

2008 연구보고서-6-5

# 해외의 성인지 예산 : 정부주도 3개국 심층연구

마경희 · 최 진 · 배유경

KWADI

2008 연구보고서 6-5  
「성인지 예산 제도화 방안 연구(II)」의 단위 연구보고서

## 해외의 성인지 예산 : 정부주도 3개국 심층연구

---

Gender Budgeting Initiatives in the World:  
India, Australia, Sweden Cases

연구기관 : 한국여성정책연구원

연구책임자 : 마 경 희 (본원 연구위원)

공동연구자 : 최 진 (육아정책개발센터 부연구위원)

배 유 경 (서울대학교 여성연구소 연구원)



한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

## 연구요약

### 1. 서론

#### 가. 연구배경 및 목적

- 이 연구는 2007년도에 수행한 『성인지 예산 제도화 방안 연구(I)』의 하위 과제 『해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택』의 2차년도 후속 연구로 인도, 호주, 스웨덴 등 정부 주도 3개국의 성인지 예산 제도를 심층 분석함.
- 2008년 한 해동안 성인지 예산서 작성 시범사업이 이루어졌지만, 이를 위한 정부기구의 조직화 방법, 교육체계, 시범사업 외 다양한 사업에 대한 분석 방법, 장기적인 시행계획은 아직 마련되지 못하였음.
- 정부 기구 내에서 성인지 예산 제도 확대를 위한 노력을 체계적으로 수행하고 있는 국가들의 경험을 검토하여 성공적인 제도화를 위해 필요한 요소들과 조직화 방식에 대한 아이디어를 제공하고자 함.

#### 나. 연구방법 및 내용

- 각 국가의 성인지 예산 제도 관련 안내 책자, 성인지 예산서, 성인지적 예산분석을 위한 매뉴얼, 예산편성 지침 등 공식 발간물, 워크숍 자료, 국제기구 보고서 등 문헌 자료를 분석함.
- 국가별 비교보다는 개별 국가의 제도적 특성을 가장 잘 보여줄 수 있는 방식으로 논의를 전개하고자 함. 그러나 공통적으로 다음과 같은 내용에 초점을 맞추어 자료를 수집하고 분석하였음.

## 연구내용

분석틀	내용
성인지 예산 제도의 발전 과정	• 성인지 예산 제도의 도입과 발전과정
시행도구	• 성인지 예산 편성 지침, 성인지 예산서, 매뉴얼, 예산분석 보고서 등
공무원 교육체계	• 공무원 교육체계와 매뉴얼 등 공무원 역량 강화를 위한 방법과 절차들
추진체계	• 각 국가 내 여성정책 추진기구의 위상과 역할 • 재정부, 여성부의 역할 분담, 부처 간 조정 및 연계체계
지방정부에서의 추진 현황	• 지방정부로의 확산 및 추진 현황
성공요인과 과제(한계)	• 성인지 예산 제도가 안정적으로 정착될 수 있었던 성공요인은 무엇이며, 그럼에도 불구하고 여전히 남겨진 과제는 무엇인가

## 2. 인도: '여성예산'으로서 성인지 예산

- 인도에서 성인지 예산은 정부 예산 중 ‘여성을 위한 일정 비율의 예산’, 즉 ‘여성예산’의 확보에 보다 초점이 맞추어져 있음. 이는 매 5년 마다 수립되는 포괄적인 국가발전기본계획 내에서 발전되어온 ‘여성예산계획(WCP)’이 성인지 예산 개념과 결합하여 진화된 결과임.
- 성인지 예산의 개념적 단초는 7차 계획(the Seventh Plan: 1987-1992)에서부터 비롯되었는데, 7차 계획은 여성에게 혜택을 주는 프로그램에 특별히 관심을 기울이기 시작하였음. 8차 계획은 개발이 여성에게도 혜택을 주어야 한다고 선언하였고, 10여 년간의 여성 대상 프로그램의 중요성에 대한 인식에 기반하여 9차 계획에서는 중앙정부와 주정부, 지방정부 차원의 모든 개발 예산에서 여성대상 예산을 최소한 30% 이상 확보하고, 이를 위한 시행계획을 수립하도록 하는 여성예산계획(Women’s Component Plan: WCP)을 도입하였음. 10차 계획에서는 여성예산계획(WCP)과 구분되는 의미의 성인지 예산 개념이 도입되었음.

- 성인지 예산은 2006년 독립부처로 승격된 여성아동부가 주관하고 있음. 국가발전기본계획은 성인지 예산 제도 추진에 있어 결절점으로서 여성아동부의 역할을 규정하고 있고, 이는 성인지 예산 제도 추진에서 그 역할의 중심성을 강조한 것임.
- 그러나 다양한 부처의 업무에 관여해야 하는 성인지 예산 제도의 특성상 각 부처에 대한 영향력은 재정부를 통해 행사됨. 2004년 이후 재정부는 성인지 예산 제도 추진을 위한 부처 간, 부처 내 다양한 추진기구를 마련하였음. 우선 각 부처 내에서의 성인지 예산 제도 시행을 조율할 수 있는 기구로서 부처 간 조정 위원회(inter-Department Committee)를 2004년 말 구성하였고, 2005년부터는 각 부처 내 담당기구 설치를 주도해 왔음. 그 결과 2005-2006년 41개 부처에서 성인지 예산 담당 기구가 설치되었고, 기구는 점차로 확대되어 2008년 현재 56개 부처에 설치되어 있음.
- 인도에서 성인지 예산 제도의 성공적인 시행에는 적어도 세 가지 요인이 작용하였음. 첫째, 국가발전기본계획이라는 국가의 포괄적인 기본계획 내에서 성인지 예산 제도가 지속적으로 주목을 받고 있고, 강조되어 왔다는 점임. 이것은 성인지 예산 제도가 정치적 변화 상황에 따라 민감하게 변화되는 가변적인 이슈가 아니라는 것을 의미함. 둘째, ‘여성예산’으로서 성인지 예산에 대한 상대적으로 ‘쉬운’ 개념화 역시 제도 도입의 성공요인으로 작용했음. 세 번째 요인은 여성아동부의 열정과 재정부의 타부처에 대한 영향력의 효과적 결합임. 인도의 여성아동부는 90년대 말부터 성인지 예산제도 도입을 위한 다각적인 노력을 기울여 왔고, 여성아동부의 제도화 노력은 2000년대 들어 재정부의 영향력과 결합되어 다양한 부처에서의 여성예산계획(WCP)의 전략 수립을 가능케 하였음.
- 그럼에도 불구하고 여전히 인도는 해결해야 할 많은 과제를 안고 있음. 기존의 다양한 정부 정책들 중 일부를 ‘여성예산’으로 분류하는 과정에서 많은 혼동이 야기되어 왔고, 현재에도 여성예산의 개념화와 관련된 문제가 완전하게 해결되지는 않았음. 또한 10차 계획에 대한 평가보고서에 따르면 실제로는 여성예산 계획(WCP) 예산이 지속적이고 체계적으로 관리되지 못하고 있음. 다양한 부

처에 성인지 예산 담당 부서가 설치되었음에도 불구하고, 실제 성인지 예산서를 제출하는 대상 부처가 다양한 부처로 확대되지 못하고 있는 것도 해결해야 할 과제임.

### 3. 호주: 성인지 예산 제도의 역동성

- 호주는 성인지 예산 제도를 가장 먼저 시행하고 이 후 세계 각국의 경험에 상당한 영향을 미쳤지만, 10여 년간의 시행 후 다른 국가들에서 성인지 예산 제도를 도입하기 시작하던 무렵에 급속하게 쇠퇴하였음. 호주의 성인지 예산 제도는 안정적인 제도적 근거와 폭넓은 합의없이 정치적 세력들간의 연합에 의존해 온 관료적 접근의 한계를 잘 보여줌.
- 80년대 초반 여성예산서를 중심으로 한 성인지 예산 제도가 호주에서 도입될 수 있었던 것은 여성운동의 진보적 정당과의 연합이라는 정치적 기회구조와 정부 기구 내 페모크라트(femocrat)의 헌신의 산물이었음. 정부기구로의 페모크라트 진입 이후 호주에서 여성정책은 각 부처 내에서의 성평등 정책을 총괄, 조정할 수 있는 권한을 부여받은 총리실 산하의 여성지위실(Office of the Status of Women) 설치를 비롯하여 여성의 정치적 대표성 확보, 동등한 교육 기회의 보장, 노동시장과 가족 책임에 대한 남녀의 동등한 참여, 성별 임금격차의 완화, 양질의 보육시설 확보 등 괄목할 만한 성과를 거두었음.
- 성인지 예산은 다양한 사회세력과의 연대를 통한 정책개혁을 주도했던 진보정당의 지지 하에 성장할 수 있었음. 진보정당 집권 시기 동안 각 부처에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 부여받는 여성지위실은 성인지 예산 제도를 강력하게 주도해 나갈 수 있는 정책 수단을 확보하고 있었고, 여성예산서는 여성지위실의 책임 하에 지속적으로 발전되었음.
- 페모크라트들은 예산개혁의 일환으로서 당시 정부가 추진하던 정부의 포트폴리오 예산서의 형식을 효과적으로 활용하여 여성예산서의 양식을 고안했고, 기존의 제도적 틀에 부합하는 여성 예산서는 급속하게 전 부처로 확대될 수 있었

음. 또한 정부에 진출한 페모크라트들은 외부의 여성운동과 밀접한 관계를 가지면서 여성정책의 이슈를 만들고 정책화해 나갈 수 있었음.

□ 그러나 정권의 변화에 따른 신자유주의적 경제, 정치개혁 과정에서 등장한 효율성의 논리 속에서 여성정책은 위축되었음. 신자유주의적 “경제합리화”의 흐름 속에서 정부 예산은 대폭 축소되고, 이전의 진보정당 집권 10년간 도입되었던 다양한 여성정책은 여성의 ‘특별한 이해’로 격하되었음. 모든 부처의 성과를 단순한 성과지표에 따라 결과만을 측정하고, 공공 서비스에서의 의사결정권을 각 부서의 장에게 대폭 위임하는 공공부문 성과관리 제도의 도입으로 여성예산서는 여성정책 전반의 축소와 운명을 함께 하게 되었음.

□ 호주의 성인지 예산 제도는 여성 예산서의 지속성을 담보할 수 있을 만큼의 토론적 역량(discursive competence)을 확보하지 못하였다는 한계를 가지고 있었음. 즉, 국가 기구에 진입한 페모크라트들의 광범위한 연대와 관료들과의 정치적 협상을 통해 도입, 유지될 수 있었으나 이를 위한 법적, 제도적 기반이 없었을 뿐 아니라 10여 년간의 시행 과정에서 관료들의 인식을 변화시키지는 못했던 것임. 또한 관료제적 틀에 맞춘 여성 예산서는 진보적인 페미니즘 이슈를 담아내지 못하는 한계를 가지고 있었으며, 보수화되었고 그 결과 여성단체의 관심으로부터 멀어질 수 밖에 없었음.

#### 4. 스웨덴: 이론적·체계적 접근의 함의와 과제

□ 스웨덴의 성인지 예산 제도는 성평등 목표 달성을 위한 효과적인 전략으로서 94년 이후 도입된 성 주류화 정책의 맥락 내에서 체계적으로 추진되고 있음. 스웨덴에서 성인지 예산 제도와 관련된 노력은 80년대 후반까지 거슬러 올라갈 수 있음. 정부는 경제정책에서의 성 주류화를 위한 시도로서 1987-1988년 예산서 부록으로 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』보고서를 처음으로 발간하였고, 2004-2005년도 예산서부터는 매년 예산서 부록으로 발간되고 있음.

□ 스웨덴에서 성인지 예산은 예산 과정에 대한 성 주류화의 적용으로 이해되며,

이를 위한 제도적 설계는 각각 2004년, 2006년 의회에서 의결된 『중앙정부의 성 주류화 계획(a Plan for Gender Mainstreaming at the Government Offices(2004-2009))』과 『사회와 자신의 삶을 형성할 권력: 새로운 성평등 정책의 목표를 향하여(Power to shape society and your own life ; Toward new gender equality policy objectives)』에 기초하고 있음.

- 2004년 도입된 성 주류화 계획은 성 주류화를 성평등을 위한 포괄적이고 장기적 과정으로 전제하고 ① 계획의 관리와 점검, ② 조정·협력체계의 구축, ③ 방법론과 도구개발, ④ 공무원 교육훈련을 핵심 영역으로 설정함.
- 우선 성 주류화 계획의 관리와 점검을 통해 정부의 성 주류화 정책이 매년 성과를 어느 정도 달성하고 있는지를 점검하고, 이를 차기 년도 시행계획 수립에서 반영함.
- 통합 및 성평등 부(the Ministry of Integration and Gender Equality)내에 설치된 성평등국(the Division for Gender Equality)은 12개 중앙행정부서와 총리실, 국무조정실(the Office for Administrative Affairs)의 성 주류화 시행을 지원하고 자문하는 역할을 부여받고 있음. 각 부처에는 성평등 담당관(gender equality coordinators)과 성 주류화 실무회의(inter-ministerial working group)가 설치되어 있고, 이들은 성평등국 내 성 주류화 담당자와의 정례적인 교류를 통하여 각 부처 내 성 주류화 업무를 조율함. 성 주류화 정책의 일환으로서 성인지 예산 제도 시행에서는 재정부와 성평등국이 협력하여 성인지 예산서 작성 지침을 만들고, 성인지 예산서를 공동으로 작성함. 재 정부는 이 외에도 자체적으로 예산 사업의 성 주류화를 위한 성평등 분석을 시행하고 있음.
- 성 주류화를 위한 세 번째 핵심적 정책 영역으로서 스웨덴에서 강조되고 있는 것은 성평등 분석 도구와 방법론임. 성 주류화를 위한 사다리(the Ladder) 모델에 기초하여 가장 기본적인 과정으로서 METS 체크리스트, 이 외에 각 부처별, 사업별 성 주류화의 단계에 따른 분석 목적에 맞도록 JämKART, JämKAS Bas, 4R, JämKAS Plus, Process Mapping 등 다양한 분석 도구들이 개발되었음.



- 마지막으로 공무원 교육 훈련은 2004년 이후 총리실 산하의 국무조정실에서 주관하며, 일반과정과 특별과정으로 구분되어 이루어지고 있음.
- 스웨덴 성 주류화 정책의 이론적·체계적 특성은 성평등이라는 목표와 성 주류화 전략의 유기적 연계에서 찾아볼 수 있음. 2006년 의회의 의결을 통하여 스웨덴은 ① 여성과 남성의 권력과 영향력의 동등한 분배, ② 여성과 남성의 경제적 평등, ③ 무급돌봄과 가사노동의 동등한 분배, ④ 여성에 대한 폭력의 종식 등 네 가지 국가 성평등 목표를 공식적으로 선언하고, 이를 다양한 성평등 분석의 준거로 삼고 있음. 이것은 곧 국가 예산에 대한 성평등 분석이 궁극적으로 지향해야 하는 지점이 무엇이고, 예산분석에서 무엇이 분석의 기준이 되어야 하는지에 대한 지침이 됨.
- 이러한 성 주류화 정책 영역과 성평등 목표는 성인지 예산 제도의 시행에서 공통적으로 적용되지만, 성인지 예산이 특별히 초점을 맞추고 있는 영역은 크게 세 가지 임. 첫째, 정부의 경제정책 결정을 위한 다양한 기초 자료에서 젠더 차원을 가시화할 수 있는 다양한 형태의 분석 보고서를 지속적으로 생산함. 2004-2005년부터 정부가 국회에 제출하는 예산안의 부록이 대표적임. 둘째, 재정사업 성과관리제도의 틀 내에서 성평등 분석을 수행함. 이것은 성 주류화 계획에 따른 성평등 분석을 해당 업무의 성과 목표와 연계하고 이를 지속적으로 점검해 나간다는 것을 의미함. 셋째, 성인지적 예산분석의 핵심 도구로서 성별분리통계에 대한 특별한 강조임.
- 성 주류화 정책의 맥락 내에서 성인지 예산 제도를 추진하고 있는 스웨덴 사례는 성인지 예산 제도가 “재정 시스템 개혁을 통한 예산과 정책 변화”를 의미한다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있도록 함. 예산 사업에 대한 성인지적 관점의 분석이 중요하지만, 이를 통한 정책과 예산의 변화는 예산 시스템의 변화 없이는 가능하지 않다는 것임. 개혁 추진을 위한 조직적, 인적, 물적 자원이 확보될 수 있을 때 변화는 가능할 것이고, 변화가 곧 정책의 성과가 될 것이기 때문임.

## 5. 시사점

### 가. 성평등 관점의 재정 시스템 개혁으로서 성인지 예산

- 성인지 예산에 대한 다양한 정의들이 있지만, 3개국의 사례를 통해 성인지 예산을 새로운 각도에서 보자면, “성평등 관점의 재정 시스템 개혁”으로 정의할 수 있을 것임. 성인지 예산 제도의 핵심은 모든 수준의 정부 기구와 모든 정책 예산을 성평등 혹은 성인지적 관점에서 분석하는 것이지만, 재정 시스템의 개혁이 전제되지 않고는 예산 분석과 이를 통한 예산 및 정책의 변화가 가능하지 않음.

### 나. 제도적 추진 근거의 중요성

- 3개국의 제도 분석을 통해 도출된 두 번째 시사점은 각 국가 내에서 합의된 제도적 추진 근거 마련의 중요성임. 이는 인도와 스웨덴의 사례를 통해 확인할 수 있음. 인도의 경우 국가발전기본계획 내에서 성인지 예산의 중요성이 강조되어 왔고, 이것은 장기적인 관점에서의 시행을 보장하고 있음. 스웨덴 역시 의회를 통해 결의된 성 주류화 계획이 성인지 예산 제도 추진의 근거가 되고 있음. 이에 비해 호주에서 성인지 예산 제도는 제도적 근거보다는 관련 행위자들의 정치적 협상에 의존해 왔음. 제도적 합의는 정권의 변화 혹은 정치적 환경의 변화와 무관하게 제도의 지속성을 확보해 줄 수 있는 중요한 도구임.

### 다. 정치적 의지의 중요성

- 성인지 예산 제도는 정부 각 부처의 예산 편성과 집행에 영향력을 행사함으로써 성평등에 대한 기존의 지배적 관점에 도전하고 패러다임의 변화를 추구함. 이 과정에서 일선 부처와 담당 공무원들은 기존의 관점을 변화시키기를 꺼려할 수 있고, 적극적으로 협조하지 않을 수도 있음. 일선 부처에서의 이러한 저항을 관리하기 위해서는 고위직 수준에서의 정치적 의지가 중요함.

## 라. 장기적 과정으로서 성인지 예산

- 성인지 예산의 궁극적 목적이 성불평등을 유지, 재생산하는데 의도하지 않게 영향을 미치던 기존의 자원 배분 방식을 변화시키고자 하는 것이라면, 그 성과 또는 효과는 장기적 안목에서 기대되는 것이 바람직함. 성인지 예산 제도는 재정 시스템의 개혁을 통해 점진적으로 오랜 시간을 거쳐 그 효과를 발휘하게 될 것임. 정책 형성의 새로운 규범과 관점을 마련해 나가는 과정이므로 공무원의 예산분석이 곧 쉬운 정책 대안으로 수용되는 것은 쉽지 않은 일이기 때문임. 예산분석 결과 예산이 불평등하게 집행되고 있다고 하더라도 그 대안은 하나가 아니며, 때에 따라서는 기존의 자원 배분 규칙과 갈등할 수도 있을 것임. 이러한 갈등을 피하면서 성평등한 자원 배분이 어떻게 가능할 것인지는 지속적인 토론과 협상을 필요로 하는 문제임.

# 목 차

I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구방법 및 내용	5
가. 연구방법	5
나. 연구내용과 범위	5
3. 보고서의 구성	7
II. 인도: ‘여성예산’으로서 성인지 예산	9
1. 국가발전기본계획과 ‘여성예산’으로서 성인지 예산 개념의 발전과정	11
2. 성인지 예산의 제도적 근거	13
가. 『2001 여성 세력화를 위한 국가 정책(National Policy for Empowerment of Women 2001)』	13
나. 11차 계획(the Eleventh Plan: 2008-2012)	14
3. 성인지 예산 제도화 과정	16
4. 정부 내 시행도구	18
가. 여성아동부의 시행계획	18
나. 공공지출의 성인지적 분석을 위한 지침	19
다. 성인지 예산서(Gender Budgeting Statement)	22
5. 추진체계	29
가. 여성아동부(the Ministry of Women and Child Deveploment)	30
나. 재정부	33
다. 부처간 조정위원회(inter-departmental committee)	33
라. 성인지 예산 담당(Gender Budgeting Cells)	33
6. 성공요인과 과제	34

가. 인도 성인지 예산 제도의 성공요인 .....	34
나. 과제들 .....	35

### Ⅲ. 호주: 관료적 접근의 한계 ..... 39

1. 성인지 예산 제도의 역동성 .....	41
가. 도입기(1970년대 중반~1986년): 여성 예산 프로그램의 시행 .....	41
나. 전성기(1987~1994년): 여성예산서의 공식화 .....	43
다. 도전 및 쇠퇴기(1990년대 초반 이후): 여성예산서의 축소 .....	45
2. 전성기(80년대 후반-90년대 초반) 성인지 예산 제도 .....	46
가. 여성예산서의 구조와 내용 .....	46
나. 성인지 예산 제도 추진 체계: 여성지위실(OSW)의 위상 .....	56
3. 90년대 중반 이후의 변화 .....	57
가. 여성예산서 쇠퇴 배경 .....	57
나. 여성예산서의 지위 격하 .....	58
4. 지방정부 추진 현황 .....	62
가. 주 정부의 성인지 예산 .....	62
나. 남호주 주(州) 여성예산서 .....	63
5. 호주로부터의 교훈 .....	68
가. 여성예산서의 성과 .....	68
나. 여성예산서 도입의 성공요인 .....	69
다. 제도 시행의 장애요인들 .....	70
라. 한계 .....	71

### Ⅳ. 스웨덴: 이론적·체계적 접근의 함의와 과제 ..... 75

1. 성인지 예산 제도의 발전과정 .....	77
2. 성인지 예산의 제도적 근거: 성 주류화 계획 .....	79
가. 성 주류화 계획의 목표와 구조 .....	79
나. 성 주류화 정책의 논리적 구조 .....	81

다. 중앙정부의 리더십 .....	87
3. 장기적인 과정으로서 성 주류화의 조직화 .....	88
가. 성 주류화 계획 추진 실적의 성과관리 .....	88
나. 추진체계 .....	90
다. 도구와 방법론 .....	94
라. 교육훈련 .....	101
4. 성인지 예산 제도의 초점 .....	102
가. 경제정책의 기초자료에 젠더의 통합 .....	102
나. 재정사업 성과관리 제도의 일환으로서 성평등 분석(gender equality analysis) .....	103
다. 성 주류화를 위한 필요조건으로서 성별분리통계 .....	105
5. 성인지 예산서: 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』 .....	107
6. 시사점과 과제 .....	110
<b>V. 요약 및 시사점 .....</b>	<b>113</b>
1. 요약 .....	115
가. 인도: ‘여성예산’으로서 성인지 예산 .....	115
나. 호주: 성인지 예산 제도의 역동성 .....	117
다. 스웨덴: 이론적·체계적 접근의 함의와 과제 .....	118
2. 시사점 .....	121
가. 성평등 관점의 재정 시스템 개혁으로서 성인지 예산 .....	121
나. 제도적 추진 근거의 중요성 .....	122
다. 정치적 의지의 중요성 .....	123
라. 장기적 과정으로서 성인지 예산 .....	123
<b>■ 참고문헌 .....</b>	<b>125</b>

## 표 목 차

<표 I-1> 연구내용 .....	6
<표 II-1> 인도 국가발전기본계획에서 성인지 예산 개념의 발전 과정 .....	11
<표 II-2> 성평등을 위한 예산 편성(Budgeting for Gender Equity) - 전략적 시행계획 .....	18
<표 II-3> 공공지출의 성인지적 분석을 위한 체크리스트 I .....	20
<표 II-4> 공공지출의 성인지적 분석을 위한 체크리스트 II .....	22
<표 II-5> 인도의 프로그램별 성인지 예산안 작성 양식 .....	23
<표 II-6> 지난 3년간 연방예산 성인지 예산서 내역 .....	28
<표 II-7> 여성아동부가 제안하는 각 부처 성인지 예산 관련 이슈들 .....	31
<표 III-1> 호주 예산서의 구성 .....	46
<표 III-2> 호주 예산서 부속서류 .....	48
<표 III-3> 1991-1992년 호주 여성예산서의 구조 .....	49
<표 III-4> 1991-1994년 호주 여성예산서 분석 프로그램 및 세부 프로그램 수 .....	52
<표 III-5> 1991-1992년 호주 여성예산서 포트폴리오별 기본 구조 .....	53
<표 III-6> 여성예산서 부록: 성평등 지표 .....	54
<표 III-7> 1998-1999년 『여성을 위한 예산 개요』 주요 내용 .....	59
<표 III-8> 2001-2002년 여성예산서(Women's Budget Statement)의 주요 내용 ·	61
<표 III-9> 남호주 농업부 프로그램 구성 .....	64
<표 III-10> 남호주 여성예산서: 예산 범주별 분석 사례 .....	64
<표 III-11> 2001-2002년 남호주 예산서(budget papers)의 구성 .....	66
<표 III-12> 남호주 여성예산서 : 「여성에 대한 예산의 영향(2001-2002년)」의 구조 .....	67
<표 IV-1> 스웨덴 성인지 예산 제도의 발전 과정 .....	78
<표 IV-2> 성 주류화 계획의 핵심 영역별 하위목표와 지표 .....	80
<표 IV-3> 2006년 의회에서 채택된 스웨덴의 새로운 성평등 목표 .....	84

<표 IV-4> 사업의 성평등에 대한 효과 평가를 위한 양식 .....	85
<표 IV-5> 사업의 성평등 목표를 점검하기 위한 질문 리스트 .....	86
<표 IV-6> 성 주류화 계획 2004년도 이행실적 점검 결과 .....	89
<표 IV-7> 스웨덴 성인지 예산 추진기구와 역할 .....	90
<표 IV-8> 재정부의 성 주류화 업무 영역과 내용 .....	92
<표 IV-9> METS 체크리스트 .....	96
<표 IV-10> JämKART 점검 지표 .....	97
<표 IV-11> JämKAS Bas 점검단계와 지표 .....	99
<표 IV-12> 4R Method .....	100
<표 IV-13> 스웨덴 예산안 성평등 분석 지침 .....	104
<표 IV-14> 예산안의 성별분리를 위한 지침 .....	106
<표 IV-15> 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』 연도별 목차 .....	108



## 그 림 목 차

[그림 II-1] 인도의 성인지 예산서 .....	24
[그림 II-2] 인도의 성인지 예산서(계속) .....	25
[그림 II-3] 인도의 성인지 예산서(계속) .....	26
[그림 IV-1] 지속가능한 성 주류화를 위한 절차(사다리 모델)와 단계별 방법론 .....	95

# I

## 서론

1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구방법 및 내용	5
3. 보고서의 구성	7

## 1. 연구배경 및 목적

이 연구는 2007년도에 수행한 『성인지 예산 제도화 방안 연구(I)』의 하위 과제 『해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택』의 2차년도 후속 연구이다. 1차년도 해외 성인지 예산 연구는 다양한 국가들에서의 전반적인 활동 현황을 포괄적으로 파악하고, 경험의 다양성을 유형화하여 국내에서의 제도화를 위한 정책적 쟁점과 시사점을 도출해 보고자 하였다.

1차년도 연구로부터 현재 전세계적으로 이루어지고 있는 성인지 예산의 전반적인 제도화 수준, 성인지 예산의 개념화와 예산 분석 방법론, 정부 기구 내에서의 통합을 위한 도구들 - 성인지 예산 편성 지침, 성인지 예산서 등 -, 성인지 예산의 시행 주체와 파트너십 유형 등의 측면에서 어떠한 다양한 접근이 이루어지고 있는지를 개괄적으로 살펴보았다.

2차년도 연구는 이러한 1차년도의 연구 성과에 기초하여 인도, 호주, 스웨덴 등 정부주도 3개국의 성인지 예산 제도를 심층분석한다. 1차년도 연구를 통해 파악할 수 있었듯이 성인지 예산은 정부에 의해서만 이루어지는 활동이 아니며, 시민사회가 주도하고 있는 많은 국가들이 있다. 그럼에도 불구하고 2차년도 연구에서 정부주도 국가에 주목하고자 하는 것은 향후 우리의 성인지 예산 활동에서 정부가 중요한 역할을 담당하게 될 것이고, 이를 위한 제도적 기반 마련이 시급한 과제이기 때문이다. 주지하다시피 우리의 성인지 예산 제도는 법적 근거를 가지고 있고, 이에 따라 정부는 2010회계연도부터 성인지 예산서를 국회에 제출해야 한다. 성인지 예산서가 형식적 문서가 되지 않도록 하기 위해서는 성인지적 예산분석을 위한 방법론과 도구 개발, 예산서 작성을 위한 공무원 교육, 기구의 조직화 등 많은 과제가 산재해 있다.

2008년 한 해 동안 정부는 성인지 예산서 작성 시범사업을 시행하였고, 이를 통해 성인지 예산서에 어떠한 내용이 담겨져야 할 것인지에 대한 논의와 준비는 어느 정도 이루어졌지만, 이를 위한 정부 기구의 조직화 방법, 교육 체계, 시범사업 대상으로 선정된 사업 이외의 다양한 사업에 대한 분석 방법, 그리고 이 모든 것들을 포함한 장기적인 시행계획에 대한 체계적인 준비는 아직 이루어지지 않고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 우리보다 앞서 정부가 주도하여 성인지 예산서를 발간하고 정부 기구 내에서 성인지 예산 제도의 확대와 정착을 위한 노력을 체계적으로 진행하고 있는 국가들의 경험에 대한 분석은 향후 성공적인 제도화를 위해 필요한 요소들이 무엇이며, 어떠한 방식의 조직화가 가장 효과적인지에 대한 많은 아이디어와 시사점을 제공해 줄 것이다.

인도는 성인지 예산에 대한 독자적 개념화에 기초하여 2000년대 초반 이래 급속하게 제도적, 조직적 기반을 구축하고 있는 아시아의 대표적 국가이다. 스웨덴은 1990년대 중반 이래 추진해 온 성 주류화 정책을 최근 보다 조직적, 체계적으로 정비하고 성인지 예산 제도를 성 주류화 정책의 핵심 의제로서 추진하고 있다. 호주는 잘 알려진 바와 같이 국가 주도의 성인지 예산 제도를 가장 먼저 도입하고 세계 각국에 많은 영향을 미쳤지만, 10여 년의 시행 이후 정권의 변화로 급속하게 쇠퇴하였다.

이 연구는 현재 정부가 적극적으로 성인지 예산 제도를 추진하고 있는 인도와 스웨덴, 그리고 80년대 중반 이후부터 10여 년간의 전성기 동안 호주의 성인지 예산 제도의 특징과 조직화 방식을 구체적으로 분석함으로써 제도로써 성인지 예산에 대한 이해를 증진하고, 각 국가들에서의 성공요인과 한계, 그리고 과제를 검토하여 국내 성인지 예산의 안정적인 제도화를 위한 향후 시사점을 얻고자 한다.

세 국가의 다른 경험은 한편으로는 국가적 맥락에 따른 성인지 예산 제도의 다양성과 차이를 보여주기도 하지만, 다른 한편으로는 성인지 예산 제도의 성공적 시행을 위한 필요조건이 무엇인지를 잘 보여줄 것이며, 이제 제도화의 첫걸음을 뗀 우리에게 많은 교훈을 줄 수 있을 것이다.

## 2. 연구방법 및 내용

### 가. 연구방법

이 연구의 주된 연구방법은 문헌연구이다. 각 국가의 성인지 예산 제도 관련 안내 책자, 성인지 예산서, 성인지적 예산분석을 위한 매뉴얼, 예산 편성 지침 등 공식 발간물을 주된 분석 자료로 활용하였다. 자료의 대부분은 각 국가의 여성정책 담당 부서 혹은 예산 담당 부서의 홈페이지를 통해 수집하였으며, 이를 통해 수집하기 어려웠던 자료는 해당국가 담당자에게 요청하여 이메일로 수집하였다. 이 외에 워크숍 자료, 국제기구 보고서, 여성정책이나 성인지 예산 관련 학술 논문 등이 분석에 활용되었다.

또한 현지를 방문하여 담당 공무원 및 연구자, 운동가 등 관계자들과의 면접, 회의를 통하여 인터넷이나 문서를 통해 습득할 수 없는 제도의 도입 과정, 특성, 구체적인 추진 현황에 대한 보다 현장감 있는 정보를 수집할 수 있었다.

### 나. 연구내용과 범위

이 연구는 국가별 비교보다는 개별 국가 제도의 특성과 제도의 내용에 대한 구체적인 정보를 제공함으로써 국내에서의 성인지 예산 제도화를 위한 실용적인 아이디어를 얻고자 한다. 따라서 하나의 일관된 분석틀을 적용하기 보다는 각 국가의 특성을 가장 잘 보여줄 수 있는 방식으로 논의를 전개하였다. 각 국가에서 시행하고 있는 성인지 예산의 특성은 제목을 통해서 일차적으로 파악될 수 있을 것이지만, 목차의 상이한 구성에서 더 잘 확인될 수 있을 것이다. 국가별 목차는 각 국가의 성인지 예산 제도의 특징을 가장 잘 보여줄 수 있는 방식으로 구성되었다.

그러나 기본적으로 다음과 같은 내용에 일차적으로 초점을 맞추어 자료를 수집하고, 분석하였다.

〈표 I-1〉 연구내용

분석틀	내용
성인지 예산 제도의 발전 과정	• 성인지 예산 제도의 도입과 발전과정
시행도구	• 성인지 예산 편성 지침, 성인지 예산서, 매뉴얼, 예산분석 보고서 등
공무원 교육체계	• 공무원 교육체계와 매뉴얼 등 공무원 역량 강화를 위한 방법과 절차들
추진체계	• 각 국가 내 여성정책 추진기구의 위상과 역할 • 재정부, 여성부의 역할, 부처 간 조정 및 연계체계
지방정부에서의 추진 현황	• 지방정부로의 확산 및 추진 현황
성공요인과 과제(한계)	• 성인지 예산 제도가 안정적으로 정착될 수 있었던 성공요인은 무엇이며, 그럼에도 불구하고 여전히 남겨진 과제는 무엇인가

이 중 시행도구, 공무원 교육체계, 추진체계 등은 성인지 예산 제도화 과정에서 가장 핵심적인 영역으로 가능한 한 각국의 정부 간행물의 원자료를 그대로 보고서에 수록하고자 했다. 각각의 영역에 대한 연구자의 해석과 분석에 그치지 보다 실제 원자료를 접해 보면서 독자들의 이해가 더 효과적으로 증진될 수 있을 것이라고 보았기 때문이다.<sup>1)</sup> 물론 필요한 지점에서 연구자의 분석이 포함되었다.

이 보고서의 내용에는 각 국의 성인지적 예산 분석 사례가 별도로 포함되어 있지 않다. 성인지적 예산분석은 어떤 의미에서는 성인지 예산 제도화의 출발점이기도 하고, 또 다른 의미에서는 산물이자 성과라는 다소 모순적인 속성을 가지지만, 어떤 의미에서든 예산분석은 성인지 예산 활동의 핵심적 측면이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 다소 과장해 보자면, 이 보고서에서 중점적으로 다루어 보겠다고 했던 위의 핵심 영역들은 성인지적 예산분석을 위

1) 『성인지 예산 제도화 방안 연구』를 진행하면서 호기심 많은 연구자와 공무원, 여성 단체 활동가들로부터 다양한 국가들의 원자료에 대한 질문을 많이 받았다. 그러나 원자료의 대부분이 외국어이기 때문에 이에 대한 접근을 부담스러워 한다는 점을 알게 되었다. 뿐만 아니라 많은 한국인들이 외국어로 된 자료를 각자 읽고 이해하는 것이 때로는 소모적일 수 있다.

한 수단일 수도 있다. 성인지적 예산분석 사례는 성인지 예산 제도에 대한 이해를 어려워하는 독자들에게 가장 필요한 연구영역이기도 하다. 개념적 이해보다 사례를 통한 직관적 이해가 더 효과적인 경우가 있고, 성인지 예산 제도가 바로 그러한 예이기 때문이다.

따라서 성인지적 예산분석 사례는 『성인지 예산 제도화 방안 연구(II)』의 단위과제 보고서<sup>2)</sup>에서 별도로 다루어진다. 이 보고서에서는 성인지적 예산 분석, 나아가 이를 통한 예산과 정책의 변화가 가능하기 위한 전제로서 시행도구, 공무원 교육, 추진체계 등 제도적 절차와 과정에 보다 주목하고자 한다.

### 3. 보고서의 구성

I장 서론에 이어 II장부터 IV장까지는 각각 인도, 호주, 스웨덴 성인지 예산 제도를 각 국가별 제도 운영방식의 특성을 부각시키는 방식으로 다룬다.

「『여성예산』으로서 성인지 예산」이라는 부제가 붙은 인도의 경우 성인지 예산이 어떻게 ‘여성예산’으로 개념화되었는지의 과정을 이해하기 위하여 성인지 예산의 제도적 근거가 되고 있는 인도의 국가발전기본계획 내에서 여성정책의 발전과정을 우선적으로 추적해 보았다. 성인지 예산이 ‘여성예산’으로 개념화된 만큼 제도 추진에서 여성정책 전담부서인 여성아동부의 역할이 전면에 부각되고 있음을 알 수 있을 것이고, 성인지 예산 시행계획이나 지침 역시 인도방식의 독특한 개념화의 측면에서 이해될 것이다.

「관료적 접근의 한계」라는 부제의 호주 사례는 80년대 중반 이후 현재까지에 이르는 성인지 예산 제도의 역동성을 먼저 검토한다. 국내에서 호주 사례에 대한 이해는 단순히 10년간 여성 예산서가 발간되다가 폐지되었다는 정도로만 이해되고 있는데, 이 연구는 왜 쇠퇴 혹은 폐지되었는가의 문제에 대한 답을 찾아보고자 한다. 일각에서는 단순히 10여 년간의 시행에도 불구하고 ‘성과’가 가시화되지 않았기 때문이라는 이해도 있는데 이러한 단편적인 이

2) 김영옥 외(2008), 『공공지출이 성불평등에 미치는 영향』(한국여성정책연구원).

