

국제리뷰



- 주요선진국의 성인지 예산서 -호주, 프랑스, 스웨덴-
마 경 희 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 주요국의 여성정책 추진 체계
김 원 홍 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 제2차 성 인지 통계 세계 포럼을 다녀와서
전 기 택 | 한국여성정책연구원 연구위원



주요 선진국의 성인지 예산서

- 호주, 프랑스, 스웨덴 -

마 경 희

한국여성정책연구원 연구위원

1. 들어가며

성인지 예산서(Gender Budgeting Statement)는 성평등에 대한 정부의 정책적 노력과 의지를 예산서의 형식, 즉 예산이라는 언어를 통해 보여주는 정부의 공식적 문서로서 성인지 예산 활동¹⁾의 중요한 도구이다. 성인지 예산 활동 경험이 있는 것으로 알려진 전세계 90여개 국가들 중 성인지 예산서가 발간되고 있는 국가는 그리 많지 않지만, 소수 국가들 중에서도 성인지 예산서는 각 국가적 상황에 따라 다양한 형태를 가지고 있다. 공식화되는 형식의 측면에서 일반 예산서의 일부로 포함되는 국가(인도, 네팔, 말레이시아)가 있는가 하면, 예산서 첨부서류(프랑스, 스웨덴, 노르웨이, 모로코, 필리핀, 호주)로 발간되는 국가도 있다. 예산서에 포함되는 예산의 유형에서도 여성만을 대상으로 하거나 성평등을 목적으로 하는 예산에 초점을 맞추는 국가(인도, 네팔, 필리핀)도 있고, 주류부문 예산 분석에 초점을 맞추는 국가(호주, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이, 모로코, 말레이시아)도 있다.

이 글은 해외의 다양한 성인지 예산서 중 호주, 프랑스, 스웨덴 등 선진 3개국 사례를 예산서의 구조와 내용을 중심으로 소개²⁾함으로써 성인지 예산서에 대한 이해를 돕고자 한다. 이들 국가의 성인지 예산서는 국회에 제출하는 예산안 첨부서류 형식을 띠는 점에서 일단 우리와 유사성을 가지고 있다. 또한 비교적 오랜 기간³⁾ 예산서를 발간한 경험이 있다는 점에서 2010회계년도부터 본격적인 첫발을 내딛게 될 한국의 성인지 예산서를 향후에 내실 있게 구성해 나가는데 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

1) 여기서 '성인지 예산 활동'이라는 용어를 사용하는 데에는 다음과 같은 이유가 있다. 우선, 국내에서 가장 많이 쓰이는 '성인지 예산'이라는 용어를 사용함으로써 본래의 취지와 달리 여성을 대상으로 하는 특정 범주의 예산 - 예를 들면 '여성예산' - 과 동일시될 우려가 있다는 것이다. 또한 '성인지 예산 제도'라고 하지 않은 것은 '성인지 예산 활동' 주체의 다양성 때문이다. 성인지 예산 활동의 주체는 정부 뿐 아니라 시민사회, 국회 등 다양하며, '성인지 예산 제도'는 이 중 정부 중심의 활동을 의미한다.

2) 각 국의 성인지 예산서에 대한 깊이 있는 이해는 제도 도입과정, 성평등 관련 이슈 및 성평등 정책의 특성, 추진기구의 성격, 예산제도의 특성 등에 대한 동태적이고 포괄적인 논의를 필요로 한다. 하지만 짧은 지면 관계상 이는 차후의 과제로 남겨두고 이 글에서는 구조와 내용만을 다루기로 한다.

3) 호주는 1984년 이래 12년간 발간되었으며, 프랑스는 2000년 이래 현재까지 9년째, 스웨덴은 2003년 이래 현재까지 6년째 발간되고 있다.

2. 3개국 성인지 예산서의 구조와 내용

1) 호주 『여성예산서(Women's Budget Statement)』⁴⁾

호주에서 성인지 예산서는『여성예산서(Women's Budget Statement)』⁵⁾라는 명칭으로 1984년부터 1995년⁶⁾까지 발간되었고 1987년부터 의회에 제출되는 예산안 첨부서류로서의 공식적 지위를 가지게 되었다. 당시 총리실 산하에 설치되어 각 부처의 예산과 정책을 조정하고 협상할 수 있는 권한과 지위를 가지고 있던 여성지위실(OSW: Office of the State of Women)⁷⁾이 여성예산서를 관장하였으나 법률과 같은 형태의 확고한 제도적 근거를 가지고 있었던 것은 아니다. 여성예산서는 1994년까지 평균 300페이지에 달할 만큼(Budlender et al., 2002, p.162) 많은 부처와 사업들을 포괄하고 있었다. 가장 발전된 형태의 구조와 내용을 갖추고 있던 1991-1992년 여성 예산서의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

예산서는 총 414페이지의 분량에 이르며 크게 세 개의 장으로 구성되어 있다. 첫 번째 장은 서문으로 전체 예산서의 내용을 개괄하고 당해 연도 예산 수립의 거시경제적 맥락을 설명한다. 「국가 여성의제(National Agenda for Women) 이행 보고서」라는 제목의 두 번째 장은 우리의 여성정책기본계획과 유사한 성격의「국가 여성의제」의 목표와 사업 내용을 설명하고 각 사업별 예산 규모를 상세하게 보여준다. 「포트폴리오 프로그램의 여성에 대한 효과」라는 제목의 세 번째 장은 전체 예산서의 3/4을 차지할 만큼 높은 비중을 차지하고 있으며, 일반 예산 중 성평등과 관련이 있는 사업에 대한 각 부처 담당자들의 분석 결과가 제시되어 있다. 1991-1992년의 경우 17개 부처 108개 프로그램 중 17개 부처 75개 프로그램, 166개 세부 프로그램이 분석되었고, 1992-1993년도에는 1개 위원회 18개 부처의 78개 프로그램, 154개의 세부 프로그램이, 1993-1994년에는 1개 위원회 18개 부처의 89개 프로그램, 144개 세부 프로그램이 분석되었다. 이외에 성평등 지표를 개발하여 매년 부록에 제시하였다.

이러한 호주 여성예산서는 크게 세 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 여성정책기본계획 시행 성과와 목표달성을 위한 자원배분 현황에 상당한 비중을 두고 있다⁸⁾는 점이다. 일반예산이 성평등에 미치는 효과 분석이 성인지 예산서의 핵심 영역이라 할지라도 성평등을 일차적인 목표로 하는 포괄적인 정책의 중요성을 간과하지 않고 있는 것이다.

둘째, 80년대 후반 호크 정부가 재정운영의 효율성과 책임성 향상을 목표로 도입한 프로그램 예산제도의 틀에 부합하는 방식으로 예산서가 구성되었다는 점이다. 「포트폴리오 프로그램의 여성에 대한 효과」는 포트폴리오-프로그램-세부 프로그램-세부사업으로 계층화된 예산 구조의 틀을 따라 구성되었다. 즉 각 부처별 포트폴리오 개요, 포트폴리오를 구성하는 프로그램들의 구성, 담당기구 등을 1-2쪽에 걸쳐 개괄한 후 세부

4) 이 절은 마경희·최진·배유경(2008) 중 III장의 일부를 수정·보완하였다.

5) 「여성예산서」라는 제목은 1987년부터 사용되었고, 이전(1984년-1986년)에 발간되던 예산서의 공식 명칭은『여성예산 프로그램: 예산의 여성에 대한 영향 평가』였다.

6) 회계년도 1984-1985년부터 1995-1996까지임.

7) 여성지위실은 각 부처의 예산서를 취합하여 예산서를 작성하였으며, 예산서 작성 과정에서 각 부처가 제출한 예산서를 검토, 자문, 조정하는 역할을 하였다.

8) 이를 다루는 두 번째 장은 약 90페이지에 이른다.



