

제32차 여성정책포럼

정부 재정 운영과 성 인지 예산·성별영향평가

| 일 시 | 2006년 6월 27일 (화) 14:00~17:30

| 장 소 | 한국프레스센터 19층 기자회견장

한국여성개발원·한국재정학회

초 대 의 글

안녕하십니까?

여름이 성큼 앞으로 다가온 6월, 한국여성개발원과 한국재정학회가 ‘정부 재정
운영과 성 인지 예산·성별영향평가’라는 주제로 『제32차 여성정책포럼』을 공동
주최합니다.

정부의 양성평등 정책 방향에 따라 성별영향평가 제도가 도입 3년째를 맞고
있고, 최근 성 인지 예산의 제도화가 진행되고 있습니다. 이에 한국여성개발원
은 정부의 정책적 지원 요구에 부응해 올해 초 ‘성별영향평가 센터’를 설치하
였습니다.

정부 정책과 재정이 성 인지적 관점에서 운영될 수 있는 방안을 모색하기 위한
자리를 마련했으니 바쁘시더라도 참석하시어 좋은 의견을 나눠 주시길 부탁드
립니다.

2006년 6월

한국여성개발원 원장 서 명 선

한국 재정 학 회 회장 전 주 성

행사 일정

14:00~14:30 등 록

14:30~14:40 인 사 말 서 명 선 (한국여성개발원 원장)

14:40~15:40 사 회 김 혜 란 (주성대학교 교수)

기조발제 **정부 재정의 개혁 과제**

전 주 성 (이화여자대학교 교수, 한국재정학회 회장)

주제발표 **성 인지 예산·성별영향평가 연계와 지원 방안**

김 양 희 (한국여성개발원 선임연구위원)

김 경 희 (한국여성개발원 연구위원)

15:40~16:50 지정토론 김 재 훈 (기획예산처 노동여성재정과 과장)

윤 현 덕 (여성가족부 정책기획평가팀 팀장)

윤 용 중 (국회 예산정책처 예산분석관)

최 준 욱 (한국조세연구원 연구2팀 팀장)

최 명 숙 (한국여성민우회 공동대표)

오 관 영 (함께하는 시민행동 사무처장)

16:50~17:00 휴 식

17:00~17:30 종합토론

17:30 폐 회

목 차

기조발제

정부재정의 개혁방향	1
전주성 (이화여자대학교 교수, 학국재정학회 회장)	
1. 문제제기	3
2. 재정규모의 문제	4
3. 재정건전성 평가	7
4. 조세개혁의 방향	10
5. 세출구조의 개선	13
6. 정치경제적 측면	16
참고문헌	18

주제발표

성 인지 예산·성별영향평가의 연계와 지원방안	91
김양희 (한국여성개발원 선임연구위원, 평등정책연구실장)	
김경희 (한국여성개발원 연구위원)	
1. 성 주류화와 성 인지 예산, 성별영향평가	12
2. 성 인지 예산의 추진 현황과 과제	25
3. 성별영향평가의 추진현황과 평가	37
4. 성 인지 예산·성별영향평가의 연계와 지원 방안	44
참고문헌	49

정부재정의 개혁방향

전 주 성

(이화여대 교수, 한국재정학회 회장)

1. 문제제기

- 최근 들어 정부재정의 규모, 수입, 지출, 수지를 둘러싼 정책적 관심이 높아지고 있음.
 - 이는 정책수단으로서의 정부재정의 역할이 중요해짐에 따르는 자연스럽고, 또 바람직한 현상임.
 - 정부재정은 '사유재산의 정부이전'과 집권 정부의 분배이념에 따른 지출순위 조정, 즉 '소득재분배'를 수반하기 때문에 정책의 내용결정과 집행과정에 정치적 요인이 불가피하게 작용함.
 - 재정분야의 논쟁은 경제적(자원배분) 합리성과 정치적(분배정의) 타당성의 기준이 공존하는 경우가 많음.
- 우리나라의 재정정책은 전통적으로 균형재정 기조를 지향하였음.
 - '양입제출'식의 보수적 재정 운영은 재정적자의 심화와 이에 따른 부작용을 사전에 차단하는 긍정적 효과를 가졌지만 동시에 경기조절, 사회보험 등 재정 고유의 정책기능을 제한했다는 평가를 수반함.
 - 동시에, 필요한 정부기능을 비재정/준재정 수단을 통해 수행함으로써 다양한 비효율 발생 (정부규모, 국가채무 범주, 책임성 등의 문제 발생)
- 그런데 외환위기를 기점으로 경제의 자율화와 개방화가 본격화되면서 금융 통제나 산업 규제와 같은 개입형 정책수단의 비중은 줄어든 반면, 정상적인 예산과정을 거치는 재정 정책에 대한 수요는 급증하였음.
 - 총수요의 급격한 변동을 완화해줄 최소한의 경기조절 기능이 불가피해졌고, 예기치 못한 외부충격을 흡수해 미래로 분산시키는 재정의 역할도 새롭게 인식됨(예: 금융구조조정을 위한 공적자금 조성).
 - 나이가 고령화, 사회안전망 확충에 따른 복지지출의 증가, 자주국방 및 통일관련 비용 역시 재정운영의 적극성을 유도하는 요인이 되고 있음. 향후 투자에 따른 사회적 위험의 공유나 인적자본 육성을 위한 투자 등 성장잠재력 향상을 위한 재정의 역할, 예산 밖에서 행해지던 준재정의 흡수 부분까지 감안한다면 종전의 소극적인 재정 운영 방식을 유지하기가 쉽지 않을 것임
 - 특히, 하향식(Top-down) 예산배분 체제하에서는 국정의 우선순위에 따라 총액 배분되면서 재정의 정책기능에 대한 논의가 활발해질 가능성.
- 향후, 개방과 민주화의 영향으로 세입기반은 약화될 가능성이 있음.
 - 기존 한국의 조세제도는 과세베이스가 협소하고 과세에 수반되는 비용(효율비용, 행정비용, 납세자순응비용, 정치비용)이 매우 높은 편임; 세수기반이 취약하고, 자원배분

효율을 해치며, 세부담도 형평하지 않은 현재의 조세제도 하에서, 세율인상을 우선적으로 고려하면, 비효율이 급증하고, 조세저항이 높아져 실질적인 세수인상 효과가 크지 않을 수 있음.

- 경제개방에 따른 조세경쟁 및 조세회피, 정치민주화에 따르는 조세저항 등으로 인해 세수기반이 잠식될 위험도 있음; 자본과 전문직 인력의 국제이동 증가로 누진과세나 자본과세의 재분배효과가 감소할 것임(조세전가).
 - 남미의 경우와 같이 통화증발과 같은 “인플레이션 조세”를 사용하는 것도 한계가 있고, 우리의 과거 경험과 같이 다양한 “준재정활동”을 통해 재정기능을 수행하는 것도 한계가 있음.
 - 내부적으로 우리 정치/경제구조, 외부적으로 개방환경을 적절히 감안한 창의적인 세제개혁만이 세수기반을 넓힐 수 있음
- 향후 재정운영의 핵심 쟁점은 전통적인 균형재정 기조를 정책수요 증가에 견주어 어떻게 유지 또는 수정해 나갈 것인가임
- 현재의 재정운영 관행으로는 재정의 ‘정책수요’와 ‘건전성’ 간의 단기적 상충관계 불가피; 장기동학적 관점에서의 새로운 논리 필요.
 - 정책수단의 적합성과 정책목표의 우선순위에 대한 정확한 인식 필요 (“하나의 정책목표에는 여러 수단이 존재하고, 하나의 정책수단은 여러 목표에 영향을 줌”).
 - 정책의 책임성(accountability)와 실효성(effectiveness)을 위해서는 “경쟁”과 “투명성”이 중요: 전통적 조세, 예산 관련 부처(국세청, 세제실, 기예처) 간은 물론, 재정관련 부처와 일반 행정부처, 나아가 행정부, 국회와의 정책교류와 조율이 필수적임.

2. 재정규모의 문제

- 무엇이 일국의 적정 재정규모인지는 일률적으로 말하기 어려움. 재정규모는 근본적으로 재정에 대한 수요와 이를 충당할 수 있는 세입기반에 의해 결정될 것임. 어떤 요인이 수요, 공급 양 측면을 결정하는 가는 시대와 장소에 따라 다르고, 같은 시점이라도 지향하는 이념에 따라 달라질 수 있음. (단순 국제비교의 치졸함; 경제변수를 감안한 국제비교 역시 참고자료에 불과함)
- 효율: 사회적 편익 > 사회적 비용(세수+부대비용)
 - 형평: 절대적 기준=정치적 판단(투표함에서 결정); 상대적 변화=경제적 측정 가능
 - 효율과 형평의 충돌: 양 기준의 Weight, 결국 정치적 판단

- 재정에 대한 수요는 곧 재정의 기본 기능과 직결됨.
 - 자원배분 효율(성장), 소득분배의 형평(이상 장기/공급측면), 거시경제 안정(단기/수요측면)을 위한 수단으로 사용됨. 이 중 어느 목표를 상대적으로 강조하느냐에 따라 재정규모 및 수단(수지, 구성)이 달라질 수 있음.
 - 그런데, 경기수용 수준을 넘어서는 케인지안 식 총수요 확대 정책은 실효성에 의문이 많아 최근 그 매력에 많이 감소한 상태이고, 이런 일시적 적자의 경우 정부규모와 큰 상관관계가 없는 것이 보편적임; (장기적/구조적 적자는 정부이념이나 규모와 관련 있음)
 - 선진국의 경우, 사실상 정부규모를 결정하는 재정기능은 복지지출임. 개도국의 경우 복지에 비해 경제사업의 비중이 높지만, 세수기반의 제약으로 어차피 ‘작은 정부’인 경우가 대부분.
- 재정수요를 충족하기 위해서는 장기적으로 세입기반이 충분해야 함. 만일 현재 세입이 재정수요에 미치지 못하면 다음 두 가지 선택이 있음.
 - 첫째, 기존 세입의 틀에다 재정수요를 한정시킴. 우리나라는 전통적으로 이런 ‘양입제출’의 원칙을 견지해 왔음. 이러한 보수적 재정운용 하에서는 재정규모가 크기 어려움. 이 경우 정부는 예산 밖에서 재정기능을 수행하거나(준재정), 규제나 금융 등 다른 정책수단을 사용하게 됨.
 - 둘째, 재정적자를 허용해 정부의 재정수요를 충당함. 이 경우, 적자누적에 따른 국가부채 문제 발생. 재정적자는 경기조절이나 특별한 외부충격(전쟁, 경제위기 등)을 감당하는 목적으로 행해짐. 대체로 정부의 규모가 큰 나라의 경우 재정적자 경험이 많은 경향이 있음.
 - 그런데 재정적자가 경기적(일시적)인 성격이 아니라 구조적인 경우, 장기적으로 경제 성장과 분배에 부정적 효과(투자의 구축, 세대간 소득재분배)를 초래할뿐더러, 재정안정성이 저해되고 궁극적으로 국가신뢰도 자체가 흔들릴 수 있음.
 - 이 경우, 재정운영이 투명해 재정감시 기능이 높은 선진국의 경우는 종국적으로 재정제도의 개편(세금인상, 지출통제 등)을 통해 적자를 해소하지만(미국, 1980년대 레이건 적자), 개도국의 경우 통화증발을 통해 “인플레이션 조세”를 조성해 적자를 메우는 사례가 많았음(1980년대 남미의 외환위기)
- 경험적으로, 선진국의 경우 재정규모(정부크기)는 ‘특정 시대의 조류’에 의해 영향을 받는 측면과, 특정 시점에서 ‘집권 정당의 이념’에 의해 결정되는 측면이 공존함.
 - 보수정당의 경우 작은 정부, 균형재정을 선호하는 것이 일반적인 관찰임. (최근 미국의 경험을 보면 대규모 재정적자를 경험한 시기는 레이건과 부시 대통령임. 이는 작은

정부를 “강요”하기 위한 전략으로 해석할 수 있음)

- 서구국가들의 경험을 보면, 1950~60년대는 복지제도 확충을 수반하는 “큰 정부” 조류가 대세를 이룬 반면, 1980년대 이후에는 레이건과 대처의 부상이 상징하듯 “작은 정부”의 보수주의 물결이 상승하게 됨. 이러한 변화의 이면에는 단순한 진보-보수의 이념 대립 수준을 넘어서는 “경제적 이유”가 존재함: 고세율, 재정적자, 지대추구 등이 초래하는 비효율, 불공평

□ 개도국의 경우에는 세입기반이 취약하다는 근본적 제약이 존재하기 때문에 서구국가 수준의 재정규모를 유지하기 어려움. 또한, 세출기능도 취약하기 때문에 정부 생산성(따라서 높은 수준의 정부지출에 대한 정치적 지지)이 높지 않음(한국은 개도국은 아니지만 재정제도에 관한 선진국 수준에 크게 못 미침)

- 시장기능의 한계로 지하경제의 규모가 크고, 세입기반이 취약함(좁고 비탄력적임).
- 정부기능의 한계로 효과적인 지출 프로그램의 수행이 쉽지 않음(교육, 인프라의 예산 비중 높지만, 효과적인 Targeting에 의문)
- 설사, 정부 재정의 규모를 늘리는 경우라 하더라도, 정치적 지지를 위해 세출의 우선 순위가 정치적 힘이 센 집단(실제, 납세를 하는 대기업, 고소득 계층)에 치중되는 경향이 있음.
- 즉, 세입이 모자라 큰 정부(분배강조)를 못하는 이유도 있지만, 정치적 지지를 받지 못해 재분배 정책의 비중이 낮아지는 경향이 있음.

□ 한국의 경우 <표 1>에서 보듯이, 지난 30여년에 걸쳐 조세수입은 GDP의 15%에서 20%로 약 5%, 사회보장기여금을 포함한 세입은 GDP의 15%에서 25%로 약 10% 증가함.

- 조세부담률의 경우, 1977년 부가가치세 도입 이후, 1997년의 외환위기 이후에 눈에 띄는 상승이 있었음.
- (Jun 2006)는 과세베이스 확대는 ‘조세정보’에 의존한다고 보고, 외환위기 이후의 조세부담률 증가는 “기업/금융구조조정이 과세베이스를 넓혀준 효과에 기인” 한다는 가설 제시; 비과세/감면 등을 축소하고, 세율을 인상하는 정책은 세수기반 확대의 근본적인 처방이 되지 못한다고 봄;

□ 요컨대, 국민이 느끼는 세금의 사회적 편익이 사회적 비용 보다 크지 않는 한 단순한 세금인상은 비효율(경제적 비용)과 조세저항(정치적 비용)에 부딪치게 됨.

- 정확한 현실진단에 의한 창의적이고 합리적인 세제개혁이 있는 경우, 납세자의 부담/저항을 크게 늘리지 않으면서 세입을 늘릴 가능성이 있음
- 담세능력, 수익자부담 원리 등 기본 철학부터 재점검할 필요

- 사회적 비용은 줄이고, 수평적 형평성은 증가
- 서구형(미국형) 조세정책의 관행에서 벗어날 필요

<표 1> 주요국의 세입-GDP 비율, 1975~2003

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2003
	(%)							
한국	14.9 (15.1)	17.1 (17.2)	16.1 (16.4)	17.9 (18.9)	18.1 (19.4)	19.6 (23.6)	19.8 (24.4)	20.4 (25.3)
OECD 평균	23.5 (30.3)	24.5 (32.0)	25.7 (33.5)	26.7 (34.8)	26.5 (35.7)	27.9 (37.1)	27.0 (36.4)	26.8 (36.3)
미국	20.3 (25.6)	20.6 (26.4)	19.1 (25.6)	20.5 (27.3)	20.9 (27.9)	23.0 (29.9)	19.4 (26.3)	18.8 (25.6)
스웨덴	33.8 (42.0)	33.6 (47.3)	36.2 (48.2)	38.7 (53.2)	35.1 (48.5)	39.1 (53.9)	35.0 (50.1)	35.8 (50.6)
멕시코	- -	13.9 (16.2)	15.0 (17.0)	15.0 (17.3)	13.9 (16.7)	15.4 (18.5)	14.8 (18.1)	15.8 (19.0)

Source: Revenue Statistics, OECD (2005)

주 1) ()는 사회보장기여금을 포함한 수치임

□ 또한, 재정규모를 일정 수준 이상 올리기 어렵다고 해서 성장, 분배 등 전통적 정부기능을 수행하기 어렵다고 볼 필요 없음. 새로운 경제환경에 부합하는 창의적인 정책수단을 통해 정부의 정책목표를 수행할 여지는 충분히 있음.

- 정책목표와 수단 간의 최적 조합 필요. 재정수단이라도 조세부문/지출부문에서 할지 (예: R&D, 분배), 재정이 아닌 다른 정책수단이 가용한지 따져 볼 필요. 나아가 민간에서 목표를 수행하는 방안도 고려
- 물론, 이 경우 정책수단의 적절한 조합(mix)도 중요(예: 노동과 복지)
- 같은 세수로 최적의 효율을 내도록 하기 위해서는 (1) 세금을 가능한 효율적으로 걷어야 하고(초과부담 최소화) (2) 정부 생산성의 향상 중요 (3) 정부가 효율적으로 수행하기 어려운 업무는 민영화 함.

3. 재정건전성 평가

□ 우리나라의 국가채무는 GDP대비 규모로 볼 때, 현재 여타 OECD국가에 비해 낮은 수준임. 또한, 국제적으로 저금리 현상이 지속되고 있기 때문에 채무에 따른 비용이 크지 않음 (이자비용이나 국가신뢰도).

