

기획특집

성평등 의식에 대한 현실과 개선 방안

- 우리나라의 성 인지 통계 발전방안
문유경 | 한국여성정책연구원 선임연구위원
- 우리나라의 성평등지수와 국제성평등지수 비교
주재선 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 여성의 시각으로 시작하는 성평등한 정책개선
주혜진 | 대전발전연구원 책임연구위원
- 정부주도형 성인지 예산제도 운영현황 및 정책시사점: 선진 4개국과 국제원조형 6개국을 중심으로
정가원 | 한국여성정책연구원 연구위원

우리나라의 성 인지 통계 발전방안

문 유 경

한국여성정책연구원 선임연구위원

서론

집안에서 남녀가 평등하다는 것이 무엇일까? 모든 식구들이 집안일을 칼로 자르듯이 $1/n$ 로 나누어 맡는 것일까? 아니면 남편이 노트북을 새로 구입할 때 그 가격에 해당하는 핸드백을 아내가 사는 것일까? 맞는 것 같기도 하고 아닌 것 같기도 하다.

성평등지표는 성평등한 상태가 무엇인지를 수치로 보여주는 것으로 소위 “애정남”의 역할을 한다. 성 인지 통계는 이러한 지표를 산출할 수 있도록 하는 통계를 말한다.

성 인지 통계는 여성운동이 정책화되면서부터 본격적으로 그 필요성이 언급되기 시작했다. 통계 자료 없이 여성의 처한 불평등한 현실을 설득력있게 보여줄 수 없고, 현실을 개선하기 위한 정책수립 역시 효율적으로 진행할 수 없다는 사실이 드러났기 때문이다.

이 글에서는 성 인지 통계의 국제적인 생성 배경과 발전과정을 거쳐 최근의 동향을 살펴본 후 우리나라의 성인지 통계 생산 관련 법과 제도의 소개를 하려 한다. 이어서 성 인지 통계가 여성정책에 미친 영향을 사례를 통하여 보여주고, 마지막으로 성 인지 통계가 향후 나아가야 할 방향을 제시한다.

1. 성 인지 통계의 국제적 흐름과 최근 경향

성 인지 통계의 필요성이 공식적으로 언급된 것은 1975년 멕시코시티에서 개최된 제1차 세계여성대회이다. 여성이 처한 불평등한 현실을 기존의 통계에서 반영할 수 없다는 인식하에 성별 차이와 차별적인 현상을 보여줄 수 있는 통계의 필요성이 강조되었다.

이 회의에서는 일차적으로 자료 수집과 분석에서의 국가의 역할을 명시하여 성 인지 통계를 국가 정책 성별 분리를 강조하였으며, 향후 개발이 필요한 성 으로 발전시킬 수 있는 근거를 마련하였다. 인지 통계분야를 제시하고, 통계의 생산에서 UN과

〈표 1〉 역대 UN 세계여성회의의 행동강령의 성 인지 통계 관련 주요 내용

	주요 내용(대표 절)
제1차 세계여성회의 (1975)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 통계의 한계 및 성 인지 통계의 중요성(161-165) • 자료 수집 및 분석에서의 성별 분리(167) • 성 인지 통계 개발 분야(168) • 성 인지 통계 생산에서 UN과 국가의 역할(169-173)
제2차 세계여성회의 (1980)	<ul style="list-style-type: none"> • 자료 수집 및 분석에서의 성별 분리(92) • 성 인지 통계 개발 분야(93-99) • 성 인지 통계 생산에서 UN 지역위원회의 역할(286) • 성 인지 통계 생산에서 UN 기구의 역할(258-263)
제3차 세계여성회의 (1985)	<ul style="list-style-type: none"> • 성 인지 통계의 중요성(58) • 성 인지 통계 생산에서 국가의 역할(64, 130, 179) • 성 인지 통계 개발 분야(282) • 성 인지 통계 생산에서 UN 기구의 역할(312, 317, 333) • 성 인지 통계 생산을 위한 국제 협력(351, 364)
제4차 세계여성회의 (1995)	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 분리 자료의 중요성(206) • 성 인지 통계 생산에서 국가의 역할(207) • 성 인지 통계 생산에서 UN 기구의 역할(208) • 성 인지 통계 개발 분야(67, 68, 104, 109, 120, 129, 145, 146, 165, 190, 193, 194, 203, 256, 258, 274, 275)
제23차 여성특별총회 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 분리 자료의 중요성(64) • 성 인지 통계 개발 분야(67, 70, 72, 85, 92, 93) • 성 인지 통계 생산에서 국가의 역할(77) • 민간부문, 비정부기구의 성 인지 통계 개발.활용(80) • UN 및 국제 금융 기구의 성 인지 통계 개발.활용(92)
제49차 여성지위위원회 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 분리 자료의 중요성(737) • 성 인지 통계 개발 분야(117, 118, 182, 227, 240, 322, 457, 496)

• 출처 : 문유경 · 전기택 · 주재선, 2006, 9-10쪽

이후 2차, 3차, 4차 세계여성대회와 특별 총회, 여성지위위원회 등 주요 회의에서 매번 성 인지 통계의 중요성과 생산 방안, 개발 분야 등이 논의되었다. 가장 최근에 논의된 제49차 여성지위위원회(Beijing +10, 2005)에서 채택한 최종보고서에 나타나는 내용 중 우리나라에서 주목할 만한 내용을 소개하고자

한다(문유경 · 전기택 · 주재선, 2006, 24~27쪽) 먼저 제71절에서는 국가 통계가 경제활동 등과 같은 여러 분야에서의 여성 참여를 적절히 반영하지 못하고 있다고 지적한다. 또한 ‘A. 여성과 빈곤’ 분야에서는 남녀 빈곤층 상황 파악과 빈곤 퇴치 정책 및 프로그램의 성별 영향 평가에서 필수적인 시의적으로

신뢰할 수 있는 성별 분리 자료의 부족을 많은 국가들이 보고하였다(제112절). ‘D. 여성에 대한 폭력’ 부문에서는 여성에 대한 폭력과 관련된 불충분한 조사와 연구, 비교 가능한 성별 분리 통계 자료와 정보 부족이 자주 지적되고 있음을 지적한다(제227절). 여성에 대한 폭력 정도의 실상을 파악하고, 정책 영향과 효과를 점검하기 위한 양질의 성별 자료의 필요성을 지적한다(제240절). ‘F. 여성과 경제’ 부문과 관련하여 ‘보고서’는 여러 국가에서 보고된 성별 고용 자료와 지표의 수집과 활용을 중요한 성과로 제시한다(제313절). 동시에 여러 국가에서 성별 분리 자료의 부족으로 인해 거시경제적 이슈, 고용, 실업 등과 같은 경제 및 경제 정책이 양성평등에 미치는 영향에 대한 성 인지적 평가를 수행할 수 없음을 지적한다(제318절). 그리고 통계 및 지표 개선을 통해 여성 및 경제와 관련된 진전 상황을 점검할 수 있는 역량 강화의 필요성을 제기한다(제322절).

지난 11월에 한국 통계청과 유엔통계국(UNSD)이 공동주최한 국제세미나 “International Seminar on Gender Statistics”에서는 한국을 비롯한 세계 각국의 성 인지 통계의 성과를 점검하고 일·가정양립과 여성에 대한 폭력과 관련된 통계의 현황과 개발과제를 논의하였다. 이 세미나에서 발표한 유엔의 성 인지 통계 정책 중 주목할 만한 내용을 소개하면 다음과 같다. 첫째 성인지 통계의 발전을 위한 4단계를 제시하고 있다. 일 단계는 젠더 이슈의 발굴이다. 즉 그 사회에서 중요한 젠더이슈가 무엇인지에 대해 항상 민감하게 의식할 필요가 있다. 이 단계는 젠더이슈를 보여 주는 데 필요한 통계가 무엇인지를 밝히는 일이다. 삼 단계는 현재의 성 인지통계의 가용성과 질을 평가하는 일이고, 사 단계는 필요한 자료와 기존 자료의 간극을 메꾸는 일이다.(Francesca Grum, 2013,

3쪽)

둘째로 소개할 내용은 다섯 개의 주제를 사용하여 각국의 성인지 통계 상태를 점검하고 있다는 사실이다(Francesca Grum, 2013, 5쪽). 첫째 주제는 제도적으로 생산을 위한 체제를 갖추고 있는가이다. 특히 통계청 등 통계 담당 부처 내에 성 인지적 통계를 담당하는 조직이 있는가가 주요 관심사가 되고 있다. 둘째 주제는 성 인지 통계를 생산하고 있는 정도이다. 셋째 주제는 사용자의 요구를 어떻게 반영하고 있는가이다. 넷째 주제는 국가 통계 체계에 성 주류화가 얼마나 진행되었는지를 평가하는 것이다. 다섯째 주제는 법적인 장치가 어느 정도 되어 있는가이다.

세 번째 소개할 내용은 최근의 가장 큰 이슈인 “EDEG project”이다(Francesca Grum, 2013, 9-10쪽). 유엔통계국과 유엔우먼이 3년 계획으로 추진하고 있는 이 프로젝트는 사실에 근거한 정책의 추진을 위해 성평등을 위한 증거와 데이터(Evidence and Data for Gender Equality)를 수집하고 생산하는 것이 주요 목적이다. 구체적으로는 국가차원에서 선별된 지표들의 축적을 통해 국가별 비교를 시도하는 것이며, 또한 새로운 이슈에 대한 방법론적인 연구를 수행하는 것이다. 새로운 주제로서는 현재 여성의 기업경영과 소유 자산의 측정을 위한 자료의 생산과 축적방법이 논의되고 있다.

2. 한국의 성인지 통계 관련 법과 제도

2.1 여성발전기본법

1995년 제정된 여성발전 기본법은 성 인지 통계가 명시된 최초의 법으로 성 인지 통계정책의 시발점이

되었다. 1995년의 제정 이후 여러 차례 개정이 있었다. 개정의 주요 내용을 보면 “1995년에는 여론 조사, 성별통계작성 등을 통한 여성과 관련된 문제에 관한 조사를 실시”와 “정보체계의 구축을 통한 여성관련 정보의 제공”에서 2002년에 “국가 및 지방자치단체가 인적 통계를 작성하는 경우에는 성별을 주요 분석단위에 포함시킬 것”을 추가하였다. 법의 주체면에서 보면 1995년에는 “정부”로 명시되어 있으나, 2001

년에 여성부가 신설되면서 “여성부장관”으로 바뀌고, 다시 2005년에 “여성가족부장관”으로 바뀌고 있다. 현재 여성발전기본법에 의하면 제13조 3항에는 “국가와 지방자치단체가 인적(人的) 통계를 작성하는 경우에는 성별을 주요 분석 단위에 포함시켜야 한다”고 명시되어 있어 성인지 통계의 생산을 의무화하고 있다.

〈표 2〉 여성발전기본법 중 성 인지 통계 관련 내용

제13조(여성 관련 문제의 조사 등) ① 여성가족부장관은 효율적인 여성정책을 수립하기 위하여 필요하면 여성과 관련된 문제에 대한 기초조사와 여론조사를 실시하여야 한다. <개정 2010.1.18>

② 여성가족부장관은 정보체계를 구축하여 여성 관련 정보를 제공하기 위하여 노력하여야 한다. <개정 2010.1.18>

③ 국가와 지방자치단체가 인적(人的) 통계를 작성하는 경우에는 성별을 주요 분석 단위에 포함시켜야 한다.

[전문개정 2008.6.13]

2.2 여성정책기본계획

여성발전기본법과 더불어 여성정책기본계획은 성 인지 통계가 정책으로 채택될 수 있는 주요 근거이다. “제1차 여성정책기본계획(1998-2002년)”에서는 “주부의 가사노동가치 평가 및 제도적 반영(과제번호 1-4-2)”와 “성 인지적 관점에서의 통계자료 개발(과제번호 1-6)”을 주요 과제로 설정하여 관련 사업을 실시하였다. 이때 중요하게 실시된 사업으로는 주부의 가사노동 가치평가 관련 사업으로 여성부는 2001년에 “여성의 무급노동 평가와 정책화를 위한 세미나”를 UNDP와 한국여성정책연구원이 공동으로 개최하였으며, 지속적으로 관련 연구를 실시하였다. 여성의 무급노동에 대한 평가와 정책적 관심의 결과 통계청의 생활시간조사결과를 통하여 무급노동에

대한 경제적 평가를 시도할 수 있었다. 또한 국가 위성계정을 개념을 이용하여 전체 계정에서 무급노동이 갖는 비중을 분석하는 연구도 실시되었다. 정책적으로는 이혼시 재산분할에 부인의 가사노동으로 인한 재산축적의 기여분을 상향조정할 수 있게 되었다.

“제2차 여성정책기본계획(2003-2007년)”에는 “성 인지적 통계생산 및 보급(1-2-2)”을 명시하고 있으며, 주요 사업으로 “성 인지적 통계 생산 전담부서 지정(설치)”, “필수 성 인지적 통계지표 생산 활성화”, “성별 항목 신설 등 각종 보고통계의 보고양식 개선” 등 보다 구체적인 내용을 담고 있다.

현재 실시 중인 제4차 여성정책기본계획(2013-2017)은 성 인지 통계의 생산을 위한 제도의 확립과 인터넷 등을 통한 보급에 중점을 두고 있다. 이 계획의

특징은 첫째, 이전의 계획과 달리 담당부처로서 여성가족부와 함께 통계청이 명시되어 있어 통계청의 적극적인 업무수행을 명시하고 있다. 또한 각 부처와 함께 시·도를 대상으로 성인지 통계의 생산과 점검체계의 구축을 명시하고 있어 성인지 통계 생산의 담당 부처를 크게 확장시키고 있다. 둘째, 통계 간행물

발간 및 웹서비스 제공을 명시하고 있다. 특히 중앙부처의 경우 해당 정책분야의 성별 현황과 성평등 수준에 대한 정보를 제공하도록 되어 있어, 기존의 성인지 통계 생산이라는 일차적인 정책에서 보다 다양한 정책으로 확장되었다.

〈표 3〉 제4차 여성정책기본계획 중 성인지 통계 생산 관련 내용

7-1- 성인지통계 생산 확대 및 체계적 관리

- [신규] 성인지 통계 생산·점검체계 구축(통계청, 여성가족부, 각 부처, 시·도)
 - 각 부처, 지자체 국가승인통계의 성별 구분 여부 점검
 - 성인지통계 생산 및 활용 안내서 보급
- [신규] 중앙부처 및 지방자치단체의 성인지 통계 간행물 발간 및 웹서비스 제공(각 부처, 시·도)
 - 중앙부처별로 성인지 통계 보고서를 발간, 해당 정책 분야의 성별 현황과 성평등 수준에 대한 정보를 제공
 - 광역 및 기초 자치단체에서 성인지 통계 보고서를 발간하여 지역 성평등 수준과 특성에 대한 정보를 제공

• 여성가족부(2012), 제4차 여성정책기본계획(2013~2017), 119쪽.

2.3 통계법

여성발전기본법에 성인지 통계 생산과 보급을 명시하고 관련 정책을 수행하고 있었으나 여성발전기본법의 소관부서가 여성가족부이기 때문에 갖는 근본적으로 한계가 있었다. 첫째 국가통계의 주무 부처는 통계청으로서 모든 국가통계에 대한 성인지적 개선을 여성가족부가 직접 수행하기에는 역부족이었다. 둘째 우리나라 통계제도가 분산형으로 통계청 이외에도 보건복지부나 노동부 등에서 많은 통계를 생산하고 있는데, 이러한 부처가 생산하고 있는 통계에 대한 성인지적 개선에 여성가족부가 직접 개입하기에는 무리가 따랐었다.

2007년에 통계청에서 국가통계시스템의 개선을

위해 통계법의 전부개정법률안을 추진하는 과정에서 성인지 통계의 생산과 개선의 근거가 되는 조항이 삽입되었다. 즉 통계법 제18조에 모든 국가통계의 신규 생산시 개별 차원의 통계에 대한 성별 구분을 하도록 하여 성별 통계의 생산을 통계법에서 명문화하였다.

이러한 통계법의 개정은 성인지 통계정책에 큰 변화를 가져올 수 있는 계기가 되었다. 당시 통계법 주요 개정내용의 큰 흐름은 우리나라 통계생산의 특징인 분산형에 따르는 문제점을 개선하였다는 점이다. 각 부처의 통계책임관이 다른 부처와 협력관계를 맺음으로써 분산형에 따른 개별통계시스템의 문제를 해결하려 하였다. 통계청을 비롯한 모든 통계작성기관의 통계의 품질을 향상시키기 위해 품질

진단사업을 제도화였다. 또한 사용자의 관점에서 통계 접근성을 높이기 위해 통계청에서 데이터베이스 종합구축을 할 수 있게 했다.¹⁾ 성 인지 통계의 일부인 성별 통계를 통계청에서 담당하게 되고, 또한 통계

법 개정에도 따라 분산형의 문제점이 완화됨에 따라 성인지 통계에 대한 담당 부처가 여성가족부에서 통계청과 국가통계를 생산하는 부처로 확산될 수 있는 계기가 된 것이다.

〈표 4〉 통계법 제18조

제4장 통계의 작성·보급 및 이용

제1절 통계의 작성

제18조(통계작성의 승인) ① 통계작성기관의 장은 새로운 통계를 작성하고자 하는 경우에는 그 명칭, 종류, 목적, 조사대상, 조사방법, 조사사항의 성별구분 등 대통령령이 정하는 사항에 관하여 미리 통계청장의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항을 변경하거나 승인을 얻은 통계의 작성을 중지하고자 하는 경우에도 또한 같다.

2007년의 통계법 개정으로 성별통계 생산의 근거가 마련된 이후 관련 통계법의 개정을 이끌어 내었다. 2010년 3월 일부개정에서 통계법 제6조(통계책임관의 지정과 운영)는 통계책임관의 사무 중 하나로

성별통계 작성 및 보급에 관한 사무를 규정한다. 즉, 성인지 통계가 각 기관 통계책임관의 책임 하에 생산될 수 있도록 통계법을 개정하였다.

〈표 5〉 통계법 제6조

제6조(통계책임관의 지정 및 운영) ① 통계작성기관의 장은 소관 통계의 작성·보급 및 이용에 관하여 다음 각 호의 사무를 총괄하게 하기 위하여 소속 직원 중에서 통계책임관을 지정·운영하여야 한다. 이 경우 지정대상자의 범위는 대통령령으로 정한다. <개정 2010.3.31>

1. 통계작성기관 및 소속 기관의 통계업무의 종합·조정 및 품질관리에 관한 사무
 2. 다른 통계작성기관과의 협력에 관한 사무
 3. 통계 중 자연인이 포함된 경우 성별로 구분한 성별통계 작성 및 보급에 관한 사무
- (이하 중략)

여성발전기본법과 통계법 제18조, 제6조를 비교해 보면 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 법의 소관부처의 차이이다. 여성가족부가 소관부처인 여성발전기본법이 다른 부처에 영향력을 미치기에는 한계가 있다.

통계법은 통계주무 부처인 통계청이 관장하는 법으로서 다른 부처의 통계생산에도 영향을 미칠 수 있어 그 영향력이 확대되었다고 볼 수 있다. 둘째, 여성발전기본법은 “국가 및 지방자치단체”로 행위자를

1) 통계청(2007), 통계청 홈페이지, “통계청 보도자료”를 기초로 요약정리함.

명시하고 있으나 통계법에서는 “통계작성기관의 장”으로 명시되어 있다. “국가 및 지방자치단체”는 조직으로 구체적으로 행위자가 명시되어 있지 않고, 국가통계를 작성하는 기관 중 “국가 및 지방자치단체” 이외의 조직은 제외될 가능성이 있다. 반면 “통계작성기관의 장”, “통계책임관”은 개인으로서 그 행위자가 명백하며, 국가통계를 작성하는 모든 기관이 포함될 수 있다. 셋째, “인적 통계를 작성하는 경우”가

통계 생산의 어느 단계인지 분명하지 않다. 통계를 작성한다함은 통계를 새로 생산하는 것에서 기존의 통계를 재분석하는 단계, 발표하는 단계가 모두 해당될 수 있기 때문이다. 반면 통계법에서는 새로운 통계의 작성 시 조사사항에 성별구분을 넣는 것으로 보다 구체적으로 명시하고 있다. 이러한 비교를 정리하여 보면 다음과 같다(문유경(2007), 18쪽; 주재선(2012), 4쪽).