프로그램 수준에서 분석이 이루어지도록 한 것이다. 이러한 프로그램 예산제도의 형식을 활용한 덕분에 성인 지 예산서는 단시간 내에 모든 부처로 확산될 수 있었다.

셋째, 프로그램 예산 제도의 도입과 함께 정책의 목표와 성과를 강조하는 정책평가 전략에 부응하기 위한 성평등 지표의 도입이다. 성평등 지표는 1988년 이후 부록에서 다루어 졌는데 매년 동일한 지표를 반복적으로 측정함으로써 성평등 목표 달성도를 효과적으로 보여주고 예산 수립을 위한 피드백 기능을 수행할 수 있는 도구로 기능하였다.

2) 프랑스 : 「여성의 권리 증진을 위한 예산서」⁹⁾

프랑스는 2000년도부터 2008년¹⁰⁾ 현재까지 정부 예산안 첨부서류로 성인지 예산서를 국회에 제출하고 있으며, 우리와 유사하게 이를 법률로 규정하고 있다. 「2000년도 재정법률(Loi de finances pour 2000)」¹³² 조는 "정부는 매년 정부 예산안 첨부서류로 여성의 권리 증진에 기여하는 재정적 노력에 대한 설명자료를 제출해야 한다"고 명시하고 있다.

회계 연도 2007년까지 프랑스 성인지 예산서의 골격은 ① 서문, ② 여성정책기본계획¹¹⁾의 정책영역별 현황, ③ 성평등을 위한 국가의 재정적 노력, ④ 지방정부의 주요 성평등 사업 예산과 프로그램 개요 등 크게 네 개의 장으로 구성되었다¹²⁾. 이 중 두 번째 장인 「성평등을 위한 국가의 재정적 노력」이 예산서의 중심적 내용에 해당되는데, 첫해인 2000년도를 제외하고 모든 부처의 성평등 관련 정책 현황 및 예산, 관련 통계 지표, 그리고 주요 일반 사업 수혜자 중 여성이 차지하는 비중이 제시되어 있다.

예산서 골격과 내용구성상 호주와 대체로 유사하지만, 프랑스는 호주와 달리 성평등 정책 예산을 집계한 총괄표를 담고 있다는 점에서 큰 차이가 있다. 「성평등을 위한 국가의 재정적 노력」의 첫 페이지에는 부처별 사업 분석에 앞서 각 부처의 프로그램별 예산과 각 예산액의 합계표가 제시된다. 또한 성평등과 관련된 여성 특수적 예산이 별도로 편성된 부처의 경우는 부처 전체의 사업별 총괄표가 제시된다. 이를 통해 각 부처와 국가 전체 성평등 정책 예산의 추이와 성평등 정책 영역별 비중을 간단하게 파악할 수 있다. 또한 큰 차이로 보기는 어렵지만, 프랑스 예산서는 특정 사업과 관련된 통계 지표나 부처의 주요 일반사업 수혜자 중 여성의 비중과 관련된 통계를 통일된 양식의 표로 제시함으로써 간략한 형태의 기술에 그치는 호주에 비해 체계적이라

9) 원어는 État des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes이다. 성인지 예산서는 「여성의 권리 증진을 위한 황색보고서(Yellow Budget Paper on Women's Rights)」로도 알려져 있는데, 이것은 예산의 심의, 의결 등 각 과정에서 생산되는 문서 표지의 독특한 색상 구분에 따른 것이다. 청색은 정부 예산안, 녹색은 확정예산이며, 황색은 부처별, 사업별 예산 설명자료를 의미한다. 정부 예산안 제출시 함께 첨부되는 황색 보고서는 30여개 정도가 있는데, 「여성의 권리 증진을 위한 예산서」는 그 중 하나이다.

10) 예산 회계연도 2001년부터 2009년까지이다.

11) 독자들의 이해를 돕기 위하여 「여성정책기본계획」이라고 번역하였지만, 계획의 정확한 명칭은 2001년-2003년 예산서까지는 여성의 권리 증진을 위한 부처간 위원회(Comité interministériel chargé des droits des femmes)에서 채택한 8개 '주요영역의 시행계획(axes d'action prioritaires arrêtés)', 2004년-2007년까지는 '성평등 헌장(Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes)'이다.

12) 프랑스의 성인지 예산서는 회계 연도 2008년부터 골격에서 큰 변화가 생겼다. 부처별 사업설명서 중심의 편제에서 여성정책기본계획의 주요 정책영역 중심으로 목차가 변화되었다. 필자의 판단으로는 여성정책기본계획과 2006년도부터 시행된 성과주의 예산 제도의 결합을 시도하고 있는 것으로 보이는데 이와 관련된 논의는 좀 더 면밀한 분석을 필요로 하므로 여기서는 2000년 이후 최근까지 비교적 안정적으로 유지되어 온 예산서의 형태를 중심으로 살펴보기로 한다.

는 인상을 준다.

이러한 방식의 예산서 내용 구성은 예산안 편성시 각 부처에 통보되는 예산안 작성지침에 따른 것이다. 예산안 작성 지침은 다음과 같은 세 가지 양식의 표를 작성하여 제출도록 하고 있다. 첫째, 성평등을 목적으로 한 여성특화적 사업의 예산배분 현황, 둘째, 사업 수혜자 통계, 셋째, 부처의 사업 영역과 관련된 성평등 지표이다. 이 중 사업수혜자 통계는 여성특수적 사업의 수혜자 뿐 아니라 부처의 주요 일반 사업 수혜자 중 여성의 비중을 사업별로 제시하도록 하고 있다. 이를 통해 주류 예산사업에 대한 여성과 남성의 수혜율의 차이를 한 눈에 파악할 수 있다.

3) 스웨덴 : 『여성과 남성의 경제적 자원 배분(Distribution of Economic Resource Between Women and Men)』¹³⁾

스웨덴 성인지 예산서는 2003-2004 회계년도부터 발간되고 있으며 호주, 프랑스와 마찬가지로 국회에 제출하는 예산안 부속서류이다. 성인지 예산서와 관련된 별도의 법률적 규정을 두고 있지는 않지만, 2003년 의회에서 채택된 「성 주류화 계획(2004-2009)(Plan for Gender Mainstreaming in Government Offices)」이 확고한 제도적 기반이 되고 있다. 성 주류화 계획은 정부의 모든 정책 영역에 성평등을 통합하기 위하여 6년간에 걸쳐 달성해야 할 목표와 중점적인 추진과제를 담고 있으며 특별히 예산과정에서의 성 주류화를 강조하고 있다.

『여성과 남성의 경제적 자원 배분』보고서는 호주, 프랑스 예산서와 같은 각 부처의 사업별 설명서 또는 예산분석이 아니라 제목에서 드러나듯이 여성과 남성의 경제적 자원 배분의 차이와 관련된 주제 중심의 다부문 분석으로 성평등국(the Division for Gender Equality)과의 협조 하에 재정부가 작성하고 있다.

예산서는 크게 두 부분으로 구성된다. 하나는 경제활동인구(20-64세)의 경제적 상황에 대한 성별 차이의 분석으로 매년 1부에서 다루어진다. 다른 하나는 여성과 남성의 경제적 상황과 관련된 특별 주제를 분석하는데 매년 주제는 달라진다. 2004년-2005년도 예산서의 주제는 '부모역할이 여성과 남성의 경제적 상황에 미치는 효과', 2005-2006년은 '파트타임 노동', 2006-2007년과 2007-2008년은 '65세 이상 노인 여성과 남성의 경제적 자원'이다.

경제활동인구의 경제적 자원배분 상황에 대한 분석은 노동시간, 임금과 소득에서 시작하여 취업관련 수당, 부모수당, 질병수당, 연금, 실업수당 등 다양한 유형의 소득원과 납세에서 여성과 남성의 차이를 통계자료를 제시하면서 상세하게 비교한다. 또한 궁극적인 가처분 소득의 차이와 사회보장 급여가 성별 소득격차에 미치는 효과를 분석한다. 각 영역의 분석에서 성별과 함께 고려되는 변수가 혼인상태와 자녀연령으로 이는 경제

¹³⁾ 원어는 Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män이다. 이 절은 마경희·최진·배유경(2008)의 IV를 수정·보완한 것이다.



