산 개념

오스트리아에서는 연방 차원 뿐 아닌 지방 차원에서도 공공 가게 예산을 양

성에게 균등하게 분배하는 것을 성인지 예산으로 파악하고 있으나 아직도 용어상의 어려움이 있다고 한다. 수상청의 성주류화고문은 성인지 예산이 성인지 감사(gender audit)에 머무르는 것이 아니라는 점을 분명히 하고 있으며 따라서 성별영향평가가 중요하기는 하지만 이는 성인지 예산의 일부로 이해해야 하며 성인지 예산은 예산에 대한 성 주류화의 적용이라는 의견을 나타내고 있다. 또한 해외 사례를 보면 귀착분석(incidence analysis)이 대다수이기는 하지만 이는 더 발전되기는 어려운 방법론이란 의견을 피력하였다. 이들 부처 내 젠더담당자들은 현재 오스트리아에서 성인지 예산이 법제화되어 있지는 않지만, 수년 내에 입법화될 것으로 전망하고 있다.

#### 나) 오스트리아에서의 성인지 예산 제도화 수준

성인지 예산에 대한 오스트리아에서의 제도화 수준을 문의한 결과 오스트리아에서는 2000년 내각 회의에서 각 부처마다 젠더요소를 도입하도록 의결하였으며 세금이 예산에서 가장 중요한 수입이라는 점에서 조세에 대한 젠더분석에 집중했다고 한다. 또한 2002년에는 “오스트리아 조세 제도: 젠더 중립”의 연구가 있었으며 2004-2005년에는 조세 개혁에 대해 젠더 관점에서 소득세와 임금에 대한 조사를 실시하였다. 소득세와 근로 소득세를 보면 여성들이 납세하는 비중이 남성에 비해 낮았는데 이는 여성의 소득이 남성보다 낮음을 의미한다. 따라서 고액의 세금에 대한 감면은 남성들이 더 많은 혜택을 볼 것이며 따라서 남성은 여성보다 세금 부과에서 얻는 이익이 더 컸다. 조세 개혁을 통해서 저소득층 여성들의 소득이 증가하였는데, 재정부가 성인지 예산에 있어서 세입을 먼저 생각하는 이유는 재정부는 조세를 거둬들이는 기관이며 지출은 개별 부처에서 이루어지기 때문이다.

비록 성인지 예산에 대한 법제화를 앞두고 있는 상황이나 이미 모든 부처에서 예산에 대한 젠더 분석을 하고 있고, 문서로 매년 제출하고 있다. 그러나 자발적으로 하는 수준이므로 아직은 서술에 그치는 수준이다. 부처마다, 사업별로 성인지 예산을 위해서 무엇을 얼마나 지출했는지를 정확하게 명시를 해야 한다. 때로는 형식적인 보고서가 올라오는데 이 경우 국회에서 지적요인이

되며 제대로 하지 않은 부처가 크게 비난받은 사례가 있었다. 오스트리아에서는 성인지 예산분석이 아직까지는 시범사업 단계이므로 정치가의 역할이 중요하게 작용한다.

#### 다) 오스트리아에서의 성인지 예산서 및 예산편성지침

현재 작성되고 있는 성인지 예산서(gender budgeting statement)는 시범 사업으로서 서술형으로 되어있다. 성인지 예산은 모든 예산에 통합되어 있기 때문에 이를 따로 분리하는 것은 불가능하지만 정량화하는 시도는 필요하다는 의견을 제시하였다. 오스트리아에 있어서도 성인지 예산의 가장 큰 성공요소로 역시 기초자료의 구축을 들고 있다. 지금까지 많은 시범 사업이 있었지만, 기초 데이터가 없었던 것은 다 실패했었고 데이터가 있는 사업은 성인지적 관점에서 시행되고 있는지에 대한 토론과 시정이 가능하므로 데이터가 가장 중요하다는 인식을 하고 있다. 따라서 모든 장관부서의 가장 중요한 영역의 데이터를 만든 게 1차적 사업이었다. 또한 성인지 예산을 추진함에 있어 공무원들의 생각이 바뀌어야 한다는 것에도 절대적으로 공감하고 있다.

성인지 예산편성을 위한 별도의 지침이 있는지에 대한 질문에 대해 연방정부 차원에서 일반 공무원들이 쉽게 접근할 수 있는 예산편성 지침인 'How to implement Gender Budget in federal level'이 곧 출간될 예정이라고 한다.

#### 라) 수상청 및 재무부와 여성부 사이의 파트너십

여성부는 수상청 내에 위치하며 따라서 수상청과 굉장히 가깝게 일하고 있다. 여성부와 재정부 사이의 관계는 앞으로 더욱 진전될 필요가 있다. 젠더 시험(gender proof)과 사전 평가에서 여성부가 아니라 재무부가 명령을 내린 이유는 재무부가 주도하는 것이 가장 효과적이며 이는 물론 여성부와의 협의를 거친 것이다.

### 3) 스웨덴 재정부 (Ministry of Finance)

오스트리아의 기관방문을 마친 연구단은 이어 스웨덴으로 이동을 하였다. 연구단은 재정부, 성평등부(Ministry of Integration & Gender Equality)등의 정부부처의 예산담당자, 젠더담당자들을 면담하고 스웨덴에서 성인지 예산의 제도화 수준, 예산의 성인지적 분석에 대한 의견을 교환하였다. 그 첫 번째 방문부처가 스웨덴의 재정부(Ministry of Finance)이다.

스웨덴 재정부 내에서는 예산국(Budget department)이 가장 큰 부서인데, 예산국 밑에 경제과(Economic Affairs)가 있고 이곳에서 예산에 대한 경제적 분석, 성별영향분석 등이 주로 이루어지고 있다. 이 중 소득분배계(Income Distribution Division)는, 새로운 정책 도입시 결과분석(Consequence analysis)을 수행하고 있다. 이는 영향분석(Impact analysis)이나 성과분석(Performance analysis)등에 해당되는 것으로 예컨대 아동수당의 변화 시 미시 시뮬레이션을 통해 사전영향평가를 한다.

소득분배분석에 대한 사례를 실업급여정책을 예를 들어 설명하였다. 실업급여를 변화시킨 정책은 원래의 취지는 좀 더 많은 사람들이 직업을 구할 수 있도록 하기 위함이었는데 독신모들이 더 많이, 더 길게 일할 수 있도록 한 효과를 결과적으로 낳았다. 이전에는 독신모들이 실업 급여나 사회 보장비를 받는 것이 파트타임으로 일하는 것보다 소득이 높았다. 하지만 이 계획에 따라 노동을 통해 벌어들이는 소득이 더 많아지게 함으로써 독신모들이 더 긴 시간을 일할 수 있게 하였다.

성인지 예산분석은 이미 스웨덴에서는 일반적으로 확산된 개념으로 모든 예산분석에 젠더관점을 통합시키는 것으로 이해하고 있다. 그러나 실제적으로는 그렇지 않은 경우가 더 많으며 상당수의 프로그램이나 분석들이 젠더 관점을 가지기 힘든 경우가 많다고 한다.

