

2008 연구보고서-6-6

공공지출이 성불평등에 미치는 영향

김영옥 · 마경희 · 이은아

KWADI

2008 연구보고서 6-6
「성인지 예산 제도화 방안 연구(II)」의 단위 연구보고서

공공지출이 성불평등에 미치는 영향

Impacts of Public Expenditure on Gender Inequality

연구기관 : 한국여성정책연구원
연구책임자 : 김 영 옥 (본원 선임연구위원)
공동연구자 : 마 경 희 (본원 연구위원)
이 은 아 (동덕여자대학교 강사)

연구요약

1. 연구배경 및 목적

- 이 연구는 성인지 예산에 대한 이해를 돕기 위하여 기획된 성인지적 예산분석 사례 모음집의 성격을 가지고 있음.
- 성인지 예산에 대한 원론적인 정의들은 많지만, ‘성인지적’이라는 용어의 난해함과 모호함, 그리고 보다 근본적으로는 성평등을 직접적인 목적으로 하는 정책과 예산에 주목해 오던 성평등에 대한 과거 접근과의 차이로 인해 성인지 예산에 대한 이해에 실질적인 도움이 되지는 못하고 있음.
- 이 연구는 성인지 예산이 무엇인지, 이를 통해 가시화될 수 있는 것은 무엇인지, 그리고 또 무엇이 가시화되어야 하는지를 이해하는데 가장 효과적인 방법은 예산분석 사례에 있다는 인식에서 출발하였음.
- 연구 목적은 두 가지임. 첫째, 예산분석 사례들을 통해 다양한 각도의 성인지적 예산 분석 방법에 대한 통찰력을 제공하고자 함. 둘째, 성인지적 예산분석 결과에 대한 토론과 논쟁을 불러일으키고자 함.

2. 성인지적 예산분석 방법론

- 성인지적 예산분석은 론다 샤프(Rhonda Sharp)가 구분한 성인지 예산의 3가지 위계적 목표체계(성불평등에 대한 인식의 증진, 정부 책무성 강화, 예산과 정책의 변화)의 출발점이 됨. 성인지적 예산분석은 그 자체 정책과 예산의 변화로 연계될 수 있는 것이 아니라 자원배분의 성별 차이를 가시화하고, 성불평등의 현실을 인식할 수 있도록 하는 수단임.
- 가장 단순한 성인지적 예산분석은 여성과 남성 수혜자, 수혜자의 성별 예산 배분의 차이를 파악하는 것임. 그러나 계산된 수치는 유급노동과 무급노동의 성별 배분의 차이, 성평등을 저해하는 성역할 규범과 역할, 그리고 정책이 성불평등에 미치는 장기적인 효과를 고려하여 해석되어야 함.
- 다이앤 엘슨(Diane Elson)은 CEDAW 협약의 이행을 위한 정부 세출예산 모니터

링의 초점을 네 가지로 구분함. 첫째, 다양한 공공지출 배분에서 성평등의 우선성, 둘째, 공공지출 배분에서 여성과 남성의 차이의 존재, 셋째, 성평등 목표달성을 위한 공공지출의 적절성, 넷째, 공공지출 결과의 성평등임.

3. 성인지적 예산분석 사례의 구성

□ 다음과 같은 유형의 국내외 예산분석 사례를 요약·정리하였음.

성인지적 예산 분석 사례 목록

분석 대상 예산의 범주	구분	자료명(국가명)
1. 성평등 정책 예산	가. 성평등 정책의 우선성	- Gender Budgeting in India(인도)
	나. 성불평등의 사회적 비용	- Costs of Violence against Women(스웨덴) - The Cost of Domestic Violence(영국) - A Cost-Benefit Analysis of the Violence Against Women Act of 1994(미국)
	다. 성평등 정책 예산의 적절성	- Making the Act Work: a research study into budget allocations for the implementation of the domestic violence act(남아프리카 공화국)
	라. 성평등 정책의 효과	- 성폭력 관련 공공지출에 대한 성인지적 분석(한국)
	마. 무급 노동의 경제적 가치평가	- Mothers' Milk and Measures of Economic Output (호주)
2. 주류 정책 예산	가. 노동	- Into the Mainstream?: Why gender audit is an essential tool for policymakers?(영국) - 문화콘텐츠 전문인력 양성 사업 공공지출의 성인지적 분석(한국)
	나. 복지	- 장애인 복지 공공지출의 성불평등 영향 분석(한국) - The Need for a Framework for Combined Disability and Gender Budgeting(인도)
	다. 보건의료	- "Laundry Bag Project" - unequal distribution of dermatological healthcare resources for male and female psoriatic patients in Sweden(스웨덴) - 산재보험 지급의 성불평등 연구(한국)
	라. R&D	- Equality between Men and Women in Swedish Research Funding? - An Analysis of the Swedish Research Council's First Years(2003-2005)(스웨덴)

	바. 세입예산	- Gender Impacts of Government Revenue Collection : The Case of Taxation
3. 성인지 예산서	가. 호주	- 호주 연방정부 『여성예산서(1991-1992)』
	다. 스웨덴	- 스웨덴 예산서 부록 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』

4. 예산분석 사례의 함의

가. 예산분석의 전제조건

- 성인지적 예산분석을 위해서는 당연시된 일상에 대한 분석자의 성찰 혹은 성불평등 문제에 대한 지식이 요구됨.
- 완성도 높은 예산분석을 위한 기술적 전제는 성별분리통계의 구축임. 예산분석을 위한 가장 기초적인 통계자료는 국가 기초통계조사 자료 뿐 아니라 다양한 분야 정책의 성별 실태조사, 정책 만족도 조사, 정책 수요조사 자료를 점진적으로 구축해 나갈 필요가 있음.

나. 예산분석의 효과

- 예산분석의 일차적이고 직접적인 효과는 그동안 드러나지 않았던, 미처 인식하지 못했던 성불평등 문제를 가시화하고, 깨달음을 주며, 나아가 새로운 지식을 생산해 낸다는 것임.
- 성불평등 현상에 대한 분석들이 누적되어 우리 사회의 성불평등에 대한 실증적, 경험적 지식이 확산될 것이며 확산된 지식은 새로운 규범이 되어 성불평등 문제의 해결을 위한 대안에 대한 논의로 이어질 것임.

다. 예산의 변화

- 지금까지 이루어진 성인지적 예산분석 사례에 비추어 보면, 실제 예산의 변화를 가져온 사례들은 사실 적은 수에 불과하고 잘 알려져 있지 않음. 이것은 론다 샤프(Rhonda Sharp)의 성인지 예산의 세 가지 위계적 목표체계를 고려할 때 이해될 수 있음.

- 예산 분석을 통한 변화는 생산된 새로운 지식에 대한 오랜 시간에 걸친 토론을 통한 합의와 공감대 형성, 그리고 이를 정책에 반영하기 위한 정치적 의지가 맞물려질 때 가능할 것임.

목 차

I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구방법 및 자료	5
3. 연구의 범위	6
4. 보고서의 구성	6
II. 성인지적 예산분석 방법론	9
1. 성인지 예산의 목표와 예산분석의 의의	11
2. 성인지적 예산분석 방법론	13
가. 분석 대상 예산의 유형	13
나. 세출예산의 세 범주	14
다. 성인지적 예산분석의 원칙과 방법들	16
라. 세출예산 분석의 초점	19
3. 예산분석 사례의 구성 및 개요	24
가. 분석 사례의 구성	24
나. 사례개요	26
III. 성인지적 예산분석 사례	31
1. 성평등 정책 예산	33
가. 성평등 정책의 우선성	33
나. 성불평등의 사회적 비용	36
다. 성평등 정책 예산의 적절성	48
라. 성평등 정책의 효과	51
마. 무급노동의 경제적 가치평가	58

2. 주류 정책 예산	62
가. 노동정책	62
나. 복지정책	69
다. 보건의료정책	81
라. R&D 정책	95
마. 세입예산과 젠더	100
3. 성인지 예산서	106
가. 호주 연방정부 여성예산서(Women's Budget Statement)	106
나. 스웨덴 - 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』	113
IV. 예산분석 사례의 함의	127
1. 예산분석의 전제조건	129
가. 성불평등 문제에 대한 통찰력 혹은 지식	129
나. 성별분리통계의 구축	130
2. 예산분석의 효과	131
3. 예산의 변화	132
■ 참고문헌	135

표 목 차

<표 II-1> 예산과정으로 성인지적 관점을 통합하는 방법들 (캐서린 레이크)	17
<표 II-2> 국가 총예산 중 여성을 대상으로 하는 예산의 비중(%)	21
<표 II-3> 성인지적 예산분석 사례 목록	25
<표 III-1> 여성 대상 프로그램: 부처 전체 지출에서 차지하는 비중	34
<표 III-2> 친여성 예산의 추이	35
<표 III-3> 가정폭력의 사회경제적 비용	40
<표 III-4> 가정폭력 피해자 규모	42
<표 III-5> 연간 가정폭력 비용	45
<표 III-6> 가정폭력 비용을 누가 지불하는가	46
<표 III-7> 12세 이상 여성 100,000명당 여성 범죄 피해율	47
<표 III-8> 보건복지부 1995-2000년 여성폭력 관련 예산	53
<표 III-9> 2007년 여성가족부 성폭력 관련 예산 총액	54
<표 III-10> 2007년 법무부 성폭력·가정폭력 관련 예산	55
<표 III-11> 2007년 교육부 성폭력·가정폭력 관련 예산	56
<표 III-12> 2007년 부처별 성폭력 예산 총괄 비교표	57
<표 III-13> 1997-2002년 뉴딜 프로그램 지출	63
<표 III-14> 핵심인력 양성사업 과정별 예산	67
<표 III-15> 핵심인력 양성사업 성별 예산수혜 현황(2007)	68
<표 III-16> 장애인 사회경제적 지위의 성별 격차	69
<표 III-17> 여성 장애인의 규모	70
<표 III-18> 성별 장애인 등록 여부	71
<표 III-19> 장애인 복지 예산 지출 추이	71
<표 III-20> 2007년 장애인 복지 성별 예산 추계	74
<표 III-21> NHFDC 수혜자	80
<표 III-22> 2003년 성별 건선 치료	85

<표 III-23> 스탁홀름 주 의회 지역의 조제약 비용의 성별 차이	86
<표 III-24> 2006년도 성별 산업재해보상자	87
<표 III-25> 산업재해보험기금 세출예산	88
<표 III-26> 산재보험급여의 종류	88
<표 III-27> 급여별 수급자수 및 지급현황	89
<표 III-28> 성별 업무상 질병 및 부상 경험	91
<표 III-29> 산재보험 비처리 이유 및 요양중단 경험(%)	92
<표 III-30> 산재환자의 성별 급여유형별 총급여액 차이(2006)	93
<표 III-31> 산재환자 1인당 성별에 따른 요양일수 및 급여의 차이(2006)	93
<표 III-32> 요추부염좌(S335) 환자의 성별에 따른 요양일수 및 급여의 비교 ..	94
<표 III-33> 호주 여성예산서 포트폴리오별 기본 구조(1991-1992년)	107
<표 III-34> 여성예산서 사례 : 특별 취업, 교육과 소득지원 프로그램	108
<표 III-35> 여성예산서 사례 : 실업자 소득보장	110
<표 III-36> 여성예산서 사례 : 산업인프라	111
<표 III-37> 여성예산서 사례 : 세무 행정	112
<표 III-38> 경제활동인구의 주당 노동시간	114
<표 III-39> 2004년 가구 유형에 따른 연간 임금소득, 근로소득, 종합소득 ..	115
<표 III-40> 성별 부모수당, 질병수당, 활동수당	116
<표 III-41> 성별 실업급여	117
<표 III-42> 성별 세입 기여	119
<표 III-43> 2004년 성별 가처분 소득	119
<표 III-44> 2004년 소득원별 가처분 소득	120
<표 III-45> 2004년 개인 가처분 소득과 경제적 수준	121
<표 III-46> 자녀출생시 부모수당의 성별 지급	123
<표 III-47> 2002년 독신 부모의 연평균 가처분 소득 구성	124
<표 III-48> 자녀와 배우자가 있는 여성과 남성의 연평균 가처분 소득의 구성	125
<표 III-49> 1994-2003년 부모역할로 인한 소득의 변화	126

그림 목 차

[그림 II-1] 성인지 예산 활동 목표의 위계	12
[그림 III-1] 평등과 세 발 달린 의자모형	52
[그림 III-2] 연도별 방송산업 예비인력 정규교육기관 졸업생 성별현황 (1999-2005)	66
[그림 III-3] 연도별 방송산업 예비인력 정규교육기관 취업생 성별현황 (1999-2005)	66
[그림 III-4] 교육기간 1일당 1인당 수혜액과 여성 참여 비율	68
[그림 III-5] 성별 장애연금 수급현황	75
[그림 III-6] 성별 장애수당 수급현황	76
[그림 III-7] 성별 장애인 활동보조서비스 수급현황	77
[그림 III-8] 성별 건선, 습진 환자 수(단위:명)	84
[그림 III-9] 건선, 습진 환자의 성별 치료 유형	84
[그림 III-10] 산재보험 적용 대상자 추정치(2006)	90
[그림 III-11] 성별 산재처리 방식	91
[그림 III-12] 성별, 분과 위원회별 합격율	97
[그림 III-13] 박사 후 연수 성별 합격율	98
[그림 III-14] Linnaeus grants 2006 성별 성공률	99

I

서론

1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구방법 및 자료	5
3. 연구의 범위	6
4. 보고서의 구성	6

1. 연구배경 및 목적

이 보고서는 성인지 예산에 대한 다양한 관심을 가지고 있는 독자들(공무원, 연구자, NGO, 국회 및 지방의회 의원들 등)의 성인지 예산에 대한 이해를 돕기 위하여 기획된 국내외 성인지 예산분석 사례모음집의 성격을 가지고 있다.

성인지 예산 활동(gender-responsive budgeting initiatives)의 전제는 성중립적으로 보이는 예산이 의도하지 않게 기존의 성불평등 구조를 강화하는데 기여할 수 있다는 것이며, 성인지적 예산분석은 이를 가시화할 수 있는 핵심적 수단이다. 성인지적 예산분석을 통해 예산이 여성과 남성에게 어떻게 배분되고 있고, 여성과 남성의 다른 욕구에 어떻게 대응하고 있으며, 그리하여 기존의 성불평등 구조에 어떠한 영향을 미치는지가 보다 분명하게 드러날 수 있으며, 이는 예산이 성평등에 기여하기 위하여 혹은 기존의 성불평등 구조를 강화하지 않도록 하기 위하여 어떻게 변화되어야 하는지에 대한 논의와 토론의 출발점이 되기 때문이다.

그러나 직접적으로는 ‘성인지적’이라는 용어가 주는 난해함과 모호함, 그리고 보다 근본적으로는 성평등을 직접적인 목적으로 하는 정책과 예산에 주목해 오던 성평등에 대한 과거 접근과의 차이로 인해 이러한 원론적 정의가 실제 성인지 예산과 성인지적 예산분석에 대한 이해에 많은 도움을 주지는 못하는 듯하다.

성인지 예산 제도의 취지와 목적에 공감하는 이들조차도 성인지적 예산 분석은 어떻게 해야 하는 것인지, 이것이 보여줄 수 있는 구체적인 결과는 무엇인지에 대해 원론적인 수준을 넘어서는 막연하고 추상적인 기대를 넘어서지 못하고 있다. 뿐만 아니라 성인지 예산에 대해 호의적이지 않은 이들에게 성인지 예산은 ‘여성을 위한’ 예산과 동일시되기도 하며, 이는 예산배분의 형평성의 원칙에 위배된다는 오해로 이어지기도 한다.

이러한 상황에서 이 연구는 성인지 예산이 무엇인지, 이를 통해 가시화될 수 있는 것이 무엇인지, 그리고 또한 무엇이 가시화되어야 하는지를 이해하는데 가장 효과적인 방법은 사례에 있다는 인식에서 출발하였다. ‘한 번 보는

4 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

것이 백번 듣는 것보다 낫다’는 속담처럼 성인지 예산에 대한 원론적이고 복잡한 이해보다는 사례를 통한 이해가 제도의 필요성과 의의, 효과를 가장 잘 보여줄 수 있는 방법이 될 수 있다는 것이다.

이러한 맥락에서 연구의 일차적인 목적은 예산분석 사례들을 통해 다양한 각도의 성인지적 예산분석 방법에 대한 통찰력을 제공하는 데 있다. ‘성중립적’으로 보이는 예산 사업에 내재화된 성불평등한 자원배분 규칙을 가시화하고자 하는 성인지적 예산분석은 사실상 사회 전반의 성불평등 구조와 이를 재생산하는 기제를 비판적으로 성찰할 수 있는 포괄적인 지식을 필요로 한다. 그러나 이것은 사실상 쉬운 일이 아니다. 따라서 제도 시행의 초기 상황에서는 분석을 통해 가시화되어야 할 성차별적 이슈가 무엇인지, 예산에 암묵적으로 내포되어 있는 성불평등한 가치가 무엇인지, 성평등을 위해 가능한 대안은 무엇인지에 대한 보다 ‘직관적인’ 이해를 가능케 할 수 있는 구체적인 분석 사례가 발굴되고, 확산될 필요가 있다.

이 연구의 두 번째 목적은 성인지적 예산분석 결과에 대한 토론과 논쟁을 불러일으키는 것이다. 이 보고서가 다양한 분석 사례들을 담고 있지만, 모든 독자들이 분석 결과에 동의하고 공감하게 되지는 않을 것이라고 본다. 이것은 ‘성인지적’ 분석 그 자체의 속성에서 기인하는 것이다. ‘성인지적’ 예산분석은 일상적인 예산 과정에서 무의식적으로 당연시되던 성별 고정관념과 규범에 도전하기 때문에 이에 익숙한 이들에게 분석 결과는 적절하지 않은 것으로 비추어질 수도 있다. 예를 들어 유급노동시장 참여에 기초한 연금 수급권을 당연시하는 관점에서는 전업주부가 연금을 받지 못하는 것은 불평등이 아니다. 그러나 여성들이 주로 수행하는 가족 내에서의 보이지 않는 무급 노동의 국가 경제에 대한 기여를 고려해야 한다고 보는 관점에서는 유급노동 중심의 연금 수급권이 노인여성의 남편에 대한 의존성과 빈곤의 원인이 된다고 주장한다.

더욱이 많은 분석들이 성인지적 예산분석의 가장 중요한 출발점인 성별 통계자료를 확보하지 못한 상태에서 이루어지면서 성별에 따른 예산의 배분과 효과 분석은 실증적, 경험적 자료의 뒷받침이 없는 이론적 추론에 근거하는 경우가 많다. 이 경우 근거 자료 자체의 부적절함이 또 다시 논쟁의 대상이

될 수 있다.

이 중 두 번째 문제는 예산 및 정책 수혜자에 대한 성별분리통계 자료가 점차적으로 확보되어 가면서 부분적으로 해소될 수 있지만, 첫 번째 문제는 토론과 논쟁을 통해 장기적으로 해결되어야 할 문제로서 새로운 예산 배분 규범을 만들어 가는 과정에서 필연적으로 경험할 수 밖에 없는 현상이다. 중요한 것은 예산분석을 통해 가시화된 사실 또는 현상을 어떻게 수용할 것이며, 어떠한 대안이 가능한지에 대하여 사회의 구성원들이 합의점을 찾아나가야 한다는 점이다.

이 보고서에 담긴 다양한 사례들이 논쟁적일 수 있지만, 몇몇의 사례들은 적절히 가공된다면 성인지적 예산분석에 대한 대중적 이해를 가능케 할 수 있는 다양한 유형의 자료 제작 - 특히 공무원들이 예산 편성 과정에서 활용하게 될 성인지적 예산분석 매뉴얼과 같은 - 을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 연구방법 및 자료

성인지적 예산분석과 관련된 국내외 문헌자료를 수집하고 선별하여 독자들이 이해하기 쉽도록 개괄적으로 요약, 정리하였다.

이론상 분석 대상이 될 수 있는 예산의 범위는 매우 다양하고 또 많은 국가들에서 예산분석이 이루어지고 있어, 이 모든 사례를 검토한 후 비교적 덜 논쟁적이면서 우리 사회에서 쉽게 이해 할 수 있는 '모범사례'를 엄선하여 수록하는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 성인지적 예산분석 사례에 대한 요구와 관심이 높아지고 있는 상황에서 현재까지의 연구 성과에 기초하여 사례를 구성하였다.

국내 사례는 한국여성정책연구원이 2008년도 단위과제로 기획한 『공공지출이 성불평등에 미치는 영향』 연구 중 4개 분야(산업재해보상보험, 장애인 복지정책, 문화콘텐츠 전문인력 양성사업, 반성폭력 정책) 분석 사례가 포함되었다.

6 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

해외 사례는 지난 1년간 수행된 인도, 호주, 스웨덴 등 정부 주도 3개국의 성인지 예산 제도 심층연구를 통해서 수집될 수 있었던 사례가 중심이 되며, 이 외에 국제기구 등에서 주목할 만한 사례로 알려진 몇몇의 사례들이 포함되었다.

분석 내용을 보다 상세하게 이해하고자 하는 독자를 위하여 보고서에 요약, 정리된 분석 사례의 원자료는 해당 사례에 각주로 표기하였다.

3. 연구의 범위

분석 대상 예산은 거시경제정책을 비롯하여 세입예산, 세출예산 등을 포괄하지만, 이 보고서에서 소개되는 사례의 대부분은 세출예산에 대한 것이다. 거시경제정책이나 세입예산에 대한 분석이 중요하다는 점은 모든 연구자들이 중요하게 지적하고 있지만, 그간 국내외에서 이 보고서에 수록할 만큼 체계적으로 이루어진 분석의 대부분은 세출예산이다. 거시경제정책에 대한 성인지적 접근은 주로 IMF, 세계은행 등 국제금융기구로부터 원조를 받는 아프리카, 남미 등 저개발국에서 이루어졌지만, 엄밀하고 체계적인 분석 사례를 발견할 수 없었다. 세입예산 분석은 드물게 이루어지고 있지만, 원자료를 찾지 못하였거나 우리의 경제적 여건에 맞는 적절한 통찰력을 제공해 줄 수 있는 사례를 발견하지 못하였다. 다만, 세입예산과 젠더의 관련성에 대한 통찰력을 제공해 줄 수 있는 논의를 간략하게 다루었다. 따라서 거시경제정책과 풍부한 세입예산 분석사례는 추후의 과제로 남겨둔다.

4. 보고서의 구성

이 보고서는 크게 세 부분으로 구성된다.

I장 서론에 이어 II장에서는 성인지적 예산분석의 이론적 원칙과 분석 대상 예산의 유형 및 도구 등을 포괄하는 방법론을 개괄하고 이에 기초하여 보

고서에 포함된 사례의 조직화 방법을 소개한다.

이 보고서의 본문에 해당되는 III장은 분석 사례를 크게 성평등 정책 예산과 주류정책 예산, 그리고 성인지 예산서 등 세 가지 유형으로 구분하여 각 범주에 해당되는 분석 사례들을 요약, 정리하였다. 원자료의 분석 방법과 내용, 분석의 함의를 개조식으로 정리하였으며, 필요에 따라 원자료의 표와 그래프를 그대로 제시하였다. 또한 독자들의 이해를 돕기 위하여 필요에 따라서는 원자료 표와 그래프가 없다고 하더라도 분석 내용을 가공하여 제시하기도 하였다.

IV장은 이상의 분석 사례의 함의를 간략히 논의한다.

II

성인지적 예산분석 방법론

1. 성인지 예산의 목표와 예산분석의 의의	11
2. 성인지적 예산분석 방법론	13
3. 예산분석 사례의 구성 및 개요	24

1. 성인지 예산의 목표와 예산분석의 의의

성인지적 예산분석은 다음과 같은 두 가지 가정에 기반한다. 첫째, 예산은 정부의 가장 중요한 정책도구 중 하나이며, 예산의 배분구조는 국가의 사회경제적 우선순위를 보여준다. 성평등에 대한 정부의 의지는 성평등이라는 목표를 효과적으로 달성하기 위한 수단으로서 예산을 통해 반영된다. 둘째, 특별히 여성을 대상으로 하거나 성평등을 목적으로 하지 않는, 정부 예산의 대부분을 차지하는 '주류 예산'이 성불평등에 미치는 효과는 중립적이지 않다. 즉, 성불평등 문제와 무관해 보이는 일반예산이 의도하지 않게 기존의 성차별을 강화할 수 있다.

성인지적 예산분석, 특히 정부 예산의 99% 이상을 차지하는 주류 일반예산에 대한 분석은 성인지 예산 활동의 핵심적 요소이다. 이를 통해 주류 예산이 의도하지 않게 기존의 성불평등 구조¹⁾를 재생산할 수 있는 가능성에 주목하는 것이다. 그러나 성평등 목적, 혹은 여성 대상 예산에 대한 분석의 중요성이 간과될 수는 없다. 공식적으로 성평등을 목적으로 하는 사업이라도 그 효과가 실질적으로 성평등에 기여하고 있는지, 예산의 배분이 성평등이라는 목적을 달성하는데 적절한지 등의 측면에서 분석을 필요로 한다.

성인지 예산은 예산과 정책의 배분구조를 변화시키고자 하며, 이를 통해 궁극적으로 성평등의 목표를 달성하고자 한다. 그러나 이는 단기간 내에 달성할 수 있는 목표는 아니다. 예산과 정책의 결정은 속성상 항상 정치적이며, 성평등을 위한 변화는 예산과정과 제도에서의 행위자들의 참여를 필요로 한다.

이러한 맥락에서 론다 샤프(Sharp, 2001)는 성인지 예산의 세 가지 목표가 위계적 구조를 이룬다고 보았다. 예산과 정책의 변화가 가장 궁극적인 목표이지만, 이를 위해서는 예산과 정책이 성불평등에 미치는 효과에 대한 정부 내에서의 의식 증진(Raise awareness of gender issues and their impact)과 성평등에 대한 정부의 책무성 강화(Promote government accountability for gender equality commitments)라는 비교적 단기적인 목표가 설정될 수 있으

1) 여기서 '성불평등'이란, 단순히 생물학적 성별에 기초한 차별 또는 배제가 아니라 '여성에 대한' 구조화된 차별과 배제를 의미한다.

12 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

며, 이에 따른 적절한 접근 방법들이 개발되어야 한다는 것이다. 시행 초기 단계에서 성인지 예산은 성별분리 데이터, 공무원 교육, 성인지적 예산분석의 발전 등을 통해 성불평등에 대한 의식을 증진시키는 전략에 초점을 맞춘다. 그러나 성불평등 이슈와 효과에 대한 정보와 분석이 그 자체 예산 변화를 위한 충분조건은 아니다. 성평등에 대한 정부의 책무성 강화라는 두 번째 목표가 예산과 정책의 지속적인 변화를 위한 전제조건이 되어야 한다. 여기에는 성평등 정책의 성과를 측정할 수 있는 지표의 개발, 예산분석의 결과를 정책의 계획과 수립에 반영할 수 있는 절차의 마련, 예산분석 결과보고서의 작성 등 다양한 정책 수단들이 포함된다.



자료: Sharp R.(2001), p.89.

[그림 Ⅱ-1] 성인지 예산 활동 목표의 위계

성인지적 예산분석은 이와 같은 성인지 예산 활동과 관련된 포괄적인 목표들과의 연계 속에서 그 필요성과 의미가 보다 명확해질 수 있을 것이다. 론다 샤프(Rhond Sharp)의 위계적 목표에 따르면, 성인지적 예산분석은 예산과 정책의 변화라는 보다 장기적인 목표 달성을 위한 하나의 전략이자 출발점이 된다.

이 때 성인지적 예산분석은 적어도 두 가지 측면에서 의의가 있다. 하나는 경제적 자원이 성별에 따라 분배되는 방식을 가시화하여 의식의 표면으로 드러냄으로써, 일상 속에 무의식적으로 내재화된 성불평등 구조에 대한 지식을 생산해 낸다는 것이다.

둘째, 공무원이 수행하는 성인지적 예산분석은 그 자체 성불평등 구조를

이해할 수 있는 하나의 교육 과정으로서의 의미가 있다. 성불평등 구조에 대한 사전적 지식이 없다고 하더라도, 그 동안 사용되지 않았던 성별분리통계를 활용하여 사업 수혜자의 성별분포를 확인해 봄으로써 사업이 성평등에 미치는 효과를 예측해 볼 수 있도록 한다.

2. 성인지적 예산분석 방법론

가. 분석 대상 예산의 유형

국가의 예산이 국민에게 영향을 미치는 방식은 다양하다. 세입과 세출을 통한 재원 배분을 통해 일차적으로 영향을 미칠 수도 있고, 일자리 창출, 경제성장과 인플레이션 정책 등을 통해 간접적으로 영향을 미칠 수도 있다. 예산이 여성과 남성, 성불평등에 미치는 효과를 하나의 지표를 통해 분석하고, 이를 통해 예산이 차별적으로 배분되고 있는지 실질적인 성평등에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 평가하는 것은 가능하지 않다. 미시적 시뮬레이션(Micro-simulation)을 통해 세입과 세출이 여성과 남성의 소득에 미치는 영향을 분석하고, 이것이 기존의 소득불평등에 어떠한 영향을 미치는지를 파악할 수 있다. 그러나 대부분의 국가에서 이러한 분석을 가능케 하기 위한 전제조건으로서 성별에 따른 예산 통계 자료를 확보하는 것이 쉽지 않을 뿐 아니라 이러한 분석에는 세입 및 세출과 관련된 많은 예산들이 누락되기가 쉽다. 따라서 분석 대상 예산들을 몇 가지 범주들로 구분하고 단계적 접근(step-by-step approach)을 취하는 것이 더욱 적절하다(Elson, 2006).

성인지적 예산분석 대상은 크게 세출예산(public expenditure), 세입예산(public revenue), 그리고 거시경제경제 정책 등 세 가지 범주로 구분될 수 있다. 세출예산 분석은 크게 네 가지 측면에 초점을 맞출 수 있다. 첫째, 다양한 공공지출 프로그램 중 성불평등 문제를 해결하기 위한 프로그램에 대한 지출의 우선성이다(성평등의 우선성). 둘째, 공공지출이 여성과 남성에게 어떠한 혜택을 주고 있는지, 여성과 남성의 욕구를 어떻게 고려하고 있는지를 분석하는 것이다(공공지출 배분에서의 차별). 셋째, 예산은 국가가 지향하는

14 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

성평등의 목적을 달성하는데 적절한가 하는 예산의 적절성이다(공공지출 배분의 적절성). 넷째, 예산의 배분과 배분의 효과가 성평등에 어떠한 영향을 미치는가의 측면이다(공공지출 결과의 성평등성). 이와 관련된 구체적 내용은 ‘라. 세출예산 분석의 초점’에서 상세히 다룬다.

다음으로 세입예산은 세입의 확대 또는 감소를 위한 일련의 조치들이 전통적인 성역할을 강화하지 않는지 또는 여성의 노동시장 참여를 제한하고 무급노동을 증가시키지는 않는지의 측면에서 분석이 이루어진다. 예를 들어 공공자산의 매각, 공공서비스 이용료를 통해 세수를 증가시키고자 하는 세입정책은 노인이나 아동에 대한 사회적 서비스 제공에서 여성의 무급노동 부담을 강화할 수 있다(Elson, 2006).

거시경제정책에 대한 분석은 예산의 적자 또는 흑자가 미래의 지속가능한 발전을 가능케 하는지를 분석한다. 일반적으로 적자를 낮은 수준으로 유지하는 것이 경제적으로 유리할 것으로 가정되지만, 낮은 수준의 적자 유지는 가족과 공동체의 부담과 성불평등이라는 기회비용의 결과이다. 적절한 수준의 적자율을 계산하는데 있어 기존 거시경제 모델은 이러한 요소(사회자본)들을 고려하지 않는 반면, 거시경제정책에 대한 성인지적 분석은 거시경제정책과 사회자본의 상호관계에 관심을 가진다(Elson, 2002).

나. 세출예산의 세 범주

성인지적 관점에서 국가 총지출은 론다 샤프(Sharp and Broomhill, 1990)의 구분에 따라 흔히 세 범주로 분류되어 왔다. 젠더 특수적 지출(gender-specific expenditure), 공무원을 위한 평등기회 예산(equal opportunity Expenditure for civil servants), 젠더 효과를 고려한 주류 예산(general expenditure considered in terms of its gendered impact) 등이 그것이다.

젠더 특수적 지출은 성평등의 목적을 달성하기 위하여 특별히 여성 또는 남성을 대상으로 하는 예산이다. 이 때 여성과 남성을 대상으로 한다는 의미는 단순히 사업 대상자의 성별이 남성이나, 여성이나의 문제로 축소되어서는 안된다. 사업 대상자의 성별 자체에 초점이 두어지는 것이 아니라 성평등이라는 목적 달성을 위한 방법으로서 어떤 집단에 어떠한 방식으로 초점을 맞

출 것인가의 문제인 것이다. 예를 들면 여성 농업인을 대상으로 한 농기계 활용 교육 프로그램은 단순히 생물학적으로 여성이기 때문이 아니라 여성 농업인의 농업기술에 대한 전문성이 남성에 비해 상대적으로 낮기 때문에 여성을 대상으로 제공되는 것이다. 마찬가지로 이공계 여학생 지원 사업은 여학생의 낮은 이공계 진출을 지원하기 위한 것이지만 단순히 여학생이라는 이유가 지원의 근거가 되는 것은 아니다. 남성을 대상으로 한 젠더 특수적 지출은 성폭력, 가정폭력 가해자에 대한 교정 교육을 들 수 있다. 이 경우 역시 생물학적 성별이 남성이기 때문에 교육의 대상이 되는 것이 아니라 성폭력, 가정폭력이라는 성불평등 문제의 해결과 직접적인 관련성이 있기 때문에 젠더 특수적 지출이 될 수 있다. 이러한 방식으로 보면, 여성 또는 남성을 대상으로 하는 사업을 모두 젠더 특수적 지출이라고 볼 수는 없다.

두 번째 범주의 세출예산은 국내에서는 '성형평성' 예산으로 잘못 이해되어 왔는데, 실제 성형평성 예산이라기 보다는 공공부문에서의 성평등을 위한 예산을 의미한다. 국제기구에서 이 범주의 예산을 특별히 구분하고 있는 것은 모든 국가의 정부 예산 중 공무원 관련 예산이 상당히 높은 비중을 차지하고 있을 뿐 아니라 시민의 일상적 삶에 중요한 영향력을 행사하는 의사결정과정에서의 여성의 대표성을 강조하기 위한 것이다(Budlender, 2004). 그러나 버들랜더(Debbie Budlender)는 예산분석에서 이 범주 예산에 대한 분석은 다른 범주, 특히 세 번째 범주 예산에 대한 분석에 비해 상대적으로 덜 중요하다고 본다. 정부 지출의 일차적 목적은 다수의 일반 시민을 위한 것이기 때문이다.

