

성인지 예산 입법과정에 관한 연구

차 인 순*

초 록

이 연구는 성인지 예산의 입법과정에 대한 것으로 2002년 의제화 단계에서 2006년 입법에 이르기까지 약 5년에 걸친 입법과정을 연구 대상으로 삼아, 성인지 예산의 법제화를 둘러싼 입법과정의 특징을 분석한 것이다. 성인지 예산의 필요성에 대한 빈약한 공감대에도 불구하고 어떠한 정치적 기회구조가 입법을 가능하게 하였으며, 이러한 환경에서 입법의 주체들은 어떠한 전략을 사용하고, 어떠한 자원들을 동원하였는지에 대하여 탐구하였다.

연구결과, 다음과 같은 점들이 성인지 예산 입법과정의 특징으로 나타났다.

첫째, 입법 추진의 정치적 기회구조가 확대되었다는 점이다. 성평등 현안의 해결에 대하여 각 당이 모두 긍정적인 태도를 가지고 있었으며, 특히 여당이 성인지 예산을 총선공약으로 제시했고, 야당은 당별로 차이는 있으나 대체로 적극적이었던 점이다. 또한 여성의원 수가 증가하였을 뿐 아니라 여성의원 중 다수가 의정활동을 펼치기 이전부터 성인지 예산 의제를 미리 인지하고 있었다.

둘째, 성인지 예산이 실현되기를 원했던 여성의원들은 초기에는 상임위원회나 본회의에서 질의하는 방식으로 기본적 의정활동을 통하여 이 현안을 풀고자 하였으나, 이것이 용이하지 않자 제도화를 위한 다양한 연대의 전략을 구사하였다.

셋째, 이 과정에서 다양한 방식의 자원 동원이 있었는데, 정책간담회나 토론회와 같은 기본적인 의정활동 자원을 활용한 것 이외에도, 서명운동, 기자회견과 보도자료 뿌리기, 주요 의사결정자에게 서한보내기와 면담 등을 통하여 소관 상임위원회의 결정을 밖으로부터 압박하였다는 점이다.

이 연구의 의의는 성인지 예산 입법과정에 대한 정치과정론적 분석의 시도라는 점에 있다. 여성의원들이 자신들 역시 입법의 주체이면서도 성인지 예산이라는 의제를 입법하기 위하여 시민단체의 사회운동과 유사한 방식을 채택하였다는 점에 주목하였다.

주제어 : 성인지 예산, 입법과정, 정치적 기회구조, 자원동원, 사회운동론, 17대국회, 여성의원

* 국회여성위원회 입법심의관(chainsoon@na.go.kr)

I. 문제의 제기

1995년 세계여성회의는 북경선언·행동강령에서 성평등을 촉진하기 위한 전략의 일환으로 정책과 예산에 성 인지적 관점의 통합을 제시한 바 있다. 우리나라에서는 2000년을 전후하여 이 주제가 공론화되기 시작하였으며, 지속적인 논의 끝에 2006년에는 「국가재정법」을 통해 성인지 예산제도의 법적 근거를 마련하게 되었다. 「국가재정법」에 따라 정부는 성인지 예산서와 성인지 결산서를 2010회계연도부터 매년 국회에 의무적으로 제출하게 된다. 금년 2009년은 성인지 예산서가 제출되는 첫해이기도 하다.

이 연구는 성인지 예산의 입법과정에 대한 것으로, 2002년 의제화 단계에서 2006년 입법에 이르기까지 약 5년에 걸친 입법과정을 연구 대상으로 삼아, 성인지 예산의 법제화를 둘러싼 입법과정의 특징을 분석하고자 했다.

성인지 예산에 대한 국회의 논의과정을 살펴보면, 초기에는 여성위원회를 제외하고는 다수가 쉽게 공감하는 현안은 아니었다. 의사결정의 주체가 되는 운영위원회와 예산결산특별위원회 위원들은 성인지 예산제도의 도입에 대해 소극적인 경향을 보였다. 이는 당시 성인지 예산이 ‘여성 예산’으로 불리워지기도 한 것에서 알 수 있듯이 단순히 여성에게 자원을 더 많이 할당할 것을 요구하는 주장 정도로 인식하는 경향이 있었기 때문이다. 이로 인해 ‘중립적’이어야 하는 예산에 여성을 대입하는 것은 예산의 중립성과 객관성을 저해한다는 기존의 지배적인 인식을 성인지 예산은 쉽게 넘어서지 못했다. 성인지 예산제도가 갖는 민주주의적 함의에 대해서는 국내외적으로도 깊이 있는 이론적 논의가 부족한 상태였고, 성인지 예산에 대한 지지는 성불평등 개선과 성평등 촉진에 크게 기여할 것이라는 당위론 차원에서 추진되었다. 때문에 입법과정에서 성인지 예산에 대한 부정적인 견해를 설득할만한 논리적인 근거는 풍부하지 못했고, 성인지 예산 도입의 필요성과 의미에 대한 인식의 격차는 지금까지도 폭이 넓은 편이라고 볼 수 있다.¹⁾

1) 일례로 기획재정부가 국가재정법과 국가회계법 일부개정법률안(2008.11.7)을 제출하면서 성인지 결산서를 무신경하게 성인지결산명세서로 변경시키고자 했다는 점에서도 나타난다. 이 개정안은 기획재정위원회 심사과정에서 변경하지 않고 현행대로 성인지 결산서로 명시하는 것으로 의결되었다.

나아가 입법 절차적 측면에서도 성인지 예산의 입법과정은 법안이 제안되면 토론과 수정·보완과정을 걸쳐 의결되는 표준적인 의사결정절차와는 다른 양상으로 전개되었다. 여성의원들은 성인지 예산 입법화라는 목적을 달성하기 위하여 다양한 방식의 의정활동을 시도하였는데 예를 들어 초당적으로 연대하고, 남성의원들에게 지지서명을 받았으며, 기자회견을 하면서 보도자료를 배포했다. 또 입법적 의사결정에 영향을 미치는 위치에 있는 위원들에게 의견서를 보내고, 관련 위원회 위원장을 만나 설득하는데 많은 공을 들였다. 이것은 마치 제도권 안에서의 또 다른 ‘여성운동’처럼 보여 졌다.

이 연구는 바로 이러한 양상들에 주목한 것이다. 본 연구는 성인지 예산의 필요성에 대한 빈약한 공감대에도 불구하고 어떠한 정치적 기회구조가 입법을 가능하게 하였으며, 이러한 환경에서 입법의 주체들은 어떠한 전략을 사용하고, 어떠한 자원들을 동원하였는지에 대하여 분석하고자 한다.

정치적 기회구조와 자원동원이라는 개념은 사회운동론의 한 가지인 자원동원론과 그에서 발전된 정치과정론에서 사용되고 있는 주요한 개념이다. 국회라는 제도권 안에서의 입법과정을 일반 정치이론이 아닌 사회운동론의 시각에서 보는 주된 이유는 비록 제도권 안에서의 현상이었지만 사회운동적 속성이 두드러졌다고 보기 때문이다. 이는 성인지 예산이라는 의제의 성격에서 비롯된다. 성인지 예산은 예산의 중립성에 대한 기존 주류적 인식에 대한 도전이자 주류적 인식의 재구성을 요청하기 때문에 새로운 가치 지향을 전제하고 있었다는 점이다. 따라서 13%에 불과한 정치적 소수자인 여성의원들의 의제로 볼 수 있는 성인지 예산을 입법하는 데에는 표준적 입법 절차만으로는 가능하지 않았고, 이를 성취하기 위하여 비교적 지속적이고 집합적인 행동이 나타나게 되었다.

이 연구의 의의는 성인지 예산 입법과정에 대한 정치과정론적 분석의 시도라는 점에 있다. 성인지 예산 제도화와 관련하여서는 연구용역보고서 수준에서 입법의 내용이나 의제화 단계의 활동들이 소개된 바 있으나, 입법과정에서 입법주체들의 다양한 활동과 작용에 대하여서는 종합적으로 연구, 분석된 바 없다. 또 한국의 성인지 예산제도의 도입은 2007년 유엔여성차별철폐위원회로부터 긍정적인 평가를 받은 가운데²⁾, 아시아지역에서 벤치마킹의 대상으

2) 유엔여성차별철폐위원회(CEDAW), 대한민국 제5차 및 6차 정기보고서에 대한 유엔여성차

로³⁾, 아시아 지역의 여러 나라에서는 한국의 성인지 예산 입법과정에 대하여 많은 질문들을 가지고 있다. 따라서 성인지 예산의 입법과정에 대한 한국 사례 연구의 시작으로써도 의의를 가질 것으로 기대된다.

II. 연구 배경과 연구방법

1. 연구 배경

일반적으로 사회운동(social movements)이란 비제도적 방식으로 기존의 질서나 삶의 조건을 변화시키고자 하는 비교적 지속적인 집합적 행동들을 총칭한다.⁴⁾ 사회운동론의 여러 이론 중 정치과정론은 1960년대 말 이후에 형성된 자원동원이론에서 갈라져 나온 것으로 먼저 자원동원이론이란 사회적 불만 혹은 긴장이 집단행동으로 전환되는 조건을 규명하고자 하는 것이다. 이 이론에 의하면 전환의 계기는 운동조직, 이데올로기, 외부 엘리트의 협조, 자금 등 각종 자원(resource)을 성공적으로 조달할 때이다(임경훈, 2002: 227).

정치과정론은 자원동원론에서 당연히 했던 외부자원 조달이 어떠한 조건에서 가능한가라는 문제제기를 하면서 이를 정치적 기회구조(structure of political opportunity)라는 개념에서 찾고 있다. 맥아담(Doug McAdam)에 의하면 정치적 기회구조란 ①정치체제의 상대적 개방성 또는 폐쇄성, ②정체(polity)를 지탱하는 엘리트 연합의 (불) 안정성, ③운동에 대한 동맹 엘리트 존재 여부, ④국가가 억압정책을 사용할 능력과 성향 등으로 구성된다.⁵⁾ 이보

별첨폐협약 이행 심의결과 최종권고문, 국회여성가족위원회 「2007년도 국정감사자료집」

3) 2008년 9월 16일~17일, 베트남 의회 사회문제위원회와 베트남 - UNDP 워크숍에서 한국은 성인지 예산 제도화의 우수사례로 초청을 받았으며, 2008년 12월 3일~5일에는 UNESCO, UNDP, 한국양성평등교육진흥원 공동주체로 한국양성평등교육진흥원에서 아시아지역 10여 개 국 공무원들에 대한 성인지 예산 교육이 있었고, 한 일본 대학에서 한국의 성인지 예산제도화 사례를 2007년부터 지속적으로 관찰, 방문, 연구하고 있다.