### 4) 스웨덴 성평등부(Ministry of Integration & Gender Equality)

재무부 방문을 마친 연구단은 스웨덴 성평등부(Ministry of Integration &

Gender Equality)를 방문하였다. 성평등국(Gender Equality Division) 프로그램 매니저와 재정부내의 성인지 예산 코디네이터를 면담한 자리에서 스웨덴 성평등 정책의 역사와 성 주류화 현황, Result based management, 성평등분석(gender equality analysis)과 성분식(gender analysis)과의 차이, Gender Equality Division의 역할, 성평등 분석 사례등과 관련하여 활발하게 의견을 교환하였다.

#### 가) 스웨덴 성평등 정책의 역사와 성 주류화 현황

스웨덴에서는 1974년 개별과세로의 세제변화가 있었는데 이것은 성평등을 위한 가장 큰 변화의 하나였다. 1994년 성평등을 위한 수단으로 성주류화(Gender Mainstreaming)를 채택했는데, 성주류화란 용어만 새로운 것이며 개념은 이미 예전부터 있어왔다. 1950년대까지는 전쟁의 문제로 큰 관심을 가지지 못하다가 1960년대부터 여성 문제에 스웨덴이 관심을 가지기 시작하여 오늘에 이르고 있다. 스웨덴은 성주류화가 그냥 되는 것이 아니라는 각성 아래 젠더관점(Gender perspective)이 정부, 지방, NGO 모든 차원에서 통합되고, 성별분리 통계, 공무원 훈련이 1994년부터 시행되어 왔다. 성주류화의 “tool” 개발을 위해 건설, 지역개발, 사회복지 세 정책영역에서 시범사업을 시행하고 있다(Gender Mainstreaming in Government Office). 그 결과 과거와 비교하여 공무원의 성주류화에 대한 지식이 확실히 늘어났고, 2006년 9월 정부가 우파로 바뀌었음에도 불구하고 이 작업은 멈춤 없이 지속되고 있는 상황이다.

#### 나) 스웨덴에서의 성평등 분석 현황

스웨덴에서는 모든 정부프로그램의 절반 이상 (61%) 성별 분리되어 있으며 이에 근거하여 성평등 분석을 실시하고 있는데(Result based management), 현재 100%달성을 목표로 하고 있다. 스웨덴에서는 특별한 젠더 전문가 보다는 훈련받은 일반인 공무원들이 이 작업을 하고 있으며, 각 부처에 젠더 코디네이터들이 배치되어 있다.

성평등분석(Gender equality analysis)과 성분식(gender analysis)의 차이를

묻는 질문에 대한 담당자의 답변은 조건의 단순한 차이를 보는 것이 성 분석인데 사실 여기에서는 아무런 변화가 일어나지 않는다는 것이었다. 정치력을 부여하여 이로부터 받는 영향의 성별 차이를 분석하는 것이 성평등 분석인데, 현재 48개 분야에서 120개 사례에 대한 성평등 분석이 있었고 그 수준은 매우 다양하다고 한다. 각 부처는 자발적으로 사례를 선정하는데, 분야별 우선순위를 부여하고 있다.

담당자는 성평등 분석에 대한 사례로 다음의 두 가지를 제시하였다. 첫째는 돌봄노동과 관련된 문제인데, 북 스웨덴에는 남성의 실업률이 높음과 동시에 노인돌봄 일자리 수요가 높다고 한다. 하지만 돌봄노동을 남자들의 일이라고 생각하지 않기 때문에, 그 일을 하려고 들지 않는다. 따라서 여기에는 훈련과 교육을 통해서 인식을 바꾸는 과정이 필요하다는 결론을 도출한 바 있다. 두 번째는 여성노동자의 모성보호와 관련된 부분인데 여성은 기본적으로 부모가 되기 위해 남성보다 10배나 많은 돈을 지불한다고 한다. 이는 일을 그만두는데 따른 기회비용, 혹은 파트타임으로 전환하는데 소요되는 비용에서 기인한다.

이 부처에는 특별히 성평등국(Gender Equality Division)이 설치되어 있는데 이 부서는 모든 부처의 성평등 분석과 젠더 이슈에 대한 자문 역할을 하며, 모든 공무원들이 이에 대한 훈련을 받도록 독려하고 지도하는 역할을 한다.

성평등정책과 관련하여 견제하고 감시하는 의회의 역할도 중요하지만, 스웨덴은 정권의 교체에도 불구하고 성평등 관련 사안들, 성인지 예산 추진에 대한 정치적 공감대가 이미 형성되어 있다.

##### 5) 스웨덴 공공관리연구소(Institute of Public Management)

스웨덴의 정부부처방문을 마친 연구단은 공공관리연구소(Institute of Public Management)를 방문하여 현재 북유럽 각료회의(Nordic Council)의 프로젝트 매니저로 일하고 있는 Catharina Schumitz를 인터뷰하였다. 그녀는 몰디브에서 세계은행과 함께 성인지 예산 사업을 돕고 있으며, UNIFEM이나 세계은행과도 긴밀한 협조를 유지하면서 ‘개발(development)’과 관련한 많은 일들을 담당하고 있다.



북유럽 각료회의는 북유럽국가들로부터 지원금을 받으며, 이들 국가들 사이의 협력을 강화하는 것을 목적으로 1952년에 설립되었다. 이곳에서는 성인지 예산과 같은 새로운 이슈들을 지속적으로 다루고 있으며 북유럽 각료회의 프로젝트를 마치면 그 결과를 북유럽 개별 국가들이 가지고 적용한다.

연구단은 Schumitz와 북유럽 국가들의 성인지 예산 시행 현황과 사례, 북유럽 국가들의 중앙정부와 지방정부 간의 관계, Public Agency와 Ministry Division의 관계, 덴마크와 아이슬란드의 GB 분석에 대한 평가, 한국의 적용에 있어서 시사점 등에 관한 논의를 진행하였다.

#### 가) 북유럽국가들의 행정구조

스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들의 체계는 Ministry → (Agency) → County → Municipality 이다. 정부 부처의 역할은 법제를 마련하고, 정책을 수립하는 것으로 법률, 규제/예산관련 문서들을 만들어내는 역할을 한다. Agency나 County, Municipal 영역에서는 정책수행 및 서비스 제공의 역할을 하며 분석 및 보고의 업무를 수행하고 있다.

스웨덴에서는 Ministry가 State agency (보건이나 연금담당자)에게 지침을 내리지만, 일단 그게 내려오면, 실행에 있어서는 절대적으로 자율성을 갖는다. 따라서 이 일에 대한 전적인 책임은 state agency의 대표가 지게 되고 그 아래로 county와 Municipality가 존재하는데 이들도 instruction을 따르기는 하지만, 절대적으로 자율적이고 독립적인 체계를 형성하고 있다.

#### 나) 북유럽 국가들의 성인지 예산 시행 현황과 시사점

북유럽 국가들은 성인지 예산에 대해 여성 분야에 한정시키지 않으며 모든 정책 분야와 예산 분야를 담당하는 일반 공무원들이 젠더관점을 가지도록 하는 것을 목적으로 두고 시행하고 있다.

지난 20년간 Gender Unit, Gender전문가를 사용해서 성인지 예산업무를 시행하려고 노력해왔지만 성공적이지는 않았다. 현재는 대부분 일반 공무원들을 교육시켜 이들로 하여금 직접 이 업무를 수행토록 하고 있다.