- 기타 채무의 성격(융자 등 자체 회수 가능한 금융성 채무가 전체 국가채무 중 59%), 정부 보유자산 등도 국가채무의 안정성 평가에 고려할 수 있는 요인임.
- 그런데, 외환위기 극복과정에서의 재정적자와 구조조정을 위한 정부보증채 발행, 경기대응을 위한 외평채 발행 등으로 인해 근래에 국가부채가 매우 빠른 속도로 증가하였음(<표 2>).
- 1997년도 말에 GDP 대비 12.3%이던 국가채무가 2005년도 말에는 30.7%로 급상승하게 됨. 금융구조조정에 사용된 공적자금의 국채전환 과정에서 발생하는 채무는 어느 정도 예견된 것이지만, 2003년~2005년 사이에 환율방어 목적으로 외평채를 발행한 결과, 추가된 국가채무가 46.4조나 된 것이 특이함.

<표 2> 국가채무의 기간별 증가 요인

(조원)

	'97 (A)	'02 (B)	'05 (C)	기간별 증가액		
				'97~'05	'97~'02	'03~'05
□ 국가채무 (GDP대비)	60.3 (12.3%)	133.6 (19.5%)	248.0 (30.7%)	187.7 (18.4%p)	73.3 (7.2%p)	114.4 (11.2%p)
- 일반회계	-	26.4	40.9	40.9	26.4	14.5
- 공적자금	-	-	43.0	43.0	-	43.0
- 외환시장안정용	4.2	20.7	67.1	62.9	16.5	46.4
- 국민주택채권	13.0	25.7	38.2	25.2	12.7	12.5
- 기 타	43.1	60.8	58.8	15.7	17.7	△2.0

자료: 재정경제부

- 물론 지난 몇 년간 부채의 규모가 급증했다는 사실만을 가지고 재정건전성 관련 정책을 부정적으로 평가하는 것은 곤란함.
- 정부 재정의 중요한 역할 중의 하나는 예기치 못한 외부충격이 발생했을 때 이를 흡수해 미래에 분산시킴으로써 민간부문에 미치는 부정적인 영향을 가급적 줄여주는 것임.
- 따라서 외환위기 직후의 극심한 경기침체에 대응하기 위해 적자재정을 감수하고 그 결과로서 국채 발행이 증가한 것은 어느 정도 불가피한 현상이라 볼 수도 있음.
- 만일 국가 재정의 투입으로 위기가 진정되고 경제가 새로운 성장궤도에 진입한다면 부채증가에 따른 경제적 비용은 장기적으로 상쇄될 수 있을 것임.
- 그러나 위기 상황이 지난 지 오래인 최근에도 국가부채 비율의 증가속도가 매우 빠르다는 점(재정규율의 문제), 향후 구조적 재정수요는 증가하는 반면 세입기반 강화는 쉽지 않을 것(기초수지 악화), 잠재성장률이 하락 기조에 있으면 세입이 위축된다는 점 등이 우려됨.

- 일반적으로 정부재정(국가채무)의 안정성은 정태적 비교 보다, 장기동학적, 구조적 차원에서 평가하는 것이 바람직함.
 - 일반적으로 실질적 재정활동, 즉 기초수지(세입과 이자지출을 제외한 정부지출의 차이)가 균형을 이루고 있는 상태에서는 경제의 성장속도가 실질 이자율보다 낮지 않는 한(즉, $g > r$) 국가부채가 지나치게 팽창할 우려는 없음.
 - 그런데, 우리나라의 경우 장기적으로 잠재성장률이 하락 기조에 있어, 세입기반을 위축시킬 우려가 있음. 또한, 구조적 세출수요의 증가로 기초수지가 악화될 가능성이 있다는 점에 유의할 필요.
 - 또한, 다양한 구조적 여건(세수예측 능력, 추경예산 관행 등) 때문에 단기 정책의 실효성이 낮고, 세수구조와 지출구조 역시 비효율적인 측면이 많음
- 향후, 단기적 경기조절의 목적으로 재정이 적극적으로 사용되는 것 외에도, 통일, 국방, 복지관련 지출 및 성장잠재력 지원 등 구조적 재정수요가 증가할 것으로 예상됨에 따라 재정적자의 압력 역시 높아질 것이라 예상
 - 이미, 최근 들어 경기침체의 장기화와 소득세 및 특별소비세의 인하로 세입기반이 축소되면서 재정적자 요인이 발생. 나아가, 기초생활보장법 등 외환위기 이후 사회안전망이 정착되면서 복지지출이 증가하고 있고, 경기침체에 따른 저소득층 배려를 위한 지출 역시 늘고 있음
 - 특히, 기존 복지제도가 그대로 유지된다 하더라도 고령화의 영향으로 복지지출이 더욱 상승할 것에 유의할 필요.
- 현재, 정부는 국가부채 비율은 당분간 30%를 상회하는 수준에서 안정적 추세를 보일 것이고, 관리대상 재정수지는 당분간 1%를 상회하는 수준의 적자를 보일 것으로 예측함.
 - 그러나 이러한 정부 예측은 5% 수준의 지속적 경제성장을 가정하고 있음. 경기가 잠재성장률을 밑돌거나, 잠재성장률 자체가 하락 추세에 있다면 실제 재정수지는 좀 더 악화될 가능성이 있음.
 - 또한, 앞서 언급한 장기적 재정수요의 문제는 여기에 포함되어 있지 않음.
- 부득이한 충격의 흡수를 위한 일시적 적자(one-shot로 끝나는 국가부채증가)는 수용할 수 있지만, 구조적 재정적자는 오래 지속될 수 없으므로, 근본적인 대안을 마련할 필요(세입기반 확충, 정부생산성 증가, 민영화 등 민간자원 활용).

<표 3> 국가채무와 재정수지의 전망

(GDP대비%)

	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무 (외국환평형채권 제외시)	30.7 22.5	31.9 22.9	31.7 22.2	31.1 21.5	30.0 20.3
통합재정수지	0.6	0.3	2.0	2.3	2.5
관리대상재정수지	-0.8	-1.3	-1.1	-1.0	-0.9

자료: 재정경제부, 기획예산처

4. 조세개혁의 방향

- 조세구조는 한편으로 재정수요 부합하는 과세베이스 확대가 기본 목표; 세금을 거두는 과정에서 비효율·불공평 최소화; 개방경제의 경쟁력 구도에 적합한 방향으로 개선.
 - 현행 세제를 보면, 소득세, 법인세, 부가가치세가 전체 조세수입의 절반 정도에 불과; 목적세, 거래세, 가산세 등 “비정상적” 수단 만연. (Bird-Jun(2005)에 의하면, 교통세, 농특세, 교육세 등 목적세의 전체세수의 17%; 세수 중 특정 지출에 용도가 지정된 비중은 35%; 가산세 비중, 8%)
 - 전체 세수의 14~15%를 차지하는 소득세를 가지고 재분배 효과를 말하기 어려움; 전체 봉급생활자, 자영업자의 절반이 세금을 내지 않음; 이들이 조금이라도 세금을 내게 하는 것이 과세 및 연금 정보 확보를 위해서도 바람직. 또한, 납세자로서의 권리의식 함양에 도움
 - 서구의 세제개혁 경험에 근거한 전통적 정책 대안들은 조심스럽게 받아들일 필요 (Jun, 2006)
- 세수기반의 확대를 위해서는 연례적 세제개편이 아니라 국정 청사진을 배경으로 국가 자원의 동원과 사용 및 이에 따른 경제적 효과를 총괄하는 차원의 세제개혁 필요.
 - 연례 세제개편은 이해집단의 압력이나 단기적 정책고려에 영향 받아 더 복잡하고 비효율적 세제로 진화. 정부자원 배분 전반에 걸친 철학원칙 필요 (정당 간의 대안 경쟁 필요)
 - 세금은 다양한 경제적 효과를 동시에 유발하므로 특정 목표에 집중하는 정책은 부작용에 유의해야 함. 전체 예상 세수 바운더리에서 세목간의 조정 중요; 타 정책과의 연관성 중요
 - 세금은 다양한 이해관계가 교차하는 정치경제적 사안이므로 개혁의 정당성 확보 중요; 한번 고치면 돌이키기 쉽지 않으므로 충분한 사전연구; 집행시의 저항까지 고려한 정책 필요

- 타국 경험의 맹목적 수용 곤란; 세제는 백지위의 그림이 아니라 기존 제도, 현실을 인정하는 가운데 최선 (즉, 차선의 원칙)
- 국내외 환경변화, 우리의 기존 제도와 현실을 고려할 때 향후 세제개혁은 선진국 경험을 토대로 한 전통적 사고를 수정하는 데서 출발할 필요
 - 정책의 목표와 비용이 분명해야 함(세제개혁의 guiding principle): 구조적 지출 수요 고려할 때 세수확보에 일차적 초점; 효율, 형평, 안정 등 전통적 재정 목표 자체는 유효하나 그 내용이 달라짐에 유의(아래 문항); 비용(효율, 행정, 순응, 정치)에 대한 인식 중요.
 - 효율(램지법칙 vs. 중립성/단순성); 형평성(세율체계보다 과세베이스 조정 통한 수평적 형평성); 거시안정(낮은 세율 조정보다 일관성); 경쟁력(기업가 정신 고취시킬 수 있는 기반조성 우선; if not 세수기반 이탈 막기 어려움)
 - 정치구조, 경제구조, 집행능력이 조세제도에 미치는 영향을 충분히 고려; 즉, 백지위에서 선진국 교과서를 보며 그림을 그리는 tax design이 아님; 산업구조, 시장기능, 정부 기능, 조세행정, 조세정보의 문제
 - 특정 목표를 위해서, 대안적 정책수단이 존재한다는 점에 유념; 예컨대, 분배정책 (ETIC vs. 지출; 미국 vs. 스웨덴), R&D지원
 - 세월에 대한 근본적 검토(재산, 소득, 소비, 거래)
 - 조세-지출 간의 연계구조에 유념; 우리나라 통합재정의 절반 가까운 수준이 특별회계/기금; Revenue earmarking의 비중=35%수준; 수익자부담의 원칙 + 정치적 정당성이 최선; 그렇지 않은 경우, 차선의 선택 필요
 - 조세정보가 조세개혁의 기본 제약조건임을 인식; 금융기관의 역할 중요(연구과제); 선진국 대 개도국 조세제도를 가르는 관건; 예컨대, ETIC는 신용카드 정책과 유사하게 “조세정보” 확보의 차원에서 접근할 필요; 즉, 자영자소득과약이 힘들어 ETIC를 소극적으로 생각할 수도 있지만, ETIC를 통해 자영자소득과약의 노력과 정치적정당성이 높아질 수도 있음
 - 조세의 정치적 측면 고려; 정치적 정당성 없이 세제개혁 어려움(세수기반 확보를 통한 수평적 형평성 유지가 세율인상의 전제조건); 세금을 내는 사람들이 지출의 용도에 동의할 수 있어야 함(“수익자부담”; 목적세에 대한 맹목적 배척 곤란); “Stock(저량)”과 세의 한계(재산과세가 핵심 세수가 되기 어려운 이유)
 - 개인소득세의 세수/분배 효과에 대한 환상 버려야 함(개도국은 물론 선진국에서도)
 - 부가가치세에 대한 편견도 버려야 함. 성장 및 분배에 미치는 효과가 일반 관념과 매우 다를 수도 있음. 진보와 보수의 입장이 헛갈리는 부분
 - 미국 조세제도에 대한 환상과 편견도 버려야 함. 미국은 개방된 자본대국, 조세회피 적

은 나라; 포괄과세-거주지국 과세; 시장기능 강하므로 조세의 가격유인 작동(영미주의 정부/시장 관)

<표 4> 한국의 조세구조, 2003-2004

	2003			2004		
	조원	% of 전체세수	% of GDP	조원	% of 전체세수	% of GDP
총조세	147.8	100.0	20.4	152.0	100.0	19.5
국세	114.6	77.6	15.8	117.8	77.5	15.1
1. 내국세	92.2	62.4	12.7	95.3	62.7	12.2
소득세	20.8	14.1	2.9	23.4	15.4	3.0
법인세	25.6	17.3	3.5	24.7	16.2	3.2
부가가치세	33.4	22.6	4.6	34.6	22.8	4.4
특별소비세	4.7	3.2	0.7	4.6	3.0	0.6
주세	2.7	1.8	0.4	2.6	1.7	0.3
기타	4.9	3.3	0.6	5.4	3.6	0.7
2. 교통세	10.0	6.8	1.4	10.1	6.6	1.3
3. 교육세	3.7	2.5	0.5	3.5	2.3	0.5
4. 농어촌특별세	1.9	1.3	0.3	2.1	1.4	0.3
5. 관세	6.8	4.6	1.0	6.8	4.5	0.9
지방세	33.1	22.4	4.6	34.2	22.5	4.4

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2004. 재정경제부, 『재정금융통계』.

□ 조세정책은 한번 정하면 다시 바꾸기 어렵기 때문에, 단기적 필요보다는 중장기적 관점에서 신중하게 접근할 필요.

- 세금인하의 경우, 다시 인상하기 쉽지 않다는 점에서 구조적 재정적자에 미치는 영향 고려할 필요; 단기적 경기부양 보다는 장기적인 경제의 효율성/경쟁력에 초점을 두는 것이 바람직
- 세금인상의 경우, 자동안정장치에 해당되는 재정적자를 해소하기 위한 부분적 세금인상은 득보다 실이 큼; 구조적 재정적자 해소를 위한 세금인상이라 하더라도 폭넓은 세제개혁의 차원에서 행해질 필요; 기존세제의 비효율, 불공평 제거해 과세베이스 넓히는 것이, 단순한 세율인상보다 앞서야 함.
- 세금 정책은 납세자의 인식이 중요; 1980년대 레이건 세금인하 공약의 성공은 당시 카터 행정부에 대한 납세자의 불만이 컸기 때문; 우리나라의 경우 현 정부의 국정운영 자체에 대한 불만이 크다면, 보수정당의 입장에서는 정부규모 자체를 줄이는 차원의 감세안을 생각할 수 있음.
- 이는 결국 이념의 문제; 그러나, 이 경우라 하더라도 재정적자를 줄일 수 있는 방안은

있어야 함; 세금인하가 근로유인과 투자유인을 향상시켜 장기적으로 과세베이스를 넓혀줄 수는 있지만 이로 인한 세수 증대로는 적자를 메우기 어려움; 결국, 작은 정부를 지향하는 감세정책은 지출삭감을 동반해야 함

5. 세출구조의 개선

- 정부지출의 통제를 통한 재정안정의 확보 못지않게, 세출구조를 개선해 정부생산성을 높일 필요. 세출구조의 개선은 정부생산성을 높이기 위한 미시적 노력과, 정부지출을 효과적으로 통제해 재정안정을 유지하기 위한 거시적 노력이 적절히 결합되어야 함.
 - 미시적 차원에서, 성과주의 예산, 디지털 예산회계 등 정부생산성을 높일 다양한 제도가 도입돼 시행되고 있음
 - 거시적 차원에서, Top-down, 중기재정계획 등의 제도 변화가 시행되고 있음
 - 이러한 제도 변화는 모두 바람직한 방향이지만 성공적인 정착에는 다소 시간이 걸릴 수 있음. 한 가지 경계할 것은 명목상으로 우수한 개혁이라 하더라도 ‘함정’이 있을 수 있다는 것임
 - 또한 재정개혁은 세입과 세출간의 적절한 연계, 재정과 비재정수단간의 조화, 나아가 시장과 정부 간의 역할 배분 등을 폭넓게 인식하는 차원에서 행해질 필요.
- 세출구조조정은 국정우선순위에 부합할 필요; 제한된 예산 하에서 최대 효과를 얻기 위해서는 고령화의 영향 등으로 불가피하게 늘어나는 복지지출을 가급적 성장잠재력과 연계시키는 방안 강구할 필요.
 - 정부는 2004년부터 5년 단위로 중기재정계획을 세우도록 하고 있음. 중기재정계획 하에서는 분야별 자원배분이 재정운용목표, 지출 규모, 정책 우선순위에 입각하여 이루어져야 함
 - 정책목표는 늘어나고, 자원은 제한된 상황에서 중기재정계획이 의미를 갖기 위해서는 무엇보다 국가우선순위 부합되는 국가자원재분 기준이 정립될 필요
 - 정부가 모든 것을 다 한다는 생각을 버리고 민간에서 보다 효율적으로 행해질 수 있는 사업은 민영화, 민자유치 추진; 정부는 외부효과가 크거나 시장에서 제공되기 힘든 영역에 초점을 둘 필요.
 - 장기적인 관점에서는 성장잠재력과 분배여력이 상충되는 개념이 아님을 감안, 양자에 공히 도움을 주는 세출항목에 우선순위를 두어야 함. 특히 성장잠재력은 물리적 시설투자 외에, 인적자본 및 기술혁신에 크게 의존함.