4) 임경훈(2002). “제9장 사회변동과 정치발전”, 서울대 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』, 박영사

5) Doug McAdam, “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions”, in Doug McAdam, John D McCarthy and Mayer N. Zald, eds., Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural

다 앞서 태로우(Tarrow)는 정치구조의 예로 선거과정 및 절차의 안정성, 엘리트 집단의 역할 분화, 정책변화과정, 기존 사회운동이 가져다 준 성공적인 결과, 국가조직 형태 등을 제시한 바 있다.⁶⁾

이러한 정치적 기회구조는 사회구조의 변화를 초래하기도 하고 또 운동의 주체자들에게 대응방식의 변화를 초래하기도 한다. 또 사회운동 역시 정치적 기회구조의 영향을 받기도 하지만 동시에 그 스스로 정치적 기회구조를 변화시키면서 성식을 겪게 된다고 본다.

집단 목표의 성취에 있어서 이러한 정치적 기회구조가 중요한 이유는 자원을 동원하는 주체의 역량 이외에, 환경에 대한 분석을 가능하게 해주기 때문이다. 이러한 정치적 기회구조의 개념은 사회구성원의 집합적 행위를 촉진하는 매개체로서 자원 그 자체 보다 자원의 활용을 가능하게 하는 정치적 구조가 갖는 기능을 더 강조하는 입장으로 이해할 수 있다.⁷⁾ 즉 정치적 기회구조란 사회운동을 둘러싼 결정적 환경(determining environment)으로서 사회운동의 성공과 실패에 결정적인 영향을 미치게 된다.⁸⁾ 정치적 기회구조가 확장될 때, 사회운동은 성공할 확률이 높아지지만, 반대로 정치적 기회구조의 축소는 사회운동의 실패로 연결된다고 본다. 하지만 이러한 정치적 기회구조는 고정불변한 것이 아니며, 사회운동세력과 그 경쟁세력사이의 역학관계에 따라 신축적으로 확대 또는 축소되는 변화의 과정 속에 있는 것으로 이해된다.

이와 같은 정치과정론적 접근은 여성인권의 증진과 성평등 축진을 목표로 입법과 정책에 많은 영향을 끼쳐온 여성운동에 적용가능하다. 젠더 관련 정책을 정치과정론의 관점에서 분석한 최근의 연구로는 정재훈(2007)의 ‘탈성매매 지원 대책 도입에서의 여성운동의 역할에 관한 연구’가 있다. 정재훈은 이 연구에서 성매매 근절을 위한 여성운동의 정치적 기회구조로서 2가지를 분석하

Framings, Cambridge:Cambridge Univ. Press, 1996, pp.23-40, 임정훈(2002), p.329에서 재인용.

6) Sidney Tarrow(1994), Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics, Cambridge:Cambridge Univ. Press., P.18, 정재훈(2007), P.401에서 재인용

7) 정재훈(2007), “사회복지정책으로서 탈성매매여성 지원 대책 도입에서의 여성운동 역할 연구 - 신사회운동론과 자원동원론 관점을 중심으로 -”, 사회복지학회, 『사회복지정책』, 제30집, 30, 2007.9, pp.393-422

8) 윤성이(1998), “사회운동론의 관점에서 본 한국 권위주의체제 변동”, 한국정치학회, 『한국정치학회보』, 32집 4호, 1998.12, pp.111-128

고 있는데 하나는 2000년 이후 여러 차례 걸쳐 일어난 집결지 화재 사건이며 다른 하나는 여성부의 출범을 제시한 바 있다.

그런데 사회운동의 영역이 아닌 제도권 하에서도 이러한 정치과정론적 접근은 유효할 수 있다. 비록 제도권 안에서 일지라도 주류적 관점에 도전하고, 주류를 변형시켜내는 과정은 사회운동적 요소를 수반하는 것으로 보인다. 가부장적 관점을 성평등적 관점으로 전환해내는 것을 지향하는 젠더 정치학은 제도권이라는 환경 안에서도 자신의 목표를 실현하기 위한 특별한 전략과 자원을 필요로 한다.

본 연구는 이러한 정치과정론의 관점에서 성인지 예산의 입법과정을 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 성인지 예산이 법적으로 도입될 수 있었던 정치적 기회구조의 확대에 대하여 분석하고, 다음으로 입법의 주체들이 성인지 예산의 입법화를 위하여 어떠한 전략을 사용했는지 그리고 어떤 자원을 어떠한 방식으로 동원하였는지 분석하고자 한다. 성인지 예산 입법화의 정치적 기회구조의 확대 요인으로 성평등 의제에 대한 각 당들의 입장과 태도, 여성의원 수의 증가를 살펴보고, 이 같은 정치적 기회구조 하에서 입법의 주체들이 사용한 다양한 전략에 대하여 분석한다. 입법주체들의 자원동원에 대하여는 입법절차상의 자원 즉 본회의나 상임위원회에서의 질의 이외에 정책토론회, 해외시찰, 기자회견 등 다양한 자원의 동원과 활용, 그리고 성인지 예산에 대한 설득논리 등 논리적 자원에 대해서도 들여다볼 것이다.

그런데 정치적 기회구조의 확대에 대한 분석에서 여성의원 수의 증가를 단순히 양적인 측면에서만 보는 것은 한계가 있다. 양적인 증가 못지않게 중요한 것은 대의성의 작동일 것이다. 말로타스(Maloutas, 2006)에 의하면 오늘날 민주주의가 중심적인 사회적 조직 원리로 이해되고 있음에도 불구하고, 여성은 여전히 정치적으로 주변화 되어 있다. 한국의 경우는 심각한 편에 속하는데, 한국여성의 정치참여 수준은 성인지 예산제도의 입법이 있었던 17대 국회 299명의 의원 중에서 39명(4.15 선거일 기준)으로 13.0%에 불과하였다. 민주적 의사결정을 실질적으로 가능하게 한다는 최소 30%에도 현저히 미치지 못할 뿐 아니라 이상적인 대표성 수치인 50%는 공감대조차 형성하지 못했다.⁹⁾

9) 독일의 연방남녀평등법은 공공 영역에서 여성이 50%가 안되는 경우에는 여성이 저대표된

더욱이 여성의원은 양적으로 소수자이면서 젠더 정치의 관점에서는 더 소수자이기도 하다. 모든 여성 국회의원들이 성평등 현안을 우선적으로 대변하고 있지 않기 때문이다. 이미 대의 민주주의의 한계에 대한 논의에서 지적되어 온 바와 같이 대표성과 대의성 간의 괴리가 존재하며, 여성 대표성과 여성주의적 대의성 간에도 괴리가 존재한다(김연진, 2008)¹⁰⁾ 따라서 여성의원의 수적인 증가를 분석하는 과정에서 대의성이라는 요소를 살펴보는 것은 정치적 기회구조의 확대요인을 설명하는데 유용할 것으로 보인다. 여성의원의 수적인 증가가 점진적으로 이루어진다 해도 대의성이 그만큼 증가하지 않는다면 성평등 의제 실현을 위한 정치적 기회구조가 반드시 확대되었다고 볼 수 없기 때문이다.

2. 연구방법

성인지 예산의 입법은 의제화 단계까지 포함하면 성인지 예산 관련 결의문이 만들어진 2002년 11월부터 국가재정법에 성인지 예산제도의 근거가 마련된 2006년 9월까지로 16대 국회와 17대 국회에 걸쳐 있다¹¹⁾. 연구는 이 기간 동안 있었던 국회 내 성인지 예산과 관련된 의원들의 의정활동, 관련 위원회

것으로 보고 있다(신옥주, 2008). 스웨덴과 노르웨이 성평등법에서는 40%를 명시하고 있다.

10) 김연진의 정리에 의하면 대의민주주의의 한계는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 대의민주주의가 실현될 수 있는가에 대한 근본적인 의문이 제기되며

둘째, 대의민주주의가 대표의 실패를 극복할 수 없다는 비판이 있고,

셋째, 시민과 대리인 사이의 거리가 확장되면서 기술관료적 민주주의가 강화되며,

넷째, 이익집단 정치시대에 많은 자원을 축적하고 발언권이 강한 특수 이익집단이 민주적

토론과정을 지배하면서 국민대표성이 약해질 가능성이 우려되고,

다섯째, 다수결주의에 의한 소수의 배제가 발생하며,

여섯째, 이기적 이익간의 균형을 추구하는 시장 민주주의라는 비판과

일곱째, 실질적 입법이 시행령과 시행규칙을 통해 의회가 아닌 행정부의 해당부서에 위임된 문제를 안고 있다는 것이다.

이 중 두 번째 한계와 관련하여, 김연진에 의하면 Pitkin(1967)은 이를 묘사적 대표성과 실재적 대표성이라는 용어로 정의하였는데, 김연진(2008)은 이 용어를 대표성과 대의성으로 바꾸고, 대의성은 젠더 의제에 관한 정책적 대응성과 여성사안에 대한 의견표출과 대응활동으로 한정하여 조작적으로 정의한 바 있다.

11) 16대 국회는 2000년 5월 30일부터 2004년 5월 29일까지인데, 제도화과정의 첫 단계인 청원과 결의안 채택은 2002년 11월에 있었다. 17대 국회는 2004년 5월 30일부터 2008년 5월 29일까지로 『국가재정법』 제정은 2006년에 있었다.

회의록 및 활동자료 등을 수집하여 분석하였다. 성인지 예산 입법과 관련하여 회의가 이루어진 곳은 여성위원회, 예산결산특별위원회, 국회운영위원회이다. 의정활동은 위원회에서의 회의 이외에도 전문가간담회, 기자회견, 토론회, 정부 관계자와의 정책간담회, 태스크 포스팀 구성 및 활동 그리고 보도자료를 통한 홍보 등으로 다양하게 나타났다. 그 밖에 아젠다를 촉발하고 지속적인 관심을 표한 여성단체들의 청원과 입법 심사과정의 의견서 자료 등이 수집, 분석되었다.