공공교통수단을 예로 성인지 예산분석의 사례를 소개받았다. 남녀는 공공교통수단의 이용행태가 다른데, 남자들은 운전을 하며 좀 더 먼 거리를 이동하는 반면, 여성의 경우는 좀 더 단거리 지역 내 이동이 많다. 특히 여성은 가사와 관련한 이동이 많은데 음식을 사기 위해서라든가 아이들의 통학이 주로 그 목적이다. 즉 남자들이 자동차로 장거리 이동이 잦고 여자들은 공공 교통수단을 이용한 단거리 이동이 잦은 것이다. 따라서 공공 교통수단은 근거리용이 좀 더 많이 제공되어야 한다는 결론에 이른다.

북유럽 국가들에게 있어서 성인지 예산에 대한 3개년 프로젝트가 끝났는데, 국가별로 미묘한 차이는 정치적 의지의 여부, 집권정당의 성격 등에 의해 결정된다고 한다. 즉 정치적인 의지가 상당히 큰 역할을 하는 것이다.

그 동안의 성인지 예산분석에 있어서 평가를 하자면 모든 분석이 다 좋은 것은 아니었다. 아이슬란드의 분석사례가 바로 그런 경우인데 연금 분석사례를 예로 들면 여자들이 더 많이 아파서 연금을 더 많이 받는다고 했을 때, 그럼 여자들이 그로 인해 연금을 더 많이 받는다는 것만을 보지 말고, 왜 여자들이 더 많이 아픈지를 볼 줄 알아야 하며 따라서 가족, 스트레스, 노동 분야에 대한 분석도 함께 이루어져야 좋은 분석이라 할 수 있으나 아이슬란드의 경우는 제대로 된 정보를 주지 못했다.

마지막으로 한국에 있어서 북유럽국가들의 경험이 주는 시사점을 묻는 질문에서 Schumitz는 국가에 따라 접근법을 달리 해야 한다고 주장하였다. 북유럽 같은 경우는 이미 양성 평등의 개념이 자리잡혀있기 때문에, 직접적이며 실무, 기본서비스 차원에 집중하고 있다. 하지만 몰디브의 경우는 젠더관점이라는 것이 매우 생소한 것이므로 모든 경제 분야를 다룬다던가 하는 좀 더 전체적인 접근을 필요로 한다.

#### 6) 스웨덴지방정부연합사무소(Swedish Association of Local Authority and Region)

본 기관은 County Council과 Municipal council를 위해 연구하고 자문, 교육하는 역할을 하고 있으며 최근까지 스웨덴에서 양성 평등에 관한 200개나 넘

는 도구들과 방법들을 개발해 왔다. 또한 Municipal 기관 사람들을 교육시키고 자료를 제공해 주는 역할을 하지만 명령을 하지는 않는다.

면담을 통해 기관에서 최근 수행한 “생애주기별 남녀의 시간사용 실태분석 결과”, 유치원의 Morning Assemblies 활동 분석사례 등에 관한 설명을 들었다.

#### ■ 생애주기별 남녀의 시간사용 실태분석 결과

시간사용에 있어서 남자들은 큰 변화를 겪지 않는데 반해 여자의 시간사용은 매우 급격하게 변동한다. 또한 스웨덴의 유치원은 상당부분이 공공시설이며 교사가 공무원의 지위를 갖고 있는데, 최근의 연구결과, 유치원에서 무슨 일이 생기면 통상적으로 거의 엄마를 먼저 부른다. 이에 앞으로는 유치원에서 엄마 대신 아빠를 부르기로 하였는데, 처음에는 당황하던 아빠들이 나중에는 변하기 시작했고, 결론적으로 엄마 한 명만이 아이 일에 관여하는 것보다 두 부모가 모두 관심을 갖고 임하는 것이 낫다는 것을 알게 되었다고 한다.

#### ■ 유치원의 Morning Assembly 활동 분석사례

모든 유치원에는 45분가량 이 시간을 갖는다. 그래서 유아들은 이 시간을 통해 자신의 생각을 말하고, 불평사항을 말하기도 하고, 여러 가지 활동을 한다. 그런데 여기에서 보면, 남아와 여아를 대하는 유치원 교사의 태도에 명확한 차이가 존재한다. 이 분석은 이 Morning Assembly를 비디오촬영을 통해 수행되었는데 이를 통해 여아들은 실용적인 이야기들을, 남아들은 관계나 동정심, 연대감 등에 관한 이야기들을 교사로부터 거의 듣지 못하고 있음을 알 수 있었다.

## 다. 방문기관 및 인사 리스트

## 1) 오스트리아

방문기관	방문인사
City of Vienna	<b>Peter Pokay</b> pok@m05.magwien.gv.at <b>Hlavac Andrea</b> hla@m05.magwien.gv.at <b>Malik Andrea</b> andrea.malik@fsw.at +43 1 4000 88629
Ministry of Finance	<b>Dr. Steger/ Veronika Meszarits</b> Phone: +43 1 514 33 502003 Mobile: +43 664 816 15 87
Austrian Federal Chancellery	<b>Klatzer, Elisabeth</b> (GB Expert/ GM Councillor, researcher) Address: Austrian Federal Chancellery Dpt. IV/5 – European Integration Gender Mainstreaming Councillor Ballhausplatz 2 1014 Vienna Phone.: +43 1 53115/2307 Mobile: +43 650 505 0565/+43 22 3686 9869 Fax: +43 1 53115/4313 Email: <a href="mailto:eklat@gmx.at">eklat@gmx.at</a>

## 2) 스웨덴

방문기관	방문인사
Ministry of Finance Budget Department	<b>Mr Joakim Hussenius</b> (Director) Phone: +46 8 405 1000 Drottninggatan 21 (# 16 on the map)
Ministry of Gender Integration	<b>Mr Christer Norling</b> (Gender Budgeting/ International Affairs) Address: Fredsgatan 8, 103 33 Stockholm Phone: + 46 8 405 26 99 9 (# 7 on the map) Mobile: +46 70 366 0 396 Email: <a href="mailto:christer.norling@integration.se">christer.norling@integration.se</a> Ms. Anna Sandquist
Nordic Council	Catharina Schmitz Managing Director, Institute of Public Management Kungsbro Strand 15 112 26 Stockholm Phone: +46 8 545 53320(6) Mobile: +46 70 768 4583 Fax: +46 8 668 8385 Email: <a href="mailto:catharina.schmitz@publicmanagement.se">catharina.schmitz@publicmanagement.se</a>
Swedish Association of Local Authorities and Region	Jonas Eriksson/ +46 8 452 70 00

### 3. 인도 출장

#### 가. 출장개요

성인지 예산 연구단은 “지난 2007년 8월 5일부터 9일까지 성인지 예산 분석 동향과 흐름, 현재까지의 제도화 수준에 대한 체계적 검토와 논의 및 관련자료 수집을 목적으로 인도를 방문하였다. 인도에서의 성인지 예산제도화의 진전사항을 중앙정부와 지방정부 차원에서 각각 알아보고, 성인지 예산 제도화에서의 GO와 NGO의 참여와 역할 파악에 주안점을 두고 이번 방문을 기획하였다.