- 경제사업과 같이 민간부문에서도 할 수 있는 항목은 민영화나 민자유치 주력; 중소기업의 인력 및 R&D지원, 저소득계층의 교육지원, 여성 및 청년인력의 근로유인 확대 등에 예산 증액할 필요
 - 이러한 정책전환을 위해서는 기존 세출구조 분류 체계를 재정비할 필요. 즉, 경제사업 분야 중에서도 성장과 관련이 적은 항목이 있고, 인적자원이나 R&D 관련 분야에서 성장잠재력에 영향이 큰 항목이 있을 수 있음.
 - 이러한 변화는 소극적인 사회갈등의 산물이 아니라 적극적인 정책 전환의 결과로 이루어져야 함
- 세출구조 개선의 과정에서 기술혁신과 인적자본 향상에 초점
- 기술혁신 위해서는 R&D의 질적 수준 높이고 이를 효율적으로 관리할 국가시스템 구축; 인적자본의 향상을 통해 기술습득 역량 기름; 해외현지생산, 수입, 외국인직접투자와 같은 기술이전의 기회 활용
 - 특히, 기술혁신형 중소기업을 지향해 이들이 고용과 혁신의 주체가 될 수 있도록 유인과 자원을 제공할 필요; 지역균형발전을 위한 전략, 중소벤처 육성 전략, 국가전체 R&D 전략을 결합할 필요
 - 정부가 정한 프로젝트에 민간 기업이 동참하는 것보다 정부가 민간 주도의 R&D를 지원하는 형태가 바람직; 대신 정부 지원 연구소나 대학은 과학기술 등 기초연구에 치중해 외부효과를 극대화
 - R&D지원의 경우, 세제측면과 지출측면 어느 쪽에서 행하는 것이 바람직한 지 연구할 필요.
 - 향후, 노동력의 증가율이 하락하고 노동력의 평균 교육 증가율 역시 낮아질 것 예상; 교육의 질이나 직업훈련의 방식에 관한 획기적인 전환 없는 한 인적자본의 생산성 향상을 기대 어려움; 이공계 졸업생의 부족 등 가용인력의 구성에 관한 문제도 풀어야 할 숙제
 - 공교육의 개선은 단편적이고 일시적인 정책에 의해 행해질 가능성 희박하므로 변화의 필요성에 대한 사회적 합의 이루고, 이를 바탕으로 정당성을 갖춘 개혁 추진 체계가 형성돼야 함; 진정한 Targeting이 없는 한, 단순한 교육비 지출의 증가는 엉뚱한 계층(예: 정년보장 교사나 교수, 교육정책 관련 인력 등)에게만 혜택을 줄 수 있음.
 - 당장 노동인력의 증가율 둔화에 대응할 수 있는 가장 실효성 있는 대응은 여성인력의 활용
 - 노동력의 평균 교육 수준 둔화는 당장 해결할 방법이 없지만, 기존 노동력의 직업훈련을 통해 인적자본의 질을 높일 수 있는 여지 존재
 - 정부 예산의 중심축이 SOC등 경제사업에서 교육, 훈련 등 인적자원 쪽으로 옮겨가는

것이 바람직; 조성된 예산을 정부 내의 임시직 일자리 창출이나 한시적 인턴사원 제공 등에 소진하지 않고, 인적, 물적 자원의 절대 열세에 있는 중소기업의 R&D와 교육훈련에 집중해 탄력 있는 기술혁신형 중소기업을 양산해 내는 것이 기술혁신을 위한 일차적 과제

- 모든 재정개혁을 제약하는 1차 조건은 복지지출의 적정수준을 어디에 놓느냐 임; 이를 위해서는 재정규모에 대한 이념적 성향, 적절한 정책수단 선택을 위한 경제적 합리성을 함께 포괄할 필요.
 - 복지정책 수준의 적정성 여부는 국제비교 어려움; 핵심적인 문제는 기존의 복지수준이나 제도를 현재, 대다수 사회구성원들이 받아들이는가 여부
 - 장기 동학적으로 볼 때 적절한 재분배정책을 통해 어느 정도의 형평성을 유지하는 것이 사회안정 유지, 사회보험 제공, 저소득계층의 인적자본 향상시켜 지속적인 성장에 도움
 - 소득분배 악화되면 중간계층의 복지요구 커지고 정치적 이해관계 그룹의 지대추구행위가 증가해 성장잠재력을 해치는 정책수단들이 채택되기 쉬움(“지나친 양극화 논쟁의 함정”)
 - 또한, 형평한 분배는 저소득층의 교육 등 인적자본을 향상시킬 수 있고, 민간부문에서 가능하지 않은 사회보험적 성격을 가지므로 민간주체의 생산적인 위험선택(risk-taking)을 증가시킬 수 있음
 - 장기적인 안목에서 성장과 분배의 조화를 이루려면 창의적인 정책수단 필수; 세계화 과정에서 생산요소의 이동이나 조세경쟁에 따른 잠재적인 세수감소가 복지정책의 제약요건이 된다는 점을 고려; 정부의 힘(재원)은 아끼고 시장의 힘은 빌리는 방식으로 정책수단을 개발; 사회복지의 모든 부문을 정부가 담당해야 한다는 사고는 버리고 민간부문에서 시장원리에 의해 사회적 위험을 해소할 수 있는 여지 찾을 것
 - 형평을 위한 조세정책은 효과가 제한적이고 조세전가 및 회피가 발생하는 누진과세 보다는 조세부담의 ‘수평적 형평성(horizontal equity)’을 강조하는 방향으로 진행; 비과세와 감면이 만연한 경우에는 ‘공평한 과세’의 시행만으로도 형평성이 증가될 수 있음 (저소득계층일수록 전체소득에서 조세회피가 상대적으로 힘든 근로소득의 비중이 큼); 나아가 넓어진 세수기반에서 비롯되는 조세수입 증가는 지출을 통한 복지정책에 사용
 - 재분배 정책의 기본은 세전 소득분배가 형평하게 되도록 하는 것임 재분배정책과 인력정책을 결합하는 방식으로 복지정책의 틀 전환(최근 양극화 논쟁: “단순한 소득격차 문제 & 수평적 계층이동이 불가능한 절대빈곤층 문제”가 혼재)
 - 실업대책 등 사후적인 보험 요소도 필요하지만 사전적으로 재취업이나 이직능력을 증가시켜주는 정책이 보다 효과적. 궁극적으로 개인의 소득창출능력을 향상시켜 직장 간 수평 이동과 계층 간의 수직이동을 원활하게 만드는 것이 가장 효과적. 정부 예산의

비중도 경제사업 분야에서 인적자본 쪽으로 옮겨올 필요

6. 정치경제적 측면

- 민주정부 하에서 정부서비스에 대한 국민의 선호가 효율적이고 공평하게 반영되는지 여부는 ‘경험적’인 문제임
 - 행정관료의 예산극대화 경향, 정치인의 투표극대화 경향에 이익집단의 이해관계가 얹히고 설키면 만수산 드렁칫도 정당화될 수 있음
 - 정치적 무임승차자(free-rider) 문제; 정의 외부효과를 내는 재화는 과소공급(투표참여, 현실감시 등)
- 안정적, 합리적 재정운동을 위해서는 단기적인 재정균형에 집착하지 말고, 장기적인 지출통제/조정에 초점을 둘 필요; 이 과정에서 재정규율의 확보가 시급
 - 현재, 우리나라의 재정규율은 매우 취약한 상태에 있음; 전통적 예산항목인 각종 경제사업을 둘러싼 이권추구(pork barrel)가 여전히 만연한 상태에서 복지예산의 증가에 따른 이해관계집단의 지대추구(rent seeking)가 확산되는 현상
 - 재정규율 확보를 위해서는 재정활동의 투명성(재정정보의 공개를 통한 정책경쟁 유도)과 재정정책의 일관성을 확보해야하고 이를 위해 어느 정도 ‘준칙’을 설정하는 것이 바람직함. 앞으로는 ‘양입제출’과 같은 소극적, 관행적 준칙 보다는 보다 투명하게 재정규율과 책임성을 확보해 줄 명시적 준칙이 필요(“국가재정법”)
 - 다만, 준칙은 복잡해지기 쉽다는 문제가 있음. 복잡한 규칙일수록 위반하기는 쉬운 반면 준수 여부를 확인하기가 어려움; 또한, 복잡한 예산 준칙은 회계적인 조작을 통한 정치적 이해의 추구 등 다양한 왜곡 유인을 발생시킬 가능성이 있음; 또한, 복잡한 준칙은 재정의 신축성을 저해함
 - 정부가 시도하고 있는 준칙 중에서 ‘중장기 재정계획’은 정부재원의 효율적 배분과 재정건전성의 유지에 도움을 줄 수 있지만, 자칫 기존의 재정부담을 미래로 이연함으로써 재정규율 해칠 수도 있음
- 우리나라 재정구조의 경우 세입과 세출의 연계성이 강하기 때문에 재정지출구조 개선 방향을 설정할 때 세입, 특히 목적세나 연계세수(earmarked revenue)의 구조 개선도 함께 추진할 필요; 나아가 정책당국간의 협력 및 조율 중요
 - 향후 예산의 정책기능이 강화됨에 따라 지출구조의 상당한 변화가 예상되는데 이는 곧 세수구조와 직결; 목적세는 주로 특별회계와 연관되어 있음. 기타 기금도 세입-세출 연

계성이 높은 통합재정수지 항목이므로 같은 차원에서 볼 필요

- 또한, Top-down하에서는 부처와 재정당국, 거시재정문제(총수요, 세수, 지출구조 등)와 미시재정 문제(성과주의, 예산회계, 조세제도 등)간의 유기적 관계도 중요함.

참고문헌

- Bird, Richard M. and Jooung Jun (2005), “Earmarking in Theory and Korean Practice,” paper presented to Asian Excise Tax Conference, Singapore
- Jun, Joosung (2006), “Korea’s Tax System: A Growth Oriented Choic,” forthcoming, IPD, Columbia University.

성 인지 예산·성별영향평가의 연계와 지원방안

김 양 희 (한국여성개발원 선임연구위원, 평등정책연구실장)

김 경 희 (한국여성개발원 연구위원)

1. 성 주류화와 성 인지 예산, 성별영향평가

공공 정책을 추진할 때 사회에서 성별로 불평등한 현실을 파악하여 반영하는 성 인지(性認知, gender sensitive 또는 gender responsive)적인 접근을 해야 한다는 주장이 단순한 ‘옹호(advocacy) 차원’에서가 아니라 체계적인 방법론과 함께, 보다 구체적인 수준에서 본격적으로 제기되기 시작한 것은 유엔 제4차 세계여성회의(북경, 1995)에서부터이다. 이 회의에서는 종전의 여성발전 전략들이 성평등을 증진하는데 별로 효과적이지 못하였다는 평가에 기반하여 성 주류화(gender mainstreaming)를 여성발전의 새로운 패러다임으로 채택한 것이다. 물론 북경회의 이전에도 여성정책 전문가들은 젠더 기획 또는 성 인지적인 정책 기획을 제도화하고 적절한 자원과 구조를 확립하는데 관심을 보여 왔지만 이 같은 관심을 실천 가능한 것으로 조작화 하는 작업은 부족하였다.

1970년대와 80년대에 유엔과 각국 정부는 소외된 여성을 위한 특별한 프로젝트를 통하여 여성문제를 해결하고자 하였다. ‘여성중심(women-in-development: WID)의 접근’으로 불리는 이 접근은 여성문제를 사회에 알리고 다소나마 경감시키는 효과를 가져왔다. 아울러, 여성정책을 담당하는 국가기구를 설치하고 지역의 여성단체들을 결집하는데 기여하는 등의 성과도 있었다. 그러나 이러한 여성중심의 접근만으로는 여성의 지위를 향상시키고 성평등을 달성하기 어려운 것으로 나타났다¹⁾. 이에 80년대 중반부터 여성문제를 남성과의 관계 속에서 접근하고 여성의 지위를 남성과 동등하게 끌어올리는 것을 강조하는 젠더접근(gender-and-development: GAD)을 채택하게 되었으나 그 역시 모든 중요한 의사결정이 이루어진 다음에 여성을 부가적으로 고려하는 식으로 되면서 별 효과를 보지 못하였다(Hannan, 2003).

이에 따라 북경회의에서는 ‘정책과 프로젝트의 기획 초기에 젠더 관점을 통합하고 정책 시스템 전반을 전환하기 위한 성 주류화 패러다임’을 채택하게 되었다²⁾. 주류화는 성평등을 실현하기 위한 전략으로, 그 단어 자체가 의미하듯이 성 인지적 관점을 부가적(added-on)으로 고려하는 것이 아니라 주류 사회의 모든 분야에서 정책의 목표와 전략과 자원배분에

1) 이 부분은 김양희외(2001). 『여성정책 주류화를 위한 세미나』 자료집, 한국여성개발원 참조

2) Comer(1999)는 여성정책을 특정 분야 위주로 보던 시각을 탈피하여 모든 분야의 정책에 젠더 관점을 통합하는 것을 중시하는 주류화의 과정에서 다음의 세 가지 측면이 중요하다고 보았다. 첫째는, 여성의 주류화(Mainstreaming of Women)이다. 이는 정치적인 문제로 사회의 모든 분야에서 여성이 동등하게 참여하고 의사결정권을 갖는 것을 의미한다. 둘째는 성평등 관점의 주류화(Mainstreaming of Gender)이다. 이는 보다 기술적인 측면으로, 정책이나 프로그램이 어떻게 여성과 남성에게 다르게 영향을 미치는가를 검토하고 성평등 관점을 통합하는 것을 뜻한다. 이는 정책의 성별영향평가를 통하여 가능하다. 이 두 가지는 상보적이며, 나라에 따라 각각에 대한 강조가 다를 수 있다. 여성이 정치 및 법 분야에서 거의 배제되어 있는 나라의 경우 성 분석은 기존의 주류를 변화시키고 여성을 의사결정지위로 진입하게 하는 첫 걸음이 될 수 있다. 셋째는 주류의 전환(Transforming the Mainstreaming)이다. 주류의 젠더 구성을 바꾸는 과정은 반드시 주류 자체의 특성과 제도의 근본적인 전환으로 연결되어야 한다. 이는 남성 중심의 주류 영역이 보다 균형적이며 여성친화적인 방향으로 재편되는 것을 의미한다.

영향을 미칠 수 있도록 초기 기획단계에 개입하는 것을 본질로 한다. 성 주류화는 모든 영역에서 젠더 접근을 가능케 하는 제도적 장치와 전략에 초점을 둔다.

Hannan(2003)은 주류화의 핵심요소로 다음 세 가지를 강조하였는데, 그 중에서도 특히 초기의 개입을 매우 중요하게 보았다. 첫째는 초기의 개입 즉, 정책의 초기 단계에 개입하여 목표와 전략, 자원배분에 영향을 미치는 것이다. 둘째는, 정책 자료에 성평등 관점에 대한 명백한 관심(explicit attention)을 표현하는 것이다. 셋째는, 전환적 과정으로 성평등 관점의 통합을 통하여 정책의 목표나 전략 뿐 아니라, 정책 결정의 구조, 과정, 문화를 바꾸는 것이다.

정책의 성 주류화를 통하여 공공부문의 성 인지적 혁신을 이루고 사회의 성평등을 촉진하는 것은 시대의 요구이기도 하다. 그럼에도 성 주류화는 쉽지 않은 것으로 나타나는데 Hannan은 그 이유로 다음 세 가지를 들고 있다. 첫째는 젠더이슈의 도출이 미비하다는 점이다. 90년대 중반부터 성 인지적 관점에서 정책을 분석/평가하는 연구들을 해왔지만 여전히 정책과 프로그램에서 일상적으로 젠더 관점을 고려하는 것이 잘 안 되는 이유는 무엇일까. Hannan은 무엇보다도 정책담당자들이 젠더 관점과 자기들의 정책사이의 연계를 잘 이해하지 못하기 때문이라고 한다. 이 점에 대하여는 정책을 성 인지적 관점에서 연구한 결과물들이 효과적으로 확산, 활용되지 못하였기 때문이라고 지적한다. 그렇다면 성 인지적 정책을 위하여 가장 역점을 두어야 할 일은 바로 특정 정책문제의 성별과 관련된 이슈를 도출하여 부각시키는 것이라고 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 지방분권과 젠더가 어떻게 연관되는가?. 빈곤퇴치와 젠더가 어떻게 연계되는가?, 쓰레기 종량제와 젠더가 어떻게 연계되는가? 등의 물음을 던지고 답을 찾는 것이 매우 중요하다.

성 주류화가 잘 되지 않는 두 번째 이유는 여성의 관심을 수렴하는 일이 미흡하기 때문이다. 정책을 입안할 때 현장 여성의 요구를 수렴하거나 그들과 가까이 일하는 여성/시민단체 활동가 및 전문가들의 의견을 충분히 수렴하는 것은 매우 중요하다. 예컨대 빈곤퇴치를 위한 정책의 경우 여성자활사업을 하는 단체 관계자의 경험을 통한 자문이 필수적이다.

세 번째로 책무성(accountability) 장치의 부족 또한 성 주류화가 이루어지지 못하는 이유 중 하나이다. 성 주류화를 지원하는 법·제도가 미비하거나 담당하는 부서의 인적·물적 자원이 부족한 문제를 예로 들 수 있다. 또한, 공무원들의 성 인지력을 강화하도록 하는 훈련이 부족하거나, 정책의 젠더 관련 이슈를 도출하기 위하여 필수적인 성 인지적 통계를 구축하지 못한 것도 성 주류화에 장애가 된다.

성 인지적인 정책은 기획부터 집행, 평가단계에 이르기까지 여성과 남성의 독특한 요구와 상황을 정확하게 파악하고 그들의 경험과 관점을 고르게 반영하여 특정 성(性)에 대한 편파가 없이 공정하게 이루어지도록 하는 것을 의미하며 궁극적으로 정책과 서비스의 질적 향상에 기여하기 위한 것이다(Comer, 1999). 성 인지적인 정책을 기획하기 위해서는 문제

에 대한 성 인지적 분석과 적절한 정책 대안의 개발, 그리고 그를 시행하기 위한 적절한 수단과 자원, 방법이 필요하다고 볼 때, 이를 조작화 하는 것은 매우 중요하다. 성 분석(gender analysis) 또는 성별영향평가(gender impact assessment)와 젠더 예산(gender budget) 또는 성 인지 예산(gender responsive budget)은 정책업무에서 젠더 관점을 조작화 하는 중요한 도구이다.