성인지적 예산분석에서 가장 중요한 것이 세 번째 범주의 예산이다. 이 범주의 예산은 첫 번째 범주의 예산과 달리 직접적으로 성평등을 목적으로 하지 않기 때문에 예산이 의도하지 않게 기존의 성불평등 구조에 미치는 영향을 분석해야 한다. 기본적으로 분석 방법은 첫 번째 범주 예산과 크게 다르지 않지만, 어떤 사업을 선택할 것인지, 그리고 해당 분야 사업의 젠더 이슈를 어떻게 도출할 것인지가 분석의 관건이 된다. 성인지 예산 활동의 가장 중요한 목적은 바로 대부분의 국가에서 예산의 99% 이상을 차지하는 주류 예산의 분배구조를 변화시키는 것이므로 이 범주 예산에 대한 분석이 더욱 중요하다는 점을 많은 연구자들은 지적해 왔다.

다. 성인지적 예산분석의 원칙과 방법들

성인지적 예산분석은 국가 예산에 주목한다는 점에서 어렵고 전문적 지식을 필요로 할 것이라고 생각되는 경향이 있다. 거시경제정책이나 세입예산에 대한 분석은 경제학적, 재정학적 전문성과 복잡한 분석기법을 필요로 하는 것이 사실이다. 그러나 개별 사업 수준의 세출예산 분석은 정책분석의 일종으로서 경제학이나 재정학적 지식이나 기술적 전문성을 필요로 하지 않는다. 이들 예산에 대한 분석에서 필요한 계산이라는 것은 단순한 덧셈, 뺄셈, 백분율 정도이다(Budlender, 2004).

개별 사업에 대한 성인지적 예산분석에서 중요하면서도 어려운 것은 단순한 방식으로 계산된 수치가 가지는 의미에 대한 해석이다. 예를 들어 노인 일자리 사업 수혜자 중 여성 노인이 60%, 남성 노인이 40%를 차지했다고 하자. 이 경우 60%와 40%의 의미를 어떻게 해석할 것인가? 단순히 산술적으로 여성 노인의 수혜율이 높으므로 남성에 대한 차별로 보아야 할 것인가? 가장 단순한 수준에서 이러한 수치상의 해석 오류를 해결하는 방법 중 하나가 사업 대상 모집단에서의 성별 분포와 비교해 보는 것이다. 그렇다면, 노인 일자리 사업 대상 모집단의 성비가 6:4라면, 차별이 없었던 것일까?

이에 대한 답을 찾기 위해서는 성인지적 예산분석의 출발점과 원칙은 무엇인지, 예산분석 과정에서 제기되어야 하는 질문은 무엇인지에 대한 이해가 필요하다. 영국에서 성인지 예산을 주도해 온 시민단체 WBG(Women's Budget Group)의 전 의장이었던 캐서린 레이크(Katherine Rake)는 성인지적 예산분석의 원칙과 방법들을 논의한 바 있다.

그는 성인지적 예산분석은 두 가지 가정에서 출발한다고 본다. 첫째, 경제 활동 영역에서의 여성과 남성의 다른 위치로 인해 정책은 여성과 남성에게 다른 영향을 미친다는 것이다. 둘째, 효과적인 예산과정은 유급경제와 무급 경제를 동시에 고려해야 하며 두 영역에 정책이 미치는 효과를 평가해야 한다(Rake, 2002).

캐서린 레이크(Katherine Rake)는 성인지적 관점에서의 예산분석을 위한 몇 가지 원칙을 제안하였는데, 그 중 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 첫째, 정책의 장기적 결과를 고려하는 것이 중요하다. 유급 노동과 무급 노동의 성별 분

업의 변화는 단시간 내에 가능한 것이 아니므로 정책은 장기적 안목에서 기획되어야 하고, 성별 분업의 변화라는 장기적인 목표를 고려해야 한다. 둘째, 분석은 무급·돌봄 경제로 확대되어야 한다. 무급·돌봄 노동으로 인한 여성의 경제활동 참여의 제약이 충분히 인식되어야 한다. 무급 노동은 사회적·경제적 목표 달성에 상당한 기여를 하고 있다. 셋째, 성역할 규범과 역할에 대한 정책의 효과가 고려되어야 한다. 정책은 여성과 남성의 역할과 지위에 대한 고정관념을 해소해야 한다. 노동시장에서의 성별 분리를 완화시키고 남성의 무급 노동 참여를 증진하고자 하는 적극적인 노력이 필요하다(Rake, 2002).

이러한 예산분석의 원칙은 다음과 같은 방식의 질문을 통해서 예산분석 과정에서 구체화될 수 있다(Rake, 2002).

〈표 II-1〉 예산과정으로 성인지적 관점을 통합하는 방법들(캐서린 레이크)

	질문들	자료 및 분석방법
1. 성별의 가시화	<ul style="list-style-type: none"> • 누가 수혜자인가 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별분리통계
2. 예산수혜의 성별 차이	<ul style="list-style-type: none"> • 세출·세입의 성별 배분 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 세입·세출 통계
3. 성불평등에 대한 효과 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 자원(돈과 시간), 유급노동과 무급노동의 성별 분배에 대한 장단기적 함의는 무엇인가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 무급·돌봄 노동 자료(시간이용 자료를 포함한 위성계정) • 성별 차이를 보여주는 경제적(노동 공급)활동과 다른 활동(출산율)을 결합한 소득분배의 미시분석 모델 • 성별 분리, 문화적 관행, 성역할 규범 그리고 정책이 미치는 효과에 대한 민감성
	<ul style="list-style-type: none"> • 정책은 여성과 남성의 욕구에 적합한가? 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 정책은 성역할 규범과 역할에 어떠한 영향을 미치는가? 	
4. 성 주류화	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 형성과 입안, 시행에서 성불평등 문제는 어떻게 고려되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부기구들간의 협력 • 다양한 성불평등 문제에 대한 인식과 숨겨진 불평등 문제를 찾는 능력 • 정책의 목표와 우선성을 평가할 수 있는 도구
	<ul style="list-style-type: none"> • 성불평등 문제에 우선순위가 주어지고 있는가? 	
5. 목표치 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 성평등을 위한 목표치(율)의 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 목표설정시 성불평등 문제의 복합성에 대한 인식 • 특정 사회 현상에 대한 정책과 다른 요인들의 효과를 고려할 수 있는 능력

자료: Rake K.(2002), p.10.

첫째, 가장 단순한 방법은 특정 정책으로부터 수혜를 받는 여성과 남성의 차이를 가시화하기 위하여 수혜자의 성별 분포를 확인하는 것이다. 이를 위해서는 성별분리통계가 확보되어야 한다. 또한 수혜자의 성별 분리가 예산분석을 위한 전제조건이지만, 정책이 장기적으로 미치는 효과를 고려하지 않는다면 예산이 성불평등에 미치는 효과를 보여주는 데는 한계가 있다.

둘째, 예산의 성별 배분을 분석한다. 이를 위해서는 세입·세출 예산의 성별 귀착을 보여줄 수 있는 예산 자료가 필요하다. 세입·세출 예산의 성별 귀착 분석은 평등의 의미에 대한 복잡한 문제를 제기한다. 많은 국가들에서 남성은 여성보다 세금을 많이 내며, 여성들은 공공부조나 취약집단에 대한 지원 등을 통해 세출예산으로부터 더 많은 혜택을 받는다. 이러한 결과에 대한 단순한 해석은 세금을 더 많이 내는 남성에게 대한 지출이 더 많이 증가되어야 한다는 것이 될 것이다. 혹은 적어도 여성과 남성에게 대한 예산 지출의 수준이 같아져야 한다는 것이다. 그러나 이러한 접근은 성별에 따른 사회·경제적 지위와 역할의 차이, 특히 무급 노동을 통한 여성의 사회적 기여를 고려하지 않은 것이다. 예산의 성별에 따른 배분에 대한 적절한 분석과 해석은 평등에 대한 보다 깊이 있는 이해를 통해 가능하다. 이는 세 번째 분석 방법인 성불평등에 대한 효과 분석을 필요로 한다. 정책 수혜자 및 예산 귀착의 성별 분리는 사실상 성불평등에 대한 효과 분석과 연관되지 않는다면 그 자체로 적절한 분석이라 할 수 없다.

셋째, 성불평등에 대한 효과 분석은 성역할 규범과 고정관념, 그리고 경제적, 시간적 자원의 성별에 따른 분배에 미치는 장단기적 효과에 초점을 맞춘다. 앞의 두 가지 방법을 통해 산출된 성별 수혜의 차이는 성불평등에 대한 장단기적 효과와 연계됨으로써 적절한 분석과 해석이 가능해질 것이지만, 이것이 쉬운 과정은 아니다. 이를 위해서는 시간이용 조사, GDP에 대한 무급 노동의 기여, 정책이 여성과 남성의 소득분배에 미치는 효과분석을 위한 미시적 모델 분석과 같은 어렵고 기술적인 방법론에 대한 전문적 지식을 필요로 한다. 기술적 전문성 이외에도 구조화된 성불평등 문제에 대한 깊은 이해가 전제되어야 한다는 점에서 성불평등에 대한 효과 분석이 쉽지 않은 것은 사실이다.

캐서린 레이크(Katherine Rake)가 제안하는 네 번째 방법으로서 성 주류화는 이전의 세 가지 방법과 달리 정책의 내용 보다는 절차와 관련된다. 정책의 입안, 시행, 집행 등 모든 과정에서 성불평등에 대한 문제가 어떠한 방식으로, 어느 정도의 우선순위를 가지고 고려되는지, 그리고 이를 위한 협력과 조정 체계가 갖추어져 있는지에 대한 점검이자 평가를 의미한다.

마지막으로 목표치 설정은 분석 방법의 하나라기 보다는 모든 방법에서 기본적으로 적용되는 것이다. 이는 성불평등 문제를 해소하기 위하여 점진적으로 달성하고자 하는 특정 정책 영역 혹은 국가 정책 전반의 목표치를 설정하고, 이를 위한 적절한 정책적 수단을 모색하는 것이다.

성인지적 예산분석의 원칙과 방법에 대한 캐서린 레이크(Katherine Rake)의 이러한 논의에도 불구하고 실제 분석에서 이러한 원칙과 방법을 체계적으로 고려하는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다. 정책 영역에 따라 제기되는 성불평등 문제와 관련된 이슈는 너무나 다양하기 때문에 경제적, 시간적 자원 배분과 성역할 규범 및 고정관념에 미치는 효과를 고려해야 한다는 원칙과 이를 적용한 방법론은 실제적인 분석에서 커다란 유용성을 가지지 못하는 것이 사실이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 원칙들에 대한 인식은 중요하며, 실제 분석 과정에서 직면하게 되는 난점들에 대한 분석을 통하여 보다 구체적이고 실용적인 분석 방법들이 고안될 필요가 있을 것이다.

라. 세출예산 분석의 초점

성인지적 예산분석은 예산이 성별에 따라 공정하게 배분되고 있는지를 검토하는 것이지만, 특정 국가적 맥락에서의 성불평등 문제의 성격, 분석 대상 예산의 특성 등 다양한 요인에 따라 분석의 세부적인 초점이 달라질 수 있다. 이하에서는 CEDAW 협약의 이행을 위한 정부 예산을 모니터링하는 방법에 대한 다이앤 엘슨(Elson, 2006)의 논의를 빌어 성인지적 예산분석의 다양한 초점을 소개하고자 한다. 이 보고서의 III장은 다이앤 엘슨(Diane Elson)이 구분한 정부 예산 모니터링 방법들을 중심으로 구성되었으며, 따라서 각각의 분석방법과 관련된 구체적인 사례들은 III장에서 다루어진다.

다이앤 엘슨(Diane Elson)은 CEDAW 협약 이행을 위한 정부 예산 모니터

링 방법을 다음과 같이 네 가지로 구분하였다(Elson, 2006).

- 첫째, 다양한 공공지출 배분에서 성평등과 여성의 지위 향상의 우선성
- 둘째, 공공지출 배분에서 여성과 소녀에 대한 차별의 존재
- 셋째, 성평등의 목표 달성을 위한 공공 지출 수준의 적절성
- 넷째, 공공지출 결과(outcomes)의 성평등성

다이앤 엘슨(Diane Elson)은 각각의 모니터링 방법들이 젠더 특수적 예산, 즉 성평등을 직접적인 목적으로 하는 예산과 성 중립적으로 보이는 주류 예산 모두에 적용될 수 있다고 하였지만, 실제 분석에서 주류 예산에 대한 분석의 초점은 대부분 두 번째와 네 번째 방법에 맞추어지게 되는 듯하다. 성평등을 목적으로 하는 예산은 네 가지 모두에 관심을 가질 수도 있다. 젠더 특수적 예산이든, 주류 예산이든 개별 정책에 대한 실제 분석은 이 중 어느 한 가지 방법에 초점을 맞출 수도 있고 몇 가지 초점을 동시에 가질 수도 있을 것이다.

여기서 젠더 특수적 예산에 대한 성인지적 분석의 필요성에 대해 잠시 언급할 필요가 있다. 그간의 많은 연구자들은 성인지적 예산분석이 대부분의 국가들 예산에서 상당히 높은 비중을 차지하는, 성중립적으로 보이는 주류 예산에 특별히 주목해야 한다는 점을 강조해 왔고, 국내에서는 이것이 성인지적 예산분석의 핵심적 영역으로 인식되고 있다. 그러나 성인지적 예산분석이 성평등 목표 달성의 효과적 수단으로서 예산에 주목하는 한 중요한 강조점이 주류 예산에 맞추어질 수는 있지만, 젠더 특수적 예산에 대한 분석이 개념상 배제되어야 할 이유는 없다. 성평등을 직접적인 목적으로 하는 정책이라고 하더라도 실제 그 효과의 측면에서 기존의 성별분업과 불평등을 의도하지 않게 강화할 수 있으며, 더욱 중요하게는 성평등을 위한 다양한 조치들은 이를 위한 적절한 재원을 배분하지 않은 상태에서 정치적 수사에 불과하게 되는 경우가 많기 때문이다(Elson, 2006).

다이앤 엘슨(Diane Elson)이 논의한 네 가지 분석의 초점을 살펴보면 다음과 같다²⁾.

2) 이하의 논의는 대부분 다이앤 엘슨(Elson, 2006)의 논의를 요약, 정리한 것이다.

1) 성평등의 우선성

성평등의 우선성은 국가의 다양한 프로그램에 대한 공공지출 배분에서 성평등 문제가 어느 정도의 우선 순위를 가지고 있는지에 초점을 맞춘다. 이를 위한 전형적인 분석은 인도, 프랑스, 필리핀의 성인지 예산서를 통해 찾아볼 수 있다. 이들 국가의 성인지 예산서는 성평등을 목적으로 하는 사업의 예산을 집계하여 예산이 전체 공공지출 예산 중 차지하는 비중을 산출함으로써 성평등에 대한 관심의 우선성을 분석한다. 이러한 분석은 시간의 변화에 따른 예산의 추이를 분석하거나 다양한 국가들 사이에서의 성평등 정책의 우선성의 정도를 비교할 수도 있다.

인도와 네팔의 예를 보면 다음과 같다.

〈표 II-2〉 국가 총예산 중 여성을 대상으로 하는 예산의 비중(%)

	1998/99	1999/2000	2000/2001	2001/2002
인도	1.02	0.94	0.88	0.87
네팔	n.a.	0.40	0.40	0.60

자료: Elson D.(2006), p.50.

이들 국가에서는 여성을 대상으로 하는 예산을 집계하고 이것이 국가 총예산 중 차지하는 비중을 분석하였는데, 두 국가 모두 그 비중이 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 인도의 경우 비중이 점차로 낮아지는데 비해 네팔은 증가하고 있다. 그러나 이러한 분석은 여성을 대상으로 하는 예산의 적절한 수준이 어느 정도 되어야 하는지를 판단할 수 있는 기준을 갖고 있지 못하기 때문에 예산의 비중이 낮다는 사실 이외에 많은 정보를 제공해 주지는 못한다. 또한 여성을 대상으로 하는 지출이 실제 성평등에 어떠한 기여를 하고 있는지에 대한 별도의 분석이 없기 때문에, 이를 성평등을 위한 정부의 헌신을 보여주는 지표로 해석하는데는 한계가 있다.

2) 공공지출 배분에서의 차별

공공지출 배분에서의 차별에 대한 분석은 공공지출이 여성과 남성에게 어떠한 혜택을 주고 있는지, 여성과 남성의 욕구를 어떻게 고려하고 있는지를 분석하는 것이다. 이는 특별히 성별을 분리하여 여성 또는 남성만을 대상으로 하는 사업과 주류 예산 사업 모두에 적용할 수 있지만, 우리의 맥락에서는 주류 사업에 대한 적용이 더 중요하다고 할 수 있다. 전자의 경우 예를 들어 ‘공무원 채용시 여성의 비율은 30% 미만으로 한다’와 같이 사업 수혜자 선정에서 노골적이고 직접적인 차별이 있는지 여부를 분석하는 것인데, 우리의 경우 그동안 특정 성을 의도적으로 배제·차별하는 법·제도적 요소들이 개선했기 때문이다.

주류 사업에 대한 적용은 사업의 성격에 따라 두 가지 방식의 접근이 필요하다. 하나는 사업의 수혜자를 성별로 구분할 수 있는 사업이고, 다른 하나는 특정 사업의 수혜를 개인이 배타적으로 소비할 수 없는 공공재 성격의 사업이다.

우선 수혜자를 성별로 구분할 수 있는 사업에 대한 분석의 출발점은 서비스에 대한 여성의 접근을 직·간접적으로 배제하는 법적 규정을 검토하는 것이다. 특히 가족수당, 의료보험, 사회보장 및 퇴직급여 등 이전지출에서 여성을 남성 가장의 피부양자로 가정하는 규정들이 있는지를 검토한다. 법이나 규정에서의 차별적 요소가 없다고 하더라도 공공지출의 배분은 성별에 따라 공평하게 이루어지지 않을 수 있다. 이는 성별에 따른 수혜귀착분석(benefit incidence analysis by gender)을 통해 확인될 수 있다. 이것은 캐서린 레이크(Katherin Rake)가 제안한 두 가지 방법, 즉 수혜자 성별의 가시화와 세입·세출 귀착분석과 유사하다. 앞서 언급한 바와 같이 이 두 가지 방법은 성별 수혜자와 예산 배분 자료만 확보된다면 가장 쉬운 분석 방법이기 때문에 대부분의 성인지적 예산분석은 이처럼 수혜자를 성별에 따라 구분하여 비교할 수 있는 사업을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 수혜귀착분석은 수혜가 개인에게 배타적으로 귀착되지 않는 공공재(public goods), 예를 들어 가로등, 포장도로, 상수도, 국방, 치안 등과 같은 사업에 적용할 수 없다.

대부분의 국가에서 공공재는 개인을 수혜단위로 하는 사업들에 비해 예산

규모가 크고, 정부 정책에서 차지하는 우선순위도 높은 사업들이 대부분이다. 성인지적 예산분석이 실제 여성과 남성의 일상적 삶의 질에 영향을 미치기 위해서는 이러한 유형의 사업에 대한 분석이 중요하지만, 사실상 이를 위한 분석 도구나 분석 방법은 잘 알려져 있지 않으며, 실제 분석도 쉽지 않다.

다이앤 엘슨(Diane Elson)은 공공재 분석은 공공재 이용 방식에서 여성과 남성의 우선성의 차이가 지출에서 고려되었는지에 초점이 맞추어질 수 있다고 하였다. 예를 들어 여성들이 가사와 양육으로 인해 거주지로부터 멀리 이동하지 않는다면, 여성들이 주로 사용하는 공공재인 동네의 공원이나 포장도로에 비해 고속도로나 공항은 우선성이 낮다고 볼 수 있다. 공공재 소비에 있어서의 이러한 성별화된 차이에 대한 정보는 서베이 조사를 통해 수집될 수 있으며, 공공재에 대한 지출을 결정하는 과정에서 여성과 남성의 동등한 참여를 통해 보다 공정한 자원 배분이 이루어질 수 있다.

3) 공공지출 배분의 적절성

성인지적 예산분석에서 가능한 세 번째 초점은 계획된 정책 또는 사업을 위한 자원 배분의 적절성이다. 대부분의 국가에서 성평등 정책들은 시행의 효과성을 보장하기 위한 예산이 확보되지 않은 채 선언적으로 도입되는 경향이 있다. 성평등 정책의 시행을 위한 자원 배분의 지침이 명확하게 제공되지 않을 뿐 아니라 성평등 업무를 전담하는 부서의 예산은 매우 적다. 공공지출 배분의 적절성에 대한 관심은 성평등을 증진하기 위해 수립된 정책들이 효과적으로 시행되기 위한 자원의 배분이 적절한지를 분석하여 정책과 예산의 괴리를 줄이고자 한다.

자원배분의 적절성은 정책을 통해 기대되는 결과(outcomes)에 대한 동의, 동의된 결과를 달성하기 위한 사업(activities)과 산출(outputs), 이러한 사업의 시행과 산출에 소요되는 비용(costs)의 추정, 그리고 실제 배분된 예산과의 비교라는 절차를 거쳐 분석될 수 있다. 결국 특정 정책이 지향하는 목표 달성에 필요한 예산 비용을 기대되는 결과-이를 위한 사업-산출에 기초하여 추정하고, 이를 실제 배분된 예산과 비교하여 괴리를 보여주는 것이다.

다이앤 엘슨(Diane Elson)은 목표 달성을 위해 필요한 비용을 추정하는 과

24 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

정에서 숨겨진 비용으로서 여성의 무급노동이 고려되어야 한다는 점을 지적하면서 페루 엘살바도르 지방정부의 예산 분석 사례를 보여준다(Elson, 2006). 엘살바도르 지방정부 예산의 2/3를 차지하고 연간 300만 달러를 지원 받는 식량 지원 프로그램에 대한 예산 분석 결과, 식량 분배 과정은 여성의 무급노동에 의존하고 있었음이 드러났다. 이 연구는 최소 임금을 기준으로 하였을 때 여성의 무급노동이 이 프로그램 예산의 20%를 차지한다는 것을 보여주었다.

이러한 분석은 성평등에 대한 정치적 선언과 실제 시행의 괴리를 보여줄 뿐 아니라 여성의 무급노동의 가치를 가시화할 수 있다는 점에서 중요하다. 나아가 여성의 무급노동에 의존하는 프로그램이 여성의 유급 경제활동을 제약하고 있다면 예산 배분 방식을 개선할 필요를 보여줄 수 있다.

4) 공공지출 결과의 성평등성

결과의 성평등성은 재정적 배분의 궁극적인 결과에 주목하는 것이다. 이를 위한 도구로서 지출추적연구(expenditure-tracking studies), 수혜자 평가(beneficiary assessments), 그리고 예산 결과에 대한 양적 평가(quantitative investigations of budget outcomes)가 있다. 이 중 지출추적연구는 배분된 예산이 실제 수혜자들에게 적절하게 전달되었는지를 분석하는 것이며, 수혜자 평가는 수혜자 관점에서의 프로그램에 대한 만족도 평가를 의미한다. 예산 결과에 대한 양적 평가는 성평등 목표 달성을 측정할 수 있는 결과지표 생산을 통해 이루어질 수 있다.

3. 예산분석 사례의 구성 및 개요

가. 분석 사례의 구성

III장의 예산분석 사례들은 분석 대상 예산의 특성에 따라 성평등 정책 예산과 주류 예산으로 구분된다. 그리고 국내의 성인지 예산 제도가 성인지 예

산서를 중심으로 고안되었다는 점을 감안하여 외국의 성인지 예산서를 별도로 정리하였다.

성평등 정책 예산에 대한 분석은 ① 성평등 정책의 우선성, ② 성불평등의 사회적 비용 ③ 성평등 정책 예산의 적절성 ④ 성평등 정책의 효과 ⑤ 무급노동의 경제적 가치평가 등 다섯 가지 유형으로 구분하여 정리하였다. 이 중 성평등 정책의 우선성, 성평등 정책 예산의 적절성, 성평등 정책의 효과는 앞서 논의한 다이앤 엘슨(Diane Elson)의 유형과 유사하며, 이 외에 자료를 수집·검토하는 과정에서 성불평등의 사회적 비용과 무급노동의 경제적 가치평가와 관련된 분석이 추가되었다.

주류 예산 분석 사례는 대부분이 성별에 따른 예산 사업 수혜의 평등에 초점을 맞춘 것이어서 분석의 초점에 따른 분류보다는 노동, 복지, 보건의료, 교육, 빈곤, R&D, 국제원조 프로그램 등 대상사업의 유형을 중심으로 분류하였다. 세입예산 분석의 경우 체계적인 원자료를 정리하기 보다는 세금과 관련된 젠더 이슈에 대한 통찰력을 얻을 수 있는 자료를 정리하였다.

마지막으로 호주 연방정부와 스웨덴의 성인지 예산서를 정리하였다.

〈표 II-3〉 성인지적 예산분석 사례 목록

분석 대상 예산의 범주	구분	자료명
1. 성평등 정책 예산	가. 성평등 정책의 우선성	- Gender Budgeting in India(인도)
	나. 성불평등의 사회적 비용	- Costs of Violence against Women(스웨덴) - The Cost of Domestic Violence(영국) - A Cost-Benefit Analysis of the Violence Against Women Act of 1994(미국)
	다. 성평등 정책 예산의 적절성	- Making the Act Work: a research study into budget allocations for the implementation of the domestic violence act.(남아프리카 공화국)
	라. 성평등 정책의 효과	- 성폭력 관련 공공지출에 대한 성인지적 분석(한국)
	마. 무급 노동의 경제적 가치평가	- Mothers' Milk and Measures of Economic Output (호주)

26 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

분석 대상 예산의 범주	구분	자료명
2. 주류 정책 예산	가. 노동	- Into the Mainstream?: Why gender audit is an essential tool for policymakers?(영국) - 문화콘텐츠 전문인력 양성 사업 공공지출의 성인 지적 분석(한국)
	나. 복지	- 장애인 복지 공공지출의 성불평등 영향분석(한국) - The Need for a Framework for Combined Disability and Gender Budgeting(인도)
	다. 보건의료	- "Laundry Bag Project" - unequal distribution of dermatological healthcare resources for male and female psoriatic patients in Sweden(스웨덴) - 산재보험 지급의 성불평등 연구(한국)
	라. R&D	- Equality between Men and Women in Swedish Research Funding? - An Analysis of the Swedish Research Council's First Years(2003-2005)(스웨덴)
	바. 세입예산	- Gender Impacts of Government Revenue Collection : The Case of Taxation
3. 성인지 예산서	가. 호주	- 호주 연방정부 『여성예산서(1991-1992)』
	다. 스웨덴	- 스웨덴 예산서 부록 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』

나. 사례개요

1) 성평등 정책 예산

첫째, 성평등 정책의 우선성에 대한 분석으로 인도의 국립재정정책연구소(the National Institute of Public Finance and Policy: NIPFP)에서 수행한 연방예산 분석을 정리하였다. 이 연구는 예산을 특별히 여성을 대상으로 하는 예산, 친여성적(pro-women) 예산, 기타 주류 예산 등 세 범주로 구분하고 각 범주의 예산을 분석하였으며, 이는 인도 방식의 성인지 예산의 개념적 단초를 제공하였다. 이 중 여성을 대상으로 하는 예산, 친여성적 예산의 부처별 집계와 분석 방식을 소개하였다.

둘째, 성불평등의 사회적 비용에 대한 연구로 스웨덴, 영국, 미국의 분석 사례를 수록하였다. 이들은 모두 가정폭력이 초래하게 되는 사회적 비용을 분석하고 있는데, 분석 방법과 연구의 초점에서 다소 차이가 있다. 스웨덴과

영국은 가정폭력이 초래하는 사회적 비용을 산출하였는데, 사회적 비용 추정
의 구성 요소가 대체로 유사하지만, 영국은 스웨덴과 달리 개인적으로 치루
어야 하는 인간적, 감정적 비용을 별도로 추정하였다. 미국의 사례는 1994년
여성에 대한 폭력 방지법(the Violence Against Women Act of 1994) 시행에
대한 비용-편익 분석으로 스웨덴 및 영국의 분석과 마찬가지로 가정폭력에
대한 국가의 정책적 대응이 결국 이를 방지함으로써 나타나는 사회적 비용을
감소시킬 수 있다는 함의를 도출해 내었지만 경제학적 분석 기법을 사용하여
여성에 대한 폭력방지법의 시행 이후 148억 달러의 예산 절감 효과가 있었음
을 명료하게 보여준다. 가정폭력이 사회·경제적으로 초래하는 비용에 대한
분석은 성인지적 예산분석에 대한 EU의 합의에 따라 유럽 각 국에서 이미
많이 수행되었다는 점에서, 그리고 분석 방법의 다양성을 보여줄 수 있다는
점에서, 다소 중복적이지만 많은 사례를 소개하였다. 이에 대한 분석기법들
이 비교적 발달되어 있다는 점에서 국내에서도 유사한 분석이 이루어진다면
커다란 의미가 있을 것으로 보인다.

셋째, 성평등 정책에 대한 국가의 정치적 선언과 실제 집행 의지의 괴리를
보여주는 성평등 정책 예산의 적절성에 초점을 맞춘 사례로 남아프리카 공화
국에서 이루어진 가정폭력방지법 시행 예산분석을 소개하였다. 가정폭력방
지에 소요되는 예산을 산출하고 실제 배분된 예산과의 괴리에 초점을 맞추는
명쾌한 분석은 아니지만, 법으로 보장하고 있는 여성의 인권이 적절한 자원
과 인력으로 뒷받침 되지 못하고 있다는 점을 보여주고, 개선을 위한 정책적
대안을 제시하고 있다.

넷째, 성평등 정책의 효과에 대한 연구는 한국 성폭력 관련 예산에 대한 분
석 사례를 수록하였다. 보건복지부, 여성부, 교육과학기술부 등 관련 부처의
성폭력 관련 예산내역을 세 가지 평등 이론에 준거하여 분석하였다. 이 때
세 가지 평등 이론이란 동등치우 관점, 여성의 관점, 젠더 관점이다. 세 부처
에 산재된 예산과 내역을 분석한 후, 현재 성폭력 관련 예산이 폭력의 근절과
예방이라는 보다 근본적인 측면의 접근 보다는 피해자에 대한 사후적 보호에
더 많은 비중을 두고 있음을 비판하였다.

마지막으로 무급노동의 경제적 가치평가 사례로 호주의 모유수유의 경제

적 가치평가에 대한 논문을 소개하였다. 무급노동의 경제적 가치평가에 대한 기존의 논의는 주로 가사와 양육에 초점을 맞추어 왔는데, 2000년대 들어 모유의 경제적 가치평가와 관련된 논의들이 활발하게 전개되고 있다. 이 논문은 모유생산의 경제적 가치평가를 넘어서서 이를 국민 경제 계정에 포함시키지 않을 경우 경제적 생산성과 공공정책에 대한 왜곡된 정보가 생산될 수 있음을 설득력 있게 보여주고 있다. 동시에 노동시장 정책이 모유수유를 가능케 할 수 있는 방식으로 변화되어야 함을 주장한다.

2) 주류 정책 예산

노동정책에 대한 분석 사례로 영국의 뉴딜 프로그램, 한국의 문화콘텐츠 전문인력 양성사업을 소개하였다. 영국의 여성예산단체 WBG에서 수행한 뉴딜 프로그램에 대한 분석은 성인지적 예산분석에서 잘 알려진 사례로, 다양한 뉴딜 프로그램 중 예산의 비중이 높고, 전망있는 일자리로 취업이 가능한 교육프로그램의 자격조건이 가지는 남성중심성을 밝혀내었다. 한국의 문화콘텐츠 전문인력 양성사업은 문화콘텐츠 노동시장의 위계적 성별 분업의 문제에 착안하여 사업 수혜자들의 프로그램 참여에 있어서의 성별 분리 현상을 분석하였다.

복지정책은 한국의 장애인 복지정책과 인도의 장애인 대출 사업을 정리하였다. 한국의 장애인 복지정책은 여성장애인에 대한 이중차별 문제와 여성 장애인과 남성 장애인의 다른 욕구에 착안하여 장애인 복지 예산 수혜의 차이를 보여주었다. 다양한 장애인 복지사업 중 여성 장애인은 예산 비중이 낮은 사업에서 수혜가 높고, 남성 장애인의 수혜가 큰 사업은 전체 장애인 예산에서 높은 예산 비중을 차지하고 있었다. 또한 장애연금, 장애수당, 장애인 활동 보조 서비스 등 장애인 지원을 위한 주요 사업에서 여성 장애인의 수혜액이 월등히 낮았다. 인도의 장애인 대출 사업에 대한 분석 역시 유사한 결과를 보여준다. 남성 장애인보다 더 취약한 지위에 있는 여성 장애인 현실에서 출발하여 장애인 대출 사업의 주된 수혜자는 남성이라는 점을 보여주었다.

보건의료정책 사례로 스웨덴 피부과 병원의 세탁물 바꾸니 프로젝트는 “남성의 세탁물 바꾸니는 가득 차는데 여성의 세탁물 바꾸니는 왜 비는가?”

에 대해 한 간호사의 의문에서 비롯된 흥미로운 사례이다. 건선, 습진 등 피부과 질환 치료 후 샤워를 한 환자들이 담아 놓은 세탁물 바구니 수건의 차이가 분석의 출발점이 된 것이다. 분석을 통해 건선, 습진 질환을 가진 여성들은 남성들보다 병원에서 제공하는 치료를 덜 받으며, 집에서 자가치료를 하거나 조제약을 더 많이 이용한다는 사실을 밝혀내었다. 결과적으로 여성들의 치료방식은 22% 예산 절감 효과를 가져왔다. 한국의 산재보상보험 급여는 산업재해보상자 중 여성의 현저히 낮은 비율에서 출발한다. 다양한 자료들에 대한 분석 결과 여성들은 업무상 질병·부상을 더 많이 경험하면서도 고용불안으로 인한 산재 은폐율이 남성에 비해 더 높았고, 유사한 산재 유형에도 불구하고 요양일수와 급여 수준에서 차이가 크게 나타났다.

R&D 정책에 대한 분석 사례로 스웨덴 연구위원회의 연구기금 배분의 성별 차이를 소개하였다. 자격에 맞는 개인을 선발하여 지원하는 연구지원과 같은 사업은 자료에 대한 접근성 뿐 아니라 분석이 가장 단순하고 쉬운 분석 사례에 속한다. 스웨덴 연구위원회는 심사자와 기구의 성별 대표성, 지원자의 합격률과 연구비 규모, 연구 분야별, 프로그램별 합격자의 성별 분포를 분석하고 합격률, 연구비 규모 등에서 남성의 수혜가 다소 높다는 점을 확인하였다.