방문기간 중 인도 UNIFEM이 주최하는 “한국-인도 성인지 예산 제도화 라운드테이블”에 참석하여 인도 여성아동부의 경제자문관으로부터 중앙정부차원에서의 성인지 예산제도화 현황에 대한 설명을 들었고 재정부(Ministry of Finance), UNIFEM의 역할에 대해 의견을 나누었다. 이어서 웨스트벵갈 주정부의 개발기획부(Development & Planning Department), 여성아동복지부(Department of W&C and Social Welfare)의 담당자를 면담하여 주정부 차원에서의 성인지 예산 제도화의 현황을 알아보고, 마지막으로 콜케이타의 Sachetana사무소를 방문하여 성인지 예산과 관련한 인도의 NGO활동가들의 역할에 대해서도 설명을 들을 기회가 있었다.

#### 나. 방문기관별 주요 회의내용

##### 1) 인도 여성아동부 및 인도 UNIFEM

인도 UNIFEM이 주최하는 “한국-인도 성인지 예산 제도화 라운드테이블”의 일환으로 인도 여성아동부의 경제자문관으로 재직하고 있는 Manjula Krishnan(Economic Adviser in the Ministry of Women and Child Development)박사와 인도 UNIFEM의 발제가 있었다. 발제와 토론을 통해 인도 여성아동부의 현황 및 성인지 예산에 대한 여성아동부의 역할, 그리고 인도의 성인지 예산에 대한 중앙정부차원에서의 입장을 설명하고, 인도 성인지 예

산에서의 UNIFEM의 역할 등이 소개되었다.

#### 가) 여성아동부의 현황

인도의 여성아동부(Ministry of Women and Child Development)는 독립된 정부 부서로써 4개의 다른 부서와 연계해 여성과 아동 문제를 다루고 있다. 인도에는 중앙정부와 주정부가 있는데, 각 주정부에도 여성과 아동부서가 있다고 한다. 중앙정부의 여성아동부는 정책, 법률, 프로그래밍, 교육훈련, 능력개발, 주정부 정책장려, NGO와 시민사회와의 연계 등을 책임지고 있다. 다른 부처들(교육, 보건, 재무, 그리고 노동부)도 여성과 아동부와의 연계해서 조정과 네트워킹을 하고 있다. 성평등의 메시지를 주정부를 포함하여 모든 정부 부처 영역에 전달하기 위한 도구로 성인지 예산을 인식하고 있다.

여성아동부는 평등(Equality)보다는 형평성(Equity)을 더 중요시 한다. 또한 기회의 평등보다(Equality of Opportunities) 결과의 평등(Equality of Outcomes)을 중요시 하는데, 이는 Equality라 하면 50 대 50 으로 나누는 형식상 의미의 평등이지만 equity는 더욱 실질적인 평등이기 때문이다. 또한 결과의 평등의 달성은 남성보다 여성에게 있어서 훨씬 어려운 문제이기 때문이다.

#### 나) 인도의 성인지 예산 제도화 현황 및 여성아동부의 역할

2003년부터 Union Budget(중앙 정부 예산. 가장 영향력 있는 부처. 대다수의 국가 세금이 이 부처로 들어감)에 성인지 예산서(Gender Budget Statement)가 포함되었고, National Institute of Public Finance and Policy(NIPFP)에 의하여 세 가지 유형에 의한 공적 지출 분석이 이루어지고 있다. Union Budget 2007-2008의 성인지 예산 헌장(Charter)에는 어떻게 성인지 예산을 계획, 실행할 것인지가 나와 있다. 또한 Union Budget에는 여성이 어떻게 수익을 얻었는지의 지표들이 있는데, 그 결과지표(Gender Outcome)또한 결산서에 들어가 있어야 한다. 성인지 회계감사 또한 내년부터 의무적으로 시행될 것이다.

성인지 예산이 2005년 이후 활성화되고 있지만, 젠더에 기초한 자원배분에

대한 관심은 8차 국가 계획(the Eighth Plan: 1992-1997)으로 거슬러 올라간다. 오늘날 성인지 예산은 9차 국가 계획(the Ninth Plan: 1997-2002)에서 “Women Component Plan(WCP)”을 주요 전략 중 하나로 도입한 것에 기인하는데, WCP는 중앙과 주정부 모두에서 예산의 30% 이상을 여성관련 부문에 할당하도록 하고 있다.

2004년과 2005년에 여성아동부는 ‘The Mission Statement For Budgeting for Gender Equity’라는 것을 도입하였고, 2005과 2006년에 성인지 예산의 시행을 확대하기 위한 다양한 조치들이 만들어졌다. 또한 젠더 감사, 성별영향평가, 성별분리자료, 공적 지출과 정책에 대한 성인지적 검토를 위한 지침, 성인지 예산 도구를 확대하기 위한 워크숍과 훈련 프로그램 개발, 각 부처에 성인지 예산 담당(Gender Budgeting Cells)을 만들도록 요구했고 그 결과 43개(50개) 부처가 성인지 예산을 위한 agency로서 Gender Budget Cells(GBCs)을 두고 있다.

Union Budget 2006-07 takes Gender Budgeting forward

- 각 부처와 부서에 Gender Budgeting Cells(GBCs) 설치 요구
- Gender Budgeting Charter 구성의 윤곽 및 GBCs의 기능
- 18개 부처와 부서의 여성관련 24개 예산 요구안
- 2007-08의 27개 부처의 33개 예산 요구안 제시
- 여자아동의 교육 장려를 위한 금전적 인센티브
- 예산의 한 결과로의 성별 결과
- 차기년도 예산을 위한 성별 감사

여성아동부는 다른 부처들과 함께 워크숍을 열거나 성인지 예산에 관련한 정부부처들의 교육(training)을 하기도 하는데 UNIFEM와 UNDP의 도움을 받기도 하고, 정부훈련센터의 트레이너들을 우선 교육시키기도 한다. 이를 중앙 정부 뿐만 아니라 주정부, 지방자치단체, 그리고 공공분야와 NGO단체에까지도 확장할 계획이며, 매뉴얼 발간에도 적극적이다.

GBCs의 교육구성요소는 다음과 같다.

- GB Cells을 가능하게 하는 도구와 전략의 근간
- 예산 분배의 성인지적 관점을 도입한 기초자료 작성
- 각 부처의 성별에 따른 정책, 프로그램 리뷰 가이드
- 정책 수행 메카니즘이 성 친화적이고, 성인지적인지 리뷰
- 성별영향평가 정책 수혜자 평가
- 구축된 성별 분리 통계 자료를 통한 프로그램과 정책 수행 메카니즘의 형성
- 여성에 대한 기금, 수혜정도에 있어서 프로그램과 예산에 드러난 수혜정도에 차이, 구조, 부족분을 정의
- 상기 여성에 대한 예산의 우선순위 배분

다) 성인지 예산의 개념, 목적, 권한, 접근, 성인지 예산서(여성아동부의 정의)

#### 성인지 예산의 개념

성인지 예산에 대한 개념은 다양한 영역에서의 정책 계획에서 젠더시각(Gender perspectives)을 반영하는 과정이다. 즉 국가의 모든 예산의 계획, 집행, 평가(정책의 수립, 집행, 목표그룹의 설정, 자원의 배분, 영향 평가, 자원의 재우선순위결정 등)에 성인지적 관점을 반영하고 통합하는 과정이다.

#### 성인지 예산의 목적

인도는 자신들의 상황에 맞추어 성인지 예산을 실행하는 것이 목적이다. 따라서 제일 중요한 것은 인도의 여성들이 무엇을 원하는지를 인지하는 것이며, 그 후에 자원과 재원을 분배하고, 실행(implementation)에 나선다.