일반적인 용어로 ‘성 분석’ 또는 국내에서 제도화하고 있는 용어로 ‘성별영향분석평가’³⁾란 정책과 프로그램, 그리고 법제들이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 평가하는 과정이다. 이를 통해 모든 정책이 여성과 남성의 관계의 특성, 그들의 사회적 현실, 삶의 기대들, 경제적 상황 등에 민감하게 되도록 하는 것이다. 성별영향평가는 “모든 이들이 성에 관계없이 정책과 프로그램, 법제로부터 똑같은 영향을 받는다”는 전제 즉, 정책의 성 중립성(gender-neutrality) 가정을 부정하는 것에서 출발한다.

북경행동강령은 ‘정부 및 관계자는 모든 정책과 프로그램에 성 관점(gender perspective)을 주류화하는 능동적이고 명시적인 정책을 장려해야 하며, 이를 위해 어떤 결정을 내리기 전에 그 결정이 양성에게 미치게 될 영향을 반드시 분석해야 한다’고 규정함으로써 정책발달의 모든 과정에서 성 관련 쟁점(gender issues)을 고려하는 것은 선택의 문제가 아니라 정부 및 관계자의 의무사항이 되었다.

이 같은 배경에서 우리나라는 2002년 12월 여성발전기본법에 성별영향평가의 법적 근거를 마련하였으며, 2004년부터 성별영향평가를 제도로 도입하여 운영해 오고 있다. 제도로서의 성별영향평가는 개인의 생산적 역할과 재생산적 역할이 정책이나 프로그램에 대한 접근성과 자원의 활용에 어떤 영향을 미치는지 분석함으로써 정책의 제한점을 발견하고 개선안을 마련하는 과정이라고 볼 수 있다. 주로 질적 지표를 중심으로 이루어지는 성별영향평가는 정책이 암묵적으로 상정하고 있는 성 역할관까지 살펴 볼 것을 강조한다. 사회에서 성 역할관의 영향력에 대한 인식이 부족하고 공공정책에 대한 평가가 이제 막, 그것도 정량적 지표에 의하여 형식적으로 이루어지기 시작한 우리의 행정 풍토에서 성별영향평가는 매우 도전적인 과제임에 틀림이 없다. 그러나 잘 정착하기만 한다면 정책의 형평성과 품질을 높이는데 획기적으로 기여할 수 있는 중요한 제도이다.

제도 운영 첫해인 2004년도에 10개의 시범사업에 이어 2005년도에는 55개 기관에서 이 제도를 적용한 분석이 이루어졌고, 2006년에는 더욱 확대되어 65개 기관에서 분석이 이루어질 것으로 전망된다. 이는 자랑할 만한 여성정책의 성과라고 볼 수 있다. 제도화에 따라 종전에는 연구자들에 의해 산발적으로, 특정 영역에 치중하여 이루어지던 성별영향평가가

3) 성 분석(젠더분석, gender analysis), 성별영향평가(gender impact assessment), 성별영향분석평가 등의 다양한 용어가 사용되고 있다. 본 연구에서는 일반적인 의미로 사용할 때는 ‘성 분석’을, 국내의 제도를 칭할 때는 여성가족부가 사용하는 바를 따라 ‘성별영향평가’를 사용하고 있음을 밝힌다.

이제 다양한 분야에서 보다 체계적인 틀 안에서 이루어지게 되었으며, 연구자뿐 아니라 공무원들도 적용하기에 이른 것이다. 그러나 아직 동 제도의 취지와 방법론을 충분히 이해하지 못한 채 적용하여 과제 선정의 적합성이나 분석 관점의 일관성이 부족한 문제가 발견되기도 하고, 성 인지적 통계 구축이 미흡하여 제대로 된 분석평가가 이루어지지 못하는 경우도 빈번하다. 동 제도의 운영이 3차 년도에 접어들어 따라 그간에 나타난 문제점을 살펴 보면서 앞으로 보다 실효성 있게 운영되기 위해서 무엇이 필요한지 알아볼 필요가 있다.

그간의 성별영향평가에 대한 평가 또는 모니터 결과에 따르면 성별영향평가에서 보완되어야 할 가장 중요한 점은 평가 결과의 환류를 통한 정책개선이다. 그나마 성별영향평가를 통하여 정책의 내용이나 접근의 개선을 이룬 사례는 간혹 볼 수 있지만 예산과 관련한 개선 실적은 거의 찾아보기 어렵다. 이에, 최근 들어 성별영향평가와 예산을 연동시키는데 대한 요구가 커지고 있다.

정책에 성 평등 관점이 통합되기 위해서는 예산을 편성하고 지출하는 과정이 성 인지적으로 이루어져야 한다. 예산은 정책의 구체적 표현인 동시에, 정책의 우선순위를 결정하는 의사결정 결과이기 때문이다. 예산으로 표현된 정부의 활동은 정부가 진정으로 어떤 정책을 수행할 의지를 가지고 있는가를 파악할 수 있게 한다. 특히 여성정책의 특성상 예산분석이 매우 중요하다. 첫째, 여성정책은 정치적인 변화에 민감하며 종종 수사에 그치는 경우가 많기 때문이다. 둘째, 여성정책은 특정 분야에 한정되는 것이 아니라, 정치, 문화, 보건 복지, 경제 등 포괄하는 범위가 넓기 때문에 여성정책의 균형과 우선순위 문제를 규명하기 위해서 예산분석이 필수적이다.

이 같은 이유로 예산에 대한 성 인지적 관점의 분석과 성 평등 실현을 위한 예산할당의 중요성에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 1995년 북경 세계여성대회 이후, 여성관련 정책과 서비스의 질을 향상시키기 위해서는 여성 관련 예산에 대한 분석과 이에 기반 한 성 인지적 예산편성 및 집행방향 제시가 무엇보다도 중요하다는 인식 하에 젠더 예산 또는 성 인지적 예산 분석이 성 주류화의 중요한 도구로 부상하였다. 이와 더불어 2001년 3월 유엔의 젠더 이슈와 여성지위 향상을 위한 특별자문관실은 국가예산에서 성 평등 관점을 통합하도록 구체적인 지침을 제시한 바 있다.

성 인지적 예산 또는 젠더예산이란 공공예산을 편성하고 집행하는 전 과정에 성 인지적 관점(Gender Perspective)을 도입하는 것이다. 그 목적은 정책과 예산 결정에서 여성과 남성의 현실과 요구를 고려하고, 성 평등을 위한 정책에 적절한 자원을 할당하도록 하기 위한 것이다. 구체적인 목표는 ①예산 및 예산에 의해 뒷받침되는 정책과 프로그램이 여성에 미치는 영향에 대한 정부부처 내 인식 제고 ②정부의 세입세출이 여성과 남성에게 갖는 함의에 대한 통찰 제공 ③성 평등을 촉진하는 방향으로 국가 자원의 배분 등이다.

성 인지적 예산을 적용함으로써 국가의 재정 운용을 변화시키고, 예산 할당에 뿌리 깊게

내재되어 있는 성적 편견을 확인할 수 있게 되며, 성 불평등을 제거하고 여성을 세력화 하는 방향으로 프로그램과 사업을 수정할 수 있게 된다(UNDP, 2000). 이에 1980년대 중반부터 호주를 비롯하여 남아공, 필리핀, 영연방국가 등이 성 인지 관점의 예산분석을 해 왔다.

우리나라에서도 성 평등 실현을 위한 예산의 중요성에 대한 인식이 형성된 것은 사실이지만, 이를 담보하려는 구체적인 시도는 부족하였다. 예산에 대하여 개입하려는 주장의 주된 내용은 “여성예산”의 규모가 작다는 점이었다. 예를 들어, 한국여성단체연합과 여성민우회, 한국여성의 전화 연합 등은 정부와 지방자치단체의 여성정책예산을 분석하고 확충해야 할 예산을 요구하기도 하였다. 이 같은 작업은 여성예산에 대한 관심을 높였다는 점에서 매우 중요한 영향을 미쳤다. 그러나 예산의 대부분을 차지하는 일반예산이 여성과 남성에게 어떤 영향을 미치고 있는가를 분석하는 데는 자료의 부족 등 어려움이 많기 때문에 이제까지는 주로 여성정책관련 예산의 규모를 파악하는데 더 중점을 두었다.

그러던 것이 최근 기획예산처의 예산작성지침에 성 인지 예산 개념이 부분적으로 포함되고 예산서와 결산보고서에 성 인지 예산을 포함하도록 하는 국가재정법(안)이 국회 운영위원회의 법안심사소위원회를 통과하는 등 성 인지 예산의 제도화가 추진되면서 정부 재정 전반에 대한 성 인지적 운용이 요구되기에 이르렀다.

성별영향평가나 성 인지 예산 모두 크게 보면 정책의 사회경제적 측면에 대한 분석(socio-economic analysis of policies)에 포함된다. 그런데 기존의 성 분석 또는 성별영향평가의 대부분은 경제적 분석과 분리된 채, 사회적 측면에 대한 분석에 중점을 두는 경향이 있다. 이는 매우 치명적인 한계인데, 특히 성별 노동의 분업의 핵심으로 표출되는 생산과 재생산 노동, 임금 노동과 무보수 노동의 관계 등이 근본적으로 경제적인 개념이기 때문이다. (UNDP, 2001)

따라서 앞으로 각각의 제도의 실효성을 강화하는 것은 물론, 그 일환으로 이 두 가지 제도를 연동시키는 노력이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 성 인지 예산과 성별영향평가를 연계해야 하는 필요성과 그 방안을 살펴보고, 이 제도들의 실효성 있는 정착과 운영을 위하여 필요한 지원에 대해 알아보고자 한다.

2. 성 인지 예산의 추진 현황과 과제

가. 개념

젠더예산조치(Gender-sensitive Budget Initiatives)는 15년 전 호주에서 시작될 당시 여성예산(women's budget)으로 호칭되었으나 최근에는 젠더예산(gender budget), 성 인지적 예산(gender-sensitive budget) 등으로 불리고 있다. 유럽의회의 성인지 예산 규정

따르면, “성인지 예산은 예산과정에 성 주류화를 적용하는 것이다. 이는 성 평등을 증진시키기 위해, 예산에 대한 성별평가, 모든 수준의 예산과정에 성 인지적 관점의 통합 그리고 세입과 세출의 재구조화를 하는 것이다”라고 정의하고 있다.⁴⁾

국제적으로 성인지 예산은 여성을 위해 별도의 예산을 책정하는데 목표를 두기 보다는 예산에서 성 주류화가 실현되도록 하는 데 목표를 두고 있다. 이것은 예산 형성에서 세출에 대한 분석과 세입의 형성방법을 성인지적 관점에서 통합하는 것을 의미 한다(Elson, 2003). 또한 성인지 예산은 젠더 격차를 줄이는데 정부 예산 프로그램의 영향을 판단하고 이해를 돕는, 그래서 궁극적으로는 양성평등을 돕는 부가적이고 분석적인 도구이다(Sharp, 2003).⁵⁾

국제적인 경향과 달리 국내에서는 성인지 예산이 논의되었던 2000년 초에는 분석의 초점이 여성정책 관련 예산이었고 일반 예산에 대해서는 성인지적인 분석이 필요하다는 입장을 보여 왔다. 국내에서 2001년에 성 인지 예산분석을 시도했던 연구에 의하면, 성 인지 예산의 개념을 몰성적 예산(gender-blind budget)과 대비시키면서 성 인지 예산을 여성예산과 병행해서 사용하고 있다. 보건복지부의 용역과제로 이루어졌던 이 연구에서는 국가 예산이 수립되는 방식은 일반적으로 양성간의 차이, 사회적 역할, 책임, 능력을 간과하고 있다고 지적한다. 이러한 차이들을 남성이 주도하는 사회에서 정치 경제적으로 주변화 된 지위에 있는 여성에게 상이한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 성 차이와 불평등이 존재한다는 사실은 몰성적(gender blind) 예산이 실제로 남성과 여성에게 상이한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 몰성적 예산과 달리 성 인지 예산은 국가 예산의 논의과정에 성 인지적 관점이 통합되는 것이며 예산이 여성과 남성에 미치는 영향을 파악하는 것이다. 이때 분석대상은 여성만을 대상으로 하는 예산이 아니라 전체 예산이다. (이혜경, 2001: 5-7)

이후에 국내의 연구자들이 성인지 예산을 규정한 내용을 보면, “성인지 예산이란 정부수입과 지출의 성별에 따른 효과를 평가하는 중요한 방법으로서, 예산배분이 남녀간의 경제적, 사회적 기회에 어떤 영향을 미치는지 그 기여도를 평가하는 것을 의미한다. 즉 여성 혹은 남성을 위해 형성된 예산이 아니라, 성인지성을 가지고 실제 예산을 분석하는 것을 의미하는 것이다.”(김경희, 2003: 5)라고 정의하고 있어 ‘예산 배분에 대한 성별 분석’을 중요하게 보고 있어 성 인지적 예산의 개념이 사전분석의 성격을 갖기 보다는 사후분석의 성격을 갖는다.

4) 성 인지 예산은 다양한 용어로 쓰여 지고 있다. 성별 예산(gender budget), 여성예산(women' budget), 성별 예산편성(gender budgeting), 성 인지적 예산(gender sensitive budget), 성 반응적 예산(gender responsive budget)으로 사용되고 있다. 성 인지 예산 활동을 펴고 있는 영연방국가들(Commonwealth)쪽에서는 성 반응적 예산이라는 용어를 주로 사용하며, EU 자료에서는 성별 예산(gender budgeting)이라는 용어를 주로 사용한다.(차인순, 2005: 42)

5) 성 인지적 예산 발의(GRBI, Gender Responsive Budget Initiatives)는 예산의사결정 과정과 자원할당 우선 순위 재정립에 성 관점을 통합하여 성 평등을 증진시키는 것이다. 성 인지적 예산을 육성하는 이 발의는 경제 정책에 성 관점의 주류화를 위한 새로운 기제이다(Sarf, 2005)

이러한 성인지 예산 개념에 대한 접근은 다른 연구에서도 마찬가지인데, 예산의 편성과 배분에 성 인지적 관점이 통합되도록 하고 있다. 4개 부처(보건복지부, 교육인적자원부, 농림부, 노동부)를 대상으로 한 성인지 예산 시범분석 자료에 의하면, “성인지 예산은 공공지출로부터 남녀가 균등한 수혜를 받도록 하고 공공예산을 편성하고 집행하는 전 과정에 남녀의 우선순위와 요구를 체계적으로 통합하는 것이다. 즉 예산이 중립적이라는 가정에서 벗어나, 공공지출이 보다 성 균등한 방식으로 지출되도록 계획, 집행, 모니터링 및 평가하는 것이다. 여성에게 얼마나 많은 돈이 지불되는가보다는 얼마나 남녀의 요구에 적합한 지출인가를 따지는 것이다.”라고 규정하고 있다.(김영옥, 2004:1)

또한 론다 샤프(Rhonda Sharp)가 설정한 3가지 성 인지 예산의 목표를 염두에 두어 성 인지 예산 개념을 확대해서 정의하는 방식이 존재한다. 관련 연구에 의하면, 성 인지적 예산 분석, 성 인지적 예산정책 기제, 그리고 그 결과로서 성 인지적 예산의 편성과 집행이라는 3가지 차원으로 구성된다고 볼 수 있다(차인순, 2005: 44)

국내에서 논의되어 온 성인지 예산의 개념을 정리해 보면 공통적으로 성 인지 예산이 여성만을 위한 예산이 아니며 예산 전반에 성인지적 관점을 통합하면서 물성적 예산과 구분되는 것임을 강조하고 있다. 둘째, 예산분석과 예산편성과 집행 과정에 남녀의 요구가 반영되어야 하며 이와 같은 성인지 예산분석을 위해 예산에 대한 성별영향평가가 수반되어야 한다는 것이다. 셋째, 성인지 예산 분석은 주로 예산편성과 집행과정에 집중됨으로써 사후분석의 성격을 강하게 갖고 있다는 점이다. 반면에 UN과 EU를 중심으로 한 성인지 예산에 대한 정의를 살펴보면, 성인지 예산이 사전적 성격과 함께 사후적 성격을 갖고 있으며 예산의 구성과 집행, 평가 전반에 걸쳐 성인지적 분석을 시도하고 있다는 점이다.⁶⁾

나. 제도화 과정

성 인지적 예산이 본격적인 국제적 아젠다가 된 것은 1995년 성 주류화를 주요 주제 중 하나로 채택한 북경 세계 여성회의에서였다. 이후 OECD, World Bank, UNDP, EU, The Nordic Council of Ministers 등 국제기구가 성인지 예산의 실행을 지원하면서 지금까지 세계 50개 이상 나라에서 의회, 정부, 시민단체 등이 참여하여 다양한 형태로 성 인지 예산 분석과 활동을 발전시켜 가고 있다.(Schmitz, 2006).