마지막으로 세금과 성별 고정관념은 세출예산 사업과 같은 방식으로 다양한 세금 유형별 분석 사례를 다루지 못하였고, 개인세, 법인세, 물품세, 무역세 등 세금 유형별 젠더 이슈를 간략히 정리하였다.

3) 성인지 예산서

1991-1992년도 호주의 여성예산서와 스웨덴의 예산서 부록 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』 보고서를 정리하였다. 호주의 여성예산서는 담당 공무원들이 직접 수행한 다양한 부처의 다양한 프로그램들에 대한 성인지적 분석 사례를 중심으로 소개하였다. 정리된 분석 사례들은 그 자체 완성도가 높다가 보다는 공무원의 일상적 업무의 일환으로 이루어지는 분석에 대한 기대치를 보여주기 위한 것이다. 호주의 여성예산서는 80년대 중반부터 시행을 거듭하면서 점차로 분석의 질적 수준이 진전되어 왔다고 알려져 있지만, 앞서의 사례들만큼 체계적이고 분석적이지는 않다.

30 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

스웨덴의 예산서 부록으로 매년 발간되고 있는 『여성과 남성의 경제적 자원 배분 보고서』는 호주와 달리 사업별 분석이 아니라 노동시장 임금을 비롯한 복지제도에 근거한 국가 보조금 등 다양한 소득원의 성별차이를 분석한다. 분석결과는 여성과 남성의 노동시장 활동을 통한 임금 격차가 다양한 유형의 국가 보조금을 통해 보완되지만, 여성과 남성의 소득수준의 차이가 여전히 크다는 것을 보여준다.

III

성인지적 예산분석 사례

1. 성평등 정책 예산	33
2. 주류 정책 예산	62
3. 성인지 예산서	106

1. 성평등 정책 예산

가. 성평등 정책의 우선성

인도 - 성평등 정책 예산의 규모³⁾

□ 연구개요

- 인도의 국립재정정책연구소(the National Institute of Public Finance and Policy, 이하 NIPFP)가 UNIFEM의 지원을 받아 수행.
- 2000-2001년 경제실태조사를 통해 성불평등 실태와 공공지출과의 연관성을 규명하고자 하였으며, 이후 인도 성인지 예산의 개념적 단초를 제공함.

□ 연구방법

• 예산의 구분

- 론다 샤프(Rhonda Sharp)의 세 가지 범주의 예산 구분을 인도 방식으로 수정하여 ① 여성을 대상으로 하는 예산, ② 친여성적(pro-women) 예산, ③ 성별에 따라 다른 영향을 미치는 주류 예산으로 구분.
- 여성을 대상으로 하는 예산은 다시 네 개의 하위 범주로 구분됨. 보호와 복지서비스(가정폭력, 강간, 납치, 결혼지참금 사망, 갱생 사업), 사회서비스(교육, 상수도 및 위생, 주택, 의료, 영양 공급), 경제서비스(자영업, 직업훈련, 연료공급, 경제적 세력화 프로그램), 행정관리 및 의식화 프로그램(모성 수혜 사업, 국가여성위원회 등).
- 친여성적 지출은 직접적으로 여성을 대상으로 하는 프로그램은 아니지만, 빈곤 완화나 고용 창출과 같은 사업에 여성예산(Women's Component)⁴⁾

3) Lahiri, A., L. Chakraborty and P. Bhattacharyya, 2005, *Gender Budgeting in India*, NIPFP. 이 연구보고서는 주류 부문 예산에 대한 성별 귀착분석을 포함하고 있지만, 본 요약본에서는 여성 대상 예산과 친여성 예산에 대한 분석 결과만을 정리함.

4) Women's Component는 여성예산계획(Women's Component Plan)에 기초한 예산임. WCP라고도 불리는 여성예산계획은 인도의 포괄적인 국가경제발전 기본계획인 9차 계획(the Ninth Plan: 1997-2002)부터 공식적으로 도입되었으며, 여성과 관

34 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

을 포함하고 있는 경우를 의미함.

- 주류 부문 예산에 대한 귀착분석(incidence analysis)
 - 특정 서비스의 단위비용(unit cost) * 여성 수혜자의 수로 산출.
 - 서비스에 대한 성별 분리 통계가 결여되어 다양한 공적 서비스에 대한 귀착분석의 어려움이 있음. 또한 모든 공적 서비스를 성별로 구분하는 것은 가능하지 않음.

□ 분석결과 I - 연방예산 중 여성 대상 예산

- 여성 대상 주요사업
 - 과학기술부의 여성과학기술인 연구비 지원
 - ICDS(통합아동개발사업)을 통한 빈곤선 이하의 여자 청소년과 임산부 영양 공급
 - 여성 경제활동 참여 지원이나 가정폭력에 대한 지원
- 여성 대상 프로그램 예산이 각 부처에서 차지하는 비중

〈표 III-1〉 여성 대상 프로그램: 부처 전체 지출에서 차지하는 비중

(단위: %)

부처	1995-96 RE	1996-97 RE	1997-98 RE	1998-99 RE	1999-00 RE	2000-01 RE	2001-02 RE	2002-03 RE
아동복지	17.03	18.06	17.70	15.78	10.29	18.80	9.58	17.81
농업	0.16	0.08	0.04	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00
의료	2.37	2.04	2.37	2.32	2.90	2.83	2.98	3.26
가족복지	18.30	25.23	28.68	31.36	26.27	28.46	30.96	17.98
교육	0.19	0.13	0.10	1.67	1.37	0.66	0.40	0.77
노동	6.61	7.29	6.64	5.19	4.52	4.17	7.29	9.25
농촌개발	3.54	3.57	3.08	2.86	1.89	0.82	0.00	0.00
섬유	0.00	0.00	0.81	0.88	1.44	2.19	2.49	0.88
종족문제	0.72	0.71	0.79	1.39	1.75	0.93	0.73	1.09
사회정의와 세력화	0.90	0.89	1.13	2.66	4.87	0.80	1.48	1.36

자료: Lahiri, A., L. Chakraborty and P. Bhattacharyya(2005), p.70.

련된 모든 부처들에서 수행하는 사업에서 여성을 위한 예산을 최소한 30% 이상 할당하도록 하는 조치임. 보다 상세한 논의는 마경희 외(2008), 『해외의 성인지 예산: 정부주도 3개국 심층연구』(한국여성정책연구원)를 참조.

- 2001-2002년도 예산과 2002-2003년도 예산에서 여성 발전을 위한 자원 배분이 강조되었으나 각 부처에서 여성 대상 프로그램이 차지하는 비중은 작으며, 눈에 띄는 증가는 나타나지 않음.
- 특히 교육, 농업, 섬유, 종족문제, 사회정의와 세력화부(the Ministry of Social Justice and Empowerment)의 경우는 여성 대상 예산의 비중이 1%도 채 되지 않음. 노동부의 여성 대상 예산이 꾸준히 증가해 온 것은 여성과 아동노동을 위한 복지 프로그램이 새롭게 생겨났기 때문임.

□ 분석결과 II - 친여성(pro-women) 예산

- 친여성 예산 주요 사업들
 - 빈곤 완화(poverty alleviation), 고용창출 정책은 여성에게 할당된 예산이 있는 사업.
 - 식수, 하수도, 연료, 주택, 생물가스(biogas)와 같은 에너지 자원 등은 여성에게 주로 혜택을 주는 사업임.
- 친여성 예산의 추이
 - 1995-1996년에 3.89%를 차지하던 친여성 예산의 비중이 2002-2003년에는 2.05%로 감소함.
 - GDP의 측면에서 공공지출 프로그램의 여성 예산은 1995-1996년 0.56%에서 2002-2003년 0.33%로 감소함.

〈표 III-2〉 친여성 예산의 추이

(단위: Rs. Million)

부처	1995-06 RE	1996-97 RE	1997-98 RE	1998-99 RE	1999-00 RE	2000-01 RE	2001-02 RE	2002-03 RE
농촌	459.0	435.0	465.0	675.0	540.0	344.6	00.0	00.0
의료	2,990.5	3,719.0	4,250.7	4,915.4	5,462.1	5,974.5	6,594.2	7,043.8
가족복지	12,630.9	8,175.0	9,226.1	10,926.7	16,209.2	16,132.3	7,708.8	12,189.9
의료시스템	124.5	132.6	199.4	267.4	279.1	402.4	404.5	602.6
교육	14,570.1	14,900.6	18,844.4	21,160.1	29,030.7	33,316.9	11,218.8	14,600.6
청소년 스포츠	397.6	433.0	475.2	600.0	660.3	780.0	966.4	1,018.2
노동	1,603.6	1,685.7	1,747.3	2,077.3	2,413.8	2,558.6	2,388.1	2,400.2

부처	1995-06 RE	1996-97 RE	1997-98 RE	1998-99 RE	1999-00 RE	2000-01 RE	2001-02 RE	2002-03 RE
비전통적 에너지	420.9	551.1	413.6	564.0	522.6	571.5	734.7	558.3
과학기술	1,269.5	1,422.4	1,843.3	1,663.7	1,851.9	2,268.0	2,376.8	3,042.8
중소기업	2,361.9	1,949.9	2,626.2	2,487.8	2,226.9	2,592.2	99.1	92.1
농촌산업	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	2,433.3	2,357.6
취업과 빈곤완화	504.0	363.5	499.3	486.8	379.1	285.1	136.5	315.0
농촌개발	28,938.2	27,284.5	29,117.9	32,820.3	32,473.5	31,430.1	37,656.2	38,830.9
사회정의와 세력화	778.7	797.3	489.5	424.5	720.2	820.5	789.8	1,066.4
합계	67,049.2	61,850	70,198.0	83,068.7	92,769.0	97,476.9	73,507.1	84,136.2

자료: Lahiri, A., L. Chakraborty and P. Bhattacharyya(2005), p.72.

나. 성불평등의 사회적 비용

스웨덴 - 가정폭력의 사회적 비용⁵⁾

□ 연구개요

- 2006년 스웨덴 중앙정부 보건사회부 산하기관인 보건복지청(the National Board of Health and Welfare)의 수석 고문(Senior Advisor) 엘리스 엔발(Elis Envall)과 애니카 에릭슨(Annika Eriksson) 박사가 분석함.

□ 가정폭력의 사회적 비용 분석의 의의

- 배우자 폭력은 성평등의 문제이자 여성인권에 대한 심각한 도전
- 여성에 대한 폭력은 다차원적인 사회적 문제
 - 법적 문제, 공적 건강 문제, 여성과 자녀에게 미치는 사회문제 등 문제를 해결하기 위한 다양한 사회적 장치에 대한 비용 등의 형태로 사회적 긴

5) Envall, E. and A. Eriksson, 2006, "Costs of Violence against Women", the National Board of Health and Welfare.

장을 초래함.

- 가정폭력의 사회적 비용
 - 직접적으로 관련된 사람들에게 고통과 질병을 줄 뿐 아니라 의료, 사법 체계(judicial system), 사회 서비스, 사회보험, 실업, 생산성 손실 등 많은 사회적 비용을 초래함.
- 그러나 폭력이 초래하는 사회적 비용에 대해서는 거의 알려진 바가 없음.
 - 비용에 대한 지식은 가정폭력의 규모를 가시화하고, 예방의 필요성을 보여줄 것.

□ 연구의 범위

- 가정폭력의 정의
 - 물리적 폭력 뿐 아니라 협박, 심리적 폭력, 성적 학대, 재정적 통제, 스토킹까지 포함.
- 연구의 범위
 - 친밀한 배우자 간의 여성에 대한 폭력에 초점.
 - 자녀와 관련된 비용은 명확하게 포함되지 않을 것. 여성에 대한 배우자 폭력과 자녀에 대한 폭력은 대체로 중첩되는 경향이 있음. 그러나 자녀에 대한 폭력의 비용까지 포함하면 작업이 거의 불가능해짐.
 - 자녀에 대한 폭력이 어느 정도 다루어지기는 하지만 분석의 초점이 되지는 않음.
 - 여성에 대한 배우자 폭력에 초점을 맞추지만, 동성 파트너, 이성관계에서 남성에 대한 폭력도 언급할 것임. 그러나 비용 계산에 포함되지는 않음.
- 자료의 한계
 - 폭력의 범위, 즉 얼마나 많은 여성과 자녀가 영향을 받는지를 정확히 파악하기는 어려움. 이용 가능한 공식 자료들에는 신고되지 않은 사례가 누락됨. 또한 의료통계는 정확한 상해 정도에 대한 정보를 담고 있지 않음.
 - 모든 폭력의 속성이 같지 않으며, 피해자의 폭력 경험이 동일하지도 않음. 매우 심각한 구타를 동반한 장기적 학대가 있는 반면 덜 심각한 학대 또는 구타도 있음. 친밀한 배우자 폭력은 물리적 폭력 이상의 심리적 폭

력과 협박, 다양한 유형의 감정적 학대를 포함함.

- 이러한 측면에서 완전한 데이터가 확보되기 어려워 정확한 비용을 추정하는 데에는 한계가 있음. 따라서 비용은 추정치가 될 수 있을 뿐임.

□ 가정폭력의 사회적 비용 추정 방법과 자료

● 여성에 대한 폭력의 범위 추정

○자료

- 2004년도 스웨덴 범죄청(the Swedish National Council for Crime Prevention)의 범죄통계
- 스웨덴 통계청 생활조사(Statistics Sweden's Living Conditions Surveys)의 협박 및 폭력 관련 범죄 피해자 조사

● 사회적 총비용 계산

○여성에 대한 폭력이 사회와 구성원에게 미치는 효과를 사회경제적 비용(socio-economic cost)의 측면에서 계산

○폭력으로 인해 개인 여성, 자녀, 그리고 가족이 치러야 하는 미래의 비용은 포함되지 않음

○사회적 총비용 추정의 구성요소

- 직접비용(direct cost)과 간접비용(indirect cost)

○직접비용

- 폭력의 효과를 예방, 치료, 완화하는데 사용되는 비용
- 보건 의료 서비스(병원 치료, 외래치료, 정신과 치료, 치과 서비스)
- 범죄시스템(경찰, 법원, 수감, 보호관찰)
- 여성 쉼터와 피해자 지원센터
- 가해자 교육
- 가정폭력 예방 등을 위한 중앙정부 기구의 운영
- 사회보험체계(질병보험, 공공부조)

○간접비용

- 생산성 손실(production loss): 폭력으로 인한 피해자와 가해자의 취업의 중단으로 인한 경제적 손실

- 자원봉사활동
- 고통, 분노, 심리적 외상 등 비가시적 비용은 화폐가치로 환산하기 어렵기 때문에 포함되지 않음

○자료

- 스웨덴 경찰청(the Swedish Police Service)의 연차보고서와 지방정부 자료들, 보건복지청 및 지방정부 연합(the Local Authorities and Region's database)의 자료(CPP)
- 생산성 손실 비용 추정을 위해 the Swedish Rescue Services Agency's Centre for Lessons Learned from Incidents & Accidents의 연구활용
- 질병휴가와 관련해서는 스톡홀름 카운티 사회보험청(the Stockholm County Social Insurance Office)자료
- 2004년 스웨덴 사회보험 행정 통계(the Swedish Social Insurance Administration's statistics)
- 스웨덴 생활조사 자료(Statistics Sweden's Living Conditions Survey, Statistics Sweden)분석
- 스웨덴 범죄희생자 보상과 지원(the Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority)

□ 연구결과 I - 가정 폭력의 규모와 위험들

• 가정폭력의 규모

- 매년 최소 75,000명의 여성들이 배우자 폭력의 희생자가 됨.
- 매년 16명이 사망, 4명의 남성이 배우자 살인과 관련하여 자살, 배우자 폭력으로 병원에서 치료받는 여성은 최소 210명, 연 인원 550명.
- 외래치료를 받은 여성, 응급실, 일차진료센터(primary care centers)를 방문하는 여성은 최소한 연간 12,000명에서 14,000명.
- 여성쉼터 통계연보에 따르면 3,100명의 여성과 아이들이 2004년 1년간 102,000일을 쉼터에서 보냄.

40 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

• 폭력관련 위험들

○ 공공부조를 받는 여성의 경우 배우자 폭력으로 사망할 위험이 5배, 외상 치료를 받아야 하는 상해를 입을 위험은 10배 이상, 장기적으로 공공부조(3년 이상)를 받는 여성들에게 위험은 더 높아짐. 사망할 위험은 6.6배 높고, 의료적 치료를 받게 될 위험은 18.5배 더 높음.

□ 연구결과 II - 가정 폭력의 사회경제적 비용

• 직접비용과 간접비용을 포함한 총 사회경제적 비용은 26억 9,500만 SEK (약4,600억원)⁶⁾에서 33억 SEK(약 5,600억원) 정도.

〈표 III-3〉 가정폭력의 사회경제적 비용

구분	항목	million SEK
직접비용	의료서비스 (Health care and medical services)	21-38
	사법체계(Criminal Justice System)	1,098-1,189
	경찰	623
	검찰	171
	법원	153-162
	감옥과 보호관찰	151-235
	사회서비스	706-1,149
	여성쉼터와 피해자 지원센터	73-79
	가해자 남성 치료	44
	중앙정부	17-18
사회보험행정	19	
	직접비용 합계	1,978-2,536
간접비용	생산성 손실	679-720
	자원활동의 가치	38-44
	간접비용 합계	717-764
총비용		2,695-3,300

자료: Envall, E. and A. Eriksoon(2006), p.9에서 재구성.

• 의료보험 비용은 6억 9,000만 SEK(약 1,200억원), 이 중 질병급여가 3억 4,700만 SEK(약 590억원).

6) 환율은 1 SEK 당 약 170원을 적용하였음.

- 공공부조 비용은 3억 7,800만 SEK(약 640억원), 희생자 보상은 1,000만 SEK(약 17억원).
- 이 외 정신건강, 약물 등 계산할 수 없는 비용을 고려한 다면 실제 사회경제적 비용은 이보다 더 높을 것.

영국 - 가정폭력의 비용⁷⁾

□ 연구개요

- 가정폭력은 피해자 개인과 사회 전반을 황폐화시키며, 피해자에게 말할 수 없는 고통을 가져옴.
- 정의와 공정함은 그 자체 가정폭력에 대한 공적 개입의 근거가 되지만, 비용으로서 문제를 가시화하는 것은 가정폭력을 줄이고 근절시키기 위한 정책을 정책 분석과 우선순위에 놓도록 할 것임.

□ 자료

- 내무부의 범죄비용 산출 방식(Home Office framework for costing crime)(Home Office Research Study 217, Brand and Price, 2000)에 근거 하되 여기에 가정폭력과 관련된 비용을 추가하였음.
- 가정폭력의 규모는 내무부의 2001년 폭력에 대한 영국사회조사(2001 Home Office British Survey self-completion module on Inter-Personal Violence)(BCS IPV)⁸⁾를 포함한 다양한 자료를 참조하였음.

□ 가정폭력의 범위

- 내무부의 가정폭력 정의를 따름.
 - 현재나 이전의 파트너 같은 친밀한 사이에서 발생하는 모든 폭력. 신체적, 성적, 감정적, 재정적 학대를 포함.

7) Walby, S., 2004, *The Cost of Domestic Violence*, Women & Equality Unit.

8) 이 조사는 매년 내무부가 40,000명을 대상으로 실시하는 범죄 경험에 대한 조사임.

42 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

○ 여성과 남성에 대한 가정 폭력을 다룸. 친밀하지 않은 가족구성원으로부터의 폭력은 포함하지 않음.

□ 가정폭력으로 인한 비용의 범위

- 세 가지 유형의 비용을 포함.
 - 정부가 제공하는 서비스
 - 사법체계(Criminal Justice System)
 - 의료(Health Care)
 - 사회 서비스
 - 주택
 - 민사법률(Civil legal)
 - 고용주와 피고용인의 경제적 손실
 - 개인 피해자의 인간적, 감정적 비용
- 비용 추정치는 2001년 잉글랜드와 웨일즈의 연간 비용임.

□ 가정폭력 피해자의 규모

〈표 III-4〉 가정폭력 피해자 규모

가정폭력의 유형	여성 피해자 수	남성 피해자 수	전체 피해자 수
살인	102	23	125
비성적(non-sexual) 심각한 폭력	242,000	186,000	428,000
목 조름	65,000	6,000	71,000
흥기 사용	13,000	11,000	24,000
발로 차고, 때림	205,000	177,000	382,000
살해 위협	82,000	13,000	95,000
흥기로 위협	36,000	16,000	52,000
비성적(non-sexual) 가벼운 폭력			
밀고, 넘어뜨림	410,000	174,000	584,000
심각한 성적 폭력	37,000		37,000
강간	28,000		28,000
성 폭력	26,000		26,000
스토킹	446,000	71,000	517,000

* 잉글랜드, 웨일즈의 2001년 비용임.
 자료: Walby, S.(2004), p.30.

□ 사법체계(Criminal Justice System)

- 사법체계 비용(경찰, 기소, 재판, 판결, 구치, 법률지원, 비법률 지원)은 약 10억 파운드(약 2조원⁹⁾).
 - 폭력 범죄에 대한 사법체계 예산의 약 1/4에 달함.

□ 의료

- 신체적 상해에 대한 NHS(National Health Service) 비용은 약 12억 파운드(약 2조 4,000억원). 신체 상해는 NHS 비용의 대부분을 차지.
- 가정폭력은 외상 후 스트레스 장애와 우울, 분노와 같은 정신적 문제를 유발하며, 자살 시도와도 연결. 이와 관련한 비용은 약 1억 7,600만 파운드(약 3,500억원).

□ 사회 서비스

- 가정폭력과 아동학대는 같은 성인 남성으로부터 많이 일어남. 가정폭력과 아동학대가 함께 발생함. 적어도 40% 정도가 가정폭력과 아동학대가 같이 일어남.
- 가정폭력 피해자인 아동과 성인 여성을 위한 사회 서비스 비용은 약 2억 2,800만 파운드(약 4,600억원).

□ 긴급 주거

- 쉼터에 대한 지출은 가정폭력으로 집에 돌아갈 수 없는 사람들의 주거를 지원하기 위한 비용으로 1억 6,000만 파운드(약 3,200억원).

□ 민사 법률(Civil Legal)

- 약 3억 파운드(약 6,000억원). 이 비용의 절반은 법률 지원, 나머지 절반은 개인에 대한 지원. 이혼이나 자녀 양육과 같은 이혼에 따른 조치들 뿐 아

9) 환율은 1파운드당 약 2,000원을 적용.

44 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

나라 가해자 접근금지 명령과 같은 법률 조치를 포함.

□ 경제적 손실

- 경제적 손실은 약 27억 파운드(약 5조 4,000억원)에 달함. 피해 때문에 일을 하지 못하는 시간 비용. 병가와 같은 비용의 절반은 고용주가 그리고 나머지 절반은 임금손실을 통해 개인이 부담.

□ 인적 및 감정적 비용

- 가정폭력은 서비스 비용에 계산되지 않는 고통을 가져옴. 인적 그리고 감정적 비용 평가를 포함하는 것이 일반화되고 있는데, 이는 이러한 영향이 공공정책에서 간과되지 않도록 하기 위한 것임.
- 이러한 비용 평가 방법은 트라우마를 피하기 위한 공적 '지불 의지'에 기초. 이는 약 17억 파운드(약 3조 4,000억원)에 달함.
- '지불할 의지(Willingness-To-Pay, WTP)' 접근은 개인들이 사고 위험을 조금 줄이기 위해 얼마큼 지불할 것인지를 추정함으로써 사고와 피해를 피하는데 두는 가치.

□ 가정폭력 총비용

- 잉글랜드와 웨일즈의 2001년 연간 가정폭력 총비용은 약 230억 파운드(약 46조원)임.
- 이 중 국가가 제공하는 서비스 비용은 31억 파운드(약 6조 2,000억원).
- 고용주와 피고용인의 경제적 손실은 27억 파운드(약 5조 4,000억원).
- 인간적이고 감정적인 비용은 170억 파운드(약 34조원).

〈표 Ⅲ-5〉 연간 가정폭력 비용*

(단위: 10억 파운드)

비용의 종류	비용
사법체계	1.017
경찰	(0.49)
의료	1.396
물리적 치료	(1.22)
정신적 치료	(0.176)
사회 서비스	.228
긴급 주거 및 쉼터	.158
민사 법률 비용	.312
모든 국가적 서비스	3.111
경제적 손실(Economic Output)	2.672
소계	5.783
정신적 고통	17.086
총계	22.869

* 잉글랜드, 웨일즈의 2001년 비용임.
 자료: Walby, S.(2004), p.97.

□ 가정폭력 비용의 분담

- 가정폭력 비용은 국가와 사회, 그리고 폭력을 경험하는 개인과 고용주가 분담.
 - 국가가 약 30억 파운드(약 6조)의 비용을, 고용주가 13억 파운드(약 2조 6,000억원)를, 피해자 개인의 인적·정신적 고통 비용은 약 17억 파운드(3조 4,000억원)로 추정.

〈표 Ⅲ-6〉 가정폭력 비용을 누가 지불하는가

(단위: 10억 파운드)

비용의 종류	국가	피해자 개인	고용주	전체 비용
사법체계	1,017			1,017
물리적 치료	1,206	15		1,220
정신적 치료	176			176
사회 서비스	228			228
긴급 주거 및 쉼터	130	28		158
민사 법률 비용	159	152		312
모든 국가적 서비스	2,916	195		3,111
경제적 손실		1,336	1,336	2,672
소계	2,916	1,531	1,336	5,783
정신적 고통		17,082		17,086
전체	2,916	18,613	1,336	22,869

* 잉글랜드, 웨일즈의 2001년 비용임.
 자료: Walby, S.(2004), p.98.

미국 - 여성에 대한 폭력방지법(1994)의 비용-편익 분석¹⁰⁾

□ 연구개요

- 1994년 미국 의회는 5년간 경찰, 가해자, 희생자를 위한 서비스 제공에 필요한 16억 달러의 예산을 투입하기로 한 여성에 대한 폭력 방지법(the Act Violence Against Women Act: VAWA-I)을 통과시킴.
- 1994년 이후 매맞는 여성에 대한 법적 보호, 가정폭력 가해자 체포, 손해배상, 성별에 기초한 폭력에 대응하는 연방 소송, 강간보호법의 확대 등의 조치가 취해짐.
- 이 연구는 사회적 관점(societal perspective)에서 폭력범죄 피해자 감소에 대한 VAWA-I의 순이익(net benefit)을 추정하고자 함.

10) Clark, K. Andersen, A. K. Biddle and S. L. Martin, 2002, "A Cost-Benefit Analysis of the Violence Against Women Act of 1994", *Violence Against Women* vol.8(4), pp.417-428.

- 연구가설은 VAWA-I가 폭력범죄 피해 여성과 관련된 사회적 비용을 감소시켰을 것이라는 것.

□ 연구방법

- 법 시행 전 2년간(1992-1993년)의 비용과 결과를 법 시행 후 1년간(1996년)의 비용 및 결과와 비교함.
- 희생자들간의 다양한 경험을 반영하기 위하여 총비용 접근(gross-costing approach)을 사용함.
 - 총비용 접근은 각각의 과정과 서비스에 대한 개별적 비용이 아니라 포괄적으로 총비용을 추정하는 것임. 이 접근의 이점은 단순하고 실용적이며, 변이에 민감하지 않다는 것임. 단점은 비용의 구체적인 내역들을 보여주지 못한다는 것.

□ 범죄 피해율

- 1997년 국립범죄연구소(the National Institute of Justice: NIJ)의 보고서에 따르면, 법 시행 전(1992-1993년)과 시행 후(1996년) 연간 치명적, 비치명적 강간 또는 성적 모욕 범죄 피해율은 다음과 같음.

〈표 Ⅲ-7〉 12세 이상 여성 100,000명당 여성 범죄 피해율

(단위: 명)

	1992-1993	1996
치명적 모욕	2.5	2.0
비치명적 강간 또는 성적 모욕*	460	400
비치명적 모욕**	980	750

* 비치명적 강간 또는 성적 모욕(nonfatal rape or sexual assault): 강간 및 강간미수.
 ** 비치명적 모욕: 강간이나 성적 모욕은 없지만, 흥기를 동반한 상해 또는 협박, 상해가 없거나 약한 상해를 동반한 단순 모욕.
 자료: Clark, K. Andersen et al.(2002), p.420.

□ 비용과 편익의 측정

- 추정을 위해 국립범죄연구소(NIJ)의 밀러 등(Miller et al., 1996) 등의 범죄의 비용요소(cost components)를 사용함.
- 비용요소
 - 직접적 재산손실, 의료치료, 구급차 서비스, 정신과적 치료, 경찰 출동, 사후 관리(follow-up investigation), 피해자 서비스, 기타 서비스, 생산성 손실(lost productivity)(직장, 학교, 가사노동), 삶의 질(고통, 친밀성의 손실, 죽음)을 포함.

□ 비용-편익 분석

- VAWA-I의 비용은 16억 달러인데 비해, 법 시행 후 148억 달러의 예산 절감 효과가 있었음.
- 개인적 수준에서 VAWA-I 은 여성 1인당 지출된 비용은 15.50달러이고, 여성 1인당 159달러의 예산 절감 효과가 있음.
- VAWA-I은 재정효율적 사회 프로그램임.

다. 성평등 정책 예산의 적절성

남아프리카 공화국 - 부족한 가정폭력방지법 시행 예산¹¹⁾

□ 연구개요

- 1993년 가정폭력방지법(the Prevention of Family Violence Act)이 제정되었으나, 많은 문제점이 노출됨.
- 1998년 이 법안을 보완하여 가정폭력법(the Domestic Violence Act)이라는 개정법안이 만들어짐.

11) Gender Advocacy Programme South Africa, 1999, *Making the Act Work: a research study into budget allocations for the implementation of the domestic violence act.*

- 가정폭력 관련 작업을 수행하는 많은 정부부처 중 특히 새로운 개정법률안의 시행의 주요한 책임은 사법부(the Departments of Justice), 안전과 치안부(the Departments of Safety and Security), 복지부(the Departments of Welfare) 등 3개의 핵심부서에 있음.

□ 예산 배분 현황과 문제점

- 남아공 경찰서비스(South African Police Service: SAPS) 시간과 출동 그리고 SAPS와 사법부 공무원 교육과 같은 영역에 재원이 투입되지 않고 있음. SAPS 훈련과 일반 홍보와 같은 영역에서는 정부가 예산을 분배하고 있는 것으로 나타나지만, 이러한 예산이 반드시 적합한 방식으로 배분되어 지는 것도 아님.
- 1999-2000년 정부는 SAPS를 위해 161,755명의 경찰을 배치하겠다고 하였지만, 그 해 예산은 오직 126,000곳에 제한되어 있었음. 결국 35,755명의 경찰이 임명은 받았지만, 예산을 지원 받을 수 없었음. Western Cape의 경우 정부는 14,949명의 경찰을 배치할 것을 결정하였으나 12,016명이 배치되어 있었음. 이에 SAPS 사무국은 나머지 2,933의 공석을 예산 지원 없이 채우라고 요구함.
- 법무부 예산에서 추가적인 컴퓨터 설치, 법정에서의 피해자 지원 서비스 등을 위한 예산과 같이 지속적인 과정들을 위해 마련되어야 하는 예산이 분명하지 않음.
- 가정폭력법 관련 서비스 제공 시간에 대한 조사 결과, 한 공무원은 2,323시간의 초과 근무를 주장. 이는 일년 동안 매일 하루 평균 6.3시간의 초과 근무를 의미함. 이러한 초과 업무로 인한 피해는 사건 처리가 늦어지는 등의 방식으로 피해자에게 전가됨.
- 농촌의 경우 도시간 거리가 멀어서 긴급구조나 피해자 후송 등의 상황에서 어려움이 있음.
- 남아공의 경우 다양한 지역어가 존재함. 이러한 까닭에 소수 언어를 사용하는 피해자들은 가정폭력관련 법적 서비스(피해자의 권리 안내나 고소장 작성 등)를 제대로 제공받기 어려움.

- 가정폭력 서비스 전달이 NGO에 상당부분 의존하고 있지만, 이에 대한 예산 지원은 이루어지고 있지 않음.

□ 정책적 함의

- 경찰과 사법부 내에 특별서비스가 제공되어야 함. 이를 위해 심도 깊은 기술적 접근과 헌신성을 가진 충분한 인력 그리고 이를 위한 예산이 필요함.
- 가정폭력 사건만을 다루는 이동수단이 필요함. 농촌지역의 경우 가정폭력에 특화된 센터에 대한 접근성이 떨어지는 만큼 농촌의 가정폭력 담당 경찰, 법무부직원, 보안관, 의사와 앰블런스 등 장비와 인력 자원이 요구됨.
- 경찰 조사와 법원에서 피해자들이 자신의 언어로 말할 수 있도록, 24시간 지원 가능한 지역공동체 통역자를 위한 예산이나 지역어 훈련을 위한 예산이 필요함.
- 대부분의 쉼터가 대도시에 집중되어 있음. 농촌지역과 소도시에 더 많은 쉼터가 설치되어야 함. 지속적 운영이 가능하도록 추가 예산이 배분되어야 함.
- 가정폭력에 대한 전문성을 가진 NGO들과의 협력은 정부만의 역할과 비교해 볼 때 돈 이상의 가치가 있음. 그러나 정부는 NGO가 국가의 재정적 지원 없이 일하도록 기대할 수는 없음. NGO에 대한 재정지원, 공간과 시설 지원과 자원자들에 대한 교통비, 수당이 필요.
- NGO 활동가는 가정폭력법의 효과적 실행을 위해 가장 투자가 필요한 곳은 국가 서비스 제공자들에 대한 훈련이라는 점을 강조함. 특히 경찰과 사법 공무원들에 대한 교육이 중요함. 이를 위한 예산이 필요함. 더불어 법무부와 SAPS안에서 법을 적용하면서 공무원들이 겪는 실천적 문제들을 다루기 위한 보수 교육이 필요함.

라. 성평등 정책의 효과

한국 - 반성폭력 예산의 목표는 무엇인가?12)

□ 연구배경 및 목적

• 연구 배경

- 지난 10여 년간 성폭력 피해자에 대한 의료·법적·생활 지원 등에 대한 공공지출이 증가해 왔고, 상담 관련 기관, 아동학대 관련 기관, 선도 보호 시설, 청소년 쉼터, 가정폭력 쉼터 등까지 포함하면 폭력 피해자들에 대한 위기 개입을 위한 공공지출의 필요성이 더욱 증가하게 될 것임.
- 성폭력 분야에 대한 정부의 예산 지원이 턱없이 부족한 상황에서 정부의 예산지원을 확대에 초점이 맞추어져 왔지만, 10년을 넘어서는 시점에서 이러한 예산이 어떤 항목으로 어떻게 분배, 사용되고 있는가에 대한 성인지적 평가가 필요함.