대부분의 분야에서 정부지출과 정책이 성 중립적으로 되어있으나 여성들의 경우 서비스와 자원의 성별 격차가 있으며, 성인지 예산의 목적은 이를 통제하고, 상위 섹터(above sector)에서 여성의 존재가 무시되어지거나 정체성을 잃지 않게 하기 위함이다.

2007-2008년의 성인지 예산서(Gender budgeting statement in Union Budget)를 보면 공공부문의 성인지 예산이 27개 부처에서 Rs 31178의 33개의

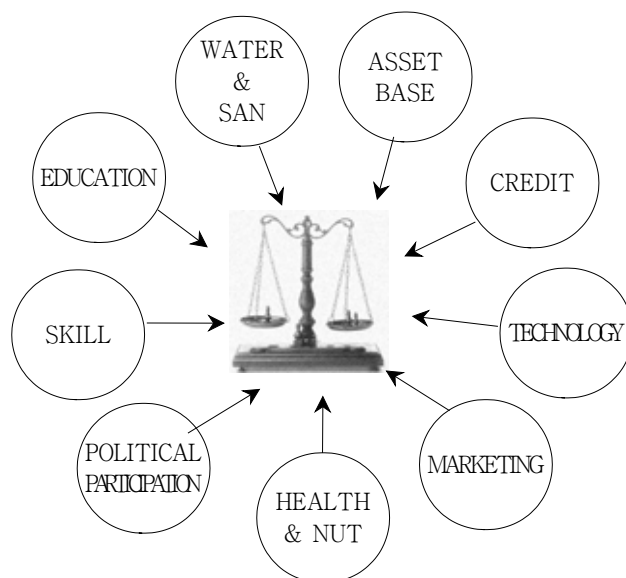


보조금이나, 전체예산의 4.8%에 그치고 있음을 알 수 있다.

#### 성인지 예산에 대한 접근, 범위 및 중요성

여성의 지위가 박탈된 분야에서, 성인지예산(Gender Budgeting)은 여성과 여성의 Empowerment에 초점을 맞춘다. Empowerment는 정치, 사회, 경제적 인 모든 분야에서 동등한 기회(Equality)와 지위가 보편적(Equity)이고 참여적인 모든 것을 포괄한다.

#### Convergence Approach to Empowerment



또한 성 중립적인(gender neutral) 분야는 존재하지 않는다는 인식하에 모든 정책, 프로그램의 형성, 집행, 평가에 성인지적 관점을 반영하는 과정으로 성인지 예산을 접근하고 있으며, 성인지 예산을 회계계산(accounting exercise)으로 보지 않는다.

### 각 부처의 젠더 관점 사례(여성아동부 주도)

인도정부의 각 부처는 성인지 예산을 위한 최소한 하나의 프로그램 정도는 이행하려 하고 있으며 27개의 부서들은 여성을 위한 얼마간의 예산을 배분하였다. 예산의 정도는 대략 5%로 정도이다.

몇몇 정부부처(예를 들면 국방부) 에는 여성에게 어떻게 수익을 줄 수 있을지 알지 못한다. 따라서 이를 돕기 위해 "성인지 예산 훈련"과 여성과 아동부가 이와 같은 부처들이 여성이 얻을 수 있는 수익Agenda를 세우도록 도와주고 있다.

점차 많은 부처들이 성인지 예산을 편성하고 보고하기 시작했지만 여성아동부의 입장은 모든 부처들이 성인지 예산분석과 시행을 하도록 하는 것이다.

재정부(Ministry Of Finance)와 보건가족부(Ministry Of Health and Family Welfare)의 사례를 보면 다음과 같다.

#### - 재정부

- 우편저축과 같은 작은 저축 프로그램의 중요성을 제시
- 조세귀착과 보조금수혜, 인플레이션의 영향, 이자율 규제, 사회보장 등과 같은 통화재정정책의 성인지적 리뷰
- 여성아동부에 의한 워크샵을 기반으로 2007년 부차원에서 여성에 대한 공공서비스를 촉진하기 위해서 성인지 예산의 성과를 측정하기 위해 3-6프로그램을 갖는 2007.3.8. 성인지헌장(Gender budgeting Charter)이 발의되었음

#### - 보건가족복지부

- 여성에 대한 건강보험 구상안(scheme)
- 출산사망율, 유아사망율의 감소, 여아의 면역수준의 향상, 공인된 출산율의 증가
- 여성의 HIV/AIDS 감염에 대한 조정

#### 라) 성인지 예산에 있어서의 인도 UNIFEM의 역할

성인지 예산에 있어서 UNIFEM의 역할은 인도 정부로 하여금 성인지 예산을 수행토록 격려하고 도와주는 데 있다. 성인지 예산에 대한 교육은 물론이고, 구체적으로 성인지 예산의 기술적 프로세스와 국제적 용어를 쓸 수 있게 해주며, 매뉴얼 작성을 도와준다. 또한 정부가 하는 일을 모니터링해주고 연구를 하여 이를 출판하는 일도 담당하고 있으며, 정부의 업무에 도움을 주기 위하여 다른 나라의 다양성을 찾는 것을 도와주고 있다.

#### 2) 웨스트벵갈 주정부(Government of West Bengal) 사무소

델리에서의 일정을 마친 연구단은 콜케이타로 이동하여 웨스트벵갈 주정부의 성인지 예산관련 업무를 담당하고 있는 개발기획부(Development & Planning Department) 및 여성아동복지부(Department of W&C and Social Welfare)의 두 개의 부서를 각각 방문하여 지방정부차원에서 성인지 예산이 어떻게 실시되고 있는지에 대한 현황을 알아보았다.

##### 가) 개발기획부(Development & Planning Department)

개발기획부에서는 성인지 예산의 계획을 세울 때, 여성과 아동의 계획을 각각 분리해야 한다고 강조한다. West Bengal 주정부에는 54개의 부처가 있는데, 대다수의 부처는 여성과 아동 계획을 가지고 있다. 6-7개의 부처에는 벌써 성인지 예산과 아동계획을 따로 분류해 놓고 있다. 또한 UNDP 와 계획위원회의 후원 아래, 성인지 예산프로그램은 인간 발전(Human Development)이라는 큰 틀에 포함되어 있다.

UNDP와 계획위원회(Planning Commission)는 개발기획부 산하에 젠더자원센터(Gender Resource Centre)를 발족하는데 후원해 주었다. 계획위원회(Planning Commission)는 인도 정부의 계획 (Planning)을 맡고 있는 독립적인 기관인데, 이 기관은 정부의 단년도 계획, 5년도 중기계획 등을 세우는 것을 책임지고 있다.

젠더자원센터(GRC) 2008-2009 계획의 주요목표는 웨스트벵갈의 모든 부처들로 하여금 여성과 아동을 위한 계획을 세우도록 하는 것이다. 젠더자원센터는 이 부처들을 지원할 계획을 가지고 있다.

여성과 아동에 대해 예산 계획을 가지고 있는 부서로는 지금까지 54개 부서 중 25개의 부서가 있다. 각각 부서들은 이 계획과 관련된 한 명의 사무관을 뽑을 것이며 그 사무관은 성인지 계획에 관한 훈련을 받을 것이다. 웨스트벵갈 주정부는 가장 하위직(grass-roots/bottom up)공무원들을 최대한 많이 포함시켜 여성과 아동 문제에 다가가려고 한다.

