

2011

연구보고서(수시과제) - 6

국가 성인지예산서 및 기금운용계획서의 성별 수혜격차 분석에 관한 연구

조선주 · 김영숙 · 김효선

KW/DI

한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

국가 성인지예산서 및 기금운용계획서의 성별 수혜격차 분석에 관한 연구

연구책임자 : 조 선 주 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

공동연구자 : 김 영 숙 (한국여성정책연구원 연구위원)

김 효 선 (한국여성정책연구원 연구원)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

발 간 사

최근 국가재정은 전 세계적인 금융위기와 경제위기 등을 겪으면서 정책기조가 변하고 있습니다. 양성평등 없이는 지속가능한 국가발전을 기대하기 어렵다는 기조 하에 국가재정법을 통해 성인지예산제도를 도입하였습니다.

여성과 남성의 사회·경제적 역할과 상황, 수요 등의 차이를 고려하지 않는 국가재정운용은 성 불평등한 요소를 지속시켜 재정운용의 효율성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있습니다. 이러한 제도의 취지에 따라, 이 연구는 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』를 통해 예산 편성상 성별에 대한 격차와 차별이 있는지를 분석하고, 이를 개선하여 익년도 예산 편성 시 반영할 수 있는 근간을 마련하기 위하여 기획되었습니다.

그 동안 제도 도입에 따른 개념, 추진체계, 예·결산서 양식 및 지침개발 등에 관한 연구들은 팔목할 만하지만, 성인지예산서가 두 번에 걸쳐 제출된 시점에서 이제 환경은 실제 예산 편성 및 집행에 반영할 수 있는 성인지예산서의 심도 깊은 분석을 절실히 원하고 있습니다. 이러한 요구를 고려하여, 이 연구는 구체적으로 성별격차에 대한 개념과 범주, 분석방법, 실제 성인지예산서 및 기금운용계획서 상에 나타난 성별격차 현황과 원인 등을 실증적으로 분석하였습니다. 이러한 분석들을 바탕으로 익년도 예산편성 및 기금운용계획편성에 반영할 수 있도록 합리적인 방향을 제시하여 연구의 현실적인 유용성을 높였습니다.

끝으로 연구를 위해 도움을 주신 원내외 자문위원과 방대한 데이터 구축과 분석에 노력을 아끼지 않은 연구진들께 깊은 사의를 표합니다.

2011년 9월

한국여성정책연구원

원 장 최 금 숙

연구요약

1. 연구개요

- 성인지예산제도는 정책과 재정운용에 있어서 성평등에 대한 인식의 제고, 성평등에 대한 정부의 책임성 강화, 성평등과 여성의 지위향상을 위해서 예산과 정책을 실질적으로 변화시키는 것을 목적으로 함.
- 제도의 도입취지에 따라 본 연구는 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』를 통해 예산제도로 인해 나타나는 결과 상 성별에 대한 격차와 차별이 있는지를 분석함.
- 이를 위해 본 연구는 그 동안에 성인지예산, 성인지예산제도에 대해서 세부 주제별로 단편적으로 논의가 진행된 경향을 극복하고, 또 아직 충분히 논의 및 분석이 이루어지지 못한 국가 『성인지예산서』 및 『성인지기금운용계획서』의 분석을 수행함. 이를 통해서 성별수혜격차에 대한 보다 심층적이고 종합적인 이해를 돕고, 본 제도가 발전하는데 시사점을 도출하고자 함.

2. 연구의 방법 및 주요 연구내용

- 첫째, 문헌연구 및 자료수집을 실시함. 성인지예산제도의 도입 목적과 이 제도를 통해 성별 수혜격차를 논하는 이론적 근거 등을 알아보기 위해서 국내외의 문헌들을 고찰함. 둘째, 800페이지에 달하는 『2011년 성인지예산서』 및 『2011년 성인지기금운용계획서』를 데이터구조화하고, 이에 대한 통계분석을 실시함. 셋째, 여성가족부, 기획재정부 및 관련 전문가 자문회의 및 세미나를 개최함. 연구내용 전반, 분석방법 및 기준, 정책제언 등에 대해 관련 전문가와 유관단체 관련자들의 의견을 수렴함.
- 구체적인 연구 내용은 다음과 같음. 제Ⅱ장에서는 성별격차에 대한 개념과 범주, 성별격차 분석방법과 주요 선행연구 등을 분석하였고, Ⅲ장에서는

『2011년 성인지예산서』 및 『2011년 성인지기금운용계획서』의 작성경과 및 현황을 개관함. 제Ⅳ장에서는 성별수혜격차 현황을 분석하고, 성별수혜격차에 대한 실증분석을 실시하였고, 제Ⅴ장에서는 상기의 심층적이고 종합적인 분석들을 바탕으로 국가 성인지예산편성 및 성인지기금운용계획의 편성의 합리적인 방향을 제시하고 제도가 발전할 수 있는 정책시사점을 제시함.

3. 2011년도 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서의 개요 및 특징

□ 『2011년도 성인지예산서』는 두 번째로 작성됨으로써 전년도 예산서에 비해 크게 두 가지 측면에서 진전을 이룬 성과가 있음. 하나는 대상사업으로 전년도의 195개 사업에서 245개 사업으로 양적인 확대가 있었고, 내용면에서도 기금사업이 포함되었으며, 기타 성별 영향분석이 가능한 사업의 폭이 한층 다양해졌음. 다른 하나는 작성양식의 변화임. 정부전체 성인지예산서 부분에는 종합(綜合)표를 포함하였고, 아울러 부처별 사업총괄표에서는 제3차 여성정책기본계획 추진사업을 구별하여 작성양식을 달리 했으며, 사업별 설명자료에서는 '11년의 성과목표를 제시하도록 하였음. 이는 성인지예산서 작성사업의 포괄성, 작성사업의 성격에 맞춰 정확한 예산정보를 제공한다는 측면에서 의의가 있으며, 향후 보다 정교한 성인지적인 예산 분석을 가능케 하는 토대가 될 것으로 기대할 수 있음.

□ 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』의 작성기관을 살펴보면, 34개 기관에서 245개 세부사업에 대하여 작성하였음. 즉, 34개 기관 245개 세부사업에 대해 성별로 영향을 미치는 영향을 분석하여 예산을 편성한 것인데 실제로는 성별로 미치는 영향을 분석하게 가능한 통계자료를 구축하는데 더 큰 의의가 있다고 할 수 있음.

- 『2011년도 성인지예산서』 작성 사업은 202개임. 『2011년도 성인지예산서』상 일반회계의 사업 수는 159개, 작성규모는 8조 1,309억원이며, 특별회계의 사업 수는 43개, 2,923억원임.

- 일반회계, 특별회계, 기금 모두를 포함하여 사업 수가 가장 많은 상위 6개 기관은 보건복지부(27개), 농림수산식품부(27개), 문화관광체육부(20개), 여성가족부(19개), 고용노동부(10개), 교육과학기술부(16개)임.

- 작성금액기준으로는 보건복지부(6,009,159백만원), 교육과학기술부(822,180백만원), 고용노동부(493,227백만원), 중소기업청(401,060백만원), 농림수산식품부(233,739백만원), 여성가족부(84,624백만원) 순으로 작성되었음.
- 『2011년도 성인지기금운용계획서』상 사업 수는 43개, 1조 7,516억원의 규모를 작성하였음. '10년 대비 추가 작성기관은 국회, 국가보훈처, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 경찰청, 식품의약품안전청이었으며, '10년 대비 제외기관은 기상청임.

4. 부처별 성별격차 현황

- 성별 격차 현황을 파악하기 위해 대상자의 여성비율과 수혜자의 여성비율 분포를 확인함. 비율 분포는 20%미만, 20~40%미만, 40~60%미만, 60~80%미만, 80%이상 등 5개 구간으로 구분하였음. 성별 비율분포는 성별 격차 여부를 판단하기 위한 기초자료임. 일반적으로 40~60%미만 구간을 제외한 나머지 구간에서는 성별 격차가 발생하는 것으로 파악할 수 있고, 특히, 양 극단에 있는 20%미만, 80%이상 구간은 대상자 및 수혜자 성비가 분포하는 부처의 사업은 면밀한 검토가 요구된다고 할 수 있음.
- 분석자료는 2011년 성인지예산서 및 기금운용계획서의 2010년 사업대상자 및 수혜자 여성비율임. 성 특정적 사업인 제3차 여성정책 기본계획 사업을 제외하고, 가용한 사업자료를 대상으로 성비 현황을 파악하였음.
- 대상자의 여성비율을 부처별로 살펴보면, 대상자의 여성비율이 40% 이하인 사업이 있는 기관은 17개이고, 특히 교육과학기술부, 고용노동부, 중소기업청 등 3개 기관에서 대상자의 여성비율이 낮은 사업이 상대적으로 많았음. 반대로 대상자의 여성비율이 60%이상인 사업은 9개 부처에서 확인됨. 문화체육관광부는 독보적으로 7개의 사업이 대상자의 여성비율이 높고, 나머지 기관들은 1~2개 사업이 대상자의 여성비율이 상대적으로 높다는 점을 확인할 수 있음.
- 수혜자의 여성비율을 부처별로 살펴보면, 수혜자의 여성비율이 40%미만(20%

미만, 20~40%미만)인 사업은 농림수산물부가 가장 많음. 이어 농촌진흥청, 국토해양부 순임. 농림수산물부, 농촌진흥청 등의 농어업 관련 사업에서 여성수혜자의 비율이 상대적으로 낮음. 반면, 수혜자의 여성비율이 높은 구간인 60%이상(60~80%미만, 80%이상)에 속한 사업은 보건복지부와 문화체육관광부가 가장 많음. 가장 사업 수가 많은 보건복지부의 사업은 아동복지, 장애아동재활치료, 노인돌봄 등 정부의 각종 복지서비스를 제공하는 사업임. 이는 정부의 복지서비스를 제공하는 인력이 대체로 여성비율이 높은 현실을 반영한다고 볼 수 있음. 또한 문화체육관광부의 경우, 대상자의 여성비율도 높은 사업이 다수 있어, 이러한 특성이 수혜자의 여성비율에도 반영된 것으로 보임.

5. 분야별 성별격차 현황

- ☐ 복지분야, 교육분야, 농림수산물부분야 사업의 대상자 여성비율은 비교적 균등하나, 수혜자 여성비율은 균등한 비율보다 40%미만이거나 60%이상인 사업이 더 많음.
- ☐ 문화관광분야는 대상자의 성비가 균등한 사업보다 불균등한 사업이 더 많고, 수혜자의 성비는 대상자의 성비 분포와 유사함. 산업·중소기업·에너지분야 사업의 경우, 대상자의 성비는 여성비율 40%미만에 집중해있고, 수혜자 여성비율도 유사함.

6. 주요 정책 분야별 성별 격차 현황

- ☐ 『2011년도 성인지예산서』의 보육분야 사업들은 양육비·보육시설 지원 등 양육 지원 사업과 임신·출산여성의 고용지원사업들로 구성됨. 보육예산은 2조 4,331억원이며, '10년도 예산 중 보육예산은 2조 830억원이었음.
- 또한 보육사업 대다수가 양육(비) 지원에 집중해있음도 확인됨. 보육예산 2조 4,331억원 중 양육지원 사업 예산규모는 90% 이상을 차지함. 전년 대비 예산규모도 18.4% 증액됨. 나머지 예산은 임신·출산여성 고용지원 관련 사업에 배정되었고, 고용지원 관련 사업의 예산 증감률은 전년 대비 3.7%임.

- 2010년 재정지원 일자리사업 중 『2011년 성인지예산서』를 작성·제출한 사업은 20개 부처의 95개 사업이고, 예산규모는 3,275,47백만원임. '11년 재정지원 일자리사업 예산이 8조 8천억원임을 감안할 때, 성인지예산서를 제출한 일자리 사업의 규모는 전체 예산의 약 37%임.
- 『2011년 성인지예산서』를 작성한 재정지원 일자리사업은 유형별로 직접 일자리 창출사업 61개, 교육·훈련사업 30개, 고용촉진사업 4개로 구분됨. 예산규모는 직접 일자리 창출사업이 1조 8천억원 가량으로 전체 예산의 약 55%를 차지하고, 교육·훈련사업은 1,137,205백만원으로 전체의 약 35%에 해당함. 고용촉진사업은 317,708백만원으로 전체의 약 10% 정도임.
- 2010년 사업 대상자 정보가 작성된 73개 사업 중 가장 많은 35개 사업이 대상자 중 여성비율이 40~60% 미만으로 성별 분포가 비교적 균등하게 나타남. 다음으로 대상자 중 여성비율 20~40%인 사업이 23개로 전체 사업의 31.5%를 차지함. 대상자의 성별분포를 보면, 여성비율이 상대적으로 낮은 40% 미만 사업이 전체의 37%인 반면, 여성의 비율이 상대적으로 높은 60% 이상 사업은 전체의 15.1%임. 즉, 대상자의 여성비율이 상대적으로 낮은 사업이 많음.
- 수혜자 성비 분석 결과, 성별분포가 비교적 균등한 여성수혜비율 40~60% 미만 사업은 전체의 22.2%임. 나머지 사업은 여성비율이 40%미만이거나, 60% 이상이고, 사업 수도 유사한 수준임.
- 일자리사업에 대한 대상자 및 수혜자의 성별 분포는 노동시장의 수평적 성별 분리와 낮은 여성 경제활동을 반영하고 있음.

7. 성별 수혜격차에 대한 실증 분석

- 본 연구는 성인지예산서 및 기금운용계획서를 토대로 사업의 성별 수혜격차를 정의함. 수혜자의 여성비율에서 대상자의 여성비율을 뺀 차이를 성별 수혜격차로 정의하고, 실증 분석을 수행함.
- 성별 수혜격차를 발생시키는 요인으로 기관의 규모, 사업 분야 및 유형, 회계

유형, 성과목표치 등을 고려하였음. 그 결과, 성과목표치와 성별 수혜격차 비율이 양(+)의 상관관계가 있음을 확인함. 성별 수혜격차 비율이 높은 사업은 여성 대상자 비율보다 여성 수혜자 비율이 높은 사업, 즉 여성 수혜율이 높은 사업임. 성과목표치는 대체로 현실적인 실현 가능성을 고려하여 기존 성별 비율을 기준으로 보수적으로 작성됨. 따라서 여성 수혜율이 높은 사업이 지속적으로 여성 수혜율이 높도록 성과목표치를 작성하는 경향이 있음.

- 예산액 결정에 영향을 미치는 요인으로 교육분야인 것을 확인함. 단, 전년도 성별 수혜격차는 예산액 결정과정에서 유의미한 요인이 아닌 것으로 나타남. 이는 아직 예산편성과정에서 성별 수혜격차를 고려하는 노력이 미비하다고 할 수 있음.

8. 결론 및 정책과제

- 성인지예산제도는 성인지예산서 및 기금운용계획서의 작성을 통해 양성평등을 진흥하기 위한 예산을 증대하고자하는 1차적인 목적이 있음. 여러 부처에 흩어져 있는 여성 및 양성평등을 위한 예산을 집대성하여 그 규모와 내용, 증가 추세 등을 분석함으로써 충분한 예산을 확보하려는 노력이 필요함. 아울러 일반예산에 대한 성별 수혜분석을 통하여 예산사업의 집행에 있어서 성별 수혜율을 조정하는 것이 필요함. 국가예산이 특정 성에 치우치지 않게 배분되도록 하며 예산의 집행과정에서 부당하게 특정 성이 차별받아 정당한 혜택을 받지 못하는 경우가 없도록 하는 것이 필요함. 마지막으로 여성에게 혜택이 가는 사업에 대해서는 여성의 수혜 체감도가 높은 방식으로 예산을 집행토록 해야 함. 즉, 재정사업 집행방식을 수혜자인 여성의 만족도가 높은 방식으로 개선함으로써 여성 삶의 질적 향상에 기여하여야 할 것임. 이러한 정책방향을 전제로 할 때, 다음의 몇 가지 점들은 우선적으로 해결되어야 할 과제임.

□ 성별 통계정보의 신뢰성 제고

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
성인지예산서의 핵심 은 성별수혜 통계정 보임.	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산서 및 기금운용계획서의 성별수혜 통계정보를 성별 수혜격차 분석이 가능하도록 검토 및 수정 2011년 성인지예산서상 성별 수혜분석이 가능한 사업은 187개 사업임. 그러나 일부 통계정보의 오류 및 미작성 사업이 있었음. 결과적으로 성별수혜분석 대상사업은 사업 대상자 분석 132개 사업, 사업수혜자 분석 163개 사업임. 	성별 통계정보의 신뢰성 제고

□ 성과목표(지표)의 타당성 제고 및 성인지예산 편성의 연계성 강화

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
성인지예산서상 성과 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> 성과목표를 고려한 성별격차 실증분석 예산액 편성에 영향을 미치는 요인 중 하나로 성과목표를 상정하고, 이를 실증분석 함. 분석을 위해 각 사업별로 다양한 기준에 의해 작성된 성과목표치를 여성 수혜율 기준으로 재정의하고, 수정 보완하였음. 일부 성별 수혜격차 분석에 부합하지 않는 성과목표치는 제외함. 성별격차 실증분석 결과, 예산안 편성과정에서 아직 전년도 성별수혜격차는 반영이 미비한 것으로 나타남. 	성과목표(지표)의 타당성 제고 및 성인지예산 편성 의 연계성 강화

□ Cross-cut 방식에 따른 성별 수혜격차 분석 필요

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
성인지예산서 및 기금 운용계획서 상의 성별 수혜는 개별 사업별 설명자료로 작성됨	<ul style="list-style-type: none"> 재정지원 일자리 사업에 대해 성별 수혜격차 분석 일자리사업의 유형별로 성별차이 현격 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서의 작성 및 Cross-cut 방식에 따른 분석을 통해 국가의 재정지원일자리 사업이 상대적으로 	Cross-cut 방식에 따른 성별 수혜격 차 분석 필요

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
	<p>낮은 임금과 임시적으로 제공되는 일자리 사업에 여성들이 집중해있는 반면, 역량강화를 통해 취업 또는 승진의 가능성을 높이는 교육·훈련 사업에는 상대적으로 남성들이 집중</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스 일자리와 인턴 등 임시적으로 일자리를 제공하는 직접 일자리 창출사업의 경우, 수혜자의 여성비율이 60~80% 미만, 80~100% 사업에 집중 - 재직자 훈련과 각종 인력양성 사업이 포함된 교육·훈련사업에는 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만, 20~40% 미만인 사업이 대다수 - 고용 및 취업 지원금 등의 형태로 지원되는 고용촉진사업도 수혜자의 여성비율이 상대적으로 낮은 20~40% 미만과 비교적 성별 분포가 균등한 40~60% 미만에 집중 	

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 방법 및 주요 연구내용	4
II. 이론적 논의와 주요 선행연구	7
1. 성별격차의 개념과 범주	10
2. 성별격차 분석방법	15
3. 『성인지예산서』 분석·평가의 의의와 방법	16
III. 국가 2011년도 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서의 개요 및 특징 ...	25
1. 작성경과 및 의의	27
2. 2011년도 성인지예산서의 개요 및 특징	29
3. 2011년도 성인지기금운용계획서의 개요 및 특징	33
IV. 성별 수혜격차 및 실증분석	35
1. 부처별 성별 격차 현황	37
2. 분야별 성별 격차 현황	47
가. 복지분야	48
나. 교육분야	50
다. 농림수산식품분야	51
라. 문화관광체육분야	52
마. 산업·중소기업·에너지 분야	54
3. 주요 정책 분야별 성별 격차 현황	55

가. 보육분야	56
나. 재정지원 일자리분야	57
4. 성별 수혜격차에 대한 실증분석	65
가. 성별 수혜격차 현황	65
나. 실증분석 결과	69
 V. 결론 및 정책과제	 77
 ■ 참고문헌	 85
 ■ 부 록	 87
<부록 1> 2011년도 성인지예산서 작성 지침	89
<부록 2> 2011년도 성인지예산서 작성 양식	91
<부록 3> 2011년도 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서 일부	95
 ■ Abstract	 101

표 목 차

<표 II-1> 성인지예산 분석·평가의 구분 및 주요 내용	22
<표 II-2> 성인지예산 분석·평가 방법론	22
<표 III-1> 2011년도 성인지예산서 작성 사업 수와 예산액	30
<표 III-2> 2011년도 성인지기금운용계획서 작성 사업 수와 예산액	33
<표 IV-1> 부처별 대상자의 여성 비율 분포 현황	41
<표 IV-2> 부처별 수혜자의 여성 비율 분포 현황	45
<표 IV-3> 프로그램 예산체계 상의 분야별 사업 수 및 예산	48
<표 IV-4> 대상자 및 수혜자의 여성비율: 복지분야	49
<표 IV-5> 대상자 및 수혜자의 여성비율: 교육분야	51
<표 IV-6> 대상자 및 수혜자의 여성비율: 농림수산식품분야	52
<표 IV-7> 대상자 및 수혜자의 여성비율: 문화관광체육분야	53
<표 IV-8> 대상자 및 수혜자의 여성비율: 산업·중소기업·에너지분야	55
<표 IV-9> 보육예산의 규모	56
<표 IV-10> 보건·복지·노동 분야 여성정책기본계획사업의 수혜율	57
<표 IV-11> 2010년도 재정지원 일자리사업	59
<표 IV-12> 유형별 재정지원 일자리사업	60
<표 IV-13> 2010년 사업 대상자 및 수혜자의 여성비율	61
<표 IV-14> 일자리사업 유형별 수혜자의 여성비율	63
<표 IV-15> 일자리 유형별 성별 수혜분석 결과	64
<표 IV-16> 여성수혜비율	65
<표 IV-17> 성별 격차 △10%이상 사업	68
<표 IV-18> '10년, '11년, 성별격차비율 기술통계	70
<표 IV-19> 식(1) 결과	74
<표 IV-20> 식(2) 결과	74
<표 V-1> 성별 통계정보의 신뢰성 제고	80

<표 V-2> 성과목표(지표)의 타당성 제고 및 성인지예산 편성의 연계성 강화	82
<표 V-3> Cross-cut 방식에 따른 성별 수혜격차 분석 필요	83

그림 목 차

[그림 I-1] 성별 차이와 요인분석	5
[그림 II-1] 성별격차 해소를 위한 4가지 주요 정책영역	13
[그림 IV-1] 대상자 여성비율별 사업 수 분포	39
[그림 IV-2] 부처별 대상자의 여성비율이 20%미만, 20~40%미만 사업 수 ...	40
[그림 IV-3] 부처별 대상자의 여성비율이 60~80%미만, 80%이상 사업 수 ...	40
[그림 IV-4] 사업 수혜자의 여성비율별 사업 수 분포	43
[그림 IV-5] 부처별 수혜자의 여성비율이 20%미만, 20~40%미만인 사업 수 ...	44
[그림 IV-6] 부처별 수혜자의 여성비율이 60~80%미만, 80%이상인 사업 수 ...	45
[그림 IV-7] 성별수혜격차 비율별 사업 수 분포	67

I

서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 방법 및 주요 연구내용	4

1. 연구의 배경 및 목적

정부는 「국가재정법」에 따라 2009년 이래¹⁾로 매년 성인지예산서를 작성하여 제출해왔다. 성인지예산제도를 도입하기까지 그리고 『성인지예산서』를 2009년에 이어 2010년까지 두 번 작성하여 국회에 제출하기까지 그 동안의 논의는 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 성인지예산서 도입의 취지는 예산서 작성을 통해 양성평등을 진흥하기 위한 예산을 증대하고자 한 것이다. 여러 부처에 흩어져 있는 여성 및 양성평등을 위한 예산을 총괄적으로 파악하여 그 규모와 내용, 증가 추세 등을 분석함으로써 충분한 예산을 확보하고자 하는 것이다. 둘째, 일반예산에 대한 성별 수혜분석을 통하여 예산사업의 집행에 있어서 성별 수혜율을 조정하고자 하였다. 국가예산이 특정 성에 치우치지 않게 배분되도록 하며 예산의 집행과정에서 부당하게 특정 성이 차별받아 정당한 혜택을 받지 못하는 경우가 없도록 하는 것이다. 셋째, 여성에게 혜택이 가는 사업에 대해서는 여성의 수혜 체감도가 높은 방식으로 예산을 집행토록 하는 것이다. 재정사업 집행방식을 수혜자인 여성의 만족도가 높은 방식으로 개선함으로써 여성 삶의 질적 향상에 기여하도록 하는 것이다.

그러나 지금까지 성인지예산에 대한 논의는 세부 주제별로 단편적인 논의가 진행되어 왔으며, 국가 『성인지예산서』 또한 사업별 설명자료의 취합 형태로 되어있어 성인지예산 편성의 우선순위 및 자원배분의 방향을 알 수 없었다. 실제 2년에 걸쳐 작성된 성인지예산서는 사업별 설명자료 수준에 그쳐 단편적이라는 지적들이 있으며, 성인지예산서가 담고 있는 정보(성별 수혜분석-사업대상자, 사업수혜자, 예산현황/ 성과지표)에 기초해서는 국가 재정운용의 방향과 국가 성평등 문제에 주안점을 두어 분석하지 못한다는 지적도 있다(김영옥 외 2010, 조선주 외 2010). 따라서 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하여 예산에 반영하는 「국가재정법」16조²⁾의 본 취

1) 2009년 『2010년도 성인지예산서』 작성·국회제출하였고, 2010년 『2011년도 성인지예산서』, 『2011년도 성인지기금운용계획서』 작성·국회제출함.