적 지위에서의 성별 차이를 가져오는 요인들을 선명하게 보여준다.

이 보고서의 목적은 성인지적 관점에서의 경제정책 수립을 위한 기초자료를 생산하고자 하는 것이다. 스웨덴은 성인지적 예산 분석을 성불평등 현실을 인식할 수 있는 새로운 지식 생산의 수단으로 인식하고 있으며, 이러한 분석이 누적됨으로써 점진적으로 정책이 변화될 수 있을 것이라고 가정한다.

각 부처의 사업담당자들은 성평등 분석(gender equality analysis)을 수행하는데 분석결과는 별도의 예산서 형태로 발간되는 것이 아니라 각 부처의 일반예산 요구안에 산재되어 있다. 각 사업들은 다양한 성평등 분석 도구를 활용하여 어떻게 국가의 성평등 목표를 달성할 수 있는지 혹은 어떻게 기여하고 있는지를 분석하고, 성평등 목표를 설정한다. 2004-2005년 48개 정책영역에서 120개 성평등 분석이 이루어졌고 이 중 50개의 성평등 목표가 설정되었다. 성평등 목표 달성 정도는 다음 년도에 각 기관들이 재정부와 의회에 재정 및 사업 정보와 관련된 연차보고서에 포함됨으로써 그 성과가 점검된다.

3. 종합적 논의와 함의

지금까지 비교적 오랜 기간 동안 성인지 예산서 발간 경험을 가지고 있는 호주, 프랑스, 스웨덴 성인지 예산서의 주요 특징을 구조와 내용을 중심으로 살펴보았다. 이 절에서는 3개국 성인지 예산서의 차이점과 공통점을 간략히 논의하면서 우리의 성인지 예산서 구성을 위한 함의를 도출해 보고자 한다.

3개국 성인지 예산서의 차이점은 성인지 예산서의 형태와 관련한 선택적 요소들을 보여준다. 첫째, 부처별 사업별 접근과 주제별 접근이다. 큰 틀에서 볼 때, 호주와 프랑스는 부처별 편제를 통한 사업별 분석이 초점이 된다는 점에서 '경제적 자원 배분'이라는 성불평등 문제의 핵심 주제를 중심으로 구성된 스웨덴과 차이를 가지고 있다. 물론 각각의 접근은 장단점이 있다. 호주와 프랑스의 경우 각 부처 사업 수준에서 성별 자원 배분 현황을 파악할 수 있는 정보를 제공해 주고, 자원이 허용하는 한도 내에서 비교적 단기적인 개선 방안을 모색할 수 있도록 하는 장점이 있다. 더불어 모든 정부기관과 많은 공무원들이 자신의 업무를 성평등이라는 새로운 관점에서 점검하는 과정에서 성인지적 감수성을 증가시킬 수 있는 일종의 교육효과도 기대된다. 스웨덴의 경우 세부사업 수준에서의 단기적 변화를 모색하도록 하기에는 한계가 있지만, 거시 경제정책 형성의 기초정보를 제공해 줌으로써 장기적이고 거시적인 안목에서의 변화를 유도해 낼 수 있다. 가장 이상적인 예산서는 두 가지 형태가 결합된 방식이라고 할 것이다. 즉 각 부처 사업의 성평등에 대한 책무성을 강화하기 위한 사업별 분석과 주요 성평등 이슈를 중심으로 한 주제별 분석이 하나의 예산서 안에 포함될 수 있다면, 국가 재정계획 전반의 거시적이고 장기적인 변화와 개별 사업수준의 변화를 위한 개선 방안을 동시에 추구해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 성평등을 직접적인 목적으로 하는 예산을 별도로 집계할 것인지의 문제이다. 호주와 프랑스는 다양한 부처의 사업별 분석이 예산서의 중심적 내용이라는 점에서는 유사성이 있다. 그러나 호주와 달리 프랑스

는 국가 전체와 부처별 성평등 예산을 집계한 총괄표를 매년 제시하고 있다는 점에서 큰 차이가 있다. 많은 성인지 예산 연구자들이 성인지 예산 활동은 "여성을 위한" 예산을 별도로 분리해 내고자 하는 것이 아니라는 점을 강조해 왔다고 하더라도 또한 이러한 부문의 예산이 국가 전체 예산에서 차지하는 비중이 매우 낮다고 하더라도 성평등을 목적으로 한 예산의 집계는 그 중요성이 간과될 수 없을 것이다. 성평등을 직접적인 목적으로 하는 예산은 성평등에 대한 정부의 직접적인 의지를 보여줄 뿐 아니라 그 효과 역시 직접적으로 나타나기 때문이다.

이러한 차이점에도 불구하고 세 국가의 성인지 예산서는 다음과 같은 공통점을 가지고 있으며, 이는 향후 우리의 예산서 발전 과정에서도 특별히 고려될 필요가 있다.

첫째, 성인지 예산서를 구성하는 핵심적 내용으로서 성인지 통계의 중요성이 인식되어야 한다. 호주 예산서 부처별 분석의 1/3 가량은 사업 수혜자 중 여성의 비중이며, 국가가 관리하는 성평등 지표가 매년 부록에 포함되어 있다. 프랑스와 스웨덴 예산서의 60~70% 정도는 사업 수혜자의 성별 현황을 보여주는 표로 구성되어 있으며, 이는 두 국가의 성인지 예산서 작성 지침에서 특별히 강조되고 있다. 성인지 예산서에서 제시되는 사업 수혜자의 성별 현황에 대한 통계는 '예산이 여성과 남성의 삶 또는 기존의 성불평등에 미치는 효과'를 보여주는 유일한 방법은 아니라고 할지라도, 중요한 하나의 출발점이 될 수 있을 것이다. 더욱이 성인지 예산서가 처음으로 도입되는 시점에서는 복잡한 분석 보다는 공무원들이 성인지적 관점에서 자신의 업무를 손쉽게 점검해 볼 수 있는 수단이 될 수 있을 것이다¹⁴⁾.

둘째, 여성정책기본계획 사업에 대한 정부의 노력과 성과가 성인지 예산서에서 중요한 비중을 차지하고 있다는 점이다. 이는 호주와 프랑스 예산서에서 잘 드러난다. 이 두 국가는 여성정책기본계획의 주요 내용과 이행실적, 예산을 별도의 장을 할애하여 다루고 있을 뿐 아니라 각 부처별 사업 분석에서도 관련된 내용이 강조된다. 성인지 예산서에서 여성정책기본계획의 실적과 이를 위한 자원배분 현황을 강조하여 다루는 것은 기본계획이 형식적인 선언문이 아닌 성평등을 위한 실질적인 정책적 수단으로서의 위상을 가지고 있으며, 성인지 예산서는 이에 대한 각 부처의 책무성을 강화할 수 있는 장치로서 기능하고 있음을 보여준다.