해를 넘어서고자 한다. 세계에서 가장 먼저 제도를 도입하였음에도 세계 각국에서 성인지 예산이 급속한 속도로 확산되던 90년대 중반의 시점에서 가장 먼저 폐지된 좀 더 근본적인 요인을 분석해 보고자 한다. 이와 동시에 10여년간의 전성기 동안의 성과물이자 많은 다른 국가들에 많은 영향을 미쳤던 여성예산서의 내용과 예산서 발간을 위한 정부기구 내 조직화 방식에도 많은 부분을 할애하고자 한다. 호주 성인지 예산 제도의 역동성은 호주 사례를 보는 이 연구의 관점이며, 앞서 언급한 바와 같이 현재 우리에게 필요한 것은 구체적인 제도화의 요소와 방식에 대한 아이디어이기 때문이다.

스웨덴 사례는 「이론적·체계적 접근의 시사점과 과제」라는 부제를 달았다. 스웨덴 성인지 예산 제도의 조직화 방식의 특징은 제목이 시사하듯이 ‘이론적’이고 동시에 ‘체계적’이다. 세계에서 가장 성평등한 국가로 알려진 스웨덴에서 성불평등 문제에 대한 보다 근본적 접근이라고 할 수 있는 성인지 예산 제도를 어느 국가보다도 체계적으로 시행하고 있다는 것은 한편으로는 역설적이지만, 다른 한편으로는 당연한 귀결이기도 하다. 외부자의 관점에서 볼 때 가장 평등하므로 성인지 예산 제도와 같은 정책을 필요로 하지 않을 것이라는 추론도 가능할 것이다. 그러나 여전히 보이지 않는 불평등이 사회 곳곳에 존재하고 있으며, 이를 변화시키기 위해서는 성불평등 문제에 대한 보다 근본적인 접근이 필요하다는 것이 스웨덴 정부의 공식적 입장이다. 오랜 성평등 정책의 역사를 가지고 있는 스웨덴은 북경세계여성대회 이전부터 성주류화를 성평등을 위한 전략으로 도입·시행하였고, 성인지 예산 제도는 2004년부터 더욱 논리적, 체계적으로 정비된 성 주류화 정책 기조 하에서 성평등을 위한 장기적 과정이라는 전망을 가지고 추진되고 있다. 스웨덴 성 주류화 정책의 논리와 구조 속에서 성인지 예산 제도에 대한 접근 방식의 특징을 살펴보고자 한다.

마지막으로 V장에서는 이상의 논의를 요약하고, 세 국가의 공통점과 차이점을 중심으로 한국에서 성인지 예산 제도의 성공을 위한 시사점과 과제를 논의해 보고자 한다.



## II

### 인도: '여성예산'으로서 성인지 예산

1. 국가발전기본계획과 '여성예산'으로서 성인지 예산 개념의 발전과정	11
2. 성인지 예산의 제도적 근거	13
3. 성인지 예산 제도화 과정	16
4. 정부 내 시행도구	18
5. 추진체계	29
6. 성공요인과 과제	34

## 1. 국가발전기본계획과 '여성예산'으로서 성인지 예산 개념의 발전과정

인도에서 성인지 예산은 정부 예산 중 '여성을 위한 일정 비율의 예산', 보다 간결하게 말하면 '여성예산'의 확보에 보다 초점이 맞추어져 있다. 이는 매 5년마다 수립되는 포괄적인 국가발전기본계획에서 도입된 WCP(Women's Component Plan)라고 지칭되는 '여성예산계획'(WCP)이 성인지 예산 개념과 결합하여 진화된 결과이다.

〈표 II-1〉 인도 국가발전기본계획에서 성인지 예산 개념의 발전 과정

7차 계획 (the Seventh Plan: 1987-1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별히 여성에게 혜택을 주는 프로그램의 예산에 대한 특별한 관심</li> <li>• 여성아동부는 27개 여성대상 사업(beneficiary oriented schemes for women)에 대한 모니터링</li> </ul>
8차 계획 (the Eighth Plan: 1992-1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 젠더 관점과 일반적 개발 부문 예산 중 일정 부분을 여성에게 보장할 필요를 처음으로 강조, 여성 대상 기금 조성의 필요성 제기</li> </ul>
9차 계획 (the Ninth Plan: 1997-2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성예산계획(Women's Component Plan: WCP)을 국가발전기본계획의 주요 전략 중 하나로 채택</li> <li>• 중앙정부와 주 정부 모두에서 예산의 30% 이상이 여성 관련 부문에 할당되도록 함</li> </ul>
10차 계획 (the Tenth Plan: 2002-2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성예산계획(WCP)과 성인지 예산의 개념적 구분과 상호보완적 역할의 강조</li> </ul>

국가발전기본계획에서의 여성예산계획(WCP)에 대한 아이디어는 7차 계획(the Seventh Plan: 1985-1990)에서 출발한다. 7차 계획은 특별히 여성에게 혜택을 주는 프로그램에 대한 특별한 관심을 포함하고 있었다. 이 계획에 기초하여 1986년 당시 여성정책 전담국이었던 여성아동국(the Department of Women and Child Development)<sup>3)</sup>은 27개 여성대상 사업의 규모가 어느 정도 되는지를 평가하기 위한 모니터링을 수행하였다. 이것이 여성예산계획(WCP)의 개념적 기원이 된다(Das and Mishra, 2006b).

3) 인도의 여성정책 전담 부서는 1985년 인적자원개발부(the Ministry of Human Resource Development) 산하의 여성아동국으로 설립되었다가 2006년 독립부처인 여성아동부(the Ministry of Women and Child Development)로 승격되었다.

이 후 8차 계획(the Eighth Plan: 1992-1997)은 개발의 혜택에서 여성이 소외되어서는 안 되며, 이를 위해 개발 프로그램에는 여성을 위한 특별한 프로그램이 포함되어야 한다는 내용<sup>4)</sup>을 포함하고 있었다. 특히 국제기구 여성정책의 패러다임이 발전(development)에서 세력화(empowerment) 패러다임으로 전환되면서 교육, 의료, 고용 등 핵심 부문에서 여성을 대상으로 하는 예산에 초점을 맞추었다. 그러나 이를 위한 구체적인 노력을 기울이지는 않았다(Das and Mishra, 2006b).

여성예산계획(WCP)이 인도 여성정책에서 하나의 개념으로 등장한 것은 9차 계획(the Ninth Plan: 1997-2002)에 와서의 일이다. 9차 계획은 “사회변화와 발전의 주체로서 여성의 세력화”를 계획의 9개 목표 중 하나로 설정하였고, “여성과 관련된” 모든 부처들에서 수행하는 사업에서 여성을 위한 예산을 최소한 30% 이상 할당하도록 하는 여성예산계획(WCP)을 이를 위한 특별한 전략으로 채택<sup>5)</sup>하였다. 이에 따라 모든 중앙정부 부처와 주정부가 여성예산계획(WCP)전략을 도입하고 이를 위한 시행계획을 수립하도록 하였다. 그 결과 9차 계획 기간 동안 15개 부처가 여성예산계획(WCP)을 시행하게 되었고, 이 중 가족복지, 보건, 교육, 의료 관련 부처 예산 중 50-70%, 노동, 농업 관련 부처 예산의 30-50%가 여성에게 할당되었다. 이것은 전체 예산의 25.5%에 달하는 것으로 집계되었다. 이러한 ‘여성예산’ 집계 방식은 이후에서 다루어지게 될 성인지 예산서에서도 그대로 반영되었다(Sakhi Resource Center for Women, 2005).

성인지 예산 개념은 10차 계획(2002-2007)부터 사용되었는데, 이 계획은 모든 여성 관련 예산에서 여성이 수혜를 받을 수 있도록 하기 위하여 여성에

4) 구체적으로 8차 계획은 “다양한 부문에서의 개발의 혜택에서 여성이 배제되어서는 안 되며, 개발 프로그램은 여성을 위한 특별 프로그램을 도입해야 하고, 성인지성을 담보해야 한다”고 언급하고 있다.

5) 9차 계획은 여성 세력화에 대한 통합된 접근을 한 것으로 평가되고 있다(Sakhi Resource Center for Women, 2005). 9차 계획은 “여성의 세력화”라는 목표 달성을 위한 전략으로 여성예산계획(WCP) 뿐 아니라 남성과 동등한 파트너로서 여성의 권리 증진을 위한 환경조성, 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 할당제, 모자보건, 교육에 대한 동등한 접근, 소규모 여성 기업에 대한 지원 등 다양한 정책 영역을 포괄하고 있다.

산계획(WCP)과 상호보완적인 역할을 하는 개념이라고 언급하고 있다. 정부 예산의 성별에 따른 다른 효과를 가시화하고 성평등에 대한 정부의 의지를 예산을 통해 보여주기 위한 예산분석을 지속적으로 할 것이지만, 성인지 예산은 이미 지출된 예산에 대한 사후 분석이므로 여성을 위한 사업 예산을 사전에 할당하도록 하는데에는 한계가 있다는 것이다(Planning Commission, 2002). 따라서 10차 계획에서 여성예산계획(WCP)과 성인지 예산의 상호보완적 역할이란, 여성예산계획(WCP)은 사전적 계획이고, 성인지 예산은 사후적 감사의 성격을 가지는 것으로 정리되었음을 의미한다.

## 2. 성인지 예산의 제도적 근거

### 가. 『2001 여성 세력화를 위한 국가 정책(National Policy for Empowerment of Women 2001)』

우리나라 여성정책 기본계획과 유사한 성격을 가지는 포괄적인 성평등 계획인 『2001 여성 세력화를 위한 국가정책(National Policy for Empowerment of Women 2001)』<sup>6)</sup>은 2000년대 초반 이후 인도에서 성인지 예산이 급격하게 발전할 수 있었던 제도적 기반<sup>7)</sup> 중 하나이다.

『2001 여성 세력화를 위한 국가정책』은 개발 과정에서 젠더 관점의 주류화를 9가지 목표 중 하나로 설정하고 이를 위한 과제와 수단을 포함하고 있다. 이 계획은 수혜의 성별 격차가 있는 모든 정책과 프로그램에서 여성 특수적 개입을 할 것이며, 여성의 이슈와 관심을 특별히 고려하고, 이것을 모든 법과 정책, 계획, 시행계획에 통합하기 위하여 노력 할 것, 그리고 성 주류화의 성과를 평가하기 위한 조정과 모니터링 기제를 도입할 것을 포함하고 있다

6) 이 계획은 인도 여성정책의 발전과정에서 그리고 성인지 예산의 개념 정립 과정에서 중요한 전환점이 되었던 9차 계획의 전략 중 하나였다.

7) 이와 함께 2001년이 “여성 세력화의 해(Women Empowerment Year)”가 되도록 할 것이며, 이를 위한 추진단(Task Force)을 구성할 것이라는 재정부 장관의 2000-2001 회계년도 예산안 연설은 성인지 예산 제도에 대한 정치적 의지의 표명이기도 했다.

(Ministry of Human Resource Development, 2001).

이를 위해서 모든 중앙행정기관과 주정부는 여성정책 전담부서와 여성위원회(Commissions for Women)의 자문을 얻어 시행계획을 수립해야 한다. 시행계획에는 2010년까지 성취하고자 하는 측정가능한 목표, 자원, 담당자, 모니터링과 점검, 그리고 성별영향평가를 위한 구조와 기제, 예산과정에 젠더 관점의 통합 등의 내용이 포함되어야 한다.

『2001 여성 세력화를 위한 국가정책』의 다양한 정책 영역과 과제 중 성 주류화와 중앙 및 지방 정부의 시행계획 수립 의무 규정은 성인지 예산에만 제한되는 것은 아닐 지라도 실제 정부 기구 전반에서 성인지 예산 제도의 시행을 용이하게 하는 기본적인 인프라로서 기능하였다.

계획은 특히 “성인지 예산의 시행을 통해 여성 관련 프로그램의 예산을 평가” 할 것과 여성예산계획(WCP)을 효과적으로 추진하여 여성과 소녀의 욕구를 충족시킬 것을 요구하고 있고, 이와 함께 기획위원회(Planning Commission)와의 협조 하에 여성아동국이 여성예산계획(WCP)의 시행을 모니터링하고 점검하도록 하고 있다.

#### 나. 11차 계획(the Eleventh Plan: 2008-2012)

현재 인도 성인지 예산 제도 발전의 또 다른 제도적 기반은 국가발전기본계획이다. 11차 계획(2008-2012)은 「여성과 아동 발전(Towards Women's Agency and Child Rights)」 부문의 주요 과제 중 하나로 ‘성 주류화를 위한 제도적 기제의 도입과 협력체계의 강화(Creating Institutional Mechanisms for Gender Mainstreaming and Strengthening Delivery Mechanism)’를 선정하여 성 주류화와 이를 위한 추진체계를 상당히 강조하고 있다(Planning Commission, 2008).

이 과제에는 다음과 같은 세부 사업들이 포함되어 있다.

우선, 성 주류화 추진에 있어 중앙정부와 주정부 여성위원회(Commission for Women)의 역할을 강화한다는 것이다. 여성위원회는 여성 세력화를 위한 국가정책의 성과를 국가발전위원회(the National Development Council)에 보고하고, 중앙행정기관과 주정부 수준에서의 시행계획 수립과 이행을 자문한

다. 이러한 과정에서 위원회의 자율성과 독립성, 권한을 강화하기 위하여 위원회법 개정을 추진할 것이다.

둘째, 모든 부처에서 성인지 예산과 젠더 성과 평가를 도입하도록 한다. 성인지 예산은 예산이 성별에 따라 다르게 미치는 효과를 평가하고, 성평등에 대한 정부의 의지를 예산배분으로 보여주게 될 것이다. 11차 계획기간 중에는 모든 부처에 성인지 예산 담당을 설치하고, 이 기구로부터 정기적으로 데이터를 수집하여 공표할 것이다. 여성을 위한 예산 배분에 대한 젠더 성과 평가(gender outcome assessment)는 예산 성과 평가(budget outcome assessment)의 일부로 의무적으로 통합된다. 또한 성과 평가를 위한 체계적이고 포괄적인 감사 기제를 만들 것이다. 여성아동부와 재정부, 기획위원회가 성별 자원의 격차에 대한 전반적인 현황을 파악하여 중앙정부 수준에서의 젠더 성과 평가를 촉진하게 될 것이다. 이것은 공공지출, 프로그램, 정책에 대한 젠더 감사를 가능케 할 것이고, 중앙정부와 지역 수준에서의 표준화된 성별분리통계 생산을 가능케 할 것이다.

셋째, 기존의 젠더와 관련된 정책들이 전통적인 '여성관련 부서'를 넘어서서 교육, 보건, 가족복지, 농업, 농촌개발, 노동, 종족문제(Tribal Affairs), 사회정의와 세력화 등 30% 여성예산계획(WCP) 요구와 관련된 잠재력을 가진 부처들로 확대되어 이들 부처에서 여성관련 프로그램을 더 많이 시행하도록 할 것이다.

넷째, 11차 계획은 모든 국가 정책과 프로그램이 기획과 시행과정에서 성인지적 관점을 통합하도록 할 것이다. 여성아동부는 성인지 예산을 조정하는 부서로서 재정, 통화정책, 농업정책, 비농업 분야, 정보, 기술정책, 이민정책, 의료보험, 재난관리, 미디어, 법률 등을 포함한 모든 정책이 젠더 관점을 가지도록 조정하는 역할을 할 것이다. 또한 의회에 제출되는 모든 법률이 의회 내 여성 세력화 위원회(the Parliamentary Committee on Women's Empowerment)에서 검토되도록 할 것이다.

마지막으로 여성아동부는 포괄적인 성별분리 데이터를 생산하고 관리하는 역할을 할 것이다. 이것은 성불평등과 관련된 새로운 사실들을 보여줄 것이고, 프로그램의 젠더 효과를 평가할 수 있도록 할 것이고, 프로그램의 계획과

시행에서 여성 참여 수준을 평가할 수 있도록 할 것이다.

11차 계획은 2008년도부터 시작되므로 이 계획에서 구체화하고 있는 성 주류화 추진 체계가 실제 어떻게 어느 정도로 진전되고 있는지에 대한 분석은 가능하지 않지만, 국가의 포괄적인 사회경제발전 기본계획의 주요 과제로 채택된 만큼 언급되고 있는 계획들은 향후 성인지 예산 제도 추진의 강력한 제도적 환경을 조성하는데 더욱 기여하게 될 것으로 보인다.

### 3. 성인지 예산 제도화 과정

『2001 여성 세력화를 위한 국가 정책』과 11차 계획에 규정된 바와 같이 성인지 예산 제도 시행에서 중심적 역할을 부여받고 있는 여성아동부는 90년대 말부터 예산 분석 도구 개발을 위한 많은 워크숍을 조직화함으로써 성인지 예산 제도화를 주도했다.

1998년 11월 주정부와 지방정부를 위한 젠더이슈와 지표에 대한 워크숍을 개최하였고, 12월에는 성인지 예산의 개념과 실습을 주제로 한 워크숍을 실시하였다. 이어서 2000년 7월에는 UNIFEM과 공동으로 “남아시아 지역에서 국가 예산의 성인지화(engendering)”를 위한 워크숍이 개최되기도 했다.

2001년도부터 국립재정정책연구소(the National Institute of Public Finance and Policy, 이하 NIPFP)는 젠더관련 경제정책 이슈와 성인지적 국가 예산 수립을 위한 정책방안 모색을 위한 연구를 수행하였는데 이는 인도 연방정부 수준에서의 성인지 예산의 체계적 제도화를 위한 출발점이 되었다. 연구결과에 기초하여 2000-2001 경제보고서(Economic Survey)의 사회부문에 처음으로 성불평등 이슈가 다루어지게 되었다. 또한 2005년도에 발간된 결과 보고서<sup>8)</sup>는 성인지 예산의 필요성을 제기하면서 여성의 지위를 측정할 수 있는 지표, 무급노동을 비롯한 인도 경제에 대한 여성의 기여, 성인지적 관점의 정부 예산 분석틀 및 이에 따른 예산분석을 포함하고 있다.

8) Lahiri, A., L. Chakraborty, and P. Bhattacharyya, 2005, *Gender Budgeting in India*, NIPFP.

국립재정정책연구소의 연구 결과 중 인도의 성인지 예산 제도에 보다 직접적으로 영향을 미친 것은 성인지 예산의 개념화 방식이다. 이 연구는 국가 전체 예산을 ① 특별히 여성을 대상으로 하는 예산 ② 여성예산계획(WCP)과 관련된 친여성 예산(pro-women allocation) ③ 성별에 따라 다른 영향을 미치는 주류 공공지출 등 세 범주로 구분하고, 각 범주의 연방 예산을 분석하였다. 이러한 분석 방법은 젠더관계에 대한 지출의 효과를 분석하지 못하였고, 특히 여성학에서 다루어진 젠더 이슈들이 충분히 고려되지 못하였다는 비판에도 불구하고, 이후 인도 성인지 예산의 개념화와 제도화의 단초가 되었다. 위에서 언급한 국립재정정책연구소의 예산 범주 중 ①과 ②가 2005-2006년도부터 연방 예산서(Union Budget)에 포함된 성인지 예산서의 양식이 되었다.

워크숍 등을 통한 성인지 예산 제도의 필요성에 대한 의식화 과정과 분석 도구 개발을 위한 연구 등 사전적인 작업을 거쳐 성인지 예산 제도 추진 기반이 2004년 말부터 정부 내에서 급속하게 확대 추진되기 시작하였다.

2004년 10월 여성아동부는 모든 부처에서의 성 주류화를 위한 세부 지침을 개발하여 국장 서한(Secretary(WCD)'s d.o. letter)의 형식으로 중앙정부 부처와 주 정부에 전달하였다. 2004년 11월에는 부처 간 업무를 조율할 수 있는 기구로서 부처 간 조정위원회(inter-Department Committee)가 설치되었다. 12월에 처음으로 개최된 부처 간 조정위원회 회의는 2005년 1월까지 성인지 예산 담당을 각 부처에 설치할 것을 합의하였다. 그 결과 2005-2006년 41개 부처에서 성인지 예산 담당 기구 또는 담당자가 지정되었고, 2006-2007년도에는 50개, 2007-2008년 53개, 2008-2009년도에는 56개의 부처(Alami, 2008)로 관련 부처들이 급격하게 증가하였다.

여성아동부의 지침, 재정부가 중심이 된 기구 설치 및 확대, 담당자 지정 등 추진 인프라가 마련된 후 2005-2006년 연방예산서에 성인지 예산서(Gender Budgeting Statement)가 포함됨으로써 인도의 성인지 예산은 예산 과정에 통합되었다.



## 4. 정부 내 시행도구

### 가. 여성아동부의 시행계획

2004-2005년 여성아동부는 다음과 같은 성평등을 위한 예산편성 시행계획(Budgeting for Gender Equality - Strategic Framework of Activities)을 수립하여 모든 정부 부처에 전달하였다(Ministry of Women and Child Development, 2007).

〈표 II -2〉 성평등을 위한 예산 편성(Budgeting for Gender Equity) - 전략적 시행계획

포괄적 행동 지침(Broad framework of activities)	
○ 중앙정부(Union), 주정부, 지방정부 예산과 세출예산에서 여성을 위한 자원 배분 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표준화된 방법론과 도구개발</li> <li>• 추세분석(Trend Analysis)</li> <li>• 서비스 등 분야의 예산 유형과 우선성의 변화 분석</li> <li>• 자원배분과 실제 지출의 변화</li> <li>• 명확한 대상집단(Adherence to physical targets)</li> </ul>
○ 중앙과 주정부 수준에서 정부(통화, 재정, 무역 등) 정책에 대한 젠더감사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신용정책, 세금 등 거시정책의 방향설정을 위한 미시연구(micro studies)</li> <li>• 성 중립적으로 보이는 정책의 젠더효과 분석</li> <li>• 성불평등 문제 해결을 위한 적극적 조치의 필요성을 보여주는 미시연구(micro studies)</li> </ul>
○ 중앙정부와 주정부 예산에서 다양한 제도의 영향 평가(impact analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수혜귀착에 대한 미시연구</li> <li>• 서비스 전달 비용 분석</li> </ul>
○ 프로그램, 전략, 정책의 여성 지위에 대한 효과 평가를 위한 준거로서 식자율, MMR, 노동시장 참여 등 주요 거시지표의 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예: 여성의 건강을 위한 다양한 정책의 내용분석 및 MMR과 같은 지표와의 상관관계</li> </ul>
○ 성별분리통계의 생산과 수집의 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행기관으로부터의 피드백을 위한 MIS의 개발</li> <li>• NSO, CSO 등 센서스와 조사 자료 수집에서 새로운 지표의 포함</li> </ul>

- 자문 및 역량강화
  - 연구와 모범사례의 교환
  - 확산을 위한 방법론과 도구 개발
  - 전문가 및 관계자들간의 포럼과 파트너십
- 의사결정과정의 대표성 검토 - 현재 의사결정 과정에서 여성 참여를 검토하고, 의사결정에서의 성평등과 여성 참여 증진을 위한 과정 및 모델의 형성
- 돌봄경제, 무급노동과 같이 보고되지 않은 영역에서 여성 활동의 경제에 대한 기여를 포착할 수 있는 위성계정의 형성과 반영

자료: Ministry of Women and Child Development(2007b), p.97.

시행계획은 중앙 및 지방정부의 다양한 부처들이 실제 수행해야 하는 예산 분석의 세 가지 행동영역으로 각 부처 사업 중 여성 대상 사업예산의 규모 파악, 예산 사업에 대한 사후 젠더감사, 예산이 젠더관계에 미치는 효과 평가를 제시하고 있다. 이 중 여성 대상 사업 예산의 규모 파악은 각 기관에서의 여성예산계획(WCP) 시행을 의미하며, 사후 젠더감사는 10차 계획에서 정의한 바와 같은 성인지적 예산 분석에 해당된다. 예산이 젠더관계에 미치는 효과 평가는 식자율, 노동시장 참여 등 거시지표에 대한 궁극적인 성과관리를 의미한다. 즉 여성예산계획(WCP)은 예산의 기획과 편성 단계에서, 성인지적 예산 분석은 예산집행 후 사후적 평가 단계에서, 그리고 거시지표는 성인지 예산 제도를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 장기적인 목표 관리 지표가 되는 셈이다.

시행계획의 나머지 영역들은 성별분리통계 생산과 수집, 예산분석을 위한 공무원 역량강화, 의사결정과정에서 여성의 대표성 증진 등 성인지적 예산 편성을 위한 기반 조성을 위한 과제들이다.

#### 나. 공공지출의 성인지적 분석을 위한 지침

여성아동부는 각 부처가 성인지적 관점에서 공공지출과 정책을 검토하여 프로그램의 문제점을 발견하고 적절한 대안을 모색하도록 하기 위하여 예산 분석 지침(Guidelines for Gender Sensitive Review of Public Expenditure

and Policy)을 작성·배포하였다. 이것은 앞서 살펴본 시행계획의 영역 중 세 가지 영역 즉 여성 대상 사업의 규모, 사후적 젠더감사와 효과평가를 위한 세 부지침에 해당된다.

두 가지 형태의 체크리스트가 있는데, 체크리스트 I은 여성을 직접적인 대상으로 하는 사업이 많은 부처의 프로그램을 위한 것이고, 체크리스트 II는 이 외 주류 정책 분야에서의 예산분석을 위한 것이다.

체크리스트 I은 크게 세 단계로 구성되어 있다. 1단계에서는 예산의 기획 및 편성, 2단계에서는 성과 감사, 그리고 3단계에서는 향후 계획과 개선방안을 검토하게 된다. 기획과 편성 단계에서는 여성을 대상으로 하는 사업들의 목록과 사업 내용을 기술한다. 성과 감사를 위하여 산출지표(output indicator)를 선정하고, 산출지표로 표현된 목표달성을 위한 재원의 규모를 제시한다. 2단계 성과감사 단계에서는 1단계에서 제시한 산출지표의 목표달성도를 점검하고, 장기적 성과지표인 결과지표(output indicator)와 비교한다. 마지막으로 3단계에서는 결과지표, 이용가능한 다양한 자원들(인력, 재정, 조직적 여건 등)을 고려하여 개선방안을 제안한다.

### 〈표 II-3〉 공공지출의 성인지적 분석을 위한 체크리스트 I

○ 일반적으로 젠더 예산분석은 여성과 관련된 지출을 분리함으로써 이루어진다. 이 체크리스트는 건강과 가족복지, 농촌개발, 인적자원개발, 도시취업과 빈곤감소, 청소년과 스포츠, 노동, 사회정의와 세력화, 종족문제(Tribal Affairs), 식수, 중소기업과 농업(Agro and Rural Industries), 과학기술, 비전통적 에너지 자원(Non-Conventional Energy Sources), 섬유와 농업과 같은 부처의 사업에 적용한다.

○ 젠더 특수적 속성을 가진 프로그램·제도, 예를 들어 일차적인 수혜 대상이 여성인 이들 다양한 부서가 시행해야 하는 단계들은 다음과 같다.

#### 기획과 편성(Planning and Budgeting)

- i. 젠더 특수적 제도와 프로그램 목록
- ii. 여성을 위한 프로그램의 사업 내용에 대한 간략한 기술

- iii. 여성 수혜자의 수, 여성 취업의 증가, 자원·소득·기술 등에서 사후적으로 기대되는 산출 지표(output indicators) 기술
- iv. 연간 예산과 대상 집단(physical targets)에 대한 자원 배분 규모
- v. 관련된 제도 개입을 필요로 하는 대상 집단, 과거 지출의 흐름 등의 측면에서 자원 배분의 적절성 평가

**Performance Audit(성과 감사)**

- vi. 실제 성과 - 연간 대상 집단에 대한 물리적, 재정적 성과 - 를 검토하고, 목표 달성의 장애 요인 분석(하부구조, 역량 강화 등의 필요성)
- vii. 실제 체크(carrying out reality check) - 프로그램 시행 전후 여성 지위의 비교와 같은 영향 지표(impact indicators)를 사용하여 프로그램 개입, 귀착분석
- viii. 지출에 대한 추세분석과 산출 지표와 결과 지표의 제시

**향후 계획과 개선방안(Future Planning and Corrective Action)**

- ix. 위의 6단계에서 분석한 제약조건 분석
- x. 대상 집단의 규모와 IMR, MMR, 식자율 등과 같은 문제의 규모의 측면에서 자원의 요구
- xi. 이용가능한 자원의 적절성 검토 - 훈련된 인력 등과 같은 재정적, 물리적 자원
- xii. 검토 결과에 근거한 정책과 프로그램 또는 제도의 보완 계획

자료: Ministry of Women and Child Development(2007b), p.100.

체크리스트 II는 특별히 여성을 대상으로 하거나 성평등을 목적으로 하지는 않는 부처의 예산사업 분석을 위한 지침이다. 주류 부서를 위한 지침은 여성을 지원하기 위한 특별한 제도(할당제, 여성전용 시설 등) 도입 가능성의 검토에 초점이 맞추어진다. 체크리스트를 통해 수행된 분석 결과 주류 부서에서 여성을 대상으로 하는 사업이 도입되면, 이 제도에 대한 분석은 이제 체크리스트 I에 근거하여 이루어지며, 이러한 방식으로 성인지적 예산 편성을 하게 되는 사업과 부처의 수가 증가하게 된다.

#### 〈표 II-4〉 공공지출의 성인지적 분석을 위한 체크리스트 II

- 국방, 권력, 텔레콤, 통신, 교통, 산업, 상업 등과 같은 주류 부문들은 예산의 젠더 효과를 평가하기 위해 다음과 같은 체크리스트를 사용한다.
  - i. 사업에 대한 간략한 설명서를 포함한 모든 공공 지출 프로그램 목록
  - ii. 수혜자·이용자 등 대상 집단의 정의
  - iii. 이용자·수혜자가 현재 성별에 따라 구분되어 있는지, 어느 정도 이용가능한지 검토
  - iv. 서비스에 대한 여성의 접근을 촉진하기 위한 특별한 제도 도입의 가능성 - 할당제, 우선성 목록(priority lists) 등과 같은 적극적 조치 또는 여성 경찰서(all women police station), 여성 전용버스(women's special buses) 와 같은 여성 특수적 서비스 확대 등 - 검토
  - v. 이러한 서비스·프로그램에 젠더 관점을 도입하고 여성 채용을 확대할 수 있는 방법을 검토 하면서 고용 유형을 분석
  - vi. 노동력 또는 이용자로서 여성 참여 증진을 위한 특별 제도에 초점
  - vii. 영역 내 조직의 다양한 수준에서 여성의 의사결정 과정 참여 정도를 제시하고, 성별고정관념과 불평등을 해소할 수 있는 사업 대안 마련
- 위와 같은 체크리스트를 활용할 때, 처음에는 이미 알려진 젠더 효과의 측면에서 선택된 몇몇의 프로그램 또는 제도가 선택될 것이다. 또는 가장 예산 규모가 큰 사업이 선택될 수도 있다. 위의 단계를 적용한 결과에 기초하여 성인지적 예산 편성은 체크리스트 I과 같은 방식으로 제도화될 것이다.
- ※ 주류 부문의 젠더 예산에 대한 예들
  - 여성 기업인, 미망인, 여성 가장 등에 대한 우선권
  - 여성, 여성기업·자조그룹(self-help group) 등을 위한 산업자격증 할당
  - 수출장려정책(Export Promotion Schemes)에서 여성을 위한 기금 마련
  - 노동력에서 여성이 높은 비중을 차지하는 산업부서의 세제 인센티브(Tax Incentives)
  - 여성, 특히 비공식 부문의 여성을 위한 건강보험 도입을 위한 인센티브
  - ration shops, PCO's, 여성을 위한 사이버 카페를 위한 적극적 조치
  - 출퇴근 여성을 위한 버스와 객실
  - 여성의 은행대출 우대

자료: Ministry of Women and Child Development(2007b), p.101.

#### 다. 성인지 예산서(Gender Budgeting Statement)

앞서 언급한 바와 같이 성인지 예산서는 2005-2006 회계년도부터 연방예산서(Union Budget)에 포함되었다. 여성을 대상으로 한 사업에 적용하는 위의 체크리스트 I의 분석을 거친 부처의 예산들이 성인지 예산서에 포함된다. 각 부처는 다음과 같은 양식에 따라 예산요구안을 제출한다.

〈표 II -5〉 인도의 프로그램별 성인지 예산안 작성 양식

프로그램명	기대효과 (oucomes/ 목표 (objective)	프로그램의 젠더예산 (Gender Component)	총지출(Rs)		여성과 소녀에 대한 지출(Rs)		수혜자의 성별분리 (여성의 수혜정도)	기타
			연방	주	연방	주		
		정의상 또는 실제 예산 (by Definition or practice)					대상집단과 성과 (performance) 예) 여성수혜자의 수 등	
1.								
2.								

자료: Ministry of Women and Child Development(2007), p.101.

예산안 작성 양식은 각 프로그램별 예산과 수혜집단의 측면에서 젠더 요소를 구분하도록 하고 있다. 각 담당자들은 프로그램의 기대효과와 목표, 젠더 요소(gender component)를 간략히 기술하고 난 후 중앙정부와 주 정부의 총지출 예산, 여성 또는 소녀를 대상으로 하는 예산, 여성 수혜자의 수를 기입한다.

이러한 방식으로 작성된 각 부처 예산 요구안을 취합하여 의회에 제출하는 연방예산서의 성인지 예산서가 만들어진다. 첫 해인 2005-2006년 연방예산서의 성인지 예산서(Expenditure Budget Vol.1, Gender Budgeting Statement 19)에는 9개 부처가 10개 요구안(Demands for Grant)을 제출하였으나, 2006-2007년(Expenditure Budget Vol.1, Gender Budgeting Statement 20)에는 18개 부처가 24개 요구안을, 2007-2008년(Expenditure Budget Vol.1, Gender Budgeting Statement 20)에는 27개 부처가 33개 요구안을 제출하였다(김영옥 외, 2007).