참고로 본 연구자는 2003년 1월부터 성인지 예산 법제화과정에서 지원업무를 일부 담당하면서 17대 국회라는 공간에서 이루어진 성인지 예산의 입법과정을 지켜 본 현장관찰자였음을 밝혀 둔다.¹²⁾

III. 의제화와 입법

1. 의제의 성립

국회에서 성인지 예산이 의제로 받아들여진 것은 여성단체에 의한 청원으로부터 시작되었다. 당시 한국여성단체연합의 공동대표였던 이정숙 외 2인은 2002년 10월 8일 국회에 <여성관련예산정책에 관한 청원>을 제출하였다.¹³⁾ 한국여성단체연합은 1995년 북경 세계여성대회를 다녀와서¹⁴⁾ 1998년부터 중앙정부의 여성관련예산을 분석하여 정부에 대안예산요구안을 제시하여 왔으며, 2001년부터는 한국여성민우회를 시작으로 한국여성의전화연합 등 지역조직을 가지고 있는 여성단체들이 지방정부에 대하여 대안여성정책 예산을 제

12) 여성위원회의 성인지예산 관련 활동과 관련하여 지원업무를 수행한 동시에, 예산결산특별위원회 성인지재정관련 TF 팀의 지원팀 활동 및 심상정의원실 토론회 발제 등 참여와 관찰을 동시에 하였다.

13) “여성관련예산정책에 관한 청원”의 요지, 2002.10.8 국회 홈페이지 의안정보시스템 및 국회여성위원회(2004)를 참조할 것. 여성단체가 이미경 의원을 통해 제출한 청원의 제목은 “성인지적 예산정책 마련을 위한 청원”이었으나, 국회 내 공식기록에서는 여성관련예산정책에 관한 청원으로 기록되어 있다.

14) 1995년 북경여성대회는 성주류화 전략을 행동강령으로 채택하였으며, 입법, 정책, 예산에 성인지적 관점을 통합시킬 것을 방법론으로 제시하였다. 북경여성행동강령(1995)을 참조할 것.

시하여왔다. 이러한 활동경험을 기초로 여성단체는 국가가 성인지 예산정책을 수행하여 줄 것을 요청하는 청원을 제출하게 된다. 이 청원은 당시 기획예산처 소관사항이었으므로 운영위원회에 제출되었고 동시에 관련위원회인 여성위원회에 회부되었으며, 여성위원회에서는 동 청원의 타당성을 긍정적으로 검토한 의견서를 채택하였다.

청원은 여성위원회 회의에서 적극적으로 논의되었다. 심사과정에서 전 의원은 청원에서 더 나아가 “정부가 성인지적 예산편성 및 자료제출 요구에 대한 자료제출을 하도록 요구하는 결의안”을 여성위원회가 의결할 것을 제안하였다.¹⁵⁾ 전 의원은 여성관련 예산은 여성부보다는 오히려 각 부처 예산에 더 많이 산재하여 편성된 만큼 각 부처 예산편성 모두가 성인지적 관점에서 제대로 편성되었는지 심의될 필요가 있음을 주장하였다. 여성위원회에서는 이 제안을 받아들여 위원회 결의안으로 채택하였으며, 이 날 채택된 <성인지적 예산편성 및 자료제출촉구결의안>은 2002년 11월 8일 본회의에서도 이의 없이 통과했다. 결의문의 주요내용은 첫째, 정부는 예산안편성지침의 작성 및 예산안 편성에 있어서 성평등적 관점을 적극적으로 반영할 것을 촉구하고, 둘째, 정부는 예산안에 대한 시정연설에 있어서 여성관련예산의 편성방침 및 내용을 명확히 밝힐 것을 촉구하며, 셋째, 행정부처는 관련 자료를 여성부와 국회 여성위원회 및 예산결산특별위원회에 제출할 것을 촉구하는 것이었다.

결의문 채택 이후 여성위원회 회의에서는 성인지 예산 추진에 관하여 정부의 업무 보고와 의원들의 질의가 지속되었으며, 전 의원 등은 2004년도 예산안편성지침에 성인지 예산편성이 포함될 것과 관련 연구용역 실시 등을 요구하였다.¹⁶⁾ 정부는 국회의 요구에 따라 관련용역을 발주하고, 성인지 예산제도의 운영 사례를 구체적으로 파악하기 위하여 제도적 경험을 가지고 있는 호주와 필리핀을 시찰하였으며¹⁷⁾, 여성위원회 전문위원실에서는 성인지 예산 분석방법과 관련된 전문가간담회를 실시하기도 하였다.¹⁸⁾ 그런데 정부는 결의

15) 제234회국회(정기회) 제4차 여성위원회, 2002.10.24 회의록

16) 제238회국회(임시회) 제2차 여성위원회, 2003.4.15 회의록

17) 연구보고서로는, 여성부 정책1담당관실(2004), 4개 부처 “성인지 예산” 시범분석-보건복지부, 교육인적자원부, 농림부, 노동부, 2004.1, 및 김경희 외(2003), 「성인지적 예산분석지침 수립방안 연구」, 여성부 연구보고 2003-14, 해외시찰 보고서로는 여성부 정책담당관실(2004), “성별영향평가 분석평가 해외정책연수”, 연수보고서, 2003. 12.18-23가 있음.

문의 3가지 요구사항에 대하여는 16대 국회가 마감될 때까지 어떠한 노력도 하지 않았다. 결과적으로 16대 국회에서 성인지 예산 의제는 국회여성위원회 회의에서 질의 이상으로는 나아가지 못했다.

2. 재의제화

17대 국회가 시작된 첫해인 2004년에 국회 본회의, 예산결산특별위원회, 국회운영위원회 그리고 여성위원회에서 성인지 예산은 다시 정책현안으로 제기되었다. 당시 장의원은 2004년 7월 14일 17대 국회 본회의 첫 대정부질의에서 성인지 예산분석을 통해 변화를 이끌어내야 함을 지적하면서 정부기관의 변화를 유도할 수 있는 치밀한 계획을 수립하여 줄 것을 여성부장관에게 요구하였다.¹⁹⁾

9월 17일에 열린 예산결산특별위원회에서 전 의원은 2002년 결의문을 거론하면서 기획예산처 예산실장과 여성부장관에게 결의문의 내용대로 이행할 것을 촉구하기도 하였다. 그러나 기획예산처 예산실장은 성인지 예산 결의문에 대하여 잘 알고 있지 못하였으며, 여성부 장관은 성 인지예산에 대한 연구나 외국의 사례들이 부족하다고 보고 2005년도 예산에도 연구용역을 추진하는 정도로 계획을 잡는 등 소극적으로 답변하는 데 머물렀다.²⁰⁾ 전 의원은 중앙인사위원장에 대한 질의에서는 성인지적 관점의 개념과 방법론을 공무원 교육에 반영할 것을 요구하고 약속을 받아낸 바 있다.

또 국회운영위원회에서도 성인지 예산이 거론되었다. 심 의원은 결의문을 다시 거론하면서 기획예산처의 예산편성지침의 기준에 성인지적 관점에서 편성이 들어가 있는지를 질의하였으나 기획예산처 장관은 “여성부에서 의견을 제시하여 왔지만, 내년 이후에 적극적으로 노력” 하겠다는 형식적인 답변만 내놓았다²¹⁾.

여성위원회에서는 보다 적극적으로 문제를 다시 제기하였다. 최 의원은 “성

18) 이혜경(2003), “성인지적 예산분석의 방법과 과제”, 국회여성위원회 전문가간담회

19) 제248회국회(임시회) 제5차 본회의 사회문화에 관한 질문, 2004.7.14

20) 제250회국회(정기회) 제4차 예산결산특별위원회 회의록, 2004.9.17.

21) 국회운영위원회 2004년도 국정감사 회의록, 2004.10.21.

인지 예산을 고려하기 위하여 여성위원회에서 계수조정소위²²⁾에도 여성이 들어갈 수 있도록 촉구” 하자는 제안을 하였다.²³⁾ 당시까지 예산결산특별위원회의 예산안조정소위원회에 여성의원은 한명도 없었다. 논의 끝에 2004년 12월 2일 당시 여성위원회 위원장 명의로 예산결산특별위원회 위원장과 예산결산특별위원회의 여·야 간사에게 예산안조정소위원회에 여성의원이 보다 많이 참여할 것을 요청하는 서한을 작성하여 전달하였다. 그러나 이러한 요구는 첫해에는 받아들여지지 않았다.

3. 성인지 예산안 편성지침 도입

결의문의 요구사항에 대하여 기획예산처의 적극적인 이행의지가 보이지 않는 가운데, 여성가족위원회에서 예산결산특별위원회로 옮긴 이 의원은 성인지 예산을 예산결산특별위원회에서 의제화 하였으며, 예산결산특별위원회 내에 TF 팀을 설치하여 기획예산처의 예산안편성지침에 성인지 예산을 포함시키는데 주도적 기여를 했다. 예산결산특별위원회 내에 ‘성인지 관련 재정연구를 위한 TF 팀’은 소위원회 추진 당시에 마련했던 계획을 과제로 삼아²⁴⁾, 2006년 1월 31일에 이 의원을 위원장으로 하여 4명의 열린우리당 의원, 4명의 한나라당 의원 그리고 1명의 민주노동당 의원으로 구성되었다. TF 팀은 우선적으로 성인지 예산제도의 도입방안 연구를 목표로 삼아 성인지 예산제도 도입의 첫 단계로 <2007년도 예산안편성지침>에 성인지 예산안 편성지침을 포함하는 대안을 마련하였다. 2006년 3월 7일 TF팀은 예산결산특별위원장에게 보고 후, 동 제도의 실시를 확실히 매듭짓기 위하여 기획예산처 장관과 여성부 장관에게 정부의 2007년도 예산안편성지침 작성 시에 이 대안을 반영할 것을 촉구하는 공문을 보내었다²⁵⁾. 이 의원은 예산안편성지침에 성인지 예산

22) 예산안조정소위원회의 옛날 명칭임.

23) 제250회국회(정기회) 제5차 여성위원회 회의록, 2004.12.2.

24) 성인지 예산소위원회를 구상했을 당시에 소위가 설정했던 과제는 ① 2006년도 예산안에 대한 성인지적 검토의견 제출, ② 국가재정법안에 대한 성인지적 검토의견제출, ③ 성인지 예산편성을 위한 정부대책 촉구, ④ 관련연구용역 발주, ⑤ 자문단 구성 등으로 상설소위원회를 전제로 하여 보다 광범위하고 지속적인 업무를 구상한 바 있다.