셋째, 성인지 예산서는 지속적으로 진화하고 있다. 성인지 예산서는 일반 예산서와 달리 역사가 짧은 뿐 아니라 '낮선' 예산서이기까지 하다. 일반 예산서가 근대 국가의 오랜 역사 속에서 비교적 안정적인 요소들을 갖추고 있는데 비해 성인지 예산서는 아직까지 정형화된 양식을 발견할 수 없으며, 지속적인 변화의 과정에 있다. 그러나 변화의 방향이 항상 긍정적인 것은 아니다. 호주의 경우 약 10년간은 예산서의 구조가 보다 세련되고, 분석의 질적 수준 역시 진보해 왔지만 정권의 변화 이후 사업 목록과 예산액만을 간략하게 보고하는 형식으로 축소되었다. 이에 비해 프랑스는 2004년 「성평등 헌장」, 2006년 성과주의 예산제도의 도입을 계기로 성평등 헌장의 5대 정책 영역을 중심으로 재구조화되었을 뿐 아니라 내용 역시 보다 체계화 되었다. 이에 대

¹⁴⁾ 그러나 엄밀한 의미에서 '예산이 성불평등에 미치는 효과' 분석은 '자원(돈과 시간), 임금노동과 무급노동의 성별 분배에 대한 장단기적 함의', '여성과 남성의 욕구 부합성', '성역할 규범과 역할에 미치는 영향' 등 구조적 성불평등에 미치는 영향에 대한 이론적, 실증적 분석을 포함하는 것이어야 한다는 점을 간과해서는 안 된다. 사업이 기존의 성불평등에 미치는 영향에 대한 이러한 측면의 분석이 없는 성별 분리 통계는 수량적 평등(즉 여성과 남성 수혜자의 수가 같아지는 것을 곧 성평등으로 동일시하는 오류를 범하게 될 수 있기 때문이다(Rake, 2002).



한 상세한 분석은 별도의 논의를 필요로 하겠지만, 분명한 것은 성평등에 대한 프랑스 정부의 노력과 성과를 가시화하고 책무성을 강화할 수 있는 방식으로 변화되고 있다는 것이다.

다소 성급한 독자들은 오랜 시간에 걸친 세 국가에서의 성인지 예산서가 정책과 예산을 어떻게 변화시켰는지, 그리하여 여성과 남성의 삶이 어떻게 변화되었는지, 좀 더 노골적으로 말해서 손익계산서가 어떻게 되는지를 질문하게 될 지도 모르겠다. 새로운 제도 도입을 위한 초기의 행정적, 재정적 비용 부담을 고려해 볼 때 이러한 관심은 자연스러운 것일 수도 있지만, 이는 성인지 예산서에 대한 과도한 기대로 보인다. 성인지 예산서는 성평등을 위한 국가 정책의 성과들을 예산의 용어를 빌어 일목요연하게 보여주고, 사업이 성평등에 영향을 미치는 방식에 대한 새로운 지식과 정보를 제공하는 수단이 된다. 성인지 예산서의 기능은 여기까지이다. 성인지 예산서를 통해 드러난 정보들이 정책결정권자들의 적극적인 정책 시행 의지, 혹은 이를 활용한 시민사회 영역에서의 요구와 결합되지 않는다면 단순히 형식적인 문서로 전락하다가 오랜 기간의 시행에도 불구하고 '별다른 성과가 없었다'는 이유를 빌미로 폐지될 수도 있다. 호주처럼, 예산과 정책의 변화, 나아가 성평등에 미치는 긍정적 효과, 즉 성인지 예산서의 성과는 종이 문서인 성인지 예산서 자체가 가져올 수 있는 '기적'이 아니라 다양한 정치적 행위자들의 손에 달려 있는 문제라는 것이다.

참 · 고 · 문 · 헌

- Philippe-Raynaud, Francoise(2001). "The Yellow Budget Paper and Gender Equality in France". Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, Papers from a High Level International Conference 'Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting, Brussels, 16-18 October 2001.
- 마경희(2008). "2009년도 성인지 예산서 작성 시범사업 평가 : 이상과 현실의 거리", 『세계의 성인지 예산 제도화: 성과와 과제』, 한국여성정책 연구원 제2차 성인지 예산 국제 심포지움 자료집.
- 마경희 · 최진 · 배유경(2008). 『해외의 성인지 예산: 정부주도 3개국 심층연구』, 한국여성정책연구원.
- Commonwealth of Australia(1991). Women's Budget Statement 1991-1992.
- Republique Francais(2006). État des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes, Annex au Project de Loi de Finances Pour 2007.
- Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay(2002). Gender Budgets Make Cents, Commonwealth Secretariat.
- Rake, Katherine(2002). "Gender Budgets : The Experience on the UK's Women's Budget Group", Paper prepared for the Conference "Gender Balance – Equal Finance", Basel, Switzerland, March 2002.
- Regeringskansliet(2007). Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män : Särtryck ur budgetpropositionen för 2007

주요국의 여성정책 추진체계¹⁾

김 원 홍

한국여성정책연구원 연구위원

1995년 유엔은 각국에 “여성정책전담 국가기구”를 설치할 것을 권고하는 내용을 포함하는 세계여성행동강령을 채택하였다. 그 후 세계여성행동강령은 많은 국가에서 채택되어 2008년 2월 유엔 경제사회국 여성지위과(Division for the Advancement of Women)에서 조사한 바에 의하면, 현재 전 세계 200여개 국가 중 187개의 국가들이 “여성정책 전담 국가기구”를 운영하고 있다. 각국의 여성 관련 행정기구의 형태는 크게 4가지의 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 독립된 여성부나 처의 형태로서 영국, 프랑스, 오스트리아, 뉴질랜드, 캄보디아, 카메룬 등이 있다. 둘째, 하부조직의 형태로서 산하의 청 또는 국/과 형태의 경우 캐나다, 벨기에, 독일, 그리스, 말레이시아, 네덜란드, 스위스 등이 있다. 셋째, 위원회의 형태로서 중국, 몽골, 아르헨티나, 브라질, 덴마크, 핀란드, 일본, 필리핀 등이 있다. 넷째, 여성담당 장관의 형태로서 인도네시아, 스웨덴 등이 있다. 이외에도 연구소의 형태, 옴부즈맨, 대통령 보좌역, NGO 연합의 기구도 있다. 각 유형의 기구들이 가지는 장단점은 상황에 따라 차이가 있는데, 대체로 국가의 정치문화와의 관계, 경제발전 정도, 여성의 특성 등을 고려한 것으로 보인다. 여기서는 한국의 발전 상황을 고려하여 여성정책에 시사점을 줄 수 있는 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 호주 등을 중심으로 여성정책추진체계 및 주요업무를 소개하고자 한다.

1. 영국

영국의 여성정책은 1997년 이후를 기점으로 하여 상당히 많은 변화가 있었는데, 이는 주로 여성정책 및 평등과 관련한 기관의 설립을 통해서 이루어졌다. 영국의 양성평등정책 관련 정부 조직들을 이해하기 위해서는 여성정책기관과 비부처공공기관(NDPB)으로 구별하여 살펴보는 것이 필요하다. 영국의 여성정책기관으로 1997년에 창설된 WU(Women's Unit)가 있는데, 이는 2001년에 WEU(Women's Equality Unit)로 전환되었고, 2008년도에는 GEO(Gender Equalities Office)로 확대 재편되었다. WU가 수상 관할의 내각부(The Cabinet Office) 소속인 반면에, GEO는 독립부처로 여성 문제를 다른 평등 및 인권의 개념과 결부시켜 접근하고 있다. 과거 여성문제만을 다뤘던 것에서 노인, 장애인, 소수민족 등의 다른 불평등 및 차별문제와 통

¹⁾ 본고는 2008년 한국여성정책연구원(연구자: 김원홍, 백영주, 박복순, 외국사례집필자: 황영주(영국), 김민정(프랑스), 전복희(독일), 이주영(일본), 문경희(호주), 백영주(캐나다))에서 수행한 주요국 여성정책추진체계 연구를 요약 정리한 것임을 밝힙니다.



합하여 다루는 것으로 변화하였다. 이는 여성정책담당기관의 기능을 조정기능에서 집행기능을 강조하는 방향으로 전환한 것으로 다양성이 증대되고 있는 영국적인 상황을 반영한 것이다. GEO는 크게 다음과 같은 3가지의 목표를 가진다. 첫째, 정부의 정책적인 평등과 관련되는 전략의 수립과 이행에 책임을 지며, 둘째, 정부 간의 여성 문제에 대하여 책임을 지며, 셋째, 정부 내의 비부처공공기관인 CEHR(Commission for Equality and Human Rights)(2007년 창설) 및 WNC(the Women's National Commission)(1969년 창설)의 지원을 맡는다. 여성문제와 관련하여 GEO는 2007년 7월에 여성부 장관에 의해서 주창된 여성을 위한 우선적 조치(Priorities for the Ministers for Women)를 통한 여러 임무를 수행하고 있다.