24 해외의 성인지 예산: 정부주도 3개국 심층연구

Expenditure Budget Vol. I, 2007-2008									
STATEMENT 20									
GENDER BUDGETING									
<p>This statement indicates in two parts, the budget provisions for schemes that are substantially meant for the benefit of women. Part A details schemes in which 100% provision is for women. Part B reflects schemes where the allocations for women constitute at least 30% of the provisions.</p> <p>Gender budgeting is an evolving area where, with better understanding and appreciation of the subject more and more Ministries/Departments are reviewing programmes and schemes to assess the quantum of resources that have the budgetary potential to impact and address the development needs of women. The budget estimates for 2006-07 have been reviewed by the Ministries, following which outlays under various schemes earlier reported in this statement may have undergone a change reflecting a more realistic position of flow of funds under various schemes benefitting women.</p>									
PART A-Women specific programmes (100% allocation for women)									
(In crores of Rupees)									
MINISTRY/DEPARTMENT	2006-2007 Budget			2006-2007 Revised			2007-2008 Budget		
	Plan	Non-Plan	Total	Plan	Non-Plan	Total	Plan	Non-Plan	Total
<b>Demand No. 2</b>									
<b>Department of Agricultural Research &amp; Education</b>									
1. NRC for women in Agriculture	1.08	0.80	1.88	0.66	0.83	1.49	0.70	0.85	1.55
2. AICRP on Home Science	5.00	...	5.00	3.50	...	3.50	3.75	...	3.75
<b>Total</b>	<b>6.08</b>	<b>0.80</b>	<b>6.88</b>	<b>4.16</b>	<b>0.83</b>	<b>4.99</b>	<b>4.45</b>	<b>0.85</b>	<b>5.30</b>
<b>Demand No. 46</b>									
<b>Department of Health &amp; Family Welfare</b>									
<b>A. Health Wing</b>									
1. R.A.K. College of Nursing	0.76	3.05	3.81	0.57	3.05	3.62	...	...	...
2. Lady Reading Health School	0.43	0.88	1.31	0.43	0.88	1.31	...	...	...
<b>Total</b>	<b>1.19</b>	<b>3.93</b>	<b>5.12</b>	<b>1.00</b>	<b>3.93</b>	<b>4.93</b>	...	...	...
<b>B. Family Welfare Wing</b>									
1. Training for ANM/LHVs	67.00	...	67.00	32.85	...	32.85	...	...	...
2. Strengthening of Basic Training Schools	2.15	...	2.15	2.15	...	2.15	...	...	...
3. Free Distribution of Contraceptives	100.00	...	100.00	100.00	...	100.00	...	...	...
4. Sterilisation Beds	3.02	...	3.02	1.15	...	1.15	...	...	...
5. RCH-II Flexible Pool	1349.43	...	1349.43	1123.17	...	1123.17	1725.00	...	1725.00
6. Social Marketing of Contraceptives	49.50	...	49.50	22.21	...	22.21	...	...	...
7. Rural Family Welfare Services	...	...	...	...	...	...	1934.00	...	1934.00
8. Contraception	...	...	...	...	...	...	385.00	...	385.00
9. Reproductive & Child Health Project	...	...	...	...	...	...	215.99	...	215.99
10. Training Institutions under States	...	...	...	...	...	...	91.67	...	91.67
<b>Total</b>	<b>1571.10</b>	...	<b>1571.10</b>	<b>1281.53</b>	...	<b>1281.53</b>	<b>4351.66</b>	...	<b>4351.66</b>
<b>Grand Total</b>	<b>1572.29</b>	<b>3.93</b>	<b>1576.22</b>	<b>1282.53</b>	<b>3.93</b>	<b>1286.46</b>	<b>4351.66</b>	...	<b>4351.66</b>
<b>Demand No. 50</b>									
<b>Ministry of Home Affairs</b>									
1. Engaging women employees on contract basis	...	...	...	...	...	...	...	0.10	0.10
<b>Total</b>	...	...	...	...	...	...	...	<b>0.10</b>	<b>0.10</b>
<b>Demand No. 52- Police</b>									
<b>(i) CRPF</b>									
1. Family accommodation	...	1.75	1.75	...	1.75	1.75	...	...	...
2. Women's hostel	...	1.29	1.29	...	1.29	1.29	...	0.01	0.01
3. Other Schemes like Day Care, Gender Sensitisation, Health/Nutritional care, etc.	...	0.94	0.94	...	0.94	0.94	...	0.08	0.08
<b>Total</b>	...	<b>3.98</b>	<b>3.98</b>	...	<b>3.98</b>	<b>3.98</b>	...	<b>0.09</b>	<b>0.09</b>
<b>(ii) Shahastra Seema Bal</b>									
1. Schemes like Day Care, Gender Sensitisation, Health/Nutritional care, etc.	...	...	...	...	...	...	...	0.75	0.75
<b>Total</b>	...	...	...	...	...	...	...	<b>0.75</b>	<b>0.75</b>
<b>(iii) CISF</b>									
1. Construction of Family Welfare Centres at Residential Buildings and Training Institutions, exclusively for the benefit of women	...	0.14	0.14	...	0.14	0.14	...	0.17	0.17
<b>Total</b>	...	<b>0.14</b>	<b>0.14</b>	...	<b>0.14</b>	<b>0.14</b>	...	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>
<b>(iv) BPR&amp;D</b>									
1. 3rd Women National Conference for Women in Police	...	...	...	...	...	...	...	0.10	0.10

website : <http://indiabudget.nic.in>

[그림 II -1] 인도의 성인지 예산서

58	Expenditure Budget Vol. I, 2007-2008									
GENDER BUDGETING										
STATEMENT 20										
(In crores of Rupees)										
MINISTRY/DEPARTMENT	2006-2007 Budget			2006-2007 Revised			2007-2008 Budget			
	Plan	Non-Plan	Total	Plan	Non-Plan	Total	Plan	Non-Plan	Total	
PART B-30% Women specific programmes										
Demand No.1										
Department of Agriculture & Cooperation										
1	Technology Mission on Cotton	...	...	...	...	...	27.00	...	27.00	
2	Jute Technology Mission on Cotton	...	...	...	...	...	2.25	...	2.25	
3	Enhancing Sustainability of dryland/ rainfed farmig systems	...	...	...	...	...	19.80	...	19.80	
4	ISOPOM	...	...	...	...	...	66.00	...	66.00	
5	Treeborne oilseeds	...	...	...	...	...	1.95	...	1.95	
6	Support to State Extension Service	...	...	...	...	...	58.15	...	58.15	
	Total	...	...	...	...	...	175.15	...	175.15	
Demand No. 4										
Ministry of Agro & Rural Industries										
1	Rural Employment Generation Programme	...	...	...	...	...	133.50	...	133.50	
2	Coir Industries	...	...	...	...	...	3.00	...	3.00	
3	Prime Minister's Rozgar Yojana	...	...	...	...	...	96.00	...	96.00	
	Total	...	...	...	...	...	232.50	...	232.50	
Demand No. 12										
Department of Industrial Policy & Promotion										
1	Scheme of salt works	5.50	...	5.50	...	...	...	...	...	
	Total	5.50	...	5.50	...	...	...	...	...	
Demand No. 14										
Department of Telecommunications										
1	Amenities to staff	...	...	...	0.03	0.03	...	0.04	0.04	
	Total	...	...	...	0.03	0.03	...	0.04	0.04	
Demand No. 15										
Department of Information Technology										
1	Department of Electronics-Accredited Computer Courses	2.40	...	2.40	2.40	...	2.40	0.15	...	
2	Technology Development for Indian Language	2.70	...	2.70	2.70	...	2.70	3.30	...	
3	Information Technology for Masses	4.20	...	4.20	4.20	...	4.20	2.70	...	
	Total	9.30	...	9.30	9.30	...	9.30	6.15	...	
Demand No.18										
Department of Food & Public Distribution										
1	Village Grain Banks	...	...	...	...	...	5.07	...	5.07	
	Total	...	...	...	...	...	5.07	...	5.07	
Demand No.19										
Ministry of Culture										
1	Zonal Culture Centres	4.50	...	4.50	3.93	...	3.93	3.90	...	
2	Financial Assistance for Professionals & Individual for Specified Performing Art Projects	3.00	0.39	3.39	3.15	0.39	3.54	3.30	0.41	
	Total	7.50	0.39	7.89	7.08	0.39	7.47	7.20	0.41	
Demand No. 46										
Department of Health & Family Welfare										
A. Health Wing										
1	Safdarjung Hospital & VMC, New Delhi	21.12	32.82	53.94	23.05	34.54	57.59	22.44	35.24	
	Dr. RMLHospital & SPM, PGIMER, New Delhi	8.10	15.71	23.81	11.45	18.15	29.60	10.80	18.39	
3	Kalawati Saran Children's Hospital, New Delhi	4.81	4.84	9.65	4.32	5.28	9.60	3.52	5.70	
4	All India Institute of Medical Sciences, New Delhi	82.34	113.20	195.54	82.34	113.20	195.54	80.00	116.00	
5	Lady Harding Medical College & S.K. Hospital	20.40	36.75	57.15	20.40	39.00	59.40	13.50	40.50	
website : <a href="http://indiabudget.nic.in">http://indiabudget.nic.in</a>										

[그림 II -2] 인도의 성인지 예산서(계속)



26 해외의 성인지 예산: 정부주도 3개국 심층연구

Expenditure Budget Vol. I, 2007-2008									
63									
STATEMENT 20									
GENDER BUDGETING									
(In crores of Rupees)									
MINISTRY/DEPARTMENT	2006-2007 Budget			2006-2007 Revised			2007-2008 Budget		
	Plan	Non-Plan	Total	Plan	Non-Plan	Total	Plan	Non-Plan	Total
2 Popularization of Science-S&T	0.02	...	0.02	0.02	...	0.02	0.02	...	0.02
3 Information Technology & e-Governance	0.51	...	0.51	1.06	...	1.06	0.89	0.18	1.07
4 Tourism	0.18	0.07	0.25	0.33	0.07	0.40	0.54	0.07	0.61
5 General Education	5.60	34.00	39.60	6.20	31.00	37.20	6.92	32.00	38.92
6 Chandigarh College of Engg. & Technology	1.00	0.70	1.70	1.51	0.72	2.23	1.28	0.73	2.01
7 Punjab Engg. College/Deemed Technical University	0.75	3.17	3.92	1.05	3.17	4.22	0.90	4.00	4.90
8 College of Architecture	0.09	0.69	0.78	0.13	0.69	0.82	0.17	0.70	0.87
9 Sports & Youth Services	1.07	0.86	1.93	2.02	0.93	2.95	2.00	0.95	2.95
10 Health Services	2.31	6.21	8.52	2.46	6.40	8.86	2.93	6.50	9.43
11 MER-GMCH	7.89	9.65	17.54	7.10	8.95	16.05	8.13	9.25	17.38
12 Nutrition	0.66	0.07	0.73	1.23	0.07	1.30	1.20	0.07	1.27
13 Sewerage Treatment Plant	3.00	...	3.00	3.00	...	3.00	3.05	...	3.05
14 Other schemes UT of Chandigarh, benefiting women	8.32	3.46	11.78	10.21	3.52	13.73	9.38	3.66	13.04
<b>Total</b>	<b>31.42</b>	<b>61.38</b>	<b>92.80</b>	<b>36.34</b>	<b>58.02</b>	<b>94.36</b>	<b>37.43</b>	<b>60.61</b>	<b>98.04</b>
<b>Demand No.103</b>									
<b>Ministry of Women &amp; Child Development</b>									
1 Rajiv Gandhi National Creche scheme	45.00	7.50	52.50	45.00	6.40	51.40	50.00	6.50	56.50
2 Scheme for welfare of children in need of care and protection	1.50	...	1.50	1.88	...	1.88	3.50	...	3.50
3 Integrated Child Development Scheme (ICDS)	2271.50	...	2271.50	2271.57	...	2271.57	3095.85	...	3095.85
4 Integrated Child Protection Scheme (ICPS)	...	...	...	...	...	...	47.50	...	47.50
5 Shishu Greh	1.50	...	1.50	1.50	...	1.50	1.50	...	1.50
6 Scheme for Prevention of Juvenile maladjustment	12.50	...	12.50	12.03	...	12.03	10.50	...	10.50
<b>Total</b>	<b>2332.00</b>	<b>7.50</b>	<b>2339.50</b>	<b>2331.98</b>	<b>6.40</b>	<b>2338.38</b>	<b>3208.85</b>	<b>6.50</b>	<b>3215.35</b>
<b>Demand No.104</b>									
<b>Ministry of Youth Affairs and Sports</b>									
1 Nehru Yuva Kendra Sangathan	45.00	18.02	63.02	36.75	19.02	55.77	58.50	20.27	78.77
2 National Service Scheme	31.50	5.66	37.16	25.78	5.93	31.71	48.00	6.55	54.55
3 Promotion of National Integration	9.00	...	9.00	5.75	...	5.75	11.50	...	11.50
4 Youth Hostels	4.50	...	4.50	3.50	...	3.50	1.25	...	1.25
5 Scouting & Guiding	1.22	...	1.22	1.00	...	1.00	1.80	...	1.80
6 National Service Volunteers Scheme	9.00	...	9.00	6.00	...	6.00	13.50	...	13.50
7 Rashtriya Sadbhavana Yojna	6.30	...	6.30	5.00	...	5.00	8.00	...	8.00
8 Rural Youth & Sports Club & evaluation	5.40	...	5.40	...	...	...	...	...	...
9 Promotion of Adventure	2.70	0.15	2.85	2.70	0.47	3.17	3.10	0.15	3.25
10 Promotion of Youth Activities & Training	6.30	...	6.30	4.20	...	4.20	3.50	...	3.50
11 Institute of Youth Development	3.60	...	3.60	3.06	...	3.06	8.00	...	8.00
12 Commonwealth Youth Programme	0.18	...	0.18	0.18	...	0.18	0.18	...	0.18
13 Development and Empowerment of Adolescents	10.80	...	10.80	7.70	...	7.70	15.30	...	15.30
14 Scheme relating to Talent Search and Training	1.80	...	1.80	2.80	...	2.80	8.00	...	8.00
<b>Total</b>	<b>137.30</b>	<b>23.83</b>	<b>161.13</b>	<b>104.42</b>	<b>25.42</b>	<b>129.84</b>	<b>180.63</b>	<b>26.97</b>	<b>207.60</b>
<b>GRAND TOTAL (PART B)</b>	<b>16531.78</b>	<b>1378.46</b>	<b>17910.24</b>	<b>16339.20</b>	<b>1293.26</b>	<b>17632.46</b>	<b>21022.63</b>	<b>1359.86</b>	<b>22382.49</b>
<b>GRAND TOTAL (PART A and B)</b>	<b>21436.36</b>	<b>1416.38</b>	<b>22852.74</b>	<b>20918.07</b>	<b>1333.34</b>	<b>22251.41</b>	<b>29780.38</b>	<b>1397.58</b>	<b>31177.96</b>

Note: Additional schemes in BE 2006-07 are due to better capture of data by Ministries/Departments.

website : <http://indiabudget.nic.in>

[그림 II -3] 인도의 성인지 예산서(계속)

연방예산서의 성인지 예산서는 예산을 100% 여성대상 예산(Part A)과 30% 여성예산(Part B)으로 구분하고, 각 영역에서의 예산액의 집계결과를 <그림 II-1>, <그림 II-2>, <그림 II-3>과 같이 제시한다. 이 때 각 사업에 대한 설명서는 포함되지 않는다. <그림 II-1>은 PART A - 100% 여성예산, <그림 II-2>는 PART B - 30% 여성예산 목록 중 일부이며, <그림 II-3>은 PART A와 PART B 예산 사업의 합계가 제시되어 있음을 알 수 있다.

이 때 30% 여성예산의 예산액은 부처의 특성에 따라 다음과 같은 두 가지 방식으로 산출된다. 보건가족복지, 교육, 노동, 농업개발과 같이 수혜자의 대부분이 여성인 부처는 「 $(TE-WSP)*WC$ 」와 같은 공식을 적용한다. 즉, 「(부처총예산-여성을 대상으로 하는 예산)\*여성예산계획(WCP)에 의한 여성예산(WC) 할당 비율」이다. 농업협력, 중소기업과 같이 특정 프로그램에서 여성예산계획(WCP)에 의한 여성예산(WC)이 일부인 부처는 「 $\sum(SCS*WC)$ 」를 적용한다. 즉, 「각 프로그램별 사업예산에 여성예산의 비율을 곱한 후 이러한 프로그램을 모두 합하는 것」이다.

‘성인지 예산’의 집계는 ‘성인지 예산’으로 분류된 예산의 변화 추이를 분석할 수 있다는 점에서 지속적인 평가를 용이하게 하는 면이 없지 않지만, ‘성인지 예산’으로서의 타당성이 확보되지 않으면 중대한 오류를 범할 가능성이 있다. 실제로 정부의 다양한 예산을 100% 여성예산과, 30% 여성예산으로 구분하는 기준이 모호해서 그동안 많은 비판을 받아왔던 것이 사실이다. 특히 여성과 어린이 모두에게 해당되는 예산을 100% 여성예산으로 집계한 사업들이 많았다(Alami, 2008).

미슈라와 켄(Mishra and Jhamb, 2007)의 2007-2008년도 예산서 분석은 이러한 문제를 지적하고 있다. 이들에 따르면 2005-2006년도 예산 요구액은 10개 요구안 총 Rs. 14,378.68crores였고, 2007-2008년도 수정 예산액은 33개 요구안 총 Rs. 31,177.96crores으로 규모가 크게 증가하였다.

〈표 II-6〉 지난 3년간 연방예산 성인지 예산서 내역

(Rs in crores)

년도	요구 안수	년도	Part A	Part B	Total
성인지 예산서 2005-2006	10	2005-06 BE	Rs 14,378.68 (Part A, B로 나누지 않음)		Rs 14,378.68(4.74%)
성인지 예산서 2006-2007	24	2005-06 RE	Rs 8,273.88	Rs 15,966.63	Rs 24,240.51(4.77%)
	24	2006-07 BE	Rs 9,575.82	Rs 19,160.71	Rs 28,736.53(5.10%)
성인지 예산서 2007-2008	33	2006-07 RE	Rs 4,618.95	Rs 17,632.46	Rs 22,251.41(3.80%)
	33	2007-08 BE	Rs 8,795.47	Rs 22,382.49	Rs 31,177.96(4.80%)

자료: Mishra and Jhamb(2007), p.1424.

2007-2008년도에 성인지 예산 요구안을 제출한 부처 중에는 과학기술부나 생명공학부, 산업정책 및 증진부와 같이 기존의 여성관련 부처를 넘어서 성 중립적인 부문이 포함되어 있어 성인지 예산의 실행이 확대되고 있음을 보여 준다. 또한 전년도(2006-2007) 예산서에서 나타난 몇 개의 분류상 오류가 개선되었다는 점도 고무적이다. 예를 들면 통합아동개발사업(Integrated Child Development Scheme)이 예산서 Part A에서 Part B로 옮겨졌다. 즉 이 사업은 일차적으로 아동을 위한 사업이지 여성을 위한 사업이 아니라는 것이다. 이것은 매우 중요한 개선점인데, 왜냐하면 이 사업은 여성아동부 예산의 89%를 차지하는 사업이기 때문이다. 이와 유사하게 보건가족복지부나 사회 정의와 세력화부(the Department of Social Justice and Empowerment)의 전년도 요구안도 수정되었다.

하지만 여전히 2007-2008년도 성인지 예산서에는 오류가 남아있는데, 그 이유는 계산이 잘못 되었거나 개념이 불명확한 경우 또는 가부장제적 가정에서 기인하는 것이다. 예를 들자면, 보건가족복지부의 피임 예산이 100% 여성예산으로 분류된 것은 피임이나 가족계획이 여성의 책임이며 또한 여성에게만 혜택을 준다는 전제에 기반한 것이다. 그러나 현실에 있어서 2002-2003년도부터 2004-2005년도 복지부 예산 지출을 보면 피임에서 가장 많은 비중을 차지한 것은 콘돔으로 이는 여성의 경구용 피임약이나 불임시술을 훨씬 앞지르고 있다. 두 번째 예는 노동고용부의 ‘아동·여성 노동조건 개선’(Improvement in

Working Conditions of Child · Women Labour) 사업으로 이는 그동안 100% 여성예산에 포함되어 있었으나 노동고용부의 2005-2006년도 연차보고서를 보면 사업의 지출 면에서 대상 아동이 여아인 경우가 56%였고 나머지는 남아였다. 이를 100% 여성예산에 포함시키는 것은 문제가 있다. 세 번째 예는 청소년스포츠부의 몇몇 사업들이 100% 여성예산에 포함되어 있으나 이 또한 100% 여성을 위한 예산으로 보기는 어렵다.

페미니스트 경제학자와 NGO는 여성을 대상으로 하는 사업들이 주로 여성을 재생산자로 보고 전통적인 역할을 수용하면서 재생산하는 결과를 초래하고 있다고 비판한다. 2004-2005년도와 2005-2006년도 성인지 예산에 대한 감사 결과를 보면 여성을 여전히 '잠재적 어머니'나 '어머니'로 대상화하여 주로 15세부터 45세까지의 여성들이 수혜자 범주에 속하며, 소녀들의 교육, 성장기 소녀의 영양 공급, 노년 여성을 위한 복지서비스 제공 등은 낮은 비중을 차지하고 있다. 여성의 불평등한 지위나 역할에 대한 구조적인 문제제기 없이 단순히 수혜자로서의 여성의 비율만을 강조하게 되면 여성을 대상으로 한 예산이라 할지라도 성불평등 해소나 여성의 세력화와는 거리가 멀어지게 된다.

인도의 성인지 예산의 개념화와 이에 기반한 예산서가 이러한 문제를 안고 있는 것이 사실이지만, 긍정적인 요소도 없지 않다. UNIFEM의 성주류화 매니저인 알라미(Alami)는 성인지 예산에 대한 여성단체의 모니터링은 각 부처들이 성불평등과 관련된 이슈를 제고할 수 있는 전환점이 될 수 있었다고 평가한다. 또한 이러한 방식의 여성관련 예산의 확보는 정부의 예산 삭감이 이 분야에 특별히 영향을 미치지 않도록 하는 효과를 가지고 있다. 더욱이 11차 계획의 분과위원회(Sub Commission)는 중앙정부와 주정부 차원에서 이용되지 않은 여성대상 사업 예산이 다른 분야로 전용되어서는 안 된다는 지침을 내리고 있다(Alami, 2008).

## 5. 추진체계

인도의 성인지 예산 제도 추진체계는 여성아동부가 주축이 되고, 재정부가 지원을 한다. 그리고 각 부처들간의 업무를 조정, 협의하기 위하여 재정부 산

하에 부처 간 조정위원회를 두고 있다. 각 부처에는 성인지 예산 담당을 설치하여 부처 내 성인지 예산 관련 업무를 수행하고 있다.

### 가. 여성아동부(the Ministry of Women and Child Deveploment)

인도의 성인지 예산에서 주축이 되는 부처는 여성아동부이다. 여성아동부는 1985년 인적자원개발부 내 여성아동국으로 설립되었다가 2006년 독립 부처로 승격되었다. 부처 위상의 변화는 곧 여성과 성평등 정책에 대한 관점의 변화를 의미한다. 즉 과거 여성을 발전을 위해 활용할 수 있는 ‘가치있는 인적 자원’으로 보던 관점에서 남성과 동등한 파트너로서 권리를 존중받아야 하는 존재로 인식하기 시작했다는 것이다. 이와 더불어 다양한 부처를 포괄해야 하는 성 주류화 업무를 보다 전면적으로 추진하기 위한 의지의 반영이기도 하다.

2008년 현재 여성아동부는 여성복지국(Women Development and Welfare, Vigilance & Administration), 식품영양국(ICDS, Food & Nutrition Board, Information Technology), 아동복지국(Child Welfare & Child Protection), 아동 성매매와 성인지 예산국(Child Prostitution & Gender Budgeting, Coordination)<sup>9)</sup>, 통계국(Statistical Unit, Plan Research, Monitoring & Evaluation), 재정 고문관(Financial Adviser) 등으로 구성되어 있다.

성인지 예산 제도 도입 과정에서 여성아동부는 다양한 역할을 수행해 왔다. 성인지 예산 제도화 과정에서 필수적으로 요구되는 다양한 활동들 - 즉, 성인지 예산에 대한 대중적 홍보와 성인지 예산 도구 개발을 위한 각종 워크숍의 조직화, 다양한 성인지 예산 도구와 분석틀의 개발, 중앙 및 지방정부 성인지 예산 담당자들의 역량 강화 지원, 토론회 개최 및 지속적인 정보 제공 등 - 을 하였다.

이 중 여성아동부가 가장 중점적으로 추진하고 있는 사업은 성인지 예산서

9) 2007년까지 성인지 예산 업무는 아동성매매국에서 담당하고 있었으나, 2008년 아동성매매국의 명칭이 ‘아동 성매매와 성인지 예산국’으로 변경되어 성인지 예산 업무의 중요성이 담당부서의 명칭에서 다소 부각되기는 하였다. 성인지 예산 업무를 아동 성매매 업무를 담당하는 조직 내에서 수행하도록 한 것이나 별도의 국을 설치하지 않은 것은 다소 의외이지만, 알라미(Alami)에 따르면, GRB국(GRB Bureau)이 2010년 설립될 예정이다(Alami, 2008).

작성시 담당 공무원들을 대상으로 한 워크숍과 각 부처의 성인지 예산 담당자를 대상으로 한 교육, 그리고 성인지 예산에 대한 공무원 이해 증진과 역량 강화를 위한 교육이다.

매년 재정부가 성인지 예산 대상 사업 부처에 세출예산의 공적 프로파일과 예산 분석 결과 제출을 요구하면, 여성아동부는 워크숍을 통하여 예산안 작성 방법을 교육한다. 각 부처 내에서의 성인지 예산 업무를 담당하는 성인지 예산 담당자들에게는 성인지 예산의 개념, 도구, 접근방법 등에 대한 교육과 예산안 편성 실습 프로그램을 제공한다. 실습을 위해 각 부처에서 젠더 이슈를 도출할 수 있는 아이디어를 제공하기 위하여 다음과 같은 부처별 젠더 이슈 사례의 목록이 제공되기도 하였다.

〈표 II-7〉 여성아동부가 제안하는 각 부처 성인지 예산 관련 이슈들

부처/부서	권고사항
기획위원회	○ 국가 계획과 매년 시행계획에 성인지 관점의 반영
석유천연가스부	○ 여성들이 건강에 해로운 연료를 사용하지 않도록 등유 보조금을 지급
재정부	○ 여성들의 소액 저축을 위한 우체국 등의 저축 업무 권장 ○ 여성들의 자조그룹(SHG)을 위한 저금리 신용대출
보건가족복지부	○ 여성과 아동을 위한 의료보험 ○ 모성사망률과 유아사망률 감소를 위한 예방접종 강화, 병원분만의 확대
도시개발부	○ 취약집단 여성을 위한 주택, 식수, 상수도, 위생시설, 전기, 연료 공급, 보건소(Health Care Center)와 모성센터(Maternity Center) 설치, 여성친화적인 교통수단 제공, 가로등 설치 등
농촌개발부	○ 여성들의 강도 높은 노동에 대한 노동규범 재규정, 자조그룹을 통한 새로운 소득창출 활동 지원
스포츠청소년부	○ 소녀들의 스포츠 활동 참여 확대
친환경 에너지부	○ 친환경적 대체 에너지 자원 제공
외무부	○ (국제)인신매매 피해자 긴급구호
과학기술부	○ 여성을 위한 영양, 건강, 위생에 대한 연구 및 개발
정보기술부	○ IT 분야의 여성을 위한 (직업)훈련기회를 확대 ○ 건강, 자녀건강, 재생산 교육, 여성의 권리를 다루는 여성교육용 CD 제작
농업부	○ 여성 친화적 국가농촌취업지원사업(National Rural Employment Guarantee Scheme)

자료: Ministry of Women and Child Development(2007), pp.116-119에서 발췌·정리함.

각 부처에서의 정책과 예산에 성인지적 관점이 적절하게 반영되도록 하기 위해서는 관련 분야의 성불평등과 관련된 이슈와 문제에 대한 이해가 전제되어야 하는데, 성평등 문제에 지속적인 관심을 가지고 있지 않거나 자신의 업무의 일차적 관심이 아닌 공무원들이 이를 찾아내는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 젠더에 대한 전문성을 가지고 있는 여성정책 전담 부서가 각 부처의 업무와 관련된 젠더 이슈들을 이와 같은 방식으로 제공하는 것은 제도 개선에 보다 효과적인 영향을 미칠 수 있을 것이라고 판단된다.

일반 공무원들을 대상으로 한 교육을 내실화 하기 위하여 여성아동부는 젠더 교육 연구센터(the National Centre for Gender Training, Planning & Research: NCGTPR)와 함께 교육 모듈을 개발하였다. 또한 교육 담당자들이 사용할 수 있도록 세부적인 교육 매뉴얼을 개발하였다. 이 매뉴얼은 정책, 사업, 프로그램을 성인지화하고 그 성별 효과를 평가할 수 있도록 접근 방법과 방법론을 제시하고 있다. 또한 중앙정부, 주정부, 기업, NGO 등 이용자의 특성에 따라 맞춤형으로 제작되었다.

공무원 교육을 위한 이러한 각종 교재와 매뉴얼 등 소프트웨어는 개발되었지만, 아직까지 공무원 교육을 위한 인프라는 구축되지 않은 듯하다. 여성아동부의 2006-2007년도 연차보고서는 성인지 예산을 위한 지역자원교육센터(Regional Resource and Training Centers for Gender Budgeting)의 필요성을 제기하고 있다. 이 센터가 각 지역 내 성인지 예산에 대한 이해를 확산하고, 다양한 조직들간의 네트워킹을 구축하는 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 또한 모든 중앙 공무원 교육원(Central Training Institutes, CTIs)과 주정부 공무원 교육원(State Administrative Training Institutes, ATIs)이 성인지 예산에 대한 전문교육자(Master Trainers)의 패넬을 개발하고, 이를 통해 공무원들이 성인지 예산을 위한 개념이나 실행 도구, 그리고 최고의 업무수행이 가능하도록 지원할 필요가 있음을 제안하였다. 이 두 기관은 성인지 예산 자원 센터로서의 역할도 수행하며, 특히 지방정부 단위에서 지방의회에 선출된 여성 지역의원들에 대한 훈련도 가능해 질 것이다.

## 나. 재정부

성인지 예산 제도에서 여성부의 역할이 도구개발 및 교육 등 성인지 예산의 내용에 초점이 맞추어져 있다면, 재정부의 역할은 제도 추진을 위한 조정·협력에 있다. 적어도 외형상으로는 여성부의 전문성과 각 부처에 대한 재정부의 영향력이 결합된 형태라고 할 수 있다.

재정부는 제도화 초기부터 부처간 조정위원회(inter-departmental committee)의 구성·운영과 각 부처 내 성인지 예산 담당 설치에서 핵심적인 역할을 하였다. 이 과정에는 이러한 기구의 필요성에 대한 여성아동부의 제안이 있었다.

또한 재정부는 예산안 편성 주기에 맞춰 각 부처의 성인지 예산서와 젠더 성과 보고서를 취합한다. 먼저 예산안 편성시 각 부처에 부처별 세출예산 개요, 여성을 대상으로 하는 예산의 목록과 규모, 수혜자 귀착 분석 등을 수행하도록 성인지 예산 운용지침을 작성하여 각 부처에 통보한다. 또한 정부사업에 대한 성인지 예산 감사(gender audit)를 위한 규정을 만들어 각 부처의 성인지 예산을 검토하기 위한 젠더 성과(gender outcomes)를 별도 보고서의 형태로 예산 성과(outcome budgets)보고서에 포함시키도록 하고 있다.

## 다. 부처간 조정위원회(inter-departmental committee)

앞서 언급한 바와 같이 부처간 조정위원회는 2004년 말 설치되었다. 이 기구는 재정부 세출국장(the Secretary of the Department of Expenditure)이 의장이 되고, 여성부를 포함한 관련 부처의 국장을 위원으로 한다. 조정위원회는 국가기획위원회, 재정부와 여성아동부를 중심으로 경제와 예산 관련 부처들의 의견을 조정하는 역할을 담당하고 있다.

## 라. 성인지 예산 담당(Gender Budgeting Cells)

성인지 예산 담당은 실질적으로 부처 내에서의 성인지 예산 활동을 위한 조정기구(focal point)이다.

2007년 재정부는 성인지 예산 담당 기구의 구성과 역할을 다음과 같은 내



용의 문서로서 공식화하였다. 각 부처에 설치된 성인지 예산 담당 기구는 기획, 조정 및 예산 관련 업무를 담당하는 부서(Plan, Policy, Coordination, Budget and Accounts Division of the Ministry)의 고위 또는 중간관리자급 공무원들로 구성되며 국장(Joint Secretary) 이상이 책임자가 된다. 성인지 예산 담당은 예산 규모의 측면에서 가장 규모가 큰 프로그램을 최소 3개 최대 6개 선정하여 하위 프로그램에 대한 젠더분석을 해야 한다. 이를 위하여 해당 프로그램의 세출, 세입, 수혜자 등과 관련된 성별분리통계 수집 지침을 제공하고, 또한 분기별, 6개월, 연간 계획을 수립해야 한다. 부처 내 관련 부서의 담당자들과의 회의와 토론을 조직화하고, 부처에서 수행된 모범 사례들을 확산하기 위해 노력한다. 설정된 하위프로그램으로 여성들의 상황을 개선하는 것을 중심 활동으로 두고 이외에 토론, 워크숍, 컨설팅, 시민사회단체나 NGO와 연계, 공무원 역량강화, 성중립적으로 보이는 정책들에 대한 성인지 관점의 확장을 주요과제로 꼽고 있다.

## 6. 성공요인과 과제

### 가. 인도 성인지 예산 제도의 성공요인

인도는 인간개발지수(HDI)가 남아시아에서 가장 낮은 수준이지만, 성인지 예산의 제도화 수준은 남아시아 지역에서 가장 높은 수준에 속한다고 해도 과언이 아니다. 인도는 다양한 국제기구의 문헌들에서 아시아 지역 뿐 아니라 전세계적으로도 모범사례로 꼽힐 만큼 적극적으로 성인지 예산 제도를 추진하고 있다.

인도에서 성인지 예산이 성공적으로 제도화되고 지속적으로 확대되어 갈 수 있었던 중요한 요인 중 하나는 국가 정책 전반을 아우르는 국가발전기본계획에서 성불평등 문제가 중요하게 다루어져 왔다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 국가발전기본계획은 정부의 모든 부처에 영향력을 행사할 수 있는 기획위원회가 수립하고 지속적으로 모니터링하는 포괄적인 종합계획이다. 이 계획에서 성불평등 문제는 8차 계획 이래 하나의 정책영역으로 자리매김

되어 왔으며, 점차로 그 중요성이 강조되어 왔다. 9차 계획부터는 성인지 예산이 공식적으로 도입되고, 10차 계획에서는 “정부 예산의 성별에 따른 다른 효과를 가시화하고 성평등에 대한 정부의 의지를 예산을 통해 가시화하기 위한” 성인지 예산의 중요성이 확인되었다. 나아가 11차 계획에서는 성인지 예산을 포함한 성 주류화 추진 기구와 협력체계에 대한 구체적인 계획이 수립되었고, 이에 기반하여 향후에도 성인지 예산 추진을 위한 조직적 지원은 더욱 강화될 전망이다.

인도의 성인지 예산 제도화의 또 다른 성공요인은 성인지 예산에 대한 ‘쉬운’ 개념화에 있다고 본다. 앞서 살펴본 바와 같이 인도의 성인지 예산은 예산에 대한 젠더분석보다는 여성을 대상으로 한 예산으로 정의되고 있고, 이러한 정의에 따른 예산서 작성을 위한 지침은 매우 단순하다. 뒤에서 논의하게 되겠지만, 이러한 개념화가 10차 계획에서 언급되고 있는 바와 같이 “정부 예산의 성별에 따른 다른 효과를 가시화”할 수 있는 도구로서 성인지 예산의 취지에 완전히 부합하는 것은 아니다. 그러나 간단하고 단순한 개념화와 도구는 공무원들의 일상적 업무의 한 영역으로서 성인지 예산 제도의 정착을 위한 필수조건이라고 볼 때, 인도 성인지 예산의 장점은 바로 여기에 있다고 본다.

세 번째 성공요인은 여성아동부의 전문성과 재정부의 각 부처에 대한 영향력의 결합이다. 인도의 여성아동부는 90년대 말 이후 성인지 예산 제도 도입을 위하여 다각도의 노력을 기울여 왔다. 이 과정에서 UNIFEM의 기술적 지원이 중요한 역할을 한 것으로 보인다. 그러나 여성아동부 공무원의 성인지 예산에 대한 적극적인 노력이 없었더라면, 가능하지 않았을 것이다. 이와 함께 재정부의 조직적 지원 역시 중요했다. 인도에서 여성아동부의 위상은 과거보다는 격상되었지만, 50여개 행정기관 중에서 지위가 낮은 부서이다. 여성아동부의 이러한 한계는 타부처에 대한 재정부의 영향력, 그리고 재정부의 지원을 보장했던 국가발전기본계획이 결합하여 극복될 수 있었던 것으로 보인다.

## 나. 과제들

인도에서 지난 4년간의 시행 과정에서 가장 논란이 되었던 점은 연방예산

서에 포함되는 성인지 예산서의 ‘여성예산’의 정의를 둘러싼 기술적 차원의 문제이다. ‘여성예산’이 ‘성인지적 예산분석’보다 쉬운 개념화인 것은 사실이지만, 실제 사업들 중 ‘여성예산’을 구분해 내는 일은 생각만큼 단순한 일은 아니다. 인도의 공식문서에서는 ‘여성예산’에 대한 엄밀한 정의는 찾아볼 수 없고, 따라서 ‘여성예산’은 공무원들에 의해 자의적으로 정의될 수 밖에 없었던 듯하다. 앞서 언급한 바와 같이 피임기구의 보급, 어린이를 대상으로 한 예산을 100% 여성예산으로 분류한 오류들이 발생하였던 것은 이와 관련이 있다.

‘여성예산’과 관련된 다른 문제는 ‘30% 여성예산’의 계산방식이다. 여성아동부는 30% 여성예산을 산출하는 공식을 제시한 바 있으나, 실제 ‘여성관련’ 사업이 있는 부서에서 이 공식을 적용하여 30% 여성예산 사업을 보고하지는 않았다. 따라서 30% 여성예산 규모의 집계 자체의 신뢰도가 떨어진다는 비판이 제기되기도 하였다.

두 번째 문제는 여성예산계획(WCP)에 기반한 사업이 지속적으로 관리되지 못하고 있다는 것이다. 2005년 국가기획위원회가 작성한 10차 계획의 중간평가 보고서(Mid-Term Appraisal of the Tenth Five Year Plan(2002-2007))는 ‘여성관련(women-related)’ 사업을 보고한 대부분의 부처나 부서에서 여성예산계획(WCP)이 제대로 지켜지지 않고 있었음을 지적하였다. 예를 들자면, 노동부의 경우 9차 계획에서는 여성부문 예산의 비중이 33.5%라고 보고하였음에도 불구하고 10차 계획의 전반기 3년 동안 여성부문 예산의 비중은 5%에 불과하였다. 한편 중간평가 보고서에서 농업협력, 도시고용과 빈곤완화, 과학과 기술·생명공학, 정보와 방송, 대체에너지자원과 농업관련산업 등의 부서에서는 9차 계획에서 보고하였던 여성예산계획(WCP)에 대해서 10차 계획 기간에는 보고 자체를 중단하였다. 이는 각 부처·부서에서 여성예산계획(WCP)이 제대로 수행되고 있지 않음을 보여주는 것이다.

세 번째 문제는 대상사업의 범위를 전통적인 ‘여성관련’ 부서의 사업을 넘어서 주류부문으로 점차로 확대해 나가고자 하는 계획이 별다른 진전을 보이지 못하고 있다는 점이다. 이는 부처에 설치되는 성인지 예산 담당이 지속적으로 확대되어 가고 있다는 사실에 비추어 볼 때 역설적이다. 여성예산 편성

은 교육이나 의료, 농촌개발에 집중되어 있으며, 성 중립적으로 보이는 주류 부문의 성인지화는 아직 초기 단계에 머물고 있다는 비판이 제기되고 있다.

마지막으로 지적할 수 있는 문제는 성인지 예산의 개념화와 관련된 근본적인 문제이다. 예산을 통한 성평등 목표 달성에서 '여성예산'의 중요성이 간과될 수는 없겠지만, '여성예산'에만 초점을 맞추는 것이 성인지 예산의 취지와 완전히 부합하는 것은 아니다. 많은 전문가들이 지적해 왔듯이 성인지 예산의 초점은 여성예산을 확대하는 것보다는 주류 예산의 성차별적 가정을 가시화하는데 있다. 현재 성인지 예산 제도에 대한 인도의 추진계획에 주류 예산에 대한 젠더분석은 사후적 성과 감사로 개념화되어 있고, 각 부처의 예산 성과 보고서에 그 결과를 보고하도록 되어 있다. 그러나 위에서 언급한 국가기획위원회의 10차 계획 중간평가 보고서에 따르면, 모든 부처의 2004-2005년도와 2005-2006년도 연차 보고서를 검토한 결과, 6개 부처만이 별도의 장에서 젠더 이슈를 다루고 있었다. 그 중에서도 성인지 예산의 관점에서 적합한 보고는 노동부와 농촌개발부 뿐이었으며, 나머지 부처(보건가족복지부, 사회정의 및 세력화부, 중소기업부, 청소년 체육부)는 제대로 보고가 이루어지지 않았던 것으로 나타났다.

그러나 이러한 문제점들은 모두 제도 시행 초기에 나타날 수 있는 기술적, 조직적 결함일 뿐 장기적인 관점에서 볼 때 점차로 해결되어 나갈 수 있을 것으로 판단된다. 국가발전기본계획과 재정부의 부처에 대한 영향력이 인도 여성아동부의 성인지 예산에 대한 열정을 강력하게 뒷받침하고 있기 때문이다.