2) 국가재정법 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.<개정 2010.5.17>

4 ●●● 국가 성인지예산서 및 기금운용계획서의 성별 수혜격차 분석에 관한 연구

지에 진정하게 부합되는 성인지예산서를 작성하기 어려웠을 뿐 아니라, 성인지예산서로는 국가 성인지예산 편성의 우선순위 및 방향을 제시할 수 없었다.

성인지예산제도는 국가재정제도의 한 유형으로, 국가재정법 등의 규정 등에서 명시적인 성차별이 나타나지 않지만, 실제 예산의 편성·심의·집행상에서 경제 및 사회생활의 패턴과 밀접한 요소들에 따라 의도하지 않은 성별격차가 발생할 경우 이를 분석하고자 도입되었다. 이러한 도입취지에 따라 본 연구는 우리나라 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』를 통해 예산제도로 인해 나타나는 결과상에서 성별 격차와 차별이 있는지를 분석하였다.

이를 위해 본 연구는 그 동안에 성인지예산, 성인지예산제도에 대해서 세부 주제별로 단편적으로 논의가 진행된 경향을 극복하고, 또 아직 충분히 논의 및 분석이 이루어지지 못한 국가 『성인지예산서』 및 『성인지기금운용계획서』의 분석을 수행하였다. 이를 통해서 성별수혜격차에 대한 보다 심층적이고 종합적인 이해를 돕고, 본 제도가 발전하는데 시사점을 도출하고자 하였다. 구체적으로 전년도 편성된 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 기금운용계획서』상의 성별 수혜 및 수혜격차 분석을 실시하여 2012년 성인지예산 편성상의 있어 성불평등 개선 및 성평등을 제고할 수 있도록 있는 방향을 제시하고자 하였다.

2. 연구의 방법 및 주요 연구내용

첫째, 문헌연구 및 자료수집을 실시하였다. 성인지예산제도의 도입 목적과 이 제도를 통해 성별 수혜격차를 논하는 이론적 근거 등을 알아보기 위해서 국내외의 문헌들을 고찰하였다. 기존 연구자료, 정책자료, 법령자료 『2011년 성인지예산서』 및 『2011년 성인지기금운용계획서』 등에 대한 관련

-
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

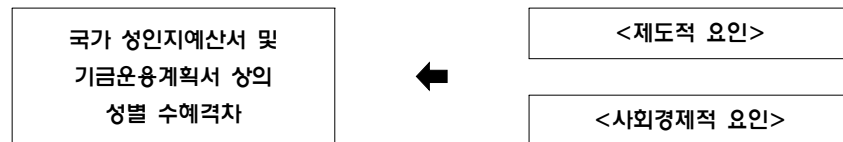
자료를 수집, 분석하였다.

둘째, 800페이지에 달하는 『2011년 성인지예산서』 및 『2011년 성인지기금운용계획서』를 데이터구조화하고, 이에 대한 통계분석을 실시하였다.

셋째, 여성가족부, 기획재정부 및 관련 전문가 자문회의 및 세미나를 개최하였다. 연구내용 전반, 분석방법 및 기준, 정책제언 등에 대해 관련 전문가와 유관단체 관련자들의 의견을 수렴하였다.

상기의 연구방법을 사용한 구체적인 연구 내용은 다음과 같다.

제Ⅱ장에서는 성별격차에 대한 개념과 범주, 성별격차 분석방법과 주요 선행연구 등을 분석하였다. Ⅲ장에서는 『2011년 성인지예산서』 및 『2011년 성인지기금운용계획서』의 작성경과 및 현황을 개관하였다. 제Ⅳ장에서는 성별수혜격차 현황을 분석하고, 성별수혜격차에 대한 실증분석을 실시하였다. 제Ⅴ장에서는 상기의 심층적이고 종합적인 분석들을 바탕으로 국가 성인지예산 및 성인지기금운용계획의 편성의 합리적인 방향을 제시하고 제도가 발전할 수 있는 정책시사점을 제시하였다.



[그림 I-1] 성별 차이와 요인분석

II

이론적 논의와 주요 선행연구

- | | |
|---------------------------|----|
| 1. 성별격차의 개념과 범주 | 10 |
| 2. 성별격차 분석방법 | 15 |
| 3. 『성인지예산서』 분석·평가의 의의와 방법 | 16 |

「국가재정법」 제16조에 따르면, 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위해 노력해야 한다. 성인지예산제도는 기능별 분류³⁾위주의 국가재정을 성인지적 관점에서 분석하여, 양성평등적인 재정운용을 도모하는 예산제도로 정의할 수 있다(김규옥, 2011). 국가재정을 분석하는 것은 주로 정부지출과 조세의 상충관계에 대한 논의를 의미한다. 그 이유는 통상적으로 국방, 치안, 교육 등에 대한 정부지출은 국민의 후생복리를 증진시키는 반면, 비용부담을 국민에게 요구하기 때문이다. 이는 실질적으로 화폐와 관련된 재정적인(financial) 문제보다는 실질자원(real resource)과 관련성이 높다. 즉, 성인지예산은 정부의 미시경제학적 기능인 자원배분과 소득배분의 영향에 초점을 두고 분석한다.

따라서 국가재정을 성인지적으로 분석하는 것, 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 분석하는 것은 정부활동과 관련된 법률적 제약, 정부지출, 지출재원 조달을 성별 자원배분과 소득배분에 초점을 맞추어 분석하는 것이다. 이것이 예산의 편성, 심의, 집행, 결산 등의 모든 과정에서 여성과 남성에게 미치는 효과를 고려하여 국가재원이 효율적이고 성평등한 방식으로 사용될 수 있도록 예산의 배분구조와 준칙을 변화시키고자 하는(조선주 외, 2010) 성인지예산의 도입취지를 달성하는 것이라 할 수 있다.

우리나라에서 이러한 내용들을 법정 서류로 표현한 것이 『성인지예산서』 및 『성인지기금운용계획서』이다. 서론에서 언급한 바와 같이 지금까지의 성인지예산에 대한 논의는 세부주제별로 단편적인 논의가 진행되어 왔으며, 국가 『성인지예산서』 또한 사업별 설명자료의 취합의 형태로 되어있어 성인지예산 편성의 우선순위 및 자원배분의 방향을 알 수 없었다. 그러므로 본 장에서는 『성인지예산서』 및 『성인지기금운용계획서』를 통한 본 분석에 앞서 상기 자료를 통한 성별수혜분석의 중요성을 도출하고자 성별격차에 대한 개념과 범주, 방법론, 관련 선행연구들을 제시하였다.

3) 우리나라는 ①R&D ②산업·중소기업·에너지 ③SOC ④농림수산식품 ⑤보건·복지 ⑥교육 ⑦문화·체육·관광 ⑧환경 ⑨국방(일반회계) ⑩통일·외교 ⑪공공질서·안전 ⑫일반공공행정의 12개 분야로 국가재정을 분류하여 관리하고 있다.

1. 성별격차의 개념과 범주

성별격차와 성차별의 개념은 다음과 같이 정의된다. 사전적 용어로 격차는 빈부, 임금, 기술수준 따위가 서로 떨어져 다른 정도를 의미한다. 차별의 사전적 용어는 둘 이상의 대상을 각각 등급이나 수준 따위의 차이를 두어서 구별하는 것을 의미한다. ‘성별격차’라는 개념 자체는 성별에 따른 격차를 의미하는 용어이기 때문에 성차별은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 성별 격차를 통해 성차별이 이루어질 수 있다.

그 동안의 성별격차에 대한 논의들을 살펴보면, 성별격차와 성차별이 개념적으로 구분되나 실질적으로 상호 연관관계에 있음을 보여준다. 성별격차는 경제적 영역과 문화·사회적 영역으로 나뉘 살펴볼 수 있을 것인데, 경제적 영역은 주로 성별 임금격차나 교육 및 고용의 기회와 관련된 것이며, 문화적 영역은 전통문화나 종교문화와 연결되어 여성에 대한 태도, 특히 일하는 여성에 대한 가정의 혹은 사회의 인식과 태도와 관련된 부분이다. 그러나 문화적 영역에서의 차이는 경제적 영역에서의 차별을 가져오고, 남녀간 경제적 능력의 차이는 다시 문화적 영역의 차별로 이어지게 되므로 격차(또는 차이)와 차별은 개념적으로는 구분되나 실제적으로는 상호 연관성을 갖는다. 성차별은 그 영역에 따라 여러 가지 형태로 나타날 수 있는데, 여기에서 성차별이라 함은 남녀간 교육 및 고용의 기회에서의 차별, 그리고 이에 따른 남녀간 인적자본 및 생산성에서의 능력 차이, 그리고 생산성에 따른 실질임금에서의 차별을 의미한다. 반대로 이러한 부분에서의 남녀간 차이가 없는 것이 성평등이라고 할 수 있다.

경제학에서 논의된 성별격차 및 성차별에 대한 대부분의 연구들은 성차별⁴⁾을 정의하고 성차별의 정도와 경제성장 또는 경제발전과의 관계를 분석하고 있다(김영옥 외, 2010). 성차별과 경제성장에 대한 이론적·실증적 연구들은 대체로 성차별의 존재가 경제성장에 부정적인 영향을 주는 것으로 파

4) 성차별의 지표는 각 연구마다 그 목적과 대상에 따라 다르게 정의된다. 그런데 여기에서 성차별의 감소, 혹은 성평등의 향상은 여성의 사회경제적 여건이 절대적인 수준에서 향상되는 것과는 별개이므로 여성의 경제적 지위향상은 절대적인 수준에서가 아니라 남녀간 상대적인 지위에서의 변화에 한정된다고 설명하고 있다.

악하고 있다. 기존 연구들의 결론을 종합하여 보면, 교육과 고용에서의 성차별은 여성의 경제활동 참여를 줄이고 출산율을 높임으로써 자원의 비효율적인 배분을 가져와 성장에 부정적인 영향을 미친다는 결론을 얻는다. 신고전학파의 성장과 분배이론을 모형으로 한 이론적인 분석이나, 성차별과 성장과의 관계를 실증적으로 분석하는 경험적 연구들도 모두 효율성의 관점에서 성차별이 축소되어야 한다는 것을 밝히고 있다.

그러나 이론적 분석은 실제 남녀간 임금격차나 현실의 성차별의 문제에 대한 적절한 해답을 주지 못하는 단점이 있는 반면, 경험적 분석은 성차별과 경제성장간의 인과관계를 밝혀주지 못하는 한계가 있다. 이론적 연구들은 신고전학과 이론적 틀 안에서 일련의 비현실적 가정에 기초하고 있으며 모형에서 사용되는 파라미터들의 추정이 어렵다는 점에서 실제적 적용에 있어 한계를 갖는다. 성차별과 경제성장에 관한 실증분석들은 대부분 두 관계를 국가간 자료(cross country data)를 이용하여 분석하고 있으나, 자료의 한계와 불평등 지표 설정의 문제 등으로 인해 역시 그 의미가 제한된다.

그럼에도 불구하고 이러한 연구들은 경제성장을 위해서는 우선 국가 내의 성차별을 완화하는 정책이 필요함을 보여주고 있다. 차별이 수출국에 도움이 된다는 분석도 있었지만, 분석방법에서의 문제점이 제기되었으며 실제 이러한 현상이 나타났다고 하더라도 이는 수출주도형 개발도상국에서 단기적으로는 성립될 수 있겠으나 장기 성장모형에서는 타당하지 않을 것이다. 왜냐하면 여성이 자신의 노동의 생산성에 미치지 못하는 임금을 받을 때, 궁극적으로 노동시장에서 퇴장함으로써 생산적인 노동이 감소할 것이기 때문이다.

신고전과 경제이론에 근거한 분석이 성차별을 분석하는데 한계를 갖는 것은 경제학의 출발에서부터 이미 시작된 것이라고 해도 과언이 아니다. 사실 근대경제학으로 시작되는 경제학은 시작부터 성인지적 관점은 거의 없었다. 신고전학과 경제학은 합리적 인간이 유한한 자원을 효율적으로 사용하기 위한 최적화 행위를 경제원리로 파악하였는데, 주요 대상을 시장에 두었기 때문에 여성의 주요 활용영역인 가계생산과 가사노동 및 가계내부의 분배문제 등은 자연히 분석대상에서 제외되었다. 따라서 근대경제학의 이

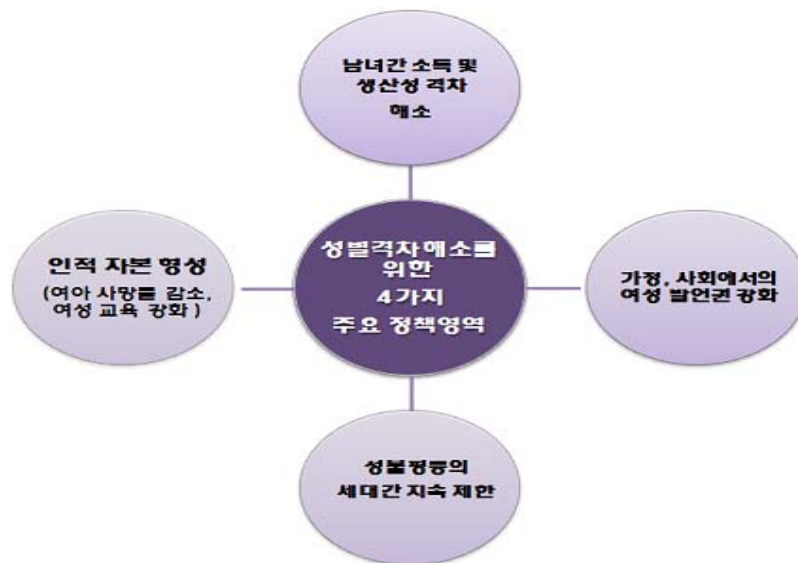
론의 틀에서는 성인지적 관점이 포함된 젠더경제학(gender economics)이 형성되기 어려웠다. 경제학이 시장이 아닌 가정 내의 선택에 대해 관심을 갖게 된 것은 Becker(1965)로부터 시작되었다. 일명 ‘신가정경제학’이라고 불리기도 하는 이 연구는 가계내부에서도 시장에서처럼 교환하고 분배하는 상황이 전개됨을 주시하여 결혼, 이혼, 성별분업과 자녀출산에 이르기까지 가정 내에서도 교환과 분배를 경제적 효용이라는 기준으로 분석한 것이다. 효율적인 성역할의 분담은 생산성에 따라 결정되는데, 여기에서 더 높은 임금과 더 많은 승진의 기회가 보장된 남성 노동은 시장에 특화되고 여성의 상대적 비교우위는 가사노동과 자녀양육에 있다는 결론이 내려지게 된다. Becker의 연구는 경제학이 여성의 영역에 구체적인 관심을 갖게 되었다는 점에서 의미가 있지만, 생산성의 차이의 원인에 대해서는 고려하지 않음에 따라 오히려 성별분업을 강화시키고 여성의 저임금을 정당화시킬 여지를 갖게 된다. 이러한 한계가 있음에도 불구하고 Becker(1981)에서는 자녀의 수와 질의 선택에 대한 분석 역시 효용함수의 극대화로 분석하였다. 여기에서 그는 자녀의 질에 대한 소득탄력성이 자녀의 수에 대한 소득탄력성보다 크게 나타날 것이라고 예측했다. 다시 말해 소득 증가가 생겼을 때 자녀의 수를 더 늘리기 보다는 질을 높이기 위한 지출을 더 늘리려는 쪽으로 이를 활용할 가능성이 크다는 분석결과를 제시하고 있다. 이는 간접적으로 소득 증가는 출산율을 낮게 함으로써 성장에 긍정적으로 작용한다는 시사점을 제시한다. 이렇게 고전학과 분배이론과 Becker의 신가정경제학에서 출발한 가정 내 소비와 투자의 최적화 모형에 입각한 대부분의 분석들이 경제학적 분석의 한계점에도 불구하고 성차별의 감소가 경제성장에 긍정적인 영향을 준다는 점을 발견한 것은 시사점이 크다.

앞서 살펴본 바대로, 성차별 개선을 고려한 자원배분은 경제의 효율성 및 국가 경쟁력을 높이고, 경제성장을 유인하는 주요한 방법일 수 있다. 그러나 구체적인 자원배분의 효과는 부문에 따라 달라질 것이다. 실제 국가재정 운용 상 어떤 분야에 좀 더 중점적으로 재원을 배분할 것인가에 대해 그 동안의 논의들은 가장 중요한 분야가 교육이라고 제시하고 있다.⁵⁾ 남녀의 교

5) 이론적 연구나 실증적 연구나 모두 성차별이 성장에 부정적 영향을 미치는 원인으

육·연수의 차이는 그 자체가 성차별의 지표이면서, 또 다른 성차별의 지표인 남녀 임금격차의 원인이 되기 때문이다. 남녀의 교육투자 차이는 종교적이고 문화적인 원인에 기인하기도 하지만, 임금격차가 지속될 때 가정 내 최적화 모형에서 여성에 대한 교육투자도 낮아지기 때문이다. 즉 남녀 교육격차는 성차별이 원인이며 또한 결과가 된다.

그리고 이 부분은 Dollar and Gatti(1999)가 지적한 것처럼 시장실패라 할 수 있다. 시장실패는 시장의 균형이 외부효과 등으로 자원의 최적 배분을 가져오지 못하는 것을 의미한다. 최적 배분의 상태를 가져오기 위해서는 정부의 역할이 필요한데, 성차별의 문제를 제외 하더라도 교육은 이미 대표적인 시장실패의 영역으로 정부의 주요한 자원 배분의 영역이기도 하다. 이러한 막대한 재원이 성인지적 관점에서 활용된다면, 이는 경제적 효율성을 높여 평등한 교육기회의 확대는 물론, 경제성장이 향상될 여지도 있음을 말해준다.



자료: World Development report 2012에서 재구성함.

[그림 Ⅱ-1] 성별격차 해소를 위한 4가지 주요 정책영역

로 인적자본의 형성을 중요한 변수로 분석되고 있어 교육격차의 존재는 성장의 가장 큰 저해요인으로 생각된다.

앞에서 살펴본 연구들이 대부분 교육에서의 성차별의 완화는 여성노동력의 생산성 향상을 가져와 경제성장에 긍정적으로 작용할 수 있다는 일반적인 관계를 도출하였다. 따라서 국가재정을 성인지적으로 운용할 때, 교육과 고용에서의 성평등이 이루어지도록 하는 자원배분의 노력이 중요하다. 또한 성인지예산서 작성 시 특히 교육과 고용 부문에 집중되어 작성될 수 있음을 시사한다.

아울러 앞에서 성차별과 경제성장간의 경제학적 분석에서 도출되는 시사점은 경제성장을 위해서는 여성의 절대적 지위의 향상 뿐 아니라 여성의 상대적 지위가 중요하다는 것이다. Forsythe, Korzeniewicz & Durrant(2000)에서 지적한 것처럼, 여성의 경제적 지위 개선과 성차별의 개선은 별개로 다루어져야 할 것이다. 경제가 발전하고 성장하여 여성의 교육 및 생활환경이 개선되었다고 하더라도 남녀 성차별이 해소되지 않으면, Chichilnisky(2009)이 지적한대로 경제학적 의미에서 자원의 효율적 배분이 이루어지지 않은 것이고 파레토 개선의 여지가 있는 것이기 때문이다.

이러한 연구결과들은 우리나라에서 국가재정정책에 성인지적 관점이 필요함을 나타내준다. 그러나 어떻게 접근되어야 할 것인가는 우리나라에 대한 연구결과들이 좀 더 축적되어야 구체화될 수 있을 것이다. 특히, 성장과 성차별의 관계를 우리나라에 적용하여 분석하기 위해서는 우선 성차별에 관한 자료 축적이 필요할 것이다. 이런 점에서 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서를 통한 성별자료 축적 및 분석은 국가재정정책에 매우 의미 있는 일이라고 할 수 있다. 성별자료 축적 및 분석에 기초하여 전반적인 국가재정이 단년도에 그치지 않고 지속적으로 성평등하게 운용되고, 부분적으로라도 특정 부문의 성별 격차완화를 통해 성차별을 해소하는 방향으로 운용될 수 있도록 기반을 마련한 것이다.

따라서 본 연구는 2011년 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서 상의 제시된 성별통계자료를 바탕으로 실제로 특정 부문 정부사업에 성차별이 있는지를 확인하고자 한다. 또한 본 연구는 한정된 자원활용의 경제적 효율성 측면 뿐만 아니라, 예산을 배분·집행하는 데 있어 성별격차를 완화하고 추가적인 예산 증가 없이 보다 합리적인 자원배분을 추구한다는 점이 중요하다는 것을 강조하고자 하였다.

2. 성별격차 분석방법

성별격차를 분석하는 방법은 세부 주제별로 단편적으로 논의가 진행되어 왔다. 특히 앞서 설명한 바와 같이 교육과 이로 인해 파생되는 임금격차의 성별격차에 대한 논의 및 연구가 많다. 또한 그 방법론도 매우 다양하다. 본 절에서는 성별임금격차를 분석하는 방법론을 제시하고자 한다.

첫 번째는 국가간 비교이다. 이 방법론은 성별임금격차 현황을 통계치를 통해서 알아보고 다른 국가들과 비교하는 방법이다.

두 번째는 성별 임금격차분해법으로 전통적으로 사용하고 있는 성별 임금격차분해법으로 전통적으로 사용하고 있는 Oaxaca-Blinder 분해법이다. 특별히 여성의 경우는 임금방정식을 추정할 때 노동공급 결정에 대한 선택성을 고려해서 Heckman의 2단계 추정방법을 이용하는 경향이 있다. Oaxaca-Blinder 분해법(이하 O-B 분해법)은 남녀 각 집단의 표본평균에서 성별격차를 분해하는 방법으로 이미 많은 선행연구에서 설명되고 있다. 즉, 남녀의 임금 격차는 남녀의 요소평균값의 차를 남성임금방정식의 추정량에 결합한 부분과 남녀 임금방정식의 계수 추정량의 차에 여성의 평균값을 결합한 부분으로 나눌 수 있다. 우변의 첫째항은 자원효과(endowment effect)라고 불리며 남녀가 가진 자원, 즉 교육의 정도나 경력, 근속연수 등의 차이로 인해 나타나는 임금차이를 나타낸다. 둘째항은 보상효과(remuneration effect)라고 불리기도 하는데 동일한 자원에 대하여 시장에서 받는 가격 혹은 보상의 성별 차이를 보여주는 것으로 우변 둘째항이 남녀의 임금차별의 크기와 관련된다고 하겠다. 이러한 O-B 분석은 기준으로 두는 집단을 어디로 정할 것인지에 따라서 분석결과가 민감할 수 있고(index problem), 남녀의 임금의 분포를 동일하게 두는 가정이 있음에 유의해야 할 것이다. 만일 이러한 동일성의 가정이 충족되지 못한다면, 차별적인 크기로 보는 항에서는 차별적 요소로 해석되는 부분 뿐만 아니라 다른 오차들도 포함되므로 차별이 과대해석될 수 있다. 또한 다른 분석에서도 마찬가지로, 설명변수로 설명되지 않는 부분들이 둘째항에 남으므로 설명변수의 설명력이 얼마나 큰지에 따라서 둘째항의 크기도 변화될 수 있음을 지적해둔다. Oaxaca-Blinder의 분해법을 사용하기 위해서는 임금방정식의

추정이 선행되어야 한다.

세 번째로 JMP 분해법(Juhn, Murphy and Pierce Decomposition Method)이다. 임금격차의 시간에 따른 변화를 분석한다. Oaxaca(1973)와 Blinder(1973)의 임금격차의 분해법은 두 개의 상이한 특성으로 대변되는 집단의 평균임금의 격차를 어느 한 시점에서 분석한 것인데 반하여, JMP 분해법(Juhn, Murphy and Pierce(1991, 1993))은 이러한 격차의 서로 다른 두 시점이나 국가간의 비교 및 분석, 즉 격차의 변화를 분석하는 데 유용하게 사용될 수 있다. JMP 분해법을 이용하여 두 시점을 비교한 논문으로는 대표적으로 Juhn, Murphy and Pierce(1993), Blau and Kahn(1997) 등이 있으며, 국가의 격차를 비교한 연구에는 Blau and Kahn(1996), Rice(1999) 등이 있다.

마지막으로 주로 외생적으로 다루어져 왔던 직종에 대하여 다항로짓모형(multinomial logit model)을 이용하여 남녀의 직종선택의 문제를 고려하여 직종분리 및 임금격차를 연결하는 방법이 있다. 남녀의 임금격차⁶⁾는 자세히 들여다보면 고용에서의 격차, 동일 직종과 직급에서의 임금의 격차, 승진이나 진급 혹은 퇴직에서의 격차가 주요한 원인이 될 수 있다.