〈표 6〉 통계법과 여성발전기본법의 성별통계작성 관련 조항 비교

구 분	여성발전기본법 제 13조	통계법	
		제18조(통계작성의 승인)	제6조(통계책임관의 지정 및 운영)
소관부처	여성가족부	통계청	통계청
행위자	국가 및 지방자치단체	통계작성기관의 장	통계책임관
적용범위	인적 통계를 작성하는 모든 통계	새로운 통계 작성과 승인 변경	통계 중 자연인이 포함된 모든 통계

• 출처 : 문유경(2007), “개정통계법과 성 인지 통계 생산의 환경변화” 18쪽 한국여성정책연구원, 「한국 성인지 통계의 새로운 비전」, p.18.; 주재선(2012), “국가승인통계의 성별구분현황과 개선방안” 4쪽, 2012년 통계학회 발표자료

통계법에 성 인지 통계가 비록 신규통계에 한해서이지만 새롭게 추가되었다는 점은 두가지 점에서 의의가 있다. 첫째, 지금까지 성 인지 통계가 주로 사용자입장에서 기존의 통계를 재분석하거나, 재편집하여 보급되었다면, 향후에는 생산과정에 직접 성 인지적 관점을 도입할 수 있게 되었다는 점이다. 비록 법 조항에는 조사시 “성별분항”으로 한정되어 있지만, 자료의 분석, 결과보고 시에도 성별 분리를 요구할 수 있는 근거가 될 수 있을 것으로 기대한다. 설사 분석, 결과에 성별 분리가 되어 있지 않더라도, 자료 수집단계에서 성별 분리가 되어 있다면 추후 작업은 여성관련 부처나 연구기관에서도 가능하다. 둘째, 성 인지 통계를 생산해왔다 하더라도 지금까지 여성가

족부와 여성정책연구원 등 여성관련 조직에서 생산해온 성 인지 통계들은 “가족실태조사”, “여성취업실태조사” 등 여성과 관련된 특별한 주제에 국한되어 왔다. 그러나 향후에는 일반적인 사회적 주제와 관련된 모든 통계에서의 성 인지적 개선이 가능해져서 성 인지 통계의 생산 범위가 확충될 가능성이 높아졌다. 조금 더 거시적으로는 보면 통계청으로의 집중화경향은 성 인지 통계의 개선을 보다 효율적으로 할 수 있는 환경으로의 변화라고 볼 수 있다.

2.4 국가통계발전 기본계획

통계청에서 지난 10월에 발표한 제1차 국가통계

발전(13년~17년) 기본계획의 수립 목적은 새 정부의 주요 정책을 차질없이 뒷받침하기 위함이다. 두 가지의 주요 방향이 제시되고 있다. 첫째는 일자리 중심의 창조경제와 맞춤형 고용·복지 등 주요 국정 과제를 뒷받침할 시의성 있는 통계 개발·개선계획 수립이고, 둘째는 통계작성 기관간 협업을 통한 통계 자료 개방·공유 확대, 행정자료 활용 강화 등 통계 제도 개선 병행이다(통계청(2013a), 1쪽).

이 기본계획에서 성인지 통계관련 내용은 첫 번째 중점 추진 방향인 국가통계의 개발 개선에서 찾을 수 있다. 정책대상별 통계의 강화에서 여성정책수요 조사 개발을 언급하고 있으며, 분야별 주요 통계 개발 개선 과제의 명단에 여성·가족 분야에서 경력단절 여성 등 경제활동조사, 국제결혼조사 등 15종을 거론하고 있다(통계청(2013a), 7쪽).

또한 통계청의 2013년 국가통계 개발·개선계획 과제별 설명서에 의하면 여성가족부에서 제출한 “성인지 통계 개선” 자체 업무계획이 있다. 이 계획에 나타난 과제 내용을 보면 첫째 각 기관의 성인지 통계 생산 현황 점검·개선 추진, 둘째 성인지 통계 활성화를 위한 업무협의체(통계청과의) 지속 운영, 셋째 성인지 통계이해도 제고를 위한 교육 실시이며, 2013년 소요예산은 4천7백만원이다(통계청(2013b), 117-8쪽).

통계청의 기본계획과 2013년 과제별 설명서에 있는 성 인지 통계 업무는 그 내용을 보면 사실상 여성가족부의 예산으로 진행되는 여성가족부 업무임을 알 수 있다. 통계청 자체 내의 성 인지 통계 업무는 통계협력과에서 통계의 신규 생산시 조사 문항에 대한 검토와 사회통계 기획과에서 발표하는 “통계로 보는 여성의 삶”이 기본 업무이다. 앞에서 소개한 바와 같이 유엔통계국에서 각국의 성인지

통계 개발 현황을 점검하는 첫 번째 주제가 국가통계 담당부처내의 조직과 업무의 여부인 점을 고려할 때, 향후 여성가족부의 성 인지 통계 정책의 유지는 물론이고 통계청 내의 성 인지 통계업무의 강화가 필요하다.

지금까지 성인지 통계와 관련이 있는 여성가족부의 여성발전기본법과 통계청의 통계법을 중심으로 법과 정책을 살펴보았다. 여성가족부는 유엔의 성인지 통계 생산과 보급에 대한 권장사항을 따라서 모든 부처의 개별통계에 대한 분리와 성인지 통계의 생산이라는 입장을 견지하고 있으나, 실질적으로 국가통계를 담당하고 있는 통계청과 그 외 주요 부처에서 생산하는 통계에 대한 성 인지적 개선을 요구하는 데에는 한계가 있다. 한편 통계청의 국가통계기본계획에서 보듯이 성인지 통계 자체를 주요 범주로 보기 보다는 일가정 양립 통계, 성폭력 통계 등 정부 주요 정책과 직접 관련되는 통계의 개발에 관심을 보이고 있다. 향후 이와 같은 간극을 어떻게 메꿀 수 있는지가 성인지 통계 발전의 주요 관건이라 할 수 있다.

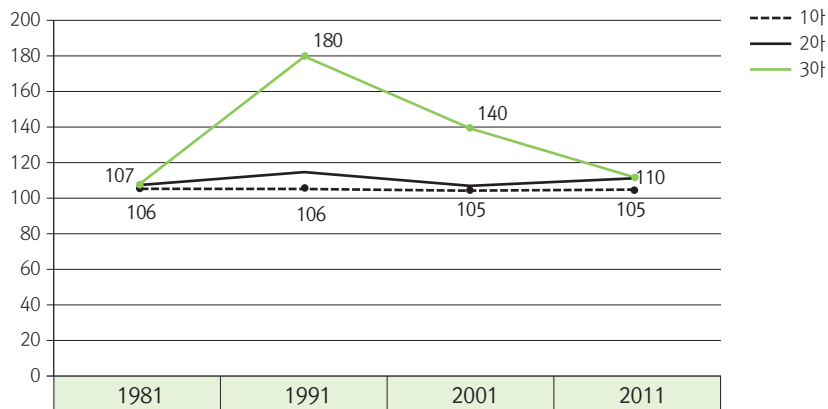
3. 성 인지 통계를 이용한 성평등 상태의 측정과 정책개발 사례

3.1 성 불평등 상태의 측정

성 인지 통계의 주요 목적의 하나는 성 불평등한 상태를 객관적인 수치로 보여줌으로써 사용자들에게 인식을 전환하고, 더 나아가 정책의 기초로 삼게 하는 것이다. 한국의 성 불평등 상태의 측정을 위한 대표적인 통계로서 출생성비를 들 수 있다. 한국사회에서 과거 아들 선호 경향이 매우 강했던 것을 주지의

사실이다. 이러한 사실은 사회조사 결과에도 잘 나타난다. 한국보건사회연구원의 전국출산력 및 가족보건 복지 실태조사에 의하면 “아들이 꼭 있어야 한다”라는 항목에 1991년에 40.5%가 답하고 있다. 물론 최근에는 저출산 경향과 함께 자녀의 성별에 대한 선호가 많이 줄어들어 2006년에는 같은 문항에 대해 10.2%만이 답하고 있다. 1994년에 발표한 본원의 「여성관련 사회통계 및 지표」는 이러한 아들 선호 경향을 잘 보여주는 대표적인 지표로 출생성비를 선정하여 연도별 출생성비의 변화를 보여 주었다. 출생성비는 과거 몇십 년간 정상범위를 넘어선 상태이었다가 최근 정상범위 안으로 들어오고 있어 아들선호사상이 많이 감소하였음을 보여준다. 더욱이 출산순위별 성비의 발표는 보다 더 노골적으로 아들선호 의식을 보여준다. 아래의 그림은 지난 40년간 출산순위별

출생성비의 변화를 나타내고 있다. 1981년의 경우 첫째아의 성비는 106 셋째아의 성비107로서 약간 높긴 하지만 큰 차이를 보이지는 않는다. 이러한 성비는 10년 후에 크게 왜곡되어 1991년에 첫째아는 106인 반면 셋째아는 180으로 두 배 가까이 성비가 높아진다. 1991년에 태어난 셋째아 중 남자가 25,588명, 여자가 14,229명이다. 정상적인 성비를 105로 잡으면 여자가 24,370명 태어나야 한다 (25,588/1.05). 다시 말해 1991년 일년에 10,141명의 여자아이가 낙태 등의 인공적인 방법으로 태어나지 못한 것을 간접적으로 보여주는 놀라운 수치이다. 다행히 이러한 셋째아의 성비는 최근 저출산경향에 의해 2001년에 140, 2011년에 110으로 점차 감소하여 정상범위에 가까워지고 있다.



• 출처 : 한국여성정책연구원, 성인지 통계 정보 시스템

〈그림 1〉 연도별 출산순위별 성비

3.2 사업주 성별문항

성 인지 통계의 생산은 기존의 통계에서 찾기 어려운 남녀의 차이를 보여준다. 한국의 [사업체 기초통

계조사]는 사업체의 기초적인 사항을 알 수 있는 그야말로 기본적인 통계임에도 불구하고 1996년까지는 대표자의 이름만 기재하고 되어 있고, 대표자의 성별을 조사하는 문항이 없어, 성별에 따른 사업체의

특성을 파악하기 어려웠다. 1997년의 문항에 성별 문항을 삽입함으로써 사업주의 성별 차이가 볼 수 있게 되어 이후 여성 기업인 육성의 기초적인 자료로 활용되고 있다.

〈표 7〉 통계청의 “사업체 기초통계 조사표”의 변화

◎ 1996년 이전

1. 사업체명		응 답 자	소속 :
2. 대표자명			성명 :
3. 소재지	가 . 동 . 리 번지 통 반		전화 :
	빌딩 . 시장 . 상가 동 층 호		대표전화 () -

◎ 1997년 이후

1. 사업체명		응 답 자	성명 :
			전화 : ()
2. 대표자명	① 남 ② 여	3. 창설년월	□□□□년 □□월
4. 소재지	읍 . 면 . 동 리 빌딩 . 시장 . 상가	번지 호 통 반 동 층 호	

• 출처 : 여성가족부, 「2011 성인지 통계 생산 및 활용 안내서」, 27쪽

〈표 8〉 “사업체 기초통계” 발표 통계의 변화

대표자남여별(1)	1996		대표자남여별(1)	1997
계	2,807,802	→	계	2,853,673
남자	0		남자	1,929,293
여자	0		여자	924,380

• 출처 : 통계청 홈페이지, 2013년 12월 23일

URL: [http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1K51005&conn_path=l2&path=중앙행정기관-통계청-전국사업체조사-8차개정\(년 : 1993~2005\)-시도/산업/대표자남녀별 사업체수\('93~'05\)](http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1K51005&conn_path=l2&path=중앙행정기관-통계청-전국사업체조사-8차개정(년 : 1993~2005)-시도/산업/대표자남녀별 사업체수('93~'05))

4. 향후 성인지 통계의 과제

한국의 성인지 통계는 지난 30~40년간 큰 발전을 이루어 제도적으로나 생산수준에서 우수하다. 이러한 발전을 가져오게 된 원인은 무엇이며, 그 한계는 무엇인지를 살펴보고, 정책적 기여를 해 온 개선사례들을 제시해보고자 한다.

첫째, 성인지 통계를 담당하는 정부조직의 중요성을 들 수 있다. 한국의 급격한 발전은 여성정책전담부서가 있어서 가능했다고 볼 수 있다. 1998년의 정부제2장관실로 시작하여 현재 여성가족부의 명칭을 달고 있는 여성전담부서가 있어서, 강력한 여성정책의 견인이 가능하였다. 성인지 통계 역시 여성정책에서 통계의 중요성을 인지한 여성전담부서와 여성발전기

본법, 여성발전기본계획등에 의해 큰 발전을 할 수 있었다. 그러나 근본적인 한계는 여성가족부가 통계 생산부서가 아니라는 점에 있다. 여성가족부에서 생산하고 있는 통계는 15종에 불과하고 900여 종의 국가 통계는 통계청에서 관리하고, 정부 부처와 지자체에서 생산하고 있다. 이러한 모든 통계에 대해 여성가족부가 직접적으로 성인지적 개선을 실시하는 것은 불가능하기 때문에 통계청의 협조가 불가피한 실정이다. 그러나 통계청에서 성 인지 통계에 대한 인식이 아직은 적고, 다른 정책에 따른 통계수요와의 균형을 맞추고자 하기 때문에 성인지 통계에 강조점을 두지 못하고 있다. 따라서 성인지 통계의 보다 근본적인 개선을 위해서는 통계청 내의 관련 담당 조직이 설치되어야 된다. 기획기능의 조직이나, 인구사회분야의 조직에 하위 분야로 설치하거나 혹은 통계자문위원회의 형태 등 다양한 형태가 가능할 것이다.

둘째, 모든 생산과정의 성인지적 개선, 모든 개별 통계의 성별분리 등은 원칙으로서는 동의하나 현실적으로 비용의 측면에서 실현이 어렵기 때문에 다양한 전략이 구사되어야 할 필요성이 있다. 첫째, 현재 여성가족부와 통계청이 연례적으로 실시하고 있는 “국가통계의 성별분리현황”과 같이 한 주제를 갖고 여성가족부와 통계청이 기본 개념 또는 기준을 공유하는 일이다. 성별분리라는 가장 기본적인 개념조차 여성가족부와 통계청이 논의하는 자리에서 서로의 기준이 다른 것을 확인할 수 있었다. 따라서 기본 개념의 공유가 전제되고, 더 나아가 공동목표를 향한 협조체계의 지속적인 운영 등이 성인지 통계의 생산과 보급에 효과적일 수 있다. 이러한 의미에서 여성가족부와 통계청의 “국가통계의 성별 분리현황과 개선” 작업은 매우 중요하다. 둘째, 정책적 효과를 보여주는 일이다. 예를 들어 1997년의 사업자 조사에서

사업주의 성별분향을 삽입함으로써 사업주의 산업 분포, 운영규모와 특성들의 성별 차이를 분석할 수 있었다. 이러한 조사표의 개선으로 여성 자영업자의 육성 등에 필요한 기초자료의 제공이 가능할 수 있었고, 더 나아가 여성의 경제활동 참여 제고에도 기여할 수 있었다.

셋째, 성평등 관련 지표의 개발이 성인지 통계의 생산에 중요하다. 한국의 경우 1986년에 처음 발간된 “여성관련 사회통계 및 지표”는 두 가지 점에서 중요하다. 첫째는 성인지 통계의 제공이다. 기존의 통계 들을 재편집하거나 재분석하여 성인지 통계로 재생산하는 작업을 통하여 한국여성의 지위를 측정하는 데 큰 도움을 주었다. 두 번째 의의는 지표체계를 개발함으로써 비록 당시에는 생산하지 못하지만 향후 어떤 통계들을 생산해야 되는지에 대한 이정표를 제공하여 이후 성인지 통계의 기초가 되었다. 이와 같이 성인지 통계의 생산을 위해서는 그 이전 작업인 지표체계의 개발이 충실히 선행되어야 한다. 한국은 성평등 지표의 개발이 국가수준(national level)과 지역수준(local)로 이루어져 매년 성평등수준을 발표하고 있을 뿐만 아니라 지표개발을 통하여 장애인 여성통계, 가정폭력 여성통계 등 그 영역을 해마다 넓혀가고 있다.

결론

지금까지 성 인지 통계의 국제적 동향과 한국의 법과 정책, 중요 사례, 정책적 과제 등을 살펴보았다. 한국의 경우 여성정책전담부서와 통계담당부서 양쪽의 법에 성인지 통계가 명시되어 있고, 다양한 종류의 성인지 통계가 생산되고 있으나, 여전히 부족

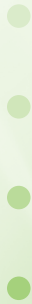
한 부분이 많다. 여성발전기본법은 성인지 통계의 기본 입장을 충분히 반영하고 있으나 의무성이 부족하고, 통계청은 실현가능성이 높지만 신규통계에만 성별분리 의무조상을 적용함으로써 기존통계의 성인지적 개선에 대한 법적 근거가 부족하다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 앞에서 지적한 바와 같이

여성가족부와 통계청의 기본 개념과 필요성에 대한 공유와 체계적인 공동 작업이 필요하다고 보겠다. 또한 통계청의 보다 적극적인 성인지 통계 개발을 유도하기 위해서는 현재보다 인력과 조직을 강화할 필요가 있음은 물론이다.

참·고·문·헌

- 문유경·전기택·주재선. 2006. 「남녀별 통계 국제적 추진실태 비교에 관한 연구」 서울: 여성가족부.
- 문유경. 2007. 「개정통계법과 성 인지 통계 생산의 환경변화」 한국여성정책연구원, 「한국 성인지 통계의 새로운 비전」
- _____. 2007. 「통계법 개정에 따른 성별통계 활성화 방안」 서울: 여성가족부.
- _____. 2009. 「성별통계 중장기 실천계획 수립」 서울: 여성부.
- 여성가족부·통계청. 2011. 「성 인지 통계 생산 및 활용 안내서」.
- 전기택·문유경·주재선·선보영. 2010. 「비승인 통계의 성별 구분 실태 점검 및 개선 방안 연구」 서울: 여성가족부.
- 전기택·주재선·정윤지. 2008. 「성별통계 생산·활용 실태 점검 및 개선 방안 연구」 서울: 여성부.
- 전기택·문유경·주재선·한근식·박건표·동제연. 2012. 「국가승인 통계의 성인지 통계 생산 현황 분석 및 확대방안 연구」 서울: 여성부.
- 주재선. 2012. 「국가승인통계의 성별구분현황과 개선 방안」 2012년 한국 통계학회 발표자료.
- 통계청. 2013a. 「제1차 국가통계 발전 기본계획(13~17)」.
- _____. 2013b. 「국가통계 개발·개선 계획(13~17) 과제별 설명서」.
- Francesca Grum. 2013. “Integrating a Gender Perspective into Statistics”. in Statistics Korea, UNSD. International Seminar on Gender Statistics
- EOC. 2007. Gathering and using information on gender equality: Guidance for GB public authorities. Manchester: EOC.
- European Commission. 2010. Data Strategies for Policymaking: Identifying International Good Practice.
- Government of the United Kingdom. 2003. CEDAW 5th Periodic Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.
- ONS. 2003. Brief Guide to Gender Statistics. London: ONS.
- _____. 2004. Harmonised Concepts and Questions for Social Data Sources, Primary Standards: Demographic information, household composition and relationship. London: ONS.
- Statistics Commission. 2005. Annual Report 2005-06. London: Statistics Commission

우리나라의 성평등지수와 국제성평등지수 비교



주 재 선
한국여성정책연구원 연구위원

1995년 GDI(Gender-related Development Index)와 GEM(Gender Empowerment Measure)이 발표된 이래로 다양한 국제성평등지수가 발표된다. 하지만 2012년 현재 매년 발표되고 있는 대표적인 성평등지수는 WEF(World Economic Forum)의 GGI (Gender Gap Index)와 UNDP(United Nations Development Programme)의 GII(Gender Inequality Index)로 요약될 수 있다. 하지만 두 지수는 지표의 구성과 측정방법이 달라 국제사회에서 한국의 성평등 수준을 매우 다르게 보여주고 있다. GGI에서 한국의 성평등 수준은 매우 낮다. 2012년 한국의 GGI 순위는 135개국 중 108위로 첫 발표 이래 최하위 수준을 유지한다. 반면 GII는 2010년 첫 발표에서 20위를 기록했고 2012년 27위로 약간 하락하지만 한국의 수준을 상위권에 포함시키고 있다. 이처럼 두 지수의 서로 상반된 결과는 지표구성과 측정방법의 차이에서 나타난 것으로 한국 정부는 물론 연구자, 여성 관련 NGO, 국내 언론인에게 한국의 성평등 수준에 대해 혼동을 주고 있다.