# III

## 호주: 관료적 접근의 한계

1. 성인지 예산 제도의 역동성	41
2. 전성기(80년대 후반-90년대 초반) 성인지 예산 제도	46
3. 90년대 중반 이후의 변화	57
4. 지방정부 추진 현황	62
5. 호주로부터의 교훈	68

## 1. 성인지 예산 제도의 역동성

잘 알려져 있듯이 호주는 성인지 예산 제도를 가장 먼저 시행하고, 그 경험을 통해 이 후 세계 각 국에 상당한 영향을 미쳤으나, 10여 년간의 시행 후 급속하게 쇠퇴하였다. 이 절에서는 10여 년간에 걸친 호주 성인지 예산 제도의 도입과 쇠퇴과정을 세 개의 시기로 구분하여 살펴보고 그 이면의 정치적 역동성을 논의해 보고자 한다.

### 가. 도입기(1970년대 중반~1986년): 여성 예산 프로그램의 시행

호주 성인지 예산서는 1984년 『여성예산 프로그램(Women's Budget Program): 1984-1985년 예산의 여성에 대한 영향 평가』이라는 제목으로 처음으로 발간되었다. 1984년 예산서는 정부 부처의 절반 정도를, 85년부터는 모든 부처의 포트폴리오를 포괄하게 될만큼 급속한 진전이 있었고, 예산서에는 여성을 위한 정부 정책의 목록과 성과들이 구체적으로 제시되었다. 연방정부에서의 도입 이후 여성예산 프로그램은 다양한 주정부에도 영향을 미쳐 뉴사우스웨일즈, 남호주, 서호주, 빅토리아 등에서도 이어졌다(Sharp and Broomhill, 1990).

호주에서 세계 최초로 성인지 예산서가 도입될 수 있었던 데에는 적어도 두 가지 요인이 작용했다.

하나를 노동당 정부의 정치적 동기에 있었다. 집권 이후 노동당 정부는 호주의 경기 침체를 극복해야 하는 과제를 안고 있었고 정부는 이를 사회적 협약을 통해 해결하고자 하였다. 호크 정부는 노사 및 여성, 사회적 약자들과 같은 협약 파트너들의 의견을 존중하고 이를 정책화하고자 하였다. 원주민 부서 내에 원주민 여성부(the Aboriginal Women's Unit)가 만들어졌고 성차별 금지법도 제정되었다. 더욱이 여성운동 단체의 지지에 기반하여 집권한 정부는 성불평등 이슈와 관련된 자신의 성과를 가시화할 필요도 있었다(Sharp and Broomhill, 1990).

그러나 성인지 예산 제도에 대한 중심적 아이디어와 추진력은 여성운동으로부터 국가 기구 내로 진입한 페모크라트의 경험으로부터 나왔다. 호주의 여성운동은 70년대부터 정부 안팎에서 지속적으로 성평등 정책에 영향력을

행사해 왔다. 이 중 여성선거로비(Women's Electoral Lobby: WEL)는 72년 선거에서 노동당 후보 휘틀램을 지원했다. 선거에서 승리한 휘틀램은 여성선거로비(WEL)의 요구를 수용하여 73년 전 부처를 총괄하는 총리실 산하에 성평등 문제를 담당하는 여성 보좌관(women's advisor, 1973년)을 지명하였고, 이어서 74년에는 여성과(Women's Affairs Section)를 설치<sup>10)</sup>하였다. 이러한 여성 정책기구의 설치에 여성선거로비(WEL), 여성해방운동(Women's Liberation Movement: WLM)등에서 활동하던 여성운동가들이 행정영역으로 진출할 수 있는 기회를 제공했다. 국가 기구로 진입한 여성운동가들은 정치가들과 연대하여 결혼, 이혼, 양육권 등에 관한 법률 개정, 각종 차별철폐 제도 및 적극적 조치 도입, 보육시설 및 여성 쉼터 예산 확보, 여성을 위한 교육 프로그램 도입, 여성친화적 사회보장제도 등 다양한 진보적 성평등 정책을 도입하는데 중요한 역할을 하였다.

그러나 국가 기구 내에서 페미니스트들의 정치적 영향력은 사회복지 영역에 제한된 것이었고(Sharp and Broomhill, 1990), 여성정책 담당기구의 주변적 지위로 인한 한계가 인식되었다. 페모크라트들은 좁은 의미로 정의된 주변화된 '여성이슈'를 넘어서서 주류 정부 정책이 여성에게 미치는 효과에 주목해야 할 필요성을 느끼게 되었다. 특정 이슈에 제한되지 않고 다양한 정책영역을 넘어서 영향력을 행사하고자 하는 것은 초기 페모크라트 전략에서 중요한 것이었다. 가정폭력과 같은 여성이슈 뿐 아니라 세금과 같이 여성에게 미치는 영향에 대한 검토가 필요한 정책들 역시 중요한 개입의 영역이라는데 대한 페모크라트 내의 합의가 있었다(Eisenstein, 1996).

이것은 곧 특별히 성평등을 목적으로 하지 않는 정부 지출이 여성에게 어떻게 영향을 미치는지에 대한 관심과 연계되었다. 적은 규모의 여성 대상 예산 뿐 아니라 정부 예산에서 높은 비중을 차지하는 나머지 예산의 효과에 관심을 기울여야 한다는 것이었다(Eisenstein, 1996).

10) 여성과는 이후 1975년 여성실(Office for Women)로 격상되었다가, 프레이저 정부에서 가족부(Department of Home Affairs)로 지위가 격하되었다. 1983년 호크 정부 집권 이후 다시 총리실 산하의 여성지위실(Office of the Status of Women: OSW)이 되었다.

## 나. 전성기(1987~1994년): 여성예산서의 공식화

1987년 여성과 소녀들에 대한 예산분석에 제한되었던 호주 여성 예산 프로그램은 여성예산서(Women's Budget Statement)로 이름을 변경하면서 각 부처 업무와 관련된 여성의 지위, 성평등 관련 사업, 일반정책이나 프로그램 참여자의 성비, 사업의 성평등에 대한 기여, 향후 계획이라는 기본 틀을 갖추게 되었다. 더 중요한 것은 공식적인 예산 보고서와 함께 의회에 제출되는 부속서류(Budget Related Paper)로서의 지위를 가지게 되었다는 사실이다. 1987년부터 약 10여 년간 호주 여성예산서에는 부속서류(Budget Related Paper) No.3 또는 No.4 등의 일련번호가 붙어 있는데 이 일련번호는 공식 예산서의 부록으로 등록되었음을 의미한다. 1988년에는 “성평등 지표(gender equality indicators)”가 도입되었는데, 이는 남성에 대한 여성의 상대적 지위를 가시화하고자 한 것으로 소득, 경제적 의존성, 의사결정에의 참여 등의 지표로 구성되었다.

1988년 「2000년 여성 진보를 위한 호주 국가 계획」이라는 제목의 여성정책 기본계획이 수립되었다. 이 계획은 의사결정에서 여성의 대표성 확보, 동등한 교육 기회 보장, 노동시장과 가족 책임에 대한 남성과 여성의 동등한 참여, 적극적 조치 및 고용 증진 프로그램의 도입, 성별 임금 격차의 완화, 양질의 보육시설, 연금에 대한 동등한 접근, 주택 지원, 안전한 가정과 직장 환경의 보장 등 다양한 성평등 정책 영역을 포괄하고 있었다. 이는 여성에 대한 예산의 영향을 분석하기 위한 우선적인 분석 대상이 되었고, 매년 여성예산서는 계획의 이행상황을 점검하였다.

80년대 후반 이후 여성예산서가 이와 같은 방식으로 정착될 수 있었던 것은 직접적으로는 페모크라트의 로비와 제도 추진 기구로서 여성지위실의 위상에서 기인하지만, 호크 정부가 추진하고자 했던 새로운 공공관리 정책과의 정합성이 유리한 정치적 기회구조로 작용했다.

호크 정부는 당선 직후 정부 실패의 비효율성과 재원낭비 요소를 제거하고 국가경쟁력을 높이기 위한 시장지향적 정책 접근법과 기업적 관리방식을 도입했다. 이를 위하여 재무관리 시스템의 개혁을 통해 공공서비스를 효율적으로 관리하고 장관의 부처 통제력을 강화하고자 하였다. 장관은 전문가



를 참모로 임명하고, 사무차관 채용의 탄력성을 가지면서 부처 내 자원배분 역할을 강화하였다. 더불어 공직의 공정성을 강화하기 위해서 고용평등법과 산업민주주의와 관련된 제도를 도입하였다. 또한 공공서비스 관리를 증진시키기 위하여 예산구조와 과정에 대한 개혁과 기업식 행정을 추구하였다(Halligan(eds), 1992).

호주의 여성예산서 형식과 관련하여 주목할 것은 호크 정부가 재정개혁의 일환으로 제안했던 재정운영의 효율성과 책임성 향상을 목표로 하는 재무관리개선프로그램(FMIP: Financial Management Improvement Program)의 구체화 과정 속에서 여성예산서의 틀이 확정되었다는 점이다. 특히 재무관리개선프로그램(FMIP) 중 프로그램별 예산 편성 및 관리 제도는 과거의 품목별 예산을 프로그램별로 편성하여 제출하는 것으로 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 각 기관 사업의 명확한 목표를 설정하고 둘째, 기관의 사업들은 목표와 관련하여 세부 프로그램(sub-program), 단위사업(activities) 등 계층적으로 분화된 예산 구조를 갖게 된다. 셋째, 예산 집행 이후 이를 평가할 수 있는 성과지표를 마련하여 체계적인 사업평가를 하는 것이다(Wanna, Kelly and Forster, 2000)<sup>11)</sup>.

새롭게 재편된 호주의 여성예산서에는 「여성에 대한 포트폴리오 프로그램의 영향」이라는 제목의 장이 있다. 포트폴리오 평가 계획(Portfolio Evaluation Plan: PEP)은 FMIP와 더불어 노동당 정부의 공식적인 정책 평가 전략이며 여성예산서는 각 부처의 포트폴리오 평가 중 여성에게 영향이 클 것으로 기대되는 프로그램들에 대한 분석결과를 부속서류로 묶어 놓은 것이다. 이와 같은 평가계획은 성인지적 예산 과정에서도 정책 목표와 성과를 강조하게 됨으로써 여성예산서에서 1988년 채택한 「2000년 여성 진보를 위한 호주 국가 계획」이나 「호주 여성을 위한 행동 계획(1988-1992)」, 1993년 새롭게 채택된 「여성을 위한 새로운 국가 의제(여성-미래를 만들고 나눈다)」와 같은 여성정책기본계획에도 적용되었다.

11) 이와 같은 평가계획은 1984년 예산개혁(budget reform) 백서에서 시작된 예산관리 제도 혁신의 결과물이다. 예산개혁 백서의 핵심 내용은 첫째, 정부 정책의 우선순위를 파악하고 결정하는 데 보다 나은 수단을 개발한다. 둘째, 자원과 관련하여 사업의 목표와 목적에 관심의 초점을 둔다. 셋째, 성과향상과 능률적인 자원 이용을 위한 예산 및 관리기법을 개발한다. 넷째, 사업의 효과성을 주기적으로 평가하고 이 평가를 예산 우선순위 결정에 반영한다는 것이다(Commonwealth, 1984).

## 다. 도전 및 쇠퇴기(1990년대 초반 이후): 여성예산서의 축소

1984년부터 평균 300페이지 분량으로 10년간 발간되던 여성예산서는 90년대 초반 들어 비판의 대상이 된다. 1993년에는 여성 예산서를 통계청이 매년 생산하는 여성통계연보와 각 부처가 매년 의회에 제출하는 프로그램 성과 보고서에 통합하자는 의견이 제기되기도 하였다. 노동당 여성위원회의 반발로 폐지론은 잠정적으로 유보되었지만 1994-1995년도 예산서는 전 부처의 사업에 대한 예산분석 장이 생략되고, 간략한 예산 투입액만 기록된 형태의 보고서(27페이지 분량)로 발간되었다(Sawer, 2002). 폐지론자들의 주장처럼 프로그램 성과 보고서에 통합되지도 않았고, 97년부터 공식 예산서에서 여성예산 보고서는 사라졌다.

여성예산서가 96년을 기점으로 간략한 예산액만을 제시하도록 대폭 축소된 직접적 요인은 공공관리행정의 변화에 있었다.

1996년 집권한 국민-자유당 연합정권은 공공부문의 성과관리 제도를 도입하였다. 내각부 장관이었던 막스 무어 윌튼(Max Moore-Wilton)은 연방정부의 성과를 높이기 위해서 ‘관리자들이 성과에 치중하고, 성과를 측정할 수 있는 지표를 개발’할 것을 지시하였고, 모든 부처의 성과는 상대적으로 단순한 성과 지표에 의해 결과(outcomes)를 측정하도록 하였다. 이전에는 계획된 예산안을 성과와 연계시킨 포트폴리오 예산안에 보고하도록 되었으나 이제는 실제 지출과 결과만 언급하여 부처의 연차 보고서에 수록하도록 간소화 되었다.

공직의 공정성을 강조하는 공공 서비스법(Public Service Act 1999) 역시 성인지 예산 제도에 위협적인 것이었다. 이 법은 호주 공공서비스 영역에서의 고용결정권을 직접적으로 책임이 있는 각 부서의 장에게 대폭 위임했고, 공공 부문의 책무성과 관련하여 공무원들의 정치적 중립을 강력하게 요구하였다. 이에 따라 성인지적 정책 활동 또는 페미니스트의 정책 개입은 하나의 이데올로기에 동조하는 행위로 정치적 중립이라는 공적 책무와 상반되는 것으로 이해되기 시작했다. 정치와 사회의 경제적 차원이 강하게 주장되면서 사회 정의를 주장하는 것은 ‘특별한 이해(special interest)’로 재정의되었다(Eisenstein, 1996).

정부 밖 여성운동의 관심과 지원 역시 미약한 것이었다. 여성 예산서는 정

부의 공식 문서가 되면서 관료화, 형식화되었고, 여성단체들 역시 여성 예산서에 관심을 갖지 않았다. 더욱이 80년대 이후 분화된 여성단체는 더 이상 하나의 목소리를 내지 않았고, 여성운동의 이슈와 조직은 분절되었다.

2. 전성기(80년대 후반-90년대 초반) 성인지 예산 제도

가. 여성예산서의 구조와 내용

1) 예산서의 구성

호주 예산서는 두 개 부분 30여개의 보고서로 구성된다. 첫 번째 부분은 당해 년도 예산서(budget papers)이고 두 번째 부분은 당해 년도 예산안 부속서류(budget related papers)이다. 먼저, 예산서에는 당해 년도 예산의 특징에 대한 총리의 예산안 시정연설(Budget Speech), 예산안 보고서, 결산 보고서, 연방 및 지방 정부간 재정 연관성에 대한 보고서가 포함되어 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 호주 예산서의 구성

구분		내용
예산안 시정연설(Budget Speech)		예산안의 중점과 자원배분의 우선순위
예산서 (No.1 - No.4)	내 용	예산안 설명자료, 정부 재정전략 및 경제전망, 예산 우선순위, 재정보고 및 과거 재정 추이 등 예산 전반에 대한 내용
	Budget Paper No.1 1991-1992 예산서	예산 및 재정의 주요 모습을 그림이나 도표를 중심으로 기술 거시경제적 맥락에서 예산 추정치 등 Part 1 재정전략과 예산 우선순위(Fiscal Strategy and Budget Priorities) part 2 재정 및 경제 전망(Fiscal and Economic Outlook) Part 3 세입, 세출 및 자원(Revenue, Expenses and Budget Funding) Part 4 보고기준 및 재정보고서(Financial Reporting Standards and Financial Statements) Part 5 공공부문 추이(Public Sector Trends) Part 6 과거 자료 (Historical Australian Government Data)

구분		내용
	Budget Paper No.2 연방정부 예산	Budget Measures로도 지칭되며 당해 예산의 세입, 세출, 자본에 관한 종합적인 정보 제공
	Budget Paper No.3 91-92 포트폴리오 프로그램 예산안	프로그램 형식에 따라 개별 포트폴리오 세출, 경비, 인건비
	Budget Paper No.4 연방과 다른 정부간 재정 관계	연방재정 관계(Federal Financial Relations)에 관한 예산문서 중앙정부의 주 및 지방정부와의 재정관계에 관한 정보

\* 공정예산헌장(The Charter of Budget Honesty Act, 1998)이 발효되기 이전의 예산서 구성으로 헌장 발효 후, 중기재정계획(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook, MYEFO), Final Budget Outcome, The Inter-generational Report가 추가되어 보고되고 있다.

여성예산서와 관련하여 주목할 것이 예산서 안에 포함되어 있는 포트폴리오 예산 보고서<sup>12)</sup>이다. 포트폴리오는 부처별 사업명과 일치하는데 정부 업무를 17개 부처에 해당하는 17개의 기능(포트폴리오)으로 구분하고 포트폴리오별로 예산보고서를 제출한다.

호주 예산서에서 포트폴리오는 예산 편성, 프로그램 평가, 성과보고, 중기 재정 예측을 위한 기본 구조가 된다. 각각의 포트폴리오별로 성과와 결과 개념을 도입함으로써 각 프로그램 성과에 근거하여 재원을 배분하는 방식을 취한 것이다. 노동당 정부가 부처의 수를 줄이면서 각 포트폴리오 기관장(長)들에게 지출 우선순위 결정을 위한 폭넓은 재량권을 부여한 것이기도 하다. 포트폴리오 예산은 부처 간 공동 사업으로 매년 또는 장기적으로 구성되는 것이며 당해 년도에 정부가 주력한 정책 또는 사업이 예산서 내역에 포함된다.

이와 같은 프로그램별 예산 편성 방법은 호주에서 전 부처가 여성예산서를 작성하는데 유용한 수단으로 작용했다. 실제 호주의 여성예산서는 “프로그램의 영향을 성별로 분리·평가하도록 한 점에서 ‘세계 최초’”라는 평가를 받고

12) 포트폴리오 예산 보고서는 사용자 안내(Part A), 포트폴리오 개요(Part B), 기관별 예산서(Part C) 등 세 부분으로 구성된다. 이 중 <Part C>는 4개 부분으로 구성된 기관별 예산서(Agency Budget Statements)로 제출된다. 4개 부분이란, ① 예산 개요 및 총세출 예산 요약 ② 성과 및 산출 정보 ③ 예산 재무제표 ④ 구매자, 공급자 및 원가 보상협정(cost recovery arrangements)이다.

있듯이 포트폴리오 예산제도의 도입은 관료들이 손쉽게 여성과 관련된 예산을 수집할 수 있도록 했을 것으로 보인다<sup>13)</sup>.

다음으로 예산안 부속서류는 재정, 세입세출 총괄표, 소득세 통계를 기본으로 하고 그 해에 정부가 주력한 정책 또는 사업으로 구성된다. 주요 사업을 중심으로 예산안 부속서류가 만들어지기 때문에 포함되는 내용은 매년 다르다. 예를 들면, 1991-1992년 부속서류에는 과학기술 예산 보고서가 제출되었지만, 1993-1994년에는 과학기술 예산은 제외되고 무역발전 프로그램에 대한 보고서가 제출되었다. 여성예산서는 예산안 부속서류 중 하나로 제출된 것이고, 1991-1992년도 예산안에서는 5번째, 1993-1994년 보고서에서는 4번째 보고서로 제출되었다.

〈표 Ⅲ-2〉 호주 예산서 부속서류

91-92년도	93-94년도
No. 1 정부 안보 보고서	No. 1 정부 안보 보고서
No. 2 국가 세입 세출	No. 2 국가 세입 세출
No. 3 소득세 통계	No. 3 소득세 통계
No. 4 해외 원조 프로그램	No. 4 여성예산서
No. 5 여성예산서	No. 5 사회정의 전략
No. 6 과학기술 예산 보고서	No. 6 호주의 무역발전 프로그램
No. 7 호주 원주민을 위한 예산 보고서	No. 7 프로그램 성과보고서
No. 8 프로그램 성과보고서	No. 8 일반 감사 보고서
No. 9 호주의 건강 보호	

## 2) 여성예산서의 구조(1991-1992)

본 절에서는 1991-1992년도 여성예산서<sup>14)</sup>를 사례로 하여 여성예산서의 구조를 소개하고자 한다.

13) 예산서 No. 3인 포트폴리오 프로그램 예산서는 1992-1993년도까지만 공식 예산서에 포함되어 있고, 1993-1994년 예산서부터는 포함되지 않고 있다. 그러나 부속서류인 여성예산서와 관련한 포트폴리오 프로그램의 여성에 대한 영향 분석의 기본적인 틀은 그대로 유지되었다.

14) 1991-1992년 여성예산서는 여성과 소녀를 위한 예산분석이 중심이었던 초기의 관심을 일반 여성 및 성별의 문제로 까지 확산시켰고, 예산서에 대한 관심과 지지가 쇠퇴되기 이전 가장 발전된 형태의 구조와 내용을 갖추고 있다.

가) 목차

여성예산서는 크게 세 부분으로 구성된다. 우선 서문에서는 전체 예산서의 내용을 개괄하고 당해 년도 예산수립의 경제적 맥락을 설명한다. 두 번째 장에서는 우리의 여성정책기본계획과 유사한 『국가 여성의제』를 개괄하고 여성의제에 대한 당해 년도 예산배분의 특징을 서술한다. 세 번째 장이 포트폴리오별 프로그램 예산에 대한 젠더분석으로 전체 예산서 중 가장 높은 비중을 차지하는 부분이다.

〈표 Ⅲ-3〉 1991-1992년 호주 여성예산서의 구조

Part I
서문
예산서의 내용
1991-1992년 예산의 맥락(1991-1992 Budget Context)
예산서 개요(A Brief Guide to the Budget Papers)
본 예산서의 용도(Using this Statement)
Part II
국가 여성의제(National Agenda for Women) 이행 보고서
2000년 국가 여성의제의 목표
1991년 여성을 위한 예산 하이라이트
국가 여성의제의 구조
여성의 목소리
여성을 위한 선택
여성을 위한 공정한 길
국제협력
Part III
포트폴리오 프로그램의 여성에 대한 효과
호주원주민과 토레스 해협 위원회
행정서비스
예술, 스포츠, 환경, 관광과 지역
법무
국방
고용·교육·훈련
재정
외교통상 및 무역
건강, 주택, 지역 공동체 서비스

이민, 지방정부와 민족  
 노사관계  
 산업, 기술과 상업  
 1차산업과 에너지  
 내각  
 사회보장  
 교통통신  
 재무  
 퇴역군인

부록: 성평등 지표들

#### 나) Part I. 서론

1991-1992년 여성예산서 서문에서는 1991-1992년도 예산의 맥락으로 경기 전망과 이에 따른 거시경제정책, 재정, 통화, 임금 정책 등의 방향, 경제성장을 위한 정부의 주요 정책적 초점을 개괄한다. 그리고 정부 전체 예산서 내에서 여성 예산의 위치를 1991-1992년 국가 전체 예산서의 구조와 내용을 개괄함으로써 여성예산서의 맥락을 보여준다.

#### 다) Part II. 국가 여성의제 이행 보고서

1988년에 새롭게 도입된 호주의 국가 여성의제는 한국의 여성정책 기본계획과 유사한 성격을 지니고 있다. 여성예산서는 국가 여성의제(1988년~1992년)의 목적과 내용을 약 90페이지에 걸쳐 소개하고, 이와 관련된 사업 중 91년의 역점 사업 예산을 「1991년 여성을 위한 예산 하이라이트」에서 소개한다<sup>15)</sup>. 「2000년을 향한 국가 여성의제」의 목표는 “여성의 경제적 안정과 독립을 보장하며 차별을 제거하고 기회의 평등을 도모하는 것”으로 언급되고 있으며, 특히 1991년 여성예산은 여성건강, 사회보장 자격에 대해 특히 집중하고 있다고 밝히고 있다.

호주 국가 여성의제는 네 가지 영역(여성의 목소리, 여성을 위한 선택, 여성을 위한 공정한 길, 국제협력)의 사업 내용을 설명하고, 각 사업별 예산 규

15) 1993년 예산서부터는 새롭게 개정된 국가 여성의제를 제시하고 있다.

모를 상세하게 보여준다. ‘여성의 목소리’에서는 의사결정에서 여성지위 향상을 위한 프로그램들에 대한 예산액 및 계획을, ‘여성을 위한 선택’에서는 직장 가정 양립 및 경제적 독립성을 제고할 수 있는 사업 예산을, ‘여성을 위한 공정한 길’에서는 폭력, 성차별로부터의 안전 및 원주민 등 취약 집단 여성의 권익증진 사업의 예산액을 제시하고 있다. 국제협력 부분은 여성지위실의 UN활동 및 각종 원조 프로그램 예산액이 서술되어 있다.

#### 라) Part III. 포트폴리오 프로그램의 여성에 대한 효과

Part III은 전체 여성예산서의 3/4을 차지한다. 각각의 포트폴리오에서는 포트폴리오를 구성하는 프로그램들과 담당 기관을 모두 서술 한 후, 이 중 여성에 대한 영향력이 있는 프로그램들은 세부 프로그램 분석을 실시한다. 정부의 모든 프로그램이 여성예산서에 포함되는 것은 아니며, 다양한 프로그램 중 성 불평등 문제와 관련성이 있는 것으로 판단되는 프로그램을 개별 부처에서 자율적으로 선정하되 이 과정에서 여성지위실이 자문 역할을 하였다.

1991-1992년 예산의 경우 17개 부처에 108개의 프로그램으로 구성되어 있으나, 여성예산서에는 17개 부처 75개 프로그램, 166개 세부 프로그램이 포함되었다. 1992-1993년도에는 1개 위원회 18개 부처의 78개 프로그램 154개의 세부 프로그램이, 1993-1994년에는 1개 위원회 18개 부처의 89개 프로그램 144개 세부 프로그램이 분석되었다.



〈표 Ⅲ-4〉 1991-1994년 호주 여성예산서 분석 프로그램 및 세부 프로그램 수

포트폴리오	91-92년		92-93년		93-94년	
	프로그램	세부 프로그램	프로그램	세부 프로그램	프로그램	세부 프로그램
호주 원주민과 토레스해협의 섬 토착민 위원회	4	15	4	20	3	10
행정서비스	3	5	4	4	4	12
예술과 스포츠, 환경, 관광과 지역	7	15	7	16	6	5
법무	4	8	5	10	5	9
국방	5	2	5	2	5	2
고용·교육·훈련	6	21	6	13	6	12
재정	2	2	2	2	3	2
외교통상·무역	3	4	3	8	3	5
건강, 주거, 지역 공동체 서비스	9	17	7	17	9	20
이민, 지방정부와 민족문제	5	9	5	10	6	9
노사관계	3	9	3	9	3	10
산업, 기술과 상업	1	3	4		5	
1차 산업과 에너지	2	2	2	2	2	3
내각과 총리실	4	7	4	7	6	11
사회 보장	6	20	6	16	6	17
여행			1	1	3	
교통통신	4	8	3	8	3	9
재정	4	3	4	3	7	2
보훈	3	6	3	6	4	6
계	75	166	78	154	89	144

분석 방식과 수준은 포트폴리오별로 다양하다. 예를 들어 하나의 프로그램에 7-8개의 세부 프로그램들로 구성된 포트폴리오도 있고 세부 프로그램이 없는 ‘기상학’ 프로그램의 경우에는 “기상 사무국에 여성의 고용 기회를 증진시킬 필요 있다”는 식의 간단한 내용만 포함된 것도 있다.

분석은 세부 프로그램 수준에서 이루어진다. 아래의 표는 여성예산서에 포함된 모든 포트폴리오의 기본적인 분석틀이다. 포트폴리오는 부처명과 일치하는데, 개별 포트폴리오에는 포트폴리오 개요, 포트폴리오를 구성하는 프로그램들, 관련 부서 또는 기구들이 1-2쪽에 걸쳐 간략하게 기술된다. 그리고

각 프로그램과 세부 프로그램에 대한 개요와 예산지출의 내역을 기술하면서, 이것이 여성들에게 어떤 영향을 미치고 있는가를 기술한다.

〈표 Ⅲ-5〉 1991-1992년 호주 여성예산서 포트폴리오별 기본 구조

예산체계	예) 사회보장 포트폴리오
포트폴리오 개요 프로그램 목적 프로그램 구성 담당 기구	<p>사회보장 포트폴리오는 정부의 사회정의 전략의 핵심 요소. 사회보장 프로그램의 주요 목적은 퇴직자, 장애인, 질병 혹은 실업, 자녀가 있는 사람, 특별한 사정으로 스스로를 돌볼 수 없는 사람의 소득 보장.</p> <p>프로그램1: 퇴직자의 소득보장 프로그램2: 장애인의 소득보장 프로그램3: 실업자의 소득보장 프로그램4: 가족과 자녀의 소득보장 프로그램5: 취약집단 지원(Provisions for Special Circumstances) 프로그램6: 기타 서비스</p> <p>프로그램은 직업, 교육, 훈련 프로그램, 뉴 스타트 프로그램으로 구성되며, 자녀지원 정책 담당 부서와 공동으로 관리됨.</p>
프로그램1	<p><b>프로그램1: 퇴직자의 소득보장</b></p> <p>이 프로그램의 목적은 퇴직자와 피부양자에게 적절한 수준의 소득을 보장하는 것임.</p>
세부프로그램	<p><b>세부 프로그램: 고령연금(Age Pension)</b> 60세 이상 여성은 주거, 소득 및 자산조사를 거치면 고령연금 자격이 있음. 고령연금을 받는 여성은 1990년 6월 936,000명에서 1999년 6월 957,000명으로 증가. 여성은 고령연금 수급자 중 높은 비중을 차지함(69.6%). 이는 여성이 남성보다 더 수명이 길기 때문임. 또한 수급 연령이 남성 65세 이상인데 비해 여성은 60세 이상이기 때문임. 여성은 남성보다 소득과 자산조건을 더 잘 충족시킴.</p> <p><b>세부 프로그램: 아내연금(Wife Pension)</b> 아내연금은 자신의 권리로 수급권을 가지지 못하는 고령연금 수급자의 아내에게 지급됨. 아내 연금을 받는 여성은 1990년 6월 23,800명에서 1991년 6월 26,500명으로 증가함. 이 집단의 연금 수급자들이 노동시장에 참여할 수 있도록 하기 위해 홍보 캠페인을 하고 있음.</p> <p><b>세부 프로그램: 돌봄 제공자 연금(Carer's Pension)</b> 돌봄 제공자 연금은 중증 장애인을 장기간 돌보면서 다른 연금의 수급권을 갖지 못하는 사람에게 지급됨. 돌봄 제공자의 52.3%가 여성임. 돌봄 제공자 연금을 받는 여성은 1990년 6월 2,100명에서 1991년 2,400명으로 증가함.</p>

프로그램들 중 「국가 여성의제」와 관련이 있는 사업들은 별도의 상자를 통해 강조한다. 남성과 여성을 대상으로 하는 일반 사업 예산에서도 성별로 분리된 자료를 만들어 제시하는 경우도 있다. 예산사업이 아닌 경우, 예를 들면 인사정책이나 대표성 제고 방안과 같은 정책에 대해서는 여성의 참여를 확대하기 위한 계획을 서술하고 있다.

#### 마) 성평등 지표

여성예산서 부록의 성평등 지표는 전년도 대비 여성 지위 향상 정도를 보여준다. 성평등 지표는 두 개의 그룹 14개 지표로 구성되어 있으며, 호주 통계청과 공동으로 개발하였다(Sawer, 1995).

그룹 1은 주로 경제적 독립과 관련된 지표로서 교육과 훈련, 고용 및 소득에서의 성차를 주로 다루며, 그룹 2는 건강과 가족 책임을 다루고 있다. 성과주의 예산제도의 일환으로 도입된 포트폴리오 예산서가 구체적인 성과 목표별로 예산이 배정되고 성과를 측정하기 위한 성과지표를 개발하였다면, 성평등 지표는 성평등이라는 목표를 얼마나 달성했는가를 측정하기 위한 것으로서 예산 수립을 위한 피드백 기능을 수행하게 된다.

〈표 Ⅲ-6〉 여성예산서 부록: 성평등 지표

그룹 1	A. 교육과 훈련	1. 교육수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중등교육 탈락자</li> <li>· 15세 이상 전문대 졸업자</li> <li>· 15세 이상 대졸자</li> </ul>
		2. 학업기간	· 12년 유지율(retention rate)
		3. 고등 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 18-24세 고등교육 전업학생 수</li> <li>· 고등교육 성비: 풀타임/파트타임 학생</li> <li>· 고등교육 성비: 과정의 수준(석,박사)</li> <li>· 고등교육 성비: 전공 분야</li> </ul>
		4. TAFE(직업기술 교육훈련) 등록	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 18-24세 TAFE 전업 학생 수</li> <li>· 기술대학 TAFE학생 성비</li> <li>· TAFE 전공별 성비</li> </ul>
		5. 기술 자격	· 분야별 성비
	B. 취업	6. 노동시장참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동력 참여율</li> <li>· 노동력의 성비</li> <li>· 실업율</li> <li>· 풀타임, 파트타임 노동자</li> </ul>

			· 풀타임, 파트타임 노동자의 주당 노동시간
		7. 직업분리	· 직업별 성비
		8. 직업지위	· 고용주 또는 자영업자 · 산업별 고용주와 자영업자의 성비 · 직업별 고용주와 자영업자의 성비
		9. 소득	· 주요 직업에서 남성 전일제 취업자의 주당 소득대비 여성 소득비(연령별) · 주요 직업에서 남성 전일제 취업자의 주당 소득대비 여성 소득비(직업별) · 주요 직업에서 남성 전일제 취업자의 주당 소득대비 여성 소득비(산업별)
		10. 노령연금	· 노령연금 수급자의 취업: 성별 전일제 노동자와 시간제 노동자 · 직업을 가진 노령연금 수급자 중 전일제 취업자:성별 산업별 · 직업을 가진 노령연금 수급자 중 전일제 취업자:성별 직업별
그룹 2	C. 소득지원	11. 연금, 수당	· 사회보장부의 소득 지원을 받는 특정 연령대의 인구: 성별 보조금 유형
	D. 건강	12. 기대수명	· 기대수명
		13. 건강	· 흡연자 · 알콜 중독자 · 진통제, 수면제, 신경안정제 복용자
	E. 가족 책임	14. 일과 가족	· 일을 원하지만 가족 때문에 취업할 수 없는 사람

성평등 지표는 또한 성평등의 목표와 관련한 국가계획을 모니터링하는 기능을 하고 있다. 모니터링과 관련된 결과가 매년 동일한 지표를 반복 측정함으로써 전년 대비 성평등 달성도를 측정할 수 있게 한다는 점과 더불어 적절한 문제제기가 있을 경우 연관된 지표들을 새로 추가하거나 새로운 지표로 대체하여 성평등의 달성을 측정한다. 1991-1992년 지표의 그룹 2는 건강과 가족 책임으로 구성되어 있으나 이는 1989-1990년 약물 복용과 육아라는 두 개의 지표에 평균 수명을 추가하고 육아 문제로 일할 수 없는 인구를 더 포괄적으로 확대하여 가족 때문에 일할 수 없는 사람으로 변화되었다.

지표의 서술 방식은 각각의 지표별로 전년 대비 실적에 대한 간략한 요약, 연도별 성평등 지표(GEIs: Gender Equality Indicators)의 추이를 파악할 수 있는 표와 성평등 지표(GEI) 변화의 의미에 대한 설명으로 구성되어 있다. 지표에 나타나는 개별 통계들은 호주 통계청의 공식 통계에 근거한다.

## 나. 성인지 예산 제도 추진 체계: 여성지위실(OSW)의 위상

연방 정부 여성정책 기구의 핵심에는 총리실 산하 여성지위실(OSW)이 있었고, 이는 연방 정부의 모든 부서에서 성인지적 예산 편성을 가능하게 해 주었던 가장 중요한 수단이었다.

여성지위실은 80년대 초반 여성예산 프로그램(Women's Budget Program)을 만들던 당시부터 공식적인 조정자(coordinator) 역할을 했다. 성인지 예산 제도 시행에서 여성지위실의 주요 역할은 연방정부가 의회에 제출하는 여성 예산서를 만드는 일이었다. 정부의 각 부처가 여성지위실에 포트폴리오 예산서를 제출하면 여성지위실은 이를 취합하여 여성 예산서를 작성하고 총리 이름으로 의회에 제출한다. 또한 각 부처가 내각에 제출하는 모든 보고서에 여성에게 미치는 영향을 분석하도록 하고, 국가 여성계획에 따른 개별 조치를 이행하도록 자문, 권고하는 역할을 하였다. 이 과정에서 여성지위실은 예산 조치들을 위한 안내 자료들을 작성, 배포하였다.

각 부처의 여성예산서를 여성지위실이 취합하고 정부 명의의 예산서를 작성할 수 있었던 것은 여성지위실이 집행업무를 하는 일반적인 정부 부처가 아니라 정부의 모든 정책과 예산을 조정하고 협상할 수 있는 위상을 갖추고 있었기 때문이다. 여성지위실은 총리실 산하에 위치함으로써 각 부처보다 상위의 수준에서 각 부처의 정책을 성인지적으로 검토, 자문하고, 장관들의 회의와 비정부 조직 및 장관과의 회의 등 다양한 네트워크를 통해 각 부처가 성인지적 관점에서 정책을 견지할 수 있도록 정기적인 회의를 주관할 수 있었다.

또한 성평등 관련 업무를 모니터링하고 예산안 작성을 지원했던 각 부처 내의 여성과(women's unit)와 긴밀한 연계를 가졌다(Sawer, 1995).

### 3. 90년대 중반 이후의 변화

#### 가. 여성예산서 쇠퇴 배경

##### 1) 신자유주의 정책 접근과 “평등의 종말”

80년대 초반 노동당 집권기부터 시작되었던 신자유주의적 경제 정책은 1996년 집권한 하워드 정부에 들어 더욱 가속화 되었다. 국민당-자유당 연립 정부는 공공부문으로의 시장적 요소 도입, 경쟁적인 환경, 성과문화의 확립이라는 목표 하에 시장지향적인 정부개혁을 추진하였다. 또한 호주 경제 재편을 위한 대응으로 지출 삭감, 서비스 민영화, 이용료 부과 등 신자유주의 정책적 접근이 대대적으로 도입되었다(이남국, 2002).