3. 『성인지예산서』 분석·평가의 의의와 방법⁷⁾

성인지예·결산서 작성은 재정지출에 국민의 수요를 반영하도록 정부의 책임성과 효과성을 제고하기 위한 주요 수단으로 그 필요성이 인식되고 있다. 그 동안 많은 관계자들의 노력의 결과로 2010년, 2011년, 2012년에 걸쳐 성인지예산서가 작성되었으나⁸⁾, 제도의 성격상 의미있는 성과정보를 도출

6) 남녀의 임금격차는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}\bar{w}^m - \bar{w}^f &= \sum_{j=1}^J (\bar{w}_j^m - \bar{w}_j^f) \\ &= \sum_{j=1}^J (\bar{w}_j^m \bar{w}_j^f - \bar{w}_j^f \bar{w}_j^f) \\ &= \sum_{j=1}^J \bar{w}_j^m (\bar{w}_j^m - \bar{w}_j^f) + \sum_{j=1}^J \bar{w}_j^f (\bar{w}_j^m - \bar{w}_j^f)\end{aligned}$$

7) 조선희 외(2011), 성인지예산분석평가사업(I), 한국여성정책연구원의 working paper를 주로 참고하였다.

8) 현실의 어떠한 제도도 긍정적인 효과만을 기대하기는 어렵다고 하지만, 정부 정책

하기에 상대적으로 어려움이 있으며 성과가 나타난다고 할지라도 중장기적으로 나타날 가능성이 많다.

그러나 성인지예산제도의 책임성과 효과성을 제고하기 위해서는 성인지예·결산서 작성과정의 분석·평가와 성인지예·결산제도 및 성인지예·결산서 작성사업의 사회경제적 효과에 대한 분석·평가가 불가피하다. 일부 연구들에서 산발적으로 성인지예산제도, 『성인지예산서』, 『성인지결산서』에 대한 평가가 있었지만, 방법론 및 시스템이 체계화되어 있지 않으며 평가 또한 산발적으로 이루어졌다. 또한 연구자나 평가자의 관점에 따라 제기되는 내용이 상이하였다.⁹⁾ 그러므로 본 절에서는 상기의 현실적인 필요성에 근거하여 성인지예산 분석·평가의 이론적 배경을 정립해보고자 하였다.

먼저 성인지예산제도 및 성인지예·결산서¹⁰⁾의 평가에 있어서 중요한 쟁점 중 하나는 성인지예산제도 또는 성인지예·결산서 작성의 목적을 무엇으로 볼 것인지이다. 그 동안의 논의를 두 축으로 정리하면 하나는 극단적으

의 양성평등성을 높이고, 예산을 보다 효율적으로 배분·사용하기 위해서 성인지예산제도에 대한 개선요구가 많은 것은 사실이다(이정선, 2011).

- 9) 국가재정법상 성인지예산서는 ‘예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 미리 분석한 보고서’라고 규정되어 있는데 이에 근거하여 현재 예산서는 성별분리 통계자료의 성격에 불과하고 실질적인 영향을 분석해야 한다는 주장이 존재한다. 그러나 재정의 학문적 성과가 진일보한 현 시점에서도 성과를 측정하고 효과를 판정하는 작업은 지난한 작업인데 정부 공무원이 작성하는 예산서를 고도의 학문적 지식이 필요한 내용으로 작성하라는 것은 과도한 요구이다. 대신 전문가 집단들에게 자료가 공개되고 공유되는 과정에서 자연스럽게 학문적인 평가가 이루어지도록 하는 것이 바람직하며 현행 예산서는 도입초기에 불과한 만큼 가능한 작성하고 이해하기 쉬운 방식으로 운영하는 것이 타당하다(임주영 외, 2011).
- 10) 성인지예산제도는 도입 당시 학자 및 관련자마다 그 개념과 범주에 대해 매우 다양하게 정의하였다. 김영옥 외(2009)에 따르면, 성인지예산(gender responsive budgeting, gender sensitive budget, gender budget)에 대한 국외 전문가와 국제기구의 정의는 다양하다고 언급하고 있는데, 특히 성인지예산은 gender budget, women's budget을 번역하는데서 발생할 수 있는 여성에게 직접지원하거나 양성평등을 위한 개별사업예산 국한되는 것으로 오인되는 경우가 많다고 설명하고 있다(김영옥 외, 2009). 실제 우리나라에서는 법정서류로서 『성인지예산서』가 작성되기까지 성인지예산에 대한 개념 및 정의는 지금도 여러 가지 이견들이 존재한다. 그러나 성인지예산이 여성을 위한 별도의 예산이 아니며, 또한 예산의 편성 및 집행 과정에서 성평등하게 국가의 재원을 배분(allocation)하는 행위이자 과정임을 강조하는 공통점이 있음을 강조하고 있다(조선주, 2010).

로 성인지적으로 예산편성 자체의 창출이 의미가 있다는 것이고, 다른 하나는 공공재원이 투입되었으므로 성별수요에 따라 산출되는 사회경제적 효과가 무엇인지를 밝히는 것에 의미를 두었다. 그 논쟁의 배경에는 국가적 차원에서 성인지예·결산서 작성이 국가재정법을 토대로 법적 근거를 가지는 동시에 정부사업의 책임성 강화와 대상사업의 효과적 선정의 필요성이 증대되었기 때문이다. 하지만 성인지예산제도와 성인지예·결산서 작성이 여성을 위한 예산을 양적으로 확장하고 목표로 하는 것이 아니라, 예산이 성별에 미치는 영향을 분석하여 성평등한 사회가 되도록 하는 것이 목표인 것은 양자의 입장이 동일하다고 할 수 있다. 이러한 배경을 갖고 본 연구에서의 성인지예산 분석평가의 의의는 정부 재정사업에 대해 집행과정과 집행결과를 성인지적으로 분석하고, 평가하는 논의에서 출발한다.

국가재정법상의 성인지예산 편성에 대한 기본 원칙이나 이후 개발, 운영되는 성인지예산서의 체계와 양식 등을 살펴보면, 성과관리 예산제도의 요소가 많이 포함되어 있다(김규옥, 2011). 먼저, 성인지예산제도는 양성평등적인 재정운용이라는 목표를 예산의 원칙으로 명백히 밝히고 이를 달성하기 위한 수단으로서 성별 수혜분석 결과를 성과 또는 평가정보로서 활용하고 있다. 각 사업별로는 여성정책 기본계획 및 시행계획에 명시된 성과들을 『성인지예산서』에 기재하도록 되어 있고, 2011년 예산부터는 구체적인 여성 수혜비율 등 성과목표 수치를 제시하고 있다. 또한 『성인지예산서』는 현행 프로그램 예산제도에서의 ‘분야’·‘부문’ 및 ‘프로그램’·‘단위사업’·‘세부사업’의 예산과목 체계에서 세부사업 단위를 기본으로 하여 작성하고 있다.

한편 『성인지결산서』에는 일반적인 결산서에는 없는 사업별 성과실적과 평가가 포함되어 있다. 일반적인 결산서에는 사업별 예산액 및 이월·이전용 금액을 포함하는 예산현액, 결산액이 제시되고 있는데, 『성인지예산서』에는 이에 더하여 성별 사업대상자 수, 여성·남성 수혜자 수 및 수혜비율에 대한 3년간의 정보가 수록되어 있다. 이와 함께 사업별 평가 및 개선방안의 항목이 포함되어 있어 통계적, 정량자료 이외에 정성적 판단 및 정책의지가 반영되어 있다. 이러한 요소는 성과관리예산제도의 사업성과 보고서 기능을 하고 있으며, 이를 통해 성과목표를 달성하도록 하고 있다. 즉, 정부재정지

출을 『성인지예산서』라는 산출물을 통해서 분석하며, 이 사업의 집행과정이나 결과를 『성인지결산서』를 통해 평가한다.

성인지예산제도는 양성평등적인 재정운용이라는 목표를 가지고 있다. 재정학적인 측면에서 국가의 재정지출 및 재정운용은 형태적으로는 성 구분이 없지만, 사실상 그 영향이 순수하게 성 중립적인 분야는 거의 없다. 따라서 여성 관련 이슈들은 단순한 개별적 정책이 아니라 전체적인 경제 성장 및 발전의 차원에서 다루어져야 하며, 이를 위해 단지 법과 제도의 도입차원을 넘어서서 정책 전반에 성평등 가치의 구현이라는 관점을 적용할 수 있는 성인지예산제도의 도입이 중요하다. 또한 국가재정운용에 있어 성차별의 감소를 위한 재원배분은 국가재정의 효율성을 증대시켜 경제성장을 높일 수 있다. 동일한 예산을 집행하였을 때, 성인지적인 국가재정의 운용은 지출되는 화폐 단위당 효율성을 높이는 것을 의미한다. 즉, 성차별을 축소하기 위한 재원배분은 경제의 효율성 및 국가 경쟁력을 높일 수 있는 주요한 방법일 수 있다. 양성평등사회가 효율적이며 양성평등지수와 경제성장률은 양의 상관관계가 있기 때문에, 성평등한 예산 편성이 사회의 경제적 효율성을 높이는 작용을 할 수 있다(김영옥 외, 2010).

국가 예산에 대한 성인지적 관점 적용은 효율성이나 경제성장만이 아니라, 사회적 통합과 행복을 위해서도 중요하다. 사회구성원이 불평등 자체를 선호하지 않기 때문이다. 즉, 양성간의 불평등이 존재할 때 사회구성원은 효용이 감소되므로 정부가 예산을 통해 양성 간의 불평등을 감소시키는 것은 사회의 행복지수를 향상시키는 효과를 가져 올 수 있는 것이다. 그러므로 이러한 분석·평가를 지속적으로 발전하는 것은 중요한 일이다.

그러나 성인지예산제도, 성별영향평가제도 등을 비롯하여 정부는 다양한 양성평등정책을 시행함에도 불구하고, 실제 양성평등지수는 크게 증가하지 못하고 있다. 이는 양성평등의 문제가 여러 가지 대내외적 환경변화, 거시경제적 요인 등 많은 외적인 영향을 받기 때문이다. 하지만 한편으로는 정책효과에 대한 엄밀한 검정 과정이 없이 정책이 시행되기 때문이기도 하다.

이처럼 정부 예산사업에 대해 성인지적으로 분석하고, 평가하는 것이 제대로 되지 않는 주요한 이유를 살펴보면, 해당 자료가 충분하지 않거나 분

석·평가하는 기간이 충분하지 않음으로 발생하는 경우가 많다. 또한 이러한 요인 외에 못지않게 중요한 점은 엄밀한 평가를 하기 위한 방법론에 대한 이해이다. 정부의 재정지출사업, 즉, 예산사업에 대한 평가는 예산이 집행되어 사업이 종료된 후에 시작되는 것이 아니라 예산의 편성, 집행, 결산 그리고 상당기간이 지난 후 등의 다양한 시점에서 준비되고 시행되어야 한다. 정책을 시행하기 이전에 정책의 수혜대상이 되는 집단과 수혜대상이 되지 않는 집단에 대한 기초자료가 향후 정책 평가에서 중요한 경우가 있다.

실제 정책을 평가하는데 있어 가장 큰 애로사항은 수혜대상의 선정 문제이다. 이는 정책시행 이전과 이후에 각각 조사를 진행하여 해결한다. 이 방법을 사용하기 위해서는 정책입안 단계에서 이미 조사 계획을 세우고 진행하여야 한다. 즉, 정책입안 단계에서부터 향후 평가를 염두해 두고 정책을 설계하지 않으면 평가는 힘들어지게 된다. 그러므로 엄밀하고 정확한 성인지적 분석·평가를 하기 위해서는 분석평가방법론에 대한 이해가 필요하다.¹¹⁾

특히 정부의 예산사업을 성인지적으로 분석·평가한다는 것은 정부지출, 사업의 산출물, 또는 사업 결과의 분포가 양성간에 평등한지를 평가하는 것(박노욱 외, 2007)이다. 그러나 무엇이 양성평등이냐에 대해서는 사회에 따라 개인에 따라 다른 관념을 가질 수 있는데, 정부 지출이 평등해야 한다는 것은 정부지출의 귀착이 양성간에 평등해야 한다는 것을 의미한다. 만약 산출의 평등이 중요하다면 예산사업을 통한 산출물이 양성간에 동등하게 분

11) 일반적으로 정부의 예산사업을 분석·평가하는 데는 여러 가지 방법론이 있다. 먼저 사업모니터링(program monitoring)인데, 사업의 집행 가능성과 효과성을 확보하기 위해 평가한다. 이는 사업 집행을 모니터링과 사업성과의 모니터링으로 구분한다. 사업성과의 모니터링에 있어서는 투입 활동 및 산출물들을 측정하고, 사업의 성과들을 사전에 설정되었거나 또는 기대되었던 성과와 비교하는 데 평가의 중점이 주어진다. 다음은 사업영향평가이다. 이는 정책평가 또는 프로그램평가라고도 하는데 정책 또는 사업영향평가를 지칭할 정도로 가장 널리 알려진 평가이다. 이 평가는 사업이 대상이 되는 모집단에 어떤 변화를 가져왔는지의 여부와 그 규모를 식별해내고, 또한 이러한 변화가 바로 집행된 사업에 의하여 오게 된 것이었는지를 밝혀내는 데 그 목적을 두고 있다. 이러한 사업영향평가는 그 접근방법에 따라 ①진실험적 방법에 의한 정책영향평가(의학, 약학에 많이 쓰임), ② 준실험적 방법에 의한 정책영향평가(여건이 비슷한 것끼리 짝이 지어하는 것 : 시계열분석 등), ③ 비실험적 방법에 의한 정책영향평가(통계적 방법에 의하는 것: 질문)등으로 구분된다.

배되어야 함을 의미한다. 만약 결과의 평등이 중요하다면 예산사업을 통해 달성되는 결과가 양성간에 동등해야 한다는 것을 의미한다(박노옥 외, 2007).

또한 중요하게 논의되어야 할 것은 사업 수혜자의 수요나 여건에 대한 고려이다. 즉, 양성간의 수요 차이를 고려한 지출, 산출, 결과의 평등성이 논의되어야 한다. 그러나 양성간의 수요 차이 이외에 개인의 선천적 능력, 가구의 소득수준, 성장환경, 거주지역 등에 따라 지출, 산출, 결과의 평등성이 달라질 수 있기 때문에 다른 변수들도 고려하여야 한다. 아울러 양성간의 차이뿐만 아니라 다른 차원의 차이를 고려하여야 한다. 이들은 서로 독립적이 아니고, 상호작용할 수 있기 때문이다. 따라서 정부 재정지출사업, 예산사업을 분석·평가하는 방법론의 동향을 조망하면서 재정사업을 성인지적으로 분석·평가하는 최근의 시도와 다양한 방안들을 체계화하는 것이 필요하다.

아래 표는 조선주 외(2011)를 바탕으로 상기의 내용을 정리·분석하여 제시했다. 성인지예산분석·평가는 크게 예산사업에 대한 협의의 성별영향평가, 예산사업에 대한 광의의 성별영향평가, 거시 재정정책의 성별영향평가, 『성인지예산서』 및 『성인지결산서』분석으로 범주화할 수 있으며, 이를 분석할 수 있는 방법은 이중차감법(Double-Difference Method), 성향점수를 활용한 매칭방법, 선택모형(Selection Model), 도구변수모형(Instrumental Method), BIA분석(Benefit Incidence Analysis, 수혜귀착분석), CVM(Contingent Method Valuation, 가상시장가치추정법), PVM(Public Value Mapping, 공공가치함수)이 있다. 하지만 이러한 방법론들을 실제로 누가 어떻게 분석하고 적용할 수 있는지에 대해서는 더 심도 깊은 고민이 필요하다.

〈표 II-1〉 성인지예산 분석·평가의 구분 및 주요 내용

구분	내용	비고
예산사업에 대한 협의의 성별영향평가	우리나라에서는 「성인지적 예산분석」과 「성별영향평가」가 별개의 제도로 운용되고 있음. 그러나 실제 예산을 수반하는 사업에 대해 성별영향평가를 수행하고, 그 결과를 예산 요구 시 반영하도록 하는 제도를 시행하고 있다면 성인지예산제도가 시행되고 있는 것이라고 할 수 있음.	
예산사업에 대한 광의의 성별영향평가	스웨덴에서는 「예산사업에 대한 성별영향평가」를 「성인지적 예산분석」으로 정의하고 있음. 이는 예산사업에 대한 광의의 성별영향평가로 볼 수 있는데, 예산의 편성부터 심의, 집행, 결산과정에서 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 고려하는 것임.	
거시 재정정책의 성별영향평가	거시 재정정책의 성별영향평가는 크게 두 가지 축으로 연구되어 왔는데, 하나는 경제활동과 성평등과의 관련성에 관한 연구들이고, 다른 하나는 재정정책에서 성평등 이슈를 찾아내고 예산현황을 기술·분석하는 연구들임. 전자의 경우 성차별과 경제성장 등에 관한 이론적·실증적 연구들은 성차별의 감소가 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것으로 대부분의 연구결과가 일치한다고 주장하고 있음(김영옥 외, 2010). 후자는 분야별로 재정투자계획을 수립하는 데 있어서 고려해야 할 성평등 이슈를 비롯한 새로운 아젠다를 제기하는 연구들이 있는데, 사회복지분야의 성평등 관련 이슈를 찾아내고, 예산현황을 기술·분석하는 연구들이 수행되었음.	
『성인지예산서』 및 『성인지결산서』 분석	성인지에·결산서 작성의 효과를 분석·평가하는데 활용가능한 방법론은 다음과 같음.	

자료: 조선주 외(2011)를 바탕으로 필자가 재구성함.

〈표 II-2〉 성인지예산 분석·평가 방법론

분석 방법론	사용 시 고려 내용
이중차감법(Double-Difference Method)	정책의 수혜집단이 정책시행 이후 성과와 정책을 수혜하지 않았더라면 얻게 되었을 성과(가상적인 상황에서의 성과) 간의 차이를 구해야 함.
성향점수를 활용한 매칭방법	
선택모형(Selection Model)	
도구변수모형(Instrumental Method)	
BIA분석(Benefit Incidence Analysis, 수혜귀착 분석)	성별 차이와 다른 통제 변수 간의 상호작용이 있음을 고려하여야 함.
CVM(Contingent Method Valuation, 가상시장 가치추정법)	

분석 방법론	사용 시 고려 내용
오분위분배율	<p>성별수혜의 불평등도를 특정할 수 있으나 평등도가 높다는 것이 반드시 성별격차가 없음을 보장하는 것은 아님.</p> <p>소득에 있어서는 상위 20%계층이 많으면 불평등하다고 볼 수 있으나, 성별수혜율에 있어서는 상위 20%계층이 많으면 성별격차가 적다는 것을 의미한다고 할 수 있음.</p>
PVM(Public Value Mapping, 공공가치함수)	<p>자체적으로 독립적인 평가기법이라기 보다는 기존의 동료평가, 비용편익분석, 서지분석(bibliometrics) 등의 기법에 공공가치라는 관점을 보완적으로 활용하도록 하는 과정으로 이해</p>

자료: 조선주 외(2011)를 일부 재인용함.

III

국가 2011년도 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서의 개요 및 특징

1. 작성경과 및 의의	27
2. 2011년도 성인지예산서의 개요 및 특징	29
3. 2011년도 성인지기금운용계획서의 개요 및 특징	33

1. 작성경과 및 의의

성인지예산제도는 예산이 의도하지 않게 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하여 양성평등을 제고할 수 있도록 예산을 편성·집행하는 제도이다(『2010년예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침』, 2009). 이러한 성인지예산제도의 기대효과는 다음 4가지이다. 첫째, 공정하고 균형있는 자원 배분이다. 성인지예산제도는 여성과 남성의 다른 역할과 책임에 따른 정책의 상이한 효과를 고려하여 예산을 편성함으로써 불평등을 감소시키고, 국가의 재원을 공정하게 배분하는 데 기여한다. 둘째, 국가 재정의 효율적 이용이다. 여성과 남성의 다른 요구에 대응하여 국가 재원을 배분함으로써 낭비 없이 양질의 서비스 제공할 수 있다. 셋째, 국가 재정의 투명성을 강화한다. 예산의 편성, 심의, 집행, 평가 등 모든 예산과정에서 정책효과를 고려함으로써 예산에 대한 투명성을 보다 제고할 수 있다. 넷째, 성평등에 대한 국가의 책임성 강화이다. 모든 예산의 성평등 효과를 분석하고, 적절한 대안을 모색함으로써 성평등에 대한 정치적 의지를 현실화할 수 있다.

하지만 앞서 서론에서 언급한 바와 같이 우리나라 성인지예산 및 성인지예산제도에 대한 연구는 세부주제별로 단편적으로 연구 및 논의가 진행되어 왔다. 실제 2009년 처음으로 국가 성인지예산서 및 기금운용계획서가 작성되었지만 국가 성인지예산서 및 기금운용계획서 자체에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다고 할 수 있다. 지금까지의 분석은 제도 전반에 대한 분석으로 볼 수 있다. 따라서 본 장에서는 실제 작성된 국가 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서¹²⁾에 초점을 맞추어 분석하고 한다.

우리나라 성인지예산서는 현재 단년도 예산에 대해서만 작성한다. 따라서 제도 도입 취지와 도입목적의 효과가 극대화되기는 어렵다. 먼저 단년도 예산을 편성하는 과정을 살펴보면, 예산을 편성하는 시기에 해당부처는 성평등 목표, 사업총괄표, 각 사업별 설명자료 등 성인지예산서를 작성하여 제출하고, 성인지예산안을 사정 및 편성한다. 그러나 실제 예산을 심의하는

12) 전체 분량은 약 700페이지 이상으로 작성되었다(국회 예결산정보시스템 참조 <http://nafs.assembly.go.kr:83/>).

국회에서 성인지예산서는 예산 심의를 위한 부속서류의 지위로, 이에 대한 심의가 활발하게 일어나고 있지는 않다. 일반예산과 같이 성인지예산서 작성사업은 당해연도에 집행이 이루어지고, 성인지결산서를 통해 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가를 시행한다.

하지만 『2011년도 성인지예산서』는 지난 해 작성된 『2010년도 성인지예산서』에 이어 두 번째로 작성됨으로써 전년도 예산서에 비해 크게 두 가지 측면에서 진전을 이룬 성과가 있다. 하나는 대상사업으로 전년도의 195개 사업에서 245개 사업으로 양적인 확대가 있을 뿐 아니라, 내용면에서도 기금사업이 포함되었으며, 기타 성별 영향분석이 가능한 사업의 폭이 한층 다양해졌다. 다른 하나는 작성양식의 변화이다. 정부 전체 성인지예산서 작성사업에 대한 종합(綜合)표를 포함하였다. 아울러 부처별 사업총괄표에서는 제3차 여성정책기본계획 추진사업을 구별하고 있으며, 사업별 설명자료에서는 '11년 성과목표를 제시하도록 하였다. 또한 사업의 특성을 일부 반영하여, 성별 수혜분석에서 제3차 여성정책기본계획 추진사업의 경우 다른 대상사업과는 달리 성별 분리통계를 제시하지 않고 총계만 제시하게 하였다. 이는 성인지예산서 작성사업의 포괄성, 작성사업의 성격에 맞춰 정확한 예산정보를 제공한다는 측면에서 의의가 있으며, 향후 보다 정교한 성인지적인 예산 분석을 가능케 하는 토대가 될 것으로 기대할 수 있다.

구체적으로 성인지예산서를 작성하는 사업은 실제 국가재정법 시행령 제9조 제2항에 따른다. 성인지예산서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 기준에 해당하는 사업 등을 대상으로 각 중앙관서의 장이 작성한다고 규정하고 있다. 실제 『2011년 성인지예산서 작성지침』(기획재정부, 2010)에 따르면, 성인지예산서 작성 대상사업들은 다음과 같은 사업을 대상으로 작성한다고 제시하고 있는데, 첫 번째 기준은 제3차 여성정책기본계획 추진사업이며, 두 번째 기준은 '10년도 성인지예산서 작성사업, 세 번째 기준은 기타 성별 영향분석이 가능한 사업으로 제시하고 있다. 『2011년도 성인지예산서 작성 매뉴얼』(여성가족부, 한국여성정책연구원)에 따르면, 원칙적으로 모든 예산 및 기금사업이 작성대상이지만, 성별 수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선의 여지가 큰 사업을 우선적으로 선정하였다고

제시하고 있다.¹³⁾

2. 2011년도 성인지예산서의 개요 및 특징

『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』는 34개 기관에서 245개 세부사업에 대하여 작성하였다. 즉, 해당 사업들은 성별로 영향을 미치는 영향을 분석하여 예산을 편성한 것인데, 실제로는 성별로 미치는 영향을 분석하게 가능한 통계자료를 구축하는데 더 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

이 중 『2011년도 성인지예산서』 작성 사업은 202개이다. 일반회계의 사업 수는 159개, 작성규모는 8조 1,309억원이며, 특별회계의 사업 수는 43개, 2,923억원이다. 일반회계, 특별회계, 기금 모두를 포함하여 사업 수가 가장 많은 상위 6개 기관은 보건복지부(27개), 농림수산식품부(27개), 문화관광체육부(20개), 여성가족부(19개), 교육과학기술부(16개), 고용노동부(10개)였으며, 작성금액기준으로는 보건복지부(6,009,159백만원), 교육과학기술부(822,180백만원), 고용노동부(493,227백만원), 중소기업청(401,060백만원), 농림수산식품부(233,739백만원), 여성가족부(84,624백만원) 순으로 작성되었다(<표 III-1> 참조).