이에 본 연구는 GGI와 GII의 특성을 살펴본 후, 두 지수와 한국의 성평등지수간의 차이를 비교 분석하여 한국의 순위 제고방안을 제시하고자 한다.

1. 성불평등지수와 성격차지수의 특징

가. UNDP의 성불평등지수(GII)

성불평등지수의 특징

GII는 UNDP가 매년 「인간개발보고서(Human Development Report)」를 통해 2010년부터 발표하는 지수로, 생식 건강, 여성 권한, 노동참여 영역에서

불평등으로 인해 나타나는 인간개발의 손실을 측정하는 지수이다.

GII는 성평등지수로 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, GII의 산정에서 소득변수가 제외되어 있다. 소득수준은 성평등 수준을 평가하는 주요 지표이지만, 소득통계가 국가별로 충분하지 않아 다수 국가의 소득통계를 추정해야하기 때문에, 지표구성에서 제외하고 있다.

둘째, GII는 영역 간의 불이익이 서로 연관되어 있음을 고려하여 설계되었다. 즉, 영역들이 서로 보완적(Complementarities)임을 고려하여 영역 간의 남녀불평등이 서로 높은 상관관계를 가질 때, 지수 값이 더 커지도록 설계하였다. 예를 들면, 교육부분의 불평등은 취업기회와 밀접한 연관을 가지게 되고, 이는 여성 빈곤으로 이어져 모성사망비 증가 등의 복합적인 불이익으로 이어지게 된다. 이와 같은 측정 방법은 특정 영역의 낮은 성취는 다른 영역의 높은 성취에 의해 완전하게 보상될 수 없음을 의미한다. 그리고 GGI 등 대부분의 성평등지수는 성불평등을 해소하기 위한 정책을 어떠한 영역이나 지표를 대상으로 추진해도 동일한 상승효과를 보이나, GII는 불평등정도가 높은 영역 혹은 지표에 추진할 경우 보다 높은 상승효과를 나타낸다.

지표구성

GII는 생식건강, 여성권한, 노동참여의 3개 영역으로 구축되어 있고, 총 5개의 지표로 구성되어 있다. 각 영역별 지표구성을 보면 첫째, 생식건강 영역은 모성 사망률과 청소년 출산율로 구성되어 있다. 다른 영역의 지표들이 남녀를 비교하는데 비해서, 이 영역의 지표는 여성특화지표로 구성되어 있다. 두 지표의 선정 근거는 산모안전이 여성의 재생산역할과 관련하여 중요한 사회적 문제이며, 출산기의 여성복지가 본질적으로 중요할 뿐 아니라 여성의 사회적 지위를 나타내는 신호이기 때문이다. 특히 청소년 출산율로 측정되는 조기출산은 산모와 아기 건강에 대한 높은 위험과 관련이 있고, 출산여성의 교육중단과 그로 인한 저숙련 일자리 취업으로 이어지는 경향이 있다. 즉, 이 지표는 여성의 건강 악화와 미래의 기회 제한을 측정하기 위해 선정되었다.

둘째, 여성권한 영역은 여성의원 비율과 중등학교 이상의 교육을 받은 인구비율인 두 개의 지표로 구성되어 있다. 여성의원 비율은 대부분의 성평등지수에서 선택하고 있는 지표이며, 전통적으로 여성의 불이익이 큰 영역이기도 하다. 중등학교 이상의 교육을 받은 인구 비율은 여성권한 영역에서 교육부분의 성불평등을 파악하기 위해 선택된 지표이다. 교육수준은

〈표 1〉 GII의 영역과 지표

영역(차원)	지표	프로그램
생식건강	모성 사망률	여성의 임신, 분만 및 관련 합병증으로 인하여 출생 10만 명당 사망하는 여성의 수
	청소년 출산율	청소년 출산율은 15~19세 여성인구 1000명 당 출산 수(UN의 출산율 전망치 활용)
여성권한	여성의원 비율	국회의원 중 여성 비율
	중등학교 이상 교육받은 인구 비율	25세 이상 인구 중에서 중등학교 이상의 교육을 받은 성별 인구 비율
노동참여	경제활동참가율	성별 경제활동참가율

경제와 정치 등 향후 여성의 지위와 연관되어 있는 지표로서, GII는 중등 및 고등교육 성취도에 초점을 맞추고 있다.

마지막으로 노동참여 영역은 경제활동참가율로 측정하고 있다.

측정방법

GII는 수준과 격차를 동시에 고려하여 측정하는 지수이다. 생식건강 영역은 모성사망률과 청소년 출산율의 수준을 고려한 여성특화지표이다. 지수산정은 Atkinson 불평등지수 산정방식을 원용하여 여성과 남성간의 불평등을 파악함과 동시에 지표 간 연관에서 변화에 민감하도록 설계하였다.

우리나라 순위

2012년 한국의 GII 수준은 0.153점으로 148개국

중 27위이다. GII는 2011년 0.111점 수준에서 0.153점 수준으로 증가한 것으로 나타난다. 부문별로 살펴보면, 생식건강 영역의 경우 우리나라에서 출산과 관련하여 사망하는 여성 수는 10만 명당 16명으로 GII 평가대상국의 평균 145명에 비해 매우 낮은 수준이나 OECD 회원국의 평균 10명 수준에 비해서는 우리나라의 출산기 여성복지가 미흡한 모습이다. 청소년 출산율은 우리 사회의 조기출산을 보여주는 지표로 2011년 2.3명에서 2012년에는 5.8¹⁾명으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 우리나라의 청소년 출산율은 GII 평가대상국의 51.2명과 OECD 회원국의 14.6명에 비해 낮은 수준으로 나타나고 있어 GII 지수 순위에도 크게 기여하는 지표에 해당한다. 여성권한 영역은 여성의원 비율과 중등학교 이상 교육 받은 인구 비율로 지수를 산정하고 있다. 국회의원 중 여성의원 비율은 2012년 15.7%로 2010년 이래

〈표 2〉 연도별 및 영역별 GII의 한국 순위 및 점수

영역(차원)	GII		생식건강		여성권한			노동참여	
	순위/대상	점수	모성 사망률(명)	청소년 출산율(명)	여성의원 비율(%)	중등학교 이상 교육받은 인구 비율(%)		경제활동참가율(%)	
						여성	남성	여성	남성
2012	27 / 148	0.153	16	5.8	15.7	79.4	91.7	49.2	71.4
			(2010)	(2012)	(2012)	(2010)	(2010)	(2011)	(2011)
2011	11 / 146	0.111	18	2.3	14.7	79.4	91.7	50.1	72.0
			(2008)	(2011)	(2011)	(2010)	(2010)	(2009)	(2009)
2010	20 / 138	0.310	14	5.5	13.7	79.4	91.7	54.5	75.6

- 모성 사망률 : 여성의 임신, 분만 및 관련 합병증으로 인해 출생 10만 명당 사망하는 여성의 수
- 청소년 출산율 : 15~19세 여성인구 1000명 당 출산 수(UN의 출산율 전망치 활용)
- 중등학교 이상 교육받은 인구 비율 : 25세 이상 인구 중에서 중등 교육 이상의 교육을 받은 인구 비율
- 경제활동참가율 : 15세 이상 인구(혹은 15~64세) 중 경제활동인구 비율

1) 청소년출산율은 UNSD(United Nations Statistics Division)에서 인구전망으로 추계되고 있다. 2012년 보고서에 나타난 한국의 청소년 출산율(5.8명)은 실제 한국의 출산율 값(1.8명)과 큰 차이를 보인다. 이에 여성가족부는 WEF에 한국 통계와의 차이를 설명했고, UNSD도 세계인구전망을 재추계하면서 한국 청소년출산율을 2.2명으로 수정 발표하였다.

조금씩 개선되어 가는 모습을 보이고는 있지만 GII 평가대상국의 20.3%, OECD 회원국의 26.7%와 비교하여 여전히 열악한 부분에 해당된다. 중등학교 이상 교육받은 인구 지표 관련해서는 2010년 이래 변화 없이 79.4%를 유지하고 있다. 이 또한 GII 평가대상국의 52.3%보다는 높지만 OECD 회원국의 82.5%에는 미치지 못하는 모습이다. 마지막으로 노동참여 영역을 살펴보면, 경제활동참가율 지표 하나로 측정하고 있어 성평등 수준을 충분히 나타내고 있지 못하는 점이 있다. 우리나라는 여성의 경제활동 참가율이 2010년 이래 지속적으로 악화되고 있으며, 또한 GII 평가대상국의 51.3%, OECD 회원국의 52.9%와 비교해도 낮은 49.2% 수준에 머물고 있어 개선이 요구된다.

나. WEF의 GGI

성격차지수의 특징

GGI는 2006년부터 세계경제포럼(WEF : World Economic Forum)²⁾에서 매년 발표하는 지수로, 경제, 정치, 교육, 건강에 대한 성 격차를 통해 성 평등 정도를 파악하는 지수이다.

GGI의 특징을 살펴보면 첫째, ‘수준’보다 ‘격차’를 측정하고 있다. 즉 한 국가의 실제수준에서 활용 가능한 자원과 기회의 수준이 아니라, 자원과 기회에 대해 접근하는 성별 격차를 측정한다. 강대국들은 교육과 보건의 기회에 있어 사회 전체 구성원이 더 많은 접근 기회를 갖게 되며, 이러한 수준에서의 측정은 잘 알려진 바와 같으며 그것들은 각 나라들이

직면하고 있는 젠더와 관련된 이슈에 대해 상당히 독립적이다. 따라서 GGI 지수는 자원들에 대한 접근에 대해 더 작은 차이를 보이는 국가들에 대해 더 많은 점수를 부과한다. 예를 들면, 교육 성취도의 경우 성별 교육 수준이 아닌 남성 대비 여성의 비(ratio)를 기초로 산정되는 것이다.

둘째, 성과지표의 차이를 측정한다. GGI는 성과지표에 관련된 기본적인 권리 즉 건강, 교육, 경제참여, 정치 권한부여에서 여성과 남성이 조화를 이루고 있는가를 보는 데 목적을 둔다. 단, 국가의 특정 정책, 문화 또는 관습 등 투입지표는 지수 산정에 활용하지 않지만, 국가의 프로필 작성을 위한 보조지표로 제시하고 있다.

셋째, 여성 권한보다 성평등 정도로 측정한다. GGI는 여성의 권한부여 수준이 아닌 성 평등에 대한 여성들의 접근성을 기준으로 순위를 산정한다. GGI 목적은 선택된 지표에서 여성과 남성의 격차가 감소해 왔는지를 확인하는데 있다. 그리고 GGI는 여성에 대한 성과와 남성에 대한 성과를 평등하게 한 국가들에게 좋은 점수를 제공한다. 그러나 여성이 남성을 능가하는 경우에는 지표에 대한 페널티를 따로 적용하지는 않는다. GGI는 선택된 지표에서 여성과 남성의 격차가 감소할 경우 평등한 국가로 본다.

지표구성

GGI는 경제참여와 기회, 교육 성취도, 건강과 생존, 정치권한 부여의 네 가지 영역에 총 14개의 지표들로 구성되어 있다.

먼저 경제참여와 기회 영역은 남녀 간 빈곤의 불균

2) 세계경제포럼(WEF)은 ‘스위스에 있는 각국 정상, 국제기구 수장, 최고 경영자 등이 모여 세계경제 발전방안을 논의하는 비영리 국제기구임. 글로벌 경쟁력보고서(GCR)과 성평등보고서(GGGR)를 매년 발표(매년 다보스 포럼 개최)하고 있음.’

형한 격차를 낮출 뿐 아니라, 가계 수입을 증가시키는 중요한 수단이며 여성의 경제적 개입의 질과 관련된 문제이기 때문에 선정된 영역이다. 구성 지표는 경제 활동 참여율, 유사 업무의 남녀임금형평성, 추정소득, 행정·관리직 비율 등의 5개 지표에 해당한다.

두 번째 교육 성취도 영역은 사회의 모든 면에서 여성의 권한을 증진하는 가장 기본적인 조건이 되는 영역으로, 구성 지표는 문해율과 초·중·고등학교 취학률로 구성되어 있다. 초등, 중등, 고등교육 접근에 대한 현재 성별격차와 국가의 장기적 관점에서 남녀 교육 격차를 측정한다.

세 번째로 건강과 생존 영역은 건강기대수명과 출생 성비를 활용한다. 이 영역은 기본적으로 남녀가 접근하는 방법이 다르면서도 근본적인 개인의 안전과 관련 있는 주제이다. 구성 지표는 여성과 남성의 건강 차이와 남아 선호 사상을 측정한다.

마지막으로 정치권한 부여 영역은 의사결정 구조에 있어 여성 대표성을 파악하는 영역으로, 국회의원 과 장·차관 여성비율과 여성의 국가 혹은 정부 수반 재임기간으로 지표가 구성되어 있다.³⁾ 정치적 의사 결정직 즉, 장관급 지위, 국회의원, 총리 이상의 고위직 의사결정의 남녀 차이를 측정한다.

〈표 3〉 GGI의 영역과 지표

하위지수	지표	비고
경제참여와 기회	남성 대비 여성의 경제활동 참여 비	15~64세 인구 중 경제활동인구 비율
	유사업무의 남녀임금형평성(남성 대비 여성 비)	경영자 의견조사
	남성 대비 여성의 추정소득 비	국가별 GDP(PPP \$US)를 성별 경제활동인구비율, 비농촌 임금 성비, 성별인구의 결합으로 산정.
	남성 대비 여성 행정·관리직 비	성별 임금근로자 중 관리자 및 고위임직원 비율의 성비
	남성 전문·기술직 대비 여성의 전문·기술직 비	성별 임금근로자 중 전문·기술직 비율의 성비
교육 성취도	남성 대비 여성 문해율	15세 이상 인구의 문자 해독률
	남성 대비 여성 초등교육 취학률	$(6\sim11\text{세 재적 학생수}) / (6\sim11\text{세 적령인구}) \times 100$.
	남성 대비 여성 중등교육 취학률	$(12\sim17\text{세 재적 학생수}) / (12\sim17\text{세 적령인구}) \times 100$.
	남성 대비 여성 고등교육 취학률	$(\text{고등교육 재적 학생수}) / (\text{고졸 직후 연령부터 5세 연령구간 인구}) \times 100$.
건강과 생존	출생성비(여아 대비 남아 출생비율)	출생 시 자녀의 성비
	남성 대비 여성의 건강기대수명	건강수명 성비: 남녀의 건강기대수명의 차이
정치권한 부여	남성 대비 여성 국회의원 비율	국회의원 비율의 성비
	남성 대비 여성 장·차관 (ministerial level) 비율	장관급 남녀의 성비
	(최근 50년 이내) 남성 대비 여성의 국가 혹은 정부 수반의 재임 기간	최근 50년 이내 총리이상 재직년수의 성비

3) GGI의 경우 보조지표는 국가 순위의 분석에는 사용되지 않았으나, 각 국가의 상황을 설명할 때 보조 자료로 사용하였다. 이 때 사용된 지표는 임신 및 출산과 관련된 지표, 교육 및 양성 부문, 고용 및 소득 부문, 사회제도 부문 등 4개 부문으로 구성되어 있다.

측정방법

GGI는 수준보다는 격차, 정책투입보다는 성과, 여성권한보다는 성평등 수준을 측정하는 지수이다. GGI 지수는 세 단계의 과정을 통하여 산정된다. 1단계에서는 모든 자료를 남성 대비 여성 비(성비)로 변환하고, 성비는 평등기준점 1에서 절삭한다. 단, 출생성비는 0.944, 기대수명은 1.06을 평등기준점으로 본다. 2단계는 변수별 표준편차의 변화(1%p 변화)를 이용하여 가중치를 부여한다. 3단계에서는 각 영역별 평균값을 단순 평균하여 지수를 산정하게 된다.

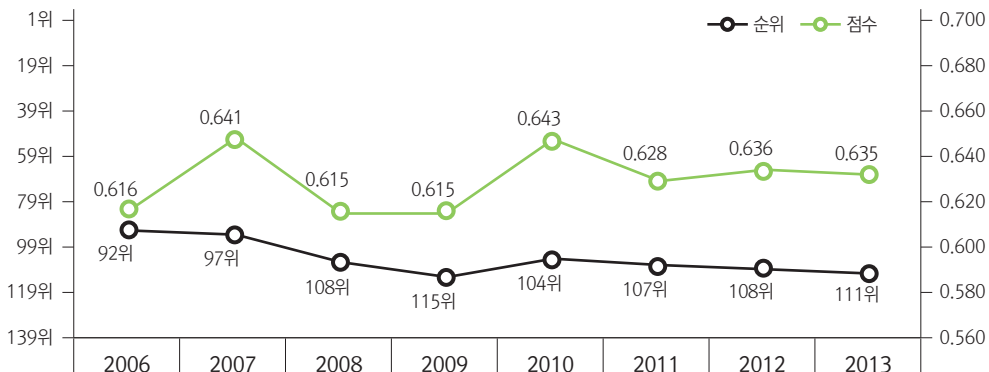
산정된 지수 해석 시 유의해야 할 사항으로는 모든 차원에서 가장 높은 점수는 1(완전 평등)이고 가장 낮은 점수는 0(완전 불평등)이다. 모든 점수들은 평등과 불평등, 0과 1사이에 분포되어 있다. 앞에서 언급했듯이 가중치는 GGI 점수 산정에 활용되지 않으며, 각 차원점수 산정에만 활용된다. 또한 GGI

점수는 비율 값으로 나타나기 때문에 계산된 점수를 해석하는데 있어서 엄격한 해석은 바람직하지 않다. 점수는 단지 한 나라의 성 격차가 얼마나 증감했는지에 대한 지표로 의미를 두어야 한다.

우리나라 순위

2013년 한국의 GGI 점수는 0.6351점(완전성평등은 1.00)이고, 비교대상 국가 136개국 중에서 111위에 해당한다. 2010년 이래 지속적으로 순위가 하락하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 남녀 간의 격차는 지속적으로 더 증가하는 추세에 있다.

한국의 영역별 성평등 순위를 보면, 2013년의 경우 경제참여와 기회 영역은 118위(0.504), 교육성취도 영역은 100위(0.959), 정치권한 부여 영역은 86위(0.105), 건강과 생존 영역은 75위(0.973) 순으로 순위가 낮다.



〈그림 1〉 GGI 지수로 본 한국 성평등수준 추이

각 영역별로 지표들을 살펴보면, 첫째 경제참여와 기회영역은 GGI 점수도, 순위도 가장 낮은 영역으로 개선의 여지가 가장 많은 영역에 해당한다. 이 영역에서도 가장 순위가 낮은 지표를 살펴보면 2013년 현재 유사직종 종사자의 임금격차가 120위(0.52)로 가장 낮게 나타나고 있다. 즉 비교대상 국가들 중에서 한국은 유사직종의 성별임금격차가 크게 불평등한 국가에 해당하는 것이다. 물론 유사직종의 임금격차는 실제의 임금격차가 아니라 경영자의견조사 결과를 평가에 활용하고 있어 통계의 변동이 다소 큰 문제점을 가지고 있다. 2007년의 경우 8위(0.82점)였던 반면, 2011년에는 126위(0.51점)까지 하락하는 모습을 보이고 있는 것이다. 이렇듯 지표의 안정성 문제도 있지만, GGI 점수가 가장 낮은 영역이라는 점에서 가장 큰 개선 노력이 요구되는 영역에 해당한다.

교육성취도 영역은 건강과 생존 영역과 더불어 성 격차가 많이 해소된 영역에 해당한다. 그럼에도 고등교육 취학률 성비는 2013년 현재 108위(0.72점)로 낮은 순위를 보이고 있다. 여학생의 고등교육 진학률이 높아졌음에도 불구하고 우리나라의 의무병역 제도로 인해 남학생수가 여학생수보다 많게 계산되는

산정의 문제에 기인한다.