실제 GEO는 이전에 따로 흩어져 있던 평등 문제와 관련한 다양한 부서를 하나의 부서로 묶어서 효율적으로 업무를 추진하고 있다. 평등에 대한 통합주의적 접근 확대와, 다른 한편으로 유럽연합 차원에서의 요구에 따라 영국은 평등에 대한 좀 더 통합적인 접근에 대하여 고민을 하게 되었다. 2007년에 창설된 CEHR은 각종 차별철폐를 위한 정책 및 평등 정책을 강화하는 업무를 담당하며 보다 포괄적이며 종합적인 평등 정책을 달성하기 위하여 성립되었다. 역시 NDPB인 이 위원회는 이전의 인종평등위원회(the Commission for Racial Equality), EOC 및 장애우 권리 위원회(the Disability Rights Commission)가 갖는 권한과 책임을 넘겨받았다. 이 위원회는 주로 인권을 비롯하여 나이, 성적 성향 및 종교 또는 신념과 관련하여 모든 종류의 평등 문제를 체계적으로 종합적으로 다루는 책임을 맡고 있다. 이 위원회는 EOC에서 준비한 정부 백서인 "모든 사람들을 위한 평등: 평등과 인권의 새로운 위원회(Fairness for All: A New Commission for Equality and Human Rights)"의 준비를 통하여 설립되었다. GEO 입장에서 성평등 및 다른 종류의 평등 업무는 GEO 단독으로 해결할 수 없기 때문에 비정부독립기관인 CEHR과 WNC, 정부 타 부처 및 지방정부, UN, EU와 젠더와 평등의 문제를 연계하여 수행하고 있다.

2. 프랑스

프랑스의 경우 중앙의 여성정책 전담기구로 2007년 설치된 '여성권리와 평등처'(Le service des droits des femmes et l'egalite: SDFE)가 있다. '여성권리와 평등처'가 하는 일은 크게 4가지로 나뉜다. 첫째는 정치, 경제, 단체 생활에서 여성들의 대표성이 동등해질 수 있도록 하는 일이다. 둘째는 직업의 평등 즉 남녀 중 고등학생들의 교육을 활성화하여 여학생들이 스테레오타입적인 직업 선택을 하지 않도록 하는 것과 고용에 있어서의 평등, 직업교육에서의 평등, 그리고 새로운 사업의 시작에 있어서 남녀평등, 기업 내 승진에서의 남녀평등 등을 추구하는 일이다. 세 번째는 인권의 평등과 인간 존엄성문제를 다루고 있다. 모든 여성들은 자신들에게 부여된 권리를 알고 이를 향유할 수 있어야하며, 여성들은 부부간에 발생할 수 있는 폭력으로부터 안전하며 부부간의 모든 상황에서 자율성을 향유할 수 있도록 하는 것이다. 네 번째는 시간 조정 및 직업생활과 가정생활의 조화를 추구할 수 있는 방법의 발전이다.

이 네 가지 분야가 '여성권리와 평등제'의 관할 업무이다. 이를 이루는 방법은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째, 통합정책으로서 모든 공공정책 분야(고용, 교육, 보건 등)의 정의 및 정책 시행에 있어서 남녀 각각의 필요를 인식하고 이에 따라서 정책을 추진하는 방식이다. 이 정책이 프랑스식의 성주류화 전략이라고 할 수 있다. 둘째는, 특별정책인데 이것은 여성을 위한 적극적인 조치가 아직도 필요한 현실의 불평등을 인식하고 결과적인 평등을 이루도록 여성에 대한 우대조치를 취하는 것이다. 이러한 이중 접근 방식은 부처간 그리고 사회 동반자와의 협력을 통해서 이루어져야하며 '여성권리와 평등제'와 다른 부처 간의 지속적인 협력관계를 전제하여 시민사회의 여러 행위자들과 대화를 촉구하고 기업 그리고 노조와의 협력 그리고 국회의원 및 지방의회 의원과의 대화를 발전시키는 것이다.

프랑스에서는 여러 중앙정부 부처와 지역의 관련 부처들이 양성평등정책결정에 참여하며 시행에 있어서도 다양한 행위자들이 서로 영향을 주고받는다. 정책결정에 있어서 주도권을 가지는 부서는 사안별로 차이가 있다. 2000년 이래로 성주류화가 양성평등정책의 중요한 전략이 되면서 부처간 회의가 논의에 중요한 위치를 차지하게 되었다. 부처간 회의는 비정기적으로 중요한 사안이 있을 때에 소집되며 관계부처의 관계자들이 모여서 사안을 논의한다. 이때에 성에 대한 영향력을 평가하여 정책을 결정한다. 정책을 처음으로 제안하는 역할은 주로 '여성권리와 평등제' 산하의 ① 성 정보 고위자문위원회, ② 남녀직업평등자문위원회, ③ 여성에 대한 폭력과의 전쟁 위원회, ④ 여성폭력 도위원회 등 4개의 자문위원회에서 담당한다. 이외에도 총리 산하에 동수감시소가 있는데, 이 감시소는 각 정책결정과정에서 남녀가 동등하게 참여하며 동수가 되도록 다양한 제안을 내놓는 기구로 수시로 총리에게 남녀동수를 이룰 수 있는 구체적인 방법에 대해서 제안을 한다. 1995년에 생긴 이 기구에서 1999년 헌법 개정 및 2000년 선거법 개정(동수법)을 제안하였고 이 제안이 현실로 이루어져 현재의 동수법이 시행되고 있다. 이밖에 국회에는 1999년부터 여성의 권리 및 남녀평등에 관한 국회위원회가 만들어졌다. 이 위원회는 국회 내에서 남녀평등 및 여성의 권리 관련 법안의 심의를 담당한다.

지방 조직으로는 여성권리 지역(도)담당관이 있다. 이 담당관은 1975년에 처음으로 생겼는데 각 도 및 지역에 최소한 한명의 담당관을 중앙에서 파견하고 있으며 현재는 104개 지역 및 도에 180명의 담당관이 파견되어 있다. 여성권리 지방담당관은 행정적으로 이중적인 역할을 한다. 즉, 여성권리 지방담당관은 중앙정부의 정책 방향이 지방정부에서 추진되도록 하는 일을 하면서 동시에 지방정부에 맞는 양성평등정책을 추진한다. 지자체에서 추진하는 양성평등정책의 경우도 중앙정부와 마찬가지로 두 가지 방향이다. 하나는 여성정책으로서 여성들의 불평등한 지위를 개선하기 위한 정책을 추진하는 것이고, 다른 하나는 통합정책으로 성주류화 전략에 따라서 지자체가 추진하는 모든 정책에서 성인지적인 영향을 고려하여 정책을 추진하도록 하는 것이다. 이러한 정책의 추진과정에서 중앙정부와 지방정부는 공동의 재정적 지원을 한다. 고유의 여성이슈가 존재하는 지자체에서는 이의 추진을 위해서 도 혹은 지역 단위의 자문위원회를 두는 곳도 있다.