훈련된 25명의 사무관들은 또 지역행정관을 뽑고 이들은 행정훈련기관(Administrative training Institute)에서 5일 동안 훈련을 받는다. 그 후 지역행정관은 자치구 행정관을 훈련시키고, 또 자치구 행정관은 그 밑의 Sub-District 행정관을 훈련시킨다. 이는 매우 거대한 성인지 자각 프로그램이다. 훈련 이후 이 사무관들이 2008-2009 계획을 세울 때면 여성과 아동에 대한 계획도 포함될 것을 기대한다.

#### 나) 여성아동복지부(Department of W&C and Social Welfare)

여성과 아동은 정책과정에서 그 동안 배제되어왔는데, 이들은 정책과정에서 대표성(Representation)이 없었기 때문이다. 특히 아동보호 위원회가 여성과는 분리되어 설립되었는데 그 이유는 여성은 NGO나 정부를 통해서 자신들의 목소리를 낼 수 있지만 아동은 아직 그렇지 않는 판단 때문이었다. 이러한 인식 하에서 성인지 예산은 그 동안 배제되어왔던 여성과 아동의 요구를 채울 수 있는데 우선순위를 둔다.

성자원센터(GRC)는 Gender Budgeting과 아동 budgeting계획을 따로 세우고 있다. 모든 부처들은 아동 및 여성예산을 준비해서 보고해야 하는데, West Bengal의 여성아동복지부는 95%의 예산을 여성과 아동에게 배분하고 있으며 5%는 전반적인 복지로 투입하고 있다.

여성아동복지부는 다른 많은 부처와도 연계하며 일을 하고 있는데, 다른 부서와의 연계를 위해 한 명의 사무관을 채용하였고 그는 각종회의에 참석하여

정보공유를 돕는 역할을 한다. 여성아동복지부는 또한 성자원센터(GRC)를 보조하는 역할과 다른 부처의 계획들을 검사하는 역할을 하기도 한다.

### 3) Sachetana 사무소

Sachetana사무소를 방문하여 GB project director로 근무하고 있는 Nirmala Banerjee와 3명의 관계자와 함께 성인지 예산의 제도화를 위한 NGO의 역할과 중앙 및 지방정부와의 협력관계에 대해 의견을 교환하였다.

#### 가) Sachetana사무소의 현황

‘Sachetana’라는 말의 뜻은 자각이란 뜻으로 1982년에 세워진 꽤 긴 역사를 가진 여성단체이다. Sachetana는 1980년대 사회문제와 여성문제를 다루던 인도 운동의 흐름에 맞추어 세워졌으며, 1990년대 들어와 여성운동은 학자들로 부터 관심을 받게 되었다. 그 후로부터 주요 대학과 지식인들 사이에서 연구와 워크샵, 그리고 세미나들이 개최되고 있다.

Sachetana에는 약 40명의 박사학위 연구원들이 Gender 정책에 연관되어있는데, Sacehtana는 Gender Budgeting 운동을 처음 이끈 단체이기도 하다.

#### 나) 성인지 예산과 관련한 Sachetana의 활동

Sachetana는 예산운동의 일환으로 정부의 예산과 지출 및 정책의도 등을 성인지적 관점에서 분석 체크하고, 정부프로젝트들에 대한 보고서를 발행하기도 한다. 인도헌법에는 여성의 보호가 명시되어 있어서 이 헌법에 따라 정부는 계획을 짤다. 따라서 여성단체는 정부와의 대화를 통해서 예산 계획이 바뀌도록 할 수 있으며 정책은 입안하게끔 할 수도 있다.

한편 Sachetana는 주정부 레벨에서도 성인지 예산 교육을 실시했다. 하지만 어느 정도의 언어적 장벽(경제적 용어 또는 전문화된 용어)에 봉착하기도 했다. Sachetana는 몇몇 마을들을 돌며 공무원들에게 정부의 성인지 예산 계획에 대해서 얼마나 알고 있는지, 또 어떻게 느끼는지에 대해서 조사를 하고 이

를 통해서 많은 아이디어들을 얻는다.

최근 Sachetana에서의 가장 큰 이슈는 여성과 토지 문제인데 다루기 매우 힘든 이슈이다. 1990년대 이후로 산업화가 진전된 후, 새로운 산업들(자동차나 캐미컬)이 등장하였고 이를 위해 공장들에 필요한 땅을 위해 거주민들을 내쫓게 되는데 여기에 여성이 상당수 포함되어있어서 이들에 대한 보상을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 있다.

#### 다. 방문기관 및 인사 리스트

방문기관	방문인사
인도 UNIFEM사무소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Firoza Mehrotra</b> (Deputy Regional Program Director/ UNIFEM)</li> <li>• <b>Gita Gupta</b> (Senior Information Officer/ UNIFEM)</li> <li>• <b>Gitanjali Singh</b> (Senior Program Officer/UNIFEM)</li> <li>• <b>Benita Sharm</b> (Consultant/IFES)</li> <li>• <b>Manjula Krishnan</b> (Economic Adviser in the Ministry of Women and Child Development)</li> </ul>
웨스트 벵갈주의 Sachetana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dr. Nirmala Banerjee</b></li> <li>• <b>Samita Sen</b> (Prof. JADAPUR Univ.)</li> <li>• <b>Joyanti Sen</b> (GB project coordinator)</li> </ul>
웨스트 벵갈州政府	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Jaya Das Gupta</b> (Development &amp; Planning Department, Government of West Bengal) (Principal Secretary)</li> <li>• <b>Dr. S.N. Haque</b> (Principal secretary, Department of Women &amp; Child Development and Social Welfare Government of West Bengal)</li> </ul>

## [부록 2] 성인지 예산 국제심포지엄 개최 결과

### 1. 성인지 예산 국제심포지엄 개요

가. 일 시: 2007년 10월 22일 ~ 23일 9:00~17:00

나. 프로그램:

#### 제1세션: 젠더와 거시경제정책

- 거시경제정책 내 ‘돌봄’의 위치  
(Susan Himmelweit /영국 Open Univ. 경제학 교수)

#### 제2세션: 유럽의 성인지 예산 제도화 사례

- 스웨덴의 성인지 예산(Gender budgeting): 지속가능한 사회를 위한 전략:  
어떻게 실행할 것인가?  
(Ann Boman/ 스웨덴 Ann Boman Development 컨설팅 대표)
- 스페인의 성인지 예산  
(Maria P. Moran /스페인 재정연구소 연구실장)

#### 제3세션: 영국과 미국의 성인지 예산 제도화 사례

- 영국의 성인지 예산  
(Janet Veitch /영국 Women's Budget Group 회장)
- 미국의 성인지 예산 - 샌프란시스코市 사례  
(Marilyn M. Rubin /미국 John Jay College of CUNY 공공행정학과 교수)

#### 제4세션: 아시아의 성인지 예산 제도화 사례

- 인도의 성인지 예산  
(Manjula Krishnan /인도 여성아동부 경제자문관)
- 한국의 성인지 예산  
(김영옥 /한국여성정책연구원 성인지 예산센터장)

## 2. 국제심포지엄 결과

### 가. 발제: 거시경제정책 내 ‘돌봄’의 위치

Susan Himmelweit /영국 Open Univ. 경제학 교수



#### 1) 개요

영국에서의 성인지 예산 개념은 무엇이고 어떻게 바라보고 있는지 정의하고, 성인지 예산에서 고려해야 할 매우 중요한 주제이면서 동시에 가장 어려운 주제인 돌봄에 대해 언급하고자 한다. 돌봄과 관련하여 다룰 내용을 구체적으로 살펴보면 돌봄 노동에 있어서의 성별 구분으로 즉 여성에게 편중된 돌봄에 대한 책임 부과로 인한 노동의 기회 제한 등 불평등 요소를 언급하고, 무급 돌봄이 경제성장에 기여하는 바를 가치로 환산하려는 노력 그리고 돌봄의 본질적 특성들과 연계하여 살펴본 돌봄에 대한 정부지원의 필요성, 경제사회정책과 관련하여 돌봄 정책에 새로이 부여되고 있는 정책목표들, 성인지 예산과 예산준칙이다.