건강과 생존영역에서는 출생성비 지표가 119위(0.93)로 낮은 순위를 보이고 있다. 한국의 출생성비의 개선이 있어왔지만 이는 셋째아 출생에서 아직 성별 격차가 크게 나타나고 있는 것에 기인한다.

정치권한 부여 영역은 GGI 점수가 가장 낮은 영역으로 성 격차가 매우 큰 영역에 해당하는 한편 2006년 이래 서서히 개선되고 있는 영역이기도 하다. 점수는 낮지만 한국의 순위는 중간에 머물고 있는 모습이다.

다음으로 2006년 첫 발표 때의 순위와 점수 대비 2013년 현재 순위와 점수가 개선된 영역을 살펴보면 건강과 생존 영역만이 해당하는 것으로 나타나고 있다. 건강과 생존영역은 2006년 94위(0.967)에서 2013년 현재 75위(0.973)로 19위의 순위 상승이 있었다. 반면 교육성취도 영역은 2006년 81위(0.948)에서 2013년 현재 100위(0.959)로 19위 순위 하락이 있어 순위 하락이 가장 컸고, 경제참여와 기회 영역은 2006년 96위(0.481)에서 2013년 현재 100위(0.504)로 순위에서 4단계 하락이 있었다. 마지막으로 정치권한 부여 영역은 2006년 84위(0.0673)에서 2013년 현재 86위(0.1046)로 2위의 순위 하락이 있었다.

〈표 4〉 한국 GGI의 영역 및 지표별 점수와 순위 변화

(단위: 점수, 순위)

역영	지표	2006	2010	2011	2012	2013
GGI		0.6147(92)	0.6342(104)	0.6281(107)	0.6356(108)	0.6351(111)
경제참여와 기회	경제참여와 기회 점수	0.481(96)	0.520(111)	0.493(117)	0.509(116)	0.504(118)
	경제활동참가율 성비	0.68(68)	0.73(83)	0.73(84)	0.73(83)	0.72(87)
	유사직종 종사자 임금격차 성비	0.49(105)	0.52(116)	0.51(126)	0.54(117)	0.52(120)
	소득 추정 비율 성비	0.48(69)	0.52(88)	0.41(113)	0.44(109)	0.44(108)
	관리자 및 고위임직원 비율 성비	0.06(98)	0.11(111)	0.11(111)	0.11(104)	0.11(105)
	전문·기술직 비율 성비	0.64(71)	0.69(87)	0.69(87)	0.69(87)	0.69(90)

역영	지표	2006	2010	2011	2012	2013
교육 성취도	교육성취도 점수	0.948(82)	0.947(100)	0.948(97)	0.959(99)	0.959(100)
	문자 해독율 성비	0.97(61)	1.00(1)	1.00(1)	1.00(1)	1.00(1)
	초등교육 취학률 성비	0.99(63)	0.98(99)	0.99(96)	0.99(94)	0.99(86)
	중등교육 취학률	1.00(1)	0.96(97)	0.96(97)	0.99(91)	0.99(82)
	고등교육 취학률 성비	0.63(89)	0.69(109)	0.70(110)	0.72(112)	0.72(108)
	건강과 생존 점수	0.967(94)	0.973(79)	0.974(78)	0.973(78)	0.973(75)
건강과 생존	건강 기대 수명 성비	1.06(1)	1.06(1)	1.06(1)	1.06(1)	1.06(1)
	출생성비(역비)	0.93(110)	0.93(124)	0.94(124)	0.93(121)	0.93(119)
정치권한 부여	정치권한 부여 점수	0.067(84)	0.097(86)	0.097(90)	0.101(86)	0.1046(86)
	국회의원 비율 성비	0.15(63)	0.17(78)	0.17(79)	0.19(81)	0.19(85)
	장·차관 비율 성비	0.06(99)	0.14(74)	0.14(75)	0.14(80)	0.14(79)
	(최근50년이내) 국가 혹은 정부 수반의 재직 기간 성비	0.01(30)	0.02(33)	0.02(40)	0.02(41)	0.03(42)

다. 국제성평등지수의 한국 성평등 측정의 문제점

국제성평등지수 중에서 대표적으로 사용되는 GGI와 GII 지수도 각각의 개발목적과 특징으로 인해 우리나라의 성평등을 측정하는데 한계점을 지니고 있으며, 통계 지표의 오류나 산정 및 측정방식에서 우리나라의 현실을 제대로 반영하지 못하는 점들로 인해 점수와 순위에서 부정적인 결과를 초래하는 경우가 지적되고 있다.

우선 GGI와 GII는 지표구성도 다르고 지수로 측정하고자 하는 관심부분도 다르다. GGI는 경제, 정치, 교육, 건강에 대해 성 격차를 통해 성평등 정도를 파악하며, 지표의 수준 혹은 달성 정도보다는 남녀격차를 측정하는 데 초점을 두고 있다. 즉, GGI 지수는 자원들에 대한 접근에 대해 남녀 간에 더 작은 차이를 보이는 국가에게 더 많은 점수를 부여하는 것이다. 이 지수가 지향하는 성평등은 여성의

권한 수준 향상보다는 성별격차 해소에 더 무게를 두는 데 기인한다. 따라서 GGI의 순위는 각국의 수준 순위가 아니라 격차의 순위라 하겠다. 반면, GII는 생식건강, 여성권한, 노동시장의 영역에 대해 남녀 불평등으로 인한 성과의 손실을 측정하는 데 초점을 두고 있다. 즉 GII의 순위는 성불평등으로 인한 성취 하락 정도를 반영한다. 국제성평등지수로 우리나라의 성평등 정도를 파악할 때 해석에 유의할 필요가 있다.

또한 GGI는 남녀격차를 측정하기 위해 남녀성비를 사용한다. 즉 남성의 성취수준 대비 여성의 성취 수준을 측정하는 것으로 자원과 기회에 대한 수준과 접근을 오로지 차이로만 보기 때문에 국가의 발달수준과는 관계가 없다. 하지만 수준으로 느끼는 체감적 평등과 거리가 있다는 문제를 가지고 있다. 반면 GII는 성별 평균성취 수준을 기초로 측정한다. 수준을 기반으로 하는 방법은 자원과 기회에 대한 남녀의 접근수준을 쉽고 직감적으로 이해할 수 있는 반면

국가의 발달수준에 영향을 받는 단점이 있다.

지표구성에서도 GGI와 GII는 다르다. GGI에서는 교육영역이 있어 해당 지표로 지수값을 산정하는 반면, GII 지표에서는 중등학교 이상 교육받은 인구 비율이라는 지표가 있지만 이는 여성권한 영역에 활용되고 있다. 또한 GII 지표의 경우 노동시장 영역의 지표로 경제활동참가율만 활용하고 있어 하나의 지표로 노동시장의 수준을 측정하기에는 한계가 있다. 특히 소득과 관련한 지표가 빠진 것이 한계로 지적되기도 한다.

국제성평등지수 산정 시 활용하는 자료원과 관련하여 국제성평등지수 별로 연간통계 혹은 전망치 통계 혹은 서베이 통계 등을 사용하고 있다. 이와 관련하여 해당 국가의 연간통계가 있음에도 국제성평등지수에서 장기전망치 통계를 활용한 경우 그 나라의 성평등 수준을 설명하는 데 괴리가 발생하게 된다. 가령 GII 지표 중 생식건강 영역의 청소년출산율 지표를 살펴보면 우리나라의 경우 연간통계가 있음에도 불구하고 GII 지수 산정에는 장기전망치 자료가 활용되고 있어 실제 우리나라의 성평등 수준과는 다른 결과를 보여주는 것이다. GGI 지표 중에는 경제참여와 기회 영역의 유사직종 임금격차 지표가 설문조사 결과를 활용하고 있어 설문조사의 척도(scale), 배치순서, 설문대상 적실성 문제 등으로 인해 조사결과와 현실간의 괴리가 발생할 수 있는 측면이 있어 유의할 필요가 있다.

또 한편으로 해당 국가의 사회제도의 특수성으로 인해 국제성평등지수가 해당 국가의 성평등 수준을 잘 보여주지 못하는 측면이 있다. GGI의 경우 교육 성취도 영역에서 고등교육 취학률 지표를 살펴볼 수 있는데, 우리나라와 같이 특수하게 의무병역제도를

활용하고 있는 국가의 경우 이로 인한 고등교육 취학률 지표 산정 결과가 현실보다 과다하게 산정되는 경우도 발생하고 있다.

2. 국가성평등지수

국가성평등지수는 여성가족부에서 한국의 성평등 수준을 진단하기 위해 개발된 지수이다. 지수는 「제3차 여성정책기본계획」에서 여성정책 협의·조정 강화의 일환으로 2009년 개발된 이래 매년 발표되는 지수로, 다음의 세 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 국가성평등지수는 우리나라의 성평등 실태와 원인 및 개선 정도를 파악하고 둘째, 성평등정책의 방향과 과제를 점검하는 데 활용한다. 마지막으로 국민들의 성평등에 대한 관심을 제고시키는 것을 목적으로 가지고 있다.

국가성평등지수의 특징

국가성평등지수는 우리나라의 성평등 수준을 측정하는 종합지수로서 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 국가성평등지수는 우리나라의 성과(Outcome) 수준을 측정하는 지수이다. 성평등지수의 지표 구성은 지수의 산정 목적에 따라 투입지표와 성과지표를 선택해 활용할 수 있다. 국제성평등지수 중 OECD의 사회제도와 젠더지수(SIGI: Social Institutions and Gender Index)는 성 불평등을 초래하는 전통, 사회적 규범, 문화적 관습 및 제도와 같은 투입지표를 활용하기도 하지만 현재 대부분의 국제성평등지수는 남녀의 성과수준을 기반으로 성평등을 측정하고 있다.

둘째, 국가성평등지수는 남녀격차를 측정하는 지수이다. 지표의 수준을 측정하면 자원과 기회에 대한 남녀의 수준을 파악할 수 있고 직감적으로 이해하기 쉬운 장점이 있다. 하지만 한 국가의 개발 수준과 환경에 크게 의존하는 단점으로 인해, 부문별 성평등 수준이 성취수준에 지나치게 의존하는 문제가 있다. 이에 국가성평등지수는 강력범죄피해자 지표를 제외한 나머지 지표를 남녀의 성비로 산정하고 있다. 국가성평등지수가 성별격차로 산정된다는 것은 지수의 정책적 방향이 지표의 수준 향상보다 성평등에 더 큰 목적을 두고 있다는 것을 의미한다.

셋째, 국가성평등지수는 성평등 수준을 측정하는데 활용하는 대표지표와 함께 각 부문의 성평등 정도를 모니터링하고 정책을 관리하기 위해 설정되고 있다. 일반적으로 지수산정의 목적이 성평등 달성과 여성지위와 권한 향상 중 어느 곳에 있느냐에 따라 지표

구성도 달라진다. 국가성평등지수의 산정과 관리 목적은 성평등 달성뿐만 아니라 여성지위 및 권한 향상에 있다. 이에 따라 각 부문의 대표지표는 남녀격차를 산정할 수 있는 지표들로 구성했고 관리지표는 남녀격차를 산정할 수 없으나 여성지위 및 권한을 나타내는 지표 등의 여성특화지표를 포함시키고 있다.

지표 체계

국가성평등지수는 가족, 복지, 보건, 경제활동, 의사결정, 교육·직업훈련, 문화·정보, 안전부문의 8개 부문으로 구성된다. 지수는 대표지표와 관리지표로 나눈다. 대표지표는 성평등지수 산정에 사용하는 지표이고, 관리지표는 정부가 성평등 수준 개선을 위해 정책적으로 관리해야 하는 지표이다.

〈표 5〉 국가성평등지수의 8개 부문 대표지표

부문 (지표 수)	부문별 대표지표	책임관리기관/협조기관
① 가족(2개)	가사노동시간의 성비 셋째 아 이상 출생성비	여성가족부 여성가족부
② 복지(3개)	비 빈곤 가구주의 성비 공적연금 가입자의 성비 장애인 고용률의 성비	보건복지부 보건복지부 · 교육과학기술부 · 행정안전부 보건복지부 · 고용노동부
③ 보건(3개)	건강관련 삶의 질(EQ-5D)의 성별 격차 건강보험 요양급여 수급자의 성비 건강검진 수검률 성비	보건복지부 보건복지부 보건복지부
④ 경제활동(3개)	경제활동참가율 성비 성별 임금격차(성비) 상용근로자의 성비	고용노동부 고용노동부 고용노동부

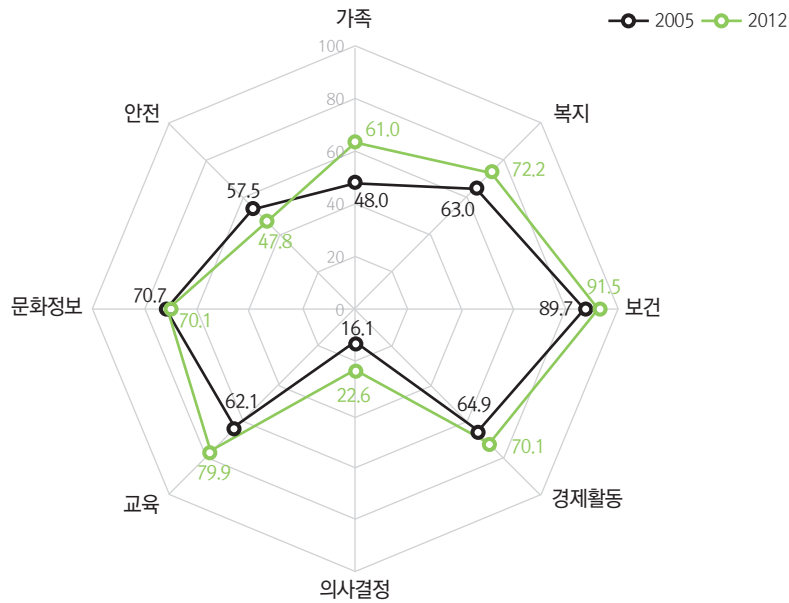
부문 (지표 수)	부문별 대표지표	책임관리기관/협조기관
⑤ 의사결정(3개)	국회의원의 성비 5급 이상 공무원의 성비 관리자(기업의 과장급 이상)의 성비	국회사무처 · 중앙선거관리위원회 행정안전부 고용노동부
⑥ 교육 · 직업훈련(3개)	남녀 평균 교육연수 격차(성비) 고등교육기관 취학률 성비 재직자직업훈련 참여 근로자의 성비	교육과학기술부 교육과학기술부 고용노동부
⑦ 문화 · 정보(2개)	여가시간의 성비 문화콘텐츠업 종사자의 성비	문화체육관광부 문화체육관광부
⑧ 안전(2개)	범죄위험에 대한 사회 안전 인식 성비 강력범죄(홍악법) 피해자의 성비	법무부 · 경찰청 법무부 · 경찰청

국가 성평등 수준

국가성평등지수의 지표 값 범주는 완전불평등을 나타내는 '0.0'부터 완전평등을 나타내는 '100.0'까지 있다. 따라서 지수 값이 높아질수록 성평등 수준이 높아진다. 2012년 우리나라 국가성평등지수 값은 63.9로 지난해보다 약간 상승했다. 연도별 국가성평등지수 값을 보면 2005년 58.1에서 2008년 62.1로 지속적으로 증가했으나 2009년에는 일시적으로 61.9로 0.2p 하락했다. 그 후, 2010년 63.1로 증가했으며 2011년에는 62.4로 전년보다 0.7p 하락했고, 2012년에는 63.9로 전년대비 1.5p 증가했다. 이러한 국가성평등지수 추이에 의하면 우리나라의 성평등 수준은 2005년부터 2008년까지 지속적으로 개선되었다가, 2009년부터 2011년 까지 소폭의 등락이

있었지만 대체적으로 2012년까지 지속적인 오름세를 보여주고 있는 것으로 나타난다.

우리나라 성평등 수준을 부문별로 보면 2012년 성평등 수준이 가장 높은 부문은 보건부문(지표 값 91.5)이다. 그 다음은 교육 · 직업훈련부문, 복지부문, 문화 · 정보부문, 경제활동부문, 가족부문 순이다. 성평등 수준이 가장 낮은 부문은 의사결정 부문이고, 그 다음은 안전부문이다(〈그림 2〉). 부문별 성평등 수준을 2005년과 2012년을 비교하면 성평등 수준이 가장 많이 개선된 부문은 교육 · 직업훈련 부문이다. 그 다음은 가족, 복지, 의사결정, 경제활동, 보건 부문 순으로 개선되었으며 안전 부문, 문화 · 정보 부문은 오히려 악화되었다. 특히 안전부문은 7년 사이 9.7p가 감소했다.



〈그림 2〉 국가성평등지수의 평등수준 추이

3. 국가성평등지수와 국제성평등지수의 비교

국가성평등지수(이하 KGEI)는 국내 성평등지수의 제고와 함께 국제성평등지수의 우리나라 수준을 향상시킬 목적을 가지고 있다. 이에 세 지수의 특징

을 비교하여 보았다. 생산년도를 보면, 첫 발표연도가 GGI는 2006년, KGEI가 2009년, GII가 2010년으로 서로 다르지만, 생산주기는 1년으로 동일하다. 지수 측정은 GGI와 KGEI가 성취수준의 성별격차를 측정하는 지수로 비슷한 반면, GII는 성취수준의

불평등 정도에 관심을 두고 산정한다. 여기서 측정 관심이 동일하다는 것은 측정 목적이 비슷하다는 것을 의미한다. 즉, KGEI와 GGI는 남녀의 격차를 좁히는 데 더 관심을 가지고 있다는 것을 의미하며, GII는 수준과 격차 모두에 관심을 갖고 측정되는 지수란 의미이다. 측정방법은 GII가 성취수준을 기준으로 Atkinson 불평등지수 산정방법을 원용하여 계산하고, KGEI와 GGI는 지표의 성비에 가중치를 부여하여 산술평균하는 방식을 사용한다. KGEI와 GGI가 측정방법에서 다른 점은 가중치부여 방법이다. KGEI는 지표가중치와 영역가중치를 모두 부여하는 반면, GGI는 지표가중치만 활용한다. 지표구성은 GII가 3개 영역에 5개 지표로 가장 적고, GGI가 4개 영역에 14개 지표이며, KGEI가 8개 영역에 21개 지표로 가장 많은 영역과 지표로 구성되어 있다.

지표구성과 측정방법의 차이로 인해 세 성평등 지수는 한계를 가지고 있다. GII의 가장 큰 한계는 제한된 지표 사용으로 정책지표로 활용하기 어렵고

여성특화지표를 포함하고 있다는 점이다. KGEI와 GGI는 비슷한 단점을 가지고 있다. 즉, 두 지수는 남녀의 수준과 관계없이 격차만으로 성평등을 측정하기 때문에 교육 등의 일부 지표는 성평등 수준이 체감적으로 다가오지 않는다는 단점을 가지고 있다.

한편 세 지수의 지표구성을 자세히 살펴보면, GII와 GGI는 KGEI 영역 중 안전, 복지, 문화·정보 영역의 수준을 측정하는 지표가 없는 것으로 나타난다. GII는 세 영역 외에도 가족 영역의 성평등 수준을 측정할 수 있는 지표가 하나도 없다. 단, GGI는 KGEI에 비해 취학률 지표를 세 개로 나누어 측정하고, 의사결정 영역에서 KGEI보다 많은 지표로 측정되고 있다. GII 구성지표의 특징은 여성특화지표인 모성 사망률과 청소년 출산율을 보건 영역에서 다룬다는 것이다. 이는 KGEI와 GGI는 보건영역에서 일반적인 성별수준의 격차를 측정지표로 활용하고 있는 것과 비교하며 GII만의 특징이라 할 수 있다.