6) 스칸디나비아 국가의 경우 성인지 예산의 개발과정은 다음의 네 가지 영역에 집중되어 있다. ①모든 정책 영역에서 계획과정의 일부로 성 분석을 실시하는데, 성 특정적 목표와 지표들을 개발한다. 즉 성평등 분석→현존하는 목표와 지표들을 검토→제정을 포함한 더 나은 목표와 지표를 개발→여성과 남성간의 실제 배분을 포함한 정책집행에 대한 평가의 수준을 높도록 하고 있다. ②여성의 경제적 자립을 위해 중요한 정책분야에 집중하는 것 ③경제정책과 경제분석, 경제전망에 성인지적 관점을 통합하는 것 ④경제모델, 실행평가, 복지척도에 성 인지적 관점을 통합하는 것이다. 스웨덴의 경우 45개 정책분야 모두에서 예산과정에 성인지적 관점을 통합하고 있다.(Schmitz, 2005)-www.ief.es

국내에서는 한국여성민우회와 한국여성단체연합 등 여성단체들이 성 인지적 예산을 이슈화하려는 움직임을 보였고 2001년부터 한국여성민우회가 지방자치단체의 성 인지적 예산 분석에 나섰다. 2003년에는 성 인지적 예산 확대가 한국여성단체연합의 주요 중점과제 중의 하나로 선정되었다. 한국여성민우회가 2001년 이후에 **지방자치단체 여성정책 예산을 분석**한 데 이어 한국여성단체연합은 ‘성인지적 예산 정책마련을 위한 청원서’를 국회에 제출하였다. 이어서 국회여성위원회는 2002년 10월 24일에 열린 제4차 회의에서 성 인지적 예산편성 및 자료 제출 촉구결의안을 의결하였다. 이 결의안의 내용은 여성발전을 위한 정책운용을 위해 정부의 예산안 편성과정 및 국회의 예산안 심의과정에 성 인지적 관점이 반영되어야 하며 이를 위해 각 부처는 관련 자료를 여성부 및 국회 여성위원회와 예산결산특별위원회에 제출해 줄 것을 촉구하는 것을 골자로 하고 있다(국회 여성위원회, 2002)

입법부에 이어 행정부에서도 성인지 예산을 실행할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 시작했다. 2003년부터 시작된 2차 여성정책기본계획에 성 인지적 예산 사업이 포함된 것이다. 여기에서는 “성 인지적 예산 도입을 위한 여건 조성 및 성 인지적 예산분석 지침, 교육·훈련 프로그램을 개발·보급”하도록 하고 있다. 또한 여성가족부는 같은 해에 기획예산처에 예산편성 및 집행지침에 성인지적 예산편성을 촉진하기 위해 예산편성 및 집행과정에 성평등 관점 반영, 여성의 사회참여 기회 확대 및 양성평등한 가족정책의 개발지원 추가, ‘일부 주요지침’ 중에 **‘여성관련사업의 예산 요구’**를 신설하도록 요청하는 의견을 제시하였다.

성인지 예산의 제도화를 위한 움직임은 입법부에서 지속되었고 이 제도가 실행될 수 있는 법적 근거를 마련하려는 시도가 이루어졌다. 2003년 이후에 국회에서는 여성가족위원회, 운영위원회, 예산결산특별위원회 등을 중심으로 성인지 예산이 논의되어 왔으며 국회의원 주최 간담회, 세미나, 포럼 등을 통해서 성 인지 예산의 제도화방안이 거론되어 왔다. 이어서 2006년 1월에 국회예산결산특별위원회에 ‘성인지 관련 재정연구를 위한 TF’가 구성되었고 연구결과가 보고서로 제출되었다. 성인지 예산의 제도화 논의가 국회를 중심으로 활발해지면서 국가재정법(안)에 성인지 예산관련 조항을 포함시키자는 주장이 제기되었고 마침내 현실화되었다. 2006년 4월에 국회운영위원회 법안심사소위를 통과한 ‘국가재정법(안)’에 따르면, 법안 제16조 예산의 원칙에 “정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고 이 평가를 정부의 예산편성에 반영하기 위해 노력하여야 한다”고 명시하고 있다. 또한 예산을 국회에 제출할 때 “예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지 예산서)를 작성하여 예산안 첨부서류로 국회에 제출”해야 하며, 결산에서도 “정부는 예산의 수혜가 여성과 남성에게 동등하게 이루어지고 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(성인지 결산서)를 작성해 결산 첨부서류로 국회에 제출”해야 한다고 명시하고 있어 성인지 예산이 법적 근거를 가지고 제도화될 것으로 예상되고 있다.⁷⁾

또한 기획예산처 소관으로 되어 있는 ‘2004년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에

대한 처리결과보고서'에 의하면, '성인지적 관점을 반영할 수 있는 예산편성 방안 마련'이 요구사항으로 제시되어 있고 향후 추진계획을 보면, 여성가족부, 기획예산처가 협력하여 여성 정책 관련 예산변동 추이, 내용분석 등을 통해 예산사업의 성인지성을 심층 분석하도록 되어 있다. 이어서 기획예산처가 마련한 '07년도 예산안 편성지침(안)에 따르면, 사업의 성격상 성별영향에 대한 고려가 필요한 사업은 성별영향을 감안하여 예산을 요구'하도록 하고 있다.⁸⁾ 지난 6년간 국내에서 성인지 예산이 제도화되는 과정을 표로 정리해 보면 다음과 같다.

<표 1> 성인지 예산의 제도화 과정

주 체	내 용
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> - 제2차 여성정책기본계획에 성인지 예산관련 조항 포함(2003) - 기획예산처에 예산편성 및 집행지침에 성인지적 예산편성을 촉구하는 의견제시(2003) - '성인지적 예산분석 지침 수립방안 연구' 실시(2003) - '4개부처 "성인지 예산" 시범분석' 실시(2004)
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> - '성 인지적 보건복지 예산분석 및 편성·집행의 방향' 연구보고서 작성(2001)
기획예산처	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년도 예산안편성지침에 '능력개발, 보육 등 여성의 사회참여 확대' 명시 - 2004년도 예산안편성지침에 '보육등 여성의 사회참여 확대' 명시 - 2005년도 예산안 편성지침에 '삶의 질 향상을 위한 보육지원' 명시 - 2006년도 예산안 편성지침에 '성별영향이 중요하다고 판단되는 사업은 성별영향평가 결과를 감안하여 예산 요구'를 명시 - 2007년도 예산안 편성지침에 '사업의 성격상 성별영향에 대한 고려가 필요한 사업은 성별영향을 감안하여 예산을 요구'하도록 명시
여성단체	<ul style="list-style-type: none"> - 한국여성민우회, '지방자치단체 여성정책 예산분석' 활동 전개(2001) - 한국여성단체연합, '성인지적 예산 정책마련을 위한 청원서' 국회에 제출(2002) - 한국여성민우회, '젠더 · 예산 · 여성운동' 발간(2003) - 한국여성의전화연합, '지역중심의 여성정책 예산분석 활동' 전개(2003)
의회	<ul style="list-style-type: none"> - 여성위원회, 「성 인지적 예산편성 및 자료제출 촉구 결의안」 본회의 의결(2002) - 국회예산결산특별위원회 「성인지 관련 재정연구를 위한 TF」 구성 - 국가재정법안에 성인지 예산 관련 조항 포함, 운영위원회 법안소위 통과

7) 국가재정법(안)에 포함되는 성인지 예산 관련 조항들을 구체적으로 살펴보면

제26조(성인지 예산서의 작성) ①정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 "성인지 예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

제34조(예산안의 첨부서류) 국회에 제출하는 예산안에는 다음 서류를 첨부하여야 한다.

10. 성인지 예산서

제56조(성인지 결산서의 작성) ①정부는 예산의 수혜가 여성과 남성에게 동등하게 이루어지고 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 결산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

제57조(결산보고서 등의 작성 및 제출) ①각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 회계연도마다 그 소관에 속하는 다음 각 호의 서류를 작성하여 다음 연도 2월 말까지 재정경제부 장관에게 제출하여야 한다.

5. 성인지 결산서

부칙 제5조(성인지 예산서 및 성인지 결산서의 작성·제출에 관한 적용례) 제26조의 규정에 따른 성인지 예산서의 작성 및 제34조제10호의 규정에 따른 성인지 예산서의 제출, 제56조의 규정에 따른 성인지 결산서의 작성 및 제57조제1항제5호의 규정에 따른 성인지 결산서의 제출은 각각 2010회계연도 예산안 및 결산부터 적용한다.

8) 한국조세연구원, 「조세포럼」, 2006년 4월호

다. 성인지 예산의 분류 형태와 분석방법

1) 성인지 예산의 분류형태

성인지적 예산분석은 세입과 세출을 대상으로 이루어진다. 세입 부분은 주로 간접세인 부가가치세 등 세금을 중심으로 분석되어져 왔다. 영국과 남아프리카 공화국의 분석에서 간접세는 빈곤층과 여성에게 불리하기 때문에 개선되어야 한다는 분석이 도출되었다. 세출부분은 중앙과 지방, 부처별 혹은 사업별로 다양하게 검토되어 왔다. 성 인지적 예산 분석을 중기 계획에 걸쳐서 시행하는 일부 나라에서는 중앙의 전 부처의 예산에 대해서 분석을 시도하기도 하였으며, 이와 달리 한 사업을 깊이 분석하는 것이 더 효율적이라는 보고도 있다.⁹⁾

국제사회에서 사용되어 온 성 인지적 분석을 위한 예산 분류에 따르면, 전체예산은 성 특정적 예산(gender-specific expenditures), 성 형평성 예산(expenditures promoting gender equity), 일반 주류예산(mainstream expenditures)을 확보하기 위해 쓰이는 예산으로 나눈다. 일반 주류예산은 성 특정적 예산과 성 형평성 예산에 분류되지 않은 일반 예산을 말한다.¹⁰⁾ 이와 같은 예산의 분류형태는 실제 예산 편성과정에 적용하기에는 한계가 있다는 지적이 있다. 현재의 장·관·항의 예산과목에 따라 분류하기 어려우며, 개별 사업은 예산회계 단위가 아니라는 이유에서이다(윤용중, 2006). 그렇지만 지난 2006년 3월에 국회 예산결산특별위원회 성인지 관련 재정연구를 위한 TF가 제시한 성인지 예산의 분류범주는 양성평등정책의 예산과 일반사업의 예산과 구분하고 있다. 여기에서 시도된 우리나라의 성인지 예산 편성을 위한 접근방법은 총 예산을 양성평등정책 예산과 일반예산으로 구분하고, 양성평등정책 예산에는 여성정책기본계획사업과 기타 양성평등정책사업을 포함시키고, 일반예산에는 성별영향평가가 이루어진 사업을 포함시키고 있어 일반예산에 대한 성 인지적 분석을 확대하는 방향으로 가고 있다(국회 예산결산특별위원회, 2006: 11-17).

2) 성인지 예산의 분석방법

성인지 예산과 관련된 문헌에서 제시되는 성 인지 예산 분석 방법은 폭이 넓으며 분석도구들은 대체로 다음의 7가지로 나타나고 있다. ①도구 1(성인지 정책평가: gender-aware policy appraisal): 예산사업에 대한 성인지적 평가 ②도구 2(수급평가: beneficiary assessments):

9) 자세한 내용은 차인순(2005), 김경희(2003), 이해경(2001) 참조

10) UNDP의 성인지 예산의 틀을 따르면, 정부의 전체 예산이 양성에게 미치는 서로 다른 영향을 분석하기 위해 예산을 '성 특정적 예산', '공공서비스내의 성 형평을 추진하는 예산', '주류 예산'으로 분류하고 분석하고 있다. 그런데 우리나라의 경우 정부 총 예산에서 성 특정적 예산과 성 형평성 예산이 차지하는 비율은 1%미만이다. 따라서 이들 예산만을 여성예산이라고 정의하여 분석한다면 성 인지 예산이라는 개념이 매우 주변적인 것으로 머무를 수 밖에 없다. 따라서 명시적으로 '여성예산'이라고 분류되지 않는 주류예산을 분석대상에 포함시키는 것이 무엇보다 중요하다(이해경, 2001: 15).

공공서비스의 실질적 또는 잠재적 수혜자의 수급평가 ③도구 3(성별 공공지출 분석: gender-disaggregated public expenditure incidence analysis): 공공 서비스에 대한 지출이 여성과 남성에게 어느 정도 돌아가는지 분석 ④도구 4(성별 시간사용분석: gender-disaggregated analysis of the impact of the budget on time use) 예산배분과 가구 구성원이 사용한 시간에 예산배분이 미친 효과간의 연계성 분석 ⑤도구 5(성인지 중기 경제정책 틀: gender-aware medium term economic policy) 경제정책이 여성에게 미친 영향을 평가하는데 사용 ⑥도구 6(성인지 예산보고서: gender responsive budget statement) 도구1-5를 선택적으로 사용하면서 예산, 결산을 검토한 보고서(Budlender et al., 2002).

도구 1(정책평가)은 예산 사업의 성별영향을 개괄적으로 평가하는 방법이다. 특정 정책과 관련된 예산이 어떻게 성불평등을 감소시키거나 증가시키는지에 주목한다. 특정 정책의 예산 구성, 예산 사업의 내용, 예산 사업의 목표와 실제 집행 결과 사이의 괴리, 정책효과가 성별에 따라 미친 영향들을 분석한다. 이와 같은 방법으로 분석한 국내사례는 앞서 제시한 부처별 예산 분석과 여성단체에 의한 지방자치단체별 분석, 그리고 주제별 분석 등이 있다.

도구 2(수급평가)는 여론조사나 태도 조사를 통해서 요구(need)나 개선 사항을 물어보는 방식이다. 현재의 공공 서비스 전달이 시민들의 요구를 얼마나 충족시키고 있는지 의견을 수집하고 예산편성에 반영하는 방식이다. 여성과 남성의 다른 요구와 우선순위가 있는지 살펴보는 것이 중요하다.

도구 3(성별 공공지출 분석)은 공공 지출이 여성과 남성에게 각각 얼마만큼 할당되는지 분석하는 것이다. 해당 서비스 사용 금액을 수혜자 여성, 남성의 수로 나누어 평균 비용을 산출하는 방식으로 성별 수급현황과 추이를 분석하는 것이다. 이러한 방법을 통해서 시도된 것이 2003년 여성부 용역보고서 중 고용보험 직업능력개발 훈련사업에 대해 분석한 연구이다(김경희, 2003).

도구 4(성별 시간사용 분석)는 가사, 양육, 기타 보살핌 노동을 위해 여성들이 주로 수행한 무급노동이 갖는 거시 경제적 의미를 밝히기 위해 정부예산과 가구시간의 연관성을 밝히는 분석방법이다. 즉 가구의 구성원들이 간병하고 자녀를 양육하는 등 보살핌 노동을 하는데 투여되는 시간이 주요 분석대상이 된다. 이 방법은 보살핌노동을 사회부담화하고 무급 노동이 남녀 사이에서 어떻게 재분배되는지에 대한 연구가 각국에서 시도되는 가운데 주요한 분석도구가 될 수 있다. 그러나 아직까지 국내에서는 성인지 예산에 관한 논의가 초기 단계여서 무급노동을 포함한 성별 시간사용 분석에 미치지 못하고 있다.

도구 5(성인지적 중기 경제정책틀)은 경제활동에서 남녀의 상이한 역할을 통합하는 거시 경제의 정책들을 만들고자 하는 의도로 개발되었다. 일반적으로 중기 경제정책 분석틀은 경제학의 여러 모델들을 사용하고 있으나 성 인지적 관점을 배제하고 있다는 비판을 받고 있다. 우리나라의 경우, 2004년부터 기획예산처에 의해 중기재정계획이 만들어지고 있지만,

이것은 아직 전체적인 성별 영향을 염두에 두고 있지 않다(차인순, 2005).

도구 6(성인지 예·결산보고서)은 전체 공공지출과 부서별 지출이 갖고 있는 성별 불평등의 문제를 드러내기 위한 것으로 성 인지 정책과 예산 집행에 대한 결과 보고서의 형태를 띠 수도 있고, 예산(안)에 대한 것일 수도 있다. 이 보고서는 정부의 사업과 예산을 분석하기 위해 성인지 예산 분석도구 중 하나를 사용하거나 1개 이상의 분석도구를 사용해서 보고서를 작성할 수 있다. 국제기구가 제시하고 주요국가에서 사용하는 성인지 예산보고서에 포함하고 있는 내용은 양성평등세출, 공공부문 고용에서의 성별균형, 공공서비스에서 여성에게 우선 필요한 사업이 전체 세출에서 차지하는 비중, 여성담당부서 및 부처 내 성평등 담당기구에 투입되는 세출, 여성의 소득불평등 감소를 위해 소득이전에 투입되는 세출, 기업지원에서의 성별균형, 공공부문 계약에서의 성별균형, 정부위원회와 의사결정기구에서의 성별균형, 정부 훈련프로그램에서의 성별 균형 등을 포함하고 있다.

