



성인지 정책과 성인지예산

제주발전연구원 초빙연구원 정영태

2010년 새로운 민선5기 도정이 출범하면서 내세운 공약 가운데 성인지예산제도 도입을 보면서 여성정책의 지평이 드디어 성주류화를 포괄하는 정책으로 확산되고 있음을 가늠하는 잣대를 발견하게 되었다.

우리나라의 성주류화 제도 가운데 성별분리통계, 성별영향평가, 성인지예산 제도 도입 이래 지자체에서 성인지예산의 도입을 적극적으로 주장하게 된 것은 여성정책을 연구하는 연구자로서도 매우 고무적이기 때문이다.

본 글은 2010년까지 성주류화의 다양한 활동과 함께 2011년 성별영향평가의 과제, 그리고 지역수준에서 도입하게 될 성인지 예산에 대한 전망을 함께 풀어보고자 한다.

1. 성주류화는 언제부터 논의되기 시작하였나?

우리사회는 아주 빠르게 변화하고 있으며 여성정책 또한 빠르게 변화하고 있다. 특히, 1990년대 이후 여성정책과 관련한 법령 등 제도적 기반이 마련되고 중앙정부와 지방자치단체에 속속들이 여성정책 전담기구가 설치되었다.

사실 우리나라에서 여성정책은 '80년대 민주화 운동이 시작점이 되었으며, 80년대 후반부터 본격적으

로 추진되기 시작하였다. 정부는 1983년 국무총리 산하의 여성정책심의위원회 설치하면서 1987년 제6차 [경제사회발전 5개년계획](1987~1991)에 여성을 정책 부문으로 포함하기 시작하였고, 1988년 여성업무를 전담하는 정무장관(제2)실을 신설하기에 이르렀다.

제도가 마련되기 시작한 걸음마를 걷던 여성정책이 1995년 제4차 북경세계여성대회를 계기로 빠르게 변모하기 시작하였다. 기존 여성정책 전담기구인 정무장관(제2실)이 1998년 2월 폐지되고 대신 대통령소속의 여성특별위원회를 신설하였으며, 노동부의 근로여성 관련부서 이외에 법무부, 행정자치부, 교육부, 보건복지부, 농림부 등 5개 부처의 기획관실실에 여성정책담당관실을 설치하여 각 부처 내에서 여성관련 업무를 조정하도록 하였다.

그러나 특별위원회와 담당관실제도는 당초 기대와 달리 여성업무를 총괄·조정 기능이 부족하다는 지적이 여성계로부터 제기됨에 따라 2001년 1실 3국 2관 11과의 여성부를 출범시켰다. 당시 여성부의 출범은 여성정책의 기획·종합, 남녀차별 금지 및 구제 등을 담당함에 따라 적극적인 여성정책이 정책이 논의되고 정부의 적극적인 참여와 인식의 변화가 일어나기 시작하였다.

법적인 측면에서는 1987년 12월 [남녀고용평등법](이하 고평법) 제정을 시작으로 1990년 1월 가족법인 [민법]의 제4편(친족)과 제5편(상속)의 여성차

〈표 1〉 2010년 우리나라 성불평등지수(GII)현황

순위/대상	점수	생식건강		여성권한			노동참여	
		모성 사망률	청소년 출산율	여성의원 비율(%)	중등이상 교육받은인구(%)		경제활동 참가율(%)	
					여성	남성	여성	남성
20/138	0.310	14	5.5	13.7	79.4	91.7	54.5	75.6

주1) 0:완전평등(no inequality), 1:완전불평등

출처:UNDP, 2010. Human Development Index(<http://www.undp.org>)

별 조항이 전면 개정되었고, 1991년 1월에는 [영유아보육법] 제정, 1994년 1월 [성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률](이하 성폭력특별법), 1995년에는 여성정책의 기본법이라 할 수 있는 [여성발전기본법]이 제정, 1997년에는 [가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법]과 [가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률](이하 가정폭력방지법)이 제정되었다.

1998년에는 [여성기업지원에관한법률] 제정, 1999년에는 [남녀차별금지및구제에관한법률](이하 남녀차별금지법)이 제정, 됨으로써 이제 모든 영역에서 사회적 성차별을 줄이고 양성평등을 구현하기 위한 법제도는 선진국 어느 나라에 뒤지지 않을 정도로 거의 완비된 것으로 평가된다.