〈표 6〉 KGEI, GGI, GII 지표구성 비교

영역	KGEI 구성지표	GGI 구성지표	GII 구성지표
경제활동	<ul style="list-style-type: none"> • 여성 경제활동참가율 • 성별 임금격차 • 상용근로자 여성 비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활동참가율 성비 • 유사직종에 대한 임금에 대한 성비 • 전문 및 기술직 비율에 대한 성비 • 추정소득에 대한 성비 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활동참가율 성비
의사결정	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의원 여성 비율 • 5급 이상 여성 공무원 • 관리자(과장급 이상) 비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의원비율 성비 • 입법, 고위직 및 관리자 비율 성비 • 장관급 성비 • 지난 50년간 국가 수장(총리 이상) 재직기간 성비 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의원비율 성비
안전	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄위험에 대한 사회안전 인식 • 강력범죄 피해자 여성 비율 		

영역	KGEI 구성지표	GGI 구성지표	GII 구성지표
가족	<ul style="list-style-type: none"> • 가사노동시간 • 셋째 아 이상 출생성비 	<ul style="list-style-type: none"> • 출생성비 	
복지	<ul style="list-style-type: none"> • 비빈곤 여성가구주 비율 • 공적연금가입률 • 장애인 여성 고용률 		
보건	<ul style="list-style-type: none"> • 건강관련 삶의 질(EQ-5D) • 건강보험급여 수급자 비율 • 건강검진수검률 	<ul style="list-style-type: none"> • 건강수명 성비 	<ul style="list-style-type: none"> • 모성 사망률 • 청소년 출산율
교육 · 직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> • 여성 평균교육년수 • 고등교육기관 취학률 • 직업훈련 참여근로자 비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 문해율 성비 • 초등 취학률 성비 • 중등 취학률 성비 • 고등교육기관 취학률 성비 	<ul style="list-style-type: none"> • 중등학교 이상 교육받은 인구 비율
문화 · 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 여가시간 • 문화콘텐츠산업종사자 비율 		

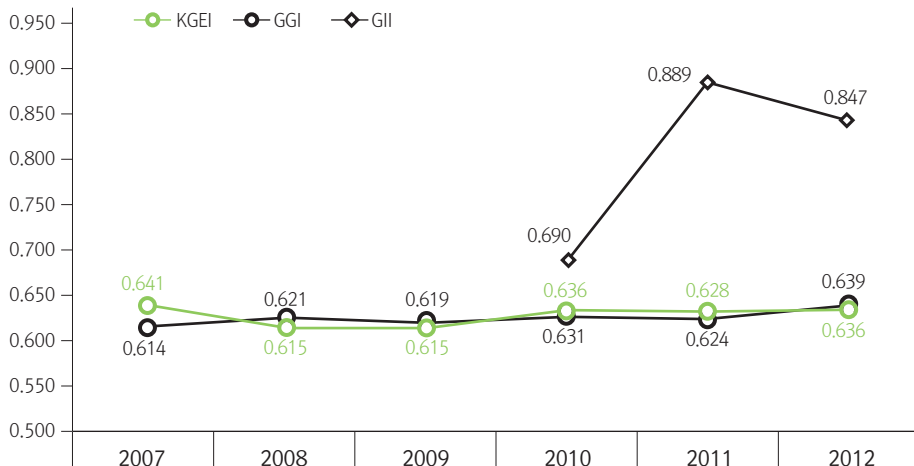
〈표 7〉 KGEI, GGI, GII의 지수 특성 비교

영역	성불평등지수(GII)	성격차지수(GGI)	국가성평등지수(KGEI)
생산기관	UNDP	WEF	대한민국
생산년도 및 주기	2010년 이후 매년 발표	2006년 이후 매년 발표	2009년 이후 매년 발표
지수 측정 관심	<ul style="list-style-type: none"> • 성취수준의 성불평등 정도 (수준과 격차) 	<ul style="list-style-type: none"> • 성취수준의 성별격차 	<ul style="list-style-type: none"> • 성취수준의 성별격차 단, 일부 지표는 수준과 격차를 동시에 측정
지표구성	<ul style="list-style-type: none"> • 3개 영역에 5개 지표 	<ul style="list-style-type: none"> • 4개 영역에 14개 지표 	<ul style="list-style-type: none"> • 8개 영역에 21개 지표
측정방법	측정기준	<ul style="list-style-type: none"> • 성비(Sex ratio) 	<ul style="list-style-type: none"> • 성비(Sex ratio)
	가중치	<ul style="list-style-type: none"> • 지표 : 없음 • 영역 : 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 지표 : 해당지표 관련 통계의 성비 • 영역 : 경제활동 및 소득 0.19, 교육 0.14, 복지와 의사결정이 각각 0.13, 안전 0.12, 가족 0.11, 보건 0.10, 문화 · 정보가 0.08
	지수산정	<ul style="list-style-type: none"> • Atkinson의 불평등지수 산정 방법 	<ul style="list-style-type: none"> • 단순평균
지수 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 불평등 및 연관성 민감형 지수 	<ul style="list-style-type: none"> • 단순가법형 지수 	<ul style="list-style-type: none"> • 단순가법형 지수
지수 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 영역과 영역내 지표들 간 연관 민감성 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • GDI와 GEM의 구성지표를 복합적으로 활용 • 국가의 발전수준과 관계없이 성평등을 남성 대비 여성의 상대적 성취 수준 측정 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국형 성평등지수 • 성평등 격차 해소에 초점을 둔 지표 • 정책을 점검하기 위한 관리지표 구성
지수 한계	<ul style="list-style-type: none"> • 제한된 지표 사용으로 정책지표로 한계 • 여성특화지표 포함 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 격차만으로 성평등 측정 • 국가별 특수성이 고려되지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 격차만으로 성평등 측정

세 지수의 점수⁴⁾를 비교해 보면, GII는 국제성평등 지수로써, GGI와 다른 점수를 보여준다. GII가 측정된 첫 해인 2010년 우리나라의 GII 점수는 0.690으로 GGI 혹은 KGEI와 비교하여 큰 차이를 보이지 않는다. 하지만 청소년 출산율이 낮아진 2011년은 0.889점으로 높아지고 2012년 0.847점으로 낮아지나, KGEI와 GGI와 비교하면 성평등수준의 차이가 크다.

이에 비해 KGEI와 GGI는 값은 2007년에 두 지수 점수의 차이가 약간 있지만, 이후 거의 차이가 없는

것으로 나타난다. 즉, 2007년 KGEI와 GGI의 격차는 0.027점에서 2009년 0.004점, 2012년 0.003으로 매우 낮게 나타난다. 이는 지수가 측정방법과 산정방법이 비슷하기 때문이다. 그리고 이것은 동일한 이유로 GII가 두 지수와 크게 다른 이유가 되기도 한다. GII는 여기에 보건 영역이 발전되어 있는 우리나라에서 유리한 모성 사망률과 청소년 출산율을 측정 지표로 활용하고 있는 것도 기존 지수와 다른 점수를 보이는 이유이다.



〈그림 3〉 KGEI, GGI, GII의 우리나라 성평등점수 비교

4. 국제성평등지수의 한국 순위 제고방안

가. 국제기구 통계 점검 및 개선 추진

세계경제포럼(WEF)의 성격차지수(GGI), 유엔개발계획(UNDP)의 성불평등지수(GII) 등은 각 국가

의 성 평등 수준을 측정하는 대표적인 국제 지수로, 이들 지수 산정에 사용되는 통계치의 최신성·정확성에 대한 점검과, 통계지표 산정 및 측정방식 등에 우리나라의 현실을 왜곡 반영하는 통계지표 여부 등을 정기적으로 점검하여, 실제와 차이가 있는 지표 등은 개선 추진이 요구된다.

4) 여기서 GII는 성불평등지수로써, 완전평등상태를 '0', 완전불평등상태를 '1'로 보고 있다. 이에 KGEI, GGI와의 비교를 위해 1-GII 점수로 환산하여 제시한다.

GGI의 고등교육기관 취학률 지표의 경우, 국가성평등지수에도 포함되어 있는 지표로 지표값 산정 방식, 활용 통계의 최신성 등을 비교점검 할 수 있는데, 2011년의 연구결과에 따르면 국가성평등지수에 활용된 자료보다 이전 자료를 활용하고 있어, 자료원 통계치의 최신성 점검이 요구된다.

또한 GGI가 상기 지표를 산정하는 방식을 살펴보면, 고등교육기관 취학률 산정 시 우리나라의 특수성(의무병역제도로 인해 대학에 진학한 남성이 여성에 비해 2년 정도 더 길게 재적학생으로 남게 됨)으로 인해 군 복무 휴학생이 재적학생에 포함되어 취학률 성비가 산정되기 때문에 남성 대비 여성의 취학률이 과소평가되고, 이는 현실을 제대로 반영하지 못함과 동시에 국제사회에서 평가하는 우리나라의 고등교육 성평등 수준을 왜곡하는 문제를 야기하고 있다. 이에 대해 WEF가 점진적으로 통계오류를 개선할 수 있도록 환경을 제공하는 것이 필요하다.

다음으로 통계지표의 측정방식 문제와 관련해서는, GGI의 유사직종 성별 임금격차 지표를 살펴볼 수 있는데, 이 지표는 GGI의 지수 14개 중 유일한 주관 지표로, 카이스트와 KDI가 파트너 기관으로 공동조사한 경영자의견조사 설문결과치를 활용하고 있다. 이는 실제 임금격차가 아닌 설문의 척도(1~7)값으로 통계 변동이 다소 크고, 현실보다 과다하게 추정되어 있어 GGI의 우리나라 순위에 악영향을 미치고 있다. 이에 대한 통계 개선방안으로는, 실경영주가 설문에 응답할 수 있도록 설문대상을 한국경영자총협회 등에 속한 기업으로 확대하고, 설문 대상자에게 여성 고용 현황이나 유사업무의 남녀임금격차 지표에 대한 설명 자료 혹은 설명회 등을 제공하여 이해도를 제고시키는 방안이 요구된다. 또한 WEF에 '유사직종'에 관한 영문정의를 추가로 요청하여, 경영자의견조사

설문지에 한글 번역 시 이를 반영하는 방안을 모색할 수 있다.

국제성평등지수 산정에 사용되는 통계치의 정확성 문제와 관련해서는, GII 지표인 '청소년 출산율' 지표를 살펴볼 수 있다. 2012년 GII 통계지표로 활용된 청소년 출산율 수치는 유엔의 청소년 출산율 장기전망치 자료로, 우리나라에 대한 전망결과는 2010~2015년 5.8명, 2015~2020년 6.3명으로 증가 추세를 나타내는데 반해, 우리나라 통계청의 해당 통계 수치는 2000년 2.5명에서 지속적으로 하락하는 추세이고, 시계열 추세치를 기초로 2010~2015년의 청소년출산율을 전망해도 1.6명 수준으로 나타나고 있어, GII가 활용한 통계 자료 결과와 현저한 차이를 보여주고 있다.

이에 대한 통계 개선방안으로는, 우리나라를 비롯하여 청소년 출산율이 연도별로 생산되는 국가의 경우는 전망치 자료가 아닌 연간 통계를 사용하는 것이 적절하고, 이러한 사안들이 국제기구에서 활용하고 있는 통계에 반영될 수 있도록 관리, 개선하는 작업이 필요하다.

나. 국가성평등지수와의 연계 및 관리

국가성평등지수의 지표 중 국회의원 성비, 전문직 여성비율, 여성 경제활동참가율 등과 같은 지표들은 국제기구들이 국가별 성평등 수준을 비교하기 위해서 활용하는 대표적인 지표들이다. 우리나라의 이러한 지표 값 추이와 함께 주요 선진국의 지표 수준과 개선 정도, 해당 분야 국내외 정책의 비교 분석을 통해서 성평등 수준을 제고시키기 위한 실질적인 방안을 마련하는데 국가성평등지수와의 연계를 활용해야 할 것이다

다. 제4차 여성정책기본계획(2013~2017)과의 연계를 통한 이행 점검 강화

2012년 한국의 성평등보고서에서는 국가성평등 지수와 성평등 정책을 연계한 표가 제시되어 있다. 이 연계표에 포함된 정책은 2013~2017 제4차 여성정책기본계획안, 2011~2015 제2차 저출산 고령사회 기본계획, 2013~2017 제4차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획, 2011~2015년 여성농어업인 육성기본계획, 행정안전부 양성평등채용목표제 등이 포함되었고, 세부사업명도 정리되어 있다. 이를 통해 각 부문별 성평등 수준을 관리·점검하여 성평등 수준 개선을 제고하는데 활용하는 방안이다.

이러한 일련의 관리 결과, 「여성정책기본계획」 과제 중 성평등 수준이 특히 낮은 분야는 여성정책전략센터(한국여성정책연구원) 및 여성정책 전담인력 등을 활용하여 집중 점검하는 것이 요구된다. 한편 여성대표성 제고 등 공약 및 국정과제와 관련된 여성정책기본계획 과제는 국무회의 등에 보고하는 방안 마련이 요구된다.

라. 여성정책조정회의의 정기보고

국제성평등지수의 통계개선 이행점검을 추진하는 체계로 여성정책조정회의를 활용할 수 있다. 통계개선 방안 마련을 위해 각 부처와 의견을 교류하고, 논의 결과물을 도출하여 국제성평등지수 통계개선 계획(안)을 마련하는 것이다. 이는 여성정책실무회의를 통해 세부전략을 마련하고, 보건복지부, 교육부, 기획재정부, 안전행정부 등의 여성정책 전담인력을 통해 지표별 관리 대책을 수립하고 주기적으로 점검

하는 방안이다. 이렇게 개선계획을 추진한 결과물은 국무총리가 주재하는 여성정책조정회의에 정기적으로 보고하는 추진체계 마련 방안이 요구된다.

마. 양성평등 실현을 위한 범국가적 차원의 민관협력 체계 구축

세계경제포럼(WEF : World Economic Forum) 등 국제기구에서 운영하는 양성평등 추진 프로젝트 등에 참여하여 국제기구와의 지속적인 협력 속에 우리나라의 성평등 수준 개선에 기여하고, 양성평등 실현을 위한 범국가적 차원의 민관협력 체계 구축의 기회로 활용할 수 있다.

WEF는 국가차원(country-level)의 양성평등 TF(Gender Parity Task Force)를 운영하고 있다. 3년 이내에 성격차 10% 감소를 목적으로 전략적, 한시적으로 추진하는 TF로, 해당국가의 공공, 경제, 시민사회, 학계전문가, 미디어 등 50~100명 이내의 리더로 TF를 구성하며, 여성 경제활동참가율 제고, 남녀임금격차 해소, 고위직 여성비율 제고 등을 추진한다. 2012년 현재 일본, 터키, 멕시코가 시범적으로 운영하고 있다.

우리나라는 WEF의 양성평등 TF 참여 등을 통해 성평등 수준 개선을 위한 민관 협력 모델 구축, 민간 부문에서 자발적, 적극적으로 성평등 수준 개선에 참여할 수 있는 기제 마련, 세부정책과제 수립 등을 도출할 수 있다. 또한 언론홍보 및 전문가 기고 등을 통해 TF의 활동을 적극적으로 홍보하고 이를 통해 성평등 수준 개선을 위한 범국민적 공감대 형성의 장으로 활용하는 것이 요구된다.

참 · 고 · 문 · 헌

김태홍 · 전기택 · 주재선(2012). 「2012년 국가성평등보고서」, 여성가족부.

주재선 · 김태홍 · 전기택(2012). 「지역 성평등지수 표준안 연구」, 여성가족부.

UNDP(2013). Human Development Report 2013 : The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World

WEF(2013). The Global Gender Gap Report 2013.

여성의 시각으로 시작하는 성평등한 정책개선

주 혜 진

대전발전연구원 책임연구위원

1995년 발표된 ‘베이징 행동 선언(Beijing Platform for Action)’은 성인지 통계, 성별영향분석평가와 성인지 예산제도의 근거를 제공한 것으로, 실천과 현장에서의 행동을 강조해 온 여성주의의 특성을 잘 보여주고 있다. 베이징 행동 선언에서 촉발된 성 주류화(Gender Mainstreaming) 제도의 세 가지 전략은 성인지 통계, 성별영향분석평가, 그리고 성인지 예산이라 할 수 있는데, 현재 각 제도는 법률에 근거하여 추진되고 있다.

특히 2012년 3월 『성별영향분석평가법』이 본격 시행된 이후, 정책 사업뿐 아닌 법령과 계획 수립 과정에 성별영향분석평가가 이루어지면서 그 양적 팽창이 급속도로 이루어지고 있다. 매년 많은 공무원들이 성 주류화 제도에 대한 이해와 성별영향분석평가서 작성을 위한 교육을 받고 있으며, 각 지역의 젠더 전문가들은 성별영향분석평가서 작성과 성인지 예산 수립의 과정에 참여하여 공무원에게 컨설팅을 제공하고 있다.

정부 공무원과 전문가들 사이에서 빠르게 정착되어가고 있는 성별영향분석평가를 비롯한 성 주류화 제도, 이대로 괜찮은 것일까? 여성의 삶의 질 향상, 성평등 실현을 목적으로 하는 성 주류화 제도의 과실을 보통의 평범한 여성들은 얼마나 획득했고, 또 앞으로 획득할 수 있을까? 성 주류화 제도 추진에는 얼마나 많은 그리고 다양한 (정부 및 전문가 집단 밖의) 여성들이 참여하고(Moser & Moser, 2005), 이를 통하여 성 주류화를 삶에서 진정 경험할 수 있을까?

성별영향분석평가와 성인지 예산 제도의 본격적 시행이 이루어지고 있는 이 시점에 우리가 함께 고민해 봐야 할 것은 성 주류화 제도 추진의 진정한 목적과 주체를 다시금 생각해 보는 일이다. 다시 말하면,

보다 다양한 성 주류화 제도 추진의 주체들이 어떻게 이 제도의 수행 과정에 함께 참여하여 그 과실 또한 함께 누릴 수 있는지 더 늦기 전에 곰곰이 생각해 봐야 한다는 것이다. 이러한 고민은 현 정부가 고민하고 있는 젠더 거버넌스의 구성과 그 역할의 문제에 하나의 해답을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

‘젠더 거버넌스’ 구축은 ‘참여’의 문을 여는 데서 시작한다

여성정책은 다른 정책 영역과 비교해 볼 때, 정부 주도의 위계적이고 권위적인 방식보다는 ‘오랜 시간 여성의 삶에 관심을 가져온 사람들’이 정부와 정치가들을 움직이고 정책 추진에 관여하여 발전해왔다고 평가할 수 있다(신상숙, 2011; 원숙연, 2011). ‘오랜 시간 여성의 삶에 관심을 가져온 사람들’은 연구자인 젠더 전문가들이기도 하지만, 사실 현장에서 직접 여성의 삶의 질 변화를 위하여 뛰어온 여성단체 활동가들(박기남, 2012; 서두원, 2012) 그리고 관심있는 보통의 여성들이기도 하다. 그러나 현재 시민사회 여성 활동가들, 현장의 여성주의자들, 보통의 여성들은 현재 성 주류화 전략의 중심에서 다소 떨어져 있는 것이 사실이다.

최근 성 주류화 개념이 여성단체 활동가들에게도 확산되면서, 기존의 여성정책이 ‘어떤 여성들’을 대상으로 ‘지원’을 펼치는 것에 불과하지 않는가라는 문제의식 또한 확산되고 있다. 시민사회의 여성 활동가들, 현장의 여성주의 운동가들의 일부가 성별영향 분석평가 제도 관련 전문가 워크숍에 참여하고, 직접 지역 성별영향분석평가센터를 통하여 컨설턴트로 참여하기도 하면서 협소한 여성정책의 테두리에서

전 정책 영역으로의 확산이 필요하다는 인식은 점점 더 강해지고 있다.

그러나 현재 성 주류화 제도의 확산이 일부 여성주의 활동가들에게만 낫익은 상황에서, 보통의 여성들과 지역 NGO 여성 활동가들은 이러한 확산에 기여하거나 참여할 기회를 가지지 못하고 있다. 여성정책 패러다임의 새로운 변화, 곧 성 주류화 개념이, 여성 활동가들 또한 이를 요구해 왔었음에도 불구하고, 현장의 여성들 및 활동가들과 괴리된 채 확산의 속도를 내고 있다.

이와 같은 문제의식은 여러 연구자들이 ‘젠더 거버넌스’ 구축의 필요성을 주장하는 데 근거를 제공했다. 연구자들은 성 주류화의 효과적인 실행을 위한 공무원, 전문가 그리고 시민(NGO)이 결합한 일명 ‘벨벳 트라이앵글 (Velvet Triangle)’의 역할을 강조하고 있다. 성 주류화 제도 추진의 진정한 목표인 성평등한 삶의 실현을 생각할 때 여러 주체가 함께 하는 모델이 가장 바람직하다고 생각하는 것이다.