3. 독일

독일 연방정부에서 여성·평등 정책을 담당하는 곳은 ‘연방 가족·노인·여성·청소년부’로 연방의 14개 부처 가운데 하나이다. 2008년 6월 1일 현재 ‘연방 가족·노인·여성·청소년부’는 6개의 국으로 나뉘어져 있으며 총무국, 가족·복지사업·자원봉사국, 노인국, 평등국, 청년의 참여국, 아동과 소년·소녀의 부조국이 이에 속한다. 평등국은 1개의 부와 6개의 과로 나누어져 있다. 6개 과의 각각의 담당 업무는 원칙업무, 직업생활의 기회평등과 연방평등법, 폭력으로부터 여성보호, 임신, 여성건강, 여성과 장애, 유럽과 국제 평등정책, 역할변화와 참여, 남성, 이주, 환경 등이다. 여성부는 1987년 연방 공동 직무규칙에 의거하여 발의권과 발언권(제 15a 조), 연기권(제21조 4항)을 갖고 있다. ① 발의권이란 여성부 장관이 연방 수상의 동의하에 여성 정책과 관련된 의안에 한해서 다른 연방부처의 업무영역에 속하는 것이라도 국무회의에 심의와 표결을 제출할 수 있는 권한을 말한다. ② 발언권이란 여성정책과 관련된 중요 사안에 관해서 여성부 장관은 소관 부처의 장관의 양해 하에 소관부처의 장관과 더불어 연방의회, 연방 상원(Bundesrat) 및 그 소속 위원회에서 법률안을 대변할 수 있는 권리를 말한다. ③ 연기권이란 여성정책과 관련하여 특별한 의미를 가지고 있고, 여성부 장관이 국무회의 의안준비과정에서 충분히 관여하지 못했을 때, 여성부 장관 및 그 대리인은 의안을 의사일정에서 제외시킬 것을 요구할 수 있는 권리이다.

성 주류화를 이행하기 위해 연방정부는 2000년 5월 연방부처 간의 연구그룹 “성주류화”(IMA)를 여성부의 관할 아래 신설했다. IMA에는 연방의 모든 부처에서 성주류화의 이행을 담당하는 국의 장들이 소속되며, 연방의 여러 부처의 프로젝트를 지원한다. 그리고, 연방 행정부처내 평등지위담당관이 있는데, 2001년 ‘연방 남녀평등법’이 발효되면서 평등지위담당관으로 명칭이 바뀌었다. 임무는 여성비율 증대와 상위직급의 여성비율 증대이다. 2003년 10월 연방정부의 지원으로 젠더역량센터가 베를린에 있는 훔볼트(Humbolt) 대학교에 창설되었다. 젠더역량센터는 특히 연방정부에서 성주류화의 이행을 지원한다. 이 센터의 주된 과제는 성주류화와 관련된 연방 내 모든 부처의 업무들에 관하여 연방부처의 장관들에게 자문을 해주는 것, 대학 내외의 젠더 자문기관들과 특히 정치·행정에서 젠더에 대한 문의가 있는 사람들 간에 조정과 중재의 역할, 학문적 연구와 데이터 분석을 기반으로 특별한 대상 그룹을 위한 정책제안, 보다 성공적인 정책형성을 위하여 정책을 성인지적으로 고려할 수 있도록 도움을 주는 것 등이다. 그 외에도 연방하원(Bundestag)내 가족·노인·여성·청소년 위원회와 연방상원내 여성·청소년 위원회가 있다.

주 정부에도 평등정책을 담당하는 부처가 있다. 그러나 평등정책을 담당하는 부처는 주의 행정에 따라서 차이가 난다. 주 정부 외에도 부분적으로는 병원과 같은 주립 기업체(Landesbetrieb), 기관, 재단, 학교, 대학과 같은 주의 감독을 받는 시설들, 협회와 대기업 등에서도 여성 또는 평등담당 부서가 있다. 그리고, 1991년에 설치된 각 주의 평등·여성장관과 평등·여성 상원의원들이 구성된 평등·여성장관들의 회의(GFMK)가 있다.

4. 캐나다

현재 캐나다의 연방정부의 양성평등정책은 캐나다 연방정부의 문화부(Department of Heritage) 산하의 여성지위청이 담당하고 있다. 2004년 전까지 여성지위청은 여성지위 담당 장관이 감독하는 독립된 연방기구였지만, 2004년부터는 캐나다 문화부 장관이 여성지위담당 장관직을 겸임하였고, 이후 2006년부터 본격적으로 문화부 장관의 명칭이 문화 및 여성지위 장관으로 바뀌게 되었다. 비록 문화부 산하로 조직이 편입되기는 했지만 여성지위청의 독립성은 현재 그대로 유지되고 있다. 다만 2007년을 기점으로 조직의 규모 및 예산이 축소되었다.

조직의 규모 및 예산이 줄기는 했지만, 여성지위청의 기능까지 축소된 것은 아니다. 여성지위청은 여전히 여성이 경제적·사회적, 그리고 민주적으로 충분한 삶을 영위하도록 하는 연방정부의 핵심 기구라 할 수 있다. 여성지위청은 직접적으로 양성평등에 관한 정책을 연구하고 이를 제안, 촉진함과 동시에 연방정부의 각 부서들과 지방정부들 간 혹은 비정부기구 및 민간단체와 양성평등을 위한 협력관계를 촉진하는데 중심 역할을 하고 있다.

캐나다 여성지위청에서 핵심적으로 수행하고 있는 양성평등정책은 크게 세 측면에서 이루어진다. ① 여성을 위한 프로그램에 대한 재정 보조 및 연구 수행을 통해 여성의 발전을 도모하는 측면, ② 연방정부 내 각 정부부처에서 실시하는 정책들에 대해 성별영향평가를 적용시킬 수 있도록 지원하고 이를 감독하는 것이다. ③ 여성지위청은 연방정부와 주정부, 준주정부 사이의 양성평등정책이 일관성을 지니도록 이들 사이의 정책을 조정하는 역할을 한다. 캐나다의 경우 연방정부 형태를 지니고 있기 때문에, 주정부에서 실시하는 정책 영역과 연방정부에서 실시하는 정책 영역이 서로 다르다. 여성의 삶과 직결된다고 볼 수 있는 구체적인 사회복지 서비스 영역은 주정부에서 담당하고 있기 때문에, 연방정부와 주정부가 정책업무를 처리함에 있어서 양성평등에 대한 긴밀한 협조가 필요하다. 따라서 연방정부의 여성지위청은 주정부, 준주정부의 여성정책부서 담당자들과 매년 여성담당장관 회의를 열어 양성평등정책 분야에 대한 이해를 높이는 한편, 긴밀한 협력을 도모해왔다.

캐나다 주정부의 양성평등조직 역시 연방정부의 여성지위청의 역할과 크게 다르지 않다. 캐나다 주정부에서는 양성평등정책 기구가 자문위원회 형식으로 설치되어, 주정부의 집행기구에 양성평등과 관련된 업무의 조인 및 보고를 실시하며, 보다 구체적인 세부 정책을 위해서 주정부 내 여성국을 설치하여 양성평등정책을 추진하고 있다. 캐나다 양성평등에 관한 일련의 움직임에 대해 여성지위청이 앞장서고 있는 것은 사실이지만 다른 모든 연방정부부처들은 그들의 권한 내에서 성별영향평가를 수행해야 한다. 여성지위청은 성별영향평가를 연방정부에 도입하고, 관련부처와 협력함으로써, 정책 및 프로그램, 입법 과정에서의 양성평등을 도모하고 있다. 여성지위청과 타 부처들 간의 협력관계를 위해 여성지위청이 주도하는 성별영향평가에 관한 정부 간 협의회가 있어 3개월마다 회의를 진행하고 있으며, 이들은 모든 정부부처를 대표하여, 성별영향평가의 책



임성을 강화하기 위한 측정 지표를 제공하고 이 지표의 효과성을 측정하며, 다른 부처의 성과보고와 함께 성별영향평가에 대해 분석하는 임무를 수행하도록 한다.