#### 2) 주요 내용

- 가) 영국의 성인지 예산 개념
- 나) 젠더와 돌봄 그리고 성별 불평등
- 다) 유급 돌봄과 무급 돌봄 그리고 GDP내 가치 산정
- 마) 돌봄 가치 산정을 위한 노력과 시사점
- 바) 돌봄의 유급경제로의 확대와 경제성장률과의 관계
- 사) 돌봄의 생산성과 가격 상승
  - 일반적인 생산과 구분되는 돌봄의 본질적 특징
  - 돌봄의 질과 가격, 그리고 돌봄 근로자의 임금



- 정부지원정책의 거시적 시사점
- 돌봄 비용 증가가 유급/무급 돌봄 경제에 미치는 영향
- 아) 경제·사회정책과 관련하여 돌봄 정책에 새로이 부여되고 있는 정책목표
- 자) 돌봄 노동 지원정책에 대한 성별영향
- 차) 대안 가능한 재정준칙 모색

#### 나. 발제: 스웨덴의 성인지 예산(Gender budgeting): 지속가능한 사회를 위한 전략: 어떻게 실행할 것인가?

Ann Boman/ 스웨덴 Ann Boman Development 컨설팅 대표



##### 1) 개요

지속가능한 사회를 위한 전략으로서 성인지 예산을 어떻게 실행할 것인지 구체적으로 다루고자 한다. 구체적으로 언급하면 성인지 예산을 위한 조직체계와 과정, 성공과 실패를 낳는 요인이 무엇인지, 또한 성인지 예산에 필요한 훈련과 지원이 무엇인지를 밝히며 몇 가지 구체적인 실행도구를 소개하고자 한다.

##### 2) 주요 내용

###### 가) 스웨덴의 성인지 예산

- 성 주류화와 성인지 예산에 대한 스웨덴의 정의
- 성 평등정책의 궁극적 목표
- 성 평등 정책을 위한 정책수단

###### 나) 스웨덴 성인지 예산의 조직(METS 모델에 따른 분류)

- 관리와 목표 단계

- 교육과 훈련 단계
  - 수단과 절차 단계
  - 지원과 조정 단계
  - 주요 행위자
- 다) 지금까지의 노력과 결과
- 라) 스웨덴의 성 주류화 성공요인 세 가지
- 성 평등에 관한 명확하고 차별화된 정책
  - 복잡한 관계에 대한 명료화
  - 책임과 역할의 명확한 분배
- 마) 성인지적 예산 구축을 위한 조언

#### 다. 발제: 스페인의 성인지 예산

Maria P. Moran /스페인 재정연구소 연구실장



##### 1) 개요

정치적, 사회적 정황은 각 나라의 경험을 해석하는데 있어 중요하다. 유럽에서 스페인은 예외적이다. 1936년부터 1979년까지의 독재정권하에 있던 스페인은 유럽의 다른 나라에서 일어난 사회적 발전으로부터 이익을 얻지 못했다. 이후 과거 20년간 민주주의의 회복, 유럽연합으로의 합류, 그리고 막대한 경제적 발전 등으로 여성의 활발한 경제활동 참여는 몇몇 정치적 상황 속에서 많은 변화들을 가져왔지만 스페인은 성역할에 있어서 여전히 보수적인 국가이고, 사회적 지출은 다른 유럽 국가들에 비해 아주 낮고, 또한 복지서비스의 제공은 아직 새로운 변화에 적응하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서도 성폭력법, 성 평등법 등 성 평등을 추구하는 몇몇 뚜렷한 조치들이 채택되고 있는

것도 사실이다. 이러한 상황에서 무엇이 공공정책개혁의 방향이어야만 하는지, 성별영향을 평가하기위해 무슨 도구가 필요한지, 그리고 어떻게 성 주류화를 실행시키는지에 대한 논쟁과 연구가 증가해왔다.

여기서는 필자의 관점에서 성인지 예산의 제도화 성공을 위한 여러 주요 이슈들에 집중할 것이다. 또한 지금까지 스페인에서 이루어온 주요 경험들을 기술하고자 한다.

## 2) 주요 내용

가) 성인지 예산 성공을 위한 조건: 몇 가지 관련 이슈들

- 성별귀착과 성평등영향의 차이점
- 바람직한 벤치마크 설정의 중요성
- 여성친화적정책과 성평등친화정책간의 차이점
- 성별영향분석 시 gender regime 유무
- 성인지 예산 제도 확립을 위한 정치적 의지와 리더의 필요성
- 상위 수준에서의 정치적인 약속
- 모든 행정기구와 프로그램간의 협력관계 형성
- 성인지 예산 시행을 위한 법적근거 마련
- 성별분리통계의 중요성

나) 스페인 성인지 예산의 경험

- ① 바스크 지방의 예
- ② 안다루시아의 경험

## 라. 발제: 영국의 성인지 예산

Janet Veitch /영국 Women's Budget Group 회장



## 1) 개요

성인지 예산을 도입하는데 활용된 정치적 과정과 이슈들을 다루고자 한다. 구체적으로 들어가서 영국의 성인지 예산에 대한 간략한 역사를 소개하고 영국의 Women's Budget Group(여성예산단체; WBG)의 출현과 성취를 다루고자 한다. 특히 WBG 및 다른 NGO들이 정부에 영향력을 미치기 위해 사용한 전략을 설명할 것이다. 두 가지 예시를 들 것인데, 하나는 성인지 예산에 영향을 줄 수 있도록 여성들의 역량을 강화하려는 WBG의 사업이고, 다른 하나는 WBG가 재무부와 함께 한 프로젝트로서 정부부처들이 성인지 예산을 수행하도록 지원한 프로젝트이다.