13) 기타 성별 영향분석이 가능한 사업으로는 직접 일자리 창출사업, 고용촉진, 교육 및 훈련사업 등이 속한다. ※ 예시) 노인일자리 확충사업, 문화관광해설사 육성사업, 고용유지지원금, 중소기업 전문인력활용장려금, 청년직장체험프로그램 등

〈표 Ⅲ-1〉 2011년도 성인지예산서 작성 사업 수와 예산액

(단위: 개, 백만원)

기관	회계	'10년		'11년	
		사업 수	금액	사업 수	금액
총계		180	6,662,304	202	8,423,271
국회	일반	-	-	1	8,264
	소계	-	-	1	8,264
기획재정부	일반	1	457	-	-
	소계	1	457	-	-
교육과학기술부	일반	4	3,915	15	821,940
	특별	-	-	1	240
	소계	4	3,915	16	822,180
외교통상부	일반	1	37,560	5	38,532
	소계	1	37,560	5	38,532
통일부	일반	2	62,282	2	12,847
	소계	2	62,282	2	12,847
법무부	일반	4	30,916	3	7,571
	특별	1	3,710	1	3,480
	소계	5	34,626	4	11,051
국방부	일반	3	1,394	3	4,570
	소계	3	1,394	3	4,570
행정안전부	일반	10	32,758	9	20,682
	소계	10	32,758	9	20,682
문화관광체육부	일반	14	72,210	20	82,413
	소계	14	72,210	20	82,413
농림수산식품부	일반	3	15,199	6	40,235
	특별	19	200,094	21	193,504
	소계	22	215,293	27	233,739
지식경제부	일반	2	24,886	2	22,507
	특별	2	38,878	1	13,549
	소계	4	63,764	3	36,056
보건복지부	일반	27	5,084,254	26	6,007,215
	특별	-	-	1	1,944
	소계	27	5,084,254	27	6,009,159

Ⅲ. 국가 2011년도 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서의 개요 및 특징 ••• 31

기관	회계	'10년		'11년	
		사업 수	금액	사업 수	금액
환경부	특별	5	31,027	7	27,263
	소계	5	31,027	7	27,263
고용노동부	일반	11	456,974	9	491,600
	특별	-	-	1	1,627
	소계	11	456,974	10	493,227
여성가족부	일반	28	67,682	19	84,624
	소계	28	67,682	19	84,624
국토해양부	일반	7	18,869	5	11,050
	특별	-	-	1	39,500
	소계	7	18,869	6	50,550
법제처	일반	1	828	1	795
	소계	1	828	1	795
국가인권위원회	일반	2	95	2	77
	소계	2	95	2	77
공정거래위원회	일반	-	-	1	249
	소계	-	-	1	249
금융위원회	일반	1	2,500	1	1,700
	소계	1	2,500	1	1,700
국민권익위원회	일반	-	-	1	9
	소계	-	-	1	9
국세청	일반	2	3,553	1	115
	소계	2	3,553	1	115
조달청	일반	1	190	1	190
	소계	1	190	1	190
통계청	일반	1	1,421	3	13,620
	소계	1	1,421	3	13,620
경찰청	일반	-	-	1	856
	소계	-	-	1	856
문화재청	일반	1	3,479	1	3,685
	소계	1	3,479	1	3,685

기관	회계	'10년		'11년	
		사업 수	금액	사업 수	금액
농촌진흥청	일반	6	15,868	6	16,966
	특별	5	8,069	4	4,361
	소계	11	23,937	10	21,327
산림청	일반	2	38,050	2	34,245
	소계	2	38,050	2	34,245
중소기업청	일반	8	399,398	10	401,060
	소계	8	399,398	10	401,060
특허청	특별	3	4,234	3	4,925
	소계	3	4,234	3	4,925
식약청	일반	-	-	1	2,838
	소계	-	-	1	2,838
기상청	일반	1	400	-	-
	소계	1	400	-	-
해양경찰청	일반	1	388	3	638
	소계	1	388	3	638
행정중심복합도시건설청	특별	1	766	1	1,785
	소계	1	766	1	1,785

중앙행정기관 중 성인지예산서를 미작성한 기관은 17개 기관¹⁴⁾이다. 특히 대법원, 감사원 예산은 정부 전체예산 대비 큰 비중(대법원, 2010년 예산 요구안 기준으로 1조 352억원, 감사원 2010년 예산요구안 기준으로 9백억원)을 차지하고 있으며, 인건비, 교육, 운영경비 등이 많아 성별 수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선의 여지가 큰 사업들이 있는 것으로 사료되나 성인지예산서 작성사업으로 우선 선정하지 않았다.

14) 대통령실, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 민주평화통일자문회의, 감사원, 국가정보원, 국무총리실, 특임장관실, 진실화해를 위한 과거사정리위원회, 방송통신위원회, 친일반민족행위 진상규명위원회, 관세청, 병무청, 방위사업청, 소방방재청, 기상청

3. 2011년도 성인지기금운용계획서의 개요 및 특징

2011년도 성인지기금운용계획서 상의 사업 수는 43개, 1조 7,516억원의 규모를 작성하였다. '10년 대비 추가 작성기관은 국회, 국가보훈처, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 경찰청, 식품의약품안전청이었으며, '10년 대비 제외기관은 기상청이다. 2011년도 성인지예산서는 기금에 대해서는 작성하지 않았으나 국가재정법 개정으로 인하여 2011년도에는 기금까지 대상사업의 범위를 확대하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 2011년도 성인지기금운용계획서 작성 사업 수와 예산액
(단위: 개, 백만원)

기관	'11년	
	사업 수	금액
총계	43	1,751,575
기획재정부	2	3,000
교육과학기술부	1	2,262
외교통상부	3	4,117
법무부	3	31,671
문화관광체육부	3	29,719
보건복지부	6	92,692
고용노동부	12	1,436,587
여성가족부	10	118,439
국가보훈처	1	18,611
문화재청	2	14,477

IV

성별 수혜격차 및 실증분석

1. 부처별 성별 격차 현황	37
2. 분야별 성별 격차 현황	47
3. 주요 정책 분야별 성별 격차 현황	55
4. 성별 수혜격차에 대한 실증분석	65

1. 부처별 성별 격차 현황

성별 격차 현황을 파악하기 위해 대상자의 여성비율과 수혜자의 여성비율 분포를 확인하였다. 비율 분포는 20%미만, 20~40%미만, 40~60%미만, 60~80%미만, 80%이상 등 5개 구간으로 구분하였다.¹⁵⁾ 물론, 성별 격차 여부를 판단하기 위해서는 사업의 성별수혜통계만이 아니라 사업의 특성 등 면밀한 검토가 요구되나, 기초적인 분석으로써 사업 대상자와 수혜자의 성비 분포를 통해 성별 격차를 확인하고자 한다. 일반적으로 40~60%미만 구간을 제외한 나머지 구간에서는 성별 격차가 발생하는 것으로 파악할 수 있고, 특히 양 극단에 있는 20%미만, 80%이상 구간은 대상자 및 수혜자 성비가 분포하는 부처의 사업은 면밀한 검토가 요구된다고 할 수 있다.

본 분석자료는 『2011년 성인지예산서 및 기금운용계획서』의 2010년 사업 대상자 및 수혜자 여성비율이다. 분석대상은 성 특정적 사업인 제3차 여성정책 기본계획 사업을 제외하고, 성별영향분석이 가능한 사업 중 성별통계가 활용가능한 사업에 한하였다. 사업대상자의 여성비율 분석은 132개 사업을 대상으로 하였고, 사업수혜자의 여성비율 분석은 163개 사업이 대상이다. 대상자의 성비 분석대상이 상대적으로 적은 이유는 정책대상의 성비를 파악하기 어려운 사업들이 일부 있기 때문이다.

여기서 성인지예산서 작성의 대상사업을 부연 설명하면 다음과 같다. 성인지예산서 상의 작성 대상사업은 크게 두 가지 종류이다. 먼저, 사업 자체가 양성평등을 목표로 하는 사업이다. 이는 공식적으로는 ‘제3차 여성정책기본계획상의 사업’으로 불리는 이른바, 양성평등사업이다. 우리나라에서는 아직 여성이 사회적으로 더욱 배려할 필요가 있는 성으로 인식되므로 양성평등사업이란, 쉽게 말해 여성의 권익이나 이해증진이 사업 자체의 목적인 사업을 말한다. 다음으로 성별영향분석이 가능한 사업이다. 이는 사업자체가 특정 성

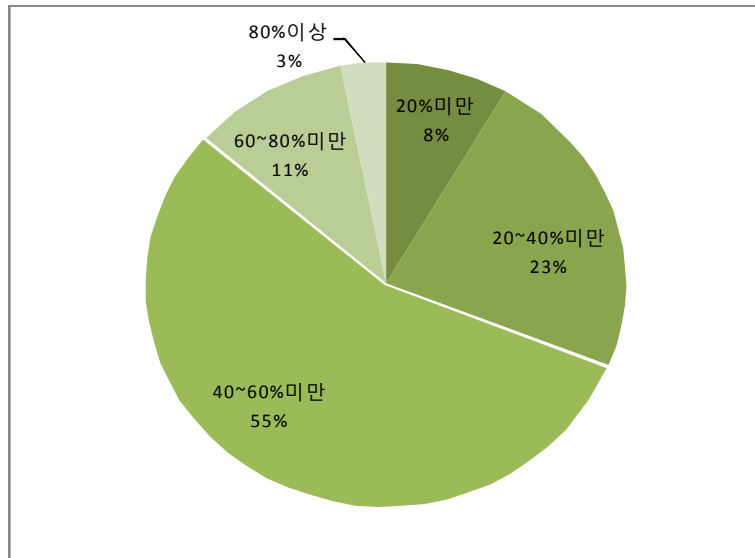
15) 아직 제도의 시행초기이므로 성별, 부처별 격차 등을 분석하는 방법론이 정형화된 것이 아니므로, 오분위분배율에 기초하여 작업하였다. 오분위분배율은 소득의 재분배 수준을 알아보는 지표로 십분위 분배율과 함께 가장 많이 사용된다. 전체 소득 구간을 5구간으로 나누고 상위20%의 소득에 대한 하위 20%(하위 한구간)의 소득의 비율(최상위20%소득계층의 소득(점유율)/최하위20%소득계층의 소득(점유율))을 나타낸다. 값이 클수록 불평등도가 크다.

의 권익이나 이해증진을 목적으로 하지 않는 중립적인 사업이다. 하지만 이 사업은 성별수혜 분석이 가능하다는 데서 큰 중요성을 가진다. 예를 들면, ‘북한이탈주민 정착사업’의 경우 사업대상자 즉 모집단의 성별비율과 사업수혜자 즉 예산의 혜택을 받는 집단의 성별비율이 산출 가능하며, 그 비율의 격차 등을 파악함으로써 해당 사업이 성평등과 관련한 집행상의 문제 여부를 찾아볼 수 있다.¹⁶⁾ 또한 이러한 유형의 사업은 작성내용에 성과목표(지표)를 포함하여 차년도 집행시 성별 수혜정도를 개선하도록 유도할 수 있다.

□ 사업대상자의 여성비율 분포

대상자의 여성비율 분포 현황을 살펴보면, 여성비율이 40~60%미만인 사업이 전체 132개 사업 중 73개 사업으로 55.3%를 차지한다. 절반 이상의 사업은 비교적 대상자의 성비가 균등한 것을 확인할 수 있다. 그러나 역으로 해석하면, 나머지 절반에 가까운 사업들은 대상자의 성비가 불균등하다고 할 수 있다. 특히, 대상자의 여성비율이 상대적으로 적은 40%미만 구간에 속한 사업이 44개로, 대상자의 여성비율이 높은 60%이상 구간 사업 수 18개에 비해 상대적으로 많음을 확인할 수 있다. 대상자의 성비가 불균등한 대다수의 사업이 여성 대상자 비율이 낮다고 할 수 있다.

16) 여기서 사업대상자에서 여성의 비중이 81%이지만, 실제 사업수혜자에서 여성의 비중이 72%라면 집행 상에서 성인지를 고려하지 않았다는 문제 제기를 할 수 있을 것이다(김규옥, 2011).

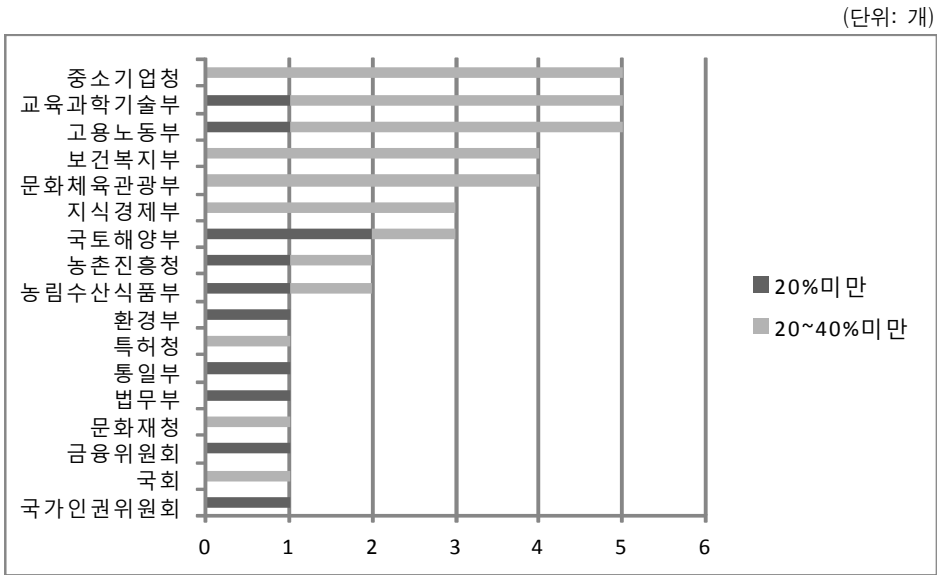


* 전체 사업 수: 132개

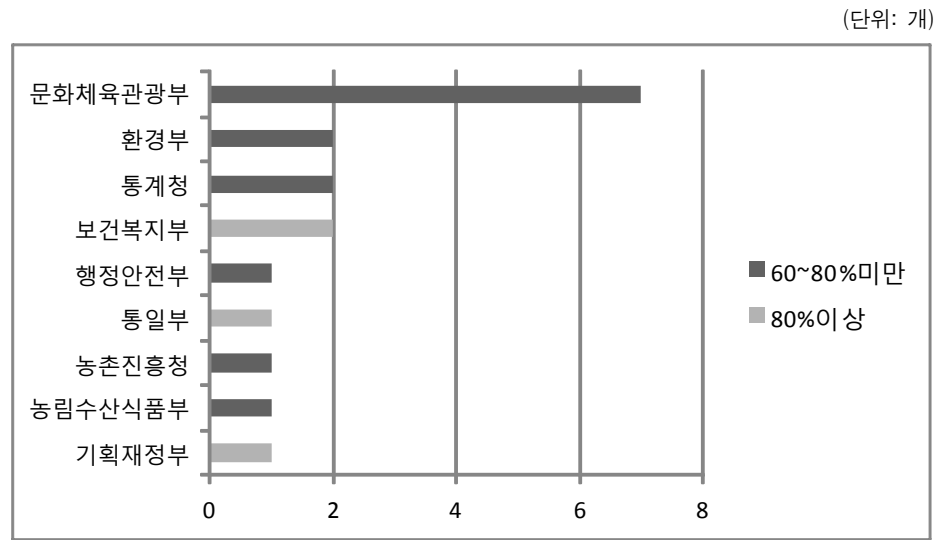
[그림 Ⅳ-1] 대상자 여성비율별 사업 수 분포

부처별로는 살펴보면, 17개 부처에서 대상자의 여성비율이 40% 이하인 사업이 있다. 교육과학기술부, 고용노동부, 중소기업청 모두 5개 사업이 대상자의 여성비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났고, 이어 문화체육관광부, 보건복지부 순이다. 단, 대상자의 여성비율이 20%미만으로 극히 낮은 사업은 각 부처에 1~2개로 수준으로 분포한다.

반대로 대상자의 여성비율이 60%이상인 사업은 9개 부처에서 확인된다. 문화체육관광부는 독보적으로 7개의 사업이 대상자의 여성비율이 높고, 나머지 기관들은 1~2개 사업이 대상자의 여성비율이 상대적으로 높다는 점을 확인할 수 있다.



[그림 IV-2] 부처별 대상자의 여성비율이 20%미만, 20~40%미만 사업 수



[그림 IV-3] 부처별 대상자의 여성비율이 60~80%미만, 80%이상 사업 수

〈표 Ⅳ-1〉 부처별 대상자의 여성 비율 분포 현황

(단위: 개, 백만원)

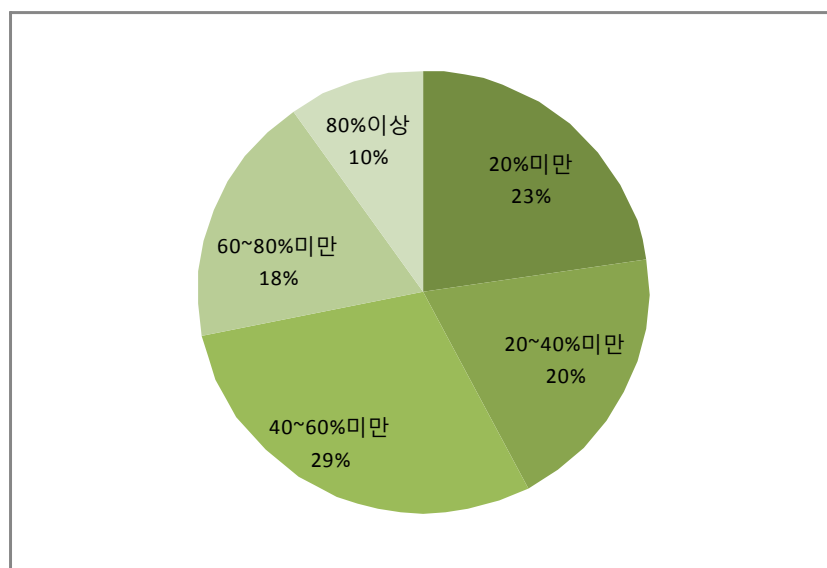
	대상자의 여성 비율					
	20%미만	20~40% 미만	40~60% 미만	60~80% 미만	80%이상	전체
전체	11	30	73	14	4	132
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
국회	0	1	0	0	0	1
	0.0%	3.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%
기획재정부	0	0	0	0	1	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	25.0%	0.8%
교육과학기술부	1	4	7	0	0	12
	9.1%	13.3%	9.6%	0.0%	0.0%	9.1%
통일부	1	0	0	0	1	2
	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	25.0%	1.5%
법무부	1	0	0	0	0	1
	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%
행정안전부	0	0	3	1	0	4
	0.0%	0.0%	4.1%	7.1%	0.0%	3.0%
문화체육관광부	0	4	5	7	0	16
	0.0%	13.3%	6.8%	50.0%	0.0%	12.1%
농림수산식품부	1	1	17	1	0	20
	9.1%	3.3%	23.3%	7.1%	0.0%	15.2%
지식경제부	0	3	0	0	0	3
	0.0%	10.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.3%
보건복지부	0	4	11	0	2	17
	0.0%	13.3%	15.1%	0.0%	50.0%	12.9%
환경부	1	0	0	2	0	3
	9.1%	0.0%	0.0%	14.3%	0.0%	2.3%
고용노동부	1	4	9	0	0	14
	9.1%	13.3%	12.3%	0.0%	0.0%	10.6%
여성가족부	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.8%

42 ●● 국가 성인지예산서 및 기금운용계획서의 성별 수혜격차 분석에 관한 연구

	대상자의 여성 비율					
	20%미만	20~40% 미만	40~60% 미만	60~80% 미만	80%이상	전체
국토해양부	2	1	1	0	0	4
	18.2%	3.3%	1.4%	0.0%	0.0%	3.0%
법제처	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.8%
국가인권위원회	1	0	1	0	0	2
	9.1%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	1.5%
금융위원회	1	0	0	0	0	1
	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%
국세청	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.8%
조달청	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.8%
통계청	0	0	0	2	0	2
	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%	0.0%	1.5%
문화재청	0	1	1	0	0	2
	0.0%	3.3%	1.4%	0.0%	0.0%	1.5%
농촌진흥청	1	1	7	1	0	10
	9.1%	3.3%	9.6%	7.1%	0.0%	7.6%
중소기업청	0	5	2	0	0	7
	0.0%	16.7%	2.7%	0.0%	0.0%	5.3%
특허청	0	1	1	0	0	2
	0.0%	3.3%	1.4%	0.0%	0.0%	1.5%
식품의약품안전청	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.8%
해양경찰청	0	0	2	0	0	2
	0.0%	0.0%	2.7%	0.0%	0.0%	1.5%
행복중심복합도시건설청	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.8%

□ 사업수혜자의 여성비율 분포

사업 수혜자의 여성비율을 기준으로 성별 격차를 분석하면 다음과 같다. 대상자의 여성비율별 사업 수의 분포와 달리, 수혜자의 여성비율별 사업 수는 각 구간별로 고르게 분포한다. 성별 분포가 균등하다고 볼 수 있는 수혜자의 여성비율 40~60%미만 구간에 속하는 사업은 29%로, 상대적으로 수혜자의 성비가 불균등한 사업들이 다수인 것을 확인할 수 있다. 특히, 수혜자의 여성비율이 40%미만(20~40%미만, 20%미만)인 구간에 속한 사업이 전체의 43%로, 여성비율이 높은 구간(60~80%미만, 80%이상)에 속한 사업 수 비율 28%에 비해 상대적으로 더 높다. 즉, 다수의 사업이 여성 수혜자의 비율이 상대적으로 낮은 사업이라 할 수 있다.



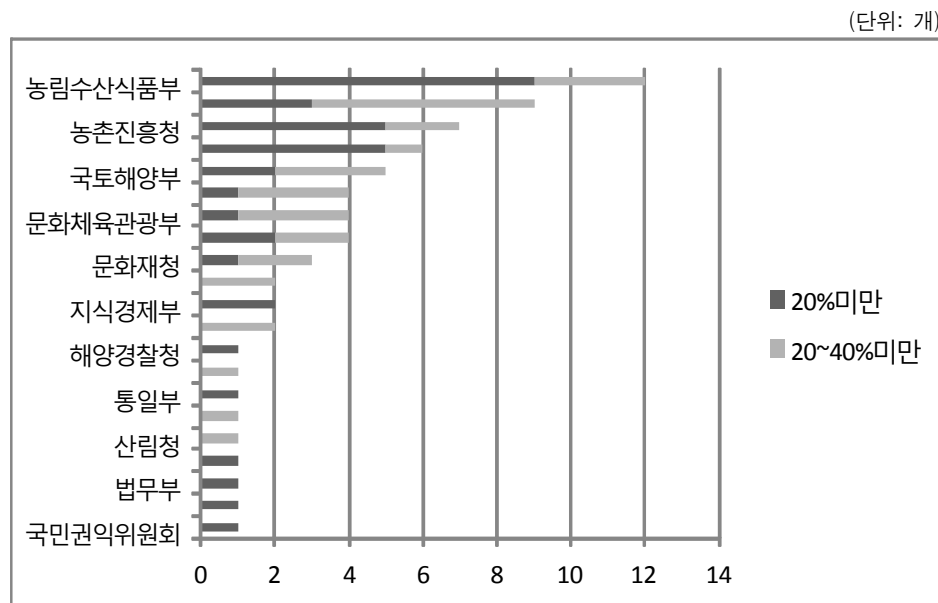
* 전체 사업 수: 163개

[그림 Ⅳ-4] 사업 수혜자의 여성비율별 사업 수 분포

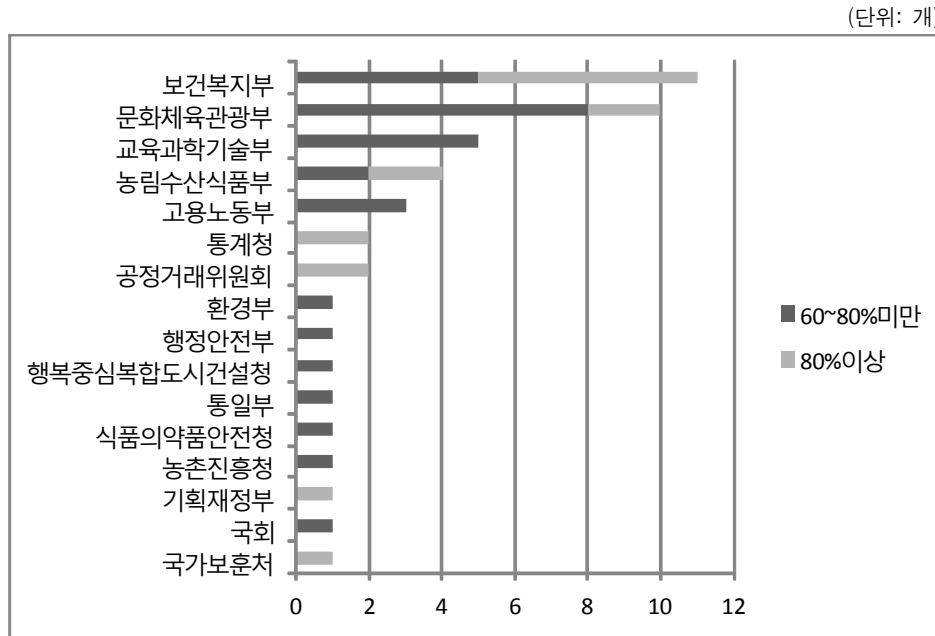
부처별로 살펴보면, 수혜자의 여성비율이 40%미만(20%미만, 20~40%미만)을 낮은 사업은 농림수산물식품부가 12개로 가장 많다. 이어 농촌진흥청,

국토해양부 순으로 나타난다. 농림수산물식품부, 농촌진흥청 등의 농어업 관련 사업에서 여성수혜자의 비율이 상대적으로 낮음을 확인할 수 있다.