5. 호주

호주 연방정부의 양성정책추진기구는 ‘여성지위국’ (Office for Women, OfW)으로서, 독립된 정책 부처는 아니다. 1974년부터 연방정부 내 총리실(Department of Prime Minister and Cabinet)에 소속되어 명실상부한 국가적 여성정책기구로 위상을 가졌던 OfW는 2004년에 가족, 주택, 공동체 서비스 및 원주민 관련업무 부처 (Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, FaHCSIA)의 일부로 통합되었다. 이는 호주의 여성정책 추진업무가 과거 방식으로 회귀했다는 것을 의미한다. 즉, 호주에서 1970년대 초반 이후 OfW를 중심으로 독립된 정책영역으로 자리잡아가던 여성정책이 다시 가족 정책의 하부 정책으로 다뤄지고 있는 것이다. 현재 약 50여명 정도의 인력으로 운영되고 있는 OfW는 여성의 안전이슈, 구체적으로 가정폭력 및 성폭력 등에 관한 프로그램을 중점적으로 다루고 있다. 과거에 OfW가 호주 정부의 모든 정책영역에서 여성 관련 이슈를 다뤘던 것에 비하면 현재는 그 기능이 상당히 축소되어 운영되고 있다. 연방정부의 이러한 움직임은 곧 주정부의 여성국에도 영향을 미쳤고, 그 결과 대부분의 주정부 및 자치령 여성국도 가족·보건부나 공동체 개발 부처 등에 소속되어 운영되고 있다.

호주는 과거 세계의 여성정책기구의 발전을 주도하였으나 보수정권이 출범할 때마다 예산삭감 및 기능축소가 이루어져 현재 호주의 여성정책담당기관인 여성지위국의 위상은 낮은 편이다. 그러나 1970년대부터의 꾸준한 노력으로 인해 현재 호주의 양성평등수준은 상당히 높다. 호주의 양성평등체계는 앞서 살펴본 유럽의 국가들과 마찬가지로 중앙의 여성지위국에서 성주류화 업무와 여성 관련 이슈에 대한 자문 제공과 같은 전반적인 업무를 담당하고 지방의 주정부에서 실제적인 업무를 수행하고 있다. 호주의 6개 주와 2개의 자치령에 있는 여성국은 지역에 따라 그 소속 부처가 다른데, 지역 여성국의 주요 업무도 연방정부의 OfW의 업무와 크게 다르지 않다.

호주의 사례는 단순히 정부내 여성정책기구가 존재한다고, 또는 성인지 예산을 편성하거나 베이징여성대회 행동강령에 국가가 서명한다고 해서 국제적으로 용인된 양성평등정책추진 관행이 잘 수행된다고 말할 수 없다는 점을 시사한다. 중요한 것은 정부가 그러한 관행을 수행하려는 의지와 노력이 있어야 한다는 점이다.

제2차 성 인지 통계 세계 포럼을 다녀와서

전 기 택

한국여성정책연구원 연구위원

금년 1월 가나의 수도 아크라에서는 제2차 성 인지 통계 세계 포럼(Global Forum on Gender Statistics)이 개최되었다. 이 글에서는 성 인지 통계 세계 포럼의 개최 배경, 제2차 성 인지 통계 세계 포럼의 주요 내용을 살펴보고, 그 함의를 검토하였다.

1. 성 인지 통계 세계 포럼의 개최 배경

성 인지 통계 세계 포럼은 2007년부터 유엔 통계처(UN Statistics Division, 이하 UNSD)에서 추진하고 있는 세계 성 인지 통계 프로그램(Global Gender Statistics Programme)의 일환으로 개최되고 있다. 관련 기구 및 전문가 회의'(United Nations Inter-Agency and Expert Group Meeting on the Development of Gender Statistics) 결과에 기반하고 있다. 이 회의에서는 성 인지 통계 현황을 평가하고, 향후 발전을 위한 세계 성 인지 통계 프로그램이 제안된다. 즉, 지난 30여년 동안의 성과와 발전에도 불구하고, 기초 성 인지 통계 생산에서의 국가별, 지역별 편차 존재, 여성에 대한 폭력 등 주요 정책 관련 통계 생산에서의 성 인지적 개념과 방법론적 가이드라인 미비가 지적된다.

그에 따라 다양한 정책 관심 영역에서 여성과 남성의 상대적 지위를 평가할 수 있는 양질의 통계와 지표를 수집, 공표, 활용할 수 있는 각 국가의 역량 향상을 목적으로 하는 세계 성 인지 통계 프로그램이 UNSD를 중심으로 추진된다. UNSD가 추진하는 세계 성 인지 통계 프로그램의 주요 분야는 1)국제 협력, 2)방법론, 3)역량-구축, 4)정보 관리와 공표 등 4개 분야로 구성된다. 특히 국제 협력 분야의 주요 사업으로 성 인지 통계 세계 포럼 조직, 관련기구 및 전문가 집단(IAEG) 구성, 관련기구 및 전문가 집단의 연례회의 조직, UN 통계위원회 등을 포함한 관련 회의 보고 등이 이루어진다.

한편 성 인지 통계 세계 포럼은 성 인지 통계 분야의 국제 협력 증진, 성 인지 통계 관련 의식 제고, 성 인지 통계 관련 경험, 우수 사례, 새로운 개발 경험 공유, 실행 공동체 창출 등을 목적으로 한다. 그리고 각국 통계청 및 정부 부처 담당자, UN의 각 부서, 지역위원회, 각종 기구, 기금 및 프로그램의 담당자, 기타 국제기구 담당자, 각종 개발 기구 담당자 등이 성 인지 통계 세계 포럼의 주요 참가 대상자가 된다.

이와 같은 배경에서 2007년 12월 10일부터 12일까지 이태리 로마에서 50여개 국가와 18개 UN 산하기구



등의 대표자 120여명이 참가한 제1차 성 인지 통계 세계 포럼이 개최된다. 제1차 성 인지 통계 세계 포럼의 주요 내용은 성 인지 통계에 대한 고위급 사용자와 생산자 회의, 성 인지 통계에서의 새로운 도전, 여성에 대한 폭력 측정, 가구조사, 인구총조사, 경제 통계의 성 주류화, 사회지표와 양성평등, 인구총조사를 통한 성 인지 통계 생산, 행정자료를 이용한 성 인지 통계 등이었다.

2. 제2차 성 인지 통계 세계 포럼의 개요 및 주요 내용

가. 개요

제2차 성 인지 통계 세계 포럼(이하 ‘제2차 포럼’)은 ‘발전에서의 성 형평성을 위한 성 인지 통계’라는 대주제 하에 2009년 1월 26일부터 1월 29일까지 가나의 수도 아크라에 위치한 국제회의센터에서 개최되었다. 이번 포럼은 가나 통계청과 UNSD가 개최하고, 유엔 개발계획(UNDP), 세계은행(World Bank), 유엔 인구 기금(UNFPA), 아프리카개발은행(ADB)의 후원으로 진행되었다. ‘제2차 포럼’에는 한국을 포함한 미국, 캐나다, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 국가 대표, World Bank, OECD, ILO, UNIFEM, UN DESA DAW 등 주요 국제기구 대표, 캐나다 국제개발청(CIDA), 스웨덴 국제개발청(SIDA), 영국 국제개발부(DFID) 등 주요 국가의 국제원조부서 대표 등 140여명이 참석하였다. 한편 가나 정부는 ‘제2차 포럼’에 특별한 관심을 기울였다. 예컨대 ‘제2차 포럼’의 첫째날 있었던 개회식에서는 1월 초에 새로이 출범한 가나 정부의 부통령이 기조연설을 통해 환영사와 더불어 여성의원 비율 증가 등 정치부문의 여성대표성 향상을 위한 새정부의 노력을 소개하였다. 이외에도 ‘제2차 포럼’ 참가자들의 편의를 위해 코도카 국제공항에 환영 데스크를 설치, 운영하였고, 아크라시 외곽에 숙소를 정한 참가자들을 위해 매일 아침 경찰이 선도하는 교통편을 제공하였다.