<표 2> 성인지 예·결산보고서에 포함되어야 할 지표들

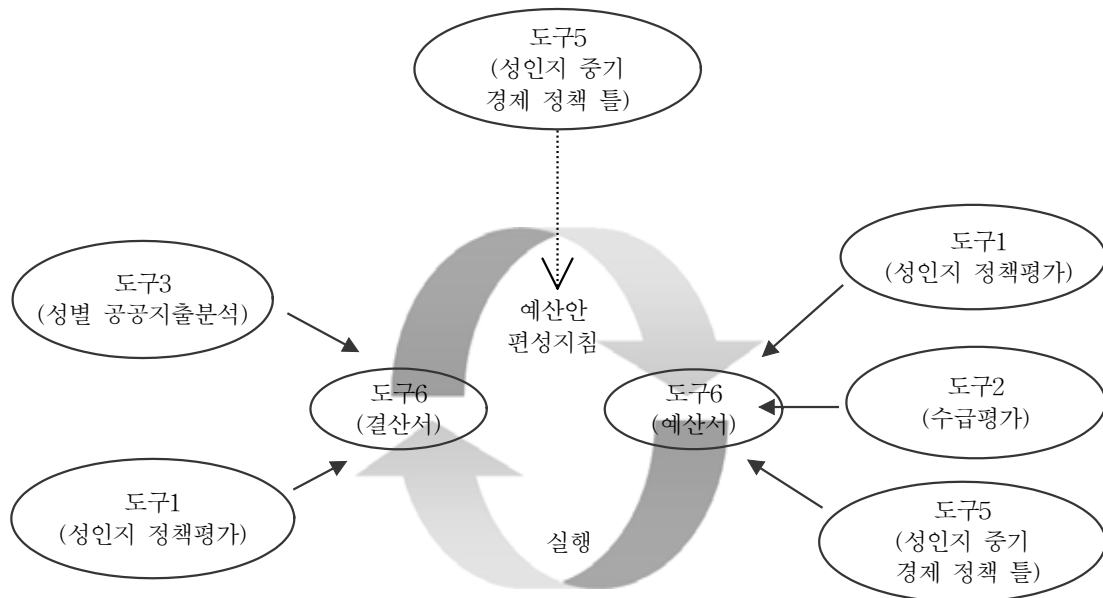
지 표	내 용
1	양성평등사업이 전체 세출에서 차지하는 비중
2	공공 부문 고용에서의 성별균형
3	공공서비스에서 여성에게 우선 필요한 사업이 전체 세출에서 차지하는 비중
4	여성담당부서 및 평등관련 담당기구에 투입되는 세출
6	여성의 소득불평등 감소를 위해 소득이전에 투입되는 세출
7	기업지원에서의 성별균형
8	공공부문 계약에서의 성별균형
9	정부 훈련사업에서의 성별균형

Budlender et al.(2002) 「Gender Budgets Make Cents: Understanding gender responsive budgets」, p. 47.

도구 1에서 4는 예산 사업에 대한 성별분석 방법을 제시한 것이라면, 도구5와 6은 성격을 달리한다. 정부가 연례적으로 예산 혹은 결산에 대한 성 인지적 분석과 중기적 경제정책계획이 미치는 성별 효과를 분석하여 보고서를 작성하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 도구1과 도구2, 도구5가 성인지 예산의 사전분석의 성격을 갖고 있는 반면, 도구3과 도구4는 성인지 예산의 사후분석의 성격을 갖는다. 도구6은 사전분석과 사후분석 모두를 포함하고 있다. 2006년 현재 국회에 계류 중인 국가재정법안에 따르면 성인지 예산서와 성인지 결산서를 행정부처가 제출하도록 되어 있는데, 성인지 예산서의 경우 사전분석의 성격을 띤 분석도구를 사용할 수 있으며 성인지 결산서의 경우 사후분석의 성격을 띤 분석도구를 사용하는 것이 적절하다. 그렇지만 행정부처의 사업특성에 따라 앞에서 제시한 분석도구들을 종합적으로 사용할 수 있을 것으로 본다. 성인지 예산을 제도화하는 과정에서 적용될 수 있는 분석

방법을 <그림 1>로 나타내었다.

<그림 1> 예산과정에 성 인지적 관점 통합모형



국내의 성인지 예산분석은 국제사회에서 논의된 분류범주와 분석도구를 준용하여 이루어지고 있으나 그럼에도 불구하고 여성관련 예산의 규모와 그에 대한 분석에 집중되는 경향이 있다. 앞서 살펴본 대로 성 인지 예산의 개념에 관한 국내의 논의는 성인지 예산분석이 정부의 예산 전반에 걸쳐 적용이 되어야 한다고 하지만 실제 분석내용을 보면, 여성관련 예산분석에 우선순위가 두어져 있고 세입보다는 세출에 집중되어 있다. 또한 예산안 규모 파악에 있어서도 일반회계, 특별회계의 주요사업비를 기준으로 한 것이며 기금사업은 제외되어 있다.¹¹⁾

실제로 2001년에 여성단체가 실행했던 성인지 예산분석은 지방자치단체의 여성정책 예산을 분석대상으로 설정하고 있다. 여기에서는 일반회계 대비 여성정책예산의 비율을 파악하고 어떤 사업이 여성업무로 책정되어 예산이 사용되는지를 구체적으로 밝히면서 지방자치단체의 여성정책을 예산분석을 통해서 평가하고 여성정책 관련 업무가 양성평등의 실현과 전혀 상관이 없는 경우를 지적하고 있다.¹²⁾ 같은 해에 보건복지부의 연구용역과제로 이

11) 중기재정운용에 따라 일반회계, 특별회계 뿐만 아니라 기금을 포함하여 ‘통합재정관리’하기 때문에 성인지 예산도 기금을 포함한 개념으로 접근해야 한다는 주장이 제기되고 있다(윤용중, 2006)

12) 한국여성민우회는 2001년에 “지방자치단체 여성정책과 예산의 새로운 패러다임 만들기”라는 슬로건을 내걸고 성인지적 예산분석 작업을 시작하였다. 예산분석의 결과 지방자치단체에 따라서 푸드뱅크나 재활용관련 사업이 여성업무로 책정되어 예산이 쓰이는 사례를 발견하였다(한국여성민우회, 2001).

투어진 ‘성 인지적 보건복지 예산분석 및 편성·집행방향’에서는 보건복지부 예산을 성인지 예산의 분류범주-성 특정적 예산, 성 형평성 예산, 주류예산-에 따라 나누고 1991년에서 2000년간 추이 분석을 통한 특징을 도출하는 한편, 1995년, 1997년, 1999년도의 보건복지부 예산을 예산, 활동사항, 결과 및 영향의 측면에서 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 1991년에서 2000년간 주류예산이 90% 이상을 차지하였고 성 형평성 예산은 5-9% 정도를 차지하였으며, 성 특정적 예산은 1% 내외인 것으로 나타나 있다(이혜경외, 2001: 86).

성 인지 예산에 대한 제도화 논의가 진행되면서 정부차원에서 일차적으로 여성예산의 규모를 파악하려고 시도가 이루어졌다. 여성가족부가 발간하는 여성백서를 보면, 2002년부터 매년 각 부처의 여성예산의 규모를 파악할 수 있는 예산에 관한 내용이 포함되어 있다.

<표 3> 중앙행정기관 여성정책 관련 예산 (2001-2005)

(단위: 백만원)

기관명	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
여성가족부	31,779	42,735	43,548	444,149	633,277
국무조정실				7,360	9,877
청소년보호위원회				1,600	2,252
재정경제부				160	160
교육인적자원부	548	363	403	151	271
외교통상부				1,363	1,903
법무부	70	70	70	70	77
국방부				65	294
행정자치부	44	44	58	9,024	134
과학기술부		6,890	8,263	8,500	0
문화관광부	300	450	500	531	512
농림부	1,126	2,372	1,122	32,899	22,362
산업자원부				800	0
정보통신부				0	300
보건복지부	196,223	229,161	314,862	1,444	1,657
노동부	24,425	20,681	3,545	4,976	5,540
경찰청				104	2,685
농촌진흥청				1,982	1,510
중소기업청	4,960	5,450	4,600	4,680	4,800
특허청				500	618
합 계	295,475	308,216	376,971	520,358	668,229

자료: 여성가족부, 여성백서, 2001~2005

중앙행정기관의 여성관련 예산 현황을 개략적으로 살펴보면, 2001년에 2005년간 여성가족부의 통계자료에 포함되는 기관이 9개 기관에서 20개 기관으로 크게 늘어난 것으로 나타나 있다. 2005년 현재 여성정책관련 예산을 편성하고 있는 부처는 총 18개이며 예산 규모는 6,992억원이다. 이는 2004년의 5,204억원에 비해 32.26%(1,679억원)증가한 금액이며 전체 예산 1,949,570억원의 0.35%에 해당한다(여성부, 2004). 이후에 여성관련 사업의 예산 규모는 증가하는 것으로 알려져 2006년 현재 여성부에서 파악하고 있는 각 부처 여성관련 사업의 예산안 규모는 총 9,187억원 규모로 전년대비 33.9%가 증가한 규모이다. 이와 같은 예산규모는 2006년도 일반회계 예산이 145조 7,029억원의 0.63%로 아직까지 여성관련 예산은 그 비중이 1%에 채 못 미치고 있다. 아직까지 우리나라에서는 성인지 예산이 본래의 취지와 달리 실제 분석과정에서는 여성관련 예산에 한정되어 논의되고 있으며 전체예산의 99% 이상의 비중을 차지하는 일반 예산에 대한 분석을 결여하고 있는 상태이다.

라. 과제

앞 성인지 예산이 본격적으로 제도화되기에 앞서 해결해야 할 과제는 다음과 같다. 우선적으로 정부재정 개혁방향이 성인지적 관점에서 검토되어야 하며 4대 재정개혁의 하나인 성과주의 예산편성에 성인지성이 통합되어야 한다. 성과주의 예산은 예산투입보다 예산투입으로 인한 산출과 결과를 중시하는 것인데¹³⁾ ‘양성평등의 촉진’을 성과목표로 설정하여 각 부처에게 성과지표와 사업을 실시하게 한다면 성인지 예산의 기본 틀을 마련하는데 결정적인 역할을 할 것으로 본다. 또한 우리나라 재정구조가 개선되어야 한다는 논의가 제기되고 있는데 그 과정에 성인지적 예산분석이 도입되어야 하며 세입과¹⁴⁾ 세출구조를 개선하는 과정에서 여성인적자원의 활용과 양성평등을 촉진하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 성 인지적 예산의 개념은 국제사회에서 통용되고 있는 개념을 국내에서 준용해서 사용하고 있는데 실제 분석방법을 보면, 여전히 여성관련 예산분석에 집중되어 있으며 일반 예산에 대한 성 분석을 결여하고 있어 성인지 예산의 개념을 정확하게 이해하기 어렵게 한

13) <표> 투입, 산출 및 결과의 예

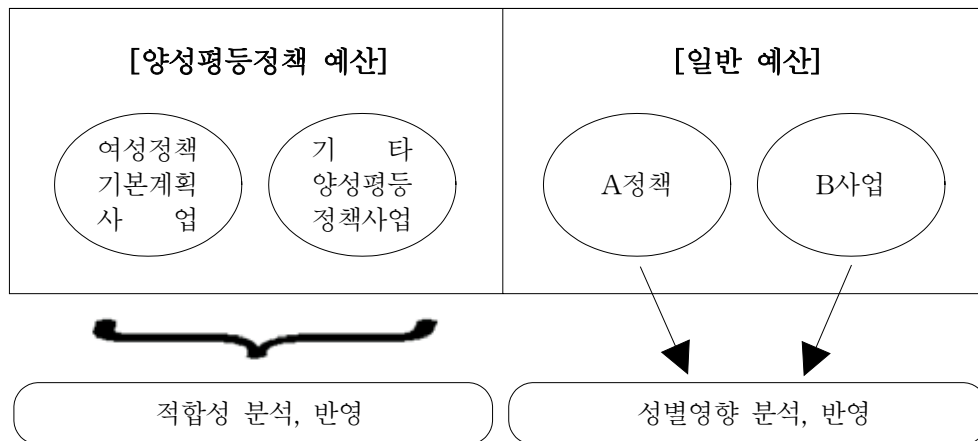
투입 (inputs)	- 노동, 자본, 금융자원 등의 투입량, 예컨대 교사수, 간호원수, 설비, 정보 기술 시스템, 사무실면적 등
산출 (outputs)	- 실제로 생산된 최종 재화와 서비스, 예컨대 학생수, 치료받은 환자수, 보육 시설 수, 여성공무원비율, 3급이상 공무원 중 여성비중 등
결과 (outcomes)	- 계획되거나 실제로 달성된 결과, 최종생산물, 예컨대 빈곤완화 정도, 문해율 제고, 기대수명의 증가, 경제활동 참가율 증가, 소득증가, 공해감소, 사회안전도 증가 등

자료 : 김영옥(2004), 「4개부처 “성인지 예산” 시범분석」, p 73.

14) 우리나라의 경우 세입부문에서 성인지적 관점이 통합되어 적용된 대표적인 사례로 ‘생리대 부가가치세 면세’를 들 수 있다. 2002년부터 여성단체들은 생리대가 여성의 필수품이라는 이유에서 부가가치세 면세를 요구해 왔으며 의원발의로 ‘조세특례제한법’개정을 통해 제도화되었다.

다. 무엇보다 일반예산이 전체예산의 99% 이상을 차지하고 있는 현실에서 성인지 예산분석이 국가 재정운영 전반에 통합되어 논의되지 못한 채 여성예산, 성 특정적 예산에 제한적으로 적용되고 있는 실정이다. 2001년부터 지속적으로 적용되어 온 성 인지 예산의 분류형태-성 특정적 예산, 성 평등적 예산, 일반 예산-는 장기적으로 성 인지 예산의 변화를 거시적으로 분석하기 위한 틀로서는 유용해 보이나 특정한 예산 사업이 어느 범주에 속하는가를 분류하는 것이 어려운 실정이다. 국회 예산결산특별위원회 ‘성인지 관련 재정연구를 위한 TF’가 제시한 분류형태에 따르면, 양성평등정책 예산에 여성정책기본계획사업과 기타 양성평등정책사업을 포함하고 있는데 어떠한 기준으로 양성평등정책 사업을 분류할 것인지 그 기준 마련이 필요한 상황이다.

<그림 2> 성 인지 예산 편성 조치 개념도



자료: 성 인지 관련 재정연구를 위한 TF(2006). 『성인지 예산 제도의 도입방안』, 국회 예산결산특별위원회, p. 31

셋째, 운영주체와 각 운영주체의 역할에 대한 논의가 본격적으로 진행되지 않고 있다. 성 인지 예산정책은 세입과 세출에 대한 정책이기 때문에 기획예산처와 재정경제부가 주축이 되고 여성부가 적극적 협력자가 되어야 할 것이다. 성 인지 예산은 여성발전기본법상 관련 조항이 포함되어 있지 않지만 양성평등이라는 법의 기본적인 취지와 성별영향평가의 법적 근거가 되는 이 법 제10조 정책의 분석과 평가와 밀접한 관련이 있다. 반면에 성인지 예산이 포함된 국가재정법(안)은 기획예산처 소관법률로 이 법률이 통과될 경우 소관부처가 기획예산처가 된다. 성인지 예산의 소관부처는 기획예산처이지만 성별영향평가와 연계하는 경우 여성가족부와의 긴밀한 협력관계가 요구되며 따라서 성인지 예산의 실행을 위한 정부 부처간의 구체적인 역할분담 방안이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 성 인지적 예산은 예산과정 전반에 대한 성 인지적 관점의 통합을 요구하기 때문에 예산·결산작업에 관여하는 공무원들에게 일정 수준의 성 인지력을 요한다. 성 인지정책에

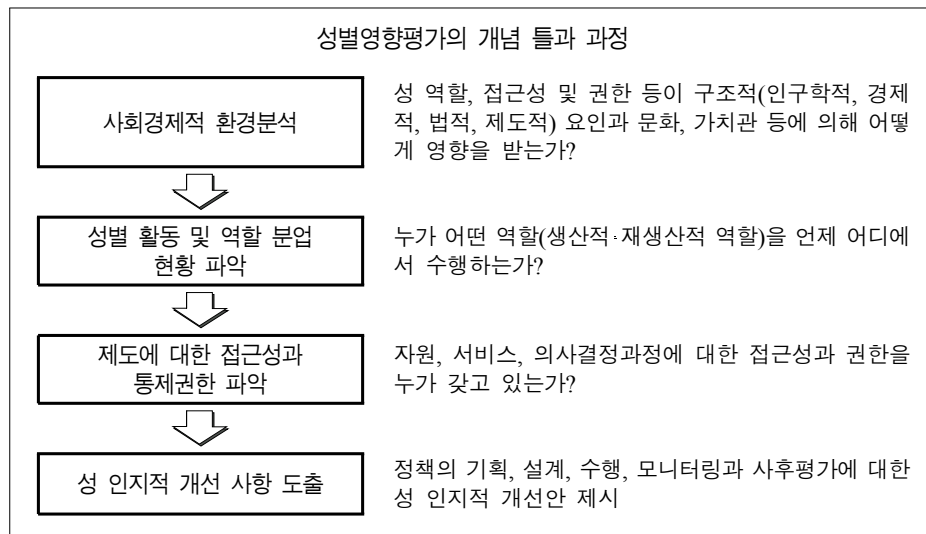
대한 이해와 함께 성 인지적 예산이 왜 필요한지를 이해하게 하고 그 내용이 무엇인지를 알게 하는 것이 이 제도의 효과성을 높이는데 매우 중요하다. 최근에 공무원을 대상으로 한 성 인지력 향상 교육이 확대되어 가고 있는데 성별영향평가와 예산을 담당하는 공무원의 경우에는 반드시 성 인지 예산에 관한 교육을 받도록 하는 것이 필요하다. 성인지 예산에 대한 인식을 높이기 위한 교육 교재를 개발하고 정기적으로 교육을 실시하여야 한다.

3. 성별영향평가의 추진현황과 평가

앞에서 언급하였듯이 성 인지적인 정책을 위한 가장 중요한 작업은 특정 정책 현안과 관계되는 성별 이슈를 확인하는 것이다. 얼핏 보아 성과 무관한 정책사업 일지라도 성별 함의를 찾아볼 필요가 있다. 그 다음에는 구체적인 분석을 통하여 성별 영향을 분석하고 개선안을 마련하며 정책에 성평등 관점을 통합하기 위한 진입지점(entry points)을 탐색하는 것이다. 성별영향평가는 이러한 작업을 위한 도구이며, 모든 이들이 성에 관계없이 정책과 프로그램, 법제로부터 똑같은 영향을 받는다는 가정 즉, 정책의 성 중립성(gender neutrality) 가정을 반박한다.