사회정책의 확대와 함께 강화되었던 평등정책들은 퇴조하였고, 교육과 보건 및 복지권리는 축소되었다. 동시에 취약집단을 위한 ‘특수’ 프로그램들은 사라지거나 비중이 감소되었다. 자녀양육은 다시 가족의 책임으로 돌아갔고, 지역사회 내 비영리 아동 양육 시스템은 점차로 시장화되었다. 사회 임금을 통해서 시장의 불평등을 보충하던 사회정책 기조는 시장 우선주의로 전환되었고, 시민들은 국가로부터 서비스를 구매하는 소비자가 되었다.

이와 같은 정책 환경에서 젠더 이슈는 대단히 이념지향적인 행동으로 인식되고, 무력화되었다. 가장 명백한 예는 여성지위실의 위상 약화와 여성정책 이슈의 보수화이다. 하워드 정부의 등장과 더불어 총리실 산하 여성지위실 예산은 대폭 삭감되었고, 여성예산서 작업의 가장 기초 작업이 되는 성별분리통계를 생산했던 호주 통계청의 여성통계과(Women's Statistics Unit)도 폐지되었다. 1986년 적극적 조치법을 집행하기 위해 설치된 위원회도 1996년에 구조조정을 거쳐 예산이 5% 삭감되었다. 결국 각 부처의 정책에 대한 자문 역할을 하던 여성지위실은 총리실로부터 가족공동체서비스부(the Department of Family and Community Services)로 이관되었다.

가족공동체서비스부로 이관시 당시 여성지위실 수장이던 사라 도즈(Sara Dowse)는 사임하면서 가족공동체서비스부의 한 부서라는 여성지위실의 위상은 더 이상 그 기능을 효과적으로 수행할 수 없는 여성정책에 대한 유배

조치라고 강하게 비판하였다. 명칭상으로도 여성지위실은 여성실(the Office for Women)이 되어 호크와 키팅 정부 하에서 여성 지위 향상을 위해 전 부처에 조정력을 행사하던 권한은 사라지게 된다. 이전 시기 모든 정책에 대한 성인지적 접근을 자문하고 조정했던 역할에서 여성들의 안전, 리더십 등을 증진시키는 서비스 집행 단위로 그 역할과 위상이 축소된 것이다.

성불평등 문제는 사회의 전반적인 평등을 측정할 수 있던 지표에서 ‘특별한’ 이해 집단(‘special interest’ groups)의 문제로 재정의 되었다. 여성의 경제적 독립 문제는 가족의 경제적 안정 문제로, 아동 양육 문제는 저소득층 가정의 육아 문제로 자리매김되었다. 성불평등 문제가 특정 집단의 이해로 격화된 이상 여성 NGO에 대한 정부의 재정 지원도 철회도 당연한 것이었다. 이러한 논리는 인권위원회(The Human Rights Commission), 원주민위원회(The Aboriginal and Torres Strait Islander Commission)에도 적용되었다. 이러한 일련의 과정을 서머스(Arne Summers)는 “평등의 종말(The End of Equality)”이라고 평가한 바 있다.

이러한 상황에서 예산의 변화와 내각의 새로운 제안들이 여성에게 미치는 영향을 평가하는 문제는 전 부처가 개입할 성격도 아니고, 총리에게 자문을 할 만큼의 가치를 가지는 것도 아니었다(Australian Labor Party, 2006). 전 부처가 여성예산서를 작성하기 위해서 시간과 노력을 들인다는 것은 비효율적인 일이며, 여성과 관련된 예산은 담당 기구의 성과 측정을 위한 용도로서만 타당성을 가질 수 있었다.

## 나. 여성예산서의 지위 격하

공식적인 예산문서로서의 여성예산서가 폐지된 후, 가족공동체서비스부내의 여성실 명의로 『여성을 위한 예산 개요』(Maintaining Our Commitment to Women)가 소책자 형식으로 발간되기 시작했다. 『여성을 위한 예산 개요』(Maintaining Our Commitment to Women)는 1997-1999년까지 2년 동안 발간되었다. 부처별로 보고되던 포트폴리오 프로그램 분석은 직장-가정 양립, 여성 노인, 취업, 법률 개정, 건강, 농촌여성, 국제 관계, 국방, 여성과 스포츠, 공직참여, 여성 의식, 여성과 중소기업, 미디어에서 여성의 재현, 여성과 새로

운 기술 그리고 공동체 접근 및 의사소통 등 15가지 항목으로 개편되었다.

〈표 Ⅲ-7〉 1998-1999년 『여성을 위한 예산 개요』 주요 내용

개요			농촌건강과 가족 서비스 네트워크
직장과 가족	가족 서비스	건강	모자보건
	보육		암예방과 치료
	노령연금과 이혼		원주민의 건강
	공동체 발전 고용 프로그램 (Community development Employment Programme)		농촌여성과 자원관리를 위한 국가시행계획
	연금생활자 교육의 변화	농촌여성	농촌 여성의 의사결정참여
	돌보는 사람에 대한 지원 향상		리더십과 인식
	특별 보조금 폐지		농촌여성의 경제적 기여에 대한 연구
	특별 고용 가족프로그램 도입		가정 폭력
	기타 가족지원 프로그램		농촌여성과
	아동 지원		여성에 대한 차별철폐협약
여성노인	노인건강카드자산조사의 단순화	국제 관계	제4차 UN세계여성대회
	호주노인을 위한 국가전략		42차 여성지위위원회
	국제노인의 해		호주 국제 농업연구센터
	재가 노인돌봄		군인을 위한 파트타임 서비스
	커뮤니티 케어와 돌봄제공자	국방 이슈	가족지원
	전쟁미망인과 미망인연금		전투에서 여성에 대한 연구
취업	고용 네트워크		호주 군대에서 여성의 지속적인 통합
	새로운 숙련 형성		특별한 도움이 필요한 가족들
	기업 협상		해군에서 여성
	고용지원센터	여성과 스포츠	스포츠와 운동에서 여성과 소녀를 위한 국가계획
	동일 임금		스포츠에서 성희롱
	'여성과 작업장계약' 홍보리플렛		관리와 리더십 프로그램
	여성을 위한 적극적 조치		여성과 스포츠에 대한 문헌 연구
	옥외근무자에 대한 규정과 정보확산 캠페인		스포츠에서 여성과 관리에 관한 전국포럼



법과 정의	총기 규제 법률	공직 참여	행정부에서 고위직 선발과 관련된 안내 프로그램
	전국 가정폭력 회의		조기 경보 시스템
	가정폭력 예방사업		채용
	폭력과 범죄예방 전국 캠페인		사기업 이사회
	가정폭력 관련 법률		공사 영역 고위관리자, 공무원, 이사진에서 여성 연구
	여성안전 조사(Women's Safety Survey) 결과		정치적 대표성
	위기에 처한 사람들에 대한 소득지원		재외 공관 여성
	아동학대 예방과 부모 지원	여성의식	여성을 위한 상
	법률 구조		호주 간호사 기념일
	여성에 대한 법률 서비스	여성과 중소기업	창업
	표준범죄코드 위원회-성범죄		공정 무역
	인권과 동등기회 위원회		소규모 사업
	난민지위와 인권을 위한 지원: 의사결정자를 위한 젠더이슈안내		여성 기업인 상
헌법 이슈	헌법 제정회의 (Constitutional Convention)	여성의 재현	상업 TV
	여성 헌법 제정회의 (Women's Constitutional Convention)		기타 서비스
	YWCA 정보 Kit	공동체 접근 및 의사소통 증진	전국 여성 NGO 재정지원
여성과 신기술	인터넷에 대한 연구		연방/주정부 각료 회의
	농촌지역 온라인 서비스		호주 여성 회의
	여성실(OSW) 홈페이지		지역 회의
	지역 텔레커뮤니케이션 인프라 구축을 위한 재정 지원		여성 서비스 교환 네트워크
	온라인에 대한 접근권 향상		의회 자문 그룹
	영화와 텔레비전		

자료: Commonwealth of Australia(1998)에서 요약·정리함.

1998-1999년도 예산 자료는 개별 사업 프로그램에 대한 성별분리통계나 국가 아젠다와의 연관성 등을 기록하던 이전의 여성예산서와 달리 정책별로 예산 투입액 및 효과에 대한 간략한 기술이 추가 된다. 예를 들어 여성과 가족 지원을 위해서 “돌봄 제공자를 위한 서비스 개선 및 자금 지원”이라는 정

책 영역에 대해서는 간략하게 “4년간 191,000,000달러 예산이 투입되는 호주 노인 건강카드에 대한 자산 조사의 공정성을 기하고 자격조건을 간소화 함. 이를 통해 배우자가 없는 경우 4만 달러(21,320달러에서 인상), 유배우자의 경우 \$67,000(\$35,620에서 인상)를 지급하여 소득 인상 효과”가 있었다는 식으로 예산 투입 및 효과를 기술하고 있다.

2000년대 들어서도 여성지위실은 여성관련 정부 활동을 목록화 한 형태의 보고서를 발간하였다. 명칭은 노동당 정부 시기의 여성예산서(The Women's Budget Statement)와 동일하지만, 공식 예산서의 부속서류가 아니라 여성지위실이 정부 활동을 취합하여 20쪽 정도로 간략히 요약한 것이다.

〈표 Ⅲ-8〉 2001-2002년 여성예산서(Women's Budget Statement)의 주요 내용

예산 주요조치	여성 지위실 지표
	다양한 포트폴리오 핵심 지표
여성과 가족	부모의 재취업 지원
	Making Work Pay: Working Credit
	자립을 지원하는 고용 지원 서비스
	가임기 노동자 지원
여성과 건강	정신건강 : 더 많은 옵션과 나은 서비스
	알콜 교육과 재활
	자궁경부 검진
	긴급돌봄(after hour emergency care)
	농촌지역의 간호 서비스
	농촌지역 간호대학생 장학금 지원
여성, 교육과 기술	과학기술 인식 증진 프로그램
	간호 교육 리뷰
	대학원 교육학 자금 대출
반폭력	성희롱 예방
국제 자원봉사의 해	-
여성노인	1984년 이전 재혼으로 자격을 상실한 전쟁미망인 연금 반환(restore)
	전쟁포로와 가족 지원
	노인과 연금수급자
	노인에 대한 재인식 - 노인에 대한 소득지원
	노인에 대한 재인식 - 노인 건강카드 접근성 증진

	노인에 대한 재인식 - 노인 건강카드 소유자 통신 수당
	노인돌봄 확대
	노인 돌봄의 질적 수준 제고
	도시와 농촌 변두리 지역의 노인 돌봄 서비스 재구조화
농촌 여성	-
원주민 여성	CDEP 참여자의 취업 지원
	공동체 참여협약과 역량 확보
	구직자 훈련 수당
	교육훈련 지원 확대
	주거환경 개선
이민, 난민여성	불법 체류자 관련 제도
여성리더십 향상	여성 리더십에 대한 국가조치
	여성 발전 프로그램
여성의 정보 접근성 제고	-
작업장에서 여성	여성을 위한 동등기회
여성인권과 반차별	-
여성과 스포츠	성희롱 없는 스포츠 전략

자료: Commonwealth of Australia(2001)에서 요약·정리함.

#### 4. 지방정부 추진 현황

##### 가. 주 정부의 성인지 예산

호주에는 6개의 주정부, 그리고 ACT(Australia Capital Territory)와 북부 지역인 북테리토리(Northern Territory)라는 2개의 특수 지역이 지방정부로서 역할을 한다. 주정부의 여성예산서는 1985년 서호주(Western Australia), 1986년 빅토리아주(Victoria)와 남호주(South Australia), 1989년 ACT(ACT: the Australian Capital Territory), 1990년 뉴사우스웨일즈(New South Wales), 1991년 퀸즈랜드(Queensland), 1992년 타즈마니아(Tasmania) 그리고 1993년 북테리토리(NT: Northern Territory)에서 발간되기 시작하였다.

이 중 현재까지 여성예산서를 발간하는 주는 ACT주 뿐 이다. 연방정부 여

성지위실과 긴밀한 관계 속에서 수행된 여성정책 및 여성예산서 발간 사업은 초기 몇 년 간만 활성화 되었을 뿐이고, NT와 타즈마니아, 퀸즈랜드, 빅토리아 주는 1996년 보수당 정부가 들어서면서부터 중단되었다. 뉴사우스웨일즈 지방정부는 여성예산 대신 CEDAW나 북경강령 그리고 여성에 대한 선거공약의 이행에 관한 정부 프로그램에 대한 평가로 대체하였고, 예산 조치가 재정에 너무 초점이 두어졌다면 젠더예산(Gender Budgeting)을 젠더감사(Gender Auditing)로 전환하기도 했다(Bundlender et al., 2002).

2007년 현재도 주 정부 차원에서는 여성정책 기구가 존재한다. 뉴사우스웨일즈주는 여성부를 두고 있으며, 빅토리아(여성정책실: Office of women's Policy), 퀸즈랜드(여성실: Office for Women), NT(여성정책실: Office of Women's Policy), 타즈마니아(여성지위실: Office of women status)는 총리실 산하에, 남호주는 교통도시계획부에 여성지위실을 두고 연방정부와 연결된 여성정책을 기획, 점검, 조정하고 있다.

아래에서는 지방정부 중 가장 먼저 여성예산서를 도입했고 현재 제도입을 추진하면서 성인지적 정책 분석 작업을 하고 있는 남호주 정부의 활동을 살펴본다.

#### 나. 남호주 주(州) 여성예산서

남호주 주는 1986년 지방정부 최초로 여성예산서를 발간하였고, 1989년 각 정부 기관이 여성대상 프로그램을 위한 장기적 지표를 설정하도록 하는 등 활성화되었으나, 1994년 정권교체 이후 약화되었다.

남호주에서 여성예산서 활동이 가장 활발하게 수행되던 1989-1990년 여성예산서는 『예산과 예산의 여성에 대한 효과(The Budget and Its Impact on Women)』라는 제목으로 발간되었다. 초기의 남호주 여성예산서는 연방정부의 여성예산서보다 예산분석에 있어서는 상당히 체계화되어 있었다.

예산서는 잘 알려진 바와 같이 예산을 소년과 여성을 대상으로 하는 예산, 공무원 평등 기회 예산, 주류 예산 등 세 가지 범주로 구분한다. 각 범주의 사업에 대해 프로그램 개요, 프로그램의 목적과 여성 관련 이슈를 서술하고, 프로그램별 세부사업(activity)과 목표 달성도를 측정할 수 있는 지표 및 활

동, 이를 통해 얻게 될 결과 그리고 예산액과 인력배치 현황을 기술하도록 구성되어 있다. 남호주 여성 예산서 중 농업부의 사업을 예로 들어본다.

먼저, 모든 개별 프로그램은 분석에 앞서 다음과 같이 프로그램 전체의 예산 총괄표를 제시한다.

〈표 Ⅲ-9〉 남호주 농업부 프로그램 구성

프로그램	1988-1989 (\$000s)	1989-1990 (\$000s)
농촌 산업 정책	66,186	62,701
농촌 작물 산업	9,853	11,056
원예 작물 산업	4,068	4,578
축산업	15,372	16,549
농장경영과 농촌지역사회 지원	1,961	2,450
농업 자원 관리	16,550	18,350
재해지원 계획 : 관리와 구조활동	3,200	3,072
자문 제공과 분석화학서비스	-	2,519
서비스 제공	12,817	12,943
계	130,007	134,218

자료: The Budget and Its Impact on Women 1989-1990, Financial Information Paper No. 5, Adelaide: South Australian Government Printer, pp. 50-52.; The Budget and Its Impact on Women 1990-1991, Financial Information Paper No. 5, Adelaide: South Australian Government Printer, p. 39.; The Budget and Its Impact on Women 1991-92, Financial Information paper No. 5, Adelaide: South Australian Government Printer, pp. 133-135.

세 가지 범주별 예산 분석 결과는 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-10〉 남호주 여성예산서: 예산 범주별 분석 사례

특별히 여성과 소녀를 대상으로 한 예산	
프로젝트	여성농업국 Women's Agricultural Bureau
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌 지역사회 개발에 대한 참여와 관심의 증가</li> <li>· 모든 수준에서 교육과 문화적 기회 증진</li> <li>· 모든 수준에서 정책형성에 대한 영향력 행사</li> </ul>
이슈	가족농에서 일하는 대부분의 여성들이 함께 일하고 재무관리의 책임을 가지고 있다. 그러나 많은 여성들이 기업관리에서 공식교육을 받지 못한다.

세부사업 1	여성농업국이 주관한 여성을 위한 재무관리 세미나					
지표	세미나 당 24명 참석(89-90년도에는 평균 22명)					
Action	89-90년에는 14회의 세미나					
기대효과	재무관리의 기술과 신뢰					
세부사업 2	여성농업국이 주관하는 농촌 여성을 위한 컴퓨터 워크숍					
Action	89-90년에 8개의 과정					
기대효과	농업과 관련된 신기술에 대한 정보를 통한 여성 농업자신의 향상					
지출	1988-89 \$42,200 1989-90 \$50,000					
전일제 인력배치	1.0					
일반예산: 여성과 소녀에 대한 사업의 효과						
프로그램	축산업					
이슈	개로부터 감염된 아동의 건강은 위험할 뿐 아니라 일차적 돌봄 제공자인 여성에게 문제					
활동	원주민 지역에서 개와 기생충 감염에 대한 연구, 특히 아동					
지표	감염 수준					
세부사업	Ernabella 지역의 감염율을 조사하고, 치료 프로그램을 기획					
기대효과	개와 사람의 감염율 감소					
지출	1988-89 \$- 1989-90: \$15,000					
여성공무원의 균등고용기회						
	여성 비율% 1983			여성비율 % 1988		
직위						
C01 이하	78			79		
C01 이상	77			92		
A01-A05	10			42		
E01 이상	7			13		
직종						
사무행정직	51			62		
기술직	22			20		
전문직	5			7		
주급(Weekly paid)	28			31		
합계	25			26		
종사상지위	파트타임 1983	파트타임 1988	전일제 1983	전일제 1988	임시직 1983	임시직 1988
전체 여성공무원 중 여성	10	15	65	60	25	25
전체 공무원 중 남성	1		79	86	20	14
원주민 공무원: 이 부처는 원주민 공무원이 없음. 이 부처는 87개 위원회가 있으며, 위원 중 77명이 여성, 632명이 남성 균등고용기회예산 1989-90 \$45 000 여성을 위한 특별한 예산은 없음						

자료: Budlender, Sharp and Allen(1998), pp.58-61.

이처럼 예산을 여성과 소녀를 대상으로 하는 예산과 주류 예산, 그리고 공무원 동등기회 예산으로 구분하고, 각 프로그램의 이슈, 활동, 지표, 기대효과와 지출액 및 인력까지 고려한 남호주의 여성예산서는 연방정부의 여성예산서와 유사하게 점차 그 분석 영역이 축소되고 간략한 성과를 확인하는 수준으로 쇠퇴하였다. 그럼에도 불구하고 2000년대에 들어서도 남호주 여성예산서는 공식 예산서의 부록 중 하나의 형태로 여전히 발간되고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 2001-2002년 남호주 예산서(budget papers)의 구성

구분	내용
예산보고서	1장. 개요(Budget Overview)
	2장. 예산 전략
	3장. 예산 관점
	4장. 세출(Expenditure)
	5장. 세입(Revenues)
	6장. 연방-주정부 재정
	7장. 주정부 자산과 부채
	8장. 정부활동
	9장. 위험 요소
	10장. 남호주 경제
부속서류	A. 예산서의 기본틀
	B. 가족에 대한 예산의 영향
	C. 여성에 대한 예산의 영향
	D. 남호주 공공섹터 조직과 펀드
	E. 세금 세출(Tax Expenditure)에 관한 보고서

예산서 부속서류의 하나인 성인지 예산서의 공식 명칭은 「여성에 대한 예산의 효과(Impact of the Budget on Women)」로 10쪽 내외의 짧은 개괄서이다.

개요 부분에 여성 지위 향상을 위한 주정부의 정책 목표, 해당 연도에 특별히 관심을 요구하는 활동 및 지속적인 과제에 대해서 서술하고 있으며 각 부처별 여성예산과 사업에 대한 간략한 설명으로 구성되어 있다. 사실상 여성

예산서는 예산분석이라기 보다는 각 부처에서 여성의 지위향상 또는 여성에게 특별하게 할당되는 예산 사업의 명칭 및 사업 목표 정도를 서술하고 있다.

또한 2001-2002년 성인지 예산서의 여성관련 사업은 대부분 여성의 의사결정 과정에 대한 참여와 경력개발 또는 네트워크 사업들로 이루어져 있고, 그 밖에 가정폭력 예방을 포함한 정신 건강과 관련된 사업들이 소개되고 있다.

〈표 Ⅲ-12〉 남호주 여성예산서 : 「여성에 대한 예산의 영향(2001-2002년)」의 구조

항목	내용
개요 : 여성지위 향상을 위한 정부의 목표	2001-2002년 활동 목표 : 소녀(young women)에 초점 지방과 농촌 여성노인에 초점 농촌여성을 위한 정보 서비스 지속과제 : 가정폭력, 성희롱 등 여성에 영향을 미치는 이슈에 대한 정책개발 가족친화적 기업 및 유연한 노동시간 등 일-가족 양립 모델 실천
C1. 총리와 내각	The South Australian Women's Trust: 150,000달러 The South Australian Country Women's Association: 16,000달러 공공 서비스 분야 여성고용 20%에서 50%로 향상 OSW로부터의 지속적인 조언과 협력 정부 위원회 성별 균형 증진
C2. 1차 산업과 자원	농민의 1/3인 여성과의 파트너십 증진과 관련된 7가지 사업 소개 여성의 의사결정 과정 참여 관련 5개 프로그램 소개
C3. 재무와 재정	관리직 여성 참여 증진을 위한 경력개발 및 정보제공 6가지 사업 여성 관리직 증가를 위한 목표치(20%→42%)
C4. 산업과 무역	산업과 무역부서의 예산은 직간접적으로 여성에 이익
C5. 정의	가정폭력예방, 개입 및 피해자의 신체적·정신적 건강 증진 사업
C6. 대인 서비스	여성 정신건강 사업 : 2 million 여성노인 돌봄 사업 : 18.6 million(2년간)
C7. 운송, 도시계획과 예술	여성의 이동, 도시계획 참여 증진 12개 사업
C8. 관리와 정보 서비스	정보통신사업에 여성 참여 증진 6개 사업
C9. 교육, 훈련과 고용	여성의 고용기회 증진 및 경력 개발을 위한 프로그램 소개
C10. 환경	Sport and Recreation Management Development Grants
C11. 수자원	여성의 참여증진을 위한 리더십 훈련 및 관리자 개발 프로그램



## 5. 호주로부터의 교훈

### 가. 여성예산서의 성과

10여 년간의 시행에도 불구하고 호주의 여성예산서는 쇠퇴하였지만, 여성 예산서는 성불평등에 대한 관료들의 인식을 증가시키고, 각 부처와 공공기관들로 하여금 정책이 여성에게 미치는 효과에 관심을 가지도록 하는 강력한 수단이었던 것으로 평가된다(Sawer, 2002; Sharp and Broomhill, 1990).

공무원들은 전통적으로 공공정책을 성 중립적이라고 가정하는 경향이 있었으며, 정책이 성불평등에 미치는 효과에 주목하지 않았다. 초기에 많은 부처들, 특히 경제 부처들은 자신들의 프로그램이 경제 전반에 영향을 미치는 것이므로 여성과 남성에게 미치는 효과의 차이는 없다고 주장했다. 1985년 산업 기술부(the Department of Industry, Technology and Commerce)는 프로그램이 호주의 경제적 성과를 강화하고자 하는 것이므로 여성과 남성에게 미치는 효과는 같다고 주장했다. 공공정책이 여성과 남성에게 미치는 효과가 다를 것이라는 생각에 동의하는 공무원은 많지 않았다(Sawer, 2002).

그러나 시간의 흐름에 따라 ‘성중립적’으로 보이는 사업이 여성에게 미치는 효과에 대한 인식의 중요성이 확대되었고, 이에 따라 예산분석의 수준도 점차로 향상되었다. 연방정부 농림부는 첫 번째 여성예산서에서 여성을 위한 별도의 특별한 조치 없이도 사업의 혜택이 공정하게 잘 분배되고 있다고 평가하였다. 그러나 5번째 보고서에서 부처의 입장은 변화하여 여성에 대한 프로그램의 효과에 대해 상당한 강조점이 두어지게 되었다. 1987-1988년에는 900,000달러가 새로운 여성 프로그램에 배분되었다. 또한 여성에 대한 부처 프로그램의 효과를 측정하기 위한 성별 분리 자료 수집 전략이 마련되었다(Sharp and Broomhill, 1990).

다음으로 여성예산서는 성평등에 대한 정부의 헌신과 여성에 대한 주류 예산의 효과를 보여주는 가장 포괄적인 보고서로서의 위상과 잠재력을 가지고 있었다. 여성예산서를 통해 성평등에 대한 국가의 구체적인 노력과 이에 대한 재원 배분의 현황과 추이를 한 눈에 파악할 수 있었다. 또한 다양한 부처들로 하여금 자신의 프로그램을 스스로 평가하도록 함으로써 재원 배분의 성

별 불균등과 변화를 위한 개선 방향에 대한 포괄적인 정보를 제공할 수 있었다(Sharp and Broomhill, 1990).

마지막으로 지적할 수 있는 성과는 다양한 부처들의 프로그램을 조정하고, 검토할 수 있는 권한을 부여함으로써 여성지위실의 위상과 역할을 강화시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있었다. 그 예는 남호주 예산서에 포함된 다양한 부처 사업과 관련된 지표들이다. 이 지표들은 페모크라트들이 각 부처에 정책의 변화를 요구할 수 있는 준거가 되었다. 성과지표 체계가 도입된 결과 예산서의 정보와 분석의 질적 수준은 더욱 향상되었다(Sharp and Broomhill, 1990).

## 나. 여성예산서 도입의 성공요인

### 1) 관료제적 틀을 활용한 효과적 제도화

호주에서 세계 최초로 여성예산서가 발간될 수 있었던 것은 선거라는 정치 공간과 정책 활동의 주체로서 행정부를 활용할 수 있었던 여성 주체의 역량이 전제되어 있었기 때문이다. 페모크라트 전략은 여성 운동 전략에 다름 아니었고, 공식적인 여성예산서의 도입은 유리한 정치적 기회구조라는 외부 환경을 활용한 여성 운동 전략의 승리였다고 볼 수 있다.

동시에 페모크라트들은 정부의 정책 변화에 민감하게 반응하면서 정책의 일반적 기조를 성평등에 활용할 수 있는 방식을 고안해냈다. 정부가 새롭게 도입한 포트폴리오 예산제도의 틀에 잘 들어맞는 방식으로 여성예산서가 구성되었다. 초기에는 여성과 관련된 정책들에 대한 예산분석의 내용을 담고 있었지만, 정부의 예산제도 개혁 과정과 변화된 정책 평가 전략을 활용함으로써 여성정책 관련 기구들 뿐 아니라 성 중립적으로 보이던 부처들까지도 정책의 젠더 효과를 평가하도록 할 수 있는 조건을 만들어 냈다. 예산 개혁과 더불어 도입된 프로그램 예산제도의 형식을 활용한 덕분에 호주의 성인지 예산 활동은 전 부처를 대상으로 빠르게 확산될 수 있었다.

## 2) 다면적 네트워크를 활용한 정책적 해결

전국적인 연결망을 갖고 있던 여성운동은 여성 이슈를 사회화시키고 정부 외각에서 로비 활동을 통해서 여성에 대한 예산의 몫과 범위를 확장시키는데 공헌하였다. 뿐만 아니라 1988년 수립된 「2000년 여성 진보를 위한 호주 국가계획」이나 1993년 「여성을 위한 새로운 국가 의제(여성-미래를 만들고 나눈다)」등 포괄적인 여성 의제를 결정하는 과정 역시 지역 여성 운동으로부터 정부조직인 여성지위실까지 광범위한 여성 조직들의 공동 토론을 통해서 이루어졌다. 이처럼 여성관련 정책을 수행하기 위한 정부 내 각종 공식적·비공식적 네트워크가 활성화되고 지역 여성들로부터 여성 현안에 대한 생생한 정보가 유통됨으로서 관료제적 틀을 벗어난 새로운 정책 제안이 가능할 수 있었다.

## 다. 제도 시행의 장애요인들

그럼에도 불구하고 여성예산서는 초기부터 부처들, 특히 경제정책 부처로부터의 상당한 저항에 직면하였다. 경제 관료들은 젠더 분석은 사회과학의 영역이지 경제학의 영역은 아니며, 프로그램이 거시경제를 다루는 것이므로 특정 집단에 대한 효과를 평가하는 것은 가능하지 않다고 주장하였다(Sawer, 1995). 경제부처의 저항이 가장 거셌던 것으로 보이지만, 다른 부처들 역시 협조적이지 않았고, 특히 고위직과 장관들은 실제로 관심을 가지지 않았다. 관료들의 저항은 여성예산서가 전성기를 누리던 시기조차도 지속되었다.

둘째, 공무원들의 성인지적 역량의 문제이다. 예산서가 지속적으로 발간되면서 공무원의 의식과 분석의 질적 수준이 일정정도 제고되기는 하였지만, 여전히 많은 공무원들은 정책의 성중립성에 대한 신화에서 벗어나지 못하였다. 프로그램과 관련된 성불평등 문제가 이미 드러난 영역에서조차도 성중립적이며 여성과 남성에게 미치는 영향은 동등하다고 평가하는 부처도 있었고, 몇몇 부처들은 자신의 업무는 전 국민을 대상으로 하므로 여성의 관심을 프로그램에 통합하는 것은 업무의 목표와 부합하지 않는다고 주장하였다

(Sharp and Broomhill, 1990).

셋째, 성별에 따른 예산 정보 수집의 어려움이다. 이는 곧 관료들의 강한 저항을 불러일으키는 요인이 되기도 했다. 전통적으로 정부 예산과 정책은 통합적 분석 방법에 기초한다. 정부 정책은 모든 이들에게 동등한 영향을 미칠 것이라고 가정되므로 하위 집단별 통계자료를 확보하는 것은 어려운 일이었다.

## 라. 한계

### 1) 행위자 의존성과 담론적 역량의 부족

여성예산서의 쇠퇴에는 도입과정에서 유리한 요인으로 작용했던 정치적 기회구조의 변화, 즉 신자유주의적 정책 기조의 도입과 평등 정책의 좌절이라는 정치적 맥락과 풀뿌리 여성운동으로부터의 지지 기반 상실이 직접적인 요인이 되었다. 그러나 보다 근본적인 한계는 예산서가 발간되던 시기 동안 여성예산서의 지속성을 담보할 수 있을 만큼의 담론적 역량(discursive competence)을 확보되지 못하였다는데 있었다고 본다. 여성예산서는 국가 기구에 진입한 페모크라트들의 광범위한 연대와 관료들과의 정치적 협상을 통해 도입, 유지될 수 있었으나 이를 위한 법적, 제도적 기반이 없었을 뿐 아니라 10여 년간의 시행 과정에서 관료들의 인식을 변화시키지는 못했던 것이다(마경희, 2008).

사실상 이것은 성인지 예산 제도에만 해당되는 한계는 아니라고 볼 수 있다. 호주의 성평등 정책은 전담기구의 위상과 역할의 잦은 부침에서도 파악될 수 있듯이 정권의 변화에 상당히 민감하게 반응해 왔다. 성인지 예산 제도 역시 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

사실 성평등 이슈에 있어서 국가의 역할은 복합적이며, 모순적이기까지 하다. 한편으로 공적 생활에 영향을 미칠 수 있는 정치적, 경제적 자원을 독점할 수 있는 정당한 권한을 가진 국가는 성불평등 구조를 유지하는데 중요한 역할을 하지만, 다른 한편 성평등을 위한 진보적 변화를 가져올 수 있는 잠재력 역시 동시에 가지고 있다(Sharp and Broomhill, 1990).

호주의 페모크라트들은 국가가 가지고 있는 후자의 잠재력을 정치적 협상과 연대 전략을 통해 최대한 활용하고자 하였고 일정 정도 성공을 거둔 것은 사실이지만, 성과를 지속시킬 수 있는 토대가 되는 성평등의 가치와 규범에 대한 근본적 합의를 이끌어 내는 데는 성공적이지 못하였던 것이다.

## 2) 페미니즘 없는 주류 정책 비판

여성예산서가 성평등에 대한 정부의 노력과 헌신, 주류 사업이 여성에게 미치는 효과에 대한 분석을 담고 있었다고 하더라도 프로그램 예산제도라는 관료적 틀에 적합한 방식으로 고안된 여성예산서를 통해 이 틀을 넘어서는 젠더 이슈를 다룰 수 있는 여지가 없었다. 분석이 프로그램 단위로 이루어지면서 프로그램을 넘어서서 성불평등 문제를 제기할 수 있는 범부처 사업, 다양한 프로그램들의 누적적 효과에 대한 분석은 이루어지지 못했다(Sawer, 2002).

또한 정치적 협상 과정에서 페모크라트들은 ‘남성=부양자, 여성=피부양자’라는 성별분업에 기초한 정책 모델을 벗어날 수 있는 정책 목표를 상정하지 못하였다. 성별분리통계를 생산하고, 예산의 성별 배분을 파악하는 것이 중요하기는 하지만 더 근본적인 수준에서의 성인지적 예산 활동은 여성이든 남성이든 예산 사업을 통해서 사회적인 성별 분업의 근간을 해체시켜 나가는 최종적인 목표에 기여할 수 있었어야 했다. 여성 노동의 가치를 평가절하하는 가사노동의 연장으로서 직업을 획득하든 주부나 미망인의 자격으로 사회임금을 수급하든 이들이 경제적으로 도움을 받을 수 있게 되었다는 것이 성인지 예산 활동의 최종 목표가 될 수는 없을 것이다. 오히려 이러한 과정을 통해서 어떻게 성별분업 문제를 해결할 수 있을 것인지를 모색하는 것이 성인지 예산 활동의 목표라면 호주의 여성예산서 작업은 전성기에서조차도 절반의 성공에 불과했다고 볼 수도 있다.

또한 정부 기구 내에서의 자기평가라는 정치적 제약으로 인해 많은 프로그램들이 적절한 비판과 성찰을 하지 못한 채 정책을 정당화하는 경향이 있었다. 1986년 예산서는 경제위기에 대한 정부의 접근을 정당화하는 역할을 했고, 예산삭감이 여성에게 미치는 효과가 중요함에도 불구하고 여성예산서는

이러한 이슈를 다루지 못했다(Sharp and Broomhill, 1990).

관료적 접근 속에서 여성예산서가 “페미니즘 없는 주류 정책 비판”이라는 비판에도 불구하고 보수화 되어 가면서 여성단체들은 여성예산서에 관심을 가지지 않았고 폐지에 대해 어떠한 대응도 하지 않았다.

# IV

## 스웨덴: 이론적·체계적 접근의 함의와 과제

1. 성인지 예산 제도의 발전과정	77
2. 성인지 예산의 제도적 근거: 성 주류화 계획	79
3. 장기적인 과정으로서 성 주류화의 조직화	88
4. 성인지 예산 제도의 초점	102
5. 성인지 예산서: 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』	107
6. 시사점과 과제	110

## 1. 성인지 예산 제도의 발전과정

스웨덴에서 성인지 예산은 다음과 같은 유럽연합의 성 주류화와 성인지 예산에 대한 정의에 따라 예산과정을 변화시키는 것을 목적으로 한다.

성 주류화는 정책과정을 조직화(재조직화), 개선, 발전, 평가하여 의사결정에 참여하는 모든 일상적 행위자들이 모든 수준의 정책, 모든 정책 과정에 성평등 관점을 통합하도록 하는 것이다(Council of Europe).

성인지 예산(gender budgeting)은 예산과정에 대한 성 주류화의 적용이다. 이것은 예산과정에 대한 젠더분석(gender-based analysis)을 의미한다. 즉, 모든 수준의 예산과정에 젠더 관점을 통합하고 성평등을 증진하기 위하여 세입과 세출을 재구조화하는 것이다(Council of Europe).

유럽연합의 정의에 따라 성인지 예산을 “예산 과정에 대한 성 주류화의 적용”, “예산에 대한 성별영향평가”로 정의하고 있는 스웨덴에서 성인지 예산 제도는 2004년부터 체계적으로 시행되었지만, 성인지 예산 제도라는 아이디어는 1980년대 후반부터 도입되었다.

1987-1988년 예산편성 과정에서 정부의 성평등 정책 예산에 대한 논의가 이루어졌으며, 이 해 예산서 부록으로 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』 보고서가 발간되었다. 1998년 개인, 가족, 공동체 수준에서의 경제적 자원에 대한 여성과 남성의 다른 접근에 대한 위원회의 공식 보고서가 제출되었고 1999년에는 성평등 관점을 정부기구의 관리에 어떻게 반영할 것인지에 대한 연구가 수행되었다.

2002년 성평등국(the Division for Gender Equality)과 재정부 예산국(the Budget Department at the Ministry of Finance)은 공동으로 『평등한 분배 (An Equal Share)』 프로젝트를 시작하였다. 이 프로젝트는 전체 예산과정에서 젠더를 가시화하고자 하는 장기적 목적을 가지고 방법론과 도구 개발에 초점을 맞추었다. 지역발전, 사회적 서비스, 교통 등 연성정책(soft policy)과 경성정책(hard policy)을 포괄하는 정책 영역에 대한 시범 분석이 이루어졌다(Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, 2003).



시범사업에 기반하여 정부는 2003년 예산과정에 초점을 맞춘 성 주류화 계획(2004-2009)(Plan for Gender Mainstreaming in the Government Offices)을 수립하였고, 이 계획은 2004년 의회에서 채택되었다. 특히 예산과정과 법률 제정 과정에 초점을 맞춘 이 계획은 모든 정부 부처가 성평등 정책을 시행하도록 하기 위하여 모든 정책 영역에서 성평등 분석을 하고 성평등 목표와 결과지표를 제시하도록 하였다. 2004년 도입된 성 주류화 시행계획과 함께 성인지 예산 제도는 더 이상 프로젝트가 아닌 정부의 일상적 업무의 일부가 되었다(Nordic Council of Ministers, 2006a).