25) 수신자 기획예산처 장관, <성인지 예산제도 도입방안에 대한 협조요청>, 예산결산특별위원장, 2006.3.8

안이 공식적으로 포함되는 것이 확인될 때까지 예산결산특별위원회에서 기획예산처 장관에게 지속적으로 질의했다. 그 결과 2007년도 예산안편성지침부터는 성인지 예산안 편성지침이 포함되게 되었다.

4. 법적 근거의 마련

2006년 9월 8일 의결된 『국가재정법』에는 원안에 없었던 성인지 예산 조항이 포함되었다. 이는 당시 국회운영위원회 법안소위원회 위원이었던 심 의원의 주도로 이루어진 것이었다. 심 의원은 여성위원회 위원은 아니었지만, 17대 국회 첫해인 2004년부터 국회운영위원회에서 성인지 예산에 많은 관심을 가지고 질의를 계속해 왔다. 국가재정 관련 법안은 2004년에 정부제출안과 의원발의안이 국회운영위원회에 회부되어, 2005년 4월 18일 공청회를 거쳐 22일 국회운영위원회에서 대체토론을 마친 상태였다. 대체토론 이후 국가재정 관련 법안은 소위에 넘겨졌고, 소위의 의결로 열린우리당과 한나라당간의 협의체를 구성하여 별도의 보다 전문적인 사전검토과정을 거치기로 하였다. 국가재정법안에 대한 전문검토가 열린우리당과 한나라당 양 당간의 협의체로 넘어간 상황에서 당시 민주노동당 소속의 심 의원은 의견을 개진할 기회를 갖지 못했고, 2006년 4월 24일 운영위원회 2차 소위원회 회의 시 양당이 협의해 온 안에는 성인지 예산 관련조항이 포함되어 있지 않았다. 심 의원은 이 회의에서 국회의원 100명의 연서명이 이미 예산결산특별위원회와 기획예산처에도 전달되었음을 상기시키면서 성인지적 관점의 예산편성원칙의 반영을 다시 강조하였다. 이 날 소위원회는 이러한 심 의원의 요구를 받아들여 성인지 예산 원칙의 도입과 성인지 예산서 및 결산서를 국회에 제출하는 내용의 대안을 의결하였다.²⁶⁾ 이후 2006년 6월 29일 국회운영위원회에 소위심사결과가 보고되었으며, 8월 29일 상임위 의결을 거쳐 9월 8일 본회의를 통과하였다.²⁷⁾

수신자 여성부 장관, <성인지 예산제도 도입방안 자료송부>, 예산결산특별위원장, 2006.3.15
26) 제259회국회(임시회) 제2차 국회운영위원회 소위원회 2006.4.24. 회의록

27) 『국가재정법』에서 성인지 예산 관련 조항은 제16조, 제26조, 제34조 9호, 제57조, 제58조 제1항 제14호, 제61조이며, 2010회계연도부터 적용된다. 주요 조항은 다음과 같다.

- 제16조(예산의 원칙)

5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에

그런데 이러한 성인지 예산제도의 도입 결정에 대하여 이것이 충분한 토론에 기초했다기보다는 당시 캐스팅 보트(casting vote) 상황에서 민노당의 성인지 예산 제안을 일단 수용할 수밖에 없었다는 사후 평가도 일부 제기되곤 하였다. 하지만 당시 국가재정법안에 대한 내용적 검토에 대해 기본적으로 양당의 협의체에서 합의안을 만들어 왔다는 점 그리고 여기에서도 성인지 예산에 대한 고려가 빠진 것을 볼 때 이 사안 자체는 캐스팅 보트의 상황으로 보기는 어렵다는 판단이다. 정부는 심 의원의 지속적인 질의에 대하여 4월 24일 소위원회 회의에 심 의원실의 토론회(2005.6.2) 결과를 수용한 성인지 예산 조항을 정부안으로 준비해 왔었고, 성인지 예산이 국가재정법에 포함되어도 크게 문제될 것 없다는 소극적 입장에서 동의한 것이었다.

IV. 입법적 의사결정의 동학

1. 정치적 기회 구조의 확대

성인지 예산의 입법이 이루어진 17대국회에서 각 당은 성평등 현안에 대하여 비교적 적극적인 입장을 취하고 있었다. 이미 열린우리당은 성인지 예산을 다음과 같이 17대 총선공약에 포함시켰다.²⁸⁾

9. 여성정책추진의 효율성 제고

여성정책 추진기구를 확대하고 지방자치단체와의 업무연계를 강화하겠습니다.

반영 하기 위하여 노력하여야 한다.

- 제26조(성인지 예산서의 작성)

1항 : 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서 (이하 “성인지 예산서”라 한다.)를 작성하여야 한다.

- 제57조(성인지 결산서의 작성)

1항 : 정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고, 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서 (이하 “성인지 결산서”라 한다.)를 작성하여야 한다.

28) 열린우리당 4·15 총선 중앙공약집, 2004.3

- **성인지 예산 개념을 도입하여** 성별분리통계 시스템을 구축하고 정부·지자체 각 분야의 예산편성·집행·평가 시 예산이 여성에게 미치는 영향을 분석하겠습니다.

민주노동당의 경우는 성인지 예산을 포함한 성주류화 조치의 제도화에 가장 높은 관심을 보였다. 17대 국회 첫해인 2004년 국정감사를 ‘성인지 국정감사’로 선언하고 참여하는 모든 상임위원회에서 성평등을 주제로 한 국정감사용 질의를 당 차원에서 조직적으로 준비하기도 했으며(차인순, 2008, p.123), 당 보좌진 교육에 적극적이었다. 한나라당의 경우에는 당시 여성위원장이 여성경제학자 출신으로 여성위원회에서 성인지 예산 의제를 이끌어 나갔으며, 여성위원회 소속이었던 진 의원은 국회여성정책포럼이라는 의원연구단체를 만들어 국회의원들 간에 성평등 이슈를 유통시켰다. 이처럼 각당이 성평등 현안과 이 현안의 제도화에 대하여 명시적인 추진 의사와 진취적인 태도를 가지고 있었던 것은 이전 국회에서는 볼 수 없었던 새로운 현상이었다.

여성의원 수의 증가 또한 주요한 요인이었다. 17대 국회 여성의원은 4·15 선거결과 39명으로 전체의 13%를 차지하게 되었는데, 이는 16대 국회 5.9%(당선기준 16명)의 2배를 넘는 것이었다. 성인지 예산 논의가 시작된 16대 국회 여성의원 중에서는 7명이 17대 여성의원으로 활동하게 되었다.²⁹⁾ 17대 국회 여성의원이 16대에 비하여 2배 이상 증가함으로써 여러 상임위원회에 골고루 그리고 복수로 의정활동을 할 수 있게 되었고, 성평등 의제는 한 상임위원회에 국한되지 않고 여러 상임위에서 동시에 제기될 수 있는 입법 환경이 만들어지기 시작했다. 성인지 예산 관련위원회의 여성의원 수를 살펴보면, 아래 표와 같다. 16대 말인 2003년의 여성위원회, 예산결산특별위원회, 국회운영위원회의 여성의원의 수는 각각 9명, 1명, 2명이었지만, 17대 중반인 2005년에는 여성위원회 12명, 예산결산특별위원회 6명, 국회운영위원회 4명까지 증가하였다.

29) 7명은 김영선, 김희선, 박근혜, 이미경, 전재희, 조배숙, 한명숙 의원이다. 여성의원의 수는 비례대표의 승계로 16대 말에는 21명, 17대말에는 43명까지 늘어났다.

〈성인지 예산 관련 위원회 여성의원 수(2003~2007)〉

년 월	여성위(16)	예결위(50)	운영위(22)
2003.9 (16대)	9	1	2
2004.8 (17대)	12	3	4
2005.8 (17대)	12	6	4
2006.8 (17대)	12	4	3
2007.9 (17대)	13	5	3

이처럼 예산결산특별위원회와 국회운영위원회에 여성의원들이 1명이 아닌 최저 3명이상의 복수가 됨으로서 성평등 의제에 대하여 수용가능성을 조금이라도 더 높이게 된 것으로 해석할 수 있다.

일반적으로 여성의원들이 늘어나면 여성친화적 입법이 증가하는 경향을 보이게 된다. 김은경·이현출(2006)은 17대 국회의원 전체를 대상으로 정책현안 우선순위와 양성평등 의식 등을 내용으로 한 설문조사 결과의 분석을 통해 여성의원들이 여성의제를 실질적으로 대표할 수 있음을 보여주고 있다. 여성의원들이 많으면 각 상임위원회에 끌고루 다수가 활동하는 것이 가능해지고, 여성주의적 의제화가 상대적으로 용이하다는 것이다. 또 김형준(2007)은 선출직 여성의원들이 1단위 증가할 때마다 여성친화적 정책 점수가 3.46단위 증가한다는 카이자(2002)의 연구결과를 제시하면서, 정책결정과정에서 여성의 비율이 높아지면 높아질수록 ‘여성친화적 정책(women friendly policies)’들이 만들어질 수 있는 가능성이 커진다고 보고 있다³⁰⁾. Kazuki Iwanaga(2006)도 스웨덴의 사례를 분석하면서, 스웨덴 의회에서 여성의원들의 비율 증가가 입법 환경의 변화를 가져왔고 성평등을 위한 우호적인 문화적 환경을 조성하는데 기여하였다고 분석하였다. Kazuki에 의하면 여성의 정치적 대표성이 확대될수록, 의사결정과정에 여성의 다양한 경험, 관심사, 가치관이 고려된다. 이렇게 볼 때 성인지 예산과 같은 성평등 의제가 제도화될 수 있었던 데에는 수적으로 여성

30) 김형준 외(2007)와 여기서 인용된 Caizza(2002) 그리고 국회여성가족위원회(2008)의 17대 국회 성평등 입법성과를 참조할 것.

의원이 16대에 비하여 2배 이상 늘어났다는 점이 주요한 배경 요인 중 하나라고 지적할 수 있다.