정책의 성별영향평가는 기존의 정책과 프로그램, 그리고 법제가 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 평가하는 과정으로, 모든 정책이 여성과 남성의 관계, 사회경제적 상황, 삶의 기대 등에 민감하게 되도록 개선하기 위한 것이다. 구체적으로 여성과 남성이 수행하는 역할과 책임, 자원, 요구의 우선순위 등이 정책과 어떻게 관련이 있는지 분석하고, 성별로 분리된 통계와 자료의 수집을 통해서 정책이 여성과 남성에게 미치는 영향의 차이를 분석한다. 아울러 정책이 상정하고 있는 여성과 남성에게 대한 가치관이나 성별 역할관 등도 분석한다(그림 3).

<그림 3> 성별영향평가의 개념 틀과 과정



성 분석 또는 성별영향평가는 80년대부터 발전론의 주변부에서 제한적인 관심을 받아오다가 90년대부터 유엔을 비롯한 국제개발기구들의 사업기획과 프로그램의 수행과정에서 다양하게 적용되기 시작하였다. 처음에는 여성과 남성이 각각 수행하는 역할을 분석하는데 초점을 두다가 점차 여성과 남성의 관계, 그리고 사회에서의 권력을 누가 점유하고 있는지에 더 관심을 기울이게 되었다. 이러한 변화는 노동의 성별분업의 다양한 특성과 성간 상호작용의 역동성을 포착하는 분석적 역량이 증대된 것을 반영한다. 지난 20여년 사이에 다양한 방법론 또는 모델¹⁵⁾이 개발되었고 분석의 범위도 확장되었다. 각각의 모델들은 젠더 문제에 대한 정의나 개발에 대한 시각, 분석의 범위, 개발기구의 개입에 대한 입장, 그리고 적용 사례에서 조금씩 차이를 보인다. 그럼에도 이들이 공통적으로 하는 일은 정책이나 프로그램이 ‘성 중립적’이라는 환상을 벗어나고 기획 단계부터, 수행, 그리고 평가 단계에 이르기까지 여성과 남성의 요구가 적절히 반영되는지, 각 집단을 고르게 참여시키고 있는지, 성별에 따라 차별적인 영향을 미치지 않는지를 분석하는 것이다. 우리나라에서는 다양한 모델을 절충하여 일반적인 정책 및 프로젝트 사이클 분석과 체크리스트를 겸한 성별영향평가지침을 개발하여 활용하고 있다.

우리나라는 그동안 연구자들에 의해 산발적으로 정책의 성별영향평가가 실시되어 오다가 2002년 12월 여성발전기본법의 개정으로 성별영향분석평가의 법적 근거를 마련하였다. 신설된 동법의 제10조(정책의 분석·평가)에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·

15) 예를 들면, 성역할 분석틀(the Gender Roles Framework -GRF), 삼중역할모델(Triple roles model 또는 Department of Planning Unit - DPU모델), 사회적 관계 분석틀(the Social Relations Framework), 여성주의 경제학적 접근 등 다양한 모델이 있다 (Miller와 Razavi, 1998).

시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다'고 규정함에 따라 성별영향평가는 선택의 문제가 아니라 중앙 및 지방정부의 의무가 된 것이다. 그 외에도 동법은 성별영향평가를 위한 중요한 기반인 성별분리통계, 공무원의 성 인지력 훈련, 성별영향평가지원기관의 지정 등의 근거 규정을 두고 있다.¹⁶⁾

제2차 여성정책기본계획('03~'07) 또한 성별영향분석의 근거를 제공하고 있다. 동 계획에서는 10대 핵심과제의 첫 번째 과제를 '정책에 양성평등 관점 통합'으로 설정하고 이를 위한 '여성정책 추진기구의 확대와 성 인지적 예산 수립', 그리고 '정책의 성별 분석을 위한 기반조성'을 주요 과제로 포함하고 있다.

2004년 7월 초 국무회의에서는 정책의 품질 관리를 위하여 성별영향분석평가를 하라는 대통령의 지시가 있었다. 이 같은 배경에서 여성부는 2004년 6월 양성평등정책을 위한 성별영향분석평가지침을 개발하여 각 행정기관에 보급하였으며 이 업무를 위한 자문기구로 정책분석평가자문회의를 설치·운영하고 있다.

그동안의 성별영향평가 실시 현황을 보면 2004년도에는 법무부 등 9개 기관이 10개 과제에 대한 성별영향평가 시범사업을 실시하였으며, 2005년도에는 광역자치단체와 중앙행정기관 총 55개 기관이 참여하여 총 85개의 과제를 수행하였다. 2006년도에는 65개의 기관에서 모두 95개의 과제를 수행하고 있거나 준비 중에 있다. 이외에도 학계 전문가와 여성단체들이 다양한 분야의 정책 및 사업에 대한 성별영향평가를 수행하고 있다.

이 같은 작업은 공공정책의 성 형평성을 제고하는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 실제

16) <표> 여성발전기본법과 시행령의 성별영향평가 관련 조항

- 여성발전기본법(개정 2002.12)
- 제10조 (정책의 분석·평가 등)
- ① 국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가 하여야 한다.
 - ② 여성부장관은 국가 및 지방자치단체에 대하여 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 할 수 있다. [본조신설 2002.12.11]
- 제10조의 2 (정책의 분석·평가지원기관의 지정 등)
- ① 여성가족부장관은정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 위하여정책의 분석·평가지원기관으로 지정할 수 있다.
- 제13조 (여성관련 문제의 조사 등)
- ③ 국가 및 지방자치단체가 인적 통계를 작성하는 경우에는 성별을 주요 분석단위에 포 함시켜야 한다.
- 여성발전기본법 시행령(개정 2003.3.)
- 제7조(정책의 분석·평가를 위한 교육) 여성부장관은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 소속공무원을 대상으로 법 10조제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가 업무에 필요한 교육을 실시할 수 있다. [본조신설 2003.3.12]
- 제8조(정책분석평가자문위원회) ①여성부장관은 정책의 분석·평가에 관한 지원 및 자문을 하기 위하여 필요한 경우 관계 공무원 및 외부전문가가 포함된 20인 이내의 위원으로 구성된 정책분석평가자문위원회(이하 "자문위원회"라 한다)를 둘 수 있다. [본조신설 2003.3.12]
- 제9조(정책의 분석·평가에 관한 지침 등)
- ① 여성부장관은 법 제10조제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가를 수행할 수 있도록 분석·평가의 방향, 절차, 대상정책 및 세부기준 등에 관한 사항을 포함하는 지침을 마련하여 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.
 - ② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 지침에 따라 정책의 분석·평가계획을 수립·시행하고, 분석·평가계획 및 분석·평가결과를 여성부장관에게 제출하여야 한다.

2005년 평가담당자 및 평가 수행담당자들을 대상으로 실시한 설문조사 결과 65%가 성별영향평가제도가 정책의 실효성을 높이는데 긍정적이라고 응답하였다(김원정, 2006). 아울러 여성가족부(2006)의 2005년도 성별영향평가에 대한 종합분석 결과 아래와 같은 성과가 나타났다<표 4>.

<표 4> 2005년도 성별영향평가사업의 성과

- 일반 정책에서의 성별영향평가를 확인하는 계기 마련
- 성 인지 정책 형성의 기반 조성
- 성별분리 통계 생산의 필요성 인식의 계기
- 성 인지 예산 편성의 가능성 확인
- 평가 결과 환류를 통한 정책 개선 등으로 새로운 여성정책 생산의 단초 제공
- 향후 성별영향평가 사업의 정착을 위한 공감대 확인

자료: 여성가족부(2006)

반면, 분석을 위한 지침 마련과 정책 담당자 교육 등 여성가족부의 지원에도 불구하고 실제 평가 결과를 보면 과제 선정 및 관점에 문제가 있거나 접근 방식의 타당성이 부족한 경우가 적지 않게 나타난다. 평가 결과도 제대로 환류 되지 못하는 실정이다. 여성가족부(2006)의 2005년도 성별영향평가사업에 대한 종합분석 결과에서도 <표5>와 같은 한계점이 발견되었다.

<표 5> 2005년도 성별영향평가사업의 한계점

- 과제 선정: 제도에 대한 이해 부족, 평가에 대한 거부감 등으로 지엽적이고 상대적으로 중요성이 낮은 과제를 선정하는 경향
- 평가지표의 적용의 어려움
- 평가를 위한 조직내 인프라 부족
- 성별분리 통계 부족 및 성 인지 예산에 대한 인식 미흡
- 정책 수행자의 성 인지력 부족
- 성별영향평가 전문가 부족

자료: 여성가족부(2006)

아래에서는 성별영향평가제도 실시 이후에 수행된 작업에 대한 종합적 분석 결과 나타난 평가의 한계 및 개선이 요구되는 점을 정리한다.

가. 과제의 선정

성별영향평가가 구체성과 타당성을 가지고 이루어지기 위해서는 적절한 과제를 선정하는 것이 매우 중요하다. 과제선정을 위한 여성가족부의 기준은 사회적 파급효과가 크고 성별에 따라 수혜도의 편차가 클 것으로 예상되는 정책, 국제적으로 공인된 양성평등 지표에 영향을 주는 정책 등이다. 이에 따라 적절한 과제를 선정한 기관도 있으나 중요도나 예산의 측면에서 지엽적이거나 파급효과가 낮은 과제, 성별 함의가 크지 않은 과제를 선정한 경우도 있다. 뿐만 아니라, 특정성만을 대상으로 하는 사업이나 성별 영향을 고려할 수 없는 과제 등 적절치 않은 선정도 눈에 띈다. 2005년도 사업에 대한 종합분석에서는 과제의 절반 정도가 적절한 선정이 아니었던 것으로 평가되었다. 정책 범주에서도 상당히 광범위한 것부터 규모가 매우 작은 것에 이르기까지 차이가 크다. 너무 방만하고 포괄적인 접근을 하는 것은 제도로서의 성별영향평가를 혼동하도록 할 여지가 있으므로 바람직하지 않다.

과제 선정의 기준을 제시하였음에도 책임부서의 담당자들의 절반이 과제 선정의 기준이 모호하여 어려웠음을 호소하였다는 점을 고려할 때 과제 선정 기준을 성별영향평가 작업의 취지와 함께 구체적으로 이해하도록 할 필요가 있는 것으로 보인다.

나. 젠더 관련 이슈의 확인과 지표 적용

여성가족부의 지침에서 정책과 관련한 젠더 이슈의 확인을 공통사항으로 강조하고 있기 때문이겠지만 평가결과 대체로 정책관련 젠더 이슈를 충실히 도출하고 있는 것으로 보인다. 정책이 어떠한 단계(정책 형성/집행/집행 후)에 있는가에 따라, 또 정책의 다양한 특성에 따라 적용할 수 있는 지표가 다를 수 있다. 따라서 모든 정책에 공히 적용할 수 있는 완벽한 지표를 갖춘다는 것은 이상에 불과한 것이다. 그렇기에 성 분석을 우리보다 오래 전부터 시행해온 캐나다나 국제기구의 지표들을 보면 매우 일반적인 형태를 가지고 있다. 지침에서 제시한 지표를 엄격하게 적용하기 어려운 경우가 있으므로 기존의 지표를 변용하여 사용하거나 새로운 지표를 추가하여 적용할 필요가 있다. 따라서 지침에서 적절하게 융통성을 가질 것을 권장하고 있다. 과제에 따라서는 너무 많은 추가 지표를 적용하는 바람에 무리한 작업이 되거나 단계별 중복이 있는 경우가 있다.

물론 지표들을 다양한 분야의 정책에 적용해 보면서 더 효율적이며 세련된 지표로 다듬어갈 필요는 있다. 그러나 노동, 인적자원, 복지 등 분야별 지표 개발을 시도해 본 경험에 의하면 지표 자체가 분야별로도 일관되기 어렵게 보인다. 예컨대, 같은 노동 분야의 정책도 매우 상이할 수 있으며, 이는 노동 분야의 지표를 별도로 개발한다고 해결할 수 있는 문제가 아니다. 결국 달라지는 점은 담당자들이 제도의 필요성을 납득하는데 도움이 되는 사례와 실제 개별 지표를 적용하는 방법을 제시하는 부분이다. 이 목적을 위해 분야별 훈련지침

을 제작하는 것은 유용하다. 외국에서도 훈련자료는 분야별로 만들 것을 권장하고 있다. 기관 특성에 맞는 지표 개발이 필요하다는 주장이 있는데 기관 특성보다 대상 과제의 특성에 따라서 지표들을 재구성하여 사용하도록 권장할 필요가 있다고 본다. 아울러 공무원들이 평가를 하는 경우에는 평가 방법으로, 여성단체가 하는 경우에는 advocacy 수단으로 사용하기 때문에 방법론에서 조금 달리 접근할 수 있을 것이다.

다. 관련 자료의 수집 및 분석

분석한 자료의 양과 질은 평가의 질적 수준을 결정한다. 특히 여성과 남성의 다른 현실과 정책 요구를 판단할 수 있는 자료가 절실히 필요하다. 공식적인 성별 분리통계가 매우 미흡한 현실에서 대부분의 평가사업에서는 정책 자료와 가용통계, 정책관계자 또는 담당자 면접 조사 결과, 정책 대상자 또는 수혜자 조사결과 등을 다각적으로 수집하여 부족한 통계를 보완·활용하려고 많은 노력을 기울인 것으로 나타난다. 경우에 따라서는 성별영향평가와 직결되지 않은 조사 자료도 포함되어 성별영향평가보고서라기 보다는 일반 연구보고서와 같은 경향도 있다.

정책과 사업의 입안부터 종료에 이르기까지 성별분리 통계가 구축된다면 성별영향평가의 객관적 지표가 될 수 있을 것이다. 이 부분이 아직 상당히 미흡한 가운데 지표별 판단의 근거가 상이하여 타당성 논란이 제기될 가능성이 있는 과제도 있다. 예를 들어, 경우에 따라 전국 통계가 없는 경우 특정 지자체 자료로 대체한 경우도 있다. 성별 참여 비율에 중점을 두고 여성과 남성에게 미치는 차별적 영향 등 함의를 충실히 분석하지 못한 경우도 있다. 대부분이 평가 관련 정책 자료와 법령을 검토하였으나 세부적인 사업 지침에 대한 분석을 결여한 사례가 많고 예산에 대한 분석은 거의 이루어지지 않고 있다.

라. 정책 및 예산 개선을 위한 제언과 평가결과의 환류

대체로 평가보고서마다 정책 개선방안은 제시하고 있으나 그 같은 제언이 구체적인 평가 결과에 근거하지 않는 경우와 평가 결과를 어떻게 활용하여 정책 개선으로 환류 시킬 것인지에 대한 구체적 방안을 제시하지 못하는 경우가 종종 있다. 예산과 관련한 제언은 거의 찾기 어렵다. 2004년도 성별영향평가의 정책 및 예산 반영도를 살펴보고자 시도한 김현주(2006)에 의하면 성별영향평가 결과 정책 개선이 이루어지는 성과는 있었으나 성별영향평가와 성인지 예산을 수립하는 것 사이에 연관성을 찾기 어려웠다고 한다. 실제 2004년에 성별영향평가를 실시한 사업에서 조차 성인지적 예산을 수립하려고 한 흔적이 없었다는 것이다.

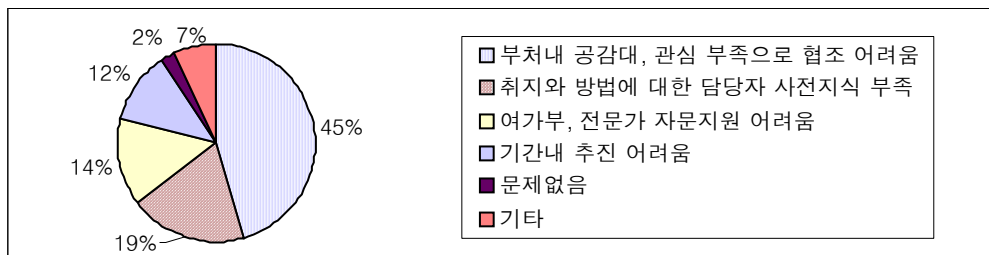
한편, 여성가족부(2006)에서 2004년도 성별영향평가 심층과제에 대한 환류 실적을 조사한 결과 법무부에서는 남성수형자에게만 실시하던 정예직업훈련을 여성수형자에게 적용하

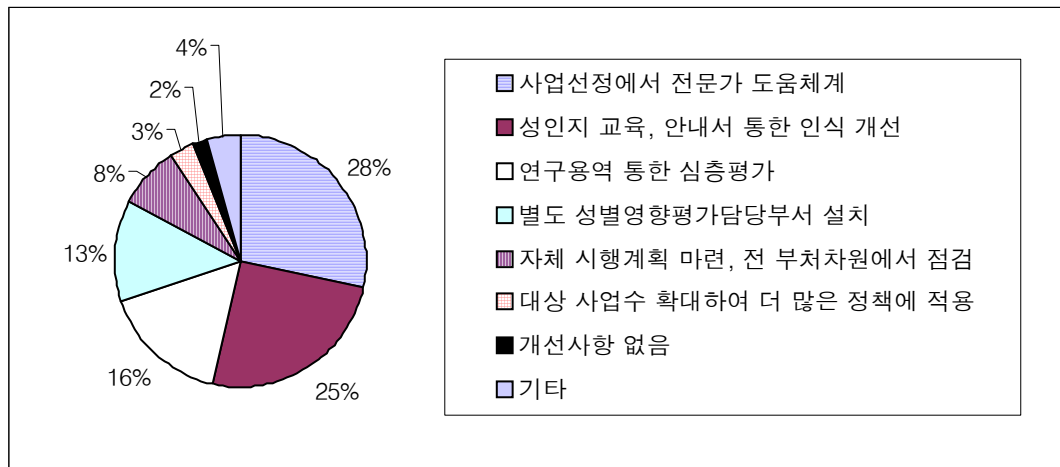
기 위한 조치를, 농림부는 농업경영정보화리더반의 교육생 모집시 30%이내에서 여성을 우선 선발하고 녹색농촌체험마을사업 추진을 위한 마을협정 체결 시 여성 비율을 15%이상으로 규정하는 조치를 취한 것으로 나타났다. 또한, 문화관광부는 2005년도 지방체육 관리 지침을 통해 지자체가 생활체육시설에 여자화장실 확충 및 보육시설 운영을 지도한 것으로 나타난다.