〈표 IV-1〉 스웨덴 성인지 예산 제도의 발전 과정

연도	내용
1987-1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제정책에서의 성 주류화가 정부 성평등 정책 의안(the Government's gender equality policy bill)에서 처음으로 논의되었음</li> <li>이 후 여성과 남성의 경제적 자원 배분에 대한 예산서 부록(an appendix to the Budget Bill on the distribution of economic resources between the sexes) 발간</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성과 남성의 경제적 자원에 대한 다른 접근과 기회에 대한 공식 보고서 발간</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>성평등 관점을 정부 기구의 목표와 결과에 반영하기 위한 방법에 대한 연구</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>성평등국(the Division for Gender Equality)과 재정부 협력으로 「평등한 분배(An Equal Share)」 프로젝트 수행</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>시범 프로젝트 착수               <ul style="list-style-type: none"> <li>지역발전, 사회적 서비스, 교통 등 세 가지 정책 영역의 예산과정의 다양한 단계에서의 방법과 접근을 검증하기 위한 프로젝트</li> </ul> </li> <li>2003.5. 정부는 성 주류화 계획(a Plan for Gender Mainstreaming at the Government Offices(2004-2009))을 의회에 제출               <ul style="list-style-type: none"> <li>모든 정책 영역에서 성평등 분석을 하도록 하고, 성평등 목표와 결과지표를 포함하도록 함</li> <li>성평등국(the Division for Gender Equality)이 시행과 평가의 책임을 가지며, 결과에 근거하여 새로운 지침을 개발함</li> </ul> </li> <li>2003-2004년 예산안 부록으로 「여성과 남성의 경제적 자원 배분」 보고서가 발간되기 시작</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004년 정부는 성 주류화 계획(a Plan for Gender Mainstreaming at the Government Offices(2004-2009))을 채택               <ul style="list-style-type: none"> <li>모든 부처의 성 주류화 시행을 위한 지침</li> <li>모든 부처는 매년 시행계획을 제출함</li> <li>모든 정책 영역에서 성평등 관점을 고려하라는 중앙정부의 요구</li> <li>특히 두 가지 중요한 의사결정 과정(법률 제정 과정과 예산 과정)에 초점</li> <li>2009년까지 성취해야 할 다양한 목표를 담고 있음</li> </ul> </li> </ul>

연도	내용
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>2006년 5월 스웨덴 의회는 정부가 제출한 의안 “Power to shape society and your own life ; Toward new gender equality policy objectives(Govt. Bill 2005/06: 155)”의 성평등 정책의 새로운 목표를 승인.</li> <li>2006년 가을 성 주류화 계획(the Plan for Gender Mainstreaming at the Government Office)의 이행에 대한 중간 평가 실시</li> </ul>

스웨덴의 성인지 예산 제도는 성 주류화 계획의 틀 내에서 시행되고 있기 때문에 제도의 추진체계, 예산 분석을 위한 도구와 방법론, 성평등 분석을 위한 공무원 교육훈련 등 성 주류화 정책의 기본구조를 성인지 예산 제도 운영과 분리하여 논의하기 어렵다. 따라서 이하에서는 2004년부터 시행되고 있는 성 주류화 계획과 계획의 구체적인 내용을 살펴 본 후 스웨덴 성인지 예산 제도의 특별한 강조점을 통해 제도의 특징을 살펴보고자 한다.

## 2. 성인지 예산의 제도적 근거: 성 주류화 계획

### 가. 성 주류화 계획의 목표와 구조

스웨덴에서 성 주류화는 포괄적이고 장기적으로 지속되면서 발전되어야 하는 정책으로 이해되고 있다. 1994년 성 주류화가 도입된 이래 많은 노력들이 있어 왔지만, 특정 시기에 한 측면만 특별히 강조되어 왔음을 지적하면서 장시간에 걸쳐 누적되어 온 성불평등 구조를 변화시키기 위해서는 보다 체계적이고 다차원적인 접근이 필요하다고 본다(Swedish Government Office, 2007a).

이러한 전제를 가지고 출발한 성 주류화 계획(a Plan for Gender Mainstreaming in the Government Offices)은 2004-2009년 6년간에 걸쳐 달성할 목표와 중점적으로 추진할 내용을 담고 있다. 계획의 목표와 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(Swedish Government Office Inquiry, 2007a).

포괄적인 목표는 정부의 모든 정책 영역에 성평등이 통합될 수 있는 최상의 조건을 만드는 것이며, 관리와 점검, 교육과 훈련, 방법론과 도구, 조정협력 체계 등 네 가지 영역이 계획의 기본구조를 이루고 있다.

각 영역은 하위 목표와 계획의 시행 결과를 연도별로 점검할 수 있는 지표를 포함하고 있다. 계획이 특히 초점을 맞추는 정책 영역은 예산과 법률로 점검지표에는 예산안 편성 지침, 중앙정부와 산하기관의 소통문서(dialogue), 중기재정계획(the Spring Fiscal Bill), 정부 예산안 등 예산 과정과 관련된 다양한 문서들, 위원회의 위임사무, 정부 간행물이 포함되어 있다.

〈표 IV-2〉 성 주류화 계획의 핵심 영역별 하위목표와 지표

영역	영역별 하위 목표와 지표
관리와 점검 (management and control)	<b>하위목표 1</b> - 의사결정 과정에 성평등 관점을 통합한다 <b>지표</b> - 정책영역, 사업영역(operational area), 세부사업(activity)별 성평등 목표 - 개인에 기초한 예산안의 표와 그래프를 성별에 따라 분리하고 분석 - 위원회의 위임 업무로 성평등 분석을 포함 - 정부 예산안과 정책문서들에 성평등 관점을 도입
교육과 훈련 (training)	<b>하위목표 2</b> - 중앙정부의 일반 공무원과 관리자가 성평등, 성평등 목표, 자신의 정책 영역에서의 성평등 목표와 관련된 중심적 이슈에 대한 지식을 갖추도록 한다. <b>지표</b> - 성평등 이슈에 대한 국무조정실의 교육과정 수 - 성평등 이슈에 대한 국무조정실의 교육에 참여한 공무원 수 - 성평등 이슈에 대한 국무조정실의 교육에 참여한 관리직 수 - 각 행정부처 내에서의 공무원을 위한 성평등 교육 - 성평등 교육을 받은 소속기관장의 수
방법론과 도구 (methods and tools)	<b>하위목표 3</b> - 성별분리 데이터와 성평등 목표에 기초한 성평등 분석은 정부 의사결정을 위한 정보의 일부가 되어야 한다. <b>지표</b> - 성평등 분석을 포함한 정부 예산안과 문서 - 성평등 분석을 포함한 정부 보고서와 공식 문서 - 인터넷 성 주류화 사이트 접속자 수 - 과거 3년간 성평등 분석 사업 수
조정협력 (coordination)	<b>하위목표 4</b> - 중앙정부는 공무원과 부처에서의 업무를 지원하고 성평등 정책 이슈와 관련된 문제를 조정하기 위한 협력체계를 갖추어야 한다. <b>지표</b> - 부처간 실무회의에 대한 평가 - 예산과정의 다양한 단계에서의 성평등 담당관과 예산 담당관과의 협력에 대한 평가 - 공무원의 성 주류화 업무 지원에 대한 평가

이와 같은 성 주류화 계획은 어떤 목표가 성취되었고, 어떤 조치가 취해져야 하는지를 보여줌으로써 모든 공공기관에서의 성 주류화 시행을 위한 중앙 정부 지침의 성격을 가진다(Stenman, 2006).

이 각각의 영역의 목표와 지표를 달성하기 위해 취해지고 있는 구체적인 사항들은 3절(장기적인 과정으로서 성 주류화의 조직화)에서 살펴보기로 한다.

## 나. 성 주류화 정책의 논리적 구조

### 1) 성불평등에 대한 구조적 인식: 권력관계로서 성불평등

성 주류화 정책은 여성만을 대상으로 하는 과거 정책의 접근을 넘어서고자 한다. 그러나 이 때 ‘여성만을 대상으로 하지 않는 접근’의 의미는 각 국가적 맥락에 따라 다양하게 적용되고 있다. 예를 들어 여성만이 아니라 남성을 대상으로 하고, 여성이 경험하는 불평등 뿐 아니라 남성이 경험하는 불평등을 포함하는 것으로 이해되기도 한다. 그러나 성 주류화를 이러한 방식으로 이해하게 되면 가치, 규범, 관습, 제도 등 사회 전반에 체계적으로 내재화된 구조적 문제로서의 성불평등은 남성과 여성 개인의 우연적인 관계의 문제로 축소된다.

이에 비해 스웨덴에서 성 주류화 정책은 성불평등 문제가 개인들간의 문제가 아닌 사회구조적 문제라는 인식에 근거한다. 즉, 성불평등 문제를 해결하기 위한 많은 정책적 노력들에도 불구하고 여전히 성평등 수준이 미흡하고, 성별에 따른 불균형이 유지되고 있다는 데에서 출발하며(Swedish Government Office, 2007b), 성평등 정책은 궁극적으로 성별에 기초한 권력구조(gender-based power structure)의 해체를 목적으로 한다는 것을 분명히 하고 있다(Swedish Government Office, 2007a).

스웨덴 성평등 정책에 대한 다양한 정부 간행물들(Swedish Government Office, 2007b)은 성평등 정책의 출발점이 되는 성별에 기초한 권력관계를 다음과 같은 방식으로 설명한다.

성별에 기초한 권력관계란 다음과 같은 특징을 가진다.

- 성별분리
- 남성의 우월성, 여성의 열등성
- 규범으로서 남성

성별분리는 노동시장에서의 성별 분리, 가정 내 무급노동의 불평등한 분배를 통해 설명될 수 있다. 남성의 우월성은 여성에 대한 남성의 폭력, 남성의 더 높은 소득, 공적 영역에서의 더 큰 영향력에서 드러난다. 규범으로서 남성은 신약이 남성에게만 테스트 된다는 사실, '남성 축구'라는 용어는 없지만, '여성 축구'라는 용어가 있다는 사실에서 알 수 있다. 우리가 현재의 이러한 성불평등 구조를 해체하지 못하면 성평등 사회는 가능하지 않을 것이다. 성별에 기초한 권력구조란 사회에서의 구조적 차이를 의미하는 것이지 개인들간의 차이를 말하는 것이 아니다.

자료: Swedish Government office(2007). p.4.

성불평등에 대한 이러한 구조적 인식은 성 주류화 연구위원회가 발간한 공무원 교육교재 『성 주류화 매뉴얼(Gender Mainstreaming Manual)』에서도 다루어지고 있다. 이 교재는 스웨덴 의사결정에서 자주 사용되는 젠더 시스템 이론(the theory of gender system)을 성평등에 대한 기본적 이해 과정 단계에서 설명한다. 이 교재에 따르면 젠더 시스템은 분리와 위계라는 두 가지 논리에 기초한다. 분리의 예로 노동시장에서의 성별분리, 유급노동과 무급노동의 성별분리가 있고, 위계란 남성이 하는 일이 여성이 하는 일보다 더 높게 가치평가가 된다는 것이다. 이것은 여성과 남성의 자유로운 선택의 권한을 제한하는 구조이다(Swedish Government Inquiry, 2007).

그러나 이러한 불평등한 젠더 구조는 사회의 모든 구성원들, 여성과 남성에게 의해 유지된다. 바로 이것이 성 주류화 전략이 필요한 이유이다. 불평등한 젠더 구조를 해체하기 위해서는 그것이 우리의 일상을 통해서 지속적으로 생산·재생산되는 방식을 드러내야 하며, '성 중립적'으로 보이는 정부 정책에 대한 성평등 관점의 분석은 바로 성불평등한 현실을 가시화할 수 있는 새로운 지식을 창출하기 위한 수단이 되는 것이다. 젠더에 기초한 권력구조에 대한 이해가 없으면, 정책들은 성평등의 목적에 기여할 수 없고, 오히려 기존의 불평등한 젠더 질서를 유지하는데 기여하게 될 것(Swedish Government Office, 2007b)이라는 것이 스웨덴 정부의 공식적 입장이다.

## 2) 명확한 성평등 정책 목표

성 주류화가 성평등 목표 달성을 위한 하나의 전략이라고 할 때, 이 전략을 통해 달성하고자 하는 성평등 목표는 각 국가적 맥락 내에서 중요한 성불평등 문제와 관련되어 분명하게 정의되어야 한다. 스웨덴 성 주류화 정책 논리의 두 번째 특징은 스웨덴 사회의 맥락 내에서 성평등 정책을 통해서 달성하고자 하는 목표를 분명히 제시하고 있다는 점이다.

2006년 스웨덴 의회는 「사회와 삶을 형성할 권력 - 새로운 성평등 정책 목표를 향하여(Power to shape society and your life - toward new gender equality policy objectives)」라는 제목으로 정부가 제출한 의안을 채택하였다. 이 의안은 국가의 성평등 정책 목표를 달성하기 위한 전략으로서 성 주류화를 강조하였을 뿐 아니라 성 주류화를 통해 도달하고자 하는 정책의 목표를 명확하게 제시하고 있다.

성평등 정책의 포괄적 목표는 “여성과 남성이 사회와 자신의 삶을 형성하는데 있어 동등한 권력을 가지는 것”으로 설정되었는데, 이는 앞서 살펴본 성불평등 문제에 대한 구조적 인식으로부터 도출된 것으로 볼 수 있다. 즉 성평등 정책은 성별 권력 구조를 변화시키고, 사회 내에서 여성의 낮은 사회적, 경제적, 정치적 지위를 가져오는 체계적 불평등 문제를 해결하고자 한다는 것이다(Swedish Government Office, 2007a).

이에 따른 네 가지 하위 목표는 정치적 의사결정 과정 참여의 동등한 권리, 경제적 독립을 위한 교육과 유급노동 시장 참여의 동등한 권리, 무급노동의 동등한 분배, 여성에 대한 남성 폭력의 종식 등으로 설정되었다.

〈표 IV-3〉 2006년 의회에서 채택된 스웨덴의 새로운 성평등 목표

포괄적 목표(Overall Objectives)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>여성과 남성은 사회와 자신의 삶을 형성하는데 있어 동등한 권력을 가져야 한다.</li> </ul>	
하위목표(Interim Objectives)	
<ol style="list-style-type: none"> <li>권력과 영향력의 평등           <ul style="list-style-type: none"> <li>여성과 남성은 의사결정에서 동등한 권리와 기회를 가져야 한다.</li> </ul> </li> <li>경제적 평등           <ul style="list-style-type: none"> <li>여성과 남성은 일생 동안의 경제적 독립을 가능케 할 교육과 유급노동에서 동등한 기회와 조건을 가져야 한다.</li> </ul> </li> <li>무급돌봄과 가사노동의 동등한 분배           <ul style="list-style-type: none"> <li>여성과 남성은 가사노동에서 동등한 책임을 가져야 하며, 돌봄을 주고받을 동등한 기회를 가져야 한다.</li> </ul> </li> <li>여성에 대한 폭력 종식           <ul style="list-style-type: none"> <li>여성과 남성, 소녀와 소년은 신체에 대한 자기결정권에서 동등한 권리와 기회를 가져야 한다.</li> </ul> </li> </ol>	

성 주류화 정책에서 이러한 명확한 성평등 정책 목표 설정은 매우 중요하다. 논리적으로 성 주류화는 성평등의 목표 달성을 위한 하나의 전략이기 때문이기도 하지만, 더 중요한 이유는 이러한 목표가 정부의 다양한 정책들을 분석·평가하는 기준이 되기 때문이다. 성평등은 그 자체 자명한 듯이 보이지만, 사실상 그것이 의미하는 바는 국가적 맥락에 따라 다양할 수 있다. 여성의 빈곤이 가장 큰 문제인 국가에서 성평등 목표는 여성의 빈곤 해소가 될 수 있고, 여성이 가사와 돌봄, 생계를 위한 활동을 모두 해야 하는 국가에서는 여성의 가사와 돌봄 부담을 완화하는 것이 성평등 목표가 될 수 있다. 한 사회 내에서도 성평등은 각 개인들이 성불평등을 정의하는 방식에 따라 다양하게 정의될 수 있을 것인데, 이 때 국가는 국가가 추구하는 성평등의 의미를 명확하게 설정하고 이를 위한 정책수단들을 구체화할 필요가 있다. 물론 국가가 설정하게 되는 성평등 목표는 기존의 성불평등 구조를 대체하는 새로운 규범에 대한 사회적 합의에 기초한 것이어야 한다. 스웨덴의 경우 의회에서 성평등 목표를 채택함으로써 이러한 사회적 합의라는 형식과 권위를 갖추고 있는 것이다.

### 3) 성평등 정책 목표와 성 주류화 전략의 유기적 연계

성 주류화 계획에 대한 스웨덴 정부의 강조점은 다차원적이고 체계적인 접근 방식에 있지만, 우리의 현실에 비추어 볼 때 가장 흥미로운 점은 성 주류화 전략과 성평등 정책 목표와의 유기적 연계에 있다. 이 때 정책 목표와 전략의 관계는 단순히 수사적 의미를 갖지 않는다. 목표들은 다양한 정책 분석 도구들을 통하여 공무원들이 자신의 업무에 대한 성평등 분석을 수행할 때의 평가 기준으로 작용한다.

스웨덴에는 JämKART, JämKAS Bas, 4R Method, JämKASS Plus 등 성평등 분석을 위한 다양한 분석도구들이 있다. 각각의 분석도구들은 다른 점검 지표들을 가지고 있고, 분석의 목적에 따라 다르게 적용될 수 있지만 모든 지표들에서 공통적으로 요구되는 것은 위에서 언급한 성평등 정책 목표에 비추어 평가를 하라는 것이다. 예를 들어 JämKART를 활용한 분석의 2단계는 해당 사업이 어떻게 성평등에 기여할 것인지를 점검하는 단계인데 다음과 같은 양식의 표에 스스로 체크하도록 되어 있다.

〈표 IV-4〉 사업의 성평등에 대한 효과 평가를 위한 양식

사업명	성평등에 대한 효과	성평등 정책 하위 목표				현재 상황에 대한 평가	개선의 가능성	개선 방안
		권력	교육, 유급노동	가정, 돌봄	폭력			
지역발전	Yes	0	0	0	X	1	2	0
천연자원	Yes	X	0	0	X	3	1	0

자료: Swedish Government Office Inquiry(2007a), p.36.

또한 사업의 성평등에 대한 효과를 평가하는데 도움을 주기 위하여 다음과 같은 질문 리스트를 제공하기도 한다.



〈표 IV-5〉 사업의 성평등 목표를 점검하기 위한 질문 리스트

성평등 목표에 기초한 사업의 검토를 위한 질문들

다음과 같은 질문들이 해당 사업이 성평등 하위 목표를 달성하는데 기여할 것인지를 판단하는데 도움을 줄 것이다. 현재 사업과 목표에 대해 답하시오. 질문의 목록을 보고 각 목표와 각각의 활동을 연결하시오. 활동이 성평등 목표에 기여한다면, 그것이 어떻게 가능한지 기술하시오. 대답이 ‘그렇다’이면, 어떻게 그러한지, ‘아니다’이면 그 이유를 기술하시오. 효과는 직접적, 간접적일 수 있다는 것을 고려하시오.

**하위 목표1. 여성과 남성의 권력과 영향력의 동등한 분배**

여성과 남성은 적극적 시민으로서, 의사결정 과정에 참여할 동등한 권리와 기회를 가져야 한다.

- 여성과 남성의 적극적 시민으로서의 기회에 어떠한 영향을 미치는가? 어떻게?
- 여성과 남성의 권력과 영향력의 분배에 어떠한 영향을 미치는가? 어떻게?
- 권력과 영향력을 실행할 수 있는 여성과 남성의 능력에 어떠한 영향을 미치는가? 어떻게?

**하위목표2. 여성과 남성의 경제적 평등**

여성과 남성은 일생 동안의 경제적 독립을 가능케 할 교육과 유급노동에서 동등한 기회와 조건을 가져야 한다.

- 여성과 남성의 경제적 상황에 어떠한 영향을 미치는가? 어떻게?
- 여성과 남성의 유급노동, 교육에 어떠한 영향을 미치는가? 어떻게?

**하위목표3. 무급돌봄과 가사노동의 동등한 분배**

여성과 남성은 가사노동에서 동등한 책임을 가져야 하며, 돌봄을 주고받을 동등한 기회를 가져야 한다.

- 여성과 남성의 무급노동에 어떠한 영향을 미치는가? 어떻게?
- 여성과 남성의 돌봄 노동에 어떠한 영향을 미치는가? 어떻게?

**하위목표 4. 여성에 대한 폭력 종식**

여성과 남성, 소녀와 소년은 신체적 자기결정권에서 동등한 권리와 기회를 가져야 한다.

- 여성에 대한 남성의 폭력에 어떤 영향을 미치는가? 어떻게?
- 여성과 남성, 소녀와 소년의 신체에 대한 자기결정권에 어떤 영향을 미치는가? 어떻게?
- 공적 영역에서의 성 상품화에 어떤 영향을 미치는가? 어떻게?

자료: Swedish Government Office Inquiry(2007a), p.40.

성 주류화 전략의 핵심수단으로서 주류 사업에 대한 성인지적 분석은 이처럼 특정 국가적 맥락 내에서 제기되는 성불평등 문제를 해결하기 위하여 국가가 지향하는 구체화된 정책 목표와의 연계 속에서만 효과적일 수 있다.

#### 다. 중앙정부의 리더십

스웨덴에는 중앙정부와 중앙정부 산하의 270개 산하기관(Government Agencies), 21개 지방정부와 의회 등 다양한 수준과 유형의 공공부문이 있다.

중앙정부는 총리실과 12개 행정부, 그리고 국무조정실(the Office for Administrative Affairs<sup>16)</sup>)로 구성된다. 산하기관들은 스웨덴 중앙행정기관과 의회의 결정을 집행한다. 지방정부와 의회는 스웨덴 공공행정과 서비스의 상당부분에 책임을 가지고 있다.

성 주류화 계획은 이러한 다양한 수준의 공공기관에서의 성 주류화를 장려하는데 있어 핵심 행위자로서 중앙정부의 리더십을 강조한다(Swedish Government Office, 2007b). 성 주류화 계획에 따라 모든 공공기관이 성 주류화를 위한 조직을 구성하고 자체적으로 기본계획을 수립하도록 하고 있으며, 계획의 내용들은 이를 위한 공통된 지침과 준거가 된다. 이 과정에서 중앙정부는 각 공공기관을 견인하고 지원하는 역할을 한다.

행정부의 성 주류화를 위하여 각 부처는 해당 정책 영역에서의 성평등 목표 달성을 위한 조직구조와 시행계획을 갖추고 있으며, 통합 및 성평등부(the Ministry of Integration and Gender Equality) 내의 성평등국(the Division of Gender Equality)이 다양한 행정부의 성평등 정책을 조정하고 점검한다. 스웨덴 중앙정부는 정부가 다루기 어렵고 의사결정이 내려지기 전에 면밀한 검토를 필요로 하는 특정 문제를 체계적으로 검토하기 위해서 연구위원회를 설치할 수 있다. 200개 가량의 연구위원회가 있고, 이들의 검토의견은 정부가 의회에 제출하는 법안의 근거자료가 된다. 1994년 이후 모든 연구위원회는

16) the Office for Administrative Affairs 는 총리실 직속 기관으로 국정 조정 및 심사 평가 업무를 담당한다. 정부 부처간 업무의 조정 및 총괄, 세출영역 1의 조정 및 부처관리, 정부부처의 재정회계나 보고의 계획 및 점검, 공무원 인적자원 정책, 업무환경 조성 등, 각 부처에서 필요한 서비스, 안전보장 등 행정지원 업무를 수행한다. (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2068/a/20655>)

위원회 규정(Committee Ordinance)에 따라 젠더관점에서 제안서를 분석할 것이 의무화되었다. 젠더분석은 정부의 개혁 또는 변화가 여성과 남성의 상황에 대해 무엇을 의미하는지를 적절하게 평가하기 위해 필수적인 것이다.

중앙정부는 모든 소속기관에 적용되는 규약(binding regulation)을 통해 각 소속기관이 성평등 업무를 수행하도록 규정하고 있고, 모든 활동 영역에 성평등 관점을 주류화 하도록 하는 새로운 규약이 준비되고 있다.

지방정부에서 국가 성평등 목표는 지방정부가 추진해야 할 중요한 업무 중 하나이다. 각 지방정부는 정부 활동에 성평등 관점을 주류화하기 위한 노력에서 고위직 공무원을 지원하기 위한 특별한 성평등 전문가를 두고 있다. 스웨덴 중앙정부는 지방정부에 성평등 전문가를 지원함으로써 성 주류화를 지원하고 있다.

### 3. 장기적인 과정으로서 성 주류화의 조직화

#### 가. 성 주류화 계획 추진 실적의 성과관리

성 주류화 계획은 네 개의 영역별로 결과목표를 가지고 있으며, 매년 수립되는 시행계획은 결과를 측정할 수 있는 성과목표(performance objectives)를 제시해야 한다. 계획이 특히 예산과정에 초점을 맞추고 있기 때문에 예산안의 통계가 성별에 따라 분리된 정도, 성평등 목표치가 설정된 정도, 성평등 분석이 이루어진 사업의 수 등 예산과 관련된 지표들이 많이 포함되어 있다.

예를 들어 2004년도 이행실적 점검 결과를 보면 다음과 같다(Stenman, 2006).

〈표 IV-6〉 성 주류화 계획 2004년도 이행실적 점검 결과

결과목표	2004년도 이행실적 점검 결과
의사결정 과정에서 성평등 관점의 가시화	<ul style="list-style-type: none"> <li>48개 정책 영역 중 2개 영역이 성평등과 관련된 목표 설정.</li> <li>프로그램 수준에서 148개 목표가 있는데, 이 중 11개가 성평등 목표 설정</li> <li>616개 세부사업(sub programmes) 중 23개가 목표 설정</li> <li>예산안의 개인별 통계의 26%가 성별로 분리</li> <li>부록을 포함한 예산안 도표의 46%가 성별로 분리</li> <li>예산안의 정책 영역 중 5개가 성별로 분리된 지표를 포함</li> <li>개인별 지표 중 40개가 성별에 따라 분리되었고 이는 58%를 차지</li> <li>위원회 위임 사무 중 50개가 성평등 관점과 관련된 사항을 포함</li> </ul>
일반 공무원 및 관리자의 성평등에 대한 지식	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004년 국무조정실은 중앙정부 공무원을 대상으로 한 16개의 교육을 실시하였고, 이 중 4개가 성평등 교육</li> <li>2004년 동안 1,000개의 부처 특수적 교육이 실시되었고, 7%가 성평등과 관련됨</li> </ul>
성별분리통계와 성평등 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>41개 중앙행정기관 예산안 중 20개가 성평등 분석을 포함</li> <li>의회에 제출한 정부 문서 중 19개가 성평등 관련성을 가지고, 8개가 성평등 분석을 함</li> <li>스웨덴 중앙정부의 공식 보고서 102개 중 82개가 성평등 분석을 함</li> <li>정부 간행물 35개 중 12개가 성평등 분석을 함</li> </ul>
조정협력체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>부처간 협의기구(IDA/JÄM inter-ministry group)에 참석한 15명의 담당관 중 8명의 평가에 따르면, 4명은 기구가 잘 운영되고 있다고 응답, 3명은 잘 운영되지 못하고 있다고 응답, 1명은 전혀 잘 운영되지 못하고 있다고 응답.</li> </ul>

자료: Stenman(2006)를 요약·정리함.

전년도의 이행실적에 대한 점검 결과를 반영하여 다음 해의 시행계획의 성과지표가 형성되는 것을 지향하고 있지만, 스터너와 빌러(Sterner and Biller)에 따르면, 사실상 점검 결과가 시행계획에 적절하게 반영되지는 못하고 있다(Stenman, 2006). 또한 2004년도 이행실적 점검 결과를 보면, 많은 성과지표가 양적인 수준에서 측정되고 점검되고 있는 것을 알 수 있다. 이 점 역시 문제적이라고 할 수 있는데, 성 주류화가 장기적이고 질적인 변화 과정을 의미하는 것이라고 할 때 양적지표 중심의 성과 측정은 일정 정도 한계를 가진다(Stenman, 2006).

그럼에도 불구하고, 정부의 주요 의사결정 과정의 성 주류화라는 계획의 전반적 목표 달성 정도를 매년의 성과지표를 통하여 가시화하고자 하는 지향점은 정책 추진의 의지와 책무성을 보여준다는 점에서 높이 평가할 수 있을 것이다.

## 나. 추진체계

성평등 관점을 모든 정부 조직에 주류화하는 것은 자원의 재분배를 필요로 한다. 이것은 조직에 새로운 책임과 의무를 부과하는 것이고, 이를 위해서는 성 주류화 업무를 담당할 특별한 지위를 가지고 있는 기구가 필요하다(Nordic Council of Ministers, 2006a).

스웨덴 중앙정부는 2004년 성 주류화를 효과적으로 추진하기 위한 부처 내, 부처 간 다양한 추진체계를 구축하였다(Stenman, 2006). 예산의 성 주류화 추진체계는 성평등국과 재정부가 일정한 역할 분담 하에서 주축이 되고, 각 부처에 1-4인 이내의 성평등 담당관과 실무그룹(contact person), 여성부가 주도하는 부처 간 협의기구가 중심이 된다. 다양한 추진기구와 각 기구의 역할을 요약하면 다음의 <표 IV-7>과 같다.

<표 IV-7> 스웨덴 성인지 예산 추진기구와 역할

기구	역할
성평등국 (the Division for Gender Equality)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙정부 내 특별국</li> <li>▪ 정부의 성평등 정책을 조정하고 점검하는데 있어서 통합 및 성평등부(Ministry of Integration and Gender Equality)를 지원</li> <li>▪ 중앙정부의 성 주류화 계획 시행을 주도하고 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 12개 행정부처, 총리실, 국무조정실의 성 주류화 시행 지원, 자문</li> <li>- 성 주류화 방법론 개발</li> <li>- 연간 시행계획 수립을 위한 기초자료 생산</li> <li>- 성 주류화 계획의 점검 및 보고</li> </ul> </li> </ul>
재정부 (the Ministry of Finance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 부처들의 예산 작업 조정</li> <li>▪ 4명의 성평등 조정자(gender equality coordinators)가 있음.</li> <li>① 경제정책을 위한 자료 작성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제정책실(the Economic Department)</li> <li>- 중기재정계획(the Spring Fiscal Policy Bill)에서 젠더를 가시화 함.</li> <li>- 여성부와 예산안 부록 작성: 경제적 자원 배분보고서를 포함.</li> <li>- 이러한 부록들은 경제정책 형성을 위한 의사결정 자료가 됨.</li> </ul> </li> <li>② 5개 정책 영역에 대한 목표치 설정 및 분석               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004-2005년도 분석에서 5개 정책 영역의 10개 분석을 함.</li> </ul> </li> <li>③ 예산사업에 대한 조정 보고서(steering documents)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산실(the Budget Department)</li> <li>- 여성부와 예산안 작성 지침 마련</li> </ul> </li> <li>④ 세제개혁에 대한 젠더관점               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세제실(the Finance Department)</li> <li>- 성평등 관점에서의 세제 분석을 위한 방법 개발</li> </ul> </li> </ul>

기구	역할
	⑤ 국제협력을 위한 자료 - 국제협력실(the International Department) - 성평등 관점을 EU, IMF, OECD 등과 같은 국제 관계에 도입하고자 하는 목표를 설정.
성평등 담당관 (Gender Equality Coordinators)	▪ 2003년 말 지정, 구체적인 지정방식은 각 부처 소관 ▪ 중앙정부(the Government Offices) 전체에서 21명. 자격은 다양함(the head of department, executive officers from budget and coordination secretariats) ▪ 해당 부처의 성 주류화의 조정 및 기획, 지원 ▪ 부처의 연간 시행계획 및 부처 내 성 주류화 사업에 대한 정보 확산 ▪ 성 주류화 교육계획 수립
실무그룹 (contact group)	▪ 조정기능 및 성 주류화 관련 실무그룹 ▪ 정부(the Government Offices) 내 약 150명
성 주류화 실무회의 (inter-ministerial working group)	▪ 성평등국(the division for gender equality)이 주도하고 각 부처의 성평등 담당관과 성 주류화 업무를 담당하는 성평등국 공무원으로 구성
성 주류화 연구위원회 (Jämsförd)	▪ 2005-2006년간 지명된 한시적 연구 위원회 ▪ 중앙정부에서의 성 주류화 정보 제공 ▪ 성 주류화 교육과정 개발 ▪ 성 주류화를 위한 방법론 개발 ▪ 성 주류화 이슈에 대한 공공기관의 경험 교환을 위한 포럼

### 1) 성평등국(the Division for Gender Equality)

성평등국(the Division for Gender Equality)은 정부의 성평등 정책을 조정하고 점검하는데 있어 통합 및 성평등부(Ministry of Integration and Gender Equality)를 지원하는 특별국으로서의 위상을 가지고 있다. 성 주류화 계획의 시행에서 있어 성평등국은 다음과 같은 업무를 수행한다.

첫째, 중앙정부 수준에서 정부의 계획을 주도하고 조정한다. 둘째, 12개 행정부처와 총리실, 국무조정실의 성 주류화 계획의 시행을 지원하기 위한 자문의 역할을 수행한다. 셋째, 성 주류화 방법론을 개발한다. 넷째, 연간 수립되는 시행계획의 기초자료를 생산한다. 다섯째, 전체 시행계획을 점검하고 그 결과를 통합 및 성평등부에 보고한다(Swedish Government Office, 2007a).

### 2) 재정부(the Ministry of Finance)

중앙정부에서의 예산 업무를 조정하는 중심적 역할을 하는 재정부(the

Ministry of Finance)는 자체적인 성 주류화 업무 영역과 이를 추진할 수 있는 담당자를 지정하고 있으며, 경제정책 결정의 기초자료 생산 과정에서 성평등국과 협력하고 있다.

〈표 IV-8〉 재정부의 성 주류화 업무 영역과 내용

성 주류화	내용
경제정책 기초자료 생산	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제정책실</li> <li>중기재정계획(the Spring Fiscal Policy Bill) 작성</li> <li>성평등국(the Division for Gender Equality)과 공동으로 예산안 부록(여성과 남성의 경제적 자원배분 보고서) 작성</li> </ul>
성평등 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004-2005년 5개 정책 영역에서 10개의 성평등 분석.</li> </ul>
예산서 지침 작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산실</li> <li>성평등국과 공동으로 다음해 예산안 작성을 위한 지침 작성</li> </ul>
세금개혁에 대한 젠더분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>세제실</li> <li>세금법안을 성평등 관점에서 분석할 수 있는 방법을 계획하고 있음</li> </ul>
국제협력에서 성평등 관점의 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제협력실</li> <li>성평등 관점을 EU, IMF, OECD 등과 같은 국제 협상에 도입하고자 하는 목표를 설정.</li> </ul>

자료: Swedish Government Office(2007)에서 요약·정리함

스웨덴 재 정부는 경제정책실, 예산실, 세제실, 금융감독실, 국제협력실 등 다섯 개의 실(Department)과 주택국, 지방행정국 등 2개의 국(Division)으로 구성되어 있으며, 부처 내 성 주류화 업무를 조정하는 역할을 하는 네 명의 성평등 담당관(gender equality coordinators)을 두고 있다(Swedish Government Office, 2007a).

스웨덴 재정부의 성 주류화 업무는 크게 다섯 가지 영역으로 구분된다.

첫째, 재정부 경제정책실은 다음 해 예산안을 편성하기 이전에 매년 봄 의회에 제출되는 중기재정계획의 책임을 맡고 있는데, 이 부록에서 경제적 자원 분배의 성별 차이를 다루고 있다. 또한 2003-2004 회계 연도부터 차기연도의 지출영역과 사업별 예산안을 의회에 제출하는 9월 예산안 부록으로 여성과 남성의 경제적 자원 배분 보고서를 성평등국과 함께 작성한다.

둘째, 재 정부는 그 자체 소관 업무에 대해 성평등 분석을 한다. 2004-2005년도 2년간 행정발전위원회, 스웨덴 통계청, 국립경제연구소 등 소관 기관과

관련된 5개 정책 영역에서 10개의 분석을 하였다.

셋째, 예산실은 성평등국과 함께 예산안 편성 지침을 작성하여 각 부처에 통보한다.

넷째, 세제실은 성평등 관점에서의 세제 법안을 분석할 수 있는 방법론 개발을 계획하고 있다.

다섯째, 국제협력실은 EU, IMF, OECD와 같은 국제기구와의 협상에 성평등 측면을 도입하고자 하는 목표를 설정하였다. 이 때의 출발점은 성평등 관점에서의 경제적 효율성이다.

### 3) 성평등 담당관(gender equality coordinators)

성 주류화 계획에 따라 총리실, 12개 행정부, 국무조정실 등이 포함되는 중앙행정기구는 성 주류화 업무를 추진하기 위한 조직을 구성하고, 시행계획을 수립해야 한다. 이러한 업무를 수행하기 위하여 2003년 말 각 기관들은 부처의 여건에 따라 1-4인의 성평등 담당관을 지명하였다. 2006년 현재 중앙정부 전체에는 22명의 담당관(14명은 여자, 8명은 남자)이 지정되었다. 이들의 부처 내 직급은 다양한데, 9명은 일반 공무원(desk officer), 7명은 부국장(deputy director), 2명은 수석자문관(senior adviser), 3명은 관리직, 1명은 기획실장(a director of planning: assistant state secretary)이다(Stenman, 2006). 이들은 각 부처 내 성 주류화 업무를 조정, 계획하고, 지원하는 역할을 한다. 각 부처의 성 주류화 시행계획을 만들고, 공무원 교육계획을 수립하고, 성인지 정책의 정보를 제공한다.

또한 각 부처 내에는 성인지 정책 정보 확산의 측면에서 성평등 담당관의 역할을 지원하는 실무자(contact person)가 있다. 이들은 해당 부처의 성인지 정책 관련 자료를 수집하고, 부처 내 토론을 주도하는 역할을 하는데 중앙정부 전체에 150명이 있다. 성평등 담당관은 이들 실무자들과 정기적으로 회의를 개최하면서 부처 내 성평등 업무를 조율한다.