젠더 거버넌스는 ‘로컬 거버넌스’, ‘환경 거버넌스’, ‘복지 거버넌스’처럼 하나의 거버넌스 하위 영역으로 인식될 수 있으며, ‘거버넌스’가 형식적인 측면이라면, ‘젠더’는 그 형식에 담긴 내용이라 할 수 있다(신상숙, 2011; 원숙연, 2011; 황인자·김영미, 2010). ‘성인지적(gender sensitive) 거버넌스’라고도 불리는 젠더 거버넌스는 젠더 정치세력의 비판적 개입을 의미하는 협의의 의미로 사용되기도 하지만(허성우, 2008), 참여 행위 주체 간 역동적 상호작용이 상황에 따라 유기적으로 변화하면서, “성차별적이고 권력적인 관계”를 밝히고 이를 개선하려는 의지를 포함하는 것으로 사용되기도 한다(원숙연, 2011).

한 가지 내용으로 정의하기 어려운 젠더 거버넌스는 성 주류화 제도를 꾸준히 연구해 온 전문가들

사이에서 ‘성인지적 관점을 거버넌스 체계에 통합시키는 것’으로, 성 주류화의 실행주체인 공무원, 전문가, 시민사회 활동가, 의회 등이 협력하여 정책 결정과정의 성 주류화를 실현하는 것(김경희 외, 2012)으로 통상 사용되고 있다.

다양한 주체들의 참여가 젠더 거버넌스 구성의 핵심 요건이라 할 때, 지금까지 적극적으로 성 주류화 확산을 위한 거버넌스에 참여하지 못했던 집단, 혹은 주체들에 대한 배려가 필요한 시점이다. 즉, 성인지적 관점이라는 단어는 알지 못 하지만, 내가 지금 수혜를 입고 있는 정책이 보다 성평등하게 개선되길 바라는 보통의 여성들, 지역 사회 시민의 삶의 질 개선을 오랜 시간 고민해 왔지만, 그러한 개선의 내용이 좀 다른 패러다임으로 변화하길 바라는 지역 시민단체 활동가들, 사회의 성평등한 개선에 대한 의지는 뜨거우나 보다 직접적인 정부 정책의 개선 과정에 참여할 기회가 없었던 여성주의 활동가들 등

다양한 주체들이 참여할 수 있는 문을 여는 것에서 젠더 거버넌스는 시작된다.

시민은 어떻게 성 주류화 확산에 참여 · 기여할 수 있는가

① 시민 참여를 위한 법적 근거 마련

현재 『성별영향분석평가법』에는 ‘시민의 참여’ 관련한 조항이 명확히 나타나 있지 않다. 법에 근거하여 시민이 성 주류화 전략의 대표적인 제도인 성별영향분석평가 과정에 참여할 수 있는 방법은 ‘성별영향분석평가위원회’에 참여하는 것이 유일하다. 그러나 관련법에 따르면, 성별영향분석평가위원회에 참여할 수 있는 시민은 이른바 “분석평가에 관한 전문 지식과 경험이 풍부한 사람,” 즉 전문가 집단에 한정되어 있다.

성별영향분석평가법 시행령 중 <성별영향분석평가위원회의 구성>

제10조(성별영향분석평가위원회의 구성) ① 법 제13조에 따른 성별영향분석평가위원회(이하 “위원회”라 한다)는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 여성가족부차관이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. <개정 2013.3.23>

1. 기획재정부 · 교육부 · 안전행정부 · 여성가족부 · 국무조정실 · 법제처에 소속된 제12조에 따른 분석평가책임관
2. 분석평가에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 여성가족부장관이 위촉하는 사람 8명 이내
- ③ 제2항제2호에 따라 위촉된 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.
- ④ 위원장은 필요하다고 인정하는 경우 중앙행정기관 및 지방자치단체의 관계 공무원을 회의에 참석하게 할 수 있다.

성별영향분석평가제도를 알지 못하지만, 성평등한 정책의 개선을 통한 삶의 환경 개선을 원하는 보통의 여성들, 시민들은 이 제도의 수행과정에 참여할 수 있는 기회가 제도상 차단된 것이라 할 수 있다.

이러한 국가 성별영향분석평가법과 달리 몇몇 지방자치단체의 성별영향분석평가조례에는 ‘시민의

참여 조성’이라는 조항이 있어, 시민의 참여를 유도할 수 있는 최소한의 근거를 제시하고 있다. 대전광역시와 대전광역시의회는 성별영향분석평가조례에 “시민 참여 조성” 조항을 명시하고, 정책 또는 사업에 대하여 시민 제안의 활용과, 시민 참여단 구성을 통하여 협조 체계 구축의 중요성을 명시하고 있다.

대전광역시 성별영향분석평가조례 중 〈시민참여 조성〉 조항

제16조(시민참여 조성) 분석평가의 실효성을 높이도록 분석평가 대상 정책 또는 사업에 대한 시민제안제도 활용, 시민참여단 구성 등으로 시민의 참여를 장려하고 민관의 협조 체계를 구축하도록 노력하여야 한다.

그러나 위 조례에도 시민이 제안하는 사항을 어떻게 성별영향분석평가의 실효성을 높이는 데 활용할 수 있는지, “시민참여단”은 무엇이고, 또 어떻게 구성하며, 어떠한 일을 함으로써 성별영향분석평가의 실효성을 높일 수 있는지 구체적인 방법은 제시되어 있지 않다.

따라서 시민이 실질적으로 성 주류화 확산에 참여하고 또 참여를 통하여 성 주류화 제도의 실효성을 높이는 데 기여하기 위해서는 그 근거의 마련이 우선되어야 한다. 중앙정부의 성별영향분석평가법과 그 시행령에는 ‘시민의 참여’ 조항이 새롭게 명시될 필요가 있으며, 어떻게 시민이 참여할 수 있는지 그 방법이 구체적으로 나타나야 한다. 또한, 이러한 시민의 의견을 정책 개선에 반드시 반영하겠다는 의지 또한 표명되어야 한다.

② 시민 참여를 위한 추진체계의 구축

여성의 시각이 지니는 특성을 여러 정책 사업의 성평등한 개선에 활용하기 위해서는 이러한 활용을

위한 추진 비전과 목표의 설정, 그리고 실질적 추진 체계를 마련하는 것이 필요하다.

전문가가 아닌 시민이 성별영향분석평가 및 성인지 예산 등 성 주류화 전략 실행의 과정에 참여할 수 있는 방법은 크게 두 가지가 있을 수 있다. 첫째, 성평등한 정책 개선안을 제안하기 위하여 성인지 관점을 활용하여 정책을 직접 평가해 보는 것, 즉 성별영향분석평가를 실행해 보는 것이며, 둘째, 공무원이 작성한 성별영향분석평가서와 성인지 예산서를 검토하고 성별영향분석평가를 통하여 제안된 성인지적 정책 개선안이 실제로 반영되어 개선이 되었는지, 성인지 예산서 상 정책 개선 목표가 잘 달성되었는지를 점검하는 것이다.

두 번째 형태의 참여는 기존의 시민사회단체, NGO가 성 주류화 전략이 아니더라도 여러 정책의 영역에서 익히 실행해 왔던 방법이라 할 수 있다. 정부의 정책 계획이 잘 이행되었는지, 실제 그 정책 사업은 시민의 삶의 질을 개선시켰는지 정책사업의 수혜자인 NGO가 직접 정책 사업 추진 결과를 점검

하고 평가하는 행위라 할 수 있다. 이와 달리 첫 번째 시민참여활동 방법은 성별영향분석평가를 직접 해 보는 것으로, 공무원과는 또 다른 입장에서 성평등한 정책 개선안을 발굴하기 위한 과정이기도 하다. 공무원과 똑같은 지표로 성별영향분석평가를 수행할 필요는 없지만, 같은 평가 논리 체계를 가지고 정책 현장을 살펴봄으로써, 독특하고도 현장성을 살린 성인지적인 정책개선안이 도출될 수 있다.

성별영향분석평가에 의하여 정책사업이 성인지

적으로 실제 개선되었는지에 대한 점검이나, 정책 사업을 대상으로 성별영향분석평가하여 스스로 성인지적 개선안을 모색하는 것이나 모두 시민의 성 주류화 전략 추진 과정에의 참여이며, 이러한 참여는 비전과 목표 그리고 목표에 따른 과제들을 도출한 다음 시작할 필요가 있다.

성 주류화 확산을 최종 목표로 하는 시민참여활동의 비전과 목표, 세부 추진 과제를 다음과 같이 제안한다.

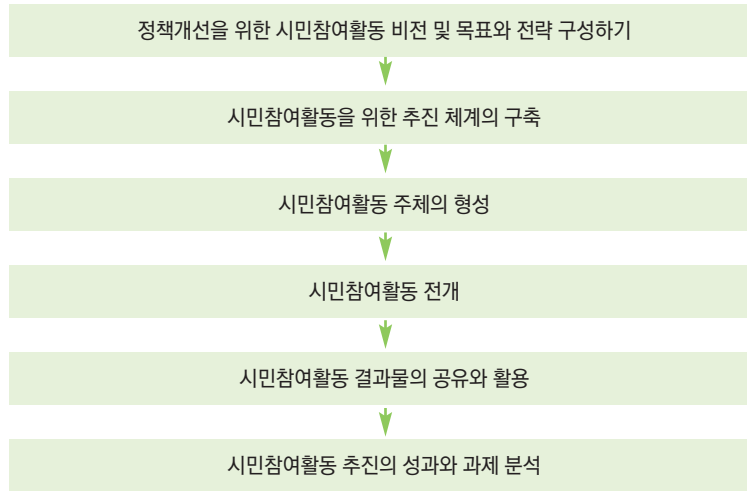
비전	시민참여와 젠더 거버넌스 구축을 통한 성 주류화 확산		
목표	성 주류화 실행 주체의 확대 구성	시민참여활동을 통한 성 주류화 제도의 대중화	시민참여활동 결과의 성인지적 환류
과제	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 시민의 참여 • 다양한 전문가 집단의 참여와 의견의 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향분석평가 및 성인지 예산제도 가치의 공유 • 성별영향분석평가 지표 체계의 응용 및 활용 • 정책 현장의 특성을 반영한 성별영향분석평가의 실행 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향분석평가서 대상과제 선정 및 정책 개선안으로 활용 • 성인지 예산서 작성 대상 과제 선정 및 정책 개선안으로 활용 • 성 주류화 제도 컨설팅 시 활용 • 시민참여활동 결과물의 폭넓은 활용 및 홍보

〈그림 1〉 성 주류화 확산을 위한 시민참여활동 비전과 목표

시민참여활동은 성 주류화 제도에 시민이 직접 참여한다는 데 큰 의의가 있지만, 그 활동의 결과를 다시 성 주류화 제도에 반영한다는 점이 매우 중요하다. 시민참여활동의 결과물인 성인지적 정책개선의 내용을 성별영향분석평가서에 반영한다든가, 시민이 제안한 정책개선 내용을 바탕으로 성인지 예산서가 작성되어 실제 개선을 위한 예산 집행이 가능할 수도 있다. 또한, 현장을 직접 살펴보고 작성된 시민활동

결과보고서는 젠더전문가가 미처 발견하지 못한 정책 사업 추진의 미비한 점, 문제점 등을 더욱 명확하고 독특하게 제시할 수 있으며, 이는 젠더전문가에 의하여 성별영향분석평가 컨설팅에 활용될 수 있다.

이러한 의미와 활용 가능성을 지닌 시민 참여활동의 추진 단계를 요약적으로 제시하면 다음 그림과 같다.

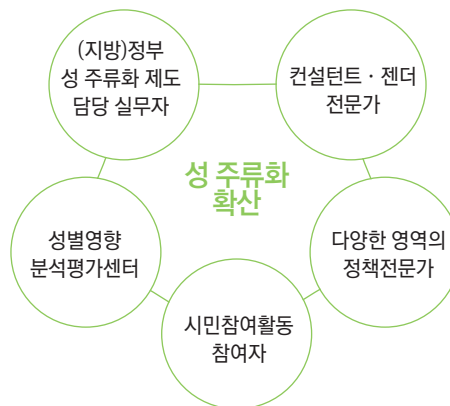


〈그림 2〉 성 주류화 확산을 위한 시민참여활동 추진 단계

시민참여활동이 성 주류화 확산에 기여할 수 있는 이유는 이러한 활동 자체가 젠더 거버넌스의 한 축을 담당할 수 있기 때문이다. 아니, 젠더 거버넌스의 한 축을 담당해야 하기 때문이다.

젠더 거버넌스는 모든 정책영역에서 발생하는 성적 불평등의 관계를 밝히고, 이를 개선하고자 하는 성 주류화 전략의 한 방법으로 이해할 수 있다. 따라서

젠더 거버넌스는 성인지적 관점을 거버넌스 체계에 통합시키는 것으로, 성 주류화의 실행주체인 공무원, 전문가, 시민사회 활동가, 의회 등이 협력하여 정책 결정과정의 성 주류화를 실현하는 것을 의미한다(김경희 외, 2012). 이러한 젠더 거버넌스의 정의를 생각할 때, 성 주류화 확산을 목표로 하는 하나의 젠더 거버넌스의 구성 모델은 다음과 같이 제안될 수 있다.



〈그림 3〉 성 주류화 확산을 위한 젠더 거버넌스 구성 주체

여성의 시각이 반영되어 정부 정책 사업이 개선되기 위한 젠더 거버넌스는 위 그림과 같이, 관련된 기관과 집단, 그리고 개인의 참여를 기반으로 조성된다. 성 주류화 확산을 공동의 목표로 하여 각 주체별로 다음의 역할을 수행한다. 첫째, 다양한 영역의 정책 전문가 집단은 정책 사업과 관련한 전문 지식을 제공하고, 시민 참여자가 정책에 대한 이해를 올바르게 할 수 있도록 지원한다. 둘째, 젠더 전문가는 다양한 정책 전문가와는 다른 입장에서 시민을 지원할 수 있는데, 이들은 성 주류화 제도와 전략에 대한 이해를 돕고, 성인지 관점을 통한 정책 점검이 어떻게 가능할 수 있는지 시민 참여자들과 함께 고민한다. 셋째, 정부 성 주류화 제도 담당 실무자는 시민 활동가들이 제안한 정책 개선안과 정책 사업 현장의 문제점을 수렴하여 정부 내 각 사업 부서에 전달하고 이를 성별영향분석평가서 및 성인지 예산서 작성에 활용할 수 있도록 한다. 넷째, 성별영향분석평가 센터는 성별영향분석평가 제도 추진의 현황을 파악하여, 시민 활동가들이 어떠한 정책 사업을 대상으로 정책 개선안을 모색하고 개선된 결과를 점검할지

대상 사업의 선정 과정을 지원할 수 있다.

③ 시민 참여 활동 방법과 그 활용에 대한 모색

성 주류화 제도 중 하나인 성별영향분석평가는 성별영향분석평가란 무엇인지, 성별영향분석평가의 근거가 되는 정책 패러다임인 성인지적 관점은 무엇인지 이해하는 교육의 과정에서부터 시작하여, 실제 평가를 수행하고(평가서를 작성하고), 평가가 잘 이루어졌는지 평가 결과를 검토하며, 평가 결과가 반영되어 성 주류화 확산에 기여하는 환류의 단계까지 모두 네 단계의 추진 절차를 가진다. 연구자들은 앞으로, 성별영향분석평가의 실행 절차에 어떻게, 그리고 언제 시민들이 참여하여 ‘여성의 시각으로, 시민이 만족할만한 성 인지도적 정책개선’을 모색할 수 있을지 연구할 필요가 있다.

아래 그림에 제안된 바와 같이, 시민들은 성별영향분석평가 실행의 모든 과정에 함께 참여하여 젠더 거버넌스 주체로서 자신의 역할을 수행하고 필요한 요구를 주장할 수 있어야 한다.



〈그림 4〉 성 주류화 제도 추진 흐름과 시민참여활동

성별영향분석이나 성인지 예산은 시민의 삶과 동떨어진 제도가 아니기 때문에, 쉽게 접근할 수 있는 기회와 교재를 가지고 이들도 교육 받을 필요가 있다. 이러한 교육의 과정에는 실제 성별영향분석평가를 수행하고, 그 결과를 이해하며, 평가의 결과가 실제 정책 사업에 반영되었는지를 점검할 수 있는 안목과 능력을 기르는 일도 포함된다.

대전광역시의 경우, 2012년과 2013년, ‘대전지역 성 주류화 전략 실천 모니터링단’이라는 이름으로 시민이 참여할 수 있는 활동 프로그램을 대전여성이

축정책센터를 통하여 개설하고, 다음과 같은 교육 과정을 통하여 실제 시민이 참여하여 성인지적 정책 개선안들을 도출할 수 있도록 지원한 경험이 있다. 이 교육 프로그램의 특징은 지역의 다양한 정책 전문가를 초빙하여 정책 자체에 대한 이해도를 높이면서, 동시에 성인지 관점과의 연결 고리를 찾고자 한 데 있다. 교통, 환경, 복지, 건축 등 정책 영역에 대한 전문적인 지식 습득의 기회는 시민참여활동의 질을 확보하는 데 기여할 뿐 아니라, 이 활동에 참여하는 시민 개인의 자신감과 의지를 제고하는데도 크게 기여했다.

〈표 1〉 2013 대전 성 주류화 전략 실천 모니터링단 교육 프로그램

일차	프로그램	내용
1일	등록 및 개회	
	1. 성주류화와 성인지적 관점에 대한 이해(90분)	<ul style="list-style-type: none"> • 성차이와 성차별의 이해 • 젠더 감수성 키우기
	점심시간	
	2. 성평등이란? (50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 대전의 성평등 수준과 현황 • 여성의 경제적, 사회적 지위에 대한 이해
	3. 지방자치단체의 이해(50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 대전시의 정책 현황 • 정책의 입법부터 집행까지의 과정 살펴보기
	4. 모니터링 대상 사업의 이해 I (50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 복지 및 행정사업에 대한 이해
	5. 여성친화도시와 성별영향분석평가(50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 여성친화도시란 • 성별영향분석평가의 이해
	6. 모니터링이란 I (50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 모니터링단 활동이란 • 모니터링단 과정에 관한 이해
2일	정리	
	7. 모니터링이란 II (50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 무엇을 모니터링할 것인가
	8. 모니터링 대상 사업의 이해 II (50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 모니터링 활동 사례 • 교통사업에 대한 이해
	점심시간	
	9. 모니터링 대상 사업의 이해 III (50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경사업에 대한 이해
	10. 모니터링 활동보고서 작성법(50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 모니터링 지표 활용 및 설명 • 모니터링 활동 보고서 작성법 설명
	11. 모니터링단 활동 구성 및 위촉식(50분)	<ul style="list-style-type: none"> • 관심이슈 분야 선정 및 이슈별 팀 구성 • 분야별 전문가 멘토와 연결 • 모니터링단 위촉식
	정리	

위와 같은 교육 프로그램을 수료한 시민들은 성별 영향분석평가 제도에 대해서, 평가의 활용과 그 의미에 대해서 생각할 수 있는 시간을 가질 수 있었다. 이는 무엇보다도 성인지적 관점을 어떻게 나의 삶과 경험에 투영해서, 어떠한 대안들이 나올 수 있을지 생각하는 시간을 가질 수 있었다는 데 큰 의미가 있다.

시민을 대상으로 한 교육프로그램 연구 개발은 앞으로 전문가들에게 부여된 매우 중요한 숙제이다. 여성의 시각은 누구든 가지고 있으나 이 시각의 독특함을 글과 말로 표현하고, 여성의 시각이 왜 정책 개선에 있어 필요한지를 주장할 수 있는 능력은 이와 같은 교육에서 시작되기 때문이다. 시민참여활동이 성별영향분석평가 그 자체일 수도 있고, 평가 후 정책 개선 여부를 점검하는 일일수도 있지만, 이 활동들을 해낼 수 있는 힘은 참여 활동 이전에 이루어지는 교육에서 만들어진다.

여성의 시각에서 시작되는 정책의 개선, 가능할까

거버넌스가 전통적인 위계적 정책결정 방식에 대한 대안으로 여겨지는 이유는, 다양한 이해관계자들 간의 동등한 파트너십과 신뢰, 그리고 이를 바탕으로 한 네트워크를 핵심으로 하기 때문(원숙연, 2011)이다. 성평등한 지방자치의 실현을 목적으로 한 지역의 젠더 거버넌스 구성에 있어 가장 중요한 요소는 참여자들 간의 동등한 파트너십의 구축, 즉 ‘힘의 균형’이라 할 수 있다.