• 연구목적

- 10여 년의 역사를 가지는 반성폭력 정책이 성폭력 근절과 예방이라는 성평등 정책의 중요한 목표에 부합하고 있는지를 예산에 대한 분석을 통해 평가해 보고자 함.

□ 연구방법 및 분석틀

• 연구방법

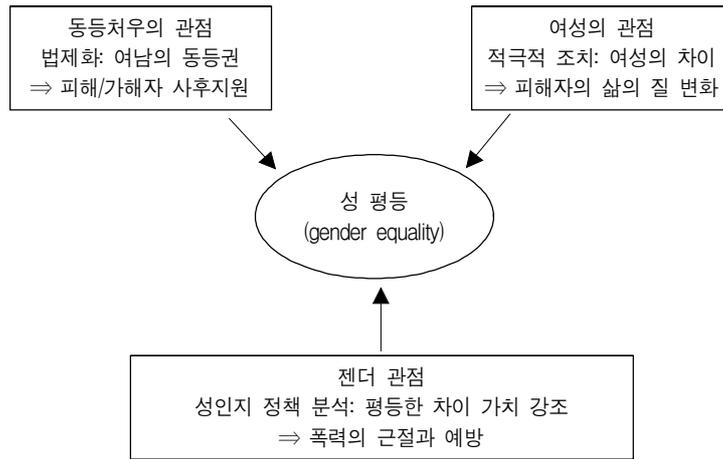
- 보건복지부, 여성부, 법무부, 교육과학기술부 등 중앙정부의 성폭력 관련 예·결산 자료 분석.

• 분석틀

- 부스와 베네트(Booth and Benette)가 제시한 세 가지 성평등 모델 ‘세 발 달린 의자’에 기초하여 반성폭력 지출을 다음과 같이 세 가지 범주로 구분함.

12) 변혜정, 2008, 『성폭력 관련 공공지출에 대한 성인지적 분석』, 한국여성정책연구원.

- 동등처우 관점: 성폭력 가해자/피해자에 대한 사후지원
- 여성의 관점: 여성(피해자)의 삶의 질의 변화
- 젠더관점: 이분법적 젠더 관점 이상의 다양한 차이를 고려



[그림 Ⅲ-1] 평등과 세 발 달린 의자모형

□ 반성폭력 사업 개요

- 한국에서 최초의 반성폭력 공공지출은 1995년 보건복지부의 성폭력 상담소 운영비에 대한 국고보조금임. 2001년 여성부가 신설되면서 소관부처가 보건복지부로부터 여성부로 이관됨. 현재 여성부 외에도 정부부처와 각 지자체에서도 반성폭력 정책을 시행하고 있음.
- 1995년 처음으로 보건복지부 예산 항목에 ‘성폭력 상담소 운영비’가 신설되고 2개 상담소가 총 1,200만원을 지원받음.
- 보건복지부에서부터 현재 여성부에 이르기까지 꾸준히 편성되어있는 성폭력관련 예산 항목은 ‘상담소 운영비 지원(일부), 성희롱예방사업, 가정폭력 상담소지원, 1366상담전화 운영비(전액)’임.
- 2002년에는 성폭력 피해자 의료지원체계를 개선하면서 성폭력 피해를 준 응급질환으로 분류하고 성폭력 피해자 의료지원을 확대함.

- 2004년에는 여성부 산하 위탁기관으로 아동성폭력 전문기관인 ‘해바라기 아동센터’를 개소함.

□ 연구결과 I - 보건복지부 반성폭력 사업 예산과 항목

- 1995-2000년 보건복지부 여성폭력 관련 예산

〈표 Ⅲ-8〉 보건복지부 1995-2000년 여성폭력 관련 예산

년도	성폭력상담소운영비 (00년부터 검사비포함)	성희롱 예방사업	가정폭력 (상담소,보호시설,치료비)	1366 상담전화	합계
1995	1천2백만원	-	-	-	1천2백만원
1996	1억1천1백만원	-	-	-	1억1천1백만원
1997	2억9천4백만원	-	-	-	2억9천4백만원
1998	4억4천1백만원	-	-	-	4억4천1백만원
1999	4억4천1백만원	-	2억8천2백만원	1억4천만원	8억6천3백만원
2000	12억9천만원	1억원	10억7천만원	3억5천9백만원	28억2천만원

• 예산항목

- 1998년 보건복지 예산 중 여성폭력 관련 예산은 ‘기타사회복지’ 항목으로 분류되어 ‘가정복지’ 혹은 ‘재가부녀및모자가정 지원’ 항에 속해 있었음.
- 1999년 ‘여성복지시설’항이 신설되고 여성폭력 관련 예산이 포함됨. 가정폭력 상담소 지원금과 피해자 치료비는 ‘가정복지’항의 가정폭력방지사업 예산으로, 1366상담전화 운영은 ‘재가부모자가정지원’항에 속해 있었음.

• 여성폭력에 대한 관점

- ‘여성복지’의 관점에서 사후적 지원에 초점.

□ 연구결과 II - 여성부 반성폭력 사업 예산과 항목

• 여성부 반성폭력 사업 예산

- 2007년 여성가족부 여성폭력 관련 예산총액은 213억 7천만원임.

〈표 III-9〉 2007년 여성가족부 성폭력 관련 예산 총액

구 분	예 산
일반회계	
○가정폭력·성폭력 피해자 지원 등 권익증진사업	146억원
○공동협력사업지원	2억4천만원
여성발전기금	
○여성발전기금 사업	65억 3천만원
합 계	213억7천만원

- 성폭력 관련 업무를 담당하는 여성부의 중심 부서인 권익증진국 사업 예산은 총 부처 예산 1조 1천 4백억원의 2.1%인 240억원이며, 이 중 여성폭력 관련 사업 예산은 약 60%로 146억원이 책정되어 있음.
- 여성폭력 관련 예산 중 성폭력 방지 및 피해자 보호사업만으로 책정된 예산은 아동성폭력 전담센터 운영, 성폭력상담소 지원, 성폭력 피해자 지원, 성폭력 응급키트 제작, 성폭력 피해자 보호시설 지원, 성폭력 피해자 보호시설 기능보강, 성희롱예방 사업으로 48억 7천 8백만원임. 전체 가정·성폭력 방지 및 피해자 보호사업 예산의 약 33.4%가 성폭력 예산.
- 이밖에 프로젝트 공모방식을 통하여 선별 지원되는 공동협력사업지원 항목에서 2억 4천만원, 여성발전기금 중 피해 여성 법률구조와 피해 회복 및 재발방지 사업으로 65억 3천만원의 예산이 책정되었음.
- 사업예산 항목
 - 반성폭력 정책이 2001년 여성부로 이관된 후 ‘여성폭력방지’ 항목이 별개의 예산 항목으로 나뉘어있었음.
 - 2002년 성폭력 피해자 의료지원체계를 개선하면서, 성폭력 피해를 ‘준응급질환’으로 분류하고 성폭력 응급키트를 개발과 보급하였으며, 의료비 지원 범위에 정신과 진료비까지 확대 포함시켰음.
- 성폭력 정책의 관점
 - 이러한 관점은 피해자 보호의 관점과 ‘치료 대상으로서 피해자 지원’의 관점을 갖는 것임. 또한 성폭력 사건의 사후 처리에 집중하는 것임.
 - 성폭력 예방이나 근절을 위한 사업은 뚜렷하게 가시화되지 못하고 있음.

□ 연구결과 Ⅲ - 법무부 반성폭력 사업 예산

● 법무부 반성폭력 사업 예산

- 법무부의 성폭력 관련 사업은 재소자들을 대상으로 하는 보호활동사업과 성폭력 관련 교육 및 사건 관련한 급여 외 공무원 인건비.
- 2007년 현재 총 10억 여원의 예산을 책정하였음. 이는 전체 법무부 예산의 약 0.05%에 해당되는 규모임.

〈표 Ⅲ-10〉 2007년 법무부 성폭력·가정폭력 관련 예산

(단위: 천원)

법무부 2007 전체 예산		1조 9,694억 2천만원		
프로그램 단위사업	항목	내역	산출근거	예산
보호관찰	운영비	성폭력, 가정폭력, 마약사범 강사비	37기관*6회*5일*6시간*7만원	466,200
		존스쿨 운영 집행 경비	37기관*3백만원	111,000
본부 기본경비	여성관련 법제개선	여성폭력예방을 위한 담당공무원 연찬회 강사 수당 (보수)	(2명*2시간*2십만원)+(2명*3시간*1십만원)	1,400
		여성폭력예방을 위한 담당공무원 연찬회(일반수용비)	-	3,914
		가정폭력성폭력등 여성에 대한 폭력관련 업무협의 등 (사업추진비)	-	1,000
		여성폭력방지 및 여성인권보호를 위한 정책연구개발 (연구개발비)	-	30,000
소년원생 수용	운영비	성폭력관련 강사 사례비	10기관*10회*10만원	10,000
재소자수용 및 교화	수용관리	성폭력 감시단 수당(운영비)	119명*50,000원*52*70%	216,580
	교정교화	성폭력사범 교화프로그램 (수용자 문화프로그램)	47개기관*2백만원*2회	188,000
수사지원 및 역량강화	국민생활 침해사범 단속	성폭력 및 청소년 범죄 전담단 특근자 매식비 (특근매식비)	1명*5천원*1일*12월*56청	3,360
		성폭력 관련 교육 외부인 강사료(운영수당)	56청*2시간*1회*89,290원	10,000
합계				1,041,454

자료: 2007 법무부 세입세출예산.

□ 연구결과 IV - 교육인적자원부 반성폭력 사업 예산

• 2007년 교육인적 자원부 반성폭력 예산

○전체 교육부 예산 156조 5천억 원 중 약 0.00007%에 해당되는 약 1억 1,200만원.

• 예산내역

○초등교육 사업의 하위 사업인 학교폭력 예방 및 대책 지원사업으로 학교 폭력전문연구단 운영비 9백만원, 학교폭력 및 성폭력 예방 프로그램 개발 보급사업으로 1천만원의 예산을, 여성교육정책개발진흥 사업의 ‘양성 평등한 교육환경 조성 및 대학(교) 성희롱·성폭력 예방 강화’ 항목 중 성교육 및 성희롱예방교육점검비로 3백만원의 예산을 책정하고 있음.

〈표 III-11〉 2007년 교육부 성폭력·가정폭력 관련 예산

(단위: 천원)

교육인적자원부2007 전체예산(일반회계)			156,517,719,130
분야	단위사업	내용	예산
교육	학교폭력예방 및 대책지원 (총 예산 : 2억4천만 원)	학교폭력전문연구단운영(여비) (1십만 원*10명*9회)	9,000
		학교폭력 및 성폭력예방 프로그램 개발, 보급(연구개발비)	100,000
평생직업교육	여성교육정책개발진흥 (총 예산 : 11억 6천만 원)	성교육및성희롱예방점검(여비)	3,000
합 계			112,000

□ 연구결과 V - 반성폭력 사업 예산 총액과 관점

○2007년 여성부, 법무부, 교육부 등의 반성폭력 사업 총예산은 225억 2,300만원으로 정부 전체 예산의 약 0.014%에 해당됨.

〈표 Ⅲ-12〉 2007년 부처별 성폭력 예산 총괄 비교표

분 류	여성가족부	교육인적자원부	법무부*
2007년 총예산	1조 1400억원	156조 5177억원	1조 9694억원
2007년 성폭력 관련 예산	213억 7천만원	1억원	10억 4천만원
비율(%)	1.9	0.00007	0.05

* 법무부 예산에는 다른 예산에 포함되지 않은 공무원 인건비가 일부 포함됨.
이 예산은 규정된 인건비(급여) 항목 외 예산이므로 분석 예산에 포함시킴.

● 반성폭력 예산의 관점

- 성폭력 근절 및 예방 예산이 차지하는 비중은 매우 낮음. 법무부, 교육부, 그리고 여성부 예산 중 일부에 불과.
- 현재 중앙정부 부처가 성폭력 정책을 집행하는 지배적 관점은 성폭력 피해 의미의 단일화로 성폭력 피해여성에 대한 정신적, 신체적, 법적 보호만이 성폭력 문제를 해결할 수 있다는 것.
- 교육인적자원부의 초중고생을 대상으로 한 (성)폭력 관련 예산은 예방 사업에 치중되어 있으나, 사건이나 학생 당사자에게 적극적인 개입을 통한 예방사업이라기보다, 특정 주제에 성폭력 발생 원인을 상징하고 그 사안을 감시하고 규제하는 방식.
- 법무부는 성폭력으로 유죄를 선고받은 재소자들을 대상으로 각종 교화 프로그램을 운영하고 있음. 이 역시 가해자의 교정과 교화에 집중한다는 면에서 동등처우에 따른 포섭의 정치.
- 이러한 지원도 필요하지만 성폭력을 발생시키는 구조적 접근을 통해서만 성폭력은 예방될 수 있음.

마. 무급노동의 경제적 가치평가

호주 - 모유 수유의 경제적 가치 저평가와 공공 정책의 왜곡¹³⁾

□ 연구개요

- 국민 경제에서 모유 수유의 경제적 가치가 인정되지 않고 있음을 밝힘.
- 인간의 모유 생산의 경제적 가치와 조제식의 건강 비용을 간과함으로써 국민 경제는 식량 생산과 경제 성장, 그리고 복지를 불완전하게 측정하게 되며, 공공 정책을 왜곡하게 됨.
- 호주의 사례 연구로 노동시장 정책을 위해 재생산과 모유 수유의 함의를 강조.

□ 경제 안에서 보이지 않는 것들

- 경제와 부모 역할
 - 경제 이론은 자녀와 인간 자본의 재생산, 노동력 공급에 대한 부모의 투자 역할을 인식하지 못함.
 - 여성이 수행하는 재생산 노동의 가치는 국민 경제 영역에서 가시화되지 못함.
 - 유급 경제만을 중시하고 ‘경제적’인 것에 우선 순위를 두게 되면 인적 자본에 대한 투자나 아동 복지에 대한 도덕적 의무는 쉽게 간과됨.
- GDP와 모유
 - 인간의 모유 생산은 일반적으로 GDP에 통합할 수 있는 국민 경제 기준에 들어맞지만, 현실에선 모유의 중요한 경제적 가치가 간과됨.

13) Smith, Julie P. and L. H. Ingham, 2005, "Mother's Milk and Measures of Economic Output", *Feminist Economics* 11:1, pp. 41-62.

□ 국민 경제와 모유

- 국민 식량 생산에서 모유의 중요성
 - 인간의 모유 생산은 호주와 같은 선진국에서 식량 생산의 6% 정도를 차지함.
 - 어머니와 자녀 건강 비용의 상당 부분은 너무 일찍 모유 수유를 중단하고 아기가 일찍부터 이유식을 시작한다는 데서 비롯됨.

□ 모유 수유의 경제적 가치

- 재화와 서비스로서 모유 수유
 - 모유 수유는 재화와 서비스로서 경제적 가치를 가짐
 - 모유는 우유라는 상품을 생산하며, 아기를 돌보는 것은 서비스를 제공하는 것.
 - GDP에 포함되기 위한 원칙적인 기준은 시장에서 교환될 수 있는 것인데, 전 세계적으로 많은 모유 은행이 있음.
 - 모유 시장의 존재는 모유가 생산품과 비슷하게 가격대가 있음을 의미.
- 조제 분유와 모유
 - 모유를 대신하는 대용품의 금전적 가치로서 모유 수유의 경제적 가치를 평가하는 방법도 있음.
 - 그러나 조제 분유는 인간의 모유와 똑같지 않으며, 모유에 대한 경제적 가치를 저평가하게 될 것임.
- 식량품으로 모유의 경제적 가치를 평가하는 세 가지 방법
 - 기회 비용(opportunity cost) : 혈액이나 정자처럼 생산하는데 소요되는 시간 비용에 따른 가치평가.
 - 대체 비용(replacement cost) : 유모를 고용할 때 소요되는 비용을 추정함으로써 어머니 모유 수유 역할의 가치를 평가.
 - 시장 대체품(market alternative) : 모유 은행에서 제공받는 것처럼 ‘시장’에서 모유의 값을 결정.
- 모유의 시장 가치
 - 1992년 호주에서 모유 생산은 매해 3천 3백만 kg에 이르며, 이러한 모유

60 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

의 시장 가치는 20억에서 22억 호주달러(약 1조 8천억원에서 2조원)에 달함.

- 대체 비용 방법을 사용하면, 모유의 가치는 18억 호주 달러(1조 6천억원)이며, 기회 비용 접근을 따르면 1992년 모유 생산은 25억 호주 달러(2조 3천억원)의 가치를 가짐.

□ 모유 수유와 GDP의 왜곡

- 국민 경제에 모유가 포함되지 않음으로써 국민 경제는 국민 식량 생산과 소비 활동을 왜곡함.
- 조제 분유와 상품화된 유아식과 같은 모유의 대용품들은 핵심 계정에 포함되기 때문에 여성들이 모유 수유를 덜 할수록 GDP는 증가함.
- 조제식 판매를 포함하여 얻게 되는 GDP의 증가는 경제적 이득을 증가시키는 것처럼 보이는데, 조제식과 관련된 질병을 치료하는데 필요한 보건 서비스에 대한 지출 비용의 가치도 포함되기 때문.
- 1980년대 모유 수유의 증가는 경제 생산성을 감소시킨 반면, 1960-1970년대 모유 수유율의 급격한 감소는 유아 식품과 건강 비용 지출을 통해 국민 식량 생산과 경제적 성장을 향상시킴.

□ 국민 생산을 측정하기

- 모유의 경제적 가치를 국민 생산에 반영하기
 - 모유 수유라는 여성들만의 특별한 생물학적 능력은 자본 가치와 동등한 가치를 지닌 자연적인 자본 자산으로 간주될 수 있음.
 - 호주와 같은 대부분의 선진국에서 모유 생산의 잠재적 경제 가치는 실제 수준보다 훨씬 더 큼. 예를 들어 World Health Assembly는 6개월간 유아는 모유수유를 하고 2년 또는 그 이상 보충식과 함께 모유 수유를 하라고 권고하고 있음.
 - 이러한 권고에 따르면 호주에서 모유 생산의 가치는 1,000억 달러에 이르며, 이는 현재 수준의 약 3배에 달하고 공식적으로 약 1,520억 달러의 가치를 갖는 광물 자산과 유사한 수준임.

□ 모유 수유의 장기적 효과

- 모유 수유는 장기적으로 어머니와 자녀의 건강에 대한 위험을 감소시키고 따라서 건강한 노동력에 기여함.
- 모유 수유를 하지 않는 경우 평균보다 IQ가 3-7% 떨어진다는 연구 결과가 있으며, 많은 노동 시장 연구들은 IQ와 성인 노동시장 생산성과 소득 사이의 정적인 상관관계를 보여주고 있음.

□ 모유 수유에 대한 평가절하와 경제 생산의 왜곡

- 모유는 저장할 수 있고 시장화 될 수 있고 거래될 수 있는 상품이기에 때문에, SNA 93(System of National Accounts 93)지침에 따르면 모든 모유 생산은 핵심 국민 경제에 포함되어야 함.
- 서비스로서의 모유 수유에 대한 가치 평가는 논의의 여지가 있지만 식량 상품으로서 모유의 가치는 별개로 계산될 수 있음. 서비스로서 모유 수유의 경제적 가치는 현재 SNA 93 위성계정에서는 계산되지 않음
- 모유 생산을 빼게 되면, 식량 생산과 소비를 심각하게 잘못 계산하게 되고 모유의 대용품을 소비함으로써 만들어지는 건강 지출을 경제적 이득으로 잘못 산출하게 되기 때문에 국민 경제와 GDP가 제공하는 경제적 활동의 모습을 왜곡시킴.
- 현재는 아기들이 모유 수유를 하면 국민 경제 생산은 감소하게 되고, 조제 식과 같은 상품들이 모유 수유를 대신하게 되면 국민 경제 생산이 증가하는 어리석은 결과를 가져옴. 이는 GDP 측정과 다른 경제 데이터에 대한 공적 신뢰성을 심각하게 약화시킴.
- 모유 수유의 경제적 효과는 다른 미시경제 개혁에서의 이득과 다르게 지속되고, 소득과 무관하게 모든 어머니와 자녀들이 생리적으로 동등해질 것임.

□ 모유 수유에 대한 평가절하와 공공 정책의 왜곡

- 모유 수유의 경제적 함의를 인식하게 됨으로써 이에 대한 정부의 관심 또한 높아질 것이며, 모유 수유를 늘리기 위한 공적 행동들에 대한 경제적 근

거가 강화될 것.

- 국가가 모유 수유의 가치를 보호하기 위해서는 반드시 비용이 필요하며, 보다 넓은 범위의 제도적, 보건, 그리고 노동시장 정책의 변화가 필요.
- 도시화와 산업화는 취업과 모유 수유의 갈등을 가져올 수 있음. 노동시장 제도가 새로운 어머니들의 요구에 부합하지 못하는 한, 임노동 기회는 모유 수유에 대한 기회비용을 높일 수 있음.
- 호주에서 경제 정책 결정자들은 증가하는 모유 수유의 지원에 크게 관심을 갖지 않음.
- 현재의 호주 정책은 유축기에 세금을 부과함으로써 모유에 대한 재화와 서비스세를 부과하는 반면, 상품화된 조제식과 우유 및 가공품에 대해서는 세금 감면을 해 주고 있음.
- 모유와 모유 수유에 대한 이러한 인식은 시장 활동에 비해 비시장 활동의 가치를 저평가하며, 이는 여성과 어린이의 건강과 안녕을 침해하는 방식으로 공공정책을 왜곡하게 됨.

2. 주류 정책 예산

가. 노동정책

영국 - 뉴딜 프로그램¹⁴⁾

□ 연구개요

- 뉴딜 프로그램은 영국의 신노동당 정부 하에서 이루어진 노동시장 프로그램 중 하나로, 성중립적인 혹은 성별과 무관한 것처럼 보임.
- 분석 결과 프로그램에 따라서, 그리고 프로그램별 지출에서도 성별 차이가 나타남.

14) Rake, K., 2000, "into the mainstream?: Why gender audit is an essential tool for policymakers?", *New Economy*, London School of Economics.

□ 뉴딜 프로그램 개요

- 뉴딜 프로그램은 고용평등을 촉진하기 위한 정책으로 고용 서비스 센터를 통해 운영되고 있음.
- 주요 뉴딜 프로그램으로 청년뉴딜(the New Deals for Young People: NDYP)과 장기실업 뉴딜(the New Deals for the Long Term Unemployed: NDLTU), 한부모 뉴딜(the New Deals for Lone Parents)이 있음.

□ 성별 예산 배분

- 1999년까지 여성은 청년뉴딜 프로그램 참가자 중 27%, 장기실업 뉴딜 참가자 중 16%에 불과했음. 한부모 뉴딜의 경우는 95%가 여성임.
- 뉴딜 프로그램 전체 예산 중 청년 실업 프로그램에는 57%, 장기 실업자 프로그램에는 23%가 할당되는데 비해 한부모 프로그램에는 8%만이 할당되어 여성들의 수혜가 현저히 낮음.

〈표 Ⅲ-13〉 1997-2002년 뉴딜 프로그램 지출

청년 실업	57%
장기 실업	23%
한부모	8%
실업자의 파트너	2%
기타 뉴딜	10%

자료: Rake K.(2000)에서 재구성.

- 전체적인 지출 수준의 차이는 단순히 프로그램의 규모만을 반영하는 것이 아니라, 참여자 개인 당 소요 비용에 있어서의 차이를 나타냄. 청년 뉴딜과 장기실업 뉴딜 참여자 1인당 지출은 각각 1,560파운드와 1,370파운드로 비슷함. 이에 비해 한부모 뉴딜은 참여자 1인당 지출이 위의 절반에 가까운 700파운드 정도임.

□ 청년 뉴딜과 장기 실업자 뉴딜에서의 여성의 낮은 참여의 원인

- 청년 뉴딜과 장기 실업자 뉴딜에 참여하기 위해서는 일정 기간 동안 실업자로 등록되어 있어야 함.
- 그런데 배우자가 있는 여성들은 실업자로 등록되지 않는 경우가 많고, 등록되어 있다 해도 단기 실업자로 분류되는 경향이 있음.
- 그 결과 청년 뉴딜과 장기 실업자 프로그램에서 여성 참여자 비율은 매우 낮고 전형적인 남성의 실업 형태로 두 개의 프로그램이 운영됨.
- 가장 최근의 실직 기간을 자격 조건으로 부과함으로써 뉴딜 정책의 구조는 여성에게 영향을 주는 저임금·무임금의 순환(cycle)을 반영할 수가 없게 됨. 즉 실직자를 위한 고용 기회의 창출이 노동시장에서 낮은 지위에 있는 이들을 위한 기회 창출에 평등하게 작용하지 않음.
- 따라서 실직기간을 자격 기준으로 하지 않는 한부모 뉴딜 프로그램에서 여성이 차지하는 비중이 높음.

□ 프로그램 수혜의 차이

- 뉴딜 프로그램 수혜의 성별 차이는 각각의 뉴딜 프로그램이 참가자들에게 상이한 선택 범위를 제안하고, 상이한 지출 수준을 수반한다는 점에서 문제를 가짐.
 - 남성 참여자가 많은 두 개의 뉴딜 프로그램은 선택 범위가 넓음. 교육은 1999년 말 매우 일반적인 것이었는데, 청년 실업 뉴딜 프로그램 참가자 중 2/5 이상이 교육을 선택하였음
 - 반대로 한부모 뉴딜은 상담사에 의한 지원과 안내에 불과함. 한부모 뉴딜에서 훈련 수당은 확대될 수 있지만, 제한적임. 1999년 11월 말까지 최초의 인터뷰에 참석했었던 전체 한부모 중 오직 7%만이 훈련을 받았음.

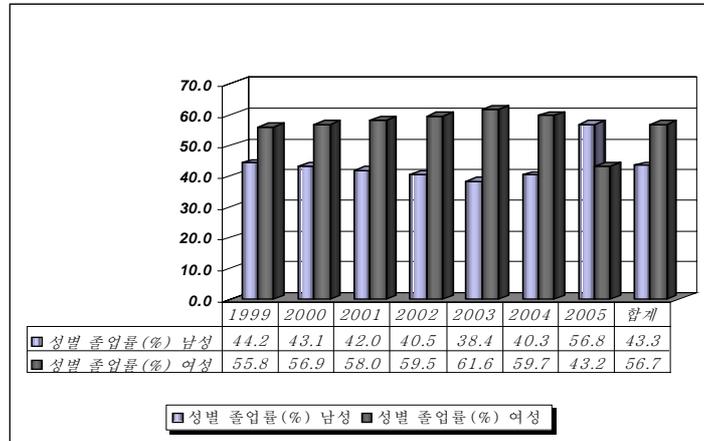
한국 - 문화콘텐츠 전문인력 양성사업¹⁵⁾

□ 문화콘텐츠 전문인력 양성산업의 성불평등 이슈

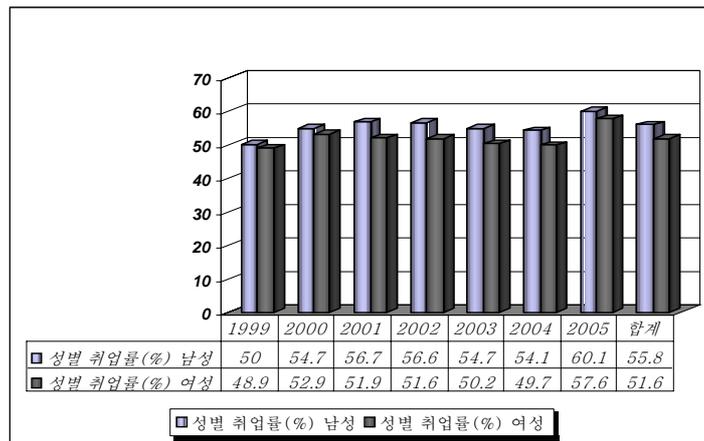
- 미래 핵심 산업으로서 문화 사업
 - 문화산업 분야는 연평균 성장률 9.4%(2003-2006)의 높은 성장률을 보이고 있는 신성장 산업임. 문화콘텐츠 산업의 발전을 위해 전문성을 갖춘 인력의 양성이 요구되어 왔으며 이에 대한 정부의 예산 지원 또한 증가해 왔음. 2007년 현재 문화관광부 전체 예산의 13.9%를 차지함.
- 문화콘텐츠 노동시장의 특성과 젠더
 - 사적 네트워크 중심의 고용구조
 - 현장 관계자들과의 네트워크를 통한 인맥형성이 취업에서 중요하게 작용함. 이는 남성들에 비해 네트워크 활용 역량이 낮은 여성들에게 불리한 조건이 될 가능성이 있음.
 - 예비인력 중 여성의 높은 비중, 낮은 취업률
 - 방송산업 인력의 경우 예비인력¹⁶⁾ 중 상당수가 여성임에도 불구하고, 실제 취업률은 낮음.

15) 양민석·이재경·유정미, 2008, 『문화콘텐츠 전문인력 양성사업 공공지출의 성인 지적 분석』, 한국여성정책연구원.

16) 대학 또는 전문대학 등 정규교육기관에서 문화콘텐츠 관련 전공과정을 이수하는 학생들과 비정규 교육 기관의 현업인 재교육 과정 이외의 교육생들.



[그림 Ⅲ-2] 연도별 방송산업 예비인력 정규교육기관 졸업생 성별현황(1999-2005)¹⁷⁾



[그림 Ⅲ-3] 연도별 방송산업 예비인력 정규교육기관 취업생 성별현황(1999-2005)¹⁸⁾

○ 직무별 성별 분리

- 문화산업 내에서 여성은 남성보다 지위와 임금이 낮은 직무에서 높은 비중을 차지함. 예컨대 애니메이션 기획자의 경우 남성에 대한 여성의 비중은 33.3%, 프로듀서 중 여성의 비중은 5.0%에 불과함.

17) 자료: 양민석 외(2006), p.218.

18) 자료: 양민석 외(2006), p.218.

□ 대상사업 개요

- 한국문화콘텐츠진흥원의 2007년도 인력 양성사업 중 핵심인력 양성사업을 분석.
- 핵심인력 양성사업은 5개 과정이며, 예산은 총29억.

〈표 Ⅲ-14〉 핵심인력 양성사업 과정별 예산

사업명	예산액(%)
문화콘텐츠 기획·창작 과정	700,000,000원(9.5%)
문화콘텐츠 연수과정	550,000,000원(7.4%)
문화콘텐츠 글로벌 비즈니스 과정	500,000,000원(6.8%)
문화콘텐츠 글로벌 리더과정	350,000,000원(4.7%)
문화콘텐츠 시장개척 에이전트 양성	800,000,000원(10.8%)
합계	2,900,000,000원(39.2%)

□ 연구방법 및 자료

- 문화체육부, 한국문화콘텐츠진흥원 정책자료 분석.

□ 연구결과

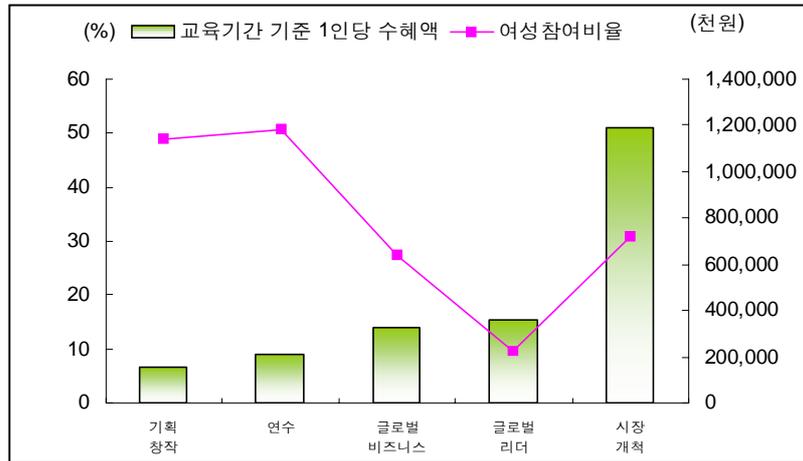
- 남성의 예산 수혜가 여성보다 높음.
 - 총예산 2,455,100천원 중 여성 수혜액은 892,611천원으로 36.4%, 남성은 1,562,588천원으로 63.6%를 차지함.
- 프로그램별 참여자의 성별분리가 나타남.
 - 현장 실무자를 대상으로 하는 <기획·창작 과정>, <문화콘텐츠 연수과정>의 경우는 여성과 남성의 수혜액이 비슷하지만, 관리자급 이상이 주로 참여하여 핵심리더 양성의 성격이 강한 <글로벌 비즈니스 코스>, <글로벌 리더 과정>, <시장개척에이전트>는 여성의 수혜액이 남성에게 미치지 못함.
- 여성은 예산이 적은 프로그램에서 더 많이 참여함.
 - 여성참여가 상대적으로 많은 <기획·창작과정>, <문화콘텐츠 연수과

정>의 1인당 1일 수혜액¹⁹⁾은 각각 155천원, 2,083천원인데 비해 남성이 많은 <문화콘텐츠 글로벌 리더>, <시장개척 에이전트>과정은 각각 8,333천원, 8,338천원으로 차이가 크게 남.

〈표 Ⅲ-15〉 핵심인력 양성사업 성별 예산수혜 현황(2007)

(단위: 천원)

	성별 수혜액(%)		남성 대비 여성수혜비 (A/B*100))	교육기간 1일당 1인 수혜액
	여성(A)	남성(B)		
문화콘텐츠 기획·창작 과정	342,300 (48.9)	357,700 (51.1)	95.7	155
문화콘텐츠 연수과정	279,400 (50.8)	270,600 (49.2)	103.2	2,083
문화콘텐츠 글로벌 비즈니스 코스	137,500 (27.5)	362,500 (72.5)	37.9	4,587
문화콘텐츠 글로벌 리더과정	33,250 (9.5)	316,750 (90.5)	10.5	8,333
시장개척에이전트 과정(아시아파견)	100,161 (30.8)	255,038 (69.2)	39.2	8,338
전체	892,611 (36.4)	1,562,588 (63.6)	57.1	4,920



〈그림 Ⅲ-4〉 교육기간 1일당 1인당 수혜액과 여성 참여 비율

19) 각 프로그램은 교육기간이 다양하므로 1인당 예산 총액을 교육기간으로 나누었음.