게다가 UNDP는 매년 인간개발지수(Human Development Index)를 발표하면서 GEM(여성 권한척도), GDI(남녀평등지수)지수¹⁾를 1990년부터 발표하다가 2010년부터 각 국의 성불평등성을 측정하기 위하여 GII(Gender Inequality Index)를 개발 기존 지수를 대체하여 발표하고 있다. 기존 GD

와 GEM을 통합한 GII는 생식건강(Reproductive health), 여성 권한(Empowerment), 노동 참여(Labour market) 3개 부문으로 지표가 구성되어 있으며, 생식건강은 모성사망률, 청소년 출산율을 지표로 하고 있다. 여성의 권한 부문은 여성의원의 비율과 중등이상의 교육을 받은 인구(%)를 지표로 하고 있으며, 노동참여는 경제활동참가율을 세부지표로 하고 있다. 2010년 UNDP의 GII는 135개국 가운데 20위로 높게 나타나고 있지만, 같은해 10월 발표된 세계경제포럼(WEF)은 성격차지수(GGI)가 134개국 가운데 104로 낮은 실정이다. 결국 이와 같이 여성관련 국제평가 지수가 서로 상이하게 나타나고 있는 것은 건강, 교육 등 인간개발에 중점을 둘 경우 여성과 남성의 격차는 비교적 근소한 차이를 보이지만, 정치, 경제 등 의사결정에 분야를 중점에 둔다면 여전히 성불평등 지표는 여성과 남성의 격차가 크게 나타나고 있기 때문이다.

이러한 노력에도 불구하고 여성의 지위가 여전히 변화가 없다는 것을 자성하면서 기존의 WID와 GAD를 뛰어넘은 전략은 제4차 북경여성대회에서 성주류화를 전면적에 내세우면서 대두되었다. 사실 WID(Women in Development)접근의 경우 여성이 사회발전의 주요 행위자면서도 발전과정에서 소외되었다는 점을 문제로 삼고 발전과정에 여성을 위한 정책이행을 강조하였다. 주로 추진하는 정책은 여성이 처한 차별적 상황에 초점을 두고 그것을 시정하기

1) 1995년 GDI는 37위, GEM 83위에서 2004년 GDI는 29위, GEM 68위, 2009년 GDI는 25위(155개국 가운데), GEM 61위(109개국 가운데)로 자리매김 되어있다. 기존 GDI는 남녀 각각의 교육수준, 기대여명, 소득에서 남녀역할의 비율 등을 근거로 남녀간 성취수준이 얼마나 평등한가를 나타내며 GEM은 여성의 의회의원 점유율, 관리직·전문직의 비율, 소득에서 여성 역할의 비율 등을 근거로 정치, 경제 분야에서 여성의 권한 정도를 나타냈다. 그러나 남녀평등지수와 여성권한 척도가 선진국·엘리트 위주의 지표로 구성되어 적절하지 못하다는 문제가 제기 되면서 2010년 성불평등지수(GII)가 새롭게 된 것이다.

위하여 특별프로그램을 형태로 여성중심 가족계획, 요보호 여성 복지, 건강관리, 영양, 소득 창출 등 실제 여성의 요구에 주안점을 두었다. WID접근이 여전히 기존의 남녀관계를 변화시키지 못하자 발전을 추구할 때 남성과 여성의 지위와 역할이 빚어내는 불평등한 권력관계에 눈을 돌리면서 GAD(Gender-And-Development)접근이 등장한 것이다. 여성정책이 발전정책의 주류에 속하지 못하고 주변에 머물면서 남성은 발전과정의 행위자로, 여성은 발전과정의 수혜자로 참가하는 것을 문제로 제기하면서 여성 뿐 아니라 남성과 여성의 상대적 지위에 관심을 두고 사회조직이나 현상에 대한 분석에서 젠더관계의 역동성과 구조를 중시하고, 생산적 활동 뿐 아니라 재생산 활동도 분석의 대상으로 여겼다. 사실 WID접근에서 교육이나 고용기회를 중심으로 여성차별을 인지하였다면, GAD접근에서는 남성우월주의나 남성중심의 권력분배와 통제방식을 주원인으로 인지하였다.