### 4) 성 주류화 실무회의(inter-ministerial working group)

성 주류화 실무회의(inter-ministerial working group)는 성평등국이 주관



하고 각 부처 담당관, 성평등국의 성 주류화 실무자들(contact person)로 구성되어 있다. 성평등국은 실무회의를 1달에 한 번씩 개최하여 각 부처의 업무 현황을 파악하고 정보를 교환한다.

성평등국의 성 주류화 실무자는 실무회의 이외에도 각 부처의 담당관들과 일상적으로 접촉하여 각 부처 내에서의 성 주류화 업무를 자문하고 있다. 처음에 성평등국의 실무자는 2명이었는데, 이들은 기존의 다른 업무와 성 주류화 업무를 병행하는 부담을 크게 지고 있었다. 2005년 조직 평가 후 20명의 성평등국 직원 중 5명을 성 주류화 실무자로 지정하였고, 이들은 한 개 또는 그 이상의 부처에 대한 자문 역할을 하고 있다.

#### 5) 성 주류화 연구위원회(Jämstöd)

2005년 정부는 중앙행정기관의 성 주류화 업무를 지원하기 위하여 Jämstöd (Gender Mainstreaming Support)라고 하는 한시적 연구 위원회(committee of inquiry)<sup>17)</sup>를 지명하였다. 이 위원회는 성 주류화에 대한 정보, 성 주류화 방법론 개발 및 훈련, 그리고 공공기관들간의 성 주류화 경험의 교환을 위한 포럼을 개최하였다. Jämstöd는 중앙정부의 성 주류화와 관련된 대부분의 교육을 수행하였고, 각 부처의 담당관 성평등국의 실무자를 위한 프로그램을 개발하였다(Stenman, 2006).

### 다. 도구와 방법론

#### 1) 지속가능한 성 주류화를 위한 절차 - 사다리 모델

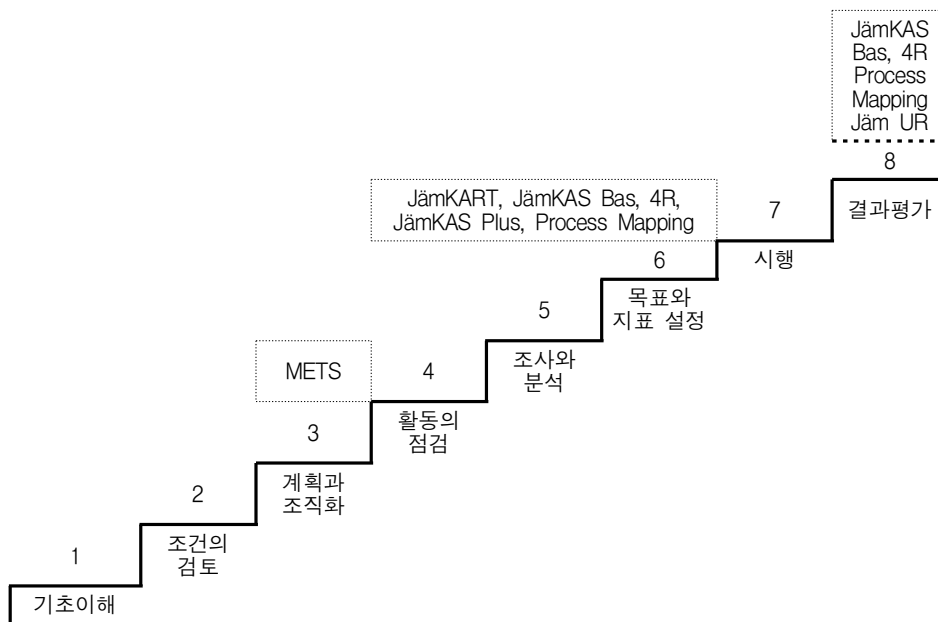
계획은 모든 정책 영역에서의 성평등 분석을 수행하고 가능한 한 성평등 목표와 성과지표를 산출하도록 하고 있다. 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 분석을 위한 도구와 방법론 개발이 필수적이다. 성 주류화 연구 위원회가 개발한 성 주류화 매뉴얼(Gender Mainstreaming Manual)은 지속가능한 성

17) 스웨덴에서는 정부가 다루기 어렵고 의사결정이 내려지기 전에 면밀한 검토를 필요로 하는 특정 문제를 체계적으로 검토하기 위해 연구위원회(Committee or Commission)를 둔다. 스웨덴에는 200개의 연구위원회가 있고 이들의 결론은 정부가 의회에 제출하기 전의 법안의 근거를 제공한다.

주류화를 위한 단계를 보여주는 사다리(The Ladder) 모델을 개발하고, 성 주류화의 수준에 따라 적용될 수 있는 다양한 분석방법을 제시하고 있다.

성 주류화를 위한 사다리 모델은 다음과 같이 8단계로 구성되어 있다.

1단계는 성평등, 젠더, 스웨덴 성평등 정책 그리고 성 주류화 전략 등 성평등에 대한 기초적 이해의 단계이다. 2단계는 변화를 위한 조건, 성 주류화의 잠재적 혜택, 변화를 위한 의지를 확인하는 단계이다. 3단계는 성 주류화를 위한 계획과 조직을 형성하는 단계로 성 주류화 업무를 어떻게 조직화하고 수행할 것인지를 각 부처에서 점검해 볼 수 있는 METS라고 이름 붙여진 체크리스트가 제공된다. 4단계부터 6단계는 성평등 분석을 수행하고, 목표를 설정하는 단계로 분석의 목적에 따라 JämKART, JämKAS Bas, 4R, JämKAS Plus, Process Mapping 등 다양한 도구들이 제시되어 있다. 7단계는 4-6단계를 통해 계획된 사업이 시행되는 단계이며, 8단계는 사업 수행 결과를 평가하는 단계로 JämUR 방법을 활용할 수 있다.



자료: Swedish Government office Inquiry(2007a), pp. 8~11에서 재구성.

[그림 IV-1] 지속가능한 성 주류화를 위한 절차(사다리 모델)와 단계별 방법론

성 주류화 단계별로 적용되는 도구들은 난이도의 측면에서 다양하다. 특별한 지식이 없이도 쉽게 적용가능한 도 있고, 젠더 이슈와 스웨덴 성평등 정책에 대한 깊이있는 이해를 필요로 하는 것도 있다. 정책영역에 대한 포괄적인 검토만을 필요로 하는 도구가 있는가 하면, 특정 이슈에 대한 깊이있는 분석을 가능케 하는 도구도 있다. 각 도구의 특성은 다음과 같다.

## 2) 성 주류화 계획수립과 조직화를 위한 체크리스트(METS)

METS<sup>18)</sup> 체크리스트는 성평등 분석과 성평등을 위한 사업 계획을 수립하기 전에 사용될 수 있는 도구로 성 주류화를 위한 계획과 조직을 어떠한 방식으로 만들어 나가야 하는지를 보여준다. 이 체크리스트는 목표와 모니터링, 훈련, 방법과 절차, 지원과 협력 등 성 주류화를 위한 네 가지 전략적 성공요인에 기초하고 있으며, 각 성공요인별 체크리스트는 다음과 같다.

〈표 IV-9〉 METS 체크리스트

성공요인	체크리스트
일반적 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 관리직은 성 주류화의 발전과 도입에 대한 관심을 어떠한 방식으로 보여주고 있는가?</li> <li>▪ 관리직은 조직 내 직원들이 성 주류화를 이해하도록 하기 위해서 어떤 활동을 하고 있는가?</li> <li>▪ 관리직은 어떤 방식으로 성 주류화의 점검과 발전에 책임을 가지고 있는가?</li> <li>▪ 관리직 중 누가 성 주류화의 점검과 발전 업무를 담당하는가?</li> </ul>
목표와 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성 주류화와 관련된 어떤 지침이 있는가?</li> <li>▪ 조직의 성 주류화 목표가 어떻게 점검되고 있는가?</li> <li>▪ 성 주류화 업무를 평가하고 개선하는 기구는 무엇인가?</li> <li>▪ 성 주류화 업무를 위한 자원(시간, 돈)이 있는가?</li> <li>▪ 성 주류화 시행 계획은 어떠한 방식으로 조직 내에서 홍보되고 있고, 지원되고 있는가?</li> </ul>
훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직원들이 업무를 하는데 필요한 기술 지원을 위한 계획이 있는가?</li> <li>▪ 관리직과 직원이 성 주류화에 필요한 지식을 획득하도록 하기 위해 조직은 어떠한 계획을 가지고 있는가?</li> <li>▪ 직원들은 새로운 지식을 적용하는데 어떠한 도움을 받고 있는가?</li> <li>▪ 조직은 필요한 지식과 기술을 제공하기 위한 장기적 계획을 가지고 있는가?</li> </ul>

18) Management and Objectives, Education and Training, Tools and Procedures, Support and Coordination의 약자임.

성공요인	체크리스트
방법과 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 조직은 목표와 기대 효과를 성취하기 위해 어떤 방법과 절차를 도입할 것인가?</li> <li>▪ 성평등 업무에 대한 이전 경험이 어떻게 사용되고 있는가?</li> <li>▪ 성별분리 데이터는 어떤 방식으로 사용되고 있는가?</li> </ul>
지원과 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 조정기능</li> <li>▪ 성 주류화 업무는 조직 내에서 어떻게 조정되고 있는가?</li> <li>▪ 지원조직</li> <li>▪ 지원과 자문의 요구가 어떻게 충족되고 있는가?</li> <li>▪ 경험의 교류는 어떻게 조직화되고 있는가?</li> <li>▪ 전략적 발전</li> <li>▪ 조직의 성 주류화 전략이 지속적으로 발전하기 위한 최선의 방법은 무엇인가?</li> </ul>

### 3) JämKART - 성평등 조사, 분석과 결론

JämKART 는 사업이 성평등에 미치는 효과와 성평등 업무가 얼마나 진전되고 있는지를 빠르게 평가할 수 있는 도구로 사다리 모델의 4단계(활동의 점검)에서 적용될 수 있다. 분석 대상 사업을 선정하고 깊은 성평등 분석을 수행하기 전에 사용할 때 유용하다. 특히 JämKART를 이용한 분석은 기관의 사업 중 성평등에 중요한 사업이 무엇인지, 이러한 사업들이 현재 성평등 정책의 목적에 어느 정도 기여하고 있는지 어떠한 측면에서의 개선이 필요한지를 개괄하는데 도움을 준다.

JämKART 는 6단계로 구성되며 각 단계별 지표는 다음과 같다.

〈표 IV-10〉 JämKART 점검 지표

점검단계	지표
1단계: 성평등에 대한 효과의 점검	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 어떤 사업이 여성과 남성의 평등에 영향을 미치는가?</li> <li>▪ 체크리스트 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업은 여성과 남성에게 영향을 미치는가?</li> <li>- 사업의 규범은 누구의 것인가, 규범적 '수혜자'는 누구인가? 예를 들어 사업을 시작하려고 하는 여성과 남성의 상황을 떠올려 보라</li> <li>- 누가 의사결정을 하는가?</li> <li>- 누구의 욕구에 초점이 맞추어져 있는가?</li> </ul> </li> </ul>
2단계: 사업의 성평등에 대한 기여도 점검	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 해당 사업은 성평등 목표를 충족시킬 수 있는가?</li> <li>▪ 국가 성평등 목표를 숙지하고 자신의 사업과 비교해 볼 것</li> <li>▪ 국가의 하위 성평등 목표별로 자신의 사업이 어떻게 기여할 수 있는지를 점검할 것</li> </ul>

점검단계	지표
3단계: 현재 상황의 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지금까지 성 주류화가 어느 정도 진전되었는가?             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음의 지침을 활용하여 의식화 수준과 이것이 사업에서의 성평등을 어느 정도 증진시켰는지를 0에서 5점 척도로 평가할 것.</li> </ul> </li> <li>▪ 평가지침             <ul style="list-style-type: none"> <li>0 사업이 특정 성에게만 혜택을 주거나 불이익을 주고 있거나 평등하게 영향을 미치고 있지 않음</li> <li>1 어느 정도 성평등에 대한 의식이 있음</li> <li>2 성 주류화 업무가 시작되었음</li> <li>3 성 주류화 업무가 포괄적인 지원 하에 이루어지고 있음</li> <li>4 성 주류화 업무가 체계적으로 이루어지고 있음</li> <li>5 사업이 체계적이고 지속적인 성평등 관점을 가지고 있음. 평가되고 결과와 연계되고 있음</li> </ul> </li> </ul>
4단계: 이점과 장애요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성평등한 사업의 이점은 무엇이고 장애요인은 무엇인가?</li> <li>▪ 이점             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제적 이득, 자원의 완전한 이용, 민주화 등의 측면에서 성 주류화의 잇점을 나열해 보시오. 여성과 남성이 성 주류화를 통해 어떠한 혜택을 볼 것인가?</li> </ul> </li> <li>▪ 장애요인             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무엇이 이를 방해하는가? 시간, 자원 또는 지식의 부족 등이 예가 될 수 있음.</li> </ul> </li> <li>▪ 이점과 장애요인을 표로 나타내 보시오.</li> </ul>
5단계: 개선의 가능성 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 시간, 인력, 자원 등 개선을 위한 가능성은 무엇인가?</li> <li>▪ 다음과 같은 척도를 활용하여 0-5점으로 평가하십시오.</li> <li>▪ 평가지침             <ul style="list-style-type: none"> <li>0 개선의 가능성 없음</li> <li>1 거의 없음</li> <li>2 약간 있음</li> <li>3 보통</li> <li>4 어느 정도 있음</li> <li>5 매우 많음</li> </ul> </li> </ul>
6단계: 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 어떤 개선 방안이 있는가?</li> <li>▪ 업무의 책임자가 누구이며, 언제 개선될 수 있는지 기술하십시오.</li> <li>▪ 대안을 마련하기 전에 실제로 가능한 것이 무엇인지를 고려하십시오.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대안은 성평등 증진에 어느 정도 기여할 것인가?</li> <li>- 담당자 외에 다른 사람이 해야 할 업무는 있는가?</li> <li>- 성 주류화를 위해 어떤 재정적 지원이 필요한가? 시간은 가능한가?</li> <li>- 현재 직원들의 역량은 어느 정도 인가? 개선될 필요는 있는가?</li> </ul> </li> </ul>

## 4) JämKAS Bas(성평등 조사, 분석, 결론)

JämKAS Bas 는 4-6단계에서 수행하는 것으로 체계적인 성평등 분석에서

적용할 수 있으며 소속기관에 대한 분석에 유용하다. 성평등과 관련된 사업을 선정하는 기준을 제공하며, 개선방안과 지표를 마련하는데 도움을 준다. 네 개의 영역과 11단계로 구성되어 있다.

〈표 IV-11〉 JämKAS Bas 점검단계와 지표

점검단계	지표
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전점검</li> <li>- 성평등에서 중요한 사업의 선정</li> <li>- 고객/이용자를 대상으로 한 사업</li> </ul>	<p>1단계: 사업의 영역은 무엇인가 기관의 모든 사업 목록을 나열</p> <p>2단계: 사업의 검토 사업이 성평등 목표에 어떻게 기여할 것인가? 국가의 성평등 목표와의 관련성을 평가할 수 있는 체크리스트 활용</p> <p>3단계: 사업의 선택 심층 분석을 위한 다양한 사업 선정의 장단점을 비교 선택의 지침들</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개선방안을 마련할 수 있는가</li> <li>- 많은 사람들에게 영향을 미치는가</li> <li>- 현재 중요한 쟁점이 되고 있는 사업인가</li> <li>- 불평등이 현저하게 나타나고 있는 사업인가</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사</li> <li>- 대상사업을 조사하고 드러난 사실을 분석</li> <li>- 여성과 남성의 상황과 욕구의 관점에서 질문을 검토</li> </ul>	<p>4단계: 대상집단 사업의 대상집단을 분명히 한다</p> <p>5단계: 성별 현황은 어떠한가? 여성과 남성의 상황을 사전 정보 없이 기술</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 젠더 체계 이론에서 사용된 설명을 이용할 것</li> <li>- 성별 분리가 있는가? 사업에서 성별분리가 어떻게 나타나고 있는가?</li> <li>- 시민으로서, 이용자로서 또는 의사결정자이자 시행자로서 여성과 남성의 대표성은 어떠한가?</li> <li>- 삶의 조건, 소득수준, 권리, 권력, 자원, 안전 등의 측면에서 성별 차이가 있는가?</li> <li>- 특히 성별 대표성과 자원배분을 고려할 것</li> <li>- 여성과 남성의 위계를 만드는 사업이 있는가? 이것은 돈과 시간과 같은 자원 배분에서 어떻게 나타나는가?</li> </ul> <p>6단계: 현재 상황은 어떠한가? 양적, 질적 자료를 활용하여 성별 현황을 보여줄 것</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석</li> <li>- 수집한 통계자료를 분석</li> <li>- 사업은 여성과 남성, 소년과 소녀에게 같은 권리, 의무, 기회를 주고 있는가?</li> <li>- 그렇지 않다면 결과는 어떠한 것인가?</li> </ul>	<p>7단계: 효과의 기술(결과는 무엇인가?)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6단계에서 성불평등이 있는 것으로 나타났다면 가능한 결과를 기술</li> </ul> <p>8단계: 요구되는 활동의 기술(성평등 목표에 어떻게 기여할 것인가?)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업이 국가의 성평등 하위목표에 어떻게 기여할 것인지 기술</li> </ul>

점검단계	지표
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표설정</li> <li>- 대안의 선택과 점검</li> </ul>	9단계: 가능한 대안의 목록 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성평등을 가능케 할 수 있는 사업의 목록들을 기술</li> <li>- 다양한 사업 영역에서의 목표의 갈등을 서술해 보고 대안들의 장단점을 비교</li> </ul> 10단계: 대안의 결정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 9단계에서 검토된 대안들을 어떻게 언제 시행할 것인지 결정</li> <li>- 시간과 자원의 배분</li> </ul> 11단계: 결과지표 설정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 결과를 어떻게 측정할 것인가</li> <li>- 결과와 효과를 어떻게 점검할 것인가?</li> <li>- 성별분리통계가 결과를 측정하고 점검하는 한 가지 방법</li> </ul>

### 5) 4R Method

4R 방법은 분석대상 사업 영역이 선정된 이후 사업이 어떻게 수행되고 있고, 자원이 어떻게 배분되고 있으며, 여성과 남성의 다른 욕구를 충족시키기 위해 어떠한 변화가 필요한지를 보여줄 수 있는 방법이다. 모든 수준의 다양한 조직 내에서 여성과 남성의 분포에 대한 정보, 자원의 배분에 대한 정보, 조직에 존재하는 성별 현황에 대한 아이디어, 단기적 개선방안에 대한 계획을 수립할 수 있도록 한다.

〈표 IV-12〉 4R Method

점검단계	지표
1단계: 대표성 (Representation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 누가 의사결정을 하는가?</li> <li>▪ 누가 결정을 시행하는가?</li> <li>▪ 대상 집단은 누구인가?</li> </ul>
2단계: 자원 (Resources)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 누가 혜택을 보는가? 시간, 돈, 공간, 정보 등</li> </ul>
3단계: 분석 (Realia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 불평등한 대표성과 자원 배분의 원인은 무엇인가?</li> <li>▪ 사업의 계획과 이용에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?</li> <li>▪ 사업의 검토               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 누구의 욕구가 충족되는가?</li> <li>- 한 성에 혜택을 주는 규범은 무엇인가?</li> <li>- 여성과 남성의 이해, 기회, 요구가 동등하게 충족되는가?</li> </ul> </li> <li>▪ 사업이 성평등 이슈를 어떻게 다루는가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수혜자의 성별에 기초하여 사업이 이루어지는가?</li> <li>- 성별 고정관념과 관련된 다른 요구와 기대를 여성과 남성이 가지고 있는가?</li> <li>- 사업에서 지배적인 규범과 가치는 무엇인가?</li> </ul> </li> </ul>

점검단계	지표
4단계: 대안 (Realisation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 비전의 수립</li> <li>▪ 새로운 목표와 지표의 설정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 사업의 목표를 검토</li> <li>- 분석결과 나타난 성별 현황에 기초한 새로운 목표가 필요한가?</li> <li>- 어떤 대안이 성불평등을 개선할 수 있는가?</li> <li>- 목표를 성취하기 위한 지표를 결정</li> </ul> </li> <li>▪ 점검               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 언제 어떤 방식으로 평가와 점검을 할 것인가?</li> </ul> </li> </ul>

이러한 다양한 도구들은 앞서 언급한 바와 같이 각 부처 또는 사업의 성주류화의 발전 단계에 맞게 적용될 수 있으며, 활용도를 높이기 위해 많은 부처들은 다양한 분석 도구들을 웹사이트에 탑재하고 있다. 그럼에도 불구하고, 다양한 부처와 기관의 성평등 관련 이슈의 특성, 조직의 규모와 업무 특성의 차이로 인해 도구들의 유용성과 적용가능성은 다소 제한적일 수 밖에 없다. 특히 많은 도구들의 마지막 단계에 위치하고 있는 분석결과에 기초한 대안마련은 하나의 답을 가지지 않으며 항상 논쟁적이다. 따라서 도구의 적용과정에는 각 부처 성평등 담당관 혹은 성평등국의 담당관 등 전문가들과의 밀접한 연계가 필수적이며, 도출된 대안을 실제 사업의 개선에 활용하기 까지는 부처·기관 내에서의 다양한 토론과 합의가 요구된다.

## 라. 교육훈련

성 주류화와 관련된 공무원 교육은 2004년 이후 총리실 국무조정실에서 관장하고 있으며 교육과정은 정규 교육과정(regular course programme)과 특별 교육과정으로 구분되어 있다.

정규 교육과정은 성평등 정책에 대한 기본 교육과정으로 젠더이론, 성평등 정책의 목표, 성 주류화 전략, 성별분리통계, 방법론 세미나로 구성된다. 예산의 경우 성평등 분석 및 목표 형성에 초점이 두어진다. 방법론 세미나는 앞서 살펴본 JämKART, JämKAS Bas, 4R 등 다양한 분석 도구들을 실제 정책 영역에 적용해 보는 실습 프로그램이다.

특별 교육과정은 특정한 정책 영역에 적용할 수 있는 일종의 맞춤형 교육과정



이다. 이 과정은 부처 내 성평등 업무 담당자가 주관한다(Stenman, 2006). 특별 교육과정의 대상자는 다양하다.

2004년과 2005년에는 각 부처의 성평등 담당관이 직면하게 되는 저항을 관리하기 위하여 담당관과 성평등국 공무원을 대상으로 한 프로그램이 실시된 바 있다. 이 프로그램은 담당관들의 자문역할에 초점이 두어졌다.

부처 상황을 고려한 맞춤형 교육도 이루어진다. 예를 들어 산업고용부(the Ministry of Industry, Employment)의 1일 과정은 노동시장 정책 영역에서의 활동과 관련하여 이루어졌다. 이 과정은 성 주류화 기본과정과 성 주류화 전략과 발전에 대한 검토, 그리고 노동시장 정책에서 성 주류화를 어떻게 시행할 것인가를 포함하였다. 최근 예산서에서 노동시장 정책 영역에 대한 해당 부서 자료를 예로 사용하였다. 이러한 맞춤형 교육은 해당 부서 공무원들이 젠더 이슈를 이해하는데 더 효과적으로 도움을 준 것으로 평가되고 있다. 맞춤형교육은 관리직을 대상으로 이루어지기도 한다. 관리직 대상의 교육은 해당 부서의 성 주류화 업무의 발전에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가된다.

#### 4. 성인지 예산 제도의 초점

스웨덴의 성인지 예산 제도는 크게 세 가지 영역에 초점을 맞추고 있다. 첫째, 정부의 경제정책 결정을 위한 다양한 기초 자료의 생산이다. 이를 위하여 젠더 차원을 가시화할 수 있는 다양한 형태의 분석 보고서를 지속적으로 생산하고 있다. 둘째, 재정사업 성과관리 제도의 틀 내에서 성평등 분석을 수행한다. 이것은 성 주류화 계획에 따른 성평등 분석을 해당 업무의 성과 목표와 연계하고 이를 지속적으로 점검해 나간다는 것을 의미한다. 셋째, 성인지적 예산분석의 핵심 도구로서 성별분리통계에 대한 특별한 강조이다.

##### 가. 경제정책의 기초자료에 젠더의 통합

경제정책은 중기재정계획, 경제현안 보고서 등 다양한 보고서와 기초 통계 자료에 기초하여 수립된다. 스웨덴의 성인지 예산 제도의 한 영역은 이러한

경제정책 기초자료에 성평등 관점을 통합하는 것이다.

한 예로 재정부 경제정책실은 1988년 이후 4월에 의회에 제출되는 중기재정계획(the Spring Fiscal Bill)의 특별 부록으로 여성과 남성의 경제적 자원 분배보고서를 발간하였다. 2003년 이후 이 보고서는 성평등국의 협조 하에 9월에 제출되는 정부 예산안의 부록으로 작성되어 매년 발간되고 있다. 이 보고서는 경제적 측면에서의 여성과 남성의 불평등과 복지체계의 소득격차 감소를 보여준다. 여성과 남성의 경제적 상황에 대한 분석은 가사노동, 취업, 소득, 자본소득, 사회보장급여의 분배, 그리고 기타 다양한 유형의 소득원과 세금의 효과를 분석하고 가처분 소득의 차이를 보여준다<sup>19)</sup>. 이 부록은 매년 새로운 주제를 포함하는데, 예를 들어 2005년 예산안은 자녀양육으로 인한 부모휴가가 여성과 남성의 소득과 연금 수급권에 어떠한 영향을 미치는지<sup>20)</sup>를 분석하였다. 2006년 예산안은 파트타임 노동이 여성과 남성의 재정적 상황에 미치는 효과를, 2007년 예산안은 노인 여성과 남성의 재정적 상황의 차이를 분석하였다.

#### 나. 재정사업 성과관리 제도의 일환으로서 성평등 분석(gender equality analysis)

스웨덴 성인지 예산 제도에서 보다 포괄적으로 수행되고 있는 것이 성 주류화 계획에서 중앙행정기관에 의무적으로 부과한 성평등 분석이다. 각 기관에서 공무원들이 직접 수행하는 성평등 분석 결과는 예산안과 함께 의회에 제출되는데, 호주나 프랑스의 사업별 예산안 처럼 별도의 보고서로 작성되는 것이 아니라 일반 예산안에 통합되어 있다.

예산안의 성평등 분석은 스웨덴의 재정사업 성과관리 제도의 틀 내에서 이루어지고 있다. 성과주의 예산 제도<sup>21)</sup> 내에서 예산안 편성 과정에서 각 행정

19) 보고서의 구체적인 내용은 김영옥 외(2007)의 부록, 김영옥 외(2008)를 참조.

20) 보고서의 구체적인 내용은 김영옥 외(2008)를 참조.

21) 1990년대 후반 스웨덴 정부는 정부재정 사업의 성과제고를 위해 중기재정계획의 수립 및 집행, 자율예산편성(Top-down)에 기반한 성과주의 예산 기법을 도입하였다(최성은 외, 2007). 성과주의에 기반한 예산편성 과정에서 정부기관들은 각 기관들이 전년도에 설정한 사업의 목표를 어느 정도 달성하였는지에 대한 내용을 포함

기관은 사업의 목표를 설정하고 그 성과에 따라 재원이 배분된다. 기관별로 성취된 결과와 결과에 대한 평가가 예산안에 포함되고 이것은 자원배분과 새로운 목표 설정의 근거가 된다(Nordic Council of Ministers, 2006a).

이러한 성과관리 제도 하에서의 성인지 예산 제도는 모든 정책영역에 대한 성평등 분석을 통한 목표, 자원배분, 결과의 연계를 의미한다. 다음과 같은 스웨덴의 성평등 분석 지침<sup>22)</sup>은 성과관리 제도 내에 성인지 예산분석이 통합되는 방식을 잘 보여준다.

#### 〈표 IV-13〉 스웨덴 예산안 성평등 분석 지침

##### 5.4 목표

목표는 평등 관점에서 구체적이고, 측정가능하며, 현실적으로 설정되어야 한다. 자료는 여성과 남성, 소녀와 소년이 구분되어야 한다. 목표를 설정할 때는 그 안에 남성과 여성의 할당 비율이 제대로 표시되어야 하고, 두 비율 남성 X, 여성 Y는 상호 연관을 갖고 있어야 한다.

##### 5.5 사업

정책 분야 내에서 사업을 하게 될 때, 여성과 남성, 소녀와 소년의 다양한 집단이 어떻게 상세하게 구분되는지 나타내야 한다. 예산이 알려져 있다면, 예산은 성별에 따라 분리되어야 한다.

##### 5.6 결과 평가

성평등 관점이 통합된 결과 보고는 기술된 사업에 근거하여 다음과 같은 질문에 대답해야 한다.

- 여성과 남성을 위한 목표는 무엇이었나?
- 여성과 남성에 대한 결과는 무엇인가?
- 여성과 남성을 위한 각각의 비용은 얼마였나?
- 여성과 남성을 위한 그 결과는 어떻게 도출되었나?

##### 5.6.2 결과

자료의 결과는 항상 성별에 따라 분리, 제시되어야 한다.

인적 통계에서 나온 결과 지표들은 항상 성별에 따라 구분되어 제시되고 분석되어야 한다.

##### 5.6.3 분석과 결론

어떤 자료 혹은 활동에 대한 분석은 여성과 남성, 소녀와 소년의 조건에서 이뤄져야 하며, 평등 관점을 포함하여 결론을 내려야 한다.

한 재정 및 사업 정보와 관련된 연차보고서를 제출하고, 이에 기초하여 예산 요구서를 제출한다. 각 행정기관이 제출한 연차보고서는 의회에 소속된 감사원의 재정 감사와 성과감사를 받는다. 의회는 성과평가에서 중요한 역할을 하는데 각 분야의 정책 목표를 수립하고 그 성과를 달성하도록 각 기관에 요구한다. 2001년부터 평가와 모니터링에 더욱 초점을 둔 제도를 도입하여 의회는 각 위원회에 각자 맡은 분야에 대한 평가 업무를 보고하도록 요구했고, 이를 위해 정부는 매년 각 분야의 지출내역에 관한 특별평가보고서를 의회에 제출하고 있다(최성은 외, 2007).

22) 스웨덴의 성인지 예산지침 전문은 김영옥 외(2007) 【부록 4】 참조.

분석에서 평등정책 목표에 상응하는 세부목표들이 적절히 포함되어야 한다.

#### 5.8 정책개선 방향

여성과 남성, 소녀와 소년의 상황은 뚜렷하게 파악되어야 하며, 향후 정부가 어떤 목표를 가지고 정책을 집행할 때, 분석에 기초하여 남녀 차이의 문제점을 바탕으로 설정해야 한다. 2004-2005년 동안 정책 영역에서 수행된 평등에 관한 여러 가지 분석은 향후 정책 방향을 제시하기 위한 기초 자료가 된다.

자료: Regeringskansliet(2007)에서 발췌·번역함.

이러한 예산안 지침에 따라 모든 정책 영역이 어떻게 성평등 목적을 달성할 수 있는지 그리고 여성과 남성이 평등한 사회에 어떻게 기여할 수 있는지의 측면에서 분석된다. 그리고 이러한 분석 결과에 기초하여 성평등 목표가 다양한 정책 영역에서 설정된다. 분석 결과는 성평등 정책에 대한 정부 예산안에 기술되고(Stenman, 2006), 다음 년도에 각 기관들이 재정 및 사업 정보와 관련된 연차보고서를 재정부와 의회에 제출할 때 성평등 목표와 관련된 결과를 함께 보고함으로써 성과가 점검된다. 2004-2005년 48개 정책 영역<sup>23)</sup>, 120개 성평등 분석이 이루어졌고, 이 중 50개의 성평등 목표가 설정되었다.

### 다. 성 주류화를 위한 필요조건으로서 성별분리통계

성인지 예산 제도 시행에 있어서 스웨덴의 또 다른 강조점은 성별분리통계의 생산이다. 1994년부터 이미 스웨덴 통계청 시행령(the Official Statistics Ordinance)은 특별한 이유가 없는 한 모든 인적 통계를 성별에 따라 분리하여 작성하도록 하고 있었다. 2004년 스웨덴 통계청은 중앙행정기관의 공무원과 통계생산 기관을 대상으로 한 성별분리통계 작성을 위한 매뉴얼을 생산했다.

예산안에서의 성별분리통계 생산은 성 주류화 계획의 성과지표 중 하나로 예산안 작성 지침은 다음과 같이 성별분리통계 작성 방법을 제시하고 있다.

23) 스웨덴의 예산체계는 27개 세출영역(expenditure areas), 27개 세출영역의 하위영역인 48개 정책영역(policy areas), 500개 사업(appropriations)으로 구성되어 있다. 48개 정책영역에는 외교안보정책(foreign and security policy), working life policy, 무역정책, 교육정책(education and research policy), 교통정책, 경제가족정책(economic family policy) 등이 포함되며, 성평등 정책도 이 중 하나이다.

〈표 IV-14〉 예산안의 성별분리를 위한 지침

## 2007년 예산안에서 성별분리통계의 목표

2006년도 성 주류화 시행 계획의 “2007년 예산안의 인적 통계의 모든 표와 도표는 특별한 이유가 없는 한 성별에 따라 나타나고, 분석되어야 한다.”는 정부의 목표에서 시작한다.  
 도표는 성별을 일반적이고 총괄적인 분리 기준으로 삼는다. 표와 도표는 공식적인 인적 통계인 경우에는 공식 통계에 대한 법령 제14조에 의거하여 성별에 따라 구분되어 제공되어야 한다. 데이터 자료에서 변수로 성별이 빠지거나 표본이 너무 적어 성별에 따른 조사가 불가능할 경우 예외가 될 수 있다.

## 일반 참고 사항

총괄적인 구분에 따른 성별이 포함된 표.  
 총괄적인 구분에 의한 성별은 표 안의 변수들에 관한 모든 정보가 여성과 남성으로 각각 제시된다는 것을 의미한다.

[표 1] 2004년 국적과 연령(25세-64세)에 따른 노동 인구 비율 -국적별 인구의 노동력 내 비율 (%) -

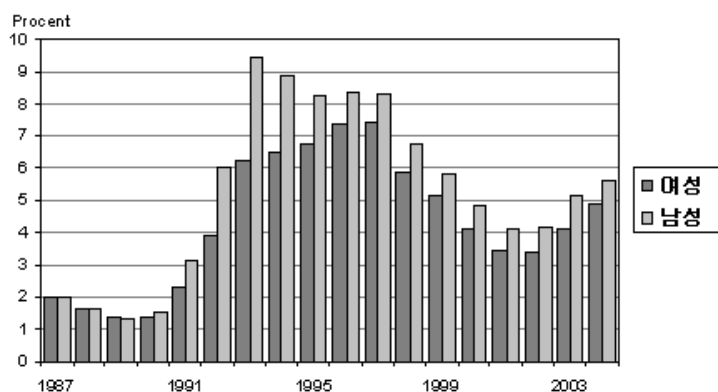
국적	25-44세		45-64세	
	여성	남성	여성	남성
스웨덴	86	92	79	83
외국	61	72	61	75
합계	84	90	78	82

\* 자료 : AKU(노동시장조사), SCB(스웨덴중앙통계국)

## 양성을 뚜렷하게 하는 도표

도표를 사용한다면 여성과 남성의 특징이 뚜렷하게 나타나야 한다. 여성과 남성의 특징을 나타내기 위해서는 표에서 확인한 차이를 구별해야 한다.

[표 2] 1987-2004년까지의 여성과 남성의 상대적 실업 비율



\* 자료 : AKU(노동시장조사), SCB(스웨덴중앙통계국)

#### 텍스트에서의 양성 강조

인적 통계는 위에서 언급한 내용에 따라 설명하고 분석한다.

평등 관점을 뚜렷하게 하기 위해 텍스트에서 여러 집단이 양성으로 구성되어 있다는 사실을 명확히 해야 한다. 예를 들면,

- 국내 거주자, 이민자, 여행자들처럼 다양한 집단은 여성과 남성, 소녀와 소년으로 구성되어 있다.
- 이러한 정보들이 있을 때, 양성에 대한 관계와 조건이 어떤 양상을 나타내는지 조사한다.

#### 성별분리 정보 생산을 위한 대안

통계 기초(지표나 변수)들이 여성과 남성의 차이를 뚜렷하게 보여주지 못하면, 성별분리 자료를 생산하기 위한 대안이 제시되어야 한다.

자료: Regeringskansliet(2007)에서 발췌·번역함.

이와 같은 지침에 따라 2006년 예산안에서 개인과 관련된 표와 그래프의 절반 이상이 성별에 따라 분리되었고, 위의 지침에서 제시되고 있는 바와 같이 2007년도 예산안은 개인 관련 모든 표와 그래프가 성별에 따라 분리되고 분석되도록 하고자 하는 목표를 가지고 있다.

## 5. 성인지 예산서: 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』

스웨덴의 성인지 예산서는 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 각 부처의 성과 보고서에 포함되어 제출되는 것이며, 다른 하나는 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』이라는 제목으로 예산서 부록으로 매년 재정부가 발간하는 것이다. 전자의 경우 각 부처의 일반 사업에 대한 성과보고서의 일부로 포함되는 것이므로 별도로 발간되지 않으며, 어떠한 성평등 분석이 이루어졌는지에 대해 파악하는 것이 어렵다. 여기서는 예산서 부록으로 발간되는 재정부의 보고서를 중심으로 소개한다.

『여성과 남성의 경제적 자원 배분』은 2003-2004년도 예산서부터 매년 발간되고 있으며, 제목에서 드러나듯이 여성과 남성의 경제적 생활 수준의 차이와 관련된 다양한 주제를 다룬다. 이 예산서는 크게 두 부분으로 구성된다.

하나는 경제활동 인구(20-64세)의 경제적 상황에 대한 성별 차이의 분석으로 매년 1부에서 반복적으로 다루어진다. 다른 하나는 여성과 남성의 경제적 상황의 차이에 영향을 미치는 특별 주제들을 다루는데, 매년 주제는 달라진다.