## 2) 주요 내용

### 가) 영국 여성예산단체(WBG)와 성인지 예산

- 영국 여성예산단체(WBG) 개요
- WBG의 정부와의 협력관계
- WBG의 활동영역 및 성과
- 성인지 예산 관련 WBG의 핵심 활동
- 그간의 WBG 경험

### 나) 성인지 예산에 대한 영국정부의 정책 및 법적 체계

### 다) 세출사업의 성인지적 분석

- 세출사업의 성인지적 분석의 목적
- 세출사업의 성인지적 분석의 방법론
- 세출사업의 성인지적 분석의 사례 및 결과

### 라) 성인지 예산 관련 시사점

### 바) 향후 WBG의 역할

## 마. 발제: 미국의 성인지 예산

- 샌프란시스코市 사례

Marilyn M. Rubin /

미국 John Jay College of CUNY 공공행정학과 교수



### 1) 개요

유엔 총회는 여성에 대한 모든 종류의 차별 철폐에 관한 협약(CEDAW, 중  
종 여성권리에 대한 국제법이라고 불리는 인권조약)을 채택했다. 미국은 서구  
그리고 산업화된 국가들 중에서 유일하게 이 협약을 비준하지 않은 국가이다.  
샌프란시스코시는 이에 크게 실망하여 1988년 미국에서 첫 번째로 CEDAW협  
약의 인권요소를 지방법에 집어넣은 지방자치단체가 되었다. 즉 시청의 각 부  
서들이 고용과 서비스 전달 뿐 아니라 예산편성에서도 시의 정책을 검토하기  
위해 성 분석과 인권분석을 하도록 하였다.

본 발표에서는 특히 샌프란시스코시의 성인지 예산 조치에 초점을 맞춰 샌  
프란시스코의 CEDAW법령의 채택과 실행에서의 경험을 살펴보고자 한다. 구  
체적으로 시 예산지출에서 CEDAW의 원칙들이 어떻게 적용되었는지를 살펴  
보고 2004년 예산삭감이 여성에게 미치는 영향을 분석한 후 세계적으로 이루  
어지고 있는 성인지 예산 경험의 맥락 속에서 샌프란시스코시의 성인지 예산  
시도를 평가하는 것으로 끝을 맺고자 한다.

### 2) 주요 내용

- 가) 미국의 여성차별철폐협약(CEDAW) 비준을 위한 과정 및 활동사항
- 나) 샌프란시스코시의 여성차별철폐협약(CEDAW) 법제화(조례) 과정 및  
활동사항
- 다) 샌프란시스코시의 여성차별철폐협약(CEDAW) 법제화를 위한 각계각층  
의 연대
  - 여성지도력개발회(WILD)의 역할

- 샌프란시스코 여성지위위원회의 역할
  - 캘리포니아 여성재단의 역할
  - 앰네스티 인터네셔널의 역할
  - 샌프란시스코 감독관회의의 역할
  - 샌프란시스코 전 시장의 역할
- 라) 샌프란시스코시의 여성차별철폐협약(CEDAW) 조례의 내용
- 조례의 핵심내용 제시
  - 조례에 서술된 젠더분석의 목적
  - 젠더분석 담당부서
  - 5년전략계획 작성 권고
- 마) 샌프란시스코의 성인지 예산 경험을 통한 교훈
- 교훈 1: 성인지 예산 선도행동이 성공하기 위해서는 정부관료의 약속이 있어야 한다.
  - 교훈 2: 시민사회참여자의 되사는 것(Buy-in)은 성공적인 성인지 예산 선도활동의 필수적인 요소이다.
  - 교훈 3: 성인지 예산은 정부의 모든 수준에서 소개될 수 있다.
  - 교훈 4: 성인지 예산관점은 예산주기의 어떤 단계 그리고 모든 단계에서도 실행되어질 수 있다.
  - 교훈 5: 성별 분리된 자료는 성인지 예산 선도활동을 위해 반드시 사용가능해야 한다.
- 바) 요약 및 결론

## 바. 발제: 인도의 성인지 예산

Manjula Krishnan /인도 여성아동부 경제자문관



## 1) 개요

여성은 국가의 귀중한 인적자원일 뿐만 아니라 경제사회분야에서의 여성의 발전은 지속가능한 경제성장을 이끄는 원동력이 되고 있다. 그러나 인도의 현실은 상당수의 여성들이 재정지출의 혜택을 남성과 더불어 공유하거나 마땅히 받아야 할 공공재 및 공공서비스를 여성이 수혜하는데 많은 장벽이 존재하고 있다. 이러한 차별은 보건, 영양상태, 문맹률, 진학률, 기술수준, 직장 내 직위 등 여러 중요 변수들을 통해 나타나고 있다. 그러나 또한 여성에 대한 집중적인 관심이 필요하다는 것을 인식하고 있는 것도 사실이다.

이에 본 발표에서는 인도의 성인지 예산의 정의, 성인지 예산 제도 수립을 위한 계획들, 총예산 대비 성인지 예산 비중, 각 부처별 성인지 예산 관련 발의안 등 인도의 성인지 예산 현황에 대해 소개하고자 한다.

## 2) 주요 내용

가) 성인지 예산이 반영되어 있는 국가계획의 내용

- 7차 계획(1985-90)
- 8차 계획(1992-97)
- 10차 계획(2002-07)
- 11차 계획(2007-12)

나) 성인지 예산과 재무부의 역할

- 성인지 예산과 재무부의 역할
- 인도의 총 예산 대비 성인지 예산 비중

다) 성인지 예산과 여성아동부(MWCD)의 역할

라) 인도의 성인지 예산

- 인도의 성인지 예산 제도에 대한 접근방법
- 인도의 성인지 예산 범위
- 인도의 성인지 예산 전략
- 인도의 성인지 예산 도구

- 마) 성인지 예산 담당(Gender Budget Cells; GBCs) 소개
  - 성인지 예산 담당(GBCs)의 법적 근거
  - 성인지 예산 담당(GBCs)주요 기능
- 바) 각 부처별 성인지 예산 관련 발의안
- 사) 향후 계획(11차 계획(2007-12) 소개)

## 사. 발제: 한국의 성인지 예산

김영옥 /한국여성정책연구원 성인지 예산센터장



### 1) 발제 개요

국가재정법 제정 이전까지의 성인지 예산 분석과 예산조치 상황을 정리하고, 국가재정법 이후 현재까지 이루어진 (만 1년이 채 되지 않음) 성인지 예산 제도화를 어떻게 구현해내며 개념화할지 그 구체적인 분석도구와 제도화 방안을 개발하려는 본 연구원의 연구결과를 소개하고자 한다. 본 연구를 시작하면서 줄곧 부딪혔던 질문에 천착하여 어떻게 이 문제를 정리하고 있는지를 논의하고자 한다.

#### 가) 한국의 성인지 예산 추진 경과 및 현황

- 여성단체 예산운동
- 국회 여성가족위원회
- 기획예산처 예산안 편성 지침
- 성인지 예산의 법적 근거 마련

#### 나) 당면과제와 부분적 해결

- 성인지 예산활동은 세계적 추세인가?
- 성인지 예산은 무엇인가?



280 성인지 예산 분석기법 개발 및 제도적 인프라 구축방안 연구

- 성인지 예산분석과 제도화를 해야 하는 이유는 무엇인가?
- 어떻게 하는 것인가?
- 성인지 예산서(안)를 중심으로

2007 연구보고서-2

성인지 예산 분석기법 개발 및  
제도적 인프라 구축방안 연구

---

2007년 12월 26일 인쇄

2007년 12월 28일 발행

발행인 : 김 경 애

발행처 : 한국여성정책연구원

서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)

전화 / 02-3156-7000 (대)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (대)

---

ISBN 978-89-8491-219-9 94330

978-89-8491-218-2 94330 (세트)

<정가 15,500 원>