보다 결정적인 것은 대의성의 측면에서 살펴 볼 때, 성인지 예산에 대한 의제를 17대 국회 여성의원들은 비교적 다수가 알고 있었다는 점이다. 17대 국회 여성의원들은 의정활동 개시 이전부터 자발적으로 여성주의 워크숍에 참여하였다.³¹⁾ 이 워크숍에서는 성인지 예산 논의가 성 주류화 정책의 차원에서 다뤄졌었다. 뿐만 아니라 17대 국회에서 성 인지 예산의 입법 과정에서 주도적 역할을 하였던 여성의원들은 17대 총선을 위해 여성단체들에 의해 추천을 받은 사람들로서 성평등 의제에 대한 교감이 있었다.³²⁾ 당시의 추천과정이 성평등 입법과제에 대한 공유와 추진약속까지 받아내지는 못했지만 성평등 의제에 대한 기본적인 공감대는 갖추었다고 볼 수 있다.

여성의원들은 성인지 예산을 정부가 능동적으로 실천해 줄 것을 기대했으나 당시 정부는 소극적인 답변으로 일관했고, 결의문 이후로도 성인지 예산정책에 대한 정부의 추진 의지를 어느 곳에서도 읽을 수 없었다. 이에 여성의원들은 안정적인 제도화를 위해서는 어떠한 정치적 상황에도 변화하지 않을 법적 근거가 필요하다는 판단에 이르렀고, 이를 관철시키기 위해 표준적인 의사절차를 넘는 전략을 채택하고 의정활동의 자원들을 다양하게 활용하였다.

2. 입법 전략

1) 초당적 여성 연대

초당적 협력은 정치적 소수자로서 여성의원들이 특정 성평등 의제를 입법화하고자 할 때 채택할 수 있는 유용한 전략 중 하나로 여겨졌다. 17대 국회 초기에 다수 여성의원들은 당을 초월한 연대의 가능성을 믿었다. 여성학계나

31) 17대국회 여성초선의원을 대상으로 4·15총선 직후인 2004년 5월 1일과 2일에 걸쳐 이화 리더십개발원에서 리더십 과정 워크숍이 있었다. 이 워크숍에는 39명의 여성의원 중 재선 의원 이상 의원 7명을 제외한 32명 가운데 초선의원 21명이 자발적으로 참여하여 성인지 예산을 포함한 여성주의 의제를 공유하고 네트워크를 다졌다.

32) 17대 총선 당시, 여성단체들은 17대 총선을 위한 여성연대를 구성하여, 제도개선운동과 맑은정치여성네트워크(이하 맑은넷)를 구성하여, 여성후보추천운동을 벌였다. 17대총선 여성당선자 중 맑은넷에서 추천을 받은 사람은 53.8%를 차지하였다(오유석, 2008).

여성단체도 초당적 연대를 믿었다. 17대 국회 여성의원들은 초당적 협력을 이루어내기 위한 틀로 2004년 9월, 4당이 참여하는 “여성국회의원 네트워크”를 실제로 구성하기도 했다. 초당적 협력에 대하여 일부 의원들은 2005년 2월 호주제 폐지를 위한 공동기자회견을 개최한 것을 제외하고는 가시적인 성과는 없었다고 자평하고 있지만³³⁾ 의제의 성격에 따라 초당적 협력의 방법도 그 수준이나 방식이 다양할 수 있다. 성인지 예산의 제도화 과정에서 나타난 초당적 협력의 예나 여성가족부 폐지안이나 군복무가산점 부활반대에서 나타난 일부 정당간의 초당적 협력도 호주제 폐지만큼 강력한 것은 아니었지만, 초당적 협력의 사례들로 볼 수 있다.

성인지 예산의 재의제화 과정을 볼 때, 여성의원들은 초기부터 조직적인 협력을 한 것은 아니었다. 또 성인지 예산 제도화에 대한 명확한 비전이 충분히 논의된 것도 아니었다. 다만, 성인지 예산이 정책의 성평등 효과를 낼 수 있는 좋은 의제라는 인식의 공감대가 여성의원들 사이에서 비교적 넓었던 것뿐이었다. 그런데 국회의 결의문에도 불구하고 정부가 무관심과 소극적 태도로 일관하자, 몇몇 의원들의 질의만으로는 성인지 예산 정책으로의 발전이 가능하지 않다고 판단하게 되었다. 여성부만 소극적으로 문제의식을 공유하고 있었을 뿐 당시 기획예산처는 성인지 예산의 개념을 수행할 의지와 노력을 보여주지 않았다. 정부의 답변 태도로 볼 때 성인지 예산 의제는 몇 번 이야기되다가 사라질 수도 있겠다는 우려가 커졌고, 이러한 상황에서 여성의원들은 여성위원회에서의 토론을 넘어서서 여성위원회간사와 당 여성위원장을 중심으로 각 당 차원에서 지지입장을 모아 나가는 초당적인 여성 연대를 시작하게 되었다.

여성의원들은 초당력 협력을 통해 형성된 힘을 기반으로 예산결산특별위원회에 TF 팀을 구성하여 성인지 예산안 편성지침안을 만들어 기획예산처로 하여금 공식적으로 포함하게 하고 또 다른 한편으로 『국가재정법』에 성인지 예산조항을 포함시킨 결실을 맺었다. 이러한 초당적 여성연대가 가능했던 배경에는 기본적으로는 다수의 여성의원들이 성인지 예산이라는 의제를 긍정적으로 생각했다는 점에 있다. 『국가재정법』상 성인지 예산의 도입에 찬성한 의

33) 손봉숙, 이경숙, 이계경, 최순영 의원 사례, 『17대 여성의원들 무엇을 잘했고, 무엇을 못했나』, 21세기 여성포럼·여성정치세력민주연대 토론회자료집, 2008

원은 여성의원 39명 중 28명이었다. 이는 앞서 분석한 바처럼 이 의제에 대해 여성의원들이 일정한 대의성을 갖추고 있었다는데 기인한다. 이외에도 성인지 예산이라는 현안이 당론을 요하는 정도는 아니었다는 점도 초당적 여성연대를 가능하게 한 또 다른 배경이었다고 볼 수 있다. 중요한 정치적 사안에 대하여 국회의원의 의사결정은 때로는 당론에 의하여 지배를 받는다. 최근의 여성가족부 폐지안에 대한 논의과정에서 한나라당의 당론이 당 여성의원들의 의사를 구속한 경우가 그러하였고, 호주제 폐지안에 대하여 당시 한나라당이 권고적 당론으로 의사를 결정한 것도 전체 표결에 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 당론이 아닐 경우에는 의원의 전적인 판단에 의한 것이므로 의제에 대한 공감대 형성 여부에 따라 초당적 협력의 공간이 열리게 된다. 성인지 예산의 제도화는 정책시스템을 변화시키기 위한 것이었기 때문에 호주제 폐지와 같이 논쟁이 있는 대중적 현안은 아니었고, 동시에 입법의 취지가 성평등을 강화에 있었던 만큼 반대의 명분은 약했기 때문에 이 의제에 대한 반대 당론은 형성되지 않았다.

2) 남성의원과의 연대

남성의원과의 연대 또한 의사결정에 영향을 미친 요인 중 하나였다. 앞서 이루어진 초당적인 여성연대를 기반으로 가급적 많은 남성의원들의 동의를 이끌어내는 과정이 진행되었다. 성평등 의제에 동의를 표현하는 방식으로 지지서명, 기자회견, 질의촉구 등에의 동참을 이끌어내었다. 호주제 폐지과정에서 경험한 남성의원과의 연대는 성인지 예산의 입법 과정에서 일종의 긍정적 경험으로 작용하였다.

남성의원과의 연대는 정치적 소수자로서의 여성의원들이 그들의 한계를 일시적으로 극복할 수 있는 전략이 될 수 있다. 남성중심적 민주주의 하에서 여성의 대표성이 낮을 때, 여성문제는 단순히 여성들만의 문제로 취급되기 때문이다(Kazuki Iwanaga, 2006). 여성문제는 여성들에게만 중요한 것으로 인식될 뿐 이것이 전체 국가와 사회의 차원으로 인식되지 않은 한다. 나아가 여성문제에 대한 강력한 처방은 여성의 이익만을 추구한다는 오해를 낳곤 하였다. 때문에 여성의원들이 제기하는 성평등 의제가 여성들에 국한된 혹은 여성들만

의 이익을 추구한다는 오해를 불식시키기 위해 이것이 남녀 모두의 의제임을 보여주는 방식으로 남성의원과 의 적극적인 연대가 모색되었다.

남성의원과 의 가시적인 연대는 성인지적 의식 수준이 일반적으로 높지 않은 상황에서, 성평등 의제가 공공의 의제임을 정당화하는데 일정한 기여를 한다고 보고 있었다. 실제로도 국회의 여러 입법적 의사결정과정에서 이러한 경험은 반복된 것이었다. 호주제폐지를 위한 민법개정과정에서 남성 국회의원 100인의 서명과 기자회견이 그러하였으며, 정부조직법 개정에서 여성가족부 폐지반대를 위한 남성 100인의 서명과 기자회견이 그 예이다. 성인지 예산의 입법 과정에서는 남성의원만의 분리된 지지가 있지는 않았지만, 100명 국회의원 서명 명단에 다수의 남성의원의 지지가 있었다는 점은 주목할 만하다.

3) 여성단체와의 의제 공유

주지하다시피 성인지 예산이라는 의제는 2000년경부터 여성단체가 개발, 성숙시켜 온 의제이다. 여성단체는 성인지 예산 제도화의 계기를 제공하고, 입법 과정에서 적절한 의견표명을 통하여 제도화를 촉진하는 역할을 하였다. 여성단체와의 소통과 논의의 공유는 입법과정에서 이 의제가 단지 몇몇 의원들의 아이디어가 아닌 시민사회의 요구와 지지를 받는 것임을 보여 주는데 긴요했다. 2002년의 청원과 2004년 여성단체와의 간담회, 그리고 2005년 여성위원회 전문가간담회 참여 그리고 국회운영위원회에 의견서 제출은 제도화의 필요성에 대한 시민사회의 요구를 적절히 표현한 것이었다. 17대 국회여성위원회와 여성단체와의 첫 간담회에서 참석한 여성단체들은 성인지 예산 정책의 강화를 요구한 바 있으며³⁴⁾, 특히 결의문 이후 정부에 의한 성인지 예산 조치가 전혀 없는 상황에서 성인지 예산제도 도입이 필요하다는 의사표시를 지속적으로 해왔다. 여성단체들은 국가재정법의 입법과정을 계속 모니터링하면서 국회운영위원회에 국가재정관련법 제정안에 대하여 성인지 예산관련 조항의 법적인 명시를 요구한 한국여성단체연합 의견서를 제출하기도 했다.³⁵⁾ 동

34) 국회여성위원회(2004b), <여성단체 및 보육단체 대표와의 간담회 보고서>, 2004. 9.