□ 종합적 논의

- 핵심인력 양성산업 교육과정별 성별 분포는 문화콘텐츠 산업 분야 노동시장에서의 성별분리 현상을 반영함.

나. 복지정책

한국 - 장애인 복지정책²⁰⁾

□ 장애인 복지의 성불평등 이슈

- 장애인 사회경제적 지위의 성별 격차
 - 여성장애인은 단순히 장애의 문제 뿐 아니라 장애차별(disablism)과 성차별(sexism)의 이중차별, 여성과 장애의 플러스 요인에 직면.
 - 남성 장애인에 비해 교육, 직업 기회, 소득수준, 사회보장 혜택에서 불리한 위치를 차지하는 이중차별(double handicap plus) 상황에 있음.

〈표 Ⅲ-16〉 장애인 사회경제적 지위의 성별 격차

	남(A)	여(B)	차이(B-A)
교육연수(년)	7.7	4.5	-3.2
소득수준(만원)	76.2	24.7	-51.5
경제활동참여율(%)	55.2	28.4	-26.8
취업자의 월수입	125.4	70	-55.4
종사상 지위(상근근로자 비율)	27	11.7	-15.3
국민기초생활보장수급율(%)	8.5	12.3	3.8
공적연금가입율(%)	30.8	7.8	-23.0

자료: 변용찬 외(2006).

20) 석재은·김가을·김경휘·이관호, 『장애인 복지 공공지출의 성불평등 영향분석』, 한국여성정책연구원.

70 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

● 남성과 다른 여성 장애인의 욕구

○ 여성 장애인은 비장애인 여성보다 더 힘든 여건에서 임신·출산을 경험하며, 출산을 전후로 한 서비스에 대한 욕구가 큼.

● 장애인 복지 지출은 여성 장애인이 직면하고 있는 이중차별에 어떠한 영향을 미치는가?

○ 여성 장애인의 성불평등을 완화하는데 기여하고 있는가?

○ 남성과 다른 여성 장애인의 정책 요구를 반영하고 있는가? 여성 장애인의 정책 욕구가 배제되어 있는 것은 아닌가?

□ 장애인 현황

● 남성 장애인이 더 많음.

○ 여성 장애인의 수는 재가여성 장애인 842,826명, 시설여성 장애인 22,629명을 합해서 865,455명.

○ 이는 전체 장애인 2,148,475명의 40.3%.

〈표 III-17〉 여성 장애인의 규모

(단위: 명, %)

구분	2005년		
	남자	여자	계
재가 장애인	1,258,231	842,826	2,101,057
시설 장애인	24,789	22,629	47,418
전체	1,283,020(59.7)	865,455(40.3)	2,148,475(100.0)

자료: 변용찬 외(2006).

● 여성 장애인 등록율이 남성보다 낮음.

○ 여성 장애인 중 남성(13.3%)의 2배에 해당하는 27.1%가 장애인 등록을 하지 않음.

〈표 Ⅲ-18〉 성별 장애인 등록 여부

(단위: %, 명)

구분	남자	여자	전체*
예	84.2	72.2	79.4
아니오	13.3	27.1	18.8
신청중	0.5	0.7	0.6
보훈처 등록	2.0	0.0	1.2
계	100.0	100.0	100.0
사례수	3,270	2,194	5,464
전국추정수	1,257,903	842,459	2,100,362

* 무응답 2건 제외.
 자료: 변용찬 외(2006).

□ 분석대상 정책 개요

- 장애인 복지 예산 지출 추이(단위: 백만원)
 - 일부 항목을 제외하고 전반적으로 증가 추세.
 - 가장 큰 폭으로 증가한 항목은 장애인활동보조서비스로 전년도 대비 약 153% 증가.
 - 아동수당, 장애인 자녀 학비, 장애인 생활시설 기능보강 항목의 예산은 전년도 대비 감소.

〈표 Ⅲ-19〉 장애인 복지 예산 지출 추이

(단위: 백만원)

구분	2006	2007(A)	2008(B)	증감 (B-A)	비율
장애수당	111,931	313,032	327,891	14,859	4.7
장애아동수당	1,455	27,930	23,158	△4,772	△17.1
장애인수당 수급자 판정심사 운영	-	1,998	1,900	△98	△4.9
장애인등록 판정체계 연구 및 시범운영	-	680	1,300	620	91.2
장애인 실태조사	-	-	1,000	1,000	순증
장애인 의료비 지원	8,651	8,987	9,780	793	8.8
장애인 자녀학비 지원	1,669	1,300	1,266	△34	△2.6
장애인등록 진단비 지원	100	100	100	-	-
장애인 재활보조기구 교부	841	841	883	42	5.0
중증장애인 자립생활지원센터 지원	600	600	900	300	50.0

72 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

구분	2006	2007(A)	2008(B)	증감 (B-A)	비율
여성 장애인 교육사업	200	400	400	-	-
장애인 지원관리	228	204	210	6	2.9
장애인 자립자금 용자 이차보전 및 보증보험료 지원	1,855	1,600	1,600	-	-
장애인 선택적 복지사업	-	29,577	74,978	45,401	153.5
장애인 생활시설 기능보강	30,930	29,303	27,750	△1,553	△5.3
장애인복지진흥회 지원	3,085	2,926	3,031	105	3.6
장애인단체 지원	4,000	4,850	5,050	200	4.1
장애인편의증진센터 지원	113	113	150	37	32.7
장애인모니터링센터 지원	-	300	300	-	-
장애인편의시설 실태 조사	-	-	500	500	순증

자료: 보건복지가족부(2008a).

- 다양한 장애인 복지정책 중 장애연금, 장애수당, 장애인활동보조서비스 분석
 - 예산 규모 및 대상규모가 가장 광범위함.
- 장애연금
 - 장애연금의 유형
 - 국민연금, 공무원 장애연금, 산재보험 장애연금, 보훈연금
- 장애수당
 - 다른 사람의 도움 없이 일상생활이 어려운 기초생활보장제도 대상 및 차상위 계층의 생활안정.
 - 수급자격
 - 국민기초생활보장법에 의한 수급자 및 차상위 계층의 18세 이상 등록 장애인(장애아동부양수당 지급 대상자가 만 18세가 도래하는 날이 속한 다음 달부터 장애수당 지급) 대상으로 지급.
 - 급여액(2007년 기준)
 - 기초수급 중증장애인 1인당 월 130천원, 경증장애인 1인당 월 30천원
 - 차상위계층 중증장애인 1인당 월 70천원, 경증장애인 1인당 월 30천원
 - 보장시설 장애인, 재가 장애인의 시설 입소 및 퇴소 시 기초 및 차상위 중증장애인 1인당 월 70천원, 기초 및 차상위 경증장애인 1인당 월 20천원

● 장애인활동보조서비스

- 신체적·정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 장애인에게 활동보조서비스를 제공함으로써 장애인의 자립생활과 사회참여를 증진.
- 수급자격
 - 희귀·난치성 질환자 의료비지원 대상자 중 간병비를 받는 사람과 주거 형태가 독거인 장애인
- 급여내용
 - 대상자를 점수에 따라 4등급으로 구분하여 월 30-90 시간 제공
 - 만 6세 이상에서 만 18세 미만 장애아동의 경우 3. 4등급만 부여하여 월 30-50시간 제공
 - 독거 특례지원 대상자의 경우 2등급~4등급은 20시간, 1등급은 30시간 추가지원

□ 연구방법 및 자료

- 보건사회연구원(2005), 『6차 장애인 복지 실태 조사』 원자료 분석
 - 18세 이상 장애인 5,257명(여성 2,128명, 남성 3,129명)
 - 장애인 복지서비스의 내용과 장애인 서비스 욕구 간의 격차 분석
- 장애인 복지 세출자료
 - 장애인 복지 수혜귀착 분석

□ 연구결과 I - 장애인 복지 성별 수혜귀착 추계²¹⁾

- 전반적으로 여성의 공공지출 수혜율이 남성에 비해 낮음.
 - 30개 사업 총지출액의 여성 수혜는 남성의 80% 수준.

21) 표에 제시된 예산항목 중 장애수당과 장애인 선택적 복지사업은 관련기관으로부터 받은 내부자료를 활용하여 추계함. 장애아동수당, 장애인 의료비 지원, 장애인 자녀학비 지원, 장애인등록 진단비 지원, 장애인 재활보조기구 교부, 장애인차량 LPG세금 인상분지원의 6개 항목은 2005년도 조사된 장애인 실태조사에 나타난 장애인복지사업 이용률을 적용함. 그 이외의 항목들은 2005년도 장애인 실태조사에 나타나지 않았거나 성별 이용률이 파악되지 않아 2007년도 장애인 비율(여성 39%, 남성 61%)을 적용하여 추계함.

74 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

- 여성 장애인의 수혜가 큰 사업이 복지 총지출 중 차지하는 비중은 낮음.
 - 여성 장애인은 장애아동수당, 장애인 의료비 지원, 장애인등록 진단비 지원, 장애인 재활보조기구 교부에서만 남성보다 높은 수혜. 그러나 이들 사업이 30개의 장애인 복지 총지출 중 차지하는 비중은 6.1%에 불과함.
- 남성 장애인 수혜가 큰 사업들이 전체 지출에서 차지하는 비중이 높음.
 - 남성장애인들이 높은 수급율을 나타내는 장애인차량 LPG세금 인상분과 장애인수당은 전체 예산대비 76.3%를 차지함.

〈표 Ⅲ-20〉 2007년 장애인 복지 성별 예산 추계

(단위: 백만원)

구분	여성	남성	전체	남성대비 여성 수혜비
장애수당	139,299	173,733	313,032	80.1
장애아동수당	17,205	10,725	27,930	160.4
장애인수당 수급자 판정심사	779	1,219	1,998	63.9
장애인등록 판정체계 연구	265	415	680	63.9
장애인 의료비 지원	4,502	4,485	8,987	100.4
장애인 자녀학비 지원	640	660	1,300	97.0
장애인등록 진단비 지원	54	46	100	117.4
장애인 재활보조기구 교부	456	385	841	118.4
중증장애인 자립생활지원센터 지원	234	366	600	63.9
여성 장애인 교육사업	156	244	400	63.9
장애인지원 관리	80	124	204	64.5
장애인 자립자금 융자 이자보혐료 지원	624	976	1,600	63.9
장애인 선택적 복지사업	11,890	17,687	29,577	67.2
장애인 생활시설 기능보강	11,428	17,875	29,303	63.9
장애인복지진흥회 지원	1,141	1,785	2,926	63.9
장애인단체 지원	1,892	2,959	4,850	63.9
장애인편의증진센터 지원	44	69	113	63.8
장애인모니터링센터 지원	117	183	300	63.9
장애인 일자리 지원	18	28	46	64.3
장애인 복지일자리 지원 자치단체 경상보조	834	1,304	2,138	64.0

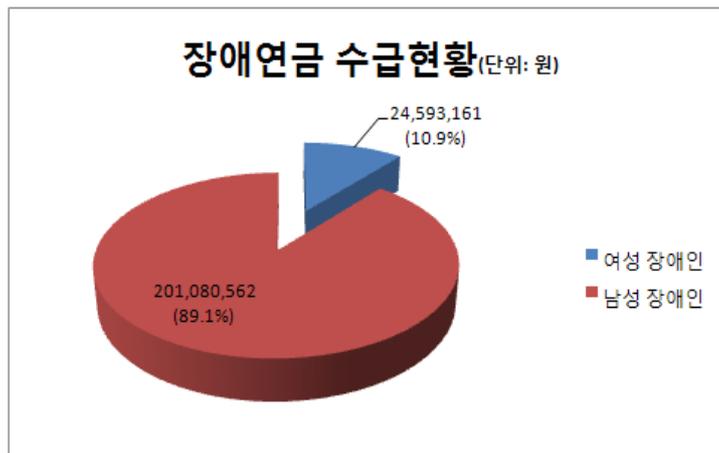
구분	여성	남성	전체	남성대비 여성 수혜비
장애인 주민자치센터 도우미 자치 단체 경상보조	1,942	3,038	4,980	63.9
시각장애인 안마센터 지원	390	610	1,000	63.9
장애인 생산품 판매시설 지원	253	395	648	64.1
장애인직업재활시설 기능보강	3,122	4,884	8,006	63.9
재활병원 건립	5,265	8,235	13,500	63.9
장애인생산품 인증제	117	183	300	63.9
장애인의료재활시설 기능보강	261	408	669	64.0
지역사회중심재활사업	362	565	927	64.1
농어촌장애인주택개조사업	741	1,159	1,900	63.9
장애인차량LPG세금인상분지원	68,521	88,999	157,520	77.0
전체	272,632	343,744	616,375	79.3

자료: 보건복지가족부(2008a); 보건복지가족부(2008b); 변용찬 외(2006).

□ 연구결과 II - 장애연금 성별 수혜귀착 분석

• 여성 장애인의 수급액이 월등히 낮음.

○장애연금 수급자 중 여성 장애인 수급액은 245억원으로 10.9%에 불과함.



[그림 Ⅲ-5] 성별 장애연금 수급현황

76 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

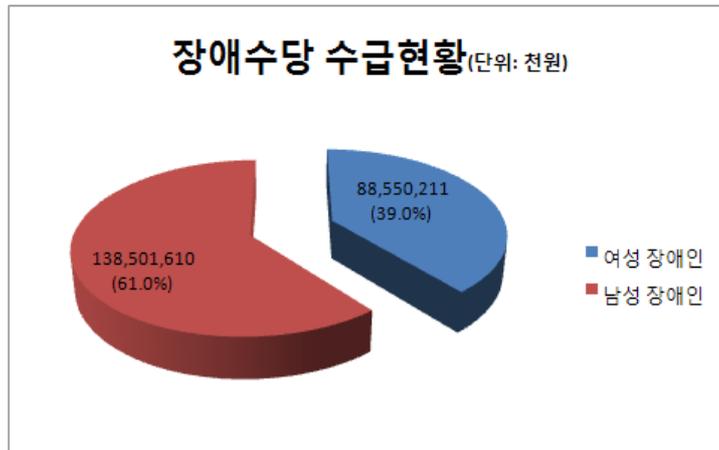
○여성 장애인의 노동시장 참여율 및 참여기간이 남성에 비해 월등히 낮은 것에서 기인함.

□ 연구결과 III - 장애수당 수혜귀착 분석

•남성 장애인의 수혜액이 높음.

○여성 장애인은 39.0%인 약 885억원으로 수급하고 있고, 남성 장애인은 61.0%인 약 1,385억원 수급

○이는 등록 장애인만이 장애수당 급여자격자가 되기 때문임. 2005년도 장애인 실태조사(2006)에 따르면, 여성 장애인의 등록율은 72.2%로 84.2%인 남성 장애인에 비해 약 12% 낮음.

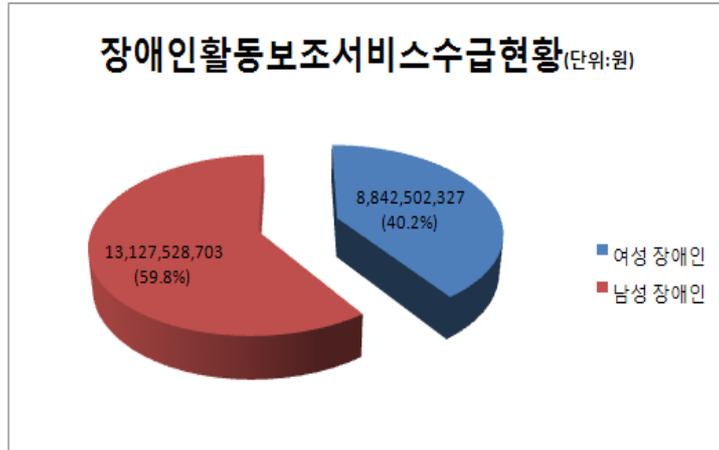


[그림 III-6] 성별 장애수당 수급현황

□ 연구결과 IV - 장애인 활동 보조 서비스 수혜귀착 분석

•남성 장애인의 수급액이 더 높음.

○여성 장애인은 활동보조서비스 총지출의 40.2%인 약 88억원, 남성 장애인은 59.8%인 131억원을 수급.



[그림 Ⅲ-7] 성별 장애인 활동보조서비스 수급현황

○여성 장애인은 남성에 비해 일상생활 및 사회활동 수준 및 영역이 좁기 때문에 이용률이 낮음.

□ 종합적 논의

- 다양한 복지정책에 대한 여성 장애인의 수혜도가 낮은 것은 여성 장애인의 열악한 사회경제적 지위를 재생산하는데 기여할 가능성이 있음.
- 노동시장 참여를 전제로 하는 장애연금 수급자격을 현실적으로 여성 장애인이 충족시키기 어려운 기준임. 선천적으로 장애를 가지고 태어난 경우나 경제활동 참가율이 낮은 여성의 경우 접근이 불가능함.
- 장애수당, 장애인 활동보조서비스에서 여성의 낮은 수급율은 여성 장애인의 등록률이 낮은 데서 기인함.

□ 정책제언

- 장애연금 수급자격의 개선
- 여성 장애인의 특성을 고려한 서비스의 필요성.
 - 여성 장애인의 활동성 강화를 위한 장애인활동 보조 서비스 개발.
 - 여성 장애인 등록률 제고 방안 모색.

- 여성 장애인의 정책 수요에 상응하는 출산비용지원 서비스와 산후조리 서비스 확대.
- 여성 장애인의 정책 정보 부족을 고려한 홍보 및 교육.

인도 - 장애인 대출 사업²²⁾

□ 연구개요

- 여성 장애인은 장애와 젠더라는 두 개의 범주가 교차하는 가장 취약한 집단일 수 있음.
- 인도에서 여성 장애인에 대한 자료 분석을 통해 장애 여성에게 자원 배분이 이루어지도록 하기 위해 장애 예산과 젠더를 결합해야 할 필요성을 밝힘.

□ 장애에서의 성불평등 이슈

- ‘장애’와 ‘여성’이라는 복합적인 배제
 - 장애 여성은 장애와 젠더라는 측면에서 양면의 불이익을 가지고 있으며, 이것은 별개의 것이 아니라 서로 복합적임.
 - 지적 장애가 있는 여성 장애인, 그리고 사별했거나 이혼한 여성 장애인의 경우 특히 더 취약함.
 - 여성 장애인과 남성 장애인 사이에서 이루어지는 자원 할당과 수혜는 주로 남성 장애인과 관련된 것임.
 - 장애인 역시 동질적인 범주가 아니기 때문에 집단 내에서 가장 취약한 여성들은 그 안에서도 주변화 됨.

22) Hans, A., Amrita M. Patel and S. B. Agnihotri, 2008, "The Need for a Framework for Combined Disability and Gender Budgeting", *Indian Journal of Gender Studies* 15:2, pp. 233-260.

□ 장애와 성인지 예산

- 국제 기구들은 성인지 예산을 통해 성인지적 관점을 거시경제와 사회발전 정책 예산 과정에 반영하도록 촉구하였으나 장애 영역에 대한 구체적인 언급은 부족하였음.
- 여성 장애인은 정치적으로 중요한 유권자가 아니기 때문에 국가 사안에 비하여 권리와 자격 문제에서 비가시화 됨.

□ 연구방법 및 자료

- 인도 4개 주에서 장애인 예산 분석 시도.

□ 장애 여성의 지위

- 생애 주기에 따라 여성 장애인은 다른 요구를 갖는데, 특히 성인이 된 이후 여성 장애인은 일상에서 사회적 편견과 가정폭력, 정신적인 괴로움을 경험함. 나이가 들수록 여성 장애인들은 특히 더 취약해짐.
- 2001년 센서스는 장애인의 중요한 특징을 보여줌.
 - 성별 장애인 비율을 보면, 남성 장애인 1,000명 당 여성 장애인은 738명임.
 - 남성 장애인 비율이 높은 이유가 남성의 장애가 더 많이 발생하기 때문인지 아니면 여성은 장애가 있어도 별로 기록되지 않기 때문인지 조사가 필요함.
- 장애인의 혼인 상태는 적은 수의 여성 장애인만이 혼인상태(연구 결과 6명 중 1명만 혼인상태임, 2007)임을 보여줌.
 - 지역별로 보면 혼인한 비율이 4명 중 1명에서 9명 중 1명에 이르기까지 지역별 편차가 크게 나타남.
 - 어떤 한 지역에서는 여성 장애인들이 거의 혼인하지 않은 상태였음.
 - 혼인 상태와 실업은 여성 장애인의 상황을 더욱 어렵게 만드는데, 사별했거나 이혼한 여성 장애인의 80%가 실업 상태였음.
- 장애인 등록증도 없고 교육도 받지 못한 지적 장애가 있는 여성들은 국가가 제공하는 많은 편의와 혜택을 받지 못하고 있었음.

○여성 장애인의 절반 이상이 문맹의 상태로 남아있음.

□ 장애인 대출에서의 성별 차이

- 전체 인구 중 성인 장애인이 차지하는 비율은 2.2%(여성 1.87%)이며, 중앙 정부의 장애인 프로그램 예산은 매우 적을 뿐 아니라 여러 가지 이유로 예산이 완전히 사용되지 않음.
- 장애인 대출 사업인 NHFDC(National Handicapped Finance Development Corporation)은 예산의 큰 비율을 차지하는데, 15세~55세 장애인이 대상임. NHFDC 대출 대상의 범위를 보면, 여성 장애인의 대출 수혜자가 매우 적은 것을 알 수 있음.

〈표 III-21〉 NHFDC 수혜자

국가/주	전체 장애인		대출 수혜자	
	남성	여성	남성	여성
인도	126,065,635	9,301,134	18,369	4,450
안드라프라데시 주	773,971	591,010	291	61
차티스가르 주	231,768	188,119	188	39
오리사 주	568,914	452,421	1,564	397
서 벵골 주	1,058,685	788,489	526	108

자료: Hans, A. et al.(2008), p.254.

□ 여성 장애인을 위한 예산의 부재

- 많은 장애인 대상 프로그램에서 여성 수혜자들이 있기는 하지만, 여성 장애인을 위한 프로그램은 없음.
- 성인지 예산 가이드라인은 각 영역에서 기금의 최소 30%를 여성에게 할당 하라고 명시하고 있음.
- 여성 장애인을 위한 별도의 사업 계획을 갖는 것 뿐 아니라 일반 장애인 프로그램 내에서도 여성 수혜자가 30%가 되도록 하는 것도 중요함.

□ 종합적 논의

- 연구 결과를 요약하면,
 - 특별히 여성 장애인을 위한 계획 프로그램은 없음.
 - 빈곤 예방 프로그램에서 오직 3%만이 장애인 규정이 있고, 여성 장애인에 실제 적용된 자료는 거의 없음.
 - 재생산 건강과 폭력의 문제는 전혀 다루어지지 않고 있음.
 - 장애인의 교육 수준 향상과 계속 교육을 받을 수 있도록 하기 위한 인센티브 지원은 있으나, 여성에게 초점이 맞춰진 지원은 없음.
 - 지적 장애와 같은 중증의 장애가 있는 여성에 대한 특별한 예산 규정이 없음.
 - 여성 장애인의 삶에서 어머니가 매우 중요한 역할을 한다는 사실을 고려해 볼 때, 돌봄 제공자에 대한 지원은 전혀 없음.

다. 보건의료정책

스웨덴 - 세탁물 바꾸기 프로젝트²³⁾

□ 연구개요

- 스톡홀름 주의회(Stockholm County Council: SCC)의 보건의료시스템²⁴⁾에 대한 성평등 평가의 일부로 수행됨.
- 주저자인 니버그(F. Nyberg)는 스톡홀름 댄더리드 병원(Danderyd Hospital) 피부과 의사임.

23) Nyberg, F., I. Osika and B. Evengård, 2008, "Laundry Bag Project" - unequal distribution of dermatological healthcare resources for male and female psoriatic patients in Sweden, *International Journal of Dermatology* 47, pp.144-149.

24) 스웨덴의 모든 시민은 조세를 재원으로 하는 의료보험으로부터 혜택을 받으며 이외의 사적 의료시스템은 없음. 본인부담 상한(cost maximization)은 치료(medical care)가 SEK 900(126 \$US), 복용약이나 치료제는 SEK 1,800(252 \$US). 각 범주 중 하나에서 본인부담 상한을 초과하면, 그 해의 나머지 기간 동안 해당 범주의 서비스를 무료로 받음. 진료(SEK 120/17 \$US)와 11회의 자외선 치료(SEK 70/10 \$US)를 하면, 본인부담 상한이 됨.

□ 피부병 치료의 성불평등 이슈

- "왜 남성의 세탁물 바구니는 가득차고 여성의 바구니는 비는가?"

○광선요법에 의한 습진이나 건선 치료 후 댄더리드 병원(Danderyd Hospital)²⁵⁾ 피부과 환자들은 샤워를 하고 수건을 세탁물 바구니에 넣음. 간호사들은 병원 직원회의에서 세탁물 바구니에 대한 의문을 제기했고 두 가지 피부병 치료를 위한 의료재원 사용에서의 젠더 차이에 대한 연구로 이어짐.

□ 건선과 습진의 치료방법

- 건선과 습진은 여성과 남성이 비슷하게 걸리는 피부병.
 - 의사들은 건선과 습진에 대한 처방으로 6-8주간 1주일에 2-3번 병원에서 자외선 치료를 받도록 함.
 - 이와 함께 병원치료를 보완하고 집에서 혼자 치료할 수 있도록 국소치료제(스테로이드나 칼시포트리올(calcipotriol) 크림)를 처방함.

□ 연구방법 및 자료

- 1년간 병원을 방문한 건선과 습진 환자 수, 치료 횟수, 치료 유형, 치료 비용을 추정.
- 자료
 - 스웨덴 건선협회(SPA: Swedish Psoriasis Association) 치료센터²⁶⁾와 State Pharmacy Monopoly(Apoteksstatistiken) 자료.
 - 2003년 건선, 습진 치료를 받은 모든 환자 기록을 검토.
- 환자 의료기록 분석
 - Melior(댄더리드 병원 피부과의 컴퓨터 의료 기록시스템)를 활용하여 자외선 클리닉에서 건선 또는 습진치료를 받은 여성과 남성의 수를 파악.
 - 건선은 많은 다양한 진단 코드를 가지고 있기 때문에 건선 중에서도 가

25) 댄드리드 병원 피부과(DH-unit)는 스톡홀름에 있는 네 개의 피부과 중 하나이며, 350,000명을 관할. 연간 외래 환자는 15,000명.

26) SPA 치료센터는 스웨덴 건선 협회가 운영하는 공적 의료기관.

장 동질적인 그룹에 초점. 건선 심상성 낭창(psoriasis vulgaris) 환자의 의료기록을 Cliq View 프로그램을 사용하여 분석. 검색어는 ‘diagnosis’, ‘처방’, ‘UV treatment’ and ‘bathing’.

● 의료비용 분석

○ 다양한 치료 비용에 대한 표준적 계산에 근거한 코드를 사용하여 의료비용을 계산. 스톡홀름 전체에서 병원 피부병 클리닉에서 사용하는 방법. 1회 의사진료(SEK 120), 11회 자외선 치료(SEK 70)를 하면 본인 부담 상한선임.

● 자가치료를 위한 조제약

○ 습진, 건선 환자들은 모두 ‘자가치료(self-care)’ 국소치료 처방을 받음.
 ○ 병원에서 치료를 받지 않은 환자들은 더 많이 조제약을 사용한다고 가정.
 ○ 스톡홀름 주의회 지역²⁷⁾에서 국소피부치료를 위해 조제된 약품과 관련하여 Apoteket(스웨덴 주립 약국-State Pharmacy Monopoly) 자료 분석.
 ○ 분석 대상 약은 피부연화로션(emollients), 코티존 크림(cortisone creams), vitamin-D analogues, 그리고 건선치료제인 레티노이드(retinoids), 소라렌 정(and psoralen tablets).

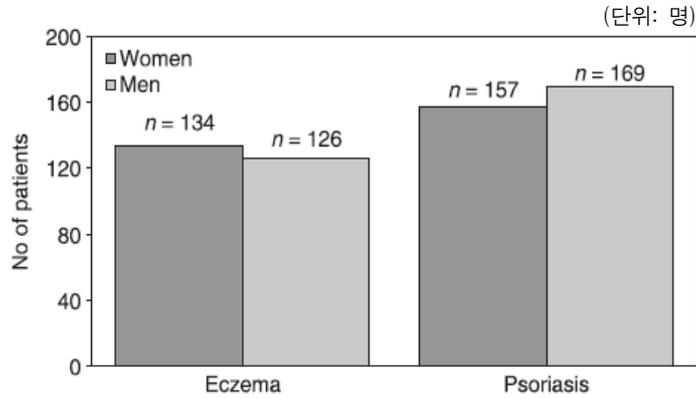
● 통계분석

○ 스톡홀름 주 인구가 모집단.
 ○ 환자의 성별 비율을 파악하기 하여 Statistica v.7.0을 이용하여 원자료를 표준화.

□ 분석결과 I - 성별 치료율

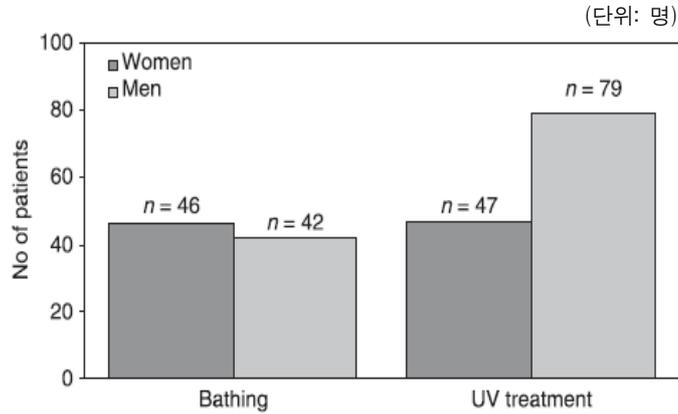
● 2003년 댄더리드 병원 피부과 건선, 습진 환자 수의 성별 차이는 거의 없음.
 ○ 총 586명의 건선, 습진 환자 중 여성은 291명, 남성은 295명.
 ○ 건선 환자 260명 중 여성은 134명, 남성은 126명. 여성이 약간 많음.
 ○ 습진 환자 326명 중 여성은 157명, 남성은 169명. 남성이 약간 많음.

27) 26개 지역(municipalities)이 있고, 인구는 180만.



[그림 III-8] 성별 건선, 습진 환자 수(단위:명)²⁸⁾

- 목욕 치료 환자의 수에서 성별 차이는 거의 없음.
 - 1회 이상 목욕치료를 한 환자는 총 88명, 치료 횟수는 456회.
 - 이 중 여성은 46명(52%), 남성은 42명(48%)으로 여성이 약간 높음.
- 자외선 치료 환자 중 남성이 더 많음.
 - 총 126명의 환자가 2,140회 치료 함.
 - 이 중 여성은 47명(37%), 남성은 79명(63%)으로 남성이 더 많음($p < .0001$).



[그림 III-9] 건선, 습진 환자의 성별 치료 유형²⁹⁾

28) Nyberg, F. et al.(2008), p.146.

29) Nyberg, F. et al.(2008), p.146.

- 여성 건선 환자가 자외선 치료를 덜 함.
 - 덴드리드 병원 여성 건선 환자의 자외선 치료 횟수는 768회, 남성은 1,244회, 총 치료 횟수 2,012회 중 여성 치료 횟수는 38%, 남성 치료 횟수는 62%
 - 덴드리드 병원 건선 환자 1인당 치료 횟수는 여성 20.2회, 남성 25.9회
 - SPA 치료센터의 결과도 유사함.

〈표 Ⅲ-22〉 2003년 성별 건선 치료

		환자 수(명)	비율(%)	치료횟수(회)	환자 1인당 치료횟수(회)	치료횟수의 성별비율(%) (p<.05)
덴드리드 병원	여성	38	44	768	20.2	38
	남성	48	56	1,244	25.9	62
SPA 치료센터	여성	38	44	768	20.2	38
	남성	48	56	1,244	25.9	62

자료: Nyberg, F. et al.(2008), p.146에서 재구성.

□ 분석결과 II - 성별 치료비

- 남성의 목욕, 자외선 치료비가 더 많음
 - 여성의 총 치료 비용은 SEK 386,743(54,150 \$US), 남성의 총 치료 비용은 SEK 611,405(54,150 \$US).

□ 분석결과 III - 조제약 이용의 성별 차이

- 여성에게 지출되는 약값이 더 많음.
 - D05AX(vitamin-D analogues)를 제외하면, 여성에게 지출된 약값이 남성보다 더 많음.
 - 여성에게 지출된 약값은 SEK 13,432,446으로 총 비용 중 57%임.
 - 가장 큰 차이는 피부연화로션(emollients)으로 총 약값 중 여성에게 65%가 지출됨.
 - 코티존 크림 약값의 53%, Oxsoralen 약 값의 57%가 여성에게 지출됨.

〈표 III-23〉 스톡홀름 주 의회 지역의 조제약 비용의 성별 차이

(단위: SEK, %)

약이름	여성	남성	전체	여성비율
피부연화로션 (Emollients)	28,710,886	15,407,701	44,118, 587	65
Local corticosteroids	17,593,176	15,527,124	33,120, 300	53
D05AX	5,426,634	7,388,241	12,814,875	42
Oxsralen	100,862	76,046	176,908	57
합계	51,831,558	38,399,112	90,230,670	57

자료: Nyberg, F. et al.(2008), p.147에서 재구성.

□ 종합적 논의

- 여성은 남성보다 치료횟수가 더 적고, 치료비도 적게 듦.
 - 여성이 1인당 남성만큼 치료를 받았더라면 여성에 대한 치료비는 56%까지 증가했을 것.
 - 2003년 여성의 총 치료비는 SEK 216,209(30,300 \$US)였는데 이는 총 치료 예산의 22% 수준.
 - 여성은 건선, 습진 치료에 공적으로 조달되는 예산의 22%를 지원 받으면서 집에서 치료를 함.
 - 남성이 여성처럼 치료를 받으면 연간 치료 예산의 22%에 해당하는 SEK 219,350가 절감될 것.
- 제조약 비용은 여성이 더 많이 듦.
 - 여성의 제조약 비용은 남성보다 SEK 1,350만이 더 많음.
- 자가치료보다 자외선 치료가 재정적으로 더 유리함.
 - 제조약은 본인 부담 상한이 자외선 치료보다 더 높기 때문에 자외선 치료가 재정적으로 더 유리함.

한국 - 산재보상보험 급여³⁰⁾

□ 산재보상보험 급여의 성불평등 이슈

- 2006년도 성별 산업재해보상자 현황
 - 전체 재해 중 남성 83.5%, 여성 16.8%.
 - 과로 및 스트레스를 제외한 모든 재해 유형에서 여성은 20% 미만.