반면, 수혜자의 여성비율이 높은 구간인 60%이상(60~80%미만, 80%이상)에 속한 사업은 보건복지부가 11개로 가장 많고, 문화체육관광부 10개이다. 이어 교육과학기술부, 농림수산물식품부 등 순이다. 가장 사업 수가 많은 보건복지부의 사업은 아동복지, 장애아동재활치료, 노인돌봄 등 정부의 각종 복지서비스를 제공하는 사업들이다. 성인지예산서상 사업의 수혜자는 해당 사업의 예산을 지급받는 대상이기 때문에, 복지서비스를 제공하는 사업의 수혜자는 사업예산으로 인건비를 지급받는 인력이다. 정부의 복지서비스를 제공하는 인력이 대체로 여성비율이 높은 현실을 반영하여, 해당 사업의 여성수혜자 비율 또한 높은 것을 확인할 수 있다. 또한 문화체육관광부의 경우, 대상자의 여성비율도 높은 사업이 다수 있어, 이러한 특성이 수혜자의 여성비율에도 반영된 것으로 보인다.



[그림 IV-5] 부처별 수혜자의 여성비율이 20%미만, 20~40%미만인 사업 수



[그림 IV-6] 부처별 수혜자의 여성비율이 60~80%미만, 80%이상인 사업 수

〈표 IV-2〉 부처별 수혜자의 여성 비율 분포 현황

(단위: 개, 백만원)

	수혜자의 여성 비율					
	20%미만	20~40%미만	40~60%미만	60~80%미만	80%이상	전체
전체	37	32	48	30	16	163
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
국회	0	0	0	1	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	3.3%	0.0%	0.6%
기획재정부	0	0	1	0	1	2
	0.0%	0.0%	2.1%	0.0%	6.3%	1.2%
교육과학기술부	2	2	5	5	0	14
	5.4%	6.3%	10.4%	16.7%	0.0%	8.6%
외교통상부	0	2	2	0	0	4
	0.0%	6.3%	4.2%	0.0%	0.0%	2.5%

	수혜자의 여성 비율					
	20%미만	20~40% 미만	40~60% 미만	60~80% 미만	80%이상	전체
통일부	1	0	0	1	0	2
	2.7%	0.0%	0.0%	3.3%	0.0%	1.2%
법무부	1	0	1	0	0	2
	2.7%	0.0%	2.1%	0.0%	0.0%	1.2%
행정안전부	0	0	3	1	0	4
	0.0%	0.0%	6.3%	3.3%	0.0%	2.5%
문화체육관광부	1	3	6	8	2	20
	2.7%	9.4%	12.5%	26.7%	12.5%	12.3%
농림수산식품부	9	3	7	2	2	23
	24.3%	9.4%	14.6%	6.7%	12.5%	14.1%
지식경제부	2	0	1	0	0	3
	5.4%	0.0%	2.1%	0.0%	0.0%	1.8%
보건복지부	1	3	6	5	6	21
	2.7%	9.4%	12.5%	16.7%	37.5%	12.9%
환경부	0	2	1	1	0	4
	0.0%	6.3%	2.1%	3.3%	0.0%	2.5%
고용노동부	3	6	6	3	0	18
	8.1%	18.8%	12.5%	10.0%	0.0%	11.0%
여성가족부	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	2.1%	0.0%	0.0%	0.6%
국토해양부	2	3	0	0	0	5
	5.4%	9.4%	0.0%	0.0%	0.0%	3.1%
법제처	1	0	0	0	0	1
	2.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
국가보훈처	0	0	0	0	1	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.3%	0.6%
공정거래위원회	0	0	0	0	2	2
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	12.5%	1.2%
금융위원회	1	0	0	0	0	1
	2.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%

	수혜자의 여성 비율					
	20%미만	20~40% 미만	40~60% 미만	60~80% 미만	80%이상	전체
국민권익위원회	1	0	0	0	0	1
	2.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
국세청	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	2.1%	0.0%	0.0%	0.6%
조달청	0	1	0	0	0	1
	0.0%	3.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
통계청	0	0	1	0	2	3
	0.0%	0.0%	2.1%	0.0%	12.5%	1.8%
문화재청	1	2	0	0	0	3
	2.7%	6.3%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%
농촌진흥청	5	2	2	1	0	10
	13.5%	6.3%	4.2%	3.3%	0.0%	6.1%
산림청	0	1	0	0	0	1
	0.0%	3.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
중소기업청	5	1	2	0	0	8
	13.5%	3.1%	4.2%	0.0%	0.0%	4.9%

2. 분야별 성별 격차 현황

본 절에서는 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』를 프로그램 예산체계상의 분야별로 나누어 분석하였다.

분야코드가 불분명한 28개 사업을 제외하고, 217개의 세부사업 단위로 분석하였는데, 사회복지분야 사업이 61개(28.1%)로 가장 많은 사업 수를 차지하고 있었으며, 농림수산분야 38개(17.5%), 문화 및 관광분야 28개(12.9%), 일반공공행정분야 17개(7.8%), 교육분야 15개(6.9%), 산업·중소기업 및 에너지분야 14개(6.5%)로 나타났다. 한편 '11년 예산액을 기준으로 한 경우도 마찬가지로 사회복지분야 사업이 7,505,489백만원(80.1%)으로 압도적으로

많은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 교육분야가 793,226백만원(8.5%)으로 뒤를 이었다.

〈표 IV-3〉 프로그램 예산체계 상의 분야별 사업 수 및 예산

(단위: 개, %, 백만원)

분야	사업 수	비율	'11년 예산	비율
사회복지	61	28.1	7,505,489	80.1
농림수산	38	17.5	292,525	3.1
문화 및 관광	28	12.9	130,645	1.4
일반공공행정	17	7.8	35,483	0.4
교육	15	6.9	793,226	8.5
산업·중소기업 및 에너지	14	6.5	365,231	3.9
공공질서 및 안전	9	4.1	23,321	0.2
환경	9	4.1	53,090	0.6
보건	8	3.7	82,127	0.9
통일·외교	5	2.3	20,728	0.2
교통 및 물류	4	1.8	46,850	0.5
국방	3	1.4	7,637	0.1
국토 및 지역개발	3	1.4	6,185	0.1
과학기술	3	1.4	12,902	0.1
합 계	217	100.0	9,375,439	100.0

* 분야코드가 불분명한 28개 사업은 제외하고 분석함.

가. 복지분야

먼저 성별수혜 및 수혜격차분석은 2008~2010년 통계 중 사업대상자 정보가 가장 많이 확보된 2010년 사업통계를 대상으로 하였다.

복지분야의 사업대상자 정보가 작성된 36개 사업 중 가장 많은 20개 사업은 대상자 중 여성의 비율이 40~60% 미만으로 성별분포가 비교적 균등하게 나타난다. 다음으로 대상자 중 여성비율이 20~40%인 사업이 전체 사업의 30.6%를 차지한다. 대상자 중 여성의 비율이 극단적인 0~20%미만인

사업은 전체 사업 중 2.8%(1개 사업)이고, 해당 사업은 고용노동부의 기술·기능인력 양성사업이다. 80~100%인 사업은 전체 예산의 8.3%(3개 사업)에 해당하며, 보건복지부의 방과후돌봄서비스, 국가유공자 노후복지지원 등이 해당한다.

〈표 Ⅳ-4〉 대상자 및 수혜자의 여성비율: 복지분야

(단위: 개, %)

여성의 비율	대상자		수혜자	
	사업 수	비율	사업 수	비율
0~20% 미만	1	2.8	2	5.4
20~40% 미만	11	30.6	10	27.0
40~60% 미만	20	55.6	9	24.3
60~80% 미만	1	2.8	10	27.0
80~100%	3	8.3	6	16.2
합 계	36	100.0	37	100.0

* 상기 사업 수는 동일한 사업의 대상자와 수혜자 비율 아니라, 각 해당구간에 속하는 사업을 의미한다. 가용자료만 활용했으므로 대상자와 수혜자의 합계가 다를 수 있다.

그러나 수혜자 통계는 다른 특징을 보여준다. 성별분포가 비교적 균등한 구간인 수혜자 여성비율이 40~60% 미만인 사업은 전체 중 24.3%에 불과하다. 반면, 수혜자 여성비율이 0~20% 미만인 사업과 80~100%미만인 사업이 각각 5.4%, 16.2%이다. 반면, 대상자의 여성비율이 20%~40%인데, 수혜자의 여성비율이 0~20%미만으로 낮은 사업에는 기술·기능인력양성, 신규실업자 등 직업훈련 사업들이 있다. 신규실업자 등 직업훈련 사업의 대상은 신규실업자(여성가장, 영세자영업자포함)와 직업훈련 참여자(훈련생)인데, 실제 사업대상자 대비 수혜자의 여성비율이 낮은 것을 확인할 수 있다.

여기서 수혜자 비율을 토대로 오분위분 배율을 구해보면, 3[16.2/5.4]으로 성별수혜에 있어 불평등도가 크다고 할 수 있다.¹⁷⁾ 그러나 여기서 해석에

17) <표 Ⅱ-3>참조. 오분위분배율은 전체 소득구간을 5구간으로 나누고 상위20%의 소득에 대한 하위 20%(하위 한구간)의 소득의 비율(최상위20%소득계층의 소득(점유율)/최하위20%소득계층의 소득(점유율))을 나타낸다. 값이 클수록 불평등도가 크다.

주의할 점이 있다. 성별수혜율에 있어서는 오분위 분배율의 역수 값으로 해석해야 한다는 것이다. 소득에 있어서는 상위 20%계층이 많으면 불평등하다고 볼 수 있으나, 성별수혜율에 있어서는 상위 20%계층이 많으면 성별격차가 적다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

나. 교육분야

교육분야의 사업 대상자 정보가 작성된 12개 사업 중 가장 많은 7개 사업(58.3%)이 대상자 중 여성비율이 40~60% 미만으로 나타났으며, 다음으로 대상자 중 여성비율이 20~40% 미만인 사업이 전체 사업의 33.3%를 차지한다. 대상자 중 여성의 비율이 극단적인 0~20% 미만인 사업과 80~100%인 사업은 없는 것으로 나타났다.

그러나 수혜자 통계는 다른 특징을 보여준다. 성별 분포가 비교적 균등한 구간인 수혜자 여성비율이 40~60% 미만인 사업은 대상자가 58.3%인데 반해 수혜자는 전체 중 38.5%에 불과하다. 또한 수혜자의 여성비율은 60~80%미만인 사업이 38.5%인 반면, 수혜자의 여성비율이 40%미만인 사업이 23.1%를 차지한다. 상대적으로 교육분야 사업은 여성의 수혜비율이 높은 것을 확인할 수 있다.

단, 모집단보다 수혜자의 여성비율이 낮은 사업들로 다음의 사업들이 있다. 대상자의 여성비율이 40~60% 미만인데, 수혜자의 여성비율이 20~40% 미만인 사업들은 2단계 연구중심대학 육성(BK21)사업이 대표적이며, 대상자의 여성비율이 20~40% 미만인데, 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만인 사업의 대표적인 사업으로는 이공계전문기술연수사업이 있다.

수혜자의 오분위분 배율을 구해보면 0[0.0/7.7]으로 성별수혜에 있어 불평등도가 0이다. 그러나 앞서 ‘가. 사회복지분야’의 해석에서 언급한 바와 같이 교육분야의 경우 성별격차가 매우 큰 것을 의미한다고 할 수 있다.

그러나, 소득에 있어서는 상위 20%계층이 많으면 불평등하다고 볼 수 있으나, 성별수혜율에 있어서는 상위 20%계층이 많으면 성별격차가 적다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 즉, 오분위분배율의 역수값으로 해석해야 할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-5〉 대상자 및 수혜자의 여성비율: 교육분야

(단위: 개, %)

여성의 비율	대상자		수혜자	
	사업 수	비율	사업 수	비율
0~20% 미만	0	0.0	1	7.7
20~40% 미만	4	33.3	2	15.4
40~60% 미만	7	58.3	5	38.5
60~80% 미만	1	8.3	5	38.5
80~100%	0	0.0	0	0.0
합 계	12	100.0	13	100.0

* 상기 사업 수는 동일한 사업의 대상자와 수혜자 비율 아니라, 각 해당구간에 속하는 사업을 의미한다. 가용자료만 활용했으므로 대상자와 수혜자의 합계가 다를 수 있다.

다. 농림수산물분야

농림수산물분야의 사업 대상자 정보가 작성된 30개 사업 중 가장 많은 24개 사업이 대상자 중 여성비율이 40~60% 미만으로 성별 분포가 비교적 균등하게 나타난다. 대상자 중 여성비율이 0~20% 미만, 20~40% 미만, 60~80% 미만인 사업이 전체 사업의 각 6.7%씩을 차지한다. 대상자 중 여성의 비율이 극단적인 80~100%인 사업은 없는 것으로 나타났다.

그러나 수혜자 통계는 다른 특징을 보여준다. 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만인 사업이 41.2%로 가장 많은 비율을 차지하는 것을 알 수 있다. 성별 분포가 비교적 균등한 구간인 수혜자의 여성비율이 40~60% 미만인 사업은 대상자가 80.0%인데 반해 수혜자는 전체 중 26.5%에 불과하다.

즉, 농림수산물분야에 속한 사업들은 모집단보다 수혜자의 여성비율이 낮은 경향을 보이고, 각 구간별 해당 사업은 다음과 같다. 대상자의 여성비율은 40~60% 미만인데, 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만으로 여성의 수혜율이 낮은 사업에는 농업인 교육훈련, 어업인 교육훈련 사업 등이 해당된다. 교육훈련 사업들은 농업인이나 어업인 개인으로 교육훈련을 받는 사업이지만 대부분 남성들이 많이 수혜를 받고 있는 사업임을 알 수 있다. 반면 농산물안정성 조사 내역사업으로 분석보조원 일용임금을 지급하는 사업은

수혜자의 여성비율이 80~100%로 정부 보조로 창출된 저임금, 임시적 일자리 지원 사업에는 여성들이 집중된 것을 확인할 수 있다.

여기서 수혜자의 오분위분배율을 구해보면 0.14[5.9/41.2]으로 성별수혜에 있어 불평등도가 0이다. 농림식품분야의 경우, 복지분야(3[16.2/5.4])와 비교하여 성별수혜율에 있어 격차가 크다고 설명할 수 있다.

〈표 IV-6〉 대상자 및 수혜자의 여성비율: 농림수산물식품분야

(단위: 개, %)

여성의 비율	대상자		수혜자	
	사업 수	비율	사업 수	비율
0~20% 미만	2	6.7	14	41.2
20~40% 미만	2	6.7	6	17.6
40~60% 미만	24	80.0	9	26.5
60~80% 미만	2	6.7	3	8.8
80~100%	0	0.0	2	5.9
합 계	30	100.0	34	100.0

* 상기 사업 수는 동일한 사업의 대상자와 수혜자 비율 아니라, 각 해당구간에 속하는 사업을 의미한다. 가용자료만 활용했으므로 합계가 다를 수 있다.

라. 문화관광체육분야

문화관광체육분야의 사업 대상자 정보가 작성된 20개 사업 중 가장 많은 8개 사업은 대상자 중 여성비율이 60~80% 미만을 차지하고 있었으며, 대상자 중 여성비율이 20~40% 미만, 40~60% 미만인 사업이 전체 사업의 각 30.0%씩을 차지한다. 대상자 중 여성의 비율이 극단적인 0~20% 미만, 80~100%인 사업은 없는 것으로 나타났다.

문화관광체육분야의 경우, 사업 대상자와 수혜자의 성별 분포는 차이가 크지 않다. 성별분포가 비교적 균등한 구간인 40~60% 미만 사업에서도 대상자와 수혜자의 여성비율 차이가 크지 않다. 대상자의 여성비율이 60%이상인 사업비율이 전체의 40%인 반면, 수혜자의 여성비율이 60%이상인 사업비율

은 45.5%로 다소 높은 편이나, 비교적 차이가 크지 않다고 할 수 있다.

구체적 사업별로 살펴보면, 대상자의 비율이 20~40% 미만인데, 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만인 사업들로는 스포츠산업체 종사자, 경기도맹 단체 임직원, 스포츠경영관리사, 지자체 체육시설 담당 공무원을 대상으로 하는 스포츠산업육성-스포츠산업 현장인력 재교육과 전통문화연수원 운영 등이 있다. 반면, 대상자의 비율이 60~80% 미만인데, 수혜자의 여성비율이 80~100%인 사업들로는 전통예술인턴 사업이 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 실제 종사자 교육훈련 등은 남성수혜자가 대상자 대비 많은 반면, 인턴사업은 대상자 대비 여성수혜자가 많은 것을 알 수 있다. 농림수산 식품분야에서 분석했던 바와 같이 여성들이 저임금, 임시적 일자리에 몰리는 것으로 해석할 수 있다.

여기서 수혜자의 오분위분배율을 구해보면 1[9.1/9.1]으로 성별수혜에 있어 불평등도가 1이다. 문화관광분야의 경우 복지분야와 비교하여 성별수혜율에 있어 격차가 크지만 농림식품분야나 교육분야와 비교하여서는 상대적으로 수혜에 있어 성별격차가 적다고 해석할 수 있다.

〈표 Ⅳ-7〉 대상자 및 수혜자의 여성비율: 문화관광체육분야

(단위: 개, %)

여성의 비율	대상자		수혜자	
	사업 수	비율	사업 수	비율
0~20% 미만	0	0.0	2	9.1
20~40% 미만	6	30.0	4	18.2
40~60% 미만	6	30.0	6	27.3
60~80% 미만	8	40.0	8	36.4
80~100%	0	0.0	2	9.1
합 계	20	100.0	22	100.0

* 상기 사업 수는 동일한 사업의 대상자와 수혜자 비율 아니라, 각 해당구간에 속하는 사업을 의미한다. 가용자료만 활용했으므로 대상자와 수혜자의 합계가 다를 수 있다.

마. 산업·중소기업·에너지 분야

산업·중소기업·에너지 분야의 사업 대상자 정보가 작성된 16개 사업 중 가장 많은 11개 사업은 대상자 중 여성비율이 20~40% 미만을 차지하고 있었다. 나머지 사업들은 대상자 중 여성비율이 40~60% 미만구간을 차지하고 있었으며, 여성의 비율이 극단적인 80~100%인 사업은 없는 것으로 나타났다.

그러나 수혜자 통계는 다른 특징을 보여준다. 수혜자의 여성비율이 0~20%미만인 비율이 43.8%, 20~40% 미만인 비율이 12.5%로, 여성수혜자 비율이 같은 구간의 여성 대상자 비율에 비해 낮다는 점을 확인할 수 있다. 대상자 비율에 비해 수혜자의 여성비율이 낮은 사업은 산림서비스 증진 사업과 중소기업기술혁신 개발사업이 있었다. 중소기업 기술혁신개발사업의 대상자는 중소기업기본법 제2조 규정에 의해 중소기업으로 성별 구분을 할 수 없다. 그러나 성인지예산서 작성 시, 이를 중소기업의 대표자로 정의하고, 성별 분석을 수행하였다. 원칙적으로 중소기업에 대한 정부 지원의 수혜자는 기업 대표자 뿐 아니라, 노동자, 나아가 국민 전체가 될 수도 있다. 그러나 분석의 일관성과 정부 재정의 성평등한 배분이란 분석 목적을 고려할 때, 개인이 아닌 기관이 수혜대상이 되는 사업은 해당 기관의 대표자 개인을 1차적인 사업 수혜자로 정의하였다. 그 결과, 중소기업 기술혁신 개발사업의 경우, 현실적으로 중소기업의 대표자가 대부분 남성이기 때문에 자동적으로 남성 수혜자의 비율이 많은 것으로 나타났다.

여기서 수혜자의 오분위분배율을 구해보면 0[0/43.8]으로 성별수혜에 있어 불평등도가 0이다. 이는 교육분야와 마찬가지로 성별격차가 매우 큰 것을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 Ⅳ-8〉 대상자 및 수혜자의 여성비율: 산업·중소기업·에너지분야

(단위: 개, %)

여성의 비율	대상자		수혜자	
	사업 수	비율	사업 수	비율
0~20% 미만	0	0.0	7	43.8
20~40% 미만	11	73.3	2	12.5
40~60% 미만	4	26.7	4	25.0
60~80% 미만	0	0.0	3	18.8
80~100%	0	0.0	0	0.0
합 계	15	100.0	16	100.0

* 상기 사업 수는 동일한 사업의 대상자와 수혜자 비율 아니라, 각 해당구간에 속하는 사업을 의미한다. 가용자료만 활용했으므로 합계가 다를 수 있다.

3. 주요 정책 분야별 성별 격차 현황

본 절에서는 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』를 국가 주요 정책분야별로 나누어 성별 격차를 분석하였다. 정부는 ‘서민희망·미래대비’를 위해 총 지출¹⁸⁾ 209.6조원 규모로 편성된 『2011년도 예산안』을 10월 1일 국회에 제출하였다. 2011년 재정운용의 기본방향으로 ‘서민에게 희망’을 주고, ‘미래 성장기반을 확충’하면서 ‘건전재정을 실현’하는 것으로 설정하였다. 2011년 총지출 규모는 2010년 대비 5.7%(16.8조원) 증가한 209.6조원으로, 본 예산 기준 시 300조원을 처음으로 넘어섰다. 2005년 200조원을 넘어선 지 6년 만에 300조원을 돌파하였으며, 「2009~2013년 국가재정운용계획」에서 전망한 306.6조원보다 3조원 증가하였다. 2009년은 본 예산이 284.5조원이었으나, 경제위기 극복을 위한 대규모 추경편성으로 301.8조원으로 확대되었다. 2011년도 예산안의 재정규모(총지출 기준)는 예산 215.9조원, 기금(63개) 93.7조원인데, 이중 성인지예산서를 작성한 대상

18) 총지출은 사업비 기준 개념으로 ‘일반회계+특별회계+기금-내부거래-보전지출’로 계산됨

사업의 규모는 예산 84,232백만원, 기금 17,516백만원이다¹⁹⁾.

그러므로 2011년도 성인지예산서 및 기금운용계획서 상에서 국가재정운용방향 중 “서민희망”과 부합하는 취약계층의 고용지원을 목적으로 하는 재정지원 일자리사업을 중심으로 성별격차를 분석하고, 성평등을 실현하기 위한 정책을 포괄적으로 수립·추진하는 국가종합계획의 중요한 부분을 차지하고 있는 보육사업을 중심으로 분석을 실시하였다.

가. 보육분야

『2011년도 성인지예산서』의 보육분야 사업들은 양육비·보육시설 지원 등 양육 지원 사업과 임신·출산여성의 고용지원사업들로 구성되어 있다. 보육예산은 2조 4,331억원이며, '10년도 예산 중 보육예산은 2조 830억원이었다.

또한 보육사업 대다수가 양육(비) 지원에 집중해있는 것도 확인된다. 보육예산 2조 4,331억원 중 양육지원 사업 예산규모는 90% 이상을 차지한다. 전년 대비 예산규모도 18.4% 증액되었다. 나머지 예산은 임신·출산여성 고용지원 관련 사업에 배정되었다. 고용지원 관련 사업의 예산 증감률은 전년 대비 3.7%이다.