35) 수신 국회운영위원회 위원, <국가재정관련법 제정안에 대한 한국여성단체연합 의견서>, 2005.12.7

의견서에는 심 의원실 토론회에서 제시된 것과 마찬가지로 예산원칙에 성평등한 관점을 표현할 것과 성인지 예산서, 성인지 결산서가 제출될 수 있도록 근거 조항의 마련을 요구하는 것이었다.

3. 자원동원의 양태

1) 정책간담회와 토론회

제도권은 그 자체로 일정수준의 자원이 제공되고 보장되는 곳으로 비제도권 처럼 자신의 목표를 실현해내기 위해 자원을 새롭게 동원해야 하는 수고로움은 없다. 다만 주어진 의정활동의 자원을 어떻게 의제의 실현에 사용하기로 결정하고, 실제 활용하는가는 의제 추진에 대한 진정성과 우선순위를 보여준다.

2005년 전반기에 여성위원회 위원들은 성인지 예산의 필요성과 제도화 방법에 대한 모색을 보다 적극적으로 하게 되었다. 이를 위해 당시 여성위원장은 성인지 예산에 대한 전문가 간담회를 개최하였는데³⁶⁾ 이 날 간담회의 토론과정에서 국가재정법안에 성인지 예산을 포함시킬 필요성에 대한 아이디어도 나왔다. 또 여성위원회 위원들은 해외시찰 프로그램을 활용하여 성인지 예산의 대표적인 학자로 꼽히는 호주의 론다 샤프(Rhonda Sharp) 교수와 시드니에서 성인지 예산정책 간담회를 개최하고, 성인지 예산 추진에서의 정치인의 역할을 다시 한 번 숙고하게 되었다.³⁷⁾

성인지 예산을 입법화하는 과정에서도 정책토론회는 중요한 역할을 하게 된다. 국가재정 관련 법안에 성인지 예산을 포함시키는 문제가 1년 동안 담보 상태에 머물자 민주노동당과 심 의원은 성인지 예산의 제도화를 위하여 국가재정법에 그 근거를 마련하고자 2005년 6월 20일 <양성평등 예·결산제도 도입을 위한 토론회>를 개최하였다.³⁸⁾ 이 토론회에서 예산원칙에 성별형평성 언급, 성인지 예산서 및 성인지 결산서의 제출과 같은 구체적 대안이 제시되었다. 국회에서의 정책토론회가 특별한 의미를 지니고 있다면 그것은 의원들

36) <성인지적 예산의 국내의 현황 및 과제>, 국회여성위원회 전문가간담회, 2005.3.11

37) 국회여성위원회(2005), 해외시찰결과보고서-호주, 뉴질랜드, 2005.3.16~3.23

38) 민주노동당 주최, 심상정 의원 주관, <양성평등 예·결산제도 도입을 위한 토론회>, 2005. 6.20. 국회의원회관

간에 동 현안에 대한 인지도를 높이고, 지지의사를 강화시켜 준다는 점에 있다. 당시 토론회에는 열린우리당 전국여성위원장을 맡고 있었던 조 의원, 예산결산특별위원회와 정부위원회 위원인 한나라당의 이 의원, 교육위원회와 여성위원회를 겸임하고 있는 민주노동당의 최 의원 등 각 당의 여성의원들이 직접 토론자로 참석하였으며, 민주노동당 대표와 국회여성위원회 위원장이 축사를 맡았다. 정책 토론회에 각 당의 의원들이 같은 생각을 가지고 모두 토론자로 참여하는 것은 국회 안에서도 드문 일이었다.

이 외에도 예산결산특별위원회의 이 의원은 수차례의 전문가간담회와 토론회를 개최하였고 관련자료집을 발간하면서 예산결산특별위원회안에서 문제의식을 공유하고자 노력하였다.³⁹⁾

2) 서한·서명·보도자료·기자회견·면담

정책토론회나 간담회이외에도 여성의원들은 성인지 예산제도의 도입을 위하여 다양한 자원을 동원한 활동을 전개하였다. 2005년 6월에는 여성위원회 양당 간사가 주축이 되어, 당시 열린우리당 전국여성위원장, 한나라당 중앙여성위원장, 여성위원회 열린우리당과 한나라당 간사의 명의로 ‘성인지적 예산 확대 촉구 성명서’가 발표되었다. 이 성명서는 2006년도 예산편성 및 집행과정에 성인지적 관점을 반영하기 위하여, 각 교섭단체가 예산결산특별위원회의 예산안조정소위원회 구성 시에 여성의원 2인을 포함시킬 것과 예결특위내에 성인지 예산 TF를 구성할 것 등의 내용을 촉구하고 있다.⁴⁰⁾

또 여성가족위원회는⁴¹⁾ 2005년 10월 31일 위원장 명의로 예산결산특별위원회 위원장에게 두 번째 서한을 보내었다. 여성위원장은 편지에서 성평등 효과를 염두에 둔 예산안 심의의 필요성을 제기하면서 2006년도 예산안 심의부터 성인

39) <2006년 정부 예산 중 성인지 예산 얼마나 되나?> 이계경의원 주최 토론회, 2005.7.5., <2006년 성인지 예산편성의 현황과 과제>, 국회의원 이계경 2006년 예산심의자료집, 2005.11.14, <2006년 정부 예산안의 성인지적 심의를 위한 간담회>이계경의원 주최 간담회, 2005.10.26

40) 열린우리당 전국여성위원장 조배숙, 한나라당 중앙여성위원장 송영선, 국회여성위원회 열린우리당 간사 이경숙, 국회여성위원회 한나라당 간사 진수희, <‘성인지 예산’ 확대를 촉구한다> 성명서, 2005.6.16

41) 국회여성위원회는 2005년 7월 28일자로 여성가족위원회로 명칭이 변경되었다.

지적 관점에서 심의할 수 있는 위원들을 반드시 포함하도록 요청하였다. 2년에 걸친 노력의 결과, 2005년 11월 25일 예산안조정소위원회의 명단에는 3명의 여성위원이 최초로 포함되게 되었다.⁴²⁾ 그러나 아쉽게도 예산안조정소위원회에 여성위원이 포함되는 것은 관례화되거나 제도화되지 못한 채 17대 국회에서는 일회적으로 끝났으며 이후 현재까지 여성위원의 참여는 이루어지지 않고 있다.

성인지 예산안 편성지침을 도입하는데 결정적 역할을 한 ‘성인지 재정연구를 위한 TF 팀’을 예산결산특별위원회 안에 설치하는 데에도 여러 자원들이 활용되었다. 당시 예결위로 간 이 의원은 ‘성인지예산결산소위원회’를 구성할 목표를 세우고 2005년 8월 28일 예산결산특별위원회 위원장에게 서한을 발송하였다. 그러나 응답이 없자, 10월 19일 자신이 공동대표로 있는 국회양성평등포럼 공동대표단 명의로 위원장 면담을 신청하였다.⁴³⁾ 11월 9일에 가서야 공동대표단과 예산결산특별위원회 위원장과의 면담이 이루어졌는데, 국회양성평등포럼의 공동대표와 이 자리에 동석한 여성가족위원회의 여야간사는 성인지 예산결산소위원회 구성을 요청하였다. 소위원회 구성 요청을 위해 공동대표단과 여성위원회 여야 간사들은 84명의 여·야 의원, 남·여 의원의 서명을 내어 놓았다. 84명의 서명의원 중 여성위원은 17명, 남성위원은 67명이었다. 성인지 예산의 필요성과 중요성이 예산결산특별위원회에서 충분히 인식되지 못한 상황에서 성인지 예산을 주요 의제로 만드는데 영향을 미치기 위해서였다. 면담결과, 요구한 소위원회 대신 예산결산특별위원회 내에 성인지 예산·결산편성을 위한 TF 팀을 구성하기로 하고, 여성위원회가 2년에 걸쳐 요청한 예산안조정소위원회에 여성위원의 참여를 위해 적극 협조하며, 2007년 예산안편성지침에 성인지 예산관련지침을 마련하기로 의견을 모았다.⁴⁴⁾

이와 같은 자원동원 방식은 성인지 예산의 법적 근거를 마련하기 위한 활동에서도 유사하게 나타났다. 국가재정법에 성인지 예산을 도입하자는 제안이

42) 열린우리당의 장향숙 의원, 한나라당의 이계경 의원, 민주노동당의 이영순 의원이다.

43) 성인지 관련 재정연구를 위한 TF 위원장 이계경(2006), <성인지 예산제도의 도입방안>, 국회예산결산특별위원회 성인지관련재정연구를 위한 TF 보고자료

44) 동 면담에 참석한 의원은 공동대표인 김춘진, 이계경, 이은영 의원과 여성가족위원회 이경숙간사와 진수희 간사였다. 국회양성평등포럼 보도자료 2005. 11. 9 <예산결산특별위원회 내에 성인지예산결산소위원회 구성을 요청합니다>. 국회양성평등포럼 보도자료 2005. 11.10 <국회 예산결산특별위원회에 성인지적 예산편성을 위한 TF팀을 구성한다>.

운영위원회 논의에서 어떤 진전도 보지 못하자 심 의원은 이 사안의 중요성을 보다 널리 알리기 위하여 운영위 밖에서 활동을 전개했다. 전체 의원들을 대상으로 지지서명을 받고, 이를 기반으로 2005년 12월 5일 기자회견을 하여 국가재정법(안)에 성인지 보고서 작성 등을 명시할 것을 촉구하였다.⁴⁵⁾ 이 기자회견문에는 100명의 여·야의원, 남·여의원의 지지서명도 포함되어 있었는데, 이 의원이 성인지 예결산 소위원회 구성을 추진하던 당시에 서명했던 84명의 의원이 계속 지지하였으며, 여기에 16명이 추가되어 총 100명의 남녀의원이 당을 초월하여 고루 서명하였다. 이중 여성의원은 28명, 남성의원은 72명이었다.