여성정책이 다른 정책 영역들과 비교해, 여성단체

및 전문가로 대변되는 민간부문이 정치권과 정부를 움직여 실제 여성정책 사업과 제도를 다수 추동해 왔음에도 불구하고, 모든 정책 영역에서의 성평등 실현을 목적으로 하는 성별영향분석평가제도의 추진을 위한 과정에는 상당히 소외되어 왔다. 즉, 여성(만을 위한)정책 추진 과정에서 발생하는 거버넌스 구성에는 꾸준히 참여해 왔지만, 성 주류화 전략-성별영향분석평가라는 전 정책 영역에 영향을 미치는 제도 추진 과정에서는 정부와 힘에 있어서 동등한 파트너십을 구축하지 못해왔다는 것이다.

시민인 보통의 여성들은 지금 ‘어떻게 자신의 시각과 생각을 정리하여, 전문가와 정부를 설득할 수 있는 언어로 표현할 수 있을 것인가’라는 어렵지만 흥미로운 과제를 마주하고 있다. 이들의 시각과 생각을 전달할 수 있는 과정이 ‘시민참여활동’이라면, 전문가와 정부는 이러한 의지를 가진 여성들을 거버넌스의 테이블에 불러 함께 이야기를 나누겠다는 자세를 가져야 한다.

시민참여활동이 단순한 정책의 현장 점검에 그칠 수 있다는 비판을 피하기 위해서는, 이러한 활동이 지역의 다양한 정책 결정과정에 동등하게 참여하기 위한 일종의 세력화 과정(empowerment process)이 되도록 여성 자신도, 기존의 NGO도 노력해야 한다. 시민참여활동은, 비록 그것이 젠더 전문가가 차려놓은 마당이라 할지라도, 정책과 제도에 대한 지식을 습득하고, 성인지 관점에 대한 ‘지적 체험’이 아닌 ‘현장 적용 체험’을 하기에 의미가 있다. 참여자들은 현장에서 사람들을 만나고, 사람들의 이야기를 듣고, 그들이 원하는 것을 직접 들은 뒤, 이를 성인지 관점으로 정리하고 개선안을 마련해 보기 위한 고민과 연습을 한다. 이러한 경험은 정부 공무원이나 젠더 전문가

(연구자)가 지니지 못한 이들만의 고유한 ‘자산’이고, 특별한 ‘입장’이며, 젠더 거버넌스의 테이블에 동등하게 참여할 수 있는 어떤 ‘자격’이 될 것이다.

앞으로 조력자이자 ‘조정자(coordinator)’로 참여하고 있는 젠더 전문가의 역할에 대한 고민 또한 중요한 화두가 될 것이다. 지속적인 젠더 거버넌스와 네트워크 운영, 권위적이고 위계적이지 않은 협상 테이블을 마련할 수 있는 조정자의 역할이 중요해질 것이기 때문이다. 조정자는 거버넌스의 참여자를 발굴하고, 이들을 회의 테이블로 초대하며, 각 참여자가 할 역할과 책임 내용을 규정할 수 있다. 정부와 NGO, 전문가와 언론, 그리고 의회를 중립적으로 접근하고 참여를 독려하며, 각 주체들의 특성을 조화롭게 결합할 수 있는 조정자인 것이다.

현재 이 조정자의 역할을 누가 어떻게 수행할 것인가는 매우 민감한 문제다. 성 주류화 제도의 확산에 세 참여자(GO, NGO, 젠더 전문가)가 서로 의존하고 있는 상황이라면, 힘의 균형을 맞춰줄 조정자의 존재는 매우 중요하기 때문이다. 사실 이 조정자는 권력을 행사하지 않고 젠더 거버넌스 참여자들에게 “영향력(leverage rather than influence)”을 행사함으로써 ‘전통적인 의미에서의 권력’이 아닌 새로운 종류의 권력을 행사할 수 있다.

만일 이 조정자의 역할을 젠더 전문가 혹은 젠더 엘리트 집단이 맡게 된다면, 앞으로 이들이 지닌

권력의 특성에 대한 관찰이 필요할 것이다. 젠더 전문가들이 조정자로서 ‘GO’와 ‘NGO’ 간 관계의 구조적 형태에 근거하는 권력을 가지고 양 쪽을 ‘조정 Control’하게 될지, 아니면 이러한 조정의 역할이 아주 사소한 것으로 취급되며 사라질지 세밀하게 지켜볼 필요가 있다.

거버넌스 참여 주체들이 완벽한 힘의 균형을 이루어 ‘조정’의 역할을 수행할 주체가 필요 없는 경우가 있을 수도 있고, GO나 NGO가 젠더 전문가에게 이러한 역할 수행을 맡기길 거부할 수도 있으며, 그 누구도 조정자의 역할을 신뢰하지 못할 수도 있다. 앞으로 ‘좋은 조정자(Good Coordinator)’란 누구이고 어떠한 해야 하는가에 대한 또 다른 모색이 필요할 것이다.

여성의 시각으로 시작되는 성평등한 정책개선은 다양한 시민인 여성의 ‘참여’ 기회 확보와 이를 ‘독려’하는 전문가 집단, 그리고 기존의 정책현장 언어가 아니어서 거칠더라도 이러한 여성만의 독특한 경험과 이야기를 듣고 개선책을 모색할 수 있는 정부의 ‘자세’가 준비될 때 가능하다. 진짜 성평등한 정책 개선은 지금까지 얘기할 기회가 없었던 사람들이 이야기할 공간을 만들어 주고, 그들의 이야기를 듣는 것에서 시작되기 때문이다.

참·고·문·헌

- 김경희 외(2012), 『성 주류화 관련 제도의 효과적 정책을 위한 연구 V: 성별영향분석평가 과제 분석과 환류 활성화 방안』, 한국여성정책연구원.
- 박기남(2012), “개인화 시대의 여성운동 방향 탐색: 한국여성민우회 회원 인터뷰를 중심으로”, 『페미니즘연구』, 제12권 1호, 73~116쪽.
- 서두원(2012), “젠더 제도화의 결과와 한국 여성운동의 동학”, 『아세아연구』, 제55권 1호, 162~192쪽.
- 신상숙(2011), “신자유주의 시대의 젠더-거버넌스: 국가기구의 제도적 선택성과 여성운동”, 『페미니즘연구』, 제11권 2호, 153~197쪽.
- 원숙연(2011), “젠더- ‘거버넌스’? ‘젠더’-거버넌스?: 서울시의 ‘여성이 행복한 도시 프로젝트’에 대한 비판적 분석”, 『여성학논집』, 제28권 2호, 3~36쪽.
- 황인자·김영미(2010), “호주제 폐지를 둘러싼 젠더 거버넌스에 관한 담론”, 『국가정책연구』, 제24권 4호, 123~146.
- 허성우(2008), “여성적 빈곤, 민주주의와 젠더-거버넌스: 필리핀 사례를 중심으로”, 『한국여성학』, 제24권 1호, 5~49쪽.
- Böker, M.(2009), “Main Actors' Roles in Implementing Gender Mainstreaming: A Case of Germany”, 한국여성정책연구원 주최 『성 주류화의 이론과 실천』국제 학술 심포지엄자료집(2009. 9. 17).
- Kämper, G.(2012), “German Gender Mainstreaming Policy and Governance: Achievement and Development”, 한국여성정책연구원 『국제사회의 성 주류화 정책과 실천』성 주류화 국제심포지엄 자료집(2012. 9. 20).
- Moser, C. and A. Moser(2005), “Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions”, Gender and Development, 13(2): pp.11~22.

정부주도형 성인지 예산제도 운영현황 및 정책시시점 : 선진 4개국과 국제원조형 6개국을 중심으로 ¹⁾

정 가 원

한국여성정책연구원 연구위원

1. 들어가며

1995년 북경 세계여성대회에서 채택된 성주류화(gender mainstreaming)의 일환으로 성인지예산 활동은 전 세계적으로 급속하게 확대되었고 중앙 및 지방정부 등 제도시행의 주체와 범위, 적용의 수준 등이 다양한 것으로 알려져 있다. 예를 들어 각 국가의 특성에 따라 정부가 주도하여 성인지예산이 제도화된 나라가 있고 전문가나 시민단체의 주도로 예산에 대한 모니터링이 성인지적 관점에서 이루어지고 있는 나라가 있으며 현재까지 90여 개국에서 성인지예산 제도의 시행경험이 있는 것으로 알려져 있다.

성인지예산제도의 초기도입 단계에서는 UNDP 등 국제원조기구 또는 선진국이 후진국을 대상으로 하는 원조사업의 일환으로 성인지예산제도를 적극적으로 지원하는 형태가 대부분이었다. 당시 원조의 주체인 선진국은 후진국 여성의 권리와 사업수혜를 강화하는 것을 원조의 조건 내지 평가대상으로 선정하였다(임성일, 2012). 그 결과 국제원조를 통해 성인지예산제도를 도입한 국가는 여성과 관련된 사업에 집중하여 성인지적인 예산분석을 실시하는 경향이 있었다. 이후 성인지예산제도가 유럽의 선진국을 중심으로 확산되면서 점차 여성 중심의 사업에 편향되었던 경향에서 벗어나 성인지적 관점을 전체 예산 과정에 적용하는 제도로 본격적으로 자리잡기 시작하였다.

우리나라도 1995년 북경 세계여성대회 이후 여성 단체의 예산운동 과정에서 성인지예산의 필요성이 공론화되기 시작했으며, 2002년부터 여성 국회의원

¹⁾ 2013년도 “국가 및 지방재정의 성인지예산 분석·평가 사업(Ⅲ)” 연구보고서 일부를 수정 및 발췌요약함

들이 국회 내에서 성인지예산을 적극적으로 의제화한 결과 2006년 성인지예산의 법적 근거가 마련되었다. 2009년에 『2010년도 성인지예산서』가 작성된 것을 시작으로 현재까지 다섯 번의 국가 성인지예산서와 세 번의 국가 성인지결산서가 작성되어 국회에 제출되었다. 이처럼 이미 다섯 번에 걸쳐 국가 성인지예산서를 작성한 우리나라의 경우 제도의 성과측정과 발전방향에 대한 심도 깊은 논의가 필요한 시기에 접어든 것으로 판단된다.

이와 같은 논의의 연장선상에서 우리나라와 같이 정부주도형으로 성인지예산제도를 실시하고 있는 대표적인 10개국의 제도운영 현황을 개괄하고자 한다. 동 제도를 도입하여 비슷한 형태로 운영하고 있는 국가들의 경험을 종합적이고 체계적으로 점검함으로써 그 결과를 바탕으로 우리나라의 재정환경에 적합한 제도로 자리매김할 수 있도록 하기 위한 방안을 도출하고 제도의 발전방향을 모색할 수 있기 때문이다.

2. 정부주도형 성인지예산제도 운영현황

정부주도형 성인지예산제도를 도입한 대표적인 10개국은 크게 선진국형과 국제원조형으로 분류될 수 있다. 먼저 선진국이면서 정부가 주도적으로 성인지예산제도를 도입하고 운영 중인 국가로 오스트리아, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이가 있으며, 국제원조기구의 원조에 힘입어 정부가 주도하여 성인지예산제도를 도입하고 운영 중인 국가로 인도, 말레이시아, 모로코, 네팔, 파키스탄, 필리핀이 있다.

가. 선진 4개국을 중심으로

1) 시행근거

정부주도형 성인지예산제도를 도입하여 운영하고 있는 선진국인 오스트리아, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이의 경우 재정제도로써 성인지예산제도의 위치를 명확히 하고 있다. 오스트리아는 성인지예산제도에 대한 법적 근거를 헌법에 두고 있으며 지방 성인지예산제도의 운영에 대해서도 헌법에 규정하고 정부의 예산관리 기본원칙 중 하나로 성평등을 명시하고 있다. 프랑스는 재정법에 법적 근거를 두고 있다. 스웨덴과 노르웨이의 경우 성인지예산제도를 법으로 명시하고 있지는 않으나 관련법으로 스웨덴에는 성차별금지법(남녀차별 보호에 관한 법률)이, 노르웨이에는 성평등법이 존재한다(Bergquist-Månsson et al., 2007; Norwegian Ministry of Children and Equality, 2007).

오스트리아 정부 내 각 부처는 1-3개의 분야별 예산(budget chapter)을 가질 수 있고 하나의 분야별 예산 당 최대 5개의 성과목표를 세울 수 있으며, 그 중 하나의 성과목표는 반드시 성평등과 직접적인 관련성을 가지도록 설정되어야 한다. 즉 분야별 예산서를 검토하면서 성평등과 관련된 성과목표를 취합하면 각 부처가 시행하는 정책과 프로그램이 어떠한 성인지적 지향성을 가지며 달성하고자 하는 구체적인 결과가 무엇인지를 파악할 수 있다(정가원 외, 2011). 이처럼 각 부처가 분야별 예산서 작성을 통해 성인지예산제도에 대한 책임을 지고 있는 오스트리아와는 달리 프랑스의 경우 범부처적으로 성인지예산제도를 운영하고 있다. 2006년 이전까지 프랑스도 각 부처가 성평등을 위해 예산을 어떻게 배분하고 있으며 이를 통해 얼마나 노력하고 있는지에 대한

포괄적인 정보가 담긴 성인지예산서를 작성하였으나 관련법 개정 이후 통합정책보고서(DPT)가 제출되고 있다(김동식, 2013). 즉, 프랑스 정부가 해결하고자 하는 다양한 주제에 대해 관련부처들이 함께 통합정책보고서를 작성하며, 성평등은 통합정책보고서에서 다루어지는 주제 중 하나이다.

스웨덴과 노르웨이에서는 오스트리아와 마찬가지로 각 부처가 성인지예산서를 작성하고 있다. 스웨덴에서는 각 부처의 담당자가 다양한 분석도구를 활용하여 사업의 성평등목표 달성 정도를 분석하며 이 분석결과가 각 부처의 일반예산 요구안과 연차보고서에 포함된다. 즉, 특정 예산에 대한 성평등분석결과가 심의대상 문서로 작성되고 예산요구의 근거 자료로 제출되는 것이다(정가원 외, 2011: 31). 노르웨이에서도 각 부처가 성인지예산서를 작성하며 부처의 예산과에서 예산에 대한 성인지적 분석평가의 결과가 일반예산과정에 반영되고 이렇게 반영된 내용이 의회에 보고되도록 하고 있다(Norwegian Ministry of Children and Equality, 2007).

2) 추진체계

재정제도로서 성인지예산제도의 위치를 명확히 하고 있는 선진국인 오스트리아, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이의 재정부는 제도의 시행주체이고 여성정책 관련부처가 협력을 하고 있다. 오스트리아의 경우 재 정부는 성인지예산을 비롯한 국가의 공공재정에 관한 업무 전반을 관장한다. 여성정책을 담당하는 중앙부처가 없는 대신에 부처 간 워킹그룹(inter-ministerial working group on gender mainstreaming/budgeting)에서 관련 정보 및 도구를 제공한다. 또한 연방총리실의 성과관리부에서 각 부처가 작성한 성인지예산서를 취합하며 각 분야별 예산서의 성과

관리계획의 수립을 지원하거나 필요시 컨설팅을 제공한다. 또한 분야별 예산서 상 성평등과 관련된 성과지표의 적절성을 검토하고 달성 여부를 모니터링한다(정가원 외, 2011).

프랑스의 경우 재 정부가 성인지예산을 비롯한 전체 국가예산에 대한 집행과 관리를 담당하되 통합정책보고서와 관련하여 부처 간 의견 불일치가 있을 경우 총리실이 중재 및 조정을 담당한다. 여성권리부에서는 성평등과 관련된 통합정책보고서가 의회에 제출될 수 있도록 각 부처로부터 관련 프로그램별 보고서를 모두 취합하여 정리한다(김동식, 2013). 스웨덴의 성평등부는 성평등 정책을 조정하고 각 부처에서 성주류화가 이루어질 수 있도록 업무를 지원하고 자문한다. 또한 각 부처에 파견된 성평등 담당관은 성주류화의 조정 및 기획, 성주류화에 관한 교육과 정보 전달 등을 통해 성인지예산제도를 간접적으로 지원한다(정가원 외, 2011). 노르웨이의 아동평등사회통합부 하의 가족성평등과에서는 각 부처가 시행하는 사업에 대한 성별영향분석평가를 실시하고 성인지예산서를 잘 작성할 수 있도록 작성지침을 배포하며 교육을 실시하는 등 성인지예산제도를 간접적으로 지원한다. 가족성평등과에서는 부처가 실시하는 성별영향분석평가를 대신 수행해주지 않으며 대신 다양한 평가방법론을 개발한다(Norwegian Ministry of Children and Equality, 2007).

3) 성과점검

오스트리아와 프랑스의 경우 성과주의 예산개혁의 일부로 성인지예산제도를 도입하였다. 오스트리아의 경우 연방수상실의 성과관리부에서 분야별 예산서에서 제시한 성과목표의 달성 여부를 산출(output)과 성과(outcome)를 통해 파악한다. 각 부처에서

작성하는 예산과정의 성과점검은 계획, 실현, 평가의 3단계로 이루어져 있으며 연방수상실에서는 국가 재원이 쓰여진 후의 산출과 성과에 대해 각 부처와 의회에 보고한다. 이러한 순환구조를 통해 평가결과는 다음해 예산책정 시 반영된다(정가원 외, 2011).

프랑스에서는 예산집행에 있어서의 투명성을 높이고 국민의 알 권리를 제공하기 위하여 성과주의 예산 제도를 도입하였다. 또한 이는 각 부처가 예산집행의 목표를 분명하게 제시하게 함으로써 자율성과 책무성을 동시에 부여하기 위함이었다. 성평등은 사회 문화적 요인에 큰 영향을 받고 단순히 예산을 투입 함으로써 가시적으로 단기간에 목표의 달성 여부를 판단하기가 어렵기 때문에 다소간 유보적으로 접근 하는 편이다(김동식, 2013). 성평등은 프랑스의 통합 정책보고서에서 하나의 독립적인 주제로 다루어지는 만큼 의회심의 등을 통해 성과점검이 이루어지며, 이 보고서에는 각 부처가 실시한 성평등 관련 프로그램 별 예산의 집행실적과 성과지표 등이 담긴다. 성평등 관련 통합정책보고서를 통해 성평등과 관련하여 투입되는 예산액, 예산이 쓰이는 과정, 예산이 쓰인 결과를 파악할 수 있다.

스웨덴의 경우 각 부처가 해당 사업의 성평등 목표 달성 정도를 분석하고 그 분석결과가 담긴 성인지 예산서를 일반예산 요구안과 연차보고서에 포함시킴으로써 성과를 점검하고 있다. 또한 재정부가 “여성과 남성의 경제적 자원배분”이라는 제목의 보고서를 예산안 부속서류로 의회에 제출하며, 이는 정부재정의 성과관리 및 경제정책의 결정에 사용 된다(정가원 외, 2011; 31). 노르웨이 재정부도 전 부처가 예산집행의 목표를 설정하고 그 성과를 관리

하도록 하고 있으며 각 부처가 자체적으로 성과를 높일 수 있는 자율성을 부여하고 있다. 이처럼 성과 예산에 있어서의 분권화와 더불어 각 부처는 예산에 대한 성인지적 분석을 통해 정책의 목표와 성과지표를 성평등에 연결시키며, 평가를 통해 의도되지 않은 불평등이 발견되면 정책의 목표나 예산배분의 범위 및 방법을 수정한다(Anderson, 2006).

나. 국제원조형 6개국을 중심으로²⁾

1) 시행근거

국제원조기구의 권고 및 지원에 따라 정부주도형 성인지예산제도를 도입하여 운영하고 있는 국가에는 인도, 말레이시아, 모로코, 네팔, 파키스탄, 필리핀이 있다. 제도시행의 직·간접적 법적 근거를 가지고 있는 것으로 확인된 국가는 인도, 모로코, 필리핀이다. 인도의 경우 헌법에 성평등 관련 조항이 포함되어 있고, 모로코는 재정법에 따라 예산서 부속서류로 젠더보고서(gender report)를 작성하며, 필리핀은 재정법 안에 성인지예산제도를 직접적으로 명시하고 있지는 않지만 성평등 관련 조항을 포함시키고 있다.