〈표 Ⅲ-24〉 2006년도 성별 산업재해보상자

(단위: %)

		남성	여성	합계
전체 재해		83.5	16.8	100.0
사망재해		94.5	5.5	100.0
업무상 질병	전체	83.2	16.8	100.0
	근골격계	81.5	18.5	100.0
	뇌심혈관질환	83.5	16.5	100.0
	과로 및 스트레스	66.5	33.5	100.0
	사망	87.3	12.7	100.0
과로 및 스트레스 사망		91.7	8.3	100.0

자료: 산업안전공단(2007)에 기초하여 가공함.

- 왜 산업재해보상자 중 여성의 비율이 낮은가?
 - 근로자 중 여성은 남성보다 훨씬 건강한가?
 - 여성이 일하는 환경이 남성이 일하는 환경보다 안전하고 건강가?
 - 여성도 남성만큼이나 산재경험이 있음에도 불구하고 산재보상보험을 신청하지 못(안)하거나, 신청한 산재가 인정받지 못하거나, 산재보상보험을 받더라도 어떠한 이유 때문에 산재보상보험의 수혜에 있어 장애나 불이익이 있는 것인가?

30) 정진주·김형렬·임준·정취경희·나성은, 2008, 『산재보험급여 지급의 성불평등 연구』, 한국여성정책연구원.

□ 산재보상보험 제도 개요

• 산업재해보험기금 세출예산

○2007년 총결산은 6,697,954백만원, 이 중 보험급여가 3,242,272백만원으로 가장 높은 비중.

〈표 Ⅲ-25〉 산업재해보험기금 세출예산

(단위: 백만원)

구분	2008년 계획	2007년 결산
계	7,419,051	6,697,954
보험급여	3,522,764	3,242,272
반환금	93,982	85,857
근로복지공단사업	278,635	280,966
산업안전공단사업	264,710	252,156
산재근로자용자	28,553	20,579
산재예방관련용자	95,750	94,728
산재보험 및 예방 연구	664	849
기금관리비 등	4,179	4,936
여유자금운용	3,129,814	2,715,611

자료: 노동부(2008a), p.548.

• 산재보험급여의 종류

〈표 Ⅲ-26〉 산재보험급여의 종류

구분	내용
요양급여	업무상 재해로 요양기간이 4일 이상인 경우 국민건강보험 진료수가 범위 내에서 요양비 전액
휴업급여	요양으로 취업하지 못한 기간 1일에 대하여 평균임금의 70% 상당액
상병보상연금	당해 부상 또는 질병이 2년이 경과되어도 치유되지 않고 폐질등급 1~3급에 해당하는 장기 환자에 대하여 휴업급여 대신에 보다 높은 수준의 보험급여 지급
장해급여	업무상 재해의 치유 후 당해 재해와 상당 인과 관계가 있는 장해가 남게 되는 경우 그 장해 정도에 따라 지급
간병급여	요양급여를 받은 자가 치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받는 자에게 지급

구분	내용
유족급여	업무상 재해로 사망하거나 사망의 추정 시 그 유족의 생활보장을 위하여 지급
장 의 비	장제실행에 소요된 비용지급

자료: 노동부(2008b), p.5.

• 급여별 수급자 수 및 지급현황

- 2007년 수급자 수 211,284명, 지급건수 2,326,079건, 급여액 3,242,272백만원.
- 수급자 중 요양급여 수급자가 160,067명으로 가장 많음.
- 급여액은 장해급여가 1,170,647백만원으로 가장 많음.

〈표 Ⅲ-27〉 급여별 수급자수 및 지급현황

(단위: 명, 건, 백만원)

구분	2007년			2006년		
	수급자수	지급건수	급여액	수급자수	지급건수	급여액
총계	211,284	2,326,079	3,242,272	206,333	2,329,289	3,163,769
요양급여	160,067	1,187,739	763,000	166,443	1,278,061	800,391
휴업급여	123,284	501,265	800,305	120,764	534,686	848,135
장해급여	67,227	377,796	1,170,647	61,894	296,011	1,067,385
유족급여	13,799	161,174	296,797	12,166	129,826	253,876
상병연금	6,227	67,517	162,236	6,182	66,726	151,580
장 의 비	2,420	2,451	26,534	2,439	2,455	22,162
간병급여	2,810	28,137	22,753	2,291	21,524	20,240

자료: 노동부(2008a), p.544.

□ 연구방법 및 자료

• 각종 통계 자료 분석

- 한국산업안전공단(2007), 『국가안전관리 전략 수립을 위한 직업안전연구』 자료 재분석(남성 482명, 여성 187명)
- 2005-2007년 인천지역 직업성 질환 감시체계 자료 재분석(남성 225명, 여성 168명)
- 한국노총(2007), 『산재취약계층에 대한 산재보험 개선방안 연구』 자료 재

90 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

분석(남성 419명, 여성 289명)

○산재보상보험 급여자료(2006)

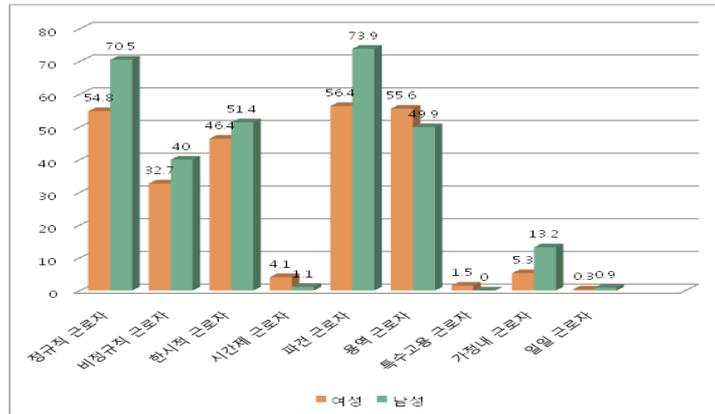
●면접자료 분석

○산재보험관련 실무자 면접

○한국노총(2007), 『산재취약계층에 대한 산재보험 개선방안』(남성 9명, 여성 10명)

□ 연구결과

- 많은 여성 근로자들이 산재보험 적용 대상에서 배제되어 있음.



자료: 통계청(2006)

[그림 III-10] 산재보험 적용 대상자 추정치(2006)

※ 통계자료의 부족으로 전체 근로자 중 성별 산재보험 적용 대상자의 비율을 파악하기는 어려움.

- 여성 근로자의 업무상 질병·부상 경험이 더 높음.

○업무상 질병 및 부상 경험: 남성 17.1%, 여성 21.1%

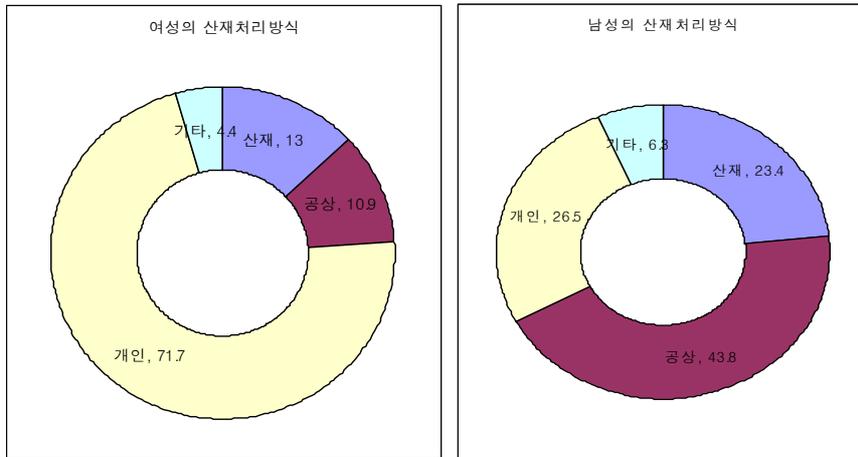
〈표 Ⅲ-28〉 성별 업무상 질병 및 부상 경험

	남성		여성	
	수	%	수	%
있음	68	17.1	58	21.1
없음	329	82.9	218	78.9
합계	397	100.0	276	100.0

자료: 한국노총(2007).

• 여성 근로자의 산재은폐³¹⁾ 높음.

- 산재 발생시 남성 근로자(N=64) 중 23.4%가 산재처리되는데 비해 여성 근로자(N=46)는 13.6%만이 산재처리.
- 남성 근로자는 공상처리가 43.8%로 가장 높는데 비해 여성 근로자는 71.7%가 개인적으로 해결.



자료: 한국노총(2007).

[그림 Ⅲ-11] 성별 산재처리 방식

- 산재처리시의 불이익에 대해 여성 근로자는 남성 근로자보다 더 크게 생각하고 있음.

31) 산재 발생에도 불구하고 미처리, 공상, 자가치료하는 경우.

92 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

- 여성 근로자 중 48.6%가 불이익 때문에 산재처리를 하지 못한다고 응답한데 비해 남성 근로자는 32.3%임.
- 요양을 더 필요로 함에도 중단한 경험 역시 여성 근로자가 많음. 남성 중 28.3%에 비해 여성 중 61.8%가 중단을 경험.
- 여성 근로자의 고용 불안은 산재보험보상자 중 여성의 비중이 낮은 이유 중 하나.

〈표 Ⅲ-29〉 산재보험 비처리 이유 및 요양중단 경험(%)

구 분		남(N=68)	여(N=58)
비처리 이유	보상이 적어서	12.9	0
	불이익을 받지 않으려고	32.3	48.6
	회사 강요	16.1	21.6
	산재보험 제도 몰라서	6.5	5.4
	회사가 산재에 가입하지 않아	6.5	0
	기타	25.8	24.3
	총합	100.0	100.0
요양중단 경험	있음	28.3	61.0
	없음	71.7	39.0
	총합	100.0	100.0

자료: 한국노총(2007).

- 남성의 산재보험 급여액이 더 많음.
 - 2006년 남성의 산재보험 총급여는 1,148,540백만원으로 여성 122,450백만원보다 9.4배 많음.
 - 요양급여는 7.5배, 장애급여 9.6배, 휴업급여 10.2배임.
 - 산재보험 적용 대상자 중 남성의 높은 비중과 높은 임금, 중증도의 차이를 반영함.

〈표 Ⅲ-30〉 산재환자의 성별 급여유형별 총급여액 차이(2006)

(단위: 백만원)

구 분	남성(74,454명)	여성(15,496명)	여성대비 남성 발생건수	여성대비 남성 급여액
총급여	1,148,540	122,450	4.8배	9.4배
요양급여	328,168	44,049	4.8배	7.5배
장해급여	284,726	28,598		9.6배
휴업급여	439,552	43,222		10.2배

- 남성 산재환자의 1인당 요양급여가 여성보다 높고, 요양일수도 김.
 - 남성의 산재종결자 1인의 평균 총급여액은 17,136천원, 여성은 8,868천원으로 남성의 급여가 8,268천원 더 많음.
 - 요양급여는 남성 1인당 평균 5,083천원, 여성 1인당 평균 3,273천원 지급되어 남성이 여성보다 1,810천원 더 받음.
 - 총 요양일수는 남성 136.7일, 여성 115.4일로 남성의 요양일수가 여성보다 약 21일 더 김.
 - 입원일수는 남성 53.4일, 여성 34.6일로 남성이 18.8일 여성보다 더 오래 입원하고, 통원일수도 남성 94.5일 여성 91.9일로 남성이 여성보다 2.6일 더 김.

〈표 Ⅲ-31〉 산재환자 1인당 성별에 따른 요양일수 및 급여의 차이(2006)

구 분	남자(74,454명)	여자(15,496명)
총 요양일수	136.7±117.0 (109.0)*	115.4±105.3 (87.0)
입원일수	53.4±70.1 (30.00)	34.6±52.6 (20.0)
통원일수	94.5±82.5 (78.0)	91.9±79.9 (70.0)
총급여(천원)	17,136±20,738 (9,666)	8,868±12,455 (4,374)
요양급여(천원)	5,083±8,382 (2,747)	3,273±5,806 (1,731)
장해급여(천원)	15,086±13,136 (11,368)	9,498±6,966 (7,228)
휴업급여(천원)	7,691±7,204 (5,514)	3,876±3,616 (2,848)
유족급여**	55,386±39,374 (49,465)	60,054±34,342 (59,410)

94 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

- 성별에 따른 중증도의 차이가 비교적 적은 요추부 염좌의 요양급여와 요양일수 역시 유사함.

〈표 Ⅲ-32〉 요추부염좌(S335) 환자의 성별에 따른 요양일수 및 급여의 비교

구 분	남자(3,940명)	여자(946명)
총 요양일수	100.8±76.3(84.0)*	85.1±67.1(66.0)
입원일수	30.4±38.3(21.0)	23.0±33.4(15.0)
통원일수	70.5±60.8(56.0)	62.0±55.1(49.0)
총급여(천원)	7,331±8,683(4,528)	3,915±5,455(2,394)
요양급여(천원)	2,102±2,330(1,458)	1,633±2,093(1,090)
장해급여(천원)	12,180±9,575(8,758)	10,366±9,354(7,228)
휴업급여(천원)	5,462±5,517(3,572)	2,526±2,613(1,713)

□ 종합적 논의

- 산재보험보상자 중 여성 근로자의 비중이 낮은 이유
 - 첫째, 여성 근로자의 낮은 산재보험 적용율.
 - 둘째, 적용 대상자라 하더라도 산재 은폐율이 남성에 비해 높음.
 - 여성 근로자는 고용불안으로 산재신청을 할 경우 해고의 위험이 더 높아 산재 신청을 꺼려함.
 - 근로자 스스로 산재를 입증해야 하는 산재 신청의 어려움. 근로자 입증제도는 남성에 비해 고용상 지위가 더 불안정하고, 산재 입증을 위한 정보, 시간, 자료수집 등에서 어려운 위치에 있는 여성의 산재 은폐를 불가피하게 함.
- 산재보험 급여 불평등의 원인
 - 산재 인정 기준의 성맹성(gender-blind).
 - 산재 심사자가 여성의 업무에 대한 편견을 가지고 있을 경우 산재 인정을 받기가 어려울 뿐 아니라 요양기간의 차이를 가져올 수 있음.
 - ※예: 공장에서 일하는 남성의 근골격계 질환은 산재 인정이 비교적 쉬운 데 비해 탁아소에서 일하는 보육교사의 근골격계 질환은 업무관련성을 의심받기 쉬움.

라. R&D 정책

스웨덴 - 연구비의 성별 분배³²⁾

□ 연구개요

- 스웨덴 연구위원회의 연구기금 지원에서의 성평등 분배를 다룸.

□ 스웨덴 연구위원회

- 스웨덴 연구위원회(the Swedish Research Council)는 2001년에 교육부(the Ministry of Education and Research) 산하에 설치된 기구임.
 - 연구위원회에는 인문사회과학, 의학, 이공계 등 세 개의 분과 과학 위원회(scientific councils)가 있음.
 - 또한 교육과학, 연구 인프라 등 두 개의 운영위원회(committee)가 있음.
- 연구위원회의 재원은 의회가 결정하며, 위원회 재정의 상당부분이 세 개의 과학 분과 위원회와 교육과학 운영위원회에 쓰여짐.
- 업무
 - 연구위원회는 스웨덴 기초연구의 연구비를 지원하는 최대의 조직임.
 - 주요 업무는 양질의 연구를 지원하는 것.
- 위원회 운영의 성평등
 - 위원회 운영규정은 위원회가 성평등을 촉진하도록 업무를 수행해야 한다는 조항을 가지고 있음. 즉 연구의 질이 같다면 연구비 지원에서 여성과 남성의 기회가 동등해야 한다는 것임.
 - 연구위원회 이사회(the Board of Swedish Research Council)의 성평등 전략은 심사자와 위원회 의사결정자의 성별 대표성을 확보하도록 하고 있음.

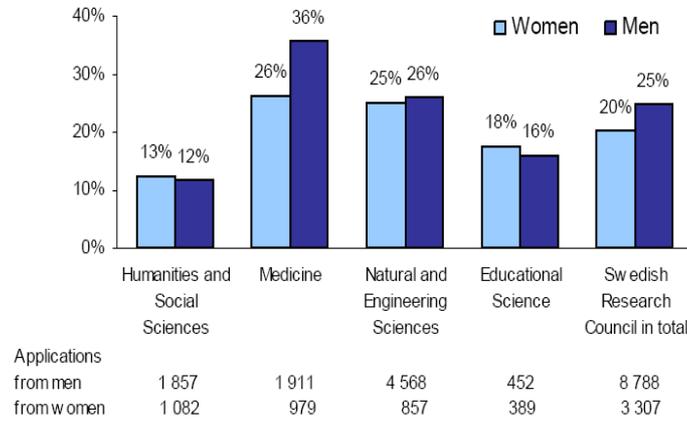
32) Jacobsson, C. et al., 2007, *Equality between Men and Women in Swedish Research Funding? - An Analysis of the Swedish Research Council's First Years(2003-2005)*, Swedish Research Council.

□ 연구결과 I - 심사자와 기구의 성별 대표성

- 의사결정기구의 성비는 대체로 동등함
 - 2003-2005년 연구위원회의 의사결정 기구 - 이사회, 분과 과학위원회 - 에서 여성과 남성의 비율은 대체로 동등함.
 - 여성의 비율은 40-60% 정도임.
 - 이공계 분과 위원회(the Natural and Engineering Council)만 예외적으로 남성이 78%, 여성이 28%임. 그러나 이 분야 박사급 연구자 중 여성의 비율은 17%에 불과함.
- 연구비 신청자의 성비
 - 2003-2005년 연구비 신청자의 71.6%가 남성, 30.4%가 여성임. 이는 연구비 신청 자격을 가진 모집단의 구성비와 거의 유사함. 점차로 여성 연구자가 증가하여 2005년에는 신청자 중 45%가 여성임.
- 연구 기금의 유형과 분과 연구 위원회에 따라 합격률은 다양함.

□ 연구결과 II - 프로젝트(project grants) 합격률과 연구비 규모

- 프로젝트 연구비의 비중과 신청자
 - 프로젝트는 연구자에게 지원하는 총예산 중 71%로 가장 높은 비중을 차지함.
 - 2003-2005년 12,095명의 신청자 중 3,307명이 여성임.
- 분과위원회별로 합격률은 차이가 있음.
 - 인문사회과학 분과 위원회와 교육과학 운영위원회에서 남성의 합격율이 약간 낮음. 이공계 분과 위원회에서 남성은 여성보다 합격률이 약간 높고 의학 분과 위원회는 남성이 많이 높음.



[그림 Ⅲ-12] 성별, 분과 위원회별 합격율³³⁾

- 의학분야의 여성의 낮은 합격률은 여성의 짧은 연구경력과 낮은 신청율에서 기인함.
 - 연구비 신청자의 연구경력을 분석해 본 결과 평균적으로 여성들의 연구경력이 짧음. 이것은 스웨덴의 박사급 연구자들 중 전반적으로 여성들의 낮은 연구경력을 반영하는 것임. 양성 모두 연구경력이 많으면 합격률도 증가하게 되기 때문에 남성들의 합격률이 여성보다 높아지게 되는 것임.
 - 따라서 연구경력을 심사 기준에서 중요하게 다룬다면 여성의 합격률이 낮아질 수밖에 없을 것.
 - 연구경력을 고려해 볼 때 의학 외의 다른 분야에서 여성의 높은 성공률은 기대 이상임.
 - 또한 신청자의 성별 비율이 위원회에 따라 다르다는 사실이 고려되어야 함.
 - 분과 과학위원회에서 가장 예산 비중이 큰 이공계 분과 위원회가 여성의 비중이 가장 낮음.
 - 이것은 연구경력 효과가 작용한 결과임.
 - 따라서 위원회별로 차이가 있기는 하지만, 전반적으로 프로젝트 지원은 성평등하게 이루어지고 있다고 볼 수 있음.

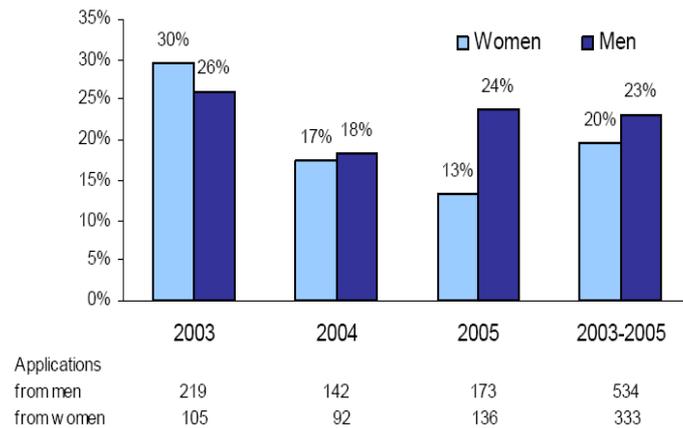
33) Jacobsson, C. et al.(2007), p.4

• 연구비의 규모

- 여성보다 남성의 연구비 규모가 더 큼.
- 그러나 신청자의 성비, 연구경력에서의 성차를 고려한다면, 2003-2005년 평균 연구비 규모의 성차는 그리 크지 않음.

□ 연구결과 III - 박사후 연수 합격률과 연구비 규모

- 2003-2005년 박사후 연수 신청자 867명 중 333명이 여성임.
- 합격률
 - 남성의 합격률이 여성보다 다소 높음.



[그림 III-13] 박사 후 연수 성별 합격율³⁴⁾

- 차이가 해명되지 못함.
- 2005년 새롭게 만들어진 박사후 연수 과정 - 스웨덴 내 공공기관에서의 연수 - 합격률에서 성차는 거의 없음(여성 7.3%, 남성 7.7%).

□ 연구결과 IV - 기타 연구비

- 선도 연구자 지원(Grants intended for more established researchers)

34) Jacobsson, C. et al.(2007), p.5.

○2003-2005년간 1,103명이 신청하였고, 이 중 129명이 연구비를 받음.
 ○남성 합격률은 12.4%, 여성은 10.1%로 남성이 약간 높지만 큰 차이는 아
 님.

●연구기반 조성(Support for research infrastructure)

○연구기반 조성 사업은 예를 들면 장비나 시계열 데이터 베이스 구축 지
 원 사업임.

○2003-2005년 동안 347명이 신청했고 이 중 여성은 20%임.

○합격율은 여성 38%, 남성 29%로 남성이 더 낮음.

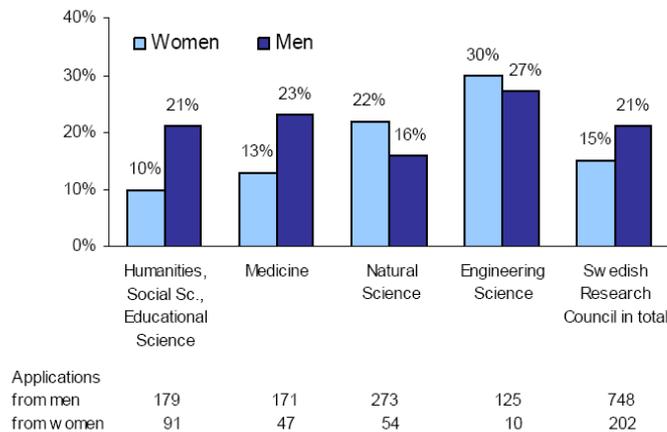
●연구환경 조성(Grants for prominent research environments)(Linnaeus
 Grants)

○국제기준에 맞는 연구환경 조성을 위해 10년간 대학을 지원.

○2006년 106개 기관에서 905명의 연구자가 지원했고, 이 중 202명이 여성.

○20개 기관이 선정되었고, 20개 기관 184명의 연구자 중 30명이 여성.

○신청서를 제출한 기관의 연구자를 기준으로 성별 성공률을 계산해 보면,
 여성의 성공률(14.9%)이 남성(20.6%)보다 낮음.



[그림 Ⅲ-14] Linnaeus grants 2006 성별 성공률³⁵⁾

35) Jacobsson, C. et al.(2007), p.7.

마. 세입예산과 젠더

세금과 젠더³⁶⁾

□ 세금과 성별 고정관념

- 세금과 성별 고정관념

- 모든 조세제도는 현재의 사회·문화적 규범을 반영하며, 세금은 성별에 따른 고정관념을 내재화하고 있음.
- Stotsky(1997)는 개인 소득세(personal income tax), 임금세(payroll tax), 법인소득세(corporate income tax), 물품세(commodity taxes), 무역세(trade taxes) 등 세금에 내재화된 성별 고정관념을 분석함.

□ 개인 소득세(Personal Income Tax)

- 개인 소득세에서의 성별 고정관념

- 대부분의 개인 소득세는 성 중립적이지 않음. 일반적으로 과세 단위는 개인 또는 부부이지만, 국가에 따라 다양하게 나타남. 몇몇 국가들의 과세단위는 확대 가족이며, 인도와 같은 힌두교 국가에서는 가족 기록(filing for the family)에 대한 책임이 남성 연장자에게 있음.
- Stotsky(1997)는 개인 기록 체계에서 3가지 형태의 성별 고정관념이 가능하다고 보았는데, 비임금 또는 기업 소득 분배, 세금 감면, 그리고 세율임.
- 개인 소득 조세제도에서 임금 소득은 근로자에게 돌아가지만, 가구 내 비임금 소득의 분배는 간단하지 않음. 라틴아메리카나 아시아, 아프리카 여성들은 임노동 소득에 대해 세금을 내지만, 비임금 노동 소득에 대한 소득 공제는 남편에게 돌아감.
- 세금 감면은 자녀나 일하지 않는 배우자를 포함해서 다양한 목적에 따라

36) Barnett, K. and C. Grown, 2004, *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*, Economic Paper 62. Commonwealth Secretaria.

이루어짐.

○세율은 여성과 남성에게 세금이 다르게 부과되는 것으로 기혼 남성보다 기혼 여성에게 더 많은 세금이 부과되었던 남아프리카 사례가 있음.

●개인 소득세와 합산과세

○세인즈베리(Sainsbury, 1996)에 따르면, 합산과세는 남편이 가구주이며 생계부양자인 전통적인 가족을 선호하는 이데올로기에서 나온 것임. 합산과세는 피부양자가 없는 개인보다 가족에게 더 낮은 세율을 부과하며, 개인 소득세에는 높은 한계세율(marginal rates)을 적용.

○기혼 남성이 생계를 책임지고 있으면, 기혼 남성에게 수당이 주어지지만 기혼 여성에게는 주어지지 않음. 중동과 북아프리카의 많은 국가에서 남성은 자녀가 있으면 소득 공제를 받을 수 있지만, 여성은 자신이 유일한 생계부양자일 때, 남편이 동의할 때(요르단), 아버지가 사망했거나 장애가 있을 때(레바논)에만 소득 공제를 받을 수 있음. 부부 모두 일한다고 해도 가족에 대한 세금 감면은 한번만 이루어져야 한다고 보기 때문임.

○또 다른 예는 합산과세가 남편 이름으로 이루어지고, 결과적으로 아내는 독립적 납세자로 인정받지 못한다는 것임. 이것은 1990년대까지 영국에서, 그리고 스위스에서는 오늘날까지 지속되고 있음.

○누진적인 한계세율이 적용되는 합산과세 체계는 2차 소득자를 감소시키는데, 2차 소득에 대한 세금은 '1차' 소득자의 가장 높은 한계세율부터 시작되기 때문임. 이것은 결혼 벌금으로 알려져 있음.

●시간 사용과 가구 생산에 대한 개인 소득세의 영향

○시간 배분에 관해 의사결정을 하는 여성과 남성은 가구 생산의 시간당 생산 가치가 시장 임금보다 더 높을 때 가구 생산을 하는 경향. 따라서 여성은 남성보다 가구 내에서 더 많은 시간 일하고 유급노동시장에서 더 적게 일함.

○가내 생산은 가내 노동의 더 높은 생산성 아니면 더 낮은 생산성으로부터 나오는데, 아프스(Apps, 2002)에 따르면 가내 노동의 생산성이 높아질수록 가내 산출물을 생산하기 위해 더 적은 시간이 필요하고, 시장 노동 공급을 위한 더 많은 시간이 가능해짐.

- 2인 생계부양자 가구는 여가 시간이 부족하고, 가정에서 필요한 것들을 대체하기 위한 시장 상품에 지불하기 위해 더 많은 돈이 필요함.
- 개발도상 국가에서의 시장 노동과 무급 노동, 그리고 여가에 대한 여성의 시간 배분 뿐 아니라 결혼과 핵가족 규범이 선진 국가와 다르기 때문에 이들 국가에서 여성의 시간 사용과 무급 노동에 대한 세금 및 복지 제도의 영향을 살펴볼 필요가 있음. 돌봄 경제에서 여성의 무급 노동을 간과하는 개인세와 이전이출은 성불평등을 강화하며, 부유층과 빈곤층의 격차를 증가시킴.
- 개인 소득세가 출산율에 미치는 영향
 - 몇몇 국가는 인구 감소에 대한 우려 때문에 출산 친화정책을 채택했으나, 반대로 중국은 출산율 감소를 위해 경제적 인센티브를 제공함. 대부분의 저개발 국가들은 출산율 감소를 위해 노력.
 - 휘팅톤 등(Whittington *et al.*, 1990)은 1913년부터 1984년까지 미국의 출산기록을 통해서 소득공제 수준의 변화가 출산율에 영향을 미쳤는지 분석하였는데, 개인 소득공제는 출산율에 긍정적이고 중요한 영향을 미쳤다고 보았음. 개인 소득공제가 증가하면 자녀 양육 비용은 감소함. 비록 소득공제 측면에서 출산율의 변화가 그렇게 크지 않지만, 이 연구는 국가가 세금 변화를 통해 시민의 출산 결정에 영향을 미칠 수 있다는 사실을 밝힘.

□ 임금세(Payroll Tax)³⁷⁾

- 임금세와 성편견
 - 임금세는 소득세의 하나로 선진국에서는 사회보장제도 재원을 마련하기 위한 세입의 원천임. 그러나 이것은 개인 소득세보다 가난한 사람들의 세금 부담을 더 많이 가중시킴.
 - 임금세는 종업원 규모가 일정 이상이 된 기업에서 피고용인의 임금에 대해 부과되며 같은 양의 세입을 위해 개인 소득세보다 더 높은 세율을 적용해야 함. 고용주들은 세금을 적게 부담하기 위해 임금을 낮추거나 소

37) 종업원에게 지급된 급여 총액을 기초로 하여 고용주에게 과하는 세금.

비자 가격을 높임으로써 가난한 사람들에게 추가적인 부담을 주고 이것은 또한 모든 피고용인의 부담이 되기도 함.

● 연금에서의 성별 차이

- 라틴 아메리카와 동유럽에서 여성과 남성에게 미친 연금 개혁의 효과를 보면, 개인 연금에서 세 가지 주요 요인이 성별 차이를 설명함. 즉, 여성의 가사 책임, 여성의 취업 형태, 연금 설계.
- 연금수급권은 일을 통해 주어지는데, 여성은 비공식 취업과 임시직, 그리고 무급 돌봄 노동에 대한 책임 등을 가지고 있어 개인 연금에 대한 접근이 제한됨.
- 많은 연금 개혁은 보이지 않게 또 공공연하게 성별 고정관념을 가지고 있음. 베이커와 카(Baker and Kar, 2002)는 라틴 아메리카 연금 개혁의 젠더 효과를 분석함. 연금 개혁은 여성과 남성의 수급 연령을 동등하게 상향 조정했고 이것은 합리적인 조치였음. 그러나 실제 여성들의 급여수준은 낮아졌는데, 이것은 확정기여형 연금개혁과 관련이 있음. 여성은 남성보다 임금이 낮고 공식 노동시장에서 더 적게 일하기 때문에 남성보다 보험료를 적게 납입함. 또한 확정기여형 연금급여액은 이미 납입한 보험료와 성별에 따라 다른 기대여명을 적용하여 산출됨. 따라서 여성은 남성보다 평균수명이 길기 때문에 동일한 연령에 퇴직을 하였다라도 여성의 연금급여는 남성보다 낮아짐.

□ 물품세(Commodity Taxes)

● 물품세와 성별 고정관념

- 물품세는 부유층 보다는 빈곤층에게 더 큰 부담이 됨. 빈곤층 소득의 대부분은 생필품 소비에 사용되기 때문임.
- 부가가치세와 같은 물품세는 과세대상 소비재와 비과세 대상 소비재의 가격에 차이를 가져오지만 성별 고정관념은 잘 드러나지 않음.
- 엘슨(Elson, 1999)은 여성과 남성의 소비양식의 차이가 고려되어야 한다고 보았음. 즉, 일반적으로 여성들은 가족 건강, 교육, 영양을 위한 재화와 서비스를 소비하는 경향이 있는 반면, 남성은 개인적인 용도의 물품

을 더 많이 소비하는 경향이 있음. 따라서 여성들이 더 많은 간접세 부담을 가지게 됨. 팔머(Palmer, 1995)는 생필품에 대한 세금 감면은 부가가치세의 누진적 효과를 증가시키고, 성평등을 증진시키는 정책 수단이 될 것이라고 주장함.

○스미스(Smith, 2000)의 연구는 남아프리카 공화국에서는 부가가치세 부담이 저소득층 가구에서 가장 높고 소득수준이 증가할수록 낮아졌다는 것을 보여줌. 이러한 부담에 관심을 가지면서 남아프리카 공화국에서는 특정 식료품 - 빵, 분유, 쌀, 야채 등 - 에 대해 부가세를 면제했고, 최근에는 빈곤층 여성들이 요리할 때 사용하는 파라핀도 부가세를 면제함.

● 여성 기업과 간접세

○반 스타버렌과 아크람 로디(Van Staveren and Akram-Lodhi, 2003)는 베트남에서 여성 기업인들에 대한 부가가치세 효과를 연구. 여성이 소유한 기업과 남성이 소유한 기업의 투자비용(input cost)은 차이가 있으며, 이로 인해 여성 소유 기업에 더 많은 부가가치세가 부과됨.

○예를 들어 노동측면에서 가사 책임을 구조화하는 성별 고정관념의 결과로 남성 기업인들보다 여성 기업인은 유급노동과 무급노동을 덜 활용함. 남성 기업인은 특히 여성의 무급 노동을 더 많이 활용하는데 이 때 생산과정에서 '보이지 않는' 투입이 발생함. 그러나 이 때 무급노동은 가시화되지 않기 때문에 부가가치세를 발생시키지 않음.

○산업 및 직업의 성별 분리 또한 부가가치세에 영향을 미침. 여성 기업인은 무역업에, 남성 기업인은 제조업에 더 많이 분포함. 이 때 여성 기업인이 많은 무역업은 10% 부가가치세 적용을 받으며, 남성 기업인이 많은 제조업은 5% 부가가치세 비율이 적용됨.