이상에서 성별영향평가제도에 따라 이루어진 사업을 간략하나마 종합적으로 평가해 보았다. 실제 성별영향평가를 담당하였거나 책임부서 공무원들이 작년에 평가를 수행하면서 겪은 어려움을 파악하는 것은 향후 제도 운영에 어떠한 개선 또는 지원이 필요한지 가늠하는데 도움이 된다. 김원정(2006)의 조사에 의하면 2005년도 성별영향평가 책임부서의 담당자들 중 절반 가까이는 부처내에서 이 사업에 대한 공감대와 관심이 부족하여 협조를 얻기 어려웠다고 하였으며, 담당자 스스로가 사업의 취지와 시행방법에 대한 사전 지식이 부족하였다고 응답한 경우도 적지 않았다¹⁷⁾(김원정, 2006).

또한 책임부서 담당자와 평가수행담당자들은 성별영향평가 사업 시행시 각 부처에서 개선해야 할 점으로 <그림 4>와 같이 사업 선정 및 평가 과정에서 전문가의 도움을 받을 수 있는 체계를 마련해달라는 점을 가장 많이 지적하였고, 성 인지 교육실시와 안내서에 대한 요구가 그 다음으로 높았다. 그 외, 연구용역을 통한 심층평가 실시, 성별영향평가 전담부서의 설치 등이 필요하다는 의견이 있었다.

17) <그림 1> 성별영향평가 시행과정의 문제점: 두개 이하 복수응답(김원정, 2006: 42p 표에서 재구성)



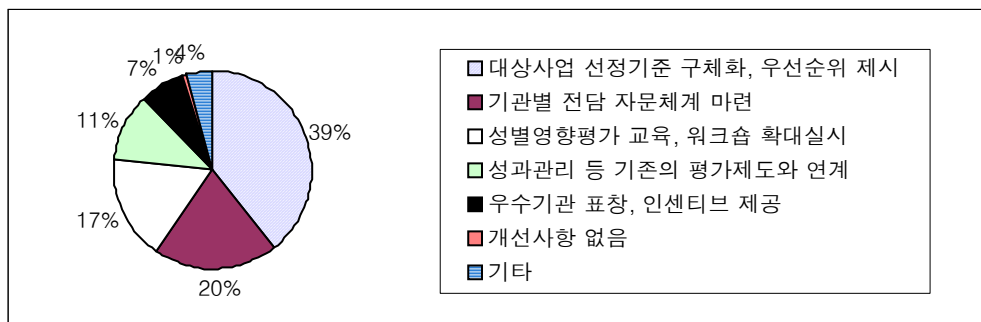
<그림 4> 각 부처에서 개선해야 할 점 : 복수응답¹⁸⁾

다음으로 여성가족부가 이 사업의 시행을 돕기 위해 개선할 사항에 대한 응답에서는 구체적인 과제 선정 기준과 우선순위 제시가 가장 높은 비율을 차지하였고, 전담 자문지원 체계 마련, 교육과 워크숍 실시, 성과관리 등 부처별 정책평가와 연계시킬 것, 우수기관 표창 또는 인센티브 제공 등의 순이었다¹⁹⁾.

성별영향평가는 아직 제도 도입의 초기 단계이므로 지속적인 점검을 통한 보완이 필요하다. 이 같은 취지에서 최근 성별영향평가에 대하여 종합적으로 평가하는 작업이 있었고 현재 진행되고 있기도 하다. 앞서 언급한 대로 여성가족부(2006)는 올해 초 2005년도 성별영향평가 작업에 대한 종합평가 결과보고서를 작성한 바 있다. 또한 지난 3월 민주노동당 정책위원회와 의원단에서는 2005년 성별영향평가사업의 평가 및 정부 정책의 성 인지적 생산을 위한 제도 개선 방안을 모색하는 토론회를 개최한 바 있다. 아울러, 한국여성개발원 성별영향평가센터에서는 2004년도 성별영향평가 시범사업에 대한 종합분석을 실시 중이다.

18) 김원정(2006: 43p 표에서 재구성)

19) <그림 2> 여성가족부에서 개선해야 할 점 : 복수응답 (김원정, 2006: 44p 표에서 재구성)



아직은 방법론 적용의 어려움이 많기 때문에 종합분석에서도 과제의 선정, 지표의 적용, 개선방안 마련 등의 방법론적이며 기술적인 측면에 초점을 두고 있는데 향후 성별영향평가의 기능을 얼마나 달성하였는지를 깊이 있게 분석하기 위해 장기적인 영향과 환류부분에 중점을 둘 필요가 있다.

4. 성 인지 예산·성별영향평가의 연계와 지원 방안

앞에서 살펴본 바에 의하면 성 인지적 예산 분석의 경우 아직 이론적 타당성과 적용 가능성을 겸비한 방법론 또는 도구의 개발이 이루어지지 않은 상태이며, 성별영향평가의 경우 제도 도입이후 많은 발전이 있었으나 평가 대상 과제의 선정부터 분석 방법, 그리고 결과의 활용 등 전 과정에 걸쳐 어려움이 있는 것으로 보인다. 아울러, 성별영향평가결과가 다음해의 예산안 작성에 연계되지 못하는 것으로 나타나 성 인지적 정책 혁신을 위한 두 가지 제도 사이에 연계가 시급하다. 특히 성과중심의 예산이 강조되면서 정책의 성 평등한 성과를 담보하기 위한 성별영향평가와 성 인지적 관점의 예산 분석은 함께 갈 수 밖에 없다.

기획예산처가 마련한 ‘2007년도 예산안편성지침 및 기준’에 따르면²⁰⁾, 사업 설명자료 작성시 양성평등정책 예산과 성별영향평가 대상사업 여부를 표시하도록 하고 DB 관리 항목에 ‘양성평등정책예산 해당여부’ 또는 ‘성별영향평가 해당여부’를 별도의 항목으로 설정하도록

20) 기획예산처, 「2007년도 예산안편성지침 및 기준」

7. 성인지 예산안 작성 지침

7-1. 대 상 사 업

- 제2차 여성정책기본계획 시행계획으로 추진되는 사업
 - 소관부처별 세부사업 목록은 추후 별도 통보
- 성별영향평가 대상사업
 - 2004년 및 2005년도 성별영향평가 대상사업은 평가결과를 사업계획에 반영하여 편성

7-2. 작 성 방 법

- 사업설명자료 작성시 양성평등정책예산 해당 여부와 성별영향평가 대상사업 해당여부를 표시

예비타당성 실시여부	총사업비 관리대상		총액계상 예산사업	예산점검 관리대상	R&D사업		양성평등 정책예산 해당여부	성별 영향평가 해당여부
	총사업비	사업기간			해당여부	출연기관 코드		
							○	○

- 각 중앙관서의 장은 2004년과 2005년에 성별영향평가를 받은 사업에 대해서는 그 결과를 반영하여 예산 요구
 - 성별영향평가결과를 외부기관 지적사항(사업별 설명자료 양식 참조)에 요약하고, 지적내용에 대한 부처의 검토의견 제시

록 하고 있어 일반 예산에 해당하는 사업에 대한 성별영향평가가 확대될 필요가 있다.

성 인지 예산과 성별영향평가제도가 성공적으로 이루어지지 위해서는 책무성 장치를 갖춘 제도적 기반을 마련하고 실질적인 지원을 제공해야 한다. 강력한 지원 환경 구축을 위해 다음의 요인을 제안한다.

- 성 평등을 위한 명료한 법적 토대
 - 성 평등을 지지하는 정책 개발을 위한 명료한 법적 토대를 포함하는 적극적이며 긍정적인 정책 환경 조성.
 - 현재 여성발전기본법은 성별영향평가에 대한 규정을 두고 있지만 성인지 예산에 대한 근거 조항이 없음. 국가개정법이 제정되어 2010년부터 성인지 예산의 제도운영이 시작되기 전에 성 인지 예산에 대한 여성가족부의 역할을 규정할 법적 근거를 마련할 필요가 있음. 이에, 성별영향평가제도의 실효성 있는 운영을 위해 성별영향평가특별법을 제정하여, 그 안에 성인지 예산과 연계할 수 있는 근거 조항을 두는 것도 고려해 볼만 함.
 - 지방자치단체의 여성발전조례에 성별영향평가 조항 신설 촉구
- 여성가족부의 전담 부서 설치: 타 기관의 평가를 지원하고 자문을 제공하는 촉매자(catalyst)로서의 역할 강화. 전담 부서 설치, 인적·물적 자원 보강²¹⁾
 - 여성가족부가 우수사례를 선정하여 인센티브를 제공할 수 있도록 권한과 예산을 보장
- 제도적 인프라구축: 행정기관 내에 성 평등을 지원하는 담당 부서 설치, 기관간·지역간 정보교환 및 협력을 위한 장치 마련.
- 성별영향평가와 성인지 예산 연계 강화를 통한 효과 극대화
- 성인지 예산·성별영향평가 지침 및 지표 개발 및 자문 제공
 - 성인지 예산과 성별영향평가를 통합하는 지표 및 평가를 개발, 가이드라인 작성
 - 분석평가 작업에 대한 전문가 자문 제공
- 공무원의 성 인지력 및 분석역량의 제고
 - 공무원의 성인지 예산훈련 프로그램 개발 및 실시, 성별영향평가와 연계한 교육 실시
 - 시민단체와 여성단체의 성인지 예산 및 성별영향평가 모니터 훈련 프로그램 개발 및 실시
- 전문가 양성 및 전문가 풀 확보

21) 캐나다의 여성지위처(Status of Women Canada)에는 성 분석국(Gender Analysis Directorate)을 두고 행정공무원 뿐 아니라 15명의 성 분석 전문가를 별도로 고용하여 각 부처의 분석 업무를 지원하고 있음.

- 모든 중요한 국가 정책, 중장기계획에 대한 성인지 예산·성별영향평가 실시 의무화
 - 예: 국정과제로 추진되는 정책
- 성 인지적 통계 생산 및 구축
- 사례 발굴을 위한 지속적인 연구와 결과 홍보를 통하여 성인지 예산과 성별영향평가의 의의와 방법에 대한 공감대 형성
- 성인지 예산과 성별영향평가를 성과지표에 반영
- 국회의 예산·결산 감사시, 법령 제·개정시 성별영향평가와 성인지 예산에 대한 감사 강화²²⁾.

여성가족부가 2005년 12월 성별영향평가제도의 적용 범위를 합리적으로 조정하고 추진 절차를 개선하며 추진 인프라 구축 및 지원 기능을 강화하기 위하여 마련한 ‘성별영향평가 추진 로드맵’에는 성별영향평가 관리 기구의 설립·운용을 포함하고 있다. 이러한 내용은 최근 개정된 여성발전기본법에도 반영되어, 동법 제10조의2(정책의 분석·평가지원기관의 지정 등)는 여성가족부 장관으로 하여 국가 및 지방자치단체 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 위한 정책분석·평가지원기관을 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 이제까지 성별영향평가를 수행한 전문가, 공무원들은 한 걸 같이 종합적 지원을 강조하고 있는 만큼 빠른 시일 안에 성별영향평가 지원기관을 발족하여야 한다.

성별영향평가 지원센터에서는 아래의 기능을 할 수 있을 것이다.

- 과제의 선정, 실제 평가를 위한 지표의 수정보완, 자료의 수집, 개선방안 마련 등 전 과정에서 컨설팅 제공
- 성 인지적 예산분석과 성별영향평가 우선 과제 발굴 및 분석 추진
- 기 수행된 성별영향평가 사업에 대한 정기적인 종합분석 실시하여 문제점 도출 및 환류 점검
- 지속적인 도구 및 방법론, 추진체계에 대한 연구를 통하여 제도 개선 방안 마련
- 성인지 예산 및 성별영향평가 전문가 양성 프로그램 개발 및 교육 내실화 방안 마련
- 성인지 예산과 성별영향평가 전문가 네트워크 구축·운영
- 성인지 예산과 성별영향평가의 baseline 정보 수집 및 집적
- 국내외 우수사례 발굴 및 홍보

성 인지 예산과 성별영향평가의 의미가 막중하고 혁신적인 것임에도 아직 제도의 초기이

22) 캐나다에서는 이민과 난민보호법을 개정할 때 젠더분석을 실시하여 근거로 삼았다. 개정시 해당 부처 장관이 매년 개정 법안의 실행에 대해 젠더분석을 실시하고 의회에 출석하여 그 결과를 보고해야 한다는 세부조항이 더해졌다고 함.

기 때문에 그에 걸 맞는 위상과 실천적 구조를 가지고 있지 못하다. 조속히 제도적으로 보완하고 정책적 지원을 강화하여 성 인지적 정책 혁신을 촉진할 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌

- 김경희외(2003). 「성인지적 예산분석 지침 수립방안 연구」. 여성부 연구보고서.
- 김양희(2001). ‘여성정책의 주류화를 위한 이론 및 방법론, 쟁점’ 「여성정책세미나 자료집」, 한국여성개발원. 2001. 9. 26.
- 김양희 외(2004). 「성 인지 정책 지침 개발」, 여성부
- 김영옥(2004). 「4개 부처 “성인지 예산” 시범분석」. 여성부
- 김원정(2006). ‘2005년 중앙부처 성별영향평가사업 모니터링 결과 및 개선 방안’, 「2005년 성별영향평가사업 평가 및 정부 정책의 성 인지적 생산을 위한 제도 개선 방안 토론회 자료집」, 민주노동당 정책위원회」의원단.
- 김현주(2006). ‘2004년 성별영향평가 시범사업 결과의 05·06년 사업계획·예산 반영 여부’, 「2005년 성별영향평가사업 평가 및 정부 정책의 성 인지적 생산을 위한 제도 개선 방안 토론회 자료집」, 민주노동당 정책위원회」의원단.
- 성 인지 관련 재정연구를 위한 TF(2006). 「성인지 예산 제도의 도입방안」. 국회 예산결산 특별위원회 .
- 여성가족부. 「여성백서」. 2001-2005.
- 여성가족부(2006) 「2005년도 성별영향평가 종합평가 결과보고서」
- 이혜경(2001). “성 인지적 보건복지 예산분석 및 편성·집행의 방향」. 보건복지부.
- 윤용중(2006). ‘성별영향평가와 성 인지 예산 연계방안’ 제1차 성별영향평가·성인지 예산 포럼’ 한국여성개발원 성별영향평가센터. 2006.4.
- 차인순(2005). ‘성 인지적 예산의 제도화 필요성과 방안 모색’. 한국여성개발원. 「여성연구」. 2005년 1호.
- 한국여성민우회(2001). 「지방자치단체 여성정책과 예산의 새로운 패러다임」. 심포지엄 자료.
- 한국여성민우회(2003). 「젠더·예산·여성운동」
- 한국조세연구원, 「조세포럼」, 2006년 4월호
- Antrobus, P.(1989). Women and planning: the needs for an alternative analysis’ Paper presented at Women, Development Policy and the Management of Change seminar. Barbados.
- Budlender, D. et al.(2002). *Gender Budgets Make Cents*. Commonwealth Secretariat.
- Elson, D& Fitzgerald, R. & McKay, A.(2003). *Gender Analysis Project: Guidance Note for analysis of selected programmes*. HM Treasury.

- Corner, L.(1999) 'Strategies for the empowerment of women: Capacity building for gender mainstreaming' A paper presented at the High-level Intergovernmental Meeting to Review regional Implementation of the Beijing Platform for Action. 1999. Oct.26-29, Bangkok, Thailand
- Hannan, C. (2003). Transforming Empowerment and Gender Mainstreaming. 한국여성개발원 국제심포지엄. *International Symposium on a New Vision for Gender Equality: Equality, Development and Peace*.
- Miller, C.& Razavi, S.(1998). *Gender Analysis: Alternative Paradigms*. <http://www.UNDP.org/gender/resources/mono6.html>.
- Molyneux(1985). 'Mobilization Without Emancipation?: Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua'. *Feminist Studies*, 11, Summer: 227-253.).
- Moser, C.O.N. (1993). *Gender Planning and Development: Theory, Practices and Training*. London: Routledge.
- Sharp, R. (2003). *Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within an framework of performance oriented budgeting*. UNIFEM
- Schmitz, C. (2006). *Gender Responsive Budgeting in the Nordic Countries*. www.ief.es/Investigation/Recursos
- UNDP(2000), *Budget as if people mattered*, May, p43.
- UNDP (2001). *Learning & Information Pack: Gender Analysis*.