〈표 IV-9〉 보육예산의 규모

(단위: 백만원, %)

분야		'10년 예산 (A)	'11년 정부안 (B)	증감 (B-A)	증감율 ((B-A)/A)
보육예산	소 계	2,083,082	2,433,159	350,077	16.8
	양육지원	1,862,983	2,204,904	341,921	18.4
	고용지원	220,099	228,255	8,156	3.7

2011년 성인지예산서 작성사업의 제3차 여성정책기본계획사업 중 보육, 여성, 가족에 해당하는 사업들을 살펴보면, 수혜율이 가장 높은 세부 분야

19) 차후 성인지예산서 작성 대상사업이 증가하면, 미래성장기반확충 등에 관한 주제별 분석이 이루어질 수 있을 것이다.

는 노동분야로 약 96%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 노동분야의 경우 산전후 휴가급여와 임신·출산여성고용안정지원금 등 정책 대상의 범위가 비교적 명확한 사업이 포함되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 반면 수혜율이 가장 낮은 세부 분야는 취약계층 지원분야로 나타났다.

〈표 IV-10〉 보건·복지·노동 분야 여성정책기본계획사업의 수혜율

(단위: 명, %)

부문	대상자 수			수혜자 수			수혜자 비율(%)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
취약계층 지원	901,408	1,047,105	1,150,000	40,600	63,800	31,131	4.5	6.1	2.7
노인 청소년	3,372	3,524	3,693	427	567	996	12.7	16.1	27.0
노동	2,630,318	2,766,713	2,798,080	2,510,673	2,651,677	2,690,730	95.5	95.8	96.2
보육 가족 여성	202,938,683	203,447,762	203,844,287	50,338,187	50,997,854	51,390,982	24.8	25.1	25.2
계	206,473,781	207,265,104	207,796,060	52,889,887	53,713,898	54,113,839	25.6	25.9	26.0

그러나 상기 자료는 『2011년 성인지예산서』 중 보건·복지·노동분야의 여성정책기본계획 사업인 27개 사업만을 분석 대상으로 하였으므로 전체 정부 예산의 규모로 일반화하는 데에는 한계가 있다. 여성정책기본계획 사업의 성인지예산서 미제출률이 높고, 제출된 성인지예산서의 통계 작성률이 100%가 아닌 경우가 있었기 때문이다. 따라서 향후 성인지예산제도가 정착되어 대상사업 범위가 확대되고 여성정책기본계획 사업의 예산 및 수혜율이 보다 정확하게 파악되는 것이 필요하다.

나. 재정지원 일자리분야

2011년 성인지예산서 작성사업 중 재정지원 일자리사업(기획재정부가 취약계층의 일자리창출을 위해 관리하는 사업)을 별도로 뽑아 분석하였다.

재정지원 일자리사업은 노동시장 내 공적 개입 프로그램으로 실업자, 비자발적 해고위기에 있는 근로자, 비경제활동인구 등 취약계층의 일자리 창출을 주목적으로 한다. 2010년 재정지원 일자리사업은 26개 부처의 179개

사업으로 예산규모는 약 8조 9천억원이다²⁰⁾. 부처별로는 고용노동부가 전체 사업예산의 60%를 차지하고, 다음으로 보건복지부 12%, 행정안전부 6% 순이다. 나머지 23개 부처의 일자리사업 예산은 기타 22%에 포함된다.

재정지원 일자리사업은 크게 ① 직접 일자리 창출사업, ② 고용촉진사업, ③ 교육·훈련사업으로 나뉜다. 여기서 재정지원 일자리사업은 효율적인 노동시장의 기능 수행과 불균형을 바로잡기 위한 노동시장 내 공적 개입으로, 노동시장에서 특정그룹에게 선택적으로 유리하게 작용하는 프로그램이다. 여기서 특정그룹이란 실업자, 비자발적 해고위기에 있는 근로자, 비경제활동인구 등을 말한다. 전술한 바와 같이 여성의 경우 남성에 비해 경제활동참가율이 낮고 실업 및 빈곤에 취약하므로, 여성은 남성에 비해 특정그룹에 포함될 가능성이 크다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 성인지예산서의 작성대상 사업인 재정지원 일자리사업이 원래 의도한 취약계층 고용이라는 목적을 달성함에 있어서 여성취약계층에 대한 차별이 있었는지 여부를 확인하고자 한다.

먼저, 직접 일자리 창출사업은 정부가 직접 지원하여 일자리를 창출하는 사업이다. 사업의 주요 목표는 구직을 희망하는 근로빈곤층, 청년, 여성, 고령자를 대상으로 일정기간 일자리를 제공하는 것이다. 이 사업에서 창출되는 일자리는 임시적이며, 수혜자 선발과정에서 취약계층을 우선 선발하거나 일정비율 이상 선발하도록 강제하고 있다. 사회서비스 관련 사업이 대표적이다. 그러나 일부 사회서비스 사업유형은 일정한 전문성을 요하기 때문에 취약계층 선발을 장려하나 강제성이 없는 경우가 있다. 농림수산물부문의 동축산물검역검사, 여성가족부의 폭력피해 이주여성지원 등의 사업이 이 유형에 속한다. 2010년 직접 일자리 창출사업은 119개 사업이며 예산규모는 전체 중 40.3%에 해당한다.

둘째, 고용촉진 사업에는 사업주 지원금 및 보조금, 구직상담 등 취업지

20) 일자리사업은 경기상황 등에 따라 지속적으로 예산규모와 사업 조정이 있었다. 본 연구는 『2011년 성인지예산서』작성 대상사업을 선정할 시기인 2010년 4~5월경 재정지원 일자리사업을 기준으로 분석하였다. 2010년 7월 이후 재정지원 일자리사업은 OECD 일자리사업 기준으로 재분류하여 24개 부처 202개 사업, 9조 2천억원 규모로 발표되었다.

원 서비스 등 근로자의 고용 유지 또는 취업취약계층의 구직지원 사업이 속한다. 주요 사업은 직업안정기관 운영, 직업상담원 인건비, 고령자 및 여성고용 촉진 컨설팅, 민간취업기관 지원, 청년직장체험 등이다. 이러한 사업은 15개 사업, 전체 예산의 45.1%를 차지한다.

마지막으로 교육·훈련사업은 개인·산업 및 지역·중소기업의 수요를 반영하여 직업능력을 개발하는 교육·훈련을 지원한다. 실업자, 경력단절 여성, 비정규직 등 다양한 개인을 대상으로 하는 직업훈련, 국가 전략직종의 인력수요 또는 중소기업 훈련수요를 반영한 인력양성사업 등으로 구성된다. 이는 전체 예산의 14.6%이고 45개 사업이 해당한다.

〈표 Ⅳ-11〉 2010년도 재정지원 일자리사업

(단위: 개, 백만원, %)

구분	부처 수	사업 수	'10년 예산	백분율
전 체	26	179	8,895,944	100.0
직접 일자리 창출사업	22	119	3,588,336	40.3
고용촉진사업	1	15	4,009,157	45.1
교육·훈련사업	14	45	1,298,451	14.6

구체적으로 사업대상자와 수혜자는 다음과 같다. 2010년 재정지원 일자리사업 중 『2011년 성인지예산서』를 작성·제출한 사업은 20개 부처의 95개 사업이고, 예산규모는 3,275,747백만원이다. '11년 재정지원 일자리사업 예산이 8조 8천억원²¹⁾임을 감안할 때, 성인지예산서를 제출한 일자리 사업의 규모는 전체 예산의 약 37%이다.

『2011년 성인지예산서』를 작성한 재정지원 일자리사업은 유형별로 직접 일자리 창출사업 61개, 교육·훈련사업 30개, 고용촉진사업 4개로 구분된다. 예산규모는 직접 일자리 창출사업이 1조 8천억원 가량으로 전체 예산의 약 55%를 차지한다. 교육·훈련사업은 1,137,205백만원으로 전체의 약 35%에 해당하고, 고용촉진사업은 317,708백만원으로 전체의 약 10%정도이다.

21) 9월 28일 기획재정부 국무회의에서 재정지원 일자리사업의 '11년 예산규모를 88,137 억원으로 발표하였다.

'11년 예산 증감을 보면, 전년 대비 감액된 일자리 사업 유형은 직접 일자리 창출사업과 고용촉진사업이다. 감액율은 고용촉진사업이 12.9%, 직접 일자리 창출사업은 3.4%로 나타났고, 교육·훈련사업만 유일하게 전년 대비 3.8% 증액되었다.

〈표 IV-12〉 유형별 재정지원 일자리사업

(단위: 개, 백만원)

분야	사업 수	'10년 예산	'11년 정부안	증감	증감율
합 계	95	3,345,149	3,275,747	△ 69,402	△2.1%
직접 일자리 창출사업	61	1,884,797	1,820,834	△ 63,963	△3.4%
교육·훈련사업	30	1,095,661	1,137,205	41,544	3.8%
고용촉진사업	4	364,691	317,708	△ 46,983	△12.9%

직접 일자리 창출사업은 주로 사회서비스 및 단기적 일자리 성격의 사업이 집중해있다. 주요 사업을 살펴보면, 보건복지부의 자활사업이 385,335백만원으로 가장 큰 예산사업이다. 다음으로 사회적 기업 육성, 노인 일자리 사업지원, 중소기업 청년취업 인턴제, 장애인 사회활동 지원 등 취업취약계층의 일자리를 창출하는 성격의 사업이 주를 이룬다. 또한 지역사회서비스 투자사업 자치단체 경상보조, 노인돌봄서비스 지자체 보조, 문화예술교육 활성화, 장애아동가족지원 등 정부의 사회서비스 제공으로 인해 창출되는 일자리사업도 다수 포함되어 있다.

교육·훈련사업은 주로 재직자 훈련사업 및 인력양성사업이 포함된다. 가장 큰 예산을 차지하는 사업주 능력개발 지원금과 근로자 능력개발지원 등은 재직자 훈련사업에 속한다. 그 외 인력양성사업으로 실업자 대상 능력개발지원 사업 및 직업훈련 사업을 들 수 있다.

마지막으로 고용촉진사업은 고용 또는 취업 관련 지원금 지급사업으로 실업급여가 주를 이룬다. 취업촉진수당, 취업애로계층 고용촉진지원금, 고용유지지원금지급이 주요 사업이다.

재정지원 일자리사업의 성별 수혜분석은 다음과 같다. 분석대상은 2008~2010년까지 3개년 통계 중 사업 대상자 및 수혜자 정보가 가장 많이 확보

된 2010년 사업통계로 한하였다. 사업 대상자의 여성비율을 분류하면, <표 IV-13>과 같다. 2010년 사업 대상자 정보가 작성된 73개 사업 중 가장 많은 35개 사업은 대상자 중 여성비율이 40~60% 미만으로 성별 분포가 비교적 균등하게 나타난다. 다음으로 대상자 중 여성비율 20~40%인 사업이 23개로 전체 사업의 31.5%를 차지한다. 대상자의 성별분포를 보면, 여성비율이 상대적으로 낮은 0~20% 미만, 20~40% 미만 사업의 비율이 37%인 반면, 여성의 비율이 상대적으로 높은 60~80% 미만, 80~100%사업의 비율은 15.1%이다. 즉, 재정지원 일자리사업은 대상자의 여성비율이 상대적으로 낮은 사업이 많은 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-13〉 2010년 사업 대상자 및 수혜자의 여성비율

(단위: 개, %)

여성의 비율	대상자		수혜자	
	사업 수	비율	사업 수	비율
합 계	73	100.0	90	100.0
0~20% 미만	4	5.5	15	16.7
20~40% 미만	23	31.5	21	23.3
40~60% 미만	35	47.9	20	22.2
60~80% 미만	8	11.0	21	23.3
80~100%	3	4.1	13	14.4

* 상기 사업 수는 동일한 사업의 대상자와 수혜자 비율 아니라, 각 해당구간에 속하는 사업을 의미한다. 가용자료만 활용했으므로 대상자와 수혜자의 합계가 다를 수 있다.

사업 대상자의 성별 분포별 주요 사업을 살펴보면, 노동시장의 수평적 성별 분리 현상이 성인지예산서 작성 대상사업에 그대로 투영되어 있음을 확인할 수 있다. 특히, 여성비율이 높은 사업(60~80% 미만, 80~100% 사업)과 낮은 사업(0~20% 미만, 20~40% 미만 사업)의 대상 인력을 비교하면, 전문분야별 성별분리 현상이 두드러진다. 대상자의 여성비율이 높은 60~80% 미만, 80~100% 사업은 식품, 문헌정보, 문화예술, 교육 등 분야의 전문인력 대상사업들이다. 반면, 여성비율이 낮은 0~20% 미만, 20~40% 미

만 사업은 과학기술 전문인력 대상사업이 대다수를 차지하고, 여기에는 경제금융, 체육, 방송산업 등이 포함된다.

또한 경제활동인구의 성별 격차를 반영하듯 대상자의 여성비율이 낮은(0~20% 미만, 20~40% 미만 사업) 사업에는 재직자·미취업자 대상의 직업훈련 사업이 다수 포함되어있다. 반면, 여성비율이 높은 사업(60~80% 미만, 80~100% 사업)에서 미취업자 대상사업들은 직업훈련보다 단기적인 일자리 제공 성격의 사업들이다.

재정지원 일자리사업 중 2010년 사업 수혜자 성별 통계가 작성된 사업은 90개이다. 전체 사업 중 성별분포가 비교적 고른 여성비율 40~60% 미만 사업은 20개로 22.2%를 차지한다. 또한 상대적으로 여성비율이 높은 60~80% 미만 사업, 상대적으로 여성비율이 낮은 40~60% 미만 사업이 각각 21개로 23.3%이다. 여성비율이 가장 낮은 0~20% 미만 사업은 15개로 16.7%이고, 여성비율이 가장 높은 80~100% 사업은 13개로 14.4%이다. 수혜자 통계에 따르면, 성별 분포가 비교적 균등한 사업보다는 불균등한 사업이 다수를 차지하고, 여성의 수혜가 낮은 사업과 높은 사업의 비율이 유사한 비율을 차지하는 것으로 확인된다.

이렇듯 수혜자의 불균등한 성별 분포는 일자리사업의 유형별로 여성 수혜자 비율이 차이가 현격하게 발생하기 때문이다. 사회서비스 일자리와 인턴 등 임시적으로 일자리를 제공하는 직접 일자리 창출사업의 경우, 수혜자의 여성비율이 60~80% 미만, 80~100% 사업에 집중해있다. 반면, 재직자 훈련과 각종 인력양성 사업이 포함된 교육·훈련사업에는 오히려 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만, 20~40% 미만인 사업이 대다수이고, 고용 및 취업 지원금 등의 형태로 지원되는 고용촉진사업도 수혜자의 여성비율이 상대적으로 낮은 20~40% 미만과 비교적 성별 분포가 균등한 40~60% 미만에 집중해있다. 즉, 여성은 상대적으로 낮은 임금과 임시적으로 제공되는 일자리 사업에 집중해있는 반면, 역량강화를 통해 취업 또는 승진의 가능성을 높이는 교육·훈련 사업에는 상대적으로 남성의 수혜비율이 높다. 노동시장의 수직적·수평적 성별 분리 현상이 정부의 재정지원 일자리 사업의 수혜자 성별 분포에 반영되고 있다.

〈표 Ⅳ-14〉 일자리사업 유형별 수혜자의 여성비율

(단위: 개, (%))

수혜자의 여성비율	합계	직접 일자리 창출사업	고용촉진사업	교육·훈련사업
전 체	90(100.0)	53(100.0)	3(100.0)	34(100.0)
0~20% 미만	15(16.7)	4(7.5)	0(0.0)	11(32.4)
20~40% 미만	21(23.3)	9(17.0)	2(66.7)	10(29.4)
40~60% 미만	20(22.2)	11(20.8)	1(33.3)	8(23.5)
60~80% 미만	21(23.3)	16(30.2)	0(0.0)	5(14.7)
80~100%	13(14.4)	13(24.5)	0(0.0)	0(0.0)

수혜자의 여성비율별 주요 사업을 살펴보면, 앞서 분석한 대상자의 성별 분포와 유사한 특징이 재확인된다. 분야별로 수혜자의 여성비율 차이가 두드러지는데, 과학기술, 건축, 경제금융 등은 여전히 여성 수혜자 비율이 낮은 반면 문화, 복지 분야와 연관된 사업에는 여성 수혜자 비율이 높게 나타났다. 미취업자를 대상으로 하는 사업은 여성 수혜자 비율이 높은 사업(60~80% 미만, 80~100% 사업)과 낮은 사업(0~20% 미만, 20~40% 미만 사업) 모두에서 확인된다. 그러나 사업내용상 미취업자 대상 직업훈련과 취업지원 사업은 수혜자의 여성비율이 낮은 반면, 미취업자를 대상으로 단기적인 일자리를 제공하는 사업에는 수혜자의 여성비율이 높은 것으로 나타났다.

2010년 재정지원 일자리사업을 기준으로 연도별 성별 수혜분석 결과, 2008~2010년 성별 수혜자 비율과 예산액 비율 모두 연도별 변동폭이 크지 않다. 유형별로 살펴보면, 2010년 직접 일자리 창출사업은 2008년 여성 대상자 비율 51.5%, 여성 수혜자 비율 53.8%이고, 여성이 수혜한 예산액 비율 67.0%이다. 이 비율은 2010년과 비교할 때 변동폭이 크지 않다. 마찬가지로 고용촉진사업은 2008년 여성 대상자 비율 45.5%, 여성 수혜자 비율 33.4%, 여성이 수혜한 예산액 비율 23.8%이고, 이 비율은 2010년에도 유지된다. 마지막으로 교육·훈련사업도 2008년 여성 대상자 비율 37%, 여성 수혜자 비율 59.7%, 여성이 수혜한 예산비율 44.1%로 2010년 성별 비율과 크게 다르지 않다. 즉, 직접 일자리 창출사업과 교육·훈련사업에서 여성 수혜비율이 상대

적으로 높은 반면, 고용촉진사업의 여성 수혜비율이 낮은 특성이 2008~2010년까지 3개년동안 지속적으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

성인지예산서를 통해 확인한 대상자 및 수혜자의 성별 분포는, 정부 사업의 기본 원칙은 양성 모두를 대상으로 하는 것이지만, 실제 예산사업의 집행과정에서 우리사회에 존재하는 수직적·수평적 성별 분리 현상이 여실히 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

〈표 IV-15〉 일자리 유형별 성별 수혜분석 결과

구분		2008		2009		2010	
		전체(명)	여성(%)	전체(명)	여성(%)	전체(명)	여성(%)
· 직접 일자리 창출사업 (35개)							
	사업 대상자 수	142,495,136	51.5	148,873,007	51.0	153,700,629	50.6
	수혜자 수	7,839,758	53.8	8,962,708	53.8	9,322,345	55.5
	예산(백만 원)	679,802	67.0	1,084,267	60.0	1,349,733	68.0
· 고용촉진사업 (2개)							
	사업 대상자 수	970,974	45.5	1,291,117	42.4	1,075,820	43.9
	수혜자 수	180,550	33.4	237,167	30.9	85,943	33.1
	예산(백만 원)	394,751	23.8	526,122	21.9	165,608	23.9
· 교육·훈련사업 (24개)							
	사업 대상자 수	25,686,222	37.0	35,644,982	41.6	36,057,210	42.0
	수혜자 수	515,351	59.7	783,781	56.5	601,219	57.3
	예산(백만 원)	527,324	44.1	769,882	47.8	655,699	46.0

* 상기 사업 수는 2011년 성인지예산서 및 기금운용계획서 작성 대상사업으로 선정된 재정지원 일자리 사업 중 2008~2010년 성별 분석이 가능한 자료만을 활용했음.

4. 성별 수혜격차에 대한 실증분석

가. 성별 수혜격차 현황

성별 수혜격차 현황을 파악하기 위해 2011년 성인지예산서 및 기금운용계획서를 바탕으로 여성의 평균 수혜율을 산출하였다. 성별 수혜격차는 성별수혜현황과 성과목표를 작성하는 성별영향분석사업만을 대상으로 하였다.²²⁾ 분석에 사용한 사업 수와 여성의 평균 수혜율을 <표 IV-16>와 같이 산출하였다.

실제 2008년과 2009년 여성수혜비율의 변화가 있는지 알아보기 위해 대응표본 t-검정을 한 결과, 유의확률 0.133으로 유의수준 5%에서 유의한 차이가 없는 것으로 나타났으나, 2009년과 2010년 여성수혜비율은 유의확률 0.027로 유의수준 5%에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 따라서 2010년 여성수혜비율은 2009년 여성수혜비율보다 유의미하게 증가하였음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-16〉 여성수혜비율

	대응차					t	자유도	유의 확률 (양쪽)
	평균	표준 편차	평균의 표준 오차	차이의 95% 신뢰구간				
				하한	상한			
'08년 수혜비율 - '09년 수혜비율	-0.971	6.345	0.641	-2.244	0.301	-1.516	97	0.133
'09년 수혜비율 - '10년 수혜비율	-1.306	6.486	0.582	-2.459	-0.154	-2.243	123	0.027*

*, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함.

다음은 2011년 성인지예산서 및 기금운용계획서를 바탕으로 2010년 기준, 성별 수혜격차 10% 이상인 사업을 분석하였다. 수혜격차는 정책대상이

22) 본 절의 분석은 2010년 성인지결산서를 확인하여 실제 집행된 숫자를 바탕으로 분석하였으므로, 앞서 성별격차 분석(37쪽)의 사업 수와 다를 수 있다.

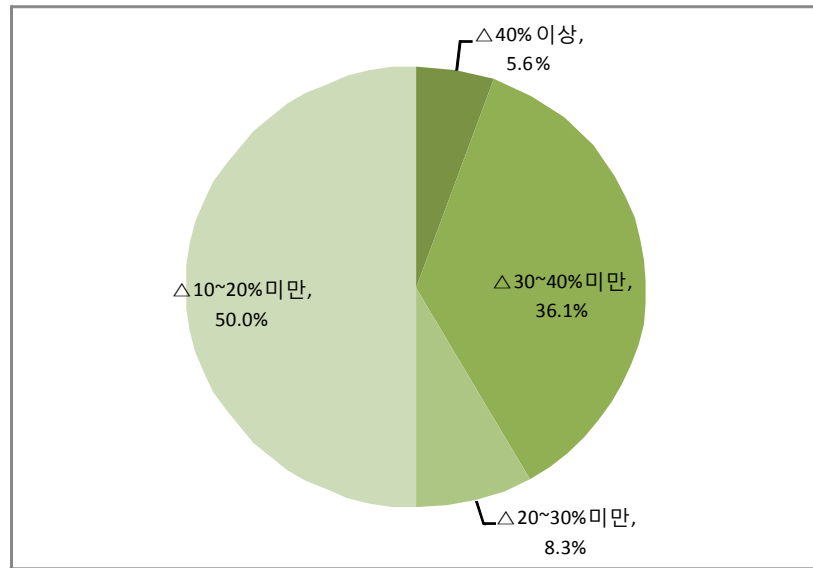
성별로 구분가능한 개인인 사업에 한하여, '10년도 사업수혜자의 여성비율에서 '10년도 사업대상자의 여성비율의 차를 구한 값이다. 성별 수혜격차가 0보다 작으면, 사업의 여성 수혜자 비율이 대상자의 여성 비율에 비해 작은 것을 의미하고, 이는 곧 사업의 본래 정책대상 성비에 비해 더 적은 여성만이 수혜자가 되었음을 의미한다. 반대로 성별 수혜격차가 0보다 크면 사업의 여성수혜자 비율에 비해 여성 대상자 비율이 큰 것이고, 이는 본래 정책대상 여성비율에 비해 더 많은 여성이 사업의 수혜자가 되었음을 의미한다. 이렇듯 성인지예산제도를 통한 적정 수혜율은 남성과 여성의 수혜비율을 50대 50으로 하는 것이 아니라 성별 정책의 모집단 대비 수혜자 비율이 적정 수혜율이 되는 것을 의미한다. 따라서 성별 정책모집단인 사업대상자와 수혜자의 차를 수혜격차로 정의하였다.

수혜격차를 주요 분석대상으로 삼은 이유는 국가 예산이 남성과 여성에게 효율적으로 배분되는지를 분석하고 수혜격차를 해소하기 위해 예산을 재배분하는 현재의 성인지 예산 개념 전환 필요하기 때문이다. 구체적으로 실질적 양성 평등 실현을 위한 별도의 성인지 예산 계상이 필요하며, 일자리 사업 등에 대한 예산 추가 배정으로 여성들의 일·가정 양립 지원 필요²³⁾하기 때문이다. 따라서 해당 사업들을 대상으로 수혜격차 등을 점검하여 2012년 예산편성시 격차가 완화되도록 유도하고자 한다.