결국 WID접근과 GAD접근의 변화로써 여성의 주도력을 강화하면서 불평등한 성별관계의 변화를 추구하는 성주류화(gender mainstreaming)개념을 공식적으로 채택하기에 이른 것이다. 성주류화는 모두 3단계에 걸쳐 추진하는데 우선 여성의 주류화, 성인지적 관점의 주류화, 주류의 전환으로 체계를 구성

하였다. 또한 성 주류화를 실현하기 위한 도구로 대두된 것이 바로 성인지 통계, 성인지 예산, 성인지훈련, 성별영향평가/분석이다.

2. 성별영향평가 제도의 성과

성 주류화 전략의 하나로 제시된 성별영향평가는 2002년 『여성발전기본법』에 명시되면서 제도적 기반을 확보하고, 9개 기관이 2004년 시범 분석에 참여하면서 실시되었다. 시범사업 과제로 법무부 2개 과제, 과학기술부 1개 과제, 농림부 1개 과제, 문화관광부 1개 과제, 보건복지부 1개 과제, 노동부 1개 과제 등 7개 중앙부처와 서울시 1개 과제, 충청북도 1개 과제, 전라북도 1개 과제 등 3개 광역도시가 참여 총 10개 과제가 수행되었다. 본격적으로 제도를 시행하게 된 2005년 첫 해 53개 기관, 2006년 187개 기관, 2007년 278개 기관, 2008년 295개 기관, 2009년 298개 기관 1,815개 과제가 성별영향평가가 수행되었다.

제주특별자치도는 2005년 1개 과제를 시작으로 2006년 1개 과제, 2007년 15개 과제, 2008년 21개 과제, 2009년 25개 과제가 추진되었다. 특별자

〈표 2〉 제주특별자치도 연도별 성별영향평가 과제 수(2006년~2009년)

(단위: 개수, %)

연도	2006			2007			2008			2009		
	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초	합계	광역	기초 ²⁾	합계
제주	1		1	15		15	21	-	21	25	11	36
전국	75		75	134		134	268	1,168	1,436	847	968	1,815
전국 대비	1.3		0.4	11.2		2.4	7.8	-	1.5	3.0	1.1	2.0

2) 제주특별자치도는 행정구역단일화로 기초자치단체가 사실상 없다. 그러나 여성가족부가 2009년 행정시인 제주시와 서귀포시를 기초자치단체의 성격으로 간주하여 성별영향평가 수행기관으로 확대하도록 권고함에 따라 외연상으로는 2개의 행정시가 기초자치단체의 평가 영역에서 평가되고 있다.

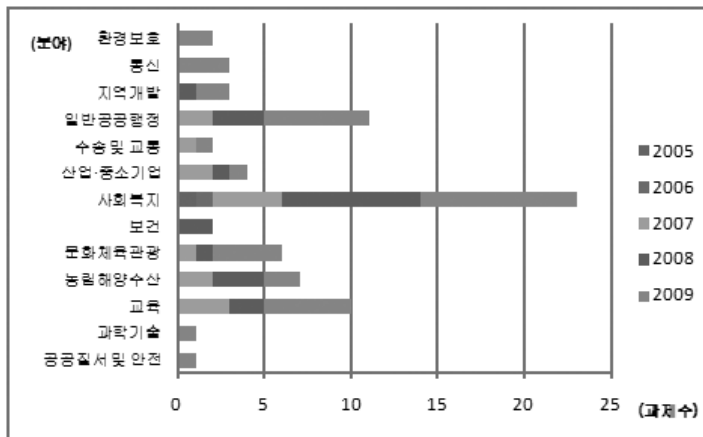
지도 출범으로 기초자치단체가 없는 행정구조체계에
서 2009년부터 행정시를 기초자치단체로 간주하도
록 하여 별도로 성별영향평가 과제를 수행함에 따라
2009년 처음으로 11개 과제를 별도로 수행하였다.