□ 법인소득세(Corporate Income Tax)

- 법인소득세는 개인 주주의 개인 소득과 기업 소득이라는 같은 세금이 두 번 부과된다는 것을 의미. '이중 과세' 논의에도 불구하고, 법인소득세는 정부의 중요한 세입원이기 때문에 대체가 어려움.
- 법인소득세는 기업에 부과되는 것이기 때문에 성편견이 명확하게 드러나

지 않는 경향이 있지만, 법인소득세의 효과나 범위에 따라 보이지 않는 성 편견이 작용. 예를 들어 광산업에 대한 세금은 그 산업에 남성이 더 많기 때문에 여성보다는 남성 취업에 더 많은 영향을 미침.

- 또 다른 예로 남아프리카에서 대기업의 주주들은 대부분 남성이며, 따라서 여성은 법인세 감면으로부터 직접적인 혜택을 별로 받지 못함. 법인소득세 감면이 민간 부문 투자를 늘려 고용을 창출한다면 여성은 혜택을 받을 수 있을 것임. 그러나 민간 영역 투자는 주로 IT, 에너지, 석유와 같은 자본 집약 산업에서 이루어지는데, 이러한 영역은 대부분 남성들이 고용되어 있음.

□ 무역세(Trade Taxes)

- 남아프리카 공화국에서 여성들은 의류나 섬유와 같은 노동 집약적인 산업에 종사하고 있는데, 이러한 영역은 수입 관세 감소에 의해 많은 영향을 받음. 의복과 식량과 같은 기본 생필품에 대한 수입 관세 감소는 가격을 낮춤으로써 가난한 여성들에게 혜택을 줌. 그러나 관련 산업에서 일자리가 줄어들고, 전체 경제에 영향을 미치게 됨.
- 세기노(Stephanie Seguino, 2000)에 따르면, 실업을 가져오는 관세 감면은 비보호 부문에서 임금 손실을 가져오며, 경제 침체는 광범위한 실업과 공공지출 삭감의 원인이 됨.

□ 종합 및 결론

- 성인지적 조세정책의 도입을 위한 몇 가지 쟁점들
 - 조세정책은 다양한 가족 구조(확대가족, 한부모 가족 등)를 어떻게 다루어야 할 것인가?
 - 간접세에 내포된 성별 고정관념을 어떻게 가시화할 것인가?
 - 무급돌봄 노동을 어떻게 인식할 것인가? 무급돌봄 제공자를 위해 어떠한 유형의 면제제도가 필요한가?
 - 사회보장제도나 세금의 설계에서 연금표(annuity table) 또는 생명표(mortality table)는 생물학적 성차(sex-based)를 고려해야 하는가 성중립적이어야 하는가?

- 분석 결과에 따른 제언은 다음과 같음.
 - 성별 분리 자료를 축적하고 향상시키기 위한 노력을 확대해야 함. 성별 분리된 자료를 분석하고 수집하도록 재정부서의 세금 정책팀을 지원하고, 세금 분석 보고서를 만들도록 함.
 - 간접세와 직접세가 성평등에 미치는 분배적 효과, 부가가치세, 소비세, 무역세와 같은 간접세의 성별 고정관념, 그리고 이 외에 재산세, 판권비 (licence fees) 등에 대한 연구도 필요함.

3. 성인지 예산서

가. 호주 연방정부 여성예산서(Women's Budget Statement)

□ 호주 여성예산서(1991-1992) 개요³⁸⁾

- 1991-1992년도 호주 여성예산서는 크게 다음과 같이 세 부분으로 구성되어 있으며 400페이지 이상의 분량임.
 - Part I: 서론
 - Part II: 국가 여성의제 시행 보고서(National Agenda for Women Implementation Report)
 - Part III: 포트폴리오 프로그램의 여성에 대한 효과
 - 부록: 성평등 지표(Gender Equality Index)
- Part I 서론은 성인지 예산서의 개요, 1991-1992년 경제적 상황에 대한 개괄, 1991-1992년도 국가 전체 예산서와 부속서류 등을 소개함으로써 성인지 예산서의 취지와 위상을 보여줌.
- Part II 국가 여성의제 시행 보고서는 우리의 여성정책 기본계획과 유사한 성격을 가지는 성평등 기본계획의 목표와 내용, 그리고 예산 배분 현황을 기술하며, 분량은 약 80페이지임.

38) 호주 여성예산서의 상세한 내용은 마경희 외, 2008, 『해외의 성인지 예산: 정부주도 3개국 심층연구』를 참조.

- Part Ⅲ은 다양한 정부 부처의 프로그램이 여성에게 미치는 효과에 대한 분석으로 분량은 약 255페이지임.
- 이하에서는 Part Ⅲ을 요약함.

Part Ⅲ: 포트폴리오 프로그램의 여성에 대한 효과³⁹⁾

□ Part Ⅲ 의 기본구조

- Part Ⅲ은 포트폴리오-프로그램-세부 프로그램의 구조를 가지는 호주 예산체계를 따라 세부프로그램 단위로 젠더분석 결과를 포함하고 있음.
- 기본구조는 다음과 같음.

〈표 Ⅲ-33〉 호주 여성예산서 포트폴리오별 기본 구조(1991-1992년)

예산체계	예) 사회보장 포트폴리오
포트폴리오 개요 프로그램 목적 프로그램 구성 담당 기구	• 사회보장 포트폴리오는 정부의 사회정의 전략의 핵심 요소 • 사회보장 프로그램의 주요 목적은 퇴직, 장애인, 질병 혹은 실업, 자녀가 있는 사람, 특별한 사정으로 스스로를 돌볼 수 없는 사람의 소득 보장 프로그램1: 퇴직자의 소득보장 프로그램2: 장애인의 소득보장 프로그램3: 실업자의 소득보장 프로그램4: 가족과 자녀의 소득보장 프로그램5: 취약집단 지원(Provisions for Special Circumstances) 프로그램6: 기타 서비스
프로그램 1	프로그램 1: 퇴직자의 소득보장 • 목적은 퇴직자와 그 피부양자에게 적절한 수준의 소득을 보장
세부 프로그램	세부 프로그램: 고령연금(Age Pension) 세부 프로그램: 아내연금(Wife Pension) 세부 프로그램: 돌봄 제공자 연금(Carer's Pension)

자료: Commonwealth of Australia(1991), pp.295-305에서 재구성.

39) Commonwealth of Australia, 1991, *Women's Budget Statement 1991-92* : *Budget related paper No.5*. 중 해당 프로그램에 대한 기술을 그대로 번역하였음.

□ 프로그램명: 특별 취업, 교육과 소득지원

- 특별취업, 교육과 소득지원(Special Employment, Education and Income) 프로그램은 고용, 교육훈련 포트폴리오(Employment, Education and Training Portfolio)의 7개 프로그램⁴⁰⁾ 중 하나임.
- 다음은 특별취업, 교육과 소득지원 프로그램의 8개 세부 프로그램 중 두 개의 세부 프로그램임.

〈표 III-34〉 여성예산서 사례 : 특별 취업, 교육과 소득지원 프로그램

<p>세부프로그램: 직업교육(Job, Education and Training)</p> <p>직업교육(JET)은 한부모가 사회보장시스템에 대한 의존에서 벗어나 경제적으로 독립할 수 있도록 지원하는 프로그램임. JET 참가자에게 취업알선, 소득지원, 보육시설 지원 등을 함. 이 프로그램은 사회보장부, 노동부(the Department of Employment, Education and Training), 보건주거지원부(the Department of Health, Housing and Community)가 함께 시행함.</p> <p>14세 미만 아동이 있는 여성 한부모의 노동시장 참가율은 48.8%로, 동일 조건의 남성 73.9%에 훨씬 미치지 못함. 동일 연령대의 유배우 여성은 59.6%임.</p> <p>89년에서 91년까지 직업교육 프로그램 참가자의 16%가 취업했고, 72.5%가 공식 훈련이나 기타 노동시장 지원 받음. 4%는 전일제 학생이 되었고, 9.1%는 자영업주가 됨.</p> <p>세부프로그램: 실업자 교육(Skillshare)</p> <p>이 프로그램의 목적은 12개월 이상의 장기 실업자가 취업과 교육훈련을 지원하는 프로그램임. 실업자들은 기술교육, 고용관련 지원, 공동체 그룹을 통한 창업활동 지원을 받음. 양성의 동등한 접근을 목표로 함. 여성 참여자의 수가 1989년보다 낮아지기는 했지만, 1990년 참여자의 수를 22% 확대하여 여성이 더 많이 참여할 수 있도록 하였음.</p>
<p>1991-92 국가 여성의제</p> <p>수상은 1991년 3월 12일 산업 연설(Industry Statement)에서 실업자 교육에 대한 추가적 지원을 약속함. 91년 7월 1일-12월 31일까지 875만 달러, 92년 1월 1일-92년 6월 30일 625만 달러, 91-92년 동안 150만 달러를 추가적으로 지원할 예정임. 92-93년에 150만 달러를 더 투입할 예정임.</p> <p>이러한 예산 확대는 다음과 같은 방식으로 기존의 실업자 교육 프로그램을 보완할</p>

40) 프로그램1: 학교, 프로그램2: 고등교육, 프로그램3: 기술개발(Skills Formation), 프로그램4: 특별교육, 교육과 소득지원, 프로그램5: 노동시장정책, 프로그램6: 기업서비스(Corporate Services and Portfolio Advising) 프로그램7: 원주민 지원.

것이고, 참여자 수를 확대하게 될 것임.

- 훈련의 질을 높이고, 교육 수요에 대응할 수 있는 프로그램에 대한 예산 투자
- 기술훈련, 문자해독, 기업활동, 정보기술과 같은 전문화된 서비스의 확대
- 신규 프로젝트나 찾아가는 서비스 등에 대한 자원 투입을 통해 멀리 있는 지역으로까지 취업과 기술훈련을 확대

연간 15,000명의 참여자를 증가시킬 것으로 기대됨. 90년 92,000명의 장기 실업자에게 실업자 훈련이 실시되었고, 이 중 62%가 여성임.

사후의 프로그램 모니터링은 여성 중 51%가 취업하거나 추가 교육 또는 훈련을 받았음을 보여줌. 이는 전체 참여자의 48%임.

성별 실업자 교육 참여자(1989-90)

년도	여성(%)	남성(%)	계(%)
1989	48,169 (63.6)	27,606 (36.4)	75,775
1990	57,013 (61.9)	35,092 (38.1)	92,105

자료: Commonwealth of Australia(1991), p.165-168.

□ 프로그램명: 실업자 소득보장

- 실업자 소득보장 프로그램은 사회보장 포트폴리오의 6개 프로그램⁴¹⁾ 중 하나임.
- 다음은 실업자 소득보장 프로그램의 세 개 세부 프로그램 중 1개에 대한 젠더분석 사례임.

41) 프로그램1: 퇴직자 소득보장, 프로그램2: 장애인 또는 환자의 소득보장, 프로그램3: 실업자 소득보장, 프로그램4: 가족과 어린이 소득보장, 프로그램5: 취약집단 소득보장, 프로그램6: 기업 등.

〈표 III-35〉 여성예산서 사례 : 실업자 소득보장

프로그램 3: 실업자 소득보장

이 프로그램은 전일제 일자리를 적극적으로 찾고 있는 16-65세 실업자가 자신과 가족을 위해 적절한 소득 수준을 유지할 수 있도록 하고자 하는 것이 목적임. 이 프로그램은 재정적 독립을 지원하고 취업 또는 재취업을 장려하기 위해 자립을 위한 인센티브를 제공함. 또 다른 목적은 부모로부터 지원을 받을 수 있는 16-17세의 소득보장에 대한 정부의 지원을 축소하고, 스스로 자립할 수 없는 18세 미만을 추가적으로 지원하는데 있음.

이 프로그램 하에서 직접적인 소득 지원을 받는 사람 중 여성은 26%를 차지함. 그 비중이 낮은 이유는 다음과 같음.

- 배우자가 일하는 실업자는 소득지원 대상에서 자격을 얻지 못함.
- 여성들, 특히 자녀가 있는 여성들의 낮은 노동시장 참여.
- 배우자가 실직한 경우, 결혼과 관련된 혜택은 주로 남성이 받음.
 - 1991년 5월 162,100명의 여성이 배우자의 수급권을 가지고, 실업자에 대한 소득지원에 간접적으로 의존
 - 자격기준을 충족시킬 때, 분리된 급여가 두 배우자에게 지급될 수 있었음 : 1991년 5월 4,850명의 여성이 요구했고 이러한 방식으로 분리된 급여를 받을 수 있었음.

또한 여성이 실업자 소득보장을 덜 받는 것은 여성의 연금 수급연령(60세)이 낮고, 한부모 연금과 같은 공공부조를 받기 때문임.

1990년 정부는 일반적으로 여성인 실업자의 낮은 경제활동을 증진시키기로 약속했음. 여기에는 2주당 30달러의 소득에 비과세 혜택을 제공하는 것이 포함. 1990년 9월 사회보험 수급자 배우자들의 노동시장 참여를 위한 캠페인과 노동시장 프로그램을 제공함.

세부프로그램: 실업수당/구직수당

1991년 6월 실업자 소득지원 18세-연금연령 사이의 인구를 위한 실업수당(Unemployment Benefit)과 16-17세 인구를 위한 구직수당(Job Search Allowance)이 지급됨. 1991년 5월 155,700명의 여성이 실업수당을, 12,000명의 여성이 구직수당을 받음. 1990년에는 각각 103,000명, 8000명이었음. 정부는 1991년 7월부터 효력을 발휘하게 될 몇 가지 실업자 지원 개혁 조치들을 발표. 뉴스타트 전략은 18세 미만 12개월의 실업기간 동안 구직수당을 받도록 함. 18세 이상의 실업자는 12개월 이상 실업하였을 경우에만 지급됨.

자료: Commonwealth of Australia(1991), pp.309-310.

□ 프로그램명: 산업 인프라

- 산업 인프라 프로그램은 산업, 기술과 상업 포트폴리오(Industry, Technology and Commerce Portfolio)의 3개 프로그램⁴²⁾ 중 하나임.
- 다음은 산업 인프라 프로그램의 3개 세부사업 중 2개에 대한 젠더분석 사례임.

〈표 Ⅲ-36〉 여성예산서 사례 : 산업인프라

<p>세부 프로그램: 과학과 기술 프로그램</p> <p>1989년 과학과 기술에 대한 보고서에 따라서 과학과 기술 인지 프로그램(Science and Technology Program)이 만들어짐. 이 프로그램의 목표 집단은 여성, 젊은이와 산업 리더들인데, 이 중 여성은 과학과 기술 활동 참여율이 낮기 때문.</p> <p>이 프로그램은 91년 7월 멜버른에서 열린 젠더와 과학에 대한 국제회의에 14,000달러를 지원함. 젠더와 과학에 대한 회의는 과학과 기술에 대한 여성 참여와 관련된 이슈들을 확산시키는데 기여하였음.</p> <p>또한, 과학과 기술에 대한 산업리더, 젊은이, 여성과 소녀들의 태도를 연구하는데 38,000달러를 지원했음. 이 연구는 여성의 욕구에 기반한 프로그램을 만드는데 중요한 기초자료가 될 것으로 기대됨.</p> <p>세부 프로그램: 섬유, 의류, 신발 개발국(Textiles, Clothing and Footwear Development Authority)</p> <p>1998년 5월부터 섬유, 의류와 신발 계획(Textiles, Clothing and Footwear Development Plan)이 시작됨. 이 계획의 주관 부서는 섬유, 의류, 신발 개발국. 계획의 목표는 첫째, 산업발전전략, 둘째, 수입과 관련된 변화, 셋째, 노동력 적응 지원임. 여성들은 이 산업 노동자의 64%에 해당됨. 섬유, 의류 신발 개발국은 노동자의 숙련도를 향상시키기 위하여 90-91년 노조의 훈련 프로그램에 63,860달러를 지원함. 91-92년 같은 프로그램에 배정된 예산은 191,517달러임. 훈련 프로그램은 조합원들이 작업장에서 변화를 주도할 수 있는 역량을 갖출 것을 목표로 함. 훈련 결과 의사결정능력이 증진될 것이고 직무 재배치나 임금 상승이 가능할 것으로 보임. 개발국은 지원액 중 50,000달러를 영어가 가능한 이민 여성에게 할당했고, 7,870달러를 젊은 호주 엑스포에 할당함.</p> <p>또한 정부의 노동적응력향상 프로그램은 직업 이동과 소득증대, 숙련 수준향상에 도움이 될 수 있는 프로그램인데, 주로 낮은 수준의 이동성과 저학력을 가진 많은 수의 여성을 도와주기 위해서 프로그램 참여자 총 842명 중 705명의 여성에게 지원했음. 91년 1월-5월 502명의 참가자 중 여성은 430명임. 이 프로그램은 여성의 작업장에서의 위치를 개선하는데 도움을 줄 것임.</p>

자료: Commonwealth of Australia(1991), pp.264-265.

42) 프로그램1: 산업부문, 프로그램2: 산업 인프라, 프로그램3: 기업.

□ 프로그램명: 세무 행정

- 세무 행정 프로그램은 재무 포트폴리오(Treasury Portfolio)의 8개 프로그램⁴³⁾ 중 하나임.
- 다음은 1993-1994년도 여성예산서 세무 행정 프로그램의 2개 세부사업 중 하나에 대한 젠더분석 사례임.

〈표 III-37〉 여성예산서 사례 : 세무 행정

세무 통계

1991-92년은 330만 명의 여성이 납세를 했으며 이는 전년도 대비 1.5% 감소한 수치임. 여성은 납세자 중 43%를 차지하며, 순 세금(net tax)의 31%를 납세하고 있음. 또한, 세금 환급의 44%를 돌려받음.

〈표〉 납세자: 1991-1992

		여성	남성	계
미혼	납세자 수	1,383,441	1,611,230	2,994,670
	평균세입	21,589	24,100	22,940
	평균 순 세금	4,064	5,171	4,660
기혼	납세자 수	1,921,759	2,770,041	4,691,801
	평균세입	21,313	32,625	27,992
	평균 순 세금	4,071	7,957	6,365
전체	납세자 수	3,305,200	4,381,271	7,686,471
	평균세입	21,428	29,490	26,024
	평균 순 세금	4,068	6,932	5,701

〈표〉 개인이 납세할 수 있는 소득세 비율(1991-92)

	여성			남성		
	미혼	기혼	계	미혼	기혼	계
총수입세비율	13	18	31	19	50	69

기혼여성은 납세 여성 중 58%이며 미혼여성보다 평균적으로 순 세금을 약간 더 많이 냄. 여성은 잠정적인 세금 납세자의 50%이며, 잠정적인 세금의 41%를 내고 있음. 이는 여성의 수입이 평균적으로 남성보다 적기 때문임.

자료: Commonwealth of Australia(1993), pp.263-264.

43) 프로그램1: 경제정책, 프로그램2: 재정 시스템, 프로그램3: 지방정부에 대한 지원, 프로그램4: 기업 서비스, 프로그램5: 호주 통계청, 프로그램6: 세무 행정, 프로그램 7: 산업 위원회, 프로그램 8: 무역위원회(Trade Practices Commission).

나. 스웨덴 - 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』

□ 스웨덴 성인지 예산서 개요

- 스웨덴은 2003-2004년도부터 정부가 의회에 제출하는 예산서 부록으로 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』 보고서를 발간하고 있음.
- 이 보고서는 특정 예산사업에 초점을 맞추는 것이 아니라 여성과 남성의 다양한 소득원에 초점을 맞춤. 노동시장에서의 임금, 부모수당, 질병수당, 실업수당, 연금 등 다양한 유형의 사회보험, 자산소득 등에서의 성별에 따른 차이를 분석함.
- 2004-2005년도부터 이 보고서는 두 개의 부분으로 구성됨. 1부는 여성과 남성 경제활동인구(20-64세)의 경제적 자원 배분으로서 매년 반복되는 주제임. 2부는 여성과 남성의 경제적 자원배분과 관련된 특별한 이슈들을 다루는데, 매년 주제는 달라짐.

여성과 남성 경제활동인구(20-64세)의 경제적 자원 배분⁴⁴⁾

□ 자료와 변수

- 중앙통계청(SCB), 가구경제조사위원회(HEK), 노동조사위원회(AKU)의 자료.
- 분석에서 중요하게 고려되는 변수는 성별에 따른 혼인상태와 자녀임. 혼인상태는 독신자인지 유배우자인지, 자녀는 6세 이하의 어린 자녀, 7-17세 자녀 등 자녀의 연령대를 중심으로 구분됨. 대부분의 분석은 성별, 혼인상태, 자녀연령 등 세 가지 변수가 중심이 되어 집단별 차이를 보여줌.

44) Regeringskansliet, 2006, *Fördelningen av Ekonomiska Resurser Mellan Kvinnor och Män: Särtryck ur Budgetproposition för 2007*(스웨덴 정부, 2006, 여성과 남성의 경제적 자원 배분: 2007년도 예산안 부록)에서 발췌 번역함. 표는 원자료를 가공하여 작성한 것임.

□ 시간과 취업의 불평등

- 2005년 경제활동인구 주당 노동시간의 성별 불평등
 - 2005년 경제활동인구의 주당 총 유급 노동시간은 1억 2,800만 시간임. 이 중 여성의 노동시간은 42%, 남성의 노동시간은 58%임.
 - 최근 수행된 2000-2001 보고서에 따르면 주당 총 무급 노동시간은 1억 2,600만 시간임. 이 중 여성의 노동시간은 58%, 남성은 42%임.

〈표 Ⅲ-38〉 경제활동인구의 주당 노동시간

유급/무급	구분	시간(시간)	비율(%)
유급노동	전체	128,000,000	100
	여성	53,760,000	42
	남성	74,240,000	58
무급노동	전체	126,000,000	100
	여성	73,080,000	58
	남성	52,920,000	42

자료: Regeringskansliet(2006)에서 재구성.

- 노동시장의 성별 분리
 - 2005년 20-64세 여성 중 76%, 남성 중 81%가 취업자이며, 실업률은 여성 4%, 남성 5%임.
 - 부문별, 산업별, 직업별 여성과 남성의 분리. 여성 중 절반, 남성 중 80%가 사적 부문에 취업. 코문이나 지방정부 취업자 중 80%가 여성으로, 여성은 공적 부문에, 남성은 사적 부문에 집중되어 있음. 이로 인해 여성과 남성의 임금 격차가 발생함.

□ 임금과 소득

- 남성의 높은 월급
 - 2004년 월급은 여성 21,500kr, 남성 25,800kr로 여성의 월급은 남성의 83% 수준이며, 직업과 부문의 차이를 표준화한 월급은 92% 수준.
 - 성별 임금격차는 가구유형에 따라 다름. 배우자 없는 여성의 임금이 남

성의 90%인데 비해 배우자 있는 여성의 임금은 80% 수준임.

● 성별 소득격차

- 1년간 여성의 임금소득은 남성의 68%이지만, 수당을 포함하는 근로소득은 72%, 실업수당, 연금, 학비, 돌봄수당 등을 포함한 종합소득은 74%로 사회보장급여가 추가되면서 성별 소득격차는 감소함. 그러나 실제 소득격차는 크게 나타남(<표 Ⅲ-39> 참조).
- 배우자 있는 여성은 독신여성보다 시간제 일을 많이 하므로 임금소득, 근로소득은 많지만, 배우자 없는 여성은 국가보조금으로 인하여 종합소득이 더 많아짐.
- 여성과 남성의 소득격차는 6세 이하의 어린 자녀가 있는 가구에서 크게 나타남. 6세 이하의 어린 자녀가 있는 독신여성의 종합소득은 남성의 59%, 배우자가 있는 여성의 종합소득은 60%로 전체 평균 종합소득에 미치지 못함.

<표 Ⅲ-39> 2004년 가구 유형에 따른 연간 임금소득, 근로소득, 종합소득
(단위: kr, %)

	임금소득*		남성대비 여성 비율	근로소득**		남성대비 여성 비율	종합소득***		남성대비 여성 비율
	여 성	남 성		여 성	남 성		여 성	남 성	
총	163,500	241,000	68	177,800	247,000	72	203,200	274,100	74
독신자	148,100	184,000	80	158,400	188,300	84	189,900	217,100	87
0-6세 자녀	100,900	207,400	49	129,400	222,800	58	151,000	254,300	59
7-17세 자녀	162,200	248,100	65	180,500	259,400	70	210,200	277,800	76
20-44세	138,200	176,000	79	142,800	178,700	80	155,100	193,900	80
45-64세	163,200	192,700	85	174,200	199,200	87	233,500	256,700	91
유배우자	171,700	277,500	62	188,200	284,600	66	210,200	310,600	68
0-6세 자녀와	134,300	287,800	47	172,500	301,300	57	184,900	309,900	60
7-17세 자녀와	202,000	313,400	64	211,300	319,000	66	226,500	330,600	69
20-44세와	175,400	238,400	74	181,600	240,500	76	192,000	248,500	77
45-64세와	175,100	255,600	69	185,000	260,600	71	222,200	317,100	70

* 임금소득: 월급, 수당 그리고 사업 소득의 합계.

** 근로 소득: 임금 소득, 병원 수당, 부모수당, 교육 및 서비스 수당을 포함.

*** 종합소득: 근로 소득, 실업수당, 연금, 학비, 돌봄수당을 포함.

※ (종합소득>근로소득>임금소득)

자료: Regeringskansliet(2006), p.12.

□ 사회보험 급여

● 부모수당

- 2004년 부모수당으로 206억kr가 지급되었고, 이 중 여성은 72%, 남성은 28%를 받음. 1999년에 비해 남성의 수혜율이 증가함. 수혜자의 비율도 균등해져 2004년 수혜자 중 여성은 56%, 남성은 44%를 차지함.
- 평균적으로 여성 1인당 27,300kr, 남성에게 13,400kr가 지급됨.

● 질병수당

- 2004년 질병수당(sickness allowance)으로 총 360억kr가 지급됨. 이 중 여성은 61%, 남성은 39%를 받음. 1999년과 비교해 볼 때 여성의 수급액의 수준이 증가하고 남성은 감소함(1999년 여성 58%, 남성 42%).
- 1인당 수혜액은 남성 53,800kr인데 비해 여성은 49,800kr임. 이것은 질병수당의 기초가 되는 소득수준이 남성이 더 높기 때문임.

● 질병 및 활동수당

- 2004년 질병수당으로 500억kr가 지급됨. 이 중 54%는 여성에게 46%는 남성에게 지급됨.
- 1999년에 비해 수혜자 중 여성의 비중이 높아짐. 총 수혜자는 515,000명이고, 이 중 60%가 여성, 40%는 남성임.

〈표 III-40〉 성별 부모수당, 질병수당, 활동수당

(단위: 10억kr, 1,000명)

		총액 및 인구		성비 2004(1999) %	
		여성	남성	여성	남성
부모수당	지급액(10억kr)	14.9	5.7	72(78)	28(22)
	총 인구(1,000명)	546	426	56(60)	44(40)
질병수당	지급액(10억kr)	22.1	13.9	61(58)	39(42)
	총 인구(1,000명)	444	258	63(63)	37(37)
질병 및 장애수당*	지급액(10억kr)	27.2	23.1	54(51)	46(49)
	총 인구(1,000명)	310	205	60(57)	40(43)
조기노령연금수급자**	지급액(10억kr)	17.8	26.9	40(41)	60(59)
	총 인구(1,000명)	323	293	52(50)	48(50)

* 근로무능력으로 인한 근로능력보상(Activity Compensation)혹은 질병보상(Sickness Compensation)의 개념.

** 65세 이전 연금 수급자.

자료: Regeringskansliet(2006), pp.14-15에서 재구성.

● 조기노령연금⁴⁵⁾

- 2004년 지급된 조기노령연금액은 450억kr임. 이 중 40%가 여성, 60%가 남성에게 지급됨. 1999과 비교해 볼 때 큰 변화는 없음.
- 2004년 총수혜자는 616,000명이었으며, 이 중 52%가 여성, 48%가 남성임.
- 1인당 평균 수혜액은 남성 91,600kr, 여성 55,000kr로 남성의 수혜액이 높음.

□ 실업자 지원

- 2004년 노동시장 지원에 420억kr를 지급함. 이 중 44%가 여성에게 56%가 남성에게 지급됨. 1999년과 비교해 볼 때 여성의 수혜액은 감소하고, 남성의 수혜액은 증가함.
- 2004년 총 수급자는 694,000명임. 이 중 여성이 53%, 남성이 47%를 차지함.
- 여성 1인당 수급액은 평균 51,100kr, 남성은 72,600kr임.

〈표 Ⅲ-41〉 성별 실업급여

(단위: 백만kr, 1,000명)

	총액 및 인구		구성비 2004(1999) %	
	여성	남성	여성	남성
지급액(10억kr)	18.7	23.7	44(47)	56(53)
총 인구(1,000명)	367	327	53(54)	47(46)

자료: Regeringskansliet(2006), p.15.

45) 2008년 새로운 연금제도-소득연금(Income pension), 프리미엄 연금(Premium pension), 기초 보장연금 (Guarantee pension)-가 도입된 후 공식적인 연금 수급 연령 제한이 없어졌다. 기초 연금은 65세부터 받을 수 있지만, 소득연금은 61세를 전후로 해서 받을 수 있게 되었다. 전체 연금을 받거나 전체 연금 중 일부를 받을 수 있는 방식이다(Regeringskansliet, 2006, pp.14-15).

□ 연금수급권

- 남성 중 35%, 여성 중 42%가 사적 연금에 가입함. 사적연금 저축은 여성의 종합 소득 중 3.0%, 남성은 2.8%를 차지함.
- 배우자 있는 여성과 남성이 배우자 없는 사람들보다 더 많이 사적 연금저축에 가입하고, 종합소득 대비 저축액도 더 높음.

□ 자본소득

- 2004년 자본소득⁴⁶⁾에서 재정 흑자는 여성이 200억kr, 남성이 430억kr임.
- 1999년과 비교해 볼 때 2004년 흑자는 감소하고, 적자가 증가함. 2004년 여성 중 27%, 남성 중 25%가 흑자, 반면 여성의 63%, 남성의 65%가 적자임.
- 남성은 여성보다 순자산이 많음.
 - 가계자산의 시장가치는 남성의 경우 2조 1000억kr, 여성은 1조 6,000억kr임. 여성은 자산의 43%를 소유함. 부채는 남성이 1조 500억kr, 여성이 8,500억kr임.
 - 자녀가 있는 독신 여성은 순자산이 거의 없음. 반면 배우자가 있고 자녀가 없는 남성의 평균 순자산은 731,000kr임.

□ 세금

- 남성의 높은 납세
 - 2004년 정부의 조세수입은 4,280억kr임. 이 중 여성이 39%, 남성이 61%를 납부함. 1999년과 비교해 볼 때 큰 차이는 없음.
 - 총 납세자 수는 500만명임. 이 중 여성은 49%, 남성은 51%를 차지함.
 - 남성이 더 많이 세금을 납부함. 여성은 평균 66,900kr, 남성은 103,800kr를 납부함.

46) 자본소득은 부채이자, 자본손실, 경영비용을 뺀 소득이자, 배분, 자본이익의 총합으로 구성됨.

〈표 Ⅲ-42〉 성별 세입 기여

	총세금/인구		구성비 2004(99) %	
	여성	남성	여성	남성
총 세입(백만kr)	165.4	262.4	39(39)	61(61)
총 인구(100만명)	2.47	2.53	49(49)	51(51)

자료: Regeringskansliet(2006), p.17.

□ 가처분 소득

- 평균 가처분 소득은 남성이 높음
 - 임금, 사업소득, 세금은 남성이 높음. 공제혜택, 비과세 개인 지원과 가계 지원은 여성이 더 많이 받음. 이는 여성이 자녀를 돌보아야 하는 책임이 더 크기 때문임.

〈표 Ⅲ-43〉 2004년 성별 가처분 소득

	평균치(Kr)		남성대비 여성비율(%)
	여성	남성	
임금, 사업소득, 자본	169,700	255,100	67
과세소득 보상	+40,500	+36,000	113
비과세 개인 지원금	+4,400	+3,100	142
가계 보조	+9,600	+6,000	160
세금	-64,100	-97,700	66
총 가처분 소득	160,200	202,500	79

* 월급은 완전 고용 기준, 임금은 표준화되지 않음 (연령, 교육수준 고려하지 않음)
 자료: Regeringskansliet(2006), p.18.

- 국가 보조금과 세금 지원을 통해 남성으로부터 여성에게로 소득재분배가 일어남(〈표 Ⅲ-44〉).
 - 과세대상 이전지출을 받는 여성이 비율은 남성보다 더 높음. 전체 여성의 57%가 과세대상 이전지출 수혜자인데 비해 남성 중에는 45%임.
 - 여성은 남성보다 자녀수당, 거주 지원금 등 가계 지원금을 더 많이 받음.

120 공공지출이 성불평등에 미치는 영향

또한 남성보다 학업 지원금을 더 많이 받음.

○여성의 임금, 사업 소득은 남성 대비 70%이지만, 국가 보조금과 세금 제도를 통해서 여성의 가처분 소득은 79% 수준으로 증가함.

〈표 III-44〉 2004년 소득원별 가처분 소득

소득 종류	총소득(10억kr)		남성대비	수혜자 비율(%)		평균소득(kr)		남성대비
	여성	남성	여성 비율(%)	여성	남성	여성	남성	여성 비율(%)
+ 임금	394.0	581.5	68	83	83	186,100	268,100	69
+ 사업 소득	11.8	31.2	38	10	20	44,200	61,100	72
= 임금 + 사업 소득	405.9	612.5	66	86	88	185,800	264,800	70
+ 병원수당	49.8	37.6	132	27	17	72,300	85,400	85
+ 부모수당	14.9	5.7	261	21	16	27,300	13,400	204
+ 노동시장 지원	18.7	23.7	79	14	13	51,100	72,600	70
+ 연금	17.8	26.9	66	13	11	55,000	91,600	60
+ 기타 과세 소득	1.9	0.4	475	2	1	40,600	24,100	168
= 과세 소득 보상	103.2	94.2	110	57	45	71,600	79,600	90
= 세전 소득	509.0	707.0	72	97	97	204,900	277,800	74
- 국가, 코문(시) 소득세	146.3	227.1	64	95	95	60,300	91,400	66
= 세후 소득	362.7	479.8	76	97	97	146,000	188,600	77
+ 이자, 배당	9.8	21.2	46	60	60	6,400	13,500	47
+ 자본이익	17.2	33.5	51	13	16	49,900	78,400	64
- 자본세	-0.7	4.3	..	86	87	-300	1,900	..
- 다른 세금	12.4	16.8	74	96	96	5,100	6,700	76
= 보조 전 소득	377.9	513.5	74	98	98	150,800	200,200	75
+ 자녀수당	11.2	9.0	124	37	31	11,900	11,100	107
+ 거주 지원금	4.9	2.1	233	9	4	21,300	17,700	120
+ 사회수당	3.6	2.9	124	4	4	32,100	29,000	111
+ 피부양자 지원	4.7	1.1	427	9	2	19,600	18,300	107
- 부양 지원 지출	0.7	3.4	21	2	7	13,700	17,600	78
= 가계 보조 총합	23.8	12.2	195	44	43	21,200	11,000	193

소득 종류	총소득(10억kr)		남성대비	수혜자 비율(%)		평균소득(kr)		남성대비
	여성	남성	여성 비율(%)	여성	남성	여성	남성	여성 비율(%)
+학업보조, 대출+보조금	11.3	8.1	140	10	7	44,200	43,800	101
- 학업대출금. 상환	4.7	4.1	115	23	15	8,300	10,100	82
= 총 가처분 소득	408.3	529.8	77	100	100	160,600	203,200	79

* 평균치는 일 년 중 세금 종류에 따라 비율적으로 계산된 것임.
 자료: Regeringskansliet(2006), p.19.