국제원조형 국가의 경우 국제원조기구와 재정부 간의 파트너십을 통하여 경제개발과 함께 성주류화를 도모하기 위한 차원에서 성인지예산제도를 도입한 경향성이 발견된다. 예를 들어 성인지예산서 작성을 통해 특정 부처의 자원분배구조를 살핍으로써 각 부처가 성평등과 여성권리 신장에 두는 우선순위를 파악하거나(인도), 경제·사회분야 중에서도 특히 고용, 소득, 노동, 교육, 훈련, 보건 등에 관련된 프로그램에 대한 성인지적 분석을 실시하고 보고서를

2) 국제원조형 6개국의 참고문헌은 별도 정리함

작성하거나(말레이시아, 네팔, 파키스탄), 젠더와 개발(GAD: Gender and Development) 조항을 예산법에 포함시키거나(필리핀), 국가발전계획의 전략적 목표 중 하나로 성평등 개선을 명시하는(모로코) 등의 형태를 띤다.

2) 추진체계

국제원조형 국가의 경우 국제원조기구와 재정부 간에 긴밀한 파트너십이 형성된 가운데 재정부가 제도 추진을 위한 주도적 역할을 담당하고 있다. 인도의 경우, 제도운영 초기에는 여성아동발전부가 성인지예산 관련 워크숍, 교육 프로그램 개발, 성인지 담당관 파견, 성인지예산 매뉴얼과 핸드북 발간 등의 업무를 추진하였으나 점차 제도운영의 무게중심이 재정부로 이동하였다. 말레이시아는 UNDP와 여성가족지역사회개발부 및 재정부가 함께 파트너십을 맺고 네 개 부처의 특정 프로그램(경제·사회분야)에 성인지예산 시범사업을 실시한 것으로 나타났다. 말레이시아 재정부는 시범사업에 포함되지 않은 타 부처에도 예산 검토 시 젠더 이슈를 고려하도록 요구하기도 하였다.

모로코는 재정부가 UNIFEM의 기술적 지원과 벨기에 정부의 재정적 지원을 받아 성인지예산 프로젝트를 시행하게 되었다. 각 부처가 성평등과 관련된 성과지표가 포함된 예산서를 작성하며, 재정부가 이를 취합하여 젠더보고서(gender report)를 작성한다. 각 부처가 작성하는 성인지예산서는 정성적 기술을 많이 포함하는데, 해당 프로그램에 대한 성인지적 분석 내용의 보고 및 성인지적 정책을 시행하기 위한 노력과 과정이 내용의 중심이 된다. 네팔은 UNIFEM과 UNDP의 재정 및 기술적 지원을 받아 성인지예산제도를 도입하였다(김영옥 외, 2007).

재정부는 제도운영과 관련된 지침을 개발하고 성인지예산위원회 내의 조정역할을 맡고 있다. 성인지예산위원회는 제도의 집행과 모니터링을 담당하고 각 부처 내의 성인지 담당관(gender focal point)을 지원하며 여성아동사회복지부의 관계자도 위원회에 속해 있다. 성인지 담당관은 해당 부처의 정책 및 예산을 분석하여 여성에게 미치는 영향을 살피고 예산과정에 성인지적 관점과 관련 이슈가 반영되도록 한다.

파키스탄 재정부는 UNDP, 스위스 개발협력기구, 노르웨이 대사관의 재정 및 기술적 지원을 통해 성인지예산 시범사업을 시행하였고 지속적인 협력관계를 유지하고 있으나 성인지예산제도의 운영은 2009년 이후 다소 미진한 편이다(Sharp, 2010). 각 부처에는 성인지 담당관(gender focal point)이 포진하여 부처의 정책, 계획, 사업 내 성주류화를 도모하고, 재정부는 연방정부의 예산지침을 통해 특히 거시경제정책과 특정 분야(교육, 보건, 복지 등)의 예산에 대해 성인지적 평가를 실시하고 성인지예산서를 작성하도록 하였다. 필리핀은 UNIFEM의 원조를 받아 정부 정책의 성주류화를 도모하였다(김영옥 외, 2007). 특히 1995년의 일반세출예산법 개정을 통해 모든 정부기관이 총 세출예산의 최소 5%를 젠더·성평등 관련문제를 해결하기 위한 사업에 할당할 것을 규정하는 등 GAD 접근방법을 강력하게 취하였다. 필리핀의 각 부처는 계획과 예산에 대한 GAD 보고서를 작성하며, 재정부는 GAD 보고서에 포함되는 지표가 성인지적으로 작성될 수 있도록 필리핀 여성위원회(National Commission on the Role of Filipino Women)와 함께 도구를 개발한다. 필리핀 여성위원회는 또한 작성된 GAD 보고서에 대한 모니터링과 평가를 담당하며 국가경제발전위원회

(National Economic Development Authority)와 함께 GAD 보고서 작성 가이드라인을 제시한다.

3) 성과점검

국제원조형 국가의 경우 전반적으로 성인지예산에 대한 성과점검이 이루어지지 않거나 성과점검을 하더라도 그 결과가 실제적인 변화를 만들어내지는 못하는 경향성이 발견되었다. 예를 들어 인도는 성인지예산서에 포함된 예산액 비교를 통해 각 부처가 예산집행 시 성평등과 여성권리 신장에 어느 정도의 우선순위를 두고 있는지 파악할 수 있지만 사실상 예산의 배분현황을 넘어서 실제로 성불평등이 개선되었는지의 여부는 파악할 수 없다(Mishra, 2012). 인도의 성인지예산서 양식은 해당 정책과의 연결성이 부족하다는 평가를 받고 있는데, 이는 담당 공무원이 성인지예산서에 담긴 정보를 토대로 정책 결정을 할 수 없고, 발견된 성별격차를 줄이기 위해 어떠한 조치를 취할 것인지 성인지예산서에 담긴 내용만으로는 알 수 없기 때문이다(Mishra, 2012). 비슷한 맥락에서 네팔도 성인지예산서 작성결과의 성과점검과 환류가 이루어지지 않고 있으며 성인지예산서 작성이 예산이 배분된 후 분류하는 것에 지나지 않는다는 비판을 받고 있다. 또한 성평등 관련 예산집행의 결과를 측정하지 못하고 투입과 사업 대상에만 초점을 맞추고 있어 예산집행의 결과와 영향에 대한 평가가 이루어지지 못하고 있다.

말레이시아는 성인지예산분석의 5단계 접근법을 통하여 성인지예산이 계획된 바에 따라 적절하게 사용되었는지 모니터링하며 정책이 예산의 집행을 통해 의도하였던 성평등을 달성했는지의 여부와 정책의 성별수요가 만족되었는지 성과를 점검한다. 별도의 성인지예산서 양식이 존재하지 않고 일반

운영예산의 양식에 성평등과 관련된 항목(사업대상자 및 사업수혜자)을 통해 정책이 성별 형평성에 미친 영향을 파악하고 있다. 모로코의 젠더보고서는 정부의 정책이 남녀의 정책수요를 반영하여 시행되었는지를 확인하는 도구로 활용되며 예산집행을 담당하는 공무원들이 성평등과 관련된 사회적 문제를 인식하고 정책시행 시 이를 고려하게 하는 역할도 담당한다. 젠더보고서 상에 정책의 결과를 나타내는 성과지표가 포함되는 것 외에 모로코의 성인지예산은 별도의 성과점검이나 결산의 과정을 거치지 않는 것으로 나타났다.

파키스탄은 3개년 중기예산계획을 통해 예산에 대한 성과관리를 하고 있고, 이를 통해 성인지예산이 예산과정에 통합되었다. 예산집행에 대한 성별 수해 분석을 실시하고 정부가 지출한 예산이 남녀의 정책수요에 따라 배분이 되었는지 분석한 결과가 담긴 성인지예산서가 다른 예산서류와 함께 의회에 제출되고 있으나 성인지예산에 대한 본격적인 성과관리나 결산의 과정을 거치지 않는 것으로 조사되었다. 필리핀의 여성위원회는 각 부처에서 제출한 GAD 보고서를 검토하고 검토의견을 송부하여 보고서의 개선을 도모한다. 여성위원회는 각 부처가 제출한 GAD 보고서를 검토하면서 해당 부처와 사업이 성평등에 미친 실질적인 성과가 무엇인지 평가하고 여성위원회가 승인한 GAD 보고서(2개년도)만이 재정부에 제출되며 이를 바탕으로 예산이 확정된다. 또한 감사위원회(National Commission on Audit)는 여성의 역량강화 및 성평등을 위하여 국가의 개입이 효과적이었는지 GAD 예산에 대한 감사를 매년 실시한다.

3. 나오는 글

정부주도형 성인지예산제도를 운영하고 있는 대표적인 10개국의 운영사례를 검토한 결과 선진국일수록 제도의 법적 근거가 확실하며 제도 운영에 대한 성과관리가 보다 철저한 것으로 나타났다. 국제원조형 국가의 경우에도 선진국에서와 마찬가지로 재정부가 국제원조기구와 함께 주도적인 역할을 담당하는 것으로 나타났지만, 원조가 끊기거나 줄어들게 될 경우에도 성인지예산제도를 지속적으로 추진하기 위한 준비는 다소 미흡한 것으로 보인다. 예산집행 결과에 대한 성과관리의 중요성이 더욱 강조되는 추세이나 나라마다 성과관리의 범위나 정도에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 일반적인 예산에 대한 성과관리가 체계적이고 강도가 높은 국가일수록 성인지예산에 대한 성과관리의 수준도 높은 것으로 나타났다. 다만 성인지예산에 대한 성과점검이나 성인지결산의 결과가 다음 연도 예산편성 시 직접적이거나 급진적인 영향을 미치는 경우는 아직 없는 것으로 평가될 수 있다. 성과점검이나 성인지결산의 결과가 공식적으로 의회에 보고되고 혹은 성과예산서 상의 공식적인 작성항목으로 담기는 방식을 통해 성인지예산에 대한 모니터링과 관리가 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

국제원조형 국가의 경우 성인지예산제도 운영에 대한 의회나 감사원의 모니터링도 거의 존재하지 않는 것으로 보인다. 성인지예산에 대한 의회 및 감사원의 감시 역할은 성과주의 예산제도와 성인지예산제도가 함께 맞물려 시행되고 있는 선진국에서 보다 활발하다. 성인지예산에 대한 성과점검은 어느 나라에나 적용되는 형식이 존재한다기 보다는 각 국가의

재정환경과 예산운영 및 평가의 특성에 따라 접근해야 할 것이다. 성인지예산에 대한 성과점검은 성인지예산제도의 안정적 정착뿐만 아니라 일반예·결산제도의 성숙이 이루어진 후에 보다 효과적으로 이루어질 수 있으며, 그때 성과점검 결과의 적극적 환류나 반영도 가능해질 것이다.

정부주도형 성인지예산제도를 운영하고 있는 국가들의 사례를 검토한 결과, 성인지예산서 작성 대상사업의 선정은 제도도입의 초기에는 여성을 주 대상으로 하는 사업 중심에서 제도가 발전하고 정착할수록 그 범위를 넓혀나가고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우 여성정책 사업위주로 성인지예산서가 작성되는 국제원조형 6개국과 전 분야, 전 부처에서 성인지예산서를 작성하는 선진 4개국의 중간에 위치한다고 볼 수 있다. 우리나라의 대상사업 선정기준의 확대 가능성과 보다 논리적인 구성에 대하여 기획재정부와 여성가족부가 심도 깊은 논의를 나눌 필요가 있다.

대상사업 선정과 더불어 성인지예산서 작성 시 이슈가 되는 주제는 적절한 성과목표(지표)의 설정이다. 국제원조형 국가를 중심으로 사업의 여성수혜율만을 나타내는 성과지표로는 충분하지 않으며, 실제 정책과의 연결성을 높이고 성별격차를 줄이기 위해 취해야 하는 조치를 안내해 줄 수 있는 성과지표가 필요하다는 의견이 모아지고 있다. 성인지예산집행의 결과뿐만 아니라 과정의 중요성도 강조하는 프랑스나 모로코처럼 과정을 담고 있는 지표사용의 가능성을 탐색한다든지 사업의 단기적인 산출과 장기적인 결과를 아우르는 다양한 지표의 개발이 이루어질 필요가 있다. 그리고 성과지표가 중앙부처 및 지방자치단체 수준에서 수립된 성평등 목표, 사업의 성별 수해분석 결과, 성평등 기대효과와 논리적

으로 연계되어 설정될 수 있도록 해야 한다.

다수의 국제원조형 국가가 각 부처 내에 성인지 담당관 또는 성인지예산 관련 위원회를 두고 있는 것으로 나타났다. 이들은 각 부처 업무의 성주류화에 힘쓰고 성인지예산서가 잘 작성될 수 있도록 분석 도구 등을 개발하는 역할을 맡고 있다. 우리나라의 경우 국가에서는 각 부처의 기획재정담당관이 기획재정부와 각 부처를 연결하고 있으므로 성인지예산서를 작성하는 주요 부처에 성인지 담당관을 파견할 경우의 득실에 대한 면밀한 검토와 파견 시 성인지 담당관의 업무 범위나 양성 방안에 대한 구체적인 대안이 제시되어야 한다.

기관이나 부처별로 성평등 목표를 가지고 있는 나라는 스웨덴, 노르웨이, 모로코인 것으로 나타났다. 특히 노르웨이에서는 각 부처에서 사업들에 대한 성별영향분석평가를 실시하고 그 결과에 맞추어 부처의 성평등 목표를 수립하며 성평등 목표가 성인지예산서 상의 사업의 성과지표, 사업 수혜에 있어서의 성별격차와 유기적으로 연결되어 있어 이상적인 예를 제공하고 있다. 우리나라도 중앙부처 및 지방자치단체별 성평등 목표 수립이 형식적으로 이루어지지 않도록 노르웨이의 예를 좀 더 검토할 필요가 있다.

성인지예산제도가 본래의 취지를 달성하려면 무엇보다 제도를 운영하는 공무원이 제도의 목적을 분명히

이해하고 예산에 대한 성인지적 관점의 적용이라는 문제의식을 공유할 필요가 있다. 이를 위하여 우리나라에서는 공무원을 대상으로 교육과 컨설팅, 의견수렴의 기회를 제공하고 있으며, 이와 같은 교육 콘텐츠나 방법 등은 성인지예산제도를 시행하고 있는 다른 나라에도 소개될 수 있을 것으로 여겨진다. 성주류화 전문가가 재정부나 해당 부처에 파견되어 부처 내 성주류화, 공무원 교육, 성인지예산서 분석도구 개발 등의 업무를 담당하는 다른 나라와는 달리 우리나라에서는 여성정책을 전문적으로 연구하는 중앙과 지방의 연구기관에 종사하는 전문인력의 활용이 적극적으로 이루어지고 있다.

성인지예산제도가 재정제도임과 동시에 성주류화 전략이므로 성인지예산 전문가가 되기 위해서는 국가재정에 대한 지식과 성주류화에 대한 이해가 필수적이다. 또한 예산과정을 성인지적 관점에서 분석할 수 있는 능력과 각 부처 및 지방자치단체에서 시행하는 사업에 대한 이해도 선행되어야 한다. 따라서 보다 장기적 관점에서의 인적 투자를 통해 전문가를 양성하고 전문가 집단을 구성할 필요가 있으며 성인지예산제도 전문가, 연구자, 공무원 간의 긴밀한 정보교환과 소통을 통하여 성인지예산제도의 개선을 위한 의견이나 제안사항이 지속적으로 공유되고 관련 연구도 꾸준히 이루어져야 할 것이다.

〈표 1〉정부주도형 성인지예산제도 운영 11개국(우리나라 포함)

구분	한국	오스트리아	프랑스	스웨덴	노르웨이	인도
법적 근거	국가재정법, 국가회계법	헌법	재정법	성차별금지법	성평등법	성평등 관련 헌법, 국제적 약속
도입 시기	2010	2013	2006	2004 본격	2005 일부, 2006 전부처	2005/2006 회계연도
예산서 형태	예산서 부속서류	일반예산서	예산서 부속서류	예산서 부속서류	예산서 부록	성인지예산서
시행 주체	기획재정부, 여성가족부	재정부, 연방수상실, 부처 간 워킹그룹	재정부, 여성권리부	재정부, 성평등부, 부처간 워킹그룹	아동평등사회 통합부, 재정부	여성아동발전부, 재정부, 국가계획위원회
지원 기관	한국여성정책 연구원, 양성평등진흥원			JämStöd	부처 간 작업 그룹*, 성평등정보센터, 통계청	국가재정정책기구, UNIFEM, Sanchetane
성평등담당관				○		○
조정위원회						○

구분	말레이시아	모로코	네팔	파키스탄	필리핀
법적 근거	국가계획, 국제약속	헌법, 재정법, 국제약속		국가계획, 국제약속	여성권리장전, 행정명령
도입 시기	2006/2007 회계연도	2006	2006/2007 회계연도	2006/2007 회계연도	1995
예산서 형태	일반예산서	예산서 부속서류	예산서 부록	예산서 부속서류	예산서 부속서류
시행 주체	여성가족지역사 회개발부, 재정부	재정부	재정부, 국가계획 위원회, 여성아동사 회복지부	재정부, 여성개발부	예산관리부, 국가경제발전위원회, 필리핀 여성 위원회
지원 기관	UNDP 말레이시아	UNIFEM, WorldBank, 기타 국제조직들	UNIFEM, UNDEP	UNDP Pakistan, 스위스 개발협력기구, 노르웨이 대사관, 영국 정부, 의회, NGO PILDAT	UNIFEM, PIDS**, DAP***
성평등담당관			○	○	○
조정위원회		○	○	○	○

주 : * 성평등사무국위원회와 외부 전문가로 이루어짐

** Philippine Institute for Development Studies

*** Development Academy of the Philippines

참 고 문 헌

임성일(2012). 성인지예산제도의 도입과 2013년도 지방자치단체 성인지 예산편성. 한국지방행정연구원.

정가원, 조선주, 김영숙(2011). 오스트리아와 스웨덴의 성인지예산제도 현황과 정책과제. 한국여성정책연구원.

김동식(2013). "해외출장복명서 - 프랑스, 오스트리아의 성인지예산제도 시행현황 조사 및 해외전문가 면담." 성인지예산센터. 한국여성정책연구원.

김영옥, 마경희, 김보연(2007). 해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택. 한국여성정책연구원.

Anderson, B., Curristine, T., & Merk, O.(2006). Budgeting in Norway. OECD Journal on Budgeting, 6(1).

Bergquist-Månsson, Sara and JämStöd(2007). Gender Equality in Public Services - Some useful advice on gender mainstreaming. Swedish Government Official Reports.

Norwegian Ministry of Children and Equality(2007). Guide to Gender Equality Assessment and Discussion in Ministry Budget Propositions.

인도

Mishra, Y. & Sinha, N.(2012). Gender Responsive Budgeting in India: What Has Gone Wrong? Economic and Political Weekly, 47(17).

Ministry of Women and Child Development(2007). Gender Budgeting Handbook for Government of India Ministries and Departments.

말레이시아

Ministry of Women, Family and Community Development(2005). Manual on Gender Budgeting in Malaysia.

모로코

Ministry of Economy and Finance(2012). Gender Budget Report: Finance Bill for Fiscal Year 2012.

네팔

Acharya, M.(2010). Aid Effectiveness Agenda and Gender Responsive Budgeting: Nepal Experience. Alliance for Aid Monitor Nepal.

Gender Responsive Budget Committee(2008). Gender Responsive Budgeting in Nepal.

파키스탄

Sharp, R., Elson, D., & Costa, M.(2010). Islamic Republic of Pakistan. Hawke Research Institute: University of South Australia

Government of Pakistan, Finance Division(2008). Gender Responsive Budgeting in Pakistan: An Evolutionary Progress. Strengthening Poverty Reduction Strategy Monitoring Project.

필리핀

Illo, J.F.I., Encinas-Franco, J., Villaseñor, J.M.R., Leyesa, M.D.L., De los Trino, F.C.I(2010). Accounting for Gender Results: A Review of the Philippine GAD Budget Policy. Women and Gender Institute: Miriam College.

Philippine Commission on Women, National Economic and Development Authority, Department of Budget and Management(2012). Joint Circular No. 2012-01.