성별영향평가가 수행된 사업 분야별로 보면 2007년
이후 과제수가 대폭증가하면 16개 항목으로 분류(정
부기능분류시스템:BRM)해보면 여전히 사회복지 분
야의 업무가 다수에 해당되고 있다는 것을 찾아볼 수
있다. 아울러 2007년부터 제주발전연구원 여성정책

연구센터와 업무 연계를 통해 대상과제의 선정에 위
한 추진체계 정비 등을 함께 추진한 결과라고 볼 수
있다. 이러한 변화는 행정에서 독자적으로 성별영향
평가를 수행하는데 있어 아직도 어려운 점을 전문가
집단과의 결합으로 시너지 효과를 가져 온 것으로
2008년과 2009년 컨설팅을 실시하면서 성별영향
평가 자체평가 수준을 높일 수 있는 계기를 마련하기
도 하였다.

〈표 3〉 제주특별자치도 연도별·분야별 과제 수(2005년~2009년)

분류항목	2005	2006	2007	2008	2009
공공질서 및 안전	-	-	-	-	1
과학기술	-	-	-	-	1
교육	-	-	3	2	5
농림해양수산	-	-	2	3	2
문화체육관광	-	-	1	1	4
보건	-	-	-	2	-
사회복지	1	1	4	8	9
산업·중소기업	-	-	2	1	-
수송 및 교통	-	-	1	-	1
일반공공행정	-	-	2	3	6
지역개발	-	-	-	1	2
통신	-	-	-	-	3
환경보호	-	-	-	-	2
계	1	1	15	21	36



〈그림 1〉 제주특별자치도 연도별·분야별 과제(2005년~2009년)

3. 국회 차원의 성인지 예산서 작성과 지방자치단체의 성인지 예산 도입

2006년 국가재정법의 제정으로 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고 그것을 예산편성에 반영하는 ‘성인지 예산서’를 국회에 제출”하도록 함에 따라 2010년 처음으로 성인지예산서가 국회에 제출되었다.

성인지 예산제도(Gender Sensitive Budget)는 정부예산이 성 중립적이라고 가정되고 있지만, 성별 영향이 무시된 채 여전히 성불평등 구조가 재생산되기 때문에 국가 재정에서부터 성 평등을 증진하는 방향에서 운용 될 수 있도록 정부 예산의 편성, 심의, 결산 과정에서 성별이 예산에 영향을 미치고 있음을 고려하는 제도로 알려져 있다. 성인지 예산제도는 호주³⁾, 독일, 캐나다, 스웨덴, 필리핀, 인도, 모로코 등의 사례가 알려져 있으며, 제4차 북경여성대회에서 성주류화 전략의 의제로 채택되면서 관심을 받기 시작하였다. 4차 여성대회는 행동강령으로 “정책결정이 이루어지기 전에 여성과 남성 각각에 대한 정책결정의 영향 분석이 이루어질 수 있도록 노력할 것”이 채택되면서 성별영향평가제 도입이 각국에 권고되었다. 유럽의회는 2003년 ‘성인지 예산 결의문’을

채택하고, 2004년 국제의회연맹(IPU)은 각국 의회에 성인지 예산제 도입을 권고하면서 현재 80여개국에서 성인지 예산서 제도가 도입 시행되고 있다.

우리나라는 1990년대 후반 여성단체들이 여성관련 예산운동을 벌여오면서 얻어진 성과로 “2002년 국회가 성인지적 예산편성 및 여성관련 자료제출 촉구 결의안”이 채택되었다. 그 후 참여정부에서 그 어느 시기보다 성인지 예산에 대한 관심이 높아졌고, 제도적인 성과로써 국가재정법⁴⁾이 2006년 제정되면서 모두 성인지 예산 관련 조항을 법에 명시되었다. 국가재정법은 기존의 예산회계법과 기금관리기본법을 통합 제정한 것으로 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정하였는데, 효율적이고 성과 지향적으로 투명한 재정 운용과 건전 재정의 기틀을 위하여 제정되었다. 그리고 재정되면서 성인지 예산의 개념이 도입되기 시작하였다. 우선 정부 예산에 있어 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다고 명시하였다(제16조 예산의 원칙). 제26조는 성인지 예산서의 작성과 국회에 제출하는 예산안의 첨부서류로써 성인지 예산서(제34조 예산안의 첨부서류)를 명시하였으며, 제57조는 성인지 결산서 작성을 명시하였다. 국가재정법은 일부 개정 및 (타)일부개정 등 지금까지 모두 33차례 일부 개정되어 법률제10414호로 개정되어 있다. 현재 법령은 처음 제정되었을 당시와 동일하게 모두 총칙을 비롯 7개장 102개 조문으로 구성되어 있으며, 부칙으로 구성되어 있다.