매년 반복되는 첫 번째 부분은 노동시간, 임금과 소득, 부모수당, 질병수당, 연금, 실업수당, 가처분 소득 등 다양한 유형의 소득과 세금에서 여성과 남성의 차이를 통계자료를 통해 비교분석한다. 각 영역의 성별차이의 비교 분석에서 중요한 기준 중의 하나가 혼인상태와 자녀연령이다. 성별 이외에 성별과 밀접한 관련이 있는 이러한 변수를 추가분석함으로써 경제적 지위에서의 성별 차이를 가져오는 요인들을 보다 선명하게 보여준다<sup>24)</sup>.

매년 바뀌는 두 번째 부분의 주제는 2004-2005년 예산서부터 새롭게 포함되었는데 2004-2005년은 “부모역할이 여성과 남성의 경제적 상황에 미치는 효과”, 2005-2006년은 “파트타임 노동”, 2006-2007년은 “65세 이상 노인의 경제적 자원의 성별차이”이다.

보고서의 연도별 목차를 보면 다음과 같다.

〈표 IV-15〉 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』 연도별 목차

연도	목차
2003-2004	1. 20-64세 여성과 남성의 경제 자원 배분 2. 시간과 취업 3. 임금과 소득 4. 사회보험 급여 5. 자본 6. 가처분 소득 7. 결론
2004-2005	1. 20-64세 여성과 남성의 경제 자원 1.1. 시간과 취업 1.2. 임금과 소득 1.3. 사회보험 급여 1.4. 실업자 지원 1.5. 자본 1.6. 세금 1.7. 가처분 소득

24) 보고서의 구체적인 내용은 김영옥 외(2007)의 부록, 김영옥 외(2008)를 참조.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 부모역할이 여성과 남성의 경제적 상황에 미치는 영향               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. 시간과 취업</li> <li>2.2. 임금과 소득</li> <li>2.3. 사회보험 급여</li> <li>2.4. 실업자 지원</li> <li>2.5. 자본</li> <li>2.6. 세금</li> <li>2.7. 가처분 소득</li> <li>2.8. 부모역할의 경제적 결과들</li> </ol> </li> <li>3. 결론               <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. 경제 자원에서의 변화들</li> <li>3.2. 어머니의 적은 경제적 자원</li> <li>3.3. 부모역할은 어머니에게 더 많은 비용을 치르게 한다</li> <li>3.4. 노동의 공평한 분배가 경제적 독립의 핵심이다</li> </ol> </li> </ol>
2005-2006	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 20-64세 여성과 남성의 경제적 자원               <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. 시간과 취업</li> <li>1.2. 임금과 소득</li> <li>1.3. 사회보험 급여</li> <li>1.4. 실업자 지원</li> <li>1.5. 연금수급권</li> <li>1.6. 자본소득</li> <li>1.7. 세금</li> <li>1.8. 개인 가처분 소득</li> </ol> </li> <li>2. 시간제 노동               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. 시간제 노동자는 누구인가?</li> <li>2.2. 시간제 노동과 경제 자원</li> <li>2.3. 한계효과</li> </ol> </li> <li>3. 1990년대 이후의 변화</li> </ol>
2006-2007	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 20-64세 여성과 남성의 경제적 자원               <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. 시간 및 취업의 불평등한 분배</li> <li>1.2. 임금과 소득</li> <li>1.3. 대부분 사회보험 급여는 여성이 받는다</li> <li>1.4. 남성은 실업급여에서 비중이 높다</li> <li>1.5. 연금수급권은 연기된 소비이다</li> <li>1.6. 자본소득</li> <li>1.7. 소득이 더 높은 남성이 더 많은 세금을 납부한다</li> <li>1.8. 개인 가처분 소득</li> </ol> </li> <li>2. 65세 이상 여성과 남성의 경제적 자원               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. 연금생활자는 동질적 집단이 아니다</li> <li>2.2. 소득 분배의 차이</li> <li>2.3. 연금생활자는 어떠한 소득이 있는가</li> <li>2.4. 연금생활자의 다양한 종류의 소득</li> <li>2.5. 연금-가장 중요한 소득</li> <li>2.6. 연금생활자들의 재산</li> <li>2.7. 미래의 연금들</li> </ol> </li> </ol>



## 6. 시사점과 과제

일찍이 성평등을 위한 전략으로서 성 주류화를 도입하고, 최근 들어 더욱 체계적인 접근을 시도하고 있는 스웨덴 사례는 암묵적으로 ‘성별영향평가’를 곧 성 주류화의 전부로 이해하고 있는 우리의 현실에 비추어 볼 때 많은 시사점을 준다. 성 주류화 정책의 네 가지 영역 - 목표관리, 교육훈련, 도구와 방법론, 협력체계 구축 - 은 “행정시스템의 개혁을 통한 정책 변화”를 강조하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 성별영향평가가 성 주류화 정책의 중요한 한 영역일 수는 있겠지만, 성별영향평가를 통한 정책의 변화는 행정시스템 개혁 - 정책 추진을 위한 조직적 자원의 확보와 정책 시행 주체의 성평등에 대한 지식의 변화 - 없이 가능하지 않을 것이다. 성인지적 예산분석 역시 마찬가지이다. 성 주류화에 대한 스웨덴의 접근은 바로 이를 분명히 인식하고 있다.

그럼에도 불구하고 성인지 예산 제도의 도입을 앞두고 성인지 예산이 가져오게 될 성과가 무엇인지에 대한 성급한 질문들이 제기되고 있는 우리의 현실 속에서 우리보다 앞서서 체계적으로 성인지 예산 제도를 시행하고 있는 스웨덴의 성과는 무엇인지에 대한 궁금증 역시 제기될 것이라고 본다.

그러나 이에 대한 명확한 답변은 스웨덴에서조차도 찾을 수 없다. 굳이 성과를 논의해야 한다면, 오랫동안의 교육과 성평등 분석 경험에 의해 많은 공무원들의 성평등에 대한 지식이 향상되고 있다(Stenman, 2006)는 정도의 성과만을 언급할 수 있을 뿐이다.

스웨덴을 비롯한 EU 국가들의 성 주류화 경험을 평가한 스텐만(Stenman, 2006)은 성 주류화는 시간을 필요로 하는 장기적 과정으로 이해되어야 하며, 장기적 변화 과정의 첫 단계부터 직접적인 결과를 기대할 수는 없다고 주장한다. 분석이 상당한 수준 진전되었고, 그 과정에서 공무원들의 의식이 변화하고 있으므로 결국 충분한 시간과 지원이 있다면 결과는 간접적인 방식으로 기대했던 것 이상으로 나타나게 될 것이라고 낙관한다.

그럼에도 불구하고 이 장기적인 과정에서 이론적·체계적인 접근을 하고 있는 스웨덴이 직면하고 있는 단기적인 과제들은 지적해 볼 필요가 있다.

첫째, 성평등 분석의 질적 수준이 미흡하다는 것이다. 중앙부처 전체 공무원 4,600명 중 150명이나 되는 많은 공무원들이 각 부처의 성평등 업무 실무자(contact point)로서 성평등 업무와 직간접적으로 관련되어 있고, 다양한 교육 프로그램을 제공하고 있음에도 불구하고 실제 성평등 분석의 질은 그리 높지 못하다는 것이 스텐만(Stenman, 2006)의 평가이다. 많은 분석들이 모호할 뿐 아니라 성평등 목표 설정에서도 어려움을 보이고 있다는 것이다. 스테너와 빌리의 분석에 따르면, 이러한 문제는 각 부처들이 성평등 이슈에 우선성을 부여하지 못하고, 공무원들, 특히 관리직은 여전히 성 주류화가 현재 중요한 정책적 이슈가 될 필요가 없다고 보는 경향이 있다는 것이다. 또한 몇몇 부서는 분석과 목표설정을 통한 정책의 개선보다는 분석 그 자체가 목표가 되기도 한다. 즉 쉽게 처리하고 끝내버려야 하는 일종의 숙제같은 것으로 간주한다는 것이다.

둘째, 첫 번째의 문제와 관련된 것으로 공무원들의 저항을 극복해야 한다는 것이다. 스텐만(Stenman, 2006)은 담당 공무원 뿐 아니라 특히 관리직 사이에서 성평등 분석에 의문을 제기하는 경향이 높다는 점을 지적한다.

성 주류화 정책 시행 경험의 역사와 차이를 넘어서서 이러한 문제는 우리의 현실과 크게 다르지 않으며, 확대하자면 모든 국가들이 직면하고 있는 문제라고 볼 수 있다. 그러나 차이는 스웨덴의 경우 성 주류화가 장기적인 변화 과정이라는 전제 하에서 의회를 통해 합의된 성평등 목표와 이를 실현하기 위한 수단들을 갖추고 자원과 시간을 투자하고 있다는 것이다.

# V

## 요약 및 시사점

1. 요약	115
2. 시사점	121

## 1. 요약

### 가. 인도: ‘여성예산’으로서 성인지 예산

인도에서 성인지 예산은 정부 예산 중 ‘여성을 위한 일정 비율의 예산’, 즉 ‘여성예산’의 확보에 보다 초점이 맞추어져 있다. 이는 인도 여성정책의 발전 과정과 밀접한 관련이 있다. 인도에서 여성정책은 매 5년마다 수립되는 포괄적인 국가발전기본계획 내에 포함되어 발전되어 왔다. 성인지 예산의 개념적 단초는 7차 계획(the Seventh Plan: 1987-1992)에서부터 비롯되었는데, 7차 계획은 특별히 여성에게 혜택을 주는 프로그램 예산에 특별히 관심을 기울이기 시작하였다. 여성아동부는 국가발전기본계획의 프로그램 중 27개 여성 대상 사업을 선정하여 그 규모가 어느 정도인지를 모니터링하기 시작하였고, 이어서 8차 계획은 개발이 여성에게도 혜택을 주어야 한다고 선언하였다. 이러한 10여 년간의 여성 대상 프로그램의 중요성에 대한 인식에 기반하여 9차 계획에서는 중앙정부와 주정부, 지방정부 차원의 모든 개발예산에서 여성 대상 예산을 최소한 30% 이상 확보하고, 이를 위한 시행계획을 수립하도록 하는 여성예산계획(Women's Component Plan)을 도입하였다. 10차 계획에서는 여성예산계획(WCP)과 구분되는 의미의 성인지 예산 개념이 도입되었고, 성인지적 예산 분석의 중요성이 언급되고 있기는 하지만 강조점은 여성예산의 확보에 두어지고 있다.

인도 정부 내에서 성인지 예산 제도의 추진 동력은 여성아동부에 있다. 인도의 여성정책은 오랫동안 인적자원개발부 산하의 한 국으로서 여성아동국이 주관해 오다가 2006년 독립부처로 승격된 여성아동부가 주관하고 있다. 국가발전기본계획은 성인지 예산 제도 추진을 위한 결절점으로서 여성아동부의 역할을 규정하고 있고, 이는 성인지 예산 제도 추진에서 그 역할의 중심성을 강조한 것이다. 그러나 다양한 부처의 업무에 관여해야 하는 성인지 예산 제도의 특성상 각 부처에 대한 영향력은 재정부를 통해 행사된다. 2004년 이후 재정부는 성인지 예산 제도 추진을 위한 각 부처간, 부처내 다양한 추진 기구 마련에 관여해 왔다. 우선 각 부처 내에서의 성인지 예산 제도 시행을 조율할 수 있는 기구로서 부처간 조정위원회(inter-Department Committee)

를 2004년 말 구성하였고, 2005년부터는 각 부처 내 담당기구 설치를 주도해 왔다. 그 결과 2005-2006년 41개 부처에서 성인지 예산 담당 기구가 설치되었고, 기구는 점차로 확대되어 2008-2009년 현재 56개 부처에 설치되어 있다.

인도에서 성인지 예산 제도의 성공적인 시행에는 적어도 세 가지 요인이 작용하였다. 첫째, 국가발전기본계획이라는 국가의 포괄적인 기본계획 내에서 성인지 예산 제도가 지속적으로 주목을 받고 있고, 강조되어 왔다는 점이다. 성인지 예산 제도는 정치적 변화 상황에 따라 민감하게 변화되는 가변적인 이슈가 아니라는 것이다. 둘째, ‘여성예산’으로서 성인지 예산에 대한 상대적으로 ‘쉬운’ 개념화 역시 제도 도입의 성공요인으로 작용했다. ‘여성예산’으로서 성인지 예산의 개념화와 이에 기초한 도구 및 추진체계의 구성은 ‘성인지적 관점의 예산분석’이라는 개념에 비해 상대적으로 명료하다는 점에서 제도 시행의 주체인 공무원들의 이해를 용이하게 할 수 있는 장점이 있다. 또한 성평등의 수준이 상대적으로 낮고, 직접적인 성평등을 목적으로 하는 예산의 규모가 절대적으로 낮은 국가들에서 ‘여성예산’의 확보는 중요하다. 세 번째 요인은 여성아동부의 열정과 재정부의 타부처에 대한 영향력의 효과적 결합이다. 인도의 여성아동부는 90년대 말부터 성인지 예산제도 도입을 위한 다각적인 노력을 기울여 왔고, 여성아동부의 제도화 노력은 2000년대 들어 재정부의 영향력과 결합되어 다양한 부처에서의 여성예산계획(WCP) 전략 수립을 가능케 하였다.

그럼에도 불구하고 여전히 인도는 해결해야 할 많은 과제를 안고 있는 것이 사실이다. 기존의 다양한 정부 정책들 중 일부를 ‘여성예산’으로 분류하는 과정에서 많은 혼동이 야기되어 왔고, 현재에도 여성예산의 개념화와 관련된 문제가 완전하게 해결되지는 않은 듯하다. 또한 10차 계획의 평가보고서에 따르면 실제로는 여성예산계획(WCP) 예산이 지속적이고 체계적으로 관리되지 못하고 있는 듯하다. 특정 년도에 여성예산계획(WCP) 예산으로 보고된 사업들이 다음 년도 예산서에서는 사라지거나 보고되지 않는 경우들이 발생하고 있다. 다양한 부처에 성인지 예산 담당부서가 설치되었음에도 불구하고, 실제 성인지 예산서를 제출하는 대상 부처가 다양한 부처로 확대되지 못하고 있는 것도 해결해야 할 과제이다.

## 나. 호주: 성인지 예산 제도의 역동성

잘 알려져 있듯이 호주는 성인지 예산 제도를 가장 먼저 시행하고 이 후 세계 각국의 경험에 상당한 영향을 미쳤지만, 10여 년간의 시행 후 다른 국가들에서 성인지 예산 제도를 도입하기 시작하던 무렵에 급속하게 쇠퇴하였다. 호주의 성인지 예산 제도는 안정적인 제도적 근거와 폭넓은 합의없이 정치적 세력들간의 협상과 연대에 의존해 온 관료적 접근의 한계를 잘 보여준다.

80년대 초반 여성예산서를 중심으로 한 성인지 예산제도가 호주에서 도입될 수 있었던 것은 여성운동의 진보적 정당과의 연합이라는 정치적 기회구조와 정부 기구 내 페모크라트의 헌신의 산물이었다. 정부기구로의 페모크라트 진입 이후 호주에서 여성정책은 각 부처 내에서의 성평등 정책을 총괄, 조정할 수 있는 막강한 권한을 부여받은 총리실 산하의 여성지위실(Office of the Status of Women) 설치를 비롯하여 여성의 정치적 대표성 확보, 동등한 교육기회의 보장, 노동시장과 가족 책임에 대한 남녀의 동등한 참여, 성별 임금격차의 완화, 양질의 보육시설 확보 등 괄목할 만한 성과를 거두었다. 성인지 예산은 다양한 사회세력과의 연대를 통한 정책개혁을 주도했던 진보정권의 지지하에 성장할 수 있었다. 진보정당 집권 시기 동안 각 부처에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 부여받는 여성지위실은 성인지 예산 제도를 강력하게 주도해 나갈 수 있는 정책 수단을 확보하고 있었고, 여성예산서는 여성지위실의 책임 하에 지속적으로 발전되었다.

그러나 정권의 변화에 따른 신자유주의적 경제, 정치개혁 과정에서 등장한 효율성의 논리 속에서 여성정책은 위축되었다. 신자유주의적 “경제합리화”의 흐름 속에서 정부 예산은 대폭 축소되었고, 이전의 진보정당 집권 10년간 도입되었던 많은 여성정책은 여성의 “특별한 이해”로 격하되었다. 총리실 산하의 여성지위실은 가족공동체서비스부(the Department of Family and Community Services)로 이관되면서 정책의 총괄, 조정기능은 무력화되고 가정폭력 캠페인, 여성 건강이나 사회보장 프로그램 서비스 지원 기능으로 격하되었다. 더불어 모든 부처의 성과를 단순한 성과지표에 따라 결과만을 측정하고, 공공서비스에서의 의사결정권을 각 부서의 장에게 대폭 위임하는 공공부문 성과관리 제도의 도입으로 여성예산서는 이 같은 여성정책 전반의 추

소와 운명을 함께 하게 되었다.

의회에 제출되던 공식적 문서로서 여성예산서는 1996년 이후 더 이상 발간되지 않았고, 가족공동체서비스부 여성실(the Office for Women) 명의의 간략한 소책자가 발간되었다. 과거에 포트폴리오 프로그램별 예산 분석 결과를 담고 있던 평균 300페이지 분량의 예산서는 여성과 관련된 프로그램에 대한 예산액을 20쪽으로 정리한 간략한 문서로 축소되었다.

호주에서 성인지 예산 제도의 성공적 도입과 시행은 여성운동과 진보정당의 정치적 연합이라는 유리한 정치적 기회구조의 결과라 볼 수 있다. 이 과정에서 국가 기구에 진입한 페모크라트들은 예산개혁의 일환으로서 당시 정부가 추진하던 정부의 포트폴리오 예산서의 형식을 효과적으로 활용하여 여성예산서의 양식을 고안했고, 기존의 제도적 틀에 부합하는 예산서 양식은 급속하게 전부처로 확대될 수 있었다. 또한 정부에 진출한 페모크라트들은 외부의 여성운동과 밀접한 관계를 가지면서 여성정책의 이슈를 만들고 정책화해 나갈 수 있었다.

그러나 여성예산서는 여성예산서의 지속성을 담보할 수 있을 만큼의 담론적 역량(discursive competence)을 확보하지 못하였다는 한계를 가지고 있었다. 즉, 국가 기구에 진입한 페모크라트들의 광범위한 연대와 관료들과의 정치적 협상을 통해 도입, 유지될 수 있었으나 이를 위한 법적, 제도적 기반이 없었을 뿐 아니라 10여 년간의 시행 과정에서 관료들의 인식을 변화시키지는 못했던 것이다. 또한 관료제적 틀에 맞춘 여성예산서는 진보적인 페미니즘 이슈를 담아내지 못하는 한계를 가지고 있었으며, 보수화되었고 그 결과 여성단체의 관심으로부터 멀어졌다.

#### 다. 스웨덴: 이론적·체계적 접근의 함의와 과제

스웨덴의 성인지 예산 제도는 성평등 목표 달성을 위한 효과적인 전략으로서 94년 이후 도입된 성 주류화 정책의 맥락 내에서 체계적으로 추진되고 있다. 스웨덴에서 성인지 예산 제도와 관련된 노력은 80년대 후반까지 거슬러 올라갈 수 있다. 정부는 경제정책에서의 성 주류화를 위한 시도로서 1987-1988년 예산서 부록으로 『여성과 남성의 경제적 자원 배분』 보고서를 처음으로

로 발간하였고, 이는 2004-2005년도 예산서부터 현재까지 매년 예산서 부록으로 발간되고 있는 성인지 예산서의 기원이 된다.

스웨덴에서 성인지 예산은 예산과정에 대한 성 주류화의 적용으로 이해되며, 이를 위한 제도적 설계는 각각 2004년, 2006년 의회에서 의결된 『중앙정부의 성 주류화 계획(a Plan for Gender Mainstreaming at the Government Offices(2004-2009))』과 『사회와 자신의 삶을 형성할 권력: 새로운 성평등 정책의 목표를 향하여(Power to shape society and your own life ; Toward new gender equality policy objectives)』에 기초하고 있다.

2004년 도입된 성 주류화 계획은 성 주류화를 성평등을 위한 포괄적이고 장기적 과정으로 전제하고 ① 계획의 관리와 점검, ② 조정·협력체계의 구축, ③ 방법론과 도구 개발, ④ 공무원 교육훈련 등 네 가지 핵심 영역을 중심으로 조직화되는데, 이것은 모두 성 주류화 정책에 대한 정부의 강력한 의지를 보여준다.

우선, 계획의 관리와 점검을 통해 정부의 성 주류화 정책이 매년 얼마만큼의 성과를 달성하고 있는지를 점검하고, 이를 차기년도 시행계획 수립에서 반영한다. 통합 및 성평등부(the Ministry of Integration and Gender Equality)내에 설치된 성평등국(the Division for Gender Equality)은 12개 중앙행정부서와 총리실, 국무조정실의 성 주류화 시행을 지원하고 자문하는 역할을 부여받고 있다. 각 부처에는 성평등 담당관(gender equality coordinators)과 성 주류화 실무회의(inter-ministerial working group)가 설치되어 있고, 이들은 성평등국 내 성 주류화 담당자와의 정례적인 교류를 통하여 각 부처 내 성 주류화 업무를 조율한다. 성 주류화 정책의 일환으로서 성인지 예산 제도 시행에서는 재정부와 여성부가 협력하여 성인지 예산서 작성 지침을 만들고, 성인지 예산서를 공동으로 작성한다. 재 정부는 이 외에도 자체적으로 예산사업의 성 주류화를 위한 성평등 분석을 시행하고 있다.

성 주류화를 위한 세 번째 핵심적 정책 영역으로서 스웨덴에서 강조되고 있는 것은 성평등 분석 도구와 방법론이다. 성 주류화를 위한 사다리 모델에 기초하여 가장 기본적인 과정으로서 METS 체크리스트, 이외에 각 부처별, 사업별 성 주류화의 단계에 따른 분석 목적에 맞도록 JämKART, JämKAS Bas,



4R, JämKAS Plus, Process Mapping 등 다양한 분석 도구들이 개발·보호되었다.

마지막으로 공무원 교육훈련은 2004년 이후 총리실 산하의 국무조정실에서 주관하여 일반과정과 특별과정으로 구분되어 시행되고 있다.

스웨덴 성 주류화 정책의 이론적·체제적 특성은 성평등이라는 목표와 성 주류화 전략의 유기적 연계에서 찾아볼 수 있다. 2006년 의회의 의결을 통하여 스웨덴은 ① 여성과 남성의 권력과 영향력의 동등한 분배, ② 여성과 남성의 경제적 평등, ③ 무급돌봄과 가사노동의 동등한 분배, ④ 여성에 대한 폭력의 종식 등 네 가지 국가 성평등 목표를 공식적으로 선언하고, 이를 다양한 성평등 분석의 준거로 삼고 있다. 이것은 곧 국가 예산에 대한 성평등 분석이 궁극적으로 지향해야 하는 지점이 무엇이고, 예산분석에서 무엇이 분석의 기준이 되어야 하는지에 대한 지침이 되는 것이다.

이러한 성주류화 정책 영역과 성평등 목표들이 성인지 예산 제도의 시행에서 공통적으로 적용되지만, 성인지 예산이 특별히 초점을 맞추고 있는 영역은 크게 세 가지이다. 첫째, 정부의 경제정책 결정을 위한 다양한 기초자료에서 젠더 차원을 가시화할 수 있는 다양한 형태의 분석 보고서를 지속적으로 생산한다. 2004-2005년부터 정부가 국회에 제출하는 예산안의 부록이 대표적이다. 둘째, 재정사업 성과관리 제도의 틀 내에서 성평등 분석을 수행한다. 이것은 성 주류화 계획에 따른 성평등 분석을 해당 업무의 성과 목표와 연계하고 이를 지속적으로 점검해 나간다는 것을 의미한다. 이 작업은 모든 부처에서 수행되고 있으며, 사업별 성평등 분석 결과는 각 부처의 예산사업 성과 보고서 내에 포함되어 의회로 제출된다. 셋째, 성인지적 예산분석의 핵심 도구로서 성별분리통계에 대한 특별한 강조이다. 성별분리통계는 성인지 예산 편성 지침에서 특별히 강조되고 있으며, 매년 예산안에 성별분리통계가 포함되는 정도가 성 주류화 계획의 성과관리 지표에 포함된다. 예를 들어 2006년도에는 예산안에서 개인 단위로 작성되는 표와 그래프의 절반 이상이 성별로 분리되고 분석되는 것을 목표로 하였고, 2007년도에는 모든 표와 그래프를 성별에 따라 분리하는 것을 목표로 설정하였다.

성 주류화 정책의 맥락 내에서 성인지 예산 제도를 추진하고 있는 스웨덴 사례는 성인지 예산 제도가 “재정 시스템 개혁을 통한 예산과 정책 변화”를

의미한다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있도록 해준다. 예산사업에 대한 성인지적 관점의 분석이 중요하지만, 이를 통한 정책과 예산의 변화는 예산 시스템의 변화 없이는 가능하지 않다는 것이다. 개혁 추진을 위한 조직적, 인적, 물적 자원이 확보될 수 있을 때 변화는 가능할 것이고, 변화가 곧 정책의 성과가 될 것이기 때문이다.

## 2. 시사점

### 가. 성평등 관점의 재정 시스템 개혁으로서 성인지 예산

성인지 예산에 대한 다양한 정의들이 있지만, 3개국의 사례를 통해 성인지 예산을 새로운 각도에서 보자면, “성평등 관점의 재정 시스템 개혁”으로 정의할 수 있을 것이다. 성인지 예산 제도의 핵심은 모든 수준의 정부기구와 모든 정책 예산을 성평등 혹은 성인지적 관점에서 분석하는 것이지만, 재정 시스템의 개혁이 전제되지 않고는 예산분석과 이를 통한 예산 및 정책의 변화가 가능하지 않다는 것이다.

3개국 모두 성인지 예산 제도 추진을 위한 재정시스템의 개혁을 추진하였다. 이것은 두 가지 차원으로 구성된다. 즉 예산 편성 조직의 개혁과 조직을 구성하는 인적 자원의 개혁이다.

조직의 측면에서 볼 때, 3개 국가 모두 여성정책 전담부서와 재정부의 협력 체계, 각 부처 내 성인지적 예산분석을 위한 담당기구의 설치, 그리고 모든 관련 부처들간의 의견을 조율하고 조정할 수 있는 부처 간 협력체계를 구성하였다. 인도의 여성아동부, 호주의 여성지위실, 스웨덴의 성평등국은 이 과정에서 성인지적 예산분석을 위한 도구개발과 교육훈련 등 내용상의 핵심적 역할을 담당하였다. 호주의 여성지위실은 총리실 산하에 위치하면서 각 부처 예산 편성 과정에서 자문을 제공하고, 편성된 예산에 대한 검토 및 조정 권한을 부여받고 있었고, 각 부처 내에서 여성지위실과의 협력을 위한 담당자가 지정되어 있었다. 인도의 여성아동부는 재정부의 타부처에 대한 영향력

과 협력하여 다양한 부처에서의 성인지 예산 제도 시행을 주도해 나가고 있다. 스웨덴은 총리실로부터 부여받은 성 주류화 계획 추진의 특별부서로서의 권한을 통하여 각 부처의 시행계획을 검토하고 조정하고 자문한다. 의회에 제출하는 성인지 예산서는 성평등국과 재정부의 협력 하에 작성·제출된다.

인적 자원 개혁은 다양한 방식의 공무원 교육훈련을 통해 이루어지고 있다. 스웨덴의 공무원 교육과정은 일반과정과 특별과정으로 구분하여 이루어지고 있으며, 예산편성을 위한 성평등 분석 시점에서 담당자들을 대상으로 한 예산안 작성 실습과 함께 각 부처의 성평등 담당관, 실무자들과의 정기적 접촉을 통한 각 부처 업무조정 기술, 고위직을 대상으로 한 교육, 부처별 특성을 고려한 젠더 이슈 도출을 위한 교육 등이 이루어지고 있다. 인도의 경우 아직 공무원 교육을 위한 체계적인 기반이 마련되어 있지는 않지만, 여성아동부는 제도 도입을 위한 준비과정에서 예산담당 공무원들을 대상으로 한 다양한 워크숍을 주최하여 성인지 예산 제도와 예산분석 방법에 대한 이해를 확산하고자 하였다. 공무원 교육을 체계적으로 조직화하고자 하는 계획을 가지고 있다.

#### 나. 제도적 추진 근거의 중요성

3개국의 제도 분석을 통해 도출된 두 번째 시사점은 각 국가 내에서 합의된 제도적 추진 근거 마련의 중요성이다. 이는 인도와 스웨덴의 사례를 통해 확인된다. 인도의 경우 국가발전기본계획 내에서 성인지 예산의 중요성이 강조되어 왔고, 이것은 장기적인 관점에서의 시행을 보장하고 있다. 스웨덴 역시 의회를 통해 결의된 성 주류화 계획이 성인지 예산 제도 추진의 근거가 되고 있다. 이에 비해 호주에서 성인지 예산 제도는 제도적 근거보다는 관련 행위자들의 정치적 협상에 의해 추진되어 왔다. 제도적 합의는 정권의 변화 혹은 정치적 환경의 변화와 무관하게 제도의 지속성을 확보해 줄 수 있는 중요한 도구인 것이다.

### 다. 정치적 의지의 중요성

성인지 예산 제도는 정부 각 부처의 예산편성과 집행에 영향력을 행사함으로써 성평등에 대한 기존의 지배적 관점에 도전하고 패러다임의 변화를 추구한다. 이 과정에서 일선 부처와 담당 공무원들은 기존 관점의 변화 요구에 저항하거나 적극적으로 협조하지 않을 수도 있다. 성평등 정책의 역사가 오래되었을 뿐 아니라 성평등 문화가 가장 잘 형성되어 있는 스웨덴에서조차도 공무원들, 특히 고위직은 성인지 예산 제도의 중요성과 우선성에 공감하지 못하는 경우가 있음이 드러나고 있다. 일선 부처에서의 이러한 저항을 관리하기 위해서는 고위직 수준에서의 정치적 의지가 중요하다.

### 라. 장기적 과정으로서 성인지 예산

성인지 예산의 궁극적 목적이 성불평등을 유지, 재생산하는데 의도하지 않게 영향을 미치던 기존의 예산배분 방식을 변화시키고자 하는 것이라면, 그 성과 또는 효과는 장기적 안목에서 기대되는 것이 바람직하다. 성인지 예산 제도는 재정시스템의 개혁을 통해 점진적으로 오랜 시간을 거쳐 그 효과를 발휘하게 될 것이다. 정책 형성의 새로운 규범과 관점을 마련해 나가는 과정이므로 공무원의 예산분석이 곧 쉬운 정책 대안으로 수용되는 것은 쉽지 않은 일이기 때문이다. 예산분석 결과 예산이 불평등하게 집행되고 있다고 하더라도 그 대안은 하나가 아니며, 때에 따라서는 기존의 자원분배 규칙과 충돌할 수도 있을 것이다. 이러한 충돌을 피하면서 성평등한 자원 배분이 어떻게 가능할 것인지는 지속적인 토론과 협상을 통해 가능한 문제이다. 가장 체계적으로 접근하고 있는 스웨덴에서조차 실제 정책의 변화는 가시화되지 못하고 있으며, 일반 공무원들의 저항 역시 존재한다. 성인지 예산 제도의 효과는 스웨덴에 대한 평가보고서가 제안하는 것과 같이 충분한 자원과 시간이 안배된다면 결과는 기대했던 것 이상으로 나타나게 될 것이다.

## 참고문헌

- 김영옥 · 마경희 · 김보연(2007). 『해외의 성인지 예산: 다양성과 정책적 선택』, 한국여성정책연구원.
- 김영옥 · 마경희 · 이은아(2008). 『공공지출이 성불평등에 미치는 영향』, 한국여성정책연구원.
- 마경희(2008). "정치적 카멜레온으로서 성인지 예산", 『신자유주의와 희망의 페미니즘』, 2008년 한국여성학회 제24차 추계학술대회.
- 이남국(2002). "외국의 정부회계제도개혁사례: 뉴질랜드, 영국, 호주를 중심으로". 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 최성은 · 임완섭 · 김지선(2007). 『사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안』, 한국보건사회연구원.
- Alami, N.(2008). "Institutionalizing gender responsive budgeting: Lessons learned from UNIFEM's programmes", 『세계의 성인지 예산 제도화: 성과와 과제』, 한국여성정책연구원 · 조세연구원 주최 제2차 성인지 예산 국제심포지움 자료집.
- Australian Labor Party(2006). *Labor Women's Budget Statement 2006 -2007*.
- Bundlender, D., Elson, D., Hewitt, G. and Mukhopadhyay, T.(2002). *Gender Budgets Make Cents : Understanding gender responsive budgets*, the Commonwealth Secretariat:UK.
- Commonwealth of Australia(2001). *Women's Budget Statement 2001-2002*.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Maintaining Our Commitment to Women*.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Women's Budget Statement 1991-92 : Budget related paper No.5*.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Women's Budget Statement 1995-96 : Budget related paper No.3*.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Women's Budget Statement 1993-94 : Budget related paper No.4*.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Women's Budget Statement 1992-93 : Budget related paper No.5*.

- Das, S. and Mishra, Y.(2006a). "Gender Budgeting Statement: Misleading and Patriarchal Assumptions", *Economic and Political Weekly*, July 29.
- \_\_\_\_\_(2006b). "Women's Component Plan and Gender Budgeting in India: Still a Long Way to Go!", *YOJANA*, Vol. 50, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India.
- Department of the Prime Minister and Cabinet(1988). *Annual report 1987-88*, Canberra: Australia Government Publishing Service.
- \_\_\_\_\_(1987). *Annual report 1986-87*, Canberra: Australia Government Publishing Service.
- Eisenstein, H.(1996). *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*, Temple University Press.
- Halligan, J.(eds.)(1992). *Hawke's Third Government : Australian Commonwealth Administration*, University of Canberra.
- Jefferson, T., Preston, A., Fahlesson, S. C. and Mitchell, S.(2007). *A Study of Low Paid Work and Low Paid Workers in Western Australia*, Women in Social & Economic Research:Perth.
- Lahiri, A., Chakraborty, L. and Bhattacharyya, P.(2005). *Gender Budgeting in India*, NIPFP.
- Ministry of Human Resource Development(2001). *National Policy for the Empowerment of Women*, Government of India.
- Ministry of Women and Child Development(2007a). *Report on Working Group on Empowerment of Women for the XI Plan*.
- \_\_\_\_\_(2007b). *Annual Report 2006-2007*.
- Mishra, Y. and Jhamb, B.(2007). "What does budget 2007-08 offer women?", *Economic and Political Weekly*, April, 21.
- Nordic Council of Ministers(2006a). *Gender Budgeting- Integration of a Gender perspective in the budgetary process - Part Report: Country Report*.
- \_\_\_\_\_(2006b). *Now It's About the Money : Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic National Budgets - Final project report 2004-2006*.
- Planning Commission(2008). "Towards Women's Agency and Child Rights", *the Eleventh Five Year Plan*, Government of India.

- \_\_\_\_\_ (2002). *The Tenth Five Year Plan*, Government of India.
- Polk, M.(2004). "Is gender mainstreaming a viable strategy for attaining more gender equality? The integration of gender equality in the transportation policy discourse in Sweden" Paper presented at *the annual meeting of the International Studies Association*, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17.
- Regeringskansliet(2007). *Vägledning för att integrera ett köns - respektive ett Jämställdhetsperspektiv : BP 2007* (2007년도 예산안에 성평등 관점의 통합을 위한 지침).
- Sakhi Resource Center for Women(2005). *Review of Literature on Women's Component Plan in Kerala*.
- Sawer, M.(2002). "Australia: The mandarin approach to gender budgets", Bundlender, Debbie and Guy Hewitt(eds.), *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Women and government in Australia*, Year Book Australia.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Femocrats and Ecorats: Women.s Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand" UNRISD, *Occasional Paper 6*.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Femocrats in Glass Towers?", in Dorothy Mcbridge Stetson and Amy Mazur, *Comparative State Feminism*, Sage Publications.
- Sharp, R. and Broomhill, R.(2006). *Gender-Responsive Policies and Budgets*, State of South Australia.
- \_\_\_\_\_ (1990). "Women and Government Budgets", *Australian Journal of Social Issues*, vol. 25(1): 1-14.
- Sharp, R.(2007). *Gender responsive budgets have a place in financing gender equality and women's empowerment*, Division for the Advancement of Women Department of Economic and Social Affairs United Nations, New York.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Budgeting for Equity: Gender Responsive Budgeting within a Framework of Performance Oriented Budgeting*, UNIFEM: New York.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Budgeting for equality: the Australian experience?", *Feminist Economics*, vol. 8(1): 25-47.

- \_\_\_\_\_(1995). *A Framework for Gathering Budget Information from Government Departments and Authorities*, Mimeo, Adelaide: Research Centre for Gender Studies, University of South Australia.
- Stenman, M.(2006). "Gender Mainstreaming in Sweden's Government Administration", Sterner and Biller, *Gender Mainstreaming in the EU Member States*, Ministry of Integration and Gender Equality, Sweden.
- Swedish Government Office(2007a). *Moving Ahead: Gender budgeting in Sweden*.
- \_\_\_\_\_(2007b). *Moving Ahead: The Organisation of Gender Equality Work in Sweden*.
- \_\_\_\_\_, *Gender Equality in Sweden - a Summary*.
- Swedish Government Office Inquiry(2007a). *Gender Msinstreaming Manual: A Book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee(JämStöd)*, Swedish Government Official Reports.
- \_\_\_\_\_(2007b). *Gender Equality in Public Services: Some useful advice on gender mainstreaming*, Swedish Government Official Reports.
- Wanna, John W., Kelly, J. and Forster, J.(2000). *Managing Public Expenditure In Australia*, St Leonards:Allen & Unwin.



2008 연구보고서 6-5  
「성인지 예산 제도화 방안 연구(II)」의 단위 연구보고서

## 해외의 성인지 예산 : 정부주도 3개국 심층연구

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 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-257-1 94330

978-89-8491-245-8 94330 (세트)

<정가 11,000 원>