[그림 14] 제2차 성 인지 통계 세계 포럼 회의장 내부



*자료 : 가나 통계청 홈페이지

[그림 15] 가나 부통령 John Dramani Mahama의 기조연설 장면



나. 일정별 주요 내용

제2차 성 인지 통계 세계 포럼의 주요 내용을 회의 일정별로 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1) 첫째날 : 1월 26일

‘제2차 포럼’의 첫째날인 1월 26일 오전에는 가나 부통령의 기조연설, UNSD, 가나 통계청, 아프리카 개발은행, 세계은행 등 주요 기구 대표들의 환영연설을 포함한 개회식이 있었다. 이어서 라이베리아, 가나, 서아프리카 대표가 참석하는 국가 통계 시스템에서의 성 인지적 관점 통합에 대한 원탁 토론이 진행되었다.

오후에는 성 인지 통계 발전 환경 창출에 대한 세미나로 3개의 패널로 회의가 진행되었다. 첫번째 패널에서는 UNIFEM, 파라과아이, 이태리 대표가 참여하여 성 인지 통계 확산 사례를 소개하였다. 두번째 패널은 성 인지 통계 확산에서 통계법의 역할이라는 주제로 필리핀, 남아프리카공화국, 스페인, 한국의 사례 발표와 토론이 있었다. 한국 사례는 주로 성 주류화 제도의 도입 및 시행, 여성발전기본법과 2007년 개정 통계법 소개, 개정 통계법의 의미와 향후 과제 등을 중심으로 소개되었다.

세번째 패널에서는 유엔 아프리카경제위원회(UNECA), 유엔 유럽경제위원회(UNECE) 등 UN 산하 지역 위원회의 해당 지역 회원국 대상의 성 인지 통계 생산을 위한 역량 구축 사례에 대한 소개와 토론이 이루어졌다.

2) 둘째날 : 1월 27일

‘제2차 포럼’의 둘째날인 1월 27일에는 정책의 점검과 계획을 위한 성 인지 통계에 대한 세미나와 인구가 구조조사와 가구조사에서의 성 인지적 관점 통합에 대한 세미나가 오전과 오후에 각각 진행되었다.

오전 세미나 주제와 관련하여 네번째 패널에서 국가 및 국제 수준의 정책 목표 점검을 위한 필수 성 인지 통계와 국가, 지역, 국제 보고서 작성에서의 성 인지 통계 통합 경험에 대한 UNSD, 가나, 세계은행, 코트디부아르의 사례 발표 및 토론이 있었다. 이 패널 회의에서 UNSD와 세계은행의 발표자는 UN의 새천년개발목표(MDG)의 점검 목표 3 ‘양성평등 촉진과 여성 역량 강화’ 관련 기존 지표의 한계를 지적하고, 개선된 지표를 제안한다. 그리고 새천년개발목표 보고서 작성에 필요한 성 인지 통계가 생산되지 않는 자료 격차 문제 해결을 위한 방안들이 제시되었다.

오후 회의에서는 인구주택총조사와 가구조사에서의 성 인지적 관점 통합 사례의 발표와 토론이 진행되었다. 구체적으로 여섯번째 패널에서는 인구주택총조사에서의 성 인지적 관점 통합과 관련하여 네팔, 말라위, 한국, 브라질, 팔레스타인의 사례 발표 및 토론이 진행되었다. 한국의 경우, 2005년 인구총조사 결과를 바탕으로 미취학 자녀가 기혼 여성 취업에 미치는 영향, 노인의 생계비 충당 방법의 성별 차이, 그리고 이러한 결과에 기반한 정책 추진 사례가 제시되었다. 이외에도 농업총조사를 활용한 성 인지 통계 생산 사례(유엔 식량 농업 기구), 가구조사에서의 성 인지적 관점 통합 사례(케냐, 잠비아)에 대한 발표와 토론이 진행되었다.

3) 셋째날 : 1월 28일

‘제2차 포럼’의 셋째날에는 ‘여성 노동 측정’을 주제로 총 5개의 패널 회의가 진행되었다. 그리고 ‘제2차 포럼’을 결산하고 주최측이 작성한 권고안 초안에 대한 토론이 이루어졌다.

오전 회의에서는 여성의 노동 참여 측정(패널 9), 비공식 부문 취업과 비공식 취업 측정(패널 10), 무급 노동 측정을 주제(패널 11)로 덴마크, 팔레스타인, 우간다, ILO, 캐나다 등의 사례 발표와 토론이 진행되었다. 오후



회의에서는 오전 회의에 이어 무급 노동 측정(패널 12), 여성의 경제 전반에 대한 기여 측정(위성계정)(패널 13)과 관련한 파키스탄, 스페인, 멕시코, 필리핀 등의 사례 발표와 토론이 이루어졌다.

이어서 ‘제2차 포럼’의 폐회에 앞서 금년 8월 남아프리카공화국 더반에서 개최 예정인 제57차 세계통계대회에 대한 홍보가 이루어졌다. 그리고 UNSD의 대표가 진행하는 ‘제2차 포럼’ 권고안 초안에 대한 토론이 진행되었다. 권고안 초안은 모든 통계 자료 생산자가 통계 생산 시 성별 차원(gender dimension)을 통합하도록 하는 법적 요건과 제도 확립을 포함한 ‘전체 국가 통계시스템 성 주류화의 제도화’, ‘국가 통계시스템에 소속된 모든 통계 담당자에 대한 성 인지 통계 교육 제공’, ‘자료수집과 성별 분석 계획 수립 이전에 사용자와의 협의를 통한 젠더 이슈의 명확한 정의’, 통계 사용자와 생산자의 협력 등을 포함한 ‘통계 생산자와 정책입안자의 연계 필요성 해소’, ‘성 인지 통계 생산, 활용을 위한 지역 네트워크 강화, 공동 목표 및 전략 개발’, ‘자료 격차의 전면적 해소’, ‘적절한 성별 분석에 필요한 개념과 정의 등 자료 수집 도구의 개발’ 등을 주요 내용으로 한다.

3. 평가 및 제언

이 글에서는 금년 1월 가나의 수도 아크라에서 개최되었던 제2차 성 인지 통계 세계 포럼의 배경과 일정별 주요 내용을 살펴보았다. ‘제2차 포럼’의 의미와 향후 과제를 간단하게 정리하는 것으로 이 글의 결론을 대신하고자 한다. 우선, ‘제2차 포럼’은 우리나라의 성 주류화 제도 시행, 성 인지 통계 생산의 법적 근거, 인구총조사 사례 발표 등을 통해 한국 성 인지 통계의 발전 수준을 국제적으로 홍보하는 계기가 되었다. 또한 본원이 발간하고 있는 「Women in Korea」와 본원의 영문 홍보물을 참가자들에게 배포함으로써 본원의 국제적인 인지도를 제고하는데 기여하였다. 향후에도 본원이 축적한 성 인지 통계 관련 성과의 국제적 확산을 위한 지속적인 홍보가 이루어져야 할 것이다.

다음으로 성 인지 통계 추진 체계 구축, 여성 노동 측정 등 성 인지 통계 생산과 관련된 제도 구축 및 방법론의 개발이 세계적으로 활발하게 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 검토를 통해 성 인지 통계 관련법의 효율적 시행을 위한 국내의 성 인지 통계 추진체계 구축 방안, 성 인지 통계 관련 방법론의 국내 적용가능성을 검토할 필요가 있다.

그리고 우리나라와 본원만의 차별화된 성 인지 통계 프로그램 개발과 국제적 확산을 위한 체계적인 전략이 수립될 필요가 있다. 현재 세계 성 인지 통계 분야는 UN, 세계은행, OECD 등 국제기구와 스웨덴, 캐나다, 영국 등 주요 국가의 국제개발협력기구가 개발도상국에 대한 개발원조 등을 통해 주도하고 있는 것이 현실이다. 따라서 기존의 국제기구와 주요 ODA 국가의 성 인지 통계 프로그램과 차별화되는 본원만의 성 인지 통계 프로그램을 개발하고, 이를 확산하기 위한 추진 방안을 수립할 필요가 있다.