3) 호주의 성인지 예산제도는 1980년대 초반 빠르게 성장하면서 다른 국가들의 성인지 예산 제도 도입에 많은 영향을 끼쳤으나, 10년 정도 시행한 뒤 급속하게 쇠퇴하였다. 호주의 성인지 예산제도는 안정적인 제도적 근거와 합의없이 정치적 세력들간의 연합에 의해 존치되어 한계를 보이며 지금은 수행되고 있지 못하다. 이는 호주에서 80년대 처음 여성예산서를 중심으로 성인지 예산서가 도입된 배경에 여성운동의 진보적 정당과의 연합이라는 정치적 기회와 정부 기구 내 페모크라트(femocrat, 여성주의 관료)의 산물로 볼 수 있다. 정부기구 내 페모크라트가 진입하면서 성평등 정책을 총괄 조정할 수 있는 권한을 부여받은 총리실 산하의 여성지위실(Office of the Status of Women)을 설치 여성의 정치적 대표성 확보, 동등한 교육 기회의 보장, 노동시장과 가족 책임에 대한 남녀의 동등한 참여, 성별 임금격차 완화, 양질의 보육시설 확보 등을 이루어냈지만 정권이 교체되면서 여성정책은 “특별한 이해”로 격하되고 모든 부처의 성과가 단순 성과지표로 결과만을 측정하고, 여성예산서는 전반적으로 축소 운영되면서 결과적으로 관료의 인식변화도 가져오지 못하고, 여성단체의 관심에서도 멀어지는 결과를 가져왔음(마경희 외, pp. 41~73 요약)

4) 국가재정법은 법률 제8050호로 모두 총칙을 비롯하여 7개장과 부칙으로 구성되어 있으며, 102개의 조문으로 되어있다.

〈국가재정법시행령〉(법률〔타〕일부개정 2010.12.27 법률 제10414호)

- 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.
〈개정 2010.5.17〉 “5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.”

- 제26조(성인지 예산서의 작성)

- 제34조(예산안의 첨부서류) 〈개정 2010.5.17〉 “9. 성인지 예산서”

- 제57조(성인지 결산서의 작성)〈신설 2010.5.17〉

- 제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성)[본조신설 2010.5.17]

- 제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 〈개정 2008.12.31, 2010.5.17〉 “6. 성인지 기금운용계획서”

- 제73조의2(성인지 기금결산서의 작성)[본조신설 2010.5.17]

* 부칙〈제8050호, 2006.10.4〉

제5조(성인지 예산서 및 성인지 결산서의 작성·제출에 관한 적용례)

* 부칙〈제10288호, 2010.5.17〉

〈성인지 예산제도 관련 국가재정법 시행령〉(〔타〕일부개정 2010.11.15 대통령령 제22493호)

- 제9조(성인지 예산서의 내용 및 작성기준 등) 〈개정 2008.2.29, 2009.3.25, 2010.7.9〉

- 제10조(예산요구서의 내용)

- 제28조의2(성인지 기금운용계획서의 내용 및 작성기준 등)[본조신설 2010.7.9]

*부칙 〈제22268호, 2010.7.9〉

제3조(성인지 예산서의 내용 및 작성기준 등에 관한 적용례) 제9조의 개정규정은 2011 회계연도 예산안부터 적용한다.

제주특별자치도는 성인지예산에 대하여 제3차 여성정책 수립시 성주류화 정책기반 구축·평등문화 확산 영역에 있어 정책과제로 성인지예산 도입 기반 조성을 계획하였으며, 성인지 예산 편성을 위한 매뉴얼 개발, 민간부분 성인지 모니터링 지원, 성인지 예산 분석과 성별영향평가 연계 등 3가지를 세부과제로 설정하였다. 제3차 여성정책을 추진하면서 성별영향평가는 추진되었으나 성인지 예산은 거의 이루어지지 않았다. 이는 국가 차원에서 성인지 예산에 대한 과정이 지난해까지 추진되면서 지자체 수준에도 이슈가 되지 못하였기 때문이다.

그러나 지난 민선5기 출마자들의 공약 가운데 “성인지 예산”도입이 제시되면서 지역 여성계를 비롯 성인지 예산이 새로운 이슈가 되었다.