본 분석은 특히 여성 수혜율이 낮은 사업, 즉 성별 수혜격차 비율이 0보다 작은 사업을 중심으로 성별 수혜격차 분석을 수행하였다. 특히, 여성 대상자 비율과 여성 수혜자 비율의 차가 $\Delta 10\%$ 이상인 사업들을 중심으로 분석을 수행하였고, 결과는 다음과 같다. 성별 수혜격차가 $\Delta 10\%$ 이상인 사업은 36개이고, 성별 수혜격차 비율별 사업 수 분포는 아래 그림과 같다. 성별 수혜격차가 $\Delta 10\%$ 이상인 사업의 절반인 50%는 수혜격차가 $\Delta 10\sim 20\%$ 미만인 사업이다. 그 다음으로 성별 수혜격차가 $\Delta 30\sim 40\%$ 미만인 사업이 전체 36개 사업의 36.1%(13개 사업)을 차지한다. 성별 수혜격차가 $\Delta 20\sim 30\%$ 미

23) 지속적인 법·제도의 개선에도 불구하고 20~30대 여성들의 소득과 고용 불안정, 양육 부담 증가, 여성 경제활동 참가율 OECD 최하위 수준('09년 53.9%, 29위/32개국), 여성의 출산 욕구 지속 하락('05년 42.1% → '09년 24.0%)

만인 사업은 8.3%(3개 사업)이고, 수혜격차가 $\Delta 40\%$ 이상인 사업은 5.6%(2개 사업)이다.



* 성별격차 10%이상인 전체 사업 수는 36개임.

[그림 Ⅳ-7] 성별수혜격차 비율별 사업 수 분포

성별격차 $\Delta 10\%$ 이상 사업의 구체적인 목록은 아래 표와 같다. 성별격차가 $\Delta 40\%$ 이상인 2개 사업이 모두 농림수산물식품부의 사업이고, 수혜격차 비율이 $\Delta 30 \sim 40\%$ 미만의 사업 중에도 상당수가 어업 및 농업 분야의 사업들이다. 해당 사업들은 예비 또는 현 종사자를 대상으로 교육훈련을 수행하는 정책 사업인데, 공통적으로 대상자의 여성 비율에 비해 실제 여성 수혜자의 비율이 상대적으로 낮은 것을 확인할 수 있다. 농업, 어업 분야의 교육훈련, 중소기업 및 사업체 지원, 이공계 교육 및 취업지원사업 등에서 공통적으로 여성 수혜비율이 대상자 비율에 비해 상대적으로 낮게 나타난다. 따라서 2012년 예산편성 과정에서는 해당 분야의 사업 특성을 고려하여 성별 수혜격차를 완화하려는 노력이 필요하다.

〈표 IV-17〉 성별 격차 △10%이상 사업

번호	부처	회계	세부사업명	2010년도 예산 전체 (백만원)	2010년도 사업대상자 여성비율 (%) A	2010년도 사업수혜자 여성비율 (%) B	수혜격차 B-A
1	농림수산식품부	특별	어업인교육훈련(제주)	4	58.4	10.0	△48.4
2	농촌진흥청	일반	과학영농 현장기술 지원	4,031	52.3	6.0	△46.3
3	농림수산식품부	특별	어업인교육훈련 및 기술지원 (지자체)	2,500	47.4	7.5	△39.9
4	환경부	특별	물산업지원기반구축 및 전문 인력양성	1,000	70.6	30.9	△39.6
5	농림수산식품부	일반	한국농수산대학교운영(책임운영)	13,638	52.7	14.8	△37.9
6	해양경찰청	일반	명예해양감시원 운영	100	49.0	11.2	△37.8
7	농촌진흥청	일반	농업인력개발교육	1,179	51.8	14.7	△37.1
8	농촌진흥청	특별	농기계훈련사업	2,464	52.3	15.8	△36.5
9	농림수산식품부	특별	농업인 교육훈련	25,998	51.6	15.3	△36.3
10	농림수산식품부	특별	농업인 교육훈련(지자체)	10,035	51.6	15.3	△36.3
11	농림수산식품부	특별	농어업 기반정비(제주)	813	51.1	14.9	△36.1
12	농림수산식품부	특별	창업후계 농어업인 육성(용자)	31,200	51.6	17.4	△34.2
13	법제처	일반	수요자중심법령정보서비스	828	50.1	16.0	△34.1
14	중소기업청	일반	산학협력 기술·기능인력양성	14,498	41.8	8.0	△33.9
15	농촌진흥청	특별	지역농촌지도사업활성화지원 (제주)	95	51.2	18.0	△33.2
16	문화재청	기금	궁능유적기관방재시스템확충	8,370	39.5	11.8	△27.7
17	문화체육관광부	일반	국악원전속단체 운영	미작성	73.7	52.2	△21.6
18	중소기업청	일반	기술창업활성화 지원	76,940	39.1	18.5	△20.7
19	농림수산식품부	특별	식품산업 및 식문화교육	3,523	65.4	46.0	△19.4
20	고용노동부	기금	중소기업훈련지원	16,318	40.0	22.0	△18.0
21	농촌진흥청	일반	농업전문인력양성	1,535	52.3	35.0	△17.3
22	지식경제부	특별	에너지인력양성	10,878	22.9	6.3	△16.7
23	교육과학기술부	일반	이공계전문기술연수사업	15,400	32.3	17.0	△15.3
24	농림수산식품부	특별	창업후계 농어업인 육성(보조)	639	51.6	36.7	△14.9
25	교육과학기술부	일반	2단계 연구중심대학 육성(BK21)	237,000	42.9	28.5	△14.4

번호	부처	회계	세부사업명	2010년도 예산 전체 (백만원)	2010년도 사업대상자 여성비율 (%) A	2010년도 사업수혜자 여성비율 (%) B	수혜격차 B-A
26	문화체육관광부	기금	인적자원 육성관리	2,713	44.1	30.0	△14.1
27	문화재청	기금	문화재종합관리체계구축	5,481	41.7	28.2	△13.5
28	문화체육관광부	일반	스포츠산업육성	350	27.9	15.0	△12.9
29	행정안전부	일반	북한이탈주민 지원	343	68.0	56.0	△12.0
30	고용노동부	기금	취업촉진수당	156,176	44.0	32.0	△12.0
31	고용노동부	특별	신규실업자 등 직업훈련	1,555	30.9	19.1	△11.9
32	중소기업청	일반	신기술창업인프라구축	1,600	39.1	27.3	△11.8
33	문화체육관광부	일반	국내외연계 융합형 창의인재 양성(R&D)	3,380	43.3	32.0	△11.3
34	농림수산식품부	일반	표준교육비(수입대체경비)	100	26.2	15.0	△11.2
35	농림수산식품부	일반	농업교육운영	722	51.3	40.3	△11.0
36	고용노동부	일반	고용지원인건비	662	46.3	35.9	△10.4

* 위의 사업목록은 정책대상이 성별 구분이 가능한 개인인 사업들만 제시함. 중소기업청 등 기관의 일부 사업에서도 성별격차가 확인되었으나, 기관을 대상으로 한 사업은 본 목록에서 제외하였음.

나. 실증분석 결과

1) 모형 및 변수의 설명

본 절은 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서상의 성별 수혜격차를 정의하고, 수혜격차 및 이러한 변화들이 어떠한 요인으로부터 영향을 받고 있는지를 분석하는데 초점을 두고자 하였다. 즉, 성별수혜격차를 줄이기 위해 어떠한 부분을 개선해야할지, 성별격차가 큰 사업들이 다음연도 예산에 금액의 증가를 가져왔는지 두 가지 목적을 가지고 분석하였다. 분석자료는 2011년도 성인지예산서 및 기금운용계획서상 성별자료로 분석할 수 있는 103개 사업 자료이다. 103개 자료에 대해 사업설명자료를 데이터구조화하였다.

먼저 사용자료의 일반적인 특성은 다음과 같다. 2010년도 예산액의 평균은 28,297백만원이고, 최소 예산액은 60백만원, 최대 예산액은 408,760백만

원이다. 2011년도 예산액의 평균은 28,219백만원이고, 최소 예산액은 100백만원, 최대 예산액은 424,657백만원이다. 수혜격차비율의 평균은 3.64%인데, 최소 비율은 -40%, 최대 비율은 63%이다.

〈표 IV-18〉 '10년, '11년, 성별격차비율 기술통계

(단위: 개, 백만원)

	N	평균	표준편차	최소값	최대값
2010년 예산	103	28,297	62,875.99	60	408,760
2011년 예산	103	28,219	66,127.04	100	424,657
수혜격차비율(%)	74	3.64	20.96	-40	63

성별수혜격차와 차년도 성인지예산사업의 예산액을 결정하는 요인은 여러 가지가 있을 수 있지만, 본 연구에서는 조직의 특성과 개별사업의 특성을 주된 요인으로 분석하고자 하였다. 모형의 기본적인 형태는 II장에서 제시한 방법 중 multinomial regression model을 이용하였다²⁴⁾. 구체적으로 실증분석에 사용한 모형은 식(1)과 식(2)이다.

$$diff_{it} = \alpha_0 + \beta_1 Z_{it} + \beta_2 X_{it} + \varepsilon_t \quad \text{식(1)}$$

$$budget11_{it} = \alpha_0 + \beta_1 Z_{it} + \beta_2 X_{it} + \beta_3 diff_{it} + \varepsilon_t \quad \text{식(2)}$$

식(1)에서 종속변수로 사용한 변수는 $diff_{it}$ 이고, 이는 i사업의 t시점(2010년)의 수혜격차를 의미한다. 식(2)의 종속변수 $budget11_{it}$ 은 i사업의 t시점(2010년)에서의 2011년도 예산편성액이다. 설명변수로는 조직의 특성인 Z_{it} 로 i사업의 t시점(2010년)에 속해있는 부처의 특성과 i사업의 t시점(2010년)에 나타나는 개별사업의 특성인 X_{it} 를 사용하였다.

단지 수혜자와 대상자 비율의 격차로 예산을 통한 정책의 효과를 판단하는 데는 한계가 있기 때문에, 본 변수 이외에 다른 변수의 활용을 모색해

24) 자세한 내용은 II장 참조.

볼 수 있다. 하지만 제도 시행 초기에 따른 자료의 한계로 인하여 아래 변수들을 사용하였다. 변수의 구체적인 설명은 다음과 같다.²⁵⁾

수혜격차($diff_{it}$)

수혜격차는 '10년도 사업수혜자의 여성비율에서 '10년도 사업대상자의 여성비율의 차이 값이다. 성별 수혜격차가 0보다 작으면, 사업의 여성 수혜자 비율이 대상자의 여성 비율에 비해 작은 것을 의미하고, 이는 곧 사업의 본래 정책대상 성비에 비해 더 적은 여성만이 수혜자가 되었음을 의미한다. 반대로 성별 수혜격차가 0보다 크면 사업의 여성수혜자 비율에 비해 여성 대상자 비율이 큰 것이고, 이는 본래 정책대상 여성비율에 비해 더 많은 여성이 사업의 수혜자가 되었음을 의미한다. 성인지예산제도를 통한 적정 수혜율은 남성과 여성의 수혜비율을 50대 50으로 하는 것이 아니라 성별 정책의 모집단 대비 수혜자 비율이 적정 수혜율이 되는 것을 의미한다. 따라서 성별 정책모집단인 사업대상자와 수혜자의 차를 수혜격차로 정의하였다.

2011년도 예산액($budget11_{it}$)

2011년도 성인지예산서 및 기금운용계획서 상의 11년도 정부예산액을 사용하였다.

부처(더미변수)

2011년 성인지예산서 및 기금운용계획서 작성기관은 34개 기관으로, 15개 부, 13개 청, 2개 처, 4개 위원회와 국회가 제출하였다. 조직의 특성에 따라 예산편성의 규모가 다르고, 주요 프로그램 분야도 다르게 분포하기 때문에 조직의 특성을 변수로 사용할 필요가 있다. 부처 더미변수는 조직이 부인 경우에는 1, 청이나 처, 위원회인 경우에는 0으로 처리하였다.

25) 향후 조사되어 있는 풍부한 거시자료를 바탕으로 사업별 성과에 대한 질적/양적 성과변수를 바탕으로 한 미시계량경제학적(micro-econometric)분석이 수행되어야 더 강건한(robust) 결과를 얻을 수 있을 것이다.

회계(더미변수)

성인지예산제도는 2011년부터 예산사업만이 아니라 기금사업을 포함하였다. 이러한 변화를 반영하여 일반 및 특별회계와 기금을 구분하는 변수를 사용하였다. 일반회계 및 특별회계인 경우는 1, 기금인 경우는 0으로 처리하였다.

제3차 여성정책기본계획 사업(더미변수)

성인지 예산사업의 특징은 여러 가지로 구분할 수 있겠지만, 현재까지 공식적으로 분류된 것은 제3차 여성정책기본계획에서 정책과제를 세 가지로 구분한 것이 대표적이다. 과제의 목표 분야에 기초하여 여성인력 활용사업, 여성권익 보호사업, 성평등정책 추진기반 강화사업으로 나누고 있는데, 이들은 사회 경제적 상황 및 국민적 관심과 요청에 따라 각 분야의 사업들의 성과가 다르게 나타날 수 있다고 추론할 수 있다. 성인지 예산제도의 초기에는 기반강화에 중점을 둔다든지, 경기와 고용상황에 따라 인력활용사업이 확대된다는 등 사업 분야별로 성과가 다르게 나타날 수 있기 때문에 이를 고려할 필요가 있다고 하겠다. 따라서 여성인력활용 사업은 1, 여성권익 보호사업과 성평등정책 추진기반강화 사업은 0으로 더미변수 처리하였다.

분야1, 분야2(더미변수)

프로그램 예산체계상 분야를 고려하기 위해 분야변수를 사용하였고, 특히 교육분야와 사회복지분야를 구분하여 2개 더미변수를 사용하였다. 교육분야와 사회복지분야는 모두 정책시행에 따른 체감도가 높아 성인지예산 대상사업으로 선정 가능성이 높은 분야이다. 분야1에서 교육분야는 1, 기타 분야는 0을 사용하였고, 분야2에서 사회복지분야는 1, 기타 분야는 0을 사용하였다.

재정지원 일자리사업(더미변수)

재정지원 일자리사업은 직접 일자리 창출사업, 고용촉진사업, 교육·훈련사업 등 3개 유형으로 구분된다. 직접 일자리 창출사업은 정부가 직접 지원

하여 일자리를 창출하는 사업으로, 사업의 주요 목표는 구직을 희망하는 근로빈곤층, 청년, 여성, 고령자를 대상으로 일정기간 일자리를 제공하는 것이다. 고용촉진 사업에는 사업주 지원금 및 보조금, 구직상담 등 취업지원 서비스 등 근로자의 고용 유지 또는 취업취약계층의 구직지원 사업이 속하고, 교육훈련사업은 개인·산업 및 지역·중소기업의 수요를 반영하여 직업능력을 개발하는 사업이다. 일자리사업은 사업유형별 성별 수혜비율 차이가 나타나는데, 직접 일자리 창출사업의 여성수혜비율은 다른 유형 사업에 비해 높다. 이러한 사업 특성을 고려하기 위해 직접일자리창출사업은 1, 기타 사업은 0으로 더미변수를 처리하였다.

성평등 성과목표치

성과목표치는 2011년 성인지예산서 및 기금운용계획서의 사업설명서에서 제시한 다음연도 성평등 성과목표를 여성수혜비율로 변환한 변수이다.

2) 분석결과

회귀분석 결과, 식(1)은 F값 5.746으로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 분석 결과, 여성수혜를 기준으로 한 성과목표치가 성별 수혜격차 비율과 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 성별 수혜격차비율이 높은 사업은 사업 수혜자의 여성비율이 대상자의 여성비율보다 더 높은 사업으로, 일반적으로 여성 수혜비율이 높은 사업을 의미한다. 성과목표치 작성은 기존 성별 비율에 근거하여 작성하고, 실제 예산서 작성 과정에서 성과목표치는 현실적인 실현 가능성을 고려하여 보수적으로 작성되는 경향이 있다. 이러한 경향성이 반영되어, 기존의 여성 수혜비율이 높은 사업에서 지속적으로 성과목표치를 높게 작성하는 것으로 해석할 수 있다.²⁶⁾

26) 그러나 식 (1)의 결과는 내생성(endogeneity)의 문제가 노정되어 있을 수 있다. 이는 기존의 수혜비율이 높은 사업에서 지속적으로 높은 성과목표치를 설정했기 때문에 이런 결과가 도출된 것인지 성과목표치를 (단순히) 높이 설정했기 때문에 수혜비율이 높게 나온 것이 아닌 것으로 볼 수도 있다. 그러므로 향후 연구에서는 성과목표와 수혜율의 차이를 변수로 반영하여 분석해 볼 수 있을 것이다.

〈표 IV-19〉 식(1) 결과

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-30.489	22.169		-1.375	0.176
기관단위(부)	-2.876	7.735	-0.044	-0.372	0.712
직접일자리창출사업	3.321	5.336	0.077	0.622	0.537
일반회계	-6.785	6.565	-0.122	-1.034	0.307
성과목표치	0.589	0.098	0.690	6.028	0.000
교육분야	2.582	5.415	0.059	0.477	0.636
복지분야	11.658	10.608	0.148	1.099	0.278
여성인력활용	7.902	19.382	0.052	0.408	0.686

종속변수: dif(성별수혜격차 비율)

*, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함.

식(2) 회귀모델도 F값 3.487로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다. 회귀분석 결과, 교육분야 사업인 경우 '11년도 예산금액과 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 반면, 성인지예산서상으로 확인할 수 있는 대상사업의 전년도('10년도) 성별 수혜격차 비율은 '11년도 예산규모와 상관관계가 없는 것이 확인된다. 즉, 예산편성과정에서 전년도 성별 수혜격차 비율 반영은 아직 미미한 것으로 사료된다.

〈표 IV-20〉 식(2) 결과

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	9.614	2.177		4.416	0.000
기관단위(부)	-0.987	0.744	-0.171	-1.327	0.192
직접일자리창출사업	-0.557	0.515	-0.148	-1.083	0.285
일반회계	-0.425	0.639	-0.087	-0.666	0.509
성과목표치	0.005	0.013	0.061	0.356	0.723

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
교육분야	2.348	0.522	0.608	4.501	0.000
복지분야	0.443	1.034	0.064	0.429	0.670
여성인력활용	-0.583	1.865	-0.044	-0.313	0.756
성별 수혜격차 비율	-0.007	0.015	-0.081	-0.480	0.633

종속변수: buget_11(2011년도 예산액)

*, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함.

3) 분석의 한계 및 정책적 함의

상기 분석은 사업별 설명자료의 취합형태인 성인지예산서 및 기금운용계획서를 계량적으로 분석하였다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 이상과 같은 분석은 다음과 같은 한계도 갖고 있는 바, 좀 더 신뢰성 있는 결과를 얻기 위해서는 다양한 보완책들을 모색해야 할 것이다.

먼저 제도 시행기간이 짧아 성과 분석을 위한 데이터가 충분하지 않다. 제도 도입 이전의 추세와 확연히 다른 변화를 확인하기 위해서는 단년도 자료로는 충분하지 않다. 특히 245개 사업 중 130여개 사업만 대상으로 하여 결측치가 많아 회귀분석하기에는 관찰된 케이스가 과소한 문제를 갖고 있다. 둘째, 제3차 여성정책 기본계획사업의 경우 분석대상에서 제외하여 분석 대상사업이 대폭 줄어든 측면이 있다. 즉, 본 58개 사업들은 성별 수혜자 통계를 가지고 있지 않기 때문이다. 셋째, 전반적인 사회 인식개선 등 추세적 상승으로 인한 효과를 분리하지 않고 성인지예산서 및 기금운용계획서 자체만 가지고 제도의 효과를 보는 것은 무리가 있을 수 있다. 이러한 문제점들은 향후 연구에서는 추가적으로 검토해야 할 문제이다.

그러나 이상의 분석 결과를 종합하여 볼 때, 다음과 같은 정책적 함의를 찾아 볼 수 있다. 2012년의 성인지예산서 작성시에는 사업별 평가를 기재하여 사업 집행시 애로사항이나 성 불평등의 원인을 추론할 수 있는 자료가 포함되어 있다. 이러한 내용이 예산 편성과 집행에 원활히 피드백 되어야 제도의 성과가 확고히 정착될 것이다. 따라서 각 사업에 대한 면밀한 모니

터링이 이루어지도록 관계 기관의 관심과 역할을 제고시켜야 할 필요성이 있다. 또한 실증분석에서 확인할 수 있듯, 분야나 국정 주요사업들은 성별 수혜격차에 영향을 미친다. 따라서 모든 사업들에 대해 성인지예산서를 편성하는 것이 아니라 사업의 특성에 맞게 성인지예산을 편성하고 집행하는 방안이 필요하다.

성인지예산의 내용을 살펴보면 매년 대상사업에 많은 변동이 발생하고 있다. 이러한 상황은 사업 추진의 일관성을 저해하고, 성인지 대상사업의 확대가 성인지 예산의 주된 성과로 오해하게 할 가능성도 있다(김규옥, 2011). 성인지 대상사업에 대하여 표준적인 사업 분석 및 평가 방법론은 물론 개발부처별 수준과 특성을 점검하고 이에 맞는 부처별 추진 전략과 실행방안을 수립, 추진하는 것이 바람직할 것이다.

V

결론 및 정책과제

그 동안의 성인지예산, 성인지예산제도에 대한 논의는 세부 주제별로 단편적으로 논의가 진행되어 왔으며, 실제 우리나라 『성인지예산서』 및 『성인지기금운용계획서』에 대해서는 충분한 논의 및 분석이 이루어지지 못하였다. 따라서 본 연구는 우리나라 『2011년도 성인지예산서』 및 『2011년도 성인지기금운용계획서』의 성별수혜격차 분석을 통해 성인지예산제도에 대한 보다 심층적이고 종합적인 이해를 돕고, 본 제도가 발전하는데 시사점을 도출하고자 하였다. 우리나라의 성인지예산제도는 국가재정제도의 한 유형으로 국가재정법 등의 규정 등에서는 명시적인 성별에 대한 차별이 나타나지 않지만 실제 성인지예산서상에서는 경제 및 사회생활의 패턴과 밀접한 요소들에 따라 의도하지 않은 성별격차가 있음을 분석하고자 한 것이다. 본 연구는 성인지예산제도로 인해 나타나는 결과상 성별에 대한 격차와 차별이 있는지를 분석하였다.

본 연구는 성인지예산제도의 성과평가가 매우 필요한 시점에서 제도의 유지 및 확대 여부를 평가하는데 있어 화두를 던지는 연구라는데 그 의의가 있다. 하지만 일부 실증분석의 한계가 있음을 감안할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 향후 활용가능성이 높은 질 좋은 데이터를 구조화한 연구이므로 향후 연구의 기초적인 자료로 충분히 기능할 수 있을 것이다.

구체적으로 본문에서는 성별격차에 대한 개념과 범주, 성별격차 분석방법과 주요 선행연구 등을 분석하였다. 또한 우리나라 『2011년 성인지예산서』 및 『2011년 성인지기금운용계획서』의 작성경과 및 현황을 개관하고, 800페이지에 달하는 성인지예산서 및 기금운용계획서를 데이터 구조화하여 성별수혜격차 현황을 분석하고, 성별 수혜격차에 대한 실증분석을 실시하였다.

성인지예산제도는 성인지예산서 및 기금운용계획서의 작성을 통해 양성평등을 진흥하기 위한 예산을 증대하고자 하는 1차적인 목적이 있다. 따라서 여러 부처에 흩어져 있는 여성 및 양성 평등을 위한 예산을 집대성하여 그 규모와 내용, 증가 추세 등을 분석함으로써 충분한 예산을 확보하려는 노력이 필요하다. 아울러 일반예산에 대한 성별 수혜분석을 통하여 예산사업의 집행에 있어서 성별 수혜율을 조정하는 것이 필요하다. 국가예산이 특정 성에 치우치지 않게 배분되도록 하며 예산의 집행과정에서 부당하게 특정 성이 차별받아 정당한 혜택을 받지 못하는 경우가 없도록 하는 것이 필

요하다. 마지막으로 여성에게 혜택이 가는 사업에 대해서는 여성의 수혜 체감도가 높은 방식으로 예산을 집행토록 해야 한다. 즉, 재정사업 집행방식을 수혜자인 여성의 만족도가 높은 방식으로 개선함으로써 여성 삶의 질적 향상에 기여하여야 할 것이다.

「국가재정법」16조27)에 따르면, 성인지예산제도의 취지는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하여 예산에 반영하는 것이다. 제도의 본 취지에 진정하게 부합되는 성인지예산서를 작성할 수 있도록 우선적으로 해결되어야 할 과제는 다음과 같다.

□ 성별 통계정보의 신뢰성 제고

성인지예산서 작성사업의 성별수혜격차를 측정하기 위해서 기반이 되는 것은 정보의 신뢰성이다. 이 중 핵심은 성별수혜정보이다. 실제로 남녀가 처한 사회적, 개인적 상황이 다름에도 불구하고 이에 대한 통계가 부족하고 부정확하다. 실제 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서에 작성된 사업대상자의 성별 정보 및 사업수혜자의 성별 정보는 잘못 작성되었거나 아예 작성이 되지 않아 분석이 불가능한 경우가 많았다(본문 참조). 따라서 남성과 여성이 처한 상황을 객관적으로 점검하고 제시할 수 있는 통계를 생산하고, 통계정보의 신뢰성을 제고하려는 지속적인 노력이 필요하다.