- 가처분 소득은 가구 유형에 따라 차이가 있음(<표 Ⅲ-45>)
 - 배우자 없는 여성과 남성은 배우자 있는 여성과 남성보다 가처분 소득과 경제적 생활 수준이 낮음.
 - 배우자 있는 여성과 남성 사이의 가처분 소득에는 차이가 있지만, 실제 경제적 생활 수준에서의 차이는 없음. 그러나 배우자 없는 여성의 경제적 생활 수준은 배우자 없는 남성에 비해 낮음.

〈표 Ⅲ-45〉 2004년 개인 가처분 소득과 경제적 수준

	개인의 평균소득(kr)			경제적 수준		
	여 성	남 성	남성대비 여성비율(%)	여 성	남성	남성대비 여성비율(%)
전체	160,200	202,500	79	182,400	185,600	98
독신자	158,800	162,100	98	143,400	158,400	91
유배우자	160,900	229,100	70	203,300	203,600	100

* 실제 100%는 아니다. 왜냐하면 개인의 연령에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 그리고 경제적 평균은 65세가 되는 사람도 포함이 되었다.
 자료: Regeringskansliet(2006), p.20.

□ 결론

- 여성의 노동시장에서의 낮은 임금으로 인한 성별 소득격차는 국가 지원금을 통해 감소됨. 낮은 소득은 소득세를 낮추고 여성의 부담을 덜어줌.

- 여성의 소득 중 사회보험이 차지하는 비중이 높음.
- 사회보험 수당의 총합계는 여성보다 남성이 더 많음.
 - 남성의 임금은 여성보다 높고, 사회보험료도 남성이 더 많이 납부함.
- 독신모의 경제적 지위가 가장 낮고, 배우자 있는 남성의 경제적 생활 수준이 가장 높음

부모역할이 여성과 남성의 경제적 상황에 미치는 효과⁴⁷⁾

□ 시간과 취업

- 자녀와 배우자가 있는 여성이 무급노동을 가장 많이 함.
 - 평일 어린 자녀와 배우자가 있는 여성의 평균 노동시간은 9.4시간, 이 중 6.1시간이 무급노동.
 - 어린 자녀가 있는 남성의 평균 노동시간은 10.6시간, 이 중 3.5시간이 무급노동시간.
 - 7-17세 자녀가 있는 여성과 남성 모두 10시간을 일하며, 그 중 여성은 4.1시간, 남성은 2.6시간을 무급노동에 소요함.
- 어린 자녀와 배우자 있는 여성이 시간제 노동을 가장 많이 함.
 - 6세 이하의 자녀가 있는 독신 여성 중 41%, 배우자가 있는 여성 중 46%가 시간제 노동에 종사함.
 - 6세 이하의 자녀가 있는 독신 남성 중 11%, 배우자 있는 남성 중 6%만이 시간제 노동에 종사함.
- 자녀는 남성보다 여성의 유급노동에 더 많은 영향을 미침.

47) Regeringskansliet, 2004, *Fördelningen av Ekonomiska Resurser Mellan Kvinnor och Män: Särtryck ur Budgetproposition för 2005*(스웨덴 정부, 2004, 여성과 남성의 경제적 자원 배분: 2005년도 예산안 부록)에서 발췌 번역함. 표는 원자료를 가공하여 작성한 것임.

□ 임금과 소득

● 근로소득

○가족 형성 과정에서 남성의 유급노동은 자녀의 출산 및 여성의 유급노동 시간 감소와 관련되어 증가함. 여성과 남성의 소득격차는 어린 자녀가 있는 부모들 사이에서 가장 큼. 어린 자녀가 있는 여성들은 어린 자녀가 있는 남성의 약 50-60%를 받음.

● 사회보험급여 - 부모수당

○자녀 출생시 국가로부터 받게 되는 부모수당의 혜택은 여성이 압도적으로 많이 받음. 여성은 급여의 82%를 여성이 받음.

〈표 Ⅲ-46〉 자녀출생시 부모수당의 성별 지급

	급여액(10억kr)		지급된 수당 중 여성의 비율(%)	급여일수(일)	
	여성	남성		여성	남성
합계	11.2	2.4	82	124	33
독신	0.6	0.2	75	103	37
독신이고 0-6세 자녀가 있는 경우	0.5	-	-	116	-
배우자가 있는 경우	10.7	2.3	82	127	33
0-6세 자녀가 있고 배우자가 있는 경우	10.5	2.2	83	135	34

자료: Regeringskansliet(2004), p.21.

○여성의 높은 수혜액은 여성이 남성보다 훨씬 더 오랫동안 노동시장에서 벗어나 있다는 것을 의미함. 이로 인해 여성은 노동시장에서 불리한 위치에 놓이게 됨. 고용주들은 여성을 고위험 집단으로 간주하며, 여성은 임금에서 불이익을 받게 됨.

○부모휴가로 인한 소득 감소의 효과는 소득계층에 따라 다름. 저소득층에서 부모휴가가 소득 감소에 미치는 영향은 그리 크지 않지만, 소득이 높은 계층에서 부모휴가는 소득 감소에 커다란 영향을 미침.

○부부 중 여성의 소득이 남성 보다 높은 경우, 남성은 휴가일수의 27%를

사용하지만, 남성의 소득이 여성보다 높을 경우 남성은 휴가일수의 14%를 사용함.

○아픈 자녀를 돌보는 부모수당에서 여성은 총 급여액의 60%를 지급받음. 급여일수의 성별 차이는 그리 크지 않음. 이것은 아픈 자녀에 대한 돌봄수당이 출생수당보다 더 높기 때문임.

●사회보험급여 - 연금소득

○임금과 유급노동시간의 차이로 인해 여성과 남성의 연금소득의 격차는 커짐.

○사적연금에서도 자녀가 있는 여성과 남성의 격차는 큼. 어린 자녀가 있는 독신 부모 중 연금 저축에 가입하는 남성이 여성보다 더 많으며, 가입액 또한 높음.

●가처분 소득의 구성

○남성들은 여성보다 더 높은 가처분 소득을 가짐.

○독신모는 요소소득이 가장 낮고, 국가로부터의 이전지출이 가장 많음. 배우자가 있는 여성들은 독신모보다 높은 요소소득을 가지며 가족수당이 낮음.

○자녀가 있는 독신 남성과 배우자가 있는 남성 모두 동일 상황의 여성보다 높은 요소소득을 가짐. 독신부들은 독신모보다 더 낮은 이전지출을 받음. 배우자 있는 남성들은 가장 높은 수준의 요소소득과 가장 낮은 수준의 이전지출을 받음.

○그럼에도 불구하고 독신부의 가처분 소득이 가장 높음.

〈표 III-47〉 2002년 독신 부모의 연평균 가처분 소득 구성

	연평균(kr)		남성 대비 여성 비율(%)
	여성	남성	
요소소득(임금, 사업 및 자본소득)	148,200	283,100	52
과세 대상 보조금	+38,200	+34,300	111
면세 대상 보조금	+5,000	+400	-
가족수당	+54,300	+33,900	160
적자 지출	-54,900	-104,000	53
총 개인 가처분 소득	190,700	247,600	77

자료: Regeringskansliet(2004), p.23.

〈표 Ⅲ-48〉 자녀와 배우자가 있는 여성과 남성의 연평균 가처분 소득의 구성

	연평균(kr)		남성 대비 여성 비율(%)
	여성	남성	
요소 소득(임금, 사업 및 자본소득)	165,300	306,400	54
과세 대상 보조금	+36,200	+21,000	172
면세 대상 보조금	+2,500	+700	357
가족수당	+13,500	+12,100	112
적자 지출	-60,000	-108,900	55
총 개인 가처분소득	157,400	231,300	68

자료: Regeringskansliet(2004), p.24.

• 경제적 수준

- 배우자가 있는 여성과 남성의 경제적 수준은 대체로 동등하며, 삶의 모든 단계에서 독신부모보다 더 높은 경제적 수준을 나타냄.
- 독신 여성은 자녀와 배우자가 있는 여성들보다 경제적 지위가 낮음.

• 부모역할의 경제적 결과들(1994-2003)

- 남성은 민간기업에 종사하는 사무직, 여성은 기초자치단체에 고용된 두 자녀가 있는 부부를 가정함. 1994년 1월 첫 번째 자녀를 출산하고 두 번째 자녀는 96년 출산함. 자녀출생시 여성은 11개월, 남성은 1개월 휴직함.
- 10년간 자녀 양육으로 인한 여성의 소득 손실은 304,000kr인데 비해 남성의 소득 손실은 10,000kr임.
- 여성의 총 소득손실 중 50,000kr는 부모휴직에서 기인하며, 250,000kr는 이 기간 동안의 시간제 노동에서 기인하는 것임.

〈표 III-49〉 1994-2003년 부모역할로 인한 소득의 변화

(단위: kr)

	여성	남성
소득손실	-492,300	-22,300
세금 변화	188,600	12,200
변화된 수령액	-303,700	-10,100
변화된 연금보유액	-51,900	-800
총 손실	-355,600	-10,900

자료: Regeringskansliet(2004), p.25.

□ 결론

- 여성은 남성보다 더 적은 경제적 자원을 가짐.
 - 여성이 하는 노동의 대부분이 무급노동임. 배우자가 있는 여성들이 무급 노동을 가장 많이 함.
 - 여성은 시간제 노동을 더 많이 하고, 더 오랫동안 부모휴직을 하고, 자녀가 아플 때 더 많이 휴직을 함.
 - 부모역할은 남성들의 유급노동보다 여성들의 유급노동에 더 많은 영향을 미침.
 - 경제적 자원 문제에서의 성별 차이는 남성은 납세자, 여성은 이전지출의 가장 큰 수혜자라는 사실에 의해 뚜렷해 짐.
- 독신 여성들은 가장 경제적으로 취약한 집단임.
 - 독신여성들은 다른 집단에 비해 낮은 임금소득으로 인해 경제적으로 가장 어려운 위치에 있음. 독신 여성들은 다른 집단들보다 정부의 이전지출에 많이 의존적임.
- 복지체계는 성별 소득격차를 감소시키지만, 전통적 성별분업을 강화함.
 - 공적 이전지출을 통해 여성의 낮은 임금과 가사 및 돌봄 노동을 일정 정도 보상하지만, 동시에 가족과 노동시장에서의 전통적인 성별분업을 강화하는데 기여하고 있음.
- 여성의 경제적 독립을 증가시키기 위하여 여성과 남성 간의 유급노동과 무급노동의 공평한 분배를 위한 방법을 모색해야 함.

IV

예산분석 사례의 함의

- | | |
|---------------|-----|
| 1. 예산분석의 전제조건 | 129 |
| 2. 예산분석의 효과 | 131 |
| 3. 예산의 변화 | 132 |

1. 예산분석의 전제조건

가. 성불평등 문제에 대한 통찰력 혹은 지식

성인지적 예산분석을 위해서는 일상 속에서 당연시되고 있는 성차별 문제에 대한 성찰과 성불평등 문제에 대한 지식이 요구된다. 스웨덴 댄더리드 병원 사례는 이 점을 잘 보여준다. 댄더리드 병원 피부병 치료에서의 성불평등한 자원 분배를 보여준 “세탁물 바구니 프로젝트”는 남성과 여성의 세탁물 바구니에 대한 관찰에서 출발하였다. “남성 환자의 세탁물 바구니는 가득 차는데, 왜 여성 환자의 세탁물 바구니는 비는가”에 대한 의문이 세탁물 바구니 프로젝트의 출발점이 된 것이다. 이는 산업재해보상보험의 경우와 유사하다. 산업재해보상보험 수급자 성별 현황에 대한 기초정보를 파악하고 있는 분석자라면 이러한 질문을 할 수 있다. “산업재해 보상보험 수혜자 중 여성의 비율이 왜 월등히 낮은가?”

그러나 때로는 구조화된 성불평등 문제에 대한 지식이 분석의 출발점이 되기도 한다. 한국과 인도 장애인 복지 정책의 예가 그러하다. 장애인의 성불평등에 대한 선행 연구들은 모두 여성 장애인들은 성차별 뿐 아니라 장애인으로서의 차별이라는 이중적 차별에 직면하고 있음을 지적해 왔다. 그렇다면, 장애인 정책은 장애인 여성의 이중차별 해소에 어떠한 방식으로 접근하고 있는가? 이중차별을 해소할 수 있는 정책수단은 있는가? 가 분석의 출발점이다. 앞서 다루어진 한국 장애인 복지지출 수혜의 성불평등 사례는 바로 이러한 질문에서 출발하였다. 문화콘텐츠 전문인력 양성 사업 역시 문화콘텐츠 노동시장이 가지고 있는 수직적, 수평적 성별 분리 현상에서 출발하여, 문화콘텐츠 인력 양성 사업이 이러한 노동시장 내 성별분리 현상을 해소하는데 어떠한 기여를 할 수 있는지를 분석하였다.

이처럼 일상 속에서의 성찰이든, 성불평등 문제에 대한 지식이든, 성인지적 예산분석은 사업에 내포된 성불평등 요소에 대한 문제의식에서 출발할 때 새로운 지식을 생산할 수 있으며, 깨달음을 줄 수 있다.

나. 성별분리통계의 구축

완성도 높은 예산 분석을 위한 기술적 전제로서 성별분리통계의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 통계를 통해 제시되는 성별 분리된 수치는 그동안 ‘전체’ 속에 숨겨져 있던 성별에 따른 차이를 직접적으로 가시화해 줄 뿐 아니라 차이와 차별의 실태를 가장 설득력 있게 잘 보여줄 수 있는 도구가 되기 때문이다. 특히 예산수혜의 성별 귀착 분석은 단순히 수혜자의 비율이 아니라 자원 배분의 불평등을 가시화해 준다는 점에서 더욱 중요하다.

이 보고서는 적어도 수혜자의 성별 차이를 가시화할 수 있는 통계 자료가 활용가능했던 사례들을 중심으로 구성되었다. 인도의 경우 이 보고서에 수록된 사례들 이외에도 주로 시민단체에서 많은 분석이 이루어졌지만, 통계자료를 활용한 예산분석 사례는 매우 드물게 나타난다.

어느 국가보다도 먼저 성별분리통계의 중요성을 강조해 왔고, 최근 정부 예산서 항목의 성별분리통계 생산에 더욱 초점을 맞추고 있는 스웨덴의 다양한 사례들은 잘 갖추어진 성별분리통계의 효과를 잘 보여주고 있다. 덴더리드 병원 피부병 환자의 진료 기록 및 약품과 관련된 통계자료, 연구위원회 연구기금 수혜 자료는 모두 성별에 따른 수혜도의 차이를 분석할 수 있는 기초적 자료로서의 역할을 하였고, 그 결과 예산 수혜의 성별 차이를 객관적으로 보여줄 수 있는 근거를 제공하고 있다. 연구위원회의 연구기금 배분, 그리고 성인지 예산서는 성별분리통계의 기반이 마련되지 않았다면 가능하지 않은 분석이었을 것이다.

예산분석을 위한 가장 기초적인 통계자료는 통계청의 승인을 받은 국가 기초통계조사 자료이지만, 이 외에도 모든 사업은 다양한 분야의 정책에서 성별 실태조사, 정책 만족도 조사, 정책 수요조사 자료를 점진적으로 구축해 나갈 필요가 있다. 한국 사례로 장애인 복지정책에 대한 분석 사례는 실태조사 자료의 유용성을 잘 보여준다. 장애인 복지 정책에 대한 국가의 통계자료는 성별 수급자 수를 비롯하여 성별 수급 내용, 급여 수준, 수급 횟수 등 상세한 급여 내용이나, 성별 내에서도 소득계층별, 연령별, 장애등급별 등 다양한 집단별 급여 내용을 파악할 수 있는 자료는 생산되지 않고 있으며 이러한 자료

에 대한 연구자들의 접근은 어려운 문제이다. 이러한 제한된 자료 여건 속에서 장애인 복지정책은 주기적으로 실시되고 있는 장애인 실태 조사 자료에 대한 분석을 통하여 복지정책에 대한 성별 수혜가 차별적으로 이루어지고 있음을 보여주었다.

시간과 비용의 제약이 있다면, 대규모의 양적 조사보다는 질적 면접 자료를 활용하는 것도 수혜자의 욕구를 파악하는데 도움을 준다. 한국의 사례인 문화콘텐츠 전문인력 양성사업과 산재보험 급여에 대한 분석은 바로 수혜자들을 대상으로 한 질적 면접 자료를 활용한 사례이다.

2. 예산분석의 효과

성인지적 예산분석의 일차적이고 직접적인 효과는, 그동안 드러나지 않았거나 미처 인식하지 못했던 성불평등 문제를 가시화하고, 깨달음을 주며, 나아가 새로운 지식을 생산해 낸다는 것이다. 이 보고서에서 다룬 사례 중 『가정폭력의 사회적 비용』에 대한 스웨덴, 영국, 미국 등의 분석은 그 전형적인 사례가 될 것이다. 가정폭력은 의도적으로 여성만을 대상으로 하지는 않더라도 그 피해자의 대부분이 여성일 뿐 아니라 성불평등한 사회적 관계 속에서 발생하는 문제라는 점에서 젠더 특정적 예산에 속한다. 가정폭력은 ‘사적영역’에서 일어나는 일이기 때문에 공적 개입이 적절하지 않다고 간주되어 온 성불평등 영역 중 하나로, 다른 범죄⁴⁸⁾와 달리 그 규모와 사회적 파급 효과가 상당부분 은폐되어 있는 영역이다. 이러한 문제 영역에 대한 분석은 이로 인한 다양한 측면에서의 사회적 비용을 추산해 봄으로써 이에 대한 사전적 대응으로 인한 예산 절감 효과를 가시화할 수 있을 것이다. 미국의 여성에 대한 폭력 방지법 시행의 비용-편익 분석은 공적 대응으로 인한 예산 절감 효과를 아주 분명하게 보여준 사례이다.

그동안 드러나지 않았던 성불평등 현상에 대한 이러한 분석들의 누적은 결

48) 마약과 관련된 범죄 역시 은밀하게 이루어지지만, 대략적으로나마 마약범죄의 규모나 활동방식, 거래량 등이 파악되고 있다.

국 우리 사회의 성불평등에 대한 실증적, 경험적 지식을 확산시킬 것이고, 확산된 지식은 새로운 규범이 되어 성불평등 문제의 해결을 위한 대안에 대한 논의로 이어질 것이다.

3. 예산의 변화

지금까지 이루어진 성인지적 예산분석 사례에 비추어 보면, 실제 예산의 변화를 가져온 사례들은 사실 적은 수에 불과하고 잘 알려져 있지 않다. 분석들이 모두 개선을 위한 대안을 제시하지 않을 수도 있고, 대안이 제시되었다고 할지라도 대안의 적절성은 대부분 논쟁적이기 때문이다. 성인지적 분석을 통해 드러나는 성불평등에 대한 지식들은 기존의 당연시 된 지식 또는 정책 목표와 갈등을 하게 되고 변화에 대한 요구는 정당하지 않은 것으로 인식되기 쉽다. 이러한 상황에서 변화의 관건은 정책결정권자의 정치적 의지에 있다.

앞서 II장에서 인용한 론다 샤프(Rhonda Sharp)의 목표의 삼각형은 이를 잘 설명해 준다. 성인지 예산의 가장 높은 수준의 목표로서 예산과 정책의 변화는 사실상 체계적이고 엄밀한 예산 분석의 영역을 넘어선 정치적 영역의 문제이다. 분석이 논리적이고 합당한 방식으로 이루어졌다고 하더라도 성평등이 국가가 지향하는 정책적 가치의 우선순위에 있지 않다면, 변화는 가능하지 않을 것이다. 많은 국가들이 성평등을 국가가 지향해야 할 중요한 가치라는 점을 부정하지 않지만, 실제 성평등은 다양한 국가정책에서 우선순위를 갖지 못한다(Elson, 2006). 예산의 변화는 예산에 대한 분석과 별개일 수도 있는 정치적 영역에서 정책결정권자의 정치적 의지 또는 이에 대한 압력을 행사하는 시민단체의 요구를 매개로 하지 않는 한 쉽게 성취되기 어려운 목표이다.

변화는 분석을 통해 생산된 새로운 지식에 대한 오랜 시간에 걸친 토론을 통한 합의와 공감대 형성, 그리고 이를 정책에 반영하기 위한 정치적 의지가 맞물려질 때 가능하다.

다른 국가들 보다 오랫동안 정책에 대한 성인지적 분석과 성 주류화 정책

을 추진해 온 스웨덴의 교통정책 사례는 이를 잘 보여준다. 스웨덴에서 성평등에 기여하는 교통정책에 대한 관심은 상당히 오랫동안 진행되어 왔다.

1994년 성 주류화가 도입된 후부터 의회는 모든 위원회와 작업그룹이 정책 제안을 할 때 성평등에 대한 효과를 분석하도록 요구하였다. 정부는 새로운 자문위원회로 교통통신 분야의 성평등 위원회(Gender Equality Council for Transport and IT)를 설치하였다. 이 위원회는 성평등과 통신분야의 관련성을 검토하고 교통통신 분야에서의 성평등을 강화하기 위한 정책들을 제안할 것을 요구받았다. 이 분야의 성평등과 관련된 지식의 수집, 젠더 분석 방법론 개발, 안전, 의사결정, 계획과 관련된 성평등 문제에 대한 토론, 국가, 지방자치단체, 사적 부문의 의사결정과 계획과정에 대한 분석이 이루어졌다. 이 과정에서 교통정책에서의 젠더 이슈를 찾아내고 이를 가시화하기 위하여 전문가들의 많은 연구가 이루어졌다. 여성과 남성의 이동 방식(travel pattern), 에너지 이용, 대중교통 수단 이용의 차이 등 대중교통과 관련된 성별 행태의 차이에 대한 연구(Polk, 2001)가 오랫동안 이루어졌고, 이러한 차이를 교통정책에서 고려하기 위한 다양한 노력이 정부 차원에서 진행되었다(Vagland, 2004).

이러한 과정을 거쳐 2001년 스웨덴 의회는 스웨덴 교통정책의 6가지 목표 중 하나로 교통정책은 여성과 남성의 다른 조건과 욕구를 충족시키도록 기획되어야 한다는 목표를 설정하였다. 이 후 교통정책이 여성과 남성에게 미치는 효과에 대한 분석 결과는 2006년도 예산안에서 다음과 같은 반영되었다. “대중교통은 사회서비스 중 하나이며 모든 사람(남성, 여성, 장애인)이 이용할 수 있어야 한다. 국가는 이를 위하여 운수회사에 대한 보조금을 확대했고, 그 밖에 대중교통에 필요한 사회기반 시설 확장에 많은 지원을 하고 있다”.

교통정책에서의 성평등 문제와 관련된 오랜 시간에 걸친 연구와 토론에도 불구하고, 교통정책에서 눈에 띄는 변화는 사실상 가시화되지 않고 있는 듯하다. 2001년 이후 교통정책의 목표에 성평등이 포함된 이후 스웨덴 교통통신연구소(SIKA: Swedish Institution for Transport and Communication)는 교통정책에서의 구체적인 성평등 목표를 어떻게 설정할 것인지에 대한 연구를 진행했다. 그러나 이 연구 보고서는 그리 명확한 결론을 내리지 못하였다. 성평등 목표와 관련하여서는 “교통체계는 여성과 남성의 이동을 쉽게 해야

한다”는 교통정책의 하위 목표가 그 자체 자명하지 않다는 것이다. 예를 들면 남성은 직장에 가기 위해 자동차를 이용하고 여성은 아이를 돌보거나 쇼핑과 관련하여 교통수단을 이용한다는 것이 여성과 남성의 차이인데, 이러한 차이를 교통 시스템에 적용한다면 단기적으로는 여성에게 혜택을 줄 수 있겠지만, 이는 결국 여성과 남성의 성별 분업을 고착화시킬 우려가 있다는 것이다. 이러한 논의의 결론은 교통정책은 그 자체로서 성평등에 기여할 수 있다기 보다는 전체로서 사회의 변화와 함께 해야 한다는 것이다(Vagland, 2004).

그럼에도 불구하고 교통정책 업무와 관련된 다양한 기관들(산업고용통신부, 철도청, 도로관리청 등)은 교통정책에서의 성평등 관점을 어떻게 통합할 것인지에 대한 다양한 분석과 정책적 대안들을 마련하기 위한 지속적인 노력을 전개하고 있고, 정부는 각 기관의 성평등 정책 목표를 지속적으로 점검하고 있다.

스웨덴 교통정책에서 성평등 관점의 통합의 노력과 향후 과제를 논의하고 있는 스웨덴 교통통신연구소(SIKA)의 보고서는 다음과 같은 방식으로 결론을 내리고 있다. 다소 길지만, 이를 결론으로 대신하고자 한다.

“교통당국이 성평등에 대한 연구에 재원을 투자하고, 많은 보고서를 발간하였지만, 성평등 관점에 대한 완전한 의미는 여전히 이해되지 않고 있다. 성평등은 쉽게 설명하거나 이해될 수 있는 것이 아니며, 우리는 성평등이 무엇이며, 어떻게 교통시스템에서 이를 달성할 수 있는지에 대한 더 구체적인 논의를 필요로 한다. 교통부문에서 일하는 사람들은 평등한 교통시스템을 고안하기 이전에 성평등이 무엇인지에 대해 알 필요가 있다.

어떤 측면에서는 성평등한 사회를 위해 교통시스템에서의 성평등 목표를 달성하고자 하는 정부의 전략이 실패한 것으로 보일 수 있다. 교통부문에는 여전히 남성이 대다수이고, 교통정책의 계획, 디자인, 관리와 관련된 의사결정의 대부분은 적절한 젠더 분석 없이 이루어지고 있다.

그러나 결국 성평등의 목표는 장기적인 것이다. 다른 장기적 목표와 비교해 볼 때 스웨덴 교통시스템에서의 성평등을 위한 노력은 낙관적이다. 교통부문에서의 성평등에 대한 깨달음(awareness)이 증가하고 있다...

정부는 여성과 남성의 욕구를 충족시킬 수 있는 교통시스템을 마련하기 위한 구체적인 성평등 목표를 곧 설정할 것이다. 구체적인 성평등 목표는 교통시스템에서의 성평등 목표를 더 구체적이고 쉬운 작업으로 만들어 줄 것이다(Vagland, 2004).”

참고문헌

- 노동부(2008a). 『2008 노동백서』.
- _____(2008b). 『2008년도 산재·고용보험 실무편람』.
- 마경희·최진·배우경(2008). 『해외의 성인지 예산 : 정부주도 3개국 심층연구』, 한국여성정책연구원.
- 변용찬·김성희·윤상용·최미영·계훈방·권선진·이선우(2006). 『2005년도 장애인 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 변혜정(2008). 『성폭력 관련 공공지출에 대한 성인지적 분석』, 한국여성정책연구원.
- 보건복지가족부(2008a). 『2008년도 보건복지가족부 소관 예산 및 기금운영계획 사업 설명 자료』.
- _____(2008b). 『장애수당·장애인 선택적 복지 사업』, 보건복지부 내부자료.
- 산업안전공단(2007). 『산업재해분석』.
- 석재은·김가을·김경휘·이관호(2008). 『장애인 복지 공공지출의 성불평등 영향분석』, 한국여성정책연구원.
- 양민석·박경자·송은경(2006). 『방송영상산업 인력양성 사업의 성별 영향 평가』, 여성가족부.
- 양민석·이재경·유정미(2008). 『문화콘텐츠 전문인력 양성사업 공공지출의 성인지적 분석』, 한국여성정책연구원.
- 정진주·김형렬·임준·정최경희·나성은(2008). 『산재보험급여 지급의 성불평등 연구』, 한국여성정책연구원.
- 한국노동조합총연맹(2007). 『산재 취약계층에 대한 산재보험 적용 확대 방안 연구』.
- Apps, P.(2002). "Gender, Time Use and Models of the Household", Sydney, Australia: University of Sydney.
- Baker, D. and Kar, D.(2002). "The Privatization of Public Pension System in Developing Nations", Washington, DC: Center for Economic and Policy Research.
- Barnett, K. and Grown, C.(2004). *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*, Economic Paper 62. Commonwealth Secretaria.

- Budlender, D.(2004). *Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments*, UNIFEM.
- Clark, K. A., Biddle, A. K. and Martin, S. L.(2002). "A Cost-Benefit Analysis of the Violence Against Women Act of 1994", *Violence Against Women*, vol. 8(4): 417-428.
- Commonwealth of Australia(1993). *Women's Budget Statement 1993-94 : Budget related paper No.4*.
- _____ (1991). *Women's Budget Statement 1991-92 : Budget related paper No.5*.
- Elson, D.(2006). *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM.
- _____ (2002). "Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform", Debbie and Guy Hewitt(eds.), *Gender Budgets Make Cents : Understanding gender responsive budgets*, Commonwealth Secretariat, Gender Affairs Department, London.
- _____ (1999). "Labour markets as gendered institutions : equality, efficiency and empowerment issues", *World Development* 27(3), pp. 611-627.
- Envall, E. and Eriksson, A.(2006). *Costs of Violence against Women*, the National Board of Health and Welfare, http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/9712D14F-29E7-474D-B139-1CB8780CF59D/6694/200613134_Summary.pdf.
- Gender Advocacy Programme South Africa(1999). *Making the Act Work: a research study into budget allocations for the implementation of the domestic violence act*.
- Hans, A., Patel, A. M. and Agnihotri, S. B.(2008). "The Need for a Framework for Combined Disability and Gender Budgeting", *Indian Journal of Gender Studies* 15:2, pp. 233-260.
- Jacobsson, C., Glynn, C. and Lundberg, E.(2007). *Equality between Men and Women in Swedish Research Funding? - An Analysis of the Swedish Research Council's First Years(2003-2005)*, Swedish Research Council.
- Lahiri, A., Chakraborty, L. and Bhattacharyya, P.(2005). *Gender Budgeting in India*, NIPFP.
- Nyberg, F., Osika, I. and Evengård, B.(2008). "'Laundry Bag Project'- unequal distribution of dermatological healthcare resources for male and female psoriatic patients in Sweden", *International Journal of Dermatology* 47,

pp.144-149.

- Miller, T. R., Cohen, M. A. and Wiersma, B.(1996), *Victim costs and consequences : A new look*, Washington, DC : U. S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Palmer, I.(1995). "Public Finance from a Gender Perspective", *World Development* 23(11), pp. 1981-1986.
- Polk, M.(2001). *Gender Equality and Sustainable Development: The need for debate in transportation policy in Sweden*, Verket for Innovations system.
- Rake, K.(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.
- _____ (2000). "into the mainstream?: Why gender audit is an essential tool for policymakers?", *New Economy*, London School of Economics.
- Regeringskansliet(2006). *Bilga 4: Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män 2007(Attachment 4 to the Budget Bill for 2007)*, Swedish Government Office.
- _____ (2005). *Bilga 4: Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män 2006(Attachment 4 to the Budget Bill for 2006)*, Swedish Government Office.
- _____ (2004). *Bilga 4: Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män 2005(Attachment 4 to the Budget Bill for 2005)*, Swedish Government Office.
- Sainsbury, D.(1996). *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Seguino, S.(2000). "Accounting for Asian economic growth : Adding gender to the equation", *Feminist Economic* 6(3), pp. 22-58.
- Sharp, R.(2001). "Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals", *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.
- Sharp, R. and Broomhill, R.(1990). "Women and Government Budgets", *Australian Journal of Social Issues*, vol. 24(1): 1-14.

- SIKA(2004). "Gender Equality as a Subsidiary Objective of Swedish Transport Policy", Paper for *the Conference for Research on Women's Transportation Issues* in Chicago, November 18-20.
- Smith, Julie P. and Ingham, L. H.(2005). "Mothers' Milk and Measures of Economic Output", *Feminist Economics* 11:1, pp. 41-62.
- Smith, T.(2000). "Women and tax in South Africa", In Debbie Budlender(ed.), *The Fifth Women's Budget*, Cape Town and Pretoria, South Africa: IDASA(Institute for Democracy in South Africa). <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/gender/smith.pdf>.
- Stotsky, J. Gale.(1997). "Gender bias in tax system", *Tax Notes International*, 9 June, pp. 1913-1923.
- Vagland, A.(2004). "Gender Equality As a Subsidiary Objective of Swedish Transport Policy", Paper for *the Conference for Research on Women's Transportation Issues* in Chicago, Nov. 18-20, Swedish Institute for Transport and Communications Analysis.
- Walby, S.(2004). *The Cost of Domestic Violence*, Women & Equality Unit.
- Whittington, Leslie A., Alm, J. and Peters, E.(1990). "Fertility and the personal exemption : implicit pronatalist policy in the United State", *American Economic Review* 80(3), pp. 545-556.
- Van Straveren, I. and Akram-Lodhi, A. H.(2003). "A Gender Analysis of the Impact of Indirect Taxes on Small and Medium Enterprises in Vietnam", The Hague, The Netherlands : Institute of Social Studies, Draft paper presented at the IAFFE Conference, 27-29 June, University of the West Indies, Barbados.

2008 연구보고서 6-6
「성인지 예산 제도화 방안 연구(II)」의 단위 연구보고서

공공지출이 성불평등에 미치는 영향

2008년 12월 29일 인쇄

2008년 12월 31일 발행

발행인 : 김 태 현

발행처 : 한국여성정책연구원

서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)

전화 / 02-3156-7000 (대)

인쇄처 : 도서출판 한학문화

전화 / 02-313-7593 (대)

ISBN 978-89-8491-250-2 94330

978-89-8491-245-8 94330 (세트)

<정가 11,000 원>