4. 성인지예산과 성주류화 정책 실현

사실 성주류화 정책에 있어 가장 중요한 전략은 성별분리통계, 성별영향평가, 성인지 예산이다. 정책을 추진하는 대상자를 명확하게 알기 위해 통계를 고려해야 하고 통계를 통해 서로 다른 성에게 어떠한

영향을 미칠 것인지를 분석하게 되면 자연스럽게 성인지예산서를 작성할 수 있다.

최근 국회에 제출된 성인지 예산서가 미흡하다는 평가를 계속 받고 있는 것은 예산 업무를 담당하는 담당자들이 여전히 성인지적 감수성이 체득되지 못하였기 때문이라고 해도 과언이 아니다. 2010년 국회에 제출된 성인지 예산서는 모두 195개 사업으로 전체 예산의 2.5%를 차지한다. 그런데 제출된 예산서 가운데 기초노령연금지급, 영유아보육지원 등 2개 사업이 전체 예산의 4.4조원으로 이 두 사업을 제외한다면 이번에 제출된 성인지 예산서는 사실 정부 총지출의 1% 수준에 그치고 있다. 번거롭고 불편한 과정이라고 인지하고 있다는 점이다. 이는 앞서 7년 여에 걸쳐 추진되고 있는 성별영향평가가 업무에 있어 번거로운 일로 여겨지는 것과 동일하다는 점이다.

잠시 2011년도 성인지예산서 제출된 대상사업은 모든 국가예산사업이 해당이 되지만 우선적으로 제3차 여성정책기본계획 추진사업, '10년도 성인지예산서 작성사업, 기타 성별영향분석이 가능한 사업을 기준으로 선정되었다. 전년과 대비한다면 기금의 주요 사업까지 포함되어 대상사업의 규모가 확대되었으며, 양성평등정책사업, 성별영향분석사업에서 벗어나 대상 사업이 확장되었다는 점이다.

그러나 여기서 성인지예산서가 우선적으로 기존의 성별영향평가보고서와 유사하다는 점이 성인지예산서와 성별영향평가 사이의 차이점을 발견할 수 없다는 점이다. 향후 지역에서 성인지예산서를 작성하게 될 경우 지역 수준에 맞춰 우선적으로 성인지예산서를 작성할 수 있는 대상과제를 선정 단계적으로 확대할 필요가 있다는 점이 바로 여기서 찾을 수 있다.

성인지예산은 정책의 양성평등을 이끌어낼 수 있는 가장 중요한 전략 가운데 하나이다.

2011년 제주특별자치도가 민선5기 출범 1주년을 기념하게 되는 시점에서 무엇보다 성인지예산을 위한 실천 과제를 만들어 낸다면, 여성정책의 중요한

획을 그을 수 있다고 생각된다. 성인지예산과 성별영향평가 그리고 성별분리통계는 요원한 정책전략이 아니다. 항상 정책을 기획하는 단계에서부터 고려될 때 즉 업무를 시작할 때 젠더적 관점을 바탕으로 추진하게 된다면 모든 정책은 성평등하게 개선될 수 있다는 것을 각인하고, 젠더적관점을 바탕으로 정책을 입안, 수행, 평가할 수 있는 추진체계를 자연스럽게 만들어낼 필요가 있다. 다시 한번 강조하지만, 여성정책은 결코 여성만을 위한 정책이 아니기 때문이다.

〈참고문헌〉

마경희·최진·배유경. 2008, 「해외의 성인지 예산:정부주도 3개국 심층연구」, 한국여성정책연구원.

여성가족부·한국여성정책연구원 성인지예산센터. 2010. 6, 「2011년도 성인지예산서 작성 매뉴얼」.

오건호. 2010, “성인지적 ‘재정전략’없는 성인지 예산제 - 시행첫해, 성인지 예산제 내실화를 위한 5대 방안”, 사회공공연구소 이슈페이퍼 2010-03.

제주특별자치도. 2006, 성별영향평가 결과보고서 _____ . 2007, 성별영향평가 결과보고서 _____ . 2008, 성별영향평가 결과보고서 _____ . 2009, 성별영향평가 결과보고서 _____ .

인터넷

국가법률지식정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/main.jsp>

UNDP. 2010. Human Development Index (<http://www.undp.org>)