성인지 예산 의제에 무관심하거나 우선순위가 되지 못했던 정책 환경에서 여성의원들은 그 중요성을 공감하게 만들고 지지를 확산시키기 위해 성명서와 서명, 기자회견과 간담회 등 다양한 자원들을 최대한 활용했다. 이를 통해 역으로 소관 위원회의 입법 의사결정 주체들에게 영향을 미치고자 했다.

3) 설득 논리

입법의 필요성을 설득하는 데는 논리적 자원 또한 중요한 역할을 하게 된다. 성인지 예산이라는 용어 자체는 이 의제를 접해보지 못했던 사람들에게는 이해할 수 없는 생소한 것이었으므로 의사결정에 동의를 이끌어내고 공감대를 확산시키기 위해서는 성인지 예산이라는 의제가 무엇을 뜻하는지, 이것은 어떠한 의의가 있는지를 설득할 수 있는 논리들이 필요했다.

성인지 예산이 우리 사회에 처음 번역되기 시작한 초기에는 여성예산으로 더 많이 불렸기 때문에 성인지 예산은 여성만을 위한 예산 증액을 목적으로 한 것으로 인식되곤 했다. 2002년 성인지 예산 청원에서 여성단체들은 “여성의 권한증대, 여성인력의 사회적 활용 촉진을 위해서 여성을 고려한 정부의 정책결정 및 예산편성이 이루어지고 또한 집행될 수 있도록 해줄 것”을 성인지 예산의 방향으로 제시하면서, 일반회계 예산의 일정비율을 여성관련 예산 사업에 책정할 것과, 예산안편성지침에 여성을 고려한 기준을 설정할 것, 그리고 구체적으로 기획예산처 내에 여성정책담당관실의 설치와 여성인권 및

45) 민주노동당 심상정의원 보도자료, <양성평등한 예·결산제도 도입 촉구 기자회견>, 2005. 12.5.

소외계층 여성복지 등을 위한 2003년도 여성정책관련 예산의 구체적 요구 액수를 적시하였다. 이러한 청원의 내용에 따르면 당시 여성단체들이 인식한 성인지 예산은 여성인권 및 소외계층의 여성복지등을 위한 ‘여성 예산’으로서의 성격이 강했다. 이처럼 성인지 예산에 대한 당시의 인식은 한편으로는 예산안 편성 시에 성평등관점의 통합을 지향하면서도, 구체적인 내용은 ‘여성관련 예산’으로 제시함으로써 ‘여성 예산’으로서의 성격을 넘어서지 못했다. 이러한 점은 성인지 예산 결의문에서도 유사하게 나타났다. “여성 관련”, “여성 고려”, “일정비율의 예산을 여성관련 사업에 책정” 등과 같이 청원이나 결의문에서 제시된 성인지 예산의 내용은 성불평등에 대한 민감도가 낮은 상황에서 ‘여성만을 위한 예산할당’ 주장으로 오인되면서 부정적으로 인식되곤 했다. 이로 인해 동 제도의 필요성에 대한 공감대는 쉽게 확산되지 못했다.

그러다가 성인지 예산의 재의제화 단계에서는 다른 용어와 설득 논리를 구사하게 되었다. 용어에 있어서 오해가 많은 여성예산이라는 용어 대신 성인지 예산으로 통일하였으며, 기자회견문이나 서한에서 드러나듯이 성인지 예산이란 여성에게 예산을 더 할당하자는 주장이 아니라 성평등을 촉진하기 위한 목적을 가지며 예산의 성평등한 수혜와 효과를 염두에 둔 예산과정의 변화를 위한 것이라는 점이 강조되었다.

나아가 국가재정운용 원칙 수준에서 공공성의 의미를 성인지 예산에 부여하기도 했다. 국가재정관련법안 공청회와 운영위원회 회의에서 심 의원은 예산의 원칙에 효율성과 건전성 이외에도 공공성이 포함되어야 함을 주장하면서, 성인지 예산을 그 예로 들었다. 특히 국회운영위원회 회의에서 『국가건전 재정법안』에서 제안된 예산의 원칙에 성인지 예산을 포함한 공공성을 명기할 것을 다음과 같이 강조하였다.⁴⁶⁾

“제 생각에는 (예산의) 원칙에다가 국가재정 운용의 공공성 원칙을 명기하는 것이 좋겠다, 예를 들면 사회적 양극화를 해소하고, 사회적 약자를 배려하는 운용원칙이라든지, 성인지적 관점의 예산과 기금운용이라든지..... 이것은 이미 2002년도에 국회에서 결의까지 됐는데 기획예산처에서 전혀 반영을 안하고 있습니다.....”

46) 제253회(임시회) 제3차 국회운영위원회, 2005.4.22. 회의록

당시 정부안은 효율성을, 의원안은 건전성을 재정운영의 원칙적인 기조로 삼고 있는 상황이었는데, 공공성 원칙을 포함하자는 의견에 대하여 대표발의한 의원은 동의를 표하기도 하였다. 이러한 논의를 거쳐 성인지 예산은 「국가재정법」에서 재정운용의 원칙의 하나로 도입되었고, 성인지 예산은 예산의 ‘여성 할당’이 아닌 ‘성별 효과’를 고려하는 것으로 법적인 정의 하에 놓이게 되었다.

V. 결론

이 연구는 성인지 예산의 입법과정을 정치과정론적 관점에서 분석한 것으로, 여성의원들이 자신들 역시 입법의 주체이면서도 입법의 공간인 국회에서 성인지 예산이라는 의제를 입법하기 위하여 시민단체의 사회운동과 유사한 방식을 채택하였다는 점에 주목하였다. 이러한 현상에 대한 연구결과, 다음과 같은 점들이 성인지 예산 입법과정의 특징으로 분석되었다.

첫째, 입법 추진의 정치적 기회구조가 확대되었다는 점이다. 성평등 현안의 해결에 대하여 각 당이 모두 긍정적인 태도를 지니고 있었는데, 특히 여당이 성인지 예산을 총선공약으로 제시했고, 야당은 당별로 차이는 있으나 대체로 적극적이었던 점이다. 더불어 여성위원이 16대 5.9%에서 17대 13%로 두 배 이상 늘어났을 뿐 아니라 여성위원의 다수가 의정활동을 펼치기 이전부터 성인지 예산 의제를 미리 인지하고 있었다는 점이다.

둘째, 성인지 예산이 실현되기를 원했던 여성의원들은 초기에는 상임위원회나 본회의에서 질의하는 방식으로 기본적 의정활동을 통하여 이 현안을 풀고자 하였으나, 이것이 용이하지 않자 제도화를 위한 다양한 연대의 전략을 구사하였다. 여성위원회 차원의 논의에서 예산결산특별위원회, 운영위원회로 의정활동을 확대하였으며, 이 과정에서 초당적으로 연대하고, 남성의원들로부터 서명을 적극적으로 받아내고, 여성단체와 의제를 지속적으로 공유했다.

셋째, 이 과정에서 다양한 방식의 자원을 동원하여 활용하였는데, 여기에는 정책간담회나 토론회와 같이 기본적인 의정활동의 자원을 성인지 예산의제에 우선하여 활용한 것 이외에도, 서명운동, 기자회견과 보도자료 뿌리기, 주요

의사결정자에게 서한보내기과 면담 등을 통하여 성인지 예산에 대한 공감대와 여론을 불러일으켜 소관 상임위원회의 결정을 밖으로부터 압박하였다는 점이다. 여기서 중요하게 작용했던 것은 논리적 자원이었는데, 그것은 성인지 예산이 여성만을 위한 예산할당을 주장하는 편파적인 것이라는 오해를 풀기 위해 성인지예산이란 예산의 성별 효과를 분석하는 것으로 공공성 차원에서 반드시 필요하다는 설득논리를 개발한 것이었다.

확대된 정치적 기회구조 하에서 다양한 전략과 자원의 활용을 통해 여러 가지 한계를 극복하고 관철된 입법 성과는 사회운동적 방식이 아니었으면 아주 오랜 기간 성취되지 못했을지도 모르는 보물과도 같은 성과라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 상황이 계속된다고 볼 수는 없다. 정치적 기회구조는 항상 변화하는 것이며, 이러한 변화 하에서 전략과 자원의 활용 역시 변화를 요구받는다. 또한 입법과정에서 입법주체가 행위하는 사회운동적 요소들이 언제나 영향력을 담보한다고 보장할 수도 없다. 입법의 주체가 특정 젠더 의제를 관철시킬 의지가 높지 않아 연대의 강도가 약화되거나 자원 동원이 빈약해질 때 입법 가능성은 줄어들게 될 것이다. 따라서 의회 민주주의를 심화시키고 성인지적인 입법이 확산되기 위해서는 여성의원의 대표성과 대의성 향상이 보다 근본적인 전략이 될 것이라는 점이다.

본 연구는 성인지 예산의 의제화에서부터 입법과정에서 나타난 특징을 정치과정론적 관점에서 분석하는데 제한되었다. 때문에 최근 성인지 예산을 민주주의 시각에서 다루고자 하는 논의(Klatzer & Mader, 2008) 들은 포함하지 않았다. 이에 대한 논의는 국내외적으로 이제 막 전개되는 시점이므로 차후의 연구과제로 남긴다. 또한 성인지 예산제도가 2010 회계년도 성인지 예산서 제출을 기점으로 본격화될 것이므로 성인지 예산제도 자체에 대한 재정 민주주의 차원에서의 분석도 별개의 연구로 보았다. 이외에도 입법 과정에서 나타나는 의사결정의 동학과 관련하여 다른 성평등 입법과의 유사성과 차별성에 대한 비교연구도 앞으로 흥미로운 연구주제가 될 것이다.