〈표 V-1〉 성별 통계정보의 신뢰성 제고

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
성인지예산서의 핵심은 성별수혜 통계정보임.	<ul style="list-style-type: none"> 성인지예산서 및 기금운용계획서의 성별수혜 통계정보를 성별 수혜격차 분석이 가능하도록 검토 및 수정 <ul style="list-style-type: none"> 2011년 성인지예산서상 성별 수혜분석이 가능한 사업은 187개 사업임. 	성별 통계정보의 신뢰성 제고

27) 국가재정법 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.<개정 2010.5.17>

5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
	<ul style="list-style-type: none"> - 그러나 일부 통계정보의 오류 및 미작성 사업이 있었음. - 결과적으로 성별수혜분석 대상사업은 사업대상자 분석 132개 사업, 사업수혜자 분석 163개 사업임. 	

□ 성과목표(지표)의 타당성 제고 및 성인지예산 편성의 연계성 강화

성인지예산서 및 기금운용계획상의 성과목표(지표)는 성평등 목표(지표)로 해석할 수 있다. 2011년도 성인지예산서 작성 매뉴얼에 따르면, 제3차 여성정책기본계획의 전년도 시행계획 상의 성과목표를 제시하되 없는 경우 성별 수혜분석 등을 고려하여 적절하게 계량화된 성과목표를 설정하도록 하고 있다.

성과목표(지표)는 지표자체의 대표성, 포괄성, 결과지향성이 담보되어야 한다. 아울러 성과 지표에 대한 측정산식 및 근거자료가 타당하여야 한다. 성과측정 산식 등은 적절하고, 구체적으로 적시되어야 그 의미를 갖는데, 성인지예산서 상의 성과목표(지표)는 적시성만이 달성되고 있다고 할 수 있다.

성과목표는 상기 성별수혜 현황을 바탕으로 해석하고, 성평등 목표를 달성할 수 있는 진실성이 같이 수반되어야 할 것이다. 성별수혜정보는 한정된 예산을 부문간 사업간 또는 성별로 배분하는데 있어 우선순위를 설정하는 기초가 되기 때문이다. 대상 사업과 관련된 성불평등 문제 현황을 파악하고, 이러한 문제인식에 기초한 자원배분의 적절성을 평가하고, 성별에 따라 공평하게 배분되었는지, 예산집행 결과가 1단계에서 제기된 성불평등 문제 상황에 어떠한 영향을 미쳤는지를 평가하여 정책의 개선 및 예산과 연계하는 것이 필요하다.²⁸⁾

28) 공공부문의 경우 예산투입과 성과(성평등제고)간의 관계를 규명하기 어렵거나 다양한 외부요인들이 성과에 미치는 영향을 정확하게 파악할 수 없는 경우가 많다. 즉, 성별수혜가 한쪽 성에 치우쳐 있는 현상이 예산의 비효율적인 운용때문인지 예산의 투입부족인지 제도상의 문제인지 밝히는 것이 쉽지 않으며 여성 수혜가 높다고 해서 성평등이 이루어져 달성된 것인지 즉, 효율적인 사업 계획 및 수행의 결과인지

〈표 V-2〉 성과목표(지표)의 타당성 제고 및 성인지예산 편성의 연계성 강화

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
성인지예산서상 성과목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> 성과목표를 고려한 성별격차 실증분석 <ul style="list-style-type: none"> 예산액 편성에 영향을 미치는 요인 중 하나로 성과목표를 상정하고, 이를 실증분석 함. 분석을 위해 각 사업별로 다양한 기준에 의해 작성된 성과목표치를 여성 수혜율 기준으로 재정의하고, 수정 보완하였음. 일부 성별수혜격차 분석에 부합하지 않는 성과목표치는 제외함. 성별격차 실증분석 결과, 예산안 편성과정에서 아직 전년도 성별수혜격차는 반영이 미비한 것으로 나타남. 	성과목표(지표)의 타당성 제고 및 성인지예산 편성의 연계성 강화

□ Cross-cut 방식에 따른 성별 수혜격차 분석 필요: 「전문가 분석」의 필요성 제시

Cross-cut 방식에 따른 기대효과는 먼저 유사한 사업담당자들 간의 조정 및 의사소통이 원활하게 되어 사업담당자들이 공통의 목적에 동의하고 공통의 문제점에 대해 가능하다는 장점이 있다. 또한 모범적인 목표 및 사례, 공통의 성과지표, 의사결정과정에서의 문제점, 사업간 조정 가능성 등을 확인 가능하며 개별 사업에 대한 성과정보 외에 유사사업간 비교분석을 통해 다양한 성과정보를 제공하여 예산 편성 및 사업방식 개선에 활용할 수 있다.

본문에서 분석한 바와 같이 성인지예산서 및 기금운용계획서 상의 재정지원 일자리 사업은 성별 수혜자 비율이 일자리사업의 유형별로 현격하게 차이가 발생하는 것을 알 수 있었다. 사회서비스 일자리와 인턴 등 임시적으로 일자리를 제공하는 직접 일자리 창출사업의 경우, 수혜자의 여성비율이 60~80% 미만, 80~100% 사업에 집중해있었으며, 반면, 재직자 훈련과 각종 인력양성 사업이 포함된 교육·훈련사업에는 오히려 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만, 20~40% 미만인 사업이 대다수이고, 고용 및 취업 지원금 등의 형태로 지원되는 고용촉진사업도 수혜자의 여성비율이 상대적으로 낮은 20

우연히 호전된 외부여건 때문인지 판단하는 것도 간단하지 않다. 하지만 공공부문의 특성과 부작용의 가능성을 감안하여 신중하고 점진적으로 접근을 하여야만 한다.

~40% 미만과 비교적 성별 분포가 균등한 40~60% 미만에 집중해있다. 즉, 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서의 작성 및 Cross-cut 방식에 따른 분석을 통해 국가의 재정지원일자리 사업이 상대적으로 낮은 임금과 임시적으로 제공되는 일자리 사업에 여성들이 집중해있는 반면, 역량강화를 통해 취업 또는 승진의 가능성을 높이는 교육·훈련 사업에는 상대적으로 남성들이 집중해 있다는 것을 알 수 있었다. 이러한 정보와 분석은 일자리 예산편성 및 사업방식 개선에 활용할 수 있는 근거를 제공할 수 있다고 보여진다.

아울러 사업담당 공무원들이 이러한 내용을 분석하는 것은 방법론 및 추진동력상의 많은 어려움이 따를 것이다. 따라서 예산 편성과정에서 성인지 예산서가 작성된 후, 관련 전문가들을 중심으로 당해연도 성인지예산서가 무엇을 의미하는지 분석하여야 할 것이다.

〈표 V-3〉 Cross-cut 방식에 따른 성별 수혜격차 분석 필요

(관련 법 및 제도의) 현안과 과제	주요 연구내용	정책제언
성인지예산서 및 기금 운영계획서 상의 성별 수혜는 개별 사업별 설 명자료로 작성됨	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 재정지원 일자리 사업에 대해 성별 수혜격차 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 일자리사업의 유형별로 성별차이 현격 - 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서의 작성 및 Cross-cut 방식에 따른 분석을 통해 국가의 재정지원일자리 사업이 상대적으로 낮은 임금과 임시적으로 제공되는 일자리 사업에 여성들이 집중해있는 반면, 역량강화를 통해 취업 또는 승진의 가능성을 높이는 교육·훈련 사업에는 상대적으로 남성들이 집중 - 사회서비스 일자리와 인턴 등 임시적으로 일자리를 제공하는 직접 일자리 창출사업의 경우, 수혜자의 여성비율이 60~80% 미만, 80~100% 사업에 집중 - 재직자 훈련과 각종 인력양성 사업이 포함된 교육·훈련사업에는 수혜자의 여성비율이 0~20% 미만, 20~40% 미만인 사업이 대다수 - 고용 및 취업 지원금 등의 형태로 지원되는 고용촉진사업도 수혜자의 여성비율이 상대적으로 낮은 20~40% 미만과 비교적 성별 분포가 균등한 40~60% 미만에 집중 	<p>Cross-cut 방식에 따른 성별 수혜격차 분석 필요</p> <p>「전문가 분석」의 필요성 제시</p>

참고문헌

- 김규옥(2011), 『성인지 예산제도의 도입 성과에 관한 연구』, 동국대학교 대학원.
- 김영옥 외(2010), 『성인지예산 제도화 방안 연구(IV): 성인지예산제도 모니터링 및 국가재정운용계획 개선방안』, 한국여성정책연구원.
- 대한민국정부(2009), 『2009~2013년 국가재정운용계획』.
- 대한민국정부(2010), 『2011년도 성인지예산서』.
- 대한민국정부(2010), 『2011년도 성인지기금운용계획서』.
- 박노옥 외(2007), 『성인지 예산 성과지표와 성과관리체계 개발』, 한국여성정책연구원.
- 조선주 외(2010), 『성인지예산제도 시행에 따른 재정사업의 편익추정』, 한국여성정책연구원.
- 조선주 외(2011), 성인지예산분석평가사업(I), 한국여성정책연구원, working paper.
- Becker, Gary(1965), “A Theory of Allocation of Time”, *Economic Journal*, Vol 75: 493-517.
- Becker, Gary and Toms, N.(1976), “Child Endowments and the Quantity and Quality of Children”, *Journal of Political Economy*.
- Blau, F.D.; Kahn, L.M. (1996), “Wage Structure and Gender Earnings Differentials: an International Comparison”, *Economica*, 63.
- Blau, F. D. and L. M. Kahn(1997). “Swimming Upstream: Trends in the Gender Wage Differential in the 1980s.” *Journal of Labor Economics*, 15(1), 1- 42.
- Blinder, A.S.(1973), “Wage discrimination: reduced form and structural estimates”, *The Journal of Human Resources*, Vol 8: 436-55.
- Chichilnisky(2009), “Gender Pay Gap”, *International Journal of Green Economics*.
- Dollar, D., and R. Gatti(1999), “Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?”, *Policy Research Report on Gender and Development*, Working Paper Series, No. 1.
- Forsythe, Korzeniewicz & Durrant(2000), “Gender Inequalities and Economic Growth: A Longitudinal Evaluation”, *Economic Development and Cultural Change*, 48(3): 573-617.

- Juhn, C., K. M. Murphy and B. Pierce(1991). "Accounting for the Slowdown in Black-White Wage Convergence." In M. H. Koster (ed.), *Workers and Their Wages: Changing Patterns in the United States*, 1991, AEI Press:Washington D.C., 107-143.
- Juhn, C., K. M. Murphy and B. Pierce(1993), "Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill." *Journal of Political Economy*, 101(3), 410-442.
- Oxaca, R.(1973), "Male-female wage differentials in urban labor markets", *International Economic Review*, Vol 14: 693-709.
- Rice, P. (1999), "Gender Earnings Differentials: The European Experience", *Policy Research Report on Gender and Development*, Working Paper Series, n° 8, World Bank.
- World Bank(2011), *World Development Report 2012 : Gender Equality and Development*.



부 록

〈부록 1〉 2011년도 성인지예산서 작성 지침	89
〈부록 2〉 2011년도 성인지예산서 작성 양식	91
〈부록 3〉 2011년도 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서 일부	95

<부록 1> 2011년도 성인지예산서 작성 지침

6. 성인지예산서 작성지침

1. 성인지예산서 작성 대상사업

- ☐ 성인지예산서는 원칙적으로 다음과 같은 사업을 대상으로 작성한다.
- 제3차 여성정책기본계획 추진사업
 - '10년도 성인지예산서 작성사업
 - 기타 성별 영향분석이 가능한 사업
 - * 성인지예산서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 기준에 해당하는 사업 등을 대상으로 각 중앙관서의 장이 작성한다.(국가재정법 시행령 제9조제2항)

2. 성인지예산서 작성 및 제출방법

- ① 성인지예산 작성부처는 (i) 성평등 목표, (ii) 사업 총괄표, (iii) 사업별 설명자료(성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석 포함)를 작성
- (성평등 목표) 제3차 여성정책기본계획상 목표를 기술
 - (사업 총괄표) 회계, 세부사업명, '10년 및 '11년 예산현황을 작성
 - * 성평등 목표 및 사업 총괄표는 해당부처의 기획재정담당관실에서 작성
 - (사업별 설명자료) 작성양식에 따라 해당내용 작성
 - * 사업별 설명자료는 해당부처 사업의 담당부서에서 작성

② 성인지예산 작성부처는 '11년도 예산요구시 일반적인 사업별 설명서와 별도로 성인지예산서를 제출

○ D-brain 입력시 성인지예산서 대상사업을 표기

- 세부사업 중 내역사업이 성인지예산서 대상사업인 경우, 세부사업과 내역사업 모두 성인지예산서 대상사업으로 표기
- 제3차 여성정책기본계획 추진사업은 비고란에 표기

* '10. 5월중 '11년도 성인지예산서 작성매뉴얼 배포예정(여성가족부)

<부록 2> 2011년도 성인지예산서 작성 양식

0 0 부

1. 성평등 목표 * 개별사업을 총괄하여 각 부처 기획재정담당관실에서 작성

☐ * 제3차 여성정책기본계획상 성평등 목표 기재

○

-

(예) ☐ 여성인력함용

- 여성의 취업 활동에 대한 사회적 지지 강화
- 보육 및 교육 서비스 강화

2. 사업 총괄표

(백만원, %)

구분	회계	세부사업명	'10년 (A)	'11년안 (B)	증감 (B-A)	증감률 (%)
예산	일반회계	· ○ ○ ○				
	00특별회계	· △ △ △ *				
소 계						
기금	xx기금	· ● ● ● ●				
소 계						
총 계						

* 제3차 여성정책기본계획 추진사업

3. 사업별 설명자료

0 0 0 0 * 세부사업명

☐ 사업명(일반회계/00특별회계) : * 세부사업명을 쓰되, 내역사업일 경우 내역사업명도 기재

☐ '11년 예산안 : 백만원

☐ 사업목적 : * 사업별 설명서상의 내용과 동일하게 기재

☐ 정책대상

○

☐ 사업내용 * 사업별 설명서상의 내용과 동일하게 기재

○ 사업기간 :

○ 지원형태 :

○ 사업시행주체 :

☐ 성평등 목표분야 * 제3차 여성정책기본계획상의 목표 활용

○ (예) 여성인력 활용 - 여성인력 활용기반 내실화 - 청년여성의 경력개발 지원

☐ 성평등 기대효과

○

□ 성별 수혜분석 * 제3차 여성정책기본계획 추진사업은 “전체”각각 기재

○ 사업대상자

		2008년	2009년	2010년
합계	전체	명	명	명
	여성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
	남성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
○○과정 * 가능할 경우 세부 내역 표기	전체	명	명	명
	여성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
	남성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
△△과정 * 가능할 경우 세부 내역 표기	전체	명	명	명
	여성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
	남성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)

* 통계출처 (예) 보건복지부 ○○시스템/ '08, '09년은 집행기준, '10년은 추정치

○ 사업수혜자

		2008년	2009년 추정	2010년
합계	전체	명	명	명
	여성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
	남성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
○○과정 * 가능할 경우 세부 내역 표기	전체	명	명	명
	여성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
	남성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
△△과정 * 가능할 경우 세부 내역 표기	전체	명	명	명
	여성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)
	남성(비율)	명(%)	명(%)	명(%)

* '08, '09년은 집행기준, '10년은 추정치

○ 예산 현황

		2008년	2009년 추정	2010년
합계	전체	백만원	백만원	백만원
	여성(비율)	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
	남성(비율)	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
○○과정 * 가능할 경우 세부 내역 표기	전체	백만원	백만원	백만원
	여성(비율)	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
	남성(비율)	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
△△과정 * 가능할 경우 세부 내역 표기	전체	백만원	백만원	백만원
	여성(비율)	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)
	남성(비율)	백만원(%)	백만원(%)	백만원(%)

□ '11년 성과목표 * 제3차 여성정책기본계획의 '10년도 시행계획상 성과목표를 제시하되, 없는 경우에는 성별 수혜분석 등을 고려하여 적절하게 계량화된 성과목표 설정

성과목표(지표)	'11년 목표치

(예)

<제3차 여성정책기본계획의 성과목표가 있는 경우>

- (사업명)여성고수입층목표제 : (성과목표)여성인원 비율
- (사업명)여성중소자 사회적응 지원 : (성과목표)고객만족도
- (사업명)여성장애인 지원체계 관리 : (성과목표)여성장애인 사회참여 확대지원 프로그램 운영실적

<제3차 여성정책기본계획의 성과목표가 없는 경우>

- (사업명)저소득층 장학금지원 : (성과목표)여학생 수혜비율
- (사업명)장애인 보조기구 교부 : (성과목표)여성 장애인 수혜비율

<부록 3> 2011년도 성인지예산서 및 성인지기금운용계획서 일부

· 2011년도 성인지예산서

종합

(단위 : 개, 백만원)

기관	'10년		'11년	
	대상사업	금액	대상사업	금액
국회	-	-	1	8,264
기획재정부 ¹⁾	1	457	-	-
교육과학기술부	4	3,915	16	822,180
외교통상부	1	37,560	5	38,532
통일부	2	62,282	2	12,847
법무부	5	34,626	4	11,051
국방부	3	1,394	3	4,570
행정안전부	10	32,758	9	20,682
문화관광체육부	14	72,210	20	82,413
농림수산식품부	22	215,293	27	233,739
지식경제부	4	63,764	3	36,056
보건복지부	27	5,084,254	27	6,009,159
환경부	5	31,027	7	27,263
고용노동부	11	456,974	10	493,227
여성가족부	28	67,682	19	84,624
국토해양부	7	18,869	6	50,550

1) "국제금융전문인력양성사업"은 「재정지원 일자리사업 효율화방안('10.7.6)」에 따라 '11년부터 "국가기간전력직종훈련사업(고용노동부, 고용보험기금)" 등으로 통합함

기관	'10년		'11년	
	대상사업	금액	대상사업	금액
법제처	1	828	1	795
국가인권위원회	2	95	2	77
공정거래위원회	-	-	1	249
금융위원회	1	2,500	1	1,700
국민권익위원회	-	-	1	9
국세청	2	3,553	1	115
조달청	1	190	1	190
통계청	1	1,421	3	13,620
경찰청	-	-	1	856
문화재청	1	3,479	1	3,685
농촌진흥청	11	23,937	10	21,327
산림청	2	38,050	2	34,245
중소기업청	8	399,398	10	401,060
특허청	3	4,234	3	4,925
식품의약품안전청	-	-	1	2,838
기상청	1	400	-	-
해양경찰청	1	388	3	638
행정중심복합 도시건설청	1	766	1	1,785
총계 ²⁾	195	7,314,447	202	8,423,271

2) 총계는 각 중앙관서의 장이 작성한 '10년도 성인지 예산서와 '11년도 성인지 예산서를 종합한 것임

국회

1. 성평등 목표

☐ 여성인력 활용

- 여성인력 활용 기반 내실화
 - 청년여성의 경력개발 지원

2. 사업 총괄표

(백만원, %)					
회계	세부사업명	'10년 (A)	'11년안 (B)	증감 (B-A)	증감률 (%)
일반회계	입법활동지원				
	- 의정활동지원인턴	8,264	8,264	-	-
합 계		8,264	8,264	-	-

3. 사업별 설명자료

입법활동지원 - 의정활동지원 인턴

□ 사업명(일반회계) : 의정활동지원 인턴

□ '11년 예산안 : 8,264백만원

□ 사업목적

- 의정활동지원 인턴은 국정감사 등 회기 중에 부족한 의원보좌인력 보충

□ 정책대상

- 각 의원실의 필요소요에 따라 인턴 선발

□ 사업내용

- 사업기간 : '09년 ~ 계속
- 지원형태 : 직접수행
- 사업시행주체 : 국회

□ 성평등 목표분야

- 여성인력 활용 - 여성인력 활용 기반 내실화 - 청년여성의 경력개발 지원

□ 성평등 기대효과

- 청년여성층 인력활용 기반 내실화 강화 및 성평등 고용정책 구현

□ 성별 수혜분석

- 사업대상자

		2008년	2009년	2010년
의정활동지원 인턴	전체	-	295,000명	339,000명
	여성(비율)	-	177,000명(60%)	135,000명(40%)
	남성(비율)	-	118,000명(40%)	204,000명(60%)

* '09년은 집행기준, '10년은 추정치

** 출처 : 통계청

○ 사업수혜자

		2008년	2009년	2010년
의정활동지원 인턴	전체	-	289명	490명
	여성(비율)	-	159명(55.0%)	312명(63.7%)
	남성(비율)	-	130명(45.0%)	178명(36.3%)

• 09년은 집행기준, '10년은 추정치

○ 예산 현황

		2008년	2009년	2010년
의정활동지원 인턴	전체	-	8,264백만원	8,264백만원
	여성(비율)	-	4,545백만원(55.0%)	5,264백만원(63.7%)
	남성(비율)	-	3,719백만원(45.0%)	3,000백만원(36.3%)

• 09년은 집행기준, '10년은 추정치

□ '11년 성과목표

성과목표(지표)	'11년 목표치
의정활동지원 인턴 여성비율	50.0%

· 2011년도 성인지기금운용계획서 종합

종합

(단위 : 개, 백만원)

기관	'10년		'11년	
	대상사업	금액	대상사업	금액
기획재정부	-	-	2	3,000
교육과학기술부	-	-	1	2,262
외교통상부	-	-	3	4,117
법무부	-	-	3	31,671
문화체육관광부	-	-	3	29,719
보건복지부	-	-	6	92,692
고용노동부	-	-	12	1,436,587
여성가족부	-	-	10	118,439
국가보훈처	-	-	1	18,611
문화재청	-	-	2	14,477
총계 ¹⁾	-	-	43	1,751,575

1) 총계는 각 중앙관서의 장이 작성한 '11년도 성인지 기금운용계획서를 종합한 것임

Abstract

Research Analysis on the Gender Beneficiary Gap of National Gender Budget Statement and Fund Operating Plan

Sun-Joo Cho
Young-Sook Kim
Hyo-Seon Kim

The purpose of gender budget system is to change budget and policy in practice in order to enhance gender equality, strengthen government responsibility and empower women in the area of policy and financial operation.

By analyzing 『2011 Gender Budget Statement』 and 『2011 Gender-sensitive Fund Operating Plan』, this research sought for the gender gap and distinction in consequence of the budget system.

In detail, Part 2 deals with the concept, category, method of gender gap analysis and previous studies regarding gender gap; Part 3 deals with the process and overview of 『2011 Gender Budget Statement, 2011』 and 『Gender-sensitive Fund Operating Plan』; Part 4 deals with the analysis of gender beneficiary gap status and empirical analysis on

gender benefit gap; Part 5 suggests policy recommendations on the allocation of national gender budget and gender-sensitive operating plan in order to enhance the system based on the in-depth and comprehensive analysis mentioned above.

The research presented the overall gender gap status of 『2011 Gender Budget Statement』 and 『2011 Gender-sensitive Fund Operating Plan』, and main policy agenda on child caring area and financially supported work-related project area.

Moreover, it also defined the concept of gender benefit gap and conducted an empirical analysis on factors that result gender benefit gap. Factors including scale of institution, project area and type, accounting type, result objective target were considered as a result of gender benefit gap.

Therefore, it proved that the relationship between the result objective target and gender benefit gap rate were positive correlation. Project with high gender benefit gap having higher rate of women beneficiary than women recipient was considered to be high women benefit rate project.

The result objective target, normally considering the realistic possibility, has been drawn up in a conservative way based on existing gender rate which reflects the reality.

The projects with high women benefit rate continuously tend to set up high women benefit rate on the result objective target. The influence factor of budget determination was found in education sector. Yet, previous year's gender benefit gap was not a meaningful factor in the process of budget determination. This showed that the gender beneficiary gap was less considered in the budget allocating process.

The main purpose of gender budget system is to empower gender equality in order to increase budget by drawing up gender budget statement and fund operating plan.

It is necessary to secure sufficient amount of budget and shift the existing way of policy implementation by compiling gender equality-related budget that are scattered around government agencies and analyzing the scale, content and increasing trend.

Therefore, here are some priorities to resolve the problem; 1) Enhance the reliability of gender statistics information, 2) improve the validity of result objectives(indicators) and apply them in practice, and 3) analyze gender benefit gap by main policy agenda in cross-cutting way.

2011 연구보고서(수시과제)- 6

**국가 성인지예산서 및 기금운용계획서의
성별 수혜격차 분석에 관한 연구**

2011년 9월 28일 인쇄

2011년 9월 30일 발행

발행인 : 최 금 숙

발행처 : 한국여성정책연구원

서울시 은평구 진흥로 225

전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-440-7 93330

<정가 9,000원>



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

122-707 서울시 은평구 진흥로 225

TEL 02. 3156. 7000 FAX 02. 3156. 7007 <http://www.kwdi.re.kr>



ISBN 978-89-8491-440-7