참고문헌

- 국회여성위원회(2004a). <제16대국회 여성관련법률의 입법과정 및 향후과제>, 국회여성위원회 입법자료집 1, 2004.5
- 국회여성위원회(2004b). <여성단체 및 보육단체 대표와의 간담회 보고서>, 2004.9.
- 국회여성위원회(2005). <성인지적 예산의 국내외 현황 및 과제>, 전문가간담회 2005.3.11
- 국회여성위원회(2005). <해외시찰결과보고서-호주, 뉴질랜드>, 2005.3.16~3.23
- 김경희 외(2003), 『성인지적 예산분석 지침 수립방안 연구』, 여성부 연구보고 2003-14
- 김연진(2008). “여성정치인의 의회진출을 통한 대의성의 구성과 정치변화에 관한 연구” - 제17대 여성 국회의원을 중심으로 -, 이대 석사학위 논문
- 김원홍 외(2006). “제17대 여성국회의원 증대에 따른 의정활동변화와 과제”, <남녀국 회의원의 의정활동평가 및 성인지성 증진방안에 관한 국제 세미나-한국, 미국, 스웨덴 사례를 중심으로>, 한국여성개발원 세미나 자료집, 2006.10.18
- 김은경·이현출(2006). “여성국회의원이 국회를 변화시키는가?-의정활동조사 결과를 중심으로”, <남녀국회의원의 의정활동평가 및 성인지성 증진방안에 관한 국제세미나-한국, 미국, 스웨덴 사례를 중심으로>, 한국여성개발원 세미나 자료집, 2006.10.18
- 김은희(2007). “여성의원 의정활동 성과와 과제”, 여성정치세력민주연대, 17대 국회 3년 성평등국회로 가고있나?>, 의정모니터 토론회, 2007.7
- 김형준 외(2007). <여성정치선진화와 양성평등사회구현을 위한 정책대안>, 국회여성 가족위원회 정책연구보고서 2007-02
- 민주노동당 주최, 심상정 의원 주관, <양성평등 예·결산제도 도입을 위한 토론회>, 2005.6.20, 국회의원회관
- 신옥주(2008). “EU의 반차별지침이 독일의 남녀평등실현에 미친 영향”, 제7차 한국젠 더법학회 학술대회, <젠더법학에서의 성평등의 이론과 실제>, 2008.4.12

- 오유석(2008). “17대 여성국회의원 의정활동 성과와 과제”, <17대 여성의원, 무엇을 잘 했고, 무엇을 못했나?>, 21세기여성포럼, 여성정치세력민주연대 토론회 자료집, 2008. 2.18 프레스센터
- 윤덕경(2007). “성인지적 관점에서의 국회 상임위원회 회의록 분석”, 여성정치세력민주연대, <17대국회 3년 성평등국회로 가고있나?>, 의정모니터 토론회, 2007.7
- 윤성이(1998), “사회운동론의 관점에서 본 한국 권위주의체제 변동”, 한국정치학회, 한국정치학회보, 32집 4호, 1998.12, pp.111-128
- 유엔여성차별철폐위원회(CEDAW)(2007). “대한민국 제5차 및 6차 정기보고서에 대한 유엔여성차별철폐 협약 이행 심의 최종권고문”, 국회여성가족위원회, <2007년도 국정감사자료집>
- 이계경 의원(2005). <2006년 정부 예산 중 성인지 예산 얼마나 되나?> 토론회 자료집, 2005.7.5., <2006년 성인지 예산편성의 현황과 과제>, 2006년 예산심의 자료집, 2005.11.14, <2006년 정부 예산안의 성인지적 심의를 위한 간담회> 자료집, 2005. 10. 26.
- 임경훈(2002). “제9장 사회변동과 정치발전”, 서울대 정치학과 교수 공저, 정치학의 이해, 박영사
- 정재훈(2007), “사회복지정책으로서 탈성매매여성 지원대책 도입에서의 여성운동 역할 연구-신사회운동론과 자원동원론 관점을 중심으로-”, 사회복지학회, 사회복지정책. 제30집. 30, 2007.9, pp.393-422
- 차인순(2008). “성인지 의회를 위한 제18대 국회의 과제”, 한국의정연구회, 의정논총, 3(1): 111-137
- 차인순(2005). “성 인지적 예산의 제도화 필요성과 방안 모색”, 한국여성개발원, 여성연구, 제68호
- _____(2006). <남녀국회의원의 의정활동평가 및 성인지성 증진방안에 관한 국제세미나 나 - 한국, 미국, 스웨덴 사례를 중심으로>, 한국여성개발원 세미나 자료집 2006.10.18
- _____(2007). <성인지 예산 국제심포지엄, 세계의 성인지 예산 제도화: 어디까지 왔나?, Gender Budget Institutionalization in the world: Where We Are?>, 한국여성정책연구원 심포지엄 자료집, 2007. 10

22.~10.23. 그랜드 힐튼호텔 2층 플라밍고.

- _____(2008). <17대 여성의원, 무엇을 잘했고, 무엇을 못했나?>, 21세기 여성포럼, 여성정치세력민주연대 토론회 자료집, 2008. 2.18 프레스센터
- Iwanaga, Kazuki(2006). “Gender and Political Representation in Sweden”, <남녀국회 의원의 의정활동평가 및 성인지성 증진방안에 관한 국제 세미나 - 한국, 미국, 스웨덴 사례를 중심으로>, 한국여성개발원 세미나 자료집 2006.10.18
- Klatzer, Elisabeth & Mader, Katharina(2008). “Expanding the Theoretical Foundations and Methodological approach of Gender Budgeting: Feminist Democratic Implications”, Discussion paper 6, <the Nordic-baltic Network on Gender Responsive Budgeting>, the First International Conference on Gender Responsive Budgeting and Social Justice
- Maloutas, M. Pantelidou(2006). *The Gender of Democracy : Citizenship and gendered subjectivity*, Routledge
- Matlosa, Khabele(2007). “Investing in Gender Equality: Promoting Democracy, Peace and Development in the Commonwealth”, background paper for Eight Commonwealth Women’s Affairs Ministers Meeting, Kampala, Uganda, 11-14 June 2007
- Sharp, Rhonda(2003). *Budgeting for Equity*, UNIFEM
- Squires, Judith(2005). “Is mainstreaming Transformative? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation”, *Social Politics*, vol 12, No. 3, Oxford University Press
- Stotsky, Janet G.(2007). “Budgeting Women in Mind”, *Finance & Development*, 2007 June Volume 44, Number 2 , IMF
- The Fourth World Conference on Women. 1995. “Beijing Declaration and Platform for Action”, 한국여성개발원 역 제4차 세계여성회의 <북경 선언·행동강령>

법률/기타 자료

「국가재정법」

국회사무처, 「의정자료집」, 2004

기획예산처, <예산안편성지침>. 2003-2008 회계연도 각년도

열린우리당, <제17대 국회의원선거 4·15 총선중앙공약집>, 2004.3

제234회국회(정기회) 제4차 여성위원회, 2002.10.24 회의록

제238회국회(임시회) 제2차 여성위원회, 2003. 4.15 회의록

제248회국회(임시회) 제5차 본회의 사회문화에 관한 질문, 2004.7.14 회의록

제250회국회(정기회) 제4차 예산결산특별위원회, 2004.9.17 회의록

제253회국회(임시회) 제2차 국회운영위원회, 2005. 4. 18, 회의록.

제253회국회(임시회) 제3차 국회운영위원회, 2005.4.22. 회의록

제259회국회(임시회) 제2차 국회운영위원회 소위원회 2006. 4. 24. 회의록

제260회국회(임시회) 제1차 국회운영위원회, 2006.6.29, 회의록

제261회국회(임시회) 제4차 국회운영위원회, 2006.8.29, 회의록

국회운영위원회 2004년도 국정감사, 2004. 10.21 회의록

- 국회양성평등포럼 보도자료 2005. 11. 9 <예산결산특별위원회 내에 성인지 예산결산 소위원회 구성을 요청합니다>.
- 국회양성평등포럼 보도자료 2005. 11.10 <국회 예산결산특별위원회에 성인지적 예산 편성을 위한 TF팀을 구성한다>.
- 민주노동당 심상정의원 보도자료, <양성평등한 예·결산제도 도입 촉구 기자회견>, 2005.12.5.
- 성인지 관련 재정연구를 위한 TF 위원장 이계경(2006), <성인지 예산제도의 도입 방안>, 국회예산결산특별위원회 성인지관련재정연구를 위한 TF 보고서
- 수신 국회운영위원회 위원, <국가재정관련법 제정안에 대한 한국여성단체 연합 의견서>, 2005.12.7
- 수신자 기획예산처 장관, <성인지 예산제도 도입방안에 대한 협조요청>, 예산결산특별위원장, 2006.3.8

- 수신자 여성부 장관, <성인지 예산제도 도입방안 자료송부>, 예산결산특별위원장, 2006.3.15
- 여성부 정책1담당관실(2004), 4개 부처 “성인지 예산” 시범분석-보건복지부, 교육인적자원부, 농림부, 노동부, 2004.1,
- 여성부 정책담당관실(2004), “성별영향평가 분석평가 해외정책연수”, 연수보고서, 2003. 12.18 - 23
- 열린우리당 전국여성위원장 조배숙, 한나라당 중앙여성위원장 송영선, 국회여성위원회 열린우리당 간사 이경숙, 국회여성위원회 한나라당 간사 진수희, <‘성인지 예산’ 확대를 촉구한다> 성명서, 2005.6.16

A Study on Legislation Process for Gender-sensitive Budgets

Cha, Insoon*

This is a study of the legislation process for Gender-Responsive Budgets (GRB). I analyze the characteristics of the legislation process over a five year period for achieving the institutionalization of GRB. This includes the structure of political opportunity that made GRB legislation possible, the strategies woman-MPs used, and the resources they mobilized to counter the argument that such legislation was not necessary.

A few findings are as follows.

First, the political environment became more favorable. Each of the major parties had a positive attitude toward gender equality policies. In particular, the governing party had already announced the institutionalization of GRB as one of manifestos of the 17th general election. The number of woman-MPs increased, and many of them already recognized the GRB agenda.

Second, woman-MPs who supported GRB initially pushed the government to institutionalize GRB by means of questions and advices in meetings of standing committees and in plenary sessions. This was not successful because the government was uncooperative at that time, so woman-MPs employed a variety of alternative strategies.

Third, many resources were mobilized to communicate the importance of GRB legislation, including petitions, press interviews, press releases, writing letters to and interviewing decision makers besides policy bull sessions, conferences. These activities persuaded the standing committee to support the legislation.

This study is the first attempt to apply the political process theory framework, which is a social movement theory. It is motivated by the

* Legislative Counsel, Gender Equality Committee, National Assembly of the Republic of Korea (chainsoon@na.go.kr)

observation that woman-MPs, even though they are the subjects of legislation, acting in the same way as an NGO to push the GRB agenda in the assembly.

key words: gender-responsive budgets, legislation process, structure of political opportunity, resource mobilization, social movement theory, the 17th National Assembly of the Republic of Korea, woman-MPs